

都市近郊における地域としての土地・農用地利用 の変遷・評価・計画問題

熊 谷 宏

1 課 題

本稿の問題意識は次のようである。① 都市近郊地域における地域としての土地利用ならびに農用地利用はいかにあるべきか。② このような望ましい土地利用ならびに農用地利用体系の実現のためには、どのような手段が有効か。この問題の検討のために、本稿では次のような課題を設定した。① 都市近郊地域における土地利用・農用地利用はこれまでどのように変化してきたか。② その結果、現在、これらの土地利用および農用地利用はどのような状況にあり、どう評価できるか。③ 土地利用・農用地利用のこのような変化を規定した要因は何であり、とりわけ、そこではどのような政策的対応がとられてきたか、などの分析と考察である。本稿では、これを滋賀県守山市の事例を中心にしておこなった。

2 土地・農用地利用の形態の変遷と現況

(1) 土 地 利 用

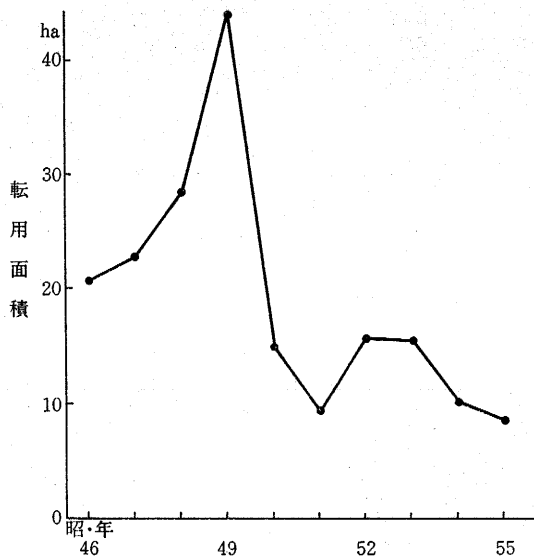
滋賀県守山市は、昭和30年の守山町と隣接4か村との合併、および昭和32年の隣接村の分村編入を経て形成された（市制発足は昭和45年）。現在の市域面積は4,387 haで、これの利用状況は農用地が52%、山林原野が1%、宅地等その他が47%となっている（昭和55年）。守山市は、滋賀県の中南部に位置し、一級河川野州川の下流から琵琶湖岸にかけて形成された扇状地性三角州に立地している。標高は85.1mから102.8mと、その全域が山岳や丘陵のない平野であり、市域面積に占める山林原野比率がきわめて小さいことを特色としている。これらの山林原野はほとんどが河川沿岸に分布している。

ところで、以上の土地利用にはこれまでになりに特徴的な変化がみられる。すなわち、住宅地、道路・水路用地、工業用地、公共用地、その他建物・施設用地など都市的利用への農地転用の進展である。そのなかを旧中仙道が走り、東海道本線守山駅がある旧守山町の一部の集落を除いて、この守山市は従来、全域的に純農村地帯であり、滋賀県下随一の穀倉地帯として発展してきた。少なくとも昭和40年頃までは農地転用はほとんどみられなかった。しかし、全国の都市近郊地域と同様の傾向ではあるが、その後著しい転用があらわれ始めた。とりわけ昭和45年頃から50年頃にかけてそれが著しい。図1に昭和46年から55年にかけての守山市における農地転用の状況を示した。昭和49年頃までは毎年著しい増加を示し、その後は鎮静化し、毎年同

程度の転用となっている。

もちろん、以上の農地転用をその転用先別にみても、宅地へのそれが最も多い。昭和46年から51年にかけて、いずれの年も宅地への転用が全体の40%前後を占めている。そして、このような結果、市域全体に占める農用地面積の割合は著しく低下し、逆に宅地等のそれは著しく上昇している。これを表1に示した。昭和40年から51年にかけて、農用地は64%から53%へと減少しているのに対して、宅地等は27%か37%へ著増している。すなわち、この間に、農用地の宅地等への転用を読みとることができるのである(図1と表1とは資料出所が異なり、両数値間に必ずしも厳密な斉合性はない)。

