

生産緑地の制度とQoLへの影響に関する研究

大阪工業大学大学院工学研究科 栗俣 恒平
大阪工業大学工学部 岩崎 義一

1.はじめに

市街地内の農地は、都市の貴重な緑の供給源となるなどその存在は一定の意義を有しているといえよう。しかし、これの利用や活用の実態をみても、耕作放棄地となっているものも多く、良好な土地利用がされているとは言い難い面がある。こういった事態は土地利用制度が十分機能しないことも一因と考えられ、地主の意向のみならず農地周辺の土地利用や生活者意識との関わりで望ましい利用の方針等について検討し、改善していくことが必要である。

そこで本研究は、望ましい利用の方針等に資する計画情報を得るため、制度によって農地としての存続を図っている生産緑地の存在や生産緑地の活用に対する住民の意識等実態を整理し、生産緑地のQoLに対する今後の役割を明らかにする。調査方法は、自治体からの提供資料のほか、各世帯への訪問によるアンケート方式の聞き取り調査（実施日は2010年10月23日と10月26日の2回実施し、計85件の有効回答を得た）を実施した。

2.生産緑地の制度的背景

生産緑地地区制度は、都市計画法と生産緑地法において、これらが連携することにより、農業などの調整を図りつつ、良好な都市環境に資することを目的に定められたものである。これまで市街地内農地の多くは、都市緑化の重要な存在であることから生産緑地法により農地として維持・保全が取り組まれてきた。生産緑地法は現在に至るまで紆余曲折があり、それは①大都市圏における宅地の供給促進、②農家への税制上の保護、③生産緑地法と長期営農継続農地制度の3つの要素に分けることができる。

①1950年代後半から雇用を求めて大都市圏へ若年層が流入し始めたことにより、大都市圏内において宅地供給が逼迫することとなった。そこで政府は、1965年の地価対策閣僚協議会において、宅地の大量かつ計画的な供給など様々な措置を提示した。これを受けて、宅地の合理的利用と土地利用計画の確立を狙い、1968年に新都市計画法が制定され、「市街化区域」と「市街化調整区域」が創設された。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区域であり、市街化区域内農地もその例外ではなく、1970年の地価対策閣僚協議会で農地の宅地化を推進することとなった。そこで農地の宅地化を促進するために市街化区域内農地に対して宅地並課税を課すこととした。その際に、市街化区域内農地を三区（A・B・C）^①に分類し、順次宅地並課税を講ずることとした。しかし、1972年からA農地に対して課税する予定であったが農家からの強い反発に遭い、1972年度分に限り現に耕作されているものに対しては減免の特別措置が講じられた。その後再検討

の末、1973年から三大都市圏特定市の市街化区域内A、B農地に対し課税するとし、C農地（3.3㎡あたり評価額3万円未満の場合は免除）に関しては1982年から課税することとなった。これにより、三大都市圏特定市の市街化区域内農地は全て宅地並課税となった。その後、1980年代後半のバブルに伴い大都市圏を中心とした地価が上昇し、宅地供給が重大な課題となった。その一方で市街化区域内農地が大幅に減少し、残された農地の計画的保全が必要という課題も抱えていた。そこで1988年に閣議決定された総合土地対策要綱において、「宅地化する農地」と「保全する農地」を明確にし、「保全する農地」については、生産緑地の指定を受けるか逆線引きを行い、「宅地化する農地」は宅地化を推進することとした。1992年にこれが実施され、三大都市圏特定市の市街化区域内農地48,563haのうち32%の15,541haが「保全する農地」とすることとなった。

