

地方圏の市街化区域農地に対する価値認識の変化と生産緑地指定の拡がり

The change of the value recognition for the farmland in the urbanized area in the local municipality in Japan and the expansion of the productive green zone assignment in the local area.

37-186901 丹下 誠司

The urban agriculture promotion basic law was enacted in 2015. In this law, the urban farmland was defined as the one was nearby the urban city area. However, this study has defined the urban farmland is only the farmland in urbanization area (Shigaika-kuiki Nouchi) and the productive green zone (Seisan Ryokuchi). The urban farmland of Shigaikakuiki has been decreasing about 60% for 24 years (from 1993:140,628ha to 2017:55,419ha). However, Seisan Ryokuchi in Sandai-toshi-ken has been less decreasing near about 18% to 12,415ha and Seisan Ryokuchi in Chihou-ken has been increasing from zero ha to 112 ha (2017). This study investigate why the productive green zone (Seisan Ryokuchi) in local area has started to increase in Japan after 2019. Two hypotheses have been set. One is tax increasing on the farmland near to the residential area level and another one is the new value recognition has been beginning to sprout on the farmland near the urban city area.

第1章 研究の背景・目的

1-1. 研究の背景

昭和43年(1968)6月15日に新都市計画法が制定され、翌44年(1969)6月14日に施行されたが、市街化区域、市街化調整区域の区域区分の線引きは、翌45年(1970年)以降に各自治体で決定されている。ちなみに、東京都の場合は、昭和45年12月26日に区域区分が決定されている。

この線引きにより、市街化区域農地が、本来、農地の転用規制は農地法(昭和27年7月15日制定)の下で「許可制」であったが、市街化区域農地化することで「届出制」となった。転用規制がなされて来た農地から、届出のみで自由に売却や利用が出来る土地へと変質し、市街化区域の、すなわち都市内の土地市場の対象に含まれることになった。

日本は昭和30年代から高度経済成長期に入り、地価の高騰の時代が始まり、農地の宅地化が促されていった。

新都市計画法では、市街化区域農地は宅地化すべきものであり、都市内では基本的に農地の利用は認めないことが原則であった。地方税法も、昭和46年(1971)には、市街化区域農地の宅地並み課税の実施に向けての改正が始まるが、市街化区域農地への宅地並み課税を巡っての農家側とのせめぎ合いは激しいものがあつた。宅地並み課税の実施の議論が何度もなされたが、農家側の反対に遭いなかなか実現せず、昭和48年(1973)には、宅地並み課税と農地課税の差額分を農業者に還元する措置が取られ、固定資産税の軽減が図られるような状態であった。

昭和49年(1974)には、最初の生産緑地法が制定された(以下、旧生産緑地法)。旧生産緑地法では、第1条に規定されている通り、良好な都市環境の形成に資する目的のために都市計画の中に生産緑地という緑地の指定を行うというものであつた。都市の中にある農地を緑地として読み変える都市政策の発現であった。具体的には、その指定を第1種生産緑地地区と第2種生産緑地地区に分け、前者は地区面積をおおむね1 km^2 以上の市街化区域農地とし、その買い取り申し出が10年経過後、後者は土地区画整理や開発区域内の地区面積おおむね0.2 km^2 以上の市街化区域農地を対象とし、有効期間は10年(1回のみ延長可能)、買い取り申し出が5年経過後というものであり、これらの地区

内は一般農地並みの税制措置とされた。当時は、税の軽減措置もあり、敢えて生産緑地化する必要性も少なく、この法の主旨に沿った生産緑地の指定は全国的にも余り進まなかつた。

昭和51年(1976)には、地方税法が改正され、宅地並み課税の「減額措置」制度が生まれ、昭和56年(1981)まで延長された。その後、「長期営農継続農地」制度(1982~1991)へと固定資産税の軽減制度は引き継がれていき、長期営農継続農地として市長の認定を受けた農地は、各年度の税額と農地課税相当額の差額が徴収猶予され、5年ごとに市長の認定を受けると、当該期間の差額相当額分の納税を免除されてきた。しかし、この制度も、平成3年(1991)の地方税法改正で、平成3年(1991)末で廃止されることになる。日本全体が農地も含めた地価急騰の時代に入り、平成3年(1991)に改正施行された新生産緑地法では、三大都市圏の特定市の市街化区域農地に関しては、生産緑地地区の生産緑地は農地課税の扱い、生産緑地以外の農地は宅地化農地として平成4年(1992)以降は宅地並み課税の対象として扱われることになった。また第一種生産緑地と第二種生産緑地の区別がなくなり、買取りが30年後とされた。

平成4年(1992)から、三大都市圏で、東京都11区と188特定市が、生産緑地制度をスタートした。平成6年(1994)以降に平成25年(2013)までに23市が指定して、現在11区と211市に上っている。平成4年のスタート時は、生産緑地は15,109 ha であったが、平成29年は12,145 ha に減少している。

一方、三大都市圏の特定市以外の地域、いわゆる「地方圏」では、生産緑地は、翌平成5年(1993)に金沢市と大口町(愛知県)で指定されて以降、平成29年(2017)時点では、10の市町村で約112 ha で、令和2年(2020)では、13の市町村で指定されており、増減はあるが、約128 ha の生産緑地が地方圏の市街化区域に存在している。(表1-1)

