

都市と緑・農が共生するまちづくりに向けて 一都市農地関連制度の活用状況等について一

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

生産緑地を含む都市農地については、都市政策上、近年その位置づけが「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るとともに、直近では、新型コロナウイルス感染症による暮らしの変化等により、市民農園の利用が増える等、都市での農に対するニーズがこれまで以上に高まっているところである。

また、都市農地の保全の中心的役割を担っている生産緑地は、その多くが都市計画決定後 30 年を迎える本年、2022（令和 4）年が一つの節目である。

そこで、本稿では、特定生産緑地制度の状況を含め、都市農地に関する法制度の活用状況を概括しつつ、関連する新たな動きにも触れることで、都市農地の現在地を示したい。なお、一部、筆者の個人的な見解が含まれることを申し添える。

2. 生産緑地としての継続的な保全

都市に「あるべきもの」として、都市における貴重な緑地である都市農地を保全していくためには、その土地が引き続き生産緑地として継続的に保全されていくことが重要である。

そのため、2017（平成 29）年の生産緑地法等の改正以降、特定生産緑地制度を含めて生産緑地の保全に関する制度が措置されている（なお、2018（平成 30）年の都市農地貸借法も、対象が生産緑地であるため、生産緑地として継続的に保全するための制度とも言えるが、その活用状況は別紙面に譲る）。

（1）特定生産緑地制度

特定生産緑地制度は、都市計画決定後 30 年経過後も生産緑地による農地保全を継続するため、買取

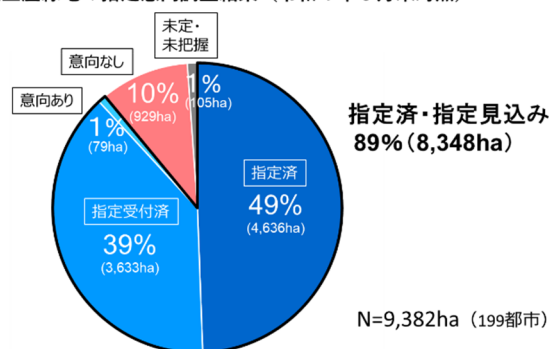
り申出の期限を 10 年間延長できる制度である。

1992（平成 4）年に決定した生産緑地を有している都市は 199 あり、現在、各都市において目下、特定生産緑地の指定に係る事務を進めているところである。

その 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。2022（令和 4）年 6 月末時点で、指定済みの生産緑地が 49%（4,636ha）、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 39%（3,633ha）、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 1%（79ha）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 1%（105ha）、指定の意向がない生産緑地は 10%（929ha）であった。

この結果を踏まえると、特定生産緑地については、全体の 89%の生産緑地は指定済み及び指定が見込まれる。そのため、全体としては、2022（令和 4）年に、1992（平成 4）年指定の生産緑地が一斉に行方制限解除となり、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。

特定生産緑地の指定意向調査結果（令和 4 年 6 月末時点）



（２）面積要件の引下げ

「面積要件の引下げ」は、より小規模な農地を保全するため、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できるようにした制度改正である。2021（令和 3）年 12 月末現在、生産緑地地区を有している 235 都市中、6 割にあたる 142 都市で面積要件の引下げ条例が制定されており、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県、静岡県では 90 % 近い都市が条例を制定している。

（３）建築規制の緩和（直売所、農家レストラン等）

「建築規制の緩和」は、都市内にある農地のメリットを最大限に活かし、6 次産業化により農業収入の途を広げ、経営の安定化を通じて農地の安定的な保全に資することを狙いとして、製造・加工施設、販売施設（直売所）、農家レストランの設置を可能とした制度改正である。2021（令和 3）年 12 月末現在、製造・加工施設 3 件、直売所 14 件、農家レストラン 1 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、多数の農産物を販売している。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、農業収入の途の拡大による農地の安定的な保全とともに、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

３．都市農地の保全の拡大について

都市農地の保全を図るためには、上述したとおり、引き続き生産緑地として継続的に保全されていくよう、現在指定されている生産緑地の減少を抑制することが重要であるが、より積極的に都市農地の保全を拡大していくことも重要である。

（１）生産緑地の追加決定

2017（平成 29）年の生産緑地法の改正に合わせて、生産緑地地区の指定に関する都市計画運用指針の記載を「人口減少・高齢化の進行や、緑地の減少を踏まえ、身近な緑地である農地を保全し、良好な都市環境を形成するため、生産緑地地区を追加で定めることを検討すべきである。」に見直し、三大都市圏特定市における生産緑地の追加決定を促しているところである。

三大都市圏特定市において生産緑地が追加決定された面積は、直近 3 年間で、2019（令和元）年 74ha、2020（令和 2）年 76ha、2021（令和 3）年 62ha となっており、毎年約 70ha の都市農地が新たに生産緑地として保全されていることになる。

（２）地方都市における生産緑地制度の導入

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、地方都市（三大都市圏特定市以外の都市）は 13 都市となっている（2021（令和 3）年 12 月末現在）。

