

農住都市構想の現実化と発展方向

Realization of the Agricultural Housing Concept and
Development Direction of the Concept

岩 田 俊 二*

Shunji IWATA

はじめに

我国では、イギリスの田園都市構想を源流とした農住都市構想が都市化に直面する都市近郊農村の再編策として、一楽照雄によって1970年に提唱された。農住都市構想は農家と農協が主導する都市近郊農村の新たな地域社会づくりという理想に裏付けられていたが、都市計画法による市街化区域、市街化調整区域の区域区分の施行により、この構想は非常に歪んだ形で具現化された。すなわち、農住都市構想は市街化区域内の住宅地、住宅の供給促進という観点からその実現のための施策を講じられ、最終的には農住組合法という形で実体化されている。農住組合法は市街化区域の中で、農と住との両立を図ることを目的とした制度であり、都市計画法の原則からは非常に矛盾したものである。2000年の都市計画法の改正によって、市街化調整区域の開発許可制度の弾力化が実現し、また特に地方圏において市街化調整区域での市街地整備の要望が賦存していることから、市街化調整区域等にも農住組合法を発展的に適用しようとする動きもある。むしろ、実体化した農住都市構想や農住組合法を現状に合わせて修正したうえで市街化調整区域等に適用することこそが、一楽照雄が考えていた理想的な農住都市構想に近づくとも考えられる。市街化調整区域等にも農住組合法を発展的に適用しようとする動きもある。

本稿は農住都市構想に関連する施策を時系列的

に検証し、農住都市構想の今後の発展方向を検討したものであり、論述は次のように進めた。①当初の農住都市構想の考え方とこれに密接に関連し制度化された事業制度の概要と実績、またこれに関連する市街化区域における施策の展開を概観した。②一楽照雄の考えた農住都市構想を忠実にモデル化しようとして建設省（当時）、農林省（当時）の共管で実施された緑農住区開発計画調査を取り上げ、そこで検討された緑農住区開発構想を検証した。③最近の都市農地の活用についてのアンケート調査結果や開発許可制度の弾力化を踏まえ、農住組合法の市街化調整区域等への新たな適用拡大の必要性とその場合の制度的枠組みを検討した。④一楽照雄が提唱した農住都市構想の理念と関連事業制度との整合性を検証し総括したうえで、農住都市構想の今後の展開方向を論じた。

I 一楽照雄の農住都市構想

1 農住都市構想の理念

1967（昭和42）年3月宅地審議会第6次答申「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」が都市地域における土地利用計画の策定を主張する一方、農業側としても1966（昭和41）年3月に農業構造問題研究会、1967（昭和42）年8月に農林省、1967（昭和42）年9月に全国農業会議所及び全国農業協同組合中央会がそれぞれ農村地域の土地利用区分を明確にし、農業地帯の保全と振興を図るための措置の必

*三重短期大学 Tsu City College

Key Words：1)農住都市構想、2)農住組合法、3)市街化区域、4)市街化調整区域、5)開発許可制度

要を主張する中で、協同組合経営研究所の一楽照雄が1967（昭和42）年6月に「協同組合による農住都市づくり」¹⁾を提唱した。このいわゆる農住構想の理念は「地域住民が自主的結集によって、時代の要請に適応した新しい地域社会を建設すること」に集約して示される。当時大きな都市圧を受けていた近郊農村において、都市圧に対して積極的に立ち向かい、新しい、安全で健康的な地域社会を建設する。その際に地域住民が自主的に協同して努力することが基本であって、新しい地域社会づくりを外部の資本に委ねないということが重要であるとしている。

一楽照雄はこの背景として、次のような説明をしている²⁾。1970（昭和45）年当時、過去10年内外の間で近郊農村の土地利用は都市圧を受けて混乱し、自然破壊や自然景観の破壊が進んだ。大多数の農家は兼業化し、多かれ少なかれ土地代金を得たが、長期的に考えると生活の内面に健全性と安定性を喪失して、かえって不幸な状態に陥っていると認めざるを得ない。一方、近郊農村に移り住んでくる都市住民は潤沢ではない貴重な資金をはたいて不動産業者から住宅地を購入しているが、中間差益が含まれる土地価格が高いために購入できる土地は狭く、居住環境は良好とは言えない状況となっている。こうした事態に国は新都市計画法を制定し、市街化区域、市街化調整区域の線引きを行ったが、事態の好転を期待するには心許ない。むしろ、農地の固定資産税、相続税、収用権の強化によって農家からの土地提供を促進させることだけを考えているように見られる。農協は農家の土地代金が他金融機関に流れることを心配し、信用事業以外には関心を持たなくなっているのが多くなっている。こうした段階においてもまだ遅くないので、近郊農村の農民は自らの問題は自らで処理する覚悟を決めて、事態に対する抜本策を樹立すべきであるとしている。

構想は①まず、農協は単位の農協だけで、または近接の農協と共同してその地域農村の今後の姿を示すビジョンをつくることを根本態度とする、②諸調査と農家の意向を基本として、地域内の土地の利用区分を決め、保全する農地については集約的な農業、都市農業を実現し、宅地用に選定さ

