

# 四日市市の土地利用に関する提言

都市農地が介在する市街地における今後の土地利用はどうあるべきか

平成26年7月

四日市市都市計画審議会



## 目 次

はじめに	・ ・ ・ ・ ・ 1
四日市市都市計画審議会 委員名簿	・ ・ ・ ・ ・ 2
四日市市都市計画審議会 「四日市市の土地利用に関する検討委員会」 委員名簿	・ ・ ・ ・ ・ 3
四日市市の土地利用に関する提言の検討経過	・ ・ ・ ・ ・ 4
1. 都市農地の状況	・ ・ ・ ・ ・ 6
（1）都市農地をとりまく社会状況	・ ・ ・ ・ ・ 6
（2）都市農地の現状と課題	・ ・ ・ ・ ・ 8
（3）提言に際しての基本的な考え方	・ ・ ・ ・ 10
2. 都市農地への基本的な対応方針	・ ・ ・ ・ 11
（1）都市農地の果たす機能	・ ・ ・ ・ 11
（2）四日市市における都市農地の保全、活用への対応方針	・ ・ ・ ・ 12
3. 都市農地のあり方—最終答申—	・ ・ ・ ・ 14
（1）生産緑地制度による都市農地の保全のあり方	・ ・ ・ ・ 14
（2）防災協力農地制度による都市農地の保全のあり方	・ ・ ・ ・ 14
（3）市民菜園、市民緑地制度の充実による都市農地の保全のあり方	・ ・ ・ 15
4. 各制度の取り組みに向けて	・ ・ ・ ・ 17



## はじめに

人口減少・超高齢化社会を迎える中、国の都市計画制度小委員会において、今後は、既存ストックの活用を基本とした「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方が共に実現された都市を目指すべき都市像として、都市計画に取り組んでいくことが重要であると言われている。

四日市市では、平成 23 年度を初年度とする総合計画を踏まえ、都市計画マスタープラン全体構想を改定し、暮らし続けられる（持続可能な）まちづくりの実現に向け、既存ストックを有効活用したコンパクトな都市づくりへの取り組みが進みつつある。

こうした中で、四日市市では、市街化区域内に存する農地の一部を生産緑地地区として指定を行い、都市における緑や農地の保全を図っているものの、農業従事者の高齢化等を背景に年々減少し続けている。一方、宅地化を図るべき農地については、一定の宅地化が進行しているものの、近年、鈍化傾向にあり、今後のまちづくりを進めていくうえで都市農地のあり方が課題となっている。

都市農地は、ヒートアイランド現象の緩和や生物多様性の保全など都市環境の改善にも役立つものであり、消費地に近い食料生産地や避難地、レクリエーションの場等、多様な役割があることから、都市内に一定程度の保全が図られることが重要である。

四日市市都市計画審議会では、都市農地をとりまく課題に対応するため、四日市市の土地利用に関する検討委員会を設置し、都市と農地が共生した四日市市の望ましい都市像や都市農地の果たす多様な機能を考慮しつつ、「都市農地が介在する市街地における今後の土地利用のあり方」について検討を進めてきた。

この提言を機に、今後、四日市市における都市農地に関する市民の関心や理解の醸成が図られることに期待する。

四日市市においては、より多くの市民が都市農地の保全あるいは活用に向けて係わるができるよう、新たな制度の構築と運用を積極的に進めていただきたい。

## 四日市市都市計画審議会 委員名簿

(敬称略)

区分	氏名	所属・役職等
市議会委員	川村 幸康	市議会 都市・環境常任委員会委員
	野呂 泰治	市議会 都市・環境常任委員会委員
	樋口 博己	市議会 都市・環境常任委員会委員
	三平 一良	市議会 都市・環境常任委員会委員
	村上 悦夫	市議会 都市・環境常任委員会委員
	山口 智也	市議会 都市・環境常任委員会委員
学識経験者 委員	◎丸山 康人	四日市看護医療大学 学長
	○浦山 益郎	三重大学大学院工学研究科建築学専攻 教授
	生田 京子	名城大学理工学部建築学科 准教授
	齋藤 祐次	四日市市農業委員会 会長
	森谷 春美	四日市商工会議所 議員
	桑原 克仁	近畿日本鉄道株式会社 鉄道事業本部名古屋輸送統括部 施設部長
市民委員	原田 禮嘉	四日市市自治会連合会
	藤田 倫子	フリーアナウンサー
	石谷 由里	環境プランナー

