市町村独自の農振除外の運用方針

—農振地域の管理による集落土地利用の制御手法—(2)

A Method of Cancelling the Designation of “Agricultural Land Zone”
by the Local Government

—Developing Control Method for Rural Land Utilization(2)—

有田 博之*・福与 徳文**

Hiroyuki ARITA and Narufumi FUKUYO

I はじめに

本報では、農振計画^{注1)}作成後の農用地区域からの除外（以下農振除外）に関して松任市が独自に設けた運用方針（以下「運用方針」）を検討する。これは、同市が独自の農振法の運用方針「白地農用地の設定方針」（以下「設定方針」）^{注2)}を補完するため、作成したものである。

農村集落^{注3)}の土地利用を規制・誘導するうえで農用地区域設定と同時に重要な意味をもつのは、農地転用を目的とした農振除外である。これは、①白地農用地の外縁に発生し、その範囲を拡大するだけでなく、②一般の白地農用地と異なり、近い将来の農地転用が予定されているため、集落の土地利用に与える影響が大きい。しかし、農振除外の妥当性を判定する基準が現在なく、多くの地域で農振地域の土地利用の攪乱要因となっている。無秩序な農振除外はいわゆるミニ・スプロールを引き起し、農業生産だけでなく生活環境にも悪影響をおよぼす。農振白地の設定と農振除外は農村集落の土地利用制御にとって表裏一体の関係をなしている。

農振除外が農村集落の土地利用にあたえる影響が大きいにもかかわらず¹⁾、その是非に対する技術的判定基準を設けている市町村は極めて少ない。

多くの市町村では、農地の団地保全を主たる目標として、担当者の経験に基づき個別に農振除外の是非を判断しているのが実情である。しかし、担当者の経験に依拠した運用では一貫性を維持できないという基本的問題が残される。

農振法の特徴は運用面で地域条件を考慮できる点にあるが、これを合理的に進めるためには判断根拠を客観化することが必須の条件となる。こうした観点に基づき、有田¹⁾は農振除外を定性的観点から類型化し、その良否を判定する方法を提案したが、松任市の「運用方針」の作成もこれと同様の観点に基づいている。

農用地区域の変更には、①ゾーニングを全般的に見直す特別管理によるものと②軽微な農振除外だけを対象とする一般管理によるものがある。「設定方針」と「運用方針」は、ほぼこれらの区分に対応してとらえることができる。前者が特別管理で必要となる技術的要件を規定しているのに対して、後者は一般管理に必要な条件を規定している。こうして、「運用方針」は「設定方針」と対をなし、白地農用地の管理機能を果たしている。

松任市では、農振計画のゾーニングで軒下線引きに近い方式を採用しているため、ほとんどの農地転用で農振除外が必要となる。農振除外の適否判定は「運用方針」によるが、松任市ではこれは同時に農地転用の可否判定を意味している。すな

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

** 農業研究センター National Agriculture Research Center

わち、軒下線引きのもとでは「運用方針」が農地転用許可基準と同様の性格を持つのである。この結果、「運用方針」は、個々の除外の適否判定を通じて農村集落の土地利用の誘導機能を持つ。

こうした観点から、本報では農振除外の局面において①「運用方針」が持つ土地利用の制御・誘導機能を検討し、②農村集落の土地利用制御手法を提案することを目的とする。

Ⅱ 松任市における農振除外と土地利用制御

松任市の白地農用地の量は同市独自の「設定方針」によって必要最小限に制限されている²⁾。このため、同市農村集落の土地利用制御で発生する問題の多くは、集落居住区^{註4)}の境界まで農用地区域とする、いわゆる軒下線引き集落と共通する。

本節では①軒下線引き集落における土地利用制御の問題を整理し、②そこでの問題解決として松任市が採用した手法の特性を検討するほか、その適用条件について述べる。

1 軒下線引き集落の土地利用制御

軒下線引き地区の土地利用制御上の問題点は次の二点に要約できる²⁾。

①軒下線引き地区で農地転用をする場合、一般的には市町村は専ら当該農地を農振除外、すなわち農用地区域から白地農用地としたうえで転用を許可する方法で対応している。しかし、除外すべき農地の位置の適否に対する農振法運用上の判定基準は概念的にしか記述されていないため、現場で用いる基準としては抽象的である。

