

各地で進む地方計画策定の取組と センターの自治体政策支援室について

(一財) 都市農地活用支援センター 常務理事 統括研究員 佐藤啓二

1. 地方計画策定の現状

平成 27 年 4 月に制定された都市農業振興基本法（以下「基本法」という）において、地方公共団体の責務として、基本理念にのっとり、都市農業の振興に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する（第 5 条）が明記された。

具体的な取り組みとして、国の策定した都市農業振興基本計画（以下「基本計画」という）を基本として、当該地方公共団体における都市農業の振興に関する計画（以下「地方計画」という）を定めるよう努めなければならない（第 10 条）、その際、都市農業を営む者、都市住民等の多様な主体の意見を反映させるために必要な措置を講ずること、及びこの地方計画を定めたときは、遅滞なく、これを公表するよう努めることとされた。

国は基本法制定の約 1 年後、平成 28 年 5 月に基本計画を閣議決定したが、この基本計画は、基本法の趣旨を踏まえ、国が今後行うべき施策を示すためのものであり、大別すると、都市農業の振興を図るうえでの基本方針と各分野で講ずべき施策の概要を示すものから構成されている。

このうち、基本方針としては、都市農業の多様な機能発揮と結びついた都市農業振興が重要であることが示され、そのため、土地利用規制と一体となった都市農地の貸借を活性化する新たな都市農業振興制度創設により、都市農業の担い手確保と農地の安定的確保を実現することが喫緊の課題であるとされている。

また、各分野での施策として、以下の 10 項目が挙げられており、国の施策として実施される生

産緑地制度の改正③及び税制上の措置④を除き、地方計画において地域での施策の骨子となるべきものが列挙されている。

また、地方計画の策定の項目では、基本計画や新たな都市農業振興制度も参考とし、都道府県及び市町村による地方計画が可能な限り早期に作成すべきことが示されている。

- ① 農産物を供給する機能の向上並びに担い手の育成及び確保
- ② 防災、良好な景観の形成並びに国土及び環境の保全等の機能の発揮
- ③ 的確な土地利用に関する計画の策定等
- ④ 税制上の措置
- ⑤ 農産物の地元での消費の促進
- ⑥ 農作業を体験することができる環境の整備等
- ⑦ 校教育における農作業の体験の機会の充実等
- ⑧ 国民の理解と関心の増進
- ⑨ 都市住民による農業に関する知識及び技術の習得の促進等
- ⑩ 調査研究の推進

この 10 項目は夫々相応の具体性をもって述べられており、各地方公共団体がこれを参考として地方計画を作成するには十分ではないかと考えられるが、現実には、この間の国のスピーディな動きに対し地方計画策定の動きの鈍さが目立っている。

その理由として、地方公共団体が管轄区域で具体性のある計画を策定するためには、2022 年問題（2022 年に全国の生産緑地の大半が指定後 30 年を経過し、大量の生産緑地が規制解除される恐れがあるという問題）への対応を含めた生産緑地

制度の改正、税制措置、土地利用規制と一体となった都市農地の貸借を活性化する新たな都市農業振興制度等の国の新たな施策の帰趨を見定めることが必要であること、また、市町村の場合には都府県の計画に先立つことに躊躇があることがあったと考えられる。

しかし、この間、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、大阪府、兵庫県が相次いで地方計画を策定し、平成 29 年 6 月には生産緑地法等が改正され、農林水産省が創設を目指している都市農地の貸借円滑化制度の概要が明らかになってきていることから、今後は市町村においても地方計画策定の動きが本格化することが予想される。

当センターが得ている情報では、東京都では、基本法施行後に清瀬市、国分寺市、国立市、町田市が地方計画又は地方計画の位置づけのあるマスタープランを作成しており、小平市、狛江市、三鷹市、東大和市、昭島市、あきる野市、多摩市、武蔵村山市、板橋区、江戸川区、世田谷区で策定中または策定する予定となっている様である。西東京市のように、基本法施行前に策定した類似計画を地方計画とみなしている市町村もある。