◎会長 ○職務代理者

平成 25 年 5 月 15 日現在

(上記以外で参画いただいた委員)

市議会委員 伊藤 修一、加藤 清助、杉浦 貴、中森 慎二、早川 新平、小川 政人  
 学識経験者委員 田中 秀育、有賀 隆  
 市民委員 伊藤 和義、羽木 政徳、川喜田 妙子

**四日市市都市計画審議会**  
**「四日市市の土地利用に関する検討委員会」 委員名簿**

(敬称略)

区 分	氏 名	所属・役職等
市議会委員	※川村 幸康	市議会 都市・環境常任委員会委員
	※村上 悦夫	市議会 都市・環境常任委員会委員
学識経験者 委員	◎※浦山 益郎	三重大学大学院工学研究科建築学専攻 教授
	※生田 京子	名城大学理工学部建築学科 准教授
	※齋藤 祐次	四日市市農業委員会 会長
	向井 清史	名古屋市立大学大学院経済学研究科 教授
	楠本 正樹	三重県宅地建物取引業協会四日市支部長
市民委員	※原田 禮嘉	四日市市自治会連合会
	※石谷 由里	環境プランナー
	伊藤 博和	四日市市農業委員会

◎委員長 ※四日市市都市計画審議会委員

平成 25 年 5 月 15 日現在

(上記以外で参画いただいた委員)

市議会委員           ※加藤 清助、※杉浦 貴

学識経験者委員    ※有賀 隆

市民委員            ※羽木 政徳、※藤田 倫子、浦川 省三、※伊藤 和義

## 四日市市の土地利用に関する提言の検討経過

- 第 26 回 四日市市都市計画審議会（平成 20 年 7 月 25 日）  
「都市農地が介在する市街地における今後の土地利用はどうあるべきか」が諮問され、検討委員会設置が決定された。
- 第 1 回 四日市市の土地利用に関する検討委員会（平成 20 年 12 月 26 日）  
現状の把握、望ましい市街地像、検討の方向性・進め方について議論した。
- 第 28 回 四日市市都市計画審議会（平成 21 年 1 月 29 日）  
第 1 回検討委員会での取り組み状況報告を行った。
- 第 2 回 四日市市の土地利用に関する検討委員会（平成 21 年 2 月 12 日）  
現地視察(大矢知)を行い、市街地における土地利用のあり方について議論した。
- 第 35 回 四日市市都市計画審議会（平成 24 年 1 月 20 日）  
再開の報告を行った。
- 第 3 回 四日市市の土地利用に関する検討委員会（平成 24 年 3 月 27 日）  
都市農地への対応を「①生産緑地保全の検討」、「②生産緑地の追加指定」、「③防災・環境保全農地」、「④制度的農地としての市民農園・市民緑地などの対応」、「⑤遊休化農地に対する適正な土地利用への対応」、「⑥誘導的宅地化、宅地化に関するもの」の 6 つに分類し、どの項目を優先的に検討していくかについて議論した。今後の方向性について「②生産緑地の追加指定」、「③防災・環境保全農地」、「④制度的農地としての市民農園・市民緑地などの対応」について、検討の対象とすることを議論した。
- 第 4 回 四日市市の土地利用に関する検討委員会（平成 24 年 8 月 9 日）  
「②生産緑地地区の追加指定」、「③防災・環境保全農地」について議論した。
- 第 37 回 四日市市都市計画審議会（平成 24 年 8 月 27 日）  
第 1 回～第 4 回検討委員会での取り組み状況報告を行った。
- 第 5 回 四日市市の土地利用に関する検討委員会（平成 25 年 3 月 26 日）  
「②生産緑地地区の追加指定」について議論し、追加指定基準について概ねの了承を得た。「③防災・環境保全農地」について、調査の方向性について説明した。
- 第 6 回 四日市市の土地利用に関する検討委員会（平成 25 年 7 月 24 日）  
「中間とりまとめ」、「生産緑地地区の追加指定」について議論し、中間とりまとめ、追加指定基準について承認を得た。



