

東京大学大学院新領域創成科学研究科
社会文化環境学専攻

2022 年度
修 士 論 文

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-

2023 年 1 月 23 日提出
指導教員 清水 亮 准教授

小林 恭介
Kobayashi, Kyosuke

目次

第1章 研究の背景と目的	5
1.1 はじめに	5
1.2 研究の背景.....	5
1.3 既往研究の位置づけ	10
1.4 研究の目的.....	10
1.5 論文のフロー	10
1.6 研究の方法.....	11
1.7 用語の定義.....	12
第2章 生産緑地制度を軸とした都市農業の変遷	12
2.1 生産緑地制度制定までの経緯	12
2.2 生産緑地制度制定の経緯.....	13
2.3 旧生産緑地制度を取り巻く都市農業政策の変遷	14
2.3.1 生産緑地制度制定以降 1970 年代における都市農業政策の変遷.....	14
2.3.2 1980 年代から第 1 次生産緑地法改正までにおける都市農業政策の変遷..	15
2.4 旧生産緑地制度の限界	18

2.5	第1次生産緑地法改正とその影響.....	19
2.6	第1次改正生産緑地制度の指定状況と都市農業の動向.....	21
2.6.1	生産緑地地区決定面積と動向.....	21
2.6.2	生産緑地地区決定以降の都市農地面積の推移.....	25
2.6.3	第1次生産緑地法改正から2022年問題の提唱まで.....	28
2.6.4	第2次生産緑地法改正と影響.....	29
2.7	都市農業の資源としての価値の変化.....	33
第3章	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.....	36
3.1	西東京市と同市の土地利用計画の概要.....	36
3.2	生産緑地設置以前の西東京市域.....	37
3.3	設置以降(1992年～).....	39
3.4	西東京市における農あるまちづくり活動の展開.....	49
3.4.1	生産緑地に関する専門部会の設置.....	49
3.4.2	農業振興計画に基づく各種施策.....	51
3.5	生産緑地地区が周囲にもたらす効果の定量的分析.....	56
3.6	小結.....	60

第4章 各ステークホルダーから見た都市農業	62
4.1 はじめに	62
4.2 農家からみた都市農業の価値・課題	62
4.2.1 農家が都市農業という道を選ぶ理由.....	62
4.2.2 都市農業を通して得られた経験・価値.....	65
4.2.3 都市農業における課題.....	67
4.3 都市農業にかかわる行政の動き	70
4.3.1 農家と一般市民の仲立ちをする行政.....	71
4.3.2 行政の抱える都市農業にかかわる課題.....	73
第5章 結論 都市農業の意味と価値	76

第1章 研究の背景と目的

1.1 はじめに

第二次大戦後、日本は高度経済成長期と1980年代後半からのバブル経済期（以降、バブル経済期と呼称）という二つの大きな変動を経験した。前者は都心からあふれた労働者世帯をターゲットとした郊外団地等の開発、後者は都市部の地価上昇を要因とした都市外縁部のニュータウン開発、と特徴は異なるが、いずれも都市郊外が増加し続ける都市住民の宅地供給源としてみなされるようになる契機となった(谷口ら、2004)。一方で、都市郊外における宅地需要の増加は、スプロールの拡大による都市空間と農地の混在や、都市インフラの供給不足といった様々な問題を生み出してきた。中でも、都市郊外農地面積の単調減少は特に指摘される問題であると言えるだろう。宅地需要増加の時代において地価高騰の原因とみなされた高度成長期・バブル経済期には都市農地は不要なものとなされ、多様な価値観が共有される現代では農業の後継者不足が深刻となり、都市農業は衰退してきた。一方で、都市住民という巨大な消費者に近接している立地を生かした販売農家や、小規模ながら効率化を追求することで高収益を目指す兼業農家など、都市農業というハンデを逆手に捉えて耕作を続ける農家も存在する。

また、2000年代になると都市住民が農活動に積極的な参加を見せるなど、都市農地に対する評価は転換した。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都市農地の要素として評価されるようになり、都市計画上においても将来的に宅地化するものという扱いから、保全するものへと転換した。

したがって、都市農業の転換期を迎える中で、これまでの都市農業のあり方を踏まえつつ、社会制度・住民の「農」の扱いの変化や都市農業が周辺地域において果たす役割を明らかにしていく必要があると考えられる。

1.2 研究の背景

郊外(Suburb)という概念自体は中世ヨーロッパにおいて既に存在しており、封建領主の支配下であった城郭都市の外側がその始まりである。12～13世紀に、従来の支配から逃れようとした商人層が城郭都市外部に居住するようになり、経済活動を通じた強大化によって成立した自治都市がSuburbの原点となった(若林ら、2000)。現代における郊外は「都市圏の内部で、かつ中心都市に含まれない地域」(藤井ら、2014)とされていることから、都市圏という大規模圏域が形成される以前の中世と現代の郊外は異なるものであると考えられる。

近世においては、中央集権国家が台頭する中、中世のような中央政府の支配から離れた都市は弱体化したが、近代以降の産業革命によってふたたび郊外は発達することになった。

18世紀イギリスより始まった産業革命では、産業活動の中心が軽工業から重工業へ移り変わり、中小工場が都市に無秩序に入り込み、農村における囲い込み政策による農村人口の都市流入が激しくなった。その結果、労働力需要増加による都市部の過密化や工場煤煙・廃水の大量発生に起因する生活環境の悪化といった問題を引き起こした。労働者のための良好な居住環境を実現するためにオーウェン・フーリエをはじめとする空想的社会主義者による理想都市の建設機運が高まった。いずれの案も経営上のコストを踏まえると現実的ではなく実現したものはなかったが、労働者の生活環境への関心、都市と農村を結合する計画への志向は当時の世人への注意を喚起し、実業家たちに刺激を与えることとなった。その一例として、現代まで続く郊外都市の先駆となったのがE・ハワードによる「田園都市論」である。実業家であったハワードは経営コストを重視し、都市・田園・田園都市を三つの磁石にたとえ、その利害損失を比較することで田園都市は都市と田園の両者の利点を兼ねそろえたものであることを説いた。ハワードの田園都市論の独創性として、都市に不可欠な部分として農業のための土地を永続的に保存し、そのオープンスペースを都市の物理的な拡大抑制のために利用する(都市と農村の結合)という提案がある。これは田園都市において都市域の無秩序な拡大を防止するための策であり、一定の計画人口内に人口を抑えることで十分なインフラの提供、良好な生活環境の創出を狙ったものであった。田園都市論は世界各国の都市計画に影響を与えた(日笠、2020)。

1908年にイギリスの田園都市論を紹介した『田園都市』が内務省地方局より刊行されたことにより、日本国内においても田園都市についての関心が芽生えることとなった。日本における田園都市開発は、郊外に延伸する鉄道会社による不動産開発という形で進められることとなった。これは、電車の動力源としての電気が電灯・電力などのほかの用途に応用可能であることから、多くの電鉄会社は開業時から電気事業を兼営することが多く、当初から経営の多角化に積極的であった現れである。鉄道沿線の総合開発型不動産事業の先駆的存在として開発を進めた箕面有馬電気軌道(のちの阪急電鉄株式会社)は郊外電車の乗客誘致のために大阪府北部の池田(1910年開発)や桜井(1911年開発)をはじめとして郊外住宅地を事業化した(岩井ら、1998)。同社は住宅地のほかに、温泉や遊園地といった観光施設の開発・大学の誘致を積極的に進め、生活するうえで必要な都市機能を沿線内で完結できる地域を作り上げた(中村、2007)。関東においては、1918年に渋沢栄一が設立した田園都市株式会社が郊外住宅開発の発端となった。同社設立の1年前に設立した荏原電鉄を子会社化した田園都市株式会社は鉄道と住宅開発を進めたが、不況やノウハウ不足によって1928年に目黒蒲田電鉄(後の東京急行電鉄)に併合された。同社は、田園都市株式会社時代を含めると洗足(1922年)、多摩川台(1923年)、奥沢(1926年)などの地域で住宅地開

発を進めた。目蒲電鉄と合併した東横電鉄は百貨店事業や遊園地事業など、関西の箕面有馬電気軌道同様に沿線の市街化誘発を狙う事業展開を進めた(福島、1996)。

第二次大戦での空襲で壊滅的な打撃を受けた日本の都市は、戦後復興期を乗り越えて1950年代後半より高度経済成長期に入ったことにより、経済活動と人口の都市への急速な集積が始まった(図1)。特に東京圏においては毎年30万人前後の人口流入が続いたことで、都心に近い地域では住宅供給が追い付かない問題が発生した(諸富、2018)。

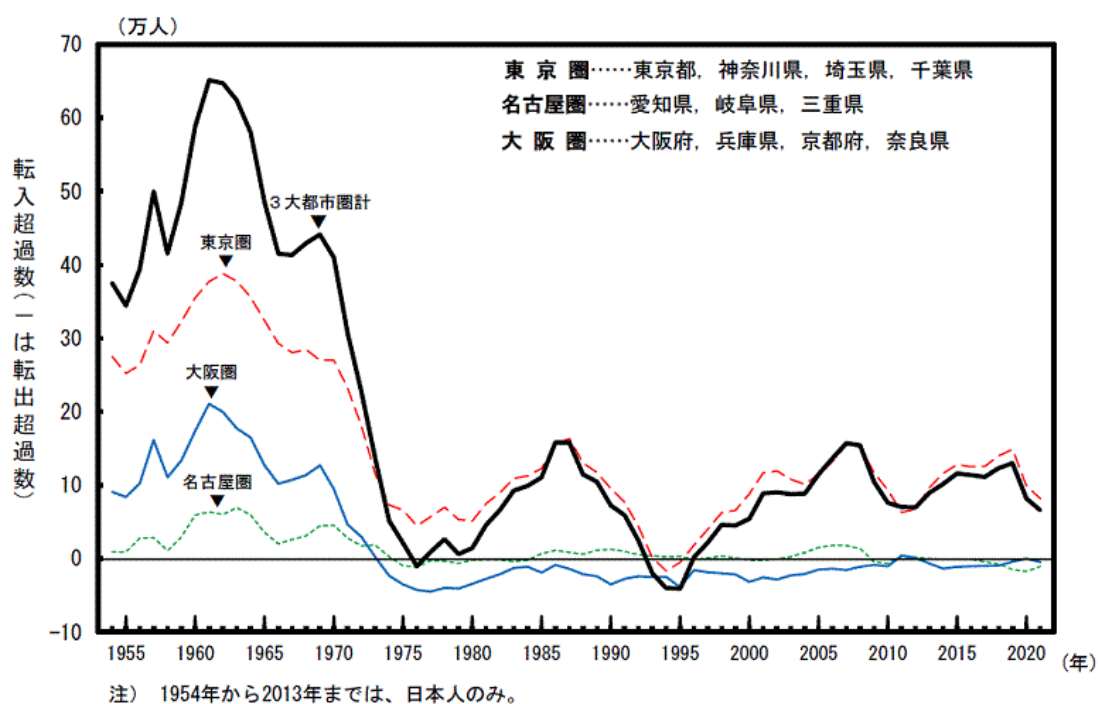


図1 三大都市圏の転入超過数の推移¹

1958年に首都圏整備法に基づいて策定された第1次基本計画では、田園都市論に基づくロンドンのグリーンベルトを模範とした幅10kmの近郊地帯整備を含んでおり、人口増加の原因となる大規模工場や大学の新設の制限を想定していた。当時の予測では、1975年時点で首都圏人口は2,660万人、既存市街地人口を1,160万人に抑え、約270万人を18区域²に分割された市街地開発区域に収容する計画だった。市街地開発区域には日本住宅公団

¹ 住民基本台帳人口移動報告より引用

² 50km圏：平塚・茅ヶ崎・藤沢・町田・相模原・八王子、青梅、川越・狭山、大宮、千葉の7区域

100km圏：前橋・高崎、佐野・足利、太田・大泉、熊谷・深谷、小山、古河・総和、宇都宮、真岡、土浦・阿見、石岡、水戸・勝田の11区域

あるいは県・市の一部事務組合などによる工業団地造成事業がすすめられたが、緑地帯として構想された近郊地帯は地権者の反対に遭い、形成されることがなかった。1965年に改訂された第2次基本計画では、地域区分を既成市街地・近郊整備地帯・都市開発区域の3つに再分類した。特に近郊整備地帯に関しては、都心から50～60km圏内までを対象とした市街地・緑地整備地域であり、第1次基本計画での近郊地帯よりもきわめて広範囲に指定された市街地である(図2)。

