

都市農地と まちづくり

第56号

2008年夏季号



発行：(財)都市農地活用支援センター

都市農地と まちづくり

■ 表紙の写真 ■ (埼玉県ふじみ野市)



昭和56年度より、始まった土地区画整理事業も終了し、まち並が充実してきた。日本でもトップクラスのふじみ野駅や商業農地と農住都市となり、緑豊かなまちづくりが実感できるこのごろである。今後将来に向かって、我々大人が子孫のため、素晴らしい未来を維持するため、今後も一層努力をする必要性と自覚をあらためてした。

CONTENTS

■ まど

- 「ゆとりとチャンス埼玉」のまちづくり 1
埼玉県都市整備部 部長 松岡 進

■ 地域をひらく知恵

- 「農住組合制度のあり方検討委員会(平成19年度)」における検討報告 2
国土交通省 土地・水資源局土地市場課 課長補佐 高木美貴
- 農業・農地を活かしたまちづくりガイドラインについて 7
東京都産業労働局農林水産部 農業基盤整備 担当課長 内田敏夫
- 都市農地保全一任意的手法から計画的手法へ、そして総花的な保全から、選択的な保全へ 10
工学院大学工学部建築学科 教授 東 正則

■ 情報アラカルト

- 線引き制度・開発許可制度に関するアンケート調査結果について 14
国土交通省 都市・地域整備局都市計画課 課長補佐 武井佐代里
- 具体的地区における個別の都市農地の機能評価の手法について 18
(平成19年度国土交通省土地・水資源局土地政策課委託調査結果から)
(財)都市農地活用支援センター 理事 佐藤啓二
計画部 篠原史子
- 市街化区域内農地及び農住組合制度に関するアンケート調査報告 23
(社)JA総合研究所基礎研究部 主席研究員 星 勉

■ アドバイザーのイチ押し事例

- 官・民協働のまちづくり30年 27
区画整理や定借活用のふじみ野市の先進事例
(株)平成都市計画研究所 専務取締役 松田薫三

■ 定期借地権コーナー

- 平成19年度定期借地権供給実態調査概要について 32
国土交通省 土地・水資源局 土地政策課 土地市場企画室
- 定借活用の「100年住宅」をめぐる成果と課題ーさいたま市の「ムカサガーデン・三室」ー 35
(財)都市農地活用支援センター理事 佐藤啓二

■ お知らせコーナー

- 当センターの20年度事業計画と最近の取り組み等 38
- 平成20年度「農地活用実践ゼミナール」参加者募集! 40
- 平成20年度土地月間参加行事 講演会「新しい時代の都市農地利活用を考える」の開催 40
- 当センターの人事異動ほか 40

■ 豆辞典

■ 編集後記



「ゆとりとチャンスの埼玉」のまちづくり

埼玉県都市整備部 部長 松岡 進



埼玉県では、人口減少・超高齢社会の到来などの大きな社会経済情勢の変化に対応するため、平成19年2月に、新たな5か年計画「ゆとりとチャンスの埼玉プラン」を策定しました。

このプランでは、住みやすく環境にやさしいゆとりの田園都市を埼玉が目指すべき将来像の1つとして位置づけています。

本県は首都東京に隣接し、高次の都市機能と交通利便性を備えながら豊かな緑とゆとりのある空間にも恵まれています。こうした都市の魅力と田園のゆとりをあわせ持つ活力あるまちづくりが求められています。

これまで本県では人口急増に伴う市街地の拡大傾向が続いてきました。しかし、近年では中心市街地の空洞化や生活様式の変化などの様々な要因から中心市街地の活力が低下しています。

活力ある地域を形成するためには都市機能を中心に市街地に誘導し、高齢者をはじめ住民誰もが暮らしやすく美しい景観を備えたにぎわいのある魅力的なまちづくりを進めていくことが必要です。

「ゆとりとチャンスの埼玉プラン」では、人口減少・超高齢社会に対応し快適でゆとりとにぎわいのある都市を形成するため、将来のまちづくりの方向性を示す都市計画のビジョンを策定することを掲げました。そして、それに基づき、今年3月に「まちづくり埼玉プラン」を策定しました。

「まちづくり埼玉プラン」ではいくつかの戦略施

策を示していますが、その1つが「駅から始まるまちづくり」です。

駅周辺などの地域の中心となる市街地は、人々の暮らしを支える場、交流の場です。

そこで、例えば、歩行者の安全性や公共交通の利便性の向上に向けた駅前の整備、繁華街の交差点での溜まりスペースの大規模化といったような、人々が交流するにぎわい空間づくり、誰もが利用しやすい中心市街地とするためのバリアフリー化などを進め、中心市街地の活性化に積極的に取り組みます。

また、「みどりと川のまちづくり」の戦略施策もあります。

これは、「都市の利便性」と「田園のゆとり」を享受できる魅力的な都市を創るため、都市の身近に残る豊かな自然や田園を貴重な財産として守り、活かしていくことを目標としています。

例えば、都市と田園の際（きわ）に位置している川を活用し、都市と田園の出会いの場の創造や、川へ訪れやすくするため、まちなかからの散策路やサイクリングロードのネットワーク化などにより、環境にやさしいゆとりの田園都市づくりを進めます。

今後、「まちづくり埼玉プラン」の実現のため、市町村はもちろん、都市計画の提案制度の活用などにより、住民やコミュニティ組織、NPO、民間企業、大学など多様な主体と連携・協働しながら、県民の視点に立ったまちづくりを進めます。

そして、埼玉の持つ都市の魅力と田園の魅力を高め、誰もが住みたい・訪れたいまちづくりに取り組んでまいります。



「農住組合制度のあり方検討委員会 (平成19年度)」における検討報告

国土交通省土地・水資源局土地市場課（前土地情報課）課長補佐 高木 美貴

1 農住組合制度のあり方検討委員会 (平成19年度) の設置



農住組合法（昭和55年制定）に基づく農住組合制度を巡る状況については、少子高齢化社会の進行に伴う宅地需要の変化、市街化区域内農地や都市農業に対する都市住民の意識の変化など、社会状況

の大きな変化が生じる中で、現行法での農住組合設立申請期限が平成23年5月までとなっていることから、法改正を視野に入れつつ社会ニーズにあった制度のあり方を検討する時期を迎えている（都市農地とまちづくり第53号）。

このような背景から、平成19年度に「農住組合制度のあり方検討委員会(以下、検討委員会)」を設置（平成19年12月）し、社会状況やニーズの変化に応じた制度のあり方についての検討を行うとともに、現状や制度要件の課題等を把握するため、農住組合制度の実行に関わるJAや自治体の実務担当者へのアンケート調査や担当者による意見交換会を行った。この稿では、平成19年度の検討委員会及び実務担当者による意見交換会での検討経過について報告する。アンケート調査結果報告については、別途「市街化区域内農地及び農住組合制度に関するアンケート調査報告（(社)JA総研星勉）」で紹介している。

2 「検討委員会」における検討経過

(1) 有識者による検討委員会での意見交換・課題の整理（委員名簿：表1）

検討にあたっては、近年の急速な社会状況の変化を受け土地利用施策においても過渡期にあることから、現行制度の枠にとらわれず、社会ニーズを反映

した理想的な制度のあり方について、幅広い見地からの意見を頂くこととした。このため、農住組合制度そのものへの意見にとどまらず、農地の税制のこと、線引きのこと等、制度の議論の前提となる課題に関する意見など多岐にわたり踏み込んだ意見交換が行われた。

検討経過をまとめたものを以下で紹介する。意見内容は、制度の目的、組織のあり方、対象区域等全般に渡ったことから、論点をわかりやすく端的に表現するため、制度の組み立てを「1 何のために、2 誰が、3 何を活用して、4 どのような手法で実行」という形に整理し、現行制度をこれにあてはめ表現したものが次のとおりである。

「1 何のために」：住宅等へ転換するため

「2 誰が」：農地所有者等が

「3 何を活用して」：市街化区域内農地を活用して

「4 どのような手法で実行」：土地区画整理事業等の事業を行う

【参考】●農住組合法（昭和55年）第1条

「住宅の需要の著しい地域における市街化区域内農地の所有者等が協同して、必要に応じ当面の営農の継続を図りつつ当該市街化区域内農地を円滑かつ速やかに住宅地等へ転換するための事業を行うために必要な組織を設けることができるようにし、その組織の事業活動を通じてこれらの者の経済的社会的地位の向上並びに住宅地及び住宅の供給の拡大を図り、もつてこれらの地域における住民の生活の安定と福祉の増進に寄与することを目的とする。」

この整理に基づき意見内容を分類し、「今後の制度のあり方」についてこれからどのように検討していくかをまとめたものが以下のとおりである。

【検討内容の論点整理—今後の制度をどう考えていくか—】

「1 何のために」（制度の新たなミッションは何か）

→ ①「宅地化」に変わる目的があるか。

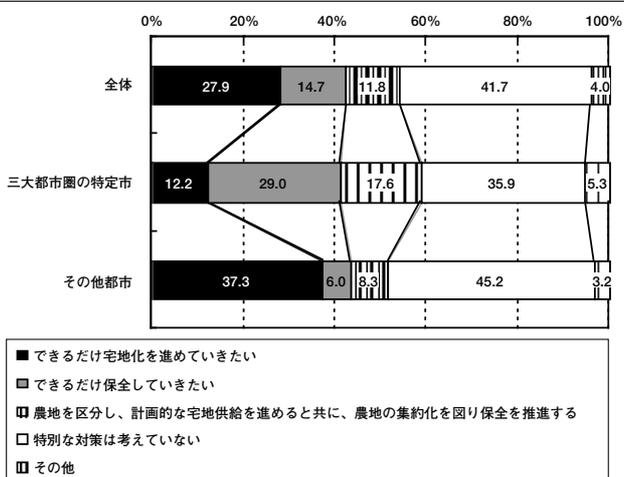
宅地化のニーズが無くなった時に制度の役割を終

えるのか。制度存続の意義は何か。地域によるニーズの差をどうするか。 (○印：委員意見等)

- 現在の社会状況に応じた農住組合法のミッションが必要。
- 農住組合法は組織法。組織法と事業とを切り分け議論する必要がある。
- 組織法である農住組合制度で、根源的にしようとしていることは何か。
- 法律による特別な根拠、組織としての公益性がどこまであるか。都市の中における農地の多面的な機能を発揮していく事をマネジメントと捉えれば、都市の中における公的な機能を発揮する組織としての位置付けも出来るのでは。
- 三大都市圏と地方圏等の地域ごとの差について、どのように制度に仕組むか検討する必要がある。(図1)

【市街化区域内農地の活用方針】

貴自治体では、今後のまちづくり上の貴重な資産である市街化区域内農地をどのように活用していきたいと考えていますか



【市街化区域内農地及び農住組合制度に関するアンケート調査（自治体向け）】

図1

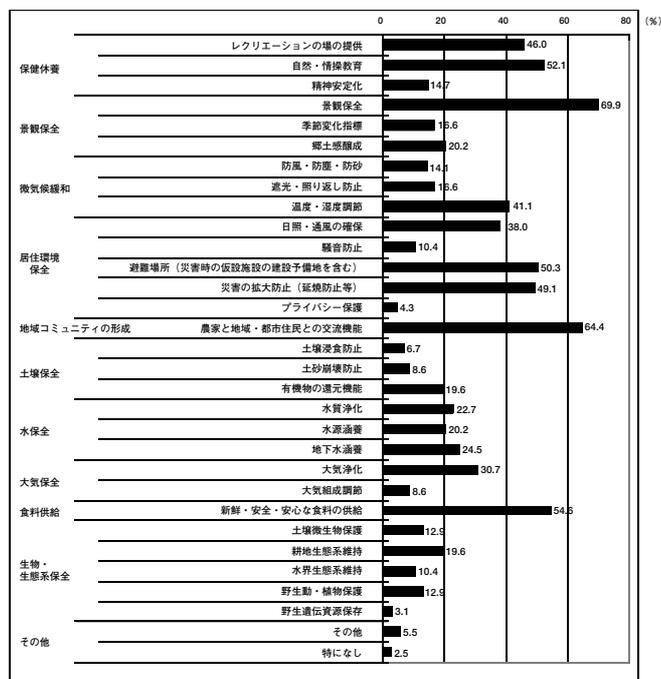
→ ②制度の新たなミッションに「持続性のある農的土地利用」を位置づけられるか。

現行制度の「農あるまちづくり」の「農」は従的立場（暫定的土地利用の側面）。

今後、市街化区域内農地の「農的土地利用」の持続性の担保を農住組合制度の「新たなミッション」にできるか。

この場合、都市の良好な住環境として求められる「農的土地利用」の役割は何か。市街化区域内農地における「農」の位置づけ・価値付けをどうするか。(図2)

【今後の農地の保全・活用施策の検討にあたって重視する多面的機能】
今後、市街化区域内農地の多面的機能に着目した、農地の保全・活用施策を検討していく際、市街化区域内農地のどのような機能を重視しますか。



【市街化区域内農地及び農住組合制度に関するアンケート調査（自治体向け）】

図2

- 住生活基本計画（全国計画）で貴重な緑地資源と位置づけられている農地は、農地法の農地ではなく、農的土地利用をしている土地と解すべき。その土地の所有・利用・運営や支援の組み合わせを仕組み化することが必要。
- 農住組合制度の新たなミッションに、社会状況の変化を受けた自然、緑、農と親しめる宅地という概念を入れられるか。農地、集落コミュニティの維持に対応する組織として明確にすればどうか。
- 「農のあるまちづくり」の農が、どういう根拠によって農として維持されるかが問われている。これまでの枠組みの中では、農は農家によって守られている農。農家の高齢化等により、構成員が分断され、それを繋ぐ事が出来るかが問われている。構成員の分断を繋ぐような組合にしていかなければいけないことが現代的なミッション。ただ、法制度上うまく行くかが問題。
- 〔※制度の目的を議論する場合に併せて検討すべき課題〕
- 都市農地の保全は、相続と密接な関係をもつ農家の行動原理を前提に考えるべき。農家が農地を持っている事を前提として、オープンスペースの提供を望む事は不可能に近く、担保する税制が必要（農家の個人資産である農地の公益性担保の問題）。

「2 誰が」

→ 「新居住者を含む多様な地域住民(構成員)」をどのように位置づけるか。

現行制度の「まちづくり」の実施主体は、主に農家(農地所有者等)。

今後は、住環境のエリアマネジメントとして、新居住者も含めた多様な構成員により、まちづくりを行う枠組みを考えてはどうか(構成員の多様化の可能性)。

この場合の主体は、まちづくりのどの段階に関わるか。

○地域が地域のために地域文脈を踏まえた開発、管理、更新を一体的に考える必要があり、その住環境マネジメントとして農住組合に可能性がある。

○NPOのように多様な構成員により、農業環境の維持、計画的なまちづくり、マネジメントが行われるような仕組みの検討が必要。新居住者が農ある暮らしを実現するスキームを考えては。

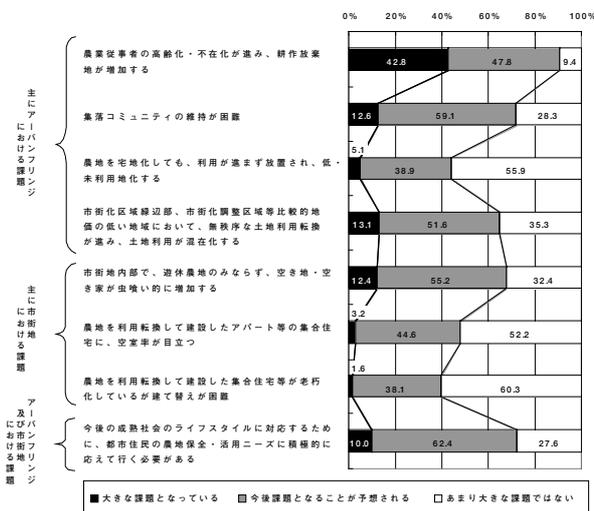
○管理主体が管理する範囲は、建築物と違う自然環境の場合、どう客観的に想定するか。構成要素が農地所有者という権利主体に、所有者以外の主体を入れた場合の構成要素の範囲、権利、義務をどうするか。

「3 何を活用して」

→ 「市街化区域内農地」に加え「アーバンフリンジの土地」をどのように扱うか。(図3)

【人口減少時代における都市農地の抱える課題】

人口減少時代を迎え、都市の縮退等も含め、都市の構造的な変改が進行していくことが想定されます。責自治体では、これらの都市構造の変化に伴い、都市縁辺部(アーバンフリンジ)及び市街地にある農地を巡る状況について、どのような課題があると思いますか。



【市街化区域内農地及び農住組合制度に関するアンケート調査(自治体向け)】

図3

アーバンフリンジにおける農地等の保全、土地利用のコントロールは喫緊の課題。この区域における農住組合制度の果たす役割はあるか。

○アーバンフリンジ等における整備手法について、里山の保全、CO₂固定等新しい環境問題により積極的に対処することも含めた土地利用方策を考えるべき。

○今後の農住組合では、アーバンフリンジでの住環境とコミュニティの両方のマネジメント機能を考えることが必要。

○永久農地の制度が、どういう風に担保出来るか。制度そのものの問題と同時に、この事業がどういう地域で行われるかによって、出てくるアウトプット、出てくる問題が大幅違う。その所に、この制度設計の難しさがある。

○アーバンフリンジ問題は、効果的・安定的な農業経営の促進を図るため農地の集約化に向かう農政サイドと、公共投資等の面から都市の集約化に向かう都市サイドの双方が引いていくはざままで、浮き彫りになる問題。

