

# 改正生産緑地法の下での 市街化区域農地の都市計画的課題

静岡大学法経短期大学部 桜井良治

## I. はしがき

市街化区域内農地については、住宅・宅地供給のための素地としての性格と残された貴重な緑地・オープンスペースとしての機能の両面から捉えられなければならない。近年では、ますます市街化区域内農地の希少価値が高まりつつある。たまたま農地として都市に残された貴重な緑地・オープンスペースをこのまま農地としての存続を目指すかどうかは、都市政策上の重要な検討課題である。いずれにせよ、都市環境の改善が求められる今日において、宅地開発か農地としての保全かといった二者択一から脱して、残された希少な都市農地の有効利用についての議論が始まったことは、歓迎すべきことである。

1980年代後半から始まった地価の急騰と大都市の宅地供給不足が、都市農地の保全と開発にとっての新たな課題をつきつけることとなった。開発すべき農地を選定するという課題が、生産緑地法の改正という結果をもたらすこととなった。このことはまた同時に、生産緑地として保全すべき農地の選定を促す結果となった。保全される都市農地については、従来どちらかといえば、宅地供給阻害要因と見なされる傾向が強かった。ここに至って、都市の環境保全にとっての新たな役割を担うことが期待されている。

ここに都市計画上、二つの課題が生まれることとなった。一つは、宅地化農地について、乱開発や土地投機から守り、街路や区画の整備を中心として、いかにして計画的な市街地形成及び宅地化に誘導するかという問題である。区画整理や地区計画等の既存の様々な都市計画的手法を駆使して、いかにしてこの課題が達成されるかという問題である。

宅地化農地については、今後、固定資産税・相続税等の税制上の軽減措置を求めするための宅地開発が進められる可能性が強い。都市施設を伴った計画的な

宅地化に向けて誘導することは、緊急を要する課題である。もう一つの課題は、オープンスペースとして保全されることとなった生産緑地について、都市環境の保全にとって最も有意義な活用の仕方を模索することである。

自治体の買い取りによる公共住宅の建設や市民農園としての利用等も、農地としての永続性や質の高い維持管理という面からみて、優先順位の高い政策目標の一つである。問題は、従来の買い取り制度の運用によってこのことが可能になるかどうかという点である。買い取り請求は、様々な理由によって営農が困難になるに従って、しだいに発生することになる。大量に相続等が発生する前に何らかの制度上の方策を講じておかなければ、市町村にとって買い取りが困難な土地は逐次なし崩し的に開発の対象となってしまおうであろう。このような時を隔てて行われる小規模開発は、計画的な市街地形成にとって最も悪影響が大きいものである。

今回の生産緑地法改正については、バブル形成期のその他の制度とも共通して、宅地供給を目指した窮余の一策としての一面があることは、否定できない。都市農地の保全と開発の両面における制度上の受け皿が整備されないままでの保全農地と開発農地との選別の強化については、特に都市農地の保全を主張する側からは、拙速であるとの声も聞かれる。改正生産緑地法の実施時期がバブル経済の崩壊期であったことも、批判を強める結果となっている。しかしながら、近年においてしだいに減少しつつある都市農地について、開発と保全の両面からの問題が深刻化してきたことは、事実である。いずれ提起しなければならぬ問題について、バブルの形成による地価高騰が加速したに過ぎないと考える方が、自然な見方であろう。

本論文では、改正生産緑地法の提起した課題について、都市農地の保全と開発の両面からの検討を行いたい。固定資産税および相続税といった税制の運用面の改正にも視点を当てて、税制や融資面での誘導を基軸とした今後の都市計画の運用面の課題についても検討したい。本論文では、どちらかといえば、計画的な宅地化に向けての制度面の検討を中心として論じることとしたい。先進的な自治体を中心とした具体的な施策の運用面の研究については、別稿にゆずることとしたい。

## II. 生産緑地法改正の意義

平成3年4月の生産緑地法の改正に伴って、三代都市圏の市街化区域内農地について、生産緑地として保全される農地と宅地等としての開発がなされるべき宅地化農地との区別が明確になった。宅地化する農地については、地区計画・農住組合制度・土地区画整理事業の活用により道路・公園等の整備された計画的な宅地化が図られることとなった。保全する農地については、計画的な保全が図られるように、生産緑地地区の指定や市街化調整区域への編入が行われることとなった。

生産緑地法は、都市化の進展に伴って、都市農地について宅地化すべき農地と保全すべき農地の区分けにせまられて、制定された。昭和49年6月の制定後、様々な改正がなされている。平成3年4月の改正の特徴的な点は、以下の点にある。まず第一に、最も大きな改正点は、農地の持つ緑地機能の積極的な評価がなされている点である。改正前の生産緑地法では、都市農地を公害又は災害の防止等良好な生活環境の確保及び将来の公共施設等の敷地の適地と位置づけていた。営農を指定の要件とはしつつも、明確な形で都市計画上都市農業について位置づけるものとはなっていなかった<sup>1)</sup>。

改正生産緑地法では、農地の著しい減少に直面して、農地の都市空地としての意義を評価する面が、強く打ち出されている。第2条の2で、「国及び地方公共団体の責務」として、「都市における農地等の適正な保全を図ることにより良好な都市環境の形成に資するように努めること」が指示されている。周辺の公園・緑地等の現況及び将来の見通しを勘案して、それらの整備を補完する役割を認めている。将来の生産緑地の買い取りによる公園・緑地等の拡大を展望する内容となっている。

現況の都市農地について、都市の乏しい緑地空間の補完機能を認めつつも、将来の公共空地の候補地として位置づけている。営農を奨励しつつも将来の買い取りを示唆している点は、一見矛盾しているとも受け取れる。しかし、都市農地の現状と避けて通れない将来の見通しの双方を満たす規定として、評価すべき内容となっている。営農を奨励している点は、一方で都市における農地の存在意義を認める結果となった反面、都市農家にとっては、以前より重大な農地の管理義務を背負うことになる。総じて、農地の厳正な区分けを促進する内

容となっている。

第3条に規定された生産緑地地区の指定の要件についても、大幅に改正されている。第1項では、「農林漁業と調和した都市環境の保全等良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等の敷地の用に供する土地として適している」ことを要件としている。農地でありさえすればすべて保全するという姿勢ではなく、自治体の都市計画の策定上、生活環境の向上にとって必要な限りでのみ保全するという内容が盛り込まれている。この規定に従えば、生産緑地の指定に関しては、農家の意向にのみ左右されるのではなく、本来自治体側の都市の将来像の策定プランの方が先行すべきものである。今回の生産緑地指定に際して、この趣旨が十分に生かされなかったことは、今後に大きな問題を残す結果となっている。

現状の生産緑地の指定状況を見ると、農家の意向のみが先行している感がある。自治体側の対応を見てみると、飛び地状に指定された生産緑地を前にして、事後的に、極めて困難になってしまった整合性のある都市計画の策定の方策を模索しているといった現状である。現行の都市計画制度を駆使して、宅地化農地を中心とした残存農地を含めた土地にいかにして秩序ある市街地を形成するかが、当面の最大の課題である。それと同時に、現在生産緑地に指定された土地が将来自治体の買い取り請求の対象となった時に、いかにして買い取り、公共用地として運用するかという問題が、将来的な課題となっている。

第3条2項では、生産緑地の指定面積の大幅な緩和がなされている。従来は第一種生産緑地地区で1 ha、第二種生産緑地地区で0.2 haであったものが、500 m<sup>2</sup>へと大幅に引下げられている。これは、急速に進んだ都市農地の狭小化に対応したものである。500 m<sup>2</sup>以上あれば指定を認めるとしたことは、指定の如何についての農家の選択の余地を広げることになった。このことは、生産緑地法改正に伴う税制等の面での厳正な運用を考慮するといったしかたないように思われる。しかし、飛び地状の狭小な農地の営農を認めることは、自治体による秩序ある市街地の形成を容易ならざるものにする結果になってしまった。

第7条では、「生産緑地について使用又は収益をする権利を有する者は、当該生産緑地を農地等として管理しなければならない」と規定している。この点は、改正前と同様である。農地を都市計画のなかでどう位置づけるかという問題は、引き継がれることとなった。

第8条では、生産緑地内での建築物の新築や宅地の造成については市町村長

## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

の許可を要することが定められている。同条第二項では、例外的に許可される施設について定められている。それに関連して、生産緑地法施行令第4条では、市民農園に必要な施設として、農作業の講習の用に供する施設や管理事務所等の施設が明記されている。直接耕作される土地のみでなく、市民農園等として貸与する場合も、生産緑地を農地として管理する場合の有用な手法であるとして、市民農園の維持に必要な一定の施設の設置許可が追加された。

近年になって都市の空地が極端に減少したことに伴って、都市農地が農産物の供給基地であるかどうかよりも、その空地としての意義が重要性を増してきたものと考えられる。都市農地は必ずしも土地所有者本人の耕作地でなくとも良くなった。このことによって、都市農地を農産物の供給源として位置づけるかどうかといった従来の議論から開放されたものと考えられる。残された希少な都市農地の新たな活用方法について、都市住民による有効利用の途を開いた点で、評価に値するものと考えられる。

第10条には、生産緑地の買い取りの申し出について定められている。買い取り申し出の開始までの期間は、従来の5年から30年に延期されることとなった。生産緑地の所有者は、生産緑地に指定されてから30年を経過したとき又は農業の主たる従事者が死亡したり、農業に従事することを不可能とされる故障を生じたときは、生産緑地を時価で買い取るように申し出ることができると定められている。「主たる従事者」には、世帯主等の専業従事者のみでなく、建設省令で定める一定期間農業に従事する家族等の重要な役割を担っている兼業従事者をも含んでいる。

