

学位論文題名

市街地外の土地利用における都市・農業・地域の  
協働化の必要性と可能性に関する研究

学位論文内容の要旨

現在、都市の計画行政システムは地方分権化の流れを受けて大きな転換期を迎えており、地方独自の都市像や計画方針などの基準と規範、そして実現化にむけての計画論や制度などの地域システムの構築が重要となっている。本論は、北海道の地方都市を対象に、都市計画行政、農業農村行政そして地域社会の協働化の必要性と可能性の検討を通して、市街地外の居住系土地利用の役割と計画的な枠組みを都市計画行政の関わり方を中心に論じたものである。本論は序章を含めて10章からなり、各章の概要を以下に示す。

序章では、市街地外の土地利用の対象地域である周縁部は、これまで都市計画行政からは将来市街化の保留地として、また、農政からも優良な農地の対象外とされ、ともに明確な位置づけや目標像が形成されず、個別的な都市的土地利用の発生が農業環境へ悪影響を及ぼしたり、厳しい農業経営環境により農地が転用され都市整備負担が増大するなどの状況にあることを指摘し、都市と農業の共生的な関係の構築が必要されていることを整理した。その上でこれからの都市型社会においては、都市・農業・地域の協働により、持続的な都市環境の形成が目標であり、その実現化に向けた計画論が求められていることを研究の背景として整理した。

第1章では、本論の目的と研究・調査の方法、そして市街地外の土地利用を分析・論考する枠組みと視点を整理した。特に土地利用については、土地の利用実態や発生現象としての‘土地の使用実態’と、土地の本来的な役割や望ましい土地利用のあり方としての‘土地の適正活用’の二つを想定し、本論は協働化の対象として‘土地の適正活用’の計画を主に検討することを示した。

第2章では、論考の対象を明確にすると同時に、分析の対象となる北海道の地方都市周縁部の‘土地の使用実態’の把握と自治体の都市計画担当部局へのアンケート調査・考察により、周縁部の計画課題として、①耕作放棄地の増加などの土地利用の不安定化、②既存農村集落の衰退と生活環境悪化、③個別開発等に対する行政サービス負担などを整理し、今後は①自治体による地域目標の形成と誘導方策、②農村や自然環境を包含した‘土地の適正活用’の計画方針が必要であることを明らかにした。

第3章では、周縁部の農的な土地使用の実態と‘土地の使用実態’の課題認識と計画方針についての自治体の農政担当部局へのアンケート・考察から農業・農政部局が現有する市街地周縁部の課題認識を整理し、①離農などによる大規模な土地使用変化の可能性、②個別開発による農業生産環境の悪化の危惧、③居住系土地利用の分散による行政負担の増大などを指摘し、今後、農業・農政においても周縁部の‘市街地外の居住と土地使用のあり方’が重要な検討事項であることを明らかにした。

第4章では、広域的な視点による周縁部の計画課題を明らかにするため、自治体の都市計画担当部局の広域的都市課題について分析、検討を行った。特に広域的な土地利用に対する取り組みとして‘広域的な土地利用マスタープラン’の可能性を論考し、‘生活利便性の向上’、‘農業の維持・環境保全’、‘土地利用の合理化’、‘環境資源と地域性の維持’などの計画課題に対して、①都市計画区域を一体的に扱った‘広域マスタープラン’の重要性、②市街地周縁部に対する計画的な対応と部門連携の重要性、③自治体間の連携による農地・自然の保全と都市経営の効率化の必要性が共有認識として形成されていることを整理した。

第5章では、周縁部の‘土地の適正活用’に対する計画方針の実態の把握と検討を行った。自治体の都市計画担当部局と農政担当部局が現有する、‘周縁部に対する計画方針についての重要度認識’、土地利用マスタープランにおける位置づけや計画方針、周縁部への土地利用に関する計画制度の活用方針などを具体的に把握・整理し、地域毎の‘土地の適正活用’にの原則的方針に対して都市計画行政と農政の協働が必要であることを明らかにした。さらに市街地外居住に対する連携方策として‘農地保全’、‘農村集落の活性化・コミュニティの再生’、‘農村生活環境の整備’が重視されることを明らかにした。