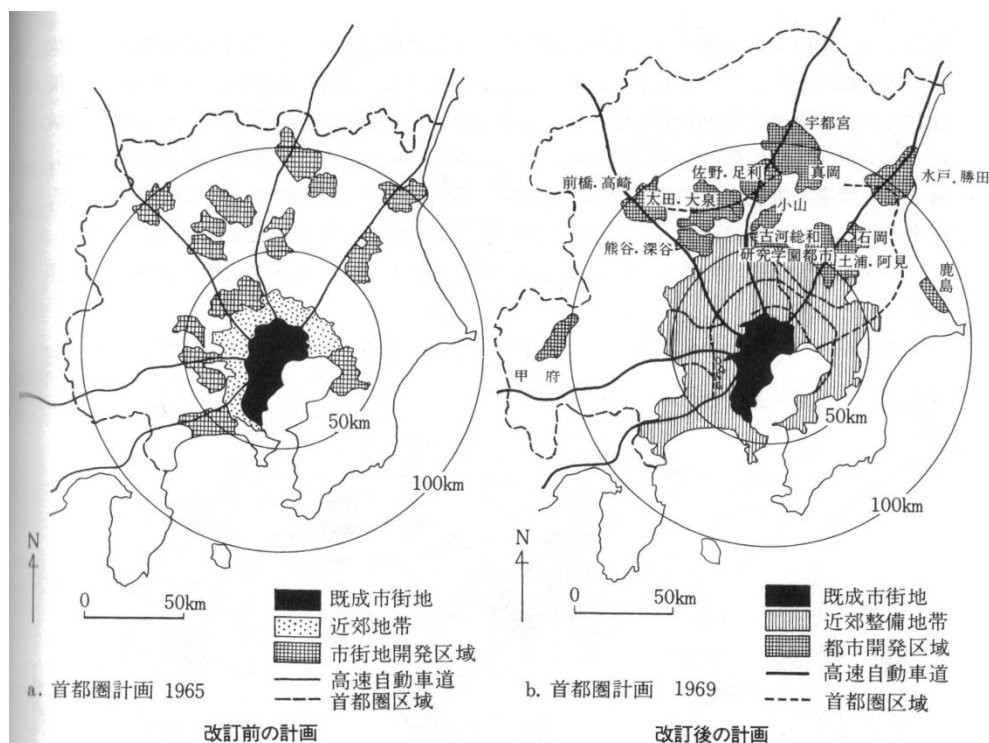


図2 第1次・第2次東京首都圏計画図³

この結果、首都圏における人口・産業の集中抑制は不十分なものとなり、1975年の首都圏人口は3,362万人にまで達した。オイルショックを迎え、労働力としての人口社会増は落ち着いた一方で、自然増が見込まれたことから第3次基本計画では「地帯」としての都市整備から多数の核都市の育成による多極構造の都市複合体としての首都圏を目指していくこととなった。その上で、核都市の人口吸収地帯として大規模ニュータウンの穿設が計画された。主なものは、多摩・秋留台・港北・千葉ニュータウンである。

以上のような人口増加による都市圏拡大は、スプロールと呼ばれる問題を引き起こした。スプロールは高い開発圧力による無秩序な宅地化によって引き起こされ、空間・インフラ

³ 日笠端・日端康雄『都市計画』p123より引用

効率の悪化をもたらすと指摘されてきた。谷口はスプロールにより悪化するコストを定量的に算出⁴し、森尾らは市街化調整区域内のスプロール化と開発規制の関係性評価を行った⁵。スプロールに関しては、1968年公布の新都市計画法による区域区分制度による対策が取られたが、市街化調整区域における土地利用規制への不満や都市化による地価上昇への期待から、多くの農家は市街化区域への編入を求めたため、市街化区域内に農地が残存してしまい、スプロール化が進行する結果となった(東、2010)。また、浦山らは市街化調整地域におけるスプロール実態を調査し、同区域では経済的理由からの脱農・兼業化、都市計画法の例外規定を満たすロードサイド店の進出という都市化の需要と供給が同時に起こるために、加速度的なスプロールが発生していると明らかにした(浦山、1981)。この状況に対応するべく制定されたのが、1974年の旧生産緑地法である。同法は一定期間の営農義務を課す一方で、税制優遇を与えることで宅地化すべき土地をそうでない土地の峻別を図ろうとした。

1980年代になると、都市圏の雇用を求めて再び人口流入が進んだために宅地需要が増加した上に、1985年のプラザ合意以降の低金利政策を発端とするバブル経済期には、土地保有へと資金が流れることで地価の暴騰をもたらした。この影響は都心部のみならず郊外にも波及することでスプロールの促進・農地面積の減少を加速させた。旧生産緑地制度は指定条件の厳しさや代替制度の普及と相俟って、十分に機能しなかったため農地の宅地化を止めることができなかった。

2005年以降、増加し続けてきた国内人口は減少に転じ、少子高齢化という課題に直面することとなった。従来までの高成長・人口増加・地価上昇を前提とした郊外都市の経済は、今後の税収減・インフラ投資余力の減少という財政問題に直面することとなり、都市圏拡大は限界の局面にきている。こうした現状に対して、「都市のコンパクト化」が目ざされている。「都市のコンパクト化」とは、郊外における新規立地を抑制し、都市中心部への住民移転を誘導するほか、公共投資も中心部に集中させる政策を実行することで、効率的な社会資本の利用を可能とし、結果として財政健全化に貢献するというプロセスである(諸富、2018)。都市農地は「良好な景観の形成や防災性の向上、多様なレクリエーションや自然とのふれあいの場としての機能等を有していることから、コンパクトシティの形成の促進にあわせて、良好な市街地環境を形成する観点から、その保全・活用を図ることが必要である。」と国土交通省が述べていることから、将来の都市計画において保全・活用すべ

⁴ 谷口守(2008)「リバーズ・スプロールを考える 人口減少期を迎えたスプロール市街地が抱える課題」、『都市住宅学』、Vol.61、p28-33

⁵ 森尾康治・金星坤・中井検裕ほか1名(1995)「市街化調整区域におけるスプロールの実態からみた現行開発規制の評価」、『都市計画論文集』、Vol.30、p127-132

き資産であることは明らかである。そして、都市農地の多くを構成し、今後もその割合は増えていく生産緑地地区は、2017年の法改正により、生産緑地の指定下限面積・営農義務期間の緩和、建築可能施設の増加、貸借の認可などが可能となり、産業としての農業のみならず、「農サービス」・「農体験」といったレクリエーション・憩いの場としての活用が期待されている。しかし、2022年には多くの生産緑地が地区更新を迎えることで相続税対策の為に地権者が指定解除をする可能性があるのが現状の課題の一つである。

1.3 既往研究の位置づけ

生産緑地が都市にもたらす影響・効果は宮地(2006)や栗俣(2011)が報告しており、生産緑地を活用した都市農業振興による経済的効果やアンケート調査を通じた周辺住民の意識特性を明らかにすることで、生産緑地の存在が都市機能・環境向上に寄与していることを示した。また、都市郊外の農業に関する活動の研究に関しては、都市農業の経済的価値に関する研究(蔦谷、2005)、東大阪市の農家を対象とした意向調査(中塚ら、2019)などがある。農をまちづくりに取り入れた研究としては、日本建築学会によるラーバンデザイン賞委員会によるものもあるが、都市農業の実態や関係者の意向にアプローチするのではなく、都市計画やデザインの一部として「農」を落とし込む点で本研究と異なる。生産緑地制度を含む都市農業関連政策の変遷に関する研究は發地(1995)や柴田(2014)があるが、いずれも政策の内容をたどるにとどまっており、当時の世情や世論について触れていない。

1.4 研究の目的

本研究では、高度経済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、現在の都市農業において重要な役割を担ってい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、生産緑地制度を前提とした都市農業の意味や価値を明らかにする。

1.5 論文のフロー

本研究では、まず第2章で高度経済成長期から第1次生産緑地法改正までの三大都市圏における都市農業と旧生産緑地制度を取り巻く法令・政策の変遷を示すことで、都市農地に求められた役割と実状に相反した矛盾点をそれぞれ明らかにした。また、併せて第1次生産緑地法改正から現在に至るまでの三大都市圏における都市農業と生産緑地制度を取り巻く法令・政策の変遷を示すことで、農地よりも広い概念として「農」に対する価値観の変化とそれに応じる政府の対応や市民レベルでの取り組みをもとに、都市農地に求められる新たな役割・もたらす影響について明らかにした。第3章では、西東京市における都市

農業の展開動向ともたらされた定量的効果を明らかにした。第4章では、第3章の分析で示しきれなかった、都市農業がもたらす居場所・にぎわい・その他価値をステークホルダーへのヒアリングから明らかにした。第5章では、第3章と第4章で分析した西東京市における都市農業に関して、都市農業がもたらしてきた価値や今後期待される役割を明らかにした。

1.6 研究の方法

本研究における対象フィールドは、以下の3つの理由から東京都西東京市とした。1つ目は、東京都心から最も近い市部の一つで、約20kmにある住宅都市であるが、多くの農地が残っており⁶、2022年を機に急激な農地減少が進む可能性があること。2つ目は、西東京市都市計画審議会において、単調減少を続ける生産緑地への対策を講じる専門部会が設置され、現状把握・課題整理から保全開発を前提とする解決策に至るまで積極的な議論が行われていることである。3つ目は、市内に東京大学田無演習林が立地していることから、施設を活用した都市農業振興政策の立案や、官学連携で「緑農住」実現に向けた市内横断のプロジェクトチームを設立するなど、都市農業をまちづくりに組み込む取り組みが積極的に行われていることである。

具体的な方法としては、国土交通省が公開している2020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、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独立変数とした地価変動に関するヘドニック分析を行い、有意差があるかを検証した。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。それぞれの調査の所要時間は45分～90分程度であった。調査対象者は表1～2のとおりである。

⁶ 土地利用現況調査(2017)によると、土地利用全体に占める農用地の割合は多摩都市部全体で6.4%、市街化区域全体で7.3%であるのに対し、西東京市では9.5%にのぼる。

表1 ヒアリング対象者(農家)

識別名	ヒアリング日	年代	性別	就農期間	農地面積	貸借農地
A氏	9/30	60代	男性	30年	2000 m ²	
B氏(A氏の娘)	10/15	30代	女性	3年		
C氏	10/20	20代	女性	10か月	3000 m ²	○
D氏	10/30	30代	男性	7年	8000 m ²	
E氏	12/17	30代	男性	5年	9000 m ²	
F氏	12/17	50代	男性	1年	7000 m ²	○

表2 ヒアリング対象者(行政関係者)

識別名	ヒアリング日	担当課・役職
G氏	11/15	都市計画課
H氏	11/15	都市計画課
I氏	11/29	産業振興課
J氏	11/29	産業振興課

1.7 用語の定義

本研究で取り扱う生産緑地制度は、1974年に制定後、1992年と2017年に改正が行われており、メディアや書籍ではいずれも「改正生産緑地制度」・「新生産緑地制度」などと示され、明確な名称がない。そのため、本論文では制定時の名称を「旧生産緑地制度」、改正後の名称を時系列順に「第1次改正生産緑地制度」・「第2次生産緑地制度」と呼称することとする。

第2章 生産緑地制度を軸とした都市農業の変遷

2.1 生産緑地制度制定までの経緯

生産緑地制度は1974年施行の生産緑地法により規定される土地制度を指しており、施行の経緯として1.2.1で述べた宅地需要の急増が影響している。高度経済成長期における都市人口の増加は宅地需要の増加による地価高騰をもたらしたため、宅地として利用可能な土地を増やすべく、1960年代後半より法整備が進められた。最初の動きとして、1969年施行の改正都市計画法では区域区分手法による市街化区域と市街化調整区域の2区分が導入された。前者は、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」とされ、後者は「市街化を抑制すべき区域」とされた。地価高騰の著しい市街化区域の宅地供給に向けて農地転用を促す方策として採られたのが、

1970年の農地法改正と1973年の地方税法改正である。農地法改正では、三大都市圏内の特定市街化区域内における農地の別用途への転用が許可制から届出制へと変更されたことで、都市農業は農林省(現在の農林水産省)の施策対象から外れ、保全・管理されるものではなくなったと言える。地方税法改正では、市街化区域内農地を3区分(A・B・C)に分け⁷、順次宅地並み課税の導入を決定し、まずA農地への宅地並み課税が実施された。翌年1974年にはB農地の宅地並み課税が実施された。これらの政策によって、人口増加の著しい三大都市圏特定市内の、人口吸収地域として認定された特定市街化区域内農地を積極的に宅地転用させる方針を示したと言える。

