

氏名	小島周作		
学位（専攻分野の名称）	博士（造園学）		
学位記番号	甲第825号		
学位授与の日付	令和3年3月20日		
学位論文題目	神奈川県平塚市吉沢地区にみる市街化調整区域の里地里山の土地利用と地域住民意識の変遷		
論文審査委員	主査 教授・博士（造園学）	金子 忠一	
	教授・博士（農学）	服部 勉	
	准教授・博士（造園学）	阿部 伸太	
	准教授・博士（造園学）	町田 怜子	

論文内容の要旨

1 研究の背景と目的

グリーンベルトの思想を受け継いだ都市計画法（1968年制定）において、都市計画区域では、市街化区域と市街化調整区域（以下；調整区域）の区分を定めることができるようになったが、都市近郊の里地里山の約6割は調整区域に位置している。

しかしながら、住宅地開発の進行に伴って、都市域の農地や山林の面積は減少するとともに、調整区域に位置する里地里山を管理する担い手である農業従事者が急速に減少し、農地・山林の管理放棄化や既存集落の衰退などの社会問題も指摘されている。また、農地としての再生困難な土地を自然の遷移に委ねて山林へ転換させる意見などもみられる。

このような調整区域に位置する里地里山の社会問題と、今日の人口減少社会の本格化を受けて、コンパクトシティなどの縮小都市政策が行政により提起されている。しかしながら、都市機能の非集約エリアとなる調整区域に居住する地域住民が、縮小都市政策などに対してどのような評価・意見を有しているのかが不明であり、現在の調整区域に位置する里地里山の土地利用をめぐる、行政および地権者を含む地域住民の論点を明らかにする必要がある。

また、以上の論点に至った経緯・背景を合わせて把握することも、将来的に行政側と地域住民間で土地利用に関する合意形成を図るためには重要であると考えられる。

以上の背景をふまえて、調整区域に位置する里地里山の変遷過程を明らかにすることで、行政側と地域住民間の土地利用をめぐる論点およびその経緯・背景について究明することを本研究の目的とした。具体的には、時間軸に沿って「土地利用」、「土地利用に関連する制度・計画」、「地域住民の意識」の3点の相互の関係性について、変遷を把握することとした。

しかしながら、調整区域に位置する里地里山に関する既往研究は数多くある中で、上記3点の関係性を明らかにした既往研究は認められない。

調整区域に位置する里地里山には、地形特性や都市計画上の立地特性、里山保全活動の有

無やその活動特性などにより様々なタイプが存在しているが、本研究では、以下の3つの理由から神奈川県平塚市の吉沢地区を研究対象地に設定した。

①市街化区域に近接し住宅地開発への要望が高い里地里山

吉沢地区は、調整区域に指定されている里地里山と市街化区域が混在している。このような地域では、調整区域の住宅地開発への要望が高く、土地利用をめぐる合意形成がより重要な地域である。

②デベロッパーが里地里山の開発計画を講じていた里地里山

吉沢地区では調整区域指定以前の1960年代に、デベロッパーのX社が農地・山林を買収し、それ以降、吉沢地区の地域づくりに密接に関連している。吉沢地区に限らず、全国各地で高度経済成長期にデベロッパーが農地・山林を住宅地やゴルフ場の開発用地として買収しているが、調整区域指定等の開発規制などにより、開発がなされずそのまま放置されている買収地が多く存在している。土地の管理放棄による周辺地域の環境悪化などの問題が報告されており、このような地域では、行政側と地域住民の間で住宅地開発をめぐる考え方が異なることが予想される。

③多様な主体による里山保全活動が実施されている里地里山

吉沢地区では、2010年より里地里山の活性化を主目的とした民間主導による「産官学民」協働の地域づくりが展開されている。近年各地で里山保全活動が台頭しているが、吉沢地区のような多様な主体による里山保全活動が、行政側の考え方や地域住民の意識に変化を及ぼす可能性がある。

