

市街化区域内農地の計画的市街化のための整備プログラムの実態*

Research on the Condition of Development Program for Agricultural Land
in Urbanization Promotion Area

保田裕之**・中村隆司***

By Hiroyuki YASUDA**, Takashi NAKAMURA***

1. はじめに

1991 年 4 月に生産緑地法等が改正され、三大都市圏の特定市の市街化区域内農地は「保全する農地」(以下「生産緑地」という)と「宅地化する農地」(以下「宅地化農地」という)に大別された。

市街化区域内農地に関しては、生産緑地制度改正後も多くの研究が行われている。水口(1994)は¹⁾、宅地化農地として政策的に宅地化を加速させ、当初線引き以来の様相とは異なる「新たなスプロール」が今後進行する可能性が大きいとしている。渡辺ら(1998)は²⁾、生産緑地法改正前後の行政の対応を、国、東京都、東京都各区について具体的に整理している。二武ら(1999)は³⁾、全国の実態分析を行い、1992 年に最も農地転用が多く、1993 年以降減少しており、急激な変化は一段落したとしている。また、市街化区域内農地の地区レベルの状況と対応方向に関する研究も行われてきており、三瀬ら(1995)は⁴⁾、市街化区域内農地の宅地化動向について 8 タイプの類型化別に分析し、ミクロな宅地化動向の把握を行っている。勝又(1997)は⁵⁾、春日部市の農地を「区画整理済み」、「耕地整理済み」、「基盤未整備」、「事業計画あり」の 4 つに区分し、基盤整備状態別の土地利用実態を明らかにした上で、既成密集住宅地のニーズに対応したいいくつかの宅地化農地活用方策を提案している。

本研究では、生産緑地制度改正後 10 年が経過する中で、既存の研究で深くふれられていないものの、市街化区域内農地の計画的宅地化の対応策が集約的に反映されている三大都市圏特定市の「整備プログラム」に着目し、①整備プログラムの

策定状況②整備プログラムの策定と農地転用実績③都府県のマニュアル等とその影響、整備地区の類型化区分等の整備プログラムの内容④整備プログラム策定と面整備事業の施工実績を分析し、整備プログラムの実態の全体像を明らかにすることを目的とする。

2. 整備プログラムの策定

市街化区域内農地の計画的市街化、住宅・宅地の供給の促進を図る必要から、1992 年 9 月の建設省の通達によって市街化区域内農地活用の基本的な方針が示されている。その方針の中に「整備プログラムの策定」があり、各特定市は整備プログラムをできるかぎり早期に策定するよう努め、都府県において必要な助言・指導を行うこととし、また、内容として、概ね 10 年を展望し、土地利用、面的整備・都市基盤施設整備並びに住宅供給に係る計画及び事業スケジュールを具体的に定めるものとしている。なお、面的整備、都市基盤施設整備に係る計画については、市街地整備基本計画をこの整備プログラムと考え、必要に応じて見直しを行うこととされている。

表-1 では、1999 年度の整備プログラムの策定状況を示しており、策定済は全体の 50%で、予定なしは 38%となっている。大阪府や愛知県などの近畿圏や中部圏では積極的に行なわれており、首都圏では全体的に低調な傾向にある。本研究では、整備プログラムを策定している特定市にプログラムの送付の依頼を行った。収集した整備プログラムは 40 市となり、回収率は 38%であった。

表-1 整備プログラムの策定状況(1999年度)

都府県	茨城	埼玉	千葉	東京	神奈川	愛知	三重	京都	奈良	大阪	兵庫	計
特定市数	5	39	21	38	19	27	2	8	10	33	8	210
策定済	1	13	11	15	7	18	1	1	0	32	5	104
策定中	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
検討中	1	6	5	3	3	1	0	2	3	1	0	25
予定なし	3	20	5	20	9	8	1	4	6	0	3	79

出典：財団法人都市農地活用支援センター資料に基づき作成

*キーワード：市街化区域内農地、整備プログラム、地区類型化

**学生員、工修、武蔵工業大学大学院工学研究科土木工学専攻

***正員、工博、武蔵工業大学工学部土木工学科 助教授

(東京都世田谷区玉堤1丁目28番1号、

TEL03-3703-3111、FAX03-5707-1156)

3. 市街化区域内農地面積の推移

(1) 宅地化農地・生産緑地面積の推移

表-2 では、市街化区域内農地面積の推移を整理している。生産緑地面積は買取り請求や追加指定により、わずかに変化している。宅地化農地面積は、年々減少しているが、三大都市圏特定市全体では、1993年～1995年で15.1%減、1995年～1997年で10.5%減、1997年～1999年で5.1%減と減少率は近年低下している。また、特定市の追加により面積が増加している都府県もある。

