

都市と緑・農が共生するまちづくりに向けて —都市農地に関する法制度の活用状況—

国土交通省 都市局 都市計画課 課長補佐 酒井 翔平
さかい しょうへい

1. はじめに

一時期、いわゆる「生産緑地 2022 年問題」といって、2022（令和 4）年以降に、三大都市圏において、生産緑地の指定が解除された大量の都市農地が一気に宅地化され、地価の大幅下落などを招くのではないかと報道等で取り上げられていた。また、ここ最近でも、改めて記事やテレビ番組等で取り上げられるところを目にする機会が増えているように感じる。実際にそのような問題が起きるのか。これは、2022（令和 4）年における社会的な関心事項の一つと考えられる。

また、生産緑地を含む都市農地については、近年その位置づけが「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へと大きく転換されるとともに、直近では、新型コロナウイルス感染症による暮らしの変化により、市民農園の利用が増えるなど、都市での農に対するニーズがこれまで以上に高まっているところである。

そこで、本稿では、生産緑地 2022 年問題に触れるとともに、都市農地に関する法制度の趣旨及び活用状況を中心に概括することで、生産緑地を含む都市農地の現在地を示したい。なお、一部、筆者の個人的な見解が含まれることを申し添える。

2. 都市農地を巡る状況の変化

都市農地・都市農業は、高度経済成長期の都市への急激な人口流入により、住宅・宅地需給が逼迫する情勢下で関連する制度が整備され、都市政

策と農業政策の双方から、過渡的な存在として扱われてきた。その結果、三大都市圏の特定市において、市街化区域内の農地を保全する制度である生産緑地は微減にとどまっている一方で、そうではない市街化区域内農地の面積は約 3 分の 1 に減少した。

このような状況の中、人口減少に伴う宅地需要の沈静化や、都市農地の持つ農産物の供給機能、防災、景観形成、国土・環境保全、農業体験・学習の場、農業や農業政策に対する理解の醸成等の多様な機能に対する世論の評価の高まりを受け、2015（平成 27）年に、都市農業の安定的な継続とその多様な機能の発揮を通じて、農地と宅地等が共存する良好な都市環境に資することを目的に、都市農業振興基本法が制定された。翌年には同法に基づく都市農業振興基本計画が閣議決定され、都市農地の位置付けが「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へと大きく転換された。

こうした都市政策と農業政策の方向転換を受け、都市農地に関する法制度については、2017（平成 29）年の都市緑地法・生産緑地法・都市計画法等の改正や 2018（平成 30）年の都市農地の貸借の円滑化に関する法律（以下、都市農地貸借法）の制定により、その改正が進められた。また、2020（令和 2）年の都市再生特別措置法等の一部を改正する法律において、都市農地に関する新たな地区計画制度も創設されたところである。

3. 生産緑地2022年問題と特定生産緑地制度について

生産緑地制度は、生産緑地法に基づき、市街化区域内にある農地等で、良好な生活環境の確保に相当の効用がある等の要件に該当する区域について、生産緑地地区として市町村が都市計画に定めることで、建築物等の新築等や土地の形質変更といった行為を制限等し、都市農地の計画的な保全を図るものである。この制限は、農業等の主たる従事者の死亡等又は生産緑地地区の都市計画決定から30年経過した場合に、土地所有者が市町村長に農地等の買取り申出を行い、買取り等がなされなかった場合、解除される。

現在、全国の実生産緑地面積のうち、約8割が1992（平成4）年に指定された生産緑地である。その生産緑地が2022（令和4）年に指定後30年を迎えた場合、いつでも買取り申出が可能となることから、都市計画上、不安定な状態に置かれることとなり、冒頭述べたように「生産緑地2022年問題」としてメディアで盛んに喧伝されていたところである。

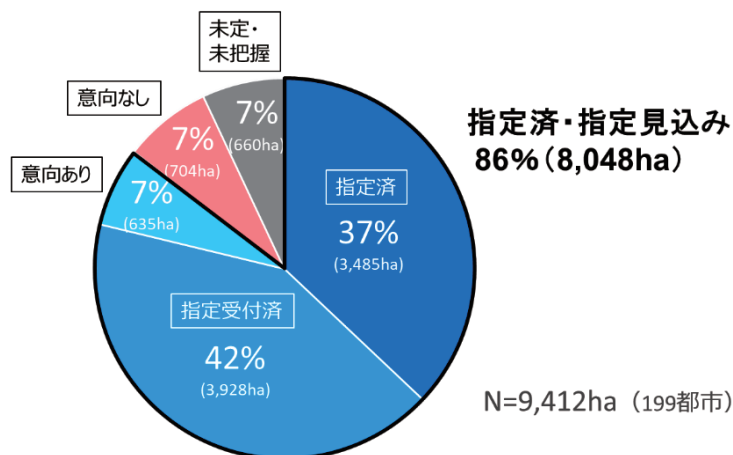
これに対し、上述した2017（平成29）年の生産緑地法の改正において、都市計画による生産緑地の保全を強化するため、特定生産緑地制度が措置された。これは、生産緑地について、その指定から30年を経過する日（申出基準日）より前に、市町村長が、利害関係人の同意を得て、特定生産緑地として指定した場合、買取り申出できる期日が

