

人口減少下におけるまちづくり_緑・農と共生する都市

- 人口減少・高齢化の進行に起因する様々な課題が顕在化しつつある中、都市政策は、郊外部の開発圧力の規制的手法によるコントロールから、拡散した市街地をコンパクト化して都市の持続性を確保する**集約型都市構造化に大きく転換**。
- 平成26年の都市再生特別措置法の改正により、**立地適正化計画制度を創設**し、居住・都市機能の誘導により、**コンパクトシティの形成に向けた取組を推進**しているところ。
- 郊外部の住宅市街地では、今後、**居住者の高齢化や新規入居者の減少に伴い、居住人口が減少**することが予測される。
- これらの住宅市街地においては、将来的に**空き地・空き家問題が顕在化する可能性**があることから、市街地のスプロール化を抑制し、**都市農地を保全**することにより、**土地利用の適正化を図る**ことが重要。



地方都市における生産緑地制度導入の必要性

市街化区域内（特に居住誘導区域外）に大量の農地が存在

政策的な措置をせずに宅地化（市街地の拡散）が進めば、

- ・ 立地適正化計画の実現効果が薄れ、行政コストが増加
- ・ 人口減少下で需要以上の供給が発生し地価が下落、税収が減少



持続可能な都市経営が
困難になる可能性

都市農地の保全是、地方都市における喫緊の課題

都市農地の保全には、安定した農業経営が必須

市街化区域内農地の固定資産税は、宅地並み評価・農地に準じた課税（10%の負担調整）

- ・ 制度導入から25年が経過し、周辺住宅地と同水準まで増加
- ・ 農業収益の大半が固定資産税等
- ・ 今後も税額が上がる可能性

（例）売上60万（収益45万、材料費等15万）
に対し、固都税26万 ※1000m²当たり



営農継続が
困難になる可能性

経営の安定化には、税制面での支援が有効

生産緑地制度の導入によるメリット

○固定資産税の大幅減免（地方都市平均で50分の1）。営農継続の実現による財政の安定化。

Point 基準財政収入額の算定において、固定資産税の減収分のうち、75%は普通交付税の対象

○新設された都市農地の貸借制度により、農家が高齢化しても、農地として後世まで活用可能

Point 都市農地の貸借の円滑化に関する法律（H30.9.1施行）は、生産緑地のみが対象

⇒ 今後、都市農家から生産緑地制度導入の要望が増加する可能性大

○基準財政収入額の算定において、固定資産税の減収分のうち、75%は普通交付税の対象。

普通交付税の額の決定方法

各団体ごとの普通交付税額 = (基準財政需要額 - 基準財政収入額)

基準財政需要額 = 単位費用(法定) × 測定単位(国調人口等) × 補正係数(寒冷補正等)

基準財政収入額 = 標準的な地方税収入見込額 × 原則75%

普通交付税の算出イメージ

例: 生産緑地制度導入による固定資産税減収見込額をA円と仮定

基準財政需要額

基準財政需要額 100億円

基準財政収入額

標準的な地方税収入見込額 80億円

生産緑地制度を導入した場合

基準財政需要額 100億円			
	標準的な地方税収入見込額 80億円		
普通交付税 40億円	基準財政収入額 60億		留保財源 20億円
普通交付税	0.75 × A 円	基準財政収入額	留保財源 0.25 × A 円
	標準的な地方税収入見込額 80億 - A円		

