

〈都市農業地域における「農住共存」の可能性と課題〉

宅地開発の浸透に伴う地域変容

——農地転用を中心に——

池 島 祥 文

I はじめに

久我・久我の杜・羽束師地域（以下，調査地区）では，高度経済成長期以降，郊外開発の影響を受けて，宅地造成および人口増大が継続的に進展することになった。農村地域であった調査地区は宅地開発の浸透に伴って，農地から宅地へと土地利用形態が大きく変化し，地域の景観および住民構成は変容したといわれている。

都市農業が盛んな調査地区では，土地利用の変化は主に農地転用に起因している。生産手段として農業経営上の動向のみならず，相続税対策等の資産管理上の意向によって，農地の利活用は選択される。農地は所有者個人の資産である一方で，地域それ自体の面的構成要素でもあり，農地の利用動向は直接的に地域を大きく変貌させる可能性を含んでいる。また，利用形態のみならず，農地所有者の常住地の変化，つまり，所有権配置の変化も地域の土地利用に対する意思決定に深く関与している。このように，(1) 利用形態および (2) 所有権配置の変化によって，地域の土地利用は規定される側面がある。本稿では，調査地区において，宅地開発を中心とした土地利用の変化が地域を変容させていく過程に着目し，その実態を明らかにすることを目的にしている。

時代の推移に伴って，土地利用の変化要因は異なる様相を見せてきた。小林 [1983] は都市周辺部における急激な土地利用の変化の要因として，農地の農外利用が進んだことによる都市的諸施設の進出，および，急速な都市化の進展に対する行政的規制政策の不備を指摘してい

る。また，1960年代後半～70年代における農地転用の増大の背景に，都市機能の進出と農業経営条件の悪化との相互作用を見出しているが，主に，農業の内的要因を重視している。

一方，1980年代以降，都市周辺部では，地価高騰による開発圧力の高揚や宅地並み課税・高額な相続税等の税制問題，さらには，1991年に施行された新生産緑地法のもとで，都市農地の放出は拡大し，あわせて，宅地化の進行による生産条件の劣悪化がさらなる農地転用を惹起した（岡田他 [1997]，田代 [2003]，後藤 [2003]）。このように，80年代以降においては，制度および政策的要因，つまり，農業外的要因が農地転用を促進させてきた点を指摘できる。農業生産力の減退している農家にとって，農地の売却は家計を補完する役割を果たしてきたが，バブル崩壊以降の地価下落により，2000年代になると，中心市街地でさえ開発圧力が低下し，都市周辺部では，より一層農地の売却見込みは乏しくなった。加えて，営農の継続も困難な状況に直面している（横張・清水 [2009]）。

農地転用と住宅供給の動向から土地利用の変化を分析してきた先行研究では，個々の特定市における農地転用・宅地化動向の検討（小林 [1983]，橋詰他 [1999]，永江 [2007]）や全国的な転用状況の把握（二武・中山 [1999]）が行われ，対象地域の土地利用の変質過程を明らかにしている。しかし，その転用背景は上述したような農業内的要因および外的要因から説明されている一方で，地域の土地利用を規制する都市計画法との関連に対しては十分に指摘さ

れていない。

また、土地利用形態の分析に加え、土地の所有権配置との関係から、つまり、農家の居住地と農地所在地との乖離から、地域の土地利用の変化を分析する研究として、星野〔1997〕では、都市開発に伴う代替農地需要および相続の発生によって市町村の境界を越えた農地所有が増加する状況を踏まえ、1980年代後半～90年代前半にみられる農地利用の経年変化から、域外所有者の土地利用動向が明らかにされている。市街化区域において、域外所有者は域内所有者に比べ、田畑面積の減少率が高いと指摘されているものの、一時点の土地利用分布を分析しているため、農地所有権の移転動向については明らかにされていない。また、農地所有権の移転を代替農地の取得の視点から分析した松本〔1988〕は、農地所有権の移転が農耕的利用を意図して行われるというよりも、価値増殖する土地資産の保有を目的として行われていると鋭く指摘している。

また、松本〔1988〕は代替農地の取得プロセスを、第一に、所有権の移転を伴う土地利用の用途変換、そして第二に、農地としての用途変換を伴わない所有権移転から成る2局面から捉える視角を提起している。すなわち、土地利用の変化を目に見える農地の利用形態のみならず、表面的には見えない所有権の移転状況から解明することにより、地域の土地利用をめぐる動的な変化過程がより鮮明に浮かび上がることになると考えられる。こうした視角を踏まえ、本稿では、(1) 利用形態＝農地転用と(2) 所有権配置＝農地所有権の移転に着目し、土地利用における規制政策との関連を踏まえながら、調査地区における地域変容の実態を考察することとする。

分析の対象とする時期は1990年代後半～2000年代後半とする。農地転用は土地利用形態の大きな変化として表れ、各時代において特徴的な要因が見出されてきたが、上述のよう

に、バブル経済が崩壊した1990年代以降には、一般的に都市中心部の開発圧力が低下し、都市周辺部では一層、農地の売却自体があまり期待できなくなってきた。そうした時期であるにもかかわらず、調査地区においては、農地転用が進み、地域の変容も生じている。分析の対象期間を直近の過去約10年間に限定し、より詳細な実態を解明する。

本稿は以下のように構成される。Ⅱにおいて、調査地区において多く残る農地に着目し、地域の土地利用の特徴でもある農業経営の現状を把握する。Ⅲでは、農地転用の動向に着目し、土地利用の変化を利用形態の側面から明らかにする。Ⅳでは、農地の所有権移転に着目し、土地利用の変化を所有権配置の側面から分析する。表層的には「農地」として変化がないものの、地域の構成要素となる土地の所有権が域外に移出している動向が確認される。地域における土地の利活用は、開発と環境の保全との調和した街並みの形成および良好な生活環境や農業生産環境の整備に直接的に関わり、まちづくりの方向性を規定する重要な課題となろう。

Ⅱ 農地としての土地利用と農業経営の現状

1 調査地区の土地利用形態

調査地区の農地は都市計画法によって設定された市街化区域と農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）によって設定された農業振興地域に位置しているが、ともに都市農業としての性格を有しており、住宅地との近接性がきわめて高い。調査地区は低地に位置するために、桂川や支流の氾濫および排水に悩まされる水害多発地帯であるものの、そうした歴史に育まれた土壌・水利条件のもとで農業経営が展開されている。

京都市周辺部の農業は都市近郊農業として、消費地への近接性が販路獲得における利点とさ

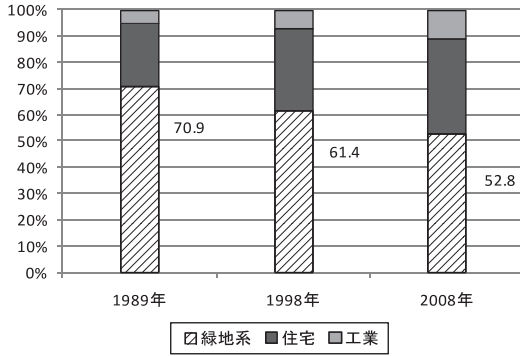


図1 地目別面積構成の推移

出所：京都市「学区概要書（2009年）」から作成。

れてきたが、調査地区は急激な宅地化の進行により、農地の四方周辺を住宅地に囲まれている農地も少なくない。そのため、農業生産活動に付随するホコリ・騒音・臭い等の発生に対する非農家への応対や農地に隣接する住宅地の建設による日照不足に悩まされる農家も多い。図1は調査地区の地目別面積構成の推移を表しているが、1989年には地域の約70%の土地が緑地系面積であり、2008年時点でも約50%を超えている。緑地系面積の減少のかわりに、工業および住宅面積が増加しており、都市化の様相を帯びてきているものの、依然として、農村的地域としての特徴を有していることがわかる。つまり、調査地区では、農地としての土地利用形態も多くみられることを示している。

2 農業的利用面積の歴史的推移

ここから、「農業センサス」(農業集落カード)を利用し、市町村レベルよりもさらに詳細な田

村レベルから調査地区の農業に関するデータを分析していくこととする。なお、農業センサスにおいて、調査地区は「久我」、「羽束師」という「昭和旧村」で構成されている。調査地区は久我、久我の杜、羽束師という3つの学区から構成されているが、本稿では、久我の杜の特性抽出は不可能であること、また本節で用いる「久我」、「羽束師」の名称は表記が同じではあるものの、学区を表す名称とは異なることに留意されたい。

