市町村独自の白地農用地の設定規準

——農振地域の管理による集落土地利用の制御手法 (1)

Analysis of Unique Zoning Method of Local Government
—Developing Control Method for Rural Land Utilization (1)—

有田 博之*・福与 徳文**

Hiroyuki ARITA and Narufumi FUKUYO

I はじめに

1 土地利用の計画的制御と農振法^{注1)}

小規模・個別的開発が一般的な日本で、市街地を計画的に形成する方法は次のいずれかであると考えられている。①地区の土地利用の詳細な計画を定め、個々の開発行為をこれに適合させる。②土地区画整理事業のような基盤整備をした地区以外での開発行為を禁止する¹⁾。

しかし、農村集落^{注2)}の土地利用を規定する農振法、農地法、都市計画法はこうした条件を用意するものではない。また、集落地域整備法では換地による非農用地捻出はできるが、事業対象地区が限定されることや、非農用地の基盤整備が必ずしも義務付けられていない点に問題を残している。このため、農村集落の計画的土地利用を実現するには、なおいくつかの条件整備が必要である。

とはいえ、農振法は農村集落の土地利用計画に関する最も基礎的法律で、開発の無秩序な拡散を抑制し、集落の合理的土地利用を形成する機能が期待されている。本来、農振法は農用地保全の立場からのゾーニングを目的とするが、この反射的作用として集落居住区^{注2)}周辺の土地利用変化に影響を及ぼしている。このため、集落居住区形成の側面から同法の機能をとらえた場合、不十分さ

を否めないのは当然だろう。

集落居住区周辺の白地農用地^{注1)}の宅地化の制御に、より直接的に関わるのは農地法に基づく農地転用許可基準である。同基準は一筆規制によって集落の土地利用を制御するが、農地転用許可に関わる位置の判定基準が抽象的であるため、土地利用の誘導機能の点で限界がある²⁾。

このため、現場では農振法と同基準の併用によって土地利用制御の工夫をしているが、双方の機能を動員しても土地利用を秩序化するには困難が多い。計画的な開発によって農村集落の土地利用構造の有機性を高め、秩序化するには、新たな法的・制度的枠組みが必要である。

一方、農地の資産的保有傾向の拡大・深化、生産意欲の低下などを背景として、農地行政の現場では農振法の土地利用規制に対する内外の圧力が高まっている。

こうした中で、施行後18年を経過した農振法が集落土地利用の制御に果たしている機能、その有効性を明らかにすることは、今後の法的・制度的枠組みを考える上で重要な意味をもつだろう。

2 本論の目的と方法

農振法は運用面での自由度が比較的高く、地域条件に応じた多様な対応が見られるのが特徴である。そこで市町村間の農村集落の土地利用形態の差異は、現況では開発予備地の性格が強い白地農

*農業工学研究所 National Research Institute of Agricultural Engineering

**農業研究センター Natuonal Agricultural Research Center

図1 松任市の位置と概況

Fig.1 The situation of Matsuto City

用地の管理方式の差異としてとらえられる。本論では特徴的な法運用を行っている事例の調査・分析によって、土地利用制御に対する農振法の有効性を検討し、運用面での技術的提案を行う。

3 事例地区の概況と土地利用制御手法の特徴

事例調査地区として石川県松任市を選定した。松任市は新農振計画^{注1)}を策定したが、これを機に他市町村ではほとんど例を見ない農振法を基軸とした土地利用制御手法を開発した。

1) 松任市の概況

松任市は金沢市の西方に位置する人口約5万人、面積59.75km²の都市(図1)である。近年は金沢市の拡大に伴う都市化圧力を受け続け、1974～85年の農地転用面積は石川県下で加賀市に次いで多い(図2)。このため、適切な対策による無秩序な農地転用の抑制は焦眉の課題であった。金沢市と同様に挟まれ、より早く、広範に都市化の

進行した野々市町の著しいスプロール状況^{注3)}は、松任市当局に土地利用の適切な制御の必要性を痛感させた。

松任市では1971年に都市計画、1972年に農振計画の法適用を受けた。市域全体が都市計画区域に指定され、うち市街化区域は835ha、それ以外は市街化調整区域である。農振地域^{注1)}は市街化区域を除く全域で、市街化調整区域と重複している。