(2) 農地転用面積の推移

生産緑地法改正前の1991年から1998年までの農地転用面積を農林水産省「農地の移動と転用」を用いて、三大都市圏特定市ごとに求める。ここで用いる農地転用面積は農地法4条・5条届出によるものを集計している。

図-1 では、整備プログラムの策定状況別に集計して、年毎に農地転用平均面積を求めている。生産緑地法改正後の1992年に農地転用は最も多く、その後年々減少している。整備プログラム策定別に比較すると、1995年の宅地化農地面積に対する農地転用面積の割合は整備プログラムを策定している特定市は8.7%、整備プログラムを策定していない特定市は8.3%であり、その後も整備プログラムを策定している特定市の方が農地転用面積は大きい。

図-2 では、図-1 で示した農地転用平均面積の推移と異なった形状を示す特定市について示しており、大きく3タイプに分類することができる。

①岩槻市では1991年から1995年まではほぼ横ばいであったが1996年以降の農地転用面積はやや増加しており(増加型)、成田市や津島市でも同様に増加している。②木更津市では、1996年以降わずかに増加しているが、大きなピークはなく(ピーク無型)、春日井市、貝塚市、泉佐野市でも同様である。③綾瀬市では、1993年3月に整備プログラムが策定され、1994年に最も多く農地転用がされており、特定土地区画整理事業が2地区で開始されている。また、上尾市では、1994年3月に整備プログラムが策定され、1992年と1995年に農地転用面積が多く、2度のピークがあり、

表-2 三大都市圏特定市の市街化区域内農地面積の推移 単位:ha%

	改正前 1991年	宅地化農地面積の推移				生産緑地面積の推移	
		93年	95年(増減率)	97年(増減率)	99年(増減率)	93年	99年(増減率)
茨城県	682	548	536(-2.2)	373(-30.4)	350(-6.2)	59	61(0.6)
埼玉県	7,662	5,103	4,324(-15.3)	4,489(3.8)	4,214(-6.1)	1,886	1,829(-3.0)
千葉県	5,653	4,041	3,516(-13.0)	3,271(-7.0)	3,150(-3.7)	1,109	1,230(1.1)
東京都	7,709	3,147	2,497(-20.7)	2,188(-12.4)	2,085(-4.3)	3,883	3,970(0.1)
神奈川県	6,017	4,113	3,281(-17.8)	2,912(-13.9)	2,733(-6.1)	1,381	1,580(2.3)
宮城県	27,723	18,951	14,254(-15.9)	13,233(-7.2)	12,542(-5.2)	8,428	8,770(4.1)
香川県	9,147	6,437	5,739(-10.8)	4,890(-14.8)	4,620(-5.5)	1,610	1,621(0.1)
三重県	1,090	821	721(-12.2)	621(-13.9)	593(-4.5)	252	259(0.5)
中部圏	10,237	7,258	6,460(-11.0)	5,510(-14.7)	5,213(-5.4)	1,862	1,879(0.2)
京都市	2,118	869	682(-21.5)	536(-21.4)	585(9.1)	1,062	1,069(0.1)
大阪府	6,062	3,152	2,558(-18.8)	2,219(-13.3)	2,077(-6.4)	2,483	2,457(-0.2)
兵庫県	1,711	973	796(-18.2)	665(-16.5)	614(-7.7)	617	614(0.1)
奈良県	2,269	1,499	1,303(-13.1)	1,158(-11.1)	1,105(-4.6)	641	633(-0.2)
近畿圏	12,160	6,494	5,340(-17.8)	4,578(-14.3)	4,381(-4.3)	4,803	4,773(-0.1)
三大都市圏	50,120	30,702	26,053(-15.1)	23,322(-10.5)	22,135(-5.1)	15,093	15,422(0.4)

注 1991年の面積は市街化区域内農地を示している。1993年の増減率は1991年の全体面積から1993年の生産緑地面積を引いた値を1991年の宅地化農地面積として計算した。1999年の生産緑地面積の増減率は年率で示している。この表は建設省資料に基づき作成したものである。

