

テーマ 都市農地の保全・活用のあり方

地方都市における都市農地の保全と生産緑地制度などの活用

熊本県立大学環境共生学部 教授 柴田 祐

生産緑地制度のいわゆる 2022 年問題を見据え、生産緑地法が改正されるなど、ここ数年、都市農地に関連する法制度が整備、充実されてきたが、これらの新たな法制度は地方都市においてどのような意味と可能性があるのだろうか。その検討に際しては、新たな法制度を活用して、人口減少に対応したよりよい都市づくりを地方都市において進めることができる、大きなチャンスと捉えるべきではないだろうか。本稿では、政令指定都市の中でも相当量の市街化区域内農地が存在する熊本市を事例として、改正された生産緑地制度をはじめ、田園住居地域、新たな地区計画制度、立地適正化計画との連携などについて、地方都市における可能性について検討した。

1 はじめに

生産緑地制度のいわゆる 2022 年問題を見据え、生産緑地法が改正されるなど、ここ数年、都市農地に関連する法制度が整備、充実されてきた。地方都市においては生産緑地地区の指定はほとんどなく、したがって 2022 年問題は起こりようがないが、これらの新たな法制度は地方都市においてどのような意味と可能性があるのだろうか。

これまで都市農地の問題は、主に大都市圏の問題と認識されてきたため、なぜ地方都市において都市農地を保全する必要があるのか、実は、議論はそれほど深まっていない。むしろ人口減少が著しいからこそ市街化区域内の農地の宅地化、人口増に対する期待は引き続き高いのが地方都市である。

しかし、人口減少時代をむかえ、宅地の供給量もピーク時の 1/4 を割り込むまでに減少するとともに、全国的に空き家や空き地が増加している。それに伴い、コンパクトシティなど新たな時代の都市のあり方が模索されているが、市街地の現状に目を向けると、空き家や空き地の発生は個々の事情による

ため、その立地も発生時期もランダムであり、市街地内に低未利用地が無秩序に増加していく「リバーススプロール¹⁾」の発生が懸念されている。

そのような状況では、市街化区域だからといって農地を宅地に転用しては、市街地内の空き家や空き地の無秩序な増加を助長させるだけである。それよりも都市農地を保全しながら、空き家を利活用したり、空き地を改めて宅地として利用する方が、良好な市街地の形成につながるはずである。しかも、このような状況は大都市圏よりも地方都市の方がより深刻である。

これらを踏まえると、今回の一連の動きを単に三大都市圏における 2022 年問題への対応ととらえるのではなく、むしろ充実してきた都市農地に関連する法制度を活用して、人口減少に対応したよりよい都市づくりを地方都市において進めることができる、大きなチャンスと捉えるべきではないだろうか。

そこで本稿では、政令指定都市の中でも相当量の市街化区域内農地が存在する熊本市を事例として、地方都市における都市農地の現状を概観しながら、

1 浅野純一郎（2017）都市縮小と土地利用計画、都市縮小時代の土地利用計画、浅野純一郎他、学芸出版社、pp.11-18

改正された生産緑地制度のほか、新たに創設された田園住居地域や農と住の調和したまちづくりに向けた新たな地区計画制度の地方都市における活用の可能性について検討したい。

2 都市農地・都市農業という言葉について

ここで、都市農地と都市農業という言葉について改めて考えてみたい。まず、都市農業は都市農地で営まれる農業ということでシンプルに理解することができる。一方で、都市農地に対しては都市計画と農政の2つの分野からのアプローチがあり、さらに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の範囲が異なるにもかかわらず、その差異が曖昧なまま議論されることが多い。

都市農地の問題は、都市計画的には1968年の線引きの実施に端を発するものであることから、市街化区域内の農地を都市農地とするのがまずは第一であろう。実際には、当初線引き後の宅地並み課税や生産緑地制度など、議論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であったことから、都市計画の分野で都市農地として議論されるのは、三大都市圏特定市に限定した市街化区域内の農地である場合が多い。昨今の都市農地に関連する法制度の整備、充実は、まさにこの都市農地がメインターゲットとなっている。

しかし、表1に市街化区域内農地の区分別面積を示しているとおり、三大都市圏特定市よりもそれ以外の都市の市街化区域内の農地の面積の方が大きいのが実態で、当初線引き以降ずっと変わらずそのような状況が続いている。したがって、三大都市圏特定市の市街化区域内の農地の議論は、都市農地の問題の一つの側面を切り取っているに過ぎない。

