〔論説〕 特集／拡散するアーバンフリンジにおける土地利用管理の新展開
農振法にもとづく土地利用コントロール

A Method for Controlling Land Use on The Agriculture Promotion Areas Act

Narufumi FUKUYO : Hokkaido National Agricultural Experiment Station

福与 徳文

The purpose of this paper is to propose a method for controlling land use on the Agriculture Promotion Areas Act. Our proposals are as follows.

1. It is important to manage rezoning from Agricultural Land Zone to "The Other Zone" in Agriculture Promotion Area. The rezoning system, however, is not established in Japan. So, local governments have to make rezoning ordinances for themselves.
2. Rezoning ordinances should contain regulations controlling the size and location of new development.
3. Rezoning ordinances will be more effective in controlling land use on the fringe of urban areas, if they are accompanied with the plan of new development and the exchange of lands.

Keyword : The Agriculture Promotion Areas Act, zoning, agricultural land zone, the "other zone" in an agriculture promotion area

農振法, ゾーニング, 農用地区域, 農振白地

はじめに

農業振興地域の整備に関する法律(以下、農振法)のゾーニング^{※1}に対しては、いままで様々な問題点が指摘されてきた。筆者も制度の問題点について整理を試みたことがあるが¹⁾、農村計画法(あるいは農村整備法)への脱皮といった制度の根本的な変革にはまだまだ時間が必要なようである。そこで本稿では、「現行農振制度の枠内で市町村が独自の工夫を行ってアーバンフリンジの土地利用をコントロールしようとするれば、どういった方法が有効か」を述べることにする。

制度の運用面にスポットをあてるのは、(制度の

抜本的な改正には時間が必要だから)当面は運用で切り抜けるといった”次善の策”的な理由からだけではない。あとで詳しく述べるが、農振法のゾーニングは市町村の運用次第でその成否が大きく左右されるのである。しかも、この傾向は今後ますます強まる。というのは、地方分権化の流れの中で農振法のゾーニングも機関委任事務から自治事務に変わり、市町村の責任が一層重くなるからである。

1. 鍵をにぎる農用地区域からの除外

ここで「釈迦に説法」と叱られることを恐れず、農振法のゾーニングの概要を簡単にふりかえ

*福与徳文 (ふくよ なるふみ)・農林水産省北海道農業試験場

ておく。

(1)創設の経緯

農振法は、まさに高度経済成長の直中、工業開発や住宅開発によって農地が無秩序に潰廃されていく事態に対応して創設された。スプロールの防止策としては、既に農地法の農地転用許可基準(1959)が設けられていたが、同基準は一筆ごとに転用の可否を判定する「一筆統制」の方法をとっており、優良農地を面的に確保するといった点では不十分であった。そこで、ゾーニング手法の制度化に期待がかかっていたのである。

農振法制定の直接の契機となったのは、1967年の新都市計画法の国会提出である。提出された都市計画法案には、市街化区域・市街化調整区域といったゾーニング制度が盛り込まれていたが、市街化区域の設定によって開発を行う土地をあらかじめ確保する「都市サイドの領土宣言」として農業サイドには受け止められた。そこで、農業サイドとしてはそれに対抗するために「農業サイドの領土宣言」として農振法案を1年遅れで提出したのである。

(2)内容

農振法のゾーニングの内容を概括すると、次のようになる。

- ①まず農業振興地域を指定して、その中に農用地区域を設定する。この結果、農業振興地域は農用地区域とその他の区域に2区分される。農業振興地域内のその他の区域を俗に農振白地^{※2}と呼ぶ。
- ②農用地区域内は転用禁止である(農振法第17条)。農用地区域内で転用したい場合、予め当該農地を農用地区域から除外しなければならない。
- ③農用地区域の設定基準の一つを「土地基盤整備事業の対象地」とした。また、「土地基盤整備事業は農用地区域を対象にする」といった「メリット通達」^{※3}が出された。これらにより農用地区域の設定と土地基盤整備事業の優先