まず、1970年以降の総農家数の動向を表1で確認する。調査地区の総農家数は、1970年の294戸から2005年の210戸へと30%ほど減少しているが、しかし、緩やかな減少にとどまっているといえる。2000年以降、農家数の減少が落ち着きを見せている様子もうかがえ、現在でも営農が継続されている。

この緩やかな農家数の減少は調査地区において、兼業収入や年金収入も含めて、農家経営が堅実に行われている証拠でもある。しかし、その一方で、調査地区における非農家を含む農業集落の総戸数は表2のように推移している。農家数の減少に比べ、総戸数は30年間で8.8倍へと増加している。特に、1970～1980年にかけて2,500戸、1990～2000年にかけて3,200戸と大きな増加を示している。二度にわたって、人口増加のピークが表れているが、前者はいわゆる都市開発の影響が周辺部に位置する調査地区にも及び、公営団地開発に伴うインフラ整備の進展による人口増加が要因として考えられる。後者は小規模宅地開発の増大による若年層世帯

表1 総農家数の推移

単位：戸

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
久我	145	140	132	130	124	116	108	103
羽束師	149	135	131	125	120	115	104	107
調査地区計	294	275	263	255	244	231	212	210

出所：農水省「農業センサス」各年版より作成。

表2 総戸数（農家＋非農家）の推移

単位：戸

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
久我	625	—	1,560	—	2,024	—	3,518	—
羽東師	256	—	1,884	—	2,555	—	4,271	—
調査地区計	881	—	3,444	—	4,579	—	7,789	—

出所：農水省「農業センサス」各年版より作成。

表3 総戸数に占める農家の割合

単位：%

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
久我	23	—	8	—	6	—	3	—
羽東師	58	—	7	—	5	—	2	—
調査地区計	33	—	8	—	5	—	3	—

(注) 総農家数/総戸数

出所：農水省「農業センサス」各年版より作成。

表4 経営耕地面積の推移

単位：a

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
久我	10,350	9,126	8,369	8,069	7,372	6,993	7,209	4,614
羽東師	11,290	9,273	8,149	7,362	7,220	6,214	5,776	5,027
調査地区計	21,640	18,399	16,518	15,431	14,592	13,207	12,985	9,641

出所：農水省「農業センサス」各年版より作成。

の流入が要因として指摘される(三輪[2010])。

その結果、農業集落の総戸数に占める農家の比重は表3のように激減する。1970年に33%を占めていた農家の割合は2000年時点で3%にすぎなくなる。農家数の減少に比べ総戸数の増加が著しいために、調査地区においては農家数が相対的に大きく減少したのである。それだけ、人口増加が顕著なのである。

一方、農地の利用面積、すなわち、経営耕地面積は表4で示したように、21,640a(1970年)から9,641a(2005年)へと半減している。また、調査地区では、1995～2005年の10年間で3,566aもの経営耕地面積が減少している。特に、久我では、2000～2005年の5年間で約

2,600aもの面積減少がみられ、急速に農地が減りつつある状況にある。表2で指摘した人口増加のピークと経営耕地面積減少のピークは一致しており、つまり、経営耕地面積の減少は農地転用の増大として表れ、その転用の結果、住宅が増加していると考えられる。

3 農業経営の現況

調査地区の土地利用形態において、大きな位置をしめる緑地系面積のうち、農地面積はどのように活用されているのか、農業経営の現況を把握することとする。

第一に、表5によって、2005年時点の経営耕地面積を地目別にみると、調査地区では、田

表5 経営耕地のある経営体数と経営耕地面積

	計		田		畑(樹園地を除く)		樹園地	
	実経営体数	面積(a)	経営体数	面積(a)	経営体数	面積(a)	経営体数	面積(a)
久我	68	4,614	66	4,132	28	482	—	—
石原	7	437	6	354	3	83	—	—
本町	19	1,491	19	1,363	8	128	—	—
御旅	12	707	12	632	4	75	—	—
森ノ宮	15	888	14	763	7	125	—	—
東町	15	1,091	15	1,020	6	71	—	—
羽束師	69	5,027	69	4,620	20	407	—	—
菱川	27	2,339	27	2,291	5	48	—	—
古川	19	1,218	19	945	10	273	—	—
志水	9	478	9	478	—	—	—	—
鴨川	14	992	14	906	5	86	—	—
調査地区計	137	9,641	135	8,752	48	889	—	—
伏見区	721	62,748	677	51,519	363	10,015	40	1,214

出所：農水省「2005年農林業センサス」より作成。

表6 専兼別農家数

単位：戸

	計	専業農家	兼業農家	第1種兼業農家	第2種兼業農家	世帯主兼業主	世帯主兼業主		
							恒常的勤務	日雇・臨時雇・出稼ぎ	自営兼業
久我	68	14	54	14	40	14	9	—	11
羽束師	70	12	58	6	52	18	18	2	4
調査地区計	138	26	112	20	92	32	27	2	15
伏見区	724	206	518	111	407	160	115	11	46
京都市	2,321	637	1,684	382	1,302	539	359	41	153

出所：農水省「2005年農業センサス」より作成。

(91%)、畑(9%)となっており、圧倒的に水田が多い。経営体数別では、99%の農家が稲作を行い、35%の農家が畑作を営んでいることがわかる。農業集落別では、羽束師菱川町において、経営体および面積が最も多い。

第二に、専兼別農家数を、表6で示した。専兼別に農家を見ると、調査地区では、専業農家が26戸(19%)、農業所得を主とする第1種兼

業農家が20戸(14%)、農外所得を主とする第2種兼業農家が92戸(67%)となっている。一般的には、不動産経営が主な所得源である農家は第2種兼業農家・自営兼業として分類される(調査地区では15戸)が、調査地区の農家は専業、兼業にかかわらず、駐車場・マンション等の不動産所得を有していると考えられる。これらの不動産所得が農家経営に安定をもたらすと

表7 営農類型別経営体数

	計	水田作	畑作	野菜作	果樹作	花き作	酪農	肉用牛	養豚	採卵 養鶏	ブロー ラー養 鶏	その他
久我	68	19	7	31	—	2	—	—	—	—	—	9
石原	7	1	—	5	—	—	—	—	—	—	—	1
本町	19	6	—	11	—	—	—	—	—	—	—	2
御旅	12	2	2	5	—	—	—	—	—	—	—	3
森ノ宮	15	3	1	7	—	2	—	—	—	—	—	2
東町	15	7	4	3	—	—	—	—	—	—	—	1
羽東師	70	36	2	18	—	—	—	—	—	1	—	13
菱川	27	20	1	6	—	—	—	—	—	—	—	—
古川	19	3	1	4	—	—	—	—	—	—	—	11
志水	9	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
鴨川	15	5	—	8	—	—	—	—	—	1	—	1
調査地区計	138	55	9	49	0	2	0	0	0	1	0	22
伏見区	727	183	56	348	—	11	1	—	—	1	1	126

出所：農水省「2005年農林業センサス」より作成。

ともに、不動産所得がなければ、農家として存続することが困難になるといえる。

第三に、表7によって、営農類型別経営体数をみると、調査地区内での地域差が表れている。久我では野菜作(31経営体)が中心である一方、羽東師では水田作(36経営体)が中心である。ただし、調査地区全体としては、水田作と野菜作は同程度である。伏見区と比較すると、調査地区は水田作を営む農家が多いことがわかる。

調査地区の場合、水田作では、コシヒカリではなく、ヒトメボレ、ヒノヒカリなどの品種が栽培され、また、野菜作では、京都の伝統野菜でもある「久我菜」(畑菜の一種)をはじめとして、葉物が多く栽培されており、地域農業の特徴であるといえる。そのほか、花き作、採卵養鶏なども行われており、多様な営農形態が存在していることも特徴として指摘できる。

第四に、表8で、販売金額規模別にみると、調査地区では、「販売なし」もしくは50万円未満の経営体が全体の50%(69経営体)を、300万円未満の経営体と同じく83%(115経営体)を占めている。調査地区では、農産物販売金額

自体は少額であるといえる。しかし、その一方で、700万円以上の販売額を有する経営体も6%(8経営体)ではあるものの存在している。そのうち、1,000万円以上の販売額を有する経営体は全て羽東師に属する。

