

農村から新しい生活様式を考える

第三回

都市の中に農業があることの意義

明治大学農学部 教授 市田知子

二〇二二年一月、東京都の人口が二六年ぶりに減少に転じ、話題を呼んだ。要因の一つに近隣県あるいは地方への転出があるとされている。二〇二〇年四月に初めて緊急事態宣言が発出されて以来、テレワークが普及し、毎日、満員電車で通勤する必要がなくなったこともある。地方には東京のような雑踏がなく、空気がきれいで、健康的な生活ができる。パソコンと車さえあれば仕事にも生活にも支障はない。コロナ前から散見された「田園回帰」の追い風にもなっている。

さて、本特集のタイトルには「農村から」とあるが、コロナ下、都市の中にあっても農業や農的なものが求められていることに着目したい。私自身、長年、東京に住んでいる。二〇二〇

年四月から約一年間は講義もゼミもすべてオンラインになったことにより、在宅時間が増え、おかげで散歩やジョギングの範囲が広がった。以来、途中で農家の無人販売所を見つけては新鮮な野菜を買うのを楽しみにしている。幹線道路や住宅に囲まれながらも農地が残され、野菜や果物が作り続けられていることに有難みを感じるとともに、以前は畑だった所にいつのまにか新築住宅が建ち並び、年々、緑が少なくなっているのを痛感する。

都市の中に農地が残り、農業が営まれることの意義はいったい何なのか、考えてみたい。

都市農業という存在…

戦後から一九九〇年代初頭まで

都市農業についての明確な定義はない。たとえば「狭義には市街化区域内の農業を、広義には都市および都市周辺の都市計画区域内の農業をさす」という定義がある。狭義の場合、一九六八年の都市計画法改正による区域区分、その背景としてあった高度経済成長と都市部への人口集中、農地転用需要の増加を念頭に置いている。都市農業はこれまで、市街化の「残地農業」であり、ゆくゆくは市街化され消滅する運命にある「経過的農業」であると捉えられてきた。

農林水産省の最新データによると、現在、市街化区域内の農地は六一、〇〇〇haであり、全国の農地面積の一・四％である。一方、農業経営体の数は二三万三千（全国の二三％）を占め、それゆえ一経営体あたりの経営規模は六六aと、全国平均の二割程度である。零細規模ではあるが、なかには葉物野菜などを年間数回転させて五〇〇万円以上、販売する経営体もある。消費者に近いという利点を活かし、農業体験農園や観光農園を営み、学校給食やレストランに食材を提供するなど、経営の多角化もみられる。

ここではまず、戦後の農地改革から一九九〇年代初頭まで、

法制度や政策によって都市農業がどのような存在として捉えられてきたかを見てみよう。

まず、一九四六年に始まる農地改革の時点では、食糧難解消と農地改革のスムーズな進行のため、都市の農地の転用も地方長官の許可や農林大臣の承認を要するものとして厳しく制限されていた。だが、その後、朝鮮戦争による特需もあり、東京をはじめとする都市部への人口と産業の集中が進み、住宅建設用地の取得が困難になると、農地転用の手続きが緩和され、転用面積が急速に拡大した。東京都の場合、一九四八年時点の農地転用面積（五七万二、八〇〇坪）を一〇〇とすると、一九五二年には一四四、一九五八年には三四四と急増した。また、転用面積、転用目的別割合が最多であったのは住宅敷地であり、一九五二～五七年平均では全体の七割程度を占めた。

一九六〇年代の高度経済成長長期、大都市周辺においては無秩序な宅地開発（スプロール化）が進み、農地が減少していった。一九六八年の都市計画法改正の目的は、増大する宅地需要に 대응、かつ無秩序な開発を防ぐことであった。改正後の都市計画法第七条では、都市計画区域を区分して市街化区域及び市街化調整区域を定めている。いわゆる「線引き」である。市街化区域とは、すでに市街地を形成している区域およ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である。一方、市街化調整区域とは市街化を抑制すべき区域である。

市街化区域に関しては当初、「既成市街地」（連担市街地、およびこれと接続し現に市街化しつつあり一〇年以内に同様になる見込みの所…(A)と、「市街化区域」（将来一定期間に市街化の可能性があり、優先的かつ積極的に市街化を図るべき地域…(B)とが区別されていた。また、市街化調整区域に関しても、「市街化調整区域」（将来一定期間に市街化の可能性があるが、当面、市街化を抑えるべき地域…(C)と、「保存地域」（様々な条件から市街化をさせるべきでない地域…(D)とに区別されていた。だが、結果的に前者は市街化区域として、後者は市街化調整区域としてそれぞれ一括された。

