

「生産緑地研究会」のとりくみと 都市農地制度改革の提言

(一財)都市農地活用支援センター 研究顧問 水口俊典(生産緑地研究会 座長)

(一財)都市農地活用支援センター 主任研究員 小谷俊哉(生産緑地研究会 事務局)

■ はじめに

現行の生産緑地の大半が指定後 30 年を迎える「2022 年問題」が間近に迫る中、都市農業振興基本法の制定(2015 年)に見られるように、都市農地の位置づけが「宅地化すべきもの」から「あるべきもの」へと転換されるなど、都市縮退の時代に合わせて都市農地制度も大きく変わりつつある。

都市農業振興基本法と同基本計画(2016 年)の制定を先頭に、都市政策側の都市緑地法や生産緑地法等の改正(2017 年 4 月)が行われ、今後、農業政策側の新たな法制と、関連する税制改革が審議に付されようとしている。

「生産緑地研究会」は、都市農業・農地の位置づけが転換されたのに伴い、都市農地の保全・活用上の課題、それを踏まえた望ましい制度改革の方向について検討するため、2016 年 7 月、認定特定非営利活動法人日本都市計画家協会のもとに、一般財団法人都市農地活用支援センターが協力しながら研究活動を始めた(2017 年 8 月までに 8 回開催。参加メンバーは、都市プランナー、自治体職員、研究者等約 30 名)。

当研究会では、現行生産緑地の大部分が指定後 30 年を迎える 2022 年を 5 年後に迎えるにあたり、今回の一連の法制対応が重要な枠組となることから、制度改革の方向とその活用について、2022 年に至る移行期およびそれ以後の課題を踏まえて、2017 年 8 月、起草メンバーにより『農』を活かすまちづくりのための制度改革に関する提言をとりまとめた。本稿では、この提言について紹介する。

■都市農地を取巻く動向(生産緑地制度を中心に)

市街化区域内で生産緑地地区に指定されると、30 年間の営農義務と、宅地利用に対する厳しい行為制限を受ける代わりに、固定資産税の農地並み課税や相続税の納税猶予等、税制上、一定の優遇措置が受けられる。

1992 年の施行時に全国で約 1.5 万 ha あった生産緑地は、2012 年現在でも約 1.3 万 ha とほぼその水準が維持されているのに対し、それ以外の宅地化農地は、約 12.8 万 ha から約 6.8 万 ha へと激減している。

この間、都市農業・農地のより一層の安定的な継続のために、生産緑地地区における行為制限の緩和や、貸借を行っても相続税納税猶予が認められるようにすることなどの要望が、都市農業が盛んな自治体や、農業関係団体等より、なされてきた。

こうした要請に加え、都市縮退の兆候や都市住民の都市農業・農地に対するまなざしの変化を踏まえ、国の方でも 2017 年 4 月の生産緑地法等を改正し、都市農地を維持しやすくするための制度改革が行われた(①生産緑地地区指定の面積要件や一団性要件の緩和、②生産緑地地区内における行為制限の緩和(直売所・加工所・食料提供施設の設置可能化等)、③生産緑地指定 30 年経過後、10 年単位の延長制度「特定生産緑地地区」制度の創設、④農と低層住宅地が調和する「田園住居地域」の創設、⑤都市農地の「緑地」としての位置づけ等)。

農業政策については、農地の借り手が多様な機能発揮に資する等、一定の基準を満たす場

合、市町村が貸借を承認する等、公的関与のもとで、農地法の法廷更新が適用されない制度と

し、相続税納税猶予の適用が継続する税制改正に向けて、動きつつある。

■都市緑地法・生産緑地法等の改正(2017.4)

① 面積要件の緩和 (生産緑地法)	指定要件の引下げ 500㎡以上→300㎡以上	500平方メートルから300平方メートルへの引き下げを可能とする(自治体毎に条例で定めることが必要)。複数の農地で一団となって指定していた生産緑地の一部が解除され、面積要件を下回ることによる「道連れ解除」の発生を回避しやすくするよう、一団性要件の運用も緩和	法案成立後 2か月で施行
② 行為制限の緩和 (生産緑地法)	製造・加工・販売施設、料理の提供施設の設置可能化	これまで生産緑地地区内では、農業生産、生産物の集荷・貯蔵・保管施設、農業に従事する者の休憩施設などを設ける以外の行為などは制限されてきた。これに加えて、農産物を原材料とする加工品などの製造・加工・販売施設、料理の提供の用に供する施設(いわゆる農家レストラン)を認める。但し、ベースの用途地域が低層住居系の場合は田園住居地域への指定替えが必要となる。 ※施設部分の敷地面積を除いた土地(農地)の面積が500㎡以上残ること(市町村条例で別の定めがある場合はその規模以上)。 ※施設部分の敷地面積の合計が、生産緑地地区の面積の2割以下であること ※施設の設置者及び管理者は、生産緑地の所有者等とする。 ※直売所・農家レストラン等の施設について当該生産緑地地区及びこれを含む市町村 内等において生産された農産物等を主たる材料として調理して提供するものであること等を要件とする。	法案成立後 2か月で施行
③ 特定生産緑地制度の創設 (生産緑地法)	生産緑地指定 30年経過後、 10年単位での延長	指定後30年を迎える生産緑地が引き続き、良好な都市環境形成に供すると認められる場合、市町村が新たに10年単位で指定できる(税制との関連については未定)。	税制と連動して 約1年後に施行
④ 田園住居地域の創設 (都市計画法、 建築基準法)	新たな用途地域の創設 農と低層住宅地の調和 低層住居専用地域における 農業用施設立地が可能	「農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域」として、用途地域の新たな類型として加わる。農地と調和した低層住宅に係る良好な住居環境の保護を目的としており、これまでの低層住居専用地域をベースに農業用施設の立地を限定的に許容したり、農地の開発規制(許可制)を行ったりするものである。 ※田園住居地域内の農地において行う物件の堆積について、堆積をした物件が飛散し、流出し、地下に浸透することを防止するための措置として、覆いの設置、容器の収納等の措置を講じる。	税制と連動して 約1年後に施行
⑤ 都市農地の緑地としての位置づけ (都市緑地法)	「緑地に隣接する自然的環境の一部」 →(緑地に)類する土地への格上げ	より豊かな都市生活を営む上で、都市部の農地は公園緑地に匹敵する役割を果たしているとも言える。都市緑地法の用語の定義でも「農地」は、樹林地・草地などに隣接する自然的環境の一部という解釈であったものが、「類する土地(農地であるものを含む)」と格上げして明記することになった。	

