

論 文

生産緑地法改正と都市農業の再編

檜 原 正 澄
中 山 徹

- I はじめに
- II 生産緑地法改正の前史
 - 1 都市計画法の成立
 - 2 宅地並み課税問題
- III 生産緑地法の成立と改正
 - 1 生産緑地法の成立
 - 2 生産緑地法改正の背景
- IV 生産緑地法改正と都市農業の再編
 - 1 生産緑地指定の特徴
 - 2 生産緑地法改正と農地転用の動向
 - 3 生産緑地法改正と地方自治体の都市農業振興施策
- V むすび

I はじめに

1991年4月26日に、「生産緑地法の一部を改正する法律案」が公布された。生産緑地法は1974年に制定された法律であるが、今回大幅に改正され、市街化区域内農地は新たな段階を迎えることとなった。改正生産緑地法の全面的な評価は今後の課題であるが、積極面としては都市農地を緑地保全の視点から都市計画上に位置づけたことである。しかしながら、小規模・分散を特徴とする都市農地や、都市農業の担い手の高齢化に伴って、その実施条件は都市農業にとっては厳しいものといえる。また、これによって大都市地域における市街化区域内農地に関する税制については、1988年の総合土地対策要綱及び1991年の総

合土地政策推進要綱に沿って、関係制度の整備・充実とともに、宅地並み課税の実施を目指すことになった。

都市農業は新たな段階を迎えたのであり、今後は都市計画制度に基づいて、一方では生産緑地としての都市農地の存続が目指されることとなる。しかしながら、生産緑地に指定された農地の現況や農業の担い手の状況を考慮すれば、必ずしも安定的に都市農業が維持される構造にはなっていないといえる。しかも、1993年12月15日のガット・ウルグアイ・ラウンドの合意によって、コメの部分開放を含む農産物の輸入自由化体制へと突入しており、日本農業の衰退は決定的な時期に到着している。こうしたなかであって、都市農業だけが生産緑地に指定されたというだけで存続するという保証はない。他方、宅地化農地を選択した市街化区域内農地においても、それが宅地供給に役立つという保証はない。事実、各種の調査によっても宅地化農地を選択した農家の6割は当面営農を継続するとしている。

こうした状況を考えた場合、今回の生産緑地法改正によって都市農業が良好な都市環境形成に資するのであろうか。また、改正生産緑地法下で都市農業の動向がどうなるのであろうか。以下で、これらの点について若干の考察を加えることとしたい。

II 生産緑地法改正の前史

1 都市計画法の成立

市街化区域内農地を巡る問題の端緒は、1968年の都市計画法の全面改正にある。新都市計画法では、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域とに区域区分するという、いわゆる線引きによって、都市内農地の制度的位置づけがなされた。市街化区域はおおむね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定められ、そこに包含される農地も、こうした都市計画の規制に律せられるところとなった。ここに市街化区域内農業としての都市農業の存立が、都市計画との係わりにおいて規定される状況が生み出された。しかしながら、

こうした2区域区分論に落ち着くまでには、法案の性格を巡って大きな変遷過程を辿ってきた。この点について、まず最初に整理しておこう。

1919年に制定された都市計画法の全面的な見直しは、1960年以前からあった¹⁾。しかしながら1960年代に入ると、大都市集中によるスプロール問題と地価上昇への対処が緊急の課題となってきた²⁾。こうした状況を受けて、建設省計画局所管の宅地制度審議会が第5次答申（1964年3月）を作成し、市街化地域と調整地域の2区分という地域区分がなされた。しかしながら、土地利用規制法が主要な課題として議論されており、必ずしも都市計画法の改正そのものを中心課題とはしていなかった。現行都市計画法の最初の素案としては、1966年の建設省「都市地域における土地の合理的利用のための対策試案」であり、そこでは5地域区分がなされた³⁾。その区域区分は、①既成市街地、②市街化地域、③市街化調整地域、④開発保留地域、⑤保存地域であり、30年先を見越したタイムゾーニングであり、都市化への動態的対応のための開発許可と農地転用とを連動するシステムとして構案されていた⁴⁾。すなわち、各地域の特性に応じた、公共施設整備、用途地域指定、開発行為許可、農地転用規制、土地税制が、きめ細かく規定されて、都市の土地利用規定を定めたものである。その意味からは、都市の動態的展開に対応する都市計画区域の設定であり、都市整備に歩調を合わせた段階的・計画的な都市づくりのためのタイムゾーニングといえる。このことは、開発行為許可を例に挙げれば、既成市街地においては道路や排水施設等の都市施設整備が条件づけられているだけであるが、市街化地域については区画整理による開発と集団的な開発に、開発行為が限定されてお

1) 大塩洋一郎・華山謙「戦後土地政策の展開 10 都市計画法」(『土地住宅問題』128号, 1985年4月)に、新都市計画法成立の背景が詳しく述べられている。以下では、大塩・華山両氏の対談を中心として、新都市計画法の成立について整理しておく。

2) 同上書, 10~11ページ。

3) 田代洋一「都市計画と都市農業」(『エコノミア』第97号, 1988年6月)3ページを参照のこと。

4) 同上書, 3~4ページに5地域区分の詳しい説明があるので参照のこと。

り、厳しい条件づけとなっている。このように都市計画区域区分を計画的な都市整備の上に位置づけようとするものであった。土地税制についても、既成市街地及び市街化地域は、都市計画税の課税の義務づけや、未利用地税の賦課が検討されていた。

1966年の「対策試案」で提案されていた、④開発保留地域が外されて、1967年には宅地制度審議会第6次答申が4地域区分として作成された⁵⁾。ここで、開発保留地域が外された理由として、次のような議論の過程があった。「保存地域と保全地域との二種類考えたことがありました。絶対永久保全のところと、将来開発するまで、開発予備地としてとっておこうという保留地域的な考え方です。しかし、議論をつめていくと、フローティング・ゾーンというのは、ちょっと無理じゃないか。区域区分する以上、規制内容が分からない区域というのは結局無計画論になりやすいんじゃないか、また、将来の開発予定地として保存すべき所をあからさまに出しますと、規制が強すぎるし、それぐらいならば抑制区域と同じではないかというので消えて行きました。抑制区域は今の調整区域のことです。その規制は相当弾力的に考えていました⁶⁾と、いうことである。こうした変更を含んではいるが、「対策試案」で目指されていたタイムゾーニングとしての都市計画区域区分という、基本的性格は継承されていたといえる。ともあれ、都市整備に即応した都市計画法の改訂としての意義を、第6次答申は有するものであった。

しかし、最終的な法案は市街化区域と市街化調整区域との2区分に集約されている。この点については、華山謙氏が指摘するように、「……むしろ市街化区域の中、既成市街地およびその周辺と、市街化地域いわゆる開発促進地域を

5) 大塩洋一郎・華山謙「前掲論文」12ページには、宅地制度審議会第6次答申作成を巡って、都市計画法の改正案は10何回試案を作成したと述べられている。しかも、第6次答申提出後すぐに第2次原案が作成されており、これは各省庁間調整のためとされている。

6) 同上書、14ページ。

一本にしてしまったことは、かなり本質的な違いであるような気がする⁷⁾と、述べているように、第6次答申の④既成市街地と②市街化地域との一本化には大きな問題を抱えることになった。この点については、後述するとおりである。こうした事態をもたらした理由について、大塩洋一郎氏は、「既成市街地と市街化地域と一緒にしてしまったのは、フリンジが非常にわかりにくいし、変化の激しいところでは区分しにくかったからです⁸⁾と、都市計画区域区分設定の行政実務的困難性をその理由として指摘している。しかし、それに続けて、「またあとで出るでしょうが、農地転用許可問題がなくなったことも、既成市街地と市街化区域を分ける実益が減少した理由です⁹⁾と、述べているところにその本質的な理由がある。

以上のように、都市計画区域を2区分したことによって、「市街化区域は市街化を図るべき区域として規制する区域であって、いわゆる促進区域ではない¹⁰⁾と、建設省サイドでは理解されているが、果たしてそのことが妥当なことであるのだろうか、大いに疑問であるといわざるをえない。このことは、農地転用問題と係わっており、建設省サイドでは当初は、「農地転用に当たってはいわゆる第三種農地の扱いにするのが限度だと考えて準備し折衝しておいた¹¹⁾のであるが、「ある段階で市街化区域の中は農地法の適用をはずしてもいいと農林省のほうから一転して、話しが出されまして、それにはわれわれはびっくりしました¹²⁾と、述べられているとおりである。このことは、市街化区域については農林省としては手を引くということの宣言であり、その反対に農振法の策定準備と連動するものであり、建設省と農林省との国土計画における棲み分けを目指したものと見える。しかも、都市計画区地の区域区分それ

7) 同上書、14ページ。

8) 同上書、14ページ。

9) 同上書、14ページ。

10) 同上書、14ページ。

11) 同上書、23～24ページ。

12) 同上書、23ページ。

自体にも大きな問題があり、その後の都市農業問題を深刻化させる原因となったといえよう。

それでは、建設省サイドは第6次答申や新都市計画法案では、都市計画区域区分をどのように構想していたのであろうか。それは、「第6次答申や原案ではそういう事業施行の予定区域的なまぎらわしい表現ではなかったのですが、法制局の段階で、一方をはっきりと市街化を抑制する区域だという以上は、こっちはいつまでにするんだといわなければ釣合がとれない¹³⁾」ということ、当初の規制法的性格に事業法的性格が付与された形になったのである。しかし、建設省サイドとしては、ゾーニング制としての規制的区域区分としての区域設定を想定していたので、都市計画区域に農地が介在したとしても、「都市計画としては当初から農地についてはすぐ追い出すつもりはないし、税金もそのままいいんだと説明して来ましたし、宅地供給促進という問題は別の行政の問題であると考えておりました¹⁴⁾」と、述べているとおりである。しかしながら、当時の社会・経済情勢として、地価対策の一環としての宅地並み課税による宅地化の促進が政治問題として盛んに議論されるようになってきていた。この点については、次節で論じることにして、線引きの実態とその問題点についてみておこう。

1968年の都市計画法による市街化区域と市街化調整区域の線引きの最大の問題は、過大な市街化区域が設定され、そのなかへ広範な都市農地が取り込まれたことである。都市計画法改正から約3年を要して線引きがなされ、石田頼房氏によると、「全国的にみれば、農民土地所有者の運動は、より多くの土地を市街化区域に入れたいというものであったし、すでにスプロールが相当進行していて、市街化区域をきびしくとることが困難であったこともあって、市街化区域は拡大気味であり、当初、建設省事務当局の想定で80万ヘクタールと考えられていたといわれる市街化区域面積が、120万ヘクタールを超えた。市街化