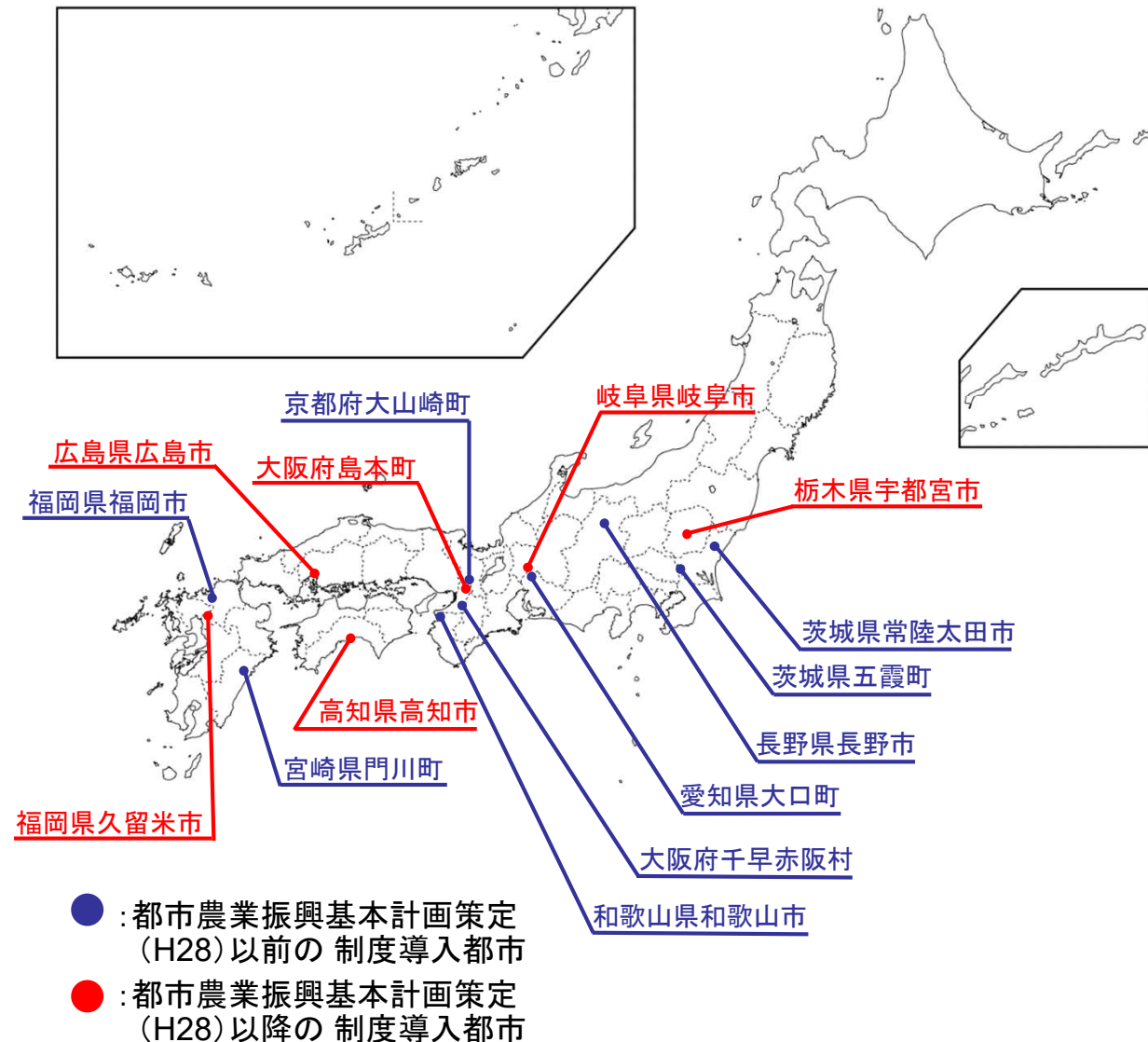
減収分の75%が
普通交付税の対象

地方都市における生産緑地制度の導入状況

- ・令和5年12月末現在、地方都市(三大都市圏特定市以外の都市)では、全国15の都市で生産緑地を指定。
- ・都市農業振興基本計画の策定(平成28年5月)以降、新たに6都市で生産緑地を指定。さらに、他の都市においても制度の導入を検討中。