10年延期され、その後も必要な場合は10年ごとに延期できる制度である。なお、特定生産緑地に限り、申出基準日を経過した生産緑地における税制特例措置は継続されることとなる。

1992（平成4）年に指定した生産緑地を有している都市は199都市あり、現在、各都市において目下、特定生産緑地の指定に係る事務を進めているところである。その199の都市に、特定生産緑地の指定状況及び指定見込みについて調査を行った。2021（令和3）年12月末時点で、指定済みの生産緑地が37%（3,485ha）、指定の受付がされている生産緑地（各都市において指定手続き中の生産緑地）が42%（3,928ha）、指定手続きはされていないものの所有者等から指定する意向が示されている生産緑地が7%（635ha）であった。また、これら以外に、現時点で、指定の意向が未定（指定したいかどうか検討中）等の生産緑地は7%（660ha）、指定の意向がない生産緑地は7%（704ha）であった。

この結果を踏まえると、少なくとも全体の86%の実生産緑地は指定済み及び指定が見込まれ、さらに、今後、意向が未定等の生産緑地が指定に移行した場合、その分だけ指定済・指定見込みの割合が増えることになる。そのため、全体としては、2022（令和4）年に、1992（平成4）年指定の実生産緑地が一斉に行為制限解除となり、宅地化可能な土地が大量に発生するという事態は想定されないと考える。

特定生産緑地の指定意向調査結果（令和3年12月末時点）



4. 生産緑地制度による継続的な都市農地の保全について

都市に「あるべきもの」として、都市における重要なオープンスペースである都市農地を保全していくためには、その土地が引き続き生産緑地として継続的に活用されていくことが重要である。そのため、2017（平成29）年の生産緑地法等の改正以降、特定生産緑地制度を含めて生産緑地の保全に関する制度が措置されている。

(1) 面積要件の引下げ

「面積要件の引下げ」は、2017（平成29）年の生産緑地法の改正において、小規模でも身近な農地として緑地機能を発揮する500㎡未満の農地を保全すること、他の所有者の相続発生等によって営農意欲があっても生産緑地地区が解除されてしまういわゆる「道連れ解除」を防止することを狙いとして、生産緑地地区の面積要件を条例によって300㎡まで引き下げることができるようにした制度改正である。

2021（令和3）年12月末現在、生産緑地地区を指定している235都市中、6割にあたる142都市で面積要件の引下げ条例が制定されており、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県、静岡県では90%近い都市が条例を制定している。

(2) 建築規制の緩和（直売所、農家レストラン等）

「建築規制の緩和」は、2017（平成29）年の生産緑地法の改正において、それまで生産緑地地区に設置可能な施設は農産物の生産に関する施設や市民農園に関連する施設に限定されていたところ、都市内にある農地のメリットを最大限に活かし、6次産業化により農業収入の途を広げ、経営の安定化を通じて農地の安定的な保全に資することを狙いとして、製造・加工施設、販売施設（直売所）、農家レストランの設置を可能とするようにした制度改正である。

2021（令和3）年12月末現在、製造・加工施設4件、直売所14件、農家レストラン1件に対して設置が許可されている。例えば、東京都東大和市内の生産緑地地区内に設置されている直売所では、この直売所が設置されている生産緑地地区内の農

地で生産された農産物（とうもろこし等）のみならず、周辺の生産者との協力により、多数の農産物を販売している。新鮮な農産物を求めて多くの地域住民等が利用しており、農業収入の途の拡大による農地の安定的な保全とともに、生産緑地が地域に対して新たな価値を提供している取組事例と考える。



直売所の設置事例

(3) 都市農地貸借法に係る制度

2018（平成30）年の都市農地貸借法により、生産緑地地区内の農地について、農地所有者が農地を安心して貸すことができ、受け手である都市農業者が借りやすくなるよう、農地を貸し付けても、貸借期間後に農地が返還されるとともに（農地法第17条に基づく法定更新の適用除外）、農地の相続税納税猶予が打ち切られず継続される措置が講じられた。これにより、自作が困難な場合でも、他人に貸すことで営農が継続し、都市農地の保全が図られることになる。