「4 どのような手法で」

→ 地域が地域のために地域文脈を踏まえた「まちづくり」を行うには、これまでの事業手法だけで十分か。農的土地利用を担保する事業を検討してはどうか。

○現行の制度と併存する形で、新規農住組合事業の創設を検討してはどうか。このことで永久保存される農的土地利用を核とした問題(①土地利用の公的位置づけ、②管理段階である主体、③新所有者への管理の参加等)の解決が可能となるのでは。参考事例は、市街地再開発事業第一種・第二種、権利変換方式・用地買収方式等。

【今後の検討課題】

検討委員会での意見内容の論点を上記のように整理した上で、今後さらに制度の検討を進めるにあたっての課題として、次のとおりまとめている。

「良質な既存ストック」を重視する時代に応じた制度とするために、以下の課題をさらに検討する必要がある。」

- 1 「持続性のある農的土地利用」を制度の目的にすることが可能か。
- 2 新居住者等、多様な構成員がまちづくりの主体となることが可能か。この場合、その主体は、まちづくりのどの段階に関わることを想定するのか。(開発か管理か)
- 3 アーバンフリンジについて、制度を活用した土

地利用整序が必要か。また、可能か。

4 新たな制度の目的を実現する手段として、適切な事業は何か。

(2) 農住組合制度実務担当者等意見交換会

本年1月に実施した実務担当者意見交換会では、制度の使い勝手などから見た制度への評価、課題等について、担当として実際に事業を行った経験等の中からの意見を頂いた。

意見内容を分類し、まとめたものの中から主なものを本文最後に掲載する。(表2)

意見の中で最も多かったのは全員合意や農地割合等制度の要件に関わるものであった。全員合意については、相続の発生等様々なリスク要因から、要件緩和への要望が多かった一方で、事業を円滑に進めるためには全員合意は必須との意見もあった。また、整備後の農地割合の拡大を要望する声が多かった。このほか、行政窓口の部局が分かれ、事務手続きが煩雑などの指摘も多かった。制度自体を社会ニーズにあったものへ見直していくこととともに、出来上がった制度が現場で使われやすい体制をどのようにしていくかについて考慮していくことも課題である。

今後の農住組合への期待としては、体験農園などの農ある暮らし、ロハスな生活が出来る地域づくりを打ち出していける法整備への要望など、「農ある暮らし」をより積極的に位置づける制度への期待が寄せられている。

(3) 平成19年度の農住組合制度の検討を通して

二酸化炭素削減等、環境への意識の高まりから注目されてきているフードマイレージの考え方や安全・安心な食糧への志向など、都市住民にとって「身近な農」への意識はこれまでになく高まってきていると考えられる。平成19年度の検討を通じて、有識者委員全員のみならず実務担当者からも、より「農」にスポットをあてた「農ある暮らし」「農と住が調和したまちづくり」が必要であるとの認識が示されており、農住組合制度の考え方の元となった一楽氏の「農住構想^(注)」の考え方がより生かされる時代になってきたともいえるかもしれない。

人口減少社会を迎え、住生活基本計画(全国計画)の「はじめに」にもある「住宅単体のみならず居住

環境を含む住生活全般の「質」の向上を図るとともに、フローの住宅建設を重視した政策から良質なストックを将来世代へ承継していくことを主眼とした政策へ大きく舵を切っていくことが不可欠である。」というような「質」の向上を図る政策が必要となっている。

人口増加時代に制度設計された農住組合制度について、社会ニーズにあった見直しは必要であるが、ニーズも地域によって大きな違いが現れる時代でもある。それらの地域の違いも踏まえつつ、どのような制度にしていくのか、検討委員会で整理された課題や実務担当者からの意見・要望等を踏まえ、今後さらに検討を進めていくこととなる。

(注)「農住構想」：1969(昭和44)年、住宅宅地審議会に農業団体側の一楽照雄氏から提案された構想。農家の協同による農地の計画的土地利用や消費者直結型の都市的農業経営の必要性を提案。(都市農地とまちづくり第53号で紹介)
(お知らせ：平成20年7月1日組織改変により、土地政策課土地市場企画室が土地政策課土地企画調整室に、土地情報課が土地市場課となり、これに伴い「農住組合法に関する業務、都市農地に関する業務」を土地市場課から土地政策課土地企画調整室へ一本化することとなりました。土地情報課時代、皆様方から賜りました当該業務に関するご指導・ご鞭撻にこの場を借りて深くお礼申し上げます。)

表1

農住組合制度あり方検討委員会委員名簿

(平成20年3月現在、敬称略)

大村謙二郎	筑波大学社会工学系教授【座長】
山下 淳	同志社大学政策学部教授
中城康彦	明海大学不動産学部教授
齋藤広子	明海大学不動産学部教授
平田富士男	兵庫県立淡路景観園芸学校教授
安藤光義	東京大学大学院農学生命科学研究科 准教授
西野 司	JA全中食農・暮らしの対策室長
山本雅之	社団法人JA総合研究所理事
北村知久	国土交通省土地・水資源局土地政策課 土地市場企画室長
[事務局]	国土交通省土地・水資源局土地情報課 (社)JA総合研究所

【「農住組合制度実務担当者意見交換会」における意見のまとめ】(主なものを一部抜粋)

1. 制度の要件に関わるもの

(1) 全員合意

- ・近年、農地所有者とJA、農地所有者同士の連帯が薄れてきており、権利関係の調整や合意形成が困難になってきている。また、様々な段階で全員合意が必要になり、特に農地の譲渡、競売、相続等が発生した場合、後継者の意向により全員合意が崩れ事業が止まるリスクがある。このため全員合意の要件を緩和して欲しい。
- ・後々問題を残さず団結力を生むため、最初に全員合意を行うべき(まちづくり上の目標を共有しながら当事者意識を持って事業に参加してもらうためにも、全員合意の方がよい)。

(2) 農地割合

- ・生産緑地割合が高まる中、現状に合った整備後の農地割合の設定が必要。
- ・経済・人口状況等により、基盤整備後地区面積の7割の宅地化がネックとなっている。
- ・農地所有者の営農意向(土地利用意向)に沿った農地割合の設定をして欲しい。

2. 事務手続きに関わるもの

- ・農住組合事業を行うにあたり、行政窓口が農政部局と都市計画部局に分かれており、手続きが煩雑。
- ・行政窓口の一本化に向けては、過去に3局長通達により改善を指示し、農政部局、都市計画部局との連携を図るため、協議会が設立されたが、組合設立実績の低下とともに、連携関係も希薄となってきた。

3. JAの支援

- ・制度の推進体制として、農地所有者、JA等の関連団体、地方公共団体の連携が図られてきたことが重要。JAの支援が法律で位置づけられ(法第91条)、面整備から上物管理等まで一貫して関わることができることは意義深い。
- ・地方公共団体にとっては、JAの積極的な関与による行政事務の軽減や、農地の宅地化による固定資産税・都市計画税の税収増加等のメリットがある。
- ・地権者の中でリーダー役が少なくなった分、JAが中心となって合意形成を行っている。

4. 今後の農住組合に期待されるもの

(1) 農地管理

- ・農地所有者が面整備後も畑地を残す意向がある場合は換地で残し、体験農園等を行う形も考えられる。
- ・農地を組合で管理する場合、農住組合は一般法人であるため、毎年税金がかかる。また、相続が発生した時の問題等があり、現実的には難しい面がある。

(2) 公益性

- ・一定の条件で農住組合が農園管理等を行えば公共用地とみなす等の制度の整備を望む。その方が行政の負担を減らせる可能性がある。生産緑地の公共の場としての都市施設の位置づけが組合でできないか。
- ・農住組合事業の担い手を農家だけに頼るのは困難であるため、新住民が組合員や準組合員のような形で関われないか。
- ・農住組合を公法人化できないか。 ・農住組合の資格要件の条件整備ができないか。

(3) アーバンフリンジ

- ・農住組合設立の要件について、市街化調整区域まで拡大してほしい。
- ・市街化調整区域に、これ以上穴をあけたくないため、農住組合の設立は市街化区域内農地のままでよい。
- ・多様な都市住民のライフスタイルの提供と、そのためのフリンジ部分での土地利用整序が必要。
- ・市街化調整区域で、都市近郊農地及び里山保全のための農住組合制度による整備管理ができないか。農住組合が環境管理主体として活動できないか。

(4) 農ある暮らし

- ・ドイツのクラインガルデンのように、生産緑地等について新しい社会ニーズに対応した活用方法をすべき。
- ・農住組合で、体験農園等の農ある暮らしが発展し、ロハスな生活が出来る舞台としての地域づくり、まちづくりをするという事で広報等の協力がもらえるような後ろ盾となる法整備をお願いしたい。

5. 補助金

- ・国の補助金停止により、行政関与による事業推進が困難になり、行政への情報も集まりにくくなった。
- ・国の補助金停止の中、自治体単費による支援は困難。
- ・技術的支援及び手続きの簡素化などソフト面での支援は可能。

農業・農地を活かした まちづくりガイドラインについて

東京都産業労働局農林水産部農業基盤整備担当課長 内田 敏夫

1 はじめに

東京の都市農業は、都民に新鮮で安全な農畜産物を届けるとともに、農業のカルチャースクールである農業体験農園や農畜産物の生産・加工・販売による経営の多角化など、一次産業の枠を超え、生活に密着した産業へと転換してきています。

また、都市農地は、緑の少ない東京にあって、都市の環境保全や防災、潤いや安らぎの提供など、多面的・公益的機能を持つ貴重な緑地空間となっています。

東京を、豊かさや潤いが感じられる美しいまち、安全で住み心地のよいまちにしていく上で、今日、都市農業・農地は、重要な役割を担っています。

しかし、東京の都市農地は、平成7年の6,500haから10年間で1,400haも減少し、このまま放置すれば、東京から農地がなくなることが懸念されます。

このため、都は国に対し、農地と住宅地が共存共栄できる政策への転換や、都市農地制度・税制度の改善を求めるとともに、様々な農地保全施策に取り組んできました。

今後はさらに、都市農業・農地の持つ多面的機能を一層引き出し、農業・農地をまちづくりの中しっかりと位置づけることにより、都市農地を保全していくことが重要です。

このたび、都は、こうした取組を進めるための指針として、「農業・農地を活かしたまちづくりガイドライン（以下「ガイドライン」という。）」を策定しましたので、その概要を報告します。

なお、ここでいう「都市農業・農地」は、市街化区域内の農業・農地を想定しています。

2 ガイドラインの概要

(1) ガイドライン策定の趣旨

①ガイドラインの目的

「都市と農業・農地の共生」という基本的な考え方のもと、農業者や都民、行政などが一緒になって、農業・農地を活かしたまちづくりを実現し、東京の貴重な都市農地を保全していく取組を進めるために策定しました。

②ガイドラインの性格

区や市が、農業者や地域住民等の参画のもと、農業・農地を活かしたまちづくりのプランを作成し、その取組を進めていくための指針となるものです。

(2) 東京における都市農業・農地の果たす役割

東京における都市農業・農地の果たす役割について、農業生産に加え、多面的機能を5つに分類して解説しました。

①地産地消を活かした特色ある農業生産

伝統あるコマツナや「東京うど」、ブドウの「高尾」、ナシの「稲城」、豚の「TOKYO X」など、特色ある農畜産物を生産するとともに、消費者ニーズに対応した地産地消は、*フードマイレージの観点からも意義があります。

②レクリエーション・コミュニティ機能

果実の収穫や花の摘みとりができる観光農園や自治体が開設する市民農園などは、都民に身近なレクリエーションの場を提供しています。

また、農業体験農園や援農ボランティア制度は、都会の中の新たなコミュニティの場、豊かさを実感できるライフスタイル実現の場になっています。

③教育機能

東京の都市農業・農地は、自然が少ない東京の都市部にあって、都民、とりわけ子どもたちが農業体験を通じて、自然の仕組みや営みを学ぶフィールドに、また、地元の農業や食べ物の生産について学ぶ食育の場になっています。

④防災機能

市街地が極めて広域に広がる東京にあって、都市農地は、災害時の緊急避難場所や、火災の延焼を遮断する貴重なオープンスペースとなっています。

また、近年、東京では、局地的な集中豪雨による浸水被害などが発生していますが、都市農地はこうした被害を抑制する機能を持っています。

⑤環境保全機能

東京は、都市化の進展に伴い緑地が年々減少し、ヒートアイランド現象などの環境問題も発生しており、その改善は東京の重要課題です。

こうした中、農地は都市の貴重な緑地として、ヒートアイランド現象の緩和や地下水の涵養など、都市環境の維持に重要な役割を果たしています。

⑥景観形成・歴史文化の伝承機能

ビルや住宅が立ち並ぶ市街地に住む人々に対して、緑豊かな都市農地は、潤いや安らぎを与える田園風景を提供しています。

また、江戸時代の農村の面影を今に残す農家の屋敷林や蔵の風景、街道沿いの短冊状の農地は、歴史や文化の薫る都市の重要な要素となっています。

(3) 農業・農地を活かしたまちづくりの方向

都内の各地域では、都市と調和しながら都民生活に積極的に貢献しようとする、新たな都市農業の芽生えが見られます。

これらを踏まえ、農業・農地の持つ多面的機能をまちづくりに活かしていく8つの方向と都内の優良事例を示しました。

- ①都民に安全でバラエティー豊かな農畜産物を提供する



住宅地の中の花の摘みとり農園

- ②様々な地場産業と連携して地域を活性化する
- ③身近で楽しめるレクリエーションの場を提供する
- ④都会の中の新たなコミュニティーを創出する
- ⑤農業を通じて健康で豊かな心身を育む
- ⑥都民が安全で安心できるまちづくりに寄与する
- ⑦都会の中に潤いや安らぎのある景観を提供する
- ⑧地域の農の歴史・文化を大切に引き継ぐ

(4) 農業・農地を活かしたまちづくりのモデル

農業・農地を活かしたまちづくりを5つのタイプに類型化し、それぞれの将来像を示しました。

①地場産業連携・活性化タイプ

都市農業が力強い産業として存在するとともに、商工業や観光業などとも連携して地場産業を活性化

②レクリエーションタイプ

収穫体験ができる観光農園や、野菜などを販売する直売所に地域住民をはじめ都心からも人々が訪れ、地域が賑わう

③地域コミュニティー形成タイプ

農業体験農園や学童農園が開設された農地などに、人々や子どもたちが集い、農作業を通じて都会の新たなコミュニティーが形成される

④安全・安心まちづくりタイプ

オープンスペースが少ない地域で、農地が防災拠点として、安全・安心なまちづくりに重要な役割を果たす

⑤美しい田園風景保全タイプ

水田や畑、雑木林が広がる地域で、人々が都会の田園風景を味わいながら散策などが楽しめる



国分寺市の防災協力農地

今、東京都では、「水と緑の回廊で包まれた、美しいまち東京を復活させる」ことを都政の重要課題に据え、屋上・壁面の緑化、小中学校の校庭の芝生化、都市公園の整備などで、新たに1,000haの緑を創出するとともに、農地や森林などの今ある緑を保全する取組を進めています。

また、5月10日には、都庁大会議場において、都内の市街化区域内に農地を持つ38の自治体が一堂に会し、「第2回都市農地保全自治体フォーラム」が開催されるなど、自治体の動きも活発化しています。

都は、今後、本ガイドラインを踏まえて、農業・農地を活かしたまちづくりに取り組む区市を支援するなど、都と区市の連携を一層強化し、都市農地の保全に取り組んでいきます。

本ガイドラインは、東京都産業労働局のホームページで全文公表しています。

(<http://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.jp/norin/index.htm>)



イメージ図 地域コミュニティ形成タイプ

(5) 農業・農地を活かしたまちづくりの手法

区や市が、農業・農地を活かしたまちづくりを具体的に進めていく手法を示しました。

① 区市の推進体制

区市は、産業振興、都市計画、環境、教育、防災などの関係部局が連携して総合的に推進します。

② プランの作成

区市は、「農業振興計画」はもとより、「都市計画マスタープラン」や「緑の基本計画」、「地域防災計画」、「食育推進計画」などとの連携・調整のもとに、農業・農地の持つ多面的機能を暮らしやまちづくりに活かしていく「農業・農地を活かしたまちづくりのプラン」を作成します。

③ 様々な主体の参画

プランの作成や実現に向けては、農業者、地域住民、商工・観光業者、企業、学校、市民グループ、NPO、農業団体など、様々な主体が参画し行動します。



イメージ図 安全・安心まちづくりタイプ

都市農地保全

— 任意的手法から計画的手法へ、そして総花的な保全から、選択的な保全へ —

工学院大学工学部建築学科 教授 東 正則

1 本稿の目的



我が国のような道路及び公園等の都市基盤施設が脆弱な状態で、火災や震災に弱い建築物が高密度に存在する広大な都市が形成されている場合には、都市の内部に

存在する緑地的空地は極めて貴重である。しかしながら我が国では公園及び広場等が少なく、あってもその面積も小規模なものが多いのが特徴である。

このような状態で、我が国では奇しくも「都市農地（市街化区域内農地）」が存続しており、公園に代わる緑地として、更に公園とは異なる性質を有する緑地として、その果たす役割が大いに期待されている。

都市農地は、速やかに市街化すべき市街化区域に存する農地であり、もともと永続的な存在でない。しかし農家の強い営農意欲と都市における緑地的機能を高く評価して、特例として生産緑地法により「生産緑地」として、30年にわたる長期の存在を認め

