

■ 研究発表論文

愛知県刈谷市高津波地区における生産緑地・宅地化農地の実態と農家の意識に関する研究

A Study of Productive Agricultural Zone and Other Farm Land, and Farmer's Consciousness in the Takatsunami District of Kariya City, Aichi Prefecture

三浦 一将* 土肥 真人* 土井 良浩**
Kazumasa MIURA Masato DOHI Yoshihiro DOI

Abstract : This article aims to grasp a land use conversion and the farmers' consciousness for it from at the time of the amendment to the low of productive green tract system to present. We surveyed a land use conversion and the farmers' consciousness using land use maps and interviewing with 53 farmers at Takatsunami area Kariya City, Aichi Pref. 2 of 13 lots of the productive agriculture lands and are cancelled, 30 of 88 lots of the agriculture land for building site are diminished by land use conversion. Several restrictions of the amendment are strongly effected to the farmers' choice for assignment for the productive agriculture land. Particularly the lowest limit of lot size are contrary to farmers traditional value and life. As a result, however the amendment to the low of productive green tract system is enacted to realize good environment for both city and farm land, it is still show contradiction to farmers traditional value and behavior, nor could realized a land use conversion for urbanization.

Keywords: productive agricultural land, farm land for building site, conversion of a farm land, the city area

キーワード: 生産緑地, 宅地化農地, 転用, 市街化区域

1. 研究の背景と目的

高度経済成長期、バブル期による地価の高騰から、市街化区域内農地の税制優遇¹⁾が問題となり続けてきたが、1991年に生産緑地法が改正され、今まで優遇を受けていた農地は生産緑地か、宅地化農地の選択を迫られた。優良な農地の計画的保護を謳っているこの法改正は、一方では宅地並み課税への引き上げによって農地転用、宅地化を促進する結果となったという見解もある。²⁾ その渦中にある農家はどのような選択行動をしたのだろうか。

既往研究を見ると、二武ら³⁾は生産緑地法改正に伴う農地転用を主に住宅供給という観点からアンケート調査によって把握、分析をしているが、実際の土地を提供している農家側の意識や動向に関しては詳しく触れていない。また、藍澤ら⁴⁾は農村地域における農家の農業観、農業経営意向、農地保全意向を構造化することによって、農家の様々な意向を的確に把握し、同じく藍澤ら⁵⁾は都市近郊と中山間地域を比較しながら、農地の所有、利用圏域を空間的に分析している。これらの研究は、農地の分析と農家の意向を同時に考察している点で本研究と視座を共にするが、生産緑地法に関しては注目していない。

そこで本研究では、実際の農地の変遷を把握した上で、生産緑地指定の選択をした農家はどのような意識の下、どのような選択をしてきたのか。また、生産緑地法は農家にとってどのような法律であったのかを考察することを目的とする。

2. 研究の対象と方法

本研究では愛知県刈谷市高津波地区を対象地とする。刈谷市【表-1】は中部圏大都市、名古屋市の20km圏内に位置する近郊都市であり、工業の発展による農地の減少と都市化の実態を顕著にあらわしている。中でも高津波地区は、その約8割が市街化区域に線引きされており、生産緑地、宅地化農地の実態を把握するのに適切な地区であることが選定理由である。

研究方法は、ヒアリング調査【表-2】と土地利用図による生産緑地、宅地化農地、生産緑地法改正以降の転用地、生産緑地が

表-1 刈谷市の概要

市制 施行	面積(km ²)		人口(人)			世帯 (世帯)
	全体	生産緑地	男	女	計	
S25.4.1	50.45	0.6559	69,894	64,137	134,031	50,334

H14.4.1現在

解除された土地の分布状況の把握・分析と、そのときの農家の意識分析である。3章では高津波地区における農地分布を把握し、4章では農家の意識とそれぞれが所有する農地との関係について分析を行い、5章で結論・考察を示すこととする。

