

【研究ノート】

都市農業の現代的意義と課題 －農地の賦存状況に注目した2地域の比較研究－

磯貝 渉*・川手 督也**

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| 1. 研究の背景と目的、研究方法 | 3. 農地が面的に存在する地域－神奈川県 |
| 2. 農地が点的に存在する地域－東京都世田谷区－ | 横浜市－ |
| | 4. 総括と考察 |

1. 研究の背景と目的、研究方法

(1) 研究背景

1) 都市農業への注目の高まり

我が国は高度経済成長期を経て、国民は豊かさを享受してきたが、その中核的な役割を担い、生まれてきたのが都市という地域といえる。

しかし、一方で、都市において減少の一途を辿っているのが、都市に存在する農業である。都市農業は都市計画法制定後、一貫して減少しているのが現実である。総務省『固定資産の価格等の概要調書』および国土交通省『都市計画年報』によれば、生産緑地を除く市街化区域内農地面積は、1992年の143,258haから2007年には90,244haにまで減少しており、保全が図られているのは生産緑地地区の農地のみである（図1）。

この現象を都市があるべき姿に向かっている過程ととらえ、将来的には都市に農業は必要ないと都市住民が望むのであれば問題ないが、実際はそうとはいえない。例えば、2003年度に農林水産省関東農政局が実施したアンケート結果では、今後とも都市及び都市周辺の農地を残したいと考える人が9割に上っている。また、2009年度第1回インターネット

*三井物産アグロビジネス株式会社（いそがい わたる） **当学科准教授（かわて とくや）

Key words：1) 都市農業、面的な地域と点的な地域の比較分析、3) 生産緑地制度

1) Urban Agriculture、2) Comparative Study in the light of Unity of Farmland、

3) Productive Green Land Act

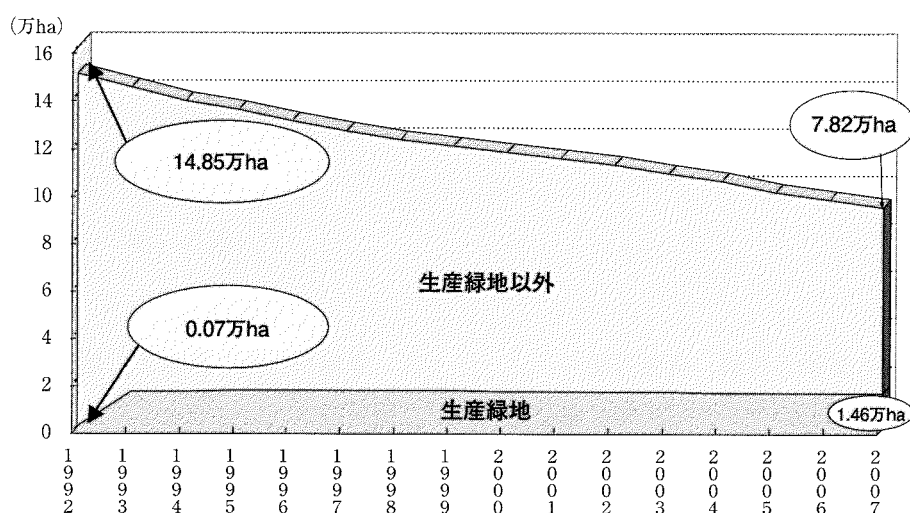


図1 市街化区域内農地の推移

資料：総務省『固定資産の価格等の概要調査』および国土交通省『都市計画年報』より

都政モニターアンケートでも、東京に農業・農地を残したいと思う人が85%という結果となっており、多くの都市住民は都市に農地・農業が存在してほしいと望んでいると理解される。さらに、都市農業の一形態である市民農園のニーズは、都市農業が多く存在すると考えられる都市的地域において、山間農業地域、中間農業地域、平地農業地域に比較して応募倍率が高い。この結果からも都市農業への潜在的ニーズが高いことがよくわかる¹⁾。関連する先行研究においても、例えば、後藤〔1〕は「都市住民は都市農業・農地に支えられ、また逆に農業・農地を支えることによって、望ましい都市と豊かな暮らしを手にかけてきている」と指摘しており、星〔2〕も「近年、都市農地は農業生産機能と多面的機能が評価され、良好な環境形成の要因として都市計画上においても果たす役割が見直されてきている」と述べている。また、松木〔6〕は「市民は自分たちが生活している街にある都市農業・農地が大人にも子供にも豊かな自然環境を供給してくれていることを期待し、“農業・農地のある街づくり”全体に関心をもってきている」と指摘しており、都市における農業・農地の役割への社会的期待は高まっているといえる。

2) 既往研究の整理

こうした中で、関連する既往の研究においては、都市農業の役割や社会的意義、政策的提言など様々な観点から掘り下げられた議論がなされている。

田代〔8〕は、東京都、神奈川県横浜市、大阪府の3地域を対象として、都市農業が都市計画の中に組み込まれて設計されているか、また、市街化区域内農地という農政の範囲外とされた農地に対して自治体がどのような対応をしたかなどについて比較研究を行って

いる。結論として、田代は、神奈川県横浜市における早期の線引き、横浜市独自制度である「農業専用地区」の創設、さらには線引きに際して都市農業を都市計画の重要なファクターとして位置づけたことなどを高く評価している。実際、「農業専用地区」の設定によって、農地を保全すべき地域がどこなのか明確に規定することが可能となり、その後の線引きの際には、きめ細かな線引きが実施されてきた。これによって市街化区域と市街化調整区域、そして「生産緑地地区」の設定が行なわれ、都市内農地に対する宅地並みの税制適用が軽減された。その結果、農家が宅地ではなく、農地として所有地を残すという選択肢が担保されることになった。しかし「農業専用地区」の設定は土地利用規制を伴うものではないことに注意すべきである。

