

【研究ノート】

近年の農地転用の動向

——市街化区域外における農地転用圧力を中心に——

飯島 充 男

目次

1. 本稿の課題
2. 国土利用の推移と農用地
3. 農業振興地域と農用地区域
4. 農地転用の動向
 - (1) 用途別に見た農地転用の状況
 - (2) 土地利用計画の区域区分別農地転用面積
 - (3) 「農村的地域」への農外転用圧力の内容 — 田の転用
 - (4) 「農村的地域」への農外転用圧力の内容 — 農地転用全体の動向と2県比較
5. むすびにかえて

1. 本稿の課題

政府は、街づくりの基本理念をまとめた「都市再生基本方針」を大幅改定し、郊外開発を抑制して都市機能を中心市街地にコンパクト化する方向性を本格的に打ち出すことを決めた¹。改定案では、都市計画の見直しと郊外の農地、林の宅地開発抑制を明示し、市街化調整区域の拡大や、業者への開発許可を厳格にするなどの方法で都市の拡散を防ぐという。

政府がこうした方向性を打ち出す背景として、日本の土地利用規制の未整備、とりわけ都市周辺部における土地利用転換の混乱と無秩序がある。日本の土地利用は周知のように高度成長期の工業化・都市化の進行により、農地・林地から工業用地・住宅用地・商業用地への転用が急速に進んだ。1960年代の後半にそうした問題を解決すべく、新しい土地利用転換規制の枠組みが作られたが、制度面での欠陥は大きい。その後も関連法の改正等が行われているが、なお多様で深刻な問題が継続している。今回の郊外開発抑制策の強化は、それら制度面の欠陥を解決するひとつの重要で至当な方策だと考えられる。

ところでその1960年代後半に作られた土地利用規制体系についていえば、新しい都市計画法と農振法（農業振興地域の整備に関する法律）が重要である²。まず都市の側からは1968年新都市計

¹ 『福島民友』2011年1月6日（共同通信2011年1月5日配信）。

² この時期の規制体系についての都市計画学の立場からの整理として、石田頼房氏は新都市計画法と建築基準法の改正（1970年）に焦点を置いて整理している（『日本近現代都市計画の展開 1868-2003』自治体研究社、

画法の制定によって、都市計画区域を明確にして、「すでに市街地が形成されている区域、もしくはおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」市街化区域と「市街化を抑制すべき」市街化調整区域に区分された（「線引き制度」）。一方で農業側からは 1969 年農振法が制定され、都市計画区域にも進攻する形で、農業振興地域が区分されその中に農用地区を指定している。

この中で農地転用については、基本的には 1954 年制定の農地法による一筆管理が行われていると考えてよい。農地法第 4 条は、基本的に農地の所有者による転用（「自己転用」で自ら住宅地や商業地あるいは林地等に転用）を規定し、同第 5 条は、「売却転用」あるいは「所有権移転転用」を規定している。都市計画法との関係でいえば、市街化区域で農地転用を行うには単なる「届出」でよく、市街化調整区域では「許可」が必要になる。その市街化調整区域は、「市街化を抑制すべき区域」と規定されているので、「許可」は例外的かと思いきや実態は逆で、市街化区域での農地転用面積は市街化区域での転用面積を上回っていて土地利用規制は有名無実化している面がある。こうした都市周縁部における法制度の不備にかかわる諸問題については、都市計画、農村計画の研究者³から詳細に言及されている。

この点について筆者は、石油危機後の局面での分析、東北地域での土地問題の全体構造とも関連させての分析、国土政策の展開との関連での分析、都心部での土地所有・土地利用の動向分析も含むいくつかの論稿⁴を公表している。その後この問題の新動向の分析についてブランクがあったが、2008 年全国農業会議所が主宰する研究会（公共転用等土地利用影響分析調査研究会）に参加して、公共転用を含む農外転用圧力が「農村的地域⁵」にどの程度のボリュームで土地利用に影響を与える

2004 年)。農業経済学の側からの土地利用規制法制の成立過程の詳細な検討については、今村奈良臣「土地利用計画立法の決定過程」（同氏著『現代農地政策論』東京大学出版会、1983 年）および田代洋一「土地利用調整と区域区分制度」（島本富夫・田畑保編『転換期における土地問題と農地政策』日本経済評論社、1992 年）参照。また田代洋一「都市と農村の問題」（同氏著『農業問題入門』大月書店、2003 年）も参照されたい。

³ たえば松川寿也氏は、「ラーバンデザインに関わる法と制度」（日本建築学会編『ラーバンデザイン—「都市×農村」のまちづくり』技報堂出版、2007 年）において、「法制度の不備による混住と混在」を指摘し、さらに①線引き都市計画区域以外での開発誘導政策、②市街化調整区域での開発誘導政策、③ラーバン（urban と rural の合成語）エリアの地区計画制度、④都市計画法以外の開発規制・開発誘導施策の 4 種に整理しつつ、現実にある開発非抑制的な制度上の「抜け穴」等について具体例を掲げて詳細に説明している。

⁴ 拙稿「農地転用の実態と地価上昇—石油危機後の現局面—」（大内力編『日本農業年報第 29 集 農用地確保と国土政策』御茶の水書房、1981 年）、「東北における土地問題の展開—都市的土地利用と農地との関連を主として」（河相一成・宇佐美繁編著『講座 日本の社会と農業② みちのくからの農業再構成』日本経済評論社、1985 年）、飯島充男・松本一実・小宮昌平著「代替地取得による地価上昇波及に関する実証的研究」（『住宅・土地問題研究論文集 [第 14 集]』財団法人日本住宅総合センター、1989 年）、拙稿「国土政策の展開と農業」（暉峻衆三編著『日本資本主義と農業保護政策—農基法成立後の日本農業の再編過程』御茶の水書房、1990 年）、「80 年代における土地利用・土地所有の変容と地価高騰」（島本富夫・田畑保編『転換期における土地問題と農地政策』日本経済評論社、1992 年）。

⁵ この「農村的地域」という言葉については、厳密な定義はしていない（まだできない）。区域区分との関係でいう「市街化区域」以外の区域で使用している場合もあれば、埼玉県と福島県で比較した場合は、福島県を「農村的地域」として理解できるとした場合もある。曖昧な概念であるが、前注の農地転用統計を使用する上ではやむを得ない面がある。

かについて検討する機会を得た⁶。

これらを踏まえ、本稿での検討は主として農林水産省『農地の移動と転用』各年版⁷を分析し、特に1990年代以降の市街化区域外への農地転用圧力、「農村的地域」への転用圧力の内容について、検討しようとするものである。

2. 国土利用の推移と農用地

我が国の国土面積は2008年には約3,779万haであり、うち農用地は471万ha（国土面積全体の12.5%）である（表1上段参照）。農用地面積は、1975年時点では576万haであったが、1985年には548万ha、1995年には513万ha、2005年には478万haと急減している。

なお同表にあるように農地面積は1975年の557万haから10年毎に見ると538万ha、504万ha、470万haと同じく急減している⁸。

土地利用形態別の増減をみると、おおよそ国土全体の3分の1を占める森林面積は微減であるが、農用地は1975年から85年の10年間で4.9%減少したのち、85年から95年にかけて6.4%減少し、減少速度は増した。95年から2005年にかけては6.8%減と減少速度は鈍っておらず、むしろさらに増している。

一方、宅地面積は1975年に124万haで国土面積の3.3%を占めていたが、2005年には185万haに増加し、4.9%の比率を占めるに至っている。さらに道路の面積も無視できない。1975年に89万ha、2.4%の比率から、2005年には133万haと増加し、国土全体の3.5%を占めている。

宅地の増加率を10年毎に追ってみると、75年から85年が21.0%の増、85年から95年が13.3%の増、95年から2005年が8.8%の増と、一貫して農地の減少率をはるかに上回るテンポで増加している。しかしその増加率は、1975年から2005年までの過去30年間の10年毎の区切りでみれば、むしろ減少しており、都市的土地利用と考えてよい「宅地化」のペースは鈍っていると考えてよい。道路面積の動向も宅地面積の動向とほぼ同じ傾向である。

「宅地」の内訳をみると、住宅地の増加率は75年から85年の10年間では16.5%増加したが、その後の二つの10年間では10%前後の増加率である。工業用地は1975年と2005年を比較すれば増加はしているものの、最新の10年間ではむしろ5.9%減少している。「工業化」の時代はすでに終了し、「都市化」の速度自体も（そしてその内容も）かつての時代ほどではなくなっているといえる。

⁶ 拙稿「近年の農地転用をめぐる事情と公共公益施設転用」（『公共転用等が土地利用に与える影響分析調査報告書』全国農業会議所、2009年所収）。本稿は、その報告書における筆者の分析検討を基礎に、1985年以前の転用動向との関連を検討し、さらに農外転用圧力のうち、いわゆる「公共公益5施設（庁舎、宿舍、教育施設、医療施設、福祉施設）の他に、道路転用、商業用地転用等についてもより詳細に言及する等の作業を付加したものである。

