

緑の基本計画における農地の保全・活用の位置づけに関する考察

A Study on Policies for the Conservation and Utilization of Agricultural Land in Green Master Plans

守谷 修* 舟久保 敏*

Osamu MORIYA Satoshi FUNAKUBO

Abstract: Agricultural land in urban areas has been increasingly valued in recent times. As a result, the 2017 amendment of the Urban Green Space Conservation Act clarified that agricultural land is an important component of green space in Green Master Plans (GMPs). The purpose of this study is to examine the current status of agricultural land in GMPs and propose the manner in which policies for the conservation and utilization of agricultural land should be positioned in GMPs. This study analyzed 101 GMPs established by large cities in Japan. The conclusions can be summarized as follows. Newer GMPs had positioned agricultural land more clearly, especially in chapters delineating their current status and programs. Further, the programs can be divided into five categories: conservation, utilization of agricultural land, promotion of agriculture, cooperation with urban development, and measures established in the 2017 amendment. It has been proposed that, especially in cities with higher ratio of agricultural land to urbanization promotion areas and without adequate urban park space per capita, GMPs should clarify targets based on more detailed analysis of the current status, as well as have programs utilizing agricultural land in cooperation with urban development.

Keywords: green master plan, agricultural land, productive green space, allotment garden

キーワード：緑の基本計画，農地，生産緑地，市民農園

1. 研究の背景と目的

我が国では、人口減少・少子高齢化が進む中で持続可能な社会を形成していくため、都市政策としてはコンパクトシティといった「集約型都市構造化」を進めるとともに、広く国土構造を捉えて都市内の緑地や農地を保全し「都市と緑・農の共生」を進めていくことが必要であるとされている¹⁾。都市農地はこれまで市街地が拡大していく中で宅地化すべきものと捉えられ、減少の一途を辿っていたが、近年は国民の都市農地に対する意識も変化し、食料生産だけでなく、防災、景観形成、環境保全等の多様な機能を発揮するものとして評価されるようになってきている²⁾。

このような中、2015年制定の都市農業振興基本法に基づき策定された都市農業振興基本計画では、都市農地の位置づけを都市に「あるべきもの」へと大きく転換し、必要な施策を講じることとした³⁾。これを踏まえ、2017年の都市緑地法等の改正では、農地が緑地の一つとして明確に位置づけられ、都市緑地法に基づく「緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画」（以下、「緑の基本計画」と表記）の記載事項として「生産緑地地区内の緑地の保全に関する事項」が明記されるとともに、都市農地の保全・活用に関する各種施策が増設・拡充された。

今後緑の基本計画を策定・改定する市区町村は、今般の法改正を踏まえ、農地をどのように把握し、方針や施策等に位置づけていくか検討する必要がある。ただ、実態としては、法改正以前から緑の基本計画に農地を位置づけている市区町村は少なくないと思われる。実際に、市区町村が緑の基本計画を策定する際の手引きとなっている「緑の基本計画ハンドブック」（1995年刊行、2007年最終改訂。以下、「ハンドブック」と表記。）⁴⁾⁵⁾においても、刊行当初から緑地の分類の中に、施設緑地として公共及び民間が設置する市民農園、地域制緑地として生産緑地地区、農業振興地域・農用地区域が挙げられ、東京都内では2000年前後に市民農園等に関する施策を位置づけている計画があることが報告されている⁶⁾。したがって、これまで緑の基本計画において農地がどのように位

置づけられているか整理することで、今後新たに位置づけを検討する市区町村に対して参考となる知見が得られると考えられる。

既往研究では、都市農地に関して、転用状況や農家の経営・所有等の実態に関する研究⁷⁾⁸⁾、都市農家の意向・意識に関する研究⁹⁾¹⁰⁾、生産緑地制度の運用実態に関する研究¹¹⁾、市民農園等に関する計画者・利用者の視点を分析した研究等¹²⁾がある。例えば、佐竹・斎尾（2018）⁷⁾は、生産緑地地区は転用後に住宅用途になることが依然として多いが、新たな傾向として公園等への転用が増加していることを指摘している。栗本ら（2018）⁹⁾は、都市農家の今後の生産緑地地区の維持・貸与意向と立地属性との関係を分析した上で、立地属性に応じた都市と農の共生のあり方を論じている。これらの研究は都市農地を計画上どのように位置づけるべきかという課題に密接に関連すると考えられるが、実際に計画上の位置づけを調査した研究はない。

また、緑の基本計画に関しては、その計画項目の構造に関する研究¹³⁾や、防災や生物多様性保全といった観点で分析した研究等¹⁴⁾¹⁵⁾がある。その中で防災機能に関しては災害発生時の避難場所を確保するための防災協力農地の協定締結、火災の延焼を遅延・防止するための生産緑地地区の指定等の取組が確認されている¹⁴⁾が、農地に着目して計画全体を分析した研究は行われていない。

そこで、本研究では緑の基本計画における農地の記載状況を整理・分析し、今後農地を計画的に保全・活用していくにあたって緑の基本計画をどのように策定・改定すべきかを考察する。

なお、「都市農地」について法律上明確に定義したものはないが、都市農地とはほぼ同じ地域を対象としていると考えられる「都市農業」は都市農業振興基本法で「市街地及びその周辺の地域において行われる農業」と定義されており、具体的には「市街化区域及び非線引き都市計画区域における用途地域を中心としたもの」³⁾とされている。一方、都市緑地法では緑地の定義に「農地であるものを含む」こととしているが、緑の基本計画に記載される施策は市街化区域内だけでなく「主として都市計画区域内において講じられ