これに対して、東京都は最も都市化の波を受けた地域であり、全面的に市街化区域が広がっている。そのため、農地への宅地並み課税の適用など、税制上は厳しい状況におかれている。そうした中で、東京都においても、自治体の施策によって農業・農地の保全が図られてきた。例としては、市街化区域に関する「都市地域農業生産団地育成対策事業」と「優良集団農地育成事業」、調整区域に関する「多摩地域営農集団地育成事業」、また「登録農地制度」などがあげられるが、いずれも「長期営農継続制度」を前提として実施されている。そのため、市街化区域内農地が農地として扱われないと、事業をスポット的に行なうにとどまり、農家は持続的に農地を残していくことが困難となってしまう。

大阪府も東京都と同じような問題点を抱えている。全農地の3分の1以上を占める市街化区域内農地について、「都市緑農区制度」という独自政策を創設しているが、この制度も事業区域設定を行いつつ土地利用規制を伴わないものであり、やはり「長期営農継続制度」を前提としている。

そうした中で、田代は、異なる3地域を比較し、国レベルでの政策と自治体レベルでの政策がどのように都市農業保全に関係しているかを明らかにし、各地域の実状や自治体の対応を把握した上で、国レベルの政策を見直し、かつ自治体の都市計画内に都市農業を組み込むことで都市の農地を農地として管理していくべきであると主張している。

宮崎〔7〕は、様々な都市農業の実態や取組、施策のケーススタディをもとに、都市農業の今日的役割や意義について、農業生産機能や多面的機能に着目して論じている。このうち、多面的機能については、都市農業の多面的機能を整理して都市住民の多面的機能への意向をアンケート調査から分析し、その結果に基づき多面的機能の経済評価を試みている。さらに、宮崎は、都市農業保全策について論じ、従来の環境・建設行政による厳しい土地利用規制は、①行政コストが高い、②指定地域限定的、③農家の自発的参加を誘導しにくいなどの問題点があることを指摘し、今後の方策として、農業生産機能（伝統的な食

文化維持等も含む)や多面的機能を維持するためのトラスト組織・地域ブランド管理組織の設立を促し、これらの組織への公的支援を通じて政策目的を達成することが必要と主張し、中山間地域直接支払い制度と同様の施策を都市農業にも講じていくべきであると提案している。

宮崎らの問題意識と近い流れにあるのが、星〔2〕による「総有」という概念に基づく「農住組合法」と「都市農地管理法」という制度提言である。これは、都市に賦存する農地が有している商品性と公共性という二つの矛盾した性格を止揚するために、「総有」概念に基づくコモンセクターをつくり、このセクターによって都市農地を管理していくというものである。星の対象地域とする都市農業は、都市計画法ならびに農振法によって基盤整備が行なわれていない区域、すなわち、端的に言えば市街化区域を指すと考えられるが、具体的な地域として東京都町田市北部丘陵地域や大阪府近郊部をあげ、都市農地管理を適用して都市農地保全管理を実現すべきであると主張している。具体的な方策は、都市農地管理団体と都市住民グループを創設し、都市農地管理団体は農地所有者の同意のもと、基盤整備事業等を実施し、相続税に関しては相続税納税猶予制度を適用、農業生産の担い手は、利用権設定に基づき農地を借入するという提案を行っている。

星の提案で注目すべき点は、基盤整備事業と担い手確保・育成、税負担の軽減を連動させている点にあるが、この制度の基盤である団体・グループの創設と維持が最大の課題であり、かつその設定区域を都市計画上的どのような位置づけとするか、すなわち、設定区域を農地として扱うか、宅地として扱うか、あるいは新しい区域設定をするかが課題となる。星は農林水産省と国土交通省の共管法として対応すべきと論じているが、その場合でも税制上の問題をどうするかが避けて通れない問題といえる。

3) 問題点と仮説

都市計画法制定から今日にいたるまで、都市農業を保全するための様々な施策や取組が生まれ、また、都市農業の様々な意義を主張する先行研究も存在するが、市街化区域内農地が一貫して減少し歯止めが止まらない現状から考えると、従来の制度を含む施策については、問題点が多いと思われる。

第1に、田代が指摘しているように(田代〔8〕)、過去に行なわれた線引き政策は、基本的に計画性が不足していたと思われる。市街化区域という地域区分を作り出したことで、都市計画上は市街化を図っていく地域とされたにもかかわらず、農地が必要なところにおいては、大量の農地が実質的に残っている。その一方で、市街化区域内の都市農業という存在の位置づけがあいまいな状態になっている。市街化区域内農地に関しては、その後、「長期営農継続制度」に替わり、1991年に「改正生産緑地法」が制定され、市街化区域内

農地は実質的にこの制度が保全の核となる。しかしながら、現在の生産緑地制度による保全にも、田代が指摘するように、面積要件や終身規定要件等について、改善の必要性が指摘されていることなどから、生産緑地制度の見直しが必要と考えられる。

第2に、市街化区域以外の市街化調整区域に存在する農地に対する対応である。これは農振白地内農地が対象となるが、市街化調整区域のため農用地指定がされていないので、その内容には山林や雑木林といったものが含まれる。都市農業の多面的機能の保全を考える場合、緑地や農村景観を保持するためには山林や雑木林等の保全を図る必要があるが、現行の制度の下では保全することは難しい。

第3に、一口に都市農業といってもその実態は多様であり、市街化区域なのか、市街化調整区域なのか、それとも農業振興地域なのか、また、市街化区域といっても生産緑地の指定を受けているか否かにより大きく異なる。しかし、多くの先行研究では事例として取り上げた地域を一般化して論じているものが大半となっている。特に、地域における農地の賦存状況の相違、すなわち、「農地が面的に存在する地域」(以下、「面的な地域」とする)と「農地が点的に存在する地域」(以下、「点的な地域」とする)では、同じ都市農業でも大きく性格が異なるということをしばしば聞くが、具体的に両者の性格がどのように異なっているのかを明らかにし、それぞれにふさわしい対策を策定する必要があるといえる。

