

都市農業を一步先へ、もっと生産緑地を！ ～生産緑地の指定要件、最大限に緩和～

神奈川県川崎市 都市農業振興センター農地課 佐藤 忠恭
農業振興課 川口 愛



1 はじめに

川崎市は、神奈川県最東端に位置し、東京都と横浜市に挟まれた縦に細長い地形をしています。市の総面積は 144.35 k²、うち農地面積は約 560ha で市域のおよそ 4%です。市街化区域内農地は市内農地のおよそ 7 割、生産緑地は市内農地のおよそ 5 割を占めています。市街化調整区域内農地は市内農地のおよそ 3 割、農業振興地域内農地は市内農地のおよそ 2 割弱です。

本市人口は 151 万人（平成 30 年 8 月 1 日現在）で、農業就業人口はおよそ 1,200 人（販売農家、農林業センサス 2015）、農業経営体数はおよそ 600 経営体（販売農家、農林業センサス 2015）です。

市街化区域内の農業者は周囲を住宅に囲まれているため、農業散布、土埃、騒音等営農時の近隣住民への配慮が不可欠です。半面、多くの消費者が存在するため、販路に困っていないという経営上の利点があります。このため、自ら直売所を設け、販売している農業者も多く、消費者ニーズを捉え少量多品目栽培を行っているのが特徴です。

2 川崎市農業振興計画

次世代に本市農業を引き継ぐことを目指し、平成 28 年 2 月に川崎市農業振興計画を策定しました。

今後 10 年間の農業振興の指針として策定した本計画は、農業者が都市的立地を活かした健全な農業経営を行うことを目的として農業者の営農意欲向上や市民の農業理解向上及び農地保全に向けた施策を展開しています。

特に、本市には数多くの工業者、商業者、福祉施設、大学、市民・消費者等多様な主体が存在する利

点を活かし、農業者と多様な主体が連携することによる市内産農産物の付加価値向上、農作業の効率化、地域の活性化等を目指して、都市農業活性化連携フォーラムを開催しています。当該フォーラムを毎年開催し 3 年目の現在、小さな連携があちこちで生まれ、その連携がつながり、連携の輪が広がっています。この輪を通してさらなる市民の農業理解向上、農業者の営農意欲向上を図っています。

3 都市農業振興基本法に基づく地方計画への位置付け

本市農業振興計画は、平成 27 年 4 月に制定された都市農業振興基本法の趣旨を踏襲して、平成 28 年 2 月に策定しました。

その後、本市農業振興計画の上位計画であり、平成 30 年 3 月に策定した川崎市産業振興プラン第 2 期実行プログラムに、生産緑地法改正と生産緑地保全への対応について記載したことから、平成 30 年 3 月に、川崎市農業振興計画と川崎市産業振興プラン第 2 期実行プログラムを合わせて都市農業振興基本法に基づく地方計画として位置付けました。

4. 本市における生産緑地地区の要件緩和

（1）生産緑地地区の概要

本市では、市街化区域内の農地の約 7 割が生産緑地地区に指定され、平成 29 年 12 月末現在で 1,759 地区、2,758,720 m²となっています。このうち、1,332 地区（76%）、2,022,940 m²（73%）が平成 4 年指定であり、指定から 30 年後の買取申出期限の到来により、生産緑地地区が激減する 2022 年問題が懸念されています。

こうした中、本市では、平成 29 年 4 月の生産緑地法の改正及び同年 6 月の都市計画運用指針の改正を受け、より多くの市街化区域内の農地を保全するため、生産緑地地区の指定要件について、下限面積要件、一団性要件、再指定要件の 3 項目を緩和しました（図 1 参照）。

（２）下限面積要件の緩和

下限面積要件緩和については、平成 30 年 3 月に「川崎市生産緑地地区の区域の規模に関する条例」を制定し、生産緑地法第 3 条第 2 項に規定する「条例で定める区域の規模に関する条件」は、「300 ㎡以上」に決めました。都市計画運用指針における「300 ㎡の規模については、身近な避難地として防災機能の発揮が期待される緑地の面積等を勘案している」との記述をもとに、より多くの都市農地を保全する観点から、法令で定める下限の 300 ㎡まで引き下げたものです。

条例の検討過程では、300 ㎡まで下限面積を引き下げると、これまで生産緑地地区の存続に 500 ㎡の残存面積が必要だったものが、300 ㎡の残存面積でも存続可能となることから、部分的な買取申出において申出面積の増加を誘発するのではないか、との懸念もありました。しかし、本市における直近 5 年の買取申出事例では、500 ㎡をぎりぎり残存させるような下限面積を意識した部分的な買取申出はほとんどみられなかったことから、申出面積が増加するような影響はなく、逆に道連れ解除を抑制する効果の方が高いものとみています。