度がリンクした。

農振法のゾーニングをひとことでいえば、転用禁止の農用地区域を設定し、それと土地基盤整備の優先性をリンクさせることによって、優良農地の面的な保全とその有効利用をはかるシステムといえよう。したがって、農用地区域が適正に設定されれば、あるいは農用地区域の変更が適切に行われれば、優良農地を確保する目的は達成できるはずであった。

(3)過大な白地・容易な除外

ところが、本来、農用地区域に設定されるべき農地が農用地区域に編入されず、農家の開発期待を受けて農振白地が肥大化しているのが現状である(1997年段階で農業振興地域内農地の13.6%)。また、農用地区域の変更(多くは農用地区域からの除外)も比較的容易に行われてしまうため、集落土地利用秩序に多大な影響を与えているのである。

農振法のゾーニングが優良農地の保全に有効に機能するかどうかは、農用地区域の設定、あるいは農用地区域の変更のあり方如何にかかっており、それを実際に担うのは市町村なのである。ところで、農用地区域の設定自体は、法制定後5年間におおかたの市町村で完了している。したがって現時点で最も問題なのは、農用地区域の変更、とりわけ農用地区域からの除外のあり方なのである。

2. 農振除外の集落土地利用秩序への影響

(1)抽象的な除外位置の基準

農用地区域からの除外(以下、農振除外)には、おおそ5年ごとの大きな見直しである「特別管理」によるものと、農地転用の申請等に対応して行う「一般管理」^{※4}によるものがある。特別管理・一般管理のどちらによる場合でも、除外が認可されるためには「5要件」^{※5}と呼ばれるハードルを越えなければならない(表1)。

ところが、5要件のうち具体的かつ客観的判断が容易なのは、最初の「代替可能性(申請者の所有地の中に、申請地のほかに白地や市街化区域内の土地

表1 農振除外の5要件(47農政第1849号農政局長通達)

- ア 農用地区域内の土地を農用地区域から除外する場合には、農用地区域外に代替すべき土地がないものであること。
- イ 可能な限り農用地区域の周辺部の土地等変更後の農用地区域の利用上の支障が軽微である土地を除外するものであること。
- ウ 変更後の農用地区域の集団性が保たれるものであること。
- エ 変更後、土地利用の混在が生じないことであること。
- オ 国の直轄又は補助による土地改良事業、農用地開発事業、農業構造改善事業等によって土地基盤整備事業を実施中の地区内の土地及び当該事業が完了した年度の翌年から起算して8年を経過していない地区内の土地を農用地区域から除外するものでないこと。

図1 農振除外の集落土地利用への影響

がないか」と、最後の「土地基盤整備事業完了後8年未満の農地は不可(俗にいう“8年しぼり”)」である。土地利用秩序化にとって重要な「位置」を制御する条件は、「利用上の支障が軽微」、「集団性が保たれる」、「土地利用の混在が生じない」と理念を示すにとどまり、抽象的である。このため、除外位置の適否については市町村担当者の主観的判断に委ねられる。

こういった場合、担当者の判断が一貫する保証はない。あるケースでいったん緩い運用を行ったら、その後、それより厳しくすることは困難となり、もっとも緩い運用が常態化してしまう。これ

が、農用地区域を虫食いの的に穴をあけ、集落土地利用の秩序の攪乱要因となるのである。

(2)除外位置による土地利用秩序への影響の違い

ここで、農振除外がその位置によって集落の土地利用にいかなる影響を与えるか、具体的にみておこう²⁾。図1に示したのは、ある集落における農振除外の実態である。ちなみに、この集落では土地基盤整備事業が8年以上前に完了しており、“8年しぼり”の規制は受けない。

