

京都府国土利用計画の概要

<策定趣旨>

京都府国土利用計画は、国土利用計画法第7条の規定により、京都府の区域における土地(以下「国土」という。)の利用に関し必要な事項を定めるものであり、国土利用計画(市町村計画)及び京都府土地利用基本計画の基本となるものである。

前回の策定(平成8年11月)から約20年、目標年次(平成17年)終了後10年以上が経過したことから、その後の社会経済状況の変化を踏まえ、「明日の京都」、「京都府地域創生戦略」をはじめ、「京都府国土強靱化地域計画」等の京都府における他の計画との整合性を図り、次の10年間の国土利用の指針となるよう策定する。

本計画では、平成37年を目標年次、平成24年を基準年次とし、また、平成37年における人口及び世帯数を、それぞれ約250万人(京都府人口ビジョンによる推計)、約114万世帯(国立社会保障・人口問題研究所による日本の世帯数の将来推計)と想定している。

<計画の概要>

1. 国土の利用に関する基本構想

(1) 国土利用の基本方針

ア 国土利用をめぐる基本的条件の変化

(ア) 急激な人口減少と超高齢化の進展

府内総人口は、平成17年から自然減となっており、年少人口(0～14歳)、生産年齢人口(15～64歳)が減少を続ける一方、老年人口(65歳以上)は増加してきている。

(イ) 大規模災害の頻発

平成16年台風第23号、平成24年京都府南部豪雨、平成25年台風第18号、平成26年8月豪雨等の近年の気候変動等に伴うこれまで経験したことのない災害が発生するようになってきた。

(ウ) 自然環境保全意識の高まり

地球温暖化対策の推進や京都丹波高原国定公園の新規指定など、環境に対する意識が高まる中、人口減少による開発圧力の低下により、自然環境の保全・再生が重視されるようになってきた。

(エ) 交流基盤整備の進展

平成26年に舞鶴若狭自動車道、平成27年に京都縦貫自動車道が全線開通し、今後も、新名神高速道路の全線開通や北陸新幹線等のルート決定等により、交流基盤の整備が進められる予定である。

(オ) 文化首都づくりへの新たな動き

文化庁の京都への全面的な移転の方針が決定されるなど、文化首都づくり(文化創生)に向けた新たな動きが見られる中、府内各地の豊かな自然環境や歴史と伝統文化を活かした、持続可能で魅力と活力のある地域を創り上げる「京都流 地域創生」の取り組みがスタートした。

イ 本計画が取り組むべき課題

(ア)人口減少による国土管理水準の低下等への対応

人口減少に伴い、低・未利用地や空き家の増加、農地の荒廃など土地利用効率の低下が懸念されており、国土の適切な利用と管理を通じた、国土を荒廃させない取組みが必要である。

(イ)災害に対して脆弱な国土の強靱化

南海トラフ地震、集中豪雨等の想定を上回る災害リスクへ対応するとともに、これまでの水害や土砂災害、渇水等に備えるため、従来の防災・減災対策に加えて、災害発生時の被害の最小化、速やかに復旧・復興できる強靱な国土の構築が必要である。

(ウ)自然環境と美しい景観等の保全

人による土地への働きかけの減少により、景観等の悪化や野生鳥獣被害の深刻化等が懸念されることから、過去の開発等により失われた自然環境の再生等を進めるとともに、観光等への利活用と併せて、自然の有する多様な機能の維持・保全を図っていく必要がある。

(エ)東京一極集中の是正と地域創生

地方から東京への一極集中が進むとともに、人々の価値観の固定化等による社会からの多様性・柔軟性の喪失が懸念される中、豊かな自然や先端技術産業など、府内の多様で優れた特徴や独自性を活かした持続可能で魅力と活力のある地域創生の取組みを進めていくことが必要である。

ウ 国土利用の基本方針

(ア)安心・安全を実現する国土利用

大規模自然災害及びそれに起因する二次災害に備えた防災・減災対策の推進のため、「災害からの安全な京都づくり条例」に基づき、水害・地震・土砂災害などの災害危険情報を予め公表する「京都府マルチハザード情報提供システム」による周知等により、府民と情報共有を図り、被害の最小化を図る。

(イ)自然環境と美しい景観等を保全・再生・活用する国土利用

生物多様性及び生態系の保全と持続可能な利用を基本として、気候変動による影響も考慮しつつ自然環境の保全・再生を進めるとともに、生態系ネットワークの形成を図り、地域づくりに資する形で国土利用を図る。