⁷ 同統計は、農林省農地局管理部農地課『農地の移動（農地移動実態調査結果）—昭和42年—』として初めて刊行され、その後若干の変遷を経て、現在では農林水産省経営局構造改善課より『農地の移動と転用（土地管理情報収集分析調査結果）』として刊行されている。

⁸ この数値は、明示されていないが農林水産省『耕地及び作付面積統計』によると考えられる。

表1 国土利用の推移

区分	利用区分	面積実数 (万 ha)					面積比率 (%)				増減率 (%)		
		1975年	1985年	1995年	2005年	2008年	1975年	1985年	1995年	2005年	75→85	85→95	95→05
全国	農用地	576	548	513	478	471	15.3	14.5	13.6	12.7	-4.9	-6.4	-6.8
	農地	557	538	504	470	463	14.8	14.2	13.3	12.4	-3.4	-6.3	-6.7
	採草放牧地	19	10	9	8	8	0.5	0.3	0.2	0.2	-47.4	-10.0	-11.1
	森林	2,529	2,530	2,514	2,510	2,508	67.0	67.0	66.5	66.4	0.0	-0.6	-0.2
	道路	89	107	121	132	135	2.4	2.8	3.2	3.5	20.2	13.1	9.1
	宅地	124	150	170	185	188	3.3	4.0	4.5	4.9	21.0	13.3	8.8
	住宅地	79	92	102	112	114	2.1	2.4	2.7	3.0	16.5	10.9	9.8
	工業用地	14	15	17	16	16	0.4	0.4	0.4	0.4	7.1	13.3	-5.9
	その他の宅地	31	44	51	57	58	0.8	1.2	1.3	1.5	41.9	15.9	11.8
	合計		3,775	3,778	3,778	3,779	3,779	100.0	100.0	100.0	100.0	0.1	0.0
三大都市圏	農用地	81	73	66	61	59	15.2	13.6	12.3	11.4	-9.9	-9.6	-7.6
	農地	80	72	66	61	59	15.0	13.4	12.3	11.4	-10.0	-8.3	-7.6
	採草放牧地	1	0	0	0	0	0.2	0.0	0.0	0.0	-100.0	—	—
	森林	324	323	318	316	315	60.7	60.3	59.3	59.0	-0.3	-1.5	-0.6
	道路	19	23	25	27	28	3.6	4.3	4.7	5.0	21.1	8.7	8.0
	宅地	43	51	57	61	62	8.1	9.5	10.6	11.4	18.6	11.8	7.0
	住宅地	26	31	34	37	38	4.9	5.8	6.3	6.9	19.2	9.7	8.8
	工業用地	6	6	6	5	6	1.1	1.1	1.1	0.9	0.0	0.0	-16.7
	その他の宅地	11	15	17	18	18	2.1	2.8	3.2	3.4	36.4	13.3	5.9
	合計		534	536	537	537	537	100.0	100.0	100.2	100.2	0.4	0.2
地方圏	農用地	495	476	447	417	412	15.3	14.7	13.8	12.9	-3.8	-6.1	-6.7
	農地	477	466	438	409	404	14.7	14.4	13.5	12.6	-2.3	-6.0	-6.6
	採草放牧地	18	10	8	8	8	0.6	0.3	0.2	0.2	-44.4	-20.0	0.0
	森林	2,205	2,207	2,196	2,194	2,193	68.0	68.1	67.8	67.7	0.1	-0.5	-0.1
	道路	70	84	95	105	107	2.2	2.6	2.9	3.2	20.0	13.1	10.5
	宅地	81	99	113	124	126	2.5	3.1	3.5	3.8	22.2	14.1	9.7
	住宅地	53	61	68	74	76	1.6	1.9	2.1	2.3	15.1	11.5	8.8
	工業用地	8	9	11	10	10	0.2	0.3	0.3	0.3	12.5	22.2	-9.1
	その他の宅地	20	29	35	39	40	0.6	0.9	1.1	1.2	45.0	20.7	11.4
	合計		3,241	3,242	3,242	3,242	3,242	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0

(資料) 国土交通省『平成22年版 国土利用白書』図表1-5-2より作成。

「都市化」の速度が鈍っていながら、この10年間に農用地・農地の減少率が減少せず、むしろ減少のテンポを若干ではあれ速めているのは、近年の農業の交易条件の困難さによる「耕作放棄」の増加である。とくに「1995年に耕作放棄面積が転用（住宅・商工業用地・道路等への利用転換）による農地潰廃面積を追い越し、以降、今日までトップの座を占め続けている⁹⁾」事実注目する必要がある。

⁹⁾ 2002年時点までの藤井洋一氏の分析による。同氏稿「日本農政の国際化と農地保有・利用構造の新局面」（中野一新・岡田知弘編『グローバリゼーションと世界の農業』大月書店、2007年）182頁参照。また松本一実「農業の危機的段階における農地政策のあり方」（藤谷榮次編著『日本農業と農政の新しい展開方向—財界農政への決別と新戦略—』昭和堂、2008年）176頁の図1も参照のこと。松本氏は、「農地潰廃の主座が、住宅や産業施設などの農地転用から、耕作放棄に入れ替わっていることに注目しなければならない。農地は外から潰される段階から、内からも潰れていく段階に入ったといってよい」（176頁）と指摘している。

飯島：近年の農地転用の動向

都市化の度合いの強い三大都市圏（埼玉、千葉、東京、神奈川、岐阜、愛知、三重、京都、大阪、兵庫、奈良の1都2府8県）と地方圏（三大都市圏を除く地域）別にみる（表1の中段、下段）と、まず両者の農地比率に大きな差はなく、1975年時点ではむしろ三大都市圏のほうが大きな値となっていた。宅地面積の比率は2005年で前者が11.4%、後者が3.8%で大きく異なっている。道路面積の比率も5.0%と3.2%で、2ポイント近くの差がある。

両者の増減率の推移をみると、まず農用地の減少率はたしかに三大都市圏のほうが大きいですが、その10年毎にみた減少率はマイナス9.9%→9.6%→7.6%と小さくなっている一方で、地方圏はマイナス3.8%→6.1%→6.7%と農用地の減少速度を速めていて、その減少率の差は1ポイントでしかない点が懸念される。95年から2008年までの13年間の農用地の実面積でいけば、三大都市圏での7万haの減少に対して、地方圏ではその2倍を超える16万haの減となっているのである。

その裏返しでもあるが、地方圏において道路への転用、宅地への転用が増加率としても三大都市圏より大きくなっている。道路では三大都市圏の増加率21.1%→8.7%→8.0%に対して、地方圏は20.0%→13.1%→10.5%で、とくに1985年以降の増加率がそれ以前よりも増加のテンポは鈍りつつも、地方圏において引き続き10%を上回る率で増加している点に留意したい。また宅地の増加率も、三大都市圏18.6%→11.8%→7.0%に対して、地方圏は22.2%→14.1%→9.7%とより高い増加率となっている。より農村的な地方圏においてもなお道路用地転用、住宅用地転用等が進んでいる点には注目しなければならない。

ところで近年の地目別の耕地面積の推移（表2）をみると、まず耕地全体では1992年の516.5万haから465万haへと15年間で51.5万ha、10%も減少している。1992年から2007年までの5年毎の動向をみると、減少率は4.2%、3.8%、2.4%と、減少のテンポそのものはやや減速しているが、それでも直近の5年間で11.2万haと膨大である。

地目別にみると、92年から97年までの樹園地の減少率は15.8%と群を抜いて高い。これは桑園の収益性の悪化が影響していると考えられる。近年もその減少率は他の地目よりもなお高い5.8%減であるが、減少率そのものは小さくなっている。一方で、田の減少はその絶対的な減少面積では樹園地をも上回っており、92年からの5年間で10万ha、97年からの5年間でも10万haの減少で、92年から2002年までの減少は、年間単純平均で2万haとなっている。2002年から2007年までは7.7万haの減少であるが、減少率は92年以降5年毎の減少率では一貫して3%台となっていて、

表2 耕地面積の推移

年次等	区分	耕地面積計	田	普通畑	樹園地	牧草地
1992.8.1	実数 (ha)	5,165,000	2,802,000	1,254,000	451,400	657,100
1997.8.1		4,949,000	2,701,000	1,214,000	379,900	654,000
2002.7.15		4,762,000	2,607,000	1,172,000	343,700	640,000
2007.7.15		4,650,000	2,530,000	1,172,000	323,900	624,000
92→97	増減率 (%)	-4.2	-3.6	-3.2	-15.8	-0.5
97→02		-3.8	-3.5	-3.5	-9.5	-2.1
02→07		-2.4	-3.0	0.0	-5.8	-2.5

（資料）農林水産省『耕地面積統計』

田の面積の減少に歯止めがかかったとはいえない。

3. 農業振興地域と農用地区域

農業振興地域は、2007年1,720万haであるが1987年の1,729万haに比して、20年間で9万ha減と0.5%の減少に留まっており(表3)、国土面積全体の45.5%になる。一方で農振地域内の農用地は、同じ20年間でおよそ20万haも減少し、その減少率は3.8%となっている。

