

生産緑地制度改正後の都市農地の実態と課題 神奈川県海老名市を例にして

清水 ひかり¹・中村 隆司²

¹学生会員 東京都市大学大学院 工学研究科都市工学専攻 (〒158-8557 東京都世田谷区 玉堤 1-28-1)
E-mail:g1581707@tcu.ac.jp

²正会員 工博 東京都市大学助教授 工学部都市工学科 (〒158-8857 東京都世田谷区玉堤 1-28-1)
E-mail:tnakamur@tcu.ac.jp

1991年の生産緑地法等の改正による三大都市圏の特定市における市街化区域内農地の「生産緑地」と「宅地化農地」への区分は、市街地の形成と緑やオープンスペースの存在形態にとって重大な影響を与えるものであり、農地区分を契機とした市街化区域内でのスプロールの促進が危惧される。一方で貴重なオープンスペースとしての都市農地の保全が期待されている。本研究では、三大都市圏のうち1992年から指定されている特定市全体の市街化区域内の生産緑地と宅地化農地を都道府県別に動向を分析した上で、神奈川県海老名市を調査対象地域として、この農地区分とその後の農地保全の状況を、分布形態、転用用途、一団の土地の分割、面積規模、接道条件の面から分析した。これらから海老名市の都市農地の保全状況と今後の課題を整理考察した。

Key Words : urbanization area, farmland preservation, city farmland, Productive Green Land Act, farmland diversion

1. はじめに

(1) 背景

1991年に生産緑地法等が改正され、三大都市圏の特定市における市街化区域内農地は保全すべき農地である「生産緑地」と宅地並課税の「宅地化農地」に区分された。当初は「宅地化農地」を宅地として供給することで土地問題の解消が期待されたが、都市基盤が整備されないままでの開発による都市環境の悪化も危惧され、実際に区分が無計画に行われ、宅地化農地の開発に際しても計画的に行われておらず、良好な都市形成に与える影響が極めて大きい^{1),2)}。都市農地については、改正時は宅地化に重点が置かれていたが、人口減少や高齢化に伴い都市農地の開発圧力が減退しつつあることから、1999年に「食料・農業・農村基本法」が制定され、「都市農業の振興」が初めて明記された。そして平成27年4月には「都市農業振興基本法」が制定され「都市農地の保全や振興」が重要施策となり、平成28年5月13日には「都市農業振興基本計画」が策定された。一方で当初指定された「生産緑地」は30年の営農が義務付けられているが2022年頃に解除されることになる。生産緑地は、農業者の世代交代による相続放棄に伴い年々減少しているともされる³⁾。また、宅地化農地は固定資産税が非常に高く採算が取れていない現状である。以上のように良好な都市環境形成のために都市農地

の継続的な維持が期待される中で農業者や農地を取り巻く環境は厳しく、都市農地の保全に対する支援や助成の対策が不十分である。

このような状況下で本研究では、三大都市圏のうち1992年から指定されている特定市全体の市街化区域内の生産緑地と宅地化農地を都道府県別に動向を分析した上で、神奈川県海老名市において生産緑地制度改正後の1992年から2015年の間で宅地化農地と生産緑地の変化を分析し、都市農地の保全状況と課題を考察した。

(2) 分析方法

本研究では、まず、三大都市圏のうち1992年から指定されている特定市全体の市街化区域内の生産緑地と宅地化農地を都道府県別に動向を分析した(表1)。生産緑地面積は国土交通省の「都市計画年報」によった。宅地化農地は総務省の「固定資産の価格等の概要調書」によった。統計資料収集年次は、法改正前の1991年、改正後の1993年、1995年、2005年、直近で統計資料の入手できる年(生産緑地:2013年、宅地化農地:2014年、)とした。

次に、神奈川県海老名市を調査対象地域として市街化区域内農地の区分から約20年間経過した農地の保状を確認するために、市街化区域全域で農地区分後(生産緑地:1992年、宅地化農地:1991年)と農地区分後20年経過後(生産緑地:2016年、宅地化農

