

人口減少下における都市農地の位置づけに関する研究

武蔵工業大学大学院 学生会員 ○大和賢弘 正会員 中村隆司

1. はじめに

1968年の都市計画法改正により区域区分制度が導入され、その際、市街化区域内に過大な農地が取り込まれた。一般的に農地の売買や転用等の行為は、過剰な宅地化や農業生産量の減少を防ぐため、許可制とされているが、市街化区域内農地（以下、都市農地）については届出制となっており、区域区分制度の導入以降、都市農地は宅地化予備地という位置づけにされてきた。

また、1991年の生産緑地法改正に伴い、三大都市圏特定市の都市農地は、保全し緑地機能を維持する生産緑地と、将来的な宅地化を前提とした宅地化農地に区分された。しかし、改正当初の生産緑地への指定は「自治体への買取り申請が可能となる期間が30年と長すぎる」事等を理由として、3割に過ぎない状況にあり、更に、改正当初は増加していた生産緑地も、1996年以降減少傾向にある。

一方で、我が国の人口は2005年より増加から減少に転じており、人口増加率の低下と併せて宅地需要も年々減少する事が予想され、都市農地を取り巻く環境も変化しつつある。人口減少下で宅地需要が低下する都市では、都市農地は従来の宅地化予備地という役割から多面的な機能に注目した新たな役割が求められている。

そこで本研究では、生産緑地を有する三大都市圏の都市計画区域(全123区域、以下、都計区域)を対象に、1995年から2005年の10年間の人口と生産緑地面積の関係について整理した上で、人口減少下の都市農地の位置づけ及び生産緑地制度のあり方について考察を行った。

2. 市街化区域人口と生産緑地面積の関係

人口増減と生産緑地増減の関係を、1995～2000年（以下、第一期間）と2000～2005年（以下、第二期間）の2期間に分け、図1及び図2に示し、それぞれ人口増かつ生産緑地増の領域を一象限、人口減で生産緑地増の領域を二象限、人口減かつ生産緑地減の領域を三象限、人口増で生産緑地減の領域を四象限とした。

第一期間では四象限の割合が最も多いものの、次いで一象限も多く、特に関東圏においてその傾向が顕著であり、関東圏平均では生産緑地は増加となっている（表1）。一方で第二期間では、一象限の割合が激減し、七割強が四象限となった。また、第一期間では、2指標間に相関は殆

どみられなかったが（相関係数 0.08）、第二期間では、やや相関が見られる（相関係数-0.27）点が興味深い。

第二期間では、一象限の12区域中11区域が関東圏のものであり（境界線を含む）、第一期間の傾向と総合的に判断して、他の2大都市圏と比較すると、生産緑地が減少しにくい傾向にあるといえる。その中でも神奈川県は三浦（生産緑地第一期間3.2%増、第二期間1.9%増）、横須賀（同0.0%増、5.0%増）、埼玉県は草加（同2.9%増、4.8%増）の3都計区域は一貫して生産緑地を維持している。

逆に、近年人口増加の著しい中部圏では全体として生産緑地の減少傾向が強く、愛知県の稲沢中島（同8.1%減、23.1%減）、衣浦西部（同7.5%減、12.1%減）、三重県の四日市（同8.0%減、18.5%減）等の都計区域は一貫して特に高い減少率となっており、圏別平均からみても、3つの大都市地域によって、傾向がはっきりと分かれている（表1）。

従来、生産緑地の追加指定は極力抑制されてきたが、近年では、転用需要の低下や都市農地の多面的機能に着目して、国や自治体の姿勢も追加指定を弾力化する方向に変化しつつある¹⁾。しかし、30年の保全を前提とした制度でありながら、農業従事者の死亡等による相続を契機

