

# 線引き制度の再構築を抜きにした『ポストモダン都市論』は根無し草 —都市農地制度・総合的な土地利用制度との関係を踏まえて—

都市計画学会『都市計画法 50 年・100 年記念シンポジウム』（第 1 弾）基調講演

181117 水口俊典

|   |       |
|---|-------|
| 0. はじめに一発生する新しい都市問題への対応と都市計画制度改革との関係    | 1     |
| 1. 都市農地法制の一連の改革途上から還流する課題               | 2     |
| 2. 立地適正化計画による片肺飛行の限界                    | 4     |
| 3. 都市計画家協会「都市計画制度改革の提言」の再評価             | 6     |
| 4. 土地利用総合計画制度との連携                       | 7     |
| 5. 都市計画法の「枠組み法化」と「管理型」都市計画法—行政法研究者からの発信 | 11    |
| 6. 計画制度の改革提言の必要性和有効性—地方自治法への期待          | 12    |
| 【参考資料 I】都市農地を活かすまちづくりのための制度改革の動向と今後の課題  | 15    |
| 【参考資料 II】土地利用計画制度の改革の必要性和その道筋           | 22-23 |

## 0. はじめに一発生する新しい都市課題への対応と都市計画制度改革との関係

本稿の表題について、初めに少し補足しておく。都市計画の将来を展望するためには、人口の増加から減少へ、都市の拡張から縮退への転換に対応して、都市計画のモダンとポストモダンを二項対比的にモデル化することは、初めの一步として有効な方法であろう。

現行都市計画の硬くて粗い枠組みの中にあっても、a. **都市現場の各地区(市街地のみでなく集落、農地、森林も)に生じている「スポンジ」の孔**に、現代の知恵を働かせた柔らかくきめ細かなまちづくり、里づくりを、必要に迫られて埋め込んでいく活動は重要である。

一方、人口減少と都市縮退の時代に入って、**現行の都市計画制度の不適合と無力化、さらには地区の取組みに対する阻害要因となる場合が進行**しており、**都市計画自体が「スポンジ化」**している。b. 都市計画を現代の都市管理に使えるように変えていくために、計画法制を構成する様々な部品について、大幅な修理を施すものや廃止すべきものについて点検する作業も、上記 a. の地区別対応と合わせて、必要である。その代表として、広域～都市スケールでは**線引き制度や総合的な土地利用(国土利用計画)制度の改革**を、狭域では**地区計画制度の複合的土地利用への進化や都市農地の保全活用に関する制度化**の近年の動向を上げることができる。

最近の都市計画関係者の動向を見ると、b の旧来の都市計画は抜きにして(その改革が難しいためか、改革が不要なためかはさておき)、a のできることにともかく集中しようという機運も感じられる。しかし、a の地区別対応は、b の全体枠組に位置付けられ、支えられることによって、持続的かつ地区間で継承可能な効果を都市に定着することができる。

本稿の表題の趣旨は、スポンジの孔を個別に埋める a **「ポストモダンまちづくり」**と、b **「都市全体の土地利用」**を地域社会による都市管理の仕組みへと再構築する道筋とを、**両輪として結びつけること**にある。そのためには、都市農地\*に関する制度(本稿 1)や、非都市的土地利用を含め

た総合的な土地利用制度(同 4)と、都市計画との関係を洗い直すことも有効であろう。

\*「都市農地」とは、「市街地及びその周辺の地域」にある農地と、先ずは大まかに定義されている(都市農業振興基本法 2015)。

## 1. 都市農地法制の一連の改革途上から還流する課題

都市農地の位置づけが「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へと転換されるなど、都市縮退の時代に合わせて、都市農地制度も大きく変わりつつある。しかし当面の新制度のシリーズは、多くの課題を残したままこの 9 月に決着した。

以下は、この都市農地新制度の残された課題に関する拙稿の要約であり、その全文を本稿の【参考資料 I】として後掲する。

### 都市農地を活かすまちづくりのための制度改革の動向と今後の課題(要旨)

180909 生産緑地研究会座長 水口俊典

○『2022 年問題』を控えて、都市農業振興基本法 2015 以後、同基本計画、都市緑地法や生産緑地法等の改定、関連税制の改定、都市農地貸借円滑化法の創設(18 年 9 月施行)と、一連の都市農地法制が改定された。「生産緑地研究会」では、『農』を活かすまちづくりのための制度改革の提言を公表。

○本資料は、この提言と当面決着した法制度改定とを比較しながら、今後の課題を整理したもの。

### 1. 総論：法制度改定の動向と生産緑地研究会提言との落差とその背景

『2022 年問題』については、「特定生産緑地」「小規模生産緑地」の新設と生産緑地の貸借の円滑化で、一応の対応の入口が作られた。しかし、都市の緑農空間の整備という積極的な目標からは程遠いマイナーチェンジにとどまり、「都市のスポンジ化」がさらに進展するおそれもある。地方都市に至っては、むしろ都市農業と都市農地への無策によって、都市計画線引きの廃止へと追い込む思惑も感じられる。

### 2. 都市農地貸借円滑化法の問題点

(1) 「都市農地」を生産緑地のみに限定

今回の生産緑地法改定は、既指定の生産緑地の継続を主な目的としたもの。指定が殆どない地方都市では、新規指定について抵抗感が大きい。貸借円滑化法では、都市農地を生産緑地に限定して後退。

(2) 借り手の「事業計画」の市町村による認定に関する国の基準

都市農地貸借のタイプ I は、都市農地の借り手が事業計画を提出して、市町村がこれを認定する方法。この認定の基準として、施行規則により国が細かく定めている。市町村や地域の農家・住民の意思による自主性を、国が硬直的な中央集権体質のもとに抑制するおそれがある。(法定受託事務の弊害)

(3) 市民農園の使いにくさと貧しさ

都市農地貸借のタイプ II として、市民農園のための貸付けのメニューを追加。しかし、利用者にとっての制約が大きく、緑農生活として質的な継続発展性がない。(自作農原則の弊害)

(4) 都市農地の貸借円滑化と相続税の納税猶予の対象の区別を

### 3. 生産緑地法の改定と田園住居地域の創設から残された課題

(1) 生産緑地制度の歴史的な限界

(2) 用途地域の限界と新しい地区計画の必要性

①田園住居地域の課題（本稿【参考資料Ⅰ】3(2)、19頁を参照）

②農地保全のための新しい緑農地区計画を

(3) 農住共存まちづくりの担い手の仕組みが必要

現行の農住組合法を再編した農地保全型農住組合と農空間保全協議会＝エリアマネジメント組織の創設により、緑農生活の場の担い手の組織化が必要。

#### 4. 地方都市における都市農地の無策と保全活用手法の強化の必要性

(1) 地方都市での都市農地政策の不在：都市のコンパクト化に取り組むための対策強化が必要

(2) 地方都市農地の固定資産税高額化と、相続税制の大都市圏特定市との複線化の存続

田園住居地域での農地税制特例は、地方都市では一定の効果がありそう。一方、生産緑地の指定に取り組む地方都市の出現は、多くを期待できない。

(3) 地方都市農地の保全政策の強化が必要

地方都市での市街地のスポンジ化により、生活インフラの維持が将来は困難に。立地適正化計画の居住誘導区域外での、農地保全管理方策の強化を。

#### 5. 結び：緑農空間・緑農生活がもつ意味—里地里山の持続を都市住民が担う

(1) 都市拡張から都市縮退への時代の転換に対応して、「緑農共存」型市街地への挑戦が問われる。

(2) まちなかでの緑農空間・緑農生活の再生の現代的意味は、自ら緑農の作り手・担い手となる都市住民が広く登場すること。

上述のとおり多くの課題が残された背景には、都市政策側では現行線引き制度の制約があり、農業政策側では農地法の耕作者主義を適用除外して、所有と耕作を分離する仕組みを作るための「農地の管理」に関する政策理念の葛藤がある。

##### (1) 都市政策側の制約

###### ○生産緑地制度の歴史的な限界

・市街化区域の概念を従来のままにして、生産緑地を将来の公共施設用地とするフィクションのもとに、形骸化の著しい買取り申出制度もそのまま踏襲。

・筆地・敷地単位の指定であり、地域協議の場がなく、個別農家の事情と意向に追随せざるを得ないため、まちづくりに結びつきにくい限界。

○生産緑地研究会による『緑農地区計画』、『農地保全型農住組合と農空間保全協議会』の創設提言は、これらの制約を突破するためのものであり、現行制度の中でも十分成立しうる。しかし、市街化区域の将来像を、緑農保全を含む地区計画の集合として置き換えるもので、当面は実現に至らなかった。

##### (2) 農業政策側の制約

○都市農業振興基本計画では、生産緑地のほかに、農家の営農計画を市町村が評価・認定して、これには貸付けを含むとする農地保全制度の新設を検討する、という記述があった。しかし、制定された貸借円滑化法では、2条で「この法律において『都市農地』とは、生産緑地の区域内の農地をいう」と後退した。