ている。一見長期の存続が見込まれる生産緑地であるが、その内実は相続を契機に大幅に減少している。更に生産緑地法改正から30年後の、2022年頃には生産緑地の解除が大量に発生するものと思われる。都市が過密化し、環境的にも防災的にも都市農地の存在が重要視されてきているのに対し、そして生産緑地しか期待に応える緑地や広場が無いにも拘わらず、このままでは期待に応える間もなく消滅してしまうおそれがある。

消滅の理由として、生産緑地の指定は原則として一定の条件を満たすものについては、農家の申請をほぼそのまま認めたものであり、都市計画的な位置

づけがなされているとはいえ実際は農家の都合による指定であること、30年未満でも相続等に際して買取請求を認め、買取協議不調の場合に自己転用が可能になること等をあげることができる。このように環境的かつ防災的な視点から、計画的に生産緑地地区を指定したのではなく、またその視点から存続の期間を定めたものではない点が問題である。

今日のような都市環境に対する生産緑地の減少状況を考えた場合、永続的な都市農地の存在を考える必要があり、そのための条件を検討する必要がある。従来の生産緑地の存続方法が、農家の意向による「任意的手法」とすれば、我が国の都市の現状を考慮した環境的かつ防災的視点にたった存続方法として、防災計画その他の計画的な位置づけの下で、永続的に保全するという「計画的手法」の検討が必要である。

本稿では以上のような状況を踏まえて、都市農地保全のために任意的手法から計画的手法へ展開するために、計画的手法として、どのような条件を整備すべきかを検討しようとするものである。

2 都市農地必要性の再検討

都市農地の必要性については、いろいろなところで既に論じられているので、ここでは本稿の視点で簡単に、なぜ、どのような都市農地が必要なのかを再検討しておきたい。

都市農地の保全は、都市の特質に対応してなされるべきである。ここでは特に都市農地が必要となる大都市を想定して述べてゆきたい。高密度で巨大な都市ほど、公園緑地等の代替として都市農地は重要である。そして重要度が増すほど、その重要度に対応する能力を備えていなければならない。このような都市で最も都市農地が必要とされるのは、即ち必

要不可欠の機能は、都市農地の多面的な機能といわれている中でも、火災や地震のような人命に関わる重篤な事態への対応であろう。そのためには、その地域の人口密度等に照らして避難可能な範囲に、延焼の防止や避難空地として機能する規模で、必要な位置に存在している必要がある。なおかつこれが、長期にわたって安定的に存在していることが求められる。

このようにみえてくると、今都市で存続が求められる農地は、農家の意向による任意的な存続ではなく、一定の存続要件を満たした、計画性のある永続的な農地であることが一層明確になる。

3 都市農地保全のネック

新たな視点での都市農地の保全手法を検討するために、これまで述べてきた任意的手法下での、都市農地保全上のネックについて、既にいわれていることであるが、簡単に整理しておきたい。

1) 都市農業の課題

・農業の存続

都市計画等のゾーニングとしてならば、「農地」については安定的に存続が担保できるが、農家の個人的な生業である「農業」の継続を担保できない。

・農家の意向による存続

高齢化や後継者不足の状態、個人の意志に委ねていても、安定的な農業の継続は担保できない。人的保証で農業の継続が担保できるものではない。

・農業振興

市街化区域という速やかに宅地化を図るべき区域で、農業の振興を図るのは矛盾である。このような視点から、実際に国の施策としての積極的な農業振興はなされていない。現状では、長期にわたって農業をすべきではない区域で、農業的支援がないままに存続している状態である。

・農業環境

益々高密度化が進むと思われる都市の中で、汚水の流入、ゴミ投棄、日影の増加等の面から農業的環境は確実に悪化する。

・地価

農業の採算がとれる地価の状況ではない。これは

容易に克服できる課題ではない。

・相続

多額の相続税の納税のための農地売却、均分相続のための細分化による売却のように、相続を機会に大きく農地が減少する。このために生産緑地を解除する例が多い。

・相続税納税猶予

相続税納税猶予の適用を受けると、終身自己耕作の義務を負うことになるため、職業選択の自由の点からも、子供の代まで農業継続を強制することは難しい。

2) 農地利用上の課題

・農地利用権の流動化

農地を維持するために、自己耕作ができなくなった農家の農地を貸し出すことも考えられるが、市街化区域の生産緑地では、小作権が生じない貸借である*「農業経営基盤強化促進法」による農地利用権の流動化が認められていない。また現状では、相続税納税猶予を受けするためには、終身自己耕作しなければならず、農地利用権の流動化は適用できない。

3) 生産緑地の課題

生産緑地は、生産緑地法による長期安定的な存続農地のように見えるが、少し長い目で見ると実は不安定な存在である。生産緑地は相続または指定期間終了により、いずれは宅地化農地に転換できるという意味で「潜在的な宅地化農地」であるが、そのような農地に対して、相続税納税猶予制度や固定資産税の農地並み課税等の恩典がなされ、結果的に将来の農地保全につながらず、農家の資産保有の延命策になっているとの批判もでている。

そもそも生産緑地の30年の期間については、都市計画の区域区分制度に巻き込まれた農家の、一代限りの生業保障としての過渡的な措置と理解することもでき、もともと長期にわたる農業の存続を意図していたとは思われない。

4) 建築規制上の課題

農地を取り巻く環境が厳しくなるにつれて、また農地の多面的機能が評価されるにつれて、「農のあるまちづくり」がさげられるようになり、営農環境を

確保するために、地区計画等を利用して周辺の建築規制をするなどの、まちづくりとして農地の保全を考えようとする動きがある。しかしこれには、現状では以下のような課題がある。

建築の存在は長期にわたるものであり、いったん建築されれば増改築も簡単にできるものではなく、建築規制は長期にわたり影響をもたらす。それに比べて農業の廃止は、全く農家の意向に委ねられており、随時廃止可能であり、更に悪いことには、せっかく農業の保全のために建築規制に服した建築の隣に、その農地を転用して建築規制のかからない建築物が建つことも考えられる。建築規制とバランスのとれた農地存続の担保がない限り、都市住民による建築規制への協力が得られるわけがない。

4 永続的都市農地保全のための要件

現状のままでは都市農地の保全はおぼつかないことから、先に述べた、これからの都市で求められる都市農地保全に対応して、また以上で述べた都市農地保全上の課題を克服するためには、以下のような要件を満たすことが必要と思われる。

・確定的な都市農地保全

永続的な農地保全のためには、従来のような農家の意向に委ねるような存続では対策のたてようがない。できるだけ農家の意向を尊重しながらも、農家の意向とは別の視点での判断から農地の継続を担保しなければ、永続的な農地保全のための施策が打ち出せない。

・都市的、農業的施策の展開

現状の農家の意向に委ねた農地保全では、農地の継続性が担保されないため、農業的施策の展開もできず、更には建築規制等の都市的施策の協力もできず、都市的にも農業的にも隘路にはまっている。永続的存在として、都市的、農業的施策の展開が起きるようにしなければならない。

・多額の買取費を要しない農地保全

先に述べたような延焼の防止や避難空地として機能する規模で農地を確保するためには、必要な配置の下に一定規模の面積を要することになるため、これを買収するとすれば巨額の費用を要する。

農家の廃業、農地処分自由性を保障しながら、

その地域に相応しい位置及び規模で農地を確保してゆく手法が求められる。

・農家に過度の負担をかけない農地保全

農家の保有する農地について、永続的な農地の保全を図ることになるため、農家の高齢化や後継者不足に対応して、農業の廃業、農地処分の自由を保障する必要がある。

そのためには営農継続が不可能になった農家には随時買取を可能にし、希望によっては農地利用権の流動化などを行う必要がある。また農業を継続している農家に対しては、固定資産税の農地並み課税等の減免措置も必要である。

・相続に耐えられる支援

いづこも農家の高齢化により相続が発生し、高額な相続税の支払いや、相続人の均分相続によって農地が減少している。

そのためには相続に対応して、宅地並み評価での農地の買取、利用権の流動化、容積譲渡等が可能になるような施策が必要である。

5 永続的都市農地保全のための前提とその施策

都市で求められる機能の発現可能な農地は、相当に規模の大きい農地である。今の都市の財政状態では、これを買収するのはおよそ不可能であることから、生産緑地地区とは別に、都市計画の施設として確保することを考えてみたい。

現状の公園とは異なる「アグリパーク（仮称）」などの準公園的な施設または「防災緑地（仮称）」等の準風致地区的なゾーニング等により、農家、屋敷林及び私有農地を含む、農業的土地利用を主体とする防災機能を備えたエコロジカルな施設として、農業の多面的な機能を果たしてもらおう。

従って、生産緑地とは異なり、農家の意向で決定され、廃止されることはなく、都市計画で変更ないしは廃止の決定がなされない限り、永続的に存続するものとする。即ち、農家の意向による「任意的手法」から「計画的手法」への転換である。

現状では農家の自由な処分が可能な状態で存在している農地に対して、また速やかに市街化を図るべき市街化区域で、永続的な農地の決定をするわけであるから、それなりの存在理由と、農家の承諾が得

られるような、更に都市住民の納得が得られるような施策の工夫が求められる。

存在理由としては、これまで繰り返し述べてきたように、我が国の都市の実情に照らしての、防災機能の発現である。そのために「永続的な存続」とし、永続的であるが故に、先に述べた都市農地保全のための要件を満たすことができ、併せて以下のような施策が可能になるのではないかと思われる。逆に以下のような施策が可能になればこそ、都市計画の施設として永続的な農地への農家の協力も得られるのではないだろうか。農家の協力を得られない、都市農地保全はあり得ない。

・農業振興

永続的に農地として利用することから、投資効果も永続することになり、農業振興は矛盾が無いと思われる。

・農地利用権の流動化

もはや農地以外の利用は不可能な土地であることから、農家の転用希望に対応して、転用を防止し農地として存続させるためには、営農意欲のある農家への農地利用権の流動化を認めるべきである。市街化区域の高地価な農地に小作権が生じるのでは、農家は納得しない。

・固定資産税等の減免

都市における人命に関わる大惨事を防止するために存在する農地であることから、農地並み課税の措置が講じられても良いのではないかと思われる。

・相続税の減免

現行生産緑地のように潜在的な宅地化農地ではなく、公共的に重要な意味を有する永続的な農地であることから、農地が継続される限り、相続税納税猶予に終身自己耕作の歯止めをかける必要はないと思われる。但し、所有権の移転や容積譲渡等の際は、その時点で相続税を精算してもらうことになる。

・買取請求への対応

永続的農地として、農家の財産権の処分を制限したことから、買取請求には宅地並み評価で、随時かつ優先的に対応すべきである。そのためには選択的に保全農地を位置づけておく必要がある。

・容積譲渡

相続その他による財産権の処分の一形態として、容積譲渡を検討すべきである。買取請求への対応に

は、多額の資金が必要になることから、農家自らが容積譲渡によって必要な資金を調達し、均分相続及び相続税の納税に対応し、なおかつ農地を保全する方法は有益である。容積移転の範囲をどのように設定するかの問題があるが、近隣の宅地部分を含めた地区計画等が検討されるべきであろう。

・日影規制の協力

永続的な存在であることによって、長期にわたって農地の存在の恩恵を被ることが保障されるので、近隣の宅地部分を含めた地区計画等によって日影規制の協力が得られ易いと思われる。まちづくりの一環として、農地の保全が図られるべきである。

・市民農園等への活用

従来の農業のように、農家が自ら、いわゆる農業としての利用をしなくとも、市民の利用として市民農園等の活用も積極的に進めるべきである。都市にある農業的利用の一形態として、市民参加によるコミュニティ農業への途を開くことも重要である。

ある程度の規模を有する農地を買収するのは困難で、上記の様な施策を講じて、できるだけ農家に長く維持管理してもらうのが合理的である。そして農家の都合に合わせてながら、買取その他を時期をずらして行い、徐々に農家から農地を集積し、市民的利用を拡大し市民に維持管理をしてもらう方向へ移行してゆくのが望ましい。買取したとしても、公園的に市民に開放するための整備をし、かつそれを維持管理するのは大変な費用がかかる。

都市化の時代は終わったとはいえ、大都市では相変わらず一極集中が進み、都市の高密度化が進んでいる。東京都でも、もはや一団の規模を有する農地は、市街化区域の縁辺部にしか存在せず、早急に求められる都市農地の位置及び規模を検討し、必要不可欠の農地に絞って選択的に保全に努めるべきである。「総花的な都市農地保全」から、「選択的な都市農地保全」への転換を図るべきである。

本稿の前提として、筆者による「『都市の地域特性に対応した都市農業の多面的機能の選択と都市農地の位置づけ』都民の暮らしが潤う東京農業の推進調査結果報告書、東京都産業労働局農林水産部、2008.03」があるので、あわせて御参照いただければ幸いである。また本稿に対し忌憚のない御批判を賜れば幸いである。

線引き制度・開発許可制度に関するアンケート調査結果について

国土交通省 都市・地域整備局都市計画課 課長補佐 武井 佐代里

はじめに

現行の都市計画制度は、高度経済成長時代の昭和43年に、人口の増加とそれに伴う都市の拡大・成長を前提としてつくられた。既に制定以来40年が経過しようとしており、制度の前提となる社会経済情勢は大きく転換しており、今後の人口減少・超高齢社会における的確な機能を果たせるものへと、都市計画制度の再構築を図ることが必要である。

このような問題認識から、国土交通省では、都市計画制度の抜本的な見直しに向けて平成19年度より調査・検討を進めているところである。検討を進めるに当たっては、実際の現場で都市計画行政を担う方の意見を把握することが重要であることから、都道府県・政令市の都市計画担当者に対してアンケート調査を実施した。

アンケート調査の範囲は、都市計画の土地利用、都市施設、市街地開発事業等、すべての分野にわたるものだったが、ここでは、土地利用、なかでも農地との関係が深い線引き・開発許可に関する部分について紹介する。

1. アンケート調査の概要

全国の都道府県・政令市（合計64地方公共団体）に対して、今後の都市計画の方向性や土地利用規制等について、アンケートを実施した。

実施期間：平成19年10～11月

回収率：約95%

2. アンケート調査結果

(1) 線引き制度について

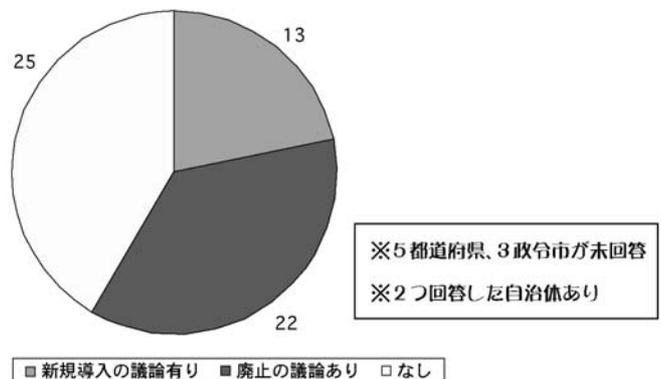
ア. 線引きの新規導入・廃止の議論について

線引き（市街化区域及び市街化調整区域の区域区分）の新規導入や廃止等について、これまで議論があったかどうかについて聞いたところ、新規導入の議論があったのは13/60（約22%）だった。合併により線引き・非線引きの都市計画区域が混在する市において、非線引き都市計画区域に線引き新規導入の議論がされているところがある。

一方、廃止の議論があったのは、22/60（約37%）だった。その理由は、①線引き・非線引き市町村の合併をきっかけにした議論のほか、②広域都市計画区域内の中心都市以外の活性化の必要性があること、③開発圧力がほとんどなく線引きの必要性が低いため、とされている。

生活圏に対し線引き都市計画区域が狭く、都市計画区域を越えた地域で開発圧力が高いことから、土地利用規制を統一する必要性の観点から、新規導入・廃止の両方の議論があった自治体もある。

政令市では、合併に伴う議論は見られるが、多くは廃止に関する議論はされていない。



(図) 線引きの導入・廃止の議論の実態

イ. スプロール防止、コンパクトなまちづくりの手法としての線引きに対する評価

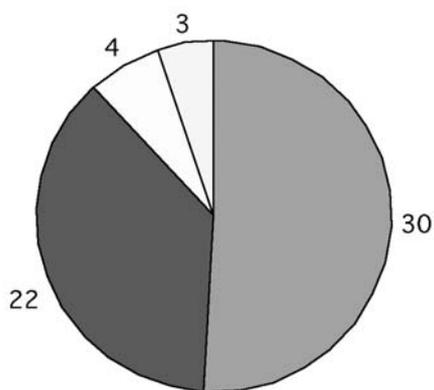
線引き制度について、特に、市街地周辺部のスプロール防止、コンパクトなまちづくりの点において、どう評価するかについて聞いた。

スプロール防止については、52/59（約88%）が一定の効果があったとしているが、その中には完全に防止できなかったという自治体も多い。

完全でなかった理由は、①個々の開発許可や適用除外の扱いにより建築が相当数あったこと、②線引き区域の外でスプロールが進んだこと等があげられている。

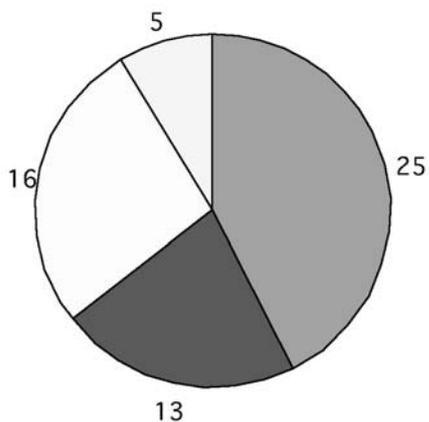
コンパクトなまちづくりについては、38/59（約64%）が一定の効果があったとしているが、効果なしとする自治体も16/59（約27%）と比較的多かった。

