農地転用と都市計画法第34条 8 号の 3 による市街化調整区域の開発動向

— 山口県防府市を事例として —

A DEVELOPMENT TREND OF URBANIZATION CONTROL AREA
BY FARMLAND DIVERSION AND THE CITY PLANNING ACT NO. 34-8-3

— A case study of Hofu-city, Yamaguchi pref. —

鶴 心 治*, 井上 聡**, 小林 剛 士***, 石 村 壽 浩***

Shinji IKARUGA, Akira INOUE, Takeshi KOBAYASHI
and Toshihiro ISHIMURA

The purpose of this study is to clarify farmland diversion by the Agricultural Land Act and development trend by the City Planning Act 34-8-3 in Hofu-City. We investigated the urbanization control area in Hofu-City which is area divided city, adjoining the seat of prefectural government Yamaguchi-City under the Non-Area Division System. At first, we grasp the present situation of Hofu-city, and how the City Planning Act 34-8-3 is operated. Next, we counted the number of farmland diversion from 2000 to 2004, and explained the relationship with the City Planning Act 34-8-3. According to these results, we pointed out the problem of present legal system before farmland is developed.

Keywords : Area Division system, Urbanization Control Area, The City Planning Act No.34-8-3,
Development Permission Regulation, Farmland Diversion

区域区分制度, 市街化調整区域, 都市計画法第 34 条 8 号の 3, 開発許可条例, 農地転用

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

昭和 43 年の新都市計画法の制定により、無秩序な市街化を防止し計画的な市街化を図ることを目的とした区域区分制度（線引き制度）が導入された。しかし、市街化調整区域での開発許可の運用では様々な問題が指摘されている。一方、昭和 44 年には戦後の高度経済成長期に農地の無秩序な開発に対し、これを防ぎ農業を振興すべき地域を明らかにするため、農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）が制定された。この法律により農村地域はおもに非都市的土地利用を前提として土地利用計画を担保してきた。これは都市的土地利用を想定していない制度運用と土地利用計画であった。しかし、近年、農業の衰退、景気低迷に伴う規制緩和策、モータリゼーションの進展等の社会背景から農村地域の都市的土地利用が進み、ライフスタイルが劇的に変化し、様々な課題を引き起こしている。

両法制定後 30 年が経過し、地域の実情に即した土地利用規制を実現する趣旨で平成 12 年 5 月に都市計画法が改正された。この改正により、既存宅地制度（旧第 43 条第 1 項第 6 号）の廃止とともに、区域区分制度の選択制の導入、地方自治体独自の委任条例

によって定めることが可能となる開発許可基準を追加し、都市計画法第 34 条 8 号の 3（以下、法 34 条 8 号の 3）及び 8 号の 4 が制定された。しかし、その運用では市街化調整区域の開発許可を緩和する方向にあるという指摘や従来の既存宅地を拡大するにすぎないという指摘等¹⁾、様々な課題を呈していると言える。

本研究では、非線引き県庁所在都市の山口市に隣接する線引き都市である防府市を事例として、①線引き導入後の人口フレームと市街化の経年的変化との関係、②法 34 条 8 号の 3 及び 8 号の 4 の運用による開発動向と既存宅地との相違、③農地転用から宅地開発に至る法運用のプロセスを明らかにすることを目的としている。

1.2 既往の研究

市街化調整区域における開発許可、既存宅地等を扱った研究はすでに多い。線引き制度自体の特徴を整理し、規制、誘導から計画協議について土地利用計画全体について論じた代表的なものに水口²⁾の研究がある。さらに、市街化調整区域のスプロール実態については、北岡ら³⁾の市街化調整区域の開発メカニズムを明らかにした研究、波多野ら⁴⁾の既存宅地制度の問題点を指摘した研究、松浦ら⁵⁾の開発実態を整理し課題を提示した研究など多数存

* 山口大学大学院理工学研究科 助教授・工博

** 山口大学大学院理工学研究科 修士課程

*** 山口大学大学院理工学研究科 博士後期課程・工修

Assoc. Prof., Graduate School of Science and Engineering, Yamaguchi Univ., Dr. Eng.

Graduate School of Science and Engineering, Yamaguchi Univ.

Graduate School of Science and Engineering, Yamaguchi Univ., M. Eng.

図2-2 市街化区域の空間把握と変遷

開・保)が策定されており、それ以降に4回の定期見直しが行われている。定期見直しにおける目標人口フレームと市街化区域の変遷をそれぞれ表2-2、表2-3と図2-2に示す。

目標人口フレームは、当初計画から第3回見直しまでは、都市計画区域内人口で3.0～4.0万人、市街化区域内人口で3万人前後の大幅な増加を見込んでいたが、実際には微増にとどまっている。市街化区域の設定は、当初計画では2,550haが市街化区域に指定され、その後、第1回見直しでは158ha、第2回見直しでは186ha、第3回見直しでは87haの大規模な市街化区域への編入が行われている。平成16年の第4回見直しではさらに1ha増加し、現在は2,982haが市街化区域として指定されている。

一方、市街化調整区域内人口は、第2回見直し(昭和61年)では2.8万人から2.4万人、第3回見直し(平成6年)では2.6万人から2.4万人の減少を想定していたが、実際には市街化調整区域内人口は減少していない。また、都市計画区域内人口を微増と想定している第4回見直し(平成16年)では、平成22年までに市街化区域内人口を0.2万人増加、市街化調整区域内人口を0.1万人減少と想定している。また、第4回見直しでは、市街化調整区域への編入(逆線引き)が行われており、その概要を表2-4に示す。2箇所が、道路の境界整理のための編入であり、1箇所が自衛隊の官舎の移動に伴う不必要となった旧官舎の地区である。これら3箇所の市街化調整区域への編入は、いずれも面積規模は非常に小さく影響は少ない。

