

高度経済成長期以降の都市農地の意味と価値

—東京都西東京市を事例とした分析—

The values and effects of urban farmland after High growth period -An analysis based in the case study in Nishi-tokyo city ,Tokyo-

キーワード：都市農業、生産緑地、社会学

修了年月 2023年3月31日

専攻 社会文化環境学

学籍番号 47-216712

氏名 小林 恭介 (Kobayashi, Kyosuke)

指導教員 清水 亮 准教授

1. 研究の背景と目的

1-1.研究の背景

日本の都市部にある農地の保全に関する議論は1970年代より数多くなされてきたが、当時から現在まで一貫して農地面積の減少は続いている。特に1980年代以降は、バブル経済下における地価高騰によって、大規模な宅地開発が推し進められ、土地の供給地として都市農地は宅地化された過去がある。本来、都市農地には、人口が集中する都心部への新鮮な農産物の供給に加えて、防災空間の確保・良好な景観の形成・環境保全といった多様な機能が期待されており、生活の質向上が謳われる近年では再評価されつつある。この時勢の中で、都市農地の減少に歯止めをかけた政策として生産緑地制度が挙げられる。

1-2.研究の目的

高度成長期以降の都市農業の変化を法令・メディアから明らかにするほか、都市農業の重要制度の一つである生産緑地制度に関して、東京都西東京市をフィールドとした分析を行うことで、同制度が周囲の都市環境に与える影響を明らかにする。

1-3.研究の方法

国土交通省が公開している2019年～2022年の公示地価データと西東京市から提供を受けた生産緑地地区面積を用いた生産緑地地区と地価間の関係性の定量的分析と、2022年9月～2022年12月まで、筆者が対象地区における都市農業に関する活動関係者を中心に行ったヒアリング調査を行った。地価分析においてはヘドニックアプローチに基づいて、西東京市の公示地価31地点をもとに生産緑地地区からの距離と最寄駅からの徒歩時間を説明変数とした回帰分析を実施した。ヒアリング調査に関しては、調査時点において市内で営農している農家6名と行政関係者4名の計10名に対して行った。

2. 生産緑地制度を軸とした都市農業政策の変遷

生産緑地制度は1974年に施行された生産緑地法に基づく土地制度であり、農業事業者に一定期間の営農義務を付す代わりに税制優遇を行うものである。制定当初の旧生産緑地制度は面積要件の厳しさと代替制度の登場により十分に機能しなかった。この反省として1992年に第1次改正生産緑

地制度が導入され、面積要件の緩和と都市農業に関する優遇政策を同制度に一本化した。また、営農義務期間を30年へと大幅に延長したため、2010年代までは生産緑地法1本による都市農業管理が続いた。

2010年代後半になると、生産緑地地区の指定解除時期が近付いたことにより、延長施策として第2次生産緑地法改正を実施し、面積要件・建築可能施設の緩和など、生産緑地地区の指定維持に資する改正を行った。同時期に制定された都市農業振興基本法や都市農地貸借法と併せて、新規就農者への生産緑地地区貸借や市民農園の開設など、生産緑地地区を活かした都市農地維持のための制度が整いつつある。

2021年時点で、三大都市圏特定市の市街化区域内農地2.2万haの内、生産緑地は1.2万haと54%であり、その割合は増えつつある(図1)。

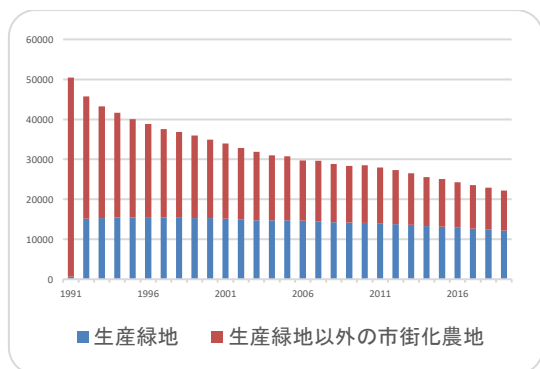


図1 3大都市圏の農地面積(ha)

3. 西東京市における生産緑地の展開動向ともたらされた定量的効果

3-1.西東京市の概要

西東京市は、東京都心から約20km圏に位置する東京都北部の都市であり、農地と宅地が混合する郊外都市である。人口は205790人(2022年8月時点)、面積は157500km²(2022年4月時点)である。

