

大都市近郊農業地域における土地利用計画に関する研究



浦 山 益 郎

報告番号

乙第

3919

号

目 次

第1章 序 論	1
第1節 研究の目的	1
第2節 既往研究と本研究の位置づけ	3
第3節 論文の構成	5
第2章 都市近郊における都市化の全国的傾向	9
第1節 はじめに	9
第2節 研究方法	9
第3節 都市計画区域内における人口変動	9
第4節 市街化調整区域における人口変動の地域特性	10
第5節 都市の性格と市街化調整区域の人口変動との関連分析	12
第6節 まとめ	16
第3章 大都市近郊農業地域における都市化の空間的特徴	19
第1節 はじめに	19
第2節 研究方法	19
第3節 愛知県における市街化調整区域の都市化の地域特性	20
第4節 典型都市における市街化調整区域の都市化の相違点	24
第5節 市街化調整区域スプロールの実態	26
第6節 まとめ	31
第4章 大都市近郊農業地域における市街化調整区域スプロールの発生要因	35
第1節 はじめに	35
第2節 研究方法	35
第3節 市街化調整区域スプロールに及ぼす線引きのされ方の影響	36
第4節 農地転用許可制度・開発許可制度の運用上の問題点	41
第5節 市街化調整区域における住宅宅地需要特性	45
第6節 農家の土地利用意向と行政対応	59
第7節 不動産業者の市街化調整区域における 住宅宅地供給と線引き制度に対する意識	67

第8節	市街化調整区域における農地所有権移転の広域化と農地転用	81
第9節	まとめ	92
第5章	大都市近郊農業地域における都市的整備課題	103
第1節	はじめに	103
第2節	研究方法	103
第3節	大都市近郊農業地域の市街化過程	105
第4節	居住環境の実態と問題点	110
第5節	混住化にともなう農業生産環境の問題点	122
第6節	市街化調整区域内の工業生産環境の問題点	124
第7節	大都市近郊集落の市街地更新の見通し	128
第8節	まとめ	135
第6章	大都市近郊農業地域における土地利用計画の計画論的検討	141
第1節	はじめに	141
第2節	市街化調整区域スプロール抑制のための土地利用計画上の課題	141
第3節	農業・農地を取り巻く情勢からみた土地利用計画上の課題	146
第4節	大都市近郊農業地域における土地利用計画の検討	149
第5節	大都市近郊農業地域における土地利用計画の計画条件	158
第6節	計画条件を具備した土地利用計画の効果測定	161
第7章	結 論	203
第1節	研究の結論	203
第2節	残された課題	208
謝 辞		211
図表一覧		213
研究業績		218

第1章 序 論

第1節 研究の目的	1
1－1 研究の背景	1
1－2 研究の目的	2
1－3 研究の範囲	2
第2節 既往研究と本研究の位置づけ	3
2－1 土地分級による土地利用計画調整	3
2－2 市街化抑制制度による土地利用調整	4
2－3 本研究の位置づけ	5
第3節 論文の構成	5

第1章 序 論

第1節 研究の目的

1-1 研究の背景

都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区域区分するいわゆる線引き制度は、経済の高度成長期において大都市圏への人口と産業の集中集積によって引き起こされた、農林地の単発的分散的開発による無秩序な市街地の拡散現象（以下、スプロール）を防止し、計画的・段階的な都市整備によって秩序ある市街化の誘導を図るために創設された土地利用計画制度である¹⁾。制度施行後20年が経過し、現行都市計画体系の主要な枠組みとして定着してきた。また、全国的には都市地域の市街化に対して一定の効果も認められる²⁾。だが、近年は内需拡大に向けた線引き制度の規制緩和的な見直しが続いている。

1980年と82年の建設省都市局長通達³⁾による線引き制度の見直しは、当面市街化の見込みがない市街化区域内の農地を生産緑地地区に指定したり市街化調整区域にいわゆる逆線引きすることによって未整備地域を整序化すること、保留フレームを設け、その範囲内で都市基盤整備が確実になった時点で随時市街化区域編入を認めることなどによって、面整備の推進と住宅宅地需要に対応することに主な狙いがあった。しかし、1987年通達⁴⁾では、一定の条件を満たす都市計画区域の線引き廃止を可能としたり、市街化区域への編入要件を緩和したり、規制緩和的な性格が強い。さらに、市街化調整区域における開発許可制度の緩和⁵⁾や集落地区計画を策定すれば市街化調整区域の市街化を認める集落地域整備法の成立によって、現行の線引き制度が有効な地域においてまでも、一層のスプロール拡大が進む事態も懸念される。1980年代後半からの地価暴騰によって土地需要圧の外延化が進んでいるため、このような一連の緩和措置が、都市近郊のスプロール抑制あるいは市街地整備に対してどのような影響を及ぼすのか、計画技術的側面から実態に即した検討が必要とされている。

また、日米構造協議で取り上げられている内需拡大のための規制緩和⁶⁾や宅地並課税などの問題、あるいはアメリカ側の農産物市場の開放要求は、我が国農業とりわけ都市近郊農業の激変を迫るものと考えられる。経済構造調整は、国内産業構造を比較優位にある産業部門に特化させ、比較劣位部門の国外依存性を高めようとする産業構造の国境調整であるから、比較劣位にある我が国農業は、国際的自由競争のもとに置かれた場合、国際競争あるいは国内産地間競争による深刻な影響を受けざるをえない⁷⁾。規制緩和や農産物市場開放は、一方で農業から土地を放出させ、他方で開発・建築条件を緩めることになるから、都市内部では土地利用の高密度化を進めることになり、都市近郊の農業地域ではより地価の安い土地を求めて外延化する土地需要圧によって無秩序な市街化の拡大が続く恐れが強いのである。

このような状況を克服しながら、大都市近郊の土地利用秩序を維持し、計画的な市街地形成を図る土地利用計画のあり方の科学的検討の必要性が高まっている。

1-2 研究の目的

本研究は、大都市近郊の農業的土地利用が卓越する農業地域（以下、大都市近郊農業地域）における都市的土地利用と農業的土地利用の競合関係を調整しながら、都市的土地需要を制御しつつ計画的な市街地形成に誘導する土地利用計画システムについて、主として計画技術的な側面から考究しようとするものである。

そのために、本研究では具体的には以下の研究課題を設定している。

① 大都市近郊農業地域において進む無秩序な市街化の実態を把握すること。

全国的な都市近郊の都市化動向を明らかにし、大都市近郊農業地域における都市化の特徴を位置づける。次に、典型都市あるいは典型地区における土地利用転換や開発行為の実態から、大都市近郊農業地域において進む農地の無秩序な市街化、すなわち土地利用の混在の空間的特徴を明らかにする。

② 現行法定土地利用計画の効果と問題点を明らかにすること。

線引き制度を中心とする土地利用計画制度のもとで、無秩序な市街化が抑制できていない要因を解明することによって、現行法定土地利用計画の問題点を実態に即して検討する。

③ 大都市近郊農業地域における土地利用変化の方向性と都市的整備課題を明らかにすること。

大都市近郊農業地域における無秩序な市街化と土地利用混在による問題や将来的な市街地更新の可能性などの分析から、大都市近郊農業地域における土地利用計画が担うべき都市的整備課題を考察する。

④ 大都市近郊農業地域における土地利用計画がもつべき計画条件を明らかにすること。

以上の検討結果を踏まえ、大都市近郊農業地域における土地利用変化の方向性に対応して、土地利用秩序を維持するためには、農地のスプロール化を防ぐこと、都市的整備課題を解決するために計画的市街地形成に誘導すること、つまり都市的土地利用と農業的土地利用の両側面から土地利用を計画化する必要があることの論拠を整理し、そのような立場から大都市近郊農業地域における土地利用計画の計画条件を提示する。

1-3 研究の範囲

（1）大都市近郊農業地域概念

都市近郊とは、「農地・林地と建ぺい地が混在し、次第に市街化が進行しつつある地域」⁸⁾であり、「農村的地区が一方の極として存在しながらも、都市的土地利用が漸次増加し都市的市街地化していくものであり、連続的に変化している」⁹⁾と考えている。現実的には市街化区域に属せば都市地域としての制度的扱いを受け、市街化調整区域属せば都市整備が制限され、市街化が抑制されることになるため、線引きを前提に分けて考える場合が多い。ここでは上の定義にしたがいながら、市街化調整区域を都市近郊とみなす。

都市近郊は、農業的土地利用と都市的土地利用が競合関係にある地域だが、大都市近郊はとりわけ都市的土地需要圧が強く、土地利用の競合関係が深刻な地域として取り上げている。また、農業地域とは農業的土地利用が卓越した地域をさしている。ここでは土地利用競合の問題を、農業的土地利用と都市的土地利用の対立関係に限定する意味で研究対象地域を農業地域に限定している。

（２）市街化調整区域スプロールの分析を中心的に扱う理由

都市近郊の土地利用に係わる土地利用計画制度として、線引き制度は最も主要なものである。本研究の狙いのひとつは、この線引き制度を計画技術的な側面から評価しようとしているところにある。

線引き制度は、スプロール防止と計画的・段階的な都市整備を図る目的から創設されたものである。この制度がもつスプロール抑制機能は、先行的な都市基盤整備と開発許可制度による市街化区域内のスプロール防止機能と、市街化を抑制すべき区域として市街化調整区域を位置づけ、開発許可制度によって「開発行為を押え切」¹⁰⁾ ることによるスプロールの拡大抑制機能からなる。だが、市街化調整区域内に一定の集落を含んだり、開発許可制度において例外規定として市街化調整区域内の開発行為を一部許容していることもあり、総ての市街化調整区域でスプロール抑制ができていとはいえない。また、線引き制度の見直しや市街化調整区域の開発規制緩和によって、市街化調整区域における市街化を制度的に容認することは、スプロール抑制と計画的・段階的な都市整備を図ろうとする線引き制度の意義を曖昧にすることにつながる恐れがある。本研究で、市街化調整区域スプロール現象の分析を中心的に扱っている意図はここにある。市街化調整区域スプロールの抑制は、現行都市計画体系にとって重要な課題といえよう。

ここでは市街化調整区域スプロールの実態を明らかにし、それが線引き制度や開発許可制度の運用に問題があるのか、線引き制度それ自体に問題があるのかを検討することによって、現行土地利用計画制度に計画技術的な検討を加えようとしている。

（３）研究対象とする土地利用計画の空間レベル

北村¹¹⁾によれば、土地利用計画は計画対象の土地利用種の違いによって、大土地利用計画、中土地利用計画、小土地利用計画に分類すべきことを提示している。この分類に従えば、市街化区域と市街化調整区域の線引きは、用地単位に土地利用のあり方を定める中土地利用計画に相当する。

大都市近郊農業地域における都市的土地利用と農業的土地利用の調整するためには、用地単位に土地利用のあり方を定める必要があるが、そのような土地利用調整を方向づける方針として地域単位に都市地域として開発・整備するか、農業地域として整備するか、農業生産条件を維持しつつ都市的な整備を進めるのか、計画論的な位置づけをした都市（市町村）レベルの計画が必要という立場に立っている。したがって、本研究では、北村の分類に従えば、大土地利用計画を視野にいれつつ、中土地利用計画を中心とした土地利用計画のあり方を検討しようとしたものである。そのため、地区レベルの土地利用計画は、補完的に扱っている。

第２節 既往研究と本研究の位置づけ

本研究の目的との係わりで都市近郊の土地利用調整あるいは土地利用計画に係わる研究の到達点を、農業側と都市計画側に分けて概観する。

２－１ 土地分級による土地利用計画調整

都市的土地利用と農業的土地利用の調整は、都市側の空間要求と農業側の空間要求の調

整であり、「農地は既に存在していて、そのうちからどの部分を転用せしめるか……中略……農地として保全すべき部分は都市化から残されたものとして捉えれば足りる」¹²⁾ という立場から、農業経済分野では、金沢¹³⁾ や和田¹⁴⁾ などが農地を将来ありうべき適性利用による経済的評価を行い、農地に序列をつける経済的土地分級を用いて、保全すべき優良農地性を合理的に判別しようとした研究がある。

農業土木分野では、学問対象の特性から、農用地の生産性を高めるための土地基盤条件の改善のための研究から発展し、土地分級を活用した土地利用計画のため研究が進んでいる。北村ら¹⁵⁾ は、農業関係指標から求めた農業的地区分級と都市関係指標から求めた都市的地区分級をもとに、土地利用計画調整のための客観的な資料をえるためのシステム化を進めている。それに関連し、土地分級に地区分級¹⁶⁾・用地分級¹⁷⁾ の概念を取り入れ、土地利用計画調整の理論化が進められている。広田ら¹⁸⁾ は、農地保全の観点から、土地分級を用いて優良農地の概念をいくつかの地区に類型化し、土地利用区分の方法を提案している。

土地分級研究は、農地保全の優先度（優良農地）を客観的に提示する方法論として有効性を明らかにした。農業的地区分級と都市的地区分級の双方から地区特性を評価し、最終的に都市計画と農業振興地域整備計画などの法定土地利用計画の調整につなげてゆく展望をもつものといえる。ただし、この土地分級による地区の性格づけには、将来的な地区の発展方向という動態的要素を加味してゆかなければ、現状の静態的な地区特性を前提として土地利用が方向づけられてしまうという問題がある。

2-2 市街化抑制制度による土地利用調整

都市計画としての都市近郊における土地利用調整の考え方は、都市の無秩序な拡大に対して、建築・開発行為を量的・空間的に限定すること、つまり市街化を規制しようとするものである。そのような計画規制手法についての先駆的研究として石田¹⁹⁾ の論文があり、その成果が線引き制度創設に反映している。

線引き実施後の都市近郊における都市計画と農業との調整は、「制度的にみれば、農地および農業集落を都市計画法の市街化区域に含め、市街化を進めていくものとして扱うかどうか、逆に、農地を農振法の農用地区域に含めて、総合的農業振興策の下で相当長期にわたって農地として利用していくのかどうかを判断すること」²⁰⁾ と、一般的に考えられている。市街化区域は計画的に市街化すべき区域であることから、市街化の整序化を意図した市街化区域内農地利用の方向づけを、日下²¹⁾ が追究している。市街化調整区域は市街化が抑制される場所だから、原則として、市街化調整区域では市街化を前提とする都市計画の策定はありえず、積極的に農業振興地域を指定することと位置づけられている。しかし、現実的には市街化調整区域にも都市的な土地需要があるため、都市計画と農業からの土地利用調整が必要となっている。

このような線引きに係わる都市計画側と農業側の問題点および都市近郊の計画課題は、制度化過程の問題を含めて石田²²⁾ や今村²³⁾ が総合的に検討している。また、建設省²⁴⁾ や中村ら²⁵⁾ による人口や土地利用変化などから市街化区域と市街化調整区域の線引き制度の実績を評価しようとする試みや行政担当者による線引き制度の実態と問題点に関する報告²⁶⁾ がある。線引き制度創設以降、新市街地を対象とした研究の多くは、都市基盤整

備と宅地供給の促進によって計画的市街地形成の誘導を意図しており、直接的・間接的に線引き制度や開発許可制度・過大に設定された市街化区域の問題などを解明し、その矛盾を克服しようとするものであったといえよう²⁷⁾。

一方、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域という位置づけから、必然的に、都市計画的な立場から市街化調整区域の市街化や土地利用調整を扱った研究は多いとはいえない。研究状況を俯瞰すると、市街化調整区域の市街化抑制機能を検証するために、市街化調整区域スプロールを開発許可制度の問題として阿部²⁸⁾・戸沼ら²⁹⁾・広瀬³⁰⁾、既存宅地制度の問題として波多野ら³¹⁾が追究している。また、都市的土地利用と農業的土地利用の調整方策を検討する目的から、地域社会計画センター³²⁾と近江ら³³⁾が市街化調整区域の土地利用転換実態と調整課題を調査研究している。そのほか、小林ら³⁴⁾や池田³⁵⁾が市街化調整区域内の開発実態を調査し、線引き制度・開発許可制度の問題点を検討している。

2-3 本研究の位置づけ

土地分級理論を応用した土地利用計画の調整システムは、農業的条件と都市的条件の双方から、都市近郊農業地域の地区的性格を規定し、地区の計画論的方向づけをするという理論構成はかなり完成されたものである。しかし、農地保全という立場から土地利用調整されるため、地区分級は農地の優良性の序列化であり、言い換えれば都市化を許す農地の序列化となっている。また、非農地の計画論的位置づけが弱い。したがって、市街化調整区域に指定されていても、大都市近郊農業地域に実在する都市的土地需要を制御することはできないし、計画的な市街地形成に誘導するための土地利用計画のあり方を検討するためには、本研究のように大都市近郊農業地域にある土地利用変化の方向性を踏まえた非農地計画的な位置づけが重要になる。

都市計画側の調査研究は、各地の地域特性を踏まえたうえで都市近郊における市街化の実態を詳細に把握し、現行の線引き制度や開発許可制度・既存宅地制度の限界を実証的に明らかにしている点で貴重な成果である。だが、スプロールの実態分析から直接関連諸制度の問題点を指摘することにとどまっている。本研究は、空間的な市街化調整区域スプロールだけでなく、その前段で進む宅地予備地的な動向をも研究対象としている点、さらに市街化調整区域スプロールの発生要因を実証的に明らかにすることによって、大都市近郊農業地域において、スプロール拡大が抑制できない線引き制度を中心とする現行土地利用計画制度の矛盾を明らかにし、農地の無秩序な市街化を防止しつつ、計画的市街地形成に誘導する土地利用計画のあり方を検討しようとしている点に特徴がある。

第3節 論文の構成

本論文は、「大都市近郊農業地域における土地利用計画に関する研究」と題し、7つの章から構成される。以下、論文の構成と概要を述べる。

第1章では、研究の目的と研究の位置づけを行っている。

第2章では、全国的な視野から市街化調整区域の人口変動を分析し、大都市近郊の都市化の特徴を明らかにする。さらに、市街化調整区域の人口変動と都市の性格との関連分析

から、市街化調整区域の都市化傾向は全国的にみられ、一部地域の特異現象ではないことを明らかにする。

第3章では、市街化調整区域における都市化現象の空間的特質を、愛知県レベル、典型都市レベル、典型地区レベルごとに分析する。開発許可制度による開発行為や農地転用許可制度による農地転用を詳細に分析することによって、大都市近郊農業地域の都市化が空間的にはスプロールであることを実証している。

第4章では、市街化調整区域におけるスプロールの発生要因として、①線引き制度・開発許可制度などの制度運用、②市街化調整区域内の住宅需要、③市街化調整区域の農業的土地利用を維持する農家と行政の主体的条件、④市街化調整区域において住宅宅地供給を行っている不動産業者の行動特性を分析する。分析の狙いの第一は、市街化が抑制されるべき市街化調整区域でなぜ都市化が進むのか、なぜ分散的なスプロールが規制誘導できないのかを、線引きのされ方と開発許可制度・農地転用の運用の側面から検討する。第二は、スプロールの要因としての住宅宅地需要を、市街化調整区域内から発生する地域需要や市街化調整区域以外から流入する広域需要など典型的に理解し、制御すべき需要と一面的に排除することができない需要などに整理できることを明らかにする。第三は、農家の主体的条件が弱ければ、農地維持できる条件も不安定であること、兼業深化しても農地を農地として維持するためには、土地利用型農業の主体形成と農協・行政の支援が重要であることを論述する。第四は、線引きのされ方によって市街化区域の土地賦存の状況や土地市場への物件の出方が異なるため、厳しい条件下の不動産業者は線引き制度を意識の上でも形骸化させながら、市街化調整区域内で住宅宅地供給・土地の仲介を進めている。このような住宅宅地供給が広域需要を喚起しているため、制御すべきことを指摘する。第五は、市街化調整区域スプロールの先行現象として農地所有権移転の広域化が進んでおり、この過程で資産保有指向が強い農家や不動産業者が介在する機会拡大になり、やがて市街化調整区域スプロールに結びつくことを明らかにする。

第5章では、市街化調整区域スプロールによる市街化の到達点と思われる典型地区と市街化調整区域スプロールによる市街化が進行中の典型都市の住環境の質、住民の住環境整備要求、居住地更新の見通しなどを調査分析し、市街化調整区域スプロールが進めば、物理的にも住民要求としても都市的な整備の必要性が高まること、混住化が進み農家が少数派になれば、農業環境に問題があっても住民要求として顕在化しにくくなるなどの問題があることを指摘した。したがって、大都市近郊では土地需要圧が強いため、都市化することを想定すれば、計画的市街地形成の視点からの対応が必要であることを明らかにした。

第6章では、第一に、第2章から第5章までの分析結果と農業・農地を取り巻く情勢から、大都市近郊農業地域の土地利用計画が果たすべき役割を整理する。第二に、まず土地利用計画を将来目標としての性格と目標の実現手段としての性格をもった土地の利用に関する空間計画と概念規定し、第一で検討した計画課題の解決という視点から、現行法定土地利用計画の問題点を検討し、上記計画課題に対応できるような大都市近郊農業地域における土地利用計画の計画条件をまとめる。第三に、このような計画条件をもつ先進事例の分析を通し、土地利用計画の効果と問題点を明らかにする。

第7章は、研究の結論と残された課題を整理している。

【注釈】

- 1) 大塩洋一郎：「都市計画法の要点」、住宅新報社、1971、pp. 14～16
- 2) 建設省都市局都市計画課土地利用班：市街化区域及び市街化調整区域の区域区分制度に関する実態調査の概要について、新都市、1982. 12、pp. 30～38
- 3) 1980年 9月16日付け建設省都計発第 100号、1982年 9月 6日付け都計発第61号。
- 4) 1987年 1月 8日付け都計発第 1号。
- 5) 1982年 7月16日付け建設省計民発第28号によって非農家の線引き前からの保有土地への分家、「既存集落」における線引き前からの保有土地への自己用住宅の新築、1986年 8月 2日付け経民発第34号によって「指定既存集落」への先端産業の工場立地線引き前からの居住者の住宅建設、などが可能となった。
- 6) 朝日新聞（1990. 03. 23）によれば、アメリカ政府が日本政府に構造障壁の改善策を盛り込んだ「政策実行計画提案」の中に、農地の宅地転換を阻んでいる要因として市街化区域と市街化調整区域の線引きを捉え、線引きを撤廃するか、市街化区域の拡大策が提示されていると報じている。
- 7) 田代洋一：「日本に農業はいらないか」、大月書店、1987
- 8) 石田頼房：都市近郊農村における計画、「新建築学体系 18」、彰国社、1986、p. 305
- 9) 木村儀一：農山村集落の計画理論と計画方法、「新建築学体系 18」、彰国社、1986、p. 99
- 10) 大塩洋一郎：「都市計画の要点」、住宅新報社、1970
- 11) 北村貞太郎：土地利用と土地分級、「土地分級」、農林統計協会、1981、pp. 102～103
- 12) 和田照男：「現代農業と土地利用計画」、東大出版会、1980、p. 177
- 13) 金沢夏樹：「経済的土地分級の研究」、東大出版会、1973
- 14) 和田照男：「現代農業と土地利用計画」、東大出版会、1980、同：「地域農業振興と農地利用計画」、地球社、1986
- 15) 新農村開発センター：「都市計画調整システム化調査報告書」、1979
- 16) 星野敏ほか：地区分級に関する基礎的検討、農村計画学会誌
 - I 主成分分析による分級評価の問題点とその事例的検討、Vol. 3、No. 3、1984. 1 pp. 23～32
 - II 農業適地区分級結果の動態的評価と変動履歴による類型区分、Vol. 4、No. 3、1985. 12、pp. 5～19
 - III 農業所得水準に対する外的環境条件の影響分析、Vol. 7、No. 2、1988. 09、pp. 19～28
 - IV AHPを用いた評価手法の理論的考察、Vol. 7、No. 4、1989. 03、pp. 2～12
 - V AHPを用いた評価手法の実証的考察、Vol. 8、No. 1、1989. 06、pp. 8～18
- 17) さしずめ、以下の文献が代表的である。石田憲治ほか：土地利用計画調整のための土地分級に関する研究、農業土木学会論文集
 - I 数量化理論3類を応用した用地分級、No. 106、1983. 08、pp. 19～25

- Ⅱ 評価社集団の特質を考慮した用地分級手法の事例的考察、No.122、1986.04、pp.1～9
- Ⅲ 用地分級における達観評価地の信頼性、No.132、1987.12、pp.97～103
- 18) 広田純一ほか：優良農用地保全の観点からのゾーニングのための土地利用区分手法 農業土木学会論文集、No.93、1981.06、pp.71～79
 - 19) 石田頼房：大都市周辺地域の散落状市街化の規制手法に関する研究、都市計画、No.31、pp.2～18
 - 20) 石田頼房：都市近郊農村における計画、「新建築学体系 18」、彰国社、1986のp.308
 - 21) 日下正基：都市内農地保全に関する基礎的研究 その1～その5、日本建築学会論文報告集、No.249、No.270～272、No.287、1976.01、1978.08～10、1980.01
 - 22) 石田頼房：土地利用計画に関わる制度改革の方向、「土地問題と都市計画」、東京大学出版会、1981、同上：1968年都市計画法の歴史的背景と評価、都市計画、No.119、pp.9～15、1981.12、同上：都市近郊農村における計画、「新建築学体系 18」、彰国社、1986
 - 23) 今村奈良臣：「現代農地政策論」、東大出版会、1983
 - 24) 建設省都市局都市計画課土地利用班：市街化区域及び市街化調整区域の区域区分制度に関する実態調査の概要について、新都市、pp.30～38、1982.12
 - 25) 中村攻ほか1名：「スプロール対策」からみた「線引き」制度の効果に関する研究、農村計画学会誌、Vol.3、No.4、pp.4～14、1985.3
 - 26) 内藤惇之：都市計画法による区域区分の実態と問題、ジュリスト特集 土地問題、No.476、pp.272～279、1971、奈良井武：線引き制度運用の実績と展望、「明日の都市 4 都市と土地・住宅」、中央法規、1981
 - 27) 林泰義：周辺市街地の整備、「新建築学体系 19」、彰国社、1984
 - 28) 阿部成治：市街化調整区域における開発許可の研究、日本建築学会中国・九州支部研究報告 第3号、pp.249～252、1975
 - 29) 戸沼幸市ほか2名：農住地域研究、日本建築学会大会学術講演梗概集、1981、pp.1403～1406
 - 30) 広瀬良一：開発許可制度にからむ諸問題、都市計画、No.119、pp.29～35、1981.1
 - 31) 波多野憲男ほか2名：市街化調整区域スプロールと既存宅地制度の問題、別冊都市計画 第19号、pp.121～126、1984
 - 32) 地域社会計画センター：「市街化調整区域における土地利用調整方策の検討調査報告書」、1979、1980、同上：「都市計画関連土地利用調整方策の検討調査報告書」、1981
 - 33) 近江隆ほか4名、農業白地地域の土地利用実態と調整課題、日本建築学会大会学術講演梗概集、pp.2039～2046、1982
 - 34) 小林重敬ほか4名：市街化調整区域内の土地利用変動に関する実証的研究、日本建築学会大会学術講演梗概集、pp.1993～1996、1984
 - 35) 池田孝之：分散構造型市街地形成の整序手法としての線引き制度の限界と改善、別冊都市計画 第21号、pp.337～333、1986

第2章 都市近郊における都市化の全国的傾向

第1節	はじめに	9
第2節	研究方法	9
第3節	都市計画区域内における人口変動	9
3-1	市街化区域での人口収容と低密市街地の拡大	9
3-2	市街化調整区域における人口増加傾向	10
第4節	市街化調整区域における人口変動の地域特性	10
4-1	人口増加率からみた都市圏別特性	10
4-2	人口増加密度からみた都市圏別特性	12
4-3	三大都市圏における地域特性	12
4-4	小括	12
第5節	都市の性格と市街化調整区域の人口変動との関連分析	12
5-1	線引き変更による人口変動への影響の吟味	12
5-2	都市化・都市規模と市街化調整区域の人口変動	14
5-3	需要圧と市街化調整区域の人口変動	14
5-4	市街化区域と市街化調整区域の人口変動の関係	14
第6節	まとめ	16

第2章 都市近郊における都市化の全国的傾向

第1節 はじめに

本章では、全国的な視野から都市計画区域の人口変動を分析することによって、都市近郊¹⁾とりわけ市街化調整区域における都市化の実態を明らかにする。具体的には、都市近郊において進む都市化現象を人口の集中集積過程として捉え、まず第一に、市街化区域と市街化調整区域における都市化の状況を概観する。第二に、市街化調整区域における人口変動の地域特性を明らかにし、第三に、都市の性格・住宅宅地需要圧などの指標との関連分析を行い、市街化調整区域において進む都市化が一部地域の特異現象ではないことを明らかにする。

第2節 研究方法

全国的に都市近郊の人口変動を分析するために、都市計画区域内の諸都市を対象としているが、具体的には1974年度末までに線引きされた774市町村が分析対象である²⁾。なお、都市計画区域として括った場合、個別市町村の人口変動が均されるため、市町村を分析単位とした。

「都市計画年報」には、市町村別に、各年度末の都市計画区域と市街化区域の面積・人口および国勢調査（以下、国調）年次の人口などが記載されている。これらは推計値であるが、全国的な都市化状況を把握できる唯一の資料である。

ここでは1970年度（1970年10月）から81年度末（1982年03月）までの人口変動を分析しているが、1970年度以降に線引きされた市町村については、1970年国調年次の推計人口を70年度人口、当初線引き時の面積を70年度面積として扱った。

第3節 都市計画区域内における人口変動

3-1 市街化区域での人口収容と低密市街地の拡大

1980年現在、1,179都市計画区域（1,865市町村）のうち315都市計画区域（835市町村）で、市街化区域と市街化調整区域の線引きが完了している。線引き済みの都市計画区域面積の27%が市街化区域だから、都市計画区域のほぼ3/4の地域に市街化が抑制される市街化調整区域という枠が設けられたことになる。だが、線引き済み都市計画区域における国勢調査の人口集中地区（以下、D I D）面積の市街化区域面積に対する割合は66%に過ぎず、今後整備を要する膨大な未整備地域の存在からみて、市町村の都市整備能力に比して過大な市街化区域が設定されている³⁾。

一方、人口増加の側面からは、1974年度までに全国の線引き済み774市町村では、1970年度から81年度の間約6,991万人から1,296万人の人口が増加している。同期間に市街化区域では約6,077万人から1,144万人増加しているため、都市計画区域における増加人

口の88%を市街化区域内に収容できたことになり、線引き制度の効果が認められる⁴⁾。ただし、線引き後に形成された市街地の特徴は、1970年から80年にかけてD I D人口が1.27倍となったがD I D面積は1.61倍も増加していることや図2-3-1からも理解できるように大都市圏ばかりでなく全国的な低密市街地の拡大であった⁵⁾。その結果、線引きの追加決定や線引き見直しによって市街化区域面積が拡大されたこともあり、市街化区域内の人口密度は1971年度の53人/haから1980年度の55.5人/haと微増にとどまっている(表2-3-1)。

1974年度までに全国の線引き済み 774市町村のうち、1970年度から81年度の間人口が減少している市町村は71(9%)に過ぎない。市街化区域をもつ全市町村の人口増加率の平均値は53%である。また、人口増加率 100%以上の市町村が 104(14%)あるが、大都市圏に限った存在ではない。

3-2 市街化調整区域における人口増加傾向

一方、本来市街化が抑制されるべき市街化調整区域でも、1970年度から81年度の間約915万人から17%の人口増加があった。我が国総人口の増加率を自然増加率とみなすと1970年国調年次から80年国調年次まで13%増加しているから、同上期間に換算すると約15%となり、全国の市街化調整区域でも自然増加率を上回る人口増加があったことになる。

市町村別にみれば、1970年度から81年度の間市街化調整区域内の人口が増加した市町村は 520と線引き済み市町村の約7割を占め、これらの市町村全体の人口増加率は29%と、市街化区域全体の人口増加率19%を大幅に上回る。このように、市街化調整区域でも人口増加は一般的な傾向とみなせる。

全市町村の市街化調整区域の人口増加率の平均値は27%だが、図2-3-2のように人口増加率は0~20%未満の市町村が多い。また、市街化調整区域の人口増加率が、市街化区域の人口増加率を超えるような市町村が 220と28%を占めることが注目される。

第4節 市街化調整区域における人口変動の地域特性

4-1 人口増加率からみた都市圏別特性

1970年度から81年度にかけて市街化調整区域の人口が増加している市町村は67%を占めるが、さらに人口増加率が15%以上と自然増加率を上回る人口増加があった市町村は 321(42%)あり、島根県を除く各県にみられる。

1980年国調の都市圏別に分けてみると、京阪神大都市圏(以下、大阪圏)と名古屋大都市圏(以下、名古屋圏)では51%、京浜大都市圏(以下、東京圏)では45%、その他の地方都市圏(以下、地方圏)やその他の地域(以下、地方)でも28~32%の市町村が自然増加率を超えている。

逆に、人口増加率が減少しているような市町村は 211あり、三大都市圏では15~23%程度であるのに比べ、地方圏や地方では37~41%とやや多い。だが、都道府県庁所在都市の約60%が市街化調整区域人口増加率が15%以上であり、また5万人以上の人口規模をもつ市町村では46%(3万人未満の市町村では25%)が15%以上の市街化調整区域人口増加率を示しているため、地方圏や地方でもまとまった人口規模をもつ都市では、市街化調整区域内で自然増を超えるような人口増加がある。

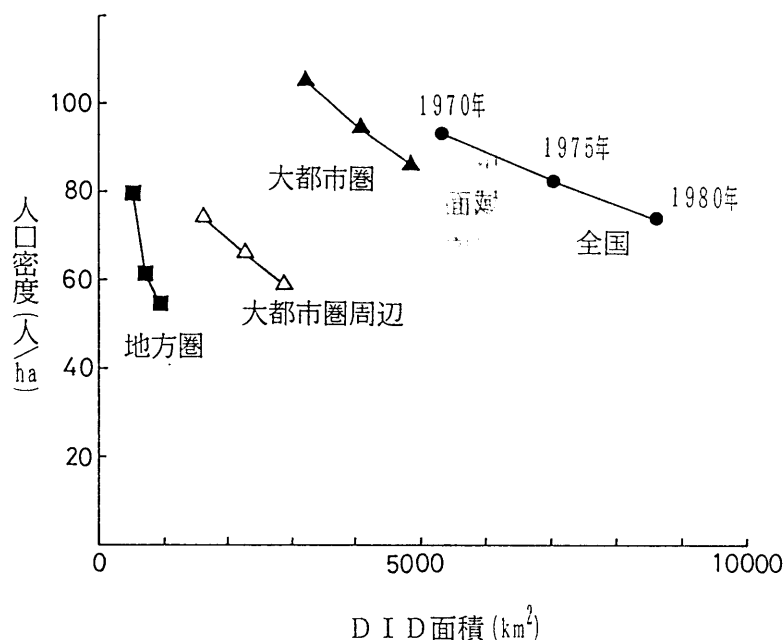


図 2-3-1 地域別線引き済み都市計画区域内の D I D 面積と人口密度

表 2-3-1 市街化区域と D I D の面積・人口と人口密度の経年変化

	1971年度			1975年度			1980年度		
	面積・人口	構成比	人口密度	面積・人口	構成比	人口密度	面積・人口	構成比	人口密度
都市計画区域	76415.9	-	11.2	86753.8	-	10.9	91271.4	-	11.2
	8523.9	-		9437.0	-		10243.5	-	
市街化区域	10277.0	13.4	52.7	12341.3	14.2	54.1	13038.4	14.3	55.5
	5413.4	63.5		6670.7	70.7		7237.7	70.7	
線引き済み都市 計画区域の D I D	5326.5	51.8	92.9	7041.7	57.1	81.2	8592.2	65.9	73.5
	4950.1	91.4		5721.2	85.8		6314.3	87.2	
区域数・市町村	1114区域	1654市町村		1145区域	1789市町村		1179区域	1865市町村	
線引き済み	253区域	648市町村		298区域	788市町村		315区域	835市町村	

注 1) 「面積・人口」の欄の upper が面積 (km²)、下段が人口 (万人)

2) 市街化区域の構成比は、都市計画区域に対する数値 (%)

3) D I D の構成比は、市街化区域に対する数値 (%)

4) 各年度の「都市計画年報」より作成

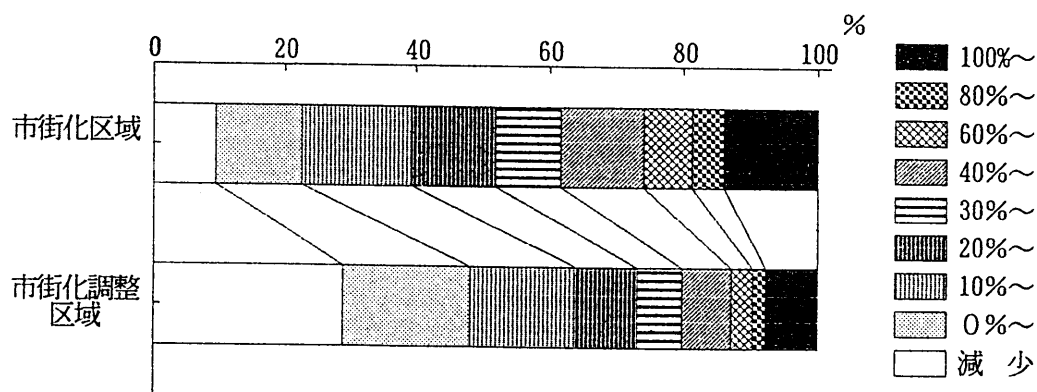


図 2-3-2 市街化区域市街化調整区域別人口増加率別市町村の構成比

4-2 人口増加密度からみた都市圏別特性

次に、空間的な人口変動を表す指標として、人口増加密度（単位：人／ha）を定義する。人口増加密度とは、1970年度から81年度までの市街化区域あるいは市街化調整区域の増加人口を、1970年度の市街化区域面積あるいは市街化調整区域面積で除した数値である。市街化調整区域の人口増加密度は、市街化調整区域人口増加率と統計的に有意な相関関係があるが、人口増加率の低さに比べて人口増加密度が高い市町村が少なくないことに注意する必要がある。つまり、人口規模が大きくなると同程度の増加人口があっても計算上人口増加率は小さくなってしまいが、人口増加密度は線引き当初の単位面積当り人口増減数を意味しているため、空間的な増加人口の多寡が数値の大小によって表現できるという特徴がある。

図2-4-1 は、市街化調整区域の人口増加密度別の市町村の構成比を示したものである。市街化調整区域の都市化が著しいとみなせる人口増加密度1人／ha以上⁶⁾の市町村は186（24%）ある。都市圏別には名古屋圏では40%・東京圏では32%・大阪圏では30%を占めるが、地方では17%・地方圏では3%に過ぎない。上記の5つの都市圏を要因として、各市町村の市街化調整区域の人口増加率と人口増加密度について一元配置分散分析を行うと、表2-4-1のように有意水準1%で有意な差がみられるが、空間的な都市化という側面では三大都市圏と地方圏・地方との間には差がある。

4-3 三大都市圏における地域特性

東京圏と名古屋圏・大阪圏について、10km間隔の距離帯を主要因とした分散分析を行ったところ、市街化調整区域人口増加率には距離帯別に有意差はなかった。市街化調整区域人口増加密度には有意水準1%で有意な差が認められたものの、図2-4-2のように人口増加密度の高い市町村は、東京圏では埼玉県東部・千葉県西部、名古屋圏では愛知県北部、大阪圏では大阪府北東部・奈良県北西部に集積していることから、リング状の地理的要因があるとはみなせない。むしろ土地利用・集落形態等が介在した他の地域要因⁷⁾の存在が推測されるため、事例調査でこの点を確認する必要がある。

4-4 小括

以上のように、市街化調整区域人口増加率と市街化調整区域人口増加密度が高い市町村は、三大都市圏に多くみられる。だが、市街化調整区域において人口増加が進んでいる市町村は全国的に分布しており、地方でもまとまった人口規模をもつ都市では、市街化調整区域内で安定的な人口増加がある。

第5節 都市の性格と市街化調整区域の人口変動との関連分析

5-1 線引き変更による人口変動への影響の吟味

1970年度から81年度までに、都市計画区域は約45,454km²から797km²拡大された。この間の線引き見直しによって市街化区域面積は621km²（5%）、市街化調整区域面積は176km²（1%）拡大されている。面積変更のなかった市町村は204であるが、線引き見直しの結果、市街化調整区域の面積が変化した市町村が559ある。①市街化調整区域の面積が縮小

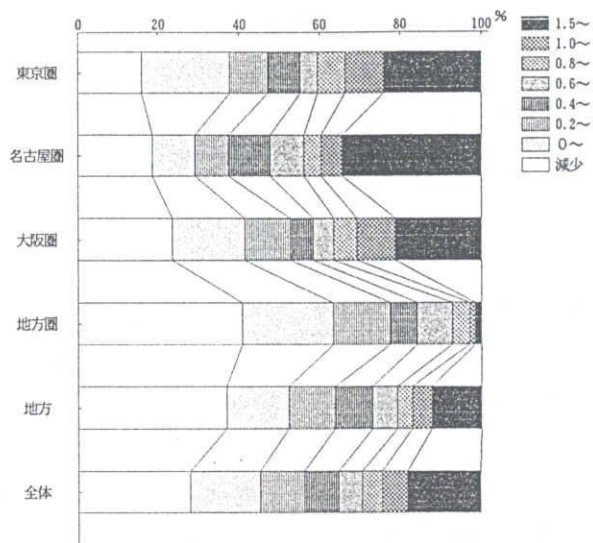


図2-4-1 都市圏別市街化調整区域の人口増加密度別市町村の構成比

表2-4-1 都市圏別市街化調整区域の人口増加率と人口増加密度の分散分析

		人口増加率 (%)	人口増加密度 (人/ha)
全 体		27.3	0.58
都 市 圏	東 京 圏	29.8	1.28
	名 古 屋 圏	22.3	0.70
	大 阪 圏	59.2	0.42
	地 方 圏	2.7	-0.14
	地 方	20.4	0.39
F 値		5.171	8.003
F 検定結果		**	**

注) **は、有意水準0.1%で有意

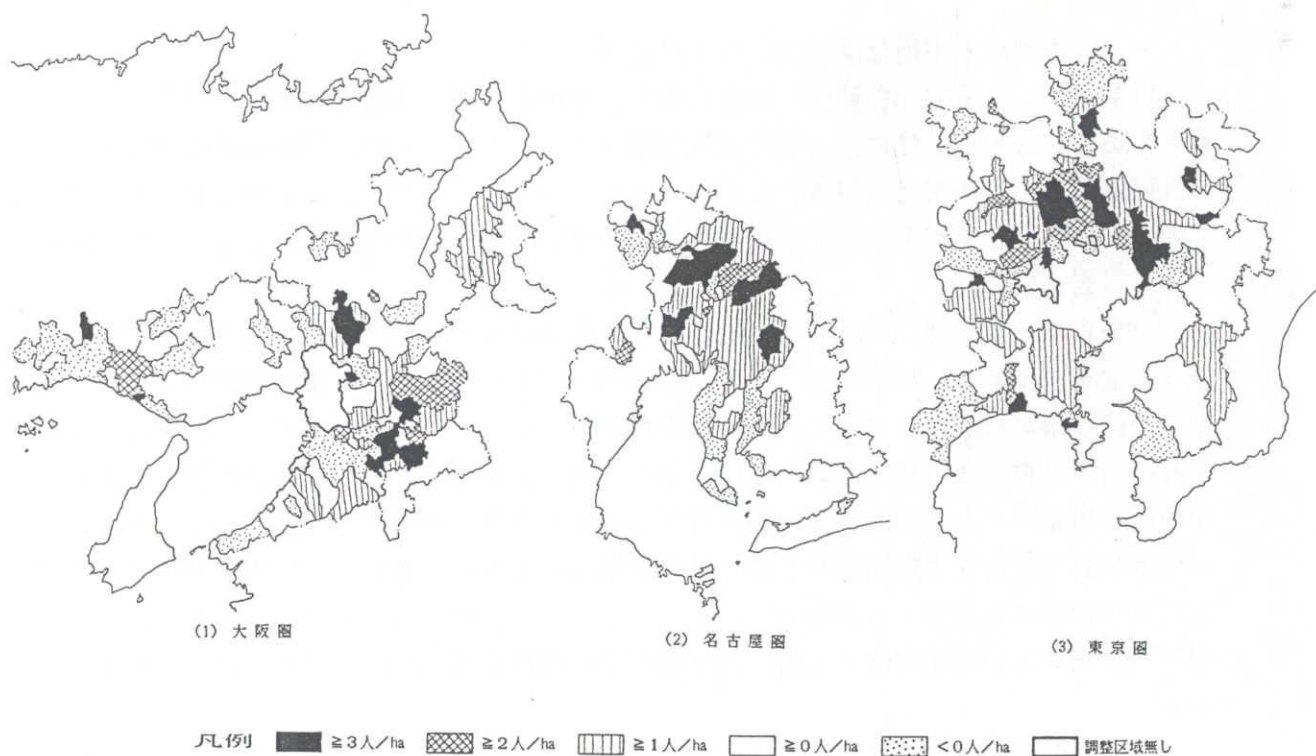


図2-4-2 三大都市圏における市町村別市街化調整区域人口増加密度

され同時に人口も減少した 137市町村と面積が拡大され人口も増加した88市町村では、面積変更が市街化調整区域の人口変動に少なからず影響しているものと考えられる。また、②市街化調整区域の面積変化が大きい市町村、③極端に人口変動した市町村は、以下の分析では異常値として扱った⁸⁾。

したがって、市街化調整区域の人口変動に関しては①②③以外の 416市町村について統計処理を行う。

5-2 都市化・都市規模と市街化調整区域の人口変動

都市化の程度を表す指標として1970年度の都市計画区域人口密度⁹⁾、都市規模の指標として1970年度都市計画区域人口をとりあげ、市街化調整区域人口増加率・市街化調整区域人口増加密度との相関係数をみると表2-5-1 のごとくである。

地方の市街化調整区域人口増加密度と都市化・都市規模に関連する指標との間にのみ統計的に有意な正の相関が認められる。地方では都市規模が大きいほど人口増加の程度も高くなる関係があるため、まとまった人口規模をもつ都市では、市街化調整区域人口増加率は小さくても一定の人口増加密度をもっていることになる。したがって、前節で指摘したように人口規模の大きい市町村の多くは、市街化調整区域でも安定的な需要が存在しているとみなせる。

地方を除けば有意な相関はない。これは、地方以外の都市圏では都市規模や都市化の程度に係わらず、市街化調整区域の人口増加の著しい市町村が存在しているためである。

5-3 需要圧と市街化調整区域の人口変動

制度的には、住宅宅地需要圧の如何に係わらず市街化調整区域では市街化が抑制されるべきであるが、現実には住宅宅地需要圧を示すと考えられる都市計画区域人口増加率・都市計画区域人口増加密度（以下、これらの変数を需要圧と呼ぶが、住宅宅地需要圧の意味で使う）と強い相関がある。大阪圏を除けば、各都市圏の相関係数は有意水準1%で有意である（表2-5-1）。

図2-5-1 は、都市計画区域人口増加密度をX軸に市街化調整区域人口増加密度をY軸に取った散布図である。都市計画区域の人口増加密度が低くても市街化調整区域で高い人口増加密度の市町村が存在することが注目されるが、その多くは名古屋圏・大阪圏にある。また、図中の白丸は各都市圏の平均値を示している。需要圧としての都市計画区域人口増加密度は東京圏>大阪圏>名古屋圏>地方圏>地方の順であるが、市街化調整区域人口増加密度は名古屋圏>大阪圏>東京圏>地方>地方圏となる。さらに、名古屋圏の直線回帰方程式の勾配は東京圏・地方圏に比べ大きい。このことは、名古屋圏には需要圧に比べ、相対的に高い人口増加密度で市街化調整区域で都市化が進んだ市町村の多いことを示している。

また、大阪圏で有意な相関関係がみられないのは、需要圧に係わらず市街化調整区域人口増加密度が高い市町村がかなり存在するためである。

5-4 市街化区域と市街化調整区域の人口変動の関係

市街化区域と都市計画区域のそれぞれの人口増加率・人口増加密度、また市街化調整区

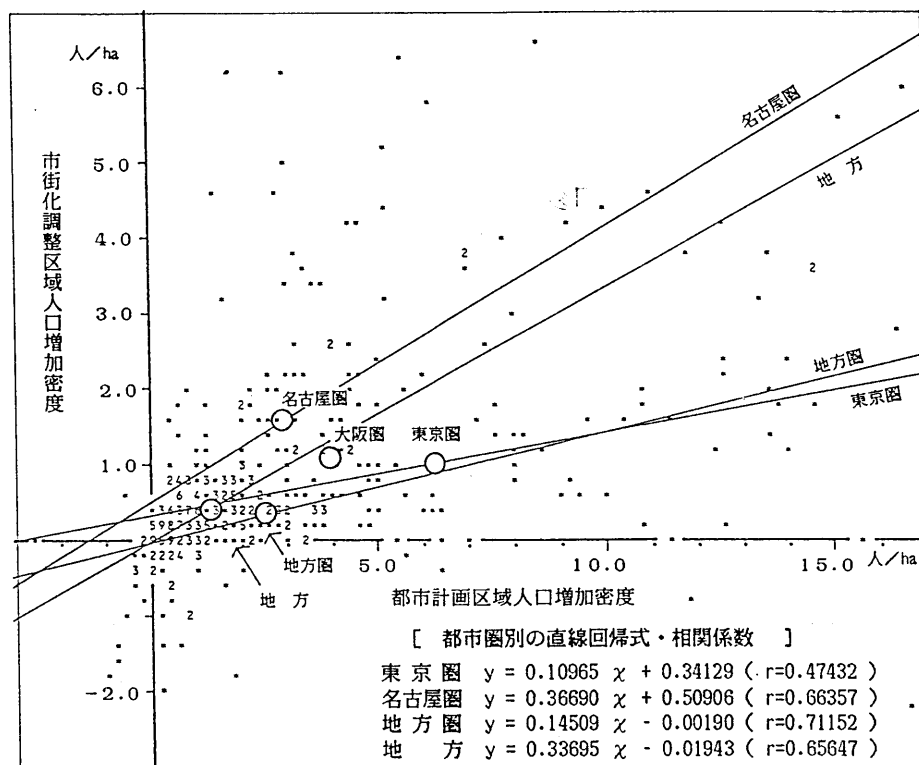


図 2-5-1 都市計画区域人口増加密度と市街化調整区域人口増加密度の相関

表 2-5-1 都市圏別市街化調整区域の人口増加率・人口発生密度と諸要因との相関係数

都市圏		全 体	東京圏	名古屋圏	大阪圏	地方圏	地 方
市街化調整区域人口増加率・人口増加密度	都市計画区域人口密度	0.000	-0.040	-0.155	-0.130	0.216	0.077
	都市計画区域内人口	-0.010	0.021	-0.065	-0.132	-0.202	0.134
	都市計画区域人口増加率	0.427**	0.428**	0.669**	0.458**	0.428	0.474**
	都市計画区域人口増加密度	0.298**	0.267*	0.437**	0.173	0.726**	0.498**
	市街化区域人口増加率	0.020	0.022	0.167	0.039	0.227	-0.006
	市街化区域人口増加密度	0.111	0.237	0.127	0.033	0.293	-0.006
市街化調整区域人口増加率・人口増加密度	都市計画区域人口密度	0.130*	0.174	0.285	-0.195	0.276	0.265**
	都市計画区域内人口	-0.007	0.119	0.162	-0.228	-0.215	0.239*
	都市計画区域人口増加率	0.357**	0.406**	0.448**	0.222	0.202	0.517**
	都市計画区域人口増加密度	0.407**	0.474**	0.664**	0.001	0.712**	0.657**
	市街化区域人口増加率	0.005	-0.004	0.027	-0.080	0.115	0.006
	市街化区域人口増加密度	0.142*	0.330**	0.124	-0.146	0.182	0.004
該当市町村数		416	112	55	63	29	157

注) **は有意水準 0.1%、*は1%で有意な相関があることを示す。

域と都市計画区域のそれぞれの人口増加率・人口増加密度との間には、相互に有意な相関関係があるが、市街化調整区域と市街化区域との間には表2-5-1のように東京圏を除けば有意な相関はない。理論的には市街化区域に住宅宅地需要を誘導できれば、市街化調整区域の都市化が抑制できるものと考えられるが、実態としては市街化区域で人口が増加しても、逆に市街化調整区域では変化なし[※]かあるいは人口が減少しているような市町村は14%と非常に少ない。

東京圏で市街化区域人口増加密度と市街化調整区域人口増加密度が正の相関をもつということは、市街化区域の人口増加が激しい市町村ほど市街化調整区域人口増加密度も大きいということを意味している。ほかの都市圏には統計的に有意な相関はないが、図2-5-1の第1象限にほとんどの市町村が布置しているように、市街化区域で人口増加しているような市町村は、市街化調整区域でも人口増加しているのである。

市街化調整区域の需要を市街化区域に誘導できる有効な政策的手段がないため、市街化区域の人口変動と市街化調整区域の人口変動との間にトレードオフ関係がみられないものと推測される。

第6節 まとめ

本章では、市街化調整区域の人口動態についてマクロ分析し、市街化調整区域における都市化が全国的にみられる一般的な現象であることを明らかにした。その結果を要約すると、以下のようである。

- ① 過大な市街化区域を設定した結果、未整備地域の都市基盤整備の遅れや低密市街地の拡大などの問題を抱えているが、都市地域における人口の受け皿を空間的に確定しえたという側面では、線引き制度は一定の効果があった。
- ② 一方、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域ではあるが、市街化調整区域全体では自然増加率を上回る人口増加があった。また、都市計画区域内の7割近くの市町村の市街化調整区域では人口増加しており、その分布は全国的にみられるように、市街化調整区域における都市化は一般的な傾向と考えられる。
- ③ 市街化調整区域の人口増加が著しい市町村は、三大都市圏に多い。だが、地方圏や地方でも、まとまった人口規模を有するような都市では、市街化調整区域でも安定的に人口増加を続けている。したがって、短期的な影響は小さくても長期間に亘って市街化調整区域における都市化が続けば土地利用の混在化や混住化が進展するため、市街化調整区域の都市化を一部大都市近郊のみの現象として看過することはできない。
- ④ 市街化調整区域の都市化は住宅宅地需要圧に強く影響を受けているため、需要圧が強い大都市近郊には、市街化区域の人口増加と並行して市街化調整区域でも人口増加が進んでいるような都市が圧倒的に多い。特に、労働市場に恵まれかつ在村通勤が可能な大都市近郊では、都市圏の住宅宅地需要圧を受けると同時に市街化調整区域内部の農村集落からも安定した需要があると考えられるため、市街化調整区域の都市化の進展によって惹起される農業的土地利用と都市的土地利用の混在化や農家と非農家の混住化の問題は深刻なものとなる。

【注釈】

- 1) 都市近郊を文献1のp.305のように「農地・林地と建蔽地が混在し、次第に市街化が進行しつつある地域」と考えれば、線引きとの関連では、市街化区域内の周辺地域と市街化が予想される市街化調整区域が該当するが、ここでは市街化調整区域を都市近郊とみなして分析を進めた。
- 2) 1970年度から74年度末までの間に合併された町村の1970年度値は、合併後の市町村として合算してある。また、市町村の一部が都市計画区域に指定されている場合は計算上都市計画区域を市町村域として扱った。したがって、1975年度の線引き済み市町村の数よりも少なくなる。
- 3) 例えば、文献2のp.306～307を参照のこと。また、文献3には線引き制度の主旨を損なう「住民要望」によって過大な市街化区域が設定された東京都町田市事例が紹介されている。
- 4) 線引き制度の評価には、さらに、計画的な面整備の進捗状況などの視点からの検討が必要である。文献4ではそうした視点から分析を試み、線引き制度の有効性を評価している。
- 5) このような低密市街地の拡大は、劣悪な都市基盤施設の上で敷地の小規模化、小規模宅造によるスプロール化の進行などの問題を孕んでいるといわれ、全国的にみれば膨大な農地を含んだ混合市街地を形成している。なお、詳しくは文献2のpp.306～316、文献1のpp.311～316を参照のこと。
- 6) 現地踏査などの経験からの仮説的数値である。愛知県内の市街化調整区域スプロールが著しいとみなせる市町村は、ほぼ1人/ha以上の市町村となっている。
- 7) 例えば、文献5を参照のこと。
- 8) 市街化調整区域の面積が±5%以上変化した市町村、人口増加率と人口増加密度が平均値から標準偏差の±3倍以上変化した市町村を異常値とした。それらには小規模市町村のほか、「駆け込み」による既得権取得が多かったこと、線引き前の開発地区あるいは逆線引きした地区の既存宅地での市街化が著しいことなど、特殊事情のある市町村が多いことが確認された。
- 9) 都市化の指標としてD I D人口比率も考えられるが、非D I D都市があることから非連続量となるためここではとりあげなかった。ちなみに、都市計画区域人口密度とD I D人口比率の相関係数は、各都市圏ともに有意水準1%で有意である。

【文献】

- 1) 石田頼房：都市近郊農村における計画、「新建築学体系 18」、彰国社、1986
- 2) 林泰義：周辺市街地の整備、「新建築学体系 19」、彰国社、1984
- 3) 石田頼房：都市計画の決定過程における住民参加、「政策決定と公共性」、勁草書房、pp.174～214、1973
- 4) 建設省都市局都市計画課土地利用班：市街化区域及び市街化調整区域の線引き制度

に関する実態調査の概要について、新都市、pp. 30～38、1982.12

- 5) 岡村勝司：市街地形成に関する基礎的考察（集塊状市街化について）、別冊都市計画 第13号、pp. 13～18、1978

第3章 大都市近郊農業地域における都市化の空間的特徴

第1節 はじめに	19
第2節 研究方法	19
2-1 対象地域と研究プログラム	19
2-2 分析資料	20
第3節 愛知県における市街化調整区域の都市化の地域特性	20
3-1 市街化調整区域における人口変動の地域特性	20
3-2 市街化調整区域における開発行為と農地転用の地域特性	21
3-3 典型都市の選定	23
第4節 典型都市における市街化調整区域の都市化の相違点	24
4-1 市街化調整区域内農地の住宅地化と雑種地化	24
4-2 市街化調整区域における開発行為の実態	24
4-3 農地転用と開発許可の両市における発生密度の差	25
第5節 市街化調整区域スプロールの実態	26
5-1 農地転用の集落別特性と典型地区の選定	26
5-2 農地転用の分布特性	26
5-3 市街化調整区域スプロールを許す空間的条件の差異	30
第6節 まとめ	31

第3章 大都市近郊農業地域における都市化の空間的特徴

第1節 はじめに

第2章では、全国における都市計画区域内市町村の人口変動を分析することによって、市街化調整区域の人口増加傾向が全国的にみられる一般的な現象であること、地域的にみれば大都市圏における市街化調整区域の人口増加には著しいものがあるが、地方都市圏や地方でもまとまった人口規模を有する中核的都市の市街化調整区域では安定的な人口増加が続いているため、長期的な観点からみれば、市街化調整区域の都市化を大都市地域のみ現象として看過できないことを明らかにした。

本章の目的は、このような大都市近郊農業地域の都市化現象の空間的特徴を明らかにすることにある。具体的には、大都市近郊農業地域の市街化調整区域における都市化が、分散的な市街化（以下、市街化調整区域スプロール）で進行していることを実証する。

第2節 研究方法

2-1 対象地域と研究プログラム

都市近郊の都市化現象は、空間的には人口の集中集積過程と土地利用転換過程の2つの側面から捉えられるが、農業的土地利用と都市的土地利用の競合する農業地域を研究対象としていることから、本章では主として土地利用転換過程の指標として農地法にもとづく農地転用と都市計画法の開発許可制度に該当する開発行為を分析している。

具体的には、次のように地域レベルを設定して研究を進めた。

① 愛知県における市街化調整区域の都市化の地域特性

分析対象地域として、愛知県を選定した¹⁾。第2章でみたように愛知県を中心とする名古屋圏には、市街化調整区域の人口増加が著しい市町村が相当数集積しているため、愛知県は市街化調整区域の都市化の程度が異なる都市について市街化調整区域の開発状況を検討する地域として適当と考えられる。

この愛知県の都市計画区域内74市町村を対象として、市街化調整区域における人口変動と農地転用・開発行為の地域特性を明らかにする。以上の地域実態から、愛知県において特に市街化調整区域の都市化が著しい都市と、市街化調整区域の都市化が愛知県の平均的な状況を示す都市を典型都市として選定した。

② 典型都市レベルでみた市街化調整区域の都市化の特徴

次に、2つの典型都市の市街化調整区域の農地転用や開発行為の実態を比較検討することによって、両都市の市街化調整区域における都市化の程度の差異を生じている農地転用と開発行為の違いを明らかにする。

③ 典型地区レベルでみた市街化調整区域スプロールの実態

さらに、典型都市の市街化調整区域の都市化状況を典型的に示す地区を選定して、農地転用を即地的に把握することによって、市街化調整区域における都市化現象が空間的には

分散的な土地利用転換として進んでいることを明らかにする。

2-2 分析資料

人口変動と農地転用・開発行為を分析するために、資料として、人口については「都市計画年報」、開発行為については愛知県土木部の「昭和55年度都市計画基礎調査集計解析報告書」および愛知県企画部の「土地に関する統計年報」、農地転用の分析には農林水産省の「農地移動実態調査」を資料として利用した。

また、典型都市の農地転用について、その転用目的や分布などを詳細に把握するために、農業委員会の農地転用審議簿から、津島市については1976年から80年、安城市については1975年から80年までの農地法4・5条の許可申請を転記・再集計した。

第3節 愛知県における市街化調整区域の都市化の地域特性

3-1 市街化調整区域における人口変動の地域特性

1970年から85年までに、愛知県の都市計画区域内では 529万人から 632万人に19%の人口が増加した。この間に、市街化区域内では 427万人から 511万人へ20%、市街化調整区域でも 102万人から 121万人へ18%の人口増加があった。また、愛知県には市街化区域の人口増加率よりも市街化調整区域の人口増加率が上回るような市町村が26（35%）もある。

人口増加密度²⁾をみると、市街化調整区域では1970年から85年に 0.8人/haだから、空間的には市街化区域（ 8.3人/ha）の人口集積程度が圧倒的に高い。だが、市街化区域人口増加密度をX軸に、市街化調整区域人口増加密度をY軸にとった散布図（図3-3-1）を描くと、直線 $y = x$ よりも左上に位置する市町村のように、市街化調整区域の人口増加密度が市街化区域のそれを上回るような市町村が存在することや、第1象限にある多くの市町村では、市街化区域で人口増加すると同時に市街化調整区域でも人口増加していること

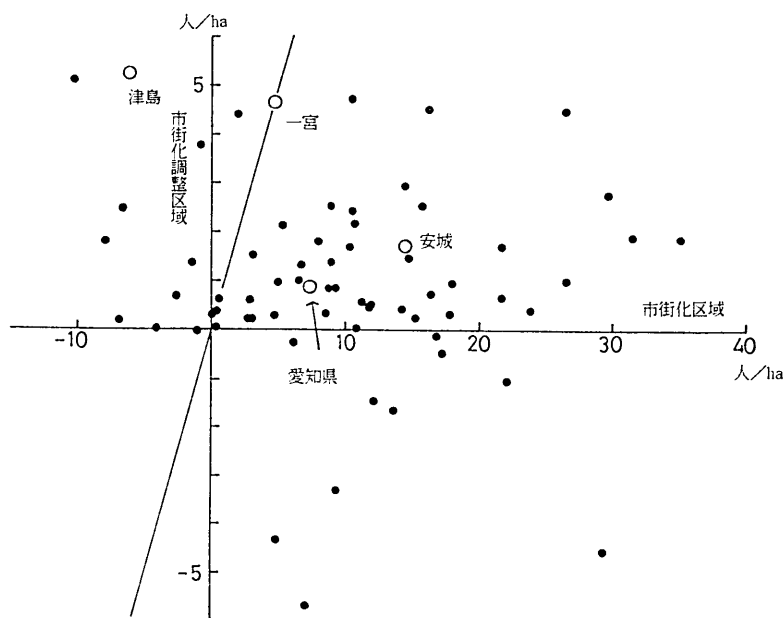


図3-3-1 市町村別市街化区域と市街化調整区域の人口増加密度

が理解される。市街化調整区域人口が減少した市町村は13あるが、そのうち 8市町村では市街化区域面積が 5%以上も拡大されているため、線引き見直しの影響によるものと考えられる。したがって、愛知県の市街化調整区域での人口増加は一般的な傾向とみなせる。

第2章で指摘したように、全国的にみても、愛知県は人口増加密度が高い市町村の多い地域であるが、人口増加密度が2人/ha³⁾を超えるような市街化調整区域の人口増加密度が特に高い市町村は、愛知県北部の尾張地域に集中している。

3-2 市街化調整区域における開発行為と農地転用の地域特性

愛知県の市街化区域では、1971年度から1985年度末までに延べ 4,995件・2,639haの開発許可制度による開発行為があった。市街化区域と市街化調整区域では開発許可制度の適応要件が異なるものの、市街化調整区域では同期間に11,461件・2,439haと、件数では市街化区域の2倍以上の開発行為があったことになる。農地法4・5条に該当する農地転用は、1971年度から85年度末までに届出が 266,580件・11,006ha、許可が79,635件・4,868haであった。

空間的な開発状況を分析するために、単位面積当りの開発行為と農地転用の件数（以下、件数密度）をみると、図3-3-2のごとくである。開発行為の市街化調整区域内の件数密度では、都市計画区域内74市町村の平均（4.8件/km²）を37市町村が上回り、市街化区域の件数密度を超えるものが36市町村もあることが注目される。農地転用許可の件数密度では、県平均（33.4件/km²）を37市町村が上回っている。

地域的には、それらの70～78%が尾張地域にある。特に、市街化調整区域の農地転用や開発行為が著しい市町村は、図3-3-3・図3-3-4のように尾張地域の西側に集積している。愛知県中部の西三河地域や東部の東三河地域では、相対的に市街化調整区域における農地転用と開発行為の件数密度は低い。

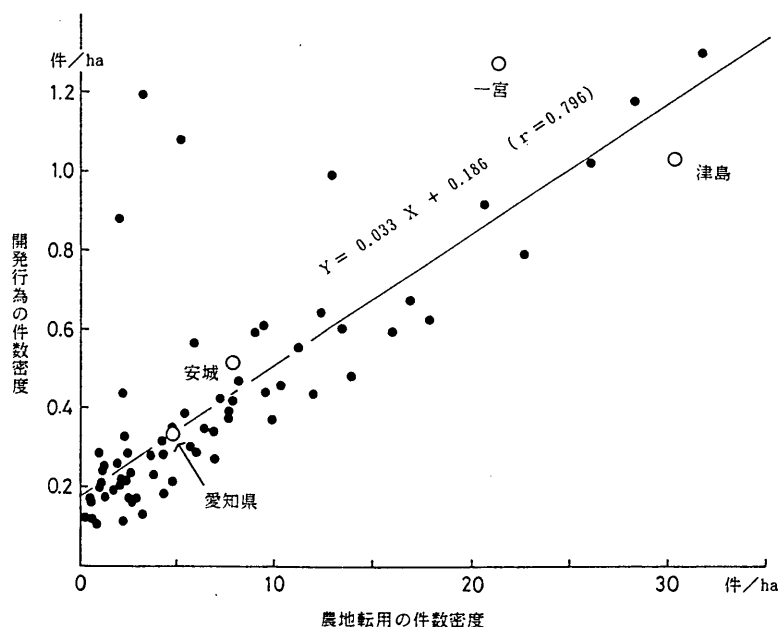


図3-3-2 市町村別市街化調整区域の農地転用と開発許可の件数密度

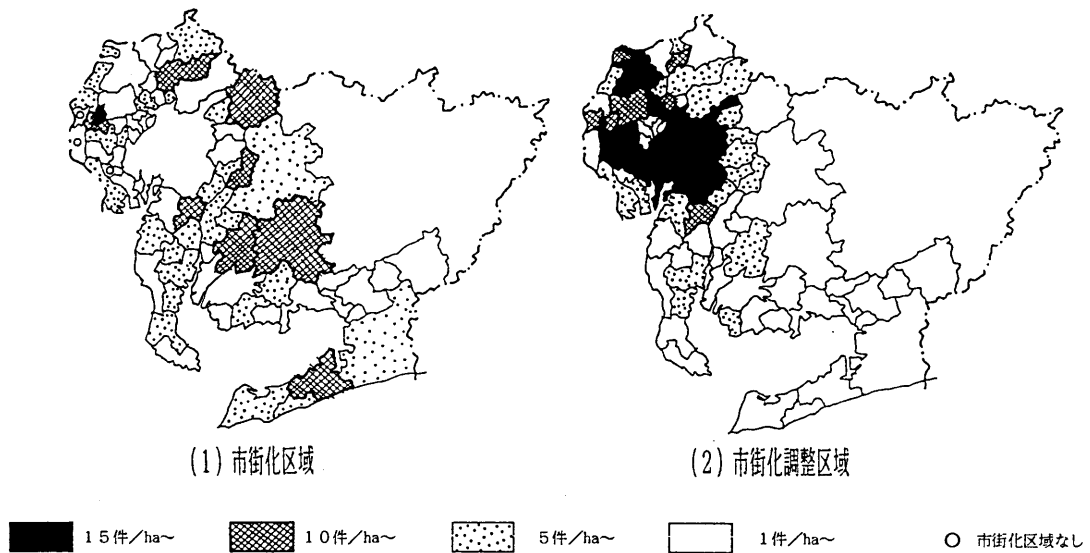


図3-3-3 市町村別市街化区域と市街化調整区域の開発行為の件数密度

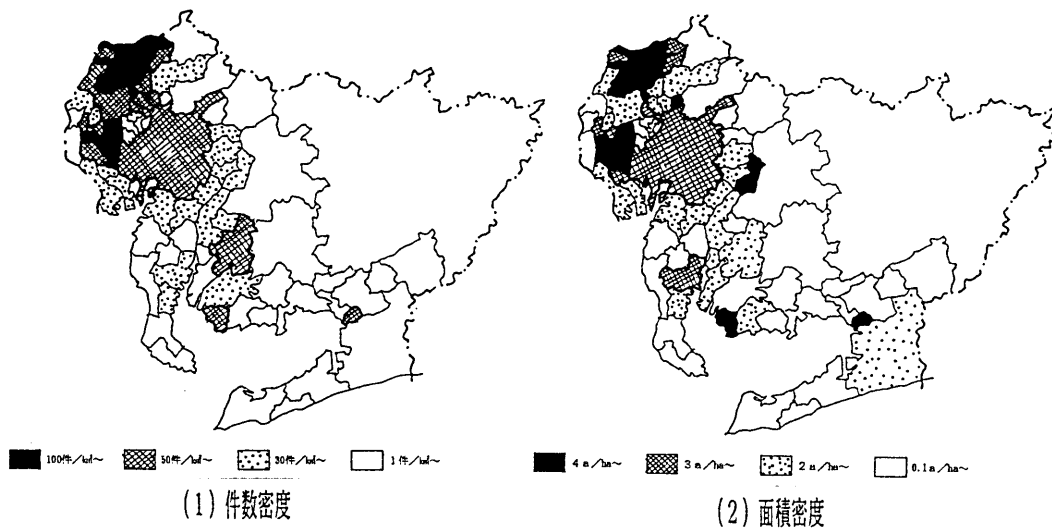


図3-3-4 市町村別市街化調整区域における農地転用の発生密度

表3-3-1 各類型の市街化調整区域における開発状況

	人口 増加密度 人/㎢	開発許可 件数密度 件/㎢	農地転用 件数密度 件/㎢
I 類型	147.22	5.61	40.39
II 類型	440.50	8.66	52.83
III 類型	270.25	12.01	51.00
IV 類型	47.18	1.50	21.71
V 類型	154.89	23.96	97.44
愛知県	75.95	7.23	42.42

注) 1) 人口増加密度は、1970～85年 (人/㎢)
 2) 開発許可件数密度は、1971～85年度 (件/㎢)
 3) 農地転用件数密度は、1971～85年度 (件/㎢)

3-3 典型都市の選定

愛知県の都市計画区域内74市町村について、市街化調整区域の都市化状況を類型化するために、上でみた市街化調整区域の人口増加密度と開発行為の件数密度・農地転用の件数密度を指標として、74市町村に愛知県の平均値を加えた75サンプルについてクラスター分析を行った。

図3-3-5 は、平方ユークリッド距離を用いたウォード法によるクラスター分析結果である。クラスターは5つ形成された。表3-3-1 からわかるように、V類型が最も市街化調整区域の都市化が著しいタイプであり、Ⅲ類型がそれに続く。逆に、Ⅳ類型が最も都市化の程度が低い類型である。Ⅰ類型は、愛知県平均を含む24市町村によって形成された平均的な類型である。Ⅱ類型は、土地利用転換はみられるものの、市街化調整区域の人口が減少している類型である。

図3-3-6 は各類型を地図上に落としたものである。市街化調整区域における都市化が著しい類型であるV類型は尾張地域の西側に集中し、最も都市化の程度が低いⅣ類型は東三河地域に多い。V類型に次いで市街化調整区域の都市化が進んでいるⅢ類型は、名古屋市とその隣接市町村にみられる。平均的な市街化調整区域の都市化状況を示すⅠ類型は、V類型とⅢ類型の外周に位置している。

典型都市は、以上の地域特性を踏まえ、市街化調整区域の都市化が著しいV類型の中から、図3-3-2 にみるように市街化調整区域内で開発行為や農地転用の件数密度が高い津島市と、県平均程度の都市化状況を示すⅠ類型から安城市を選択した⁴⁾。

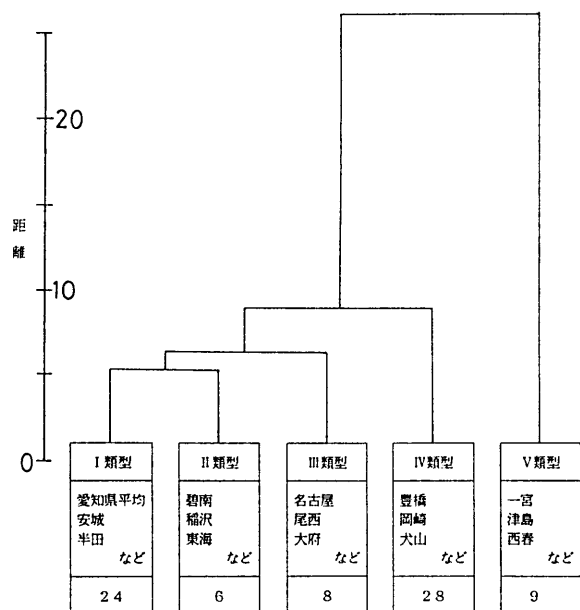


図3-3-5 市街化調整区域の人口・開発行為・農地転用による市町村のクラスター分析

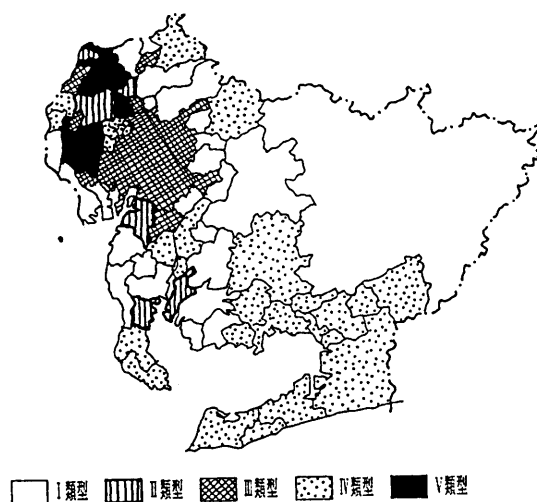


図3-3-6 市街化調整区域の人口・開発行為・農地転用によるタイプの分布

第4節 典型都市における市街化調整区域の都市化の相違点

4-1 市街化調整区域内農地の住宅地化と雑種地化

農地移動実態調査によると、1971年度から85年度までに津島市では延べ 3,563件・178ha、安城市では延べ10,239件・569haの農地法4・5条の農地転用があった。その内、津島市では件数の59%、面積の66%が許可⁵⁾であり、1972～73年度以降、届出を上回っている。安城市では全農地転用の件数および面積のそれぞれ約 1/3が許可である。両市とも1972年度から75年度あたりをピークに、届出・許可ともに減少している。しかし、減少傾向にあるとはいえ、市街化調整区域の農地転用は、市街化区域のそれに比べると安定的に推移していることが特徴である。

農地転用審議簿の再集計結果によれば、津島市では1976年から80年に 775件・31ha、安城市では1975年から80年に 1,577件・81haの農地転用許可があった。図3-4-1はその転用目的を示している。増築や敷地の拡張のための農地転用を除く、新規の住宅建設に結びつく農地転用は、併用住宅を加えると安城市では件数の55%・面積の45%、津島市では件数の39%・面積の28%を占める。公共施設や工場・店舗などを含む建築目的全ての農地転用は、安城市では件数・面積とも63%、津島市では件数の50%・面積の45%であるため、住宅目的の農地転用は市街化に結びつく農地転用件数の8～9割、面積の6～7割に達する。

そのほか、建築目的の農地転用以外には、駐車場・資材置場など雑種地への農地転用が目立つ。特に、津島市では農地転用の許可件数の35%・同面積の45%（安城市では、同順に16%・22%）に達する。

以上のように、市街化調整区域内の農地では、住宅地化と雑種地化というかたちで土地利用転換が進んでいるが、市街化調整区域の都市化が著しい津島市では雑種地化の多いことが注目される。

4-2 市街化調整区域における開発行為の実態

1978年度末までに、津島市の市街化調整区域内では 918件・36ha、安城市では 272件・64haの都市計画法第29条該当の開発行為が行われた。その内、津島市では件数の91%・面積の71%、安城市では件数の80%・面積の14%が住宅建設をともなったものである。市街化調整区域の開発行為も、住宅地化が主要な部分を占めている。

図3-4-2は都市計画法第34条該当事業（3・7・8号を除く）の構成である。津島市では既存権利に基づく9号が件数の48%・面積の52%を占め、次いで10号のロ（件数の38%・面積の34%）・1号（同順に13%・12%）の割合が高い。安城市では9号がほとんどなくて、件数では10号のロが84%と圧倒的に多い。面積では2件の10号のイが72%を占めるが、それを除けば10号のロが多い。市街化調整区域は開発許可制度によってむやみな開発は抑えられてはいるものの、このように都市計画法第34条の1・9・10号のロを満足した、合法的な市街化が進んでいるといえてよい。

市街化調整区域の都市化が著しい津島市では1号と10号のロに匹敵する9号⁶⁾がある。濃尾平野にある愛知県尾張地域の西部地域では市街化調整区域に農業集落がほぼ 500～1000m間隔に散在しており、都市計画法第43条1項6号のイの適用範囲が広いため、今後も既存宅地上での建築行為が続くものと予想される。

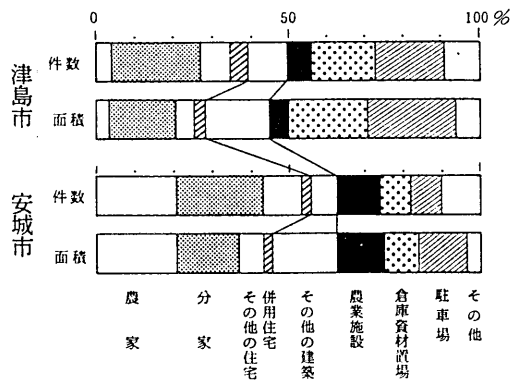


図3-4-1 典型都市における件数・面積別農地転用の転用目的構成

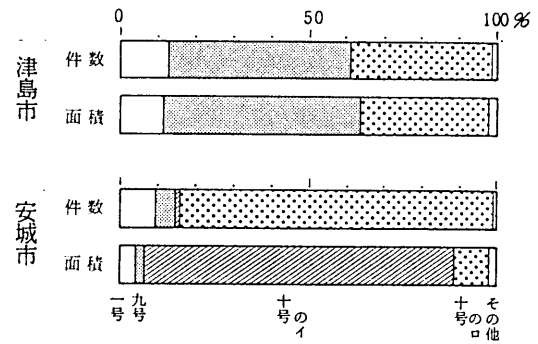


図3-4-2 典型都市における件数・面積別都市計画法第34条該当事業

4-3 農地転用と開発許可の両市における発生密度の差

表3-4-1 は、両市の農地転用許可件数の1975年現在の市街化調整区域面積および人口に対する割合（以下、前者を対面積密度、後者を対人口密度、両者を総称して発生密度と呼ぶ）を示している。新規の住宅建設目的の農地転用では、対面積密度は津島市の方が高く、対人口密度は安城市の方が高いという状況だが、分家目的に限れば対面積密度・対人口密度ともに津島市の方が高い。全建築目的の農地転用の発生密度は、津島市が安城市を上回り、特に、津島市の対面積密度は安城市に比べ 1.5倍も高いことが注目される。つまり、市街化調整区域の都市化が著しい津島市では、住宅目的では分家、そして住宅以外の建築目的の農地転用が、安城市に比べ多いということになる。

また、全農地転用許可の対面積密度・対人口密度についてみれば、津島市（37.7件/㎢・34.7件/千人）と安城市（20.1件/㎢・27.7件/千人）との間にはかなりの差がある。これは、雑種地への農地転用の影響が大きい。つまり、津島市では 13.1件/㎢・12.1件/千人と住宅目的の農地転用に匹敵するほどの雑種地化によって、農地転用の発生密度に差が生じている。

表3-4-1 転用目的別農地転用許可の発生密度

指標 用途	津島市		安城市	
	対面積密度 件/㎢	対人口密度 件/千人	対面積密度 件/㎢	対人口密度 件/千人
全農転	37.69	34.65	20.13	27.71
全建築	18.77	17.26	12.53	17.25
住宅	14.79	13.59	11.00	15.14
農家・分家	10.17	9.34	8.47	11.66
分家のみ	8.56	7.87	5.17	7.11
雑種地 駐車場・ 資材置場	13.13	12.07	3.29	4.53

注 1) 1976～80年の農地法4・5条の農地転用許可件数である
2) 全住宅には併用住宅を含めた
3) 市街化調整区域の面積と人口は1975年の数値を用いた

表3-4-2 転用目的別農地転用許可と開発許可の発生密度

指標 用途	津島市		安城市	
	対面積密度 件/㎢	対人口密度 件/千人	対面積密度 件/㎢	対人口密度 件/千人
農地転用				
全建築	58.15	52.53	29.20	40.20
全住宅	25.10	23.07	19.08	26.26
農家住宅	24.66	22.67	17.95	24.71
開発行為				
全開発行為	48.15	44.26	4.07	5.60
9号以外	29.67	27.27	3.94	5.42
10号の口	18.48	16.99	3.42	4.72

注 1) 農地転用は、1971年1月～78年12月の農地法4・5条件数である
2) 開発行為は、1970年10月～79年3月の都市計画法34条の件数である
3) 市街化調整区域の面積と人口は1975年の数値を用いた

次に、1978年度末までの都市計画法第34条該当事業（3・7・8号を除く）の発生密度をみると、津島市では48.2件/㎢・44.3件/千人、安城市では4.1件/㎢・5.6件/千人と両市の差は8～12倍に達する。表3-4-2のごとく同期間の農地転用の発生密度をみても、津島市と安城市の間には1.3～2.0倍の差がある。

だが、両市の開発行為の発生密度と農地転用の発生密度との差には大きい隔たりがある。例えば、分家目的の農地転用許可についてみると、津島市と安城市の差は対面積密度では1.66:1、対人口密度では1.11:1程度であるが、都市計画法第34条10号のロにおける両市の差は対面積密度5.40:1、対人口密度3.60:1とさらに大きい。

この農地転用と開発行為の発生密度にみる乖離は、安城市に多い農家住宅目的の農地転用が開発許可制度の適用除外であることを考慮しても、市街化調整区域での都市化が著しい津島市では、農地転用を伴わない開発・建築行為が相当量あること、つまり既存宅地上での建築行為あるいは雑種地上での開発行為の存在、あるいは農地転用した後に分筆を伴う開発行為⁷⁾が多いこと、などの理由によって生じていると思われる。

第5節 市街化調整区域スプロールの実態

5-1 農地転用の集落別特性と典型地区の選定

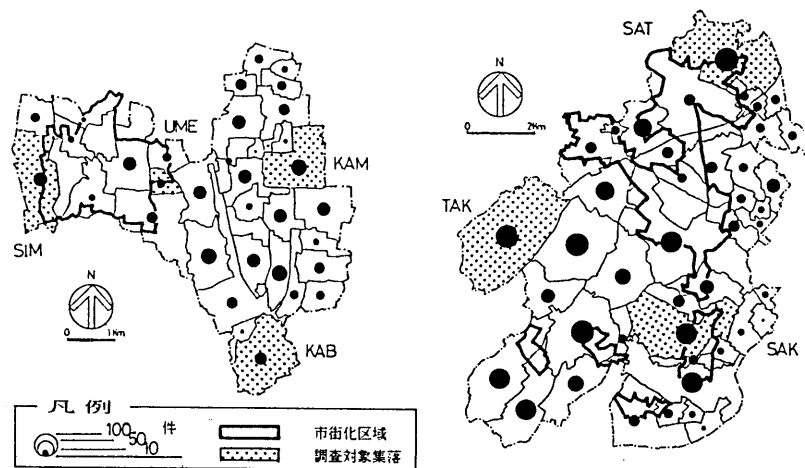
農業集落別に市街化調整区域内の農地転用の発生密度をみると、津島市では平均37.7件/㎢・1.53a/haと安城市の平均20.1件/㎢・1.05a/haに比べ圧倒的に高い。市街化調整区域の農地転用は、図3-5-1のように一部の集落や市街化区域周辺に集中しているわけではなく、両市ともほぼ全市的に進んでいるといえる。特に、津島市では全域的かつ分散的に農地転用が進展しているのが特徴である（図3-5-2）。

農地転用の分布を精査する典型地区は、以上の地域特性を踏まえ、図3-5-1のように地域的に偏らないこと、農地転用許可の件数密度と面積密度が平均的で、ある程度まとまった転用件数があること（図3-5-3）を条件に、農林業センサスの農業集落を3集落ずつ選定した⁸⁾。

5-2 農地転用の分布特性

津島市と安城市から選んだ典型地区の市街化調整区域における農地転用箇所を図示すれば、図3-5-4・図3-5-5のごとくである。

これらの図から、以下の点が指摘できる。第一に、農地転用箇所は、農業集落内あるいはその周辺や幹線道路沿いに多くみられる。第二に、転用目的別にみると、農家住宅や分家住宅は集落内の農地所有者によって、集落周辺で転用された例が多い。また、店舗・事務所等は幹線道路沿いに多くみられる。駐車場は住宅や店舗などの付属施設として集落周辺に分布しているものもあるが、集落居住者を想定しない幹線道路沿いや工場周辺に分布したものも少なくない。第三に、農業振興地域の農用地区域は筆単位に指定されるため、津島市のK A B集落や安城市のS A T集落のように農用地区域内で筆単位に打ち抜かれて転用されている例もある。第四に、農地転用の大部分は、農地転用が比較的容易な農用地区域外のいわゆる農振白地で行われたものである。第五に、以上のような分布特性が読み取れるものの、農地転用の分布形態は、まさに無秩序で分散的な市街化調整区域スプロール



津島市

安城市

(注) 津島市は1976年～80年、安城市は1975年～80年の農地転用許可である

図3-5-1 農業集落別農地転用許可件数

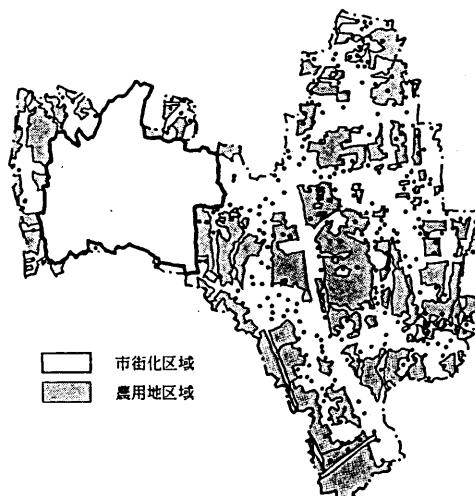
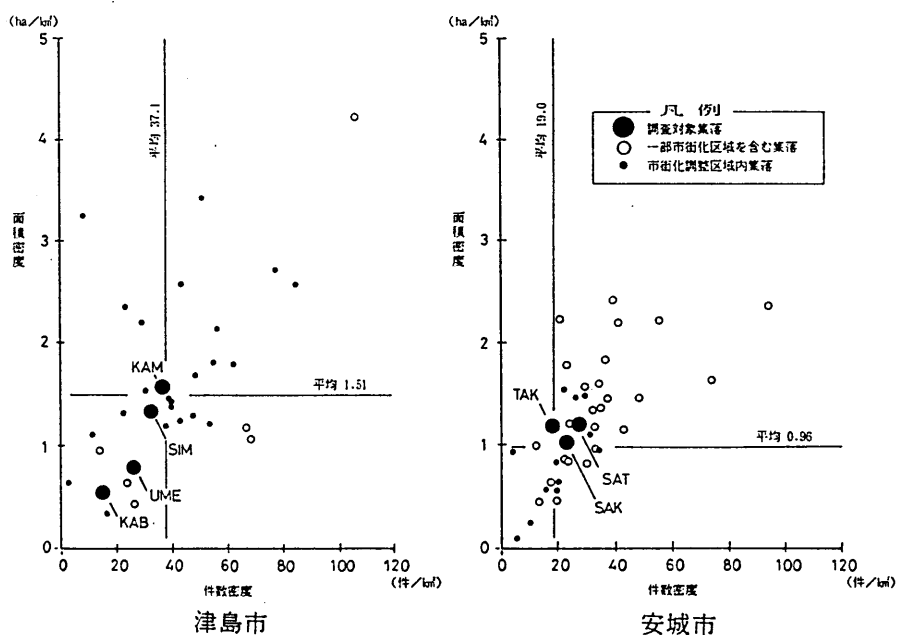