表1 市街化区域内農地の区分別面積（令和2年）

	三大都市圏 特定市	左以外の 都市	計
生産緑地以外	10,002.5ha	39,387.7ha	49,390.2ha
生産緑地	12,208.9ha	123.4ha	12,332.3ha
計	22,211.4ha	39,511.1ha	61,722.5ha

※資料：国土交通省「令和2年都市計画現況調査
（令和2年3月31日）」
総務省「固定資産の価格等の概要調査
（令和2年1月1日）」

一方で、農政の分野では、都市農業振興基本法第2条に「「都市農業」とは、市街地及びその周辺の地域において行われる農業をいう」とあるように、市街化区域に限定しないで議論されることが多く、例えば、農林水産統計における農業地域類型区分の「都市的地域」内の農地を都市農地として議論されることが多い。しかし、土地利用規制も税制も、市街化区域と市街化調整区域、さらに同じ市街化区域でも、三大都市圏特定市とそれ以外の市町村では大きく異なる。基本法であることから、限定的なものではなく広い概念で都市農業をとらえるべきではあるが、その都市農業を支える都市農地の状況が異なるため、都市農業振興基本法でいうところの都市農業を議論する際には、そのベースである都市農地が都市計画的なものとは異なる点に留意する必要がある。

3 地方都市における新たな法制度の可能性

（1）生産緑地地区の指定

近年、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が、その最大の理由は、農地の固定資産税の負担が年々大きくなってきていることである。一般市街化区域内農地の固定資産税は、宅地並みに評価され、負担調整措置により一般農地に準じた課税とされてきたが、これは簡単にいえば年々固定資産税が上昇し、いずれ宅地並みの課税になるということである。制度が導入された当初は、宅地並みに評価されても、一般農地に近い課税であったが、前年比10%増まで課税額が抑えられてはいるものの、現行の制度になってから25年にわたる負担調整措置が積み重なり、近年は、指数関数的に課税額が毎年大きくなっている。立地によっては地方都市といっても1反（1,000㎡）あたり20万円を超える税額にまで上昇している農地も存在する。納税猶予制度がある相続税よりも、あれよあれよという間に上昇し、さらにそれを毎年支払わなくてはならない固定資産税の負担の方が、地方都市においては営農継続への影響が大きいといえる。

今回の法改正以前から、長野市（2003）や和歌山市（2006）、常陸太田市（2010）など、地方都市においても生産緑地地区の指定が行われるようになり、さらにその後、島本町（2019）、高知市（2020）、

広島市（2021）においても新たに導入されている。残念ながら、その後の地方都市における指定の動きについては、寡聞にして把握していないが、広島市以降、落ち着いた感はある。

表2は、全国の市街化区域内農地の現況について、面積順で上位20位までの市町村を示したものである。三大都市圏特定市に該当するのは名古屋市のみで、その他は三大都市圏特定市以外の市町村となっている。一方で、そのうち生産緑地地区を指定しているのは、広島市、和歌山市、金沢市、長野市の4市のみで、あわせて91.1haに過ぎない。

生産緑地地区に指定されれば、農地評価、農地課税となるため、農家の税負担を大幅に抑えることができ、都市農業の継続と都市農地の保全につながるができるだろう。そういう意味では、今回、指定の最低面積が300㎡に引き下げられたことは、地方都市においても追い風といえる。

一方で、長年の特定市における生産緑地の運用の経験からは、属人的な指定と解除という運用に陥りがちな点が常に批判されてきている。地方都市においても同様に、固定資産税の負担が重いからという理由のみで生産緑地地区を指定するのは、市民的な理解も得られないだろう。例えば、人口が減少する中で、地方都市においてより豊かな都市空間を形成するために都市農地が必要であるというような積極的な説明が必要であり、そのための一つの方法として生産緑地地区が指定されるべきであろう。

（2）田園住居地域の可能性

それでは、新しく創設された用途地域である「田園住居地域」についてはどうであろうか。田園住居地域は、用途地域の一類型として、農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域として創設された。1992年以来、26年ぶりに新設された用途地域であり、これにより都市の構成要素としての農地が都市計画に本格的に位置付けられたといえる。