表-2 ヒアリング調査概要

調査日時	2001年11月～2002年1月、2002年9月
調査対象	愛知県刈谷市高津波地区に住む農家53名
調査時間	1時間程度
調査方法	基本的に1対1で、市街化区域内の農地の位置と生産緑地指定、未指定の意識についてヒアリングした。

3. 高津波地区の生産緑地、宅地化農地、転用の変遷と現状

本章では、対象地である刈谷市高津波地区における(1)農地の歴史の変遷をまとめ、(2)現在の農地利用選択を地図データから傾向を把握し、(3)さらに高津波におけるヒアリングデータの分析によって、1991年以降の農地利用状況の変化を把握する。

(1) 戦後の高津波地区の農地、農業の変遷

刈谷市の農業は全国の動向⁶⁾と同様に、衰退、縮小の歴史を辿ってきた。高度経済成長期(1960年代)、バブル期(1980年代)には、豊田自動織機などを中心に工業が発展し、同時に一旦第2種兼業農家が急増し“専業→兼業→撤退”という流れが形成されている。同様に農地も減少、転用の歴史を辿っていることが分かる。(1950～1960年の急増は、刈谷市の合併による)【図-1】

中でも高津波地区【図-2】は、約8割が都市計画法によって市街化区域となったため、主に東側の地域に周囲の企業などへの駐車場供給や市営住宅などの住宅供給が多くなされるようになっ

*東京工業大学大学院情報理工学研究所 **日本学術振興会特別研究員

た。その開発用地の大部分が農地であり、農地が流動化したわけだが、その傾向は地区の東側から、旧来の農家集落のある西へと向かっている。尚、現在では高津波地区の農家はすべて兼業化した。

(2) 高津波地区の生産緑地と農地転用状況

高津波地区では、生産緑地法改正時に存在した農地全 239 区画は、生産緑地 24 区画、宅地化農地 215 区画となり、11 年後には、2 区画が生産緑地指定を解除、66 区画が転用された【表-3】。またその全農地の地域分布は、西側に集中している。【図-2】より農地、転用地それぞれの配置関係を概観する。生産緑地は区画整理されていない土地に比較的多く存在し、その土地も多角形のものが多い。宅地化農地は全体的に分布し、面積の大小に一定の傾向が見出せない。1991 年以降に転用された土地は、ある程度まとまって存在する。アパート、マンションの周辺の土地を駐車場にしたり、またその逆であったりと相互に関係し合っている。

(3) 高津波地区ヒアリングデータの分析⁷⁾

ヒアリング対象者のデータを分析する【表-3】。1992 年の法改正当初、生産緑地指定面積は 25% に留まった。これは 1991 年の公布から施行まで実質半年のみで、農家が将来計画を考慮する間もなかったため、農地が宅地化後で自由に選択できる宅地化農地を選ぶ傾向となった。⁸⁾ 中には宅地並み課税導入を契機に転用する(以下、初期転用とする)農家も 8 軒あり、11 区画の土地が転用された。現在までの変化をみると、31 区画、総面積 22,671 m² の宅地化農地が転用され、1 区画当たり平均 731 m² の比較的大い土地が転用された。また生産緑地の解除も 2 区画なされた。

4. 生産緑地選択における土地利用と農家の意識

本章では、まず(1)土地利用の選択傾向を自宅からの距離と面積についてまとめ、次に(2)1992 年の選択傾向と(3)現在までの選択傾向の変化を農家の意識を含めて分析・把握し、(4)以上を総合的に分析・考察する。

(1) 農地、転用地の自宅からの距離と面積の傾向 【図-3】

まず生産緑地に関しては特に特徴が見られない。次に宅地化農地に関しては生産緑地指定の面積制限を受けている農地が多数存在する(全宅地化農地 58 区画中 42 区画)。その過半数が自宅から 100m 前後である。最後に初期転用も含めた転用地に関しては、500m²以上の土地(全 42 区画中 25 区画)、自宅より遠い土地から転用する傾向にある。遠い土地の転用が多いことは、現在残っている農地が比較的自宅付近に集まっていることから理解でき、面積が大きい土地を転用する傾向は 3.(3)からも明らかである。

