

第 3 次千葉県国土利用計画の検証

第 4 次千葉県国土利用計画（平成 19 年策定予定、目標年次平成 29 年、以下「第 4 次計画」という。）を、現在の社会情勢や課題に対応した、より有効なものとするためには、第 3 次千葉県国土利用計画（平成 8 年策定、目標年次平成 17 年、以下「第 3 次計画」という。）を検証し、反省点・教訓を導き出すことが必要である。

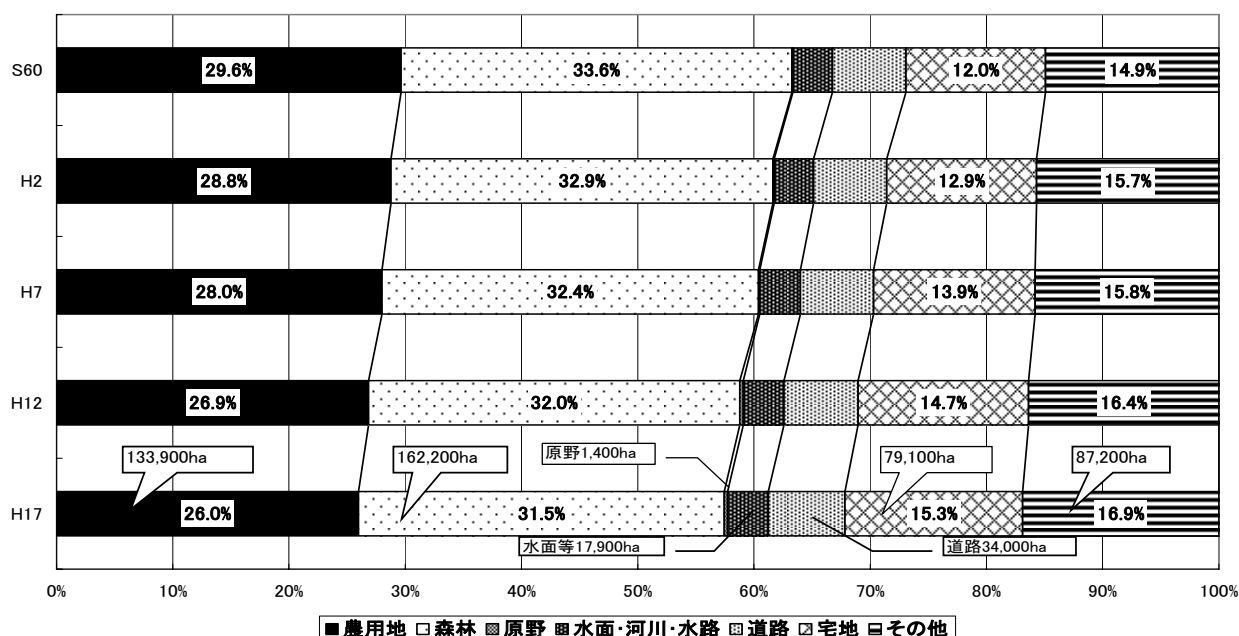
1 本県を取り巻く社会情勢等の推移

(1) 土地利用現況の推移

昭和 60 年から 5 年ごとの土地利用現況の推移をみると、「農用地」・「森林」が概ね一定して減少傾向にあるのに対し、「宅地」・「その他」がほぼ同割合に対応する増加を重ねている。

「その他」の内訳については、統計上厳密な積み上げはできないが、増加しているのは、耕作放棄地の増加（平成 7 年から 17 年までに約 6,300ha 増加^{注1}）、都市公園等^{注2}の増加（平成 7 年から 17 年までに約 700ha 増加）などが影響しているものと考えられる。

（図 1 - 1） 利用区分ごと構成比の推移



※土地利用現況把握調査(企画調整課)より作成

注1:「耕地面積」(農林水産統計、各年 7 月 15 日現在。関東農政局統計部)による。

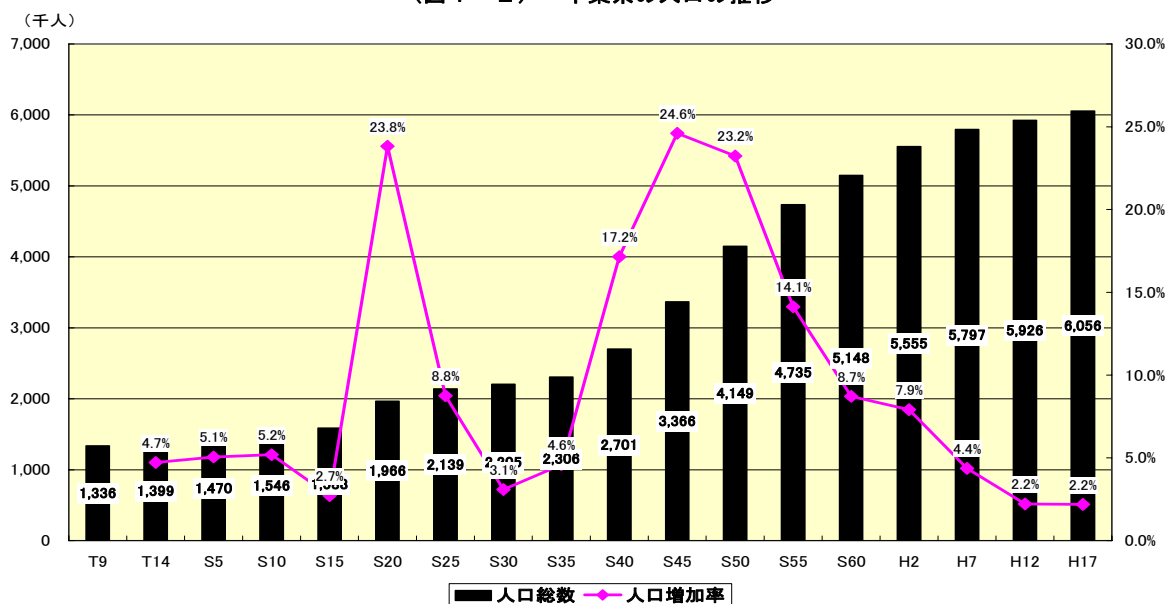
注2:カントリーパーク(農山漁村地域において、都市公園における地区公園相当規模の公園に対して補助を行ったもの。平成 17 年において県内 2 箇所)を含む。

(2) 人口総数・高齢化の動向

本県人口は、戦後の高度成長に合わせるように急激な増加を続けてきたが、平成に入ってから緩やかな増加傾向に移行している（平成7年から12年、12年から17年の人口増加率は、ともに2%台）。人口総数は600万人を突破しており、平成17年10月1日現在、6,056,462人である。