結果的に、都市計画改正後の市街化区域は「既成市街地」（上記の(A)）に、市街化調整区域は「保存地域」(D)に引つ張られ、農地・土地所有者に「線」の内側か外側かという二者択一を迫ることになった。農地所有者には、「いまのうちに市街化区域に入っておかないと分家も建てられなくなる」という心配を誘発した。他方、市街化調整区域の農地であっても、「他の法令による制限が存在しない限り開発許可の可能性はある」とされ、農地の売買が進んだ。

やがて東京などの大都市部では、地価の高騰による税負担が農家に重くのしかかるようになった。一九七四年、市街化区域内の農地を緑地として守るために、生産緑地法が制定された。生産緑地は都市計画の一環であり、管轄は建設省（当時）であ

る。同法により、市街化区域内の農地の固定資産税、相続税に對して宅地並みの課税が免除されることになったが、当時すでに市街化農地の相続税等の納税猶予措置があったため、生産緑地法を適用する農家はほとんどいなかった。

一九八〇年代後半のバブル経済のなかで、大都市圏での宅地需要が増大し、地価が上昇し、財界をはじめとして都市農業に對する風当たりが強くなる。この都市農業、ハッシングに對抗すべく、都市での良好な生活環境の確保のため、「残り少ない都市農地を計画的に保全する必要がある」ことから、「保全する農地」と「宅地化する農地」を再び明確に区別するために一九九一年、生産緑地法が改正されることになった（施行は一九九二年四月）。これより、市街化区域内の農地のうち、生産緑地に指定された場合のみ、相続税および贈与税の納税猶予の優遇を受けられるようになった。生産緑地の指定を受けるためには、農業生産活動を三〇年間継続し、農地面積が五〇〇㎡以上あるなどの条件を満たさなければならず、とくに三〇年間の営農継続は後に農家にとって足かせとなる。

この生産緑地法改正により、建設省サイトは都市計画の中に都市農業を明確に位置づけようとした。同法第二条二項には、国および地方公共団体の責務として「都市における農地等の適正な保全を図ることにより良好な都市環境の形成に資するよう努めなければならない」と記し、農地の緑地としての機能を強

調している。また、同法第三条において、良好な生活環境の確保の例示として「農林漁業と調和した都市環境の保全」を加えた。

一方、農林水産省サイドは、依然として「都市農地では効用が長期に及ぶ施策は行わない」という農業基本法以来の基本方針に従っていた。だが、一九九二年の農林水産事務次官通達「生産緑地地区における農業施策について」においては、機械、施設等の導入、設置において効用が短期のものに限定しない、農林漁業金融公庫資金の融資条件を緩和すると明記するなど、生産緑地内の農地、すなわち都市農地での営農も支援の対象になりうることを初めて表明した。

生産緑地法改正直後の一九九二年、三大都市圏の市街化区域内農地面積四八、四二七haに対して生産緑地に指定されたのは一五、〇七〇ha、率にして三二%であった。東京都では五七%、大阪府では四一%と、予想外に高い割合が生産緑地に指定され、営農が継続することになった。

都市農業振興基本法と

「生産緑地二〇二二年問題」

一九九〇年代のバブル経済崩壊を経て、二〇〇〇年以降、少子高齢化と人口減少が進んだことにより、都市農業の意義が見

直されていく。大都市圏の人口は地方以上に急速に高齢化する。農地に対する宅地や商業地への転用需要は減少し、むしろ都市住民にとっての緑地や自然に触れ合う場、憩いの場としての需要が高まってくる。また、震災などの自然災害時に農地は避難場所としての役割も果たしうる。

このような背景から、一九九九年に制定された食料・農業・農村基本法では、その第三六条において、都市農業の振興、都市農業の多面的機能に言及している。その二〇年後の二〇〇九年、都市計画法の所轄官庁である国土交通省が「都市計画制度小委員会」を設置し、「都市と緑・農の共生」を今後の都市のあり方の基本理念の一つとし、都市農地を必然性のある、安定的な土地利用として活かしていく方向を打ち出した。

さらに国交省の動きに対応すべく、農林水産省は二〇一一年に「都市農業の振興に関する検討会」を設置する。同検討会は二〇一二年八月、都市の農業・農地の役割を評価し、その存続と都市農業の振興を内容とする「中間とりまとめ」を提示した。ここでは、都市農地は消費地に近い食料生産地であり、避難地、レクリエーションの場として保全され、「都市と緑・農の共生」を目指すべきであると述べられている。

このような一連の流れを受けて二〇一五年四月、農林水産省および国土交通省の共管により都市農業振興基本法が制定された。同法は、都市農業の安定的な継続を図るとともに、その多