(2) 1992 年の土地利用選択傾向

本節では、法の施行された 1992 年の農家の土地利用選択の状況を、農家の意識と併せて分析する。【図-3】

(i) 生産緑地指定した農家 (A~M の 13 軒)

生産緑地法改正時に、生産緑地のみを選択した農家は 2 軒、一部宅地化農地選択をしたのは 9 軒、一部宅地化農地かつ初期転用を選択したのは 2 軒である。選択の意識としては、農業を営むため【図-3 中 α, 以下同様】(B, C, D, I さん, 以下敬称略)、家から近いため【β】(A, B, G, J, M)、自給的農業継続のため【γ】(E, F, H) など、主に営農意識が高い農家が多いが、転用しても意味ない土地のため【δ】という逆の意識の農家も 2 軒(K, L)あった。

また、全 13 軒のうち生産緑地指定をしなかった農地を所有している農家は 8 軒あり、その理由として、分家の建設用地として元々確保【い】(E, L)、農業委託のため指定できず【は】(F, H)、相続時の売却用【ろ】(I, M)、転用目的【は】(G, J, I)が挙げられる。

(ii) 宅地化農地を選択した農家 (C~x の 48 軒)

宅地化農地を選択した農家のうち、20 軒は面積過小のため【☆】、実質選択の余地がなかった。同じく C, D, K は生産緑地に指定した農地以外、v, w, x は初期転用した農地以外は選択の余地がなかった。他の農家の理由としては、分家の建設用地として確保【い】(E, L, N, P)、30 年も農業を続けるか分からない【に】(O, l, u)、相続時の売却用【ろ】(I, L, M, P, i, m, n, o)、将来的に転用することを見込んで【は】(G, J, j, k, l, m, n, p, r)、農業委

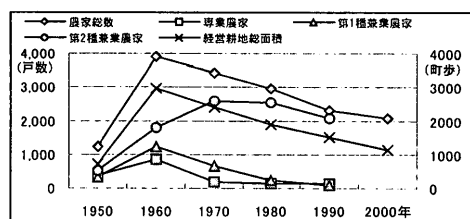


図-1 刈谷市の専業別農家数、経営耕地総面積

表-3 高津波地区の生産緑地選択と農地転用状況

	ヒアリング対象者 (1992年)		ヒアリング対象者 (2002年)		高津波農地区画総数
	総面積	所有農家数	総面積	所有農家数	
生産緑地	19,450m ²	13軒	15,280m ²	11軒	22区画
宅地化農地	47,576m ²	47軒	24,905m ²	39軒	58区画
1991年以降の転用	9,498m ²	8軒	32,169m ²	28軒	42区画
生産緑地解除	—	—	4,170m ²	2軒	2区画
計	76,524m ²	53軒	76,524m ²	53軒	118区画