- 第 39 回 四日市市都市計画審議会（平成 25 年 8 月 22 日）  
中間答申を取りまとめた。
- 第 7 回 四日市市の土地利用に関する検討委員会（平成 25 年 11 月 15 日）  
「③防災・環境保全農地」、「④制度的農地としての市民菜園・市民緑地などの対応」について、議論した。
- 第 8 回 四日市市の土地利用に関する検討委員会（平成 26 年 1 月 23 日）  
「③防災・環境保全農地」、「④制度的農地としての市民菜園・市民緑地などの対応」、最終とりまとめ（案）について、議論した。
- 第 9 回 四日市市の土地利用に関する検討委員会（平成 26 年 2 月 4 日）  
「最終とりまとめ」について議論し、とりまとめた。
- 第 40 回 四日市市都市計画審議会（平成 26 年 4 月 21 日）  
最終答申を取りまとめた。

## 1. 都市農地の状況

### (1) 都市農地をとりまく社会状況

四日市市の市街化区域内には、多くの農地（以下、都市農地という。）が存在している。これら都市農地の一部は、生産緑地地区に指定され、市街地内の貴重な緑としての保全が期待されているものの、農業従事者の高齢化等を背景に維持が困難となってきている。

一方、生産緑地地区以外の都市農地（以下、宅地化農地という。）についても、人口減少時代の到来による宅地需要の低下などから、宅地化農地の全てを都市的土地利用で埋めていくことも難しい情勢となってきている。

四日市市では、高度成長期の臨海部への石油化学コンビナート企業立地の過程で発生した公害問題に対して、その発生源である臨海部から居住地を隔離する政策がとられ、昭和 40 年代には、郊外の丘陵部で大規模な住宅団地の開発が行われた。

その後、昭和 45 年施行の都市計画法に基づき、臨海部の既成市街地や丘陵部に分散立地する住宅団地も市街化区域に指定したため、人口規模に対して、過大な市街化区域となった。

四日市市の平成 25 年 4 月時点の市街化区域の面積は約 7,480ha、市街化区域内の人口は 276,050 人、非可住地である工業専用地域を除く市街化区域の人口密度は 44 人/ha となっており、全国の人口密度 68 人/ha（平成 24 年 4 月）と比較すると、低密度な市街化区域となっている。また、平成 25 年における都市農地の面積は約 401ha となっている。

このように、四日市市は、人口に比べてゆとりある市街地を形成していることから、道路や下水道などの都市基盤の整備や維持に関してコスト高な都市構造になっている。さらに、四日市市の人口は、平成 27 年をピークに減少に転じることが予測されており、また、年齢構成においても、すでに、老年人口の増加に対して生産年齢人口が減少しており、より一層、効率的な都市運営による都市機能の維持が今後の大きな課題となっている。

他方、四日市市の農業の現状は、農家戸数、農地面積の減少や、農業従事者の高齢化、後継者不足による担い手の不足などによって、都市農地の維持や耕作放棄農地の発生など、農地として維持する上で課題となりつつある。

しかし、都市農地は、農産物の供給のみならず、身近な農業体験・交流活動の場の提供、防災空間の確保、緑地等としての良好な景観の形成等、都市ならではの多様な役割も担っており、今後の都市環境にとって、今まで以上に重要な要素となることが期待されている。加えて、東日本大震災を経て、都市農地の防災機能に対する期待も高まっている。

平成 21 年 12 月に施行された改正農地法は、農地制度の基本を「所有」から「利用」に転換し、農地が最大限に利用されることを目指しており、農地の貸借規制や農業生産法人要件の見直し、遊休農地対策の強化などの改正が行われた。法改正を受け、四日市市では近年、市内の建設会社や食品製造会社など民間事業者の

農業参画が増加するなど新たな担い手の動向が見られる。

人口減少社会の到来や都市環境に対する市民意識の高まりなど、社会情勢が大きく変化する今こそ、都市農地の持つ機能に着目したまちづくりを展開していくことが重要である。

## (2) 都市農地の現状と課題

四日市市における都市農地をとりまく課題として、以下の3点があげられる。

### ①人口減少時代における土地利用について

四日市市の都市農地面積は、平成4年の約850haから平成25年の約401haに減少している。

このうち、農地としての保全が期待される生産緑地地区については、平成4年に約242ha(旧四日市市)が指定され、その後、平成17年の市町村合併に伴い、楠地区で約14haが指定されている。しかしながら、道路などの公共施設整備や農業従事者の死亡、病気・けがを理由とする買取り申出により生産緑地地区から除外されるものがあり、平成25年時点で約154haまで減少し続けている。