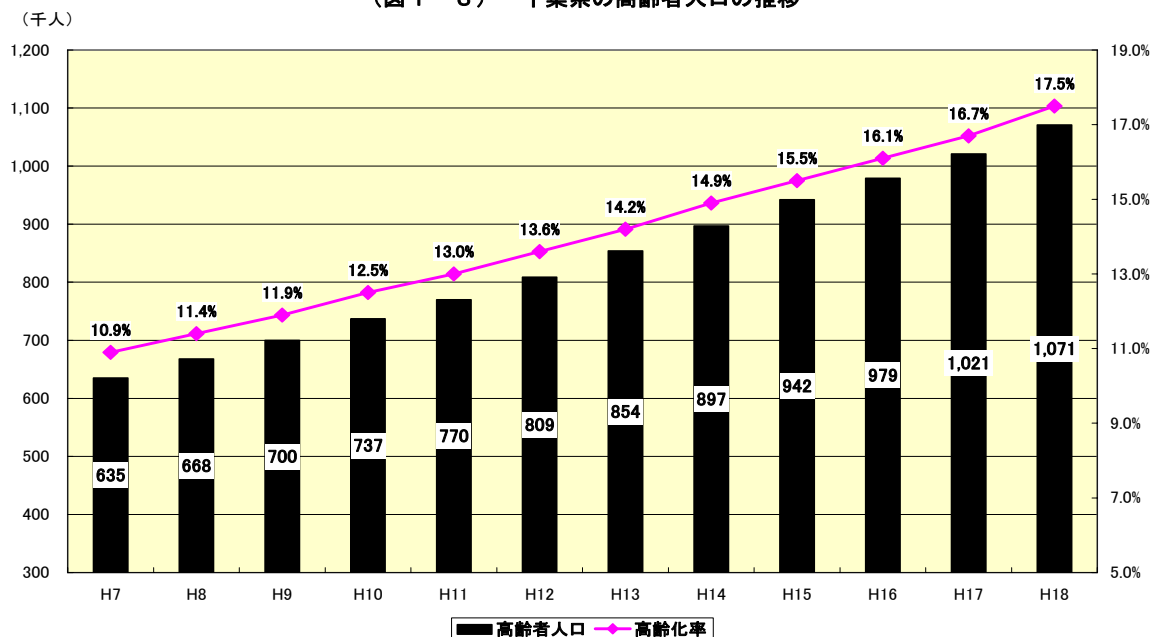
また、平成18年4月1日現在の本県の高齢者（65歳）人口総数は1,071,258人、高齢化率は17.5%となっており、急激な増加傾向が認められる。

(図1-2) 千葉県の人口の推移



※国勢調査(総務省)より作成

(図1-3) 千葉県の高齢者人口の推移

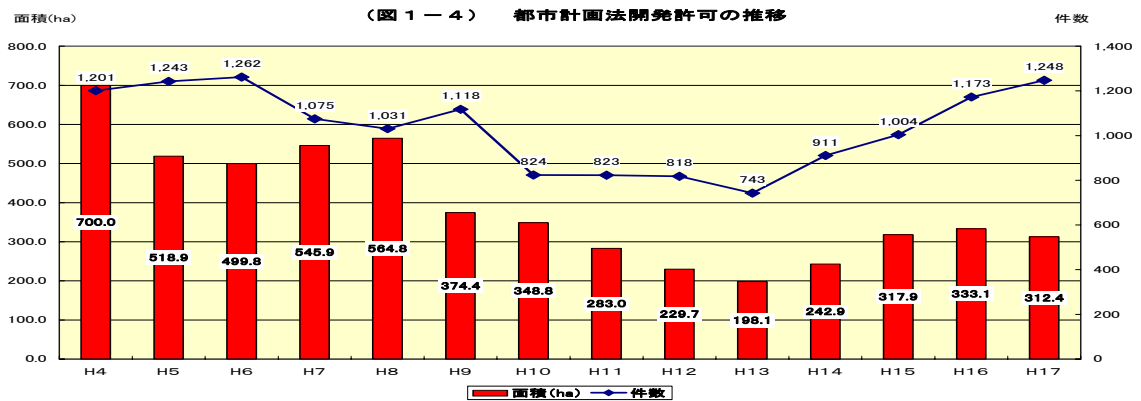


※高齢者人口統計(高齢者福祉課)より作成

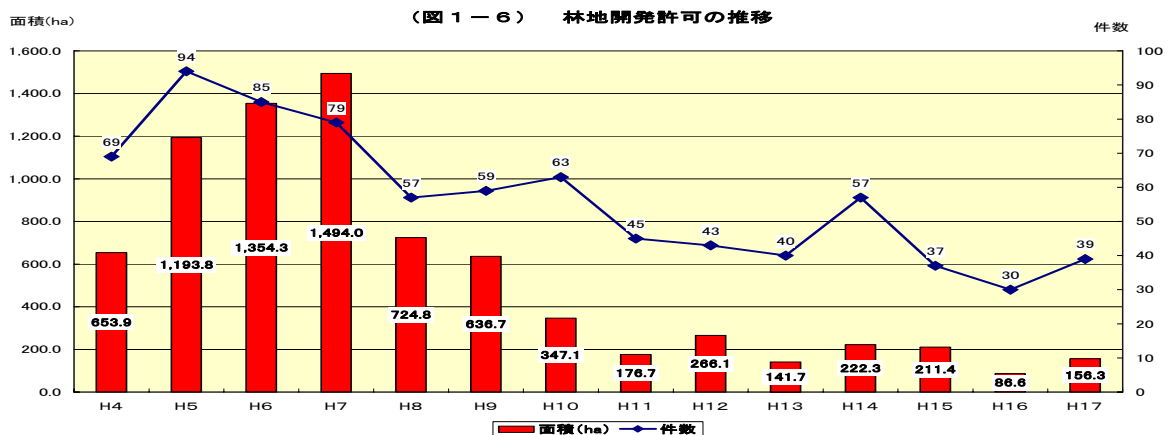
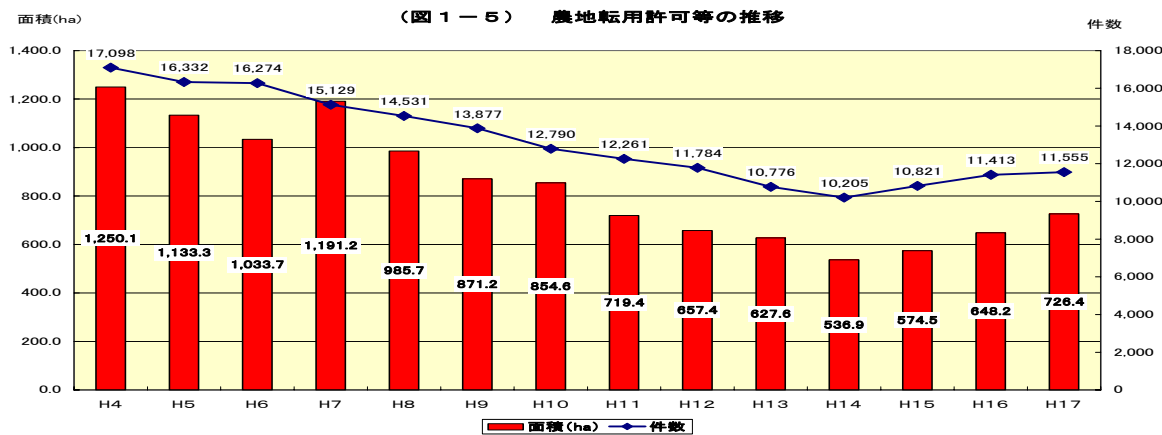
(3) 開発動向の推移

