

平成 22 年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書

地方都市における市街化区域内農地の
保全と活用に関する研究

大阪大学大学院工学研究科環境・エネルギー工学専攻 助教

柴田 祐

目 次

| | |
|----------------------------------|----|
| I. 研究目的・意義..... | 1 |
| 1. 研究の背景と目的..... | 1 |
| (1) 本研究の背景..... | 1 |
| (2) 本研究の目的..... | 2 |
| 2. 既往の研究と本研究の意義..... | 2 |
| (1) 既往研究のレビュー..... | 2 |
| (2) 本研究の意義..... | 3 |
| II. 研究手法..... | 4 |
| III. 成果内容..... | 6 |
| ○要旨..... | 6 |
| ○キーワード..... | 9 |
| ○本編..... | 10 |
| 1. 市街化区域内農地の存在形態の特徴把握..... | 10 |
| 1-1. 市街化区域内農地の分布状況の把握..... | 10 |
| (1) 市街化区域内農地の変遷の把握..... | 10 |
| (2) 市街化区域内農地の分布状況の把握..... | 12 |
| 1-2. 農地分布の詳細把握..... | 18 |
| 1-3. 市街化区域内農地の分布状況のまとめ..... | 26 |
| (1) 市街化区域内農地の変遷と分布..... | 26 |
| (2) 農地分布の詳細把握..... | 26 |
| 2. 現行制度の運用の課題の把握..... | 27 |
| 2-1. ヒアリング調査の実施..... | 27 |
| (1) 姫路市..... | 27 |
| (2) 赤穂市..... | 28 |
| (3) 太子町..... | 29 |
| (4) 和歌山市における生産緑地地区の指定..... | 30 |
| 2-2. 地方都市における市街化区域内農地の現状と課題..... | 32 |
| (1) アンケート調査の概要..... | 32 |
| (2) アンケート調査結果..... | 33 |
| 3. 研究の総括..... | 52 |

| | | |
|------|-----------------------------|----|
| 3-1. | 得られた結果の総括..... | 52 |
| (1) | 市街化区域内農地の存在形態の特徴..... | 52 |
| (2) | 農地分布の詳細把握..... | 52 |
| (3) | 現行制度の運用の課題の把握..... | 52 |
| (4) | 地方都市における市街化区域内農地の現状と課題..... | 53 |
| 3-2. | 市街化区域内農地の保全・活用に向けた方向性..... | 54 |
| (1) | 市街化区域のあり方について..... | 54 |
| (2) | 新たな地域地区の創設..... | 56 |
| (3) | 都市レベルの計画と地区レベルの計画の連動..... | 58 |
| (4) | 市街地環境の整備としての農地基盤整備..... | 59 |
| (5) | 緑地管理協定制度..... | 60 |
| 3-3. | おわりに..... | 60 |

I. 研究目的・意義

1. 研究の背景と目的

(1) 本研究の背景

①今なお残存する市街化区域内農地

人口減少社会をむかえ、これまでの人口増・成長型から新たな時代の都市計画への変革が求められている。一方で現状の都市を見ると、「おおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」とされている市街化区域内において、今なお多くの農地が残存しているが、これは地方都市においてより顕著である。

これまで市街化区域内農地に対しては、法の主旨から、例えば、三大都市圏では宅地並み課税とするなど宅地化を主たる目的とした政策が行われてきたが、地方都市ではそれも無く、市街化区域内の農地は宅地化の予備地として考えられ、実質的には何もされずに放置されてきたのが実情である。また、地方都市においては宅地化の圧力が相対的に低く、土地所有者の営農意欲が高い場合も多いことなどから、市街化を図れないまま、結果的に現在に至っているという側面もある。

②農地を含めた都市環境のあり方の検討の必要性

平成 21 年に公表された「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告（社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会）」においては、都市政策における「農」のあり方に関する多くの記述がなされている。「都市の将来ビジョンに関する共通の方針」では、「農」との共生が謳われており、農地が有する多面的機能を、都市政策の面から積極的に評価し、農地を含めた都市環境のあり方をより広い視点で検討していくべきであるとしている。

当初線引きから 40 年以上が経過した今もなお、多くの農地が市街化区域内に残存しているということと、新たな時代の都市計画が求められているということを考え合わせれば、これまでとは逆転の発想で、市街地内においても農地を積極的に都市計画に位置づけた上で、農地と市街地が調和したゆとりある都市環境の実現に向けた方策を検討する必要がある。

③地方都市における検討の必要性

その際、市街化区域内の農地に対してこれまで取られてきた政策は三大都市圏を中心としたものであったが、都市の構造や宅地化の圧力が異なり、農地に対する税制が異なる地方都市においては、市街化区域内の農地の宅地化を推進する場合も、保全する場合も、大都市圏とは異なる新たな枠組みが必要であると考えられる。

一方で、そもそも都市内に農地が必要であるのか、仮に必要であるとしても、それは農地である必要はあるのか、公園緑地では不適當か、といった議論もある。ところが、地方都市においては、当初線引きの際に市街化区域が広めに指定された都市も多く、多くの農地が市街化区域内に残存し、さらにこれまで三大都市圏の特定市で取ら

れてきたような税制による宅地化への誘導もなく、そもそも宅地の需要が多くない。市街化区域内でスプロールが発生しているのが現状で逆線引きも困難であり、今後も引き続き市街化区域内に農地が存在し続けることが想定される。ところが、市街化区域であるため農業基盤整備に関する公共投資が行われる見込みはなく、農地としての土地利用の維持にも大きな困難が予想される。

(2) 本研究の目的

そこで本研究では、農地と市街地が調和した都市環境の実現に向けて、市街化区域内において農地を積極的に都市計画に位置づけるためにはどのような制度的な対応が必要か、地方都市の実情を踏まえた新たな枠組みを検討することを目的とする

2. 既往の研究と本研究の意義

(1) 既往研究のレビュー

市街化区域内の農地に関しては、1960年代からの膨大な研究蓄積があるが、ここでは、地方都市における市街化区域内農地のあり方と、制度的な対応の検討という観点から若干のレビューを行う。

①農地分布及びスプロールに関する既往研究

市街化区域内を含む都市近郊における農地分布とスプロールに関する研究はこの分野で最も早くから取り組まれてきたテーマであり、首都圏を中心に数多くの研究がなされている¹⁾²⁾³⁾。大阪都市圏を対象としたものでは、日下による一連の研究⁴⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾⁸⁾や茨木市における研究⁹⁾があり、これらの成果を踏まえながら農地転用と市街化の関連や用途地域の指定との関連などについてさらに研究が進められた¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾。これらの研究は主に空間から見たものであるが、同じ時期には、さらに農地所有者の意向や土地売買行動の観点からの研究も数多く行われた¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾¹⁷⁾。

これらは1970年代後半から1980年代前半に集中しているが、2000年代に入っても、同様の研究が進められており¹⁸⁾¹⁹⁾、高度経済成長期とは異なる農地転用の構造の特徴などが明らかにされている²⁰⁾。

②制度論に関する既往研究

上記のスプロールの実態調査を踏まえて、制度としてどのような対応が求められるかについても、研究及び議論が1980年代を中心に蓄積され²¹⁾²²⁾²³⁾、その後バブル期にも生産緑地地区制度の改正の検討の際に数多くの研究が行われ、市街化区域内農地のあり方について盛んに議論されたが²⁴⁾²⁵⁾²⁶⁾²⁷⁾²⁸⁾²⁹⁾³⁰⁾、いずれも三大都市圏を対象とした議論に終始していた。

生産緑地法の改正後、その運用に関する研究がいくつか見られ、農地所有者の土地利用意向を明らかにしたものや³¹⁾、農地転用の動向に関する研究³²⁾³³⁾、買い取り請求

と生産緑地法の追加指定に関する研究³⁴⁾など、多様な研究が行われている。

また、田中による一連の研究では³⁵⁾³⁶⁾、1968年の都市計画法制定時の市街化区域・市街化調整区域の成立過程に関して検討しており、区域の設定のあり方などについて都市側と農政側の折衝の様子をつぶさに明らかにしている。

③税制に関する既往研究

市街化区域内農地に関する議論は、宅地並み課税に象徴されるように、税制に関する検討も蓄積がある。生産緑地法の改正以前では、税制変更による効果を検討したものなどがあり³⁷⁾、生産緑地法改正後では、10分の1特例の効果に関する研究³⁸⁾、宅地並み課税の効果に関する研究³⁹⁾などの他、地方財政⁴⁰⁾や土地税制全体について論じたもの⁴¹⁾などがある。

④農地の評価に関する既往研究

都市内における農地の緑地的な価値に関する研究も一定の蓄積がある。進士による都市におけるグリーンミニマムに関する一連の研究⁴²⁾では都市における農地の必要性が指摘されており、同様に農地の緑地的価値と都市農業の役割に関する研究蓄積がある⁴³⁾⁴⁴⁾⁴⁵⁾。また、農地の評価を住民意識から分析したものや⁴⁶⁾、CVMによる外部経済効果を計測したものなどがある⁴⁷⁾。

(2) 本研究の意義

既往研究のレビューで示したように、これまでの市街化区域内の農地に関する研究は、三大都市圏を中心とした大都市におけるスプロールと、その対応に向けた制度論、生産緑地法の改正、農地の評価など、いずれのテーマも主として大都市圏を中心に蓄積され、地方都市の市街化区域内農地に関する研究はほとんどない。

本研究は、市街化区域内の農地について、特に地方都市を対象としている点においてこれまでにないアプローチであり、さらに都市計画における新たな位置づけを検討しようとする点において、大きな意義がある。現在進められている都市計画法の抜本改正に向けた議論をはじめ、新たな時代の都市計画への変革に向けた議論に対して意義ある知見が得られるものと考えられる。

II. 研究方法

本研究は、①三大都市圏の特定市、②それに隣接する市町、③さらにその外側の都市が、東西に連続して立地している兵庫県下の都市計画区域を対象とし、①～③の都市の比較を行うことを基本として、以下の調査を実施する。

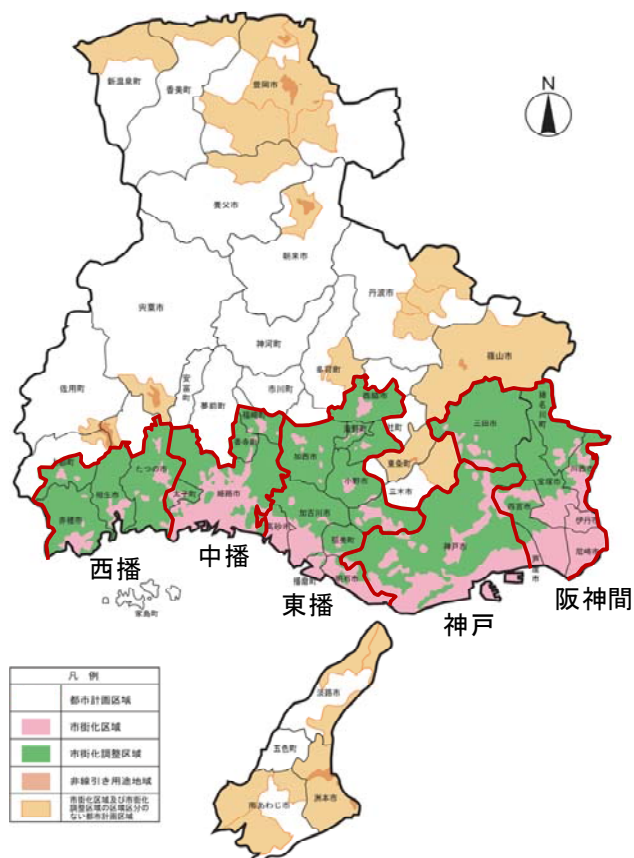
1. 市街化区域内農地の存在形態の特徴把握

①市街化区域内農地の分布状況の把握

研究の基礎データとして、GISによるデータベースを構築し、市街化区域内農地の分布状況の把握を行い、それによる市町類型を検討する。データベース構築に当たっては、兵庫県の協力を得て、都市計画基礎調査（土地利用現況調査）及び農地転用データの提供をうけ、活用する。

②農地分布の詳細把握

特徴的な地区を抽出し、1/2,500 スケールでの農地の分布・規模を把握し、さらに住宅地、旧集落、商業地など市街地との立地関係の特徴を整理する。



図表 2-1 調査対象

2. 現行制度の運用の課題の把握

兵庫県及び県下の市町の都市計画部局及び農政部局の担当者へのヒアリング調査を実施し、生産緑地地区、相続税の納税猶予制度、固定資産税、市民農園の開設、農住組合制度などの現行制度の運用状況を把握し、現行法制度の運用上の課題を明らかにする。

また、先進的な取り組みを行っている市町村へのヒアリング調査を実施し、取り組みの経緯、運営組織、農地所有者との関係、今後の意向、課題などを把握する。

3. 地方都市における市街化区域内農地の現状と課題の整理

地方都市における市街化区域内農地の現状と課題を明らかにすることを目的として、全国の市街化区域を有する 422 市町村（三大都市圏の特定市を除く）の都市計画担当を対象にアンケート調査を実施する。

4. 市街化区域内農地の保全と活用方策の検討

以上を踏まえ、農地と市街地が調和した都市環境の実現に向けて、市街化区域内において農地を積極的に都市計画に位置づけるためにはどのような制度的な対応が必要か、地方都市の実情を踏まえた新たな枠組みを検討する。

Ⅲ. 成果内容

○要旨

本研究では、農地と市街地が調和した都市環境の実現に向けて、市街化区域内において農地を積極的に都市計画に位置づけるためにはどのような制度的な対応が必要か、地方都市の実情を踏まえた新たな枠組みを検討することを目的として、検討した。

1. 市街化区域内農地の存在形態の特徴

(1) 市街化区域内農地の変遷の把握

一口に市街化区域内農地といっても当然ながら様々な経緯により現在に至り、結果として残存しているといえる。兵庫県を事例として、固定資産税概要調書から市町ごとの市街化区域内農地の変遷を存在量の観点から把握した結果、

- ①当初より多くの市街化区域内農地が存在し、現在もなお多く残存しているもの
- ②当初、1,000ha 前後の市街化区域内農地が存在したが、現在もなお 500ha 前後存在するもの
- ③当初、500ha 前後の市街化区域内農地が存在したが、現在は 150ha 前後まで減少したもの
- ④当初より、100ha 前後と市街化区域内農地の面積が小さいもの

の4つに分類された。この違いは、都市の性格だけでなく、当初線引きの際の市街化区域の設定の仕方にもよる。

さらに、市街化区域のまとまりごと、つまり市町及び市街化区域の連担ごとに、市街化区域内農地の面積と市街化区域内農地率の関係をみたところ、中心市街地を含む市街化区域では、基盤整備されないまま農地が細分化して分布するエリアと、まとまった面積で分布するエリアの存在が確認された。また、面積は小さいが島状に市街化区域が設定された地区では農地率が高いが、旧村の中心市街地であったり、土地区画整理事業の実施が予定されているなどした。

(2) 農地分布の詳細把握

兵庫県を事例として、ヒアリング調査及び現地調査を行った市街化区域では、全体的に人口が減少傾向であり、開発圧力は限定的であるが、新駅が開設されるなど、部分的に開発ポテンシャルが高くなっているエリアもあり、民間開発が無秩序に進展し、農地の細分化が進行していた。その多くが里道や条理遺構に沿って民間による個別開発（バラ建ち）で、道路ネットワークが形成されずに行き止まり道路が多くなっている。

また、開発ポテンシャルの上昇は都市計画道路の整備によってもたらされる場合もあるが、市町の財政状況から整備は都市計画道路に限定され、その周辺における基盤整備事業の実施予定はなく、都市計画道路が整備された後、個別の開発の立地が無秩

序に進む可能性がある。

一方で、市街化区域のほぼ全域で基盤整備済みである場合でも、宅地化のスピードはゆっくりであり、基盤整備済みのエリアに相当量の農地が残存している。一方で、基盤が整っているため、営農が継続できれば、良好な市街地環境が維持される可能性があると考えられる。

2. 現行制度の運用の課題の把握

(1) 市街化区域内農地の位置づけ

兵庫県下の市町へのヒアリング調査を実施した結果、いずれの市町でも基本的には市街化区域内農地は宅地化すべきと考えられており、積極的に保全することは検討されているとはいえなかった。一方で、宅地の需要が低下すること予想されており、休耕田、耕作放棄地が増加することが懸念されている。

(2) 生産緑地地区制度の課題

現行の生産緑地地区制度の適用には消極的意見が目立った。宅地並み課税とセットでの保全という制度的な枠組みである限り、宅地並み課税がされていない地方での導入は、困難であると考えられる。

また、市街化区域に隣接した市街化調整区域に農地があり、市街化区域でわざわざ農地を保全する積極的理由を見いだすことができない状況が明らかとなった。

また、公園整備率が低い場合、公園の整備を優先させるべきで、生産緑地の指定は政策として矛盾している。仮に、公園整備の代わりに生産緑地地区の指定を進めるとしても、個人の税金対策ではないかといわれる可能性が高く、市民の賛同を得ることができるストーリーを描けないでいる状況が明らかとなった。

(3) 農地が有する多面的機能

農地所有者の営農意欲が高ければ、地産地消など地元の農産物を守るという観点から、生産緑地地区制度の導入の検討の可能性が考えられる。また、工場緑地の読み替えなど、その都市の実情に応じた保全メニューを用意すれば、地方都市においても、一定の市街化区域内農地の保全が可能であると考えられる。

3. 地方都市における市街化区域内農地の現状と課題

地方都市における市街化区域内農地の現状と課題を明らかにすることを目的として、市街化区域を有する422市町村（三大都市圏の特定市を除く）の都市計画担当を対象にアンケート調査を実施した。

市街化区域内農地の今後の方向性については、半数を超える市町村で「できるだけ宅地化を進めたい」と考えており、「おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」という市街化区域の定義からいえば当然の結果であるが、当初線引きから40年以上が経過し、法に言う「おおむね10年以内」を大幅に経過していることを

考え合わせると、新たな方向性を見いだす必要性もあると考えられる。

また、今後、市街化区域内農地を都市計画制度としてどのように位置づけていく必要があるかについては、同様に、「宅地化を前提とする」が58.5%と最も多かったが、「暫定的な土地利用と位置づけ」と「恒久的な土地利用と位置づける」をあわせると41.5%であり、「宅地化を前提とする」ことだけが今後の方向性ではないと考えられていることが把握された。

その担保方策については、「都市計画は土地利用規制を行い、営農や農地利用の支援は農政による」というものが志向される傾向があり、「営農支援も含めた制度を都市計画として創設する」といった大幅な制度改正よりも、現行の制度の延長線上に位置づけることが志向されているといえる。

4. 市街化区域内農地の保全・活用に向けた方向性

以上を踏まえ、市街化区域内において農地を積極的に都市計画に位置づけるためにはどのような制度的な対応が必要か、地方都市の実情を踏まえた新たな枠組みを整理する。

(1) 市街化区域のあり方について

現行制度では、市街化区域内農地は、農政からも都市行政からも積極的な位置づけないことが、大きな課題である。宅地化を進めるにしろ、保全を図るにしろ、都市計画の視点から市街化区域内農地を位置づけることが重要である。

まずは、市街化区域の定義を農地の存在を前提としたものにするのが大前提として必要である。明確化の手法としては、法第7条第2項の定義を改正するのか、都市計画運用指針に示すにとどめるのか、様々なレベルが考えられるが、当然市街化調整区域のあり方や農政関係の法制度とも連動するべきで、法第7条第2項の定義を見直す必要がある。

(2) 新たな地域地区の創設

新たな市街化区域を定義した上で、市街化区域内における農地の都市計画的な位置づけを明らかにするために、新たな地域地区を創設することが考えられる。

現行の生産緑地地区は、指定の際も廃止の際も、実態としては農家の個別事情に左右されるという課題がある。また、ヒアリング調査やアンケート調査でも現行の生産緑地地区制度の適用には消極的意見が目立った。

そこで「都市農地地区（仮称）」を創設する。地区指定は税の減免措置とセットではあるが、そこでの土地利用は市民農園をはじめ、都市住民による景観作物の栽培やヒートアイランド現象の緩和を目指した灌水など、多面的機能が発揮される土地利用であれば所有者による営農に限定しないとする。農地の所有者と農地の利用者を分離することで、農業従事者の病気・死亡→買取り申出→不調→廃止というサイクルに陥ることなく、それぞれの都市に必要な農地を計画的に指定・担保することが可能となる

と考えられる。

(3) 都市レベルの計画と地区レベルの計画の連動

一方で、上記のような新たな地域地区を創設するにあたり、都市レベルの計画と地区レベルの計画の2層制の計画制度とすることで、より計画的な農地の保全と活用を図ることができる。都市レベルの計画では、例えば現行制度を生かすとすれば、都市計画区域マスタープランの土地利用方針で謳うことが考えられ、それを踏まえ、先の都市農地地区を指定したり、農地保全を盛り込んだ地区計画を策定することが考えられる。地区計画については、具体的には、地区整備計画に農地の保全・活用を位置づけることが考えられる。また、市町村がまちづくり条例等を制定し、地区レベルのまちづくり計画の中で市街化区域内農地を位置づけていくことも考えられる。

(4) 市街地環境の整備としての農地基盤整備

農地を保全する場合も、宅地化を進めるためにも、市街地環境として必要な基盤整備を進める必要がある。

これまで市街化区域内の農地は永続して存在するものとは見られていなかったため、ほ場整備事業を実施することができず、区画が不整形、非接道の農地が数多く立地しているが、市街化区域が農地の存在を前提としたものになれば、都市計画として農地の維持管理に必要な基盤整備を実施することも考えられる。これらの事業は、単なる営農条件の整備ではなく、市街地環境の整備という趣旨で農地を整備する所に意味がある。