一方、以上の農地転用の地域別分布をみると、いま一つの特徴がみられる。表1にこれを示した。市域を旧守山町を中心とする南部地域と、昭和30年から32年にかけて合併編入した5か村を中心とする中部地域、および琵琶湖大橋・湖岸付近を中心とする北部地域とに3区分してみると、以上の農地転用はそのほとんどが南部地域と北部地域とに集中している。そして、この結果、昭和40年から51年にかけて、そこに占める農用地面積の割合は、中部地域ではほとんど変化がない(78%から77%へ)のに対して、南部・北部地域では45%から23%へと半減している。一方、宅地等の面積の割合は、南部・北部地域で41%から59%へと著増している。すなわち、農地転用の地域的集中性が顕著なことであり、南部および北部地域における宅地等(住宅用地、工業用地、商業用地、公共用地、その他建物・施設用地)への転用が多いことである。



注) 資料：農地移動実態調査。

図1 守山市の農地転用の推移

表1 守山市の地目別土地面積の推移

地目	年次	実数		構成比	
		昭和40年	51	40	51
市全体	農用地	2,787	2,339	63.6	53.3
	山林原野	73	68	1.7	1.6
	宅地等	1,184	1,619	27.0	36.9
	その他	338	361	7.7	8.2
	総面積	4,382	4,387	100.0	100.0
中部(農業振興地域)	農用地	1,922	1,890	77.8	76.5
	山林原野	4	2	0.2	0.1
	宅地等	407	494	16.5	20.0
	その他	137	84	5.5	3.4
	総面積	2,470	2,470	100.0	100.0
南部・北部(その他地域)	農用地	865	449	45.3	23.4
	山林原野	69	66	3.6	3.4
	宅地等	777	1,125	40.6	58.7
	その他	201	277	10.5	14.5
	総面積	1,912	1,917	100.0	100.0

注 1) 単位：ha, %

2) 資料：守山市「守山市農村総合整備計画書」昭和53年。

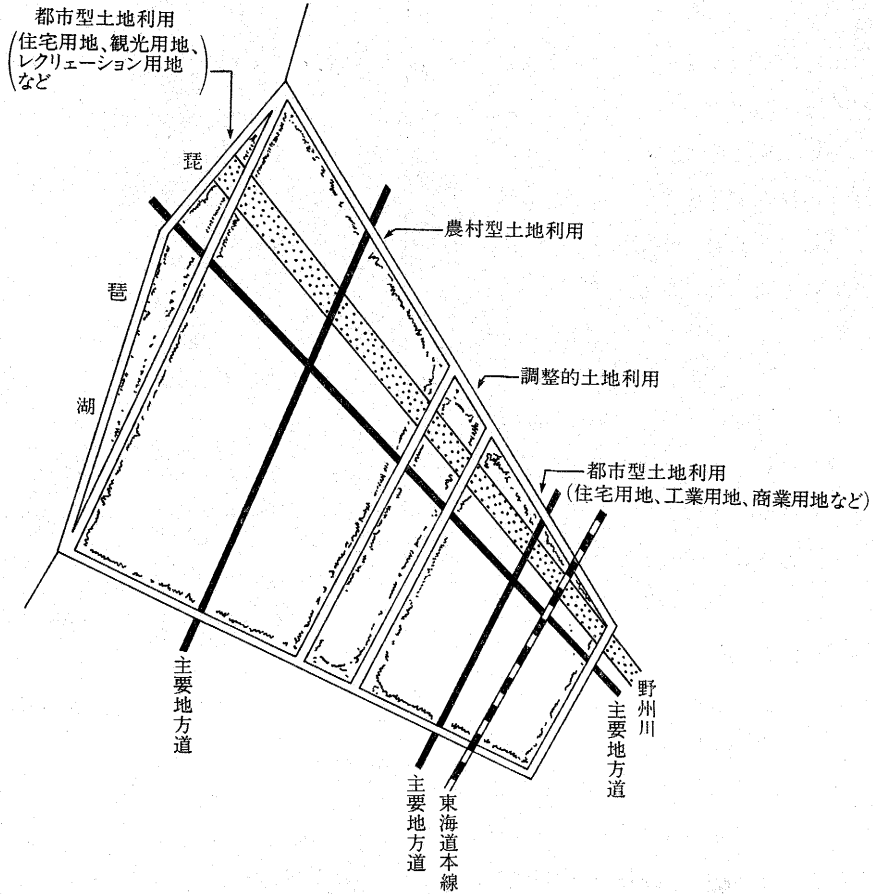


図2 守山市の土地利用現況 (概念図)