2) 松任市の土地利用制御手法の特徴

松任市の手法の特徴は次の3点である。第一は農振法のゾーニングに基づく土地利用の管理、第二は計画的な開発の誘導、第三は集落を単位とした開発時の土地の交換の推進である。これらは、一体となって土地利用の計画的制御に対して相互補完的に機能している。

第一の特徴は計画的な土地利用における開発制限の側面に係わるが、農振法および農地法の運用

図2 石川県の農地転用の状況

Fig.2 Farm land conversion of each region in Ishikawa Prefecture

面で工夫している。すなわち、同市では新農振計画策定を機に独自に「白地農用地の設定方針」（以下「設定方針」）を設け、白地農用地の位置と量を制限するほか、開発行為を制限している。

また予定外の農地転用には農用地区域^{注1)}からの除外（以下農振除外）で対応しているが、除外の適否判定にも独自の基準を設けている。

第二の特徴は土地利用の誘導的あるいは開発圧力吸収の側面と係わる。すなわち、市の計画に基づいて集落を単位として住宅団地や工業団地の開発を誘導し、小規模・無秩序な開発を防止している。

開発誘導は個々の集落での開発需要や土地の売却期待の強さに応じて行われる。結果、開発需要のある集落では、農家は土地売却の機会を持つことができるため、土地売却機会に対する地域間格差は大幅に縮小する。

第三の特徴は、開発対象地の土地所有農家のほか、集落内で土地売却期待をもつ農家の要求を一様に満足させることを目的としている。すなわち、集落を単位とした開発の誘導だけでは、開発

位置の選定によって、土地を売りたくても売れない農家と必要以上に売らなければならない農家が生じる。これでは農家の資産的土地保有と土地利用制限との対立は解消されないが、土地の交換はこれらの対立を緩和する作用をもつ。土地売却希望農家は当面必要な現金収入を得るほか、必要以上の売却を嫌う農家も土地の保全ができるのである。

4 本論の構成

本論では松任市の土地利用制御手法の3つの特徴を順次検討する。

本報では第1の特徴である農振法のゾーニングに基づく土地利用制御手法のうち、「設定方針」について検討する。第2報では第1の特徴の残された局面である農振除外の手法を検討し、第3報では第1、2報を受けて実態分析を行い、これらの手法の有効性を検証する。

第2、3の特徴は4報以下で検討の予定である。

いて集落居住区にもゾーニングの考えを導入した
ことである。集落土地利用構想では「集落居住区
域」を設定し、近い将来の開発予定に対応して住
宅、公共施設、農業近代化施設、農村工業導入地
区を計画的に配置する。「集落居住区域」には住
居利用区、公共利用区、業務利用区の地区区分が
例示されている。これは都市計画法の用途地域が
それぞれの地域内の用途を制限することによっ
て、等質な土地利用の空間配置の実現を目指し
ているに通じる。

しかし、新農振計画では集落土地利用構想を
「農用地利用計画を維持するためのもので都市計
画の地域制とは異なる」⁴⁾とし、評価は消極的
である。同計画では集落居住区と農地は計画対象と

して同水準には扱われず、農村集落の土地利用制
御の手段的側面は理念的である。

3 松任市の対応と新農振計画の問題点

同市は新農振計画の対象7集落の集落土地利用
構想では例示にならって地区区分をしたが、他集
落にはこれを適用していない。担当者は同計画の地
区区分は現実的ではないと判断したのである^{注7)}。

松任市の判断の背景には次のような新農振計画
の問題点がある。

1) 地区区分の妥当性

地区区分の目的は、同じ用途の土地利用をまと
めることによって、地区内環境を保全し、同時に
利便性・機能性を高めることにある^{注8)}。しかし、

図3 松任市H集落の集落土地利用構想

Fig.3 The plan of land utilization of a rural community in Matsuto City

用途別の開発量予測に基づく地区区分を農村集落へ一般的に適用することは困難である。

(1)各用途の量的まとまりと空間配置

地区区分を行うには同一用途の土地利用が一定以上の広がりをもつことが前提となる⁶⁾が、一般的な農村集落では住宅を除いてこの条件を満たさない。旧村の中心集落のような一定規模以上の集落以外では地区区分は実態とかけ離れたものとなるだろう。

