特集１　農地・農業と土地利用

地方都市における都市農地の現状と課題
－明石市における生産緑地地区の指定に向けた取り組みを事例に－

熊本県立大学環境共生学部 准教授　　柴田 祐
しばた　ゆう

1. はじめに

近年、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。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。また、農政上の都市農業・農地の位置づけも大きく転換してきており、都市農業の振興を所管する部署が農林水産省内に設置されたりしている[1]。

一方で、そもそも都市農地や都市農業といった言葉の定義が曖昧なまま議論が錯綜し、論点がかみ合っていない場合も散見される。例えば、三大都市圏と地方都市では、市街化区域内の農地に限っても、都市の構造や宅地化の圧力、税制が大きく異なるが、それらを明確に区分しないまま「都市農地」とひとくくりに議論される場合もある。

また、都市農地に関する既往研究については、市街化区域内農地の問題を中心として膨大な蓄積があるが、改めて概観すると、線引き導入時の議論[2]にしても、生産緑地地区制度の改正時の議論[3]にしても、大都市圏を想定した議論が大半で、地方都市に関する研究や論説は非常に少ない。

そこで本稿では、都市農地への関心の高まりを概観しながら、改めて都市農地の定義について検討した上で、兵庫県明石市を事例に、地方都市における都市農地、特に市街化区域内農地の現状について概観し、現在、明石市において進められている生産緑地地区制度の導入に向けた取り組みについて、その特徴と今後の課題について論じたい。

2. 高まる都市農地への関心

(1) 専門雑誌等にみる都市農地への関心

先にも述べたように近年、都市農地や都市農業に対する関心の高まりが著しいが、それは専門雑誌の特集にも顕著に表れている。生産緑地地区制度の改正以後の主なものを表１に示している。

都市問題が 1995 年に特集を組んで以降、しばらく関連特集はみられなかったが、日本都市計画学会や、神奈川県と名古屋の自治総合研究センターが 2006 年、日本住宅協会、「農業と経済」が 2009 年にそれぞれ特集を組むなど、散発的にみられる。ところが、2011 年頃からその数が急増する。国土交通省都市局の機関誌ともいえる「新都市」と農林水産省の広報紙「aff（あふ）」が 2013 年５月に同時に特集を組んでいるのも象徴的である。本誌「土地総合研究」も 2013 年夏号で「都市と農とまちづくり」という特集を組んでいる。さらに発行元も行政の関連団体や学会だけでなく、ミツカン水の文化センターや毎日新聞など、民間からの発

[1] 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・地域交流室が新設されている（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] 松本弘他（1985）座談会線引き制度の成立経過（下）、土地住宅問題 No. 129、pp. 11-29　など
[3] 五條敦他（1992）生産緑地法の改正と都市計画、都市問題、第 83 巻第 9 号、pp. 27-70　など

表１ 主な専門雑誌等における都市農業・都市農地に関する特集

年月	特集タイトル	雑誌名	発行
1995年12月	都市農業	都市問題 第86巻第12号	東京市政調査会
2006年8月	人口減少時代の都市と「農」を考える	日本都市計画学会 vol.57 No.4	日本都市計画学会
2006年10月	都市農業	自治体学研究 93号	神奈川県自治総合研究センター
2006年10月	都市内農地を活かした環境保全型まちづくり	アーバン・アドバンス 40号	名古屋都市センター
2009年1月	農あるくらしと住宅・住宅地	住宅 vol.58 No.1	日本住宅協会
2009年5月	都市に農業をとりもどす	農業と経済 vol.75 No.5	農業と経済編集委員会
2011年4月	農を活かしたまちづくり	区画整理 vol.54 No. 4	街づくり区画整理協会
2012年10月	改めて問われる都市農業の意義	農村と都市をむすぶ No.732	全農林労働組合
2013年5月	農のあるまちづくりの推進	新都市 vol.67 No.5	都市計画協会
2013年5月	いいね！都市農業	aff（あふ）vol.44 No.5	農林水産省大臣官房
2013年6月	都市農業と土地制度	日本農業法研究 48	日本農業法学会
2013年夏	都市と農とまちづくり	土地総合研究 第21巻 第3号	土地総合研究所
2013年夏	都市・住宅と農地	都市住宅学 第82号	都市住宅学会
2013年9月	農地ある都市デザインをつくれ	建築ジャーナル No.1216	建築ジャーナル
2014年2月	都市の農業	水の文化46号	ミツカン水の文化センター
2014年2月	都市農業を支えるしくみと取組み	農業農村工学会誌 第82巻 第2号	農業農村工学会
2014年5月	都市農業	毎日フォーラム 5月号	毎日新聞
2014年6月	都市と農（食・みどり・水）	とうきょうの自治 93号	東京自治研究センター