■ 生産緑地を有する都市一覧

茨城県	常陸太田市(H22~) 五霞町(H18~)
栃木県	宇都宮市(R4~)
長野県	長野市(H15~)
岐阜県	岐阜市(R4~)
愛知県	大口町(H5~)
京都府	大山崎町(H25~)
大阪府	島本町(H31~) 千早赤阪村(H7~)
和歌山県	和歌山市(H18~)
広島県	広島市(R2~)
高知県	高知市(R2~)
福岡県	福岡市(H10~)
	久留米市(R5~)
宮崎県	門川町(H13~)



和歌山市の生産緑地制度事例

和歌山市の現況

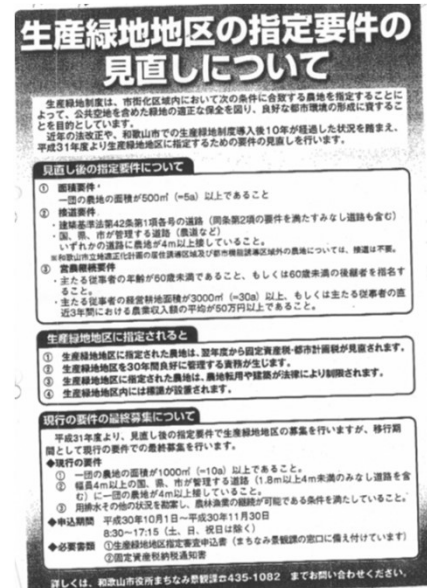
- 和歌山市は人口減少が進む一方で、市街地が拡散【DID面積：3,370ha(S45)→6,284ha(H22)】
人口密度が6割【DID密度：75.4人/ha(S45)→45.2人/ha(H22)】(H29立地適正化計画)
- 和歌山市における市街化区域内農地：507.5ha(R3)

生産緑地地区の運用

- 平成18年度より生産緑地地区を指定し、毎年追加指定（生産緑地地区：81.9ha(R3)）。
- 毎年5月1日～6月1日の期間に追加指定の募集を実施（市HP・市報への掲載、JAの機関誌へ掲載など）。
- 平成30年度より指定面積要件の緩和を実施（1,000㎡以上→500㎡以上）。

生産緑地制度の導入によるメリット（和歌山市）

- 市街化区域内農地の急激な減少が抑制され、**街中に良好な農地が保全されることで、都市環境の向上に繋がっている**
 - ・「海・山・川などの豊かな自然環境」に「非常に満足」「満足」60.7%(H29)（目標値60%(H38)）
- 固定資産税の負担が大きい市街化区域内でも農業を継続していける。
- 立地適正化計画における取り扱い
 - ・生産緑地地区を居住誘導区域に指定しない
 - ・**生産緑地地区の指定率の高い農地が集約された区域は、区域一体を居住誘導区域から除外し「みどりと風致、景観を守るエリア」に区分**
 - ・市独自の生産緑地地区指定要件について、居住誘導区域外では生産緑地地区の指定をしやすいよう要件緩和（H30～）。**乱雑な開発の抑制を図る。**



追加指定に関する広報誌



導入を働きかけた農家

広島市の生産緑地制度導入事例

制度導入の背景

- 市街化区域内農地の減少が顕著 1,080ha (H14) → 761ha(R2)
- 特産の広島菜をはじめ、ホウレンソウやエダマメなどの野菜等を市街化区域内農地で栽培
- 農家の経営コストの増加
- 農家・農業団体から制度導入の声が上がり、更なる都市農業の振興が求められる
- 生産野菜の供給機能、都市住民の食農体験機能等及び災害時における防災機能の発揮を期待