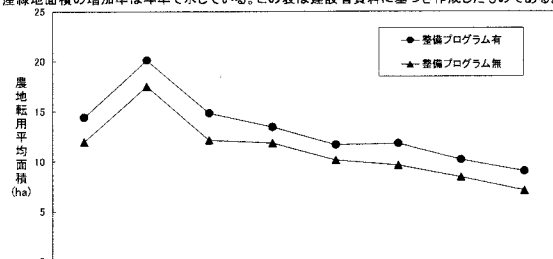


図-1 整備プログラム策定別にみた農地転用平均面積の推移

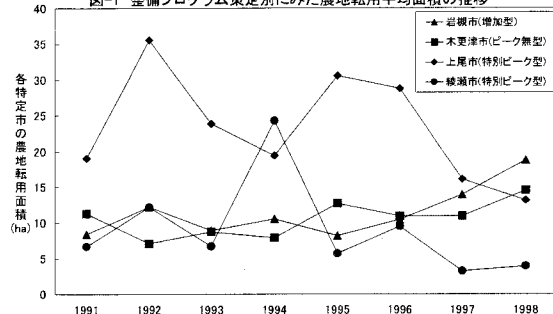


図-2 特徴的動向を示す特定市の推移

整備プログラムとの関連性が考えられる(特別ピーク型)。蓮田市、四街道市、南足柄市についても同様にピーク年が1992年以降になっている。

4. 整備プログラムの実態

(1) 都府県によるマニュアル等の提示とその影響

三大都市圏の都府県では、特定市が整備プログラムを策定するための指針として、マニュアル等を策定している。表-3 では東京都、千葉県、埼玉県、茨城県、兵庫県が策定したマニュアル等を示している。このマニュアル等では、策定手順等を示しており、大まかな流れとして、①現状調査(都市基盤整備状況、上位計画等の把握、農地の分布状況等)、②課題農地を含む整備地区の類型化、③整備方策の検討の順となっている。表-3 では課題農地を含む整備地区の類型化の基準を示しており、都府県毎に独自に類型化や考え方を示しているが、基本的には、都市基盤施設の状況を中心に地区の

表-3 都府県が示した指針と課題農地の類型化の基準

都府県	整備プログラムを策定するための指針	類型化の基準
東京都	「市街化区域内農地の計画的宅地化ガイドライン策定の手引き」	なし(特定市で独自に区分)
千葉県	「宅地化誘導マニュアル」	都市基盤施設(道路、公園、下水道)
埼玉県	「市街化区域内農地土地利用マニュアル」	都市基盤整備の評価を基に、宅地化農地の量、市街地整備の緊急性
茨城県	「宅地化農地の計画的な市街地整備調査」	農地面積、地権者数、接道条件、形状、地形等
兵庫県	「都市農地の活用に係る整備プログラム策定要領」	農地の分布状況、都市基盤施設

表-4 地区類型化の地域的広がりと基準時点

地区類型化の地域的広がり	類型化の基準時点	
	現在の状況	将来の方向性
農地のみ(一部・全体)	12	8
農地を含む地域	3	5
市街化区域全体をブロック、ゾーン等	5	4
計	20	17

表-5 類型化された地区の都市基盤整備タイプ

	都市基盤整備タイプ	用途全体		
		商業地	公園等	
要面的整備型	集団的な農地が一定規模でまとまっている地域で、都市基盤施設が不十分 なため、面整備の適用の必要性が高く、又実施の可能性も高いため、面整 備事業の積極的導入を図るべき地域	84	6	2
計画誘導型	比較的まとって農地が散在している地域で、良好な住宅地の形成に向け て都市基盤施設整備等に合わせた建築等、計画的誘導を図るべき地域	31	0	0
個別開発型	小規模な農地が散在している地域で、個々の農地の宅地化について大きな 問題の発生する恐れが少ないため、個別開発に資するため支障のない地域	46	1	0
環境保全型	市街地内のオープンスペースとして住民とふれあいのある農地または市民 の形成を図るべき地域	14	0	11
その他	上記タイプ以外の地域	11	3	0
計		186	10	13

出典：都市農地を活用したまちづくりガイド(財団法人都市農地活用支援センター)に基づき作成

表-6 各種整備事業の施工状況

	居住組合士地区画整理事業		都市再生区画整理事業(緑住まちづくり型)	
	件数	面積(ha)	件数	面積(ha)
(1999年度)				
全国	38	119.8	129	434.0
三大都市圏特定市	24 (100%)	69.3 (100%)	129 (100%)	434.0 (100%)
整備プログラム策定有	20 (83.3%)	57.6 (86.1%)	98 (76.0%)	350.4 (80.7%)
整備プログラム策定無	4 (16.7%)	11.7 (13.9%)	31 (24.0%)	83.6 (19.3%)
出典：区画整理年報(2000年度版)に基づき作成				
	特定士地区画整理事業		地区計画	
	件数	面積(ha)	件数	面積(ha)
(1998年度)				
全国	299	1638.1	2554	71397.0
三大都市圏特定市	235 (100%)	13014.0 (100%)	831 (100%)	24410.5 (100%)
整備プログラム策定有	131 (55.7%)	6566.6 (59.5%)	434 (52.2%)	14154.4 (58.0%)
整備プログラム策定無	104 (44.3%)	6447.6 (49.5%)	397 (47.8%)	10256.1 (42.0%)
出典：都市計画年報(1998年)に基づき作成				