※市町村が定める。土地所有者による申し出が可能(期限の延長は申出基準日前)

■「都市農地の貸借の円滑化に関する法律案(仮称) 骨子」の概要 (H29年9月農水省を要約)

■趣旨
都市農地の貸借の円滑化のための措置 → 都市農地の有効活用による都市農業の健全な発展
都市農業の機能発揮を通じた都市住民の生活の向上

■課題(背景)
「都市農地は都市における限られた貴重な資源」 → 農地所有者以外の者であっても、意欲ある都市農業者によって有効活用されることが重要 → 都市農地の貸借が円滑に行われることが必要

■概要
自らの耕作の事業の用に供するための都市農地の貸借の円滑化

「事業計画」の認定による貸借の円滑化 ※市町村長が認定 ※認定基準は農林水産省令による(耕作の事業に関する計画)

<対象> 生産緑地地区の区域内	<権利設定> 賃借権 又は 使用貸借	<期間> 法定更新(農地法17条)が適用されない	※現状は、期間の定めのある賃借権については、当事者が更新しない旨の通知をしない限り賃借契約が更新される
--------------------	-----------------------------	-----------------------------	---

■手続きの流れ

```

    graph TD
      A[都市農業者] -- Step1 事業計画の作成・提出 --> B[市町村長]
      B -- Step3 認定 --> A
      C[農地所有者] -- Step4 賃借権等を設定 --> A
      D[農業委員会] -- Step2 決定 --> B
  
```

※認定基準は：都市農業機能発揮に資するものとして農林水産省令で定める基準に適合するかどうか

■ 『農』を活かすまちづくり提言の作成

提言をまとめるに当たり、本研究会では次のような視点を主に据えた。

①都市農地の位置づけが「あるべきもの」へと転換され、本格的な都市農業の振興施策が講じられる時代になったことから、その担い手についても都市農家、地域事業者と都市住民による多様な連携が必須となること。とくに都市農家と都市住民の関係については、双方が抱くこともある迷惑感の解消というレベルを超えて、都市農地の活用・管理について話し合いの場を新たに設けることにより、社会的支持のもとでより積極的な協力・連携を強めるべきこと。

②しかしながら、このような転換が遅れたこともあって、タイムリミットともいえる上述の2022年まで、わずかな準備期間しかないこと。しかも、進行している都市農地の減少傾向を防止する実効性のある制度改革が実現しうるのかについて、危惧があること。

■ 提言の概要

本提言は、2つの課題、3つの提案により構成される。

1. 課題1：生産緑地以外の新たな保全農地制度の必要性

(1) 都市農地保全策の新たな強化

(2) 食料非常時の自給用農地の確保

都市農地の減少が止まらない状況下での、生産緑地以外の新たな保全農地制度の必要性。

2. 課題2：都市農地・都市農業の特徴と計画的な位置づけの重要性

(1) 都市緑地としての農地の特徴と幅広い都市農業活性化の可能性

(2) 土地利用計画による都市農地の位置づけの重要性

都市農地の持続的な保全活用と、幅広い都市農業活性化のための、計画的な位置づけの重要性。

提言の構成	
■ 課題	■ 提案
<p>①課題1 生産緑地以外の新たな保全農地制度の必要性</p> <p>(1) 都市農地保全策の新たな強化 (2) 食料非常時の自給用農地確保</p>	<p>③提案1: (仮)緑農地区計画の提案</p> <p>都市農地の保全活用を土地利用に定着させるための地区計画制度。 (まちとのつながりをもたせる。10年の緑農空間保持等による税制特例措置、交換分合)</p>
<p>②課題2 都市農地・都市農業の特徴と計画的な位置づけの重要性</p> <p>(1) 都市緑地としての農地の特徴と幅広い都市農業活性化の可能性 (2) 土地利用計画による都市農地の位置づけの重要性</p>	<p>④提案2 農地保全・農住共存のための多様な担い手の仕組み(多様な担い手に広げる)</p> <p>(都市農地の権利移動制限の弾力化、農地保全型農住組合、農空間保全協議会(エリアマネジメント組織)を提案)</p>
	<p>⑤提案3 2022年までに講ずべき施策</p> <p>多様な機能発揮を都市農業経営の中に組み入れながら、農業従事者と農地後継者の関心と意欲を後押しする施策を提案</p>

3. 提案1：(仮) 緑農地区計画の提案

- (1) (仮) 緑農地計画の指定要件
- (2) 緑農地区計画の指定内容
- (3) 緑農地区計画の制限等
- (4) 緑農地区計画内の土地の交換分合
- (5) 決定後10年経過した場合の措置