表1-1 市街化区域農地と生産緑地のヘクターの推移

Chart : Hectares of Shigaikakuichi Nouchi and Seisan Ryokokuchi 1992 & 2017				
Area	Jenre of the farmland in urbanized area	1992	2017	Note
Sandai Toshiken Tokutei-city (三大都市圏特定市)	Shigaikakuichi Nouchi 市街化区域農地	30,628 ha.	11,419 ha.	▲63%
	Seisan Ryokuchi 生産緑地	15,109 ha.	12,415 ha.	▲18%
Non-Tokutei-city in Japan (上記以外：地方圏)	Shigaikakuichi Nouchi 市街化区域農地	110,000 ha.	44,000 ha.	▲60%
	Seisan Ryokuchi 生産緑地	0 ha.	112 ha.	↗

Source:Toshi Nougyo Kanren Seido Q&A published by JA Zencyu 2019Nov.

出典：都市農業 関連制度 Q&A 全国農業協同組合中央会 2 頁 総務省 固定資産の価格等の概要調査

1-2. 研究の目的

市街化区域に生産緑地を有する地方圏の全 13 の自治体を対象として、社会情勢や価値認識の変化と生産緑地指定の関係を解明し、地方圏の市街化区域農地に期待される今後の役割について考察することを目的とする。

1-3. 研究の構成

本研究の構成は、4 章構成で、第 1 章では、本研究の背景と目的を、第 2 章では、市街化区域農地に対する課税額の増大の実態を分析し、第 3 章では、生産緑地の指定経緯における行政・農家の価値認識の変化を表し、第 4 章が考察と結論としている。

第 1 章 研究の背景と目的
▼
第 2 章 市街化区域農地に対する課税額の増大の実態
▼
第 3 章 生産緑地の指定経緯における行政・農家の価値認識の変化
▼
第 4 章 考察・結論

図 1 研究の構成

1-4. 用語の定義

(1) 三大都市圏の特定市

① 都の特別区の区域、②首都圏、近畿圏又は中部圏にある政令指定都市、③ ②以外の市でその区域の全部または一部が三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等の区域内にあるもの。三大都市圏の特定市は、現時点で 212 市。東京都の 11 区を 1 市として計算している。

なお、いなべ市（三重県）は③に該当して特定市であるが生産緑地を現在まで持っていない唯一の特定市であり 212 市には含んでいない。

(2) 地方圏

上記三大都市圏の特定市以外の自治体を、便宜上「地方圏」の自治体と位置づける。

1-5. 既往研究と本研究の位置づけ

三大都市圏の都市農地に関する研究では、生産緑地指定から 30 年が経過する農地を扱った論文（いわゆる 2022 年問題）始め、多くの蓄積がある^{1)~5)}。一方、地方圏の都市農地、すなわち市街化区域農地や生産緑地に関しては、研究は限定的である。

地方圏の生産緑地に関する論説・論考としては、以下の 6 件が挙げられる。兵庫県の特定市とその隣接都市に関するもの^{6)~7)}（柴田 2010、2011）、市街化区域農地内農地の保全と市街地縮小化への活用の可能性に関するもの⁸⁾（柴田 2017）、地方圏の生産緑地指定の可能性に関するもの⁹⁾（柴田 2018）、都市農地の税負担の現状を地方圏も含めて論じたもの¹⁰⁾（明石 2018）、地方圏の一般市街化区域の負担水準と税額の上昇と生産緑地の地方圏の展開に関したのもの¹⁰⁾（梶 2020）、などがある。

本研究は、地方圏の 13 の生産緑地の現況（令和 2 年時点）を論じた点に独自性があり、地方圏の都市農地の今後の研究に資するものと思われる。

1-6. 研究の方法

第 2 章の市街化区域農地に対する課税額の増大の実態に関しては、総務省の固定資産の価格等の概要調査（昭和 46 年から公開）の各市町村のデータを分析した。

なお、この研究では、市街化区域の区分のある昭和 50 年から平成 31 年度のデータを使用した。

第 3 章の生産緑地の指定経緯における行政・農家の価値認識の変化に関しては、地方圏で生産緑地を持つ 13 自治体の生産緑地の指定条件を比較することで、その変化の傾向から、価値認識の変化を推察した。

加えて、地方圏の 13 の生産緑地の現地踏査と、各行政や生産緑地農家などへのインタビューを実施し、地方圏の都市農地（生産緑地と市街化区域農地）の置かれた現状を把握した。

1-7. 研究の対象

地方圏の生産緑地（全 13 市町村）。

13 の市町村を、指定年、指定時地区数、指定時 ha、現況、生産緑地の指定経緯の順で紹介する。

① 金沢市（石川県）

平成 5 年（1993）に生産緑地に指定
地区数 1 新保本に 0.077ha

現在も、変更なし

新保本第一土地区画整理事業（昭和 53 年～62 年）による第二種生産緑地から、平成 3 年新生産緑地法でも生産緑地に指定されたのはこの 0.077ha（約 8 畝）のみ。



図 新保本の生産緑地（筆者撮影）

- ② 大口町（愛知県）
平成5年（1993）地区数8 余野 3.35ha で指定
現在 地区数6 1.48ha に減少
余野特定土地区画整理事業（昭和62年～平成11年）
による生産緑地である。



