

農業基盤整備と土地利用変化による農住共生及び効率的な土地利用管理からみた土地利用調整の必要性

武蔵工業大学 学生会員 ○鶴池 康介 正会員 中村 隆司

1. はじめに

現在の日本の土地利用は、農用区域や市街化調整区域でも実際は宅地化が進んでしまっている。一方で、農振除外や地区計画を通じて開発を希望していても許可がおりないといった不満もあり、土地利用調整が求められている。またこれは、今後の人口減少、昨今の厳しい経済状況の中での低コストな地域経営、土地利用計画、土地利用の管理が必要となる中で、これまでの投資が無駄となる点、拡散的な都市形態に伴って、各種の都市的サービスの供給が非効率になる可能性がある点でも問題である。

そこで、本研究では、線引き地域の約8割が市街化調整区域である栃木県を対象にして、農振除外、耕作放棄の実態、農業基盤整備の実施、市町村による土地利用変化や運用の違いを調べ、地域開発、農地保全、自然保全、効率的な地域経営、土地利用管理など総合的な立場での土地利用調整の必要性について検討する。

2. 農振除外の現状と耕作放棄

栃木県の近年の農振除外をみると、非線引き地域での除外が多く、中でも市街地周辺では、除外の規模が小さく用途地域周辺への滲み出しによる除外、農山村地域では、細かい面積で多くの除外がされている所、中山間地域、まとまった面積での除外など様々である。

1997年から2001年の農振除外地域が比較的多かった市町村について、その除外の背景と現状をヒアリングした(表1)。全体的な除外の大きな理由として、農家住宅、分家住宅、資材置場など除外が比較的容易に行えるものが多かった。しかし、市街地近郊と農山村地域では、市街地周辺の市町村で資材置場が多かったり、農山村地域では都市の開発がほとんどなかったりというように除外理由が分かれ、

市街地近郊でも氏家町のように分譲住宅は認めていない比較的確しく運用している町や、耕作放棄地や条件の悪い山間地域をまとめて除外した市町村、地域活性化のための施設建設を目的とした除外もあり、市町村の農業の状態・都市的發展、運用によって農振除外には違いがあった。

また、農振除外にあたって、耕作放棄が理由となっている市町村は少なかったものの、除外理由の書類上は、耕作放棄を使用していないため、実際は耕作放棄が理由となっている農振除外も存在していると考えられる。耕作放棄が近年増加していると認識している市町村は、特に那珂川沿川の町村に多く、その対策として、そばなどの転作や土地の貸付を試みている町村もあったが、このような市町村では人口減少傾向にあり、急斜面な地形、高齢化の進行、担い手がいけないなどの問題から、耕作維持は難しいといった現状である。

一方で農振除外の条件の中には、圃場整備などの基盤整備事業が行われた地域では、完了した年から8年は農振除外を行ってはならないとなっている。本来、農業基盤整備を行った所は、その後も農用地として活用していくことが望ましい。しかし、実際に農業基盤整備が済んでいても、地域による土地利用の違いもあり、例えば、小山市西部を中心とした思川沿いでは農用区域全体に基盤整備が行われており、大きな農振除外もほとんどないのに対し、隣接する大平町は同様に基盤整備地でありながら、特に市街化区域に挟まれた地域でかなり宅地化されている。

圃場整備事業に関しては、事業期間が長い、土地改良法改正や採算が取れないなどの理由から、今後国では行わない方針である。しかし、圃場整備を行っても、8年待って早く除外したい農家もあれば、農業離れの深刻化、機械

表1. 都市、農村地域の農振除外・耕作放棄の状況と対策

	市町村名	人口増減 (1995～00)	主な除外理由				その他の除外理由など	耕作放棄についての認識	耕作放棄に対する対策等
			都市的開発	分家・分譲住宅	耕作放棄	資材置場			
市街地近郊	鹿沼市	増		○	○	○		今後増加と予想	検討中だが転作の数は増加
	大田原市	増	○(南部)	○	○	○		ない(平場が多く、山間部が少ないため)	
	黒磯市	増		○	○	○		将来的には増えるという認識	検討中
	河内町	増	○				自然保護公園を作るため農地を除外	多く存在	担い手もいて心配ない
	氏家町	増	○	○(分譲は×)	○	○	流通関係(コンビニ、ガソリンスタンド)	ない	
農山村地域	喜連川町	横ばい		○				ある:農区長会議や農業委員会で情報収集	土地の貸し借り、転作は考え中
	烏山町	減			○(東部)		西部:酪農の糞処理施設(除外面積大)	年々増加傾向	土地を貸す、転作(現状は困難)
	馬頭町	減	○(1地区)				山間部の条件の悪い所をはずした、路線拡張のため	増加している状態	検討中
	小川町	減					山林造成事業終了により山林を除外	増加している状態	転作(山沿いは困難)
	湯津上村	減					東部河川敷・福祉センターの建設	3ha、5年おきにアンケートで申し出	転作(現状は困難)
	黒羽町	減		○	○		水族館、水産試験場	1998年=120ha(田畑に戻せる状態)	
	那須町	横ばい		○			1998年の大災害により住宅地を建て直し 林業地域は中山間直接支払い制度→除外不可199ha	増加している状態	そばの転作など

キーワード: 農振除外、農業基盤整備、農住共生、土地利用変化、土地利用調整、土地利用管理

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

化の進行などにより、圃場整備を必要としている農家も存在する。こうした考えの違いから、周辺農家と話がなかなかまとまらず、圃場整備を新たに行うというのは難しいといった現状もでてきている。