2.2 生産緑地制度制定の経緯

市街化区域内農地の宅地転用が積極的に進められるようになった一方で、都市農業に対する新しい捉えかたも同時期に現れた。一つは近郊農業とは異なる都市農業という捉え方、もう一つはこの時代の都市化は宅地の増加のみが主眼におかれたのみで住環境の整備がほとんどされていないがために、改めて緑地空間・都市機能の一環として農地を評価するという捉え方である(農政調査委員会、1973)。先述した新都市計画法による区域区分制度で都市化を促進する市街化区域に指定された地域において、1973年時点で残存していた農地は首都圏5都県のみでも54041haに上り、ここに農業的補助および投資が行われずに宅地へと転用され続けると、農業生産、特に生鮮食品の供給に大きな支障が出るという指摘がなされていた(大田、1975)。これに賛同する農家・農業団体からも強い反対起きたため、市街化区域の農業を守るべく生産緑地法が1974年に制定され、生産緑地制度が設けられた。この時の生産緑地分類を表3に示した。

表3 旧生産緑地法における生産緑地分類⁸

種類	買取申し出可能時期	営農義務期間	面積下限	土地区画整理事業
第1種	指定後10年時点	無期限	約1ha	未実施
第2種	指定後5年時点	10年(1回のみ 10年延長可)	約0.2ha	実施済

⁷ A農地：昭和47年度の3.3㎡あたり評価額が市街化区域宅地平均価格以上(ただし、1万円未満のものを除く)または、5万円以上の農地

B農地：昭和47年度の3.3㎡あたり評価額が市街化区域宅地平均価格の1/2以上で市街化区域宅地平均価格未満である農地(ただし、1万円未満のものを除く)

C農地：昭和47年度の3.3㎡あたり評価額が市街化区域宅地平均価格の1/2未満または、1万円未満の農地

⁸ 生産緑地法をもとに筆者作成

表1のとおり、生産緑地地区には第1種と第2種の二区分が設定された。第1種生産緑地地区は土地区画整理事業等が実施されていない地域でおおむね1ha以上の連坦した農地を対象であり、指定期間は無期限であるが10年経過後に市町村長に買取請求ができた。第2種生産緑地地区は土地区画整理事業等が実施された領域において、領域全体面積のうち30%以内まででおおむね0.2ha以上の連坦した農地を対象であり、指定期間は10年で、さらに1回に限り10年間の期間延長ができる。また、5年を経過した時点で市町村に買取請求ができた。農地転用は原則禁止されており、買取請求に対して市町村等の公共団体が買い取らなかった場合のみ転用が認められ、生産緑地地区指定から外された。

2.3 旧生産緑地制度を取り巻く都市農業政策の変遷

2.3.1 生産緑地制度制定以降1970年代における都市農業政策の変遷

当初、旧生産緑地制度は市街化区域内の農業生産を守ることを第一義として考えられていたため、一般農地規模より広い農地面積・営農義務期間の条件が付され、結果として農業指向の強い農家を対象となった。また、旧生産緑地制度に先駆けて地方自治体レベルでは宅地並み課税の払い戻しや条例による減額措置(1973~)が導入されていたことも注目に値する。これは、宅地並み課税の実施による農家への経済的圧迫に対して自治体自らの財政負担によって農地増税分を奨励金として農家に還元しようとする制度であり、農家・農業団体の要請を受けて一般的に「農業緑地事業」や「緑地保全条例」と称して制度化された。自治体ごとの制定のため、名称・指定期間・面積要件など多様であるが、市街化区域農地の生鮮食品供給地としての都市農地の役割を強調し、自然環境保全を目的としている点で旧生産緑地制度と共通している。一方で、農業緑地事業では可能な限り多くの農地を対象としようとしている点において、農業生産を目的として厳しい面積要件を設けた旧生産緑地制度とは性格が異なっている。全国農業会議所の調査によると、1974年時点で特定市街化区域対象市179市(当時)のうち63市で固定資産税の差額還元措置が実施され、30市において今後の実施が予定されていた。1976年の地方税法改正で、市町村条例による固定資産税減額制度が認可されると、1980年度の段階で対象195市(当時)のうち185市で同制度が制定されたように、ほとんどの市町村で減額条例が制定された(發地、1995)。

1974年の生産緑地法の施行以降、1975年の相続税猶予制度、1976年の固定資産税減税条例認可、1979年の農地並み固定資産税の負担調整措置制度が短期間の間に法制度化された。これらの制度はいずれも、都市農家および農地に対しての課税優遇措置として読み取れる。この背景としては、①オイルショック以降、日本経済が低成長期へ変化したことで、三大都市圏を中心に宅地需要が低下したこと、②新都市計画法の下で区域区分した市街化区域が広い区域設定となったために、多様な経営方針を持つ土地所有者が残存し、それゆえに行政対応がより複雑化することとなったことから、自治体が独自に「農業緑地制度」等

の名称で徴収した固定資産税を払い戻す政策を行っていたこと、③農地転用の決定主体は土地所有者としての農家であることから、計画的な宅地ならびに公共施設の供給につながらなかったこと、④都市農家や自治体による農地保全と農業維持のための運動が活発化したこと、⑤④と関連して、この時期から農活動を町に取り入れようとする地域住民のニーズは起こり始めたこと、が指摘されている(宮地、2006)。

2.3.2 1980年代から第1次生産緑地法改正までにおける都市農業政策の変遷

1981年には1976年より認可されてきた固定資産税減額制度の条例化が廃止されたことに加えて、1982年にC農地への宅地並み課税が実施されたことによって、旧生産緑地地区を除く市街化区域内農地全域で宅地並み課税が実施されるようになった。以上の2つの改正によって、農家にとって宅地並み課税を減額する措置は旧生産緑地制度を除き消滅した。そのため、1982年に長期営農継続農地制度が創設され、比較的緩やかな条件で宅地並み課税を回避可能となったことから多くの農家が指定を受けた(栗俣ら、2011)。本制度は耕作されている990㎡以上の連坦あるいは飛び地であっても合算して990㎡以上の三大都市圏特定市の市街化区域内農地であり、以降10年間営農が適していると判断された農地が指定可能であり、宅地並み課税と農地相当課税との差をいったん徴収猶予したのち、5年経過後に税額を免除するという内容であった。この制度の大きな特徴は旧生産緑地制度と同様の固定資産税の優遇を受けられつつ、指定要件規模が縮小・緩和された点である。旧生産緑地制度では、第2種生産緑地地区でも0.2ha(2000㎡)の連坦した農地が適用条件となっているので、小規模農家や農地を飛び地で保有している農家は対象外になる可能性があった。長期営農継続農地制度では面積要件が2000㎡の約半分である990㎡に縮小されたほか、飛び地の農地も合算して適用可能となった点において、零細で分散した市街化区域農地により適した制度であったと言える。したがって、本制度開始時点で対象農地42,566haのうち約83.5%の35,542haが本制度の指定を受け、旧生産緑地制度は有名無実と化した。

しかし、1980年代から3大都市圏への人口流入が再び隆盛し、都市部における地価高騰が問題視されるようになると、再び都市農地に対する宅地並み課税の強化が議論されるようになった。元東京都東久留米市議会議員の西山武彦によると、1982年時点で市内の生産緑地地区指定を受けた土地の半数以上が、農業以外の目的に使われているか実質的な営農をされないままの状態であった。後述するが、旧生産緑地制度では、対象区域において宅地と比較して固定資産税の優遇が行われているため、地価上昇が見込まれる土地を生産緑地地区に指定しておくことで、宅地とした場合の1/200ほどの固定資産税で保有できるので、将来的な利益創出につなげることができてしまう。同氏はこの状況に対して、「緑の空間確保という大義名分のもとに合法的な脱税擁護に手をかす結果になるのではないか」、

と旧生産緑地制度が生み出した土地経済のひずみを危惧していた(西山、1984)。1986年には建設大臣から長期営農継続農地制度の再検討が発議され、1987年には自治省が「過去5ヵ年の宅地並み課税の徴収猶予制度の再検討」の方針を提示した。同年9月の「長期営農継続農地の認定基準」の通達、1988年の税制改革で長期営農継続農地制度の厳格運用が定められるなど、農地税制の強化が進められた。この背景には、バブル経済期におけるグローバル指向の下、国際競争力のある産業育成や都市再開発事業が具体化し、都市部では集中・集積する人口や産業への新たな都市機能の供給が求められるようになったということがある。その結果、市街化区域内における農地転用が不可欠であると改めて示された(宮地、2006)。

1989年には、建設省(現在の国土交通省)が『市街化区域内農地の宅地化を進めるため、税制上の優遇措置が認められている「長期営農継続農地制度」の廃止を前提に、「宅地化すべき農地と保全すべき農地との都市計画上の区分の明確化を図る』と明言し、保全すべき農地の生産緑地地区への編入、相続税猶予制度の市街化区域内農地適用除外の検討を進めることを明らかにするなど(朝日新聞、1989)、市街化区域内農地の宅地化を国家レベルの行政が主導していたことは明らかである。特に旧生産緑地制度に関して、長期営農継続農地制度の廃止による農地への宅地並み課税の実施による農家・農業団体からの反発を和らげるための方策として打ち出されていることは留意したい。

これらの背景・議論を踏まえて、1991年に閣議決定された総合土地政策推進要綱では、①1991年に長期営農継続農地制度は廃止、②生産緑地地区は農地課税のままとする一方で、現状の宅地化農地は1992年以降一律で宅地並み課税を実施する、とされた。同年に租税特別措置法において、三大都市圏に特定市が導入、そこでの納税猶予廃止が決定された。これを受けて、1992年より施行された改正生産緑地法において、三大都市圏特定市において、生産緑地地区のみ固定資産税の農地並み課税と終身営農を前提とした相続税の納税猶予が適用された。

これまでの都市農業関連施策をまとめると表4のようになる。

表 4 高度経済成長期以降の都市農業関連政策⁹

年	施策名	施策内容
1968	新都市計画法制定	区域区分手法による市街化区域と市街化調整区域の設定
1970	農地法改正	三大都市圏内の特定市街化区域内における農地の別用途への転用が許可制から届出制へと変更
1973	地方税法改正	市街化区域内農地における A 農地への宅地並み課税が実施
1973~	農業緑地制度	自治体自らの財政負担によって、地方税改正における農地増税分を奨励金として農家に還元
1974	地方税法改正	市街化区域内農地における B 農地への宅地並み課税が実施
	生産緑地法制定	<ul style="list-style-type: none"> ・市街化区域内農地の対象地において、長期営農義務と農地並み固定資産税の適用 ・第 1 種生産緑地は面積下限が 10000 m²、営農義務が 10 年、第 2 種生産緑地は面積下限が 2000 m²、営農義務が 5 年
1975	相続税猶予制度	<ul style="list-style-type: none"> ・被相続人の経営農地を相続し、相続人自ら農業経営を行う場合に相続税の納税を猶予 ・相続人が死亡又は 20 年間営農を継続したときに免除 ・免除となる前に譲渡、貸付け、転用等を行った場合には、納税猶予は打ち切り
1976	地方税法改正	三大都市圏特定市において市町村条例による固定資産税減額制度認可(1981 年まで)
1979	農地並み固定資産税率の調整	農地に対する固定資産税において、地価変動に対する負担調整措置を導入
1982	地方税法改正	市街化区域内農地における C 農地への宅地並み課税が実施
	長期営農継続農地制度	合計 9.9a 以上の農地で 10 年間を継続期間とし、宅地並み課税額と農地並み課税の差額を納税猶予する。
1988	総合土地対策要綱策定	長期営農継続制度と相続税猶予制度の厳格化運用
1991	総合土地政策推進要綱策定	<ul style="list-style-type: none"> ・長期営農継続農地制度廃止の決定 ・生産緑地は農地課税のままとする一方で、現状の宅地化農地は 1992 年以降一律で宅地並み課税の実施決定
1991	租税特別措置法改正	特定市内の納税猶予を全て廃止
1991	生産緑地法改正	特定市において、

⁹ 都市計画法・地方税法など各法令、農林水産量資料などを元に筆者作成

年	施策名	施策内容
		<ul style="list-style-type: none"> ・固定資産税の農地課税 ・終身営農を前提に相続税の納税猶予を適用

2.4 旧生産緑地制度の限界

これまでの議論から、1973年の地方税法改正以降、市街化区域内農地への宅地並み課税が進められ、それに応じた市町村独自の還元措置に対する国からの対応策として成立したのが旧生産緑地制度であるとみなすことができる。三大都市圏特定市の市街化区域農地の中で、「良好な都市環境の形成に資する」農地のみを税制優遇し、その他の農地は宅地化を進めるという政策は都市計画決定においてスプロールの防止や効率的なインフラ整備に貢献でき、宅地並み評価の農地を特例で農地並み課税に減額、差額を払い戻しする制度と比較すると、安定した税収を期待できる制度であった点は評価に値する。