図 余野の生産緑地（筆者撮影）

- ③ 千早赤阪村（大阪府）
平成7年（1995）地区数1 赤阪（約0.3ha）で指定
現在も変更なし
線引きによる市街化区域で村では唯一の生産緑地。



図 赤阪の生産緑地（筆者撮影）

- ④ 福岡市（福岡県）
平成10年（1998）地区数2 東松島と立花寺 1.03ha で
指定 現在 11 地区 2.50ha に増加
平成30年（2018）に麦野に第8号が指定され、現在は
第11号まで。第8-11号は同一の申請者である。



図 麦野の生産緑地（筆者撮影）

- ⑤ 門川町（宮崎県）
平成13年（2001）に、草川土地区画整理事業（昭和46
年～平成7年区画整理面積97ha）の中で、地区数7 草
川（2.11ha）で指定 現在も地区数 ha 数に変更なし。



図 草川の生産緑地（筆者撮影）

- ⑥ 長野市（長野県）
平成15年（2003）地区数2 東和田（0.81ha）、稲荷中
央（0.3ha）で生産緑地指定 平成27年（2015）に若里
地区（0.14ha）が新たに指定され、現在は、9地区（3.22ha）



図 東和田の生産緑地（筆者撮影）

- ⑦ 和歌山市（和歌山県）
平成18年（2006）に地区数72（24.45ha）で指定、毎
年指定され、現在 287 地区（82.00ha）まで増加（令和
2年時点）



図 新中島の生産緑地（筆者撮影）

- ⑧ 五霞町（茨城県）
平成18年（2006）に指定 地区数10（7.72ha）現在10
地区で地区数の変更はないものの面積減で7.39haに。
原宿台土地区画整理事業（S61～）由来の生産緑地であ
り、当時の指定看板が、現在も2枚だけ存在している。



図 原宿台の生産緑地（筆者撮影）

- ⑨ 常陸太田市（茨城県）
平成22年（2010）に地区数9（7.10a）で、増井と新宿
で指定が開始され、現在計10地区（7.30ha）



図 新宿町の生産緑地（筆者撮影）

⑩ 大山崎町（京都府）

平成27年（2015）に地区数30（3.85ha）でスタートし、現在は32地区 6.56ha 生産緑地の募集は平成29年までの3年間で停止。



図 円明寺の生産緑地（筆者撮影）

⑪ 島本町（大阪府）

平成31年（2019）地区数15地区（1.83ha）でスタートし、現在21地区（2.10ha）。今後も募集を続ける方針とのこと。



図 広瀬の生産緑地（筆者撮影）

⑫ 高知市（高知県）

平成31年（2019）に地区数19（6.03ha）でスタートし、2年目の現在は27地区7.88haに増加。令和2年（2020）度の第13次高知市農業基本計画には令和4年の生産緑地の目標値で12.03haが記載されている。



図 初月の生産緑地（筆者撮影）

⑬ 広島市（広島県）

令和2年（2020）に地区数32（5.80ha）でスタートし、今後も募集を続けるとのこと。行政としては、目標はないが、約12haを予定しているとのこと。



図 南観音の生産緑地（筆者撮影）

第2章 市街化区域農地の固定資産税等の増大の実態

■各自治体の市街化区域農地に対する平均課税額と平均負担水準額の算出を計算する。

総務省の「固定資産の価格等の概要調査」に基づき市町村ごとの年度データから平米当たりの決定価格と課税標準額を計算し、対象13自治体の市街化区域農地に対する一反当たりの平均課税額（固定資産税・都市計画税）と平均負担水準を算出する。

13自治体の平均課税額

自治体	決定価格（円/㎡）		課税標準額（円/㎡）		平均課税額（円/㎡）		平均負担水準	
	市街化区域	一般農地	市街化区域	一般農地	市街化区域	一般農地	市街化区域	一般農地
1 京都 大山崎町	49,839	81	13,223	81	185,125	1,140	26,446	163
2 大阪 島本町	39,156	107	9,705	107	125,867	1,492	56,229	646
3 石川 福山市	28,186	93	8,411	91	117,760	1,274	50,464	546
4 福岡 福岡市	33,439	72	8,370	72	117,179	1,006	50,220	431
5 愛知 六日町	34,946	113	9,505	113	123,041	1,592	0	0
6 高知 高知市	24,013	78	6,927	78	81,376	1,194	39,161	473
7 高知 高知市	27,970	76	8,161	76	122,411	1,137	0	0
8 長野 長野市	14,857	70	5,056	70	70,788	977	30,336	419
9 長野 松岡山	12,227	86	4,076	86	58,882	1,378	24,421	591
10 茨城 五原町	11,403	95	3,988	94	58,826	1,315	0	0
11 茨城 戸田町	6,326	67	2,565	67	41,047	1,075	0	0
12 茨城 常陸那珂市	3,375	84	1,194	83	18,718	1,671	7,165	500
13 大阪 平野区	3,852	104	1,244	104	17,409	1,452	0	0
平均	18,681	59	5,782	59	80,949	831	0	80,949

一反当たりの農地に関する税（固定資産税と都市計画税）を13の自治体に関して計算した。

一反当たりの税負担が一番多いのが、大山崎町。市街化区域農地で211,572円（固定資産税1.4%、都市計画税0.1%）、一般農地は1,303円であり、その差は162倍。一番少ないのが、千早赤阪村。市街化区域農地で17,409円（固定資産税1.40%）、一般農地は、1,452円であり、その差は12倍。一般農地への課税が農収入に見合った課税であると考えられると、市街化区域農地への課税は農収入には見合ったものとは言えない。