○この背景として、政権の政策理念が「国権と国益の優先」にあり、近年の農政についても株式会社の農業参入や食料輸出入の促進・緩和など、「経済効率優先の競争力のある強い農業」への志向が優勢である。\*

○一方、都市農業・都市農地は、地域空間の管理や持続可能性が問われて、市民・地域社会と市町村の参画と自治が要点となり、**取扱いが面倒な協の政策テーマ**に追いやられている。都市農地の貸借を認める担い手についても、一般農地と同様に販売農家として生産効率の高い農業経営者か、短期・小面積で次々に入れ替わる市民農園利用者か、という二極化が根底にある。**農地を都市の緑地資源、緑農生活の場として位置づけ直して、その担い手として都市住民の役割を強める**視点が欠落している。

\* 農業関連法の近年の変遷にみる**経済効率優先と地域的・自主的な農地管理の視点との葛藤**：農地中間管理機構法 2013 年制定において、当初案では、「人・農地プラン」を同法の中で法定化して、これをベースに、同機構による利用配分計画の中に、地元での農地利用調整の結果を反映させることが目されていた。しかし、産業競争力会議、規制改革会議等の反対でこれは頓挫して、法人企業の新規参入促進の優先に決着した。（「人・農地プラン」とは、地域農業者の意向を反映した農地管理と地域農業の方向づけのために、2012 年から始まった非法定計画で、「地域農業マスタープラン」とも呼ばれる。）：原田純孝「農業関係法における『農地の管理』と『地域の管理』—沿革、現状とこれからの課題—」『土地総合研究』2017 年夏号、秋号

## 2. 立地適正化計画による片肺飛行の限界

（立地適正化計画の課題については、本シンポジウムで他のパネリストからのご指摘も予定されるので、本稿では上述 1 で述べた都市農地の保全活用と関連する論点に絞ることとする。）

### （1）都市全体像の不在と施策の偏在

#### ①緑農共存政策との分断

2009～12 年の政権交代期に前後して、都市計画制度の改革に関する議論が高まり、国の審議会においても、①集約型の都市構造化、②都市と緑・農の共生、③民間活動の重視の三本を基本的考え方として、①と②の「双方が共に実現された都市を目指すべき都市像とする」とされた。

\* 都市計画制度小委員会（社会資本整備審議会都市計画部会）2011/2「これまでの検討事項」、同 12/9「中間まとめ 都市計画に関する諸制度の今後の展開について」。

このうち①と③を合わせた**民活型都市集約のための立地適正化計画**が制度化されて、都市機能と居住の誘導エリア（生活サービス水準と居住密度の維持を図る地区）への民間施設の誘導と、その誘導地区での規制緩和が先行したものとなった（都市再生特別措置法改訂 2014 年 4 月）。一方、緑農共存市街地への対応は、分断されて前述 1 のような経緯をたどる。

立地適正化計画制度はその社会的背景として、地方都市の人口減少と大都市の高齢者の増加、社会資本の老朽化、厳しい財政制約への対応のために、持続可能な都市経営（公共施設等の維持管理・更新費用の効率化・縮減等）により、コンパクトなまちづくりを推進する必要があることを指摘している。**市街地の集約を図る誘導エリアと、その他のエリア（市街地の縮減＝緑農が重要になる地区）への二分を進めるのがこの制度であり、これに伴って都市農地の位置づけも大き**

な影響を受ける筈である。

しかし、**その他エリア（市街地外を含む）を合わせた全体の都市像があいまい**であり、差別化された**課題ごとの個別手法が連携しない**ため、もたらず効果が設定した課題の解決に向かわず局地的な施設整備にとどまり、追加対策を必要とし、その後の解決策がより複雑・困難にもなりかねない。（立地適正化計画の策定が一巡すれば、一過的に終るおそれあり）

## ②居住誘導区域と同区域外の位置づけ方

線引き都市における本計画の策定事例から、居住誘導区域の設定と市街化区域の関係について見ると、災害危険の高い区域や非居住の工業系用途地域を除外するほかは、市街化区域のほぼ全域を設定している事例が多い。拠点や公共交通の周辺に誘導を絞る例は少ない。

例外は札幌市で、居住誘導区域を「集合住宅」型に限定して、その他は市独自の区域として「持続可能な居住環境形成エリア」とその他市街化区域とする、自主的な立地適正化計画の策定を工夫している。\*吉田克己「人口減少社会と都市法—立地適正化計画の制度と実態—」土地総合研究18年冬号

いずれの場合も現行制度の制約上、居住誘導区域外での土地利用像や施策の方向を明確に記す例はない。今後、都市農地の保全活用の仕組みが、1で前述した様々な課題を克服して充実されれば、「**緑農と共存する田園型住宅地**」といった**積極的な将来像**と合わせて、下記のような施策を提示する自治体も出てくることが期待される。

- ・（多くの課題があるが）生産緑地、田園住居地域の指定や、都市農地貸借円滑化法の適用
- ・より柔軟・有効な新制度の創設により、「緑農地区計画」、「農地保全型農住組合」と「農空間保全協議会」の適用
- ・低未利用地から農地への逆市街化や再自然化を含めて、**居住調整地域における農地への課税減免措置の導入**（本稿【参考資料I】の4(3)を参照）

## ③郊外での集落居住や生活基盤維持政策への負の影響

市街地外の**旧町村中心集落での生活基盤の維持が、立地適正化政策の視野の外**にあることも大きな限界である。都市計画運用指針では、居住誘導区域から離れた地域での住宅開発には、抑制する勧告を行うべきとの記述もある。

例えば静岡県F市では、土地利用総合計画の独自の活用工夫によって、市街化区域が市域に比べて小さく、その人口密度と同集中率が高く、コンパクトなまちづくりをしてきた。その上で、現在改訂中の都市マスタープランでは、市街化調整区域の衰退防止のために、現行の空き家活用や優良田園住宅制度等の活用に加えて、調整区域地区計画を活用して（今後の課題として「里づくり条例」による「地区総合計画」への発展を展望）、郊外の中心集落を「地域生活拠点」として位置づけている。このような**自主的な土地利用政策によって、立地適正化計画はむしろ制約**になってくる。（後述4(1)を参照）

\*1 佐々木晶二「**誘導区域は市街化区域に限定せず**に支援措置を講じる区域に」：「コンパクトシティに係わる制度の課題と現実に即した柔軟運用の提案」民間都市開発推進機構『アーバンスタディ』

\*2 さらに静岡県F市では、都市再生整備計画事業（旧まちづくり交付金、市町村の自由裁量が本旨）により、まちなか活性化ミニ事業に取り組んできたが、この事業が立地適正化計画の傘下に組み込まれて困惑している。

## （2）都市のスポンジ化対策の課題

### ①『『都市のスポンジ化』への対応』について\*

\*社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会：中間まとめ 2017/8

都市の「コンパクト化」に関する現状認識を、実態に即して正確にしたことは評価される。しかし、**都市農地もまた「スポンジ化」**のおそれがあり、空き家・空き地と都市農地の連続性が考慮されず、**都市農地の不安定化に伴う都市のスポンジ化の助長**について、感度が鈍い。

例1：「農地が残されている市街地は適正に管理されており、田園住居地域により環境を維持すべきで、都市のスポンジ化として扱う必要なし」12頁。農地残存の不安定性や、田住地域の適用の実現性と効果について認識不足。

例2：「まちづくり活動の仕組み」4-2) は、生産緑地研究会提言の「農地保全型農住組合」や「農空間保全協議会」と同趣旨のエリアマネジメント組織の提案であるが、農地の保全活用に言及なし。

例3：このため、「5. 今後の検討課題」の「非集約エリアにおける施策の充実や現行制度の再点検」において、農地保全活用に言及せず、実現手法と切り離れた開発規制の必要について一般的に指摘するにとどまっている。

## ②都市のスポンジ化対策のための都市再生法改正

上記報告を受けて、都市のスポンジ化対策として都市再生特措法等が一部改正された(2018/4)。このうち**低未利用地の利用促進の新手法**についても、農地が視野の外にある。低未利用地と農地は混在する 경우가多く、**農地・緑地と宅地由来の低未利用地を合わせて施策の対象**とすべし。

このため、農地の貸借の円滑化手法（市街化区域では都市農地貸借円滑化法、同区域外では農業経営基盤強化促進法等）の適用要件を拡大して、低未利用地利用促進手法の対象に加えるとともに、同手法の目的として、**緑農空間としての安定した保全活用**を加えるべし。

## 3. 都市計画家協会「都市計画制度改革の提言」\*の再評価

\*日本都市計画家協会・法改正提言チーム『都市計画制度改革の提言（案）～土地利用コントロール制度のあり方を中心に～』2012.08

○この頃、政権交代に伴う社会変化の可能性への期待を背景に、まちづくり制度全般の改革提言や審議会報告が活発であったが、その後沈滞。

### (1) 都市計画制度の社会的背景の転換への認識

(用語の選択は筆者による)

|                                      |                                |
|--------------------------------------|--------------------------------|
| ・人口増加、経済成長                           | ・人口減少、経済低成長・成熟                 |
| ・都市の拡張に必要な基盤整備の推進                    | ・都市の維持に必要な持続可能な基盤管理            |
| ・国からの委任による全国定型・公共主導の、公共施設整備を主とする都市計画 | ・地域特性に応じた市町村主体の、市民との協働によるまちづくり |