ちなみに、5,000万~1億円の販売額を有する経営体が調査地区に存在しているが、同規模の販売額を有する経営体は京都市内においてもわずか3経営体にすぎない。調査地区の農業経営体は、このように経営規模において二極分化しているといえる。

第五に、農業経営体の出荷先を表9で見よう。農産物の出荷先の売上1位としては、久我では卸売市場(31経営体)、農協(9経営体)、消費者への直接販売(8経営体)の順に、羽東師では消費者への直接販売(18経営体)、卸売市場(13経営体)・小売業者(13経営体)の順に示されている。

伏見区全体と比較すると、農協出荷(伏見区22%、調査地区16%)、卸売市場出荷(伏見区52%、調査地区38%)、小売業者出荷(伏見区7%、調査地区16%)、消費者への直接販売(伏

表8 農産物販売金額規模別経営体数

	計	販売なし	50万円未満	50～100万円	100～200	200～300	300～500	500～700	700～1,000	1,000～1,500	1,500～2,000	2,000～3,000	3,000～5,000	5,000万～1億円
久我	68	9	20	11	8	6	5	6	3	—	—	—	—	—
石原	7	1	1	—	—	1	2	1	1	—	—	—	—	—
本町	19	2	5	1	3	2	1	3	2	—	—	—	—	—
御旅	12	3	4	1	1	2	—	1	—	—	—	—	—	—
森ノ宮	15	2	5	3	2	1	1	1	—	—	—	—	—	—
東町	15	1	5	6	2	—	1	—	—	—	—	—	—	—
羽東師	70	13	27	10	5	6	1	3	1	3	—	—	—	1
菱川	27	—	11	8	2	5	1	—	—	—	—	—	—	—
古川	19	11	5	1	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—
志水	9	1	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
鴨川	15	1	3	1	2	1	—	3	1	2	—	—	—	1
調査地区計	138	22	47	21	13	12	6	9	4	3	0	0	0	1
伏見区	727	121	133	110	89	61	71	45	43	37	11	4	1	1
京都市	2,321	517	406	290	327	202	226	123	112	79	22	11	3	3

出所：農水省「2005年農林業センサス」より作成。

表9 農産物売上1位の出荷先別経営体

	計	農産物の売上1位の出荷先別						
		農協	農協以外の集出荷団体	卸売市場	小売業者	食品製造業者・外食産業	消費者に直接販売	その他
久我	59	9	2	31	6	—	8	3
石原	6	—	—	5	—	—	1	—
本町	17	3	—	10	1	—	1	2
御旅	9	1	—	5	1	—	1	1
森ノ宮	13	2	1	6	3	—	1	—
東町	14	3	1	5	1	—	4	—
羽東師	57	10	2	13	13	1	18	—
菱川	27	7	—	5	6	—	9	—
古川	8	1	—	2	1	1	3	—
志水	8	—	—	—	6	—	2	—
鴨川	14	2	2	6	—	—	4	—
調査地区計	116	19	4	44	19	1	26	3
伏見区	606	131	11	314	44	7	85	14

出所：農水省「2005年農林業センサス」より作成。

表10 環境保全型農業に取り組んでいる経営体の取組形態別経営体数

	計	化学肥料の低減の取組		農薬の低減の取組		堆肥による土作り	
		している	していない	している	していない	している	していない
久我	45	31	14	37	8	28	17
石原	5	2	3	3	2	4	1
本町	14	13	1	11	3	10	4
御旅	9	5	4	8	1	5	4
森ノ宮	9	5	4	7	2	6	3
東町	8	6	2	8	—	3	5
羽東師	41	27	14	35	6	18	23
菱川	15	10	5	14	1	5	10
古川	9	6	3	8	1	6	3
志水	5	—	5	4	1	1	4
鴨川	12	11	1	9	3	6	6
調査地区計	86	58	28	72	14	46	40
伏見区	422	282	140	343	79	264	158

出所：農水省「2005年農林業センサス」より作成。

見区14%、調査地区22%)であり、総じて、調査地区は市場外流通を含めた独自の販売ルートを確認している経営体が多いといえよう。

最後に、表10で、環境保全型農業への取組状況について見てみよう。近年、食の安全・安心への不安の高まりとともに、環境保全に対する意識も向上しつつある。調査地区における環境保全型農業の実践は比較的高い数値で進められていることがわかる。化学肥料の低減に取り組む経営体は58(67%)、農薬の低減に取り組む経営体は72(84%)、堆肥による土作りを進めている経営体は46(53%)であり、環境保全型農業に意欲的に取り組んでいることが明らかである。

調査地区は農地と住宅地とが近接しており、農業生産過程においても、近隣住民に対する配慮が必然的に求められている。農薬散布や施肥に対して、事前説明を行う生産者も多数いる。つまり、結果的には自然環境の保全に配慮した農業が営まれているものの、農地の四方を住宅地で囲まれているような場合、農業を営む以

上、必然的に近隣住民に対する配慮、いわば、「生活環境の保全」に取り組まざるを得ないともいえる。

以上から、調査地区では、地目別面積構成からもわかるように、土地利用形態の半数以上が緑地系で占められており、また、都市農業の盛んな地域であることにより、農家数がある程度維持され、また、堅実な農家経営が行われていることが確認された。その一方で、調査地区内の総戸数の急激な増加により、農家の割合が激減していることも確認された。こうした人口増加の要因となる住宅地の供給に応じる形で、経営耕地面積の減少が進んでいる点が指摘されたが、この点については、Ⅲにおいて、より詳細に分析することとする。

Ⅲ 土地利用形態の変化と農地転用

調査地区における土地利用形態の変化が主に、農地の経営耕地面積の減少として表れてきている点を踏まえ、農地転用の実態を考察する。

分析に利用するデータは京都市農業委員会提供の「農地転用申請・許可状況調べ」である。このデータは、1998年4月から2009年8月までの期間に申請および許可された調査地区における農地転用を一筆単位で、申請人等の個人情報を切り離し、対象農地（所在地・面積）、転用目的、転用適用条項別に集計している。Ⅲの分析で扱うデータは断りが無い限り、この「農地転用申請・許可状況調べ」である。上述のように、この1990年代後半～2000年代後半にかけて、一般的には、開発圧力は低下しており、農地の売却は以前に比べ容易ではなくなっているが、調査地区では、依然として農地転用が進んでいる。そのため、直近の約10年間を分析対象期間に設定し、農地転用の動向を仔細に分析する。

1 農地転用の推移

まず、図2によって、分析対象期間における調査地区全体の農地転用の推移を確認する。同図からは、毎年40件前後の転用が申請・許可されていることがわかる。1998年（4～12月）と2009年（1～8月）は算出期間が短くなっているため留意が必要であるが、平均転用件数は39件、また平均転用面積は26,696m²（≒267a）である。転用件数と転用面積はある程度、

比例的関係にあるといえるが、2006年以降、やや転用面積が拡大傾向にあり、2007年には最大46,014m²（≒460a）もの転用が行われている。近年では、1件当たり転用面積が増加、つまり、大規模な農地転用が進行しつつあることを示している。

前出の表4において、調査地区では、1995～2005年にかけて3,566aの経営耕地面積の減少が生じていることを指摘した。その背景には、農地転用の増大が存在していたといえるが、実際に、農地転用データで計上された12年間（1998年～2009年）の農地転用の総計は転用件数473、転用面積320,372m²（≒3,203a）に至っており、農業センサスデータとも符合していることを確認できる。内訳としては、久我142,880m²（≒1,428a）、羽東師177,493m²（≒1,774a）であり、若干、羽東師における転用のほうが大きい。2005年度以降の農地転用の増加を考慮すれば、調査地区の経営耕地面積はより一層減少していくことは確実である。

2 目的別にみた転用状況

調査地区における農地転用を、図3によって、目的別にみると、「資材置場」（57%）、「駐車場」（20%）、「住宅用地」（15%）、「その他」（7%）、「道水路」（1%）となる。「資材置場」