また、親水空間の創出等による美しい景観の保全・再生・創出に努め、観光誘客を図る。地域開発を行う必要がある場合には、自然環境の保全との両立を図るよう努める。

(ウ)土地の有効活用のための国土利用

低・未利用地の有効活用など、地域の状況を踏まえた取組みを図ることにより、市街地の活性化と土地利用の効率化を図る。

低密度化した地域においては、地域間連携等を図るとともに、京都市等の大都市圏においては、土地の高度利用等を進める。

(エ)京都流 地域創生のための国土利用

府内市町村と連携し、各地域の特性に応じた地域づくりや、都市地域と農山漁村地域との交流等を進めることによって、東京一極集中の是正と府域の均衡ある発展を図るため、「京都府移住の促進のための空家及び耕作放棄地等活用条例」に基づく空き家や農地の活用、子育て支援などに関する移住・定住対策による「定住人口」の増加を図るとともに、京都縦貫自動車道の全線開通等につき、北陸新幹線等の高速交通網の整備などを見据え、自然環境や歴史的文化遺産等を活用した観光誘客等による「交流人口」の増加等に向けた国土利用を図る。

また、農地、宅地等の個別の土地利用だけでなく、用途が複合する土地利用を地域類型として捉えた土地利用の検討が重要であるため、都市地域、農山漁村地域、自然維持地域の国土利用の基本方向を次に示す。

(2) 地域類型別の国土利用の基本方向

ア 都市地域

低・未利用地等の活用により都市機能を確保する。また、京都府北部地域連携都市圏の形成など、各市町が相互に役割を分担して連携することによって、教育、医療、福祉、商業等の都市機能や生活水準の向上を図るとともに、農山漁村地域との交流を促進する。さらに、地域防災拠点の整備により、災害に強い都市構造の形成を図る。

イ 農山漁村地域

農林水産物の高付加価値化や新たな木材需要の創出等を通じて、雇用の創出や所得の向上を図る。また、公民サービスの融合、PFIの活用、府民・産・学・公・金融機関・労働団体・NPOなど様々な主体との連携・協働などを進める一方、「小さな拠点」の構築等により、生活サービス機能等を向上させるとともに、集落の維持を図る。さらに、都市地域との機能分担を図り、農山漁村地域への移住や二地域居住を進めるとともに、体験観光の推進等により、都市地域との交流を促進する。

ウ 自然維持地域

外来種の侵入やイノシシ等の野生鳥獣被害等の防止に努めるなど、生態系ネットワークの確保を図りつつ、自然環境が劣化している場合は、再生により適正な保全を図る。また、自然体験の場として観光等への利活用を図るなど、都市地域や農山漁村地域との適切な関係を構築する。

さらに、本府は南北に細長く、地域によって自然的・文化的・社会的条件が大きく異なることから、府域を、丹後地域、中丹地域、南丹(京都丹波)地域、京都市域、山城地域の5地域に区分し、各地域における国土利用の基本方向を次に示す。

(3) 地域別の概要及び国土利用の基本方向

ア 丹後地域(宮津市・京丹後市・伊根町・与謝野町)

「海の京都」構想に基づき、地域資源を活かす「観光」を牽引役として「交流人口」を増やし、様々な産業への波及効果による地域活性化を図る。

また、交通基盤の整備による利便性の向上に加え、各市町における役割の分担や補完により、広域的な生活・産業基盤の形成を促進する。

イ 中丹地域(福知山市・舞鶴市・綾部市)

「海の京都」、「森の京都」構想に基づき、公共交通網の利便性向上を核に、府県域を越えた広域観光を推進するとともに、これらの交流を農山漁村集落の活性化に活かす。また、過去の災害の経験を踏まえ、防災基盤の整備による防災力の向上のほか、危機管理体制の強化を図る。

ウ 南丹(京都丹波)地域(亀岡市・南丹市・京丹波町)

「森の京都」構想に基づき、豊かな自然環境の保全と林業の振興を図るとともに、立地条件等の強みを活かし、スポーツ・健康・文化等に関する新複合産業の創出など、新たな産業おこしにつなげる。

エ 京都市域（京都市）

保全・再生・創造の土地利用を基本としつつ、都市地域や農山村地域、自然維持地域のそれぞれの特性を活かし、計画的かつ秩序ある土地利用を図る。
また、防災・減災の方針のもと、災害に強い都市の形成を図る。