なお、総務省の固定資産の価格等の概要調査（平成30年）を用いて計算しているが、市街化区域農地の税計算では、概要調査の中の「介在田・市街化区域田」と「介在畑・市街化区域畑」の合計数値から計算を行っている。

13自治体の平均負担水準

自治体	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
市町村名	金沢市	大口町	千早赤阪村	福岡市	門川町	長野市	和歌山市	五箇町	常陸那珂市	大山崎町	島本町	高知市	広島市
生産緑地の指定年	1993	1993	1995	1998	2001	2003	2006	2006	2010	2013	2019	2019	2020
H6の負担水準	0.06	0.07	0.08(49)	0.06	0.58	0.13	0.06	0.27	0.31	0.03	0.03	0.06	0.07
△H6は、宅地の評価水準を全国一律に地価公示価格等の7割を目途とする評価替えが行われた年													
△H31の負担水準	0.87	0.82	0.99	0.78	1.22	1.04	1.00	1.11	1.04	0.81	0.74	0.89	0.83

平成6年と平成31年を比較すると、地方圏の一般市街化区域農地に対する負担水準は既に宅地並み課税レベル（1.00）まで到達、あるいは、宅地並み課税レベル近くまで上昇していることがわかる。

■地方圏で近年生産緑地が指定された3市町を例に挙げて三大都市圏特定市の市街化区域農地とそれぞれの税額を比較する。

表 三大都市圏の特定市と地方圏の3市町（都市農業振興基本法 2017 の制定以降に生産緑地を指定）の一反当たり税負担額での順位

表 三大都市圏の特定市と地方圏の3市町(都市農業振興法(2017)以後の指定)の一反当たり税負担額での順位												
東京都	神奈川県	千葉県	埼玉県	茨城県	栃木県	群馬県	東京都	千葉県	埼玉県	茨城県	三重県	静岡県
1	東武野市	川崎市	羽村町	野市	大板市	志保町	戸田市	戸田市	戸田市	戸田市	戸田市	戸田市
2	相模原(1)区	鎌倉市	相模原(2)区	相模原(3)区	相模原(4)区	相模原(5)区	相模原(6)区	相模原(7)区	相模原(8)区	相模原(9)区	相模原(10)区	相模原(11)区
3	三浦市	横須賀市	相模原(12)区	相模原(13)区	相模原(14)区	相模原(15)区	相模原(16)区	相模原(17)区	相模原(18)区	相模原(19)区	相模原(20)区	相模原(21)区
4	藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市
5	小倉町	津市	津市	津市	津市	津市	津市	津市	津市	津市	津市	津市
6	古河市	古河市	古河市	古河市	古河市	古河市	古河市	古河市	古河市	古河市	古河市	古河市
7	沼津市	沼津市	沼津市	沼津市	沼津市	沼津市	沼津市	沼津市	沼津市	沼津市	沼津市	沼津市
8	岡崎市	岡崎市	岡崎市	岡崎市	岡崎市	岡崎市	岡崎市	岡崎市	岡崎市	岡崎市	岡崎市	岡崎市
9	京都市	京都市	京都市	京都市	京都市	京都市	京都市	京都市	京都市	京都市	京都市	京都市
10	小笠原市	小笠原市	小笠原市	小笠原市	小笠原市	小笠原市	小笠原市	小笠原市	小笠原市	小笠原市	小笠原市	小笠原市
11	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市
12	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市
13	東久留米市	東久留米市	東久留米市	東久留米市	東久留米市	東久留米市	東久留米市	東久留米市	東久留米市	東久留米市	東久留米市	東久留米市
14	昭島市	昭島市	昭島市	昭島市	昭島市	昭島市	昭島市	昭島市	昭島市	昭島市	昭島市	昭島市
15	羽村町	羽村町	羽村町	羽村町	羽村町	羽村町	羽村町	羽村町	羽村町	羽村町	羽村町	羽村町
16	津市	津市	津市	津市	津市	津市	津市	津市	津市	津市	津市	津市
17	東大和市	東大和市	東大和市	東大和市	東大和市	東大和市	東大和市	東大和市	東大和市	東大和市	東大和市	東大和市
18	相模原(22)区	相模原(23)区	相模原(24)区	相模原(25)区	相模原(26)区	相模原(27)区	相模原(28)区	相模原(29)区	相模原(30)区	相模原(31)区	相模原(32)区	相模原(33)区
19	相模原(34)区	相模原(35)区	相模原(36)区	相模原(37)区	相模原(38)区	相模原(39)区	相模原(40)区	相模原(41)区	相模原(42)区	相模原(43)区	相模原(44)区	相模原(45)区
20	相模原(46)区	相模原(47)区	相模原(48)区	相模原(49)区	相模原(50)区	相模原(51)区	相模原(52)区	相模原(53)区	相模原(54)区	相模原(55)区	相模原(56)区	相模原(57)区
21	相模原(58)区	相模原(59)区	相模原(60)区	相模原(61)区	相模原(62)区	相模原(63)区	相模原(64)区	相模原(65)区	相模原(66)区	相模原(67)区	相模原(68)区	相模原(69)区
22	相模原(70)区	相模原(71)区	相模原(72)区	相模原(73)区	相模原(74)区	相模原(75)区	相模原(76)区	相模原(77)区	相模原(78)区	相模原(79)区	相模原(80)区	相模原(81)区
23	相模原(82)区	相模原(83)区	相模原(84)区	相模原(85)区	相模原(86)区	相模原(87)区	相模原(88)区	相模原(89)区	相模原(90)区	相模原(91)区	相模原(92)区	相模原(93)区
24	相模原(94)区	相模原(95)区	相模原(96)区	相模原(97)区	相模原(98)区	相模原(99)区	相模原(100)区	相模原(101)区	相模原(102)区	相模原(103)区	相模原(104)区	相模原(105)区
25	相模原(106)区	相模原(107)区	相模原(108)区	相模原(109)区	相模原(110)区	相模原(111)区	相模原(112)区	相模原(113)区	相模原(114)区	相模原(115)区	相模原(116)区	相模原(117)区
26	相模原(118)区	相模原(119)区	相模原(120)区	相模原(121)区	相模原(122)区	相模原(123)区	相模原(124)区	相模原(125)区	相模原(126)区	相模原(127)区	相模原(128)区	相模原(129)区
27	相模原(130)区	相模原(131)区	相模原(132)区	相模原(133)区	相模原(134)区	相模原(135)区	相模原(136)区	相模原(137)区	相模原(138)区	相模原(139)区	相模原(140)区	相模原(141)区
28	相模原(142)区	相模原(143)区	相模原(144)区	相模原(145)区	相模原(146)区	相模原(147)区	相模原(148)区	相模原(149)区	相模原(150)区	相模原(151)区	相模原(152)区	相模原(153)区
29	相模原(154)区	相模原(155)区	相模原(156)区	相模原(157)区	相模原(158)区	相模原(159)区	相模原(160)区	相模原(161)区	相模原(162)区	相模原(163)区	相模原(164)区	相模原(165)区
30	相模原(166)区	相模原(167)区	相模原(168)区	相模原(169)区	相模原(170)区	相模原(171)区	相模原(172)区	相模原(173)区	相模原(174)区	相模原(175)区	相模原(176)区	相模原(177)区
31	相模原(178)区	相模原(179)区	相模原(180)区	相模原(181)区	相模原(182)区	相模原(183)区	相模原(184)区	相模原(185)区	相模原(186)区	相模原(187)区	相模原(188)区	相模原(189)区
32	相模原(190)区	相模原(191)区	相模原(192)区	相模原(193)区	相模原(194)区	相模原(195)区	相模原(196)区	相模原(197)区	相模原(198)区	相模原(199)区	相模原(200)区	相模原(201)区
33	相模原(202)区	相模原(203)区	相模原(204)区	相模原(205)区	相模原(206)区	相模原(207)区	相模原(208)区	相模原(209)区	相模原(210)区	相模原(211)区	相模原(212)区	相模原(213)区
34	相模原(214)区	相模原(215)区	相模原(216)区	相模原(217)区	相模原(218)区	相模原(219)区	相模原(220)区	相模原(221)区	相模原(222)区	相模原(223)区	相模原(224)区	相模原(225)区