れた農地については、農家と農協が協同して開発し、都市住民に住宅を提供する、③住宅用に開発する土地は農家があくまでも所有し、農協に信託する等の方法を講じて開発し賃貸住宅等を建設する、④同時に既存集落の改善整備と必要であれば集落移転を考える、⑤外からの居住者と農家は生活協同組合を結成し、農協との連携を図ることによって消費、流通、信用事業等の面で農家と非農家の交流を強くする、⑥協同組合による農住都市の建設を永続させることを主張した³⁾。このように都市近郊村におけるいわば都市農村計画の実践を提唱したのであるが、1967（昭和42）年3月の宅地審議会第6次答申に沿った1968（昭和43）年3月公布の新都市計画法による市街化区域の線引きや1967（昭和42）年8月の農林省（当時）の「構造政策の基本方針」を受けた1969（昭和44）年7月公布の農業振興地域の整備に関する法律による農用区域の設定が土地利用計画を細分化、個別化する状況の中では、一楽の理念を実践することは困難になった。そればかりではなく、当時の土地対策の有識者達は農住構想を単に市街化区域内の宅地供給や住宅建設の誘導策として具体化することに留め、都市近郊村の再編策としては非常に限定された「農住」建設のための各種助成制度を整備していった⁴⁾。

2 農住都市構想関連事業とその実績

(1) 緑農住区開発関連土地基盤整備事業

この事業は1972（昭和47）年の創設後1980（昭和55）年に制度改正され、適用地域が必ずしも都市計画区域内である必要はなくなり、農業振興地域であれば中心集落等にも適用可能となった。制度の創設当初の構想では、市街化区域と市街化調整区域にまたがる地域において圃場整備事業等の土地基盤整備の換地手法により市街化調整区域側に緑農区を設け農業地域とし、市街化区域側に緑住区を設け宅地用に土地区画整理事業を行うものであった。1997（平成9）年度までの事業実施地区は8県12地区にとどまっている⁵⁾。

(2) 農住利子補給制度

農住利子補給制度は正式には、農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給臨時措置法と言い、1971（昭和46）年4月1日に成立した。この法律は住

宅不足の著しい地域において、農地の所有者がその農地を転用して行う賃貸住宅の建設等に要する資金の融資について政府が利子補給金を支給することにより居住環境が良好で家賃が適正な賃貸住宅の供給を促進するとともに、水田の宅地化に資することを目的とする（現在、減反政策に呼応したこの水田要件は削除されている）。政府は、特定賃貸住宅の敷地となるべき土地の区域内の農地その他の宅地以外の土地を所有する個人等の申請により、その者が特定賃貸住宅を建設する場合において、融資機関（農協等）がその資金を融資するときには、この法律の定めるところにより当該融資された資金のうち建設省令で定める範囲のものについて利子補給金を支給する旨の契約を当該融資機関と結ぶことができるとしている。特定賃貸住宅とは、大都市及びその周辺の都市に係る都市計画区域に係る市街化区域内において建設される賃貸長屋建住宅のことである。農住利子補給制度は住宅金融公庫による農地転用賃貸住宅建設融資制度とあわせて2000年末までに約33万戸の住宅供給に資した実績があるが、本来の農住建設構想のうち住宅の供給促進のみを図ったものである⁶⁾⁷⁾⁸⁾。

(3) 農住組合法

1980（昭和55）年に成立した農住組合法は市街化区域内農地の所有者等が共同して、必要に応じ農業を継続しつつ農地の住宅地等への転換を図るため「農住組合」という組織を設けて、事業活動を通じて経済的社会的地位の向上並びに住宅地及び住宅の供給拡大を図ることを目的としている。農住組合の事業では、良好な住宅地等の造成、住宅等の建設、賃貸住宅等の管理や当面の営農に必要な共同利用施設の設置及び管理等を総合的かつ一体的に行うことができ、一定の条件を満たせば事業実施計画を策定するときの国、県、市町村及び農業協同組合等から技術面、財政面からの援助をはじめ、農住利子補給制度、土地区画整理事業補助や住宅金融公庫の低利融資、農業共同利用施設に対する税の特例措置等を受けることができる。農住組合の発起人は地区内の農地所有者3人以上であることとされているものの、組合設立認可申請ができるのは2011（平成23）年5月19日ま

でとなっている。組合設立の地区要件は①おおむね5,000㎡以上の一団の市街化区域内農地を含むこと、②農地等の面積が地区全体のおおむね1/2以上を占めていること、③農地全体の70%以上が住宅等へ転換される見込みが確実であること、やむを得ない場合は地区の面積から公共用地分を差し引いた残り半分程度の農地を残すこともできる（土地区画整理事業等の施行済地区内の農地、あるいは生産緑地を含むことができる）とされている。