2.3 まとめ

2章で明らかになったことを以下に示す。線引き導入後、昭和60年までは、市街化区域の人口が増加し人口密度も上がっているものの、第1回の整・開・保の定期見直し時以降、大幅な人口増加を見込んだ市街化区域設定をしており、現実の人口増加とは大きな相違が生じている。昭和60年から平成12年の市街化区域面積は、人口フレームに対応して273ha増加させたが、実際は0.5万人の増加にとどまっている。

以上を考察すると、目標人口フレームによる過大な市街化区域設定が低密度な市街化区域を作り出したと考えられる。また、市

街化調整区域は人口減少を想定しているものの現実には減少しておらず、市街化調整区域の宅地開発をある程度許容したと推測される。

3. 法34条8号の3、8号の4開発の状況

3.1 防府市における法34条8号3の運用状況

法34条8号の3の条例について山口県では、平成13年10月に「開発行為等の許可の基準に関する条例」が公布された。市街化区域との境界から2km以内、50戸連たん建築物の敷地相互の距離は100m以内とされた。非線引き県庁所在都市の山口市に隣接する線引き都市の防府市は、都市計画区域の約80%が市街化調整区域に指定されており、市街化調整区域の住民や地主から不満が強いため、法改正後の法34条8号の3で規定されている許可要件の範囲では最も緩い要件で平成14年1月に開発審査会の許可を得て条例の運用に入った。現状の市街化区域とほぼ同じ面積が開発許可区域に該当することになる。

防府市における法34条8号の3の許可内容、区域及び用途指定を表3-1に示す。また、法34条8号の3の区域指定状況を図3-1に

表3-1 法34条8号の3の許可内容、区域及び地域指定状況

許可内容	
1	市街化区域との境界から2kmまでの範囲内
2	建築物の敷地相互が100m以内で、おおむね50以上の建築物が連たんしている区域
3	敷地面積200㎡以上 次のロからニに掲げる土地を除く ロ 口水、たん水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地 ハ 優良な農地農地その他長期にわたり農用地として保存すべき土地 ニ 優れた自然の風景を維持し、都市の環境を保持し、水源を保護し、土砂の流出を防衛する等のための保全すべき土地
4	次の県の規則で定める土地を除く 1 農用地等 2 都市計画施設の土地の区域 3 計画的な市街地整備の見通しがある土地の区域
5	道路について建築基準法第42条第1項に規定する道路に接しない土地等を除く
6	用途は地区により以下のように制限される
区域及び地域指定の区域	
1	イの区域(旧岸津田町地付近) 準工業地域と同等の用途を許可できる。ただし、マージャン屋等は許可できない。
2	ロの区域(植松の旧国道2号付近) 準工業地域と同等の用途を許可できる。ただし、マージャン屋等は許可できない。
3	イ、ロを除く区域(一般の区域) 1 住宅 2 住宅で事務所、店舗その他これらに類する用途を兼ねるもの

図3-1 法34条8号の3の開発と区域指定状況、及び8号の4の開発の空間的把握

示す。旧法の既存宅地制度と比較すると、敷地規模が200㎡以上で住宅及び併用住宅のみの用途となった点では一定の制限が加えられたが、その許可範囲は拡大された。また、図3-1及び表3-1に示される(イ)、(ロ)の区域では、市街化調整区域ではあるが準工業地域並みの用途が可能となり多様な用途の開発が可能である。

3.2 法34条関連の開発状況

平成12年から平成16年までの5年間の法34条関連の開発を表3-2に示す。5年間で154件の開発行為があり、法34条1号による開発が14件(9.1%)、法34条8号の3による開発が84件(54.5%)、法34条8号の4による開発が22件(14.3%)、法34条10号ロによる開発が34件(22.1%)となっている。

また、平成14年からの運用である法34条8号の3、および8号の4は、平成14年にはそれぞれ24件(63.2%)、9件(23.7%)、平成15年には36件(78.3%)、5件(10.9%)、平成16年には24件(68.6%)、8件(22.9%)の開発が行われており、法34条開発の9割程度を占めている。一方、法34条10号ロは、平成12年の16件(80.0%)、平成13年の14件(93.3%)の開発が行われていたが、平成14年は2件(5.3%)、平成15年は2件(4.3%)、平成16年は0件(0.0%)と大幅な減少になっている。

3.3 法34条8号の3、及び8号の4における開発の状況

法34条8号の3及び8号の4の開発データを表3-3に示す。法34条8号の3は、平成15年の36件(42.9%)が最も多く、法34条8号の3の運用が開始された平成14年からの3年間で84件の開発がある。面積規模は、400～1,000㎡が26件(31.0%)と最も多くなっている。また、1,000㎡以上の開発は35件(41.7%)と全体の4割を占めている。用途は、全開発84件中81件(96.4%)が住宅である。

法34条8号の4は、平成14年からの3年間で22件開発がある。面積規模は、200～400㎡が15件(68.2%)と最も多く、1,000㎡以上の開発は見られない。また、200㎡以下の小規模な開発も2件(9.1%)ある。用途は、18件(81.8%)が住宅であり、公共施設が3件(13.6%)、その他が1件(4.5%)となっている。

