『生産緑地2022年問題と都市整備の課題研究』

～生産緑地の転換を契機としたまちづくりの推進～

概要版

- 緑を残していけるのか？
- 住宅地に変わっていくのか？
- 眺めているだけで良いのか？
- 誰が考えなければいけないのか？

公益社団法人　街づくり区画整理協会
平成３０年度賛助会員研究会

生産緑地は市街化区域内において営農義務をもとに税制優遇が受けられる制度です。このため民間事業者には指定解除されれば開発可能な潜在的な宅地として捉えられていました。**多くの生産緑地が解除可能となる30年が経過するため、周辺環境や需要に関わらず一斉に宅地化される懸念がいわゆる生産緑地の2022年問題**として指摘されていました。この2022年問題に関しては法改正などにより所有者の選択肢が増えたことで回避できる見込みが出てきましたが、本質的には**人口減社会において空き地・空き家が増加しているにも関わらずコントロールしにくい開発候補地が大量に存在していること**には変わりはありません。

生産緑地を開発候補地とするだけではなく、これからの都市環境・まちづくりにおいてどのような利活用・維持保全を図るべきなのかという視点も重要であり地方公共団体が公共公益的な視点で生産緑地を捉えることで土地所有者や民間事業者に対して適正な規制誘導も可能となります。
生産緑地の2022年問題を契機として今後の社会資本整備において生産緑地をポイントしながら、行政が取り組むべき課題や調査検討について参考としていただくために提言するものです。

生産緑地の2022年問題とは

現在の生産緑地の大半は平成3年の法改正を受けて平成4年（1992年）に指定されています。

平成3年の法改正主旨

- ●地価高騰を抑制するため市街化区域農地の宅地並み課税による宅地化促進
- ●農地課税とするには「生産緑地」を指定し30年間の営農義務

Point **買い取り申出＝指定解除の期限が一律30年**

Check 30年間の間に生産緑地を取り巻く都市環境・社会情勢は劇的に変わりました

右肩上がりの時代から人口減少・少子高齢化社会が到来し商店街の衰退や空地空き家が現実になり、都市は拡大ではなくコンパクトに暮らしやすい街を目指す方向に変わっています。

昭和～平成初期	平成	令和
人口増加・地価上昇・経済成長 都市化の進展・旺盛な郊外開発	人口減少への転機・成長から安定 都市型社会・宅地供給の抑制	これからの時代
		Keyword コンパクト＋ネットワーク

一方で、生産緑地の土地所有者＝農業従事者としては・・・

生産緑地が指定解除されると宅地並み課税（固定資産税）や相続税納税猶予の適用除外が大きな負担となります。営農継続できなくなり税金支払いのために宅地化して売却せざるを得なくなってしまいます。

都市の目指す方向が変化しているにも係らず、生産緑地の解除期限をむかえて大量の生産緑地の一斉宅地化により、需給バランスが崩れ新たな空き地など市街地環境に悪影響を及ぼす恐れが高まり、生産緑地が新たな都市課題となってしまう危険として指摘されました。
これが、生産緑地の２０２２年問題です。

生産緑地法の改正について

Check 法改正により2022年問題を回避するための取り組みが始まりました！

平成29年生産緑地法改正概要（公布平成29年5月、施行平成30年4月）

1．**特定生産緑地制度の創設**
買取申出が可能となる期日を10年ごとに延長できる更新可能な「特定生産緑地制度」の創設

2．**生産緑地地区の面積要件の引下げ**
面積要件500㎡以上を市区町村の条例により下限面積を300㎡まで引下げ可能

3．**設置可能施設の追加**
従来直接農業に使用する施設のみだったが、新たに生産緑地の収益向上や維持を図ることを目的とした地元の農産物の加工・販売施設・レストランを追加

