

都市農業振興基本法による農業の行方

意欲ある都市農業者や市民農園向けに都市農地を活用する観点から、貸し借りが円滑に行われる仕組みなどが法制化され、三年前に制定された都市農業振興基本法が本格的に動き出した。「二〇二二年問題」と呼ばれる政策転換がもたらす課題は何か、対応策は何か、都市農業を展望する。

都市農業振興基本法が課題提起

人口減少時代を迎えて大都市政策の在り方が問われる中、二〇一五年四月に都市農業振興基本法（以下「基本法」）が制定され、都市農業は大きな転換期を迎えている。

基本法は、都市農業の安定的な継続を図ること、都市農業の多様な役割を通じて良好な都市環境の形成に資することを主要な目的としている。その多様な役割とは、新鮮で安全な農産物の供給、身近な農業体験・交流活動の場の提供、災害時の防災空間の確保、やすらぎや潤いをもたらす緑地空間の提供、国土・環境の保全、都市住民の農業への理解の醸成などである（農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」〔二〇一八年五月〕より抜粋）。



大阪商業大学経済学部特任教授

大西 敏夫 *Toshio Onishi*

おおにし としお
1952年大阪府生まれ。大阪府立大学大学院農学研究科修士課程修了、農学博士。大阪府立大学教員、和歌山大学教員を経て現在に至る。主な編著書に、『都市化と農地保全の展開史』（筑波書房、2018年 単著）、『都市と農村 交流から協働へ』（日本経済評論社、2011年 編著）など。

一方、都市農家の多くは資産運用農家であり、高齢化・後継者不足の問題も抱えているため、農業の経営基盤は脆弱化している（注1）。

都市農業を振興・発展させるには、国をはじめ、地方自治体、農業委員会や農協など、地域の関係機関の連携した取り組みが肝要である。

結論から先に申し上げますと、取り組むべき課題は以下の四点だ。すなわち、①都市農家の育成・支援策、②都市農家の農地確保、③新たに創設された都市農地貸借制度の活用、④都市農地を「都市にあるべきもの」として農業のあるまちづくり、地域づくりを活かすことである。

そこで本稿では、これらの課題にどう対応すべきか述べることにしたい。その前にまず、都市農地をめぐるこれまでの制度とその位置付けについて確認しておこう。

そもそも都市計画法（一九六八年制定）における市街化区域は、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね一〇年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする（法第七条第二項）」と定められ、農地の市街地化（都市的土地利用への転換）「農地転用」は市町村農業委員会（当初は知事）への「届出制」となった。

いずれ消滅運命の都市農業？

そのことから、市街化区域に編入された農地は、必然的に宅地など都市的土地利用に転換されるが見込まれ、それ故都市農業は、厳しい見方ながら、いずれ消滅する運命の経過的・暫定的な農業と見なされた。

さらに、土地税制面では、三大都市圏特定市の市街化区域内農地（以下「都市農地」）に宅地並み

表1 市街化区域内の農地における税制措置 (2017年度現在)

固定資産税の軽減措置			
		三大都市圏の特定市	三大都市圏特定市以外の市町村
市街化区域内の農地		宅地並み評価・宅地並み課税	宅地並み評価・農地に準じた課税(*1)
	生産緑地地区	農地評価・農地課税	農地評価・農地課税

相続税納税猶予制度				
		三大都市圏の特定市	三大都市圏特定市以外の市町村	納税猶予期間の終了理由とならない貸付け
市街化区域内の農地		適用なし	適用 (20年継続で免除)	営農困難時の貸付け(*2)
	生産緑地地区	適用 (終生営農が必要)		

資料：農林水産省『食料・農業・農村白書 平成30年版』より作成。
 *1：三大都市圏の特定市以外の市町村の市街化区域内農地は、評価は宅地並みとなるものの、課税の際には負担調整措置（税額の増を前年度比最大+10%までに抑制する措置）が講じられている。
 *2：納税猶予期間中に身体障害などにより営農困難となった場合の農地の貸付け。2009年度税制改正で創設され、2013年度税制改正で現行の要件に緩和された。
 ※特定市とは① 東京都の特別区、② 首都圏、中部圏、近畿圏内の政令指定都市、③ 首都圏整備法、中部圏開発整備法、近畿圏整備法に規定する既成都市区域または近郊整備区域をいう。2017年1月1日時点で特定市は214市区。

図 都市農地の保全・活用制度の現況 (2018年度現在)

生産緑地制度の概要 (1991年改正生産緑地法)	都市農業振興基本法制定以降の制度創設および制度改正措置
<p>(生産緑地地区指定要件)</p> <p>① 良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等の敷地の用に供する土地として適しているもの</p> <p>② 500㎡以上の規模の区域</p> <p>③ 用排水その他の状況を勘案して農林漁業の継続が可能な条件を備えていると認められるもの</p> <p>(行為の制限、土地の買取りし出等)</p> <p>① 使用収益権者に農地としての管理を義務づけ</p> <p>② 農林漁業を営むために必要となる施設の設置等に限り建築等が許可</p> <p>③ 主たる従事者が死亡等の理由により従事することができなくなった場合、または告示日から30年経過した場合、市町村長に買取りし出可能</p> <p>④ 買取りし出の日から3カ月以内に所有権の移転が行われなかった場合、行為制限が解除</p>	<p>(改正生産緑地法等：2017年6月15日施行)</p> <p>① 生産緑地地区の下限面積についてこれまでの一律500㎡から、市町村条例により300㎡まで引き下げることができる</p> <p>② 同一または隣接する街区の複数の農地を一団の農地として生産緑地地区に指定できる（ただし個々の農地はそれぞれ100㎡以上、都市計画運用指針改正）</p> <p>③ 生産緑地地区の都市計画の公示日から30年経過しようとする生産緑地を市町村が所有者等の同意を得て、特定生産緑地に指定すると、買取りし出が可能となる期間が10年延長される（特定生産緑地制度、再延長可能、2018年4月1日開始）</p> <p>④ 農業の安定的な継続に資する直売所や農家レストラン等を生産緑地地区内に設置することができる</p> <p>(都市農地の貸借の円滑化に関する法律：2018年9月1日施行)</p> <p>● 生産緑地の貸借について法定更新の例外を設け、契約期間が終われば自動的に返す仕組みの創設（相続税納税猶予制度を継続させる税制特例措置を適用）</p>