一方で、旧生産緑地制度の普及の妨げとなった要因が2つ挙げられる。1つ目は、指定要件面積が第1種生産緑地地区では1ha、第2種生産緑地地区では0.2haと都市農地としては広い面積を要求しており、1975年の農業センサスによると東京都では1ha以上の農地を持つ農家は都内全農家の9.6%、0.3ha以上の農地を持つ農家は52%であったことから、生産緑地地区の申請が可能な都市農家が限定されていたことがわかる。2つ目は、大幅な制度変更に対する農家・農業団体への融和策として導入した相続税猶予制度と地方自治体の農業緑地制度、長期営農継続農地制度の3制度は、旧生産緑地制度で設定された相続税・固定資産税の優遇措置と被る形となった点である。農家側に制度の選択権があったことと、いずれも旧生産緑地制度よりも指定条件が緩かったことに加えて、農業緑地制度は旧生産緑地地区対象のほとんどの市町村で展開されていたことから、より安心できる市町村展開の同制度を選択する農家が多かったという状況であった。以上の要因を経て、旧生産緑地制度が形骸化してしまった点は制度の限界として指摘できる。

事実、旧生産緑地地区の指定面積は限定的なものにとどまった。生産緑地地区の指定が開始された1976年の翌年、1977年3月末日時点での指定実績は全国で454.4ha(第1種314.8ha、第2種139.6ha)であり、約8割の358.7ha(第1種264.1ha、第2種94.6ha)は東京都内での指定であった。第1次改正直前の1992年3月末日時点でも全国で701.2ha(うち東京都481.6ha)の指定であり、36,000ha近くあった長期営農継続農地面積の2%程度しか普及しなかった。

2.5 第1次生産緑地法改正とその影響

生産緑地法改正によって、市街化区域農地は表5のように分類されることとなった。

表5 1991年の生産緑地法改正以降の市街化区域農地の分類¹⁰

農地の種類	固定資産税評価	固定資産税課税	相続税免除
市街化区域農地 (3大都市圏特定市)	宅地並み	宅地並み	適用不可
新一次改正 生産緑地	農地並み	農地並み	適用可(終身営農)
一般市街化区域農地	宅地並み	農地に準じた課税	適用可(20年継続で 免除)
(改正以前)旧地方税法 長期営農継続農地制度 を適用した市街化区域 農地の場合	農地並み	農地並み	適用可(20年継続で 免除)

生産緑地制度の改正前後の内容を比較すると表6のようになる。

表6 法改正前後の生産緑地制度の比較

種類	買取申出可能期間	営農義務期間	相続税猶予	面積下限
第1種生産緑地	指定後10年	無期限	なし	約1ha
第2種生産緑地	指定後5年	10年(1回のみ 10年延長可)	なし	約0.2ha
第1次改正 生産緑地	指定後30年	相続時まで	あり	0.05ha

¹⁰ 国税庁資料を元に筆者作成

第1次改正生産緑地における主な変更点は、以下の通りである。

- 生産緑地種別の統一
- 買取申出期間の最短5年から30年への延長
- 営農義務期間が終身となり、営農者の死亡・営農不可能と認定された場合を除き指定後30年以内は買取申請が不可能となった(保有し続けなければならない)。
- 生産緑地指定期間中の相続税猶予、相続人死亡時等の相続税免除
- 指定下限面積の緩和(0.2ha→0.05ha)
- 隣接する農地と面積を合算して生産緑地地区に登録を可能とする一団性要件の設定

第1次改正生産緑地制度では、これまで別法で設けられた相続税猶予・免除制度が生産緑地制度に組み込まれたほか、営農義務期間の延長による農地転用の厳格な制限、指定要件の緩和による積極的な生産緑地指定への誘導など、改正生産緑地法条文に示されている、生産緑地地区は「農林漁業と調和した都市環境の保全等良好な生活環境の確保に相当の効用」がある土地として適しているもの、という目的を果たそうという積極的な改革であるように思われる。しかし、前節で述べた通り、1980年以降の地価高騰と宅地需要、それに伴う農地転用の法整備の機運が高まっていた状況を鑑みると、生産緑地制度は都市環境保全という大義名分を積極的に目指した制度、というよりも市街化区域農地の宅地化を推進するために行った農家への課税強化において、農家・農業団体からの不満・抵抗の緩和するための消極策、として生まれたとみなすこともできる点について触れておく。

1975年から運用されていた農地における相続税猶予制度と1982年から運用されていた長期営農継続農地制度による固定資産税優遇が生産緑地法改正に合わせて廃止されてことで、三大都市圏特定市内の市街化区域農地においては生産緑地指定を受けない場合、固定資産税・相続税の猶予を一切受けられないことになった。1991年5月28日の朝日新聞朝刊において、神奈川県内にて初めて生産緑地が指定されることが明らかになり、「簡単な手続きで同様の優遇を受けられる長期営農継続農地制度があり、生産緑地制度によって優遇を受ける地主は県内にはいなかった。」と述べられていた。このことから、旧生産緑地制度は他の優遇制度に代わられて実質的に機能できていなかったことが改めて指摘できる。

表5,6より、第1次改正生産緑地地区と市街化区域農地で旧地方税法+長期営農継続農地制度の適用時の比較をした場合、第1次改正生産緑地において緩和されたのは面積要件のみで、相続税免除のための営農期間が20年から終身へ、買取申出可能期間が最短5年から30年へと大幅延長されていることがわかる。当時の農家は、以下のように述べている。

(宅地並み課税に) 原則的に反対です。農地は、あくまで農地です。地価が高騰したからといって農業の収益が上がるわけではありません。私はこの10代目ですが、先祖代々、タビはだして農業を続け、農地を増やしてきました。農業を続けたい、その一心からです。(中略)(地価高騰の)元凶は金融が緩み、銀行から資金が不動産に流れ、土地を買いあさったせいだ、ということがはっきりしたからです。農民対サラリーマンと単純に図式化して対立をあおる風潮にハラが立ちます。(1990年7月24日、朝日新聞)

上記の農家は、市街化区域農地に対して宅地並みの課税が行われることに対する不満を述べているが、農地の宅地並み課税は1973年の地方税法改正より実施されている。同時期の地方自治体主体の農業緑地事業による減税政策によって実質農地並み課税となっていたがゆえに、本来の税制度の仕組みが十分理解されずに運用されてしまっていたといえる。

都市農業を守れるのかどうかを考えると、「30年」という条件、500平方メートル未満の農地の切り捨てが、どうしても引っかかる。農業従事者が高齢化し、後継者不足に悩んでいるのに、「30年間農業を続けろ」といわれても困る。それに、例えば隣に高層マンションが建って田畑に日が当たらなくなったら、それでも農業を続けられるか。また、専業農家でも農地が数カ所に分かれていて、ひとつひとつが500平方メートルを割っていると、指定を受けられない。実情に応じて基準を引き下げるなどの措置を講じた方がいい。(1991年10月14日、朝日新聞)

以上の内容は、第1次改正生産緑地制度における営農義務期間の延長と面積要件の変更に関して農家が述べた不満である。ここでは、30年という営農義務期間の長さが、社会情勢や周辺環境の変化を十分想定できる長さであり、安定した農業形成に対する不安を掻き立てるといふ指摘がされている。また、指定要件が緩和されていながら、不満を抱いている点についても注目できる。これは、先にも述べた通り、生産緑地制度自体は運用されていながら適用する事業者がほとんどいなかったがために、これまで実施面積要件は長期営農継続農地制度の飛び地も含む耕地面積合計9.9aが実質的な面積要件であり、今回の第1次改正生産緑地制度では連坦する農地5a(500㎡)となったことで、区画あたりが5a以下の農地は優遇を受けられない状況となり、実質優遇条件が改悪したとみなされるのは自然である。

2.6 第1次改正生産緑地制度の指定状況と都市農業の動向

2.6.1 生産緑地地区決定面積と動向

第1次改正生産緑地制度施行にあたって、生産緑地指定申請期限を1992年2～3月末日とし、以降の申請を原則認めない方針をとっていた。しかし、農家にとっては営農義務

期間の30年への延長という内容が不安材料となり、農家からは「判断に困っているので期限を延ばして欲しい」¹¹、行政からは「農業を続けたくても後継者はおらず、マンション販売などが不振になった現在、宅地化するのも不安という事情が影響している」¹²といった意見が各地で寄せられたことから、東京都・愛知県・大阪府などの都府県や座間市・相模原市・大和市などの地方自治体において期限の延長が行われた。各自治体において1～2か月程度の延長が行われたものの、制度周知期間が短かったことを理由に農業団体等から93年度以降も生産緑地の追加指定を認めるべきだという要求が出されたことから、1993年1月に建設省より、やむを得ない事情や新たに特定市街化区域に指定された農地について追加申請を認めるとともに、「地域の実情を踏まえた都市計画決定権者の判断により生産緑地の指定を行うことができる」¹³ことを打ち出したために、1993年度に各自治体にて追加申請が認められた。

したがって、第1次改正生産緑地地区の申請状況を把握するうえで、1992年から1994年までの農地状況を比較する必要があるので、同期間の三大都市圏内対象農地面積の変化を表7に示した。

¹¹ 1992年2月5日「朝日新聞」より引用

¹² 1992年2月5日「朝日新聞」より引用

¹³ 建設省都市局長通達「生産緑地法の運用について」より引用

表7 三大都市圏における市街化区域内農地面積の推移¹⁴

		市街化区域農地面積(ha)		生産緑地地区決定面積(ha)		生産緑地指定率(%)	
		① 92年1月	② 93年1月	③ 93年1月	④ 94年1月	③/① *100	④/② *100
	茨城県	682	606	59	59	9.0	9.7
	埼玉県	7641	7050	1896	1897	24.8	26.9
	千葉県	5604	5018	1091	1109	19.5	22.1
	東京都	6995	7129	3983	4072	56.9	57.1
	神奈川県	6030	5452	1382	1441	22.9	26.4
	首都圏計	26952	25255	8411	8578	31.2	34.0
	愛知県	8598	7987	1591	1624	18.5	20.3
	三重県	1090	1022	270	270	24.7	26.4
	中部圏計	9688	9009	1861	1894	19.5	21.0
	京都府	1937	1790	1063	1072	54.8	59.9
	大阪府	6035	5647	2479	2516	41.1	44.6
	兵庫県	1685	1577	616	616	36.6	39.1
	奈良県	2267	2142	640	643	28.3	30.0
	近畿圏計	11924	11156	4798	4847	40.2	43.4
	全国計	48564	45420	15070	15319	31.0	33.7

表7より、茨城県・三重県・兵庫県を除く都府県において1993年度もわずかながら追加申請が認められていることがわかる。特筆すべきは、生産緑地指定率における東京都・京都府の高さと茨城県の低さである。この理由として、東京都・京都府における指定率の高さに関しては、都心に近い地域においてはすでに宅地化が進んでいたため開発圧力が郊外よりも小さく、宅地転用する動機が弱かったことと、高度成長期以降の宅地需要の高騰を受けた経緯から営農意欲の高い農家が残存したこと、それに伴い自治体や農業団体が農家に対して生産緑地指定推進に意欲的に取り組んだことが挙げられる。一方で、茨城県の指定率の低さに関しては、旧生産緑地制度では固定資産税における宅地評価額と農地評価額の格差が数十倍程度であり、百倍～数百倍程度の格差がある他の都府県と比較すると宅地並み課税を受容できる差額であるために、長期営農義務に不安を持った農家が申請をためらったためであるとされた¹⁵。茨城県においては、市街化区域農地が指定された自治体が取手市・竜ヶ崎市・牛久市・水海道市・岩井市(現在の坂東市の一部)の5自治体にとどまったことから、同農地の面積が低いことも特徴の一つとして挙げられる。

¹⁴ 総務省「固定資産の価格等の概要調書」を参考に筆者作成

¹⁵ 1992年10月19日「朝日新聞」

なお、農地の市街化調整区域への編入(逆線引き)を行うことで固定資産税評価を農地並みにする農家も現れたが、認可されたのは全国で136ha(1992年度)にとどまったことから、市街化区域内農地において、土地区分の変更による宅地化並み固定資産税から逃れる方法は実質封殺されたと言える。