### (2) 提言の要点

#### ①市町村が主体

- ・市町村を都市計画の主体とする。
- ・開発行為と建築行為を合わせて、一元的に市町村の許可制とする。現行建築基準法の集団規定を単体規定と分離して、開発許可と一体化する。
- ・市町村の区域を超える広域的視点や、町村の人材等に制約がある場合の補完のために、都道府県や国の役割を定める。

## ②都市以外を合わせた土地利用区分

- ・計画の対象は、市町村の行政区域全域（結果として全国土）とする。開発・建築行為の対象は、周辺環境との調和等のために「非建築的土地利用」にも広げるが、非都市的土地利用については、「やま、さと、むら、まち」などの大まかな「空間管理区分」により、土地利用の現状を維持・継承するためのルールにとどめている。

## ③規制と誘導の区別と連携

- ・市町村マスタープランにより、現状の客観的な基準に基づき「空間管理区分」を行う。この区分ごとに、開発・建築行為の許可基準となる「土地利用方針」を定める。合わせて、まちづくり課題の解決のために、地区の将来像を定めて、**特別の規制誘導を適用する「政策課題地区」**を定めることができる。大規模な土地利用転換は、その必要性和改変程度の妥当性を吟味したうえで、この政策課題地区で対応する。

## ④決定手続の民主化

- ・市町村マスタープランは、議会の議決とする。マスタープランに定める「空間管理区分」に基づく土地利用規制内容は、自治体が条例で定める。
- ・その他の都市計画の手続（重要案件の議決、市民による「都市計画アピール制度」の新設を含む）を、条例で定める。

## ⑤地区環境管理団体への分権

- ・地区の環境管理（地区独自のルール、活動）を実施する団体を、市町村が認定することにより、市町村の権能を付与する。

### （3）提言の再評価

以上のような新しい都市計画制度の基本的な枠組を列挙すると以下の項目となり、本提言以外の提言（4章、5章）にも共通しており、**都市計画研究者でほぼ共有された見解**ともいえよう。

- ア. 都市計画区域や線引き制度といった現行都市計画の枠組を廃止して、**全国土を対象**とする。
- イ. 非都市的土地利用を含む**総合的な土地利用保全**の地域区分を、下敷きにする。
- ウ. その上書きとして、**重点的な政策対象地区**を順次指定して、土地利用の再編・更新を行う。

（現行の用途地域と置き換え型の地区計画制度の關係に類似）

- エ. これらの計画と実現の手続きとして、市町村主体、議会の関与、市民意見の反映と市民による計画・行動の認定、行政権限の一部の民間団体への移譲、などを**条例等で規定**する。

次の4の総合的な土地利用制度に関する提言は、都市計画家協会提言の**非都市的土地利用に関する粗い仕組み**をより詳細に検討して、現行都市計画法と国土利用計画法を連携した改革の方向を展望したものである。

## 4. 土地利用総合計画制度との連携

(土地利用計画制度研究会「**地方再生のための『土地利用計画法』の提言**」\*より、本稿に必要な要旨を以下に摘出) \*水口俊典「市町村による実効的な土地利用審査と詳細な計画による計画実現の促進—自主土地利用計画・同条例の実績を踏まえて—」『UED レポート』2016年夏号特集「地方再生と土地利用計画—地方再生のための『土地利用計画法』の提言—」所収、(一財)日本開発構想研究所(ウェブサイト公開中)

### (1) 土地利用計画制度の改革が必要な理由—現行制度の問題点と対応の方向

#### ①土地利用の「規制」から「保全」への転換—「させない」でなく「する」目的の明確化を

○現行法による土地利用規制は、都市、農地・農業、森林・林業、自然や防災等の個別法の各々に限定された目的のもとに、その障害となる行為を制限している。唯一国土利用計画法10条が、個別法を横断してより広い視野から、土地利用の公益性に配慮するという、個別法の限定を超えた土地利用規制の根拠を規定している。しかし、これとて旧「機関委任事務」を前提とした、都道府県による土地利用基本計画に基づくもので、現状では神奈川県等一部の先進活用事例を除いて、空文化している。

\*梅田勝也「地方分権時代の土地利用計画制度のあり方—地方再生のための『土地利用計画法』の提言(解題)—」上記『UED レポート』所収

多様な土地利用の必要性と公益性を組み合わせ、ベストミックスを実現するために、**土地利用の「規制」と「規制緩和」ではなく、その「保全・活用」と「更新・増進」の仕組みにパラダイム転換**すべきである。

#### ○線引き都市における土地利用計画の実現性の制約

土地利用の多面的な公益性を反映した多様な土地利用区分(地域特性に応じて田園居住、環境農地、里山活用など)に対応する弾力的な運用に対して、現行の硬直的な開発許可制度が妨げになっている。

- ・集落拠点地域での整備について、立地規制とその運用の県・国による硬直性の制約が大きい。
- ・工作物の立地を制限できないという、現行の開発許可制度の対象と理念そのものの狭さもある。

#### ○非線引き都市での自主土地利用条例の隘路

開発立地制限の不在など法制度の枠組みが欠落しており、自ら土地利用ルールを定める必要に迫られることから、早くから先進的な土地利用条例が試みられてきた。しかし、この自主条例の管理と他都市への普及については、以下の大きな障壁がある。

○個別土地利用法により分属されて、各分野と各行政主体にまたがる許認可権限の複雑なマトリックスを読み解いて、齟齬ないように**市町村の自主計画・自主条例を構成することは、専門マニアックな知識を要する**。このリスクを市町村に負担させるのではなく、**法整備による枠組の設定と条例への委任**を、国は用意すべき。

#### ②既存の規制の置き換えと分野横断的な自主財源の強化を

○保全・活用系(守り)の実効性を高めるだけでなく、**利用増進・更新系(攻め)の地方再生施策の実現力を高める**ために、市町村事業の隘路の打開策と合わせてセットとすることが、市民・議会・首長の間での合意形成のためにも必要。

\*1(静岡県F市の例):政策推進エリアの計画の実現成果は多くない。自主土地利用計画によって実現した成果は、まちなか都市デザインや地場飲食品をテーマとするまちづくり、世界文化遺産の保全・再生・活用関連の歴史・景観・文化系のテーマ・プロジェクト群と比べると、郊外部では成果少なく、集落整備についてはほ

とんど成果がない。このように動きが鈍い理由として、既存の規制の硬直性のほか、プロジェクトを先導するための資源投入を位置づける財政の仕組みに障壁がある。

\* 2 県の許認可や国の交付金といった自治体外部からの分野横断的な協力・支援を束ねる「**外交**」的手法との**連携が、総合計画にも必要**。しかし、これを実現する法制度が不十分である。土地利用計画、とくにその「政策推進エリア」という攻めの計画の実現性を高める仕組みが必要。

\* 3 「**地域再生法**」(地域再生土地利用計画を含む)は、立地適正化計画より枠組みは広いが、**国の方針のメニュー集に合った事業計画**への(現行開発・建築許可制度等の枠内での)支援制度という限界あり。

○市町村の事業は、自主マスタープランである総合計画に基づいて主に自主財源により実施されるが、その実現には既定の規制による障壁に加えて、財源の隘路がある。このような事業の二重の制約を打開するために、**土地利用計画枠組法による「土地利用総合計画」と、同法委任条例に基づく土地利用事業**として構成する仕組みについて、以下で考察する。

## (2) 土地利用総合計画の提言の概要—土地利用の保全と更新の仕組み

### ①土地利用総合計画の目的と内容

○**計画の目的**：土地利用総合計画(以下「計画」)の目的は、土地利用の保全と更新により、地域環境を継承し発展させて、持続可能な生活と生産の場として、地域社会が自ら総合的に管理することである。

○**計画の構成**：土地利用計画枠組法を受けて、計画図と計画方針書を策定する。計画書には、土地基本法を受けた土地利用の理念と、人々の生涯生活時間の「生活の質」を守り育てるための土地利用の条件を規定する「**土地利用の原則**」を含む。

○**計画の内容**：**土地利用保全系と土地利用更新系**の計画からなる。

○土地利用更新の計画として「**特定計画区域**」を定める。同区域においては、順次「**特定総合計画**」を定めるものとする。

○**土地利用行為の審査**：枠組法から委任された土地利用条例に基づき、土地利用行為を審査(承認制)する。審査の基準は、土地利用総合計画図とその方針書(「土地利用の原則」を含む)とする。

### ②総合計画と土地利用計画の実効性を高めるための論点

人口減少社会での地域経営管理の仕組みとして、集約型集住と集落・農・林・緑の共存に向けて、計画に基づく規制の見直しと事業の推進方策を統合する。**総合計画と土地利用計画を一体化**して、総合計画の各分野でのソフト・ハードの自主的(内政的)施策と、土地利用計画による土地利用保全と更新に関する外交的調整とを連携する。