評価・宅地並み課税が実施された。しかし、これは都市農家などの反対運動と多くの地方自治体の理解などによって、課税軽減制度が措置され、その後は生産緑地法が一九九一年に改正されて現在に至っている。

また、改正生産緑地法の施行を受けて、三大都市圏特定市の都市農地は、「宅地化する農地」（以

下宅地化農地）と「保全する農地」に二区分化された。宅地化農地には、固定資産税の宅地並み課税が実施され、農地などの相続税納税猶予制度は不適用の措置が取られた。

一方、保全する農地には生産緑地制度が適用され、その指定を受けると固定資産税は農地評価・農地課税（ただし「三〇年営農」が義務）とさ

以上のように、三大都市圏特定市において都市農家が生産緑地地区の指定を受けると、固定資産税は農地課税となり、相続税納税猶予制度も適用対象となることから、営農が可能となる。

しかしながら、都市農地は売却転用や資産運用が可能のため、相続人は営農目的で農地相続・農地継承するとは限らない。ここで、国土交通省（土地白書（各年版））調べによる都市農地の動向を見よう。三大都市圏特定市の市街化区域内の農地面積は、一九九二年は四万八五六三畝だが、二〇一四年は二万五七七八畝となり、ほぼ半減（四六・九%減）している。そのうち生産緑地地区に指定されている農地面積は、一万五〇七〇畝から一万三五七五畝へと減少（九・九%減）して

「三〇年問題」対応がカギ

れ、相続税納税猶予制度も適用対象（ただし「終生営農」が必要）となる（表1）。

生産緑地地区の指定要件（図、左欄）は、良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ公共施設などの敷地の用に供する土地として適していること、五〇〇平方メートル以上の規模の区域であること、用排水その他の状況を勘案して農林漁業の継続が可能な条件を備えていると認められることの三点である。主たる従事者が死亡などの理由により従事することができなくなった場合、または告示日から三〇年経過した場合には、市町村長に買取りの申出をすることができる。この買取りし出日から三カ月以内に所有権の移転が行われなかった場合には、行為制限が解除される仕組みとなっている。

いるが、その減少幅は一割程度にとどまる。

このように、生産緑地の減少は小幅であることから、生産緑地制度は都市農地の保全には一定の役割を果たしていると評価できる。しかし、九二年に指定を受けた約八割を占める生産緑地は、二二年には「三〇年営農」の義務を終える。

これは、いわゆる「二〇二二年問題」と称され、都市農家は市町村長に対して生産緑地の買取りの申出が可能となることから、営農を継続するかどうかの選択を迫られる。このため新たな都市農地の保全・活用制度の創設・改善措置が求められたのである。

この間、神奈川県や大阪府、東京都日野市などでは都市農業条例を制定するなど、地方自治体レベルで都市農業の振興が進められてきた。今般、全国レベルで都市農業を安定的・継続的に発展させるために整備されたのが、基本法である。

政府に求められる総合的施策

基本法の制定を受けて、都市農業振興基本計画(以下「基本計画」)が二〇一六年五月に策定された。基本計画では、これまで「宅地化すべきもの」とされていた都市農地を、「都市にあるべきもの」へと大きく政策転換し、都市農業の振興に向けた施策の方向性が提示された。

基本計画は、以下の三つの柱で構成されている。一つ目は、都市農業の振興に関する施策についての基本方針、二つ目は、都市農業の振興に関して政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策、三つ目は、都市農業の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項である。

計画実現の留意点としては、宅地化農地を含めて都市農地・区域を広く捉えること、新たな都市農業振興と土地利用計画に関わる制度的措置を進めること、保全すべき農地に対する税制上の措置を講じることなどが強調されている。

基本計画策定後の制度改善措置を見よう(図、右欄)。二〇一七年四月に「都市緑地法等の一部を改正する法律」が成立している。そのうち都市農地の保全・活用に関わる改正部分の要点は、以下の四つである。

一つ目は、生産緑地地区の一律五〇〇平方メートルの面積要件が緩和され、市区町村の条例により面積要件を三〇〇平方メートルまで引き下げることが可能となった。また、都市計画運用指針も改正され、生産緑地の都市計画における一団の農地の考え方も緩和された。二つ目は、生産緑地地区内に設置できる施設として、直売所、農家レストランなどが追加された。三つ目は、都市計画決定の告示後三〇年を経過した生産緑地への措置として、買取り申出が可能となる始期の延期ができることとなった。「特定生産緑地指定制度」と称され、三〇年経過後は一〇年ごとに延長が可能となる。四つ目は、低層住居と農地が混在する良好な住宅市街地の環境の保護を目的とした新たな用途地域として「田園居住地域」が創設された。

都市農地貸借など保全措置も

これら改正の動きと連動して、今年六月「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」(九月一日施行)が制定された。同法は、都市農業における担い手の高齢化・後継者不足が進行する中、都市農

地を活用する観点から法制化された。すなわち、意欲ある都市農業者や市民農園向けに、都市農地の貸し借りが円滑に行われる仕組みとして整備されたのである。

対象農地は生産緑地であり、相続税納税猶予制度の適用も継続される。貸借される生産緑地は農地法の「法定更新」の例外として、契約期間が終われば所有者には自動的に返却される。

なお、この仕組みを活用するには、借り手が「事業計画」に農地での取り組みをまとめ、市町村の認定を受ける必要がある。その取り組み要件とは、生産された農産物や加工品を地元や隣接する市町村、都市計画区域内で販売する、農業体験や品評会などの都市住民の交流を図る取り組みを実施する、市町村の農業試験や新規就農者の研修のために農地を活用する、災害発生時、農地を一時的な避難場所として提供することを決めた協定を地方公共団体などと結ぶ、減農薬の取り組みを行うなど環境に配慮した農業を行う、地域の特産品の生産など都市農業の振興を図ることであり、いずれか一つを満たす必要がある(注2)。

