

都市計画制度の変遷と 農地政策

(一社) 総合政策フォーラム顧問 元杉 昭男

1 都市計画の歴史

農地面積は一九六一年の六〇八万haから約三〇%も減少し四二九万ha(二〇二三年)になった。これには、都市化と中山間地の林地化の影響が大きい。今回は都市化に伴う都市計画制度の変遷と農政の対応を振り返る。

旧都市計画法(一九一九年)は都市施設整備を主体としていたが、戦災復興を経て高度経済成長に伴う市街地拡大に対応するため、一九六八年に土地利用規制と施設整備を一体的に進める新都市計画法が制定された。大都市の著しい人口集中と地価高騰により、都心部から郊外へ無秩序・無計画に開発が拡散していくスプロール現象に対して、新法では、①土地利用計画として区域区分(市街化区域と市街化調整区域区分で一般に「線引き」と言われる)を定め開発許可制度^(注1)により開発行為(土地の区画形質の変更)を規制し、更に地域地区(市街化区域に設定される用途地域など)では低層住居専用地域といった地域毎の建築物の用途・容積率・建蔽率・高さ制限などを規制・誘導し、②都市計画事業(都市施設の整備事業と土地区画整理事業などの市街地開発事業)を計画するとともに事業地区や予定地区で建築制限をした。

2 新都市計画法に対する農業側の対応

新法では、当初、都市計画区域を既成市街地・市街化地域・市街化調整地域・保存地域の四区域区分が提案されたが、最終的には既成市街地と一〇年以内に優先的・計画的に市街化を図る市街化区域と市街化を抑制する市街化調整区域

の二区域区分になった。前者は都市基盤施設の重点整備と土地区画整理事業等の面工事が実施され、後者では都市計画事業を実施せず、開発行為は原則禁止となった。

農地行政は市街化区域では農地転用許可を不要とし農業投資対象から外して撤退した。同時に、市街化調整区域への市街化の拡大から農地を守るため、農業投資を集中させる農業振興地域の整備に関する法律(農振法)(一九六九年)が制定された。農地転用規制も強化され、農地法は現況地目に着目して一筆一筆の土地の利用・権利移転を許可する一筆規制であるが、農振法は現況農地ばかりでなく将来の農用地になる山林等も含む計画上の用途指定された土地を決めておく地域制(ゾーニング)が採用された。

3 都市計画制度の変遷

線引きに際し、地権者は所有地が規制の厳しい市街化調整区域になり、永久の市街化抑制を恐れ市街化区域編入を望んだ。政府は市街化区域内農地の固定資産税や相続税の課税評価額を宅地並みにして宅地供給促進による地価対策を考えたが、農業者の強い反発を受け完全な課税は実現できず、市街化区域に膨大な農地を抱え込んだ^(注2)。その後、制度は順次改正された。

(1) 旺盛な宅地需要への対応

地価上昇を期待した農家は宅地並み課税の骨抜きの中で売り惜しみをして、市街化区域内農地の宅地転用は思う様に進まなかった。線引きにも手間取り未線引の状態の都市計画区域で無秩序な開発が見られたため開発許可の対象を拡大(一九七四年)した。その一方で市街化調整

区域の規制が次のように緩和された。①計画的開発の面積要件が二〇haから五haに緩和した（一九八三年）。②集落地域整備法を創設し開発許可基準を現状に合わせた（一九八七年）。③地区計画^{【注3】}（一九八〇年創設）を市街化調整区域に拡大した（一九九二・一九九八年）。④地方公共団体による開発許可基準の強化又は緩和を認めた（二〇〇〇年）。

(2)人口集中圧力の低下と都市計画区域外への無秩序な立地

都市への人口集中が沈静化する一方で、モータリゼーションの進展による規制のない地域での乱開発に対し、対策が講じられた。①線引きの実施を選択制とし非線引き都市計画区域^{【注4】}として法上で明確に位置づけた（二〇〇〇年）。

②都市計画区域外の用途混在・散発的都市的土地利用を防止するために都市施設整備計画がなく開発許可だけを対象とする準都市計画区域を創設した（二〇〇〇年）。③市街化調整区域や用途地域外の非線引き都市計画区域で大規模集客施設の立地を原則不許可とした（二〇〇六年）。④医療・社会福祉・学校等の公共公益施設を開発許可の対象とした（二〇〇六年）。