また、下限面積要件の緩和の適用地域を選別するべきではないか、との意見もありました。しかし、本市は大都市の中でも市域面積が狭く、市街化区域面積の割合が大阪市、東京都区部、名古屋市に次い

で高く、より多くの農地を保全し、良好な都市環境の形成に資する必要があるとの観点から、条件を付さず、全市域を対象に適用するものとなりました。

本市では、生産緑地地区の指定手続きと連携しつつ、市民防災農地の登録を行っていますが、生産緑地地区の下限面積要件の緩和に伴い、防災農地の下限面積についても 500 ㎡から 300 ㎡に見直しました。

（３）一団性要件の緩和

一団性要件については、これまで、農地等の区域に物理的に一体性を有している幅員 6m 以下（農業の主たる従事者及び農地の利用形態が同一である場合には、幅員 6.6m 以下）の道路、水路等の存在を認めてきましたが、それ以外の農地等の分断は認めていませんでした。平成 29 年 6 月の都市計画運用指針の改正により、「稠密な市街地等において、同一の街区又は隣接する街区に存在する複数の農地等が、一体として緑地機能を果たすことにより、良好な都市環境の形成に資する場合には、物理的な一体性を有していない場合であっても、一団の農地等として生産緑地地区を定めることが可能」とされました。これを受け、本市では、平成 30 年 3 月に「川崎市生産緑地地区指定基準細目」で定める一団性要件を見直し、次の全てを満たす農地等についても一団のもの区域に含めるものとなりました。

- 1) 100 ㎡以上の農地等が複数あり、合計で 300 ㎡以上となるもの。
- 2) 農地等間の距離が直線で 300m 以下であるもの。
- 3) 同一の経営体により管理された農地等であるもの。



図 1 生産緑地指定要件の緩和と都市農地保全



図2 隣接する街区のイメージ

一つの農地を 100 m²以上としたのは、都市計画運用指針において、100 m²程度を下限としているためです。農地等との直線距離を 300m 以下とした理由は、次のとおりです。都市計画運用指針が「隣接する街区に存在する複数の農地等」も一団とみなす、との考えを示す中で、本市では、短辺に画地が二つ収まるモデル的街区を想定しました（図 2 参照）。本市の住居表示整備実施基準においては、一街区の面積はおおむね 3,300~5,000 m²程度と定めていることから、モデル的街区は長辺 150m×短辺 33m の 5,000 m²としています。その場合、隣接する街区を含む距離は、長辺 150m を 2 倍した 300m より短くなることから、農地等との距離を直線で 300m 以下としました。また、同一の経営体により管理された農地に限ったのは、栽培管理状況の均一性が確保されていることから、一体とした緑地機能が発揮されていると考えられるためです。

(4) 再指定要件の緩和

生産緑地の行為制限を一度解除された農地の再指定は、これまで本市では認めてきませんでした。平成 29 年 6 月の都市計画運用指針の改正により、「届出後の状況の変化により、現に、再び農林漁業の用に供されている土地で、将来的にも営農が継続されることが確認される場合等には、生産緑地地区に定めることも可能である」とされました。これを受け、本市では、平成 30 年 3 月に「川崎市生産緑地地区指定基準細目」を改正し、行為制限解除後の状況変化により、次の全てを満たす農地等は、再指定を可能としました。

- 1) 良好な営農状態が長期にわたって維持され、周辺環境との調和が図られているとともに、本市の緑地空間を確保する上で生産緑地地区として保全することが特に必要と認められること。
- 2) 申出農地等において、新たな農業従事者が確保されていること。
- 3) 申出農地等における農林漁業の主たる従事者

及び新たな農業従事者は、営農が可能な健康状態であること。

1)については、主たる従事者が 1 年間に概ね 60 日以上耕作に従事し、世帯状況等から今後も継続的な農業経営が期待できると判断され、農業経営状態、通作距離等からみて、土地の効率的な利用ができ、主たる従事者又はその世帯員が申出農地等による農業経営を継続して 3 カ年以上行っているかどうかを基準としています。2)については、後継者が就農した等の状況変化です。3)については、主たる従事者及び新たな農業従事者の健康状態が営農可能な状態である必要があり、定期検診を受診している等、健康管理を適正に行っているかどうかにより確認しています。

5. 平成 30 年度における生産緑地地区追加・拡大の状況

本市では、生産緑地地区の指定要件の緩和に伴い、平成 30 年度は追加・拡大の受付期間を例年より延長し、3 月 26 日～5 月 22 日まで約 2 か月間としました。その間、市内 7 カ所で農業者等を対象とした追加・拡大に関する説明会を開催し、延べ約 500 人の出席を得ました。