②農地転用許可基準は、農振法では不明確な転用位置の妥当性の判定条件を補足する機能をもつと考えられる。しかし、同基準は宅地や都市的・基幹的施設などとの距離条件を大まかで抽象的にしか規定していないため、土地利用を方向づける機能は弱い。

このため、農地転用位置の可否は農業委員会の窓口担当者の主観的判断に任されるのが実情である。主観的判断にバラツキが生じるのは避け難いが、こうした窓口担当者間の判断のバラツキによ

って、実際の運用の局面では最も緩い線での規制が日常化すると考えられる。

現在の法や基準の運用面での技術的な不備が、農村集落の合理的な空間形成の実現手段として不十分さをもつことを否めない。軒下線引き集落でも、法や基準の運用によっては白地農用地を設けた集落より広範なスプロールを招く可能性をもつのである。

2 農振除外手続と「運用方針」作成の目的

白地農用地を最小限度にとどめた松任市の農振除外では上記軒下線引きと同様の問題が内在する。このため、スプロールを防止するには農振除外にあたってこれら問題の解決が求められる。「運用方針」の可否はこの点からの検討が基本となる。

(1) 農振除外手続きと関与主体

松任市の農振除外では、市農政課の承認の他に農業委員会、農協組合長、土地改良区工区長、町内会長、隣接土地所有者等の関係者の認め印が必要である^{註5)}。農政課が「設定方針」の趣旨に沿うかを点検するほか、他の関係者もそれぞれの立場から検討する^{註6)}。

このように予想される利害関係者全てと農振法に規定される関係者の意見を受けて、農振除外手続きは進められる^{註7)}。しかし、ここでの確認行為はそれぞれの直接的利害関係や法に規定された条件への妥当性についてのみ行われ、集落全体の土地利用との関係が検討されるわけではない。また、ある区長の話では、隣接土地所有者が最初に確認するが、これが問題無しとした事案を他の関係者が否定することは先ずないとのことであった。

このため、現在の確認方式は相隣関係のトラブル発生を未然に防ぐ機能は期待できるが、集落の全体像に配慮しながら土地利用を誘導する機能は期待できない。むしろ、相隣関係にのみ傾斜することによって、集落全体の空間構成との関わりを配慮した意見を抑える方向に作用する側面があるのではないだろうか。

(2) 「運用方針」作成の意味

集落全体の土地利用に対する農振除外の影響を

一定の原則のもとで検討しうる主体的条件を備えているのは、上記の中では町内会長、工区長、農業委員会、農政課（市）であろう。しかし、これら主体の判断が住民の合意を獲得し、拘束力をもつことは現在の法制度のもとでは困難が多い。

ある主体の判断が住民の土地利用に関して拘束力をもつには、最低限度次の条件が必要だろう。
①これらが調整あるいは規制の主体として住民に認知されていること。②調整・規制の基準があり、これに対して住民と調整主体の双方で合意が成立していること。③結果が住民を拘束することに対する承認が住民側にあること。

松任市が農振除外の「運用方針」を独自に設けた背景には、次のような状況があったと考えられる。①現行の法運用の体制では、いずれの主体も土地利用調整主体としての条件獲得が困難であることは担当者が日常業務で認識していた。一方で②開発圧力は強く、早急に実行可能な対策が求められた。③「設定方針」に基づく土地利用制御の成否の鍵は農振除外の運用にかかっていた²⁾。すなわち、住民の土地利用に対する実体的な規制力の欠如と、有効な対策の緊急性が横たわっていた。松任市は「運用方針」を通じた法運用の可能な限りの技術化によって客観性を獲得し、現行法の調整機能の不備を補うことを目的としたと思われる。

「運用方針」による農振除外の妥当性判定の定式化は、開発の無秩序な分散的立地をおさえ、これを集落居住区周辺にまとめることを目的としている。「運用方針」は「設定方針」を補完する機能をもつため、面積・用途・目的等の妥当性の判定はこれに依存する。このため、農振除外の許可では位置の制限をするだけで、同市農振計画のゾーニング方針と整合する。

3 「運用方針」における農振除外の基準

「運用方針」の特徴は、農振除外の許可条件として当該地片と道路あるいは既存宅地との位置関係を定式化したことである。同方針策定当初は基準として後述のような宅地、道路への三辺接続条件が用いられたが、間もなくこれは二辺接続条件に改められた。