(5) 緑地管理協定制

農地を保全するためには、土地利用を確保するだけでなく、農地として維持管理する必要がある。そのため、緑地の機能に応じたタイプごとに指定要件を定め、申し出を受けて市町村が認定・指定し、公益性を担保する緑地管理協定制を創設することが考えられる。土地利用や管理水準等について土地所有者と協定を結び、税制優遇などインセンティブを設け、その上で、土地所有者、住民、NPO、企業などの多様な主体が参画し、指定緑地(=農地)の管理・運営にあたることが想定される。

○キーワード

地方都市、市街化区域内農地、農住組合制度、生産緑地地区制度、相続税納税猶予制度、市民農園、

○本編

1. 市街化区域内農地の存在形態の特徴把握

1-1. 市街化区域内農地の分布状況の把握

(1) 市街化区域内農地の変遷の把握

兵庫県より昭和48年度から平成20年度までの固定資産税概要調書入手し、市街化区域内農地の面積の推移を把握した。その結果を図表1-1に示す。概観すると、当然すべてにおいて減少している。昭和48年当初、計11,537.7haの市街化区域内農地が存在していたが、平成17年には4,447.8haに減少しており、減少率61.4%となっている。減少率には都市によって違いが見られ、その減少の傾向は一様ではない。

そこで、市町合併を踏まえて統一的なデータを得ることができた昭和48年度から平成17年度までの市街化区域内農地の面積を用いてクラスター分析(Ward法、平方ユークリッド距離)を行った。その結果、4つの類型を得ることができた。

①タイプ1

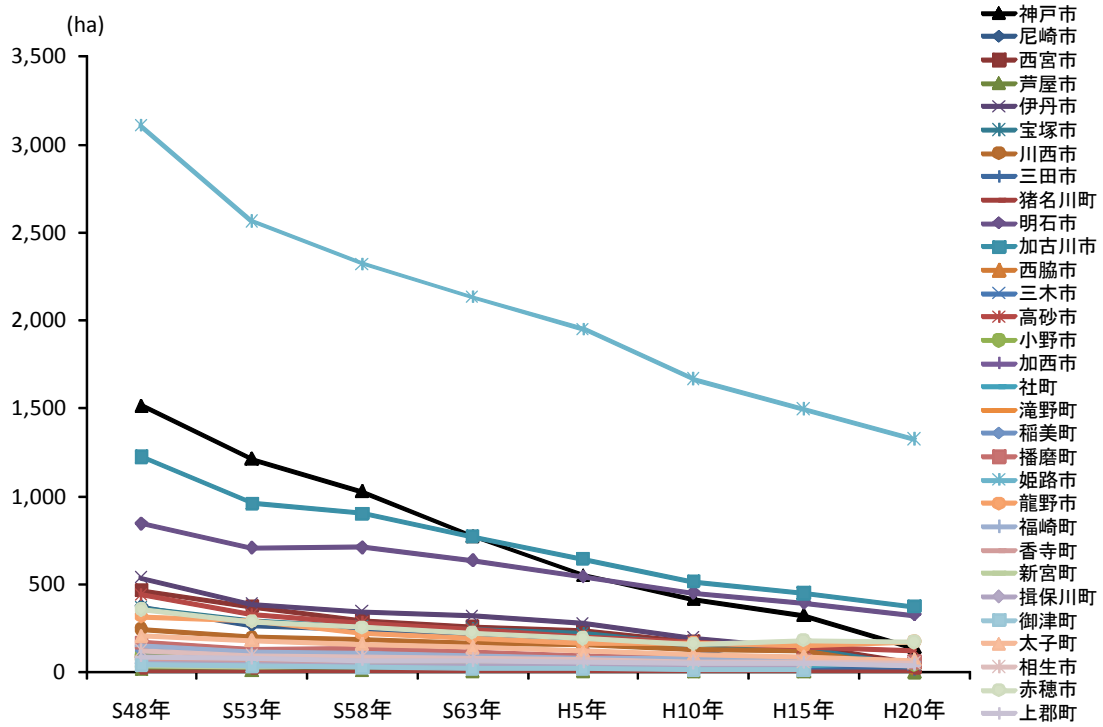
当初より多くの市街化区域内農地が存在し、現在もなお多く残存しているもので、姫路市のみが該当する。昭和48年の市街化区域内農地面積は3,105.5ha、農地率は28.1%と、量、割合とも高かった。現在の農地率は13.0%で、昭和48年からの減少率は53.7%となっているが、平成17年現在で1,438.8haの市街化区域内農地が存在している。

②タイプ2

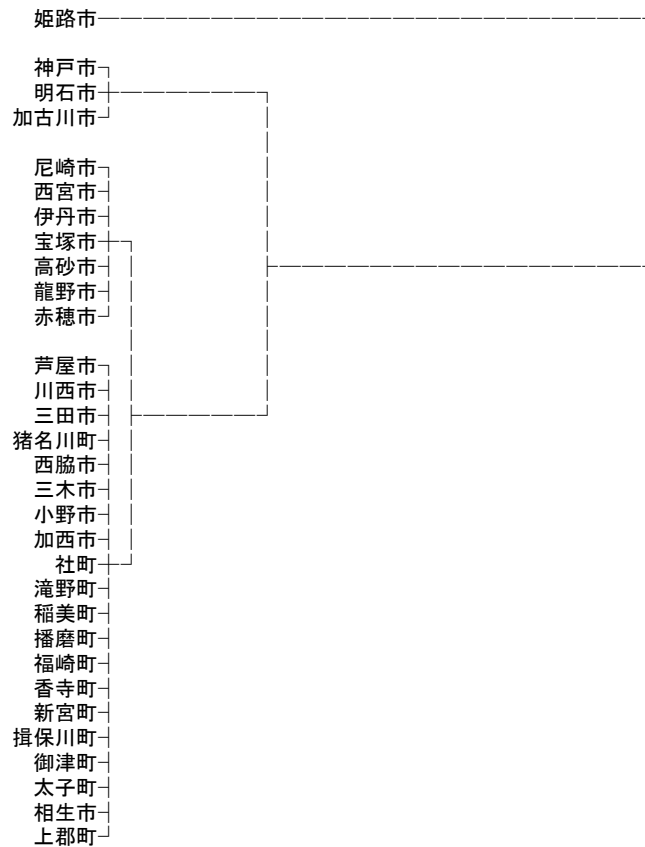
当初、1,000ha前後の多くの市街化区域内農地が存在したが、その後減少したが、現在も500ha前後市街化区域内農地が存在するもので、神戸市、明石市、加古川市が該当する。減少率は、神戸市が80.2%、加古川市が64.5%、明石市が55.9%となっており、現在の農地率は神戸市が1.5%、加古川市が10.8%、明石市が9.6%となっている。

③タイプ3

当初、500ha前後と市街化区域内農地がある程度存在したが、現在は150ha前後まで減少したもので、尼崎市などの三大都市圏の特定市のほか、高砂市、龍野市(現たつの市)、赤穂市が該当する。平均の減少率は63.0%で、現在の平均の農地率は7.2%となっている。



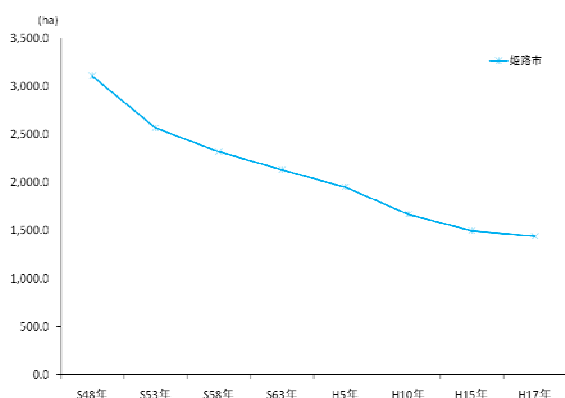
図表 1-1 市街化区域内農地の面積の推移



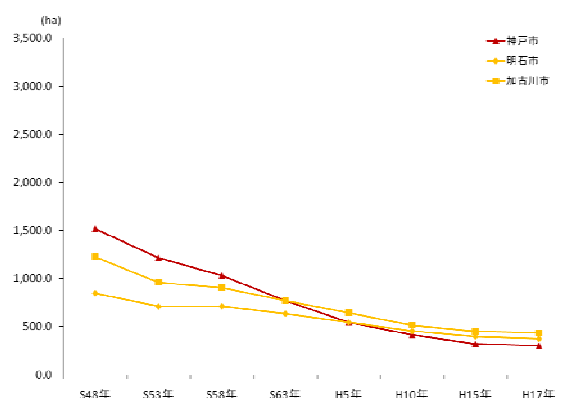
図表 1-2 デンドログラム

④タイプ4

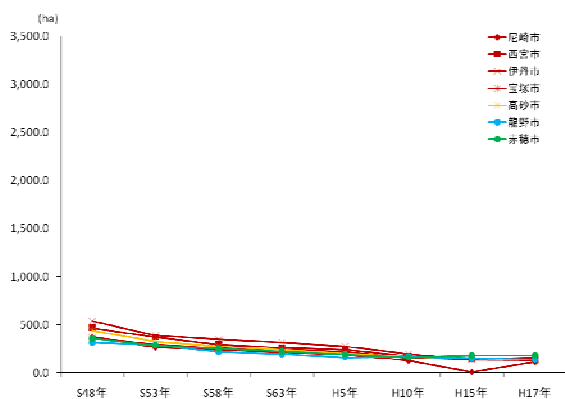
当初、100ha 前後と市街化区域内農地の面積が小さいもので、現在は芦屋市などほとんど市街化区域内農地が存在しないものと、太子町など一定程度存在し続けているものがある。農地の減少率は23.0%（新宮町）～78.9%（芦屋市）、農地率は0.3%（芦屋市）～21.5（揖保川町）%と市町間でばらつきがある。



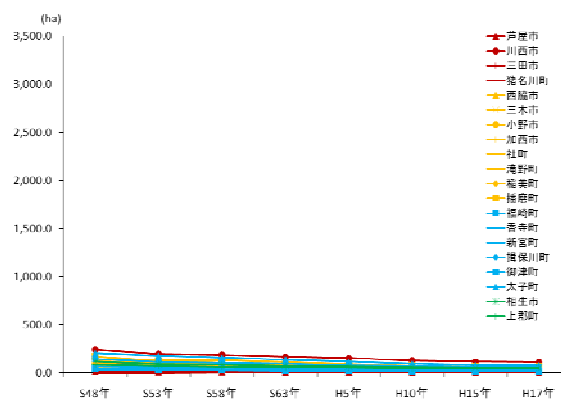
図表 1-3 タイプ1の変遷



図表 1-4 タイプ2の変遷



図表 1-5 タイプ3の変遷



図表 1-6 タイプ4の変遷

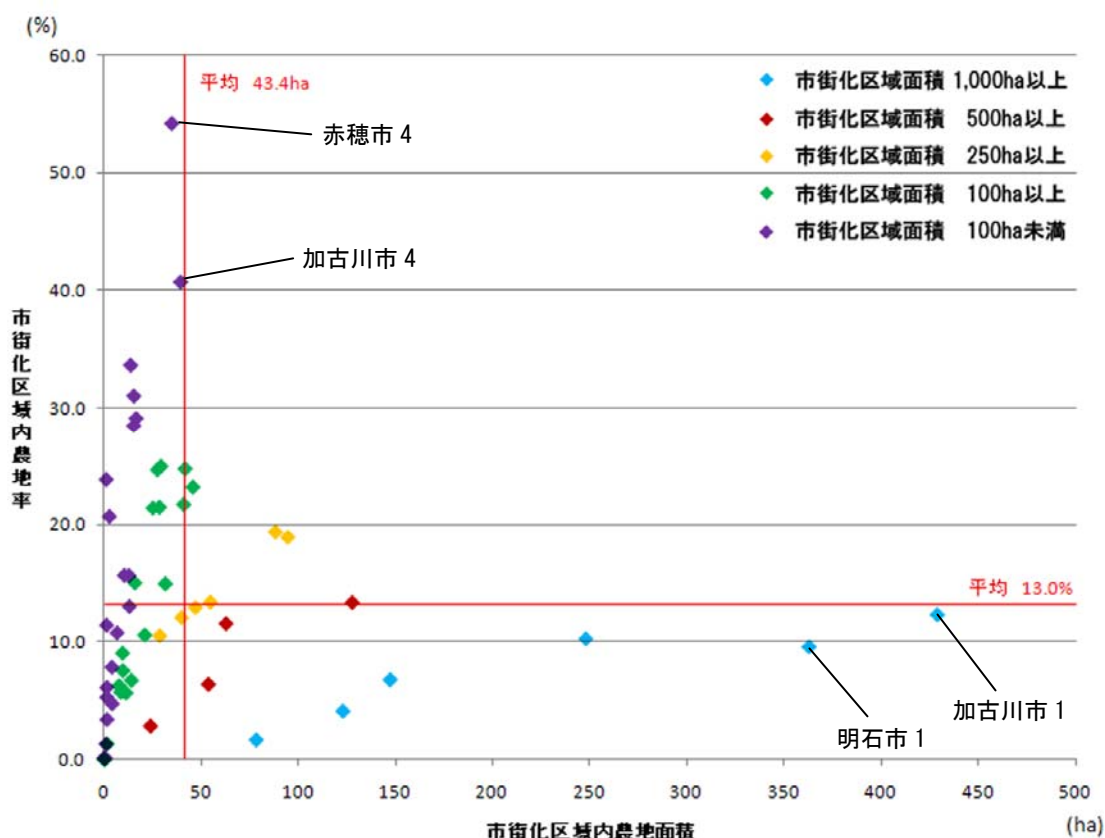
(2) 市街化区域内農地の分布状況の把握

続いて、市街化区域内農地の分布状況を把握することを目的として、神戸市など三大都市圏の特定市を除く 22 市町を対象にGISによるデータベースを構築した。市街化区域内農地の分布データについては、兵庫県より都市計画基礎調査（平成 17 年度土地利用現況調査）のデータを提供していただいた。

兵庫県における市街化区域の区分は、瀬戸内海に沿って東西に連担して区分されているものと、それから離れて単独で島上に区分されているものの2タイプあり、その大きさも様々である。そこで、市町及び市街化区域の連たんごとに市街化区域を区分し、その市街化区域のまとまりごとに農地面積と農地率の関係をみた。その結果を図表 1-7 に示す。全体の平均市街化区域内農地の面積は 43.4ha、市街化区域内農地率の平均は 13.0%となっている。

市街化区域内農地の面積が最も大きいのは加古川市 1 で、市街化区域 3,487.2ha に対して農地 428.6ha で、農地率 12.3%となっている。また、農地率が最も高いのは赤穂市 4 で、市街化区域 63.3ha に対して農地 34.3ha で、農地率 54.2%となっている。

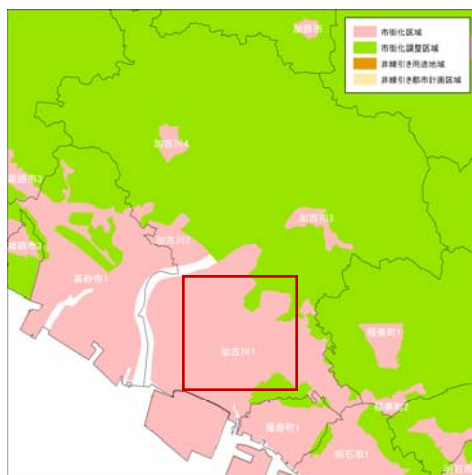
市街化区域の面積が小さくなるほど農地率が高くなる傾向があり、市街化区域の面積が概ね 250ha 以下で、島状に指定されている区域で農地率が高くなる傾向がある。以下では特徴的な 4 つの市街化区域内の農地の分布状況について整理する。



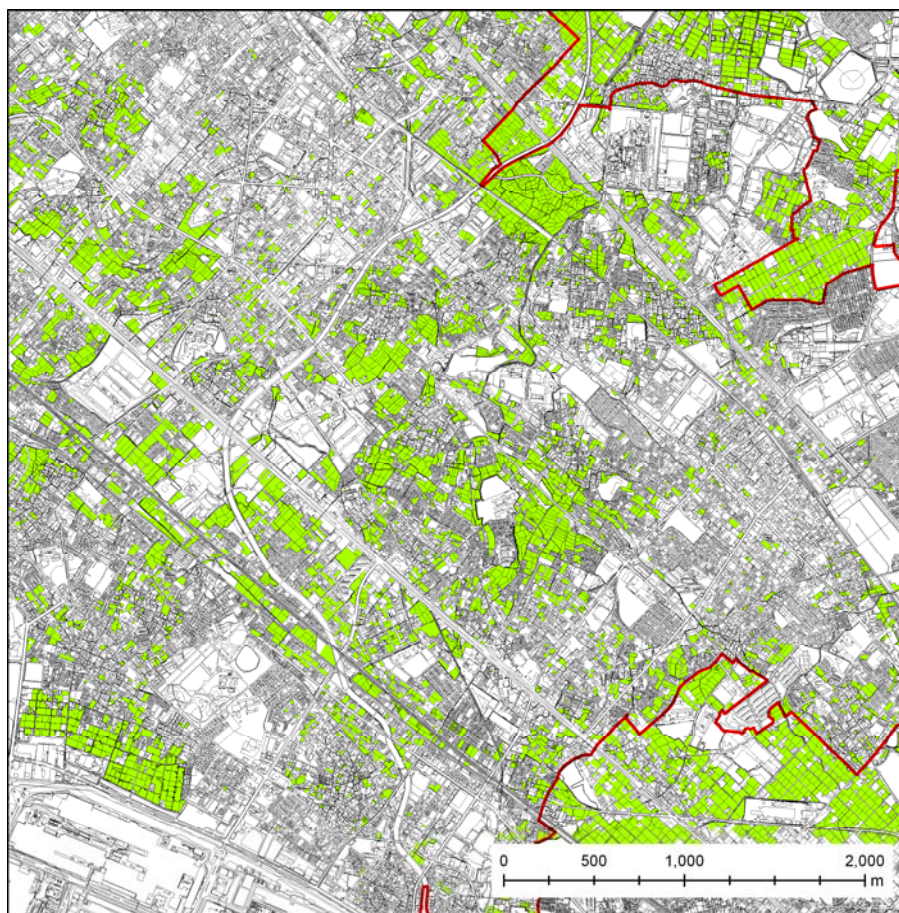
図表 1-7 市街化区域内農地率

①加古川市 1

加古川市 1 は、加古川市の中心市街地を含む市街化区域で、市街化区域面積 3,498.1ha で、農地割合 12.3%となっている。人口密度は 48.2 人/ha (H17 国調) となっている。この地域は、加古川市の中心部を含むエリアであるが、基盤整備されないまま農地が細分化して分布するエリアと、まとまった面積で分布するエリアが存在している。



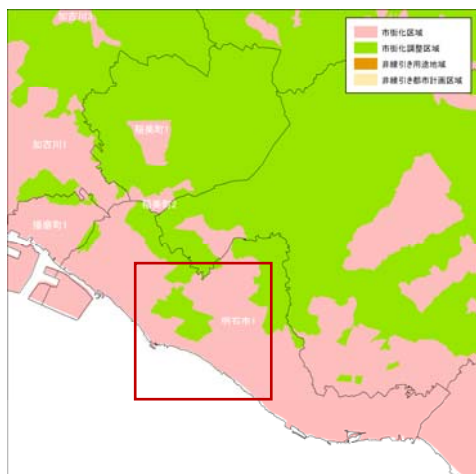
図表 1-8 加古川市 1 の立地



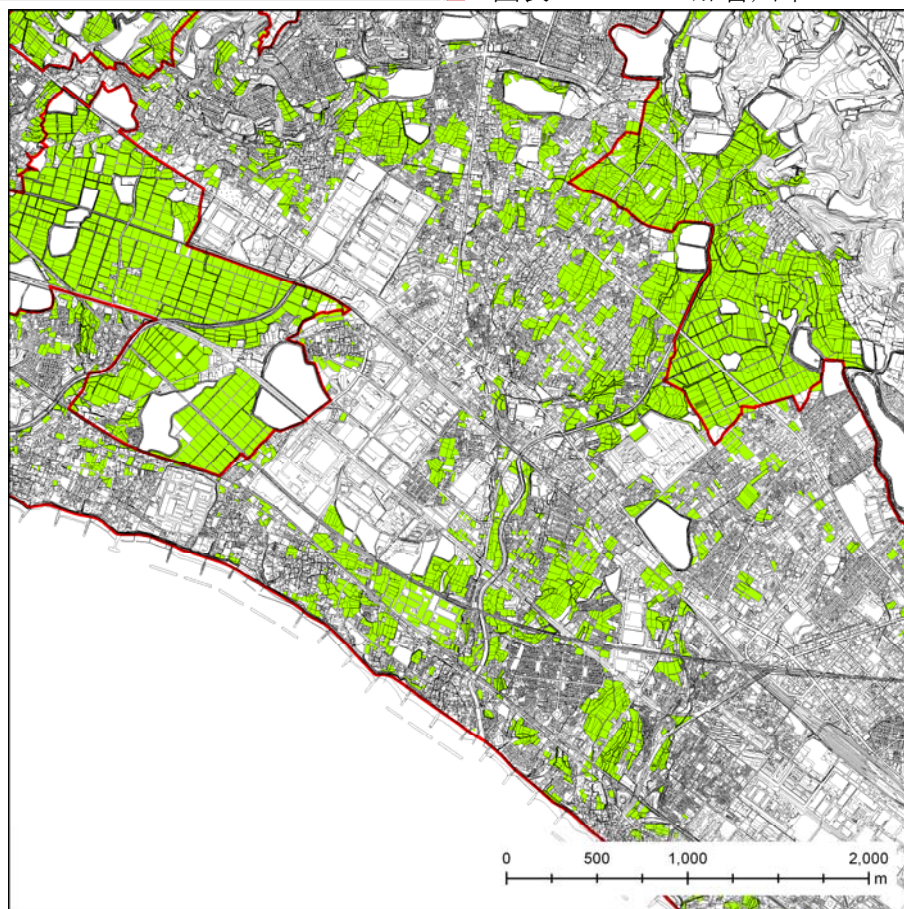
図表 1-9 農地分布の例 (加古川市 1)