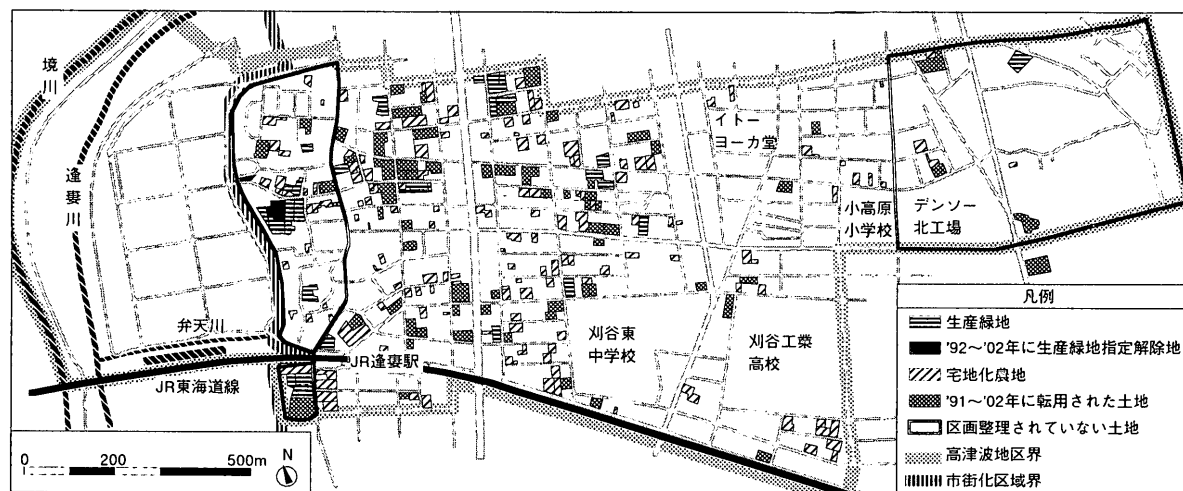


図-2 愛知県刈谷市高津波地区の農地の現状

託のため指定できず[は](F, H, q)が挙げられる。

(iii) 初期転用を選択した農家 (L, M, v~θの8軒)

θは息子の開業, xは相続発生による売却用分譲マンションへの転用で, 生産緑地指定とは関係のない選択をしているが[t], 他の6軒は固定資産税対策[イ](L, M)や副収入[ハ](M, w), 農業意欲の低下[ニ](y, z), 有利な土地条件[へ](v)という理由から, この法改正を契機に宅地化農地を選ばずに転用している。

(3) 現在までの土地利用変化

1992~2002年現在までの各農家の土地利用変化のパターンは全13種類あった。本節では各々のパターンごとに農家がどのような意識の下, その選択をしてきたのか把握する。【図-4】

(i) 生産緑地指定をした農家 (①~⑦パターンの13軒)

①パターンは屋敷畑のみ[β]を所有する2軒, ②パターンは5軒で, 両者とも当初の土地利用のまま変化がない。③パターンは周りに影響されて[ホ]自宅から遠い宅地化農地を転用したH1軒である。④パターンはIのみで, メインの土地を生産緑地に指定し, 営農意識が高かった[α]が, 資産運用の意識が強くなり[ロ], “生産緑地指定解除→転用”という行動をとった。⑤パターンは2軒で, Jは資産運用の意識[ロ]があり, Kは土地を貸してほしいと頼まれたからである[t]。⑥パターンはL1軒で, 初期転用をし, 固定資産税対策[イ]をとったが, 相続時の売却用を確保するために, 生産緑地を解除した。⑦パターンのMは固定資産税対策[イ]や副収入のために[ハ]一部を初期転用・転用した。

(ii) 宅地化農地のみを選択した農家 (⑧~⑩パターンの34軒)

まず変化のない⑧パターンは18軒で, うち15軒(Q~e)は面積過小による[☆]選択余地のない土地を宅地化農地として継続利用している。一部を転用した⑨パターンは10軒で, うち4軒(g, h, i, j)は営農意識の低下[ニ]による転用で最も多く, 周りの影響を受けて転用[ホ](j, k, l), 相続発生のため売却用分譲マンションへ転用[t](f)する農家もあった。他は資産運用[ロ](n, o)や, 有利な土地条件[へ](m)を理由に転用している。宅地化農地のままである農地については, 今後さらに転用する[は]予定の農家(j, k, l, m, n), 相続時の売却用[ろ]として残しておくという農家(i, m, n, o)がある。最後にすべての土地を転用した⑩パターンは6軒で, 固定資産税対策[イ](q), 副収入[ハ](p, a, s), 営農意識の低下[ニ](t), 周りの影響[ホ](u), 有利な土地条件[へ](p, r)といった理由が挙げられる。

(iii) 初期転用を選した農家 (⑪~⑬パターンの6軒)

