

【 寄 稿 】

地方都市における市街化区域内農地の実態と 今後の方向性 —兵庫県を事例として—

大阪大学大学院工学研究科 助教
柴田 祐

1. はじめに

1-1. 都市農地・農業に対する関心の高まり

近年、食料自給率向上や食の安全への関心の高まり、市民農園などへのニーズの高まりなど、国民の食や農に対する関心が高まっているが、都市農地や都市農業に対する関心の高まりも著しい。2005年10月に農林水産省内に都市農業の振興を所管する「都市農業・地域交流室¹⁾」が新設されたこともその現れの一つといえるだろう。

一方、都市計画の分野では、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議論される中で、都市内の農地をどのように都市計画の中で位置づけるべきかが課題となっている。

例えば、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会に、2009年に設置された「都市計画制度小委員会」では、都市における建築的土地利用と非建築的土地利用とのバランスのとれた一体的な土地利用のあり方が議論され、都市農地・農業の位置付けのあり方が検討された。2011年2月に出された報告では、「市街化区域の空間の再構成の中で、都市農地は、必然性のある（あって当たり前の）安定的な非建築的土地利用として活かしていく。」という方向性の重要性が指

摘され、市街化区域の概念の見直しと併せた農業政策との結合や、持続可能な都市農業の実現が都市計画として大きな意義を有すると指摘された²⁾。

1-2. 地方都市における検討の必要性

先の都市計画制度小委員会において、都市計画における都市農地・農業の新たな位置づけについて、一步踏み込んだ議論がなされたことの意義は大きいと、一方で、その議論はどちらかと言えば大都市圏が想定されていた。

しかし、現状の都市を見ると、市街化区域内の農地の残存量もそれに伴う都市計画的な課題の発生も、地方都市においてより顕著である。表1は、市街化区域内の農地の現況を示したものである。全体で90,243haの農地が市街化区域内に存在し、そのうち地方圏には三大都市圏をやや上回る46,337haの農地が市街化区域内に存在し、市街化区域の6.7%を占めている。

これまで、「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に基づき、三大都市圏の市街化区域内農地に対しては、宅地並み課税とするなど宅地化の推進を目的とした政策が実施されてきた。一方で、同じ市街化区域でありながら、地方都市では都市計画

¹⁾ 現在は、農村振興局農村政策部都市農村交流課都市農業室。

²⁾ 社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会「都市計画制度小委員会」（2011）『都市計画制度小委員会のこれまでの審議経過について（報告）』

表 1 市街化区域内の農地の現況 (ha)

	全国	三大都市圏				地方圏
		東京圏	中部圏	近畿圏	小計	
市街化区域農地	75,789	14,372	7,515	7,753	29,640	46,149
生産緑地地区	14,454	8,285	1,571	4,411	14,267	188
市街化区域内農地計	90,243	22,657	9,086	12,164	43,907	46,337
市街化区域面積	1,439,007	394,304	137,212	218,413	749,929	689,078
市街化区域内農地率	6.3%	5.7%	6.6%	5.6%	5.9%	6.7%

資料：総務省「平成20年度固定資産の価格等の概要調書」及び国土交通省「平成20年度都市計画現況調査」

※1：東京圏：茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県 中部圏：愛知県、三重県

近畿圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県 地方圏：上記三大都市圏以外の道県

2：市街化区域農地には、生産緑地、都市計画施設として定められた公園、緑地内の農地面積を含まない

的な対応がほとんどされないまま放置されてきたのが実情である。これは、宅地化の圧力が大都市圏と比べて相対的に低いことに加え、市街化区域内であっても農家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現在に至っているという側面もある。

このような状況の中で、都市農地や都市農業に対する関心が高まっているわけだが、論点が整理されず、議論が混乱しているきらいがある。

あえてステレオタイプ的に言えば、都市農地には、新鮮で安全・安心な農産物を供給するだけでなく、市民に潤いや生き甲斐を提供する機能や、洪水緩和など防災機能があり、ゆとりある市街地環境の形成に向けて、都市農地を保全する必要があるという主張が可能であるが、これは大都市圏においては理解が得られやすいだろう。

