

第IV部門 人口減少時代の地方都市近郊における土地利用実態と整備方策に関する研究

立命館大学大学院理工学研究科 学生員 ○小川 隆史
立命館大学理工学部 フェロー会員 村橋 正武

1. はじめに

わが国では、人口減少によって地方都市の活力低下が予測される。そのため、地方都市近郊における散発的な市街地開発は、低密度で虫食い状の市街地を増加させるという点から、今後は抑制していくべきである。また一方では、市街地開発の受け皿としての役割を担ってきた農地・森林といった自然的土地利用についても、農林業従事者の高齢化や後継者不足などの要因によって、急激にその面積が減少している。

以上のような背景から、人口減少下の地方都市近郊では、都市的土地利用と自然的土地利用の調整をめぐる厳しい問題が発生している。そのため、それら問題の実態を明らかにし、人口減少時代に即した土地利用戦略を提案することを目的とする。

2. 農地保全の必要性

農地や森林が開発されて市街地になると、土地の生産性の差異から、その土地が再び自然的土地利用に戻ることはない。つまり、土地利用は自然的なものから人工的なものへと変化するが、その逆は成り立たないという不可逆性を有している。したがって、人口減少時代において土地利用の柔軟性・持続性を考慮すれば、なるべく自然的な土地利用の状態を維持していくことが望ましい。

また、農地を保全することが、地方都市近郊における秩序ある土地利用に寄与するというだけではなく、都市全体の良好な環境の創出にもつながる(農業の多面的機能)ことに着目すれば、農地を保全することの意義と必要性はさらに増す。

3. 土地利用変化の実態分析

滋賀県大津市を対象に、近郊部での土地利用の変化を分析する。図-1、2 に大津市全体の土地利用変化と将来予測を示す。農業的土地利用としての耕地面積は今後も減少傾向を続ける一方で、都市的土地利用としての建築物床面積の需要も伸び悩むことが予測される。

したがって、地方都市近郊のような、都市的・農業的土地利用が接する地域では今後、農家が営農困難となって農業的利用がなされなくなった後も、人口減少による

市街化ニーズの低下で都市的に転用されない土地、即ち未利用農地の増加が予測される。

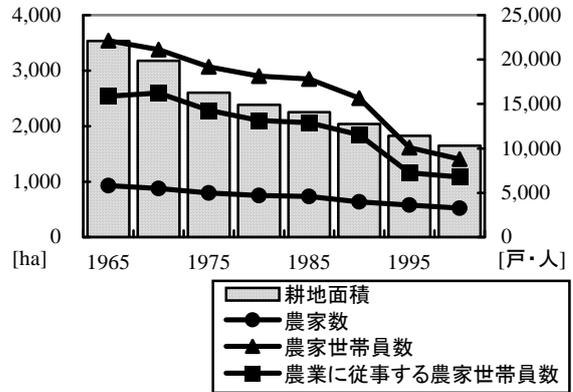


図-1.大津市における農業的土地利用面積の変化

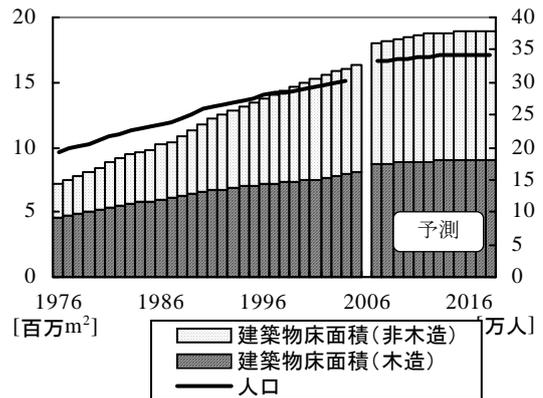


図-2.大津市の都市的土地利用面積の変化と将来予測

4. 区域区分による土地利用施策の相違

土地利用計画としては、都市計画法による市街化区域・市街化調整区域の線引きのほかに、農業振興地域の整備に関する法律(農振法)による農用地区域の線引きがある。図-3 に示すように、これらの線引きによって、行政が行う土地利用施策も区分されている。

図-4 に示すように、積極的な農地保全策がない区域(農用地区域以外)に、農地の多くが分布している。その上、農用地区域についても農振白地への除外が比較的簡単に行えることもあり、現行の制度では農地保全を前提とした土地利用コントロールが困難となっている。