⑪パターンはvのみが該当し, 土地条件がいい[へ]という理由により残っていた土地をさらに転用した。また⑫, ⑬パターンは初期転用をしたまま変化がなかった。

(4) 生産緑地法下における農家の土地利用選択傾向

以上の分析から主に意識に関して注目し, その特徴的な傾向を把握する。まず生産緑地指定の制限⁹⁾についてまとめる。39軒の農家は面積過小による生産緑地選択の余地のない土地を所有しており[☆, ★], うち22軒(Q~h, s, t, y, z)は同様の土地のみを所有する[☆]農家である。また30年以上も農業をやる予定のない[に]農家は3軒(O, l, u)で, 農業委託のため指定できなかった[ほ]農家は3軒(F, H, q)である。重複を考慮すると, 生産緑地指定の制限を受けた農家は全53軒中42軒である。これらより, 同制限の影響は大きなものであったことが分かる。¹⁰⁾

続いて生産緑地, 宅地化農地, 転用の変遷それぞれに注目し, 特徴的な意識によってグループ分けをして, その傾向を考察する。

生産緑地指定した農家は全53軒中13軒であり, 生産緑地指定の割合は少ないが, その後解除した農家は2軒しかないことから継続的に農地として保存されていることが分かる。中でも生産緑地指定の制限[☆, ★, に, ほ]を受けている農地以外をすべて生産緑地指定している営農意識の高い農家グループが認められ, 7軒