まず、除外 t_1 に注目していただきたい。 t_1 は既存の農振白地と接続しており、空間的連続性からみると、一見、それほど問題があるように見えない。判断

する人にもよるが、「利用上の支障が軽微」、「集団性が保たれる」、「土地利用の混在が生じない」といった要件もクリアーしているといえなくもない。そこで t_1 の除外が認められたわけだが、 t_1 には土地利用秩序に対する直接的な影響のみならず、将来の除外を誘発する作用があった。このことは、 t_1 の除外後、 t_2 、 t_3 が相次いで除外されたことをみても明らかである。というのは、 t_1 の除外によって、農道 $p-p'$ に接する他の農地の除外が申請された場合にそれを拒否する根拠がなくなったからである(もし除外 t_1 がなければ、 t_2 の除外が申請されても、既存の農振白地と接続していないため、

図2 M市の位置と開発状況

「集団性を攪乱する」として拒否されただろう)。

また、 t_1 によって誘発された t_3 は集落土地利用にさらに深刻な打撃を与えた。 t_3 の除外によって、これまで20haを上回っていた農地集団が分断され、小規模な団地Aを集落居住区の南側に生み出してしまったのである。これによって、団地Aは農地転用許可基準上の等級も下げることになり、今後、農振除外、農地転用の申請がなされた場合、それを拒むのが困難になってしまったのである。

一方、 t_4 は集落居住区に接続し、その凹部を埋める格好で除外された。このため、空間構成の観点から集落居住区の凹凸を解消するだけでなく、 t_1 、 t_2 、 t_3 と比べて農業生産条件に与えるインパクトも小さいと考えられ、除外されたケースの中では相対的に好ましい例といえよう。

このように、農振除外は、その位置によってその後の土地利用に与える影響の大きさが異なる。ところが、先に挙げた5要件の除外位置に対する規定は抽象的で、そのままでは、集落土地利用に障害をもたらすような除外を必ずしも排除できない。題材になっていただいた市町村の名誉のため

にもいっておくが、これは特殊なケースではなく、ごく平均的に農振地域の管理を行っている市町村の例である。

したがって、除外位置を適正にコントロールして集落の土地利用秩序を保つためには、市町村が「位置」の具体的な規準^{注6}を国の基準である5要件に上乘せしめて独自に作成することが必要となる。

3. 独自の規準を作成するための条件

さて、除外位置を適正にコントロールするには、①どのような規準を作ればよいか、②「建築の自由」のもとで自由を制限する規準を運用していくための条件とは何か、が重要な課題となる。このことを、一つの事例をとおして考えてみよう。ここで取り上げるのは石川県M市の

ケースである。M市は独自の規準を作成し、それを市主導の計画的開発や土地交換と組み合わせて総合的に運用した点に大きな特徴がある。なお、事例の詳細については、拙著「集落空間の土地利用形成」²⁾を参照されたい。

(1) 石川県M市のケース

M市は金沢市の西南に隣接し、高度経済成長期以降、金沢市街地の外延的拡大の影響を受けて開発が進んだ(図2)。とくに国道8号線のバイパス整備(1968)を境に、沿道の一部でモーター街が出現するなど、乱開発の様相を呈しはじめていた。当時は都市計画線引き前であったため、開発許可による規制も働かず、有効な対策を講じることができなかった。これに危機感を持ったM市は、農振法のゾーニングを1972年に、都市計画法のゾーニングを1975年に行った。

1) 市独自の農振地域管理

M市のゾーニングの特徴は、市全域を都市計画区域に指定し、市街化調整区域と農振地域をまるごと重複(農振地域=市街化調整区域)させたことである。これによって、農振地域内の転用に対して

