

## 市街化調整区域における里地里山の土地利用に対する住民意識と行政施策の比較

Comparison of local residents' consciousness and municipalities' policy for land use of Satochi-Satoyama in Urbanization Control Area

小島 周作\* 田中 伸彦\*\* 町田 怜子\*\*\* 服部 勉\*\*\*\* 麻生 恵\*\*\*\*\*

Shusaku KOJIMA Nobuhiko TANAKA Reiko MACHIDA Tsutomu HATTORI Megumi ASO

**Abstract:** In the Satochi-Satoyama, located in Urbanization Control Area, it is important that a land use consensus is reached between the residents and the municipalities. This study attempts to clarify points of discussion about land use by comparing local residents' consciousness of land use and the land use policies of municipalities. Kisawa-area, Hiratsuka-city is adopted as a case study. The local residents' consciousness of land use is referred to Kojima *et al.*(2018). A literature survey is conducted to develop an understanding of the municipalities' land use policy. As a result, there are two areas of discussion between residents and the municipalities concerning the land use policy. The first is the location and scale of developed residential lots. While residents hope to develop residential lots on farmland and forest area in order to improve their living environment and the environment of Satoyama, since 1998 the municipal government has regulated development to conserve farmland and forest areas. Instead, municipality seeks to establish new residential lots within village boundaries. The second is the effect of civic action to conserve the Satoyama environment. While municipalities have published policies to promote civic action to conserve and maintain the Satoyama environment, residents regard such civic action as ineffective.

**Keywords:** *satochi-satoyama, urbanization control area, land use, resident consciousness, municipalities' policy*

キーワード：里地里山，市街化調整区域，土地利用，住民意識，行政施策

## 1. 研究背景と目的

都市近郊の里地里山は、都市計画において、農地や山林の保護を目的に環状緑地として取り扱われることが多く、これまでも、特別都市計画法（1946年）における「緑地地域」などの計画が講じられてきた。しかし、地域住民・地権者と管轄する行政との間での意見の相違や、急速な都市化への対応などが重なり、当初の計画どおりには実現されなかった経緯をもつ<sup>1)</sup>。環状緑地の思想を受け継いだ、都市計画法（1968年）の市街化調整区域（以下；調整区域）が制定されたものの<sup>2)</sup>、宅地化が進行し、農地や山林の面積は減少している<sup>3)</sup>。一方で、人口が急速に減少し、調整区域の農地・山林の荒廃や既存集落の衰退などの問題も指摘されている<sup>4)</sup>。

以上より、里地里山を構成する農地と山林の保護と、既存集落の衰退防止を両立させることが重要な課題となり、計画的な土地利用のコントロールが求められている。さらに、里地里山の土地利用を巡るうえで地域住民と行政間での合意形成を図ることが重要であると考えられる。

都市近郊農村における地域住民の土地利用に対する意識を取り扱った研究例では、山場ら<sup>5)</sup>は、宅地開発よりも農地や山林を保護する方針を支持する地域住民が主流であることを報告している。その一方で、糸長ら<sup>6)</sup>は、森林開発や宅地開発に賛同する地域住民が主流であったことを報告している。

また、調整区域における里地里山を対象とした既往研究では、小島ら<sup>7)</sup>は、神奈川県平塚市の吉沢地区を対象地域に設定し、地域住民の土地利用に対する意識構造の変遷を把握している<sup>8)</sup>。その中で、1960年代は生活環境の改善を理由に宅地開発を希望していたが、次第に農地・山林の荒廃の問題を解決することが宅地開発の希望理由に加わったことを明らかにしている。また、宅地開発を希望する規模と場所も変化していたことを合わせて報告している。

しかしながら、地域住民と同様に、調整区域における里地里山の土地利用に対する大きな影響力をもつ行政側については、様々な開発許可制度の運用実態や効果を検証した論文が多く、総合計

画などを通じて国、県、市が調整区域指定の里地里山に対しどのような施策を講じてきたのかを確認した研究はあまりみられない。さらに、行政施策と住民意識を比較して、今後の調整区域指定の里地里山に対する土地利用のあり方について考察した研究はみられない。以上のことから、本研究では、調整区域指定の里地里山を対象に、土地利用を巡る論点について、行政施策の変遷を新たに把握したうえで、住民意識の変遷に関する既往研究<sup>7)</sup>と比較対照することで、両者の関係性を明らかにすることを目的とした。

## 2. 研究対象地域

研究対象地域は、神奈川県平塚市の吉沢（きさわ）地区とした。吉沢地区は平塚市の西側に位置し、市街化区域に隣接し、新興住宅地の部分を除く全域が調整区域に指定されている。また、地区内農地の約6割が農用地区域に指定されている。

吉沢地区南部の「ゆるぎ地区」と呼ばれる里山地域は、大磯丘陵に属し、丘陵地の地形上に山林と農地が混在している。ゆるぎ地区以外は、里山地域として、比較的平坦な地形上に農地と3つの旧集落が展開している。さらに、吉沢地区の北東部には、2002年に造成された新興住宅地である「めぐみが丘」がある。

1960年代以降、調整区域に指定されながらも、農地転用が確認され、スプロールが進行している。しかし、1990年代以降、旧集落の人口は減少傾向を示している。また、農業従事者の減少に伴い、1970年代から耕作放棄地が確認されており、2000年代以降その面積は増加傾向にある<sup>9)</sup>（表-1）。

また、吉沢地区の都市計画上の土地利用の経緯は<sup>7)</sup>、まずゆるぎ地区の農地と山林の一部が、デベロッパーのX社に1960年代前半に買収されたことに始まる。しかし、1970年に吉沢地区が調整区域に指定されたため<sup>10)</sup>、開発が困難な状況となり、X社が買収した土地はしばらく保留となった。それ以降、X社は1988年に第1次開発計画を、2007年に第2次開発計画を打ち出したが、いずれの計画も断念となり、現在も開発は行われていない。