図1 三辺接続条件のもとで許可されるケース

Fig.1 The case of permitting the farm land excepted from "Agricultural Land Zone" on the condition that it abuts roads or lands for housing on three sides

(1) 宅地、道路への三辺接続条件

1) 三辺接続条件の内容

三辺接続条件とは、農振除外が申請された地片を矩形とした場合に、現況土地利用で少なくともその一辺が道路に接し、あとの二辺が宅地あるいは道路に接していることを求めるものである。

この条件の下で農振除外が認められるケースは、図1に示すわずか5例にとどまる。しかも、軒下線引きを行った集落でこれに該当するのは、一般的には集落居住区に接する極めて限られた農地地片だけである。

三辺接続条件のもとでは適地に農地を所有する農家は限られるため、転用を希望する農家がこれを所有する確率は低い。適地に農地をもたない農家が転用可能な農地を入手するには農地の売買・交換が必要だが、交渉相手は少数に限定される。実際、交渉は不調に終わることが少なくなかった。一方、市の担当者の間でも、基準が厳しすぎるとの住民の批判が問題となった。

三辺接続条件は一年を経ずして次項に示す二辺接続条件に改められた。

2) 三辺接続条件と農振除外類型

農振除外が農地の保全に対する影響の形態は、農振白地との接続条件によって後述する5類型に区分できる¹⁾。ここでは、三辺接続条件によって農振除外されるケースにこの類型を適用し、農地

2-1 穴埋め除外 2-2 角寄せ除外 2-3 歯ぬけ除外 2-4 飛び除外

2-5 ・区の一体性を無視した除外 2-6 農地の集団性を無視した除外

図2 農振除外の種類区分

Fig.2 The type of cancelling the designation of "Agricultural Land Zone"

におよぼす影響を分析する。

a) 農振除外の種類

農振除外の種類には、①穴埋め除外（三辺接続型）、②角（すみ）寄せ除外（二辺接続型）、③歯ぬけ除外（一辺接続型）、④飛び除外（分離型）、⑤圃場組織を無視した除外（図2）がある^{注8)}。

農振除外の種類によって集団的な農地の保全に与える影響は異なる。一般的に、穴埋め除外、角寄せ除外は周辺の他の農地に与える影響は少ないが、歯ぬけ除外、圃場組織を無視した除外、とりわけ飛び除外は周辺農地に与える影響が大きいため、原則的には避けるべきものと考えられる。

b) 除外ケースと農振除外類型

三辺接続条件によって生じる除外ケースごとに農振除外の種類区分との対応を検討すると、次のような傾向がある。

CASE-a1：一般的には角寄せ除外あるいは穴埋め除外となる。また、周辺の状況によって飛び除外・歯抜け除外に接続する除外となることがある。

CASE-a2：一般的には穴埋め除外となる。また、周辺の状況によって飛び除外・歯抜け除外に接続する除外となることがある。

CASE-a3：一般的には角寄せ除外あるいは穴埋め除外となる。また、飛び除外・歯抜け除外に接続する除外となることがある。

CASE-a4：一般的には角寄せ除外あるいは穴埋め除外となる。しかし、単独で飛び除外・歯抜け除外になるほか飛び除外に接続する除外となる可能性が他のケースに比べて高い。

CASE-a5：一般的には角寄せ除外あるいは穴埋め除外となる。また、例外的に飛び除外・歯抜け除外に接続する除外となることがある。

このように、三辺接続条件を適用した場合には、比較的妥当性が高いと考えられる角寄せ除外あるいは穴埋め除外となるケースが多い。このため、他の農地の土地利用に対する影響は少なく、一般的には三辺接続条件を農振除外の基準とする技術的妥当性は高い。

しかし、いずれの除外ケースも他の農地に与える影響が大きい飛び除外・歯抜け除外に接続する除外となる可能性を含む。また、あるものは独立に飛び除外となる。農振除外の許可基準として厳しいと評価された三辺接続条件も、これ単独の運用によっては飛び除外・歯抜け除外を完全には排除できないのである。

(2) 宅地、道路への二辺接続条件

1) 二辺接続条件の内容

二辺接続条件とは、農振除外が申請された地片を矩型とした場合、その一辺が道路に接し、あと一辺が宅地あるいは道路に接している場合に転用を認めるものである。ここでは、三辺接続条件よ