そして、以上の結果、守山市全域でみた土地利用の形態は今日、かなり明確な地域的区分が可能ようになってきている。これを図2に示した。南部地域は住宅・商業・工業用地など都市型土地利用であり、中部地域はその大部分が農用地である農村型土地利用であり、北部地域は住宅・観光・レクリエーション用地など都市型土地利用と規定できる。(守山市の場合、都市型土地利用の南部地域と農村型土地利用の中部地域との間に調整的(緩衝的)土地利用とでもいうべき地域を観察できる。現時点で、その利用方向が都市型か農村型か、定まっていない地域である。これは、都市計画および農業振興地域整備計画における土地利用計画(線引き)からもたらされている)。

(2) 農用地利用

ところで、以上のように市域全体として減少傾向にある農用地の利用状況をみると、農用地2,259 haのうち田は94%、畑は6%となっている(昭和55年)。つまり、全域的に高低差の少ない平坦地が分布していることから、田としての利用率がきわめて高い。しかも、この割合は

従来からほとんど変わらない。

しかし、これらの農用地の作付利用状況を見ると、近年、きわめて集約的な部門が導入されるようになってきている。昭和40年頃までは稲作と麦作との2毛作が主流であった。しかし、最近では施設花き（バラ、カーネーション、菊）、露地野菜（大根、白菜、かぶら、菊菜など）、施設野菜（キュウリ、トマト、青トウなど）などが導入されてきており、都市近郊農業的土地利用が展開してきている。これはとりわけ農村部・中部地域で著しい。

3 土地利用形態変化の要因

(1) 一般的要因

それでは、以上のように地域としての土地および農用地利用の近年におけるドラスチックな変化を招来した要因は何であったか。とくに農地転用の要因としては、第1に、守山市域の京阪神への近さと交通機関の発達をあげねばならない。市域南部を東海道本線が横断し、隣接栗東町に名神高速道路（栗東 IC）、国道1・8号線が通過しており、守山市から大津市まで16 km（国鉄で20分）、京都まで26 km（同30分）、大阪まで69 km（同60分）の位置にある。つまり、守山市は京阪神への通勤圏内にあり、この故にベッドタウン化してきたことである。市の人口は、昭和40年から55年にかけて32,000人から47,000人へと、この間毎年平均1,000人（年率3%）の増加を示している。しかも、この増加の大部分は「社会増」（転入）による。第2は、市の施策としての積極的な工場誘致をあげねばならない。昭和35年頃から各種の大工場が次々と進出し、市域南部には一種の内陸工業地帯が形成されるまでになってきた。現在、従業員数30人以上の製造・建設事業所（民間）は市内に37か所ある（昭和53年）。第3は、土地区画整理事業、土地基盤整備事業、河川改修事業など各種の産業・生活基盤整備事業の実施である。とりわけ野州川改修事業（昭和54年通水）、生活排水処理用河川整備事業、農用排水整備事業、生活道・産業道・農道整備事業などの実施である。すなわち、以上のような事項を重要な原因として守山市の土地利用は農村型から都市型へと変化してきた。

(2) 政策的要因—各種土地利用計画

一方、守山市における土地利用が図2に示すように地域間に形態分化を示すようになってきた基本的な要因としては、以下のような政策的事項—土地利用計画の策定と実施をあげねばならない。

イ) 大津湖南都市計画の地域指定と策定

第1は、強力な開発規制的土地利用計画である「都市計画」——大津湖南都市計画区域への市域全域指定であり、これにもとづく土地利用計画の策定と実施（線引き）である（昭和45年）。この計画では、守山市は、近畿、中京、北陸各経済圏の拠点地域として位置づけられ、幹線道路網や豊富な水と土地の好立地条件を生かした内陸工業地帯の形成が期待された。一方、豊かな自然と良質な農用地を生かした生産性の高い農業地域と、これらをオープンスペースと