今回の法改正において、「主たる従事者」の範囲が拡大されている。生産緑地法施行規則第2条によれば、主たる従事者が65歳未満の場合はその従事者が1年間に従事した日数の8割以上、65歳以上の場合はその従事者が1年間に従事した日数の7割以上従事している者も含まれると規定している。家族経営等の共同経営の下では、改正前の「主たる従事者」以外の家族の死亡または故障によっても営農が困難になるという事情を考慮したものである。同施行規則第4条には、「農林漁業に従事することを不可能とさせる故障」について、詳しく規定されている。両目の失明、精神障害、臓器障害、身体の一部の喪失・機能障害及び1年以上の入院等により農林漁業に従事できなくなる故障として市町村長が認定したものが含まれると規定されている。

営農期間を30年に延長したために、実質的に営農不可能となった場合の措置

について明記せざるをえなくなったものと考えられる。医師の診断書の提出義務があるにしても、運用の仕方によっては様々な抜け道が考えられる。今回の改正の中で最も厳格な運用が困難な箇所であると思われる。

第11条では、自治体側の生産緑地の買い取りについて定められている。「市町村長は、申出があったときは、当該生産緑地を時価で買い取るものとする」ことが規定されている。また市町村長は、生産緑地の買い取りの希望があったときは、買い取りを希望する地方公共団体等の内から買い取りの相手方を定めることもできるとしている。市町村長は、自ら買い取らない場合でも、都道府県、住宅供給公社、住宅都市整備公団や他の農業従事者への斡旋に努めることができる。「公園、緑地その他の公共空地の敷地の用に供することを目的として買い取りを希望するものを他の者に優先して定めなければならない」と規定している。これらの条項は、生産緑地を将来の公共用地として位置づけている点で、重要な考え方を示している。農地は、30年経過、相続、故障等により営農に限りがあるものと認識し、農地を公共用地の予備地として位置づけている点は、評価できる。ただし、買い取りの希望があった場合のみ時価で買い取ることができるとしている点で、土地所有者の裁量に委ねられており、実効性については疑わしい。

近年の地価高騰によって公有地拡大法の下での買い取りは有名無実化している。バブル崩壊後の市場地価の下落によって、やや持ち直してきた程度である。市町村に対して買い取りの申し出が実際にどれだけあるかについては、その時点での地価の市場価格が公的な土地評価に対してどの程度の水準にあるかに左右されるものと考えられる。30年後もしくは相続時となれば、かなり先のことであり、地価の高騰が予測される。買い取り財源についての制度上の措置が講じられていなければ、絵に書いた餅になる可能性が強い。公有地拡大についての土地所有者の協力が期待せざるをえないのが現状であろう。

この条項のもう一つの問題点は、買い取りの申し出のあった生産緑地が、必ずしも市町村にとって公共用地として必要な土地とは限らないということである。幹線道路の拡張のための用地を考えると、道路適地は限られている。生産緑地として点在する農地のうち道路適地として位置づけられる土地は、限られている。公園や緑地を考えても、すでに区画整理事業による交換分合等がなされたある程度の規模と形状をもった土地でなければ、都市公園としての機能は果たせない。近隣住民の日照を保つ程度の小規模空地に対して膨大な公的資金

## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

を投入することは、困難であろう。

現時点で生産緑地として保全されている農地について、計画的な市街地形成の一環として位置づけて、土地区画整理事業等を利用した基盤整備を推進していかなければ、将来の計画的な市街地形成は困難さをきわめることになるであろう。その場合、基盤整備がなされた農地が必ず将来公共用地になるという保証が必要であろう。すべての生産緑地を買い取りの対象とするよりは、前もって立案された土地利用計画に則して、公共用地として必要性の高い土地利用計画に対して、重点的に財源措置を講じるほうが効果的ではないかと考えられる。公共用地としての適地にある生産緑地については、手放した時期が早ければ、買い取り価格や税制上の措置において優遇する等の誘導措置も考えられる。

そもそも生産緑地法は、市街化区域内の都市農地というある意味で矛盾した存在に対して、妥協の産物として制定されたものである。都市化をはかるべき市街化区域内に分散的にもう一つの調整区域が命脈を保ち続けていることは、都市計画法の理念に沿ったものではない。生産緑地の存在は、都市計画法の理念からみれば、妥協を重ねた産物である。その後の都市化の進展に際して整合性を失い、矛盾を取り繕うための制度の改正が繰り返されてきた。昭和末期の地価高騰期における大都市の宅地不足問題に直面して、その矛盾が先鋭化したため、今日の改正に至ったものと思われる。

しかしこの間に、今日の大都市では、生活環境の悪化とオープンスペースの欠如という新たなより深刻な問題を抱えるに至っている。三大都市圏を中心として、都市の空地は希少な存在となってしまった。かろうじて生き残った都市農地（生産緑地）について、都市のオープンスペースとして永続的に活用すべきであるという点について、社会的コンセンサスが形成されつつあることが、今回の改正を導いたものと思われる。残された都市農地（宅地化農地）については、住宅の供給のみならず空地を備えた整序された市街地形成の予備地として役立てることが求められている。

近年の都市計画法の改正点をみると、都市のオープンスペースを浸食して住宅を建設するよりも、容積率の緩和等によって高層化を通じて住宅供給を推進する方向に転換が図られている。この点は、生産緑地法の改正の方向と呼応したものとなっている。

### Ⅲ. 市街化区域内農地の税制改正 —— 計画的宅地化の促進 ——

#### (1) 固定資産税等

今回の改正生産緑地法の下での農地の区分けが進められた背景には、土地税制の厳正な運用があることは、否定できない。

これまで三大都市圏の特定市の市街化区域内農地に係る固定資産税については、宅地並課税の対象農地であっても、引き続き10年以上営農を継続するとして市長村長の認定を受けた長期営農継続農地については、農地課税相当額を上回る額は徴収猶予を受け、5年毎に営農が継続されたことが確認された場合には、猶予を受けた額の納税義務が免除されることとなっていた。

平成3年度においては、特定市の市街化区域にある約5万2千haの農地のうち、約4万1千haの農地が宅地並課税の対象農地となっている。このうち約3万5千haが長期営農継続農地の認定を受けていたため、実際に宅地並課税が行われた農地は、宅地並課税対象農地の14%程度にとどまっていた<sup>2)</sup>。

生産緑地法の改正に伴って、平成4年度以降、土地税制が大幅に改正された。長期営農継続農地制度は、平成3年度限りで廃止された。固定資産税については、生産緑地地区内の農地を除き、原則として三大都市圏の特定市のすべての市街化区域内農地が、宅地並課税の対象となった。昭和58年度以降に長期営農継続農地の認定を受けた農地についても、認定の効果が平成3年度限りで打ち切られた。これまでの宅地並課税の対象となっていなかった3.3㎡当たり評価額が3万円未満の市街化区域内農地についても、宅地並課税の対象となった。

それに伴って、宅地化する農地について、計画的な宅地化に向けての誘導措置が導入された。計画的な宅地化や優良な賃貸住宅供給が行われた場合には、固定資産税等の大幅な減額措置が講じられることとなった。平成4年末までに事前協議、開発許可申請等を行い、平成5年末までに開発許可、地区計画の策定等が行われた場合には、平成4年度から平成6年度までの固定資産税等については、宅地並課額の10分の1に減額されることになった。

平成4～11年末までに特定市街化区域農地を転用して、基盤整備を伴う優良な賃貸住宅が建設された場合には、土地・家屋に対する固定資産税は、以下のように減額されることになった。土地については、それまでは3年間につき2分の1に減額するという制度であった。改正によって、3分の1に減額へと優



## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

遇幅が広がった。平成4～6年末までに建設の場合5年間の減額、平成7～11年末までに建設の場合3年間の減額となり、早期着工の方が減額期間が長くなった。

家屋については、これまでは10年間3分の1に減額するという制度であった。改正によって、平成4～11年に建設した場合、最初の5年間は4分の1に、その後の5年間は3分の1に減額することとなった。

優良な賃貸住宅を建設した場合に不動産取得税が3分の2に減額される特例については、平成6年3月末までに取得し2年以上賃貸した場合に、引き続き認められることとなった。開発行為が行われた場合など基盤整備を行った農地に限って特例が認められることとなった<sup>3)</sup>。

### (2) 相続税等

これまで農地に係る相続税については、農地の相続人が農業を継続する場合に限り、農地価格のうち農業投資価格を超える部分に対応する相続税について、担保の提供を条件として納税を猶予し、申告期限後20年間農業を継続した場合等にはこれが免除されることとなっていた<sup>4)</sup>。

相続税の納税猶予制度については、大都市圏の市街化区域を中心として利用度が高く、従来から大都市の土地利用にそぐわないとの批判があった。平成3年度の土地税制の総合的な見直しの一環として、三大都市圏の特定市の市街化区域内農地についての相続税の納税猶予制度の改正が行われた。三大都市圏の特定市(平成3年1月1日時点のもの)の市街化区域内においては、平成4年1月1日以降に生じた相続または遺贈については、生産緑地地区内の農地等を除いて、相続税及び贈与税の納税猶予・免除制度は適用されなくなった(平成3年12月31日までの相続については、これまでの相続税の納税猶予・免除制度〔20年営農〕が適用される)。

ただし、平成4年12月31日までの相続において取得した農地等が特定市街化区域内農地等である場合には、相続税の申告書の提出期限内(相続の開始から6ヶ月以内)、かつ平成4年12月31日までの間に生産緑地地区の指定又は市街化調整区域への編入があった場合には、相続税の納税猶予・免除制度の適用が受けられることになっている。この改正は、三大都市圏の特定市の市街化区域内農地等について行われたものであり、それ以外の地域の農地等については、従来どおりの規定が適用されることになる。