現行のまちづくり手法は、都市農地の宅地化促進を前提としたものになっており、都市農地の保全活用が能動的かつ安定した土地利用として定着するために、**農住共存型のまちづくり手法としての拡張再編**が求められる。とくに農家と都市住民が協働する農を活かすまちづくりの仕組み、農地と宅地等を再配置する土地の交換分合等を推進する手法を創出すべきである。

4. 提案2：農地保全・農住共存のための多様な担い手の仕組み

- (1) 都市農地の権利移動制限に関する弾力化の拡大
- (2) 農地保全型農住組合
- (3) 農空間保全協議会（エリアマネジメント組織）

農住共存のまちづくりの多様な担い手が、都市農地の保全活用に向けた取り組みとともに登場しつつある。保全活用の事業やその後の持続的な維持管理に向けて、農家間の農地貸借のみでなく、都市住民、民間事業者を含めた多様な担い手による農地の貸借と役割分担や組織のあり方について、多くの検討課題が今後に残されている。

5. 提案3：2022年に至る移行期までに講ずべき都市農業振興・都市農地保全施策

- (1) 農業後継者ほか多様な担い手の育成・支援のための施策
- (2) 生産緑地の追加指定
- (3) 生産緑地等の買取り対応の強化
- (4) 立地適正化計画と都市農地保全制度導入とのカップリング

都市農業の従事者および後継者不足の現状から、都市農地の減少に歯止めがかからず、生産緑

地の買取り申出が続出する可能性もある。都市農地の多様な機能発揮を都市農業経営の中に組み入れながら、農業従事者と農地後継者の関心と意欲を後押しする施策が必要である。これらの施策は、生産緑地の買取り申出が集中的に可能となる上述の2022年に至る移行期までに効果をもたらすために、早急な対応を要する。

■提言の公表と関係機関への説明

作成した提言はホームページにて公表するとともに、農林水産省（都市農業室）、国土交通省（都市計画課）、JA全中（都市農業対策推進室）、全国農業会議所、都市農地保全推進自治体協議会、全国都市農業振興協議会、（公財）都市計画協会及び（一社）日本公園緑地協会等、関係機関に送付し、一部関係者には説明を行った。

■今後について

「都市農業の貸借の円滑化に関する法律（案）」が示されたことから、次のステップは、法案成立及び税制改正の動向を見定め、新しい法律・税制の具体的実施状況を注視する中で問題点を洗い出すということが大切であり、そうしたテーマでこの研究会を継続する中で、誰に対しどのような政策提言を行う必要があるかを見極めることとしている。

＜資料＞『農』を活かすまちづくりのための制度改革の提言（案）（2017年8月）（全文）

1. 課題1：生産緑地以外の新たな保全農地制度の必要性

都市農業振興基本計画では、「営農計画認定制度」（仮称）の新設の検討が記されていた。これが見送りになった要因として、小規模生産緑地、特定生産緑地制度が創設され、併せて生産緑地の貸借への相続納税猶予の適用継続が予定されることから、農地保全対策が強化されることがあると思われる。

しかし、上記の改正にもかかわらず、農地保全の効果が十分でなく、保全すべき農地の減少が止まらない可能性がある。今般の生産緑地法改正の基本的な役割は、既に指定済みの生産緑地の継続にあるといえる。農業経営の将来を見通せない中で、土地利用制限が30年間続く生産緑地の活用躊躇する農家が多く、10年程度の利用制限とともに固定資産税を軽減する新制度があれば、その活用意向が高まるという調査報告もある（宇都宮市・都市農地の計画的保全活用方策実証調査）。

（1）都市農地保全策の新たな強化

10年間の営農計画について、「農地所有者以外の者による耕作を含めた営農に関する計画を地方公共団体が評価する仕組み」（基本計画第2-3-（3））を導入すれば、生産緑地の指定が少ない特定市以外の市街化区域内農地についても、小規模農家や経験の浅い農地後継者にとって受け入れやすいものとなり、また遊休農地の発生要因の解消にも効果がある。従って、基本計画に記された保全農地の認定制度をはじめ、都市農地保全対策の新たな強化措置の検討について、具体化することが望まれる。

本格的な農業振興施策が講じられる筈の保全すべき農地について、農水省はその対象を生産緑地地区に限定する方針ともみられる。もしそうであるなら、都市農地保全策の新たな強化は、都市政策側において都市計画制度等として創設されるべきである。（本提言の3.と4.）

なお、農水省による保全農地が当面は生産緑地に限られるとしても、その他の都市政策的な手法や自治体独自の制度による保全農地についても、都市農業振興施策の対象から除外せず、柔軟に対応すべきものとする。

（2）食料非常時の自給用農地の確保

わが国の農業・食糧を巡る歴史的経験と近未来のグローバルな情勢予測に鑑みた時、現在農水省が、食料・農業・農村基本計画で目標としている平成37年度の耕地面積440万haの確保（内農用地区域403万ha）は肅々と進めるとして、都市部の農地・空地（市街化区域内農地約8.3万ha、空地約13万ha）についても、食料非常時の自給用として、農的利用を確保する措置を講じるべきである。都市部での農的利用の確保は、消費地に近いことから食料非常時にもより効果的であろう。