効果なしとする理由については、①線引き制度はそもそも拡大を前提とした制度である、②調整区域



□ 効果あり ■ 一定の効果あり □ 効果なし □ 無回答

(図) 線引き制度のスプロール防止効果



□ 効果あり ■ 一定の効果あり □ 効果なし □ 無回答等

(図) 線引き制度のコンパクトなまちづくりへの効果

や隣接する用途白地地域でスプロールが進行した、③生活機能等が郊外に移転し、中心市街地が空洞化した、④市街化区域内の密度が上がっていない、⑤公共交通の充実や市街地整備事業、詳細な土地利用規制等と連携しなければ実現は難しい、⑥市街化調整区域の集落の拠点性を高めることができない、とされている。

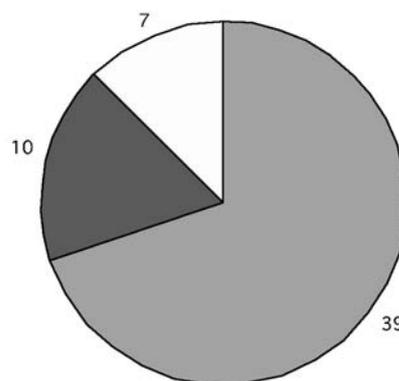
ウ. 効率的な公共投資の観点からの線引きに対する評価

線引き制度の目的のうち、効率的な公共投資について評価を聞いた。

貢献した、効果があったと評価しているのは39/56（約70%）。その理由は、①市街化区域など既成市街地における計画的かつ集中的な都市基盤の整備が進められた、②土地区画整理事業など計画的な市街地整備の促進が図られた、とされている。

一方、市街化調整区域やいわゆる非線引き白地でも道路、下水等の整備が進んでいることを問題視しているところが6自治体あった。

貢献していない、効果がないと評価しているのは10/56（約18%）だった。理由として、①都市間連絡道路などへの沿道サービス施設の立地進行や既存宅地等に係るインフラ整備など、市街化調整区域等において都市基盤施設の整備が進行している、②安価な郊外の土地での開発圧力が強い、③既成市街地内における道路整備や面的整備が困難な場合が多い、ことがあげられている。



□ 貢献した・効果がある ■ 貢献していない・効果がない □ 特に関係ない

(図) 効率的な公共投資の点での評価

エ. 線引き制度の問題点

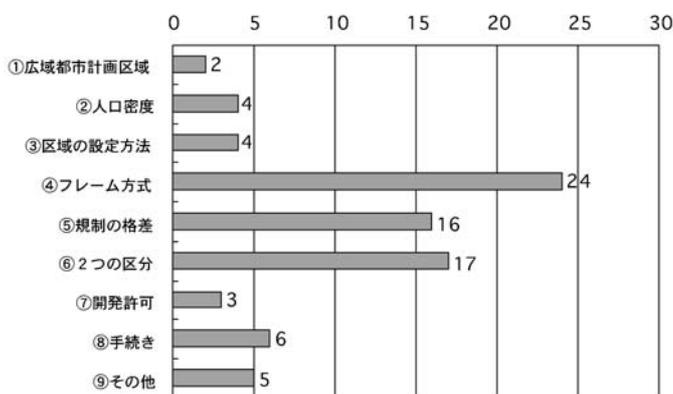
現行の線引き制度について、問題と感じている点

の記入を求めたところ、人口減少社会において、①人口フレーム方式による市街化区域の設定方法、②市街化区域と市街化調整区域の土地利用規制の格差が大きい、③市街化区域と市街化調整区域の2つの区域区分による規制誘導手法の限界、の3点を問題とする意見が多かった。

また、地域の実情が反映できるような柔軟な制度へ見直すことや、人口減少や農業の衰退等の状況を踏まえ、市街化調整区域の役割を明確にした上で開発許可制度を連動させるなどの仕組みを望む声もあった。

フレーム方式の限界としては、①人口減少下においても市街化区域の拡大のニーズがあるが、現行制度では拡大が困難であること、②特に地方都市では、60人/haの密度による新たな市街化区域の設定が困難、③市街化区域は地域ごとの適正な密度の設定が望ましい、との意見があった。

また、2つの区域区分による規制誘導手法の限界として、①市街化調整区域は、計画的な土地利用がされていない状況なので、市街化調整区域の中でも都市計画上の土地利用区分が必要である、②法制定時より市街化調整区域の状況や役割が変化しているため、市街化調整区域の役割・機能に応じて、開発許可や線引き制度について整理する必要があるとの指摘があった。



(図) 線引き制度の問題点

3. 開発許可制度について

ア. 開発の問題事例

都市計画上望ましくない開発計画について、農地

転用許可や開発許可があり、又は開発許可不要として判断され、開発が行われた事例について聞いたところ、このような事例ありと回答したのは、29/57 (49.1%) だった。

その内容は次のとおりである。

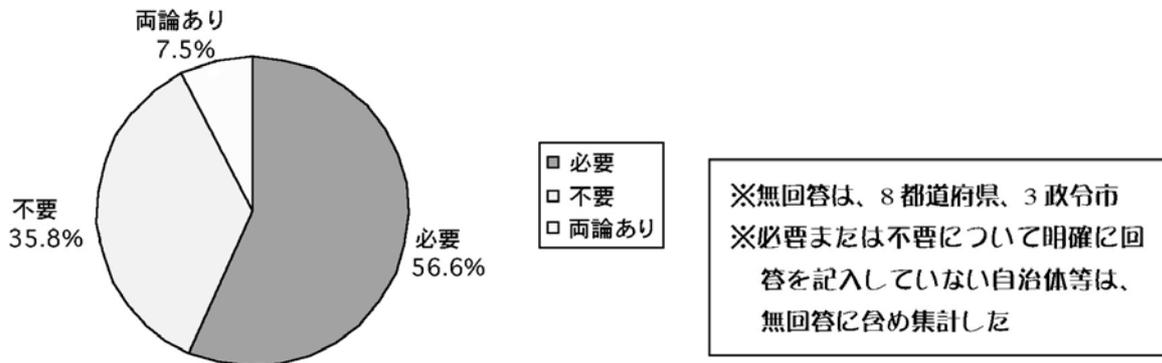
- ①病院・図書館等の公共公益施設の郊外立地 (10自治体)
- ②白地地域等への大規模集客施設の立地 (4自治体)
- ③既存宅地における開発・転用 (5自治体)
- ④開発許可逃れ (資材置場からの転用、敷地の分割) (3自治体)
- ⑤許可対象外施設の集積 (ミニ開発、資材置場) (3自治体)
- ⑥その他 (都市計画マスタープランの位置づけと許可の乖離、法34条9号のロードサイド開発、法34条11号による不良街区の形成、許可不要の(大規模な)特積み施設 (政令21条6号) など)

※③の既存宅地確認制度は廃止され、一部自治体では法34条11号・12号に引き継がれている。①と②についても平成18年の法改正により対応されている。

イ. 法34条11号の必要性

*法第34条11号については、「第2線引き」とも言われており、市街化調整区域の趣旨を損なうという意見もある。この法34条11号は今後も必要か、という問いに対して、必要であるとしたのは30/53 (56.6%) だった。その理由は、①既存集落の救済、地域の維持・活性化の観点から必要、②調整区域における規制の格差の緩和策として必要、③地域特性や市町村主体の土地利用規制誘導の手法として必要、とされている。

反対に、必要ないとしたのは19/53 (35.8%) だった。理由は、①結果的に市街化を助長することになり、線引き制度、コンパクトシティの趣旨に反する、②市街化調整区域内で不公平感を招く、③区域設定による開発の集積・連担で、開発可能な区域が拡大する可能性がある、④市街化区域の隣接地で開発を認める場合、都市計画税負担の公平性を損なう、⑤当制度によるスプロールの助長、大規模な開発といった問題が出ていることとされている。



(図) 法第34条11号の必要性

4. 自治体の意見のまとめ

平成19年度には、これまで紹介したアンケート調査のほか、地方公共団体で都市計画の経験の長い職員の方に、都道府県・市町村からそれぞれ10名程度ずつお集まりいただき、線引き制度・開発許可制度に関する意見交換会を各1回ずつ実施した。

これらのアンケート調査や意見交換会から得られた自治体の主な意見をまとめると次のとおりである。

(1) 必要性・評価

生活の広域化による市街化圧力は依然存在すること、幹線道路沿いのスプロールが懸念されること、既存公共施設、都市交通基盤活用の観点等から人口減少時代であっても線引き制度は必要であるという意見が多くあった。

また、線引きを廃止したが低密な市街地が拡散したという実態から、線引きの必要性を確認したという意見もみられた。

開発許可制度については、線引き制度を担保する制度としての機能と、条例による緩和措置により適正な誘導が可能である点を評価する声があった。

(2) 問題点・課題

一方で、線引き制度に関する問題点・課題として、2区分の格差が大きく不公平感がある、人口減少下において、市街化区域拡大や説明が困難である、市街化調整区域にビジョン性がなく一律規制のため無秩序な土地利用が進展している、などの意見があった。

開発許可に関しては、法34条各号で自己住宅・分家や沿道サービス施設などの規制が緩い、11号による新たな規制格差の発生や市街化の進展の懸念など

の指摘があった。

(3) 制度改正への期待

線引き・非線引きの区分をなくす等、2区分による規制の限界を解消すべきとする意見のほか、市街化区域・市街化調整区域とも地域の特性や実情を反映できる仕組みとすべき、地域活性化や産業政策の観点など人口フレーム以外の市街化区域設定の方法が必要との意見があった。

開発許可制度については、調整区域について、地域活性化に寄与するものは規制すべきではない、集落にあった開発を許容すべきという規制を緩める方向での制度改正を求める意見がある一方で、一律の規制ではなく集約拠点などを設けメリハリのある規制にすることや計画的な土地利用を誘導できるような仕組みとすることなど、戦略的なコントロール手法とすることへの期待があった。

その他にも、規制の及ばない地域への対応や、広域的な整合性・調整が図れる仕組みの必要性が指摘されている。

おわりに

アンケート調査からわかるように、地域の実情や制度の運用方法により、同じ制度であっても、評価する意見もあれば、問題ありとする意見もあった。いずれにしても現場で制度を運用する主体の政策意図に基づいて、より積極的・戦略的に土地利用コントロールが可能となるような都市計画制度の再構築が求められており、今年度も引き続き都市計画制度の運用の実態を踏まえた制度見直しの検討を進めていきたい。

具体的地区における個別の都市農地の 機能評価の手法について

(平成19年度国土交通省土地・水資源局土地政策課委託調査結果から)

(財)都市農地活用支援センター 理事 佐藤 啓二
計画部 篠原 史子

1. はじめに

現行の都市農地に関する制度的な枠組が定められた平成3年当時に比べ、現在は地価が下落安定化し宅地需要が減少し、他方でレクリエーション機能や環境機能等、都市農地が果たしている様々な役割への評価の高まり等、都市農地を巡る状況は大きく変化している。こうした状況を反映し、農地保全の必要性を主張する場面で、「多面的機能」という言葉が多用されているが、都市環境の維持・保全を図る上で農地に求められている機能とは何か、また、各機能の必要量やそれに該当する個々の農地の条件等については、これまで十分な検討が行われてこなかった。また、都市農地の保全を施策的に取り上げようとする場合、個々の農地の保全の優先順位を付けることにより、宅地化促進という政策課題との競合を避け、双方を両立させるための検討が必要となる。

今般、国土交通省においては、こうした問題意識から「都市農地の利活用の実態及び居住環境に対する効用の評価に関する基礎調査」を行ったが、当センターはその業務を受託し作業に加わる機会を得た。

調査の中で特に、①GIS手法をベースにした定量的評価手法の構築と②具体の地区でのケーススタディ結果と分析に関する部分について、地方公共団体等の関係者が都市農地の活用に関する業務に携わる上で大いに参考になる内容と思われることから、国土交通省の承認を得て、上記報告書から該当部分を以下、2.~4.として要約してお知らせすることとした。

2. ケーススタディ地区

この定量的評価手法は近隣住区規模の地域を対象とし地区内の個々の農地についてその機能を評価す

るものであり、GISシステムをベースに構築している。ケーススタディ地区はGISデータの活用が容易な東京都下の区・市の中で設定することとし、都市として、都心からの距離帯の異なる三鷹市、日野市、あきる野市の3市を取り上げ、対象地区として夫々から2地区、合計6地区を選定した。

なお、3市における都市農地の状況は夫々次の通りである。

【三鷹市】市街化区域の約11%が都市農地であるが、そのうち約90%が生産緑地地区に指定されており、量的に大きな変化はないものの、近年では相続に伴い、生産緑地地区がじりじりと減少していく傾向にある。

【日野市】市街化区域内の約9%が都市農地であるが、かつて約54%を占めていた宅地化農地は大きく減少すると共に、現存するものの多くは区画整理事業の地区に含まれている。

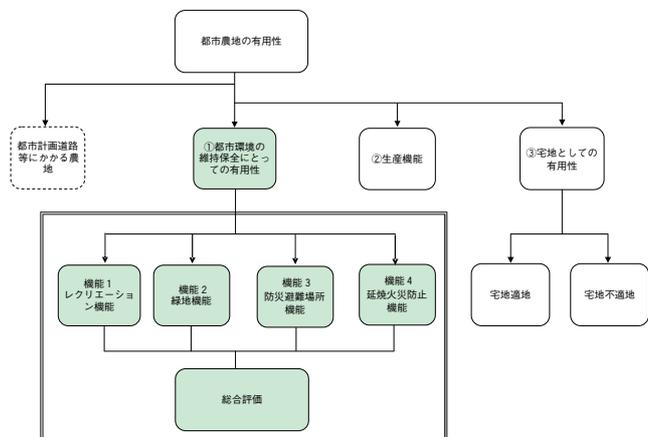
【あきる野市】市街化区域の約9%が都市農地であり、宅地化農地が減少してきた傾向は日野市と類似しているが、区画整理事業等による基盤整備の進捗が遅れている点で大きな違いがある。

3. 具体の地区における個別の農地の有用性評価

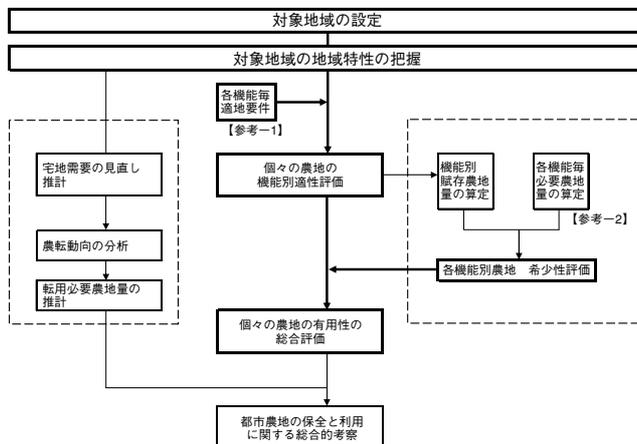
都市環境の維持・保全を図る上で農地に求められている機能として、客観化された既往の知見に基づき、【レクリエーション機能】、【緑地機能】、【防災避難場所機能】、【延焼火災防止機能】の4機能に絞ることとした。(図-1)

次に、その機能を個々の都市農地が有しているかどうかを判断する客観的基準(適地要件)を設定し(参考-1)合致しているか否かを評価すると共に、対象地区において、適地要件に該当する農地量を算

●図-1 都市農地の機能（有用性）把握の概念図



●図-2 都市農地の機能評価の方法



◆参考-1 各機能の適地要件

都市農地の機能評価について

①都市環境の維持保全としての有用性

機能	適地要件	農地データ	根拠・出典等	留意事項
レクリエーション機能	・約1,000㎡～3,000㎡未満（1区画：20㎡と想定すると40区画～100区画）かつ隣接していること	一団地	・東京都の市民農園の平均規模面積の最大値と最小値を元に試算	・市民農園の平均規模面積については、サービレベルの設定により異なることに留意する
緑地機能	・近隣公園：2ha以上かつ6m以上の道路に隣接	一団地	・「都市計画マニュアル」（都市計画法学会）	
	・街区公園：0.25ha以上かつ6m以上の道路に隣接	一団地		
防災避難場所機能	・500㎡以上かつ公園、緑道、河川若しくは樹林地等と一体的に都市の緑地空間を形成する農地	一団地	・500㎡は生産緑地地区の面積規模要件 ・長崎大学環境科学部 渡辺進教授「市街地との混在度からみた緑地の適性配置パターンの分析」他	・緑道も入れる
延焼火災防止機能	・1ha以上かつ6m以上の道路に隣接かつ浸水危険区域外にあること	一団地	・「都市防災技術ハンドブック」	
延焼火災防止機能	・不燃領域率が0.7以下の市街地が対象 ・不燃領域率における空地の定義：短辺又は直径が10m以上、かつ面積100㎡以上	筆	「東京都防災都市づくり計画」	・都は建物現況を保有している。今回は市域全体を代替した

②宅地としての有用性

機能	適地要件	農地データ	根拠・出典等	留意事項
宅地適地	・500㎡以上かつ6m以上の道路に2m以上隣接	筆が望ましい	・都下の開発許可面積 ・開発許可基準 ・区画整理設計基準	・500㎡は開発許可面積による