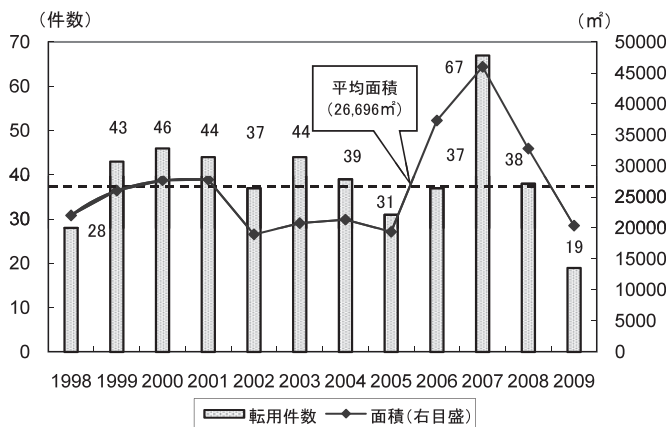


図2 調査地区における年次別農地転用の推移
出所：京都市農業委員会提供データより作成。

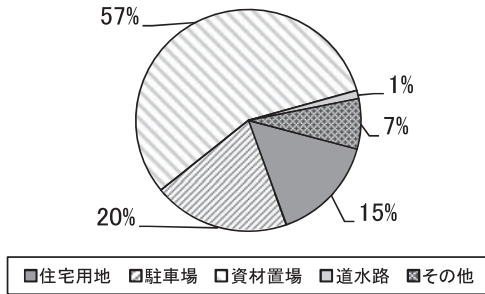


図3 目的別転用面積の割合

出所：京都市農業委員会提供データより作成。

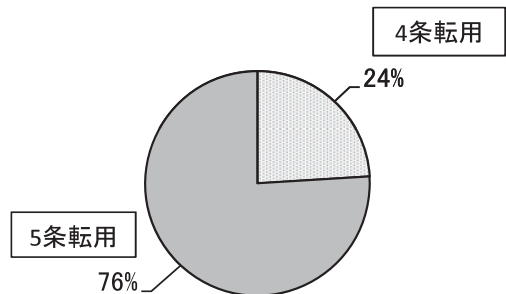


図4 適用条項別転用面積の割合

出所：京都市農業委員会提供データより作成。

を目的とする転用が半数以上を占めている一方で、「住宅用地」を目的とする転用が意外と少ない数値を示している結果となった。一戸建て住宅の需要が高く、人口が急増している調査地区において、農地転用の大部分がすぐに宅地開発に供されていると考えられていたが、実際のデータによれば、「住宅用地」目的の転用割合はそれほど高くはないことが示されている。

ただし、ここでは申請段階の転用目的を示しており、その後、変更が生じることも十分考えられる。「駐車場」、「資材置場」としての転用届出後、再度、「住宅用地」や他目的に変更される「偽装転用」の可能性があることに留意する必要がある（京都市農地行政史編纂委員会〔1982〕）。

3 適用条項別にみた転用状況

農地の転用は、計画的かつ合理的な土地利用の促進および農業以外の土地利用計画との調整、優良農地の確保による農業生産力の維持と農業経営の安定化をはかるために、農地法に基づいて規制されている。農地を転用する場合には、農地法第4条・第5条により農林水産大臣（4ha超）・都道府県知事（4ha以下）の許可が必要とされる。農地所有者自身が農地を転用する場合は「農地法第4条」によって、所有権の移転や貸借によって農地を転用する場合は「農地法第5条」によって規定されている。ただし、市街化区域内農地の転用については、農業委員

会への届出制となっている。調査地区の場合、一部の農業振興地域等を除き、市街化区域内農地にあたるため、多くの転用が農業委員会への届出制で行われている。以下、農地法第4条および第5条に基づく転用を「4条転用」および「5条転用」という。

この適用条項別に調査地区の農地転用をみると、5条転用が76%を占めており、所有権の移転や貸借を通じた農地転用が多い。5条転用は農家の相続発生時における名義変更および売却が中心であると考えられる。4条転用は農家自身による転用であり、不動産および駐車場経営による農家所得の補填が選択されていると考えられる。前述したように、都市農業が展開される調査地区では、専業・兼業にかかわらず、多寡はあるにしても不動産所得が重要な営農基盤となることに相違はない。

4 年次別・町別にみた農地転用

次に、図5を用いて、農地転用の状況を、年次別・町別に考察してみる。調査地区全体では、2007年における農地転用が件数・面積ともに最大であったものの、年次別・町別に仔細に区分した場合、「2008年・久我西出町」における面積規模が突出しており、1年で17,660m²（≒176a）もの農地が転用されている。

近年、農地転用が拡大傾向にあるとはいえ、町ごとにみると、その傾向は若干異なる。久我西出町は2006年以降に転用規模が急増してい

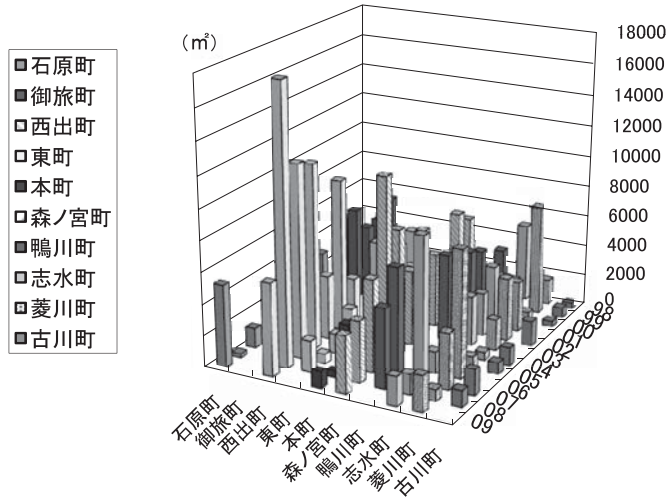


図5 年次別・町別にみた転用面積の推移

出所：京都市農業委員会提供データより作成。

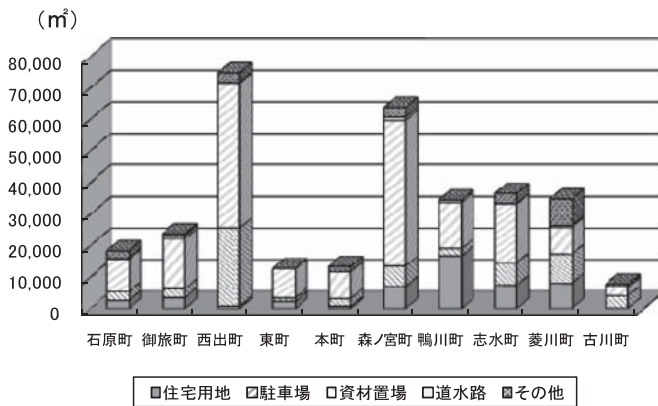


図6 町別・目的別の転用面積規模

出所：京都市農業委員会提供データより作成。

るが、久我石原町・久我御旅町・久我東町・羽東師菱川町は調査対象期間（1998～2009年）の前半部に転用が生じている傾向にある。久我森ノ宮町・羽東師鴨川町・羽東師志水町では、一貫して、一定規模の農地転用が生じているが、全体傾向と同様に、2006年以降には転用規模の拡大が確認できる。

その一方で、久我本町・羽東師古川町は農地転用がそれほど増加していない。転用対象となる農地面積が少ない、もしくは、農地を農地として利用する傾向が高いなどの要因が考えられ

る。このように、年次別かつ町別に農地転用面積をみると、町ごとに転用規模が大きく異なっている点が見出せる。

5 町別・目的別にみた転用状況

図6によって調査対象期間全体における農地転用を町別・目的別に改めて分析してみると、久我西出町・久我森ノ宮町において、転用面積が大きく、かつ、その多くを「資材置場」が占めている（久我西出町62%・久我森ノ宮町72%）ことを確認できる。「資材置場」を目的

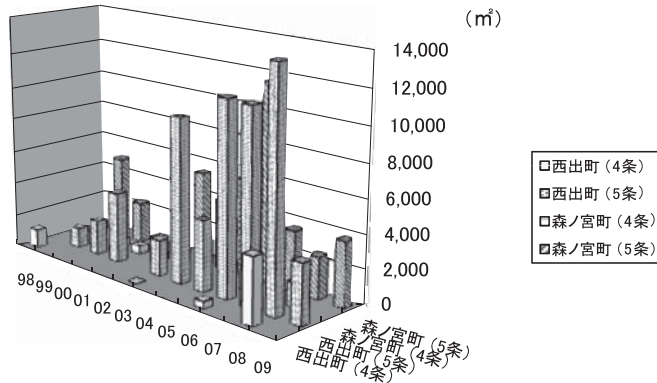


図7 久我西出町・久我森ノ宮町における資材置場・駐車場転用
出所：京都市農業委員会提供データより作成。

とする転用はどの町でも高い比率を占めているが、「住宅用地」を目的とする転用が多い羽東師鴨川町、「駐車場」を目的とする転用が多い久我西出町・羽東師菱川町のように、町別に転用目的の特徴も異なっていることがわかる。