具体的には、都市縁辺部の戸建て住宅が広がり、農地が一定量存在するエリアに田園住居地域を指定することが想定されており、住民は身近な農地の緑地機能や生産機能から得られる効用を享受する一方、農業者は、周辺が低層住宅であれば、日照・通

表2 全国の市街化区域内農地の現況（面積順）

都道府県	市町村	市街化区域内農地（ha）	生産緑地地区（ha）	計（ha）
岡山県	倉敷市	1,142.1		1,142.1
岐阜県	岐阜市	1,041.9		1,041.9
兵庫県	姫路市	928.0		928.0
広島県	福山市	894.9		894.9
広島県	広島市	784.1	5.8	789.9
愛知県	名古屋市	421.1	247.4	668.5
和歌山県	和歌山市	527.8	82.0	609.8
福島県	いわき市	570.3		570.3
大分県	大分市	567.6		567.6
岡山県	岡山市	526.4		526.4
熊本県	熊本市	498.9		498.9
茨城県	古河市	491.9		491.9
栃木県	宇都宮市	477.5		477.5
新潟県	新潟市	436.1		436.1
富山県	富山市	433.7		433.7
静岡県	富士市	421.7		421.7
石川県	金沢市	421.1	0.1	421.2
愛媛県	松山市	412.5		412.5
栃木県	栃木市	411.8		411.8
長野県	長野市	375.0	3.2	378.2

資料：国土交通省資料をベースに時点修正した

市街化区域農地：総務省「固定資産の価格等の概要調査

（令和2年1月1日）」

生産緑地地区：国土交通省「令和2年都市計画現況調査

（令和2年3月31日）」

風等の障害、夜間照明による光害など住宅側から農地へ及ぼす影響が比較的少ないなど、両者にとってお互いにメリットがあることが期待されている。

また、農地の開発行為だけでなく物件の堆積なども含めて市町村長の許可制が導入され、300㎡以上の開発行為などは原則不許可となり規制が強化されている。あわせて、税制措置も用意され、田園住居地域内の宅地化農地の300㎡を超える部分については、固定資産税の課税評価額が1/2に軽減されるとともに、同じく宅地化農地について、相続税、贈与税、不動産取得税の納税猶予についても適用される。

農地の存在を前提とした用途地域が新たに加わったことは、都市計画的には非常に画期的なことである。用途地域であるため、生産緑地のように属人的な運用に陥ることなく、田園住居地域内のすべての農地を保全対象とすることができるのは大きい。

一方で、課題もある。市街化区域の拡大が難しい

現状では、既存の用途地域から貼り替えるしかないが、用途規制も形態規制も低層住居専用地域と同様のため、現実的には、第1種及び第2種低層住居専用地域から貼り替えるしかないと考えられる。しかし、一般的には、低層住居専用地域に指定されている市街地は土地区画整理事業等により整備された戸建て住宅団地であることが多く、農地がほとんど存在しないことから、ここでの田園住居地域への貼り替えは限定的と考えるべきであろう。一方で、住宅と農地が混在することが多い中高層住居専用地域や住居地域、さらには準工業地域では、既に様々な中高層の建物や住宅以外の用途が立地しており、田園住居地域への貼り替えは、いわゆるダウンゾーニングとなるため困難であろう。

田園住居地域の指定事例は現在のところないようであり、実質的にどれだけ用途地域の貼り替えの可能性があるのか検証を行うなど、せっかく新設された田園住居地域の指定に向けた実務レベルの検討を深める必要があるだろう。

(3) 立地適正化計画との連携

上記の、生産緑地地区の計画的な指定に向けて、現行制度の枠組みの中では立地適正化計画との連携が考えられる。立地適正化計画は、コンパクトなまちづくりを促進するため、都市再生特別措置法の改正により2014年に制度化されたもので、その詳細は他に譲るが、市街化区域等を対象として、都市の中心拠点や生活拠点に都市機能を誘導し集約する「都市機能誘導区域」と、人口減少の中にあっても一定エリアにおいて人口密度を維持する「居住誘導区域」を定めることとなっている。都市農地の保全と立地適正化計画の趣旨を考え合わせると、市街化区域内の農地であっても、都市機能誘導区域内や居住誘導区域内での転用を文字通り誘導していくのが合理的であろう。

一方で、都市機能誘導区域や居住誘導区域の外側の地域の位置づけやどのような都市空間としていくべきかについては不明確な場合が多い。筆者も参加する研究グループではこのような誘導区域の外側の