図3 二辺接続条件で加わる許可ケース

Fig.3 The case of cancelling the designation of "Agricultural Land Zone" on the condition that it abuts roads or lands for housing on the only two sides

り周辺土地利用の制約条件は少なくなるため、除外可能なケースとして新たに図3に示す4例が加わる。

二辺接続条件では三辺接続条件と較べて集落内の転用可能な地片は相当多くなる。また、三辺接続条件を満たす地片は一般的には集落居住区に接する位置にはほぼ限定されるのに対して、二辺接続条件では原則的には集落居住区から離れた道路の交叉点に接する地片や、道路沿いのリボン状の開発に接する地片も農振除外が可能となる。このため、位置の制約が緩和され、転用可能な地片を保有する農家の割合も増加する。

このほか、二辺接続条件のもとでは、地片の二辺が農地に接していても転用が認められるため、隣接農地の筆数は三辺接続条件の場合よりはるかに多くなる。これは隣接農地間で土地を交換する機会の増大につながることから、土地利用の調整が容易になる効果も期待された。

2) 二辺接続条件と農振除外類型

二辺接続条件によって新たに生じる農振除外のケースごとに農振除外の類型区分(図2)との対応を検討すると、次の傾向がある。

CASE-b1：望ましい形態として角寄せ除外がある。また単独で飛び除外・歯抜け除外になるほか、飛び除外に接続する除外となることもある。

CASE-b2：角寄せ除外のほか飛び除外・歯抜け除外に接続する除外となる場合が多いと考えられる。このケースは道路に沿った宅地に隣接していればよいから、結果として連鎖的な沿道開発を誘導する機能をもつ場合があるので、注意が必要だろう。

CASE-b3：角寄せ除外となるほか単独で飛び除外となる可能性が高い。このため、これは二辺接続条件のもとでも原則的に認められないケースとして注意し、飛び除外を生じないように配慮することが必要だろう。

CASE-b4：飛び除外・歯抜け除外に接続する除外となる可能性が高い。このため、これは二辺接続条件のもとでも原則的に認められないケースとして注意し、飛び除外を生じないように配慮することが必要だろう。

二辺接続条件は農振除外が可能なケースを増加させる一方で、三辺接続条件と異なり、飛び除外・歯抜け除外及びこれらに接続する不適切な農振除外を大量に生み出す危険性をもつ。

三辺接続条件は除外可能なケースが集落居住区に接したところに限られ、位置は自動的に制御されたため、位置の制限は追加的に行う必要がなかった。一方、二辺接続条件は除外の自由度を高めることによって交換等による土地利用調整の可能性を拡大した。しかし、反面で位置の制御機能は低下したため、位置の制限を別途付加しないとスプロールを防止できない。

4 松任市の運用上の対応

農振除外の適否判定を農地片の非農用地に対する接続条件だけに依存して行うことには土地利用秩序形成上の限界があることがわかった。これを改善するには、非農用地に対する接続条件を満足することを必要条件としながら、集落全体の土地利用秩序形成の観点から更に位置の制限をつけ加える必要がある。

この点についても、松任市は独自の対応を試みている。

(1) 転用目的別の対応

松任市では、農振除外申請に対する二辺接続条件の適用に際して転用目的別に取扱の差異を設け

た。すなわち、転用目的に応じて農村集落に必要度の高い施設と有害なものに区分し、異なる取扱いをしている。松任市では、こうした運用上の方針を文書化していないが、「設定方針」の主旨に対応するものと考えている^{注9)}。

松任市の担当者からの聞き取りでは、①分家住宅は「設定方針」に基づいた計画的配置を原則とするが、やむを得ない除外においても二辺接続条件を厳密に適用している。②農作業舎・農機具置き場、資材置き場・駐車場、工場の間で位置の妥当性の判定について対応が異なる。

1) 農作業舎、農機具置き場などの農業生産施設では、農作業上の条件整備を土地利用面でも優先すべきだとの観点から、二辺接続条件を緩和している。すなわち、農業生産施設の必要度や生産条件の観点から位置選定の妥当性が確認されれば、当該地片が一定幅員の道路に接していることを条件に農振除外を認めている。