農林水産省によると、2021（令和3）年3月末現在で、都市農地貸借法に基づく事業計画の認定等は、292件・51.5haで行われている。2018（平成30）年9月の施行から、2019（令和元）年度末時点42件・8.2ha、2020（令和2）年度末時点174件・30.6haと比較すると、制度の活用が大幅に増えている状況である。なお、この都市農地貸借法

の二つの仕組み別では、①借りた都市農地で自ら耕作の事業を行う場合の貸借は221件・40.5haであり、②借りた都市農地で市民農園（貸し農園）を開設する場合の貸借は71件・11haとなっている。

5. 都市農地の保全の拡大について

都市農地の保全を図るためには、上述したとおり、引き続き生産緑地として継続的に活用されていくよう、現在指定されている生産緑地の減少を抑制することが重要であるが、都市と緑・農が共生するまちづくりに向けて、より積極的に都市農地を保全していくことも重要である。

(1) 生産緑地の追加指定

2017（平成29）年の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「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。」に見直し、三大都市圏特定市における生産緑地の追加指定を促しているところである。

三大都市圏特定市において生産緑地が追加指定された面積は、直近3年間で、2018（平成30）年50ha、2019（令和元）年61ha、2020（令和2）年66haとなっており、毎年約60haの都市農地が新たに生産緑地として保全されていることになる。

なお、東京都では、市街化区域における農地の減少に歯止めをかけるため、農家所有の宅地等を農地に転換する際に必要な農地整備の取組を財政支援し、新たな農地の創出を図る事業等（農地の創出・再生支援事業）を2018（平成30）年度から開始しており、都内市区において事業が実施されている。創出支援の事業の実施要件として、生産緑地地区への申請等について農業者が同意していること等が設けられており、生産緑地の指定による都市農地の保全が進められている。

(2) 地方都市における生産緑地制度の導入

生産緑地地区は、全国235都市で指定されているが、このうち三大都市圏の特定市に該当するのは222都市であり、地方都市（三大都市圏特定市

以外の都市）は13都市となっている（2021（令和3）年12月末現在）。

1991（平成3）年の総合土地政策推進要綱において、住宅需要への対応のために、都市計画で市街化区域内農地を宅地化するものと保全するものとを区分することとなったエリアが、三大都市圏特定市のみであったことから、地方都市では三大都市圏特定市ほどの税の差異が生じなかった。このため、地方都市では生産緑地制度の活用は進まなかった。しかし、税額が徐々に上昇し、市街化区域内農地の固定資産税・都市計画税が宅地と差異がなくなってきたこと、都市農地貸借法において、貸借の対象となる農地が生産緑地に限られたこと等、地方都市の市街化区域内農地で農業を行う農業者にとって、生産緑地制度への関心は高まりつつある。また、行政にとっても、都市政策の観点から、コンパクトシティを推進するに当たり、市街化区域内農地が無秩序に宅地化されたり、管理放棄されたりするよりも、適切に管理されている方が望ましい。市街地のスプロール化や空き地・空き家の発生を抑制する観点からも、都市農地の保全が喫緊の課題となっている。

このような背景から、都市計画運用指針において、「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。」という考え方を示している。JAにおいても、第29回JA全国大会（2021（令和3）年10月）において、生産緑地制度の地方圏での導入促進が決議されるなど、全国での生産緑地制度導入に向けた取組が進められている。

2021（令和3）年12月末時点で、地方都市における生産緑地の指定面積は、13都市、488地区・130haであり、直近では広島市や高知市等で導入された。特に、広島市では、都市計画提案と都市計画協力団体という都市計画法上の制度を活用して、JA、農業委員会、市が協力して事務を行い、生産緑地の指定を行っている点が特徴である。その他、具体的な検討を進めている都市も複数出て

きており、特に、久留米市や宇都宮市は制度導入が決定・公表されており、現在指定に向けた手続きを進めている。生産緑地の全国的な制度導入が広がりを見せつつある状況と言える。

(3) 新たな都市農地の保全制度

2017(平成29)年の都市計画法の改正において、住宅と農地が混在し、両者が調和して良好な居住環境と営農環境を形成している地域を、あるべき市街地像として都市計画に位置付け、開発・建築規制を通じてその実現を図るため、住居系用途地域の一類型として、田園住居地域が創設された。また、2020(令和2)年の都市再生特別措置法等の一部を改正する法律において、まとまった農家が住宅と混在し、居住環境を形成している地域において、農業と調和した良好な居住環境を確保するため、きめ細やかに地区内のルールを定めることができる地区計画農地保全条例制度が創設された。

現時点で、どちらの制度も活用されている事例はまだないが、いくつかの地方公共団体において検討されており、今後、生産緑地制度とは別の新たな都市農地の保全制度として全国的な展開が期待される。