生産緑地地区内の都市営農農地に限っては、相続税の納税猶予・免除制度が適用される。ただし、猶予期限が死亡の日までとなり、終身営農を原則とする内容に改正された。納税猶予の申告後3年毎に、農業経営に関する事項を記載した届出書の提出が義務づけられている。特例の適用を受けている特例農地等について、農地の譲渡等があった場合は、猶予されている相続税に利子税を付加して取めなければならない。特例農地の20%超を譲渡・転用した場合、農業経営を廃止した場合、買い取りの申し出をした場合、都市計画の決定・変更により生産緑地地区外となった場合等がこれに該当する。

以上の相続税の納税猶予制度の改正には、経過措置が設けられている。昭和60年1月1日前に相続税の納税猶予を受けている農地については、平成4年1月1日から平成6年12月31日までに以下のような形態での転用見込みであることについて税務署長の承認を受けた場合に、この特例が継承される。①特例農地を地方公共団体、住宅・都市整備公団(特定法人)に貸付け(1,000㎡以上の農地を20年以上貸付けること)、②農業相続人が賃貸用共同住宅(3階以上、居住数15以上、床面積1,000㎡以上、平成6年12月31日までに着工)の新築を行い、特定法人に貸し付ける場合、③農業相続人が賃貸用共同住宅の敷地の用に供する場合(居住数15以上、床面積1,000㎡以上、公営住宅法に規定する額以下の家賃、平成6年12月31日までに着工)、④特定の農協等の融資を受けて新築する一定額以下の家賃を徴する共同住宅の敷地に供する場合等には、納税猶予を継続し、期間経過後免除されることとなった。また、公団等の公的開発主体に譲渡した場合には、20%の譲渡制限は適用されない<sup>5)</sup>。

計画的な宅地化等に早急に着手した農地には納税猶予・免除を継続するという制度は、良好な市街地形成を誘導する点で、有効性を発揮するものと考えられる。税制面・金融面等で農家自身による宅地化施策を援助することは、安価な賃貸住宅の供給という視点からみると有意義な方策である。しかし、大量の宅地供給による勤労者の持家取得の促進という政策目標からすると、限界のある施策であることも否定できない。良質な分譲住宅の供給を促すためには、定期借地権制度の運用も含めた新たな施策が推進されなければならない。

その他、所得税については、生産緑地地区の農地が地方公共団体等に買い取られる場合には、譲渡所得に関して1,500万円の特別控除がなされる。地価税は、農地については原則として非課税とされている。地価税については、三大都市圏の特定市において、生産緑地地区内の農地等は非課税とされている。た

## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

だし、特定市街化区域内農地のうち生産緑地地区以外の「宅地化すべき農地」については原則として課税されることとなっている。しかし経過措置として、平成4年から8年までの5年間は課税されないと規定されている。今後の課税のあり方について注目されるところである。

以上のように、今回の土地税制の改正については、農地の資産としての保有に対して課税の強化を図った面と、計画的な宅地化に向けて税を緩和した面との両面から捉えられなければならない。

### IV. 生産緑地指定状況と今後の課題

#### (1) 市街化区域内農地の現状

市街化区域は、都市計画においておおむね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して定められている。実際には、都市計画・税制上の様々な特例のために、計画的な市街化形成が滞っている。そのために、いまだにかなりの農地が残存している。市街化区域農地は、平成4年1月1日現在でみると、三大都市圏で約5万6千ha、地方圏で約9万2千ha、全国では約14万9千haが存在している。平成3年における市街化区域面積に占める農地面積の割合（農地率）は、三大都市圏で9.5%、地方圏で12.5%、全国では11.1%を占めている。全国の「農地率」は、昭和60年の13.9%から平成3年の11.1%へと、年々着実に減少しつつある。

市街化区域内の農地は年々減少してきている。平成3年中に、三大都市圏で約2,100ha（減少率3.7%）、地方圏で約2,500ha（同2.7%）、全国では約4,700ha（同3.0%）の減少となっている。昭和60年から平成4年までの減少率の平均でみると、全国3.2%、三大都市圏3.4%、地方圏3.1%となっている。東京都全体でみると営農意思の高い農家しか残っていないため、減少率3.0%にとどまっている。しかし、東京都区部だけを取り出してみると、4.1%の減少率となっている。

バブルの崩壊に伴う住宅需要の減退を反映して、近年では減少率がやや低下しているが、年々コンスタントに減少を続けていることだけは、確実である。

市街化区域内農地の転用面積は、昭和48年の18.4%をピークとしてその翌年以降減少傾向にあった。昭和60年（6.7%）までは減少傾向にあった。しかし、バブル経済の形成期にあたる昭和62年（7.7%）から増加傾向に転じてい

る。平成3年度には、8.0%に上昇している<sup>6)</sup>。

(2) 生産緑地指定の状況

建設省都市局長通達「生産緑地法の運用について」には、生産緑地地区指定にあたっての建設省の基本方針について示されている。生産緑地地区の指定作業については、平成3年9月10日付け建設省都市局通達「生産緑地法の一部改正について」をもって、遅くとも平成4年末までに完了させる方針であったことが、記されている。土地区画整理事業の実施に伴う市街化区域への編入により新たに市街化区域内農地となった場合のようなやむをえない理由のある場合にのみ、指定を平成5年以降に行っても差し支えないと定められている。

生産緑地地区の買い取りについても指示されている。買い取られた土地については、生産緑地法の趣旨にかんがみ、公園・緑地その他の公共空地として用いることを優先すべきであるが、公園・緑地その他の公共事業の実施により営農を継続することが困難となった土地の代替地として用いることも差し支えないとしている。

第1表 三大都市圏特定市における市街化区域農地の区分状況

区 分	平成4年 1月1日 時点市街化 区域内農地 面積 a (ha)	生産緑地地区 指定農地 面積 b (ha)	宅地化する 農地面積 c (ha)	計画的宅地 化に係る農 地 d (ha)	市街化調整 区域編入面 積 (ha)
		(割合 b/a) (%)	(割合 c/a) (%)	(割合 d/c)	
茨城県	682	59(9)	623(91)	128[21]	—
埼玉県	7,641	1,896(25)	5,745(75)	739[13]	—
千葉県	5,604	1,091(19)	4,513(81)	275[6]	—
東京都	6,995	3,983(57)	3,012(43)	329[11]	—
神奈川県	6,030	1,382(23)	4,635(77)	323[7]	13
首都圏計	26,951	8,411(31)	18,527(69)	1,794[10]	13
愛知県	8,598	1,591(19)	7,000(81)	638[9]	7
三重県	1,090	270(25)	809(74)	47[6]	11
中部圏計	9,688	1,861(19)	7,809(81)	685[9]	18
京都府	1,937	1,063(55)	874(45)	69[8]	—
大阪府	6,035	2,479(41)	3,523(58)	659[19]	33
兵庫県	1,685	616(37)	1,069(63)	312[29]	—
奈良県	2,267	640(28)	1,555(69)	67[4]	72
近畿圏計	11,924	4,798(40)	7,021(59)	1,107[16]	105
全国計	48,563	15,070(31)	33,357(69)	3,586[11]	136

注1 資料：自治省「固定資産の価格等の概要調書」及び建設省調べ。

2 国土庁『土地白書(平成5年版)』による。

## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

生産緑地地区は、その指定の趣旨にかんがみ、緑のマスタープランの緑地の配置計画において、環境保全系統、防災系統等への位置づけが可能であることが求められるとしている。特に、防災系統に位置づけるに当たっては、将来、公園・緑地等の都市施設の敷地にするものについては、明確にするように求めている<sup>7)</sup>。

三大都市圏の生産緑地地区に指定された農地の状況を見ると、首都圏で8,400 ha(市街化区域内農地に占める割合31%)、中部圏で1,800 ha(同19%)、近畿圏で4,798 ha(同40%)と、地域的にかなりのばらつきが生じている。近畿圏・首都圏・中部圏の順に指定率が高いことになる。

### V. 三大都市圏別の指定状況

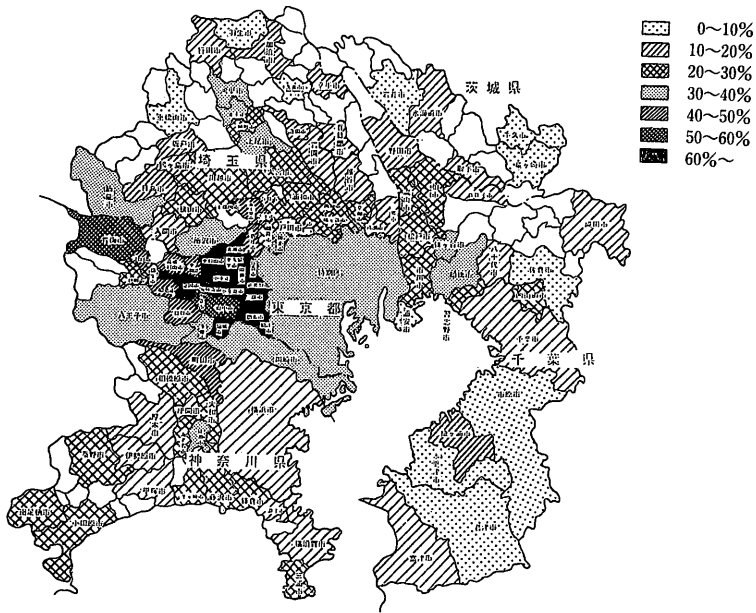
#### (1) 首都圏

生産緑地地区の指定状況を都道府県別にみると、最も高いのは東京都の57%(指定面積4,000 ha)である。東京都では地価水準が突出して高いので、指定からはずれた場合、固定資産税や相続税の負担が著しく高額になることが、指定農地面積の拡大をもたらすこととなった。東京都の多摩地区を見ると、地価の高い所ほど生産緑地指定率が高くなっている。地価水準の相対的に低い茨城県での指定率が9%(指定面積59 ha)に過ぎないことから、このことは明白である。茨城県では、固定資産税が低いので、生産緑地指定のメリットが低いことが、指定件数を引き下げている。