また、その他にも神奈川県藤沢市、兵庫県伊丹市、福岡県北九州市が基本法を踏まえ新たに地方計画を策定・公表している。

2. 「自治体政策支援室」の設置

これまで見てきたように、都市部の市区町村においては、2022 年が近づく中、都市農地保全・

都市農業振興に向け、地方計画の策定を始め、基本法・基本計画に基づき急ピッチで進められる法改正・新制度創出に対応した様々な取り組みが求められており、施策立案のためのデータ整備や情報入手が必要となっている。

しかし、生産緑地制度が都市計画部局の所管で、そこで義務付けられている肥培管理（耕作）の管理・支援は農地法を所管する農業委員会・農政局であること、また、農家の総合的経営にとって不可欠な資産活用については行政ではなく JA がサポートしていること等から分かるように、この分野でのデータや情報を入手・整理することは縦割り行政の例外で無い市町村にとって必ずしも容易なものではない。

当センターは、平成 3 年、都市農地制度が現在の姿になった時に、農住共存のまちづくりを目指して大都市地域の地方公共団体と JA グループ等が中心になって設立した法人である。

都市農地保全・都市農業振興をめぐる情勢が大きく変化し、国の新たな政策展開が見込まれる中、平成 28 年 10 月に臨時理事会を開催し当センターが果たすべき役割について集中討議を行い、自治体等の置かれている状況と財団設立の経緯・目的を踏まえ、これからの自治体の取組を支援するため、新たに「自治体政策支援室」を設置することを決定した。「自治体政策支援室」は次の内容で構成することとし、平成 29 年 2 月からスタートを切った。（当センターHP を参照）

自治体政策支援室

◆自治体への支援の内容

①自治体が政策立案するに当たっての基礎情報の提供

都市農地・農業制度に関すること、これまでの調査研究で蓄積した都市農地・農業に関する基礎データ等

②地理情報システム（GIS）を活用した基礎的データ加工

自治体からの農地・土地利用データを踏まえた基礎資料の作成（農地分布等）

③都市農業振興地方計画作成支援

検討に当たっての助言（勉強会、専門家派遣等）

調査計画のアウトラインの提示

国の補助調査制度等の活用のコーディネート

(2)都市農業共生推進地域支援事業（農林水産省・都市農業機能発揮対策事業）

基本計画において、国による調査研究として、都市農業者と都市住民との間の機能の発揮に係る合意形成等のモデルとなる調査を推進することが位置付けられている。

地方計画策定や具体の地域での事業計画策定に当たって、多くの場合、地方公共団体、都市農業者、都市住民等で構成する地域協議会等を設立し、計画策定に先立つ合意形成活動を行うことが考えられるが、こうした場合に本事業を活用することが考えられる。

(3)都市と緑・農が共生するまちづくりに関する調査（農林水産省・国土交通省）

基本計画において、国による調査研究として、都市と緑・農が共生するまちづくりの実現に係る計画づくりのための調査を推進することが位置付けられている。

地方公共団体、農業団体、市民団体等が協議会等を設立し、地方計画策定と連携しつつ、都市と緑・農が共生するまちづくりに関するモデル的な取組を行う場合に本事業を活用することが考えられる。

モデル的な取組については、予め国から募集テーマが示されており平成 29 年度には以下の 4 テーマとなっている。

- ①立地適正化計画など、人口減少等に対応したまちづくりに関する計画と連携した緑地や農地保全に関する取組
- ②良好な都市環境の形成に向けた市街地における緑地・農地及び景観の保全・創出・活用
- ③広域的な観点から取り組む緑地・農地及び景観の保全・活用
- ④都市農業における ICT 技術の活用及び海外市場の開拓