都市計画法、農地法及び森林法に基づく開発許可の動向（平成４年度～17年度）を見ると、都市計画法・農地法に基づく許可件数・面積については、平成４年度以降減少傾向であったが、平成13～14年度から増加している。都市計画法の開発許可については、具体的な用途は特定できないが、市街化調整区域あるいは都市計画白地地域における増加傾向が強い。農地法については、住宅用地、その他業務用地への転用の増加が大きな要因となっている。

森林法に基づく許可については、許可件数は５年度以降、許可面積は７年度以降、減少傾向にあったが、17年度はやや増加に転じている。



※土地利用動向調査(企画調整課)より作成(図 1-5、6 について同じ)



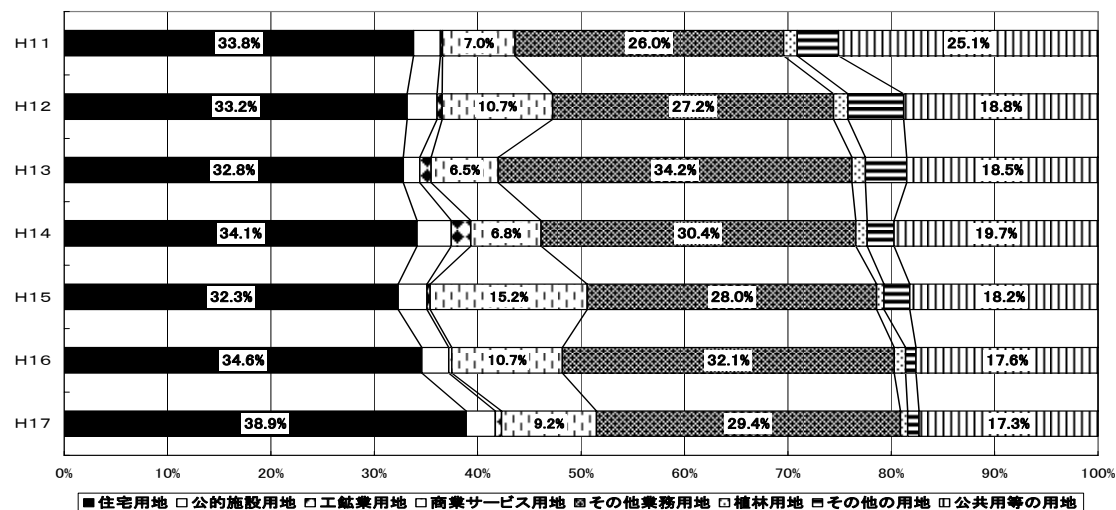
(農用地・森林の開発目的の動向)

平成 11 年度から 17 年度までの転用目的別面積の内訳をみる。

(農用地)

農用地については、商業サービス・その他業務用地が最も多く、合わせると 4 割程度になる。住宅用地はおおむね 3 分の 1 程度であるが、平成 15 年度から増加傾向が認められる。

(図 1－7) 農地転用許可等面積の目的別構成比の推移

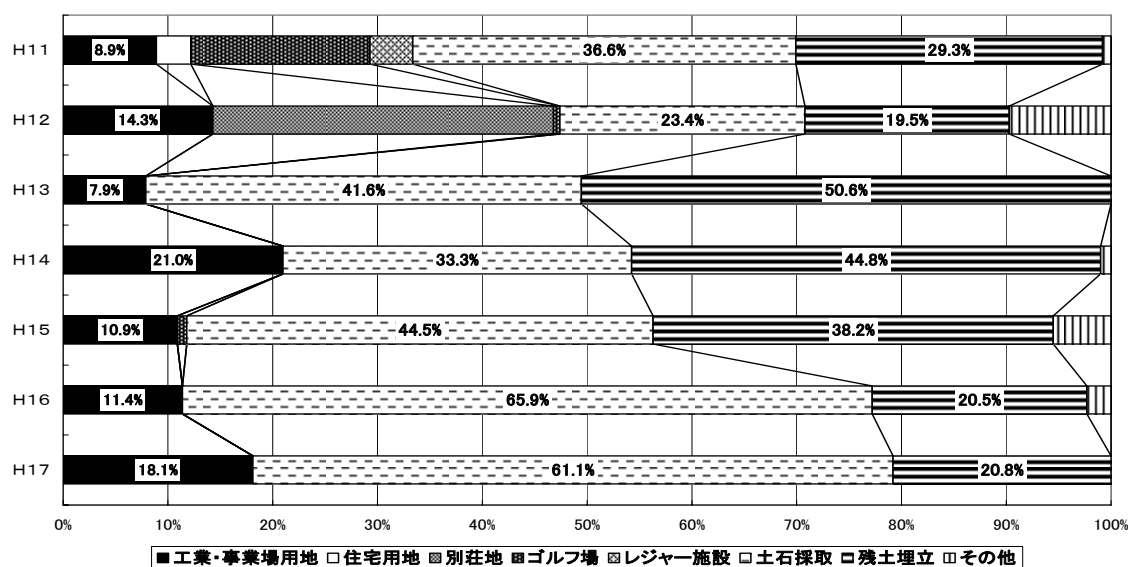


※農地業務年報(農地課)より作成

(森林)

森林については、年度によってばらつきが大きいですが、近年において特徴的なことは、土石採取と残土埋立の割合が極めて大きく、平成 13 年度以降、全体の 80%前後の割合を占めている。

