

大都市近郊の市街化調整区域における農地転用の実態とその地域的特徴
—横浜市を事例に—

The Expansion and its Regional Characteristics about Agricultural Land Conversion in Urbanization Control Areas at Large City Suburbs
-A case of Yokohama city, Kanagawa prefecture-

清水 和明(神奈川大学)・田口 俊夫(NPO法人 田村 明記念・まちづくり研究会)
Kazuaki SHIMIZU (Kanagawa University)

Toshio TAGUCHI(Akira Tamura Memorial - A Town Planning Research Initiative NPO)

キーワード : 区域区分制度, 市街化調整区域, 農地転用, 農業委員会, 横浜市

Key Words : Area division system, Urbanization control area, Conversion of Agricultural Land, Agriculture Committee, Yokohama city

I. はじめに

1968年に制定された新都市計画法に基づき, 都市計画区域内を市街化区域と市街化調整区域(以下, 調整区域)に区分する「区域区分制度」が設立されてから50年以上が経過する。調整区域内での開発行為や建築行為は, 一部の特例を除き都市計画法により制限されている。しかし, 近年では区域区分制度を廃止する動きや, 調整区域内の開発行為を可能とする条例が各地で策定されている。区域区分制度のあり方自体が大きく問われている。

基礎自治体として国内最大の人口を有する横浜市は, 1970年の都市計画決定に基づき区域区分が設定された。区域区分の見直しはこれまでに計7回行われている。2023年3月末日の時点で市街化区域面積337.7km², 調整区域面積98.9km²を有する(図1)。横浜市における調整区域の設定には, 当時の横浜市のまちづくりに深く関与した都市プランナー田村明(1926-2010)の認識(田村, 1979)が反映されている。

横浜市では1960年代後半より市独自の制度である「農業専用地区制度」を設定し, 調整区域内の開発行為を抑制しつつ, 農業振興に向けた施策が展開されてきた(写真1)。その一方で, 住宅開発をはじめ都市化圧力が強く, 調整区域内でありながらも農地転用が各地で進展している。

本報告では, 横浜市の調整区域における農地転用の実態を明らかにする。その上で, 転用後の土地利用の地域的特徴について考察する。



写真1 港北ニュータウンの景観(都筑区) (2024年11月6日 清水撮影)

