

地方都市における 都市農地の保全とその課題

熊本県立大学 環境共生学部 教授 柴田 祐



1 はじめに

なぜ都市農地⁽¹⁾を保全する必要があるのだろうか。しかも地方都市において。地方都市における都市農地と新しい制度への対応について考える前に、まずそのことについて改めて考えてみたい。

大きな背景は、人口減少時代をむかえ、宅地の供給量もピーク時の1/4を割り込むまでに減少するとともに、空き家や空き地が増加していることである。それに伴い人口増・成長型の都市から新たな時代の都市のあり方が模索されているが、現実の市街地に目を向けると、空き家や空き地の発生は各々の事情によるため、いつ、どこで発生するかはランダムで、それがさらに進んで無秩序に低未利用地が増加していく「リバーススプロール」が懸念されている⁽²⁾。

そのような状況では、農地を宅地に転用しても、市街地内の空き家や空き地の増加を助長させるだけで何の解決にもつながらず、都市農地を保全しながら空き家や空き地を改めて宅地として利用するか、それどころか使いようのない宅地を農地や緑地へ転換していくことも真剣に検討されるべき時代となっている。しかも、このような状況は大都市圏よりも地方都市の方が深刻であり、地方都市においてこそ都市農地を保全する必要があるといえる。

ところで、都市農地の問題は、そもそもは1968年制定の新都市計画法に伴ういわゆる線引きの実施に端を発するものであり、論点は社会情勢の変化とともに変わってきているものの、この50年間ずっと存在し続けてきた、いわば伝統的な問題である。その解決に向け、三大都市圏では、生産緑地地区の指定と宅地並み課税の実施や農住組合制度など、

様々な批判はあるもののそれなりに制度的な対応がなされてきた。一方で、地方都市では、都市農地に対しては都市計画的にも農政的にも放置されてきたのが実情である。

このような状況の中で、都市農業振興基本法が2015年に制定されて以降、生産緑地地区制度の改正(2017年)、新たな用途地域として田園住居地域の創設(2017年)、都市農地の貸借円滑化法の制定(2018年)と、一気に法制度が充実した感がある。これらの動きは、生産緑地地区の指定から30年を迎えるいわゆる「2022年問題」を控えてのことである。では、生産緑地地区の指定がほとんどなく「2022年問題」が起こりようのない地方都市において、これらの新たな法制度はどのような可能性があるのだろうか。

以上のような現状認識のもと、本稿では、地方都市における都市農地の現状を概観した上で、新たな法制度の地方都市における可能性と課題について論じてみたい。

2 地方都市における都市農地の現状

図1は、固定資産の価格等の概要調書をもとに全国の市街化区域内農地の面積の推移を示したものである。宅地化農地と生産緑地地区の合計27,895haが三大都市圏特定市の市街化区域内の農地である。それに対して、地方都市に立地する一般市街化区域内農地は、1992年には94,792haであったものが、現在は39,899ha、42.1%に減少しているが、いずれの時期も、三大都市圏よりも地方都市に存在する市街化区域内農地の面積の方が多いうことを指摘しておきたい。

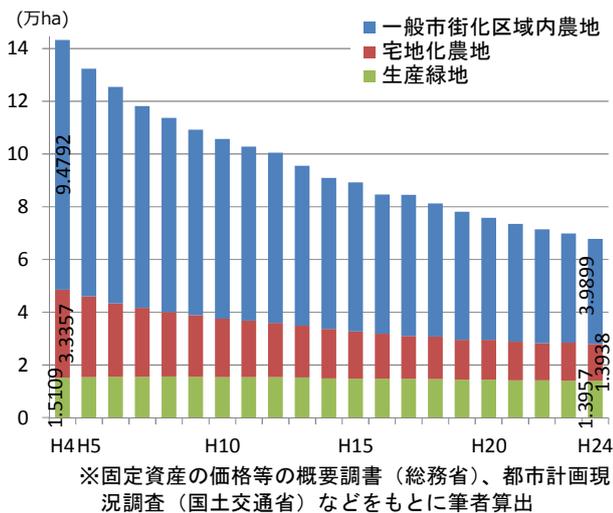


図1 市街化区域内農地面積の推移

写真1は、各地の都市農地のさまざまな営農形態を示したものである。首都圏の都市農地は、水田がないわけではないが、一般的には台地上の畑であることが多い。一方で、近畿圏で都市農地というと水田が圧倒的に多い。また、首都圏の都市農地には屋敷林と一体となったものも多く、その相続税の負担が課題となっているが、関西圏ではほとんど屋敷林は見られず、一方で、水利組合等が所有、管理するため池や水路が営農には欠かせない。また、一般的に畑作の方が収益性が高く、首都圏では市街化区域内においても農業が生業として成立しうるが、近畿圏では小規模な農地における水稻栽培で収益を上げるのは容易ではなく、自家消費米の栽培がほとんどである。さらに練馬方式といわれるような「農業体験農園」の開設は水田では難しい。また、静岡市などで特徴的な都市農地として茶畑がある。茶畑は傾斜地であっても立地可能であるという点が、水田や畑地と大きく異なる点であり、他では見られない独特の景観を形成している。