③農業生産用地（生産機能）としての有用性

機能	適地要件	農地データ	根拠・出典等	留意事項
生産機能	・500㎡未満 ・500㎡以上 2,500㎡未満 ・2,500㎡以上	筆	・500㎡は生産緑地地区の面積規模要件（・2,000㎡程度以上 H19年農水省補助 広域連携共生・対流等交付金） ・2,500㎡は都下の生産緑地平均面積	・本来は農家台帳のデータを統合化し、農家単位の所有を勘案することが望ましい

◆参考-2 各機能の必要量

4 機能等の必要量について

機能	地区内必要量の算定方法	農地データ	根拠・出典等
レクリエーション機能	・地区必要量＝「地区世帯数×4.9%×23㎡」一既設市民農園数（注）（推計世帯数*1）（必要世帯割合*2）（平均規模*3）		・*1：当該エリアの目標年次（今回調査では、6次推計結果：H30と設定）における推計世帯数 ・*2：必要世帯割合は今回調査結果による ・*3：平均規模はH19東京都調査結果による（注）市町村で市民農園整備量がなければ、それに置き換える
緑地機能	・近隣公園の地区必要量＝「人口×一人当たりの必要面積（3.21㎡）」	一団地	・（ ）内の数字は日野市「緑のマスタープラン」を利用 ・*4：都市緑地（原野、河川）は除いている
	・街区公園の地区必要量＝「人口×一人当たりの必要面積（1.61㎡）」 *町丁目単位で算出	一団地	
	・その他の公園緑地としての地区必要量＝人口×8.45㎡ ⁴ －既設のその他公園	一団地	
防災避難場所機能	・一次避難地 近隣住区 1箇所 1ha	一団地	・本調査の基準は、国の防災基準に基づく（「都市防災実務ハンドブック」） （注）当該市で地域防災機能が定められている場合はそれに置き換える
延焼火災防止機能	・不燃領域率が0.7以下の市街地が対象 ・ $B = A \cdot (0.7 - a - b + ab) / (1 - b)$ ・A：地区面積 ・B：不燃領域率0.7を確保する為、必要とされる農地面積 ・a：公共用地率（東京都における平均公共用地率：0.3） ・b：対象区域の不燃化率（＝全建物に対する耐火・準耐火建築物の占める割合） 日野市＝0.48 三鷹市＝0.44 あきる野市＝0.27 *町丁目単位で算出	筆	・「東京都防災都市づくり計画」 ・準耐火建築物の不燃領域性を0.8と設定（注）東京都については、都の基準を用いた。当該市については市の基準に置き換える

※注：地区、町丁目毎の人口・世帯数の推計は、必要データの整備状況等を勘案し適する方法で行う。

・宅地需要については、国の6次推計に準拠して別途推計を行う。

・生産機能については、市全体の食料自給率が設計されている場合、それを用いて市街化区域内農地の必要量を推計する。

◆参考-3 都市農地の機能評価にかかる算出イメージ

NO	農地面積 (m ²)	機能1			機能2			機能3			機能4			総合得点
		適否:a	希少性係 数:P1	得点1 (a*P1)	適否:b	希少性係 数:P2	得点2 (b*P2)	適否:c	希少 性係 数:P3	得点3 (a*P3)	適否:d	希少性係 数:P4	得点4 (a*P4)	
1	34	1	0.25	0.25	1	0.22	0.22	1	1.33	1.33	1	3.23	3.23	5.03
2	120	0	0.25	0	0	0.22	0	0	1.33	0	1	3.23	3.23	3.23
3	500	1	0.25	0.25	0	0.22	0	0	1.33	0	1	3.23	3.23	3.48
4	1181	1	0.25	0.25	0	0.22	0	1	1.33	1.33	1	3.23	3.23	4.81
5	188	0	0.25	0	1	0.22	0.22	0	1.33	0	1	3.23	3.23	3.45
6	213	0	0.25	0	1	0.22	0.22	0	1.33	0	1	3.23	3.23	3.45
7	22	0	0.25	0	0	0.22	0	1	1.33	1.33	1	3.23	3.23	4.56
・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・
・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・
・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・
N	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・	・
該当農地面積計	○	A	○	B	○	C	○	D	○	○	○	○	○	○

●図-3 都市農地の機能評価・アウトプット図



定し、各機能それぞれについて必要とされる農地量(参考-2)との対比で希少性係数を算定する。更に、それを加重し合計して総合点数を算出し(参考-3)、都市環境の維持・保全を図る上で農地のランク付けを行う。(4段階)(図-2)

図-3は、ケーススタディ6地区のうちの一つであるX地区(全体面積85.62haうち、農地面積は27.54ha)における、都市環境の維持保全にとっての有用性の総合評価結果を示したものである。

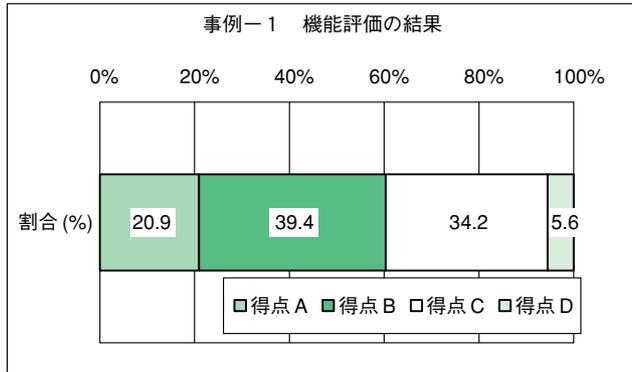
4. 結果の分析

最後に事例X地区について、3.で求めた都市環境の維持・保全にとっての有用性の評価結果と、宅地としての有用性の評価結果との関係进行分析し、宅地需要に伴う農地転用必要量を踏まえつつ、求められる開発と保全を調和させるまちづくり方策の検討を行った。

1) 都市環境の維持保全にとっての有用性の評価結果

27.54haの農地のうち、都市計画道路区域内の農地1.45haを除く一般農地の面積26.09haのランク別賦存量は以下の通り。

ランク	得点	都市環境の維持保全にとっての有用性	総数 (ha)	割合 (%)
得点A	0.61～1.35点	非常に高い	5.45	20.9
得点B	0.4～0.53点	高い	10.28	39.4
得点C	0.27～0.28点	あり	8.91	34.2
得点D	0～0.22点	低い	1.45	5.6
合計			26.09	100.0



(2) 農地転用必要量の想定

農地転用必要量の想定に当たっては、国の宅地需給推計手法に準拠して各事例市における新規宅地需要量と農地転用必要量を推計し、更に事例地区にブレイクダウンすることとし、事例X地区の新規宅地需要量を以下のように想定した。

農地転用必要量	新規宅地需要量※
農地転用→住宅地	0.5
農地転用→住宅地以外	0.79
合計	1.29

※新規宅地需要量：市域の新規宅地需要量（推計値）を宅地化農地面積で按分したもの

(3) 宅地としての有用性の評価～競合関係の考察～

機能評価ランクと宅地適地と宅地不適地との関係を以下に示している。ここでは、宅地不適地として、ハザードマップにかかる農地、4m以上未接道である農地を取り上げた。

宅地としての有用性との関係を見ると、宅地適地は1.94haあるが、その75%に当たる1.45haはAランク農地になっており、残りの大半もBランク農地である。即ち、宅地適地はその殆どが同時に保全の必要性の高い農地でもある。一方、宅地不適地はハザードマップ該当が1.55haあり、4m道路未接道は

ランク	総計	宅地適地	ハザード	4m以上未接道
得点A	5.45	1.45	0	3.16
得点B	10.28	0.42	0.81	6.45
得点C	8.91	0.07	0.58	7.85
得点D	1.45	0	0.16	1.11
合計	26.09	1.94	1.55	18.57

18.57haでA、Bで62%、C、Dでは86%を占めている。(個別開発対策必要)即ち、保全の必要性の低い農地が、同時にこのままでは開発が進みにくい、或いは面整備等を行わないままの開発は好ましくない土地となっている傾向が強い。なお、宅地適地でも不適地でもない農地はAで0.83ha、Bで3.15ha、Cで0.97ha、Dで0.32haある。

他方、先に見たように宅地適地は1.94haあるが、その内で農地保全の必要性の高いAランク農地内に1.45ha含まれており、Bランク農地も合わせると1.87haとなり明らかに競合している。一方、C、Dランクの農地では宅地適地0.07ha、適・不適のないものが1.29ha存在している。また、C、Dランクの農地の宅地不適地のうち、4m道路未接道による不適地が8.96ha存在しており、区画整理等を行うことにより宅地適地となりうる。

(4) 農地の開発・保全を調和させるまちづくり方策の検討

何も規制・誘導策を講じない場合、新規宅地需要量1.29haに対応し、現状での宅地適地1.94haが中心的に宅地化される可能性が大きい。宅地適地の大半がA Bランクの農地であることから、結果的に保存の必要性の高いA Bランクの農地が蚕食されてしまうこととなる。都市環境にとっての有用性の観点からの農地保全と、需要に対応した宅地供給の競合関係を避け、双方を両立させるためには、宅地需要をC Dで受け止められるようにする必要がある。このためのシナリオとして、CDの中で宅地適地0.07ha、適・不適のないもの1.22haを充当することが考えられる。或いは4m道路未接道による宅地不適地8.96haの内から補充することも考えられる。

今回のスタディを元に理想的なシナリオを促進するための方策を考察すると以下のような処方箋が考えられる。

- i. CDの宅地適地0.07haは一筆で6m以上の道路に接しているため、現状維持でも特段の問題はな

いものと思われる。

- ii. CDの適・不適のないもの1.22haは、4 m道路に接する500㎡未満の農地であることから、可能な限りまとまった面積での開発に誘導すると共に、道路の将来ネットワークを予め策定し、これに沿って新しい開発道路や位置指定道路が整備されるよう指導する必要がある。
- iii. 道路未接道による宅地不適地8.96haについては、保全農地と宅地を集約・区分し、段階的に宅地需要を受け止められるような区画整理事業等へ誘導する。
- iv. 他方、A Bについては、特に宅地適地1.45haについて、公園としての買収可能性も含め、その宅地化を防ぐための積極的方策を講じる必要がある。また、その他、適・不適のないもの3.45haはそのままではミニ開発のターゲットとなってしまう恐れがあるため、開発抑制策を検討する必要がある。

5. おわりに

今回の評価方法の提案とそれに基づくスタディは、従来の「多面的機能」論を乗り越え、都市農地の保全・活用を計画の対象とすることの可能性と、そのために必要なデータ、ツールのあり方に視野を広げることができたという点で大変有意義なものとなった。

最後に本調査作業を手伝わせていただいた立場から、今回のスタディに用いた評価手法の限界（①～④）と今後の課題について考えられる点を述べさせていただきます。

- ①多面的な機能のうち、4機能のみの評価に留まっている。

現時点での客観的な基準・知見の得られてい

るものに限定したため、防災系のウエイトが高くなっており、各種アンケートで高い率を示している景観・アメニティ等が含まれていない。

- ②農地評価尺度がGISで認識可能な面積・形状・道路付け等に限定されていること。

GISでの評価・表示作業性を重視したため、機能評価に先立って実施した事例調査でもその重要性が指摘されている営農・管理状態が反映されていない。

- ③4つの機能を総合するに当たって、各機能の重み付けが十分考慮されていない。

時間的制約もあり、4つの機能に関する評価点を総合化する際、希少性係数のみに依拠する結果となっており、機能そのものについての重み付けが考慮されていない。

- ④その他

その他、3大都市圏の特定市全体から見ると、人口減少や宅地需要の見通し、地価水準等必ずしも一般的といえない東京都西部の3都市の地域でのケーススタディに留まっていること、GIS活用のマニュアル化が十分になされておらず、各地域で簡易に活用できる体裁になっていないこと等の限界を有している。

以上のことにより、今回の調査で端緒をつけた「具体的地区における個別の都市農地の機能評価の手法」について、その完成度を高め、より実態を反映させた手法とするためには、今後は更に、以下の点に留意した検討が進められる必要があると考える。

- ①今回提案の都市農地の機能評価の改善
- ②立地特性等を考慮に入れた農地評価手法の開発
- ③都市農地の有するアメニティ評価を定性化する方法の開発



市街化区域内農地及び 農住組合制度に関するアンケート調査報告

(社) JA総合研究所基礎研究部 主席研究員 星 勉

今後の農住組合事業の推進に当たり、市街化区域内農地の課題点や農住組合制度の評価・今後の活用意向などを把握することを目的に、国土交通省の委託により自治体並びにJAの農住組合担当者を対象として、平成20年1月にアンケート調査を実施した。以下は、自治体向けアンケート調査結果並びにJA担当者向けアンケート調査結果それぞれの概要である。

1 自治体向けアンケート結果概要

(1) 配布・回収状況

調査対象 JA	農住組合制度の対象自治体 計669団体
	うち 農住組合制度を活用している自治体：49団体 (農住組合：81組合) 農住組合制度未活用の自治体：620団体
回答 JA	うち 三大都市圏の特定市：234団体
	計367団体
	うち 農住組合制度を活用しているJA：30団体 (農住組合：52組合) 農住組合制度未活用の自治体：337団体
回収率	うち 三大都市圏の特定市：144団体
	全体54.9%
	農住組合制度を活用しているJA：61.2% (農住組合：64.2%) 農住組合制度未活用のJA：54.4%
	三大都市圏の特定市：61.5%

- ・調査期間：平成20年1月21日～平成20年1月31日
- ・調査方法：郵送配布・郵送回収
- ・調査対象者：都市計画担当・農住組合担当者

(2) 主な結果概要

- ①三大都市圏では都市農地保全意向が46.6%と約半数
- ・設問によっては、圏域別に回答割合の差が見られ

たが、市街化区域内農地の活用方針もその一つである。「できるだけ宅地化を進めていきたい」について三大都市圏特定市で12.2%だったのに対して、その他都市（地方圏）では37.3%と3倍以上の数値を示した。

- ・反対に「できるだけ保全していきたい」及び「農地を区分し、計画的な宅地供給を進めると共に、農地の集約化を図り保全を推進」の保全意向を合わせると、三大都市圏が46.6%と半数に迫ったのに対して、その他都市では14.3%と1/3以下の数値となって、都市的土地利用すべきとの意向が高くなっていった。

②市街化区域内農地の抱える課題について、三大都市圏では「農業者の高齢化、後継者不足」が最も高く79.0%

- ・市街化区域内農地の抱える課題について、全体的に「農業者の高齢化、後継者不足」が最も高かったが、地域別にみると、三大都市圏でより高く79.0%の自治体が課題と回答してきたのに対して、その他都市圏では60.3%であった。
- ・こうしたことから三大都市圏では、都市農地保全にあたって農業者への支援並びに市民の参画・マッチングが、喫緊の課題であると読み取れた。

③市街化区域内農地の都市的土地利用に対する需要については、三大都市圏(23.8%)よりもその他都市(29.5%)の方が上回っていた

- ・市街化区域内農地の都市的土地利用に対する需要についてみた場合、「ある」と回答した割合について、圏域別にその他都市の方が多く29.5%、三大都市圏は23.8%であった。
- ・需要が見込まれる地区の特徴として、全体の傾向であるが「市街地中心部より比較的離れた住宅地等」(42.6%)、「インターチェンジ周辺部や幹線道

路沿い」(33%)、「市街化縁辺部や市街化調整区域との隣接地等比較的地価が低い地域」(26.8%)の順となっていた。

④農住組合制度の認知状況は、依然低い水準にある

・制度の認知状況について、「よく知っている」が2.0%でしかなく、「ある程度知っている」の21.2%を合わせても、1/5強程度に留まっていた。

⑤48%の自治体で、農住組合制度を活用する上で課題が「ある」と回答

・農住組合制度を活用する上での課題の有無については、48%の自治体で「ある」と回答してきている。
 ・その内訳をみると有効回答124団体中、「住民に周知されていない」(92団体)が最も多く、次いで「行政内部において事業手法として認識されていない」(77団体)、更に「対象とする区域が市街化区域のみである」、「手続きの煩雑さ」(44団体)となっていた。

⑥まちづくり上の効果としては、「土地・建物の一体的計画が図れた」が最も多い37.5%

・農住組合制度を活用した結果、まちづくり上での効果としては、有効回答48組合中「土地・建物の一体的計画を図れた」(37.5%)、「土地利用の整序化を図れた」(31.3%)、「非接道農地や小規模農地を解消できた」(22.9%)、「居住環境が改善された」(22.9%)が主に挙げられていた。

⑦三大都市圏では66.9%の自治体で都市農地が有する多面的機能に着目した、農地の保全・活用施策が必要と回答

・市街化区域内農地が有する多面的機能に着目した、農地の保全・活用施策を検討していく必要性についても圏域別に差がみてとれた。三大都市圏では2/3近くの66.9%が必要としていたのに対して、その他都市は37.0%と半数近い数値に留まっていた。
 ・更に、同施策を検討するにあたって重視する機能としては全体合計で、多い順に「景観保全」(69.9%)、「農家と地域・都市住民との交流機能」(64.4%)、「新鮮・安全・安心な食料の供給」(54.6%)、「自然・情操教育」(52.1%)であった。

⑧人口減少時代における都市農地の抱える課題について、現状では農業従事者の高齢化や不在化が目立ったが、今後は土地の低・未利用化や空き家の増加、集落コミュニティの維持が困難など、様々な課題点が浮上。