図3-5-2 津島市の市街化調整区域における農地転用分布



津島市

安城市

(注) 津島市は1976年～80年、安城市は1975年～80年の農地転用許可である

図3-5-3 農業集落別市街化調整区域の農地転用の発生密度

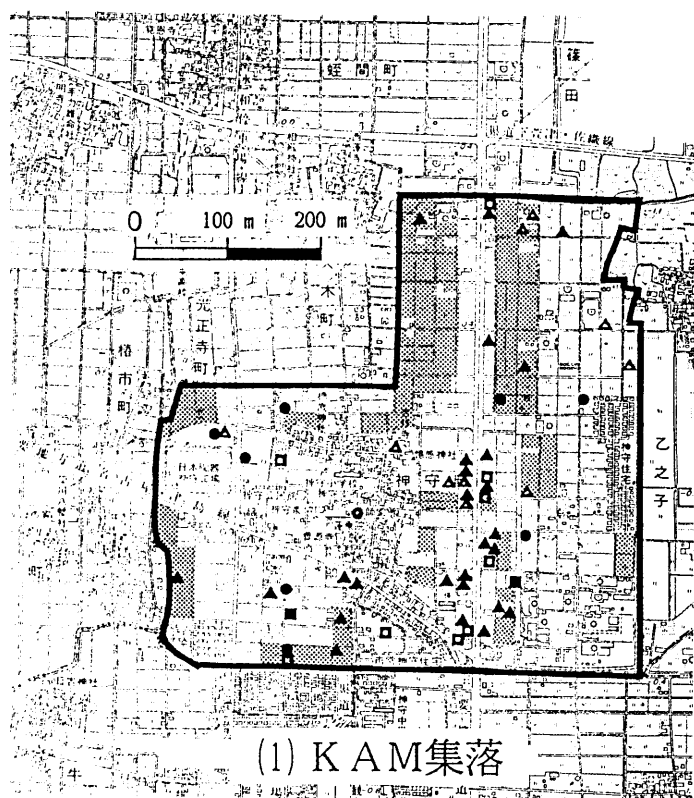
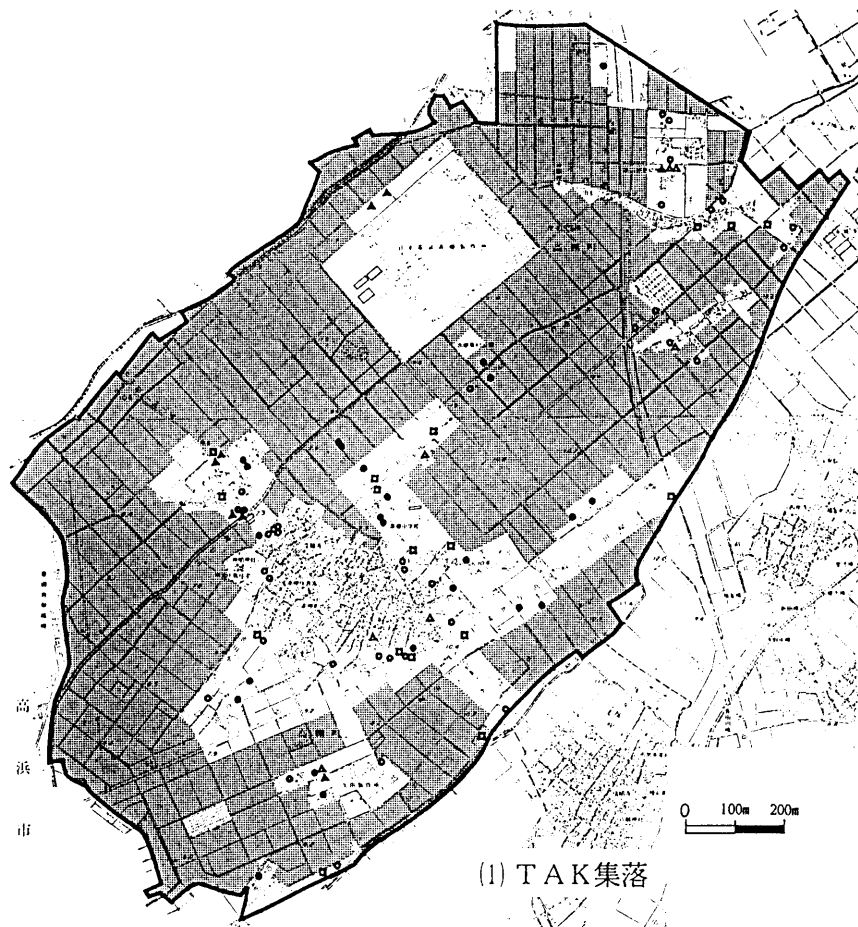


図3-5-4 津島市の典型地区における転用目的別農地転用箇所



凡例

- 農家・分家
- 上記以外の住宅
- 店舗併用住宅
- 店舗・事務所・工場・倉庫
- ▲ 駐車場・展示場
- △ 宅地・資材置場・その他

(注) 網は農業振興地域の農用地区域



凡例

- 農家・分家
- 上記以外の住宅
- 店舗併用住宅
- 店舗・事務所・工場・倉庫
- ▲ 駐車場・展示場
- △ 宅地・資材置場・その他

(注) 網は農業振興地域の農用地区域

図3-5-5 安城市の典型地区における転用目的別農地転用箇所

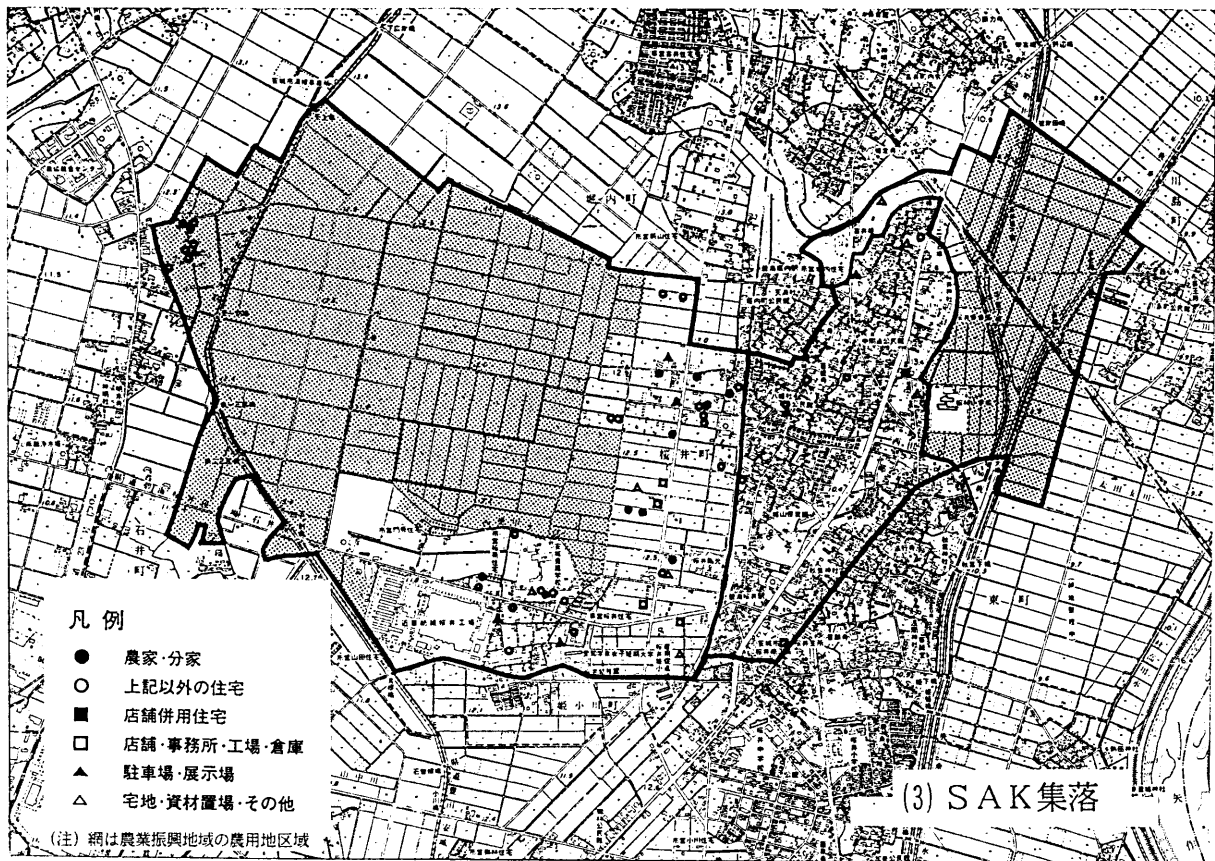


図3-5-5 安城市の典型地区における転用目的別農地転用箇所

ルとなっている。

5-3 市街化調整区域スプロールを許す空間的条件の差異

市街化調整区域スプロールは主に農振白地で起こっているが、この農振白地の指定状況には次のような違いがある⁹⁾。

津島市を含む尾張部の西部地域では農政上あるいは防災上の観点から、線引き当初の市街化区域面積率19%・同人口密度70人/ha（県平均：31人/ha）と市街化区域はかなり小さめにかつ高密に設定された¹⁰⁾。このような線引きによって、この地域に稠密に分散している集居集落¹¹⁾の多くを市街化調整区域に残すことになったこと、また、すでに相当程度の圃場整備が済んでいたことや、稠密な集落分布・幹線道路密度の高さから農用地区域の指定要件を外れる農地が多かったこと、などのため農用地区域が小さく、図3-5-2のように寸断されており、1980年現在の農振白地は市街化調整区域面積の68%と広い。一方、安城市には農用地区域指定当時、全域にわたる土地改良事業の計画があり、未整備地区を「軒先まで」農用地区域に指定した経緯があり、農振地域の57%が農用地区域（農振白地は43%）となっている。

このような市街化区域設定時における集落の扱いと農政上の農振農用地区域の取り方の違いが、市街化調整区域内で分散的な農地転用を許す空間条件の差となっている。

第6節 まとめ

本章では、典型都市の市街化調整区域における農地転用と開発行為の分析から、市街化調整区域スプロールの実態を明らかにした。その結果を要約すると、以下のようである。

- ① 市街化調整区域における都市化は、住宅地化と雑種地化という空間変容で進んでおり、その空間的特徴は無秩序で分散的な市街化調整区域スプロールである。
- ② 農家住宅と分家住宅を中心とする住宅地化は、農地転用許可制度上も開発許可制度上も容認された市街化形態である。安城市では農家目的の農地転用も分家目的の農地転用もみられるが、市街化調整区域スプロールの著しい津島市では、農家目的の農地転用はほとんどなく、分家目的の転用が大部分であるため、市街化調整区域スプロールの程度の差は分家目的の農地転用の多寡によって生じているといえる。
- ③ また、市街化調整区域スプロールの程度の差は、駐車場や資材置場などの雑種地化によって生じている。市街化調整区域における雑種地は、開発許可制度によって総てが宅地化に結びつくわけではないが、雑種地への転用は農地法統制をはずれることによって売買の自由度が増すこと、農地に比べ開発上の利点があること、実態的に市街化している例も少なくないことなどから、間接的とはいえ宅地予備地的な性格が強く、雑種地化というかたちの市街化調整区域スプロールも土地利用計画上問題を孕んでいると考えるべきである。
- ④ 農家と分家目的の農地転用の発生密度をみると、津島市と安城市ではほぼ同程度であったので、農家や分家という市街化調整区域の内部から発生する住宅需要は、市街化調整区域スプロールの程度に係わらず一定量あると考えられる。このような開発許可制度上合法的な需要とそれを発生する集落の存在は、都市近郊農業地域の土地利用整序化のために如何に扱うかはどのような地域でも考えられるべき課題であろう。
- ⑤ 農地転用と開発行為の発生密度の津島市と安城市における差から、農地転用をともしなわれない既存宅地や雑種地における開発行為や、分筆をとまなう開発行為の存在が予想される。市街化調整区域スプロールの著しい津島市では、これらの建築・開発行為がかなり多い。

これらの建築・開発行為は、必ずしも市街化調整区域内部からの需要を想定したものではないため、市街化調整区域スプロールによって都市民の流入を招く結果となる。

- ⑥ 農振白地は農地転用規制や都市計画規制も緩いため、農振白地の存在形態が、市街化調整区域スプロールの発生に及ぼす影響が大きい。

一般に、市街化調整区域には法的な集団規定ばかりでなく、行政指導の根拠となる土地利用の構想や計画も無いことが多い。そのため、零細な分散錯圃制と耕作条件の悪い土地から切り売りされるという農地条件を規制誘導することができず、農振白地内では分散的な土地利用混在を許さざるをえない結果となっている。したがって、市街化調整区域スプロールの制御のためには、土地利用計画の存在が欠かせないように思われる。

【注釈】

- 1) 愛知県には88市町村あるが、三河山間地域を除く74市町村が都市計画区域に指定されている。なお、県内の市街化調整区域には全国でも最大規模の約121万人（1985年度末都市計画区域人口の19%）が居住している。
- 2) 第2章と同様に、1970年から85年までに市街化区域あるいは市街化調整区域内の増加人口を、線引き当初の市街化区域あるいは市街化調整区域面積で除した数値を指す。単位は、人/haである。
- 3) 第2章では1970年から81年の人口増加密度を検討し、経験的に1人/haを人口増加密度が高い市町村の域値とした。ここでは1970年から85年の人口増加密度を分析していること、愛知県の平均が0.8人/haであることから、2人/haで区切ってみた。
- 4) 市街化調整区域における人口増加および開発行為・農地転用の発生が著しい典型である津島市は、1970年度現在の市街化区域面積率19%・同人口密度70人/ha（県平均：31人/ha）と市街化区域はかなり小さめにかつ高密に設定されている。逆に、市街化調整区域に取り残された農村集落の数は多く、同年度人口密度は9人/haと県平均4人/haに比べ2倍を超える。1970～85年度の市街化調整区域人口増加率は59%（県平均：18%）、人口増加密度は5.2人/ha（同：0.8人/ha）である。1971～85年度の市街化調整区域内の開発行為は、30.3件/㎢（同：4.8件/㎢）・1.5a/ha（同：1.0a/ha）、同期間の農地転用の許可は102.8件/㎢（同：33.4件/㎢）・5.7a/ha（同：2.0a/ha）とかなり多い。

市街化調整区域の開発状況が愛知県の平均的な状況を示す類型の典型である安城市は、市街化区域面積率は21%だが同人口密度は29人/haと市街化区域に比較的余裕があるように線引きされている。市街化調整区域人口密度は6人/ha、市街化調整区域人口増加率は28%・人口増加密度は1.69人/haである。市街化調整区域の開発行為は7.8件/㎢・1.2a/ha、農地転用許可は51.1件/㎢・2.9a/haである。

- 5) 市街化区域の農地を転用する場合、農業委員会に転用の届出を出すことになっている。市街化区域内でも、届出を出さず農地転用した場合、許可対象になることがあるが、これらは例外的であり、農地転用許可は、ほぼ市街化調整区域内の農地転用と考えてよい。以下では、許可を市街化調整区域の農地転用として扱っている。
- 6) 愛知県尾張部の丘陵地域や西三河の多くの自治体からは、既存宅地上の建築行為はほぼ収束段階にあると聞けるが、尾張部の西部地域の自治体では既存宅地確認による建築行為は減少する様子はないようである。また、愛知県の開発行政担当者によれば、線引きに際し市街化調整区域に残される地区に対し、なるべく既存宅地の確認を得るように行政指導した町村もあったようである。

都市計画法第34条の9号は、時限的措置であったが、現在では第43条の既存宅地制度として、既存権利保全の継続がなされているため、第34条の9号と同様な性格をもつ第43条に該当する既存宅地上での建築行為は現在でも続いているとみなせる。

なお、既存宅地制度による市街化調整区域スプロールの問題は、文献1に詳しい。

- 7) 例えば、比較的規模の大きい工場跡地や農家の宅地などを分筆した建売分譲の住宅

開発がある。

- 8) 市街化調整区域では、市域の全域が同質なスプロール状況を呈しているわけではなく、市中心部からの位置関係や土地利用・農業経営などの条件によってその様相は少しずつ異なる。したがって、これらの条件を考慮するため、現地踏査によって両市の市街化調整区域スプロールを代表する地区であることを確認しながら、地域的に偏らないように調査地区を選定した。K A B集落は、件数密度と面積密度はやや小さいが、津島市の南部地区を代表する地区とみなして選定した。
- 9) 農振白地の指定条件として、本章では集落分布や農業基盤整備との関係を検討したが、そのほか農振白地を非農業的土地利用のリザーブ用地としてして位置づけ、農地保全の論理と都市計画・村落計画・私的土地利用の論理との力関係を分析した文献²がある。
- 10) 愛知県地方計画では、津島市を含む海部地域は農業地域として枢要な位置づけがされている。また、全国最大規模のゼロメートル地帯にあることから、水害対策上市街化区域が小さく設定された。
- 11) 濃尾平野には集居集落が散在しており、尾張西部・稲沢中島・海部津島・弥富都市計画区域には農業集落が 812ある。市街化調整区域のみに存在する集落の密度は 1.52集落/㎢と、愛知県平均の0.59集落/㎢、安城市を含む衣浦東部都市計画区域の0.16集落/㎢に比べ圧倒的に高い。

【文献】

- 1) 波多野憲男ほか 2 名：市街化調整区域スプロールと既存宅地制度の問題、別冊都市計画、第19号、pp.121～126、1984
- 2) 広田純一ほか 2 名：農振白地農用地の発生要因の分析、農業土木学会論文集、No. 92、pp. 71～79、1981.04

第4章 大都市近郊農業地域における市街化調整区域スプロールの発生要因

第1節	はじめに	35
第2節	研究方法	35
第3節	市街化調整区域スプロールに及ぼす線引きのされ方の影響	36
3-1	分析の視点	36
3-2	線引きのされ方の類型化	36
3-3	線引き類型と市街化区域と市街化調整区域の人口変動	38
3-4	市街化調整区域人口密度と市街化調整区域の人口変動	38
3-5	重回帰分析による人口変動の要因分析	39
3-6	小括	40
第4節	農地転用許可制度・開発許可制度の運用上の問題点	41
4-1	分析の視点	41
4-2	市街化調整区域におけるゾーニングと土地利用規制	41
4-3	農地転用後の用途変更	42
4-4	開発許可制度の運用上の問題点	43
4-5	小括	44
第5節	市街化調整区域における住宅宅地需要特性	45
5-1	分析の視点と調査方法	45
5-2	市街化調整区域における住宅建設の特徴	45
5-3	市街化調整区域における持家需要特性	49
5-4	バラ建ち持家需要層の宅地取得方法	54
5-5	小括	57
第6節	農家の土地利用意向と行政対応	59
6-1	分析の視点	59
6-2	地域農業の現況	60
6-3	津島市における農家の農業経営・土地利用意向	60
6-4	安城市における農家意向と経営受委託の展開	64
6-5	小括	66
第7節	不動産業者の市街化調整区域における住宅宅地供給と線引き制度に対する意識	67
7-1	分析の視点と調査方法	67
7-2	不動産業者の経営内容と組織規模	68
7-3	市街化調整区域における土地取得・仲介の実態	70
7-4	経営環境に対する評価	73
7-5	線引き制度に対する意識	76
7-6	経営の将来意向	79
7-7	小括	80
第8節	市街化調整区域における農地所有権移転の広域化と農地転用	81
8-1	分析の視点と調査方法	81
8-2	愛知県における市町村間出入作農地取得	82
8-3	農地所有権移転の広域化の実態	82
8-4	農地所有者と農地転用の関係	86
8-5	土地利用転換までの権利移転過程	90
8-6	小括	90
第9節	まとめ	92

第4章 大都市近郊農業地域における市街化調整区域スプロールの発生要因

第1節 はじめに

市街化調整区域スプロール対策を検討するためには、現象面だけではなく、なぜ市街化調整区域スプロールが発生するのか、そのメカニズムを解明することが欠かせない。このような立場から、本章は、スプロールが抑制されるべき市街化調整区域においてなぜ時間的にも空間的にも分散的な土地利用転換や開発行為が発生するのか、その要因を明らかにしようとしたものである。

市街化調整区域スプロールの要因分析に当たって、次のような課題を設定した。第一は、スプロール抑制のために創設された線引き制度のもとで、市街化調整区域スプロールが発生しているのは、線引き制度の運用に問題があるのかあるいは制度それ自体に問題があるのか検討する必要がある。第二に、市街化調整区域におけるスプロール抑制を担保する開発許可制度がありながら、なぜ時間的にも空間的にも分散的なスプロールが規制誘導できないのか、実態に即して開発許可制度の限界を明らかにする必要がある。第三に、上の2つの課題を解明するためには、市街化調整区域スプロールを発生させている需要と供給の側面から発生メカニズムを明らかにする必要がある。

第2節 研究方法

研究目的に沿って、制度の運用上の問題を検討するために線引き制度と農地転用許可制度・開発許可制度、需要条件として市街化調整区域内における住宅宅地需要、市街化調整区域における供給条件として農家と不動産業者の行動特性と意識を取り上げ検討を加えた。調査対象・調査方法の詳細は各節で述べるが、主として市街化調整区域スプロールが著しい都市の典型として津島市、愛知県の平均程度の市街化調整区域の都市化がみられる安城市を取り上げ、比較分析することによって市街化調整区域スプロールを促す要因を明らかにしようとしている。

具体的には、以下のように要因分析を進めた。

第3節では、線引き制度はスプロール抑制のために創設された制度である。スプロールの拡大抑制機能をもたず市街化調整区域でなぜスプロールが発生しているのか、線引きのされ方という側面から線引き制度運用の問題を検討した。

第4節では、市街化調整区域の開発規制を実質的に担保する農地転用許可制度と開発許可制度の運用の問題を取り上げ、なぜ、無秩序で分散的な土地利用転換や開発行為が規制誘導できないのかを検討する。

第5節では、市街化調整区域スプロールの主要な部分である住宅地化を進める要因である住宅宅地需要の実態を明らかにする。

第6節では、農業的土地利用を維持する主体である農家の農業経営継続意向や土地利用意向と行政の対応を分析することによって、市街化調整区域スプロールが著しい地域と相

対的に市街化調整区域スプロールが少ない地域における農業的土地利用を維持する主体的条件の違いを分析した。

第7節では、市街化調整区域における住宅宅地供給を直接的に担っている不動産業者を取り上げ、どのように市街化調整区域において土地取得しているのか、線引き制度などの規制をどのように捉えているのか、その実態を明らかにすることによって、市街化調整区域スプロールが著しい地域と相対的に市街化調整区域スプロールが少ない地域における不動産業者の行動特性と意識の違いを明らかにした。

第8節では、市街化調整区域スプロールが農地転用を伴う建築・開発行為として進んでいるため、市街化調整区域スプロールの先行現象としての農地所有権移転過程について分析した。具体的には、農地が存在する集落や市町村域を越えた農地所有移転の広域化は、資産的保有・投機的保有傾向の強い農家や不動産業者が関与する機会拡大をもたらし、やがて市街化調整区域スプロールに結びつくことを実証した。

第3節 市街化調整区域スプロールに及ぼす線引きのされ方の影響

3-1 分析の視点

本来、市街化区域に都市的土地需要が誘導できれば、市街化調整区域の都市化は抑制できるはずであるが、実態的には、すでにみたようにスプロールという空間形態で市街化調整区域内の都市化が進んでいた。このようなスプロールの拡大化を抑制するために、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区域区分するいわゆる線引き制度は如何なる効果と限界を持っているのであろうか。

本節では、市街化区域を広め取るか小さめ取るかといった線引きのされ方と市街化調整区域の人口変動の関係を分析することによって、市街化調整区域スプロールの要因として線引きのされ方という視点から線引き制度の問題点を検討する。

なお、分析対象は第2章と同じく、1974年度までに線引きが完了している全国の都市計画区域内の市町村であり¹⁾、1970年度から81年度までの人口変動を分析する。

3-2 線引きのされ方の類型化

線引きのされ方と人口変動の関係を分析する前に、線引きのされ方を概観しておく。市街化区域は計画標準に基づいて画定されるが、市街化調整区域については市街化区域から除外すべき基準と農林業的土地利用との調整があるものの、「市街化区域をまず決めれば、残ったところが市街化調整区域」²⁾であり、市街化調整区域の画定は結果的である場合が多い。したがって、市街化区域の取り方という視点から線引きのされ方の類型化を試みる。

線引き当初の市街化区域の取り方を示す指標として、1970年度の市街化区域人口密度と人口比率・面積比率および非D I D面積比率の4指標をとりあげた。市街化区域人口比率と面積比率は、都市計画区域のどの程度を市街化区域に取り込んだかを表し、市街化区域の人口密度と非D I D面積比率が、設定する市街化区域の密度とゆとり（非D I D面積）を表しているため、これら4つの指標によって、市街化区域の取り方がコンパクトか過大かが表現できる³⁾。

全国の都市計画区域内 774市町村を、この4指標の平方ユークリッド距離を用いたセン

トロイド法によってクラスター分析し、表4-3-1 に示す8タイプに類型化した。Ⅰ類型は、都市計画区域の相当部分を市街化区域に設定したタイプであり、人口密度が高く市街化区域内のゆとりは小さい。この類型の87%は、三大都市圏の中心都市およびその隣接地域に分布している。Ⅱ類型は、市街化区域の人口集積は高いが、面積の設定率は小さい。Ⅲ類型は、さらに面積率が小さい類型である。図4-3-1 のように三大都市圏ではⅠ類型の外周にⅡ類型、Ⅱ類型のひと回り外周にⅢ類型が分布し、地方圏および地方では都市計画区域人口密度の高い中核的な市町村に多くみられる。Ⅳ・Ⅴ・Ⅵ類型は、人口密度が低く小規

表4-3-1 線引き類型の特徴と都市圏別構成比

平均値・構成比		類型								合計
		Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ	Ⅴ	Ⅵ	Ⅶ	Ⅷ	
平均値	市街化区域人口比率 %	97.2	88.0	75.3	48.7	24.7	21.3	0.0	*	64.6
	市街化区域面積比率 %	81.1	40.8	20.4	11.6	29.5	5.6	0.0	*	27.7
	市街化区域人口密度 人/ha	57.5	39.3	34.7	26.2	4.1	17.1	-	*	33.7
	市街化区域非ID面積率 %	44.0	62.7	72.0	88.5	100.0	98.2	-	*	74.3
構成比	全 体	102	142	208	188	8	105	17	4	774
		13.2	18.3	26.9	24.3	1.0	13.6	2.2	0.5	100.0
	東 京 圏	51	33	28	36	6	31	2	0	187
		27.3	17.6	15.0	19.3	3.2	16.6	1.1	0.0	100.0
	名 古 屋 圏	13	21	29	23	0	7	3	0	96
		13.5	21.9	30.2	24.0	0.0	7.3	3.1	0.0	100.0
	大 阪 圏	25	30	35	26	0	11	1	1	129
		19.4	23.3	27.1	20.2	0.0	8.5	0.8	0.8	100.0
	地 方 圏	6	21	19	16	1	6	1	1	71
		8.5	29.6	26.8	22.5	1.4	8.5	1.4	1.4	100.0
	地 方	7	37	97	87	1	50	10	2	291
		2.4	12.7	33.3	29.9	0.3	17.2	3.4	0.7	100.0

- 注 1) 平均値は、線引き当初の1970年度の数値である
 2) 構成比の欄の upper 段は市町村数、下段は都市圏別の構成比である
 3) Ⅶ類型は1市町村1類型のように特異な線引き類型として抽出されたものを集めたその他の欄であり、平均値には意味がない
 4) 都市圏は、1980年国勢調査による

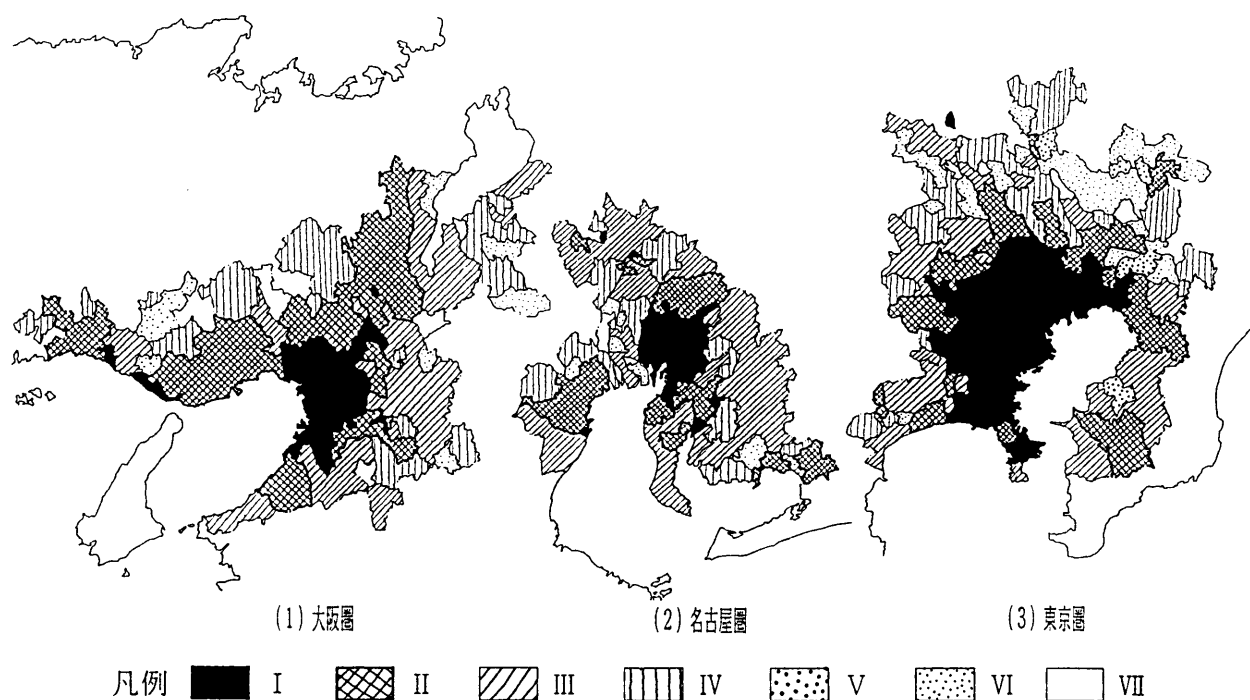


図4-3-1 三大都市圏における市町村別線引き類型

模の市町村に多いタイプである。特に、V・VI類型は都市圏を問わず、その93%が人口3万人未満で、かつ低密度の市町村である。VII類型は、市街化区域が無い類型である。

以上のような地域の特徴が指摘できるものの、どの線引き類型も各都市圏においてみられる。これは、市街化区域の非D I D面積率に、都市圏による差がないことからわかるように、どの都市圏においても計画人口の設定や利害関係者の意向などにより、過大な市街化区域が設定されたという全国的に共通した傾向があるためと考えられる⁴⁾。

3-3 線引き類型と市街化区域と市街化調整区域の人口変動

まず、市街化区域における人口変動との関係を検討する。表4-3-2は、都市圏別に線引き関連の4指標と市街化区域の人口増加率・人口増加密度との関係をみたものである。空間的な人口増加傾向を示す市街化区域人口増加密度と線引き関連4指標との間には、地方圏と地方を除けば有意な相関はないが、市街化区域人口増加率と線引き指標と関係は強い。例えば、市街化区域人口増加率と非D I D面積率との間には、各都市圏とも正の相関がみられるように、市街化が予想される地域では、一般にゆとりをもった市街化区域が設定されているため、線引き類型と市街化区域人口増加率との間には、市街化区域にゆとりを持った類型ほど人口急増の市町村が多いという関係が指摘できる。ただし、地方圏や地方では、人口密度の高い中核的都市に多くみられるI・II類型においても人口増加率が相対的に高いことが、三大都市圏と異なった現象である。

三大都市圏の中心部にあるI類型には、市街化調整区域の人口が減少した市町村が多いが、逆に人口増加率が著しい市町村も少なくない。また、線引き類型の違いに関わらず、市街化調整区域人口増加密度が1人/ha以上の市町村が30～59%存在している。表4-3-3のように東京圏では、市街化区域人口比率・面積比率と市街化調整区域人口増加密度との間に有意な相関がみられるが、D I D都市についてみれば有意な相関はないため、東京圏の周辺部の非D I D都市においてみられる傾向と推測できる。地方圏と地方では、市街化調整区域人口増加率と市街化区域人口比率・面積比率、市街化調整区域人口増加密度と市街化区域面積比率との間に正の相関が認められるが、地方圏と地方では、人口規模が大きく人口密度が高い市町村ほど市街化区域人口比率・面積比率が高いため、都市化が進んだ中核的な市町村で市街化調整区域の人口増加が進んでいることを意味している。

しかし、線引き類型を主要因とした一元配置分散分析の結果からは、いずれの都市圏においても有意な差はみられないので、市街化調整区域の人口変動に対して市街化区域の取り方が直接的な影響力をもっているとは考えにくい。

3-4 市街化調整区域人口密度と市街化調整区域の人口変動

市街化調整区域の人口密度との関係をみると(表4-3-3)、東京圏および名古屋圏では市街化調整区域人口増加密度と相関がある。両都市圏では、市街化区域の人口密度が高い市町村ほど市街化調整区域人口密度も高いという関係があるため、東京圏や名古屋圏のように人口密度が高い都市地域では、市街化区域を如何に設定するかという点と同時に、線引きによって市街化調整区域にどの程度の集落や人口を残したかという点も、その後の市街化調整区域の人口変動に大きく影響を及ぼすと考えられる。

表4-3-2 都市圏別市街化区域人口増加率・人口増加密度と線引き関連指標との相関係数

諸指標		都市圏	全 体	東京圏	名古屋圏	大阪圏	地方圏	地 方
人口増加率	市街化区域人口密度		-0.327**	-0.383**	-0.529**	-0.447**	-0.498**	-0.337**
	市街化区域人口比率		-0.282**	-0.390**	-0.411**	-0.105	-0.349*	-0.276**
	市街化区域面積比率		-0.083	-0.344**	-0.120	-0.043	-0.190	-0.052
	市街化区域非DID面積比率		0.232**	0.352**	0.284*	0.308**	0.283	0.201**
人口増加密度	市街化区域人口密度		0.069	-0.157	-0.166	-0.201	-0.331*	-0.257**
	市街化区域人口比率		0.108*	0.069	-0.207	0.162	-0.105	-0.128
	市街化区域面積比率		-0.132**	-0.083	-0.060	0.084	0.048	-0.024
	市街化区域非DID面積比率		0.035	0.139	0.061	-0.030	0.217	0.184*
市町村数			774	187	96	129	71	291

注1) 774市町村について計算した数値である

注2) **は有意水準 0.1%、*は有意水準1%で有意な相関があることを示す

表4-3-3 都市圏別市街化調整区域の人口増加率・人口増加密度と線引き関連指標との相関係数

諸指標		都市圏	全 体	東京圏	名古屋圏	大阪圏	地方圏	地 方
人口増加率	市街化区域人口比率		0.242**	0.213	0.100	0.189	0.142	0.298**
	市街化区域面積比率		0.141*	0.121	-0.066	-0.029	0.531*	0.248*
	市街化区域人口密度		0.006	-0.025	-0.075	-0.110	-0.190	0.057
	市街化区域非DID面積比率		0.043	0.126	0.235	0.113	0.334	-0.126
	市街化調整区域人口密度		-0.095	-0.034	-0.093	-0.188	-0.086	-0.186
人口増加密度	市街化区域人口比率		0.136*	0.270*	-0.012	-0.014	0.106	0.199
	市街化区域面積比率		0.202**	0.253*	0.089	-0.128	0.585**	0.351**
	市街化区域人口密度		0.103	0.156	0.301	-0.138	-0.160	0.140
	市街化区域非DID面積比率		-0.033	-0.111	-0.063	0.182	0.275	-0.164
	市街化調整区域人口密度		0.387**	0.368**	0.485**	0.251	0.207	0.154
該当市町村数			416	112	55	63	29	157

注) **は有意水準 0.1%、*は有意水準1%で有意な相関があることを示す

3-5 重回帰分析による人口変動の要因分析

線引きのされ方のほかに、第2章で分析した需要圧など市街化調整区域スプロールの発現に影響を及ぼすと考えられる要因相互の影響を分析するために、表4-3-4に示す6指標を独立変数とするステップワイズによる重回帰分析を行った。都市計画区域と市街化区域との人口変動には内部相関があり多重共線性が認められたので、市街化区域の人口変動を独立変数から除外した。また、線引き関連の4指標は、都市圏によっては都市計画区域人口密度や人口規模などと強い相関がみられるため、独立変数間の相関を減らすため線引き類型をダミー変数化して独立変数とした⁵⁾。

各都市圏ともに、市街化区域人口増加率については都市計画区域人口増加率、市街化区域人口増加密度については都市計画区域人口増加密度と都市計画区域人口増加率の標準化偏回帰係数が圧倒的に大きいため、市街化区域の人口変動に対して需要圧の影響力が支配的であるといえる。次いで、市街化区域人口増加率では線引き類型の標準化偏回帰係数が大きく、市街化区域人口増加密度でも東京圏と名古屋圏を除けば線引き類型の標準化偏回帰係数が大きい。市街化区域の人口変動、特に、人口増加率に対して影響を与える要因として、線引きのされ方の影響力の大きさが指摘できる。

市街化調整区域の人口変動についても、表4-3-4のように需要圧は有意な要因である。線引き類型をみると、東京圏では市街化調整区域人口増加率の重回帰方程式に対し、大阪圏では市街化調整区域人口増加密度の重回帰方程式に対して有意な要因となっているが、標準化偏回帰係数の符号は市街化区域の場合と逆である。つまり、高密度で非D I D面積率の小さい線引き類型で、市街化調整区域の都市化が進んでいる。そのほかの都市圏では、線引き類型は有意な要因となっておらず、統計的には市街化区域の取り方が市街化調整区域の人口変動に直接影響を及ぼしているとはいえない。

都市圏別に市街化調整区域の人口変動に及ぼす要因構造をみると、東京圏では市街化調整区域人口増加率に対しては需要圧のほか、都市計画区域人口密度の標準化偏回帰係数が大きく、市街化調整区域人口増加密度に対しては市街化調整区域人口密度の寄与が大きい。都市計画区域人口密度の負号は、東京圏では、都市化の程度が低い市町村でも、市街化調整区域の都市化が進んでいることを意味している。名古屋圏では同様に需要圧の影響力には高いものがあるが、東京圏と異なり線引き類型や都市計画区域人口密度の寄与は小さい。大阪圏では、市街化調整区域の人口増加率に対しては需要圧の影響が指摘できる。市街化調整区域人口増加密度に対しては需要圧は有意な要因となっていないが、これは需要圧に係わらず市街化調整区域の都市化が進んでいる市町村が少なくないためである。また、三大都市圏では、市街化調整区域人口増加密度に対し、市街化調整区域人口密度の標準偏回帰係数が大きいいため、前項で指摘したように市街化調整区域に多くの集落や人口を残した場合、市街化調整区域の都市化が一層進むことを示唆している。

地方圏では独立変数の数に対してサンプル数がやや少ないが、需要圧に次いで都市計画区域人口・都市計画区域人口密度の標準化偏回帰係数が大きい。その符号から中核都市よりも中核都市に近接する都市化の進んだ市町村で、市街化調整区域の人口増加が進展していると解釈できる。地方では需要圧の影響力が圧倒的に大きい。

3-6 小括

① 市街化区域では、需要圧と同時に、市街化区域の取り方が市街化区域の人口変動に及ぼす影響には大きいものがあるが、市街化区域の取り方が、市街化調整区域における都市化の発現を直接規定しているとは考えにくい。

市街化調整区域の人口変動に対して、線引き類型が有意な要因となっているのは東京圏と大阪圏のみであるが、このような需要圧が強い都市地域において市街化区域が小さめに取られた場合、市街化区域からの「滲み出し」⁶⁾が市街化調整区域で進むという現象として解釈できる。

② 市街化調整区域スプロールを抑制するという立場から、線引きのされ方の問題を考えると、市街化区域の取り方という視点と同時に、市街化調整区域にどの程度の人口や集落を残すかという視点が欠かせない。

特に、三大都市圏のように人口集積が高く、また在村通勤など定住条件に恵まれた都市近郊農業地域多く抱えた地域において、市街化調整区域に多くの集落や人口を残すことは、市街化調整区域内に多量の都市的土地需要の発生源を残すことになり、その結果、市街化調整区域の人口増加率は小さくても空間的には相当量の市街化を発現させることにつながるからである。

表4-3-4 都市圏別市街化調整区域における人口変動の重回帰分析

都市圏		全 体	東京圏	名古屋圏	大阪圏	地方圏	地 方
市街化調整区域人口増加率	諸指標						
	重 相 関 係 数	0.473	0.483	0.680	0.506	0.817	0.557
	自由度調整済み決定係数	0.212	0.190	0.419	0.176	0.578	0.283
	都市計画区域人口密度	-0.133 *	-0.351 *	-	-0.092	0.487	0.016
	都市計画区域人口	0.006	0.107	-0.091	-0.072	-0.546 *	0.051
	都市計画区域人口増加率	0.333 *	0.266 *	0.695 *	0.408 *	0.251	0.172
	都市計画区域人口発生密度	0.103	0.207	-0.035	-0.044	0.483 *	0.340 *
	線引き類型	-0.200 *	-0.241 *	-0.115	-0.200	0.041	-0.054
	市街化調整区域人口密度	-0.076	-0.053	-	-0.136	-0.067	-0.202 *
	分散のF検定	19.613 ■	5.328 ■	10.747 ■	3.206 ■	7.379 ■	11.240 ■
市街化調整区域人口増加密度	重 相 関 係 数	0.569	0.604	0.737	0.477	0.834	0.672
	自由度調整済み決定係数	0.314	0.328	0.496	0.144	0.613	0.434
	都市計画区域人口密度	-0.228 *	-0.369 *	0.176	-0.212	0.479 *	-
	都市計画区域人口	-0.013	-0.089	-	-0.176	-0.521 *	0.104
	都市計画区域人口増加率	0.225 *	0.196 *	0.269 *	0.230	0.027	0.017
	都市計画区域人口発生密度	0.175 *	0.392 *	0.367 *	-0.249	0.628 *	0.604 *
	線引き類型	-0.207 *	-0.089	0.084	-0.332 *	0.142	-0.026
	市街化調整区域人口密度	0.417 *	0.368 *	0.278 *	0.362 *	0.181	0.101
	分散のF検定	32.665 ■	10.034 ■	11.630 ■	2.747 □	8.387 ■	24.918 ■
	対象市町村数	416	112	55	63	29	157

注：市街化調整区域の面積変化に起因する人口変動および異常値と考えられる市町村を計算から除いた

*：F検定により従属変数に対する各独立変数毎の寄与が有意水準1～5％で有意である

■：F検定により有意水準1％で帰帰式が有意である

□：

—：偏F値が0.01より小さいため計算から除外された独立変数を示す

③ これらの重回帰方程式は統計的に有意であるが、自由度調整済み決定係数はあまり大きいとはいえない⁷⁾。したがって、ここで取り上げた要因以外についても、実態調査によって市街化調整区域スプロールの発生メカニズムを追究する必要がある。

第4節 農地転用許可制度・開発許可制度の運用上の問題点

4-1 分析の視点

市街化調整区域の土地利用規制や市街化規制を実質的に担保している制度として、農地転用許可制度と開発許可制度がある。これらの制度下で、なぜ市街化調整区域スプロールが進んでいるのであろうか。ここでは、市街化調整区域において無秩序で分散的な土地利用転換が抑制できない要因として、農地転用規制制度と開発許可制度の運用上の問題点を取り上げて検討する。

4-2 市街化調整区域におけるゾーニングと土地利用規制

市街化調整区域における土地利用規制の特徴は、以下のようである。

第一は、都市計画法（以下、都計法）と農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）によって、都市計画側と農政側から二重のゾーニング⁸⁾がなされていることである。都市計画法によるゾーニングが市街化区域と市街化調整区域の区域区分であり、農振法の

ゾーニングが農業振興地域における農用地区域である。

第二は、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域として開発許可制度による市街化規制を受けるものの、「市街化を促進するような都市施設の整備はいっさい行わない」⁹⁾ という考え方から、市街化を前提とした用途地域などの都市的土地利用を規制誘導する土地利用計画は存在しない。

第三は、農振法の設立時に、「市街化調整区域は市街化が抑制され、都市サイドとしては魅力がない地域なので、そこでは農業政策を大いに展開してほしいという意識があったこと、都市だけでなく農業サイドもあわせて整備され、二つの制度が相並んで併存することは好ましい」¹⁰⁾ という期待のもとに、都市近郊の優良な農用地を保全するために、「農政の領土宣言」¹¹⁾ として農用地区域のゾーニングが行われたことである。農用地区域は、面的な農用地の確保を意図しているため、市街化調整区域内の土地利用に係わる唯一の計画と位置づけられる。しかし、農用地区域内の農地であっても、一筆主義で転用の可否が検討されるため、農用地区域が打ち抜かれて農地転用された例は少なくない。

第四は、市街化調整区域には、都市計画側と農政側から二重のゾーニングがなされているにも係わらず、現実的には、都市計画と農政の谷間ともいうべき農業振興地域の農用地区域以外のいわゆる農振白地が存在することである¹²⁾。市街化調整区域は農地転用許可制度によって全域的に土地利用規制を受けており、特に、農用地区域内では農地転用が厳しく規制されている。だが、「市街化区域における農地転用許可基準」（昭和44.10.22、農林事務次官通達）、「水田転用についての農地転用許可に関する暫定基準の制定について」（昭45.2.19、農林事務次官通達）によって、市街化調整区域の中の農地を細区分し、区分に応じて許可基準を緩和したため、農振白地では農地転用規制が比較的緩くなっている。将来の非農業的土地利用のリザーブ用地としての性格を持つ農振白地は、現実的には必要以上に過大に取られていることもあり¹³⁾、第3章でみたように市街化調整区域スプロールの舞台になっている。

4-3 農地転用後の用途変更

第3章で農地転用分布を精査した6集落について、申請書の権利者によって申請通りの用途に供されているか、1982年10月現在の状況を現地踏査した。安城市では7/268件が、津島市では26%にあたる21件が申請用途あるいは申請者と異なっていた（表4-4-1）。

住宅目的の農地転用では、未建築状態にあるもの、建築後第三者に権利が移譲されているものなどがある。後者は、分家目的に多い。資材置場や駐車場目的の農地転用では、まだ農地の状態で粗放化しているもの、土盛りされてはいるが申請用途と異なるもの、あるいは既に建築されているものがあつた。

雑種地への転用は、申請時に排水の周辺権利者の同意を必要としないし、転用後は農地法統制を外れ、非農家でも売買可能となること、雑種地転用の段階で一旦土盛りしておけば建築時に技術基準や開発負担の厳しい開発許可制度を避けることができること、などの特徴がある。このように雑種地化は、市街化調整区域内の農地の資産運用を図ると同時に開発上の利点もあるため、宅地予備地としての性格が強いとみなせる。

農地転用許可制度は農地の営農条件の保全・確保を目的に運用され、申請農地の耕作条件や農業用排水との関係などについて検討し、その要件から土地利用転換に対して一定の

表4-4-1 農地転用許可の申請内容と土地利用状況（1982年10月現在）

（上段：件数、下段：a）

		KAM		KAB		SIM		津島市周辺部		SAT		TAK		SAK		安城市周辺部	
		申請	異なる	申請	異なる	申請	異なる	申請	異なる	申請	異なる	申請	異なる	申請	異なる	申請	異なる
住 宅	農家住宅	2		1	1	1		4	1	18		20		17		55	0
		13.3		5.9	5.9	10.2		29.3	5.9	79.6		75.5		72.0		227.1	0.0
	分家住宅	6	1	12	4			18	5	22		31	3	13		66	3
		25.7	5.0	36.3	7.3			62.0	12.3	71.5		114.9	12.3	53.3		239.6	12.3
	その他住宅	1				1	1	2	1	11		13	1	10		34	1
そ の 他 施 設		0.3				2.4	2.4	2.7	2.4	41.4		46.3	7.3	34.4		122.1	7.3
	店舗併用	2	1	1				3	1	1		1		1		3	0
		7.6	1.1	1.9				9.6	1.1	9.0		0.7		6.4		16.1	0.0
	その他の建築	5	1					5	1	11		13	1	7		31	1
		21.0	3.1					21.0	3.1	59.5		259.5	8.4	46.8		365.8	8.4
そ の 他 施 設	駐 車 場	23	4					23	4	17		8		4		29	0
		109.8	15.2					109.8	15.2	143.9		171.2		24.8		339.9	0.0
	倉 庫	4	1	3	2			7	3	11		6		1		18	0
		10.9	4.4	6.1	3.4			17.0	7.8	38.7		29.5		1.4		69.7	0.0
	展示場	3	1					3	1			1		2		3	0
合 計		29.2	10.9					29.2	10.9			3.5		13.7		17.3	0.0
	資材置場	7	1	3	2	1		11	3	2		5	1	6	1	13	2
		48.8	7.5	41.0	15.8	6.4		96.2	23.3	31.1		28.7	4.1	62.1	2.2	121.9	6.4
	そ の 他	3	1			2		5	1	9		3		3		15	0
		12.2	6.7			1.5		13.7	6.7	34.7		35.0		8.4		78.1	0.0
合 計		56	11	20	9	5	1	81	21	102	0	101	6	64	1	267	7
		278.7	54.0	91.3	32.4	20.4	2.4	390.4	88.7	509.4	0.0	764.8	32.2	323.3	2.2	1597.5	34.4

- 注) 1) 農地転用審議簿から抽出し、転用箇所が判明できたものについて、申請内容と現地とを比較した
2) 「申請」とは、農地転用許可申請の転用目的と転用面積を示す
3) 「異なる」とは、土地利用現況が申請内容と異なるものをしめす
4) 調査期間は、津島市は1976年～80年、安城市は1975年～80年の農地転用許可申請である
5) 現地踏査時期は、1982年10月である

規制効果を持っている。だが、一旦転用された後の用途規制や権利移譲には規制が及ばない。開発行為を伴う場合には開発許可制度が適用されるが、農地転用の過程で生じた雑種地の市街化に対しては開発許可制度の規制効果も十分に及ばないという問題がある。

4-4 開発許可制度の運用上の問題点

ここでは、市街化調整区域スプロールが著しい愛知県の尾張地域における開発事例¹⁴⁾をもとに、例外規定として市街化調整区域で開発が認められている都市計画法第34条の1・10号のロと第43条の6号の問題を検討する。

(1) 都市計画法第34条1号

日常生活必需品の販売業や修理業・理容業などの近隣サービスとしての許容範囲が明確でない。したがって、学習塾や生花教室あるいは自動販売機を軒下においただけの店舗の例もみられる。また、以下のような制度運用上の問題点がある。既存施設と近接した場所に類似用途の申請がでた場合には、既に許可した事例があるため、新規申請を認めないとする指導根拠が弱くなる。平面計画上、店舗とは考えにくい申請もあるが、このような事例には、建築ご専用住宅に模様替えしたり、建築直後から一度も営業せずに専用住宅として居住したり、転売されたりする例が少なくない。

尾張地域の開発許可行政を管轄する愛知県の海部事務所では、現在では、開発許可申請と同時に取引証明の添付や店舗設備の設置の義務づけなどの指導をしているが、建築を熱望する者は、行政指導に沿って計画変更し、再申請してくるようである。

(2) 都市計画法第10号のロ

分家として建築され、その後転売される例や、名義貸しによる分家住宅の申請は少ない。愛知県は、従来から3親等までの分家を認容していたため、娘夫婦（＝都市民）のための分家もみられる。

件数は減少しているといわれるが、一戸建の社宅や社長用の別荘という申請もある。常識的には社宅を整備するとは考えられないような個人業主の社宅、あるいは社長の自邸が連続的に申請された例もある。これらの多くは、建築後転売されているようだが、開発許可制度は、建築後の権利移転に対しては規制効果がないため、市街化調整区域に都市民の流入が可能となっている。

（３）都市計画法第４３条６号¹⁵⁾

都市計画法第34条９号による既存権利の確認による開発行為は、線引き後５年間の時限的な措置であったが、都計法第43条６号の既存宅地制度にその救済措置が継続された。しかも、都計法第34条９号は既存権利を有していた人の救済措置であったが、都計法第43条６号は一定の要件を充たす既存宅地ならば権利者に係わらず救済されるようになった。

そのため、農業集落や住宅団地が５００～１,０００ｍ間隔で散在しているような尾張地域の西部の市街化調整区域では、都計法第43条６号に該当する建築可能な既存宅地の範囲が広くなるという条件が形成されている。

また、都計法第43条による建築許可制度・既存宅地制度には建築用途を特定していないため、工場跡地や農家宅地に建売住宅が建ち、局所的に用途混在を招いている地区もある。

４－５ 小括

① 農地転用許可制度の運用上の問題点の第一は、一筆主義で農地転用の可否が検討されるために、許可基準を充たせば転用が許可されるため、面的に農地保全すべき農用地区域内でも、筆単位で転用される可能性がある。第二は、転用後の土地利用・権利移転について規制効果が及ばないことである。農地転用の申請と異なる土地利用あるいは転売がみられるだけでなく、農地転用過程で生じる雑種地化は宅地予備地的な性格をもっているが、農地転用規制だけでなく開発許可制度の規制効果も不十分となる問題がある。

② 開発許可制度の問題点の第一は、運用の幅が広いことである。そのため、日常生活サービス施設の認容範囲を画一的に判断できないために認容せざるをえない都市計画法34条１号や、娘夫婦やＵターン需要のための法34条１０号のロなどによって、市街化調整区域に都市民の流入が進んでいる。第二は、開発許可制度が建築後の権利移転に対して規制効果をもたないことである。分家住宅の転売や分家申請時の名義貸しは、都市民の流入という点からみれば違法法的行為であるが、十分規制できていない。

③ 農地転用許可制度や開発許可制度それ自体には、転用箇所や開発地区を規制誘導する機能はない。特に、農振白地の場合、条件を充たせば原則的にどこでも農地転用が可能であるだけに、津島市のように農振白地が広い地域では市街化調整区域スプロールが蔓延する空間的条件がある。

市街化調整区域の土地利用秩序を維持する方向で行政指導することも考えられるが、市街化を前提とした用途地域などの集団規定はないし、農政側にも農振農用地区域以外に土地利用計画をもたないため、現行制度下では行政指導によって土地利用を規制誘導するには限界がある。

第5節 市街化調整区域における住宅宅地需要特性

5-1 分析の視点と調査方法

本節では、市街化調整区域スプロールの主要な部分を占める住宅地化をとりあげ、住宅地化を促す要因としての市街化調整区域における住宅宅地需要構造を検討している。

研究方法としては、市街化調整区域スプロールの著しい津島市と相対的に市街化調整区域スプロールが少ない安城市の住宅宅地需要を明らかにする実態調査を実施し、以下の手順で比較分析を進めた。まず、愛知県の市街化調整区域における住宅建設の実態を把握し、調査地区の津島市と安城市を位置づける¹⁶⁾。第二に、市街化調整区域における住宅建設が、市街化調整区域内部から発生する住宅宅地需要と市街化調整区域外からの広域的な住宅宅地需要によって発生していることを実証する。第三に、津島市と安城市の住宅宅地需要特性と持家層の宅地取得方法の違いを分析することによって、市街化調整区域スプロールの程度の差を生じている住宅宅地需要の違いを明らかにする。最後に、市街化調整区域の住宅宅地需要特性からみて、現行の線引き制度や開発許可制度がもつ市街化調整区域スプロール抑制のための問題点と課題について若干の考察をする。

市街化調整区域における住宅建設の実態を把握するために主として住宅統計調査（以下、住調）を分析し、市街化調整区域の住宅需要特性と持家需要層の宅地取得方法を明らかにするために、以下の居住者調査と農家分家調査を実施した。

居住者調査は、線引き以降、市街化調整区域に空間的かつ時間的に単発的に開発・建築された住宅（以下、バラ建ち住宅）の居住世帯を対象として、1983年3月に実施した。調査地区は、市街化調整区域スプロールの著しい津島市と相対的に市街化調整区域スプロールが少ない安城市から、図3-5-1と図3-5-3のように地域的に偏らないこと、農地転用の市街化調整区域面積当り転用許可件数と市街化調整区域面積当り転用許可面積が平均的である程度まとまった転用件数があることを条件に、農林業センサスの農業集落を3集落づつ選定した¹⁷⁾。さらに、バラ建ち住宅への住宅宅地需要構造の解明という目的から、住宅団地や共同住宅および同一敷地での建て替えを除き、線引き以降新規に建設されたバラ建ち住宅を悉皆調査した¹⁸⁾。分析は原則として集落単位に進めた。各集落は両都市の市街化調整区域スプロールの状況を典型的に示していると考えるが、3集落をまとめて都市別比較する場合には、厳密な統計上の抽出調査ではないので、誤解を避けるため津島市周辺部・安城市周辺部と呼ぶ。

農家分家調査は、市街化調整区域内部の農家から発生する分家住宅の実態を明らかにする目的から、津島市の上記3集落に市街化区域を一部含む集落を加えた計4集落について、農家台帳に記載された総ての農家を対象に、1982年2月に実施した。

調査方法は留置自記式のアンケートである。調査概要は表4-5-1に示すとうりである。

5-2 市街化調整区域における住宅建設の特徴

（1）住宅建設の地域特性と典型都市の位置づけ

1983年の住調によれば、愛知県の都市計画区域には約196.5万戸の住宅がある。約174.6万戸に居住世帯があり、その49%にあたる約85.0万戸が1971年以降に建築された住宅であった。以下では、都市計画区域内の居住世帯のある住宅（以下、ストック）を分析対象と

し、1971年以降に建築された住宅を線引き以降に建設された住宅（以下、フロー）とみなして分析する¹⁹⁾。

図4-5-1の棒グラフは、住調の地域区分毎に市街化区域・市街化調整区域別のストックとフローを示している。ストックに対するフローの比率（以下、フロー率）は、愛知県全体の市街化区域では49%、地域別には33~62%である。市街化調整区域でも県全体のフロー率は45%で、地域別にも38~56%を占めているため、線引き後、市街化調整区域内で建設された住宅の割合は少なくない。

愛知県の都市計画区域内の総ストックに対する市街化調整区域のストック（以下、ストックの市街化調整区域内比率）は16%であるが、海部と尾張西部ではストックの約4割が市街化調整区域内に分布しており、市街化調整区域の住宅密度も217~389戸/㎢（県平均115戸/㎢）と高く、市街化調整区域に大量の住宅ストックを抱えているという特徴がある。また、総フローに対する市街化調整区域のフロー（以下、フローの市街化調整区域内比率）をみても、県全体では14%だが、海部と尾張西部ではフローの市街化調整区域内比率は37~41%と高く、この2地域のフローだけで愛知県全体の市街化調整区域内のフローの38%を占めている。

次に、面積の影響を除いた空間的な住宅建設状況を検討するために、図4-5-1の地図に示す単位市街化調整区域面積当りのフロー（以下、住宅建設密度）を分析する。市街化調整区域における住宅建設密度の県平均は52戸/㎢である。名古屋および尾張東部・衣浦西部・衣浦東部・西三河北部では44~49戸/㎢と県平均をやや下回るが、尾張部にある尾張西部（163戸/㎢）・海部（99戸/㎢）と尾張北部（87戸/㎢）ではそれを大幅に上回る。建築時期別に見ると、愛知県全体の市街化調整区域では1971~75年に26戸/㎢、1976~80年に19戸/㎢、1981~1983年については5年間分に換算してみると13戸/㎢と減少している。地域別には、衣浦西部を除く12地域で減少傾向にある。だが、尾張西部（同期間に、79戸/㎢・61戸/㎢・42戸/㎢）と海部（同じく、49戸/㎢・36戸/㎢・24戸/㎢）では減少しているとはいっても、市街化調整区域の住宅建設密度はまだ高い水準にある。

表4-5-1 調査の概要

	調査対象 調査方法	調査項目																																				
居住者調査 1983.03 1984.03・4	1. 典型都市の各3集落 2. 団地・共同住宅を除く、線引き後建築された全ての戸建民営住宅 3. 調査員による面接配布面接回収 4. 配布回収状況	1. 現住宅宅地の規模水準 2. 住居移動の意欲と理由 3. 住宅宅地の取得状況 4. 住宅居住環境評価 5. 定住意識 6. 世帯構成および社会的属性																																				
	<table border="1"> <tr> <th></th><th>配 布</th><th>回 収</th><th>有効^{*2}</th></tr> <tr> <td>全 体</td><td>261</td><td>244</td><td>156</td></tr> <tr> <td>S I M</td><td>68</td><td>63</td><td>40</td></tr> <tr> <td>K A M</td><td>144</td><td>136</td><td>79</td></tr> <tr> <td>K A B</td><td>49</td><td>45</td><td>37</td></tr> <tr> <td>全 体</td><td>347</td><td>328</td><td>244</td></tr> <tr> <td>S A T</td><td>147</td><td>137</td><td>95</td></tr> <tr> <td>T A K</td><td>124</td><td>120</td><td>103</td></tr> <tr> <td>S A K</td><td>76</td><td>71</td><td>46</td></tr> </table>		配 布	回 収	有効 ^{*2}	全 体	261	244	156	S I M	68	63	40	K A M	144	136	79	K A B	49	45	37	全 体	347	328	244	S A T	147	137	95	T A K	124	120	103	S A K	76	71	46	
	配 布	回 収	有効 ^{*2}																																			
全 体	261	244	156																																			
S I M	68	63	40																																			
K A M	144	136	79																																			
K A B	49	45	37																																			
全 体	347	328	244																																			
S A T	147	137	95																																			
T A K	124	120	103																																			
S A K	76	71	46																																			
農家分家調査 1982.02	1. 津島市の上記3集落と市街化区域を一部含む集落の計4集落 2. 農家台帳に記載される全農家 3. 調査員による面接配布面接回収 4. 配布回収状況	1. 土地・農地所有状況 2. 子息との同居意識 3. 分家住宅の建設実態と将来計画 4. 不動産経営実態と将来意向 5. 世帯構成および社会的属性																																				
	<table border="1"> <tr> <th></th><th>配 布</th><th>回 収</th><th>回収率</th></tr> <tr> <td>全 体</td><td>203</td><td>170</td><td>83.7 %</td></tr> <tr> <td>S I M</td><td>54</td><td>46</td><td>85.2 %</td></tr> <tr> <td>K A M</td><td>70</td><td>63</td><td>90.0 %</td></tr> <tr> <td>K A B</td><td>63</td><td>47</td><td>74.6 %</td></tr> <tr> <td>U M E</td><td>16</td><td>14</td><td>87.5 %</td></tr> </table>		配 布	回 収	回収率	全 体	203	170	83.7 %	S I M	54	46	85.2 %	K A M	70	63	90.0 %	K A B	63	47	74.6 %	U M E	16	14	87.5 %													
	配 布	回 収	回収率																																			
全 体	203	170	83.7 %																																			
S I M	54	46	85.2 %																																			
K A M	70	63	90.0 %																																			
K A B	63	47	74.6 %																																			
U M E	16	14	87.5 %																																			

注) *1: 回収率の少なかったSIM集落で補充調査を実施した。
 *2: 線引き以降に建設されたと思われる住宅を対象に配布し、そのうち、1971年以降に建築されたと回答があったものを有効票とした。

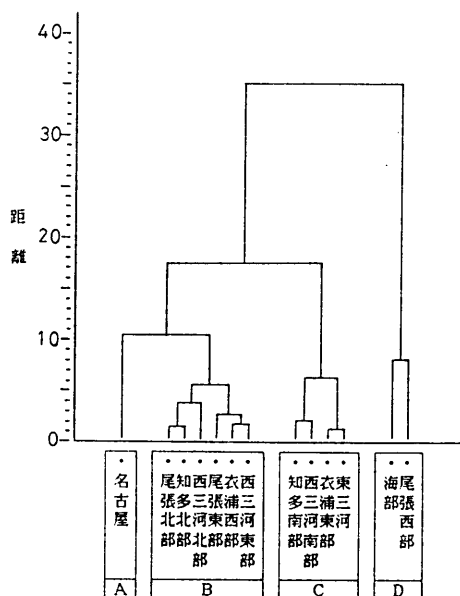


図4-5-2 市街化調整区域の住宅建設による地域のクラスター分析

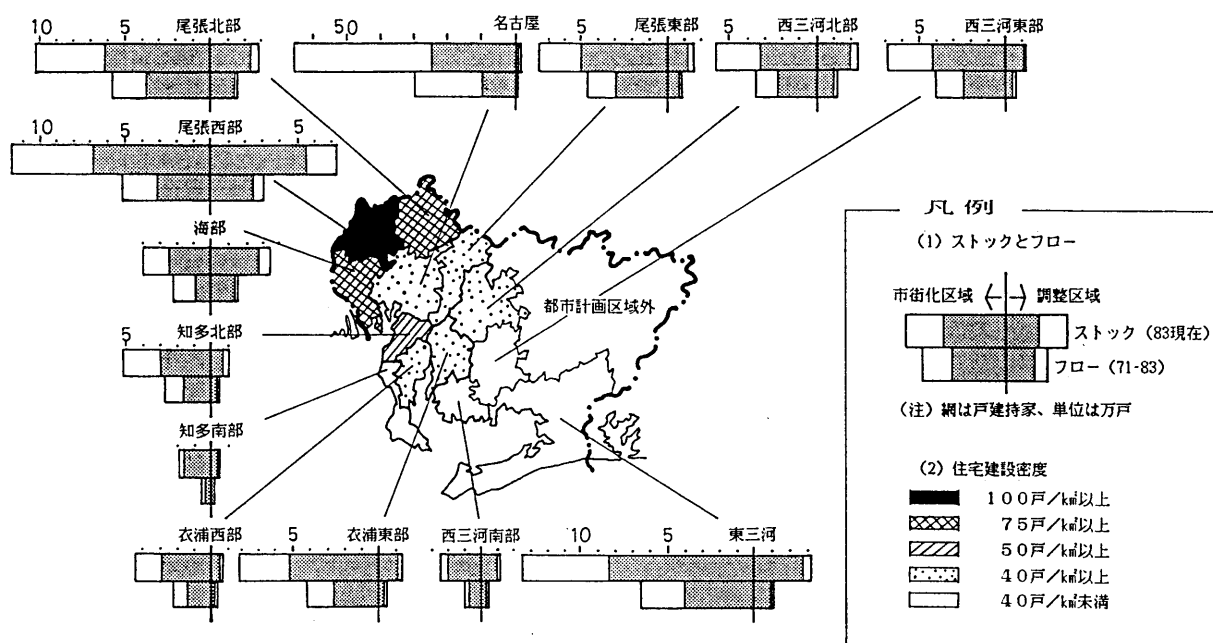


図4-5-1 地域別市街化区域市街化調整区域別のストックとフローおよび市街化調整区域の住宅建設密度

表4-5-2 地域クラスターの住宅建設特性

指標 \ 類型		A	B	C	D
市街化調整区域内住宅建設密度	戸/㎢	60	49	24	131
都市計画区域フロー率	%	46	56	45	46
市街化調整区域フロー率	%	50	51	39	43
市街化調整区域内住宅密度	戸/㎢	119	97	63	304
ストックの市街化調整区域内比率	%	0	19	20	40
フローの市街化調整区域内比率	%	0	18	17	38

図4-5-2 は、市街化調整区域における住宅建設状況を示す住宅建設密度と市街化調整区域フロー率・フローの市街化調整区域内比率、市街化調整区域のストックの多さを示す市街化調整区域内の住宅密度・ストックの市街化調整区域内比率、そして地域全体の建設状況を示すと考えられる都市計画区域フロー率を加えた6指標について、分散を考慮した標準ユークリッド距離をメジアン法によってクラスター分析し、その結果を樹状図に示したものである。この図と表4-5-2 から、海部と尾張西部は市街化調整区域に大量の住宅ストックを抱え、線引き後も高い密度で住宅建設が進んでいる地域類型であり、居住者調査の対象都市である津島市はこの類型に属していること、また、安城市が属する衣浦東部は市街化調整区域の住宅ストックが相対的に少なく、住宅建設も少ない地域類型であることが確認できる。

（２）戸建持家建設と分譲住宅供給の影響

愛知県全体の市街化区域ではストックの56%、フローの59%が持家である。地域別には、名古屋大都市圏の中心都市である名古屋では、持家率がストックの45%、フローの46%と5割を割っているが、他の地域ではストックの59~81%、フローの65~87%を持家が占める。市街化調整区域ではさらに持家率が高く、ストックの80%、フローの86%を占めている。地域別にみても、表4-5-2のように名古屋を含め、市街化調整区域内のストックの78~89%、フローの78~95%と大部分が持家である。また、農林漁業併用住宅は市街化調整区域内のフローの1%未満、商業などとの併用住宅も5%に過ぎない。共同建の持家もほとんどみられないので、愛知県の市街化調整区域における住宅地化は戸建持家によって進展していると考えてよい。したがって、以下では持家に絞って分析を進める。

1979年から83年までの5年間に建築された住宅を持家としている場合の取得方法を見ると、「新築」持家の割合は、県全体の市街化区域では44%、市街化調整区域でも42%とあまり大きな差がない。また、「分譲」と「中古」の比率は市街化区域の方がやや高いものの、市街化調整区域でも「分譲」が11%、「中古」が5%を占めている。地域別にみれば、市街化調整区域の住宅建設密度と「分譲」比率との間には高い相関（ $r=0.43$ ）があるし、「中古」比率との間には有意水準1%で有意な相関関係（ $r=0.73$ ）がみられる。「中古」比率の高さは住宅建設密度の高さとその結果としての住宅ストックの多さに関係しているが、1979年から83年の間に新築されかつ同期間に第三者が取得した「中古」は住調の定義²⁰⁾からみればこの5年間のフローとみなせるし、また流通形態からみれば「分譲」と類似している²¹⁾。したがって、尾張西部・海部・尾張北部のように高い住宅建設密度で市街化調整区域の住宅地化が進んでいる地域では、分譲住宅の建設が市街化調整区域スプーロールに及ぼす影響は無視できないと考えられる。

（３）市街化調整区域における住宅建設の分布特性

資料4によれば、1978年度末までに愛知県の市街化調整区域において住宅目的で宅地開発されたものは、住宅地造成事業法に基づくもの 553件・1931ha（総件数の57%・総面積の77%）、公的機関による開発が40件・349ha（同じく、総件数の49%・総面積の43%）であった。線引き以降78年度末までの住宅目的の法29条該当事業は7155件・546haであり、件数の96%以上が1ha未満で、20ha以上の開発行為は愛知県全体で5件に過ぎない。上記の宅地開発に比べると、線引き以降の開発行為は小規模化している。また、津島市と安城市の市街化調整区域において、線引き以降住宅目的で開発されたものは総て1ha未満であり、津島市では304㎡/件、安城市でも412㎡/件と戸建住宅並の平均開発規模である。両市の市街化調整区域で開発されたまとまった戸数をもつ住宅団地の開発時期は総て線引き以前である。

調査対象集落について農地転用の分布をみると（図3-5-4・図3-5-5）、住宅目的の農地転用の分布特性として、農家住宅や分家住宅には集落内の権利者によって集落周辺で転用されたものが多いが、農業振興地域の農用地区域外のいわゆる農振白地にも広く散在している。また、まとまった戸数をもつ住宅団地のための農地転用はみられず、空間的には単発的な住宅建設であることが、各集落に共通している。

5-3 市街化調整区域における持家需要特性

(1) 地元需要と広域需要によるバラ建ち持家

線引き以降に建築された市街化調整区域内のバラ建ち持家の居住層をみると、当該集落内で転居したもの（以下、地元需要）が大部分を占めるという状況にはない。むしろ、図4-5-3のように集落以外からの転入層が、安城市のSAT集落を除けば、5集落とも6割以上も存在していることが注目される。特に、市街化調整区域の住宅地化が著しい地域の典型である津島市周辺部では、地元需要はバラ建ち持家層の29%に過ぎず、当該集落以外からの転入層が目立つ。この傾向は各集落に共通しており、津島市の3集落の地元需要の割合は25~32%といずれも安城市の3集落より少ない。一方、安城市周辺部では地元需要が43%を占め、津島市周辺部に比べ地元需要による住宅建設の割合が多い。

さらに、集落外からの転入層について詳細にみると、集落以外の市内から転入した世帯（以下、市内需要）は、安城市周辺部では21%だが、津島市周辺部では27%とほぼ地元需要に匹敵する。市外からの転入層（以下、広域需要）は、津島市周辺部で目立つ。当該市に隣接する市町村（以下、隣接地域）から転入した世帯は、津島市周辺部でも安城市周辺部でもバラ建ち持家層の約1/4を占めているが、名古屋市からの転入層は津島市周辺部では23%と安城市周辺部の5%に比べ圧倒的に多いという特徴がある。特に、KAM集落とKAB集落では名古屋市からの転入層が約3割もあることから、これらの地域では市街化調整区域までも大都市名古屋の住宅需要圏域に組み込まれているものと推測できる。安城市周辺部では、広域需要として安城市の隣接地域から住宅宅地需要を受けているが²²⁾、市街化調整区域では名古屋市からの需要はあまり強くない。

したがって、市街化調整区域の住宅地化が著しい津島市と相対的に住宅地化が抑制されている安城市との地域差は、本来、市街化区域で対応すべき市内需要や広域需要に対応した住宅建設によって生じている。

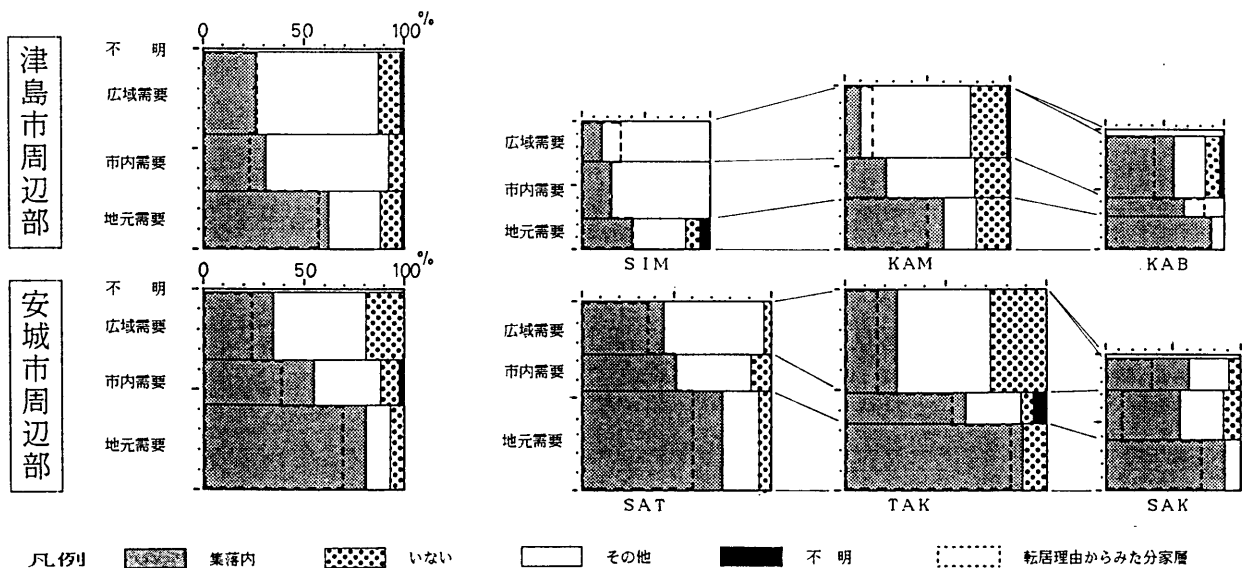


図4-5-3 前住地別親の所在地

(2) 分家需要によるバラ建ち持家建設

① 転居理由からみた分家需要と住み替え需要

現住宅への転居理由として「結婚」か「分家」を選択したものは、津島市周辺部では31%、安城市周辺部で39%である。複数回答方式（以下、MA）で、「結婚」あるいは「分家」のどちらか一方を転居理由として選択したものを、「転居理由からみた分家層」と定義すれば、安城市周辺部のバラ建ち持家層の46%を占める。津島市周辺部ではバラ建ち持家層の35%である。津島市のK A B集落では分家層が64%を占めるものの、K A M集落やS I M集落では分家層は24~30%に過ぎない。この津島市周辺部と安城市周辺部における転居理由からみた分家層の割合の違いは、第一に安城市周辺部に地元需要が多いためであり、第二は表4-5-3 に示すように安城市周辺部では地元需要に占める分家層の比率が高いためである。その結果、地元需要における転居理由からみた分家層は安城市周辺部では69%（集落別に58~82%）を占めており、その量は全バラ建ち持家層の29%（同じく28~32%）に相当するが、津島市周辺部では17%、集落別にも10~25%程度に過ぎないという差が生じている。

転居理由からみた分家層として集落外から転入した層は、集落によるばらつきがあるが、安城市周辺部ではバラ建ち持家層の29%（集落別には21~41%）、津島市周辺部でも26%（同じく11~54%）あるため、分家するために地元集落へUターンした持家需要も存在していると考えられる。

持家取得層を分析対象としていることもあり、「持家が欲しかった」とする持家指向層は多い。津島市周辺部ではバラ建ち持家層の33%（集落別には25~40%）、安城市周辺部でも31%（同じく28~34%）に達する。「狭小」や「老朽」といった住宅上の理由は津島市周辺部に目立つ。特に、津島市周辺部では「狭小」を転居理由（MA）としたものが29%あり、かつ「子供の成長」も17%を占めることから、家族の成長にともなう住宅の狭小化によって市街化調整区域内のバラ建ち持家へ住み替えたものが少なくないと推察される。転居理由からみた分家層を除いた、持家指向や「狭小」「子供の成長」などを理由とする転入層（以下、住み替え層）の前住地をみると、広域需要には住み替え層が安城市周辺部でも津島市周辺部でも70%以上あり、市内需要についても住み替え層が安城市周辺部で61%・津島市周辺部で77%を占めている。したがって、市内需要と広域需要における住み替え層は、バラ建ち持家層全体に対して安城市の3集落では27~49%だが、市内需要と広域需要の多い津島市のS I M集落とK A M集落では55~60%と過半に達し、津島市周辺部では52%を占める。

② 親の所在地からみた分家需要

次に、親の所在地という客観的な指標から、分家需要を検討する。バラ建ち持家層の中で、夫あるいは妻の両親のうち少なくとも一方の親が当該集落に住んでいる世帯を「親の所在地からみた分家層」と定義すれば、この層は親元からの世帯分離あるいは親元へUターンして持家を取得した分家層とみなせる²³⁾。この親の所在地からみた分家層は図4-5-3のように地元需要に多く、安城市周辺部では地元需要の81%を占める。津島市のK A B集落では地元需要の90%だが、他の2集落では40~59%とあまり多いとはいえない。市内需要や広域需要における親の所在地からみた分家層の割合は、地元需要の場合と比べるとやや少ないが、バラ建ち持家層全体に対する割合をみると、安城市周辺部で25%、津島市周

表4-5-3 前住地別現住宅への転居理由 (MA)

(単位: %)

前住地		順位	①	②	③	④	⑤	分家層
津島市	集落	分家	50.0	結婚	持家指向	狭小	老朽	57.1
				35.7	23.8	21.4	16.7	
	市内	持家指向	53.8	狭小	結婚・成長		老朽	23.1
				33.3	17.9		15.4	
	名古屋	持家指向	54.5	狭小	分家	成長	結婚	27.3
周辺部	地域	持家指向	50.0	狭小	成長	分家		23.1
				34.6	23.1	19.2		
	県内・外	持家指向	(66.7)	分家	結婚・開業・狭小			(66.7)
				(66.7)		(33.3)		
	全体	持家指向	44.4	分家・狭小	成長	結婚		35.4
安城市	集落	結婚	54.0	分家	持家指向	狭小	老朽	69.0
				45.0	21.0	12.0	10.0	
	市内	持家指向	51.0	結婚・成長		狭小	分家	38.8
				26.5		12.0	18.4	
	名古屋	持家指向	75.0	狭小	開業			16.7
周辺部	地域	持家指向	65.0	狭小	成長	結婚・分家		20.0
				35.0	18.3	11.7		
	県内・外	持家指向	50.0	成長	結婚	分家・通勤		50.0
				41.7	33.3	16.7		
	全体	持家指向	43.1	結婚	分家	狭小	成長	46.2
				33.8	27.4	21.4	16.7	

注 1) 転居理由の上位から5位まで表章している

2) 右欄の分家層とは、転居理由からみた分家層の構成比を示めている

辺部でも20%を占めており、必ずしも少ないとはいえない。つまり、前項で述べたように集落外から地元集落へUターンして分家（持家取得）した需要層が相当量存在していると考えてよい。

また、S I M集落とK A M集落の広域需要を除けば、親の所在地からみた分家層は、図4-5-3 の破線で示した転居理由からみた分家層よりも多い。このことは、結婚や世帯分離を直接的な契機とする転居理由からみた転居層のほかに、親元で持家取得した地縁的な持家需要が相当量存在していることを示唆している。

③ 農家分家の建設実態

分家層の中に農家からの分家がどの程度あるのだろうか。農家分家と思われる、親の所在地からみた分家層の中で夫あるいは妻の両親の職業を農家と回答した世帯（以下、農家分家）の割合²⁴⁾をみると、農家分家は地元需要に多くみられ、津島市周辺部では地元需要の48%、安城市周辺部では66%を占める。安城市のT A K集落の農家分家はバラ建ち持家層全体の38%とやや少ないが、安城市周辺部では48%を占めている。一方、津島市ではK A B集落のバラ建ち持家層の56%が農家分家だが、他の2集落では13~24%に過ぎない。そのため、津島市周辺部の農家分家はバラ建ち持家層の29%に過ぎず、安城市周辺部に比べれば2割近く少ない。

この分析結果からは、一見、津島市の市街化調整区域では農家分家が少ないようにみえる。しかし、津島市において実施した農家分家調査では、線引き直後から1982年2月までの間に分家住宅²⁵⁾を建築したことがある農家は、S I M集落では調査農家の33%・K A M集落では16%・K A B集落では26%・U M E集落では14%であった。また、この間の延べ分家数は調査農家数に対して、S I M集落50%・K A M集落19%・K A B集落40%・U M E集落14%であった。近年はやや減少傾向にあるが、農家分家の建設量は経年的に安定していること、分家住宅の建築場所は、市街化区域に土地を所有する農家がいるS I M集落とU M E集落では集落内または市街化区域に分家を出すことが一般的であるが、市街化調整区域内のK A M集落とK A B集落では分家住宅の58~68%が集落内（＝市街化調整区

域)に建築されている。このように津島市周辺部の市街化調整区域では安定的に農家分家が発生していることから、バラ建ち持家層に対する農家分家の割合が少ないということは、それだけ農家分家以外の持家建設の割合が多いことを意味している。

(3) バラ建ち持家需要の類型化

① 前住地と親の所在地による類型化

愛知県では3親等までの血族に市街化調整区域内でのUターン分家を認めているため、分家需要は主観的な転居理由からではなく、親の所在地によって客観的に判断する必要がある。ここでは図4-5-4のように、市街化調整区域内のバラ建ち持家需要の類型化を試みた。

「分家需要」は、当該集落内あるいは市内に居住していたものが、親のいる集落内で持家取得した型である。「市内住み替え需要」は、同じく集落内や市内からの住み替えであるが、親の所在地とは無縁な持家需要である。「Uターン需要」は、市外から親のいる市街化調整区域内の集落に戻ってきた、Uターン型の持家需要である。「流入需要」は、市外から市街化調整区域に転入した持家需要である。

② バラ建ち持家需要類型の地域性

安城市周辺部ではバラ建ち持家層の48%が「分家需要」であり、3集落とも「分家需要」が39~57%と最も多い。津島市のK A B集落では「分家需要」が39%を占めるが、他の2集落で25~27%なので、津島市周辺部では「分家需要」は1/4程度に過ぎない。津島市周辺部では、むしろ「市内住み替え需要」や「流入需要」が目立つ。津島市周辺部では「市内住み替え需要」が27%、「流入需要」も32%を占め、それぞれ「分家需要」を上回る量である。特に、K A M集落とS I M集落でその傾向が顕著である。一方、安城市周辺部では「市内住み替え需要」は15%、「流入需要」は23%である。「流入需要」が36%とやや多いT A K集落でも「分家需要」(39%)より少ないし、「市内住み替え需要」は10%程度である。「Uターン需要」は両市周辺部とも1割強であるが、安城市では3集落とも11~15%、津島市ではK A B集落で31%を占めているものの、S I M集落とK A M集落では4~5%と集落による差が大きい。

以上のように、津島市の市街化調整区域には「分家需要」や「Uターン需要」が比較的多い集落も存在するが、全体としては集落を越えた広域的な持家需要を多く受け入れており、それが安城市との顕著な違いとなっている。安城市の市街化調整区域では「分家需要」を中心とする持家需要があり、広域的な需要は津島市に比べ相対的に少ない。

この傾向を建築時期別にみると、図4-5-5のように安城市周辺部では、1971年~74年のバラ建ち持家に比べ1979年~83年には建設量が半減している。そのうち、「分家需要」の割合は安定的であるが、それ以外の需要類型が激減している。この傾向は、安城市の3集落に共通してみられる。それに対して、津島市周辺部ではまずバラ建ち持家の建設総量が漸減的であること、「分家需要」の割合が1971年~74年の34%から1979年~83年には16%に減少しており、逆に「市内需要」と「流入需要」が割合・実数ともに増大していることが特徴となっている。この傾向はK A M集落とK A B集落で特に顕著であるが、S I M集落でも実数的には「地元需要」が減少しており、「Uターン需要」と「流入需要」が増加している。したがって、「流入需要」を中心とする広域的なバラ建ち持家需要が、津島市の市街化調整区域における住宅地化を一層進めていると考えられる。

前住地 親の所在地 類型	地元需要		市内需要		広域需要	
	同居・集落	その他	集落	その他	集落	その他
	分家需要		市内住み替え需要		Ｕターン需要	流入需要
津島市周辺部	29.4%		27.3%		11.2%	32.2%
SIM	25.0		42.5		5.0	27.5
KAM	26.5		29.4		4.4	39.7
KAB	40.0		5.7		31.4	22.9
安城市周辺部	48.5%		15.5%		12.9%	22.7%
SAT	53.9		20.2		11.2	14.6
TAK	39.8		10.2		13.3	36.7
SAK	57.8		17.8		15.6	8.9

図4-5-4 バラ建ち持家需要の類型化

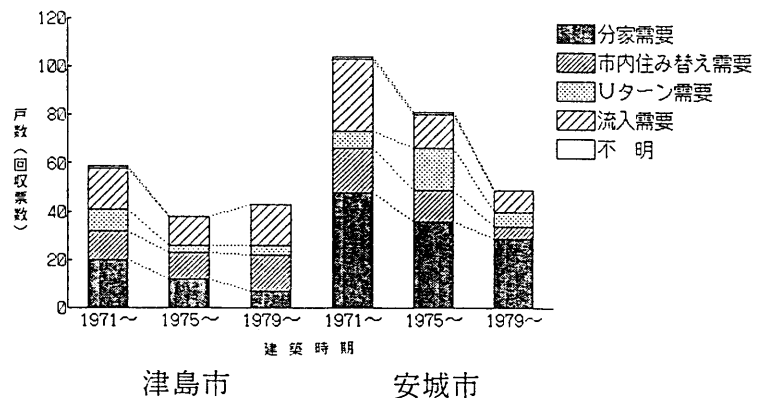


図4-5-5 建築時期別バラ建ち持家需要類型の経年変化

(4) バラ建ち持家需要層の特性

① 移動前の住宅の特徴

安城市周辺部の「分家需要」では前住宅の83%、津島市周辺部でも81%が実家と持家である。「分家需要」には親が農家と回答したものが多く、安城市周辺部の「分家需要」には75%、津島市周辺部では60%を占めているので、前住宅が実家あるいは持家の「分家需要」は農家を中心とした親元からの世帯分離が多いものと推測できる。「Uターン需要」は親元で持家取得した地域的な需要であるが、前住宅は借家や給与住宅が多い。