②1972年からの農地の宅地並課税化を受けて、地方自治体は農地の存続の理由から独自で1973年から1975年にかけて宅地並課税の払い戻しや還元等を行った。これにより、実質には宅地並課税は骨抜きとなった。これを受けて、政府は個別地方自治体ではなく全国的に税制のみならず都市化との関わりで政策を打つことが必要となったため、1973年に生産緑地法を制定した。しかしその後1976年に、宅地並課税が実施された地区においても開発が進捗していないことや生産緑地法も創設から日が浅いこと等を考慮し、三大都市圏特定市の市街化区域内農地のうち現に耕作されており、かつ引き続き3年以上の保全が適当であると認められた農地は一般農地としての税負担を上回る部分の一定割合を条例で減額することができることとした。これは1979年までの期限付きであったが1981年まで延長され、1982年に廃止された。この廃止により、農家にとっての宅地並課税を減額する措置は喪失することになるため、後述する長期営農継続農地制度を同年に創設した。これは比較的緩やかな条件で宅地並課税を回避できるため、多くの農家が指定を受けた。その後1991年に同制度が廃止となり、農家は宅地並課税を課されることとなった。そこで宅地並課税の回避策として1991年に後述する生産緑地法が改正となった。その後、税制（固定資産税と都市計画税）において「保全する農地」と「宅地化する農地」の明確化により、生産緑地の指定を受けた農地に関しては農地課税、逆線引きをした農地に関しては農地課税、宅地化する農地に関しては宅地並課税となった。

一方、相続税については、昭和40年代の地価上昇により、相続税評価額が上昇し農家に対する税負担が大きくなっていることも農地の存続に対する課題であった。そこで、1975年に「租税特別措置法」により20年営農すれば相続

税を免除するという制度が創設された。しかし、1992年の「保全する農地」と「宅地化する農地」の明確化の際に「保全する農地」として生産緑地の指定を受けた農地に関しては終身営農をもって相続税を免除、逆線引きをした農地は20年営農を持って免除されるとし、宅地化する農地に関してはこれ（免除）が廃止となった。

③1973年から宅地並課税化による地方自治体の還元や払い戻しを受けて、政府は1973年に生産緑地法を制定すると同時に都市計画法の地域地区の中に生産緑地地区が新たに定められることとなった。しかし、生産緑地法には第1種生産緑地地区と第2種生産緑地地区が存在し、指定要件規模が第1種は1ha以上、第2種はおおむね0.2haといずれも一般の農地規模に比して規模水準が大きいことや、当時宅地並課税が骨抜き化されていたことなどの理由により指定を受ける農家は少なかった。1982年に三大都市圏特定市の市街化区域内農地のすべてが宅地並課税化されたことや条例による減額措置の廃止により、同年に長期営農継続農地制度が創設された。なお、本制度は現に耕作されている990㎡以上の三大都市圏特定市の市街化区域内農地であり、以後10年間営農が適していると判断された農地が指定を受けられるものであった。これの大きな特徴は指定要件規模が大きく縮小されたことである。そのため、三大都市圏特定市の市街化区域内農地42,566haのうち約83.5%の35,542haが長期営農継続農地の指定を受けた。その後、総合土地対策要綱の閣議決定や長期営農継続農地制度が期限を迎え廃止されたことにより、生産緑地法が改正となった。この改正により、第1種生産緑地地区と第2種生産緑地地区の区分が廃止となり、500㎡以上の農地であり農業の継続が可能であるなどの条件を満たせば指定できるようになった。これにより、三大都市圏特定市の市街化区域内農地48,563haのうち31%の15,070haが生産緑地に指定された。

以上のように現在の生産緑地法に至るまで様々な時代背景と自治体や政府の取り組みがあった。

こうした時代を経て、現在まで三大都市圏特定市の市街化区域内農地が減少してきている中で生産緑地はほぼ一定の面積となっており、量的には市街地内でのオープンスペースを担う役割を有してきていると考えられるが、しかし実際には生産緑地としての農地の配置が土地利用計画と関係なく地主の意向だけで定まり、まばらに存在するという問題を孕んでいる。また、生産緑地地区は生産緑地法による市街地内の緑の確保を目的に定められたものの、現実には当地区において耕作放棄地など営農の見られないところも多く、市街地内農地保護というよりは農地地主に対する一定期間の課税免除でしかないとの評価を免れない事態もみられる。つまり、生産緑地法は市街地内の緑の確保の機能を十分果たしているとはいえない面があり、都市計画の再検討が必要であると考えられる。