②明石市 1

明石市 1 は、明石市の中心市街地を含む市街化区域で、市街化区域面積 3,804.7ha で、農地割合 9.5%となっている。人口密度は 69.4 人/ha (H17 国調) となっている。この地域は、明石市の中心部を含むエリアであるが、同様に基盤整備されないまま農地が細分化して分布するエリアと、まとまった面積で分布するエリアが存在している。



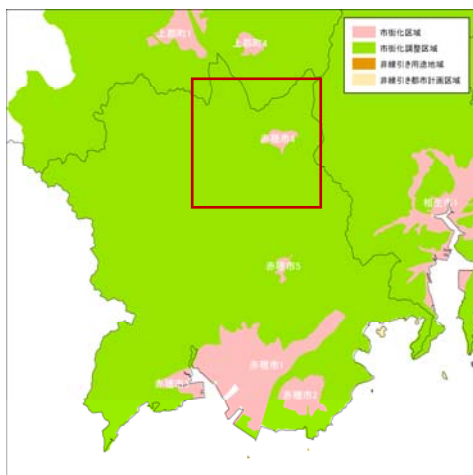
図表 1-10 加古川市 1 の立地



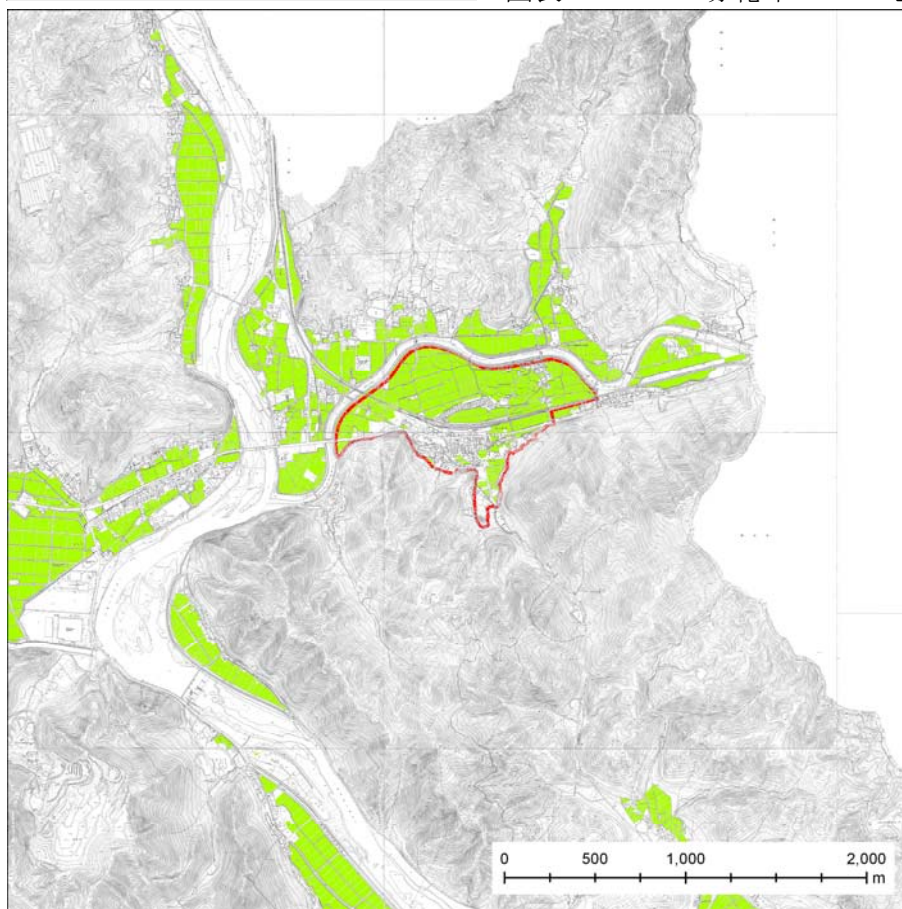
図表 1-11 農地分布の例 (明石市 1)

③赤穂市 4

赤穂市 4 は、赤穂市の北端に島状に指定された市街化区域で、市街化区域面積 62.1ha で、農地割合 62.2% と非常に高い。人口密度 10.0 人/ha (H17 国調) となっている。この地域は旧有年村の中心市街地があったところで、平成 10 年 5 月に市街化区域へ編入され、地区内を通る国道 2 号のバイパスと土地区画整理事業が予定されている。



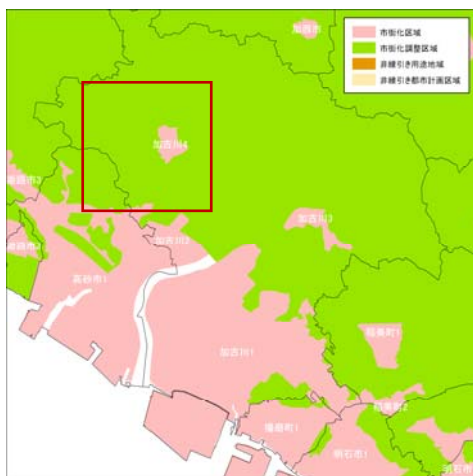
図表 1-12 赤穂市 4 の立地



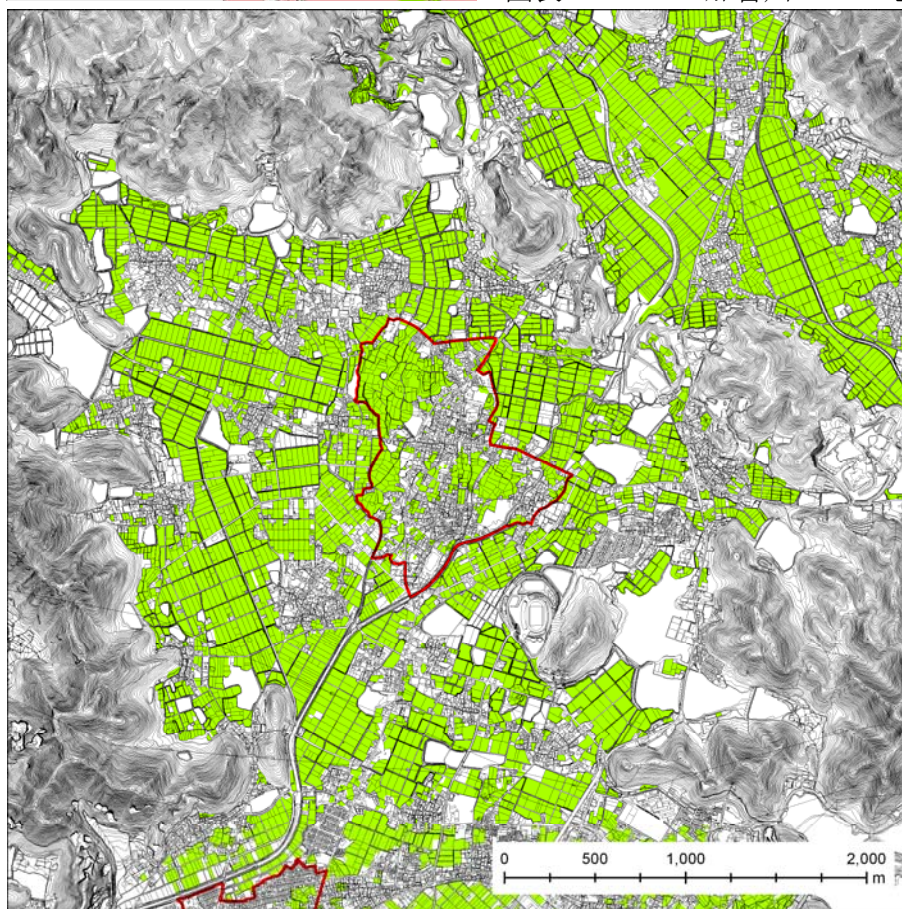
図表 1-13 農地分布の例 (赤穂市 4)

④加古川市 4

加古川市 4 は、加古川市の北端に島状に指定された市街化区域で、市街化区域面積 98.3ha で、農地割合 41.4% と高い。人口密度 24.7 人/ha (H17 国調) となっている。この地域は、旧志方町の中心市街地で、加古川市との合併当時 (1979 年) から市街地整備の話が持ち上がっているが、実現していない。一部逆線済みである。



図表 1-14 加古川 4 の立地



図表 1-15 農地分布の例 (加古川市 4)

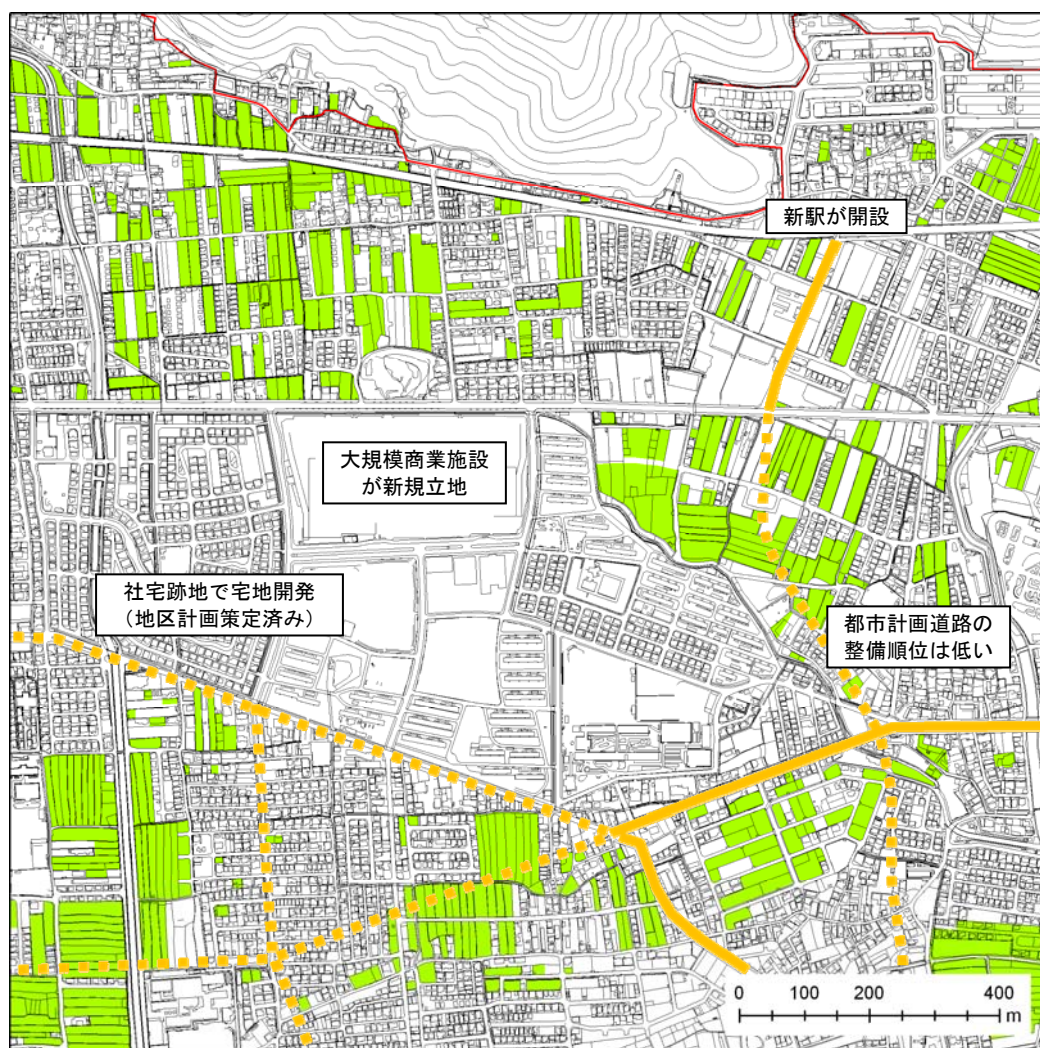
1-2. 農地分布の詳細把握

1-1における分析を踏まえ、各タイプから姫路市、加古川市、たつの市、赤穂市、太子町を抽出し、特徴的な地区における1/2,500スケールでの農地の分布・規模を把握するとともに、ヒアリング調査、現地調査を行った。

①タイプ1

この地域は姫路市の中心部の西部に位置し、社宅跡地で宅地開発が進められ（地区計画決定済み）、大規模商業施設が立地し、新駅も開設されるなど、近年開発ポテンシャルが高くなっている地域で、これらにぶら下がる形で民間開発が無秩序に進展し、農地の細分化が進行している。

その多くが条理遺構に沿って民間による個別開発（バラ建ち）である。短冊状に農地が転用され、里道を拡張しながら宅地化が進んでおり、一部道路ネットワークの断



図表 1-16 農地分布の例

絶なども見られる。

また、山陽本線の新駅の開設に伴い、駅南側の都市計画道路が一部完成したが、その延長の整備は未定となっている。土地区画整理事業を実施しながらの都市計画道路の整備が目指されたが合意に至らず、都市計画道路の予定地周辺でも個別の住宅地開発が進んでいる。

この周辺には未整備の都市計画道路が数多くあるが、既に宅地化が進んでいる部分もある。市で策定している「都市計画道路整備プログラム（平成 20 年度改訂）」では、いずれも整備順位は低い。



条理遺構に沿って住宅が立地する



集合住宅も立地する

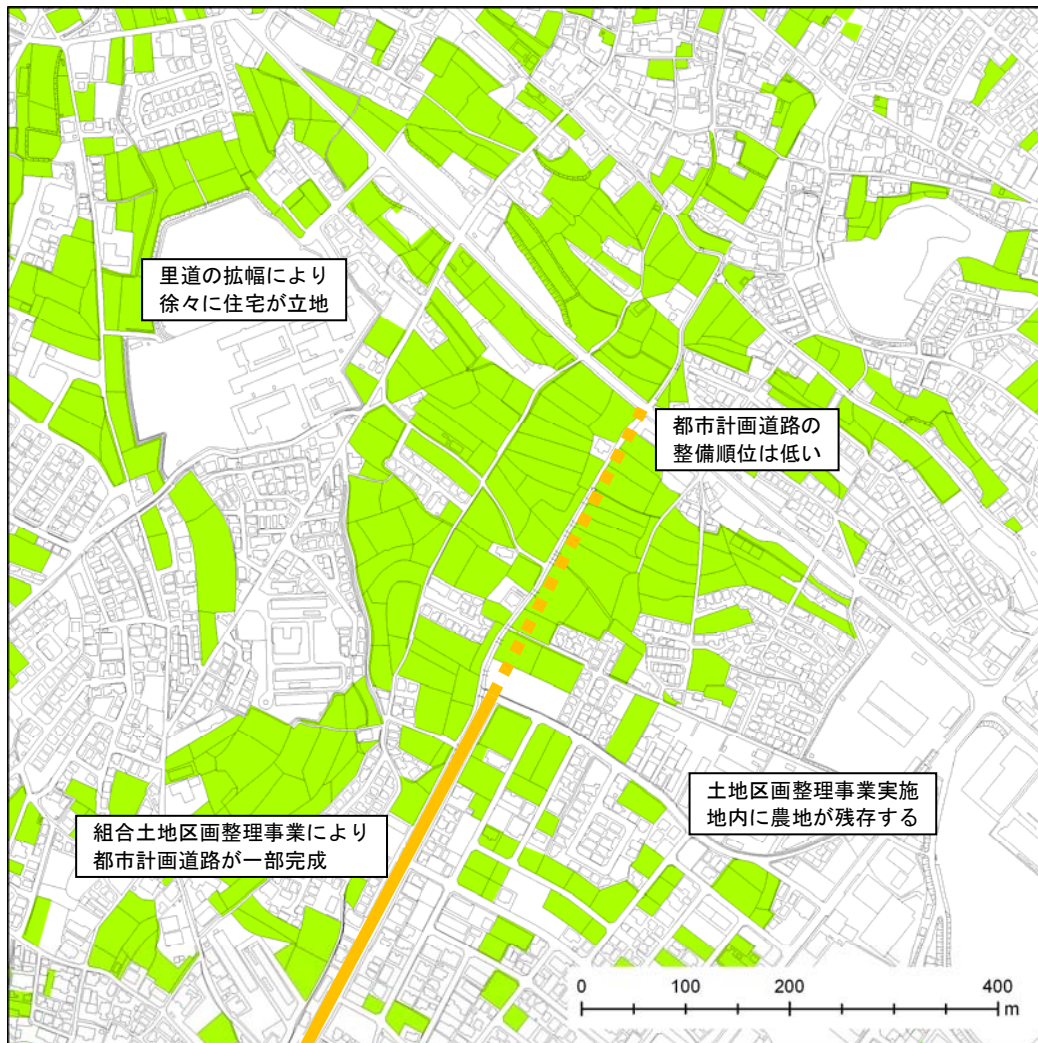
図表 1-17 現地写真

②タイプ2

この地域は加古川市の中心部の東部に位置するが、都市計画道路の整備が進まないまま、その周辺で里道を拡幅して個別に住宅の立地が進んでいる。

組合土地区画整理事業が完了しており、都市計画道路が一部完成しているが、その北側の未整備区間の「道路整備プログラム（平成 21 年改訂）」における整備順位は低く、平成 26～30 年度に整備予定となっている。

一部、民間による個別開発が進展しバラ建ちが進んでおり、里道を拡幅して個別に住宅が立地している。地積がはっきりしていないので、まとまった土地は業者も手を出しにくいという側面もあるという。



図表 1-18 農地分布の例



民間による個別開発が進展（里道の拡幅）



土地区画整理事業実施地内に残存する農地

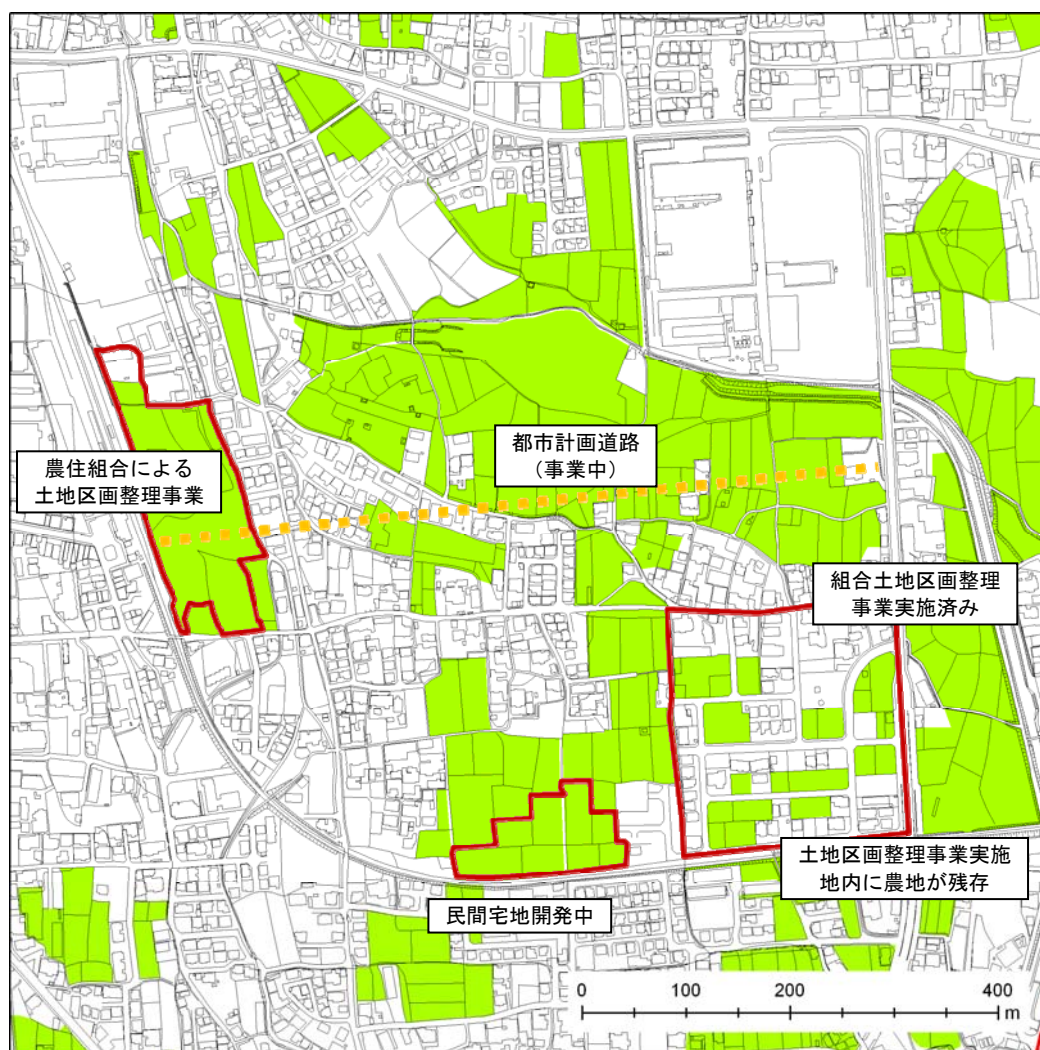
図表 1-19 現地写真

③タイプ3

この地域はたつの市の中心市街地に隣接し、姫新線の本竜野駅の東側にまとまった面積で市街化区域内農地が残存している地域である。駅に隣接する地域でありながら、基盤が整っていないため、これまで宅地化が進んでいなかった。