様な機能の適切かつ十分な發揮を通じて良好な都市環境の形成に資することを目的としている。同法に沿って策定された都市農業振興基本計画では、新たな施策の方向性として「都市農業の担い手の確保」、「都市農業の用に供する土地の確保」、「農業振興施策の本格的展開」の三つを掲げた。

都市農業振興基本法に対しては、「農業・農地は都市にとって不必要なものであり消滅させていくべきものとした理念からの脱却である」というような好意的な評価がなされる一方で、「産業の効率的立地の観点からは、都市農地、とくに生産緑地制度は非効率な土地利用を惹起している」、「都市農業の持つ多面的機能は、移動手段が発達した現在では都市農業外でも可能である」という批判的な見解もあった。実際、ほどなくして「生産緑地二〇二二年問題」が懸念されることとなる。

前述のように、一九九二年の生産緑地法改正当初、三大都市圏の市街化区域内農地の三割程度である約一万五千haが生産緑地に指定されていた。二〇一九年の時点で生産緑地は約一万二千haであり、八割程度が維持されてきたことがわかる。

しかしながら、一九九二年施行の改正によって、生産緑地の所有者が市町村に買い取り申し出ができる時期が「生産緑地地区の都市計画の告示日から三〇年経過後」と規定されていたことから、「二〇二二年に生産緑地の買取り申し出が一斉に市町村に出されるのではないかと予想された。

やや詳しく説明すると、生産緑地所有者が二〇二二年以降、営農継続をしない場合、まず市町村に買取り申し出をする。だが、市町村が三か月以内に買い取りを行わない、もしくは生産緑地として買い取る者が他に現れず、所有権の移転がなされなかった場合は、生産緑地の指定が外れ、建築・造成などの開発等の行為制限が解除される。その場合、農地所有者にとって宅地、駐車場などへの転用が容易になるというメリットが生じる一方で、税制上の優遇措置を受けられなくなり、税負担が増すため、売却せざるを得なくなり、生産緑地だった農地が一斉に売却されることで、地価の暴落が起こるのではないかと懸念された。これが「生産緑地二〇二二年問題」である。

二〇二二年の買取申出期限を契機とした農地の減少、地価の下落を避けるべく、二〇一七年に生産緑地法が次のように再度改正された。

- (1) 生産緑地地区の面積要件（五〇〇㎡）を引き下げる。
- (2) 生産緑地地区における建築規制を緩和し、農産物加工施設、直売所、農家レストランなどの設置を可能にする。
- (3) 特定生産緑地（一〇年間の営農継続が条件）の指定を可能にする。
- (4) 住居系用途地域の一類型として田園住居地域の創設を可能にする。

とくに(3)の特定生産緑地は、所有者が営農継続をするかどうか

かの決断を一〇年間で先延ばしすることを可能にした。

東京農業の現在

都市農業が現在、どのような状況にあるのか、東京都について見てみよう。東京都の場合、戦後の人口流入、宅地開発により農地が激減した。一九六〇年には三一、四四七haあった農地が二〇一九年には六、七二〇haとなり、五分の一にまで減少している。一九六八年の「線引き」により、奥多摩と島嶼部を除く大部分が都市計画区域となり、とくに市街化区域では宅地や商業地への転用がさらに進んだ。

一九九二年の生産緑地法改正の効果はどうだったのか。東京都では一九九〇年には七、一五七haあった市街化区域内農地が二〇一九年までの間に二、七五三haと、ほぼ半減した。ただし、市街化区域内の農地面積を生産緑地と、宅地化農地（生産緑地に指定されていない農地）とを区別して推移を見ると、双方とも減少傾向にはあるものの、生産緑地の減少が抑えられていることがわかる。宅地化農地は二七年間に四分の一以下にまで減少したのに対し、生産緑地は逆に四分の三が維持されている。

そして「二〇二二年問題」についても、既存の生産緑地面積の九三%以上が特定生産緑地に指定または指定見込みという状況にあり、今のところ懸念されていたような地価の暴落は生じ

ていない。

次に担い手の動向である。農林業センサスによれば一九七〇年から二〇二〇年の五〇年間で、総農家数は三八、四〇〇から九、五六七へと、約五分の一に減少した。一九六〇年以降の農地の減少割合とほぼ同じであり、零細規模のまま留まっていることがわかる。二〇一五年の時点で三〇a未満の農家が五六%、一〇〇a未満の農家が九割を占めている。二〇二〇年時点の販売農家五、一一七のうち四分の三は農産物販売金額が三〇万円未満であり、とりわけ市街化区域では住宅賃貸や駐車場などの収入で補っているか、もしくは農業が副業となっている様子が見える。

担い手の高齢化や減少は都市農業として例外ではない。都市農業振興基本法が目標として掲げる「都市農業の多面的機能」はどのようにすれば発揮できるのか。一つの事例を紹介する。