農住組合設立の実績は制度創設以来、2005（平成17）年3月現在、77組合、累計地区面積194haとなっており、活発な制度利用とは言い難い状況である⁹⁾。

3 農住都市構想関連施策の展開

1970・1973（昭和45・48）年に「農協法」が改正されて農協による土地売買、土地賃貸、賃貸住宅建設の途を開くとともに1970（昭和45）年に住宅金融公庫の「土地担保賃貸住宅建設融資制度」、1971（昭和46）年に「農住利子補給制度」が創設されて賃貸住宅供給を促す公的融資制度がつけられ、1969（昭和44）年以降、建設省（当時）や農林省（当時）による「緑農住区開発計画調査」や「農村住宅団地建設計画調査」が実施されて事業適地の掘り起こしや事業手法の研究がなされた。そして、農林省（当時）は1972（昭和47）年、市街化区域と市街化調整区域にまたがる土地改良事業の緑農住区開発関連土地基盤整備事業を創設した。しかし、事業は期待されたようには進まなかった。農協の体制が整わなかったことも一因であるが、市街化区域内農地に対する宅地並課税問題が未決着で、市街化区域内でも農業継続意志の受け皿となる農住共存の事業手法が未整備となっていたことも原因となった。市街化区域内農地の宅地並課税は、1973（昭和48）年から三大都市圏（特定市）のごく一部の農地（A農地）を対象に実施されたが、市独自の補助金等で税額補填されるケースが多かった。宅地並課税をめぐる動きが続くなかで、環境保全の立場から都市農地の効用を見直す動きも出てきて、1974（昭和49）年に「生産緑地法」が制定され、市街化区域内に都市計画で位置づけられた農地の存続を認め、その税

負担を軽減することになった。しかし、当時、市街化区域内農地の大部分が宅地並課税を免れていたこともあって、この「生産緑地」制度はほとんど活用されず、法施行から10年後の1985（昭和60）年でも全国で600ha程度適用されたに過ぎず、当時の市街化区域内農地面積約8万haの1%にも満たなかった。市街化区域内農地の宅地並み課税に対する市独自の税額補填については1976（昭和51）年に三大都市圏特定市のそれぞれの市条例による宅地並課税減額制度として追認された。1975（昭和50）年頃から住宅・宅地不足と地価上昇に伴って農地の切り売りや個別転用が増え、それが都市近郊農村の住環境を悪化させるだけでなく、周辺の営農環境をも破壊するといった状況が大都市圏で目立ってきた。これに対処するために、農地所有者の自主的な「まちづくり」への取り組みを誘導する事業手法として打ち出されたのが1981（昭和56）年に施行された「農住組合法」である。営農継続の認知、農協の支援、面整備から住宅建設・運営管理までの一貫事業など、農家の意向に配慮した画期的な事業メニューを盛り込み、「農住型土地利用転換計画」という事業立ち上げのための助成措置や、賃貸住宅建設に対する公的融資制度も措置された。先送りしてきた宅地並課税問題が決着したのは1982（昭和57）年である。ここで三大都市圏（特定市）のC農地を含む大部分の市街化区域内農地が課税対象となったが、同時に創設された「長期営農継続農地制度」によって、10年以上営農継続する農地は三大都市圏特定市のそれぞれの市長認定により徴税猶予となり、課税対象農地の8割以上が実質的に宅地並課税を免れた。宅地並み課税の最終決着と思われた1982（昭和57）年の「長期営農継続農地制度」は、意外に早く崩壊した。きっかけは、1983（昭和58）年末から東京の都心部に始まった土地投機（バブル）であった。金融緩和の追い風を受けた地上げによって大都市圏の地価は急騰し、1988（昭和63）年には東京圏の住宅地価格が前年比7割アップするなど住宅・宅地需給の逼迫は深刻な社会問題になった。そうした状況の中で、宅地並み課税を免れている農地に不公平税制の非難が集中し始め、このような世論を背景に緊急地価抑制対策と併行し

て土地政策の抜本改革が進行していった。1989（平成元）年に「土地基本法」が制定され、公共の福祉優先を明確に打ち出した。1991（平成3）年には「生産緑地法」改正による農地区分と新土地税制がスタートした。併せて「農住組合法」の改正、「借地借家法」の改正、面整備助成措置の拡充、「都市農地活用支援センター」の設立といった受け皿づくりが矢つぎ早やに実施された。「生産緑地法」改正に伴って、「保全する農地（生産緑地）」か「宅地化する農地（宅地化農地）」かの選択を迫られた三大都市圏（特定市）約30万戸の市街化区域内農地所有者の多くは、高齢化や営農環境悪化の不安から農地保全よりも転用・売却の自由を選んだ。その結果、1992（平成4）年末時点では、約5万haの対象農地の約3割だけが「生産緑地」となった。残り約7割の宅地化農地を計画的な「まちづくり」に誘導するために、国土庁（当時）では1991・1994（平成3・6）年に「農住組合法」を改正して面積要件等を緩和し、建設省でも1994（平成6）年に「緑住区画整理事業」を創設してミニ区画整理の促進を打ち出した¹⁰⁾¹¹⁾。

II 緑農住区開発計画調査とその効果

1 緑農住区開発計画調査の経緯

緑農住区開発計画調査は1969（昭和44）年～1970（昭和45）年の経済企画庁調査調整費により、建設省住宅局（当時）と農林省農地局（当時）にまたがって実施された。この計画調査の背景としては、当時、建設省側で検討されていた公園住区開発構想と協同組合経営研究所の一楽照雄が提唱した農住都市建設構想をまとめて緑農住区開発構想としてモデル調査が仕組まれたということがある。