一方、地方都市では、市街地に隣接して豊かな田園地域が立地する 경우가多く、営農条件の悪い市街地内に農地を保全する積極的理由がない。むしろ、市街地周辺に無秩序に住宅などが拡大するのを抑制し、市街地内に残存する農地から優先的に宅地化の方が、コンパクトな都市の実現にもつながる。

このように、大都市圏と地方都市では都市の構造や宅地化の圧力が大きく異なるうえ、税制も異なることから、地方都市において市街化区域内の農地の保全を推進する場合も、宅地化する場合も、大都市圏とは異なる新たな枠組みの検討が必要である。

1-3. 既往研究のレビューと本稿の目的

市街化区域内の農地に関しては、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。

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、1970年代を中心に首都圏や近畿圏を中心に数多くの研究があり³⁾⁴⁾、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蓄積も数多くある⁵⁾⁶⁾。

このようなスプロールの実態調査を踏まえて、どのような制度的な対応が求められるか、1980年代を中心に多くの議論が蓄積され⁷⁾⁸⁾、バブル期にも市街化区域内農地のあり方や生産緑地地区制度

³ 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

⁴ 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

⁵ 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

⁶ 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

⁷ 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

⁸ 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

の改正について盛んに議論されたが⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾、いずれも三大都市圏を対象とした議論であった。

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¹²⁾、農地転用の動向に関する研究¹³⁾、買い取り請求と生産緑地法の追加指定に関する研究¹⁴⁾など、多様な研究が行われた。

また、税制に関する研究も蓄積があり、生産緑地法の改正以前に、税制変更による効果を検討したものや¹⁵⁾、生産緑地法改正後では、宅地並み課税の効果に関する研究¹⁶⁾などがある。

ここに取り上げた研究はごく一部であるが、これまでの市街化区域内の農地に関する研究を概観すると、スプロールの発生と、その対応に向けた制度論、生産緑地法の改正、農地の多面的機能の評価など多岐にわたるが、いずれも主として大都市圏を中心に蓄積されており、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。

そこで本稿では、これまで検討されることが少なかった地方都市の実情について明らかにすることを目的として、兵庫県を事例として市街化区域内の農地の実態を明らかにする。兵庫県は、神戸市をはじめとする三大都市圏の特定市と、それに隣接する市町、さらにその外側の都市が、東西に

連続して立地しており（図 1）、これらの市町の比較を行うことが可能である。さらに、地方都市における市街化区域内農地に対する市町村の基本的な考え方を把握することを目的として、市街化区域を有する大都市圏以外の市町村を対象としてアンケート調査を実施し、その上で、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検討したい。

2. 市街化区域内農地の賦存状況

2-1. 市街化区域内農地の推移の把握

地方都市における市街化区域内農地の特徴を明らかにするため、兵庫県を対象として固定資産税概要調書により市街化区域内農地の面積の推移を把握した（表 2）。1972 年の線引き当初、12,444ha の市街化区域内農地が存在していたが、2010 年には 3,862ha に減少しており、減少率 69.0%と大きく減少している。

農地率を見ると、線引き当初は 19.3%と相当な量の農地が市街化区域内に存在していたが、これ



図 1 調査対象地域

表 2 兵庫県における市街化区域内の農地の推移 (ha)

	1972 年	2010 年	増減率
市街化区域面積	64,481	71,486	10.9%
市街化区域農地	12,444	3,862	-69.0%
うち生産緑地地区	—	438	—
市街化区域内農地率	19.3%	5.4%	—

⁹ 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

¹⁰ 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

¹¹ 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

¹² 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

¹³ 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

¹⁴ 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

¹⁵ 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

¹⁶ 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

は当初、広めに市街化区域が設定されていた結果であると考えられる。また、市街化区域が約7,000ha 拡大しているが、これはニュータウン等の開発に伴うものと考えられ、この増加分を差し引いて、当初の市街化区域面積に対する現在の農地率を算出すると6.0%となる。これは、表1に示した全国的な傾向と比べると低く、全国的に見れば宅地化が進んでいるといえる。