類型化を決めている。

特定市の 整備プログラムは、マニュアル等に沿って作成しているマニュアル型と独自型に区分でき、収集した整備プログラムの中では、マニュアル型の特定市が約 40%となっている。

マニュアル型の中には、マニュアル等に示されている整備地区の類型化とは違った独自の分類をしている市もあり、また、独自型では都府県でマニュアル等を策定していない市も含まれている。

(2) 整備地区の類型化

整備プログラムの中では、整備地区の類型化を行っている。収集した整備プログラム 40 市のうち 37 市で類型化を行っており、その 37 市を分析対象とする。

a) 類型化した地区の広がりや基準時点

表-4 では、収集した整備プログラムの整備地区の類型化を①農地のみか、その周辺を含む地区か、さらに広域かという地区の広がり、②類型化の基準時点として現在の状況による区分か将来の方向性をふまえた区分かによって分類している。地区の広がりでは農地のみによる類型化が 55%と最も多く、現在の状況による区分か、将来の方向性までを含めた区分かはほぼ半数である。

b) 類型化された地区の都市基盤整備タイプ

表-5 は、収集した整備プログラムの中で各市が類型化した地区について、5 つの都市基盤整備タイプ別に分類したものである。また、地区の将来の用途について、主に商業地、公園等が考えられているものについて特に数を示している。

都市基盤整備タイプは、ほとんどの特定市で要面的整備型、計画誘導型、個別開発型の 3 タイプが含まれている。特に要面的整備型が約 45%と最も

多く、農住組合や都市再生区画整理事業(緑住まちづくり型)等を促進することとしている。

地区の将来の用途としては、必ずしも住宅地等に限られず、計画誘導型の中では 6 地区(7.1%)が主として商業地、環境保全型の中では 11 地区(78.6%)が公園等のオープンスペースとして考えられている。

c) 整備プログラムの事例

狭山市では整備プログラムとして「市街地整備基本計画策定調査報告書」を位置付けており、立地条件、都市基盤整備、生産緑地率等の 12 指標による評価を行い、16 類型と他の特定市に比べて細かく分類している。その中の「要面的整備地区」については実現性、緊急性、整備効果、効率性の 4 つの視点から評価し、整備時期の設定を行っている。「要面的整備地区」の 19 地区中 4 地区で土地区画整理事業が行われており、その中の 1 地区では農住組合士地区画整理事業が行われている。

尼崎市では「都市農地整備プログラム」を策定しており、阪神・淡路大震災後から都市防災等に対する要請が強いので、都市農地について緑地系利用のニーズが高まっていくものと予想している。そこで、「公共整備型」、「個別開発型」、「緑住整備型」の他に、緑地系利用のタイプとして、営農基盤の改善や農地の整序を行う「生産緑地整序型」、一団の生産緑地の区域で、水路や散策路を整備し、その景観の保全、修景を図る「景観保全型」も加えて 5 つ整備タイプに類型化している。「緑住整備型」の 11 地区中 2 地区について都市再生区画整理事業(緑住まちづくり型)が施工され、「生産緑地整序型」の 10 地区中 1 地区について土地区画整理事業の実施について調整中である。「景観保全型」の 3 地区中 1 地区について、生産緑地買取りによ

り街区公園として整備されている。

また、整備プログラムは策定していないが、船橋市では 1996 年に「環境共生まちづくり条例」を施行している。この条例の中に生産緑地の集約化や計画的な市街化のために土地所有者等が行う計画づくりを、市が応援する制度を設け、土地所有者等の約半分以上の合意があれば、市に計画の検討について協力を要請できるとされている⁶⁾。

5. 面整備事業の施工状況

市街化区域内農地の有効活用や計画的なまちづくりを進めるため面整備事業が進められており、表-6 は、面整備事業の施工状況と地区計画の決定状況を整備プログラム策定状況別に整理している。