当面必ずしも農を生かしたものでなくても都市緑地としての利用を含め、定期借地制度と組み合わせ

せることにより、一定期間の後に農地利用が回復される仕組の整備も考えられるべきではなからうか。

2. 課題2：都市農地・都市農業の特徴と計画的な位置づけの重要性

都市農地・都市農業は市街地とその周辺に位置することから、一般的な農地・農業と比べて、生産以外の多様な機能の中でも、とくに人々が集住する場を支える機能（防災、自然との接触・体験、コミュニティの形成等）の役割が大きい。これらは農業が営まれる農地の「存在」によって直接的に期待される生産機能や国土保全機能等に比べて、周辺住民や自治体加わった利活用によって発揮される「利用」緑地としての性格が強い。多世代交流の場としてのコミュニティ農園の活用、農地と樹林地が組み合わさった農のある風景や生物生息環境を保全整備する能動的な地域活動等が、その典型例である。

また、都市住民・地域事業者等が参入することにより、都市農業活性化の新たな機会が拓かれる可能性もある。

（1）都市緑地としての農地の特徴と幅広い都市農業活性化の可能性

市街化区域では自らの施策対象を基本的に生産緑地に限定した農水省に対し、国土交通省は、今回の法改正で、農地一般を緑地として自らの施策対象とした。これまでの都市緑地法の対象が樹林地や水辺等であり、施策手法が主に公園等の公共施設整備事業のほか、行政による規制であったのに対し、農地の場合、これを農地として維持するためには日々の肥培管理が必要となり、農地所有者（農地後継者を含む）が自らそれを実施するのでなければ、他の農業者や都市住民、地域事業者と協力・連携しなければならないという相違がある。

また都市の土地市場での需要に沿いつつ、農を生かし、農を残した経営が成り立つ土地利用を考える必要がある。例えば、郊外部での農園付住宅宅地、マンション居住者が運営する菜園、クラインガルテン、農を生かした福祉拠点施設等、様々な土地利用形態が実現・増加する可能性がある。

元気で経験豊かな高齢者の急増や都市のライフスタイルの変化を背景にして、意欲ある都市住民や企業の都市農業への参入に伴って、都市型複合営農への新規就農や新しい都市農業ビジネスが開発・進化して、より幅の広い農業活性化につながる可能性も大きい。（本提言の4.）

このような都市農地に関する土地需要と都市農業を拡張する人材資源は、地域によって多様である。都市現場の第一線にいる市町村が、これらの動向を把握して、まちづくり・里づくりのシナリオに組み入れることが重要である。

（2）土地利用計画による都市農地の位置づけの重要性

都市農業継続農地が市街地に共存し、その保全措置が実施されるために、「土地利用に関する計画」に基づくべきことは、都市農業振興基本法に規定されている。都市農地がその機能を発揮するためには、

土地利用計画による都市農地の位置づけが求められる。「都市と緑・農の共生」する市街地の全体構造の将来像を踏まえて、市街地の地区別特性に応じて要請される緑地機能に対応して、都市農地の位置、量、性能が定まる。

「利用緑地」についてはさらに具体的に、個別の保全農地に関して、その緑地機能を持続的に維持するための担い手として、農業生産者のほかに地区住民、市民、民間事業者、自治体等の役割分担が重要になる。参考：後藤光蔵「農のある暮らしの実現に向けて一計画的都市農業の取り組み」『新都市』2017年3月

このような土地利用計画のうち、都市全体を対象とするマスタープランとして、市町村都市農業振興基本計画（基本法の「地方計画」）と、緑の基本計画（改正都市緑地法による）とが主なものとなる。後者は都市農地の緑地としての保全活用の方針（上述の保全活用の担い手を含む）を定めるものであり、前者は保全すべき都市農地に対する本格的な農業振興施策（農地の活用・保全対策の強化措置を含む）を示すものであり、両者の密接な連携が必要となる。

しかし、多くの市町村において、これらの都市農地の保全活用、都市農業の振興という領域での多分野にまたがる行政経験は少なく、国や都道府県の施策の枠組みや、先行自治体による計画策定事例を見ながら、取り組まざるをえない状況にあると見受けられる。

従って、これらの土地利用計画の役割と内容、策定手順等について説明を加えることにより、市町村による計画策定を支援・促進することが望まれる。

なお、「都市農業基本法に基づく地方計画の記載事項例（案）」が、当局の運用指針として示された。この文書では、保全すべき農地と、「農地の有効活用・保全を図るべき都市農業者等（＝都市農業の担い手）」について、リストで明示すること（地方計画本体とは別に、別添資料の形式もあり）も考えられると記されており、市町村への周知が期される。

また、緑の基本計画の改定を検討中の市の担当者から、都市農地を「あるべきもの」として保全を方向付けるマスタープランレベルの総論と、その具体的な実現手段である生産緑地制度（計画論がなく個別農家の意向に追随する形にならざるを得ない制度）との乖離に戸惑う、という切実な意見が寄せられている。これは都市農業振興基本法・基本計画の理念と、これを受けるはずの個別法制の実態との乖離に起因するものといえる。この乖離を埋めるために、上位の計画論と筆地・敷地単位の生産緑地等との中間をつなぐキーとなる、地区まちづくりの計画とその実現の仕組みが重要であり、次の3章、4章の提言は、その打開策となりうる。

3. 提案1：（仮）緑農地区計画の提案

上記1及び2の課題認識を踏まえ、その具体化を図る都市計画制度として「（仮）緑農地区計画」を提案する。この制度は生産緑地地区と相まって都市農地の保全を進めるものであるが、両制度の骨格を比較すると、生産緑地制度が＜30年間営農継続（宅地化不可）を条件とする税制特例措置＞であるのに対

し、本制度は＜10年間緑農空間保持（宅地化不可）＋地区ルール遵守を条件とする税制特例措置＞である。

この制度の法制化の方法としては、地区計画の特別法（沿道整備法、密集市街地整備法、歴史まちづくり法等に並ぶ法律）を新たに制定する方法を想定している。また、下記内容中、数値で示している部分は仮の数値である（何らかの数値的な目安が必要であることを示しているに過ぎない）。