また、図3-1から法34条8号の3による開発は、市街化区域周辺部に多く分布しており、幹線道路沿道での開発も行われている。また、(イ)の区域では3件の開発が見られるが、(ロ)の区域

での開発は行なわれていない。法34条8号の4は、幹線道路沿道に多く分布している。

3.4 法34条8号の3と既存宅地制度との比較

旧都市計画法第43条の既存宅地制度と法34条8号の3についての比較を表3-4に示す。ここでは、既存宅地制度が宅地単位の建築行為であるため、法34条8号の3による開発において、出現したすべての宅地件数を調査し、両者を比較考察した。

既存宅地制度の許可件数を年代別に見ると、昭和50年から平成7年までは、5年間で150件前後、年間平均29.0件の建築行為が許可されている。また、平成8年から平成13年までの6年間で294件の建築行為が行われており、年間49件と非常に多くなっている。しかし、これは制度廃止前の駆け込み的な建築行為であると考えられる。一方、法34条8号の3は、3年間で84件の開発によって309件の宅地が出現しており、年間平均103件と既存宅地制度の2倍以上となっている。

次に、面積規模の比較を行う。既存宅地制度では、200～400㎡の353件(39.1%)が最も多く、次に400～1,000㎡の274件(30.4%)が多い。また、200㎡未満の小規模な建築行為も157件(17.4%)ある。一方、法34条8号の3は、200～400㎡が275件(89.0%)と全体のおよそ9割をしめている。次いで400～1,000㎡の宅地が32件(10.4%)となっている。1,000㎡以上の宅地は、2件(0.6%)であり非常に少ない。また、200㎡未満の宅地は開発要件に適合しないため0件である。平均面積規模を比較すると、既存宅地制度が669.7㎡で法34条8号の3が300.0㎡であるため、既存宅地制度は法34条8号の3の2倍以上の規模である。

次に、各用途別件数の比較を行う。法34条8号の3は、区域及び建築物の用途の規定から住宅が306件(99.0%)であり、ほとんどが住宅用途である。一方、既存宅地制度も住宅の712件(78.9%)が最も多くなっている。しかし、事務所の66件(7.3%)、工場・倉庫

表3-2 法34条の条項別開発データ

No	カテゴリ	H12		H13		H14		H15		H16		小計	
		件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比
1	34条1号	4	20.0%	1	6.7%	3	7.9%	3	6.5%	3	8.6%	14	9.1%
2	34条8号の3					24	63.2%	36	78.3%	24	68.6%	84	54.5%
3	34条8号の4					9	23.7%	5	10.9%	8	22.9%	22	14.3%
4	34条10号ロ	16	80.0%	14	93.3%	2	5.3%	2	4.3%	0	0.0%	34	22.1%
	計	20	100.0%	15	100.0%	38	100.0%	46	100.0%	35	100.0%	154	100.0%

表3-3 法34条8号の3、及び8号の4の開発データ

No	カテゴリ	34条8号の3		34条8号の4		合計	
		件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比
1	H14	24	28.6%	9	40.9%	33	31.1%
2	H15	36	42.9%	5	22.7%	41	38.7%
3	H16	24	28.6%	8	36.4%	32	30.2%
4	0-200(㎡)	0	0.0%	2	9.1%	2	1.9%
5	200-400	23	27.4%	15	68.2%	38	35.8%
6	400-1,000	26	31.0%	5	22.7%	31	29.2%
7	1,000-2,000	11	13.1%			11	10.4%
8	2,000-4,000	20	23.8%			20	18.9%
9	4,000-	4	4.8%			4	3.8%
	平均面積規模	1341.3㎡		355.1㎡		-	
1	住宅	81	96.4%	18	81.8%	99	93.4%
2	店舗	1	1.2%			1	0.9%
3	事業・事務所	1	1.2%			1	0.9%
4	工場・倉庫						
5	公共施設			3	13.6%	3	2.8%
6	医療・福祉施設						
7	ガソリンスタンド						
8	スポーツ・遊技場						
9	その他	1	1.2%	1	4.5%	2	1.9%
	計	84	100.0%	22	100.0%	106	100.0%

表3-4 法34条8号の3と旧法既存宅地制度との比較(宅地単位)

No	カテゴリ	旧法既存宅地		No	カテゴリ	法34条8号の3		農地転用を伴う法34条8号の3		農地転用を伴わない法34条8号の3	
		件数	構成比			件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比
1	S50～S55	163	18.1%	1	H14	94	30.4%	59	19.1%	35	11.3%
2	S56～S60	155	17.2%	2	H15	115	37.2%	96	31.1%	19	6.1%
3	S61～H2	136	15.1%	3	H16	100	32.4%	77	24.9%	23	7.4%
4	H3～H7	154	17.1%								
5	H8～H13	294	32.6%								
1	0-200(㎡)	157	17.4%	1	0-200(㎡)	-	-	-	-	-	-
2	200-400	353	39.1%	2	200-400	275	89.0%	200	64.7%	75	24.3%
3	400-1,000	274	30.4%	3	400-1,000	32	10.4%	31	10.0%	1	0.3%
4	1,000-2,000	62	6.9%	4	1,000-2,000	1	0.3%	1	0.3%	0	0.0%
5	2,000-	56	6.2%	5	2,000-	1	0.3%	0	0.0%	1	0.3%
	平均面積規模	669.7㎡			平均面積規模	300.0㎡		291.1㎡		327.0㎡	
1	住宅	712	78.9%	1	住宅	306	99.0%	231	74.8%	75	24.3%
2	店舗	41	4.5%	2	店舗	1	0.3%	1	0.3%		0.0%
3	事務所	66	7.3%	3	事務所	1	0.3%		0.0%	1	0.3%
4	工場・倉庫	50	5.5%	4	工場・倉庫		0.0%		0.0%		0.0%
5	公共施設	4	0.4%	5	公共施設		0.0%		0.0%		0.0%
6	福祉施設	4	0.4%	6	福祉施設		0.0%		0.0%		0.0%
7	沿道施設	2	0.2%	7	沿道施設		0.0%		0.0%		0.0%
8	遊技場	5	0.6%	8	遊技場		0.0%		0.0%		0.0%
9	その他	18	2.0%	9	その他	1	0.3%		0.0%	1	0.3%
	計	902	100.0%		計	309	100.0%	232	75.1%	77	24.9%

