

生産緑地制度の活用状況

～都市農地の新たな価値の創出に向けて～

国土交通省 都市局 都市計画課 課長補佐 一言太郎

■はじめに

平成 27(2015)年の都市農業振興基本法の制定、平成 28(2016)年の都市農業振興基本計画の閣議決定、平成 29(2017)年の生産緑地法等の改正、平成 30(2018)年の都市農地の貸借の円滑化に関する法律の制定と、近年、都市農地を巡る法制度の改正が進められてきた。

本稿では、これらのうち国土交通省の行った制度改正について、改正後の地方公共団体の取組状況を概括するとともに、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特定市以外の都市（以下、一般市）の取組状況を示し、生産緑地制度を中心とした都市農地の保全・活用の現在地を標すことを目的とする。

■面積要件の引き下げ

生産緑地法の改正において、以前より要望の多かった生産緑地地区の面積要件の引き下げを行った。具体的には、500㎡であったものを条例によって300㎡まで面積要件を引き下げることができることとしたものである。

併せて、都市計画運用指針を改正し、100㎡以上の農地について、同一又は隣接する街区内に複数の農地がある場合、一団の農地等とみなして指定できることとした。

これらは、小規模でも身近な農地として緑地機能を発揮する500㎡未満の農地を保全すること、他の所有者の相続発生等によって営農意欲があっても生産緑地地区が解除されてしまういわゆる「道連れ解除」を防止することを目指して措置したものである。

平成 29(2017)年 6 月の施行以後、平成 31(2019)年 4 月末現在で、全国 95 都市において条例が制定されている。生産緑地制度を活用している都市が全国で 233 都市、三大都市圏特定市では 222 都市（いずれも令和元(2019)年 8 月末現在）の中で、4 割強が条例による引き下げを実施済みとなっている。

特定市の都市数を分母に、引き下げ実施済みの都市数を分子にした場合、都道府県別にみると東京都と兵庫県では 90%近い都市が条例制定を終えている。一方、茨城県、千葉県、愛知県、奈良県では 10%を切っており、地域による差が顕著に生じているところである。（図 1）

川崎市では、面積要件の引き下げによって追加指定が過去最も多くなったことが報告されている。このような追加指定に至らなかったとしても、面積要件の引き下げには、議会や首長、自治体の農政や税制などの各部局とも調整を図る必要があり、これらを通じて都市農地の保全について広く関係者と共有できるという副次的な効果も期待される。今後とも、条例の制定が進むよう各都市の取組を支援して参りたい。

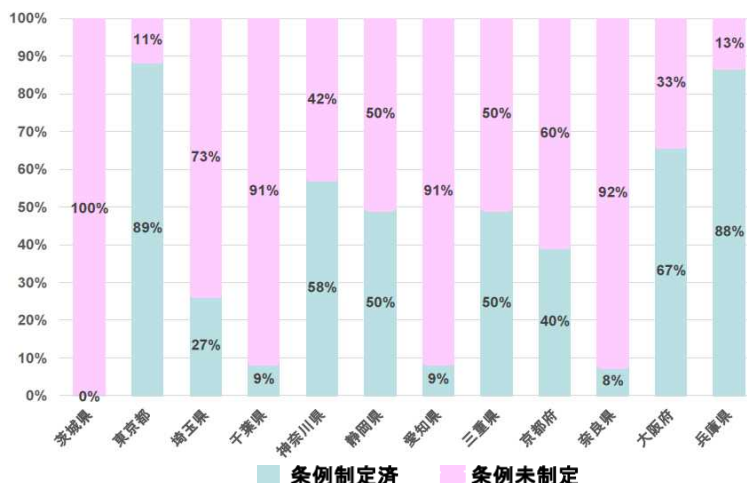


図 1: 都道府県別 条例を引き下げた都市の率 (2019 年 4 月)