オ 山城地域（宇治市・城陽市・向日市・長岡京市・八幡市・京田辺市・木津川市・大山崎町・久御山町・井手町・宇治田原町・笠置町・和東町・精華町・南山城村）

「お茶の京都」構想に基づき、歴史的文化遺産を活かした観光振興等により、交流が盛んな、にぎわいの実感できる地域をめざす。

乙訓地域は、京都の西のゲートウェイとして「竹の里・乙訓」と位置づけ、「京都・かぐや姫観光」の推進や3つの京都をつなぐ大交流によるにぎわいづくりを進めるとともに、歴史的文化遺産や世界有数の先端企業などを有機的に連結し、産業の集積に向けた土地利用を進める。

山城中部地域の宇治市・八幡市・久御山町は、新名神高速道路等の整備により産業の集積が期待されることから、それらを踏まえたまちづくりの推進等を図る。

山城中部地域の城陽市・井手町・宇治田原町は、新名神高速道路等の交通基盤整備による商業・物流機能の向上を活かしたまちづくりと都市近郊型農業を推進する。

相楽東部地域は、交通基盤の整備と豊富な歴史的文化遺産などの地域資源を最大限に活かし、活力ある地域をめざす。

学研都市地域は、引き続き、文化学術研究の拠点として、住宅開発や交通網整備等により企業立地等を推進する。

※ 乙訓地域（向日市・長岡京市・大山崎町）、山城中部地域（宇治市・八幡市・久御山町、城陽市・井手町・宇治田原町）、相楽東部地域（笠置町・和東町・南山城村）、学研都市地域（京田辺市・木津川市・精華町）

また、利用区分（農地、森林、原野等、水面・河川・水路、道路、住宅地、工業用地、その他の宅地、公用・公共用施設の用地、低・未利用地、沿岸域）ごとに、国土利用の基本方向を示す。

(4) 利用区分別の国土利用の基本方向

ア 農地

環境に配慮した農業生産を行うとともに、食料の安定供給に不可欠な優良農地を確保する。また、国土保全や自然環境保全等の農業の有する多面的機能の維持・発揮を図るとともに、「通り耕作」など、地域の状況に応じた多様な主体による管理のあり方を検討する。

イ 森林

府内産材の利用拡大等により、国土の保全、水源の涵養、良好な生活環境の確保等に重要な役割を果たす森林の整備及び保全を推進するとともに、京都丹波高原国定公園など地域資源を活かした観光誘客を図る。

また、モデルフォレスト運動など、公的^{かん}な関与も含めた企業等の多様な主体による維持・管理を促進する。

ウ 原野等

湿原、草原など貴重な自然環境を形成しているものについては、保全・再生を図る。その他については、地域の自然環境に十分配慮し、適正に利用する。

エ 水面・河川・水路

想定を上回る災害リスクへの対応等のため、河川等の整備と適切な管理、安定した水供給のための水資源開発、水力電源開発、農業用排水施設の整備等に要する用地を確保する。整備に当たっては、自然環境の保全・再生に配慮し、多様な機能の維持・向上を図る。

オ 道路

道路については、地域創生推進のため、地域間の交流を促進するとともに、災害時における輸送の多重性・代替性を確保する。また、道路緑化の推進等により良好な沿道環境を保全・創造する。さらに、農道及び林道については、必要な用地を確保するとともに、適切な維持管理を図る。

カ 住宅地

耐震・環境性能を含めた質の向上により、良好な居住環境を形成する。また、世帯数が計画期間中に減少に転じると見込まれることから、土地の高度利用、低・未利用地や空き家等の有効活用を図る。

キ 工業用地

企業の立地動向、産業・物流インフラの整備状況及び地域産業活性化の動向等を踏まえ、地域の特色や環境の保全等に配慮した必要な用地を確保し、産業振興を図る。

丹後地域では、織物業・機械金属業等のものづくり産業の振興を、中丹地域では、京都舞鶴港や高速道路網など交流基盤を活かした物流拠点や生産拠点の形成を、南丹(京都丹波)地域では、伝統産業と先端産業との融合に向けた産業立地を推進するとともに、豊かな農林畜産品を活かした食品産業や農商工連携の促進を、京都市・山城地域では、大学の集積を活かした産学連携による研究開発施設やイノベーションに取り組むものづくり企業の進出・立地促進を図る。

ク その他の宅地

経済のソフト化・サービス化の進展に対応し、必要な事務所・店舗用地を確保する。

また、大規模集客施設については、地域の判断を反映した適正な立地を確保する。さらに、公共施設については、災害リスクに配慮した災害に対応できる機能を確保する。

ケ その他(公用・公共用施設の用地)

府民生活上の重要性とニーズの多様化を踏まえ、環境の保全に配慮した必要な用地を確保する。

コ その他(低・未利用地)