*国土交通省国土技術政策総合研究所

るもの」を対象としている。そのため、本研究では主に市街化区域内農地に関する記述では「都市農地」、都市緑地法や緑の基本計画における農地一般に関する記述では「農地」と書き分けている。

2. 研究の方法

本研究では、680 市区町村（2016 年度末時点）¹⁶⁾で策定されている緑の基本計画のうち、政令指定都市、特別区、中核市で2019 年 4 月までに策定・改定された 101 計画¹⁷⁾（表-1）を対象に、農地がどのように記載されているか把握・整理した。緑の基本計画は概ね「都市規模が大きいほど計画内容が充実しており、そのような計画ほど目標や方針、緑地の配置や施策など、計画のコアとなる部分の充実が図られている」¹⁸⁾傾向があり、本研究では計画における農地の記載について今後の方向性を検討する観点から計画内容が比較的優れていると考えられる政令指定都市、特別区、中核市が分析の対象として適切であると判断した。

対象となる緑の基本計画について、概ねハンドブック⁵⁾に示されている計画項目に沿って、計画で扱う緑地の範疇¹⁹⁾、現況調査²⁰⁾、基本理念・方針²¹⁾、緑の将来像図等²²⁾、計画目標²³⁾、具体的施策²⁴⁾において、農地がどのように記載されているか定量的に整理を行った。具体的には、各計画項目において記載が確認された計画を 1、記載が確認されなかった計画を 0 としてカウントし、その合計値を全体の計画数（n=101）で除することで割合を算出した。計画で扱う緑地の範疇、計画目標については、農地自体の記載の有無をカウントしたが、その他の計画項目については予め想定される記載内容をいくつかの類型に分類した上で類型毎にカウントし、1 つ以上の類型でカウントがあった場合は記載有としてカウントした。

また、各計画項目における記載状況と都市の立地（三大都市圏、地方都市）や計画の策定・改定年度との関係について分析を行った。具体的には立地、5 年毎の計画の策定・改定年度別の計画数を分母とし、その中で記載が確認された計画数を分子として割合を算出した。市街化区域内農地は三大都市圏特定市とそれ以外の地方都市では税制上の扱いが大きく異なり、税の優遇を受けられる生産緑地地区の大半が三大都市圏特定市で指定されている一方、地方都市ではできるだけ宅地化を進めたいと考える都市計画部局が多い²⁵⁾現状を踏まえ、都市の立地に応じて記載状況に違いが見られると考えた。また、緑の基本計画は一般的に策定・改定年度が新しいほど計画内容が充実している傾向がある¹⁸⁾ため、記載状況と計画策定・改定年度との関係を分析することとした。

さらに、緑の基本計画における農地の記載状況は各都市における緑地の中で農地が相対的にどのような位置づけにあるのかということに影響されると考え、都市の属性を 2 つの軸で分類し、記載状況との関係について分析を行った。1 つ目の軸は、都市においてオープンスペースがどの程度確保されているか判断する目安として、「1 人当たり都市公園等面積（都市公園のほか、認定市民緑地、契約市民緑地を含む）」（以下、「1 人当たり公園面積」と表記）を設定した。1 人当たり公園面積が十分でない場合、例えば防災協力農地の取組が「市街化区域内に農地が点在し、かつ人口に比してオープンスペースの確保量が不足する地域」で見られると指摘されている¹⁴⁾ように、農地のオープンスペースとしての重要性は相対的に高くなり、都市公園等の不足を補完するものとしても捉えられると考えた。2 つ目の軸は、近年保全・活用に向けた法整備が進んだ都市農地に着目し、「市街化区域内における農地面積割合」（以下、「市区農地面積率」と表記）を設定した。市区農地面積率が高い場合、例えば東京都の農の風景育成地区制度では地区面積の概ね 10%以上が農地であることを指定要件の 1 つとしている²⁶⁾ように、都市農地が比較的多く存在することで、保全・活用に関する様々な施策を設定しやすかったと考えた。また、既往研究では市

表-1 対象都市の緑の基本計画の策定・改定年度

年	政令指定都市 (n=20)	特別区 (n=23)	中核市 (n=58)
1997			福井市※、呉市※
1998		文京区	郡山市※
1999			福島市※
2000			いわき市※
2001			長崎市※、佐世保市※
2002		葛飾区	西宮市
2003		渋谷区	八戸市※、東大阪市
2004	熊本市※		
2005			八尾市
2006	さいたま市	足立区	松江市※
2007		江東区	
2008		中央区、荒川区	高崎市※
2009	新潟市※、浜松市、京都市、福岡市※	北区	柏市、八王子市、岐阜市※、鳥取市※
2010	札幌市※、名古屋市、神戸市、広島市※	港区、墨田区、杉並区	盛岡市※、宇都宮市※、明石市※、高松市※、鹿児島市※
2011	北九州市※		豊橋市※、姫路市※、奈良市
2012	仙台市※	品川区	松山市※
2013	大阪市	江戸川区	甲府市※
2014	相模原市		富山市※、尼崎市、下関市※、旭川市※、青森市※、川崎市、越谷市、横須賀市、岡崎市、枚方市、倉敷市※
2015	静岡市	目黒区、大田区、豊島区	船橋市、高槻市、和歌山市※、高知市※
2016	横浜市、岡山市※	台東区	山形市※、前橋市※、豊田市、大津市※、豊中市、福山市※
2017	千葉市、川崎市、堺市	新宿区、世田谷区、板橋区	函館市※、秋田市※、金沢市※、寝屋川市、久留米市※、大分市※、宮崎市※、那覇市※
2018		千代田区、中野区	
2019		練馬区	川口市、長野市※