(2) 研究目的

以上のような観点から、都市農業を農地の賦存状況により、「点的な地域」と「面的な地域」とを区別しつつ、都市住民にとって、第1に都市農業にどのような意義があるのか、第2に都市農業がその意義を十分に果たすための問題点を明らかにする。第3に、問題点の解決のための政策的支援のあり方を考察する。

(3) 研究方法

1) 「面的な地域」と「点的な地域」を区分するメルクマール

本論文では、「面的な地域」のメルクマールを、先行研究をふまえつつ農地の賦存状況に注目して、「農地が団地（一団の土地）として存在しており、その規模が一団地当たりおおむね50a以上」と規定する。こうした地域においては、概して、①一団地当たりの所有者が複数いる、②平地林が存在している、③農業集落が存在している、④農地と山林・雑木林等が共にあり、それが複数集まった「農村的景観」が保持されていることなどが特徴として想定される。

これに対して、「点的な地域」は、「面的でない地域」ということになるが、こうした地

域においては、概して、①一団地当たりの所有者が複数、②平地林が存在しない、③農業集落が存在しない、④農地が住宅に囲まれていることなどが特徴として想定される。

2) 対象地域と具体的な方法

前述のメルクマールをもとに、調査対象地域として、「面的な地域」として神奈川県横浜市を、「点的な地域」として東京都世田谷区を取り上げた。

この2地域について、統計資料の分析や自治体担当者、さらに都市農家にヒアリング調査を実施した。これらに基づき、都市化の進展に伴う農業の変遷と特徴、課題について比較分析を行い、政策的支援のあり方について考察を試みた。

2. 農地が点的に存在する地域—東京都世田谷区—

(1) 世田谷区都市農業の概要

この地域は、都市計画法が制定されて以降から今日まで、その全域が市街化区域に含まれる地域である。そのため、政策上、この地域内に存在する農地は農地ではなく、宅地という位置づけにある。

世田谷区における農地の保全は、生産緑地制度が大きな役割を担っている。2007年の区内経営農地面積は、全体で126haであり、その110haは生産緑地面積で占められており、約87%という区内農地の大半が生産緑地地区に指定され保全されている。

生産緑地に指定されてない市街化区域内農地の面積は1995年の45haから減少を続けて、2007年は16haとなり、また生産緑地面積も1995年の140haから減少傾向を続け、2007年では110haとなっている。以上のことから区内の農地は現在も生産緑地制度の保護を受けつつ、減少を続けていることになる。

区内農地の利用状況（2009年）については、普通畑74%、植木畑16%、樹園地8%、芝畑1%、竹林1%となっている。また種類別作付面積の状況（2009年）については、野菜類68%、果樹類16%、植木11%、花き類4%、穀物類1%となっており、野菜・果樹をメインとした多品目少量生産が多いことがうかがえる。都市化の進展により混住化が進んで農業集落は消滅し、平地林も大半が消滅している。農家と農地はスポット的に存在する地域といえる。

(2) 世田谷区都市農業の実態—ヒアリング調査より—

世田谷区内都市農業の実態のとらえるために、世田谷区の2戸の都市農家にヒアリング調査を実施した²⁾。

1) 農家A

幹線道路がすぐ近くを通っており、かつ農地が住宅に囲まれた中で体験農園を組み込んだ農業経営を行っている。経営耕地面積は約45aであり、野菜35a、果樹10aである。品目数は20～24であり、主な販路はJAの共同直売所であるが、量が多くとれた時は市場出荷にまわすといった具合に使い分けている。農業従事者は基本的に経営主1人（体験農園は除く）である。体験農園の方は、約42区画で、面積は約12aであり、主な品目は、じゃがいもやトマト、キュウリ、ナス、エダマメなどである。市街化区域内において生産緑地の指定を受け、相続税納税猶予制度の適用を受けている。兼業として、不動産業（アパート、倉庫、駐車場など）も経営している。農業経営を行う理由として、①できるだけ先祖から受け継いだ土地を農地のままで残したいという意向、②体験農園や学校給食への農産物提供等における「やりがい」などをあげている。今後の農業経営の展望としては、経営主が可能な範囲で農業経営と体験農園を経営し、販路は直売所100%に変更していくという意向であり、後継者としては長男を予定している。

2) 農家B

農家Aと同じく、すぐ近くを幹線道路が通っており、かつ農地は住宅に囲まれている中で農業経営を行っている。経営耕地面積は、合計で約78aであり、世田谷区の農家の平均である10～30aに比べるとかなり広い。農業に従事しているのは、基本的に経営主1人であり、販売に関しては経営主妻が手伝い、また臨時で経営主の両親が手伝うこともある。さらに臨時で大学生等のボランティアに手伝ってもらうこともある。販路に関しては、90%が個人直売所による販売で、約5%が学校給食、さらに残りはそれ以外の区内流通を行っており、直売がメインの経営といえる。品目は約40にのぼり、野菜が大半を占め、中でもハウレンソウやコマツナなどが主となっている。市街化区域内の全ての農地が生産緑地に指定されており、相続税納税猶予制度の適用を受けている。兼業は不動産関係で、アパートや駐車場の賃貸業を経営している。都市農業を経営する理由として、①農地をお金儲けの資産としては考えず、先祖代々から受け継いだ貴重な財産ととらえ、農地として守っていききたいこと、また、②農家の誇りとして、職人魂にも似た「意地」から「残せるところまで農地を残してやろう」との思いがあるとのことである。そして、③生活の大半の時間を農業に費やしていることから、日々の農業経営における「やりがい」も当然に理由の一つとしてあげている。今後の展望として、果樹をメインとした「つみとり農園」の開設を次年度に実施する予定で、その他は現状を維持していくとの意向である。後継者に関しては、子供がまだ小学生なので、どうなるかはわからないとのことである。今の時点では、仮に子供が農業を継がない場合は、その判断を尊重し、自分の代で農業をやめるとの