食農体験の実施（広島菜）



土砂災害時における防災機能の発揮

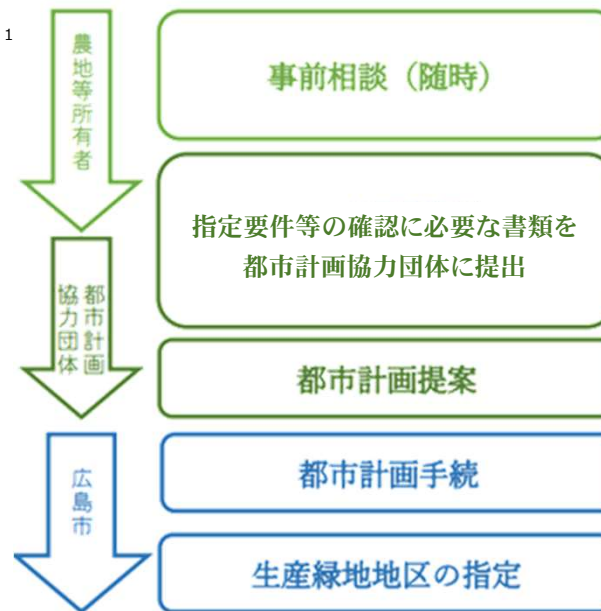
制度導入のスキーム

- 広島市では、生産緑地制度導入において都市計画提案制度^{※1}と都市計画協力団体制度^{※2}を活用

【導入決定後の経緯（R2）】

- R2.3 市がJA広島市、JA安芸（現JAひろしま）を都市計画協力団体に指定
- 4 市やJAの広報紙等にて制度導入について周知開始
- 4~6 JAにおいて、農家の生産緑地指定希望の受付
- 6 JAが生産緑地の申請方法等に係る説明会を開催
- 8 JAより生産緑地地区指定に係る都市計画提案
- 10 都市計画提案の縦覧
- 11 都市計画審議会へ諮問
- 12 生産緑地地区の指定

【生産緑地指定の流れ】



- ※1 **都市計画提案制度**（都市計画法第21条の2）
- ・土地所有者等が都市計画決定・変更の提案をすることが可能
 - ・提案要件は以下のとおり
 - ①5,000m²以上の一体的な区域
 - ②都市計画に関する法令上の基準に適合
 - ③土地所有者等の3分の2以上の同意
- ※2 **都市計画協力団体制度**（都市計画法第75条の5～第75条の10）
- ・市町村長が住民団体、商店街組合等を都市計画協力団体として指定することが可能
 - ・指定団体は都市計画提案制度の面積要件に関わらず、小規模な計画提案が可能

上記スキームのメリット

- 市役所が単独で生産緑地地区の指定を行う場合に比べ、相続や農業以外の経営等、農家個別の事情を加味した相談への対応が可能
- JAの支社機能によるきめ細やかな対応が可能
- 指定後は、市役所とJAとが連携し、農業者をサポートすることが可能

高知市の生産緑地制度事例

高知市の現況

- 高知市における市街化区域内農地：314.03ha(R3.12)
- 市街化区域内においては、都市化の進展により狭小な農地が点在しており、農業経営が安定せず離農者が増加。
- 農業従事者の高齢化等により、相続等により農地を手放すケースが増え、都市部における農地の保全が困難。
- 毎年上昇する固定資産税の負担が、市街化区域内での農業継続の課題となっている。

生産緑地地区の運用

- 令和2年1月に生産緑地制度を導入（6.03 ha）。以降、毎年1月に追加指定を実施。（R4.1月現在 約8.18ha）
- 毎年4月～5月頃に事前審査の申込受付を実施し、指定可能な農地について6～7月頃本申請を受付。
- 関係団体との協力体制を構築。

- 都市計画課：事前審査申込・本申請の受付、審査、結果通知
- 農業委員会：農業の用に供されている農地・経営農地面積・農地等における主たる従事者等の要件確認
- 資産税課：事前審査申込農地の現地調査（都市計画課・農業委員会と合同）
- 農林水産課：農業従事者への制度周知 等

生産緑地制度の導入後による効果（高知市）

農業委員会からの声

- 固定資産税が大幅に下がり、**経営の安定化**につながった。

行政側の効果

- 指定要件に災害時の避難場所等としての使用に協力することを含めており、南海トラフ地震等の災害が発生した際、避難場所や仮設住宅用地、災害廃棄物の仮置き場用地の「**候補地**」が確保できた。