さらに、市街化区域内農地の減少の仕方は、当然都市によって違いが見られ、一様ではない。そこで、特定市を除く市町の市街化区域内農地の面積を用いてクラスター分析¹⁷⁾を行った結果、4つの類型を得ることができた。各類型の平均を表3、図2に示す。

(1) タイプ1

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30.6%と、量、割合とも最も高かった。平成17年の農地率は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年の面積は1,438.8haと絶対量としては依然として最大の農地が市街化区域内に存在し、兵庫県下の市街化区域内農地の約1/3を占めている。

(2) タイプ2

当初、1,000ha 前後の市街化区域内農地が存在し、その後減少したが、現在も500ha 前後の市街化区域内農地が存在するタイプで、明石市、加古川市が該当する。減少率は、明石市が55.9%、加古川市が64.5%となっており、平成17年の農地率は明石市が9.6%、加古川市が10.8%となっている。この2市は、当初の市街化区域内農地の面積が1,000ha 前後であったが、神戸市に隣接していることから宅地化の圧力が強く、減少率が最も高くなっている。

(3) タイプ3

当初、400ha 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で、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58.7%で、現在の平均の農地率は9.7%となっている。タイプ2の都市のさらに外側に立地する市町のうち、市街化区域内農地の面積が比較的大きいタイプである。

(4) タイプ4

当初から市街化区域内農地の面積が小さい市町で、16市町が該当する。農地の減少率は23.0%（新宮町）から71.8%（御津町）、現在の農地率は4.0%（三木市）から21.5%（揖保川町（現たつの市））と市町間でばらつきがある。

2-2. 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の詳細を把握することを目的として、いくつかの典型例として、姫路市、加古川市、赤穂市からそれぞれ特徴的な地区を抽出し、1/2,500 スケールでの農地の分布・規模を把握するとともに、現地調査、市

表3 各類型の市街化区域内農地の変遷 (ha)

	市区面積	市区内農地面積		市区内農地率		減少率
		S48	H17	S48	H17	
タイプ1平均	11,038	3,105.5	1,438.8	30.6%	13.0%	53.7%
タイプ2平均	3,950	1,035.2	403.5	27.4%	10.2%	61.0%
タイプ3平均	1,583	370.6	153.2	26.6%	9.7%	58.7%
タイプ4平均	458	96.1	44.6	29.2%	9.7%	53.6%
特定市平均	5,003	452.1	123.1	9.8%	2.5%	72.8%

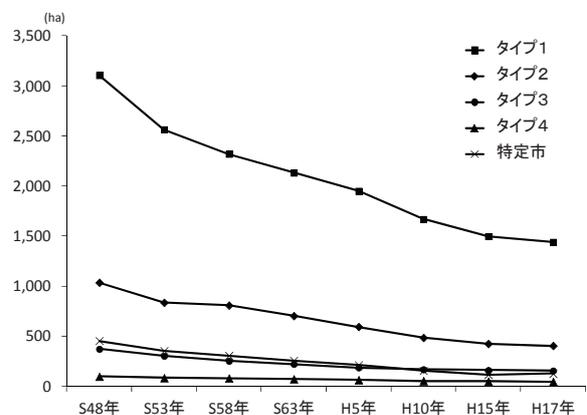


図2 各類型の市街化区域内農地の変遷

¹⁷⁾ 市町合併を考慮して統一したデータを得ることができた昭和48年度から平成17年度までの各年の面積による。Ward法、平方ユークリッド距離。

担当部局へのヒアリング調査を行った。以下ではその結果について概観する。

(1) 基盤整備が進んでいない地区の事例

基盤整備が進んでいない地区における市街化区域内農地の残存と宅地化の事例として、姫路市(タイプ1)と加古川市(タイプ2)を見てみたい。

姫路市は、人口53.6万人の中核市で、近年人口は微増している。先に示したように相当量の市街化区域内農地が存在している。図3に示す地区は市域の西部に位置し、大規模な社宅跡地での宅地開発をきっかけとして、大規模ショッピングセンターが立地し、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区で、これらにぶら下がる形で小規模な宅地開発が個別に行われ、農地の細分化が進んでいる。その多くが条理遺構に沿って里道を拡幅しながら、短冊状に農地が転用され、宅地化が進んでおり、道路ネットワークの断絶も見られる。