考えである。

(3) 世田谷区内都市農業の意義について

以上から世田谷区内都市農業の意義と問題点についてまとめると以下のとおりである。

1) 農産物供給について

農産物供給機能については、区民が都市農業の農業生産に関して求めているのは、「新鮮で安心な農産物の供給源」であると考えられ、区内都市農業の生産機能もこれに応えるものであることが望ましく、行政投資もこの部分に集中されるべきだと考える。「新鮮で安心な農産物の供給源」という機能を極めて小規模な面積で実現するには、直売所等による直接販売はこのニーズに応える形態として適切である。現在、世田谷区の直売所は、個人とJA共同直売所をあわせて300ヶ所以上あるので、今後は既存の直売所による農産物供給を維持し、さらに新たな行政支援を行なう場合も、個人直売所・共同直売所開設への支援が最優先課題となると思われる。直売所という形態は、農地面積が小規模で農業従事者が少ない世田谷区の都市農家にとって対応しやすい形態だといえる。さらに、消費者との「顔の見える関係」や「情報共有」などにつながるため、直売所が農家にとってもメインとなる出荷形態となっているといえる。今後、世田谷区の都市農家の出荷形態はますます直売所にシフトしていくことが予想される。

2) 多面的機能について

多面的機能については、点的に農地が存在しているがゆえに、景観としては限界があり、農村的風景を多面的機能として評価するには厳しい状態と思われる。しかし、スポット的に残っている緑地としての効果や体験農園としての活用は、レクリエーション機能という面で区民のニーズにつながるものといえる。さらに、体験農園等（直売所でのやりとりも含む）における農作業は、農業への理解促進など教育機能としても意義があると考えられる。従ってこのスポット的に存在する農地を最大限に活かしつつ、レクリエーション機能と教育機能を発揮できる方向性を考えることが適切と考えられる。現在、世田谷区内には、体験農園は3園が開園し、区民農園は27園が開園しており、既存の体験農園や区民農園の保全はもちろん、新規開設や利用者の増加への取組が都市農業機能の発揮につながると考えられる。そのため、行政支援は、体験農園・区民農園への支援に力を注ぐべきといえる。

3) 農地保全と制度について

都市農業の保全の大前提となるのは、農地減少を抑え、かつ持続的に経営を続ける担い手を確保することといえる。その基盤となる制度は生産緑地制度であり、世田谷区の調査

によると、世田谷区内農家の67%が生産緑地を維持もしくは増やしたいと考えていることを考え合わせると、農地保全のためにこの制度を積極的に活用していく必要がある。しかし現状では、「相続税の負担」や「後継者がいない」、「収益が上がらない」などの理由から生産緑地制度が十分に活用できない状況が生まれており、こうした状況に対応するための制度の改善が求められると思われる。

3. 農地が面的に存在する地域－神奈川県横浜市－

(1) 横浜市都市農業の概要

1) 市内農地の概要

横浜市の場合、世田谷区とは違い、1965年頃からきめ細かな土地利用計画・規制が実施されており、そのため面的に一定程度まとまった形で農地が存在しているが、地域に賦存する農地が細かく線引きされていることが最大の特徴としてあげられる。地域内には、市街化区域、市街化調整区域、調整白地地域（調整区域内で農業振興地域に入らない地域）、農業振興地域、農用地区域、農振白地（農業振興地域内で農用地区域指定されてない地域）、農業専用地区（横浜市独自の農業施策の実施区域）、市街化区域内の生産緑地地区という様々な地域区分が細かく存在している。特に、市独自の施策である「農業専用地区」によって、事業区域を設定し、都市農業振興事業を実施するという取組が行なわれており、この地区が設定されている地域は比較的農地がまとまりをもって存在しているのも特徴である。また、貴重な水田を保全している地域も存在する。

事業区域の具体的な内訳は、2008年時点で、市街化区域内農地が671.1haであり、うち生産緑地以外の市街化区域内農地が333.2ha（10.31%）、生産緑地が338.9ha（10.48%）である。市街化調整区域内農地面積の総計は2,558.8haであり、その内訳は、農業振興地域が1,773.9ha、調整白地が784.9ha（24.29%）となっている。さらに農業振興地域内の内訳は、農用地区域が1,021.1ha（31.6%）、農振白地が752.8ha（23.29%）である。また、農業専用地区の農地は632ha存在している（図2）。

近年における農地面積の推移に関しては、農林業センサスによると、経営耕地面積（販売農家）は1995年の2,502haから2000年は2,228ha、さらに2005年には2,006haと減少している。地目については、畑が最も多い。田は1995年に228ha、2000年に182ha、2005年には151ha（7.5%）へと減少している。畑は1995年に1,691ha、2000年に1,599ha、2005年には1,486ha（74%）へと減少している。樹園地は1995年に584ha、2000年に447ha、2005年には368ha（18.3%）へと減少している。（図3）