土地利用計画の実効性を高めるために、次の2つの論点について以下で考える。

a. 計画の**説得力を支える根拠**を提示するための「基礎調査」

b. 「**攻め**」の**土地利用計画**として、重点的政策の推進を投入する「特定計画区域」の指定と、これを受けた実現方策を担う「特定総合計画」の策定

### ③計画の根拠を明らかにする「基礎調査」

計画課題の設定、土地情報の整理のために、基礎調査が必要。説得力のある根拠と「事前明示性」を備えた土地利用行為の審査のために、基礎調査として**土地分級≒土地適性評価**を加えると、

その技術的根拠を提供できる。これによって、土地利用保全の目的をより具体的に指示できて、自然保全、防災・水資源保全、環境緑地などの**保全強度の強い地域を指定**することができる。(静岡県F市の事例あり。土地分級と土地適性評価の違いと使い分けについては、前記の拙稿を参照)

市町村にとって、土地分級や土地適性評価の実施が当面難しい場合には、**簡便型**として、地形区分、土地利用現況、個別法・条例による指定区域や既定の諸計画等をもとにした大括りの土地利用区分(前章3の家協会提言による「空間管理区分」と同様)によって、a.とくに重要な区域の保全を図るとともに、b.「土地利用対策上留意すべき地区」を絞り込んで、地区まちづくり・里づくりの先行地区として取り組む、といった進め方も考えられる。

#### ④「特定計画区域」の指定とその計画課題

総合計画との連携のもとに、重点的な政策課題に対応して積極的な地区土地利用の更新を図るために、土地利用保全との競合が少ない土地において、土地利用総合計画の中に「特定計画区域」を指定する。

特定計画区域の計画課題を例示すると、以下のとおり：

- a. 地方再生の核となる**地域活性化プロジェクト**を誘導・支援・推進する地区
- b. 集落縁辺部や幹線道路沿道等の環境整序、土地利用増進、**荒地再利用や自然復元**を図る地区
- c. 土地利用の移行・再編過程での**暫定的・段階的な利用**ルール(災害復興や旧集落の移転再編に伴う、宅地から農地・森林への「逆市街化」「再自然化」を含む)を定める地区

##### ○特定計画区域の発意

同区域の発意者には、**行政発意型**と**市民提案型**とが想定される。前者は、全域的に見た課題の重要性と緊急性、先行モデルとしての波及効果等が選定視点となる。後者は、まちづくり・里づくりの地元意欲や合意形成の熟度に応じて、市が認定するタイプが多くなると考えられる。後者は大都市圏の市街地内等を対象とする自主まちづくり条例として、各地で事例が蓄えられている。

#### ⑤「特定総合計画」の役割と内容

特定計画区域について、各アクションエリアとしての特定総合計画を段階的に策定する。

特定総合計画を定めた地区においては、全域を対象として土地利用総合計画に定めた内容の当該地区部分について、差し替えることができる。

##### ○「地元住民による協働型の土地利用プログラム」としての役割

特定総合計画は、地域住民・市民団体・地場民間事業者と同団体・議会などと行政との協働のもとに、対象地区に関する構想、事業と行動、互いの役割規定と守るべき協定等を、一体として備えた土地利用プログラムである。

##### ○「地区スケールの総合計画」という「攻め」の道具としての役割

土地利用計画に不足しているのは、「攻め」の道具である。例えば、市街化調整区域での開発手段として、都市計画法の調整区域地区計画のほか、法34条11号条例、同12号条例、優良田園住宅、及び大規模既存集落の指定制度等が乱立しており、いずれも入り口の道具としては使えるが、農地・森林の一部を規制緩和によって宅地化するだけでは、荒地となって終わる可能性が大きい。

宅地、農地(生産・産業農地と生活・環境農地)、各種機能を有する森林、自然地のベストミックスを、多様な担い手が互いに連携しながら有効に活用管理して、地方再生につながる持続的なプ

プログラムが求められる。この土地資源の保全活用と更新に関わる分野は、**居住や農林水産業はもちろん、地域産業・雇用、医療・福祉、教育・文化、環境・防災・景観など幅広い領域**に拡がり、地区まちづくり、里づくりのための「地区スケールの総合計画」ともいえる。

(特定総合計画の担当部局、市町村と都道府県の協議、土地取引情報の把握と活用、広域計画からの協力、財政分権と「**横断的な総合交付金**」からの支援、の各論点については割愛)

## 5. 都市計画法の「**枠組み法化**」と「**管理型**」都市計画法—行政法研究者からの発信

3章冒頭でもふれたように、都市計画関係者からの制度改革議論が活発な時期があったが、一部を除いて(例えば本稿【参考資料Ⅱ】をみよ)、それが棚上げ・下火になって「どこに消えたのか」と皮肉られる状況の中で\*<sup>1</sup>、バトンリレーのように、故・生田長人氏らを幹事とした**土地法・都市法の研究会メンバーから、密度の濃い成果が発信**されている。\*<sup>2</sup>

\*<sup>1</sup> 佐々木晶二「都市計画制度の抜本改正はどこに消えたのか?—「臨床」都市計画の薦め—」民間都市開発推進機構『アーバンスタディ』Vol. 60、2015年

\*<sup>2</sup> 「転換期を迎えた土地法制度」同左研究会 2015/3、「都市計画法制の枠組み法化—制度と理論—」縮退の時代における都市計画制度に関する研究会、亘理格・生田長人編集代表 2016/6、ともに(一財)土地総合研究所発行

これらの研究会は2012年度に開始され、人口減少・都市縮退・都市住民の成熟という新しい社会状況の認識と対応して、現行都市計画関連法制の規制法としての特性を総括して、「**都市の管理のための枠組法**」と**集約しうる新たな都市計画法制**についての法理念と構成要素について、現行諸法に存在する使える部品を含めて、法学的な検討を重ねている(筆者も時に交流し、貴重なヒントを頂き、励ましを得た)。その成果は、現行の規制的計画法制と並ぶ「もう一つの柱」として位置づけられている(やや暫定保留的か)。

その内容について、最近総括された亘理論文\*から、本稿に直接関連する貴重な要点を以下に抽出する(並べ順は同論文にほぼ沿っている)。

\***亘理格**「都市の縮退と『管理型』都市計画の構想試論」『土地総合研究』2018冬号、「『管理型』都市計画法及び『枠組み法化』の意味と相互関係に関する覚書き」同春号

①**都市の空洞化への対応**：都市の空洞化は、町内や街区単位での対応が必要とされる問題群と、都市全体ないし都市を越えた広域単位での対応が必要とされる問題群とに分かれる／(内海麻利氏によれば)個々の空き家、空き地、大型店舗撤退地等に関しては、「拠点の活性化」とも言える**ミクロ的対応が必要**・都市全体又は都市を超えた土地利用の空洞化に対しては、周辺地域をも含めた広域的な視点から土地利用を維持し又は制御するという点で、**マクロ的対応が必要**

②**立地適正化計画の限界・誘導区域外の区域のまちづくり**—「賢い縮退(スマートシュリンク)」は実現可能か?：良好な居住環境を維持し形成するという問題解決にとって最重要なのは・地域社会の住民自身の役割・同時に、**住民の自律的取組みを支えるための法制度**の整備が必要不可欠

③**市町村土地利用基本計画の必要性**：複数の土地利用目的の並存を前提に相互間の調整のため、市町村に土地利用基本計画策定の責任を担わせる法制度の導入が必要不可欠

④**地域コミュニティ次元のまちづくり**—ミクロ的対応の視点から：地域住民の共同利用に供されてしかるべき地域共通資産の日常的管理は、市町村より更に小規模な、街区や区・町内等の次元の運営に委ねる方が、適切かつ効率的な管理を可能にする／公的主体と民間主体が共同で都市計画を推進し、場合によっては、民間主体が主導する都市計画に公的主体が側面から支援するという形態／契約や協定等の非権力的手段が果たすべき役割が増大し、協議や調整等の合意形成のための手続が重視される／**個々の地区や街区等の「小公共」に相応しい計画的手法**を検討する必要

⑤**「管理型」都市計画制度への展望**：異なった目的間の連携と調整を主な役割とする複合的土地利用秩序の構築／契約や協定、地区計画等の**公法的手法と併せて**定期借地権設定等、**私法上の制度**等が広く活用される必要・

「管理型」都市計画においては、都市計画のために用いられる手段や方法の多様性及び都市計画の舞台に登場する主体の多様性という・法的仕組みが優位する

⑥**都市計画法制の「枠組み法化」の意味**：現行法における国の法令中心のものから地方公共団体の条例や都市計画決定を中心とするものへ転換・都市計画法制における地方分権化の徹底ないし強化／土地利用に対する制限等の詳細については、各市町村による地域の実情に応じた**条例による定めや計画決定に委ねるという法制度**への転換を

⑦**「管理型」都市計画法の意味**：国や地方公共団体と地域住民や民間事業者等の民間主体が、協働の法主体として合意・を形成しそれに基づく都市計画を遂行する／**交渉、協議、合意、契約や協定等の非権力的で且つコンセンサスに立脚した法的手段**を・都市計画を方向づけ規律する根幹的法原理の1つとして認める