信もみられるようになってきているほか、発行元が都市計画分野のものが８誌、農政分野が５誌、地方自治体の外郭団体が３誌と、幅広いのも関心の広さの反映といえる。

(2) 都市農地の位置付けに関する国の議論

都市農地の位置付けに関する国の議論の変遷について、生産緑地地区制度の改正以後に着目して整理したものを表２に示している。

改正以後、最初に都市農地の制度的な位置づけが示されたのは 2006 年に閣議決定された住生活基本計画の全国計画である。基本的な考え方の中で、市街化区域内農地について、「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」と示された。それまで、市街化区域内の農地は、生産緑地地区という例外的な農地を除いて宅地化するのが当然と考えられてきたところに、「保全を視野に入れ」という文言が法定計画の全国計画に示されたという点で、大きな転機となったといえる。

その後、2009年に社会資本整備審議会に設けられた都市計画制度小委員会において、社会経済情勢を踏まえた今後の都市計画に関する諸制度の展開方向について検討が行われ、都市農地の扱いが論点の一つとなった。2011年２月の「これまでの審議経過について（報告）」では、「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」というキーワードが出され、さらに2012年９月の中間とりまとめ「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」では、「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方が共に実現された都市を目指すべき都市像とすると謳われた。都市農地の都市計画における新たな位置づけの確立への端緒となったといえる。

そして、2014年８月に都市計画運用指針の改正が行われ、都市農地を宅地化など別の用途に転換すべきとしてきたこれまでの考え方を改め、市街化区域内農地の存在を認める内容が明記された。具体的には、区域区分の意義として、「市街化区域内の緑地や農地等は、都市の景観形成や防災性の向上、多様なレクリエーションや自然とのふれあいの場としての機能等により市街地の一部として良好な都市環境の形成に資するものであり、将来にわたって存在することが許容されている。」と明記された。その上で、市街化区域の基本的な考え方として、「消費地に近い食料生産地、避難地、レクリエーションの場等としての多様な役割を果たすことが期待される市街化区域内の農地等は保全を図るべきことも検討すべきである。」としている。

このように、都市農地、特に市街化区域内の農地について保全を含めた積極的な位置づけが、都市計画運用指針で示された意義は大きい。

一方、農政の分野では、1999 年制定の食料・農業・農村基本法の第 36 条 2 項に、都市及びその周辺における農業について、「都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする」と定められたことにはじまる。2010 年 3 月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画では、「都市農業の機能や効果が十分発揮できるよう、都市農業を守り、持続可能な振興を図るための取組を推進する」とされた。

また、農林水産省内に都市農業の振興に関する検討会が設置され、2012 年 8 月に中間取りまとめを提出している。この中で、都市農業の振興・都市農地の保全のための取組として、各都市のまちづくりの中で農業・農地をどのように位置付け、どう活用しようとするのかという基本的な方針を明らかにし、市民のための多様な農地利用の推進、住民を対象とした農業指導、福祉・教育などとの連携、防災その他の公益的機能の発揮など、様々な便益に着目する必要性が指摘された。

都市農地や都市農業への着目の時期は、農政分野の方が早いが、これは次にみるように都市農地や都市農業という言葉で想定されている地域が都市計画と農政で異なることによると考えられる。

3. 都市農地・都市農業という言葉の曖昧さ

(1) 4 つの都市農地

これまでみてきたように、近年、都市農地の位

表 2　都市農地の位置付けに関する国の議論の変遷

年月	名称	都市農地に関する記述
1999 年 7 月	食料・農業・農村基本法	第 36 条 2 項　国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする。
2006 年 9 月	住生活基本計画（全国計画）	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。（第３　１　基本的な考え方 (2)）
2010 年 3 月	食料・農業・農村基本計画	新鮮で安全な農産物の都市住民への供給、身近な農業体験の場の提供、災害に備えたオープンスペースの確保、ヒートアイランド現象の緩和、心安らぐ緑地空間の提供といった都市農業の機能や効果が十分発揮できるよう、これらの機能・効果への都市住民の理解を促進しつつ、都市農業を守り、持続可能な振興を図るための取組を推進する。（第３　３．（３）都市及びその周辺の地域における農業の振興）
2011 年 2 月	都市計画制度小委員会 これまでの審議経過について（報告）	都市農地・農業の位置付けのあり方 ○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。 ○生産緑地地区制度による的確な建築規制等の措置が土台となり、市街化区域の再定義に併せた農業政策上の位置付けの見直しなど、農業政策との再結合を図る。 （３　２）市街化区域の空間の再構成（計画論の見直し））
2011 年 3 月	住生活基本計画（全国計画）（変更）	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。（第３　１　基本的な考え方 (2)）
2012 年 8 月	農林水産省 都市農業の振興に関する検討会 中間取りまとめ	（各地方自治体において方針を明らかにする必要性） 各都市において農業・農地に求められる機能は様々なものとなると考えられ、都市農業の振興に着手しようとする地方自治体においては、まず、まちづくりの中で農業・農地をどのように位置付け、どう活用しようとするのかという基本的な方針を明らかにする必要がある。（２　（１）地方自治体の実情に応じた方針の明確化）
2012 年 9 月	都市計画制度小委員会 中間とりまとめ「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」	〔基本的な考え方〕 都市計画の制度面、運用面において、「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方が共に実現された都市を目指すべき都市像とする。 〔都市と緑・農の共生〕 消費地に近い食料生産地や避難地、レクリエーションの場等としての多様な役割を果たしているものとして都市内に一定程度の保全が図られることが重要であり、このような「都市と緑・農の共生」を目指すべきである。（第２．（１）基本的な考え方）
2014 年 8 月	第 7 版 都市計画運用指針	（区域区分の意義） 市街化区域内の緑地や農地等は、都市の景観形成や防災性の向上、多様なレクリエーションや自然とのふれあいの場としての機能等により市街地の一部として良好な都市環境の形成に資するものであり、将来にわたって存在することが許容されている。 （Ⅳ－１－２　Ⅱ）１．（３）①区域区分制度の適切な運用）