（1）（仮）緑農地区計画の指定要件

- ① 現況土地利用及び区域面積
 - ・ 農地と宅地が現に混在しているか、混在する可能性がある区域であること
 - ・ 現状において農地（山林・水面等を含む）の面積が区域面積の概ね 1/3 以上であること
 - ・ 区域面積は、概ね 5,000 m²以上であること。
- ② 指定手続き
 - ・ 地区計画の指定手続きを採用
 - ・ 併せて、計画内容について保全農地となる農地の所有者・借地権者全員の同意
- ③ 生産緑地地区と重複する場合の扱い
生産緑地地区（特定生産緑地を含む）内の農地を緑農地区計画の保全農地とすることは妨げない。その場合、生産緑地地区の制限と保全農地の制限が共に適用される。

（2）緑農地区計画の指定内容

- ① 指定の目的・目標、計画の方針等（必須）
- ② 道路・公園・緑地等の地区施設（選択）
- ③ フットパス・農園通路・水路・休憩所・直売所等の緑農施設（選択）
- ④ 保全農地（公的管理に移行する緑地等を含み、現況農地面積の 2/3 以上）（必須）
- ⑤ 建築物等に関する制限（必須）、農地の日照を確保する建築物高さ制限を含む（選択）
- ⑥ 緑化に関する制限（地区の緑化率＝30%以上、宅地の緑化率＝原則として 20%以上、保存樹木等）（必須）
- ⑦ 地区環境協定（農業者と都市居住者が協力して地区内環境を管理するための協定＝関係権利者の 2/3 以上の同意で成立）の締結方針（必須）
協定自体は、地区計画の内容とせず地区計画決定後任意に締結するものとし、地区計画では協定の主な内容、締結時期の目標等を定めるものとする。

緑農地区計画では、農業者と都市居住者が協働して、農地と宅地が混在する地区の環境をより望ましい状況にしていけることができるよう、農地の中期的保全を担保しつつ「農」と「住」の協調・協力関係を築くためのツールとして③～⑦の事項を用意する。また、⑦の地区環境協定は、地区内の関係者が後述のエリアマネジメント組織を設立して締結及び事後運営を行うことが望まれる。

(3) 緑農地区計画区域内の制限等

- ① 保全農地とされた農地については、10年間営農継続（地区環境協定に基づき、農地以外の緑地として適切に管理されている場合を含む。以下同じ。）義務が課せられる。その制限に対応して、固定資産税・相続税について特定生産緑地と同等の特例が適用される。
- ② 「地区施設」、「建築物等の制限」、「緑化に関する制限」については、地区計画と同様の制限が課せられる。緑化率30%以上の規定を満たす宅地の所有者には、一定率の固定資産税減額措置が適用される。
- ③ 「緑農施設」の整備又は管理のあり方は、地区環境協定に規定される。
- ④ 協定当事者には、地区環境協定に定められた制限事項が課せられる。

(4) 緑農地区計画内の土地の交換分合

- ① 緑農地区計画区域内の地権者は、1人で、数人共同して、または組合を設立して区域内の土地の交換分合を行うことができる。
- ② 上記の交換分合の手続きには、土地区画整理法の手続きを準用する。
- ③ 土地の交換分合に係る諸税については、土地区画整理事業の換地の場合と同様の特例を適用する。
- ④ 交換分合計画では、保全農地面積の2/3以上、かつ、区域面積の1/4以上の面積の農地を交換分合後の保全農地とする。（緑農地区計画の内容は、交換分合後、交換分合計画に対応して必要となる箇所を変更する）

都市内に農地を積極的に位置づけ、具体的に空間の質の向上に役立てようとした場合、農地と宅地や道路等との位置関係が現状のままでは適切でないケースが想定される。そのようなケースにおいて、農地、宅地、道路等を適切に再配置することができれば、長期的な都市資産となり得るような、農を活かした望ましい生活空間をつくり出すことが可能となる。上記交換分合はそのための事業手段である。

(5) 決定後10年経過した場合の措置

- ① 保全農地の所有者・借地権者は、10年経過の1年前までに、保全農地を継続するか終了するかを意思を市町村長に届け出るものとする。
- ② 届出を受けた市町村長は、終了の対象となる保全農地について、公共移管、地区による共同管理その他の保全農地継続策を緑農地区計画の利害関係者と協議するものとする。
- ③ 上記の協議で合意された保全農地継続策に対し、利害関係人は誠実に対応するものとするが、協議が整わなかった場合は、当該保全農地は終了する。
- ④ 保全農地の一部又は全部が終了することとなった地区においては、保全農地以外の計画内容について必要な見直しを行うものとする。

る。

- ⑤ 保全農地の一部又は全部の終了に伴い、緑農地区計画の要件等を満たさなくなった地区については、緑地特化型の地区計画（準緑農地区計画）として継続することができるものとする。

4. 提案2：農地保全・農住共存のための多様な担い手の仕組み

都市農業振興基本計画の「はじめに」において、次のような格調の高い理念が規定されている。「農業政策及び都市政策の双方の方向転換の下で、都市農業と都市住民との新たな関係を育て、深化させつつ、都市農業者や都市住民、関係行政機関や農業団体等が連携して都市農業の振興及び都市農地の保全を図るべき対象を明確にした上で、それらの安定的な継続に向けた施策を充実させることが必要となる。」

このような「都市農業と都市住民の新たな関係」の育成、深化、関係団体を含めた連携を具体的に進める施策が、今まさに必要となっている。この新たな関係を進化させるために必要な都市農地の権利移動制限の弾力化と、地区レベルでの具体的な都市農地活用と保全の多様な担い手による役割分担や、組織のあり方について、以下に提案する。