\*東京農業大学農学研究科造園学専攻

\*\*東海大学観光学部観光学科

\*\*\*東京農業大学地域環境科学部地域創成科学科

\*\*\*\*東京農業大学地域環境科学部造園科学科

\*\*\*\*\*前東京農業大学地域環境科学部造園科学科

表一 吉沢地区（土沢地域）の各種統計データ<sup>10)</sup>

	土沢地域 居住人口(人)		官沢地区 開発許可件数(件)			官沢地区 4転用申請農地件数(件)			官沢地区 5転用申請農地件数(件)			耕作放棄 面積 (7アール)
	田舎集の 人口	新築住宅等 を含む人口	既存宅地	分家住宅	その他	住宅	山林	その他	住宅	その他		
1940年代前期	3797	-	-	-	-	12	1	40	108	105	-	
1970年代	4408	-	1	2	4	11	0	31	35	92	501	
1980年代	5213	-	4	4	4	15	3	10	21	18	490	
1990年代	5276	-	14	16	10	7	1	33	99	542		
2000年代	5061	8235 (2005年)	12	10	10	7	88	7	21	26	1234	
2010年代	4757	7017	9	2	4	2	0	0	4	17	374	

(※吉沢地区の各年代の居住人口を示す資料がないため、広域行政区域である土沢地域の居住人口を利用)

なお2010年には、X社・平塚市・東京農業大学・地域住民の間で「産官学民」4者連携協定が締結され、第2次開発を前提とした吉沢地区の活性化に向けた地域づくりが展開されるようになった。2016年には吉沢八景が選定されるなど、「産官学民」協働の地域づくりは、第2次開発が断念された以降も継続している。

以上のように、吉沢地区は1960年代から土地利用を巡って地域住民と行政、さらにはデベロッパーと積極的に協議を重ねてきた地域であり、土地利用に対する行政施策と住民意識の変遷を明らかにするには適していると考えられる。

### 3. 研究方法

研究対象期間は、里地里山の持続的な資源利用がみられた最後の時期で、土地利用に対する住民意識が把握可能であった1960年代から、2019年現在までとした。

吉沢地区の土地利用に対する行政(国・神奈川県・平塚市)側の施策が明示されているかを確認するために、一般公開されている土地利用に関連する各種行政資料を用いた文献調査を実施した(表一)<sup>12)</sup>。国については、国土形成の基本を示す全国総合開発計画および国土形成計画、国土利用計画を中心に文献調査を進めた<sup>13)</sup>。具体的には、国土形成の基本目標、基本課題、目標を達成するための開発(実現)方針を確認して、吉沢地区が相当する地域(里地里山や都市近郊地域など)に関する内容を抽出した<sup>14)</sup>。神奈川県と平塚市については、地方自治体の最上位計画である総合計画を軸に関連計画の文献調査を進めた。具体的には、総合計画の記述の中から、主に都市計画、農政、吉沢地区や吉沢地区が属する計画区域に関する記述、の3点を参照し、取りまとめた<sup>15)</sup>。

デベロッパーX社の開発動向や土地利用に対する住民意識については、既往研究<sup>7)</sup>の知見を参照した。加えて、現在の行政施策に対する地域住民の意見を確認するために、既往研究<sup>7)</sup>でヒアリング対象となった地域住民の一部であり、自治会長の経験のある6名(2人:専業農家, 3人:兼業農家, 1人:非農家)に対して追加のヒアリング調査を実施した。また、平塚市が過去に実施した住民意識調査の結果も参照した。

以上により明らかにした吉沢地区の土地利用に対する行政施策と住民意識を、宅地開発に対する態度を指標として段階的に分けて、各主体の関係性の把握を行った。

最後に、以上の結果から行政側と地域住民側の間で相違が生じる基本的な考え方の違いについて考察し、吉沢地区の2019年現在の土地利用を巡る行政側と地域住民側の論点の整理を行った。

### 4. 土地利用に対する住民意識と行政施策の関係性の変遷

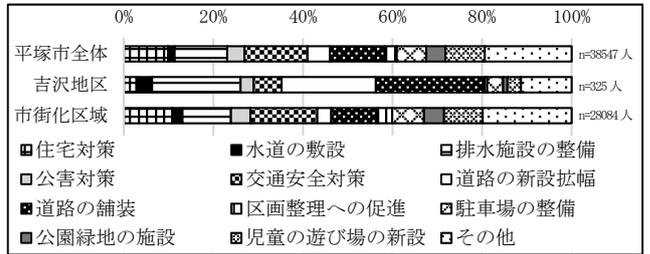
調査の結果、各主体の宅地開発に対する態度の段階は、「A:農地・山林に対し開発規模の大きい宅地開発を推進(希望)している段階」、「B:農地・山林に対し相対的に開発規模の小さい宅地開発を推進(希望)している段階」、「C:中立どちらともいえない」、「D:(基本的には)農地・山林の保護を推進(希望)する段階」の4つに大きく分類することが出来た。

また、神奈川県と平塚市の行政施策は、「農地と山林が宅地等に転用されて面積が減少する量的問題」(以下;「量的問題」)に対応した施策と、「農業従事者の減少に伴う農地と山林の荒廃化と集落の衰退化という質的問題」(以下;「質的問題」)に対応した施策の

表二 文献調査に用いた各種行政資料

国	総合計画(1962年~2016年)	
	全国総合開発計画(1962年~1998年)	国土形成計画(2008年~2015年)
神奈川県	国土利用計画(1976年~2015年)	農振振興地域整備計画(1972年~2017年)
	総合計画(1966年~2012年)	緑の基本計画(1998年~2010年)
平塚市	神奈川県国土利用計画(1978年~1997年)	その他個別計画
	都市マスタープラン(地域別も含む)(1986年~2010年)	

(※()内の数字は計画の策定年を示す)