JR山陽本線の新駅の開設に伴い、新駅南側の都市計画道路が一部完成したが、東西の県道以南の整備は未定となっている。当初は、土地区画整理事業を実施し、都市計画道路の整備が目指されたが合意に至らず、個別に小規模な宅地開発が進んでいる。

この他にも、この地区周辺には未整備の都市計

画道路が数多くあるが、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く、今後も、基盤が整わないまま宅地化が進む可能性が高い。

2つめの事例である加古川市は、人口26.8万人の特例市で、近年人口は微減している。図4に示す地区は加古川市の東部に位置し、農地がまとまって残存しているが、先に示した姫路市の事例と同様に都市計画道路が整備されないまま、里道を拡幅して宅地開発が個別に行われている。

地区の南側では、土地区画整理事業が完了しており、その部分の都市計画道路が完成しているが、そこから東西の県道までの数100mは未整備のままとなっている。未整備区間について、市で策定している「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。

一方で、加古川市のこの地区では、農地がまとまって残存し、市街化区域内でありながら営農組合が設立されるなど、営農の意向が強い農家も少なくない。個別に進みつつある宅地化と営農環境の確保の調整が求められる地区となっている。その一方で、土地区画整理事業が完了している地区内でも農地が残存しており、そこへの宅地の誘導を図る必要がある。

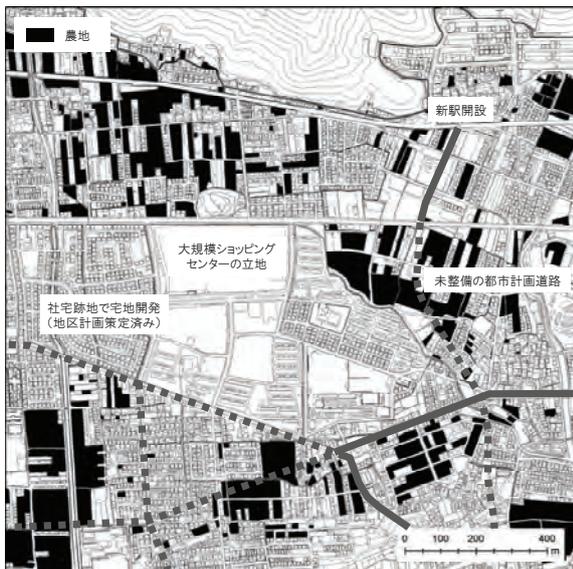


図3 農地分布の詳細の事例(姫路市)

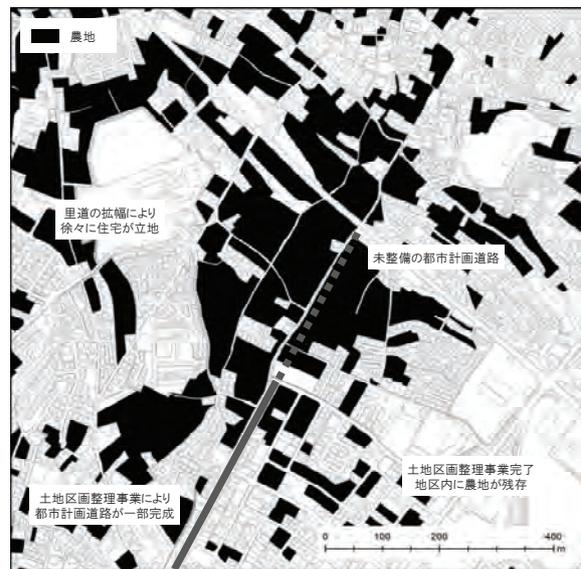


図4 農地分布の詳細の事例(加古川市)