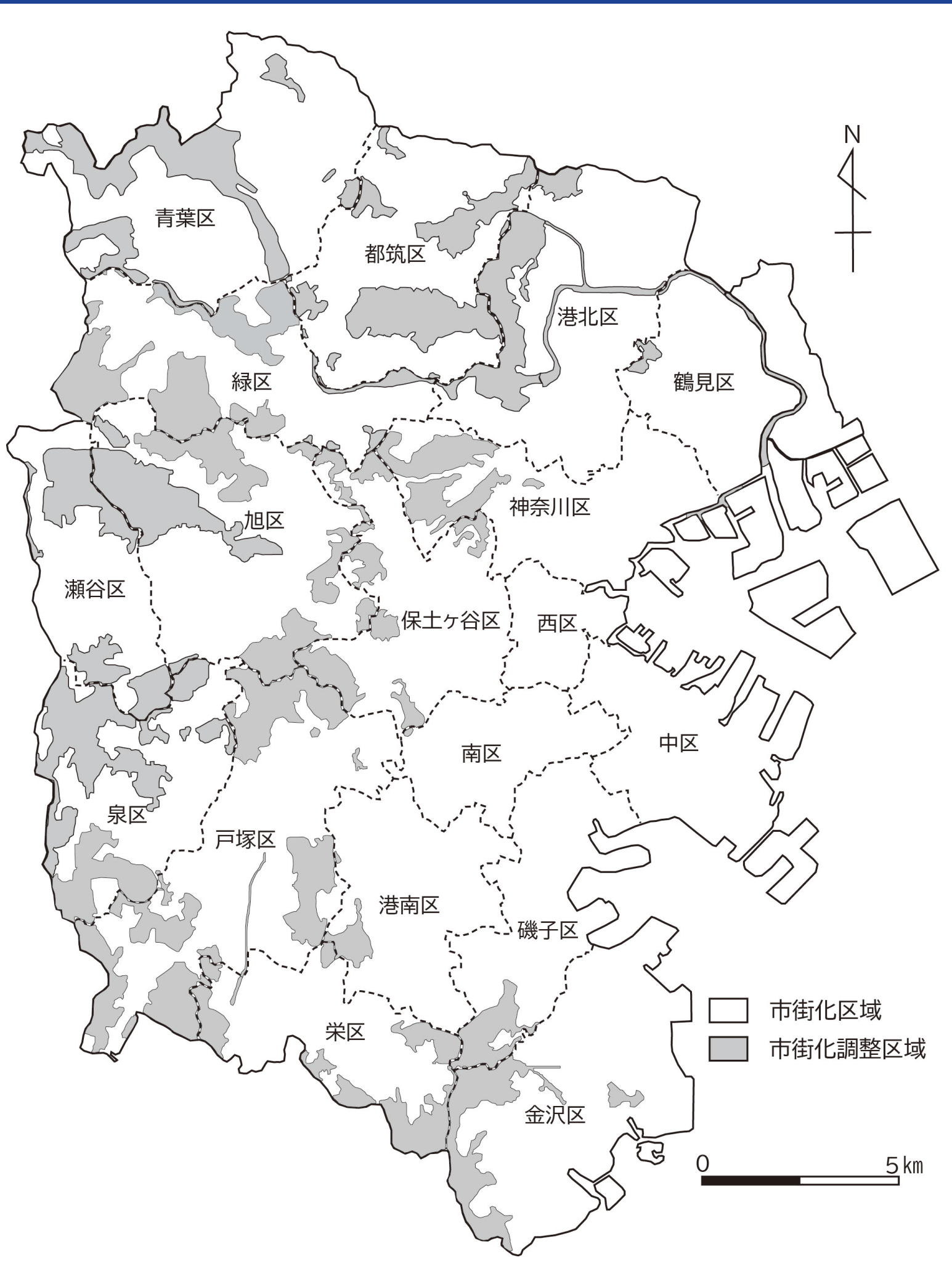


図1 横浜市における市街化区域と調整区域

資料:横浜市「令和元・2年度横浜市都市計画基礎調査」より作成。

大西(2019)は都市地域における農地問題の核心として農地の転用問題があることを指摘している。また, 石田(1990)は調整区域の農地が有する公益的な機能の重要性を指摘している。一般的に「都市農業」といえば, 市街化区域内で行われる農業を指す場合が多い。ただし, 上記の研究を踏まえると, 調整区域における農業・農地のあり方を考えることは, 日本の農業だけでなく, 都市のあり方を考える上でも重要だと思われる。

II. 分析に用いた資料

横浜市農業委員会が保有する農業委員会議事録を参照し, 農地法第4条に基づく転用(所有権等の権利移転や設定がない転用)と, 同法第5条(権利者の移転や賃借権等の設定を伴う転用)に基づく転用状況を把握した。対象とするのは2000年以降の5つの時期(00年度, 05年度, 10年度, 15年度, 20年度)である。なお, 本報告では横浜市中央農業委員会が管轄する市内8区(鶴見区, 神奈川区, 保土ヶ谷区, 旭区, 港北区, 緑区, 青葉区, 都筑区)の農地転用の実績について取り上げる。

<農業委員会の議事録を分析に用いる理由>

調整区域内の農地を農地以外に転用する場合, 市区町村の農業委員会に農地転用申請を行い, 許可を受けなければならない。調整区域内における農地転用は, 農業委員会が保有する議事録を通して, 位置や転用目的, 転用理由等を把握できるためである。

III. 農地転用の展開とその地域的特徴

調整区域内における農地転用は, 都道府県が指定する農業振興地域の中で, 農用地区域(いわゆる青地農地)から域外される「白地農地」において行われる。そのため, 「白地農地」の面積が多い地域において農地転用の件数および面積が多くなる傾向にある。