※三大都市圏特定市以外の都市

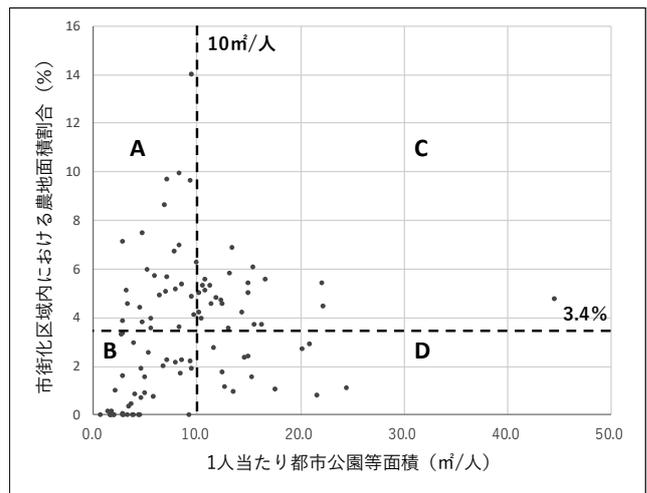


図-1 1 人当たり都市公園等面積と市街化区域内における農地面積割合による都市の分類²⁷⁾

区農地面積率が生産緑地地区の維持・貸与意向と関係しているとの指摘があり⁹⁾、各都市における農地の位置づけにも影響していると考えた。これら 2 つの軸について、1 人当たり公園面積は都市公園法施行令に規定されている全国的な標準値である 10 m²/人、市区農地面積率は標準値がないため対象都市の平均値である 3.4%を用いて都市を二分し、合計 4 群（A～D）に分けた（図-1）。その後、各群に属する都市数を分母とし、その中で記載が確認された計画数を分子として割合を算出し、農地の記載状況との関係を分析した。なお、市街化区域が設定されていない高松市については市区農地面積率が算出できないため、いずれの群にも含まなかった。

3. 結果及び考察

緑の基本計画における農地の記載状況を表-2 のとおり整理した。以下にその概要を述べるとともに、整理結果を踏まえ今後の緑の基本計画の策定・改定時の方向性を考察する。

(1) 計画で扱う緑地の範疇における農地の明示

緑の基本計画で扱う緑地の範疇に農地を含めている計画は約半数(57%)だった。都市の立地による差はほとんどなかった。新しい計画ほど記載されており、2004年度以前の計画で記載しているものは4割に満たなかったが、2010年度以降は6割以上で記載されるようになっていた。

都市緑地法改正以前から一定割合の計画で農地が緑地の一つとして記載されていたが、法改正の背景・趣旨を踏まえ、今後より多くの都市で農地が計画で扱う緑地の範疇へ明記されることが望ましいと考えられる。

(2) 現況調査における農地の現況の記載

緑の基本計画の現況調査において多くの計画で農地の現況の記載がなされていた

(81%)。都市の立地で見ると、地方都市(90%)の方が三大都市圏(74%)より農地の現況を記載している計画が多かった。また、新しい計画ほど農地の現況を記載していた。

記載されている農地の現況は面積等の数値情報と分布状況があった。数値情報としては、「農地面積」(現況の土地利用として農地となっている部分の面積(緑地面積等の内訳として農地面積が示されるものを含む))(57%)や「農地面積の割合(緑被率等)」(行政区域に占める農地面積の割合(緑被率等の内訳として農地面積の割合が示されるものを含む))(45%)が多かった。また、地域制緑地として「生産緑地地区面積」(生産緑地地区として指定された面積)(30%)、「農用地区域面積」(農業振興地域農用地区域として指定された面積)(30%)、施設緑地として「市民農園面積・数」(行政または民間が開設した市民農園の面積または開設数)(17%)を記載していた。さらに、面積等の数値だけでなく、分布状況も図を用いて記載されており、「農地分布」(現況の土地利用として農地となって