さらに我が国において最も優良な農地と考えられる、「農用地区域」の総面積は、表4のように推移しているが、この農用地区域内の農用地は92年から97年までの5年間で約13.5万haの減、97年からの5年間では10万haの減、2002年からの5年間では約6.5万haの減少で、2007年には440万haにまで減少した。

農用地のうちの田の面積は、1987年から92年までの5年間で約3万ha、92年からの5年間では約6.5万ha、97年からの5年間で約5万ha、2002年からの5年間で約2万haの減少となっており、直近5年間ではその現象のテンポはやや緩んで来ているが、それでも年間4千ha程度の減少で、その減少は軽視できない。

日本の食を支える生産基盤として最も期待される農用地区域の減少、そして農用地区域の田のみでも、なお年間4千haのペースで減少していることは、毎年米換算で2万トン規模の穀物の生産基盤¹⁰が奪われていることになり、この点に注視しない訳にはゆかない(なお農用地区域外も含む田の面積は、5年間で6.3万haの減少であり、年間1万haを超える規模で減少していることは表2に示されているとおりである)。

表3 農業振興地域現況地目別面積の動向
単位：ha

年次	総面積	農用地
1987	17,288,723	5,413,553
1992	17,256,970	5,371,514
1997	17,219,995	5,309,015
2002	17,189,368	5,249,975
2007	17,200,154	5,207,646

(資料) 農林水産省資料

(注) 2007年は2006(平成18)年12月1日現在値。その他は各年3月31日現在値。

表4 農用地区域現況地目別面積の動向
単位：ha

年次	総面積	農用地						混牧林地	農業用施設用地	混牧林地以外の山林原野	その他
		農地				採草放牧地	計				
		田	畑	樹園地	小計						
1987	5,627,801	2,486,773	1,579,514	468,815	4,535,102	234,499	4,769,601	140,034	22,647	689,396	6,123
1992	5,431,404	2,454,754	1,600,731	439,824	4,495,309	213,479	4,708,788	128,411	26,066	565,410	2,729
1997	5,124,570	2,388,580	1,580,325	406,157	4,375,062	198,630	4,573,692	104,465	29,222	410,675	6,516
2002	4,954,888	2,341,531	1,554,567	379,502	4,275,600	194,976	4,470,576	100,068	31,215	342,462	10,567
2007	4,862,290	2,322,492	1,548,938	357,542	4,228,972	175,945	4,404,917	87,004	35,095	318,234	17,040
2007/1992 (%)	89.5	94.6	96.8	81.3	94.0	82.4	93.5	67.8	134.6	56.3	624.4

(資料) 農林水産省資料

¹⁰ 10a当たり500kgの反収があるとすれば、1haで5トンの収量、4千haで2万トンの米収量が期待されるとして計算。

4. 農地転用の動向

近年の我が国の農用地の減少を概観すれば、耕作条件の不利な中山間地で耕作放棄が激しく進行し、一方都市近縁部では耕作放棄と都市的土地利用への転用が同時進行している状況であると考えられる。

とくに都市近縁部と連続する平場の農業地域では、農用地の減少にはやはり都市的土地利用転換の影響が大であると考えられるので、その点を以下、農林水産省『農地の移動と転用』統計をもとに考察したい。

(1) 用途別に見た農地転用の状況

まず農地転用の全体動向（表5および表6）をみると、総転用面積は、1970年代前半の6万haを超える水準から、高度経済成長が終了した70年代後半には半減して3万ha水準に、80年代前半にはその3万haをも下回るが、1980年代後半のバブル経済に入ると2.5万ha台から再度増大して3.5万haの水準になっていく。それは1991年のおよそ35,800haをピークにして以降連年減少し、2000年代に入ると2万haを下回り、2008年には約15,800haとなっている。

この総転用面積の増減動向は、やはり日本経済の全体動向の変転と対応しており、(1)1970年代前半期までの「(第2次)高度成長期」、(2)70年代後半から80年代前半までのいわゆる「低成長期」、(3)80年代後半の「バブル経済期」、(4)90年代前半以降の「停滞期」、との4つの時期に区分できる¹¹。

転用用途別にみると、「(第2次)高度成長期」は「住宅用地」転用が最も多く、次いで「その他の建物施設用地」転用（「農林・漁業用施設」用地転用も相当比率を占める）、さらに「工鉱業用地」転用（中心は工業用地転用）、「道水路・鉄道用地」転用（道路用地転用が主）となっていた。なお表では必ずしも確認できないが、「植林」用地転用も相当面積を占めていた（例えば1970年には約7,400ha）。

「低成長期」についていえば、たしかに総転用面積は減少しているが、耕境後退的な植林用地転用が急減し、「その他建物・施設用地」転用の内訳では「農林・漁業用施設」用地等が減少する一方、「商業サービス業」用地、「官公署病院等公共施設」用地などの都市用途的転用は比較的堅調であった。また「道水路・鉄道用地」転用面積も大きく、「工鉱業用地」転用を上回ることになり、公共用地転用の比重が増大した時期といえる¹²。

¹¹ 島本富夫氏は、60年代後半以降の「国土・土地政策」を、(1)「高度経済成長後期（1960年代後半～70年代前半・土地利用調整法制導入段階）」、(2)「低成長期（70年代後半～80年代前半・国土利用規制法制導入段階）」、(3)「国際協調・規制緩和～バブル期（80年代後半～90年代初・規制緩和から土地基本法への転換段階）」、(4)「経済財政破綻・長期低落期（90年代～21世紀初・穴抜き政策期）」の4期に区分している（島本富夫『日本の農地—所有と制度の略史—』全国農業会議所、2003年、126～133頁）。

¹² 1970年代の後半についての分析であったが、筆者はこの時期の農地転用の特徴について、①底固い堅調な都市的土地利用転換、②公共用地転用の比重の増大の2点で整理した（拙稿「農地転用の実態と地価上昇—石油危機後の現局面—」前掲『日本農業年報第29集 農用地確保と国土政策』52～4頁）。

表 5 用途別農地転用面積

単位：ha

年次	時期区分	総数	住宅用地	工鉱業用地	学校用地	公園・運動場用地	道水路・鉄道用地	その他の建物施設用地						植林
								総数	農林・漁業用施設	官公署病院等公共施設	運輸通信業用建物施設	商業サービス業	レジャー施設	
1967	(第2次)高度成長期	37,862	13,823	3,594	838	462	6,581	7,444						
1968		40,820	14,211	4,502	864	366	7,297	8,446						
1969		53,343	20,709	7,595	945	485	7,067	9,737						
1970		57,134	20,510	8,739	1,168	887	7,720	9,663						
1971		60,468	18,010	6,958	1,347	873	8,068	9,313						
1972		63,813	19,004	6,749	1,120	1,185	8,781	10,322						
1973		67,720	20,805	9,281	1,684	1,050	9,081	13,168						
1974	低成長期	45,408	13,035	5,420	1,141	704	8,226	8,741						
1975		34,609	11,345	3,768	966	709	5,676	6,238	1,347	530	191	1,398	1,197	4,515
1976		32,137	11,033	3,278	713	505	4,942	6,618	1,580	506	217	1,576	915	3,865
1977		30,386	10,142	3,199	977	509	5,276	5,919	1,610	452	262	1,528	507	3,268
1978		32,333	9,749	3,281	859	659	6,565	5,995	1,804	534	274	1,706	279	3,945
1979		32,880	10,200	3,597	844	805	6,271	6,322	1,674	718	167	1,982	240	3,469
1980		30,769	8,832	3,419	856	610	6,389	5,821	1,361	669	214	1,760	181	3,229
1981		29,803	8,137	3,934	945	717	5,796	5,745	1,281	772	275	1,534	286	3,174
1982		28,391	8,016	3,544	874	711	5,498	5,426	1,070	557	180	1,642	426	2,925
1983		26,201	7,105	3,747	606	703	5,136	5,228	1,066	428	147	1,620	473	2,622
1984		27,635	7,475	3,996	566	633	4,623	5,665	1,111	429	220	1,630	527	3,172
1985	バブル期	27,360	7,333	4,007	573	589	4,554	5,657	1,136	503	175	1,665	512	3,000
1986		25,932	7,018	4,225	357	481	3,874	5,637	979	415	227	1,730	720	2,832
1987		27,800	7,798	4,518	325	487	4,157	6,050	941	402	194	1,818	849	2,747
1988		29,820	7,670	4,708	284	501	4,333	6,967	992	430	235	2,106	1,179	2,026
1989		33,469	8,334	5,609	291	657	4,694	7,814	1,114	451	306	2,293	1,555	3,623
1990		35,214	8,528	6,166	349	754	4,235	8,602	1,056	505	593	2,464	1,649	3,823
1991	停滞期	35,781	8,710	6,297	241	785	4,009	9,538	1,049	575	446	2,557	2,074	2,962
1992		34,581	8,555	5,577	276	746	4,097	9,762	988	593	685	2,489	1,961	2,325
1993		31,347	8,424	5,134	308	689	3,957	7,422	900	553	387	1,980	1,464	2,052
1994		29,292	9,050	4,535	345	620	3,714	6,635	800	545	223	1,920	1,159	1,915
1995		28,969	8,724	4,462	208	967	3,942	6,662	896	546	293	2,080	931	1,651
1996		28,544	8,947	4,505	208	599	3,812	6,699	924	658	311	2,109	605	1,788
1997		26,251	7,864	4,184	117	515	3,670	6,307	860	643	284	2,079	327	1,909
1998		24,206	6,710	3,772	132	382	3,422	6,220	825	655	367	1,918	505	1,709

