

都市郊外部における土地利用計画と農地転用に関する研究

武蔵工業大学 ○学生会員 永井 誠一郎 正会員 中村 隆司

1. はじめに

日本では、モータリゼーションと道路整備の進展により、農村地域への開発可能性が拡大し、都市とも農村ともいえないような空間が広範に広がり、無秩序な土地利用と良好な田園景観の質の低下が課題となっている。そこで、都市郊外部の農村地域における土地利用について、農地転用に着目して、X町をケーススタディとして計画・規制と開発の実態を分析した。

2. 土地利用規制手法の問題点

農振法・農地法、森林法による土地利用の規制は、都市計画法・建築基準法との連携がないため、地域の土地利用を一体として計画的に進めるといって十分ではない。例えば、都市計画法・建築基準法では、青空駐車場、資材置場、砂利採取等を規制することができないため、農地転用が認められてしまえば、これらの開発行為を防ぐことは困難である。そのため、多くの市町村では開発指導要綱により現行法規制の補完をしようとしている。しかし、現行制度では開発指導要綱を含めた個別法が連動していないことによる無秩序な土地利用を防ぐことができない。

3. 農振除外位置の土地利用への影響

農用地区域内にある農地は、転用禁止であり、農地の保全にあたって農用地区域の指定は最も有効な手段である。しかし、農地を転用したい場合に、あらかじめ当該農地を農用地区域から除外（以下「農振除外」）し農振白地とすることを通じて、実際には、開発が認められる。

X町で農用地区域からの除外が認められるためには、X町が定める「農用地利用計画変更の判断基準」（表-1）をクリアしなければならない。これは、農政局長通達による5要件を踏まえたものであり、規制要件等の細項目が追加されているが、表-1の1～5の大項目は基本的に通達と同じである。しかし、秩序ある土地利用を実現するために重要な「位置」に関する条件は、「利用上の支障が軽微」、「集団性が保たれる」、「土地利用の混在が生じない」、「スプロール化を助長しない」等と抽象的である。

農振除外は、その位置によってその後の土地利用に与え

表-1 X町の農用地利用計画変更の判断基準（抜粋）

1. 農用地区域内の土地を農用地区域から除外する場合には、農用地区域外に代替すべき土地がないものであること。 用途地域→農振地域外→農用地区域外（農振白地地域）の順に適地を検討することとし、代替すべき土地がない理由を明確にする必要がある。、略
2. 可能な限り農用地区域の周辺部の土地等の変更後の農用地区域の利用上の支障が軽微である土地を除外するものであること。 農用地区域を細分化しないこと。 既存集落又は農振白地に隣接し、周辺農地の利用状況を検討し、農用地区域に影響を及ぼすことのないこと。略
3. 変更後の農用地区域の集団性が保たれるものであること。 農用地区域の設定基準である概ね10ha以上の集団性を満たすこと。 変更する面積が、目的を達成する上で必要最小限であること。（一般分家住宅は500㎡以下、農家住宅は1,000㎡以下）
4. 変更後、土地利用の混在が生じないものであること。 変更が周囲の開発を誘発する等、土地利用のスプロール化を助長し、計画的土地利用を損なうおそれがないこと。、略
5. 国の直轄又は補助による土地基盤整備事業、農用地開発事業、農業構造改善事業等によって土地基盤整備事業を実施中の地域内の土地及び当該事業が完了した年度の翌年から起算して8年を経過していない地区内の土地（災害復旧事業及び農用地防災事業に係る土地を除く。）を農用地区域から除外するものでないこと。

表-2 X町の土地開発指導要綱（抜粋）

土地開発指導要綱 第2条：開発行為とは、主として建築物の建築又は特定工作物の建築に用供する目的で行う土地の区画形質の変更をいう。 第3条：この要綱の適用を受ける開発行為は、開発区域の面積が1,000㎡以上のものとする。
土地開発指導基準 第2条 土地利用計画は、周囲の状況を十分に勘案し、混在した市街地形成とならないよう考慮すること。 2 宅地分譲における1区画の面積は、原則として、用途の定められた土地の区域にあっては150㎡、用途の定められていない土地の区域にあっては200㎡以上であること。 3 開発区域内において可能な限り、既存の樹木の保全及び表土の保全を図ること。 第3条：3 開発区域外の道路から開発区域に接続する主要な道路の幅員は6m以上とする。