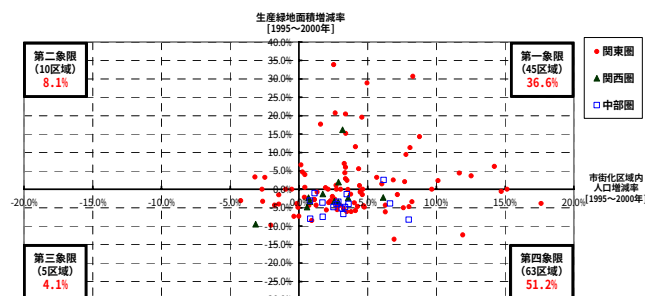


図1.人口増減と生産緑地増減の関係 [1995～2000年（第一期間）]

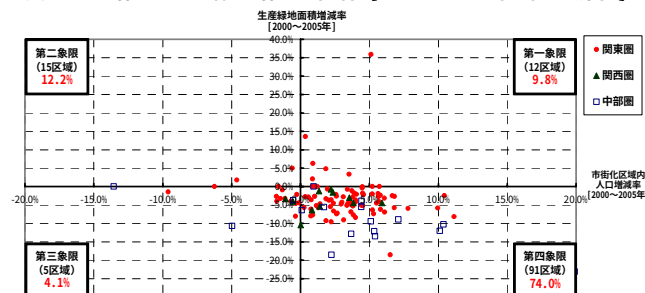


図2.人口増減と生産緑地増減の関係 [2000～2005年（第二期間）]

表1.圏別の平均

	1995～2000年の増減率		2000～2005年の増減率	
	生産緑地面積	市街化区域人口	生産緑地面積	市街化区域人口
関東圏平均	3.57%	4.16%	-3.06%	2.75%
関西圏平均	-1.28%	1.99%	-4.11%	1.80%
中部圏平均	-3.94%	3.14%	-9.21%	3.64%
三圏平均	-0.55%	3.09%	-5.46%	2.73%

キーワード: 人口減少、生産緑地地区、農住組合制度

連絡先: 〒158-8557 東京都世田谷区玉堤 1-28-1 武蔵工業大学 TEL:03-3703-3111(内線 3262) FAX:03-5707-1156

とした減少が起こっており、全体として減少となっている。

3. 生産緑地が増加している都市計画区域の事例調査

横須賀、三浦、草加の3都計区域のみが第一期と第二期を一貫して、生産緑地が増加している事は前述した。本節では、各市へのヒアリング調査や各市での都市農地の位置づけを調査する事で、その要因を追究した。

3-1. 神奈川県横須賀都市計画区域

神奈川県では従来から都市農地の保全に力を入れており⁽¹⁾、横須賀市と三浦市もその影響から生産緑地を維持していると第一に考えられる。

横須賀市では総合計画において、都市的・自然的土地利用の計画的な調和を目指すとしており、都市計画マスタープランでは、土地利用方針の一つに、農住共生の観点から「都市農地の多い市街地の形成」を挙げている。

更に2000年と2005年に生産緑地追加指定の募集を行っており、2000年の募集効果が2001年の大幅増加に繋がった事は図3からも推察できる。

3-2. 神奈川県三浦都市計画区域

一方、三浦市では過去に生産緑地追加指定の募集はされていない。しかし、市街化調整区域の殆どが農用地区域に指定されており、温暖な気候風土の下、高い農業生産意欲が三浦市の特長として挙げられる。また、市街化調整区域に隣接した都市農地が多く存在し、営農の手段として生産緑地を選択してきたという経緯があり、当初指定以後の追加指定が約2.8ha、区域拡大が約0.4ha、区域縮小が約0.2ha、廃止が約0.9ha(2007年1月現在)の結果、生産緑地は現在まで増加傾向にある。

3-3. 埼玉県草加都市計画区域

草加市では横須賀市と同様に、2000年から2007年1月現在まで継続して生産緑地の追加指定を呼び掛けており、また2004年には生産緑地指定基準の緩和を行っている。一方で当市面積の約9割が市街化区域という状況の中、当市としては都市農地の多面的機能を活かすという観点から都市農地の保全の手段として生産緑地の指定に力を入れており、更なる追加指定を図っている。