区域を「非誘導区域」と呼び、その位置づけについて議論しているが²、非誘導区域内でこそ都市農地を積極的に保全していく必要があり、例えば、生産緑地地区を非誘導区域において積極的に指定することで、宅地化を居住誘導区域へ誘導することにもつながると考えられる。

4 熊本市におけるケーススタディ

以上を踏まえながら、熊本市におけるケーススタディを検討してみたい。

(1) 熊本市の概要

熊本市の人口は73.8万人（令和2年国勢調査）、面積は約39,032ha、その27.7%の10,795haが市街化区域となっている。市街化区域の人口密度は約60.1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。2012年に全国で20番目、九州で3番目の政令指定都市に移行したが、2016年の熊本地震後、人口は最大で約3,000人減少した。地震からまもなく6年が経過するが、人口は地震前の水準に回復しないまま、人口減少局面へと移行している。

(2) 熊本市における都市農地

表2に示すとおり、熊本市には498.9haの市街化区域内農地が存在しており、面積順で11位と、全国的に見ても大きな面積の市街化区域内農地が存在する。農地が市街化区域の4.6%を占め、中心市街地を除く市街化区域全体に広く分布している。

写真1は、熊本市内で特徴的な市街化区域内農地を示したものである。熊本市は、白川と緑川という2つの大河川の広大な沖積平野と、阿蘇山の噴火にともなう火砕流によって形成された台地と河岸段丘によって構成されるため、水田だけでなく台地上の畑地も広範囲に分布している。面積としては、畑に比べると水田の方が大きく、中には市街化区域内でありながら小麦と水稻の二毛作が行われている農地もある。また、住宅地内にハウスが立地するなど、施設園芸農業も広く分布しており、トマトや花卉な

2 日本建築学会都市計画委員会（2019）「立地適正化計画」の適正化計画－同計画制度の下での「非誘導区域」のあり方－、2019年度日本建築学会大会（北陸）都市計画部門パネルディスカッション資料

写真 1 熊本市の特徴的な市街化区域内農地

住宅地内の水田



住宅地内の畑地



住宅地内での施設園芸農業



どが栽培されている。

一方で、生産緑地地区の指定の動きは今のところない。

(3) 都市計画と立地適正化計画の運用状況

熊本市は熊本地震の直前の 2016 年 4 月、全国で 2 番目となる立地適正化計画を策定した。JR 線、路面電車、バス路線を軸として都市機能誘導区域、居住誘導区域を設定し、ネットワークを重視した計画となっている。さらに、2020 年度に防災コンパクト先行モデル都市に選定され、2021 年 3 月に立地適正化計画に居住エリアの安全性を強化する防災指針を追加する改訂が行われた。

表 3 に熊本市の都市計画及び立地適正化計画の概要を示している。市域の 27.7%、10,795ha が市街化区域に指定され、立地適正化計画に基づく都市機能誘導区域が 3,146ha、居住誘導区域が 5,904ha 指定され、それぞれ市街化区域の 29.1%、54.7% を占めている。その一方で、市街化区域の 45.3% を占める 4,891ha もの非誘導区域が存在する。また、市街化調整区域において、都市計画法 34 条 11 号に基づく区域（集落内開発制度指定区域³）の指定面積が大きいことも特徴となっており、6,690ha、市街化調整区域の 27.2% を占めている。

さらに、近年の激甚化・頻発化する災害を踏まえ、2020 年 6 月に成立した都市再生特別措置法等の改

正により、市街化調整区域における開発許可が厳格化された（2022 年 4 月施行予定）。熊本市でも施行に向けた検討が進められており、制度的には、集落内開発制度指定区域から浸水ハザードエリア等を除外することとなるが、指定面積が大きいことから住民の反発も大きく⁴、住宅等の開発許可の際に、地盤の嵩上げや住宅を高床化することによって想定される浸水深以上の高さに居室を確保することを条件とする例外的な対応を適用することなどが検討されている。なお、集落内開発制度指定区域のうち浸水ハザードで浸水深が 3 m 以上となる区域は約 700ha で、およそ 1 割を占めることとなる。