一方で、自治体独自の制度による市街化区域農地を持つ農家への支援を行おうとした事例もある。神奈川県藤沢市では、「県としてはこれ以上、人口を増やしたくない。市街化区域内の農地は、少なくとも半分は残したい¹⁶⁾」という生産緑地に対する県の基本姿勢を前提として、「特定農地農業者経営安定資金貸付条例」を生産緑地地区決定に先んじて成立させようとしていた。この施策は、生産緑地指定の手続きでやむなく宅地化農地の選択をした農家のうち、都市野菜や特産の果実生産の意思を引き続きもつ農家を対象としたもので、市が「固定資産税と都市計画税の1/3程度」の営農資金を貸し付け、10年以上農業を継続し、一定量の生産物を出荷すれば、貸付金返還義務を免除するという内容であった。しかし、「生産緑地制度の趣旨に反する」として自治省は勧告を行い、「法の精神に反することを一自治体の実施するのは問題だ。もし強行すれば、対応策を取る」という自治相の発言の下、起債制限や地方交付税の減額といった財政措置を展開するとの考えを示した。結果として1992年3月末日に藤沢市議会は同条例を否決、廃案となった。一連の騒動では、地方自治体の政策判断を国は容認しないという方針が明らかとなった。これは、1970年代における農業緑地制度のような地方自治体独自の農地政策を容認した結果、旧生産緑地制度が形骸化した反省を踏まえて、国家主導による農地と宅地の線引きを実施していくという強い主張の現れであると考えられる。

¹⁶⁾ 1992年3月11日「朝日新聞」より引用

2.6.2 生産緑地地区決定以降の都市農地面積の推移

1991年に生産緑地地区が三大都市圏特定市内で一斉指定されたことで、1992年時点で15,109haが生産緑地地区として指定された。この当時の生産緑地地区以外の農地(市街化区域農地)面積は30,628haであり、全体農地の67%を占めていた。1991年以降の農地面積推移を、図3に示した。図3より、市街化区域農地は宅地転用等の理由で年々減少しており、2019年には10,003haと1992年比で67%まで減少した。生産緑地地区は年度によって追加指定があったこともあり、2019年時点で12,214haと19%程度の減少で抑えられている。しかし、図4の生産緑地地区面積のみに注目したグラフを見ると、2009年を境に生産緑地地区面積の減少幅が大きくなっていることがわかる。この理由としては、生産緑地指定から20年弱が経過したことで土地保有者に相続が発生し、相続税支払いのために農地を売却する土地保有者が増え始めたということ、土地保有者自身の資産運用や開発業者の勧めといったものが多いと指摘されている(安藤、2015)。

2019年時点において、生産緑地地区面積は市街化区域農地を上回っているが、三大都市圏毎に見ると、それぞれの圏域における特徴が現れる。首都圏では宅地化農地が現在でも減少しており、生産緑地地区面積の割合が33%から58%まで上昇している。これは、首都圏では現在も一定の宅地化需要が保たれ、市街化区域内農地の転用が続いていることを示している。一方、中部圏と近畿圏では市街化区域農地面積は2006年頃までは減少傾向にあったものの、ここ数年では変化が落ち着いている(図5、6)。これは、宅地化圧力の低減によって、立地条件の良くない市街化区域農地の開発圧力が低下していることを示していると言える(村上、2015)。

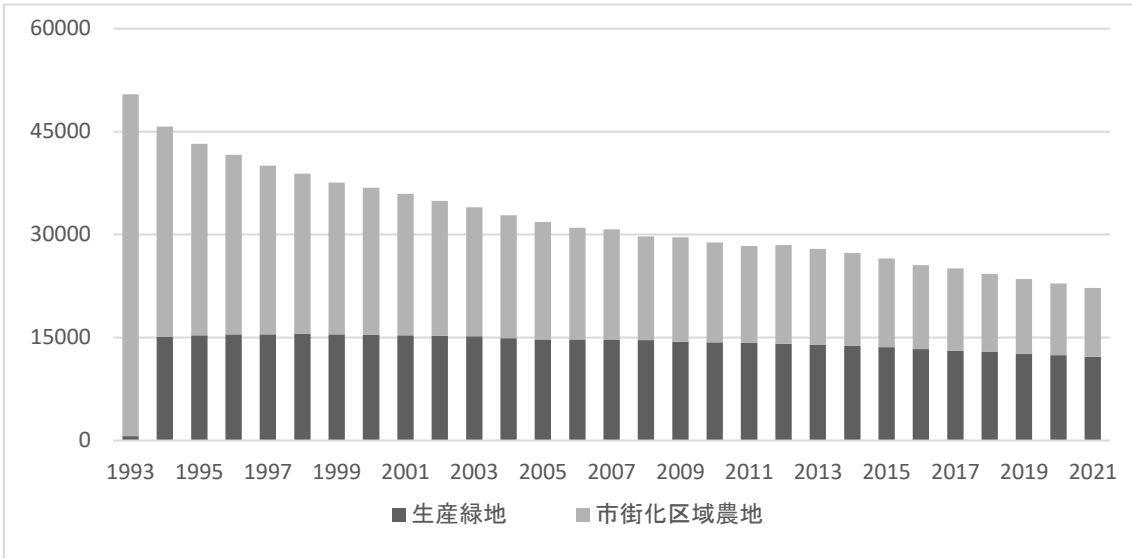


図3 1991年以降の三大都市圏特定市内の農地面積推移図(ha)¹⁷

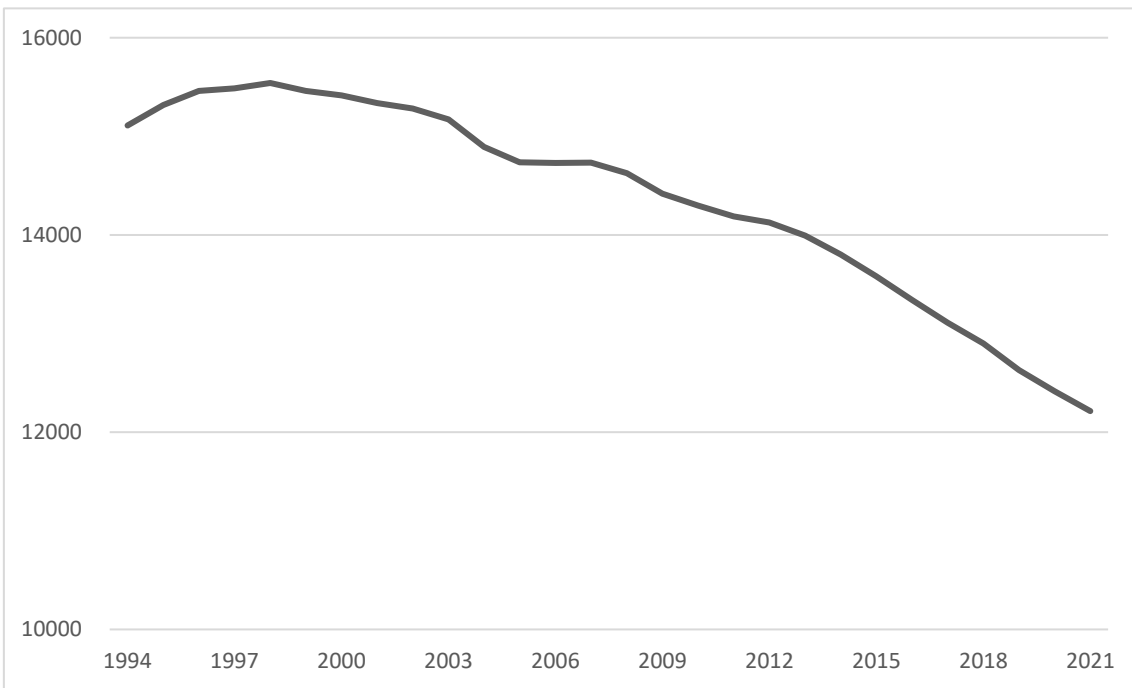


図4 3大都市圏特定市内の生産緑地地区面積拡大図

¹⁷ 総務省「固定資産の価格等の概要調書」、国土交通省「都市計画年報」をもとに筆者作成

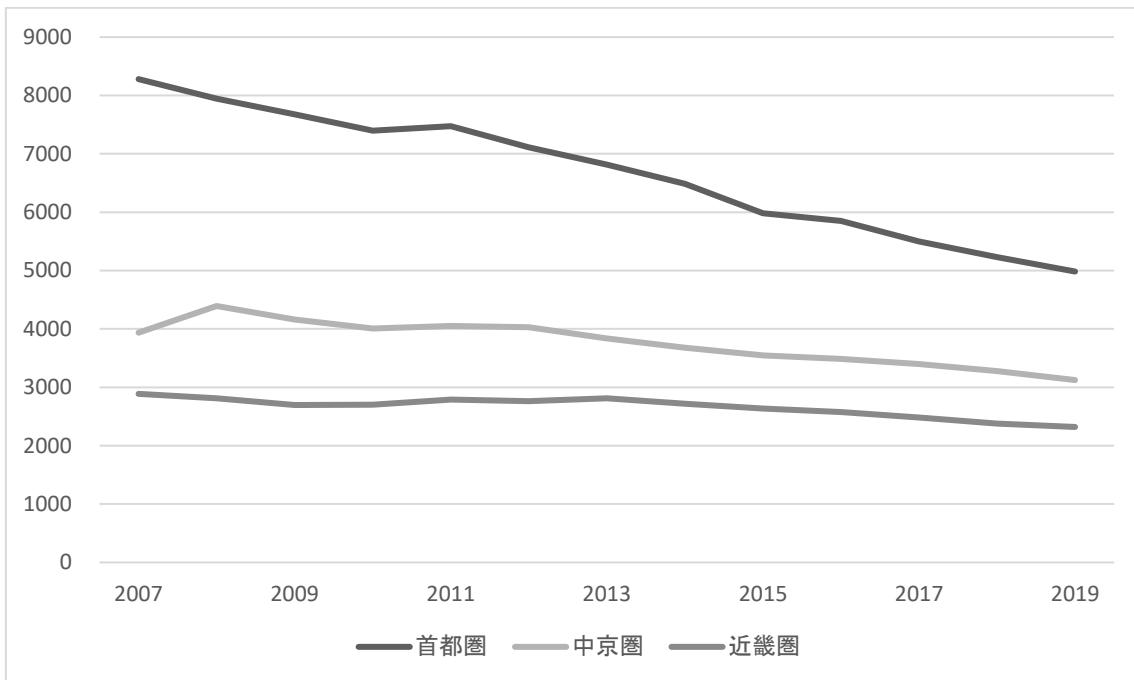


図5 2007年以降の特定市街化区域農地面積推移¹⁸

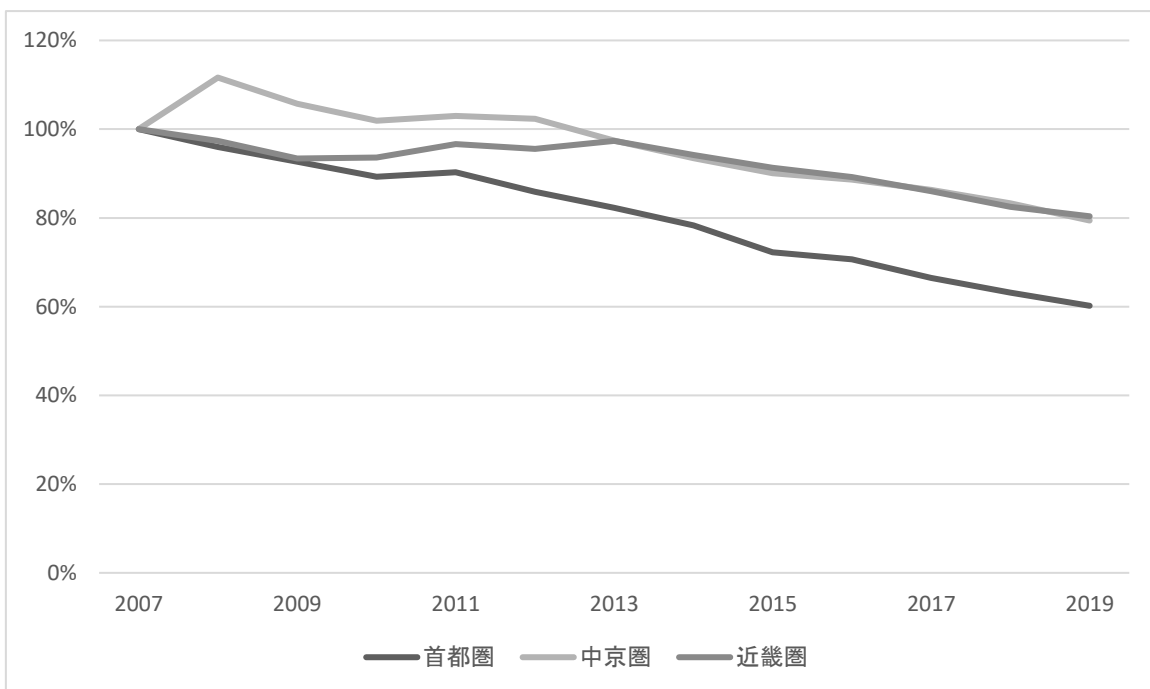


図6 2007年以降の特定市街化区域農地面積推移(2007年を100とした)¹⁹

¹⁸ 国土交通省「都市計画年報」をもとに筆者作成

¹⁹ 国土交通省「都市計画年報」をもとに筆者作成

2.6.3 第1次生産緑地法改正から2022年問題の提唱まで

2.6.1 で述べたように、第1次生産緑地法改正によって三大都市圏特定市内の市街化区域農地において、固定資産税の農地課税適用や相続税猶予制度などの税制優遇を受けて区域外の農地と同等の扱いを受けることのできる制度は生産緑地制度の適用以外消滅した。さらに、自治体独自の優遇制度は国によって封殺されたという事例からも、中央政府以外の行政による支援・優遇政策は実質存在することはなかった。このような状況で1992年以降、20年近く生産緑地法一本での都市農業管理が行われていた。