して取りこんだ、環境に恵まれた居住地域の形成が期待された。そして、これを実現する方向で市域の土地利用計画が策定された。すなわち、旧守山町を中心とする南部地域と琵琶湖大橋・湖岸付近を中心とする北部地域とが市街化区域に指定され（市街化区域率28%）、一方、旧5か村からなる中部地域は市街化調整区域に指定された（市街化調整区域率72%）。そして、南部市街化区域の土地利用は住宅・商業・工業用地の方向で想定され、北部市街化区域は琵琶湖水面の保全ならびに利用という観点から、住宅・観光・レクリエーション（「いこいの場」）用地の方向がめざされた。

ロ) 守山市総合発展計画の策定

第2は、市のマスタープランである守山市総合発展計画の策定とこれに依拠した諸施策の実施である。上述したように、守山市は中京、北陸、近畿の各経済圏の結節点にあり、幹線道路網に恵まれている。また、県下南部の地方中核都市としての機能を担当しており、京阪神への通勤圏を形成している。一方、琵琶湖を中心とする自然景観、歴史的風土に恵まれ、水・優良農用地などの農業生産条件にも恵まれている。そこで、上位計画である大津湖南都市計画、琵琶湖総合開発計画、滋賀県総合発展計画などをよく踏まえつつ、以上の条件をよく取りこんで、市の総合発展計画が「のどかな田園都市」の形成をめざして策定された。そして、ここで、市域の土地利用は最南部地域を工業用地、南部地域の中部地域よりを市街用地、中部地域を農用地、北部地域を住宅用地という方向が定められた。また、中部地域での農業（用地）は集約的な都市近郊型農業利用（園芸、観光農業等）が志向された。

ハ) 守山市農業振興地域整備計画の策定と実施

第3は、農業振興地域（農振地域）、としての指定を受け、農用地に関する強力な利用（転用）規制計画である守山市農業振興地域整備計画が策定・実施（線引き）されたことである。すなわち、優良農用地の保全という観点から、中部地域の市街化調整区域内に農業振興地域が指定された（市街化調整区域に占める農振地域率78%）。そして、農業を振興してゆく上で基盤となり、今後長期にわたって農用地として保全すべき土地の集団としての農用地区域（農振農用地区域）がこのなかに設定された（農振地域に占める農用地区域率90%）。そして、ここで都市近郊農業的土地利用の方向がめざされたことである。

要するに、守山市における農地転用の地域的集中化→市域土地利用形態の地域間分化は、いわば土地利用（転用）規制計画である都市計画と農振計画とによって規定され、市マスタープランである総合発展計画によって誘導されたものと理解してよいのである。（なお、守山市では、市街化調整区域内の農振地域が市街化区域からかなりの距離の間隔を以って設定（線引き）されている。つまり、市街化区域と農振地域との間に一種の緩衝的区域が設定されていることが特徴である。）

4 現況土地利用形態の評価

それでは、以上のようにして形成された守山市における今日の地域としての土地利用形態はどう評価できるのであろうか。これについては、第1に、都市近郊地域で発生し勝ちな全域的スプロールを大幅に抑制でき、産業間で調和のある土地利用が可能になりつつあることを指摘せねばならない。すなわち第2は、農業に関して、優良農用地の面的・集中的保全が可能になり、農地価格の上昇を抑制でき、各種の農業土地基盤整備の集中的・効率的実施が可能になり、個別・地域両面で農用地利用効率の向上が可能になって、個別・地域両面で農業生産性の向上が可能になりつつあること。第3は、最近、重要な問題になってきている、外部非農家群からの入りこみによる農村部での混住化が避けられ、生産・生活両面で農村秩序の維持がある程度可能だろうこと。一方、第4には、非農産業に関して、十分なオープンスペースと豊富な自然緑地を有する環境を確保でき、産業道など各種基盤の集中的・効率的整備が可能になること。第5には、都市型生活面(市街地区)で生活道・各種都市機能など生活基盤の集中的・効率的整備が可能になり、これに