13) 同上書、24ページ。

14) 同上書、25ページ。

区域は相当量の農地を含んで、必要以上の規模で、いわば水膨れ的に大きなものになってしまった」¹⁵⁾ということである。こうした結果が生み出された背景としては、前述のように建設省サイドにおける区域区分の設定と土地税制との切り離しである。都市農家の都市計画法改正を巡る最大の論点は宅地並み課税問題であり、この点での市街化区域内農地に対する宅地並み課税の見送りの説明は、都市農地所有者としては当然に開発規制の厳しい市街化調整区域よりも市街化区域を選択することとなった。しかし、本質の問題は、田代洋一氏が指摘するように、「都市計画制度自体に市街化を抑制する論理が内在していないことが、制度的に過大な市街化区域を許容した」¹⁶⁾のであり、建設省サイドにおける開発保留地を含んだ市街化区域の設定が問題であったのである。このことは都市計画法の原案段階では第6次答申にみられるように既成市街地と市街化地域との区分があり、都市計画区域区分と土地税制とを連動したものであったが、この区域区分の一本化は事態の解決を複雑にしたのである。このことによって都市計画区域区分と土地税制との混乱を引き起こすこととなり、ここに制度的欠陥を内包して新都市計画法が成立したのである。

2 宅地並み課税問題

前述のように1968年に成立した都市計画法それ自体は土地税制と連動したものでなかったが、当時の地価高騰への対応が政府の重要な政策課題の一つとして台頭していた。1965年に発足した地価対策閣僚協議会は、1965年決定では近年の地価高騰の原因を急激な都市化の進展による宅地の需給の不均衡にあるとし、さらに1970年には宅地需給の均衡化のためには線引きの早期完了と、地方税法の改正による都市農地に対する宅地主み課税の実施を決定している¹⁷⁾。こうしたことによって地価対策として市街化区域内農地の宅地化の促進を図る

15) 石田頼房『都市農業と土地利用』（日本経済評論社、1990年）112ページ。

16) 田代洋一「前掲論文」11ページを参照のこと。

17) 田代洋一「前掲論文」9ページを参照のこと。

ための、いわゆる宅地並み課税の強化を実施すべきであるという主張が大きな力を得てきたことは周知のとおりである。以下では、市街化区域内農地の制度的な変遷について、略述しておこう。

市街化区域内農地とは、1968年に制定された都市計画法によるいわゆる線引きによって、おおむね10年以内に市街化を図るべき市街化区域に編入された農地のことである。このように市街化を促進する地域に編入された農地であるため、農地法第4、5条による転用は許可制から届出制に変更され、農地転用規制の緩和がなされ、市街化区域内農地の都市的土地利用への転換の促進が目指された。

当時の建話省としての市街化区域の設定は、大都市圏における保留地を含む柔構造なものとしての広めの市街化区域の設定であったことについては、前述のとおりである。その結果として、より多くの農地が市街化区域内に編入されることとなった。都市計画法改正の国会答弁では、「市街化区域に編入される農地は19万ヘクタール程度と見込まれていたにもかかわらず、線引きの結果はピークで31万ヘクタールの取り込みになった」¹⁸⁾のである。設定当初から市街化区域を広くとったことが、市街化区域内に多くの農地を残存させる原因の一つであったといえる。こうしたことによって、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市街化区域であるにもかかわらず、その区域内に相当量の農地が存在する結果となった。1992年1月1日現在における市街化区域内農地の概況は、全国で14万8529ヘクタールであり、その内訳としては、三大都市圏5万6475ヘクタール、地方圏9万2054ヘクタールとなっている¹⁹⁾。新都市計画法制定から20年以上経過しても、市街化区域設定の変更があるものの大雑把に言えば、当初の市街化区域内農地は約半分に減少したに留まっている。この点は都市計画の視点からみれば、市街化区域すべき区

18) 田代洋一「都市農業問題の展開」(田代洋一編『計画的都市農業への挑戦』日本経済評論社、1991年)8ページを参照のこと。

19) 国土庁編「土地白書(1993年版)」(大蔵省印刷局、1993年)159～160ページ。

域に残存農地として農地が都市施設のなかに介在している状況にあるということである。

1970年8月の地価対策閣僚協議会の決定により、市街化区域内農地の宅地化を促進し、宅地の需給関係の均衡化を目指すこととなり、その対策として都市計画区域区分と土地税制との連動が図られることになる。こうして市街化区域内農地が、土地市場一般に引き入れられたことによって、土地税制の改正がその後の焦点となった。1971年3月には地方税法が改正され、市街化区域内農地は固定資産税評価額によりA農地（市街化区域内の宅地の平均価格以上または5万円以上の農地）、B農地（市街化区域内の宅地の平均価格の $\frac{1}{2}$ 以上または平均価格未満の農地）、C農地（市街化区域内の宅地の平均価格の $\frac{1}{2}$ 未満または1万円未満の農地）の3種類に区分された。この区分に応じて宅地並み課税の実施時期が決められ、A農地は1972年度、B農地は1973年度、C農地は1976年度となった。しかしながら、この市街化区域内農地に対する宅地並み課税の実施に対して、反対闘争が農家・農業団体を中心として繰り広げられ、1972年3月にはA農地に対する宅地並み課税の実施が1年間凍結された。また、1973年4月の地方税法改正によって、特定市に限定してA・B農地に対する宅地並み課税の実施を決定した。しかし、こうした動きに対して各地方自治体では、条例や要綱による宅地並み課税相当額の払い戻しを実施することによって、宅地並み課税の減額措置制度が設けられた。

1973年の「地方税法を一部改正する法律」が衆参両院を通過する際に、「衆議院地方行政委員会は法律案に対する附帯決議（昭和48年4月24日）として、『市街化区域内農地に対しては、その実態にかんがみ、都市計画法に基づく生産緑地制度を早急に創設し、一般農地と同様の税負担とするよう検討すること』と決議し、参議院地方行政委員会においても同様の附帯決議（昭和48年4月25日）が行われた」²⁰⁾。こうした動きを受けて、建設省でも生産緑地法案を立案し、

20) 五條敦・丸山康人「生産緑地法の改正と都市計画」（『都市問題』第83巻第9号、東京市政調査会、1992年9月号）30～31ページ。

1974年6月には生産緑地法が公布され、生産緑地に指定された農地は宅地並み課税が免除されることとなった。しかし、生産緑地の指定条件が厳しいため、生産緑地指定率は高いものとはならなかった。そして、各地方自治体が条例や要綱による宅地並み課税の減額措置制度を設けたことに影響されて、1976年3月の地方税法改正では3年以上保全することが適当な農地については、宅地並み課税を3年に限って減額することとされた。1979年9月の地方税法改正により、1976年の宅地並み課税の減額措置を1981年まで延長することとされた。こうした経過措置によって、市街化区域内農地の大半は実質的に宅地並み課税が免除されることとなった。

1982年4月の地方税法改正によって、長期営農継続農地制度(徴収猶予制度)が発足するに至り、宅地並み課税に関する一応の決着がつけられることとなった。特定市内の多くの農家は宅地並み課税免除の方策として、この長期営農継続農地制度を選択することとなり、1974年に制定された生産緑地法による宅地並み課税の免除は都市農家にとっては実質的利益がなくなり、生産緑地法の骨抜きと称された。長期営農継続農地制度は、10年以上営農を継続することを条件にして、宅地並み課税と農地課税相当額との差額部分の徴収を猶予するというものであり、そして5年ごとの営農継続の確認によって徴収を免除するという仕組みになっている。1982年に発足した長期営農継続農地制度から9年以上経った、1991年の特定市内の市街化区域農地面積は5万1849ヘクタールで、そのうち宅地並み課税対象農地面積(A)4万944ヘクタール、長期営農継続農地(B)3万5210ヘクタールで、認定率(B/A)は86.0%となっている。すなわち、宅地並み課税が実施されている農地は宅地並み課税対象農地の14%程度に留まっているのである²¹⁾。

固定資産税の宅地並み課税については、1982年に長期営農継続農地制度という形で一応の決着をみたわけであるが、それは基本的には宅地並み課税を原則

21) 国土庁編「土地白書(1992年版)」(大蔵省印刷局, 1992年)172~173ページ。

としながら、徴収を猶予するということに、その不安定性がある。それはたとえば、自治省通達（1987年9月12日）では、宅地並み課税を逃れるための偽装農地が、長期営農継続農地に入り込むことを防止する指導を、関係地方自治体に徹底していることなどに端的に現われている。

また、近年の地価高騰のなかで、政府の土地対策として総合土地対策要綱が1988年6月28日に閣議決定されている。そのなかでは、土地の有効・高度利用の促進として市街化区域農地の宅地化促進を掲げており、宅地化する農地と保全する農地とのふり分けを提唱している。そして、市街化区域内農地に対する固定資産税の課税適正化措置として、長期営農継続農地制度等についての見直しを主張しており、市街化区域内農地の相続税の納税猶予制度の廃止も求めるものである。こうした宅地並み課税強化の動きはバブル経済の進行とともに活発化し、1989年12月14日には「土地基本法」が国会で成立したのを受けて、政府は土地関連の法制や土地税制の一斉見直しに着手することになった。1989年12月21日に開かれた政府の土地対策閣僚会議で、東京、大阪、名古屋の三大都市圏の市街化区域内農地に対する宅地並み課税を1992年から実施するとの方針を打ち出した。

Ⅲ 生産緑地法の成立と改正

1 生産緑地法の成立

1968年の都市計画法による市街化区域の線引きは、計画的な市街化形成とは程遠いものであった。それは、市街化区域内農地の都市計画上における位置づけと関連することであり、当然に市街化区域に指定されたからといって、それだけで市街化区域内農地が都市的土地利用に転換する保障がないことは明白であろう。こうした線引き制度の制度的問題点について、原田純孝氏は次のように指摘している。「むしろ、その区域指定を具体的な市街地形成の制度に連結させていく発想や論理は、もともとそこには存在していなかったとさえいえよ

う¹⁾と、述べているように市街化区域内農地の都市的土地利用への転換方策が不十分であったのである。しかしこの点は、新都市計画法の成立過程でみたように、建設省サイドとしては当初は市街化区域内農地をすぐに都市的土地利用に転換することを考えていたのではなく、「宅地供給促進という問題は別の行政の問題である²⁾と、述べているとおりである。こうした線引き制度の欠陥を行政当局も認識した上で、都市農地の都市的土地利用転化の促進と、都市農地の保存との一定の妥協的法制度が整備されてくることとなる。以下では、この点について整理しておこう。