6. 生産緑地の活用(みどりとオープンスペースの確保)

特定生産緑地の指定により、全体的に、生産緑地が一気に大きく減少することはないと考えられる一方で、2022(令和4)年以降、地域によっては、生産緑地の買取り申出が一定程度発生することも見込まれる。生産緑地は、都市の緑地として保全されてきた貴重なオープンスペースであるため、地域の実情に合わせて、地方公共団体が生産緑地を買って都市公園等として活用し、引き続きオープンスペースを確保することも重要である。

一方で、地方公共団体も厳しい財政状況に置かれており、買取った土地を都市公園等に活用するための具体的な計画がない場合には、なかなか買取りが進まないところであり、実際に買取り申

出に対して地方公共団体が生産緑地を買取る例は多くない。

そのため、都市と緑・農が共生するまちづくりに向けては、公園部局・都市計画部局・農政部局等の庁内関係部局において、地域における都市農地の位置づけや都市における農地を含むオープンスペースのあり方について、あらかじめ方針を定めておくなどして、計画的な対応を行うことが有効である。

具体的には、都市農地を含めて一定のエリアを都市計画公園として指定し、区域内の農地等が営農を続けられなくなった場合は農業公園とすることを地区として決めておくことや、都市における緑のマスタープランである緑の基本計画等に都市農地の位置づけを明記することが考えられる。

2020(令和2)年3月末現在、緑の基本計画を策定している690都市のうち、農地の整備保全に係る記載があるのが272都市であり、約4割となっている。なお、直近3年間(平成29年度～令和元年度)に限って見た場合、緑の基本計画を策定・改定した113都市のうち、農地の整備保全に係る記載があるのが86都市と高い割合(76%)を示している。地域差も考えられるが、全体として農地が都市の緑地政策体系に位置付けられることが一般的になりつつあることがうかがえるため、今後は、内容のより一層の充実が期待されることである。



【喜多見四・五丁目農の風景育成地区 構想図】

7. 都市における農的空間の確保

都市と緑・農の共生したまちづくり、農あるまちづくりのあり方については、今ある都市農地を生産緑地として保全することや都市農地の保全を積極的に拡大していくことが重要であるが、同時に、都市農地を農地として保全するだけでなく都市公園等として活用すること、更には、生産緑地であった土地や空き地、屋上、集合住宅の敷地などの都市空間において、農的な空間を確保していくことも重要と考える。

実際に、生産緑地であった土地を、庭や農園としての空間を一部保ちつつ、レストランや賃貸住宅として開発することで、その土地の緑・農としての価値・歴史を継承しながら経済的にも持続可能な空間を形成している例（東京都調布市・深大寺ガーデン）もある。他にも、商業施設等の屋上に農園が設置・活用されている例や、市街地内の跡地を農園として活用することで地域のコミュニティ形成が図られている例（大阪府大阪市・みんなのうえん）などもある。さらに、住民の方々を中心に結成された協議会が、行政と共に農のある暮らしづくりに関する計画を定め、その計画に基づき農地以外の場所でも農的な活動を実施することにより、様々な地域課題を解決しようとしている地域もある（東京都日野市・農のある暮らしづくり計画）。



〔深大寺ガーデン（東京都調布市）〕

8. おわりに

都市農地、そしてその保全の中心的役割を担っている生産緑地は、2022（令和 4）年に一つの節目を迎える。上述したとおり、全体として、懸念されている事態になることは想定されないが、今後、多くの生産緑地が指定後 30 年を迎える 2022（令和 4）年の秋冬頃までに、着実かつ円滑に、そして少しでも多くの特定生産緑地の指定が進むよう、国土交通省としても、各都市の特定生産緑地の指定事務をしっかりと支援してまいりたい。

一方で、特定生産緑地に係る手続きを進める中で、その都市における生産緑地含む都市農地の位置づけが改めて問われている地方公共団体もあると聞く。また、近年、都市農地もその一つとなる「グリーンインフラ」（社会資本整備や土地利用等のハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能を活用し、持続可能で魅力ある国土・都市・地域づくりを進める取組）が産学官含む社会の至る所で使われ始めているとともに、脱炭素や生物多様性の確保等の広く環境に関する国際的な動きも見られる。

その意味で生産緑地 2022 年問題とは、あくまできっかけであり、これを起点にこれからも生産緑地含む都市農地のあり方が一層求められるとも言える。国土交通省としても、都市農地の保全に関する各種制度の普及・促進等を通じて、地域毎の特色を活かした都市と緑・農が共生するまちづくりを進めてまいりたい。

グリーンインフラとは、社会資本整備や土地利用等のハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能を活用し、持続可能で魅力ある国土・都市・地域づくりを進める取組



〔グリーンインフラ〕