(1) 都市農地の権利移動制限に関する弾力化の拡大

1章で前述した仮称「営農計画認定制度」では、「一定期間にわたる農地所有者以外の者による耕作」を市町村が評価する仕組みとして記されており、「都市版の農業経営基盤強化促進法」の創設が期待されていた。

農業経営基盤強化促進法による利用権の設定は、自治体の農業経営基盤強化基本構想や農業経営モデルに沿った新規就農及び認定農業者育成等の政策目的の実現のために、農地法の特例として認められている制度で、市と農業委員会が当事者の間に入って農地の貸借を成立させるもので、貸し手にとっては契約期間が終了すれば離作料等を支払うことなく農地が返還され、借り手にとっても権利取得の下限面積要件等が適用されない、などのメリットがある。

「都市版の農業経営基盤強化促進法」という表現で我々が期待したのは、都市農業の特性を生かし、都市住民との連携の下で農業の多様な機能発揮が図られる農地活用モデルが示され、その実現を政策目的とする利用権設定の制度であった。

農水省で制度検討が進められている都市農地の貸借の円滑化法が、どのような政策目的を掲げてその対象を生産緑地に限定する合理的な根拠としているのか、今後示されるであろう法律を見て判断するしかないが、税制について生産緑地に限定する等の措置が考えられることはありうるとして、法律の適用対象は基本的に都市農地全般とすべきである。

農地のままでの権利移動について、農家を原則とする現在の農地法の規定は、農地の保全を図るために都市住民を含め多様な主体の参画を求める必要

のある現状においては、むしろ農地の転用・減少を促進させる効果を発揮しており、生産緑地以外の農地においてもその緩和が必要である。特に、先に述べた緑農地区計画や後述する農地保全型農住組合、農空間保全協議会の取組みを進める上で、この法律を適用することは不可欠である。

従って、この法律について、今後速やかに、緑農地区計画区域、農地保全型農住組合事業区域及び農空間保全協議会事業区域に適用するとともに、その実施状況を踏まえ、数年後に予定されている法律の見直しにより、市街化区域内農地全体を対象を拡大することを提案する。

(2) 農地保全型農住組合

市街化区域における農地の計画的な宅地化の推進が求められていた時代背景のもと、昭和55年に制定された農住組合法は、全国で84組合、220ha余の実績を残したが、社会情勢が農地保全にシフトする中、平成23年5月19日をもって、新規設立が打ち切られた。

この農住組合法が目指した「農住共存のまちづくり」という方向、農家を中心にした組織づくりの考え方、区画整理、交換分合、コミュニティ施設の管理等の事業手法は、農地保全のまちづくりを進める基本的な事業であるとして、制度の改正による継続が検討されたが、市街化区域における農地の計画的な宅地化の推進という法律の目的を変えることが難しく流産した経緯がある。

今回の提案は、当時の検討を生かしつつ、都市農業振興基本法に立脚した、都市における農地の保全を目的とした新たな農住組合を可能にする法律(事業法)の制定であり、事業の内容に照らしたとき、農水省、国交省の共管とするのが望ましい。

この新しい農地保全型農住組合は、農家等の土地所有者を中心にした農地の整備・活用の事業主体であり、先述した都市計画規制としての緑農地区計画及び後述する都市住民等が中心となったエリアマネジメント組織としての農空間保全協議会と連携することにより、一層の施策効果の発揮が期待できる。

1) 目的

都市農業振興基本法を踏まえ、都市農業が安定的に継続される農地の保全を図るため、地域において必要な基盤施設の整備・管理、農地等の換地・交換分合、農地保全協定の締結、農業経営、農作業の共同化その他必要により農地保全と合わせて実施される住宅宅地、コミュニティ施設の整備管理等を行う組織を設けることができるようにすると共に、事業への支援策を講じる。

2) 事業

① 農住土地整理事業

土地区画整理法の技術基準(道路舗装、道路幅員、3%公園等)に依らない、営農・通行に必要な簡易な道路等整備、換地規定については土地区画整理法を準用

② 道路、ため池等の地区施設の所有又は管理

③ 農地等の交換分合

④ 農地保全協定の締結

⑤ 農業経営等

農業の共同施設の整備・管理、農作業の共同化、農業経営

⑥ 市民農園の開設その他、農地の農的活用に係る事業

例 環境維持活動 畦畔の除草、ため池・水路の清掃

景観形成活動

市民との交流

花木植栽

マルシェ、農地見学会、共同販売、農産物の加工・料理教室

学校との交流

防災機能発揮

田植え、稲刈り、環境学習

防災訓練

⑦ 農地保全と併せて実施される宅地造成、住宅建設・管理、公共施設整備、コミュニティ施設等の整備・管理

3) 組合

① 法人格…この法律に基づいて設立される法人とする。

② 組合員…地区内の土地所有者又は借地権者及び地区内の農地について使用収益権を有する者。

なお、この農住組合が後述する農空間保全協議会と密接な連携のもとに活動する場合等、必要によりそれ以外の者を準組合員とすることができる。

準組合員は、組合の意思決定に際して意見を言うことができる。

③ 地区の要件

都市農業振興基本法に基づき市町村が定めた地方計画で農地の保全が位置付けられている地域内にある概ね2,500㎡以上の農地を含む区域

4) 支援措置

① 農地保全協定地区の農地について、貸借の円滑化の法適用

② 居住と農園利用を一体化した都市型優良田園住宅制度の創設・適用

③ 定期借地制度(借地借家法)を活用した暫定農地転用制度の創設・適用

④ 市民農園開設等への国庫補助

(3) 農空間保全協議会(エリアマネジメント組織)