計画調査の狙いは、大都市近郊地域における緑地、農地、住居の調和のとれた開発手法を確立し、現行の土地改良法、土地区画整理法を合体した新しい制度を創ることとされていた。調査の対象地区としては、横浜市北農協管内と神戸市西区岩岡、神出、押部谷、玉津、伊川谷の一部の地区とされた。両地区の調査計画書はできたが、開発手法が

不明確のまま調査が終わったため、建設省側は調査を継続しないこととなり、農林省においては農地交換手法をさらに研究するため1971（昭和46）年度も調査を直轄事業として継続実施した。

農林省では一連の緑農住区開発計画調査の後、1972（昭和47）年11月に緑農住区関連土地基盤整備事業実施要綱をつくり、事業化の態勢をととのえた。しかし、この事業手法については次のような問題点を抱えていた。①市街化区域と市街化調整区域との土地交換の無志向性、②緑、農、住の調整及び合意形成の困難性、③市街化区域と市街化調整区域の線引きの微調整の可能性、④河川整備事業、都市計画道路整備事業との調整といったものであった。

緑農住区開発計画調査並びに関連事業実施に伴う効果としては、農林省側では①1972（昭和47）年11月に土地改良法の改正により、創設換地、異種目換地、事業への非農用地の取り込み等が可能となった、②緑農住区関連土地基盤整備事業実施要綱が整えられ、事業化が可能となったこと、建設省側では特定土地区画整理事業等の土地区画整理事業における集合農地の設定が可能となったことがある¹²⁾。

2 横浜市調査

横浜市の調査は農林省農業総合研究所（当時）の渡辺兵力を代表とした調査委員会を設け、横浜市北農協の管内を対象地区として行われた。その報告書（1971（昭和46）年3月）の中で、緑農住区開発構想の諸前提として、問題の最大のものは、「『新都市計画法』の実施による市街化区域にあっても農用地が当分の間残存するところがあり、最近はその空間が今後の市街地建設にとって貴重な緑環境として評価されて、それを積極的に利用していく必要があらうと要請されだした。他方、市街化調整区域には優良農地と既存の緑地がかなり沢山存在しており、それらを計画的に確保することも重要な課題となってきた。」¹²⁾を指摘している。そして、この緑農住区開発構想は古典的な田園都市構想とは異質なものであり、また、主として農地所有者である農家の側からの発想といわれる、いわゆる農住都市構想ともいささか異なった発想であるとしている。いわば、一楽照雄

の農住都市構想と建設省側の緑地公園都市構想を混ぜ合わせたようなものとして考えている。すなわち、その特色を次のように要約している。「ア. 激しい都市化エネルギーと農業存続のエネルギーとが併存、混在している地域において、この二つのエネルギーの調和を図りつつ、緑農住区という空間を開発しようとするダイナミックな手法である。イ. 旧来の都市・農村対立的な認識を捨て、新しい緑農都市と都市農業とを相互補完的に結びつけて創造しようとしている。ウ. したがって、緑農住区開発は激しい都市化最前線においてスプロールを制御しようとする開発手法の一つである。エ. なお、土地所有者（農家）の開発意欲を計画的に結集して、その内発的エネルギーによって開発を推進しようという手法である。」¹³⁾。横浜市の調査では、土地所有者すなわち農家の開発意欲及び農業継続意欲を基本としながら、都市化最前線すなわち市街化区域、市街化調整区域の線引きの両側において、都市開発と農業・農用地保全とを両立させる手法の開発を目的としていた。ここでの緑農住区開発構想は当時、開発が進められていた港北ニュータウン建設計画をモデルとしていた。港北ニュータウン建設計画は住宅公団施行地区（市街化区域）と農業専用地区（市街化調整区域）及び修復地区（市街化調整区域）の三つの地区に大別し、住宅公団施行地区の都市づくりと併行して農業専用地区（団地）の設定と農地造成事業が行われていたもので、この開発方式を横浜市での緑農住区開発計画調査では採用しようとしていた。この調査では横浜市北農協の管内でいくつかの地区を選択し、調査を行った。市街化区域の地区では、住宅開発と市街化区域内農地の確保の両立、市街化調整区域では、農業専用地区等の農業・農用地の確保、市街化区域と市街化調整区域とのフリンジでは、開発とセットとなった農業専用地区の確保が考えられた。この調査の後、横浜市ではこれに関連した事業は行われなかったが、港北ニュータウン内の新羽大熊地区の農業専用地区23haのうち5～6haは住宅公団施行地区と等価等積で土地交換が行われたことが特筆できる。ただし、この土地交換は1970（昭和45）年に行われた横浜市の市街化区域、市街化調整区域の