4.これから地方計画を策定する際の留意事項

地方計画を策定する際の骨格、指針については、1. 地方計画策定の現状、で述べたように国の基本計画で 10 項目が示されており、また、本号で農林水産省吉村企画官が述べられている「都市農

業基本法に基づく地方計画記載事項の例」を参考とすべきであろう。

ここでは、その後の法改正等の経緯、当センターが現場で痛感していることに照らし、地方計画策定に当たって注意すべき点について触れてみる。

(1)都市計画部局の参加

平成 29 年 6 月に生産緑地法が改正され都市計画運用指針が改正される中で、生産緑地制度は都市農地保全にとって間口が広がり、より安定的な制度となった。

特に画期的なのは特定生産緑地制度と都市緑地法の改正（農地が緑地の一部と位置づけられ、緑の基本計画では生産緑地の活用方針が定められることとなった）であるが、面積要件の緩和や建築規制の緩和、田園住居地域の創設も重要な改正である。

このような生産緑地制度の充実を背景に、都市農地の貸借円滑化施策については、この生産緑地を対象として実施される見通しとなっている。

こうした流れから、地方計画策定においても、当該公共団体において生産緑地制度の活用（道連れ解除制度の運用、面積制限緩和のための条例制定、追加指定の導入、緑の基本計画策定）にどう取り組むかがキーポイントとなることは明らかである。

問題は、生産緑地に関する事務は、一部の地方公共団体を除き、基本的には都市計画部局に委ねられており、残念ながら地方公共団体の都市計画部局においては、国土交通省の努力に反し、都市農地保全についての問題意識が希薄であることである。

JA 全中が 8 月初旬に開催した研修会で地域社会研究所の星勉氏が発表した調査データによると、平成 4 年以降追加指定を行っていない地方公共団体は、近畿圏で 52.9%、首都圏で 61.4%、中部圏では 81.3%にのぼっている。

この原因については、様々な分析が可能であろうが、公共性に根差した都市環境形成が都市計画行政の基本であるのに対し、農業振興、しかも結局個別の農地の選別的適用だけという生産緑地制

度は都市計画行固有の行政姿勢に馴染みにくいという気もする。

(この点については、本号で当センター研究顧問の水口氏が報告されている「生産緑地研究会提言」を参照)

しかし、都府県、市町村を問わず、これまでの地方計画策定の実質的な主体が農政部局となっていることを考えるとき、これから地方計画を策定しようとする地方公共団体にあっては、特に都市計画部局の参画の仕方に十分に留意することが不可欠と考える。

都市計画部局としては、都府県の動き、従来の都市計画マスタープランとの関係、都市緑地法改正を踏まえた緑の基本計画との関係等を整理しつつ対応することが必要となるであろうから、この調整には十分な時間をかける必要がある。

都市計画部局が取組に参加する中で、生産緑地の実態を把握し、新たな貸借制度の活用を含め、どのような利用を考えるか(市民農園、観光農園、防災農地、学童農園、農福連携その他)、今後の追加指定をどのように考えるか等の検討が可能となる。

(1)民間活力の活用

社会全体の人口減少と高齢化が進展する中、地方公共団体も人、金は縮退傾向にある。

東京区部や周辺市を除くと、行政区域の中に広大な市街化調整区域や農業振興地域を有する市町村が多く農政部局にとって都市部は縁辺部である。

また、都市部局にとっても立地適正化計画等による市街地のコンパクトシティ化が急務である。

こうした市町村において農政部局か都市部局の中に直営により都市農業振興・都市農地保全という新たな行政分野を創出することは極めて困難であると思われる。

提案したいのは、市民、農業者、企業、福祉事業所、学校等を積極的に取り込むことであり、その意味で地方計画策定という舞台を活用することである。

その中で、単なる行政計画にとどまることなく、民間の事業主体により具体のプロジェクトが立ち上がり、協議会自身も一般社団法人等として自立し、行政を補完して農家と市民のマッチングを進めることも考えられる。