以上のように、基本法制定を受けて都市農地の保全・活用のための制度改善措置がなされた。都市農業は大きな転換期を迎え、その振興・発展に向けて第一歩を踏み出したと言える。

表2は、三大都市圏特定市における生産緑地地区指定の状況を圏域別・都道府県別に見たものである。生産緑地地区指定面積は、圏域別では首都圏(五六・七%)が六割近くと多くを占めている中、都道府県別では、東京都(三三三〇

表2 三大都市圏特定市における生産緑地地区指定状況

単位:ha、%

地域	市街化区域内農地面積(A)	生産緑地地区指定面積(B)	指定率(B/A)
茨城県	340	90	26.5
埼玉県	3,926	1,825	46.5
千葉県	2,800	1,189	42.5
東京都	4,157	3,330	80.1
神奈川県	2,594	1,404	54.1
首都圏計	13,826	7,837	56.7
静岡県	931	237	25.5
愛知県	3,690	1,206	32.7
三重県	572	191	33.4
中部圏計	5,193	1,634	31.5
京都府	1,331	855	64.2
大阪府	3,196	2,100	65.7
兵庫県	793	534	67.3
奈良県	1,439	615	42.7
近畿圏計	6,760	4,104	60.7
三大都市圏計	25,778	13,575	52.7

資料:国土交通省『土地白書 平成28年版』より作成。
注:市街化区域内農地面積は2015年1月1日現在、生産緑地面積は2014年3月31日現在。

（注）を筆頭に、大阪府（二一〇〇〇〇）、埼玉県（一八二五〇〇）、神奈川県（二四〇〇四〇）、愛知県（二〇六〇〇）、千葉県（一一八九〇〇）が一〇〇〇〇〇を超えている（注3）。ちなみに、生産緑地を都市の緑（緑地空間）として位置付けるならば、例えば東京都の都市公園面積（二〇一三年三月末現在）は五七二二〇、大阪府のそれは四五五四〇であり、生産緑地が有する役割を考えると、貴重な緑資源と言えよう。

四つの課題への対応策

冒頭に申し上げた都市農業の四つの課題にどう対応すべきかを述べる。

まず、第一の都市農家の育成・支援については、国の支援事業の活用とともに、地方自治体の独自の施策展開が求められる。例えば自治体意見を踏まえると、都市農業の担い手を育成するための支援（農業機械やビニールハウスなどの施設整備、ほ場整備・かんがい排水・農道などの生産基盤整備、農業経営展開のための技術・知識の普及指導）、都市農業のPR活動・地域農産物の販売促進活動・販路拡大などの農産物の支援（農産物直売施設、農産物加工施設、集出荷・調整施設、農家レストランなどの施設整備、学校給食などへの地元農産物の活用・供給（地産地消）システムの構築・整備）、都市と農村交流の推進支援（市民農園・体験農園・観光農園などの農園整備、食育の推進）などが重要と思われる（注4）。そのためには、国の総合的・計画的な都市農業振興施策の充実とともに、地方自治体の特色ある地方計画づくりと、それに基づく支援策が必要である。

第二の農地の確保については、「二〇二二年問題」を都市農業の転換期と捉え、制度改善措置がとられた都市農地保全・活用制度を大いに利用することである。そのためには、新たな都市農地制度の周知を図るとともに、「特定生産緑地指定制度」の活用、小規模農地（三〇〇平方メートル以下）の活用、小規模農地（三〇〇平方メートル以下）の追加指定などを積極的に進めることである（注5）。

第三の都市農地貸借制度の活用については、その制度の周知を早急に進めるとともに、都市農家の意識を転用から利用・活用意識へと醸成

することである。そして高齢・後継者難の都市農家の中で貸付希望のある都市農地（生産緑地）については、貸借制度を活用して、意欲ある都市農家の育成、新規就農者の育成・確保につながるだけでなく、体験農園・市民農園・学童農園・福祉農園など、都市地域ならではの市民参加型農地利用を進めることである。

第四の農業のあるまちづくり、地域づくりについては、都市農業を振興・推進する協議会を設置・運営するなど都市計画部局と農政部局の連携が求められるとともに、都市農家と地域住民との協力・連携・協働を軸にした関係構築が不可欠であろう。援農ボランティアの育成・登録・派遣、防災・減災機能を活かした防災協力農地制度などの推進もその取り組みの一環である。

注1:「農業センサス」によると、一九九〇年から二〇一五年にかけて農家一戸平均の経営耕地規模は、東京都が〇・四九〇から〇・四四〇、大阪府が〇・三七〇から〇・三五〇へと推移している（大西敏夫「都市農業における経営展開の可能性とその条件」『農業と経済』第八四巻第二号、二〇一八年三月、昭和堂）。

注2:「日本農業新聞」二〇一八年八月二十九日付。

注3:なお、三大都市圏以外の地方圏の市街化区域内農地面積（二〇一五年一月一日現在）は三万五三四一〇、うち生産緑地地区指定面積（二〇一四年三月三十一日現在）は七九〇〇である（国土交通省『土地白書 平成二八年版』）。

注4 農林水産省「都市農業に関する実態調査（農業振興局）」二〇一一年一〇月を参照。

注5 生産緑地の面積要件を引き下げる条例を制定した自治体は、二〇一八年四月一日現在、五〇自治体である（『日本農業新聞』二〇一八年七月三日付）。

都市農業のかたちが日本農業の先駆け

都市農業は多角的経営、複合経営をしながら、露地栽培にとどまらずに施設型農業、観光農業、市民農園、体験農園など多様な農業を展開した。この歩みが、「宅地化すべき農地」を「保全すべき農地」への期待に変えた。都市農業の「来し方、行き方」が示唆するところに日本農業の先駆けがある。