(3)人口減少・高齢化の進行と中心市街地の衰退

中心市街地の衰退や空き家・空地の増加による都市のスポンジ化が問題となり、様々な都市機能が集積したコンパクトシティの実現や自然災害対策が重要になった。このため、①居住・都市機能や公共交通の充実に係る包括的な立地適正化計画制度を創設した（二〇一四）。②用途地域に農地と調和した低層住宅環境を保護する田園住居地域を追加した（二〇一七年）。③

土地集約・コーディネートや公共空間創出等を目的に低未利用土地権利設定等促進計画制度を創設した（二〇一八年）。④災害ハザードエリアの開発抑制を強化した（二〇二〇年）。

4 今後の農地政策

当面市街化しない市街化区域内農地には、線引きを見直して市街化調整区域に組み入れる逆線引き^{【注1】}が基本である。しかし、都市農業振興基本法（二〇一五年）では、防災、景観形成、国土・環境保全、農作業を通じた教育・福祉の推進などを目的に、市街化区域内農地などを都市計画に位置付け現状を承認する形となった。農業用水の汚濁や農道の混雑や農薬散布時の苦情などがあり、共存には工夫が必要となる。

一方、緊迫する諸情勢にあつて、食料供給困難事態対策法（二〇二四年）では特定食料等の生産を促進するよう要請等が規定された。優良農地の保全是重要となるので要請等の対象となる農地は農振法に国営事業地区などを中心に食料供給困難事態対策特別地区を指定し、平時の整備・管理^{【注5】}に対する助成強化・優良農地の確保、困難事態時の営農や生産転換等に必要緊急土地改良の支援などを決めてはどうか。

また、都市農業に防災上の機能を見出しているように、農振地域内の居住区域は都市災害時の都市住民の避難地になる。農振法の原案では、集落区域や居住区を含めた土地利用区分と生活環境施設などの施設計画があり、環境整備部分は建設省と厚生省と農林省の三省共管としていたが、自治省との調整が難航し努力規定に終わった。今、圃場と農業者居住地の関係見直し、

非農業者の受入れ、増加する廃屋処分、備蓄施設用地の整備などに対し農村計画法が必要に思える。特に圃場の大区画化では、廃屋敷地などの換地計画への組入れや公的私用収用による農用地化^{【注6】}も必要である。今は江戸期に形成された農村空間の大変革期でもある。

【注1】 開発許可制度は地域地区制（ゾーニング）に加え、英国の計画許可（プランニング パミッション）を参考に、申請のあった開発計画を許可するもので、技術基準と立地基準が定められている。現農振法でも同制度は採用されている。

【注2】 市街化区域の設定面積は当初将来人口のフレイムから八〇万ha（内農地一八万ha）を想定していたが、結果的に二二〇万ha（同三〇〇万ha）の、一・五倍に膨張することになった。なお、二〇二二年の市街化区域は一四五・四万ha（うち農地五・七万ha）である。

【注3】 地区計画とは、街路や公園などの公共施設配置、建物の位置・用途・階数・建築様式・建蔽率・容積率などを具体的に定め、開発許可制度により規制を担保する制度である。

【注4】 都市計画法では五条で都市計画区域の指定、七条で区域区分（線引き）、八条で用途地域などの地域地区が規定されるが、線引きが困難なために未線引き状態が続いた。こうした過渡的状況から線引き自体を選択制にする非線引き都市計画区域が生まれた。

【注5】 食料供給困難事態では水田二毛作や作付転換などにも必要になり、全国的な対応が必要になる。本コラム34「食料緊急事態と土地改良」を参照のこと。

【注6】 本コラム21「土地収用と土地改良」を参照のこと。

【参考文献】

- (1)国土交通省・農林水産省のHP、二〇二四年十一月現在
- (2)華山譲・戦後土地政策の展開、土地住宅問題No.128、土地住宅問題研究センター、一九八五年
- (3)中山久憲・都市計画法制定から五〇年の振り返りと改正への提言、現代社会研究 第四号、神戸学院大学現代社会学会、二〇一八年
- (4)田中暁子・市街化区域・市街化調整区域の成立過程に関する研究、都市問題第一〇〇巻第六号、公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所、二〇〇九年