表一 緑の基本計画における農地の記載状況と都市の立地、計画の策定・改定年度及び都市の分類との関係

	全体 (n=101)	都市の立地		計画の策定・改定年度				都市の分類							
		三大都市圏 (n=53)	地方都市 (n=48)	2004以前 (n=14)	2005 (n=17)	2010 (n=26)	2015 (n=44)	A (n=27)		B (n=37)		C (n=24)		D (n=12)	
								1人当たり公園面積	小	小	大	大	高	低	高
(1) 計画で扱う緑地の範疇における農地の明示	57%	57%	58%	36%	47%	69%	61%	63%	54%	50%	75%				
(2) 現況調査における農地の現況の記載	81%	74%	90%	71%	76%	81%	86%	93%	65%	88%	92%				
・農地面積	57%	53%	63%	43%	65%	58%	59%	67%	41%	71%	58%				
《農地面積のうち推移把握》	35%	34%	35%	29%	24%	35%	41%	44%	24%	33%	50%				
・農地面積の割合(緑被率等)	45%	40%	50%	29%	47%	54%	43%	37%	41%	54%	50%				
《農地面積の割合のうち推移把握》	13%	13%	13%	0%	6%	23%	14%	15%	16%	8%	8%				
・生産緑地地区面積	30%	53%	4%	14%	35%	23%	36%	41%	38%	13%	17%				
《生産緑地地区面積のうち推移把握》	12%	23%	0%	0%	12%	8%	18%	19%	14%	8%	0%				
・農用地区域面積	30%	17%	44%	43%	29%	27%	27%	44%	5%	50%	25%				
《農用地区域面積のうち推移把握》	5%	2%	8%	0%	0%	8%	7%	7%	0%	8%	8%				
・市民農園面積・数	17%	15%	19%	36%	18%	8%	16%	15%	16%	21%	17%				
《市民農園面積・数のうち推移把握》	2%	4%	0%	0%	0%	0%	5%	4%	3%	0%	0%				
・農地分布	53%	49%	58%	57%	41%	58%	55%	63%	38%	71%	50%				
・生産緑地地区分布	13%	25%	0%	7%	6%	0%	25%	22%	14%	4%	8%				
・農用地区域分布	24%	17%	31%	29%	18%	23%	25%	26%	8%	42%	25%				
・市民農園分布	3%	6%	0%	7%	0%	4%	2%	0%	8%	0%	0%				
・農家戸数	7%	9%	4%	0%	0%	12%	9%	11%	8%	4%	0%				
・農地転用状況	4%	4%	4%	0%	0%	4%	7%	7%	3%	4%	0%				
(3) 基本理念・方針への農地の記載	68%	55%	83%	64%	65%	77%	66%	89%	43%	83%	67%				
・保全の方針等	62%	49%	77%	57%	47%	73%	64%	81%	35%	79%	67%				
・活用の方針等	28%	23%	33%	21%	24%	35%	27%	33%	22%	29%	25%				
・ネットワークの方針等	9%	11%	6%	0%	24%	8%	7%	11%	8%	8%	8%				
(4) 緑の将来像図等への農地の図示	45%	25%	67%	43%	41%	46%	45%	37%	14%	71%	100%				
・ゾーン・エリアの図示	40%	15%	67%	43%	35%	46%	36%	33%	5%	71%	92%				
・重点地区・拠点の図示	5%	9%	0%	0%	6%	0%	9%	4%	8%	0%	8%				
(5) 農地に関する目標設定	13%	15%	10%	14%	6%	15%	14%	0%	22%	13%	17%				
(6) 農地に関する具体的施策	84%	81%	88%	79%	82%	77%	91%	93%	73%	96%	75%				
1) 農地の保全施策															
・生産緑地地区の指定・保全	40%	68%	8%	21%	47%	31%	48%	59%	54%	8%	17%				
・農業振興地域・農用地区域の指定・保全	38%	19%	58%	43%	41%	38%	34%	41%	11%	71%	50%				
・景観計画による指定・保全	3%	6%	0%	0%	12%	4%	0%	7%	0%	4%	0%				
2) 農地の活用施策															
・市民農園等の整備	72%	72%	73%	79%	76%	54%	80%	78%	70%	83%	42%				
・学校農園・食農教育の推進	23%	25%	21%	21%	35%	23%	18%	30%	24%	25%	0%				
・農業公園・交流拠点等の整備・活用	17%	19%	15%	14%	29%	15%	14%	19%	16%	25%	0%				
・観光・都市農村交流の推進	15%	8%	23%	7%	18%	27%	9%	15%	5%	29%	17%				
・景観作物の栽培	9%	9%	8%	14%	12%	0%	11%	11%	3%	17%	8%				
・防災協力農地の指定・活用	7%	13%	0%	0%	6%	4%	11%	15%	8%	0%	0%				
・農福連携の推進	6%	9%	2%	7%	6%	0%	9%	7%	11%	0%	0%				
・散策路の整備・活用	4%	4%	4%	0%	0%	0%	9%	0%	5%	4%	8%				
3) 農業振興施策															
・耕作放棄地の対策	24%	23%	25%	0%	24%	19%	34%	30%	16%	38%	8%				
・普及啓発・情報発信	22%	28%	15%	7%	18%	19%	30%	30%	22%	17%	17%				
・担い手育成・派遣	18%	23%	13%	7%	24%	27%	14%	30%	16%	13%	8%				
・地産地消の推進	15%	23%	6%	0%	18%	12%	20%	19%	14%	17%	8%				
・環境保全型農業の推進	10%	9%	10%	0%	6%	15%	11%	19%	8%	8%	0%				
・営農支援	10%	11%	8%	7%	0%	15%	11%	7%	11%	17%	0%				
4) まちづくりとの運動施策															
・公園等の用地としての活用	14%	23%	4%	21%	29%	8%	9%	15%	16%	13%	8%				
・農地の開発時の緑化誘導	7%	8%	6%	14%	6%	0%	9%	11%	5%	8%	0%				
・重点地区等の指定	7%	13%	0%	0%	0%	4%	14%	7%	14%	0%	0%				
・その他まちづくりとの運動	4%	6%	2%	0%	6%	0%	7%	7%	5%	0%	0%				
5) 近年の法改正関係															
・特定生産緑地の指定	7%	13%	0%	0%	0%	0%	16%	11%	11%	0%	0%				
・生産緑地地区の面積要件引き下げ	4%	8%	0%	0%	0%	0%	9%	7%	5%	0%	0%				
・生産緑地地区における直売所等の設置	3%	6%	0%	0%	0%	0%	7%	4%	5%	0%	0%				
・田園住居地域の活用	1%	2%	0%	0%	0%	0%	2%	4%	0%	0%	0%				
・生産緑地地区の賃借	1%	2%	0%	0%	0%	0%	2%	4%	0%	0%	0%				

いる部分の分布) (53%), 「農用地区域分布」(農業振興地域農用地区域の指定区域の分布) (24%), 「生産緑地地区分布」(生産緑地地区の指定区域の分布) (13%), 「市民農園分布」(行政または民間が開設した市民農園の分布) (3%) が見られた。

都市の立地でみると、地方都市の方が農地や農用地区域に関する現況の記載を行っていた一方、三大都市圏の方で生産緑地地区に関する現況の記載を行っていた。計画の策定・改定年度でみると、あまり傾向が見られないものが多い中で、市民農園に関しては2004年度以前の計画で多かったが、2005年度以降では少なくなっていた。また、数は少ないが、農家戸数や農地転用状況を記載している計画もあり、これらは2010年度以降で見られた。なお、都市の分類でみると、相対的にB群で記載している計画が少なかったが、この群では市区農地面積率が極端に低い都市が含まれており、農地が存在しない、または農地が少ないため記載すべき情報がない都市があったことが理由として推察される。

