

# 都市農地関連制度の活用状況について ～特定生産緑地の現状を中心に～

国土交通省 都市局 都市計画課 課長補佐 酒井 翔平



## 1. はじめに

これまで、都市政策と農業政策の双方から、過渡的な存在として扱われてきた都市農地・都市農業は、平成 27（2015）年の都市農業振興基本法及び翌年の都市農業振興基本計画により、その位置付けが「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へと大きく転換された。

こうした都市政策と農業政策の方向転換を受け、平成 29（2017）年の都市緑地法・生産緑地法・都市計画法等の改正や平成 30（2018）年の都市農地の貸借の円滑化に関する法律（以下、都市農地貸借法）の制定により、都市農地に関する法制度の改正等が進められた。また、令和 2（2020）年の都市再生特別措置法等の一部を改正する法律において、都市農地に関する新たな地区計画制度が創設された。

本稿では、これら都市農地に関する法制度について、特に、多くの生産緑地が指定後 30 年を迎える令和 4（2022）年が近く迫ってきていることを踏まえ、特定生産緑地制度の状況を中心に、地方公共団体の活用状況を概括することで、都市農地を巡る現状を示したい。

また、これまで生産緑地制度の導入が一部の市町村に留まっていた三大都市圏の特定市以外の市町村（以下、一般市町村）について、近年、制度導入の広がりが見られつつあるため、その状況も併せて紹介する。

さらに、近年、各方面で広がりを見せている「グリーンインフラ」というキーワードについても、都市農地との関係と併せて簡単に紹介する。

## 2. 特定生産緑地の指定について

### （1）制度概要

令和 2（2020）年 12 月末時点において、全国の生産緑地面積 12,160ha のうち、約 8 割を占める 9,563ha が平成 4（1992）年に指定された生産緑地である。その生産緑地が令和 4（2022）年に指定後 30 年を迎え、買取り申出が可能となるのに対し、平成 29（2017）年の生産緑地法の改正において、買取り申出の期限を 10 年間延長できる特定生産緑地制度が措置された。

### （2）各都市における事務手続の取組状況

平成 4（1992）年に生産緑地を指定している都市は 199 都市あり、現在、各都市において目下その指定事務を進めているところである。

一般的に、指定事務は大きく分けて、①制度周知、②所有者の把握、③意向確認、④農地等利害関係人の同意取得、⑤都市計画審議会の意見聴取、⑥指定の公示という手続を経ることになる。ただし、都市によっては、異なる手順で手続を進めている場合もある。

令和 3（2021）年 6 月末時点で、①制度周知は全ての都市において、②所有者の把握もほぼ全ての都市において完了しており、多くの都市において、意向の確認ができていない所有者に対しては③意向確認を継続的に実施しつつ、指定の受付を開始し、④農地等利害関係人の同意取得等の手続を進めている状況である。⑤都市計画審議会の意見聴取や⑥指定の公示は、既に実施している都市もあるが、今後、一度にまとめて若しくは複数回実施する都市も多い。総じて、比較して進捗に遅れのある都市もあるが、全体的に各都市の事務手続は着実に進んで

いると認識している。

指定公示までのスケジュールが具体的になる中で、各都市ではこれらの事務手続きを進める上で発生する様々な課題に対応しているところである。全般的に、庁内関係部署・農業委員会・JA等と連携すること、スケジュールを立て早め早めに手続きを進めることが円滑な指定事務の鍵になると考えられる。

国土交通省では、平成31(2019)年3月に、各都市が特定生産緑地の指定事務を円滑に行えるよう、制度の概要、手続きにあたっての考え方や取組事例を整理した「特定生産緑地指定の手引き」を公表しているところである (<https://www.mlit.go.jp/common/001282537.pdf>)。所有者等の意向確認や事務手続きに漏れや抜けがないよう、また、可能な限り早めに手続きを進めることで万全を期すよう、引き続き、各都市の担当者との実務的な協議の場を設定し、直接対話を進めるなどして、支援してまいりたい。