今回都市緑地法が改正され、農地保全がその目的とされたが、他の緑地と異なり、継続的な肥培管理が必要であるという農地の特性を踏まえた時、農家等の関係者による農地保全のための協同の取組を支援する新たな仕組みが必要である。

その際、以前の社会資本整備審議会都市計画制度小委員会で指摘されたように、こうした協同の取組を円滑に行うためには、農空間を地域の環境資源として共有する住民(農家を含め)によるエリアマネジメントというべき空間管理の手法を取り入れることが不可欠である。

現行の都市緑地法では、行政を補完する組織として市町村長が緑地保全・緑化推進法人を指定できることとなっているが、これと並び、新たに住民等を主体にして協同で農地保全・活用を推進する「農空間保全協議会」という仕組みを導入することを提案

する。

1) 目的

都市農業振興基本法を踏まえ、都市農業・都市農地の多様な機能発揮を促進するため、地域において都市農地を貴重な環境資源として共有する住民（農家を含め）による、農地を農的に活用する様々な活動の実施主体の法的位置づけを明確にすると共に、必要な支援施策を講じる。

2) 事業

①農空間保全・活用の基本方針

地区の田畑、畦道、屋敷林、ため池等の保全・活用の方向（農家との調整が必要）
協議会の役割（行政、農家との役割分担）

②農空間保全・活用のための事業

例 環境維持活動	畦畔の除草、ため池・水路の清掃
景観形成活動	花木植栽
共生ルール作り	市民のマナー、農薬散布・騒音・土埃等の対策に係る協定締結
農家との交流	マルシェ、農地見学会、共同販売、農産物の加工・料理教室
農家の支援	援農ボランティア活動
学校との交流	田植え、稲刈り、環境学習
防災機能発揮	防災訓練

③市民農園の開設等

市民農園の開設、社会福祉法人・グループへの貸付、自らの活動としての農園運営

3) 協議会

①法人格…都市緑地法に基づく新たな法人とする。市町村長の認可を受けて設立する。

②会員…地域住民、地域農家、その他、地域自治団体（自治会等）、NPO等の市民団体、農業団体、社会福祉法人、医療法人、企業、学校等

③地区の要件

都市農業振興基本法に基づき市町村が定めた地方計画で農地の保全が位置付けられている地域内の地区で、自治会等の地域コミュニティの範囲、小学校区など農家・都市住民に身近で分かりやすいまとまりの地区

4) 支援措置

①協議会による農地貸借について、貸借の円滑化の法適用

②市民農園開設等への国庫補助

5. 提案3：2022年に至る移行期までに講ずべき都市農業振興・都市農地保全施策

現行生産緑地の大部分が指定後30年の2022年を5年後に迎えるに当たり、この度生産緑地法を中心に一連の法制対応がなされたわけであるが、三大都市圏特定市において、現行の政策水準のまま推移した場合、買取申出による生産緑地の激減が懸念される。そしてそれは未来永劫、やり直すことは不可能なものとしてある。

今回の一連の法改正に係る課題点等については、前記で述べているので、ここではこれら法改正を所与のものとして、今後5年間における実施すべき都市農業振興・都市農地保全施策について提案する。

更に、市街化区域内農地の保全に関して生産緑地制度が活用されず、三大都市圏特定市よりもある意味、問題の深刻度合いが高い、地方圏都市における生産緑地制度活用に関しても提案する。

(1) 農業後継者ほか多様な担い手の育成・支援のための施策

いくつかの農地所有者アンケート調査結果によると、買取申出意向面積は農業後継者の有無によって差が見て取れた（秦野市・都市農地の公共財的活用モデル実証調査、JA兵庫六甲・市街化区域内農地所有農家アンケート調査）。そこでは後継者がいない場合には、いずれかの時期（特に、相続発生時）までに50%近く生産緑地面積が申出により減少するシミュレーション結果となっている。一方、後継者がいる場合には、減少率は1割台に抑えられる結果となっている。今後とも引き続き、生産緑地を保全していくためには、農業後継者の確保は必須条件となるが、人材の確保は一朝一夕でなされるわけではなく、相当の期間を要する。今後5年間とはいえ実際は残された時間は少なく、喫緊かつ戦略的に農業後継者育成の施策を特定市は行うべきである。

具体的には、各自治体において地方計画を早急に策定するとともに、その計画において5年後を目途に確保すべき生産緑地面積、およびそれに対応した育成すべき農業後継者数を明らかにし、その工程をタイムスケジュールとして明示する必要がある。

この都市版の担い手育成において、ハウス栽培など労働集約的な高収益性を目指す農家経営の他、都市農地の多様な機能発揮を農家経営に組み入れた体験農園開設・運営など立地特性に合ったものとするのが相応しい。そのため、例えばア.高収益農業経営（農業後継者）層、イ.自給タイプ農家層、ウ.多様な機能発揮農家層、エ.市民的活用を図る市民グループ層など（前記4章で提案した「農地保全型農住組合」「農空間保全協議会」を含む）、担い手層の類型別に、耕作あるいは活用すべき生産緑地面積について明らかにすることが望ましい。

(2) 生産緑地の追加指定

前回1991年時の生産緑地法改正に伴う、多くの農地所有者による生産緑地の選択は、特別の一回限りのものとして、その後の生産緑地の追加指定を行ってこなかった特定市が相当数ある。仮に、都市計画イレギュラーな決定だったとしたとしても、四半世紀経った今日、現行の生産緑地制度は都市農地保全のための機能を果たしてきている。また、2015年には都市農業振興基本法が成立しており、四半世紀前の経緯にこだわらず、実態並びに今日の都市農地保全の動向を踏まえて対応すべきである。もっとも、こうした施策の硬直性