(資料) 農水省『農地の移動と転用』各年版。以下同様。

(注) 1970年のその建物施設用地数値の内訳は、右のとおりであるが、上表の数値とやや異なる(悉皆値と推計値による違いと考えられるが、大きな差はない)。

その他の建物施設用地						植林
総数	農林・漁業用施設	官公署病院等公共施設	運輸通信業用建物施設	商業サービス業	レジャー施設	
9,693	2,151	703	725	2,880		7,394

さらに「バブル経済期」になると、その他建物・施設用地転用のうち、商業サービス業用地転用やレジャー施設用地転用が増加するとともに、今一度工鉱業用地転用面積が増加し、1990年には6,200 ha 近くにまで増加した。

バブル経済破たんの1990年以降も、総転用面積のピークは1991年の35,781 haであり、住宅用地転用のピークは1994年の9,050 ha、その他建物・施設用地転用のピークは1992年の9,762 ha、とその余波は続いた。しかし以降連年減少して1990年代後半には80年代前半期の総転用面積の水準2万5千haを下回り、前述のように2000年代には2万haをも下回って、2008年には15,821 haとなっている。

飯島：近年の農地転用の動向

表6 用途別農地転用面積（1999-2008年）

単位：ha, %

年次	総数	住宅用地	公的施設用地					工鉦業 (工場) 用地	商業サービス等用地				その他の業務用地				植林
			総数	学校用地	公園・ 運動場 用地	道水路・ 鉄道用地	官公・ 病院等 公的施設		総数	店舗等 施設	流通業務 等施設	ゴルフ 場	総数	農林漁業 用施設	駐車場・ 資材置場	土石等 採取用地	
1999	22,411	6,656	4,378	164	341	3,120	673	813	1,747	1,228	178	142	6,094	742	2,888	1,667	1,651
2000	21,658	6,235	3,923	123	204	3,064	533	592	1,634	1,232	176	79	6,555	795	3,159	1,686	1,549
2001	19,720	5,560	3,619	106	281	2,804	427	463	1,435	996	153	181	6,159	747	3,072	1,586	1,391
2002	18,183	5,126	3,198	92	271	2,429	405	377	1,295	1,046	130	17	5,734	791	2,785	1,469	1,377
2003	17,966	5,102	2,859	102	209	2,159	389	364	1,450	1,036	177	56	5,941	928	2,779	1,365	1,170
2004	17,634	5,158	2,342	70	166	1,761	345	334	1,590	1,192	205	36	5,876	1,039	2,863	1,197	1,364
2005	16,954	5,277	2,125	85	130	1,618	292	442	1,578	1,165	150	23	5,494	734	2,928	1,161	1,043
2006	16,923	5,271	2,208	55	123	1,775	255	439	1,705	1,308	156	33	5,471	693	2,930	1,075	941
2007	16,141	4,970	1,769	74	102	1,369	224	575	1,779	1,407	221	22	5,328	653	2,898	1,016	904
2008	15,821	4,546	1,641	56	117	1,327	140	471	1,112	787	176	34	4,813	548	2,457	876	2,037
2008年 比率(%)	100	28.7	10.4	0.4	0.7	8.4	0.9	3.0	7.0	5.0	1.1	0.2	30.4	3.5	15.5	5.5	12.9

なお1998年までと99年以降では転用用途分類の方式が変更されていて連続的な把握がやや困難になっている。特に「工鉦業用地」転用面積が1998年の3,772haから1999年には一挙に813haという値になっているところは気にかかるところである。おそらく表6の「駐車場・資材置場」と「土石等採取用地」に新たに分類された部分が、98年以前の「工鉦業用地」には含まれていたと推測される。それにしても1999年に、それまでの区分との連続性が必ずしも明確でない「駐車場・資材置場」転用が一挙に2,888haとして登場している点は注目される。表出していないが、2000年には単独の数値としては、「道水路・鉄道用地」と「一般個人住宅用地」への転用をそれぞれ上回って第1位の転用面積（3,159ha）となっている。また「土石等採取用地」も1999年には1,667haと非常に大きな数値となっている。

「住宅用地」「商業サービス等用地」「公的施設用地」の関係については、一定の連続性が確認される。公的転用関係では、まず「道水路・鉄道用地」は、低成長期の5,000～6,500ha水準から、バブル期には4,500ha程度になり、90年代に入るとさらに減少して、2000年代初めにはついに3,000haを下回り、2008年には1,327haとなっていて、バブル期と比較しても3分の1以下の転用面積となっている。

「官公・病院等公的施設」（1998年までは「官公署病院等公的施設」と表示されている）は、2000年前後までは500ha台であり相当面積を占めていたが、2000年代に入ると大きく減少し、2008年には140haとなっている。「学校用地」や「公園・運動場用地」の動向も合わせ見ると、日本の公的財政力の弱化的影響が表れているといえる。しかし「道水路・鉄道用地」は2008年時点でなお1,327haと絶対面積は大きい。

一方で、「商業サービス等用地」は1999年以降2007年まで「店舗等施設」への転用面積はほぼ1千haを越える高止まりの状況であった。2006年、2007年とやや増加して1,300～1,400haに増加した後、2008年に787haへと急減しているが、これは2006年の都市計画法を含むまちづくり

三法の改正による調整区域への大型量販店立地への規制¹³を踏まえた駆け込み転用の影響であり、2008 年のような 1,000 ha を大きく割り込む転用面積が通常化するとみてよいであろう。

「駐車場・資材置場」は高止まり状態であり、またその絶対値も大きい。とくに 1999 年から 2007 年までの 7 年間にわたって 3 千 ha 前後の水準である。2008 年には 2,457 ha に減少しているが、それでも減少幅は小さい。

あらためて 2008 年の用途別にその転用面積比率（表 6 最下段）をみれば、最大が住宅用地の 4,546 ha で 28.7% を占め、第 2 位が「駐車場・資材置場」の 2,457 ha で 15.5%、第 3 位が「植林¹⁴」の 2,037 ha で 12.9%、第 4 位が「道水路・鉄道用地」の 1,327 ha で 8.4%、第 5 位が「土石等採取用地」の 876 ha で 5.5%、第 6 位が「店舗等施設」の 787 ha で 5.0% となっている。

なお表出していないが、2005 年の転用面積比率では、最大が住宅用地の 5,277 ha で 31.1% を占め、第 2 位が「駐車場・資材置場」の 2,928 ha で 17.3%、第 3 位が「道水路・鉄道用地」で 1,618 ha、9.5%、第 4 位が「店舗等施設」で 1,165 ha で 6.9%、第 5 位が「土石等採取用地」で 1,161 ha で 6.8% となっており、これらの上位 5 用途が 1 千 ha を上回る面積となっている。2000 年代の半ば時点と現在（2011 年）とではまた変化¹⁵していると考えられるが、その変化の動向を必ずしも把握しきれないため、以降の分析では 2005 年時点までの動向分析で留めている場合がある。

(2) 土地利用計画の区域区分別農地転用面積

土地利用計画の区域区分別の農地転用面積については、1994 年以降について把握できる（表 7）。1995 年から 2005 年までの動向として、まず第 1 に、市街化区域における農地転用面積が、全体的に徐々に増大してきているといえる。1995 年、2000 年、2005 年で比較すると、総転用面積の減少の中で、「都市計画区域外」の比率が、28.9% → 30.4% → 24.9% に対し、「市街化区域内」の比率が上昇して、24.3% → 23.1% → 27.5% となっている。農地転用の外延的拡大傾向がやや弱まってきていることの反映といえる。

しかしなお第 2 に、転用が抑制されてしかるべき「市街化調整区域」と「都市計画区域外」での農地転用が、なお半分近くを占めていることが注目され、また懸念される点でもある¹⁶。2005 年においても、市街化調整区域での転用は 3,834 ha で全体の 22.6% であり、都市計画区域外での転用は 4,227 ha で全体の 24.9% を占めている。

表 8 は、農地法条項別に農地転用面積を比較したものである。市街化区域内での転用部分は、ゾーニング思想からすれば農地転用があっても良いものであり、「農地法 4、5 条の届出」と「市街化区域内における農地法 4、5 条以外」の転用からなる。一方の市街化区域外での転用部分は、転用が

¹³ 山川充夫『まちづくり三法が大型店の立地行動と地方都市の土地利用に与える影響』科学研究費補助金研究成果報告書、2010 年、等参照。

¹⁴ 植林転用が 2008 年に前年の 2 倍にもなっている理由については不明である。

¹⁵ おそらく 2007 年までと 2008 年以降とでは変化の度合いが大きいと考えられるが、2009 年以降についてはまだ統計数値も公表されていないため、2005 年時点までの分析に留めておく。