3. N市における生産緑地の分布特性

図1はN市南部(生産緑地賦存量405件(約77.99ha)2009

年12月25日現在)における生産緑地分布をみたものである。主な分布特性として、生産緑地が多く存在する場所は鉄道など広域幹線交通網および旧市街地から離れており、農業用水として有用な河川の付近に分布している。これは主要幹線交通網に近い場所では市街地開発が進展し、既に宅地へ供給され、離れた場所では宅地化の進展が緩慢であるためであると考えられる。また、生産緑地の分布は相互に近接しており集塊パターンの様相が強い。廃止された生産緑地においても同様に集塊パターンとなっている。つまり、生産緑地の空間分布パターンは市街化区域内に均等に分布するのではなく、都市形成過程の要素を残しつつ一定の地区に残存する傾向にある。

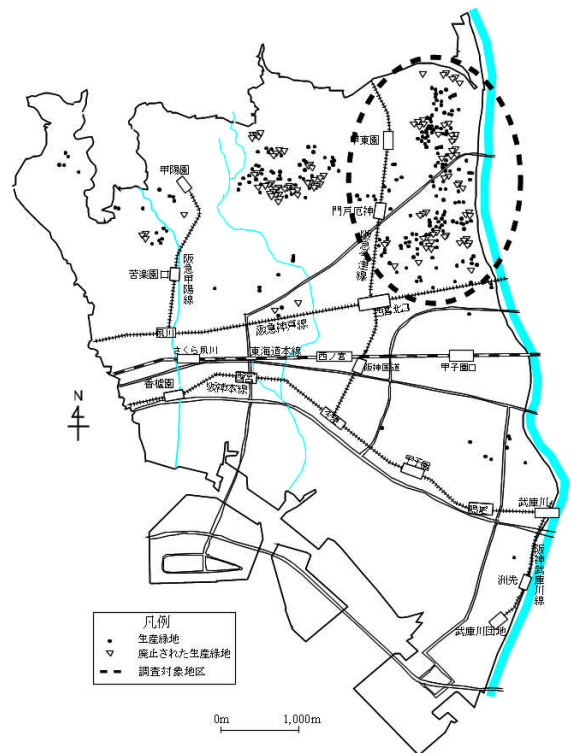


図1 N市における生産緑地と廃止された生産緑地の分布図

4. 生産緑地に対する周辺住民の意識特性

まず、住民に近隣の生産緑地に対して抱く意識(イメージ)の種類とその程度(5段階評価)についてきいてみた。なお、意識は多岐に亘ることから調査票に提示した11項目をクラスター分析により類型化し3分類(以下、主要印象項目と呼ぶ)した。この3分類、つまり主要印象項目は①固有性(清潔感、新鮮さ、豊かさ)、②生活アメニティ性(季節感、やすらぎ感、和み感、安心感、開放感)、③情緒性(さわやかさ、望郷感、郷愁感)とした。

