

テーマ 都市農地の保全・活用のあり方

広島市における生産緑地制度の導入について

広島市都市整備局都市計画課 専門員 繁 喜博

2015年の「都市農業振興基本法」の制定をきっかけに、農地の持つ緑地機能を積極的に評価する観点から、都市農地の位置付けが「宅地化すべきもの」から「あるべきもの」へと大きく転換された。本市では、こうした経緯や農家からの要望を踏まえ、都市農業の更なる振興を図るため、2020年に生産緑地制度を導入した。本稿では、本市独自の内容も含め、その概要を紹介する。

1 はじめに

本市の市街地は、一級河川太田川河口部のデルタを中心に、緑豊かな山々や丘陵に囲まれて、コンパクトに形成されている。

その周辺部などでは、太田川沖積土の野菜栽培に適した土壌の下、高度な栽培技術を生かした生産性の高い都市農業が営まれ、特産の広島菜を始め、ホウレンソウやエダマメなどの野菜等が生産されている。

また、生産現場である農地は、市民が自然に触れることのできる場となっているほか、防災機能等の重要な役割を担っている。

しかしながら、現在、宅地化の進展による営農環境の悪化や、農地の宅地並み課税によるコスト負担、農業従事者の高齢化などから、市街化区域内の農地や農業従事者が年々減少し、都市農業を継続することが難しい状況となっている。

このため、本市では、都市農業の後継者を支援する農業継承円滑化支援事業など本市独自の施策を展開しているところである。

このような施策に加え、更なる都市農業の振興を図るため、2020年に生産緑地制度を導入し、これまでに47地区8.0haの生産緑地地区を指定したところである。

図-1 特産の広島菜



出典：広島市

2 生産緑地制度とは

生産緑地制度は、市街化区域内の農地を計画的に保全し、良好な都市環境を形成することを目的として、都市計画に生産緑地地区を定める制度である。

生産緑地地区に指定されると、生産緑地法に基づき、農地として保全することが義務付けられ、建築等の行為は農業を行うための施設などを除き、制限される。

一方、指定に伴う措置として、固定資産税や都市計画税の税負担が軽減（市街化調整区域内の農地と

同様の評価手法となる。)されるほか、「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」という。)により、小作権が生じることなく、また、相続税納税猶予が継続できる貸借が可能となる。

3 生産緑地制度導入の経緯

本市では、農家からの要望を受け、2009年度から2011年度にかけて導入を検討したが、2011年の市街化区域内の農家を対象としたアンケート調査では、6%程度の希望者しかいなかったため、導入を見送った。

その後、2015年に都市農地の多面的機能の保全などを盛り込んだ「都市農業振興基本法」が制定され、翌年、農林水産省が策定した「都市農業振興基本計画」において、都市農地の位置付けが、これまでの「宅地化すべきもの」から「あるべきもの」へと大きく転換され、あわせて、都市農業振興施策と十分連携した生産緑地制度の運用を行うことが望ましいという考え方が示された。

さらに、多様な機能を持つ都市農地を有効活用するため、2018年には、「都市農地貸借法」が制定され、生産緑地地区については、農地の貸借が、これまでの農地法に比べ、より行いやすくなる仕組みが創設された。

こうした経緯や、2018年頃から若手農家を中心に制度導入の要望が高まる中、都市農業の更なる振興を図るため、農家を交えた勉強会を開催するなど、制度導入の再検討を開始した。

2020年1月の市街化区域内の農家を対象とした制度案の説明会において、7割を超える方から「興味がある・利用したい」との回答が得られたことから、生産緑地制度を導入することとした。要綱等を定め、農業協同組合(以下、「JA」という。)を都市計画協力団体に指定し、2020年から生産緑地制度の運用を開始した。

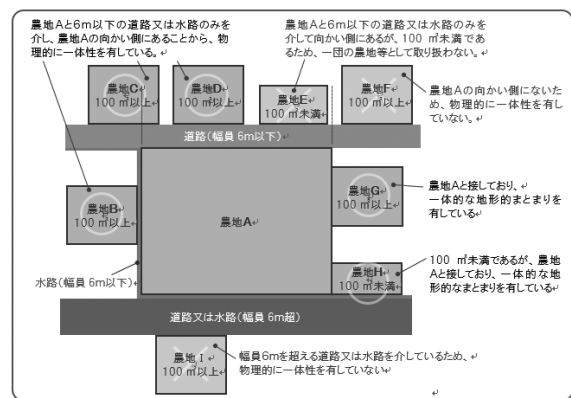
4 生産緑地地区の指定要件

本市では、対象区域を生産緑地法で規定される500㎡以上の一団の農地とするほか、市民に新鮮な野菜を安定的に供給するという都市農業の振興を図る観点から、次のような市独自の指定要件を定めて

