

今後の国土利用における目標の在り方

1. 第3次国土利用計画（全国計画）における目標の記述	・ ・ ・ ・ ・	1－5
2. 国土の利用区分ごとの規模の目標に関する指摘	・ ・ ・ ・ ・	6－7
3. 気候変動枠組条約との関係	・ ・ ・ ・ ・	8－9
4. 今後の国土利用計画における目標の在り方に係る検討方向について（案）	・ ・	10

1. 第3次国土利用計画（全国計画）における目標の記述

【計画の構成】

前文

1. 国土の利用に関する基本構想

2. 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要

3. 2. に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

2. 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要

(1) 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

ア 計画の目標年次は、平成17年とし、基準年次は平成4年とする。

イ 国土の利用に関して基礎的な前提となる人口と一般世帯数については、平成17年において、それぞれおよそ1億2,800万人、およそ4,800万世帯に達するものと想定する。

ウ 国土の利用区分は、農用地、森林、宅地等の地目別区分及び市街地とする。

エ 国土の利用区分ごとの規模の目標については、利用区分別の国土の利用の現況と変化についての調査に基づき、将来人口等を前提とし、用地原単位等をしんしゃくして、利用区分別に必要な土地面積を予測し、土地利用の実態との調整を行い、定めるものとする。

オ 国土の利用の基本構想に基づく平成17年の利用区分ごとの規模の目標は、次表のとおりである。

カ なお、以下の数値については、今後の経済社会の不確定さなどにかんがみ、弾力的に理解されるべき性格のものである。

表 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標
(単位：万h a，%)

	平成 4 年	平成 1 7 年	構 成 比	
			4 年	17 年
農 用 地	525	499	13.9	13.2
農 地	516	490	13.7	13.0
採草放牧地	9	9	0.2	0.2
森 林	2,520	2,522	66.7	66.7
原 野	27	23	0.7	0.6
水面・河川・水路	132	135	3.5	3.6
道 路	117	137	3.1	3.6
宅 地	165	185	4.4	4.9
住 宅 地	99	110	2.6	2.9
工業用地	17	18	0.5	0.5
その他の宅地	49	57	1.3	1.5
そ の 他	292	278	7.7	7.4
合 計	3,778	3,779	100.0	100.0
市 街 地	117	140		

- 注 ・ 平成4年の地目別区分は、国土庁調べによる。
- ・ 道路は、一般道路並びに農道及び林道である。
 - ・ 市街地は、「国勢調査」の定義による人口集中地区である。平成4年欄の市街地面積は、平成2年の国勢調査による人口集中地区の面積である。

(2) 地域別の概要

ア 地域別の利用区分ごとの規模の目標を定めるに当たっては、土地、水、自然などの国土資源の有限性を踏まえ、地域の個性や多様性をいかしつつ地域間の均衡ある発展を図る見地から、必要な基礎条件を整備し、国土全体の調和ある有効利用とともに環境の保全が図られるよう、適切に対処しなければならない。

イ 地域の区分は、三大都市圏（埼玉、千葉、東京、神奈川、岐阜、愛知、三重、京都、大阪、兵庫及び奈良の11都府県をいう。）及び地方圏（三大都市圏以外の36道県をいう。）とする。

（注） 地域の区分については、三大都市圏は、東京都区部、名古屋市及び大阪市・京都市・神戸市を中心とする圏域の広がりとの関連でとらえることのできる土地利用の動向等を考慮して、都道府県を単位として区分した。地方圏は、それ以外の道県とした。

ウ 計画の目標年次、基準年次、国土の利用区分及び利用区分ごとの規模の目標を定める方法は、(1)に準ずるものとする。平成17年における三大都市圏の人口はおよそ6,300万人程度、地方圏の人口はおよそ6,500万人程度を前提とする。

エ 平成17年における国土の利用区分ごとの規模の目標の地域別の概要は、次のとおりである。

（ア）農用地については、三大都市圏、地方圏とも、地域の特性に即した農用地の造成を図るものの、宅地等への転換により減少し、それぞれ59万ha、440万ha程度となる。

（イ）森林については、三大都市圏では宅地等への転換はあるものの、緑の保全を図るという見地から現状並みの320万ha程度となるが、地方圏では農用地、宅地等への転換はあるものの、国土の有効利用並びに国土及び環境の保全を図るという見地から低未利用地の積極的な転換を図ることにより増加し、2,202万ha程度となる。