・人口減少時代における都市農地の抱える課題(市街地・アーバンフリンジ別)についてみると、土地の低・未利用化や空き家の増加、集落コミュニティの維持が困難等各設問項目いずれも、30%~60数%の割合で、現在は大きな問題とはなっていないと、今後問題となることが予想される、と回答してきていた。
 ・こうした中で、現状大きな問題となっている項目で目立ったのは、「農業従事者の高齢化・不在化が進み、耕作放棄地が増加する」(アーバンフリンジ)の42.8%であった。今後に予想される課題点として多かった設問項目は、「今後の成熟社会のライフスタイルに対応するために、都市住民の農地保全・活用ニーズに積極的に答えていく必要がある」(アーバンフリンジ及び市街地)の62.4%、次いで「集落コミュニティの維持が困難」(アーバンフリンジ)59.1%、「市街地内部で、遊休農地のみならず、空き地・空き家が虫食いの的に増加する」(市街地)55.2%、「市街化区域縁辺部、市街化調整区域等比較的地価の低い地域において、無秩序な土地利用転換が進み、土地利用が混在化する」(アーバンフリンジ)51.6%の順であった。

2 JA向けアンケート調査結果概要

(1) 配布・回収状況

調査対象JA	計275団体
	うち 農住組合制度を活用しているJA : 39団体 農住組合制度未活用のJA : 236団体
回答JA	計163団体
	うち 農住組合制度を活用しているJA : 27団体 農住組合制度未活用のJA : 136団体
回収率	全体59.3%
	農住組合制度を活用しているJA : 69.2% 農住組合制度未活用のJA : 57.6%

・調査期間：平成19年12月27日～平成20年1月15日

- ・調査方法：郵送配布・郵送回収
- ・調査対象者：JA実務担当者

(2) 主な結果概要

①市街化区域内農地の課題点としては、宅地並み課税による固定資産税負担増が最も問題視されていた

農住組合制度活用JA（以下、活用JA）及び農住組合制度未活用JA（以下、未活用JA）別に、市街化区域内農地の課題点についてみると、前者は宅地並み課税に伴う固定資産税の負担増加、及び同程度で個別開発による土地利用の混在が最も問題であった。

後者については、宅地並み課税に伴う固定資産税の負担増加、及び同程度で相続税の負担増が最も問題であると回答してきた。

②現状、農家が抱える課題について、農業後継者がいないに次いで、営農を支援する仕組みが不十分、が目立った。また、相続発生により様々な課題が派生。

活用JA・未活用JAとも農業従事者の高齢化が進んでいるのに加え、農業後継者が不在を問題にする回答割合が高かった。

活用JAをみた場合、次に問題にしたのは営農を支援する仕組みであった。「そう思う（大）」18.5%と「そう思う」28.5%とを合わせ、半数近い47%を示した。

市民的活用の際の課題をみた場合、未活用JAの場合、「貸すと相続税納税猶予が得られない」の48.4%（「そう思う（大）」及び「そう思う」合わせた数値）を上回って、「農園を運営するノウハウがない」が68%を示し、前記の回答傾向と合わせソフト面の充実が課題であることがみてとれた。

さらに、相続時に発生する課題についてみると、いずれの設問項目の高率での回答が見てとれた。具体的には活用JA・未活用JAとも「相続発生前後農地の切り売りが進んでいる」、「農業を行わない兄弟姉妹への均分相続が進む」、「遊休農地や低未利用化が進む」のいずれの項目も7割を超える数値となっていた。この結果、相続発生に伴って、様々な課題点が同時に発生する様子が伺え、事前対策の重要性がみてとれた。

③活用JAにおいて、担当者が行った行政担当者との連携については、補助事業等財政的支援の活用が最も多かった

農住組合制度を活用したJAにおいて、担当者が行政の担当者との連携において、実際行った項目として「補助事業等財政的支援」が最も多く、次いで「組合の運営管理、技術指導等の支援」となっていた。

④今後とも活用することにメリットが「ある」、と回答してきたJAが63%に上った。

活用JAにおいて、今後とも制度を活用することにメリットが「ある」、と回答してきたJAが63%に上った。

具体的なメリットの事由としては、「積極的に組合員の支援・面整備に関われる」（13JA）、「農地所有者が協同してまちづくりを行える」（9JA）が目立った、こうした回答の背景には、組合員とJAとの関係の深まりといったJAにとってのメリット確保という視点があると考えられる。農家にとって直接メリットがある「当面の営農継続ができて農地継承が可能」及び「目的換地で宅地と農地の集約化が図れる」はそれぞれ第3位（8JA）であった。

⑤現行の制度要件のうち問題があるとしたのは順に、「農住組合が普通法人であること」（13JA）、「基盤整備事業を行う際に全員合意が必要」（11JA）であった。

農住組合制度を活用した上で、メリットが「ある」と回答してきたJAについて、現行の制度要件について問題があるとしたのは順に、「農住組合が普通法人であること」（13JA）、「基盤整備事業を行う際に全員合意が必要」（11JA）であった。

次いで、制度要件以外の活用困難な理由について尋ねたところ、多い順に「組合員の意向の違いや合意形成が難しい」（9JA）、「地価の低迷」（8JA）、「事業中・事業後の地価の下落」（8JA）が挙げられた。

⑥今後、制度を活用していくための条件は、「財政的支援、金融・税制上優遇措置の充実」、「JAが取り組み採算が取れる事業モデルの確立」が目立ち、JAにとってのメリットの確保がポイントといえる。



官・民協働のまちづくり30年 区画整理や定借活用のふじみ野市の先進事例

(株)平成都市計画研究所 専務取締役 松田 薫三

農地活用の事例



1. はじめに

行政主体のまちづくりから、民間主体のまちづくりに意識が高まり、地権者・行政・JAの方々と顔を真っ赤にしながらか議論したことを懐かしく思い出します。

今回の事例は昭和から平成へと時代が進み、バブルが到来し、土地の神話がくずれ、やがて13年連続地価が下落し、まちづくりが困難になり、単なる型にはまったマニュアル通りの個性のないまちができたはじめたころの話です。

しかし、日本で初めてのアウトレットモールや、埼玉の畑の真ん中に高層ビルが建ったりと、商業施設や住宅地が土地区画整理により展開され、全国いたる所でプレミアムアウトレットモールなるものができ、日本のあらたなるまちづくりのマニュアル化が形成されたのも事実だと思えます。我々が当時大井町（現ふじみ野市）でJAいるま野（旧入間東部）と民と官の協力による一体型のまちづくりを約30年にわたり進め、一昨年、大井町と上福岡市との合併により、新たなまちが誕生し、又、JA入間東部も近隣JAとの合併で、JAいるま野となり、新たな取り組みが始まりました。この間、我々が30年間進めたまちづくり(土地区画整理事業)に対し、日本各地から行政



国際協力事業団(JICA)12カ国視察来所
平成8年9月3日

海外からの行政視察(年2回 平成7年~平成18年)



残す土地か活用すべき土地このままのこれば、きれいな町並

視察13,500人、世界各国からの海外視察300人を超える来訪者があり、それぞれの方々と議論したことが思い出されます。

今回は、この30年間の取り組みを、その時代の考え方や、我々がその時点で考えつき、実行し説明してきたものを古い良き時代の“化石”として、まとめさせていただきました。物事には基本があり、時代に沿って応用があり、考え方や方式により変化します。我々はその時代の一番良い方法で判断し、法を解釈し気持ちを変え、その時代にあった考え方でまちづくりをすすめていかなければなりません。

先人の言われたことは、すべて正しいかどうかは



わかりませんが、先人の方々の知恵と苦痛と努力と勇気により、現在のまちづくりができてきているのは事実です。

畑が大半を占めていた時代から30年経過したふじみ野市での事例を紹介いたします。現在考え方や税制等も変化していると思いますが、現代風に解釈していただき、参考になればと思います。

【まちづくりの手法】

我々がまちづくり（開発行為からまちをつくり育てて、子孫に残す）をする手法としていろいろな考え方があると思います。

第1の目的は人の命より大切な財産（土地）を預けてくださった方々であるという信頼関係からなっている仕事です。ビジネスとは、感情が入らず、預かった方は、地域性、慣習性、個々の財産、人間性により一人一人が真剣であるという意識が必要です。Aさんに言って行ったことは、Bさん以下すべての人にも同様に行うことです。負の行為は正の行為に直す努力と義務を負うこととなります。だから目的は、財産の有効利用（将来性を含めて）と所有者が満足することです。そんなまちづくりをする手法は何か、法律にそった方法論です。

財産とは、“価値”なので、価値が同じにならない方法、それは土地区画整理事業です。ただ、これだけでは農と住の成果を達成できないので農住組合との同時発想も必要だと思えます。考え方は60%以上同じですが、農と住の正反対に60対40のところがあり、人によれば40対60になるが、法律の考え方が片方によっているだけで、地域性を取り入れて法の使い分けを行い、解釈として両方の考え方で進めればよいと思えます。

結 論

手法としては、まちづくりに関しては、組合区画整理事業か農住組合事業か、地域性、指導者の得意不得意で進め、結果的に同じ考え方のまちづくりができるわけです。

これが、我々が命よりも大切な財産の付託を受けさせてもらえる唯一の条件だと思います。

換地のうまい活用、意識調査、話の合う人と合わない人、生産緑地は保存すべきか否かの判断、半分は調整区域、半分は市街化区域か、血縁か本家か分



農と住との混在する、開発される住宅密集地



活動の動力エネルギー源の駅

家かを調べ意向と地域性、時代の流れは区画整理（組合）手法で、農家の考え方や共同、協調、設備管理等は農住組合で進める方法です。だから組合施行か農住組合施行か、同じ方法論であり、結果は両方のよさが出るわけです。

我々は組合事業として換地を考え、農家の人達には農住方式、管理、保存、経営を主としてJAいるま野と共にすべての職員と考え方まで、議論を重ねて30年間進めてきたこの方法は、20年以上経過した時点でも多くが継続されているのが結果としてみる事ができました。

【継続は力なり】

よく昔から「継続は力なり」という名言があります。しかし、継続とは、力ではなく、工夫や修理、修復、維持管理、知識、知恵、財産、協力者、家族、血縁、友人、仲間、指導者がいなくては継続できないことがお分かりでしょう。

維持とは努力と苦痛が伴い、お金も時もかかるものです。のんびりしては、時代は過ぎていくの

で、維持する知恵をつけていかなければならないのはいうまでもありません。

【事例紹介】

①保留地の利用についてのまちづくり

集合保留地を2ヶ所に設け、1ヶ所目は高層マンション22階建てツインタワーと日本初のアウトレットモール。2ヶ所目は駅より1番遠いところに環境をよくし、15階建て高層マンション群を建てたこと。

当然電波障害が起こるので、CATVの導入や東武鉄道（32階建てツインタワー）と共に、本格的なCATVの導入を計りました。（IT時代の相互接続、防災を兼ねて）

また、これらは、畑の真ん中に高層ビルが建ち並び、故池田満寿男氏から砂漠のオアシスみたいと絶賛され、成功したことを実感したものです。



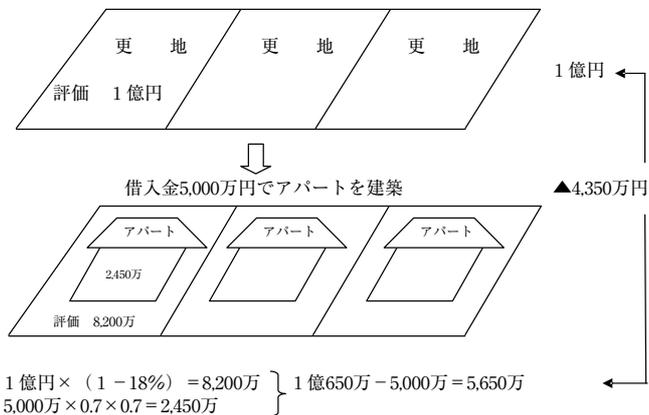
日本初のアウトレットモール

②協調化土地利用 事例Ⅰ（軽量鉄骨アパート）・事例Ⅱ（PC鉄骨コンクリートマンション）・事例Ⅲ（店舗）（大井・苗間地区画整理組合）

共同住宅を自己所有し、賃貸住宅として入居者へ賃貸することにより、敷地の相続評価が「貸家建付地」として18%減額される。

それとともに、賃貸住宅が資産としてプラスの財産（固定資産評価）になるが、この賃貸住宅建築費用を借入金で行った場合は借入金が増え負債となり、賃貸住宅の固定資産評価額と借入金の負債の額との差が節税の効果を生まれました。相続発生3年以内の借入金は債務として計上しないこととなっていました。現在はありません。

*この事例Ⅰ・事例Ⅱ・事例Ⅲについては、協調化



土地利用の事例ですが、相続税節税対策の面では、個別土地利用との差はありません。

しかしながら、賃貸住宅事情が厳しい中、スケールメリット・デザイン・住環境の向上等の効果があると考えられます。

ポイントとしては、

- ・ 建築確認が1本でできる。
- ・ 上下水道・電気が共同でできる。
- ・ 敷地境界が個々でやれる。
- ・ 建物に色々変化がもてる。
- ・ 独立性が強い。
- ・ 相続時優位。



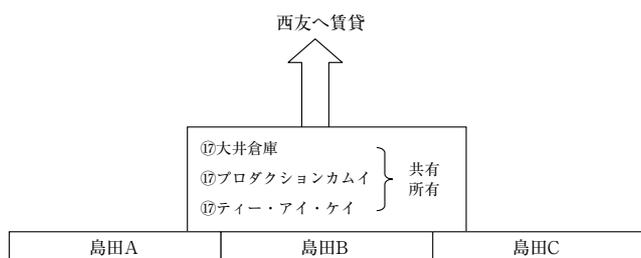
軽量鉄骨アパートは若い人に人気

③共同化土地利用 事例Ⅰ（大井町西友）（亀久保土地区画整理組合）

この事例は、3人の各々の土地に3人が別々の会社を設立し、その3社が建物を底地の持分に応じて建物（店舗）を共有で所有し、(株)西友に賃貸したものです。相続税の効果としては、3人の個人所有の土地の上に法人が所有する建物が建築されること

により、個人から法人への贈与が発生しますが、無償返還届出をすることにより、個人所有の土地の相続税評価が20%減額されます。

この個人所有の土地に借地権を発生させるには、この個人所有の土地の更地相続税評価額の6%相当額の地代を法人から個人へ支払うことにより借地権を発生させることができるが、ほとんどの法人がその地代を支払うだけの資本力が無いため、この方法を採用しているところは少ないようです。



*この共同化事業については、事業実施前に十分に資産状況を把握し財産診断等を行い、相続が発生しても共同事業地を処分しなくても相続をのりきれ対応方法を準備しておくことが必要かつ重要となります。

ポイント

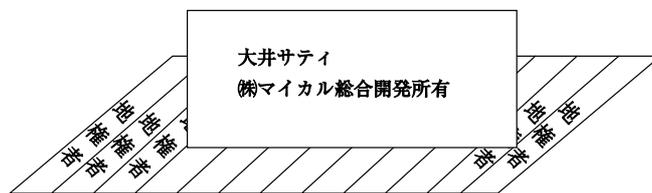
- ・共同化土地利用なので、相続時、買とりが生じた。
- ・駐車場（平面駐車場）は土地は個々で（1体化）持分割り合い。
現在は、契約が終了し、別会社（3社）が商業施設で、契約している。

③-2 共同化土地利用 事例Ⅱ（大井サティ）（東久保土地区画整理組合）

この事例は、共同化による普通借地権設定の事例



共同化土地利用の大井サティ。日本でもトップクラス



30名地権者（共有含）
各地権者 500㎡～1700㎡のバーコード状の申出換地
借地権の発生により更地価額より40%の評価減

です。契約上では30年の土地賃貸借契約により契約されますが、地権者側の正当事由がない場合は1回目は20年、2回目以降は10年ずつ契約が更新されます。

相続税評価では借地権が設定され、大きな評価減があります（大井町東久保地区では40%の評価減）。

この事業のメリットは、地権者が投資することなく長期的に安定した収入が得られることです。

ポイント

- （短冊形に換地されていて、財産の移動を防いでいる）
- ・現在も、日本屈指を保っている
- ・市と民間とJAとプロジェクトを作り誘致した。

③-3 共同化土地利用 事例Ⅲ（リズムⅡ）（大井・苗間土地区画整理組合）

この事例は新借地借家法の3つの定期借地の中の1つの事業用定期借地の方法を取り入れる事業手法です。この事業用定期借地は、10年以上20年以内（20年1月1日以降、10年以上、50年未満に改正）の契約で契約満了時に更地返還されます（居住用は不可）。また、この契約は必ず公正証書で契約をする必要があります。

相続税の面では、その事業用定期借地契約の残存期間によりますが、最大20%（簡便法）の評価減があります。



リズムⅡ、アウトレットモールと森に囲まれて延長全体で500m

簡便法

残存15年超	20%減
残存10年超～15年以下	15%減
残存5年超～10年以下	10%減
残存5年以下	5%減

この事業用借地権の保証金は、契約期間内に万が一、借地人（テナント）が倒産をし、更地返還義務をおこたった場合等に充当されます。そのため、通常建物の取り壊し費用程度の保証金を預かります。

この保証金は、通常契約満了により返還されるものですから、相続評価では債務として計上しますが、全額債務として控除することができません。（契約上の残存期間に応じて、年6%の複利現価率で計算）そのため、相続上のメリットは少ないと考えられます。