岐阜市の生産緑地制度事例

岐阜市の現況

- 岐阜市の市街化区域の拡大【S46：4,082ha→H22：8,027ha】
- 近年の急激な市街化区域内農地の減少【H9：1,850ha→R4：950ha】
- 市街化区域内農地には、岐阜市の特産農産物（えだまめ、ほうれんそう）の生産に適した土壌を有する農地が多くあり、地域の特産農産物を守る観点からも都市農地の保全が求められている。



生産緑地制度の開始

- R4年度から生産緑地制度の導入開始
- 広島市の事例を参考に、「都市計画協力団体」、「都市計画提案制度」により指定
- R4.8月にJAぎふを都市計画協力団体に指定
- R4.9月にJAぎふから、「18地区約2.5ha」の地区指定の提案を受理
- R4.10月に都市計画審議会にて審議・可決され、12月に都市計画決定告示

【地元説明会での意見】

- ・野菜の栽培を子ども達に見せられることで地産地消の促進にもよい
- ・税負担が軽減され、農業に前向きに取り組めるようになる



生産緑地制度の運用

【指定のフロー】

- | | |
|-------|--------------------------------|
| 1月～5月 | 指定希望農地募集、とりまとめ及び都市計画提案書の作成（JA） |
| 6月 | 都市計画案の提出（JA） |
| 7月～8月 | 提案内容の確認・審査 |
| 10月頃 | 都市計画案の縦覧 |
| 11月頃 | 都市計画審議会への付議 |
| 12月 | 都市計画決定告示 |

【指定要件】

土地

- 一団の農地等で500㎡以上
- 土地の有効利用又高度利用を図るべき地区を含む区域でない など

営農

- 都市農業の振興に資する農地等
- 営農の長期継続が見込まれる農地等

生産緑地法、都市計画運用指針に則した要件設定

主たる農業従事者が認定農業者、認定新規就農者であることなど、岐阜市独自の要件設定

宇都宮市の生産緑地制度事例

宇都宮市の現況

- 都市農地は毎年減少が続いており【H5：1,032.0ha→R3：436.0ha】、今後も減少する見込みであることから、都市農地が有する環境保全や防災など多様な機能を早期かつ確実に発揮させることが必要。
- 人口が減少する中、ネットワーク型コンパクトシティ（NCC）の実現を推進するため、居住誘導区域外において、地域特性に応じながら、都市農地を保全することで、ゆとりある良好な居住環境の形成を図る必要。

生産緑地制度の運用

- 立地適正化計画において、郊外部での農地等の維持・保全を明記（H29.3）
- 防災指針においても農地の持つ多面的な機能（雨水貯留・浸透機能等）に触れた上、農地の保全・活用を明記（R3.5）

- 生産緑地制度を導入（R4.1）
（指定要件に居住誘導区域外であることを明記するなど、立地適正化計画と整合した運用）

- 令和4年 生産緑地地区の新規決定（計4地区・1.14ha）
- 令和5年 生産緑地地区の変更（1地区追加・0.63ha）

▶ 居住誘導区域外において都市農地を保全することで、ゆとりある良好な居住環境を形成

指定要件

- 一団の農地等で500㎡以上であること
- **居住誘導区域外であること**
- 経営農地面積の合計が3,000平方メートル以上、または直近3年間の農業収入が50万円以上であること
- 災害時や緊急時等において市からの要請があった場合にオープンスペースなどとして協力すること など

宇都宮市立地適正化計画(抜粋)

第1章 立地適正化に関する基本的な方針

2 都市づくりの目標（一部抜粋）

(4) 農地や森林などの緑豊かな自然と市街地が調和した都市

身近な里山や農地などの緑豊かな自然環境が残されている郊外部等において、自然と調和した良好な生活環境が維持されるよう、郊外部等の農地や緑地の維持・保全などによる付加価値の向上を図り、市民の多様なライフスタイルに応じた居住選択が可能となる土地利用を促進します。