ただし、久我西出町・久我森ノ宮町における転用は規模・目的ともに特異な傾向を示している。宅地開発が多いと見込まれていた調査地区において、なぜ、「資材置場」を目的とする転用が多いのだろうか。次に、久我西出町と久我森ノ宮町の農地転用について焦点をあて、この点を考察する。

6 資材置場・駐車場目的転用の状況

調査地区の中でも、転用規模の大きい久我西出町と久我森ノ宮町を取り上げ、さらに、その中でも、「資材置場」と「駐車場」を転用目的とした面積を抽出し、年次別・適用条項別に整理すると(図7)、両者において圧倒的に5条転用が多く表れている点を指摘できる。「資材置場」と「駐車場」を目的とする転用のうち、5条転用の割合は久我西出町92%、久我森ノ宮町91%であり、所有権の移転を伴う転用が顕著である。特に、久我西出町は「資材置場」と「駐車場」を目的とする転用が同町の総農地転用の95%を占めている。なぜ、これほどまでに両者では「資材置場」と「駐車場」を目的と

する転用が選択されているのだろうか。

その要因として、都市計画法上の用途地域指定が影響していると考えられる。調査地区は「工業専用地域」、「工業地域」、「準工業地域」、「第一種中高層住居専用地域」、「第二種中高層住居専用地域」、「準住居地域」に指定された市街化区域と農振法により指定された「農業振興地域」から構成されている。久我西出町はこのうち大部分を「工業専用地域」に、そして、一部を「準工業地域」として指定されている。「工業専用地域」では、農地を「住宅用地」には転用できない。そのために、「住宅用地」以外、つまり、「資材置場」と「駐車場」を目的とする転用が選択されると考えられる。他方、久我森ノ宮町は「準工業地域」と「第二種中高層住居専用地域」である。どちらの用途地域指定でも「住宅用地」としての転用は可能だが、農地は「準工業地域」指定を受けている区域に多く残っており、隣接する久我西出町と類似した転用目的が選択されていると考えられる。調査地区における用途地域指定を示した図8からは、用途地域指定と町別の転用傾向が一致していることが明らかである。用途地域指定の範囲内で可能な目的に応じた形で転用が進められている実情が鮮明に示されている。それが、図6に見られるように、町別に転用目的が異なっている理由であろう。

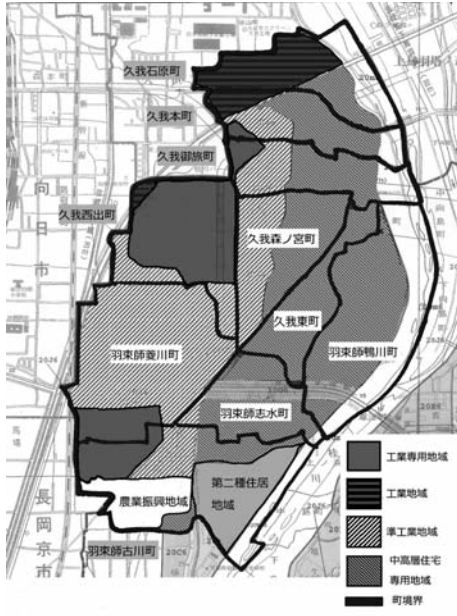


図8 調査地区における用途地域指定と町域
出所：大阪人文社 [2007] 『平成20年版京都市
都市計画地図集2008』をもとに作成。

「資材置場」, 「駐車場」を目的とする転用が選択される要因は想定ができるものの, 転用面積が大きい要因や所有権移転を伴う5条転用がここまで進んだ要因を説明できるとはいえないだろう。転用面積に関しては, 確かに, 「住宅用地」よりも「資材置場」や「駐車場」は必要面積が大きい。また, 久我西出町・久我森ノ宮町には, 農地が多く残存しており, 転用可能面積自体が他町に比べ大きいといえる。したがって, まとまった農地が存在している両町で, 「住宅用地」としての転用ができないがゆえに, 「資材置場」や「駐車場」を目的とする転用が加速したと推察される。一方, 5条転用の進展については, 「工業専用地域」で土地を購入する需要として, 工業用地やそれに付随する駐車場が想定される。そのため, 需要主体が農家ではないために, 所有権移転を伴う5条転用が進んだといえよう。

他方, 調査地区では, 「工業専用地域」とその周辺の「準工業地域」に残る一団の農地を土

地区画整理事業によって計画的に整備する要望が出されていたが, これまで実現に向けて着手されることはなかった。しかし, 久我地区農業対策委員会を中心に, 2007年以降, 京都市建設局への整備事業の要望や建設コンサルタンツとの協議が実施され, 事業着手に向けた取組が開始された。2008年には地権者による整備事業への理解が一定水準を超え, 事業計画の原案がまとまる等, 事業実現に向けた取組が継続されている(久我地区農業対策委員会 [2008a], [2008b])。この整備事業範囲は久我西出町や久我森ノ宮町, 久我御旅町, 久我本町等の周辺区域にも及ぶため, 事業範囲内の農地が計画実現を見越して先行的に「資材置場」や「駐車場」として転用されている, もしくは転用されていく可能性があるといえる。「住宅用地」としての転用では, 土地利用の硬直性が高いためである。また, 先行的に転用された土地は利用形態自体に変化がないため, 転用されたのか, 休耕地なのか, 表面上は区別がつかない。土地取引の実態の変化は可視的ではないが, 農地転用の増大と当該事業計画との関連については, 偽装転用の問題も含め, 今後も引き続き注視していく必要がある。

7 土地取引価格の上昇傾向

2005年から2007年にかけて, 調査地区における農地転用は件数・面積ともに急増しているが, そのうち所有権が移転する5条転用が4分の3を占めていることはすでに述べた。それだけ, 調査地区の土地取得需要が相当数存在していることになる。

農地転用に伴う土地取引の増大は必然的に土地価格にも影響する。まず, 調査地区における農地転用価格を図9で示すと, 水田10a当たりの転用価格は1998年時点の9,000万円(久我)および1億1,400万円(羽東師)をピークに, 2007年には半値程度の5,154万円(久我)および5,927万円(羽東師)にまで下落するが, そ

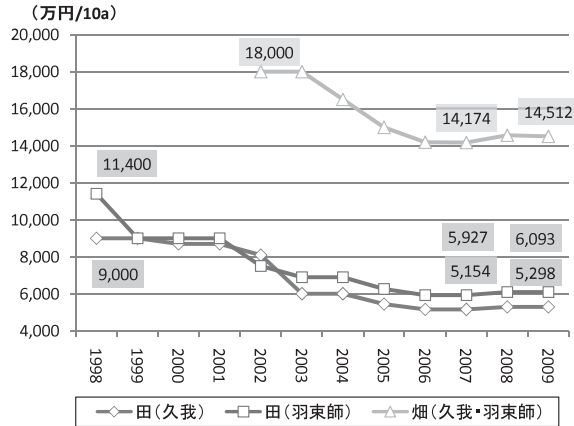


図9 農地転用価格の推移

出所：京都府農業会議提供「田畑売買価格等に関する調査」より作成。

の後、わずかながら価格上昇がみられる。一方、畑10a当たりの転用価格は久我・羽東師ともに同価格で推移し、データ上、2002年の1億8,000万円をピークとして、2007年の1億4,174万円にまで下落したものの、2008年に一時的に転用価格が上昇し、2009年には、再度、下落している。水田、畑ともに、2007年までは転用価格は下落基調にあったが、その後、微増しつつあることが確認できる。転用件数・面積の増大傾向が転用価格に反映されたのか、逆に、転用価格が底をうち、上昇傾向にあることを見込んだ投機的思惑から転用件数・面積が増大した、もしくは、その相乗効果が表れた結果であるのかどうか、その因果関係は明らかではない。とはいえ、2007年を軸として、転用件数・面積と転用価格とは相関した動向を示しているといえよう。