る影響の大きさが異なるため、転用後の用途に応じて対応を変える必要がある。つまり、スプロールの防止、良好な居住条件を確保するためには、住宅等は集落地区に接して設けることが必要であるが、工場等の騒音・悪臭等を発生する施設は、集落地区外に立地の方が好ましい。集落の特性によって、望ましい用途・位置は異なるため、除外要件は本来地域条件等により変わってくるが、X町は独自の規準を持っているものの、町一律のものとなっており、地域の特性が考慮されているわけではない。なお、X町では1,000㎡以上の開発については、土地開発指導要綱（表-2）によって指導されることとなる。

4. X町における農地転用許可

1990～1999年の期間にX町において農地転用が許可さ

Key Words：土地利用計画、農地転用、農振除外、開発指導要綱

連絡先：〒158-8557 東京都世田谷区玉堤 1-28-1 TEL:03-3703-3111（内線：6525） FAX：03-5707-1156

れた件数を、転用目的の開発規模別に示した（表 - 3、4）。なお、建売住宅と砂利採取の転用許可は、第 5 条のみで第 4 条では行われていない。

4 - 1 . 農地転用の状況

転用目的の内訳として、住宅施設が約 4 割以上を占め、その多くは一般住宅である。X 町の開発指導要綱によると（表 - 2）X 町では、最低敷地規模は 150 m²以上（用途地域の定められた区域）、または 200 m²以上（用途地域の定められていない区域）となっている。また、1,000 m²未満の開発行為は指導の対象外となるため、1,000 m²未満のミニ開発等によって良好な田園景観が損なわれてしまう可能性もある。しかし、開発の実態は 250 m²以上がほとんどであって、地域の環境、景観の維持のために、最低敷地規模の条件を上げること考えられる。さらに、X 町の農用地利用計画変更の判断基準によると、農振除外による変更面積が、原則として一般・分家住宅は 500 m²以下、農家住宅は 1,000 m²以下となっているが、実際にはそれ以上の規模の開発も行われている。また、X 町では幹線道路沿いに農地転用が多く行われている。農用地区域に設定され圃場整備が済んでいる地区を通る幹線道路沿道では、農地をいわゆる 8 年ルールによって当面開発から守ることができるが（表 - 1）これらの地域は開発圧力が強く、今後何らかの方策が求められる。

X 町の農地転用の傾向として、30 件の砂利採取に対して転用許可が下りている。この内、約半数が 1ha 以上と大規模に許可されている。さらに、駐車場、資材置場、砂利採取に対する転用許可件数は、合わせて 161 件（表 - 4）ある。砂利採取や資材置場等は都市計画法では規制できないので、X 町のように転用許可が認められてしまうと開発を防ぐことは困難である。

4 - 2 . 農地転用による問題の発生

農地転用による土地利用上の問題が考えられる場所とし

て、次のような事例が存在している。農用地区域に設定され、圃場整備済みの地区において、集団的な優良農地を分断するような砂利採取のための農地転用が認められた。この場合、都市計画法では規制できないため、転用許可が下りた時点で開発を防ぐことが困難となる（図 - 1 の A 地区）。農用地区域内で孤立した宅地開発のための農振除外を認めた事によって、同じ道路（農道）に接している農地から農振除外の申請があった場合に除外を拒否することが困難となる可能性がある（図 - 1 の B 地区）。孤立した転用許可は景観上問題であり、今後、連続的な除外を誘発し混乱した土地利用につながる可能性がある。