は、都市農地が良好な都市環境形成の重要要素であることを、多くの特定市が認識していないためとも考えられる。そのため、実質追加指定作業である、小規模生産緑地（300～500㎡未満）に関する条例制定を行う特定市は僅か、という懸念もある。

各特定市とその他一般市において、都市農地が良好な都市環境形成の重要要素であり、この認識に基づき、小規模生産緑地の指定に係る条例制定を含む生産緑地の追加指定、並びに農あるまちづくりへの施策転換を図るべきことを明確にするため、都市計画運用指針への記述だけでなく、生産緑地法第3条（生産緑地に関する都市計画）に、都市農業振興基本法に基づく地方計画を踏まえ、追加指定等の手続を明確にしなければならない旨を明記する必要がある。

（３）生産緑地等の買取り対応の強化

前節で述べた「生産緑地の追加指定」に当たって、市町村が直面する課題の一つは、生産緑地の買取り申出に対する対応についてであろう。

①買取り申出に対する市町村の対応の強化

現行生産緑地制度では、営農ができなくなるか、指定後30年経過により買取り申出ができる。申出を受けた市町村は、その買取・斡旋に努めるが、財政の制約等によりこれが殆どできず、行為の制限が解除されて、生産緑地の指定の廃止という都市計画の変更が追従せざるを得ない。つまり、買取り申出制度が形骸化している。

今後は、買取り申出以前の段階で、農地貸借の斡旋に努めるとともに、本提言3、4章の新たな保全農地制度の適用を検討する必要がある。

また、これらの対応が実現しない場合には、都市緑地としての農地の位置づけに関する市町村の計画のもとに、生産緑地の重点的な買取り方針を立て、都市計画事業等として財源を用意する必要がある。

②市町村の買取りに関する都道府県の支援策

都道府県が都市農地の保全活用に独自に取り組む先行例が登場している。この独自施策の枠組に適合する市町村の生産緑地等の買取りに対して、上記①の市町村による買取り方針を評価したうえで、その費用の一部を都道府県が助成する支援策の検討が望まれる。

③市町村の農地買取りに対する国の支援の強化

現行の生産緑地制度は、その公共施設適地要件と連動して、市町村が買い取った後の農地は、公共施設として整備することが想定されている。農地が都市に「あるべきもの」へと転換した現在では、この買取り農地の活用の仕方を拡張すべきである。例えば、緑農共存市街地の重点政策地区において、ア、市町村が農地のままで指定管理者に貸付けて市民の耕作に供する、イ、新たな都市農業担い手に譲渡または貸付ける等の、多様な使い方がありうる。

都市計画公園・緑地や特別緑地保全地区の用地買収については、国の補助制度がある。農地が緑地として法律上も認められたことから、農地の買取りについても国の補助対象として拡張する必要がある。とくに生産緑地については、その買取り申出から買取り実現までの期間が3か月以内と短く、通常の予

算措置では対応しがたい。このため、機動的に財源を調達するためには農地買取基金等の創設を要し、その基金の一部を国が支援する制度の創設について検討されたい。

（４）立地適正化計画と都市農地保全制度導入とのカップリング

相当数の特定市においてみられる、都市農地が良好な都市環境形成の重要要素であることを実質的に認めない施策の硬直性は、地方圏都市において一層目立つ。具体的には、都市農業振興基本法が成立したにもかかわらず、計画的な農地保全制度である生産緑地制度を導入しているのは、僅か数都市に留まる。一方、三大都市圏特定市よりも地方圏都市の方が、人口減少率が高く推移すると考えられる。実際こうした状況を踏まえて、コンパクトなまちづくりを目指した、立地適正化計画の策定について、全体の8割方は地方圏都市で占められている。つまり、郊外部（居住誘導区域外）における農地転用・開発の抑制を目指す、立地適正化計画の策定はなされているものの、実質的にその施策目的の有力な実現手法である生産緑地制度の導入は行われていないという、施策のミスマッチが起こっている。言い換えると、整合的な施策体系がなされていない。

例えば、立地適正化計画策定と生産緑地制度の一体的活用について次のような方法が考えられる。居住誘導区域内においては、農地があることにより良好な住環境整備に資する、あるいは防災等多様な機能に着目し、市の計画に合致した市街化区域内農地について、重点的に指定していく。

一方、居住誘導区域外においては、今以上の宅地化を抑制する必要があることから、出来るだけ多くの市街化区域内農地を生産緑地に指定していく。その際の施策目標は、市街化調整区域と同様に生業として成り立つ都市農業振興、担い手育成である。

都市農地の保全に関して、三大都市圏特定市よりも深刻の度合いが高いともいえる地方圏都市においては、立地適正化計画を策定する場合、以上のような方針のもとに、生産緑地制度のほか、前記3、4章で提案した新たな農地保全関連制度の導入・活用により、農地保全施策を強化する必要がある。

以上

本提言のとりまとめ担当委員は次のとおりです。

代表：水口 俊典（芝浦工業大学名誉教授、
（一財）都市農地活用支援センター研究顧問）
委員：星 勉（地域社会計画研究所代表、
（一社）JC 総研客員研究員）
委員：柳沢 厚（C-まち計画室代表、
（認NPO）日本都市計画家協会理事）
委員・事務局：佐藤 啓二（（一財）都市農地
活用支援センター常務理事・統括研究員）