### (3) 特定生産緑地の指定見込み

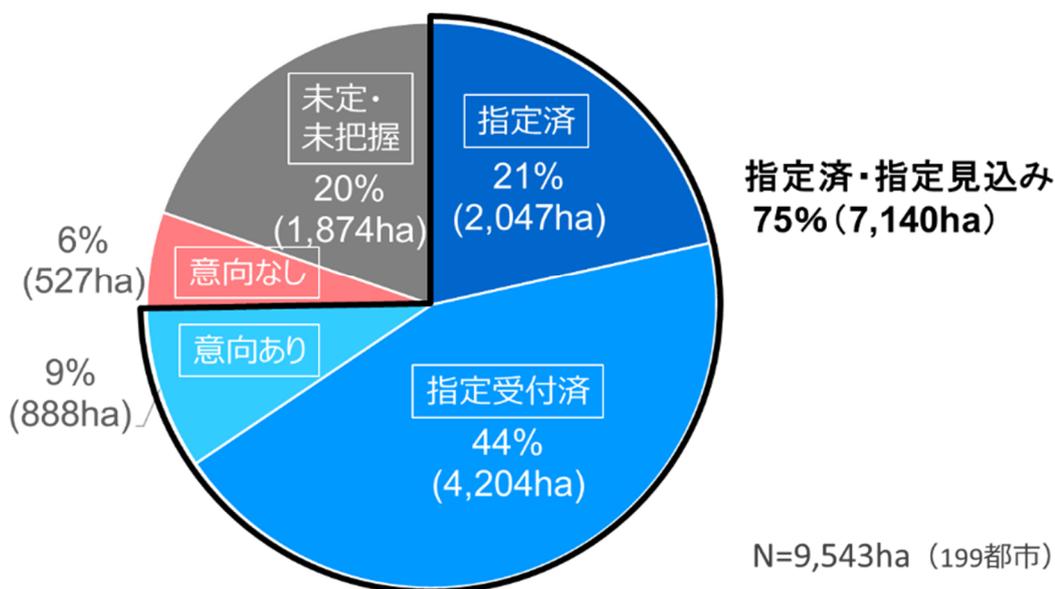
一時期、いわゆる「2022年問題」といって、令和4(2022)年以降に、三大都市圏において、生産緑地の指定が解除された大量の都市農地が一気に宅地化され、地価の大幅下落などを招くのではないかと報道等で取り上げられていた。実際にそのような問題が起きるのか以下でみていきたい。

平成4(1992)年指定の生産緑地を有する199の都市に、特定生産緑地の指定状況及び指定見込みについて調査を行った。令和3(2021)年6月末時点で、指定済みの生産緑地が21%(2,047ha)、指定の受付がされている生産緑地(各都市において指定手続き中の生産緑地)が44%(4,204ha)、指定手続きはされていないものの所有者等から指定する意向が示されている生産緑地が9%(888ha)であった。また、これら以外に、現時点で、指定の意向が未定(指定したいかどうか検討中)等の生産緑地は20%(1,874ha)、指定の意向がない生産緑地は6%(527ha)である。

この結果を踏まえると、少なくとも全体の75%の生産緑地は指定済み及び指定が見込まれ、さらに、今後、意向が未定等の生産緑地が指定に移行する分だけその割合が増えることになる。そのため、全体としては、令和4(2022)年に、平成4(1992)年指定の生産緑地が一斉に行為制限解除となり、宅地化可能な土地が大量に発生するという事態は想定されないと考える。

なお、この指定見込みについては、地域によって多少ばらつきが見られるが、多くの地域で指定済み・指定見込みの面積割合が高いといえる。

特定生産緑地の指定見込み調査結果(令和3年6月末時点)



### 3. その他の生産緑地法に係る制度

#### (1) 面積要件の引下げ

平成 29(2017)年の生産緑地法の改正において、それまで 500 ㎡以上であった生産緑地地区の面積要件を条例によって 300 ㎡まで引き下げることが可能となった。

令和 2 (2020) 年 12 月末現在、生産緑地地区を指定している 235 都市中、6 割にあたる 141 都市で面積要件の引き下げ条例が制定されている。なお、地域別にみると、90 % 近い都市が条例を制定している地域もある一方、低い水準にとどまっている地域もあり、地域による差が顕著に生じているところである。

#### (2) 建築規制の緩和(直売所、農家レストラン等)

同改正により、それまで生産緑地地区に設置可能な施設は農産物の生産に関する施設等に限定されていたところ、製造・加工施設、販売施設(直売所)、レストランの設置が可能となった。

令和 2 (2020) 年 12 月末現在、製造・加工施設 2 件、直売所 9 件に対して設置が許可されている。

例えば、東京都東大和市内の生産緑地地区内に設置されている直売所(写真)では、この直売所が設置されている生産緑地地区内の農地で生産された農産物(とうもろこし等)のみならず、周辺の生産者との協力により、多数の農産物が販売されている。新鮮な農産物を求めて多くの地域住民等が利用しており、生産緑地が地域に対して新たな価値を提供している取組事例と考える。



直売所の設置事例

### 4. 都市計画に係る制度

#### (1) 田園住居地域

平成 29(2017)年の都市計画法の改正において、住居系用途地域の一類型として、田園住居地域が創設された。田園住居地域が指定された事例はまだないが、いくつかの地方公共団体において指定が検討されている。

#### (2) 地区計画農地保全条例制度

令和 2 (2020) 年の都市再生特別措置法等の一部を改正する法律において、新たな都市農地の保全制度として地区計画農地保全条例制度が創設された(令和 2 (2020) 年 9 月 7 日施行)。

本改正では、地区整備計画の記載事項に農地における土地の形質の変更等の行為制限に関する事項が追加され、それらの行為を条例により許可制とする仕組みとなっている。具体的な行為制限の内容は、田園住居地域と同様であり、この行為制限の対象となる農地は地区整備計画で定めることとなる。