地:2015年)の農地の保全状況の実態を図化し規模、
 接道状況、転用用途の変化、分割状況について面積
 および箇所数を算出した。

2. 都府県別の都市農地の実態

表-1 は生産緑地法改正前の1991年と改正後1993年
 からの都府県別の生産緑地面積と宅地化農地面積の
 推移と増加率を示したものである。また、本研究の
 調査対象である神奈川県海老名市についても同様に
 示した。

まず、宅地化農地面積については一様に減少してい
 るが、都府県によって減少率のばらつきがかなり見
 られた。特に1995年～2005年では減少は著しく、多
 くの地域で50%程度の減少が見られた。一方で2005
 年～2014年にかけては多くの地域で2割程度の減少
 に落ち着いていた。

次に生産緑地面積は1993年～1995年間は多くの都
 府県でわずかながら増加が見られており、特に神奈
 川県では、増加率が高く、1995年～2005年でも微量
 ながら増加がみられた。しかし、他の地域では1995
 年～2005年では宅地化農地と同様に増加率は低く愛
 知県・三重県・大阪府では、10%程度の減少が見ら
 れた。また2005年～2014年では愛知県と京都府で10%
 以上の減少が見られたものの、他地域では減少率が
 低くなっていた。

海老名市については、宅地化農地は神奈川県と同
 様の減少傾向を示し1991年から2014年にかけて70%
 の農地が消失した。また生産緑地は1995年～2005年
 で神奈川県では微増していたが減少傾向が見られ異
 なる傾向を示した。1993年から2013年では約10%の減
 少にとどまっている。