宅地並み課税問題のところで既にみたように、1973年の地方税法改正の附帯決議に基づいて成立したのが、1974年6月に公布された生産緑地法である。それは、市街化区域内に大量に取り込まれた農地を都市計画の観点からどのように取り扱うかが問題であり、市街化区域内農地の転用が届出制になったことによって、計画的な土地利用秩序の形成と相反する状況が生み出されていることに対する方策の一環である。こうした事態を解決するために、都市農地を都市計画上において積極的に位置づけ、規制・誘導を図ろうとしたものが、生産緑地法制定の狙いであった。都市計画中央審議会は、1973年7月19日に「都市計画区域内において都市計画として生産緑地を計画的に確保するための方策は如何にあるべきか」を諮問された。そして、同年12月3日に同審議会は、「市街地内の農地が有する良好な生活環境の確保に資する機能と、各種公共・公益的施設のための多目的保留地としての機能を都市計画上意義づけ、第一種生産緑地地区並びに第二種生産緑地地区を都市計画の地域地区として創設すべきこと、並びにその場合の指定要件、行為規制、買取り請求等の具体的内容を明ら

1) 原田純孝「市街化区域における宅地と農地（下）」（『農政調査時報』第376号、全国農業会議所、1988年1月）10ページ。

2) 大塩洋一郎・華山謙「戦後土地政策の展開 10 都市計画法」（『土地住宅問題』128号、1985年4月）25ページ。

かにした答申³⁾を、提出した。建設省では、この答申に基づいて生産緑地法案を立案し、1974年6月に生産緑地法は公布されたのである。

ここで、生産緑地法の最大の問題は、「市街化区域内にいかなる論理で『農地』の存在を認めるか⁴⁾」である。都市農地を生産緑地地区に指定することは、あくまで都市計画上の多目的保留地機能に着目したものであり、この機能を活用して計画的な市街地形成へと誘導する手段としての意味を有するものである。すなわち、市街化区域内農地が農地そのものとして市街化区域内にその存続が認知されたのではなく、「公共施設等の敷地の用に供する土地として適しているもの」を将来の公共施設用地確保のための保留地として、市街化区域内農地の存続を認めたものである。第1種生産緑地地区は、区画整理・開発行為に係わる区域外におけるおおむね1ヘクタール以上の市街化区域内農地を対象としており、第2種生産緑地地区は、区画整理・開発行為の施行区域内であっておおむね0.2ヘクタール以上の市街化区域内農地を対象として区画整理事業等の面積の30%以下と規定されている。第1種生産緑地の都市計画の有効期限は、地方自治体等が優先買取り権を発動しない限り、無期限に農地として認められるが、それはあくまで開発保留地としての範囲内においてであることに特徴がある。これに対して、第2種生産緑地の都市計画の有効期限は10年間であり、ただし1回に限り10年間の延長が可能と規定されているように、経過措置としての市街化区域内農地の存続を認めたものといえる。

生産緑地地区は以上でみた都市計画上の位置づけがなされているが、その成立過程の直接的動機は、市街化区域内農地の都市的土地利用への転換にあるのではなく、宅地並み課税の施行に対する農家・地方自治体の抵抗を緩和するための宅地並み課税を免除することにあつた。しかも、それは建設省サイドの限

3) 田辺昇学・小池昌男・有路信「市街化区域内農地と生産緑地法」(『都市計画』第93号、日本都市計画学会、1977年2月)13ページ。

4) 田代洋一「都市計画と都市農業」(『エコノミア』第97号、1988年6月)12ページを参照のこと。

定的譲歩としての性格を色濃くもつものである⁵⁾。ともあれ、生産緑地法として市街化区域内における農地の存続を都市計画法制において認知したことの意味は大きいといえる。しかしながら、宅地並み課税問題のところでも述べたように、各地方自治体における条例や要綱に基づく宅地並み課税の減額措置制度の設立によって、市街化区域内農家にとっての宅地並み課税の適用除外の手段としての生産緑地法活用の重要性は薄れることとなった。こうした経過があるため、生産緑地指定率は低調であり、建設省サイドでは当初は対象農地の1割程度が指定されるものと予想していたが、1990年3月末現在で三大都市圏で1291地区、685ヘクタールであり、市街化区域内農地の1.2%に留まっている⁶⁾。

以上のような事態を考えると、「生産緑地制度の運用上の問題は、本来、農業施策が都市計画の制度とどこまで関係するかの問題であり、生産緑地制度も、農地の生産機能に着目したものというよりは、オープンスペースとしての機能に着目したものであり、都市計画で対応出来る限界ではないかと思われる。こういった点から、農業施策自体を都市計画制度の中に位置づけることは、現在のところ限界があり、生産緑地制度の運用も限界があるといわざるをえない⁷⁾」と、指摘されているとおりにいえよう。

こうした市街化区域内農地への建設省サイドの対応の一つが生産緑地法であり、市街化区域内農地の都市的土地利用への転換を促進する方策を目的として、市街化区域内農地の存続との調和の上で計画的市街化形成を図ろうとするものである。このような方策の延長線上に位置づくものが、1975年7月に公布された「大都市地域における住宅地等の促進に関する特別措置法」(いわゆる大都市法)である。2ヘクタール以上の規模の特定土地地区画整理事業の施行区域内で、施行地区面積の30%以内、0.2ヘクタール以上の集合農地区を設定でき、

5) 原田純孝「前掲論文」11ページを参照のこと。

6) 総務庁行政監察局「土地対策に関する現状と問題点—総務庁の行政監察結果からみて」1991年11月、202～203ページを参照のこと。

7) 田辺昇学・小池昌男・有路信「前掲論文」20ページ。

農業継続意向のある農家はここに換地できることとした。この集合農地区は第2種生産緑地に申請できることとなり、生産緑地制度と連携して良好な都市環境形成に資することを目指すこととなった。

また、1980年11月には「農住組合法」が公布され、計画的市街化形成のために農地所有者等が自らの事業として、土地の有効利用をはかる方策が推進された。農住組合事業では最大で事業面積の50%までの農地を、「一団の営農地」として存続させることが可能となっており、残りの農地の計画的・合理的な整備の促進を意図していた⁸⁾。これによって、当面の営農継続のために保留地区としての位置づけが、市街化区域内農地に認知される条件が整備されたが、指定条件が厳しいこともあり、1992年度現在で、17組合の設立に留まっている。

以上のように生産緑地法の制定以降、市街化区域内農地の都市的土地利用転換を市街化区域内農地の存続との調和の上で進める考え方がみられた。しかし、こうした措置は、市街化区域内農地が生産機能の発揮を第1の課題とするものではなく、前述のように計画的市街地形成のための当面の措置としての農地の存続を容認するものである。すなわち、生産緑地法、大都市法、農住組合法などのいずれにおいても、「それらの農地はあくまで市街化区域内『残存農地』として把握され、おおむね10年程度の期間の経過後には宅地・市街地に転用すべきことを予定されている」⁹⁾のであり、市街化区域内農地の存続は経過措置として規定されているのである。こうした不安要素を内包した生産緑地法等の制定であったため、その改正問題は地価高騰のなかで顕在化することは必至であったといえよう。

2 生産緑地法改正の背景

日本の高度経済成長は、日本社会の都市化を全国的な規模で展開してきた。こうした都市化の影響によって、農地潰廃を始めとする農業生産環境の悪化が

8) 原田純孝「前掲論文」12ページを参照のこと。

9) 原田純孝「前掲論文」12ページ。

引き起こされてきたことは周知のとおりである。都市化の影響をより直接的に受ける、市街化区域内農地の動向を、まず検討しておこう。

1992年1月1日現在における市街化区域内農地の概況は、全国で14万8529ヘクタールであり、その内訳としては、三大都市圏5万6475ヘクタール(38.0%)、地方圏9万2054ヘクタール(62.0%)となっている¹⁰⁾。市街化区域内農地は年々減少しているが、1980年代に入り減少速度はやや鈍化してきている。しかしながら、1988年以降の対前年減少率はバブル経済の影響を受けてやや上昇し、1988年3.3%、1989年3.7%、1990年3.6%、1991年3.6%、1992年3.0%となっている。とりわけ、1988年の三大都市圏の減少率は5.3%とかなり高くなっている。バブル経済の影響による地価高騰現象に起因しており、地価高騰による都市農地の都市的土地利用への転換が促進された結果といえよう。全体としてみれば、都市計画の線引き見直しによる市街化区域の拡大を考慮に入れると、ここ数年来はほぼ3%程度の水準で農地面積の減少が続いているものと考えられる。

1970年以降の市街化区域内農地の転用面積は、1973年の1万8400ヘクタールをピークとしてそれ以降減少傾向に転じ、1985年の転用面積は6683ヘクタールとなっていたが、その後は再び増加に転じ、1991年で8003ヘクタールとなっている。1982年から1991年の10年間で6万6077ヘクタール(年平均6608ヘクタール)が転用されたことになり、そのうち宅地への転用面積が過半となっている。

以上のように都市農業の重要な存立基盤の一つである市街化区域内農地は減少を続けており、日本農業の全般的な衰退過程にあっては、都市農業だけが発展する可能性は極めて少ないであろう。しかも、バブル経済の進行による地価高騰現象の高まりによって、政府は土地対策の必要性が迫られてきたのであり、土地対策の一環として市街化区域内農地を都市的土地利用に転換し、土地の有効活用が提起されることとなった。それは、宅地並み課税を強化すること

10) 国土庁編「土地白書(1993年版)」(大蔵省印刷局, 1993年) 159~160ページ。

によって、市街化区域内農地の宅地への転用を図り、土地の供給増大を図ることによって地価高騰を抑えようとするものである。こうした供給増大による地価の安定化は、需要構造の分析を欠くものであり、都市内農地の都市環境形成機能を無視した議論といえよう。

1983年4月に都市計画中央審議会は、「良好な市街地の形成を図るための都市整備の具体的方策についての中間答申」を提出した。そこでは、線引き制度の実態的欠陥である宅地等と農地との混在状況を認識した上で、「低密度で都市的土地利用と非都市的土地利用が共存する状況をも市街地形態の一つとしてとらえ、その共存の状況を望ましいものに誘導していくことが最も現実的で重要であるように思われる」として、従来の都市的土地利用への純化論から転換して、市街化区域内農地の長期的な存続を視野に入れた計画的市街地形成を提起しだしたことが新しい視点である。市街化区域内農地等の整序の方策として、①逆線引き、②生産緑地制度の改善、③地区計画の活用、④市民農園の4点を挙げている。しかも、これらの整序方策を地域特性を考慮して市街化区域全域の農地を計画的に市街化形成に役立てようとするところに特徴がある。すなわち、1974年に制定された生産緑地法で規制されていない市街化区域内農地を含めて、全体的にその土地利用を規制し、誘導しようとするものであった。