都市地域では、居住用地、事業用地、公共用施設用地、防災用地等として積極的な活用を図る。荒廃農地については、再生困難な場合は地域の状況に応じて、農地以外への転換を図る。

サ その他(沿岸域)

自然的・地域的特性、海域と陸域との一体性、津波・高潮被害等に配慮しながら、漁業、海上交通、レクリエーション等に総合的に利用するほか、漂流・海底ごみ対策の推進により良好な環境を形成する。

2. 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

次に、国土の利用区分ごとに、目標年次（平成 37 年）における想定面積を示す。面積の算出に当たっては、現況と変化についての調査に基づき、必要な土地面積と土地利用の実態との調整を行い、将来人口や各種計画等も踏まえた。

（単位：km²、%）

利用区分		面積				構成比			
		平成 24 年 (2012 年)		平成 37 年 (2025 年)		平成 24 年 (2012 年)		平成 37 年 (2025 年)	
農地		318		299		6.9		6.5	
森林		3,418		3,411		74.1		74.0	
原野等		2		2		0		0	
水面・河川・水路		141		141		3.1		3.1	
道路		156		159		3.4		3.4	
宅地	住宅地	251	161	251	161	5.4	3.5	5.4	3.5
	工業用地		15		15		0.3		0.3
	その他の宅地		75		75		1.6		1.6
その他		327		349		7.1		7.6	
合計		4,613		4,612		100		100	
(参考)人口集中地区 (市街地)		264		263		—		—	

※その他：公用・公共用施設、低・未利用地、沿岸域等
 ※合計面積の減少については、国土地理院調査の精査による

3. 2に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

(1) 土地利用関連法制等の適切な運用

国土利用計画法、都市計画法、森林法等の土地利用関係法の適切な運用、土地利用基本計画による土地利用の調整を通じ、適正な土地利用の確保と国土資源の適切な管理を図る。

(2) 国土の保全と安全性の確保

国土保全施設の整備と維持管理を推進するとともに、水害・地震・土砂災害などの災害危険情報を予め公表する「京都府マルチハザード情報提供システム」による周知等により、災害リスクに対応した安全対策を図る。さらに、保安林の適切な指定・管理、治山施設の整備等を進め、基幹的交通、エネルギー供給拠点等の多重性・代替性の確保を図るとともに、避難地・避難路の整備や住宅・建築物の耐震化等を進める。

(3) 持続可能な国土の管理

地域の状況に応じ、教育、医療、福祉、商業等の都市機能等の確保のため、地域間連携等を進めるとともに、生産から加工、販売までを一体的に取り組み農業の6次産業化や、持続可能な森林管理、自然環境と調和したまちなみ景観の維持・形成などにより、持続可能な国土の管理を図る。

(4) 自然環境の保全・再生・活用と生物多様性の確保

自然環境が持つ希少性・価値に応じて、土地の公有地化や行為規制等により、適正な保全・再生を図る。

(5) 国土に関する調査の推進

地籍整備など国土に関する調査を推進するとともに、その総合的な利活用を図る。

(6) 土地利用転換の適正化

土地利用転換の不可逆性及び影響の大きさに十分留意した上で、人口及び産業の動向、周辺の土地利用の状況、社会資本の整備状況その他の自然的・社会的条件等を勘案し、都市的土地利用への転換等の適正化を図る。

(7) 土地の有効利用の促進

低・未利用地等の有効利用、道路における無電柱化や未分譲の工業団地や工場跡地の有効利用等を促進する。

また、今後も、所有者の所在の把握が難しい土地が増加すると想定されることから、増加の防止や円滑な利活用に向けた支援策を検討する。

(8) 交流基盤等を活かした地域創生の推進

移住者による空き家・農地の活用の支援や子育て、教育等の都市機能や生活サービスの充実等による「定住人口」対策と、国土の発展を支える高規格幹線道路ネットワークや高速鉄道・港湾施設等の交流基盤の整備の進展を見据え、自然環境や歴史的文化遺産等を活かした観光誘客等による「交流人口」対策を組み合わせ、**「京都流 地域創生」**の実現を図る。

(9) 近畿圏及び隣接する府県等との連携

関西広域連合を通じた観光・防災・医療などに係る施策等について、近畿圏及び隣接する府県等との連携を図る。

(10) 計画の効果的な推進

ビッグデータ等を活用した各種指標の分析等を通じて、計画推進上の課題を把握し、効果的な施策を講じる。

(11) 府民参画による国土管理の推進

多様な府民が、農地の保全部管理活動やモデルフォレスト運動等による国土の適切な管理に参画する取組みを推進する。