2) 資材置き場、駐車場では、二辺接続条件を厳密に適用すること以外に、申請者に対してこれらの用途とした場合の使用ピーク時に必要な面積の算定根拠を求めている。同市ではこれにもとづいて算定根拠の妥当性を検討し、不適切と判断したものは許可しない。これは、①資材置き場や駐車場が多くの場合に農村集落の環境を悪化させる原因となっていること、とりわけ、②資材置き場は他用途に転用される場合が多く、違反転用の抜け道となっていること、に対する予防的意味もっている。

3) 工場は、原則として立地を認めない。新規の工場立地は都市計画区域の用途地域にしか認めないのである。この原則は既存工場の拡張に対しても適用されるため、工場経営者には厳しいものと受け止められている。

(2)松任市の対応の検討

松任市の対応の特徴は、二辺接続条件の一律適用によって生じる問題の解決として、①農振除外目的によって二辺接続条件の適用方法を変えたと共に、②工場のような特定の土地利用については農振除外の対象外としたことである。しかし、農振除外位置の制限に係わるのは前者だけであり、後者は転用後の用途に対する制限である^{注10)}。こ

こでは前者について検討する。

農振除外に対する松任市の方針の原則は二辺接続条件の厳密な適用にあるが、農業施設には同条件の適用を緩和した。農舎は農作業の効率化にとって所有農地に接して設ける必要が高い場合が多く、ガラスハウスなどはそれが直接の農業生産の場でもあるという特徴をもつ。農業施設に対する緩和はこうした土地との結び付きの強い農業の特性を考慮したものと考えられる。

その他の施設に対する制限強化の内容は、二辺接続条件に対して位置条件を更に付加するのではなく、転用申請の内容の実行を確実なものとするための条件付けである。このため、農業施設以外の施設については二辺接続条件に内在する農振除外位置の制御の限界性は解消されない。

松任市が二辺接続条件に対して設けた付加的条件は、農振除外位置に関する限り農業施設に対する適用緩和にとどまった。

Ⅲ 考察と提案

1 「運用方針」の性格

松任市の聞き取りでは、こうした農振除外の運用方法を採用したきっかけは、農地転用許可基準だけでは土地利用秩序を実現する有効な手段とならないことへの市担当者の無力感であったという。このため、「運用方針」は農地転用許可基準に対する補完機能をもつことによって土地利用を制御する点に特徴がある。同市は土地利用を秩序化する手段として、①農振法のゾーニングを軒下線引に近いものとすることによって転用可能な農地を可能な範囲で制限したうえで、②農地転用許可基準のほかに農振除外の許可条件として対象地片の周辺土地利用との関係を付加したのである。

元々、農振法は一筆規制を目的としたものではなく、農業生産基盤の面的な広がり確保・保全を目的としている。すなわち、同法は農振地域を農用地区域とそれ以外の区域に区分し、農用地区域内における農地の開発行為を制限している(法15条の15)。このため、農用地区域内で開発行為をするには法15条の15-1に規定する項目に該当

するか、それ以外では農振計画の変更によって農用地区域から先ず除外しなければならない。しかも農振計画の変更には軽微な変更を除いて都道府県知事の認可が必要である（法13条の3）。農振法ではこれら二面の規制によって集団的農地の確保・保全を行っている。

松任市の独自性は、この農振法の土地利用の規制機能を用いて、農地転用許可基準に希薄な集落の空間構成の誘導機能を補おうとしたことである。しかも、農振除外の許可の局面で行うことによって、一筆規制に期待される土地利用誘導機能も同時に発現させた。これを行うには、農振計画における①軒下線引きと、②農振除外にたいする独自の「運用方針」の導入が必要であったことはすでに述べた。

2 「運用方針」の評価と技術的提案

「運用方針」の二辺接続条件は、農振法や農地転用許可基準が窓口担当者の主観で運用される部分が多かったのに対して、部分的にも客観的な判断根拠を提供したことを高く評価すべきだろう。

しかし、二辺接続条件、三辺接続条件のいずれも、これだけではバラ建ちやリボン状の開発を防止できない。その原因は次のように考えられる。すなわち、①既存の道路あるいは宅地との関係だけに判定の基礎をおく、三辺接続条件、二辺接続条件による方法はこれらがもつ不十分さをチェックする付加的手法が用意されていない。加えて、②既存の不適切な位置の開発事例を妥当なものとの区別できず、両者を同様に扱うことになる。すなわち、飛び除外、歯抜け除外に接続する型の好ましくない除外を区別できない。