ところで、1983年頃からの東京都心3区の商業地を中心とする地価高騰は、1985年から1987年にかけて東京都心から周辺部へ、そして全国の主要都市へと波及していったのである。また、1987年11月に誕生した中曽根内閣はアーバン・ルネッサンスを掲げて、民活・規制緩和路線を推進することとなった。こうした動きのなかで1987年には狂乱地価の状況が生み出され、政府としてもその対策が重要課題となった。ところで、1982年4月に地方税法の改正によって成立した、長期営農継続農地制度は創設から5年目の中間見直しを1988年度に迎えることになり、1986年頃から1987年にかけては都市農業の存立意義に関しての議論が盛んとなってきた。その主要な論点は、宅地並み課税の強化による宅地の大量供給を促進し、地価の安定化を図ろうとしたものである。こうした状

況にあつては、前述の1983年の都市計画中央審議会の画期的な市街化区域内農地に対する位置づけは当然に後退し、農地の都市的土地利用轉換の促進が目指されることとなった。

1987年7月に政府は、臨時行政改革推進審議会のもとに土地対策検討委員会(土地臨調)を設けて、これに「地価等土地対策」を諮問した。そして、同年10月16日に政府は、「緊急土地対策要綱」を發表した。この段階では宅地並み課税については、「引き続き、長期営農継続農地制度の厳正な運用について地方公共団体に対する指導の徹底等を図るほか、税務執行面においても土地取引に係る適正公平な課税の確保に努める」と表現するに留まっていた。しかし、1988年6月15日に提出された土地臨調の最終答申、「地価等土地対策に関する答申」では、土地の有効・高度利用を促進するとして、「市街化区域内農地については、宅地化するものと保全するものとの区分を都市計画上明確にし、宅地化するものについては、計画的な宅地化を促進していくことが重要である。これに対応し、宅地化すべき農地に係る各種税制について、土地の合理的利用の促進、負担の公平の確保等の観点から見直しを検討すべきである」としている。このように市街化区域内農地の宅地化する農地(以下、「宅地化農地」と称する)と保全する農地(以下、「保全農地」と称する)とへの2区分化が、大きな潮流となってくるのであった。これを受けて政府は、同年6月28日に「総合土地対策要綱」を閣議決定し、これがその後の土地対策の基本指針となり、1991年の生産緑地法改正においても同様であった。総合土地対策要綱では、土地の有効・高度利用の促進の一環として、市街化区域内農地の宅地化促進を掲げており、その方策として市街化区域内農地について宅地化農地と保全農地との2区分化をし、保全農地については生産緑地地区等として都市計画上明確に位置づけ、宅地化農地についても計画的な宅地化の促進を目指すこととしている。そして、宅地化農地については、「宅地との均衡を考慮しつつ、税制調査会に諮るなど見直しを検討する」としている。すなわち、土地税制上においても宅地化農地については宅地並み課税を実施し、保全農地については生産緑地として

宅地並み課税を免除するという方向性を与えるものであった。

1991年1月23日に都市計画中央審議会は、「市街化区域内農地の計画的保全を図るための方策はいかにあるべきかについての答申」を提出し、これを受けて建設省は生産緑地法改正法案を作成し、同年4月26日に改正生産緑地法が公布されることとなった。その基本的考え方は、1988年の総合土地対策要綱に基づくものであり、市街化区域内農地の宅地化農地と保全農地との2区分化にある。宅地化農地については、地区計画、住宅地高度利用地区計画や農住組合制度等の活用、土地区画整理事業の実施等により道路・公園等の整備された計画的な宅地化を図るとしている。保全農地については、計画的な保全が図られるように市街化調整区域への編入又は生産緑地地区の指定を積極的に行うこととしている。また、生産緑地の面積要件の下限面積を500㎡以上の一団の農地と大幅に引き下げられ、生産緑地の転用は厳しく規制され、30年経過後に買取り申し出ができることとしている。

今回の生産緑地法の改正と連動して土地税制も変化し、1991年度の地方税法の改正によって、長期営農継続農地制度を1991年度限りで廃止することとなった。また、1991年1月25日に閣議決定された「総合土地政策推進要綱」に基づいて、1992年末までに市街化区域内農地を宅地化農地と保全農地とに2区分することとされた。生産緑地地区の指定状況は、全国で31%となっているが、都府県によりその指定率は大きく相違しており、最高は東京都の57%であり、最低は茨城県の9%である。こうした傾向は、特定市の指定率においても同様に見られる。ともあれ、全国では7割近くの市街化区域内農地が宅地化農地を選択されたのである。このように区分された市街化区域内農地において、宅地化農地については1992年度から固定資産税・都市計画税は宅地並み課税となった。しかし、計画的な宅地化を図る場合には、減額措置が講じられた。もちろん、相続税も納税猶予の特例は適用されないこととなった。また、保全農地については、固定資産税・都市計画税は農地課税となり、相続税は終生営農の場合に納税猶予制度が適用されることとなった。

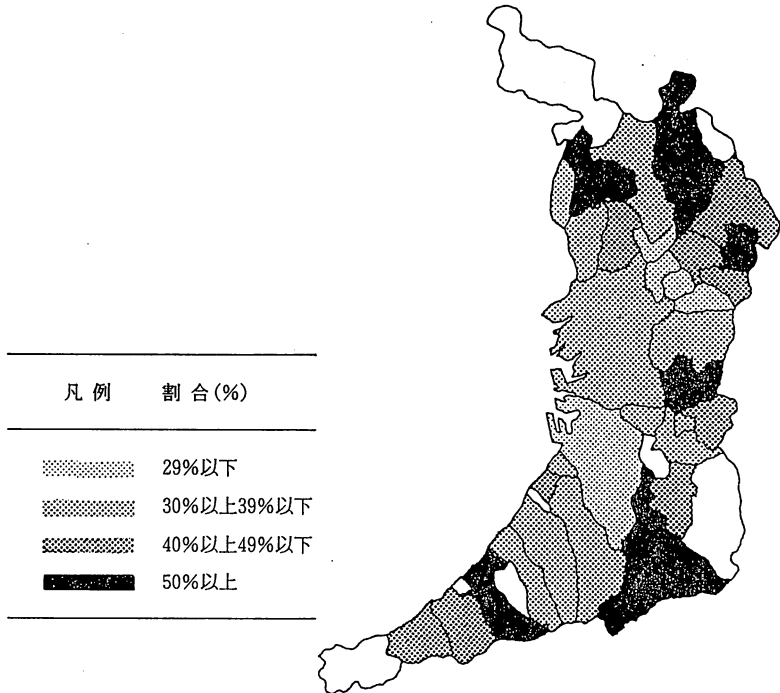
IV 生産緑地法改正と都市農業の再編

1 生産緑地指定の特徴

大阪府は1992年11月に第2次の生産緑地指定を行った。以下では、その特徴を主として市町村別及び用途地域別に検討することとする¹⁾。

まず、生産緑地指定の全般的特徴から述べよう。

生産緑地指定面積の特徴は、表IV-1，図IV-1，図IV-2に示されている

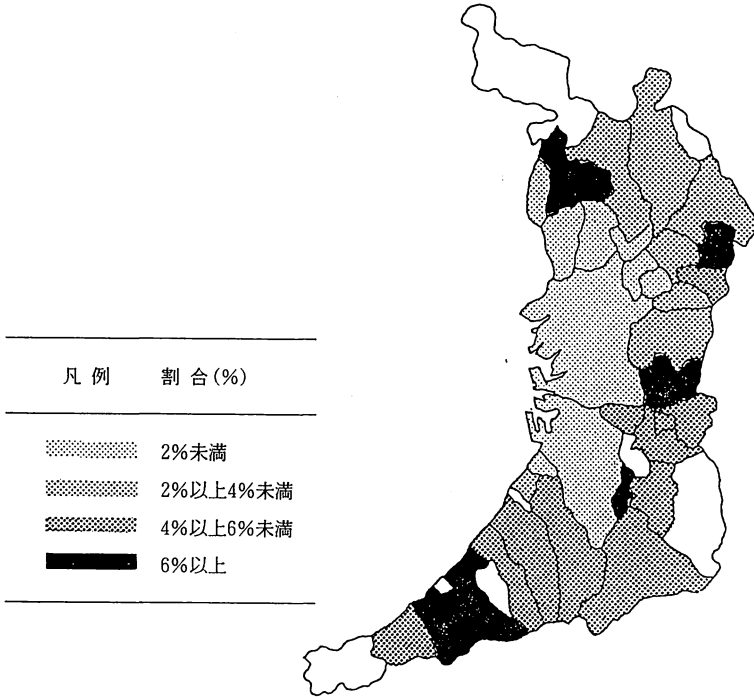


図IV-1 市街化区域内農地面積に対する生産緑地面積の割合

1) 生産緑地の数字については、大阪府土木部都市整備局総合計画課「大阪府下における生産緑地地区指定一覧」（1992年11月）を用いた。また、用途地域指定については、大阪府土木部都市整備局総合計画課「都市計画資料集」（1992年3月末現在）（発行年不詳）を用いた。

表IV-1 生産緑地指定表

	市街化区	市街化区域	生産緑地	生産緑地	面積割合	面積割合	生産緑地
	域面積	内農地面積	指定面積	カ所数	100×C/A	100×C/B	平均面積
	A (ha)	B (ha)	C (ha)	D	(%)	(%)	100×D/C(a)
箕面	1,487	179.5	97.7	311	6.6	56	31
池田	1,091	65.4	13.9	86	1.3	22	16
豊中	3,660	191.5	65.7	262	1.8	35	25
吹田	3,660	148.4	63.1	236	1.7	44	27
茨木	2,619	232.4	67.2	314	2.6	31	21
高槻	2,940	150.2	87.5	334	3.0	61	26
摂津	1,349	99.7	20.6	125	1.5	22	16
枚方	4,099	353.1	148.4	543	3.6	43	27
交野	920	157.7	91.7	297	10.0	60	31
寝屋川	1,928	163.9	68.7	271	3.6	44	25
門真	1,179	110.6	19.6	84	1.7	19	23
守口	1,178	40.3	8.9	50	0.8	23	18
四条畷	572	63.2	25.5	117	4.5	42	22
大東	1,187	116.3	32.9	147	2.8	29	22
東大阪	4,981	405.4	125.2	760	2.5	33	16
八尾	2,690	359.4	181.7	750	6.8	53	24
柏原	921	114.3	54.1	252	5.9	49	21
松原	1,191	151.1	56.5	257	4.7	39	22
藤井寺	752	85.1	32.0	172	4.2	38	19
羽曳野	1,306	196.5	61.4	223	4.7	33	28
大阪狭山	740	114.5	63.4	160	8.6	58	40
富田林	1,543	183.1	80.0	335	5.2	46	24
河内長野	1,494	165.2	79.6	262	5.3	51	30
堺	9,754	476.8	123.9	663	1.3	27	19
和泉	2,393	309.9	106.9	416	4.5	36	26
高石	1,099	47.3	16.7	89	1.5	37	19
泉大津	1,178	90.4	36.6	205	3.1	41	18
岸和田	2,765	408.4	153.6	736	5.6	39	21
貝塚	1,542	234.4	88.0	333	5.7	39	26
泉佐野	1,952	354.0	184.9	707	9.5	54	26
泉南	1,219	171.0	79.6	248	6.5	49	32
阪南	1,147	118.3	46.9	204	4.1	41	23
大阪	20,450	262.2	96.5	651	0.5	39	15
合計	90,539	6,319.5	2,478.9	10,600	2.7	41	23