図一 平塚市住民意識調査(1969)における市民が希望した整備事業<sup>20)</sup>

2つに分類することが出来た。

以下、吉沢地区の土地利用に対する行政施策と住民意識の関係性について変化がみられた時期毎に整理してまとめた(図二)。

#### (1) I期: 1960年~1967年<都市計画法制定前>

国が1962年に策定した「全国総合開発計画」<sup>16)</sup>では、高度経済成長に伴い深刻となった都市の拡大の防止と、地域格差や所得格差の是正のために、工業地帯の分散を図ること等が明示された。

そして神奈川県が1965年に策定した「第三次総合開発計画」<sup>17)</sup>では、計画策定当時に京浜工業地帯で深刻化した公害等の問題を受けて、「住み良い県土の実現を究極の目標とする」とされた。したがって丘陵地帯に対しては、生鮮野菜の供給や生活環境の向上、レクリエーションの場など、いわゆる緑の多面的機能を重視する基本方針が示された。以上から、吉沢地区も該当する湘南地域の丘陵地帯に対しては、「量的問題」抑制のために「できるだけ生産緑地を残し、近代的農業地として育成する」方針が示された。

平塚市が1962年に策定した「新市建設基本計画」<sup>18)</sup>では、当時の高度経済成長に伴う工業の発展と既存農業の両立が一つの焦点となっていた。その中で、平塚市が1956年制定の首都圏整備法において「市街地開発区域」に指定されたことを受けて、積極的に工業団地や住宅団地を整備する方針が立てられ、吉沢地区を含む広域行政区域である土沢地域に対しても、住宅団地を整備する方針が立てられていた。その過程で、職を失うことが想定された農業従事者に対しては、工業等の産業へ転勤を促して調整を図ることも記載されていた。なお、この時期から農地を宅地や貸家などに転用するケースが確認され(表一)、今後も大幅に農地や山林が転用されることも想定していたが、農業に対しては農作物の品種改良や農地改良、林業に対しては果樹植栽等、生産基盤の整備を行い所得向上を図ることで調整する方針が記載されていた。また、インフラ整備の重要項目の一つである下水道の整備に関しては、当時の市街部に重点的に整備する方針が立てられたのみで、農村の生活環境の改善に対する取り組みの言及はみられなかった。

一方で、吉沢地区の地域住民は、この時期にゆるぎ地区に所有していた一部の農地と山林をX社に売却している。売却理由は、経済的な側面を挙げると同時に、農地の耕作環境の悪さや、山林の薪炭林としての価値消失を挙げていた。売却地には、新興住宅地としての開発を希望しており、開発に伴う道路や下水道の整備により、生活環境が改善されることを期待していた。また、当時開発を希望していたのは売却地のみで、それ以外の農地は、当時は農業経営が安定していたために、売却せずに営農を継続していた<sup>7)</sup>。なお、1969年に平塚市が実施した平塚市住民意識調査<sup>19)</sup>の統計情報においても、吉沢地区の住民は、「排水施設の整備」や「道路の

新設幅員、「道路の舗装」等の生活環境の改善事業を強く希望していたことが確認された(図-1)。

以上より、第Ⅰ期における各主体の関係性をみると、部分的な宅地開発を希望していた地域住民に対し、平塚市も工業の発展を背景に部分的な宅地開発を認めていた。一方、都市計画の大きな権限を持つことになる神奈川県は、農地の保護を明確に打ち出しており、地域住民との相違がみられた。また、下水道や道路の整備を希望していた地域住民に対して、行政側は平塚市も含めて農村の生活環境の改善に向けた対策を検討していなかった。

#### (2)Ⅱ期：1968年<都市計画法制定時>～1987年<第1次開発計画前>

国は、1968年に都市計画法を制定し、拡大していたスプロールを抑制するために、「市街化を抑制すべき区域」として調整区域を設定した。調整区域は環状緑地の役割を期待されたものであり、したがってこの時期の国の国土形成の基本的な考え方としては、理想的には「一極(市街部)+環状緑地型」と形容することが出来る。なお、翌年の1969年に策定された「新全国総合開発計画」<sup>20)</sup>においても、自然保護の方針が基本課題に明記されるようになり、都市計画法との整合性が図られた。

神奈川県が都市計画法制定後初めて策定した、1973年の「神奈川県新総合開発計画」<sup>21)</sup>では、前計画の「第三次総合開発計画」と同様に、公害問題等を重視し、農地や山林の多面的機能を重視することが記載された。したがって、「市街化区域の拡大を極力抑制する」、「市街化調整区域については、人口抑制と自然保護の観点から厳しく開発を規制する」という方針が明記され、国の国土形成方針との整合が図られた。一方で、農業については、生産基盤の整備のみならず、農村の生活環境の整備が重要であるという認識が示されるようになり、調整区域に対しても、長期的目標として下水道を整備する方針が記載された。

平塚市は、前述したとおり1970年に区域区分を実施し、吉沢地区は調整区域に指定された。同年策定の「平塚市総合開発計画」<sup>22)</sup>では、国と神奈川県の上位計画を受けて、市街化区域は、「既成市街地およびその周辺の新市街地が予想される」のに対し、調整区域は、「今後も長期的に農用地として保存すべき土地であり、その地域特性に応じた振興を図る」区域であることが記載され、同計画で初めて自然保護の方針が平塚市の計画に明記されるようになった。さらに、平塚市西部のゆるぎ地区を含む大磯丘陵地帯に対しては、ハイキングコースを整備する方針も打ち出された。また、前計画の「新市建設基本計画」に引き続き、農林業の生産基盤を整備する方針が示されていた。なお、調整区域内における農村の生活環境が悪化したため、下水道整備の必要性に初めて言及するようになったが、実際の整備計画では、下水道の整備は市街化区域内に留まっていた。

一方で、地域住民の土地利用に対する意識は、第Ⅰ期から変化はみられなかった<sup>7)</sup>。

以上より、第Ⅱ期における各主体の関係性をみると、第Ⅰ期から引き続き部分的な宅地開発を希望していた地域住民に対し、神奈川県のみならず国や平塚市も調整区域に指定された農地や山林を主に自然保護の観点から保護する方針を示すようになった。この変化は、環状緑地として調整区域の制度が制定されたことによるものである。生活環境の整備の点では、地域住民以外にも神奈川県や平塚市が下水道の整備等の必要性を認識するようになったが、具体的な整備計画の策定には至らない状況であった。