(図 1－8) 林地開発許可面積の目的別構成比の推移



※森林・林業統計書(林務課)より作成

2 第3次計画における利用区分ごとの規模の目標について

第3次計画では、利用区分ごとに望まれる目標を描きつつ、さらに各区分間の（主に、都市的土地利用に関する利用区分と自然的土地利用に関する利用区分との間において）量的調整を図るため、それぞれ目標値を設定している。

第4次計画の策定に当たり検討を予定している計画評価制度等の導入においては、特に規模の目標についての考察は重要となることから、利用区分ごとの算定方法、目標と実績の比較等をここで整理する。

(1) 利用区分ごとの規模の目標の算定方法等について

第3次計画における利用区分ごとの規模の目標は、利用区分ごとに必要な土地面積を予測し、その上で区分間の量的調整を行ったものである。

(表 2-1) 利用区分ごとの算定方法

利用区分	利用区分ごとの算定方法(概要)
農用地	「千葉県21世紀農業展望構想」に示す千葉県型農業を実現するため、農業経営の大規模化や低コスト化・集団化等を進める中で、中核的担い手農家の育成を勘案し、確保すべき農地を算定。 * 農家数推計×階層別1戸当たり目標耕作面積
森 林	「森林保全・整備指針」に基づき、木材生産、水源涵養、生活環境保全、保健文化などの機能が高い森林を積極的に保全することとし、他用途への転用を適正に誘導し算定。 * 現況面積－住宅用地等転用面積推計＋森林への取込面積推計
原 野	現状程度とする。
水面・河川・水路	ダムはダム計画に基づき完成が見込まれるダム面積を積み上げ、河川整備は実績及び調整池等の完成面積を見込み、水路は水田の基盤整備の進捗を踏まえ、それぞれ算定。なお、天然湖沼については保全する。
道 路	生活・産業基盤として、また地域間の交流・連携を促進するため、体系的に整備を行う。高速自動車道路及び林道は積み上げ、国県市町村道は実績を勘案し、農道は基盤整備率を踏まえ、それぞれ算定。 例) 高速自動車道路：東関道(千葉～木更津、木更津～富津) 例) 国道(指定区間)：一般国道127号富津館山道路など
宅 地	(住宅地) 世帯数増加及び居住水準向上等を考慮して、新規住宅地必要戸数について、実績を勘案の上設定した共同住宅率と戸当たり敷地面積を乗じて算定。 (工業用地) 産業構造の変化に対応して、「ちば産業ビジョン」の将来工業推計の敷地面積推計値を踏まえて算定。 (その他宅地) 商業・業務・学術研究等に細分され、個別推計が困難なため、ソフト化・サービス化等の経済活動の展開に対応するための面積の拡大を、人口との相関関係により算定。
その他	用途改変中(造成中等で用途が確定していないもの)の土地、レクリエーション施設、公園・緑地など。 * 内容が多岐にわたっていること等から、この段階での算定は行っていない。(全体的な利用区分間の量的調整を踏まえて算定。)

(2) 利用区分ごとの比較

利用区分ごとの基準年（平成 4 年）面積、目標面積（目標年次：平成 17 年）及び現況面積（平成 17 年）との比較を次表（2-2）及び図（2-1～2-7）に整理する。

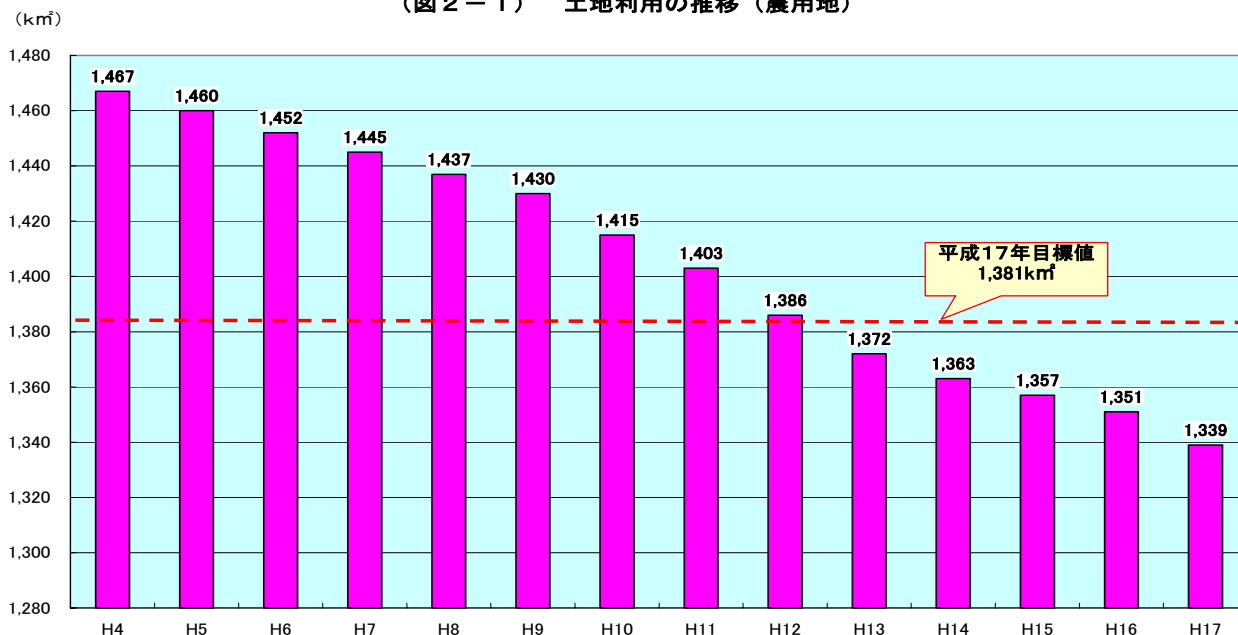
（表 2-2）利用区分ごとの面積の増減、目標値と現況値との比較

（単位：h a）

利 用 区 分	平成 4 年 （基準年） 実績値 a	平成 17 年 （目標年次） 目標値 b	平成 17 年 （目標年次） 現況値 c	実績値と 現況値と の比較 （c - a）	目標値と 現況値と の比較 （c - b）
農用地	146,700	138,100	133,900	▲12,800	▲4,200
森 林	167,900	162,700	162,200	▲5,700	▲500
原 野	500	500	1,400	900	900
水面・河川・水路	17,900	18,400	17,900	0	▲500
道 路	32,200	35,800	34,000	1,800	▲1,800
宅 地	68,900	80,100	79,100	10,200	▲1,000
その他	81,500	80,300	87,200	5,700	6,900