図IV-2 市街化区域面積に対する生産緑地面積の割合

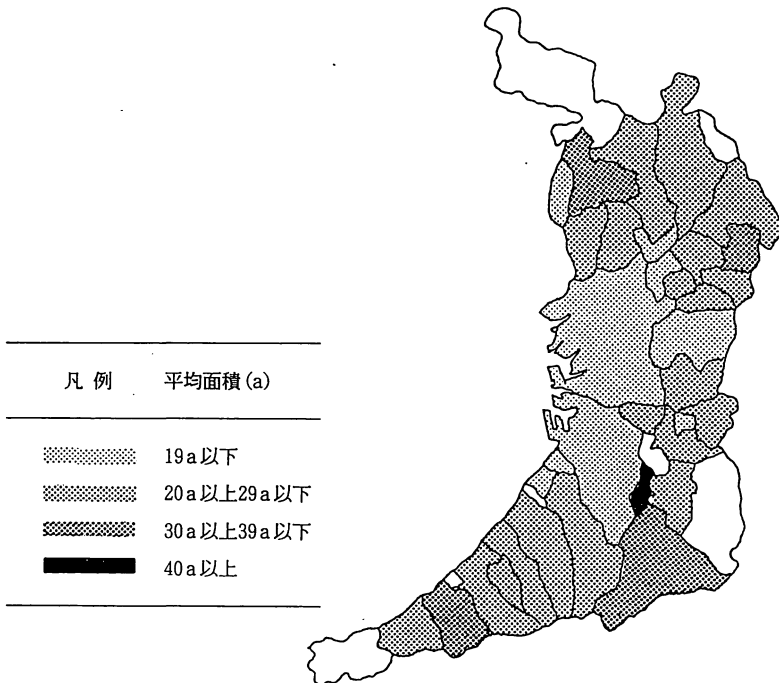
とおりである。生産緑地の指定面積は大阪府全体で2478.9ヘクタールであり、最大は泉佐野市で184.9ヘクタール、以下100ヘクタールを超える指定を行った市は八尾市(181.7ヘクタール)、岸和田市(153.6ヘクタール)、枚方市、東大阪市、堺市、和泉市の7市である。最小は守口市で8.9ヘクタールであり、それに続くのが池田市(13.9ヘクタール)、高石市(16.7ヘクタール)、門真市である。

市街化区域内農地面積に対する生産緑地面積の割合は、大阪府全域で41%である。最大は高槻市の61%であり、続いて交野市の60%となっている。50%以上の指定を行った市は、大阪狭山市、箕面市、泉佐野市、八尾市、河内長野市の7市である。最小は門真市の19%であり、30%以下の指定を行った市は池田市、摂津市、守口市、堺市、大東市の6市である。大阪市に隣接している衛星都市では指定割合が低く、大阪市から離れた郊外の衛星都市では指定割合が高

くなっている。

市街化区域面積に対する生産緑地指定の面積割合は、大阪府全体で2.7%である。最大は交野市の10%であり、泉佐野市9.5%、大阪狭山市8.6%と続いている。最小は大阪市の0.5%であり、その次が守口市の0.8%となっている。面積割合が小さいのは、大阪市及び大阪市に隣接している衛星都市であり、大きいのは大阪市から離れた郊外の衛星都市である。

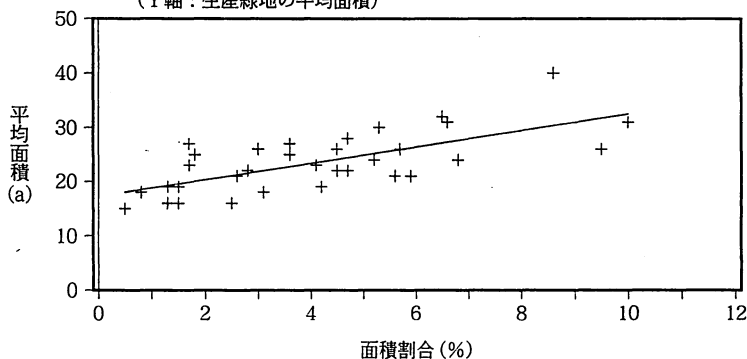
生産緑地指定の面積2478.9ヘクタールは、大阪府下の近隣商業地域面積2053.4ヘクタールや、大阪府下の市街化区域内公園緑地面積2462.6ヘクタールを上回るものである。また、交野市の生産緑地面積は市街化区域面積の10%を占めており、同市の近隣商業地域、準工業地域、工業地域の合計面積よりも大きい。泉佐野市でも9.5%を占め、【準工業地域、住居地域、第2種住居専用地



図IV-3 生産緑地平均面積

(X軸:市街化区域面積に対する生産緑地面積の割合)

(Y軸:生産緑地の平均面積)



回帰分布の結果:

Y切片	17.275902	X係数	1.5393899
Y評価値の標準誤差	4.0215493	X係数の標準誤差	0.2884813
R ² 乗	0.4787715		
標本数	33		
自由度	31		

図IV-4 相 関 図

域に次ぐ面積となっている。

生産緑地の1カ所当たりの平均面積について、表IV-1、図IV-3、図IV-4でみると、大阪府平均で23アールとなっている。最大は大阪狭山市の40アールであり、30アール以上の市は泉南市、交野市、箕面市、河内長野市の5市である。最小は大阪市の15アールであり、20アール未満の市は池田市、摂津市、東大阪市、守口市、泉大津市、藤井寺市、堺市の8市である。大阪市及び大阪市に隣接している衛星都市は生産緑地の平均面積が小さくなっており、大阪市から離れた衛星都市では平均面積が比較的大きくなっている。都市計画的側面に立脚すれば、市街化区域内の生産緑地の賦存量及び生産緑地の平均面積が重要であり、その両者の相関関係をみたのが、図IV-4である。相関係数は0.69で相関が認められ、市単位でみた場合、生産緑地の指定面積が多いほど、生産緑地の1カ所当たりの平均面積も大きくなっているといえる。

次に、用途地域別の特徴をみることにしよう。

表Ⅳ－２は、用途地域別の生産緑地指定状況を示している。用途地域別に生産緑地の平均面積をみると、第１種住居専用地域と工業専用地域が27m²で最大であり、第２種住居専用地域の25m²が続いている。生産緑地の平均面積の

表Ⅳ－２ 用途地域別の生産緑地指定状況

	一住専	二住専	住居	近商	商業	準工	工業	工専	合計	%
面積 (a)	18,048	108,446	72,940	817	487	42,973	3,493	751	247,955	
%	7	45	30	0	0	17	1	0	100	
平均 (a)	27	25	21	12	10	23	20	27	23	
箇所数	664	4,282	3,426	71	51	1,903	175	28	10,600	
%	6	41	32	1	0	18	2	0	100	
分布数									10,600	100
5-9(a)	226	1,425	1,148	39	34	600	53	8	3,533	33.3
10-14	132	928	842	15	8	459	41	6	2,431	22.9
15-19	81	479	433	11	5	240	24	2	1,275	12.0
20-24	44	339	255	3	4	137	20	2	804	7.6
25-29	27	229	187	0	0	102	8	1	554	5.2
30-34	25	150	108	0	0	68	12	3	366	3.5
35-39	20	134	88	2	0	55	3	0	302	2.8
40-44	16	93	64	1	0	41	1	2	218	2.1
45-49	8	69	49	0	0	31	1	0	158	1.5
50-54	6	48	28	0	0	24	0	0	106	1.0
55-59	12	55	32	0	0	19	0	1	119	1.1
60-64	6	27	30	0	0	11	3	1	78	0.7
65-69	10	32	18	0	0	18	2	0	80	0.8
70-74	5	17	12	0	0	7	1	0	42	0.4
75-79	6	27	11	0	0	12	2	0	58	0.5
80-84	3	22	9	0	0	9	2	0	45	0.4
85-89	7	9	12	0	0	3	0	0	31	0.3
90-94	3	24	13	0	0	3	0	0	43	0.4
95-99	2	12	11	0	0	7	0	0	32	0.3
100-199	19	118	53	0	0	47	2	2	241	2.3
200-299	3	25	12	0	0	8	0	0	48	0.5
300-399	1	12	9	0	0	1	0	0	23	0.2
400-499	0	4	1	0	0	1	0	0	6	0.1
500以上	2	4	1	0	0	0	0	0	7	0.1

小さいのは商業地域で10m²となっており、近隣商業地域の12m²がこれに続いている。用途地域別に生産緑地の面積分布状況は、全ての用途地域において最大の度数は5～9アールの階級であり、10～14アールの階級がこれに続いている。生産緑地の1カ所当たり平均面積は23アールであるが、5アール間隔の階級で分布をみれば、最大は5～9アールの階級であり、ここに生産緑地の33%が属している。これに続くのが10～14アールの階級で、23%の生産緑地が該当する。これを合計すると、全体の56%の生産緑地が15アール未満の階級に属していることになる。15～19アールの階級には生産緑地の12%が該当し、生産緑地の68%は20アール未満である。反対に1ヘクタール以上の生産緑地は全体の約3%しかない状況である。こうした傾向は全市に該当し、全市で10アール未満の階級の度数が最大であり、四条畷市・大東市・摂津市の3市を除き、10～14アールの階級の度数が2番目に大きくなっている。面積がちょうど真ん中の生産緑地がどの階級に属しているかをみると、27市において10～14アールの階級であり、残りの6市が15～19アールの階級となっている。1カ所で1ヘクタール以上の面積を有する生産緑地を指定していない市は泉大津市、池田市の2市であり、その反対に一番多く指定した市は泉佐野市・八尾市(25カ所)であり、交野市・箕面市(21カ所)がそれに続いている。