(2) 基盤整備が進んでいる地区の事例

基盤整備が進んでいる地区における市街化区域内農地の残存の事例として、赤穂市（タイプ3）を見てみたい。

赤穂市は、人口 5.0 万人で、近年人口が減少している。図 5 に示す地区は、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完了しているが、相当量の農地が残存している地区である。

赤穂市は、市域面積の 11.2% にすぎない市街化区域に、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に行われている。また、市街化区域内でまとまって残っていた農地のほとんどは、土地区画整理事業が実施済みか実施中であり、さらに都市計画道路の整備もほぼ完了している。市街化区域内の公園整備率は 35m²/人と高く、都市計画的な整備が非常に進んでいる都市といえる。

一方で、図 5 に示すように、中心市街地に隣接し利便性の高い地区においても、土地区画整理事業の完了後も多くの農地が残存している。既に事業完了後 20 年以上経過している地区もあるが、市全体の人口減少も進み、宅地需要も期待できず、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。基盤が整っているため、宅地への転

用が進む限り都市環境としての問題は起こらないが、転用が進まず、さらに農業の後継者がいない場合、市街地内に耕作放棄地が散在することになり、都市環境の悪化が懸念される。

2-3. 市街化区域内農地の分布状況のまとめ

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、結果として市街化区域内に農地が残存している。

ここに示した都市では人口が減少傾向にあり、開発圧力は限定的であるが、姫路市のように新駅が開設されるなどすると、基盤整備が進んでいない地区でも、部分的に開発ポテンシャルが高くなり、宅地開発が無秩序に進展し、農地の細分化、分散化が進んでいる。宅地開発の多くが里道を拡張したり引き込み道路による個別開発で、行き止まり道路が多くなるなど、道路ネットワークが形成されないまま市街化が進んでいる。高度成長期に大都市圏で課題となったスプロールが、スピードはゆっくりではあるものの地方都市において進んでおり、市街地環境の面からも、営農環境の面からも、課題となっている。

そのような地区に対しては、土地区画整理事業の実施が考えられるが、宅地化を進めたい農家と営農を続けたい農家が混在している場合がほとんどで、さらに、宅地需要も限定的で、地権者の高齢化も進むなど、合意形成が困難な場合も多い。

また、都市計画道路の整備の際に、一体的な土地区画整理事業などが実施されない場合も多く、その場合、都市計画道路が整備されたとしても、それにぶら下がる形で個別の宅地開発が無秩序に進む可能性がある。

一方で、赤穂市で見たように、基盤整備がされても、住宅等の立地のスピードはゆっくりであり、中心市街地に隣接し利便性の高い地区においても相当量の農地が残存している場合もある。

このような状況は大都市では考えにくく、そもそも都市計画に関連する法制度や事業が想定していない事態であり、地方都市特有の課題といえる。

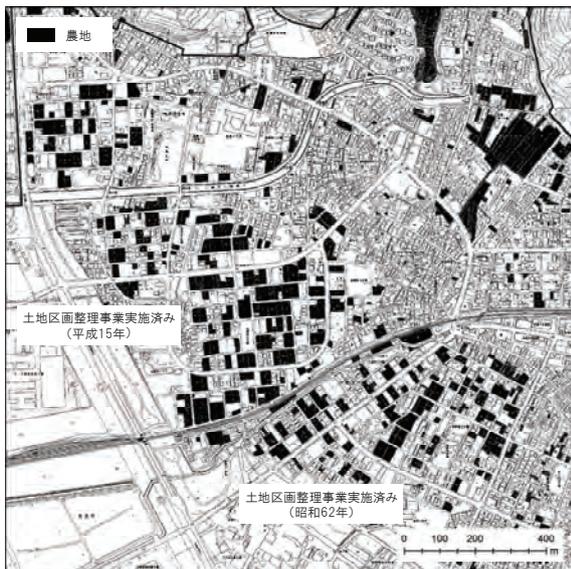


図 5 農地分布の詳細の事例（赤穂市）

3. 地方都市における市街化区域内農地の現状と課題

3-1. 調査方法

兵庫県におけるケーススタディを踏まえ、地方都市における市街化区域内農地の現状と課題の全国的な傾向を明らかにすることを目的として、2010年2月に、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。