## 6. 計画制度の改革提言の必要性と有効性—地方自治法への期待

### (1) 計画制度の改革提言の必要性と有効性

#### ①計画制度改革の必要性

##### ○市民・自治体・専門家にとっての必要性

進行する新しい土地利用課題に適応できない現行制度の枠組みを変えなければ、**計画に対する自治体や市民の無力感と不信感が深まり、専門家の関心と人材の再生産も先細り、制度改革への推進力がますます失われる、という悪循環**からの脱却が難しい\*<sup>1</sup>。現行計画制度のまともな近代化への「挫折」\*<sup>2</sup>を糺して、自然と環境との共存や、市民と行政（自治体と国）の関係の見直しなど、現代の課題を取り入れた面的な「地」の計画システムを下地に敷き直してこそ、点的な「図」のプロジェクトを布石する地域ごとの現代都市像のリアリティが高まるといふ、**連動改革が必要**であろう。

\* 1 水口 14/8 「土地利用計画制度の改革の必要性と計画体系のあり方」『土地総合研究』14 夏号、なお、この頃の国土計画制度改革の動きを踏まえた改革必要性についての短文を、【参考資料Ⅱ】として後掲する。

\* 2 養原敬「土地利用コントロールと国土利用計画法」『土地総合研究』15 冬号は、フランスの ZUP と ZAC、イギリスの都市田園計画法による計画許可制度、ドイツの F プランと B プランの二層制などの、ヨーロッパ近代都市計画制度の成立と対比しながら、日本の 1968 年都市計画法、70 年建築基準法による「線引き」と「開発許可」の制度化、「建築確認」制度の残存、(国土総合開発法改革案の挫折と) 国土利用計画法の無力化に代表される**近代化の挫折**について、次のように簡潔に指摘されている。線引き制度創設時の当初案のような「**計画許可**」という一本の都市計画的判断が成立していたら、各省所管の判断を包摂できるような一体的な制度体系の構

築に向けて進化できたのではないか。線が問題ではなく、都市計画許可が問題で、線はその判断基準として、もっと**柔軟で包括的な都市計画政策が展開できる可能性**を残したのではないか。」

線引き制度をそっくり廃止すればよい、という意見も一部にあるが、それは違う。a.さらなる都市の拡散を制御する手段が必要であり、b.都市から自然に至る多様な土地利用を組み合わせ、生活と生産の場を地域が管理するためには、**人口増加・都市拡張時代の緊急措置であった線引き制度等を引き継ぐ新しい計画制度の再構築**が必要であろう。

### ○自主まちづくりの先進都市にとっての必要性

自主土地利用計画・条例を作る作業は、個別法により分属化された許認可権の複雑なマトリックスを読み解く難事業となる(本稿4(1)①)。これをやり遂げるには、勇気ある首長や意欲ある自治体職員、まとめ上手の市民・議員リーダー、心ある専門家の支援などによる**恵まれたマンパワーの組み合わせ**を要する。しかし、人材集団に恵まれたとしても、その後の運用と改定段階において、上述の各人材が変更・交代すると、その後の計画管理も危うくなる。これを補うには、**法制度による枠組の設定と条例への委任が必要**。\*前掲水口14/8

## ②制度改革提言の有効性

専門家による制度改革提言を実現する力は、市民・企業・自治体さらに報道機関・政治家等の合力としての「世論」である。専門家の提言はどのようにしてこの「世論」を動かさうのか。

### ○政策理念の転換とそれまでの我慢

本稿「0.はじめに」で指摘したa.新しく登場した都市問題への個別的対応の充填と、b.現行の都市計画をはじめとする土地利用計画制度の改革との関係について、これらは相互補完的な関係にあり、その制度化も同時並行的に進めるべきものである。しかし、社会経済的、政治的な状況の動きによって、**都市計画は政治の濁流に翻弄される宿命**も負っている。

脱「経済成長主義」と循環的地域経済への政策理念の転換\*とともに、情報・環境・エネルギー・社会保障等の分野での技術革新と、それを広げる分権・参加の社会的・文化的な横断システムの更新へと向かうなら、これらの社会変革の重要な一翼として、都市・農地・森林・自然地の**地域による自主管理に向けた土地利用制度の再構築が、重要な国民的論点**の一翼を担うものとなる。

\*グローバル経済競争に勝ち抜くために東京都心等では民間投資の集中という、佐々木晶二氏的な複線化=二重構造論の是非については、本稿では保留しておく。(前掲5章の\*1佐々木論考)

しかし、これらの社会変革が停滞・後退して、「国権・国益」主導のもとに社会統合が進行する場合には、現行の古い都市・土地利用制度の「地」の中に(あるいは線引き制度の廃止等の圧力の中で)、新しい都市課題への個別対応を埋め込んでいく地区ごとの活動を重ねて、凌いでいくしかないのであろうか。

### ○専門家のコンセンサスのある代案を用意する

本稿1から5までの都市計画関連制度への問題提起や改革提言を通観すると、扱うテーマやメンバーの専門分野は違っていても、論点の設定や改革の方向は重なり合っている。相互の情報流通の影響もあろうが、**少なくとも専門家群の間では(世間では狭い領域とはいえ)幅広いコンセンサスが存在**している。\*その意味では、今回の都市計画学会『都市計画法50年・100年記念シンポジウム』の問題意識も、今のところ狭い領域でしか通用しないものだろう。

法制度の改革提言の有効性について、旧国土庁の土地局長を経験され、また本稿5章のテキス

トである都市法研究会の幹事をされた故・生田長人氏に尋ねてみたかったが、その機会を失った。  
(たぶん、いつでも使える代案を用意すること、との答えが想像される。)

## (2) 分野を横断する「地域管理」のための制度改革を地方自治法？で

最後に、本稿で考察の時間が少なくなった以下の2点のテーマがある。

### ①都市・農地・森林に共通する「地域管理」

本稿では、2、3、5で都市の「管理」について、1で農地の「管理」について考察したが、森林の「管理」についても、「森林・林業再生プラン」2009年という重要なテーマが提示されている\*。

\* 土屋俊幸「最近の森林・林業および森林・林業政策の動向」『UED レポート』2016 夏号、開発構想研究所

このプランは民主党政権初期に始まって、森林・林業基本計画 2011 や森林法の改定 14 年その他に引き継がれた。その後の政権再交代とともに検討の中止や改革の修正があったが、森林資源の管理という「川上」の深刻な課題と、「川下」の木材の流通・加工・利用等の需要増加の動向、それらをマッチングさせる「管理」が重要なテーマとして残されている。

このように都市の空き家・空き地、農地・農業の耕作放棄、森林・林業の手入れ不足の各分野に共通して、その地域「管理」が現場・研究・政策・法制にまたがる現代のテーマとなっている。

### ②地方自治法・総合計画・地区総合計画ルートの可能性

都市計画関連制度の抜本改革を考える対象とする現行制度は、先ず都市計画法であり（本稿 3 章、5 章）、次に都市計画のバイパスルートのような都市再生特措法（2 章）と、隣接する都市農地法制＝都市農振法、生産緑地法、都市緑地法、都市農地貸借円滑化法（1 章）であり、都市計画を包む国土利用計画法（4 章）である。しかし、このほかに地方自治法・市町村総合計画・その中での「地区別計画」というもう一つのルートが、意外に近道ではないかという着想もありうる。

これは本稿 4 章の『土地利用計画法』提言の折に、蓑原敬さんから卓見のご指摘を受け\*<sup>1</sup>、また都市環境研究所の小出和郎からの最近の指摘で、故・森村道美さんの遺著\*<sup>2</sup>を思い出した。

\*<sup>1</sup> 蓑原敬氏と土地利用計画を語る会「成熟時代の都市計画—都市計画から都市介入の作法へ」『UED レポート』2016 夏号、開発構想研究所

\*<sup>2</sup> 森村道美「マスタープランと地区環境整備—都市像の考え方とまちづくりの進め方」学芸出版社 1998 年。この著書では、地区計画制度が都市計画に加わった画期的な 1980 年頃に、当時の自治省では地方自治法・総合計画（市町村基本構想・基本計画）に「地区別計画」を加えることを検討していた経緯について、書かれてる。

現在では、総合計画の策定が典型的な自治事務ということもあって、その規定は自治法から除外されて市町村条例に基づくものとなっている。とはいえ、総合計画・基本計画・地区別計画のルートにより、「地区総合計画」（4 章で提案した「特定総合計画」と、この計画に国の「横断的な総合交付金」を投入する制度の枠組（その先には、財政分権と財源を再配分する地方自治機構の改革）を作ることは、不可能ではあるまい。これには、5 章でレビューした『小公共』に相応しいミクロ的対応のための法的仕組みも含まれる。さらには、都道府県総合計画という広域計画を、市町村との連携やそのための事業の特定化により、空間的に着地させる仕組みの検討も含まれる。

上記①で述べた分野を横断する地域管理こそ自治体の固有の責任と義務であり、地方自治法を中核にして、個別土地利用法が各分野からこれに協力・支援する、という法制度の姿を実現すべきであろう。