一般的に農地面積は減少傾向にあるため、農地に関する目標を設定する場合には、その推移を定量的に把握することが重要だと考えられるが、そこまで記載している計画は少なかった(例えば農地面積で35%, 生産緑地地区面積で12%, 農用地区域面積で5%)。(5)で示すとおり、農地面積等に関する目標設定を行っている都市はあるが、これらの都市の中にも推移を把握していない都市があった。また、緑の将来像図等で農地を図示する場合にも、どの農地が地域制緑地として担保されているかを把握することが重要と考えられるが、(4)で示すとおり、将来像図等で農地を図示している計画は半数程度であるにも関わらず、現況調査では生産緑地地区や農用地区域の分布まで図化している計画は少なかった。今後は、目標設定や緑の将来像図等の他の計画項目における記載と連動して面積等の推移や分布状況の記載を充実させることが必要と考えられる。

(3) 基本理念・方針への農地の記載

基本理念・方針において農地を記載している計画は68%だった。内容としては「保全の方針等」(62%)が多く、次いで「活用の方針等」(28%), 「ネットワークの方針等」(9%)となっていた。

都市の立地でみると、地方都市(83%)の方が三大都市圏(55%)より記載していた。また、計画の策定・改定年度でみると、「ネットワークの方針等」が2005~2009年度で高い傾向が見られる以外はあまり大きな変動はなかった。都市の分類でみると、(2)と同様、B群で農地を記載している計画が少なかった。

全体的に農地を保全の方針等に位置づけている計画が多かったが、後述するとおり多くの計画で農地の活用施策が掲げられていた。ハンドブック⁹⁾では施策の体系図等の形で方針等に紐づけて個別の施策を体系的に整理して示すことが望ましいとされていることを踏まえると、施策と方針の関係を体系的に整理するために活用の方針等にも農地を記載し、それに紐づける形で農地の活用施策を位置づけることが適切であると考えられる。

(4) 緑の将来像図等への農地の図示

緑の将来像図や緑地等の配置計画図において農地を図示している計画は45%だった。ゾーン・エリアで図示しているもの(40%)が多かったが、一部(5%)で農地が比較的多く存在している地域において施策を重点的に行うために重点地区・拠点を図示しているものがあった。

都市の立地でみると、地方都市(67%)の方が三大都市圏(25%)より圧倒的に多いが、重点地区・拠点を図示しているものは三大都市圏のみで見られた。また、計画の策定・改定年度でみると、あまり大きな変動はなかった。都市の分類でみると、ゾーン・エリアの図示は1人当たり公園面積が大きい都市(C, D群)で行われていることが多かった一方、重点地区・拠点は市区農地面積率が低い都市(B, D群)で相対的に多く見られた。

緑の将来像図では、現状で農地があるゾーン・エリアをそのまま図示しているものも多く、特に市街地の縁辺部で農用地区域に指定された一団の農地を有する地方都市では実際にゾーン・エリアで農地の保全が担保されており、そのような形が自然な方法であると思われる。一方、三大都市圏で必ずしも市区農地面積率が高くなく、農地が比較的多く残っている地域とそうでない地域があるような場合には、限られた財政的・人的資源の中で計画的な保全・活用を進める観点から、重点地区や拠点等を明示することが望ましいと考えられる。

(5) 農地に関する目標設定

農地に関する目標設定(緑の総量の内訳として農地面積等を明示するものを含む)を行っている計画は少なかった(13%)。都市の立地でみると三大都市圏の方が目標設定の割合が高く、計画の策定・改定年度でみるとあまり大きな変動はなかった。都市の分類でみると、A群以外のすべての群で目標設定が見られた。

目標設定の具体例としては、農地面積の減少抑制(5計画)、生産緑地地区面積の増加又は現状維持(3計画)、農用地区域面積の現状維持又は減少抑制(3計画)などが見られたほか、福岡市では持続性のある農地として生産緑地地区、農用地区域、市民農園を設定し、これらの合計面積の減少抑制を目標としていた。

一般的に緑の基本計画の目標はアウトカムとアウトプットの指標に区分されるが、各々メリット・デメリットがある²⁸⁾。前者(緑被率など)は、全体的な量の把握ができるが、どの施策による効果かわかりにくい。一方、後者(確保する緑地面積など)は、施策の実施が反映されやすいが、施策区域内の緑被などが反映されない。そのため、農地に関する目標についても、アウトカムである農地面積とアウトプットである生産緑地地区、農用地区域、市民農園の面積を組み合わせ設定していくことが望ましいと考えられる。今回の都市の分類ではA群で目標設定が見られなかったが、この群は人口に対して公園等のオープンスペースの確保量が十分と言えず、都市農地がオープンスペースとして相対的に重要であると考えられるため、目標設定を検討する余地があると考えられる。

(6) 農地に関する具体的施策

農地に関する具体的施策(施策を検討するとしたものも含む)は多くの計画で記載されていた(84%)。都市の立地ではほとんど差はないが、比較的新しい計画ほど記載されており、2015年度以降では9割以上の計画で記載されていた。

施策の内容は多様であったことから、以下大きく5区分(農地の保全施策、農地の活用施策、農業振興施策、まちづくりとの連動施策、近年の法改正関係)で整理した。

1) 農地の保全施策

「生産緑地地区の指定・保全」(40%), 「農業振興地域・農用地区域の指定・保全」(38%)が多く見られた。「生産緑地地区の指定・保全」は三大都市圏、1人当たり公園面積が小さい都市(A, B群)で多く見られ、また、2004年度以前の計画では2割だったものが半数近くで見られるようになった。「景観計画による指定・保全」は全体の3%と数は少ないが、三大都市圏、市区農地面積率が高い都市(A, C群)で見られた。