¹⁶ 阿部成治氏は、こうしたゾーニングによる土地利用規制をかいぐって、転用が進められた福島市周辺の状態について報告している（同氏稿「地方都市における土地利用規制と線引き問題」『都市問題』第 92 巻第 8 号、東京市政調査会、2001 年）。

飯島：近年の農地転用の動向

表7 土地利用計画の区域区分別農地転用面積

年次	面積 (ha)						比率 (%)					
	市街化区域	市街化調整区域	未(非)線引きの用途地域	未(非)線引きの都市計画区域(用途地域を除く)	都市計画区域外	計	市街化区域	市街化調整区域	未(非)線引きの用途地域	未(非)線引きの都市計画区域(用途地域を除く)	都市計画区域外	計
1994	7,147	6,509	1,616	5,225	8,796	29,292	24.4	22.2	5.5	17.8	30.0	100.0
1995	6,554	6,247	1,986	5,800	8,382	28,969	22.6	21.6	6.9	20.0	28.9	100.0
1996	6,749	6,007	1,792	5,777	8,219	28,544	23.6	21.0	6.3	20.2	28.8	100.0
1997	5,818	5,640	1,744	5,478	7,571	26,251	22.2	21.5	6.6	20.9	28.8	100.0
1998	5,160	5,394	1,419	5,021	7,213	24,206	21.3	22.3	5.9	20.7	29.8	100.0
1999	4,829	4,950	1,301	4,272	7,058	22,411	21.5	22.1	5.8	19.1	31.5	100.0
2000	4,995	4,632	1,309	4,143	6,579	21,658	23.1	21.4	6.0	19.1	30.4	100.0
2001	4,542	4,323	1,154	3,652	6,050	19,720	23.0	21.9	5.9	18.5	30.7	100.0
2002	4,342	3,798	1,042	3,596	5,405	18,183	23.9	20.9	5.7	19.8	29.7	100.0
2003	4,561	3,825	1,045	3,370	5,165	17,966	25.4	21.3	5.8	18.8	28.7	100.0
2004	4,639	3,639	997	3,340	5,019	17,634	26.3	20.6	5.7	18.9	28.5	100.0
2005	4,677	3,834	961	3,256	4,227	16,954	27.6	22.6	5.7	19.2	24.9	100.0
合計	56,866	52,289	14,750	47,705	70,888	242,496	23.5	21.6	6.1	19.7	29.2	100.0

表8 農地法条項別の農地転用の内訳

年次	区分	市街化区域内での転用				市街化区域外での転用				合計
		法第4条届出	法第5条届出	4.5条以外(市街化区域内)	小計	法第4条許可	法第5条許可	4.5条以外(市街化区域外)	小計	
1970	実面積 (ha)	2,127.1	4,456.9	691.2	2,818.3	13,273.5	31,280.4	9,923.6	54,477.5	57,295.8
1975		7,524.9		1,809.5	9,334.4	6,533.7	11,454.7	7,286.4	25,274.8	34,609.2
1980		6,953.1		858.2	7,811.3	4,802.6	9,263.1	8,531.8	22,597.5	30,408.8
1985		5,936.7		760.9	6,697.6	3,537.9	8,926.5	8,197.8	20,662.2	27,359.8
1990		2,754.7		532.7	7,744.3	4,838.5	14,972.0	7,658.6	27,469.1	35,213.4
1995		6,079.9		474.1	6,554.0	15,144.2		7,270.5	22,414.7	28,968.7
2000		4,706.6		287.9	4,994.5	11,384.6		5,278.7	16,663.3	21,657.8
2005		4,485.6		191.5	4,677.1	9,058.4		3,218.7	12,277.1	16,954.2
2008		3,768.6		174.3	3,942.9	7,452.6		4,424.4	11,877.0	15,819.9
1970		比率 (%)		3.7	12.7	1.2	4.9	23.2	54.6	17.3
1975	21.7		5.2	27.0		18.9	33.1	21.1	73.0	100.0
1980	22.9		2.8	25.7		15.8	30.5	28.1	74.3	100.0
1985	21.7		2.8	24.5		12.9	32.6	30.0	75.5	100.0
1990	7.8		1.5	22.0		13.7	42.5	21.7	78.0	100.0
1995	21.0		1.6	22.6		52.3		25.1	77.4	100.0
2000	21.7		1.3	23.1		52.6		24.4	76.9	100.0
2005	26.5		1.1	27.6		53.4		19.0	72.4	100.0
2008	23.8		1.1	24.9		47.1		28.0	75.1	100.0

(注) 農地法4条と5条の許可と届出については、区別して把握できない年次があり、その場合は両者の合計分を4条の欄に示した。

表 9 土地利用計画の区域区分別・用途別農地転用面積

単位：ha

区分	年次	総数	住宅用地	公的施設用地				工鉱業 (工場) 用地	商業 サービス 等用地	その他 の業務用 地	植林	その他
				総数	学校用 地	公園・ 運動場 用地	道水路・ 鉄道用 地					
市街化 区域	2000	4,995	2,934 58.7%	198 4.0%	13 0.3%	19 0.4%	121 2.4%	69 1.4%	572 11.5%	1,110 22.2%	15 0.3%	98 2.0%
	2005	4,677	2,752 58.8%	137 2.9%	8 0.2%	18 0.4%	65 1.4%	82 1.8%	458 9.8%	1,125 24.1%	11 0.2%	112 2.4%
市街化 調整区域	2000	4,632	783 16.9%	1,215 26.2%	70 1.5%	80 1.7%	823 17.8%	136 2.9%	241 5.2%	1,652 35.7%	156 3.4%	448 9.7%
	2005	3,834	683 17.8%	696 18.2%	55 1.4%	51 1.3%	447 11.7%	113 2.9%	343 8.9%	1,598 41.7%	96 2.5%	305 8.0%
非線引き の用途 地域	2000	1,309	540 41.3%	140 10.7%	12 0.9%	10 0.8%	90 6.9%	37 2.8%	176 13.4%	356 27.2%	28 2.1%	34 2.6%
	2005	961	442 46.0%	90 9.4%	3 0.3%	9 0.9%	65 6.8%	21 2.2%	145 15.1%	208 21.6%	25 2.6%	29 3.0%
非線引き 都市計画 地域 (用途地域 を除く)	2000	4,143	1,055 25.5%	823 19.9%	15 0.4%	36 0.9%	652 15.7%	218 5.3%	379 9.1%	1,274 30.8%	224 5.4%	170 4.1%
	2005	3,256	842 25.9%	504 15.5%	12 0.4%	24 0.7%	426 13.1%	135 4.1%	422 13.0%	1,042 32.0%	171 5.3%	141 4.3%
都市計画 区域外	2000	6,579	924 14.0%	1,549 23.5%	12 0.2%	60 0.9%	1,378 20.9%	132 2.0%	266 4.0%	2,162 32.9%	1,127 17.1%	420 6.4%
	2005	4,227	558 13.2%	698 16.5%	7 0.2%	28 0.7%	615 14.5%	91 2.2%	210 5.0%	1,521 36.0%	741 17.5%	408 9.7%
全体計	2000	21,658	6,235 28.8%	3,923 18.1%	123 0.6%	204 0.9%	3,064 14.1%	592 2.7%	1,634 7.5%	6,555 30.3%	1,549 7.2%	1,170 5.4%
	2005	16,954	5,277 31.1%	2,125 12.5%	85 0.5%	130 0.8%	1,648 9.7%	442 2.6%	1,578 9.3%	5,494 32.4%	1,043 6.2%	994 5.9%

(注) 「その他の業務用地」や「商業サービス等用地」の細目の用途は把握できない。

抑制されるべき地域¹⁷での転用であるが、これは「農地法 4、5 条の許可」を必要とするものと「市街化区域外における農地法 4、5 条以外」の転用からなる。1975 年以降でみると、その転用があっても良い¹⁸と想定される市街化区域内の転用は、一貫して 25% 前後でしかなく、残りの 4 分の 3 はそれ以外の転用となっている（表 7 でも確認のこと）。

本来、農村的な地域では、農地利用秩序を守り優良農地を保全するという課題があるが、その点

¹⁷ 「転用が抑制されるべき地域」としたが、その中には少なくとも「未（非）線引きの用途地域での転用」が含まれるので、この定義は必ずしも正確ではない。この「未（非）線引きの用途地域」は農村的な地域での役場や商店街周辺に指定されていて、転用はむしろ想定されているからである。ただしその転用面積比率は全体の 6% 前後であり（表 7 参照）、またこの農地転用統計では区分して削除できないので、以下無視して検討せざるを得ない。

¹⁸ もちろん市街化区域内の農業・農地の意義については全否定すべきものではなく、むしろ積極的に位置づけてゆくべきであるとする見地については、田代洋一編『計画的都市農業への挑戦』（日本経済評論社、1991 年）、後藤光蔵『都市農地の市民の利用—成熟社会の「農」を探る』（日本経済評論社、2003 年）等参照。