都市農地はいうまでもなく様々な機能を有しているが、発揮する機能は、当然このような農地や営農の特徴によって異なり、多様性を踏まえた制度運用がなされる必要がある。

3 地方都市における生産緑地地区指定の可能性

(1) 地方都市における生産緑地地区の指定状況

生産緑地地区は、制度的には全国の市街化区域で指定が可能であるが、地方都市において生産緑地地区を指定している都市はそれほど多くない（表1）。一方で、近年、指定に向けた検討を行っている市町村は多く、その関心は高まりつつある。

その最大の理由は、農家の固定資産税の負担が大きくなってきていることである。一般市街化区域内農地の固定資産税は、宅地並み評価で農地に準じた課税とされている。負担調整措置により、前年比10%増まで課税額が抑えられてはいるものの、年々その上昇額は大きくなってきており、立地によっては地方都市とはいえ反あたり数十万円を超える税額となっている所もある。相続税は納税猶予制度があることから、真綿で首を絞められるように徐々に負担が大きくなる固定資産税の方が地方都市においては問題が大きいといえる。

農家の負担は限界に達しつつあり、それに伴い、長野市（2003年）や和歌山市（2006年）、常陸太田市（2010年）など、地方都市においても生産緑地地区の指定が行われるようになってきている。生産緑地地区に指定されれば、農地評価の農地課税となるため、農家の税負担は大幅に抑えることができ、都市農地の保全につなげることができるが、農家を優遇するだけで都市計画的な効果を疑問視する声も根強い。



東京都日野市の畑



和歌山市の水田



静岡市の茶畑

写真1 様々な市街化区域内農地における営農形態

表1 地方都市における生産緑地地区制度の導入状況

市町村	石川県金沢市	福岡県福岡市	宮崎県門川町	長野県長野市	和歌山県和歌山市	茨城県常陸太田市
指定時期	1992年	1998年	2001年	2003年	2006年	2010年
指定面積	1地区 0.1ha	7地区 2.1ha	1地区 2.1ha	9地区 3.2ha	261地区 75.2ha	9地区 7.3ha
指定要件	500㎡以上	1,000㎡以上	500㎡以上	1,000㎡以上 4m以上の公道に接していること	1,000㎡以上 4m以上の公道又は農道に接していること	1,000㎡以上 建築基準法上の道路に接していること
備考	・調整池機能を持たせ河川災害の防止を図る	・調整区域並みの課税評価 ・近代化施設整備の対象	・土地区画整理事業の集合農地に指定	・調整区域並みの課税評価 ・農地の維持管理のための助言等を求めることができる	—	—

しかし、先にも述べたとおり、人口の減少に伴い宅地需要が減少する中で、良好な市街地を形成していくためには、残存する都市農地を宅地化することが唯一の選択肢ではない。むしろ、その保全に向けて生産緑地地区の指定も一つの手段と考えるべきであろう。そういう意味では、今回、指定の最低面積が300㎡に引き下げられたことは、地方都市においても追い風といえる。とはいえ、地方都市における生産緑地地区の実績が少ないのは、根本的には市民や首長、土地所有者の人口増に対する期待があるためであり、市街化区域は市街化するものという従来からの考え方から脱却することがまずは重要である。

(2) 生産緑地地区の指定にあわせて

生産緑地地区は、特定市における長年の運用実績があり、属人的な指定と指定解除という運用に陥り

がちなのが常に批判されてきており、計画的な視点をどのように導入するかが課題となる。その一つの試みとして、兵庫県明石市での検討を紹介したい。

明石市は三大都市圏に含まれるものの特定市ではなく、2011年から2013年にかけて、生産緑地地区の指定に向けた検討が行われた。その際、市街化区域を「農地を保全・活用する区域」と「宅地化を促進する区域」に区分した土地利用方針図(図2)を作成したことが特徴的である。具体的には、鉄道駅から一定距離内の区域、商業系や沿道系の用途地域、工業専用地域などとともに、土地区画整理事業の実施地は、宅地化を促進する区域として、生産緑地地区の指定を行わないとし、それ以外の地域を、農地を保全・活用する区域として、生産緑地地区の指定ができるとしたのである。