これまでも生産緑地地区、農業振興地域・農用地区域はハンドブック⁹⁾において地域性緑地の類型として挙げられており、今後もこれらの指定・保全が基幹的な保全施策となると思われ、特に三大都市圏、1人当たり公園面積が小さい都市で生産緑地地区の指定・保全が重要であると考えられる。一方、地方都市において生産緑地地区を指定している都市は少ない²⁹⁾が、指定を行っている長野市、和歌山市、新たに指定手続きを行っている高知市³⁰⁾はA群(1人当たり公園面積が小さく、市区農地面積率が高い)にあり、このような地方都市では都市農地を貴重なオープンスペースとして生産緑地地区により保全することが考えられる。

また、三大都市圏で農地の面積割合が高く、農地のある景観が良好な地域では、景観と調和した農業振興を進めて地域のブランド化を図る観点から景観計画による指定・保全を検討することも考えられる。

2) 農地の活用施策

「市民農園等の整備」(72%)が圧倒的に多く、それ以外では「学校農園・食農教育の推進」(23%)、「農業公園・交流拠点等の整備・活用」(17%)、「観光・都市農村交流の推進」(15%)、「景観作物の栽培」(9%)、「防災協力農地の指定・活用」(7%)、「農福連携の推進」(6%)、「散策路の整備・活用」(4%)が見られた。都市の立地でみると、「観光・都市農村交流の推進」が地方都市で、「防災協力農地の指定・活用」が三大都市圏で多い傾向が見られた。また、計画の策定・改定年度でみると、「防災協力農地の指定・活用」や「散策路の整備・活用」が新しい計画ほど見られるようになっていた。さらに、都市の分類でみると、D群で全体的に活用施策の記載が少なく、活用施策を記載している都市は1人当たり公園面積が小さい、もしくは市区農地面積率が高い都市が多いと考えられる。「防災協力農地の指定・活用」、「農福連携の推進」は1人当たり公園面積が小さい都市(A、B群)でのみ見られた。

市民農園等の整備が都市住民が農に触れ合う機会の提供方法として広く普及しているほか、農地の多面的機能を踏まえ、教育、観光、景観、防災、福祉等の様々な分野と連携して施策が展開されていることがわかった。これらの施策は各都市の状況を踏まえ実施していくことが重要であり、例えば、地方都市では農地周辺の自然的・歴史的資産も生かした体験型観光や農家民泊の推進などによる「観光・都市農村交流の推進」、三大都市圏で1人当たり公園面積が小さい都市では密集した市街地において災害時に避難場所となる「防災協力農地の指定・活用」などが考えられる。

3) 農業振興施策

「耕作放棄地の対策」(24%)が最も多く、次いで「普及啓発・情報発信」(22%)、「担い手育成・派遣」(18%)、「地産地消の推進」(15%)、「環境保全型農業の推進」(10%)、「営農支援」(10%)が見られた。都市の立地でみると、「普及啓発・情報発信」、「担い手育成・派遣」、「地産地消の推進」は三大都市圏で高い傾向が見られた。また、計画の策定・改定年度でみると、「耕作放棄地の対策」や「普及啓発・情報発信」が新しい計画ほど見られるようになっていた。さらに、都市の分類でみると、「普及啓発・情報発信」、「担い手育成・派遣」がA群で高い傾向が見られ、市区農地面積率が高く、人口に比して公園等のオープンスペースが十分でない人口集積地でこれらの施策が行われていると推察される。

農業従事者が高齢化・減少していく中で、今後も耕作放棄地の対策は重要と思われるが、近年は定年退職者などの都市住民が研修などを経て援農ボランティアとなり、セミプロとして農家に派遣されるという動きもある³⁰⁾。特に三大都市圏のような人口集積地で市区農地面積率が高い地域では、そういった担い手となりうる都市住民と受け皿となる都市農地が比較的多いため、育成・派遣がより重要になってくると考えられる。また、近年増加している普及啓発・情報発信についても同様の地域であれば、消費者となる都市住民と身近な生産地である都市農地が比較的多いため、地産地消にもつながる効果的な取組になると思われる。さらに、普及啓発・情報発信の中には、地元農産物について高付加価値化のためブランド化を図ったり、マルシェ等の気軽に立ち寄れる場での情報発信を行ったりする事例も一部の計画で見られ、都市住民の興味・関心を引くような情報発信も多様な方法が考えられる。

4) まちづくりとの連動施策

「公園等の用地としての活用」(14%)、「農地の開発時の緑化誘導」(7%)など、農地として残せなくなった場合の施策が見られたが、これらは古い計画ほど見られた。また、東京都の農の風景育成

地区に代表される「重点地区等の指定」も一部(7%)であり、これは新しい計画ほど見られるようになっていた。「その他まちづくりとの連動」としては、農業公園の都市計画決定(世田谷区)、地区計画の活用(練馬区)、市街化調整区域への編入(大津市)、農景観の誘導指針の検討(足立区)があった。また、都市の立地でみると、まちづくりとの連動施策を記載しているのは主に三大都市圏だった。さらに、都市の分類でみると、「重点地区等の指定」、「その他まちづくりとの連動」は1人当たり公園面積が小さい都市(A、B群)でのみ見られた。