（ウ）原野については、地方圏で森林等への転換により減少し、23万ha程度となる。

（エ）水面・河川・水路については、両圏とも増加し、それぞれ19万ha程度、116万ha程度となる。

（オ）道路については、三大都市圏では約1割増の28万ha程度、地方圏では約2割増の109万ha程度となる。

（カ）宅地のうち、住宅地については、両圏とも1割以上増加し、三大都市圏では37万ha程度、地方圏では73万ha程度となる。

工業用地については、産業構造の変化等により、三大都市圏ではほぼ横這いの6万ha程度にとどまるが、地方圏ではやや増加して12万ha程度となる。

その他の宅地については、両圏とも増加し、三大都市圏では18万ha程度、地方圏では39万ha程度となる。

（キ）その他については、公用・公共用施設の整備を図ること等による増加はあるものの、低未利用地の有効利用の促進等により減少し、三大都市圏では50万ha程度、地方圏では228万ha程度となる。

（ク）市街地の面積については、都市化の進展により両圏とも増加し、三大都市圏、地方圏とも

70万ha程度となる。

(ケ) 上記利用区分別の規模の目標については、ウで前提とした両圏別の人口に関して、なお変動があることも予想されるので、流動的な要素があることを留意しておく必要がある。

(参考付表)

三大都市圏、地方圏別の利用区分ごとの規模の目標

(単位：万ha，%)

	三大都市圏				地方圏			
	平成 4年	平成 17年	構成比		平成 4年	平成 17年	構成比	
			4年	17年			4年	17年
農用地	67	59	12.5	11.0	458	440	14.1	13.6
農地	67	59	12.5	11.0	449	431	13.8	13.3
採草放牧地	0	0	0.0	0.0	9	9	0.3	0.3
森林	320	320	59.6	59.6	2,200	2,202	67.9	67.9
原野	0	0	0.0	0.0	27	23	0.8	0.7
水面・河川・水路	18	19	3.3	3.5	114	116	3.5	3.6
道路	25	28	4.7	5.2	92	109	2.9	3.4
宅地	55	61	10.2	11.4	110	124	3.4	3.8
住宅地	33	37	6.1	6.9	66	73	2.0	2.2
工業用地	6	6	1.1	1.1	11	12	0.4	0.4
その他の宅地	16	18	3.0	3.4	33	39	1.0	1.2
その他	52	50	9.7	9.3	240	228	7.4	7.0
合計	537	537	100.	100.	3,241	3,242	100.	100.
市街地	60	70			57	70		

注 ・ 平成4年の地目別区分は、国土庁調べによる。

・ 道路は、一般道路並びに農道及び林道である。

・ 市街地は、「国勢調査」の定義による人口集中地区である。平成4年欄の市街地面積は平成2年の国勢調査による人口集中地区の面積である。

2. 国土の利用区分ごとの規模の目標に関する指摘

現行の国土利用計画で示されている国土の利用区分ごとの面積目標は、現況の地目別面積と、今後の国土利用の方向に則した、目標年次における地目別面積の目標を、全国土を対象とし重複無く示している。

この面積目標は、国土利用の面積によるバランス及び過度の地目間の土地利用転換をチェックする指標としての機能を果たしているものと考えられる。しかし、土地利用転換圧力が低下している現在の状況下において、利用区分ごとの目標について以下のような指摘がある。

■「国土審議会基本政策部会報告」での指摘の概要

(検討の方向)