1万600カ所の生産緑地のうち41%、面積では45%が第2種住居専用地域である。それに続くのが住居地域でそれぞれ32%と30%であり、準工業地域で18%と17%となっている。全体の約8割が住居系地域に指定されている。商業系の指定は比較的少ないが、それでも商業地域に51カ所、近隣商業地域に71カ所指定されている。また、工業専用地域にも28カ所、工業地域にも175カ所指定されている。商業地域の指定が多い市は、東大阪市33カ所、吹田市9カ所である。近隣商業地域の指定が多い市は、東大阪市15カ所、吹田市10カ所である。工業地域の指定が多い市は、八尾市57カ所、東大阪市32カ所である。工業専用地域の指定が多い市は、枚方市20カ所である。これら4用途地域内における生

産緑地指定には大きな偏りがあり、1カ所も指定していない市が6市あり、1カ所だけの市が7市ある。反対に指定が多いのは東大阪市81カ所、八尾市63カ所、大阪市26カ所、堺市23カ所、枚方市22カ所、吹田市20カ所となっている。

生産緑地指定面積と用途地域指定面積との関係を示したのが、表Ⅳ－3である。用途地域で指定されている面積の割合よりも、生産緑地の指定されている面積の割合の方が大きい用途地域は第2種住居専用地域、住居地域、準工業地域である。とりわけ第2種住居専用地域はその差が大きく、用途地域では29%の指定であるが、生産緑地では1.5倍の44%が指定されている。反対に、準工業地域を除いた工業系及び商業系の地域は生産緑地指定の方が小さくなっている。

2 生産緑地法改正と農地転用の動向

ここ10年の大阪府における農地転用の動向を、表Ⅳ－4及び表Ⅳ－5で検討しておこう。

表Ⅳ－4は、大阪府における年次別・用途別の農地転用面積を示している。近年の10年間の用途別の農地転用面積は、第1位が「その他」39.4%であり、以下、「住宅」31.9%、「工場」12.4%、「道水路」9.0%、「公共施設」3.2%、

表Ⅳ－3 用途地域指定と生産緑地指定の関係

	生産緑地指定面積		用途地域指定面積		割 合 A/B×100
	実数 (a)	割合(A)(%)	実数(ha)	割合(B)(%)	
合 計	247,955		86,354		
第一種住専	18,048	7.3	8,696	10.1	72.2
第二種住専	108,446	43.7	24,918	28.9	151.2
住 居	72,940	29.4	23,368	27.1	108.5
近 隣 商 業	817	0.3	2,030	2.4	12.5
商 業	487	0.2	4,345	5.0	4.0
準 工 業	42,973	17.3	14,491	16.8	103.0
工 業	3,493	1.4	3,338	3.9	35.9
工業専用	751	0.3	5,168	6.0	5.0

表Ⅳ-4 大阪府における年次別・用途別農地転用面積

(単位：上段：m²，下段：%)

区分 年次	農業用施設	住宅	工場	公共施設	学校施設	道水路	その他	合計
1982年	62,554 1.4	1,624,495 36.8	374,883 8.5	221,451 5.0	334,656 7.6	411,641 9.3	1,381,400 31.3	4,411,080 100.0
83	41,119 0.9	1,413,086 32.3	413,018 9.4	188,277 4.3	291,317 6.7	675,429 15.4	1,353,048 30.9	4,375,294 100.0
84	40,922 0.8	2,403,101 47.7	455,946 9.0	151,721 3.0	132,377 2.6	410,154 8.1	1,446,563 28.7	5,040,784 100.0
85	54,027 1.3	1,394,815 34.4	465,719 11.5	114,266 2.8	108,360 2.7	521,945 12.9	1,395,405 34.4	4,054,537 100.0
86	52,034 1.5	1,152,585 33.9	456,507 13.4	80,285 2.4	72,668 2.1	154,682 4.5	1,433,626 42.1	3,402,387 100.0
87	55,747 1.3	1,461,151 34.7	578,994 13.7	76,638 1.8	68,445 1.6	154,241 3.7	1,818,762 43.2	4,213,978 100.0
88	52,311 1.2	1,290,500 29.9	713,328 16.5	131,944 3.1	107,530 2.5	329,412 7.6	1,696,831 39.3	4,321,856 100.0
89	60,276 1.3	1,171,632 25.2	748,116 16.1	141,931 3.0	21,507 0.5	483,074 10.4	2,030,746 43.6	4,657,282 100.0
90	55,800 1.2	1,055,176 23.0	658,927 14.4	129,617 2.8	55,733 1.2	393,802 8.6	2,240,590 48.8	4,589,645 100.0
91	66,227 1.5	915,753 20.6	520,147 11.7	149,371 3.4	59,119 1.3	386,639 8.7	2,346,856 52.8	4,444,112 100.0
合計	541,017 1.2	13,882,294 31.9	5,385,585 12.4	1,385,501 3.2	1,251,712 2.9	3,921,019 9.0	17,143,827 39.4	43,510,955 100.0

資料：大阪府農林水産部「1991年大阪府における農地動態調査」

「学校施設」2.9%、「農業用施設」1.2%となっている。ここでの特徴としては、「その他」が近年増大していることであり、1991年では235ヘクタールで、全体の52.8%と、過半を超えている。しかし、「その他」の詳細な内容については、「大阪府における農地動態調査」では明らかでないため、今回の調査に基づきその内容について後述する。また、ここ10年間の大阪府における年間の農地転用面積は、400ヘクタール前後で推移してきた。この10年間の平均では、435ヘクタールとなっている。すなわち、この10年間においては高度経済成長期に比較して減少したとはいえ、ほぼ恒常的に農地転用が進展してきたといえる。

表IV-5は、大阪府における区域区分別の農地転用面積を示している。これによると市街化区域のウエイトが大きく、70%を占めていることがわかる。た

表IV-5 大阪府における年次別・区域別農地転用面積

(単位；上段：m²，下段：%)

年次	区分	市街化区域	市街化調整区域 ・都計外の区域	総転用面積
1982年		3,395,099 77.0	1,015,981 23.0	4,411,080 100.0
83		3,220,283 73.6	1,155,011 26.4	4,375,294 100.0
84		4,112,870 81.6	927,914 18.4	5,040,784 100.0
85		3,109,147 76.7	945,390 23.3	4,054,537 100.0
86		2,628,512 77.3	773,875 22.7	3,402,387 100.0
87		3,465,731 82.2	748,247 17.8	4,213,978 100.0
88		3,347,620 77.5	974,236 22.5	4,321,856 100.0
89		3,464,638 74.4	1,192,644 25.6	4,657,282 100.0
90		3,532,820 77.0	1,056,825 23.0	4,589,645 100.0
91		3,166,362 71.2	1,277,750 28.8	4,444,112 100.0
合計		33,443,082 76.9	10,067,873 23.1	43,510,955 100.0

資料：大阪府農林水産部「1991年大阪府における農地動態調査」

たとえば、1991年では総転用面積は444ヘクタールであり、そのうちの71.2%である317ヘクタールが市街化区域における農地転用となっている。市街化区域の農地転用のウエイトのこの10年間の動向は、1982年が77.0%であり、その後に変動しながら、1987年が82.2%でピークとなっており、以降は減少傾向にある。以上のことを要約すれば、大阪府における農地転用の特徴としては、市街化区域が大半であるが、市街化調整区域等が30%弱となっていることである。この10年間平均では、年間総農地転用面積は435ヘクタールであるが、その内訳としては市街化区域334ヘクタール(76.9%)、市街化調整区域101ヘクタール(23.1%)となっている。

大阪府下の8市を対象として、市街化区域における農地転用の動向の調査を実施した。調査対象は、北部地域3市(A市、B市、C市)、中部地域3市(D市、E市、F市)、南部地域2市(G市、H市)であり、1991年及び1992年の市街化区域における農地転用の動向を調査した。以下では、その内容を紹介することとする。

「大阪府における農地動態調査(1991年)」によると、1991年の大阪府全体の農地転用面積は444ヘクタールであり、その地域別の農地転用面積の割合についてみると、北部地域(豊能・三島・北河内)29.6%、中部地域(大阪市・中河内)19.0%、南部地域(南河内・泉北・泉南)51.4%となっている。

表IV-6は、1991年の大阪府下の市街化区域における農地法4条及び5条関係の農地転用を示している。大阪府全体の市街化区域における農地転用は合計292ヘクタールであり、その内訳としては、4条転用209ヘクタール(71.6%)、5条転用83ヘクタール(28.4%)である。4条転用が主流となっており、その比率が最大はE市88.4%であり、最低A市69.2%である。このように各市によって相違しているが、4条転用がほぼ70%前後となっている。

表IV-7は、1991年の大阪府下の市街化区域における農地法4条関係の農地転用面積を示している。

北部地域については、A市では、「その他」が77.8%と最大となっており、

表IV-6 1991年大阪府下の市街化区域における農地法4条及び5条関係の農地転用面積

(単位；上段：m²，下段：%)

市町村	4条転用	5条転用	小計
大阪府	2,093,812 71.6	828,991 28.4	2,922,803 100.0
北 部	A市	50,707 69.2	73,231 100.0
	B市	42,325 82.4	51,390 100.0
	C市	85,295 79.0	107,940 100.0
中 部	D市	117,052 70.4	166,350 100.0
	E市	275,607 88.4	311,805 100.0
	F市	152,297 83.8	181,690 100.0
南 部	G市	153,237 71.5	214,202 100.0
	H市	58,273 72.9	79,885 100.0

そのなかでも「駐車場」55.1%が大きなウェイトを占めている。B市では、「その他」が63.6%で最大であるが、「住宅」も32.9%を占めている。C市では、「その他」が64.3%で最大となっているが、「住宅」も33.0%となっている。

中部地域については、D市では、「その他」が80.5%と最大となっており、そのなかでも「駐車場」が52.7%と大きいウェイトを占め、「住宅」は18.9%と相対的に低くなっている。E市では、「その他」が74.5%で最大であり、「住宅」は15.7%と相対的に低くなっている。F市では、「その他」が47.2%と最大となっているが、「住宅」も34.6%と相対的に高い割合を占めており、また、「工場」が13.9%と大きなウェイトを占めている。

南部地域についてはG市では、「その他」が63.2%で最大となっているが、「住宅」も33.0%と相対的に大きなウェイトを占めている。H市では、「その

表IV-7 1991年大阪府下の市街化区域における農地法4条関係の農地転用面積

(単位; 上段: m², 下段: %)