市内農地面積の推移については、耕地面積統計によると、1995年は3,947haで、2000年

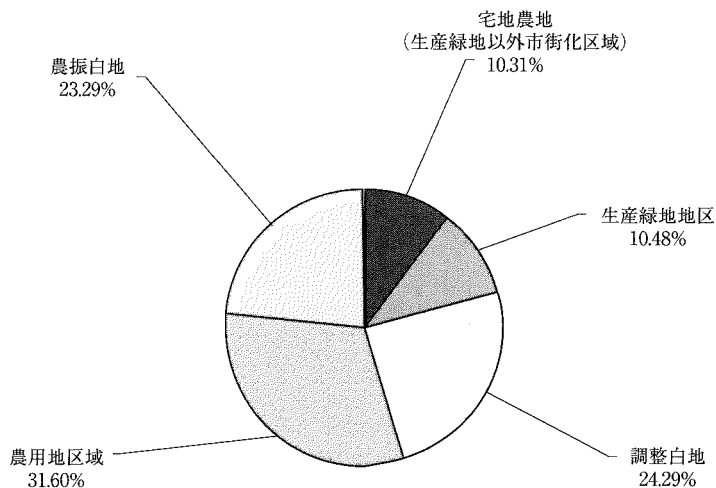


図2 横浜市内農地の内容

資料：横浜市統計資料より（2008年時点）

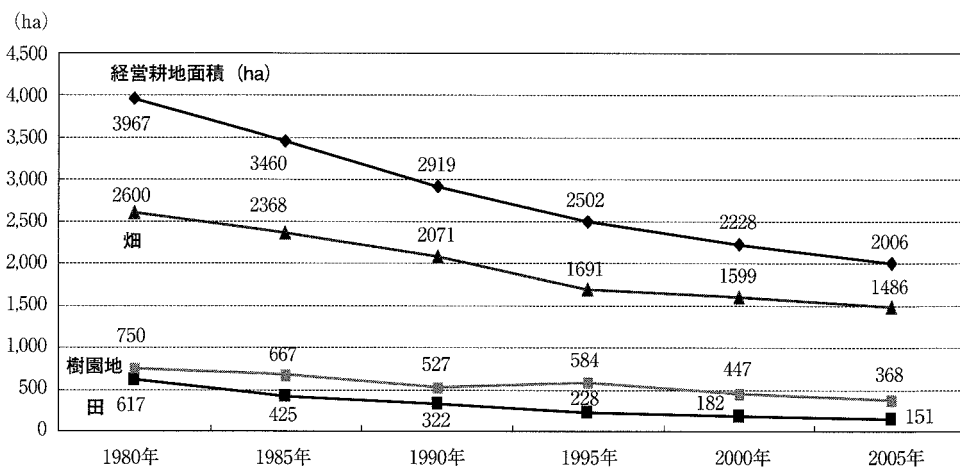


図3 横浜市経営耕地面積の推移

資料：「農林業センサス」より

には3,612ha、2005年には3,231ha、2008年には3,231haまで減少している。その主な内訳をみると、市街化区域は1995年の1,123ha（28.4%）から、2000年には908ha（25.1%）、2005年には751ha（22.2%）、2008年には672ha（20.7%）と減少しており、市街化区域内の割合も減少していることがわかる。調整区域の推移について、1995年の2,824ha（71.5%）から、2000年には2,704ha（74.8%）、2005年には2,619ha（77.7%）、2008年には2,559ha（79.2%）になっており、面積自体は減少しているが、全体の割合は徐々に増加していることがわかる。

2) 市内農家の概要

農家の経営規模別については、農林業センサスによると、50～100 a の農家が1037戸（38.1%）で、次いで30～50 a の農家が768戸（28.2%）、100～150 a の農家が405戸（14.9%）、30 a 未満の農家が259戸（9.5%）、150～200 a の農家が152戸（5.5%）となっており、販売農家当たりの経営耕地面積は、平均で75.8 a であることから、世田谷区に比べて規模の大きい農家が多数存在していることが確認される。

経営部門別構成（2004年度）は、世田谷区と同じく、園芸作を中心とした多品目少量生産となっており、生産額ベースで野菜が71%、花き・植木は11%、畜産は11%となっている。2008年の農業産出額においては、野菜が66%、果実が10%、花きが6%、豚が7%、乳用牛が4%、種苗・苗木類が3%となっている。さらに、2006年度の生産量は、野菜が56,658t（95%）、果樹が1997t（3.1%）、水稻が756t（1.2%）となっており、やはり野菜がメインとなっている。

販路については、出荷量でみると、市場出荷が49%、直売・契約出荷は42%、となっている。農家によって、その販売方法は様々であるが、世田谷区と比較すると、市場出荷割合が高いのが特徴である。これは、横浜市の比較的規模の大きい農家が、その面的な広がりを活かして、一定のまとまった量を生産可能である点に起因している。

市内農家戸数の推移であるが、担い手となる販売農家は、1990年は4,094戸存在したが、1995年には3,493戸になり、2000年は3,040戸、2005年には2,655戸まで減少している。

3) 市街化区域以外の地域を多く含む横浜市都市農業の変遷

1960年代から、横浜市は東京への人口集中の影響を大きく受けて人口の急増期を迎えた。鉄道沿線などから無秩序な宅地開発が急激に進み、郊外の丘陵部は虫食い状に開発された。当時の人口増加は毎年10万人を超え、200万人を突破した1968年頃には「人口爆発」と呼ばれたほどであった。昭和40年代の半ばすぎまでは、住宅開発を規制する制度がなく、野放しといってよい状態であった。その結果、1955年には約10,300haあった農地は、1975年には6,100haまで半減していた。

そこで横浜市は市政の六大事業のひとつとして、市内でも東京に近い港北区・緑区にまたがる広い丘陵地帯の約2,400haにわたって、計画的な新しい街づくりを行なう港北ニュータウン構想を1965年に発表した。その狙いは、第一に乱開発の防止、第二に市民の話し合いをふまえて街づくりを進めることに加え、第三点は対象地域内の農業を再編して経営を確立することも含んでいた。当時の市農政局は渡辺兵力氏（当時、農業総合研究所）をはじめ、農業・都市計画・緑地保全等の分野で実績ある研究者を集め、横浜市の農政への総合的な政策提言を行なう都市農業問題研究会を1968年に結成した。都市農業問題研究会

では、いづれなくなつてゆく運命にある都市内の農業を「経過的都市農業」とし、これに対して、計画的に土地利用をゾーニングし積極的な行政投資を行うことにより、都市開発と共存し永続しうる農業を「計画的都市農業」と定義した。さらに、ニュータウン区域内で計画的都市農業を実現する場として「農業専用地区」制度を構想し、一定のまとまりがある集团的農地を整備し、農業生産の拠点形成を政策を提言した。これらの提言は市の政策に直接反映されて、港北ニュータウン区域内の農業専用地区の設定や整備事業の実施へと移されていった。これらの理念と計画は、当時の政府内で検討されていた農業振興地域制度に先行して実現し、今日までの横浜の農政の方向づけの基礎となる画期的な政策となった（田代〔8〕・自治研中央推進委員会編〔3〕）。