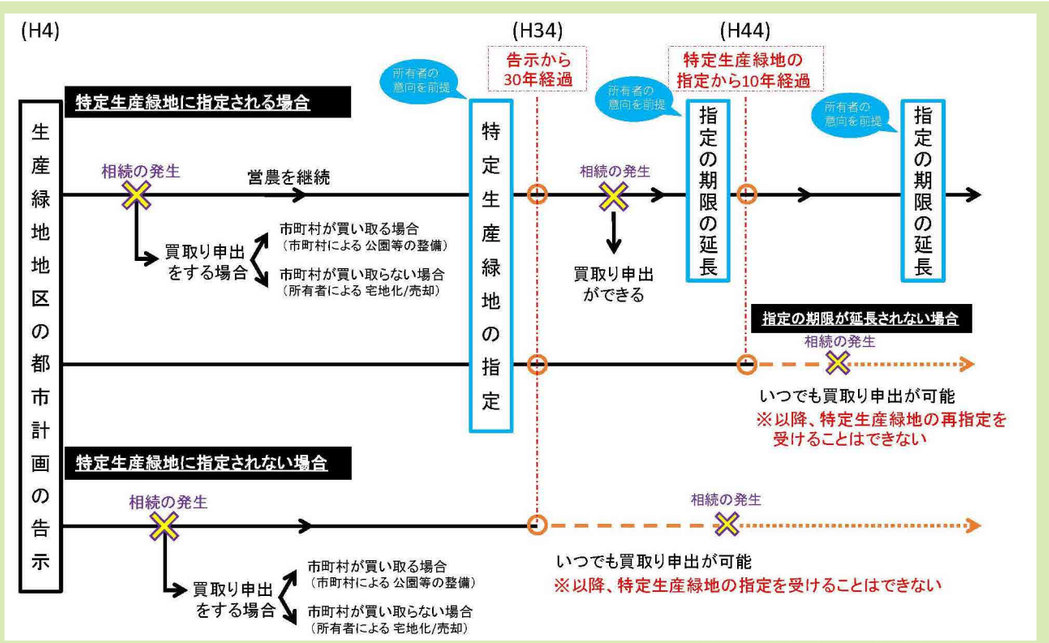
関連する制度改正等

1．**納税猶予等の継続特定生産緑地制度の創設**

Point **特定生産緑地は固定資産税等での農地評価・農地課税の継続及び相続税納税猶予制度の適用**

2．**「都市農地の貸借の円滑化に関する法律（都市農園貸借法）」の創設**
生産緑地（＝都市農地）の貸借について、事業計画を市区町村長が認定することで、生産緑地を借りて市民農園の経営等を可能とした。

Check 特定生産緑地により農地のまま継続できるため、一斉に宅地化する懸念は回避の見込み



出典：国土交通省　生産緑地法の改正について

生産緑地を新しい社会基盤整備の契機に

今、 都市・地域をめぐる状況は大きく変化しており、 まちづくりに関連する社会資本整備上の諸課題は特に人口減少と高齢社会における都市・地域整備への対応がその根本にあるともいえます。

生産緑地の 2022 年問題への対応は、 こうした社会資本整備ひいては成熟した都市や地域整備への一助となり得ると考えられます。 ここで、 社会資本整備と連動した生産緑地の今後のあり方を考えることは重要な視点です。

Check まちづくりの課題を生産緑地の活用で解決！　例えば…

まちづくりの課題	生産緑地の活用
道路ネットワークの不備 ●日常の生活通行に支障がある ●災害時の防災活動、 避難路確保に支障がある	●買取り後に土地区画整理事業等の公共用地として活用し、 災害に強い道路ネットワークを創出する
公園など公共空間の不備 ●災害時の延焼防止や地震時の避難場所の確保が図れない ●地域住民の交流や余暇空間が不足している	●買い取り後に公園として整備し災害時の避難場所等に活用する ●市民農園など地域交流や余暇の機能を持たせる

〔 社会資本整備の課題 〕

- ✔. 人口減少・高齢化社会
- ✔. 安心・安全
- ✔. 市街地の魅力づくり
- ✔. 地域の活性化
- ✔. コンパクト + ネットワーク
- ✔. スマートシティ