立地適正化計画が目指しているコンパクトな市街地の形成のためには、これらの区域区分、立地適正

表 3 熊本市の都市計画の概要

	面積 (ha)	人口 (千人)	人口密度 (人/ha)
市域	39,032	737.1	18.9
都市計画区域	35,433	734.6	20.7
市街化区域	10,795	648.9	60.1
都市機能誘導区域	3,146	198.0	62.9
居住誘導区域	5,904	368.1	62.3
非誘導区域	4,891	280.8	57.4
市街化調整区域	24,638	83.8	3.4
集落内開発制度区域	6,690	50.8	7.6

出典：熊本市資料より筆者作成。人口は平成 27 年国勢調査

3 開発行為が制限されている市街化調整区域のうち、既存集落を形成している区域を都市計画法 34 条 11 号にもとづく区域として指定することで、生活環境の向上やコミュニティの維持・活性化を図るため、住宅等の建物の建築を可能とする制度。平成 22 年度に導入された。

4 「熊本市などの「集落内開発区域」住宅建築、許可厳しく 災害リスクで 2022 年春法改正 住民反発、例外適用検討も」熊本日日新聞、2021 年 12 月 2 日朝刊

化計画、災害ハザードエリアなどの区域の関係を総合的に勘案する必要がある。これらの区域に応じた都市農地の方向性を整理すると、表4に示すような方向性が想定できる。市街化区域内であっても、非誘導区域内の農地を保全することで、居住誘導区域への宅地化を誘導することにつながる。さらに、市街化区域に隣接して指定されることの多い集落内開発制度指定区域は、本来的には縮小していかなければ、立地適正化計画との整合がとれないが、最低限、浸水ハザードエリアでは農地は保全する必要があるだろう。

(4) 田園住居地域の可能性

表5に立地適正化計画と用途地域の関係を示している。例えば、第一種低層住居専用地域の68.1%、

表4 土地利用区域に応じた都市農地の方向性

区域	市街化区域			市街化調整区域		
	都市機能誘導区域	居住誘導区域	非誘導区域	集落内開発制度区域	ハザード	
都市農地の方向性	宅地化	宅地化	保全	保全宅地化	保全	保全

表5 立地適正化計画と用途地域の関係

	居住誘導区域		非誘導区域	
	(ha)	(%)	(ha)	(%)
第一種低層住居専用地域	343.1	31.9	732.7	68.1
第二種低層住居専用地域	59.0	55.1	48.1	44.9
第一種中高層住居専用地域	1,288.5	51.4	1,218.6	48.6
第二種中高層住居専用地域	1,296.8	51.9	1,201.9	48.1
第一種住居地域	685.1	58.9	477.4	41.1
第二種住居地域	498.9	79.0	132.2	21.0
準住居地域	118.6	54.0	100.9	46.0
近隣商業地域	490.3	91.6	45.2	8.4
商業地域	380.8	100.0	0.0	0.0
準工業地域	742.2	61.8	459.7	38.2
工業地域	0.0	0.0	364.3	100.0
計	5,904.3	55.3	4,781.1	44.7

出典：熊本市資料より筆者作成。GISによる計測のため統計上の数字と整合しない

第二種低層住居専用地域の44.9%が非誘導区域に含まれており、一部、旧集落や市街化区域内農地を含んでいる地区もあり、そのような地区での田園住居地域への用途地域の貼り替えの可能性はあると考えられる。

図1の地区は、非誘導区域内の第一種低層住居専用地域で、市街化調整区域の集落内開発制度指定区域と、隣接する益城町の第一種低層住居専用地域と接している。台地上に位置するためサツマイモ畑などが広がっていたが、蚕食的に10戸程度の戸建て住宅の開発が進んでいる。この島状の第一種低層住居専用地域は72.2haあり、農地が4.7ha分布しており、比較的まとまった面積の農地も残存している。また、南側は居住誘導区域と重複している。また、東側の益城町側も、同じく第一種低層住居専用地域で、この地域一帯は居住誘導区域と重複する予定となっている⁵。このような状況を勘案すると、島状の地域ではあるが、田園住居地域に貼り替えることによりこれらの農地を保全しながら、ここでの戸建て住宅開発を居住誘導区域へと誘導することも検討に値するだろう。ただし、これらの検討は市域全体の市街地形成のバランスの中で、非誘導区域の位置づけの議論の中で検討する必要がある。