置付けに関する国の議論は、保全に軸足を移しつつある。その際、都市計画と農政の分野の連携が重要となってくるが、それぞれの背景が異なることから、都市農地の定義や対象とする地域が異なり、その差異が曖昧なまま議論されているのが現状である。そこで改めて、「都市農地」及び「都市農業」という用語についてみてみたい。

都市農業は都市農地で営まれる農業とすれば、都市農地が何を指すのかであるが、法律上の明確な定義や統一的な見解はない。例えば、表1に示した専門雑誌での議論から大別すると、①三大都市圏特定市の市街化区域内の農地、②三大都市圏特定市に限定しない全国の市街化区域内の農地、②に③市街化調整区域内を含めた農地、そして一番広いのが、④農林水産統計で使われている農業地域類型区分の「都市的地域」内の農地で、これらのいずれかの意味で「都市農地」の語を使用している場合が多い。以下では、これらの違いについて数字を含めてみてみたい。

(2) 三大都市圏特定市の市街化区域内の農地

都市計画の分野で一般的に都市農地としてイメージされるのは上記①の、三大都市圏特定市に限定した市街化区域内の農地であり、当初線引きの際やその後の宅地並み課税や生産緑地地区制度の問題など、国の審議会等での議論だけでなく、既往研究の大半が三大都市圏特定市の市街化区域内の農地に関するものとなっている。

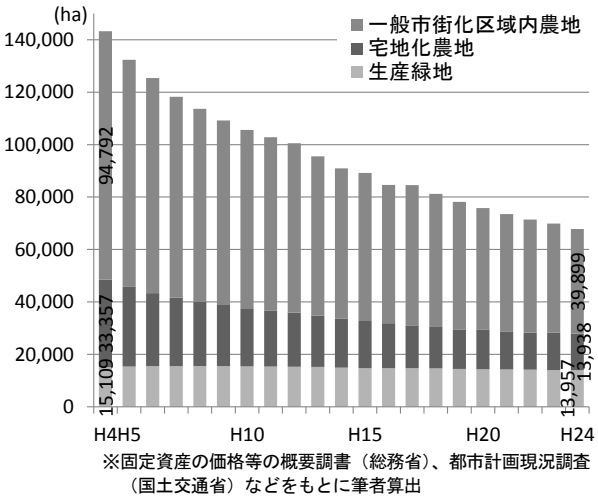

図1 市街化区域内農地面積の推移

図1は、固定資産の価格等の概要調書をもとに全国の市街化区域内農地の面積の推移を示したものである。1992年に宅地化農地が33,357haであったものが、現在は13,938ha、41.8%に減少している一方で、生産緑地地区は15,000ha前後を維持しつつ推移している。この宅地化農地と生産緑地地区の合計27,895haが上記①の三大都市圏特定市の市街化区域内の農地である。

(3) 一般の市街化区域内の農地

図1で一般市街化区域内農地としている39,899haが、三大都市圏以外の地方都市の市街化区域内農地となる[4]。したがって①と合わせて67,794haが②の三大都市圏特定市に限定しない全国の市街化区域内の農地となる。このうち、地方都市に立地する一般市街化区域内農地は、1992年には94,792haであったものが、現在は39,899ha、42.1%に減少しているが、いずれの時期も、三大都市圏よりも地方都市に存在する市街化区域内農地の面積の方が多いということを指摘しておきたい。

(4) 農政の分野での都市農地

農政の分野での都市農地は、市街化区域に限定せずに市街化調整区域まで拡大されて議論されることが多く、農林水産統計における農業地域類型区分の「都市的地域[5]」内の農地を都市農地としていることが多い。

---

[4] 厳密に言えば、三大都市圏内ではあるものの市ではない町村の市街化区域内農地も②に含まれる。これらの町村は、特定市ではないため税制的には三大都市圏以外の市町村と同じであるが、そのことが議論の俎上に載ることはほとんどない。

[5] 農業地域類型とは、地域農業構造の特性を把握するため、農林水産統計上、耕地や林野面積の割合などにより市町村等を、都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域に区分したもの。このうち都市的地域は、①可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上又はDID人口2万人以上の旧市区町村、②可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の旧市区町村（ただし、林野率80%以上のものは除く）をいう。

図 3　様々な市街化区域内農地における営農形態

図 2 は、大阪府と兵庫県の農業地域類型と市街化区域を重ね合わせたものである。市街化区域の指定のない兵庫県北部や淡路島の各中心市街地も都市的地域となっている。また、昭和 25 年当時の市区町村の区域で区分されているため、市街化区域よりも広い範囲、市街化調整区域のみならず場合によっては非線引き都市計画区域や都市計画区域外をも含む地域が都市的地域となっている。