※現況値については、土地利用現況把握調査（企画調整課）による

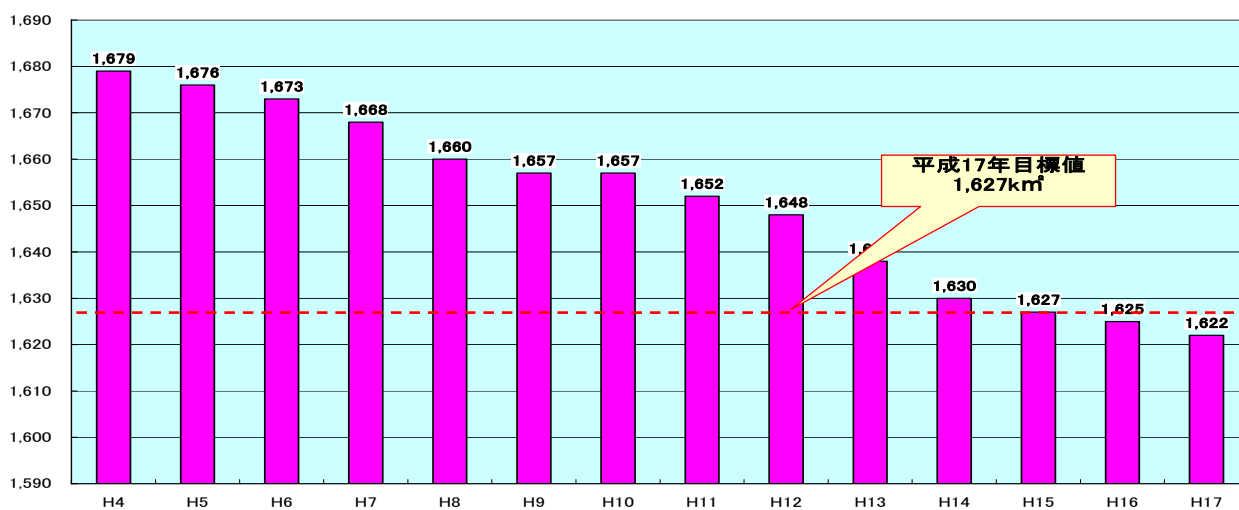
（図 2-1） 土地利用の推移（農用地）



※土地利用現況把握調査（企画調整課）より作成（図 2-2～7 について同じ）

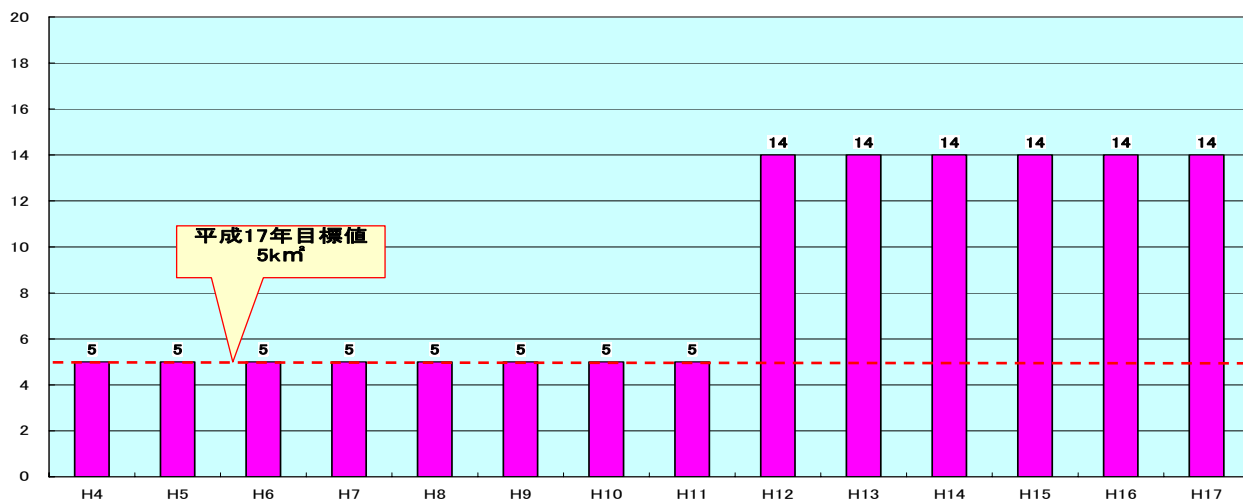
(km²)

(図 2 - 2) 土地利用の推移 (森林)



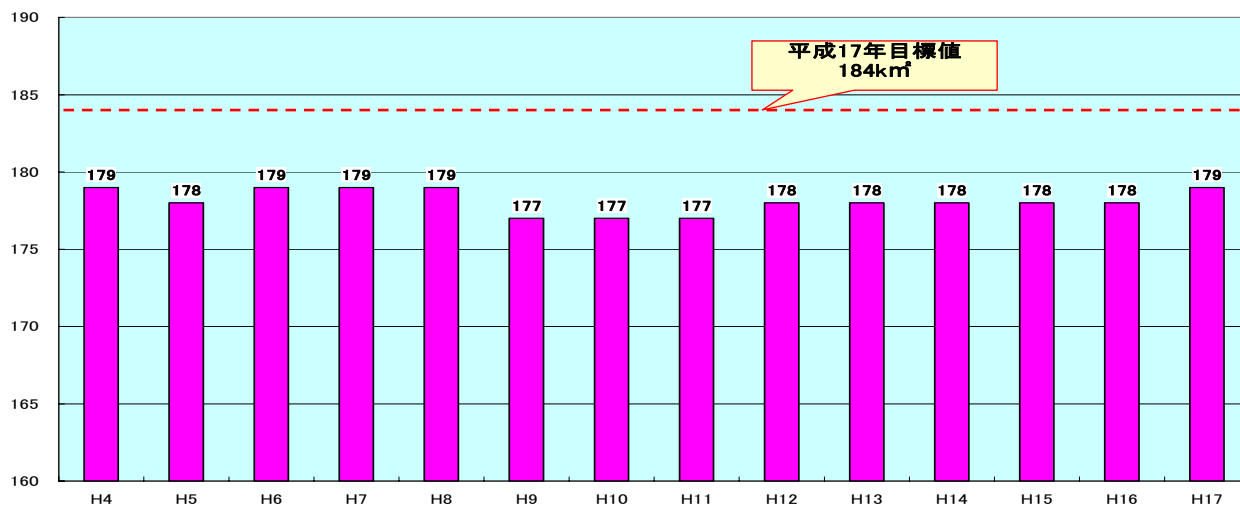
(km²)