2 吉沢地区にみる里地里山の土地利用の変遷

明治期から現在までの土地利用の変遷を、1882年・1970年・1995年・2018年の地図資料及び空中写真を基に、ArcGIS10.6を用いて、各時期の土地利用の種別（「山林」「田」「畑」「住宅地（集落）」「ゴルフ場」「その他」）、およびその面積を分析した。また、分析対象とした4期の土地利用図から、1882年～2018年の期間における土地利用変化を分析し、類型化を行った。

その結果、調整区域指定前（1882年～1970年）の土地利用変化に関しては、「山林」の面積が減少（1.97 km²→1.69 km²）し、「住宅地」の面積（0.14 km²→0.27 km²）と「畑」の面積（2.51 km²→2.66 km²）は微増していた。

この間において「畑」の面積が増加した背景として、吉沢地区の居住人口が1,323人から1,695人へ増加していることから、人口増加に伴う農作物の需要増加が推察された。1882年時の「山林」が1970年時に「畑」に変わった土地の地権者にヒアリング調査を実施したところ、戦後に山林を開墾して畑を増やしたことが確認された。その背景としては、戦後の農地改革により小作農から自作農に変わった結果、農業で家計を保つために、より多くの農

地が必要であったことがあげられた。

次に調整区域指定後（1970年～2018年）の土地利用変化に関しては、「畑」の面積（2.66 km²→1.67 km²）と「田」の面積（0.22 km²→0.01 km²）が減少し、「住宅地」の面積（0.27 km²→0.77 km²）と「山林」の面積（1.69 km²→1.99 km²）が増加していた。

以上より、この期間では「農地（畑・田）の耕作放棄化による山林化」と「住宅地開発による農地（畑・田）・山林の減少」という2つの現象が併存していた。また、1970年～1995年の期間では「農地の耕作放棄化による山林化」が、1995年～2018年の期間では「住宅地開発による農地・山林の減少」がそれぞれ顕著であった。さらに、空中写真の判読および現地踏査から、山林の荒廃化が確認された。

①「農地の耕作放棄化による山林化」、②「住宅地開発による農地・山林の減少」、および③「山林の荒廃化」が確認された土地の地権者にヒアリング調査を実施したところ、農業の衰退化や後継者不在を上記①②の背景として指摘していた。現地踏査においても、集落に近い里地では農地や山林が住宅地として売却され、集落から遠く離れた里山では山林内に位置する農地が耕作放棄されていたことが確認された。上記③に関しては、1970年以降から石油など薪に代わる燃料が台頭していたことを指摘していた。以下、「農地の耕作放棄化による山林化」と「山林の荒廃化」を、併せて「農地・山林の管理放棄化」とする。

里地里山の土地利用に大きな影響を与える要因の一つは、地区内集落の居住人口の推移である。調整区域指定前後における地域住民の属性の変化を文献調査により把握した結果、調整区域指定以前である1960年代までは、本家からの分家に伴う住宅地の微増によって集落の人口が維持されており、里地里山の持続的な資源利用が行われていたと考えられる。調整区域指定後は、本家からの分家に伴う住宅地化と、他地区からの移住に伴う住宅地化によって人口が増加していた。

つまり、居住人口の推移の観点では調整区域の指定が人口減少をもたらした可能性は認められず、むしろ調整区域指定後も人口が増加していた。これは、都市計画法制定当初から認められてきた分家住宅の他に、1974年の都市計画法改正時に創設された既存宅地確認制度によって他地区からの移住が例外的に認められたことが大きな要因として考えられた。

3 吉沢地区にみる里地里山の土地利用に関連する制度・計画と地域住民意識の変遷

「土地利用に関連する制度・計画」について、吉沢地区の土地利用に関する行政側の制度・計画の内容を把握するために、総合計画などの関連施策を対象とした文献調査を行った。また、「地域住民の意識」については、土地利用に対する意識の変遷を確認するヒアリング調査を中心に調査を進めた。その結果、「土地利用に関連する制度・計画」と「地域住民の意識」は、住宅地開発に対する態度を指標として、4つの段階に分けることが出来た。そして、関係性の違いにより以下の時期区分が導かれた。