#### (3)Ⅲ期：1988年<第1次開発計画時>～1997年<かながわ新総合計画前>

国は1987年に「第四次全国総合開発計画」<sup>24)</sup>を策定した<sup>25)</sup>。この計画では、当時顕在化していた大都市への一極集中を是正するために、「多極分散」型の国土形成方針が同計画に明記された。

神奈川県が同年に策定した「第二次新神奈川計画」<sup>26)</sup>も、「第四次全国総合開発計画」の内容を受けて、横浜や川崎に人口や産業が一極集中する状況を是正するために、多極分散型の県土を構築することを土地利用の基本方針に掲げるようになった。そのため、基本的には調整区域の開発を規制する方針を掲げながらも、担い手不足により衰退した農村に対しては、生産基盤と生活環境の整備のみならず、バイオテクノロジー等の先端技術を開発する研究機関とそれに付随する住宅地を整備して、農業を活性化させる方針が新規に示された。特に平塚市を含む湘南地域に対しては、「西のハイテクゾーン」と称し、上記の方策を実現させる地域として位置付けられた。

国と神奈川県の計画を受けて、平塚市は1988年に「新平塚市総合計画」<sup>27)</sup>を策定した。この計画の重点施策の一つとして、農業の衰退や農地・山林の荒廃がみられるようになった吉沢地区を含む土沢地域に対して、「西のハイテクゾーン」の中核をなす計画として位置付けられた、「ばらの丘ハイテクパーク構想」<sup>28)</sup>が打ち出された。具体的には、土沢地域の各地点に研究機関や住宅地等を整備して、農業の活性化や既存集落の生活環境を整備する内容となっている。X社が1988年に策定したゆるぎ地区に対する第1次開発計画は、この構想に基づいており、開発予定区域の約6割を保全緑地として、アグリパークや自然公園などに整備する一方で、残りの区域に研究機関や住宅地を整備する内容となっていた。

この時期の吉沢地区の地域住民は、X社の第1次開発計画に賛同していた。また、引き続き宅地開発を希望した理由に、農地や山林の荒廃化をこの時期から認識するようになったことが加わった<sup>29)</sup>。その背景として、荒廃による土砂災害や山火事の危険性の高まり、ゴミの不法投棄の増加などを問題視するようになったことを指摘している。また、宅地開発の規模に関する希望にも変化がみられ、担い手不足により将来耕作放棄されることが容易に想定できるようになったため、X社に売却せずにまだ耕作していた農地に対しても、宅地開発を容認するようになった<sup>7)</sup>。

以上より、第Ⅲ期における各主体の関係性をみると、国の国土形成方針の変化や、「質的問題」を地域住民が認識し始めたことを受けて、ゆるぎ地区の宅地開発を推進して総合的な農村整備を行う方針で各主体が一致していた時期と言える。なお、しかしながら、この第1次開発計画は、バブル経済の崩壊によって実現には至らなかった。

#### (4)Ⅳ期：1998年<かながわ新総合計画策定時>～2006年<第2次開発計画前>

バブル経済の崩壊後、国が1998年に策定した「21世紀の国土のグランドデザイン」<sup>30)</sup>では、少子高齢化や人口減少が言及され、前計画の「多極分散」型の国土形成から、「多軸」型の国土形成を目指す方針となった。また、目標実現の方針として、多様な主体の参加と地域連携による国土づくりを掲げるようになった。

神奈川県も1998年策定の「かながわ新総合計画21」<sup>31)</sup>において、人口減少に転じることを問題視し、前計画における「西のハイテクゾーン」が撤廃された。吉沢地区が含まれる大磯丘陵地帯は、1997年改訂の「神奈川県都市マスタープラン」<sup>32)</sup>において、新たに「やまの辺エリア」と位置付けられた。このエリアでは、市街化の無秩序な拡大防止と自然環境の保全が基本方針に示された。また、同エリアを含めて、衰退した農村部に対しては、従来からの生産基盤と生活環境の整備のみならず、新たに都市住民との交流による農業の活性化を図る方針が掲げられた。

平塚市も、1998年に策定した「新平塚市総合計画改訂基本計画」<sup>33)</sup>において、人口減少を問題視し、前計画の「ばらの丘ハイテクパーク構想」が事実上撤廃され、土沢地域に対しては新たに「湘南丘陵ふれあいの森プラン」が策定された。このプランでは、「ばらの丘ハイテクパーク構想」から引き続き研究機関を誘致する方針