調査項目は、市街化区域内農地を巡る都市環境の現状と課題及び今後の方向性、都市計画制度としての位置づけのあり方などである。配布数422市町村のうち、271市町村から回答があり、回収率64.2%であった。

3-2. 市街化区域内農地の現状

(1) 市街化区域内農地の面積

回答のあった271市町村の市街化区域内農地の面積の合計、平均農地率を表4に示す。市街化区域面積は合計635,226haで、そのうち農地が44,118haで、市街化区域内農地率は6.9%となっている。また、表1に示した地方圏の市街化区域内農地の面積は46,149haであり、今回の調査では、この数字の95.6%にあたる市街化区域内農地を捕捉できている結果となっている。

(2) 市街化区域内農地を巡る都市環境の現状

図6に市街化区域内農地を巡る都市環境の現状について示す。「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かった。

また、「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、市町村間で開発圧力に差があるといえる。

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%、「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、兵庫県におけるケーススタディと同様に、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。

3-3. 市街化区域内農地の今後の方向性

(1) 市街化区域内農地の今後の方向性

図7に市街化区域内農地の今後の方向性について示す。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、「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いえる。

表4 市街化区域内農地面積の合計と平均農地率

市街化区域面積の合計	635,226 ha
市街化区域内農地面積の合計	44,118 ha
平均の市街化区域内農地率	6.9 %

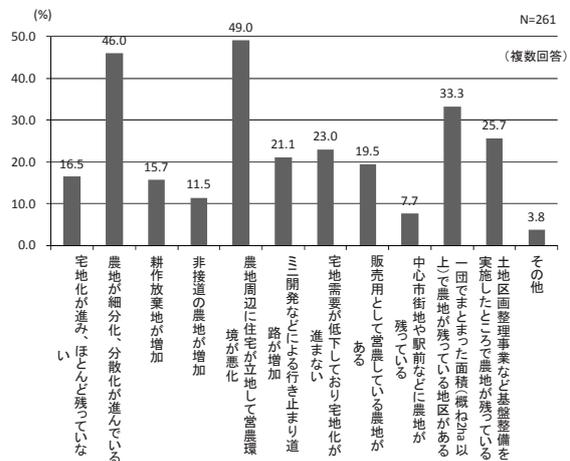


図6 市街化区域内農地を巡る都市環境の現状

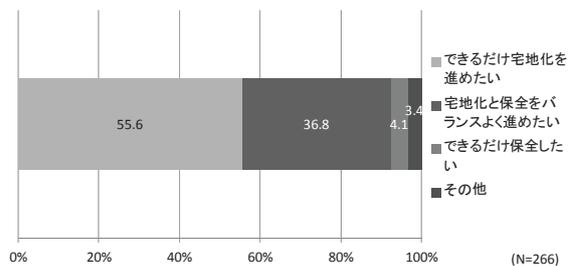


図7 市街化区域内農地の今後の方向性

一方で、「宅地化と保全をバランスよく進めていきたい」が98市町村、36.8%となっており、市街化区域だからといっても宅地化一辺倒ではない様子も見取れる。

(2) 市街化区域内農地の宅地化の課題

図7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(図8)。

「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ることが明らかとなった。

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」も19.4%となっており、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。

(3) 市街化区域内農地の保全を進める際の課題

続いて、図7で「宅地化と保全をバランスよく進めていきたい」と「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(図9)。

「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。

(4) 生産緑地地区の指定状況

図10に生産緑地地区の指定状況について示す。既に指定しているのはわずか8市町村のみで、221地区、79.4haが指定されている。246市町村、91.1%が「指定予定なし」であり、また、「検討したが指定に至らなかった」が6市町村、「検討中、検討予定」が10市町村となっている。