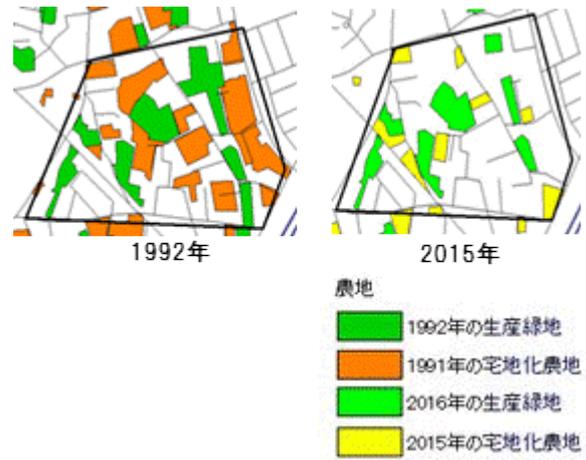


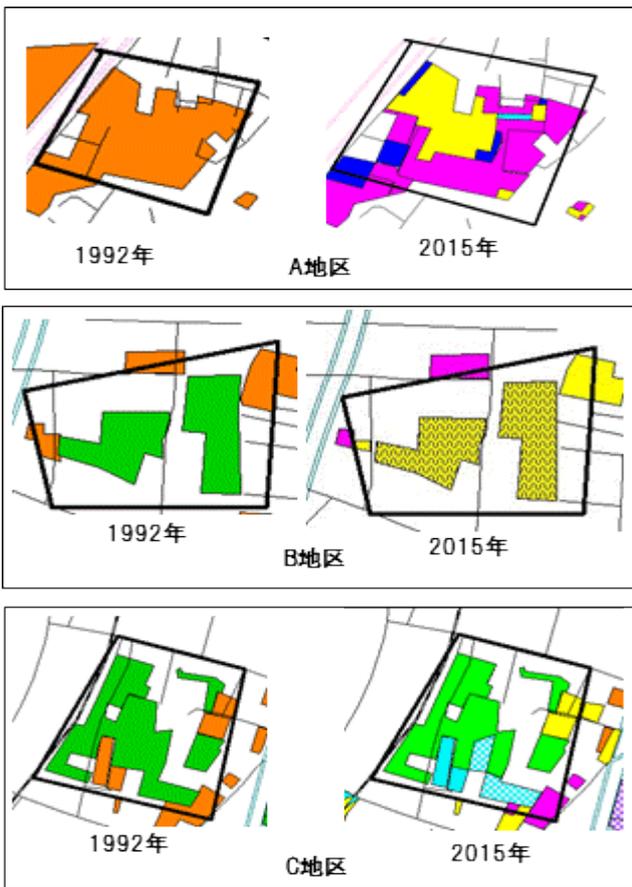
図-1 1992年と2015年の農地のモザイク化

3. 海老名市における都市農地の実態

海老名市の市街化区域農地の保全状況の変化を知
 るために、海老名市のi-MAPわが街海老名ガイドを参
 考に1/2,500の地形図に海老名市の市街化区域全域
 の2016年の生産緑地を転記した。また宅地化農地に
 ついては生産緑地以外の農地を2015年8月時点で調
 査された住宅地図及びGoogle Map上で確認して宅地
 化農地とした。これらを図化及び数値化をし、岸ら
 4)の結果との比較を行った。ただし、道路幅員は簡易
 道路地図データ⁽¹⁾を基に1/25,000の地図上で判断し
 たものである。また、農地の箇所数は地図上のまと
 まりを1箇所とし農地の所有形態を考慮したもの
 ではない。また、本論文では生産緑地1992年と宅地化
 農地1991年をまとめて1992年、生産緑地2016年、宅
 地化農地2015年を2015年と表記した。

表-1 都府県別の市街化区域内農地面積の推移

都道府県	面積:ha 増減率%									
	改正前	宅地化農地					生産緑地			
	1991年	1993年	1995年	2005年	2014年	1993年	1995年	2005年	2013年	
茨城県	682	548	536	243	276	59	61	65	78	
埼玉県	7,662	5,103	4,324	3,161	2,273	1,896	1,903	1,832	1,838	
千葉県	5,653	4,041	3,516	2,674	1,828	1,109	1,112	1,266	1,205	
東京都	7,709	3,147	2,497	1,341	868	3,983	4,061	3,746	3,381	
神奈川県	6,017.0	4,113	3,381	1,876	1,242	1,381	1,508	1,535	1,425	
首都圏	27,723	16,951	14,254	9,295	6,487	8,428	8,646	8,444	7,927	
愛知県	9,147	6,437	5,739	3,322	2,563	1,610	1,684	1,437	1,234	
三重県	1,090	821	721	411	376	252	251	208	198	
中部圏	10,237	7,258	6,460	3,733	2,955	1,862	1,935	1,644	1,432	
京都府	2,118	869	682	399	490	1,062	1,074	992	869	
大阪府	6,062	3,152	2,558	1,176	1,105	2,483	2,536	2,176	2,136	
兵庫県	1,711	973	796	401	269	617	610	587	538	
奈良県	2,269	1,499	1,303	872	850	641	644	623	621	
近畿圏	12,160	6,494	5,340	2,849	2,714	4,803	4,864	4,377	4,163	
全国合計	50,120	30,702	26,053	15,877	12,156	15,093	15,444	14,465	13,522	
海老名市	151	96	82	47	40	33	34	31	29	



(1) 農地区分後の1992年と2015年農地の分布状況の変化

図-1は1992年と2015年の宅地化農地と生産緑地の分布状況を図に示したものである。岸ら⁴⁾により、農地区分後から生産緑地と宅地化農地のモザイク化が指摘されていたが、2015年でも、同様の分布が海老名市全域で見られた。特に1992年では生産緑地、宅地化農地ともに大規模な農地がまとまって分布していたが、2015年では宅地化農地が小規模化し分布状況は悪化した。

a) 特徴的な農地分布の地区

2015年の海老名市の市街化区域全域の農地で1992年と比較し特徴的な分布を示す地区について図2から図-4に示した。

まず、A地区は大規模な宅地化農地から多用途への転用が進行した地区である。農地の外縁部から住宅地への転用が多く進行し、一部に駐車場や、空き地に転用しているなど複数の用途に転用していた。