(図 2 - 3) 土地利用の推移 (原野)



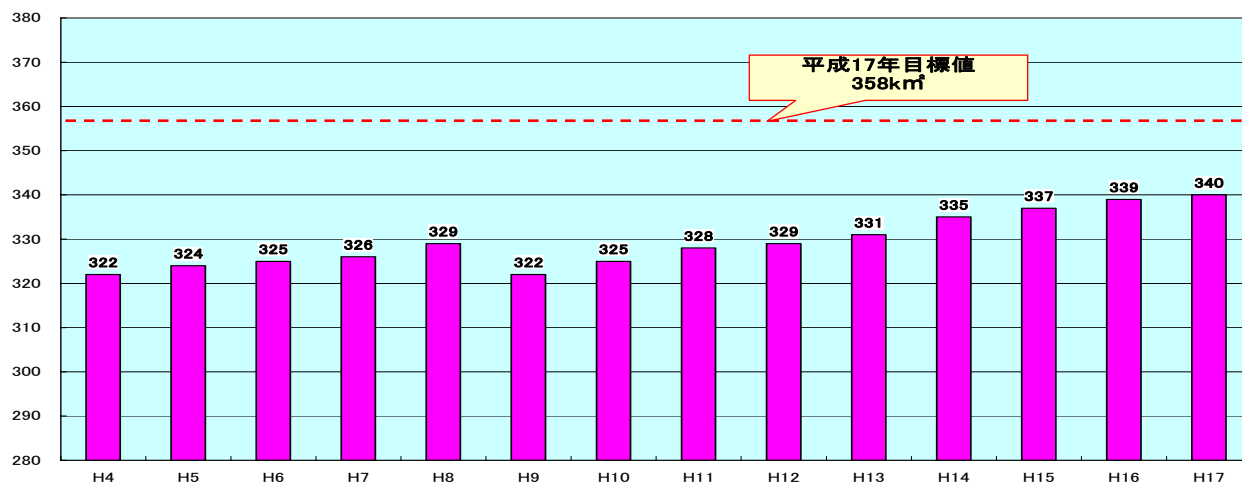
(km²)

(図 2 - 4) 土地利用の推移 (水面・河川・水路)



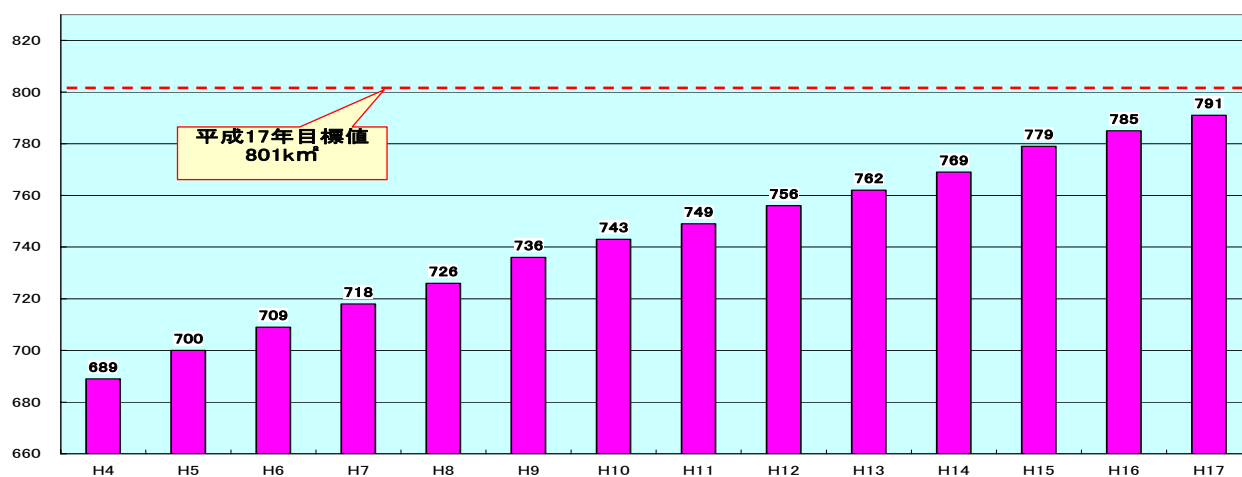
(km²)

(図 2 - 5) 土地利用の推移 (道路)



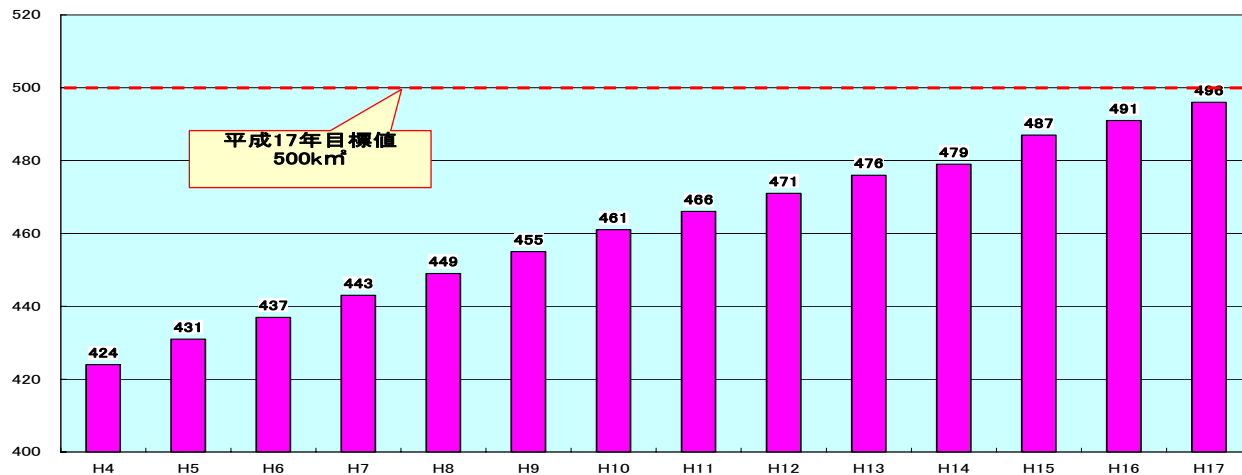
(km²)

(図 2 - 6) 土地利用の推移 (宅地・計)