（例）保証金の債務控除（1億円の保証金の場合）

残存期間20年	3,120万
〃 10年	5,680万
〃 1年	9,430万

*この事業用定期借地の共同化事業は、個人で賃貸するよりも共同で行うことによるスケールメリット・集客力の向上に大きく効果があると考えられます。

また、地権者が投資することなく一定期間収入が得られ、契約満了時に更地返還されますので、その後の土地利用も実現することができます。

日本初のアウトレットモールリズムに隣接し、長さ、500mの1体アウトレットになっています。

終わりに

長い年月をかけた、旧大井町も合併を境にまちづくりがスローペースになってきた思いがします。



JAいるま野における地元の「もぎたてや」
（人気がすごくAM9:30分から並んでいる）

ふじみ野市になって2年が過ぎましたが、人口がどんどん増加し、保育園や幼稚園、さらに、小中学校の増設が行われているなど、まだまだまちづくりが活発化しています。

先人が行い、我々が受け継ぎ、次世代へと伝える使命があるように思うこのごろです。

幸いに、情報誌53号でお知らせしましたように、私は今埼玉県のとくま市でまちづくりのお手伝いをしています（組合施行）。

今、日本でもっとも話題になっている駅名で、副都心線の始発駅です。我々はずっと緊張するまちづくりを行いたいと思っています。埼玉県にも余力のある東京市が誕生する夢を描いてまちづくりを行っています。

今後国土交通省をはじめ行政と都市農地活用支援センター、JAの皆様の協力により、もう少し頑張っていく力が湧いてくる思いです。さらに、来年1月には新座市においても、組合施行でのまちづくりが始まろうとしています。更なる皆様のご指導をお願い致します。



地産地消
畑・ビルのど真ん中にあるとりたて野菜屋さん



モデルハウス展示場

国土交通省土地・水資源局土地政策課土地市場企画室では前年度に引き続き、平成19年度に「定期借地権供給実態調査」を実施しました。

この調査は全国の定期借地権付住宅の供給実績、二次流通の状況、さらに、地方公共団体等の活用実態等を調べたものです。

I 全国定期借地権付住宅の供給実態調査

1 調査の概要

平成19年度に供給された定期借地権付住宅を把握するために、過去に定期借地権付住宅の供給実績があった事業者および、新聞、インターネット、住宅情報誌等から判明した定期借地権付住宅を供給している事業者を対象として調査を行い、これに平成18年末までの実績を加え集計・分析を行いました。

2 全国の定期借地権付住宅は累計で63,931戸

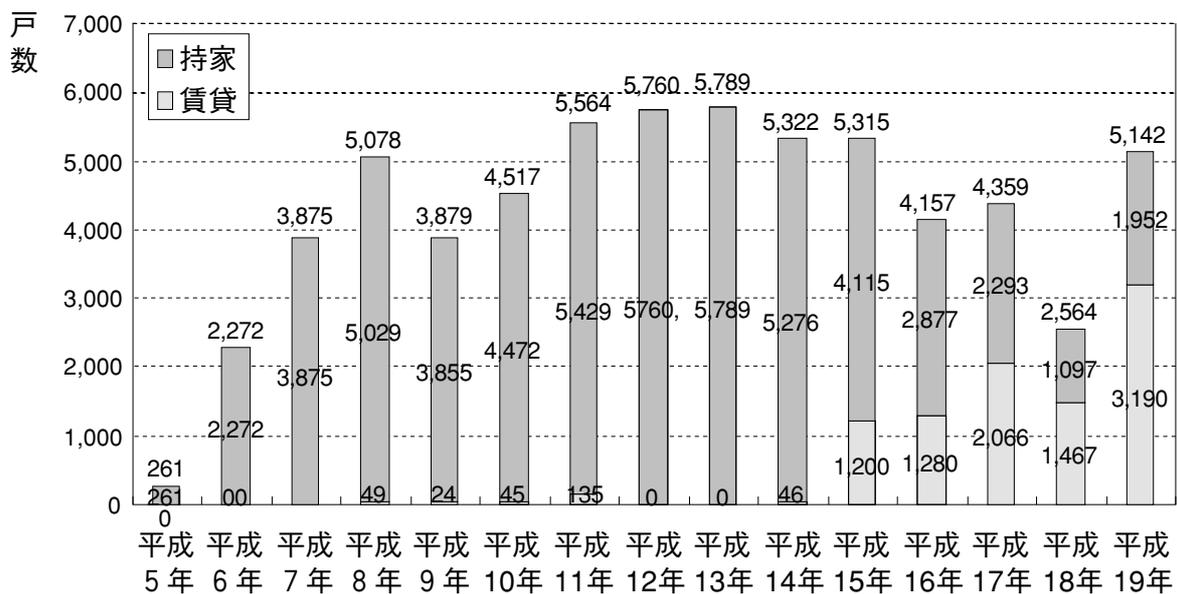
平成19年末までに全国で供給された定期借地権付住宅の供給は累計で63,931戸となりました。内訳は、持家が54,429戸、賃貸住宅は9,502戸でした。

建て方別に見ると、持家では一戸建住宅35,492戸、共同住宅（分譲マンション）18,937戸でした。賃貸住宅は9,502戸がすべて共同住宅（賃貸マンション・アパート）でした。

3 平成19年に供給された定期借地権付住宅は5,412戸

昨年より100.5%増の5,412戸と倍増しています。建て方別に見ると、持家が同77.9%増の1,952戸、賃貸が同117.5%の3,190戸でした。賃貸住宅は3,190戸がすべて共同住宅（賃貸マンション・アパート）でした。

図2-1 定期借地権付住宅供給の推移



Ⅱ 定期借地権付住宅の二次流通実態調査

1 調査の概要

全国4か所の国土交通大臣指定不動産流通機構の協力を得て流通件数等の把握を行い、平成18年末までの実績を追加し修正・分析を行いました。

2 平成19年末までの全国の中古定期借地権付住宅流通件数は727戸

内訳は一戸建住宅が272戸、マンションが455戸でした。

3 平成19年の中古定期借地権付住宅流通戸数は189戸

平成18年の183戸より少し増加しています。平成19

年末までに供給された定期借地権付住宅戸数の約0.3%に相当します。

4 成約物件の属性と今後の課題について

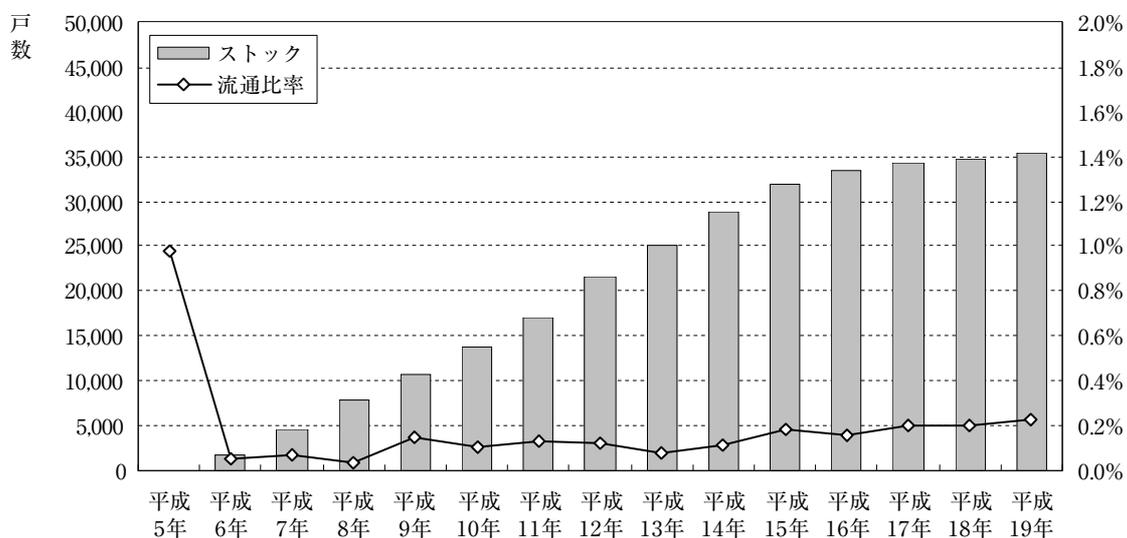
成約物件の属性については、①「戸建住宅は築4年以上～5年未満」、「マンションは築10年以上」の物件が多い。②成約価格は、ほとんどの物件が新築時の分譲価格よりも安くなっていて、「戸建住宅は平均25%減」、「マンションは平均14%減の状況」でした。

また、今後の流通に対する課題としては、①一時金の取扱いをはじめとする「査定マニュアル」の整備、②住宅ローンの充実、③媒介報酬の割安感等が挙げられている。

表2-8 全国の二次流通比率（供給数・ストック・二次流通：戸数、流通比率：％）

	合計	平成5年	平成6年	平成7年	平成8年	平成9年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年	
一戸建	供給数	35,415	102	1,736	2,662	3,303	2,921	3,083	3,331	4,455	3,508	3,740	2,961	1,508	1,049	399	657
	ストック	—	102	1,838	4,500	7,803	10,724	13,807	17,138	21,593	25,101	28,841	31,802	33,310	34,359	34,758	35,415
	二次流通	467	1	1	3	3	16	14	22	26	19	32	58	53	69	71	79
	流通比率	1.3	1.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
マンション	供給数	18,937	159	536	1,213	1,726	934	1,389	2,098	1,305	2,281	1,536	1,154	1,369	1,244	698	1,295
	ストック	—	159	695	1,908	3,634	4,568	5,957	8,055	9,360	11,641	13,177	14,331	15,700	16,944	17,642	18,937
	二次流通	651	3	6	4	7	8	10	14	18	31	36	59	108	125	112	110
	流通比率	3.4	1.9	0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.6	0.6

図2-6 全国の二次流通比率：一戸建



Ⅲ 公的主体における定期借地権の活用実績調査

1 調査の概要

全国の地方公共団体（都道府県・市区町村）、地方住宅供給公社、（独）都市再生機構等の公的対象に、公的主体が行っている定期借地権の活用実績について定量的、経年的に調査・分析を行うことを目的に、2,005団体に送付し、1,173団体から回答を得た。

2. 調査結果の状況

- ① 定期借地権の活用実績があったのは237団体で、そのうち201団体（84.8%）は定期借地権付で土地を貸し付けし、21団体（8.9%）は定期借地権付の土地を借用していた。なお、土地を貸し、かつ、借用している団体が15団体（6.3%）であった。
- ② 定期借地権を活用していたプロジェクト件数は全体で1,354件あり、そのうち、土地を貸し付けているプロジェクト件数は1,300件（96%）、土地を借用しているプロジェクト件数は54件（4%）である。
- ③ 住宅は498団地、15,232戸供給されている。
- ④ 住宅以外の事業施設は726件あり、用途は小売・工場が大部分を占めている。

土地の貸し付け・借用状況（平成19年末までの累積）
（上段：件数、下段：%）

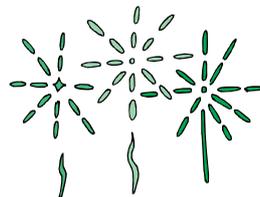
合 計	土地の貸付・借用状況	
	土地を貸し付けている	土地を借用している
1,354	1,300	54
100.0	96.0	4.0

土地の貸し付け・借用状況（平成19年末までの累積）
（上段：団体数、下段：%）

合計	土地の貸付・借用状況		
	土地を貸し付けている	土地を借用している	土地を貸付、かつ借用している
237	201	21	15
100.0	84.8	8.9	6.3

3. 今後の活用意向

- ① 定期借地権に関する今後の活用（貸し付け又は借用する場合）の動向について尋ねたところ、「すでに事業化の検討や交渉を行っている」団体は29団体（2.5%）、「内部で検討している」団体は32団体（2.7%）、「予定はない」団体は1,086団体（92.6%）である。
- ② 土地を貸し付けている実績のある団体151団体のうち、「すでに事業化の検討や交渉を行っている」と「内部で検討している」団体は36団体（23.8%）である。
- ③ すでに土地を借用している団体27団体のうち、「すでに事業化の検討や交渉を行っている団体」と「内部で検討している」団体は8団体である。
- ④ 定期借地権の証券化については4件であった。



1 はじめに

ムカサガーデンについては、既に、この「都市農地とまちづくり」第37号（2003年8月）で㈱ロッキー住宅の大熊繁紀社長にその計画概要を既に紹介していただいたところである。

このたび、予定していたビルトアップがほぼ完成したとの情報を得たので、今年3月初旬、現地へ赴き視察すると共に、㈱ブリック・プロダクツ・トウキョウ営業部長の黒瀬洋氏にプロジェクトの経緯等についてヒヤリングをさせていただいた。以下、その結果を取りまとめご報告する。

都市での住宅ストックは量的にはほぼ充足されており、今後の農地の宅地的活用に当たっては、200年住宅等、長期的視野に立った良質な宅地・住宅の供給が求められている。

また、宅造手法としても従来の区画整理等のような処分による資金回収ではなく、長期的な宅地経営による回収手法に関心が集まりつつある。

本ムカサガーデンはまさにこうした要請を先取りした日本型田園都市というべきモデルである。ここでは事業主は地主である武笠さんお一人であるが、今後日本の大都市郊外でこのモデルを更に普及して行くためには複数地主による共同事業モデルを目指す必要がある。その際には、事業・経営主体をどう形成するか等の未解決の課題に取り組むことも必要となろう。

2 事業の概要

- ・所在地 さいたま市緑区三室706番地他
- ・地域地区 第1種低層住専・第1種住居
建ぺい率／50%・60%
容積率／100%・200%
- ・地区面積 約10,000㎡ (3,000坪)



- ・区画数 45区画
- ・敷地 174.68㎡～223.90㎡
- ・建物 木造2階建（2×4工法）
外壁乾式工法 スライスレンガ
- ・造成期間 平成10年～平成19年
- ・定期借地権の種類 一般定期借地権方式（100年）

3 事業の経緯

- ・都市内農家の税務対策に携わっていた浦和市在住の税理士が、平成3年の定期借地権制度創設を見て、この制度が都市農家の抱えている様々な悩みに対応できる税務上も有効な土地活用手法であると考え、更にイギリスのリースホールド型住宅経営等を研究する中で、是非定期借地権住宅を実現したいと考えた。
- ・100年住宅の街を実現するためには日本のハウスメーカー、工務店では住宅の建材やデザインに不満があったために自らそのための会社「㈱ロッキー住宅」を設立することとした（9人の都市農家と自分が1,000万円ずつ出資）。
- ・出資者の一人が江戸時代にこの地に分家した武笠家の11代当主。相続税や固定資産税の支払いのために先祖伝来の農地が切り売りされ、細分化されて複雑な景観となってゆくことに社会的な問題意識を持っていた。

- ・平成8年、(株)ロッキー住宅のプロジェクトとして、当地区3,000坪で、定期借地権付住宅を建設・運営することとし、地主が造成、(株)ロッキー住宅が販売代理（建築条件付）。
- ・平成12年、第二期以降についてNPO住宅生産研究会 戸谷理事長のアドバイスにより、デザインコントロール、HOA等米国で実績を上げている方法を導入することとした。
- ・最初は客付きが良くなかったが、平成14年三井住友銀行、平成15年三菱東京UFJ銀行の住宅ローン（定期借地権）が作られ、団地のビルトアップが進む中で、急に売れ出し現在完売。

4 定期借地権の契約内容等

1) 定期借地権の種別等

- ・契約種別 一般定期借地権方式
- ・期間 100年(子供のいない1世帯だけ50年)
- ・地代 } (更地価格－保証金) × 金利 = 年地代
更地価格：50万円／坪（路線価）
金利：2.4%～2.5%（50年～100年）
※地代は物価、税の変動等を考慮し3年毎に見直し
Ex. 60坪(3,000万円－500万円) × 2.4% = 地代5万円／月
(3,000万円－1,000万円) × 2.4% = 地代4万円／月
- ・保証金 }
- ・原状回復 原則更地返還、地主の書面による指示で無償譲渡

2) その他特記すべき事項

- ・当初、対象区域であった3,000坪全体を定期借地と考えていたが、計画中途に父親が死去し相続が発生したので、やむを得ず800坪分（20区画）を所有権分譲とした。
- ・第1期（12区画）は後述する建築協定・コミュニティ協定等はない。第2期以降についてこれらを適用してまちづくり。

5 成果と課題

1) 事業化に当たって工夫した点

- ・対象区域と地主の屋敷を含む約4,000坪全体を、イギリスのガーデンシティを念頭に置いたリースホールド型の住宅地として形成・運営していきたいと考えており、美しい景観形成のための様々な工夫をした。
- ・（インフラ計画）道路はカーブをつけた、並木のあるレンガ敷の美しい道路を作りたいと考えていた。開発許可では不可となるため、段階施行により道路位置指定方式を採用したが主要道路については市の指導により法律規格による通り抜け道路（市へ移管）とせざるを得なかった。それ以外は私道（地主所有）とし意図通りの道路とした。
また、電線を目線から遮るため、バックヤード（地主所有）に配置した。
それ以外に地主所有のコモンスペース等として

MUKASA GARDEN MIMURO
～新しい時代のSatus & Value



緑地及びゴミ置き小屋を配置している。

- ・（建物計画）美しい景観には統一性を有した建物外観と配置が不可欠であり、そのため、レンガ造に係るアメリカのプランブックを参考にしてアーキテクチュアル・デザインガイドラインを策定（建築物は道路から原則4mセットバック、外壁はレンガ、駐車場はデザインコントロールされたインナー車庫とし、外付けガレージは不可、1台のみ屋外駐車可等）した。
- ・入居者は全員が（アメリカのHOAに倣ってつくられる）オーナーズクラブに入会し、共同で施設管理（街灯、ゴミ置き小屋清掃）、団地運営（盗難対策、野良猫対策、侵入車対策、ルール策定等）を行うこととした。
- ・上記の内容を、「建築協定」、「コミュニティ協定」、「オーナーズクラブ協定」として取り決めた。（オーナーズクラブは3ヶ月に1回、武笠氏の自宅で開催されている。）