表2 農振白地の設定方針（石川県M市1980年農振計画見直し時）

1. 転用希望と白地面積の一致
5年以内の転用希望を集落単位にまとめ、この範囲で白地の設定を認める。
2. 分家住宅目的の白地の制限
分家住宅目的の農地転用予定件数の累計合計が、集落農家戸数を上回ることを禁止する。
3. 農用地の一体性の保全
白地を集落居住区周辺へ集団化して設定する。
4. 転用位置の居住環境への配慮
分家住宅や集落公共施設建設のための白地は、道路北側に設定する（道路融雪のため）。
5. 生活関連施設用地の集落住民負担
生活関連施設用地は、集落住民が共同負担する。
6. 工場・事業所目的の白地の原則禁止
工場・事業所の拡張・新設を、都市計画法の用途地域以外では原則的に認めない。既存の施設の拡張に関しては、必要性・資金計画・用地買収見込み等を検査して認める。
7. 白地の公平配分
できるだけ多くの農家に白地の保有機会を与える。
8. 都市施設整備と白地の整合性
幹線道路やガス・上下水道等の都市施設が整備されている地区を優先的に白地とする。

*本表は、原資料²⁾の表現をわかりやすくしたもの。

は農地転用許可と開発許可の2重の規制が働くことになり、そのスプロール防止効果に期待したのである。しかし、期待と裏腹に、比較的広く設定された農振白地（農振地域内農地の11%）においてバラ建ちの開発が進んでしまった。M市にとって農振白地の縮小が、土地利用コントロールのための優先課題となった。

a. 白地農用地の設定方針

そこでM市は、1980年の農振計画見直し^{註7)}の際、「農振白地の設定方針（表2）」を作成して、それまで広範に存在していた農振白地の縮小をはかった。方針として明示することによって、市の考えを農家に周知させたとともに、担当者の判断にも客観性・一貫性をもたすことができた。

設定方針の特徴は次のとおりである。

①白地を開発予備地と明確に位置づけ、しかも将来の用途を農家住宅・分家住宅・集落公共施設などに制限した。このことによって、農地転用許可基準（農地法）や開発許可基準（都市計画法）といった既存の1筆統制制度の不十分な点（例外的に許可する用途が多すぎる）を補った。

②5年以内に転用確実なもので、集落居住区周辺のものに限り白地として認めるなど、白地の面積・位置に対する制限を基本とした。

③集落の寄り合いで妥当と判断されたものだけを白地として認めたり、白地所有の公平性をもとめるなど、集落自治組織が伝統的にもつ調整機能を活用した（市独自の規準の場合、法による強制以外の条件づけが必要）。

この規準を用いて農振計画の見直しを行った結果、農振地域内農地の11%を占める白地が5%に縮小された。

b. 農振除外規準—二辺接続条件—

農振白地を必要最小限に抑制したため、新たな開発需要が生じた場合、その用地を農振白地ではなく農用地域内に求めざるをえなくなった。こういった場合、農振除外位置のコントロールを適正に行わないと、せっかく農振白地を縮小しても、白地という緩衝帯がないだけに、かえって集落土地利用秩序を混乱させる危険性があった。ところが前述したように、5要件（表1）だけでは除外位置のコントロールは難しいのである。

そこで、M市は5要件に「2辺接続条件」を上乗せした独自の除外規準を作成した。2辺接続条件とは、筆地の1辺が道路（原則幅員6m以上）、もう1辺が道路または宅地に接続していることを除外認可の要件とすることである。この規準は単純明快で、除外位置の可否をどの担当者が判断しても客観的に行えることがその特徴である。

この規準に従えば、図1のようなケースでも t_1 、 t_2 の除外を防ぐことができる。ただし、道路と2辺接続するだけの除外も認めてしまったため、このままでは t_3 のような集落居住区から離れた交差点に沿接する不適切な除外を排除できない。これに対してM市は、2辺が道路に接続する場合、道路が交差する4つの角のうち集落居住区が存在する側の角のみ認めるという付帯条件をつけた。この付帯条件によって、 t_3 のような除外も防げる仕組みになった。