対応しつつ(調和を保ちつつ)農村型生活面(農村地域)でも生活面諸機能の効率的充足・整備が可能になりつつあること。そして、第6には、全市的な生活圏体系が確立されつつあることである。図3にこれを模式図で示した。守山市には現在、52集落があり、このうち26集落は農村地域(農振地域)に分布している。そして、農村地域の26集落は5字区を形成し(旧村単位)、字区ごとに幼稚園、小学校などが配置されて1次生活圏を形成している(これらの1次生活圏施設の設置場所は旧村役場の所在集落)。

一方、2次・3次生活圏は

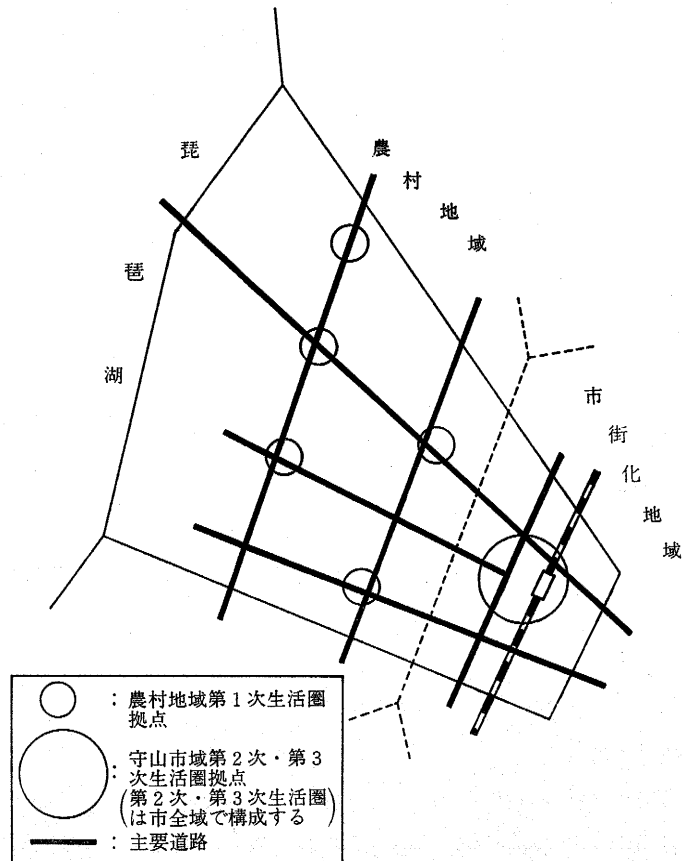


図3 守山市の生活圏形成様式(概念図)

市全域で形成され、その中心地は南部市街地域となっている。そして、これら2次・3次生活圏の中心地と1次生活圏の中心地とは幹線道路で結ばれている。

要するに、守山市では、いまや、自然環境、生産環境、生活環境がよく調和された、これに琵琶湖をも取りこんだ、E・ハワードのいう田園都市型の総合的環境作りこそが進展しつつあるように思われるのであり、これの基礎となっているのが前述した土地利用の地域分化の進展であるということである。

5 現況土地利用形態の問題点

以上の評価からも明らかのように、守山市の事例は都市近郊の市町村がめざすべき地域としての土地利用形態の一つのモデルにさえなり得る。しかし、現在、以上の形態にもいくつかの問題がある。第1は、都市型土地利用地域内においてスプロール現象がみられること、将来、この現象の一層の激化が懸念されることである。住宅のバラ建ちやミニ開発の発生などであり、これらによる都市環境の悪化である。そして、これの原因は、第1に、都市型土地利用を規定する都市計画における市街化区域が広すぎることにある。