線引き以前に実施されたものである。

横浜市の都市計画の区域区分は1970年に行われたが、港北ニュータウン建設の過程で1969（昭和44）年から農業専用地区制度が創設され、その後全市的に適用拡大された。農業専用地区は市街化調整区域に区分され、市街化区域内の穴抜き指定もあった。1973（昭和48）年にいわゆる農振法が適用されたが、それ以前から農業専用地区では、農業基盤整備は100%補助、農業近代化施設整備は80%補助がなされていた。農業専用地区の一部は寺家や舞岡地区の「ふるさと村事業」地区に指定され、農業構造改善事業によって都市住民の緑農環境として活用されている。「ふるさと村事業」は1999（平成11）年から「恵みの里事業」として、住民参加による地域づくり、地域活性化を意図したものに発展している。

3 神戸市調査

神戸市の調査は京都大学の西山卯三を委員長とした調査委員会¹⁴⁾を設けて、垂水区の岩岡町、神出町、押部谷町を対象地区として行われた。神戸市の緑農住区開発計画調査の性格は対象地区について、広義のオープンスペースを可能な限り維持すべきであるという前提のもとに、緑農住区を対象地区の一部地区として捉えず、対象地区全体として捉えると言う意味でマスタープランシステムを採用したことに特色があった。これは当時、線引き作業が行われていた市街化区域、市街化調整区域との関連性については、完璧なリンクをすることを考えておらず、対象地区がいずれの区域に区分されようと、次に来るべき区域の細分化の過程に資することができると考えたためである。当時の線引き作業は市街化区域と市街化調整区域のいわば第1段階的な荒分け作業であって、次のステップとして市街化区域内についても、市街化調整区域についてもより詳細な区域区分が行われる必要があると見なしていた。こうした観点から、いわゆる「線引き」をあまり意識しないで、対象地区のマスタープランを表すことに力点を置いていた。

プランは対象地区について、3ブロックの緑農住区区域を設定し、これらのブロックについての開発は次のように段階的、時系列的に行うことを

表した。①土地所有者が土地管理組合を組織し、緑農住区開発計画を作成し、既成集落の再編を行う。②何はともあれ、可能な限り広範囲なオープンスペースの確保を第一義的な課題とする。③対象地区を神戸全市的な見地から六甲山系から始まるグリーンベルトの一環として位置付ける。④このグリーンベルトの軸線上に、神出緑農住区（中規模住宅立地型）と押部谷緑農住区（小規模菜園住宅型）を計画実施する。⑤明石バイパス沿いに押し寄せるスプロール対策として、バイパス南部にグリーンセンターを用地先買い等によって立地させる。⑥岩岡緑農住区（大規模住宅立地型）を具体化し、グリーンコリダーの完成を図る。⑦押部谷の民間宅地造成の環境改善を図るとともに、丘陵地の緑地保全を図る。⑧地域居住者全員により土地利用に関する地域協定を結び、集落地区・農業専用地区・住宅地区・菜園住宅地区・特別施設区域（グリーンセンター及びハイランドパーク）・緑地保全区域といった境界を守り、外部からの圧力に対することとする。

この調査報告書が出された後、神戸市においては1970（昭和45）年12月、都市計画法の区域区分、1971年秋、農業振興地域振整備計画策定がなされたが、「緑農住区開発法」といった新制度が出来ない状況では市としては、この緑農住区開発の意義は認めても実現方策がないので、この開発計画は時期尚早ということになった¹²⁾。当時、建設省は緑農住区開発から撤退したが、農林省は何とか事業化したいとの意向が神戸市に伝えられていた¹²⁾。他方、岩岡町では1969（昭和44）年から開発審議会が設置されて県営圃場整備の要望が出されていたので、農林省の1972（昭和44）年11月「緑農住区開発関連土地基盤整備事業実施要綱」設置に伴い、同月土地改良区設置申請を行い、1973（昭和48）年3月同設立認可を得た。岩岡緑農住区開発関連土地基盤整備事業は1972（昭和47）年～1981（昭和56年）、施行面積454ha（造成面積361ha）で行われ、同時に市街化区域内では土地区画整理事業が行われた。土地基盤整備事業では、いわゆる緑農区（市街化調整区域）から緑住区（市街化区域）への土地交換は約3ha、反対に緑住区から緑農区への土地交換は約2ha行わ

れたが¹⁵⁾、この土地交換の実施規模では同事業の理念を完全に履行した形とはなっていなかった。そのことは、同時に行われた市街化区域の土地区画整理事業が集合農地を残す方式の特定土地区画整理事業であったことも影響していたと考えられる。神戸市では1994（平成8）年に「人と自然との共生ゾーンの指定に関する条例」を制定し、都市計画の開発許可にのらない農地の資材置き場化などに悩まされていた市街化調整区域について農村用途区域の区分を行い土地利用の秩序化、農業の振興、農村の活性化を内容とする土地利用計画を住民主体で策定している。農村用途区域は自然環境の保全を主な目的とした環境保全区域、農業環境を保全し農業的土地利用を行う農業保全区域、生活環境に配慮しながら土地利用を計画的に行う集落居住区域、立地可能な施設や駐車場、資材置き場等の土地利用を計画する特定用途区域であり、これは前述した1970年の緑農住区開発計画調査報告書における土地利用に関する地域協定制度の提案と全く符合しており、同調査の系譜として考えることができる。