年	国		神奈川県		平塚市		行政制の 土地利用方針 吉沢地区の 環状緑地として農地・山林の保護		
	国土形成方針	全国総合開発計画 国土形成計画	総合計画	総合計画	総合計画	総合計画			
1964		「全国総合開発計画」 (1962年～)			新市建設基本計画	(1961年～) ○人口増加を見越した工場と市街地の積極的開発 □市街消費拡大を見越し、農耕地の土地改良を推進 △人口増を見越し、大磯丘陵地帯の宅地開発を検討	環状緑地として農地・山林の保護		
1966		目: 地域間の均衡ある発展 課題: 都市の過大化の防止 地域格差の是正 など	「第三次総合計画」	●無秩序な都市化を問題視 ■農地の多面的機能を重要視	●スプロールを抑制するため環状緑地の思想で線引きを実施 □所得生活水準向上のため農業生産基盤を整備する ▲大磯丘陵地帯を調整区域に指定し自然環境や農業の保護を図る ▲一部地域を風致地区に指定したり、散策路を整備する計画を構想	部分的な宅地開発等に よる農村の総合整備			
1968	「一極(市街部)+環状緑地」型	「新全国総合開発計画」 (1969年～)	「神奈川県総合計画」	●流入人口の抑制 ■調整区域内の大規模開発を規制 ■農業や自然環境の保全	●スプロール抑制のため、市街化区域内を中心に住宅を整備 □農業衰退を受け、生産・生活環境の整備を長期目標に掲げる ▲大磯丘陵地帯は調整区域として、引き続き自然環境や農業を保護する地域に指定				
1970		「第三次全国総合開発計画」 (1977年～)	「新神奈川計画」	●流入人口の抑制 ■調整区域内の大規模開発を規制 ■農業や自然環境の保全	「新神奈川計画改訂版」 ●流入人口の抑制 ●調整区域内の大規模開発を規制 ■農業や自然環境の保全				
1972		目: 豊かな環境の創造 課題: 自然の恒久的保護・保存 など							
1974		目: 人間居住の総合的課題の整備 課題: 居住環境の総合的整備 国土の保全と利用など 開: 定住構想							
1976									
1978									
1980									
1982									
1984									
1986									
1988		「第四次全国総合開発計画」 (1988年～)	「第2次新神奈川計画」	●流入人口の抑制 ■調整区域内の大規模開発を規制 ■農業や自然環境の保全	【ばらの丘ハイテクパーク構想】 △深刻化した大磯丘陵地帯の農業衰退に対し、研究機関と住宅地を総合的に整備して、農業と地域の活性化を図る				
1990	「多極分散」型	目: 多極分散型国土の構築 課題: 定住と交流による地域の活性化 安全で質の高い国土環境の整備 開: 交流ネットワーク構想							
1992									
1994									
1996									
1998	「多軸」型	「21世紀の国土のグランドデザイン」 (1998年～)	「かながわ新総合計画21」 (1998年～)	●調整区域内の大規模開発を規制 ■農業や自然環境の保全 △市民活動による里山保全活動の拡充	【湘南丘陵ふれあいの森プラン】 ▲ハイテクパーク構想を撤廃し、農業や自然環境を保護する地域として、調整区域の性格を遵守する △農業従事者の減少による里山の荒廃化に対し、市民活動を軸とした里山保全を推進する ▲調整区域内の既存集落の生活環境を整備する	環状緑地として農地・山林の保護+市民活動の拡充			
2000		目: 多極分散型国土の構築 課題: 自立の促進と誇りの持てる地域の創造 など 開: 多様な主体の参加と連携による国土づくり							
2002									
2004									
2006									
2008	「コンパクト+ネットワーク」型	「国土形成計画」 (2008年～)	「神奈川力構想」	●調整区域内の大規模開発を規制 ■農業や自然環境の保全 △里山保全活動の拡充	▲引き続き農業や自然環境を保護する地域として、調整区域の性格を遵守する △里山の荒廃化に対し引き続き市民活動を軸とした里山保全を推進する ▲地区計画等を活用して、調整区域内の既存集落の中心部に生活環境を整備する	「産官学民」協働の地域づくり(2010年～)			
2010		目: 多様な広域ブロックが自立的に発展する国土の構築 課題: 美しく暮らしやすい国土の形成 開: 東京一極集中の是正 ・拡散型都市構造の是正 ・人口減少社会への対応 ・集約型都市構造への転換 ・地域間交流等の促進	「かながわグランドデザイン基本構想」	●調整区域内の大規模開発を規制 ■農業や自然環境の保全 △市民活動による里山保全活動の拡充					
2011									
2012									
2013									
2014									
2015		「第二次国土形成計画」 (2015年～)							
2016		目: 対流促進型国土の形成 課題: 東京一極集中の是正 ・「コンパクト+ネットワーク」の実現 開: コンパクトシティの形成 ・小さな拠点の形成							
2017									
2018									

目: 基本目標  
課題: 基本課題  
開: 開発(実現)方針

○●: 都市計画に関する記述  
□■: 農政に関する記述  
△▲: 吉沢地区や関連する地域に関する記述

黒塗り: 農地・山林の面積減少という重要な問題に対応した施策  
白抜き: 農地・山林の荒廃、集落の衰退という質的問題に対応した施策

宅地開発に対する各主体の態度  
A: 農地・山林に対し開発規模の大きい宅地開発を推進(希望)している段階  
B: 農地・山林に対し相対的に開発規模の小さい宅地開発を推進(希望)している段階  
C: 中立/どちらともいえない  
D: (基本的には)農地・山林の保護を推進(希望)する段階

■: 土地利用に対する住民意識  
【基本方針】: 希望する土地利用の基本方針  
【真内容】: 希望する土地利用の真内容  
【理由】: 希望する土地利用の理由

○: 住民意識の変化要因

※1 地域住民及びX社に關しては、既往研究<sup>7)</sup>の知見と追加ヒアリング調査の結果から作成した

図-2 吉沢地区の土地利用に対する住民意識と行政施策の変遷

は示されたものの、住宅地を整備する方針は示されなくなった。事実、平塚市が同年に策定した「(第1次)平塚市都市マスタープラン」<sup>39)</sup>において、吉沢地区の農地や山林は保護する方針が明記された。代わりに、神奈川県と同様に、市民農園の開設など都市住民との交流による農業の活性化を図る方針が掲げられた。

一方で、吉沢地区の地域住民の土地利用に対する意識は、第Ⅲ期から変化はみられなかった<sup>7)</sup>。

以上より、第Ⅳ期における各主体の関係性をみると、第Ⅰ期から引き続き宅地開発を希望する吉沢地区の地域住民に対して、神奈川県や平塚市は第Ⅲ期から一転し、「量的問題」を重視して農地・山林を保護する方針へとシフトしていた。この行政側の変化は、バブル経済崩壊という外部要因や、人口減少社会に転じることを見越し始めた結果であることが考えられる。そして、荒廃した農地・山林に対しては開発を規制する代わりに、市民活動等を拡充する方針が新たに明記されるようになった。