都市農業観に劇的な変化

「都市農業」という言葉が今、世間では当然のように使われているが、この二、三〇年を振り返ってみると隔世の感がある。

そもそも都市と農業とは相反する概念として存在してきたと言っても過言ではなく、都市は農業・農地をつぶすことによって成立してきた。都市化は経済成長と一体化してもたらされ、農地の壊廃が進行してきたが、こうした流れは逆行しつつある。

そもそもはや、「都市農業」という言葉は違和感を抱かれるところか、緑や自然が残る潤いある都市を象徴するものとして捉えられるようになっていく。都市農業に対する視線や認識は、まさにドラスティックに変化した。



農的社会デザイン研究所 代表

葛谷 栄一 Eiichi Tsutaya

つたや えいいち
1948年生まれ。71年から農林中央金庫勤務。株式会社農林中金総合研究所・常務取締役、特別理事を経て2013年10月から現職。主な著書は『未来を耕す農的社会』『農的社会をひらく』『共生と提携のコミュニティ農業へ』(全て創森社)、『都市農業を守る』(家の光協会)など。

今までの流れの詳細については本誌別稿に譲

ることにするが、大きな転換点となったバブル崩壊以前の流れを見ると、高度経済成長に伴って宅地、工場用地、道路などの膨大な土地需要が発生する中、農地の転用を促進するために成立したのが一九六八年制定の都市計画法である。これにより、市街化区域にある農地は「宅地化すべきもの」とされ、所管は農林省(当時)から建設省(当時)へと移行し、都市農業は農政から排除されることになった。

さらにその後、アメリカからの対米貿易収支黒字解消の圧力を受けて、八六年の「前川レポート」が輸出依存型経済から内需拡大などへの転換を打ち出し、いっそうその圧力を強めることになる。同時に、都市農業・農地不要論が跋扈してマスコミをにぎわせ、都市農業は都市住民の

厳しい批判にさらされることになった。

ところが、バブル崩壊を機にそれまでの開発一辺倒の流れが逆転した。そして都市農業見直しの機運が高まり、二〇一五年四月、都市農業振興基本法を成立させるに至ったのである。

農政から排除された都市農家

都市農業の現状を数字で見ると、農家戸数は二二・八万戸、農地面積は八万畝、販売金額は四四六六億円であるが、農業全体に占める割合は、農家戸数九%、農地面積二%、販売金額九%となり(二〇一六年のJA全中公表資料の推計による)、農地面積に対して販売金額が多いという特徴があることが分かる。

このことから、都市農業は小規模面積ながらも、野菜を中心に品質重視の消費者ニーズに対

表 「多面的機能」と「多様な機能」の比較

農業の「多面的機能」	都市農業の「多様な機能」
国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能(以下「多面的機能」という。)については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない。 「食料・農業・農村基本法」(第3条) 1999年制定	都市農業の振興は、都市農業が、これを営む者及びその他の関係者の努力により継続されてきたものであり、その生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能のみならず、都市における防災、良好な景観の形成並びに国土及び環境の保全、都市住民が身近に農作業に親しむとともに農業に関して学習することができる場並びに都市農業を営む者と都市住民及び都市住民相互の交流の場の提供、都市住民の農業に対する理解の醸成等農産物の供給の機能以外の多様な機能を果たしていることに鑑み、これらの機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるとともに、そのことにより都市における農地の有効な活用及び適正な保全が図られるよう、積極的に行われなければならない。 「都市農業振興基本法」(第3条) 2015年制定
求められる機能	
<ul style="list-style-type: none"> ●国土の保全 ●水源のかん養 ●自然環境の保全 ●良好な景観の形成 ●文化の伝承 など 	<ul style="list-style-type: none"> ●農産物を供給する機能 ●防災の機能 ●良好な景観の形成の機能 ●国土・環境の保全の機能 ●農作業体験・学習・交流の場を提供する機能 ●農業に対する理解醸成の機能 など

※農林水産省資料を基に作成

応じた高単価の農産物生産に注力してきたことを反映していると言えるだろう。

従って都市農家の販売収入は相対的に高収入であると言えるが、一方で固定資産税や都市計画税の負担は過大であり、農業収入だけでこれを賄うことは到底不可能である。このため、アパートや駐車場などの経営が必然化され、そこから農外収入を税金の支払いに充ててきた。

また、相続税納税猶予制度はあるものの、終身営農が条件とされることから生産緑地の指定を受けられないケースも多く、相続税支払いのための農地売却が後を絶たない状況が続いてきた。

つまり、農地を守ってきた都市農家は農政から排除されており、原則として補助金などの支援がなく、しかも過大な税負担を強制される中で、自立経営を目指すしか道はなかった。

苦しい環境下で形成された都市農業経営は、「不動産収入などを含む兼業という以上に多角的経営・複合経営の展開」「露地栽培だけでなく施設型の農業、観光農園、市民農園・体験農園などの多様な農業の展開」「鮮度をはじめとする身近な消費者ニーズの対応への注力」という三つの策を生み出した。そしてこれらを組み合わせることで生き残りを図り、辛うじて都市農地は維持されてきたと言える。

多様な機能発揮が今や存在感

都市農業を取り巻く環境の変化と都市農業の実態・実情を踏まえ、二〇一五年に都市農業振興基本法が成立した。これによって、都市農地は「宅地化すべき農地」から「保全すべき農地」としてその位置付けを見直されることになった。

大きく見直されたポイントは、都市農業が発揮すべき「多様な機能」である。この多様な機能を具体的に挙げると、農産物を供給する機能、防災の機能、良好な景観の形成の機能、国土・環境の保全の機能、農作業体験・学習・交流の場を提供する機能、農業に対する理解醸成の機能の六つとなる。

併せて一九九九年に成立した食料・農業・農村基本法で掲げられている「多面的機能」について確認すると、「農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外」として、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承など、がある。