図4-1 農業振興地域整備計画図

の50件(5.5%)、店舗の41件(4.5%)等、用途の規制が行われていないため多様な建築用途となっている。

また、法34条8号の3は、既存宅地制度では不可能であった農地転用を伴った宅地開発が232件(75.1%)である。面積では、農地転用を伴う法34条8号の3は400～1,000㎡の宅地が31件(10.0%)となっている。

3.5 まとめ

3章で明らかになったことを以下に示す。既存宅地制度が廃止され、法34条8号の3が運用されたことで用途や敷地規模等では一定の制限が設けられたが、許可範囲は拡大されている。そのため、法34条8号の3は、年間平均で28.0件の開発が行われており、法34条の他の条項よりも非常に多い開発許可条項となっている。既存宅地制度と法34条8号の3の開発を宅地単位で考察すると、法34条8号の3は年間100件を超え、既存宅地制度の2倍以上である。また、面積では既存宅地制度が法34条8号の3の2倍以上の規模であることが分かった。さらに、既存宅地制度では不可能であった農地転用を伴うものが、法34条8号の3による宅地の開発の7割以上を占めていることが分かった。つまり、一定の制限を設けたものの、許可範囲の拡大とそれに伴う農地転用からの宅地の出現が大きく伸びることとなった。

このように、既存宅地制度の運用方針を色濃く受け継いでおり、さらに立地基準を緩和した防府市での法34条8号の3運用方針は、水口¹⁾が指摘している、従来の既存宅地制度の地域要件をそのまま用いて、既存宅地以外にも開発許可の立地基準を緩和する「既存宅地拡張型」であるといえよう。

4. 農振法、農地法からみた農地の動向

ここでは、平成12年から平成16年までの農振農用地除外の実態、及び農地転用状況の実態を整理し、法34条8号の3運用開始前後による農地の動向を考察する。また、農業振興地域整備計画図を図4-1に示す。

4.1 農振法による農振農用地除外の状況

平成12年から平成16年の農振農用地の除

外を表4-1に示す。年代別の件数は、法34条8号の3運用開始である平成14年の28件(31.8%)が最も多い。また、平成16年は、10件(11.4%)と5年間では最も少ない件数である。面積も除外件数と同様に、平成14年が9,000㎡を超えており最も大きく、平成16年が5,000㎡未満と最も小さくなっている。一方、除外1件当たりの平均面積は、平成16年が487.8㎡と最大であり、5年間の平均面積は、358.0㎡である。また、平成13年には10万㎡を超える農用地が学校用地として農用地除外されている。

1件当たりの規模では、100～200㎡が23件(26.1%)で最も多く、400㎡未満の小規模なものが、全体の6割以上を占めている。一方、1,000㎡を超えるものは5件(5.7%)のみであり、小規模なものが多く。

農用地除外後の用途は、農業用倉庫等の農業関係に供するものが多く27件(30.7%)であった。また農家住宅は16件(18.2%)、分家住宅は11件(12.5%)と住宅の用途は全体の3割程度である。

4.2 農地法による農地転用の状況

(1) 農地転用状況の特徴整理

農地転用の基礎的データを表4-2に示す。農地法4条許可申請^{※1)}(以下、4条許可)は、平成14年の33件(30.8%)が最大となっている。面積では、平成15年の4,160.7㎡のみ低い値となっているが、その他の4年は9,000㎡台で変化は少ない。また、農地法5条許可申請^{※2)}(以下、5条許可)では、平成14年を境に件数、面積共に大きな変化が見られる。まず、件数に着目する。平成14年の87件(21.9%)は、前年の平成13年の43件(10.8%)の2倍増である。また、平成15年には100件を超えており、平成16年には107件(27.0%)と最大になっている。一方、面積でも同じ傾向があ

表4-1 農振農用地除外基礎データ

No	カテゴリ	件数	構成比	面積(㎡)	平均面積(㎡)
1	H12	16	18.2%	6,984.8	436.6
2	H13	21	23.9%	5,111.8	243.4
3	H14	28	31.8%	9,238.2	329.9
4	H15	13	14.8%	5,292.1	407.1
5	H16	10	11.4%	4,877.8	487.8
計		88	100.0%	31,504.7	358.0