#### (5) V期：2007年<第2次開発計画策定時>～2015年<吉沢八景選定前>

国は、2008年に「(第一次)国土形成計画」<sup>39)</sup>を策定した。この計画では、本格的な人口減少社会の到来を受けて、量的拡大の開発基調から「成熟社会型の計画」を目指すために、集約型都市構造へと転換する方針が示された。さらに、7年後の2015年には、「第二次国土形成計画」<sup>39)</sup>を策定し、「コンパクト+ネットワーク」型の国土形成を目指す基本方針が掲示された。この方針には、都市部や農村部に対して、生活に必要なサービス機能を中心部に集約させる内容も含まれており、「多極集約」型とも形容できる。

神奈川県では、2007年に「神奈川力構想」<sup>37)</sup>が策定された。この計画では、前計画に引き続き、吉沢地区が相当するエリアは自然環境を保護する基本方針が示され、農業の生産基盤と生活環境の整備、農地の利用集積、および市民活動等による里山保全の推進も掲示された。また、2010年に策定した「かながわ都市マスタープラン地域別計画」<sup>38)</sup>では、衰退した農村に対して、農業振興の観点から人口回復を図ることを目的に、市街化を促進しない程度で、調整区域における地区計画の活用を図ることも記載された。

平塚市では、2007年に「平塚市総合計画 生活快適・夢プラン」<sup>39)</sup>、2008年に「平塚市都市マスタープラン(第2次)」<sup>40)</sup>が策定された。吉沢地区を含む土沢地域に対しては、基本的には神奈川県が示した内容とほぼ同一の方針が示されていた。加えて、人口減少社会を迎えたにもかかわらず、農地の面積が減少してスプロールが進行したことから(表-1のとおり吉沢地区では1990年代以降開発許可件数や農地転用件数が増加傾向となっている)、公共インフラの整備に対する財政悪化を懸念するようになり、「選択と集中」を踏まえたまちづくりを行う方針が明記された。また2012年には、「調整区域における今後の土地利用の方向性を明らかにし、調整区域における施策の計画的な展開と土地利用の規制や計画的な誘導を図ることを目的に、「平塚市市街化調整区域の土地利用方針」<sup>41)</sup>が策定された。この方針では、調整区域を「1保全エリア」「2まちづくりエリア」「3人と自然との共生エリア」の3つに区分し、3番目のエリアをさらに、「ア：地区活力回復区域」「イ：地域生活圏形成区域」「ウ：特定区域」に細区分することで、調整区域の土地利用の調整を図るものである。ア、イの区域に関しては、2017年策定の「平塚市市街化調整区域の地区計画運用基準」<sup>42)</sup>において、国の「コンパクト+ネットワーク(多極集約)」型の土地利用方針と整合するように、地区計画制度を用いて宅地や生活利便施設を集落の拠点エリアへの集積を図るものとされた。したがって、吉沢地区についてみてみると、基本的にはゆるぎ地区の農地・山林は開発を規制して保護を図り、必要と認められた場合のみにおいて、宅地や生活利便施設を集落の中心部へ集積させる方針をとったことになる<sup>43)</sup>。さらに、2010年策定の「平塚市緑の基本計

画(第2次)」<sup>44)</sup>では、調整区域の緑被率を、計画目標年次である2040年でも現状維持とする計画目標を掲げるようになった。

一方で、2007年はX社がゆるぎ地区に対して第2次開発計画を策定した年でもあり、地域住民はこの計画に概ね賛同していた。この計画は、荒廃したゆるぎ地区の農地・山林の一部を宅地にして、新住民と旧住民が協働で残りの農地・山林の保全活動を試みる内容である。なお、宅地開発の規模に関する希望に若干の差異があり、第2次開発計画に賛同する地域住民が主流ながら、山林のみに小規模な宅地の造成を希望していた地域住民も存在していた<sup>7)</sup>。また、追加のヒアリング調査によると、この時期には道路や下水道などのインフラがある程度整備されてきたため、宅地開発を希望する理由に依然として生活環境の改善を掲げながらも、農地・山林の荒廃の改善の方をより問題視していたという。

以上より、第V期における各主体の関係性をみると、第Ⅳ期に引き続き、農地・山林への開発を規制する行政側と、「質的問題」を重視して一部の宅地開発を希望する地域住民間に相違があった。また、開発を規制する行政側の方針には、人口減少社会が本格化したことを受け、「コンパクト+ネットワーク(多極集約)」型の国土形成の考え方が色濃く反映されるようになった。

#### (6) VI期：2016年<吉沢八景選定時>～2019年現在

第Ⅵ期では、行政側の土地利用方針に大きな変化はなかった。

一方、地域の魅力や問題点を共有することを第一の目的に2010年から開始した「産官学民」協働の地域づくりの取り組みが、この時期には成熟してきた。連携協定締結以降、地域内外の人々が協働でまち歩きイベントや里山保全活動など、多様な取り組みが定期的に実施され、この過程で地域外の人々から吉沢地区の里山風景が高く評価されてきた。さらに、地域愛の醸成や景観の意識啓発を目的とした吉沢八景選定プロジェクト(2013年～)では、地域外の人々の評価の影響を受けて、八景の選考委員に選出された地域住民を中心に里山風景を高く評価するようになった。その結果、吉沢地区の農地を中心とする2つの景観が吉沢八景として2016年に選ばれた。以上のように、地域住民が吉沢地区の農地の景観的価値を意識するようになったことから、一部の地域住民は、山林のみに小規模な宅地開発を希望するようになり、希望する宅地開発の規模が縮小していた。ただし、多くの地域住民は、規模に違いがありながらも依然として宅地開発を希望しており、「質的問題」の解決のために、「ある程度」の宅地を開発して、市民活動による農地と山林の維持管理の担い手を増やす必要があるという見解を示していた<sup>7)</sup>。なお、追加のヒアリング調査より、一部の地域住民は、2010年から「産官学民」の協働によって始まったゆるぎ地区の里山保全活動の活動範囲が限定的であったことが、「ある程度」の宅地開発を希望する背景の一つに加わったと指摘していた。さらに、平塚市が示す集落の中心部へ宅地等を集積させる方針については、地区計画指定の面積要件や立地要件などの関係で<sup>45)</sup>、宅地へ転用できる土地が限定的であることから(図-3)、「ある程度」の宅地開発にはほど遠く、市民活動を通じて「質的問題」を解決するには不十分と一部の地域住民は考えていた。