また、未利用農地の発生に対しても、農林行政は市街化区域外の農地には、農業経営基盤強化促進法による

法的手段があるが、その措置は財産侵害と表裏一体であるため、なかなか実行に移されていないのが現状である。

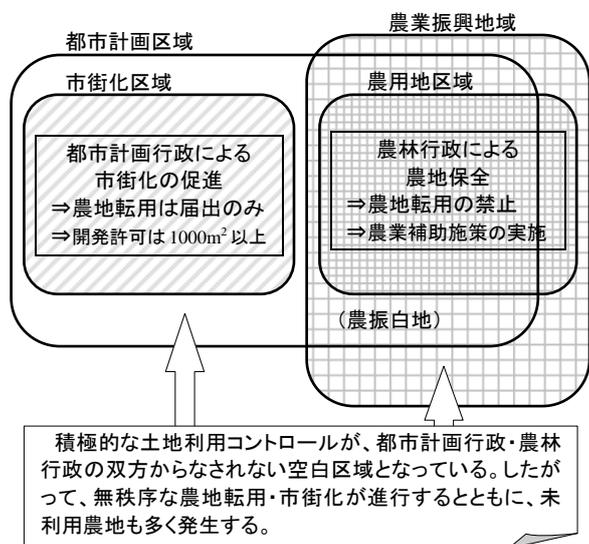


図3 区域区分による行政の施策

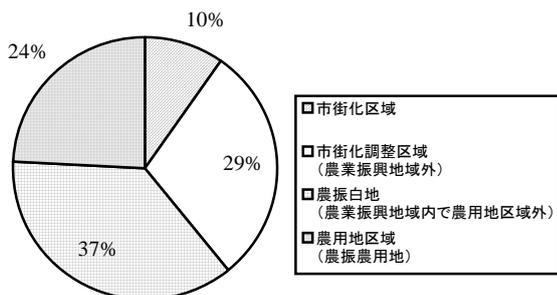


図4.大津市の区域区分ごとの農地分布(2005年)

5. 市街化区域内農地の転用実態

大津市の JR 比叡山坂本駅周辺において、市街化区域内農地の転用の実態を分析した。その結果、図-5 に示すように農地の区画がそのままの形状で散発的に開発されており、農家の意向にのみ依存した開発が行われていることが分かる。また開発規模についても、図-6 に示すように 3000m² 未満の小規模な開発が中心であり、これらの要因が重なり、虫食い状の開発となっている。

6. 今後の土地利用戦略の提案

以上より、現行法制度では、今後の地方都市近郊において必要とされる土地利用コントロールを適切に行うことが難しい。したがって、現行法制度の強化による対策としては、①現在、大都市圏近郊にのみ適用されている生産緑地地区指定を地方都市へも適用することによる市街化区域内農地の保全、②集落地区計画(市街化調整区域かつ農振白地である区域における、集落と優良農地を一体的に計画することが可能となる地区計画)の策

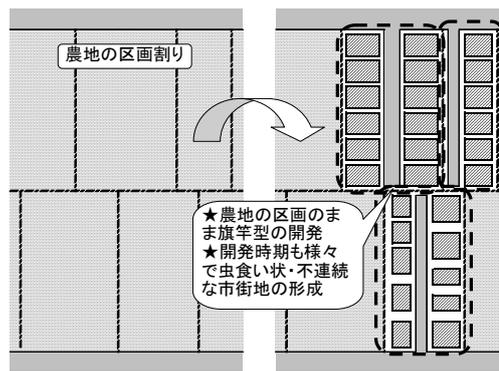


図-5.市街化区域内農地開発の模式図

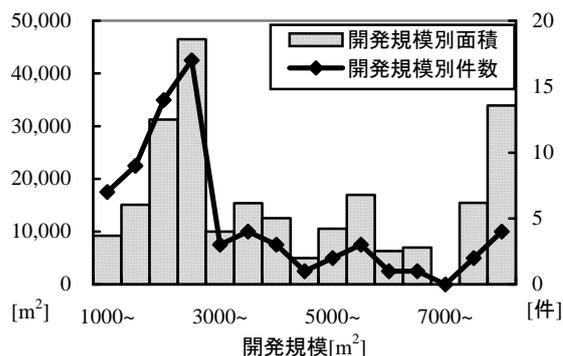


図-6.開発規模別面積・件数の内訳

定による農村集落と農地の一体的整備と保全などが考えられる。しかしながら、このような後付けの事業制度を拡充していただくだけでは、運用がより複雑化し、直接的な問題の解決につながりにくい恐れがある。したがって、事業制度の複雑化を回避し、現在の区域区分による土地利用施策の相違を解消するためには、抜本的な方策として都市計画と農業振興計画を一体化した「都市農村計画」の策定が有効であると考えられる。つまり、都市計画法による線引きと農振法による線引きを一本化して、既存市街地と農地を保全する区域に二分することで、土地利用計画上の位置付けが曖昧な区域を排除し、メリハリのある土地利用を形成していくことが可能になると考える。

6. おわりに

本研究では、地方都市における土地利用変化を捉え、その実態と現行の土地利用計画制度について考察した。そして、地方都市近郊において今後発生すると考えられる土地利用上の問題点を抽出し、その問題を解決するための方策を提案した。今後、このような制度の必要性・具体性・課題点についてさらに追究していく必要があると考える。

参考文献

『改訂 農村計画学』農業土木学会編(2003)