市町村	農業用施設	住宅		工場	公共施設	学校	道水路	その他の				合計	
		小計	戸建住宅					集合住宅	駐車場	資材置場	倉庫		その他
北	A市	9,986	2,792	7,194	764	0	0	0	39,456	27,917	1,758	9,310	490
		19.7	5.5	14.2	1.5	0.0	0.0	0.0	77.8	55.1	3.4	18.4	1.0
		160	5,044	8,862	1,268	0	0	0	26,915	22,043	1,263	2,683	926
部	B市	32.9	11.9	20.9	3.0	0.0	0.0	63.6	52.1	3.0	6.3	2.2	100.0
		234	13,082	15,083	548	0	0	0	54,828	41,662	4,898	4,415	3,853
		0.3	15.3	17.7	0.6	0.0	0.0	0.0	64.3	48.8	5.7	5.2	4.5
中	D市	22,137	4,818	17,319	619	0	0	99	94,197	61,690	1,492	24,458	6,557
		18.9	4.1	14.8	0.5	0.0	0.0	0.1	80.5	52.7	1.3	20.9	5.6
		432	16,976	26,400	23,496	1,450	0	0	205,947	112,685	11,895	68,499	12,268
部	E市	15.7	6.2	9.6	8.5	0.5	0.0	74.5	40.9	4.3	24.9	4.5	100.0
		52,727	30,739	21,988	21,121	6,381	0	0	71,936	47,412	1,340	15,549	7,635
		34.6	20.2	14.4	13.9	4.2	0.0	0.1	47.2	31.1	0.9	10.2	5.0
南	G市	50,498	19,995	30,503	4,150	0	0	840	96,901	54,062	8,054	24,261	10,524
		33.0	13.0	19.9	2.7	0.0	0.0	0.5	63.2	35.3	5.3	15.8	6.9
		19,225	16,429	2,796	6,521	0	0	0	31,534	9,206	10,927	9,586	1,815
部	H市	33.0	28.2	4.8	11.2	0.0	0.0	0.0	54.1	15.8	18.8	16.5	3.1
		848	0.6	993	1.7	153,237	100.0	58,273	100.0				
		0.6	1.7	1.7	1.7	100.0	100.0	100.0	100.0				

他」が54.1%で最大であるが、「住宅」も33.0%と大きなウェイトを占めている。

全体としての特徴を述べれば、良好な都市環境形成に資する農地転用として想定されている、良好な住宅の形成のウェイトは相対的に低くなっている。結果としては、「その他」が最大であり、とりわけその用途は駐車場・資材置場・倉庫等であり、農地転用が良好な住宅建設とは直結していないことが明らかである。ここに最大の問題があるといえよう。

表Ⅳ－8は、1991年の大阪府下の市街化区域における農地法5条関係の農地転用面積を示している。「その他」のウェイトが大きいのは、F市88.3%、E市83.3%、H市72.6%である。「住宅」のウェイトが大きいのは、B市75.4%、D市64.9%、C市49.2%である。

表Ⅳ－9は、1992年の大阪府下の市街化区域における農地法4条関係の農地転用面積を示している。

北部地域については、A市では、「その他」が83.9%と最大となっており、そのなかでも「駐車場」72.7%が大きなウェイトを占めている。B市では、「その他」が68.2%で最大であるが、「住宅」も30.9%を占めている。C市では、「その他」が76.5%で最大となっているが、「住宅」も21.9%となっている。

中部地域については、D市では、「その他」が86.1%と最大となっており、そのなかでも「駐車場」が69.0%と大きいウェイトを占め、「住宅」は13.3%と相対的に低くなっている。E市では、「その他」が81.3%で最大であり、「住宅」は13.2%と相対的に低くなっている。F市では、「その他」が57.1%と最大となっているが、「住宅」も22.0%であり、また、「工場」が19.9%と大きなウェイトを占めている。

南部地域については、G市では、「その他」が69.0%で最大となっているが、「住宅」も29.7%と相対的に大きなウェイトを占めている。H市では、「住宅」が51.7%で最大であるが、「その他」も44.7%と大きなウェイトを占めている。

全体としての特徴を述べれば、良好な都市環境形成に資する農地転用として

表IV-8 1991年大阪府下の市街化区域における農地法5条関係の農地転用面積

(単位; 上段: m², 下段: %)

市町村	農業用施設	住宅		工場	公共施設	学校	道水路	その他の			合計	
		小計	戸建住宅 集合住宅					駐車場	資材置場	倉庫		その他
北	0	1,201	381	422	7,959	399	2,103	7,237	1,786	393	1,025	22,524
	0.0	5.3	1.7	1.9	35.3	1.8	9.3	32.1	7.9	1.7	4.6	100.0
	0	6,836	4,832	211	90	0	158	135	1,043	592	0	9,065
部	0.0	75.4	53.3	2.3	1.0	0.0	1.7	1.5	11.5	6.5	0.0	100.0
	49	11,134	5,216	211	90	318	158	2,870	7,168	614	33	22,645
	0.2	49.2	23.0	0.9	0.4	1.4	0.7	12.7	31.7	2.7	0.1	100.0
中	0	32,003	827	0	0	0	293	7,340	3,473	5,940	249	49,298
	0.0	64.9	1.7	0.0	0.0	0.0	0.6	14.9	7.0	12.0	0.5	100.0
	0	3,482	751	661	1,021	0	875	17,337	11,072	704	1,046	36,198
部	0.0	9.6	2.1	1.8	2.8	0.0	2.4	47.9	30.6	1.9	2.9	100.0
	0	1,490	938	1,718	0	0	239	7,827	14,651	1,636	1,832	29,393
	0.0	5.1	3.2	5.8	0.0	0.0	0.8	26.6	49.8	5.6	6.2	100.0
南	211	16,642	12,392	4,554	0	0	992	18,257	5,114	4,761	10,434	60,965
	0.3	27.3	20.3	7.0	0.0	0.0	1.6	29.9	8.4	7.8	17.1	100.0
	96	5,741	5,113	59	0	0	32	5,948	5,731	1,023	2,982	21,612
部	0.4	26.6	23.7	0.3	0.0	0.0	0.1	27.5	26.5	4.7	13.8	100.0

表1-9 1992年大阪府下の市街化区域における農地法4条関係の農地転用面積

(単位: 上段: m², 下段: %)

市町村	農業用施設	住宅		工場	公共施設	学校	道水路	その他の				合計	
		戸建住宅	集合住宅					小計	駐車場	資材置場	倉庫		その他
北	A市	420 0.2	33,058 14.3	3,769 1.6	29,289 12.7	3,795 1.6	0 0.0	0 0.0	168,168 72.7	5,893 2.5	16,885 7.3	3,044 1.3	231,264 100.0
	B市	226 0.2	36,937 30.9	6,739 5.6	30,198 25.3	350 0.3	0 0.0	516 0.4	61,177 51.2	2,105 1.8	11,909 10.0	6,299 5.3	119,519 100.0
	C市	601 0.2	63,861 21.9	13,765 4.7	50,096 17.2	3,120 1.1	0 0.0	746 0.3	178,980 61.4	12,302 4.2	15,719 5.4	16,030 5.5	291,359 100.0
中	D市	0 0.0	59,904 13.3	8,432 1.9	51,472 11.4	2,622 0.6	0 0.0	12 0.0	310,260 69.0	16,722 3.7	53,222 11.8	7,004 1.6	449,746 100.0
	E市	0 0.0	43,718 13.2	24,431 7.4	19,287 5.8	14,743 4.4	0 0.0	928 0.3	169,957 51.2	9,610 2.9	68,943 20.8	21,313 6.4	332,014 100.0
	F市	0 0.0	51,994 22.0	10,797 4.6	41,197 17.4	47,108 19.9	0 0.0	432 0.2	99,410 42.0	3,955 1.7	23,741 10.0	7,991 3.4	236,722 100.0
南	G市	0 0.0	92,489 29.7	28,140 9.0	64,349 20.6	3,437 1.1	0 0.0	643 0.2	163,433 52.4	13,727 4.4	16,275 5.2	21,675 7.0	311,679 100.0
	H市	208 0.2	46,542 51.7	18,044 20.0	28,498 31.6	3,100 3.4	0 0.0	0 0.0	25,445 28.2	8,075 9.0	2,625 2.9	4,076 4.5	90,071 100.0

想定されている、良好な住宅の形成のウエイトは相対的に低くなっている。1991年に比して、「その他」のウエイトが大きくなっており、とりわけその用途は駐車場・資材置場・倉庫等である。このように農地転用が良好な住宅建設とは直結していないことが明らかであり、改正生産緑地法下における最大の問題があるといえよう。

表IV—10は、1992年の大阪府下の市街化区域における農地法5条関係の農地転用面積を示している。「その他」のウエイトが大きいのは、中部地域のD市91.5%、F市77.8%、E市75.7%である。「住宅」のウエイトが大きいのは、H市41.1%、C市30.9%、G市26.8%である。

大阪府下の市街化区域における農地転用の動向の分析によって、明らかになった点は次のとおりである。その特徴は一言でいえば、改正生産緑地法下における農地転用の動向は、駐車場や資材置場等が増大しており、必ずしも法の想定した良好な都市環境形成としての良好な住宅建設とはなっていないことである。しかも、その際には、「住宅」の中身が問題であり、良好な住宅建設が進行しているかが問題である。すなわち、今回の生産緑地法の改正によって、農地転用の動向と良好な都市環境の形成—まちづくりの課題とが緊密に連動する関係を創り出したことに、一つの意義があるといえよう。

3 生産緑地法改正と地方自治体の都市農業振興施策

東京都における都市農業振興施策について、以下でみてみることにしよう。

東京都における農業は高度経済成長期において都市化の影響を大きく受け、農地の減少が進行してきた。耕地面積は、1970年の1万9299ヘクタールから1990年には1万1500ヘクタールへと推移し、20年間に7799ヘクタールの減少となっており、年間約390ヘクタールの減少となってきた。1992年現在の耕地面積は1万1000ヘクタールであり、その内訳は田599ヘクタール(5.4%)、畑8261ヘクタール(75.1%)、樹園地2140ヘクタール(19.5%)である。耕地面積のうち、都市計画区域1万788ヘクタール(98.1%)、都市計画区域外212ヘクタール(1.9%)

表IV—10 1992年大阪府下の市街化区域における農地法5条関係の農地転用面積

(単位：上段：m²，下段：%)