松任市の集落土地利用構想でも、住居利用区以外の公共利用区、業務利用区は現況施設と建設が確定しているものに限定されている(図3)。同構想では土地利用の空間配置を誘導する性格は弱く、点的な施設配置を追認したにとどまっている。

(2)用途の指定における問題点

農村集落には多様な施設が立地し、実態は混合地域^{注9)}であることが多い。このため、集落土地利用構想の地区区分を適用すると住宅、公共用地以外の多くは業務利用区に立地することになる。結果、業務利用区の土地利用は、農村集落の土地利用の混合化傾向に支配的な影響を及ぼすと考えられる。しかし、業務利用区に性格付けは不明確で、都市計画用途地域のほとんど全ての属性をもつ農村集落の土地利用実態を追認した形となっている。

個々の農村集落の土地利用の評価は、集落の歴史的背景あるいは市町村計画における位置づけなどによって異なる。このため、農村集落全般を対象として用途区分を考えると、業務利用区のように制限を弱い水準で一般化する以外に、結果として混合地域化傾向をさけられない^{注10)}。

2)地区区分の技術的条件

農村集落で地区区分が実現性を持つには、更に次の技術的条件が必要だろう。①集落別土地需要量が明らかである、②開発者の立地選定と地区区分が一致する。

①の有効な予測手法は現在ない。このため、地区区分をするには過去の農地転用傾向を近似的に用いるか、地区計画のような筆地単位の計画とするしかない。しかし、前者では過去の転用が少ないうちに地区区分の考え方自体が成立しにくい。

後者ではこれらが実現できる保証や法的・制度的手段がない。このため、集落内で協定できる場合を除いて農家に対する拘束力も理念的レベルを超えることができない。②については、開発者が適地と考える位置が地区区分に一致するとは限らない。一致しないときには開発者との調整が必要だが、不調の際の規制・誘導方法が現在ない。

このように、集落を単位とした予測に基づいて、開発の量と位置の一致を達成内容とした計画を作っても、住民の納得を得るのは難しい。少なくとも、これを土地利用の規制手段とできない。

Ⅲ 「設定方針」の土地利用制御機能

松任市は新農振計画の地区区分的手法の適用は現段階では困難で、一筆規制的手法がより現実的であると判断した。しかし、現行法では一筆規制による土地利用制御は法や法運用上の技術的側面で不十分な点が多い。

「設定方針」は、こうした現行法の不備を補完し、集落土地利用の秩序化を実現する手法として設定された。同市では「設定方針」を新農振計画の延長上にとらえ、これと同様のイ)集落単位の、ロ)自己完結の計画で、ハ)5年単位の積み上げを基礎とした。同方針は手続き面で新農振計画と連続することによって、実態面での運用可能性を確保している。

本章では同方針の土地利用制御機能を検討する。

1 「設定方針」の内容

「設定方針」は、各項目の目的と運用上の骨子を示したメモにすぎない^{注11)}(資料1)。

「設定方針」各項目の内容は次のようである。

1)「量の一致」は、農地転用希望を集落単位にまとめ、この範囲で白地農用地の設定を認めるものである。

各集落の農地転用希望は次のようにしてまとめられる。①農振計画の見直しに対応して、5年以内の予定を目安に個々の農家が転用希望を申告する。②このうち集落の常会が妥当と判断したもの

を市に提出する。常会は各戸の代表が構成する集落の協議機関である。常会では隣接した野々市町のスプロールに対する危機感などから、白地農用地を妥当な範囲に止めるよう申し合わせているため、過大な要望は余り、でないと市担当者から聞いた。

2)「制限」は、分家を理由とする農地転用件数の経年合計が集落の農家戸数を上回ることを禁止すると同時に、小規模な宅地化による環境悪化の防止を内容とする。この趣旨は分家自体を制限することではない。分家を理由に転用された農地が第三者の手に渡る、実質上の違反転用の未然防止が目的である。また、優良宅地の下限の目安として200㎡が考えられている。

3)「農用地の一体性」は、白地農用地の集落居住区周辺への配置あるいは集団化によって分散的農地転用を防止し、農地の集団性の保全を目的とする。同様の考え方は農振除外にも貫かれており、両者が一体的に機能している。