## 【参考資料 I】「都市農地を活かすまちづくりのための制度改革の動向と今後の課題」

: 都市計画家協会・全国まちづくり会議 180909 「都市農地セッション」講演資料

### 0. はじめに

現行の生産緑地の大部分が指定後 30 年を迎えて、買取り申出がいつでも可能となる『2022 年問題』が間近に迫る中、都市農業振興基本法（2015 年）と同基本計画（16 年）の制定を先頭に、都市農地の位置づけが「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へと転換されるなど、都市縮退の時代に合わせて都市農地制度も大きく変わりつつある。

当面、都市政策側での都市緑地法や生産緑地法等の改定（17 年）、関連税制（固定資産税、相続税納税猶予など）の改定、農業政策側での都市農地貸借円滑化法の創設（18 年 9 月施行）と、一連の都市農地法制度改定がなされた。

「生産緑地研究会」では、今回の法制対応が重要な枠組となることから、制度改革の方向とその活用について、2022 年に至る移行期およびその後の課題を踏まえて、「『農』を活かすまちづくりのための制度改革の提言」をまとめて公表した（2017 年 8 月）。一連の法制度の立法途上で、その全体の概要が見えてきた段階でのものである。

\* 水口俊典、小谷俊哉『『生産緑地研究会』のとりくみと都市農地制度改革の提言』『都市農地とまちづくり』72 号 1710 所収（一財・都市農地活用支援センターよりウェブサイト公開中）

\* 生産緑地研究会提言による主な提案項目については、後掲 8【参考 3】の生産緑地研究会意見書の「追記」末尾において摘出している。

本講演資料は、この提言と当面決着した法制度改定とを比較しながら、今後の課題を整理したものである。

### 1. 総論：法制度改定の動向と生産緑地研究会提言 1708 との落差とその背景

○生産緑地制度が当面する『2022 年問題』については、「特定生産緑地」「小規模生産緑地」の新設と生産緑地の貸借の円滑化で、一応の対応の入口が作られた。

※なお、生産緑地法施行規則により、貸付け生産緑地の所有者が、その農地で農業に 1 割以上従事すれば、「主たる従事者」と見なされる（当該所有者の死亡等の際に買取り申出ができる等）。

○しかし、後述のように法制度改定の動向と生緑研提言の内容とは、大きな落差がある。『都市の緑農空間の整備と緑農生活の場の創出』という積極的な目標からは程遠いマイナーチェンジにとどまり、「都市のスポンジ化」がさらに進展するおそれも。（空き地＝荒地の増大に伴う外部不経済、土地利用の混乱、都市の生活基盤の維持・更新の困難）

※「2022 年問題」により、都市農地の大量の宅地化供給圧力、地価の下落などを招くのではないかと、とするマスコミの報道、関連業界によるセミナー等が広く登場。これらの動向は、今回の法制対応を促進する背景の一つにもなった。

○その背景として、政権の政策理念が「国益と国権の優先」にあり、近年の農政についても株式会社の農地所有への参入や食料輸出の強化など、「生産中心主義の経済効率優先の強い農業、競

争力のある農業」への志向が優勢である。一方、地域空間の管理や持続可能性の視点が問われて、市民・地域社会と市町村の参画と自治が要点となる都市農業・都市農地政策は、取扱いが面倒な協のテーマに追いやられている。

- 地方都市に至っては、むしろ都市農業と都市農地への無策によって、都市計画線引きの廃止へと追い込む思惑も感じられる。
- 都市農地は、農業問題以上に「都市生活の問題」あるいは「生活都市の『空間の質』の問題」であり、都市計画の線引き制度の抜本的再編を展望した都市政策サイドの議論が、改めて問われている。

## 2. 都市農地貸借円滑化法の問題点

### (1) 「都市農地」を生産緑地のみに限定

今回の生産緑地法改定は、既指定の生産緑地の継続を主な目的としたもの。指定後30年経過による廃止が延期・延命されることはあっても、30年間の土地利用制限が新たに生じる新規指定は期待薄。生産緑地制度の歴史的経緯から指定が殆どない地方都市では、生産緑地の新規指定について市町村も農家もその負担感・抵抗感が大きい。

都市農振基本計画では、生産緑地のほかに、農家の営農計画を市町村が評価・認定して、これには貸付け農地を含むとする農地保全制度の新設を検討する、という記述があった。

しかし、今回の貸借円滑化法では、その冒頭の2条定義で「この法律において『都市農地』とは、生産緑地地区の区域内の農地をいう」と後退した。

生産緑地以外に、より柔軟な都市農地の保全活用手法（生緑研提言の3と4のような）を創出して、それらの農地を貸借円滑化の対象に広げる必要がある。貸借円滑化法の附則2条では、「施行後5年を目途に、法律の施行状況を検討して必要な措置」をとるとの規定があり、これを抜本改正に向けて生かすためには、地方都市を含む市民、農家、自治体の世論の盛り上がりが必要。

\*後掲【参考2】の衆議院附帯決議8を参照

### (2) 借り手の「事業計画」の市町村による認定に関する国の基準

都市農地貸借のタイプIは、都市農地の借り手が事業計画を提出して、市町村がこれを認定する方法である。この認定の基準として、申請農地での耕作の内容が「都市農業の機能発揮に特に資するもの」との規定（4条）があり、その基準を本法施行規則により国が細かく定めている。

この施行規則3条では、当初案に例示された地元販売、体験農園、防災協力農地（都市住民向けの便益の直接提供を追加して「機能」の要件としていた）のほかに、都市農業振興に関する調査研究と農業者育成、国土・環境の保全に資する取組（耕土流出の防止ほか）、都市農業にふさわしい農産物の生産、が追加された。この追加によって認定基準は一挙に拡がり、「特に資する」べき内容は実質的に限定がなくなっている。

これらの経緯の背景には、①本法の対象とする都市農地を「生産緑地」に限定したことに伴う、農地貸借認定要件との重複性、②都市農地の貸借に関して農地法を適用除外するための考え方（一般農地における農業経営基盤強化促進法による利用権設定との理念上の区別）のあいまいさ、③

上記②の農地法との関係の整理と関連して、本法により市町村が担う認定等の事務が「法定受託事務」とされていること、があると考えられる。

\*生産緑地研究会による「都市農地貸借円滑化法施行規則案の概要に対する意見書」180727付と、これに対する農林水産省の応答 0828 付（この応答は、生産緑地が計画論的視点を持ち得ぬまま定めざるを得ないという実態を無視したもの）を【参考 3】に後掲。なお、後掲【参考 2】の衆議院附帯決議 3 を参照。

本法により市町村が担う事務の地方自治法上の区分は、すべて法定受託事務とされる（15 条）。市町村や地域の農家・住民の意思による自主性を、国が硬直的な中央集権体質のもとに抑制するおそれあり。市町村の政策として、都市農振「地方計画」や緑の基本計画に基づいて、都市農地の保全活用の方針を策定する場合には、意欲ある借り手による都市農業の継続自体を評価して、都市農地貸借の対象として認めるべきであろう。

農業関係法は、戦後農地改革による民主化の遺産である「農地法」本体を基礎に据えたまま、その目的も方向性も異なり互いに対立する性格が含まれる適用除外、特例法を積み重ねている。

※農業関係法の沿革において、「狭義の農地管理」（生産基盤たる農地の保有のあり方）が基底をなすのに対して、「地域資源としての農地、農村地域空間の管理」と「環境及び持続可能性のための公共性に基づく農地・農法の管理」については、経済効率優先の政策指向の陰で、制度的対応が遅れている（一部排除され後退している）。その例は、農地中間管理機構法 2013 年による法人企業の新規参入促進の優先に至る経緯、農業委員会法改正 15 年による農業委員会の同機構への補完組織化、国家戦略特区法改正 16 年による法人農地取得事業の導入など。：原田純孝「農業関係法における『農地の管理』と『地域の管理』－沿革、現状とこれからの課題－（1）、（2）」『土地総合研究』2017 年夏号、秋号より連載中。

一方、都市関係法は、高度経済成長・都市膨張時代の緊急対応としての遺産である「線引き制度」を基礎に据えたまま、開発許可の個別的規制緩和のほか、立地適正化計画制度や生産緑地法改定を積み重ねており、政治の濁流にもまれている農政の変遷とは対照的である。

### （3）市民農園の使いにくさと貧しさ

都市農地貸借のタイプ IIとして、市民農園のための貸付けのメニューが追加された。地公体・農協、農地所有者自身のほかに、NPO・企業等による直接借受けの追加である。

しかし、その面積（1000 m<sup>2</sup>未満）、期間（5 年以内）の制限が厳しく（特定農地貸付法政令 1 条）、農園経営者と利用者にとって土づくりや作付計画の制約が大きい（ナス科、アブラナ科など殆どの作物に連作障害あり）。また、空間として生活の質として貧しい水準にある。市街化区域外の一般農地（生産性が優先される）での市民農園と異なり、都市の緑農空間・緑農生活の場として「あるべきもの」に育てるには、上記制限は見直すべきもの。