注 平成13年の学校施設用地(108,524.01㎡)としての農振農用地除外面積は、特異なケースであり公正さを欠くため当データには集約していない

No	カテゴリ	件数	構成比	No	カテゴリ	件数	構成比
1	0-100	17	19.3%	1	農家住宅	16	18.2%
2	100-200	23	26.1%	2	分家住宅	11	12.5%
3	200-400	17	19.3%	3	敷地拡張	7	8.0%
4	400-600	15	17.0%	4	道路用地	8	9.1%
5	600-1,000	11	12.5%	5	駐車場	11	12.5%
6	1,000-2,000	3	3.4%	6	農業倉庫等	27	30.7%
7	2,000-	2	2.3%	7	その他	8	9.1%
計		88	100.0%	計		88	100.0%

表4-2 農地転用基礎データ

No	カテゴリ	件数(件)				面積(m ²)				
		4条許可	5条許可	合計	4条許可	5条許可	合計			
1	H12	23	21.5%	60	15.1%	83	16.5%	9194.3	30430.7	39625.0
2	H13	18	16.8%	43	10.8%	61	12.1%	9394.6	27221.7	36616.3
3	H14	33	30.8%	87	21.9%	120	23.8%	9475.2	65222.6	74697.8
4	H15	18	16.8%	100	25.2%	118	23.4%	4160.7	87222.3	101383.0
5	H16	15	14.0%	107	27.0%	122	24.2%	9259.0	59790.1	69049.0
計		107	100.0%	397	100.0%	504	100.0%	41483.8	279887.4	321372.1

No	カテゴリ	4条許可	5条許可	合計			
1	0-100	30	28.0%	54	13.6%	84	16.7%
2	100-200	24	22.4%	26	6.5%	50	9.9%
3	200-400	16	15.0%	152	38.3%	168	33.3%
4	400-600	20	18.7%	62	15.6%	82	16.3%
5	600-1,000	10	9.3%	36	9.1%	46	9.1%
6	1,000-2,000	4	3.7%	35	8.8%	39	7.7%
7	2,000-	3	2.8%	32	8.1%	35	6.9%
計		107	100.0%	397	100.0%	504	100.0%
平均面積(m ²)		387.7		705.0		637.6	

No	カテゴリ	4条許可	5条許可	合計			
1	自己用住宅	7	6.5%	139	35.0%	146	29.0%
2	賃貸住宅	0	0.0%	32	8.1%	32	6.3%
3	共同住宅	7	6.5%	2	0.5%	9	1.8%
4	農家住宅	22	20.6%	26	7.1%	50	9.9%
5	分家住宅	0	0.0%	17	4.3%	17	3.4%
6	敷地拡張	16	15.0%	8	2.0%	24	4.8%
7	道路用地	20	18.7%	39	9.8%	59	11.7%
8	駐車場	12	11.2%	48	12.1%	60	11.9%
9	倉庫等	16	15.0%	34	8.6%	50	9.9%
10	その他	7	6.5%	50	12.6%	57	11.3%
計		107	100.0%	397	100.0%	504	100.0%

図4-2 4条許可、5条許可の農地転用プロット

図4-3 4条許可の用途別プロット

り、平成13年以前では30,000㎡程度であったものが、平成14年度以降は60,000㎡前後にまで増加している。また、5年間で504件、32.1haの農地転用が行われている。

農地転用1件当たりの規模は、4条許可では100㎡未満が30件(28.0%)で最も多い。また、200㎡未満の農地転用が、全体の半数以上を占めている。一方、1,000㎡以上の件数は7件(6.5%)である。5条許可では、200～400㎡が152件(38.3%)と最も多く、200㎡未満は全体の2割程度である。一方、1,000㎡以上の農地転用も67件(16.9%)あり大規模なものも多い。また、平均面積規模は、4条許可が387.7㎡であり5条許可は705.0㎡で2倍近い。

農地転用後の用途は、4条許可では農家住宅が22件(20.6%)と最も多い。次に、道路用地20件(18.7%)、敷地拡張と倉庫等の16件(15.0%)が多くなっている。自己用住宅は7件(6.5%)、共同住宅も7件(6.5%)と少ない。5条許可では、自己用住宅が139件(35.0%)であり最も多く、建売住宅も32件(8.1%)であった。住宅の用途は218件(54.9%)で全体の半数以上を占めている。他では、駐車場48件(12.1%)、道路用地39件(9.8%)、倉庫等34件(8.6%)が多い。

(2) 農地転用状況の空間的整理

4条許可、5条許可の農地転用プロットを図4-2に示す。4条許可は、市街化区域周辺部や幹線道路沿道に多いが、他の地域にも多く、全体的に広く分布している。5条許可は、市街化区域周辺部や幹線道路沿道部に多くあり、場所によっては、狭い範囲において多くの農地転用が行われている。

次に、4条許可と5条許可についてそれぞれ用途別の空間整理を行った。4条許可の用途別プロットを図4-3に示す。一般住宅は、市街化区域周辺部や幹線道路沿道に多くあるが、それ以外の地域にも見られる。農家住宅や農業用施設等、その他の用途は市街化区域周辺部や幹線道路沿道に関係なく広く分布している。さらに、5条許可の用途別プロットを図4-4に示す。一般住宅は、ほとんどが市街化区域周辺部や幹線道路沿道に分布している。また、場所によっては1箇所に同じ用途の農地転用が数多く行われた区域がある。これは、業者による一団の住宅団地開発によるものであり、建売住宅として販売されているケースが多い。農家住宅、分家住宅は市街化区域周辺部や幹線道路沿道に多くあるが、比較的広範囲に分布しており、農業用倉庫やその他の用途は、都