4)「居住環境」は、集落の共用施設では道路を南側に設けるのがよいとする考えである。松任市では、冬季積雪が居住環境に支配的影響を及ぼす。とりわけ、住宅北側の日陰の雪は消えにくく長期間交通の障害となるため、道路を施設南側に配置するのが合理的である。

5)生活環境施設用地を「集落内で」求めるのは、これら用地は集落が共同負担すべきだとの、市の方針が背景にある。しかし、選定された用地の所有者は単価が低いなどの理由で買収を嫌うのが一般的である。同市では常会の調整によって売却を希望する者と土地を交換したり、土地改良事業の換地の活用をはかるなどの工夫をしている。

6)「農用地の確保と事業計画」は、工場、事業所の拡張・新設を都市計画の用途地域以外では原則的に認めないことを示す。これは、次の二点を主な目的としている。第一は、土地利用用途の混在を避けること、第二は転用申請以外の目的（資材置き場など）使用による集落環境悪化の防止である。前者の対策として工場、事業所の拡張申請も必要度を点検し、後者に対しては資金計画、用地位置等を検査している。

7)「地権者の分散」は、白地農用地を多くの地

権者に分散して配分するには、集落居住区周辺の小区画農地を優先的に白地農用地にする方が効率が高く、農地転用の分散防止効果も高いというものである。

土地所有者の農地転用機会の公平を条件として同数の農家が白地農用地を確保したと仮定しよう。このとき、各農家の保有農地の集団化が進んでいると、そうでない場合に比べて広い範囲の白地農用地を指定しなくてはならない²⁾。このように、白地農用地の指定範囲は農地の集団化の程度によって差が生じるが、同様のことは区画の大小間でも生じる。大小両区画の地区で同様の白地農用地保有機会を農家に与えれば、大規模区画地区の方が白地農用地面積は大きくなり、バラ建ちは広い範囲に及ぶのである。

8)「計画性の推進」は、白地農用地と施設整備位置を整合させることをいう。

これは、住民に対すると同時に、市にも計画的整備を求める。住民に農振法の規制をしながら公共施設整備ではこれを無視しているという批判は少なくない。

また、公共施設とりわけ都市施設（ガス、水道、下水道など）の整備は、これに接する農地の農地転用許可基準での評価を変え^{注12)}、開発を促進する。このため、農振白地の配置とこれら施設の整備を整合させないと住民の合意獲得は困難化する。

市は農振法での規制を計画的行政によって合理化する必要があった。

2 「設計方針」の構成上の特性

設定方針は白地農用地の配置の原則を示したもののだが、これを体系的に評価するには、①白地農用地の量、②白地農用地・農振除外の位置、③白地農用地の基盤条件、④集落の空間構造（土地利用の有機的な関連性・空間配置）、の観点から行う必要がある²⁾。表1はこれらと「設計方針」の関連を示す。

両者を比較した場合、「設計方針」は①集落空間構造に対する方向づけの項目を欠くが、②用途の規定によって集落空間の質を方向付け、③住民や行政の主体的条件を併せて規定している。

表1 集落土地利用の規定要因と「設定方針」
Table.1 The conditions for controlling rural land utilization and the method of Matsuto City

集落土地利用の規定要因		「設定方針」の該当項目
白評 地価 農項 地目 の 配 置	白地農用地の量	量の一致、制限
	白地農用地・農振除外の配置	農用地の一体性、居住環境、地権者の分散、計画性の推進、量の一致
	白地用地の基盤条件	計画性の推進
	集落の空間構造	
用途規定による空間の質		農用地の確保と事業計画
住民・行政の主体的条件		量の一致、集落内で、計画性の推進

すなわち、同方針は白地農用地の制御に対して一定の体系性をもつと共に、より広い観点から集落空間の制御を企図している点が構成上の特徴である。

3 「設定方針」の土地利用制御機能

「設定方針」の土地利用制御機能を、同方針を特徴づける①白地農用地あるいは農振白地^{注1)}の管理、②農振除外位置の制御、③開発の許可条件について検討する。

1) 「設定方針」における白地農用地管理

一筆規制による土地利用の制御を合理的に進めるには次の2手段が考えられる。①農地転用の位置判定に係わる技術的条件を整備し、厳格に運用する。②軒下線引きとして白地農用地を制限する。両者は単独で用いても一定の効果が期待できるが、複合して用いれば効果は更に大きい。