Ⅲ 農住組合法の適用拡大についての検討

1 都市農地の活用指針

（社）地域社会計画センターが2004（平成16）年度国土交通省の委託による「農住組合制度の新たな活用方策検討調査」の一環として、都市農地に関する自治体アンケートを実施した¹⁶⁾。このアンケートは全国の農住組合対象自治体818団体を対象に、市街化区域及び市街化調整区域における農地の活用方針や活用対策の実施状況等について調査したものである。調査は2004年10月に実施され、598団体から回答を得た。

アンケートの結果は、市街化区域における農地の活用方針では、「できるだけ宅地化を進めていきたい」が約3割、「できるだけ保全していきたい」が約1割強、「面的整備手法により計画的な宅地供給を進めると共に農地の集約化を推進したい」が約2割、「特別な対策を考えていない」が約3割となった。これを圏域別に見ると、「中部圏」、「近畿圏」、「地方圏」では「できるだけ宅地

化を進めていきたい」という開発促進意向が強い反面、「首都圏」では「できるだけ保全していきたい」が32.6%で最も多く、市街化区域内農地の保全意向が強い。

次に、市街化調整区域における農地の活用方針については、「都市近郊の農業生産の場としての役割を重視し、農地を中心とした土地利用を維持する」が約6割、「都市周辺のグリーンベルト、環境保全の観点を重視し、緑地として農地を維持する」が約1割強、「都市化の圧力が高いため、適正に市街化を図っていく」が約1割となった。これについては、特に地方圏において「農地を中心とした土地利用を維持する」（65.4%）に次いで「適正に市街化を図っていく」（11.8%）が挙げられており、都市化の意向もある。

2 開発許可制度の弾力化

2000（平成12）年の都市計画法の改正は、活力ある中心市街地の再生と豊かな田園環境の下でゆとりある居住を実現することが今後の街づくりの目標・理念であり、街づくりの手段である都市計画制度についても、地域の自主性を尊重し、地域特性を活かせる使い勝手の良い仕組みとなるように改正されたものである。この改正により、開発許可制度について、市街化調整区域であっても条例で指定した区域では一定の開発が許容されるようになった。これは、それまでの市街化調整区域の地域像からの転換を実質的に意味し、一定の条件を満たす開発は許容していくこと、あるいは市街化調整区域に存在する既存集落等を中心とする地域社会の活性化のために、一定の開発を誘導することが求められていることへの対応として考えられる。主な改正点は次の通りである¹⁷⁾。

①既存宅地確認制度の合理化

市街化調整区域において、市街化の進行している一定の区域を条例で定め、周辺環境と調和する用途の建築物の建築のための開発行為を許容すること（都市計画法第34条第8号の3）。

②都市計画法第34条第10号ロに該当する開発行為の定型化

これまで都市計画法に定める許可基準に基づき開発審査会の議を経て個別許可された開発行為のうち定型的なもの（農家の次三男の分家住宅、既

存集落内における自己用住宅、既存建築物の建て替え等）をあらかじめ条例で定めることにより、開発審査会に諮ることを省き手続きを迅速化すること（都市計画法第34条第8号の4）。

③市街化調整区域における地区計画制度

地区計画制度については、1992（平成4）年の都市計画法改正により、市街化調整区域においても定めることができるようになり、さらに、1998（平成10）年の都市計画法改正により、地区計画の決定されている区域においては、市街化調整区域の立地規制が解除できることとされている（都市計画法第34条8号の2）。

3 農住組合法の適用拡大についての検討

一楽照雄が提唱した農住都市建設構想は制度としては、農住組合法に移し換えられ実現している。農住組合法は市街化区域を適用対象とし、市街化調整区域への適用は不可能であるが今後、市街化調整区域についても適用可能とする措置が必要である。すなわち、市街化調整区域では都市計画の開発許可制度の弾力化等の影響によって、前述した「都市農地に関する自治体アンケート」の結果に見られるように土地利用の計画整備が必須となっているからである。農住組合制度を市街化調整区域等に適用する場合には次のようなケース毎の要件課題が考えられる¹⁸⁾。

①ケース1：集落地域整備法に上乗せして適用

農住組合が土地改良事業、土地区画整理事業、住宅建設とその管理まで行うことによって、事業主体の一貫性確保、土地改良事業と土地区画整理事業との連携、一体性の確保を図ることができる。

農振白地地域に農住組合法を適用する場合はまず、ケース1の集落地域整備法との連携が考えられる。集落地域整備法では集落地区計画区域が設定されることとなっているので、これに農住組合法を上乗せ適用することは問題がなく、むしろ望ましい方法と考えられる。

しかし、この方法の問題点は土地利用整序のために農振白地農地を中心に土地基盤整備を行い、非農用地と協定農地に区分する土地改良事業を実施しなければならない点である。この土地基盤整備事業の実施については、その農業経済的な効果と土地利用の自由の確保とのかねあいから、地元