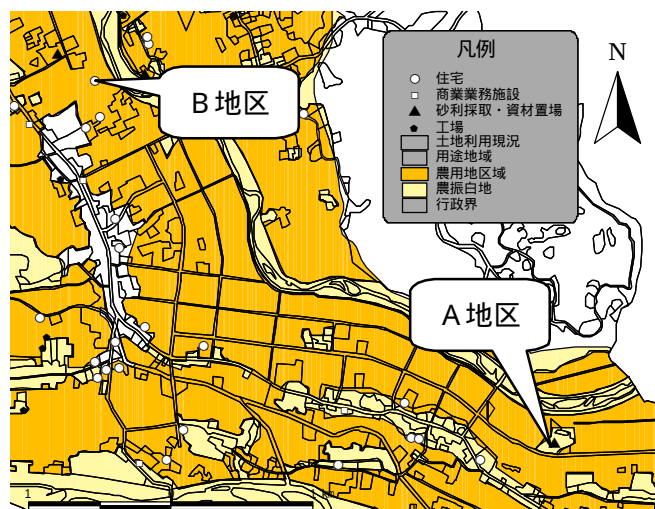


図 - 1 農地転用による問題箇所

5 . まとめと今後の課題

土地利用規制手法が連携なしに運用され、特に、農地転用については農業としての観点からのみ審査され、転用後の用途については勘案されずに規制されている。今後の課題として、例えば、開発指導要綱と農用地利用計画変更の判断基準等を上手く組み合わせ、良好な田園景観を保全、創出するというような手法が必要である。

【参考文献】

有田博之・福与徳文：集落空間の土地利用形成、日本経済評論社、1998

表 - 3 住宅種類別開発規模別転用許可件数

() : 構成比

住宅 開発規模 (m ²)	農家住宅		一般住宅		分家住宅		建売住宅
	第4条	第5条	第4条	第5条	第4条	第5条	第5条
0 ~ 150	1 (2.6)	1 (4.5)	1 (3.7)	5 (3.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
150 ~ 200	0 (0.0)	1 (4.5)	1 (3.7)	2 (1.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
200 ~ 250	1 (2.6)	1 (4.5)	2 (7.4)	2 (1.4)	1 (25.0)	1 (6.7)	0 (0.0)
250 ~ 300	1 (2.6)	2 (9.6)	1 (3.7)	7 (5.0)	2 (50.0)	1 (6.7)	1 (11.1)
300 ~ 400	1 (2.6)	1 (4.5)	6 (22.2)	39 (28.1)	0 (0.0)	5 (33.3)	0 (0.0)
400 ~ 500	7 (18.4)	3 (13.6)	10 (37.0)	43 (30.9)	1 (25.0)	7 (46.7)	0 (0.0)
500 ~ 600	5 (13.2)	2 (9.1)	3 (11.1)	18 (12.9)	0 (0.0)	1 (6.7)	0 (0.0)
600 ~ 700	3 (7.9)	1 (4.5)	2 (7.4)	6 (4.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
700 ~ 800	3 (7.9)	5 (22.7)	0 (0.0)	6 (4.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
800 ~	16 (42.1)	5 (22.7)	1 (3.7)	11 (7.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (88.9)
合計	38	22	27	139	4	15	9

表 - 4 駐車場等の開発規模別転用許可件数 () : 構成比

転用目的 開発規模 (m ²)	駐車場		資材置場		砂利採取
	第4条	第5条	第4条	第5条	第5条
0 ~ 200	2 (16.7)	6 (15.8)	0 (0.0)	3 (4.5)	0 (0.0)
200 ~ 250	0 (0.0)	1 (2.6)	0 (0.0)	2 (3.0)	0 (0.0)
250 ~ 300	0 (0.0)	6 (15.8)	1 (7.1)	2 (3.0)	0 (0.0)
300 ~ 500	4 (33.3)	6 (15.8)	1 (7.1)	14 (20.9)	0 (0.0)
500 ~ 1,000	4 (33.3)	15 (39.5)	5 (35.7)	13 (19.4)	0 (0.0)
1,000 ~ 3,000	2 (16.7)	4 (10.5)	7 (50.0)	29 (43.3)	2 (6.7)
3,000 ~ 5,000	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (4.5)	6 (20.0)
5,000 ~ 10,000	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (30.0)
10,000 ~	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.5)	13 (43.3)
合計	12	38	14	67	30