一方、「市内住み替え需要」や「流入需要」には前住宅として持家が一部みられるが、津島市周辺部では「市内住み替え需要」の62%、「流入需要」の50%、安城市周辺部では各々69%・72%と、多くは借家や給与住宅からの住み替え需要である。

② 世帯主の年齢構成

「分家需要」の世帯主は他のバラ建ち持家需要類型に比べると若い層が多く、津島市周辺部では35～49才が64%、安城市周辺部では30才代が60%を占める。都市別には、安城市周辺部に相対的に若い「分家需要」が多い。津島市周辺部の他の類型では総て40才代(36～56%)にピークがあるが、「Uターン需要」では35～39才も31%を占める。安城市周辺部では「Uターン需要」に30才代が70%と、他の類型より相対的に若い層が目立つ。

「市内住み替え需要」と「流入需要」は、津島市周辺部では40才代が36%・44%、50才代が26%・22%を占める。安城市周辺部では30才代が31%・43%を占めるが、やはり40才以上が61%・47%と多く、「分家需要」に比べれば中壮年層の持家指向層という性格が強い。

③ 職業構成と通勤先

「分家需要」の世帯主が、直接農業に従事しているものは極めて少ない。飯米程度の耕作や委託耕作に出しているものを含めても、津島市周辺部の「分家需要」の21%、安城市

周辺部でも23%程度であり、「Uターン需要」では6～7%に過ぎない。したがって、両市周辺部とも世帯主の8割前後が雇用層であり、職業上は都市民と大差ない。職業構成をみると、津島市周辺部では「分家需要」と他の類型との間にはあまり差はないが、安城市周辺部では「分家需要」と「流入需要」には市内や隣接地域に通勤する労務層が多いという特徴がある。図4-5-6のように津島市周辺部では類型や集落・職種を問わず、名古屋通勤層が多い。一方、安城市周辺部では、「分家需要」と「流入需要」だけでなく「市内住み替え需要」にも市内や隣接地域への通勤層が多く、「Uターン需要」にも隣接地域への通勤層が55%を占めている。そして、その職場の大部分は市内や隣接地域に立地する自動車関連産業である²⁶⁾。

津島市は名古屋を中心とした労働市場に包摂され、安城市には自動車関連産業を中心とした豊かな地元雇用がある。このように在村通勤が可能な地域に安定的な雇用があれば、就業を目的とする集落外への転出は少なくなるため、市街化調整区域内の集落は市街化調整区域内部から分家住宅などを安定的に発生し続ける需要発生源となりうる。

④ 分家需要の性格

「分家需要」は親の所在地と前住地からみたバラ建ち持家需要類型であるが、表4-5-4のように「分家需要」について、前住宅が実家あるいは持家、前住地が集落内、転居理由からみた分家需要、親の職業が農業、という条件と重複する狭義の分家需要をみると、各集落とも「分家需要」より1割前後少ないものとなっている。その差は、市街化調整区域内部から発生した「分家需要」の中にも、持家指向的な需要や集落内の借家からの住み替え・非農家からの分家などが含まれていることを示唆している。

また、安城市周辺部では集落によって差があるが、上記の狭義の分家需要がバラ建ち持家層の1/3から1/2を占めているのに対し、市街化調整区域の住宅地化が著しい津島市周辺部、特にSIM集落とKAM集落では、このような内発的な分家需要はバラ建ち持家層の1～2割に過ぎないことが注目値する。

「Uターン需要」に占める転居理由からみた分家層は、安城市周辺部では30%、津島市周辺部でも44%に過ぎない。また、転勤など職業上の理由による転居も多いとはいえないので、「Uターン需要」の中にも分家以外の転居理由をもつ持家指向的な需要が少なくないと考えられる。

5-4 バラ建ち持家需要層の宅地取得方法

(1) 宅地取得方法の地域性

津島市周辺部では、住宅とは別に購入した敷地に持家を建築したもの（以下、敷地購入層）が33%、次いで分譲住宅の購入（以下、分譲購入層）が22%を占め、両者を合わせた宅地購入層が過半数を占めている。集落別にみると、津島市のSIM集落・KAM集落では敷地購入層が3割以上もあるため、宅地購入層が全体の53～72%に達する。特に、KAM集落では分譲購入層が37%と圧倒的に多く、2-2の(2)で指摘したように、市街化調整区域の住宅地化が著しい地域の住宅・敷地取得の特徴といえる。安城市周辺部でも敷地購入層は30%を占めるが、分譲購入層はTAK集落とSAK集落では11～13%、SAT集落では5%とさらに少ない。

安城市周辺部では親族から借地したり親族の敷地内や相続した土地に持家建設したもの

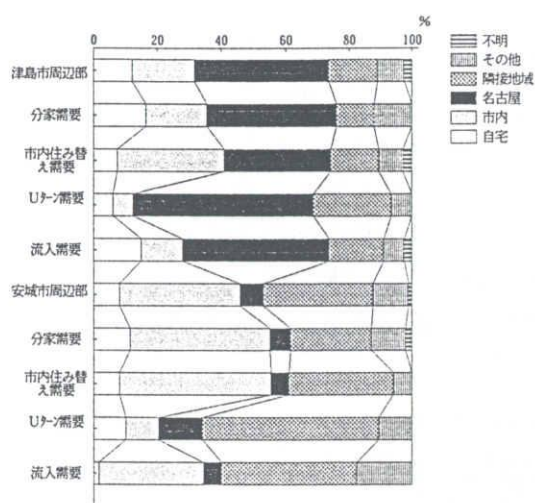


図4-5-6 バラ建ち持家需要類型別世帯主の就業先

表4-5-4 集落別分家需要の性格

(単位: %)

地域	属性	分家需要				
		分家需要	前住宅 実家持家	前住地 集落内	転居理由 分家結婚	親の職業 農業
津島市周辺部	全体	29.2	24.3	20.8	19.4	17.4
	SIM	25.0	20.0	15.0	10.0	12.5
	KAM	27.5	20.6	20.6	16.2	13.2
	KAB	38.9	36.1	27.8	36.1	30.5
安城市周辺部	全体	48.3	38.9	36.8	35.5	36.3
	SAT	53.9	46.1	43.8	39.3	40.4
	TAK	39.4	29.3	30.3	34.3	27.3
	SAK	56.5	45.7	37.0	30.4	47.8

注) 各数値は、分家需要における各属性を持つ持家層のバラ建ち持家層全体に対する構成比である。

(以下、3項目合わせて親族関係土地)が56%を占め、津島市周辺部の親族関係土地取得層に比べると18%も多い。津島市周辺部にはKAB集落のように親族関係土地取得層が72%を占めるような集落もあるが²⁷⁾、宅地購入層が多いSIM集落とKAM集落では24～33%に過ぎない。

(2) 宅地取得方法の経年変化

安城市周辺部のバラ建ち持家層に占める分譲購入層の割合を経年的にみると、1975～78年でやや増えるが、その後は減少している。1971～74年に建設されたバラ建ち持家の宅地購入層を100とすると1975～78年に77、1979～83年に21と激減している。しかも、敷地購入層の敷地取得時期は、線引き直前のいわゆる駆け込み時期(1969～70年)に61%が集中しており、線引き以前に取得していたものが76%を占める。その結果、安城市の3集落とも線引き以降の市街化調整区域における宅地取得方法としては、敷地購入層が減少し、親族関係土地の取得が一般的な方法になっている。

一方、津島市ではSIM集落とKAM集落の敷地購入層の割合は減少傾向にあるものの、分譲購入層が増加しているため、津島市周辺部では1979～83年に建築されたバラ建ち持家層の77%を宅地購入層が占めるに至っている。また、3集落共通して、親族関係土地取得層よりも宅地購入層が上回る。さらに、敷地購入時期は減少傾向にあるとはいえ、線引き以降の取得が87%を占めており、市街化調整区域で住宅目的の土地取引が、線引き以降も一定続いていることが特徴である²⁸⁾。

(3) バラ建ち持家需要と宅地取得方法の関係

① バラ建ち持家需要類型と宅地取得方法

「分家需要」の宅地取得方法は、図4-5-7のように安城市周辺部では親族関係土地取得層が84%、津島市周辺部でも64%と相当部分を占めている。同じく「Uターン需要」でも、津島市周辺部の88%、安城市周辺部の63%が親族関係土地の取得層である。だが、親と同居したりあるいは集落内に親がいる「分家需要」や「Uターン需要」にも宅地購入層が存

在しており、特に、津島市のS I M集落とK A M集落の「分家需要」では39～60％を占めている。

安城市周辺部の「市内住み替え需要」や「流入需要」における宅地購入層は72％・77％、津島市周辺部でも78％・90％を占めている。この傾向は総ての集落に共通するが、津島市のS I M集落とK A M集落の宅地購入層が、バラ建ち持家層全体の53～72％と特に多い。K A B集落では親族関係土地取得層が72％と多いが、「流入需要」のうち63％は線引き後に取得した敷地や分譲住宅の取得層であることは、前の2集落と共通する特徴である。一方、安城市周辺部についても、「市内住み替え需要」や「流入需要」の敷地購入層は無視できない量であるが、線引き以前の購入が大半を占めている点が津島市周辺部の敷地購入層と異なっている。

このように市街化調整区域内における分譲住宅や宅地の供給は、市外からの広域的な需要の受け皿としての性格が強いため、分譲住宅の建設は分散的な市街化を進めるという問題だけでなく、地域との関係が希薄な広域需要による混住化を進めるという問題をもっている。また、第4章で指摘したように、津島市と安城市の市街化調整区域における分家住宅目的の農地転用には、単位市街化調整区域面積当りの件数でも単位市街化調整区域人口当りの件数からみてもあまり大きな差はなかったが、全住宅目的の農地転用あるいは法34条10号のロの開発状況には相当の乖離がみられた。つまり、両市の市街化調整区域スプロールの違いは、これらの広域需要を喚起する分譲住宅などの開発・建築行為によってもたらされているといえてよい。

② 分家層と親族関係土地の関係

図4-5-7の破線は、バラ建ち持家需要類型別に示した転居理由からみた分家層である。津島市周辺部の「Uターン需要」では、3集落とも転居理由からみた分家層よりも親族関係土地取得層が上回る。しかし、「分家需要」では津島市周辺部の転居理由からみた分家層と親族関係土地取得層にはほとんど差がない。

一方、安城市周辺部の場合、3集落とも「分家需要」では3～19％、「Uターン需要」では14～46％、転居理由からみた分家層を親族関係土地取得層が上回っている。その結果、安城市周辺部では転居理由からみた分家層がバラ建ち持家層の46％であるが、親族関係土地取得層はさらに10％多い。市街化調整区域では親族に敷地を準備してもらう分家が一般的といえようが、この違いは安城市周辺部の場合には転居理由からみた分家層のほかに、親族に宅地を準備してもらう持家指向の強い需要層も存在していることを意味している。このことから、現行の開発許可制度では市街化調整区域における土地所有者の開発・建築権を大幅に容認しているため、住宅宅地需要が強い地域であれば市街化調整区域内で親族関係土地における住宅建設が今後も続くものと考えられる。

（４）開発許可制度の運用と分家需要の量

分家需要について詳細に分析したのは、都市計画法第34条10号のロとしてどの程度まで分家として容認するかによって、開発許可制度上許容される分家需要の量が大幅に異なるからである。

①最も厳しく当該集落内からの世帯分離のみを分家需要と考える場合、津島市周辺部ではバラ建ち持家層の17％、安城市周辺部では29％、②親族が当該集落内に居住しており、かつ親族に土地を準備してもらった需要層を分家需要と考えれば、津島市周辺部で19％、

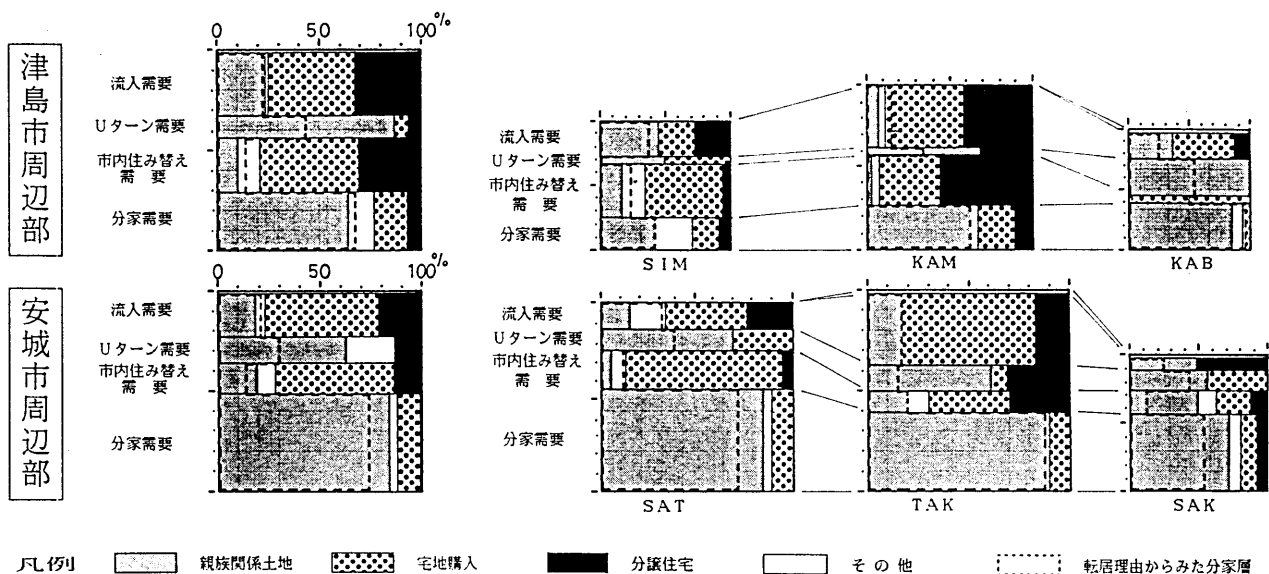


図4-5-7 バラ建ち持家需要類型別宅地の取得方法

安城市周辺部で41%、③親族に土地の準備がしてもらえないものを含めて、親元へ戻って持家を取得したものを分家需要とすれば、津島市周辺部の29%、安城市周辺部の48%、④親族関係土地を取得した持家需要を総て分家需要とみなした場合、津島市周辺部の38%、安城市周辺部の56%となる。以上のように、都市計画法第34条10号のロを満足する住宅需要として、解釈によっては実に2倍近い開きが生ずる。

スプロール抑制の視点から開発許可制度を厳密に運用し、市街化調整区域内部から発生する需要であっても不要不急あるいは脱法的な分家需要など²⁹⁾は抑制すべきと考えられるが、1982年の通達³⁰⁾による線引き前からの保有土地における非農家分家といわれる既存集落に線引き前から居住するものの自己用住宅の建築を認める緩和措置、さらに、1986年の通達³¹⁾では、「指定既存集落」内では土地所有者だけでなく線引き前から居住する土地を持たないものにも自己用住宅や分家住宅の建築を認めることになり、③あるいは④までも制度的に容認することになった。これらの規制緩和は、市街化調整区域スプロールに結びつく住宅宅地需要量を一層拡大することになる。

5-5 小括

ここでは、都市近郊の市街化調整区域における住宅建設の実態とそれを促す要因としての住宅宅地需要を取り上げ、住宅需要の特徴と持家取得層の宅地取得方法について分析考察した。結果を要約すれば、以下のようである。

① 線引き以降、市街化調整区域における大規模な住宅団地や共同住宅の建設は例外的であり、市街化調整区域の住宅地化はバラ建ち持家、つまり市街化調整区域スプロールというかたちで進展している。

② バラ建ち持家への需要は、地縁血縁的な地域需要としての「分家需要」と「Uターン需要」、そして広域的な持家需要である「市内住み替え需要」と「流入需要」に類型化できる。

③ 市街化調整区域スプロールが著しい津島市周辺部では、地域的な需要だけでなく広域的な「市内住み替え需要」や「流入需要」が多く、市街化調整区域スプロールが相対的に少ない安城市周辺部では「地元需要」が多く、広域的な需要によるバラ建ち持家は少ない。つまり、市街化調整区域スプロールの地域差は、この広域的な持家需要とそれを喚起する住宅建設によって生じている。

④ 津島市周辺部にみるように愛知県尾張地域の西部の市街化調整区域では、線引き後も分譲住宅や宅地分譲による持家建設が続いており、これが「市内住み替え需要」や「流入需要」の広域的な需要の受け皿となっている。

原則的には市街化調整区域内では分譲目的の住宅建設や宅地開発は認められていないが、都市計画法第39条9号と同第43条の既存宅地制度がそれを可能としている。

特に、津島市の位置する尾張地域の西部のように農林業センサスでいう集居集落が稠密に分布しているような地域では、分散的な住宅建設によって第43条6号のイの区域が次第に拡大する可能性がある³²⁾。また、市街化調整区域には、市街化の抑制という制度の主旨から一般に開発・建築行為を規制誘導する用途地域などの集団規定もない。したがって、住宅宅地需要が強い都市近郊の市街化調整区域では、その需要を見越した多くの住宅目的の開発・建築行為が進められる恐れが強く、立地や用途規制の弱い法第34条や第43条だけでは、バラ建ち持家による市街化調整区域スプロールが規制誘導しきれない。

⑤ また、農家住宅やUターン需要を含む分家住宅など、地域的な需要による住宅地化も市街化調整区域内で進んでいる。津島市や安城市のように豊かな雇用条件をもった都市近郊では、脱農化・兼業化した農家労働力あるいは分家層も地元に着定可能であるため、市街化調整区域の住宅宅地需要は安定的に存在することになる。

さらに、津島市の属する尾張部の西部地域のように集居集落が稠密に分布し、市街化調整区域内に大量の人口・世帯を抱えている地域では集落自体が需要発生源となるため、市街化調整区域内部から発生する住宅宅地需要は総量として大量なものとなる。したがって、長期に亘ってこれら内発的な需要による住宅建設が続けば、地域需要による住宅地化もスプロール対策上支障ないものとはみなせないものとなる。

⑥ 地域需要としての分家需要の量は、開発許可制度の運用上、分家の解釈によって大きな差が生じる。都市計画法34条10号のロとして分家を緩く解釈した場合、上述のように市街化調整区域スプロールに結びつく需要量はそれだけ多くなり、分家需要であってもスプロール対策上無視しえない量となる。

⑦ 線引き制度にも問題点がある。従来の二区分的な線引きのされ方では、これらの住宅宅地需要発生源としての集落を市街化区域に取り込むか除外せざるをえない。集落の多くを市街化調整区域に残した場合、広域的な需要を抑制したとしても、地域需要による住宅建設が続くことになる。

⑧ 以上の実態を踏まえ、都市近郊における市街化調整区域スプロール対策上の課題について言及する。

線引き制度のもつスプロールの拡大抑制の観点から開発許可制度や既存宅地制度を厳密に運用し、必要以上の住宅宅地需要は抑制すべきである。そのためには、①まず広域的な住宅宅地需要を抑制すること、②地域的な需要は認めるとしても、不要不急の需要を抑えるため分家需要を厳しく判断することが必要である。

しかし、現在は逆に、開発許可制度の規制緩和によって、市街化調整区域スプロールに結びつく住宅宅地需要を拡大容認することになった。通達では「独立して一体的な日常生活圏を形成」する一定の地域という限定付きであるが、その地域範囲では開発・建築行為を大幅に認めようとするものであり、立地あるいは開発水準など市街化過程に対する計画化という視点は弱い。

規制緩和によって市街化調整区域の開発・建築行為を拡大容認するならば、市街化調整区域スプロールが著しく進展する危険性があるため、住宅宅地需要をいかに土地利用上矛盾なく受け止めるかが検討される必要がある。当面の課題としては、①通達のいう独立した日常生活圏を形成する地域に住宅宅地需要を集約化すること、②集落・市街地と農業的土地利用との計画化を図るため集落地域整備法の具体実践を進めることが望まれる。だが、規制緩和の条件下では、土地所有者の開発・建築権は大幅に容認されるため、負担をともなう集落地域整備法が活用される地域は限定されるものと予想される³³⁾。

さらに、都市近郊の市街化調整区域では、広域需要を抑制したとしても、地域需要による住宅地化は避けられない。単発的な開発・建築行為の集積によって、市街地整備が必要な段階を予想した対応をとる必要性の高い地域もある³⁴⁾。このような地域での長期的な課題として、①土地利用の規制誘導、②将来的な市街地整備を困難化させない開発条件の付与、などの条件整備が必要であろう。

第6節 農家の土地利用意向と行政対応

6-1 分析の視点

本節では、市街化調整区域における土地利用転換主体である農家の農業経営や土地利用に関する意向と行政の農業的土地利用に係わる施策について分析している。ここでは農家と行政を農業的土地利用を維持保全する主体として取り上げているが、その理由の第一は、市街化調整区域という規制の網を覆せても、農家側に農業的土地利用を担保できる条件がなければ、農業的土地利用は市街化調整区域内部から崩れる可能性があること、第二は、農家側に農地を売却したり非農業的利用をせざるをえない条件があっても、農業的土地利用を維持保全する農業施策が展開されておれば、農業的土地利用が維持保全できると考えられるからである。

このような課題設定によって、本節では、市街化調整区域スプロールが著しい都市の典型として津島市、市街化調整区域における都市化が愛知県の平均的な状況を示す典型として安城市を取り上げ、①土地利用転換主体であると同時に営農行為によって農業的土地利用を守る主体である農家の農業継続意向や土地利用意向、②農業的土地利用を維持するための行政施策を比較検討することによって、③市街化調整区域スプロールの程度の差を生じている市街化調整区域の農業的土地利用を維持する主体的条件の違いを明らかにする。

なお、①の地域農業の現況分析には、農林業センサス（以下、センサス）を使い、②③の農家意向の分析には、「農業経営実態と将来意向に関する調査」（津島市）³⁵⁾と「新しい村づくりに関するアンケート調査結果」（安城市）の「農業に関する志向調査」³⁶⁾を中心とした既存調査を利用し、ヒヤリングで補いつつ考察した。

6-2 地域農業の現況

(1) 両市の農業経営の概要

津島市は古くから水稻中心の農業であり、1985年現在も稲作の販売金額が1位の農家が89%を占めている。ハウスなどの施設集約型農業は1割にも満たない専業農家で確立されたにすぎず、兼業深化する中で農業専従者を欠いた多くの農家が、零細な水稻単一経営を続け、太平洋ベルト地帯の稲作経営に典型的な「兼業プラス稲単作経営」³⁷⁾の比重が高い。

安城市は「日本のデンマーク」と呼ばれたように、かつては米作を基幹作物として、畜産・果樹などを加えた複合経営が営まれていた。1985年現在も複合経営農家が26%を占め、近郊農業地域として蔬菜・施設園芸の生産額が伸長している。安城市も兼業化によって農業専従者がいない農家が1985年には77%を占めるに至っているが、営農組合の経営受託により兼業農家の農地を集積することにより大規模な土地利用型農業が展開されている³⁸⁾。

(2) 兼業深化の実態

両市は、典型的な大都市近郊の兼業化地帯に位置している。1960年以降専業農家は農家数の減少を上回る勢いで急減した。その結果、表4-6-1のように兼業農家率は、1960年当時には両市とも70%前後であったが、65年にはすでに90%台に乗り、85年現在は愛知県平均(89%)を上回る93~94%に達する。

兼業化は量的に進行しただけではなく、第Ⅰ種兼業から第Ⅱ種兼業へ、不安定雇用から恒常的雇用へというかたちで兼業深化している。都市化の進行・相対的高賃金の就業機会の拡大・農業経営の厳しさなどにもともなって脱農化が進み、農業専従者がいない農家が、1985年には津島市でも安城市でも77%を占めている。安城市では恒常的雇用は全農家数の79%に達しているが、それは主に「トヨタ自動車」関連を中心とする製造業への安定兼業化である。津島市では恒常的雇用は67%にとどまり、就業先が名古屋市を中心としているところに違いがある。

(3) 農業経営規模の変化

経営耕地面積は減少の一途をたどり、津島市では1985年現在には1960年より30%減の1,019ha・農家1戸当たり65a(県平均:57a/戸)、安城市では32%減の4,029ha・73a/戸程度になっている。

経営規模別に農家数の推移をみると、両市とも1ha以上の経営農家が減少し、「農産物販売なし」の自給的農家が増加する一方、津島市では0.3~1haの農家の構成比が1960年の44%から85年に62%まで増加している。安城市では0.3ha未満の零細経営規模の農家が1985年には27%を占めるまでになり、その過程で経営委託農家を生み出し、絶対数はわずかであるが3ha以上の大規模経営農家も増加していることに結びついている。

6-3 津島市における農家の農業経営・土地利用意向

(1) 農業経営と土地利用に対する意向

上にみたように兼業化との結びつきが強い小規模な稲単作農業が中心的な状況にある津島市において、農家の農業経営継続意向はどうであろうか。「農業経営実態と将来意向に関する調査」³⁹⁾によると、農業経営の拡大指向農家は、全農家の6%にすぎず、施設型農業が活発な集落ではその比率がやや多いが、市内各所に分散した少数派となっている。

現状維持指向農家も19%程度である。逆に、飯米程度まで縮小する意向の農家（28%）や農地転用して農外収入に期待している農家（24%）、経営委託して経営縮小意向のある農家（2%）といった経営縮小指向農家が過半を越え、さらに、脱農指向農家も4%あることから、兼業化・経営規模の縮小が一定続くものと予想される（表4-6-2）。

表4-6-1 専業兼業別農家数の経年変化

		総農家数		専業農家		第Ⅰ種兼業農家		第Ⅱ種兼業農家	
		農家数 構成比	指数	農家数 構成比	指数	農家数 構成比	指数	農家数 構成比	指数
津島市	1960年	1856 100.0	100	567 30.5	100	645 34.8	100	644 34.7	100
	1965年	1816 100.0	98	169 9.3	30	617 34.0	96	1030 56.7	160
	1970年	1737 100.0	94	134 7.7	24	669 38.5	104	934 53.8	145
	1975年	1601 100.0	86	152 9.5	27	395 24.7	61	1054 65.8	164
	1980年	1596 100.0	86	104 6.5	18	160 10.0	25	1332 83.5	207
	1985年	1578 100.0	85	99 6.3	17	219 13.9	34	1260 79.8	196
安城市	1960年	7221 100.0	100	2120 29.4	100	2777 38.5	100	2322 32.2	100
	1965年	6860 100.0	95	646 9.4	30	2820 41.1	102	3394 49.5	146
	1970年	6600 100.0	91	537 8.1	25	2278 34.5	82	3785 57.3	163
	1975年	6044 100.0	84	375 6.2	18	1085 18.0	39	4584 75.8	197
	1980年	5532 100.0	77	349 6.3	16	590 10.7	21	4593 83.0	198
	1985年	5548 100.0	77	385 6.9	18	516 9.3	19	4647 83.8	200

注 1) 農家数・構成比の欄の下段が構成比（%）を示す
2) 指数は、1960年の農家数を100とする指数である
3) 農林業センサスより作成

表4-6-2 農家の属性別農業経営継続意向

（単位：%）

	全 体	農業所得の割合					あとなぎの有無					30才未満 従事者		経営耕地規模					市街化区域内農地率				非耕作地	
		～10% ～	10%～ ～	30%～ ～	50%～ ～	70%～ ～	有	無	希望 せず	若年	その他	無	有	～3反 ～	3反～ ～	5反～ ～	10反～ ～	15反～ ～	～10% ～	10%～ ～	30%～ ～	50%～ ～	有	無
経営の拡大充実	6.3	2.7	7.4	8.3	7.4	23.5	8.2	4.7	2.0	8.0	6.3	5.7	10.2	1.3	2.3	5.8	12.6	26.2	6.3	12.2	2.6	4.6	6.7	7.8
現状維持	19.4	17.2	20.9	20.0	28.4	24.7	25.2	9.3	6.0	20.3	12.5	19.0	21.6	15.7	17.5	19.9	24.2	16.7	19.6	18.4	23.1	13.8	20.6	18.5
委託し経営縮小	2.4	3.0	4.1	1.7	1.8	3.5	1.7	4.7	6.0	3.8	—	2.5	1.7	2.1	1.8	1.3	5.6	4.8	2.6	2.0	—	1.5	3.1	2.9
飯米程度	28.2	42.1	30.3	25.0	13.8	11.8	25.4	31.4	36.0	30.9	56.3	29.3	21.6	36.9	42.7	28.1	12.1	4.8	27.1	30.6	41.0	36.9	23.1	34.6
農地を一部転用	24.0	17.5	27.0	32.8	33.9	23.5	25.2	26.7	35.0	24.2	6.3	24.2	22.7	8.5	18.7	27.7	33.5	35.7	24.6	22.4	12.8	21.5	33.6	19.8
農業から転業	3.7	6.3	3.3	1.7	4.6	2.4	1.7	10.5	8.0	2.5	18.8	4.0	2.3	5.9	4.1	3.2	2.8	2.4	3.8	—	2.6	3.1	2.5	3.5
わからない	2.7	3.0	1.6	3.9	3.7	—	1.7	3.5	1.0	4.2	—	2.6	2.8	4.2	1.8	3.0	0.9	2.4	2.8	—	2.6	3.1	2.5	3.5
不明	13.3	8.3	5.3	6.7	6.4	10.6	10.8	9.3	6.0	5.5	—	12.7	17.0	25.4	11.1	11.2	8.4	7.1	13.3	14.3	12.8	13.8	5.0	9.3
合計	100	100 25.1	100 20.3	100 15.0	100 9.1	100 7.1	100 43.8	100 7.2	100 8.3	100 19.6	100 1.3	100 85.4	100 14.6	100 19.6	100 14.2	100 44.8	100 17.9	100 3.5	100 87.3	100 4.1	100 3.2	100 5.4	100 26.7	100 40.4

表4-6-3 農家の経営継続意向・属性別非耕作農地の土地利用意向

（単位：%）

	全 体	農業継続意向			あとなぎの有無				農業所得の割合				
		飯米	一部	農業から 転業	有	無	希望 せず	若年	～10% ～	10%～ ～	30%～ ～	50%～ ～	70%～ ～
売りたい	10.4	8.9	11.6	12.8	5.4	16.4	25.4	10.9	9.7	13.5	11.0	7.8	20.0
転用・貸与	17.3	7.1	27.9	20.5	16.7	14.5	23.9	21.0	16.0	21.4	18.0	17.6	13.3
転用・経営	18.4	6.8	30.2	23.1	20.0	18.2	22.5	12.6	17.2	19.2	15.0	17.6	30.0
そのまま	34.8	53.6	16.6	20.5	38.8	32.7	15.5	37.8	33.3	34.2	40.0	35.2	30.0
わからない	19.1	23.6	13.6	23.1	19.2	18.2	12.7	17.6	23.5	11.4	16.0	21.5	6.6
合計	100	100 28.2	100 24.0	100 3.7	100 43.8	100 7.2	100 8.3	100 19.6	100 25.1	100 20.3	100 5.0	100 9.1	100 7.1

また、これらの経営縮小指向農家には非耕作地をもつ農家が多い。1年以上耕作していない非耕作地を、「そのまま」にしておく農家は35%であるのに対し、「売りたい」が10%、「転用して貸す」が17%、「転用し自分で不動産経営する」が18%と土地利用転換意向のある農家が半数近い。表4-6-3のように、農業経営意向・後継者・農外所得の安定性などの条件からみて、非耕作農地の転用可能性は無視できないものがある⁴⁰⁾。つまり、非耕作農地の転売や・転用の意志がある農家は7割を超える兼業収入に依存しているため、投下労働力が少なくてすむ稲作を継続することは農地の資産的保有の性格が強いと考えられるため、農業労働力や資金需要などの都合によっては転売や転用される可能性が高いといえよう。

(2) 農業生産環境に対する意識

表4-6-4のように、経営拡大指向農家は、都市化の進展にともなう「ゴミの投棄」「農業用水の汚濁」「排水路の未整備」などの生産環境の悪化を問題視している農家が多いが、経営縮小指向農家は、農業生産環境よりも「後継ぎ」や「税金」「労賃」などに対する問題意識が高い。また、経営拡大指向農家には、表4-6-5のごとく市街化調整区域の開発規制や農業生産環境整備に対する要望が強い。他方、多数派である経営縮小指向農家には、むしろ市街化区域の拡大希望が多く、また「カ・ハエの防除」「家庭排水の整備」「スポーツ施設」など生活環境整備の要望が強いことが注目される。

このように、経営拡大指向農家と経営縮小指向農家の要求にはズレがみられる。経営拡大指向農家に農業生産基盤を充実するための施策要望があっても、量的に小数派となっているだけでなく市内各所に分散していること、専業農家は施設集約型で面的な土地利用や水管理に関する意識が弱いこと、市街化調整区域スプロールによってまとまった規模の農地が少ないことなどの理由のために、地域合意をとりまとめて実施してゆくことが困難な状況にある。

(3) 尾張西部の中・下流域における土地改良区の役割

次に、土地利用型農業のための水管理機能を担う土地改良区は、市街化調整区域スプロールに対してどのような対応をしているのか検討する。

愛知県の尾張地域の西部（以下、尾張西部地域）には、全国で最大規模のゼロメートル地帯があるため、河川の自然流下による排水が難しく、この地域の排水は土地改良区の排

表4-6-4 農業経営継続意向別農業経営上の問題点 (MA)

()内母数	あとが つぎ ない	労賃 が高い	新の賃 金不 管足	仲 間少 ない	確 実な ない 荷	税 金 が 重 い	農 地 の 日 照 障 害	農 業 汚 水 汚 染	公 土 地 汚 染 る	田 の 畑 が 不 行 便 く	ゴ ミ の 投 棄 や 犬 の 糞	作 盗 物 や れ 土 が	農 業 の 公 害 情	排 整 水 備 路 の 水 未 害	道 路 未 整 備	そ の 他	合 計
拡大充実	6.6	25.0	22.4	15.8	11.8	38.2	6.6	39.5	10.5	6.6	43.4	7.9	10.5	25.0	30.3	1.3	100 (76)
現状維持	6.6	18.5	6.0	5.6	3.9	36.5	6.4	25.8	12.0	4.7	33.0	2.1	12.0	22.3	16.3	0.9	100 (233)
経営縮小	37.9	48.3	—	—	3.4	27.6	3.4	20.7	20.7	—	27.6	—	20.7	37.9	17.2	—	100 (29)
飯米程度	21.5	27.4	8.8	8.3	5.3	39.2	5.0	33.0	9.7	3.2	34.8	2.4	9.7	20.6	15.6	0.3	100 (339)
一部転用	25.0	33.7	20.1	15.3	8.3	49.0	7.3	35.8	14.9	5.6	38.5	4.5	14.9	26.4	19.8	—	100 (288)
農業から転業	37.8	37.8	20.0	4.4	4.4	42.2	4.4	13.3	15.6	11.1	20.0	—	15.6	28.9	26.7	—	100 (45)
わからない	9.4	25.0	—	3.1	3.1	28.1	—	9.4	6.3	3.1	18.8	—	6.3	12.5	15.6	—	100 (32)
全 体	17.4	24.9	11.1	8.5	5.4	36.4	5.3	27.1	10.9	4.2	31.4	2.8	10.9	20.7	16.7	0.3	100 (1,202)

水機に頼らざるをえない状況にある。市街化調整区域スプロールは、農業用排水路の多くが都市側の排水機能も兼ねているため、農業排水への負荷増大、農業用排水問題に無関心な都市民の流入などの問題を招来している。

尾張西部の中・下流域の土地改良区（図4-6-1）は、基本的には受益地の土地所有者からの賦課金と補助金によって運営されているが、宅地から賦課金を徴収している土地改良区もある。だが、「小規模な宅地所有者でも、賦課金を取れば総代になれる」という組織運営上の矛盾があるため、宅地への賦課を取りやめた土地改良区もある。これは、市街化調整区域スプロールによる非農家の増大がもたらす、典型的な土地利用混在問題といえよう。

しかし、日光川西悪水土地改良区・十三沖永悪水土地改良区・領内川土地改良区へ聞き取りした結果では、現在の排水機には十分な能力があるため、休耕状態に農地が粗放化され、あるいは都市化のため農業用排水の不要な冬場も排水する必要性がでてきたが、能力的には多少の宅地化には対応可能と考えられており、都市化の結果、組合員数と同数かあるいはそれ以上に非農家が増大したことに対して「応分の負担と土地改良区で決めたことに従ってもらえればよい」という考え方がある。むしろ問題な点は、農業地域の都市化が招来する問題よりも土地改良区の経営面にあると考えられている。農家数および農地

表4-6-5 農業経営継続意向別施策要望 (MA)

(単位：%)									
()内母数	拡大充 実	現 状維 持	経 営縮 小	飯 米程 度	一 部転 用	農 業 転 業	わ な か い ら	全 体	
構造改善事業推進	19.7	5.6	6.9	8.0	12.2	11.1	6.3	8.8	
委託耕作システム	5.3	11.6	51.7	22.1	22.2	11.1	18.8	16.7	
農業機械の共同化	11.8	7.3	13.8	11.2	9.7	6.7	9.4	9.2	
育苗施設の近代化	5.3	6.9	6.9	7.1	11.5	13.3	9.4	7.8	
ライスセンター	17.1	11.6	27.6	15.0	18.4	15.6	9.4	14.1	
農産物流通の改善	14.5	6.4	—	7.1	8.0	6.7	3.1	7.0	
農道の整備	39.5	31.8	31.0	33.3	39.9	40.0	28.1	32.4	
住宅の規制誘導	23.7	15.5	13.8	15.9	24.0	8.9	12.5	16.2	
調整区域の開発抑制	18.4	5.2	6.9	8.3	14.9	4.4	12.5	9.3	
市街化区域の拡大	14.5	14.6	17.2	26.3	48.6	42.2	25.0	26.8	
幹線道路の整備	23.7	19.3	17.2	22.7	30.2	22.2	9.4	22.0	
集落内道路の整備	19.7	18.0	6.9	18.0	25.7	24.4	31.3	19.3	
集落内排水路整備	46.1	36.9	27.6	31.0	40.6	33.3	25.0	33.7	
家庭排水路の整備	36.8	28.3	41.0	35.7	43.8	40.0	34.4	33.5	
水質悪化の防止	29.5	30.9	17.2	31.6	34.7	22.2	12.5	28.3	
排水路の悪臭防止	21.1	23.6	24.1	28.0	29.9	26.7	18.8	24.9	
水害の防止	27.6	28.8	13.8	28.0	35.4	28.9	25.0	27.3	
カ・ハエの防除	16.3	38.2	48.3	45.1	48.6	40.0	46.9	40.4	
集会施設の充実	10.5	9.9	13.8	10.6	14.6	13.3	6.3	10.7	
農村公園広場整備	11.8	8.6	20.7	9.7	17.7	17.8	6.3	11.5	
スポーツ施設整備	7.9	6.4	10.3	7.4	10.4	17.8	3.1	8.0	
家庭菜園の整備	—	0.9	—	2.4	4.2	4.4	—	2.1	
商業施設の整備	3.9	0.4	—	1.5	4.2	13.3	—	2.3	
その他	—	—	—	0.3	—	2.2	3.1	0.2	
合 計	100 (76)	100 (233)	100 (29)	100 (339)	100 (288)	100 (45)	100 (32)	100 (1,202)	

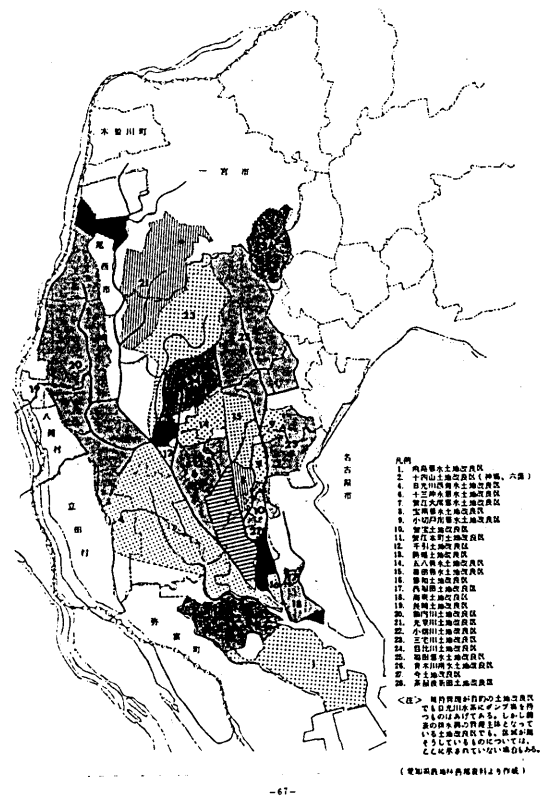


図4-6-1 日光川流域における灌漑排水に係る土地改良区

(愛知県企画部：「尾張地域流域圏調査」、1980、P.67)

面積の減少の一方、都市化対応のため経費は増大してくるため、負担金を上げざるをえないが、零細な水稲単作地帯であるため農家の負担増には限界があり、土地改良区の本来の役割とは異なる、都市側の排水量の比重が高まっていることを根拠とする運営費の値上げには無理がある。

このように、本来は土地利用型の農業水系の維持管理を担うべき土地改良区は、諸問題を招来する都市化に対して否定的な姿勢をとっていない。ゼロメートル地帯という構造的な条件もあり、都市側の排水を含めた排水機能の強化を前提としているため、土地改良区の経営問題を惹起している。また、農家側には農業撤退の意向が強く、前項でみたように農業生産環境の悪化に対する危機感は弱い。一部の経営意欲のある専業農家は施設集約型であるため、土地改良区全域の課題として都市化の問題を捉え解決を図るには弱い面がある。また、土地改良区の組織自体にも地区の総意をまとめ、諸問題に対処してゆく政治的力量も弱いように思われる。

6-4 安城市における農家意向と経営受委託の展開

(1) 農家の農業経営意向

安城市農業は基幹的部分のみならず中高年及び婦人労働力までも、隣接市町村の自動車産業を中心とする労働市場に流出したが、そのような兼業深化が兼業農家から水田の貸付層を生成し、広範な経営受委託が展開されている。

「新しい村づくりに関するアンケート調査結果」によって、農家の将来の農業経営意向をみると、経営拡大指向の農家は6%で、現状維持指向農家が72%と圧倒的に多い。経営縮小意向のある農家は4%、脱農指向農家が3%である。

農業所得が1割未満の農家が32%を占めるように、すでに兼業所得に依存した農家が多く、農業外就業の固定化が進んでいる。1985年センサスによると、経営規模が30a未満の農家が27%、水稲栽培に関して何らかの作業を委託している農家は61%（津島市では91%）を占める。このような農業を維持したいというのが、安城市の多くの農家の意向とみることができよう。

(2) 農地利用増進事業と経営受委託の展開

このような状況の中で、経営意欲のある農家は営農組合を組織し、兼業農家の農地の利用権を集積させることによって大規模な土地利用型農業を展開している。

安城市は、経営受委託による土地利用型農業が展開されている先進地である。安城市の経営受委託の特徴は、①農協や行政が介在することによって貸し手を積極的に掘り起こし、農用地利用増進計画に乗せ、②中核的農家の育成策として、営農部会の生産組織に限定して土地集積を図っていることにある（図4-6-2）。津島市では委託農家は多いが、それが農協の信託あるいは個人の請負農家によって受託されている点に違いがある。

安城市において経営受委託がこのように発展した理由には、①兼業化の進行と②1960年代後半以降の圃場整備事業に実施の結果、大規模農業の展開を可能にする基盤ができたと同時に、大規模農業への適応力にける兼業農家を農業から切り放し、多数の委託農家を生み出したこと、③それと並行して、経営受託に転換しつつあった請負グループを、中核農家育成策として集落単位に組織化し、農協の営農部会へ結集させることによって、受託組織を農用地利用増進計画に位置づけたこと、④農協や行政による農用地利用増進事業な

どによる委託農家の掘り起こしと受託組織への土地集積を積極的に図っていったことがあげられる⁴¹⁾。

1971年に11の営農組合が発足して以来、24集落に対して23の営農組合が組織されるまでになった。現在では、ほとんど全ての集落で土地利用型農業の大半を担っているといわれる。

(3) 農業的土地利用調整主体としての営農組合

以上みたように安城市では広範に経営受委託が展開され、兼業農家の農地を営農組合に集積し、大規模な土地利用型農業経営が営まれているが、それには1975年頃を境に営農組合の受託面積の拡大傾向が頭打ちになったため、反当収量など生産性の向上の努力と転作請負の拡大による収益拡大を図ってきた経過がある。現在では、安城市の転作の大半を営農組合が担い、大規模な集団転作がみられる。

分散錯圃制の状況下では、集団転作のための土地利用調整には困難があるが、安城市では①営農組合による経営受委託関係がすでにあること、②負担を公平にすべく「互助方式」がとられたこと、③町内会・農務連絡委員と農協支所からなる「水田利用再編対策協議会」が土地利用調整組織として集落毎におかれているが、過去の圃場整備事業の経験のなかで調整手腕のある農家が少なくないことなどを背景として、水田利用再編対策の達成率は100%を超える。

注目されることは、水田利用再編協議会において、転作圃場の決定などの土地利用調整の立案に営農組織の発言権が強化されている点である。集団転作にはブロック・ローテーション方式と固定化方式が採られているが、営農組合はその転作圃場の適性を総合的に判断できる立場にあるといえるが、このような広範な経営受委託や転作の実施過程で、営農組合が実質的に農業生産上および農業的土地利用・水管理上不可欠の役割を果たしており、

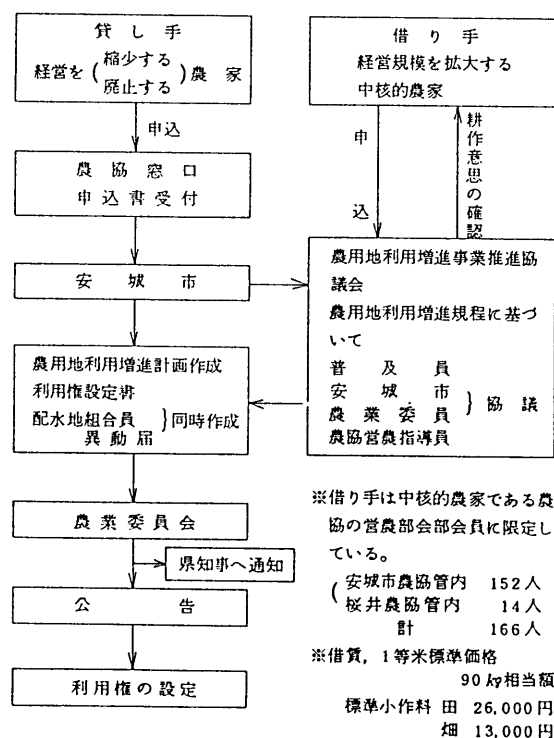


図4-6-2 安城市の農用地利用増新計画のしくみ
(安城市農業委員会：「安城市における農用地利用増進事業」)

その過程において集落の信頼を獲得してきた。このような条件を背景として、営農組合は、農業的土地利用調整の計画主体としての機能を拡充している⁴²⁾。

6-5 小括

① 兼業化の進展と農業経営の特徴

両市は、1960年以降農家数の減少とそれを上回る専業農家の減少が続き、今日では兼業農家率が90%を超えるだけでなく、農業専従者がいない農家も77%を占めている。

このような農村労働力の他産業への流出の一方で、両市の農業には次のような差がみられる。津島市では兼業化の一方で、大半の農家は投下労働力が少なくてすむ水稲単一経営を続けている。中核的な農家は施設集約型の経営を導入したひと握りの専業農家にすぎない。安城市でも兼業農家における非農業への依存が強まっているが、経営委託することによって、兼業農家が管理できない農地を経営委託することによって経営縮小した農家が少なくない。一方、経営意欲のある専業農家には、営農組合を組織し、兼業農家の経営を受託し大規模な土地利用型農業か、畜産や施設集約型の経営を展開している。

② 兼業農家の経済的条件

農家が農地を切り売りしたり土地利用転換せずにするためには、農家、特に兼業農家の経済的安定性と農地を農地として利用する主体形成が必要である。

このような観点から両市をみると、安城市には地元や隣接市町村に自動車産業を中心とした安定的な労働市場があり、現在は農業収入への依存度が極めて小さい「小規模農地所有勤労者階層」⁴³⁾としての兼業農家が少なくない。

他方、津島市の兼業農家には恒常的雇用とはいえ零細な第二・三次産業への就業が多く、労働投下量が少なくてすむ水稲中心の零細な農業生産から完全に撤退することもできていない。しかも、米の反当収量は県平均を大きく割り込んでおり、農地の資産的保有傾向も強いと考えられる。そのため、市街化調整区域内の農地といえども、資金需要が発生すれば、土地の売却あるいは資産活用として有利な土地利用への転換を指向せざるをえないといえよう。

③ 農業的土地利用を維持する主体形成

土地利用型農業は個人的努力だけで経営を維持するには限界がある。その意味で安城市の、営農組合を土地利用型農業の担い手として政策的に位置づけ、農用地利用増進事業や農業近代化の諸施策を展開することによって、兼業農家の経営管理能力を超える農地を営農組合に利用権集積して農地として活用する一方、営農組合の大規模経営を可能とすべく行政的支援をしている点が注目される。

この広範な経営受委託の展開と集団転作の実施過程の中で、営農組合が集落や行政から信頼を得ることによって集落の土地利用調整の立案上不可欠な役割を果たすまでの力量をつけており、農業的土地利用を維持する主体として重要な位置にある。

一方、津島市では農政の方針として土地利用型農業に対する方向性が明確ではない。実態的には農家個人の恣意的な経営意向に委ねられている。兼業農家の多くは都市化にともなう農業生産環境の悪化に対して問題意識は低く、農業経営意欲のある専業農家は少数派となっているため、地域的合意をとりつけながら生産環境の改善を図るための施策実施には困難がある。地域的な広がりをもって農業的土地利用の維持保全や水管理を担う土地改

良区にしても、都市的な排水機能の比重を高めており、都市化の悪影響から農業生産環境を守るという姿勢が乏しいように思われる。農業的土地利用を維持保全する主体形成が弱い。

第7節 不動産業者の市街化調整区域における住宅宅地供給と線引き制度に対する意識

7-1 分析の視点と調査方法

本節では、市街化調整区域スプロールの主体的要因として、市街化調整区域スプロールに係わる住宅宅地供給を直接的に担っている不動産業者の行動特性と経営意識を検討する。

分析の狙いは、第一に、開発許可制度のもとでどうして市街化調整区域の市街化が可能なのか、不動産業者の市街化調整区域における土地取得の側面から明らかにすることである。第二は、市街化調整区域スプロールが著しい地域で営業している不動産業者と相対的に市街化調整区域スプロールの程度が少ない地域で営業している不動産業者の経営意向や線引き制度に対する意識を比較することによって、市街化調整区域スプロールの程度の差異を生じている要因として、不動産業者の住宅宅地供給の実態と意識の違いを明らかにすることである。具体的には、第2章・第3章の分析結果を参考に、市街化調整区域スプロールが著しい地域としての愛知県尾張地域の西部（以下、尾張西部地域）と市街化調整区域スプロールが相対的に少ない地域としての西三河地域を営業範囲としている不動産業者を調査対象としているので、線引き制度との関連でみれば、市街化区域をコンパクトに設定したため開発余地が少ない尾張西部地域と相対的に市街化区域内に開発余地がある西三河地域を営業範囲とする不動産業者の行動特性と線引き制度に対する意識の相違点を明らかにすることになる⁴⁴⁾。

調査は、以下のように実施した。まず、調査対象として、尾張西部地域を主たる営業範囲としていると考えられる不動産業者として、（社）愛知県宅地建物取引業協会の名古屋市の西・中村・中川・港の4支部（以上をまとめ、名古屋西部地区と呼ぶ）と一宮・西春日井・海部の3支部（以上をまとめ、尾張西部地区と呼ぶ）、また、西三河地域を主たる営業範囲としていると考えられる不動産業者として、安城・岡崎・刈谷・豊田・知立の5支部（以上をまとめ、西三河地区と呼ぶ）に所属する業者（以下、宅建業者）を選定した⁴⁵⁾。これらの宅建業者を対象に、業者属性・土地取得実態・線引き制度に対する意識・今後の経営方針などを問うアンケート調査を、郵送配布郵送回収方式で行った。調査時期は、1983年2～3月である。配布回収状況は、表4-7-1のごとくであった。

表4-7-1 調査票の配布回収状況

名古屋西部地区				尾張西部地区				西三河地区			
支部名	配布票	回収票	回収率	支部名	配布票	回収票	回収率	支部名	配布票	回収票	回収率
西	158	58	36.7	一宮	276	73	26.4	岡崎	194	84	43.3
中村	247	64	25.9	西春日井	66	25	37.9	安城	96	37	38.5
中川	115	45	39.1	海部	135	46	34.1	刈谷	98	34	34.7
港	51	19	37.3					豊田	197	66	33.5
								知立	47	17	36.2
合計	571	186	32.6	合計	477	144	30.2	合計	632	238	37.7

7-2 不動産業者の経営内容と組織規模

(1) 営業範囲

図4-7-1・図4-7-2・図4-7-3は、1980年度～81年度の建売住宅や宅地分譲・土地の仲介の実績のある業者の割合を、付図の供給地域別にまとめたものである。未回答⁽⁶⁾が多いが、この図から所属する支部が主な営業範囲であることが確認できる。所属する支部の範囲を越えて住宅宅地供給を行っているような業者は、一部の比較的大手の業者である。名古屋西部地区にはこのような大手業者が多いので、名古屋市のほか、尾張西部地区を始め三重県北部や岐阜県まで営業範囲が広がっている。

したがって、以下では、尾張西部地区と名古屋西部地区の宅建業者を、市街化調整区域スプロールの著しい尾張西部地域で住宅宅地供給を進めている業者、西三河地区の宅建業者を、市街化調整区域スプロールが相対的に少ない西三河地域で住宅宅地供給を進めている業者とみなして分析を進める。

(2) 本業と経営内容

宅建業者全体を調査対象としたこともあり、仲介を本業とする業者が、各地区とも最も多い。特に、西三河地区では業者の72%が仲介を本業としており、名古屋西部地区や尾張西部地区に比べ20%程度多い。尾張西部地区には、建売を本業とする業者が21%と目立つ。建設業が本業の業者は、各地区とも16～19%とほぼ同程度である(表4-7-2)。

住宅の仲介・周旋や土地の仲介は、いずれの地区でも多くの業者が行っている不動産業務であるが、宅地造成や土木施工・住宅建設などをこなせる業者は少なく、建設業を本業とする業者にはほぼ限られる。土地買収や住宅分譲・宅地分譲を行っている業者の割合には、地区により差がある。尾張西部地区には住宅や宅地の分譲を行っている業者が67%と、名古屋西部地区の54%、西三河地区の42%に比べ多い。

ここで仲介と建売を本業としている業者について、仲介本業を「仲介専業」と住宅宅地の分譲も行っている「仲介+分譲」に、建売本業を「建売専業」と建設工事も行っている「建売+建設」に分けると、「仲介専業」は西三河地区では47%と半数近い(名古屋西部地区:33%、尾張西部地区:22%)。「仲介+分譲」は尾張西部地区でやや多いが、各地区とも21～27%である。「建売専業」は西三河地区にはほとんど無い。

「仲介+分譲」と「建売専業」・「建売+建設」の建売関連業者は、尾張西部地区では49%と半数近くを占める(他地区では30～34%)。尾張西部地区と西三河地区の総宅建業

表4-7-2 地区別不動産業者の属性

(下段:%)

	全 体	本 業						資 本 金				従 業 員 人 数			兼 業 率	兼 業 業 種 (MA)								
		仲 介	建 売	住 宅 建 設	一 般 建 設	そ の 他	不 明	個 人 経 営	1,000 万円 未 済	1,000 万円 以 上	2,000 万円 以 上	不 明	0 人	1 ～ 4 人		5 人 以 上	農 業	建 設 業	土 木 業	建 材 業	機 械 業	農 林 漁 業 協 会 員	司 法 書 士	契 約 ・ 茶 店
名古屋西部	186 100%	101 54.3	24 12.9	27 14.5	9 4.8	25 13.4	・	73 39.2	54 29.0	14 7.5	36 19.3	9 4.8	11 5.9	107 57.5	68 36.6	92 49.5	4 4.3	46 50.0	6 6.5	9 9.8	・	・	4 4.3	12 13.0
尾張西部	144 100%	72 50.0	30 20.8	19 13.2	7 4.9	15 10.4	1 0.7	60 41.7	50 34.7	11 7.6	20 13.9	3 2.1	9 6.3	86 59.7	49 34.0	89 61.8	16 18.0	31 34.8	7 7.9	7 7.9	11 12.4	5 5.6	7 7.9	7 7.9
西 三 河	238 100%	171 71.8	12 5.0	32 13.4	7 2.9	12 5.0	4 1.7	126 52.9	55 23.1	16 6.7	29 12.2	12 5.0	28 11.8	144 60.5	66 27.7	146 61.3	43 29.5	45 30.8	14 9.6	7 4.8	2 1.4	5 3.4	23 15.8	11 7.5

(注) 兼業業種のみは兼業業者に対する割合(%)を示している。

* 建設業との兼業の中には、「住宅建設」「一般建設」の建設業を本業とする業者も含む。

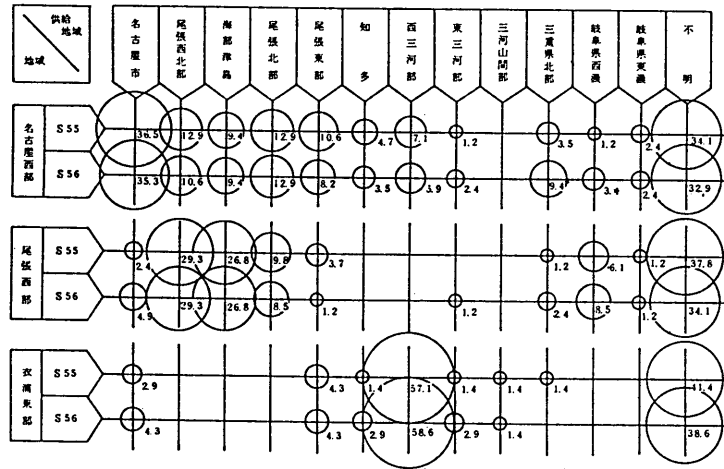


図4-7-1 地区別建売住宅の供給地域 (MA)

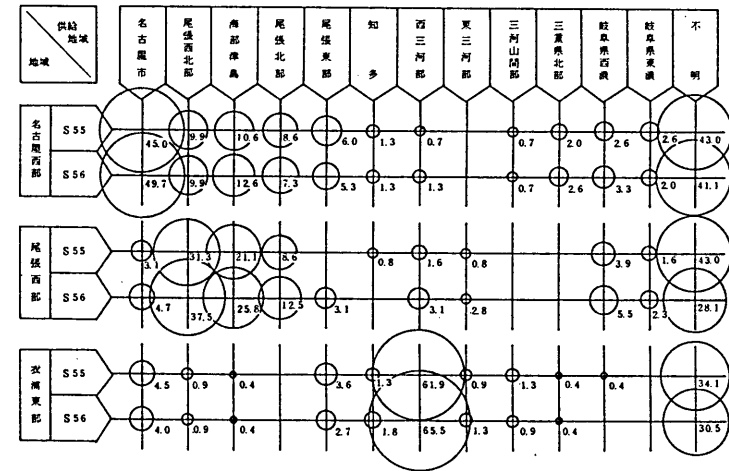


図4-7-3 地区別土地の仲介地域 (MA)

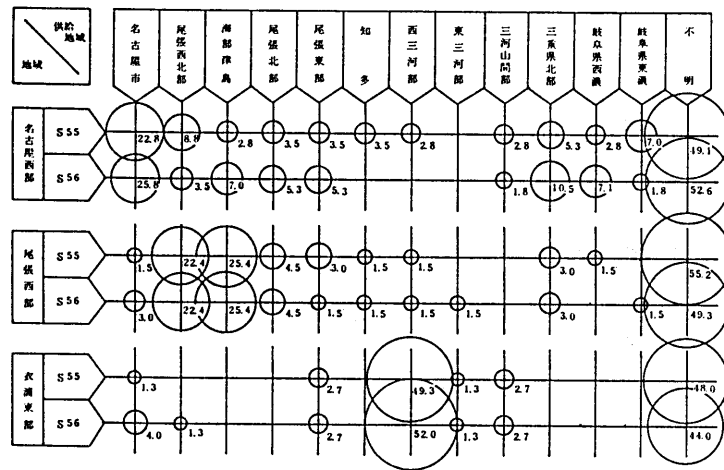
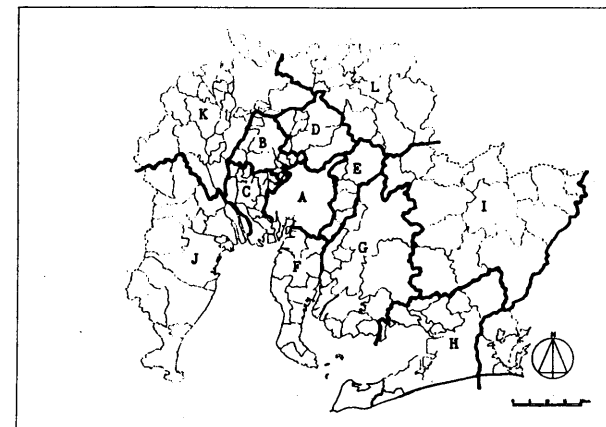


図4-7-2 地区別宅地の分譲地域 (MA)



- A: 名古屋市内
- B: 尾張西北部地域
- C: 海部津島地域
- D: 尾張北部地域
- E: 尾張東部地域
- F: 知多地域
- G: 西三河地域
- H: 東三河地域
- I: 三河山間地域
- J: 三河東北部地域
- K: 岐阜県西濃地域
- L: 岐阜県東濃地域

者数をこの構成比で割り戻し建売関連業者数を推計し、両地区の工業専用面積を除く市街化区域面積を割ると、尾張西部地区では1業者当たり23.7ha、西三河地区では1業者当たり94.6haとなる。つまり、尾張西部地区では市街化区域がコンパクトに取られたうえに、建売関連業者が多いため、西三河地区に比べると、建売関連業者の本来的な稼得の場である市街化区域面積がかなり小さめという状況にある。

（３）組織規模と兼業状況

資本金と従業員規模をみると、表4-7-2のごとく、3地区に共通していえることは、資本金が1億円以上の業者はほとんどなく、従業員が10人以上もいるような業者は16～23％に過ぎず、零細な宅建業者が大勢を占めているということである。本業別にみると、仲介を本業としている業者は、個人経営あるいは法人組織でも極めて零細である。資本金が5,000万円以上の業者は、建設業が本業あるいは鉄道や繊維業などその他の業を本業とする一部企業に限られる。

不動産業が専業の業者は、尾張西部地区で38％、西三河地区で39％、名古屋西部地区で50％を占め、その半数以上の業者は何らかの業種との兼営である。名古屋西部地区では兼業している業者の半数が、建設業との兼営である。尾張西部地区と西三河地区では建設業との兼業は、31～35％程度である。仲介が本業の業者には、喫茶点・商店など宅建業とは無縁と思われる業種との兼業もみられる。また、農業と兼業の業者が、西三河地区では兼業業者の30％、尾張西部地区でも18％いることが注目に値する⁴⁷⁾。

7-3 市街化調整区域における土地取得・仲介の実態

（１）建売住宅・宅地分譲目的の取得土地の現況

過去に建売住宅・宅地分譲目的で取得した全ての土地の現況は、図4-7-4の通りである⁴⁸⁾。市街化区域の場合、土地区画整理された土地（以下、土地区画整理）を取得した業者は、名古屋西部地区の業者では68％に達し、尾張西部地区や西三河地区でも54～56％と過半を占める。そのほか農地（47～63％）、工場や住宅あるいはその跡地（以下、跡地）が主要な取得土地である。

一方、市街化調整区域では、「取得したことがない」と回答した業者が多いが、名古屋西部地区では30％、西三河地区では19％、だが、尾張西部地区では10％にすぎない（ただし、未回答が28～34％ある点は注意を要する）。既存宅地や跡地、既存の宅地造成地内の土地の取得が多いことは、開発可能性からみれば当然の結果といえるが、尾張西部地区の業者にはこれら開発可能な土地のほか、建売住宅・宅地分譲目的で農地を取得している業者が少なくない。

以上のように、不動産業者にとって市街化調整区域内では開発可能な土地が、住宅宅地供給目的のための取得物件となっている。特に、本来的な稼得の場である市街化区域が小さめで、開発余地が物理的に少ない尾張西部地域では、市街化調整区域内の開発可能地が営業上重要な取引物件となっていると考えられる。この分析結果は、第4章第4節あるいは本章第4～5節で指摘したように、市街化調整区域スプロールが著しい尾張西部地域では、農地転用を伴わない開発行為や建売住宅の建設が目立って多かったが、不動産業者がこれらの市街化調整区域の開発可能地における建築・開発行為に直接的に関与している訳である。

（２）仲介土地の現況

過去、土地の仲介実績がある業者は、西三河地区では92％と最も多く、尾張西部地区（88％）や名古屋西部地区（78％）でも大半の業者が土地の仲介を行っている。市街化区域内では土地区画整理、農地、跡地を仲介した業者が多い（図4-7-5）。

市街化調整区域の場合、尾張西部地区では既存宅地を仲介した業者が56％と最も多く、農地（45％）、跡地（27％）、耕地整理された土地（26％）と続くが、開発可能な既存宅地と跡地・宅地造成後の土地がほかの2地区の業者に比べて多いことが特徴的である。西三河地区では農地の仲介が最も多い。名古屋西部地区には「仲介したことがない」業者が20％を占めるが、仲介した土地としては既存宅地と跡地が多い。

このように市街化調整区域内でも開発可能な土地は、仲介業務上重要な取引物件となっている。また、既存宅地ばかりでなく農地を含む市街化調整区域内の総ての土地の取引過程に、現実的に不動産業者は関与しているが、農家の資格をもった不動産業者は、農地の仲介だけでなく買収も可能である。

（３）建売住宅・宅地分譲目的の土地の取得時における重視条件

図4-7-6 は、「仲介専業」の業者を除く、建売住宅あるいは宅地分譲を行っている業者に、土地を取得する時に重視する条件を多項目選択（MA）で尋ねたものである。市街化区域内の土地重視条件としては、入手価格が適当なこと（以後、入手価格）、鉄道・バスの便がよいこと（以下、交通の便）、買い手が見込めること（以下、買い手）と買い物・学校・医者が近いことをあげる業者が多い。

市街化調整区域の場合、未回答が36～40％あるが、「買わない」と回答した業者は15～30％にすぎない。重視条件としては、名古屋西部地区の業者には「買わない」が最も多いが、交通の便（24％）・買い手（19％）・入手価格（15％）、尾張西部地区では入手価格（38％）・交通の便（25％）、西三河地区でも入手価格（37％）・買い手（33％）といった価格条件・需要条件・交通条件を重視している業者が多い。市街化調整区域内の土地ではあっても、開発負担や開発規制あるいは地目・登記関係を考慮している業者はあまり多いとはいえず、いずれの地区の業者でも市街化調整区域内の土地の重視条件は、市街化区域内のそれと根本的に異なっているとはみなせない。

建設業を本業とする業者には開発規制を意識するものがやや多いが、市街化調整区域内の土地の重視条件には、本業や資本金の違いによる差はほとんどみられない。

（４）土地取得経路

建売住宅・宅地分譲目的の土地の取得経路は、図4-7-7 のごとくである。市街化区域の場合、地元の仲介業者の持ち込みは、名古屋西部地区の業者では69％、尾張西部地区や西三河地区の業者でも58～59％があげている。また、直接農家や地主が持ち込むという場合（41～45％）も一般的な土地取得経路と考えられる。

尾張西部地区や西三河地区には、自社で直接探したり（49～50％）、地元の仲介業者の情報により、直接交渉（43～45％）する業者も多い。建設業が本業の業者が多い名古屋西部地区には、そのほか専属の仲介業者に一任してあったり、仲介業者や建売業者から持ち込まれることも少なくないようだ。

市街化調整区域の場合⁴⁹⁾、未回答が多いものの、地元仲介業者の持ち込みが、西三河地区では46％、尾張西部地区では39％、名古屋西部地区でも37％を占める一般的な経路と

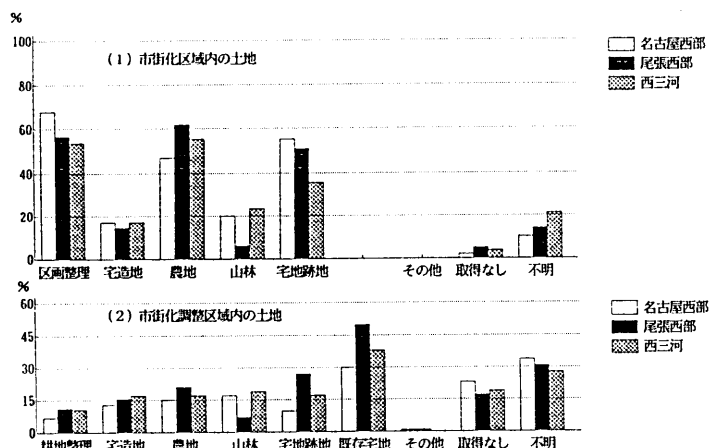


図 4-7-4 地区別市街化区域市街化調整区域別建売住宅・宅地分譲目的の取得土地の現況 (MA)

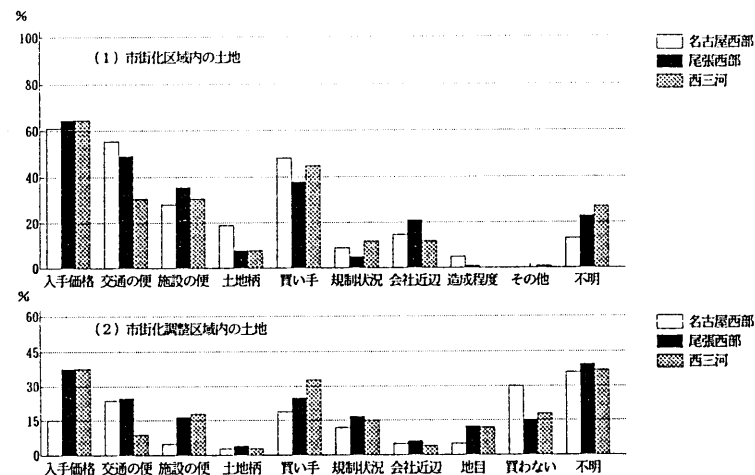


図 4-7-6 地区別市街化区域市街化調整区域別建売住宅・宅地分譲目的の取得土地の重視条件 (MA)

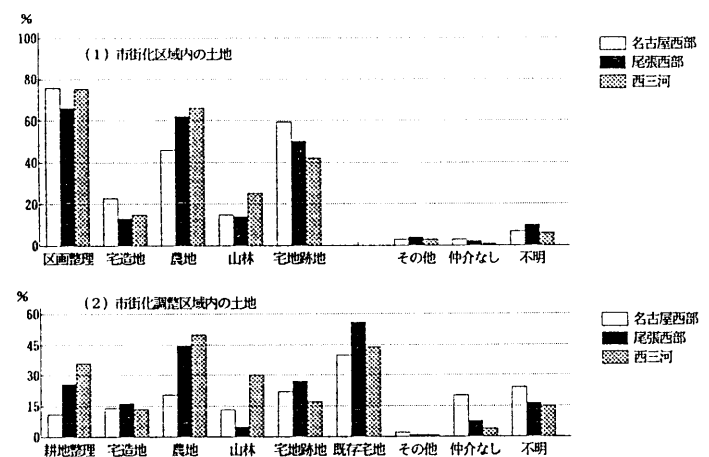


図 4-7-5 地区別市街化区域市街化調整区域別仲介土地の現況 (MA)

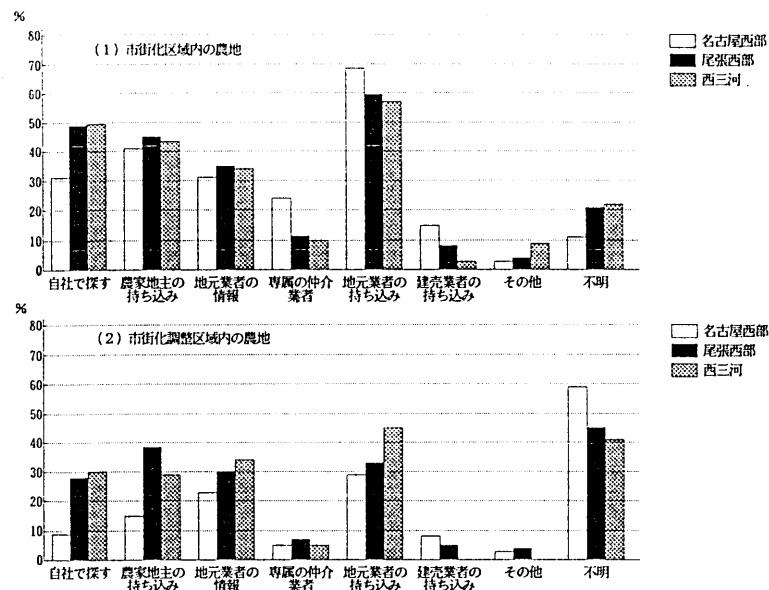


図 4-7-7 地区別市街化区域市街化調整区域別建売住宅・宅地分譲目的の土地の取得経路 (MA)

いえよう。尾張西部地区や西三河地区では、種々の地域に密着した情報収集により自社で直接探したり、直接交渉する業者が多い⁵⁰⁾。これらの土地取得行動は、本業や資本金規模に関わらず実施されている(表4-7-3)。また、尾張西部地区では、農家や地主の持ち込みによって土地を取得したことがある業者が39%と仲介業者経由の場合よりも多く、農家の手を離れた市街化調整区域内の土地が不動産業者へ渡ってゆく様子が伺える。

そのほか、仮登記による実質的な権利移譲もある。農家の資金需要時に農地を担保に金を貸し、農地法の制約上、不動産業者は農地を所有できないため仮登記するが、最終的には農家が農地転用した後、不動産業者の手に渡るか、仮登記のまま所有権を第三者に転売するケースなどがある⁵¹⁾。このような事例は量的に正確に把握できなかったが、農家の農地売却条件と不動産業者の対応いかんによっては、どの地域でも発生しうる事象である。

7-4 経営環境に対する評価

(1) 経営困窮意識⁵²⁾

不動産業を取り巻く経営環境を「厳しい」あるいは「何とかしなければならぬ程厳しい」と感じている業者の割合(以下、経営困窮率)はいずれの地区でも66%を占め、「好調」と回答した業者は3~4%にすぎない。残りの28~29%は「普通」と感じている。

本業別には図4-7-8のように、各地区とも建売本業の業者の経営困窮率が71~80%と高いことが注目される。個人経営よりも法人組織の業者の方が経営困窮率が高い。また、に不動産業専門の業者の経営困窮率が3地区とも平均の66%以上を示していることは、兼業業種で経営収支が調整できない不動産業専門の業者ほど、現状の経営環境を深刻に受けとめているものとみなせる。

表4-7-3 地区別本業別市街化調整区域内の土地取得経路(MA)

(単位: %)

		1位	2位	3位	4位
名古屋西部	仲介+分譲	仲介業者 23.7	直接交渉 21.1	農家 15.8	自社 10.5
	建売	仲介業者 29.2	直接交渉 25.0	農家・地主 16.7	
	建設	仲介業者 33.3	直接交渉 29.6	農家・建売業者 11.1	
尾張西部	仲介+分譲	農家 39.5	仲介業者 34.2	自社・直接交渉 28.9	
	建売	農家 40.0	仲介業者 36.7	自社・直接交渉 33.3	
	建設	農家・仲介業者 35.0		直接交渉 30.0	農家 20.0
西三河	仲介+分譲	仲介業者 37.7	農家 30.2	自社 28.3	直接交渉 26.4
	建売	仲介業者 41.7	農家・直接交渉 33.3		自社 25.0
	建設	仲介業者 63.3	直接交渉 50.0	自社 40.0	農家 30.0

注) 上位4位まで表章した

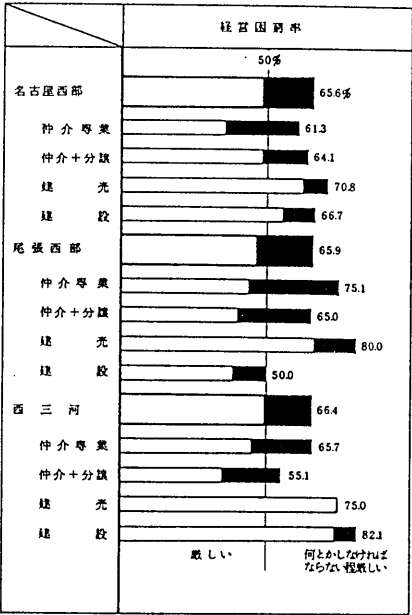


図4-7-8 地区別本業別経営困窮率

（２）経営困窮理由

経営環境を「好調」と答えた業者を除いて、経営環境を厳しく感じている理由（以下、経営困窮理由）を多項目選択で尋ねた結果が図4-7-9である。一般に指摘されている「高地価で適当な物件がない（以下、高地価）」（72～75％）、「需要の減少や購買力の低下（以下、購買力の低下）」（54～65％）と「土地譲渡所得税などの土地税制が厳しい（以下、土地税制）」（29～42％）は、いずれの地区でも多くの業者があげている三大困窮理由といえる。

地区別には、名古屋西部地区と西三河地区では上記３つの経営困窮理由が目立つが、市街化区域が小さめに設定されている尾張西部地区では、土地税制よりもむしろ土地の売り手の減少（以下、売り手の減少）を訴えるものが多く、市街化調整区域の開発規制が厳しいことや物件がないことをあげる業者の割合も土地税制と同程度を占める点が特徴的である。

本業別にみれば、経営採算上一定量の仲介件数をこなす必要がある仲介本業の業者には、三大困窮理由のほかに売り手の減少や物件がないことをあげる業者が多い。建売や建設業が本業の業者には、高地価や購買力の低下・建設コストなどの比率が高いが、これは件数をこなすよりも、適当な利潤で不動産取引を行うことが経営上重視されているためとみなせる。市街化調整区域の開発規制は、いずれの地区でも建設業本業の業者では20～46％と最も多くの業者があげる経営困窮理由であるが、建売本業の業者では逆に最も少ない。単に、住宅建設に直接係わるか否かで、開発規制に対する評価が変わるものではないようである。

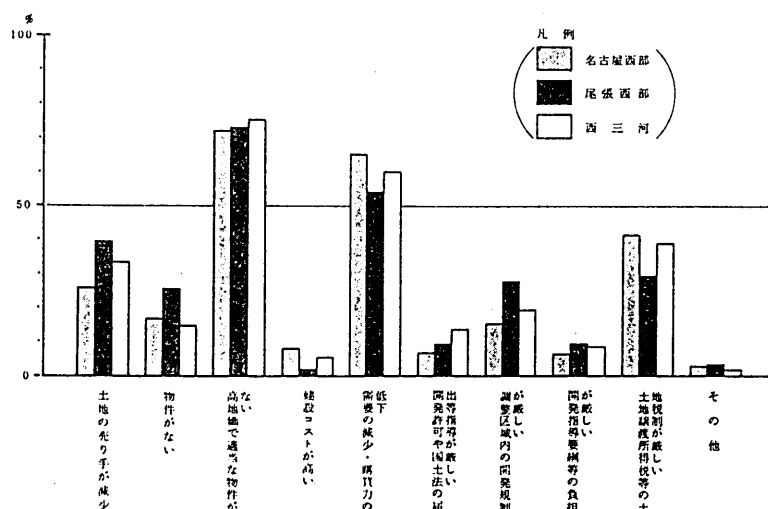


図4-7-9 地区別経営困窮理由（MA）

(3) 市街化区域内の土地賦存状況に関する評価

次に、市街化区域内からの土地放出あるいは土地賦存状況に絞って検討する。図4-7-10は、地区別本業別に営業地域における市街化区域内から営業してゆけるだけの土地がでてくるか否かを尋ねた結果である。「ほぼ順調に物件が手にはいる（以下、順調）」と答えた業者は8～14％にすぎない。逆に、「土地はあるが、農家や地主が売らない（以下、農家が売らぬ）」・「土地がほとんどない（以下、土地がない）」が多い。特に、尾張西部地区では前者が71％・後者が14％と、名古屋西部地区（同順に55％・15％）や西三河地区（同順に69％・8％）よりも、市街化区域からの土地放出あるいは土地賦存状況に対して厳しい認識をもっている業者が多く、経営困窮理由において売り手の減少と物件がないことを指摘する業者が多いことと一致する。

本業別にみると、建売本業の業者には「順調」が多い。しかし、名古屋西部地区と西三河地区の建売本業業者の29～33％が「順調」と答えているのに対し、尾張西部地区では17％に過ぎず、逆に「農家が売らぬ」と「土地がない」をあげる業者が73％に達する。建設業が本業の業者には市街化区域内に「土地がない」と思っている業者が多く、逆に、建売本業の業者で最小である。ここでも、建売本業と建設業本業の業者との間に、市街化区域内の土地賦存状況に対する評価が異なっている。

経営困窮意識と市街化区域内の土地賦存状況に対する評価との間に相関がみられるのは、図4-7-11のごとく西三河地区だけである。尾張西部地区や名古屋西部地区の業者には、経営環境が「好調」でも市街化区域内で「順調」に土地取得できると考えている業者は少なく、むしろ「農家が売らぬ」・「土地がない」と答える業者の方が多い。尾張西部地区や

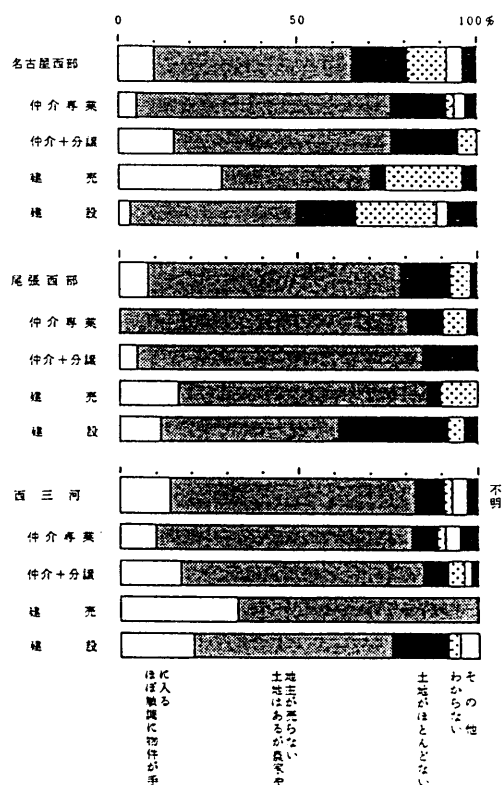


図4-7-10 地区別本業別市街化区域内の土地賦存状況評価

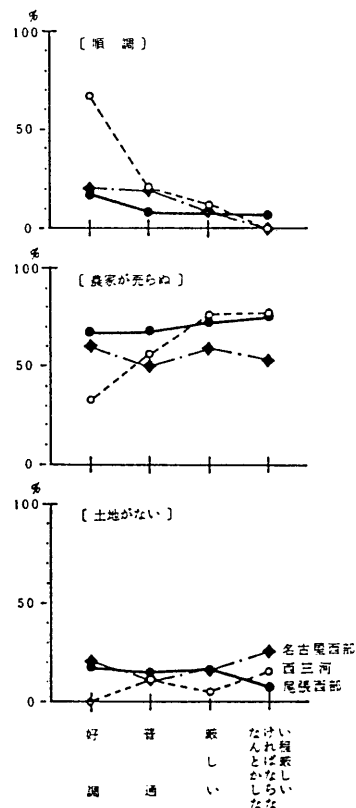


図4-7-11 地区別経営困窮意識別市街化区域内の土地賦存状況評価

名古屋西部地区の業者は、経営困窮意識に係わらず市街化区域内の土地賦存状況に対しては厳しい評価をもっているといえよう。

7-5 線引き制度に対する意識

不動産業者は、以上のような経営環境および市街化区域内の土地賦存状況に対する評価をもっているが、このような状況の生成に影響を及ぼしている線引き制度に対してはどのような見方をしているのだろうか。

(1) 線引き制度の必要性

まちづくりのためには線引き制度が必要と思うか、不動産業者の意見（タテマエ）を聞いてみた。必要と答えた業者は、西三河地区では63%、名古屋西部地区では53%と半数を超えるが、尾張西部地区では49%とやや少ない。逆に、尾張西部地区では不要と答えた業者が41%を占める（名古屋西部地区：31%、西三河地区：28%）。

図4-7-12は市街化区域内の土地賦存状況評価との関係を見たものである。この図から、名古屋西部地区と西三河地区では「農家が売らぬ」と考えている業者に線引き制度不要派が多いものの、「順調」あるいは「土地がない」と考えている業者の68~76%が、線引き制度を必要と考えている。だが、尾張西部地区では線引き制度を必要と答えた業者は半数を割り、市街化区域内の土地賦存状況を厳しいと考えている業者ほど線引き制度必要派が少なくなっていることがわかる。つまり、尾張西部地区では不動産業者の本来的な稼得活動の場である市街化区域が小さく、物理的に開発余地も少ないため、市街化区域内の土地賦存状況評価が、線引き制度の必要性の評価に直接的に影響していると考えられる。

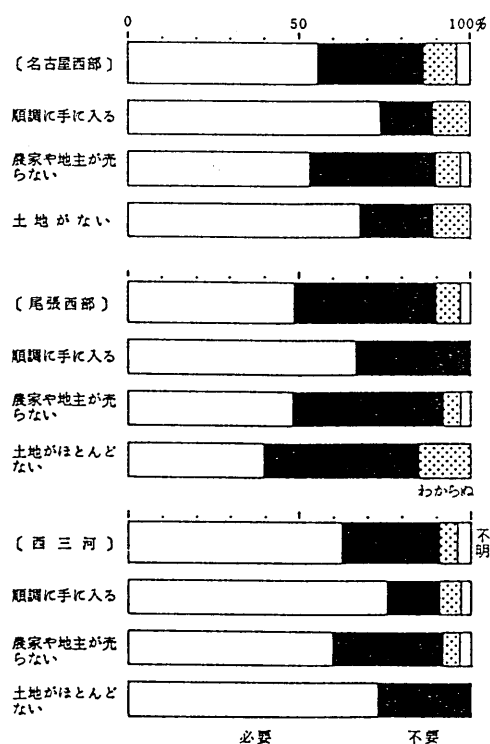


図4-7-12 地区別市街化区域内の土地賦存状況評価別線引き制度の必要性

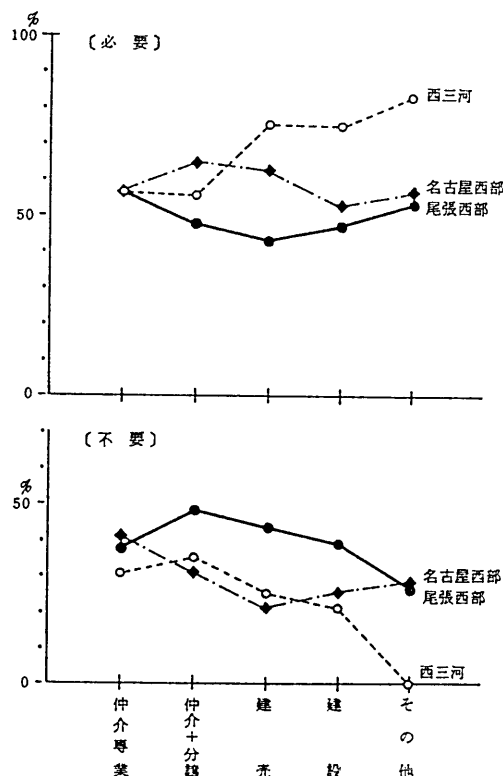


図4-7-13 地区別本業別線引き制度の必要性

本業別にみると図4-7-13のように、西三河地区では仲介本業の業者よりも、建売や建設業を本業とする業者に線引き制度を必要と考える業者が74～86％と多い。名古屋西部地区では、建設業が本業の業者には56％とやや少ないが、「仲介＋分譲」と建売本業など建売住宅に関係する業者に必要と考えている業者の割合が64～71％と高い。一方、尾張西部地区ではほかの2地区に比べ、タテマエとしても線引き制度を必要と考えている業者の割合が少ない。特に、建売や建設業が本業の業者では46～48％と半数に達しない。直接的に住宅宅地供給を行うこれらの業者の39～48％が、線引き制度を不要と考えていることに注意する必要がある。