近年では、農山村の活性化、都市と農山村との共生関係のひとつの施策として、グリーン・ツーリズムへの関心の高まり・事業化へ向けての検討、また人口減少が著しく進んでいる中山間地域では、千葉県安房郡三芳村をはじめとする耕作放棄への対策や、福島県いわき市の圃場整備組合と連携した活動の推進のような地域内・機関・団体との連携、担い手の定着を目的とした北海道川上郡標茶町など、中山間地域等直接支払制度を活用した積極的な取り組みが行われている。

3. 栃木・小山地域における土地利用調整の必要性

これまでに農業基盤整備がある程度行われてきた栃木・小山地域について、基盤整備の実施状況、宅地化（1993年～98年）、市街化区域との関係、今後の土地利用調整の方向性の観点からA～Eに類型化した（図1・表2）。

Aの農住共生調整型は、農業基盤整備中、又は完了しているが、市街化区域からのしみ出しが存在し、今後、都市・農地が調和のとれた土地利用を誘導していく必要がある地域で栃木市市街地周辺にみられ、Bの市街地周辺地保全型は、Aとは逆に隣接する市街地の影響を受けずに保全され、今後も保全していくべき地域である。Cの集団農

地保全型は基盤整備を広範囲で行った小山市西部や南河内町東部で、広大な農地として今後も保全していくことが期待される。Dの沿道開発調整型は、小規模ながら工業用地がいくつかある4号線沿い、50号線沿いなどで、沿道に宅地化が起こってきており、今後、必要性を吟味した上で開発する地域の選別が望ましい地域である。Eの田園環境維持増進型は、小山市の市街化区域周辺など、田畑の混在、未整備で区画が不整形であるが、今後も田園地域らしい居住環境と農地の保全が求められ、場合によっては基盤整備が必要となる地域である。

また国分寺町（図＊）では、新たな区画整理の計画を地元へ提案してきたが、財政負担の増と宅地需要の低迷から現在は、他の手法による代替施策によつての当該地区整備が良案であるとして、地元の理解を求めている状況である。最近では、このように経済不況の影響も関係し、ローコスト型の地域整備、大規模基盤整備事業より地域の必要性をきちんと踏まえた小規模な事業、部分的規制、住民行動計画などを組み合わせた継続的な土地利用、地域の方向性の明確化などの視点での地域づくりを求められることが多く、地域での検討、話し合いが必要となつてきている。

4. まとめ

農業基盤整備はかなり進展し、基盤整備の済んだ地域でも都市的開発が起こったり、農振除外や耕作放棄が広く分布する状況となっている現在、耕作を維持し、さらに基盤整備を行っていく地域、自然の復元を進める地域、都市的開発、地域振興を行う地域など、経営面も含め、地域の実情に合った総合的な土地利用調整が必要となっている。中でも栃木・小山地域のような都市周辺地域に関しては、農住共生の実現に向けた、住民参加型で明確な方向性のまちづくり、都市・農業双方のパイプライン的な立場での調整計画が必要となつてきている。

【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2. 類型化の種類と今後の求められる方向性

A	農住共生調整型	農業基盤整備済み、または整備中の地域で、市街化区域からのしみ出しがあり、今後、農住共生のための適切な土地利用誘導が必要とされる地域
B	市街地周辺地保全型	基盤整備済、整備中地域で市街化区域に隣接しているが、市街地からのしみ出しもなく、今後も全面的に保全していくことが必要な地域
C	集団農地保全型	集団的に整備・保全されていて、これからも農地として全面的に保全していくことが望ましい地域
D	沿道開発調整型	工業用地周辺の幹線道路沿いに開発がみられ、今後無秩序な開発が起こらないよう誘導が必要な地域
E	田園環境維持増進型	田畑が混在して存在しており、基盤未整備で区画が整形ではないが今後も田園地域らしい居住環境の保全、または必要に応じて基盤整備などしていくことが望ましい地域

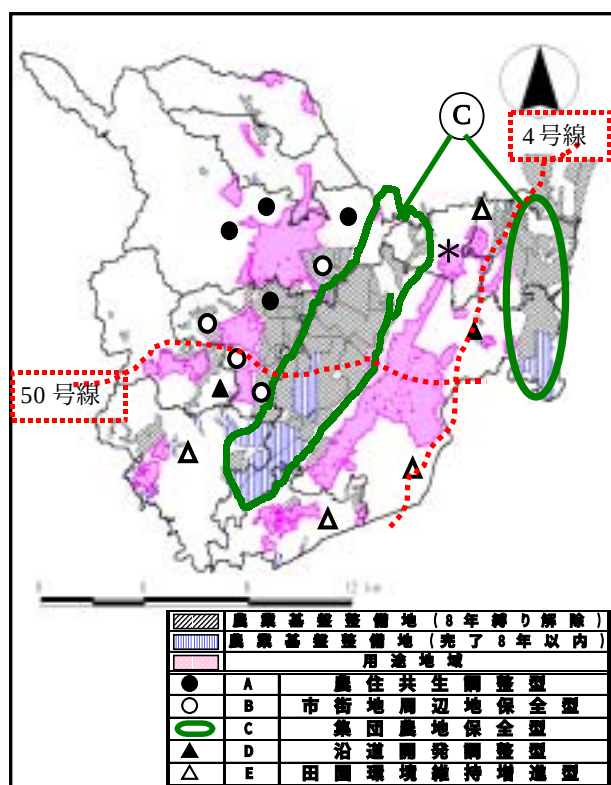


図1. 農業基盤整備地と土地利用調整からみる分類