一方、宅地化農地については、一定の開発行為が進みつつあるものの、農地転用面積の推移は、近年、鈍化傾向となっている。

また、四日市市の人口は平成27年にピークを迎えた後、長期的な減少局面に入るものと推計されていることから、新たな土地利用の需要も低下することが見込まれ、宅地化農地は一定量宅地化するものの、全てが宅地化されることは困難と考えられる。

今後のまちづくりにおいては、保全すべき農地は生産緑地制度などの活用を図るとともに、それ以外の宅地化農地は、良好な市街地形成に資するように、保全したり、適正な開発行為を誘導するなど、保全および宅地化の両面からメリハリのある取り組みを行っていくことが必要である。

### ②農業の担い手の減少と農地管理

四日市市の農業従事者数は、平成12年の24,785人から平成22年には11,099人と大きく減少している。60歳以上が占める割合は、平成12年の31.1%(7,716人)から平成22年には39.8%(4,418人)と増加しており、農業従事者の高齢化が進んでいる。また、農業従事者の減少に伴い、農業従事者一人当たりの農地面積は、増大している。

また、平成24年度の生産緑地法に基づく買取り申出件数のうち、主たる農業従事者の年齢が70歳以上の占める割合は8割となっている。農業従事者の高齢化が進む中で農業後継者が少なくなっていることから、今後、相続をきっかけに農業が維持できなくなり、これからも農地が減少し続けることは避けられず、一方では、農家の負担も増していく現状がある。

平成19年度に市が実施した「都市農地に関するアンケート調査」において、市街化区域内に1,000㎡以上の農地を所有する農家に都市農地の経営状況を尋ねた結果では、9割以上が5,000㎡未満の農地面積となっており、市域全体の農地経営規模6,700㎡と比べて、市街化区域では小規模な農業経営が主体となっている。これら、小規模農業経営者による都市農地の管理と持続性が課題である。

一方、生産緑地地区の指定を受けている農業経営者に農業の支援策に関して尋ねた結果では、「農業従事者の斡旋」をあげた回答が最も多く、後継者不足を懸念している様子が伺える。

また、市民に都市農地の保全や関わり方について尋ねた結果では、9割を超える方が「農地を残してほしい」と回答する反面、「本格的な農作業の取り組み」等の農への高い参加意欲をもつ意見は少数となっており、農作業は農業従事者に依存した状況となっている。

逆に、地域住民が身近な場所で農業に触れ合える市民菜園 28 箇所や体験農園がある他、食育教育の一環としての学童農園、福祉農園などもあり、農業従事者以外の市民が農の担い手となっている状況が見受けられる。

今後も農業従事者の減少や高齢化には歯止めがかからないことが想定されることから、都市農地の維持を図るためには、農業従事者の確保が必要であるとともに、地域住民全体で農を支えていくことが課題となっている。

### ③農地と宅地の混在による弊害

市街化区域の土地利用状況を見ると、農地と宅地が混在した区域では、営農面からみると、宅地化により生活排水の農業用水への流入や進入道路の確保が困難となってきたことなど営農環境の悪化が生じている。また、営農時の土や粉塵、耕作機などの作業音に対する周辺住民からの苦情などのトラブルも発生している。

一方、居住面では、周辺の都市農地の前面道路が狭く、不揃いな道路となったり、小規模な開発により公園が設置されないことによって、都市基盤が脆弱な地域が見られる。

都市農地の介在を前提としたまちづくりにおいては、農地所有者と宅地所有者の双方の理解のもと、営農環境の確保と良好な市街地形成の両立が課題となっている。

### (3) 提言に際しての基本的な考え方

四日市市の市街化区域には、現在約 401ha の都市農地が存在している。都市農地の内、約 154ha には生産緑地地区が指定され農地として保全が期待されているが、残る約 247ha の宅地化農地については、人口減少時代の到来による宅地需要の低下などから、全ての農地を都市的に利用することが困難な情勢となっている。

また、農業従事者の高齢化や後継者不足などから、農地の維持も困難となってきている。

一方、市街地における農地は、良好な景観の形成や災害時の防災空間など多面的な機能を有しており、近年の環境意識の高まりやゆとりある暮らしへのニーズを背景に、市民からは都市農地の保全を求める声も高まっている。

本来、市街化区域では、宅地化など都市的土地利用を図ることが基本であるが、人口減少の到来や宅地需要の低下などから、持続可能なまちづくりの実現にとって、都市農地を活かした市街地の形成が課題となっている。