第Ⅰ期：1960年～1967年（都市計画法制定前）

1962年に策定された平塚市「新市建設基本計画」では、当時の高度経済成長に伴う工業の発展を受けて、吉沢地区を含む郊外農村地帯に対して住宅団地を整備する方針が立てられた。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、新設工場に転職させることで調整を図ることが計画された。また、農地や山林が住宅団地へと転用することが想定されたが、農地改良などの生産基盤整備を行い営農者の所得向上を図る方針が立てられた。なお、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、当時の市街地に重点的に整備する方針が立てられたが、農村地域の生活環境改善に向けた取り組みへの言及はみられなかった。

一方で地域住民は、この時期に吉沢地区南部のゆるぎ地区に所有していた農地・山林の一部をデベロッパーX社に売却している。その背景には、売却地が新興住宅地として開発されることにより、道路や下水道が整備され、生活環境が改善されることを期待していたことがあった。

第Ⅱ期：1968年（都市計画法制定時）～1987年（第1次開発計画前）

1968年に都市計画法が制定され、「市街化を抑制すべき区域」として調整区域が定められた。平塚市は、1970年に都市計画区域を定め、区域区分により吉沢地区は調整区域に定められた。同年策定の「平塚市総合開発計画」では、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」区域であることが明示され、さらに吉沢地区を含む大磯丘陵地帯に対してはレクリエーションの場として整備する方針も打ち出された。

この時期の地域住民の土地利用に対する意識は、第Ⅰ期（1960年～1967年、都市計画法制定前）からの変化はみられなかった。

第Ⅲ期：1988年（第1次開発計画時）～1997年（かながわ新総合計画前）

1987年の「第四次全国総合開発計画」では、大都市への一極集中を是正するために「多極分散型」の国土形成方針が示された。平塚市は1988年「新平塚市総合計画」を策定し、農業の衰退化や農地・山林の管理放棄化がみられるようになった吉沢地区に対して、「ばらの丘ハイテクパーク構想」を打ち出した。X社の第1次開発計画も含まれているこの構想は、住宅地整備とともに研究機関を誘致して、農業の活性化と生活環境の改善を図る内容であった。

地域住民は、平塚市の構想に賛同し、住宅地開発を希望していたが、「農地と山林の管理放棄化」が新たな理由にあげられるようになった。その背景には、管理放棄による土砂災害や山火事の危険性の高まり、既存農地の日照不足、ゴミの不法投棄などの諸問題を重視するようになったことを指摘している。また、第Ⅱ期に比べて希望する住宅地開発の規模も拡大していた。

第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、国は1998年に「21世紀の国土のグランドデザイン」を策定し、少子高齢化や人口減少社会を見越して、「多軸型」の国土形成を目指す方針となった。平塚市も同年策定の「新平塚市総合計画改訂基本計画」において、「ばらの丘ハイテクパーク構想」が事実上撤廃され、「湘南丘陵ふれあいの森プラン」が策定された。この計画では、住宅地を開発する方針がなくなり、吉沢地区の農地や山林を保護して、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・里山保全の方針が示されるようになった。

この時期の地域住民の土地利用に対する意識は、第Ⅲ期からの変化はみられなかった。

第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年策定の「（第一次）国土形成計画」や2015年策定の「第二次国土形成計画」において、人口減少社会の到来を受けて、「コンパクト+ネットワーク（多極集約）型」の国土形成方針を掲げた。

これらの計画を受けて平塚市は、2012年に「平塚市市街化調整区域の土地利用方針」を策定し、調整区域を保全エリアやまちづくりエリア等に細区分し、住宅や生活利便施設を集落の中心部へ集積させる一方で、周囲の農地や山林を開発から規制して保護する方針をとった。