現在、農住組合制度による土地区画整理事業が実施されており（平成23年3月完了予定）、それに伴い駅前広場と東西の都市計画道路が整備される予定となっている。図中の北側では、近年、県道からの取り付け道を整備しながら民間による住宅地の開発が進みつつあるなど、近年開発ポテンシャルが高まりつつある地域である。

一方で、都市計画道路の整備が進められているが、その周辺における基盤整備事業の実施予定はなく、都市計画道路が整備された後、個別の開発の立地が無秩序に進む可能性がある。



図表 1-20 農地分布の例

また、組合土地区画整理事業が実施済み（平成 8 年完了）の部分があるが、多くの農地が残存しており、さらに一部納税猶予地も含んでおり、基盤整備をしても宅地化が促進されるわけではない状況が窺える。



土地区画整理事業実施地内に残存する農地



かなりまとまった面積の農地が残存する

図表 1-2 1 現地写真

④タイプ 3

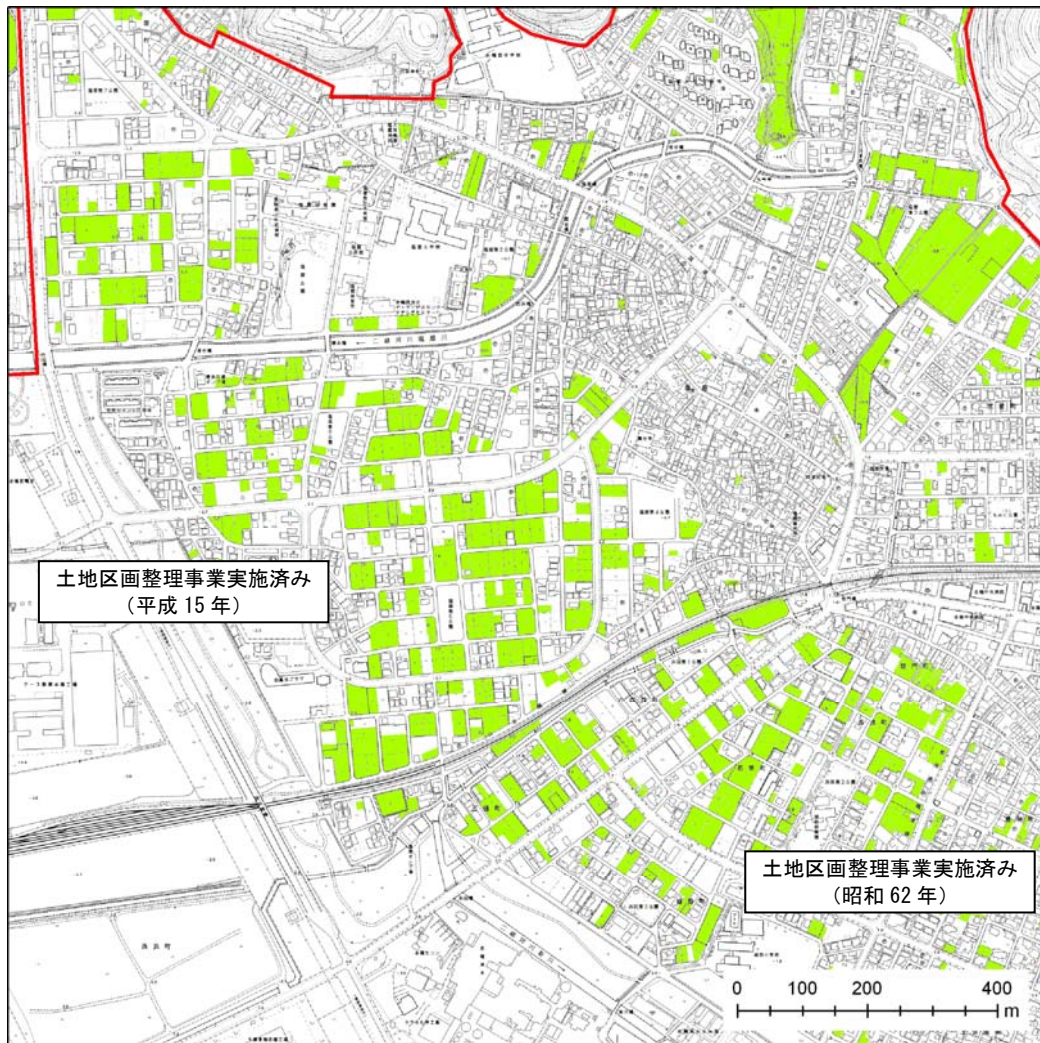
この地域は赤穂市の中心市街地に隣接し、エリアの大部分において土地区画整理事業が実施されているが、事業完了後 20 年が経過しても農地が引き続き残存しているエリアである。

赤穂市は、表に示すように、市域の 11.2%の部分に、人口の 71.0%が居住しており、市街化区域の設定が非常にコンパクトといえる。また、市街化区域内の基盤整備率や公園整備率が高いのも特徴といえる。

一方で、図表 1-2 3 に示すように、基盤整備後も多くの農地が残存しており、盛り土せず、水田として土地利用されており、場所によっては道路面と 1m 近い高低差がある。基盤が整っているため、このまま徐々に宅地化が進めば都市環境として問題は起こらないと考えられるが、既に 20 年以上経過している地区もあり、今後も引き続きこの状態の土地利用が継続する可能性が高いといえる。

| | | | |
|---------|-----------|---------|---------|
| 市域面積 | 12,688 ha | 市人口 | 51.0 千人 |
| 市街化区域面積 | 1,418 ha | 市街化区域人口 | 36.2 千人 |
| 市街化区域割合 | 11.2 % | 市街化区域割合 | 71.0 % |

図表 1-2 2 赤穂市の面積・人口



図表 1-23 農地分布の例



土地区画整理事業実施地内に残存する農地



土地区画整理事業実施地内に残存する農地

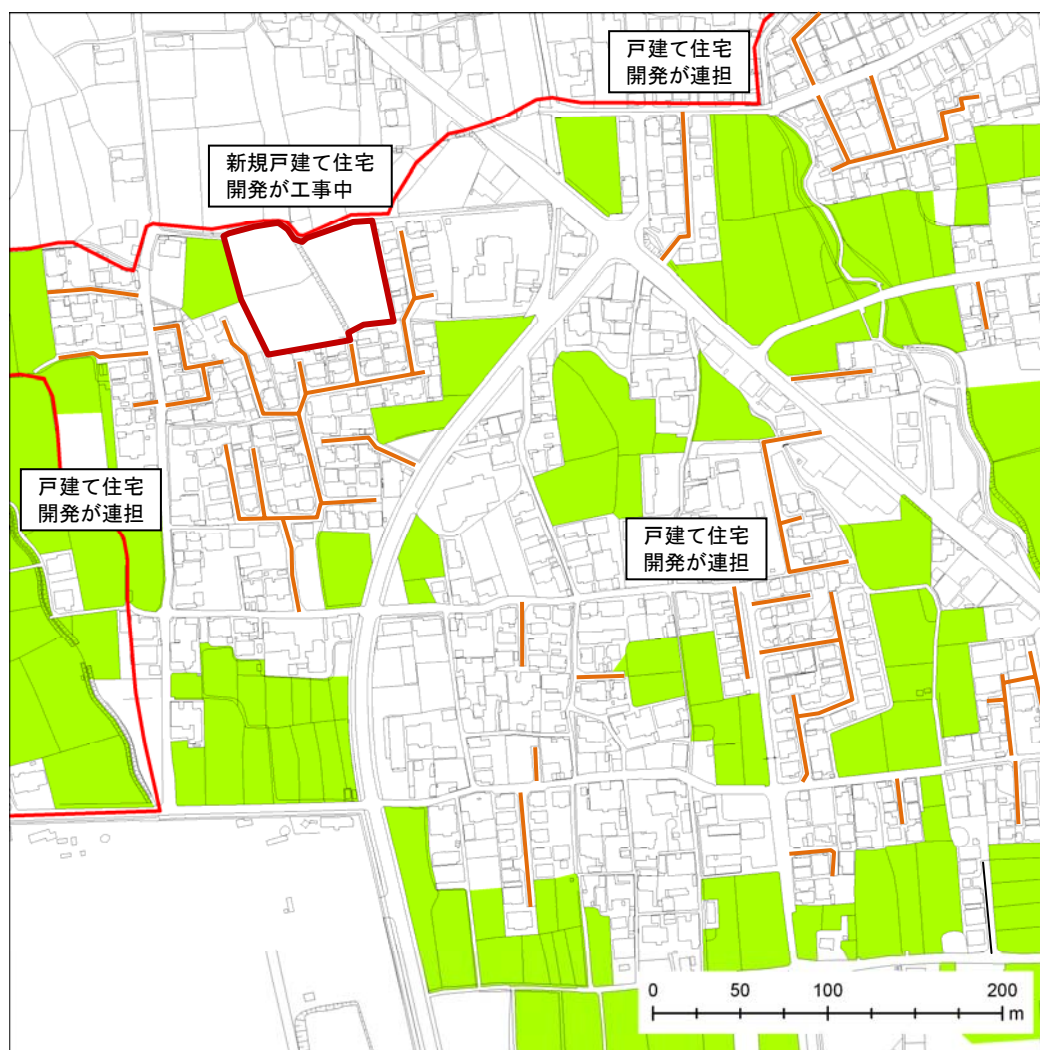
図表 1-24 現地写真

⑤タイプ4

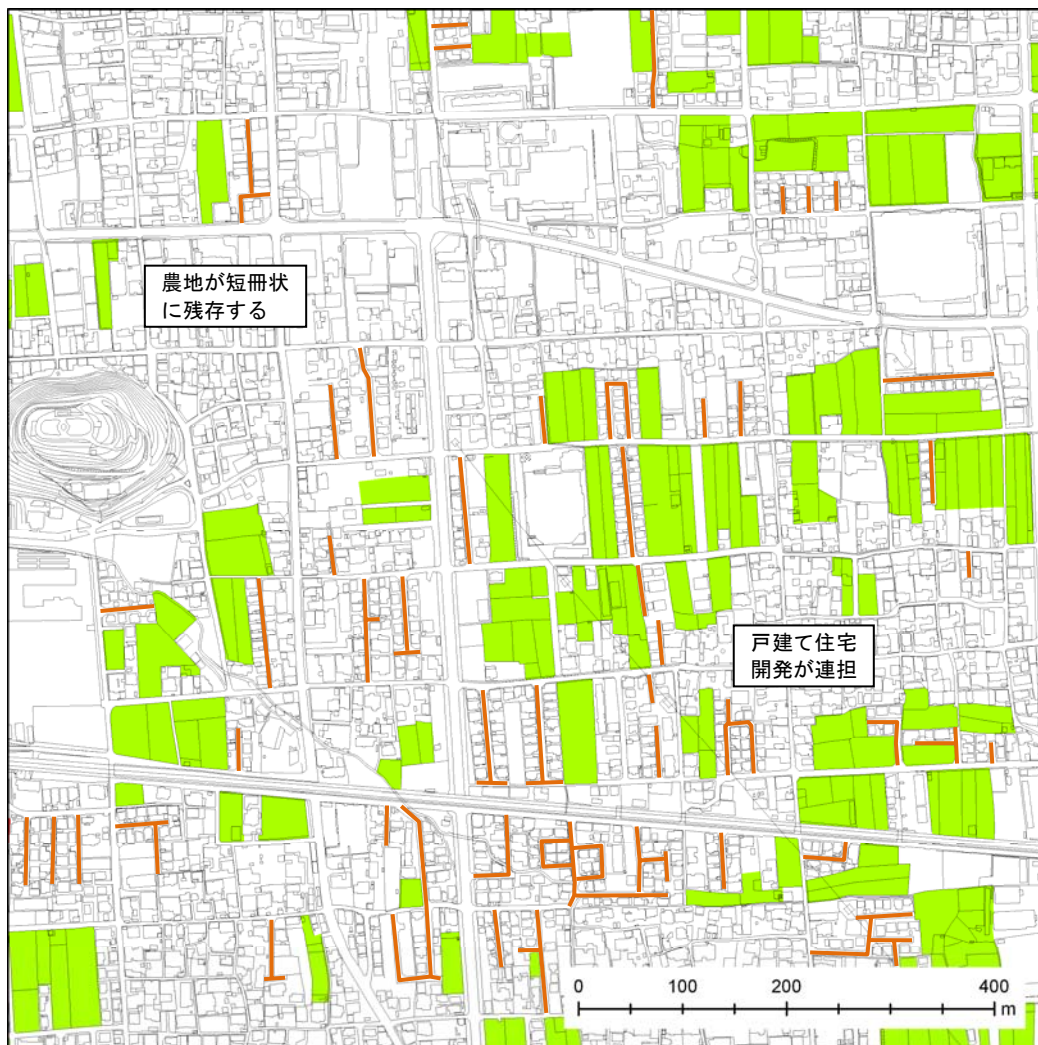
揖保郡太子町は姫路市の西部に位置し、最寄りの網干駅が神戸大阪方面へ向かう新快速の始発駅であるため、東に向かうのに便利な都市で、人口の微増が続いている。

図表 1-25 に示すエリアは、市街化区域の北西の端であるが、10軒程度の戸建て住宅開発が無秩序に連担している様子が見て取れる。図には住宅地の開発に伴い整備された引き込み道路を示しているが、道路ネットワークが形成されないまま、農地の転用が進んでいる。太子町は古代の条理遺構が顕著に残っているエリアであるが、このエリアは条理遺構がないことも相まって、幹線道路に接道している農地から順次開発が進んでいる。

また、条理遺構が残っているエリアでは、農地が短冊状に残存している。



図表 1-25 農地分布の例



図表 1-26 農地分布の例



道路ネットワークの形成が困難



短冊状に農地が残存する

図表 1-27 現地写真

1-3. 市街化区域内農地の分布状況のまとめ

(1) 市街化区域内農地の変遷と分布

一口に市街化区域内農地といっても当然ながら様々な経緯により現在に至り、結果として残存しているといえる。固定資産税概要調書から市町ごとの市街化区域内農地の変遷を存在量の観点から把握した結果、

- ①当初より多くの市街化区域内農地が存在し、現在もなお多く残存しているもの
- ②当初、1,000ha 前後の市街化区域内農地が存在したが、現在もなお 500ha 前後存在するもの
- ③当初、500ha 前後の市街化区域内農地が存在したが、現在は 150ha 前後まで減少したもの
- ④当初より、100ha 前後と市街化区域内農地の面積が小さいもの

の4つに分類された。この違いは、都市の性格だけでなく、当初線引きの際の市街化区域の設定の仕方にもよる。

さらに、市街化区域のまとまりごと、つまり市町及び市街化区域の連担ごとに、市街化区域内農地の面積と市街化区域内農地率の関係をみたところ、中心市街地を含む市街化区域では、基盤整備されないまま農地が細分化して分布するエリアと、まとまった面積で分布するエリアの存在が確認された。また、面積は小さいが島状に市街化区域が設定された地区では農地率が高いが、旧村の中心市街地であったり、土地区画整理事業の実施が予定されているなどした。

(2) 農地分布の詳細把握

ヒアリング調査及び現地調査を行った市街化区域では、全体的に人口が減少傾向であり、開発圧力は限定的であるが、新駅が開設されるなど、部分的に開発ポテンシャルが高くなっているエリアもあり、民間開発が無秩序に進展し、農地の細分化が進行していた。その多くが里道や条理遺構に沿って民間による個別開発（バラ建ち）で、道路ネットワークが形成されずに行き止まり道路が多くなっている。

また、開発ポテンシャルの上昇は都市計画道路の整備によってもたらされる場合もあるが、市町の財政状況から整備は都市計画道路に限定され、その周辺における基盤整備事業の実施予定はなく、都市計画道路が整備された後、個別の開発の立地が無秩序に進む可能性がある。

一方で、市街化区域のほぼ全域で基盤整備済みである場合でも、宅地化のスピードはゆっくりであり、基盤整備済みのエリアに相当量の農地が残存している。一方で、基盤が整っているため、営農が継続できれば、良好な市街地環境が維持される可能性があると考えられる。

2. 現行制度の運用の課題の把握

2-1. ヒアリング調査の実施

姫路市、赤穂市、太子町の都市計画部局の担当者へのヒアリング調査を実施し、生産緑地地区、相続税の納税猶予制度、固定資産税、市民農園の開設、農住組合制度などの現行制度の運用状況、課題を把握した。

また、先進的な取り組み事例として、和歌山市へのヒアリング調査を実施し、三大都市圏以外における生産緑地地区の運用状況と課題を把握した。

以下にその概要を示す。

(1) 姫路市

ヒアリング日時： 2010年12月14日 10:00～

ヒアリング対象： 姫路市都市計画課

①市街化区域内農地の現況

姫路は全国ワースト 2、3 ぐらいで市街化区域内農地が残存している。一方で、市街化区域の 1/4、2,600ha が基盤整備済みである。市街化区域内では、休耕田となる場合が一番困るので、それをどうするのが課題である。

人口 53 万人のうち農業従事者は 1.2 万人ぐらいで、農地所有者の声は全体からみれば大きくなる。また、市街化区域内では高齢者が多く兼業農家で自家消費が多いと考えられる。

市街化区域内の農地については、営農だけでなく、環境や防災など農業周辺から農地の位置づけができないかと考えている。例えば、ゲリラ豪雨に対して、一時的な貯水機能もあるだろうと期待され、宅地よりも地盤が一段低い水田のままの方が市街化区域内ではよいと考えている。

②生産緑地について

生産緑地地区は、税の優遇が三大都市圏のみでメリットがなく、買い取りも財政状況から困難であり、今の制度のままでは使えない。固定資産税については、姫路市内には農地が 13,562ha あるが、そのうち 7,377ha、54%が本則、負担調整率 0.5 以下は 249ha、2%のみとなっており（平成 20 年）、和歌山市のように固定資産税の負担の上昇に対する緩和措置という理由付けでの生産緑地制度の導入は難しい。

また、公園整備率が低いので、生産緑地の指定は政策として矛盾しているといえる。公園の整備率は平成 21 年度末で 39.7%で、生産緑地よりも公園を作るのが筋だと考えられる。公園整備をやめて、その代わりに生産緑地をしますという流れもあり得るが、個人の税金対策ではないかといわれる可能性が高く、説明できないだろう。

さらに、税の緩和ということだけでは、市民の賛同を得ることは非常に困難であり、生産緑地地区制度を導入するのであれば、地産地消で地元の農産物を守ること

などからであれば、検討の余地はある。税の緩和という使い方ではなく、市民の賛同を得ることができる、本来的な意味での生産緑地地区としてどう位置づけることができるかである。

③市街化区域内農地の新たな位置づけについて

姫路市では、臨海部に大規模な工場が数多く立地しているが、これらの工場で、工場立地法による緑地率が20%～25%が必要であるが、工場立地法以前からの工場もあり、既存不適格となっている。規定の緑地が確保できていない工場は、拡張やリニューアルなど更新時に不足分の緑地を確保しなければならないが、この規制の緩和の要望がある。例えば、更新の際に、敷地の外の市街化区域内農地を工場側で維持管理することで緑地分としてカウントすることも考えられる。他都市では、敷地外の山や壁面緑化で読んでいるところもあり、可能性があるのではないかと考えている。

例えば、市内のある大規模な工場では、敷地の外側に畑の土地を所有しており、イモを栽培して、近隣の幼稚園や小学校に提供したりしている。これを緑地のカウントに入れられないかという要望があり、これは地域貢献もしており、検討に値すると考えられる。

また、低炭素が話題となっているが、地方都市では農地も山も多く、低炭素といわれても市民の理解は得られないだろう。

④市街化区域内農地の宅地化について

残存している市街化区域内農地は交通の便が悪いところが多く、宅地の需要は地域によって偏りがある。一団でまとまった面積で農地が残っている場所もあるが、交通の便が悪ければ宅地化する見込みは低い。

一方で、市域西部では、社宅跡地の住宅地開発が進んでおり、地価が上昇している（全国一）が、新駅ができ、大規模ショッピングセンターが立地したこともあり、その周辺にぶら下がる形でミニ開発が進んでいる。姫路駅より西側では新快速が停車するので、神戸・大阪方面への通勤に便利で人気がある。

また、駅前から幹線道とへ一部都市計画道路を整備したが、その延長の整備は未定となっている。土地区画整理事業を実施しながらの都市計画道路の整備が目指されたが合意に至らず、都市計画道路の予定地周辺でも個別の住宅地開発が進んでいる。