（２）線引き制度の評価

現行の線引き制度に対する評価（ホンネ）を尋ねた（図4-7-14）。「現行の通りでよい」と考える業者は、各地区ともに2～4％ときわめて少ない。「宅地並課税を完全実施するなど、市街化区域内から適当な物件がでるようになれば、現行でもよい」とする条件付き是認派は、名古屋西部地区と尾張西部地区では20％、西三河地区では16％を占める。一方、「地域の実状に合わせ、弾力的に運用する」（34～36％）と「見直すべき」（21～24％）を合わせた見直し希望派は、名古屋西部地区では58％、尾張西部地区では57％・西三河地区では61％と約6割に達する。「廃止すべき」は各地区とも15～17％の範囲にある。

線引き制度廃止希望の業者は、図4-7-14のように建売や建設業を本業とする業者より仲介本業の業者に多い。住宅宅地の分譲も行っている「仲介＋分譲」業者には廃止希望が31～48％もあることは注意を要する。名古屋西部地区と西三河地区では、建売本業業者には、条件付き是認も含めて現行線引き制度を容認している業者が25～33％を占めるが、尾張西

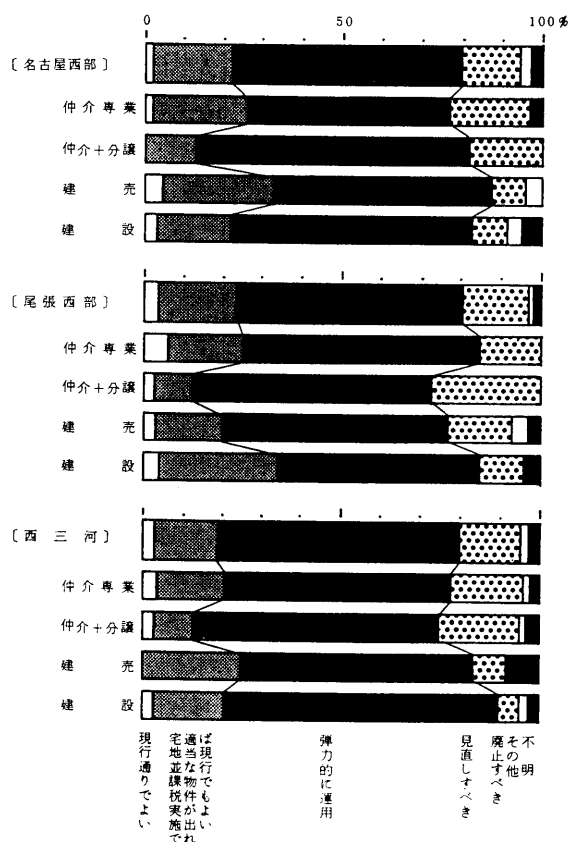


図4-7-14 地区別本業別線引き制度の評価

部地区では20％程度にすぎない。

線引き制度の必要性との関係を見ると、図4-7-15のごとく線引き制度を必要と考えている業者にも現行制度を容認しているものは多くない。むしろ見直し希望業者が69～74％を占めていることが注目すべき点である。

(3) 線引き制度の見直し方法

図4-7-16は、現行線引き制度の評価において弾力的運用あるいは見直しを希望している業者に、その方法について多項目選択で尋ねた結果である。

3地区とも「随時見直して、市街化区域を拡大する（以下、拡大指向）」が48～57％を占めている。次いで、「売り惜しみしている農家の土地は市街化調整区域へ編入し、市街化区域内の農地をはき出させるように『線引き』を運用する（以下、逆線引き）」（26～33％）、「市街化調整区域内の開発規制を緩め、供給を促進する（以下、市街化調整区域の規制緩和）」（20～30％）を希望する業者が多い。

線引き制度を不要あるいは見直しを希望している業者が多く、また現実的に市街化区域が小さく開発余地が少ない尾張西部地区に「拡大指向」が多いことは当然予測できる結果であるが、「逆線引き」や「市街化調整区域の規制緩和」を望んでいる業者の割合は、ほかの地区に比べて少ない。

図4-7-17は、現行線引き制度の評価において制度廃止を希望する業者に、その理由を尋ねたものである。「線引きは地価を上げるだけである」を廃止理由としてあげた業者は、63～69％に達する。注目すべき点は、ここでも尾張西部地区には「市街化調整区域の開発規制が厳しすぎる」ことを廃止理由にあげた業者は4％にすぎないことである。

尾張西部地区では、市街化調整区域内で住宅宅地供給・土地の仲介を実際に行っている業者が多いため、線引き制度あるいは市街化調整区域の開発規制が制度の見直し希望あるいは廃止希望の直接的な動機づけとなっているのではなく、営業継続に必要な物件がでてこないことの背景的要因として線引き制度に否定的な評価をしているのではないかと推測できる。

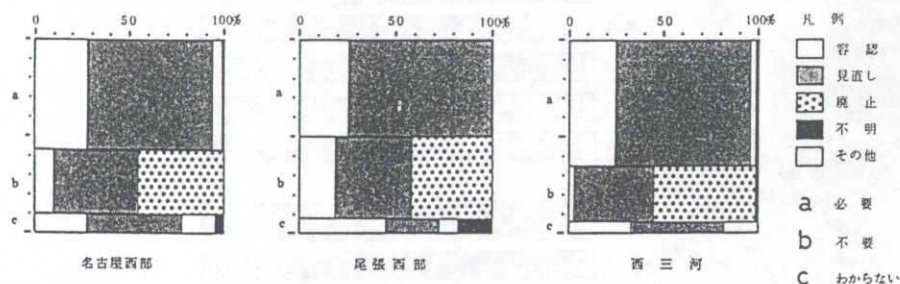


図4-7-15 地区別線引き制度の必要性別線引き制度の評価

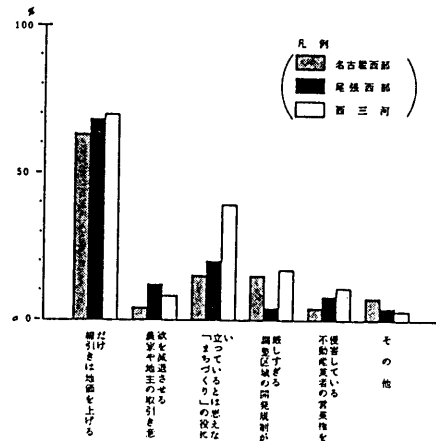
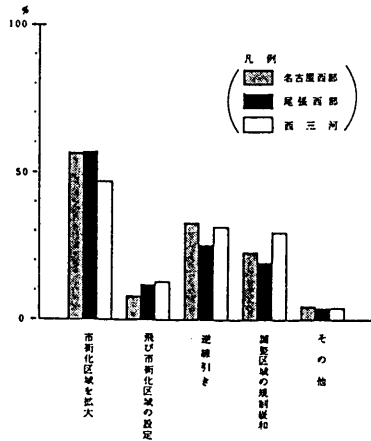


図4-7-16 地区別線引き制度の見直し方法 (MA)

図4-7-17 地区別線引き制度廃止理由 (MA)

7-6 経営の将来意向

(1) 今後の経営方針

今後、経営を「発展させる」と答えた業者は42～49%を占め、名古屋西部地区と西三河地区では建売と建設業が本業の業者で特に目立つ。尾張西部地区では「仲介+分譲」業者に多い。「現状維持に努める」と「発展させる」を合わせると、各地区とも70～72%を占めるが、住宅宅地供給を直接を行っている業者にそれが多い。

「経営の縮小」や「廃業」は7～8%、「兼業に力点を移す」も8～10%と、現状の不動産経営環境の厳しさを反映して、縮小意向層は必ずしも少なくない。

図4-7-18は、経営方針別に線引き制度の必要性意識との関係をみたものである。線引き制度を「不要」と考える業者は、名古屋西部地区では「経営の縮小」、西三河地区では「経営の縮小」や「廃業」指向の業者に多いが、「発展させる」または「現状維持」指向

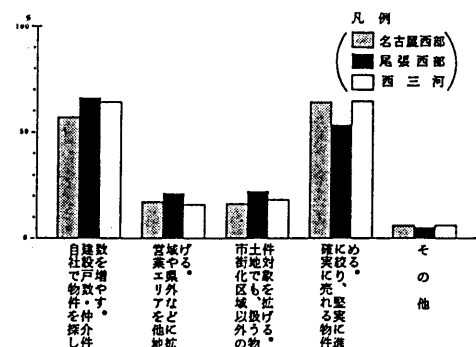
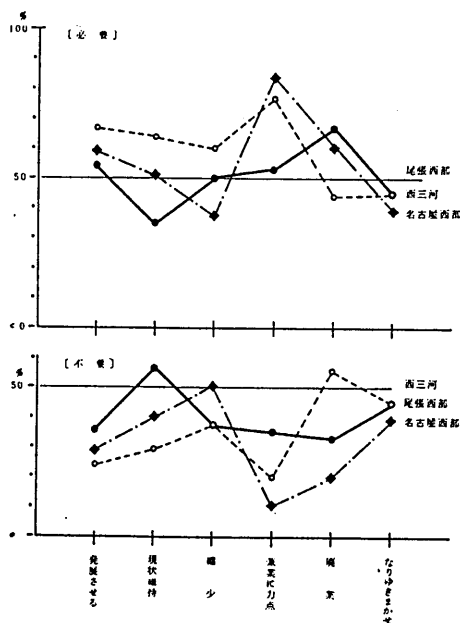


図4-7-18 地区別経営方針別線引き制度の必要性

図4-7-19 地区別経営拡大方法 (MA)

の業者も少ないとはいえない。取り分け、尾張西部地区では、住宅宅地の供給を進めているこうとしているこれらの「発展」「現状維持」指向業者の42%が、線引き制度を不要と考えており、ほかの2地区に比べかなり多いことが注目される。

（２）経営拡大意向

図4-7-19は、経営を「発展させる」「現状維持に努める」と答えた業者に、その方策を尋ねたものである。

名古屋西部地区や西三河地区では「確実に売れる物件に絞り、堅実に進める」堅実派が64～65%と最も多く、次いで「自社で物件を探し、建設戸数・仲介物件を増やす」（57～64%）努力をしようとしている。尾張西部地区でも順序は違うが、両方策を指向する業者が多い。だが、「営業エリアを他地域や県外に広げる」あるいは「市街化区域以外の土地でも、扱う物件対象を拡げる」は、ほかの2地区に比べ多い。

尾張西部地区には、線引き制度を不要と考え、さらに市街化区域以外の土地も扱おうとしている業者が多いという意向をみれば、今後も市街化調整区域内での住宅宅地供給が一定続く可能性があるものと考えられる。

7-7 小括

① 市街化調整区域内の土地取引への関与

不動産業者は、市街化調整区域内では開発可能な既存宅地のほか農家や工場の跡地・既開発地の一部空閑地は当然のこと、市街化調整区域内の農地について仲介ばかりでなく取得も行っている。農家が不動産業を兼営している場合は、農地取得が可能であるし、農家でなくても現実的には仮登記によって農地所有権の取得・転売もできる。不動産業者は、市街化調整区域内の地目に係わらず総ての土地取引過程に関与することができるのである。

不動産業者の多くが、あらゆる情報収集に努め、土地売買の掘り起こしを行っていることは、市街化調整区域の土地についても例外ではない。農家側に土地放出の条件ができれば、農地所有権の広域化の過程の中で、やがて仲介業者や建売業者の手に渡り、あらゆる手段を弄して開発可能地や雑種地は市街化に結びつくものと推測できる。

② 線引きのされ方と建売住宅・宅地分譲業者の地域差

市街化調整区域スプロールが著しい尾張西部地域では、線引き後も農地転用を伴わない開発行為や住宅宅地供給が続いている背景には、住宅宅地供給を進める業者が市街化区域の開発余地に対して相対的に多いためと考えられる。

不動産業者の中で建売分譲あるいは宅地分譲を行っている業者は、尾張西部地区では67%と名古屋西部地区や西三河地区よりも13～25%も多いが、線引きのされ方や人口規模との関係からみても、尾張西部地区には西三河地区よりも建売・宅地分譲を営む業者が多い。名古屋西部地区の業者の一部も尾張西部地区で営業活動を展開しているため、住宅宅地供給を担う多くの不動産業者がこの地域で業務展開を図っている。また、尾張西部地区では、不動産業者の本来的な稼得活動の場である市街化区域が小さめに設定され、物理的に開発余地も少ないため、市街化調整区域の開発可能地（既存宅地のほか農家や工場の跡地など）が現実的に重要な営業対象物件となっているのである。

③ 線引き制度に対する意識の地域差

市街化調整区域内の土地は、農地を含めて、不動産業者によって都市的な土地市場の一

環に組み込まれている。したがって、不動産業者の線引き制度に対する意識やまちづくりに対する意識の差が、市街化調整区域における住宅宅地の供給実態の差となって発現しているものと推測できる。

不動産業者の線引き制度の必要性の認識には、線引きのされ方を反映して、地区による差が明瞭にみられる。市街化区域が小さ目に設定されている尾張西部地区では、41%の業者が線引き制度を不要と考えている。特に、市街化区域から営業して行けるだけの土地がなかなか取得できないと感じている業者に線引き制度不要派が多く、とりわけ、住宅宅地供給に直接携わっている建売関連業者に線引き制度の不要派が多い。このような業者が全て、市街化調整区域内スプロールを惹起する住宅宅地開発を進めているとは限らないが、尾張西部地区では今後の経営拡大・現状維持指向がある業者の多くが、同時に線引き制度を不要なものと考えており、線引き制度の意義を意識の上でも形骸化させながら、市街化調整区域スプロールを徐々に進めている背景的要因として考えられる。

第8節 市街化調整区域における農地所有権移転の広域化と農地転用

8-1 分析の視点と調査方法

第3章でみたように、大都市近郊農業地域における市街化調整区域スプロールは、主として農地転用を伴う建築・開発行為として進んでいるため、市街化調整区域スプロールの先行現象として農地の所有権移転過程について分析する必要がある。

大都市近郊の農地価格は農業収益還元地価の水準をはるかに超えており、農業経営の規模拡大を目的とした農地取得よりも資産的保有・投機的保有を目的とした農地取得が多く、農地所有権移転は農地の土地商品化の性格を色濃く示しているといえる⁵³⁾。都市化の拡大過程で失なわれた農地の回復は隣接地域で求められることが多かったが、隣接地域で適当な農地の確保ができなくなるにつれ代替農地取得範囲が広域化してきている。このような農地所有権のスプロールとでも呼ぶべき農地所有権移転の広域化は⁵⁴⁾、資産的保有・投機的保有意向の強い農家による農地取得あるいは不動産業者の関与の機会拡大をもたらすため、やがて農地の遊休地化や雑種地化・住宅地化という市街化調整区域スプロールに転化する可能性を持っていると考えられる。

本節では、以上の問題意識から、農地所有権移転の広域化がどのような農地転用に結びついているかを分析している。具体的には、農地所有権移転の広域化の実態、農地転用関係権利者の所在地と転用目的の関係を分析することによって、農地所有権移転の広域化が市街化調整区域スプロールの程度に差を生じる要因となっていることを明らかにする。なお、ここで扱う農地所有権移転とは、農地法3条の農地としての所有権移転と農地法5条の農地転用を伴う所有権移転をさす。

調査方法としては、前章と同じく市街化調整区域スプロールが著しい典型都市である津島市と、愛知県における平均的な市街化調整区域の農地転用状況を示す安城市をとりあげ、両市の農業委員会審議簿から津島市については1976年～80年、安城市については1975年～80年の農地法3・4・5条を集計分析した（調査1）。また、農地転用に至るまでの権利移転過程を分析するために、津島市のKAM集落の土地課税台帳から、線引き後に相当する1971年以降に宅地あるいは雑種地に地目替えした全ての筆について、1945年～1984年ま

での権利移転の履歴を転記集計した（調査２）⁵⁶⁾。

８－２ 愛知県における市町村間出入作農地取得

まず、農地所有権移転の広域化と農地転用の関係进行分析する前に、出作農地取得というかたちで進んでいる市町村域を越えた農地所有権移転の広域化の実態について概観し、津島市と安城市の位置づけをする⁵⁶⁾。

愛知県における農地法３条の所有権移転面積と同４・５条の農地転用面積の変化をみると、図４-8-1のごとくである。農地所有権移転と農地転用の関係という観点からみれば、農地法３条と同５条がほぼ同様な推移を示していることが注目される。つまり、農地法５条の転用面積の大部分は届出面積だから、市街化区域内農地を都市化（農地転用）のために失った農地所有者の多くが、その代替農地を農地法３条によって他地域に求めていると理解することができる⁵⁷⁾。このような農地取得が市町村域を越えておこなわれた場合、出作農地取得と呼ばれる。

文献24によると、愛知県には全耕地面積の５％に相当する約4,600haの出作農地⁵⁸⁾が存在している。営農拡大のための出作農地取得は22％に過ぎず、代替農地としての出作農地取得が64％、資産保有的な取得や将来の宅地化見込みの取得が27％を占めている。農業担い手の規模拡大のための出作農地取得に混在して、投機的・資産保有的な性格が強い農地取得が多いため、出作農地の遊休地化・水田利用再編対策など農政推進の支障となるなどの原因となっている。

出作農地の77％は、営農環境の悪化や公共事業によって売却した市街化区域内農地の回復を契機としたものであり、売却面積の平均1.79倍の農地がその代わりに取得されている。出作農地の92％は市街化区域外で取得されているが、地価格差や税制上の特典を考慮すれば、その多くは市街化調整区域、特に、農業振興を図るべき農業振興地域の農用地区域内で多いものと考えられる。

出入作の関係をみると、図４-8-2・図４-8-3のように名古屋大都市圏の中心都市名古屋市の農家が尾張地域西部や知多地域での出作農地取得と、臨海工業による都市化・工業化が進んだ知多地域北部から知多地域南部への出作農地取得、自動車関連工業立地が活発だった西三河地域における出作農地取得が目立つ。このような出作農地取得の圏域構造の中にあって、津島市は名古屋市や周辺市町村から、安城市は西三河地域の周辺市町村からの農地取得圧力を受けている。

８－３ 農地所有権移転の広域化の実態

次に、典型都市の津島市と安城市における売却による農地所有権移譲に注目し、売却農地が存在する集落と関係権利者の所在地との関係から、両市の農地所有権移転の広域化の違いを明らかにする。

（１）農地法３条に該当する農地所有権移転

農業委員会の資料によると津島市では1976年～80年の間に延べ 444件・34ha、安城市では1975年～80年に延べ 2,508件・459haの農地法３条の申請があった。この農地所有権移転の面積は、1975年現在の農地面積に対して津島市では２％、安城市では３％に相当する規模である。このうち売却による所有権移譲は、図４-8-4のように安城市では件数の47％

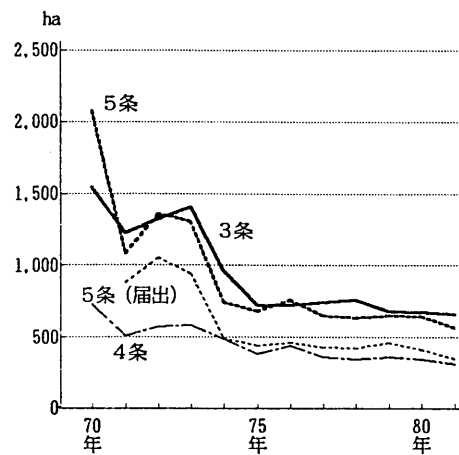


図4-8-1 農地法第3・4・5条の推移（面積）

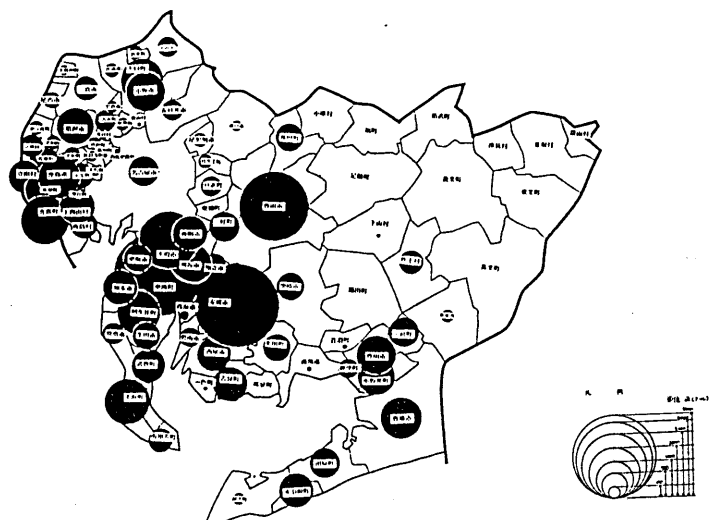


図4-8-2 市町村別入作農地保有面積

（愛知県：「市町村間出入作農業等実態調査報告書」、1983、P.63）

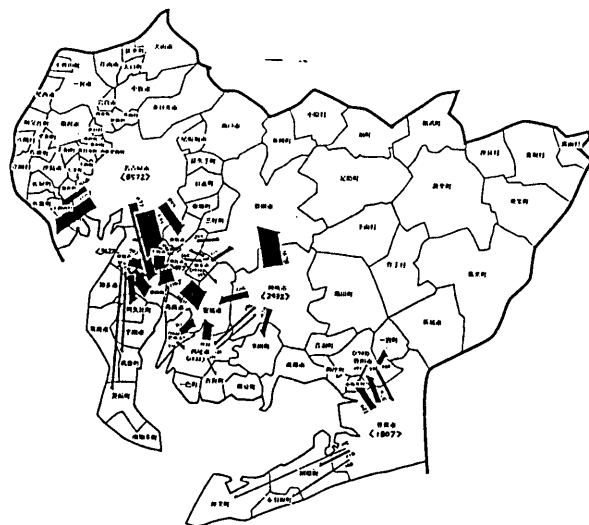


図4-8-3 市町村別出作農地保有面積の多い市町村の出作先

（愛知県：「市町村間出入作農業等実態調査報告書」、1983、P.64）

・面積の31%であるが、津島市では件数の68%・面積の60%を占めている。安城市の権利移転は売却よりもむしろ後継者などへの使用权の移転が多く、贈与を含めた農家親族への権利移転が全3条申請の農地面積の6割近くを占めている。したがって、1975年現在の農地面積に対する農地所有権移譲の面積をみれば、市街化調整区域スプロールが著しい津島市の方が権利移譲の規模が大きいことになる。なお、安城市は営農組合への経営受委託が盛んな地域であるが、貸借権の設定が約260件・87haにとどまっている理由は、農用地利用増進法施行後、農地貸借の相当数が利用権設定による受委託に切り替えられたためである。

集落別に農地法3条の申請件数をみると、両市とも市街化区域あるいはそのその周辺部の集落よりも、市街化調整区域内の集落で農地所有権移転が目立つ。市街化区域内の代替農地を求める場合、相対的に農地価格の安い市街化調整区域内農地が主な対象となっていくこと、また代替農地取得には農業振興地域の農用地区域内農地を求める場合に税制上の有利さがあることなどのため、市街化調整区域で進められることが多い。その結果、農地の所有権移転は市街化調整区域全域に及んでいる。

（2）農地所有権移譲のパターン

以下では、売却による自作地有償所有権移転（以下、所有権移譲）に絞って分析する。

表4-8-1は、農地法3条のうち所有権移譲された農地の申請地と関係権利者の所在地の関係をみたものである。居住している集落内の農地を売却したものは、津島市では69%、安城市では72%である。したがって農地の所有権移譲件数のうち約3割は、申請地の集落以外に住む譲渡人によるものであり、そのうち市外の譲渡人によるものは津島市では安城市の2倍に相当する20%を占めている。

譲受人についてみると、居住集落内の農地を譲り受けたものは津島市では55%、安城市では47%であった。農地の所有権移譲件数の約半数は集落外の権利者への売却であるが、特に、津島市では市外の権利者への所有権移譲が20%を超えることが注目される。安城市では市外よりも集落以外の市内に居住する譲受人への所有権移譲が多い。

次に、譲渡人と譲受人の所在地の関係をみると表4-8-2のごとくである。「市外→市外」は両市ともに5～6%であるが、「市内→市外」は津島市では権利移譲件数の15%・権利移譲面積の22%を占め、逆の「市外→市内」も権利移譲件数および権利移譲面積の14%を占めている。このような市外の権利者が関与した権利移譲が、津島市の場合、件数の35%・面積の41%と安城市（同順に23%・29%）に比べ10%以上も多い。「集落→集落」は、津島市では件数の48%・面積の45%、安城市では同順に43%・31%と、同一集落に住む権利者間の農地売買は、両市とも半数に満たないのである。安城市では「集落→市内」が件数の33%・面積の40%を占める。

以上のように、両市とも同一集落内の農家間の農地売買を超える量の農地の所有権移譲が、集落外の権利者の関与によって行われている。安城市では市内の権利者が関与した農地売買が多いが、津島市では、名古屋市あるいは名古屋市と津島市に挟まれた周辺市町村の市外権利者が多く、農地所有権移転の広域化の範囲がより広い。

（3）農地の買入れ理由

買入れ理由としては、安城市では「営農拡張」が件数の55%と過半数を占め、「営農合理化」を含む営農条件の改善のための農地取得が70%を超える。この傾向は譲受人が市外

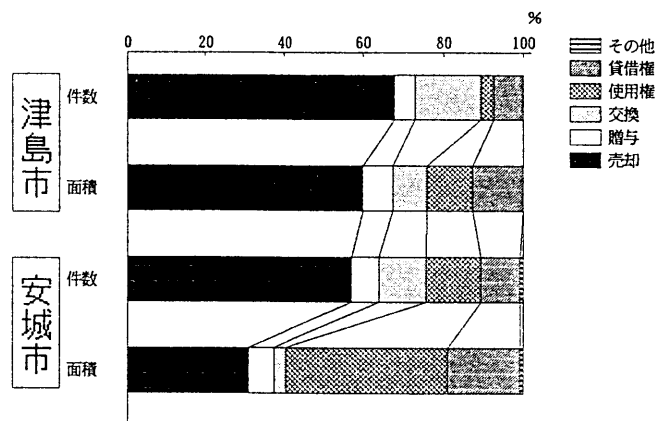


図4-8-4 農地法第3条の権利移転方法別件数と面積

表4-8-1 農地法第3条の申請者の所在地と申請地の一致状況

		一致	不一致	権利者の所在地		合計
				市外	市内	
譲渡人	津島市	208	95	60	35	303
		68.6	31.4	19.8	11.6	100.0
安城市		1062	377	150	226	1438
		73.9	26.2	10.4	15.7	100.0
譲受人	津島市	167	136	64	72	303
		55.1	44.9	21.1	23.8	100.0
安城市		679	759	257	502	1438
		47.2	52.8	17.9	34.9	100.0

注 1) 売却による所有権移譲のみを表章した
2) 上段が申請件数、下段が構成比(%)である

表4-8-2 農地法第3条による農地権利移譲のパターン

		市外 市外	市外 市内	市内 市外	集落 市内	集落 集落	合計
		市外	市外	市内	集落	集落	
津島市	件数(件)	18	42	46	51	146	303
		5.9	13.9	15.2	16.8	48.2	100.0
安城市	面積(a)	104	300	453	286	936	2079
		5.0	14.4	21.8	13.8	45.0	100.0
安城市	件数(件)	72	78	185	481	622	1438
		5.0	5.4	12.9	33.4	43.3	100.0
安城市	面積(a)	866	738	2570	5710	4433	14317
		6.0	5.2	18.0	39.9	31.0	100.0

注 1) 売却による権利移譲のみを表章した
2) 表頭の上段は譲渡人、下段は譲受人を示す
3) 集落とは転用農地がある集落内権利者、市内とは集落外の市内居住の権利者、市外とは市外居住の権利者をさす

権利者の場合でも同様である。安城市では、農地法3条申請に当たって営農要件が厳密に運用されているため、単なる資産保有的な農地取得が抑えられている⁵⁹⁾。また、「代替地取得」が23%を占めるが、市外権利者による代替地取得は、隣接市町村あるいは市内周辺の集落にほぼ限られる。

津島市では、調査資料の違いから買入れ理由が把握できなかったが、担当者へのヒヤリングによると代替地取得は少なくないようである。次の売却理由にみるように「相手方の要望」が多いという結果からみて、農地取得圧力が強いものと考えられる。

(4) 農地の売却理由

津島市では、「相手方の要望」によって1976年～80年の間に6.7ha(39%)の農地が売却されている。次いで「労力不足」が1/4近くを占める。一方、安城市では「住宅建設資金」37%、「生活費」9%、「借金返済」6%など個人の生活上の事由で農地を手放し

ているものが目立つ。「相手方の要望」は 8%で、1975年～80年の間に 7.7haが売却されているが、その割合からみて、安城市よりも津島市の方が農地取得圧力が強いものと推測される。

図4-8-5 は、農地所有権移譲のパターン別に売却理由を集計したものである。譲渡人が市外権利者の場合、両市とも「労力不足」あるいは「耕作不便」を理由とする売却が多く、津島市では件数の43%、安城市では36%を占める。市外の農家によって取得された農地が、農家の労働条件の変化によって耕作困難となり、転売されたケースと考えられる。津島市では「相手方の要望」が約4割あるが、これも市外に住む譲渡人の経営意欲と関係が深いと考えられるので、上記パターンの一類型とみなせよう。一方、安城市では「住宅資金」や「生活費」・「借金返済」の割合が津島市よりもはるかに高い。津島市と安城市では、市外権利者の農地に対する意識の違いがあるように思われる。

市内権利者との売買でも、同一集落内の権利者同士の場合と集落外の市内権利者への売却の場合では、その性格は異なる。前者には「労力不足」が相対的に多く、農地の拡大や耕地の整形化など耕作条件の合理化のために売却されているものが多いが、後者には、住宅建設や生活上の資金需要に対処するために農地を手放している例が目立つ。

以上のように居住集落以外の権利者、特に市外の権利者の農地取得・売却行動は、代替地として取得した農地を「相手の要望」に応じて売却したり、種々の資金需要に対応するために売却したり、資産保有的な性格が強い。市街化調整区域スプロールの著しい津島市には、このような資産保有的な性格の強い市外の権利者が関与した農地売買が、安城市よりもかなり多いという特徴がある。

8-4 農地所有者と農地転用の関係

前項では農地の所有権移譲の広域化の実態を明らかにしたが、農地所有権移譲の広域化の結果、農地取得した権利者が如何なる農地転用を招いているかを明らかにするため、農地転用目的と関係権利者の所在地との関係を分析する。

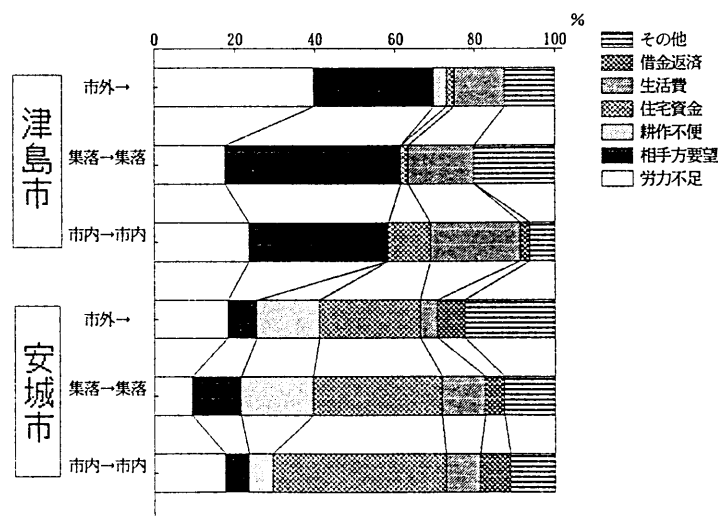


図4-8-5 所有権移譲パターン別売却理由（農地法第3条の売却のみ）

(1) 農地の転用主体

農地法4・5条に該当する農地転用申請者は、ほとんどが個人名だった。法人関与の程度はよく把握できないが、調査2によって津島市KAM集落における線引き以後宅地あるいは雑種地に地目変えされた全ての筆の権利移転の履歴をみても、地目変え時点の従前の権利者はやはり個人が圧倒的であり、法人は宅地7%、雑種地11%に過ぎなかった。また、集落外の権利者により地目変えされた筆は、KAM集落の場合、宅地に地目変えされた筆の15%、雑種地に地目変えされた筆の22%であった。

(2) 市街化調整区域内農地の転用主体の所在地

津島市では、1976年～80年の間に農地法4条の許可申請（以下、4条許可転用）が241件・6haあり、権利移転を伴う農地法5条の許可申請（以下、5条許可転用）が533件・23haあった。安城市では、1975年～80年に4条許可転用が691件・33ha、5条許可転用が884件・48haあった。両市とも5条許可転用が4条許可転用を上回るものの、津島市では権利移転を伴う5条許可転用が、件数の69%・面積の79%と安城市（同順に、56%・59%）に比べればかなり多い。

農地転用申請者の所在地と農地転用の申請地との一致状況をみると、表4-8-3のごとくである。4条許可転用の場合、両市とも84～88%が居住集落内の農地を転用したものである。転用農地が存在する集落以外の権利者による転用は、件数の12～16%程度であるが、津島市の方がやや上回っている。5条許可転用の場合、津島市には譲渡人の中に市外権利者が28%（安城市では10%）を占める。表4-8-4のように津島市では市外権利者が関与している5条許可転用は件数の33%・面積の38%を占めており、市外権利者による農地転用圧力には看過できないものがある。特に、津島市では「市外→市外」の5条許可転用は、市外権利者が関与した許可転用の56%もあるため、全5条許可転用の6%は地元と無関係に転用されたことになる。一方、安城市の5条許可転用で「集落→集落」が件数の74%・面積の56%を占めているように、居住集落内の農地を転用する例が一般的であるといえよ

表4-8-3 農地転用申請者の所在地と申請地の一致状況

			一致	不一致	申請者の所在地		合 計	
					市外	市内		
5 条	譲 渡 人	津島市	419 78.6	114 21.4	57 10.7	57 10.7	533 100.0	
		安城市	705 79.8	179 20.2	51 5.8	128 14.5	884 100.0	
		譲 受 人	津島市	284 53.3	249 46.7	150 28.1	99 18.6	533 100.0
			安城市	670 75.8	214 24.2	86 9.7	128 14.5	884 100.0
	4 条	津島市	202 83.8	39 16.2	10 4.1	29 12.0	241 100.0	
			安城市	611 88.4	80 11.6	11 1.6	69 10.0	691 100.0

注) 上段は件数、下段は構成比(%)である

表4-8-4 農地法第5条による農地所有権移譲のパターン

		市外 ↓ 市外	市外 ↓ 市内	市内 ↓ 市外	集落 ↓ 市内	集落 ↓ 集落	合 計
		件数 (件)	面積 (a)	件数 (件)	面積 (a)	件数 (件)	
津島市	件数 (件)	32	6.0	25	4.7	119	22.3
	面積 (a)	117	2.1	112	2.0	742	13.3
安城市	件数 (件)	24	2.7	28	3.2	62	7.0
	面積 (a)	135	2.6	197	3.8	967	18.6
						113	19.5
						657	55.5
						267	50.1
						1131	20.3
						5571	100.0
						5196	100.0

注 1) 表頭の上段は譲渡人、下段は譲受人を示す
2) 集落とは転用農地がある集落内権利者、市内とは集落外の市内居住の権利者、市外とは市外居住の権利者をさす

う。安城市では市外権利者が関与する5条許可転用は件数の13%・面積の25%程度にすぎない。津島市に比べれば「集落→市内」が目立つ。

(3) 自己転用と所有権移転を伴う農地転用の転用目的

① 農地法4条の転用目的

図4-8-6は、農地法4条5条別に転用目的の構成比を示している。申請者自身が農地転用する4条許可転用の場合、両市とも件数の80%以上が居住集落内の農地転用である。4条許可転用には、5条許可転用に比べれば、農家住宅や農業用施設のための転用が多く、分家住宅やそのほかの建築目的あるいは駐車場・資材置き場への転用の割合は少ない。安城市では市街化に結びつく転用は、4条許可転用の63%を占めるものの、その相当部分は農家住宅(40%)によるものであり、分家住宅目的は6%に過ぎない。一方、市街化調整区域スプロールが著しい津島市では、自己転用の場合でも、農家住宅(10%)を上回る分家住宅目的(14%)があり、さらに資材置き場や駐車場目的の転用が30%を占めていることが特徴的である。

② 農地法5条の転用目的

農地所有権移転を伴う農地転用である5条許可転用の場合、市街化目的の転用の中心的なものは分家住宅である。分家目的の転用は、図4-8-7のごとく「集落→集落」で権利移転された5条許可転用にほぼ限られるが、市外にいる親族への分家目的の権利移転もみられる。農家や分家住宅以外の「その他の住宅」や店舗・工場などの「その他の建築」は、転用農地が存在する集落外の権利者によって行われている点が注目される。また、5条許可転用には、両市ともに駐車場と資材置き場目的の転用が多い。

安城市では市街化を目的とする転用件数が、5条許可転用件数の65%を占める。一方、津島市では市街化に結びつく転用件数の割合は10%以上少ないが、駐車場と資材置き場目的の転用が件数の37%・面積の51%(安城市では同順に19%・30%)を占めている。

(4) 権利者の所在地と農地転用目的

① 市外権利者の転用目的

市外権利者(4条では申請者、5条では譲受人)の転用目的は、市街化調整区域における農地転用全体の件数に比べれば住宅目的の割合(津島市27%、安城市24%)がやや少なく、店舗・診療所・工場などの「その他の建築」(津島市17%、安城市24%)や駐車場や資材置き場(津島市51%、安城市38%)が多い。

これらには所有権移転の広域化の過程において農地取得した開発意向の強い市外権利者によるものが少なくないと考えられるが、市街化調整区域の開発規制のため開発許可制度を充たす市街化、あるいは開発許可制度に該当しない雑種地化という土地利用転換が進んでいるとみなせる。特に、市外権利者が多い津島市で、その傾向が強い。

② 集落内権利者の転用目的

居住する集落と同一集落内の農地を転用した権利者(以下、集落内権利者)は、安城市では全許可件数の81%を占めるが、津島市では61%程度である。

5条許可転用の譲受人が集落内権利者の場合、両市とも分家目的の転用が40%前後と圧倒的に多い。集落内権利者による4条許可転用の場合、安城市では農家目的が40%を占めるが、津島市では11%程度にすぎない。また、農業用施設目的の転用が、両市とも18%と比較的多い。このように、集落内権利者の転用は、両市とも住宅目的と農業用施設目的の

また、安城市では駐車場・資材置場目的の転用はほとんどみられないが、津島市では集落内権利者の農地転用の22%が駐車場・資材置き場への転用であり、地元層にも雑種地化意向が強いあるものと考えられる。

転用農地が存在する集落外の市内の権利者（以下、市内権利者）は、4条許可転用の場合、集落内権利者に比べ分家目的や駐車場・資材置場への転用がやや多い。5条許可転用の譲受人が市内権利者の場合、市外権利者と同様に併用住宅や店舗といった「その他の建築」と駐車場・資材置場へ転用するものが多い。このように市内権利者による農地転用は、住宅以外の建築あるいは雑種地化の割合が高く、むしろ市外権利者による転用目的構成に近い。

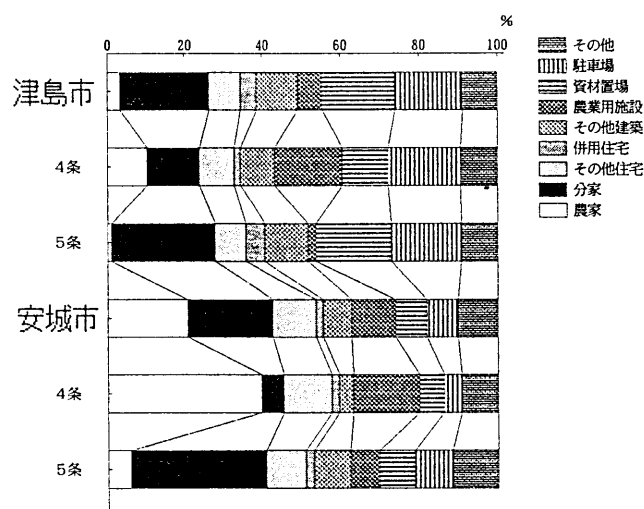


Figure 1 is a stacked bar chart titled '図1 市外間与・集落→市内・集落→集落の建築類型別割合' (Figure 1: Percentage of building types by category: Outside city, Village to city, Village to village). The chart compares three municipalities: 津島市 (Tsu-shima City), 安城市 (Anan City), and 大府市 (Taifu City). The x-axis represents the percentage from 0 to 100%. The y-axis lists the categories: 市外間与 (Outside city), 集落→市内 (Village to city), and 集落→集落 (Village to village). The legend identifies nine building types: 其他 (Other), 駐車場 (Parking lot), 資材置場 (Material storage), 農業用施設 (Agricultural facility), 其他建築 (Other building), 併用住宅 (Mixed-use house), その他住宅 (Other house), 分家 (Branch house), and 農家 (Farmhouse). Lines connect the segments of the bars across the three municipalities to show trends.

市町村	市外間与	集落→市内	集落→集落
津島市	Other (10%), 駐車場 (5%), 資材置場 (15%), 農業用施設 (10%), 其他建築 (10%), 併用住宅 (10%), その他住宅 (10%), 分家 (10%), 農家 (10%)	Other (5%), 駐車場 (5%), 資材置場 (15%), 農業用施設 (10%), 其他建築 (10%), 併用住宅 (10%), その他住宅 (10%), 分家 (10%), 農家 (10%)	Other (5%), 駐車場 (5%), 資材置場 (15%), 農業用施設 (10%), 其他建築 (10%), 併用住宅 (10%), その他住宅 (10%), 分家 (10%), 農家 (10%)
安城市	Other (10%), 駐車場 (5%), 資材置場 (15%), 農業用施設 (10%), 其他建築 (10%), 併用住宅 (10%), その他住宅 (10%), 分家 (10%), 農家 (10%)	Other (5%), 駐車場 (5%), 資材置場 (15%), 農業用施設 (10%), 其他建築 (10%), 併用住宅 (10%), その他住宅 (10%), 分家 (10%), 農家 (10%)	Other (5%), 駐車場 (5%), 資材置場 (15%), 農業用施設 (10%), 其他建築 (10%), 併用住宅 (10%), その他住宅 (10%), 分家 (10%), 農家 (10%)
大府市	Other (10%), 駐車場 (5%), 資材置場 (15%), 農業用施設 (10%), 其他建築 (10%), 併用住宅 (10%), その他住宅 (10%), 分家 (10%), 農家 (10%)	Other (5%), 駐車場 (5%), 資材置場 (15%), 農業用施設 (10%), 其他建築 (10%), 併用住宅 (10%), その他住宅 (10%), 分家 (10%), 農家 (10%)	Other (5%), 駐車場 (5%), 資材置場 (15%), 農業用施設 (10%), 其他建築 (10%), 併用住宅 (10%), その他住宅 (10%), 分家 (10%), 農家 (10%)

- 89 -

8-5 土地利用転換までの権利移転過程

次に、このような農地転用が、どのような権利移転を経て行われたものか、調査2をもとに検討する。

(1) 地目変えまでの権利移転

津島市KAM集落における宅地への地目変え（以下、宅地転換）と雑種地への地目変え（以下、雑種地転換）前後の権利移転をみると、従前権利者が地目変えした筆は、宅地転換で35%、雑種地転換で18%であり、表4-8-5のように相続・贈与（以下、相続と略す）や売買が契機となって地目変えされるケースが一般的といえよう。特に、雑種地への土地利用転換では、相続に起因するもの43%、売買によるもの40%を占め、これらには集落外の権利者が関与した所有権移転が多い。

また、地目変えに至るまでの延べ所有権移転回数は、雑種地では2回以上が60%・1回が38%で平均1.76回／筆、宅地転換では1回が57%・2回以上が43%で平均1.66回／筆もある。この間に前項でみたように土地利用転換意向のある権利者が土地取得して、空間変容を生じさせていると考えられる。さらに、地目変え以後にも所有権移転している雑種地が35%（宅地：32%）あるが、農地の雑種地化は実需によって発生したものも存在するが、権利移転の状況からみれば農地法統制を外れた売買が自由な土地商品としての性格が強いとみなせる。

(2) 相続と土地利用転換

相続時に、相続あるいは相続税支払のための売却などのかたちで所有権が動くことは、表4-8-5のように市街化調整区域でも一般的にみられる。宅地転換の56%・雑種地転換の59%は相続が地目変えに連動したものであり、相続後に売買され、やがて地目変えに結びついた例は全筆の30%近くを占める。

相続あるいは売買の場合でも、所有権移転してから地目変えに至る期間は徐々に短くなっている。特に、1970年代後半以降に所有権移転したものの大半は、相続税の延納期間5年以内に土地利用転換あるいは土地売却をしている。

8-6 小括

大都市近郊農業地域では、市街化区域における営農環境の悪化や都市開発による失地回復のための農地取得が、相対的に地価が安く営農環境が良好な市街化調整区域に波及している。本節では、このような農地所有権移転の広域化が、市街化調整区域スプロールにつながることを実証した。主な結論は以下のごとくである。

① 津島市でも安城市でも農地所有権移譲の約半数は、農地が存在する集落を越えた権利移転であり、農地所有権の広域化が進んでいる。また、安城市では市内権利者、津島市では市外権利者が関与した所有権移譲が多いことから、特に、津島市は市外からの農地取得圧力を強く受け、農地所有権移転の広域化が著しいといえる。

② 集落内権利者が農地転用する場合は、農家や分家住宅・農業用施設を中心とした地域的な需要に対応したものが多い。一方、市内権利者や市外権利者は資産保有的な性格が強く、併用住宅や店舗などの建築・開発行為を進めているが、市街化調整区域ではむやみな市街化が抑制されているため、開発許可制度を充たさない場合には、開発許可制度の規制が及ばない雑種地化を目的とした土地利用転換を進めている。

表4-8-5 宅地転換雑種地転換別権利移転型別地目変え前後の権利移転

		宅地へ地目変え		雑種地へ地目変え	
		変化前	変化後	変化前	変化後
従前 所有型	筆数	36		20	
	権利 移転	延べ数	11	延べ数	11
	売買 相続	8 3		8 3	
直前 売買型	筆数	28		45	
	権利 移転	延べ数	8	延べ数	8
	売買 相続	28 19	6 2	45 18	6 2
直前 相続型	筆数	38		49	
	権利 移転	延べ数	14	延べ数	21
	売買 相続	3 38	12 2	0 49	18 2
全 体	筆数	102		114	
	権利 移転	延べ数	33	延べ数	40
	売買 相続	31 57	26 7	45 67	32 7

注 1) 権利移転型は、地目変え直前の事由で型分けした
 2) 地目変え前後に複数回の権利移転があるため、延べ数
 数となっている

雑種地化は、駐車場や資材置場としてより有利な農地の資産運用を図ったものとみなせるが、所有権移転の状況をみる限り、単なる利用財としてばかりでなく売買可能な所有権としての性格も強い。そのため市街化調整区域内の宅地の75%の税率で固定資産税が課税されても、農地より自由に権利移転できる雑種地化が進んでいるものと推測される。

③ 資産保有的な性格や開発指向が強い集落外の権利者に農地所有権が渡り、農地所有権のスプロールというべき現象が進むことは、農地所有権の錯綜化を押し進め、集団的な農業的土地利用を図る障害となるだけでなく、分散的な土地利用転換を生じる危険性を増大させることにつながる。

したがって、市外からの農地取得圧力の強い津島市は、より一層、農地所有権の広域化の影響を受け、住宅地化や雑種地化によって著しい市街化調整区域スプロールが進んでいるものと考えられる。

④ 市街化調整区域内の農地であっても土地利用転換されるまでには、幾度かの権利移転を経ている農地が多いが、このような農地所有権移転の広域化の過程で、資産保有的な性格あるいは開発指向が強い権利者へ農地所有権が移れば、現行の市街化調整区域制度や農地転用許可制度・開発許可制度では、市街化調整区域スプロールを完全にコントロールすることはできない。したがって、土地利用を整序するためにはより厳しい土地利用規制策を検討するか、農地所有の主体的条件・農地所有権移転の制限など農地所有権のあり方を再検討する必要があるだろう。

第9節 まとめ

本章では、市街化調整区域スプロールが発生する要因を、制度運用と住宅宅地需要・土地供給主体の3つの側面から検討した。主な分析結果をまとめると以下の諸点が指摘できる。

(1) 集落分布と線引き制度の問題点

① 本来、スプロール拡大を抑制する機能をもつはずの市街化調整区域においてスプロールが進んでいる制度的要因のひとつは、開発許可制度の例外規定として市街化調整区域内部から発生する需要による開発行為を容認しているためである。

したがって市街化調整区域内の集落は、開発許可制度を充たす地域的な住宅宅地需要が発生する需要源となるため、市街化調整区域スプロールは全国的に発生する可能性がある現象といえる。量的にわずかな地域であっても、農業集落から発生する地域的な需要は安定的であるため、長期に亘って市街化調整区域スプロールが続けば、土地利用混在などの問題が顕在化してくるものと予想される。

② このような一般的条件に加え、市街化調整区域スプロールが著しい津島市を中心とする尾張地域の西部地域（以下、尾張西部地域）には次のような空間的条件がある。

尾張西部地域は江戸時代から豊かな農業地帯であった。農業生産のみならず明治以降の繊維工業の発展によって人口の集中・集積がみられ、自然堤防地帯の微高地に形成されていた農業集落を次第に拡大し、明治大正期からすでに農工住の混在化が進んだ集落が集落が少なくなかった⁶⁰⁾。尾張西部地域に該当する尾張西部・稲沢・海部・弥富都市計画区域にはこうした農業集落が800以上あるが、市街化調整区域内のみに存在する農業集落の密度は1.52集落/㎢と県平均の0.59集落/㎢に比べ相当稠密な集落分布となっている。

③ 尾張西部地域には混住化が一定進んだ集居集落が稠密に分布するという空間的・地理的条件があるが、現行の市街化区域と市街化調整区域に二区分する線引き制度では、これらの集落を市街化区域に取り込むか市街化調整区域に残さざるをえないという問題点がある。

このような線引き制度のあり方と関連して市街化調整区域に稠密に分布する集落の扱い方が、市街化調整区域スプロールを著しく発生させる要因となっている。

つまり、尾張西部地域は、農政や水害防止の立場から、市街化区域を既成市街地や核的な集落周辺に小さめに設定したため⁶¹⁾、多くの集落を市街化調整区域に残す結果となり、市街化調整区域に残存する多くの農業集落から総量として大量の住宅宅地需要が発生しているのである。

④ また、農業集落がほぼ500～1,000m間隔に分布していることが、農地転用が比較的容易な農振白地を広く取らざるをえなかった空間的条件にもなっている。さらに、稠密な集落分布のため、都市計画法43条6号のイの要件を充たす既存宅地も多くなるという条件にもなっている。

⑤ まさに、市街化区域をどのように設定するかというよりも、市街化調整区域にどの程度の人口や集落を残すかという意味で、線引きのされ方は市街化調整区域スプロールに大きく影響を及ぼしている。

(2) 市街化調整区域における住宅宅地需要

① 市街化調整区域は、市街化調整区域内部から発生する地域的な需要ばかりでなく、現実的には市街化調整区域外からの広域的な住宅宅地需要圧も受けている。広域的な需要の一部は市街化調整区域外へ転出した子弟のＵターン需要であるが、多くは市街化調整区域外からの流入需要である。

また、地域需要といっても線引き以前に開発された市街化調整区域内の公共・民間の住宅団地から発生する地元需要や線引き以前から居住する非農家からの分家需要も少なくない。

② 広域的な住宅宅地需要は、線引き制度の主旨からいえば、市街化区域内で対応すべき需要と考えられるが、その多くは市街化調整区域で開発された民間の住宅宅地供給が喚起した持家需要である。これらの持家需要は開発許可制度や農地転用許可制度の条件を満たして合法的に顕在化しているが、実質的・内容的には違法的な開発行為や法の網の目をかき潜った脱法的な住宅取得を引き起こしているものも少なくない。

③ 大都市近郊では在村通勤が可能な労働市場のもとにあるため、市街化調整区域内から安定的な分家需要の発生が見込めること、さらに大都市圏の住宅市場圏に包摂されているため、強い住宅需要圧を受けていること、このような住宅宅地需要の存在が市街化調整区域スプロール発生条件となっている。

（３）農家と不動産業者の土地に対する意識と行動

① このような住宅宅地需要の条件のもとで、市街化調整区域スプロールの程度に差をもたらしている要因として、供給主体の条件が無視できない。市街化調整区域スプロールの量的な差は、広域需要を喚起する住宅宅地供給と宅地予備知的性格が強い雑種地化によって生じているが、前者には不動産業者、後者には農家が関与している。

② 大都市近郊では兼業化が一般的な趨勢である。兼業農家の農外部門への経済的依存度が強まると、経営管理能力を越える農地は資産的に保有され、農業労働力や資金需要など個別の農家の事情によっては土地放出されることになるが、両地域の農家意向には次のような違いがみられる。

津島市では、1950年代後半から兼業化が上層農家にも及び、農地の粗放化が進んだ。これらの兼業農家では兼業種の不安定さから飯米程度まで経営縮小することができず、小規模な水稻単作経営を続けている。しかし、農業経営に対し展望があるわけではなく、意向としては経営縮小派が主流であり、資金需要に応じた農地の資産的運用（売却・不動産経営）の指向が根強い。後継者・経営規模や農外所得などの条件からみれば、徐々に売却されたり転用される可能性が強い。

一方、安城市では行政と農協が積極的に農用地利用増進事業を推進する過程で、兼業深化は農地の貸し手層の生成に結びつき、営農組織の育成・支援によって農地が農地として利用される条件がつくられたことが背景にあり、多数の農家には現状維持指向が強い。

③ また、名古屋の土地市場圏に包摂された津島市では、集落および市町村域を越えた農地取得圧力を受けている。このような農地所有権の広域化は代替農地取得として現象するものが多く、土地所有の性格は資産的・投機的保有傾向が強い。

こうした資産的・投機的保有傾向が強い代替農地取得は、やがて農地転用されたり、開発許可制度によって宅地化できないものは雑種地化という形態の市街化調整区域スプロールを発生させている。

④ 不動産業者は、市街化調整区域内で土地取得や住宅宅地供給を行っているが、市街化区域が小さめに設定され開発余地が少ない尾張西部のような地域の不動産業者では、市街化調整区域内の宅地化可能な土地の取得や開発は主要な稼得源となっている。⑤ したがって、このような地域の不動産業者には、線引き制度に対しては否定的な業者が多く、意識の上でも実態としても線引き制度を形骸化させながら、農家から放出される土地に関与することによって市街化調整区域スプロールを徐々に進めているものと思われる。

（４）無秩序で分散的な土地利用転換が抑制できない要因

① 土地（農地）放出は、個別地主の事情や分散錯圃制という条件によって、時間的にも空間的にも分散して発生するため、宅地化や雑種地化も無秩序で分散的な土地利用転換にならざるをえない。

② このような状況下で土地利用秩序を守るためには、農地を農地として維持する主体的条件の形成と土地利用転換の規制誘導が必要になる。

③ 前述したように、安城市では行政や農協が農用地利用増進事業を推進する中で、農業の中心的な担い手である営農組合が農業的土地利用を維持できる状況を作り出している。また、営農組合が集団転作などの農地利用計画に主導的役割を果たすなかで、集落全体の農業的土地利用に対する合意形成を進めている。

しかし、尾張西部地域では農業振興の展望がなく、行政も地域全体の土地利用計画を具体的に定め、住民の合意をえてそれを実現することができないでいる。このような農業的土地利用に対する意識の違いが、農家や不動産業者が自己の利益のみを最上として行動する背景となっていると考えられる。

④ 現実的には市街化調整区域には住宅宅地需要が存在しているにも係わらず、市街化調整区域内には市街化を前提とする土地利用の規制誘導の根拠になる集団規定のような地域制度がないことも、無秩序で分散的な土地利用転換が抑制できない要因となっている。

農地転用許可制度や開発許可制度は、立地や用途の規制誘導には限界があり、行政指導の根拠となるべき土地利用計画も存在しないため、許可条件を充たせば土地利用転換や開発を認めざるをえない状況にある。

【注釈】

1) データの線形性を要求する統計分析には、線引き見直しの影響を除外した 416市町村を対象とする。なお、詳しくは、第2章第5節を参照のこと。

2) 文献1のp.36を参照のこと。

3) 本項は文献2に多くを負っている。文献2では都市計画区域とD I Dの人口密度もクラスター分析の投入変数としているが、ここではこれらの変数は線引きの前提条件であるため、線引きのされ方を表す指標から除いた方が適切であると判断した。

なお、名古屋大学大型計算機センターのSPSSを用いて計算した。

4) 例えば、文献3のp.257を参照のこと。

5) 線引き類型のⅧを除く、Ⅰ類型～Ⅶ類型に1～7の数値を与えた。したがって、数値が小さいほどコンパクトな市街化区域が取られ、数値が大きいほど過大な市街化

区域が取られたことを示す。

- 6) 文献4のP.323には滲み出し的宅地需要として、既得権土地と既存宅地制度をあげている。その他に本章第4節では、開発許可制度の運用幅の広さと制度規制が及ばない権利移譲などによっても滲み出しが進んでいることを示している。
- 7) この理由としては、統計的には独立変数にダミー変数を用いた影響があるが、線引き前の開発地区あるいは既存宅地での市街化等の攪乱要因の存在、市街化調整区域の住宅需要特性等の要因が含まれないことが考えられる。
- 8) 前章までは「線引き」を、都市計画法による市街化区域と市街化調整区域の区域区分の意味で用いてきたが、ここでは農振法による農用地の線引きも含まれるため、両者を合わせてゾーニングという。
- 9) 文献1のp.21。
- 10) 文献5のpp.128～129。
- 11) 文献5のp.128。
- 12) 農業振興地域の農用地区域の指定については文献6、農振白地については文献7を参照のこと。
- 13) 農振白地の取り方が、市街化調整区域スプロールの程度に影響していることは、第3章で述べた。
- 14) 愛知県海部事務所の担当官へのヒヤリングにもとづいている。
- 15) 例えば、文献8を参照。
- 16) 市街化調整区域スプロールが著しい市町村の集積している愛知県尾張地域の西部は、住調の地域区分の海部にはほぼ該当する。また、相対的に市街化調整区域スプロールが少ない西三河地域は、衣浦東部・西三河東部・西三河北部・西三河南部に該当する。

津島市は名古屋市の西部約20km圏にあり、名古屋市の住宅需要圏にある。安城市は名古屋市の東南約30km圏に位置し、名古屋市の住宅需要圏に属するとともに、自動車産業を背景とする西三河地域の住宅需要圏にも属している。ちなみに、1980年の国勢調査では、津島市の市内就業率は56%で、名古屋市への流出率は25%である。

一方、安城市では就業者の7%が名古屋市に通勤しており、市内(69%)および周辺の豊田市・刈谷市・三好町で78%が就業している。

付表－1 津島市と安城市の概要

指標	都市	津島市		安城市	
		1970年	1985年	1970年	1985年
市	人口 (千人)	33.4	31.3	53.5	88.4
	面積 (ha)	480	665	1820	2007
	人口密度 (人/ha)	69.6	47.1	29.4	44.0
区域	人口増加率 (%)	△ 6.3		65.2	
	市街化区域率 (%)	18.9	26.2	21.2	23.4
調整区域	人口 (千人)	18.0	23.3	40.8	50.8
	面積 (ha)	2056	1871	6747	6560
	人口密度 (人/ha)	8.8	12.5	6.0	7.7
	人口増加率 (%)	38.6		10.4	

資料：都市計画年報

さらに、安城市を津島市の比較対象とした理由として、両市とも農業的土地利用が卓越した水田地域であり、集居集落が分布する条件も類似している点がある。尾張地域の北部・東部は丘陵地域にあり、土地利用や集落形成などの違いがあるため尾張地域の西部との比較対象としてはふさわしくないと考えた。なお、両市の概要を付表－１に示す。

- 17) 市街化調整区域は市域の全域が同質なスプロール状況を呈しているわけではなく、市中心部からの位置関係や土地利用・農業経営などの条件によってその様相は少しづつ異なる。したがって、これらの条件を考慮するため、現地踏査によって両市の市街化調整区域スプロールを代表する地区であることを確認しながら、地域的に偏らないように調査地区を選定した。K A B集落は、件数密度と面積密度はやや小さいが、津島市の南部地区を代表する地区とみなして選定した。
- 18) 開発許可制度上、市街化調整区域内では5 ha以上の開発行為あるいは市街化調整区域内の企業ための社宅などの開発・建築行為は認められているが、これらは例外的である。実態としては戸建住宅の建設が一般的であるため、バラ建ち住宅を主たる研究対象とした。詳しくは4－5の（3）を参照のこと。

なお、各集落の団地や共同住宅は、1982年の住宅地図によると付表－２のごとくである。

付表－２ 集落別市街化調整区域内の戸建団地・共同住宅

集落	指標	戸建団地		共同建団地		共同住宅	80年総戸数
		団地数	戸数	団地数	戸数	棟数	農林業以外
津島市	SIM	1	42	-	-	-	490*
	KAM	-	-	1	28	1	469
	KAB	2	161	-	-	-	745
安城市	SAT	-	-	-	-	5	1858*
	TAK	1	36	-	-	1	785
	SAK	-	-	-	-	1	1121*

注 1) 上段は公営住宅、下段は民間開発の住宅地である
 2) 戸建団地は、30戸以上が一同となっているものを計上した
 3) 共同建団地には、公営住宅と社宅・寮の団地である
 4) 共同住宅は、1棟建の民間借家・寮等である
 5) *の集落の総戸数には、市街化区域内の戸数が含まれている

- 19) 愛知県では、1970年11月末に総ての都市計画区域の線引きが計画決定された。したがって、71年以降に建築された住宅数は、線引き後に建築された住宅数にほぼ等しいとみなせる。ただし、この中には建て替えや線引き前の既開発地区における新築も含んでいることに注意する必要がある。
- 20) 住調の定義によれば、「分譲」は公団公社および民間の1979年から83年の間に新築された建売り・分譲住宅を買った場合で、「中古」は1979年以降に建築された住宅で、かつ他の世帯が住んでいたものを買った場合である。そのほか、「建て替え」は以前あった持家を壊して同じ敷地内に持家を新築した場合、「新築」とは「分譲」「中古」「建て替え」以外あるいは以前あった住宅以外の建物を壊して持家を新築

した場合である。

- 21) 開発許可制度上、市街化調整区域内での分譲住宅の建設は原則的に認められないが都市計画法第34条9号の既存権利やその救済制度を継承した同第43条の既存宅地制度によって建築可能である。また、実態としては中古住宅のなかには転売を目的とした分家住宅や住宅としか思えない市街化調整区域内企業の社宅などがあるが、これらは分譲住宅と変わらない性格をもっていると考えられる。

また、居住者調査によれば、津島市のK A M集落では分譲住宅や中古住宅を取得した世帯がバラ建ち持家層の37%を占めていることは注目に値するが、海部や尾張西部の地域全体の持家フローにおける「分譲」・「中古」比率の高さからみて、K A M集落のように分譲住宅供給の多い集落は少なくないものと推察できる。

- 22) 安城市および周辺地域には、豊田市を中心に自動車関連産業の集積がある。文献9のpp.174～180によると、1970年代前半は、「トヨタ自工」の住宅対策が給与住宅から持家制度に転換を遂げた時期であり、この方針が民間の分譲住宅建設を刺激し、市内外で宅地開発が進んだ。このような自動車産業への労働者の集中、そして持家取得のための郊外分散の影響は、豊田市内だけでなく隣接市町村にも及んでいる。
- 23) 親の所在地からみた分家層とは、夫あるいは妻の親のうち少なくとも一方の親が当該集落内に住んでいる場合（同居を除く）を指す。

そのほかに用意した選択枝の「親と同居」は、調査時点（持家取得後）で夫あるいは妻の親と同居している世帯であり、親と一緒に転入した場合や転入後親を引き取って同居したものなども含まれる。親元へ帰って同居したUターン型の持家需要が多いと考えられるが、調査票からUターン型の分家需要と流入型の持家需要を区別できないので、ここでは総て流入型とみなした。したがって、親の所在地からみた分家層をやや少なめに測定したことになる点に注意を要する。

さらに、「親がいない」という選択枝は、夫および妻の両親が逝去した世帯であり、生前の住所は不明である。この層にも、親の所在地からみた分家層が存在していると考えられるが、分析では親の所在地からみた分家層から除いた。

- 24) 親が死去している場合、生前の親の職業について無回答のケースが多かったので、この数値は実際の農家率よりも小さめになっているものと推測される。
- 25) 分家住宅は必ずしも次三男のためだけでなく、娘夫婦や姉妹のための分家住宅建設もある。ただし、本調査で把握できた市街化調整区域への分家住宅は、いずれも親元からの世帯分離であった。

- 26) 安城市での聞き取りによると、企業誘致の結果、市内に約500企業、約3万人の雇用力が確保され、そのうち約300企業は300人以上の事業所規模をもっているようである。また、隣接地域には豊田市を中心として自動車関連産業が展開している。

一方、津島市には地場産業として繊維業があるが、地元雇用力はあまり大きくないため、名古屋の労働力市場の影響を強く受けている。

- 27) K A B集落には、線引き前に開発された民間の住宅団地が2つある。開発にともない線引き直前に多くの土地の権利移動があり、土地改良事業の換地操作を経て2箇所に集約化された。この経過の中で土地所有者の土地転換需要が一巡したこと、一事業組織に土地が集約され宅地開発されたことによって、K A B集落には線引き後

の単発的な分譲住宅や宅地分譲があまり多くみられないものと考えられる。そのため、親族関係土地が線引き後の主要な宅地取得方法となっている。

- 28) 市街化調整区域内の住宅目的の土地取引としては、既存宅地や農家・工場の跡地などが考えられる。この尾張地域の西部には稠密に集居集落が散在しており、いわゆる既存宅地制度の都市計画法43条1項6号イの区域が拡大し易い条件を持っていることも、線引き後一定して敷地購入が続いている要因となっている。
- 29) 実例としては、同一農家による分家住宅の連続した申請や分家住宅の転売、一般住宅としか看做せない市街化調整区域内企業の社宅などがある。
- 30) 昭57.7.16 計民発第28号の建設省計画局長通達、同計民発第31号の建設省建設経済宅地開発課民間宅地指導室長通達を参照のこと。愛知県では従前から3親等までの血縁の分家を認めていたため、娘夫婦の分家やUターン分家があったが、昭57.7.6 計民発第31号の通達によって、そのような運用基準が全国的に適用された。
- 31) 昭61.8.2経民発第33号の建設省建設経済局長通達、同経民発第34号の建設省建設経済局宅地開発課民間宅地指導室長通達を参照のこと。
- 32) 文献10では、埼玉県在市街化調整区域においても開発や建築行為が増加しているがそれを制度的に容認する既存宅地制度の問題が指摘されている。本節では、その問題を市街化調整区域の住宅宅地需要の側面から検討した。
- 33) 「指定既存集落」内では、土地所有者だけでなく線引き前からの居住者の建築権まで救済される。また、地域振興に関わる工業系の開発行為も許されるなど、一連の規制緩和によって、市街化調整区域の開発・建築行為は大幅に認められるようになった。したがって、愛知県の尾張地域のように開発・建築行為が可能な「指定既存集落」の要件を満たす集落が多い地域では、フリーハンドを持つ土地所有者は集落地区計画の義務づけや都市基盤整備や農業基盤整備事業による減歩などの農家負担を回避しようとするため、集落地域整備法による整序化ができないままスプロールが続く恐れが強い。

また、集落地域整備法によって新規に生み出される宅地は、計画論的には日常生活圏に対応した需要圏を単位に計画されるものと考えられるが、実際の土地取引の場面でその需要圏以外の広域需要が抑制できるのか、集落地域整備法の適用地域以外の市街化調整区域でのスプロール抑制に結びつくのかといった問題もある。その問題が解決されなければ、市街化調整区域内の市街化を制度的に容認する第二の線引きをただけのことになる。

- 34) 尾張地域の市街化調整区域内にはD I Dが存在し、密集市街地とみなせるような地域が少なくない。市街化調整区域スプロールが長期間に亘って集積し、密集市街地となることが予想される地域では、市街化過程のある段階で都市基盤整備などが必要となろう。
- 35) 農家台帳記載の全農家を対象として、1980年 3月実施した。調査票配布 1,547票、有効回収 1,202票、回収率78%であった。
- 36) 安城市：「新しい村づくりに関するアンケート調査結果」、昭和55年度 地域農政特別対策事業
- 37) 文献11のpp. 559～563を参照。

- 38) 文献11のpp. 327～328を参照。
- 39) 回収票の87％は、市街化区域にほとんど農地を持たない農家だから、調査結果は、市街化調整区域内の農家の意見を概略的に示していると考えられる。
- 40) 文献12でも、市街化区域に土地をもつ農家が74％を占める下新田集落と全域が市街化調整区域内にある宇治集落の農業経営と土地利用を調査分析し、農業生産力の低い宇治集落では、不況と市場競争の激化のもとで、市街化調整区域内でも土地売却せざるをえないこと、それが土地利用規制の結果、雑種地への転用になっていることを明らかにしている。
- 41) 例えば、文献11のpp. 327～360を参照のこと。
- 42) 例えば、文献13のpp. 85～114を参照のこと。
- 43) 例えば、文献14のpp. 223～249を参照のこと
- 44) ここで対象としている尾張西部地区は、都市計画区域でいえば、ほぼ弥富・海部津島・稲沢中島・尾張西部に該当し、西三河地域は、豊田・衣浦東部・岡崎・西尾幡豆に該当する。尾張西部地区の線引き当初の都市計画面積に占める市街化区域面積の割合は20.2％（愛知県平均：23.5％）で、人口密度は38.3人／ha（県平均：31.4人／ha）、市街化区域に占める1970年のD I D面積の割合は39.8％（県平均：26.1％）であった。一方、西三河地区の市街化区域面積率は22.4％だが、人口密度は29.2人／ha、D I D面積率は23.5％と市街化区域は比較的広めである。
- 45) 大手の建設業やディベロッパーは市街化調整区域で住宅宅地供給は、大規模なものを除きほとんどみかけられないので、不動産業者として宅建業者を選んだ。愛知県の担当部課の行政指導によって、（社）愛知県宅地建物取引業協会にはほとんど総ての宅建業者が加入しているといわれる。
- 46) 住宅宅地供給あるいは仲介の実績がなかった業者と考えられる。
- 47) なぜならば、農地の売買は農地法の統制を受け、農家の資格がなければ売買できないが、農家が宅建業を兼営した場合、農地を非農業的な目的でも売買・保有できるからである。なお、文献19に、宅建業兼営の農家が、買収によって農地規模を拡大している実態の報告がある。
- 48) 市街化調整区域の土地重視条件で、「買わない」と回答した業者を除いて集計した。
- 49) 市街化調整区域の土地重視条件で、「買わない」と回答した業者を除いて集計した。
- 50) 如何に地域情報の堀おこしをして、土地売買に結び付けているかは、例えば（社）地域問題研究所：不動産業は今（不動産業者へのインタビュー）、地域問題研究 No. 16、1982.04 を参照のこと。
- 51) 尾張西部地区を主な営業範囲としている不動産業者への聞き取り調査による。
- 52) 1980年代後半からの狂乱地価のもとでは、不動産業者は線引きや地目との関係を問わず放出物件を取得しているといわれるが、1983年当時は経済の低成長期にあり、不動産業界全体が経営環境を厳しく感じていた時期であった。
- 53) 文献21には、高度成長期以降の資本による土地集中・土地支配によって引き起こされた農地の商品化の実態と、近年の代替農地確保を目的とした農地取得の性格変化の実態が詳細に分析されている。
- 54) 農地所有権の移転が、当該農地が存在する集落以外の権利者によって行われること

を、ここでは農地所有権移転の広域化と定義し、このような農地所有権の広域化・分散化の傾向をさして農地所有のスプロールと呼んでいる。

- 55) K A M集落について調査した理由は、第3章第5節に述べたように、市街化調整区域スプロールが著しい津島市の開発状況を典型的に示しているからである。なお、調査時期の1985年現在の全ての筆を対象にして、権利移転や分筆などを遡って調べたが、K A M集落は土地改良事業によって土地の交換分合が行われているため、合筆された筆については、権利関係が整理される以前には複数の筆の権利移転が存在する。そのような土地の権利状況は、そのうち最も権利移転が多いもので代表させた。
- 56) この項は、文献24を要約したものである。
- 57) 文献21 のpp. 40～46には、全国的に農地法3条と5条を検討し、農地法5条の所有権移転が代替農地取得に結びついていることを、同じくpp. 330～355では、関西都市圏についての実証分析であるが、都市開発の拡大に対応して農地法5条転用を契機として同3条所有権移転による代替農地取得が進むことが明らかにされている。
- 58) ここでは、農地所有者の居住市町村域を越えて取得した農地を指している。
- 59) 安城市担当課へのヒヤリングによる。
- 60) 一宮市：新編 一宮市、1977
- 61) 愛知県第3次・第4次地方計画において、意図されている。

【文献】

- 1) 大塩洋一郎：「都市計画法の要点」、住宅新報社、1970
- 2) 川上光彦ほか1名：「線引き」による都市計画区域の人口密度構造変化、別冊都市計画 第17号、pp. 103～108、1982
- 3) 石田頼房：土地利用計画に関わる制度改革の方向、「土地問題と都市計画」、東京大学出版会、1981
- 4) 同上：都市近郊農村における計画、「新建築学体系 18」、彰国社、1986
- 5) 今村奈良臣：「現代農地政策論」、東大出版会、1983
- 6) 広田純一ほか2名：農振農用地区域の決定メカニズムの分析、農業土木学会論文集 No. 109、1984. 02、pp. 17～24
- 7) 広田純一ほか3名：農振白地農用地発生要因の分析、農業土木学会論文集 No. 92、pp. 71～79、1981. 04
- 8) 波多野憲男ほか2名：市街化調整区域スプロールと既存宅地制度の問題、別冊都市計画、第19号、pp. 121～126、1984
- 9) 佐藤圭二：市街地形成過程と居住環境、「トヨタと地域社会」、pp. 168～188、大月書店、1987
- 10) 埼玉県：線引き見直し基本方針策定検討調査報告書、1987
- 11) 井上完二：「現代稲作と地域農業」、農林統計協会、1979
- 12) 竹谷裕之：最近における近郊農村の土地利用と農業生産、中部農業経済、No. 26、

pp. 3～4、1979

- 13) (財) 水利科学研究所：農業水利合理化に関する調査研究報告書、1981.03
- 14) 今村奈良臣：「現代農地政策論」、東大出版会、1983
- 15) 愛知県企画部：尾張地域流域圏調査、1980
- 16) 愛知県農業会議：集团的農地利用と入作、1986
- 17) (社) 地域問題研究所：津島市東部地区整備のための基礎調査、1980
- 18) 安城市農業委員会：安城市における農用地利用増進事業、1983
- 19) 東海農政局：昭和56年度 構造改善基礎調査報告書（愛知県渥美郡田原町）、1982
- 20) 三木啓正：大都市近郊における農地転用のメカニズムの分析、別冊 都市計画、No.14、1979
- 21) 京都府農地行政史編纂委員会：「京都府における農地政策の展開と土地問題」、法律文化社、1982
- 22) 西村博行：農地価格と農家の行動、農業と経済、1982.05
- 23) 石井啓雄：農地価格・農地移動と資産的土地所有、農業と経済、1982.05
- 24) 愛知県：市町村間出入作農業等実態調査報告書、1983

【資料】

- 1) 総理府統計局：住宅統計調査、1983
- 2) 愛知県企画部統計課：愛知の住宅－昭和58年住宅統計調査報告書－、1985
- 3) 名古屋市建築局：名古屋および愛知の住宅のすがた－住宅統計調査地方集計結果報告書（昭和58年、53年）－、1986
- 4) 愛知県土木部都市計画課：昭和55年度都市計画基礎調査集計解析報告書 資料編、1981

第5章 大都市近郊農業地域における都市的整備課題

第1節	はじめに	103
第2節	研究方法	103
2-1	対象地域の選定方法	103
2-2	調査の方法	104
第3節	大都市近郊農業地域の市街化過程	105
3-1	市街化調整区域における市街化実態	105
3-2	住宅取得方法からみた市街化の実態	107
3-3	農家と非農家の混住化の実態	110
3-4	住宅需要類型からみた市街化の特徴	110
第4節	居住環境の実態と問題点	110
4-1	市街化調整区域における居住環境の実態	110
4-2	居住者の住宅評価からみた住宅の問題点	113
4-3	居住環境評価からみた居住環境の問題点	114
4-4	まちづくり施策の要望からみた居住環境整備上の問題点	117
第5節	混住化にともなう農業生産環境の問題点	122
5-1	混住化・兼業化と専業農家の位置	122
5-2	農家の農業生産環境評価からみた問題点	123
第6節	市街化調整区域内の工業生産環境の問題点	124
6-1	工業生産環境の特徴	124
6-2	工業生産環境の問題点	126
第7節	大都市近郊集落の市街地更新の見通し	128
7-1	住宅建設による市街地更新の可能性	128
7-2	農業経営と不動産経営に対する将来意向	132
7-3	工場改善の可能性	133
第8節	まとめ	135

第5章 大都市近郊農業地域における都市的整備課題¹⁾

第1節 はじめに

第3章では大都市近郊農業地域の市街化調整区域における都市化現象がスプロールという空間形態で進展していることを明らかにし、第4章でその発生メカニズムを明らかにした。その分析結果を踏まえると、大都市近郊農業地域における住宅需要条件、農地所有権の広域化の実態、土地利用転換を制御すべき建築・開発規制制度の緩和などの条件から、今後も市街化調整区域スプロールが続くことが想定される。したがって、市街化調整区域スプロールを制御するための土地利用計画のあり方、市街化調整区域スプロールによって形成される市街地整備のあり方が検討課題となる。

本章では、以上のような問題意識から、市街化調整区域スプロールがもたらす農業的土地利用と都市的土地利用の混在化、農家と非農家との混住化という現象を伴いながら形成された市街地が、居住環境あるいは生産環境としてどのような問題点を持っているのか明らかにすることを目的としている。具体的には、市街化調整区域スプロールが著しく進んだ典型地区と相対的に市街化調整区域スプロールが進んでいない典型地区を比較しながら、①市街化過程の特徴、②形成された市街地の居住環境の質、③居住環境としての問題点、④生産環境としての問題点、⑤将来の市街地更新の見通し、について両地区の違いを把握した。つまり、市街化調整区域スプロールが進行する過程で顕在化する問題と、市街化調整区域スプロールによる市街化の到達点として位置づけられる典型都市で顕在化している問題点を明らかにしようとしている。

このような研究課題を設定した理由は、次のような認識に基づいている。著しい市街化調整区域スプロールを引き起こしている需要層は、線引き制度あるいは開発許可制度が想定していない市街化調整区域外からの広域的な需要によるところが大きい²⁾。市街化調整区域スプロールを制御するためには、これらの需要あるいはこの需要を惹起する建築・開発行為を制御する必要がある。一方、市街化調整区域に居住する人々の建築活動あるいは市街化調整区域内で操業する企業の建築活動は、制度的に一定容認されているし、地域の発展という視点からみれば、必ずしも抑制すべき存在とも言い切れない。市街化調整区域は当面市街化を抑制すべき区域ではあるが、このような大都市近郊農業地域の内部に存在する建築・開発需要を、土地利用混在の問題を引き起こさないように如何に受けとめるのかという計画的市街地形成の立場からのアプローチが欠かせない考える。

第2節 研究方法

2-1 対象地域の選定方法

典型地区は愛知県に求めたが、典型地区の選択は次の2段階で進めた。

まず、第4章の典型地区の選定と同じように、市街化調整区域スプロールを土地利用転換（開発許可制度に該当する市街化調整区域内の開発行為と農地法4・5条に該当する農地転用許可）として捉え、愛知県の都市計画区域内の市町村の市街化調整区域スプロール

の状況を把握し、クラスター分析によって類型化した図3-4-5 から、市街化調整区域スプロールが著しい類型の典型として一宮市（第4章までにとりあげた津島市よりもさらに市街化調整区域スプロールが著しい端的な例である）、愛知県の平均程度の市街化調整区域の開発状況がみられる類型の典型として安城市を取り上げた。

次に、1980年の農林業センサス（以下、センサス）の集落カードを資料として、農業集落の市街化調整区域の都市化状況を1980年の総戸数密度³⁾と1970年から80年にかけての戸数増加率⁴⁾などの指標で捉え、都市計画区域内の市街化調整区域内の農業集落と市街化区域と市街化調整区域にまたがる農業集落を布置した図5-2-1 から、市街化調整区域スプロールによって土地利用の混在化・農家と非農家の混在化が著しく進んだ典型地区として、一宮市から市街化区域内集落の平均値を超えるほどの都市化状況を示す西海戸集落と市街化区域と市街化調整区域にまたがる農業集落の平均値程度の都市化状況を示す江森集落（以下、両者を合わせ江森・西海戸と呼ぶ）を選び、一定の都市化状況がみられるものの相対的に市街化調整区域スプロールの程度が少ない典型地区として、安城市から市街化調整区域内の農業集落の平均値と同程度の都市化状況を示す和泉集落（以下、和泉）を選定した⁵⁾。

2-2 調査の方法

(1) 建築活動の調査

安城市の和泉は市街化調整区域の都市化が進展しているが、まだ農業的土地利用と都市的土地利用の秩序が一定維持されている段階にあること、一宮市の江森・西海戸は市街化調整区域スプロールによる市街化の到達点というべき市街化状況を示していることを位置づけるために、両典型地区の建築活動を把握するための調査をおこなった。

まず、江森・西海戸では1971年と84年、和泉では1970年と81年の縮尺一万分の一の地形図をオーバーレイすることによって、線引き後の建築活動の量と建築行為の空間分布を把握した。また、市街化調整区域スプロールが著しい一宮市については、線引き前後の建築

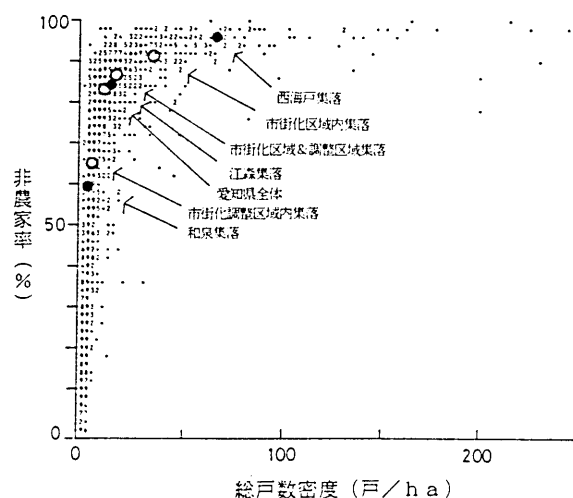


図5-2-1 農業集落の総戸数密度と
非農家率（1980年農林業センサス）

表5-2-1 調査票の配布回収状況

		江森・西海戸	和泉
内訳	配布	576	482
	回収	364	333
	住宅	359	326
	農家	21	168
	工場	46	28
	回収率(%)	63.2	69.1

活動量の地域分布を把握するために、1958年・67年・78年・86年の住宅地図から地区別に住宅戸数を図上把握した。

(2) 住民調査

需要特性からみた市街化の特徴のほか、形成された市街地の居住環境の質、居住環境の問題点、農業生産環境・工業生産環境の問題点、将来の市街地更新の見通しを把握するために、両地区の居住世帯には世帯主を対象に世帯票を、農家には農業経営主を対象に農家票を、工場には経営者を対象に企業票を渡し、留置自記式のアンケート調査を1987年に実施した。世帯票は、市街化調整区域スプロールが主として持家建設によって進められていることから、公営住宅団地や一時的居住層と考えられる共同建の寮の居住者を除く全世帯を対象とした。配布回収状況は表5-2-1 の通りである。

第3節 大都市近郊農業地域の市街化過程

3-1 市街化調整区域における市街化実態

(1) 一宮市と安城市における市街地の拡大状況

典型都市として選択した一宮市と安城市について、市街地としてD I Dを概観する。図5-3-1 と図5-3-2 は、両市の市街化区域ならびに1970年と1985年の2時点のD I Dを図示したものである。安城市ではD I Dは市街化区域の中に収まり、1985年のD I D面積が市街化区域に占める割合は54%である。一方、一宮市のD I D面積は、1970年から1985年にかけて倍増し25.4km²になった。1985年のD I D面積の市街化区域に占める割合は98%に達し、市内の東部から北東部にかけての地域および西部では市街化調整区域にまでD I Dが拡大していることが特徴である。

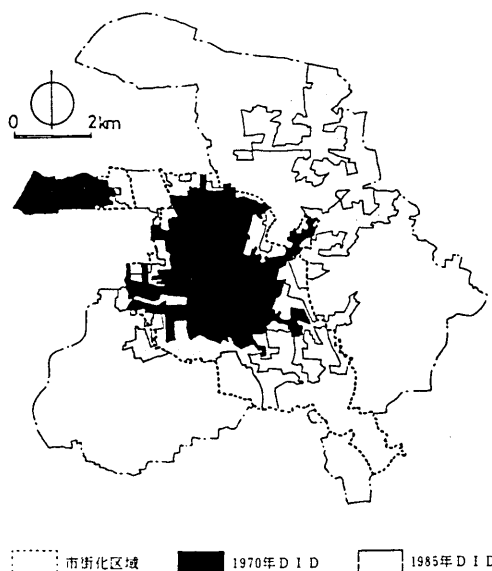


図5-3-1 一宮市のD I Dの拡大状況

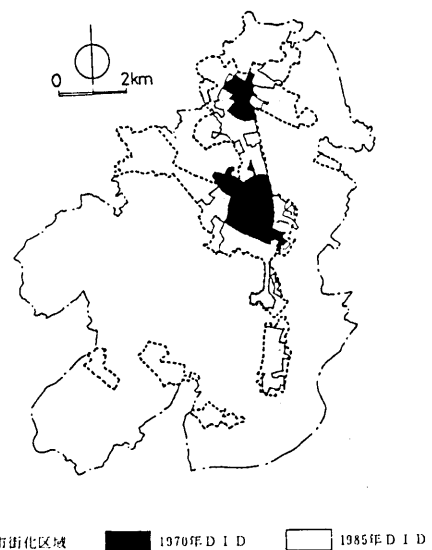


図5-3-2 安城市のD I Dの拡大状況

次に、一宮市における線引き前後にわたる全市的な市街化状況を俯瞰するために、1958年・1967年・1978年・1986年の4時点の住宅地図を資料として、住宅戸数の変化を図上計測した⁶⁾。図5-3-3は、地区別に把握した各年次の住宅戸数の差をその期間の住宅建設量とみなし、地区面積で割った数値を住宅増加密度と定義して、黒丸の大きさで表現している。つまり、黒丸が大きいほど、単位面積当たりの住宅建設量が高いことを意味している。

この図から1958年から67年にかけて、1970年のD I Dに含まれ、同時に現在の市街化区域に該当する一宮駅の北部と南部に住宅増加密度の高い地区が多くみられる。また、市街化調整区域に該当する北東部あるいは東部や西部にも住宅増加密度が高い地区があるが、線引き以前には、基幹的な集落において相当量の住宅建設があったことを意味する。

1967年から78年には、住宅建設は市内全域で活発化している。この期間中の1970年12月に市街化区域と市街化調整区域の線引きがなされたが、線引き以前に旧住宅地造成法に基づく民間住宅地開発(31地区、76ha)や公営住宅団地が広範な地域で開発されたこと、線引きの「かけ込み申請」による建築行為の影響もあるため、線引きの内外を問わず住宅建設の活発な地区が市内全域に及んでいる。しかし、1970年当時のD I Dはまだ市街化区域内に収まっているため、市街化調整区域内のD I Dは、線引き後の活発な建築行為によって形成されたとみてよい。

1978年から1986年の住宅増加密度は、それ以前に比べればかなり小さくなっている。特に、市街化調整区域の多くの地区で住宅増加密度が減少し、市街化区域内の縁辺部の地区で住宅増加密度が高いため、市街化調整区域のもつ市街化抑制効果が一定指摘できよう。だが、北東部の市街化調整区域には住宅増加密度が高い地区があり、まだ市街化調整区域スプロールが続いている地区が存在する。