2010 年の農林業センサスによると、全国の都市的地域の農家数は全農家戸数 284.8 万戸のうち 24.9％を占める 70.8 万戸、農地面積は全国の 460.9 万 ha のうち 27.1％を占める 125.0 万 ha と、それぞれ 1/4 前後を占め、農政上も重要な地域であるといえる。また、市街化区域内農地における農業販売金額を統計的に集計することは不可能で、この都市的地域の販売金額を都市農地における販売金額として説明をされることもあるが、その際には、このような地方の小都市や市街化調整区域なども含んでいる数字であることを認識した上で議論する必要がある[6]。

(5) 様々な都市農地の営農形態

図 3 は、市街化区域内農地における様々な営農形態を示したものである。

首都圏で都市農地というと、水田がないわけではないが、一般的にはこのような台地上の畑であることが多く、関西圏で都市農地というと一般的

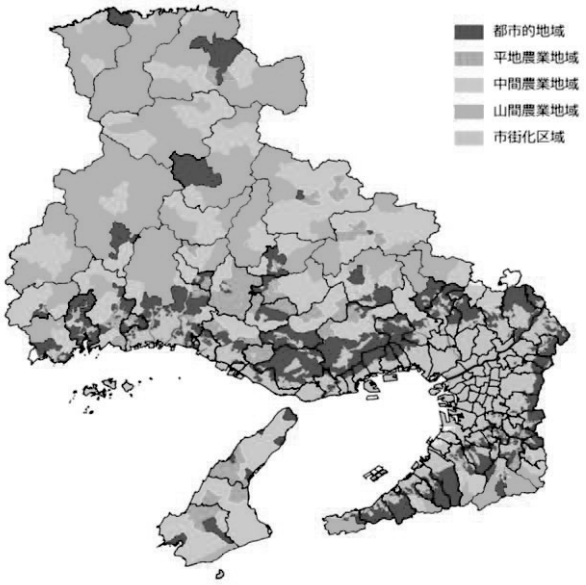

図 2　農業地域類型と市街化区域

には水田である。また、首都圏の都市農地には屋敷林と一体となったものも多く、相続税の負担が課題となっているが、関西圏ではほとんど屋敷林は見られず、一方で、組合等が所有、管理するため池や水路が営農には欠かせない。また、一般に畑作の方が収益性が高く、都市農業が生業として成立し得るが、小規模な都市農地における水稲栽培で収益を上げるのは容易ではなく、自家消費米の栽培がほとんどである。また、静岡市の市街化区域内には茶畑も立地している。茶畑は多少の傾斜地であっても立地可能であるという点が、水田や畑地と大きく異なる点であり、他には見られない独特の都市農地の景観となっている。

4. 市街化区域内農地に関する主な土地税制の変遷

[6] 農林水産省農村振興局「都市農業に関する実態調査結果の概要（2011）」の推計によると、全国の販売金額の 5 兆 8,366 億円のうち、都市地域の販売金額が 1 兆 0,675 億円（18.3％）、狭義の都市農地（ほぼ市街化区域内農地）の販売金額が 4,676 億円（8.0％）となっている。

(1)主な土地税制の変遷

市街化区域内農地の問題は、線引き制度の導入に伴い、農地法上の転用許可が届出となったこと、地方税法の改正により固定資産税の宅地並み課税が導入されたことにより顕在化した。市街化区域内農地に関する主な土地税制の変遷について、特定市街化区域農地と一般市街化区域農地の違いに着目して整理したものを表3に示す。

当初線引き後、1971年の税制改正で、市街化区域農地と近傍宅地の税負担感の是正のため、全国の市街化区域農地をA、B、C農地に区分し、順次宅地並み課税に改めるとされたが、農業団体等の激しい反対運動などにより本格的な実施が見送られ、1974年の旧生産緑地法の制定とともに、三大都市圏の特定市のA、B農地に限って宅地並み課税が実施された。1982年には長期営農継続農地制度が創設され、宅地並み課税の骨抜きと批判されながらも10年ほど運用され、1991年の生産緑地法改正とともに、三大都市圏の特定市において宅地並み課税が本格的に実施された。

(2)地方都市における主な土地税制の変遷

一般市街化区域内農地については、旧生産緑地法の対象となっていたものの、地価が低かったため土地所有者である農家にとっては税制面でのメリットは小さく、生産緑地地区が指定されることはなかった。生産緑地制度の改正後も三大都市圏特定市以外での指定実績は少なく、平成23年度末現在で、長野市、和歌山市など9市町村の266地区、90.3ha、生産緑地地区全体の 0.6%の指定にとどまっている。

1964年の税制改正により、農地に限らず宅地についても、また、特定市も一般市も関係なく負担調整措置が実施され、急激に上昇した地価に見合った税額となるよう、徐々に税額が上げられている。農地については、農家の反対等があり実施が遅れ、一般市街化区域内農地については1976年より負担調整措置が開始され、いずれ宅地並みとなるように 30 年程度をかけてゆっくりと課税標準額が引き上げられている。一方で、2003年の税制改正では、それまでの負担調整措置の結果、負担水準の高い土地が存在してきたこと等を勘案して、特定市街化区域農地と同様、一般住宅用地に合わせ課税標準額の上限が評価額の1/3となった。