(2) 赤穂市

ヒアリング日時：2010年12月22日10:00～

ヒアリング対象：赤穂市都市整備課

①市街化区域内農地の現況

赤穂市内でまとまって残っている市街化区域内の農地は現在土地区画整理が事業中である。市域東部の坂越駅周辺では組合施行で土地区画整理事業が2地区、工事中で

ある。都市計画道路もあわせて整備する予定となっているが一部整備できず、事業区域からも除かれている。

また、市域北部の有年駅周辺は市施行で土地区画整理が事業中で、国道2号線のバイパス整備もあわせて実施する。

いずれの地区も、宅地の需要はそれほど想定されないが、これまでの経緯もあり実施している。その他、市内の都市計画道路はほぼ整備が終了している。

また、土地区画整理事業狩猟後も農地が残存してるエリアがあり、盛り土せず、水田として土地利用されている。

②生産緑地について

地権者から固定資産税の負担が重いとの指摘は以前からあるが、声はそれほど大きくない。また、生産緑地地区の指定は検討したことはない。農地所有者にとっては30年のしほりがやはりきついのではないか。また、赤穂市は公園が35m²/人と公園の整備率が高く、公園はもういらぬ状況で、生産緑地地区制度を導入する理由を立てにくい。

(3) 太子町

ヒアリング日時：2011年1月13日 10:00～

ヒアリング対象：太子町街づくり課

①市街化区域内農地の現況

太子町は元々は荘園で、災害もなく豊かな土地で、三山に囲まれた中心市街地を中心に発展してきたが、戦後、一気に人口が増え、基盤、特に道路整備がおいついていない。都市計画道路は概ね整備済だが、現在事業中のものもある。

人口は微増中で、最寄りの網干駅が新快速の始発駅であるため、東に向かうのに便利な都市となっている。駅前の駐車場まで車で行き、姫路方面へ通勤している人が多い。

②生産緑地について

標準地価は、5～6万/10aぐらいで、生産緑地にするメリットはそれほどない。また、市街化区域内の土地所有者は農業を引き続きやろうという意識の人は少ないのではないか。

また、市民農園のニーズはある。市街化区域内にも農家個人によるものがあるだろうが、市街化調整区域が隣接するので市街化区域でわざわざやらなくても、市街化調整区域でやるのが効率的と考えられる。

③市街化区域内農地の宅地化について

市街化区域内農地に関連しては、2項道路でない道路（農道）沿いは、県の建築基準条例の建築基準法43条但し書きの規定により共同住宅を建設することができない

が、長屋建ては規定がなく、長屋建てばかり建設されている状況がある。農地所有者は、民間デベロッパーの家賃保証があるので、相続税対策でアパート経営をしているが、全てが埋まるほど宅地の需要はないのではないだろうか。旧集落と新規開発地の間に農地が残っており、緩衝緑地のようにになっている。

市街化区域の北部では、民間の戸建て住宅開発も多いが、個別に開発されていくため、道路ネットワークが全く形成されておらず、行き止まりが多い。



図表 2-1 様々な形の長屋建ての住宅

(4) 和歌山市における生産緑地地区の指定

先進的な取り組み事例として、和歌山市へのヒアリング調査を実施し、三大都市圏以外における生産緑地地区の運用状況と課題を把握した。

和歌山市においては、平成 11 年頃から、農地税制の改正とともに生産緑地制度の導入について要望があり、生産緑地地区の導入の検討が始められた。和歌山市内では、主に販売用の水稲が栽培されている。固定資産税は 8 万円/1,000m²程度で、1ha の農地所有者で 80 万円の納税額となり、負担感があることが生産緑地指定の大きな背景となった。導入の際には、固定資産税が減少することから財政部局側からの抵抗があったが、指定の要件を面積 1,000m²以上として、幅員 4m 以上の国道等に接道することとするなど、法によるものよりも厳しくすることで対応している。

これまでに、182 地区、56.0ha が生産緑地地区に指定されているが、基本的には農地所有者からの要望により、指定手続きが進められており、今後もその方針に変更はないとのことである。生産緑地地区の指定後も引き続き良好な状態で営農が継続されており、市民農園としての活用は一箇所にとどまっている。

また、都市計画マスタープランなどでは特に市街化区域内の農地の位置づけはなく、今後、生産緑地地区の指定に合わせて集落レベルでまちづくり的な取り組みを進めて

いく予定もないとのことである。図表 2-2 は、生産緑地地区の指定状況の一例を示したものであるが、このエリアではある程度集中して生産緑地地区の指定がなされているが、農地所有者の個別事情によるため、分散的に指定されており、計画的な指定フレームの検討も必要であると考えられる。



図表 2-2 和歌山市内における生産緑地地区の指定状況の一例



図表 2-3 生産緑地地区の状況の一例

2-2. 地方都市における市街化区域内農地の現状と課題

(1) アンケート調査の概要

地方都市における市街化区域内農地の現状と課題を明らかにすることを目的として、市街化区域を有する 422 市町村（三大都市圏の特定市を除く）の都市計画担当を対象にアンケート調査を実施した。

①調査項目

調査項目は以下の通り。

市街化区域内農地の現況

面積、耕作放棄地面積

主な作付け

平均的な固定資産税額

市街化区域内農地を巡る都市環境の現状と課題

市街化区域内農地の今後の方向性

宅地化に向けた課題

農地保全に向けた課題

生産緑地地区制度

指定状況

課題

市街化区域内農地を都市計画制度としてどのように位置づけていくべきか

市民の農への参加状況

市民農園の開設状況

市民農園への市民のニーズ

分区園を整備状況

市民の農業への参加状況

市街化区域内農地の多面的機能の評価

②回収率

回収率は以下の通り。

配布数 : 422 市町村

回収数 : 271 市町村（うち 2 市が都市計画変更により市街化区域の区分なし）

有効回答 : 269 市町村

回収率 : 63.7%

(2) アンケート調査結果

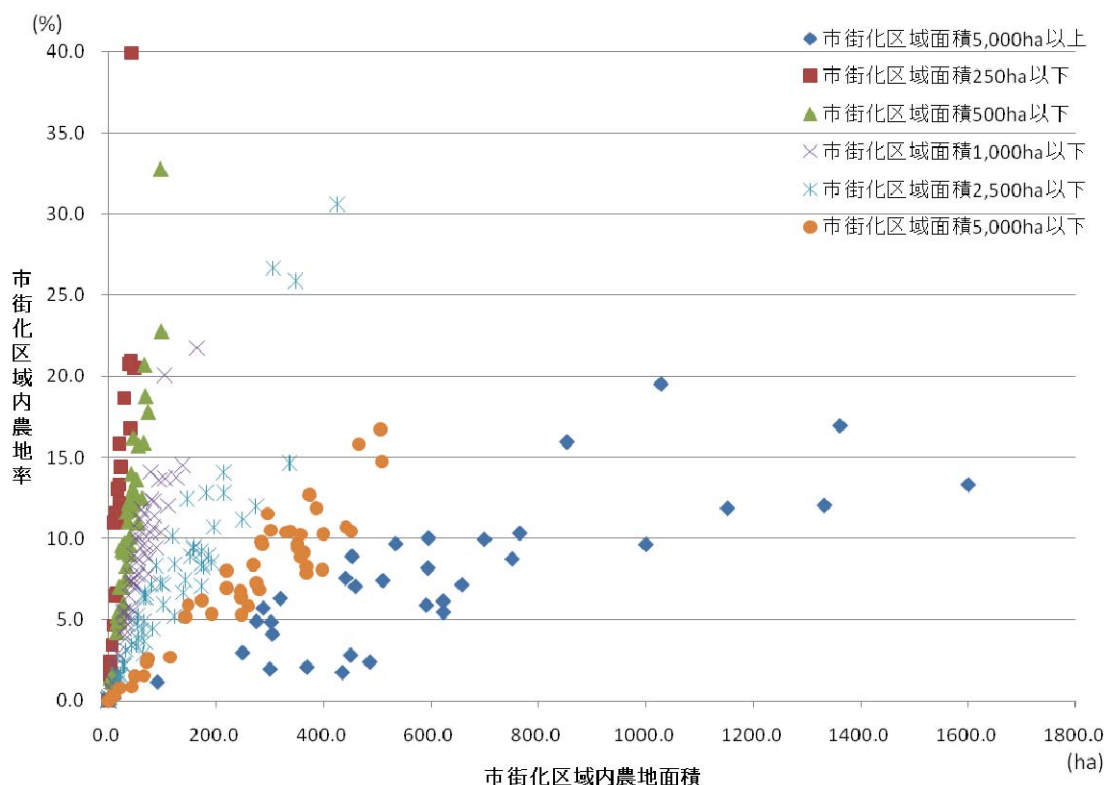
①市街化区域内農地の面積

269 市町村の市街化区域内農地面積の合計、平均農地率は以下の通り。

図表 2-4 市街化区域内農地面積の合計と平均農地率

| | |
|-----------------------|------------|
| 269 市町村の市街化区域面積の合計 | 635,226 ha |
| 269 市町村の市街化区域内農地面積の合計 | 44,118 ha |
| 269 市町村の平均の市街化区域内農地率 | 6.9 % |

図表 2-5 は、市街化区域内農地率と市街化区域内農地面積の関係をプロットしたものである。平均の農地率は 6.9%、最高は 39.9%であるが、市街化区域の面積によらず 10%を超える市町村も少なくなく、合わせて 91 市町村、約 1/3 が農地率 10%以上となっている。

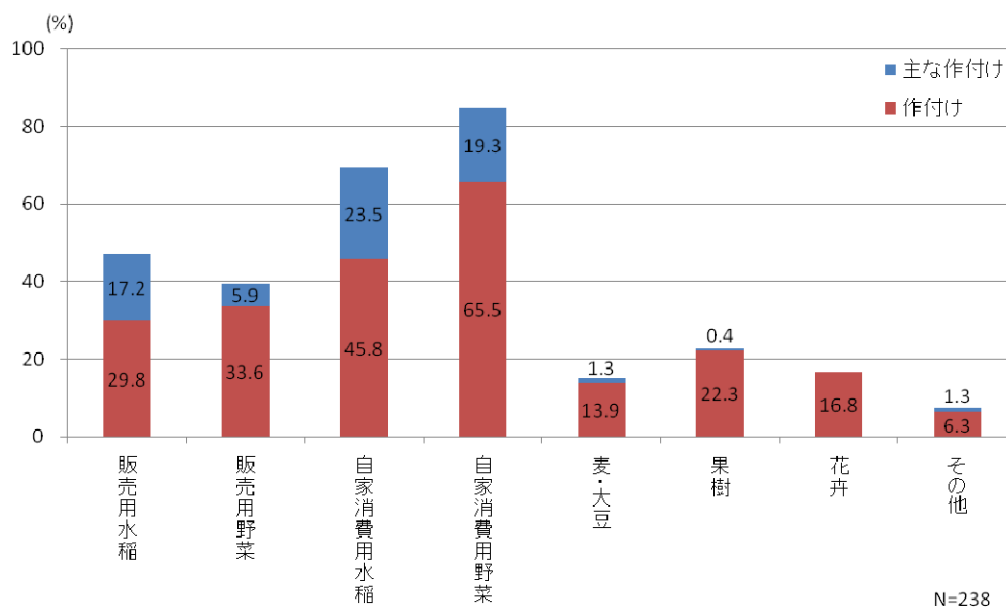


図表 2-5 市街化区域内農地率と市街化区域内農地面積の関係

②市街化区域内農地における主な作付け（複数回答）

市街化区域内農地における主な作付けは、「自家消費用の野菜」が84.8%、「自家消費用の水稲」が69.3%と割合が高く、また最も面積が高いものとして選択された割合もそれぞれ20%前後となっている。市街化区域内農地の作付けの特徴として「自家消費用」が大半を占めるということがいえるが、「販売用の水稲」が47.0%、「販売用の野菜」が39.5%と、「販売用」も比較的割合が高くなっている。

また、市街化区域内とはいえ地域によっては様々な特徴的な作物が栽培されており、様々な伝統野菜、柿、ミカン、イチジク等の果樹、花卉などの作付けもされている。



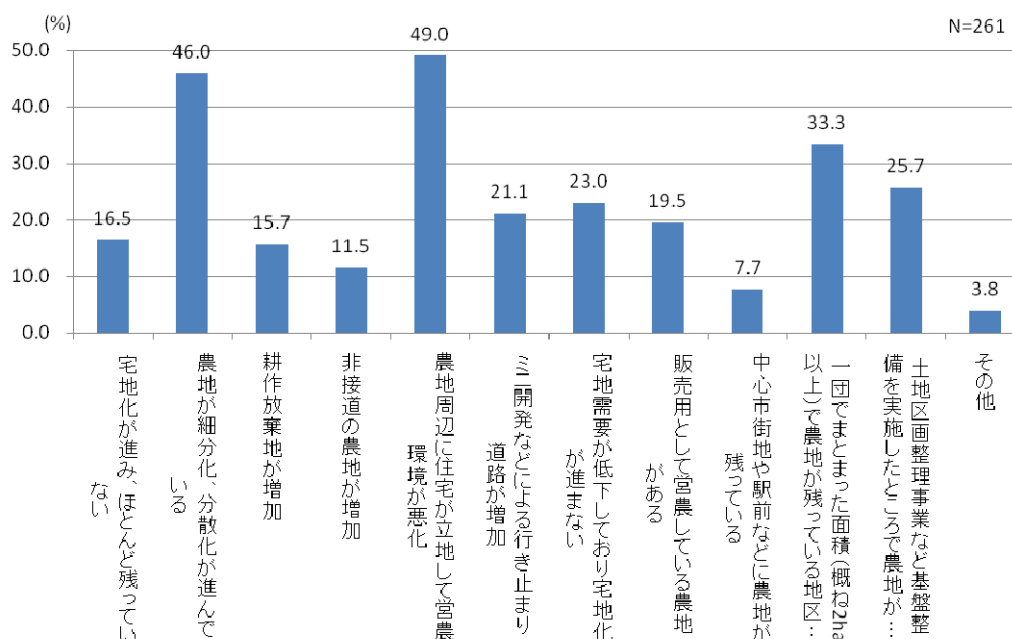
図表 2-6 市街化区域内農地における主な作付け

③市街化区域内農地を巡る都市環境の現状（複数回答）

市街化区域内農地を巡る都市環境の現状について、「農地周辺に住宅が立地して営農環境が悪化」が49.0%と最も高くなっており、営農環境としての指摘が最も多くなった。

一方で、「農地が細分化、分散化が進んでいる」が46.0%である一方で、「一団でまとまった面積（概ね2ha以上）で農地が残っている地区がある」が33.3%となっており、地域間での差があることが示唆される。

また、「ミニ開発などによる行き止まり道路が増加」が21.1%となっており、スプロール的な開発が見られる地域もある一方で、「土地区画整理事業など基盤整備を実施したところで農地が残っている」が25.7%や、「宅地需要が低下しており宅地化が進まない」が23.0%となっており、宅地化が進んでいない地域もあることが明らかとなった。



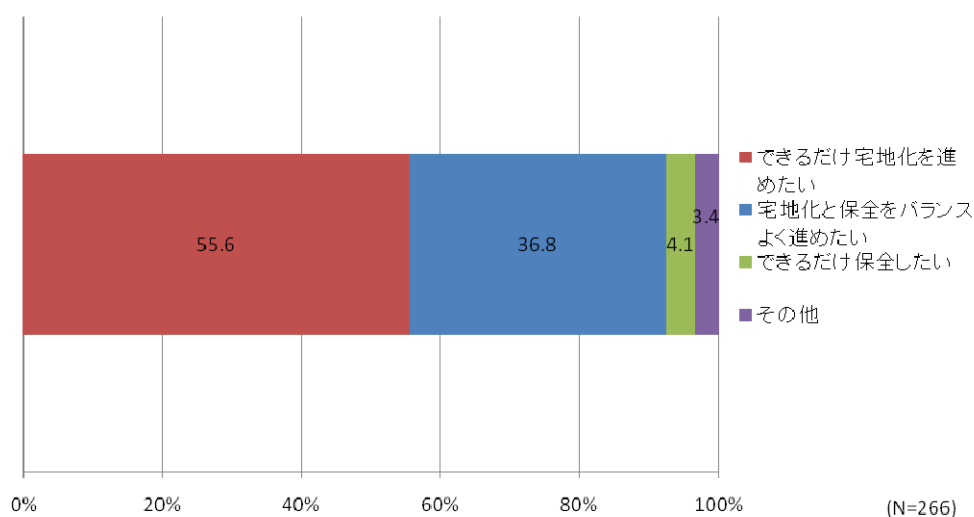
図表 2-7 市街化区域内農地を巡る都市環境の現状

④市街化区域内農地の今後の方向性とその位置づけについて

市街化区域内農地の今後の方向性については、148 市町村、55.6%が「できるだけ宅地化を進めたい」と考えており、「宅地化と保全をバランスよく進めていきたい」の98 市町村、36.8%となっている。また、「できるだけ保全したい」は11 市町村、4.1%にとどまった。

この結果は、「おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」という市街化区域の定義からいえば当然の結果であるともいえる。

また、今後の方向性と平均市街化区域内農地率との関係を見ると、「できるだけ宅地化を進めたい」と「宅地化と保全をバランスよく進めていきたい」とにそれほど大きな差は見られないが、「宅地化と保全をバランスよく進めていきたい」の方が若干高くなっている。



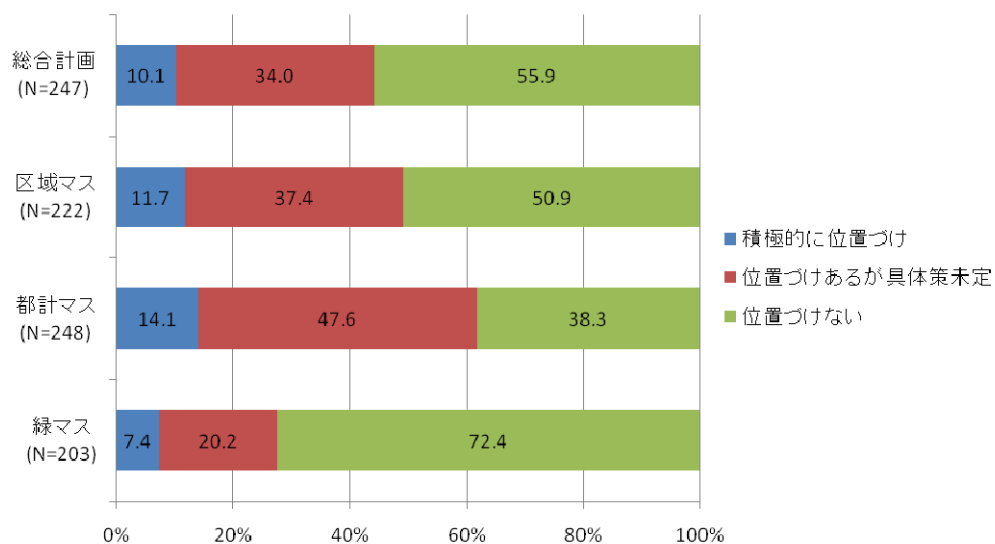
図表 2-8 市街化区域内農地の今後の方向性

図表 2-9 今後の方向性と平均市街化区域内農地率

| | 平均市街化区域内農地率 |
|----------------------|-------------|
| できるだけ宅地化を進めたい | 8.4 % |
| 宅地化と保全をバランスよく進めていきたい | 9.0 % |
| できるだけ保全したい | 5.0 % |
| その他 | 3.5 % |

次に、市街化区域内農地の今後の方向性の位置づけについてたずねた。

方向性によらず、「積極的に位置づけ」の割合は10%前後と低く、「位置づけあるが具体策未定」もしくは「位置づけない」が大半を占めている。



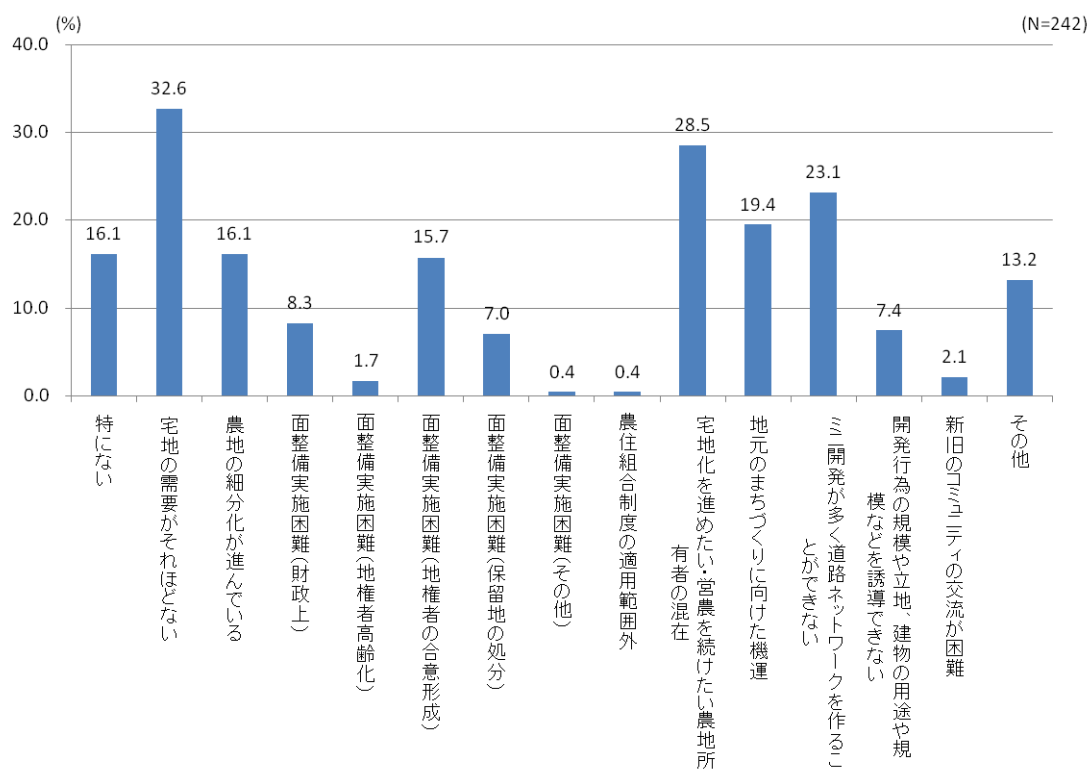
図表 2-10 総合計画などでの位置づけ

⑤市街化区域内農地の宅地化を進める際の課題（複数回答）

④で「できるだけ宅地化を進めたい」「宅地化と保全をバランスよく進めていきたい」と回答した 246 市町村に、市街化区域内農地の宅地化を進める際の課題についてたずねた。