表1から横浜市中央農業委員会管内における農地転用の申請件数をみると, 農地法4条5条ともに都筑区が圧倒的に多く, これに港北区・青葉区・緑区が続く。農地法4条に基づく転用は, 家産としての農地を申請者自身が別の土地利用に転換する。そのため, 許可件数だけをみると, 敷地面積の小さい駐車場, 自己住宅(写真2)が中心となる。ただし, 面積ベースでみると(図2), 社会福祉施設(写真3)や駐車場, 資材置場(写真4)が多くなる。

表1 横浜市中央農業委員会管内の市街化調整区域における農地転用の許可件数

Table with 5 columns for years (2000, 2005, 2010, 2015, 2020) and 2 sub-columns for 4条 and 5条 applications. Rows list districts: 鶴見区, 神奈川区, 保土ヶ谷区, 旭区, 港北区, 緑区, 青葉区, 都筑区, and a total row.

注: 農業委員会での審議において却下された申請, 取り下げられた申請は除いて集計している。資料: 横浜市中央農業委員会議事録より作成。

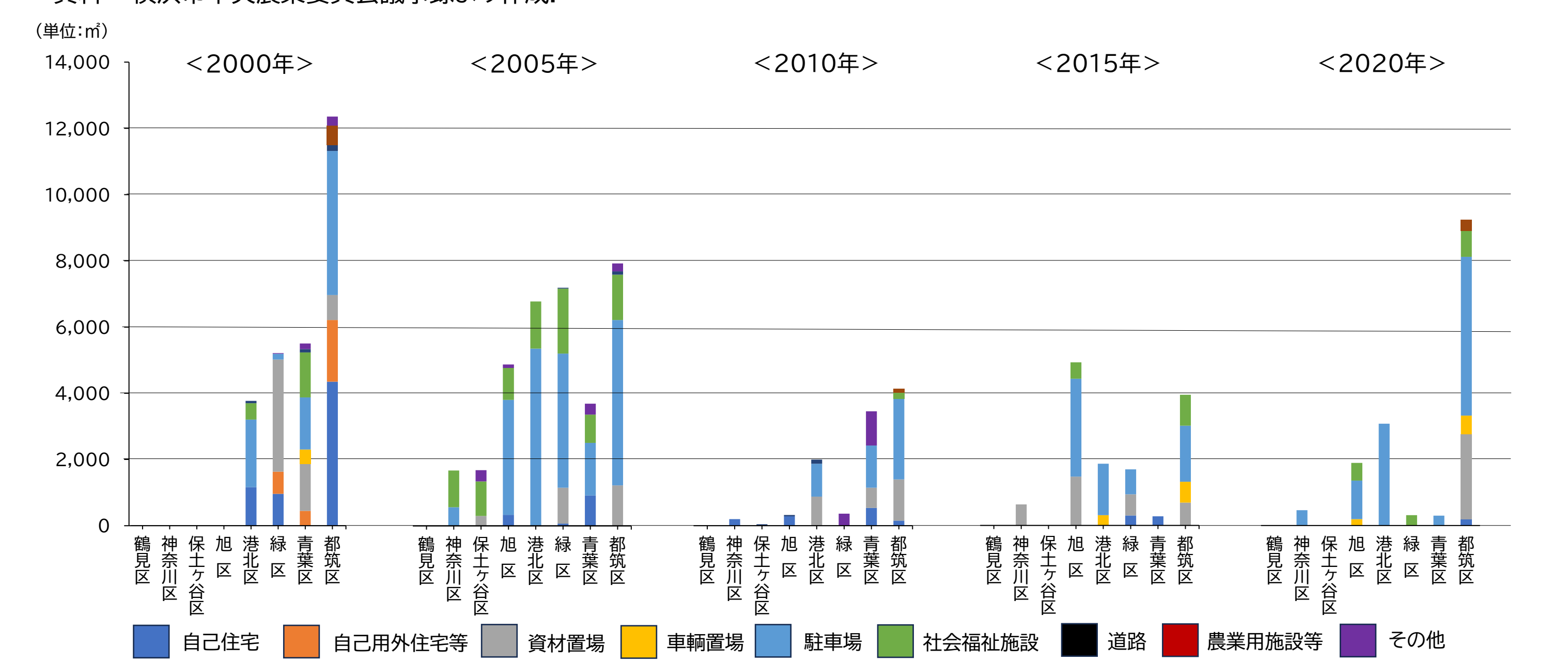


図2 横浜市中央農業委員会管内の市街化調整区域における農地転用許可面積(農地法第4条)の内訳

注: 鶴見区(2000年~2020年), 神奈川区(2000年), 保土ヶ谷区(2000年, 2015年, 2020年), 旭区(2000年)の許可件数は0件。資料: 横浜市中央農業委員会議事録より作成。



写真2 調整区域内に建てられた住宅(都筑区) (2024年11月6日 清水撮影)

写真3 調整区域内に立地する社会福祉施設(緑区) (2025年3月1日 清水撮影)

写真4 調整区域内に立地する資材置場(青葉区) (2025年3月1日 清水撮影)