このように一宮市では線引き後に進んだ著しい市街化調整区域スプロールの結果、市街化調整区域内にD I Dの指定基準に相当する程の市街地が形成された地区が少なくない。江森と西海戸は、線引き後も市街化調整区域内で住宅増加密度が高い市内の北東部に位置し、当該集落の一部がD I Dとなっている。

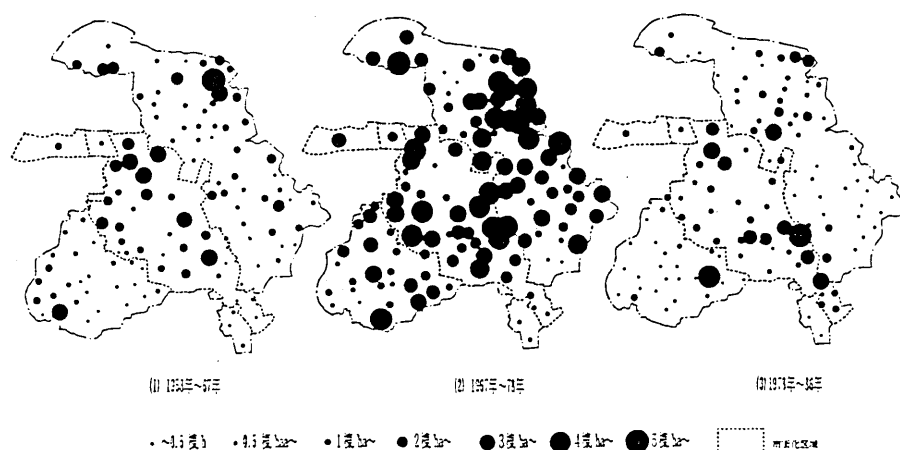


図5-3-3 一宮市における地区別住宅増加密度の経年変化

(2) 典型地区における線引き後の市街化実態

① 線引き後の建築棟数の変化

江森・西海戸と東に隣接する河端について、1971年と1984年の縮尺一万分の一の地形図を資料として、無壁舎や小規模な物置と判断できるものを除く、全ての建築棟数を図上計測した。和泉については、1970年と1981年の一万分の一の地形図から、同様に建築棟数を図上計測した。

1971年の江森には 360棟、西海戸には 385棟、同じく河端には 345棟の建築があったが、1984年には江森では 502棟（39%増）、西海戸では 413棟（7%増）、河端では 513棟（49%増）に増加している。一方、和泉では1970年の1430棟から1981年には1731棟まで21%増加している。増加率でみれば、河端や江森、次いで和泉で建築活動が活発で、西海戸の建築行為が相対的に遅れているようにみえる。だが、プラニメーターで計測したグロスの地区面積で棟数を割った棟数密度の変化は、西海戸では1971年から84年までに 1.5棟/ha増加し、1984年の棟数密度は22.7棟/haと最も高い。同期間に河端では 5.9棟/ha、江森でも 3.6棟/haと増加している。和泉の棟数密度の増加は 1.0棟/haで、1981年現在5.8棟/haであることをみれば、一宮市の典型地区にみる線引き後の市街化はかなり著しいものであったといえる。

② 建築行為の空間分布および住宅と農地の混在状態

図5-3-4 と図5-3-5 は、1970・71年当時建築されていた建築物⁷⁾を黒塗りし、それ以降に新築⁸⁾されたと考えられるものについては敷地単位にスクリーントーンのアミを被せ、また線引き後に建替ないし増築⁹⁾がおこなわれたとみなせるものは黒枠で囲むことによって、線引き後の建築行為を示したものである。図5-3-6 は、江森・西海戸と河端の旧集落を示すために、上記4時点の住宅地図からその時点で建築されていた建築物を、敷地単位に塗り分けたものである。一宮市の3地区では線引き後、旧集落の中あるいはその間を埋めつくすようなかたちで市街化していることがわかる。その結果、江森の西部の一部を残し、大都市近郊の農業地域にあるとは思えないほどに農地が寸断されている。市街化調整区域に指定しただけでは市街化が抑制できるものではなく、需要があれば住宅建設が進み、最終的にはこの3地区のように基盤未整備のまま市街化が進行してしまうと考えるべきであろう。

和泉では集落内の充填型や集落周辺での建築行為がみられる。だが、一宮市の3集落の旧集落が線引き後の市街化に埋没し、その形態を失っているのに対し、和泉では旧集落の形態が維持され、同時に農地が集落の北東部と南部にまとまって賦存している。

3-2 住宅取得方法からみた市街化の実態

次に、アンケート調査をもとに、住宅取得方法の側面から市街化過程について検討する。なお、公営住宅団地や一時的居住層と考えられる共同建の寮の居住者については調査対象から除いたので、本調査は主として個別の住宅建設（以下、バラ建ち住宅）による市街地部分について把握したことになる。

安城市の和泉ではバラ建ち住宅の97%が持家である。D I Dに相当するほどの市街化が進んだ一宮市の江森・西海戸では、借家が全バラ建ち住宅の17%と和泉に比べると借家率が高いものの、持家率が82%を占める。1983年の住宅統計調査によれば、安城市全体の持

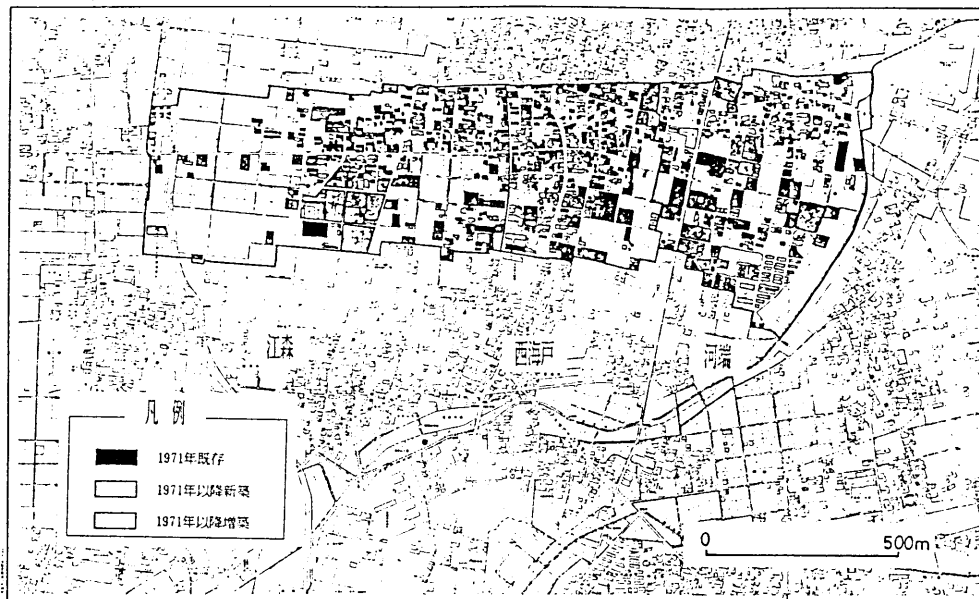


図5-3-4 江森・西海戸・河端の線引き後の建築行為

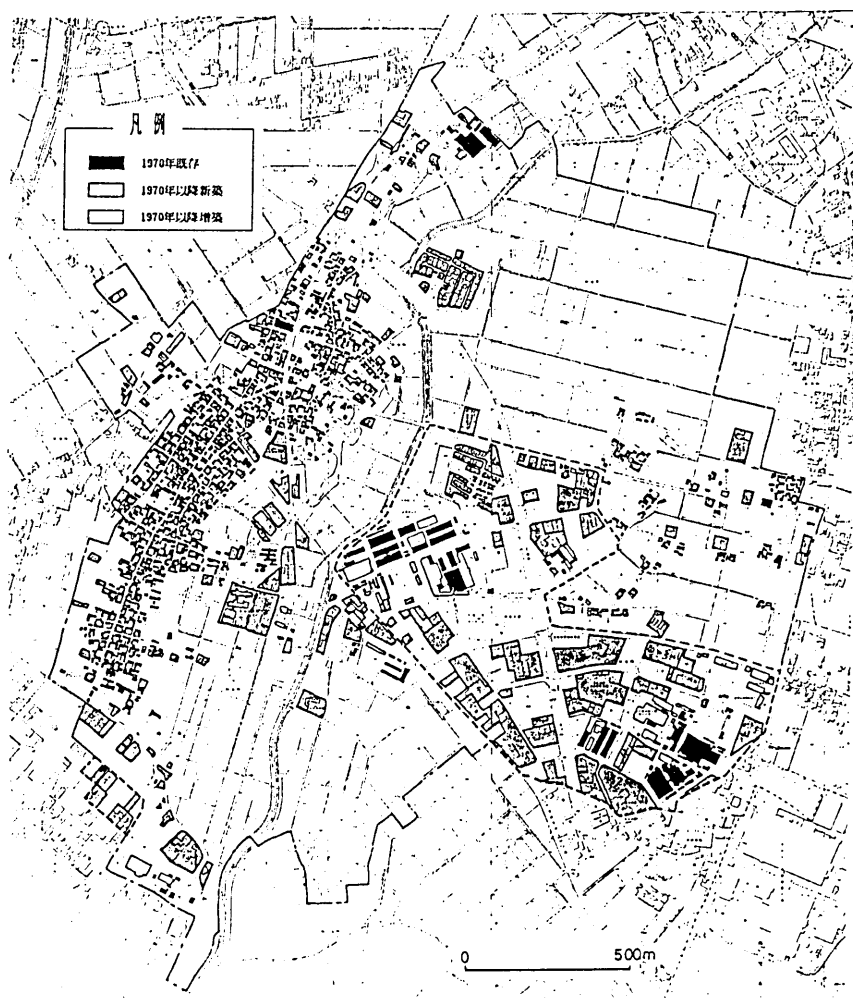


図5-3-5 和泉の線引き後の建築行為

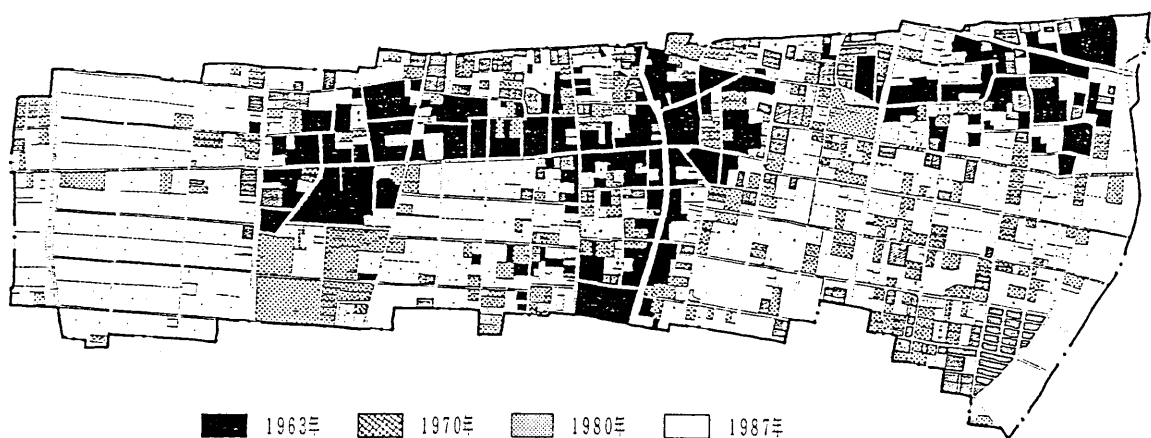


図5-3-6 江森・西海戸・河端の建築時期別敷地の分布

家率が69%、一宮市全体の持家率が72%だから、市街化調整区域内では持家が圧倒的に多いことが指摘できる。

その持家の建築時期をみると、江森・西海戸でも和泉でも46~48%と半数近くが、線引き後に該当する1971年¹⁰⁾以降に建築されたものである。なお、借家の建築時期には未回答が多かったため回答分のみの数値を参考としてあげれば、和泉では借家層の43%、江森・西海戸では借家層の22%が1971年以降に建築と回答している。しかし、量的には圧倒的に持家が多いため、市街化調整区域の市街化は持家によって進んでいるとみてよい。

線引き以前に建築された持家には、親に建ててもらったものや相続したもの（以下、親・相続と略）が多いが、それに対し、線引き後に建築された持家には、自分で新築したもの（以下、新築）あるいは建売や中古住宅の購入の割合が多くなる（図5-3-7）。線引き後に建築された住宅のうち建替によるものは、和泉では1971年以降に建築されたバラ建ち持家の1/4を占めるが、江森・西海戸では7%に過ぎない。江森・西海戸では新築が57%、建売と中古住宅が13%と、和泉（同順に48%・4%）に比べると線引き後の新規建設が多いことが特徴である。

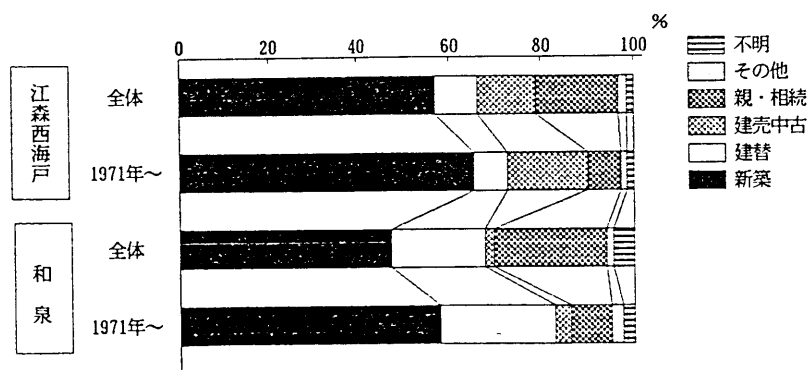


図5-3-7 地区別建築時期別持家の取得方法

3-3 農家と非農家の混住化の実態

1980年の農林業センサスによると、江森の総戸数は288戸でそのうち農家は46戸（16%）、西海戸では総戸数が265戸で農家が10戸（4%）である。一方、和泉では総戸数が789戸で農家が277戸（35%）であった。アンケートの集計段階では、和泉では農地を少しでも所有していれば農家と扱ったこともあり、回収票の52%が農家であった。江森・西海戸では、家族員の中に多少でも農業に従事しているものがあれば農家として扱ったが、江森・西海戸では農家は回収票の10%に過ぎない¹¹⁾。

市街化調整区域スプロールが著しい一宮市の2つの典型地区では、量的には農家が大量の非農家に飲み込まれた状態にある。安城市の和泉でも農家数は1970年の352戸から21%もの減少を示してしているが、1980年現在農家率¹²⁾ 35%を維持している。

3-4 住宅需要類型からみた市街化の特徴

前章第4節で試みたように居住歴と親の所在地から住宅需要の類型化をおこなった（図5-3-8）。まず、生まれてから当該集落に住み続けかつ現在親と同居しているものを地元層と考えた。戦後、当該集落に転入した層のうち前住地が集落内あるいは市内でかつ親の所在地が集落内あるいは同居しているものを地域需要、前住地が集落内あるいは市内であっても親が集落以外にいる場合は市内需要、前住地が市外で親の所在地が集落内のものをUターン需要、前住地が市外で親の所在地も集落以外のものを広域需要と類型化した。

いずれの地区でも農家には地元層が多い。したがって農家率が高い和泉では、地元層が全体の48%と半数近くを占める。農家率が小さい江森・西海戸では地元層は16%に過ぎず、逆に、市内需要と広域需要が40%を占めるという違いがある。

1971年以後に建築された住宅の居住者でも、和泉ではその1/3が地元層によるものであった。線引きの主旨から考えれば、地元層のほか地域需要とUターン需要を含めた層が市街化調整区域で建築行為を容認すべき需要と考えられるが、和泉では1971年以降に建築されたものの65%が該当する。江森・西海戸では、地元層と地域需要・Uターン需要は1971年以降に建築されたものの36%に過ぎず、市内需要や広域需要にもとづく住宅建設が49%と約半数を占める。線引き後、市内需要と広域需要による住宅建設が抑制できておれば、江森・西海戸では現在の全世帯数の78%、和泉では全世帯の84%の量の市街化で納まっていたものと考えられる。したがって、この市内需要と広域需要による住宅建設量の違いが、両地区の市街化調整区域スプロールの差を生じていると考えてよい。

また、江森・西海戸における、線引き後に建築された住宅への膨大な市内需要や広域需要の流入は、非農家と農家との混住化を一層進める要因にもなっている。

第4節 居住環境の実態と問題点

次に、市街化調整区域スプロールが著しく進んだ江森・西海戸と相対的に市街化の程度が低い和泉を対比しながら、形成された居住環境の違いとその問題点を明らかにしたい。

4-1 市街化調整区域における居住環境の実態

(1) 両地区の住宅・敷地の規模格差

表5-4-1 と表5-4-2 は、住宅所有関係別・持家の取得方法別に平均畳数と平均敷地面積を示している。市街化区域を含む当該地域¹³⁾の住宅の大きさに比べれば、両地区の住宅は全体的に大きいとみてよい。だが、地区別にみれば違いがある。和泉の住宅の方が江森・西海戸のそれよりも畳数・敷地面積ともかなり上回っているし、和泉の持家は当該地域に比べ畳数で12畳、敷地面積で357㎡も大きい。だが、江森・西海戸の持家は当該地域に比べて畳数で3畳、敷地面積で77㎡程度上回るに過ぎない。また、両地区ともに住宅敷地の小規模化が目立つが、取り分け江森・西海戸では1971年以降に建築された持家の敷地面積は274㎡と、市街化調整区域にありながら当該地域における一戸建長屋建住宅の敷地面積の平均値とほとんど差がないという状況にある。

持家取得方法別にみると、両地区とも建替や相続によって取得した持家規模は大きいが、

入居時期		戦 後					
前 住 地		生まれてから 同居					
親の所在地		<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div> 墨江内 墨江内・同居 その他 墨江内 その他 </div> <div> 市内 墨江内 その他 </div> <div> 県内 墨江内 その他 </div> <div> 県外 墨江内 その他 </div> <div>不明</div> </div>					
		地 元	地域 需要	市内 需要	U ター ン 需要	広域 需要	不 明
江 森 西 海 戸	全 体	15.7	21.7	25.5	5.8	14.6	16.8
	農 家 層	62.2	16.2	2.7	2.7	5.4	10.8
	非農家層	10.4	22.3	28.1	6.1	15.6	17.4
	1971年以降建築	6.8	24.7	32.7	4.9	16.0	14.8
和 泉	全 体	47.6	20.1	16.5	5.2	4.6	6.1
	農 家 層	76.3	10.7	7.1	1.2	0.6	4.1
	非農家層	16.5	29.3	25.6	9.1	8.5	11.0
	1971年以降建築	32.3	24.0	23.4	8.4	7.2	4.8

建売は畳数が29～34畳、敷地面積が180～235㎡と持家の平均規模を大きく割り込んでいる。自分で新築したものや親に建ててもらった持家は、畳数が42～53畳、敷地面積は江森・西海戸では315～398㎡、和泉では513～598㎡である。1971年以降に新築あるいは親に建ててもらった持家の敷地面積は、江森・西海戸で274～281㎡、和泉でも435～471㎡と小規模化が目立ち、そのほかの取得方法の持家の敷地水準からみればあまり広いものとはいえない。

江森・西海戸では、このように持家としては相対的に住宅や敷地の規模水準が低い建売や新築が多いことが、和泉との規模差を生じる要因となっている。したがって、江森・西海戸では市街化調整区域スプロールが著しく進んでいるだけでなく、小規模な敷地の上での住宅建設が多いため、和泉と比べると形成された市街地はかなり高密なものとなっている。

（２）生活道路の実態

1980年センサスの集落カードによれば、幅員 3.5m以上の市町村道の道路延長の割合は、江森9割、西海戸7割、和泉10割だが、幅員 2.0m以上の生活道路の延長割合は、江森3割、西海戸2割、和泉6割にすぎない。現地観察でも、両地区とも家屋が密集した集落居住区域部分の生活道路の多くは幅員 4.0m以下であった。

市街化調整区域では、このような農道を基礎とするような道路基盤の上でスプロール的な市街化が進んでいるのである。

（３）工場との混在状況

1980年センサス集落カードによると、市街化区域内の農業集落を除く愛知県内 2,916集落のうち60%の集落には何らかの工場がある¹⁴⁾。市街化調整区域内の農業集落 1,391集落の56%、市街化区域と市街化調整区域にまたがる農業集落 988集落の81%に工場が立地しているため、すでに市街化調整区域では工業的土地利用との混在化は例外的な現象ではなくなっている。

集落カードでは、江森には従業員 4～29人と従業員30～99人の繊維業、従業員 4～29人の食料品製造業の工場、西海戸には従業員 4～29人の繊維工業の工場、和泉には従業員30～99人の機械製造業・従業員 100人以上の食料品製造業と木材製造業が確認されている。だが実際には、零細企業による工業的土地利用はもっと多い。アンケート調査で把握できた企業は、表5-4-3 のとおりであるが、江森・西海戸にはこの地域の地場産業である家内工業的な繊維業¹⁵⁾ がたくさんあり、和泉には自動車関連から食品関係にいたる多様な業種がみられる。

また、江森・西海戸ではその41%、和泉では58%の企業が、1970年以降当地で操業を始めたと答えている。市街化調整区域ではあるが、線引き後も工業的土地利用との混在化が進んできたようすが伺える。

表5-4-3 地区別市街化調整区域内企業の業種

	繊維業	建設業	自動車 関連	その他 機械	食料品	金属	その他	合計
江森	33	5	1	1	1	1	2	44
西海戸	75.0	11.4	2.3	2.3	2.3	2.3	4.5	100
和泉	1	4	9	1	2	3	4	24
	4.2	16.7	37.5	4.2	8.3	12.5	16.7	100

注) 上段は企業数、下段は構成比(%)である。

4-2 居住者の住宅評価からみた住宅の問題点

(1) 住宅の総合評価

このような状況にある住宅に対する評価を、「満足している」「さしあたり困っていない」「困っている点がある」「何とかしなければならぬ程困っている」「その他」という選択枝で問うた。「困っている点がある」と「何とかしなければならぬ程困っている」を合わせたものが何らかの問題を訴えている住宅困窮層であり、その比率を住宅困窮率と定義すれば、江森・西海戸の住宅困窮率は28%と和泉に比べると7%高い。

住宅の規模・建築時期・居住状況・住宅取得方法といった諸条件と住宅評価との関係を把握するために、表5-4-4のように各指標をカテゴライズして χ^2 値による独立性の検定をおこなった。畳数が小さい住宅の居住層ほど住宅困窮率が高いため、住宅規模の小さい借家層が持家層より住宅困窮率が高い。両地区共通して敷地面積が小さいほどあるいは一人当たり畳数が小さいほど住宅困窮率が高くなる傾向があるが、敷地面積との相関は江森・西海戸で、居住水準との相関は和泉で統計的に有意であった。

住宅取得方法との間にも有意な関係がみられる。和泉では畳数・敷地面積とも小さい建売を取得した層の住宅困窮率が57%と圧倒的に高いため、住宅規模要因が介在した関係と考えられる。だが、江森・西海戸では建替や親・相続による持家取得層の住宅困窮率の方が高い。建替や親・相続による持家の畳数・敷地面積は建売よりも大きいため、江森・西海戸では規模以外の要因が住宅評価に影響しているものと推測できる。

なお、建築時期や住宅需要類型との間には、統計的に有意な関係はみられない。

(2) 数量化理論Ⅱ類による住宅評価の要因分析

居住者の住宅評価に対する規定要因を検討するため、前記の住宅規模・居住状況などの指標を説明変数として、数量化理論Ⅱ類によって分析を行った¹⁶⁾。「満足している」と「さしあたり困っていない」を満足層、「困っている点がある」と「何とかしなければならぬ程困っている」を困窮層として2群に分け、地区別に分析した結果が表5-4-5である。レンジの下に付した数字はレンジの大きさの順位であり、説明変数の寄与の度をあらわす順位に相当する。

和泉では住宅取得方法が住宅評価を最も強く規定している。次いで畳数・一人当たり畳

表5-4-4 各要因のカテゴリー区分と住宅評価との χ^2 検定

		所有関係	建築時期	畳数	敷地面積	居住水準	取得方法	需要類型	農家非農家
カ テ ゴ リ ー	1	持家 借家	戦前 1945年以降 1971年以降 1980年以降	30畳未満	163㎡未満	～10畳/人 10畳/人～ 15畳/人～	新築 建替 建売・中古 親・相続 その他	地元 地域需要 市内需要 Uターン需要 広域需要	農家 非農家
	2			30畳以上	163㎡以上				
	3			36畳以上	196㎡以上				
	4			48畳以上	295㎡以上				
	5				394㎡以上				
χ^2 値	江森 西海戸	22.27**	14.60	32.24**	28.30 *	9.56	37.81**	21.24	8.15
	和泉	13.95**	9.70	33.93**	18.85	16.38 *	27.24**	25.69	12.54 *

注) **:有意水準1%で相関あり。 *:有意水準5%で相関あり。

数・敷地面積のレンジが大きい。この関係は、カテゴリースコアから住宅規模が小さい建売の住宅困窮率が高いことに符合しているとみなせる。江森・西海戸では、住宅評価を規定する要因として敷地面積の影響力が最も強いことが注目される。持家の取得方法のレンジが次に大きい、前述したように住宅困窮率が高い建替・親・相続による取得持家の量数や敷地面積は必ずしも小さくないし、この数量化理論Ⅱ類分析の相関比も0.32とあまり大きいとはいえないため、住宅評価を規定する要因としてこれら規模を中心とする説明変数以外に何らかの要因の存在が予想される。

したがって、住宅評価に対する住宅規模以外の問題も検討するため、住宅困窮理由を多項目選択で住宅困窮層に問うた。住宅の狭小さを困窮理由にあげた世帯は、江森・西海戸では住宅困窮層の41%、和泉でも31%と最も多いため、住宅規模が住宅評価を規定する重要な要因とみなせる。だが、図5-4-1のように江森・西海戸では、庭の狭さや日照・通風を困窮理由としてあげたものが住宅困窮層の1/4を上回る。つまり、江森・西海戸では比較的小規模な敷地の持家による著しい市街化の結果、相隣環境が住宅評価そのものを左右するほどの高密度な市街地となっていると考えられる。

4-3 居住環境評価からみた居住環境の問題点

(1) 居住環境の問題点

図5-4-2は、先の住宅評価のほか、居住環境に係わる18項目について、「問題なし」「まあまあ」「問題あり」「非常に問題」の4段階で評価を問うた結果を、「問題ない」の比率（以下、非問題率）をプラス側に、「問題あり」と「非常に問題」を合わせた比率（以下、問題率）をマイナス側に棒グラフとして表現したものである。

全般的に和泉の方が江森・西海戸より非問題率が高いが、医療・買い物などの生活関連施設や公共交通の利便性は江森・西海戸の方が良いようである。問題率は、概ねその逆の傾向になる。安城市の中心市街地からやや離れた和泉では医療や公共交通の便に対する問題率が高く、市街化調整区域スプロールの進んだ江森・西海戸では「建て込み具合」「日当たり・風通し」「雨後の水はけ」という相隣環境に関する項目、「ハエ・カ」「河川・農業用水の汚れ」といった農地と宅地の混在化に起因する項目の問題率が高くなっている。

また、市街化調整区域の集落では道路基盤が一般的に悪いこと、両地区とも住工混在が一定みられることから、生活道路や工場公害に対する問題率が両地区とも24~29%程度みられる。江森・西海戸の「公園・子供の遊び場」「集会所の整備」の問題率は高いが、これは地域固有の施設整備状況を反映した結果と考えられる。

(2) 数量化理論Ⅱ類による居住環境評価の要因分析

地域の全体的な住みごごちを「住みよい」「まあまあ住みよい」「どちらかといえば住みにくい」「住みにくい」「その他」と5つの選択枝を用意して、居住環境の総合評価をおこなった。「住みよい」と答えたものを満足層（その比率を満足率）、「どちらかといえば住みにくい」と「住みにくい」を合わせたものを不満層（その比率を不満率）と呼べば、江森・西海戸の不満率が12%であるに対し和泉では9%、逆に、満足率は和泉の38%に対し江森・西海戸では24%と和泉より14%も小さい。

地区によるこの差を検討するために、図5-4-3のように、居住環境の総合評価の満足層と「まあまあ住みよい」と答えた層と不満層別に、図5-4-2でみた環境評価に係わる18項

表5-4-5 住宅評価の数量化理論Ⅱ類分析

		江森・西海戸			和泉		
		サンプル数	カテゴリースコア	レンジ(順位)	サンプル数	カテゴリースコア	レンジ(順位)
建築時期	1970年以前	96	0.18	0.69	139	-0.05	0.13
	1971年以降	63	-0.46	(5)	89	0.09	(5)
	1980年以降	52	0.23		51	-0.01	
畳数	30畳未満	22	0.47	0.74	12	-0.81	1.81
	30畳以上	37	-0.27	(4)	16	-1.60	(2)
	36畳以上	78	-0.10		50	-0.14	
	48畳以上	74	0.10		201	0.21	
敷地面積	163㎡未満	84	-0.69	3.43	17	-0.25	1.11
	163㎡以上	41	0.03	(1)	48	-0.63	(4)
	196㎡以上	22	0.25		32	-0.20	
	295㎡以上	62	0.74		153	0.18	
	394㎡以上	2	2.74		29	0.47	
居住水準	10畳/人未満	110	-0.37	0.93	73	0.02	1.21
	10畳/人以上	69	0.56	(3)	141	-0.39	(3)
	15畳/人以上	32	0.04		65	0.82	
取得方法	新築	128	0.21	2.78	142	0.24	2.34
	建替	19	-1.41	(2)	57	0.56	(1)
	建売・中古	29	1.37		7	-1.78	
	親・相続	35	-1.15		73	-0.74	
相関比 η^2		0.32			0.34		
カテゴリースコアの平均と標準偏差		満足	0.16	0.96	満足	0.17	0.95
		困る	-0.62	0.91	困る	-0.65	0.92

注) 満足(「満足している」と「さしあたり困っていない」)と困る(「困っている点がある」と「何とかしなければならない程困っている」)の2群の住宅評価を外的基準としている

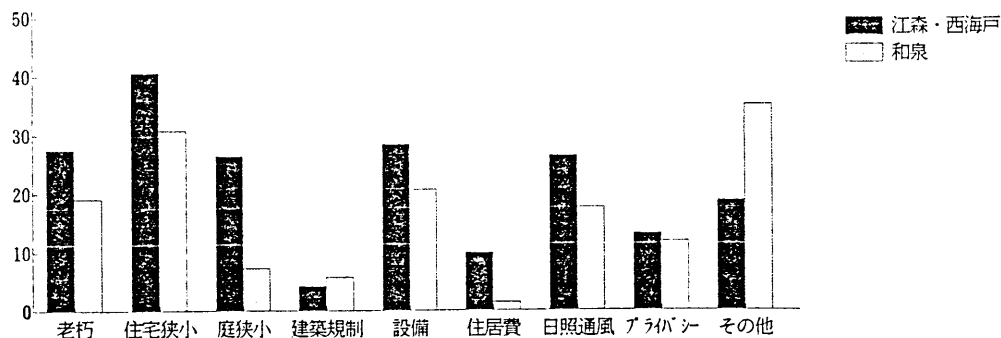


図5-4-1 地区別住宅困窮理由 (MA)

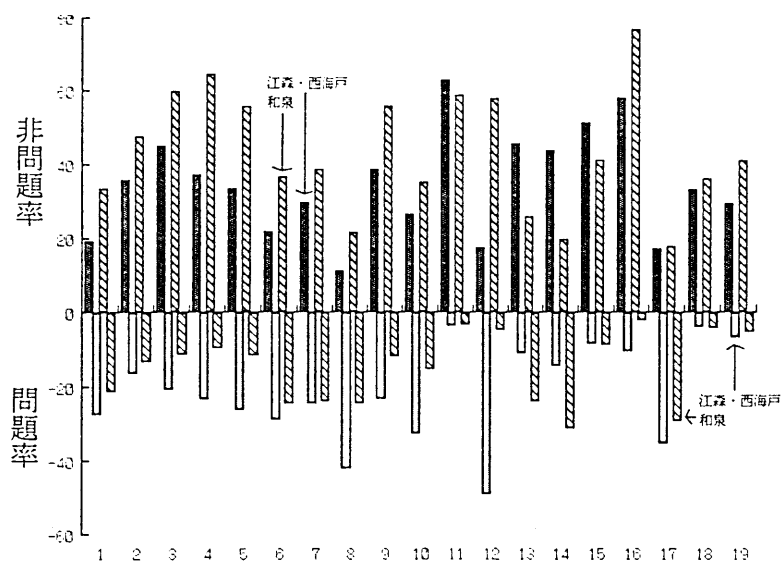


図5-4-2 地区別居住環境の非問題率と問題率

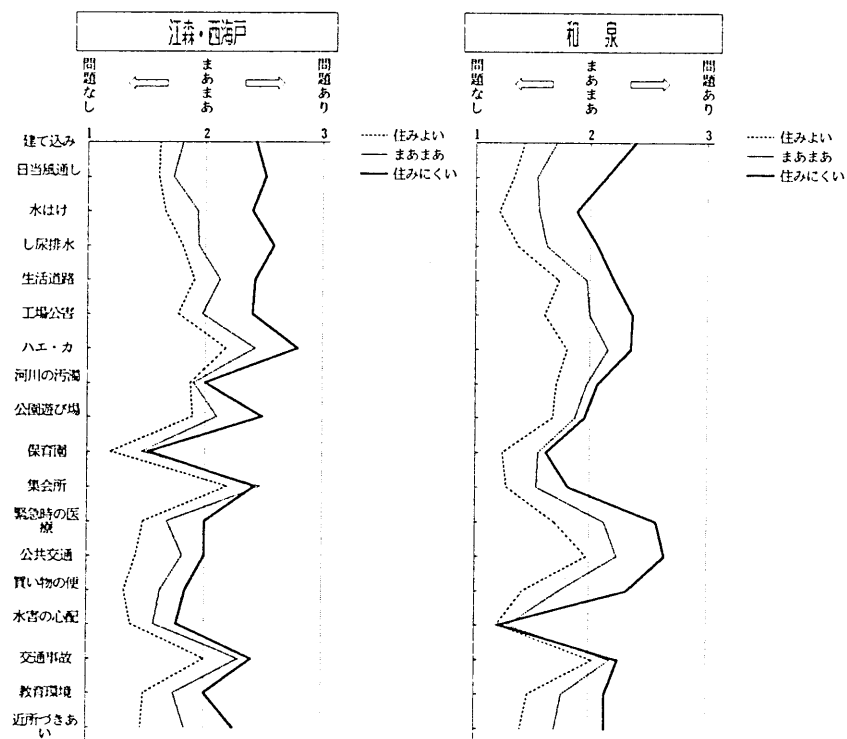


図5-4-3 地区別居住環境評価別評価値

目について、問題があるほど数値が大きくなるように、「問題なし」～「非常に問題」にそれぞれ1～4の数値を与えて加重平均（以下、その値を評価値という）を取った。不満層はいずれの項目でも満足層よりも数値が大きいのので、さまざまな不満を強く感じているとみなせるが、江森・西海戸では「日当たり風通し」や「雨の後の水はけ」「し尿・家庭排水」「生活道路」の数値が大きく、和泉では「緊急時の医療の心配」「公共交通の便」「日常の買い物の便」の数値が目立って高い。市街化の進んだ江森・西海戸では相隣環境が、和泉では広域的な利便性が問題視されていると考えられる（両地区とも市内の中心市街地から4～5kmの範囲にあるものの、江森・西海戸には一定の商業集積があるため利便性に関する評価に差がでているものと思われる）。

さらに、両地区における居住環境評価を規定する要因の違いを探るため、不満層・「まあまあ住みよい」層・不満層の3群を外的基準として、表5-4-6に示す19項目を説明変数として地区別に数量化理論Ⅱ類分析をおこなった。カテゴリースコアの平均値から、両地区とも第1軸が満足層と不満層を判別する軸と解釈できるので、第1軸について検討する。両地区とも「近所つきあい」「買い物の便」「教育環境」のレンジが大きいですが、和泉では次いで「緊急時の医療の心配」「公共交通の便」が、江森・西海戸では「日当たり風通し」「建て込み具合」のレンジが大きいことは、先にみた地域の問題認識を反映した結果とみることができる。

図5-4-4は、住宅と居住環境に係わる19項目の評価値を縦軸に取り、数量化理論Ⅱ類分析によってえられた各項目の偏相関係数を横軸にとっている。また図中の黒枠は、前記19項目を変数として因子分析した結果、固有値1以上の条件で抽出された因子に対して因子負荷量の高い項目をグルーピングしたものである。江森・西海戸では「建て込み具合」や「日当たり風通し」といった相隣環境の評価値が高く、同時に偏相関係数も高い。したがって、江森・西海戸では相隣環境を問題視している居住者が多いというだけでなく、相隣環境に対する評価が地域の住みごちの良否を強く規定しているとみなせる。逆に、和泉では生活関連施設や公共交通の便などの利便性に対する評価値が高く、同時に偏相関係数が高いため利便性の影響力が強いという点が確認できる。

また、両地区ともに「近所つきあい」の評価値は低いものの、偏相関係数が非常に高い。このことは、実際には近所つきあいに代表されるコミュニティを問題視している居住者は少ないが、レンジが大きいということは、コミュニティに矛盾関係が生じれば、地域全体の住みごちに対する評価を損なう可能性があることを示唆している。大都市近郊農業地域におけるコミュニティ問題は、農家と非農家の混住化が著しいだけに重要な課題の一つと位置づけられよう。

4-4 まちづくり施策の要望からみた居住環境整備上の問題点

以上のような居住環境に対する問題意識をもつ居住者が、その対策として何を要望しているのかを分析することによって、大都市近郊農業地域の問題点を検討する。

（1）まちづくり施策に対する要望

図5-4-5は、居住環境整備や農業環境整備などに係わる21項目の施策について、居住者が必要だと思うものを全て選択させたものである。両地区とも、下水・排水路や生活道路など集落の基盤整備に関する要望が多い。また、公園やスポーツ施設のほか集会施設・医

表5-4-6 居住環境評価の数量化理論Ⅱ類分析

		江 森 ・ 西 海 戸						和 泉			
		サ ン プ ル	第 1 軸		第 2 軸		サ ン プ ル	第 1 軸		第 2 軸	
			カ テ ゴ リ ー ス コ ア	レ ン ジ (順位の差)	カ テ ゴ リ ー ス コ ア	レ ン ジ (順位の差)		カ テ ゴ リ ー ス コ ア	レ ン ジ (順位の差)	カ テ ゴ リ ー ス コ ア	レ ン ジ (順位の差)
住宅の評価	満足	43	-0.173	0.250	0.860	1.194	93	-0.387	0.874	0.482	0.852
	困らず	130	0.078	(13)	-0.335	(3)	125	0.054	(4)	-0.370	(7)
	困まる	80	-0.033		0.082		60	0.487		0.025	
建て込み具合	問題なし	90	-0.071	0.571	-0.112	0.197	133	-0.162	0.425	0.124	0.180
	まあまあ	122	-0.104	(7)	0.085	(18)	109	0.111	(12)	-0.056	(18)
	問題あり	41	0.467		-0.006		36	0.263		0.080	
日当たり・風通し	問題なし	119	-0.207	0.753	-0.089	0.412	163	0.043	0.117	-0.017	1.043
	まあまあ	82	-0.047	(4)	-0.077	(13)	84	-0.074	(19)	-0.257	(4)
	問題あり	52	0.547		0.324		31	-0.027		0.786	
雨後の水はけ	問題なし	101	-0.049	0.112	0.175	0.673	181	-0.150	0.557	0.111	0.881
	まあまあ	100	0.016	(18)	0.082	(10)	70	0.230	(9)	0.011	(6)
	問題あり	52	0.063		-0.497		27	0.407		-0.770	
し尿・家庭排水	問題なし	90	-0.191	0.663	-0.407	0.770	157	-0.007	0.477	-0.015	0.634
	まあまあ	97	-0.143	(5)	0.363	(6)	88	-0.122	(10)	-0.154	(9)
	問題あり	66	0.471		0.022		33	0.356		0.481	
生活道路	問題なし	57	-0.008	0.239	0.314	0.597	106	0.123	0.358	0.155	0.376
	まあまあ	124	-0.085	(14)	-0.283	(11)	108	-0.209	(13)	-0.021	(13)
	問題あり	72	0.153		0.238		64	0.149		-0.221	
工場公害	問題なし	74	0.119	0.190	-0.259	0.372	109	-0.024	0.174	0.115	0.256
	まあまあ	127	-0.041	(16)	0.105	(16)	103	-0.053	(17)	-0.142	(16)
	問題あり	52	-0.071		0.113		66	0.121		0.032	
ハエ・カ	問題なし	30	-0.047	0.235	-0.520	0.780	63	-0.033	0.124	-0.111	0.320
	まあまあ	133	0.122	(15)	0.260	(5)	146	-0.029	(18)	0.135	(14)
	問題あり	110	-0.113		-0.125		69	0.091		-0.185	
河川や 農業用水の 汚染	問題なし	97	0.027	0.335	-0.035	0.630	92	0.007	0.217	0.037	0.277
	まあまあ	95	0.114	(11)	-0.225	(9)	130	-0.069	(16)	0.065	(15)
	問題あり	61	-0.220		0.405		56	0.148		-0.212	
公園・遊び場	問題なし	63	-0.177	0.425	-0.102	0.377	101	0.160	0.448	-0.195	0.524
	まあまあ	105	-0.095	(9)	-0.135	(15)	132	-0.024	(11)	0.037	(12)
	問題あり	85	0.248		0.242		45	-0.288		0.329	
保育園・幼稚園	問題なし	160	-0.041	0.262	0.152	1.449	164	-0.112	0.297	0.257	0.653
	まあまあ	86	0.058	(12)	-0.176	(1)	104	0.185	(14)	-0.368	(8)
	問題あり	7	0.221		-1.297		10	-0.085		-0.396	
集会所の整備	問題なし	46	-0.121	0.405	0.570	0.855	160	0.066	1.410	-0.168	1.534
	まあまあ	80	0.276	(10)	0.126	(4)	105	-0.244	(1)	0.087	(2)
	問題あり	127	-0.130		-0.286		13	1.165		1.366	
緊急時の医療	問題なし	111	0.066	0.143	-0.140	0.475	72	-0.467	0.641	0.410	0.960
	まあまあ	113	-0.077	(17)	0.206	(12)	137	0.173	(7)	0.062	(5)
	問題あり	29	0.049		-0.269		69	0.143		-0.550	
公共交通の便	問題なし	108	-0.085	0.559	0.392	0.722	55	0.456	0.589	-0.339	0.601
	まあまあ	107	-0.083	(8)	-0.330	(7)	136	-0.133	(8)	0.262	(10)
	問題あり	38	0.474		-0.183		87	-0.079		-0.196	
買い物の便	問題なし	127	-0.220	0.837	-0.301	0.687	115	-0.329	1.324	-0.016	1.287
	まあまあ	105	0.143	(2)	0.386	(8)	139	0.100	(2)	-0.178	(3)
	問題あり	21	0.617		-0.109		24	0.995		1.109	
水害の心配	問題なし	145	-0.197	0.642	0.049	0.346	214	0.047	0.255	0.041	0.585
	まあまあ	82	0.030	(6)	-0.150	(17)	58	-0.182	(18)	-0.193	(11)
	問題あり	26	0.445		0.196		6	0.073		0.391	
交通事故の心配	問題なし	41	0.020	0.098	0.190	0.399	50	0.354	0.650	-0.024	0.031
	まあまあ	126	0.036	(19)	0.081	(14)	144	0.050	(6)	0.007	(19)
	問題あり	86	-0.062		-0.209		84	-0.296		0.002	
教育環境	問題なし	82	0.246	0.771	0.007	0.095	101	-0.280	0.821	0.062	0.210
	まあまあ	158	-0.176	(3)	-0.011	(19)	166	0.135	(5)	-0.028	(17)
	問題あり	13	0.595		0.085		11	0.541		-0.148	
近所づきあい	問題なし	74	-0.435	2.087	0.606	1.330	115	-0.064	1.188	0.084	1.804
	まあまあ	163	0.035	(1)	-0.369	(2)	148	-0.064	(3)	-0.225	(1)
	問題あり	16	1.652		0.961		15	1.124		1.579	
相関係数 r^2			0.613		0.481			0.662		0.454	
カテゴリースコアの 平均値と 標準偏差	住みよい		-0.582	0.685	0.689	0.840		-0.610	0.648	0.425	0.863
	まあまあ		-0.060	0.767	-0.367	0.872		0.107	0.717	-0.413	0.887
	不 満		1.560	1.069	0.474	0.972		1.777	1.182	0.714	1.017

注) 「住みよい」、「まあまあ住みよい」、「どちらかといえば住みにくい」と「住みにくい」を合わせ「不満」とした3群の環境の総合評価を外的基準としている。

住宅の問題は、「満足している」、「さしあたり困っていない」、「困っている点がある」と「何とかしなければならぬ程困っている」を合わせた3つのカテゴリーに、その他の説明変数は、「問題なし」、「まあまあ」、「問題あり」と「非常に問題」を合わせ「問題あり」とした3つのカテゴリー化を行っている。

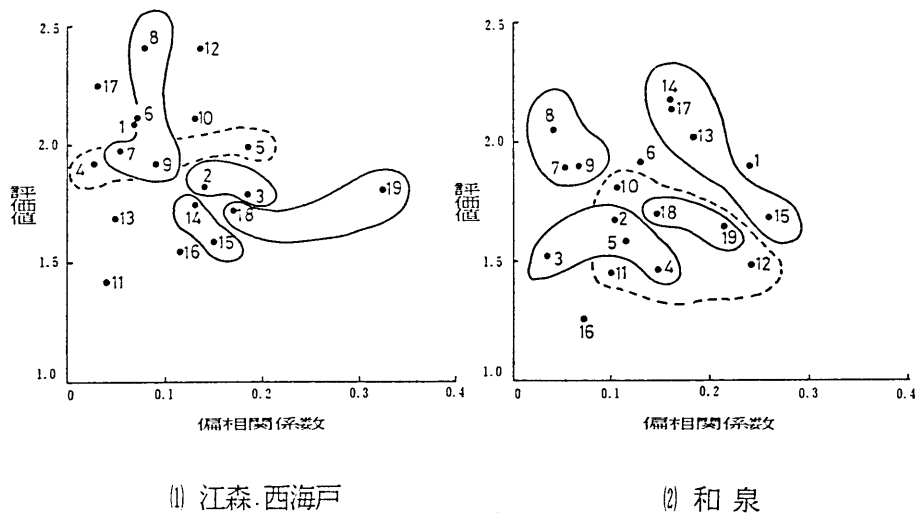


図5-4-4 居住環境の評価項目の評価値と偏相関係数の関係

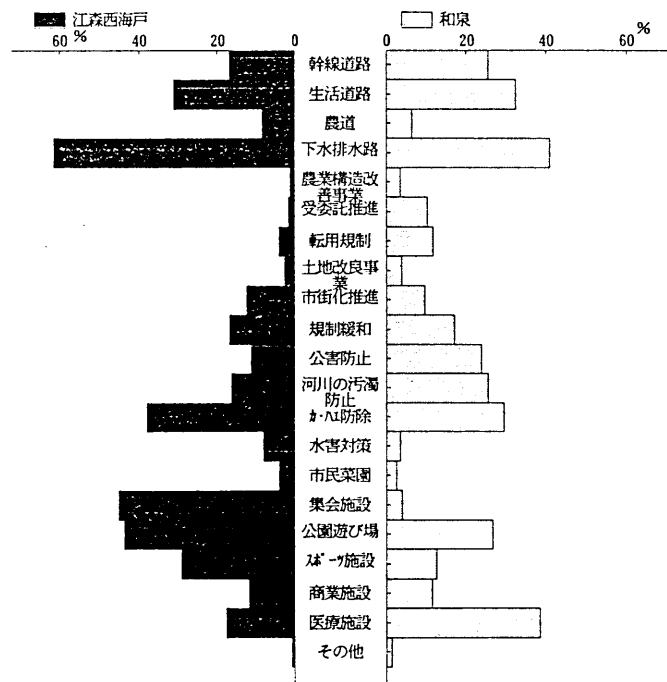


図5-4-5 地区別施策要望 (MA)

療施設など生活関連施設に関する施策要望も多く、特に、江森・西海戸で目立つ。カ・ハエなどの防除に対する要望も含めて、大都市近郊の農業地域ではあっても居住地としての環境整備が要請されているといえよう。江森・西海戸のように市街化が進んだ地域ほどその傾向が強いことが特徴的である。

市街化区域への編入や市街化調整区域の規制緩和に対する要望は、両地区とも10～17％程度で、規制緩和要求が多いというほどの状況ではない。

農業構造改善事業・土地改良事業への要望は、居住世帯の1～4％にすぎないし、経営受委託推進に対する要望も2～10％程度と農業環境整備に関する施策要望は、量的には少ない。地区別には、営農集団による経営受委託の盛んな地域にあり、農家率が相対的に高い和泉のほうが、江森・西海戸よりも農業環境整備に関する施策を要望するものが多い。

（２）数量化理論Ⅲ類による施策要望のパターン化

次に、施策要望の構造を分析するために、「その他」を除く20項目の施策をアイテムとして、数量化理論Ⅲ類¹⁷⁾によって施策要望のパターン分類を地区別に行った。第Ⅰ軸は各アイテムを選択したか否かを示す軸であったので、計算したカテゴリーの固有ベクトルを図5-4-6のように第Ⅱ軸と第Ⅲ軸を座標とする平面上に布置して、軸の解釈をおこなった。両地区とも第Ⅱ軸のマイナス側に農業構造改善事業や経営受委託の円滑化など農業に関係する施策要望が布置し、和泉ではプラス側に集会施設・公園やスポーツ施設やカ・ハエの防除が、江森・西海戸では生活道路整備や下水排水路やカ・ハエの防除が布置しているため、その性格はやや異なるものの、第Ⅱ軸は「農業環境－生活環境」の施策を特徴づける軸と解釈できる。第Ⅲ軸のマイナス側には両地区とも市街化区域への編入や市街化調整区域の規制緩和が布置している。プラス側には、工場の騒音・公害防止あるいは河川の水質汚濁防止・水害対策などが布置し、特に和泉では「営農環境を守るための農地転用規制・住宅の規制」もプラス側にあるため、第Ⅲ軸は「開発－抑制」的な施策を特徴づける軸と解釈できる。

図5-4-7は、属性別に求めた第2・第3固有ベクトル成分の平均値をプロットしたものである。第Ⅱ軸と第Ⅲ軸を座標とする平面の位置によって、各属性の施策要望が特徴づけられる。図5-4-7の(1)から、居住環境の総合評価における満足層と「まあまあ」層・不満層の施策要望の特徴が、次のように指摘できる。つまり、両地区とも、「まあまあ」層は第Ⅱ軸のプラス側に位置しているため生活環境重視型の施策要望をもっているが、満足層は第2象限にあるため、開発抑制的で農業環境重視型の施策要望といえる。不満層の位置は、地区によって違う。和泉の不満層は第4象限に位置しているため、開発指向型でかつ生活関連施設整備を中心とする生活環境に対する施策要望が強いとみなせる。居住環境に関する問題指摘状況と関連して考えれば、種々の施設整備を進めることによって居住地としての利便性を高めることが期待されているものと推測できる。一方、江森・西海戸の不満層は第Ⅲ軸のプラス側にある。市街化調整区域スプロールが進みかなり高密度な市街地が形成されているため、江森・西海戸の不満層は開発を進めるよりも、開発抑制的で環境維持型の施策要望となっている。両地区の市街化の状況の違いが、不満層の居住地整備に関する要求の差となって発現しているとみなせよう。

次に、需要類型別に施策要望をみると、図5-4-7の(3)のように地元層には農業環境重視型の施策要望があり、そのほかの需要類型はすべて生活環境重視型の施策要望をもってい

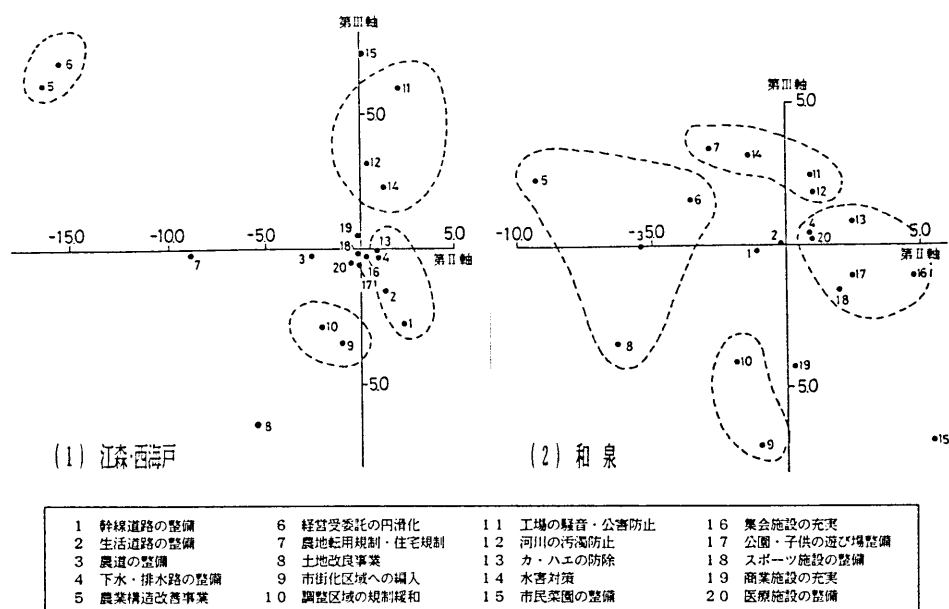


図5-4-6 地区別まちづくり施策の要望構造（施策の固有ベクトルの分布）

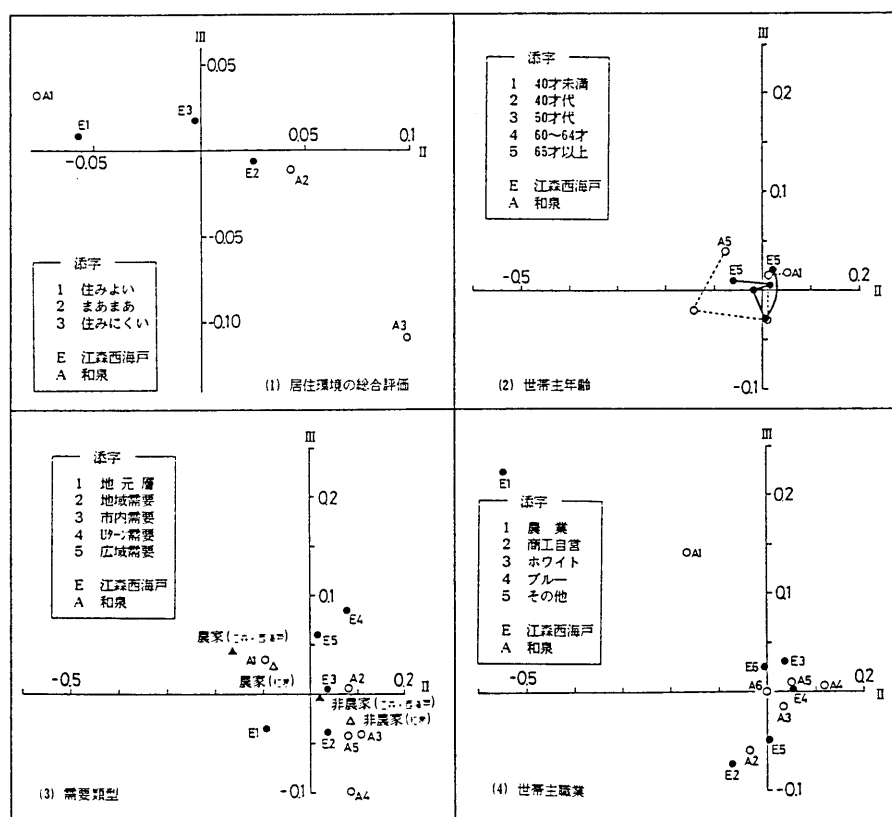


図5-4-7 施策要望の属性別パターン分析

ることがわかる。また、和泉の地元層と地域需要は開発に対し抑制的だが、その他の需要層には開発指向型の施策要望が強い。したがって、大都市近郊農業地域において地元層以外の需要類型による混住化が進む段階では、必然的に生活関連施設整備や基盤整備などの都市的な整備需要が高まってくる。しかし、江森・西海戸のように市街化がかなり進んだ地域の場合、地元層や地域需要層が開発指向型の要求を持っていたとしても、そのほかの需要層は居住環境を維持するために、開発に対して抑制的で生活環境重視型の施策要望に転化してくると思われる。

（３）混住状況下における農家の施策要望

農家と非農家の施策要望をみたのが、図5-4-7の(3)である。農家は第2象限にあるため、農業に関連する施策と同時に開発に対しては抑制的な施策の要望構造を持っている。特に、図5-4-7の(4)にみるように世帯主が農業従事しているような場合、その傾向が顕著である。一方、非農家は第4象限にあるため、生活環境重視型でかつ開発指向が強い施策要望がある性格づけられる。この傾向は、両地区ともに共通している。

すでに、両地区とも混住化が進み非農家が圧倒的に多くなっているため、地区全体としてみれば図5-4-5にみたように農業環境に関する施策要望は、量的には少数派となってしまう。だが、和泉の地元層の中には農家が多いため、図5-4-7の(3)のように地元層のまちづくりに関する要求は農家層の意見を反映したものとなりうるが、江森・西海戸では農家層が極めて少ないため、地元層の要求のなかに農家の要求は埋もれてしまい、地元層全体としては開発姿勢の方が強くなってしまっている。

このように、市街化調整区域スプロールによる混住化は、非農家層の増大によって、生活環境や基盤整備などの都市的な整備需要を多様化させるだけでなく、非農家の増加によって農家が相対的に小数化すると、農業的土地利用と都市的土地利用の土地利用混在の問題を解決のするための農家層の施策要望が目立たない存在になってしまうという問題がでてくる。換言すれば、和泉のように少数派となったとはいっても、農家の意向が地元層の要求として反映できれば、問題解決のための主体形成が可能だが、江森・西海戸のように混住化・脱農化などによって農家が絶対的に小数化すると、農家の要求が非農家の中に埋没して、農住混在の問題そのものが表面にでてこなくなるという点が問題になる。

第5節 混住化にともなう農業生産環境の問題点

5-1 混住化・兼業化と専業農家の位置

農林業センサスによると、江森と西海戸の農家数は1970年当時から少なく、1970年の農家率は江森で17%、西海戸で10%であったが、1985年には農林業センサスで定義する農家は江森で42戸、西海戸で7戸にまで減少している。江森・西海戸では混住化の進展の一方、専業農家と第Ⅰ種兼業農家のような本業的な農家は、例外的な存在となっている。

安城市では1970年から80年にかけて第Ⅱ種兼業農家が激増し、専業農家と第Ⅰ種兼業農家が減少したが、1980年以降は専業農家と第Ⅱ種兼業農家が微増している。和泉でも第Ⅱ種兼業農家が1970年の177戸から85年の243戸まで増加が続いているが、専業農家はその間に18戸から22戸へ漸増傾向をみせている。安城市における兼業化の進展は、西三河地域に展開する自動車産業の豊かな雇用力が農家から非農業部門へ労働力を抽出していった過

程ということができるが¹⁸⁾、その過程において兼業農家の農地を専業農家に流動化させることによって、生産組織による大規模な土地利用型農業を展開させる条件ともなっている¹⁹⁾。専業農家は営農組織をつくり、兼業農家の農地を受託し、集団転作しながら、地域の農業的土地利用や水利用の秩序形成に主体的な力量を発揮することによって、地域の運営に対しても発言力を持ち続けているといわれる²⁰⁾。

5-2 農家の農業生産環境評価からみた問題点

都市スプロールの進行段階における農業生産環境への影響については、土地利用混在がもたらす農用地利用の阻害、農業用水の汚染、土地改良施設の維持管理の困難化、その結果として農業振興策の展開の困難化などが指摘されている²¹⁾。スプロールが蔓延し、大都市近郊農業地域とはいいいながら農家が絶対的に減少している江森・西海戸のような地域における農業生産環境の問題点は何であろうか、和泉と対比しながら分析する。

(1) 農業経営上の問題点

混住化や兼業化によって生じる10項目の問題点を、農家に対して「問題なし」「まあまあ」「問題あり」「非常に問題」の4段階で問うた。図5-5-1は、「問題あり」と「非常に問題」を合わせて問題率として、地区別に、そして和泉についてのみ専業兼業別に図示したものである。江森・西海戸では、家庭排水による悪水路の汚染を半数近い農家が問題としてあげていることが注目される。また、ごみ・空き缶の投げ捨てや路上駐車を1/3の農家が問題視している。

一方、和泉では、農家全体の意見としてみればごみ・空き缶の投げ捨てが問題率41%と高いほか、その他は20%未満である。だが、専業兼業別にみれば、専業農家や第Ⅰ種兼業農家には、悪水路の汚染や住宅・工場による日照障害、減反調整など営農上の問題点について問題率が高いものの、自給程度にしか農業生産をしていない農家（以下、自給農家）にとっては、混住化や兼業化による営農上の問題はあまり意識されていないと読み取れる。

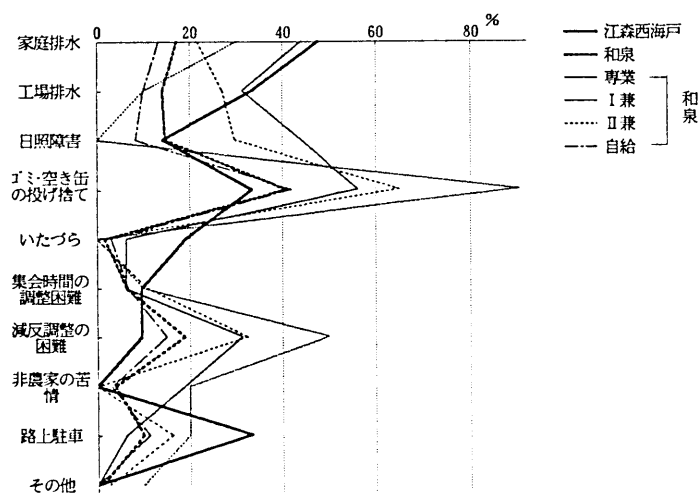


図5-5-1 農業生産環境上の問題点 (MA)

（２）農業関連の施策要望

農家に対して農地や農業経営に関連する施策要望を、３項目選択で聞いた。表5-5-1 は、地区別と和泉についてのみ専業兼業別に上位５位までの施策要望を表章している。

混住化や土地利用の混在化が進んだ江森・西海戸では、上でみた問題認識に対応して、用排水路整備を要望するものが57％もいる。一方、農業振興地域の見直しや農地転用などの規制緩和・市街化区域の拡大を要望するものも少なくない。農家の86％が第Ⅱ種兼業農家と自給農家ということから考え、資産保有的な意識が強い要求とみなせる。

和泉では、規制緩和の希望が最も多いが、用排水整備・開発規制・農地の集団化の要望も少なくないため、矛盾した要求があるようにみえる。専業兼業別にみると、専業農家には農業生産環境に関する施策要望が多いが、第Ⅰ種兼業農家・第Ⅱ種兼業農家になるにしたがい、規制緩和や農業振興地域の見直しの要望が増え、また、「よくわからない」と営農に対して無関心な態度の農家が増えてくるという傾向がある。

以上のように兼業農家には資産保有的な意識に基づく施策要望があるため、地域全体としてみれば、専業農家の要求と矛盾したかたちにみえる。農家の階層的な要求の違いに加えて、混住化がさらに進めば、農業的土地利用に係わる主体としての専業農家の意見が量的には小数派とならざるをえない。その結果、前節でみたように、生活環境整備を中心としたまちづくりの要求の前に専業農家の要求が表面化してこない恐れがでてくる。

表5-5-1 地区別専業兼業別農家の農業施策要望（MA）

		1位	2位	3位	4位	5位
江森・西海戸	用排水路整備	57.2	農振見直し 28.6	農道の整備 28.6	規制緩和 19.0	市街化区域拡大 14.3
	規制緩和	22.8	用排水路整備 18.0	開発規制 13.8	農振見直し 13.8	農地の集団化 13.8
和泉の専業別	専業農家	用排水路整備 37.5	農地の集団化 37.5	農道の整備 18.8	開発規制 18.8	規制緩和 18.8
	Ⅰ兼業農家	用排水路整備 50.0	規制緩和 50.0	農振見直し 30.0	わからない 30.0	開発規制 20.0
	Ⅱ兼業農家	用排水路整備 29.7	規制緩和 27.0	開発規制 24.3	農振見直し 24.3	わからない 21.6
	自給農家	わからない 25.0	規制緩和 23.3	農振見直し 13.3	開発規制 11.6	

注）３項目選択の比率の上位第５位まで表章した（下段が％）。

第６節 市街化調整区域内の工業生産環境の問題点

６－１ 工業生産環境の特徴

（１）住宅と工場の混在状況

両地区の居住区域では図5-6-1・図5-6-2のように工業的土地利用との混在がみられる。工場経営者の住宅と工場との関係も、図5-6-3 のように住宅敷地内のものが増え、江森・西海戸では75％に及び、住工混在状況の一端を示している。和泉でも住宅敷地の工業的土地利用との併用が37％を占め、集落内に工場があるものを含めれば63％になる。

工場の敷地には1000㎡を超えるようなものも若干あるが、江森・西海戸では68％、和泉では36％が 330㎡未満であり、住宅敷地の規模水準とあまり変わらない工場敷地が農地や住宅と混在している。

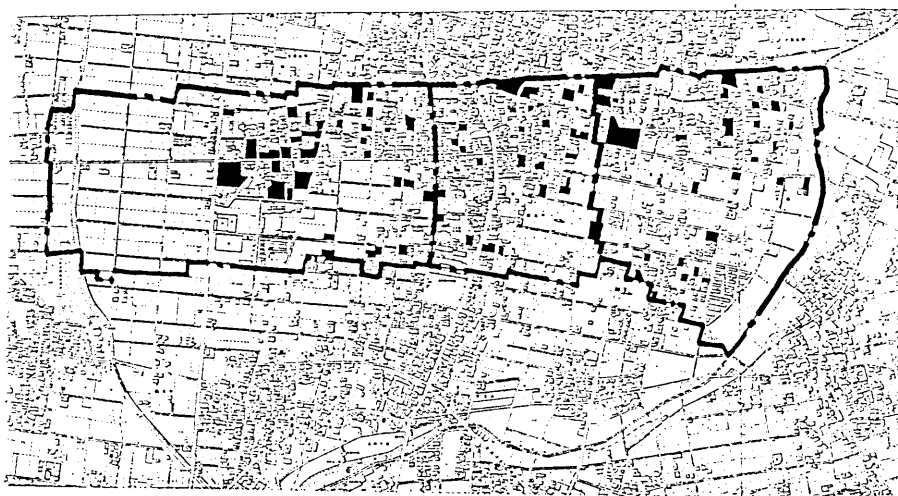


図5-6-1 江森・西江戸の工場分布（黒塗りが工場）

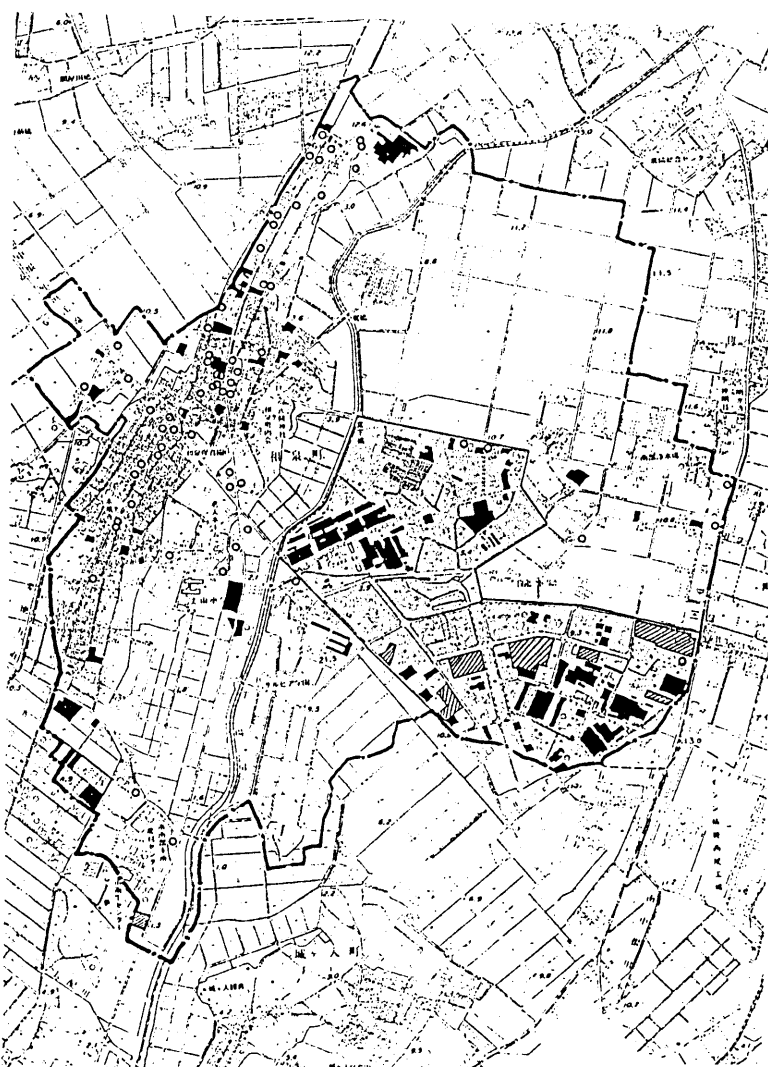


図5-6-2 和泉の工場分布（黒塗りが工場）

（２）市街化調整区域の集落で操業する利点

市街化調整区域における工業的土地利用をとまなう建築・開発規制は、原則的に抑制的であるため、施設の拡大充実などには制約がある。市街化調整区域における操業にはどんな利点があるのだろうか。その点について、３項目選択で問うたものが図5-6-4 である。

江森・西海戸には地場産業の繊維業が多い。この地区の繊維業の最も関連の深い企業は市内²²⁾にあるため、元請けとの関係を操業上の利点としてあげたものが55%もいる。一方、西三河地域には「トヨタ自動車」を中心とする自動車関連産業が広く展開しているため、和泉の機械金属関係企業の関連企業も隣接都市²³⁾にある。したがって、和泉でも元請けとの関係を操業上の利点としてあげたものが26%を占める。だが、これは地域の産業構造の中で、この地区がもっている産業活動上の特殊条件とみるべきで、必ずしも市街化調整区域にあること自体が操業上の利点になっているとはいえない。

一般的な利点として、住宅に近いところで操業できること、つまり、職住の近接性をあげるものが48～57%いる。そのほか、和泉ではパート労働力を集め易いことをあげるものがやや多い。江森・西海戸では敷地の余裕をあげるものが少ないが、現実にはあまり規模が大きいとはいえない工場敷地であるし、高密な土地利用状況であるため、市街化調整区域で操業することが特に有利ともいえない状態になってきている。

6-2 工業生産環境の問題点

（１）苦情の実態

農住と工業との混在化が進んでいるため、その間の矛盾関係が、農家や居住者からの苦情というかたちでみられないだろうか。工場経営者に聞いた範囲では、両地区とも苦情がないと答えたものが70～75%、苦情があると答えたものが7～18%となっているが、不明が多いことを考えれば、苦情は少なくないものと推測される。

苦情の内容には、騒音が最も多く、路上駐車、振動・粉塵などがある。音の問題は距離的に離れば相当解決できるものだが、農住との混在が著しい江森・西海戸にある繊維業では騒音の苦情を受けたと答えたものが全体の1割以上を占める。

（２）操業上の問題点

市街化調整区域内で操業する上での問題点を問うた結果が、図5-6-5 である。工業生産環境として、現状では市街化調整区域にあること自体が問題として意識されていない。

ところで工場を現在地に移転した経験があるものは、江森・西海戸では11%、和泉では30%であった。江森・西海戸ではその全てが、和泉ではその3/4が、集落内での移転である。その理由をみると、図5-6-6 のように規模拡大や設備の改善を主目的としているが、集落内に土地がないことが、従前地での改善を思いとどまらせ、移転にいたらしめたものと考えられる。

このように、工業的施設の更新時点になって、市街化調整区域で工業的な土地利用をおこなっていることが問題点として顕在化すると考えられるが、農住工の土地利用混在が著しい江森・西海戸のような地域では、集落内での操業継続に制約がでる可能性もある。

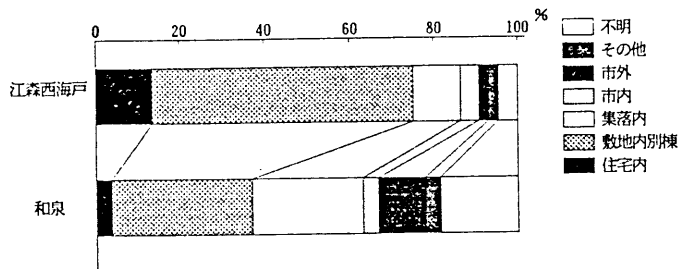


図5-6-3 地区別住宅と工場の関係（工場の位置）

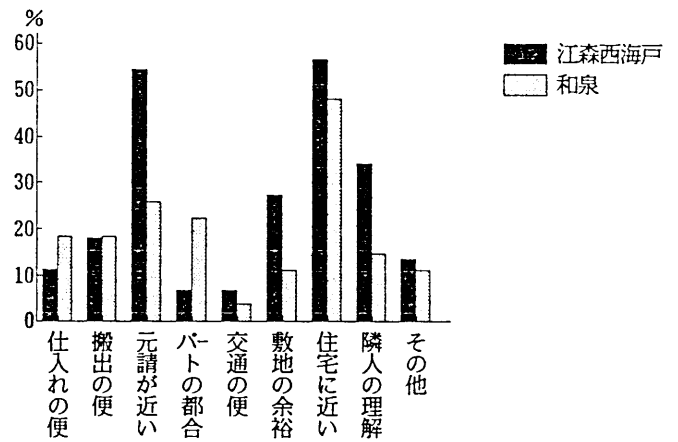


図5-6-4 地区別操業上の利点（MA）

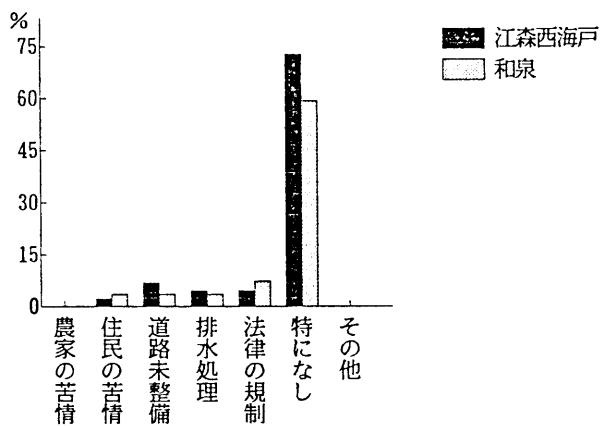


図5-6-5 地区別操業上の問題点（MA）

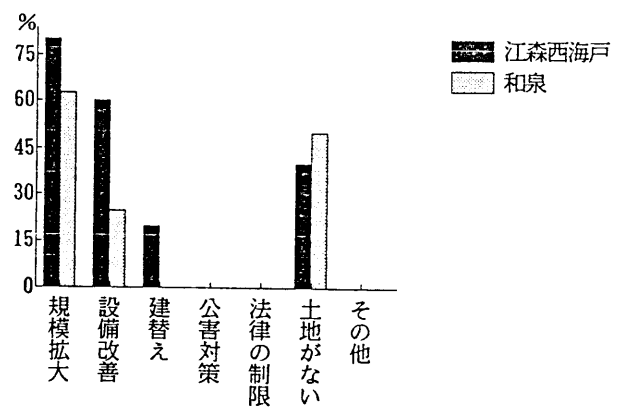


図5-6-6 地区別工場の移転理由（MA）

第7節 大都市近郊集落の市街地更新の見通し

7-1 住宅建設による市街地更新の可能性

市街化調整区域内における建築行為は、原則的には抑制されるべきものであるが、開発許可制度上は土地所有の有無に係わらず線引き以前からの居住者による住宅建設あるいは分家ならば大幅に許されている。したがって、市街化調整区域内居住者の住宅計画と分家建設の予定を分析することによって、住宅建設の側面から、大都市近郊集落の市街地更新の可能性について検討する。

(1) 将来の住宅計画からみた建替・増改築

① 居住世帯の将来の住宅計画

居住世帯の将来の住宅計画についてみると、図5-7-1のように「このまま住み続ける」という定住指向層が最も多く、江森・西海戸で54%、和泉では71%に達する。「建替えて住み続ける」は5~6%、「増改築して住み続ける」というものが8~10%を占めるので、両地区における全世帯の1/8~1/6が建替・増改築指向を持っていることになる。そのほか「近い将来転居する予定」があるものは3%、「いずれ転居したい」ものを含めた転居指向層は、江森・西海戸では17%、和泉では7%である。この転居指向層の1割近い差は、江森・西海戸では借家居住世帯が17%を占めるが、その借家居住世帯に転居指向層が多いためである。

② 増築・建替指向層の特徴

次に、市街地更新に直接的に結びつく建替・増改築指向層についてその特徴を明らかにするために、住宅計画を定住指向・建替増改築指向・転居指向という3つにカテゴリーに分け、住宅の物理的条件や世帯条件を示す各指標と χ^2 検定をおこなった(表5-7-1)。転居指向は借家層に多いが、建替・増改築指向はほぼ持家層に限られる。「建替えて住み続ける」と答えたものは、当然建築時期が古い持家に目立つが、「増改築して住み続ける」と答えたものはむしろ線引き後に建築された持家に多い。だが、建築時期と住宅計画との関係は統計的に有意ではない。規模との間には有意な相関関係がみられる。建替・増改築指向は、30~36畳程度と地域の住宅水準からみればあまり大きくない住宅に多い。また、和泉では、建売など敷地規模が小さい持家層ほど建替・増改築指向が多くなる傾向がある。江森・西海戸では、敷地面積が小さい建売や新築よりも、親・相続によって取得した持家層に建替・増改築指向が多いため、敷地面積が大きいものに建替・増改築指向が多くなるという結果になっている。

世帯条件との関係では、建替・増改築指向は、江森・西海戸では40才代、Uターン需要に多いが、和泉では40才未満の比較的若い層で、地域需要、職業は技術事務・販売・技能労務といった雇用層に多い。

次に、持家層について、建替・増改築指向を強く規定している要因を明らかにするために、定住指向・建替増改築指向・転居指向の3群を外的基準として、表5-7-1にあげた説明変数を用いて数量化理論Ⅱ類分析を地区別に行った(表5-7-2)。カテゴリースコアの平均値から、江森・西海戸では第1軸が、和泉では第2軸が、建替増改築指向とそのほかの定住指向と転居指向を判別する軸と考えられるため、それぞれの軸のアイテムレンジを検討する。和泉では、畳数・住宅取得方法・敷地面積のレンジが大きいため、住宅敷地の

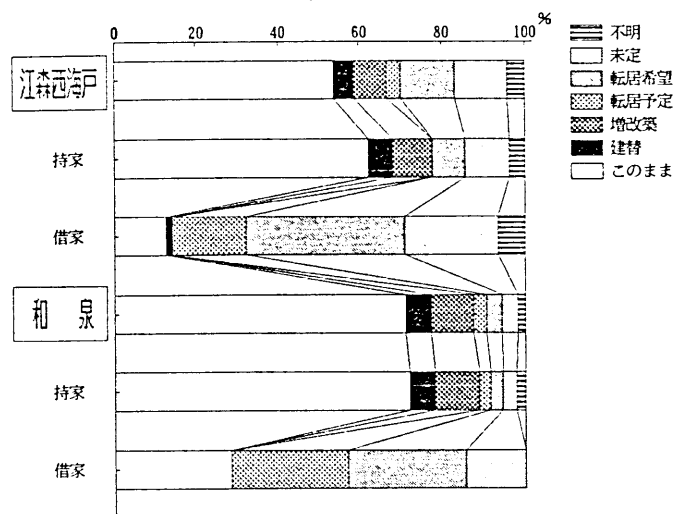


図5-7-1 地区別住宅所有関係別住宅計画

表5-7-1 各要因のカテゴリー区分と住宅計画との χ^2 検定

			所有関係	建築時期	登 数	敷地面積	居住水準	取得方法	
物的条件	カテゴリー	1	持家	1970年以前	30世未満	196㎡未満	～10世/人	新築	
		2	借家	1971年以降	30世以上	196㎡以上	10世/人～	建替	
		3		1980年以降	36世以上	295㎡以上	15世/人～	建売・中古	
		4			48世以上	394㎡以上		親・相続	
		5						その他	
世帯条件	カテゴリー	1	江森 西海戸	114.38**	9.18	90.70**	55.44**	10.69 *	134.74**
		2	和泉	32.96**	1.29	16.88**	27.02**	0.798	46.47**
			農家非農家	需要類型	世帯主年齢	世帯主職業	世帯収入		
世帯条件	カテゴリー	1	農家	地元	40才未満	農業	400万未満		
		2	非農家	地域需要	40才代	商工自営	400万以上		
		3		市内需要	50才代	管理	500万以上		
		4		市外需要	60～64才	技術・事務	600万以上		
		5		広域需要	65才以上	販売	700万以上		
		6				技能・労務	800万以上		
		7				臨時			
世帯条件	カテゴリー	1	江森 西海戸	8.80 *	25.06**	29.96**	21.29 *	17.56	
		2	和泉	12.64**	23.58**	14.91	12.67	12.43	

表5-7-2 地区別将来の住宅計画の数量化理論Ⅱ類分析

		江森・西海戸						和 泉					
		サン プ ル	第1軸		第2軸		サン プ ル	第1軸		第2軸		サン プ ル	第2軸
			カテゴリ スコア	レンジ (順位)	カテゴリ スコア	レンジ (順位)		カテゴリ スコア	レンジ (順位)	カテゴリ スコア	レンジ (順位)		
農家	農家 非農家	18 123	0.278 -0.041	0.319 (10)	-1.252 0.183	1.435 (3)	131 110	0.048 -0.057	0.104 (10)	0.140 -0.167	0.307 (9)		
建築時期	1970年以前 1971年以降 1980年以降	69 43 29	0.006 0.439 -0.666	1.106 (4)	-0.067 -0.109 0.321	0.431 (10)	121 76 44	0.087 -0.167 0.048	0.254 (9)	0.018 0.049 -0.135	0.184 (10)		
需要類型	地元層 地域需要 市内需要 Uターン需要 広域需要	30 37 45 12 17	-0.437 -0.375 0.008 1.525 0.491	1.962 (2)	0.239 0.006 -0.244 -0.132 0.304	0.548 (9)	126 48 41 15 11	-0.048 0.073 -0.204 -0.588 0.187	0.791 (6)	-0.052 0.438 -0.119 -0.581 -0.077	1.018 (6)		
世帯数	30世未満 30世以上 36世以上 48世以上	15 24 55 47	-0.073 0.340 -0.041 -0.102	0.442 (8)	1.194 0.330 -0.344 -0.147	1.538 (2)	8 11 44 178	1.019 0.492 -0.118 -0.047	1.137 (4)	-1.035 1.628 -0.409 0.047	2.662 (1)		
敷地面積	196㎡未満 196㎡以上 295㎡以上 394㎡以上	57 22 14 42	-0.166 -0.544 0.436 0.431	0.980 (6)	-0.437 -0.314 -0.154 0.877	1.314 (4)	12 39 27 137	-1.208 0.145 -0.915 0.213	1.421 (3)	0.758 0.463 0.326 -0.125	0.883 (4)		
居住水準	10世/人未満 10世/人以上 15世/人以上	74 46 21	0.052 -0.162 0.171	0.332 (9)	-0.066 0.397 -0.636	1.033 (6)	58 124 59	0.304 -0.159 0.035	0.462 (8)	-0.409 0.042 0.313	0.721 (7)		
取得方法	新築 建替 建売・中古 親・相続	82 11 16 32	-0.002 -0.418 0.094 0.102	0.520 (7)	-0.196 -0.614 1.280 0.073	1.894 (1)	120 55 6 60	-0.106 0.666 -3.364 -0.061	4.030 (1)	-0.246 -0.353 -0.778 0.894	1.672 (2)		
世帯主年齢	40才未満 40才代 50才代 60～64才 65才以上	29 50 45 10 7	0.241 0.185 -0.346 -0.670 0.863	1.532 (3)	0.246 0.247 -0.342 0.114 -0.751	0.999 (7)	45 88 61 27 20	-0.274 -0.011 0.300 0.252 -0.587	0.887 (5)	0.452 -0.087 -0.233 -0.141 0.267	0.685 (8)		
世帯主職業	農業 商工・自営 管理 技術事務 販売 技能労務 臨時	3 34 16 27 13 40 8	-1.639 0.576 -0.101 0.009 0.224 -0.685 1.396	3.035 (1)	0.798 -0.268 -0.500 -0.425 0.693 0.478 -0.240	1.298 (5)	36 46 32 84 5 7 31	0.130 -0.611 0.058 0.180 -1.335 0.823 0.237	2.158 (2)	-0.258 -0.863 -0.015 0.375 0.034 0.269 0.514	1.377 (5)		
年収	400万円未満 400万円以上 500万円以上 600万円以上 700万円以上 800万円以上	33 26 27 14 8 33	-0.122 -0.570 0.463 -0.123 -0.574 0.380	1.037 (5)	0.066 -0.212 -0.373 -0.061 0.356 0.345	0.729 (8)	47 32 35 34 30 63	-0.115 -0.003 0.439 -0.210 0.060 -0.072	0.649 (7)	0.117 -0.993 -0.312 -0.137 0.220 0.561	1.554 (3)		
相関比 r^2			0.566		0.443			0.511		0.402			
カテゴリスコアの 平均値と標準偏差	定住		-0.296	0.847	-0.146	0.860		0.208	0.782	-0.133	0.931		
	建替増築		1.157	0.767	-0.092	0.907		-0.332	0.935	0.892	0.681		
	転居		-0.090	0.746	1.451	1.143		-1.904	1.443	-0.618	1.218		

規模要因が建替・増改築指向を強く規定している。つまり、和泉では周辺の住宅に比べ相対的に低い水準の持家に転入してきた比較的若い層が、住宅水準を改善するために建替ないし増改築を計画していると考えられる。江森・西海戸では、建替・増改築指向に対する規模要因のレンジは小さい。その理由として、畳数や敷地面積が比較的小規模な新築と建売取得層の建替・増改築指向が弱いためであり、彼らの住宅改善方法は第2軸のカテゴリースコアをみるとむしろ転居指向にシフトしていると推測できる。江森・西海戸では、比較的若いUターン需要層が、相続した持家を改善するという場合に、建替・増改築指向に結びついているようである。

（２）居住世帯の分家建設の予定

図5-7-2 は、次三男を含む子息のための住宅援助の考え方について尋ねたものである。「今の住宅で同居する」と答えたものが最も多く、江森・西海戸では34％、和泉では49％に達する。直接住宅を建設したり、土地を準備すると回答した延べ世帯数は、江森・西海戸では全世帯の8％、和泉では20％に及ぶ。特に、多くの土地を所有し、法制度上も分家建設が容認されている農家についてみれば、住宅を建設したり土地を準備するものは、江森・西海戸でも和泉でも、ほぼ全農家の1／4を占める。

これらの子息のために住宅建設あるいは土地の準備を予定しているもののうち、江森・西海戸ではその56％が集落内、7％が市内の市街化調整区域内、和泉では91％が集落内、11％が市内の市街化調整区域内が想定されているため、市街化調整区域には分家建設が徐々にではあるが継続する可能性があると考えられる。

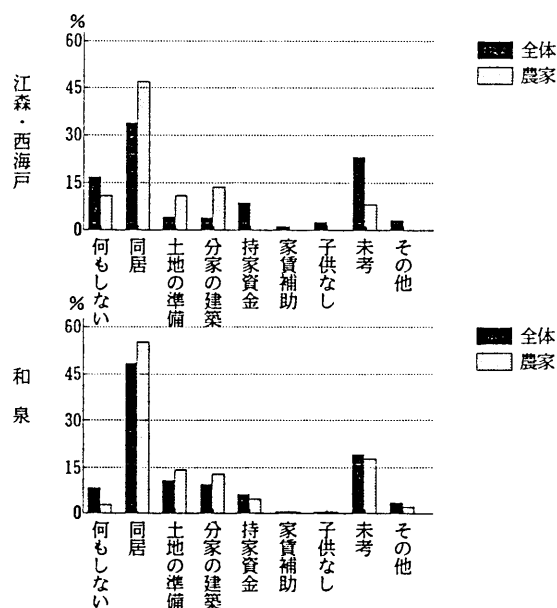


図5-7-2 地区別子息のための住宅計画（MA）

7-2 農業経営と不動産経営に対する将来意向

次に、農家の農業経営と不動産経営に対する意向を把握することによって、農地利用の将来変化を検討する。

(1) 農業経営の将来計画

農家に将来の農業経営意向を尋ねた結果が、図5-7-3 である。

江森・西海戸には、専業農家がほとんどいないし、兼業農家についてもその7割近くが自給程度まで経営を縮小しているため、経営拡大指向層は皆無であった。そして現状維持指向層が57%で、残りは経営縮小意向層が19%、脱農指向層が14%という構成である。和泉では経営拡大指向層が4%存在する。それは図5-7-3 のごとく専業農家にはほぼ限られる。経営維持指向層は63%と江森・西海戸よりも6%上回るが、経営縮小意向層と脱農指向層も21%と少なくない。