農家からの賛同が得られにくいという問題が考えられる。また、集落地域整備法による土地利用の整序が実現するケースは、対象とする農地が農振白地農地（いわゆる白地農地）よりも未整備の農振農用地（いわゆる青地農地）の割合が多い場合ではないかと考えられる。現行法では必ずしも事業を行わなくともよいが、事業実施が伴わない集落地域整備法が有効かどうか疑問である。

農振白地地域に農住組合法を適用する場合の動機としては土地利用の計画的な整序という点が大きくなるものと考えられる。そこで、土地改良事業の実施の前に、集落地区計画区域の設定につづく田園土地区画整理事業の実施がなされる場合は農振白地地域内の既存の非農用地が目立って多いケースと考えられ、この場合に農住組合法を適用しても土地利用整序の効果が弱く、適用の妥当性が問題にされよう。

②ケース2：圃場整備事業の非農用地創出にともない適用する

圃場整備事業の創設非農用地についての宅地整備と土地処分は公的機関による場合の他、組合等による開発行為が考えられる。適用可能な既存事業は、優良田園住宅の建設の促進に関する法律等がある。このケースでは農住組合は圃場整備と宅地造成、宅地分譲・管理を一貫的に実施する。

③ケース3：面的整備を前提とした地区計画に適用する

このケースは農住組合が土地利用の調整、整序を行うことを目的とする。すなわち、地区計画区域内には基本的に農地を存置させないために、農住組合法による土地の交換分合を地区計画区域内外で行う。地区計画区域の面的整備、住宅建設とその管理については農住組合が施行主体となる。

④ケース4：都市計画法第34条8号の3および4の開発許可制度に適用する

都市計画法第34条8号の3および4の適用による開発許可は一層のスプロール化を招きかねない。こうした開発の場合には農住組合制度を活用することにより、秩序ある農と住が調和したまちづくりを目指す。既存集落区域には農地も包含されると見るのが妥当であり、これらについて宅地整備を行いつつ、協定農地として存続を図ること

によって農住の共生を実現する。農住組合は土地区画整理または宅地造成、協定農地の設定とその管理、住宅建設とその管理の主体となる。

ケース2, 3, 4は農振白地地域について、集落地域整備法と連携しないで単に開発行為や地区計画区域の設定を前提にして農住組合法を適用する場合である。

この場合、重要なことは、農振地域内の開発が都市計画の整備、開発、保全の方針及び都市計画マスタープランで位置づけられている必要があることである。しかし、そうであったとしても、農振計画は農振白地地域に対する土地利用計画を持っていないものの、農振白地農地とはいえ農地転用許可の必要があることから農政側との協議が重要となる。市街化区域外について、土地利用計画（マスタープラン）が都市計画側と農振計画側の共同作業で策定する制度の樹立が是非とも望まれる。

IV 農住都市構想の展開方向

農住都市構想の理念とその関連事業制度との整合性及び農住都市構想の理念を今後活かすとすればどのような方法が考えられるかを検討する。

一楽照雄の農住都市構想の理念を再確認すると次のようである。都市近郊農村における土地利用の混乱、農家の総兼業化・土地の切り売りと生活再建の必要、割高で必ずしも良好とは言えない居住環境の住宅を購入する都市住民の存在といったことに鑑み、都市計画の市街化区域、市街化調整区域といった制度に関わらず、農家・農協が主体となって都市近郊農村の再編ビジョンを作成し具体の土地利用計画を策定したうえで、都市農業の振興を図るとともに住宅地開発や住宅建設を行い新たな都市近郊農村を建設していくというものである。

農住都市構想の発表直後に制度化されたのは、いわゆる農住利子補給制度であった。これは市街化区域内の農地転用（当初は減反政策の関係で水田転作が要件となっていたが後で水田要件は外された）で賃貸住宅を建設する場合、その建設資金の融通について政府が利子補給するものである。

この制度では農住都市構想で重要視されている農家・農協による近郊農村のビジョン作りあるいは土地利用計画の策定、これををもとにした彼ら自身による近郊農村の再編という理念が置き去りにされ、農家による賃貸住宅の建設とその管理運営ということだけが注目された。

続いてできたのが緑農住区開発関連土地基盤整備事業である。これは都市計画の市街化区域、市街化調整区域にまたがった農業基盤整備事業であり、市街化区域に緑住区に該当する農地、市街化調整区域に緑農区に該当する農地を換地するものであるが、この制度も農住都市構想の中心である農家自身による近郊農村のビジョン作りや土地利用計画の策定ということには対応しなかった。

その後、農住都市構想に近い制度として制度化されたのが農住組合法である。これは市街化区域内農地を対象とし、農家が組合を設立して、農業を継続しつつ土地区画整理事業等による住宅地の造成、住宅建設、賃貸住宅の管理運営等を一貫して行うものである。しかし、この制度においても当該事業区域を除いて農家・農協による近郊農村のビジョン作り、土地利用計画の策定ということまでには踏み込まなかった。

一楽照雄の農住都市構想を制度化するにあたっては、それを当時の圧倒的な都市圧に対する解決策として市街化区域に集中的に宅地供給を促進させようとした都市計画や農振計画の法定土地利用計画の枠組の中で実体化しようとしたため、一楽照雄が主張する農家や農協による自主的な地域づくりの理念とは相容れないこととなった。そこで、制度化にあたっては農家・農協による自主的な地域づくりの理念は放棄されて、農家・農協の主体による宅地造成、宅地供給、賃貸住宅建設とその管理といった住宅供給の側面のみが注目され、取り上げられて行った。