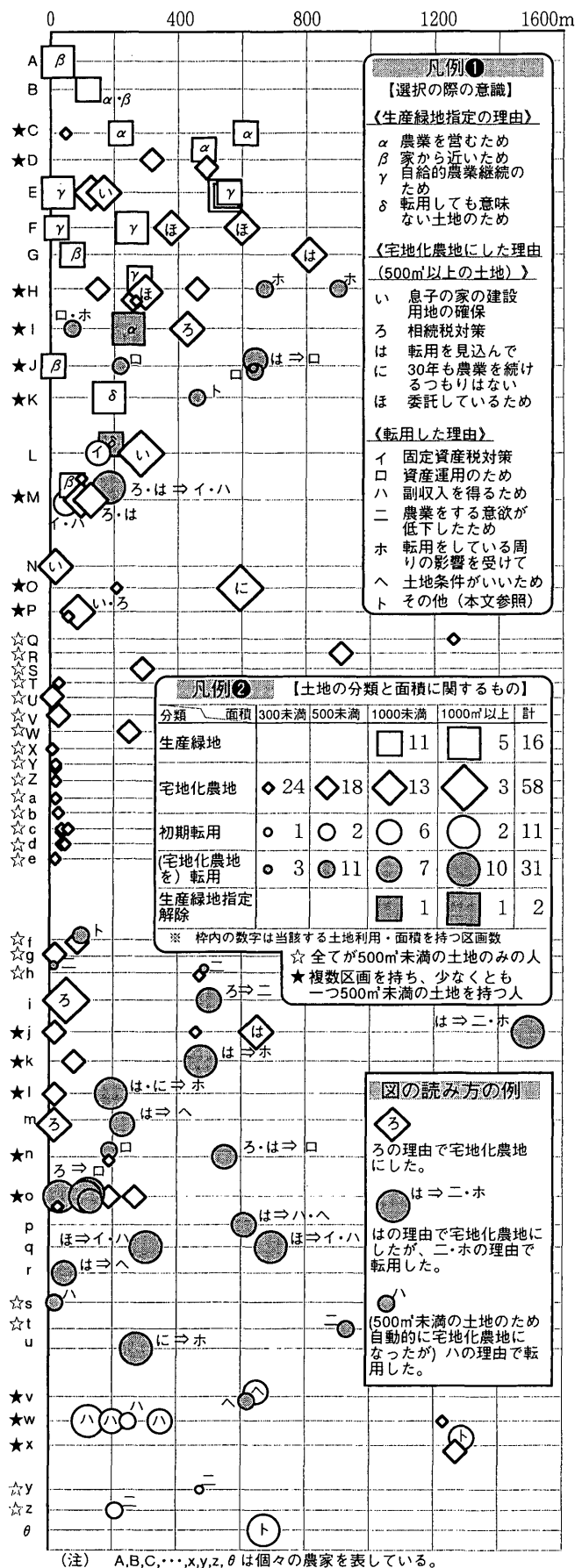


図-3 農家個々の土地の属性と意識の関係

(A~D, F, H, K, 【図-4】中□で囲んだ農家)存在した。

宅地化農地を選択した農家は全53軒中48軒と非常に多く、そのうち現在においても宅地化農地としている農家は39軒と未だ約3/4存在する。中でも生産緑地指定の面積制限[☆]により選択の余地がなかった農家グループが認められ、18軒(Q~h, 【図-4】中網掛けした農家)存在した。f, g, hは一部転用しているが、法改正から11年たった現在でも農業を続けている。

初期転用も含め、現在において農地を転用している農家は全53軒中28軒で、過半数が認められた。中でも資産運用意識の高い[ロ,ハ,へ]農家グループが認められ、12軒(I, J, M, m~q, r, s, v, w, 【図-4】中下線を引いた農家)存在した。

農地の所有形態は多様だが、意識を考慮したとき、主に以上のような3つのグループに分けられ、また2つ以上のグループに属する農家は存在せず、その理由として、これら3つのグループはそれぞれ相反する意識を持って行動したためであると考えられる。

5. 結論

本研究の結果、以下の結論が得られた。

- ① 高津波地区では、生産緑地法改正時に存在した農地全239区画は、生産緑地24区画、宅地化農地215区画となった。11年後、2区画が生産緑地指定の解除、66区画が転用された。
- ② 農地、転用地の自宅からの距離と面積の特徴的な傾向として、52区画中42区画の宅地化農地が生産緑地指定の面積制限を受け、その過半数が自宅から100m前後に位置する。また、転用は比較的面積が大きい土地(全42区画中25区画)、自宅から遠い土地から転用される傾向がある。

- ③ 生産緑地の指定制限を受けた農家は全53軒中42軒存在し、その影響は大きいものであった。
- ④ 法改正に伴い、農家ごとの生産緑地選択、転用と意識において、生産緑地を可能な限り指定している営農意識の高い農家グループ、生産緑地指定の面積制限により選択の余地のなかった農家グループ、資産運用意識の高い農家グループの3グループが特徴的だった。

1991年の生産緑地法の改正は、良好な都市環境の形成および農業との調整を目的とし施行された。最後にこのような目的を有する同法改正に対し、本論の結論から考えてみたい。

生産緑地法改正から11年経ち、農業の衰退と地価高騰による固定資産税、相続税対策のため¹⁰⁾、多くの宅地化農地が転用されてきた。農家に大きな影響を与えた生産緑地指定の制限は、農業との調整のために広く優良な土地を保護し、良好な都市環境の形成のためにそれ以外の土地を宅地並み課税とした。しかし未だ宅地化農地も数多く残っており、その多くは小規模で家から近い農地である。これらの農家は宅地並み課税という逆境においても、先祖代々培ってきた農家としての生活スタイルを容易に変えられないのではないだろうか。結論④の前者2グループはもちろん、後者グループにおいても、宅地化農地を所有している農家が多いことからその生活スタイルの残存が理解できる。

生産緑地法改正の目的である、都市と農業の調整では、このような課題に答えることができないのではないかと。すなわち農業や農地といった産業・土地利用のみを扱うのではなく、農家や農村が培ってきた文化である生活スタイルと都市を共存させることをその目的とすべきである。これは単に都市内緑地の量的な確保・拡大に止まらず、多様な都市のあり方を示すものである。都市近郊の農村部への都市化は全国で進んだが、各々の場所の特性を機能的・景観的に表現する契機がここにあるのではないだろうか。