次に、B地区では生産緑地指定解除後も農地として利用がされている地区である。これらの残存農地は接道条件が悪い点が共通している。

そしてC地区では、生産緑地が保全された地区である。1992年から2015年にかけて一部空き地に転用されていたものの、ほぼ形状を変えずに現存していた。



商工業用地では商業施設、企業、工場が含まれる。その他では空き地、造成地、公園が含まれる。

図-2 特徴的な農地分布

(2) 農地の面積規模別の農地数と面積の変化

表-2に、1992年と2015年の生産緑地と宅地化農地の農地面積を0-500㎡, 500-1000㎡, 1000-2000㎡, 2000-5000㎡, 5000-10000㎡, 10000㎡以上の6つに区分し、面積規模ごとの箇所と農地面積及び農地規模に対する割合を示した。また2015年には、全体の農地数と面積のほかに、内訳として1992年から変化のなかった農地を維持農地とし算出した。そして全体の数に対する維持農地の割合を維持農地率として示した。また、生産緑地指定が解除されたものの農地利用されているもの、宅地化農地から生産緑地に追加指定されたものを追加農地として示した。最後に1992年から2015年の全体の農地箇所数と面積の増加率を示した。

表-2 面積規模別の生産緑地と宅地化農地

		1992年				2015年												1992年-2015年			
		箇所		面積		箇所維持			箇所追加			面積維持			面積追加			増加率(%)			
面積規模(㎡)		箇所	割合	面積	割合	箇所	割合	維持率	箇所	割合	面積	割合	面積	割合	維持率	面積	割合	箇所	面積		
宅地化農地	0-500	326	37.0	9	0	250	57.6	98	55.4	22.6	14	50.0	6.67	25.8	2.67	22.2	10.3	0.34	16.3	-23.3	-27.2
	500-1,000	239	27.1	17	15.8	111	12.6	44	5	10.1	11	1.25	8.04	31.1	3.08	25.6	11.9	0.82	39.4	-53.6	-53.6
	1,000-2,000	164	18.6	23	21.2	51	5.79	22	2	5.07	1	0	6.61	25.6	2.53	21.0	9.8	0.11	5.29	-68.9	-71.5
	2,000-5,000	118	13.4	34	31.0	21	2.38	12	1	2.76	2	0	3.85	14.9	3.04	25.3	11.8	0.81	38.9	-82.2	-88.7
	5,000-10,000	31	3.52	22	20.0	1	0	1	0	0	0	0	0.70	2.71	0.70	5.82	2.71	0	0	-96.8	-96.8
	10,000-	3	0	4	3.6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-100	-100
	合計	881	100	109	100	434	100	177	100	41	28	100	26	100	12	100	46	2.08	100	-50.7	-76.4
生産緑地	0-500	19	9.36	1	2.16	28	16.3	17	13	9.88	5	22.7	0.96	3.9	0.61	2.93	2.47	0.13	5.28	47.4	37.1
	500-1,000	70	34.5	5	16.4	55	32.0	43	33	25.0	8	36.4	3.60	14.6	3.32	15.9	13.4	0.53	21.5	-21.4	-32.1
	1,000-2,000	66	32.5	9	27.9	55	32.0	40	31	23.3	6	27.3	7.67	31.1	6.26	30.1	25.4	0.81	32.9	-16.7	-15.2
	2,000-5,000	40	19.7	12	38.1	28	16.3	25	19	14.5	3	13.6	8.90	36.0	7.91	38.0	32.0	0.99	40.2	-30.0	-27.9
	5,000-10,000	8	3.94	5	13.9	6	3.49	5	4	2.91	0	0	3.56	14.4	2.73	13.1	11.1	0	0	-25.0	-21.1
	10,000-	1	0	1	3.15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-100	-100
	合計	203	100	32	100	172	100	130	100	76	22	100	25	100	21	100	84	2.46	100	-15.3	-23.8

まず、宅地化農地の動向をみると、箇所数では1992年で0-500㎡の農地規模の割合が高い傾向がみられ、2015年でも同様の傾向が見られた。また、1992年では10000㎡以上の農地が3箇所存在していたが、2015年では0箇所になっていた(図-2のA地区)。1992年から2015年にかけて0-500㎡の農地は当初から維持された農地は39.2%であり生産緑地の解除によって追加