現在のところ、生産緑地地区の指定には至ってい

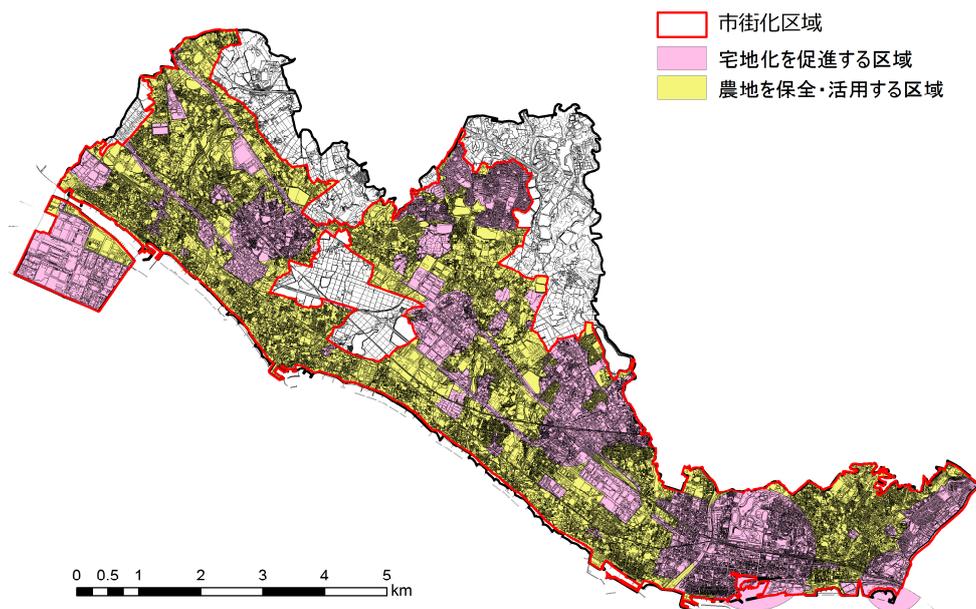


図2 保全農地と宅地化農地を区分した土地利用方針図(明石市)

ないが、今後の地方都市における取り組みに大きな示唆を与えてくれる検討事例といえるだろう。

4 田園住居地域への貼り替えシミュレーション

表2は、同様に、明石市における市街化区域内の農地の面積と用途地域との関係を見たものである。新設された田園住居地域への用途地域の張り替えが想定されるのは第一種及び第二種低層住居専用地域であるが、全体の1割程度の農地しか分布しておらず、第一種中高層住居専用地域、第一種住居地域での農地の分布割合が高くなっている。明石市の場合、低層住居専用地域に指定されている市街地の大半が土地区画整理事業により整備された戸建て住宅団地となっており、ここでの田園住居地域への貼り替えは考えにくい。一方で、住宅と農地が混在する中高層住居専用地域や住居地域では、既に様々な中高層の建物が立地しており、田園住居地域への貼り替えは、いわゆるダウンゾーニングとなるため大きな困難を伴うものと考えられる。

これはあくまでも一つの事例に過ぎないが、低層住居専用地域の大半が土地区画整理事業により整備された戸建て住宅地であるということは全国的にも珍しいことではなく、実質的にどれだけ用途地域の貼り替えの可能性があるのか検証を行うなど、せっかく新設された田園住居地域の指定に向けた実務レベルの検討を深める必要があるだろう。また、その際には立地適正化計画との整合性も重要となってくる。田園住居地域や新たに生産緑地地区を指

表2 兵庫県明石市の市街化区域内農地と用途地域の関係 (2016年)

用途地域	面積 (ha)	割合 (%)
第一種低層住居専用地域	31.0	10.5
第二種低層住居専用地域	0.0	0.0
第一種中高層住居専用地域	139.4	47.3
第二種中高層住居専用地域	1.9	0.7
第一種住居地域	93.7	31.8
第二種住居地域	5.2	1.8
準住居地域	7.0	2.4
近隣商業地域	1.0	0.3
商業地域	0.0	0.0
準工業地域	5.3	1.8
工業地域	10.3	3.5
工業専用地域	0.0	0.0
計	294.9	100.0

※GISによる図上計測による

定する場合、立地適正化計画の主旨を踏まえれば居住誘導区域外に指定するのが一般的と考えられるが、人口減少時代の都市における豊かな住環境の形成という観点からは、居住誘導区域であっても田園住居地域を指定することは十分あり得る考え方ではないだろうか。

5 地区レベルのまちづくりの必要性

都市農地における農業、つまり都市農業は、営農環境と居住環境の軋轢が大きな課題であるとともに、農地所有者も、営農継続希望者と宅地化希望者が市街地の中で混在している場合が多い。これらの解決には、地区レベルのまちづくりを営農者と都市住民が協働して行うことが最も効果的であることは論を待たないだろう。

例えば、積極的に都市農業を行うためには、これまで取り残されてきた営農基盤の整備が大きな課題となるが、生産緑地地区を核としながら農地の集約や敷地の整序を目的とした小規模な土地の交換分合を実施したり、その中で簡易な農業用通路の整備などを行うなど、ライトな基盤整備事業の実施が考えられる。

さらに、田園住居地域や生産緑地地区の指定とあわせて、一筆一筆、新規宅地が立地できる敷地を明示したり、市民農園や体験農園として活用する農地を保全するなど、地区レベルの土地利用計画を策定することが考えられる。その際には、農地を緑地として地区施設に位置づけるなど、地区計画制度の充実も必要であると考えられる。

6 おわりに

改めて指摘しておきたいのは、都市農地は当初線引き以降、厳しい状況にありながらも50年にわたって営農が続けられてきた農地であるという事実である。その結果として形成されてきた農地のある都市環境を活かしながら、人口減少時代にふさわしい豊かな地方都市をつくっていかねばならない。

注

- (1) ここでは都市農地を市街化区域内の農地とする。
- (2) 日本建築学会編、『都市縮小時代の土地利用計画』、学芸出版社、2017年