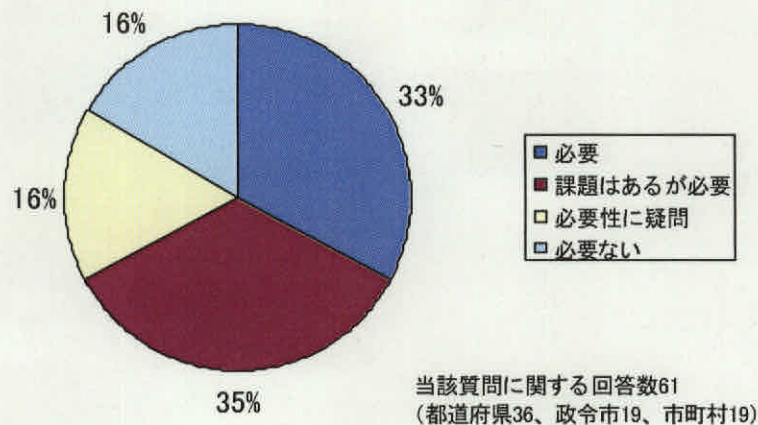
- ・ 地目別の面積目標に限定することなく、時代の要請に応じて計画策定時に最も適切な目標を柔軟に提示
- ・ 地目別の面積目標は、地目ごとに必要性を吟味して取捨選択
- ・ 環境や防災など土地の機能に着目した質的な評価のための目標を設定
- ・ 都市、農山漁村、自然維持地域など、地域類型別にその特性に応じた目標を提示
- ・ 基本方針を国民にわかりやすく示す観点から、従来の文章による提示に加えて、保全すべき自然など、そのあり様を概略的な図面の提示

■国土の利用区分ごとの規模の目標に関するその他の指摘

- ・ 国土の利用区分ごとの目標は、統一的に設定されていることで、都道府県計画、市町村計画の作りにくさの原因となっている。計画内容に図面や指標を盛り込むかどうかは時代に合わせて自由に決めればよい。
- ・ 農用地や森林など、その保全の観点から全体として一定面積を確保すべきものがある一方で、道路等面積目標自体に意義が薄いものもあり、また、市街地面積のように都市化の適正な進展を図る意味を持つものもあるなど、目標のもつ意義は地目ごとに異なっている。
- ・ 国土の利用区分目標は、環境保全等の観点から今後とも重要だとする考え方もある。

■ 国土の利用区分ごとの規模の目標に関するアンケート結果

国土利用計画において長期的に望ましい
国土の利用形態を量的に示すことについて



<主な意見と理由>

(必要)

- ・ 施策の目標値、方向性を示す意義がある。
- ・ 量として示されることで具体的なイメージができ、多くの人に理解しやすい。
- ・ 現状を示す指標として意義がある。
- ・ ただし、現計画の指標は現状の諸課題に対応しているとはいいがたいため再検討が必要。

(必要ない)

- ・ 個別施策に対する拘束力がなく実効性を伴わない。
- ・ 「望ましい」量を示す論拠がないため、単なる予測となっている。
- ・ 地域ごとのゾーニングで良いのではないか。

(その他)

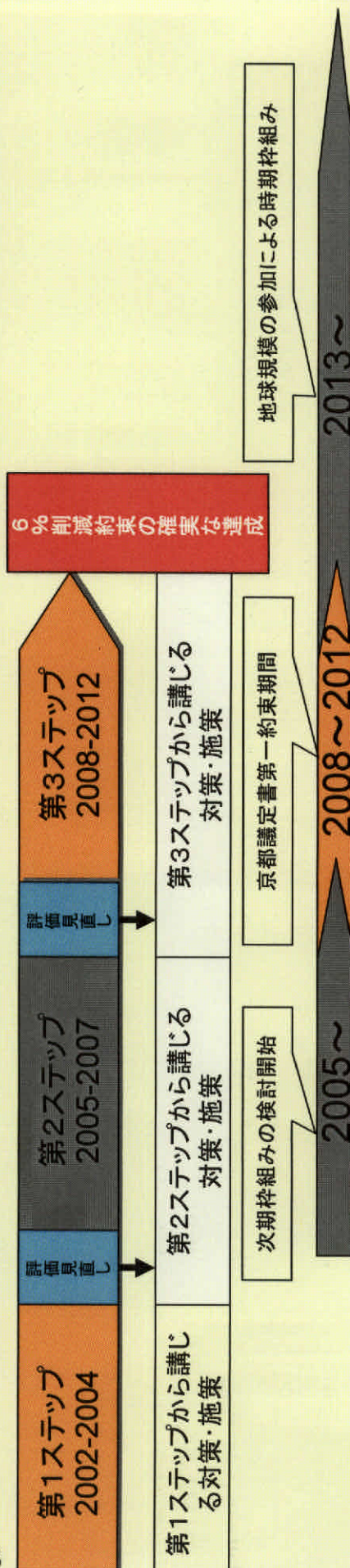
- ・ 他計画と整合した一体的な目標として設定されるべき。
- ・ あくまでも方向性を示すものなので、他計画との整合性を期待すべきでない。