市街化調整区域スプロールが進んだ江森・西海戸のほうに経営縮小意向農家と脱農指向農家の比率が高いが、その割合は両地区とも全農家の1/3～1/4に達する。脱農意向のある農家は農産物の販売が100万未満の農家で経営耕地面積が10a未満の農家がほとんどであるが、販売額がないような農家には現状維持指向が強い。経営縮小意向のある農家の経営耕地規模は5～10a程度の農家にみられる。しかし、経営縮小や脱農の理由は、図5-7-4 のように後継者がいないことや農業外の収入が安定していることと回答している農家が多い。耕地規模などの農業経営条件の制約からではなく、後継者や兼業との関係という絶対的な条件から経営縮小・脱農意向に至っているので、その可能性は高いものと考えられる。また、「農業では生活できない」が経営縮小意向と脱農指向農家の43～49%を占め、「農業の将来に期待がもてない」も同じく11～29%を占めているが、農業経営に係わる社会経済環境の激変が予想されるなかで、その相当部分が徐々に経営縮小する可能性もある。

(2) 農地の扱い

農業経営を縮小または脱農する場合に、農地をどうするのか尋ねた結果が、図5-7-5 である。委託耕作に出すと答えた農家が43～51%いるが、営農組合による経営受委託が活発に展開されている和泉のほうが8%上回る。市街化調整区域スプロールが進んだ江森・西海戸では「そのままにしておく」とか「転用し、不動産経営する」と答えた農家がそれぞれ57%・14%いることは、和泉の農家に比べ農地の資産保有指向の強さをものごとっていると考えられる。

また、全農家に今後5年間くらいの間に不動産経営する予定の有無を聞くと、江森・西海戸では10%、和泉でも4%の農家に不動産経営意向がある。

したがって、市街化調整区域スプロールによって混住化が進んだ江森・西海戸のような地域では、経営縮小あるいは脱農指向がある農家が農地を委託耕作や請負耕作に出す意志があっても、和泉の営農組合のように経営受託して農地を農業的に利用するような主体的条件が弱いため、それらの農地は粗放的に利用されたり、農家による不動産経営にまわされたり、有利な条件が出てくればやがて農地が転売されたり都市的土地利用に転化する可能性が高いと考えられる。

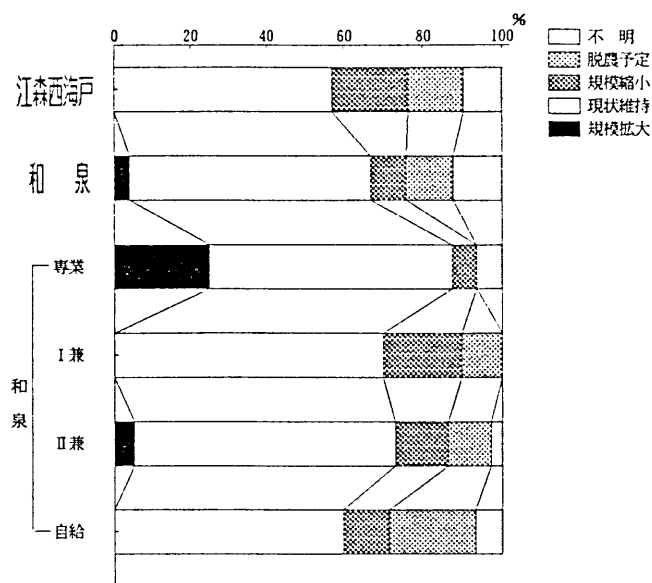


図5-7-3 地区別農業経営意向

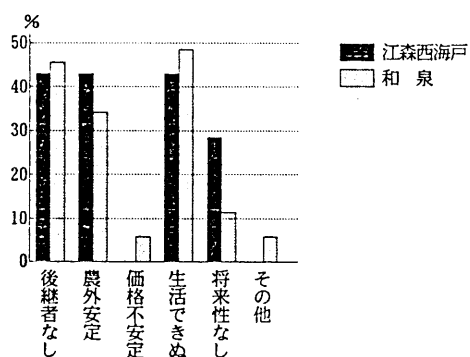


図5-7-4 地区別農業経営縮小理由 (MA)

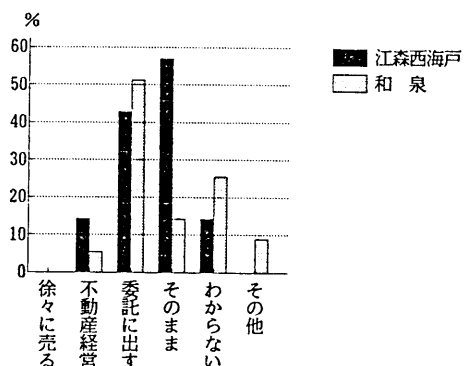


図5-7-5 地区別経営縮小時の農地の扱い (MA)

7-3 工場改善の可能性

すでに指摘したように、市街化調整区域に工業的土地利用が存在する集落は少なくない。市街化調整区域内の工場数はそれほど多いものではないが、住宅や農地と混在しているため、このような企業の更新活動いかんによっては、市街化調整区域の居住環境の変質が予想される。こういった問題意識から、今後の工場や設備の改善計画について検討する。

(1) 工場の改善計画

図5-7-6 は、地区別にみた工場の改善計画である。具体的な改善計画がある経営者は4～7%程度であるが、「できれば改善したい」と改善希望のある経営者を含めれば、江森・西海戸では38%、和泉では34%と1/3を超える経営者が何らかの改善希望を持っていることになる。江森・西海戸では改善指向企業の多くは地場産業の繊維業であるが、和泉では特定の業種に集中しているわけではない。

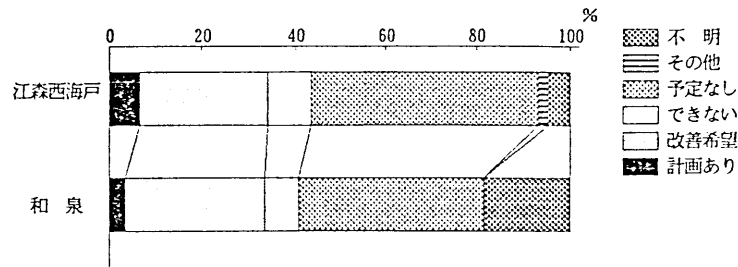


図5-7-6 地区別工場改善計画

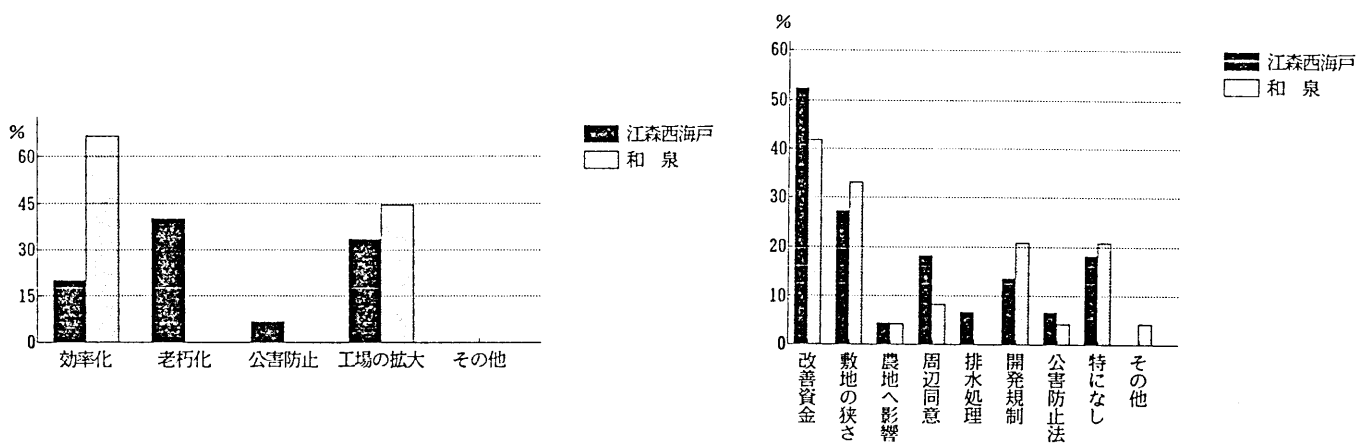


図5-7-7 地区別工場改善の理由 (MA)

図5-7-8 地区別工場改善上の制約条件 (MA)

改善の方法としては、改善指向企業の40～44%が建替であり、次いで機械設備の更新希望が27～33%を占める。増改築は約20%である。

改善の理由は、図5-7-7のように江森・西海戸では老朽工場を一新しようとするものが40%と目立つが、工場の拡大を理由として改善を希望するものも1/3いる。和泉では生産の効率化のための改善が改善指向企業の7割を占めるが、工場の規模拡大希望も44%に達する。

(2) 改善の際の問題点

全ての経営者に、工場を改善する場合の問題点を尋ねた結果が図5-7-8である。資金問題が現実的なネックと考えられるが、空間的には敷地の狭さや土地利用混在しているため周辺居住者の同意を得ることが問題となる。

その工場の大部分は経営者の敷地内か集落内にある。また、その多くは改善理由からみ

て規模拡大の可能性が高いので、農地や住宅との混在が著しい江森・西海戸のような地域において、現在地での工場改善が進めば、さらに土地利用混在あるいは高密度化に結びつく。和泉にしても、集落の居住区域のなかに多くの零細工場が存在しているため、土地利用の高密度化を招く恐れがある。敷地の狭さの関係で現在地で改善できない場合は、工場移転の実態からみて集落の周辺部に移転することが予想されるが、有効な土地利用の誘導策がなければ、混在市街地を拡大させる危険性も孕んでいるといえる。

第8節 まとめ

本章では、市街化調整区域スプロールによる市街化の到達点ともいうべき様相を示す典型地区として一宮市江森・西海戸、市街化調整区域における市街化がみられるが、まだ農業的土地利用と都市的土地利用の秩序が一定維持されている典型地区として安城市和泉を研究対象として取り上げ、大都市近郊農業地域における居住環境・農業生産環境・工業生産環境の問題点を明らかにした。その要点は、以下のように要約できる。

① 市街化調整区域における市街化の捉え方

和泉では、線引き後も、集落内部あるいは集落周辺で市街化が進んでいるが、まとまった農地が存在し農地利用されている。

江森・西海戸では、著しい市街化調整区域スプロールの結果、D I Dの設定基準を満たすような高密度な市街地を形成している。その様相は、大都市近郊にあるとはいえ農業地域の集落とは思えないほどに農地が分断された混在市街地となっている。

市街化調整区域は原則として市街化が抑制されるべきであるが、大都市近郊の農業地域には第5章の第5節でみたように安定した住宅需要が存在すること、市街化調整区域に土地利用の誘導策がないことなどを考慮すれば、今後も市街化調整区域スプロールが続くものと思われる。農業経営意向に現状維持が多いことや農家の農地利用意向をみれば²⁴⁾、長期に亘って農地と宅地が混在した土地利用状態が続くかも知れないが、最終的には市街化調整区域スプロールは江森・西海戸のような混在かつ高密度な市街地形成に結びつくものと考えらるべきであろう。

② 住宅・居住環境の質

市街化調整区域には都市投資ができないため、大都市近郊農業地域の基盤条件は一般的に良くない。和泉でも江森・西海戸でも、集落内の細街路や農道を中心とする脆弱な基盤の上でスプロール的な市街地形成が進んでいる。

和泉の市街化調整区域における市街地形成は、地元層や地域需要による持家建設が中心である。江森・西海戸では借家が少なくないが、線引き後の持家建設には著しいものがあり、それは市内需要や広域需要という地域外からの流入需要層による住宅宅地水準の低い新築や建売による市街化調整区域スプロールであった。

住宅建設量と住宅宅地水準の違いという市街化条件の差が、両地区の居住環境の違いを生じている。つまり、和泉の集落居住区域では家屋が密集していても、敷地規模が大きいいため、相隣環境は一定確保できている。一方、江森・西海戸では住宅・敷地規模がかなり小さいため、農地と宅地が混在しているだけでなく、日照・通風など相隣環境に支障を来すような過密な居住環境となっている。

③ 居住者評価からみた居住環境の問題点

居住者の居住環境に対する問題意識には、市街化の状況を反映した違いがみられた。つまり、和泉では生活環境施設や公共交通の利便性、江森・西海戸では相隣環境のほか農地と宅地の混在に起因するハエ・カや河川・農業用水の汚濁などに対する問題指摘が多い。江森・西海戸のように土地利用混在と高密度な市街化が進んだ地域では、居住者にとっては、利便性よりも相隣環境や地区環境の問題の方が深刻だということだろう。

施策要望としては、両地区とも、まず脆弱な基盤条件に対応して生活道路整備や下水・排水路整備などの施策要望が多く、次いで生活関連施設の整備要求が多い。市街化が進んだ江森・西海戸ほど、その傾向が強い。

農業環境の整備に関する要求は量的には少ない。大都市近郊の農業地域であるが、市街化調整区域スプロールの進展につれて、居住者要求としては居住地整備がまちづくり要求の中心的位置を占めるようになって考えられる。

④ 混住化にともなう居住地環境整備に関する施策要求

大都市近郊農業地域における居住者のまちづくりに対する要求構造は、生活環境重視か農業環境重視か、開発指向か開発抑制か、という2つの軸でパターン化できる。分析の結果、地元層には農業環境重視の要求があるが、地域需要のほか、市内需要・Ｕターン需要や広域需要のような流入需要層には生活環境重視の施策要求が強いこと、和泉の市内需要・Ｕターン需要や広域需要には開発指向があるが、市街化が進んだ江森・西海戸のような地域では市内需要・Ｕターン需要や広域需要の施策要求は居住環境を維持するため開発志向から抑制に転化していること、などが指摘できた。

したがって、住宅需要類型の構成の違いによって、地区によるまちづくりに対する要求の違いを生じている。生活環境重視の施策要求が強い市内需要や広域需要などの流入層との混住化は、地域全体のまちづくり要求を農業環境重視から生活環境重視へ比重を移す結果を招くことになる。しかし、和泉のような地域では、開発を進め利便性を高めながら生活環境整備するようなまちづくり要求がみられるが、さらに江森・西海戸のように混住化が進めば、多くの住民は開発に対しては抑制的になり、同時に生活環境整備を進めるといようなまちづくり要求になっていると考えられる。

⑤ 混住化にともなう農家と非農家のまちづくり要求の対立

農家は開発には抑制的で農業環境重視の施策要求があるが、非農家は全体としてみれば、生活環境重視で開発指向が強いという対立するまちづくり要求を持っている。混住化の進展は、大都市近郊農業地域を居住地としての整備要求が強い流入層の増加に結びつくため、農業生産環境のための施策要望が量的には少数派となる状況を生み出す。

特に、江森・西海戸のように農家が絶対的に減少すれば、農家に農業環境重視の施策要求があったとしても、量的には圧倒的多数の非農家のまちづくり要求の中に埋没してしまう。一方、和泉のように農家数が一定存在し、専業農家が地域の運営に発言力を持っているような地域では、農家の要求が地元層の要求の中に取り入れられることによって、農業的土地利用と都市的土地利用の問題解決のための施策要望をまちづくり要求として顕在化させることが可能と考えられる。

⑥ 大都市近郊集落における工業的土地利用の問題点

市街化調整区域における工場は、例外的な存在ではない。農地や宅地と工場の混在化は、

騒音や排水・路上駐車など居住環境にも農業生産環境にも悪影響を及ぼしているが、工場側にとっても土地利用が高密度すれば、周辺居住者からの苦情など操業上の支障を招くことにもなる。

市街化調整区域の開発許可制度は工業的土地利用に対して抑制的であるが、工場経営者の工場改善意向は無視できない。市街化調整区域内の工場には、地場産業もあるし、経営者の職住関係やパート労働力との関係から地域の就業構造にとって一定の役割を果たしている。市街化調整区域における開発の抑制あるいは土地利用の純化という視点から、工場の改善を制限すれば、地域の就業構造に変化を及ぼす可能性が強いと考えざるをえない。

居住者が住み続けることによって地域発展に結びつけるには、市街化調整区域においても工業的土地利用の存続・改善を如何に可能とするかが検討すべき課題といえる。

⑦ 計画的市街地形成のための都市的整備課題

上に指摘したように大都市近郊農業地域における住宅需要特性、市街化調整区域内居住者の住宅改善計画などを踏まえると、市街化調整区域に指定しただけで市街化が抑制できるものではなく、市街化調整区域スプロールによる拡散的な市街化の拡大・市街地更新が進み、最終的には大都市近郊農業地域の多くの地域では江森・西海戸のような高密度な市街地形成が進むことが予想される。

したがって、短期的には都市的土地利用と農業的土地利用相互が問題を生じないような土地利用調整が図られる必要があるが、長期的に互る市街化調整区域スプロールの蓄積は、混在かつ高密度な市街地形成に結びつくことを想定して、地域の発展という視点から抑制すべき需要と受け入れるべき需要を整理しながら、市街化調整区域ではあっても計画的市街地形成のための方策を考える必要性があると思われる。

【注釈】

- 1) 本章でみるように市街化調整区域スプロールの結果、大都市近郊農業地域は居住基盤としても、農業生産基盤としても多くの問題を抱えている。だが、市街化調整区域では原則的に都市整備のための公共投資はされないことになっている。

ここでは、市街化調整区域スプロールによって土地利用の混在化・農家と非農家の混住化が進んだ市街地がもっている課題を都市的整備課題と呼んでいる。

- 2) 第3章の第4節を参照。
- 3) 1980年の非農家集団を含む総戸数を集落面積で除した数値である。
- 4) 1970年と80年の非農家集団を除く総戸数について求めた増加率である。
- 5) 西海戸は1970年から80年の戸数増加率は15.2%程度であるが、同期間の戸数増加密度は8.8戸/haと高い。また、1980年の非農家率が96%、戸数密度が66.3戸/haと市街化調整区域内の集落としてはかなり市街化が進んでいるといえる。江森の戸数増加率は44.0%、戸数増加密度が3.7戸/haである。1980年の非農家率が84%、戸数密度が12.0戸/haと、市街化区域と市街化調整区域にまたがる農業集落の平均に近い市街化状況を示している。

一方、和泉の一部地域が市街化区域に指定されているが、工業専用地域あるいは

工業地域であり、集落の居住区域はほぼ市街化調整区域にあるので、市街化調整区域内の集落と同様の問題があると考えた。1970年から80年の戸数増加率は35%だが、戸数増加密度は 1.2戸/haにすぎない。1980年の非農家率は60%、戸数密度は 3.4戸/haと市街化調整区域内の農業集落の平均程度の市街化状況を示している。

- 6) アパート・団地などは、4階建ての中層の共同住宅と仮定し、1棟に入居世帯が5戸あるものとして計上した。
- 7) 1971年の1/10,000の地形図に記されており、江森・西海戸と河端の場合、1984年の地形図と比較し、和泉の場合、1981年の地形図と比較し変化がないものを黒塗りした。
- 8) 江森・西海戸と河端の場合、1971年の地形図には建築物がみられない位置に1984年時点では建築物が存在する敷地を、和泉の場合、1970年の地形図には建築物がみられない位置に1981年時点には建築物が存在する敷地を新築とみなしてアミを覆せた。
- 9) 江森・西海戸と河端の場合、1971年と1984年の地形図を、和泉の場合、1970年と1981年の地形図を比較し、建築物の形や大きさが変化しているものを建て替えあるいは増築とみなした。
- 10) 愛知県では1970年12月に区域区分の計画決定がされているため、1971年以降が線引き後とみなせる。
- 11) 農林業センサスでは経営耕地が5a以上あるいは農産物販売額が10万円（1985年）以上あった世帯を農家と定義しているため条件未満の農地所有の農家や全面的な委託耕作に出しているものが脱落する可能性がある。安城市では経営委託耕作が広く展開されている地域なので、農地所有者をもって農家と考えた。
- 12) 集落総戸数に対する農家数の比率である。
- 13) 住宅統計調査による地域区分で、一宮市は周辺市町村を含む尾張西部地域、安城市は衣浦東部地域に含まれる。
- 14) 1980年の農業センサスでは、市街化調整区域内と都市計画区域外における製造業の工場について調査している。
- 15) 一宮市：「新編 一宮市史」、1977
- 16) 詳しくは安田三郎・海野道郎：「社会統計学」、丸善、1977の pp.109～115、または、林知己夫・駒沢勉：「数量化理論とデータ処理」、朝倉書店、1982の pp.49～88を参照。
- 17) 詳しくは安田三郎・海野道郎：「社会統計学」、丸善、1977、 pp.115～125、または、小林龍一：「数量化理論入門」、日科技連、1981の pp.63～76、三宅一郎ほか3名：「SPSS統計パッケージ II 解析編」、東洋経済新報社、1977のpp.194～197を参照のこと。
- 18) 例えば、山本堯・杉山道雄：「東海の農業」、日本経済評論社、1983の pp.110～152、あるいは井上完二：「現代稲作と地域農業」、農林統計協会、1979、の pp.327～360を参照のこと。
- 19) 兼業化と生産組織の関係については、（財）水利科学研究所：農業水利合理化に関する調査研究報告書、1981の pp.55～118を参照。
- 20) 和泉町内会長への聞き取りによる。

- 21) 例えば、山崎不二夫ほか4名：「現代日本の都市スプロール問題 上」、大月書店、1978、都市近郊農業研究会：「都市化と農業をめぐる課題」、農林統計協会、1977、農業研究会：「都市と農村」、大成出版会、1980、関東農政局：「都市近郊農業その振興方策を考える」、農林統計協会、1985、などを参照。
- 22) 一宮市を中心とする濃尾地域の繊維業は明治から始まり、綿業から絹織りへ、そして毛織物へ展開する過程で、その生産形態も職人的手工業からマニファクチャへ、マニファクチャから工場制へと発展をとげた。現在も、我が国における繊維産業の一大産地である。
- 23) 「トヨタ自動車」を中心とする自動車産業が、西三河地域一帯に展開されている。例えば、都丸泰助、窪田暁子、遠藤宏一：「トヨタと地域社会」、大月書店、1987を参照のこと。
- 24) その他の地域に関する農家の土地利用意識と土地利用・処分に関する行動については、西田猛・中西信彦・高橋強：都市化農村の土地利用と農家意識（京阪奈地域の事例）、農業土木論文集、No. 111、1984.06、pp. 1～7、を参照。

第6章 大都市近郊農業地域における土地利用計画の計画論的検討

第1節 はじめに	141
第2節 市街化調整区域スプロール抑制のための土地利用計画上の課題	141
2-1 市街化調整区域スプロールの実態	141
2-2 市街化調整区域における地域需要と広域需要の存在	142
2-3 農地の所有権移転の広域化と市街化調整区域スプロール	142
2-4 土地利用の規制誘導に係わる法制度の問題点	143
2-5 市街化調整区域スプロールがもたらす都市的整備需要	144
2-6 大都市近郊農業地域の土地利用計画上の計画課題	145
第3節 農業・農地を取り巻く情勢からみた土地利用計画上の課題	146
3-1 農業・農地を取り巻く情勢	146
3-2 大都市近郊農業地域における土地利用計画上の課題	149
第4節 大都市近郊農業地域における土地利用計画の検討	149
4-1 土地利用計画の概念規定	149
4-2 都市近郊に係わる法定土地利用計画	150
4-3 土地利用計画の実現手法の検討	152
第5節 大都市近郊農業地域における土地利用計画の計画条件	158
5-1 都市的土地利用と農業的土地利用の統一的計画の必要性	158
5-2 遷移地区の位置づけ	158
5-3 マスタープランと実現手段の関係	159
第6節 計画条件を具備した土地利用計画の効果測定	161
6-1 農地の存続を位置づけた土地利用計画の効果と問題点	161
6-2 マスタープランの策定と線引き制度の効果的活用	177
6-3 市街化調整区域における土地利用計画の効果	185

第6章 大都市近郊農業地域における土地利用計画の計画論的検討

第1節 はじめに

本章では、前章まで分析・考察してきた市街化調整区域スプロールという大都市近郊農業地域における土地利用の混乱を抑制するために、都市的土地利用と農業的土地利用の競合を調整しながら、計画的な市街地形成を図る土地利用計画のあり方を考察したい。

具体的には、大都市近郊農業地域における土地利用計画のあり方を検討するために、まず第一に、大都市近郊農業地域の土地利用計画が担うべき役割を、市街化調整区域スプロール抑制のための土地利用計画上の課題、農業・農地を取り巻く情勢からみた土地利用計画上の課題の2つの側面から整理する。

第二に、このような計画課題を解決する立場から、現行の法定土地利用計画制度の問題点を明らかにする。具体的には、土地利用計画を将来目標としての性格と目標実現手段としての性格をもつ土地の利用に関する空間計画と概念規定し、そのような土地利用計画概念に沿って、上記計画課題の解決という視点から、法定土地利用計画制度と目標実現手段としての諸制度の問題点を検討し、大都市近郊農業地域における土地利用計画の改革方向とその計画条件について考察する。

第三に、このような計画条件を備えた土地利用計画の先進事例分析を通して、都市的土地利用と農業的土地利用の競合を調整しながら、計画的市街地形成に結びつける土地利用計画の有効性と問題点を明らかにする。

第2節 市街化調整区域スプロール抑制のための土地利用計画上の課題

第2章から第5章までの結果を再度要約しながら、市街化調整区域スプロール抑制の視点から土地利用計画上の課題を整理する。

2-1 市街化調整区域スプロールの実態

市街化区域と市街化調整区域のいわゆる線引き制度は、全国的にみれば都市地域の市街地形成にとって一定程度有効なものであった¹⁾。

しかし、市街化調整区域の指定によって無秩序な市街地の拡大に、完全な枠がはめられたわけではない。全国の1974年度までに線引きされた市町村の約4割では、自然増加率を上回る増加率で市街化調整区域での人口増加しているし、さらに、3割近くの市町村では市街化区域の人口増加率も上回って都市化が進んでいる。都市近郊農業地域における都市化の空間形態は、農地転用規制が緩い農振白地における、空間的にも時間的にも分散的な宅地化と雑種地化、いわゆるスプロールであった。

都市近郊農業地域における土地利用調整策という観点からみれば、スプロールの拡大抑制機能をもっているはずの市街化調整区域において、このようなスプロールが進んでいる地域は少なくないため線引き制度を中心とする土地利用計画の改革が必要とされる。

2-2 市街化調整区域における地域需要と広域需要の存在

(1) 広域需要の性格と建売住宅

線引き後、市街化調整区域内に建設された個別分散的な持家（以下、バラ建ち持家）への需要層は、地元集落からの分家や住替えばかりでなく、むしろ市街化区域など、集落外の市内や周辺地域・名古屋市などからの転入層（以下、広域需要）が多い。

広域需要は前住地と親の所在地から、親元で住宅取得するＵターン需要と集落外からの流入需要に型分けできるが、前者は地元から発生する分家需要と類似した性格をもつものの、後者は建売住宅と宅地分譲が喚起した広域的な住替需要である。

市街化調整区域における住宅宅地供給が、都市側からの「しみ出し」スプロールを喚起しているといつてよい。市街化調整区域スプロールが著しい典型都市である津島市の場合、流入需要が6割にも達した（安城市4割弱）。これらの建築行為・開発行為の大部分は個別分散的に行われているため、まさにスプロールに拍車をかける住宅地化であった。広域需要が抑制できれば、土地利用混在の程度は相当異なったものになりうる。

(2) 安定的な地域需要

大都市近郊のように在村通勤が可能な所に安定的な労働市場があれば、脱農化・兼業化した農家や世帯分離した分家層も地元に着定できるので、地元集落からの需要は安定的に発生する。その需要圏域は、集落を中心とした比較的小圏域である。

本研究で市街化調整区域スプロールが著しい地域として取り上げた尾張西部地域のようにより市街化区域を小さめに取り、稠密に分布する集居集落の多くを市街化調整区域に残すような線引きをすると、需要源としての集落が市街化調整区域に数多く存在することになる。したがって、市街化調整区域内部から発生する地元需要の多くは、総量として大量の住宅宅地需要を発生することになる。

また、広域需要の中にもＵターン需要がある。これを、どこまで分家需要と認めるかによって合法的な地元需要の量は異なる。津島市と安城市の場合では、結婚や分家を理由とする集落内の転居層のみを分家需要と認めた場合と、親族に宅地を準備してもらった持家需要と親族には宅地が準備してもらえないが親元に戻って建売住宅等を取得したＵターン層まで分家と考えた場合では、実に2倍近い開きがあった。開発許可制度の運用如何によっては大差が生じ、地域需要といえども市街化調整区域スプロール対策上、支障ない需要類型とはみなせなくなる。

2-3 農地の所有権移転の広域化と市街化調整区域スプロール

(1) 市街化調整区域内部の農地放出・土地利用転換需要

市街化調整区域には、農家や分家などの内発的な住宅需要がある。また、都市近郊では農家数の減少・兼業深化・経営規模の縮小化が一般的な趨勢にあり、脱農化・経営規模縮小化の過程で農地を放出せざるをえない条件をもつ農家は少なくないし、大都市近郊では、市街化調整区域内に資産運用意向が強い農家もいる。つまり、市街化調整区域内の農家は土地需要層であると同時に土地供給層としての性格をもっている。

彼らの土地利用転換は、地元需要に対しては比較的規制効果が緩い農地転用・開発許可制度を満足するため、宅地化が可能な場合が多いが、要件を充たさない場合には雑種地に

転化している。

（２）所有権移転の広域化と土地利用転換の関係

市街化調整区域の農地売買には、集落の範囲を越えた権利移転が少なくない。津島市では1976～80年の売買による権利移譲の35%（安城市では23%）が市外権利者の関与したものであり、まさに「農地所有権のスプロール」というべき様相を呈している。このように権利移転された農地の多くは、代替地取得や出作に結びつき、地域の土地利用調整を困難にしたり、農地の粗放化などの問題を生じている²¹。市街化区域内農地の失地回復は地価格差や税制の特典を利用して、農業振興整備地域の農用地区域内でおこなわれるため、最も農業環境が保全されるべき農用地区域で営農上の軌轢を招く結果となっている。

農地の所有権移転の広域化の過程で、都市的な土地利用転換が進むことも少なくない。また、権利移転過程で農地取得した集落外の権利者による雑種地化は、実需に根ざしたのもあろうが、市街化調整区域の開発許可制度の要件を充たさない土地需要が転嫁した利用財、あるいは権利移転の自由性の高い商品所有権としての所有財の性格が強いものが少なくない。

（３）農地所有と農地利用規制

農地所有権のスプロール化の過程で転用意向や資産保有意向の強い権利者に取得された農地は、市街化調整区域にあってもやがて宅地化・雑種地化に結びつく可能性が高い。また、市街化調整区域の農地所有権移転や土地利用転換には、不動産業者が関わっている例が多い。彼らは地元の事情とは無関係に開発・建築行為を進めるため、分散的な土地利用転換と広域需要の流入を招く住宅宅地供給を進めることになる。

市街化調整区域では、建築可能な宅地や既存宅地ばかりでなく、農家から放出された農地を仲介したり、不動産業者が直接農地取得する場合もある。市街化調整区域とはいえ都市近郊では農地までもが土地市場の一環に組み込まれているとあってよい。このような状況下で、農地保全するためには、農地法の農地所有権統制を厳密に運用するか、農地の利用規制をより厳しいものにする必要がある。

2-4 土地利用の規制誘導に係わる法制度の問題点

（１）市街化調整区域における規制制度の問題点

市街化調整区域における宅地化は、土地利用転換を伴う開発・建築行為と既存宅地での建築行為によって進展している。市街化調整区域スプロールの著しい津島市の調査結果では、市街化調整区域における宅地化の主要部分は、分家・店舗併用住宅・建売住宅・社宅などの住宅地化であり、しかも9割以上はバラ建ち持家であった。市街化調整区域は市街化を抑制すべき地域であるが、これらは開発許可制度や既存宅地制度を満足した合法的な住宅スプロールである。

開発許可制度には、例外規定が存在するだけでなく、その認容範囲が広いため、3親等まで分家と認めたり、住宅建設目的としか思えないような併用住宅や沿道サービス施設・社宅の建設、用途規制がないため工場跡地や大きな農家敷地が分筆され建売住宅になったりする例も少なくない。また、農地は一旦転用すれば非農家でも取引が可能となるだけでなく、雑種地は開発上の制限が少なくなるため市街化にも結びつき易い。また、既存宅地制度には都市計画法34条9号の時限措置を継続したばかりでなく、救済要件の幅を広げ

たこと、さらに既存宅地が連坦することにより宅地確認を容認する区域が拡大することになるという問題がある³⁾。

(2) 土地利用計画の欠如による問題点

農地転用許可制度や開発許可制度には、立地を規制誘導する機能はない。また、市街化調整区域にはその主旨からいって市街化を、前提とした用途地域をはじめとする土地利用計画は存在しない。したがって、農地転用許可制度や開発許可制度の要件を充たせば、開発行為や建築行為の立地・用途などを規制誘導することはできない。

また、行政指導として周辺土地利用との調整を図ろうとした場合でも、根拠となる土地利用方針が無いため、現実にはモザイク状の土地利用転換や混合市街地化を進めるものであっても、認めざるをえない状況にある。

2-5 市街化調整区域スプロールがもたらす都市的整備需要

(1) 市街化調整区域スプロールがもたらす住宅・居住環境の質

市街化調整区域は原則として市街化が抑制されるべきであるが、大都市近郊の市街化調整区域には安定した住宅宅地需要が存在すること、市街化調整区域では開発・建築行為の規制誘導機能が弱いことなどを考慮すれば、今後も市街化調整区域スプロールが続くものと思われる。したがって、長期に市街化調整区域スプロールが続けば、最終的には混在市街地の形成に結びつくものと考えられる。

そのような典型地区として調査した江森・西海戸では、市内需要や広域需要という流入需要に対応した水準の低い住宅建設が累積した結果、農地と宅地が混在しているだけでなく、日照・通風など相隣環境に問題をもつ密集市街地となっている。

(2) 混住化によるまちづくり要求の変質

大都市近郊の農業地域ではあっても、市街化調整区域スプロールによる混住化につれて、居住者要求としては居住地整備が中心的位置を占めるようになる。農業生産環境に係る整備要求は、量的には少数派とならざるをえないのである。

居住者のまちづくりに対する要求構造には階層性があり、住宅需要類型によって異なる。したがって、生活環境重視の施策要求が強い市内需要や広域需要などの流入層との混住化は、地域全体のまちづくり要求を農業環境重視から生活環境重視へ比重を移す結果を招くことになる。特に、混住化が進み江森・西海戸のように絶対的に農家数が減少した地区では、農家に農業環境重視の施策要求があったとしても、量的には圧倒的多数の非農家のまちづくり要求の中に埋没してしまうことになる。このような地域では、現実的には土地利用混在による農業生産環境の問題があっても、住民要求としては顕在化してこないため、土地利用調整の主体形成が課題となる。

(3) 計画的市街地形成の必要性

市街化調整区域内居住者の住宅改善意向からみれば、住宅の新設・更新活動が続く可能性が高い。また、市街化調整区域における工場は例外的な存在ではないし、市街化調整区域内の工場には地場産業もあること、経営者の職住関係やパート労働力との関係から地域の就業構造にとって一定の役割を果たしていることなどから、市街化調整区域ではあっても工業的土地利用の整備更新を一律に否定することはできない。地域住民が住み続けることによって地域の維持発展を図るためには、市街化調整区域における内発的な市街地の新

設・更新活動が、拡散的な市街化拡大や無秩序な市街地更新となることを抑制することが課題となろう。

市街化調整区域に指定しただけで市街化が抑制できるものではないし、農地転用許可制度や開発許可制度によって立地や用途を規制誘導することには限界がある。短期的には都市的土地利用と農業的土地利用相互が問題を生じないような土地利用調整が図られる必要があるが、長期的には地域の発展という視点から、抑制すべき需要と受け入れるべき需要を整理しながら、市街化調整区域でも計画的市街地形成のための方策をとる必要がある。

2-6 大都市近郊農業地域の土地利用計画上の計画課題

本研究で取り上げた津島市や一宮市を含む尾張西部地域は、全国でも市街化調整区域スプロールが特に顕著な地域とみることができるが、ほかの都市近郊においても程度の差こそあれ、短期的には影響が小さくても、長期的に住宅宅地需要が続けば、やはり市街化調整区域スプロールがもたらす問題は無視できないであろう。以下、大都市近郊農業地域の土地利用計画のあり方に若干の検討を加え、課題として整理したい。

(1) 市街化調整区域における住宅宅地需要の抑制

大都市近郊の市街化調整区域の住宅宅地需要には、地元地域から発生する内発的な需要と広域的な住宅宅地需要がある。労働市場に恵まれた地域にあるため、地域需要は今後も継続的な発生が予想される。また、現行法制度では、地域需要は市街化調整区域内の居住を認容せざるをえない面がある。

市街化区域で対応すべき広域需要が、混住化に拍車を欠けている。若年層や非農家との混住化が活性化をもたらすという議論があるが、既に多くの都市近郊では混住化による問題発生があり、安易な混住化には問題がないとはいえない。広域需要の中には地域需要と性格の類似した部分もあるが、制度の厳密な運用によって、不要な広域需要によるスプロールは抑制すべきである。そのためには広域需要を喚起する、不動産業者などによる市街化調整区域における住宅宅地供給を制限する必要がある、それに係わる開発許可制度・既存宅地制度の規制強化が必要とされる。

(2) 市街化が規制誘導できる土地利用計画の必要性

このように住宅宅地需要が存在しているのに、規制効果の不十分な市街化調整区域に指定しただけで市街化調整区域スプロールを抑制することはできない。スプロールは農業環境に不利益を生じているだけでなく、立地や用途規制が弱いため建物混在が進み、居住地としても問題を生じている地域がある。開発規制・土地利用規制制度の整備充実が望まれるが、他方、既に市街化調整区域内に居住する農家・非農家の都市的生活様式の定着・農業集落の生活環境整備を考えた場合、一面的な規制強化だけでは限界がある。市街化調整区域であっても実在する市街化条件を誘導する区域と農地として保全すべき区域を画定する土地利用計画によって、土地利用の整序化を図ることが必要な段階にあると考えられる。

(3) 土地利用規制の強化

市街化調整区域における農地所有権移転の広域化の進展は、農地の資産的保有・投機的保有意向が強い農家あるいは開発意欲がある農家や不動産業者の関与の機会拡大に結びついている。そのような農地は、やがて宅地化や雑種地化に結びつく。このような農地所有権移転状況を容認しつつ、市街化調整区域スプロールを抑制するためには、土地利用規制

をより強化する必要がある。

（４）市街化調整区域における居住地水準の義務づけ

広域需要は抑制するにしても、市街化調整区域内に居住する農家・非農家による市街地更新活動あるいは内発的な住宅地需要が安定的に続くことを考慮すれば、市街化調整区域内であっても計画的市街地形成の観点が必要でない。スプロールが相当程度進んだ地域とスプロールが進行中の地域では整備内容は異なろうが、市街化調整区域スプロールを抑制しつつ、都市近郊にふさわしい質の居住地整備を進めることが課題となろう。

開発行為の質的コントロールには開発許可制度の開発条件があるが、市街化調整区域では個別の建築行為によって形成される居住地の水準をいかに設定すべきか、法制度上の位置づけはない。その整備水準は課題というべきだが、最終的に密集市街化することを想定すれば、土地区画整理などの都市基盤整備が実施されることが望ましい。また、市街化が進行段階の地域では将来の都市基盤整備を考慮して、建築行為にも居住地水準を確保すべく、敷地規模や将来の都市基盤整備協力の義務づけ⁴⁾など開発条件のような要件を仕組んでいくことも必要な措置であろう。例えば、尾張西部地域のように水害を受け易い地域では、遊水機能確保は都市レベルでも建築レベルでも義務付けが必要であろうが、単体規定として、地価格差の分だけ基盤整備に投資を義務づけることも考えてよい。このような水準の義務付けは、一方では不要な広域需要の抑制にもつながる。

（５）都市的土地利用意向の誘導

市街化調整区域スプロールを抑制するためには、市街化を誘導する区域に土地需要を如何に誘導できるかが問題である。土地改良事業の換地操作などによって市街化意向をその区域内に集約化することが現実的な手段であるが、スプロールを抑制するためには、事業化できない地域からでも非農業的な土地需要をこの区域に誘導できる条件整備を考えねばならない。

第３節 農業・農地を取り巻く情勢からみた土地利用計画上の課題

次に、大都市近郊農業地域における土地利用計画の前提条件として、農業・農地を取り巻く情勢からみた計画課題を整理する。

３－１ 農業・農地を取り巻く情勢

（１）農村集落の都市化・混住化の進展

表6-3-1と図6-3-1は、21世紀の農村像を展望するために国土庁が推計した農村人口と一農業集落当たりの世帯数の変化である⁵⁾。経済の安定成長期にあった1975年から80年の数値にもとづくトレンド推計であるが、農村人口は1980年の約4,500万人から2000年には約4,800万人に増加する。山村では人口・世帯数ともに減少しているが、ほかの地域ではかなりの人口・世帯数の増加が予想されること、特に大都市近郊農村や地方都市近郊農村では大幅な世帯数の増加が見込まれており、それには非農家数の増加が寄与するところが極めて大きいことなどが読み取れる。さらに、このような都市化・混住化の進展によって、大都市近郊でも地方都市近郊でも相当程度の農地面積の減少が予測されている。

本研究においても、大都市近郊農業地域では、広域需要の流入のほか、在村通勤可能な

表6-3-1 地域別農村人口の展望試算（都府県）

（中川聡七郎ほか：「1986年版 日本農業年鑑」、P.73）

（単位：万人、％）

昭 和 50 年	農 村 人 口 (市街化区域内 農村を除く)	大 都 市 近郊農村	地方都市 近郊農村	平地農村 (中間地)	平地農村 (遠隔地)	山 村	参 考	
							都府県人口	うち 非農村人口
	4,224 (100.0)	1,011 (23.9)	868 (20.5)	1,502 (35.6)	388 (9.2)	454 (10.7)	10,660	6,436
55 年	4,495 (100.0)	1,151 (25.6)	959 (21.3)	1,548 (34.4)	403 (9.0)	432 (9.6)	11,148	6,653
75 年	4,767 (100.0)	1,146 (24.0)	1,196 (25.1)	1,651 (34.6)	447 (9.4)	325 (6.8)	12,206	7,439
50の 55の 変化	増 減 数 271 増 減 率 6.4 年平均増減率 1.25 増減の寄与率 100.0	271 140 13.8 2.63 51.7	91 10.5 2.01 33.6	46 3.1 0.61 17.0	15 3.9 0.76 5.5	△ 22 △ 4.8 △ 1.0 △ 8.1	488 4.6 0.90 100.0	217 3.4 0.67 44.5
55の 75の 変化	増 減 数 272 増 減 率 6.1 年平均増減率 0.29 増減の寄与率 100.0	△ 5 △ 0.43 △ 0.0 △ 1.8	237 24.7 1.11 87.1	103 6.7 0.32 37.9	44 10.9 0.52 16.2	△ 107 △ 24.8 △ 1.41 △ 39.3	1,058 9.5 0.45 100.0	786 11.8 0.56 74.3

〔備考〕 1) 総務庁「国勢調査」、農林水産省「農林業センサス」に基づき国土庁地方振興局農村整備課で試算。

2) 地域区分は、次のとおりである。（北海道及び農家の全域が市街化区域である農家を除く）

① 大都市近郊農村

三大都市圏（東京、埼玉、千葉、神奈川、大阪、京都、兵庫、愛知、三重）内の農家で、振興山村指定地域内の農家（ただし、農家の中心部から、人口5万人以上のD I D市町村の中心駅等まで、通常の交通手段で30分未満で到達可能な農家は除く）を除くすべての農家の区域。

② 地方都市近郊農村

三大都市圏および北海道を除くすべての都府県内の農家で、農家の中心部から、人口5万人以上のD I D市町村の中心駅等まで、通常の交通手段で30分未満で到達可能な農家の区域。

③ 平地農村（中間地）

三大都市圏、北海道、北東北（青森、岩手、秋田）、南九州（宮崎、熊本、鹿児島、沖縄）を除くすべての都府県内の農家で、②、③に属さない農家の区域。

④ 平地農村（遠隔地）

北東北、南九州の区域内の農家で、②、③に属さない農家の区域。

⑤ 山村

北海道を除くすべての都府県内の農家で、振興山村指定地域内の農家（ただし、農家の中心部から、人口5万人以上のD I D市町村の中心駅等まで、通常の交通手段で30分未満で到達可能な農家は除く）の区域。

〔試算方法〕

1. 75年の農村人口（市街化区域内農家を除く）は、50～55年のトレンドを指数関数によって延長したものを、別途市街化区域に包含される農村人口を試算し、これを差し引いて求めた。

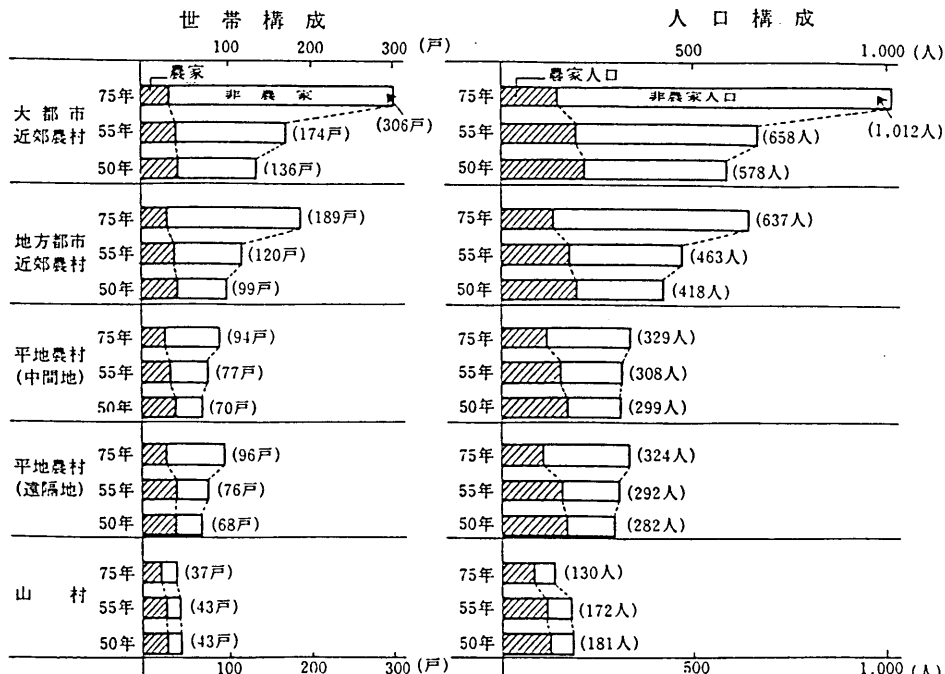
2. 75年の農村人口の内訳である大都市近郊農村、地方都市近郊農村、平地農村（中間地）、平地農村（遠隔地）および山村の数は、50～55年の各地域別農村人口のシェアトレンドにより上記1.で求めた農村人口によって調整して求めた。

3. 農村人口の試算は次の方法によって行った。

① 50年、55年は農業集落（市街化区域内農家を除く）の農家人口に、次の非農家人口を加えたものを農村人口とした。

（非農家人口：「国勢調査」により非人口集中地区の非農家1戸当たり平均世帯員を求め、これに農業集落の非農家戸数を乗じて求めた。）

② 75年は、農業集落（市街化区域内農家を除く）の農家人口のトレンド推計値に、非人口集中地区の非農家1戸当たり平均世帯員のトレンド推計値（1戸当たり3.187人）に、農業集落の非農家戸数のトレンド推計値を乗じたものを加え、これを農村人口とした。



〔備考〕 国土庁地方振興局農村整備課において、農林水産省「農林業センサス」、総務庁「国勢調査」に基づき、50年～55年のシェアトレンドを指数関数によって延長試算した。（以下同じ）

図6-3-1 一農業集落当たり世帯数と人口の展望試算

（中川聡七郎ほか：「1986年版 日本農業年鑑」、P.74）

労働市場に近接していることから、脱農世帯や農家分家など農業地域内部から発生する非農家世帯の定住が可能なため、今後も大都市近郊の市街化調整区域では市街化が継続する可能性があることを実証した。したがって、線引き制度の主旨に沿って市街化調整区域における広域需要による都市化を抑制しても、安定的に発生する地域需要によって大都市近郊農業地域では都市化・混住化の進展が予想される。

（２）農産物需給の変化と必要農地量

「農産物の需要と生産の長期見通し」（1990年月19日閣議決定）によれば、1987年から2000年にかけて農畜産物需要量の増加に対し、米の総需要量は1,065万tから950～1,010万tへ、一人当たり米純食料は72kg／年から59～62kg／年への減少が予測されている⁹⁾。需要関数を当てはめれば2000年の一人当たり米の純食料は約40kg／年を割る可能性もあり、その場合の必要量500～750万tを供給するための作付け面積は、100～150万haで足りるという推計もある¹⁰⁾。

また、日米構造協議⁸⁾やガット・ウルグアイ・ラウンド⁹⁾において取り上げられている農産物輸入の自由化・市場開放が実施された場合¹⁰⁾、国際競争によって我が国農業が壊滅的な打撃を受けることも懸念される¹¹⁾。国際競争の激化にともなって国内の産地間競争も予測できるが、その過程で農地の流動化が進み農業規模の拡大が可能な地域もあろうが、競争力の弱い地域では農業の衰退が進み、農地の粗放化や放出によって土地利用の混乱が進む恐れが強い。

（３）農業就業者の減少と高齢化の進展

国土庁の試算によると、農業就業人口は21世紀初頭には1985年の65%まで減少し、同時に中核的担い手の激減、65歳以上の高齢化率54%といった深刻な構造変化が予測される。また、近年の新規農業就業者は年間2千人台で、一農業集落に1人に満たない状況にある。

この推計結果から優良農地の有効利用と適正管理のためには、①農業後継者の確保・意欲ある非農家などの新規参入、②高齢者農業の適切な誘導・離農、③高齢農業者が経営縮小する段階で放出される農地を中核的担い手の規模拡大に誘導することが、課題とされている¹²⁾。

（４）兼業深化と土地利用ニーズの多様化

兼業深化によって形成された零細な兼業農家は「土地持ち労働者」であって、資産的保有傾向を強め、いずれ離農するか農地の貸付者に転化するという見方がある¹³⁾。一方、多数の兼業農家は農外就業に傾斜を強めながらも若干の規模縮小や部分委託などによって自家農業を維持する動きが支配的であり、兼業農業の広範な農業滞留がみられるため¹⁴⁾、兼業農家が果たしている農業生産・地域農村社会・農外労働市場での役割を重視し、地域の実状と特性に応じた農業構造の再編が必要という考え方もある¹⁵⁾。このような考え方の違いには、兼業農家の存在形態の多様さとその認識の違いが反映している。

兼業農家の滞留現象と並行して、大都市近郊には農家から世帯分離した分家層への農地相続によって、「零細な農地を所有している非農家」の増加が急速に進んでいるという事実がある¹⁶⁾。土地持ち労働者の性格を色濃くもっている兼業農家や全く農業生産に利用しない農地をもつ地権者的農家、あるいは農地を持つ非農家の存在は、農地に対する価値観が異なるため、農業生産基盤として利用したり資産的保有あるいは都市的土地利用意向など農地に対するニーズの多様化に結びつく。このような農地に対するニーズの混在は、

農業構造再編のために調整される必要があるが、やがて非農業的な意向が土地利用転換に結びつくことを想定すると、農業的利用意向と非農業的利用意向を空間的に調整することが重要な課題となろう。

3-2 大都市近郊農業地域における土地利用計画上の課題

以上の情勢把握から、大都市近郊農業地域の土地利用計画を検討する上での農業・農地に係わる課題を整理すると、以下の点が指摘できる。

(1) 大都市近郊における都市化・混住化対応

大都市近郊では都市化を前提として対応が考えられるべきであるが、それは農家人口よりも非農家人口の増大によってもたらされるため、混住化問題への対応が課題となる。

都市化が進行する地域は、現行線引き制度との関係では、将来的には市街化区域に取り込まれることによって、都市として市街地整備される場合もあろうが、当面は市街化調整区域にあるため、都市化・混住化に対応するためには都市近郊農業の維持発展に必要な優良農地を保全することと生活関連施設整備などの市街地整備を両立させる必要がある。その過程では、都市的土地利用の規制誘導によって土地利用の混乱を防止することなどが課題となろう。

(2) 農地保全と農地の多面的利用

都市近郊農業に配慮した土地利用計画を策定することには、農業が弱小産業であること、社会経済的条件に強く規定されることなど、農業の産業的特性に起因するいくつかの困難性がある¹⁷⁾。例えば、産業間の土地利用配分を計画化するためには、産業としての農業に必要な空間量を求めなければならないが、農業計画を策定する上での一般的な困難性に加え、農産物輸入の自由化あるいはそれにとまなう国内産地間競争の影響など不確定要素が想定されるため、必要農地量の算出論拠を確定しにくい状況にある。

農産物需要の減少や農産物輸入の自由化などが進んだ場合、国内における農産物の作付け必要面積の減少が想定される。つまり、農産物の生産基盤としての必要農地面積は少なくてすむため、農地の余剰化が生ずることになる。また、農家の階層分化にとまなう農地に対するニーズの多様化は、農地の非農業的利用意向に転化する可能性も無視できないことなどを考慮すると、農地の無秩序な非農業的土地利用への転換することを防ぐためには、農地のもつ多義的な機能を活かして、土地利用計画の中に多面的な農地利用の視点を導入して、農地保全することが必要となろう¹⁸⁾。そのためには土地利用計画において、都市的土地利用と農業的土地利用を統一的に計画化できることが必要になる。

第4節 大都市近郊農業地域における土地利用計画の検討

4-1 土地利用計画の概念規定

(1) 土地利用計画の概念規定

土地利用計画の概念は、学術上明確に規定されたものはない。ここでは、社会・経済計画を含む地域計画における土地の利用に関する空間計画と定義し、将来実現すべきプラン（以下、マスタープラン）としての性格と同時にその目標を実現するプログラム（以下、実行計画）としての性格をもったものとする（図6-4-1）¹⁹⁾。

なぜならば社会経済の変化に対応するためには、空間計画としての土地利用計画総体を固定化することは無理があり、土地利用の骨格はマスタープランで規定し、個別の規制・誘導や事業によって即応できる実行計画によって体系づけて対応する必要があるためである²⁰⁾。

(2) 大都市近郊農業地域における土地利用計画を考える基本的視点

大都市近郊農業地域における土地利用計画が担うべき役割は、第3節・第4節の検討結果から、農業的土地利用と都市的土地利用の競合を調整しつつ、農地保全と計画的市街地形成を規制誘導することによって、都市環境と農業環境の調和の取れた地域形成に結びつけることにあると考えられる。

土地は市場メカニズムに必ずしも整合しない財としての性格をもつため、土地利用が競合する地域では、非市場的な解決手段としての土地利用計画が必要とされる²¹⁾。特に、農地と宅地の地代負担力には大きな格差があるため、都市化圧力が強い大都市近郊農業地域では農業的土地利用と都市的土地利用の競合の調整が重要課題となる。「農地として残すべき分は都市化から残されたもの（言い換えれば、農業側の質的要求に基づいて残したもの）として捉えれば足りる」²²⁾という土地利用調整の考え方は、土地利用競合の程度が弱い地域では適用可能かも知れないが、高地価で都市的な土地需要圧が強い大都市近郊では、都市的土地利用地の必要性に対して優良農地を確保する論拠に乏しいといわざるをえないし、調整の結果として地代負担力の高い宅地化を徐々に認めざるをえなくなる。

したがって、大都市近郊農業地域における土地利用計画を考える視点の第一は、農地の無秩序な転用や農地利用の混乱をいかに規制できるかという点にある。見方を変えればいかに効果的に農地保全が担保できるかということになる。そのためには都市的土地利用だけでなく、農地をひとつの土地利用類型として土地利用計画の対象として位置づける必要があるし、第4節でみたように作付け必要面積の縮小化、言い換えれば農地の余剰化を想定すれば、農業生産基盤としての農地の経済的な位置づけだけでなく、環境保全や余暇機能など農地の多面的利用を土地利用類型として位置づけることも必要であろう²³⁾。

第二には、大都市近郊では農業地域内部から発生する住宅宅地需要が相当量あり、しかも非農家との混住化が想定される。したがって、長期的にみれば総量として膨大な地域需要を無秩序な土地利用の混乱を引き起こさせないで、計画的な市街地形成に有効に結びつけることができるかという視点が必要である。

このように農地保全によって市街化の範囲を限定すると同時に、大都市近郊農業地域内部から広範に発生する都市的土地需要を計画的市街地形成に誘導するということは、都市的土地利用と農業的土地利用を統一的に計画化する土地利用計画を検討するということにはほかならない。

4-2 都市近郊に係わる法定土地利用計画

大都市近郊の土地利用に係わる主要な法定土地利用計画としては、国土利用計画法（以下、国土法）による土地利用基本計画と、その下位計画である都市計画法による都市計画と農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）の農業振興地域整備計画（以下、農振計画）があげられる。地区レベルでは集落地域整備法による集落地区計画と集落農業振興地域整備計画があるが、本研究では都市レベルの土地利用計画を主な対象としているた

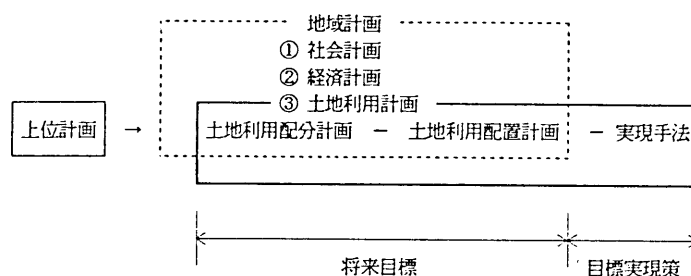


図 6-4-1 土地利用計画の概念

め、集落地域整備法は補完的に扱う。

(1) 土地利用基本計画・都市計画・農業振興地域整備計画

上でみた土地利用計画の概念規定に沿って、現行の法定土地利用計画をみると、次のような特徴が指摘できる。

国土利用計画法の土地利用基本計画は、広域的見地から、都市地域・農業地域・森林地域・自然公園地域・自然保全地域の5地域を区分することによって、利用区分に応じた土地利用の方向づけと取引規制の根拠とするものである。計画の担保はそれぞれ対応する個別法に委ねている。土地利用基本計画は、個別法による各種土地利用計画の上位調整計画であり、土地利用計画と諸開発計画との整合性と一体性の確保を狙ったものである²⁴⁾。だが、既往の個別諸法の規制現況を追認して策定された経緯から、実質的には上位計画に基づいて下位計画を立案調整するという上位計画性には欠けている²⁵⁾。また、土地利用基本計画の図面は1/25,000であり、個別法の運用指針とするには精度が粗いこともあり、将来実現すべき土地利用を方向づけるマスタープランとしての性格も弱い。マスタープランとしての性格を強めるためには、都道府県あるいは市町村の基本構想・基本計画の内容を具体的に反映した計画としての総合性が必要とされる。

国土法の土地利用基本計画で指定された都市地域は都市計画区域に通じる概念であり、都市計画法によって具体的に計画される。都市計画法にマスタープランの規定はないが、都市計画法第7条第4項で規定される「整備・開発または保全の方針」が、一般的にマスタープランに相当すると考えられている。市街化区域では、「整備・開発または保全の方針」の実効性を高めるために、「土地利用の計画」²⁶⁾あるいは市街地整備基本計画・緑のマスタープランと都市再開発方針の策定が義務づけられるようになった。一方、市街化調整区域の「土地利用の方針」としては、優良農地と自然地と災害防止の観点から保全すべき地区を規定するようになっているが、都市的土地利用に関する規制誘導の方針はない。つまり、市街化調整区域を市街化を抑制すべき区域と位置づけた論理必然として、大都市近郊には現実的に都市的土地需要があるにもかかわらず、市街化調整区域の中には都市計画としては土地利用計画の策定ができないようになっている。

農振法による農振計画は、「農地の確保と農業地帯の保全と振興を図るため」²⁷⁾農業振興地域に農用地区域（以下、農振農用地区域）を区分し、農業振興の方向を定め、農業生産基盤や近代化施設の整備計画など農業に関する総合的内容を計画するものである。1975年の改正で農振農用地区域における開発行為の制限、農用地利用増進事業、交換分合な

どの制度が付加され、農振農用地区域の設定は農地確保と農地利用の効率化をめざした土地利用計画としての機能が強化された。しかし、計画対象が農地にほぼ限定されているため、集落整備や生活関連施設などの非農業的土地利用が農振計画の範疇に入っていないという問題点をもっている。

以上のように、形式的には市町村の基本構想・基本計画と整合性ある国土法の土地利用基本計画が策定され、それを具体化する空間計画として都市計画・農業振興計画にもとづく土地利用計画が策定されるといういうかたちになっている。だが、現実的には都市計画あるいは農業振興計画にとって土地利用基本計画は上位調整計画であっても、それに基づいて都市計画と農振計画が再度調整されるという関係にはない。また、市街化区域・市街化調整区域の線引きは「整備・開発又は保全の方針」によってマスタープラン的な性格をもち、農業振興計画は農振農用地区域指定によって農業保全すべき区域を明示的に示す空間計画とみなすことができる。だが、市街化調整区域では都市的土地利用の計画、農業振興地域では非農業的土地利用に関する計画が欠落している。

（２）集落地区計画・集落農業振興地域整備計画

1987年に成立した集落地域整備法は、「土地利用の状況等からみて良好な営農条件及び居住環境の確保を図ることが必要であると認められる集落地域について、農業の生産条件と都市環境との調和の取れた地域の整備を計画的に推進する」²⁸⁾ 計画制度である。集落地区計画を策定することによって、市街化調整区域と農業振興地域の重複地域において非農地を創出し、開発許可制度と集落地区計画によって市街化を規制誘導しようとしている。一方、集落農振計画は、農振計画の一部として、農地と農業関連施設の整備を行おうとするものであるが、農振農用地区域外のいわゆる農振白地で計画策定されるため、農地保全は協定によって担保することになっている。

以上のように、集落地域整備法は、都市的土地利用の規制誘導策がないまま土地利用の混乱がみられる農振白地の計画化を図ろうとしていること、農業的土地利用と都市的土地利用の総合的な計画化を意図していること、土地利用計画を事業と規制によって実現担保できること、など優れた計画論理をもっている。実施例は少ないが、将来的に育てて行くべき制度と考えられる。

4-3 土地利用計画の実現手法の検討

（１）土地利用計画の実現手法の位置づけ

都市近郊の土地利用計画の実現あるいは土地利用調整に係わる制度は、①規制、②誘導、③事業に分類できる。

規制手段には、個別の行為を規制する場合と、規制を伴った地域指定いわゆるゾーニングがある。農地転用許可制度のような規制手段は、個別の行為を規制することによって、個別地片の土地利用保全を狙っているが、一般に、ゾーニングと個別規制手法が連動して運用される場合が多い。つまり、市街化調整区域の市街化抑制は、開発許可制度によって担保され、農振農用地区域内の農地保全は、農振法の開発行為の許可制度と農地法の農地転用許可制度によって担保される。

誘導手段としては、市街化区域内の農地を宅地並みに評価して固定資産税と都市計画税を課税し、農地の宅地化を図る「宅地並み課税」や、宅地並み課税を減免することによ

て一定の要件を満たす農地保全を図ろうとした生産緑地制度などがある。だが、市街化調整区域にはこのような経済的なインセンティブによって土地利用を誘導する制度はない。

事業手段としては、農地の確保・整備を目的とした土地改良事業などの農業基盤整備関連の事業がある。一方、市街化調整区域では原則的には都市環境整備のための都市計画事業は実施できないことになっている。事業手段の特徴は、第一に換地によって権利の交換分合が可能なことである。第二は、土地基盤や施設の整備によって、直接的に計画が実現できることである。また第三に、農業基盤整備の場合、事業完了後一定期間事業目的以外の土地利用への転用が許されないため、時限的ではあるが土地利用規制効果をもっているという特徴もある。ただし、事業計画は限られた地区の実施計画である。

以下、主要な実現手法について、効果と問題点を検討する。

(2) ゾーニングの効果と問題点

1) 市街化調整区域における市街化抑制機能と農地保全機能

市街化調整区域の全域が「市街化を抑制すべき区域」²⁹⁾と位置づけられ、開発許可制度によって「開発行為を抑え切」³⁰⁾ることが意図されている。だが、市街化抑制機能からみた第一の問題点は、都市計画法第34条・第43条において一部の建築・開発行為を容認していることが、前章までに明らかにしたように市街化調整区域において無秩序な市街化を合法的に許す要因となっている。第二は、市街化調整区域には、市街化を規制誘導する土地利用計画が設けられないことである³¹⁾。市街化調整区域において開発・建築行為を空間的に限定しようとする意図がある部分は、都市計画法第43条6号のイの「市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であっておおむね五十以上の建築物が連たんしている地域」と、1986年通達³²⁾による市街化調整区域における開発許可制度の緩和に関連して範囲が明示された「指定既存集落」にすぎない³³⁾。したがって、市街化調整区域では開発許可制度や既存宅地制度の要件を充たせば、それぞれの申請地で個別に開発・建築することが可能であり、市街化調整区域では立地や開発水準などを含めて市街化を規制誘導する機能は弱い。第三の問題点は、市街化調整区域には用途地域指定がないため、建蔽率70%・容積率400%まで建築が許されることである³⁴⁾。この建築条件は市街化区域の住居系や工業系用途地域の地域よりも建築規制が緩いことになり、市街化を抑制するという視点からみれば問題がある³⁵⁾。

「市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域で、この中の農用地は今後とも長期にわたって農林漁業の存続に必要な確保されるべき土地」³⁶⁾という考え方のもとに、農林事務次官通達「市街化調整区域における農地転用許可基準について」³⁷⁾によって、市街化調整区域の農地転用は厳しく制限されている。ただし、1970年の水田転用許可基準の緩和³⁸⁾によって、農地転用が厳しい甲種農地の範囲が縮小され、転用を認める乙種農地の範囲が広がられた。さらに、市街化調整区域では農振法によって農用地区域がゾーニングされたため、市街化調整区域における農地転用の扱いは、農振農用地区域か農振白地のいずれに属するかによっても規定されることになる。農地転用規制が厳しい農振農用地区域に指定されれば農地は保全されることになるが、農振白地では農地転用規制が緩いため、すでにみたようにそこで市街化調整区域スプロールが蔓延している。

以上のように、市街化調整区域は市街化が抑制されるべき区域であるが、市街化調整区

域のなかに農地転用が厳しく制限される農振農用地区域と比較的制限が緩い農振白地の二重のゾーニングがなされたため、市街化抑制機能も農地保全機能も弱い農振白地という地域を生じている。

2) 市街化調整区域の性格

表6-4-1 は、線引き制度創設にあたって検討された宅地審議会の第六次答申と現行線引き制度の土地利用区分の対照表である。第六次答申の市街化調整地域は当面市街化を抑えるべき地域であり、保存地域は開発を禁止すべき地域であったが、2つの地域を合わせ現行の市街化調整区域となった。4区分を2区分に改める過程で、市街化調整区域の性格が原則開発禁止から第六次答申の市街化地域のように一定規模以上の計画開発なら認めるといように変えられたため、同時に市街化調整区域の制限内容も緩いほうで規制せざるをえなくなったといわれる³⁹⁾。

線引き制度が市街化区域と市街化調整区域という二区分型であることは、都市近郊の集落や農地の扱いにおいて、市街化を前提として市街化区域に取り込むか、市街化を抑止すべき市街化調整区域に指定するか選択せざるをえないという制度運用の硬直性を生じている⁴⁰⁾。同時に市街化調整区域を全域的に市街化抑制すべき区域と性格づけたことによって、市街化調整区域内に指定された権利者の建築・開発権を救済するために都市計画法第34条・第43条のような開発・建築行為を容認せざるをえない条件となった反面、市街化を規制誘導する土地利用計画を計画論的に策定できないものとせざるをえない条件となっている。

表6-4-1 宅地審議会第六次答申と1986年法の区域区分制度の比較
(石田頼房：「土地問題と都市計画」、1981、P.256)

宅地審議会第六次答申1967		地 域 の 概 念		1968年都市計画法	
地 域 名	規 制 内 容			区域名	規 制 内 容
既 成 市 街 地	個別開発行為も認める	・連坦市街地 ・これと接続し現に市街化しつつあり10年以内に同様になる見込		市街化区域	個別建築行為も認める
市 街 化 地 域	計画的かつ一定規模以上の開発のみ認める	・将来一定期間に市街化の可能性あり	・優先的かつ積極的に市街化をはかるべき地域		
市街化調整地域	当面原則的に開発禁止		・当面市街化をおさえるべき地域	市街化調整区域	計画的な一定規模以上の開発は認められることがある
保 存 地 域	開発禁止、土地売買制限	・種々の条件から市街化をさせざるべきでない地域			

3) 農振白地の性格

農振農用地区域のゾーニングは、「農政の領土宣言」⁴¹⁾である。農振農用地区域は、農用地の確保と農業地域の保全と振興を図るべき区域として指定されるため、農地転用を認めないという規定がある。また、1973年にだされた農林事務次官通達「農業振興地域整備の推進について（以下、メリット通達）」では、農振農用地区域の土地利用を農業的利用に限定する見返りに、農業生産の基盤整備や近代化に係わる農業投資の対象地域と位置づけている。

逆に、農振白地は、農振法では、農振農用地区域に立地できない農業関係施設や生活環境施設の整備などを計画的に推進するものと位置づけられているが、現実的には、農家の次三男分家などの非農業的土地利用のリザーブ用地として農用地区域指定から除外されることが多く、必要以上に過大に取られているのが実状のようである⁴²⁾。

農振白地の農地転用規制は緩く、農業投資が受け入れられない地域となっている。つまり、農振白地は農業行政からみれば、積極的に農地保全する地域あるいは農業投資して農業振興を図る地域といった性格づけはされていないのである。

4) 市街化調整区域における遷移地区の位置づけ

線引き制度が二区分型のため、保全すべき農林地や市街化することが妥当な地域などが市街化調整区域に取り込まれたこと、メリット通達によって農業基盤未整備の農地が農振農用地に指定され、逆に優良農地が農振白地に指定されたこと、などによって都市近郊の地区的性格を複雑なものにしている。

すでに明らかにしたように大都市近郊では、市街化調整区域内部から発生する都市的土地需要によって市街化が継続することが想定される。したがって、長期的な視点に立てば、市街化を抑制すべき市街化調整区域にも農業的土地利用から徐々に都市的土地利用の比重が高くなる地区（以下、遷移地区）が存在する。遷移地区の状況は、農地保全あるいは市街化調整区域スプロール対策という観点からみると、基盤整備の有無、都市的土地需要圧の強さ、市街化調整区域スプロールの程度によって、類型化することが可能であろう。つまり、都市的土地利用と農業的土地利用の競合関係があまり強い状態になれば、市街化を規制することによって土地利用秩序の維持が可能であろうし、競合状況およびスプロールの程度が著しければ、規制だけでなく土地所有権の交換分合を伴う事業手法によって計画的市街地形成を誘導することが必要になると考えられるからである。

遷移地区は、市街化調整区域に含まれることによって都市計画（計画的市街地形成）の対象から除外されている。また、遷移地区は多くの場合、農振白地内にあるため、農業行政（農地保全）の対象にも位置づけられていない。したがって、大都市近郊農業地域の土地利用計画において、この遷移地区をどのように整備・開発または保全するのか計画論的に位置づけて対応することが必要となっている。

（３）事業手段の評価と問題点

1) 換地による土地利用調整

市街化調整区域における主要な事業手法は、農地の確保・整備などを目的とした土地改良事業である。土地改良事業は、農業に係わる土地と労働の生産性を向上させるために行う農業生産基盤整備であるが、都市化の進展に対応して、都市的な土地利用との調整が重視され、構造政策を推進する上で、生産基盤と生活基盤を一体的に整備する農村の総合整備としての内容も充実されてきた⁴³⁾。

区画整理や農地造成を伴う土地改良事業では、換地によって土地利用調整が可能という特徴がある。また、各土地利用規制法の許可などとの調整が必要であるが、1972年の法改正によって、土地改良事業計画において非農用地区域の設定を行い、創設換地や異種目換地によって必要な公共施設用地を生み出すこともできるようになった。ただし、非農用地区の設定は、農家の生活または農業経営に必要と性格づけられる範囲の公共施設用地あるいは工場用地や住宅用地に限られる。

この換地という手法は、都市近郊の土地所有者の土地利用意向を、空間レベルと権利レベルで調整できる可能性をもつ手法である。だが、土地改良事業では非農地の取り込みには制限がある。また、都市的土地利用と農業的土地利用の間の権利調整という観点からみれば、土地改良事業が実施できない地域においても権利調整ができなければ、スプロール抑制に取って限界があるといわざるをえない。言い換えれば、市街化調整区域においても非農地を取り込んで権利の交換分合ができること、事業実施できない範囲からでも権利の交換分合ができること、といった条件整備が課題である⁴⁴⁾。

2) 農村総合整備事業

農業地域は農業生産空間であると同時に居住空間であることから、1970年の「農業基盤総合整備パイロット事業調査」、翌年に「農業基盤総合整備パイロット事業」が創設された。農業基盤整備のほか、集落排水施設整備や農村公園・緑地整備等の生活環境整備が盛り込まれたメニュー方式の事業である。その後、1972年の土地改良法改正による非農用地の取り込みや創設換地によって非農用地が創出できるようになったこと、1973年「農村総合整備モデル事業」、1976年「農業基盤総合整備事業」と農業地域の総合整備が可能となる事業制度が整備されてきた。

これらの事業によって整備できる生活環境施設あるいは非農用地の創出は、農業生産の近代化や農業構造の再編に係わる必要性の範囲内で整備されるものであり、都市化を前提とした施設整備や計画的市街地形成を誘導するような事業内容は含まれない。したがって、大都市近郊で農業集落内部から発生する需要によってスプロールが予想される地域では、一部の生活関連の公共施設整備は可能でも、農業側の事業では市街化を規制誘導することができないという限界がある。

(4) 集落地域整備法

すでに計画論としてみた場合の、集落地域整備法の評価を行ったが、ここでは計画実現手段として検討する。

集落地域整備法では、市街化調整区域と農業振興地域の重複地域における農振白地において、都市的な土地利用の整備および保全の方針や集落地区施設を集落地区整備計画で位置づけ、田園居住区土地区画整理事業で実現するか、集落地区計画に沿った開発許可制度や建築確認制度の運用によって規制誘導しようとしている。また、農地や農業用施設の整備は、集落農業振興地域整備計画に位置づけられるが、対象地区が農振白地の場合は、協定という自主的規制による担保措置が考えられている。集落地域整備法は、地区レベルのマスタープランを規制誘導・事業という手段で実現できる総合的なプログラムをもつ土地利用計画制度ということができる。

しかし、1988年の建設省の「田園居住区整備事業」に事業採択された福岡県久山町の上久原地区⁴⁵⁾と愛知県豊田市の上郷地区⁴⁶⁾の事例検討からいくつかの問題点が指摘できる。

1) 土地利用規制強化による集落地域整備への誘導の必要性

久山町が集落地区整備法による開発・整備を指向した背景としては、厳しい開発規制型の土地利用施策や町内に職場が少ないことから、人口増加の停滞や若年層の流出が続いており、開発規制型の土地利用方針を再検討する必要がある。その時、市街化区域編入によって隣接市町村のような都市化を受けることを避けながら、「開発」する手法として集

落地域整備法に期待が寄せられた。地元を取っては、開発規制が強かったので、集落地域整備法にもとづく田園居住区整備事業が規制緩和的な性格で受けとめられたのである。また、公共用地管理者負担金や整備水準を落とすなどの努力によって農地への減歩率を一律28%、宅地の減歩率を宅地規模に応じて1～5%程度に止めることによって、上久原地区約42haを田園居住区整備事業による土地区画整理実施の合意形成を図っている。

上郷地区では、伊勢湾岸道路など広域幹線道路の建設にともなって、多数の用地買収が行われることから、代替地斡旋すべき非農用地の確保という行政的要請が背景にあり、田園居住区整備事業によって農業生産基盤と調和が取れた非農用地の創出が検討されている。現実には、田園居住区土地区画整理の組合設立は困難な状況にある。つまり、上郷地区の場合、現状の市街化調整区域のままで一定の開発・建築行為が可能であり、土地区画整理が都市的土地利用の機会拡大につながるほどの開発効果が期待できないことなどの理由から、地元権利者にとって積極的に土地区画整理する必然性が弱いためである。

「指定既存集落」内では、土地所有者だけでなく線引き前からの居住者の建築権まで救済される。また、地域振興に係わる工業系の開発行為も許される等、一連の規制緩和によって、市街化調整区域の開発・建築行為は大幅に認められるようになっている。したがって、開発・建築行為が可能な「指定既存集落」の要件を満たす集落が多い地域では、フリーハンドを持つ土地所有者は集落地区計画の義務づけや都市基盤整備や農業基盤整備事業による減歩などの農家負担を回避しようとするため、集落地域整備法による整序化ができないままスプロールが続く恐れが強い。集落地域整備法による整備を図ろうとすれば、集落地域整備法による開発・整備にメリットが生じるように、市街化調整区域における開発・建築規制の強化が必要である。

2) 市街化調整区域内で創出される都市的土地利用の位置づけ

上久原地区では、集落地域整備法の対象区域約72haのうち41.8haで田園居住区土地区画整理事業を実施する（1988年組合設立）。農振白地を換地して団地化し、新規宅地の創出を狙ったものであるが、町担当者も市街化実態から想定すると市街化するまで相当長期間を要すると考えているほどの規模である¹⁷⁾。つまり、現実的には、当面の地域需要を大幅に越える規模の宅地造成となっている。そのため、農業行政との調整過程で、都市的土地利用に転用すべき必要量の算出論拠が弱くなるという問題と、田園居住区土地区画整理を施行した地区では現況が農地であっても農業投資しないという農業行政との調整の結果、長期に農地が存続するにも係わらず、土地区画整理地区内農地には農地として整備ができないという問題が生じている。

上郷地区では9.5haの田園居住区土地区画整理事業が計画されている。その規模は、当該集落からの分家需要と公共施設建設にともなう移転物件から予測されたもので、その需要源はすべて市街化調整区域内からのものである。

集落地域整備法によって新規に生み出される宅地は、計画論的には市街化調整区域内の日常生活圏に対応した需要圏を単位として計画されるものと考えられるが、実際の土地取引の場面でその需要圏以外の広域需要が抑制できるのか、集落地域整備法の適用地域以外での市街化調整区域スプロール抑制に結びつくのかなどの問題がある。

第5節 大都市近郊農業地域における土地利用計画の計画条件

いままでの検討のまとめとして、大都市近郊農業地域における土地利用計画が具備すべき計画条件を、土地利用計画の改革方向とそのような計画を実効性あるものにするための計画課題として整理する。

5-1 都市的土地利用と農業的土地利用の統一的計画の必要性

大都市近郊は、ある時間軸上の一断面でみれば、農地・林地と建蔽地が混在した農村的性格が強い地区であっても、「都市的土地利用が漸次増加し都市的市街地化していくものであり、連続的に変化」⁴⁸⁾ していくもの、いわば遷移地区として捉えられる。都市近郊農業地域では農地面積が大きいと、短期的にしかも広範な範囲で都市的性格が強い地区に変化するとは考えられない。だが、本研究で明らかにしたように、大都市近郊では都市的土地需要圧が高いため、広域需要は抑制しても、地域需要も総量としては多く、長期的な視点に立てば、かなり広範な地域で市街化が進み、都市的な性格が強い地区となることが予想される。したがって、それらの都市的な需要が市街化調整区域スプロールとなることを抑制する、すなわち計画的市街地形成の観点からの対応が欠かせない。

また、地代負担力の異なる農業的土地利用と都市的土地利用の競合を市場メカニズムで調整することには限界がある。農業がもつ産業的特性や農地がもつ環境財的性格を考慮すると、産業計画としての農業計画から農地保全する計画論理は重要だが、同時に、農地の余剰化・農家の土地利用ニーズの多様化などを考慮すると、農地の環境財的性格に配慮した農地の多義的な位置づけによって、農地保全（非市街化地域）すべき地区を計画化する必要がある⁴⁹⁾。

市街化調整区域スプロール抑制のためには、広域需要を喚起する住宅宅地需要を抑制すると同時に、市街化調整区域内部から安定的に発生する住宅宅地需要を計画的市街地形成に誘導する必要がある。農地保全することは、市街化する範囲を限定することである。また、計画的市街地形成を、農地のスプロール化を抑制しつつ、農業的土地利用に支障とならないような市街地形成をめざすものと考えれば、計画的市街地形成と農地保全は対立関係にあるものではない。むしろ都市的土地利用と農業的土地利用が競合する大都市近郊農業地域では、計画的市街地形成と農地保全という視点から、市街地部分と農地部分の開発・整備または保全を統一的に捉えた土地利用計画の確立が課題である。

5-2 遷移地区の位置づけ

現行の法定土地利用計画では、市街化調整区域を市街化を抑制すべき区域と規定したこと、農振農用地区域指定とメリット通達によって農振白地が農業行政の計画対象から外されたことによって、本来は多様な性格と計画課題をもっている大都市近郊の遷移地区に対する計画論が欠落している。

大都市近郊における遷移地区の計画課題を明らかにするためには、市街地として整備する方向で土地利用計画を考えるべき地区か、農業地域として農業経営の継続・農地保全を中心に土地利用計画を考えるべき地区なのか、農業的土地利用と都市的土地利用の共存状態を維持しつつ、計画的に市街化を進める方向で土地利用計画を考えるべき地区なのか、

地区の実状に応じた計画論的方向づけが示される必要がある。そのためには土地利用計画に、都市的土地利用のあり方について空白状態であった遷移地区を土地利用計画の対象として位置づけること、遷移地区の整備の方向づけがプランとして明示されること、などが土地利用計画の課題となる。

そのためには、遷移地区の科学的な把握と計画に位置づける計画論が課題となる。例えば、農地が計画すべき土地利用類型として位置づけられ、マスタープランに農業地域として保全すべき地区を位置づけることが可能となり、都市計画側と農業側の規制手段によって担保することができる。

農業地域として保全すべき地区を除いた遷移地区では、無秩序な個別の開発・建築行為を規制しながら、計画的市街地形成を誘導することが課題となる地区である。実現手段を考慮すれば、①都市的土地需要圧の強さ、②土地基盤条件、③スプロールの程度から、遷移地区の整備の方向性を位置づけることができよう。

都市的土地需要圧の強弱は、規制手段と対応する。都市的土地需要圧が弱い地域では、規制的手段による個別の建築・開発行為を抑制することによって、土地利用秩序の維持が可能である。土地需要圧が強くなると規制を伴うゾーニングによって面的に土地利用を担保する必要性が高くなるが、建築・開発行為が累積してくると、規制手段だけでは市街化の誘導ができないため、市街化を規制誘導する手段が必要となる。都市的土地需要圧が強い地域では、都市的土地利用と農業的土地利用が競合関係にあるわけだから、事業的手段によって土地利用と権利関係を空間的に調整する必要がある。

土地基盤整備の状況は、事業手段の適用可否に影響する。生活基盤や農業基盤が未整備の地区では事業的手段によって、非農地を創出し、計画的市街地形成を図ることが可能である。だが、すでに土地改良事業などによって一定程度基盤整備済みの地区では、減歩を伴う事業の再度実施には困難が多く、事業実施できない事態も想定される。このような遷移地区におけるスプロール抑制のためには、事業手段を導入しなくても非農業的な土地利用意向を権利レベルで集約化できる実現手段の整備が課題となる。

スプロールの程度が高い遷移地区は、計画的市街地形成のための事業的手段の要請が高い地区と考えられる。すでに相当程度市街化が進んでいる地区では、住宅条件も市街地基盤も水準が低いため、良好な市街地とするためには市街地整備のための事業手段を導入する必要がある。また、介在農地の扱いが課題である。スプロール抑制・市街地の過密化抑制のためには、規制手段によって、介在農地の市街化を抑制する必要がある。スプロールの程度が低い地区では、短期的にはスプロール化を抑制する必要があるが、スプロール化が進めば事業的手段による整備が困難となるため、長期的視点に立てば、市街化が進んだ一定の段階での事業化を計画化しておくか、個別の建築・開発行為についても将来の市街地整備が可能となるような条件を組み入れた規制的対応を取っておく必要がある。

5-3 マスタープランと実現手段の関係

大都市近郊農業地域における土地利用計画の基本的課題は、農地保全と計画的市街地形成によって土地利用を整序化することにある。したがって、農地保全すべき地区や遷移地区がマスタープランとして土地利用計画に位置づけられ、各地区の整備方向を実現化するための実現手段との対応関係が明確にされる必要がある。

すでに述べたことであるが、現行の線引き制度では、市街化区域に属するか市街化調整区域に属するかで、土地利用の扱いは一面的に決まってしまう。このことを改革するためには、マスタープランで各地区の計画論的位置づけをし、土地利用規制制度は実現手段として扱うことが妥当と考えられる。5-2で、現行の市街化区域・市街化調整区域の線引きを前提として、遷移地区の性格づけしなかったのは、線引き制度を規制を伴うゾーニングとして、実現手段の一つと考えているからである。大都市近郊農業地域を農地保全すべき地区や遷移地区として、計画論的方向づけが示されたマスタープランを実現する時に、市街化として整備した方が効果的ならば市街化区域に編入し、農地保全する地区は市街化調整区域に指定すればよいというように、線引き制度を実現手段として操作的に使うことが望ましいと考えているからである。

以上の検討をまとめて、大都市近郊農業地域における土地利用計画のあり方をモデル的に示せば、図6-5-1のごとくなる。また、都市的土地利用と農業的土地利用の競合の度合いに応じて、農地保全すべき地区と遷移地区と都市地域の利用区分のイメージを示せば、図6-5-2のようになる。

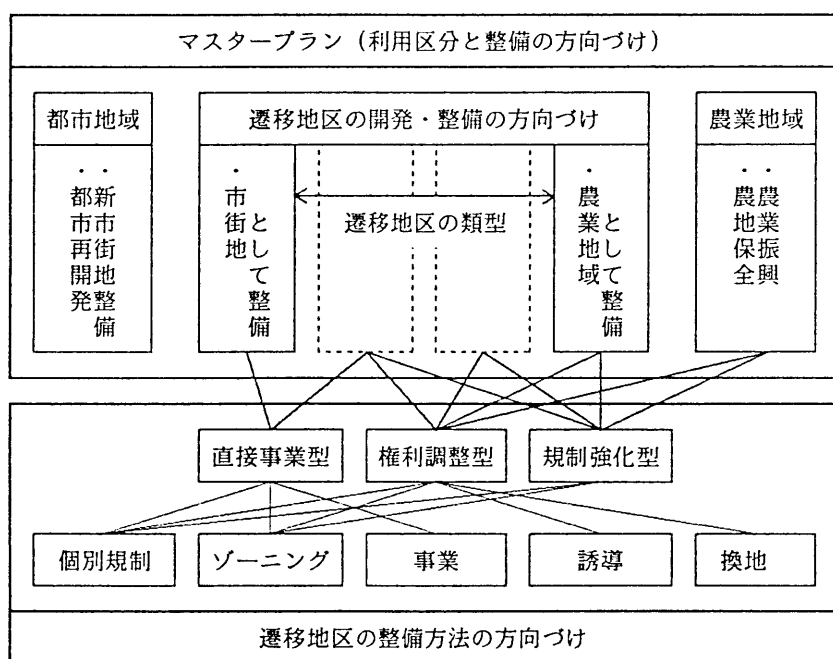


図6-5-1 大都市近郊農業地域の土地利用計画の概念モデル

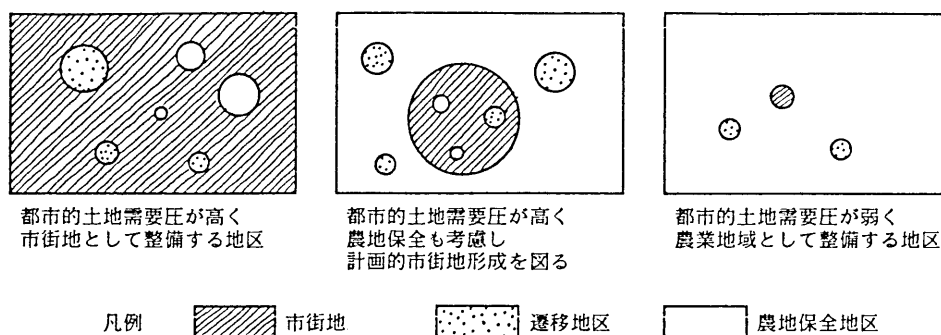


図6-5-2 大都市近郊農業地域の土地利用配置のイメージ

第6節 計画条件を具備した土地利用計画の効果測定

ここでは、前節の大都市近郊農業地域における土地利用計画の検討結果を受けて、①農地を土地利用計画の一類型として位置づけ、農地の存続を計画化している例として、京都市嵯峨野歴史的風土特別保存地区における現状凍結的な土地利用規制、②マスタープランを策定し、現行線引き制度をマスタープランの実現手段として弾力的に活用している例として、埼玉県の都市計画行政、③市街化調整区域において都市的土地利用と農業的土地利用の統一的な土地利用計画を策定している例として、愛知県常滑市における農業基盤総合整備事業を取り上げ、土地利用計画の効果と問題点を検討する。