良好な居住環境の確保や、安全・安心な市街地の形成に向けて、農地が持つ様々な機能を活かしたまちづくりが必要である。

このような基本的な考え方に沿って、都市農地について、保全すべきものに対する生産緑地制度の活用や、その他の農地の保全、活用策を積極的に講じる視点から、都市農地に対する制度のあり方を取りまとめた。

## 2. 都市農地への基本的な対応方針

### (1) 都市農地の果たす機能

都市農地は、市街化区域に位置し、多くの市民と近接しているという立地条件から「心やすらぐ緑地空間」、「災害時の防災空間」、「国土・環境の保全」、「農業体験・交流活動の場」、「新鮮で安全な農産物の供給」、「都市住民の農業への理解の醸成」など、様々な機能を活かすことが期待される。

#### (心やすらぐ緑地空間)

建築物など構築物に囲まれた都市の中で、適切に維持管理された農地や水利施設等が、貴重な緑地空間、水辺空間として良好な景観を形成し、生活にやすらぎや潤いを感じさせる機能がある。

#### (災害時の防災空間)

建築物の密集する都市における貴重なオープンスペースとして、また、震災の際、火災の延焼を防止し、避難場所となるなど防災空間としての機能がある。

さらに、農業生産活動で用いられているビニルハウスや井戸が災害時に活用できるなどの機能も考えられる。

#### (国土・環境の保全)

都市の緑を形成する主要要素の一つとして、農地や水利施設等が、ヒートアイランド現象の緩和、雨水の保水、地下水の涵養、生物多様性の保全等の役割を果たす機能がある。

#### (農業体験・交流活動の場)

身近に市民菜園、農業体験農園、福祉農園等があることで、市民が日常的に、生きがい、教育、福祉等の様々な目的で農作業に関わることができ、これらを通じてコミュニティの場となり、また新たに農の担い手を生み出す機能もある。さらに、子どもたちが地域の人と関わって、農作業や収穫の体験、採れたての野菜を調理する等の機会など食育の場を提供する機能がある。

#### (新鮮で安全な農産物の供給)

近隣の農地において、市民が自らの目で生育の過程を確かめることのできる安全・安心な農産物が生産され、直売等を通じて新鮮なうちに供給・消費されるなど、「食」と「農」に関する情報提供等といった機能がある。

#### (都市住民の農業への理解の醸成)

四日市市では、市街化区域内に総人口の約 9 割が生活しており、これらの市民が日常生活の中で身近に存在する都市農業に係わることにより、農業への理解を醸成する機能がある。