東京都で指定率が高いもう一つの理由は、かなり以前から住宅需要が大きく、宅地化傾向が強かったため、資産保全型の農家は、すでにかなり淘汰されていることによる。現在まで残っている農家は、営農意欲が強固な農家が多い等の理由によるものである。

地価が高い横浜市で指定率が低い理由は、北部を中心とした後背地に広がっている保全すべき農地の多くが、既に市街化調整区域に編入されているからである。高度成長期に、東京のベッドタウンとしての乱開発による住宅開発を通じて人口急増が進んだため、市の北部を中心として市街化調整区域に編入されたものである。他方、市の中心部には、保全を目指す農地が少ない。市街化区域内での宅地化は進んでおり、保全すべき農地は既にかなり減少しているためである。保全区域と開発区域の区分けが進んでいる点は、都市計画法の本来のあり方に沿ったものと言えよう。

第1図 生産緑地地区指定率分布図(首都圏)



(注) 建設省資料による。

東京都の市街化区域内農地の総面積は8,347 ha(日比谷公園の521倍相当)で、東京都内の市街化区域面積105,595 haの7.9%を占めている。市街化区域内農地の経年変化をみると、昭和50年から昭和63年の間の13年間で約1割が減少している。地域別の農地面積は、区部1,452 ha、多摩地域6,895 haとなっており、多摩地域の方が圧倒的に多くなっている。

区市町村別に見ると、区部では練馬区が最も多く、次いで世田谷区となっている。両区で区部の農地の半数以上を占めている。多摩地域では、八王子市が最も多く、以下、町田市、立川市の順になっている。また、区市町の市街化区域で農業が占める比率を見ると、清瀬、立川、東久留米、五日市、国分寺の5市町では20%以上となっている。

## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

農地のまとめり状況を区画でみると、0.1 ha 以上の集合農地（住宅、鉄道、河川等で区切られた農地）は 12,753 区画である。このうちの約 90%にあたる 11,143 区画が、1 ha 未満の集合農地である。また、これらの集合農地は、市街化区域農地の約半分を占めている。一方、2 ha 以上の集合農地の占める割合は 36.4%で、地域別に見ると北多摩が 48.4%と最も多く、以下、南多摩 31.8%、西多摩 29.0%、区部 15.7%となっている。なお、関東農政局が昭和 59 年に行った調査「市街化区域内残存農地の実態」によっても、東京都の 2 ha 以上の集合農地の割合は 37.9%で、隣接する神奈川・埼玉・千葉の各県と比べると、10 ポイント程度高くなっている。東京都ではよくまとまった優良農地が残されていることが、示されている。

農地の利用状況は、普通畑が 77.8%で最も多く、以下果樹 13.7%、水田 4.9%となっている。東京都の市街化区域内農地では、畑作中心の農業が行われていることが分かる<sup>9)</sup>。

昭和 43 年 6 月に公布された都市計画法の区域区分に従って、東京都では、昭和 45 年 12 月 26 日に、区域区分が決定された。この決定によって、現在、東京都の耕地面積の 98.0%は都市計画区域内にある。しかも市街化区域内には市街化調整区域内の 4 倍の耕地がある。このことは、東京都の最も大きな特徴である。平成 4 年 11 月に生産緑地地区の指定が行われ、市街化区域内農地 7,519 ha の 51.4%に当たる 3,983 ha が生産緑地に指定された。この結果は、三大都市圏の中でみると、全指定面積の 4 分の 1 強を占め、他府県に比べて、指定面積・率ともに最も多くなっている<sup>9)</sup>。

平成 4 年 7 月に東京都が行った農業者の意向調査によると、東京都では、生産緑地の指定を受けずに宅地並課税を受けることになった農地についても、10 年以上農業を継続する意志のある農地面積の比率が 21%、5 年以上では 56%となっており、農業に対する意欲が非常に高い。農業生産の中心となる中核農家の比率は総農家数の 24%、また、農業専従者のいる農家の比率は同じく 48%であり、それぞれ全国や三大都市圏の水準を大きく上回っている<sup>10)</sup>。

現行の宅地並課税の水準では、固定資産税の強化が必ずしも直ちに宅地化をもたらすわけではない。農地の一部を賃貸アパートや駐車場にして固定資産税を支払うことによって残りの農地の維持存続を図る傾向も多く見うけられる。現行水準の宅地並課税では、直ちに大量の住宅を供給することにはつながらないものと思われる。

東京都の都市公園の都民一人当たりの面積は4.4㎡(『'91東京都緑の倍增計画』による)にすぎないが、これに農地を加えると13.9㎡と3倍になるとの指摘もある。農地は東京都の緑の確保に大きく貢献しているとの考え方もある。これらの面からも、農地は都民のかけがえのない財産であると分析されているのである<sup>11)</sup>。

東京都のように緑地の少ないところでは、残された希少な空地である農地の宅地化を押し進めるよりは、都市公園としての永久保存をめざす方が望ましい面もある。そのためには、東京都の土地開発資金を充実させることや用地の先行取得のための起債枠を拡大する等の財政的な措置の拡充により農地の公有化を図ることが望まれるところである。

## (2) 中部圏

中部圏では、全体として、三大都市圏の中では、生産緑地指定割合が最も低い。中部圏で指定割合が低いのは、すでに土地区画整理事業等による都市基盤整備が完了している地区が多く、農地としての存続が困難であること等によるものと考えられる。すでに公共施設が計画的に配備されている地区が多いことによるものである。とりわけ愛知県では、これまでに区画整理が盛んに行われ、現在でも都市化の進展により市街化区域の宅地化傾向が極めて強くはたらいっているものと考えられる。

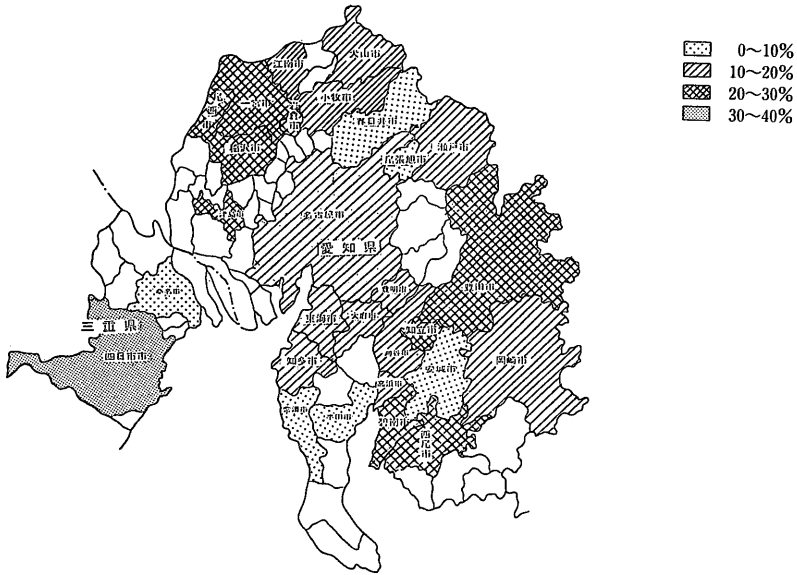
愛知県内で生産緑地法の対象となる特定市は、愛知県内の30市町村のうち、豊橋市・豊川市・蒲郡市・新城市を除く26市である。県内市町村のほとんどが特定市に指定されているので、一口に市街化区域といっても様々な様相を呈している。

愛知県内の過去5年間(昭和62年～平成3年)の農地転用の状況を見ると、市街化区域内の転用が常に全体面積のうち60%以上を占めている。市街化区域内の農地の農地以外への転用が多くなっている。特に、西三河地域において、市街化区域内の転用面積が高く、全体の72%を占めている。尾張地域においても68%を占めている。市街化区域内の転用の場合には住宅地への転用が最も多く、例年転用面積の約半数を占めている<sup>12)</sup>。

愛知県内の26特定市の中での生産緑地地区指定状況のみておきたい。愛知県内の特定市の市街化区域農地面積は9,147haである。そのうち生産緑地地区に指定された農地面積は1,591haであり、全体の17%を占めるにすぎない。指定



第2図 生産緑地地区指定率分布図（中部圏）



（注）建設省資料による。

割合見ると、全体として指定率が低く、30%を超える市は一市もない。高い方から、一宮市（28%）、尾西市（27%）、津島市（26%）、碧南市（26%）の順となっている。後背地に広大な農村部をかかえる遠隔地の市町村での指定率が比較的高いのは、当然の結果である。低い方では、常滑市（2%）、半田市（3%）、尾張旭市（4%）、安城市（9%）、春日井市（9%）、瀬戸市（12%）の順となっている。開発が間近に迫ってきている地域では、農地の資産としての保有動機が強くなり、指定率が低くなっている<sup>13)</sup>。

指定面積の最も多いのは名古屋市の410 haであり、愛知県内の全指定面積の4分の1を占めている。名古屋市は、指定率で見ても20%となっており、県内ではやや高いほうに属する。名古屋市では、市街化区域は30,134 ha、市街化調整区域は2,503 haとなっており、市内のほとんどの地域は市街化区域に入って

いる。名古屋市の農地の7割強は市街化区域に存在しているので、市街地の拡大に伴って農地は年々減少する傾向を示している<sup>14)</sup>。

名古屋市では、農地は、都市の自然環境を維持し、「緑のオープンスペース」を提供するものとして、その保全に力を入れている。都市農業の振興を図るために昭和40年に農業センターが開設された。また平成元年5月には、市民が農業の技術を学ぶことのできる農業公園が開設されている<sup>15)</sup>。