白石農園は東京都練馬区にあり、江戸時代から代々続く農家である。経営主の白石好孝氏は大学卒業後、一九七八年に就農した。二〇二二年七月時点で経営面積は二・一haであり、すべて生産緑地である。うち〇・七haは借地であり、二〇一八年以降、生産緑地の貸借が可能になったことから、近隣の高齢農家から任された。労働力は経営主夫妻ほか後継者である長男夫婦、長女など、家族労働力を基本とする。

畑では年間七〇〜八〇種類の野菜を生産し、主に農園付設の

コインロッカー式無人販売所、近隣のスーパーマーケット四店舗で販売している。また、隣接するレストランLa毛利、練馬区内の学校給食にも食材を提供している。

白石氏は〇・五haの畑を整備して二二五の区画に区切り、一九九七年より農業体験農園「大泉風のがっこう」として利用者に提供している。一区画は二・五×二mであり、それぞれ夏野菜、冬野菜を栽培する。利用料は年間五万円であり、苗、資材の費用のほか、指導料も含まれる。コロナ前よりも若い家族連れの問い合わせ、利用が増えているとのことである。

そのほか、後継者が行うアスパラガス栽培部門では、アスパラガスの選別、出荷用の箱の製造などの作業を区内の授産所に委託するなど、障害者との連携



農業体験農園「大泉風のがっこう」
(2019年6月筆者撮影)

を行っている。消費地に近いという利点を活かしつつ、まさに都市農業の多面的機能をいかんなく発揮している。

東京農業の新たな担い手

締めくくりにあたり、近年、東京にも非農家出身の新規就農者が現れ、少しずつ増え、行政や関係機関による支援がなされていることに触れておきたい。東京都内での就農希望者に対しては主に東京都農業会議が窓口になっており、年間一〇〇〜二〇〇件の問い合わせがある。希望者の多くは、地方に移住するのと異なり、生活全般を変えなくて済むことを最大の利点と捉えているが、窓口では、それ以上の動機や意欲を充分吟味した上で、一年程度の研修の受け入れ先を斡旋する。希望者の数に対して受入れ農家が限られることから二〇二〇年、八王子市内に非農家出身者を対象とする東京農業アカデミー八王子研修農場という二年間の研修施設が開校した。以来、毎年五名が入校している。

研修を終えると、東京都農業会議が主に西多摩の青梅市、瑞穂町の農地所有者との間を仲介するなどの支援を行う。二三区内およびその周辺の生産緑地はたとえ借りられたとしても相続時に返さなければならぬことから、市街化調整区域が残る西多摩を紹介している。

こうして生まれた新規就農者は「東京NEO FARMER S!」というネットワークを作り、現在六〇名ほどで情報交換を行っている。メンバーは二〇〜四〇代であり、農家の後継者、流通業者、半農半Xの人、女性、単身者も含まれる。今後、J A等の既存組織、地域社会との関係がどうなるのかは未知数ではあるが、都市農業の新たな担い手として注目したい。

参考文献・資料

- 藁谷栄一『都市農業を守る 国土デザインと日本農業』家の光協会、二〇〇九年、一七頁。
- 農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」(令和四年一〇月)
https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/attach/pdf/7_kuwashiku-31.pdf (二〇二二年一月一五日最終閲覧)
- 石田頼房『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社、一九九〇年。
- 田代洋一編『計画的都市農業への挑戦』日本経済評論社、一九九一年、一一二頁。
- 後藤光蔵『都市農地の市民的利用 成熟社会の「農」を探る』日本経済評論社、二〇〇三年、一〇〇―一〇一頁。
- 瀬下博之「都市農地と土地税制―都市農業の振興に関する検討会「中間とりまとめ」に対する批判的検討―」『都市住宅学』82号、二〇二三年、二九―三五頁。

東京都産業労働局『東京農業のすがた』(令和四年三月)

東京都都市整備局「都内の特定生産緑地の指定見込み(令和四年六月二〇日現在・国交省調査)」

<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/midorikakuho/pdf/seisanryokuchi/mikomni.pdf> (二〇二二年一月一五日最終閲覧)

市田 知子(いちだ・ともこ)氏プロフィール



一九六〇年、東京都生まれ。農林水産政策研究所を経て二〇〇六年より明治大学農学部農業経済学科(現食料環境政策学科)助教授、二〇一一年より教授。東京大学大学院博士(農学)。専門は農村社会学、EUおよびドイツの農業・農村政策。著書に『農業経営多角化を担う女性たち北ドイツの調査から』(共著、二〇二二年、筑波書房)、『EU 条件不利地域における農政展開―ドイツを中心に―』(二〇〇四年、農山漁村文化協会)などがある。