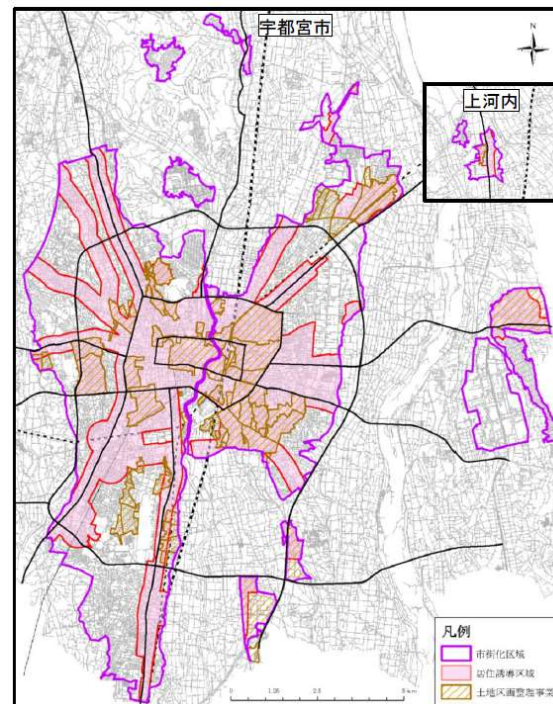
第4章 防災指針に関する事項

1 防災指針の目的等（一部抜粋）

近年の水災害の頻発化・激甚化を踏まえ、(中略)、誘導施設(医療・福祉、商業等)の立地に対する誘導支援策と連携した浸水対策促進や雨水貯留・浸透機能などの多面的な機能を有する都市農地等の保全・活用などの、立地適正化計画の誘導策等と連携した防災・減災対策に取り組みます。

居住誘導区域等エリア図

- ・紫枠: 市街化区域
- ・赤枠: 居住誘導区域
- ・茶枠: 土地区画整理事業



久留米市の生産緑地制度事例

制度導入の背景

○水災害の激甚化

平成30年7月豪雨以降、4年連続で5回、6年間で6回の大規模な豪雨被害が発生。
1時間最大雨量や48時間最大雨量等の観測記録を毎回更新。

○コンパクトなまちづくりの推進

立地適正化計画、土地利用誘導方針に基づき、都市の周縁部の宅地開発抑制を図る。

○市街化区域内農地の宅地化

近年は年間約10haの市街化区域内農地が宅地化(参考：R2市街化区域内農地面積：159ha)

▶ **農地の持つ多面的機能（緑地機能、雨水の貯留機能等）に着目し、その維持に資する良好な農地を保全する趣旨で制度を導入。**



国道210号(野々下交差点付近)