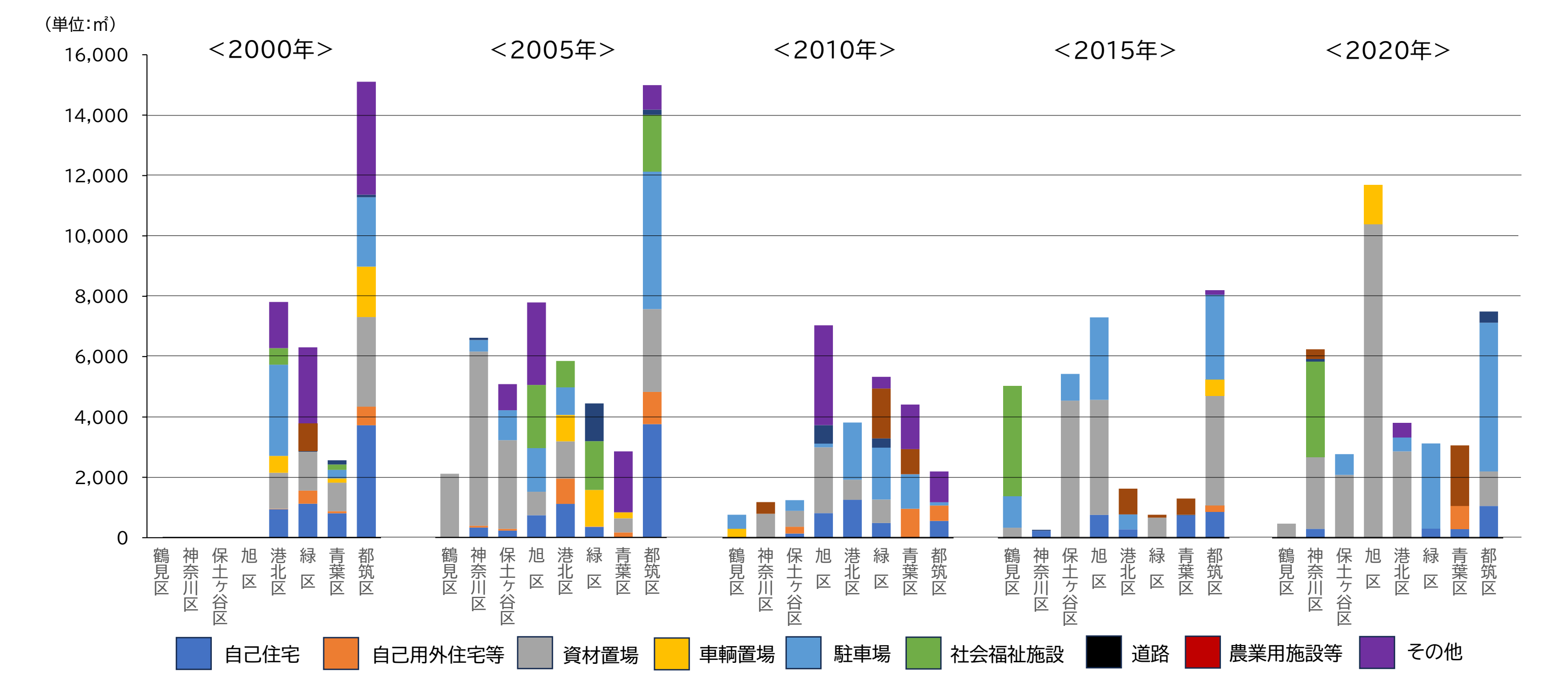


図3 横浜市中央農業委員会管内の市街化調整区域における農地転用許可申請(農地法第5条)の内訳

注: 鶴見区(2000年), 神奈川区(2000年), 保土ヶ谷区(2000年), 旭区(2000年)の農地転用の許可件数は0件。資料: 横浜市中央農業委員会議事録より作成。

農地法5条に基づく転用は, 建設会社の資材置場や車輛置場, 収容台数の多い駐車場に転用される事例が多くみられる(図3)。鶴見区の調整区域では, 資材置場・車輛置場・社会福祉施設等への転用が進んでいる(図4)。これらの土地利用が農地・住宅と混在する状況にある(写真5)。農地が都市的土地利用に蚕食されるスプロール現象が調整区域内で進展している。こうした中で耕作が行われている農地の様子をみると, 農地を小区画に区切り, 自家消費用と思われる野菜の栽培が目立つ。

また, 当該地域に残された農地の中には, 民間が運営する貸農園も複数存在する(写真6)。農地転用が進み, 営農環境が変化する中で, 地域外に居住する住民が調整区域の農的な土地利用の維持に関与している。



図4 鶴見区の調整区域における土地利用状況(2025年3月時点)

資料: 現地調査を基に作成(基図は地理院地図Vector)。



写真5 様々な土地利用が混在する調整区域の景観(鶴見区) (2025年3月7日 清水撮影)



写真6 市民農園に隣接する資材置場(鶴見区) (2025年3月7日 清水撮影)

農業委員会の議事録から鶴見区における農地転用に関する審議内容(表2)をみると, 事業拡大や既存の車輛置場・資材置場に関わる問題から, 新たな用地の確保を模索する事業者の姿が明らかになる。これら事業者と農地管理が難しくなった農地所有者の利害が一致する形で農地転用が行われる。

農業委員会での審議では, 当該地域の事情に精通する農業委員(地区担当)が個々の申請内容について, 現地確認等の結果を報告する。調整区域における農地転用は, 残された農地や周辺地域への影響等, 一定の配慮がされた上で行われている。