一方で、21世紀に入り国内総人口は減少が始まり、本格的な人口減少社会の到来に直面している。図1より、21世紀以降も首都圏では社会人口増加が続いており、中京圏・近畿圏ではほぼ横ばい傾向にあることがわかる。しかし、将来的に本格的な人口減少に直面することが想定されており、都市部での人口減少は空き家や空き地が小さな面積単位で時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」として捉えられ(荒木、2018)、喫緊の課題になっていると言える。以上の背景を踏まえて、2000年代後半より都市農業の果たしてきた農産物の供給機能に加えて、防災・景観形成・環境保全・農業体験・学習の場・農業や農業政策に対する理解の醸成等の多様な機能への評価が高まっている(石原、2022)。

この状況を受けて提出されたのが、2014年8月に提出された都市計画運用指針第7版である。都市農地の多様機能に関して、2009年の社会資本整備審議会における都市政策小委員会「都市政策の基本的課題と方向検討小委員会報告」において、都市ビジョンに関する共通の方針として、「農」との共生について触れられて以降、5年をかけて国内都市計画の全体方針を定める都市計画運用指針に記載されることとなった。同指針では以下のように述べられている。

「市街化区域内の緑地や農地等は、都市の景観形成や防災性の向上、多様なレクリエーションや自然のとのふれあいの場としての機能等により市街地の一部として良好な都市環境の形成に資するものであり、将来にわたって存在することが許容されている」

「消費地に近い食料生産地、避難地、レクリエーションの場等としての多様な役割を果たすことが期待される市街化区域内の農地等は保全を図るべきことも検討すべきである」

この内容を法制化したものが、2015年に公布された都市農業振興基本法であり、2016年には都市農業振興基本計画として施策実施の方向性が定められた。同計画では先に挙げた複数の「都市農業の多様な機能の発揮」を主題としている。施策の方向性としては、都市農業を持続させるための担い手の確保、宅地圧力に対する土地の確保、営農を継続しても

らうための農業施策の展開が挙げられるなど、都市農業振興を全方面から支えるものとして設計されている。

一方で、都市農業振興の効果が現れる前に深刻な危機が訪れると指摘する専門家もいる。水口は、第1次改正生産緑地地区の指定後30年経過後に生産緑地地区が一斉に指定解除されることで農地の減少、空き地の増加が起きると指摘している。1992年に大部分が制定された第1次生産緑地地区は指定後30年の2022年に指定が解除され、猶予分の相続税捻出のほか、建築制限等の行為制限を持つ生産緑地地区継続に不安を持つ等の理由から、多くの農家が生産緑地地区の買取申出を行う、というプロセスである。先述のとおり、人口減少時代に突入した日本では都市部でも宅地等の開発需要が低下しているため、生産緑地地区の大規模な買取申出が起きた場合、大部分の生産緑地地区が買い取られない状況が起こりえる。この時、都市農地が壊滅的に減少するほか、多くの生産緑地地区が空き地として都市内部に残存することとなり、地価下落・治安の悪化などの都市全体への悪影響をもたらす上、将来的な都市のコンパクト化に逆行する状況を生み出してしまふ。水口はこの問題を、最初の第1次生産緑地地区指定解除が起こる2022年になぞらえて「2022年問題」として提唱した(水口、2015)。

塩澤も水口の論旨を支持し、都市農業振興の方針を定めた都市農業振興法は成立したものの、2022年問題に対する具体的施策が全く見えていない状況であり、都市農地を保全・活用していくための必要な制度構築を早急に進めるべきであると警鐘を鳴らした(塩澤、2015)。

2.6.4 第2次生産緑地法改正と影響

2015年の都市農業振興基本法制定、2016年の都市農業振興基本計画策定による、都市農業振興に関する新たな施策方向性確定と、水口による2015年問題の提唱は都市農業を維持するための具体的法令の制定を急がせた(中原、2019)。その結果、2017年に都市緑地法・生産緑地法の改正が実施された。都市緑地法は都市における緑地の保全及び緑化の推進に関する制度が定められており、此度の改正では、緑地の定義に「農地であるものを含む」と加筆されたほか、生産緑地内の緑地の保全に関する事項が基本計画に含まれたことで、都市農地が保全すべき緑地としてみなされ都市計画に組み込まれることとなった。

生産緑地法の改正は此度で2度目となり、主な内容として①生産緑地地区の最低面積条件の引き下げ(都道府県条例により300㎡)、②直売所や農家レストラン等の設置や土地の賃貸に関する行為制限の緩和、③買取申出期限の10年延長、④田園住居地地域の創設、⑤隣接農地以外も一団の生産緑地地区とみなす一団性要件の緩和、など生産緑地地区に設けられていた規制緩和が進められ、2022年問題における懸念事項解消を前提とした緑地保

全に資する改正となった(中塚ら、2019)。この 2 法の改正によって、高度経済成長期以来、「あってはならないもの」＝「宅地化すべきもの」とみなされてきた都市農地が「あるべきもの」へと位置づけが 180 度転換した出来事であると言える。

特に、先述の第 2 次生産緑地法改正内容の②土地の賃貸に関する行為制限の緩和に関しては、改正翌年の 2018 年に「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」(都市農地貸借法)が制定されたことで、生産緑地の貸借が実際に可能となった。これまでの農地法でも貸借は可能であったが、

- 貸した農地の法定更新が自動であり、契約更新しないことを知事が許可しない限り原則農地がかえってこない。
- 貸借時に相続税猶予制度が打ち切れ、猶予額と利子税の納税が必要になる。

という状況であったため、土地所有者によって不利な制度であった。都市農地貸借法では、法定更新が適用されず、契約期間後に農地が確実に返ってくる他、相続税猶予を継続したまま農地を貸すことが可能となったことで、上記の不利が解消され、生産緑地所有者が土地を貸す上での制度的制約を緩和することとなった。これにより、これまで土地所有者に実質的に限定されてきた生産緑地での営農が他の主体によって行われうることとなり、担い手不足による都市農地減少を防ぐことが期待されている(栗本、2018)。

第 2 次生産緑地法改正では、新たに特定生産緑地指定制度が設けられた。この制度は、③買取申出期限の 10 年延長の内容に該当するものであり、指定から 30 年経過する生産緑地地区について、当該自治体が関係者の同意の下、新たに特定生産緑地地区に指定することで、買取申出が可能となる期間を 10 年延長し、10 年経過後に再度指定すればさらに 10 年延長できるというものである。特定生産緑地に指定した場合、固定資産税は現行と同様の農地並み課税とし、指定しない場合は 5 年をかけて段階的に宅地並み課税まで引き上げられる(激変緩和措置)。相続税猶予制度に関しても対象となり、特定生産緑地に指定しなかった場合、現状で適用を受けている相続人に限って猶予を継続することとして以降の相続人は適用を受けることができないこととなった。したがって、生産緑地を 30 年経過時点で特定生産緑地に指定することで、以降 10 年間はこれまでと同じく管理義務や行為制限が継続され、税制優遇を受けることができる。

生産緑地地区を保有する農家の特定生産緑地への指定意向については栗本がアンケート調査を実施して定量的な分析を行った。同調査では、東京都八王子市内の生産緑地を保有する農家へのアンケート調査を実施した。結果として、特定生産緑地地区への指定意向において、生産緑地地区を維持したくない回答者は全体の 36.4%、すべて維持したい回答者は 43.4%であり、一部を維持したい回答者は 20.02%となった。面積を問わず、特定生産

緑地地区への指定意向のある回答者のうち、保有する生産緑地地区が貸与可能となった際に貸与を希望する回答者は48.3%と約半数が貸与を希望する意向であることが明らかとなった。特に、生産緑地をすべて維持したい回答者の中で貸与を希望したのは40.8%であったのに対し、一部を維持したい回答者の中で貸与を希望したのは64.4%であり、特定生産緑地への指定意向の強さと生産緑地の貸与意向の有無に有意な関係があり、特定生産緑地への指定意向が一部面積である回答者は、指定意向が全面積である回答者と比較して有意に貸与意向が強いことが明らかとなった(栗本、2018)。

一方で、上記の法制が実施された後の2020年に塩澤は再度2022年問題を危惧する論説を述べていた。塩澤は図9を用いつつ、市街化区域農地・指定後30年未満の生産緑地地区・指定後30年経過後の生産緑地に分類して2022年以降の対応を予測した。2022年以降は、特定生産緑地・指定後30年経過して常時買取申出可能な生産緑地・指定後30年経過していない生産緑地・新たに追加指定された生産緑地が共存することとなる。限定的ではあるが買取申出により宅地化する生産緑地も出てくることになる。特定生産緑地地区に指定した生産緑地は指定10年後の2032年に再度指定するかどうか、つまり営農を継続するかどうか判断される。指定後30年未満の生産緑地は2023年以降、特定生産緑地に指定されるものとそうでないものが出てくる。指定後30年経過した生産緑地は常時買取申出可能となり、いつでも宅地転用されかねない。この意味では市街化区域内農地と同じである。追加指定された生産緑地地区は以降30年間の行為制限によって農地として保全される。その他の可能性として、いずれの生産緑地もこれまでと同様に、主たる農業従事者の怪我や死亡等の理由による離農によって買取申出され随時宅地転用される可能性がある。買取申出された生産緑地地区全てを自治体買い取り、農業公園などとして恒久的に保全するのは財政事情を考慮すれば難しいと考えられる(塩澤、2020)。

以上の内容から、農地は都市にあるべきもの、保全するべきものと位置づけられた今でも、都市農地は維持に不安定さを内在していると言える。そして、都市農地が保全されるかどうかは専ら所有者である農家や農業者の事情によるところが大きいと言える。この状況においては、基本理念を実現するうえで相続税制度などを含めた、さらなる法制度の拡充が望まれる。

現行の法制度を前提として、2022年以降に都市農業と共存するためのまちづくりにおいて、塩澤の論文を参考に課題を以下に3点挙げた(塩澤、2020)。

① 都市農家と都市住民による協働の基盤づくり

多くの都市農家は古くから農業を営み、地域社会の礎を築き、生活様式や伝統文化を継承してきた側面を持つ。事業形態も多くの場合、住まいに近接して農地を保有し、そこで生産活動を行っている。地域に多くの農地があることから、消防団活動など地域社会の支え

手となっていることも珍しくない。消費者との物理的距離が近く、作物の販売形態は直売の割合が比較的高く、多くは近接する住民が消費している。消費する住民にとっては、それだけで都市農地の多様な機能の一部を享受していることになる(葛谷、2005)。

このような都市農業の特性から、都市農業の機能発揮に向けたまちづくりは、同じ地域に暮らす農家と都市住民の協働で行われることを前提として考えるべきであり、そのために農家と都市住民が共に農のあるまちづくりを考える基盤づくりが必要となる。これまで、都市農家と都市住民がまちづくりについて話し合う経験はあまり蓄積されて来ず、そのための制度も不十分であると考えられる。そのうえで、具体的方法として考えられるのは、マスタープランの活用である。これは、都市農業振興基本法で策定が努力義務となっている都市計画マスタープラン・緑の基本計画・立地適正化計画の中で、地域別に住民参加で話し合う場を設け、その成果を計画に盛り込み共有化を図るものである。都市計画分野では古くから協議会方式による地区まちづくりという手法があり、その手続きを条例化している自治体もあり、その応用によって実現することが可能であると考えられる。