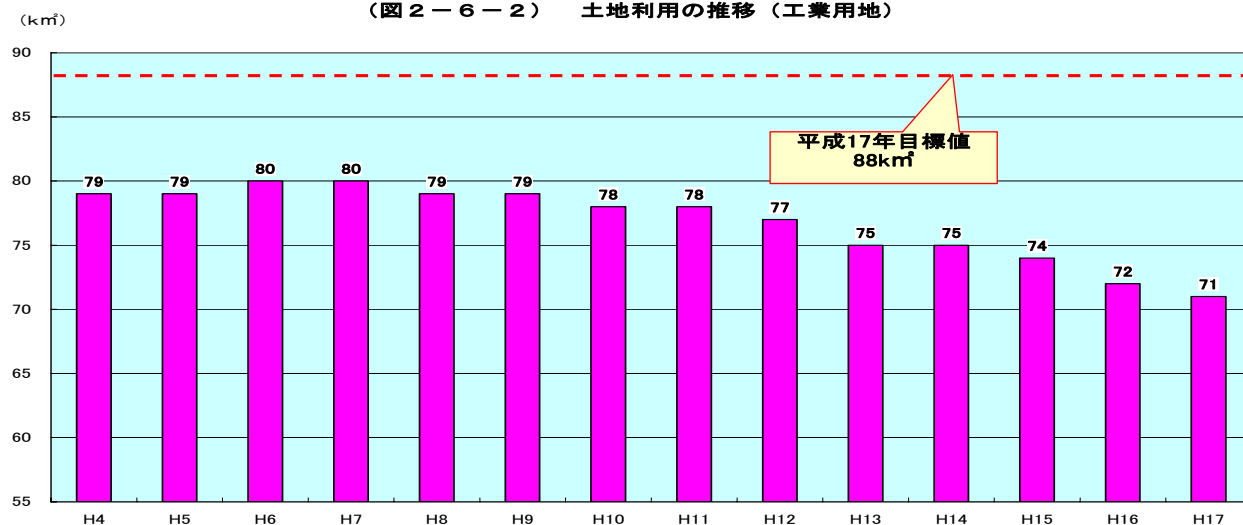


(km²)

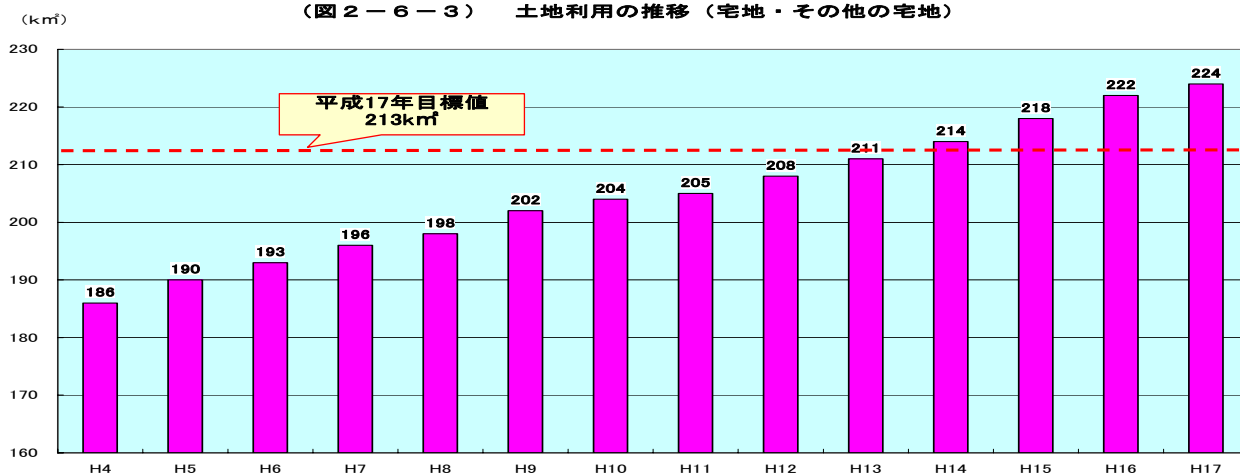
(図 2 - 6 - 1) 土地利用の推移 (宅地・住宅地)



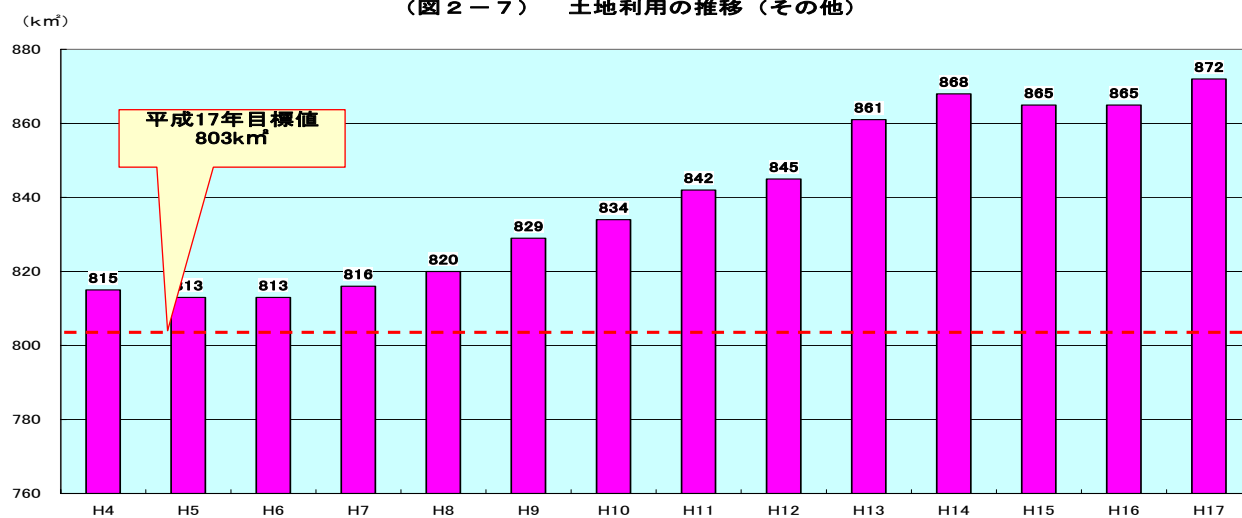
(図 2-6-2) 土地利用の推移 (工業用地)



(図 2-6-3) 土地利用の推移 (宅地・その他の宅地)



(図 2-7) 土地利用の推移 (その他)



ア 農用地

継続的に減少傾向にあり、基準年からすでに1万ha以上減少している。

平成13年時点で目標値を下回り、現時点では目標値よりも4千ha以上減少している。

(要因等)