2) 市主導の計画的開発

農振白地を縮小したり、農振除外を厳しく規制することは、農家から転用機会を奪うことに繋がるので、一般に、農家にとって受け入れ難いものである。また、一定量以上の都市的開発需要が存在する場合、開発を抑制するだけでは土地利用秩序は保てないし、現実的ではない。

そこで、M市は個別小規模な開発を制限する一方で、一定規模以上のまとまった開発を市主導で計画的に誘導した。これは、放置すれば分散的に行われる小規模開発を適正な位置にまとめることによって、スプロール的な農地の潰廃を防止するとともに、良好な居住環境の効率的な形成を狙ったものである。

開発区域は、開発需要の高さ、農家の開発期待の高さ、地域的均衡などに配慮して選定されるが、集落境界上に複数集落を跨いで設定された点が大きな特徴として挙げられる。これは、①集落境界周辺は劣等農地であることが多いため、農業生産基盤への打撃が小さくすむ、②一つの開発で、できるだけ多くの集落、多くの農家の開発欲求を吸収するためであった。

3) 土地交換

開発をまとめて計画的に行うことは、開発区域内の土地所有者には売却機会を与えるが、区域外の土地所有者のそれを奪うことになる。一方、区域内の土地所有者も全てが売却を望むわけではなく、所有地の一部売却を望むに過ぎない場合が多

い。計画的開発が直面する最も大きな課題はまとまった用地の取得だが、このような問題が障害となることが多い。また、この問題を抱えたままで開発を進めても、区域外に土地売却を果たせなかった不満農家を残すことになり、彼らによる個別・分散的な開発が続発する危険性が高い。せっかく計画的に開発を誘導しても、残された農地の保全には繋がらないのである。

こうした事態を解決する方法として、M市は開発区域内・外の土地交換を積極的に進めた。開発区域内で土地売却を望まないものと、区域外で売却を望むものとの間で土地交換を行うことによって、まとまった開発用地の確保を可能にすると同時に、開発区域に土地を持たない者の土地売却希望も充たしたのである。

M市の土地交換で特筆すべき点としては、開発区域内・外の交換比率を1:1の「等積交換」としたことが挙げられる。この方式を採用した背景には、「集落のみんなが協力して土地を出し合って行う開発だから、開発区域から出る者、開発区域に入る者が対等な立場で交換する」という考え方があった。この考え方は集落の寄り合いで確認されたもので、集落内における開発利益の公平分配を意味する。

(2)除外規準のあり方

M市では農振白地を縮小することで、農地のほとんどは市街化調整区域と農用地区域の重複区域に編入された。これによって、農地を開発するには①農振除外、②転用許可、③開発許可、④建築確認の4つのハードルを越える必要があり、制度的規制の組み合わせとしては最も強力なものとなる。ところが、①から④のどの基準も「位置」のコントロール機能は十分とはいえない。そこで、M市は農振除外の局面で具体的な規準を設けることによって開発位置のコントロールを実現させたのである。

M市が「位置」の規準として2辺接続条件を上乗せしたことは、不適切な除外を防止するのに一

図3 農振白地との位置関係に着目した農振除外類型

定程度の効果をあげた²⁾。独自の除外規準を作成している市町村が数えるほどである状況を考えれば、大いに評価すべきではないかと考える。しかし、既存の道路・宅地への接続を条件としたこの規準には、一つ解決しなければならない課題があった。というのは、集落居住区から離れた既存宅地に接続する除外の連鎖を排除できないことである。たとえば、図1のケースでいえば、宅地 t_k に接続した除外が申請された場合、それを排除する根拠がないということである。

この問題を解決するには、①集落居住区から離れた宅地への接続は認めないといった付帯条件をつける、②集落居住区との接続のあり方を規準とする、などの方法が考えられる。筆者らは集落居住区を含めた既存の農振白地との接続形態によって農振除外を類型化し(図3)、うち「飛び除外」、「歯抜け除外」は認めないといった除外規準を提案している²⁾。市町村で独自規準を作成する場合、これらを参考にしつつ、各市町村の地域条件に適合したものを規準にすればよいと考える¹⁸⁾。