が十全でないことは前掲表等で見た通りであるが、それではそうした地域にどのような農外転用圧力がかかっているかを対比的にみたものが、表9である。表は、土地利用計画の区域区分別に用途別の農地転用について、2000年と2005年についてみたものである。

市街化区域と調整区域そして都市計画区域外の3区分についてのみ分析すれば、まず「市街化区域」では「住宅用地」が6割近くの比率を占めていて、他の区域より圧倒的に大きい。次いで「その他の業務用地」が22～24%と多く、さらに「商業サービス業等用地」が続く。「その他の業務施設用地」の内訳は把握できないが、「駐車場・資材置場」等が多いと推測される。

次に「市街化調整区域」では、「その他業務用地」が1,500 ha前後と最も大きく、次いで「公的施設用地」が目立つ。「公的施設用地」の内容としてはやはり「道水路・鉄道用地」の比率が高い。「商業サービス業等用地」の比率は「市街化区域」における転用面積比率ほどではないが、2005年には8.9%と増加している。

「都市計画区域外」では、おおむね「市街化調整区域」における転用と同様の傾向を示すが、「植林」転用の比重がとくに大きくなっている。

(3) 「農村的地域」への農外転用圧力の内容 — 田の転用

表9では、用途のさらなる細部をみることはできないが、田についてはさらに内訳を検討することが可能である(表10, 表11)。田は畑や樹園地よりも、農業の条件が恵まれており、相対的により優良な農地であるといえるが、ここにどのような転用圧力がかかっているかを検討することには一定の意義があろう。

2005年に行われた田の転用を、農地法等との関係でみたものが、表10である。2005年にあった田の転用8,250 haのうち、農地法第5条許可によるものが46%の3,788 haと最も多く、次いで市街化区域外で行われた農地法第4, 5条以外の転用が19%の1,535 haとなっている。2000年には1万 ha台を越えて10,915 haであり、やはりそのうちでは5条許可によるものが4,780 haと44%を占めて最も多く、次いで同じく市街化区域外で行われた法4, 5条以外の転用が25%の2,747 haとなっている。

この両者(「法第5条許可」と「4, 5条以外(市街化区域外)」)で把握される地域は、比較的農村的な地域で、優良農地としてあった可能性の高い部分であるが、そうした地域への転用圧力として何が最も特徴的であるかを2005年について検討しよう。

まず表11によれば農地法第5条許可による転用で最も多いものは「その他の業務用地」のうち「駐車場・資材置場」で843 ha(法5条許可面積の22.3%)であり、次いで「住宅用地」の832.5 ha(22%)、第3位が「土石等採取用地」597 ha(15.8%)、第4位は「店舗等施設」503 ha(13.3%)である。以下100 haを越えるものに「工鉱業用地」183 haや「農林漁業用施設」115 haとともに、「官公・病院等公的施設」113 ha(法第5条許可面積の3.0%)が第7位で登場してくる。

また同表によれば、市街化区域外での農地法第4, 5条該当以外の用途別転用面積の3分の2近くが「道水路・鉄道用地」で、978 haと突出している。

結局両者を合わせると、相対的に農業条件の良いと考えられる田への転用圧力の第1位は「道水路・鉄道用地」で989 ha、第2位「住宅用地」の897 ha、第3位「駐車場・資材置場」の879 ha、

表 10 田の転用の内訳 (2000 年および 2005 年)

区分	2000		2005	
	面積 (ha)	比率 (%)	面積 (ha)	比率 (%)
法第 4 条許可	958.8	8.8	741.5	9.0
法第 5 条許可	4,789.9	43.9	3,787.7	45.9
法第 4 条届出	856.6	7.8	753.4	9.1
法第 5 条届出	1,436.9	13.2	1,351.3	16.4
4,5 条以外 (市街化区域外)	2,746.7	25.2	1,535.0	18.6
4,5 条以外 (市街化区域内)	126.1	1.2	80.9	1.0
合計	10,915.0	100.0	8,249.8	100.0

表 11 2005 年における田の用途別転用 (法第 5 条許可および市街化区域外における法第 4,5 条該当以外の転用)

区分	実数 (ha)	比率 (%)	住宅用地	公的施設用地					工鉦業 (工場) 用地	商業サービス等用地				その他の業務用地				植林
				総数	学校用地	公園・運動場用地	道水路・鉄道用地	官公・病院等公的施設		総数	店舗等施設	流通業務等施設	ゴルフ場	総数	農林漁業用施設	駐車場・資材置場	土石等採取用地	
法第 5 条許可の田の用途別面積	3,787.7	100.0	832.5	170.0	24.9	21.1	11.2	112.8	183.2	651.4	503.4	55.2	3.4	1,770.3	114.6	843.2	596.9	26.5
	22.0	4.5	0.7	0.6	0.3	3.0	4.8	17.2	13.3	1.5	0.1	46.7	3.0	22.3	15.8	0.7		
法第 4,5 条該当以外の田の用途別面積 (市街化区域外)	1,535.0	100.0	64.1	1,070.6	29.1	38.1	977.9	25.5	11.1	13.8	8.6	2.6	1.3	119.3	41.7	35.8	0.2	98.2
	4.2	69.7	1.9	2.5	63.7	1.7	0.7	0.9	0.6	0.2	0.1	7.8	2.7	2.3	0.0	6.4		
計	5,322.7	100.0	896.6	1,240.6	54.0	59.2	989.1	138.3	194.3	665.2	512.0	57.8	4.7	1,889.6	156.3	879.0	597.1	124.7
	16.8	23.3	1.0	1.1	18.6	2.6	3.7	12.5	9.6	1.1	0.1	35.5	2.9	16.5	11.2	2.3		

(参考表) 2000 年における田の用途別転用 (法第 5 条許可および市街化区域外における法第 4,5 条該当以外の転用)

区分	実数 (ha)	比率 (%)	住宅用地	公的施設用地					工鉦業 (工場) 用地	商業サービス等用地				その他の業務用地				植林
				総数	学校用地	公園・運動場用地	道水路・鉄道用地	官公・病院等公的施設		総数	店舗等施設	流通業務等施設	ゴルフ場	総数	農林漁業用施設	駐車場・資材置場	土石等採取用地	
法第 5 条許可の田の用途別面積	4,789.9	100.0	1,063.9	303.5	64.3	33.4	43.8	162.0	309.0	604.9	441.6	95.7	16.7	2,236.9	122.9	940.5	836.8	41.0
	22.2	6.3	1.3	0.7	0.9	3.4	6.5	12.6	9.2	2.0	0.3	46.7	2.6	19.6	17.5	0.9		
法第 4,5 条該当以外の田の用途別面積 (市街化区域外)	2,746.7	100.0	95.8	2,068.3	20.6	76.8	1,838.8	132.1	11.3	6.1	4.1	0.7	0.6	160.5	70.2	37.5	1.2	123.5
	3.5	75.3	0.7	2.8	66.9	4.8	0.4	0.2	0.1	0.0	0.0	5.8	2.6	1.4	0.0	4.5		
計	7,536.6	100.0	1,159.7	2,371.8	84.9	110.2	1,882.6	294.1	320.3	611.0	445.7	96.4	17.3	2,397.4	193.1	978.0	838.0	164.5
	15.4	31.5	1.1	1.5	25.0	3.9	4.2	8.1	5.9	1.3	0.2	31.8	2.6	13.0	11.1	2.2		

第 4 位「土石等採取用地」の 597 ha, 第 5 位「店舗等施設」の 512 ha, 第 6 位「工鉦業用地」の 194 ha であり, 第 7 位に「官公・病院等公的施設」138 ha が続く。「官公・病院等公的施設」に「学校用地」を加えれば 192 ha となる。

表 11 からみる限り, 2000 年, 2005 年時点において, 「田」という優良な農用地が存在している農村的な地域への農外からの転用圧力は, 以下の順位に総括される。つまり①「道水路・鉄道用地」, ②「住宅用地」, ③「駐車場・資材置場」, ④「店舗等施設」, ⑤「工鉦業用地」, ⑥「官公・病院等公的施設」(および「学校用地」) の順である (「土石等採取用地」は採取後農地として復元される

飯島：近年の農地転用の動向

ことが条件となるので、「農外転用」の要素とは異なるものと考えられるため、この項からは削除している。ただし相当の規模でもあり、その転用実態についてはさらに調査確認しておく必要がある)。

(4) 「農村的地域」への農外転用圧力 — 農地転用全体の動向と2県比較

農地法4, 5条許可の農地面積全体と第4, 5条該当以外で市街化区域外の農地転用を、改めて1970年から5年おきにみると(表12, 表13), 農地転用全体の動きと大きな差異は認められない。表14に農外転用の内容を第1位から第7位まで示したが、前項の田への転用圧力と比較すると、2000年以降においては、「植林」による転用が多く(田のみでなく畑も含めての転用になっていること、また4条の自己転用を含めていることが影響していると考えられる)、「農林・漁業用施設」への転用も多い(これも4条の自己転用を含めていることが影響していると考えられる)が、それらを除けば、2000年代に入って、①「住宅用地」、②「道水路・鉄道用地」、③「駐車場・資材置場」、④「店舗等施設」の4つの要素が大きい。さらに加えれば⑤「工鉱業用地」、⑥「官公・病院等公的施設」となり、田への農外転用圧力と順位がやや異なるが、要因としては同様であるとみてよいであろう。