名古屋市内での生産緑地地区指定の受付状況を見ると、市街化区域農地面積1,897 ha(平成5年1月1日現在)のうち、22.9%にあたる434 haが生産緑地地区指定の申し出を行っている。指定面積の大きい順にあげると、緑区91 ha、中川区89 ha、守山区89 ha、天白区66%の順となっている。市の郊外に保全を求める農地が多く存在することが分かる<sup>16)</sup>。

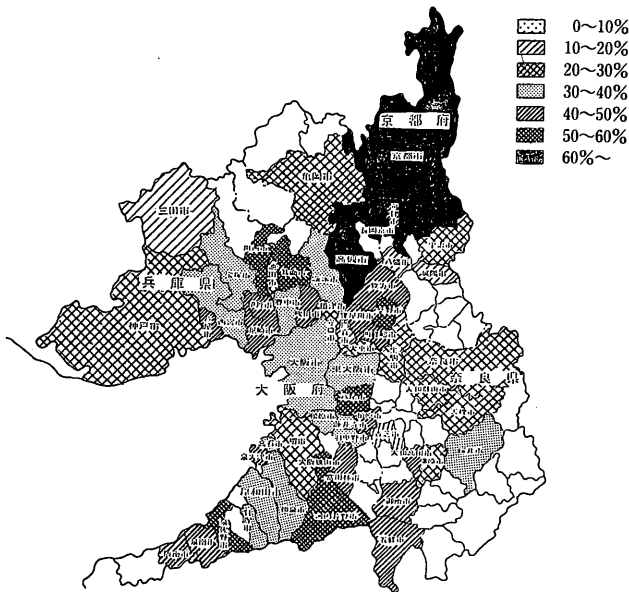
### (3) 近畿圏

近畿県では、全体として、三大都市圏の中での生産緑地指定率が最も高い。その中でも京都府は、生産緑地の指定率が飛び抜けて高い。おおむね60%以上の指定率となっている。これは、京都府北部を中心として、まとまった農地がかなり残っているためである。それに対して、大阪府の中心部の市町村の指定率は、30~40%に留まっている。大阪府の市街化区域内農地6,000 haのうち、2,400 ha(41%)が生産緑地に指定されている。残りの3,600 haが宅地化農地である。

大阪府の郊外を中心として、ミニ開発等を通じての農地の無秩序な宅地化によるスプロール現象が著しく進んでいる。高度経済成長期の人口急増に際して、道路等の都市基盤整備がなされないままに大量の住宅が建設された結果である。寝屋川市等を中心として、大量の木造賃貸住宅が建設され、再開発が容易でない状態にある。大阪府では、宅地化農地が再び無秩序に開発されないように、計画的な市街地形成のためのプランを作成する必要に迫られている。

この点では、平成4年度から制度化された「緑住タウン支援事業」に期待されるところが大きい。この事業は、農地所有者による共同開発を支援し、計画的な街づくりと良質な賃貸住宅の建設を推進するためのものである。市の同意を得て知事が行う事業である。緑住タウン地区の指定には、宅地化農地等を含む1 ha以上の一団の区域で、1000 m<sup>2</sup>以上の住宅開発予定地があり、30戸以上の住宅供給の見込みがあることが、必要とされている。指定地区は、半分以上

第3図 生産緑地地区指定率分布図（近畿圏）



(注) 建設省資料による。

が農地で、その3分の1以上が宅地化農地であることも、必要である。この事業の一環として、国のまちなみデザイン推進事業と連携した「緑住タウンまちなみデザイン推進事業」がある。農地所有者等による協議会が行う計画策定等の活動費に対して、国が市町村を通じて地元に補助を行うものである。

また、道路等の整備に対する支援として、「緑住インフラ整備促進事業」が実施されている。この事業は、地元協議会がつくったまちづくり計画に沿って道路整備を行う場合に、築造費及び幅員4mを超える2m部分までの用地について、大阪府が市町村に対して補助をするという内容の大阪府の独自の制度である。市町村道路事業・開発許可等による道路整備との組み合わせにより、良好な道路整備への誘導を目指したものである。また、大都市法の重点供給地域に指定された地区については、「緑住タウン大都市農地活用住宅供給整備促進事

業」により、国の補助もあわせてより強力な助成が行われることとなっている。

この事業の一環として、賃貸住宅の建設に対する援助も行われている。一般の住宅建設と比べて、より低い金利による大阪府の特定賃貸住宅建設資金融資のあっせん制度が設けられている。

この制度の特徴は、地元におけるまちづくりの認識の高まりを前提として、地元が計画づくりを行い、市町村と協議することを基本としている。営農希望の農家の意向にも配慮し、生産緑地を集約するなど、農地活用の視点も導入されている。地元農協の協力によって進められる計画である。まちづくりの事業段階では、主要な区画道路の途中が多少変形してもかまわない等、地区の状況に応じた弾力的な運用が行われる。計画の策定から道路整備、賃貸住宅の建設・管理・運営までを一環して総合的に支援する計画となっている。

緑住タウン地区の第1次指定は、平成4年10月30日に実施されている。平成3年度に実施された「緑住タウン適地調査」で抽出した候補地区を各市に示し、生産緑地の申請状況等を参考にして行われた。11市18地区83.3haが対象となった。平成5年度においても随時地区の指定が行われており、現在12市21地区95.8haとなっている。第1次指定18地区のうち、地元組織が設立された3市6地区で既に「緑住タウンまちなみデザイン推進事業」が実施されている。宅地化農地と生産緑地の整理や、道路整備、住宅供給の検討等が行われている。そのうち4地区については、農住組合の設立が目指されている<sup>17)</sup>。

行政が開発プランを作成して地元を説得するという従来型の開発から脱したところに、この事業の意義が認められる。「規制から誘導」への大きな転換が図られた点は、評価しうるところである。都市の中に散在する小規模な残存農地の開発規模に対応した現実的な計画であると思われる。また、国の補助金や大阪府の低利融資を活用している点において、実効性の高い誘導措置であると思われる。理想を追い求めるよりもできる所からできる範囲で実行するという姿勢は、今回の生産緑地法の運用の趣旨に沿ったものである。

大阪府でこのような事業についての合意形成が得られたのは、あまりにも無秩序に拡散した市街地の下で劣悪な木賃住宅群が林立するといった過去の市街地形成についての苦い反省に基づくものである。残存農地については、計画的市街地形成を行うための絶好の機会を提供しているものと考えられる。残存農地は、再開発による良好な市街地形成が容易でない木賃住宅群に比べると、良好な市街地形成のための予備地であることは、明白である。その利用について

改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

は、特別な配慮をもって計画的に進められなければならない。

VI. 計画的宅地供給——建設省平成5年度の施策——

(1) 住宅供給促進施策

建設省通達(平成4年9月28日)には、市街化区域農地についての建設省の基本姿勢が示されている。特定市の市街化区域農地は、良好な都市環境の形成に資する面と新たな住宅・宅地供給への期待の両面から捉えられている。具体的には、以下のような施策が定められている。

①市街化区域内農地を活用した住宅供給に当たっては、良質な賃貸住宅の供給に努めること。②公共施設整備を伴った計画的な市街化を形成するために、今後10年間を展望した市街化区域内農地の活用のための整備プログラムを策定すること。③公共事業用地としての市街化区域内農地の先行取得の積極的促進。地方公共団体、土地開発公社等が計画的なまちづくりを行うために必要な市街化区域内農地を平成4年度から平成6年度までの期間内に公共用地として先行取得する場合において、地方公共団体の発行する地方債(都市開発資金を含む)および土地開発公社等の行う借入金に係る金利負担を軽減するための交付税措置を活用して、先行取得を積極的に進めることが、求められている。

第2表 住宅建設計画戸数(賃貸住宅)

(単位:戸)

区 分	平成5年度	前年度	比較増減
公 営 住 宅	48,000	48,000	0
特定優良賃貸住宅	20,000	—	+20,000
地域特別賃貸住宅*	—	10,000	-10,000
公庫住宅	44,500	34,500	+10,000
公団住宅	12,000	12,000	0
賃貸用特定分譲住宅	7,000	7,000	0
特定賃貸住宅	15,000	15,000	0
農地所有者等賃貸住宅	8,000	8,000	0

注1 地域特別賃貸住宅制度を発展的に解消し、5年度より特定優良賃貸住宅制度を創設。

2 建設省「市街化区域内農地関連平成5年度予算の概要」(平成5年1月)による。

市街化区域内農地の計画的宅地化および良質な賃貸住宅の建設に係る促進税制の活用についても、指示されている。①市街化区域内農地に係る計画的な宅地化の税制面からの支援措置としての固定資産税及び都市計画税の軽減措置、②良質な賃貸住宅建設の税制面からの支援措置として、特定市の市街化区域内におけるファミリー向け優良賃貸住宅建設の割増償却制度、既に相続税の適用を受けている農地における公的賃貸住宅又は優良な民間賃貸住宅建設のための転用特例制度、固定資産税・不動産取得税の軽減措置の利用等、民間賃貸住宅の供給に向けての様々な税制上の特例措置が、講じられている<sup>18)</sup>。

市街化区域での賃貸住宅についての住宅建設計画戸数をみると、平成5年度より創設された特定優良賃貸住宅制度による2万戸の住宅建設が、計画目標とされている<sup>19)</sup>。