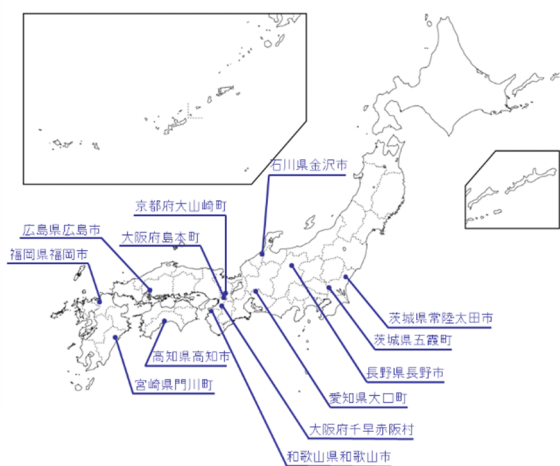
1991（平成 3）年の総合土地政策推進要綱において、住宅需要への対応のために、都市計画で市街化区域内農地を宅地化するものと保全するものとを区分することとなったエリアが、三大都市圏特定市のみであったことから、地方都市では三大都市圏特定市ほどの税の差異が生じなかった。このため、地方都市では生産緑地制度の活用は進まなかった。しかし、税額が徐々に上昇し、市街化区域内農地の固定資産税等が宅地と差異がなくなってきたこと、都市農地貸借法において、貸借の対象となる農地が生産緑地に限られたこと等、地方都市の市街化区域内農地で農業を行う農業者にとって、生産緑地制度への関心は高まりつつある。また、行政にとっても、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（2021（令和3）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等、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。

2021（令和3）年12月末時点で、地方都市における生産緑地の決定状況は、13都市、488地区・130ha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働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、生産緑地の決定を行っている点が特徴である。その他、久留米市、宇都宮市、岐阜市は制度導入が決定・公表されており、現在指定に向けた手続きを進めている。生産緑地の全国的な制度導入が着実に広がりを見せつつある状況と言える。

■地方都市における生産緑地制度の導入状況



※この他に栃木県宇都宮市、岐阜県岐阜市、福岡県久留米市で制度導入決定（指定に向けて手続き中）。

（3）新たな都市農地の保全制度

2017（平成29）年の都市計画法の改正において、住宅と農地が混在し、両者が調和して良好な居住環境と営農環境を形成している地域を、あるべき市街地像として都市計画に位置付け、開発・建築規制を通じてその実現を図るため、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。

また、2020（令和2）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、まとまった農家が住宅と混在し、居住環境を形成している地域において、農業と調和した良好な居住環境を確保するため、きめ細やかに地区内のルールを定めることができる地区計画農地保全条例制度が創設された。

現時点で、どちらの制度も活用されている事例はないが、いくつかの地方公共団体において検討されており、今後、生産緑地制度とは別の新たな都市農地の保全制度として全国的な展開が期待される。

4. 都市農地の創出、農的空間の確保等

都市と緑・農の共生したまちづくりに向けては、上述したとおり、今ある都市農地を生産緑地として保全すること、都市農地の保全を拡大していくことが重要であるが、同時に、保全が困難な場合に緑・農的空間として確保すること、更には、保全するだけでなく、都市農地を新たに創出すること、空き地等の都市空間に新たに農的空間を確保することも考えられる。

（1）緑・農の空間としての継続的確保

上述したとおり、特定生産緑地の指定の状況から、全体的に、生産緑地が一気に大きく減少することはないと考えられる一方で、2022（令和4）年以降、地域によっては、生産緑地の買取り申出が一定程度発生することも見込まれる。生産緑地は、都市の緑地として保全されてきた貴重なオープンスペースであるため、地域の実情に合わせて、地方公共団体が生産緑地を買い取って都市公園等として活用し、引き続きオープンスペースを確保することも重要である。一方で、地方公共団体も厳しい財政状況に置かれており、買い取った土地を都市公園等に活用するための具体的な計画がない場合には、なかなか

買取りが進まないところであり、実際に買取り申出に対して地方公共団体が生産緑地を買い取る例は多くない。

そのため、公園部局・都市計画部局・農政部局等の庁内関係部局において、地域における都市農地の位置づけや都市における農地を含むオープンスペースのあり方について、あらかじめ方針を定めておくなどして、計画的な対応を行うことが有効である。具体的には、都市農地を含めて一定のエリアを都市計画公園として指定し、区域内の農地等が営農を続けられなくなった場合は農業公園とすることを地区として決めておくことや、都市における緑のマスタープランである緑の基本計画等に都市農地の位置づけを明記することが考えられる。

その他、民間企業による取組として、東京都調布市の深大寺ガーデンは、生産緑地であった土地を、庭や農園としての空間を一部保ちつつ、レストランや賃貸住宅として開発することで、その土地の緑・農としての価値・歴史を継承しながら経済的にも持続可能な空間を形成している。なお、ここは、米国のランドスケープに特化した環境認証制度である SITES で最高ランクのプラチナ認証を取得している。