守山市の市域面積に占める市街化地域面積は28%である。これに加えて、市街化区域に準ずるものとみるべき、農振地域に含まれない市街化調整区域（前述したように、農振地域と市街化区域との間の緩衝的区域を中心として）が16%ある。つまり、守山市では、市域面積の実に44%が都市型土地利用として設定されているわけである。この面積は、計画当初の目標（予測）人口でみれば、1人当たり1.9aにもなる。現在の人口は目標人口の半分でしかなく、これで見れば1人当たり面積は約3aにもなる。市街化区域の面積設定基準はすでにいろいろ示されている。しかし、これは、基本的に、将来そこに吸収すべき人口とこの人口の居住環境、人口密度とをどう設定するかによって決まる。また、民間のエネルギーと市場メカニズムの活用によって将来における市街化区域内での安定した土地供給を確保しようとするならば、予測人口と一定の人口密度とから算出された区域面積よりも一層広い、保留地を含んだ区域面積の設定が必要になる。守山市は、田園都市の形成をめざしており、したがって、将来の土地利用計画で十分なオープンスペースをもった居住環境を想定し、広い市街化区域を設定したのかも知れない。あるいは、安定した土地供給のために市場メカニズムと民間エネルギーとを期待し、保留地をみこんだ、より広い市街化区域を設定したのかも知れない。しかし、それにしても広すぎるように思われる。

一方、市街化区域の面積があまりに広い場合はそこで地区詳細計画が策定し難く、無秩序な開発を許容してしまうことになる。すなわち、これが市街化区域内での都市環境悪化の第2の原因である。守山市の場合もこの地区詳細計画はない。守山市では従来、市街化区域での農地転用を「守山市開発審査会」（農業委員会、市都市計画課、農政課、水道課、建設課、企画調整課、湖南開発事業団、守山土地開発公社などで構成）で厳しく審査し、宅地などの開発は主

として市土地開発公社と湖南開発事業団が担当することによって、スプロール現象の発生をかなり回避してきた。

第3の原因は、市街化区域内での実勢ならびに「思わく」地価の高騰である。市街化区域内に線引された事実だけから地主の思わく地価は高騰し、農地転用など宅地供給は進まなくなる。

守山市の事例で示される土地利用形態が内包している第2の問題は、保全対象となり、種々の施策対象となる農用地が少ないことである。

都市計画および農振地域計画が策定実施された市町村の農用地は、次のように区分・計算される。

- イ 農振地域内農用地
 - a 農用地区域内農用地
 - b 農用地区域外農用地（白地農用地）
- ロ 農振地域外・都市計画地域内農用地
 - c 市街化区域内農用地
 - d 市街化調整区域内農振地域外農用地
- ハ 農振地域外・都市計画地域外農用地

$$\text{◎市町村農用地面積} = \text{農振地域内農用地面積} + \text{農振地域外・都市計画地域内農用地面積} + \text{農振地域外・都市計画地域外農用地面積}$$

このうち、優良農用地として保全対象になるのはa。農振農用地区域内農用地だけである。守山市の場合、計画策定時点でみると、この保全対象となる農用地は全体農用地の64%にすぎない。白地農用地が7%，農振地域外農用地が29%となっている。もちろん、この傾向は都市近

表2 「農業振興地域整備計画」と「都市計画」とによる滋賀県下市町村の農用地利用計画の状況—経済地帯別平均値 (%)

経済地帯	項目	市町村現況農用地面積に占める					農振地域内農用地面積に占める		農振地域内白地農用地と農振地域外・市街化区域外農用地との合計面積の市町村現況農用地面積に占める割合 (A+B)
		農振地域内農用地面積の割合	農振地域内農用地面積の割合	農振地域内白地農用地面積の割合 (A)	市街化区域内農用地面積の割合	農振地域外・市街化区域外農用地面積の割合 (B)	農用地区域内農用地面積の割合	白地農用地面積の割合	
県全体	「都市計画」有	78.7	71.7	7.0	10.8	10.5	91.1	8.9	17.5
	「都市計画」無	88.9	75.4	13.5			84.7	15.3	
都市近郊	「都市計画」有	65.5	56.4	9.1	17.9	16.6	86.0	14.0	25.7
	「都市計画」無	85.4	80.4	5.0	8.7	5.9	94.2	5.8	10.9
平地農村	「都市計画」有	95.8	84.9	10.9			88.6	11.4	
	「都市計画」無	84.7	76.0	8.7	3.7	11.6	89.9	10.1	20.3
農山村	「都市計画」有	86.1	73.4	12.7			85.2	14.8	
	「都市計画」無	85.5	65.6	19.9			76.7	23.3	