そこで、日本の農業全体に発揮が求められる「多面的機能」と、都市農業に期待される「多様な機能」とを比較すると、農産物を供給する機能、良好な景観の形成の機能、国土・環境の保全の機能については共通しているが、都市農業の「多様な機能」には防災の機能、農作業体験・学習・交流の場を提供する機能、農業に対する理解醸成の機能が付加されている(表)。

すなわち、都市農地は地震や台風などの災害時の避難場所として位置付けられるだけでなく、都市住民の農業参画や、子どもたちの食農体験の場としての位置付けもなされているということだ。

特に「多様な機能」の最大のポイントと考えられるのが農作業体験・学習・交流の場を提供する機能であり、「多面的機能」と同時に、この新たな

機能の發揮によって農業に対する積極的な理解を醸成・獲得していくことが期待される。

言い換えれば、「多様な機能」とは多面的機能にとどまらず、農家が農作業体験・学習・交流の場として農地を提供することで都市住民と交流・連携していくことも期待されるものであり、そこでは農業者が主体的に取り組むことが前提とされている。

そして、この「多様な機能」は教育や地域コミュニティと直結し、「公共性・公益性」と一体関係にあるものと位置付けられている。

プレ農家レストランで会食

都市農業の形態は実に多様であり、さらに「多様な機能」の發揮を期待されるため、経営モデル化としてまとめることは難しい。基本は周辺環境も含めた人的資源、物的資源を活かしていくことに尽きるが、筆者が注目している東京都武蔵野市のS農場の取り組みをここで取り上げたい。

JR中央線の武蔵境駅から徒歩一〇分弱、玉川上水がすぐそばを流れ、緑の多い文教地区にS農場はある。畑面積は二〇[㍻]ほどで、ご多分に漏れず、アパートや駐車場を経営して繰り返し稼いでいる。

ここでは有機農業に長年取り組んでおり、有機農業、生命観にこだわってきた。身近な場所です産された有機農産物は好評で、地域にはS農場のファンも多い。

このため、野菜の代金は前払い制にして、消費者が後で有機農産物を受け取りに来ることに對して、地域の消費者は違和感を持たないどころ

か、この有機農業生産を支援するのは自分たちだ、という意識が定着しつつある。まさにCSA（地域支援型農業）ともいうべき取り組みと断言している。

周辺に保育園や小学校があり、S農場はこれまで農業体験の場を提供してきた。子どもたちの出入りが増えるのに比例して、その母親たちの出入りも増えている。

母親たちは農業体験にとどまらず、Sさんの指導で収穫したダイコンを漬け物にしたり、最近では自ら藍を栽培・収穫して藍染めを始めた。さらには、プレ農家レストランと銘打って、自分たちで収穫した農産物を畑横の作業小屋で調理し、皆で会食する。

S農場の活動は「空間提供業」というべきものにまで広がり、新たな地域コミュニティ形成にとって欠かせない場となりつつある。

課題は都市農業の位置付け

こうした都市農業の位置付けや経営実態は、日本農業全体の動きの中でどのように評価し得るのであるか。また日本農業全体とどのように関係し、影響を及ぼしているのかについて考えてみたい。

担い手の高齢化と後継者不足、小規模経営と高コストをはじめとして、日本農業は多くの構造的問題を抱えており、これが三八%（二〇一七年度カロリーベース）という低食料自給率に凝縮されている。

この農業構造は、自然条件・国土条件に大きな制約がある中、農業の近代化、そして経済成長と

ともに構築されてきたものであり、工業製品を主とした輸出の増大と貿易収支の黒字累積に伴う円高の影響が極めて大きい。

構造改善を目指した農業基本法の下では、食料自給率は一貫して低下を続け、四割もの米の生産調整を余儀なくされてきた。そして、もはや農業基本法によるリードには限界があるとして、一九九一年の政策「新しい食料・農業・農村の方向」、そして九九年の食料・農業・農村基本法が生まれた。市場原理に沿って大規模化・低コスト化による構造改善を目指す一方、多面的機能の發揮による農業・農村が持つ外部価値を評価することによって、日本農業の存在意義の再整理を図ってきた。

ところがその後の農政展開は、二〇一六年一月に改訂された「農林水産業・地域の活力創造プラン」に象徴される。

同プランでは、①国内外の需要を取り込むための輸出促進、地産地消、食育等の推進、②六次産業等の推進、③農地中間管理機構の活用等による農業構造の改革と生産コストの削減、④経営所得安定対策の見直し及び日本型直接支払制度の創設、⑤農業の成長産業化に向けた農協・農業委員会等に関する改革の推進、⑥更なる農業の競争力強化のための改革、⑦人口減少社会における農山漁村の活性化、⑧林業の成長産業化、⑨水産日本の復活、⑩東日本大震災からの復旧・復興、という一〇の取り組みが掲げられている。

このキーコンセプトは「強い農業の創造」であり、「農業・農村全体の所得を今後一〇年間で倍増」させることを目標としている。食料・農業・

農村基本法による大規模化・低コスト化の推進による市場原理への対応と、多面的機能の発揮を評価した所得補填とのバランスを取りながら、食料の確保と農業・農村の維持・活性化を目指したはずが、構造改善による市場原理への対応に著しく偏って農政展開が図られてきたと言わざるを得ない。

言い方を変えれば、わが国農政は産業政策と地域政策を両輪として展開されるはずだったのが、産業政策ばかりが先行し、地域政策はおろそかにされてきたのが実態である。

誰もが納得する農業ビジョン

先にも触れたように日本農業が競争力に乏しいのは、構造改善の遅れだけではなく、むしろ平地が少なく起伏の多い自然条件・国土条件の制約と産業構造が大きく変化するに伴っての円高に起因するところが大きい。

いつてみれば、競争原理を強化するだけでは日本農業の維持・活性化は困難であり、むしろ現在の農政では小規模・家族経営の脱落を招くばかりである。これでは、農村の活力喪失に直結しかねない。

こうした事情は、程度の差こそあれ先進各国に共通したものであり、競争力強化を図りながらも農業支援を増強してきたのが実情である。ちなみに各国の農業生産額に対する農業予算の割合(二〇一二年)を見ると、日本は三八・二%であるのに対し、フランスは四四・四%、イギリス六三・二%、ドイツ六〇・六%であり、アメリカに至っては七五・四%となっている(『JIC総