4. 農住組合制度の実態

農と住の調和したまちづくりの推進事業として、農住組合制度⁽²⁾が挙げられ、同組合は2006年12月現在で78件存在する。同組合による事業前後の土地利用の変化を調査したところ、農地面積は平均で73.2%減となっていた。

農住組合制度は、これまでのところ農地の保全というより、主に農地を転用して宅地供給や道路・公園等の公共用地の整備を行う事業となっている⁽³⁾。

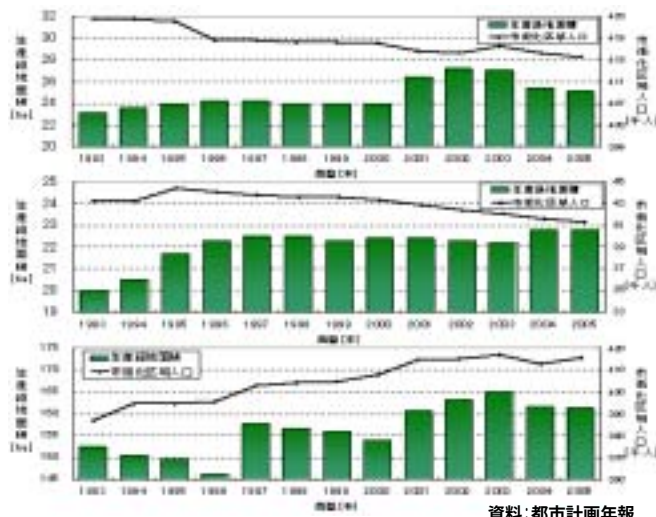


図3.生産緑地面積と市街化区域人口の推移
(上:横須賀、中:三浦、下:草加)

5. まとめ

本研究では生産緑地を有する三大都市圏の都計区域を対象として、人口増減と生産緑地増減の関係を、1995～2000年と2000～2005年の2期間に分け調査した。その結果、1995～2000年の期間では生産緑地の増加区域が多いものの、2000～2005年では殆どの区域で減少している事が明らかになった。また、関東圏の減少率は比較的低い一方で、中部圏では一貫して高い減少率を示しており、3つの大都市地域によって傾向が明確に分かれている。

今回の分析では、近年の人口減少及び停滞が生産緑地の保全に結びついているとは明確には言えないが、横須賀市や草加市のように追加指定の募集を行う事で、生産緑地の増加を実現させている事例もみられた。

また都市農地を保全する制度として農住組合制度が挙げられるが、過去の事例からの分析によると、主に宅地供給や公共用地の整備を行うための事業となっている。

今後、長期的な人口減少時代を迎える我が国において、市街地内のゆとりの創出が期待されるが、財政面から考えると新たな公園等の新設は困難な事が懸念される。従って、それを補完する形で市街地に残された貴重なオープンスペースである都市農地を保全する行政の積極的な姿勢と、時代に見合った新たな制度体制の構築が重要となる。

【補注】

(1)例えば、神奈川県では、都市農地の持つ良好な景観形成や防災等の多面的機能に着目し、2006年4月1日から「神奈川県都市農業推進条例」が施行される等、都市農地の保全に対して積極的な姿勢が伺える。

(2)1980年制定の農住組合法に基づく制度であり、農住組合という組織を通じ、農業の継続と農地の宅地化に必要な事業を行うもの。地区内農地面積の30%までを計画的に営農地として残す事が可能である。

(3)平均で宅地面積:52.1%増、公園面積:3.4%増、道路面積:17.4%増
【参考文献】

1) 後藤光蔵、都市農地の市民の利用-成熟社会の「農」を探る、日本経済評論社、p.118、2003.5

【謝辞】

本研究の実施に当たり、同研究室の宮透君には多大な御協力を頂きました。ここに記して感謝の意を示します。ありがとうございました。