- 注 1) 資料：近畿農政局計画部「農業振興地域整備計画要覧」より集計。
 2) 市町村には「都市計画」を策定しているものと、そうでないものがある。「[都市計画]有」とは前者であり、「[都市計画]無」とは後者の市町村である。区別して集計した。都市計画地域の指定はあっても未線引町村は後者のグループに含めている。
 3) 市町村現況農用地面積には、本来、各計画の策定(変更)時点のそれをとるべきだが、この時点は市町村間にまちまちであるため、ここでは便宜上1980年の数値を用いた。
 4) 農業振興地域は1982年3月現在、市街化区域内農地は計画変更時。
 5) 現況農用地面積が農振地域内農用地面積と市街化区域内農地面積との合計を下回っている市町村がいくつかあり、これらは上表から除いている。

郊市町村に一般的である。滋賀県下市町村の状況を経済地帯別に表2に示した。県全体でみた場合、都市計画のある市町村では、市町村全体の農用地面積に占める農振農用地区域内農用地面積の割合は72%である。都市計画のない市町村では75%である。しかし、都市近郊市町村では56%と低くなっている。最も高いのは平地農村で、都市計画のある場合は80%、それがない場合は85%となっている。一方、その利用が比較的自由的な農振地域内白地農用地と市街区域内農用地との合計面積の全体農用地面積に占める割合は、県全体で18%であるのに対して、都市近郊では27%と高くなっている。都市近郊市町村では、真に、これ程多くの農用地を保全対象から除外する必要があるのだろうか。

6 む す び

以上、本稿では、守山市の事例分析を通じて、都市近郊市町村における近年の土地利用形態の変化とその要因、現況土地利用形態の評価、現況土地利用形態の問題点をみてきた。最後に、以上をふまえて、今後、都市近郊市町村における望ましい土地利用体系の実現のために基本的に必要となる事項を3点だけ指摘しておこう。

第1は、土地利用計画策定の際の用途別必要面積の算出基準、とりわけ都市計画策定の際の市街化区域の算定基準を十分に検討しておくことである。

第2は、第1の事項と関係するが、土地利用計画、とりわけ市街化区域の算定の際にそこにおける人口の将来の個別・地域居住環境（住宅形態、個別オープンスペース、道路形態、公園など地域オープンスペースなど）をどう想定すればよいか、十分に検討しておくことである。

そして第3は、以上のもとで設定された市街化区域内において、さらに地区詳細計画を策定することである。

最近、都市計画および農振地域計画の変更およびみなおしの時期における市町村が多い。このような時、都市近郊市町村における優良農用地の十分な保全という観点からも、以上の事項の早急な検討が必要である。

(付) 本稿は、滋賀県立琵琶湖研究所からの委託によって農村問題調査研究会が実施した調査研究の報告書『都市化・工業化に伴う琵琶湖集水域における水・土地利用と地域構造の変化に関する研究』のなかで、筆者が分担執筆した部分を材料として、これを大幅に加筆修正して著したものである。

(重要参考文献)

- [1] 農村問題調査研究会『都市化・工業化に伴う琵琶湖集水域における水・土地利用と地域構造の変化に関する研究』, 昭和58年.
- [2] 日笠端編『土地問題と都市計画』東大出版会, 昭和56年.
- [3] 近藤康男代表編『農用地確保と国土政策』御茶の水書房, 昭和56年.
- [4] 小林幸雄著『都市政策の新展開』ぎょうせい, 昭和55年.
- [5] J. ラトクリフ著, 大久保監訳『都市農村計画』清文社, 昭和56年.
- [6] 建設省都市計画課編『都市計画法解説』全国加除法令出版, 昭和45年.
- [7] 全国農業会議所編『農業振興地域整備法の解説』全国農業会議所, 昭和51年.