首都圏にある埼玉県と東北・福島県の農地転用面積全体を、1999年から10年間について、単純に比較検討したのが表15-1・2である。表にあるように住宅用地を「農家住宅用地」、「一般個人住宅用地」、「集団住宅その他」のそれぞれで分けして、10年間の総転用面積を比較しつつ見ると、以下の点が注目される。

表12 農地法第4, 5条許可面積と第4, 5条該当以外(市街化区域外)の農地転用面積(1970年-95年)

単位: ha

区分	年次	総数	住宅用地				工鉱業用地	学校用地	公園・運動場用地	道水路・鉄道用地	その他の建物施設用地					植林	
			総数	農家住宅	一般個人住宅	集団住宅その他					総数	農林・漁業用施設	官公署病院等公共施設	運輸通信業用建物施設	商業サービス業		レジャー施設
農地法第4, 5条許可	1970	44,514	18,627	1,378	8,671	8,579	7,899	654	504	526	8,344	1,856	482	430	2,718	0	7,394
	1975	17,988	5,809	1,143	3,017	1,650	2,759	68	80	176	4,012	1,113	138	77	731	1,132	4,284
	1980	14,426	4,360	1,034	2,371	954	2,755	147	90	124	3,202	1,096	176	105	915	129	2,803
	1985	12,464	3,297	727	1,655	915	3,088	110	109	105	3,266	842	148	96	876	448	1,833
	1990	19,811	4,459	782	1,938	1,738	4,945	150	126	119	5,877	885	241	513	1,391	1,557	2,656
1995	15,144	4,522	2,032	1,715	3,915	1,272	71	140	104	4,238	677	268	202	1,259	864	988	
農地法第4, 5条該当以外(市街化区域外)	1970	9,924	429				591	438	326	6,776	907						206
	1975	7,286	262				242	535	436	4,798	598						209
	1980	8,532	118				95	509	411	5,847	815						396
	1985	8,198	416				284	366	411	4,163	766						1,145
	1990	7,659	407	160	128	119	233	176	580	3,888	569	127	203	8	15	47	1,141
1995	7,271	406	219	153	34	150	112	773	3,672	728	191	214	41	39	31	643	
合計	1970	54,438	19,057				8,490	1,092	830	7,301	9,251						7,600
	1975	25,275	6,072				3,001	603	516	4,973	4,610						4,493
	1980	22,958	4,477				2,850	656	501	5,971	4,016						3,200
	1985	20,662	3,713				3,372	476	520	4,267	4,032						2,978
	1990	27,469	4,865	943	2,066	1,857	5,178	325	706	4,007	6,445	1,012	444	522	1,406	1,604	3,797
1995	22,415	4,928	2,251	1,868	3,949	1,423	183	913	3,775	4,966	868	482	243	1,298	896	1,631	

表 13 農地法第 4.5 条許可面積と第 4.5 条該当以外（市街化区域外）の農地転用面積（2000 年-2008 年）

単位：ha

区分	年次	総数	住宅用地	公的施設用地					工鉦業(工場)用地	商業サービス等用地					その他の業務用地				植林
				総数	学校用地	公園・運動場用地	道水路・鉄道用地	官公・病院等公的施設		総数	店舗等施設	流通業務等施設	ゴルフ場	その他のレジャー施設	総数	農林・漁業用施設	駐車場・資材置場	土石等採取用地	
農地法第 4.5 条許可	2000	11,385	2,992	469	80	53	71	265	501	1,038	698	144	77	119	4,992	558	2,108	1,656	898
	2005	9,058	2,335	314	45	40	25	204	318	1,081	750	110	12	209	4,092	622	1,848	1,156	600
	2008	7,453	2,010	155	12	28	33	81	337	690	446	135	5	103	3,340	434	1,580	860	477
農地法第 4.5 条該当以外(市街化区域外)	2000	5,279	309	3,357	29	132	2,872	224	23	25	11	2	2	10	452	222	80	15	637
	2005	3,219	190	1,674	32	73	1,528	42	42	39	16	4	11	8	278	95	60	3	433
	2008	4,424	162	1,372	37	78	1,226	32	31	48	15	2	27	4	581	106	82	15	1,552
合計	2000	16,663	3,301	3,826	109	185	2,942	488	523	1,062	709	146	79	129	5,445	780	2,188	1,671	1,535
	2005	12,277	2,525	1,988	77	113	1,553	246	360	1,120	766	114	23	218	4,369	717	1,908	1,159	1,032
	2008	11,877	2,173	1,527	49	106	1,260	113	368	738	461	138	33	107	3,921	540	1,662	875	2,029

表 14. 農村の地域での農外転用圧力の推移

年次	第 1 位	第 2 位	第 3 位	第 4 位	第 5 位	第 6 位	第 7 位
1970	住宅用地	工鉦業用地	植林	道水路・鉄道用地	商業サービス業用地	農林・漁業用施設	学校用地
1975	住宅用地	道水路・鉄道用地	植林	工鉦業用地	レジャー施設	農林・漁業用施設	商業サービス業用地
1980	道水路・鉄道用地	住宅用地	植林	工鉦業用地	農林・漁業用施設	商業サービス業用地	学校用地
1985	道水路・鉄道用地	住宅用地	工鉦業用地	植林	商業サービス業用地	農林・漁業用施設	公園・運動場用地
1990	工鉦業用地	住宅用地	道水路・鉄道用地	植林	レジャー施設	商業サービス業用地	農林・漁業用施設
1995	住宅用地	道水路・鉄道用地	植林	工鉦業用地	商業サービス業用地	公園・運動場用地	レジャー施設
2000	住宅用地	道水路・鉄道用地	駐車場・資材置場	土石等採取用地	植林	農林・漁業用施設	店舗等施設
2005	住宅用地	駐車場・資材置場	道水路・鉄道用地	土石等採取用地	植林	店舗等施設用地	農林・漁業用施設
2008	住宅用地	植林	駐車場・資材置場	道水路・鉄道用地	土石等採取用地	農林・漁業用施設	店舗等施設

(資料) 表 12 と表 13 から作成

(注 1) 2000 年からは新たな分類方法となっている。

(注 2) 順位変動の理解を助けるために、用途別に一部色分けしている。

第 1 に、福島県の農地転用で最大の用途は「道水路・鉄道用地」で転用全体の 21.9% を占め、埼玉県の第 2 位の「一般個人住宅用地」の比率 22.4% に匹敵している点が注目される。道路転用はさらに連鎖的な転用を広域的に招く点で影響力の大きい転用であるが、福島県のようなより「農村の地域」では、その広域的影響力の強い転用起点としての道路転用が最大面積を占めている点は大きい懸念される。

第 2 に、福島県ではやはり「駐車場・資材置場」転用が第 2 順位で、「一般住宅用地」転用よりも大きく、13.2% を占めている点も注目しなければならない。この形の転用には「農地転用許可基準」とその運用のあり方が大きく影響してくる。

飯島：近年の農地転用の動向

表 15-1 用途別農地転用面積（埼玉県 1999-2008 年）

単位：ha

年次	総数	住宅用地					公的施設用地					工鉱業 (工場) 用地	商業サービス等用地				その他の業務用地			
		農家 住宅	一般 個人 住宅	集団 住宅 その他	総数	学校 用地	公園・ 運動場 用地	道水 路・鉄 道用地	官公・ 病院等 公的 施設	総数	店舗等 施設		流通 業務等 施設	ゴルフ 場	総数	農林 漁業用 施設	駐車 場・資 材置場	土石等 採取 用地	植林	
1999	1,047	24	205	92	152	13	27	86	26	7	66	53	9	1	273	15	205	34	8	
2000	994	28	200	86	174	7	20	126	21	12	54	39	12	0	278	9	217	21	9	
2001	909	19	180	94	122	2	11	93	16	9	43	32	8	—	288	10	223	25	7	
2002	832	17	188	68	101	7	17	59	19	5	50	41	5	0	252	7	202	14	9	
2003	902	17	207	82	120	6	9	91	15	11	61	49	6	0	273	8	210	21	9	
2004	950	13	244	91	52	5	10	22	16	17	104	74	20	2	287	10	223	24	5	
2005	973	360	11	248	101	99	3	6	65	24	17	89	12	2	307	11	246	23	9	
2006	1,140	376	13	257	107	177	5	12	138	21	24	144	8	1	321	7	262	28	3	
2007	1,072	383	16	229	138	54	2	6	28	19	75	100	39	0	343	10	242	34	5	
2008	853	343	12	209	123	72	1	4	62	6	39	61	18	1	245	4	200	17	4	
1999-2008 合計	9,671	168	2,166	982	1,123	51	120	770	182	216	772	583	137	7	2,869	92	2,229	240	69	
同比率 (%)	100.0	34.3	1.7	22.4	10.2	0.5	1.2	8.0	1.9	2.2	8.0	6.0	1.4	0.1	29.7	1.0	23.1	2.5	0.7	