〔深大寺ガーデン（東京都調布市）〕

（２）都市農地の創出（宅地の農地化）

都市農地は宅地等への転換により失われる方向性だけの存在との認識が一般的だが、最近は宅地等だった土地が農地になるという現象も見られる。

一つは、先祖代々都市農業を営んでいる農家が農業経営を拡大する観点から、宅地や駐車場を農地にしている例がある。この場合、東京都では、農家所有の宅地等を農地に転換する際に必要な農地整備

の取組を財政支援し、新たな農地の創出を図る事業等（農地の創出・再生支援事業）を 2018（平成 30）年度から開始しており、都内市区において事業が実施されている。なお、創出支援の事業の実施要件として、生産緑地地区への申請等について農業者が同意していること等が設けられている。

その他にも、駐車場だった場所から民間企業が行う貸農園に転換している例もある。都市住民の農に対するニーズの高まりにより、場所によっては、貸農園が貸駐車場に対して収益性の観点で競争力を持つ可能性もある。この場合、暫定的な意味合いの土地利用として、駐車場や資材置き場の他に、貸農園という選択肢もあり得ることになる。

（３）都市空間における農的空間の確保

都市においては、農地だけでなく、空き地等の低未利用地、商業施設の屋上、集合住宅の敷地、公園内の一角等に農的空間が確保されている例があり、空間の有効な使い方として着目に値する。¹⁾

例えば、市街地内の跡地を農園として活用することで地域のコミュニティ形成が図られている大阪府大阪市の「みんなのうえん」や、寺院の所有する臨時駐車場であった空き地を地域の NPO が農園として整備した東京都墨田区の「たもんじ交流農園」等が挙げられる。都市公園においては、市民農園のように区画分けされた分区園（貸農園）の他に、管理者や地域コミュニティ等が協同して耕作する農的空間もある。



〔たもんじ交流農園（東京都墨田区）〕

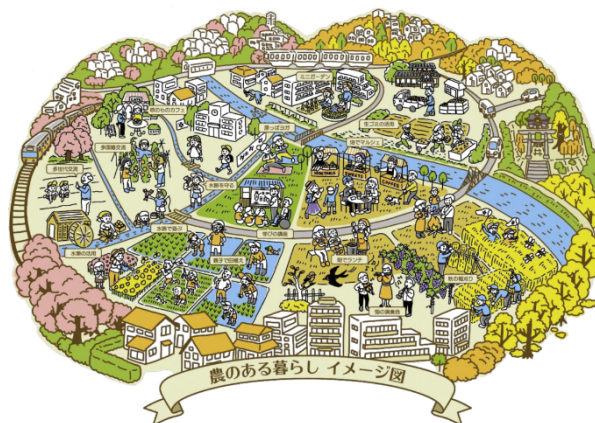
5. 農あるまちづくり

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る。その意味において、単に存在するだけでなく、まちづくりの中でより活用されることでその価値が一層向上するものである。

最近では、農家や地域住民等による都市農地の保全・活用の取組を地域のまちづくりへと展開している例も見られる。例えば、練馬区の南大泉三・四丁目は、住宅地にまとまった農地や樹林地が残り、市民農園や農業体験農園等もあるエリアであり、東京都の農の風景育成地区に指定されている。ここでは、地域の農業者を中心に組織化されたまちづくり団体が、複数の農地を利用したスタンプラリー、収穫体験、地元野菜を活用したキッチンカーの出店等のイベントの他、防災協力農地での炊き出し訓練等を実施している。これは、都市農地を地域の重要な資源（都市アセット）として捉えるとともに、農をテーマにしたエリアマネジメントの取組とも言われている。²⁾

他にも、東京都日野市の「せせらぎ農園」では、市民団体が、近隣住民の持ち込む生ごみを堆肥化・

活用して、援農の形で野菜を栽培するとともに、障害者福祉施設や近隣の保育園・小学校等との連携を図っている。さらに、この市民団体が中心となり結成された協議会の提案により、まちづくり条例に基づく「農のある暮らしづくり計画書」が決定されるなど、農を活用した取組が市全体に広がるような展開も見せている。



【農のある暮らしづくり計画書（イメージ図）】

6. おわりに

近年、都市農地もその一つとなる「グリーンインフラ（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）」が産学官含む社会の至る所で使われ始めているとともに、脱炭素や生物多様性の確保等の広く環境に関する国際的な動きも見られる。

これからも生産緑地含む都市農地の価値が一層高まるとも言え、国土交通省としても、都市農地の保全に関する各種制度の普及・促進等を通じて、地域毎の特色を活かした都市と緑・農が共生するまちづくりを進めてまいりたい。

<参考文献>

- 1) 新保奈穂美（2022）「まちを変える都市型農園—コミュニティを育む空き地活用」学芸出版社
- 2) 東京都（東京大学新しい「緑農住」まちづくり研究グループ監修）（2022）「『緑農住』まちづくりガイドライン」pp91



【南大泉三・四丁目農の風景育成地区での取組】