研レポート』二〇一六冬より)。

むしろ今、農政に求められているのは、大規模化・低コスト化の推進という以上に、農業を支援しながら持続的な食料・農業・農村を目指しての将来ビジョンを構築していくことではないか。多額の予算を必要としながらも国民・消費者、そして農業者が納得し、期待し得る日本農業のビジョンを明確にして、この実現を目指していくことが必要であると思う。

日本農業生き残りの道を示唆

そこで、改めて都市農業の動向に注目してみたい。「宅地化すべき農地」だったものが今回「保全すべき農地」とされたのは、「多面的機能」に防災の機能、農作業体験・学習・交流の場を提供する機能、農業に対する理解醸成の機能を加えた「多様な機能」の発揮が期待されたものである。緑農一体化した環境形成と、教育や地域コミュニティに直結した「公共性・公益性」発揮への大きな期待が、都市農業の位置付けの見直しを可能にした。

一方、日本農業は自然条件・国土条件に恵まれないとされてきた。確かに近代農業による大規模化を進めるには、不利な条件に置かれていることは間違いない。

しかしながら日本農業は、①豊富な地域性・多様性、②極めて高い水準の農業技術、③高所得かつ安全・安心、健康に敏感な多数の消費者の存在、④都市と農村との移動時間・距離の短さ、⑤里地・里山、棚田等の優れた景観、⑥豊かな森と海、そして水の存在などの特質を持つ。

中でも都市農業は③、④に最も恵まれており、これを活かすことで消費者ニーズに対応してきた。そして、営農を維持するために多角的経営・複合経営をしながら、露地栽培にとどまらず、施設型の農業、観光農園、市民農園・体験農園などの多様な農業を展開してきた。これが「多様な機能」の発揮につながるものとして評価を得て、新たな位置付けを獲得してきたのである。

都市農業のこうした歩みは、これからの日本農業の方向を考えていくに当たり、極めて示唆的でもある。

日本農業は大規模化・効率化して競争力を有するプロ農業者と共に、兼業農家や自給的農家ら小規模・家族経営を組み合わせた多様な担い手によって、地域性・多様性を活かした農業、まさに地域農業を展開することが肝要だ。また同時に、暮らしと環境を守り、農村の活性化をも可能にしていくことが基本方向であると考えられる。これは産業政策と地域政策を一体に融合させて、地域農業を振興しつつ農村の維持・活性化を目指すものである。

日本農業の生き残りの道は、専業農家による企業の経営ばかりでなく、六次産業化や農業体験・農泊なども含めた経営の多角化・複合化も含め、さまざまな形態によりながらおのおのが自立経営を目指して地域農業を展開し、また、消費者との連携・交流を強めながら地域循環を膨らませていくところにある。

都市農業の来し方、生きざまが示唆するところは大きく、日本農業の先駆けである、とするゆえんである。

都市なるがゆえに吹く農業にむけた風

都市農業は一九六八年制定の「都市計画法」によって、市街化区域内の農業は、おおむね一〇年以内に市街化すべきものとされ、農業政策の対象から除外し、宅地化推進策が強力に進められる。知恵と創意で生き残る都市農業者たちを、気鋭の農業ジャーナリストがレポート。

あなたの街でぶどう狩り

消費者が身近にいる都市部では、アイデア次第でさまざまな販路確保が可能だけに、多様な生産販売の仕組みが組み立てられる強みがある。東京都世田谷区の飯田勝弘さん（六三歳）が選んだのは、区内で栽培されていたいなかったブドウの導入と直売だ。

就農は一九七八年。翌年、大学時代から構想を温めていたブドウ栽培に着手した。父親は、露地野菜栽培で高い評価を得ていた篤農家。「野菜ではなかなか親を超えられない。収益性の高い新規作物なら早く親父から独立できると、大学卒業時に恩師から言われたんです」と飯田さんは笑う。当時、ブドウは果樹の中でも高い栽培技術が必要と言われ、しかも火山灰土壌の世田谷区

でブドウ栽培は無理とされていた。「難しいということは希少価値が高く収益性が高い」と飯田さんは導入に踏み切った。

全量直売を前提に、東京都農業試験場で品種開発されたばかりの「高尾」を中心に、「紅瑞宝」「ピオーネ」など複数の高級品種を新植。消費者がブドウ園に入って自ら収穫し、出口で会計する「収穫販売（もぎとり販売）」方式を考案した。キャッチフレーズは、「あなたの街でぶどう狩り」。八二年に販売を始めると、区内唯一のブドウ園とあって消費者の反響を呼び、一年目から完売の人気を得た。飯田さんの成功で仲間が増え、八四年には四戸で「世田谷ブドウ研究会」を結成。その後、会員は一八戸まで増加し、世田谷区にブドウ栽培が広がった。現在、会員は一四人。飯田さんを含め全農園で後継者が育っている。



農業ジャーナリスト

榎田 みどり *Midori Sakakida*

さかきだ みどり
秋田県生まれ。東京大学大学院修士課程修了。明治大学客員教授。学生時代から農村現場を歩き、消費者団体勤務を経て90年よりフリー記者。農水省「都市農業の振興に関する検討会」委員など歴任。著書に「雪印100株運動」（創森社、共著）など。

二〇〇四年には、ワイン専用品種のメルローの栽培にも着手。本格的なワインをと、山梨県内を回って委託醸造を引き受けてくれる醸造所を探し、〇六年、『Act one 世田谷メルロー』を商品化。現在、年間五〇〇〜六〇〇本を販売している。

飯田農園の現在の経営面積は約七〇^ア。生食用ブドウとワイン専用ブドウを合わせて五五^ア。父親の経営時は主力だった露地野菜は一五^アに減少したが、逆に、少量多品目栽培・庭先販売には適当な規模だ。コマツナでは「小松菜食べ隊」という消費者組織も誕生。消費者たちが自ら畑で収穫し、計量や金額計算も行い、月末に購入料金をまとめて支払う。その他の野菜も、顧客には畑から直接収穫してもらい、残った分は庭先販売で完売する。