松任市は原則的には後者の方針を採用したが、軒下線引きでは農振除外の位置に係わる制限の運用次第でバラ建ちを助長するため²⁾、前者を併せて用いた。

(1) 白地農用地の規模

農振法には白地農用地の適正な規模や配置に対する規定はない²⁾ため、一般的には制限の方法として分家住宅や近い将来に建設予定があるものだけを認めている^{注3)}。

松任市では「量の一致」、「制限」によって白地農用地の規模を制限している。

「制限」は分家名目の住宅を直接個別にチェックする一方で、各戸の権利としての農地転用枠を想定している。分家名目で違反転用をすると、住民は後日集落の全体枠で本来の目的とする農地転用を制限される。権利を不当に行使すると、他の住民に影響が生じることになるのである。

正当な権利行使を担保する条件は法や条例にはないため、松任市では集落の常会による確認と合意が持つ機能に期待している。

(2) 白地農用地の配置

松任市の白地農用地配置手法の特徴は、①他市町村でも一般化している方法を定式化したこと、②農地の区画規模との関連に注目したこと、③公共用地の配地に一定の制限を与えようとしたことである。

「農用地の一体性」は農地保全を一方の極としながら、一方で白地農用地内でも集落居住区の空間的な連続性を要求する。同様の観点は農振除外の原則的な運用方針として多くの市町村で聞くが、松任市はこれを定式化したのである。現場では抽象的な距離条件の規定より、こうした定式化が分かりやすく、多様な局面に適應できるだろう。

「地権者の分散」は集落居住区周辺の農地の内、小規模区画農地を白地農用地とすることでバラ建ちの防止すなわち農用地の一体性を確保するが、これは一面「農用地の一体性」実現の技術でもある。同市の大半の農地はかつて石川方式^{注4)}

(10間×20間)の小区画で整備されたが、当時30a区画への再区画整理段階に直面していた。こうした状況で市担当者は集落居住区周辺に小規模区画を残すことを重視したものと思われる。

「居住環境」と「農用地の一体性」によって公共用地の不規則な用地選定は制限される。しかし、施設を道路の北側に配置するという具体的位置関係に焦点を置いたため、「居住環境」は対象が公共施設に限定され、一般化されていない。限界があるとはいえ、住民の利用条件から公共施設配置を条件づけた点は、常会の自治機能を重視する市の姿勢と併せて考えると興味深い。

2)「設定方針」における農振除外位置の制御

(1)農地転用と集落居住区空間

農地転用許可基準では農地転用位置の妥当性の判定指標は抽象的である²⁾ため、同基準の農地種別区分の判断が人によって異なる場合が少なくない¹⁵⁾。これを排除する方法として、松任市は白地農用地の設定と農地転用位置の妥当性の判定をリンクさせた。

「量の一致」は近い将来に農地転用が予定されているものに白地農用地を限定したため、予定地の位置のほか用途も多くの場合把握できる¹⁶⁾。

このため、予定外の農地転用の制御が集落居住区の土地利用秩序化の条件となるが、「農用地の一体性」および「地権者の分散」、「居住環境」がここでの主な条件となる。

(2)農振除外による農地転用位置の制御

軒下線引き集落では、農地転用は原則的に農振除外によって白地農用地とした後に行われる。農振計画で住民が計画的に用地を確保していれば農振除外は発生しないが、現実には予定外の農地転用は少なくない。松任市の方式でも農振地域管理の比重は農振除外に傾斜すると思われる。このため、「農用地の一体性」を担保する手法は、農振除外を主な対象とすることになる。

松任市では農振除外については「農用地の一体性」を基礎とした技術的基準「農振除外の運用方針」を設けている。これを現地では「二辺接続条件」と呼び、農地の一边は道路に接続し、他の一边が道路・宅地に接していることを求めている。距離条件ではなく、接続する地片の土地利用との