② 地区単位のまちづくり制度の創設

①で述べたように都市農業の特性を考えると、地区まちづくり計画のように暮らしに最も身近な地区単位で取り組むことが適切である。しかし、話し合いの場を設けるだけでなく、計画的に農地を保全していくためには法規則に基づく地区単位のまちづくり制度が求められる。

現在の都市計画の制度体系は、都市レベルのマスタープランで将来都市像を定め、その実現手段として地域単位・地区単位の地域地区制度を用いることが基本となっている。このような制度体系になっているのは、その地域や地区の特性に応じて、適切な制度を用いることができるようにしているためである。さらに、都市計画制度は、地区が目指す将来像に応じて設けるルールや整備する公共施設を独自に設定することができる²⁰。その策定は、住民など地区構成員の一定の合意を前提にしており、その合意形成プロセスが重視される。これは、地区計画によって都市全体の良好な環境形成に貢献するとともに、地区の構成員がそれを享受する面が大きいと考えられているからである。

しかし、今回の法改正では、農地単位で保全する生産緑地制度に加え、地域単位の田園住居地域が設けられたものの、地区単位に当たるものはない。今後、地区単位で農地を計画的に保全するとともに、それに対し税制面で営農しやすくするなどのインセンティブをもった新たな地区計画制度の創設が必要であると考えられる。

²⁰ 都市計画法第12条の5

③宅地化の適切な誘導

2022年に買取申出の対象となる生産緑地地区について、自治体が農地所有者に対し、特定生産緑地に指定するかどうか意向把握を行った(生産緑地研究会、2017)。三大都市圏特定市に限定すれば、この意向把握は、2022年以降、ほとんどの生産緑地がどのように動くかを事前に把握できるまれな機会と言える。自治体としては極力特定生産緑地の指定を促しつつも、買取申出があったときには、公共施設として活用するために買い取った方がよい生産緑地の目処を立てたり、買い取らずに宅地化した場合、その地域にとって望ましい開発に誘導したりという準備ができる。つまり、当該自治体のまちづくりにとって望ましい方向に動くよう、調整することが可能である。その点はあらかじめ方針を定めて取り組むべきだと考える。

2022年問題に直接絡む課題を以上に挙げたが、そのほかにも「市民緑地認定制度の用いた空き地等の民有地の農地化」²¹や「地方都市の市街化区域農地への生産緑地地区導入」など都市農業全体における課題は存在する。都市農業振興基本法成立によって、都市農業は都市における共有財産であると明確になったこれからは、農家のみならず地域住民や行政と協働でその機能を積極的に活かし、価値を高めていくことで都市全体の持続性・魅力向上に努めていくことがあるべき姿であると考えられる。

2.7 都市農業の資源としての価値の変化

本章では、1992年以降の第1次生産緑地制度から第2次生産緑地制度改正以降に至るまでの生産緑地そのものの変化から関連法令を含めた都市農業に期待される役割について述べてきた。第1次生産緑地法改正によって都市農地は「保全されるべきもの」と位置づけられ、第2次生産緑地法改正によって「その多面的機能を活かしつつ都市内にあるべきもの」として扱われるようになったということは、都市農地の資源としての価値が変化したとも言える。

寺田は図7を用いて、都市農業に対して重視される資源としての価値の変化を説明した。第一に考えられるのが、農業のための資源という点である。都市農地は当然農地である以上、農業を営む場としての資源価値、すなわち「農業資源」としての価値を有していると言える。一方で、土地農地に求められる価値が農業資源のみであれば生産緑地法のような土地市場に介入する政策は不要だったはずである。高度成長期以降の都市人口急増による宅地需要の急騰は、都市農地の立地の良さゆえに土地市場において高値で取引できる商品、すなわち「土地資源」としての価値も都市農地にもたらした。加えて、2000年代以降には、防災・景観形成・環境保全・農業体験等の機能が都市農地に期待されるようになった。こ

²¹ 都市緑地法第60条

これらの機能は本来、都市緑地に期待される機能であるが、都市農地における「生産緑地制度」という名称や 2017 年の都市緑地法改正を踏まえて、都市農地を緑地と同様の機能を期待するようになったため、「緑地資源」としての価値と呼称することにする。

ここで、都市農地を農業資源、土地資源、緑地資源の 3 つに分類したところで、社会の中でどの資源の価値が重視されるかが、時代の中で変容することがわかる。第二次大戦以前、都市農地の多くは近郊農村の農地であり、日々の自給に加えて都市部の消費者向けの生鮮野菜の生産地として農業資源としての価値が最も重視されていた(A)。戦後、都市部に人口が大量流入するようになり、宅地需要の増加による農地転用が進んだことで農地面積が減少、営農環境が悪化し農業資源としての価値は低下した。また、スプロールに対応するための新都市計画法が制定されたことで都市農地が市街化区域に編入されるようになり、土地資源としての価値を無視できなくなった(B)。一方で、小さな農地で高収益を上げるために生產品目の少量多品目化、施設園芸や果樹栽培による高付加価値化といった消費者が近接するメリットを活かした都市農業ならではの営農面での工夫も起こるようになった。また、都市農地を貸借して市民農園として活用する事例も見られるようになり、都市農地は土地資源としての高い価値を持ちながらも農業資源としての独自の価値を持つようになった(C)。バブル経済期における地価の再高騰と 1991 年の第 1 次生産緑地法改正は、都市農地の土地資源としての価値を再度見直す機会をもたらした。一方で、1996 年の練馬区の農業体験農園の制度化に見られるように、以降、生産緑地法の理念に掲げられていた緑地としての機能も見直されるようになり、2017 年の土地緑地法改正における農地が都市緑地の一つであると位置付けられたことで農地の有する多面的機能を根拠として緑地として積極的に保全する方針が明確になった(D)。2018 年の都市農地貸借法は、生産緑地を貸借した場合の土地所有者の税制優遇継続を認める法令であり、所有者自身が農地を維持管理する自作農形態から、営農者を維持する点を重視することを意味しており、農地を都市の中に残すことによる公共的価値をより重視するようになったと言える。したがって、今後は土地としての価値は弱まり、より農業資源・緑地資源としての価値が重視される E の位置に都市農地は向かっていくと考えられる。

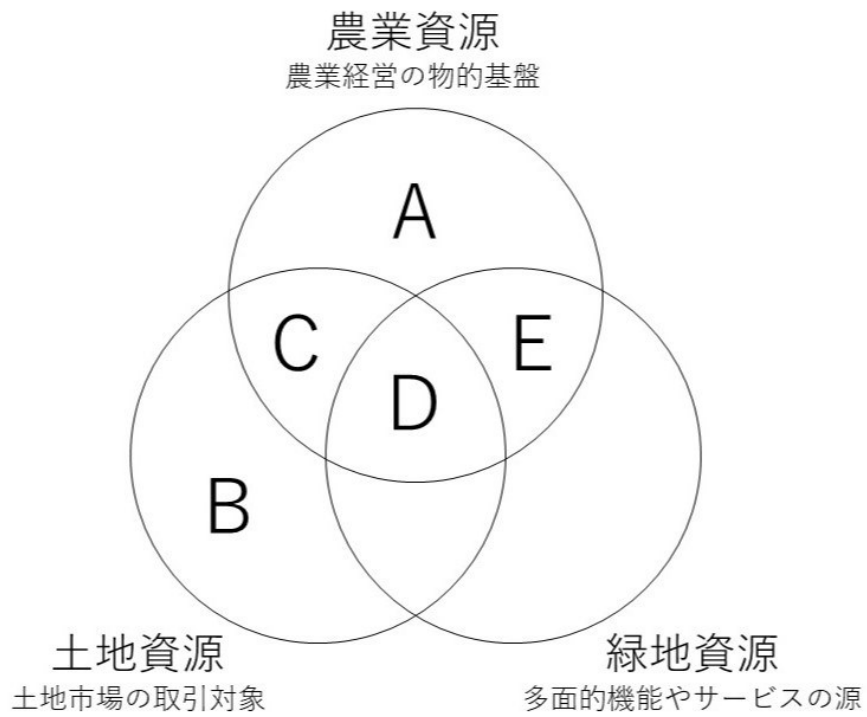


図7 資源として捉えられた都市農地²²

²² 寺田(2022)を参考に筆者作成

第3章 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 西東京市と同市の土地利用計画の概要

西東京市は面積 1,585ha、人口 205,908 人(2022 年 11 月 1 日付住民基本台帳)を有する都市であり、これまでの研究では 2015 年あるいは 2020 年をピークに人口減少に転ずると予想されてきたが、2022 年 11 月時点では微増を続けており減少傾向にはない。交通に関しては、西武池袋線と西武新宿線が市北部・市南部をそれぞれ東西に貫いており、南北の公共交通はバスが担っている。道路に関しては、青梅街道および新青梅街道が東西に伸びているが、幹線道路網の整備率は 43%であり、多摩地区全体の 60%と比較すると低い値となっている(木村、2018)。2014 年に改訂された「西東京市都市計画マスタープラン」では、土地利用の基本的な考え方として、①住宅を中心とした土地利用の維持、②みどりの保全を基調とした土地利用の推進、③まちを活性化させる土地利用の推進、の 3 つが掲げられており、農地に関しては①にて「良好な住環境を将来にわたって守り、さらにつくりだすため、農地や雑木林の保全を図る旨、②にて「生産緑地の保全と、それ以外の農地が宅地化される際の計画的な整備を誘導します。また、既存の屋敷林・雑木林の保全と育成を図るとともに、その機能転換が行われる際には、望ましい土地利用のあり方を検討」する旨が述べられている。一方で、③では「幹線道路の沿道は、その後背地の住宅への影響に留意しつつ、にぎわいのある街路空間の形成に努めると述べられているのみで、農地に関する言及はない。

西東京市の都市計画で定められている用途地域指定では、幹線道路沿線において中高層を許可する住宅系および商業系の用途地域に指定されており、後背部の低層住宅指定地域よりも土地利用規制が緩いことがわかる(図 8)。以上の内容から、幹線道路沿線と後背部の住宅地の両者で目的とするまちづくり像は異なっており、農地保全に関しては幹線道路後背部の住宅地に立地する農地を主に対象としていることがわかる。