農地面積に制約がある代わりに収益性の高い品目の施設園芸にシフトし、販売では高額所得者層が多い世田谷区の強みも活かした経営だ。

消費者の農業体験をビジネス化

一方、東京都練馬区では、農産物ではなく農業体験そのものをビジネス化した「農業体験農園」が一九九六年に誕生し注目を集めた。園主の農業者が指導者となって、一年間の作付け計画を立て、種苗や農機具を用意し、一区画三〇平方メートルの栽培収穫体験を提供する「市民参加型農園」だ。

消費者と交流が深まるだけでなく、単収が約一〇〇万円と、従来の農業生産による単収よりはるかに高い。その後、二〇〇二年には東京都農業体験農園園主会、一〇年には全国農業体験農園協会が組織され、現在、取り組む農業者は全国で約一四〇に上る。

このビジネスモデルを生み出した立役者は、同区内の農業者、「緑と農の体験塾」を開設する



飯田農園のブドウで醸造されたワイン

加藤農園の加藤義松さん（六四歳）と「大泉風のがっこう」を開設する白石農園の白石好孝さん（六四歳）だ。加藤さんは一九八〇年、白石さんは七八年に就農。当時はどちらの営農形態も、キャベツ単作・市場出荷で、二人とも「農業に全く魅力を感じられなかった」と口を揃える。

二人の農業への姿勢を大きく変えたのは、やはり直売事業だった。加藤さんは八四年、道路沿いの物置小屋で本格的に直売を開始。生産体系も、キャベツ単作から直売用の多品目生産に切り替えた。予想以上の人気を呼び、農業収入が安定しただけでなく、消費者の反応がダイレクトに伝わってくる実感に、農業のやりがいが一気に上がった。

やがて、子どもたちの同級生や保護者が畑に遊びに来るようになり、農家にとっては当たり前だった畑の農作物や生き物に驚き、収穫体験に感動する様子に、「これからの時代、野菜を作って売るより野菜づくりのノウハウを売るほうが面白いのではないか」と考え始めた。九二年、友人だった白石さんに相談。その夜一晩で、農業体験農園の開設・運営支援を求める意見書の原案を二人で作成し、練馬区の担当職員に持ち込んだのが、同事業の誕生につながった。

農業体験農園の構想が生まれた九二年は、「改正生産緑地法」が施行され、農地所有者が「三〇年営農継続」という条件を飲んで「生産緑地」指定を受けるか、指定を受けずに「宅地化農地」とするか、短期間での選択を迫られた年でもある。バブル期の地価高騰で都市農業バッシングが吹き荒れ、都市農業への理解をどうやって広げる

かが、営農継続を望む農業者にとって大きな課題になっていた。

白石農園も、加藤農園と同様に八七年から農園直売をスタートし、徐々に経営形態が変わり始めていたが、農業体験農園の開設後、さらに市民交流型へとシフトを強めた。九八年に精神障がい者の社会適応訓練協力事業所の認定を受けて障がい者雇用を始め、二〇〇三年には農業体験農園の園主仲間と食農教育を事業とするNPO法人畑の教室を設立。〇八年には農業体験農園の生徒だったシェフ・毛利彰伸さん（四八歳）と連携し農園レストラン「La毛利」を開店。翌〇九年にはブルーベリー摘み取り園もオープンした。

現在、一・四畝のほ場のうち農業体験農園が五〇％、ブルーベリー園一〇％、残り八〇％が直売用の野菜の露地・ハウス栽培は場だ。

「生産緑地法が改正された一九九二年以降、農業生産だけではない都市農地の多面性についてずっと考え、都市との共生という視点で、地域と幅広くかわり協調していく農業経営を目指してきました。一つ一つ取り組みを積み重ねてきて、気が付けばそれが今回の都市農業振興基本法の多面的機能の位置付けに反映されていた印象です」（白石さん）

都市農業の新世代の動き

近年、この三農園は世代交代の時期を迎えている。飯田農園では、三年前に長女の亜沙子さん（三〇歳）が会社勤めを辞め自宅に戻り就農。

白石農園では、二年前に長男の秀徳さん（三〇

歳)が大手青果卸会社勤務を経て就農し、これを

機に販路を拡大。現在、農園直売、J A直売所二店舗の他、近隣スーパー二店舗に白石農園専用の棚を確保。飲食店も二店舗に販路を広げた。今後、アスパラガスの施設栽培にも着手する予定だ。また、二〇一六年から練馬区が、都市農業振興策の一環として「ねりマルシェ」の支援事業を始め、J A東京あおばの「どこでもマルシェ」、練馬区女性農業者グループの「ねりmade女子マルシェ」、西武鉄道が沿線駅前で行う「西武グリーンマルシェ」など、さまざまなマルシェが登場。「ねりmade女子マルシェ」代表は白石さんの妻・俊子さん(五八歳)で、マルシェ開催を通じて飲食店と知縁が広がったことも販路拡大につながっている。

一方、加藤農園でも、三年前に長男の義貴さん(三二歳)がJ A勤務を経て就農。経営面積約一畝のうち一〇坪のほ場で、義貴さんが高糖度トマトの養液栽培に乗り出した。昨年から直売を始めたが、毎日午前中には完売する人気で、今後、さらに規模拡大の意向という。

この二農園だけでなく、練馬区では、地域との共生を重視し交流型農業経営を志向した親世代と違い、高収益が望める施設園芸に乗り出す後継者が増えている。

「私たちは強い逆風の中、宅地並み課税反対運動からスタートしました。農業体験農園の手法もその延長線上で編み出したものです。息子の世代は完全にフォロワーの風。その環境下、地域との共生をことさら意識せず、農業収入を伸ばすことを重視する傾向が強い気がします」と加藤

