

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こと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、