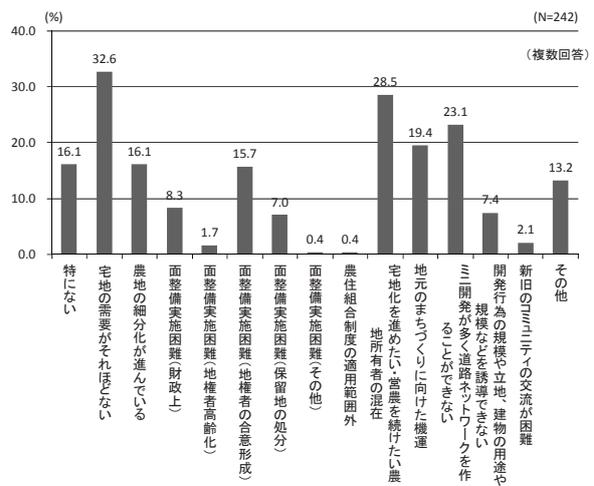


図8 市街化区域内農地の宅地化を進める際の課題

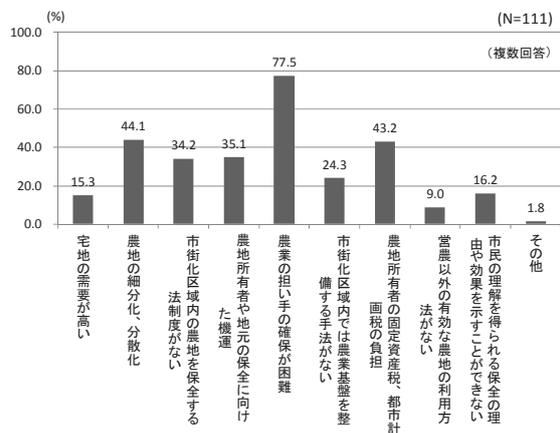


図9 市街化区域内農地の保全を進める際の課題

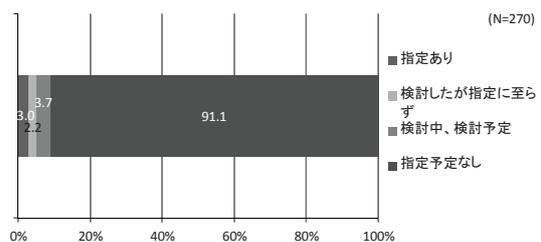


図10 生産緑地地区の指定状況

(5) 生産緑地地区の指定の課題

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(図 1 1)、「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の運用の中で指摘されてきたことと同様の課題の指摘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%となっており、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して認識されていることが明らかとなった。

(6) 市街化区域内農地の位置づけ

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たずねたところ(図 1 2)、「現行制度通り、宅地化を進めることを前提とする」が58.5%と最も多く、「恒久的な土地利用として市街化区域内に農地を位置づけられるようにする」は9.4%にとどまっている。(1)と同様に、市街化区域の定義を踏まえた結果といえるが、「いずれ宅地化するが、暫定的な土地利用として農地を位置づけられるようにす

る」も32.1%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明らかとなった。

4. 地方都市における市街化区域内農地の今後の方向性

4-1. 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及び市街化区域を有する地方都市へのアンケート調査の結果、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が検討されているとはいえなかった。一方で、市街化区域内農地について「宅地化と保全をバランスよく進めていきたい」や、市街化区域内農地の都市計画的な位置づけとして、「いずれ宅地化するが、暫定的な土地利用として農地を位置づけられるようにする」に対して、それぞれ1/3前後の市町村が回答しており、市街化区域内の農地といっても宅地化一辺倒ではない様子も見取れる。

