

現実と法制度の間

公立大学法人宮城大学 教授 舟引 敏明



私は 1991 年に建設省都市計画課の技術担当補佐として生産緑地法改正に関わった。2015 年に国土交通省を辞する際には直近の改正につながる検討に参加しており、この間都市農地関係法制度に関わり続けてきたことになる。

最近、学生と対話する中で、学生が法制度とは既に確立した強制力を持つルールであるという単純な認識をしていることに気づいた。間違っていないが正しい捉え方もいえない。そこで学生には、法律とは現に起きている不具合を直すため強い目的をもってつくり、常に動いている生きた仕組みであることを認識してもらうようにしている。その際、現実の不具合が先にあるため法制度は常に現実が遅れる性格にあること、どんな現実であれ利害関係者は多様であり問題を完全に解決する法制度は困難であること、の二点を加えて強調し理解を促している。

では都市計画法制度は現実の不具合にどう対応してきたのか。全ては 1968 年の新都市計画法に始まる。この時点の主な不具合は都市への人口集中が起こした農地等へのスプロール問題である。都市計画法第 2 条に「農林漁業との健全な調和」と記述されているように、最大の目的は都市基盤整備を行うべき市街地と農地との区分にあった。多くの都市で線引きが実施され、不具合は解決の方向へ向かう。しかしこの措置は市街化区域内で農業の継続を希望する農家の反発を生んだ。また市街化区域が見込みより大きく指定されたことが宅地化のための都市基盤整備が追い付かない状態など新しい不具合をもたらした。これらに対応するため 1974 年に生産緑地法が作られたが、この法制度は農家や自治体に受け入れられず 1991 年改正まで実質的に機能しなかった。

1990 年頃は狂乱地価の真ただ中、政府全体で様々な地価対策が展開された。その一つが宅地供給の促進のための市街化区域内農地の宅地並み課税の厳格な実施である。1991 年生産緑地法等改正で、生産緑地地区の農地は 30 年の転用制限が課され、地区指定と相続税納税猶予制度などの税制が連動することになった。この結果、三大都市圏特定市の市街化区域内農地は宅地化する農地約 3 万 ha、保全する農地 1 万 5 千 ha に区分され、宅地並み課税は実質的に機能を始めた。その後宅地化農地は大幅に減少したが、保全農地は今日でも約 1 万 3 千 ha 程度が保全されている。四半世紀の長きにわたり改正法が農地を守り続けたのである。

しかし年月の経過に伴い新たな現実が立ち上がる。都市人口が減少しはじめたこと、30 年の転用制限の期限が近付いたこと、営農者の高齢化と後継者不足などである。都市計画制度も考え方が変わり、人口減少に対応する第二の線引きともいえる立地適正化計画制度が導入された。この変化を背景に 2017、8 年と続けて都市農地に関連する法律の改正等がなされた。農地を都市に必要なものとして明確に位置付け、地区指定の面積要件を引き下げ、特定生産緑地地区や農地を前提とする田園居住地域制度などを設けた。担い手対策の一つとして都市農地の貸借も認められた。いずれも都市農地の存続を助ける方策である。線引きの時代には宅地化予備軍に過ぎない位置づけだったのが、今では農地の存在を前提とする地域地区が創設されるまでに至った。現実の変化に対応し法制度が進化したのである。もちろん現実には複雑で全てを満足させる法制度など存在しないし、制度に対する批判は甘んじて受けざるを得ない。だが今回の改正等で都市農地保全は新たなフェイズを迎えたと考える。都市農地保全に永く携わってきた一人として素直に喜びたい。