港北ニュータウン計画の中では、基本的な土地利用は、開発区域と農業区域に分けられ、後者の中に農地を集団化して農業継続を希望する農家の生産の場を確保することが、市と地元との話し合いを通して合意されてきた。農業区域の形成には、都市農業問題研究会が構想した農業専用地区制度に基づき、農政投資を重点的に行なうこととして、1968年8月に「港北ニュータウン農業対策要綱」が制定された。この方向は、農業の経営対策としてだけでなく、都市内に広大な緑地空間を民有地として残すことにより、まちづくりのサイドから見ても良好な都市環境を保全する効果が期待できた。農業専用地区の中では、開発区域との土地の交換分合・整備、農道や用排水路の整備など、公共性が高く個別農家の努力では不可能な土地基盤に関する事業については、事業費の100%を助成することとした。また、野菜類・花き栽培の温室団地の形成など施設型経営の育成も積極的に推進するため、共同施設整備の工事に対する補助率は80%とし、計画的都市農業の確立をめざして大胆な措置を取ることを示した。こうした斬新かつ具体的な事業計画をもって地元農家との協議をすすめた結果、1969年に現在の農業区域の基本計画が決定、最初の農業専用地区が合計6地区、230ha設定された。これらの取組は、ニュータウンの建設と共同の作業として農業施策の再編を行なつていったために可能となった類例のない農地施策であったといえる（田代〔8〕・自治研中央推進委員会編〔4〕）。

しかしながら、都市計画法の施行により、1970年には横浜市内の区域区分（いわゆる線引き）が実施され、ニュータウンの開発区域と農業区域はそれぞれ市街化区域と市街化調整区域に分かれることとなった。このこと自体は計画上全く矛盾のない区分であるが、その後、両区域間の地価格差が急速に拡大したため、新羽・大熊地区は等価・等面積で開発区域との土地交換が行うことができた最初にして最後の農業専用地区となった。その後、池辺、折本など他の農業専用地区においても、地区整備の基本計画が相次いでまとめられ、順次大規模な土地基盤整備が開始されていく。

新都市計画法の施行（1969年）にともなう市街化区域と市街化調整区域の区域区分（線引き）は、横浜市では1970年に決定された。これによって市域面積の74.4%にあたる約3万1,000haが市街化区域に、25.6%の約1万1,000haが調整区域に指定された。この比率を東京23区や大阪、名古屋など、他の大都市と比較すると、調整区域が非常に大きく、しかもその分布は複雑である。当時、郊外部で大規模開発の波にさらされていた山林や集団的農地でも、条件に合致するところは極力市街化調整区域に組み込み、また、市街地の中に島状に残された農業地域なども市街化区域に穴を開けるように調整区域を取るなどして、精密な区分を行った。横浜市の線引きの原案は、市街化区域を市域の55%程度まで抑えたものであったという。その基本には、乱開発による混乱を抑制し、都市基盤や公共施設の整備に伴う財政負担を無理のない範囲にとどめ、計画的に都市の整備を行ない、また、法制度をもって緑や農地を確保しスプロールの抑止や都市環境の改善をめざす二重のねらいがあった。調整区域を最大限にとるために、全市の土地利用状況によって詳細に線が引かれ、行政内外の論議を経て、計画的な都市開発が見込まれる地域に限って市街化区域に取り入れて区域を決定していった。

このように面的に保全された状況をつくり出せたのは、高度成長期のなかで乱開発の圧力が高まるのを感じ、その都市化の波に対処するために、計画的に都市農業を保全しようと理念を掲げ、その具体的な取組として「農業専用地区」等を用いた、細かな農地の線引きの実行の成果である。その結果、市街化区域を一定程度に制限し、生産緑地制度をうまく活用して、今日に至っている。

（2）横浜市都市農業の実態－ヒアリング調査より－

横浜市の都市農業の実態を把握するために、都市農家3戸を対象として現地調査を実施した³⁾。

1) 農家C

都筑区において、ボランティア組織と協力して都市農業を経営している。経営耕地面積はおよそ300aであり、すぐ近くに工業団地が立地しており、一方で竹林や雑木林が隣接する立地である。農業従事者は基本的に経営主と両親の合計3人であるが、その他の簡単な農作業や販売に関してボランティアと協力している。その人数は約20人であり、定年をむかえた元サラリーマンや主婦、学生などで構成されている。品目は主に野菜類で、ホウレンソウ、コマツナなど約20～30である。販路に関しては、直売所が10%、市場出荷が90%である。前述したボランティア組織の担当は主に直売所である。市街化区域において、生産緑地を活用しており、相続税納税猶予制度の適用も受けている。兼業として、不動産

業（駐車場など）も経営している。今後の展望として、「もぎとり園」の拡大を考えている。また後継者については未定であるが、長女が継ぐ可能性がある。

2) 農家D

農業専用地区に入っている地域であり、農地とともに雑木林等が含まれる。経営耕地面積は約100 a で、農業従事者数は、経営主夫妻と両親の合計4人であるが、臨時にヘルパー等を雇って3～5人増えることもある。販路に関しては多様で、市場出荷が約40%、契約出荷が30%、学校給食や直売所が残りをおさめている。品目はコマツナ、ホウレンソウなど30にのぼる野菜である。生産緑地を活用しており、相続税納税猶予制度の適用を受けている。

3) 農家E

経営耕地面積は約250 a と、都市部としてはかなり大規模な面積である。横浜市の相鉄線西谷駅のすぐ近くにある地帯で農業を行っていて、自宅のすぐ側に新幹線が通っている。農地は一定の地域に分散して存在しており、かなり高低差が激しいため、自動車を使って農地を回っている。品目はキャベツを中心に、アブラナ科の野菜を栽培し、それ以外でもブルーベリーやレモンなども扱っており、また漬物などの加工・販売も行っている。品目は全部で50を越えている。農業従事者は、経営主夫妻と母の3人である。販売先としては、自ら個人の直売所を開設していてそこでの販売が中心となっており、直売の割合が高く9割で、市場出荷が1割となっている。旬の野菜を提供することと消費者とのつながりを大切に考えており、お得意さまとなっている消費者との交流会を不定期ではあるが実施している。経営主は、父の死後の農地を引き継ぎ農業に従事しているが、まだ30歳代ということもあり、農業に対する意欲は強い。また、250 a ある農地はほとんど自作地となっている。