〔 生産緑地をまちづくりの種地として活用 〕

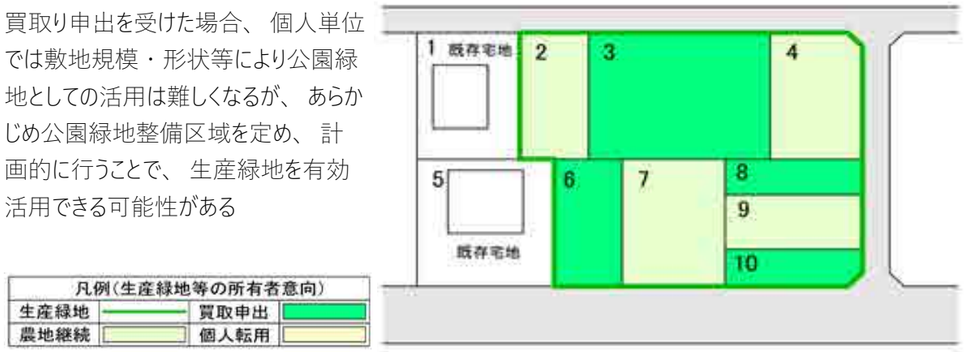
- Case 1　都市機能誘導施設用地として活用
- Case 2　居住誘導のための住居用地として活用
- Case 3　都市住居者の貸農園として活用
- **Case 4　都市環境改善のための公園として活用**
- Case 5　地域活性化に向けた産業用地として活用
- Case 6　移転抑制による都市農地の保全

土地利用転換される生産緑地を計画的に誘導するために行政と地域住民が一体となって生産緑地のあり方を検討していくことが重要

想定エリア　居住誘導区域内等の市街地で公園緑地が不足する区域

・公園緑地が不足しているために、 防災機能や都市環境が劣っている地域において、 新規の公園緑地の種地として有効活用することが考えられる
※ 買取り申出のあった生産緑地の分布状況によっては、 これらの土地の再配置を行うことで効果的に公園緑地を整備できる可能性がある

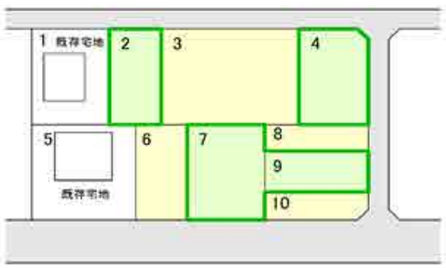
買取り申出を受けた場合、 個人単位では敷地規模・形状等により公園緑地としての活用は難しくなるが、 あらかじめ公園緑地整備区域を定め、 計画的に行うことで、 生産緑地を有効活用できる可能性がある