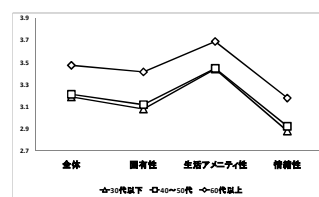


図2 年齢別住民の生産緑地が有する印象

回答に基づく主要印象項目の平均値は、②生活アメニティ性が約3.51と最も高く、次いで①固有性が約3.18と高かった。また、年齢別(30代以下、4,50代、60

代以上) にみても年齢が高いほど主要必要項目全てにおいて高い値となっている(図-2)。つまり、年齢が高くなるほど生産緑地への愛着が強くなると考えられる。

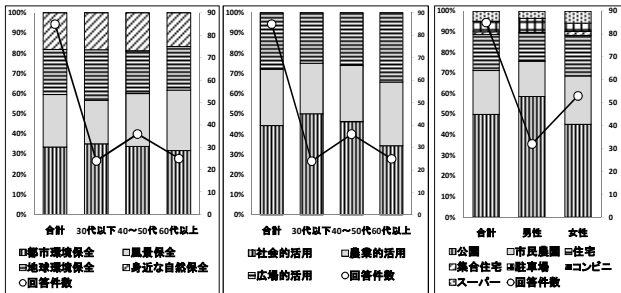


図3 年齢別生産緑地の存在に対して抱く必要性
図4 年齢別住民の活用期待
図5 男女別地用途への活用希望

次に、生産緑地の存在に対する必要性意識について提示の9項目を自由選択形式で試してみた。集計では提示した9項目を因子分析により類型化し4分類(以下、主要必要項目と呼ぶ)した。主要必要項目は(7)都市環境保全(自然の確保、防災機能、通風・日照の確保)、(1)風景保全(自然的風景に寄与、季節感)、(9)地球環境保全(ヒートアイランド現象の防止、地球温暖化防止)、(8)身近な自然保全(空気・水の浄化機能、生物多様性の維持)とした。

主要印象項目における回答件数の割合は、(7)都市環境保全が約85%と最も高く、次いで(1)風景保全が約70%と高かった。また、年齢別に見てみると若いほど(7)都市環境保全に対する意識が高くなっていくのに対し、年齢が高いほど(1)風景保全の意識が高くなっていく傾向がある(図-3)。

さらに、同様の形式で今後の活用期待について6項目をきき、クラスター分析により類型化し3分類(以下、主要活用期待項目と呼ぶ)した。主要活用期待項目は(a)社会的活用(市民農園としての活用、市民の学習の場としての活用、学校での活用)、(b)農業的活用(都市近郊農業としての活用、地産地消としての利用)、(c)広場的活用(公共・公益広場としての活用)とした。主要活用期待項目における回答件数の割合は、(a)社会的活用が約75%と最も高く、次いで(b)農業的活用と(c)広場的活用が48%と同じ割合となっていた。また、年齢別に見てみると若い住民ほど(a)社会的活用を期待しており、年齢が高いほど(c)広場的活用を期待している傾向にある(図-4)。

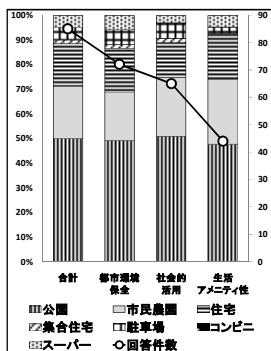


図6 主要項目別地用途への活用希望

さらに、住民に近隣の生産緑地に対する今後の他の用途への転用希望についてきいてみた。転用希望における回答件数の割合は、公園への転用を希望している住民は47%と最も高く、次いで市民農園への転用を希望している住民は

20%と高かった。また、男女別に見てみると男女とも公園への転用を期待していることがわかり、男性はより公園を期待していることがわかった(図-5)。

以上の主要印象項目、主要必要項目、主要活用期待項目のそれぞれにおいて最も高い割合を示した項目、いわゆる②生活アメニティ性、(7)都市環境保全、(a)社会的活用の3項目において生産緑地に対する今後の転用希望とのクロス集計をみた結果、全ての項目において公園への転用を希望している割合が高くなっており、緑被空間として市民農園も含めた割合をみると6割以上と高い割合となっている(図-6)。このことから、住民にとって緑被空間は大きな影響を与えており、生産緑地の重要性が改めて認識できる。

5. 生産緑地に対する周辺住民の賦存量別意識特性

主要印象項目ごとの住民意識の程度(評価点)を地区別にみた。なお、地区分類は町丁別生産緑地地区数平均を境に、多い地区(A地区)と少ない地区(B地区)及びこれらの中で最多(Amax地区)・最少(Bmin地区)の計4分類でみた。これによると図-7に見られるように、主要印象

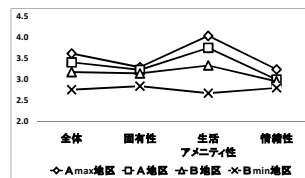


図7 生産緑地賦存量別地区住民の生産緑地に対する印象

項目全てにおいてAmax地区、A地区、B地区、Bmin地区の順に高い値を示す結果となっており、なかでも②生活アメニティ性に関してはAmax地区、A地区がB地区、Bmin地区を大きく上回っている。このことより、生産緑地の規模面積を考慮していないという問題は残るものの、生産緑地の賦存量は地区のQoLに影響を与える存在と考えられる。