された農地のうち50%が0-500㎡であったことから結果として0-500㎡の農地の増加率では農地数が約20%の減少となった。しかし、2015の全体の農地434箇所に対し57.6%が0-500㎡の農地であり1992年の37%から大きく増加し小規模農地が増加し多く分布している。10000㎡以上の大規模農地は図-2のA地区で示したように、他用途への転用が進行し小規模化している。一方で、1992年の農地が維持された農地維持率を見ると、0-2000㎡では40%程度に対し、2000-10000㎡では60%以上が維持されていることから、2000㎡以上の比較的大きな農地で残存しやすい傾向がある。次に面積では1992年で2000-5000㎡の農地規模の割合が31%と最も多かったが、農地の増加率では2000㎡以上の農地規模で約90%が減少した結果、2015年では500-1000㎡が31.1%と最も多い。これらのことから宅地化農地全体の箇所数が881から434箇所面積109.4haから25.9haと大きく減少したがその中で2000㎡以下の小規模農地は海老名市の市街化区域内に現在でも最も多く分布しこの規模の1992年当初の40%程度の農地が維持されていることや、2000㎡以上の農地では数は少ないものの1992年当初の農地の維持率が高い値を示していることから1992年当初の政策意図に反して宅地化農地は保全されてきたといえる。

次に生産緑地の動向をみると、箇所数では1992年は500-1000㎡と1000-2000㎡の農地規模の割合がそれぞれ30%以上と高く、2015年でも同様の傾向を示した。1992年からの当初からの指定と追加指定についてみると、500-1000㎡と1000-2000㎡は当初からの指定及び追加指定ともに生産緑地全体の各30%程度を占めている。増加率をみると、0-500㎡では増加しており、10000㎡以上の農地は1992年での1箇所は2015年には消失していた。1992年当初から指定されていた生産緑地が維持された割合をみると、どの面積規模でも60%以上と高く、とくに2000-5000㎡では約90%と高い水準であった。このことから、生産緑地では小規模

から比較的大きな農地まで農地が幅広く分布しており継続的に維持されている。また10000㎡以上の生産緑地1箇所については、図-2のC地区に示すように、一部空地化したため面積が縮小した。次に面積では1992年当初は2000-5000㎡が38%と最も多く、2015年でも同様であった。増加率では1000-2000㎡と10000㎡以上以外では30%程度の減少率であった。一方で1992

年からの当初からの指定と追加指定について内訳をみると、500-10000㎡間で1992年からの当初からの指定が維持されている農地が80%と高い傾向が見られた。このことから、各規模の生産緑地の指定が維持されているといえる。そして生産緑地指定条件未満の500㎡以下の農地が1992年、2015年ともに存在していた。これは、本研究では所有形態を加味せずに分析していることにより生産緑地指定を複数の農地を一団としている農地を個々に数えたことによるためである。

これらのことから、生産緑地は箇所数、面積ともに減少したものの、2015年まで残存している農地は500-10000㎡の各規模の農地で高い維持率を示しており、農地を保全していくためには、これらの規模の農地の生産緑地指定には効果があったと考えられる。

(3) 宅地化農地の転用状況

1992年当初農地だった農地の維持が40%と低い宅地化農地について1991年から1995年と1995年から2015年の転用状況を比較した。

表-3は宅地化農地の転用状況を転用先別に住宅、駐車場、商工業用地、その他の4種類に分類し、さらに接道状況別に面積、割合を示したものである。

1991年から1995年では接道、非接道ともにその他に転用されたものが高い傾向が見られた。接道農地では次に住宅や駐車場に転用されるものも合わせて40%程度見られた。1995年から2015年では接道農地のうち40%が住宅地に転用され、非接道農地では20%がその他へ転用される傾向が高い。全体の転用率をみると1991年から1995年では36.6%程度に対し、1995年から2015年では62.8%となっている。1991年から1995年では空き地や駐車場のような暫定的な土地利用に転用されているが、1995年から2015年では接道条件が良い農地から宅地化が進行し、非接道農地でのその他への転用面積が大きいことについては、