このように様々な政策が行われてきているものの、実施の対象となってきたのは、実質的には三大都市圏の特定市の市街化区域の宅地化農地のみといってもよい。一方で、一般市街化区域内農地

表3 市街化区域内農地に関する主な土地税制の変遷

	特定市街化区域農地		一般市街化区域農地		一般農地
	宅地化農地	生産緑地地区		市街化区域農地	
1968	新都市計画法制定				
1969	農地法改正（届出による転用）				農振法制定
1973	A農地宅地並み課税 農地の負担調整措置の開始 条例要綱による宅地並み課税の軽減措置				
1974	AB農地宅地並み課税 課税標準の1/2特例	生産緑地法制定			
1975	相続税の納税猶予制度（20年）、贈与税の納税猶予制度				
1976	宅地並み課税減額措置の創設				
	農地の負担調整措置の開始				
1982	ABC農地宅地並み課税 長期営農継続農地制度				
		相続税納税猶予制度（終身）	相続税納税猶予制度（20年）		
1991		生産緑地法改正			
1992	宅地並み課税 長期営農継続農地制度廃止		金沢市		
1994	宅地課税標準の1/3特例措置				
1997	負担水準区分による負担調整措置へ変更				
2003			長野市	課税標準の1/3特例措置	
2006			和歌山市		
2009					相続税納税猶予制度（終身）

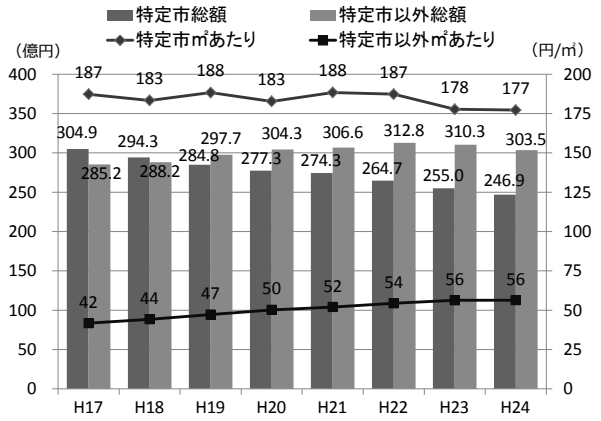

図 4　市街化区域内農地の固定資産税の推移

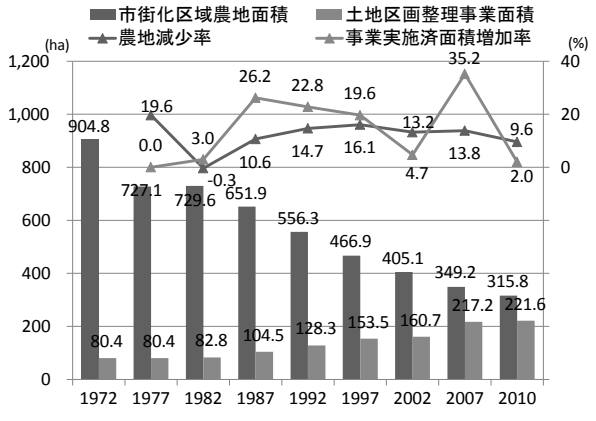

図 6　市街化区域農地と土地区画整理事業の推移

での生産緑地地区の指定は、これまでは農地所有者のメリットがなく、一部の都市での指定にとどまったが、次にみるように、地方都市においても生産緑地地区への関心が高まってきている。

(3) 市街化区域内農地の固定資産税の推移

図 4 に市街化区域内農地の固定資産税の推移を示す。一般市街化区域内農地の㎡あたりの税額は徐々に上昇し続けている一方で、特定市では地価の下落とともに減少傾向にある。また、固定資産税額のトータルをみてみると、特定市は減少が続いているが、一般市街化区域内農地の総額は㎡あたりと同様に増加傾向にあり、今後も増加していくと考えられる。農地に対する固定資産税の負担調整措置により、課税標準額の 1/3 特例が適用されるほど一般市街化区域内農地の固定資産税が上昇している状況にあり、地方都市においても生産緑地地区への関心が高まってきている。

5. 明石市における生産緑地地区の指定に向けた取り組み

(1) 明石市における市街化区域内農地の現況

明石市の人口は約 29 万人で面積は約 4,925ha、その 79.0%の 3,889ha が市街化区域となっている。神戸市に隣接し、京阪神都市圏の通勤圏となっており、市街化区域の人口密度は約 73 人/ha で、地方都市としては比較的人口密度の高い都市となっている。三大都市圏に含まれるものの特定市ではない。