市計画区域の広い範囲にわたっている。

4.3 まとめ

4章で明らかになったことを以下に示す。経年的な変化を見ると5条許可による農地転用の件数が、法34条8号の3運用以降、急増していることが分かった。また、用途を見ると全体的に住宅開発の用に供するものが多いといえるが、4条許可ではよりよい農業環境を続けるための倉庫や道路拡張、また自己の居住環境を良くするための農家住宅や敷地拡張の割合が多く、5条許可では農業を続けることが困難になった農家が土地を手放し、個人や業者が個人住宅や分譲住宅を建築する用途が多いと考えられる。さらに、農地転用の分布を見ると、農振農用地区域の周辺に農地転用が集積している地区があり、今後住宅団地を形成する可能性があるといえよう。

5. 市街化調整区域内農地の宅地開発

5.1 区域別の土地利用推移

(1) 農振農用地区域

農振農用地区域の土地利用推移を表5-1に示す。農振農用地の全除外件数は88件であり、その後68件で農地転用が行われている。4条許可が26件(38.2%)であり、5条許可が42件(61.8%)である。また、平成12年では農用地除外が16件であり、その後農地転用が行われたケースが10件(62.5%)、平成13年では、農用地除外21件のうち農地転用が14件(66.7%)と農用地除外地区の6割程度で農地転用が行われている。平成14年以降では、平成14年の農用地除外28件のうち農地転用が24件(85.7%)で最も多く、平成15年の13件中12件(92.3%)、平成16年の10件中8件(80.0%)と農用地除外地区の8割以上で農地転用が行われている。

また、農地転用68件の後に法34条によって開発されたのは13件(19.1%)である。法34条1号による開発は1件(1.5%)であり、法34条10号ロが6件(8.8%)、法34条8号の4が6件(8.8%)であった。また、法34条8号の3は、運用基準において農振農用地では対象外となるため開発は行われていない。

(2) 農業振興地域外地域（以下、農振外地域）

市街化調整区域内の農業振興地域外地域での土地利用推移を表5-2に示す。農振外地域で行われた農地転用は、5年間で34件あ

図4-4 5条許可の用途別プロット

る。4条許可では9件(26.5%)であり、5条許可では25件(73.5%)の農地転用が行われている。4条許可では、年間1～3件であり、大きな変化は見られない。5条許可では平成12年が3件(8.8%)、平成13年が1件(2.9%)に対し、平成14年の5件(14.7%)、平成15年の7件(20.6%)、平成16年の9件(26.5%)と大幅な増加が見られ、増加傾向にある。

また、農地転用34件の後に法34条で開発が行われたのは8件(23.5%)である。法34条1号での開発が1件(2.9%)、法34条10号ロが2件(5.9%)、法34条8号の3が2件(5.9%)、法34条8号の4が3件(8.8%)となっている。

(3) 農業振興地域内の農用地域外（以下、農振白地）

農振白地の土地利用推移を表5-3に示す。農振白地での農地転用は、全農地転用件数の504件中402件と8割近くを占めており最も多い。このうち、4条許可は72件(17.9%)、5条許可は330件(82.1%)と5条許可が8割を超え高い割合となっている。また、年代別に見ると4条許可では、平成14年が24件(6.0%)と最も多く、平成12年が18件(4.5%)となっている。また、平成16年の9件(2.2%)が最も少ない。5条許可では、平成12年の50件(12.4%)、平成13年の34件(8.5%)に対し、法34条8号の3の運用が開始された平成14年以降で66件(16.4%)、86件(21.4%)、94件(23.4%)と急激に増加しており増加傾向にある。

表5-1 農振農用地域の土地利用推移

カテゴリー	農振農用地 域外	農地転用			34条開発					合計		
		4条農転	5条農転	合計	34条1号	34条10号ロ	34条8号3	34条8号4				
1 H12	16	18.2%	3	4.4%	7	10.3%	10	14.7%	0	4.4%	3	4.4%
2 H13	21	23.9%	6	9.8%	8	11.8%	14	20.6%	0	2.9%	2	2.9%
3 H14	28	31.8%	8	11.8%	16	23.5%	24	35.3%	1	1.5%	5	7.4%
4 H15	13	14.8%	5	7.4%	7	10.3%	12	17.6%	0	1.5%	1	1.5%
5 H16	10	11.4%	4	5.9%	4	5.9%	8	11.8%	0	0	0	0
計	88	100.0%	26	38.2%	42	61.8%	68	100.0%	1	1.5%	6	8.8%

表5-2 農振地域外の土地利用推移

カテゴリ	農地転用				34条開発						合計	
	4条農振	5条農振	合計		34条1号	34条10号ロ	34条8号3		34条8号4			
1 H12	2	5.9%	3	8.8%	5	14.7%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
2 H13	1	2.9%	1	2.9%	2	5.9%	0	0.0%	2	5.9%	2	5.9%
3 H14	1	2.9%	5	14.7%	6	17.6%	1	2.9%	1	2.9%	3	8.8%
4 H15	3	8.8%	7	20.6%	10	29.4%	0	0.0%	0	0.0%	1	2.9%
5 H16	2	5.9%	9	26.5%	11	32.4%	0	0.0%	0	0.0%	1	2.9%
計	8	26.5%	25	73.5%	34	100.0%	1	2.9%	2	5.9%	2	5.9%