市町村	農業用施設	住宅		工場	公共施設	学校	道水路	その他の			合計	
		戸建住宅	集合住宅					小計	駐車場	資材置場		倉庫
北	0	4,577	717	3,860	0	2,326	2,788	4,713	4,958	0	1,038	24,358
	0.0	18.8	2.9	15.8	0.0	9.5	11.4	19.3	20.3	0.0	4.3	100.0
	433	8,239	3,591	4,648	0	5,371	0	10,375	7,586	2,997	371	35,457
部	1.2	23.2	10.1	13.1	0.0	15.1	0.2	29.3	21.4	8.5	1.0	100.0
	6,323	36,872	4,073	32,799	219	0	3,476	23,708	33,548	1,222	4,326	119,277
	5.3	30.9	3.4	27.5	0.2	0.0	2.9	19.9	28.1	1.0	3.6	100.0
中	0	2,111	198	1,913	119	0	142	13,770	7,033	3,396	1,317	27,888
	0.0	7.6	0.7	6.9	0.4	0.0	0.5	49.4	25.2	12.2	4.7	100.0
	0	10,316	2,063	8,253	1,600	0	569	23,999	10,201	1,240	3,379	51,304
部	0.0	20.1	4.0	16.1	3.1	0.0	1.1	46.8	19.9	2.4	6.6	100.0
	0	4,438	2,556	1,882	2,699	0	196	19,510	14,219	273	132	43,856
	0.0	10.1	5.8	4.3	6.2	0.0	0.4	44.5	32.4	0.6	0.3	100.0
南	0	23,058	14,685	8,373	4,015	0	632	32,835	8,882	7,859	8,698	85,979
	0.0	26.8	17.1	9.7	4.7	0.0	0.7	38.2	10.3	9.1	10.1	100.0
	0	10,805	7,995	2,810	884	0	19	5,779	3,403	2,694	2,725	26,309
部	0.0	41.1	30.4	10.7	3.4	0.0	0.1	22.0	12.9	10.2	10.4	100.0
								55.5				

であり、都市計画区域の内訳は、市街化区域7446ヘクタール(67.7%)、市街化調整区域2090ヘクタール(19.0%)である。このように東京都の農地の大半は市街化区域内にあり、この農地の動向が東京農業の中心的な位置を占めている。

1991年の生産緑地法改正に伴って、東京都においても市街化区域内農地は2区分され、生産緑地は3983ヘクタール(51.4%)となった。生産緑地として指定された農地は長期の営農継続のための農業振興施策が求められることとなった。他方、いわゆる宅地化農地(一生産緑地を申請しなかった市街化区域内農地)は宅地並み課税が実施されることとなったが、東京都の調査(1992年7月)によると、営農継続の意向のある農家の農地面積は、宅地化農地の56.1%を占めており、東京都の農家の営農継続の意欲が高いことを示している。

東京農業のなかで大きな位置を占める市街化区域内農地に対する、東京都の主要な都市農業育成事業を1993年度予算でみれば、次のとおりである。

① 優良集団農地の育成対策事業。都市農業の経営安定と緑地空間の確保を図り、生鮮食品等の供給を図るために、農地の保存協定を結び、補助事業を実施するものである。

② 都市地域農産物特産化推進事業。市街化区域内農地の効率的利用を目指して、農畜産物の地域ブランドの創成と地場流通の活発化を図り、都内産農畜産物のイメージアップと消費の拡大を図るものである。

③ 野菜供給確保対策事業。都内産野菜で市場占有率が高く、かつ都民消費と密接な関係にある軟弱野菜等を対象に、価格下落時に市場における平均販売価格と保証基準価格との価格差を補給するものである。

④ 野菜端境期対策事業。野菜の端境期における軟弱野菜等の供給を安定化させるために、ビニールハウス等の施設導入を促進することを目的としている。

⑤ 苗木の生産供給事業。市街化区域における緑の回復を図るため、公共事業や公共施設の緑化用の苗木の育成委託を実施し、あわせて農地の保全を図る

ものである。

⑥ 農業公園の設置。都市の農地を保全するために、都民と農業者との交流を促進し、農業とのふれあい、農業・農地への理解を高めるものである。

⑦ 有機農業の推進。1991年度に作成した「東京都における有機農業のあり方と推進施策の方向」に基づき、消費者ニーズに対応するために、都市農業の一環としての有機農業を推進するものである。

東京都における主要な都市農業振興施策は以上のとおりである。ところで、宅地化農地は広範囲に点在しており、このままに放置すれば無秩序な開発が進み、住環境の悪化が進行する可能性が高い。こうした事情を踏まえて、東京都では「市街化区域内農地の計画的宅地化ガイドライン策定の手引き」（1993年7月）を策定し、良好な都市環境の形成を目指している。

次に、大阪府における都市農業振興施策の概要について述べる。

大阪農業は衰退傾向を続けてきたが、国土開発政策のなかに農用地が巻き込まれるのは、1968年の新都市計画法を大きな契機としている。都市計画法によって都市計画区域が設定され、その区域区分としてのいわゆる線引きが実施され、市街化区域と市街化調整区域に区分された。大阪府においては、この線引きが1969年6月20日に正式決定されている。そこでは1985年の大阪府の人口が960万人と想定されていることから明らかなように、都市化の一層の進展を前提とするものであり、当然に都市計画区域が広く設定され、府域の92%が都市計画の対象となったのである。しかも、このうち市街化区域が府域の半分近くにも及び、大阪府全体が都市開発の波に巻き込まれることとなった。

こうした線引きのなかで大阪府下の農地は、その約半分当たる1万4440ヘクタールの農地が市街化区域に組み込まれた。都市農地、とりわけ市街化区域内農地は国の農業施策の対象外となり、農業的土地利用の困難性が増し、これ以降はその土地利用をめぐる都市農業問題が農業にとっては厳しい形で展開するようになるのであった。

1991年の生産緑地法改正に伴って、大阪府の生産緑地は2479ヘクタール

(市街化区域内農地面積の41%)となった。短い期日で生産緑地の指定作業がなされたために、各市によって多様な対応がなされた。その結果として、生産緑地の指定状況は各市によって相違しており、指定率は、大阪府下最高の高槻市61%から、最低の門真市19%までバラバラである。指定された生産緑地の1カ所の平均指定面積は、大阪府全体で23アールであり、各市とも零細な農地が点的に生産緑地として指定されたことになる。生産緑地の1カ所当たりの平均面積の最高は泉南市32アールであり、最低は大阪市15アールであり、大阪府下の生産緑地指定箇所は1万600箇所となっており、いずれの市においても1カ所当たりの生産緑地面積は零細なものとなっている。

大阪府における都市農業振興施策は、生産緑地地区の農政上の課題として、第1に、永続的な営農支援があり、農地の面的集約、営農環境の保全、高生産性農業の育成、農業従事者の高齢化・担い手不足への対応を掲げている。第2に、緑地機能の発揮であり、美しい景観の形成、ふれあいの場の創造を目指している。第3に、農業者と地域住民との相互交流の促進である。こうした都市農業振興施策のなかで大阪府が力を入れている都市緑農区制度は、面積要件が1ヘクタールであり、生産緑地の平均面積が23アールであることを考えると、その有効性は疑わしいといえよう。このように零細な生産緑地の農業振興が各地方自治体に求められているのであり、その解決策は模索中であるといえよう。

V む す び

1983年4月に都市計画中央審議会は、「良好な市街地の形成を図るための都市整備の具体的方策についての中間答申」を発表した。そこでは、従来の市街化区域を優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする考え方から転換して、市街化区域内での農地の存続を承認した上で、それが長期的に残存するものとし、低密度で都市的土地利用と非都市的土地利用が共存する状況をも市街地形態の一つとしている。それは市街化区域内農地を都市計画のなかに位置づけようとするものであった。すなわち、都市農地を都市計画上に明確に位置づ

け、秩序ある都市づくりが大きな論点の一つとなってきたのである。しかし、こうした動向が1983年以降の地価高騰によって大きく後退してきたことについては、前述したとおりである。

ところで、市街化区域内農地に代表される都市農業の役割論については、以下のようなものが指摘されている。

第1は、生鮮食料の供給機能にある。たとえば、1991年の東京都における都内産による自給率は、野菜11.1%（うち緑黄色野菜12.2%）、牛乳4.8%、卵2.2%、食肉1.4%である。この数字に示されているように、鮮度の要求される農産物については、都市農業の供給機能が高いといえよう。

第2は、都市環境の保全に役立っていることである。無計画なスプロールの都市域拡大によって、都市住民の居住空間は劣悪なものとなってきた。また他方では、そのことが都市農業の破壊を伴ってきたといえる。そこで都市住民が快適な都市環境を確保するためには、現存の都市農業を快適な都市環境の構成要素の一つとして積極的に位置づける必要がある。

第3は、都市農業の防災機能である。たとえば無計画な住宅開発により、地すべりや水害などが発生しているが、農林地の土砂崩壊防止機能や洪水防止機能は改めて見直されているところである。水田の遊水機能は水害の回避に役立っており、溜池についても同様のことを指摘しうる。このように都市農業の防災機能を認識し、都市と農業との共存の道を模索することは、都市の安全性を保持するための現実的な方策といえる。

第4は、レクリエーション及びコミュニティ機能である。市民農園や観光農園そして学童農園などは、都市住民にとっての自然や農業と親しむ機会を与え、子供たちの健全な教育を進めることに役立つことになる。

市街化区域内農地の宅地化促進論は、こうした都市農業の役割を無視しており、基本的には宅地需給のアンバランスを解決するために、宅地供給の促進を図る手段としての宅地並み課税を強化することにあつた。このような典型的な議論としては、1986年12月の経済審議会経済構造調整特別部会中間報告（前川

レポート)を始めとして、経済同友会や経済団体連合会の提言、そして第4次全国総合開発計画などがある。これらの議論に共通するものは、宅地の供給増を主眼としており、需要側の要因を分析していないことであり、都市の効率的な利用を肯定した上で、その解決策を見い出そうとするところに、その特徴がある。本論文で検討したように、改正生産緑地法下における都市農業は混乱と模索のなかにあるといえる。そして、生産緑地ならびに宅地化農地の両方において、地方自治体の施策が重要な位置を占めるが、日本農業の全般的衰退過程にあっては、都市農業の存続が良好な都市環境形成に資するための条件は厳しく限定されているといえる。すなわち、こうした考え方に立脚した場合、良好な都市環境の形成と都市農業とが両立しうするためには、都市計画上における農業・農地の位置づけを根本的に考え直す時期に来ているのであり、都市における農業生産機能を積極的に認知した、新たな計画的市街地形成の在り方が検討されるべきであろう。

[付 記]

本論文は、1993年度関西大学学術研究助成基金「奨励研究」(研究課題:「改正生産緑地法下における都市農業の存立構造に関する研究」)による研究成果の一部である。