いる。

- ① 都市農業の振興に資する農地
都市住民に新鮮な農産物を安定的に供給する観点から、農作物の販売実績がある農地
- ② 都市と農の共生に資する農地
食農体験の実施又は一時避難所としての利用などの防災に協力するなど、周辺の都市住民にも有益な農地
- ③ 営農の長期継続
永続的に良好な都市環境を維持する観点から、農家自らの営農継続が困難な場合に、農地貸借により営農を継続することができる農地
なお、一団の農地において、道路又は水路が介在するなどの場合の考え方は図-2のとおりである。

図-2 一団の農地の考え方



出典：広島市

5 生産緑地地区の指定に向けた手続

(1) 「都市計画提案制度」及び「都市計画協力団体制度」の活用

都市農業の振興を図る観点から、都市農地の必要性を認めても、行政が発意して、この農地が必要であるといった具体的な位置などを立案することは難しいと考えている。

また、生産緑地制度は、営農行為により初めて緑地としての機能を発揮するという農地の性格から、営農の長期継続が前提となるため、農地所有者や農家の意向を十分に尊重する必要がある。

このため、生産緑地地区の指定に当たっては、行政発意ではなく、住民等が主体的かつ積極的に都市

計画に関わっていくことを可能とするために創設された「都市計画提案制度」を活用し、農地所有者等からの都市計画提案という形で手続を進める方法が最善だと考えた。

しかしながら、この場合、農家間の意向調整や申請事務などが農地所有者等の負担となることが懸念され、また、規模要件についても、5,000㎡以上の一団の農地である必要があった。

こうした負担を軽減し、規模要件も解決するため、2018年度の都市計画法改正により新設された「都市計画協力団体制度」も合わせて活用することとした。

これにより、農地所有者等に代わり、都市計画協力団体（都市計画法第75条の5に基づき市長が指定する団体）が都市計画案の作成及び提案を行うことが可能となるとともに、この制度では、提案時の規模要件がないため、生産緑地法で規定される500㎡以上で提案することが可能となった。

(2) 都市計画協力団体の指定

生産緑地制度は、営農の長期継続が前提となるため、営農指導や担い手の育成、農地貸借の希望者の把握やマッチングなど、営農者へのきめ細かな支援と将来の営農者への円滑な承継が必要である。

このため、営農指導や担い手の育成などを通じて、日常的に農家と接し、かつ、農業に関する知見と経験を生かすことができるJAとの協力関係が欠かせないものと考えている。

また、農地貸借のマッチングについても、JAは、個々の農家の事情に精通しており、貸し手と借り手の仲介をしてもらうことに期待ができるものと考えている。

こうしたことから、2020年3月にJA（JA広島市及びJA安芸の2団体）を都市計画協力団体に指定し、本市とJAが一体となって取り組む体制を整えた。

これにより、本市では、都市計画協力団体であるJAから指定要件等と照合して適当と判断される都市計画提案があった場合に、生産緑地地区に関する都市計画決定手続を進めることとしている。

(3) 都市計画協力団体の都市計画提案による都市計画決定手続の流れ

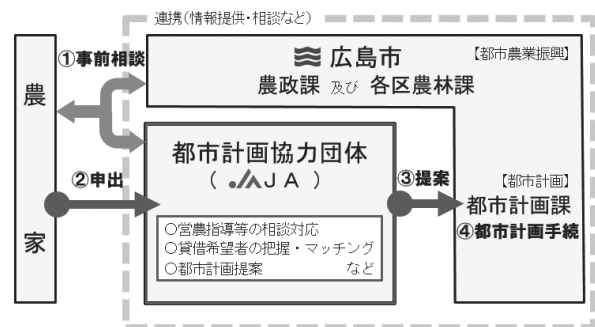
図-3は都市計画協力団体の都市計画提案による都市計画決定手続の流れをフローとして示したものである。

まず、生産緑地地区の指定を希望する農家が、農政課及び各区農林課又は都市計画協力団体であるJAに指定範囲や指定要件の確認等の事前相談を行い、市職員やJAの職員が農家立会いの下、現地確認を行う。

次に、農家がJAへ必要書類を提出し、JAが指定要件の確認等を行った上で、農家が提出した書類を取りまとめ、市へ都市計画提案書を提出する。

提案内容が要件を満たしている場合は、市が提案内容を採用し、市の案とした上で、案の縦覧や都市計画審議会等の手続を進め、生産緑地地区を指定するという流れとなっている。

図-3 都市計画協力団体の都市計画提案による都市計画決定手続の流れ



出典：広島市

6 結び

都市農業は、本市における重要な産業となっており、総合的に都市農業を振興していく観点から、今後とも、生産緑地制度の活用促進を図っていきたいと考えている。

また、生産緑地に指定された農地が、新鮮な農産物を供給する機能のみならず、地震時における避難場所となるなどの防災機能、住民や学童の農業体験や学習の場を提供する機能など、多面的な機能を発揮できるよう、JAとの連携協力体制を更に強化しながら、都市と農の共生するまちづくりを推進していきたいと考えている。