6-1 農地の存続を位置づけた土地利用計画の効果と問題点

（京都市の嵯峨野歴史的風土特別保存地区の場合）

（1）歴史的風土特別保存地区による農地保全の位置づけ

「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（1966年1月13日）いわゆる古都保存法にもとづいて制度化された歴史的風土特別保存地区（以下、特別保存地区）は、「損失の補償」と「土地の買入れ」（以下、買入れ制度）措置を背景に、実質的に諸行為を禁止することによって、都市化の波から「歴史的風土」を現状凍結的に保存しようとする地域地区制度である⁵⁰⁾。同様の制度として、首都圏近郊緑地保全法（1966年）や近畿圏の保全区域の整備に関する法律（1967年）に基づく近郊緑地保全区域、都市緑地保全法（1973年）の緑地保全地区があるが⁵¹⁾、これらは枢要な緑地を現状凍結的に保存する目的で指定されるため、生産緑地である農地は運用上指定から除外されている。

この特別保存地区にまとまった規模の民有農地が指定されている地区として、京都市右京区の嵯峨野特別保存地区がある（図6-6-1）。特別保存地区は、現実には損失補償や買入れ請求がでてこない社寺地や公共用地に指定されることが多く、当地区のようにまとまった規模の民有農地が現状凍結的に保全されている地区はほかに例がない。特別保存地区の農地としては修学院離宮の棚田が有名だが、その所有は宮内庁である。また奈良県明日香村においては、いわゆる明日香法（1980年）にもとづく第1種あるいは第2種の歴史的

風土保存地区に指定されている農地は、生活環境整備や農業基盤整備投資が可能な点が当特別保存地区の農地と異なる⁵²⁾。

嵯峨野特別保存地区の農地は、市街化圧力が強い市街化区域に隣接しているが、面的に保全されている。また、後述の如く営農上制約の多い農業生産基盤水準であり、歴史的風土の変質につながる圃場整備や施設型農業の展開にも限界がある。それにも係わらず当特別保存地区では、農地が農地として耕作管理された農業景観が保全されている。

ここでは、嵯峨野特別保存地区の現状凍結的規制によって保全された面的な農地の存在を、土地利用計画の一類型として農地が計画されている事例と考え、営農上制約をもつ農地ではあるが、市街化圧力から守られた面的な農地の存在が、農業景観が保全されている要因として捉え、現状凍結的な土地利用規制が及ぼす影響や保全された農地がもつ営農維持条件の側面からその効果を検討する。

(2) 研究プログラムと調査方法

調査研究は、次のプログラムに沿って進めた。

1) 嵯峨野特別保存地区における農業景観保全の実態を、地区指定後の農地転用・建築行為と農地利用から分析把握する。

2) 特別保存地区の現状凍結的な規制が農家の意識に及ぼす影響を次の側面から検討し、農地を耕作管理している農家の意識を明らかにする。

① 現状凍結的な規制によって都市化の悪影響から守られた農地に対する農家意識を、嵯峨野特別保存地区内農地に対する問題指摘や農地評価から分析する。

② 農業継続理由から、保全された農業景観が農家の営農意識・景観保全意識に及ぼす影響を分析する。

③ 嵯峨野特別保存地区内農地の貸借関係・借地理由から、現状凍結的な規制によって保全された農地が借地あるいは農地利用する上でいかに評価されているかを分析する。

3) 農地利用の粗放化に結びつく可能性が高い投機的・資産保有的な農地取得に対する影響を、農地所有権移転の実態から分析する。

4) 後述のように京都市が買入れた特別保存地区内農地の管理運用策として地方自治法に基づく行政財産の使用許可の制度（以下、使用許可制度）を定めているが、買入れ制度と使用許可制度について次の側面から検討し、農業経営に及ぼす影響を明らかにする。

① 農業経営面積の変化と使用許可面積の分析から、京都市への売却（買入れ）農地の使用許可を受けることが、従前所有農家が売却以前の農業経営規模を維持しうる条件となっていることを明らかにする。

② 使用許可制度の運用方法を整理し、使用許可制度が当地区の農地に営農主体を誘導しうる条件となっていることを明らかにする。

③ 面的かつ長期安定的に保全された農地が、農家の農地需要に及ぼす影響や使用許可制度の運用において果たしている役割を検討する。

5) 以上の検討結果を踏まえ、現状凍結的な厳しい土地利用規制によって農地保全することが、都市近郊における土地利用調整や地域農業の展開に及ぼす影響について若干の考察を加える。

上記の課題に接近するために、次の5つの調査を行った。

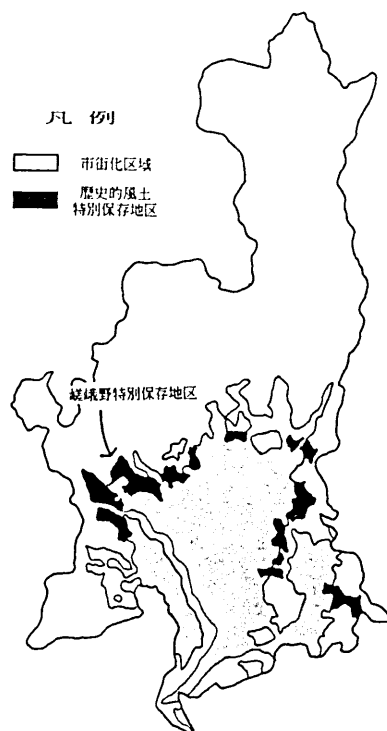


図6-6-1 京都市における嵯峨野歴史的風土特別保存地区の位置

- 1) 空間変容調査：1965年と80年の建物用途別現況図をオーバーレイすることによって、嵯峨野特別保存地区における地区指定当時から1980年までの15年間に行なわれた建築行為を図上把握した⁵³⁾。農業委員会議事録から、地区指定直後の1966年度から85年度までの農地法4・5条の農地転用を把握した。ただし、農地転用は嵯峨野特別保存地区において大部分の農地が集積している大沢池と広沢池に挟まれた通称北嵯峨地区⁵⁴⁾を対象に調査分析を行なった。
- 2) 農地利用実態調査：北嵯峨地区内の農地全筆について、1987年7月現在の作付状況を現地観察した。
- 3) 農地所有権移転調査：農業委員会議事録から、北嵯峨地区における1966年度から85年度までの農地法3条による農地所有権移転の実態を分析した。
- 4) 農家意向調査：1987年現在、旧上嵯峨村⁵⁵⁾に居住する農家の内、特別保存地区内に農地を所有する農家（以下、所有農家）と、特別保存地区内には農地を所有していないがその周辺に農地を所有する農家（以下、非所有農家）⁵⁶⁾を対象として、農業経営や農地評価などに関する留置自記式のアンケート調査を行った。所有農家調査は1987年7月に実施し、配布73票・回収62票（有効回収率85％）であった。非所有農家調査は1988年3月に実施し、配布72票・回収48票（有効回収率67％）であった。
- 5) 農家台帳調査：上記アンケート対象農家の農業経営規模の変化を、1965年当時と1987年当時の農家台帳記載面積から把握した。

（３）歴史的風土特別保存地区における買入れ制度と使用許可制度

１）歴史的風土特別保存地区制度の規制と補償措置

特別保存地区制度は、現状の景観を凍結的に保存することを目的としている。したがって、当地区内で行なう行為は通常管理行為・軽易な行為や非常災害のために必要な応急措置として行なう行為以外、総ての行為が府県知事の許可対象となっており基本的には認められない。このような現状凍結的な規制に対して、都市計画法体系として初めて、権利者が損失を受けた場合の補償と、権利者の申し出に基づく府県の土地の買入れの規定が導入された⁵⁷⁾。損失補償は、現在までのところ京都市で１件行なわれただけであり、損失の評価や補償期間あるいは「空申請」への対応など運用上不明な点が多く、損失補償よりも土地の買入れで対応されるのが実状である。この土地の買入れ制度によって、特別保存地区では実質的に農地の公有化が可能となっている⁵⁸⁾。

京都市が買入れする場合、買収価格は不動産鑑定によって査定される。実際の買入れ価格は、隣接した地区外の転用農地売買価格と比べれば一定の格差があるようである⁵⁹⁾。特別保存地区は厳しく規制を受けることから後述するように農地取得需要が少ないため、地価を規定する要因として需要圧の影響は小さいと考えられる。したがって、当特別保存地区内農地の区画形状・規模・接道条件などの実態から鑑定理論上評価額は低いものにならざるをえない。特別保存地区では需給関係にもとづく実勢価格ではなく不動産鑑定によって農地価格が決まるため、買入れ制度によって農地の高価格化が一定抑制される機能があると考えられる。しかし、1987年度の右京区における市街化調整区域内の耕作目的の自作地売買価格は中田で約 377万円／反であるから、特別保存地区内の農地の買入れ価格はすでに農業収益還元地価を超えている。図6-6-2のように「周辺地区と評価額に差がありすぎる」「評価額が安いので、たくさんの農地を売らなくてはならない」という多くの所有農家の意見は、特別保存地区内の農地も周辺の転用農地売買価格をベースに評価されている結果といえる。

そのほか、買入れ制度に関して、買入れが市議会の議決事項であるため申請から買収まで１年近くかかること、買入れ申請には当該用地について開発・建築行為の不許可という行政手順を踏むため、不許可になることを前提とした開発・建築計画書類を有償で作成せざるを得ないことなど、事務処理に関する問題が指摘されている（図6-6-2）。

また、特別保存地区内の土地および家屋については、営業用のものを除き、京都市市税条例に基づき固定資産税が免除されている。

２）京都市が買入れた農地の管理方法

歴史的風土保存区域（含む、特別保存地区）には歴史的風土保存計画策定の義務付けがあり、買入れた土地はその計画を充足すべく管理される必要がある。嵯峨野特別保存地区のように「嵯峨野における田園景観」が保存計画の対象となっている場合、農地は農地として利用された農業景観として保存される必要がある。したがって、制度施行当初、買入れた農地について京都市が直接耕作管理（囑託による）を行なってきたが、買入れ面積が増大した結果、直接的な管理が困難となり、現在では地方自治法第 238条の 4 に規定される「行政財産の管理及び処分」に基づく、京都市公有財産及び物品条例・同規則による使用許可制度⁶⁰⁾によって、農家に耕作を許可している。使用料は、農地が標準小作料×(50/100)、森林が近傍類似地の前年度の固定資産評価額×(80/1000)×(25/100)となってい

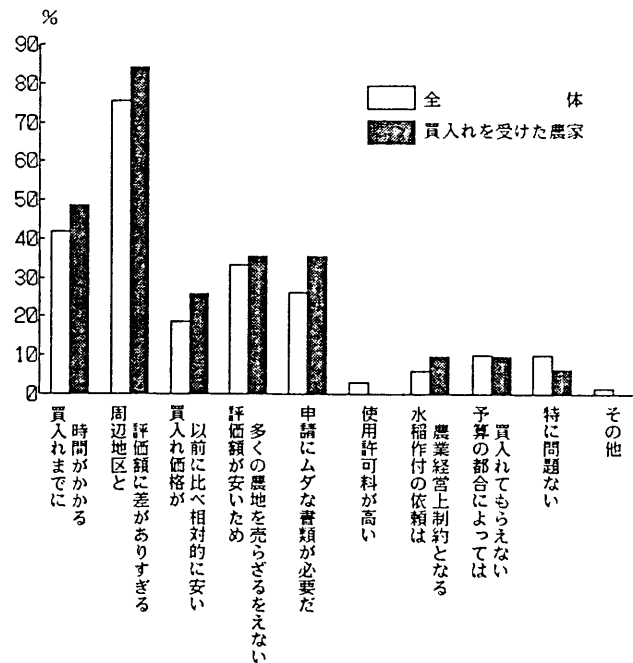


図6-6-2 買入れ制度に対する問題点 (MA)

る。実際の農地の使用料は3年毎に見直されるが、1990年度までは5500円／反と比較的に安い使用料となっている⁶¹⁾。買入れた農地は、従前所有農家に耕作意向があれば優先的に使用許可され、使用期間は農地の場合3年かつ更新可能であるため、買入れ制度および使用許可制度によって、嵯峨野特別保存地区では農地の所有権は公共に移っても利用権は従前農家に保持され続けるという擬制的権利状態がみられる。

ただし、使用許可させる農地には「稲穂たなびく嵯峨野の田園景観」⁶²⁾を保存すべく、原則として水稲作付の義務がある。つまり、「古都保存法による買入れ地（農地）の使用許可条件」によって、①原則として水稲栽培、②農道の管理、③農業用施設建築の際の事前許可、④使用期間中の耕作放棄の禁止、が義務づけられているが、個々の農家の営農について強制できる行政的根拠がないことから、事前に市長の承認を得れば水稲以外の栽培が可能であり、現実的には水稲作付の依頼という程度の使用許可要件になっている。また、水田利用再編対策に係わる転作割当は特別保存地区内農地についても一般農地と同率の配分があるため、嵯峨野特別保存地区にも水稲以外に転作された農地が少なくない。

(4) 嵯峨野地域における農地と農業経営の特徴

1) 嵯峨野歴史的風土特別保存地区内農地の特徴

嵯峨野特別保存地区内の農地は圃場規模が小さく、接道条件も悪いため、農業機械の導入や水利の管理などに難点がある。だが、歴史的風土としての現況を保存すること、農振農用地区域から除外されていることから、当地区では農業基盤整備のための公共投資は原則としてできないし、古都保存行政上、歴史的風土を損なうハウスなど施設型農業も許さ

れていない。

一般的に農業経営は農業生産基盤条件・経営の主体的条件などにも影響を受けるため、現状凍結的な土地利用規制によって農地が保全されたとしても、常に農地として耕作管理されるとは限らない。だが、嵯峨野特別保存地区では、制約の多い農業生産基盤条件にも係わらず、後述のように農地保全され、同時に保全された農地が耕作管理されることによって農業景観が維持されている。嵯峨野特別保存地区の農地は農業生産基盤としてあまり恵まれた条件をもっていない。したがって、農業景観が保全される要因として、農業生産環境条件以外の、現状凍結的な土地利用規制とその結果として面的に保全された農地が及ぼしている影響を中心的に検討できる対象地区と考えられる。

2) 所有農家と非所有農家の農業経営の差異

調査対象地区を含む嵯峨野地域の基幹作物は水稲である。北嵯峨地区は広沢池と大覚寺・大沢池に挟まれたほぼ43haの地区であるが、その水田の約7割で水稲が作付されている。また、水田利用再編対策に係わる転作田を活用して、ほうれんそうやしろななど軟弱野菜を中心とする露地野菜の生産も盛んに行われている。

調査対象農家には自給程度の農業しか行っていない農家（以下、自給農家）が43%を占めるが、表6-6-1のように専業兼業別の農業経営形態は京都市内の都市農家⁶³⁾ とほぼ同じ構成である。ただし、特別保存地区内に農地をもつ所有農家と特別保存地区周辺にのみ農地をもつ非所有農家別にみると、非所有農家には市街化区域内農地のみ所有の農家が多いこともあり自給程度までに経営縮小した農家が59%を占め、それに対応して商品生産をしていない農家が過半を占める。一方、所有農家でも自給農家や兼業農家の多くが不動産収入（複数回答 MA で53%）や賃金収入（MA、40%）に依存することによって農業経営継続が可能となっていることは否定できないが、所有農家全体では農産物販売農家が6割近くあり、所有農家の兼業農家にも商品生産を行っている農家が少なくない。

また、所有農家の農業経営主は相対的に若く40歳代・50歳代が51%を占め、既就農あるいは就農予定の後継者がいる農家が62%を占めるという特徴をもつ。所有農家には農業経営主が65歳以上の農家が25%を占めるため、この地域の農地は高齢者の就農の場でもあるといえるが、農業経営主が65歳以上の自給農家やⅡ兼農家は全体の20%程度で、65歳未満の農産物販売農家が全体の51%を占めていることから、嵯峨野地域は相対的には商品生産基盤としての性格が強いといえよう⁶⁴⁾。

表 6-6-1 嵯峨野地域における農地所有類型別農業経営の特徴

(単位: %)

属性	合	専業兼業別農家				兼業収入(第1位)**			農業生産物の販売額				農業後継者			
		専業	I兼	II兼	自給	不動産	賃金	自営	なし	-99万	100万-	500万-	就農	予定	未定	いない
農地所有類型	計															
所有農家	69	11.6	18.8	34.8	33.3	32.8	34.4	14.8	31.9	21.7	23.2	12.9	36.2	26.1	4.3	4.3
その内全ての農地が、特別保存地区	16	6.3	-	43.8	50.0	13.3	40.0	33.3	50.0	31.3	6.3	-	25.0	31.3	12.5	-
非所有農家	41	7.3	14.6	14.6	58.5	31.6	36.8	13.2	63.4	7.3	9.8	12.1	12.2	7.3	22.0	22.0
その内全ての農地が、市街化区域	26	3.8	11.5	15.4	65.4	32.0	40.0	8.0	65.4	3.8	7.7	11.5	11.5	7.7	30.8	15.4
全 体	110	10.0	17.3	27.3	42.7	32.3	35.4	14.1	43.6	16.4	18.1	9.0	27.3	19.1	22.7	10.9
京都市都市農家***		11.6	16.0	23.4	42.3	44.4	32.9	7.3	49.9		43.4		13.5	23.4	39.8	15.6

(注意) 不詳など一部の項目を省略しているため、合計は100%にならない

※: 有効回答数 ** : 専業農家を除く農家に対する構成比 *** : 10a以上の市街化区域内農地所有農家についての調査結果 (64)

(5) 現状凍結的な規制による農業景観保全の実態

1) 農地転用と建築行為からみた空間変容

嵯峨野地域では1960年代後半から市街化が進み、今では嵯峨野を特徴づける竹藪や「野」としての農地が残存している地域は、木竹の伐採規制などが厳しい特別保存地区内にほぼ限られる⁶⁵⁾。

北嵯峨地区では1966年度から85年度までの間に、わずか農業用倉庫3件・農道3件・住宅1件、合計1,666㎡の農地転用しかなかった。転用量・転用目的からみても農業景観を一変させる程の土地利用転換ではない。図6-6-3は嵯峨野特別保存地区全域における建築行為である。1965年と80年の建物用途別現況図の比較から、建替・増築および用途変更が34棟、除却が9棟、新築が42棟把握できた。新築では農業用倉庫(5棟)と住宅(23棟：宗教施設内の住宅も含む)とで過半を占める。特別保存地区内では、開発・建築計画がある土地を京都市が買入れることによって景観の変質を防いでいるため、新築の多くは古都保存法の施行令第6条1項のホに規定される既存権利によるものと考えてよい。また、建築行為には風致地区条例が適用されるため、地域の景観との調和を著しく乱す建築行為にはなっていない⁶⁶⁾。以上のように、土地利用にも上物にも特別保存地区の規制効果が認められる。

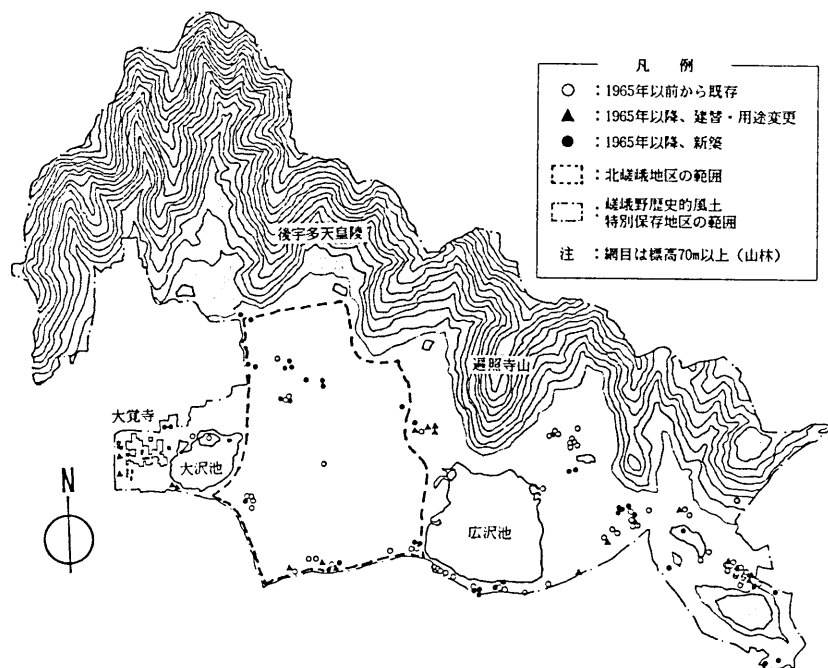


図6-6-3 嵯峨野歴史的風土特別保存地区における建築行為

2) 北嵯峨地区の農地利用

嵯峨野特別保存地区では「稲穂たなびく田園景観」が保全計画の目標となっていることもあり、水稻の作付が主体である。また、近郊野菜生産地としての立地条件を生かした蔬菜の露地栽培が活発で、農地を2作以上に有効利用している農家も少なくない。ただし、当地区にも一般農地と同様の転作配分があるため、一部には保全計画と矛盾する花卉・植木への転作田がみられる。

図6-6-4 は、1987年7月現在の作付状況である。嵯峨野の景観と異質なハウスなどの施設型農業はない。また、耕作放棄・荒し作りもほとんどみられない。このように北嵯峨地区では、保全された農地が耕作管理されることによって良好な農業景観が保全されている。



図6-6-4 北嵯峨地区における農地の作付け状況（1987年7月現在）

（６）現状凍結的な規制を受けた農地が農家の意識に及ぼす影響

1) 嵯峨野歴史的風土特別保存地区内の農地評価

① 農業生産環境としての農地評価

嵯峨野特別保存地区内の農地の生産基盤水準はあまりよくないし、農業基盤整備もできないため、当地区を農業生産基盤として利用している所有農家にとって、農道が未整備・農地が狭小・排水条件が悪いこと、そして圃場整備できないことが問題点として強く意識されている。

だが、図6-6-5 のように当地区の農地は古都の景観を構成すると同時に、厳しい土地利用規制によって都市化が規制され、まとまった農地であり、固定資産税や使用料が安い、と答えている所有農家が多い。特に、専業農家とⅠ兼農家には、都市化が規制され面的な農地が保全されていることなど農業生産環境としての条件を評価している農家が多い。つまり、嵯峨野特別保存地区内農地は圃場規模・接道条件などの生産基盤条件には限界をもつものであるが、現状凍結的な規制の結果、京都市内では相対的に有利な農業生産環境をもった農地として評価されているとみなせる。

② 個人的な農業投資からみた農地評価

公共的な農業基盤整備が期待できないため、特別保存地区指定後に個人的な農業投資を行なった農家は所有農家の38％にのぼる。整備内容は暗渠排水・客土が中心だが、個人的に農道や用水路整備をした農家もある。

投下資本が既に回収できたと答えた農家は、農業投資した農家の50％にすぎない。このように投資を回収するためには長期間を要するため、個人的な農業投資を行なう前提として資金回収が可能な期間農地利用できることが必要と考えられる。ここでは現状凍結的な規制によって長期安定的に農地利用できることが投資の意志決定条件になりえたと推察される。

2) 営農理由からみた資産保全意識と景観保全意識

所有農家・非所有農家に係わらず、農業継続理由として資産保全意識は無視できない。専業農家やⅠ兼農家でも、図6-6-6 のように後継者が確保できたことや農業の自由さなど農業を積極的に評価した意見もあるが、資産保全意識には根強いものがある。Ⅱ兼農家や自給農家の農業継続理由としては、資産保全意識の他、安定した農外収入を基盤として自給指向によって営農を維持していると考えられる。

一方、兼業農家や自給農家の27～32％の農家が、農業継続理由として「嵯峨野の田園景観を守るため」をあげていることが注目される。このような景観保全意識は非所有農家よりも所有農家に多くみられ、兼業農家や自給農家にも景観保全を理由に営農継続している農家が少なくない。また、所有農家に嵯峨野特別保存地区内で農業を続ける意義について回答を求めた結果、「先祖の土地を守る」（38％）ことよりもさらに積極的に「田園景観を守る」（19％）ことや「嵯峨野への愛着」（17％）のためと感じている農家が少なくない。

特別保存地区指定前には地区指定に反対する住民運動があったが、現在では農家の多くは特別保存地区を一定程度容認し、保全された嵯峨野の景観に誇りをもっているといわれる⁶⁷⁾。耕作放棄や荒し作りもなく農地を良好に耕作管理している背景には、保全された嵯峨野の農業景観に対する保全意識が影響していることも無視できないと考えられる。

（７）農地の所有権移転・貸借関係からみた現状凍結的な規制を受けた農地の評価

１）北嵯峨地区における農地所有権移転の実態

買入れ制度に係わる京都市への権利移転を除けば、1966年度から85年度までの20年間に北嵯峨地区では延べ73件・8.9haの権利移転があった。相続贈与と交換を除く、農家間の有償農地権利移譲は、延べ44件・5.9haに過ぎない（表6-6-2）。京都市の買入れを除く、単位農地面積当りの農地法3条に基づく権利移転をみると、北嵯峨地区ではこの20年間に年平均0.085件/ha・1.03a/haの権利移転があったことになるが、京都市全体（0.155件/ha・1.41a/ha）や当特別保存地区の周辺地区に相当する右京区・西京区（0.121件/ha・1.52a/ha）⁶⁸⁾に比べると農家間の権利移転は少ない。

北嵯峨地区における農地権利移転について受け人の理由別経年変化をみると、図6-6-7のように地区指定当初は、周辺地域の公共事業に伴う見返り農地が北嵯峨地区内に求められたため1975年以前には代替地取得が比較的目立つが、その後は代替地目的の農地取得は減少している。また、代替地目的や営農拡張目的の権利移転には、7件（2名）の市外農家、2件（2名）の市内他区の農家が関与したものがあがるが、1976年度以降は右京区外の農家による権利移譲はない。1981年度以降の権利移転は相続贈与によるものが多く、現状凍結的な厳しい土地利用規制を受ける北嵯峨地区では農家間の有償農地所有権移譲は少ないとみなせる。

２）農地の貸借関係と借地理由からみた農地評価

嵯峨野特別保存地区内では、農家間で直接農地の貸借関係を結んでいる例や委託耕作にだしている例は少ない。所有農家の38%の農家が当特別保存地区の農地を借入れているが、その9割以上は京都市から使用許可を受けたものである。近年は京都市が買入れた農地に対して従前所有農家以外の農家からの使用許可希望が多くなったといわれるが⁶⁹⁾、この現象は当地区の農地に対する農地需要が強まってきた結果と考えられる。他方、農地取得が少ないということは、現状凍結的な規制を受ける農地に対する投機・資産保有を目的とした農地取得が避けられているためと理解できる⁷⁰⁾。

嵯峨野特別保存地区内農地の使用許可を受けている農家は、1988年度には37戸であるが、34戸までが所有農家である。従前所有者に優先的に使用許可させるという運用方針から、特別保存地区内の農地を借りている理由としての従前所有が多くなるのは当然といえるが、経営の拡大を借地理由とした農家も31%（MA）を占める。

その他、都市化が規制されていることや面的な農地が保全されていることなど規制効果を反映した意見もみられるが、長期利用可（MA、50%）や安い使用料（MA、30%）をあげた農家が多い。これは使用許可期間が更新可能で比較的安い使用料で農地が借りられる使用許可制度自体を評価した意見と考えられる。図6-6-8のように従前所有を借地理由とした農家は長期使用可を同時に選択し、経営拡大を理由とした農家は同時に長期使用可と安い使用料を選択していることから、営農意欲の強い農家ほど使用許可制度の経済的メリットを評価しているといえよう。特別保存地区内農地の使用許可を受けている非所有農家は3戸に過ぎないし、農家意向調査では使用許可を受けている非所有農家は捕捉できなかったが、使用許可制度の運用に係わっている京都市右京区農業委員会や京都市農協嵯峨支部長によれば、所有農家以外の使用許可希望農家は、丹後方面に出作している農家や蔬菜栽培を活発に行っている特別保存地区周辺の農家などのようである。そして、彼らが当特別

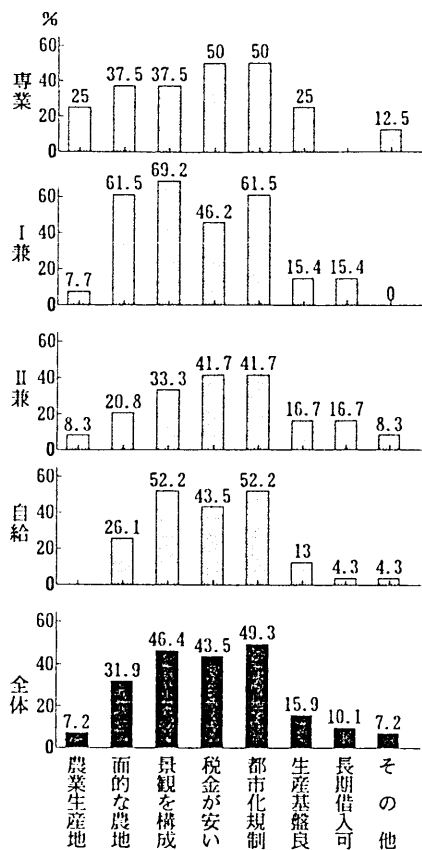


図 6-6-5 専業兼業別歴史的風土特別保存地区内の農地評価 (MA)

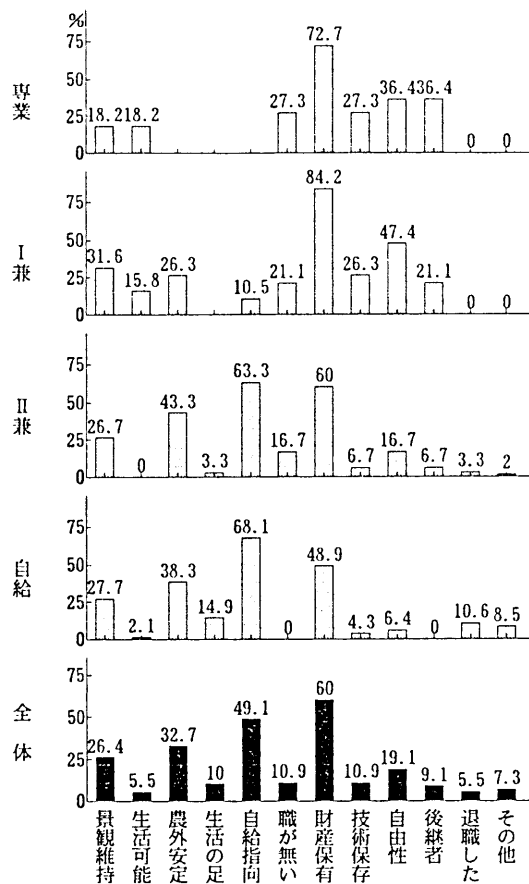


図 6-6-6 専業兼業別農業経営継続理由 (MA)

表 6-6-2 北嵯峨地区における理由別農地権利移転件数

		受人理由						合計
		代替地	交換	貸農拡張	贈与	小作地	その他	
渡入理由	建築資金	2					1	3
	耕地資金	1		1				2
	受人要望	15		14			3	32
	労力不足	1		1				2
	離農			1				1
	離作科					2		2
	相続贈与			1	25			26
	交換		4					4
	その他			1				1
全 体		19	4	19	25	2	4	73

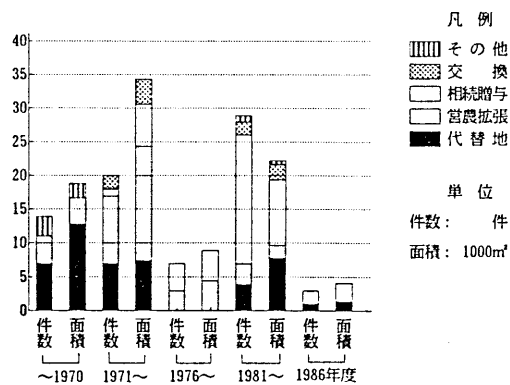


図 6-6-7 北嵯峨地区における農地法第3条の経年変化

保存地区の農地の使用許可を希望する要因として、①市外へ出作するよりも近いこと、②使用料が比較的安いこと、③農地取得コストがかからないこと、④水利組合の負担金がないこと、などがあるといわれる。この面からみても当特別保存地区農地の使用許可は、営農意欲の強い農家にとっては、営農拡大に要するコストが小さく経済的メリットがあると考えられているとみなせる。

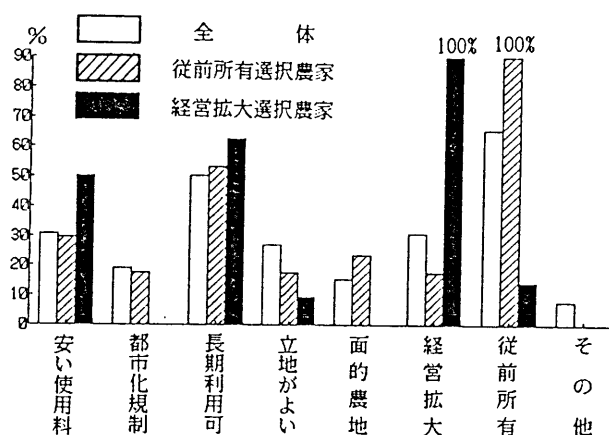


図6-6-8 歴史的風土特別保存地区内農地の借地理由 (MA)

(8) 買入れ制度・使用許可制度が農業経営に及ぼす影響

1) 所有農家と非所有農家の経営規模

1965年当時の農業経営面積は、専兼別には11.6～4.2反の開きがあるが、所有農家と非所有農家との間にはあまり大きな差はなかった。だが、地区指定後、図6-6-9のように農地放出が進み、非所有農家の平均経営面積は7.2反から4.5反に激減したため⁷¹⁾、1987年には所有農家と非所有農家の経営面積には統計的に有意な差が生じている(表6-6-3)。非所有農家には市街化区域内のみに農地を所有する農家が多いため、市街化区域農地の減少の影響が大きいと考えられる。一方、所有農家の平均経営面積は9.3反から7.7反とその減少幅は比較的小幅に収まり、しかも現在の経営面積は1985年農林業センサスによる京都市全体の農家の平均経営面積4.6aおよび京都市南部地域における商品生産している都市農家の経営下限面積50～70aを上回っている⁷²⁾。これは所有農家の多くが安定兼業化などによって経営規模を維持していることのほかに、特別保存地区内に農地を所有していることの影響が指摘できる。以下この点について検討する。

2) 買入れ制度と使用許可制度の経営面積維持効果

所有農家の45%と半数近い農家が、買入れ制度に基いた農地の売却をおこなっている。その結果、北嵯峨地区では約7.8haと当地区の2割近い農地が公有化されたことになる。

一般的に農地を売却すれば農家の経営面積は減少するが、表6-6-4のように所有農家は平均で2反前後の農地の使用許可を受けることによって⁷³⁾、専業農家・Ⅰ兼農家は当然のこと、多くのⅡ兼農家までが商品生産農家としての経営下限面積を超える経営規模を維

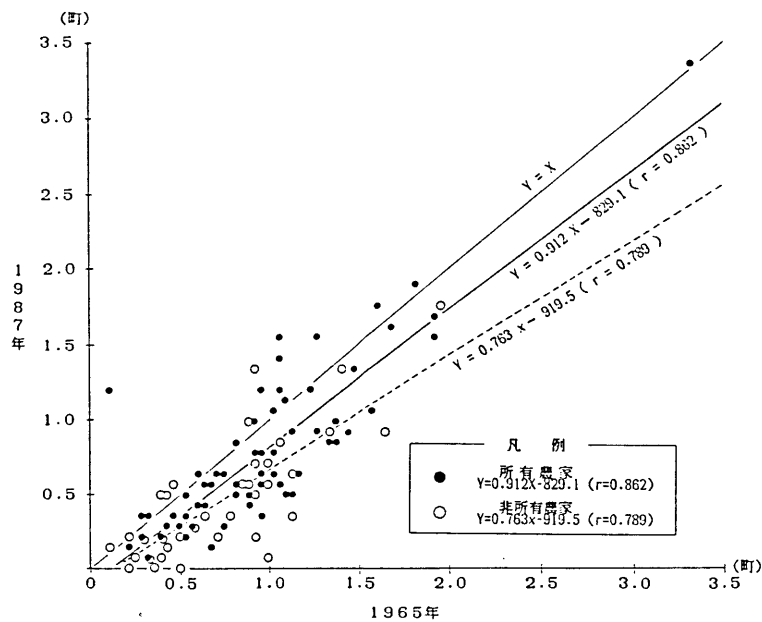


図 6-6-9 所有農家非所有農家別農業経営面積の変化

表 6-6-3 属性別平均経営面積の経年変化

(単位：反)

農業経営面積		平均面積	
属性		1987年	1965年
農地所有類型	所有農家	7.68	9.33
	(全て特別保存地区)	(4.60)	(6.07)
	非所有農家	4.51	7.23
	(全て市街化区域)	(3.75)	(6.87)
分散分析結果		#	
専業兼業別	専業農家	11.03	11.60
	I 兼農家	9.60	11.16
	II 兼農家	7.22	9.98
	自給農家	4.07	6.67
	その他	0.83	4.15
	分散分析結果	##	##
全 体		6.51	8.56

注1) 農家台帳による経営面積である。
 注2) ##は、危険率 0.1 %で有意差あり
 #は、危険率 1.0 %で有意差あり

表 6-6-4 所有農家の経営面積と使用許可面積

(単位：反、%)

	合計	経営面積 (A)	使用許可 (B)	B / A (%)
専業農家	8	12.21	1.74	14.3
	6	11.85	2.32	19.6
I 兼農家	13	9.55	1.60	16.8
	9	10.82	2.60	24.0
II 兼農家	23	7.47	0.89	11.9
	10	8.23	2.05	24.9
自給農家	23	5.48	0.28	5.1
	5	5.54	1.28	23.1
全 体	68	7.68	0.91	11.8
	29	9.23	2.13	23.1

注1) 数値は、農家台帳記載の経営面積・使用許可面積である
 注2) 下段の数値は、使用許可のある農家のみ

持している。このように特別保存地区に農地を所有していれば、京都市に農地売却（買入れ）しても使用許可を受けることによって売却以前の農業経営規模が維持可能である。

3) 買入れ制度と使用許可制度の営農主体誘導効果

従前所有農家が売却農地の使用許可を受けない場合には、従前農家以外の農家に使用許可させることになる。使用許可によって耕作権が派生することはないので、使用許可を受ける農家は資産保有意向ではなく営農意向がある農家と考えられる。実態的には従前所有農家に優先的に使用許可させているので、1988年現在使用許可を受けている非所有農家は1割未満に過ぎないが、営農意欲の希薄な所有農家に代わって営農意欲のある農家に使用許可することによって、買入れ農地の耕作管理を促す主体的条件の確保につながるといえる。

買入れ農地を使用許可することは、周辺地域から営農意欲のある農家を当地区内に誘導しうる効果をもつといえるが、その際、現状凍結的な土地利用規制によって農業生産環境が保全された農地が存在し、使用許可制度による営農拡大の経済的メリットがあることなどが、営農主体の農地需要をこの地区に向ける条件となっていると考えられる。

4) 農業経営意向からみた農地利用

① 嵯峨野歴史的風土特別保存地区内農地の利用意向

所有農家に特別保存地区内農地の利用について回答を求めると、「今まで通り耕作を続ける」農家が84%もいることから、今後も農業景観が保存される可能性は高い。だが、「減反・管理保全する」や「売りたい」はそれぞれ6%にすぎないものの、これら減反・売却意向のある農家層は、農業経営主が高齢な農家ほど、経営面積の小さいⅡ兼農家や自給農家ほど、農産物販売額が小さい農家ほど多くなる傾向があるため、一部の農地で転作・管理保全や農地売却が起こる可能性は無視できない。

② 農業経営意向と農地利用

農業経営の将来意向について拡大充実指向の農家が13%、現状維持指向農家が56%を占め、この地域の7割近くの農家が将来も農業を続けようとしている。特に、所有農家では78%もの農家が農業を続ける姿勢をみせているため、特別保存地区を含むこの地域では農業経営意向からみても農地の長期存続が予想される。

しかし、所有農家にも縮小脱農指向の農家が12%と経営拡大充実指向農家とほぼ同じ割合で存在し、現状維持指向の農家といっても経営基盤の脆弱なⅡ兼農家・自給農家が多い。表6-6-5は、拡大充実・現状維持・縮小脱農の3群の経営意向を外的基準とした数量化理論Ⅱ類の分析結果である。相関比はあまり大きいとはいえないが、第一軸は拡大充実指向層と縮小脱農指向層を判別し、第二軸は現状維持指向層を他から判別する軸とみなせる。第一軸のカテゴリースコアの符号から、拡大充実意向層は、経営主年齢が50歳未満・農産物販売額が500万円以上の農家でかつ後継者がある専業農家に多く、他方、経営縮小意向層は、経営主が高齢で商品生産から撤退している農家に多いといえる。第二軸から現状維持意向農家は、経営面積が3反未満まで縮小しているものの、何がしかの農産物販売額があり、また比較的若い農業労働力のあるⅡ兼農家や自給農家に多いとみなせる。

しかし、各要因のレンジからわかるように、経営意向は年間農産物販売額・経営面積など客観的な農業経営条件に強く規定されるといってよい。したがって、所有農家といえども、経営基盤の脆弱なⅡ兼農家や自給農家は現状維持指向が強いとしても客観的条件から

表6-6-5 農業経営の将来意向に対する数量化理論Ⅱ類分析

		サン プ ル	第 1 軸		第 2 軸	
			カテゴリー スコア	レ ン ジ 偏相関係数	カテゴリー スコア	レ ン ジ 偏相関係数
専業 兼業 自給	専業農家	10	- 0.069		0.299	
	I 兼農家	17	0.048	0.124	0.633	0.909
	II 兼農家	21	- 0.088	0.050	- 0.247	0.172
	自給農家	31	0.055		- 0.276	
所有 非所有	所有	55	0.114	0.375	- 0.326	1.074
	非所有	24	- 0.261	0.129	0.748	0.248
経営 面積	3 反未満	19	- 0.581		- 1.613	
	3 反以上	11	- 0.367	1.002	- 0.071	2.517
	5 反以上	18	0.421	0.232	0.189	0.407
	7 反以上	31	0.242		0.904	
販売 額	販売なし	30	0.893		0.769	
	100万円未満	17	- 0.153	2.450	- 1.061	1.830
	100万円以上	15	0.141	0.535	- 0.209	0.350
	500万円以上	17	- 1.547		- 0.111	
年 令	50才未満	19	- 0.518		- 0.616	
	50才以上	25	0.072	0.861	- 0.110	1.385
	60才以上	14	0.060	0.213	- 0.120	0.243
	65才以上	21	0.343		0.769	
職 業	農業	49	- 0.129		- 0.298	
	自営	8	0.055	0.641	0.103	0.976
	雇用	15	0.152	0.135	0.678	0.184
	その他	7	0.513		0.512	
後 継 者	既就農	22	- 0.462	0.745	- 0.252	0.528
	就農予定	20	- 0.015	0.206	- 0.234	0.134
	その他	37	0.283		0.276	
相 関 比 r^2			0.407		0.270	
サブ 平均と 標準偏差	拡大充実指向		- 1.334	0.615	0.572	0.843
	現状維持指向		0.066	0.849	- 0.371	0.909
	経営縮小意向		0.839	0.568	0.827	0.640

みれば経営意向は不安定なものと考えざるをえない。そのため、一般の農業地域と同様に、農業・農地を取りまく条件変化如何によっては、農家の農業経営意向・土地利用意向は変わる可能性があるといえよう。

5) 買入れ制度・使用許可制度による農地調整機能

農業経営に積極的な意向をもつ農家と縮小脱農指向の農家の所有する農地は混在していることが多い。そのため両者の所有する農地の土地利用調整が、一般的に市街地形成上の課題となっている。農振農用地区域や市街化調整区域の制度は土地利用転換に対する規制は可能であるが、属人的・属地的に混在した土地利用意向を調整するしくみをもっていないため、筆単位にでてくる農地の利用転換あるいは農地所有権移転の可否が検討されるだけで、空間的に土地利用調整することができず農地利用・農地所有の混乱を許さざるをえない原因となっている⁷⁴⁾。

一方、特別保存地区では、まず農地利用意向が混在していても、現状凍結的な規制によって属地的に農地保全することが可能である。第二に、現状凍結的規制の結果として投機的・資産保有的な農地取得の抑制が可能となっている。第三に、営農意向の希薄な農家が所有する農地を買入れ、さらにその農地を使用許可制度によって営農意向のある農家に耕作管理させることによって、属人的な農地利用意向の調整も実現されている。

（９）現状凍結された農地がもつ土地利用調整効果

嵯峨野特別保存地区制度という特殊な条件をもつ地域における事例研究であるが、現状凍結的な土地利用規制や買入れ制度・使用許可制度が、図6-6-10のように農家意識や農地所有・利用へ影響を及ぼすことによって農業景観保全が可能となっていることを明らかにした。

主な結果を要約すると、次のようである。

- ① 特別保存地区制度の現状凍結的な規制によって土地利用転換・建築行為が規制されるため、特別保存地区内では農地保全が可能となっている。
- ② 現状凍結的な規制によって残された嵯峨野の農業景観は、農家の景観保全意識に影響を及ぼすことによって、農地が良好に耕作管理される条件となっている。ただし、当地区における農家の景観保全意識の醸成には、我が国一級の歴史的風土をもつ嵯峨野という地域性も無視できないと思われる。
- ③ 当特別保存地区では、現状凍結的な厳しい土地利用規制を受けることによって土地投機が抑制されている。このことは、粗放的な農地利用に結びつく可能性が高い農家による投機的・資産保有的な農地取得を抑制する条件となっている。
- ④ 嵯峨野特別保存地区において保全された農地は、都市化の悪影響から守られ、長期安定的に農地利用できるため、都市近郊農地として相対的に高く評価されている。ただし、現状凍結的な規制は、農業生産基盤の改善・経営の近代化にとっては制約条件である。
- ⑤ 買入れ制度と使用許可制度は、京都市に農地売却した農家の農業経営面積を維持し、従前所有農家による耕作管理の継続を可能とする条件となっている。

また、営農意欲の希薄な農家によって営農意向のある農家に使用許可させることは、保全された農地に営農主体を誘導する効果をもつものといえる。現状凍結的な土地利用規制によって長期安定的な農地利用が保証される都市近郊農地が存在すること、経営拡大意向のある農家にとって使用許可制度は経済的利点をもつことが、営農意欲のある農家の農地需要を当特別保存地区に向ける要因となっている。

この効果を別の観点からみれば、特別保存地区では土地利用転換が厳しく規制できるため、混在した農地利用意向があっても属地的に農地保全ができること、属人的な農地利用意向の混在があっても、現状凍結的な規制と買入れ制度によって粗放的な農地利用に結びつく農地の所有権移転を抑制しつつ、使用許可制度によって保全された農地の耕作管理主体を誘導することによって、農地利用意向の調整が可能となっているといえることができる。

このように買入れ制度と使用許可制度を活用することによって、特別保存地区制度には属地的・属人的な農地調整を可能とする条件があるといえるが、その際に、現状凍結的な厳しい土地利用規制は、都市化から農地の生産環境を守り、長期安定的に利用できる農地を保全することによって、営農意向を調整する受け皿を保全する機能を果たしているといえなせる。

- ⑥ 特別保存地区の指定要件は厳しく、一般的に適応できる制度ではないし、買入れ制度や使用許可制度など特殊な条件をもっている。だが、特別保存地区制度を、厳しい規制によって農地を保全する土地利用規制機能と買入れ制度と使用許可制度という保全された農地の管理運用（農業振興）機能をもつひとつの土地利用計画制度として考えれば、特別保存地区制度は単なる現状凍結的な規制制度ではなく、長期安定的な農地利用を保証する

と同時に農業の主体的条件を確保することによって、地域農業を維持発展しうる条件をもつものと考えられる。

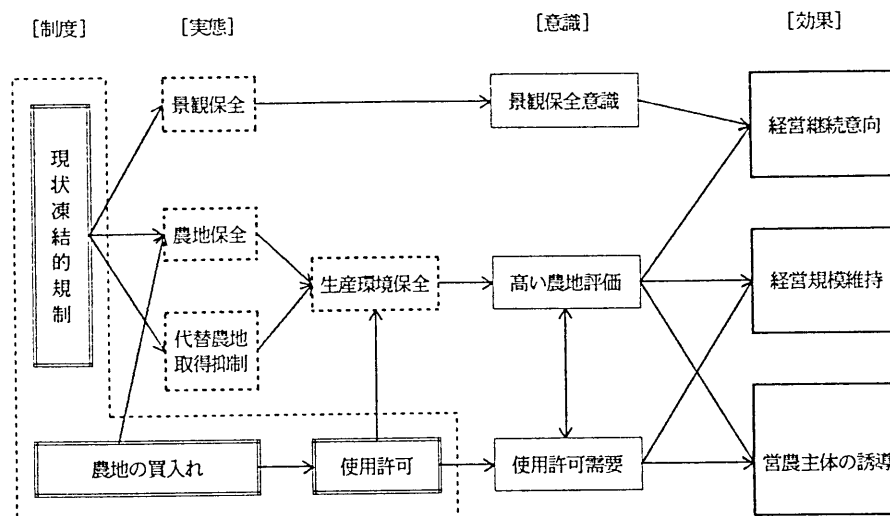


図6-6-10 農業景観保全に対する現状凍結的土地利用規制と買入れ・使用許可制度の影響

6-2 マスタープランの策定と線引き制度の効果的活用（埼玉方式の場合）

（1）埼玉方式の位置づけ

埼玉県は、第2回めの線引き見直しに当たって、「総合的土地利用計画」⁷⁶⁾の確立を土地政策・都市政策の柱として取り上げ、それを裏付ける長期的な観点に立った「埼玉県都市基本計画」を策定し、その計画に沿って、市街化区域内の要整備地区を計画的な整備に誘導することや市街化区域へ新たに編入する地区における都市基盤整備の確実な実施を図ることを目的として、計画的な整備の目途が立たない未整備地区を「暫定逆線引き」したり、計画的な開発・整備の実施が確実になった時点で随時市街化区域に編入する「予定線引き計画開発方式」など、線引き制度の弾力的な運用方針を導入した。

市街化区域と市街化調整区域に線引きし、「整備・開発又は保全の方針」を定めるという現行法定土地利用計画の計画体系に対して、「埼玉方式」は、後述のように都市計画の策定指針となる「都市整備計画」と線引き制度運用の枠組みを示す「土地利用ガイドライン」を内容とした「埼玉県都市計画基本計画」を策定することによって、「埼玉県都市計画基本計画」というマスタープランとその実現手段として現行線引き制度を効果的に運用しようとした体系をもつ土地利用計画と位置づけられる。

ここでは、マスタープランとしての「埼玉県都市計画基本計画」とマスタープランの実現手段として線引き制度を弾力的に利用している、いわゆる「埼玉方式」の効果と問題点について考察する。

（２）埼玉方式が生み出された背景

1970年の当初線引きは、東京大都市圏の急速な人口増加と市街地の拡大にともなって進んでいたスプロールの防止を緊急課題として実施された。また、1975年の第一回線引き見直しも、人口抑止を県政の基本方針として「線引き凍結宣言」を行うなど、微調整に止めるものであった。当初線引きおよび第一回線引き見直しは、拡大するスプロールに空間的な枠組みを与えようとするものであったが、次のような都市計画行政上の課題を内包するものでもあった。

まず第一に、市街化区域が過大に設定された結果、様々な問題を生じた。約67,000haにのぼる市街化区域は当時のD I D面積のほぼ 2.5倍の規模があり、1980年の見直し時点でも15,379ha（23％）もの市街化区域内農地が残存していた。1960年の県下総人口は約 243万人だったが、その後20年間に約 300万人もの人口増加があった。この間D I D人口の伸びを上回ってD I D面積が拡大しており、市街化区域周辺部の残存農地を含む未整備地区で道路位置指定による小規模開発など無秩序な低密市街地の拡大が進んだ。

第二は、過大な市街化区域が設定されたことに係わって、急激な市街地拡大の反面、市街地整備の立ち遅れの問題が生じた。土地区画整理事業実施を条件に市街化区域に設定された地区の中には、その後も未整備状態にある「喰い逃げ地区」が 103地区・ 9,430haもあり、土地区画整理などの面整備率（1980年）は市街化区域の28％に過ぎないという状況であった。当初線引きと第一回線引き見直しの反省として、線引きを先行させて事業を後追いで行う方式では市街化区域の都市基盤整備実施が十分担保できないため、行政内部では「予定線引き計画開発方式」によって事業実施の確保の必要性が高まった。

第三に、市街化調整区域における市街化の問題も発生した⁷⁶⁾。1975年以降、市街化区域の人口増加率は停滞的だが、市街化調整区域では漸増傾向にある。また、県内南部地区の市街化調整区域には民間所有地が63地区 1,522ha（1980年現在）もあり、住民の開発要求の強い市街化調整区域内の地区も少なくない。第一から第三に指摘したこのような問題状況は、市街化区域でも市街化調整区域でも土地利用の混乱が進んでいることを意味しており、県土全域の良好な環境形成を進めるためには、線引き内外に互る「総合的土地利用計画」によってコントロールする必要があるという認識が高まった。

第四に、埼玉県の特長事情として線引き以前に開発され既存権利行使期限が切れた「歯抜け団地」が 875団地・約62,000区画もあり、開発許可制度・建築許可制度の運用や線引き制度の対応策を再検討する必要性に迫られていた⁷⁷⁾。

第五として、1973年に急激な人口流入に対応するため「線引き凍結宣言」をするなど人口抑制策を取ってきたが、1970年代後半からは人口の社会増が急減し、今後は県内人口の増加が中心となること、また公共交通網や産業構造の変化にともない埼玉県の果たすべき役割も多様化すべき状況にあることなどから、新たな観点に立った居住環境整序行政の戦略が必要となってきた。

このような状況を総括して、表6-6-6 のように第二回の線引き見直しに向けて、「総合

表 6-6-6 埼玉県線の引きに係わる問題点・課題の流れ

(埼玉県：「線引き見直し基本方針策定検討調査報告書」、1987、P.51)

	当初線引き (S45)	第1回見直しの課題	第1回見直し (S.50)	第2回見直しの課題	第2回見直し	第3回見直しの課題	第3回見直しにむけて
県政の動き		線引き凍結宣言	人口抑制	地域計画の推進	人口抑制策案	「線と消滅量かな増正」	
			低密度	都市基本計画の策定 「計画なきところに 開発なし」		ナノグリーン構想 大規模プロジェクトの推進 都市景観・田園景観の育成	〇わかりやすい都市像・地 域性の提示 〇経済的な実行方策 〇市町村と県の役割分担 〇民生活
線引きのテーマ	スプロール防止		+市街地整備		+総合的土地利用 計画		+ (戦略性) + (地区整備)
確定市街地				工業系用地域への マンション建設 再開発事業の推進	主要都市の再開発方 針	55ha/年の工場転出 85haの工業系系用途の減 少 (S54~60年 20km 圏 において)	フレームの運用 〇中心市街地の整備
通行及び新 市街地	スプロール防止 産業の集約の市街化区 域の設定	喰い逃げ地区の発生 ミニ開発の通行 宅間集約の制定	市街地の計画的整備 4地区で逆線引きの実 施	市街地整備基本計画 ・問題市街地区が 10,100ha ・農地 15,000ha (S54) (23%) 面密度率 28.1%	保留フレームの活用によ る暫定逆線引きの実施	約8,000haのうち (除く大 宮、浦和、川口) 暫定逆線引き区域 800ha 地区整備事業 1,219ha その他 5,500ha 農地 12,000ha (S60) (17.8%) 面密度率 31%	〇地区整備の課題 ・地区整備の方策 ・市街地整備区域の設定 ・暫定逆線引きの活用解除
開発区域	農業振興地域の設定	大規模買占め地の発生 34条・43条の許可件 数が多い		都市基本計画の運用	予定線引き計画開発 広域都市計画西フレ ームの設定	34条10号口の開発は年間 100ha以上 既存宅地確認は年間100ha 以上 開発許可基準緩和による スプロールのおそれ実況 の非農率率88%	〇幹線道路網の確立 〇都市基本計画の見直し ・広域都市計画の基盤整 備プログラム ・プロジェクト・アセス メント ・フレームの運用 ・集落整備

的土地利用計画」の確立を目標として、「埼玉県都市基本計画」の策定と「暫定逆線引き方式」や「予定線引き計画開発方式」などの検討が進められた。

(3) 埼玉方式の土地利用計画としての特徴

埼玉県における都市計画行政の特徴は、マスタープランとしての「埼玉県都市基本計画」の存在とそのマスタープランを実現するために「暫定逆線引き方式」や「予定線引き計画開発方式」など現行線引き制度を弾力的に運用するところにある⁷⁸⁾。

1) 埼玉県都市基本計画

「埼玉県都市基本計画」策定の目的は、県土全体を対象とした都市のあるべき姿を描き、これを達成するための諸施策の展開のための基本戦略と各地域の整備計画を樹て、都市計画行政の方針とすることにある。「埼玉県都市基本計画」は、①県土全体の西暦2000年の都市像、都市構造再編に係わる基本戦略、県内の9ブロック別の都市整備方針を示す都市基本構想、②都市基本構想を受けて、ブロック別に都市整備の目標と方針を示す都市整備計画、③都市整備計画の実現のために適切な土地利用へ誘導すべき枠組みを示す土地利用ガイドラインの3つから構成されている⁷⁹⁾。

「埼玉県都市基本計画」は法制度的に位置づけられた計画ではないが、「埼玉県新長期構想」をうけた都市計画行政部門の長期計画の一つに位置づけられている。したがって、都市整備計画は法定都市計画を方向づけるものであり、土地利用・交通体系整備・都市機能配置の方針となっている。

土地利用ガイドラインは、都市基本構想や都市整備計画を空間的な枠組みとして明示す

るものであり、都市整備を図る市街化区域のほか、計画開発と開発抑制を線引き内外に互って規制誘導するために、市街化調整区域を保全要件の強い保全地域Ⅰ・Ⅱと必要な条件が整えば計画的開発もありうる保全地域Ⅲに細区分することによって、開発不適地での土地取得や開発の動きを事前に抑制することや土地利用調整の方針とすることが意図されている。この土地利用ガイドラインに示される保全地域が、図6-6-11・図6-6-12に示す「暫定逆線引き」あるいは「予定線引き計画開発方式」の運用の枠組みとなっている。

土地利用ガイドラインにおける保全地域は、現行の線引きを前提として、市街化区域の未整備地区における計画的な整備の誘導あるいは市街化調整区域であっても都市化することが妥当な地区における計画的な開発・整備の誘導、市街化調整区域の開発不適地における開発抑制などを意図した地域区分である。この保全地域の細区分は、現行の市街化区域と市街化調整区域の二区分型の線引き制度では、市街化区域内は市街化を図るべき区域であるから計画的な整備が必須となるが、過大に設定された市街化区域内に残存する農地を保全地域Ⅲに指定し、土地所有者に都市的な整備を実施するか農地として保全するか、将来の土地利用を選択させることによって（選択的土地利用方式）、市街化区域における都市的土地利用と農業的土地利用の調整を可能とするものと考えられる。さらに、現行の市街化調整区域は開発抑制以外の性格づけが困難であるが、土地利用ガイドラインによって、将来的に開発することが妥当な地域や保全すべき地域などの性格づけが可能となっている。換言すれば、現行線引き制度と「開発・整備又は保全の方針」という法定土地利用計画体系の硬直性を、「都市基本計画」を策定することによって、地域の実状に応じた将来の都市像と土地利用計画として遷移地区の計画論的性格づけが可能となっていることができる。

2) 線引き制度の弾力的運用

土地利用ガイドラインの保全地域Ⅲは、「選択的土地利用方式」によって市街化区域内に残存農地などまとまった未利用地が存在する地区の土地所有者に、農業的土地利用かまたは計画的な市街地整備の実施かの二者択一を義務づけられる地域と位置づけられるが、それを担保する方策として、永久的な市街化調整区域への逆線引きや「暫定逆線引き方式」が運用される。「暫定逆線引き方式」とは、計画的な整備を行う見込みのない市街化区域内の未整備区域を市街化調整区域に編入することによって無秩序な市街化を抑制すると同時に、計画的な整備が確実になった時点で随時市街化区域への再編入を約束することによって地区計画制度や土地区画整理事業などへの誘導を意図したものである。

「予定線引き計画開発方式」とは、新たに市街化区域に編入する地区における都市基盤整備事業などを確実に実施するために、市街化調整区域のまま都市計画法第34条10号のイによって良好な市街地形成が図られたり、市街地開発事業の実施が確実になった段階で、市街化区域に編入しようとするものである。線引き制度の枠の中で市街化区域に編入するためには、線引き見直しの時点で市街化区域に編入予定を計画決定しておく必要があるが、特定保留フレームの制度が1982年9月に建設省都市局長通達として出されたため、フレームに位置づけてあれば、計画開発の実施が確実になった段階で随時市街化区域編入が行えるように機動的運用が可能となった。

このように「暫定逆線引き方式」と「予定線引き計画開発方式」は、「埼玉県都市基本計画」に沿って線引き見直しを時間的空間的に弾力的に行おうとするものということがで

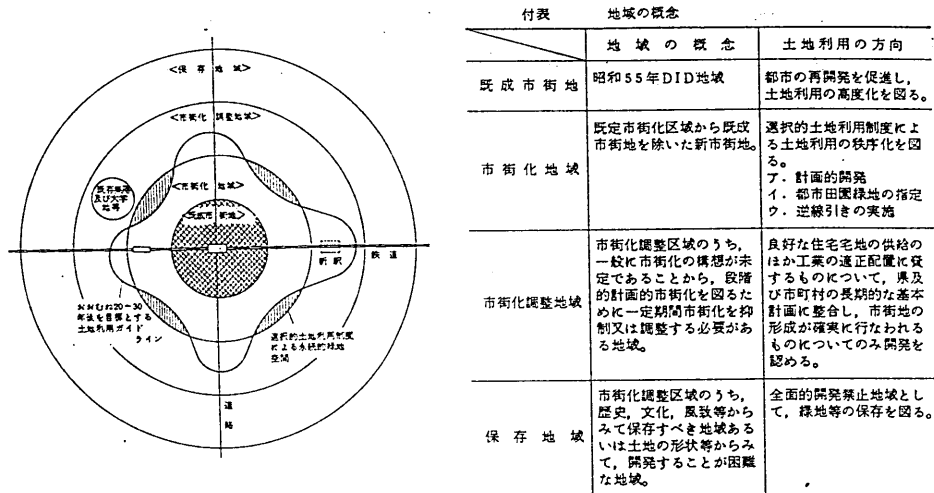
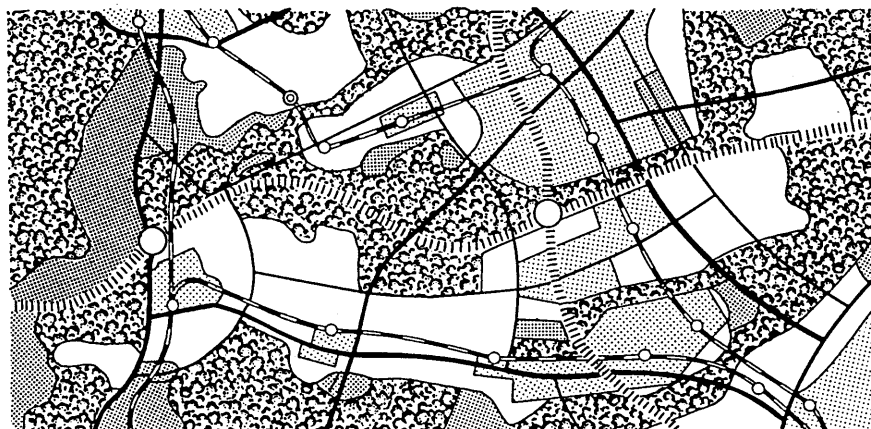


図6-6-11 「予定線引き計画開発方式」のイメージ



	地域概念	土地利用の方法
保全Ⅰ	市街化調整区域のうち、防災・水資源の涵養、自然と緑の保全、都市環境の維持と増進の観点から保全すべき地域。あるいは土地の形状等からみて開発することが困難な地域。	開発許可の立地規制を厳しく運用し、緑地等の保全を図る。 ○特に法第34条10号は適用しない。
保全Ⅱ	保全地域Ⅰと同様	自然環境、景観等を損わない特定の開発を認めることがある。 ○立地条件の限定される公共公益施設、またはレクリエーション施設 ○法第34条1～9号のほか、必要に応じ10号の適用を行う
保全Ⅲ	市街化を抑制する区域であるが、将来、必要な条件に適合すれば、計画開発がありうる地域	良好な住宅地の供給のほか、就業地や文化・教育施設の確保について、都市基本計画等の県および市町村の長期計画に適合し、計画的市街地の形成が確実に行れるものについてのみ、開発を認める。 ○法第34条10号イの適用がありうる。

図6-6-12 土地利用ガイドラインの保存地域の概念

(林泰義：「新建築学体系 19」、1984、p.371)

きる。

（４）埼玉方式の成果

「埼玉方式」による第二回線引き見直しの結果は、埼玉県がまとめた「線引き見直し基本方針策定検討調査報告書」（1987）に詳しい。これを資料として、「埼玉方式」の成果を、線引き見直しによって市街化区域の未整備地域が計画的整備にどの程度誘導しえたのか、暫定逆線引きされた地区においてスプロールが抑止できたのか、という側面からみてみたい。

1) 問題指摘地区と線引き見直しの結果

「暫定逆線引き」の運用は、埼玉県と市町村によって設定された「問題指摘地区」が前提となる。埼玉県が地元市町村に対して、市街化区域内に残存農地など5ha以上のまとまった未利用地が存在する地区を対象に「問題指摘地区」として提示し、①地区計画などによって整備を行う地区、②土地区画整理事業などによる面整備を行う地区、③暫定逆線引きする地区、④既に都市計画事業を実施していたり、宅地化し面整備が困難な地区などに対応を方向づけることを求めた。

第二回線引き見直しの結果は、表6-6-7のごとくである。7,842haの問題指摘地区の内、9haが永久に市街化調整区域に逆線引きされ、暫定逆線引きされた面積は799ha（10%）、市街化区域に存置したまま面整備を行う地区が4,538ha（58%）、地区計画などによる地区整備を行う地区が934ha（12%）であった。逆線引きを指摘した地区3,312haの57%が土地区画整理を行う地区となっており、5%が地区計画制度などによる整備を行う地区となっている。問題指摘地区の土地利用は、基本的には「選択的土地利用方式」によって地権者が意志決定するものであるが、県の基本方針は計画的な面整備への誘導であり、その意味では「暫定逆線引き方式」を手段として取り組んだ線引き見直しは、暫定逆線引きすることを指摘した地区の地権者の意向を、市街化区域に存置したまま面整備に向ける効果があったとみなせる。

線引き見直しの結果、土地区画整理の事業化に至った地区（1,439ha）と都市計画上やむなしとする地区（1,433ha）の都市計画上の対応は決定したが、①暫定逆線引きした地区では、見直し過程で地権者が面整備しない結論を出したため、面整備に誘導することが困難であること、②面整備を行うとして市街化区域に存置された地区では、土地区画整理の整備負担が重くなること、③地区計画制度などによる整備を行うとして市街化区域に存置された地区では、計画を担保する手段が不明確なこと、などの課題への対応が必要となっている。

2) 暫定逆線引き地区の実態

逆線引きの指摘を受けた地区が3,312haあったが、1987年度末までに暫定逆線引きされた地区は799haである。問題指摘地区の多くの地権者は逆線引きを希望しなかったということであるが、暫定逆線引き地区となった地区の農家でも、市街化調整区域への編入を希望したものは必ずしも多かったわけではない。

暫定逆線引き地区の農家の対応には、①積極賛成派は極めて少なく、②市街化区域に一定の土地があり、相続などを考慮すると資産価値を高める土地区画整理にメリットを認めない消極的賛成派、③暫定逆線引きされれば、所有地の大部分あるいは全てが市街化調整

表6-6-7 第2回線引き見直しの結果（1987年度末）

（埼玉県：「線引き見直し基本方針策定検討調査報告書」、1987、P.19）

単位：ha（ ）内は%

問題指摘地区	永久 逆線	暫定 逆線	市街化区域に存続				今回見直し の期間中に 区画整理区 域決定等
			*1 面整備	*2 地区整備	*3 都市計画 上やむなし	その他	
7,842 (100.0)	9 (0.1)	799 (10.2)	4,538 (57.9)	934 (11.9)	1,433 (18.3)	129 (1.6)	1,439 (18.3)
逆線指摘 3,312 (42.2)	9 (0.1)	656 (8.4)	1,894 (24.2)	177 (2.3)	522 (6.7)	54 (0.7)	574.1 (7.3)
面整備指摘 4,530 (57.8)	—	143 (1.8)	2,644 (33.7)	757 (9.6)	911 (9.9)	75 (0.9)	864.9 (11.0)

* 川口市、浦和市、大宮市は除く

* 1 区画整理

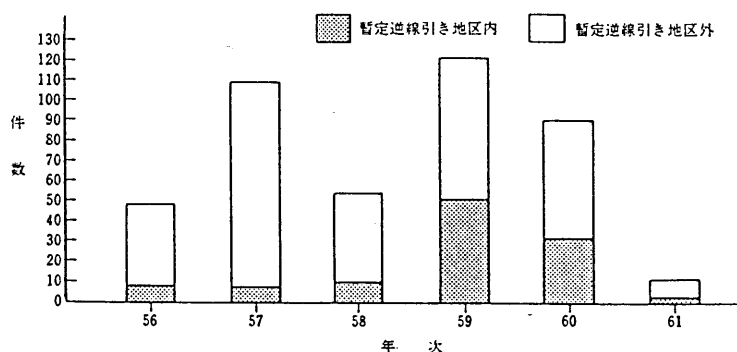
* 2 地区計画、道路整備計画等で誘導・整備中地区

* 3 既に、都市計画事業実施していたり、宅地化し面整備困難等の地区

区域に編入されてしまうため、逆線引きに反対であるが、現状でも都市的土地利用が可能なたため土地区画整理実施にメリットを認めない消極的反対派や、④暫定逆線引きによって所有地の大部分あるいは全てが市街化調整区域に編入されてしまうだけでなく、土地区画整理しなければ都市的土地利用が不可能な所有地を持つ積極的反対派があった。このような意向の農家が混在していたため、地元にもとめ役がいたところでは土地区画整理実施が可能であったし、そうしたもとめ役がいなかった地区が暫定逆線引き地区となっている。また、物理的に土地区画整理実施が困難なほど市街化が進んでしまっている問題指摘地区もある。

市街化調整区域に編入されることによって、暫定逆線引き地区では開発行為が制限されることになるが、逆線引きの問題指摘を受けた地区では、所有農地のほとんどあるいは全てが市街化調整区域になってしまう農家は、暫定逆線引きされても自由に宅地化や処分ができる土地を確保するために、必ずといってよいほど問題指摘を受けた直後に農地転用しているといわれる⁸⁰⁾。その結果を反映して、例えば新座市では図6-6-13のように埼玉県からの問題指摘を受けた1982年と暫定逆線引きが決まる1984～85年に、駆け込み的に建築確認申請が出されている。

暫定逆線引きされた地区では、線引き見直しの過程で地権者が面整備をしないことに一定の結論を下したことでなく、このような市街化への個別対応が進んでしまったため、



注1) 新座市において今回の線引き見直しで暫定逆線引き地区とされた全6地区の合計である。

注2) 60年以降の建築確認の予定建築物の用途を調べたところでは、専用住宅が101件のうち84件を占めた。

図6-6-13 新座市における問題指摘地区における建築確認の実績
(市川俊行：まちづくり研究、第28号、1987.06、P.37)

線引き見直し以前よりも、今後、土地区画整理などによって整備することが一層困難化していると考えられる⁸¹⁾。

（５）都市的土地利用と農業的土地利用の調整という視点からみた問題点

「埼玉県都市基本計画」は、策定段階では他部門の諸計画との調整が図られるが、法的根拠に乏しく、当初は都市計画行政の一計画とみなされていた。したがって、暫定逆線引き地区は、用途地域を存置したままで市街化調整区域に編入されているものの、特定保留フレームに位置づけられ、随時市街化区域に再編入が可能な地区であるため、農政として農業投資を積極的に行う地区とは位置づけられてはいなかった。逆線引きの問題指摘を受けた地区の多くが、実態的には面整備を行う地区として土地利用意向を決めたことは、「選択的土地利用方式」によって暫定逆線引きされても、暫定逆線引きが都市側が所管する地区であるため、積極的な農業経営が維持できる保証や農業的土地利用に対する行政方針も曖昧であったことも要因として上げられる。

1986年から都市農業振興策として、「都市緑農地域整備事業」が実施されている。市街化区域か農業振興整備地域の農用地区域外のいわゆる農振白地が対象地域であり、①農家と住民の産直活動や交流会などの都市緑農地域推進事業、②必要な農業生産基盤の整備や施設の導入・設置などの都市緑農地域整備事業からなるものである。市街化区域の農地の位置づけは、都市計画行政では面整備すべき土地とみなされるが、「都市緑農地域整備事業」に乗れば農政サイドでは農業振興すべき対象と位置づけられることになり、都市的土地利用と農業的土地利用の調整という視点からみた場合、不十分な点がある。

農業・農地を残しつつ都市化に対応してきた農家にとって、問題指摘地区にあるというだけで、計画的市街地整備と市街化調整区域への逆線引きの二者択一を迫ることには困難が多い。「埼玉方式」は、個々の農家に農業・農地の維持か全面的な宅地化を迫るものであり、農家の市街化意向と農業的土地利用意向を土地利用として調整するという面では問題をもつものといえる。

（６）埼玉方式の効果と問題点

「埼玉方式」は、線引き制度と「開発・整備又は保全の方針」という硬直的な法定土地利用計画体系の枠組みの中で、過大に取りすぎた市街化区域に含まれる未整備地域の整序化と新たに市街化区域に編入される地区の計画的な整備の確実な実施を直接的な狙いとして、「埼玉県都市計画基本計画」というマスタープランとその実現手段として現行線引き制度を効果的に運用しようとした土地利用計画体系である。

この「埼玉方式」の運用によって、すでにみたように、線引き見直しによって土地区画整理事業が確実になった地区や、「予定線引き計画開発方式」によって新たに市街化区域に編入された地区では、計画的な面整備という点では成果があった。しかし、「選択的土地利用方式」が、都市近郊の農家に所有地の全面的な面整備か農業的利用の維持かの二者択一を迫るものであったため、所有地のすべてあるいはかなりの部分が市街化調整区域に逆線引きされる地権者に個別対応をせざるをえない状況を生じ、暫定逆線引き地区の将来の計画的市街地整備を困難化している。つまり、市街地整備と農地保全の調整という面では、「埼玉方式」は問題が残っている。

6-3 市街化調整区域における土地利用計画の効果

(愛知県常滑市の農村基盤総合整備事業の場合)

(1) 愛知県常滑市の農村基盤総合整備事業の位置づけ

常滑市における農村基盤総合整備事業(計画策定年度:1970年)の特徴は、農業生産基盤整備とともに農村集落の生活環境整備を行うために市街化調整区域全域を対象とした土地利用計画を策定し、計画区域全域を農村基盤総合整備パイロット事業いわゆる総パ事業によって実現化を図ろうとしているところにある。

市街化区域には用途地域など土地利用の規制誘導に係わる計画があるため、常滑市全域に土地利用計画が策定されていることになるが、ここで注目すべき点は、市街化区域が都市計画行政、市街化調整区域が農政によるそれぞれ別個の計画があるのではなく、後述するように市街化調整区域の中に工場用地・住宅地・公共用地を確保し、過密で開発余地が少ない市街化区域から工場・住宅・公共施設の移転を図ることによって、移転跡地を活用した生活環境整備を意図しており、いわば都市地域と農業地域の土地利用再編を統一的に計画したものといえよう。

以上のような位置づけができる市街化調整区域における土地利用計画にもとづき、無秩序な市街化を排除しつつ、農業基盤整備を積極的に推進し、同時に市街地整備のための都市的土地利用の確保や農村集落の生活環境整備を計画的に実現しようとしている常滑市における農村基盤総合整備事業、いかえれば市街化調整区域における土地利用計画の効果について検討したい。

なお、常滑市の担当課へのヒヤリングと既存文献・資料から、農村基盤総合整備事業の策定過程や事業の狙いなどを整理した。また、市街化調整区域における都市化の実態を明らかにするために、農業委員会の資料から農地法第4・5条の許可申請を転記集計し、総パ事業の事業着手が早い地区から、まとまった量の農地転用許可申請件数がある集落を選び、1975年と87年の1/2,5000の地形図をオーバーレイすることによって建築行為を把握した。

(2) 農村基盤総合整備事業策定前後の常滑市の行政課題

1) 市街地整備の課題

常滑市は、図6-6-14のように名古屋市から南へ約30km、知多半島の中央部の伊勢湾側に位置している。

既成市街地は伊勢湾沿いの平坦部に南北に長く形成されており、東側の農用地・丘陵地との土地利用の区分は明瞭である。工場と住宅が混在した既成市街地を中心に1,050haの市街化区域が指定されているが、線引き当初の市街化区域内人口密度は43.5人/ha(愛知県平均:31.4人/ha)、市街化区域に占めるD I D面積の比率は41.0%(県平均:26.1%)とかなりコンパクトなものであった。

常滑市は常滑焼で有名な窯業のまちである。窯業は重油を燃料として窯を焚くため、既成市街地には大気汚染などの住工混在の問題がある。また、街路は未整備で交通事故・交通渋滞を起こすなど道路網整備が課題であった。

2) 農業の課題

常滑市の就業構造は、1970年当時第1次産業が15%（県平均：14%）、第2次産業が54%（県平均：49%）、1985年現在でも前者が9%、後者が48%と第1次産業は愛知県平均程度、第2次産業の比重はかなり高い。

農業の主要作目は水稲・蔬菜・畜産・ミカンである。1970年には農家数が2,390戸、農業就業人口が3,432人だったが、1960年以降それぞれ21%減・26%減と当初線引き時の1970年頃にはすでに脱農化と兼業化が相当進んでいた。その結果、1農家当たりの経営耕地面積は1960年の54aから1970年には61a／戸とやや増加しているが、愛知県平均の65aに比べればやや小さい。

1961年の愛知用水通水後、丘陵地で一部の開田がみられたが、谷間に形成された階段状の谷地田が大半であった。用水は愛知用水からの導水路により配水できたが、排水路は未整備状態で、農道も未整備な状態にあったため、農業生産基盤の整備が課題であった。

3) 漁業の課題

1950年代後半以降、常滑市沖における海苔養殖が盛んになった。そもそも伊勢湾対岸の木曾三川から流れ込む海水が海苔養殖にとって好条件をなしていたが、1959年の伊勢湾台風被害を契機として建設された防潮堤や名古屋南部臨海工業地帯の造成によって、知多半島北部で漁場を失った漁民が入漁してきたため一大養殖地となったのである。1958年には2経営体にすぎなかったものが、61年には163経営体、62年には303経営体と激増した。沿岸漁業の衰退とは対比的に、個人経営体の参入によって、海苔養殖が活発化してきた。

北側に隣接する知多市まで埋め立て造成された名古屋南部臨海工業地帯が形成されているが、当時の海苔養殖の好況が、常滑市湾岸における埋立による工業化を阻止する大きな要因となっている。つまり、行政的な開発指向を、臨海部の工業化から内陸部の開発整備に目を転じさせる条件となった。

4) 工業の課題

常滑市の工業では、1985年現在でも窯業土石製品が工場数・作業員数・出荷額において6割前後を占めている。常滑市の窯業は、1960年代までは土管が主流であったが、その後はタイル・置物・玩具・朱泥茶器などが主な産品となっている。

窯業土石製品関係の工場数は1975年頃まで増加しているが、経済の低成長や市街地内にある工場の老朽化が要因となって、1970年には478工場あったものが1985年には246工場まで減少している。老朽工場の整備更新だけでなく、公害など住工混在問題の解決も課題となっている。

（3）常滑市の都市地域と農業地域の統一的な開発整備構想

1) 常滑市の開発整備の考え方

常滑市の基幹産業である窯業からの公害問題解消と同時に密集した既成市街地の生活環境整備をするためには、市街化区域外に工場用地・住宅地・公共用地を確保して、既成市街地の工場・住宅・公共施設の移転を誘導し、移転跡地を利用した公園などの生活環境施設整備が必要であった。その移転用地など都市的土地利用は、農業基盤整備のなかで確保することが意図された。

一方、農業地域では、劣悪な農業基盤の整備と経営規模拡大のための農地造成、農村集

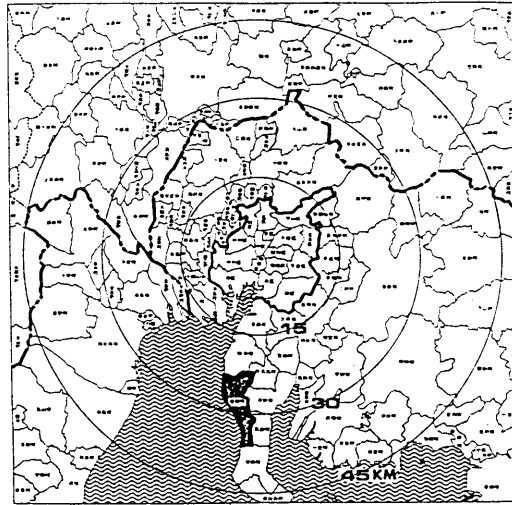


図6-6-14 常滑市の位置

落の生活環境整備などが企図されたが、上に述べた都市的な土地利用の確保や道路網整備などの役割を担う地域としても位置づけられている。同時に山林を積極的に保全し、グリーンベルト・公園の整備によって、緑地機能の整備も盛り込まれた。

2) 都市地域と農業地域の統一的な開発整備の背景

このような開発整備が必要とされた背景には、以下のような事情があった。

都市計画サイドからみた背景としては、第一に、既成市街地は狭小な住宅と工場が密集する住工混在地域を形成しているが、既成市街地の外に工業用地を確保して移転させ、その跡地を活用した市街地整備を図る必要があった。第二に、窯業の原料の陶土採掘および採掘跡地の整備に対する規制がないことから、土砂崩れなどの問題が起り、採土計画を含む土地利用計画を樹てる必要があった。第三は、当時の都市化の趨勢から1985年人口を85,000人（計画年度から57%増）に想定しているが、北部の東海市や知多市における急速な都市化を反省材料として、土地需要をまちづくりにとって支障のないかたちで受け入れる必要性があった。第四に、臨海部の工業開発は、東海市や知多市の例からみて公害などの問題が懸念されるため、臨海部の埋立計画が見直された。

農政サイドからみた背景としては、第一に、1961年に愛知用水が通水したものの、水田の多くは複雑な谷地田を形成しているため生産性が低く、農地の基盤整備が必要であった。第二に、農業集落の生活環境整備も遅れていた。集落内の道路整備は、農産物の搬出入はもとより、防災上からも必要であった。当時の集落からの雑排水は、農業排水路に流れ込んでいた。第三に、農業集落間を結ぶ道路の整備状況はかなり遅れていた。東西方向の道路に比べ、南北方向の道路幅は狭く、既成市街地でも交通事故や交通渋滞が多発していたことから、都市間道路の整備も必要であったが、既成市街地は過密なため、農業地域で整備せざるをえなかった⁸²⁾。

さらに、伊勢湾岸諸都市では臨海部の工業開発が行政施策の柱となっているが、前述したように、常滑市では伊勢湾北部の開発の波に押されて入漁した多くの海苔養殖業者が生計をたてているため、臨海部開発の施策を設定することができず、内陸部へ発展軸を求めざるをえないという事情があった。

（４）農業基盤総合整備事業の策定過程

常滑市では、1967～68年頃までに、歳出の多くを占め、整備の後送りができない学校や保育園の建設と不燃化が一定の収束をみた。そのような状況の中で、1968年から市議員や農協・農業委員会などからなる協議会を設置し、常滑市の将来ビジョンを検討する中で、上でみたように市街地整備や農業生産基盤整備が立ち遅れていることから、前述したような都市地域と農業地域の統一的な開発整備が主要な行政課題とされた。

このような狙いをもった開発整備構想の検討のなかで、関係地権者の7～8割が農家であったことから土地改良事業で進めることが現実的であるとの判断され、農村基盤総合整備事業の原案検討が始まった。

その時期、農村基盤総合整備（農水省：1970年創設）の対象地域に採択され、事業化に向けた基礎調査が進められた。翌年、その結果を前提として市街化区域と市街化調整区域の線引きが行われ、また、約5,000人もの権利者の合意をとりまとめることによって市街化調整区域全域を対象とした常滑土地改良区が設立された。1972年には農村基盤総合整備事業を推進する中で市街化調整区域全域を対象とした土地利用計画が策定された。農業振興地域整備計画の地域指定も、この土地利用計画をもとに比較的スムーズに指定できたといわれる。

やがて、都市地域と農業地域の一体的整備をめざした常滑市総合計画として集約統合されることによって、この計画の実現が行政全体の目標としてオーソライズされた。

なお、膨大な資金を必要とするこのような政策の意志決定ができた要因として、常滑市に競艇場があり、競艇収益金から市の一般会計へかなりの金額が繰り込むことが可能であったという財政事情がある。

（５）農村基盤総合整備事業の内容

農業基盤総合整備事業は、農業用排水施設整備、農道整備、圃場整備、農地開発、草地開発、農業近代化施設などの用地整備、農村集落排水施設整備、農村公園緑地整備、特認事業としての移転家屋のための土地整備であるが、次のような市街化調整区域における土地利用計画によって総合的な配置・関係などが配慮されている。

1) 土地利用計画

農村基盤総合整備事業の土地利用計画は図6-6-15のごとくである。また用途別の面積構成は表6-6-8のごとくである。

この土地利用計画の特徴は、市街化調整区域全域を対象として策定されていることのほか、以下の7点に要約できよう。

第一は、農業の近代化・合理化を図るために、大型機械化営農が可能な圃場規模を確保するとともに、畜産の集団化による団地（用地）を創設換地する。

第二は、農地の拡大・乾田化によって、用水計画上約1,000万tの不足が見込まれるのでダムを建設する。

第三は、農村集落の生活環境を改善するために、公園・農業排水施設などの整備を行う。

第四は、将来の分家などの住宅予定地を、必要量を調査した上で農村集落周辺に確保している。ただし、土地の整備は農業関係の事業では実施できないので、用地確保のみである。

表 6-6-8 農村総合整備事業の土地利用計画

(単位: ha)

用 途	現況	計画	用 途	現況	計画
水 田	1,315.5	922.3	工 場 用 地	15.6	85.8
普 通 畑	410.7	812.3	住 宅 用 地	341.1	435.7
樹 園 地	142.6	164.0	幹線道水路 グリーンベルト	15.0	87.3
施設園芸	1.5	68.1	は場内道水路	290.2	485.6
飼 料 畑	—	31.3	緑 地	1,132.5	473.5
小 計	1,870.3	1,998.0	ダム・溜池	161.6	114.4
			小 計	2,026.7	1,899.0
畜産団地等 営農施設	28.0	46.7			
公共用地	19.9	89.4			
公 園	22.8	80.6	合 計	3,897.0	3,897.0