8 小規模宅地開発（ミニ開発）の現状

調査地区において人口増加が著しい点については、再三、指摘してきたが、特に、無秩序な小規模宅地開発（ミニ開発）の急速な進行等により、道路交通をはじめとした生活基盤整備が不十分な状態や災害時の避難経路確保が困難な状態に陥っている。

都市計画法では、市街化区域における一回の開発面積が1,000m²（京都市を含む3大都市圏の場合は500m²）以上の場合、開発許可を得るための申請が必要とされるとともに、道路や公園等の整備を含めた規制事項を受容する必要がある。しかし、逆にいえば、開発面積が1,000m²（500m²）以下では、開発許可の対象ならず、規制事項の受容も不要である。この開発許可面積以下の土地にきわめて小規模な建売住宅を多く建築する行為、または建築された住宅団地を小規模宅地開発（ミニ開発）という。調査地区の場合、1,000m²以上を要する開発に対しては伏見区役所および、まちづくり協議会への情報提供が行われるが、それ以下の面積だと行政が宅地開発を事前に認識することが困難になっている。

このような小規模宅地開発（ミニ開発）は公共スペースの整備が不要であり、宅地面積を最大化するために道路面積を削減する。かつ、敷地を細分化し、規制要件の制限いっぱいまで住居を建てることで、単位面積あたりの収益が高い事業として位置づけられる。そのため、小規模宅地開発（ミニ開発）が局地的に増加すれば、アメニティの不足はもとより、地域内の道路配置は不整形および無秩序になる傾向が高く、幅

表11 調査地区における小規模住宅地開発

	総宅地転用 (A)				
	実数	1,000m ² 以下 (B)			
		実数	(B/A)	実数	(C/A)
件数	82	63	76.8%	50	61.0%
面積(m ²)	49,211	18,316	37.2%	7,321	14.9%

出所：京都市農業委員会提供データより作成。

員6mクラスの道路が整備されずに道路事情は悪化する。また、建物の密集によって、日照、通風、眺望といった住環境面だけでなく、防災面に対する不安も高まることになる（勝又[2007]）。

地域での生活に支障をきたす要因となる小規模宅地開発（ミニ開発）の動向を、「住宅用地」を目的として転用される件数および面積から考察すると、調査地区では、事前の許可申請が不要となる500m²以下の宅地転用は件数にして総宅地転用の61%に相当する（表11）。また、行政への情報提供が行われない1,000m²以下の宅地転用は76.8%であることがわかる。面積規模自体の割合は小さいものの、これらの小規模宅地開発（ミニ開発）は調査地区において高い割合で発生していることが確認できる。このような小規模宅地開発（ミニ開発）は「住宅用地」を目的とする転用が多い「準工業地域」や「第一種中高層住宅専用地域」指定を受けている久我森ノ宮町、羽東師鴨川町、羽東師菱川町、羽東師志水町で進んでいると考えられる。

これまで調査地区における農地転用の実態を仔細に分析してきたが、土地の利用形態の変化の観点からすると、人口急増地域であるがゆえに、「住宅用地」への転用が多くを占めると見込まれていたが、実際には、「住宅用地」を目的とする転用は15%にすぎず、「資材置場」および「駐車場」を目的とする転用が77%を占めるという事実が浮かび上がった。また、これ

らの転用のうち、所有権の移転を伴う5条転用が76%を占め、農家以外の取得者による農外利用が強く進んでいることが確認できる。調査地区において定められている都市計画法上の用途地域指定がこの転用目的を強く規定しているといえよう。ただし、転用規模は「工業専用地域」付近で増大している。これは、工場用地として利用されることを目的とした用途地域指定でありつつも、結果として、今日まで農地が多く残っていたために生じた転用であり、用途地域指定による転用規定は「用途地域指定が有効に機能していなかった」という逆説的な結果の表れともいえる。

一方、転用目的としてはそれほどの割合を示していない「住宅用地」だが、しかし、その転用の大部分が小規模宅地開発（ミニ開発）であることが明らかとなった。この小規模宅地開発の集中的進展が調査地区における人口急増を支えていることになるが、同時に、道路事情や防災性への懸念が高まる結果となっている（三輪[2010]）。

調査地区の土地利用形態は農地転用の増加から、着実に農地から農外利用へと変化しているが、「住宅用地」の大部分が小規模宅地開発（ミニ開発）に供されている状況によって、多くの一戸建て住宅が増加しているため、統計数値に示される転用目的の割合以上に、実際の地域内での生活に影響を与えていると考えられる。

しかし、統計数値上の「資材置場」・「駐車

場」としての転用目的の増加は著しい。転用手続き後、直ちに農地から「資材置場」・「駐車場」に利用転換が行われているかどうかは明らかではなく、統計数値ほどには土地の利用形態の変化が目に見えて表れてきていない可能性もある。とはいえ、転用手続きが終了しているため、将来時点では実際の利用形態の変更は目に見えて生じることになろう。

Ⅳ 所有権配置の実態と地域の土地利用

土地の利用形態の分析に加え、ここでは、所有権配置の変化を農地の所有権移転の動向から分析する。用いるデータは京都市農業委員会提供「所有権移転等状況調べ」である。対象期間は1998年1月から2009年10月までであり、対象とされる案件は「農地法第3条」による所有権移転を伴う農地である。以下、農地法第3条に基づく所有権移転を「3条移転」という。この3条移転は所有権の移転を伴うものの、農地の状態のまま耕作される場合に限られる。利用形態は農地として変更がないために、所有者の変更が表面的には中々目に見えないが、地域内農地の団地的・集团的土地利用を検討する際に、

所有権配置の動向は大きく影響を与える。土地区画整理事業等による地域整備のように、地域全体の視点から地域内部の土地利用を検討する場合に、分散的・交錯的な所有権配置が生じると、土地利用に対して地域住民が自らの意向を反映させることが困難になるのである。Ⅳの分析で扱うデータは断りが無い限り、この「所有権移転等状況調べ」に基づく。

1 移転件数からみた所有権配置

表12では、農地を売却した「前所有者の住所」を「同一所在地内(a)」、「他伏見区内(b)」、「他京都市内(c)」、「京都市外(d)」、「京都府外(e)」に区分し、農地を購入した「新所有者の住所」を「同一所在地内(A)」、「他伏見区内(B)」、「他京都市内(C)」、「京都市外(D)」、「京都府外(E)」に区分して、農地法第3条による所有権移転について分類を行っている。この分類によって、調査地区内農地の権利移転の実態が明確に見て取れる。なお、「前所有者の住所」と「新所有者の住所」とを組み合わせて所有権移転の分類を表しており、たとえば、「京都市外(d)」から「他伏見区内(B)」への権利移転の場合はdBと表現される。

表12 農地の所有権移転件数の取引先パターン別分布

移転件数		新所有者の住所				
		同一所在地内 (A)	他伏見区内 (B)	他京都市内 (C)	京都市外 (D)	京都府外 (E)
前所有者の住所	同一所在地内 (a)	29	6	8	1	—
	他伏見区内 (b)	2	—	1	—	—
	他京都市内 (c)	2	1	18	—	6
	京都市外 (d)	3	1	1	—	—
	京都府外 (e)	—	—	—	—	2

出所：京都市農業委員会提供データより作成。

所有権の移転件数をみると、全81件のうち「同一所在地内」での権利移転（aA）が29件（36%）と一番多くなっており、次いで、伏見区を除いた「他京都市内」に住む所有者同士での権利移転（cC）が18件（22%）である。調査地区内所有者が関与している権利移転（aA, aB, aC, aD, bA, cA, dA）は51件（63%）であるが、調査地区内農地をめぐる売買の動きは活発であるといえよう。

調査地区外所有者による農地取得（aB, cB, dB, aC, bC, cC, dC, aD, cE, eE）は45件（56%）であり、調査地区内農地の需要の高さを示している。これら地区外所有者は入作農家と考えられ、選択的に調査地区内農地を耕作していることになる。特に、伏見区を除く京都市内に住む農家による調査地区内農地の取得は28件（35%）にも及び、京都市域においても調査地区内農地への需要が一定程度、存在していることがわかる。