表2 鶴見区における農地転用の実績と審議内容(農地法第5条)

Table with 5 columns: No, 審議年月, 転用目的, 転用面積(m²), 転用者の属性, 申請時の説明要旨(一部抜粋). Rows 1-8 describe specific conversion cases.

資料: 横浜市中央農業委員会議事録より作成。

IV. まとめ

農地所有者による転用である農地法第4条に基づく転用は, 住宅周辺住民の合意を得た上での転用である。そのため, 農地転用にもなう土地利用の変更が周辺地域に与える影響は小さい。その一方で, 権利者の移転や賃借権等の設定を伴う農地法5条に基づく転用は, 建設会社の資材置場や車輛置場などに転用されることが多い。農地転用が進展する地域と, 農地が維持され農業生産が継続される地域という性質の異なる地域が調整区域内に存在することが明らかになった。

<文献>

- 石田頼房(1990)『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社。
大西敬夫(2018)『都市化と農地保全の展開史』筑波書房。
田村 明(1979)『都市計画法の理念と現実』都市問題70(8), 3-18。

- <NPO法人田村明記念・まちづくり研究会>
2015年4月設立。都市プランナー・田村明(1926~2010)たちによる横浜での総合的な都市づくりや, 各地の市民主体のまちづくりを学び直し, その成果を次世代と共有することで, まちづくりの推進に寄与することを目的に活動を行う。
<公ウェブサイト> https://www.machi-initiative.com/>

本発表はJSPS科研費『農と住の共生を中心とする市街化調整区域のあり方に関する計画的な研究』(課題番号24K07813, 研究代表者:星 卓志)の助成を受けたものである。