表-3 宅地化農地の転用状況

単位:ha, %

転用用途区分	面積(割合)			
	1991-1995		1995-2015	
	接道	非接道	接道	非接道
住宅	7.48(24.6)	0.89(2.9)	21.4(38.3)	7.10(12.7)
駐車場	6.96(22.9)	1.60(5.3)	4.92(8.8)	1.28(2.3)
商工業用地	2.20(7.2)	1.29(4.2)	3.12(5.6)	0.11(0.2)
その他	8.24(33.2)	1.79(7.2)	5.9(10.6)	11.9(21.4)
小計	24.9(81.7)	5.57(18.3)	35.4(63.4)	20.5(36.6)
転用合計	30.4(100)		55.8(100)	
転用率	32.6%		62.8%	
残存宅地化農地	69.9ha		25.8ha	

表-4 転用した農地の分割

単位:箇所, ha, (%)

分割状況	宅地化農地			
	1991-1995		1995-2015	
	箇所(割合)	面積(割合)	箇所(割合)	面積(割合)
全体転用	172(52.5)	13.31(47.1)	390(66.0)	33.7(66.3)
部分転用	155(47.4)	16.1(52.9)	201(34.0)	17.2(33.7)
合計	327(100)	30.4(100)	591(100)	50.9(100)

は高速道路の建設に伴うものである。宅地化農地については、当初宅地化が想定されていたが、約1/4が農地として残存していることを考慮すると宅地化農地の貴重なオープンスペースとしての位置付けも考慮して計画的な保全方策を検討していくことも求められる。

(4) 宅地化農地の分割状況の変化

表-4では、ひとまとまりの宅地化農地のうち、農地全体が転用(以下「全体転用」という)したのか、部分的な転用(以下「部分転用」という)がされたのかという転用状況との関係で示したものである。

ひとまとまりの農地の全体転用は、転用された農地のうち箇所数で1991年から1995年では約50%にとどまり、1995年から2015年では66%に増加していた。部分転用は1991年から1995年では約50%であったが、1995年から2015年では30%程度に減少した。

4. まとめ

生産緑地法改正等による農地区分とその後の農地保全状況に関する生産緑地と宅地化農地を都道府県別に動向を分析と海老名市の分析から、次の点が確認できた。

①生産緑地法改正で生産緑地が指定された当初には、生産緑地が存続するのか懸念する指摘があったが、例えば、海老名市で当初の指定から15.6%の減少に留まる等生産緑地の指定面積は必ずしも大きな減少は見られず宅地化農地が減少する中で結果的に大多数の都市で生産緑地の指定率は増加し、ますます都市における貴重なオープンスペースとなっており、生産緑地の指定が貴重な自然的土地利用の保全に大きな役割を果たしたと言える。

②宅地化農地については、当初宅地化が想定されていたが、海老名市で、約1/4が農地として残存していることを考慮すると宅地化農地の貴重なオープンスペースとしての位置付けも考慮して計画的な保全方策を検討していくことも求められる。

③宅地化にあたっては、2000㎡以上の比較的大きな農地では残存しやすい傾向がある。また、接道条件が良い農地から宅地化が進行し、部分的に宅地化される傾向がある。こうした中で、接道条件の悪い宅地等に囲まれ形状の悪い農地の位置付けと保全活用方法を考える必要がある。

補注

(1) 三井造船システム技研株式会社による簡易道路地図V2009-9を用いた。

参考文献

- 1) 東正則, 日本初 農業のある都市モデル—地域共存型農業による安全快適福祉都市—, 2014, 農林統計出版
- 2) 渡辺 貴史, 大村 謙二郎, 東京都区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, Vol. 23, 1998, pp83-89,
- 3) 佐々木 慶太, 小山 洋太, 松澤 龍人, 東 正則, 東京都における相続を契機とする生産緑地の存続傾向, 農村計画学会誌Vol. 27, 2009, pp329-333
- 4) 岸芳男, 中村隆司, 市街化区域内農地の区分を契機としたスプロール市街地の形成と面整備の実態—国分寺市・海老名市について

(2016. 7. 30受付)

Actual situation and Issues on the city farmland after the revision Productive Green Land
Act: A Case Study of Ebina, Kanagawa

Hikari SHIMIZU, Takshi NAKAMURA