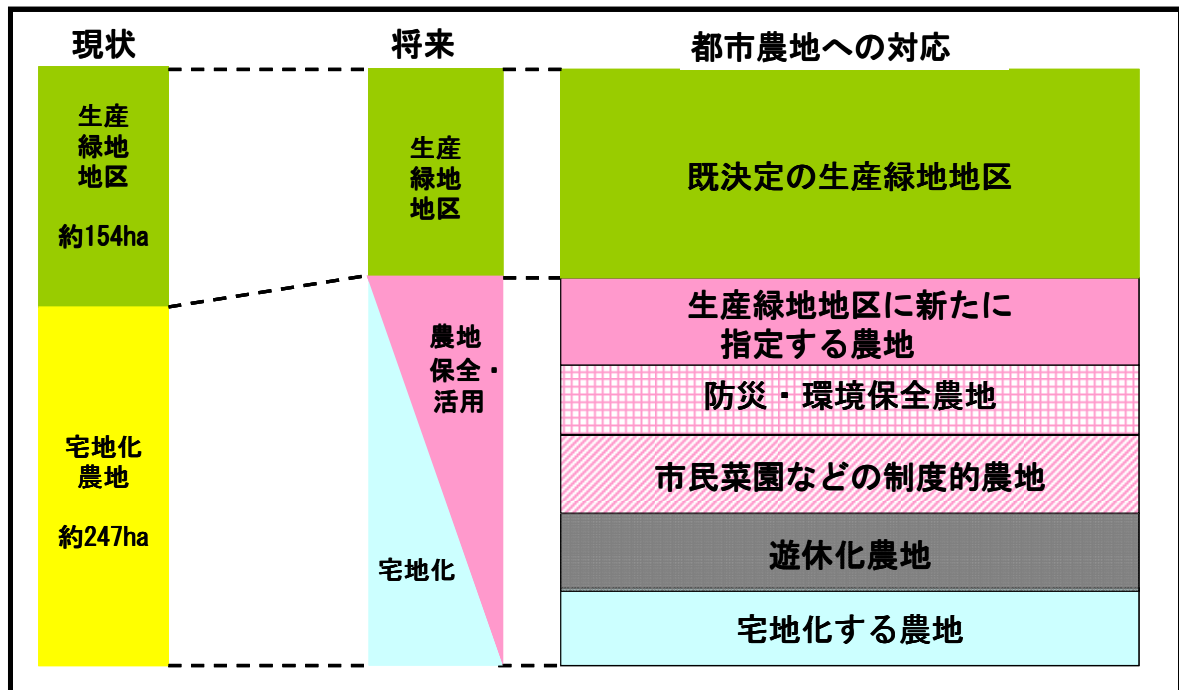
## (2) 四日市市における都市農地の保全・活用への対応方針

四日市市の市街化区域には、約401haの都市農地が存在しており、こうした中で持続可能な魅力的な都市づくりを実現するためには、都市農地の果たす機能を十分に踏まえ、都市農地の保全も含めて、オープンスペースを積極的に活かした地域づくり、いわゆる「農」の介在を前提とした質の高い都市空間をつくっていく必要がある。

都市農地は、保全していく農地である生産緑地地区とそれ以外の宅地化農地に大きく分けられるが、将来の宅地需要を考慮すると、宅地化農地についても、さらに保全・活用していく農地と宅地化していく農地に分けられる。

したがって、都市農地への対応方針について分類すると、下図のように「既決定の生産緑地地区」、「生産緑地地区に新たに指定する農地」、「防災・環境保全農地」、「市民菜園などの制度的農地」、「遊休化農地」、「宅地化する農地」となる。

図 都市農地の分類



### (生産緑地制度の活用)

生産緑地制度は、優れた緑地機能を有する市街化区域内の農地を都市計画に位置づけることにより計画的に保全し、もって良好な都市環境の形成に資する制度である。生産緑地地区に指定されると30年間の営農義務が課せられ、建物立地などの行為を制限する一方、税の優遇措置を行うことにより営農継続を支援するものである。

都市農地の保全には有効な制度であることから、既に生産緑地地区として都市計画決定されている農地については、引き続き制度適用の継続による保全が図られるよう期待される場所である。

また、人口減少時代の到来から全ての宅地化農地を都市的土地利用で埋めていくことが難しい情勢となっていることもあり、宅地化農地の中に存する一団の優良農



地については、新たに生産緑地地区として指定を行い、市街地内の貴重な農地として積極的に保全すべきである。

#### (防災・環境保全農地)

都市農地は、大雨の際の遊水機能、ヒートアイランド現象の緩和、良好な景観形成や生態系の維持等、様々な機能をもっている。また、平成23年に発生した東日本大震災を契機として、都市農地の防災機能への期待が一層高まっている。

四日市市の臨海部の市街地には低地が多く、大雨時には都市型水害も発生していることから、水害防止の面から有効な農地については保全を図ることが望ましい。また、都市農地が貴重なオープンスペースとなり、火災時における延焼の防止や地震の際の避難場所、仮設住宅建設用地等となり得ることから、防災面から有効な農地についても保全を図ることが望ましい。

こうした防災・都市環境保全の観点から農地の保全、活用について検討すべきである。

#### (市民菜園などの制度的農地)

農業従事者の高齢化等に伴い、維持が困難な農地が存在することから、市民菜園や体験農園、市民緑地としての制度的な活用を図り、農業従事者以外の新たな担い手（NPO、自治会など市民団体、企業）による都市農地の保全、活用を行うべきである。

このため、現行制度の充実だけでなく、より多くの市民が都市農地に関わることができるよう、新たな仕組みづくりについて検討すべきである。

#### (宅地化する農地)

宅地化する農地については、市場を通じて宅地化が進行していくこととなるが、宅地化が進む過程で、十分な都市基盤の整備が図られない地域もあることから、土地利用のルールを定める地区計画制度の活用や土地区画整理事業の活用など、計画的な土地利用誘導を行うべきである。

また、こうした計画的な土地利用誘導を行うに当たっては、都市計画マスタープラン地域・地区別構想への位置づけを行うことが望ましい。

なお、関係者間への指導や合意形成支援など、行政の積極的な関与のもとに取り組まれるべきである。

#### (遊休化農地への対応)

遊休化農地への対応としては、農地として復元、活用が基本であるが、周辺状況や将来のまちづくりの方向に整合した土地利用が図られることが望ましい。

このため、遊休化農地に対する復元支援策を講じるとともに、新たな遊休化農地が生じないよう、都市農地の現状把握や農地所有者への指導など、農業委員会などの農政部局と連携した取り組みを行うべきである。