表5-3 農振白地地域の土地利用推移

カテゴリ	農地転用			34条開発					合計							
	4条農振	5条農振	合計	34条1号	34条10号ロ	34条8号の1・3 34条8号4										
1 H12	18	4.5%	50	12.4%	68	16.9%	2	0.5%	11	2.7%	13	3.2%				
2 H13	11	2.7%	34	8.5%	45	11.2%	1	0.2%	8	2.2%	10	2.5%				
3 H14	24	6.0%	66	16.4%	90	22.4%	1	0.2%	18	4.5%	3	0.7%	21	5.2%		
4 H15	10	2.5%	86	21.4%	96	23.9%	3	0.7%	31	7.7%	3	0.7%	38	9.3%		
5 H16	9	2.2%	94	23.4%	103	25.8%	3	0.7%	0	0.0%	21	5.2%	5	1.2%	27	6.6%
計	72	17.9%	330	82.1%	402	100.0%	10	2.5%	22	5.5%	68	16.9%	11	2.7%	111	27.8%

また、農地転用件数402件の後に法34条で開発が行われたのは、111件(27.6%)である。そのうち、法34条8号の3による開発は68件(16.9%)であり、他の条項と比較すると非常に高い割合であることが分かる。さらに、法34条1号による開発は10件(2.5%)、法34条10号ロは22件(5.5%)、法34条8号の4は11件(2.7%)である。年代別に見ていくと、法34条10号ロは、平成12年に11件(2.7%)、平成13年に9件(2.2%)の開発が行われたが平成14年以降2件のみの開発となっており、急激に減少している。また、法34条1号と法34条8号の4は変化が少ない。

(4) 区域別の土地利用推移の特徴

上に挙げた3地区の区域別の特徴を比較する。まず、4条許可と5条許可の合計の農地転用件数は農振白地が最も多い。また、4条許可と5条許可を比較すると、4条許可では農振農用地、5条許可においては農振白地の割合が最も高かった。また、農地転用後に法34条により開発されるケースは農振白地で最も多かった。

次に、地区別に法34条開発の条項別特徴を見ていく。農地転用から法34条1号による開発は、区域別の特徴はほとんど見られなかった。また、農地転用から法34条10号ロによる開発は農振農用地で、法34条8号の4による開発は農振農用地と農振地域外で最も高いが、どの地域にも大きな違いは見られない。一方、農地転用後の法34条8号の3での開発は、農振白地で非常に高い割合を示していることが明らかになった。

5.2 農地転用後の開発箇所の空間整理

法34条8号の3によって開発が行われた区域のプロットを重ね合わせた図を図5-1、図5-1に対応した表を表5-4に示す。農地転用を伴う開発は70件(83.3%)、農地転用を伴わない開発は14件(16.7%)である。

まず、①②③は、市街化区域周辺部において農地転用後の開発が多い区域である。①は法34条8号の3による開発が23件(27.4%)ある。そのうち19件が農地転用を伴う開発であり、4件は農地転

表5-4 地区別の農地転用と開発の関係

法34条8号の3による開発と農地転用の関係	全体		地区別									
	件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比
農地転用を伴わない開発	14	16.7%	4	4.8%	2	2.4%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
農地転用を伴う開発	70	83.3%	19	22.0%	17	20.2%	6	7.1%	4	4.8%	5	6.0%
計	84	100.0%	23	27.4%	19	22.6%	6	7.1%	4	4.8%	5	6.0%

図5-1 農地転用後の法34条8号の3開発の空間整理

用を伴わない開発である。この地区は、市街化区域がくびれた区域であり中心部にも近いため、優良な農地が広がっているにも関わらず農地転用の件数や農地転用後に開発に繋がるケースも多くになっている。特に、農地転用に際し権利移譲を伴う5条許可が多い。②は法34条8号の3による開発が19件(22.6%)であり、農地転用を伴うものが17件、農地転用を伴わないものが2件である。この地区も①同様、市街化区域に挟まれる地区や周辺部であり利便性が高く、住宅開発を行うための農地転用が頻繁に行われている区域である。③は農地転用を伴う法34条8号の3による開発が6件(7.1%)である。この地区は、市街化区域に挟まれている区域であり、農地転用件数は比較的多いが農地転用後の法34条8号の3による開発はそれほど多くない。しかし、①②と同様に市街化区域に近接しており農地転用件数が多く、営農環境の悪化からさらに農地転用からの宅地開発が進行する可能性がある。

④⑤の区域は、市街化区域から伸びる幹線道路沿道で開発が多い区域である。④は法34条8号の3による開発は農地転用を伴うものが4件(4.8%)となっている。この地区は、幹線道路沿道であり、法34条8号の3で定められた(ロ)の区域を有しているため、準工業地域並みの開発が可能な地域である。現状では、(ロ)の区域内で法34条8号3の開発は行われていないが、幹線道路の後背地において農地転用が見られる区域である。⑤も法34条8号の3による開発は農地転用を伴うものが5件(6.0%)となっている。この地区も④と同様に、幹線道路沿道に農地転用が集中して見られるが開発件数は多くない。

⑥は、既存集落内での農地転用が多く見られる地域である。現在では、法34条8号の3による開発は3件(3.6%)であり、農地転用件数と開発件数が直結していない。

また、図4-1と併せて考察すると、①では市街化区域と農振白地、農振農用地が混在し、⑤では幹線道路沿道の後背地において農振農用地が広がっており、優良農地の周辺の農地が転用後に開発されるケースが多く見られ土地利用誘導がうまく行なえていない可能性が考えられる。