3-2.西東京市の農業の現状

市内農地の約7~8割は生産緑地地区が占めてきた。その推移は図2のとおりである。

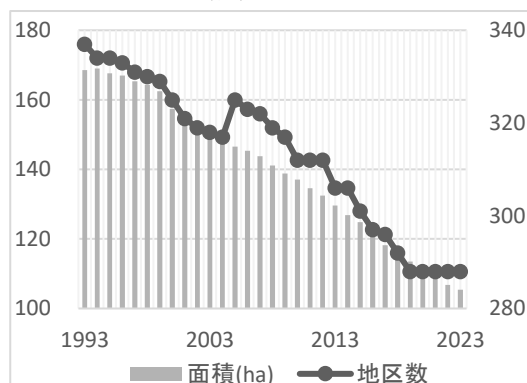


図2 生産緑地面積(左軸)と地区数(右軸)

2022年現在、生産緑地は市街化区域内農地の約82%を占めている(図3)。1992年から2020年までの減少率は35%であり、期間における三大都市圏全体の生産緑地面積減少率が19%であることを踏まえると、2倍近い速さで減少している。一方で、2020年度の東京都全体における農地面積割合は3.1%、多摩地域に限定すると4.4%である中、西東京市の農地面積は8.4%と未だ高い割合である。地区数に関して、2004年に一時的に増加したものの、2018年まで減少傾向にあったのち、2019年以降は横ばいとなった。新型コロナウイルス感染症拡大による将来地価の不安定の懸念や土地需要の低下といった要因のほか、都市農業振興法制定による土地貸借の促進、営農継続意思の強い農家が残存した、という要因を考えることができる。

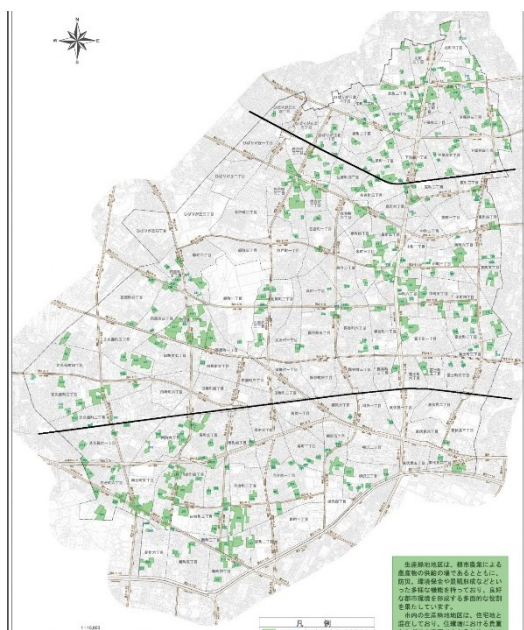


図3 市内の生産緑地立地図

3-3.西東京市における農あるまちづくり活動の展開

西東京市では 2016 年の都市計画審議会において、緑地の減少について行政機関のみで検討するだけでなく審議会から市長に対して提言を示すべきであるという方針が出されたことを受け、審議会条例を改正、「生産緑地に関する専門部会」を設置した。専門部会からの建議を受けて、2019 年 11 月に分野横断的庁内プロジェクトチーム(以下、庁内 PT)が設置され、年々減少する都市農地の保全のみならず、市内の「みどり」について新たな価値創造をしていくための具体的取り組みの検討を進めてきた。2022 年には前年実施のワークショップで出された意見や着眼点が「検討報告書」として提出された。同報告書は西東京市マスタープランや農業振興計画策定の資料として位置づけられる予定であり、審議会成立からワークショップ実施までは多様なステークホルダーの観点・意見を政策として具体化するための重要なプロセスとしてみな