受付完了時点での追加・拡大の申出状況は、表 1 に示すとおりで、平成 29 年度の指定実績と比較して、件数にして約 8 倍、面積にして約 5 倍となりました。

表 1 平成 30 年度の追加・拡大の申出状況

	件数 (件)			面積 (m ²)		
	計	新規	拡大	計	新規	拡大
従前基準	35	8	27	23,286	8,616	14,669
一団性要件緩和	2	0	2	446	0	446
下限面積要件緩和	5	5	0	2,190	2,190	0
再指定要件緩和	5	2	3	3,435	1,253	2,182
合計	47	15	32	29,357	12,059	17,297

※平成 30 年 9 月現在、都市計画決定に向けて準備中であり、最終的な指定面積ではない。

緩和要件の適用の内訳をみると、多くが従前の基準を適用しており、緩和要件を適用した事例は、12

件、6,071 m²に留まりました。指定要件を緩和したにも関わらず、従前基準による追加・拡大が多くを占めた理由は、説明会により税制上のメリットなど制度内容が周知され、潜在的な指定需要が掘り起こされたためではないかとみています。

一方、平成 29 年度に市が市内農家を対象に実施した農業実態調査（以下、H29 市実態調査）においては、下限面積要件緩和を適用して追加・拡大を希望する農地面積の合計は 50,863 m²、再指定要件緩和を適用して追加・拡大を希望する農地面積の合計は 12,443 m²でした。このことから、来年度以降、より多くの追加・拡大の申出がなされるものと見込んでいます。

6. 今後の展望

(1) 特定生産緑地指定の促進に向けて

H29 市実態調査において、2022 年以降に指定から 30 年経過する生産緑地地区の買取申出意向について調査したところ、表 2 に示すとおり、65%の農家で買取申出予定のないことがわかりました。一方で、「わからない」として判断を保留している農家が 26%あり、こうした農家に対して特定生産緑地の制度周知を図り、特定生産緑地指定を促進することが課題となっています。

表 2 生産緑地指定から 30 年経過後の意向

	農家数(戸)	割合(%)
買取申出予定あり	57	9
買取申出予定なし	422	65
わからない	166	26
合計	645	100

今後、本市では、生産緑地地区の農地所有者全員を対象に、特定生産緑地の指定手続きに関する案内の郵送を予定しています。案内にあたっては、全生産緑地 1,759 地区、5,000 筆を超える各筆の買取申出期限の整理や、所有者及びその住所について、最新の情報を把握する必要があります。現在、本市では案内の発送と手続きの開始に向けて、鋭意、準備に取り組んでいるところです。

(2) 2号施設の設置見込み

平成 30 年 4～5 月に市内 7 カ所で開催した生産

緑地地区の追加・拡大に関する説明会において、加工所、直売所、農家レストラン(いわゆる 2号施設)の生産緑地地区内への設置希望について、アンケート調査を実施しました。表 3 に示すとおり、2号施設の設置を希望する方は、回答者のうち 11.3%でした。その内訳は、直売所の設置希望者が最も多く 7.4%、次いで加工所 2.5%、農家レストラン 2.1%となりました(複数選択者あり)。

表 3 2号施設の設置希望(%)

計	設置したい			設置は 考えて いない	わから ない
	加工所	直売所	農家レス トラン		
11.3	2.5	7.4	2.1	52.5	33.3

2号施設については、都市計画運用指針において、市内産農産物を量的または金額的に 5 割以上使用(直売所では販売)することを要件としています。しかし、農家レストランについては、肉類も含む食事を提供する場合には、市内における畜産物の生産量が少ないことから留意が必要です。一方で、市内産の果樹や野菜を使ったスイーツなどを提供するカフェのイメージであれば、実現可能性は高いものと思われます。市内産農産物 5 割以上使用の要件を満たしつつ、採算性のある飲食店経営のあり方について、十分な検討が必要と考えています。

今後、本市では 2号施設の設置希望者をサポートすることで、設置による農業収入の増加と農業経営の安定化、ひいては都市農地の保全につなげていきたいと考えています。

(3) 都市の強みを活かした農業経営に向けて

農業者が農業を営むことを基本としつつも、本市では都市的立地を活かして、市民・消費者や商工業等異業種とともに、地域農作物の付加価値向上や担い手・後継者問題等の課題解決に取り組んでまいります。

また、生産緑地制度をはじめとする農用地関係の各種制度の有効活用や規制見直しを行い、都市農業に相応しい営農環境を整備することで、今後とも持続可能な都市農業をめざしてまいります。