これに関連して、公営住宅等に関して、新たな制度が創設された。第一に、土地所有者が建設する住宅を活用することにより、中堅所有者に対する良質な賃貸住宅の供給を促進するための「特定優良賃貸住宅供給促進事業(仮称)」が創設された。それには、3種類がある。①民間の土地所有者が優良な賃貸住宅を建設する場合に、共同施設整備費や空地整備費等についての建設費補助がなされる。補助率は、国・地方公共団体共に、3分の1となっている。家賃の一部に対しても、国2分の1～3分の1、地方2分の1～3分の2等の補助が行われる。その住宅を地方公共団体・地方住宅供給公社・第3セクター・公益法人等が借り上げて、民間住宅の活用を行うものである。②地方住宅供給公社・第3セクター・公益法人等が建設する場合に、工事費全体に対して、建設費の補助がなされる。補助率は、国・地方とも6分の1である。③地方公共団体による建設がなされる場合がある。この場合の建設費補助の補助対象も、工事費全体である。ただし補助率は、国3分の1、地方3分の2となっている。

第二に、特定市街化区域農地を活用した公営住宅等の供給を促進するため、公営住宅の建設予定地について先行取得する地方公共団体等に対し補助(利子補給)を行う「公営住宅用地先行取得緊急促進事業」が創設された。

## (2) 計画的市街地形成のための施策

一般に宅地化を図る形態として、農地所有者自らが利用する場合、借地等として公的賃貸住宅等の敷地として活用する場合、土地を譲渡する場合の三つの形態が考えられる。農地所有者自らの利用を前提とした場合は、現行都市計画

## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

制度の中では、基盤整備の方策として、以下のような施策が効力を発揮するものと考えられている。①土地区画整理事業・農住組合等……良好な町並みの形成と賃貸住宅の建設の促進。②地区計画の策定……地区の道路等の公共施設の計画的な整備が図られる。③中高層住宅の建設……住宅地高度利用地区計画の活用により、公共施設の整備と併せ、容積率の割増等により中高層住宅の建設がなされる。④関連公共施設等の整備……重点地域内で農地を活用した住宅地事業を推進するため、関連して必要となる道路、下水道等の関連公共施設の整備が行われる。

以上のような基盤整備を背景として賃貸住宅を建設する場合、金融・税制面での支援がなされる。①低利資金の確保……農住利子補給制度、住宅金融公庫の特定土地担保賃貸住宅融資、②税制の特例の拡充……賃貸住宅を建設した場合、固定資産税（土地・住宅）等が軽減される。③管理の安定化……一括借上げ、共同住宅貸し等の制度がある<sup>20)</sup>。

以上のような従来からの手法以外にも計画的宅地化を推進するための新しい制度が導入されている。その特徴は、宅地を含めた一団の土地について、住宅建設に伴う基盤整備を重点的に実施するところにある。宅地化農地として供給されることが予想される小規模な土地についての開発手法が模索されている。理想的な市街化形成でなくとも、できる範囲で小規模な地区から計画的な市街化形成を図ってゆこうとするものである。

まず、計画的宅地化の推進のために、土地区画整理事業の拡充が図られている。組合等土地区画整理資金融資を内容とするものである。土地区画整理事業整理組合に対して、事業費の三分の一以内を、国と都道府県が無利子で二分の一づつ貸し付けるものである。新たに、土地区画整理組合等による事業の促進を図るために、「住宅・宅地供給型土地区画整理事業貸付金制度」の創設が図られている。この制度は、現行の土地区画整理組合貸付金（無利子貸付金）に係る資金の安定的な確保を図るために、従来一般会計で措置されていた同貸付金を都市開発資金金融通特別会計に移管し、資金の充実を図るものである。

これに加えて、早期市街化の核となる「住宅市街地形成先導区設定型土地区画整理事業（新規）」や、三大都市圏において、地方公共団体の計画に基づき、宅地並課税対象農地を含んで行われる事業である「市街化区域内農地緊急整備型土地区画整理事業（新規）」等が、創設されている。農地の宅地並課税の実施に伴って急速な宅地化が進められる可能性の強い地区を対象としたものであ

る。無秩序な開発を防止するために、小規模な区画であっても土地区画整理事業に対して、緊急援助を行う仕組みになっている。

この他新規に、「土地区画整理推進用地先取得資金融資」が設定されている。住宅用地等先買い型土地区画整理事業に対して、土地取得費の二分の一以内を国が都道府県を通じて財投金利で貸し付ける内容となっている。

また、必要となる公共施設整備の促進として、(1)街路・公園・下水道事業の推進、(2)住宅宅地関連公共施設整備促進事業の推進、(3)地方公共団体が行う関連公共施設整備事業に充当される利子の一部に対して国が助成を行う「住宅宅地関連公共施設整備事業助成制度」の創設、(4)都市開発資金を活用した用地取得等に対する予算の拡充等がなされている。

同様に、「新市街地土地利用転換促進事業」推進のための予算が計上されている。この事業は、大都市地域における市街化区域内の農地等の低未利用地について、住宅の供給を促進するために、道路等の基盤整備と併せて、土地利用の転換を図ることを目的としたものである。対象地区は、住宅の供給のために高度利用を図るべき地区である。施行者は地方公共団体である。対象地区の整備構想(土地利用及び公共施設に関する計画等)の作成に対して3分の1以内で補助するという内容になっている。その他、地区計画策定推進調査についても、同様の補助がなされることになっている。

### (3) 公共施設の整備

街路・公園・下水道整備の推進のための予算の拡充が図られている。特に、住宅宅地関連公共事業等の推進のために、「緊急住宅宅地関連公共施設整備促進事業」についての予算が計上されている。この事業は、住宅の供給を促進する必要がある三大都市圏の大都市地域において、市街化区域内農地又は低未利用地を活用した住宅宅地事業の推進を図るため、これに関連して必要となる施設の整備および事業化推進調査に対して補助を行う制度である。

対象となる地域は、大都市法に基づく都府県供給計画に定められた重点供給地域である。市街化区域内農地または工場跡地等の低未利用地を活用する事業等が対象となる。対象となる住宅宅地事業は、5 ha以上の住宅地高度利用地区計画または再開発地区計画の区域内にあること、公的住宅を含む100戸以上の住宅供給が見込まれること等である。補助対象は、幅員8 m以上の道路(補助率2分の1)、公共下水道(補助率10分の6)および都市下水道(補助率10分



## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

の4)、河川(補助率3分の1)、多目的広場・公開空地・通路・立体遊歩道・人口地盤(補助率3分の1)、事業化推進調査(補助率3分の1)等である。

大都市圏の大規模な市街化区域内農地のみならず工場跡地等の低未利用地は、基盤整備を伴った住宅供給の適地であり、この計画は効果が大きいものと思われる。

### (4) 生産緑地の保全と活用

生産緑地の適正な保全と活用を図るための地区整備計画として、アグリフロント計画が策定されている。生産緑地を総合的な緑地計画の一環として位置づけ、緑地としての機能をより高めるとともに、市民の利用面での整備を図ることを目的としたものである。このため、「生産緑地を含む地域における生産緑地の利活用に関する一体的な計画(アグリフロント計画)を策定し、緑のマスタープランに位置づけ、農と調和した良好なまちづくりに資することを目的とする」計画として策定されたものである。

この計画を策定すべき地区は、生産緑地地区が指定されている4分の1住区(500m×500m)程度以上の地区で、都市公園等の緑のネットワークを一体的に形成することにより、良好な都市環境の形成が可能な地区について市町村が指定するものである。この計画の内容は、生産緑地地区における営農継続のための支援策(水路の保全等)、生産緑地の緑地としての機能を高めるための施策(生産緑地の修景、塀の生け垣化、屋外広告物規制等)、地区内の都市公園の整備、生産緑地を市民が利用するための施策(市民農園の開設、もぎ取り園等)、生産緑地を防災面で利用するための施策(災害時の避難ルートの検討等)となっている。

都市基盤整備と農業基盤の維持・拡充とは矛盾する面もある。また、個人所有の生産緑地を災害時の避難地として位置づけることは、所有権や利用との関係で様々な問題をはらんでいる。しかし、生産緑地をただ単に農地として保全するだけでなく周辺環境整備と合わせて一体的に保全するという観点は、重要である。市民の生産緑地の利用を前提として、市民が良好な都市生活を営むための総合的な緑地計画の一環として位置づけている点は、評価に値する。

「住宅宅地供給型土地区画整理事業貸付金制度の創設」に見られるように、市街化の進展が予想される地区での住宅用地先買いに対する貸付け制度は、乱開発に先行して都市基盤を整備してゆくために優先度の高い施策である。また

「緊急住宅宅地関連特定施設整備事業」のように、大規模な再開発が見込まれる地区について、多目的広場や公開空地等の都市環境の向上に寄与する施設を補助対象としている点は、都市空間形成に対する公的支援という点において評価に値するものと思われる。また他方、「アグリフロント計画」では、生産緑地として保全すべき農地について、総合的な緑地計画の一環として位置づけて、緑地機能を高めるための施策を講じている。この点については、今後の先駆的な市町村を中心とした展開が注目されるところである。

以上のような施策は、総じて未だに計画の模索段階にある。計画の種類ばかりがやたらに多く、総花的である。それぞれの計画の予算規模も小さい。

生産緑地と宅地化農地の区分が急がれたために、急激な乱開発を伴う宅地化の可能性が強まっている。良好な市街化形成を促進すべき様々な施策は、早急に実施されなければならない。

## Ⅶ. 計画的な宅地化誘導計画——建設省平成6年度概算要求——

生産緑地も含めた宅地化農地を中心とした計画的市街地の形成については、都市計画制度の新たな運用も交えて、様々な開発手法が模索されている。計画的宅地化の推進にとって公的な支援措置が不可欠である。建設省では、宅地化する農地の土地利用の転換に当たっては、適正な土地利用を実現するために、地区計画や住宅地高度利用地区計画の積極的な活用を図ることを指示している。とりわけ住宅地高度利用地区計画については、区域の面積の下限を引き下げて、小規模な地区を対象にできるようにすることを指示している。小規模な生産緑地が散在してしまったため、小規模な地区を対象とした地区計画が、現実的な対応策として、重要性を帯びてきたものと考えられる<sup>21)</sup>。