近年生産緑地指定がなされた地方圏の3自治体は、三大都市圏の特定市と比較しても遜色のない課税額に到達している府県もある。

第2章 小括

地方圏の市街化区域農地は農地方式の課税負担が適用されることで（農地に準じた課税）、約30年をかけて、宅地並み課税に向けてなだらかに課税額が上昇して来た。近年になって地方圏の市街化区域農地に対する課税負担も宅地並みに達し、一部自治体における課税額は三大都市圏の特定市に匹敵している。地方圏においても農業収入に対する課税負担の大きさが顕在化するようになって来ている。

第3章 生産緑地の指定経緯における行政・農家の価値認識の変化

■文献調査による生産緑地指定の経緯の整理
都市計画審議会の議事録等をもとに生産緑地指定の経緯を整理した。

■生産緑地指定を行った行政・農家へのインタビューにより、市街化区域内の農地（市街化区域農地と生産緑地）への価値認識の変化を把握

生産緑地指定に関わる以下の項目についてインタビューを実施し、生産緑地に対する役割や価値の認識の変化の実態を把握した。行政へのインタビューでは、生産緑地制度の採用に至る経緯や、市街化区域農地に対する行政内での位置づけの変化を把握し、農家へのインタビューでは、生産緑地を選択した動機や、営農に対する将来展望を尋ねた。

1) まず、文献調査により各自治体の生産緑地指定の経緯を「土地区画整理事業および区域区分に係る「行政サイドの主導」によるものと「農家サイドの主導」によるものとに分類した。

表 地方圏13自治体の生産緑地地区の成立経緯の区分													
番号	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
市町村名	金沢市	大口町	千早赤阪村	福岡市	門川町	長野市	五霞町	和歌山市	常陸太田市	大山崎町	島本町	高知市	広島市
生産緑地の指定年	1993	1993	1995	1998	2001	2003	2006	2006	2010	2013	2019	2019	2020
成り立ち	区整	区整	線引	農	区整	農	区整	農	農	農	農	農	農
	区整＝土地区画整理事業由来 線引＝区域区分の線引き由来 農＝農家サイドからの働きかけが起因												
	※＝農家サイドからの働きかけが起因												
	※＝農家サイドからの働きかけが起因												