本制度が活用されている事例はまだないが、地区計画は各地において活用されている制度なので、特定市に限らず全国的な展開が期待される。

### 5. 一般市町村における生産緑地の指定

#### (1) 生産緑地制度の全国展開

生産緑地制度は、全国 235 都市で活用されているが、このうち三大都市圏の特定市に該当するのは 222 都市であり、一般市町村は 13 都市となっている(令和 2 (2020) 年 12 月末現在)。

平成 3 (1991) 年の総合土地政策推進要綱において、住宅需要への対応のために、都市計画で市街化区域内農地を宅地化するものと保全するものとを区分することとなった。そのエリアが、三大都市圏特定市のみであったことから、一般市町村では三大都市圏特定市ほどの税の差異が生じなかった。このため、一般市町村では生産緑地制度の活用は進まなかった。

しかし、税額が徐々に上昇し、市街化区域内農地の固定資産税・都市計画税が宅地と差異がなくなってきたこと、都市農地貸借法において、貸借の対象となる農地が生産緑地に限られたこと等、一般市町

村の市街化区域内農地で農業を行う農業者にとって、生産緑地制度への関心は高まりつつある。

また、行政にとっても、都市政策の観点から、コンパクトシティを推進するに当たり、市街化区域内農地が無秩序に宅地化されたり、管理放棄されたりするよりも、適切に管理されている方が望ましい。市街地のスプロール化や空き地・空き家の発生を抑制する観点からも、都市農地の保全が喫緊の課題となっている。

このような背景から、都市計画運用指針において、「三大都市圏の特定市以外の都市においても、本制度の趣旨や、コンパクトなまちづくりを進める上で市街化区域農地を保全する必要性が高まっていることを踏まえ、新たに生産緑地地区を定めることが望ましい。」という考え方を示している。

なお、JAにおいても、第29回JA全国大会（令和3（2021）年10月）において、生産緑地制度の地方圏での導入促進が決議されるなど、全国での生産緑地制度導入に向けた取組が進められている。

## （2）一般市町村における取組状況

令和2（2020）年12月末時点で、一般市町村における生産緑地の指定面積は、13都市、455地区・126haであり、直近では広島市や高知市等で導入された。

特に、広島市では、都市計画提案と都市計画協力団体という都市計画法上の制度を活用して、JA、農業委員会、市が協力して事務を行い、生産緑地の指定を行っている点が特徴である。

その他、具体的な検討を進めている都市も複数出てきている状況にある。このうち、久留米市は、令和3（2021）年9月末時点では生産緑地の指定はされていないが、制度導入を公表し、指定に係る事前相談を受け付けている状況である。特に、久留米市の特徴としては、都市政策の観点とともに、近年の頻発・激甚化する水災害に対応するため、農地が持つ多面的機能（雨水流出抑制機能等）の保持に資する農地を指定することとしている点である。

## 6. グリーンインフラとしての都市農地

「グリーンインフラ」という言葉を聞いたことがあるだろうか。近年、行政はもとより金融機関や学

術団体など、産学官含む社会の至る所で使われ始めている言葉であり、様々な取組も進められている。

これは、自然環境が有する機能を社会における様々な課題解決に活用する考え方で、1990年代後半頃から欧米を中心に使われていたものであり、国土交通省では「社会資本整備や土地利用等のハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能を活用し、持続可能で魅力ある国土・都市・地域づくりを進める取組」と定義している。

つまり、社会・経済・環境に関わる多面的な課題（気候変動への対応、生物多様性の確保、人口減少を踏まえた国土・都市・地域づくり、投資等を呼び込む都市空間の形成、健康でゆとりある生活空間の形成等）をより効率的・効果的に解決を図るため、地域固有の歴史・文化を踏まえた上で、自然環境（緑地、植栽、樹木、河川、水辺、森林、農地等）に備わっている多様な機能（生物の生息・生育の場の提供、雨水の貯留・浸透、水源涵養、気温上昇の抑制、良好な景観形成、農作物の生産等）を活用して戦略的に社会資本整備や土地利用を図ろうとする取組・考え方という理解である。

都市農地は、防災・減災（雨水貯留浸透、避難地、食料の供給等）、生物多様性の確保、ヒートアイランド現象の緩和等の機能を有するとともに、生産物や生産する行為が介在することで、地域のコミュニティ形成、地域住民が自然に触れ合う場の創出等、地域のまちづくりに様々な効用をもたらすものであり、まさにグリーンインフラとなるものである。

そのため、都市農地の保全・活用を考える上で、このグリーンインフラからアプローチすることも有効と考える。その際、グリーンインフラとして、都市農地の持つ多様な機能を最大限発揮するには、農地を農地として活用するだけでなく、まちづくりの観点から、地域との関わりの中で活用することが重要であり、そのためには都市農地と地域をつなぐ存在が鍵になると考える。

グリーンインフラに関心がある方は、多様な主体が参画し、様々なノウハウ・技術等を持ち寄る場である「グリーンインフラ官民連携プラットフォーム」をぜひご覧いただきたい（<https://gi-platform.com/>）。