その一方、所有権移転のうち、調査地区内所有者が関与していない農地売買（cB, dB, bC, cC, dC, cE, eE）は30件（37%）であり、調査地区内農地を少なくない地区外所有者が利用しているといえる。これらの結果は、調査地

区における農地利用を検討する際にも、地区外所有者の意見を十分に考慮する必要があることを意味しているといえる。特に、京都府外への権利移転（cE, eE）のように、遠隔地への所有権移転が増加すれば、それだけ農地をめぐる利害関係は異なる可能性が高く、土地利用計画の合意づくりも困難になるといえるであろう。

2 移転面積からみた所有権配置

表13によると、総移転面積は79,376m²であるが、3条移転を面積規模で分類すると、移転件数の多かった「同一所在地内」での権利移転（aA）が21,761m²（27%）にとどまる一方で、伏見区を除いた「他京都市内」に住む所有者同士での権利移転（cC）は24,756m²（31%）と最も多く、しかも1件あたりの取引面積規模が大きい権利移転となっている。

3条移転による所有権移転の方向を以下の類型に区分する。第一に、調査地区内での所有権移転である「地区内移転」（aA）とし、第二に、調査地区外に居住する所有者から調査地区内に居住する所有者への権利移転を「地区内移入」（bA, cA, dA）とする。第三に、調査地区内農地の地権者が地区内所有者から地区外所有者

表13 農地の所有権移転面積の取引先パターン別分布

移転面積(単位:m ²)		新所有者の住所				
		同一所在地内 (A)	他伏見区内 (B)	他京都市内 (C)	京都市外 (D)	京都府外 (E)
前所有者の住所	同一所在地内 (a)	21,761	8,426	3,909	1,215	—
	他伏見区内 (b)	2,592	—	2,277	—	—
	他京都市内 (c)	1,831	1,375	24,756	—	5,267
	京都市外 (d)	1,936	1,104	998	—	—
	京都府外 (e)	—	—	—	—	1,929

出所：京都市農業委員会提供データより作成。

表14 移転類型別の取引面積

	類型	面積 (m ²)
地区内移転	aA	21,761
地区内移入	bA, cA, dA	6,359
地区外移出	aB, aC, aD	13,550
他地域間移転	bC, cB, cC, cE, dB, dC, eE	37,706

出所：京都市農業委員会提供データより作成。

へと変更される「地区外移出」(aB, aC, aD), さらに, 第四として, 調査地区に居住していない所有者同士での権利移転である「他地域間移転」(bC, cB, cC, cE, dB, dC, eE)へと区分される。この類型ごとの移転面積については表14において示しているが, それぞれ「地区内移転」21,761m², 「地区内移入」6,359m², 「地区外移出」13,550m², 「他地域間移転」37,706m²の移転になっている。つまり, 調査地区における3条移転において, 「他地域間移転」が面積規模として最も大きいことがわかる。また, 「地区内移入」よりも「地区外移出」の面積規模が大きいこと, 調査区域内農地の所有

権が地区外へと移出傾向にある点も併せて指摘できる。いずれにせよ, 面積の点においても, 地区内所有者の比重は低く, 将来的な土地利用計画の合意形成等において困難が予想される。

3 所有権配置の町別の動向と農地価格の推移

このような3条移転の動向を町別に再集計した図10からは, 調査地区の所有権配置の特徴がより鮮明に表れてくる。所有権移転件数および面積はほぼ一致しているが, 久我西出町と羽東師古川町において, 多くの所有権移転が行われていることがわかる。久我西出町はⅢでも述べたように「工業専用地域」を多く含んでおり, 一方, 羽東師古川町は調査地区内で唯一, 「農業振興地域」を有している。

羽東師古川町の「農業振興地域」に属する農地は営農条件が整っており, 調査地区内の優良農地として評価も高い。そのため, 農業的利用を目的に「農業振興地域」内農地をめぐる農地売買, すなわち, 所有権移転が増加していると容易に考えられる。久我西出町は「工業専用地域」と「準工業地域」の用途地域指定を受けているが, 工場誘致がそれほど進展しなかったこ

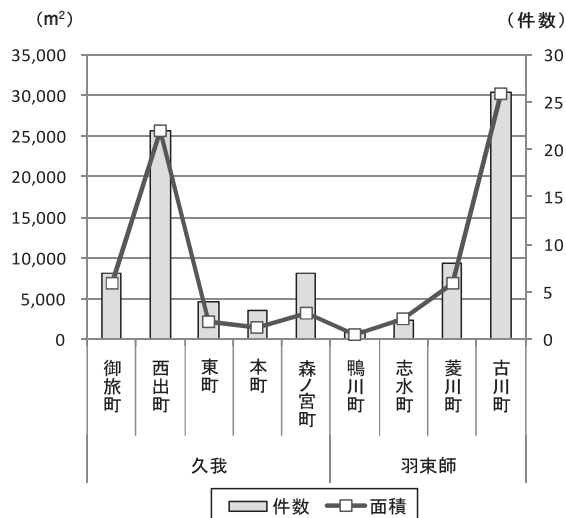


図10 農地所有権移転の町別分布

出所：京都市農業委員会提供データより作成。

ともあり、農地が多く残されている。久我西出町では、農地転用の面積規模が大きい点、また、「資材置場」等の転用目的が多い点をすでに指摘したが、同様に3条移転も突出しているのである。久我西出町は農地が集積しているものの、農地転用の増大にみられるように、農外利用が進みつつある。また、調査地区内には、農業を営む不動産業者も居住しており、農家資格を用いて農地売買を行っているとの指摘もある。そうした状況を踏まえると、3条移転が顕著である背景には、農業的利用を目的とした所有権移転というよりも、農外利用を目的とした農地転用を前提とした所有権移転、つまり、投機的な思惑を含んだ代替農地取得の動きがあると推察される。

3条移転による農地の所有権移転が頻繁に生じているが、売買される農地価格の動向を図11において示した。久我における10a当たり水田売買価格は1998年の4,000万円から年々下落し、2007年には3,436万円に至るものの、2008年には3,532万円に微増している。羽東師における10a当たり水田価格は1998年には5,899万円であったが、2002年以降、大きく下落し続け、2009年には2,068万円とこの10年前後で

約3分の1水準にまで下落している。それまで久我よりも羽東師の水田価格が高かったが、この下落傾向によって、羽東師と久我の水田価格水準は逆転している。畑価格については羽東師のデータしかないが、水田と同様に、下落基調にあることが確認される。

下落基調にあるとはいえ、調査地区における2009年時点の水田価格は約2,000万~3,500万円を記録し、畑価格は5,000万円を超えているが、この価格は全国水準に対して圧倒的に高値である。都市的農業地域における市街化調整区域・農用地区域の農地価格全国平均（10a当たり）は、水田が473.3万円、畑が451.9万円にすぎない。近畿に限ってみても、水田574.8万円および畑516.9万円である（全国農業会議所2010）。久我の農地は市街化区域に含まれ、直接的比較はできないが、羽東師の農地は水田、畑ともに市街化調整区域の農用地区域であるために比較対象となりうる。すなわち、調査地区の農地価格が全国平均、近畿平均に比しても文字通り一桁異なる価格水準を示しており、それだけ調査地区の農地が農業的利用を目的として取引されていたとしても、今日の農業経営の採算を考慮すれば、内実としては、投機的、資産