現在の実態と今後の重要度認識および連携方策について整理し、市街地外の土地利用に対する都市計画行政と農政との連携方策を明らかにした。

第6章では、市街地外居住に対する都市計画行政と農政との協働の枠組みを検討するため、市街地外居住系土地利用と強く関係する「優良田園住宅の建設の促進に関する法律」の運用事例を検証した。各自治体の基本方針を、①土地の使用実態と課題への対応と適正活用の基本方針、②はらづくりの計画方針における周縁部の方向性と市街地外の居住系土地利用の方針、③具体的な優良田園住宅の計画と認定事業について、都市計画・建築行政と農政による協議・協働の経緯と具体的策定事項を比較検討した。そして農政との協働化を可能とする市街地外居住についての計画の枠組みを‘スケール’と‘物的環境・非物的環境’の2軸を用い整理するとともに、‘都市像’、‘生活像’、‘空間構成’により構成される計画方針を示し、農政・地域との協働化による市街地外の土地利用においては、計画方針と計画の枠組みの共有化が不可欠であることを指摘した。

第7章では、帯広市を対象として市街地外の土地利用に関する地域の認識を把握し、地域での協働化を可能とする市街地外居住に対する計画について検討した。周縁部の‘土地の使用実態’に対する現況評価や目標イメージ、‘土地の適正活用’に関する計画方針などの地域認識を把握・検討し、‘都市的環境’、‘農村的環境’、‘自然的環境’の3つの視点と計画対象スケールよりなる市街地外居住の枠組みと具体的計画内容を整理した。そして、新たな市街地外居住系の協働目標として、①集落地域における農村支援型の居住と②市街地縁辺部における環境保全型の居住を提案した。

第8章は本研究のまとめとして、これからの北海道地方都市周縁部の市街地外の土地利用に対する都市・農村・地域の連携のあり方について整理を行い、①農業や経済・自然環境・コミュニティなどの地域循環の実現を目的とした‘土地の適正活用’の計画方針が重要であること、②特に今後「農地から非農地化される懸念のある区域」と「現在農振白地である区域」において都市・都市計画行政に協働が求められていること、③特に市街地外居住は地域農業を支える拠点である既存農村集落に限定すべきこと、④「農地から非農地化される懸念のある区域」に対しては安易に都市的土地利用への転換をせずに、農地の保全を原則とし、そのための仕組みやコミュニティの再生などに協働化の役割があることを明らかにした。

第9章では本研究を総括し、持続的な土地利用に向け、農地の維持保全を前提とした‘都市的環境’、‘農村的環境’、‘自然的環境’の相補的な存在が不可欠であり、その実現化をはか

る都市・農村・地域の協働化が重要であることを示すとともに、本研究で扱わなかった市街地外の土地利用に関する課題や今後の展望について整理を行った。

# 学位論文審査の要旨

主 査 教 授 小 林 英 嗣  
副 査 教 授 鏡 味 洋 史  
副 査 教 授 奥 俊 信

## 学位論文題名

### 市街地外の土地利用における都市・農業・地域の 協働化の必要性と可能性に関する研究

都市の計画行政システムが大きな転換期をむかえ、いわゆる地方分権化の大きな潮流の中で、地方独自の都市像や計画方針などの基準と規範、そして実現化にむけての計画論や制度などの地域システムの構築が重要となっている。本論は、北海道の地方都市を対象に、地方都市の市街地外の土地利用に対して、都市計画行政、農業農村行政そして地域社会の協働化の必要性と可能性の検討を通して、市街地外の居住系土地利用の役割と計画的な枠組み、都市計画行政の関わり方を論じたものである。本論は序章を含めて10章からなり、各章の要約を以下に示す。

序章では、市街地の外周縁部は都市計画行政からも農政からも明確な位置づけや目標像が形成されず、土地利用の混在、既存農村集落の衰退、都市整備負担の増大などの現実を指摘し、これからの成熟型社会においては都市・農業・地域の協働により、持続性、環境性、自律循環などの計画目標と実現への計画論が求められていることを研究の背景として整理している。

第1章では、本論の目的と研究・調査の方法、そして市街地外の土地利用を分析・論考する枠組みと視点をまとめている。

第2章では、論考の対象を明確に示し、分析の対象となる北海道の地方都市周縁の土地使用実態把握と自治体の都市計画担当部局へのアンケート・考察から、都市計画部局が現有する市街地周縁部の土地利用への課題認識を整理し、‘規範性’‘誘導性’‘一貫性’についての都市政策課題があることを把握し、今後は①自治体による地域目標の形成と誘導の必要性、②農村や自然・緑地を包含した土地の適性活用の視点が必要であることを明らかにした。