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。

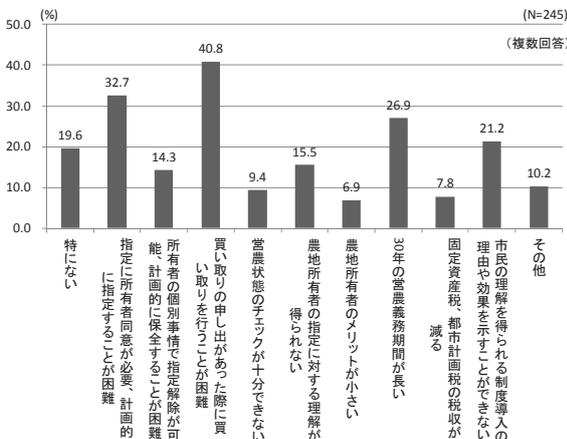


図 1 1 生産緑地地区の指定の課題

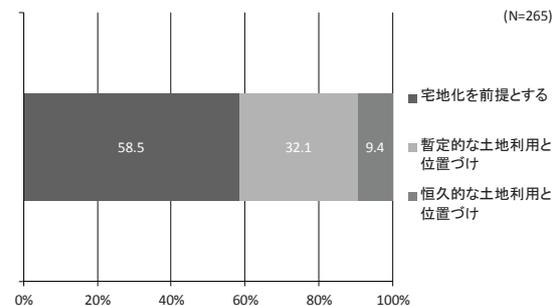


図 1 2 市街化区域内農地の位置づけ

例えば、アンケート調査の回答のあった 271 市町村の市街化区域内農地の面積の合計は 44,118ha で、都市計画運用指針に示されている住宅用地の人口密度のうち最も低い 60 人/ha を想定しても、264.7 万人が新たに居住可能であることになる。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、地方都市の多くが人口減少していることを考え合わせると、今後この密度で市街地が形成されるとは想定しにくい。

さらに、残存している農地は、これまで見てきたように市街地と小規模な農地が混在している場合がほとんどで、逆線引きの実施は現実的ではない。一方で、これらの農地が適切に維持管理されれば、市街地内に適度な空地が確保され、ゆとりある市街地環境の形成にもつながる。

したがって、市街化区域における新たな空間像として、農地を含めた市街地像を描き、その上で、市街化区域の概念の見直し、都市計画体系を再構築する必要がある。その際には、当然ながら、農地の維持管理を進める農業政策との一体化が不可欠である。

4-2. 新たな地域地区の創設の提案

新たな市街化区域の概念が確立されれば、制度的な対応は様々なものが考えられる。

例えば、現行の生産緑地地区制度について、ヒアリング調査、アンケート調査ともに、制度導入に対して消極的意見が目立った。しかもその理由は、地権者の意向に左右され計画的な指定や保全が困難である点や、市民の理解を得られる制度導入の効果を示すことができない点など、制度の根幹に関わる課題が指摘されていた。

そこで、都市計画の地域地区レベルで農地保全を促進し、宅地化の抑制を図るものとして、「農地保全区域（仮称）」の創設が考えられる。これは、地域地区レベルで、農地を保全しながら、それと調和した市街地環境を形成するため、緩やかな土地利用の規制・誘導を講じることを想定する区域である。都市内においても市街化区域内農地の分

布や宅地需要に偏りがあることへの制度的な対応が可能となる。

さらに、この区域内においては、「都市農地地区（仮称）」を指定することができることとする。地区内での土地利用は、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、従来、生産緑地地区において批判の多い、農業従事者の病気・死亡→買取り申出→不調→廃止という負のサイクルに陥ることなく、都市環境として必要な農地を計画的に指定・担保することが可能となる。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、納税猶予など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だろう。

現行では、生産緑地地区での終身営農か宅地化かという 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。その中間的な位置づけの地区は、地方都市において十分成立可能であると考えられる。

4-3. 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、地方都市の市街化区域内の農地を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。

用途純化された市街地像だけでなく、都市内に農地が混在する市街地もあり得るということを都市計画として担保することで、地方都市にふさわしい農地と市街地が調和したゆとりある都市環境の実現が可能となると考えられる¹⁸⁾。

¹⁸⁾ 本稿は、「平成 22 年度国土政策関係研究支援事業」による研究成果の一部である。