### 3. 都市農地のあり方 ―最終答申―

#### (1) 生産緑地制度による都市農地の保全のあり方

##### ①既決定の生産緑地地区について

四日市市の生産緑地地区は、税制の改正を機に平成4年に約242ha（旧四日市市）が指定され、楠町との合併時の平成17年に約14haが指定された。平成25年時点で約154haに減少しているが、都市農地全体の約4割が生産緑地地区として適切に管理、保全されている。

生産緑地制度により生産緑地地区に指定された農地については、固定資産税について、宅地並み課税から農地課税に変更し、相続税の納税猶予の措置も講じられるなど税の優遇措置を行い、営農の継続を支援しており、この制度は継続して都市農地を保全するための有効な制度である。

このように、優れた緑地機能を有する都市農地を保全する生産緑地地区については、営農の継続を支援するため、環境の改善や、担い手の確保などについて、都市計画部局と農政部局が連携して、その保全に取り組むことが重要である。

##### ②生産緑地地区に新たに指定する農地について

四日市市の宅地化農地は、平成4年時点で約608ha（旧四日市市）存在し、その後、宅地化が進み、平成25年時点で約247haとなっている。

この宅地化農地の中には営農意欲があり、適切に管理されているものがあることから、こうした優良な一団の農地については、新たに生産緑地地区の追加指定を行い、積極的に保全を図るべきである。

また、追加指定を実施するに当たっては、指定後30年間の営農義務を課すこととなることから、農地を適切に管理し、保全するという生産緑地制度の趣旨を十分に考慮した追加指定の基準を作成する必要がある。

なお、生産緑地制度は税制優遇措置とともに、30年間の営農義務と建築行為の制限を課すなど、農地所有者の権利等に大きな影響を与えることから、追加指定に当たっては、農地所有者などへ丁寧な説明を行うなど、制度の十分な理解が得られるよう努めるとともに、あわせて、広く市民へ周知を行い、都市農地の保全に対する理解の醸成を図ることも重要である。

#### (2) 防災協力農地制度による都市農地の保全のあり方

四日市市における防災対策に関する取り組みとして、災害時における避難場所として、学校や地区市民センターなどの公共施設を位置付けることや、沿岸部のビル等を津波避難ビルに指定、仮設住宅用地の選定などの確保が進められているところであるが、東日本大震災を契機として、更なる防災機能の強化が必要となっている。

また、都市環境の保全に関する取り組みとしては、浸水を防除し市民が安全に暮らせるまちになるよう、市や国・県が実施する河川改修や下水道整備をはじめ、浸透機能の保全や貯留施設の設置などについて、市民・企業等との連携のもと、総合的な治水対策が取り組まれている。

今後、都市農地は防災機能や治水機能の強化にもつながることから、防災協力農地として確保することが必要であり、防災協力農地制度をつくるべきである。

防災協力農地制度を導入するに当たっては、この制度を安定した継続性のあるものとするため、避難場所の確保、必要量など求められる防災機能を検証した上で、農地所有者との契約方式や期間、関連法令との整合、インセンティブについて明確な基準を作成する必要がある。

また、防災協力農地制度が防災機能の一部を担うことから、防災部局と密接かつ、十分な連携を図る必要があるとともに、確実な制度運用に向けて、地域防災計画へ位置付けることも重要であると考えられる。

さらに、防災協力農地の円滑な制度運用や、より多くの防災協力農地を確保するためには、農協や農業委員会などの農業団体との連携が重要であることから、制度設計に当たって事前の調整を図ることが望ましい。

併せて、制度運用に当たっては、農地所有者に丁寧に周知し、理解、協力を得ることが重要であるとともに、多くの市民が災害時に速やかに使用できるよう、広く市民に周知することも重要である。

なお、様々な災害が想定されることから、市域全域を対象に防災対策として、防災協力農地制度の活用を図ることも考えられる。

### (3) 市民菜園、市民緑地制度の充実による都市農地の保全のあり方

#### ①市民菜園制度について

四日市市の市民菜園は、市の開設により 15 箇所、特定農地貸付事業（農家、NPO、自治会など市民団体）により 13 箇所、計 28 箇所、約 4.3ha 開設されており、NPO による開設数が増加している。農業従事者以外の一般市民による農地の活用を促進することに効果があり、開設区画数の概ね 8 割程度が利用されている。