市街化区域内農地の分布状況を図 5 に示す。市街化区域内では特に市内の中部から西部にかけて小規模な農地が分布している状況で、平成 23 年時点で 315ha 存在し、市街化調整区域に立地する農地 394ha とほぼ同じ面積が存在する。ここ 10 年間で市街化区域内の農地が 120ha 減少し、宅地が 100ha 増加している。一方で、宅地面積は増加しているものの、市内人口は 29 万人前後で推移しており新規の住宅の供給が人口増につながっていない状況となっている。

(2) 市街化区域内農地と土地区画整理事業の実施面積の推移

明石市内の市街化区域内農地の面積と土地区画

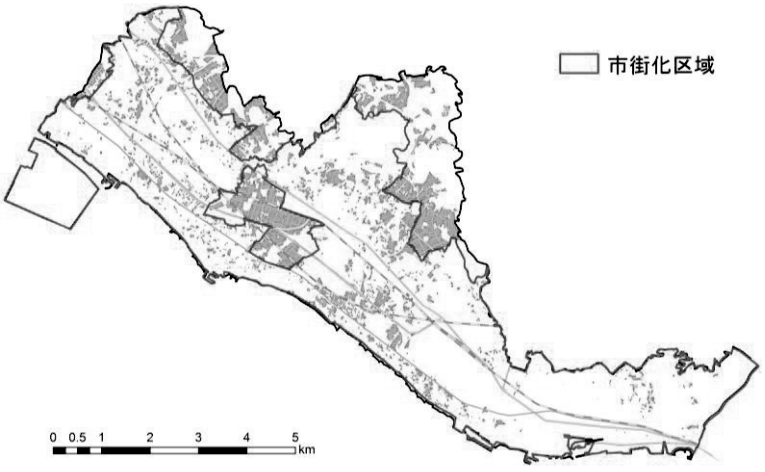

図 5　市街化区域内農地の分布状況

整理事業の実施面積の推移を図 6 に示す。当初線引きの直後に 20%近い市街化区域農地が減少したものの、その後は5年で10%前後の減少率となっており、土地区画整理事業の実施面積との明確な相関も認められず、土地区画整理事業の実施が、市街化区域農地の減少に必ずしも繋がっていないことが示唆される。

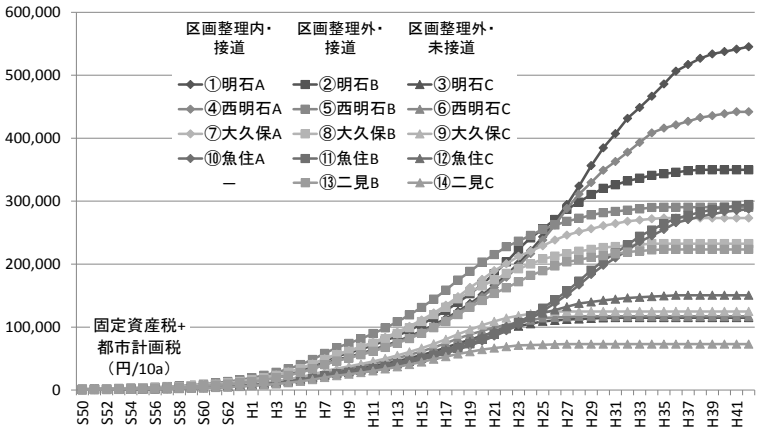

図 7　市街化区域内農地の固定資産税・都市計画税のシミュレーション

(3) 市街化区域内農地の税負担の状況

図 7 に、市街化区域内農地の固定資産税と都市計画税の推移について、明石市内の地価の異なる 5 地点でシミュレーションしたものを示す[7]。昭和 52 年より、市街化区域内農地に対する負担調整措置が開始され、徐々に税額が上昇し、ここ 10 年ほどの上昇が急激であることがシミュレーションでも確認することができる。地価に見合った水準になるまで、さらに今後 10 年ほどは上昇していくと考えられる。一般市街化区域内農地は、農地に準じた課税となっているが、負担調整措置が続けられる結果、宅地並み課税と同じ水準にまで上昇することになる。土地保有コスト[8]が増大していく中で高齢化、後継者不足が深刻化しており、営農継続が困難な農地が増加することが懸念される。

(4) 農地所有者の意向

明石市では、生産緑地地区の指定に向けた取り組みの中で、農家の意向を把握するためアンケート調査を実施している[9]。回収率は 50.0%と高く、農家の関心の高さが伺える。