次に、主要必要項目における必要性の意識について、A・B・Amax・Bmin地区で比較した。これによると、図-8にみられるように、全体としては(7)都市環境保全での必要性を感じている割合が高い傾向にある。A地区では(9)地球環境保全での必要性を感じている割合も高くなっており、特にAmax地区ではより高くなっている。B地区では(1)風景保全の割合が高くなっており(7)都市環境保全に次いで大きな割合を占めている。また、Bmin地区では(9)地球環境保全についてはあまり高くないことがわかった。このことから、生産緑地が減少する傾向にある地区の住民は、希少化しつつある農地の存在を生活上感じられる風景として愛でる傾向があると

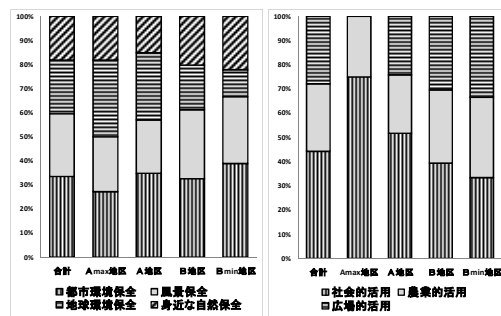


図8 生産緑地賦存量別生産緑地の必要性

図9 生産緑地賦存量別地区住民の活用期待

次に、主要必要項目における必要性の意識について、A・B・Amax・Bmin地区で比較した。これによると、図-8にみられるように、全体としては(7)都市環境保全での必要性を感じている割合が高い傾向にある。A地区では(9)地球環境保全での必要性を感じている割合も高くなっており、特にAmax地区ではより高くなっている。B地区では(1)風景保全の割合が高くなっており(7)都市環境保全に次いで大きな割合を占めている。また、Bmin地区では(9)地球環境保全についてはあまり高くないことがわかった。このことから、生産緑地が減少する傾向にある地区の住民は、希少化しつつある農地の存在を生活上感じられる風景として愛でる傾向があると

想像され、比較的豊富に存在する地区の住民は、この意識を内包しつつも大きな観点で地球環境面からの重要性、必要性の意識を持つ傾向にあるのではないかと考えられる。

さらに、主要活用期待項目における今後の活用期待の意識についてみたところ、図-9にみられるように、全体では(a)社会的活用の期待が高い傾向にある。A地区では地域学習など(a)社会的活用での期待が比較的高い中で、Amax地区ではより高く、(c)広場的活用では皆無であった。B地区でも(a)社会的活用が最も高いが、他の割合も大きくなっていることがわかる。Bmin地区ではそれぞれがほぼ均等の割合である。このように、主要活用期待は生産緑地が多いほど(a)社会的活用を、少ないほど(b)農業的活用あるいは(c)広場的活用を希望している傾向にある。

6. 生産緑地廃止件数にみる地区別住民の転用希望

住民に近隣の生産緑地に対する今後の他の用途への転用

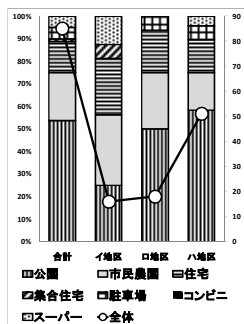


図-10 生産緑地廃止数別

地区住民の他用途への活用希望

希望を地区別にみた。なお、地区分類は生産緑地廃止件数が0件をI地区、地区平均(3.0件)を下回る地区をK地区、超える地区をH地区とした。これによると、全体では公園への転用希望が過半数を占める中で、I地区は公園、市民農園及び住宅の3用途への転用希望がほぼ同等の構成比でありかつ全体の8割以上を占める。K地区は公園への転用希望が4割程度であり、H地区では6割程度となっている。また、全体を通してコンビニエンスストアなどの商業施設を望んでいる住民は殆どいなかった。