出典：「国土計画に関する意向調査（平成16年6月国土計画局調査）」の結果より再集計
対象：都道府県、政令市、中核市、市長会会長市、町村長会長町村 計：175通
回答：119通（回答率：約68%）

気候変動枠組条約の京都議定書におけるわが国の温室効果ガス吸収源としての森林

気候変動枠組条約 (1992, 国連採択)	「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において、大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させること」が究極目的
京都議定書採択 (1997, COP3)	2008～2012年の間に温室効果ガスの排出量を1990年レベルより全体で5%以上削減 →わが国は6%の削減約束 ①議定書3条3項: 1990年以降に行われた新規植林、再植林、森林減少 ・新規植林(過去50年間森林がなかった土地に植林) ・再植林(1990年より前に森林でなかった土地に植林) ・森林減少(森林を他用途に転換) ②3条4項: 追加的人為活動(3条3項以外の吸収源活動) 3条3項の3つの活動以外の人為的活動(森林経営等)で、1990年以降に実施されたものについて、その吸収量を計上
マラケッシュ合意 (2001, COP7)	温室効果ガス別の削減目標量: 森林経営等による吸収量の確保 1300万炭素トン/年(2008～2012)

8



☆京都議定書発効(2005. 2)

☆森林の定義(最低面積・最低樹幹被覆率・最低樹高等)、どのような施策が森林管理活動に該当するか等をIPCCのLULUCF-GPG(*)に基づき条約事務局に報告(2006年末まで)

☆各国からの報告を条約事務局が審査(2007から2008まで)

(※)Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestryの略、2006年に改正される予定

気候変動枠組条約による土地利用カテゴリーに関する報告

土地利用カテゴリーについては、これまでも条約事務局に報告していたが、京都議定書が発効すれば、京都メカニズムへの参加資格の条件として、より正確な報告が求められることになる。

土地区分	内 容
森林	樹木の生育した全ての土地を含み、国レベルで管理地・非管理地にさらに細分化され、またIPCCガイドライン記載の生態系タイプによっても細分化される。現在は森林の基準に該当しないが、将来基準を超えることが予想される植生を持つ土地もこれに含まれる。
耕作地	国内定義の選択に従って、耕作地・放牧地、および植生が森林の基準以下の農林地が含まれる。
草地	耕作地とは考えられない放牧地・牧草地が含まれる。また、森林の基準以下で、人間の介在なくしてはこの基準を超えないと思われる植生の土地も含む。このカテゴリーには自然の草地からリクレーション地域、農地・農林地の草地も含まれ、国内定義に従って管理地・非管理地に細分化される。
湿地	一年中またはある季節のみ（ピート地帯など）冠水・浸水する土地で、森林・耕作地・草地・定住地のどれにも該当しない土地が含まれる。国内定義によって管理地・非管理地に細分化することができる。管理地として細分化されるのは貯水池、非管理地としては自然の河川・湖沼などである。
定住地	先に他のカテゴリーに区分されていない限り、規模を問わず輸送インフラや人間の居住地などあらゆる開発地が含まれる。区分は国内定義の選択に一致していなければならない。
その他	むき出しの土壌、岩盤、氷、および他の5つのカテゴリーに区分されないその他全ての非管理地が含まれる。データがある場合には、区分された土地面積の合計が国土面積と一致するはずである。

4. 今後の国土利用計画における目標の在り方に係る検討方向について（案）

今後の国土利用計画（全国計画）における目標の在り方については、次の方向で考えてはどうか。

1. 今後、国土利用に係る中心的課題が、これまでの土地利用転換量の調整から国土利用の質的向上等へと大きく変化することに鑑み、また、今後の国土計画の改革の方向も踏まえ、今後の国土利用計画（全国計画）の目標については、今日的課題に対応し得るようなものに変える必要がある。

2. これまでの地目別面積目標とは別に、国土利用の質的向上等に係る新たな目標を設定する。

3. 地目別面積については、

（1）国土の利用状況を毎年継続的に把握するという観点から、少なくとも、モニタリング指標としては必要である。

（2）今日的課題に対応するよう変更することを基本に、地球温暖化対策におけるUNFCCC（気候変動に関する国際連合枠組条約）との関係を踏まえて更に検討を進める。

4. 地方公共団体においては、全国計画の目標設定にとらわれず、地域の実情に応じて柔軟に設定し得るようにする。