一方で2007年にX社は、管理放棄された農地・山林の一部を住宅地にして、新たな住民と地域住民が協働で残りの農地・山林の保全活動を試みる内容の第2次開発計画を策定した。地域住民はこの計画に概ね賛同していた。その背景には、生活インフラの整備よりも、深刻化した「農地・山林の管理放棄化」の問題を解決する必要があるという意識がみられた。

この第2次開発計画を契機に、関係主体間で土地利用について協議する機運が高まり、2007年に吉沢地区の地域住民は「湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた協議会」を設立した。そして、翌年の2008年には協議会とX社に加え、平塚市と東京農業大学も参画して、吉沢地区の地域資源の発掘・共有を図るワークショップが開催されるようになった。2010年には「産官学民」協働の連携協定が締結され、4者連携による地域づくりが本格的に始動した。さらに2012年からは、東海大学も参画するようになった。

第Ⅵ期：2016年（吉沢八景選定時）～2020年現在

この時期に、行政計画に大きな変化はなかったが、2010年から始動した「産官学民」協働の地域づくりが活発となってきた。地域内外の人々の協働による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実施され、地域外の人々から主にゆるぎ地区の農地を主とした里山風景が高く評価された。この過程で、地域住民も里山風景を評価するようになり、その象徴的な出来事として、2つの里山風景が、「産官学民」協働で実施された2016年の吉沢八景選定プロジェクトにおいて吉沢八景の一つに選定された。その結果、一部の地域住民は、山林のみに小規模な住宅地の開発を希望するようになった。しかし、地域住民の

多くは、依然として山林・農地の住宅地開発を希望しており、これは、管理放棄化を解決するには、「ある程度」の住宅地を開発して、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ためである。なお、一部の地域住民は「産官学民」の協働によって始まった里山保全活動の活動範囲が極めて限定的であったことが、「ある程度」の住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、平塚市が企図する集落の中心部のみの住宅地開発では、開発できる場所が少なく、管理放棄化の問題解決には十分ではないと認識していた。なお、吉沢地区の従来から居住している地域住民と2002年に開発された新興住宅地の居住者である地域住民の土地利用に対する意識を比較したところ、ヒアリング対象者全員が農地・山林の一部に住宅地を開発することを希望しており、両者の地域住民間で大きな相違は確認されなかった。これは、ヒアリング対象となった新興住宅地の地域住民は、「産官学民」協働の地域づくりの取り組みに積極的に参加しており、この過程で「農地・山林の管理放棄化」の問題を共有したために、担い手確保のための住宅地開発の必要性を認識したことが理由として挙げられる。

4 結論

平塚市吉沢地区を対象とした里地里山の土地利用と地域住民意識の変遷として、以下の3点が明らかとなった。これは今後の調整区域の里地里山の保全のあり方を検討する観点としてとらえることが必要であると考えられる。

①「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の関係性の変遷

調整区域指定以降も、「住宅地開発による農地・山林の減少」が進んでおり、「市街化を抑制する」という調整区域の方針にそぐわない傾向が確認された。これは、里地に点在している集落の生活環境の改善を希望していた地域住民の意向の現われとも言える。なお、1995年以降に、「住宅地開発による農地・山林の減少」が顕著となったが、これは1988年の「ばらの丘ハイテクパーク構想」において地域住民の意向を汲み取って住宅地を開発する方針が示めされ、計画の一部が実現されたことが要因と考えられる。そして行政側は、2008年以降は、人口減少社会をむかえコンパクトシティの概念の普及から、「住宅地開発による農地・山林の減少」を問題視するようになり、調整区域における開発規制の厳格化をすすめた。

一方、調整区域指定以降に確認された、里山を中心とする「農地・山林の管理放棄化」は、燃料革命や農業衰退などの外部要因によってもたらされた現象と考えられる。1988年の第1次開発計画以降、地域住民は「住宅地開発による農地・山林の減少」よりも「農地・山林の管理放棄化」について強く認識し、問題視する傾向になった。その結果、調整区域における住宅地を開発規制が厳しいと考え、「農地・山林の管理放棄化」による諸問題を解決するための手段として、管理主体が増えることを期待する部分的な住宅地開発を希望するようになった。