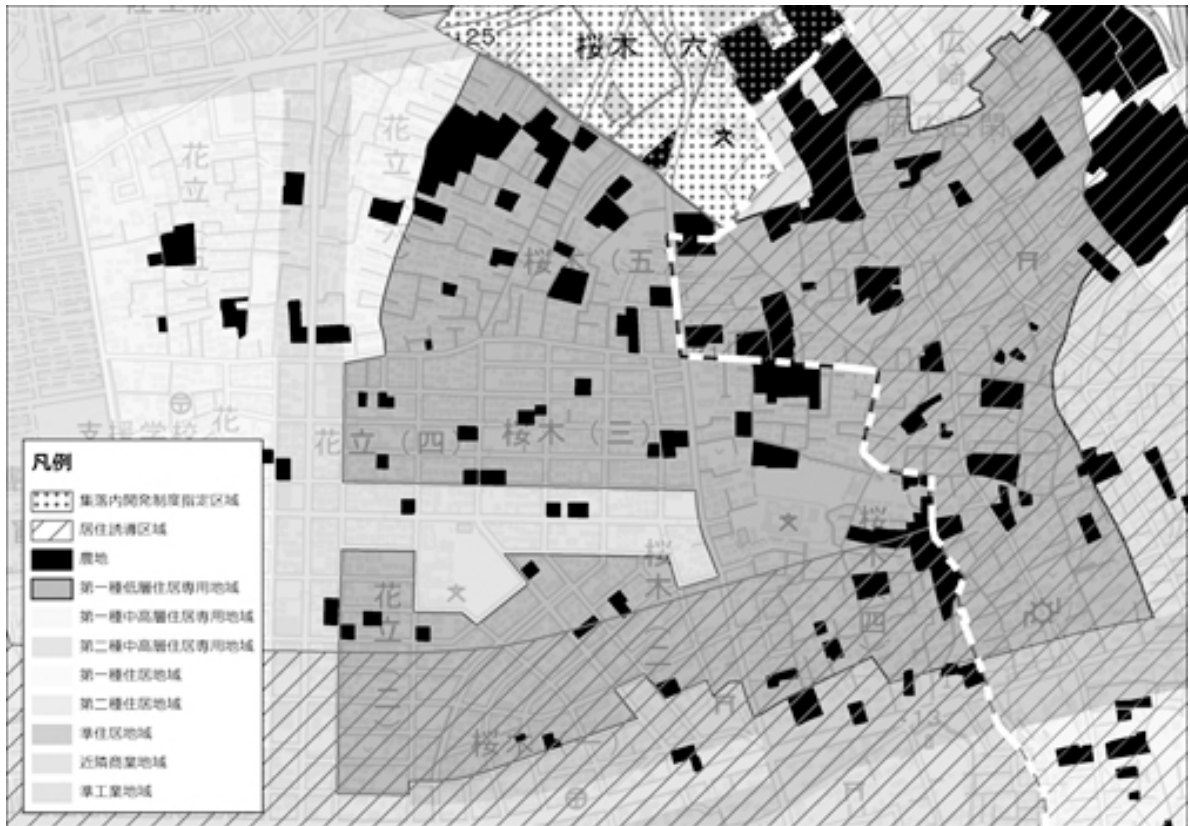
(5) 新たな地区計画制度の可能性

2020年6月に成立した都市再生特別措置法等の改正により、農と住の調和したまちづくりに係る新たな地区計画制度が創設され、都市農地にとっては非常に重要な改正となった。これにより地区整備計画において農地を位置づけ、地区計画農地保全条例により田園住居地域と同等の規制を担保することで、農地の保全を図ることができるようになった。さらに保全対象として地区整備計画に位置付けないものも設定できるので、地区計画区域内の土地利用を柔軟にデザインできる。また、条例による規制が土地の価格に影響を与える場合には、その影響を適切に固定資産税評価額に反映させることとなっている。

この新たな地区計画制度には大きな期待をしたい。筆者はこれまでも繰り返し農地を緑地として

5 益城町の立地適正化計画は令和3年度中の策定が予定されている。

図1 非誘導区域内の第一種低層住居専用地域における農地分布



地区整備計画に位置づけるなど地区計画制度の充実の必要性を指摘してきたが⁶、新たな地区計画制度ができたことにより、地区レベルの土地利用計画づくりを営農者と都市住民が協働して行うことで、一筆一筆、新規宅地が立地できる敷地を明示したり、都市住民による利用を進める農地を設定、活用していくこともできるだろう。