5.3 まとめ

5章で明らかになったことを以下に示す。市街化調整区域を区域別に見ていくと、全農地転用の8割が農振白地において行なわれている。さらに、その後に法34条8号の3による開発が行なわれる可能性が高い。農地転用から法34条8号の3の開発が行なわれたケースでは、市街化区域周辺部や幹線道路沿道に開発が集中しているが、農振農用地周辺で農地転用後の開発が多く見られ、特に農振農用地と農振白地が複雑に混在している地区で多いことが分かった。

6. おわりに

本研究で明らかになったことを以下に整理する。

(1)防府市の人口は昭和60年以降停滞しており、市街化区域の人口密度は微減となっている。また、整・開・保の第2回定期見直し以降、人口の大幅増加を見込んだ市街化区域の設定が、結果的に市街地の低密度な拡大につながった。一方、明確な人口フレームのない市街化調整区域では、開発行為が規制緩和されているにもかかわらず人口の減少を想定することになり、市街化調整区域

を含めた適切な将来人口フレームの設定となっていないところに課題があるといえよう。この点は、国の都市計画運用指針¹²⁾や他の文献¹³⁾で指摘されているように、人口フレーム方式を基本としながらも地域の実情を考慮できるような方法も今後検討することが望まれよう。

(2)防府市では、用途や敷地規模を限定したものの法34条8号の3の運用方針は、法改正後の法34条8号の3で規定されている許可要件の範囲では最も緩い要件で制定されている。このため市街化調整区域の大部分で開発が可能となっている。また、旧法の既存宅地制度と宅地単位で比較すると、法34条8号の3の開発によって出現する宅地は2倍以上に大幅に増加している。これは、許可範囲の拡大とそれに伴う農地転用からの宅地開発が大きく影響している。

(3)平成14年に法34条8号の3の運用が開始されて以降、農地転用の件数、面積ともに急増している。特に、5条許可では件数で2倍近く、面積では2～3倍の増加が見られた。用途は、4条許可では農業関係に供するものが多く、5条許可では個人や業者による個人住宅や分譲住宅の用途が多いことが明らかになった。また、優良農地周辺部の大規模な農地転用や農地転用の集積した地区は、今後の住宅団地の形成の可能性があるといえる。一方、農振農用地除外の件数が平成14年に増加していることに関しても、何らかの影響を及ぼしていると推測される。

(4)市街化調整区域では農振白地での農地転用が全体の8割を占めている。法34条8号の3による開発は、市街化調整区域のほぼ全域で可能であり、農振白地での農地転用から住宅開発の割合も他の地域に比べ非常に高いため、今後の住宅団地の増加が考えられる。また、農地転用から開発の行なわれた地区は、農振農用地の周辺でも多く見られ、農振農用地と農振白地が混在する地区において、営農環境や田園景観の保全等の問題が深刻化していることが明らかになった。

参考文献

- 1) 日本都市計画家協会:都市・農村の新しい土地利用戦略, 学芸出版社, pp. 14-27, 2003.5
- 2) 水口俊典:土地利用計画とまちづくり 規制・誘導から計画協議へ, 学芸出版社, 1997.8
- 3) 北岡尚子、大村謙二郎:市街化調整区域における開発メカニズムとその土地利用上の問題について, 日本都市計画学会学術研究論文集 35号, pp. 193-198, 2000. 10
- 4) 波多野意男、若山 徹、井原満明:市街化調整区域スプロール既存宅地制度の問題, 日本都市計画学会学術研究論文集 21号, pp. 121-126, 1984. 11
- 5) 松浦 貴、中出文平:地方都市の市街化調整区域における開発の実態と課題に関する研究, 日本都市計画学会学術研究論文集 37号, pp. 685-690, 2002
- 6) 馬 相烈、大貝 彰:市街化調整区域における都市計画法34条8号の3の活用および運用方針に関する考察, 日本建築学会計画系論文集 NO. 575, pp. 85-91, 2004. 1
- 7) 村岡慎也、和多 治:市街化調整区域における開発許可立地基準に関する研究, 日本都市計画学会学術研究論文集 39号, pp. 349-354, 2004. 10
- 8) 北崎朋希、大村謙二郎:市街化調整区域における商業系施設に対する土地利用規制制度の実効性に関する研究, 日本都市計画学会学術研究論文集 39号, pp. 79-84, 2004. 10
- 9) 松川寿也:農村地域における土地利用制度とその包括的運用に関する基礎的研究, 長岡技術科学大学学位論文, 2005
- 10) 大島 崇、松川寿也、中出文平、樋口 秀:非線引き白地地域に対応した法規制地域の指定に関する研究, 日本都市計画学会学術研究論文集 39号, pp. 355-360, 2004. 10
- 11) 小林剛士、船 心治、中園眞人:線引き制度運用からみた地方都市郊外部の開発ポテンシャルに関する研究, 日本建築学会計画系論文集 NO. 596号, 2005. 10
- 12) 国土交通省HP:都市計画運用指針, pp. 12,44
- 13) 日本都市計画学会:実務者のための新都市計画マニュアル1 土地利用編 都市計画区域・区域区分, 丸善株式会社, pp. 37

注

- 注1) 権利の移動を伴わないで、農地等を農地等以外に転用するために行う手続きのこと
 注2) 農地等を農地等以外の目的に供するために転用する場合、しかも権利を設定し、あるいは権利の移転を行う場合に行う申請手続きのこと

(2005年10月7日原稿受理, 2006年3月1日採用決定)