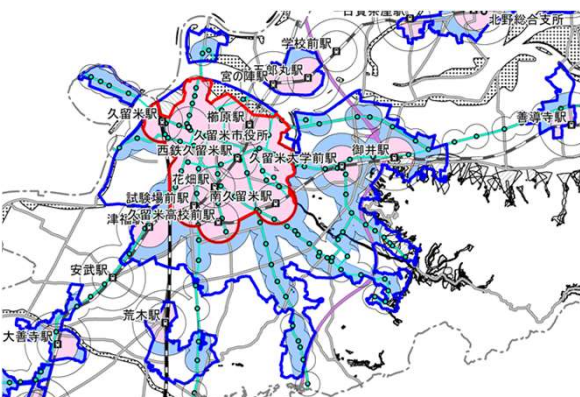
豪雨により冠水した市街地

久留米市における指定要件（抜粋）

○緑地機能の確保、施設園芸等で、都市環境の向上について効果が期待できること

○災害時における復旧資材置場等の防災農地としての使用に協力すること

○久留米市立地適正化計画に定める都市機能誘導区域外であること 等

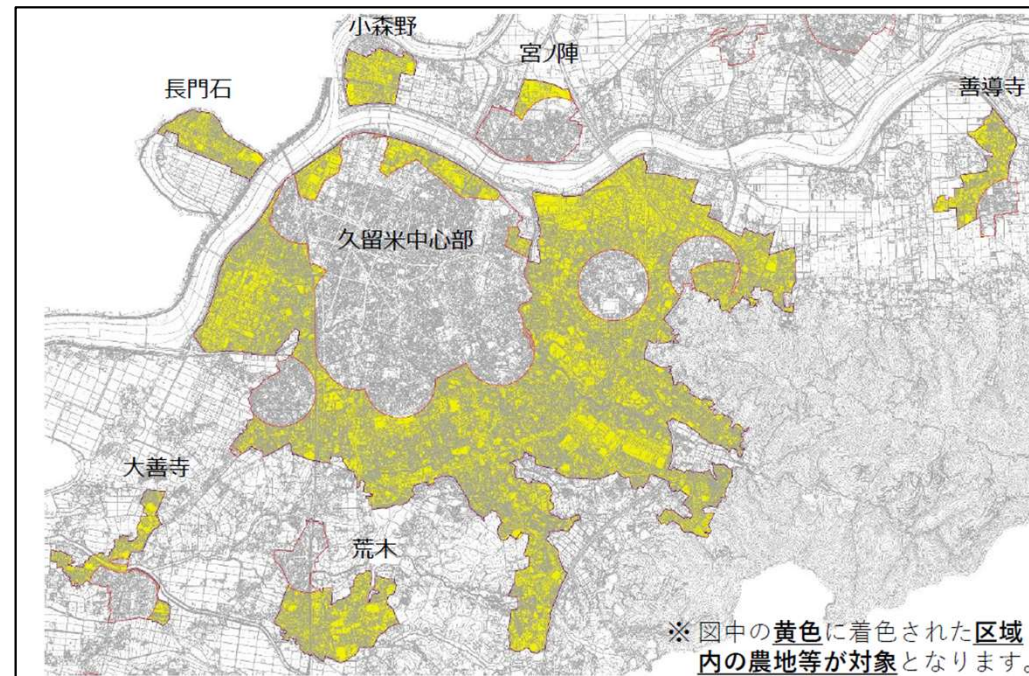


久留米市立地適正化計画区域図（抜粋）



台風時に雨水を貯留する農地(イメージ)

【指定対象エリア】



※ 図中の黄色に着色された区域内の農地等が対象となります。

生産緑地地区の追加指定・再指定による都市農地の保全推進

生産緑地法の改正に合わせて、生産緑地地区の指定に関する都市計画運用指針の記載を見直し、都市農地の保全を推進。

■ 特定市における追加指定を推奨するとともに、一般市の制度導入を呼びかけ

改正前

…（略）地域の実情を踏まえた都市計画決定権者の判断により生産緑地地区の指定を新たに行うことができる。

また、三大都市圏の特定市以外の市町村においても、本制度の趣旨に鑑み、生産緑地地区の指定を新たに行うことが望ましい。

改正後

…（略）一方で、その後の人口減少・高齢化の進行や、緑地の減少を踏まえ、身近な緑地である農地を保全し、良好な都市環境を形成するため、生産緑地地区を追加で定めることを検討すべきである。

また、三大都市圏の特定市以外の都市においても、本制度の趣旨や、コンパクトなまちづくりを進める上で市街化区域農地を保全する必要性が高まっていることを踏まえ、新たに生産緑地地区を定めることが望ましい。



■ 再指定について追記

現況農地等であっても、農地法第4条第1項第7号及び第5条第1項第6号の規定（＝農地転用）による届出が行われているものは、生産緑地法第8条において許容される施設に転用される場合を除き、生産緑地地区に定めることは望ましくない。

ただし、届出後の状況の変化により、現に再び農業の用に供されている土地で、将来的にも営農が継続されることが確認される場合等には、生産緑地地区に定めることも可能である。