地方都市における実情を考えると、固定資産税の負担が大幅に軽減されるとはいえ、30年の営農義務が伴う生産緑地地区の指定は限定的にならざるを得ないこと、田園住居地域については、都市農地の分布の特徴を考え合わせると、現実的には規制が強化される側面が強く、実際に用途地域の貼り替えが可能な地域は限られると考えられる。一方で、地区計画制度であれば、まちづくりの一環として営農者と都市住民が協働して取り組むこともでき、地方都市

においてはより可能性があるのではないだろうか。

(6) 都市農業の振興

これまで見てきたように市街化区域内における農地の位置づけが制度的に明確となり、これにより都市農地の保全のスタートラインによりやく立てたといえる。その上で、どのように都市農地の利用を図ることができるか、具体的には、①担い手の減少と高齢化が進む中で生業としての都市農業をどのように継続していくのか、②都市住民向けの農的な利用をどのように図っていくのか、という2点について、改めて検討する必要があるだろう。②に関しては、これまでに様々な経験と知見の蓄積があるため、ここでは前者の生業としての都市農業の継続について考えてみたい。

都市農業は、確かに自家消費用に細々と経営して

6 柴田祐（2011）『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 研究成果報告書など

いる場合が多いが、その一方で、大規模に経営している農家は地方都市においても少なくない。その際、問題となるのは営農環境の整備で、これまで、都市農地の土地利用としての担保がなかったため、都市農地における営農環境の整備事業を行うことができなかった。今後は、農地の集約や敷地の整序を目的とした小規模な土地の交換分合や簡易な農業用通路の整備などの実施の可能性についても検討する必要がある。その際、上記の農と住の調和したまちづくりに係る新たな地区計画の中で具体的な事業計画を定めることにより、まちづくりとの一体的な整備も可能となるだろう。

また、生産緑地地区や田園住居地域、地区計画農地保全条例によって保全された農地の所有者と、新規就農や規模拡大を希望する人とのマッチングを支援するような取り組みも考えられる。例えば、東京都農業会議では、都市農地貸借円滑化法の制定を受けて、生産緑地での就農に向けて、農地所有者とのマッチングや経営計画の作成のアドバイスなど、サポートを行ってきており、八王子市や清瀬市において、生産緑地を借りて新規就農した事例が出てきている⁷。一定の法制度は整っており、全国的な展開となることを期待したい。

5 残された課題

以上のように、様々に制度が充実されてきており、地方都市においても大きな可能性があると考えられるが、田園住居地域や新たな地区計画制度の新たな指定の実施がまだなく、どこが障壁となっているのか、実務レベルの検証を深める必要がある。

また、現在の都市計画行政は、立地適正化計画を中心に組み立てられている側面が大きく、それとの整合性が重要であるが、一方で、人口減少時代の都市における豊かな住環境とはどのようなものなのかを常に意識する必要がある。例えば、田園住居地域や生産緑地地区を新たに指定する場合、立地適正化計画の主旨を踏まえれば非誘導区域に指定し、住宅を居住誘導区域に誘導するのが一般的と考えられる。しかし、地方都市におけるゆとりある住環境を

確保するという意味では、居住誘導区域であっても密度を求めるのではなく、田園住居地域や生産緑地地区を指定したり、新たな地区計画を活用して農と住の調和したまちづくりを進めることは十分あり得る考え方ではないだろうか。まだ実績もない中ではあるが、この点はもう少し議論が必要であると考えられる。

先にも指摘した通り、地方都市においては、市民や首長、土地所有者の宅地開発、人口増に対する期待が引き続き大きく、人口減少が著しいからこそ市街化区域内の農地は宅地化するものという従来からの考え方からなかなか脱却できないというのも実情である。例えば、筆者は法改正後これまでにいくつかの地方都市において、都市計画と農政の担当者向けの研修などにおいて都市農地保全の意義について講演してきたが、その際の会場の反応からも同様のものを感じている。

この点の普及啓発は大きな課題であるが、一朝一夕にはなかなか難しく、都市農地に関連する法制度の充実をチャンスと捉え、地方都市における人口減少に対応したよりよい都市づくりに向けた議論をさらに深めていく必要がある。

7 一般社団法人 東京都農業会議（2021）「都市農地貸借円滑化法の施行により生産緑地の貸借が進んでいます」<https://www.tokaigi.com/relays/download/25/173/250/1533/?file=/files/libs/1533/202108021020196322.pdf>（2022.1.15 閲覧）