図 8 に所有する市街化区域内農地面積別の農家数の割合を示す。所有農地の規模が 0.3ha 未満が

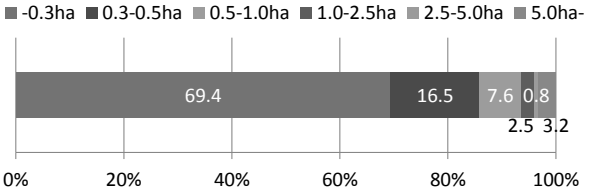

図 8　所有する市街化区域内農地面積別の農家数（n=526）

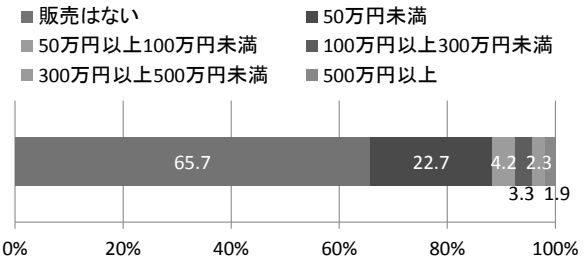

図 9　過去 1 年間の売金額（n=577）

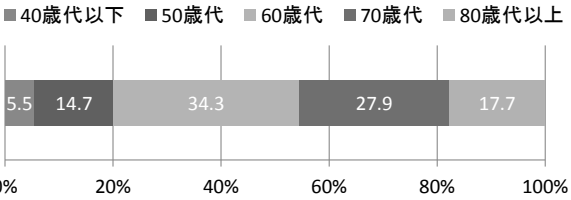

図 10　農地所有者の年齢（n=621）

69.4%と大半を占め、1ha 未満までが合わせて 93.5%と小規模なものがほとんどとなっている。

図 9 に市街化区域内農地に係る過去 1 年間の農産物の販売金額を示す。販売のないいわゆる自給的農家が 65.7%と大半を占めている。販売があってもその金額は非常に小さく、100 万円未満が合わせて 26.9%であり、自給的農家と合わせると 92.6%と、大半を占めている。

図 10 に農地所有者の年齢を示す。60 歳代以上

---

[7] 平成 25 年度「集約型都市形成のための計画的な緑地環境形成実証調査」による成果より。

[8] 明石市財務部資産税課によると、市街化区域内農地の平均課税額は 139,500 円/10a となっている。

[9] 市街化区域内農地所有者数 2,470 名のうち、市内在住の 1 筆 400 ㎡以上の農地所有者 1,289 名を対象に 2013 年 10 月に実施。回収数 645、回収率 50.0%。

が合わせて 79.9%を占めており、農地所有者の大半が高齢者となっている。

図 11 に市街化区域内農地の今後 10 年間の利用意向を示す。60.8%が「農業経営を継続する（自作）」と答えているのに対して、「売却する」が 20.5%、「自宅用に転用」など何らかの転用の意向があるものが合わせて 15.1%にとどまっており、「農作業を委託する（6.8%）」等を含めて農地のまま維持したい意向が高いといえる。

図 12 に生産緑地地区制度の導入に対する意向をたずねた結果を示す。「わからない」が 48.8%と約半数を占めているのに対して、「活用したい」は 27.9%、「活用したくない」は 18.8%と、明確な意向を示している割合は低いものにとどまっている。生産緑地地区に対する理解はまだまだ浸透していない状況にあるといえる。

以上の農家の意向調査の結果をまとめると、高齢化した担い手が、小規模な農地で、自家消費用の水稲を細々と作っているに過ぎないが、営農を継続したい、農地として維持したいという考えを持っているという農家が一つの典型的な姿として浮かび上がってくる。首都圏では、市街化区域内の農地の大半が生産緑地地区に指定されているとともに、その多くが畑作で、収益性の高い葉物野菜などを栽培しているなど、都市農業が生業として成り立っているのと比べると、担い手の姿が大きく異なるといえる。

(5)生産緑地地区の指定にむけた取り組み経緯

明石市では、現在、生産緑地地区の指定にむけた取り組みが進められているが、これは 2010 年度に改定が行われた都市計画マスタープランの中で、「都市緑地として活用すべき農地については保全を図」ること、その際、「生産緑地制度を検討する等、農地の保全活用を図」るという文言が加えられたことを踏まえての動きとなる。

これまで見てきたように、市街化区域内の農地所有者の高齢化や後継者不足、無秩序で散発的な開発や非建築的土地利用の増加などとともに、人口の減少に伴い宅地需要が減少する中で、現在残

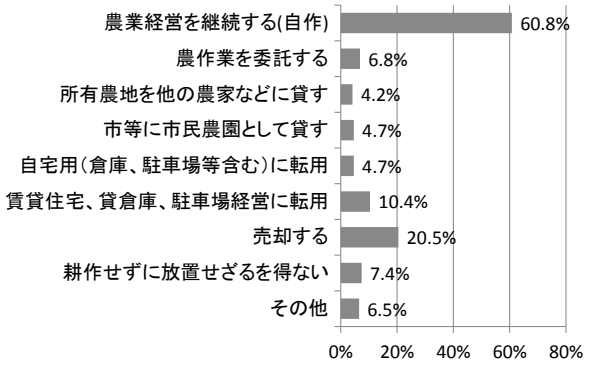

図 11 今後 10 年間の利用意向（複数回答）（n=645）

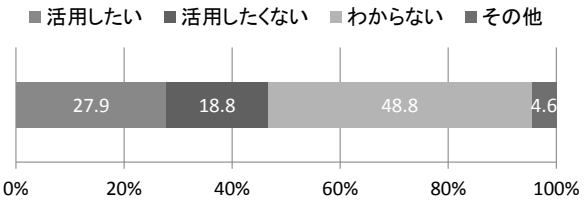

図 12　生産緑地地区導入に対する意向（n=592）

存する市街化区域内農地を従来通り宅地化するとのみ位置付けてもかえって都市環境の悪化を招くばかりであり、保全を含めた新たな位置づけが模索されているということである。