■建築規制の緩和

同改正において、建築規制の緩和を行った。従来の生産緑地区域内に設置可能な施設は、農林漁業を営むために必要で生活環境の悪化をもたらすおそれのないものとして、ビニールハウスや農機具の収納施設等に限定されていた。しかし、都市内にある農地のメリットを最大限に活かし、6次産業化による収益の多角化を図るために、製造・加工施設、販売施設、レストランの設置を可能とした。

新たに追加された施設の許可件数は、令和元（2019）年8月末現在で把握している限り、直売所について1件となっている。

■特定生産緑地

全国の生産緑地面積 12,525 ヘクタールのうち、約8割を占める平成4（1992）年指定の生産緑地が、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、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を創設した。

現在、三大都市圏特定市では、特定生産緑地の指定事務が進められている。指定事務は大きく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指定の告示という手続きを経ることになる。ただし、①と②については、都市によって順序が逆転している場合も多い。

平成4（1992）年に生産緑地を指定している都市は199あるが、そのうち①制度周知について、着手又は完了している都市が約80%、②所有者の把握について、着手又は完了している都市が約90%と

なっている。このように各都市の取組は着実に進んでいるが、未着手の都市が未だに残っており、早期の対応をお願いしているところである。また、指定告示まで行った都市が、すでに2都市ある。

特定生産緑地の指定に関する事務に関連して、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」を公表した（<http://www.mlit.go.jp/common/001282537.pdf>）。加えて、都府県単位で市町村との対話機会を設けるなど、制度の周知、課題と対応策の共有等に努めているところである。

引き続きこれらの取組を進め、少しでも多くの生産緑地を安心して特定生産緑地に指定して頂けるよう市町村等との連携を深めて参りたい。

■特定生産緑地の事務における対応状況

特定生産緑地の事務の実態について、複数の都市にヒアリングを行い、取組の工夫や課題について把握したので、一部を抜粋して掲載する。

各都市にあっては、事務の進捗状況や生産緑地の状況に応じて、このような取組を参考に対応して頂きたい。

<市区町村の取組事例>

- ・都市計画と農政の部局が連携して説明会を開催済。JAにも協力してもらい、農家の98%が参加し残りの人にも個別に訪問した。
- ・農業委員会と連携して説明会を実施している。
- ・手続きにそごが生じないよう周辺他都市の説明会に相互に参加しあって情報交換をしている。
- ・農地の所有者は100%分かっている。100名弱が対象。すでに、約半分から特定生産緑地にするという申請書ももらっている。
- ・特定生産緑地の申請の受付期間を年2回設定する予定。
- ・60%の農家からアンケートを回収している。全部解除は3%程度である。
- ・事務量がとても多い。

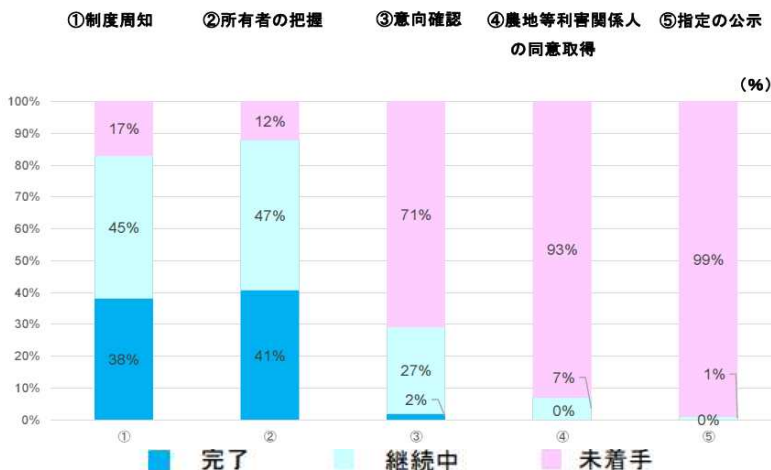


図2：特定生産緑地に係る事務の進捗状況（2019年4月）

■生産緑地制度の全国展開

生産緑地制度は、全国 233 都市で活用されているが、このうち三大都市圏特定市に該当するのは 222 都市であり、一般市は 11 都市となっている（令和元（2019）年 8 月 30 日現在）。