建設省平成6年度概算要求によって創設が求められている「市街化区域農地緊急整序事業」がその代表である。平成6年度予算として、その事業費222億円のうち、76億円を国費で賄うという計画になっている。

その概要は、(1)大都市地域における市街化区域内農地の無秩序な宅地化を防止し、計画的宅地化による良好な市街地の形成を図るため、一定水準の公共空間等を確保する観点から、土地区画整理事業に対し包括的助成を行う。(2)公共団体が行う事業計画の作成に対する助成を行うという内容である。建設省では、33,000 haの宅地化する農地の計画的な宅地化と生産緑地機能の保全を総合的

## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

に行う「緑住街づくり推進事業」を推進している。市街化区域農地緊急整序事業は、この事業に対応した助成措置である。

緑住街づくり推進事業には、農地宅地化緊急プログラムの策定、市街化区域農地緊急整序事業の創設による土地区画整理事業等の推進、街路事業による補助幹線道路等整備事業の創設、生産緑地及び宅地化農地の地方公共団体による買い取り支援等の施策が盛り込まれている。計画的宅地化を推進する上での課題として、「土地所有者の意向を反映して生産緑地が指定され、生産緑地と宅地化農地が混在することとなったため、このままでは良好な市街地形成が困難な場合も少なくない。-----良好な基盤施設整備と生産緑地と宅地化する農地の土地利用整秩を伴った共同開発手法である土地区画整理事業による計画的な宅地化を積極的に推進する」とうたわれている。昭和44年度の新都市計画法施行以降の無秩序な宅地化の進展に対する反省にもとづく新たな制度の導入が進められているのである<sup>23)</sup>。

この事業によって、共同開発（区画整理）区域内での地区生活道路や共同浄化槽の管渠の設置に対する助成等が計画されている。これについては、将来的に整備される公共下水道に移管できる水準で整備することが、計画されている。また、地区生活道路や共同浄化槽の設置、生産緑地と宅地化農地の交換分合等に対する助成が、盛り込まれている。小規模の区画整理地区内での都市施設の整備を将来の下水道や幹線道路の整備計画の一環として位置づけている点で、これまでにない無理のない極めて現実的な対応であると評価できる。

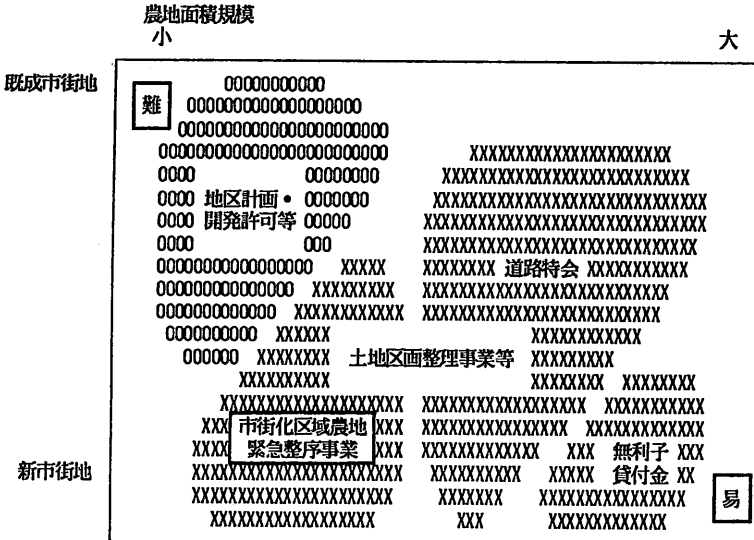
市街化区域農地緊急整序事業は、市街化区域内農地の計画的宅地化のため、一定水準の公共空間等を確保する土地区画整理事業等に対し包括的助成を行うことにより、減分を相当程度緩和するというものである。小規模な土地区画整理事業も助成対象とされていることが、その特徴である。

関連して実施する施策として、①区画整理の弾力的・機動的な活用（小規模なものも含めることや、認可事務を都府県知事から市長へ委任するように指導する等）、②市街化区域農地緊急整序事業に関連する公共施設整備への重点的助成、③区画整理済地における住宅金融公庫の融資制度等による賃貸住宅、分譲住宅、個人住宅の建設に対する支援等が盛り込まれている。

この計画によれば、今後10年間に、土地区画整理事業を中心とした様々な施策によって、7,500 haの宅地化農地の整備が目指されている。宅地化農地33,000 haのうち、基盤整備がなされていない25,000 haの計画的宅地化が目標

とされている。土地区画整理事業の対象と見込まれているのは、そのうち15,000 ha(今後10年間で7,500 ha)である。また地区計画・開発許可等の対象と見込まれているのは5,000 ha(今後10年間で2,500 ha)である。

第4図 市街化区域農地の各種整備手法の適用概念図



(注) 建設省「平成6年度土地区画整理事業関係予算概算要求概要」(平成5年8月)による。

土地区画整理事業については、多様な方策が考えられている。(1)農地が散在していて比較的小規模な土地区画整理事業でも、計画的な宅地化を行うべき地区に対して、市街化区域農地緊急整序事業が考えられている。(2)都市計画道路等の幹線道路を地区内に含み道路特会の補助が導入される地区には、道路特会の利用が考えられている。(3)農地面積が大きく、市街化率が低い地区でかなりの開発利益が見込める地区では、無利子貸付金が導入されている。

同じ小規模農地でも、市街化率が高く農地が小規模分散的にしか残されておらず、土地区画整理事業等の面整備事業等の困難な地区については、地区計画や開発許可によって対応することが考えられている。新市街地にあつて整秩の

## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

容易な農地については、市街化区域農地緊急整序事業によって対応することが、定められている。大規模農地については、既存市街地では道路特会の活用が、新市街地では無利子貸付金の活用が考えられている。

生産緑地については、市民農園や土地の買い取り等により計画的保全が目指されている。生産緑地が土地区画整理事業区域内に存在する場合、生産緑地を換地により集約することが、奨励されている。この際、農地等の位置の変更に併せて、生産緑地に関する都市計画の変更を行うことが必要になる<sup>23)</sup>。

生産緑地の指定が農家の意向にまかせて行われたために、以上のように、土地区画整理事業を軸として、農地の整秩事業を行うことが重要性を増してきている。農地を含めた都市基盤整備が順調に行えるかどうかによって、生産緑地法改正の評価が左右されることになるであろう。

## Ⅷ. まとめ

### (1) 生産緑地の都市機能としての位置づけ

今回の生産緑地指定の特徴の一つは、都市の中での小規模な生産緑地の指定が、飛び石状になされたことである。このことは、東京 23 区内とりわけ世田谷区等に典型的に現れている。現在まで残っている農家の中には、強固な営農意思を持った農家がかなり含まれている。しかし、分散的にしか残されていない残存農地がしだいに宅地化していった場合、都市環境の保全にとって将来的にはマイナス効果をもたらすことは確実である。

生産緑地の偏在は、農地に隣接する住宅の住環境を高め資産価値にプラスにはたらくので、いわば「外部経済効果」を発揮することになる。しかし、都市に住宅をもてず遠距離通勤を強いられる勤労者層にとっては、マイナス効果をもたらすことになる。

生産緑地を都市住民全体の利益となるように活用する必要がある。小規模農地については、土地区画整理事業の活用等によって、しだいに交換分合を行って、近隣の都市住民のだれもが利用できる都市公園等として整備する方向が望ましい。同様に小規模農地については、地区計画制度の活用等によって、将来の地区の道路や空地等として整備することが望ましい。地区の道路建設にとって必要な道路予定地を、地区計画を通じて望ましい形状を備えた生産緑地として保全しておくことは、将来の道路建設にとって望ましいことである。この土

地は、将来、農家の事情によって生産緑地指定がはずされたときに、地区の道路や空地になり、地区住民全体によって活用されることになるであろう。

生産緑地に対して営農を条件としたことは、一面では農業との妥協の産物である。また多面では、営農を条件とした場合にのみ生産緑地として指定し継続的に認定するとした点で、資産としての保有を防止するためのペナルティーの役割も果たしているものと思われる。

今回の生産緑地法の改正では、生産緑地を総合的な緑地計画の一環として位置づける視点が強まった。生産緑地を都市機能の一部として位置づける傾向が強くなったことは、評価に値するものと思われる。将来は、都市農地のいっそうの減少に伴って現存の農地の一部をそのまま都市機能の一環として位置づける時代が到来するかもしれない。その場合、都市農地が道路や下水道といった都市基盤整備との整合性を保って計画的に組み込まれるならば、特に問題はないものと思われる。この点については、今後の生産緑地法の再改正時に課題となるかもしれない。

農地の保全について、必ずしも自己耕作地でなくとも「市民農園」についても農地として位置づけるという観点を明確にしたことは、今後の都市農地の存在意義を考えた場合、大きな意義を有するものである。都市農地の存在意義について、農産物の重要な供給源かどうかといった不毛な議論から開放し、市民による有効利用という観点から捉え直すことは、今後の残存農地問題を考える上で、重要な示唆を与えているものと思われる。

東京都の練馬区を中心として、「市民農園」としての活用は、充実しつつある。農家所有のまま借り上げる形態のものと純粋な公共施設を貸与する形態のものと両者が活用されている。市民農園の人気は、全国的に高まりつつある。将来は、ロッカーやシャワーを兼ね備えた市民の健康管理施設として、整備される方向にある。ただし、現状では、公共の市民農園の数が少なすぎるのが、問題である。抽選に当たった少数の人々しか利用できないのでは、都市住民が誰でも利用できる都市施設として位置づけるまでには至っていない。