「宅地化を進めたいが宅地の需要がそれほどない」が 32.6%と最も高くなっている一方で、「宅地化を進めたい農地所有者と営農を続けたい農地所有者が一つの地区に混在している」が 28.5%、「ミニ開発などの開発が多く道路ネットワークを作ることができない」が 23.1%となっているなど、宅地化の需要が見込まれているが課題を抱えている地域もあり、宅地化の需要に偏りがあることが示唆される。

また、土地区画整理事業などの面整備事業の実施に際しての困難さでは、「地権者の合意形成」が 15.7%と最も高くなっており、またその他では、「地元のまちづくりに向けた機運が盛り上がらない」が 19.4%と高くなっており、土地所有者や住民の合意形成が宅地化を進める際の大きな課題の一つとなっている。



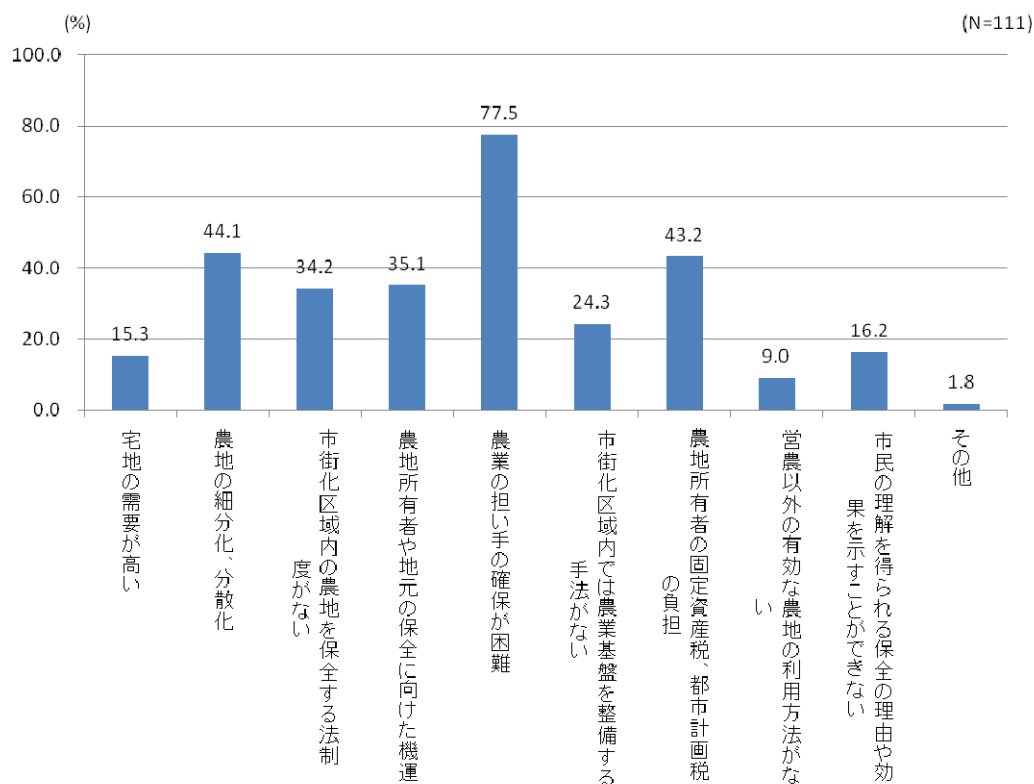
図表 2-11 市街化区域内農地の宅地化を進める際の課題

⑥市街化区域内農地の保全を進める際の課題（複数回答）

④で「宅地化と保全をバランスよく進めていきたい」できるだけ保全したい」と回答した109市町村に、市街化区域内農地の保全を進める際の課題についてたずねた。

「農業の担い手の確保が困難」が77.5%と最も高くなっており、「農地所有者の固定資産税、都市計画税の負担が重い」も43.2%と高くなっている。一方で、「市街化区域内の農地を保全する法制度がない」が34.2%、「農地所有者や地元の保全に向けた機運が盛り上がらない」35.1%となっており、市街化区域内農地の保全にはやはり土地所有者によるところが大きいと考えられていることが明らかとなった。

また、「市民の理解を得られる保全の理由や効果を示すことができない」が16.2%あることも注目に値する。



図表 2-12 市街化区域内農地の保全を進める際の課題

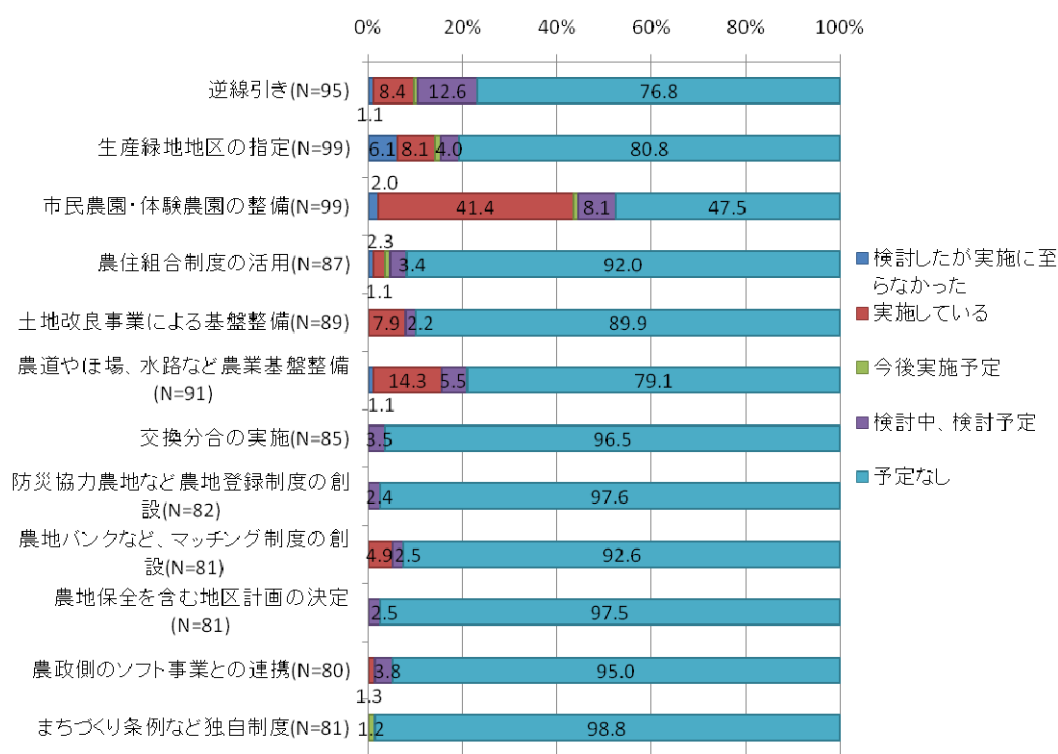
⑦市街化区域内農地の保全を目的とした具体的な対策の実施状況

同様に、④で「宅地化と保全をバランスよく進めていきたい」「できるだけ保全したい」と回答した109市町村に、市街化区域内農地の保全を目的とした具体的な対策の実施状況についてたずねた。

「市民農園・体験農園の整備」の実施が最も高く41.4%となっているほか、「農道やほ場、水路など、個別の農業基盤整備」の実施が14.3%、「土地改良事業による基盤整備」の実施が7.9%あり、市街化区域内農地に対する農業基盤整備を実施している場合があることが把握された。

また、「生産緑地地区の指定」については6.1%、6市町村で「検討したが実施に至らず」、8市町村、8.1%で「実施している」ことが把握された。

「逆線引き」についても、8市町村、8.4%で「実施している」ことが把握された。



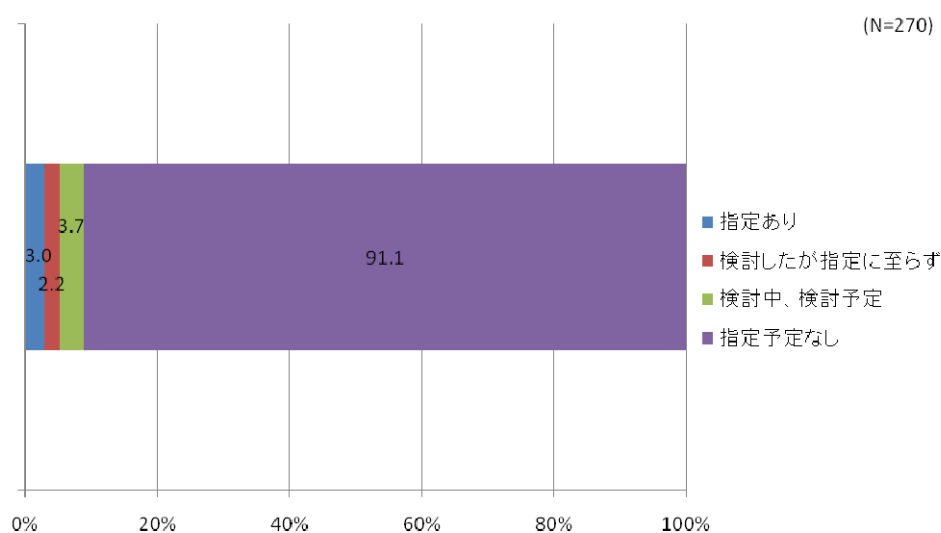
図表 2-13 市街化区域内農地の保全を目的とした具体的な対策の実施状況

⑧生産緑地地区の指定状況

生産緑地地区の指定状況についてたずねたところ、246 市町村、91.1%が「指定予定なし」となっている。

既に指定されているのが、8 市町村で、合わせて、221 地区、79.4ha が指定されている。

また、「検討したが指定に至ら」なかったのが 6 市町村、「検討中、検討予定」が 10 市町村となっている。

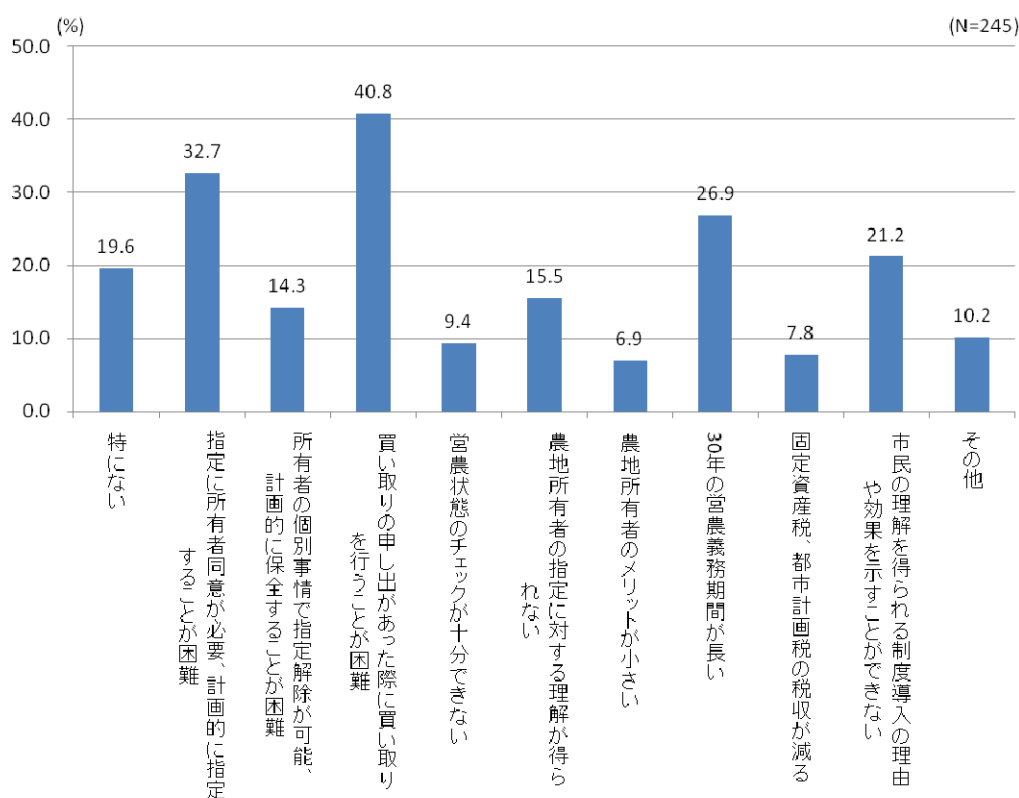


図表 2-14 生産緑地地区の指定状況

⑨生産緑地地区を運用する上で、若しくは新たに指定すると想定した場合の課題（複数回答）

生産緑地地区を運用する上で、若しくは新たに指定すると想定した場合の課題についてたずねたところ、「買い取りの申し出があった際に買い取りを行うことが困難」が40.8%と最も高いほか、「30年の営農義務期間が長い」が26.9%となっており、これまで三大都市圏で指摘されてきた課題と同様の課題の指摘の割合が高くなっている。

一方で、「指定に際しては所有者の同意が必要で、計画的に指定することが困難」が32.7%、「市民の理解を得られる制度導入の理由や効果を示すことができない」が21.2%、「所有者の個別事情により指定の解除が可能で、計画的に保全することが困難」が14.3%と、都市計画的な観点から、指定をすることができないことが課題となっていることが明らかとなった。



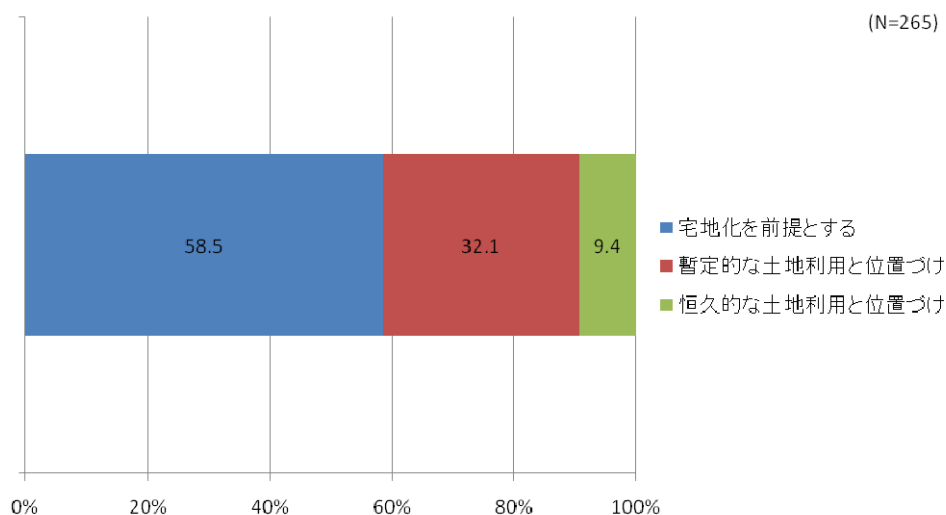
図表 2-15 生産緑地地区の指定状況

⑩市街化区域内農地の都市計画制度としての位置づけ

市街化区域内農地を都市計画制度としてどのように位置づけていく必要があるかについて、全国的な状況も踏まえて、市街化区域内の農地の位置づけとその担保手法についてたずねた。

「宅地化を前提とする」が 58.5%と最も多く、「暫定的な土地利用と位置づけ」が 32.1%、「恒久的な土地利用と位置づける」が 9.4%となっている。

④と同様、市街化区域の定義を踏まえた結果となっているが、「暫定的な土地利用」と「恒久的な土地利用」をあわせると 41.5%あり、「宅地化を前提とする」ことだけが今後の方向性ではないと考えられていることが把握された。



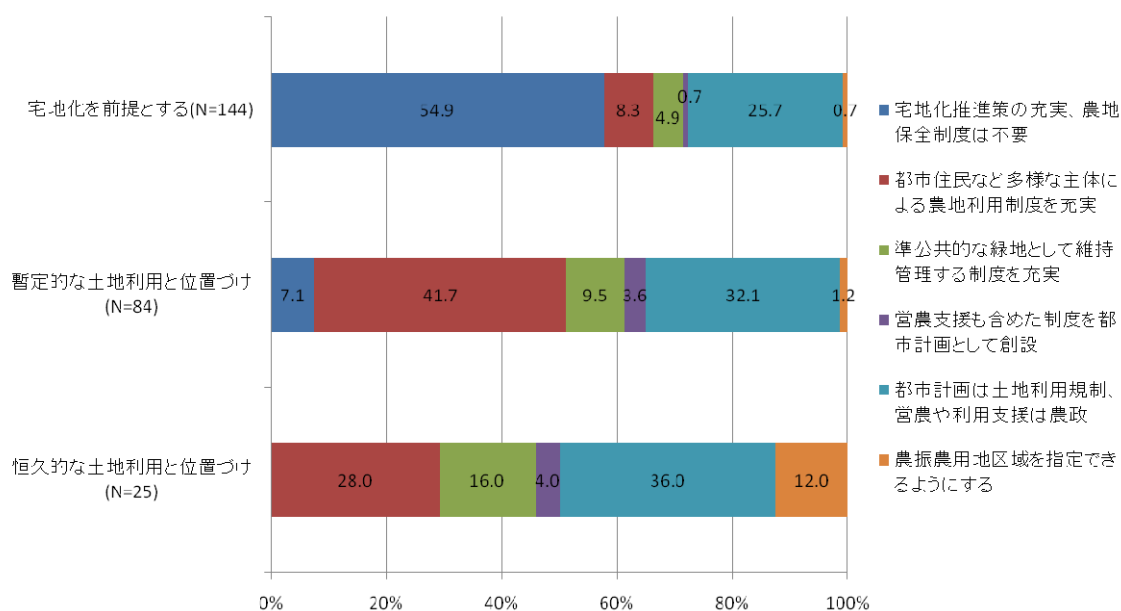
図表 2-16 市街化区域内農地の都市計画制度としての位置づけ

その担保方策についてたずねると、「宅地化を進めることを前提とする」場合には、「宅地化の推進策を充実、農地の保全制度は必要ない」が54.9%と最も高くなっているが、「都市計画は土地利用規制を行い、営農や農地利用の支援は農政による」も25.7%となっている。

また、「暫定的な土地利用」では、「都市住民など多様な主体による農地の利用の制度を充実」が41.7%と最も高く、「都市計画は土地利用規制を行い、営農や農地利用の支援は農政による」も32.1%も高くなっている。

また、「恒久的な土地利用」では、「都市計画は土地利用規制を行い、営農や農地利用の支援は農政による」が36.0%と最も高く、「都市住民など多様な主体による農地の利用の制度を充実」が28.0%となっており、「宅地化の推進策を充実、農地の保全制度は必要ない」は0%となっている。

「準公共的な緑地として維持管理する制度を充実させる」については、「暫定的な土地利用」で9.5%、「恒久的な土地利用」では、16.0%と一定の理解が示されたといえるが、「営農支援も含めた制度を都市計画として創設する」についてはいずれも割合が低く、「都市計画は土地利用規制を行い、営農や農地利用の支援は農政による」という役割分担の明確化が必要と考えられていることが把握された。



図表 2-17 その担保手法

⑩市民農園への市民のニーズ

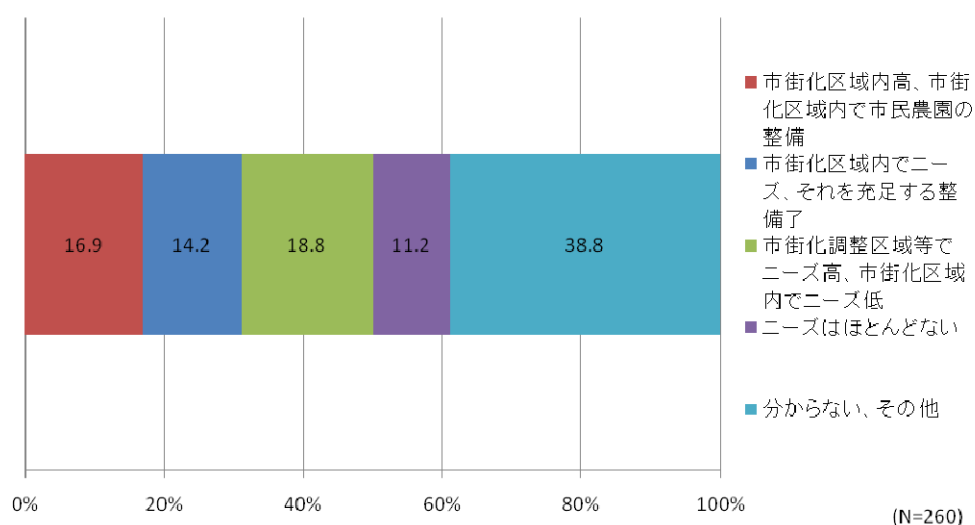
市民農園の整備状況についてたずねたところ、86市町村で市街化区域内に市民農園が整備されており、合計571箇所、96.1ha、19,947区画となっている。一区画の平均面積は48.2m²となっており、大都市圏に比べると比較的大きいといえる。