表 15-2 用途別農地転用面積（福島県 1999-2008 年）

単位：ha

年次	総数	住宅用地					公的施設用地					工鉱業 (工場) 用地	商業サービス等用地				その他の業務用地			
		農家 住宅	一般 個人 住宅	集団 住宅 その他	総数	学校 用地	公園・ 運動場 用地	道水 路・鉄 道用地	官公・ 病院等 公的 施設	総数	店舗等 施設		流通 業務等 施設	ゴルフ 場	総数	農林 漁業用 施設	駐車 場・資 材置場	土石等 採取 用地	植林	
1999	698	33	70	50	253	2	4	211	36	26	47	42	5	—	144	15	74	28	54	
2000	666	23	66	53	159	2	10	133	14	15	45	38	6	—	253	11	80	27	41	
2001	515	134	20	64	50	179	0	13	157	8	47	33	4	1	116	14	65	23	20	
2002	444	112	21	49	43	136	1	8	110	17	4	37	30	3	101	16	62	13	32	
2003	449	108	17	47	44	118	1	11	93	13	28	23	3	—	120	18	50	18	35	
2004	428	135	19	53	62	86	0	2	76	6	35	32	3	—	110	27	55	17	25	
2005	396	102	18	45	39	105	1	4	94	6	47	38	1	—	86	10	57	11	19	
2006	364	98	14	49	35	75	5	2	60	6	38	30	5	—	108	12	68	14	25	
2007	348	92	12	44	36	68	1	1	51	6	48	45	2	1	79	5	55	12	24	
2008	372	101	12	43	46	49	1	2	42	4	23	19	2	—	125	6	53	12	62	
1999-2008 合計	4,678	190	531	457	1,227	15	56	1,025	132	91	395	330	34	1	1,241	134	619	173	337	
同比率 (%)	100.0	25.2	4.1	11.3	26.2	0.3	1.2	21.9	2.8	1.9	8.4	7.0	0.7	0.0	26.5	2.9	13.2	3.7	7.2	

第 3 に、福島県の転用は、「一般個人住宅」と「集団住宅その他」が 11.3%、9.8% で第 3 順位、第 4 順位で続いている。埼玉県との比較では「一般個人住宅」用地転用が少ない。

第 4 に、「植林」転用が福島県では第 5 位の 7.2% とやはり多く、一方の埼玉県では 0.7% と微小である。

第 5 に、福島県の第 6 順位が「店舗等施設用地」であり、絶対面積としては埼玉県のそれを下回っているが、転用全体の中での比率としては埼玉県を若干上回っており、福島県のような「農村的地域」への影響力は無視できない。

第 6 に、福島県第 8 位の「官公・病院等公的施設」転用の比率も福島県が高い（第 7 位は「農家住宅」転用）。こうした公的施設の立地は周辺農地の「農地区分」を引き下げ、転用を誘発する度合いが強く、注意が必要である。

第 7 に、「工鉱業用地」転用比率は福島県のほうが埼玉県よりも微小であり、福島県内でみれば「農家住宅」転用面積よりも小さなものとなっている。

5. むすびにかえて

「農村的地域」への農外転用圧力としては、以上みてきたことから総括すれば、① 道路（道水路・鉄道）用地、② 住宅用地、③ 駐車場・資材置場用地、④ 店舗等施設用地の順となり、⑤と⑥に官公・病院等公的施設と工鉱業用地が続く。

筆者も加わった研究会での調査の結果¹⁹からも、道路の影響の大きさは明らかである。そして住宅用地転用の問題点も以前より指摘されていたところである。また大規模小売店立地もさまざまな形で問題にされてきており、国土交通省の側でもこの問題への対応策が打ち出されている。

ところでこれらの 6 つの転用用途のうち、②「住宅用地」、③「駐車場・資材置場」は、必ずしも優良農地の存在する農村的地域での農地転用の「起点」になるものではない。むしろ「起点」となりうるものは、「道路」とともに、店舗等施設立地、そして公共公益施設立地であろう。

例えば、第 3 位の「駐車場・資材置場」の転用面積がここまで多くなっているのは、道路立地などとの関連が最も深いと考えられるが、第 5 位あるいは 6 位にランクされた、学校を含む公共公益施設の立地と、「駐車場・資材置場」等の農地転用との関連も無視できないのは、前掲報告書の調査事例でも大いに確認されたところである。

道路、そして学校、病院、官公署等の公共公益施設の立地は、比較的容易に規制なく、平場でアクセス面でも至便な地域に行われることが多い。また店舗等の立地も平場の優良農用地に「地域振

¹⁹ 前掲『公共転用等が土地利用に与える影響分析調査報告書』には、相対的に優良な農地の周辺あるいは優良農地内に立地した、公共公益施設及びショッピングセンター等が土地利用に与えた影響について、合計 30 か所の調査内容が報告されている。学校 12 か所、庁舎 7 か所、病院 4 か所、社会福祉施設 3 か所、農振 27 号計画関連 4 か所である。「農振 27 号計画」とは、「地域振興や農村地域の活性化に資する開発であれば、その開発を『農振法施行規則第 4 条の 4 第 1 項 27 号で定める地方公共団体の計画（振興計画）』に位置づけることで、農業投資の有無に関わらず、特定の開発に限った農振除外が可能となる」（松川寿也「ラーバンデザインに関わる法と制度」前掲『ラーバンデザイン—「都市×農村」のまちづくり』154 頁）。

飯島：近年の農地転用の動向

表 16 法 4、5 条該当以外の田の「学校用地」及び「官公・病院等公的施設」への転用（市街化区域外）

区 分	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	99-06 年 累計
学校用地	45.0	84.9	37.7	31.0	32.5	24.9	29.1	15.8	300.9
官公・病院等公的施設	204.1	294.1	105.9	71.5	55.0	52.6	25.5	42.0	850.7
小計	249.1	379.0	143.6	102.5	87.5	77.5	54.6	57.8	1,151.6
(参考) 道水路・鉄道用地	1,917.0	1,882.6	1,682.4	1,498.3	1,284.5	1,046.5	977.9	1,013.5	1,1302.7

興」に資するとの名目²⁰で、立地してきた。

以上の転用動向の分析から第 1 に強調したい点は、こうした道路転用、公共公益施設転用、大規模小売店舗立地等への適切なる規制が重要になっているという点である。

なおこの点で、公共公益施設転用の絶対面積は、表で見る限り必ずしも大きくはない。さらに市町村が行う公共公益施設（庁舎、宿舎、教育施設、医療施設、福祉施設の 5 施設）は土地取用対象事業であり、農地法 4 条、5 条の許可を必要としない。田についていえば、表 11 の「法第 4、5 条該当以外の田の用途別面積（市街化区域外）」のうちの「官公・病院等公的施設」および「学校用地」がそれにあたる。したがって 2005 年のその転用面積は 54.6 ha（25.5 ha+29.1 ha）に留まる。

しかし表 16 に 1999 年以降のそれを示したが、例えば 2000 年には 380 ha 近くの面積に及んでおり、またここ 8 年間の累計では 1,150 ha を越えていて、その量は軽視できない。

第 2 に強調したい点は、道路転用や公共公益施設立地、さらに店舗施設立地は、多くの場合、その周辺が優良な農用地であり、その優良農地の農地区分²¹を「第 2 種農地」、「第 3 種農地」に引き下げ、「駐車場・資材置場」等の関連転用を誘発することになるという点である。

現行の許可制度のもとでは、農地転用のあり方を、土地利用の総体的な「計画」の観点からではなく、営農の視点を入れつつも、「市街化」の趨勢・実勢を踏まえて判断してしまう場合が多く、そうした制度や運用のあり方は農地保全の観点からも問題があるといえよう。そうした農地転用をめぐるより包括的な政策・制度のあり方論²²については、今後の課題としたい。

【付記】 本稿は、平成 20 年度において全国農業会議所が主宰し、筆者も参加した「公共転用等土地利用影響分析調査研究会」での知見によるところが大きい。全国農業会議所 柚木茂夫氏、清野英二氏をはじめ同研究会のメンバーの御教示に記して謝意を表します。

²⁰ 前注の農振 27 号計画の説明を参照。

²¹ 農地を営農条件及び市街地化の状況から見て、① 農用地区域内農地、② 甲種農地、③ 第 1 種農地、④ 第 2 種農地、⑤ 第 3 種農地、の 5 種類に区分し、「農業生産への影響の少ない第 3 種農地等へ転用を誘導」（『三訂 わかりやすい農地転用許可制度の手引き』全国農業会議所、2007 年、10 頁）するとされている。

²² 政策・制度論については、さしあたり NPO 法人日本都市計画家協会編著『都市・農村の新しい土地利用戦略 一変貌した線引き制度の可能性を探る』（学芸出版社、2003 年）、川上光彦・浦山益郎・飯田直彦+土地利用研究会編著『人口減少時代における土地利用計画 一 都市周辺部の持続可能性を探る』（学芸出版社、2010 年）等参照。