平成 3（1991）年の総合土地対策要綱において、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、都市農地の貸借の円滑化に関する法律において、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、コンパクトシティを推進するに当たり、市街化区域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ことの方が望ましい。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、今般の法改正と併せて、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たところである。

■一般市における取組状況

生産緑地の指定面積は平成 30（2018）年 12 月末時点で、10 都市約 110 ヘクタールとなっており、平成 31（2019）年 4 月に大阪府島本町において新規の制度導入により 2 ヘクタール弱が指定された。また、高知県高知市では新たに生産緑地制度の導入を決定したところであり、他にも具体的な検討を進

めている都市が複数出てきている状況にある。

一般市の生産緑地のうち、約 7 割は和歌山市の指定となっている。和歌山市では、当初 30 ヘクタール程度の指定だったが、毎年追加指定を行い、現在は 80 ヘクタール弱まで増加している。

和歌山市に生産緑地制度の評価を聞いたところ、次のような意見が出ている。

- ・市街化区域内農地の急激な減少が抑制され、街中に良好な農地が保全されることで、都市環境の向上に繋がっている。
- ・固定資産税の負担が大きい市街化区域内でも農業を継続していける。
- ・立地適正化計画では、生産緑地地区を居住誘導区域に指定しないこととしている。
- ・追加指定が進むよう指定要件の緩和を実施し、乱雑な開発の抑制を図る。

国土交通省では、農林水産省の協力のもと、平成 30（2018）年度から今年度にかけて、全国すべてのブロックで生産緑地制度の説明を実施した。一般市から聞かれる生産緑地制度を導入しない理由として、

- ①市街化区域の外で十分な農業が行われており、市街化区域内に農地が必要とは思えない。
 - ②人口減少下において、農地を宅地化することにより新築住宅を供給し、人口確保を進めたい。
 - ③農家や農業団体からの要望がない。制度を導入してもやる農家があるかどうか分からない。
- といった点が指摘されることが多い。

こうした状況を踏まえ、私見を述べてみたい。①については、都市における農地は、単に農業生産の場ではなく、例えば子供たちが体験しに訪れる教育的な効果や、住宅地が高齢化する中でリタイアした方々の体を動かす機会の提供や、災害時の避難場所になる防災上の効果など、都市内における貴重なオープンスペースでもあると考えていただきたい。従来のようにこういったオープンスペースを公的に確保することが難しくなり、また所有に関わらず管理が困難になる中で、適切な管理が行われている経済性を有する私有地として確保できるのであれば、積極的に支援するべきだと考える。

また、②については、人口確保が各都市の喫緊の課題であることは理解するものの、都市の外縁部の拡大とスポンジ化の両方を誘発する可能性があり、コンパクトシティの形成による持続可能な都市経営を目指す方向に逆行するものである。

③については、多くの場合、単に農業団体・農家が知らないというケースが多い。ただし、和歌山の事例では、平成 18（2006）年に当初指定を受けた時点から、倍以上にまで生産緑地面積が拡大しており、制度導入後に希望が増えることも想定される。また、市街化区域内でしっかりと農業をやっている農業者がいるかどうか、行政側もしっかりと確認していただきたいと考えている。

なお、一般市においては平成 4（1992）年指定の生産緑地はないものの、早晚、指定後 30 年を迎える生産緑地が出てくる都市がある。こういった都市

においては、特定市と同様の手続きを進めていく必要がある。

■おわりに

都市農業振興基本計画において、都市農地は都市に「あるべきもの」へと転換された。しかし、その本質的な意味が全国にしっかりと浸透するには、まだ相当の時間とアイデアが必要であると考えます。

そのためには、緑地機能や農業生産の機能を最大限発揮するとともに、さらにマーケットや人の居住に近いというメリットをいかに最大化できるかが大きな課題になると考えている。グリーンインフラ・観光・雇用・マーケティング・チームビルディング等、様々な社会課題の解決や新しい価値の創造を図ることのできる土地利用として、その可能性を引き続き模索していきたい。