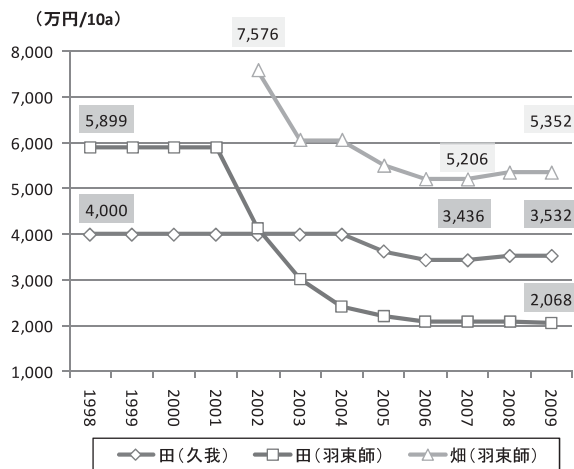


図11 農地売買価格の推移

出所：京都府農業会議提供「田畑売買価格等に関する調査」より作成。

表15 調査地区における地区外所有者の比重

	久我・羽束師の農地		伏見区の農地		京都市の農地	
実 数	面積 (m ²) 筆数	1,325,968 1,529	面積 (m ²) 筆数	8,154,135 10,526	面積 (m ²) 筆数	30,626,457 49,236
	久我・羽束師の所有者		伏見区の所有者		京都市の所有者	
	面積 (m ²) 筆数	1,007,599 1,203	面積 (m ²) 筆数	6,840,182 9,078	面積 (m ²) 筆数	28,699,894 46,589
	久我・羽束師以外の所有者		伏見区以外の所有者		京都市以外の所有者	
	面積 (m ²) 筆数	318,369 326	面積 (m ²) 筆数	1,313,953 1,448	面積 (m ²) 筆数	1,926,563 2,647
割 合 (%)	久我・羽束師の所有者		伏見区の所有者		京都市の所有者	
	面積 (m ²) 筆数	76 79	面積 (m ²) 筆数	84 86	面積 (m ²) 筆数	94 95
	久我・羽束師以外の所有者		伏見区以外の所有者		京都市以外の所有者	
	面積 (m ²) 筆数	24 21	面積 (m ²) 筆数	16 14	面積 (m ²) 筆数	6 5

出所：京都市農業委員会提供データより作成。

的な目的をもった不動産売買の様相を帯びている点を指摘できよう。

図10でも確認したように、久我西出町と羽束師古川町では農地売買が件数・面積ともに活発に行われていることが示されていたにもかかわらず、久我は一定の価格水準で維持され、羽束師は水田を中心に大きく下落に転じている。羽束師では農業的利用のための農地売買が成立しているものの、農産物価格の低落に代表される農業経営全体の厳しい状況を踏まえ、低水準の価格形成が進展し、その一方、久我では、投機目的を含む農外利用を前提とした農地売買であるために、依然として農地価格は一定水準を確保したままであるという構図が浮かび上がることになる。

調査地区において進む農地所有権の移転の結果として、現在の所有権配置は表15のように表れている。表15では、調査地区農地の所有者住所別に農地面積と筆数を集計している。参考値として、京都市と伏見区の地区外所有者比率を示しているが、これは、それぞれ区外、市外所有者の比率を示しており、調査地区の地区

外所有者比率と単純に比較できないので、注意を要する。ともあれ、調査地区である「久我・羽束師の農地」を当該地域在住以外の所有者が保有している割合は、面積にして24%、筆数にして21%に達しており、農地面積の4分の1が地区外所有者の農地であることがわかる。農地取引の長年の累積結果として、他所からの入作や資産的な農地保有が大きな比重を占めているといえる。他方、調査地区内の農家についても、伏見区内の他地域に出作しているところがあることも、指摘しておかなければならない。これらより、調査地区の所有権配置がかなり分散的・錯綜的な状態にあることが明白となった。

ここまで、調査地区における3条移転による農地売買の実態から、農地所有権の移転傾向および所有権配置の現況を把握してきた。所有権移転のパターンを前所有者と新所有者の住所から分類し、所有権の移転傾向を整理すると、調査地区内での取引、つまり、「地域内移転」が相当数あり、農地の流動性が高いことが示されたが、それ以上に、調査地区に居住しない他地

域の所有者同士による取引、すなわち、「他地域間移転」が面積的に最も大きく表れている。実際に、地区外所有者が調査地区農地の4分の1を所有している実態が明らかとなり、目に見えない所有権配置を明らかにすることで、調査地区の土地利用に対する問題点が明確に表れている。今後の土地利用計画や農業振興計画を検討する際には、これらの入作、出作農家の実態の把握と、合意づくりの場を工夫する必要があるといえる。

また、所有権移転の動向を町別に整理すると、「農業振興地域」と「工業専用地域」を含む町内で取引が活発化している点が確認されたが、それに加え、取引される農地価格が高水準にあること、調査地区内農家が関与しない「他地域間移転」が面積的にも一番多い点からも、調査地区の農地売買には、農業の利用を目的に取引される側面を有しつつも、土地商品としての不動産売買の様相を色濃く投影している側面も見出された。

V おわりに

本稿では、土地の利用形態と所有権配置に着目し、地域を変容させる土地利用の変化について考察してきた。目に見える土地の利用形態と表面的には目に見えない所有権配置の動向を、農地が多く残る調査地区における農地転用の実態から明らかにするとともに、そうした変化を都市計画法の用途地域指定区分や農地価格の推移と関連づけて分析することにより農地取引に関わる経済的背景を析出した。

宅地開発の急激な進展が調査地区の生活環境ならびに周辺景観を大きく変化させたと感じる住民が多い一方で、依然として豊かな農業生産が営まれ、農地の農業的利用が継続されている。地域に変容をもたらした要因として、この宅地開発が想定されていたものの、実際には、「住宅用地」以上に「資材置場」や「駐車場」

を目的とする転用が多く行われていることが確認された。ただし、「住宅用地」を目的とする転用の大部分が小規模宅地開発に供されている点に加え、「住宅用地」以外を目的とする転用は「工業専用地域」で進展しており、景観に大きな変化を与えるほどには土地の利用形態が変化していない点から、表面上は宅地開発が地域変容の主要因として見えてくると考えられる。

利用形態の変化が伴わない農地の所有権移転の動向については、農地売買が農業的利用を含みつつもキャピタルゲインの取得を念頭に行われ、しかも、調査地区外所有者による調査地区内農地の取引が大きな比重を占めている。つまり、地域の土地利用に対する意向とは無関係に、調査地区内農地が土地商品化して、現に流動化が進行している、もしくは、さらに加速する可能性を秘めているともいえる。

このように、所有者個人の不動産資産である一方で、地域それ自体の面的構成要素でもある農地の利用動向を詳細に踏まえれば、まちづくりの方向性を検討する場合には、地域の土地利用構造の把握作業が必要不可欠になってくよう。

参考文献

- 岡田知弘・川瀬光義・鈴木誠・富樫幸一 [1997] 『国際化時代の地域経済学』有斐閣。
- 勝又済 [2007] 「建て替え誘導を通じた郊外既成ミニ開発住宅地の居住環境整備論」『国土技術政策総合研究所研究報告』32。
- 京都府農地行政史編纂委員会 [1982] 『京都府における農地政策の展開と土地問題』法律文化社。
- 久我地区農業対策委員会 [2008a] 『久我農対だより』創刊号 (2008年4月25日)。
- 久我地区農業対策委員会 [2008b] 『久我農対だより』第2号 (2008年8月20日)。
- 後藤光蔵 [2003] 『都市農地の市民的利用—成熟社会の「農」を探る』日本経済評論社。
- 小林浩二 [1983] 「低湿地近郊農村における土地利用の変化—岐阜市近郊穂積町の事例—」大塚・筑波人文地理学会編『高度成長期の地域変容』古今

- 書院, 173-203ページ。
- 全国農業会議所 [2010] 「平成21年田畑売買価格等に関する調査結果・要旨(平成22年3月25日)」(http://www.nca.or.jp/nca/cyousatoukei/denpata/denpata21_youshi.pdf)。アクセス: 2010/06/29。
- 田代洋一 [2003] 『新版農業問題入門』大月書店。
- 永江雅和 [2007] 「世田谷区の農地転用と農業委員会1960～1975」『社会科学研究』58(3), 101-120ページ。
- 二武恭子・中山徹 [1999] 「生産緑地法改正に伴う農地転用の変化と住宅供給に関する研究—生産緑地法に関する研究(その1)」『日本建築学会計画系論文集』519, 163-170ページ。
- 橋詰直道・石毛一郎・中村剛 [1999] 「大都市圏外縁地域におけるミニ開発住宅地と居住者特性—千葉県九十九里地域を事例に—」『駒澤地理』35, 83-113ページ。
- 星野達夫 [1997] 「市外農地所有者の土地利用とその変化」『農村計画学会誌』15(4), 32-41ページ。
- 松本一実 [1988] 「都市開発がひきおこす代替農地取得問題—ゾーニング論との関係を中心にして—」『季刊日本不動産学会誌』4(2), 49-61ページ。
- 三輪仁 [2010] 「変容する地域社会における地域課題と住民意向—住民アンケート調査をもとに—」『調査と研究』37, 47-62ページ。
- 横張真・清水章之 [2009] 「都市計画の新展開と“農”」『農業と経済』75(5), 24-33ページ。