農地を公園等の用地として活用する施策の記載は減っており、1人当たり公園面積が十分でない都市(A、B群)でも必ずしも多く記載されていない(各群で15%、16%)が、現在の生産緑地地区は1992年に指定されたものが8割を占め、30年が経過する2022年にはある程度買取り申出が出てくることが予想されている³²⁾。三大都市圏では依然として公園が不足している地域もあり、どのような場合に買い取るべきか判断基準を予め決めておくことが重要と考えられる。例えば、横須賀市では生産緑地廃止時における公園化基準(フロー図)を策定しており、政策上必要な事業用地(公園不足地域や里山の環境保全・活用対象地等)か、都市公園等に適した用地かなどを判断することとしている。その際、重点地区等が指定されていれば、優先度を判断する一つの基準となり得るため、(4)でも示したとおり、農地が比較的多く残っている地域がわかっている場合はその地域を対象に重点地区等を指定することが考えられる。さらに、特に重要な農地については、公園の都市計画決定や地区計画の活用、市街化調整区域への編入等の都市計画手法によりきちんと担保することが望ましいと考えられる。

また、地方都市ではまちづくりとの連動施策はほとんど見られなかったが、都市全体として集約型都市構造化を進める中で「コンパクトシティ政策を親和的に補完する」ものとして縁辺部等の農地保全が期待されており³³⁾、今後まちづくりと連動した農地の保全・活用を計画的に進めることが必要と考えられる。

5) 近年の法改正関係

2017年の都市緑地法等の改正後に策定・改定された計画は25%(三大都市圏13計画、地方都市12計画)があるが、施策を記載したものは少なく、最も多い「特定生産緑地の指定」で7%、次いで「生産緑地地区の面積要件引き下げ」(4%)、「生産緑地地区における直売所等の設置」(3%)、「田園住居地域の活用」(1%)、「生産緑地地区の貸借」(1%)となっていた。いずれの施策も三大都市圏でのみ記載されていた。

法改正関係では、喫緊の課題である指定後30年が経過する生産緑地地区への対応として、特定生産緑地の指定が基本となると思われるが、多くの生産緑地地区を有する三大都市圏の改定計画でも十分記載されていない。現状、生産緑地地区の面積要件引き下げ条例、都市農地の貸借に関する認定・承認については全国で各々95都市、25都市(うち、本研究の対象都市では各々31都市、12都市)の実績^{30,32)}があり、実態としてはお進んできているようだが、緑の基本計画へ反映するところまで至っていないと思われる。また、田園住居地域は上述のまちづくりとの連動施策としての活用も想定されるが、都市的土地利用規制のベースとなる用途地域を変更するものであるため、生産緑地地区等に比べてハードルが高く、敬遠されている可能性がある。いずれの施策も今後計画改定が増えていく中でどのようにしていくか注視する必要がある。

4. まとめ

本研究では、政令指定都市、特別区、中核市で策定・改定された緑の基本計画(101計画)を対象に農地の記載状況を整理し、都市の立地、計画の策定・改定年度及び都市の分類(1人当たり公園面積、市区農地面積率)との関係を分析した上で、今後の計画の策

定・改定の方向性について考察した。

全体的な傾向としては、近年の法改正以前から一定割合の計画で農地に関する記載があるが、新しい計画ほどより記載されるようになり、特に現況調査、具体的施策についてはほとんどの計画で記載されていることがわかった。また、具体的施策は農地の保全施策、農地の活用施策、農業振興施策、まちづくりの連携施策、近年の法改正関係に区分することができ、多様な施策が記載されていることがわかった。しかしながら、1人当たり公園面積が小さく、市区農地面積率が高い都市は都市農地のオープンスペースとしての相対的な重要性が高いと考えられるが、農地に関する目標設定がなされていないなど、計画項目毎にみるとまだ充実の余地があると考えられる。具体的施策については各都市の状況を踏まえて記載していくことが重要であるが、例えば1人当たり公園面積が小さい都市では、まちづくりとの連動施策の中で農地を公園等の用地として活用したり、重点地区等を設定したりするなど、記載を充実させていくことが考えられる。また、近年の法改正関係の制度も実態としては活用が進んでいるものもあり、今後計画を改定する中で反映させていくことが考えられる。

記載された施策は実際に実現されているのか、施策の実現性を向上させるための計画策定手法はどうあるべきかについて十分議論ができなかった。この点については今後の課題としたい。

補注及び引用文献

- 1) 社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会(2012):都市計画制度小委員会中間とりまとめ都市計画に関する諸制度の今後の展開について
<<https://www.mlit.go.jp/common/000222986.pdf>>, 更新日不明, 2020.3.3 参照
- 2) 都市農業の振興に関する検討会(2012):中間取りまとめ
<https://www.maff.go.jp/nousin/kouryu/tosi_nougyo/pdf/tosi_kento10_tmatome.pdf>, 更新日不明, 2020.3.3 参照
- 3) 閣議決定(2016):都市農業振興基本計画
<https://www.maff.go.jp/nousin/kouryu/tosi_nougyo/pdf/kihon_keikaku.pdf>, 更新日不明, 2020.3.3 参照
- 4) 建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修, 社団法人日本公園緑地協会編(1995):緑の基本計画ハンドブック:日本公園緑地協会, 101pp
- 5) 国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地・景観課監修, 社団法人日本公園緑地協会編(2007):新編 緑の基本計画ハンドブック:日本公園緑地協会, 234pp
- 6) 村上幸子(2002):緑の基本計画—東京都内の各市区町村における特色一覧:都市公園 157, 17-27
- 7) 佐竹春香・斎尾直子(2018):生産緑地転用および農業経営多角化の実態からみた都市農地保全に関する研究:都市計画論文集 53(3), 522-528
- 8) 阪井暖子・明石達生・大方潤一郎・小泉秀樹(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:都市計画論文集 45, 271-276
- 9) 栗本開・飯田晶子・倉田貴文・横張真(2018):大都市圏郊外部における都市農家の生産緑地の維持・貸与意向:都市計画論文集 53(3), 529-536
- 10) 三浦一将・土肥真人・土井良浩(2003):愛知県刈谷市高津波地区における生産緑地・宅地化農地の実態と農家の意識に関する研究:ランドスケープ研究 66(5), 837-840
- 11) 渡辺貴史・大村謙二郎・横張真(2003):首都圏地方自治体における生産緑地法の買い取り請求と追加指定に関する運用実態の検討:都市住宅学 43, 138-143
- 12) 新保奈穂美・斎藤馨(2015):計画者と利用者からみた「都市の農」の変遷に関する考察:ランドスケープ研究 78(5), 629-634
- 13) 根岸勇太・石川幹子(2017):緑の基本計画の計画項目の構成についての計画論的考察:都市計画論文集 52(3), 1248-1255
- 14) 荒金恵太・西村亮彦・舟久保敏(2017):緑の基本計画における防災機能の位置づけに関する考察:ランドスケープ研究 80(5), 673-676
- 15) 曽根直幸・上野裕介・栗原正夫(2015):都市における生物多様性保全に向けた緑の基本計画策定手法の現状と課題:ランドスケープ研究 78(5), 615-618
- 16) 国土交通省:緑の基本計画:都市緑化データベースホームページ