現在の農住組合制度が農住都市構想の理念を完全に体现しているわけではないが今後、同様の制度を市街化区域外に適用する必要性は大きいので、そのための制度的枠組みを検討すると①集落地域整備法適用地区、②圃場整備による非農用地創出に伴う場合、③地区計画適用地区、④既存集落地域設定地区の4つのケースが考えられる。市

街化区域外を農住組合法の対象とするこれらのケースの制度化にあたってはとりわけ、農家等による自主的な地域振興ビジョンづくりや土地利用計画の策定を事業実施区域を含めた広範囲の地域について行うことを前提とする必要がある。

最後に、今後、農住都市構想の理念を地域づくりに活かしていく方向は次のように考えられる。一楽照雄が示した農住都市構想の要諦は、地域振興ビジョンを農家・農協が主体となって作成し、それに基づきやはり農家・農協が主体となって都市農業振興、住宅地供給、住宅供給、賃貸住宅の建設と運営管理、集落整備を行い地域環境の管理を徹底化することであった。現在、市町村の広域合併にともない、住民自治の確保の観点から農家のみならず非農家や事業者までも含めた住民自治組織の役割が期待されている¹⁹⁾。その役割の大きなものの一つが、都市計画や農振計画の制度に関わらず小学校区程度の地域範囲について地域環境の管理を徹底化するために地域振興ビジョンを作り、土地利用計画の策定を目標とすることである。こうした状況を踏まえると、地域振興ビジョンの作成は農家・農協の主体ではなく、住民自治組織が主体となってい、その中に地権者集団としての農住組合あるいは農家以外の地権者も含めた土地利用組合の活動内容と活動範囲を位置づけるという図式が望ましいのではないかと考えられる。すなわち、農村地域において、自主的な地域作りを進めるにあたっては、その実践的な主体としては土地改良区などの農業組織では不十分でやはり農住組合のような農業と非農業の両面性を持った組織が必要である。

参考引用文献

- 1) 一楽照雄 (1967): 協同組合による農住都市づくり。協同組合経営研究月報, 165.
- 2) 一楽照雄 (1984): 『協同組合の使命と課題』, (社) 農山漁村文化協会, pp.245~250.
- 3) 一楽照雄 (1968): 近郊農村の村づくり—協同組合

による農住都市の建設—。協同組合経営研究月報, 176, pp.1~5.

- 4) J A 全中地域振興課 (1982): 「農協法の改正と農住都市建設の現況」, 『農住建設の基礎理論資料』, pp.43~58.
- 5) 岩田俊二 (2004): 『都市農村計画の概念』, 農林統計協会, p.65.
- 6) 国土交通省住宅局民間住宅課監修, 農住推進全国協議会編集 (2000): 『平成13年度農住・特賃建設必携』, (社) 地域社会計画センター.
- 7) 住宅金融公庫 (2000): 同公庫賃貸融資課資料.
- 8) 岩田俊二 (2004): 『都市農村計画の概念』, 農林統計協会, pp.44~45.
- 9) (社) 地域社会計画センター (2005): 『農住組合制度の新たな活用方策検討調査報告書』, 2005年3月, p.274.
- 10) 全国農業協同組合中央会・(社) 地域社会計画センター (1997): 『「農住構想」の経過と実績, 農住構想30周年記念シンポジウム資料—農と住の調和したまちづくりの新展開に向けて—』, pp.6~20.
- 11) 岩田俊二 (2004): 『都市農村計画の概念』, 農林統計協会, pp.40~45.
- 12) 神戸市産業振興局農政計画課 (2005): 『緑農住区開発計画調査関連資料』
- 13) 横浜市 (1971): 『緑農住区開発計画調査報告書』, 1971年3月, pp.1~17.
- 14) 神戸市 (1970): 『緑農住区開発計画調査報告書』, 1970年3月, pp.20~22
- 15) (社) 地域社会計画センター (1980): 『昭和54年度農業集落土地利用動向調査報告書』, 1980年3月, p.76.
- 16) (社) 地域社会計画センター (2005): 『農住組合制度の新たな活用方策検討調査報告書』, 2005年3月, pp.70~78.
- 17) (社) 地域社会計画センター (2005): 『農住組合制度の新たな活用方策検討調査報告書』, 2005年3月, pp.41~44.
- 18) 岩田俊二 (2005): 「試案の内容」, 『農住組合制度の新たな活用方策検討調査報告書』, (社) 地域社会計画センター, 2005年3月, pp.527~530.
- 19) 岩田俊二 (2005): 基礎的自治体の内部団体. 農村計画学会誌, 24(1), pp.3~7.

Key Words : 1) Agricultural Housing Concept, 2) Agricultural Housing Cooperative Act,

3) Urbanization Promotion Area, 4) Urbanization Control Area, 5) Development Permission System

(2005年8月8日 受付)

(2005年10月17日 受理)