また、2010年以降の「産官学民」協働の地域づくりの取り組みを通して、農地の景観的価値を重視するようになった一部の地域住民が、希望する住宅地開発の規模を縮小していた。

このことから、「産官学民」協働の地域づくりの取り組みが、地域住民と行政側の土地利用に対する考え方の歩み寄りをもたらしていることが確認できた。ただし、この地域住民の意識の変化が、例えば農地・山林の減少が鈍化するなどといった、土地利用の実態に与えた影響はまだ確認されなかった。

以上より、地域住民が希望した土地利用は、調整区域指定当時における集落の生活環境改善を企図した生活インフラ整備型の住宅地開発に始まり、住宅団地型の住宅地開発を経て、深刻化した「農地・山林の管理放棄化」の問題解決のための里地里山環境保全型の住宅地開発へと変遷したことが明らかとなった。

②土地利用をめぐる行政側と地域住民の論点の相違

一つ目は、里山保全活動の効果に対する見解の相違である。行政側は、「産官学民」協働による里山保全活動の継続によって農地・山林の管理放棄に伴う諸問題の解決を図る方針を立てている。他方、地域住民は現状の里山保全活動では、効果が限定的であると考えていた。

そして二つ目は、住宅地開発の場所と規模である。行政側は、「コンパクト＋ネットワーク（多極集約）型」国土形成方針に則り、「住宅地開発による農地・山林の減少」を問題視する立場から、農地・山林への開発を規制し集落の中心部のみに住宅地を誘導する方針を講じていた。他方、地域住民は、「里山の農地・山林の管理放棄化」を問題視する立場から、里山保全活動を担う主体を増やすために、ゆるぎ地区の農地・山林の一部に住宅地開発を希望していた。

③市街化調整区域の里地里山における合意形成の方向性

住宅地開発による農地・山林の減少を重視する行政側と、農地・山林の管理放棄化を重視する地域住民においては、基本的な考え方の違いが明らかであり、今後、両者の合意形成を図るには、里地里山に対する基本的な考え方を一致させる必要がある。

管理放棄された農地・山林について、行政側は、基本的には二次自然の場として管理を再開・継続させることを目標に設定し、里山保全活動の拡充などの方針を打ち出している。一方、地域住民は、管理放棄された農地・山林は、土砂災害など生活環境への直接的な損害を与えるものとして認識している。つまり、農業の衰退や山林の管理放棄化という問題を受けて、都市住民を中心とした非農業従事者との協働による里山保全活動の考え方を模索している。したがって、市街化区域に近接する里地里山では、非農業従事者との協働による里山保全活動への期待は大きくなり、住宅地開発に対する希望は強まるものと推察される。

審査報告概要

市街地に近接する里地里山は、都市域の都市的土地利用への需要が拡大する中、農地や山林の管理の担い手が減少し、管理放棄等による荒廃地化が今日的課題になっている。本研究は、都市域の土地利用に関わる諸制度や行政計画が策定される中で、市街化調整区域の里地里山の土地利用と土地所有者を含む地域住民の土地利用に関わる意識の変化を究明している。都市計画において市街化調整区域として開発が抑制され、農地や山林が保全される一方、地域住民の土地利用に対する意識は、生活環境改善型開発志向から、住宅団地整備型開発志向、そして里地里山環境保全型開発志向へと変化してきたこと、そして、その過程において「産官学民」協働の地域づくりが地域住民の意識変化に大きな影響を与えていたことを明らかにした。本研究は、都市近郊の市街化調整区域の里地里山の保全における行政と地域住民との合意形成のあり方と論点を明らかにしており、その成果は、関係主体間の土地利用に対する方針と意識を顕在化させる手法論の構築に寄与する知見として評価される。よって、審査員一同は博士(造園学)の学位を授与する価値があると判断した。