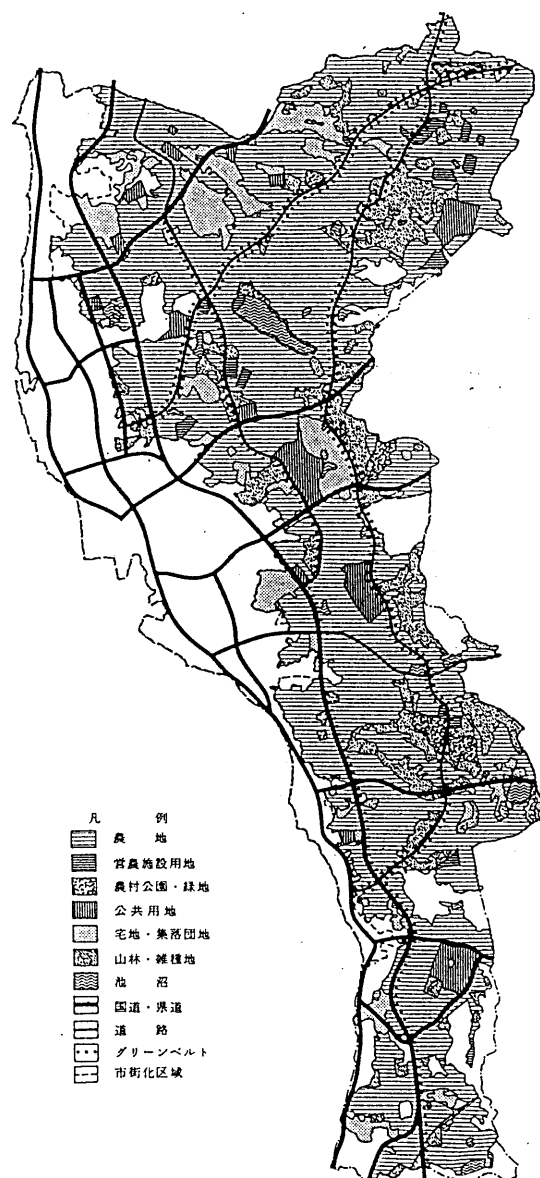


図 6-6-15 農村総合整備事業の土地利用計画

第五は、農業地域の連結機能をもつグリーンベルトを付設した農免道路など道路網の整備を図る。農業基盤整備は山林の減少に結びつくので、グリーンベルトは農業地域における緑地機能の補完するものと位置づけられている。

第六は、計画区域内に集団的な都市的土地利用が確保されている。工場移転の受け皿としての工場用地は、優良農地を避けて市内3ヶ所に集団的に確保されている。グリーンベルトをもつ農免道路三崎西部線以西は、将来的には市街化区域に編入する予定から、住宅団地3ヶ所を含む住宅用地（全体の11%）が既存市街地に近接した地区に配置されている。そのうち金山住宅団地と梶間住宅団地は、1983年に市街化区域に編入された。また、大学用地を含む公共施設用地や公園・緑地といった都市施設も確保されている。

第七は、以上の土地利用計画は、市街化調整区域全域を6つの工区に分けた農村基盤総合整備パイロット事業いわゆる総パ事業などによって実現・担保することが計画されている（図6-6-16）。

2) 事業費負担の特徴

面的な基盤整備事業は総パ事業や県営圃場整備事業、県営総合農地開発事業などである。総パ事業事業は、1976年以降補助採択が打ち切られたため、常滑市では計画された整備水準を維持するため県営圃場整備事業と団体営農業集落排水事業をあわせて、総パ事業並の水準で整備を進めている。

事業費の地元負担は、非補助事業を除いて皆無である。市街化調整区域全域の多くの権利者の合意形成を速やかに図るために、競艇収益を見込んで地元負担を軽減した結果である。ただし、住民は事業費負担がない代わりに公共用地として所有地の10%を無償提供することが条件となっている。事業の減歩が10%、幹線道路の減歩が2～3%だから、公共用地を含めた減歩率は22～23%となる。しかし、現実には縄伸びが10%程度あるため、計算上は12～13%の減歩率となり、いわば縄伸び分を公共用地として無償提供するかたちとなっている。

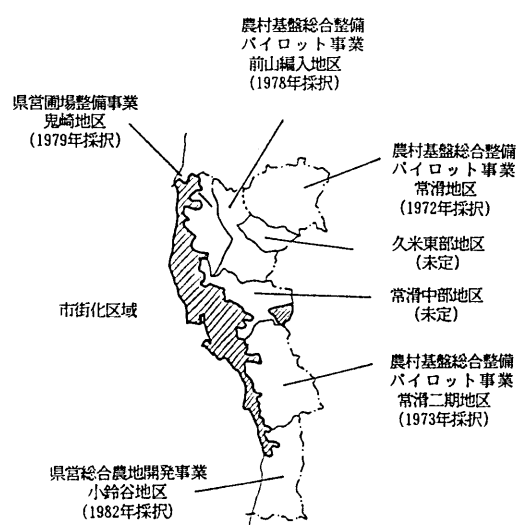


図6-6-16 土地改良事業の6工区と事業手法

(6) 市街化調整区域における都市化と農業基盤整備の実態

1) 人口変動からみた都市化の実態

名古屋南部臨海工業地帯を形成する知多半島北部の東海市・知多市や衣浦湾沿岸の工業地域にある半田市や武豊町や、名古屋市に隣接する大府市や東浦町でも、図6-6-17のように人口増加傾向を示している。常滑市では、1970年から1980年までに世帯数は12%増加しているが、人口は同期間に2%減少している。

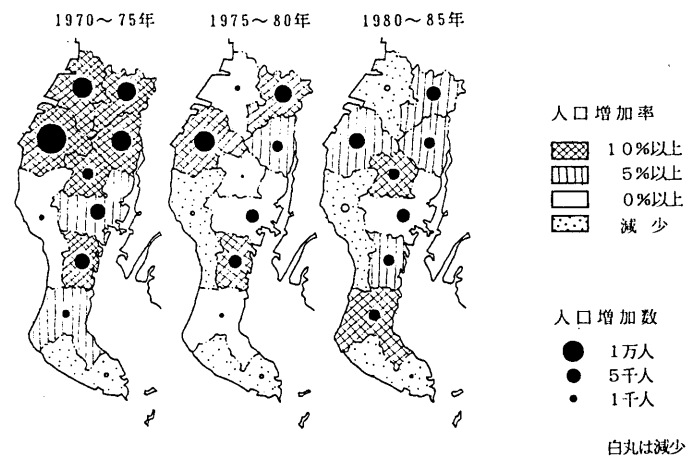


図6-6-17 周辺市町村の人口増加数と増加率

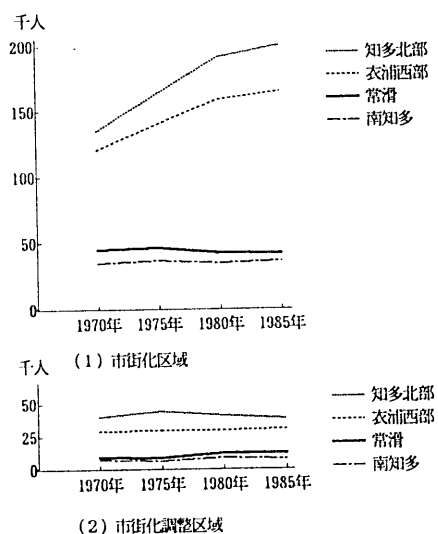


図6-6-18 周辺都市計画区域別市街化区域市街化調整区域別人口の経年変化

図6-6-18は、市街化区域・市街化調整区域別に線引き後の人口変動を示したものである。周辺市町では市街化区域で多くの人口を受け入れているが、市街化区域を小さ目にとった常滑市では市街化区域内の人口は減少している。市街化区域の見直しのため、知多北部都市計画区域（東海市・大府市・知多市）では市街化調整区域人口が減少しているが、その他の都市計画区域では増加している。常滑市の場合、1970年の約 9.5千人から85年までに約 2.5千人増加している。同期間の市街化区域の減少人口が約 2.8千人だから、市街化区域から転出した人口の一部が市街化調整区域で定着していると考えられるが、相当量の市外転出があるとみなせる。

市街化区域内で住宅地開発が進んでいる北部の地区と公営住宅建設があった南部の市街化調整区域内の地区では1970年～85年に20%以上の人口増加率を示しているが、既成市街地を含む北部と中部の地区では人口が減少している。そのほかの市街化調整区域では人口は微増ないし自然増程度の増加である（図6-6-19）。

以上のように小さ目に設定され開発余地が少ない市街化区域では人口増加していない。また、市街化調整区域内の土地利用計画とそれに基づく土地改良事業実施によって、市街化調整区域内でも市街化が抑制されているといえよう。

2) 農地転用と建築行為からみた都市化の実態

市街化調整区域におけるこのような人口増加が、どのような市街化を現象させているのだろうか。

1974年現在の市街化調整区域内の農地面積に対する農地法第4・5条の農地転用許可件数の割合（以下、件数密度）をみると、図6-6-20のように愛知県全体では5～7件/㎓の範囲にあるのに対して、常滑市では2～4件/㎓と市街化調整区域における件数密度はかなり少ない。常滑市の市街化調整区域で農地転用があまり多くない理由は、土地利用計画が策定されると同時に土地改良事業の実施が予定されているため、土地の利用・処分の自由が制約されていると判断されているためと考えられる⁸³⁾。また、土地改良事業を実施すれば、換地後7年間の事業の目的外使用が禁じられるため、農地転用許可制度・開発許可制度にさらに規制が上乗せされることになる。1970年から89年までの農地法第4・5条の農地転用許可を、農業委員会の審議簿から転記集計してみると、市街化調整区域の農地転用件数の62%が住宅目的であり、駐車場・資材置場は7%にすぎない。総パ事業における住宅予定地は、畑地として用地確保されるため、建築時に農地転用が生じているのである。

図6-6-21は、比較的まとまった農地転用件数がある集落を選び、1975年と87年の1/2,500の地形図をオーバーレイして、この間に新規建築があった敷地に網をかぶせ、建築形態が変化している建物を増改築とみなして太枠で囲んだものである。この間に矢田地区では1,059棟から1,222棟に、前山地区では632棟から799棟に建築棟数が増加している。土地利用計画と比較すれば、両地区とも集落内あるいは集落周辺に確保された住宅予定地での新築が多いことがわかる⁸⁴⁾。分散して建築されているものは、総パ事業の中で確保された住宅予定地と農業用施設に付属する建物などである。その立地は事前に計画されており、いわば計画された分散である。

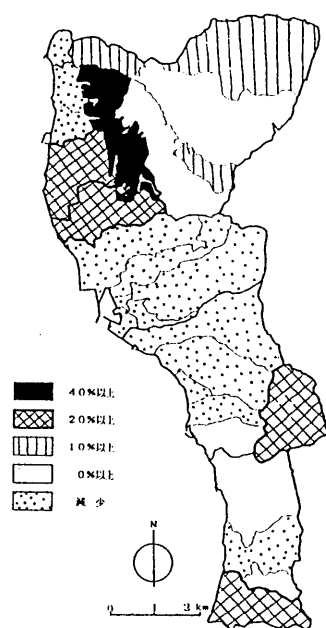
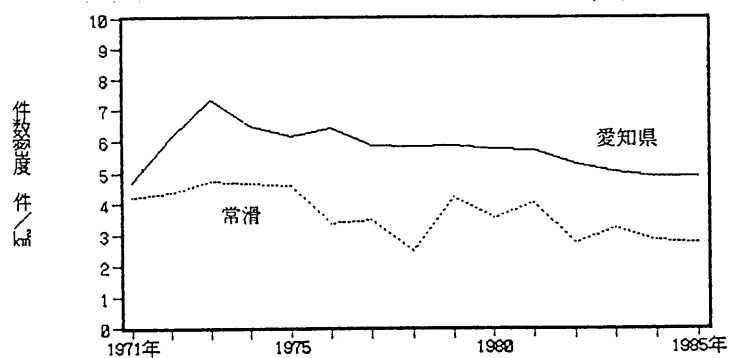


図6-6-19 地区別人口増加率（1970年～85年）



（注） 1974年現在の市街化調整区域内農地面積に対する件数密度である

図6-6-20 市街化調整区域内農地に対する農地転用許可の件数密度の経年変化



図 6-6-2 1 典型地区における建築行為 (1975年～87年)

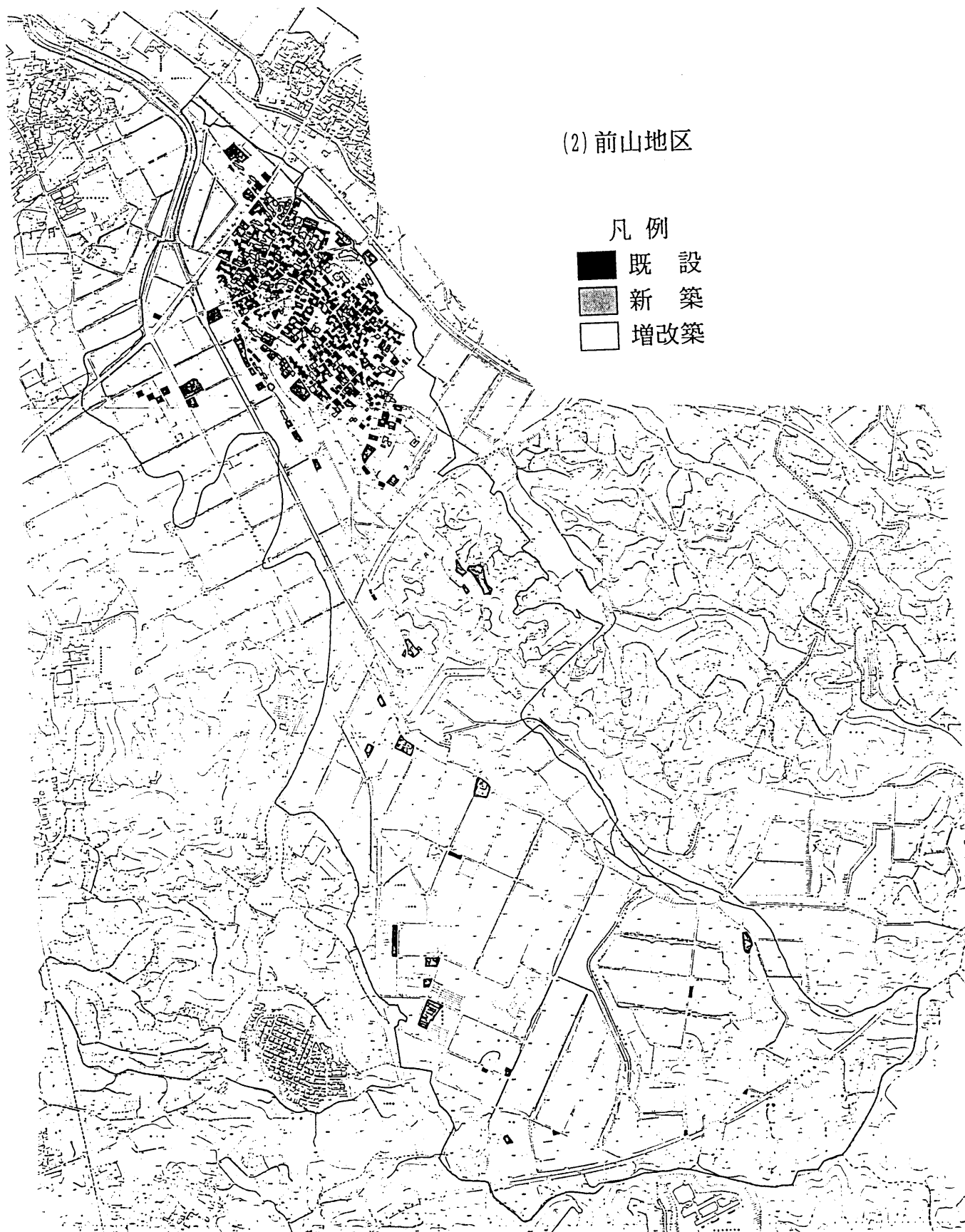


図6-6-21 典型地区における建築行為 (1975年～87年)

3) 計画実現の実態

この土地利用計画は、総バ事業をはじめとする農業基盤整備事業に裏打ちされているため、事業を実施すれば事業の範疇の農業基盤や施設整備が担保できるという特徴がある。ただし、膨大な事業費と時間を要するため、表6-6-9のように1988年度時点では事業の進捗率は約6割という状況にある。

表6-6-9 農業基盤総合整備事業の進捗状況

(1988年現在)

		地区名	採択 年度	完了 予定 年度	受益面積 延長距離	事業費 ベースの 進捗率
完了 及び 実施中 の 事業	農業基盤総合整備バイトット	常滑	1972	1995	789.5ha	60.5
	農業基盤総合整備バイトット	常滑二期	1973	1995	504.0ha	53.4
	県営灌漑排水	前山	1977	1989	1103.0ha	94.9
	農免農道整備	三崎西部	1979	1988	延長4468m	100.0
	県営圃場整備	鬼崎	1979	1990	197.0ha	87.3
	農業集落排水	宮石	1980		17.3ha	100.0*
	県営総合農地開発	小鈴谷	1982	1995	290.9ha	31.7
	農業集落排水	坂井	1984		22.0ha	41.9*
	農業集落排水	広目	1985		7.0ha	44.4*
	県営老朽ため池改修	下沢池	1986	1989	4.6ha	81.6
	農免農道整備	三崎西部二期	1987	1991	延長1030m	21.4
合 計		8事業 #				59.9#
計画 事業	広域営農団地農道整備	知多半島	未		15.8km	
	農免道路	三崎西部三期	未		1.5km	
	県営圃場整備	久米東部	未		80.1ha	
	県営圃場整備	常滑中部	未		163.0ha	
	農業集落排水	矢田	未			
	農業集落排水	久米	未			
	農業集落排水	前山	未			
	農業集落排水	檜原	未			
	農業集落排水	小鈴谷	未			

注 1) *は、1986年度末の進捗率である

2) #は、農業集落排水事業を除いた総事業費ベースの進捗率である。

(7) 市街化調整区域を含む土地利用計画の効果と問題点

市街化調整区域に土地利用計画を策定し、無秩序な市街化を抑制し、市街化調整区域全域の土地改良事業によって、その計画の実現・担保を図ろうとしている常滑市の事例は、都市近郊の土地利用計画のあり方として注目される。以上の分析結果を、市街化調整区域全域を対象として策定された土地利用計画の有効性という視点から整理すれば、以下のよう要約できる。

第一に、市街化調整区域の土地利用計画は1972年に策定されたが、その後の市街化調整区域における無秩序な市街化は抑制されている。その理由として、常滑市の場合、線引き制度・開発許可制度や農地転用許可制度などの法規制による市街化抑制だけでなく、農業基盤整備事業のもつ、事業後一定期間の事業目的以外への転用規制が上乗せされるため、土地利用計画の担保力が一層強化されている。

第二に、この土地利用計画の策定過程において、行政当局が将来ビジョンを明らかにし、農業基盤総合整備事業のために関係権利者の合意をえているため、土地利用計画が関係権利者の行動指針となっている。この土地利用計画が、行政に取っては開発許可行政などの許認可の指針となっているし、住民に取っては土地の利用・処分の指針となっているので

ある。

第三に、常滑市全体をみると、既成市街地＝現行市街化区域が市街地再開発が必要な区域、市街化調整区域に確保された公共施設・住宅用地・工場用地などが市街化予定区域、市街化調整区域の農振農用地区域が農業を振興すべき区域という3つのカテゴリーで土地利用形成が構成されているとみなせる。

現行の市街化区域と市街化調整区域の二区分型の線引き制度に比べ、時間的な要素を含んだ弾力的な計画が可能となっているといえる。都市計画側からみれば、計画的な市街化の誘導が可能であるし、農政側からみれば、規制による農地の封じ込めだけでなく、市街化調整区域内に都市的土地利用を計画的に配置することによって農業地域にある開発意欲を当該地区に集約化することが可能になり、その他の地区で農地保全が可能となる⁸⁵⁾。

【注釈】

- 1) 建設省都市局都市計画課土地利用班：市街化区域及び市街化調整区域の区域区分制度に関する実態調査の概要について、新都市、1982.12
- 2) 石井啓雄：農地価格・農地移動と資産的土地所有、農業と経済、1982.5
- 3) 波多野憲男、若山徹、井原満明：市街化調整区域スプロールと既存宅地制度の問題、都市計画 別冊第19号、1984.11
- 4) 例えば、茨城県勝田市の開発行為に対する開発指導要綱や個人の建築行為に対する「お願い制度」「確約書制度」ような仕組みである。例えば、建設省都市局：新市街地整備と地区計画、1978
- 5) 中川聡七郎ほか：日本農業・農村の未来を考える、「日本農業年鑑」、家の光協会、1985、pp.72～78
- 6) 21世紀展望研究会：「図説・2000年の農業」、地球社、1990
- 7) 知多半島農業・地域・農協開発研究会：知多半島農業・地域・農協開発構想報告書 知多地区農業協同組合長会、1990、p.57
- 8) 日米構造協議とは、「構造障壁除去に関する協議（Structural Impediments Initiative Talks）」のことであり、その影響や今後の見通しは、鶴田俊正、宮智宗七：「ポスト構造協議」、東洋経済新報社、1990、に詳しい。
- 9) G A T T（関税と貿易に関する一般協定）の1986年9月第1回ウルグアイ・プンタデルエステ以降続けられている多角的貿易交渉のことである。
- 10) 農業保護と国際的経済調整をめぐる情勢は、梶井功：「現代日本農業論」、筑波書房、1988、pp.1～17、あるいは佐伯尚美：「ガットと日本農業」、東大出版会、1990に詳しい。また、農産物の貿易自由化と国際分業の問題点と農業保護の意義については、中野一新ほか：「国際農業調整と農業保護」、農文協、1990で総合的に分析・考察されている。
- 11) 例えば、田代洋一：「日本に農業はいらないか」、大月書店、1987、pp.137～194、を参照のこと。
- 12) 国土庁計画・調整局：国土審議会第15回計画部会資料 農水産業の展望と課題、

1986.03.17

- 13) 梶井功：「土地政策と農業」、家の光協会、1979、pp.122～130
- 14) 中西安子：「現代の兼業」、農山漁村文化協会、1988
- 15) 御園喜博：「兼業農業の再編」、お茶の水書房、1986、pp. 3～10
- 16) 大都市名古屋市の隣接都市東海市では、農地所有者を記載した市の農家台帳には2,673戸の農家が記載されているが、1985年農林業センサスの定義による農家（経営耕地面積10a以上か農産物販売金額が10万円以上の農家）1,325戸を大きく上回る。そのうち32%が10a未満の極めて零細な農地所有農家である。知多半島農業・地域・農協開発研究会：知多半島農業・地域・農協開発構想報告書、知多地区農業協同組合長会、1990、p.197を参照のこと。
- 17) 和田照男：「現代農業と土地利用計画」、東大出版会、pp.98～101
- 18) 農地のもつ多様な存在効果については、祖田修：「コメを考える」、岩波新書、1989、のpp.82～94を参照のこと。
- 19) 和田照男：「現代農業と土地利用計画」、東大出版会、1980、pp.79～82
- 20) マスタープランは、計画地域全域を対象とした包括的な内容を持つが、法的制限を伴わない場合が一般的である。実行計画は、一部の地域の特定目的を実現するための手段であり、具体的で詳細な内容を持ち、計画実現のために法的強制力を持つことが多い。中田亨：「土地利用計画の制度」、土地問題講座 No. 4、鹿島出版会、1974、pp.282～290
- 21) 槇谷博光：最適化過程としてみた土地利用計画、農業土木学会論文集、第389号、1988.01、pp.131～140
- 22) 和田照男：「現代農業と土地利用計画」、東大出版会、1980、p.177
- 23) 例えば、石川英夫：英国における農村の将来展望、農業と経済、pp.56～63、1990.10では、農地を農業生産基盤として生産中心にみる農政から、多面的価値空間としての田園地域の形成を図ろうとしているイギリスの農政の転換を紹介している。

また、ヨーロッパ共同体では農業条件の悪い山岳地や過疎問題の深刻な地域をLFA（山岳・条件不利地域）に指定し、農業所得補償という手法によって農業と環境を保護しようとしている。LFAの施策は、特定地域のみを対象としているが、経済的誘導施策によって、農業地域の農業主体の経済条件を保護し、農地・農業環境の保全を意図していると位置づけられる。詳しくは、和泉真理：「英国の農業環境政策」、富民協会、1989を参照のこと。
- 24) 佐竹五六：「土地と水」、創造書房、1978、pp.166～185
- 25) 和田照男：「現代農業と土地利用計画」、東大出版会、1980、pp.27～28
- 26) 用途地域に関する都市計画を決定する場合、整備・開発又は保全の方針に基づく土地利用の計画の策定が求められた。（昭47.4 建設省都市局長通達）
- 27) 今村奈良臣：「現代農地政策論」、東大出版会、1983、p.128
- 28) 集落地域整備法第1条
- 29) 都市計画法第7条
- 30) 大塩洋一郎：「都市計画法の要点」、住宅新報社、1971、p.61

- 31) 都市計画法第13条第一項第二号
- 32) 昭61.8.2 経民発33号の建設省建設経済局長通達、昭61.8.2 経民発34号の建設省建設経済局宅地開発課民間宅地指導室長通達
- 33) 現実的には、市街化調整区域で建築・開発の自由を認める地域範囲を指定したというような実状にある。
- 34) 建築基準法第52条・第53条
- 35) 住宅需要の見込めるところでは、市街化調整区域の既存宅地で中高層住宅が建設される例もある。
- 36) 今村奈良臣：「現代農地政策論」、東大出版会、1983、p.126
- 37) 農林事務次官通達、市街化調整区域における農地転用許可基準について、昭44.10.22 44農地B第3165号
- 38) 農林事務次官通達、水田転用についての農地転用許可に関する暫定基準の制定について、昭45.2.19 45農地B第465号
- 39) 石田頼房：土地利用計画に係わる制度改革の方向、「土地問題と都市計画」、東大出版会、1981、pp.256～259
- 40) 第4章を参照のこと。また、石田頼房：都市近郊農村における計画、「新建築学体系 18」、彰国社、1986、p.307 を参照
- 41) 今村奈良臣：「現代農地政策論」、東大出版会、1983、p.128
- 42) 広田純一ほか3名：農振白地農用地発生要因の分析、農業土木論文集、No.92、pp.71～79
- 43) 詳しくは、農業土木学会：「農業土木ハンドブック 改訂五版」、丸善、1989、を参照のこと。
- 44) 緑農住区整備事業は、市街化区域と市街化調整区域にまたがって都市的土地利用と農業的土地利用の調整ができる事業手法であるが、ここでは、市街化調整区域において土地改良事業された地区と事業化できない地区における権利調整の必要性を述べている。
- 45) 萩尾隆吉：久山町上久原地区田園居住区整備事業について、新都市、1989.04、pp.13～19
- 46) 豊田市都市計画課：豊田市上郷地区隣松寺・配津・阿弥陀集落田園居住区整備事業調査 概要報告書、1989.03
- 47) 担当者によると、21世紀までの宅地需要に対応するものと考えられている。この制度導入の発想が、小早川新町長が、厳しい開発規制を維持しながら、地域にある都市的土地利用意向を受け入れることを狙っており、徐々に市街化されることが望ましいと考えられている。
- 48) 石田頼房：都市近郊農村における計画、「新建築学体系 18」、彰国社、1986、p.305
- 49) 例えば、西ドイツの土地利用計画（Flächennutzungsplan）には、非都市的土地利として農業用地のほか集団小菜園や林業用地などが規定されている。日笠端：「先進諸国における都市計画手法の考察」、共立出版、1985、pp.92～96
- 50) 例えば、松本弘：古都の保存に特別立法、時の法令、第561巻、pp.1～5

- 51) 例えば、平野侃三：都市と近郊における自然保護の法制度、ジュリスト総合特集 No. 4、1976、pp. 124～128
- 52) 明日香村の第1種・第2種歴史的風土保存地区は、古都保存法第7条の2に該当し古都保存法の特別保存地区とみなされる。第1種歴史的風土保存地区は古都保存法の特別保存地区と類似した規制内容をもつが、農振農用地区域の重複指定が認められる。現時点では、埋蔵文化財や景観保存などのために、基盤整備や施設型農業が制限されている。例えば、牛野正：農村計画体系としての神戸モデルによる明日香村の診断、農村計画学会誌、Vol. 3、No. 3、1984. 12、pp. 33～41を参照のこと。
- 53) 当地区内の開発行為・建築行為の原資料は諸事情から閲覧できなかったため、都市計画基礎資料の建物用途別現況図（京都市計画局都市計画課）をオーバーレイさせて、地図上の建築形態・用途が変化している棟を「建替・用途変更」・新たな位置に建築物が示されているものを「新築」、変化がない建築物を「1965年以前から既存」、1965年には存在するが80年の地図から消滅している棟を「滅失」として扱った。
- 54) 北嵯峨地区とは図3の破線で囲まれた地区である。具体的には、右京区の嵯峨釣殿・嵯峨大沢落久保・同柳井手・北嵯峨八丈・同洞の内・同六代芝・同赤坂・同長刀坂・同山王を指す。
- 55) 具体的には、農家台帳から抽出した右京区の北嵯峨・嵯峨大沢・同観空寺・同釈迦堂・同大覚寺門前・同鳥居本・同二尊院門前・同広沢に居住する農家を対象とした
- 56) サンプル段階では、農家台帳と農地台帳を照合して所有農家と非所有農家を区別したが、分析上は調査票で確認した特別保存地区内の農地所有の有無によって、所有農家と非所有農家を区別している。特別保存地区内の全農地を京都市に売却（買入れ）した農家は、分類上は非所有農家に含まれるが、農業委員会や京都市農協嵯峨支部長などへの聞き取りの範囲ではそのような農家は無いようである。
- 57) 例えば、野呂田芳成：歴史的風土保存の動向、ジュリスト総合特集 No. 4、1976、pp. 156～160を参照のこと。
- 58) 買入れ制度に類似した性格をもつ合衆国ニューヨーク州の「開発権の買い上げ制度は、開発権（development right）を自治体に売り渡しても所有権と農業目的の利用・処分権は保持できる。開発権の買い上げは、農地の非農業用途への売却機会を除去することによって土地投機の悪影響を排除することに狙いがある。買い上げには相対的に高いコストがかかる問題はあるが、非農業者が所有する農地の買い上げ希望が多いことから、土地利用調整に効果があり、農業継続に効果的であるといわれている。例えば、鈴木福松：「土地利用の再編と農業経営」、楽遊書房、1979、pp. 218～224を参照のこと。
- 59) 諸事情によって買入れに関する資料の閲覧はできなかったが、京都市農協嵯峨支部長やある所有農家からの聞き取りによると近年の地区内農地の買入れ価格は25～28万円／坪（1986年聴取）で、周辺地区の転用農地売却価格の1/2～1/3程度と言われている。
- 60) 奈良県明日香村の使用許可の制度は、奈良県から明日香村が買入れた農地の使用許可を受けて、耕作者に耕作・管理を委託している。実際には、明日香村から集落に

耕作・管理を依頼し、集落総代によって耕作者が選出されている。京都市の使用許可制度に比べて、耕作期間が2年更新、耕作者の使用料は無し、原則的に売却農家が再度売却農地の使用許可を受け耕作することはできない、また特定農家が耕作を続けることもできない、という違いがある。

- 61) 奈良県明日香村の場合、買入れ農地を借りて耕作している者には、当該農地に対する水利負担金（1989年現在、約4000円／反）の支払義務があるが、買入れ農地の使用については無償である。
- 62) 「稲穂たなびく」とは、古都保存計画における「嵯峨野の田園景観」を解釈した景観要素であり、嵯峨野特別保存地区における古都保存行政上の方針である。
- 63) 資料2における用語で、市街化区域に10a以上の農地を所有する農家を指している
- 64) 「無理な農業投資をしなければ、老人夫婦が生活する程度は露地野菜で稼げる」という京都市農協嵯峨支部長の意見は、当地区が高齢者の営農の場という一面を示しているが、一方、壮年層には農業Uターン層や大卒就農者がいて「露地野菜を活発にやっている」という指摘もあった。
- 65) 例えば、片方信也ほか2名：嵯峨・太秦の景観計画 その4・5、日本建築学会大会学術講演梗概集F、1987、pp.405～408
- 66) 例えば、西川幸治：「歴史の町並み 京都編」、日本放送協会、1979、の pp.98～100 を参照のこと。
- 67) 京都市農協嵯峨支部長や所有農家への聞き取り調査による。所有農家には買入れ価格や買入れに係わる事務措置について不満をもっている農家があるが、特別保存地区に指定されていること自体についてはあまり問題にされていないようである。
- 68) 資料3による農地法3条の農地所有権移転である。右京区は1975年に西京区と区分したため、それ以前の資料と整合させるため合算した。右京区は調査対象地区を含むが、面積関係からみて周辺地区とみなせる。
- 69) 京都市右京区農業委員会と京都市農協嵯峨支部長によれば、所有農家以外の農家からの希望があるため、近年は使用許可にだす農地よりも申請者数の方が多いようである。
- 70) 現状凍結的な厳しい規制をかけることによる土地投機の抑制効果は、1965年の第5回国会の参議院建設委員会における提案議員の発言にみられるように、既に立法段階で意図されていた。
- 71) 非所有農家には平均経営面積が減少しただけでなく、同期間に所有農地面積がゼロあるいは脱農したと推測される農家が43戸（29%減）あった。この脱農農家は平均経営面積の算出から除いたが、自給農家は含めた。
- 72) 資料2では京都市と向日市・長岡京市の地域における野菜中心の商品生産農家の下限面積は50a、米中心農家は70aと分析している。
- 73) 約4反の農地の使用許可を受けている農家もいるが、京都市に買入れしてもらい、再度使用許可を受けている農地が平均2反前後に留まっている理由としては、財産保全指向が強いこと、農地保有コストがかからないことなどが考えられる。例えば京都市農協嵯峨支部長によると農家の「農地を残す気持ちは強い」ようであるし、ある所有農家の買入れ価格に対する不満の背景には、「買収単価が高ければ、大量

の農地を売らずにすむ」といった資産保有意向がみられる。

- 74) 例えば、松本一実：都市開発がひきおこす代替農地取得問題、日本不動産学会、昭和62年度秋季全国大会学術講演会梗概集 No. 3、pp. 17～20
- 75) 例えば、土井幸平：埼玉県の試み（「埼玉県都市基本計画」の策定）、都市計画、No. 139、pp. 71～76を参照のこと。
- 76) 埼玉県住宅都市部土地行政課：「埼玉県宅地開発動向調査」、1983、の pp. 60～70を参照のこと。
- 77) 1982年度以降、「市街化調整区域における計画開発の取扱い方針」（1981. 03. 31）で、計画的な開発に対しては都市計画法第34条10号のイで柔軟に対処する方向が確認された。
- 78) 1982年9月に「埼玉方式」を認知するかたちで都市局長の通達（1982年9月6日付け都計発61号）が出され、逆線引きのほか、保留フレームを設け、その範囲内で都市基盤整備が確実になった時点で随時市街化区域編入を認めることが制度的に可能となった。なお、南沢郁一郎：「埼玉方式」のしくみ、まちづくり研究、第28号、pp. 24～32を参照のこと。
- 79) 土井幸平：埼玉県の試み（「埼玉県都市基本計画」の策定）、都市計画、No. 139、pp. 71～76
- 80) 市川俊行：暫定逆線引き地区の実態、まちづくり研究、第28号、pp. 33～38
- 81) 地域社会センター：「昭和60年度 都市計画関連土地利用調整方策の検討調査報告書」、1986のpp. 91～95を参照のこと。
- 82) 例えば、農村整備編集委員会：「農村整備」、地球社、1978、の pp. 434～449を参照のこと。
- 83) 常滑市におけるヒヤリングでは、農政担当者には市街化調整区域における土地売買の動きはほとんどないように捉えられていた。
- 84) 総パ事業による集落整備計画については、木村儀一：農山村集落の計画理論と計画方法、「新建築学体系 18」、彰国社、1986、の pp. 164～187に詳しい。
- 85) 横浜市港北ニュータウンにおける農業専用地区や緑農住区関連事業も、関連権利者の土地利用意向を、交換分合によって都市的土地利用と農業的土地利用に選択配置している。

【資料】

- 1) 京都市総務局統計課：京都市の農業（1985年農業センサス結果報告）、1986
- 2) 京都府農業会議：都市農業の実態と農家の意向、京都農政研究資料 No. 83-26、1984
- 3) 京都市経済局農林部：京都市農林統計資料、1965～1988年
- 4) 常滑市：農村基盤総合整備計画書
- 5) 常滑市：農村基盤総合整備パイロット事業概要書

第7章 結 論

第1節 研究の結論	203
1－1 大都市近郊農業地域における土地利用変化の方向性	203
1－2 大都市近郊農業地域の計画論的位置づけからみた土地利用計画制度の評価	204
1－3 都市的土地利用と農業的土地利用の統一的な土地利用計画	206
1－4 大都市近郊農業地域における土地利用計画を実効性あるものとする条件	206
第2節 残された課題	208

第7章 結 論

第1節 研究の結論

全国の農業振興地域内には1984年現在約 542万haの農地があり、その19%が市街化調整区域内に、同じく19%が未線引き都市計画区域内に指定されている。都市計画区域にも土地生産性の高い優良農地が少なくないことを考慮すれば、都市的土地利用と農業的土地利用が競合する都市近郊の土地利用計画を検討することは、我が国の農業生産という観点からも土地資源の有効利用という観点からも重要な課題といえる。

本研究は、このような視座から、都市的土地利用と農業的土地利用の競合関係が一層厳しい大都市近郊農業地域において、市街化調整区域スプロールを抑制しながら、都市的土地需要を計画的市街地形成へ規制誘導しうる土地利用計画のあり方を検討するために、

- ① 市街化が抑制されるべき大都市近郊農業地域の市街化調整区域において進むスプロールの実態
 - ② 大都市近郊農業地域における市街化調整区域スプロールの発生要因
 - ③ 市街化調整区域スプロールが抑制できない現行土地利用計画制度の問題点
 - ④ 大都市近郊農業地域における都市的整備課題
 - ⑤ 都市的整備課題に対応するための土地利用計画上の課題と計画条件
 - ⑥ このような計画条件を備えた土地利用計画の有効性
- について分析・考察を行ってきたものである。ここでは、各章の検討から得られた知見を総括的に整理し、大都市近郊農業地域における土地利用計画に係わる若干の論点を指摘することで結論としたい。

1-1 大都市近郊農業地域における土地利用変化の方向性

- ① 市街化調整区域における人口増加傾向は、三大都市圏で特に顕著であるが、地方圏や地方でも、まとまった人口規模を有する都市の市街化調整区域では安定的な人口増加が続いている。
- ② 大都市近郊農業地域において進むこのような都市化現象は、主として農地の住宅地化・雑種地化という空間変容であり、その形態は無秩序で分散的なスプロールといっている。
- ③ 大都市近郊の市街化調整区域における住宅地化は、市街化調整区域内部から発生する地域的な住宅地需要ばかりでなく、市街化調整区域外からの広域的な需要によっても引き起こされている。市街化区域内で対応すべき広域需要による開発・建築行為は、線引き制度の主旨に沿って抑制したとしても、大都市近郊は在村通勤が可能で豊かな労働市場の下にあるため、今後も市街化調整区域内から発生する農家分家などの開発許可制度を充たす地域的な住宅地需要によって、安定的に住宅地化が続くことが予想される。
- ④ 大都市近郊では農家の兼業化が一般的な趨勢にある。兼業農家の農外部門への経済的依存度が強まると、経営管理能力を越える農地は資産的保有あるいは非農業的利用に回

されたり、事情によっては土地放出される。また、大都市近郊農業地域の市街化調整区域は強い農地取得圧力を受けており、集落および市町村域を越えた農地所有権の移譲が少なくない。このような農地所有権移転の広域化は、資産的・投機的保有意向が強い権利者や不動産業者の介在機会拡大に結びついている。農地所有権移転広域化の過程において資産的・投機的保有意向が強い権利者に取得された農地は、やがて宅地化されたり、開発許可制度を満足できないものは雑種地に転用されることによって、市街化調整区域スプロールに拍車をかける要因となっている。

⑤ 大都市近郊農業地域には、用地単位にみれば農業生産上あるいは災害対策上から保全すべき農地は多い。だが、先にみたような都市的な土地需給動向を踏まえれば、やがて都市的土地利用に転換される可能性をもつ農地も少なくないと考えられる。

したがって、地区的にみれば、大都市近郊農業地域には、全面的に農地保全することが妥当な地区もあろうが、農業的土地利用が卓越した地区においても次第に都市的土地利用の比重が高くなるいわば遷移地区とみるべきであり、そのような観点から土地利用上の計画課題を検討することが必要である。

⑥ また、市街化調整区域スプロールがあまり多くない地域においても、このような都市的な土地需給構造によって土地利用混在や混住化が長期に亘って続くことを想定すれば、市街化調整区域スプロールは大都市近郊の一部地域の問題ではなく、都市近郊に共通する課題ということができる。

1-2 大都市近郊農業地域の計画論的位置づけからみた土地利用計画制度の評価

(1) 二区分型の線引き制度の問題点

① 市街化区域に優良農地が取り込まれたり、農業集落や開発可能性の高い地区が市街化調整区域に取り残されたりしたことによって、大都市近郊農業地域における地区的性格は複雑なものとなっている¹⁾。

② このような問題は、過大な市街化区域を設定したり、都市的土地需要がある地区を市街化区域に含めなかった線引きのされ方という制度運用が原因と考えられるが、線引き制度が市街化区域と市街化調整区域の二区分型であるという制度それ自体の特徴に起因する問題でもある。

つまり、二区分型の線引き制度では、都市的な土地需要がある遷移地区を、市街化区域に取り込むか除外するか決めざるをえない。遷移地区を市街化調整区域に残した場合、開発許可制度を充たす地域需要の発生によって市街化調整区域内の市街化が進む。逆に、市街化区域内農地は市街化を前提とした扱いを受けざるをえないので、相当規模の農地を抱える大都市近郊農業地域の遷移地区を市街化区域に編入することにも問題がある。このように二区分型の線引き制度には、線引きという運用の段階で硬直化した使われ方にならざるをえないという弱点がある。

(2) 大都市近郊農業地域における遷移地区の位置づけからみた市街化調整区域の性格

① 大都市近郊の都市化実態や都市的土地需給の動向を考慮すれば、市街化を抑制すべき市街化調整区域にあるからといって、全面的に市街化を抑制することを土地利用として方向づけることは、地域の実状にそぐわないと考えるべきである。

② 大都市近郊農業地域は、農業地域として農地保全を中心課題として土地利用を考え

るべき地区のほか、市街地として整備すべき遷移地区、短期的には農業的土地利用と都市的土地利用の調整を図りながら、長期的には計画的な市街地形成を図るべき遷移地区などからなると考えられる。

農業経営や地形・地質などの自然条件から農業地域として農地保全を図るべき地区を設定することが可能であろうが、本研究では、都市的な土地利用が進む遷移地区の整備方法を想定して、都市的土地需要圧・スプロール状況・基盤整備の状況を指標として遷移地区を計画論的に方向づける可能性を示唆した。

③ このように大都市近郊農業地域が遷移地区を含むものと捉えた場合、原則として都市的投資が抑制され、用途地域など土地利用に係わる都市計画が計画決定できない市街化調整区域では、都市的土地利用を誘導することができない。

④ 一方、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域であるにも拘らず、市街化調整区域内権利者には開発許可制度の例外規定によって土地利用上のフリーハンドが与えられていたり、市街化区域よりも建築形態規制が緩いという状況がある。この市街化調整区域の規制効果の弱さのため、例えば集落地域整備法を適用することが地権者のメリットとならず、むしろ規制の上乗せとなるために、市街化調整区域内の遷移地区を計画的市街地形成へ誘導する際の阻害条件となっている。

⑤ したがって、大都市近郊農業地域の都市的土地需要を計画的に制御すべきであるという立場に立てば、市街化調整区域は相当の市街化を容認されていることは、土地利用規制を伴うゾーニングとしての性格を曖昧とするだけでなく、市街化調整区域の市街化を抑制することによって、市街化区域の市街地整備を図るという線引き制度の計画論的性格も曖昧なものとしている。

（３）農振農用地区域のゾーニングと農振白地の性格

① 農業振興地域整備法にもとづく農振農用地区域は、農用地の確保のために、農地法の一筆統制にかえて面的統制するために導入されたゾーニングであり、農地転用が厳しく規制されている。また、農業振興地域整備法の農振計画によって、農業的土地利用の方向づけがなされている。

② だが、農業振興地域にあっても農振農用地区域外のいわゆる農振白地では、農地転用規制がかなり緩いため、市街化調整区域にあっても農地保全機能が担保できていない。さらに、農振計画による土地利用の方向づけが農用地区域内の農地にはほぼ限定されていることから、農業的土地利用の政策的方向づけの対象から除外され、1973年のメリット通達によって、積極的な農地保全や農業投資によって農業振興を図るべき農業行政の対象からも除外されている。

農振農用地区域という農政からの領土宣言は、一方では農業振興地域内に農振白地という農政上の位置づけが曖昧なゾーンを生みだす結果となっている。

③ また、農振計画では集落整備や生活関連施設整備に係わる非農業的土地利用が十分には計画化できないし、農村総合整備事業でも農業生産の近代化や農業構造の再編に係わる範囲以上の非農業的土地利用は計画範疇に入らないため、農政側の制度では、大都市近郊において都市化を前提とした施設整備や計画的市街地形成を誘導することには限界がある。

1-3 都市的土地利用と農業的土地利用の統一的な土地利用計画

① このような大都市近郊農業地域の土地利用変化の動向と都市計画側と農政側の土地利用計画制度の限界を見据えれば、市街化区域と市街化調整区域に線引きして、その区域の「開発・整備又は保全の方針」を規定する現行の土地利用計画システムでは、市街化調整区域が市街化を抑制すべき区域と位置づけられる限り、大都市近郊農業地域における土地利用変化の方向性と矛盾するため効果的とはいえない。

② 大都市近郊農業地域における都市的土地需要を制御するためには、遷移地区の将来像や土地利用を方向づけたマスタープランを策定し、計画実現手段・手順などを盛り込んだ実行計画によって計画を担保する土地利用計画システムが必要となる。

その意味で、「埼玉方式」は、大都市近郊の土地利用を保全地域Ⅰ～Ⅲとして計画論的に位置づけた「埼玉県都市基本計画」を策定し、計画的な市街地形成を誘導する手段として「暫定逆線引き方式」や「予定線引き計画開発方式」といった現行線引き制度の弾力的運用によって成果をあげている先進事例とみなせる。

③ 大都市近郊では都市的土地需要圧が高いため、長期的な視点に立てば、かなり広範な地域で農地のスプロール化が進み、生活関連施設整備が不十分でかつ相隣環境も劣悪な市街地が形成されることが予想される。

したがって、都市的土地需要が市街化調整区域スプロールとなることを抑制するためには、農地も土地利用計画の対象に含めて、農地保全を図ったり市街化過程を計画化する必要がある²⁾。農地保全することは、都市計画的には市街化を許す範囲を限定することであると同時に、農地のスプロール化を阻止することであるから、農業的土地利用に支障とならないように市街地形成をめざすものと考えられる。

都市的土地利用と農業的土地利用が競合する大都市近郊農業地域では、計画的市街地形成と農地保全という視点から、遷移地区の開発・整備または保全を総合的に方向づける土地利用計画の確立が課題である。

④ 本研究では、このような視点から、現状凍結的な土地利用規制によって都市計画として農地の存続を方向づけ、同時に農業振興策として買入れ制度と使用許可制度によって経営規模維持や農地調整を進めている京都市の嵯峨野歴史的風土特別保存地区が、農地保全（農地のスプロール化の防止）と農業振興に効果をあげていることを実証した。

また、既成市街地の生活環境整備と農村側の劣悪な農業基盤の整備・経営規模拡大のための農地造成・農村集落の生活環境整備を同時並行的に進めるために、市街化区域だけでなく市街化調整区域にも土地利用計画を策定し、各種土地利用規制手法・事業手法を計画的に導入している愛知県常滑市を取り上げ、都市的土地利用と農業的土地利用を統一的に扱った土地利用計画が、農地のスプロール化を抑制しながら計画的市街地形成にとって有効であることを明らかにした。

1-4 大都市近郊農業地域における土地利用計画を実効性あるものとする条件

(1) 大都市近郊における都市的土地需要の制御

① 農業基盤のうえで市街化調整区域スプロールが進めば、農業生産環境に不利益を及ぼすだけでなく、土地利用混在した居住環境整備の不十分な市街地を形成することになる。都市近郊で劣悪な市街地が再生産されることは、既成市街地の市街地改善に対する社会的

要請を弱めることにもつながるため、市街化調整区域スプロールは防止されなければならない。

② 広域需要による住宅地化が、市街化調整区域スプロールに拍車をかけている。広域需要に対応する敷地規模水準の低い住宅宅地供給の累積は、土地利用混在ばかりでなく、相隣環境にも問題をもつ劣悪な市街地形成となっている。

したがって、広域需要による市街化調整区域スプロールは抑制されるべきであるが、そのためには広域需要を喚起する不動産業者などによる市街化調整区域内の住宅宅地供給を制限する必要がある、それに係わる開発許可制度・既存宅地制度の強化と厳密な運用が必要とされる。

③ 市街化調整区域内の市街地更新や内発的な住宅宅地需要による市街化が安定的に続くことを考慮すれば、大都市近郊農業地域における農業集落の生活環境整備・都市的生活様式の定着に対応するために、むやみな都市的土地需要は制御しながら、都市的土地需要を計画的市街地形成に誘導することによって、都市近郊にふさわしい質の市街地形成を図ることが必要である。

(2) 農地保全と計画的市街地形成のための地区レベルの計画制度

① 都市的土地利用と農業的土地利用を統一的に扱った土地利用計画を担保するためには、用地単位に農地保全あるいは計画的な土地利用転換などの方向づけが必要である。

② 集落地域整備法は、集落地区計画と集落農業振興地域整備計画によって用地単位に土地利用の方向づけを行い、開発許可制度の特例的適用や土地改良事業や土地区画整理事業によって計画の実現を図ろうとしている地区レベルの計画制度である。土地利用計画としての総合性を確保するためには、集落地域整備法のように用地単位の土地利用を方向づける地区レベルの計画を策定し、土地利用規制や土地利用調整に係わる諸事業を適用することによって計画実現することが妥当であろう³⁾。

(3) スプロール抑制と計画的市街地形成に誘導するための土地利用規制強化

① 市街化調整区域における農地所有権移転の広域化は、資産的保有意向の強い農家あるいは開発意欲のある農家や不動産業者が関与することによって、農地が宅地化や雑種地化に結びつく要因となっている。農地法による適切な所有規制が必要である。

このような農地所有権移転状況を容認しつつ、市街化調整区域スプロールを抑制するためには、土地利用規制をより強化する必要がある。

② 大都市近郊農業地域では土地利用計画を策定する必要があるが、現状では市街化調整区域内の権利者に土地利用上のフリーハンドあること、建築規制も緩いことなどのために、地権者にとって計画策定は規制の上乗せとしての性格が強い。

市街化調整区域スプロールを抑制し、計画的市街地形成に誘導するためには、このような計画の策定によって、関係権利者に土地利用上のメリット生じるような状況を作り出す必要がある。そのためには、現状の市街化調整区域の土地利用規制や開発・建築規制を強化し、「計画なきところの開発なし」の状況を、制度の面でも市民意識の面でも醸成していく必要があろう。

このような状況創出を困難にするという意味で、規制緩和の問題性は重大である。

(4) 土地の利用権と所有権の調整制度の整備

① 市街化調整区域スプロールを抑制するためには、都市的土地需要を市街化が計画化

された区域・用地にいかん誘導できるかが課題となる。

② 土地区画整理事業や土地改理事業の換地操作によって、都市的土地需要を計画的市街化が方向づけられた区域・用地に集約化することが現実的な措置である。だが、広範な地域でスプロールを抑制するためには、土地利用規制を強化すると同時に、事業化による権利調整ができない地域からでも、非農業的な土地需要をこのような区域・用地に誘導できる条件整備を考えねばならない。

(5) 土地利用計画における農地の多面的利用の位置づけ

① 農産物需要の減少あるいは農産物輸入の自由化、それにともなう国内産地間競争の影響などによって、国内における農産物のため作付け必要面積の縮小化が進めば、農地の余剰化が生ずることになる。このような余剰農地が適切に流動化されなければ、規制緩和や農家の農地に対するニーズが多様化している状況では、非農業的利用意向に転化する可能性は無視できない。

② このような農地が無秩序な非農業的土地利用へ転換することを防ぐためには、農地を経済効率中心の視点からみるだけでなく、農地を多面的価値空間として位置づけ、農地保全することが必要となろう⁴⁾。そのためには、多面的な農地利用を科学的に評価し、土地利用計画の土地利用類型として取り込むことが課題となる。

第2節 残された課題

土地利用計画に関する検討課題は、建築学・都市計画学から農業経済学・税財政学・土地法学などに係わる総合的な問題である。本研究は、建築学・都市計画学の立場から取り組んだものであり、残された課題は多い。

① 本研究は、都市計画の要求（計画的市街地形成）と農業の要求（農地保全＝スプロール抑制）の統一的な土地利用計画のあり方をめざして進めたが、研究対象地域を大都市近郊に絞ったため、既成市街地の市街地改善との関連や市街地に介在した農地の方向づけとの関連が不十分である。

都市圏への人口・産業の集中集積・既成市街地の地価高騰、それに伴う土地需要の郊外化を放置したままで、都市近郊における土地利用計画制度を改革しても限界がある。都市全体を視野に入れた都市計画の要求と農業の要求を統一する土地利用計画論へ展開することが必要である。

② 本研究では、大都市近郊農業地域の地区的性格を、いくつかの事例研究をもとに演繹的かつ概念的に考察している。大都市近郊農業地域の土地利用変化の方向性の、さらに広範な事例にもとづく類型化が必要と考えられる。そのような類型化によって、より具体的な土地利用計画制度の改革方向が検討できる。

③ 本研究が都市レベルの土地利用計画を中心的に扱ったため、その計画を担保する地区レベルの土地利用計画の検討が不十分であった。また、農地保全と計画的市街地形成を可能とするためには、その計画内容・水準などについて検討する必要がある。

【注釈】

- 1) 例えば、石田は文献2のpp.313～316において、市街化区域と市街化調整区域あるいは農振農用地による現行の線引き実態を前提として、市街化状況と基盤整備を指標に都市周辺の性格分けを行い、各地区の計画課題を整理している。
- 2) 例えば、西ドイツの土地利用計画(Flächennutzungsplan)には農業・林業の用地を土地利用区域として指定することができる。例えば、文献3を参照のこと。
- 3) 独自の視点から、石田は文献4において、農地を含む土地利用計画制度の提案を行っている。
- 4) はば自給を達成したECの農業政策は、1985年以降、農業生産中心の農業政策から、自然環境保全や農村での就業人口確保のための地域経済振興などより広い目的をもつものへ変化しているといわれる。例えば、文献5を参照のこと。
また、イギリスでは、農地を農業生産基盤として生産中心にみる農政から、多面的価値空間としての田園地域の形成を図ろうとしている。

【文献】

- 1) 農林水産省構造改善局計画部計画課：「概説 集落地域整備法」、地球社、1987
- 2) 石田頼房：都市近郊における計画、「新建築学体系 18」、彰国社、1986
- 3) Hartmut Dieterich und Jürgen Koch：BAULEITPLANUNG (Recht und Praxis)、Deutsche Verlags-Anstalt GmbH、(阿部成治訳：西ドイツの都市計画制度、学芸出版社、1981)
- 4) 石田頼房：都市地域の農地を含む土地利用計画、農村計画学会誌、Vol.8、No.4、1990.03、pp.2～7
- 5) 永田恵十郎：ECの新構造政策と農業の論理、農業と経済、1990.04、pp.31～39
- 6) Countryside Commission：New Opportunities for the Countryside、ccp224、1987、(農村開発企画委員会訳：田園地域の新たな可能性、農林統計協会、1990)

謝 辞	211
図表一覧	213
研究業績	218

謝 辞

本論文は、多くの方々のご指導、ご協力を得てまとめたものである。

名古屋大学柳沢忠教授には、この研究をまとめるにあたって、終始あたたかいご指導とご配慮をいただいた。柳沢先生からは、大学院の当時からいくつかの調査研究・設計に参加させていただき、「設計・計画に役に立つ研究」を意識した研究の重要性を学ぶことができた。実態分析に埋没しがちなこの種の研究が、計画研究としてなにがしかの成果があがっているとすれば、柳沢先生のご指導の賜物というほかはない。

また、名古屋大学小寺武久教授と月尾嘉男教授からも、本論文をまとめるうえで貴重なご助言とご配慮をいただいた。

本論文を構成する研究の多くは、中部大学佐藤圭二教授との共同研究の成果に負うところが大きい。この研究の発端は、佐藤先生から国土庁委託の「名古屋市東部外延地域における都市環境の整備に関する調査」（1979年度）へのお誘いを受けたことにある。線引き制度に計画論としてある種の「美しさ」を感じていたが、この調査の一環として名古屋大都市圏の宅地開発実態を調べてゆく中で、計画論と実態との「落差」を痛感したことが、線引き制度を中心とする土地利用計画の研究を始める契機となっている。佐藤先生には、このような研究の視点から研究の進め方など、本論文の全般にわたって終始一貫ご指導をいただいた。そうしたご指導がなければ、おそらく本論文は成立しえなかったと思われる。

また、畏友井沢知旦(株)SPACIA代表取締役（前、地域問題研究所企画室長）とは、数々の調査研究の機会を提供していただいたのみならず、共同研究者として切磋琢磨できたことは幸いであった。

福井大学玉置伸吾教授には、折りにふれて激励をいただいている。今から思えば、玉置先生の情熱的な研究姿勢が、私をして研究の道に導いたのではないかと思い出される。

東洋大学前田尚美教授には、研究の初期の段階において、ささやかな研究成果を評価していただき、その後、研究を進める上で数々のご助言とご配慮をいただいた。

これらの研究を進める過程では、多くの先学の業績、多くの研究者からのご助言から得たものは大きい。

東京都立大学都市研究センター石田頼房教授、東京大学和田照男教授、京都大学北村貞太郎教授をはじめとする、多くの先学の著書・論文からは実に多くのものを学んだ。

研究をまとめる過程では、三重大学今井正次教授、豊田高等専門学校藤谷幸弘助教授、福井大学桜井康宏助手、山口大学高阪謙次助教授、名古屋大学谷口元講師からは、研究対象の違いを超えて、熱心な討論と貴重なアドバイスをいただいた。また、千葉大学北原理雄教授や藤川原建築設計事務所原宏氏（前、名古屋大学助手）からは、あたたかい励ましをいただいた。

豊橋技術科学大学三宅醇教授、名古屋女子短期大学山田明助教授、愛知教育大学小川正光助教授、名城大学鈴木博志助教授からは、名古屋市住宅対策審議会の専門部会活動（1983年度～85年度）を通じて、都市問題として住宅問題を総合的にみる視点、膨大な調査データから住宅対策の方向性を切り出す問題意識など得たものは大きい。

(社)地域問題研究所松村久美秋調査部長、京都府農業会議松本一美農政課長、名古屋大学竹谷裕之助教授からは、土地利用研究会における討論を通じて、問題意識の醸成に係わる多くの有益なご教示をいただいた。

この研究をまとめる段階で、「知多半島農業・地域・農協開発構想調査」(1989年度)において、愛知県農協中央会谷野弘秋参事、農林水産省農業総合研究所小野寺義幸経済政策部長、三重大学石田正昭助教授など、多くの個性的なメンバーとともに、農業を取り巻く情勢変化を見据えた農業と地域開発を調和させる地域開発構想・土地利用計画づくりに参画できたことは、研究成果を確認する絶好の機会であった。

大同工業大学河内睦雄教授をはじめとする大同工業大学建設工学科の教職員の方々には、よい研究環境を保障していただいている。また、大同工業大学情報処理センター山内洋至室長には、計算機利用にあたって便宜を図っていただいた。

最後に、本論文は多くの調査にもとづくものであるが、資料収集にご協力いただいた多くの自治体の関係者の方々、面倒なアンケートにご協力いただいた地域住民の方々には心より感謝したい。また、大同工業大学に着任して以来、私の研究室に所属した学生諸君からも多くのご協力を得ている。

本論文は、このように多くの人々のご指導とご協力に支えられ、また多くの人々との共同研究によって成立したものである。末筆ながら、深甚の謝意を表したい。(1990.10.21)

図表一覧

第2章 都市近郊における都市化の全国的傾向

- 図2-3-1 地域別線引き済み都市計画区域内のD I D面積と人口密度
- 表2-3-1 市街化区域とD I Dの面積・人口と人口密度の経年変化
- 図2-3-2 市街化区域市街化調整区域別人口増加率別市町村の構成比
- 図2-4-1 都市圏別市街化調整区域の人口増加密度別市町村の構成比
- 表2-4-1 都市圏別市街化調整区域の人口増加率と人口増加密度の分散分析
- 図2-4-2 三大都市圏における市町村別市街化調整区域人口増加密度
- 図2-4-3 都市計画区域人口増加密度と市街化調整区域人口増加密度の相関
- 表2-5-1 都市圏別市街化調整区域の人口増加率・人口発生密度と諸要因との相関係数

第3章 大都市近郊農業地域における都市化の空間的特徴

- 図3-3-1 市町村別市街化区域と市街化調整区域の人口増加密度
- 図3-3-2 市町村別市街化調整区域の農地転用と開発許可の件数密度
- 図3-3-3 市町村別市街化区域と市街化調整区域の開発行為の件数密度
- 図3-3-4 市町村別市街化調整区域における農地転用の発生密度
- 図3-3-5 市街化調整区域の人口・開発行為・農地転用による市町村のクラスター分析
- 表3-3-1 各類型の市街化調整区域における開発状況
- 図3-3-6 市街化調整区域の人口・開発行為・農地転用による類型の分布
- 図3-4-1 典型都市における件数・面積別農地転用の転用目的構成
- 図3-4-2 典型都市における件数・面積別都市計画法第34条該当事業
- 表3-4-1 転用目的別農地転用許可の発生密度
- 表3-4-2 転用目的別農地転用許可と開発許可の発生密度
- 図3-5-1 農業集落別農地転用許可件数
- 図3-5-2 津島市の市街化調整区域における農地転用分布
- 図3-5-3 農業集落別市街化調整区域の農地転用の発生密度
- 図3-5-4 津島市の典型地区における転用目的別農地転用箇所
- 図3-5-5 安城市の典型地区における転用目的別農地転用箇所

第4章 大都市近郊農業地域における市街化調整区域スプロールの発生要因

- 表4-3-1 線引き類型の特徴と都市圏別構成比
- 図4-3-1 三大都市圏における市町村別線引き類型

表 4-3-2	都市圏別市街化区域人口増加率・人口増加密度と線引き関連指標との相関係数
表 4-3-3	都市圏別市街化調整区域の人口増加率・人口増加密度と線引き関連指標との相関係数
表 4-3-4	都市圏別市街化調整区域における人口変動の重回帰分析
表 4-4-1	農地転用許可の申請内容と土地利用状況（1982年10月現在）
表 4-5-1	調査の概要
図 4-5-1	地域別市街化区域市街化調整区域別のストックとフローおよび市街化調整区域の住宅建設密度
図 4-5-2	市街化調整区域の住宅建設による地域のクラスター分析
表 4-5-2	地域クラスターの住宅建設特性
図 4-5-3	前住地別親の所在地
表 4-5-3	前住地別現住宅への転居理由（MA）
図 4-5-4	バラ建ち持家需要の類型化
図 4-5-5	建築時期別バラ建ち持家需要類型の経年変化
図 4-5-6	バラ建ち持家需要類型別世帯主の就業先
表 4-5-4	集落別分家需要の性格
図 4-5-7	バラ建ち持家需要類型別宅地の取得方法
表 4-6-1	専業兼業別農家数の経年変化
表 4-6-2	農家の属性別農業経営継続意向
表 4-6-3	農家の経営継続意向・属性別非耕作農地の土地利用意向
表 4-6-4	農業経営継続意向別農業経営上の問題点（MA）
表 4-6-5	農業経営継続意向別施策要望（MA）
図 4-6-1	日光川流域における灌漑排水に係わる土地改良区
図 4-6-2	安城市の農用地利用増新計画のしくみ
表 4-7-1	調査票の配布回収状況
表 4-7-2	地区別不動産業者の属性
図 4-7-1	地区別建売住宅の供給地域（MA）
図 4-7-2	地区別宅地の分譲地域（MA）
図 4-7-3	地区別土地の仲介地域（MA）
図 4-7-4	地区別市街化区域市街化調整区域別建売住宅・宅地分譲目的の取得土地の現況（MA）
図 4-7-5	地区別市街化区域市街化調整区域別仲介土地の現況（MA）
図 4-7-6	地区別市街化区域市街化調整区域別建売住宅・宅地分譲目的の取得土地の重視条件（MA）
図 4-7-7	地区別市街化区域市街化調整区域別建売住宅・宅地分譲目的の土地の取得経路（MA）
表 4-7-3	地区別本業別市街化調整区域内の土地取得経路（MA）
図 4-7-8	地区別本業別経営困窮率
図 4-7-9	地区別経営困窮理由（MA）
図 4-7-10	地区別本業別市街化区域内の土地賦存状況評価
図 4-7-11	地区別経営困窮意識別市街化区域内の土地賦存状況評価
図 4-7-12	地区別市街化区域内の土地賦存状況評価別線引き制度の必要性
図 4-7-13	地区別本業別線引き制度の必要性
図 4-7-14	地区別本業別線引き制度の評価
図 4-7-15	地区別線引き制度の必要性別線引き制度の評価

図4-7-16	地区別線引き制度の見直し方法（MA）
図4-7-17	地区別線引き制度廃止理由（MA）
図4-7-18	地区別経営方針別線引き制度の必要性
図4-7-19	地区別経営拡大方法（MA）
図4-8-1	農地法第3・4・5条の推移（面積）
図4-8-2	市町村別入作農地保有面積
図4-8-3	市町村別出作農地保有面積の多い市町村の出作先
図4-8-4	農地法第3条の権利移転方法別件数と面積
表4-8-1	農地法第3条の申請者の所在地と申請地の一致状況
表4-8-2	農地法第3条による農地権利移譲のパターン
図4-8-5	所有権移譲パターン別売却理由（農地法第3条の売却のみ）
表4-8-3	農地転用申請者の所在地と申請地の一致状況
表4-8-4	農地法第5条による農地所有権移譲のパターン
図4-8-6	農地法第4・5条別転用目的構成（件数）
図4-8-7	所有権移譲パターン別転用目的（農地法第5条のみ）
表4-8-5	宅地転換雑種地転換別権利移転型別地目変え前後の権利移転
付表-1	津島市と安城市の概要
付表-2	集落別市街化調整区域内の戸建団地・共同住宅

第5章 大都市近郊農業地域における都市的整備課題

図5-2-1	農業集落の総戸数密度と非農家率（1980年農林業センサス）
表5-2-1	調査票の配布回収状況
図5-3-1	一宮市のD I Dの拡大状況
図5-3-2	安城市のD I Dの拡大状況
図5-3-3	一宮市における地区別住宅増加密度の経年変化
図5-3-4	江森・西海戸・河端の線引き後の建築行為
図5-3-5	和泉の線引き後の建築行為
図5-3-6	江森・西海戸・河端の建築時期別敷地の分布
図5-3-7	地区別建築時期別持家の取得方法
図5-3-8	地区別住居歴と親の所在地からみた住宅需要の類型化
表5-4-1	地区別建築時期別住宅の平均量数
表5-4-2	地区別建築時期別住宅の平均敷地面積
表5-4-3	地区別市街化調整区域内企業の業種
表5-4-4	各要因のカテゴリー区分と住宅評価との 検定
表5-4-5	住宅評価の数量化理論Ⅱ類分析
図5-4-1	地区別住宅困窮理由（MA）
図5-4-2	地区別居住環境の非問題率と問題率
図5-4-3	地区別居住環境評価別評価値

表 5-4-6	居住環境評価の数量化理論Ⅱ類分析
図 5-4-4	居住環境の評価項目の評価値と偏相関係数の関係
図 5-4-5	地区別施策要望 (MA)
図 5-4-6	地区別まちづくり施策の要望構造 (施策の固有ベクトルの分布)
図 5-4-7	施策要望の属性別パターン分析
図 5-5-1	農業生産環境上の問題点 (MA)
表 5-5-1	地区別専業兼業別農家の農業施策要望 (MA)
図 5-6-1	江森・西海戸の工場分布 (黒塗りが工場)
図 5-6-2	和泉の工場分布 (黒塗りが工場)
図 5-6-3	地区別住宅と工場の関係 (工場の位置)
図 5-6-4	地区別操業上の利点 (MA)
図 5-6-5	地区別操業上の問題点 (MA)
図 5-6-6	地区別工場の移転理由 (MA)
図 5-7-1	地区別住宅所有関係別住宅計画
表 5-7-1	各要因のカテゴリー区分と住宅計画との 検定
表 5-7-2	地区別将来の住宅計画の数量化理論Ⅱ類分析
図 5-7-2	地区別子息のための住宅計画 (MA)
図 5-7-3	地区別農業経営意向
図 5-7-4	地区別農業経営縮小理由 (MA)
図 5-7-5	地区別経営縮小時の農地の扱い (MA)
図 5-7-6	地区別工場改善計画
図 5-7-7	地区別工場改善の理由 (MA)
図 5-7-8	地区別工場改善上の制約条件 (MA)

第6章 大都市近郊農業地域における土地利用計画の計画論的検討

表 6-3-1	地域別農村人口の展望試算 (都府県)
図 6-3-1	一農業集落当たり世帯数と人口の展望試算
図 6-4-1	土地利用計画の概念
表 6-4-1	宅地審議会第六次答申と1986年法の区域区分制度の比較
図 6-5-1	大都市近郊農業地域の土地利用計画の概念モデル
図 6-5-2	大都市近郊農業地域の土地利用配置のイメージ
図 6-6-1	京都市における嵯峨野歴史的風土特別保存地区の位置
図 6-6-2	買入れ制度に対する問題点 (MA)
表 6-6-1	嵯峨野地域における農地所有類型別農業経営の特徴
図 6-6-3	嵯峨野歴史的風土特別保存地区における建築行為
図 6-6-4	北嵯峨地区における農地の作付け状況 (1987年7月現在)
図 6-6-5	専業兼業別歴史的風土特別保存地区内の農地評価 (MA)
図 6-6-6	専業兼業別農業経営継続理由 (MA)

表 6-6-2	北嵯峨地区における理由別農地権利移転件数
図 6-6-7	北嵯峨地区における農地法第 3 条の経年変化
図 6-6-8	歴史的風土特別保存地区内農地の借地理由 (MA)
図 6-6-9	所有農家非所有農家別農業経営面積の変化
表 6-6-3	属性別平均経営面積の経年変化
表 6-6-4	所有農家の経営面積と使用許可面積
表 6-6-5	農業経営の将来意向に対する数量化理論Ⅱ類分析
図 6-6-10	農業景観保全に対する現状凍結的土地利用規制と買入れ・使用許可制度の影響
表 6-6-6	埼玉県の線引きに係わる問題点・課題の流れ
図 6-6-11	「予定線引き計画開発方式」のイメージ
図 6-6-12	土地利用ガイドラインの保存地域の概念
表 6-6-7	第 2 回線引き見直しの結果 (1987 年度末)
図 6-6-13	新座市における問題指摘地区における建築確認の実績
図 6-6-14	常滑市の位置
表 6-6-8	農村総合整備事業の土地利用計画
図 6-6-15	農村総合整備事業の土地利用計画
図 6-6-16	土地改良事業の 6 工区と事業手法
図 6-6-17	周辺市町村の人口増加数と増加率
図 6-6-18	周辺都市計画区域別市街化区域市街化調整区域別人口の経年変化
図 6-6-19	地区別人口増加率 (1970 年～85 年)
図 6-6-20	市街化調整区域内農地に対する農地転用許可件数の密度の経年変化
図 6-6-21	典型地区における建築行為 (1975 年～87 年)
表 6-6-9	農業基盤総合整備事業の進捗状況

研究業績

学術論文

タイトル	発行年	発表機関 雑誌名	共著者
1 大都市近郊地域の市街地整備に関する研究 (名古屋東部外延地域におけるケース・スタディ)	1980.11	日本都市計画学会 都市計画学会学術研究 発表論文集 No. 15 pp. 55-60	佐藤 圭二 井沢 知旦
2 都市近郊農業地域における調整区域スプロールの 実態と土地利用計画上の課題	1981.11	日本都市計画学会 都市計画学会学術研究 発表論文集 No. 16 pp. 199-204	佐藤 圭二 青山 公三 井沢 知旦
3 市街化調整区域における宅地化過程について	1983.11	日本都市計画学会 都市計画学会学術研究 発表論文集 No. 18 pp. 379-384	佐藤 圭二 井沢 知旦 松村久美秋
4 市街化調整区域スプロールの実態と線引きのされ 方の影響 (市街化調整区域におけるスプロールの発生要因 に関する研究 その1)	1988.01	日本建築学会 日本建築学会計画系 論文報告集 No. 383 pp. 74-85	佐藤 圭二 井沢 知旦
5 市街化調整区域における住宅需要特性 (市街化調整区域におけるスプロールの発生要因 に関する研究 その2)	1988.09	日本建築学会 日本建築学会計画系 論文報告集 No. 391 pp. 60-72	佐藤 圭二 井沢 知旦
6 現状凍結的な土地利用規制が農業景観保全に及ぼ す影響に関する調査研究 (嵯峨野歴史的風土特別保存地区の場合)	1989.09	日本建築学会 日本建築学会計画系 論文報告集 No. 403 pp. 73-86	佐藤 圭二

タイトル	発行年	発表機関 雑誌名	共著者
1 二世帯世帯同居家族の住まい方に関する若干の考察（福井市におけるケース・スタディ）	1976.09	福井大学工学部研究報告 第24巻第2号 pp. 425-434	玉置 伸吾
2 土地区画整理地区における住宅・宅地需要実態（名古屋市東部民間区画整理地区のケース・スタディ）	1978.05	（社）日本住宅協会 住宅 第27号第5巻 pp. 41-50	佐藤 圭二
3 都市空間の変容と都市的居住	1979.01	（社）地域問題研究所 地域問題研究 No. 3 pp. 4-20	佐藤 圭二 井沢 知旦
4 名古屋都市圏における宅地化の特徴と市街地形成上の問題点	1982.04	（社）地域問題研究所 地域問題研究 No. 16 pp. 8-17	
5 準接地区型住宅団地の追跡調査	1982.08	住宅・都市整備公団 調査研究期報 No. 10 pp. 72-91	柳沢 忠 今井 正次 谷口 元 平田 夏規 笠島 泰 柳沢佐和子 棚橋 秀行 岩田 恭治 松本 千恵 亀山みさ子
6 市街化調整区域における住宅スプロールの発生メカニズムに関する調査研究	1984.03	（財）新住宅普及会 住宅建築研究所報 No. 10 pp. 175-187	佐藤 圭二 青山 公三 松村久美秋 井沢 知旦
7 市街化調整区域における混合と混在	1987.04	日本都市計画学会 都市計画 No. 145 pp. 41-46	佐藤 圭二
8 現状凍結的な土地利用規制が農業景観保全によおよぼす影響について（嵯峨野歴史的風土特別保存地区の場合）	1988.11	大同工業大学紀要 第24巻 pp. 87-96	

研究報告書

タイトル	発行時期	発行機関	主 査 共著者
1 日進団地計画に関する研究	1976.09	日本住宅公団中部支社	柳沢 忠 今井 正次 ほか5名
2 名古屋市東部外延地域における都市環境の整備 に関する調査	1979.03	国土庁大都市圏整備局 (社)中部開発センター	牛島 正 柳沢 忠 ほか6名
3 地域別住宅計画(未公刊)	1979.03	愛知県建築部 (社)地域問題研究所	玉置 伸吾 佐藤 圭二 ほか2名
4 名古屋都市圏における宅地開発適地の条件整理 に関する調査研究	1979.06	日本住宅公団中部支社 (社)地域問題研究所	佐藤 圭二 舟渡 悦夫 ほか5名
5 高蔵寺第2次地区における住宅宅地需要調査	1979.09	日本住宅公団中部支社 (有)建築計画連合	柳沢 忠 今井 正次 ほか3名
6 名古屋大都市地域定住環境整備推進調査報告書	1981.03	国土庁大都市圏整備局 (社)中部開発センター	加藤 晃 月尾 嘉男 ほか5名
7 名古屋都市圏における宅地開発適地の条件整理 に関する調査研究(その2)	1981.03	日本住宅公団中部支社 (社)地域問題研究所	佐藤 圭二 舟渡 悦夫 ほか5名
8 昭和53年度住宅需要実態調査報告の名古屋都市 圏における拡大調査結果の分析(未公刊)	1981.03	日本住宅公団中部支社 (社)地域問題研究所	早川 文夫 三宅 醇 ほか10名
9 静岡県岡部町農業環境改善センター基本計画調 査診断報告書	1982.01	(社)全国農業構造改善 協会	柳沢 忠
10 愛知県額田町農業環境改善センター基本計画調 査診断報告書	1982.12	(社)全国農業構造改善 協会	柳沢 忠
11 可児市土地利用計画策定調査報告書	1983.03	岐阜県可児市 (社)地域問題研究所	加藤 晃 広原 盛明 ほか3名

研究報告書

タイトル	発行時期	発行機関	主 査 共著者
12 準接地型住宅団地の追跡調査	1983. 09	住宅・都市整備公団 中部支社	柳沢 忠 今井 正次 ほか7名
13 岐阜県関ヶ原町農村環境改善センター基本計画 調査診断報告書	1984. 02	(社)全国農業構造改善 協会	柳沢 忠
14 市街化調整区域における住宅スプロールの発生 メカニズムに関する調査研究	1984. 08	(財)新住宅普及会	佐藤 圭二 井沢 知旦 ほか2名
15 岐阜県白川村農村環境改善センター基本計画調 査診断報告書	1985. 02	(社)全国農業構造改善 協会	柳沢 忠
16 木造賃貸住宅地区総合整備事業広域調査報告書 (住環境整備に関する基本計画策定のための調 査)	1985. 03	名古屋市建築局 (社)地域問題研究所	佐藤 圭二 井沢 知旦 ほか17名
17 浜松・磐田地域の民間賃貸向け特定分譲住宅需 要実態調査報告書(未公開)	1985. 06	住宅・都市整備公団中 部支社 (社)地域問題研究所	早川 文夫 井沢 知旦 鈴木 博志
18 名古屋および愛知の住宅のすがた (住宅統計調査地方集計結果報告書)	1986. 03	名古屋市建築局	三宅 醇 佐藤 圭二 ほか3名
19 木造賃貸住宅地区総合整備事業第2次広域調査 報告書(住環境整備に関する基本計画策定のため の調査)	1986. 03	名古屋市建築局 (社)地域問題研究所	佐藤 圭二 井沢 知旦 ほか18名
20 都市と農村の調和のとれた定住を推進するため の整備方策に関する調査	1986. 03	国土庁地方振興局	伊藤 肇 山田 晴義 山川 仁
21 関町土地利用構想策定調査報告書	1988. 03	三重県関町 (社)地域問題研究所	今井 正次 渡辺千賀恵 ほか11名
22 知多半島農業・地域・農協開発構想 報告書	1990. 03	知多半島農業・地域・ 農協開発研究会	小野寺義幸 高橋 五郎 ほか12名
23 三重県御浜町における農業農村活性化 農業構 造改善モデル推進事業	1990. 03	(社)全国農業構造改善 協会	今井 正次 石田 正昭

日本建築学会大会（学術講演梗概集）

タイトル	年度	共著者
1 老人と集合住宅に関する研究 （その1 二世帯世帯同居家族の住まい方動向）	1976	柳沢 忠 原 宏 ほか2名
2 老人と集合住宅に関する研究 （その2 二世帯世帯同居家族の住まい方実態）	1976	柳沢 忠 石川 周治 ほか2名
3 賃貸・分譲・宅地分譲居住者の前住地 （高蔵寺ニュータウン居住者調査 その1）	1979	柳沢 忠 笠島 泰 ほか2名
4 賃貸・分譲・宅地分譲居住者の定住意識 （高蔵寺ニュータウン居住者調査 その2）	1979	柳沢 忠 平田 夏規 ほか2名
5 宅地開発のすすめ方が市街地形成に及ぼす影響 （その1 名古屋都市圏の市街化と宅地開発の地域特性）	1980	佐藤 圭二 井沢 知旦 朝日 敏行
6 宅地開発のすすめ方が市街地形成に及ぼす影響 （その2 名古屋東部丘陵地域のケース・スタディ）	1980	佐藤 圭二 朝日 敏行 井沢 知旦
7 宅地開発のすすめ方が市街地形成に及ぼす影響 （その3 一宮市のケース・スタディ）	1980	佐藤 圭二 井沢 知旦 朝日 敏行
8 コモンスペースの型による外部空間利用と近隣交際の差異 （低層集合住宅に関する研究 その1）	1980	柳沢 忠 平田 夏規 ほか3名
9 共用庭のあり方に対応した住戸の使い方 （低層集合住宅に関する研究 その2）	1980	柳沢 忠 笠島 泰 ほか3名
10 メゾネット形式および北居間が住い方に及ぼす影響 （低層集合住宅に関する研究 その3）	1980	柳沢 忠 谷口 元 ほか3名
11 都市近郊農業地域の宅地化実態と土地利用計画に関する研究 （その1 尾張西部地域における調整区域スプロールの実態と問題点）	1981	佐藤 圭二 青山 公三

日本建築学会大会（学術講演梗概集）

タイトル	年度	共著者
12 都市近郊農業地域の宅地化実態と土地利用計画に関する研究 （その2 調整区域スプロールの要因分析と農家経営からみた土地利用上の課題）	1981	佐藤 圭二 青山 公三
13 都市近郊農業地域における調整区域スプロールの発生メカニズムに関する研究（その1 尾張西部地域における調整区域内新規持家入居者層の実態）	1982	佐藤 圭二 青山 公三
14 都市近郊農業地域における調整区域スプロールの発生メカニズムに関する研究（その2 尾張西部地域津島市における農家分家の建設実態）	1982	佐藤 圭二 青山 公三
15 市街化調整区域における住宅スプロールの発生メカニズムに関する研究（その1 研究の枠組み）	1983	佐藤 圭二 磯貝 明彦 高田 佳伸
16 市街化調整区域における住宅スプロールの発生メカニズムに関する研究（その2 市街化調整区域における宅地化と住宅建設実態）	1983	佐藤 圭二 高田 佳伸 磯貝 明彦
17 市街化調整区域における住宅スプロールの発生メカニズムに関する研究（その3 地元需要と広域需要）	1983	佐藤 圭二 磯貝 明彦 高田 佳伸
18 市街化調整区域における住宅スプロールの発生メカニズムに関する研究（その4 持家住宅の土地取得方法）	1983	佐藤 圭二 高田 佳伸 磯貝 明彦
19 都市近郊農業地域における土地利用計画に関する研究（その1 市街化調整区域内土地利用計画の必要性）	1984	佐藤 圭二 井沢 知旦
20 都市近郊農業地域における土地利用計画に関する研究（その2 市街化調整区域内土地利用計画の事例検討）	1984	佐藤 圭二 井沢 知旦
21 第1種住居専用地域における共同住宅建設の実態と問題点	1985	
22 全国の市街化調整区域の人口動態について （市街化調整区域におけるスプロールの発生要因に関する研究）	1986	
23 東海市の地域区分の特徴と市街地整備課題 （都市近郊農業地域における地域変動予測に関する研究 その1）	1987	井沢 知旦
24 兼業農家の滞留現象と土地利用意向 （都市近郊農業地域における地域変動予測に関する研究 その2）	1987	井沢 知旦
25 歴史的風土特別保存地区制度の農地権利移転抑制効果と農業経営維持効果	1988	

日本建築学会大会（学術講演梗概集）

タイトル	年度	共著者
26 共同住宅の中高層化と紛争の特徴 （建築紛争と地域環境に関する研究 その1）	1989	柳沢 忠 伊藤 芳徳 ほか4名
27 共同住宅の駐車場問題と地域環境形成 （建築紛争と地域環境に関する研究 その2）	1989	柳沢 忠 佐藤 圭二 ほか4名
28 都市近郊集落における都市的整備課題に関する研究	1990	佐藤 圭二

日本建築学会東海支部（研究報告）

タイトル	年度	共著者
1 老人と集合住宅に関する研究 （その1 老人単純家族の住み方）	1977	柳沢 忠 石川 周治 原 宏
2 老人と集合住宅に関する研究 （その2 老人独立家族の住み方）	1977	柳沢 忠 原 宏 石川 周治
3 名古屋大都市圏における地方自治体の住宅宅地開発条件の考察	1978	志水 瑛子 今井 正次
4 愛知県における小規模宅造の特徴と問題点 （道路位置指定を中心として）	1979	佐藤 圭二 井沢 知旦 星野 広美
5 タウンハウスの外部空間構成に関する研究 （特に、コモンスペースに面する部屋の使われ方と近隣交際の分析）	1980	柳沢 忠 平田 夏規 ほか4名
6 宅地開発のすすめ方が市街地形成に及ぼす影響 （その1 名古屋大都市圏における宅地化の地域特性）	1980	佐藤 圭二 井沢 知旦 朝日 敏行
7 宅地開発のすすめ方が市街地形成に及ぼす影響 （その2 名古屋大都市圏における宅地開発手法の地域特性）	1980	佐藤 圭二 朝日 敏行 井沢 知旦

日本建築学会東海支部（研究報告）

タイトル	年度	共著者
8 名古屋周辺都市の住宅供給に関する研究	1980	柳沢 忠 笠島 泰 ほか2名
9 住居歴からみた住宅選好に関する研究	1980	柳沢 忠 今井 正次 ほか2名
10 専用庭の類型化と利用実態分析 （その4 低層集合住宅に関する研究）	1981	今井 正次 笠島 泰 平田 夏規
11 暖房方式に関連した住まい方の研究 （その5 低層集合住宅に関する研究）	1981	今井 正次 平田 夏規 笠島 泰
12 建売住宅供給業者の土地取得行動に関する研究 （ミニ開発に係わる建売業者を中心として）	1981	服部 千之 佐藤 圭二 ほか1名
13 都市近郊農業地域における調整区域スプロールの要因分析（1） （市街化調整区域居住者の住宅取得と住宅計画について）	1982	佐藤 圭二 井沢 知旦
14 住戸の大型化に伴う居室の使い分けに関する研究	1982	今井 正次 平田 夏規 ほか1名
15 市街化調整区域におけるスプロールの発生メカニズムと土地利用上の課題	1983	佐藤 圭二 井沢 知旦
16 都市近郊地域における土地利用計画の検討 （市街化調整区域内土地利用計画の先進事例）	1984	
17 名古屋市における公的融資賃貸住宅の供給実態 （特賃住宅と民賃住宅の場合）	1985	
18 市街化調整区域における土地利用転換と権利移転	1986	
19 市街化調整区域におけるスプロール発生要因に関する統計的分析	1987	
20 歴史的風土特別保存地区制度の農業景観保全効果に関する研究	1988	柳沢 忠 佐藤 圭二

日本建築学会東海支部（研究報告）

タイトル	年度	共著者
21 紛争発生率と立地パターンからみた建築紛争内容の特徴 （中高層建築物における紛争に関する研究 その1）	1989	柳沢 忠 藤野 修司 ほか4名
22 建築紛争における駐車問題 （中高層建築物における紛争に関する研究 その2）	1989	柳沢 忠 伊藤 芳徳 ほか4名
23 都市近郊集落における都市整備需要に関する研究 （安城市和泉集落の調査報告）	1990	

著書など

タイトル	発行時期	発行機関	主査 共著者
1 名古屋で広幅員街路を考える（広幅員街路と都市空間）	1985.10	日本建築学会	北原 理雄 佐藤 圭二 ほか7名
2 名古屋市における住宅対策の今後の課題と基本方向について（答申）	1986.03	名古屋市住宅対策審議会	三宅 醇 佐藤 圭二 ほか3名
3 名古屋の住宅地 1（未公開）	1988.04	日本建築学会東海支部	三宅 醇 佐藤 圭二 ほか7名
4 現状凍結的な規制を受けた農地の農民評価とその存在効果	1988.10	日本不動産学会 秋季全国大会学術講演 会梗概集 No. 4	
5 名古屋の住宅地 2（未公開）	1989.12	日本建築学会東海支部	三宅 醇 佐藤 圭二 ほか7名
6 知多半島の歴史と現在 No. 2	1990.09	校倉書房	足立 省三 ほか17名