すことができる。この審議会・専門部会等の組織図は図 4 のとおりである。

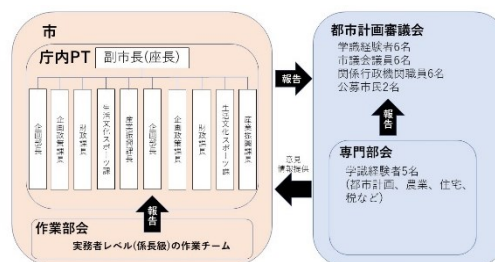


図4 西東京市における都市農地検討体制

3-4. 生産緑地地区が周囲にもたらす効果の定量的分析

ヘドニックアプローチを手法として、西東京市内の各公示地価地点から最も近い生産緑地地区との距離と公示地点の最寄駅からの徒歩時間を説明変数、公示地価を目的変数として重回帰分析を行った(表 1)。

表1 推計結果

	係数	t 値	p 値
定数項	339389	30.38	5.59E-23
生産緑地との距離	108.75	2.76	0.010
最寄駅からの徒歩時間	-4769.54	-7.42	4.44E-08
サンプル数	31		
自由度修正済み R ²	0.74		
F 値	5.41E-09		

自由度修正済み R² は決定係数として十分高い値をとっている。F 検定の結果からは有意水準 5%において統計的に有意であることが明らかとなった。パラメータに関しては生産緑地との距離の増加、最寄駅からの徒歩時間の減少はいずれも有意水準 5%において地価の上昇に有意であるという結果となった。

したがって、生産緑地との距離の増加と

最寄駅からの徒歩時間の減少は地価に正の影響を与える可能性が統計的に示唆された。

4. 各ステークホルダーから見た都市農業

4-1. 農家からみた都市農業

都市農業では、就農過程として親の土地を相続するか、土地貸借で0から始めるかの2通り存在するが、両者の間には都市農業への関わり方の相違点が存在する。前者は、農の活動場所を維持したいという想いの他に、継承されてきた家の土地を守るという祖先からの資産を保持する目的で営農に取り組むのに対して、後者は農を通した他者の陶冶や農空間の継承といった文化・空間の継承に焦点が当てられている。また、営農開始から数年経過した農家によると、農業を続ける理由として、「農を通した相互の教育現場」・「自己決定を前提とした労働条件」・「市民の交流の場としての機能」を実現できる環境であることが挙げられた。この空間では、「農家&市民」や「市民&市民」といった組み合わせでの交流が行われており、この場は行政による政策といった上からの圧力で作られた場や、市民からの要望による下からの圧力で作られた場のいずれでもなく、もともと存在していた農地に自然と人が集まることで徐々に機能が付加されていき、現在の交流拠点となっていることは注目すべき点である。

4-2. 都市農業にかかわる行政の動き

一般市民と農家をつなぐ役割である西東京市行政は、近年、農業振興に注力しており、先述の農あるまちづくり活動の仕組みづくりに加えて、市民農園の開設支援や農産物ブランディングに取り組んでいる。

一方で、課をまたいだ連携は未だ十分に

機能しておらず、現場職員も連携に向けた具体的方針の見通しが立っていない。近郊都市で類似する国分寺市では、課をまたいだ横の連携を行うことで地場農産物のブランディング・流通経路の確立を実現している。また、生産緑地の貸借が普及していく中、相続と被貸借者の営農権の対立のような土地と営農者が切り離された故に発生しうる問題に対応するためには土地を管理する課と農業事業者に対応する課の連携が不可欠である。そのうえで、庁内PT設立時のノウハウを活かした課の連携実現が急務となると考えられる。

5. 都市農業の意味と価値

都市農業は、農家にとっては市民との交流・教育を通した喜びの享受、一般市民にとっては生鮮農作物や憩いの供給、行政にとっては税収源として多様な利益をもたらしてくれる。その意味で、都市農業の意味・価値として、「農」が利害関係者各々の共同利益として機能し、「農」を基にした交流網が成立した都市を形成するためのテーマになる、というのが可能性の一つであろう。

参考文献

- ・諸富 徹. 人口減少時代の都市：成熟型のまちづくりへ.2018
- ・横張 真,渡辺 貴史. 郊外の緑地環境学.2012
- ・塩澤誠一郎. 2022年問題と都市農地保全、都市農業政策.2020
- ・二武恭子,中山徹. 生産緑地法改正に伴う農地転用の変化と住宅供給に関する研究：生産緑地法に関する研究(その1).1999
- ・水口俊典. 都市農地に関する制度改革議論の動向と今後の課題