関係で判定基準を設けた点に特徴がある^(注17)。

3)「設計方針」と用途の規制

新農振計画の手法をとらなかった松任市では、用途の混在化防止対策を別途必要とした。新農振計画には用途に対する規定がないが、地区区分によって用途の混在を防止する機能をもつ。

これに対して、松任市は2重の工夫をしている。第1は、農村集落を市街化調整区域に組み込み、開発許可を通じて用途に対する一定の基制を可能にした。第2は、開発許可で十分制御できない面を、白地農用地の設定および農振除外とリンクさせることによって規制した。

(1)開発許可と混合地域化の抑制

同市の農振地域は市街化調整区域と重複しているため、白地農用地の転用は同時に開発許可^(注18)のチェックを受ける。

開発許可にかかわる規定のうち、都市計画法施行令第22条の施設は農村集落の土地利用の多様化と深く関係している。同条の規定では、市街化調整区域内では住民の日常生活に必要な業務用店舗、事業所のほか、車庫・物置、一時的に使用する第1種特定工作物^(注19)の建設が可能である。しかし、同条は原則的に軽易な行為を前提とするため、小規模施設や一時的な使用等に限定される。市街化調整区域で開発許可の主旨通りの開発が進めば土地利用制御は相当程度成功すると期待される。

しかし、現実には次のような問題が生じ、混合地域化は進むだろう。①日常生活に必要な施設の概念が不明確であるため、適否判定が開発許可担当者の主観にゆだねられる部分が少なくない。また、②開発の規模制限も個別施設の総面積に上限規定がないため、数次にわたって申請されればこれを規制できない。

市街化調整区域外の地域は第6次宅地審議会答申(1965)^{注20)}にも示されたように、本来保存地域とすべきと考えられている。現在のゾーニングがこれに沿っていれば市街化調整区域外の農地転用は同区域より厳しく制限されるはずであった。ところが、現行法では市街化調整区域外の開発にはこれよりゆるい規制しかない。農村集落の混合地域化の第1の原因はこうしたゾーニングの不備

に求められる。

(2)「設定方針」による用途の規制

「農用地の確保と事業計画」が工場・事業所の新設・拡張を制限している。先述のように開発許可は工場・事業所の業務内容、規模拡大を十分に制御できない。これに対して、「設定方針」は農振法および農地転用許可基準の運用段階で原則的にこれらの立地を認めない条件を付加した。

すなわち、農地転用許可申請に対して開発許可以外に農振除外の制限も付加することによって、土地利用の制御機能を高めたのである。軒下線引を採用したことの意味は、農地転用許可を農振除外とリンクさせる条件を作り出すことにあったと思われる。

Ⅵ. まとめと考察

1 一筆規制による農村集落の土地利用制御

「設定方針」は、現行法体系のもとで農村集落の土地利用制御を行うには一筆規制の方法が現実的であると判断し、具体的対策を示したことである。今後、集落の土地利用制御を考える場合、ここの試みは大きな意味をもつだろう。

「設定方針」の一筆規制に係わる項目のほとんどは定性的である。定量的規定は、「量の一致」「制限」が白地農用地を分家住宅用地面積に合わせることを求めただけである。これは、同方針が軒下線引きを前提としたことと無関係ではないだろう。

軒下線引き地区では農地転用は原則的に農振除外を伴うため、農地転用許可より制限の強い農振除外の判定が中心となる。松任市が農振除外にだけ具体的な判定手法を示したのはこうした理由に基づいているだろう。

軒下線引きをしていない集落では、同方針に加えて定量的な判定を考慮しないと、白地農用地の制御は困難である²⁾。

2 「設定方針」の他市町村への適用

「設定方針」は、①総合性をもち、②農振法運用手法を定式化した。これが同方針の他市町村へ

の適用を可能にするだろう。

1) 総合性

同方針の総合性の内容は、①農村集落の土地利用制御をするうえで考慮すべき項目を尽くし、②現行制度相互や同方針の有機的組合せによって効果を高めた、ことである。

前者は、市町村が独自に土地利用制御の方針を作る場合に考慮すべき項目の範疇を明示している。他市町村が同様の規準を作るには、「設定方針」の範疇を参考にすれば基本的な項目を尽くすことができる。しかし、同方針の項目・内容は松任市の特性を反映しているため、他市町村で用いる場合には適切な読み替え・修正が必要だろう。