(3) 横浜市における都市農業の意義と問題点

以上から、横浜市における都市農業の意義と問題点をまとめると以下の通りである。

1) 農産物供給について

一定の生産規模のもと多品目の野菜を中心に多様な販路を通して農産物供給を行なっている。近隣住民を含め、まわりの地域に消費者が多く存在するため、販売方法の選択肢にはめぐまれた環境にあるといえる。市場出荷対応も可能である点が、世田谷区との相違点といえる。事例に共通しているのは、「新鮮で安心な農産物」を消費者に提供できるというメリットを認識し、それを生かそうとしている点である。

2) 多面的機能について

世田谷区と異なる点は、横浜市の場合、農村的景観が残っているという点である。「農

業専用地区」や「横浜ふるさと村」といった取組により、農地が面的に保全され、あわせて平地林なども何とか保全されている。多面的機能としては最優先に保全すべきものと思われる。

3) 農地保全と制度について

世田谷区の場合と同様、生産緑地制度が農地保全にプラスに機能しているといえる。しかし、生産緑地における終身規定要件については、厳しすぎると感じている農家が少なくない。いずれにせよ、相続時における税負担をどのように軽減するかが農地保全のポイントで、それは農家において強く認識されている。

4. 総括と考察

(1) 2地域に共通する今日的意義

2地域における共通点は、都市農業全般の特徴といってよいと思われるが、どちらの地域においても、消費者が目の前にいることを生かしつつ野菜を中心とした多品目少量生産と直売を基本としつつ、地域の消費者に「新鮮で安心な農産物」を供給している。この点の意義は小さくないといえる。また、緑地としての機能およびリクリエーション・教育的機能が発揮されていることが認められる。

(2) 共通する問題点

都市農業の今日的意義を十分に発揮するためには、適切な農地の保全が当然ながら必要である。高度成長期から現在までの農地減少についてであるが、農地減少の最大のきっかけが相続税によるものであることをまず確認しておきたい。すなわち、相続時にかかる巨額な税負担を回避するため、まず山林や雑木林が宅地化されたり、あるいは売却されてきた。その次が農地の宅地化や売却である。相続税納税猶予制度は一定の役割を果たしてきたものの限界があると言わざるをえない。2地域の調査結果を踏まえると、具体的な問題点としては以下の点があげられる。

第一に、相続税納税猶予制度における終身規定（三大都市圏の特例市のみ）が現状に即しておらず、厳しすぎることが指摘できる。

第二に、病気等で営農不可となった場合に、即時に「宅地化」か、あるいは「農地として継続（担い手がいる場合のみ）」か、という即断即決を迫られるという点である。現在は、高度な身体障害時に農地の貸付を行なうことができる特例は存在するが、その届出期間はわずかに2ヶ月以内であり、後継者がすでにいるという前提のもとに用意されたものである。新たな担い手を探すには2ヶ月というのはあまりに短く、この点に関して改善が必

要と思われる。

第三に、新たな担い手が、依然として後継者のみしかいないという点である。第二の問題点と強く関係するものとして、現在の少子高齢化の時代背景や、また就業機会が多い都市において、自分の息子・娘のみを後継者として想定するのみでは明らかに選択肢が狭すぎる。この点に関しても何らかの措置が必要であろう。

(3) 2地域における都市農業の内容の相違

1) 世田谷区における意義

まず農産物の供給機能については、直売所をメインに、地場産の「新鮮で安心な農産物」を供給するという意義が確認できた。具体的には、近隣住民や地域住民に向けて、個人直売所や共同直売所をとおして「新鮮で安心な農産物」を供給することで、住民のニーズに応えているということが明らかになった。また単純なニーズにあった農産物の供給だけでなく、直接販売の利点を活かし、消費者が本当に欲しいものを得るための情報収集の場としても寄与していることが明らかとなった。

また多面的機能については、相対的に区民農園や体験農園などの形態でのウェートが大きい。ゆえに、レクリエーション機能や教育機能などが中心といえる。さらに景観機能については、山林等は失われ、農地のみが存在しているため農村的景観を認められない。

2) 世田谷区における問題点と対応の方向

農産物供給機能については、農地が小規模なため、一定量の確保と規格の維持がしにくく、市場出荷は減少傾向にある。また、多面的機能については、スポット的な緑資源としての効果は認められるが、農村的景観レベルの景観機能を認めるには、厳しい状況にある。

対応の方向としては、世田谷区の農地の規模と営農人数を考慮し、農産物供給における施策の最優先事項としては、個人直売所の開設支援と共同直売所への参画促進に絞るべきである。また多面的機能に関しては、スポットとしての農地と緑地の効果を最大限に発揮できるように、施策の最優先事項は、体験農園・区民農園の維持・新規開設支援と区民の利用促進に絞るべきであると思われる。

3) 横浜市における意義

農産物供給機能に関して、市場出荷をメインとして、様々な販路開拓（直売所、契約出荷、学校給食等）が可能な条件にあり、各々の農家が様々な方法で、市民へ「新鮮で安心な農産物」を供給している。

多面的機能に関しては、畑とともに、山林・雑木林が認められ、それを含めた農村的景観が機能を発揮している。市民農園等の機能はもちろん認められるが、都市においては貴

重な農村的景観とその環境保全機能が維持されているので、保全の優先順位が高い多面的機能といえる。

4) 横浜市における問題点と対応の方向

今後、横浜市はいかに現存する農地・農業を維持し、その形態もできるだけ面的なまとまりをもつ特性を活かしたままにするかが問題である。

問題点として、調整白地や農振白地地域の農業や緑地をどのような位置づけとするのか（農地・緑地として残すか、宅地化するか）ということが指摘できる。さらに農業生産目的以外の形態である市民農園や体験農園を支援するか否か、支援する場合の優先順位はどのように判断するかが課題となっているといえる。