さんは言う。

都市と農地をつなぐ企業

独創的な経営で収益を上げ、後継者もいる農業者にとつて、二〇一五年の都市農業振興基本法制定と、それに伴う都市農業関連制度・税制の改正は基本的に追い風だ。しかし一方で、農業者の向上より農地管理を重視しており、すでに農地管理が重荷になっている農業者も多い。

昨年六月の「生産緑地法」一部改正によって、今年一月「特定生産緑地制度」が創設されたが、同月に国土交通省が実施した「練馬区・世田谷区の農家を対象としたアンケート」によると、所有する生産緑地について三〇年の指定期限が過ぎた場合、特定生産緑地に農地を「全て指定する」が六三%、「五割以上指定する」が一五%、「五割未満を指定する」が五%、「指定しない」が八%となっている。

現行制度の生産緑地指定を受けている農地でも、今後、改めて特定生産緑地指定を受けなければ、固定資産税は農地評価から漸次、宅地並み評価に切り替えられる。つまり、指定を受けない農地は、地権者が長期的には農地転用せざるを得ないと考えている農地と推測できる。まだ制度内容の周知が徹底していないため、今後、指定比率が上がる可能性もあるが、都市農業の「振興」どころか「現状維持」も危うい。

特定生産緑地制度の施行時期は、ちょうど一九九二年に生産緑地指定を受けた農業者の世代交代期。子ども世代は農業経験がなく「子ども負担にならないように、自分が農地の処分を決

めなければ」と考えている農業者もいる。

今年九月に施行された「都市農地の貸借の円滑化に関する法律(都市農地貸借法)」は、後継者のいない農地も、とりあえずは農地のまま残せる選択肢を広げる効果が期待されている。ただし、小規模でも高収益を上げられる施設園芸は、施設建設費用の回収と補助事業の償還まで長期間が必要のため、借地契約が結びにくい。そもそも農地を貸したい都市農業者のニーズを満たすだけの既存農業者が地域にどうかどうかすら、心もとない。

近年、既存農業者以外の担い手として注目されているのが、株式会社アグリメディアなど都市農地を活用した市民農園事業を展開する企業だ。二〇一一年に「都市と農業をつなぐ」をコンセプトに設立されたアグリメディアは、翌一二年、サポート付き市民農園「シェア畑」運営事業をスタート。現在は首都圏を中心に八〇農園・約二〇畝に拡大した。その後、就農希望者と農業法人をマッチングする「あぐりナビ」、就農希望者を養成する農業学校「アグリアカデミア」など事業を広げているが、年間販売額約八億円のうち約六割をシェア畑事業が占める。

現在、シェア畑の開設希望者からの問い合わせは年間約二〇〇〇件。うち四割が農業者個人、六割は農業者を顧客に持つ税理士などの事業者で、J Aからの問い合わせも増えている。個人からの問い合わせは、地権者本人よりも子ども世代や二〇(三〇)歳の孫世代からが多いという。仕組みは農業体験農園と似ているが、集客、農作業の指導やサポート、事務などを同社スタッ



「ねりまde女子マルシェ」はいつも盛況



シェア畑での栽培講習会の様子

フが行い農地所有者の負担が少ない点、また、農園の一区画が三〜三平方メートルと小さく、一〇万円あたり一〇〇万円と農業体験農園の一〇倍の単収を想定している点などが大きく異なる。

ただし、「一〇〇件の問い合わせのうち検討対象になるのは三〇〜四〇件。シェア畑開設につながるのには、そのうち一割」と同社代表取締役社長の諸藤貴志さん（三八歳）は言う。農地の立地条件の問題もあるだろうが、農地管理に悩む農地所有者の潜在ニーズの高さがうかがえる。

今後、都市住民の多様なニーズに対応した商品の作り方やサービスの異なるモデルをつくることで、今の四〜五倍のマーケットに拡大できると諸藤さんは見ている。また、今回の都市農地

貸借法の施行にも、新たなビジネスチャンスを感じ取っている。この点に関して、諸藤さんは「これまで就農希望者の教育事業や雇用就農へのマッチングを行ってきましたが、今後は、生産緑地と新規就農者のマッチングの可能性も出てきます。今までシェア畑の開設をお断りしてきたケースでも『この農地ならこのような活用方法がある』とビジネスモデルの提案ができるようになればと考えています」と語る。

それでも残る不安定要素

加藤農園の加藤さんも、生産緑地への外部からの若手農業者の新規就農の可能性を指摘する。「都内の二三区以外の若手農業者の中には、自身

の農園を経営しながら複数の仲間と共同で借地で農業体験農園を始めるケースも登場しています。生産緑地は面積が狭くても販売面では魅力がある。地域外の若手農業者が担い手に加わる可能性はあると思います」と。

また、農地管理に悩む後継者世代を考え、野菜よりも負担の少ない永年作物での農業管理を呼び掛ける動きもある。例えば、飯田さんが経営管理委員長を務めるJA世田谷目黒では、相続手続やその後の農地管理の相談に乗る「資産サポート事業」に力を入れているが、近年勧めているのは、温州ミカンやクリへの転換だ。すでにミカン畑は増えており、クリも、高級洋菓子店と連携し『世田谷栗』としてのブランド化も視野に試験栽培が始まっている。

ただし、「地方と都市では『儲かる農業』の意味は違う。都市部は、いくら農業収入を上げても、高額な固定資産税を毎年払わなければならず、農業収入だけで生計を維持するのは不可能です。不動産事業で税額を賄わなければ農地を残せない現実を理解してほしい」と飯田さんは釘を刺す。

農地の相続税猶予制度はあっても、家屋や作業場など宅地の相続税支払いのために農地の一部を売却せざるを得ない状況は、制度改正後も変わらない。また、都市農地の貸借は、短期的には借地として農地を残すメリットにつながるが、営農しない兄弟も含めた均分相続が主流になると、将来的には都市農地が一気に減少に向かう懸念もある。都市農業者の立場から見れば、さまざまな不安要素は残るが、今後、都市農業にどのような風が吹くのか注目したい。