後者の例として、「設定方針」が農振除外と農地転用許可をリンクさせたことや、農振地域を市街化調整区域と重複させたことなどをあげることができる。ここで同方針は、①既存制度の有効な側面を統一的に運用する指針の性格をもたせ、②運用に技術的条件を付加したのである。

2) 定式化

「設定方針」は松任市独自の法運用上の方針であり、法的な作用は基本的に持たない。このため、現況では住民の了解が土地利用制御の成功にとって不可欠の条件となる。

集落の土地利用を制御するには地域特性に応じた多様な対応が必要である。地域的な条件と経験に裏づけされた法運用上の工夫が条例等によって定式化され規制力を獲得することが、地域個有の土地利用を実現する上で求められる^{注2)}。松任市の「設定方針」はこうした定式化のモデルとしての意味が大きい。

3 残された課題

1) 地区区分への対応

松任市では一筆規制的方法によって、農地転用を集落居住区周辺にまとめる体制が整った。しかし、一方で新農振計画に予定された地区区分による集落の空間構造の誘導機能を看過することになった。松任市はこの点に十分気が付いてはいないが、農村集落の空間を計画的に方向づけるには、地区区分のような条件づけが必要だろう。

新農振計画では開発量と位置の高い関連性を求

めたことが地区区分の運用面での現実性を失わせたと考えられる。農村集落では開発量の予測と位置を対応させた地区区分は実体的な意味を持たない。筆者らは、技術的に不確実な開発量の予測手続きをふまず、用途の配置を方向づける点に重点をおいたゾーニング手法の開発を検討すべきだと考える。具体案の提起はまだできないが、農業と非農業間の相隣関係によるトラブル回避を原則とするなど、集落の空間構造を規定する条件の整理が前提として必要であろう。

2) 用途制限の固定性

松任市では用途の規制を原則として開発許可と「設定方針」に依存した。これで農村集落の混合地域化は一定水準で防止できるが、どの集落も同一の規制を受けることになる。集落の土地利用特性や都市化の環境条件が一樣であれば問題はないが、現実の農村集落は多様である。このため、集落の多様性に対して適切な規制を行うことが、地域の活性化にとって求められる。集落の特性に応じた類型区分とこれに対応した規制手法の開発が必要である。

3) 市町村独自の運用に対する条件整備

市町村が独自に法の運用方針を作ることは極めて希である。また、縦割行政の中で所管の異なる法律相互の利点を生かして運用されることも少ない。今日、市町村ではこうした既存の法律をどの様に組織化し、地域にあった運用をするかが問われているが、市町村は手探りの状態である。

また、軒下線引を原則とした白地農用地の管理では、松任市では毎年の農振除外件数が他市町村より相当多くなる。農振法の一般管理における軽微な変更の枠との問題が、県から指摘されるということであった。

市町村独自の運用と法のすり合わせの問題は運用における技術化の問題と共に解決が求められているのである。

本研究は筆者らが農業工学研究所、農業研究センターの経常研究として行った。現地調査では石川県松任市農政課及び同市農業委員会が貴重なデータを参照させていただいた。集落の開閉り調査でも多くの協力を得た。記してお礼申し上げる。

注

注1) 本論では次のように略記する。

農業振興地域の整備に関する法律（農振法）、農業振興地域整備計画（農振計画）、新農業振興地域整備計画（新農振計画）、農業振興地域（農振地域）、農振計画の農用地区域（農用地区域）、農用地区域以外の農振地域（農振白地）、農振白地内の農用地（白地農用地）

注2) 農村集落とは歴史的に形成された集落で、宅地と農地が一体的に結び付いた地域をいう。本論で一般的に集落という場合これを指す。集落の宅地部分は集落居住区とよび、新農振計画の集落居住区域と区別する。

注3) 文献3) が詳細な検討をしている。

注4) 松任市では当時、都市計画の見直し、建設省の「緑のマスタープラン」の作成を同時に進捗しており、これらの調整が大きな課題であった。

注5) 市の担当者は後者の側面を強調していた。新農振計画では創設換地、農振法の交換分合、緑農住区関連開発事業等の基盤整備と一体的計画・開発するよう求めている⁴⁾。