〔 個人単位の土地利用転換 〕

現状の敷地単位の利用が前提になり、 公園緑地として効果的な活用ができない。

前面道路が狭く公園緑地として活用しにくいため個人転用が進む

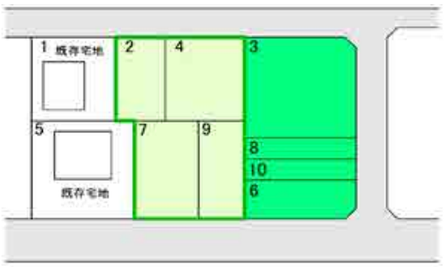


敷地規模が小さく公園緑地として活用できないため個人転用が進む

〔 計画的な生産緑地の活用 〕

公園緑地として、 適切な規模・形状で活用できる可能性がある。

買取り申出のあった生産緑地を集約し、 公園緑地として適切な規模・形状を確保



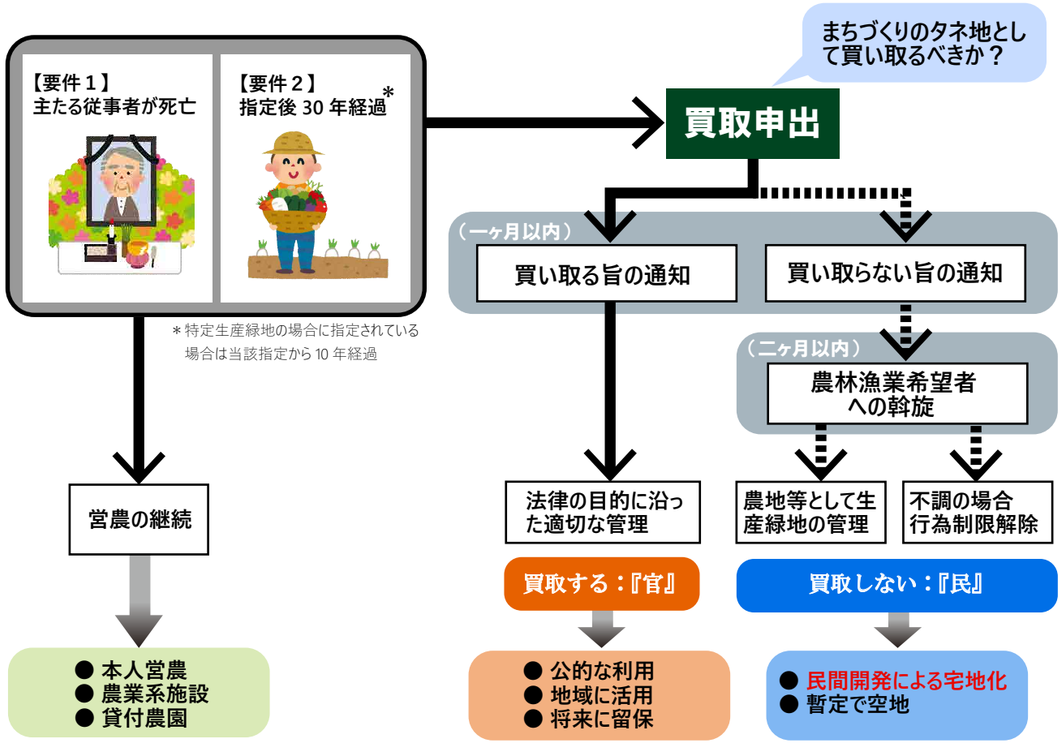
継続農地の集約ができ、 一体的な緑地環境が形成される

※小規模区画整理の実施イメージ

生産緑地2022年問題の対応への課題

Check 2022年までにまちづくりのタネ地になるかを考えておくことが必要です

土地所有者は 2022 年までに特定生産緑地の指定を希望するのか選択しなければなりません。 指定しない場合はいつでも買い取り申出可能になります。 このため市町村としても、 買い取り申出された際の可否を直ぐに判断できるようにしておかなければなりません。



Point 買取の有無に関わらず、 良好なまちづくりに向けた一定の誘導が必要！

参考：平成 30 年 7 月国土交通省都市局情報交換会資料より作成

●留意事項（国から市町村担当者へのお願い）

① 特定生産緑地の指定は生産緑地所有者等の同意が前提となっている。 JA、 農業委員会と連携し、 意向確認の漏れがないようにすること。

② 指定後 30 年を迎える平成 33 年には上記の手続きが大量に発生する。 特定生産緑地の指定は都市計画決定から 30 年経過前までならいつでも可能なので、 指定意向のある農家については早めの事務手続きを図ること。

③ 特定生産緑地は生産緑地地区の都市計画決定から 30 年経過前までに指定する必要があり、 これを過ぎると指定できない。 農家に意向があっても、 生産緑地に抵当権が設定されている場合等においては、 農地等利害関係者の同意取得に時間を要することも想定されるので、 農家への情報提供の開始は速やかに実施すること。

提言 まちづくりの種地としての生産緑地の事前調査と活用計画の策定

●事前調査のイメージ

・全ての生産緑地分布とまちづくりにおける課題が顕在化しているエリアを重ねる

・土地所有者の意向、 周辺環境、 公共施設整備の状況などをオーバレイして分析する　等々

調査項目	調査内容
土地に関する事項	面積、 地型、 現状の営農状況、 納税猶予等の債務に関する事項など
所有権者に関する事項	氏名、 住所、 年齢、 家族構成　など
土地所有者の意向把握	特定生産緑地指定、 農業継続、 土地利用転換、 将来的な売却など
法規制	対象地に関する法的規制　など
土地利用転換の可能性	接道条件、 立地条件　など
他の土地との連続性	隣接する他の生産緑地などと一体的な土地利用転換の可能性など