主に、宅地等への土地利用転換や耕作放棄地の増加が影響しているものと考えられる。

イ 森林

継続的に減少傾向にあり、基準年から5千ha以上減少している。

目標値との比較では、平成15年に目標値と同面積まで減少しており、現時点においては目標値より500ha減少している。

(要因等)

林地開発による住宅団地、工業団地・物流団地等への土地利用転換が主な要因である。なお、土砂採取等を目的とする開発については、一時転用を前提としているため、森林面積の減少には反映されていない。

ウ 原野

平成12年段階で目標値を上回っており、基準年面積・目標値との差は、ともに900haである。

(要因等)

原野とは、「森林以外の土地で、人の手が加えられずに長年雑草や灌木類が生えるままの状態に放置されている土地」であり、耕作放棄した土地で野草化した土地も含まれる。面積の増加は、原野化した耕作放棄地が含まれることが影響しているものと考えられる。

エ 水面・河川・水路

ほぼ一定した面積で推移しており、基準年と同面積となっている。目標値とは500haの差があり、目標値には達成しなかった。

(要因等)

天然湖沼・人造湖などの「水面」、河川、農業用排水路などの「水路」に区分されるが、農業用排水路については微減、ダム等の人造湖や河川については微増の傾向が見られる。

オ 道路

ほぼ定率的に増加傾向であり、基準年から 1,800 h a 増加している。目標値との差は 1,800 h a あり、目標値には達成しなかった。

(要因等)

一般道路（高速道路、国道、県道、市町村道）の整備が、当初見込みどおりに進捗していないことが、主な要因となっているものと考えられる。

カ 宅地

一定した増加傾向を示しており、基準年から 10,200 h a 増加している。目標値との差は 1,000 h a あり、目標値には達成しなかった。

(要因等)

住宅地についてみると、目標値に極めて近い数値まで増加する見込みであり、また、業務系・商業系などの用途（その他宅地）は目標値を超過する（平成 14 年時点で達成）増加傾向を示している一方、一定量の増加を見込んでいた工業用地が、平成 8 年頃から逡減傾向になっていることが要因と考えられる。

キ その他

目標値設定時には、基準年よりも減少することを見込んでいたが、増加傾向が継続しており、基準年より 5,700 h a、目標値より 6,900 h a 超過している。

(要因等)

「その他」の項目は、構成要素の明確な積み上げはできない（上記アからカの区分に該当しない土地全て。）が、想定される主な種別は次のとおり。

- レクリエーション施設（ゴルフ場・キャンプ場ほか）
- 耕作放棄地（原野化したものを除く）等の低未利用地
- 造成中の土地
- 公園・緑地

低未利用地の段階的な解消を見込んだものの、拡大傾向に歯止めがかからなかったことが主な要因であると考えられる。

3 第3次計画の評価と課題

第3次計画の評価と課題を以下のとおり整理する。

第3次計画は、県土利用の将来像を示す長期的な計画として、また、個別規制法に基づく諸計画の上位計画である「千葉県土地利用基本計画」の基本となる計画として一定の役割を果たしてきた。

しかし、社会情勢や土地利用の動向は第3次計画策定時から変化しており、また、時代潮流の変化や県内で生じている県土利用上の問題等への対応が求められていることから、新たな時代にふさわしい第4次計画が必要となっている。

第4次計画については、次に掲げる課題を踏まえた上で、検討を進めることとする。

○ 県土利用上の問題点やそれらへの対応についての記述が十分ではない

第3次計画の策定当時、すでに顕在化しつつあった産業廃棄物の不法投棄や大量の建設残土の埋立て、耕作放棄地の増加等の県土利用上の問題点やそれらへの対応について、記述が十分なされていない。

○ 本県の地域の個性や特性に着目した視点が弱い

県国土利用計画は、制度的に全国計画を基本として策定するものではあるが、第3次計画では、本県の個性や特性、固有の課題に着目した視点が弱く、全国計画に準じた一般的な内容となっている。

○ 利用区分について、計画の目標値の役割・意義が明確になっていない また、「その他」区分の整理が必要

- ・ 利用区分ごとの規模の目標値の性格が、計画としての達成度を評価すべき政策指標なのか、あるいは予測値なのか等、目標値の役割・意義が明確になっていない。
- ・ 「その他」区分の中には、公園・緑地等の量的拡大を目指すべき土地利用と、耕作放棄農地等の量的縮小を目指すべき土地利用が混在していること、県土全体における構成比も約17%と比較的大きいことから、細区分の設定等の検討が必要である。

○ 計画策定過程の情報公開や、市町村・県民の意見の反映に係る手続が十分とはいえない

- ・ 計画策定の過程において、計画素案策定後に市町村からの意見聴取を行ったが、市町村の問題意識や意見・考え方の反映という観点から十分とはいえない。
- ・ 計画策定過程の情報公開やパブリックコメントの実施などの県民への情報公開や意見の反映に係る手続が十分とはいえない。

○ 計画の進行管理、推進・評価体制が確立されていない

- ・ 全庁的に行うべき計画策定後の定期的な進行管理や評価検討が行われていないため、計画の実効性の担保や、有効な活用が図られていない。
- ・ 市町村や県民との連携・協働による計画の推進が十分ではない。

4 まとめ（第3次計画の評価と課題を活かした第4次計画づくり）

第4次計画策定に際しては、第3次計画の評価と課題を十分踏まえることが必要である。以下に総括する。

第3次計画の評価と課題	第4次計画策定に際しての留意事項 （改善又は新たな位置づけ）
○県土利用上の問題点やそれらへの対応についての記述が十分ではない。	○現在県内で生じている県土利用上の問題点、又は今後発生が予見される問題や課題と、その解決に向けた対応を明確にすること。
○本県の地域の個性や特性に着目した視点が弱い。	○本県の地域の個性や特性を活かし、よりよい県土を次世代に引き継ぐための指針となること。また、計画の中で、本県としての独自性を発揮できるよう工夫すること。
○利用区分について、目標値の役割・意義が明確ではない。また、「その他」区分の整理が必要。	○利用区分ごとの目標値の役割・意義を明確にすること。また、「その他」区分の細区分について検討すること。
○計画策定過程の情報公開や、市町村・県民の意見の反映に係る手続が十分とはいえない。	○策定過程において積極的な情報公開を行うとともに、広く市町村や県民の意見を聴き、計画への反映に努めること。
○計画の進行管理、推進・評価体制が確立されていない。	○全庁横断的かつ総合的な進行管理を行うとともに、市町村や県民と連携・協働して計画の推進を図ること。 また、計画の評価体制（審議会等による外部評価を含む）を整備すること。