以上より、第Ⅵ期における各主体の関係性をみると、第Ⅳ期から引き続き開発規制方針の行政側と、「質的問題」を解決するために依然として宅地開発を希望していた地域住民、という相違がみられた。ただし、地域住民が農地の景観的価値を意識するようになったことから、土地利用に対する住民意識と行政側の基本方針に相違がありながらも、地域住民側と行政側との間で、「里地里山の環境を保全する」という大きな地域の目標像の共有化がなされ、両者の関係性に変化が生じたことが示唆された。

## 5. 考察および結論

以上、1960年代から2019年までを対象とした、吉沢地区の土

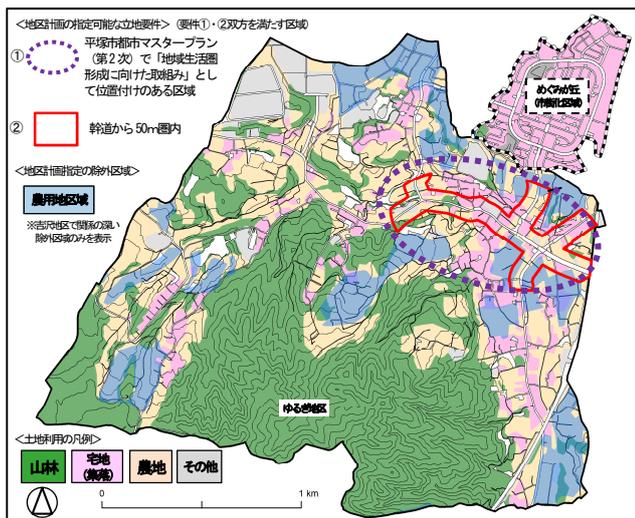


図-3 吉沢地区において地区計画が策定可能な範囲

土地利用に対する行政施策と住民意識の変遷を明らかにしてきた。その結果、吉沢地区の2019年現在の土地利用を巡る2つの論点と(表-3)、地域住民側と行政側の関係性の変化が示唆された。論点1:「新規に宅地を開発する場所・規模の相違」

行政側は、歴史的に「量的問題」を重視し、2019年現在は自然保護のみならず公共インフラ整備に対する財政悪化を懸念して、ゆるぎ地区など、集落の周辺に広がる農地や山林に対しては、開発を規制して保護する方針をとっていた。その代わりとして、行政側は「コンパクト+ネットワーク(多極集約)」型の国土形成の方針の下、集落の中心部に宅地や生活利便施設を集積する方針を掲げていた。

その一方で、地域住民側は、新規の宅地をゆるぎ地区の農地と山林の一部に求めていた。これは、地域住民が歴史的に「質的問題」を重視する立場から、里地里山の維持管理の担い手を増やして里地里山の荒廃の問題を解決するために、「ある程度」の宅地が必要であるという考えに拠っていたためである。そして、平塚市が宅地開発の場所として提示する集落の中心部のみでは、様々な要件から実際に宅地を開発できる場所が限定的であり、担い手の定着には不十分という認識をしていた。

論点2:「市民活動による里山保全活動の効果に対する見解の相違」

行政側は、第IV期以降、農地・山林の開発を規制して、市民活動によって農地・山林の荒廃という「質的問題」を解決する方針を掲げてきた。したがって、現状の市民活動による里山保全活動<sup>46)</sup>によって、どこまで「質的問題」を解決できるかが次の論点となる。実際、2010年の「産官学民」協働の地域づくりが始まって以来、ゆるぎ地区で下草刈りを中心とした里山保全活動が定期的な実践されてきた。

しかし地域住民側は、この里山保全活動の活動範囲が限定的であったことから、「市民活動による里山保全活動の展開のためには、現状のままでは限界がある」という認識を抱くようになっていた。

以上、「量的問題」を重視する行政側と「質的問題」を重視する地域住民側という基本的な考え方の違いから、2つの論点を確認された。しかしながら、「吉沢八景選定プロジェクト」までの一連の「産官学民」協働の地域づくりの取り組みを経て、「里地里山の環境を保全する」という地域の目標像が地域住民側と行政側との間で共有化されてきたことも事実である。実際、この目標像の共有を受けて、一部の地域住民は希望する宅地開発の規模が縮小していた。結果的に地域住民も「量的問題」を考慮する姿勢が見られ始め、行政側も生活環境の整備内容を具体的に示し始めたことと合わせて考えると、地域住民側と行政側の考え方は、少しずつではあるが歩み寄りの動きが確認できた。

表-3 吉沢地区の里地里山に対する行政側と地域住民側の基本的な考え方の違いと現在の土地利用を巡る論点

行政側(国・神奈川県・平塚市)	地域住民側	
量的問題>質的問題 市域全体の観点から	里地里山に対する 基本的な考え方	量的問題>質的問題 地区のみの観点から
農地・山林は開発を規制し 集落の中心部に宅地を誘導	論点① 新規に宅地を開発する 場所・規模の相違	農地・山林の一部に 「ある程度」の宅地開発
市民活動を中心に里地里山の 保全を図る	論点② 市民活動による 里山保全活動の効果 に対する見解の相違	現状では市民活動のみでは限界 があり、多少なりとも宅地開発に より担い手を増やす必要がある

以上、吉沢地区における「産官学民」協働の地域づくりの一連の取り組みは、里山保全活動としての直接的な効果は限定的ではあるものの、調整区域指定の里地里山において、関係主体間の土地利用を巡る合意形成の一助となる可能性が示唆された。