2) 取り組む中で明らかになった教訓と課題

- ・住宅地がガーデンシティのように土地・建物一体となった資産として引き継がれてゆくためには、先ず、美しい景観を有する個性ある環境作りが不可欠であるが、人口増大・市街地拡大の時代を想定した一律最低限のルールを強制する土地区画整理事業や建築基準法の原則に沿った開発ではそれは不可能である。
- ・「道路位置指定」を活用することにより、従来に比べると豊かな道路空間を作る事が出来たが、「88条一団地認定制度」等の活用方策を検討する必要がある。
- ・作られた環境を維持してゆくためには維持・管理する取り組みが不可欠であり、当地区では「建築協定」「コミュニティ協定」「ホームオーナーズ協定」等の取り決めを行い、居住者による共同作業を行っている。

美しい景観を有した住宅地を形成するためには、建築協定等の統一したルールと居住者の嗜好を明確にする協定がきわめて重要。

- ・当初、地元の工務店に販売代理等の参画を打診したが、全く乗ってこなかったのが自ら(株)ロッキー住宅を作らざるを得なかった。こうした第一線の工務店等に定期借地（ローンその他を含む）につい

ての知識が全く無い現状では普及は困難である。

- ・定期借地権付で販売しようとしたとき、誰が宅地造成費用を捻出するのが大きなネックとなっている。本件では地主の武笠氏に強い動機があり、自ら資金調達をして工事を実施したので前へ進むことが出来た。
- ・第一期は経緯から明らかな通り、地元の有力者が多いが、第二期以降は、全て欧米のようなゆとりある生活環境を求めて全国から集まった人たち（地元なし、別邸一人のみ、熊本から転勤してまでして入居した人もいる）である。
- ・計画途中で相続が発生し、800坪分は従来型のミニ戸建方式とせざるを得なかったが、これは都市農地を宅地化する場合の相続税制度の結果である。

住宅地の企画に当たって、全国一律でなく、特色を出したサブマーケット方式を採用すれば、様々な可能性が開かれることが明らかになった。

- ・将来に向け豊かな住宅地を形成する上で、都市農地の役割が極めて大きいことを考えると、それを可能にする税制上の方策が望まれる。
- ・団地の中央にある広大な武笠氏の旧邸をどのように活用してゆくのか、現状では未定とのことだが、今後の課題といえる。

3) 定期借地権の効果

- ・当地は北浦和駅からバス15分、徒歩7～8分で、一般の分譲物件としては販売の難しい場所で、駐車場利用も中途半端なことから、オーナーは、従前、造園関係の観葉植物用のハウスを設置するなど収益性の低い土地利用を余儀なくされていた。
- ・今回、ガーデンシティに模した質の良い100年住宅という明確なコンセプトで開発・販売を進めたことにより、全区画での定期借地契約が可能となり、少なからぬ地代収入が得られることとなった。
- ・未だ二次流通は発生していないが、今後この快適な住環境を有した希少性の高い定期借地権付住宅がどのように市場評価されるかにより、リースホールド型住宅地経営の可能性が試されることとなる。
- ・現在も、地方都市の工務店や大学研究者等、全国から多数視察に訪れており、そうした中で、定期借地権ではないが、茨城県筑西市の「ローズガーデン」、船橋市みやぎ台の「タウン・ネオクラシック」等へその影響が広がっている。



平成20年度事業計画

(財)都市農地活用支援センターでは平成20年度の実施予定の事業については以下のように取り組むこととしております。

I 基本方針

(財)都市農地活用支援センターは、これまで都市農地等の計画的な利用による良好な住環境を有する住宅地の形成及び優良な賃貸住宅建設等の促進を目的として、市街化区域内農地等を活用した計画的なまちづくり（以下「まちづくり」という。）を円滑に推進するため、必要な調査研究業務、農地所有者等によるまちづくりの事業化の支援等を行ってきた。しかし、わが国の都市農地を取り巻く環境は、本格的な少子高齢社会、人口・世帯減少社会への移行、景観・環境への意識の高まり等の中で大きく変化している。

大都市圏における市街化区域内農地は、市街地内の貴重な緑地資源であり、保全を視野に入れ農地と住宅地が調和したまちづくりなど計画的な利用を図ることとする住生活基本法に基づく全国計画の趣旨を踏まえて、業務の実施に当たっては、地域の状況に応じた事業支援を行うことが必要である。

このため、調査研究事業の実施においては、受託業務量・体制の確保とともに、都市農地に求められる新たな利活用方策についても積極的に調査・検討を行い、その成果を都市農地を活用した計画的なまちづくり支援業務等に活用する。

なお、平成20年12月1日から新たな公益法人制度が施行され、本財団も特例民法法人（特例財団法人）となることから、関係法律、ガイドライン等を参考にして、対応方策等について検討を行い、適切な業務運営と経営環境の改善に努める。

平成20年度においては、以上を踏まえ、まちづくりに関する地域の様々なニーズを的確に把握して、事務の効率化に努め、国、地方公共団体、JA等の関係機関の協力と助言・指導を得ながら、各種支援事業の推進・調査研究事業の積極的な確保を図り、以下の方針により事業を推進する。

1. 本センターの持つ各種支援事業や多年のノウハウを活用して、農地所有者等によるまちづくりの立ち上げを支援する。
2. 散在する小規模農地の整序化、少子高齢化社会に対応したまちづくり、景観に配慮したまちづくり、良好なまちづくりのための諸課題に取り組む。
3. 都市農地の活用に関する情報、まちづくりに関する諸制度・手法及びこれらを利用した事例等の収集・整理に努めるとともに、関係機関に提供することにより、都市農地活用とまちづくりに関する情報拠点として機能の整備・拡充を図る。
4. 各事業を適正かつ効率的に推進するため、地方公共団体及びJAとの連携強化に努める。

II 事業計画

1. 調査研究事業

- ① 都市農地の実態、農住組合制度をはじめとした各種制度及びGIS活用手法等当センターが蓄積してきたまちづくりにおける都市農地活用と保全に関するノウハウを活かし、都市農地等を取り巻く状況の把握や諸課題の解決及び具体的な取り組みが想定される地区の支援に資する調査研究を行う。
- ② 都市農地の実態を把握するために関連資料や各種統計データ等を収集するとともに、まちづくりの先進事例を収集・整理し、これら情報の拠点としての機能の整備・拡充を図る。
- ③ 定期借地権制度は、都市農地活用の手法として有効であり、本制度の活用及び普及状況について調査研究を行う。
- ④ 本センターに蓄積されたノウハウを活かし独自性のある企画を提出し、調査受託に努める。

2. まちづくり支援事業

- ① 地方公共団体、JA等が行うまちづくりのための人材育成を目的とする研修会に対し、関係分野の専門家を派遣する。
- ② 地方公共団体、JAの要請に基づき、まちづくりを検討している地区の農地所有者に対する勉強会・相談会に、都市農地活用アドバイザーを派遣する。
- ③ 地方公共団体、JA及び連絡協議会が行う都市農地のための勉強会・セミナー開催に対して、企画協力、講師派遣、開催費用の一部助成を行う。
- ④ 地方公共団体、JAの担当者を対象に地域ごとにまちづくりの情報交換・提供を行い、連携強化を図る。

3. 普及啓発事業

都市農地の計画的な利用に関する情報等を収集し、地方公共団体やJA等に提供する。

- ① 情報機関誌「都市農地とまちづくり」を発行し、まちづくり、都市農地活用をめぐる最新の情報や関係諸制度の改正等の動向を掲載する。
- ② 都市農地に係る税制、まちづくり、都市農地活用に関する制度や事例等をわかりやすく紹介した各種書籍等の発行、改訂を行う。
- ③ 都市農地を計画的に利用したまちづくり情報拠点としての機能整備を図るため、センターが保有する専門書籍、各種調査研究報告書等を整理・収集し、公共団体等関係機関、研究機関等への情報提供を強化する。

4. 研修、講演会等事業

- ① まちづくりに携わる地方公共団体、JA等の担当者等を対象とした関連税制セミナー及び都市農地活用・まちづくり等に関連したセミナー、講演会を開催する。
- ② 広く都市農地を活用したまちづくりの理解を得るために、土地月間に講演会を開催する。

5. 相談事業

- ① 地方公共団体、JA及び農地所有者等からのまちづくりや農地活用に関する問い合わせ、相談に積極的に対応する。
- ② まちづくりの動きがある地区については、当該地方公共団体、JAに積極的に赴き、事業化支援の検討を行う。

6. その他

優良田園住宅促進協議会の優良田園住宅研究部会事務局として優良田園住宅の建設の促進に資するための情報交換等を支援する。

センターの最近の取り組み等

当センターでは平成19年度、20年度において、以下のような取り組みも行っており、都市農地の利活用の方策について積極的に支援してまいります。

1. 共同研究の実施

東京農業大学景観研究室に「都市型市民農園マネジメント研究会」を設け、同研究室と共同研究を行い、市民農園の実態把握、将来像の提案を行うこととしている。

2. ガイドライン策定の支援

東京都事業推進協議会「都民の暮らしが潤う東京農業推進事業」（東京都産業労働局）に参加し、「農業・農地を活かしたまちづくりガイドライン」策定を支援した。

3. 「今後の農住組合事業のあり方と都市農地センターに関する研究会」の開催

委員に大村筑波大学大学院教授、石川住宅生産振興財団専務理事、中城・齋藤明海大学不動産学部、両教授を迎え、平成23年5月までの時限立法である農住組合法について延長が考えられた場合、当センターが今後農住組合制度においてどのような役割を担っていけるのか、また、さらに今後の都市農地の保全も視野に含めた利活用のあり方において果たせる役割は、何があるのか等について意見交換を行った。

4. 事例集の作成

宝くじ協会の助成を受け手作りの「農を生かした都市づくり」事例集を10月メドに作成することとしている。

平成20年度「農地活用実践ゼミナール」参加者募集！

首都圏会場 9月30日（火）、中部・近畿圏会場 9月26日（金）

（開催詳細・お申し込みは、当センターホームページ <http://www.tosinouti.or.jp/> へ）

平成20年度 土地月間参加行事 講演会「新しい時代の都市農地利活用を考える」の開催

当センターでは、国土交通省が毎年10月に開催する「土地月間」の参加行事として、以下の講演会を開催します。

本講演会は、少子高齢化、人口減少時代を迎える一方、団塊の世代の大量定年時代が到来するなかで、都市農地の様々な利活用を通じ市民にとっての充実した市民生活をおくるための手立ては何か、あるいは実現のための具体的提案を有識者のご講演をいただき、都市における農地の役割を考える契機としていただくことを目的に実施するものです。

また、当センターが19年度実施いたしました全国各地での定期借地権実施事例調査結果とこの調査結果からの今後の動向も含め実務者のご講演をいただきます。是非ご参加くださいますようお願いいたします。

●開催日時：平成20年10月31日（金） 午後1時30分から午後4時30分（予定）

●開催場所：すまい・るホール 東京都文京区後楽1-4-10（TEL03-5800-8253）

●後援：国土交通省（予定）、全国農業協同組合中央会（JA全中）（予定）

●内容：①講演1「縮小をデザインする ファイバーシティ東京2050」

（講師）東京大学大学院教授（新領域創成科学研究科）・建築家 大野 秀 敏 氏

②講演2「定期借地権を活用した新しい取り組み等」

（講師）定期借地権推進協議会運営委員会 大木 祐 悟 氏

●募集内容：地方公共団体、JA職員、民間等 200名

●参加費：無料（先着順に受付します）

●周知方法等：9月上旬に開催案内を配付予定。また、ホームページ（<http://www.tosinouti.or.jp/>）上でもお知らせいたします。

○当センターの人事異動

平成20年6月30日付

▽退職 = 眞崎紀年（総務部次長）

「ねんきん特別便」のお知らせをHPで

6月27日付で大臣官房総務課長から「ねんきん特別便」について周知・広報の依頼がありましたので、当センターではホームページで掲載しました。ごらんいただきますようお願いいたします。

出版物申込書

■お申込の際は、該当する出版物の申込部数および必要事項をお書きの上、FAXまたは郵送にてお申込みください。

書籍番号	形態	発行年月	出版物名	価格	内容	申込部数
1	パンフレット	平成7年5月	『農住組合を考える』	100円+送料	都市農地問題の観点から、農住組合制度を解説したパンフレット	
2		平成14年3月	『交換分合によるまちづくり手法のあらまし』	200円+送料	複数の地権者が抱える開発の困難な地区を、まちづくりの一手法である「交換分合」によって開発した事例を紹介しながら、分かり易く解説したパンフレット	
3		平成14年3月	『定期借地権制度のあらましー土地は所有から利用へ』		定期借地権制度のわかりやすい解説と最新の供給事例等を盛り込み、地方自治体向けパンフレット	
4		平成18年10月	『都市農地の有効活用ー魅力あるまちづくりのために』	送料のみ	市街化区域内農地を有効活用したまちづくりについて、住環境の向上をテーマとした農住組合制度を中心に、農的環境を生かした農地保全を生かした農地保全や利活用の事例紹介をはじめ、当センターの支援内容の紹介したパンフレット	
5	書籍	平成6年11月～	『都市農地とまちづくり』	①創刊号～32号 一冊 1,200円 (送料含む)	都市農地を活用したまちづくりに関する情報をタイムリーに集約し提供する刊行物を	*注
②33号以降 一冊 500円 (送料含む)						
6		平成10年7月	『農住組合のめざすまちづくり事例集』	2,800円+送料	農住組合によるまちづくりの考え方について、まちづくりのテーマ毎に写真や図表をもり込みながら分かりやすく解説した事例集	
7		New! 平成20年5月	『都市農地のための税制Q&A (平成20年度版)』	1,500円+送料	平成19年度税制改正概要。相続税・固定資産税・都市計画税・譲渡税などをコンパクトにまとめた携帯参考書	
8		平成18年5月	『農住組合の手引 2006』	2,100円+送料	農住組合制度の具体的運用、手段を解説した公共団体及びJA等の担当マニュアル	

*注 書籍番号5については、お手数ですが電話、または、当センターホームページよりお申込みください。

平成 年 月 日受 NO.

団体(会社)名	
担当部署	
フリガナ	
担当者氏名	
E-mailアドレス	
送付先	〒
	TEL: (内線) FAX:
通信欄	(指定請求書がある、請求内容の指示事項がある等、具体的にお書きください。)

平成20年度 土地月間参加行事 講演会

新しい時代の都市農地利活用を考える

平成20年10月31日(金) 東京 すまい・るホール

センターの業務内容

- 土地活用に関する相談
- 都市農地活用アドバイザーの派遣
- 調査・研究
- 研修会・セミナー等の開催、支援
- 情報誌・図書等の刊行

「都市農地のための税制Q&A(平成20年度版)」

平成20年度税制改正概要。相続税・固定資産税・都市計画税・譲渡税などをコンパクトにまとめた携帯参考書

販売中

1,500円+送料
(A4判、179ページ)



編集後記

○米国のサブプライム崩壊と各国の金融緩和。巨大マネーが原油、穀物、工業資源に流入。デフレ脱却からインフレ防衛に急転回。30数年前のオイルショックの再現。現役サラリーマンでは最早少数派に。今回のインフレは3F<フエル(燃料)、フード(食料)、ファイナンス(金融)>が根源の21世紀型インフレとか。オイルショックを2度乗り越えてきた日本。資源インフレ、工業製品デフレ。経済の潮目が変わったとも。資源小国日本、今回は大丈夫か。また燃料価格の高騰が様々な分野で波紋に。

操業を止めた漁船。介護事業の営業範囲の縮小。オイル中心の世界が浮き彫りに。人の動きも、物の動きも停滞一色に。スイスイと流れる車。今後の先行き不安を象徴か。まちづくりでも変革の予兆が。郊外型SC、ロードサイド店舗の不振、縮小。小売、外食、建設・不動産など様々な事業分野でモデル転換が余儀なくされるとも。コンパクトなまちづくり。予想外に現れた燃料高が大きなインパクトを放つか。燃料価格一つですべてが右往左往。こんな社会でいいの。(H.M.)

◎当センターの出版物、パンフレット等に関するお問い合わせは Tel. 03-3225-4423にご連絡ください。

出版物を
ご希望の方へ

なお、直近の情報はホームページ(<http://www.tosinouti.or.jp/books/index.htm>)に掲載しています。ホームページには以下の手順でアクセスが可能です。

1. お手持ちの検索エンジンにて「都市農地」と入力し、当センターのホームページにアクセスください。
2. 画面左端のメニューバー 出版物 をクリックし、さらに以下のイラスト部分をクリックしてください。

出版物

◆出版物紹介

◆申込書

← クリックしてください

都市農地とまちづくり
2008夏季号(第56号)

発行所：(財)都市農地活用支援センター

〒160-0022 東京都新宿区新宿1丁目26番6号 新宿加藤ビル6F

Tel. 03-3225-4423 Fax. 03-3225-5423

発行日：平成20年7月31日

発行人：白兼 保彦

編集責任者：神谷 正己

事務局：三角 秀樹/荒井 實/堀内 晴彦

ホームページアドレス <http://www.tosinouti.or.jp/>