(3) 3点セットによる総合的コントロール

M市の事例からもっとも学ぶべき点は、独自の規準と計画的な開発誘導および土地交換を組み合わせることで土地利用のコントロールを図っていることである。利用規制・開発誘導・権利調整をいわば「3点セット」で用いることによって、これらを単独で用いるよりはるかに効果をあげたと思われる。これは、図4に示すように、それぞれの手法が相互補完しあったためである。

M市では独自規準によって農振白地・農振除外を厳しく規制したが、これは、土地交換を行いながら開発を誘導することによって、農家の開発期待を公平に吸収したからこそ可能であったといえよう。

図4 3点セットの相互補完関係

おわりに

JR 北陸本線を金沢駅から上り列車に乗ると、M市の土地利用がよくコントロールされていることを実感できる。金沢市と隣のN町を通過するうちは、宅地と農地が混在する線路際の風景が飛び込んでくるが、M市に入ると急に視界が開ける。農地がまとまって保全されているのである。もちろん、開発されていないわけではない。まとまった農地の向こうに住宅団地や工業団地が固まって存在する。ただ、まとまっているとはいえ、訪れる

たびに新たな開発が行われていた。これを繰り返せば、最終的には農地はなくなってしまう。

筆者は、土地利用規制・計画的開発誘導・権利調整を一体的に用いれば、現行制度のもとでも集落土地利用のコントロールはある程度可能と考える。ただし、この3点セットは両刃の剣である。使い方をあやまれば、自治体による農地の大量潰廃に繋がりがかねない。そこで、土地利用コントロール手法3点セットを統御するものが今度は必要となる。これこそが民主的手続きによる土地利用構想・計画である。

【注】

- 1) 本稿では「ゾーニング」を広く定義する。すなわち、一定範囲の土地を複数の区域に区分して、それぞれの区域に応じた利用規制を行うことによって土地利用のコントロールを面的に行う手法を指す。農振法のゾーニングとは、ゾーニングのうち農振法にもとづくもので、俗に「農振線引き」と呼ばれている。
- 2) 農振白地には大きく分けて、①他法や具体的計画と競合して農用地区域に設定できないタイプ、②道路沿い、集落居住区周辺など立地条件から将来の開発を見越して農用地区域から予め除外したタイプ、③農業生産上の劣等農地が除外されたタイプ、がある。このうち、土地利用秩序を保っていく上で最も問題なのは②のタ

イプである。農振白地といえども転用に際しては転用許可をパスしなければならないが、事実上フリーパス扱いしている自治体が少なくない。

- 3) 農林事務次官通達48構改B第2308号「農業振興地域整備の推進について」の俗称。
- 4) 除外申請を随時受けつける市町村もあれば、年2～3回と定期的に受けつける市町村もある。
- 5) 農政局長通達47農政第1849号、「調整通達」と呼ばれる。機関委任事務から自治事務への移行に際し、この通達がほぼこのままの形で法定化された。
- 6) 国が定めたものを「基準」、自治体独自に作成したものを「規準」と表記する。
- 7) 新市町村農業振興地域整備計画（新農振計画）の策定を契機とした。この事業は、従来の農振計画では対象としなかった生活環境を含んだ総合的な計画作成を目的とする点に特徴があった。M市の独自規準の内容は、新農振計画の考え方に影響されている。
- 8) 農振白地を縮小できない市町村では、農振白地内における転用の適否判定に「位置」の規準を上乗せすればよいと考える。

【参考文献】

- 1) 福与徳文：農振法のゾーニングに関する諸論点の整理と展望，農村計画学会誌15(1)，pp.9-20 (1996)
- 2) 有田博之・福与徳文：集落空間の土地利用形成，日本経済評論社，pp.1-237 (1998)