謝辞:本研究の実施にあたり、吉沢地区の地域住民、平塚市、X社の各関係者からご協力を頂きました。ここに謝意を表します。

補注及び引用文献

- 1) 宮本克己(1994):東京における緑地地域の変遷に関する一考察:造園雑誌57(5), 397-402
- 2) 石川幹子(2001):都市と緑地-新しい都市環境の創造に向けて-:岩波書店, 266pp
- 3) 浦山益郎・佐藤主二・井沢知且(1988):市街化調整区域スプロールの実態と線引きのされ方の影響-市街化調整区域におけるスプロールの発生要因に関する研究 その1-:日本建築学会計画系論文報告書383, 74-85
- 4) 浅野純一郎(2004):地方都市の市街化調整区域内集落における人口変動と居住継承の実態に関する研究:日本建築学会計画系論文585, 103-110
- 5) 山崎孝史・中越智和(1999):居住者属性からみた里山の利用・管理に関する意識構造:日誌81(2), 139-146
- 6) 糸長浩司・本間徹・藍澤宏・青木志郎(1986):地方都市近郊農村地域での宅地化特性と住民の宅地化評価に関する研究:農村計画学会誌4(4), 5-18
- 7) 小島周作・田中伸彦・麻生恵(2018):平塚市吉沢地区の里山地域における地域住民の土地利用に対する意識構造の変遷:ランドスケープ研究81(5), 537-542
- 8) 小島らの研究では、吉沢地区の地域住民13名に対してヒアリング調査を行い、「希望する土地利用の基本方針」「その理由」「希望する土地利用の具体的な内容」の3点から、土地利用に対する意識構造を把握した。
- 9) 耕作放棄面積が2010年代に374アールと2000年代の1234アールから激減しているが、これは2000年代に4条車道で荒廃した農地を山林へ地目変更したケースが増えたためである。したがって、耕作放棄した農地は依然として増加傾向にある。
- 10) 居住人口は国勢調査、開発許可件数と農地転用申請件数は平塚市からの提供資料、耕作放棄面積は農業センサスの農業集落カード記載の情報をそれぞれ引用した。
- 11) 区域区分実施時、めぐみヶ丘を含む吉沢地区全域が調整区域に指定されたが、2002年にめぐみヶ丘が造成された後は、めぐみヶ丘は市街化区域に編入された。
- 12) 閲覧可能であった時期から現在までの計画の各計画を参照したが、スペースの都合上、引用文献では本文で示した計画のみを提示した。
- 13) 全国総合開発計画に関しては、各計画の本文に加え、以下の資料も参照した。国土交通省:全国総合開発計画(概要)の比較:国土交通省ホームページ<<http://www.mlit.go.jp/common/001116820.pdf>>, 更新日時不明, 2019.09.11参照
- 14) スペースの都合上、全国総合開発計画と国土形成計画の記述を図-2に表記した。
- 15) スペースの都合上、都市マスタープランや緑の基本計画等の計画の記述は省略した。
- 16) 経済企画庁(1962):全国総合開発計画, 4-7
- 17) 神奈川県(1965):第三次総合開発計画, 13-24
- 18) 平塚市(1962):新市建設基本計画, 1-79
- 19) 平塚市市民意識調査(1969), 72-73
- 20) 前掲18)の統計数値より、筆者がグラフ作成
- 21) 国土交通省(1969):新全国総合開発計画, 9pp
- 22) 神奈川県(1973):神奈川県新総合開発計画, 10-92
- 23) 平塚市(1970):平塚市総合開発計画, 21-127
- 24) 国土交通省(1987):第四次全国総合開発計画, 1-6
- 25) 時期区分よりも1年前の1987年に策定されたが、第1次開発計画に大きな影響を与えたので、この時期区分に編入することにした。
- 26) 神奈川県(1987):第二次新神奈川計画, 24-162
- 27) 平塚市(1988):新平塚市総合計画, 86pp
- 28) 平塚市(1990):平塚まちの丘ハイテクパーク構想-推進と誘導の指針, 1-48
- 29) 農地の耕作放棄については、統計上は1970年代から確認されていたが、地域住民の認識としては、第Ⅲ期から耕作放棄が顕在化したことを認識し始めたという。
- 30) 国土交通省(1998):21世紀の国土のランドデザイン, 1-9
- 31) 神奈川県(1998):かながわ新総合計画21, 6-8
- 32) 神奈川県(1997):神奈川県都市マスタープラン1997年改訂版, 18-25
- 33) 平塚市(1998):新平塚市総合計画改訂基本計画, 8-43
- 34) 平塚市(1998):(第1次)平塚市都市マスタープラン, 11-47
- 35) 国土交通省(2008):国土形成計画, 1-17
- 36) 国土交通省(2015):第二次国土形成計画, 13-20
- 37) 神奈川県(2007):神奈川県構想, 41-59
- 38) 神奈川県(2010):かながわ都市マスタープラン地域別計画, 37pp
- 39) 平塚市(2007):平塚市総合計画 生活快適・夢プラン, 3-39
- 40) 平塚市(2008):平塚市都市マスタープラン(第2次), 2-30
- 41) 平塚市(2012):平塚市市街化調整区域の土地利用方針, 1-6
- 42) 平塚市(2017):平塚市市街化調整区域の地区計画運用基準, 1-17
- 43) 実際には、都市マスタープランに位置づけられる区域が地区計画を策定することで、ア〜ウの区域で記載されている開発行為が実施出来るようになる。2019年現在では、吉沢地区では「イ:地域生活圏形成区域」の指定が明記されており、残りのア、ウの区域の指定については協議中である。
- 44) 平塚市(2010):平塚市緑の基本計画(第2次)概要版, 4pp
- 45) 面積要件では原則20ha未満という上限がある。立地要件では、まず「平塚市都市マスタープラン(第2次)」において「地域生活圏形成に向けた取組み」として位置付けられた区域であり、且つ幹道から50m範囲の土地であることが条件となる。加えて、農用地区域や土砂災害警戒区域など地区計画指定の除外区域がある。
- 46) 「市民活動による里山保全活動」を、ボランティアによる活動のみならず、市民農園等も含めた広義の意味で使用している。

(2019.9.28受付, 2020.3.30受理)