さらに、固定資産税が上昇し続けていることを反映して農家の農地保有に対する負担感は増しており、2010 年頃より生産緑地地区の指定について度々市議会で取りあげられたり、JA を通じて農家からの嘆願書が市に提出されたりした経緯がある。

これは一見、農家からの嘆願に市が応じたようにも見えるが、そうではなく、人口減少社会において、良好な市街地を形成していくためには生産緑地地区制度の導入も一つの手段として考えられたということであり、新たな土地利用計画の策定など、人口減少社会における都市のあり方を模索している一つの表れと評価することができる。

(6)生産緑地地区の指定の考え方

その考え方の表れの一つが、図 13 に示した農地を保全・活用する区域と宅地化を促進する区域に区分した土地利用方針図である。生産緑地地区制度は、特定市における 20 年以上の運用蓄積があり、その経験を踏まえ、属人的な指定と指定解除とい

う運用に陥りがちなところに、計画的な視点を導入するためにはどうしたらよいかが検討された結果である。

具体的には、鉄道駅から一定距離内の区域、商業系や沿道系の用途地域、工業専用地域などとともに、土地区画整理事業の実施地は、宅地化を促進する区域として、生産緑地地区の指定はしないという方針を示している。

それ以外の地域は、農地を保全・活用する区域として、生産緑地地区の指定ができるとしているが、現在、その面積規模や一団性の評価、接道などの指定基準の具体化が検討されており、平成 27 年度中に生産緑地地区の第一次指定することが目指されている。

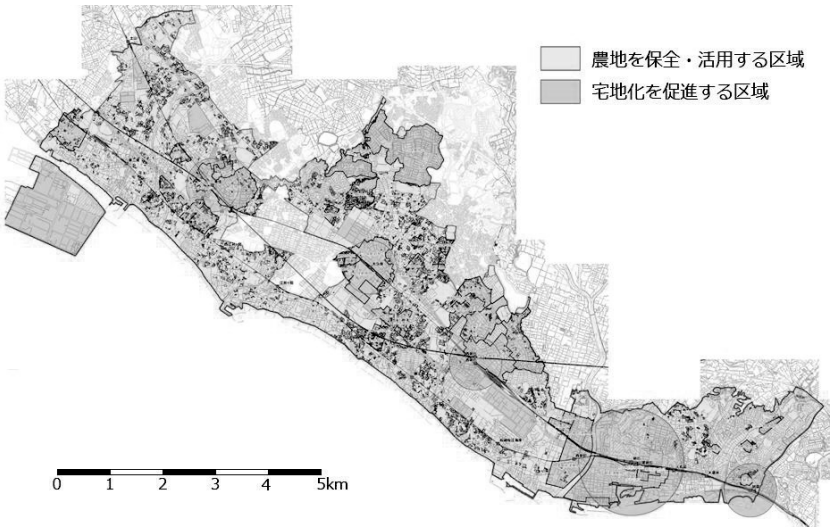

図 13　保全農地と宅地化農地を区分した土地利用方針図

6. 今後の展開方向

生産緑地地区の指定が行われれば、都市農地の保全に繋がるかといえば、そうではなく、その後の営農支援など、農政との連携が必要不可欠である。従来、都市農業は、経営規模の拡大による自立経営の育成という伝統的な農業構造政策や、「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」とされる都市計画法の「市街化区域」の定義に整合しなかったため、その振興策は打ち出しにくい状況にあった。しかし、2 章 (2) で見てきたように、制度的にはそのような状況は払拭されつつあり、土地利用の担保としての生産緑地地区と都市農業の振興を両輪として推進する必要がある。

さらに生産緑地地区の指定にあわせて、集落レベルのまちづくり計画の策定も検討する必要がある。市街化区域内では農地と住宅が混在している場合が多く、営農環境と居住環境の軋轢が都市農業の大きな課題である。生産緑地地区の指定によって農地を保全しながら農園利用などを促進し、一方で、住宅地区については、農地への日照を確保するため高さ制限を加えるなど、住と農が共存するような計画が必要である。また、農地所有者でも、営農継続希望者と宅地化希望者が混在している場合が多く、土地の集約や敷地の整序を目的とした土地の交換分合や、その中で簡易な農業用通路の整備なども必要となる。都市住民と営農者が一体となってまちづくり計画を策定、実践することで、住と農が共存する都市とすることができるのではないだろうか。

また、図 13 の土地利用方針図は、今後、都市計画マスタープランの中に位置付けていく予定となっており、生産緑地地区制度に都市計画的なゾーニングの概念を組み込むことを目指している。さらに、この土地利用方針図をベースとすることで、市街化区域内について開発を誘導する区域と抑制する区域に区分することにも繋がる可能性や、立地適正化計画との連携の可能性なども考えられる。しかし、これはあくまで生産緑地地区の指定方針を示したものであり、マスタープランとしての活用のあり方については、今後の検討課題としたい。

謝辞

本稿執筆にあたって、明石市都市整備部都市計画課には資料の提供を頂いた。記して感謝の意を表します。