注6) 野々市町のスプロールへの危機感や松任市の開発誘導に対する同意も背景にあったと思われる。

注7) 新農振計画の策定集落でも現実の白地農用地配置は計画とは異なっている。市は計画において住民に土地利用の理念を提示したのである。

注8) 都市計画法13条の2

注9) 地域・地区の用途が混合した地域。ゾーニングの目的の一つは用途を単一化することだが、混合地域ではこの原則が破られる。埼玉県熊谷市の調査事例では、農村集落は商業地域と工業地域で建設可能な施設が混合した地域となっている⁷⁾。

注10) 農村集落の混合地域化をさせるには集落を特性に応じて分類し、それぞれに対して用途の制限を設けるのが現実的だろう。これは農振地域内の集落のゾーニングの必要性を指示している。ここでは、問題の提示にとどめ、他稿の課題としたい。

注11) 「設定方針」には抽象的な記述があるほか、表現も十分検討されたものではない。集落の合意を前提として運用する場合、細かな規定は返

って障害になるという考えが市の担当者にあった。

注12) 同基準ではガス、水道、下水道が整備されている地区内の農地は第三種農地に区分される。

都市施設：都市計画法11条1号

注13) 例えば愛知県では分家に該当する条件を細かく規定している。松任市の「量の一致」及び「制限」は、愛知県ほど個別条件を強く規定していないが、同様の手法である。

注14) 耕地の区画整理方式に対する呼称。第二次大戦前は石川県を中心に行われた。当初の一区画平均は約600㎡、道路幅は1.8m程度である。

注15) 同基準が地域区分の可能性をもちながら、転用の妥当性評価では個別性が高いことを理由に、これを採用していない⁸⁾ことと関連している。

注16) この限りにおいて松任市の転用位置の制限は、都市計画法における地区計画に近似している。

注17) 「運用方針」は次報で詳しく論じたい。

注18) 都市計画法29条、2～6項及び9～11項の開発が許可される。

注19) 都市計画法施行令1条

注20) 同答申は市街化調整地域の外側の保全地域では「原則として農地転用は認めない」とした。市街化調整地域では「開発が許容された例外的

な場合の他、農地の転用は原則として認めない」のに較べて規制を強めているのが特徴である。

注21) 国の権限の地方移譲に関する地方自治体への国土庁アンケートでは農振法、都市計画法に対する要望が強い⁹⁾。

参考文献

- 1) 大塩洋一郎(編・著)；日本の都市計画法，p.133，ぎょうせい(1981)
- 2) 有田博之；農村集落の土地利用制御のための農地農用地配置の評価手法，農村計画学会誌8-3，pp.9-19(1989)
- 3) 二宮哲雄(他)編著；混住化とコミュニティ，御茶の水書房(1985)
- 4) 農林水産省構造改善局地域計画課；新農業振興地域整備計画一解説，p.101，創造書房(1980)
- 5) 前出(4)，p.103
- 6) 前出(1)，p.135
- 7) 農村開発企画委員会；昭和61年度農村定住区整備計画検討調査報告書，p.255(1987)
- 8) 桜井秀美；農地転用許可基準の解説，p.27，学陽書房(1981)
- 9) 四国新聞社；農振法希望の町村一権限移譲調査，四国新聞，(1988.09.02)

"Agricultural Promotion Area" is legally zoned into two districts. The first is "Agricultural Land Use District". The other is "Residual District" that has relatively few restrictions of farmland conversions. So, it is regarded as one of the causes of urban sprawl.

In this paper, we analyze Matsuto City's unique zoning method of regulating "Residual District", and discuss the method of controlling rural land utilization under Agricultural Promotion Area Act as follows.

1. Under the existing agricultural law, it is impossible to lead a land use to an appointed district on "New Agricultural Promotion Planning". It is still effective to regulate "Residual District" and farmland conversions one by one in spite of the above method.

2. The method of Matsuto City makes good use of the framework of Agricultural Promotion Area Act, Agricultural Land Law and City Planning Law and assists them in technological phase. But, the method can not sufficiently regulate the use of land after farmland conversions, so it will be problems that we must solve.

3. The method of Matsuto City covers function of the method of controlling rural land utilization, so the local government in a similar situation can use it.