一方で、市街化調整区域等を含めると201市町村で市民農園が整備され、合計1,404箇所、457.0ha、64,741区画となっており、平均の区画面積は70.6m²となっている。圧倒的に市街化調整区域等での整備箇所数が多く、市民農園の整備は、市街化区域よりも市街化調整区域などでの整備が主となっているといえる。

次に、市民農園への市民のニーズについてたずねた。

「分からない」が38.8%と最も多く、具体的にニーズを把握することの困難さがあると考えられるが、ニーズ把握がされていない市町村が多いことが把握された。

また、市街化区域と市街化調整区域などにおけるニーズの差は、同程度の割合となっており、地域差があるものと考えられる。



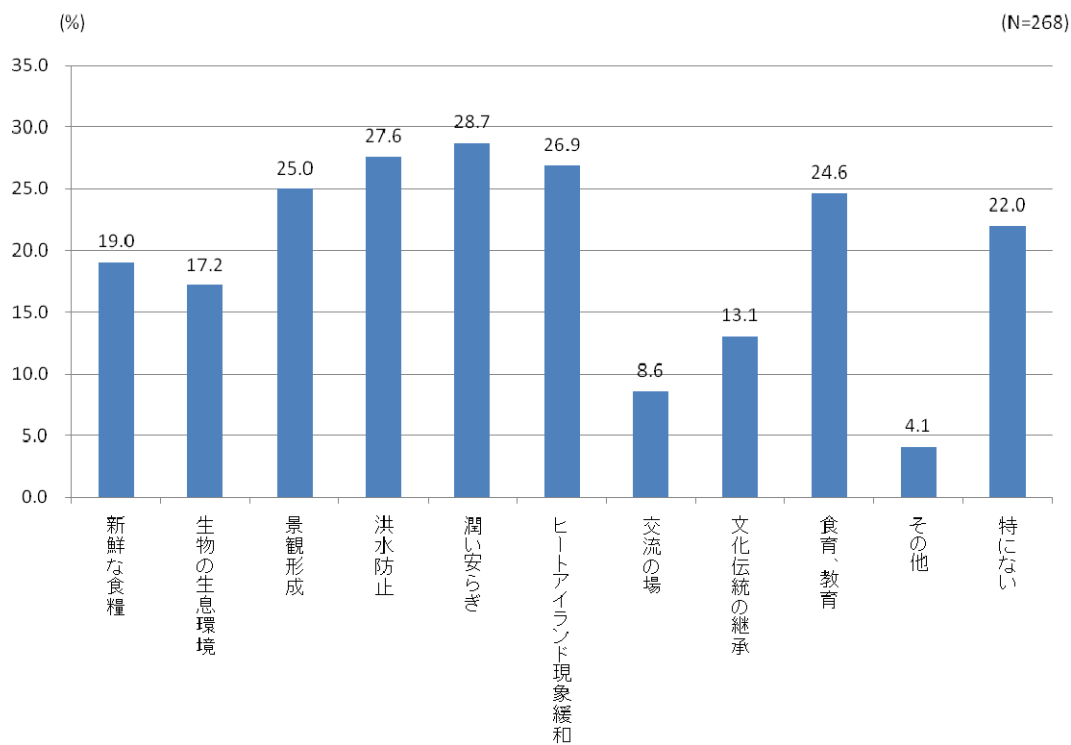
図表 2-18 市民農園への市民のニーズ

⑫市街化区域内農地に期待される機能（複数回答）

農地が有する多面的機能について、市街化区域内農地に期待される機能として重要だと思うものについてたずねた。

「地域の人々への潤いややすらぎ」が 28.7%、「ヒートアイランド現象の緩和」が 26.9%、「洪水の防止に貢献」が 27.6%、「食育など子どもの教育」が 24.6%、「地域の景観の形成」が 25.0%が比較的高い割合となっているが、機能ごとによる大きな差はないといえる。

一方で、「特にない」が 22.0%と上記と同程度の割合となっており、農地が有する多面的機能を期待していない地域もあることが明らかとなった。



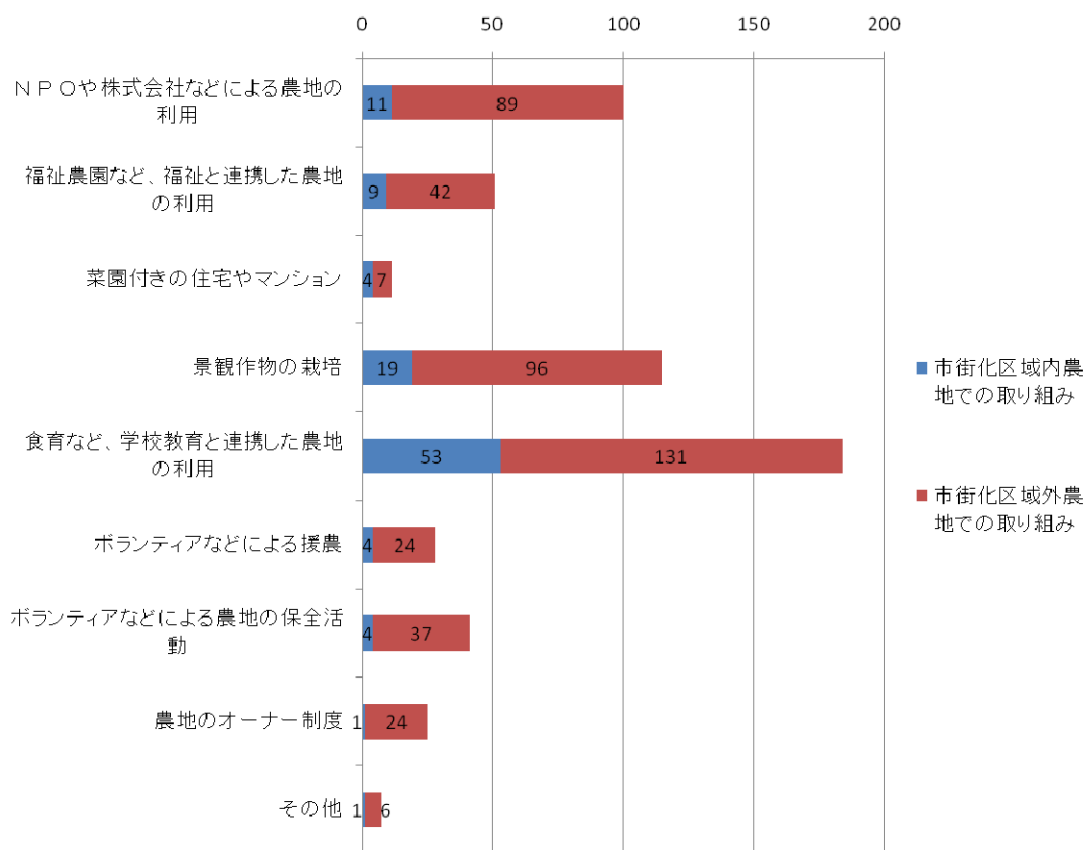
図表 2-19 市街化区域内農地に期待される機能

⑬市民の農業への参加の取り組み状況

市民の農業への参加の取り組み状況について、市街化区域と市街化区域外の別にたずねた。全体としてみれば市街化区域外における取り組みが主となっている。

市街化区域内での取り組みで最も数が多かったのが「食育など学校教育と連携した農地の利用」で 53 市町村となっている。その他には、「景観作物の栽培」が 19 市町村あり、また、「福祉農園など福祉と連携した農地の利用」も 9 市町村、「菜園付きの住宅やマンション」が 4 市町村あった。

また、市街化区域外では、「食育など学校教育と連携した農地の利用」が 131 市町村、「景観作物の栽培」が 96 市町村、「NPOや株式会社などによる農地の利用」が 89 市町村と比較的多くの市町村で取り組まれている。



図表 2-20 市民の農業への参加の取り組み状況

⑭自由記述

今後の市街化区域内の農地のあり方について、自由に意見を記述してもらった。意見を整理すると、大きく宅地化の推進と農地の保全に2分され、「宅地化の推進」「市街地環境の整備」「農地の保全のあり方」「農地の保全に向けた制度提案」の4つに整理できる。

宅地化の推進に関する意見では、「おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」とされている市街化区域の定義を引き合いにし、農地を保全するということはあると得ないという自由意見が目立った。これは、④の市街化区域内農地の今後の方向性とその位置づけに対する回答を反映したものという。

また、市街化区域が小規模で、すぐ回りを農地に囲まれており、特に市街化区域の農地を保全する必要性がないという、地方都市の都市構造を反映した意見や、コンパクトシティや集約型の都市構造の実現を都市計画マスタープラン等の目標に掲げている場合、市街化区域内の農地はより優先的に宅地化されるものと認識されていることが把握された。

また、市街地環境の整備に関する意見では、ミニ開発を抑制する制度が必要という意見や、地区計画等により地区の将来像、整備水準の共有化を図る必要があるといった意見があった。

■宅地化の推進について（一部）

- ・まちづくりの基本方向として、今後の人口減少や少子高齢化の進行などの課題に対応すべく、持続可能でコンパクトなまちづくりの実現を主目標に掲げようとしている。市街化区域内の農地については、土地所有者の意向を基本としながら、宅地化を推進したい。
- ・市街地から市街化調整区域への距離が比較的近い市町村では農地を保全していくメリットは少なく、集約型都市構造の実現に向けた宅地化の推進を行っていく必要がある。
- ・「おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」であるため、市街化区域内で農地を保全するための支援というのは難しい。
- ・宅地の需要が低迷する中で、公民問わず開発意欲の喚起が必要。
- ・市街化区域は優先的計画的に市街化を進める地域で、名目に沿った土地利用の転換が重要な課題。市街化区域内で農地と宅地の混在化が進むことはよくない。
- ・市街化区域は農業振興を図る区域ではない。市街化区域内農地は早く売却しないと、人口が減少していく中で売れ残ると相続税の負担だけが残る。
- ・市街化区域が小規模で、すぐ回りを農地に囲まれており、特に市街化区域の農地を保全する必要性がなく、市民の理解も得られないと考えられる。
- ・自家消費用の野菜畑が多く、面積も広くなく、いわゆる家庭菜園的なものであるため、特に方向性を決定する必要性を感じない。
- ・市街化区域内農地に近隣の家庭菜園以上を求めるのではなく、基本的には宅地化を進めることが本筋であることを認識する必要がある。

■市街地環境の整備（一部）

- ・開発しやすい農地はミニ開発がどんどん進み、無接道地などの開発が非常に困難な農地が多く残っている。ミニ開発を抑制する制度が必要。
- ・市街化区域内農地は短期的なミニ開発により都市基盤の悪化等が考えられたため、地区計画等により地区の将来像、整備水準の共有化を図る必要がある。
- ・コンパクトな市街地の形成を図るためには市街化区域内の低未利用地の解消とともに市街化区域内農地の宅地化推進が重要。例えば、建物更新に合わせた比較的小規模な区画整理事業の実施や、農住組合制度の充実など。
- ・宅地化を促進するために住宅事業者主体の区画整理事業などの基盤整備事業が必要。
- ・無接道となった農地も多く、道路がなく、宅地化も難しいところが点在するので、今後はそれらをどうするかというのが問題になる。

市街化区域内農地の保全のあり方については、大都市圏と地方都市の違いを踏まえた制度の導入が必要という意見や、市街化区域内で農地を保全した場合、市街化区域を拡大できないという矛盾があるという指摘もあった。また、保全に向けては農地所有者の理解も必要であるが、市街地内での営農に対する市民の理解も必要との意見もあった。

■保全のあり方について（一部）

- ・市街化区域内農地保全の考え方については、大都市部と地方で大きく違うことから、国において、市街化区域内農地保全を検討する場合は、一律の規制ではなく地域の事情に応じた柔軟な対応ができるように考慮すべき。
- ・市街化区域内農地は都市住民にとって貴重な自然環境を提供するものであるため地主等の調整により可能なものについては保全も必要。他方で市街化区域の拡大にあたっては、市街化区域内の未利用地の状況（残存農地）が問われることとなる。その矛盾を何とかしてもらいたい。
- ・住宅地に隣接する農地は、日照、光害、ゴミの放棄など、営農環境が悪化し、農薬散布や道路が泥で汚れると住民からの苦情もあり、営農の継続や担い手確保に対してマイナス的要因となっており、市民の理解が必要。
- ・宅地化が進み、細分化分散化しており、市街化区域内農地を保全していく必要はあると考えるが、生産環境が劣悪化し、営農者の高齢化や跡継ぎ問題、収益性などもあり、時間とともに耕作放棄地となり、保全を行っていくのが困難な状況である。
- ・沖縄の伝統行事に欠かせない田イモの生産地であるため、行政の支援や市民等の協力を得ながら、地権者の意向を尊重し、できる限りの面積を保全していきたい。
- ・自分の土地だから自分の好きに使いたいという意見は所有者側からしてみればもっともな考えであるが、計画的、効率的に保全等を進めるためには、規制による一定の我慢も必要ということを理解してもらう必要がある。

農地保全の制度の提案に関しても様々な意見があったが、大きくは市街化区域内農地を都市計画に位置づけるというものと、それをどのように維持管理していくかに 2 分することができる。

例えば、農地を都市における機能の一部として保全していくことも必要で、都市計画上の制度として市街化区域内農地の位置づけを検討していく必要との意見がいくつかあった。それには税制も含めた検討が必要という意見もあり、右肩上がりの都市計画法からの脱却が必要とも指摘があった。また、市街化区域内農地を低・未利用地としてではなく、暫定的に緑地として位置づけられる制度も必要という意見もあった。

また、農地を保全するためには維持管理する必要がある、いくつか意見があった。農振農用地区域で行われている「農地・水・環境保全向上対策」のような取り組みが市街化区域でも行われる必要があるとの意見や、都市計画部局と農政部局との連携の必要性や、耕作放棄地とならないように地権者と耕作者を調整する機能が必要といった意見があった。

■農地保全の制度提案（一部）

- ・人口減少に伴う宅地需要の低下などにより、市街化区域内農地の宅地化は難しくなっている。今後は、これらの農地を都市における機能の一部として保全していくことも必要。都市計画上の制度として市街化区域内農地の位置づけを検討していく必要がある。
- ・保全に関しては、農地所有者には、時代の変化に伴い市街化区域内農地の位置づけが変わったことを理解してもらうこと、NPO 等に関しては、その教育的な部分を担うことも期待したい。また、市街化区域内農地を低・未利用地としてではなく、暫定的に緑地として位置づけられる制度も必要。
- ・都市計画制度として、市街化区域内農地を用途地域と位置づけできる制度改正も必要。このため土地利用のあり方を国として整理することが必要。また、地方自治体の権限においても、地域に即した農地のあり方を検討していくことが必要（税制を含む）。人口減少社会における土地利用のあり方として総論すべき。その上で市街化区域内の残存農地の位置づけを社会構造の中で議論し、方向付けることが必要。
- ・農地を永続的に保全するために、地域を優遇する制度改革が必要。右肩上がりの都市計画法からの脱却が必要（例：都市形成法）
- ・国や県において生産緑地地区以外の農地保全の考え方を示していただきたい。
- ・人口減少に伴いこれまでの市街化区域＝開発ではなく、開発を行う区域と農地として保全する区域を明確に位置づけて、必要以上の市街地の拡大は防ぐべき。
- ・宅地需要が今後も減少していく中、市街化区域内の農地を宅地に転換するのではなく農地として保全利用していくことは意義のあることであり、さらに一歩進めて利用されない宅地を農園に等に転換していくこと必要。宅地から貸し農園等へ土地利用転換が進むような税制の見直しが必要。
- ・市街化区域においても、「農地・水・環境保全向上対策」のような取り組みが行われることにより、都市部地域のコミュニティ形成や、環境保全等に大いに役立つものと考えられる。市街地の住民における農業への関心が高まること、食農教育の場の提供、遊休農地の活用により耕作放棄地の解消に繋がること等、様々な効果が期待でき、また、上述の農地の多面的な役割を果たす面でも有効と考えられ、このような事業の対象農地を市街化区域等にも拡大することを検討して欲しい。
- ・持続可能な農業施策の充実が必要。また、農業者は私利私欲を考えるのではなく、農地やため池など地域の財産であるとの意識を持ち、地域ぐるみで保全方法などを考える必要がある。都市計画部局と農政部局との連携が必要。縦割りではなく、共通の課題として知恵を出し合い協力する必要がある。
- ・農地として残っている分は耕作放棄地とならないように地権者と耕作者を調整する機能が必要。

3. 研究の総括

本研究では、農地と市街地が調和した都市環境の実現に向けて、市街化区域内において農地を積極的に都市計画に位置づけるためにはどのような制度的な対応が必要か、地方都市の実情を踏まえた新たな枠組みを検討することを目的として、検討してきた。得られた結果の総括は以下の通りである。

3-1. 得られた結果の総括

(1) 市街化区域内農地の存在形態の特徴

一口に市街化区域内農地といっても当然ながら様々な経緯により現在に至り、結果として残存しているといえる。さらに兵庫県を事例として、市街化区域のまとまりごと、つまり市町及び市街化区域の連担ごとに、市街化区域内農地の面積と市街化区域内農地率の関係をみたところ、中心市街地を含む市街化区域では、基盤整備されないまま農地が細分化して分布するエリアと、まとまった面積で分布するエリアの存在が確認された。また、面積は小さいが島状に市街化区域が設定された地区では農地率が高いが、旧村の中心市街地であったり、土地区画整理事業の実施が予定されているなどした。

(2) 農地分布の詳細把握

ヒアリング調査及び現地調査を行った市街化区域では、全体的に人口が減少傾向であり、開発圧力は限定的であるが、新駅が開設されるなど、部分的に開発ポテンシャルが高くなっているエリアもあり、民間開発が無秩序に進展し、農地の細分化が進行していた。その多くが里道や条理遺構に沿って民間による個別開発（バラ建ち）で、道路ネットワークが形成されずに行き止まり道路が多くなっている。

また、開発ポテンシャルの上昇は都市計画道路の整備によってもたらされる場合もあるが、市町の財政状況から整備は都市計画道路に限定され、その周辺における基盤整備事業の実施予定はなく、都市計画道路が整備された後、個別の開発の立地が無秩序に進む可能性がある。

一方で、市街化区域のほぼ全域で基盤整備済みである場合でも、宅地化のスピードはゆっくりであり、基盤整備済みのエリアに相当量の農地が残存している。一方で、基盤が整っているため、営農が継続できれば、良好な市街地環境が維持される可能性があると考えられる。

(3) 現行制度の運用の課題の把握

①市街化区域内農地の位置づけ

兵庫県下の市町へのヒアリング調査を実施した結果、いずれの市町でも基本的には市街化区域内農地は宅地化すべきと考えられており、積極的に保全することは検討さ

れているとはいえなかった。一方で、宅地の需要が低下すること予想されており、休耕地、耕作放棄地が増加することが懸念されている。

②生産緑地地区制度の課題

現行の生産緑地地区制度の適用には消極的意見が目立った。宅地並み課税とセットでの保全という制度的な枠組みである限り、宅地並み課税がされていない地方での導入は、困難であると考えられる。

また、市街化区域に隣接した市街化調整区域に農地があり、市街化区域でわざわざ農地を保全する積極的理由を見いだすことができない状況が明らかとなった。

また、公園整備率が低い場合、公園の整備を優先させるべきで、生産緑地の指定は政策として矛盾している。仮に、公園整備の代わりに生産緑地地区の指定を進めるとしても、個人の税金対策ではないかといわれる可能性が高く、市民の賛同を得ることができるストーリーを描けないでいる状況が明らかとなった。

③農地が有する多面的機能

農地所有者の営農意欲が高ければ、地産地消など地元の農産物を守るという観点から、生産緑地地区制度の導入の検討の可能性が考えられる。また、工場緑地の読み替えなど、その都市の実情に応じた保全メニューを用意すれば、地方都市においても、一定の市街化区域内農地の保全が可能であると考えられる。

(4) 地方都市における市街化区域内農地の現状と課題

地方都市における市街化区域内農地の現状と課題を明らかにすることを目的として、市街化区域を有する422市町村（三大都市圏の特定市を除く）の都市計画担当を対象にアンケート調査を実施した。

市街化区域内農地の今後の方向性については、半数を超える市町村で「できるだけ宅地化を進めたい」と考えており、「おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」という市街化区域の定義からいえば当然の結果であるが、当初線引きから40年以上が経過し、法に言う「おおむね10年以内」を大幅に経過していることを考え合わせると、新たな方向性を見いだす必要性もあると考えられる。

また、今後、市街化区域内農地を都市計画制度としてどのように位置づけていく必要があるかについては、同様に、「宅地化を前提とする」が58.5%と最も多かったが、「暫定的な土地利用と位置づけ」と「恒久的な土地利用と位置づける」をあわせると41.5%であり、「宅地化を前提とする」ことだけが今後の方向性ではないと考えられていることが把握された。

その担保方策については、「都市計画は土地利用規制を行い、営農や農地利用の支援は農政による」というものが志向される傾向があり、「営農支援も含めた制度を都市計画として創設する」といった大幅な制度改正よりも、現行の制度の延長線上に位置づけることが志向されているといえる。