これまでの生産緑地での市民農園が相続税猶予を受けるためには、「農園利用方式」（農業体験農園）として、農地所有者自ら農業経営する形式を整える手法しかなかった。このため、利用者の自由な作付けや収穫を制限するほか、区画面積や利用期間も限られてきた。このような初心者向きの「ひとまず体験」型農園のみを継承拡大するのは、市民農園への入口の関心を上げられるが、緑農生活として質的な継続発展性がない。

#### (4) 都市農地の貸借円滑化と相続税の納税猶予の対象の区別を

今回の都市農地貸借円滑化法では、a.貸借の円滑化の対象とする都市農地と、b.相続税の納税猶予を認める都市農地について、短絡的に同じ扱いをしている。都市農地法制と税制の目的・対象・要件を区別すべきである。

##### ①都市農地貸借の円滑化の対象が狭い

a.の貸借円滑化の主旨は、都市農地は都市にあるべきものという理念転換を受けて、市街地のコンパクト化を後ろから支えるための農地の保全管理方法として、農家の高齢化と農家内後継者の不足、地価の高さにより農地売買を通じた土地所有と土地利用の再編が困難であること、という都市農業の特性を背景として、農地の貸借によりその管理の担い手を都市住民、都市事業者を含めて拡張すべきことにある。法1条の目的では、都市農地貸借円滑化の目的について、都市農業の発展と合わせて「都市住民の生活の向上」と、より広く規定している。

この都市農地の貸借の円滑化については、円滑化すべき都市農地の対象を生産緑地に限定する理由が薄弱である。都市農振基本法、(1)で前述した同基本計画、上述の本法の主旨からして、本法の都市農地はその対象を狭く限りすぎているといえよう。

##### ②相続税納税猶予の対象農地の限定が合理性を欠く

一方、b.の相続税特例については、市街化を促進する市街化区域において、相続後の農地耕作の持続を担保するためには、先ずもって都市政策側で、その制度的対応を示す必要がある。この限りでは、相続税猶予の対象として、現行都市制度の枠内では生産緑地と田園住居地域内の農地に限定される。前述した地方都市での無策等を解決するためにも、都市政策の側で都市農地保全策の強化を早急に行うべきである。

しかし、相続税の納税猶予は相続者による営農継続を要件とすることが、税制自体により規定されているから、生産緑地や田園住居地域に対象を限定する特段の理由にならない。現に、大都市圏特定市以外の市街化区域農地については、そのすべてについて20年間の自作営農による相続税猶予制度が存続しているのである。

### 3. 生産緑地法の改定と田園住居地域の創設から残された課題

#### (1) 生産緑地制度の歴史的な限界

- 線引き制度の市街化区域の概念を従来のままにして、生産緑地を将来の公共施設用地とするフイクションのもとに、形骸化の著しい買取り申出制度もそのまま踏襲。
- 筆地・敷地単位の指定であり、個別農家の事情と意向に追随せざるを得ないため、計画論がなくまちづくりに結びつきにくい限界。
- 市街化区域内農地に関する税制は、大都市圏特定市とその他の政治的区分け（宅地化圧力の強弱の差によるとされてきた）を、宅地化の促進が終わった都市縮退時代の今も踏襲。

#### (2) 用途地域の限界と新しい地区計画制度の必要性

## ①田園住居地域の課題

- 用途地域は、市街地全体の構成から客観的な土地利用特性に応じて、全市的に定めるもの。地区の農家や住民の協議と合意によって維持される都市農地の保全管理には、本来なじみにくい。また建築用途と形態がセットで、メニューとして固定化される。
- H30年税制改正では、田園住居地域内の農地の固定資産税については、H31年度より300㎡以上の農地の宅地並評価額を1/2に減価（300㎡未満農地については宅地開発可）。但し、この減価は現行の住宅地の小規模特例と同じレベルに過ぎない。（4（2）で再論）
- 同じく相続税については、田園住居地域内の農地に対して納税猶予の対象として拡張。大都市圏特定市では、同地域の指定を受容れる一定の促進要因となりうる。（特定市以外の地方都市では、元々市街化区域内農地のすべてが猶予対象であり、今回もこれを存続）
- 田園住居地域内農地の開発は、300㎡以上は規制されるが、それ未満なら規制されない。上述の税負担の重さもあって、規制逃れのミニ開発が進むおそれがある。  
※一体的な農地を分割して行う開発については、チェックすべきとされるが（都市計画運用指針）、同じ農家が300㎡未満農地の開発を別々に累積することは、法令上黙認される。これでは、「低層住宅と農地が調和した地域」に支障が生じるおそれもある。

## ②農地保全のための新しい地区計画制度の必要性

上記ミニ開発の累積に対処するには、区画道路等を予め定める地区計画を併せるのが有効だが、農地保全対宅地化誘導の目標があいまいな計画となり、実際には取組みにくい。

\*明石達生「都市農地の税負担の現状と田園住居地域制度の展望」『都市住宅学』2018春号所収 p25 を参照。

- 『緑農地区計画』の創設（生産緑地研究会提言3）により、地区農家と地区住民の協議による多様で持続可能性の高い緑農空間の整備を。従来の地区計画制度の、緑農地と宅地のネガ・ポジ関係を逆転したもの。

\*中井検裕「都市農地の保全と都市計画制度」『都市計画』332号1805所収：「30年間の行為制限と…税の優遇がセットになった生産緑地と、制約もなければ優遇もない宅地化農地という現行の市街化区域内農地の二区分はやや極端…保全される市街化区域内農地を少しでも増加させる観点からは、もう少し緩やかな準生産緑地とも呼べるようなものを考える…」p72

### （3）農住共存まちづくりの担い手の仕組みが必要

- 現行の農住組合法を「緑農共存時代」に合わせて再編した新しい『農地保全型農住組合』と『農空間保全協議会』＝エリアマネジメント組織の創設（生産緑地研究会提言4）により、都市のライフスタイルとして緑農生活の場の担い手の組織化を。

\*中井前掲書：「都市農地は既にかかなりの程度に細分化されて市街地内にモザイク状に存在しているため、農業継続意向の高い農家への農地の集約化が支障なく進むようには思えない。…やはり新たな担い手が必要であり、農業への新規参入者や農業生産法人、民間企業やNPO法人への期待が高まることになる。…「コモンズとしての都市農地」の制度設計を」p73, 74

○多様なコミュニティビジネスとして試行するベンチャー企業の出現。

：加工・調理・飲食・販売施設を併設した付加価値の高い複合型市民農園を。

：田畑と樹林地、自然、古民家、家畜等を結び付けて、暮らしを演出する『まちなかの里山農園地』（株農天気）など、多様な緑農生活プロデューサーへの後押しを。

：「ふるさと村」（横浜市調整区域の寺家地区ほか）や道の駅を含めて、市街地内外をサテライトとして結びつけるモデルもありうる。

#### 4. 地方都市における都市農地の無策と保全活用手法の強化の必要性

##### （1）地方都市での都市農地政策の不在

○2（1）で指摘したように、地方都市（＝三大都市圏特定市以外）では、生産緑地制度の出番を作ることが難しい。今回の生産緑地法の改定と都市農地貸借円滑化法の制定では、地方都市農地政策が無視、切捨てられているに等しく、都市のコンパクト化に取り組むために、対策の強化が緊急に必要。都市拡張時代の遺物である「一国二制度」\*について、都市縮退時代の現在に適合する抜本改革を。前述の貸借円滑化法の附則2条の活用を。

\*「一国二制度」は、都市計画区域の有無、線引きと非線引きの併存、線引き区域の中でも三大都市圏特定市とその他の税制の二分など、何重にも浸透。一方、国土全体を対象とする国土計画は非力。

##### （2）地方都市農地の固定資産税高額化と相続税制の複線化の存続

○大都市圏と同じ「宅地並み課税」への反発を避けて、地方圏の市街化区域内農地では、「宅地並み評価」に基づく「農地に準じた課税」に。年毎の増額を1割以内とするので、「減額農地」とも呼ばれたが、年々の増額の累積により今や宅地並み課税に近づき、これらは偽称といえる。小規模住宅地の半額特例がないので、「宅地並み以上課税」にもなりうる。

○田園住居地域での農地税制特例は、地方都市では一定の効果がありそう。

3（2）①のとおり固定資産税の評価額を半分に減額したが、東京・神奈川の特定市街化区域内農地の固定資産税は1反当り平均30万円を上回り、これが半分になっても、農業収益およそ10万円を超えるため、農地保全への効果は少ない。税負担軽減効果を期待できるのは、地方都市である。上述のように地方都市でも固定資産税負担が増大しているが、大都市圏と比べると低い。（現在の平均税額は1反当り5.7万円）

\*明石前掲書 p23、27 参照

○一方、地方圏市街化区域農地の相続税納税猶予については、生産緑地でなくても、相続者が20年自作営農すれば納税が免除される現行制度が存続することに。またH30年度税制改正により、地方圏においても生産緑地の相続税納税猶予の要件が、現行20年から終身営農に強化された（貸付はもちろん自作でも）。この結果、地方都市での生産緑地の指定は、これまでと同様（これまで以上）に進まないだろう。