公共施設としての市民農園を拡充するためには、農家が相続等で営農をあきらめた段階で買い取る方法もある。しかし、このやり方では、立地や土地の形質等において望ましい土地を確保することは容易ではない。用地取得資金を充実させて、できるだけ早急に重点地区を定めて、市民農園の拡充のための用地買収を行う必要がある。

## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

今回の生産緑地法の改正では、生産緑地の維持存続による都市環境の保全について、従来に増して力点が置かれるようになった。それとは別に、農業や悪臭等によって、農地が都市環境に及ぼす悪影響についても無視することはできない。灌漑用水や農道等の農業基盤の維持存続が都市の基盤整備と矛盾する面もある。その反対に、農業用水の水質汚濁や廃棄ガスやゴミの散乱等を通じて、都市環境の悪化が農地を汚染している点も見逃すことはできない。都市環境に及ぼす農地のメリットとデメリットについては、今後より厳密に検討されなければならない。

仮に農地の保全が都市環境にとっていかに有意義であったとしても、農地としての維持存続についての永続性が担保されなければ、環境の維持を保證することにはつながらない。これまでのように、農地が乱開発やミニ開発によってしだいに消滅するのを見守るだけなら、結果として、整備された道路も空地もない最悪の住環境が再生産されることになるだけであろう。粗悪な民間の賃貸住宅の建設等を通じてなし崩し的に行われる乱開発は、都市環境にとって最悪の状態をもたらすことになりかねない。

生産緑地を都市機能として位置づける場合、私的所有権が障害となることは、否定できない。当面は営農を認め、乱開発の対象とならないように様々な施策を講じるにしても、近い将来は公共用地としての買い取りの対象となるような施策をうち出さなければ、せっかくの緑地機能がなし崩し的に進められる乱開発の対象となってしまうことは、確実である。

死亡時や30年経過後に買い取りの対象となるにしても、必ずしも時価で買い取ることができるとは限らない。長い年月の間には、地価がさらに高騰している可能性が強い。公共用地として必要な土地が生産緑地の買い取りの対象として供給される可能性は、極めて少ない。少なくとも、買い取りの対象となるまでの長い年月の間に、土地区画整理事業の交換分合等によって、良好な形状の区画になっていなければ、都市公園等としての利用の可能性は広がらない。その意味で、農地として維持存続される場合であっても、様々な手法によって基盤整備がなされなければならない。

今回の生産緑地法の改正に伴って、生産緑地も含めた計画的な市街地形成を図るための一連の施策が導入されたことは、都市の農地と宅地の双方にとって最も望ましいことである。

## (2) 宅地化農地を中心とした市街化形成

今回の生産緑地法の改正は、都市農地の保全と住宅供給という双方の課題を並行して追求するための妥協の産物として実施されたものである。従って、勤労者のための安価な住宅の大量供給という課題の実現の一環ととらえることには、無理がある。従来から行われてきた農地の宅地化の延長線上で良好な市街化形成を図るための措置としてとらえられる。

宅地化農地については、税負担に対する対策のために、今後数年以内に宅地化が急がれることになる。従って、今回の生産緑地法の改正に伴う宅地化施策は、住宅の大量供給を目指したというよりは、急激な乱開発を防止するための計画的で良好な市街化形成に配慮したものとなっている。

上述の建設省の通達や従来からの、そして今回創設が図られた「特定優良賃貸住宅供給促進事業」等の様々な住宅供給施策にみられるように、市街化区域内の宅地化農地における住宅供給対策の主流は、賃貸住宅政策である。その点については、今回の一連の改革においても大きな変更はなされていない。良質な公的賃貸住宅が大量に供給されるならば、住宅政策の一環として、重要な意義が認められる。しかし、今日の狭小化した生産緑地の中に、大規模な集合住宅を供給することは、容易ではない。

少なくとも従来までの住宅供給施策の中心となっているのは、農家が自ら賃貸住宅を供給するという内容である。農家の意向として、土地を手放したくないという気持ちが強くはたらいっていることを配慮したものである。住宅開発を行う場合でも、土地を手放さずに済む民間賃貸住宅の供給に傾きがちである。

これに対応する施策としては、住宅の価格や質等を市場メカニズムに委ねたうえで、建設費や家賃の一部を国や地方公共団体等が補助する誘導措置が中心となっている。場合によっては、良好な管理運営を保証するための借り上げ制度も併用されている。このような施策によってより良質な民間賃貸住宅の供給が促進されることは、住宅政策の一環として評価できる。

しかし、このような施策では、勤労者の良質な持ち家の取得を促進することはできない。『生活大国5か年計画』に示されたような「年収の5倍で取得しうる住宅」の実現を促進するためには、良質な分譲住宅を大量に供給しなければならない。同計画では、「生産緑地の指定を受けない市街化区域内農地について、各種の基盤整備、良好な賃貸住宅建設に係る促進制度の活用等による計画的な宅地化を促進する」ことが、うたわれている<sup>24)</sup>。



## 改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

宅地化農地における宅地化の推進にあたっては、道路や公共空地等についての公共的な基盤整備によって、市場メカニズムに委ねるよりも安価で良質な分譲住宅が大量に供給されなければならない。今回の一連の改革において、住環境の向上のための補助金や貸付金等の施策が拡大されたことは、評価すべきことである。

残された僅かな農地については、住宅地の大量供給源として捉えるよりも、都市の貴重な空地として、生活環境の保全のための予備地としての空地と捉える方が適切であるかもしれない。農地は、様々な事情によって、将来相続の対象となったり営農が困難になったりすることが、ほぼ確実である。現行の私的所有のまま将来まで営農される可能性は乏しい。公共用地とならなければ、空地等として永続的に存続することはできない。生産緑地は、将来の公園やプロムナード等の供給のための素地として、公共用地の先行取得の対象地として、捉えられるべきであろう。

現時点において、生産緑地を民間の所有のまま「市民農園」として活用することは、都市農地を市民生活に活用する点で最も現実的な対応策である。しかし、市民農園としての永続的使用を担保するためには、将来生産緑地を自治体が買い取ったうえで市民に貸与することが可能になるような施策を推進することが望ましい。このような方策は、すでにいくつかの自治体で採用されており、今後も拡充されることが望まれる。今回の生産緑地の改正は、現時点での民間所有の「市民農園」の活用と将来の公共的取得の双方について途を開いた点でも評価に値するものである。

本論文で示した研究成果は、主として都市農地の計画的な宅地化に関する制度を中心としたものである。これまでの実態調査では、自治体側の都市農地の保全に向けての意向が強いこともあり、市民農園の活用等による農地の保全策を中心としたものとなってしまった。今回は、これらの調査研究の成果については、割愛することとした。自治体の宅地供給を含む良好な市街地形成についての具体的な施策は、ようやく始動したところでもあり、今後の調査研究に委ねられるところが大きい。

追記：本研究は、住宅総合研究センター平成4年度調査研究助成金「都市農地の土地保有税強化と自治体の住宅供給対策——年収の5倍で取得できる住宅の実現に向けて——」に基づいてなされたものである。

<注>

- 1) 建設省都市計画課・公園緑地課監修『生産緑地法の改正と運用』(平成4年5月5版発行)7ページ。
- 2) 国土庁『土地白書(平成5年版)』165ページ。
- 3) 建設省宅地企画室『宅地化する農地に対する税制上の特例措置の概要』
- 4) 国土庁『土地白書(平成5年版)』166ページ。
- 5) 全国農業会議所『農地等——相続税・贈与税の納税猶予制度の手引き』(平成4年6月発行)53~55ページ。
- 6) 国土庁『土地白書(平成5年版)』159ページ。
- 7) 建設省都市局長より、都道府県知事・指定都市の長あて「生産緑地法の運用について」平成5年1月27日
- 8) 東京都都市農業検討委員会『今後における都市農業の果たす役割と施策の方向』(平成2年11月)1~3ページ。
- 9) 東京都労働経済局農林水産部『農林水産業の概要(平成5年度版)』12~15ページ。
- 10) 東京都農林漁業振興対策審議会答申『今後における農林水産業の発展の方向と振興策について』(平成5年6月)5ページ。
- 11) 東京都農林漁業振興対策審議会同上答申(平成5年6月)6~7ページ。
- 12) 愛知県『農業の動き1993』〔動向調査資料No.94〕18~25ページ。
- 13) 愛知県土木部都市計画課「生産緑地の指定状況について」平成3年1月1日現在
- 14) 名古屋市農政局『農政緑地局事業概要』(平成4年9月)26ページ。
- 15) 名古屋市農政局同上資料、123~134ページ。
- 16) 名古屋市「生産緑地地区指定の受付状況(速報)」平成5年5月21日現在
- 17) 大阪府土木部都市整備局・三谷稔「計画的な宅地化と農地保全——大阪府緑住タウン支援事業——」(日本都市計画学会『市街化区域内農地の都市計画的課題と展望』56~58ページ)
- 18) 建設省通達「三大都市圏の特定市における市街化区域内農地に係る計画的な宅地化の推進及び住宅・宅地の供給」平成4年9月28日
- 19) 建設省「市街化区域内農地関連平成5年度予算等の概要」平成5年1月
- 20) (財)都市計画協会『農業と調和したうのおいのあるまちづくりの推進』平成3年5月
- 21) 建設省都市局都市計画課長通達「三大都市圏の特定市における市街化区域内農地に係る計画的な市街化の推進について」

改正生産緑地法の下での市街化区域農地の都市計画的課題

- 22) 建設省「平成6年度土地区画整理事業関係予算概算要求概要」(平成5年8月) 11~13 ページ。
- 23) 建設省同上資料(平成5年8月) 11~16 ページ。
- 24) 経済審議会『生活大国5か年計画——地域社会との共存をめざして——』(平成4年6月25日) 26~28 ページ。