このことから、他用途への転用希望は生産緑地の廃止件数が多い地区ほど公園の割合が順次高まる傾向にあり、生産緑地の賦存量に関係なく廃止が増えるほど公園としての機能代替を希望する傾向が高いことが窺える。これは市民が日常的に市街地内農地をパブリックオープンスペースとしての価値を潜在的に有していることの証であろう。

7. 生産緑地の必要性に関する住民意識の潜在構造

ここでは、住民の生産緑地に対する必要性意識をみるため、4章の主要必要項目として挙げた(ア)~(エ)の4項目間の関係と、これらが包摂する提示項目との関係を共分散構造分析で確認した。これによると、(ア)都市環境保全からは防災機能、(イ)風景保全から季節感、(ウ)地球環境保全からは地球温暖化防止、(エ)身近な自然保全からは生物多様性の維持において強い影響を及ぼしている。なお、主要必要項目の(ア)~(エ)までの項目間では、(イ)風景保全と(エ)身近な自然保全、(ア)都市環境保全と(ウ)地球環境保全、(ウ)地球環境保全と(イ)風景保全とが一定の影響を及ぼし合っている。

(イ)風景保全と(エ)身近な自然保全との関わりの強さは、先にみたように(図-3、図-8)、年齢の高さや、また生産緑

地賦存量の多さとともに、これに該当する回答件数構成比が増加する傾向にあり、これは暮らしに根付く自然への愛着と希求が都市住民の中に潜在的ながらも色濃く存在して

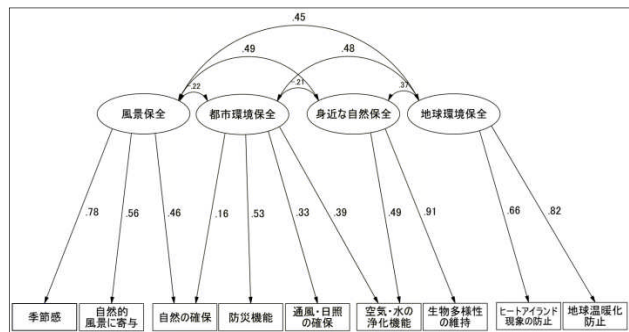


図-11 生産緑地の必要性に関する住民の意識

いることを示唆していると考えられ、このことから関わりの強さが表れたものであろう。

8. まとめ

生産緑地の制度と住民の意識等についてみてきた。以上より次のことを明らかにした。

- ①市街地内農地の涵養について、生産緑地法と都市計画法との連携の在り方の検討が課題である。
 - ②生産緑地地区の分布は都市形成過程を投影したものとなっている傾向がある。
 - ③生産緑地は「アメニティ性向上のために役立っている。」、「都市内自然環境機能として重要である。」、「自然を理解する装置として重要である。」、「公共性の高い都市の資産として重要である。」などの評価を受け、QoLに大きく寄与している。
 - ④住民の持つ生産緑地における必要性の潜在意識は、自然への愛着や希求が存在すると考えられる。
- 以上のことから、市街地内農地に対する住民意識は、生産緑地がQoL向上に大きく寄与していると考えており、かつ公園代替機能としても意識していることなどにより、市民も使用できる市民農園や公園等緑地としての公共性の高い農地としての運用の制度を確立していくことが重要と考えられる。

【補注】

- A農地：昭和47年度の3.3㎡あたり評価額が市街化区域宅地平均価格以上(ただし、1万円未満のものを除く。)または、5万円以上の農地
- B農地：昭和47年度の3.3㎡あたり評価額が市街化区域宅地平均価格の2分の1以上で市街化区域宅地平均価格未満である農地(ただし、1万円未満のものを除く。)
- C農地：昭和47年度の3.3㎡あたり評価額が市街化区域宅地平均価格の2分の1未満または、1万円未満の農地

【参考文献】

- 1) 發地喜久治 2008「都市化地帯における農地制度に関する研究」酪農学園大学紀要 人文・社会科学編 33(1), 1-90 酪農学園大学
- 2) 樋口修 2008「都市農業の現状と課題」調査と情報 621, 1-11, 巻頭1p 国立図書館調査及び立法考査局