3-2. 市街化区域内農地の保全・活用に向けた方向性

以上を踏まえ、市街化区域内において農地を積極的に都市計画に位置づけるためにはどのような制度的な対応が必要か、地方都市の実情を踏まえた新たな枠組みを整理する。

(1) 市街化区域のあり方について

現行制度では、市街化区域内農地は、農政からも都市行政からも積極的な位置づけないことが、大きな課題である。宅地化を進めるにしろ、保全を図るにしろ、都市計画の視点から市街化区域内農地を位置づけることが重要である。

現地調査を踏まえると、市街化区域内の農地には、

- 宅地化を図る農地
- 市街化区域内農地のうち将来にわたり保全することが適当な農地であって、生産緑地地区の指定を行わないもの
- 生産緑地地区の指定を行う農地
- 消極的理由から市街化区域内に当面存在せざるを得ない農地

が存在する。このうち、「市街化区域内に当面存在せざるを得ない農地」を市街地の環境形成の上で不可欠なものとして積極的に位置づけていくことが求められる。

①市街化区域の定義

ここで改めて市街化区域の定義をみると、『市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする（法第 7 条第 2 項）』とされており、従来、この定義における市街地には農地は含まないものとして解されてきた。通常、区域区分の際の人口フレーム方式では、農地は可住地に含めて算出されており、宅地化することが前提となっている。

ところが、当初線引きから 40 年以上が経過しているにもかかわらず、地方都市においては、現に大量の農地が市街化区域内に存在し、今後も引き続き存在し続けることが想定される。従来の発想で行けば、これらの市街化区域内の農地に対して考えられる手法は 2 つで、市街化区域を変更する、つまり逆線引きするか、宅地への転用を促進させるかのいずれかとなる。

②逆線引きの可能性

逆線引きについては、市街化区域と市街化調整区域の定義が今後も同じであるとすれば、議論の余地がない。つまり、意味のある逆線引きができるような農地のまともりが市街化区域内に残存していれば、逆線引きすればよい。都市計画運用指針でも、「市街化区域内農地のうち将来にわたり保全することが適当な農地であって、生産緑地地区の指定を行わないもの」については市街化区域に含めないことが望ましいとされている。ところが、現状は、本研究で見てきたように市街地と農地が混在している場合がほとんどで、農地が小規模、分散して立地しており、これに沿っていびつな形

で逆線引きしたとしても、意味のある区域区分になるとは考えにくい。また、混在する市街地を含めて逆線引きしても、市街化調整区域内で混在状態が固定化され、存在し続けることになるだけであり、逆線引きすることが有効である場合は、ごく一部に限られる。

③宅地化の可能性

宅地化の可能性はどうであろうか。兵庫県でのケーススタディで見たように、当初線引きの際に、市街化区域が広めに指定された都市も多くあり、現になお大量の農地が市街化区域内に残存している。さらに、三大都市圏の特定市のような税制による宅地化への誘導もなく、そもそも宅地の需要も多くはない。

図表 3-1 都市計画運用指針による人口密度の設定と農地の位置づけ

| |
|---|
| 第5版 都市計画運用指針 |
| IV-1-2 マスタープラン |
| 1. 都市計画区域マスタープラン |
| (3) 区域区分の決定の有無及び区域区分を定める際の方針 |
| ③ 市街化区域の規模 |
| 2) 市街化区域の規模の設定 |
| イ 住宅用地の人口密度については、土地の高度利用を図るべき区域にあつては、1ha 当たり 100 人以上、その他の区域にあつては 1ha 当たり 80 人以上を目標とし、土地利用密度の低い地域であっても 1ha 当たり 60 人以上とすることを基本とすることが望ましい。 |
| ... |
| (4) 主要な都市計画の決定の方針 |
| ①土地利用に関する主要な都市計画の決定の方針 |
| 1) 区域区分を行う都市計画区域の場合 |
| d 市街地において特に配慮すべき問題等を有する市街地の土地利用の方針 |
| エ 市街化区域内の緑地又は都市の風致の維持に関する方針市街化区域内農地その他の市街化区域内の緑地の保全、都市の風致の維持の観点から建築等の制限等に関する方針を明らかにしたうえで、都市として守るべき緑地又は風致の存在を明らかにすることが望ましい。 |
| ... |
| IV-2 都市計画の内容 |
| IV-2-1 土地利用 |
| B. 区域区分（法第7条関連） |
| 1. 市街化区域 |
| (3) おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域 |
| ② ①のほか、次に掲げるような土地の区域は市街化区域に含めないことが望ましい。 |
| 2) 市街化区域内農地のうち将来にわたり保全することが適当な農地であつて、生産緑地地区の指定を行わないもの |

例えば、アンケート調査の回答のあった 269 市町村の市街化区域内農地の面積の合計は 44,118ha であるが、都市計画運用指針に示されている住宅用地の人口密度から想定すると（図表 3-1）、最も密度が低い 60 人/ha で考えても、264.7 万人が居住可能である計算であり、全ての都市においてこの密度で市街地が形成されるとは想定しにくい。人口減少社会をむかえ、区域区分の前提である人口フレーム方式は破綻していると言わざるを得ない。

以上から、まずは、市街化区域の定義を農地の存在を前提としたものにする必要がある。

図表 3-2 に示すように、国土利用計画（全国計画）や住生活基本計画（全国計画）などの上位計画では、既に市街化区域内農地の保全が謳われており、都市の実態とも、計画の実態とも合わなくなっているといえる。

明確化の手法としては、法第 7 条第 2 項の定義を改正するのか、都市計画運用指針に示すにとどめるのか、様々なレベルが考えられるが、当然市街化調整区域のあり方や農政関係の法制度とも連動するべきで、法第 7 条第 2 項の定義を見直す必要がある。それに合わせて、人口フレーム方式による区域区分の方法も見直される必要があるだろう。

図表 3-2 国土利用計画及び住生活基本計画による農地の位置づけ

国土利用計画（全国計画）－第四次－（平成 20 年 7 月 4 日閣議決定）

1. 国土の利用に関する基本構想

(3) 利用区分別の国土利用の基本方向

ア・・・市街化区域内農地については、良好な都市環境の形成の観点からも、保全を視野に入れ、計画的な利用を図る。

住生活基本計画（全国計画）（平成 18 年 9 月 19 日閣議決定）

第 3 大都市圏における住宅の供給等及び住宅地の供給の促進

1 基本的な考え

(2) 市街化区域内農地については、市街地内の貴重な緑地資源であることを十分に認識し、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。

(2) 新たな地域地区の創設

新たな市街化区域を定義した上で、市街化区域内における農地の都市計画的な位置づけを明らかにするために、新たな地域地区を創設することが考えられる。

現行の生産緑地地区は、相続税の納税猶予のためには終身の営農が義務付けられるとおり、所有者による営農を前提とした制度である。それ故、都市計画審議会の議を経て、都市計画決定という手続きが取られるのにもかかわらず、指定の際も廃止の際

も、実態としては農家の個別事情に左右されるという課題がある。

また、ヒアリング調査やアンケート調査でも現行の生産緑地地区制度の適用には消極的意見が目立った。その理由は、宅地並み課税とセットでの保全という制度的な枠組みである限り、宅地並み課税がされていない地方での導入は困難であるという点、市街化区域に隣接した市街化調整区域に農地があり、市街化区域でわざわざ農地を保全する積極的理由を見いだすことができないという点が指摘された。

そこで「都市農地地区（仮称）」を創設する。地区指定は税の減免措置とセットではあるが、そこでの土地利用は市民農園をはじめ、都市住民による景観作物の栽培やヒートアイランド現象の緩和を目指した灌水など、多面的機能が発揮される土地利用であれば所有者による営農に限定しないとする。農地の所有者と農地の利用者を分離することで、農業従事者の病気・死亡→買取り申出→不調→廃止というサイクルに陥ることなく、それぞれの都市に必要な農地を計画的に指定・担保することが可能となると考えられる。地区の指定は年限を限ることなく、多面的機能が発揮される土地利用が続く限りとし、相続税の納税猶予の条件も終身の土地利用の維持とすれば、地区指定の際の農地所有者の抵抗感も緩和されると考えられる。

現行では、生産緑地地区での終身営農か宅地化農地かという0か1の選択肢しかなく、それが都市農地の保全と活用を阻んでいる面もある。その中間の地区を創設すれば、地方都市においても十分成立可能であると考えられる。さらに指定要件も、市町村の条例で定めることとすれば各都市の実情を反映することが可能となる。もちろん現行の生産緑地地区のバッファとするなど、併存も可能である。

また、都市の状況によっては、農地が永続するものという位置づけも可能であるが、期待する多面的機能を限り、例えば10年程度という暫定的な位置づけも検討することが可能であろう。

図表 3-3 都市農地地区（仮称）の特徴

| | 生産緑地地区 | 都市農地地区 |
|---------|---|-----------------------------------|
| 要件 | <ul style="list-style-type: none"> ・営農している、または公共施設の用地に適している ・面積が 500m² 以上 ・営農の継続が可能 ・所有者等の同意 | 市町村の条例に定める (所有者の同意は必ずしも必要ではない) |
| 行為制限 | <ul style="list-style-type: none"> ・所有者による営農 ・開発行為の制限 | ・多面的機能が発揮される土地利用の維持 |
| 固定資産税 | ・農地評価・農地課税 | ・農地評価・農地課税 |
| 相続税納税猶予 | ・終身営農 | ・土地利用が継続する限り |
| 買取りの申出 | <ul style="list-style-type: none"> ・地区指定後 30 年経過 ・農業従事者が死亡するなど、営農継続が困難な場合 | ・不可 |

(3) 都市レベルの計画と地区レベルの計画の連動

一方で、上記のような新たな地域地区を創設するにあたり、都市レベルの計画と地区レベルの計画の2層制の計画制度とすることで、より計画的な農地の保全と活用を図ることができる。都市レベルの計画では、例えば現行制度を生かすとするれば、都市計画区域マスタープランの土地利用方針で謳うことが考えられ、それを踏まえ、先の都市農地地区を指定したり、農地保全を盛り込んだ地区計画を策定することが考えられる。地区計画については、具体的には、地区整備計画に農地の保全・活用を位置づけることが考えられるが、様々なパターンが想定される。なお、この場合の担保措置としては、建築行為の制限については、市町村の建築条例で対応できるが、建築行為以外の行為については、別途条例化など担保措置が必要となる。

- 農地を面的に保全する場合、土地利用区分に「農地地区」などを位置づけ、都市的な開発・建築行為を制限する
- 農と住が調和した土地利用を目指す場合、土地利用区分に農住地区などを位置づけ、建物の建築に際しては、農園利用との調和を確保するなど行為制限を設ける
- 公園・緑地に類似のものとして確保する場合、農地を地区施設として位置づけ、農地転用を制限する

また、市町村がまちづくり条例等を制定し、地区レベルのまちづくり計画の中で市街化区域内農地を位置づけていくことも考えられる。

いずれにしても、都市レベルの位置づけと地区の現況に応じた位置づけが検討される必要があり、地区レベルの市街地環境の向上という視点から多面的機能のうちどれを重視するか、検討される必要がある。例えば、方向性としては、以下のものが考えられる。

①都市環境形成に資する緑地としての農地

- 機能
 - ・防災緑地、環境緑地、教育福祉緑地、景観緑地
- 制度的対応
 - ・地区計画、緑地管理協定による担保
 - ・都市農地地区の創設
 - 上記機能の発揮に応じて税制優遇、維持管理活動支援など
 - ・借地公園・緑地など、市町による借り上げ（賃料は固定資産税相当）
 - ・企業緑地（工場立地法による工場緑地として位置づけ）
 - ・法定外目的税、超過課税等による農地環境税による財源の確保

②農業への市民参加

- 機能
 - ・市民による都市農業の振興

- 制度的対応
 - ・住民参加型農地（市民農園、体験農園、クラインガルテン）
 - ・生産緑地地区の指定
 - ・市町による借り上げ（賃料は固定資産税相当、運営は市民団体等による）

③都市型営農

- 機能
 - ・都市農業の振興
- 制度的対応
 - ・生産緑地地区の指定
 - ・営農支援

④営農

- 機能
 - ・農業の振興
- 制度的対応
 - ・逆線引き、農振農用地区域の指定
 - ・営農支援

⑤宅地化

- 機能
 - ・市街地整備
- 制度的対応
 - ・地区計画
 - ・農住組合制度の活用

（４）市街地環境の整備としての農地基盤整備

農地を保全する場合も、宅地化を進めるためにも、市街地環境として必要な基盤整備を進める必要がある。

これまで市街化区域内の農地は永続して存在するものとは見られていなかったため、ほ場整備事業を実施することができず、区画が不整形、非接道の農地が数多く立地しているが、市街化区域が農地の存在を前提としたものになれば、都市計画として農地の維持管理に必要な基盤整備を実施することも考えられる。

例えば、先ほどの都市農地地区が非接道農地であった場合、区画整理をしなくても農道を整備するだけで、市街地内に保全された農地の営農条件の改善に繋がると考えられ、市街地内に分散して立地している農地の交換分合を実施することも考えられる。これらの事業は、単なる営農条件の整備ではなく、市街地環境の整備という趣旨で農地を整備する所に意味がある。

(5) 緑地管理協定制度

農地を保全するためには、土地利用を確保するだけでなく、農地として維持管理する必要がある。そのため、緑地の機能に応じたタイプごとに指定要件を定め、申し出を受けて市町村が認定・指定し、公益性を担保する緑地管理協定制度を創設することが考えられる。土地利用や管理水準等について土地所有者と協定を結び、税制優遇などインセンティブを設け、その上で、土地所有者、住民、NPO、企業などの多様な主体が参画し、指定緑地（＝農地）の管理・運営にあたることが想定される。

3-3. おわりに

これまでの市街化区域内の農地に関しては、三大都市圏の宅地需要への対応の必要性から個別の農地を宅地化するのか保全するのか議論に終始してきたため、地方都市の市街化区域内の農地はどう位置づけるべきか、さらに保全した農地が市街地内にどのように立地すべきか、その土地利用はどのように維持されるべきかについてはほとんど議論されてこなかった。これまで検討してきたように、農地をどのように市街地内で保全するかという土地利用面と、確保された農地の適正な維持管理は、両輪として進める必要がある。改正農地法が施行され、従来の自作農主義から農地の効率的な利用の促進に向けた第一歩が踏み出されたことは、市街化区域内の農地の維持管理においても追い風になると考えられる。

都市と農村が明確に区分され、用途純化された市街地像だけでなく、都市内に農地が存在する市街地もあり得るということを都市計画としても担保することで、農地と市街地が調和したゆとりある都市環境の実現が図ることが可能となると考えられる。

引用文献

- 1) 田代順孝 (1973) 都市地域における農地の細分化に関する研究、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.8、pp.75-80
- 2) 田代順孝他 (1978) 宅地の利用制御のための基礎的研究、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.13、pp. 49-54
- 3) 水口俊典他 (1979) 市街化区域内農地の利用可能性に関する研究—東京圏 (1都3県) を対象として、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.14、pp.91-96
- 4) 日下正基他 (1976) 都市内農地保全に関する基礎的研究 (その1)、日本建築学会論文報告集 (249)、pp.149-154
- 5) 日下正基 (1978) 都市内農地保全に関する基礎的研究 (その2)、日本建築学会論文報告集 (270)、pp.127-134
- 6) 日下正基 (1978) 都市内農地保全に関する基礎的研究 (その3)、日本建築学会論文報告集 (271)、pp.105-111
- 7) 日下正基 (1978) 都市内農地保全に関する基礎的研究 (その4)、日本建築学会論文報告集 (272)、pp.127-134
- 8) 日下正基 (1980) 都市内農地保全に関する基礎的研究 (その5)、日本建築学会論文報告集 (287)、pp.139-146
- 9) 三木啓正 (1979) 大都市近郊における農地転用のメカニズムの分析—茨木市東南部地区について—、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.14、pp.73-78
- 10) 田代順孝 (1974) 農耕地の都市的改変とオープンスペース構造に関する研究(1)、造園雑誌 vol.37(3)、pp. 62-74
- 11) 小野正俊 (1979) 農地転用と市街化の関連についての考察—2つのケーススタディから—、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.14、pp.79-84
- 12) 田代順孝他 (1990) 住居系用途地域の指定の違いからみた市街化区域内農地の分布特性と其の変容について、造園雑誌 vol.53(5)、pp.317-322
- 13) 安田孝 (1976) 大都市近郊農家の土地利用動向と農地・緑地保全の問題点—箕面市のケース・スタディー—、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.11、pp.7-12
- 14) 熊田禎宣他 (1978) 東京圏近郊農家地主の農地売却行動モデルの定式化、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.13、pp.127-132
- 15) 菊池紳一郎 (1979) 属人的方法による農住混合地域の土地利用の分析、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.14、pp.85-90
- 16) 額田順二 (1982) 農家地主の土地売却行動のシミュレータの開発、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.17、pp.133-138
- 17) 山本明 (1994) 土地利用選好の階層構造分析—千葉市農地所有者の利用選好事例、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO. 29、pp. 241-246
- 18) 三井紀英 (2006) 大都市圏周辺部における市街化区域内農地の転用と宅地供給、経済学研究論集 (26)、pp.149-162,
- 19) 谷下雅義 (2009) 市街化区域内農地転用率の影響要因：東京圏内の特定市を対象にして、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO. 44(3)、pp. 223-228
- 20) 中原嘉嗣他 (2006) 都市農地の現状と課題について—神戸市西区を事例として—、農村計画学会誌 25、pp.437-442
- 21) 田代順孝 (1983) 土地利用制御手法の基礎的考察—都市農地の安定性及びその制御について、造園雑誌 vol.46(5)、pp.241-246
- 22) 石田頼房 (1990) 都市地域の農地を含む土地利用計画、農村計画学会誌 8(4)、pp. 2-7
- 23) 田代洋一 (1998) 都市農業と計画的土地利用、農村計画学会誌 17(2)、pp.157-161
- 24) 田辺昇学他 (1977) 市街化区域内農地と生産緑地法、都市計画 NO.93、pp.12-22

- 25) 発地喜久治 (1988) 市街化区域内農地の今後の位置づけの展望、農業法研究 (23)、pp.121-132
- 26) 五條敦他 (1992) 生産緑地法の改正と都市計画、都市問題 83(9)、pp.27-62
- 27) 小林重敬 (1993) 市街化区域内農地と市街地整備、宅地開発 NO.139、pp.2-7
- 28) 水口俊典 (1994) 市街化区域内農地の計画制度と土地利用の誘導、都市計画 NO.43(2)、pp.37-42
- 29) 椰野良明 (1994) 市街化区域内農地の都市計画における位置づけについて、都市計画 43(2)、pp.43-48
- 30) 波多野 憲男 (1995) アーバンフリンジにおける土地利用計画課題、都市計画 44(2)、pp. 39-43
- 31) 斉藤健一他 (1998) 生産緑地及び所有者属性に基づく土地利用意向モデルの構築—千葉市における事例研究、都市計画 NO.212、pp.79-84
- 32) 渡辺貴史他 (1999) 生産緑地法改正後の市街化区域内農地の開発と問題点—東京都練馬区を事例として、農村計画論文集 NO.1、pp.241-246
- 33) 二武恭子他 (1999) 生産緑地法改正に伴う農地転用の変化と住宅供給に関する研究—生産緑地法に関する研究(その1)、日本建築学会計画系論文集 (519)、pp.163-170
- 34) 渡辺貴史他 (2003) 首都圏地方自治体における生産緑地法の買い取り請求と追加指定に関する運用実態の検討、都市住宅学 (43)、pp.138-143
- 35) 田中暁子 (2009) 市街化区域・市街化調整区域の成立過程に関する研究—1968年都市計画法制定時の審議会の議論を中心に、都市問題 100(6)、pp.89-102
- 36) 田中暁子 (2010) 市街化区域・市街化調整区域の成立過程に関する研究—都市計画法案の内閣法制局審査と各省間折衝を中心に、都市問題 101(9)、pp.107-120
- 37) 額田順二他 (1983) 農家地主属性の違いに着目した土地税制変更の効果のシミュレーション分析、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.18、pp.205-210
- 38) 原田寛明他 (1996) 市街化区域内農地に対するいわゆる「10分の1特例」税制の市街地形成に与えた効果に関する研究—横浜市を対象として—都市計画 NO.199、pp.81-91
- 39) 寺井公子 (2001) 市街化区域内農地に対する「宅地並み課税」の効果、都市問題 92(11)、pp.69-81
- 40) 壁谷順之他 (2009) 土地税制と地方財政収入—農地に対する優遇税制を巡って、会計検査研究 (40)、pp.79-96
- 41) 樋口修 (2008) 都市農業の現状と課題—土地利用制度・土地税制との関連を中心に、調査と情報 (621)、pp.1-11
- 42) 進士五十八 (1975) 住環境に於けるグリーンミニマムについての研究、造園雑誌 38(4)、pp.16-31
- 43) 山崎寿一 (1983) 生活環境形成からみた農地空間の役割とその評価に関する研究、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.18、pp.133-138
- 44) 武内和彦他 (1987) 農地の緑地的価値と都市農業の役割、都市計画 NO.145、pp.35-40
- 45) 武部瑞 (1999) 環境要素としての都市内農的空間の評価に関する研究、農村計画論文集 NO.1、pp.235-240
- 46) 根来千秋他 (1988) 市街地緑辺部における住民意識からみた農地の緑地学的評価、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 NO.23、pp.187-192
- 47) 寺脇拓 (1997) 都市農地の及ぼす正負の外部経済効果の計測、農村計画学会誌 16(3)、pp.216-227