第3章では、市街地周縁部の農的な土地使用の実態と‘土地の使用実態と対応方針’に対する農政担当部局へのアンケート・考察から農業・農政部局が現有する市街地周縁部の課題認識を整理し、①離農などによる大規模な土地使用変化の可能性、②個別開発による農業生産環境の悪化の危惧、③居住系土地利用の分散による行政負担の増大、などを指摘し、今後の市街地周縁部の‘市街地外の居住と土地使用のあり方’が重要な検討事項であることを明らかにした。

第4章では、広域的な視点からの周縁部の計画課題の整理と自治体の都市計画担当部局がもっている広域的都市課題の認識の分析・検討をおこなっている。特に広域的な土地利用に対する取り組みにおける、‘広域的な土地利用マスタープラン’と‘協議型の地区環境形成計画’の可能性を論考し、‘生活利便性の向上’‘農業の維持・環境保全’‘土地利用の合理化’‘環境資源と地域性の維持’‘交通網の充実’などの実現のため、①都市計画区域を一体的に扱った

‘広域マスタープラン’の重要性、②市街地周縁部に対する計画的な対応と部門連携の重要性、③自治体間の連携による都市経営の効率化、が重要認識として共有化されつつことを明らかにした。

第5章では、周縁部全般の「土地の適正活用」に対する計画方針の実態の把握と検討を‘計画’と‘事業’の両面から行なっている。自治体の都市計画担当部局と農政部局が現有する‘周縁部に対する計画方針についての重要度認識’、‘土地利用マスタープランにおける位置づけや計画方針’、‘周縁部への土地利用に関する計画制度の活用方針’などの内容を詳細に把握・整理することから、特に市街地外の居住系の土地利用に対する都市計画行政と農政とが協働可能な連携方策の視点は、‘農地保全などの土地利用’‘集落の活性化’‘農村生活環境の整備’‘景観形成’であることを明らかにした。

第6章では、都市計画行政と農政の連携と協働が可能となる枠組みを、市街地外居住系土地利用と強く関連する「優良田園住宅の建設の促進に関する法律」の運用事例から検討した。各自治体の運用にあたっての基本方針を、①土地の使用実態と課題への対応と適正活用の基本方針、②まちづくりの計画方針における市街地外の居住系土地利用の方針、③具体的な優良田園住宅の計画と事業について、都市計画行政と農政による協議・協働の経緯と内容を比較検討を行ない、‘空間像’‘生活像’‘環境像’による‘市街地外の適切な土地利用’の方針が共有化され、計画のスケールと地域社会（コミュニティ）との協働化による市街地外の土地利用方針と計画枠組みの共有化が不可欠であることを指摘した。

第7章では、帯広市を対象として市街地外の土地使用を‘都市的環境’‘農村的環境’‘自然的環境’の3つの視点から分析・検討を行ない、「土地の使用実態」に対する現況評価や目標イメージ、「土地の適正活用」に関する都市計画部局の計画・事業の評価、計画方針への認識などの把握を行った。そして地域における協働化を可能とする新たな市街地外の居住系土地利用に対する計画の枠組みと協働目標として、‘集落地域における農村支援型の居住’市街地縁辺部における環境保全型の居住’を提案している。

第8章では、今後の市街地外の土地利用に対する都市・農村・地域の連携のあり方について整理を行ない、①農業や経済・自然環境・コミュニティなどの地域循環の実現を目的とした「土地の適正活用」の計画方針が重要であること、②市街地外居住は、地域農業を支える拠点である既存農村集落に限定すべきこと、③「農地から非農地化される懸念のある区域」に対しては安易に都市的土地利用への転換をせずに、農地の保全を原則とし、そのための仕組みやコミュニティの再生などに協働化の役割があることを示した。

第9章は、本研究で得られた結論を整理要約し、今後の課題をまとめている。

これを要するに、著者は地方都市の市街地外の持続可能な土地利用にあっては、農地の維持保全を前提とした‘都市的環境’‘農村的環境’‘自然的環境’の相補的な存在が不可欠であり、その実現化をはかる都市・農村・地域の協働化の具体的な方向と内容を提示したものであり、都市・農村計画学、土地利用計画学に貢献するところ大なるものがある。よって著者は北海道大学博士（工学）の学位を授与される資格があるものと認める。