これらの問題の一つの解決は、集落形成の核となる集落居住区との位置関係を規定する条件を付与することであろう。そこで、筆者らは農振除外の適否の判定条件として、①宅地、道路への二辺接続条件に、②農振白地に対する穴埋め除外・角寄せ除外以外を原則として認めない、とりわけ飛び除外を排除する条件を加えることを提案したい。

これらの類型は定性的に集落居住区・白地農用地との位置関係を規定するもので、適用も容易で

ある。これによって飛び除外・歯抜け除外が排除されるなら、集落居住区周辺のバラ建ちやリボン状の開発などの不規則な開発は制限され、二辺接続条件と相俟って農地転用を集落居住区周辺に制御できるだろう。

3 松任市の方式の一般的適用可能性

軒下線引きとした市町村ではこの方式をそのまま用いることができるだろう。

また、本稿では松任市の方式を農振除外の手法として論じてきたが、これは農地転用許可における位置の適否判定一般にも用いることができる。松任市でも一部の集落は軒下線引きに同意せず、白地農用地が比較的多く設定されたが^{注11)}、これらには農地転用許可基準の運用において二辺接続条件を適用している。

本論では二辺接続条件に付加すべき条件として、飛び除外、歯抜け除外の排除を提案した。これらは白地農用地の中では既存の集落居住区に対する飛び転用、歯抜け転用と読みかえることができるだろう。二辺接続条件と共に、これらの転用を排除する条件を付加することができれば、白地農用地でもバラ建ちやリボン状の開発を抑制できるだろう。

尚、松任市ではこれら「運用方針」を文書化していない。このため、市の担当者の引き継ぎが不十分であれば担当者によって運用内容が変わるおそれがある。これでは、市の方針に対する信頼感を損ない、「運用方針」自体の継続ができなくなる虞がある。市は文書化を急ぐべきだろう。

4 松任市の方式の運用面での問題

松任市の担当者の話では同市の「運用方針」は次の二点が問題だという。

第一は、農振計画の一般管理において、農振除外件数が多くなる点で、これについては上部機関から指摘を受けるという。松任市では軒下線引きを原則としているため、他市町村に較べて農振除外が多くなるのである。

農振除外の影響は集落居住区との位置関係や既存の白地農用地の配置などによって多様に変化することは本論に述べた。農振除外にも妥当なもの

と不適切なものがあり、一様にこれを悪とするのは土地利用の秩序化にとって好ましいことではない。こうした対応を生む原因は土地利用計画の管理上の技術的不備に求めることができる。

農振除外については、本論で示した定性的類型化によって歯抜け除外、圃場組織を無視した除外、とりわけ飛び除外を問題とすべきであろう。

第二は、公共的土地利用による農振除外の多くが、飛び除外であることに対する住民の不満である。住民は市が農振除外を規制しながら、最も大規模な農振除外を行うことに不合理を見出している。これは市の公共開発のみが地価の安い場所に立地できるという土地需要者側の不満と、規制によって所有権が侵害されたと考える土地所有者の不満の側面がある。

位置選定の問題に限定しても、公共用地の選択には多くの問題があるように思われる。公共用地の位置選定の妥当性の問題については他稿にゆずりたいが、これは飛び除外の質的検討の必要性を示唆している。

本論の調査に当たっては石川県松任市農政課及び農業委員会のお世話になった。また、区長さんをはじめとした多くの方々のお話は本論をまとめるに当たって参考とさせていただいた。記してお礼申しあげる。

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)、農業振興地域(農振地域)、農振地域農用地区域(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) 具体的内容は文献2)を参照

注3) 本論では歴史的に形成された集落で、農地と集落の居住地を含めた単位地域を農村集落と呼ぶ。また、単に集落と記す場合も判断のない限り農村集落を指す。

注4) 農村集落のうち宅地が集合している部分を集落居住区と呼ぶ。

注5) こうした手続きは県、市町村によって異なるが最も関係が深いと思われる隣接土地所有者の合

意もすべての市町村でとられているわけではない。

注6) 各関係者の検討項目と役割は以下のようである。

①農業委員会：農振計画の変更にあたって市町村長は農業委員会の意見を聴くことが義務づけられている(省令3条2-2)。しかし、実際の運用面では農業委員会は多くの場合除外手続きの妥当性だけを検討する。このため、農業委員会の役割は手続きの確認行為の意味合いをもつにとどまる。