○農家にとって制限が大きく、元々イメージの悪い生産緑地の指定に取り組む地方都市の出現は、多くを期待できない。

### (3) 地方都市農地の保全政策の強化が必要

- 地方都市での市街地の「スポンジ化」は大都市圏以上に深刻で、生活インフラの維持が将来は困難に。さらなる農地の宅地化＝空き地化＝荒地化を防止するには、前述3(2)、(3)の新制度(提言3、4)のほか、都市農地貸借の円滑化の対象を生産緑地以外にも拡張して、立地適正化計画の居住誘導区域(市街地の集約)外での、農地保全管理方策の強化(緑住の共存)とのカップリング(生産緑地研究会提言5)が重要。
- さらに、立地適正化計画の「居住調整地域」(一定規模の住宅開発を抑制)は、現状では活用を期待できない砂上の楼閣に過ぎない。市街化区域内農地への固定資産税(「農地に準じた課税」という偽称)に対して、居住調整地域での減免を導入すべし。

## 5. 結び：緑農空間・緑農生活がもつ意味—里地里山の持続を都市住民が担う

### (1) 都市拡張から都市縮退への時代の転換への対応

1974年生産緑地法の当初制定時には、新沢嘉芽統・華山謙76らによる正統的にすぎる正論の批判：「農地の公園化」があった。：「宅地並み課税の強化による税収で、市街化区域農地を買取り、公共施設として緑地整備すべし」。

91年の生産緑地法改定時には、都市計画側から水口俊典「市街化保留型生産緑地」88、97、石田頼房「第三種生産緑地」90などによる、都計審中間答申「市街地と農地の望ましい共存」83の具体化のための提案があった。

生産緑地法の91年決着は、宅地化促進に偏った一国二制度として、都市拡張時代の終わりの始まり(バブル崩壊)に至って、ようやく法制化されることになった。そして今や人口減少・都市縮退時代に対応して、91年当時とは異なり都市農地の保全活用への世論が高まった現在では、より積極的な「緑農共存」型市街地への挑戦が問われている。

### (2) 緑と農を合わせる理由—まちなかの里地里山において農地がもつ意味

奥山の自然環境は、人為的影響を抑えて成立する生態系であり、そこに人が遠慮しながら立ち入って享受できるものである。

これに対して里地里山の環境は、人の持続的な働きかけによって保たれる。都市と農山村の分離・分業に伴って、都市住民の多くにとって農地をはじめ里地里山の現状は、食料や木材を供給されたり、用意された場所を訪ねて利用する田園環境に過ぎない。まちなかでの緑農空間・緑農生活の再生の現代的意味は、この田園環境の単なる受益者・消費者としてではなく、自ら作り手・担い手となる都市住民が広く登場することにある。

(以下省略)

### 6. 【参考1】市街化区域内農地等の現状

### 7. 【参考2】衆議院附帯決議

### 8. 【参考3】都市農地貸借円滑化法施行規則案についてのパブリックコメント

## 【参考資料Ⅱ】「土地利用計画制度の改革の必要性とその道筋」

：土地総合研究所メールマガジン 2014年7月号 水口俊典

土地総研の活動や本誌巻頭言を初めとして、土地利用の計画制度改革に関する論評・提言や研究会活動が近頃折々に見られるようになった。それらに触発されて、都市計画・土地利用計画制度を主要テーマの一つにしてきた筆者も、最後のお勤め？としてある研究会グループに加わっている。

土地利用計画制度の抜本的な改革の必要性とその枠組みのあり方について、筆者が提言をまとめたのは10年余り前のことである。

\*拙著「地域による総合的な土地利用管理のための新たな枠組みのあり方」都市計画家協会編『都市・農村の新しい土地利用戦略』8章、学芸出版社、2003年

その背景の一つは、都市計画法の2000年改定に伴って、線引きの選択制への移行や、市街化調整区域の開発許可制度の大幅な規制緩和により、都市現場での困惑と土地利用の混乱が生じていたことである。その後、都市計画法の抜本改正の試みや、都市・農地・森林・自然を総合した土地利用を対象とする国土利用計画法の見直しの動きがあったが、時の社会・政治情勢に流されて日の眼を見ていない。

\*例えば、いわゆる5全総＝『21世紀の国土のグランドデザイン』により、「国土総合開発法及び国土利用計画法の抜本的な見直しを行い、・・新たな国土計画体系の確立を目指す」と定められた方針に従って、国土審議会の基本政策部会報告「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」が2002年に発表されているが、法改正まで至らず、国土形成計画法のみの片肺改正に終わっている。

1968年都市計画法を皮切りに、農地、森林、自然地に関する後に個別土地利用5法と呼ばれる制度や、国土利用計画法が整備されたのは、1960年代末から70年代前半にかけての短期間であり、その後40年余を経てその基本枠組みは今も変わっていない。この間、急速な市街地の拡張から、開発の広域化・多様化・小規模化に伴う都市の拡散の時期を経て、今や都市の縮減＝逆市街化のプロセスが課題となる時期に至っている。合わせて、農業・農地、林業・森林の構造変化が著しい。また、宅地供給、食料生産、木材生産といった個別土地利用の直接的な経済的機能に加えて、個別土地利用を横つなぎする環境、防災、景観、保健などの多面的な公益性の発揮がますます重要になっており、公益性の重視によって弱体化する経済的機能を補完する必要がある。

この歴史的な大きな変化に伴って、地域社会の現場での土地利用計画の課題も大きく様変わりしている。例えば、交通・環境・エネルギー資源・災害への負荷の少ない集約型の都市・田園構成への転換や、管理弱体化による農地・森林の荒廃防止と担い手の拡張による土地資源の管理・活用システムの更新、また地域活性化の効果を持続的に発揮できる複合的なプロジェクトの推進などの課題が、各地で多様な様相をもって現れている。これらを俯瞰してみると、旺盛な開発フローの抑制と誘導による「土地利用の量と位置の調整」の時代から、土地資源の特性に応じた保全と活用による「土地利用の改善と質的向上」のための「土地利用管理」が問われる時代に至ったといえよう。ところが、これに対する制度の枠組みの再編が大きく出遅れている。

例えば、都市計画法の開発許可制度は、道路その他の公共施設整備と建築物等の立地を整合さ

せることによって、公共投資の不足を補い、その効率性を担保するという「公共施設管理」にその主目的がある。従って、より広い「地域環境管理」の理念とその実体的な規定に欠けており、開発許可の対象となる「開発行為」の定義が、建築物等の建設用地のための土地区画形質の変更を伴う行為として、二重に狭く限定されている。このため先進自治体は土地利用条例を自ら定めて、土地利用の変更全般に対象を拡げて、自主的な対応に取り組みざるを得ない。

また、開発行為そのものの是非、位置・用途・規模等を審査する立地基準は、2000年規制緩和の前も後も、法令と運用指針で一律に定められ、地域特性に応じた自治体の土地利用政策につながる幅の広い選択性・弾力を欠いている。さらに、開発許可制度が適用されるのは、開発動向の特に高いごく一部の特例を除いて、都市計画区域に限定され、その面積は国土の4分の1と少ない。そのうち立地基準が適用されるのは、さらにその半分の線引き都市計画区域に過ぎない。

以上にその一端を述べたように、法制度の枠組みの機能不全のため、自治体が自ら必要に応じて土地利用を総合的に管理するための計画づくり、条例づくりの先進的な取組みが蓄積されてきた。その一つは、都市計画区域外や非線引きの中小都市での自主土地利用計画の系列であるが、法令による連携がなくその実現手段に制約が大きい。二つ目は、線引き都市での系列であるが、土地利用の多面的な公益性を反映した多様な土地利用区分（地域特性に応じて森林保全、里山活用、環境農地、田園居住など）に応じた弾力的な運用に対して、現行の開発許可制度が硬直的な妨げになっている。

\*その結果、市町村合併後の線引き導入を断念した安曇野市土地利用条例の経緯の事例について、柳沢厚「安曇野市のチャレンジ」『季刊まちづくり』30号、2011年が分かりやすく報告している。

また上記両系列を通じて、法制度からの連携がない自主計画、自主条例は、その当初策定とその後の計画管理の持続性に多くの人材コストを要し、大方の自治体に普及していく妨げになっている。

土地利用計画制度の改革の必要性と改革実現への道筋は、都市・地域計画の課題変化の摘出から、自治体行政の現場経験から、行政法の視点から、といった多様なアプローチの議論を分野横断的に積み重ねていく必要がある。また、国の政策レベルにおいても、世界市場の中での農林水産業の再生、大規模広域震災と津波被災の危険の進行や地球温暖化に伴う被害の多様化への適応、再生可能エネルギーの推進等と共存する国土構造に向けて、土地利用のあり方を根源的に見直すべき課題が浮上しつつある。

このようなマクロ、ミクロの議論を集積する場の一つとして、土地総合研究所の地道な活動に期待するものが大きい。