金沢市、大口町、千早赤阪村、門川町、五霞町は、土地区画整理事業と線引きによる行政主導の生産緑地指定であり、また、福岡市、長野市、和歌山市、常陸太田市、大山崎町、島本町、高知市、広島市は、農家サイドからの申し出に行政が応えた生産緑地指定であることが都市計画審議会の議事録等の文献調査から判断できる。

近年では、農家サイドからの申し出に基づいた生産緑地指定が続いている。

次に、各自治体の生産緑地の指定要件を一覧化して比較した。

表 地方圏13自治体の生産緑地の指定要件の一覧

表 地方圏13自治体の生産緑地の指定要件の一覧														
番号	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	平均値
市町村名	金沢市	大口町	千早赤阪村	福岡市	門川町	長野市	五霞町	和歌山市	常陸太田市	大山崎町	島本町	高知市	広島市	1992
生産緑地の指定年	1993	1993	1995	1998	2001	2003	2006	2006	2010	2013	2019	2019	2020	1992
指定の農地面積(平米以上)	500	500	500	500(2000-2017)	500	1,000	500	1,000(2000-2017)	1,000	500	300	500	500	500(2000-2017)
主たる農業従事者	-	-	-	50歳以下	-	50歳以下	-	60歳未満	-	-	-	60歳未満	-	-
農業後継者の要	-	-	-	○	-	○	-	未達	-	-	-	60歳未満	-	-
経営継地面積	-	-	-	3反以上	-	3反以上	-	3反以上	-	-	-	4反以上	-	-
農業収入額	-	-	-	農外収入額	-	50万円以上	-	50万円以上	-	-	-	2m	-	-
接道義務	-	-	-	-	-	4m	-	4m	-	-	-	-	-	-
都市との共生	-	-	-	2018-防災協力	-	-	-	-	-	-	-	防災協力	防災協力	防災協力
営農の長期継続	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	貸借料徴収
	各自治体発行の「生産緑地の手引」などから発表者作成													

生産緑地の指定要件は、法定では面積要件（500平米以上）だけあり、三大都市圏の特定市も、地方圏の行政主導の5市町村も、法定面積の要件だけであったが、福岡市以降の自治体になると、福岡市では、主たる農業従事者が50歳以下、後継者要とかの生産緑地の申請のハードルを上げるような自治体が出て来て、その要件が、それ以降の自治体に継承されていく。大山崎町、島本町は、京都府、大阪府に所在し、法定面積要件だけなのは、両府の特定市に倣っていると思われる。ところが、平成31年指定の高知市、令和2年指定の広島市では、防災協力用地になることが要件とされ、広島市ではさらに食農体験の場として協力することも要件に加えられている。新生産緑地法（1991）には第13条に生産緑地の取得の斡旋の条項があるが、売買が伴う取得斡旋では現実的な拮抗りを見せていなかった。しかし、広島市は、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律（都市農地貸借法）」（2018）に基づ

き、生産緑地農家と、生産緑地指定前に、「農地貸借に関する同意書」を取り交わし、何らかの理由により自ら営農しない場合は、都市農地貸借法に基づく貸借の斡旋に同意することを求める新しい仕組みを作っている。

市街化区域内の農地(生産緑地)に対する「防災協力用地」「食農体験の場」としての役割が付与され、生産緑地指定に係る「貸借斡旋」という新たな仕組みが登場したことを関係市町で、インタビューを行い、それらの新しい価値認識を確認して来たので、以下に記載する。

☆市街化区域農地に対する防災用地としての価値認識
高知市の潮江では南海トラフ地震での6メートルの津波の発生を想定して おかねばならない。生産緑地は、災害時に利用されることになっているので 早く生産緑地の標識が欲しい」(高知市 生産緑地農家 60歳代 男性)



高知市の生産緑地 潮江(ハウス) 筆者撮影

☆市街化区域農地に対する防災用地としての価値認識
「広島市農協は都市計画協力団体に指名されている。今回は、市街地の農地を どう維持するかに加えて、災害時には都市での避難場所にすることで農地に 違う価値を付与し、広島市の都市計画とも連携を取るようになっている」
(JA 広島市 幹部 50歳代 男性)



図 広島市の生産緑地 川内 筆者撮影

☆市街化区域農地に対する食農教育の場としての価値認識
「生産緑地で、川内小学校の生徒に川内地区特産の広島菜の栽培を体験させ 広島菜漬を給食で食べて貰うことで、都市の農を体感して貰っている」
(川内出身の市街化調整区域の農家 40歳代 男性)



図 感謝状(JA 広島市 菜漬センター) 筆者撮影

☆「都市にあるべきもの」への市街化区域農地の価値認識の転換

「島本町では市街化区域農地への税が上がり過ぎて、納税のために農地を手放す農家が出てきた。行政としても、それでは本末転倒との判断で都市農業振興基本法の成立もあり、都市に農地を残す方向に転換した。」

(島本町 都市計画課 40代 男性)



図 島本町の生産緑地 広瀬 筆者撮影

☆「都市にあるべきもの」への市街化区域農地の価値認識の転換

「高知市の市街化区域農業では農業収入が税金でほとんど持っていかれる。これでは後継者が出てこず、高知市の農業自体が先細っていってしまう。これを防止したかった」(高知市農業委員会 委員長 60歳代 男性)