②農協組合長：農協組合長は農業生産団体の利益代表としての役割が期待されており、その範囲での障害がないかを検討する。しかし、一般的には農協が所有または管理する施設の利害関係者として行動するにとどまる。

③土地改良区工区長：工区長は圃場整備事業における工区の代表者で、生産基盤や水利条件に支障が生じないか検討し、これら機能の保全をはかる役割が期待されている。また、事業の受益者負担金、水利施設の維持管理費等の徴収や補助金返還にかかわる地区内農家の利害代表として確認する。

④町内会長：町内会長は、集落の外部に対する利益代表であると同時に集落内の住民間の調整者としての機能を期待されているため、町内会長は土地利用の変更についても周知している必要がある。町内会長は一般の小規模な農振除外の是非を常会で検討することはない。しかし、住宅団地などの大規模な農振除外は常会で検討し、場合によって土地の交換などに対して調整機能を発揮する。

⑤隣接土地所有者：隣接土地所有者は当該地片の転用がもたらす影響を最も直接的に受ける利害関係者としてその是非を検討する。隣接土地所有者の確認は、将来の相隣関係におけるトラブル発生の可能性を除去する機能をもつ。

注7) 確認は先ず隣接土地所有者が行い、区長、工区長と続くのが一般的である。

注8) これら類型の特徴の詳細は文献1)に論じた。

①穴埋め除外は白地農用地の凹状になった部分を埋める形で配置する除外(図2-1)。白地農用地の不整形部分を埋め、農用地区域との境界の凹凸を緩和する。他の除外と較べて農用地区域に与えるマイナスの影響がもっとも少なく、位置選定として適切なもの。②角寄せ除外は白地農用地の角に地片の二辺が接続する形である除外(図2-2)。白地農用地全体の空間配置との関連で問題

がなければ、穴埋め除外に次いで他の農用地に与えるマイナスの影響が少ない。③歯ぬけ除外は白地農用地に接する圃区から1～2枚の耕区を除外する(図2-3)。一つの歯抜け除外が他の除外を誘発するため、圃区を単位とした農地保全が困難化する。④飛び除外は農用地区域の中に穴抜きの除外するもの(図2-4)。飛び除外のマイナスの影響は、歯ぬけ除外が持つ影響に較べてはるかに大きい。⑤圃場組織を無視した除外は、圃区(農区)の一体性を無視した除外(図2-5)、農地の集団性を分断する除外(図2-6)に分けられる。これらは①～④を異なる角度から捉えたもので、既存の集落居住区との位置関係を基準とすれば①～④が基本となる。

注9)「設定方針」²⁾の「農用地の確保と事業計画」

に対応。

注10)都市計画による線引き以前に市街化調整区域内に立地していた工場の拡張を押さえるためにこの規定が必要であった。

注11)農振計画の変更では都市計画のゾーニングと異なり住民の了解が前提となるため、「設定方針」が不十分にしか機能しなかった集落も存在する。

参考文献

- 1) 有田博之; 農村集落の土地利用制御のための白地農用地配置の評価手法, 農村計画学会誌 8(3) (1989)
- 2) 有田・福与; 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), 農村計画学会誌 8(4), (1990)

Under the Law for the Improvement of Agricultural Development Area, the conversion of farmland into non-farmland is generally prohibited in "Agricultural Land Zone". So, the farmland concerned must be cancelled from the designation of "Agricultural Land Zone" for it. Now, there is no practical regulation for cancelling the designation of "Agricultural Land Zone". Therefore, it causes disordered land use in urban-fringe.

In this paper, we analyze the unique method of cancelling the designation of "Agricultural Land Zone" of Matsudo local government. By the method, the local government can permit to cancel the designation of "Agricultural Land Zone" when the farmlands about roads or housing lands on at least two sides. we discuss the availability of the method. The results are summarized as follows.

1. The method is mostly available for cancelling the designation of "Agricultural Land Zone".
2. Even if we apply it, inadequate cancellation can be sometimes permitted, such as in case of the farmlands located far from rural living areas.
3. It can be improved, if we take form of the farmland adjacent to rural living area into consideration.

(1989年11月8日 受理)

(1990年6月12日 再受理)