農住組合土地地区画整理事業は整備プログラムを策定している特定市での地区件数は約 83% を占める。特に桑名市では、全国で 38 地区、三大都市圏で 24 地区行われているうちの 12 地区行われており、この要因として、事業を熟知した JA 職員がおり、国、県、市町村、JA、農住組合の五つがうまくネットワークを組んで遂行されている点が挙げられている⁷⁾。桑名市では「新市街地土地利用転換促進事業調査」を策定しており、都市基盤整備状況、農地率、用途地域、地区の分断要素の 4 つを基準として 7 地区に類型化している。各地区が抱える課題を抽出し、市街化区域内農地の分布を把握した上で、解決方策の検討を行っている。

都市再生区画整理事業(緑住まちづくり型)の地区要件として特定市が策定する整備プログラム等の計画において、当該事業の位置付けがなされていることとされている。その「整備プログラム等の計画」としては、整備プログラムに限定はしていないが、整備プログラムを策定している特定市での施工地区件数は約 76% と高くなっている。その中で、取手市では「市街化区域内農地宅地化促進計画策定調査報告書」を策定している。「土地地区画整理等推進型」、「道路整備推進型」、「公園・緑地・公共施設型」、「地区計画誘導型」、「個別開発推進型」の 5 タイプに地区を類型化して上で、個別の地区に対しては、1 タイプに限らず、複数タイプの組合せで対応している。都市再生区画整理事業(緑住まちづくり型)は 4 地区、農住組合土地地区画整理事

業は 1 地区で積極的に行われている。

特定土地 区画整理事業、地区計画ともに整備プログラムの策定状況とは関係はみられない。

6. まとめ

①整備プログラムは三大都市圏の約半数の特定市で策定されているが、地域によって策定率に差がある。農地の転用面積は、ほとんどの特定市では生産緑地法改正後の 1992 年が最も多く、その後減少しているが、整備プログラムを策定している特定市の方が農地転用された面積比率は大きい。

②整備プログラムについては、都府県でマニュアル等を示しているが、特定市の独自性も強い。整備プログラムで行われている整備地区の類型化にあたっては、農地の現在の状況に着目した地区類型が多いが、より広い地域で捉えようとする市、将来の方向性を踏まえた市も多くみられる。また、整備プログラムでは、要面整備型の地区類型が最も多く、農住組合や都市再生区画整理事業(緑住まちづくり型)等の推進が主な目的となっている。しかし、市街化区域内農地については宅地化だけでなく、緑地や公園等のオープンスペースとしての利用も考えられている。

③農住組合土地地区画整理事業、都市再生区画整理事業(緑住まちづくり型)は、整備プログラム策定市で事業が進んでいるが、全体的には事業化は進んでいない。JA では、1994 年に農住組合を 2000 年までに 300 組合の設立、緑住区画整理事業を 1 農協 1 緑住区画整理事業の推進を目標としていたが⁸⁾、社会情勢の変化等により、事業の保留地の処分が計画どおりに進まず、両事業共にまだその値には達していない。住民による整備プログラムや面整備事業の理解を深めていくとともに、農地を宅地に転用させるだけでなく、緑地やオープンスペースとして位置付けることも重要である。

参考文献

- 1) 水口俊典：市街化区域内農地の計画制度と土地利用の誘導、都市計画 189, pp37-42, 1994
- 2) 渡辺貴史、大村謙二郎：東京都部における生産緑地法改正後の市街化区域内農地を巡る対応-生産緑地の活用に着目して、都市住宅学 23号, pp83-88, 1998
- 3) 二武恭子、中山徹：生産緑地法改正に伴う農地転用の変化と住宅供給に関する研究 生産緑地法に関する研究(その 1)、日本建築学会計画系論文集第 519号, pp163-170, 1999
- 4) 三淵卓ほか 3 名：生産緑地法改正に伴う市街化区域内農地の宅地化動向に関する研究-横浜・港北区・泉区を事例として、都市住宅学 11号, pp237-240, 1995
- 5) 勝又清：郊外都市における市街化区域内農地の土地利用実態と居住環境整備、都市農地とまちづくり-生産緑地法改正 50 年を経て、日本建築学会関東支部住宅問題専門研究委員会, pp85-89, 1997
- 6) 小林重敏：地方分権時代のまちづくり条例、学芸出版社, pp68-72, 1999
- 7) 加藤文基：都市農地とまちづくり 第 11号、(財)都市農地活用支援センター, pp31-33, 1997
- 8) 坂本一夫：「都市近郊」土地利用事典、アーバンフロンティア研究会, pp192-195, 1995