図 高知市の生産緑地 初月(ハウス) 筆者撮影

☆「都市にあるべきもの」への市街化区域農地の価値認識の転換

「広島市は後継者の指定要件にはしていない。農地貸借の事前同意だけで良い。自ら営農しなくなった場合には都市農地貸借法に基づく貸借の斡旋に事前に同意するというものだ」(広島市 農政課 30歳代 男性)



図 広島市の生産緑地 川内6丁目 筆者撮影

第3章小括

地方圏における生産緑地指定は農家サイドからの要請によるものが近年増加している。

「防災用地」「食農体験の場」など市街化区域農地に対して新たな価値づけを付与する自治体が登場して来ている。生産緑地を「都市にあるべきもの」として長期営農を促すための工夫をしている自治体も出て来ている。地方圏においても市街化区域農地を「都市にあるべきもの」として 積極的に価値づけする動きが萌芽していると言える。

第4章 考察・結論

■考察・結論

地方圏の市街化区域農地に対する課税負担額は宅地並み水準に到達し、所有者の負担感の増大が生産緑地指定の拡がりに関係している。

2015年に都市農業振興基本法が制定されたことを機運に「防災用地」「食農体験の場」など市街化区域農地に対して新たな役割・価値づけを付与する自治体が増加し、生産緑地を「都市にあるべきもの」として長期営農を促すための新たな仕組みも登場して来ている。

市街化区域農地に付与される新たな役割・価値づけをさらに引き出すための官民連携の制度設計や自治体間での情報共有が重要と思われる。

■今後の課題と展望

地方圏における生産緑地指定の実態を精緻に捉えるためにさらなるインタビュー調査が必要である。コロナ禍の終息状況にもよるが、農サイドの最初の例と思われる1998指定の福岡市の松島と立花寺の生産緑地農家との面談は機会を設け是非行いたい。

地方圏の市街化区域農地に対する税の上昇（宅地並み課税化）は、現行の税法上では当然のことであるが、市街化区域農家の減少と共に、市街化区域農地が減り続けることにも繋がり、都市政策上は多くの自治体がコンパクトシティ化を目指しているが、農地が休耕田化し荒地化した土地が市街化区域に発生してしまうという可能性があるという課題も抱えている。また、同時に、都市化が進むことが前提の市街化区域内に農業を営む農地が実際に必要なかという課題も抱えている。

今後、地方圏でも14番目以降の生産緑地も発生して来ると思われるので、地方圏での生産緑地を切り口とした当研究を継続して、地方圏の市街化区域農地を舞台にした都市農業の発展に少しでも寄与出来たらと考えている。

■謝辞

本研究に当たり、2年間に亘り、還暦を過ぎた一学生に、真摯な指導を続けて下さった横張真先生、飯田晶子先生、山崎高拓先生、坂本慧介先生に心より感謝いたします。また、2年間に亘り環境デザイン研究室で、励まし、コメント、質問を頂き、研究活動を支えて下さった研究生の皆さんに心から感謝したいと思います。

加えて、不躰な質問にも毎回真剣にご対応下さった地方圏の13自治体を始めとする各行政の皆様、農家、JAの関係者の皆様のご協力が無ければ、本研究を進めることは出来ず、真摯なご対応に深く感謝しております。自分一人では、とてもこの研究を続けることが出来ませんでした。

【引用文献】

1) 渡辺貴史・横張真(2002)首都圏地方自治体による都市住民を交えた都市農業振興施策の実施実態の解明」都市計画論文集37, 943-948頁

2) 安藤光義(2020)生産緑地制度三〇年：二〇二二年問題(特集生産緑地制度30年)農村と都市をむすぶ(全農林労働組合)第70巻第4号 4-6頁 2020-04

3) 塩澤誠一郎(2020)2020年問題と都市農地保全、都市農業政策 日本不動産学会誌 第34号第1号 15-20頁 2020-06

4) 石塚禎幸ら(2020)市街化区域内農地の住宅系用途転用が居住者人口構造に及ぼす影響に関する研究—東京都練馬区大泉地区を対象として 日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol.55 No.3 317-322頁 2020年10月

5) 阪井暖子ら(2010)市街化区域内の農住混在街区形成における空間変容と土地所有の 関係に関する分析—東京都練馬区の一街区を事例として— 日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol.45 No.3 271-276頁 2010年10月

6) 柴田祐(2010)地方都市における市街化区域内農地の保全と活用に関する研究 平成22年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書 1-62

7) 柴田祐(2011)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— 土地総合研究 2011年秋号 11-20

8) 柴田祐(2017)都市縮小時代の土地利用計画 第13章 市街化区域内農地の保全 と市街地縮小化への活用可能性 日本建築学会 121-127

9) 柴田祐(2018)地方都市における都市農地の保全とその課題 都市農地とまちづくり 第73号 20-23

10) 明石達生(2018)都市農地の税負担の現状と田園住居地域制度の展望 都市住宅学 101号 2018春号 22-27

11) 畠孝志(2020)地方圏の固定資産税等の状況 令和元年度固定資産の価格等の概要調査

<https://www.coasys.co.jp/1282/>

12) 小林博美(2020)都市農業の多様な機能と都市農地賃借制度 農業と経済 17-29頁 2020年10月号

13) 星 勉(2018)都市農業振興基本法におけるコペルニクスの転回—都市農地へのまなざしの歴史、計画的農地利用の意義とその展望 農業と経済 17-25頁 2018年3月号