対応の方向としては、まず調整白地や農振白地における農地・緑地（特に水田や緑地）は、貴重な農村的景観機能を保持する上で必要な資源なので、現在実施されている「横浜みどりアップ計画」を市民の理解のもと、積極的に推進すべきである。

「面的な地域」については面的なまとまりがある形態として、農村景観や農業の団地があり、多面的機能に関しては景観機能や環境保全機能がより発揮されやすいことが認められ、行政支援する場合においても、これらの機能をすべきである。また、自治体でも、今後は可能なかぎり「農業専用地区」の指定を増やすべく努力すると同時に、「横浜みどりアップ計画」に基づきよりまとまりのある農地・水田・緑地を守るための取り組みを強化するべきと思われる。またこの計画を支えるため「横浜みどり税」を導入し、都市住民の理解のもとに計画を推進している現状は、横浜市に現存する貴重な資源を保全するためにも、今後一層推進していくべき施策であるといえる。

また、市民農園の奨励を含めて、横浜市において保全されている農村的景観は、面的なまとまりがあってはじめて機能するものであるもので、多面的機能においては、農村的景観機能を最優先にして施策を実施すべきと思われる。横浜市において、まず面的にまとまりのある農業によって農産物生産を行なっていくことが望ましく、自治体による市民農園についてもこの点に十分配慮する必要がある。これは横浜市の市民に対して都市農業が果たす役割が、面的に広がりがある農地や緑地に支えられた農産物供給機能と景観・環境保全機能であるということであり、自治体として優先すべきはこの機能や役割であるということからである。

(4) 生産緑地制度の改正の方向

以上をふまえて、生産緑地制度に関して必要と思われる改正方向のポイントは、相続税の負担軽減である。点的な都市農業に関しては、一定程度の軽減措置をとらないことには

生産緑地の維持は心もとない。ここでの注意点は、生産緑地制度が相続税逃れのみに悪用される危険があることである。生産緑地が脱税のための制度になってはならないのは言うまでもないことであり、そのように利用できないように、生産緑地制度の改正をすべきであろう。経営基盤を確保するためにも、生産緑地制度の改正は不可欠である。以下が改正の具体的な内容である。

①三大都市圏の特定市における終身規定を廃止し、営農義務期間を20年に変更する。田代〔8〕は、東京都内と横浜市におけるアンケート調査から、営農の見通しは10年間と主張している。また、發地〔3〕は、制度適用のための面積要件や指定期間等の問題点について、都市農業の実態に十分適合したものとは言い難いと指摘している⁴⁾。そもそも三大都市圏の特定市における市街化区域の生産緑地のみが終身であり、その他の地域の農地は20年となっている。この点で、三大都市圏の特定市の農家は、他の地域の農家に比べて厳しい条件で制度の適用の是非について意思決定しなければならない。現地調査の結果および一世代が約20～30年ということを考え合わせると、三大都市圏の特定市においても、営農義務期間は20年に変更する必要があるのではないかと考えられる。

②病気等で営農不可となった場合、担い手を探すことと農地の開発規制を条件におおむね2年以下の保留期間を設けることが必要である。あわせて、届出期間が2ヶ月以内という規定を見直す必要がある。

③②に関連して、生産緑地においても、農地の貸借を可能にし、担い手確保を促進することが必要である。後継者が自身の子どものみという条件を緩和し、その他の担い手への可能性を開くことが必要といえる。

(5) これから都市化が進展する地域へのインプリケーション

最後に、以上の分析を踏まえ、これから都市化が進展する地域へのインプリケーションについてふれたい。これから都市化が本格化する地域においては、国の制度として、横浜市と同じように、農地・緑地の保全を念頭に入れた計画的な線引きが必要である。これは規制区域のみでなく、事業区域のみでもかまわないと思われるが、線引きの判断基準を明確化することが必要である。中でも重要なのは、暫定的な市街化区域設定ではなく、細かな線引きを行い、農村的景観・農村集落を失わせないことである。暫定的かつあいまいな線引きの危険性と強烈な都市化圧力を軽減するためにも、国の責任として、農業を残す地域、都市化を推進する地域、緑地を残す地域などの判断基準を明確化するよう自治体を促すような制度設計を行い、それに対して自治体が真剣に対応することが、都市地域の農家のみならず、都市住民や都市の機能そのものに大きく貢献することになると思われる。

注

- 1) 平成20年度食料・農業・農村白書等を参照。
- 2) 2011年1月に実施した現地調査結果に基づく。
- 3) 2010年10月～2011年1月に実施した現地調査結果に基づく。
- 4) 發地〔3〕は、具体的な変更期間については言及していない。

引用文献

- 〔1〕 後藤光蔵「都市農業への視線の転換－都市の暮らしを考える－」『農業と経済』2009-5、昭和堂、2009年。
- 〔2〕 星勉『共生時代の都市農地管理論－新たな法制度の提言－』農林統計出版、2009年。
- 〔3〕 發地喜久治『都市化地帯における農地制度に関する研究』(酪農学園大学審査博士論文) 2008年。
- 〔4〕 自治研中央推進委員会編『月刊自治研No.602 農業ルネッサンス』自治労出版センター、2009年。
- 〔5〕 蔦谷栄一『都市農業を守る』家の光協会、2009年。
- 〔6〕 松木洋一「都市農地利用の市民社会化の理想と現実」『農業と経済』2009-5、昭和堂、2009年。
- 〔7〕 宮崎猛『農と食文化のあるまちづくり』学芸出版社、2000年。
- 〔8〕 田代洋一『計画的都市農業への挑戦』日本経済評論社、1991年。