●活用計画のイメージ

・重点的なまちづくり課題の発生エリアにおける生産緑地活用のモデル検討

・農地として維持保全と宅地化された場合の市街地環境への影響比較

・買い取りの可否、 優先度を判断するための基準の作成　等々

地域の課題や今後の整備方針に応じて生産緑地の利活用が期待されるケースが多く想定されます。 まちづくりの手法は行政の公共事業や民間企業の活用、 地権者自らの土地利用転換など様々であり整備内容を一つの事業として構想して事業化検討していくことが必要となります。

このような調査検討は、 地域住民からの要望やまちづくり課題を認識している行政と専門的な知識、 経験を持つまちづくり専門家の連携が有効であり、 コンサルタント等への業務委託や街づくり区画整理協会の支援、 アドバイスを受けることも選択肢の一つと考えていただきたいと思います。

Point 街づくり区画整理協会の積極的な活用

街づくり区画整理協会では、 生産緑地の保全や活用を含むまちづくりのどのような課題に対しても的確に対応出来る準備が出来ており、 様々な相談に対して助言が出来ます。 まちづくりや土地区画整理事業における悩み事や個別の課題を気軽に相談できる“相談室”を常設し、 E メールやファックスにより年間 500 件に及ぶ多数の相談実績を有しています。

出典：出典：街づくり区画整理協会 HP（https://ur-lr.or.jp/）「区画整理相談室」（抜粋）

今後に向けて

1．街づくり区画整理協会及び賛助会員研究会としての情報発信や意見交換

様々な課題に対する専門家のアドバイスや地権者などとの共同研究を行うと共に、 生産緑地からの土地利用転換を機能的に進めることの出来た事例などを広く紹介するため、 月刊「区画整理」やＨＰの活用もさることながら、協会主催の様々な機会を捉え、 広く研究会成果を公表できるよう依頼していく。

また、 賛助会員研究会での議論を継続的に行い、 賛助会員としてもノウハウの向上や情報共有を行うため、 協会会員から広く研究会への参加を募り、 継続的な意見交換の場が創出されるよう働きかけていく。

2．具体のモデル地区における研究継続

限られた研究会メンバーでは、 意見等が限定されることやモデル地区の抽出が難しいことから、 自治体など広く意見交換や情報提供を求め、 地域事情等の課題に対する具体の対応策等を継続的に研究し、 広く活用される成果の抽出を目指していく。

3．モデル地区における研究成果の情報

今後のまちづくりが推進されるよう、 具体のモデル地区に係る研究成果については、 機関誌や協会ＨＰにより公表するよう努めるとともに、 協会主催の会合や会員等への協力依頼を通じ、 説明の機会を得て、 まちづくりの一助となるべく目指していければ、 幸いである。

4．より具体的な共同研究や計画策定

近年のまちづくりは、 事例等に沿った取組みではなく、 地域事情等に応じた独自のまちづくり方針を確立して取組むことが重要と考える。

このため、関係自治体や地権者と共に研究等に取組むことにより、具体的な研究や計画策定支援へ発展するよう、行政団体と継続的に協働し探求していくことがまちづくりの推進に必要不可欠であると考えます。

街づくり区画整理協会 賛助会員

㈱八州	大西　孝敬
昭和㈱	原田　　勲
㈱双葉	荻　　崇晃
玉野総合コンサルタント㈱	小鹿　正人
㈱フジタ	岩本　光司
日本測地設計㈱	手嶋　勝夫
NPO 法人　まちづくり協会	増田　　勝
㈱スタッフ ステーション	小出　　修

公益社団法人　街づくり区画整理協会

平成３０年度賛助会員研究会