14) 総務省「固定資産の価格等の概要調査」1971-2019(S46-H31)

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran08.html

15) 農林水産省・国土交通省 都市農業振興基本法 2015年7月 <https://www.mlit.go.jp/common/001119154.pdf>

16) 令和2年度 固定資産税のしおり

一般財団法人資産評価システム研究センター 編集発行

【参考：三大都市圏で生産緑地のある特定市】

① 首都圏

【茨城県】龍ヶ崎市・坂東市・牛久市・取手市・常総市・守谷市・五霞町・つくばみらい市・常陸太田市

【埼玉県】さいたま市・川越市・川口市・行田市・所沢市・飯能市・加須市・東松山市・狭山市・羽生市・鴻巣市・上尾市・草加市・蕨市・戸田市・入間市・朝霞市・志木市・和光市・新座市・桶川市・久喜市・北

本市・八潮市・富士見市・三郷市・蓮田市・坂戸市・幸手市・鶴ヶ島市・日高市・ふじみ野市・越谷市・春日部市・吉川市・熊谷市・白岡市

【東京都】目黒区・大田区・世田谷区・中野区・杉並区・北区・板橋区・練馬区・足立区・葛飾区・江戸川区(11区を1市でカウント)・八王子市・立川市・武蔵野市・三鷹市・青梅市・府中市・昭島市・調布市・町田市・小金井市・小平市・日野市・東村山市・国分寺市・国立市・福生市・狛江市・東大和市・清瀬市・東久留米市・武蔵村山市・多摩市・稲城市・羽村市・あきる野市・西東京市

【千葉県】千葉市・市川市・船橋市・木更津市・松戸市・野田市・成田市・佐倉市・習志野市・柏市・市原市・流山市・八千代市・我孫子市・鎌ヶ谷市・君津市・富津市・四街道市・袖ヶ浦市・印西市・白井市・富里市

【神奈川県】横浜市・川崎市・相模原市・横須賀市・平塚市・鎌倉市・藤沢市・小田原市・茅ヶ崎市・逗子市・三浦市・秦野市・厚木市・大和市・伊勢原市・海老名市・座間市・南足柄市・綾瀬市

② 中部圏

【静岡県】静岡市・浜松市

【愛知県】名古屋市・瀬戸市・津島市・尾張旭市・豊明市・一宮市・春日井市・犬山市・江南市・小牧市・稲沢市・岩倉市・半田市・常滑市・東海市・大府市・知多市・豊田市・岡崎市・碧南市・刈谷市・安城市・西尾市・知立市・高浜市・日進市・愛西市・清州市・北名古屋市・弥富市・みよし市・長久手市・あま市

【三重県】桑名市・四日市市

③ 近畿圏

【京都府】京都市・向日市・長岡京市・宇治市・城陽市・八幡市・亀岡市・京田辺市・木津川市・南丹市

【大阪府】大阪市・堺市・池田市・箕面市・豊中市・高槻市・茨木市・吹田市・摂津市・枚方市・寝屋川市・守口市・門真市・大東市・交野市・四条畷市・東大阪市・八尾市・柏原市・松原市・藤井寺市・羽曳野市・富田林市・河内長野市・大阪狭山市・和泉市・高石市・泉大津市・岸和田市・貝塚市・泉佐野市・泉南市・阪南市

【奈良県】奈良市・大和高田市・大和郡山市・天理市・橿原市・桜井市・五條市・御所市・生駒市・香芝市・葛城市・宇陀市

【兵庫県】神戸市・三田市・芦屋市・西宮市・尼崎市・伊丹市・宝塚市・川西市

以上212市

国土交通省の「特定市街化区域内農地対象地一覧(平成30年4月1日)」では214市が掲載されており、千葉県浦安市と三重県いなべ市が差異となっている。浦安市には、生産緑地は存在せず、現在、田畑自体がゼ

ロ ha である(総務省 固定資産の価格等の概要調書 H30)。また、平成15年に4町の合併で生まれないなべ市には、生産緑地が現在も存在していない。

以上

(あとがき) 令和3年(2021)8月27日(金) 今日のお昼頃までの梗概の提出締め切り時間を意識しつつ、1年間のまち大への通学と2年間の ZOOM ゼミを思い起こしこの梗概をまとめています。西新宿の勤務先での終業後に東京メトロで本郷キャンパスの14号館1階の141教場に駆け付け、6限7限の18時35分から21時35分までの生講義を受講。時には8限の特別講義(明石達生先生)を近隣酒場で、気づいたら終電、タクシー帰宅でした。コロナウイルスの感染拡大(2019年冬に武漢で発生)の少し前の時期に、まち大12期は本郷キャンパスで学ぶ機会を頂きました。2019年4月に還暦で勤務先のゼネコンを定年退職し、故郷松山の家業を承継するために帰郷。環境デザイン研究室(横張真先生)の毎火曜17時からのゼミにも、ZOOMであったからこそ、2年間通して参加でき、なんとかか今日の修論と梗概提出の締め切り日を迎えることが出来ました。最後に、まち大の事務局で、何かと我々12期生の受講を支えて下さった野原知恵子様(心)の底からの御礼を申し上げ、結びとさせていただきます。深謝