補注及び引用文献

- 1) その背景として、1968年の都市計画法により定められた市街化区域は概ね10年以内に市街化されるべき区域とされ、1974年の生産緑地法によって認められた優良農地以外は宅地並み課税に引き上げることとなったが、農家の大きな反対運動により事実上見送りとなってきた。
- 2) 水口俊典『土地利用計画とまちづくり 規制・誘導からの計画協議へ』学芸出版社、第4章、4.1節、P194~207
- 3) 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 第519号、163-170
- 4) 藍澤宏・渡邊大介・有馬洋太郎・鈴木直子(1997)：集落立地別による農家の農業観・農業経営意向・農地保全意向の構造化に関する研究 - 農村地域における集落立地性からみた農地保全に関する研究 その1 -：日本建築学会計画系論文集 第506号、131-137
- 5) 藍澤宏・渡邊大介・有馬洋太郎・鈴木直子(1998)：集落立地別みた農地の所有・利用圏域に関する研究 - 農村地域における集落立地性からみた農地保全に関する研究 その2 -：日本建築学会計画系論文集 第506号、81-88
- 6) 戦後の農地改革の自作農制によって引き起こされた零細農耕と日本の経済成長による物価上昇、主に農地が開発用地として利用されるスプロール開発現象によって、農業経営が圧迫され、衰退した。
- 7) 水口俊典『土地利用計画とまちづくり 規制・誘導からの計画協議へ』学芸出版社、p221より、中部圏2県の生産緑地、宅地化農地、転用地の割合はそれぞれ20%、35%、45%であり、高津波の農地利用選択の動向は中部圏における典型的都市であるといえる。参考までに全国においてはそれぞれ32%、42%、26%である。
- 8) 刈谷市農業共同組合30年史編集委員会：『大地と共に 刈谷市農業共同組合30年史』
- 9) 500㎡以上の規模の区域であること(第3条、2項)、30年以上営農しなければならない(第10条)、生産緑地に権利を有する者は、農地等として管理しなければならない(第7条、1項)の3点の制限。
- 10) 他の特徴的な意識として税金対策が挙げられ、そのために宅地化農地(相続時の売却用[ロ]), 転用(固定資産税を払うため[イ])を選択した農家は9軒(I, L, M, P, i, m, n, o, q)ある。またここで“税金対策”とは、“税を逃れる対策”のことではなく、“税を払うため”に売る土地を残しておいたり、転用したりという意味も含まれる。ヒアリングをした多数の農家がこの語を同様の意味で用いていた。

1992年次の農家の土地利用	1992年次 軒数	選択とその理由	'92年~'02年の農家の土地利用の継続・変更と転用の理由	2002年次 軒数	2002年次 利用
生	2	A(β) B(α・β)	① [A,B]	2	生
生	9	C(α・★) D(α・★) E(γ,い) F(γ,い) G(β,は) H(γ,は・★) I(α,ろ・★) J(β,は・★) K(δ,★)	② [C,D,E,F,G] ③ H(ホ) ④ I(ロ・ホ) ⑤ J(ロ) K(ト)	5	生
宅	2	L(δ,い,イ) M(β,ろ,は・★,イ,ハ)	⑥ L ⑦ M(イ・ハ)	2	宅
宅	34	N(い) O(に・★) P(い,ろ,★) Q(ろ,い,★) R(ろ,い,★) S(ろ,い,★) T(ろ,い,★) U(ろ,い,★) V(ろ,い,★) W(ろ,い,★) X(ろ,い,★) Y(ろ,い,★) Z(ろ,い,★)	⑧ N,O,P,Q,R,S,T,U,V,W,X,Y,Z ⑨ K,L(ホ) M(へ) N(ロ) ⑩ P(ハ・へ) Q(イ・ハ) ⑪ R(へ) S(ハ) ⑫ T(ニ) U(ホ)	18	宅
宅	3	V(★,へ) W(★,ハ) X(★,ト)	⑬ V(へ) ⑭ W,X	1	宅
宅	3	Y,Z(ニ,★) θ(ト)	⑮ Y,Z,θ	3	宅

図-4 土地利用選択と意識の変遷パターン