農業従事者の減少や高齢化の進行から、都市農地の維持を図るためには、農業従事者以外の地域住民全体で農を支えていくことが必要である。地域で農を支える環境づくりを進めるにあたり、市民菜園制度は、高齢化などで維持が困難な農地を一般市民に貸すことで、農地として維持が可能とすることから、都市農地を保全するために有効な制度である。

また、一般市民が借り手となって利用することにより、農作業や収穫の体験を通して広く農に親しむ機会、農への理解、いきがいにつながる事となる。このことは、新たに市民が日常的に余暇などの目的で農作業に関わる事ことから、農を通じたコミュニティの醸成にもつながるものと考えられる。

このように、市民が農に参加し、農地利用を図る市民菜園制度は、都市農地の保全のみならず、農を通じたコミュニティの醸成にもつながることから、積極的に推進すべきである。

今後、市民菜園の利用者を増やしたり、利用者のニーズに合ったサービスを行うためには、開設数の増加が必要であり、そのためには、まず、開設者となり得る農家や、NPO、自治会など市民団体の発掘が重要となる。また、市民団体である開設者と貸し手である農家とのマッチングや、NPO などが開設者となるための

コーディネーター的役割も重要であり、必要に応じ開設数を増加させるための仕組みを検討する必要がある。

四日市市のこの制度において、開設者に対し、開設時の整備経費の補助が行われているが、NPOなどの開設者に対し、補助の拡充や補助対象を柔軟とする運用などの支援の充実の検討も必要である。

また、利用を増進させるためには、一般市民に対し、幅広い農政策により農への理解の醸成を図ることを通して、制度の一層の市民周知を行うことなどが重要と考えられる。

## ②市民緑地制度について

市民緑地については、里山保全を主な目的として8箇所、約5.8haが開設されており、地域住民の手により整備、維持管理されるとともに、イベントなどを通じて多くの市民に親しまれる憩いの空間として活用されている。

都市農地が持つ緑地、景観機能に着目し、市民緑地制度を活用して市民に公開された緑地として確保することは、潤いのある都市環境の形成につながる。緑地の少ない都市部において、市民緑地制度は、住環境の向上につながることから積極的に活用を図るべきである。

都市公園が不足する地域においては広場・緑地機能を確保するために、遊休農地の花畑やビオトープとしての利用などが、市民緑地制度の活用として有効であると考えられる。

このような取り組みを進め、都市農地を市民緑地として活用するためには、農地を緑地に転換することが前提であり、里山保全を中心に運用されてきた制度を都市農地に対応する制度に見直す、あるいは新たな都市農地に対応する制度をつくることも必要である。

また、都市農地を市民緑地として活用し、都市農地が持つ緑地機能の大切さや必要性を市民に広く知ってもらい、地域で共有することが出来れば、これらの管理の担い手づくりにつながると考えられる。

さらに、地域におけるまちづくりの取り組みの中で、緑地機能を保全、活用しようとする機運を醸成するよう、行政から支援することも重要である。

これは、地域のまちづくりの将来像を描く「都市計画マスタープラン地域・地区別構想」などに位置付けることにより、市民緑地として継続的に維持活用され、都市農地が市民緑地として地域での共通認識となり、継続性の担保につながることを期待される。

また、市民緑地の担い手として、現在は、自治会など市民団体が担っているが、社会貢献の一環として緑地の保全、創出に取り組むNPOや企業など、多様な主体の参画が望まれる。

市民緑地制度の一層の活用には、制度の市民への周知や、小さな公共の担い手の位置付けを明確にするとともに、担い手へのさらなる支援の拡充が必要である。

#### 4. 各制度の取り組みに向けて

この最終答申は、都市農地と市街地が共生することを目指して、都市農地の現状や課題、都市農地の基本的な考え方を整理し、都市農地のあり方についてまとめたものである。

最終答申を踏まえ、追加指定などの生産緑地制度の活用、防災協力農地制度の実施、既存する市民菜園、市民緑地制度の充実について取り組むことを期待するところである。なお、都市農地の機能は多岐に渡ることから関係部局との十分な連携、実施に向けて都市計画マスタープラン全体構想の見直し、都市計画審議会への報告を行い、的確な進行管理を行うことによって、四日市市のまちづくりに寄与することが望まれる。