- <http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/toshiryokuchi/midori_kihon/index.html>, 更新日不明, 2020.3.3 参照
- 17) 各市区町村の緑の基本計画は、ホームページからのダウンロード、または各市区町村の担当部局からの取り寄せにより収集した。
 - 18) 酒井翔平(2013):「緑の基本計画」の優良事例40選について:ランドスケープ研究 77(2), 168-170
 - 19) 「本計画で対象とする緑地」「本計画でいう緑」といった表現において農地が記載された場合、カウントの対象とした。なお、田や畑といった表現についても農地としてカウントしている(以下同様)。
 - 20) 農地面積等の定量的情報を表や文章中で記載している場合や農地等の分布状況を図中で表現している場合、カウントの対象とした。なお、具体的な数値がなく、単に「農地が多い」など定性的に記載している場合はカウントの対象外とした。また、推移把握については、複数の時点における定量的情報を記載している場合、カウントの対象とした。
 - 21) 「緑地の保全」という方針等の中に具体例として農地を記載している場合や「農地の保全」という方針等を記載している場合、「保全の方針等」としてカウントの対象とした。「活用の方針等」、「ネットワークの方針等」についても同様の方法でカウントした。
 - 22) 図面や凡例の説明で農地を記載している場合、カウントの対象とした。緑の基本計画の対象区域を複数のゾーン・エリアに区分している、その中に農地に関するゾーン・エリアがある場合、「ゾーン・エリアの図示」としてカウントの対象とした。また、農地の保全または活用を重点的に進める地区・拠点を図示している場合は、「重点地区・拠点の図示」としてカウントした。
 - 23) 農地について定量的または定性的に目標設定を行っている場合、カウントの対象とした。なお、定性的な目標としては「減少ペースを抑制」、「現状維持」といった表現もカウントの対象とした。
 - 24) 「生産緑地地区の指定により農地を保全する」、「市民農園を整備する」といった施策が記載されている場合、該当する具体的施策のカウントの対象とした。なお、「市民農園・学校農園を整備する」のように複数の具体的施策に該当する場合は、各々でカウントした。
 - 25) 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, 62pp
 - 26) 東京都(2011):農の風景育成地区指定運営要綱:平成23年7月15日23都政政緑第188号
 - 27) 1人当たり都市公園等面積は、国土交通省都市局公園緑地・景観課から提供いただいた(平成29年度末時点)。市街化区域内における農地面積割合は、固定資産の価格等の概要調査(平成29年度)の市街化区域内農地(生産緑地地区を除く)面積(I)、都市計画現況調査(平成29年)の生産緑地地区面積(ロ)、市街化区域面積(ハ)を基に算出した((I+ロ)/ハ)。
 - 28) 竹内智子(2012):総合的な空間管理計画としての緑の基本計画の可能性に関する考察:ランドスケープ研究 75(5), 601-604
 - 29) 都市計画現況調査(平成29年)によると、生産緑地地区を指定している地方都市は全国で10都市のみで、そのうち本研究の対象都市は4都市(長野市、金沢市、和歌山市、福岡市)ある。
 - 30) 高知市(2019):広報「あかるいまち」2019年6月号お知らせ
<<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/80/akamati201906goshirasect.html#001629>>, 更新日不明, 2020.3.3 参照
 - 31) 横張真(2013):都市の縮小と新たな農:都市計画 62(3), 40-43
 - 32) 国土交通省都市計画課・公園緑地・景観課(2019):特定生産緑地指定の手引き
<<http://www.mlit.go.jp/common/001282537.pdf>>, 更新日不明, 2020.3.3 参照
 - 33) 高山泰(2018):農地保全に関する都市計画制度:都市計画 67(3), 14-17
 - 34) 国土交通省:生産緑地地区の面積要件の引下げに係る条例制定状況(平成31年4月末現在)
<<http://www.mlit.go.jp/common/001262099.pdf>>, 更新日不明, 2020.3.3 参照
 - 35) 農林水産省:都市農地の貸借の円滑化に関する法律に基づく事業計画の認定等の状況(平成30年度)
<http://www.maff.go.jp/nousin/kouryu/tosi_nougyo/taishaku/attach/pdf/tosi_taisaku-19.pdf>, 更新日不明, 2020.3.3 参照

(2019.9.28受付, 2020.3.30受理)