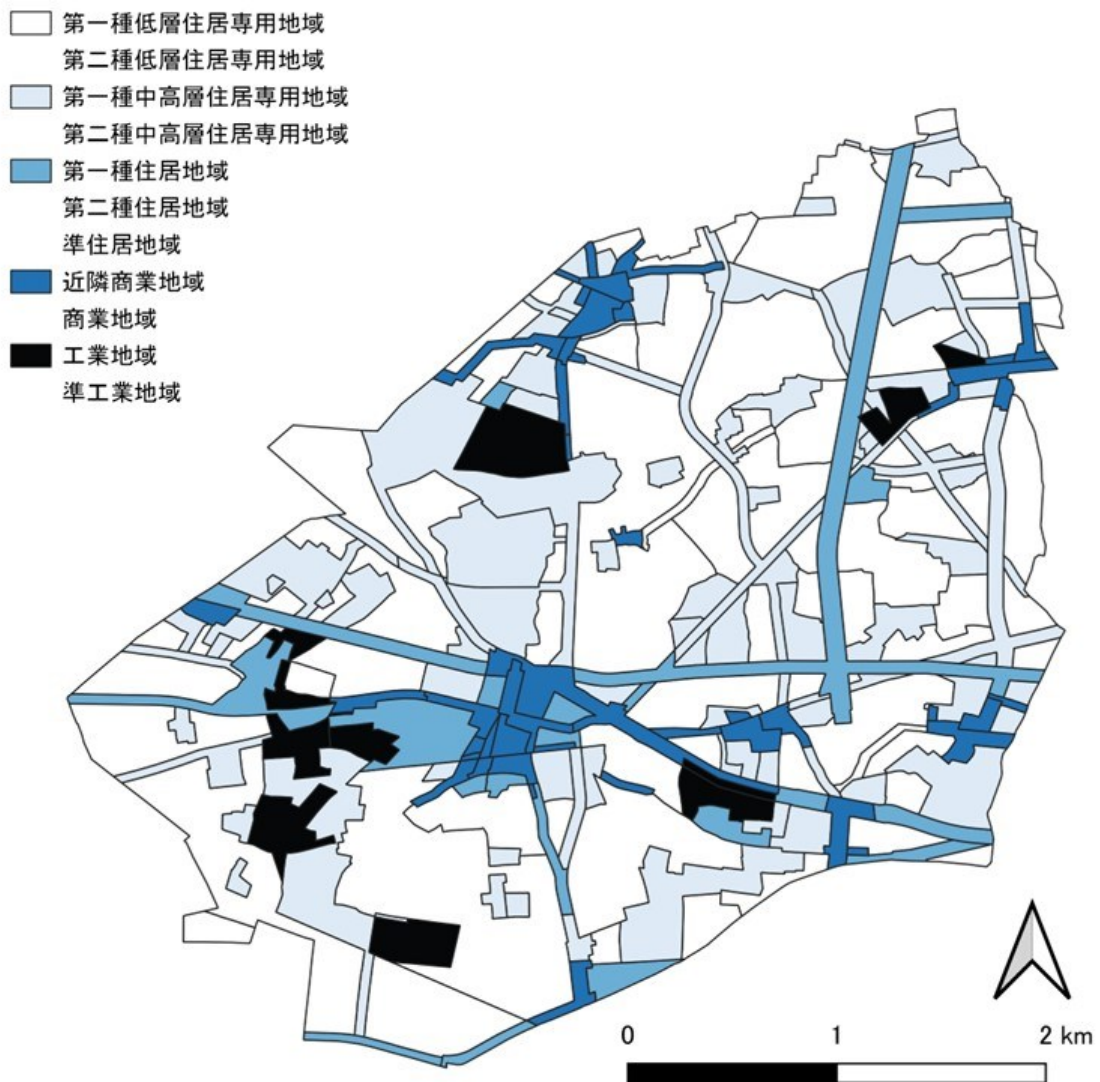


図8 2019年度西東京市用途地域指定図²³

3.2 生産緑地設置以前の西東京市域

現在の西東京市に該当する地域(以下、市域)は、武蔵野台地のほぼ中央に位置しており、起伏の少ない平坦な地形となっている。市域の標高は47~67mであり、特に標高58~60m付近は地形面の変化に富み、湧水地点が多く存在している。これらの湧水地点が源流となる石神井川・白子川・新川の3河川が市域を流れている。江戸時代に入ると上水建設が進み、市域南部に玉川上水(1653年)・千川上水(1696年)が開削され、沿線での新田開発が進められた。旧保谷市域(以下、保谷地区)の大部分は先述の3河川の流域内であったこと

²³ 国土数理情報にて公開されている GIS データをもとに筆者作成

から、江戸の近郊農村として畑作農業を中心とした集落形成が早くから進んだ。一方で、旧田無市域(以下、田無地区)は交通の要所として青梅街道の宿場町、田無宿が立地していたが、水利に乏しく、1700年ごろに玉川上水からの分水が許可されて以降ようやく農村としての経済発展が進んだ(図9)。



図9 江戸時代後期の西東京市域²⁴

明治期以降になると、交通の要所としての地の利のあった田無地区が地域の中心として発展し、1910年代～20年代にかけての武蔵野鉄道(現在の西武池袋線)、西武新宿線の開通による沿線開発も進められた。当時の様子として、

じいさんの頃はここら一面畑で、ずっと向こうまで富士山が見えたり、川のところに蜚がいたり、もう田舎田舎ですよ。

50年位前、団地ができて、あの北の農家はほとんどいなくなっちゃって、今その団地があってその周辺部にちょっと(農地が)残って、そんな感じですね。²⁵

²⁴ 西東京市「西東京市文化財保存・活用計画」より引用

²⁵ 2022年9月30日、A氏へのヒアリング調査より

と述べられるように、線路から 1km 程度離れた地域は、1900 年代前半から高度成長期直前までは粗放的な農村が広がっていたという。

戦後には、東京都心のベッドタウンとしてひばりが丘団地など大規模な宅地開発が行われた。第 2 章で述べた通り、この時の開発用地は農地転用によって生み出されたものである。

3.3 設置以降(1992 年～)

図 10～13 に指定後約 10 年ごとの市内生産緑地指定地区を図示した。(1993 年は保谷市と田無市の図を合成した。)図 10 を見ると、1993 年の第 1 次改正生産緑地指定時は、東大農学部試験場の立地する緑町・団地造成など高度経済成長期より大規模開発の進んでいたひばりが丘・古くから交通の要として開発の進んでいた青梅街道沿いの東伏見～田無・交通量の多い伏見稲荷通りや保谷新道沿いは生産緑地地区が見受けられない。逆に、西武池袋線北部と伏見通り沿い、武蔵野市と小金井市境には生産緑地地区が集中していた。また、各生産緑地地区が小規模に虫食い状に存在していることから、道路・住宅整備による農地の部分転用や相続による農地分断がこれまでに起きてきたことが見て取れる。

30 年弱が経過した図 13 と比較すると、生産緑地地区が集中している地域は 1993 年と大きな変化はなく、全体的に面積が減少していることがわかる。特に西武池袋線沿線において生産緑地地区の減少が目立つが、これは市内でも宅地需要が高い地域である一方で、田無地区より遅れての開発となったことから市内において買取需要が相対的に高くなり、転用される事例が多かったことが理由として考えられる。

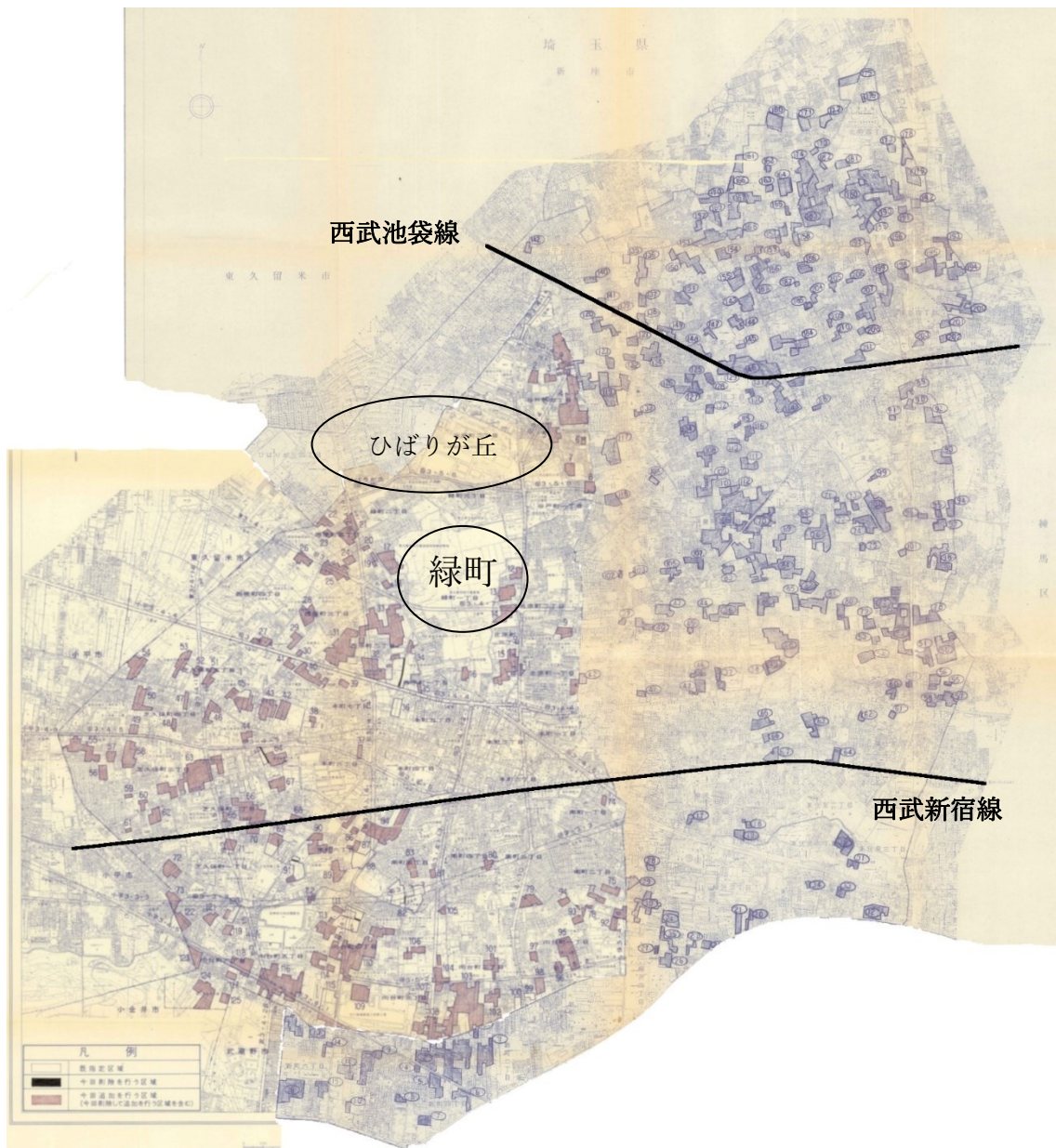


図10 1993年の市内生産緑地指定地区図(図の黒塗りが生産緑地地区)²⁶

²⁶ 西東京市より提供された図を筆者編集

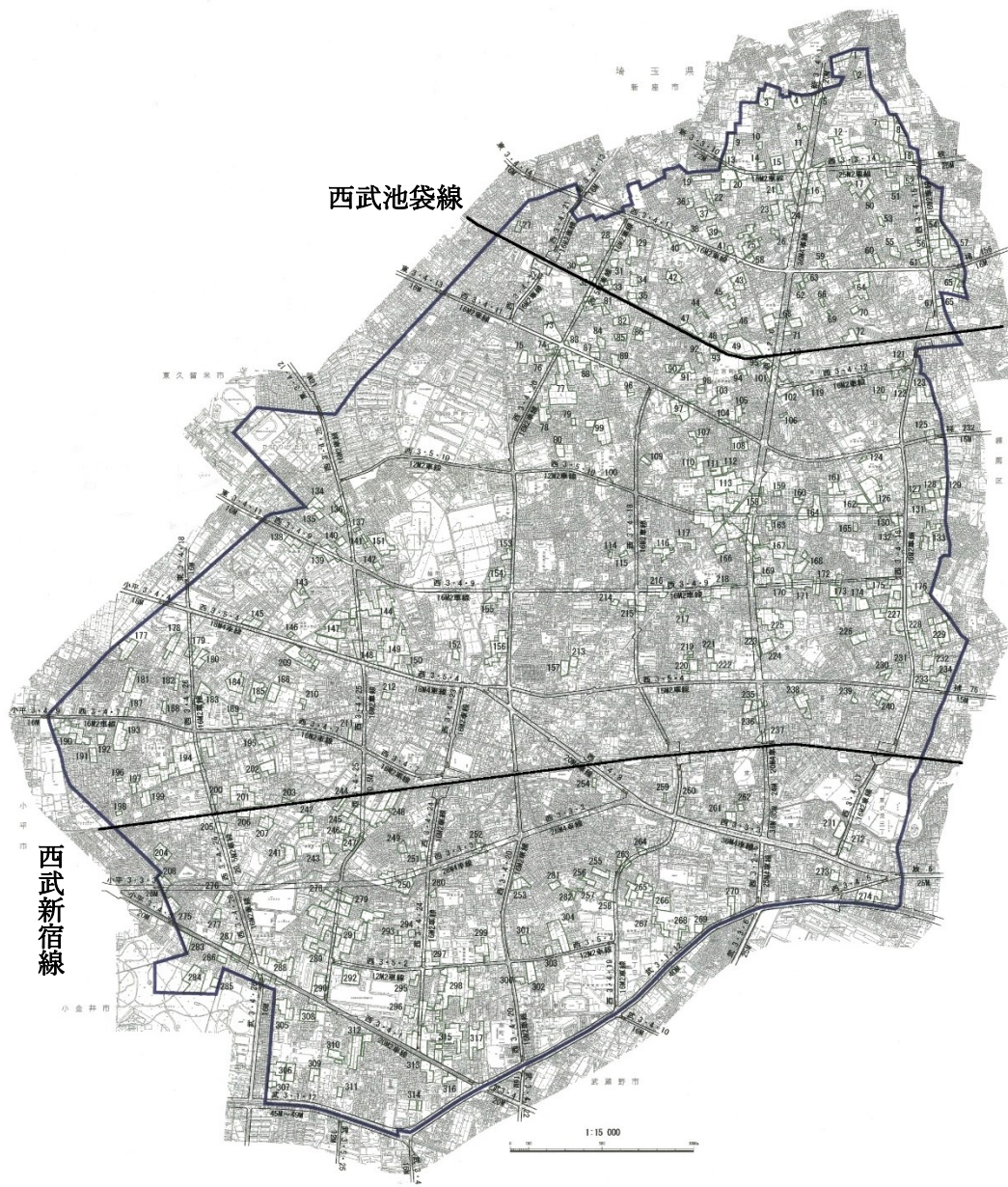


図 11 2003 年の市内生産緑地指定地区図(図の番号部分が生産緑地地区)²⁷

²⁷ 西東京市より提供された図を筆者編集

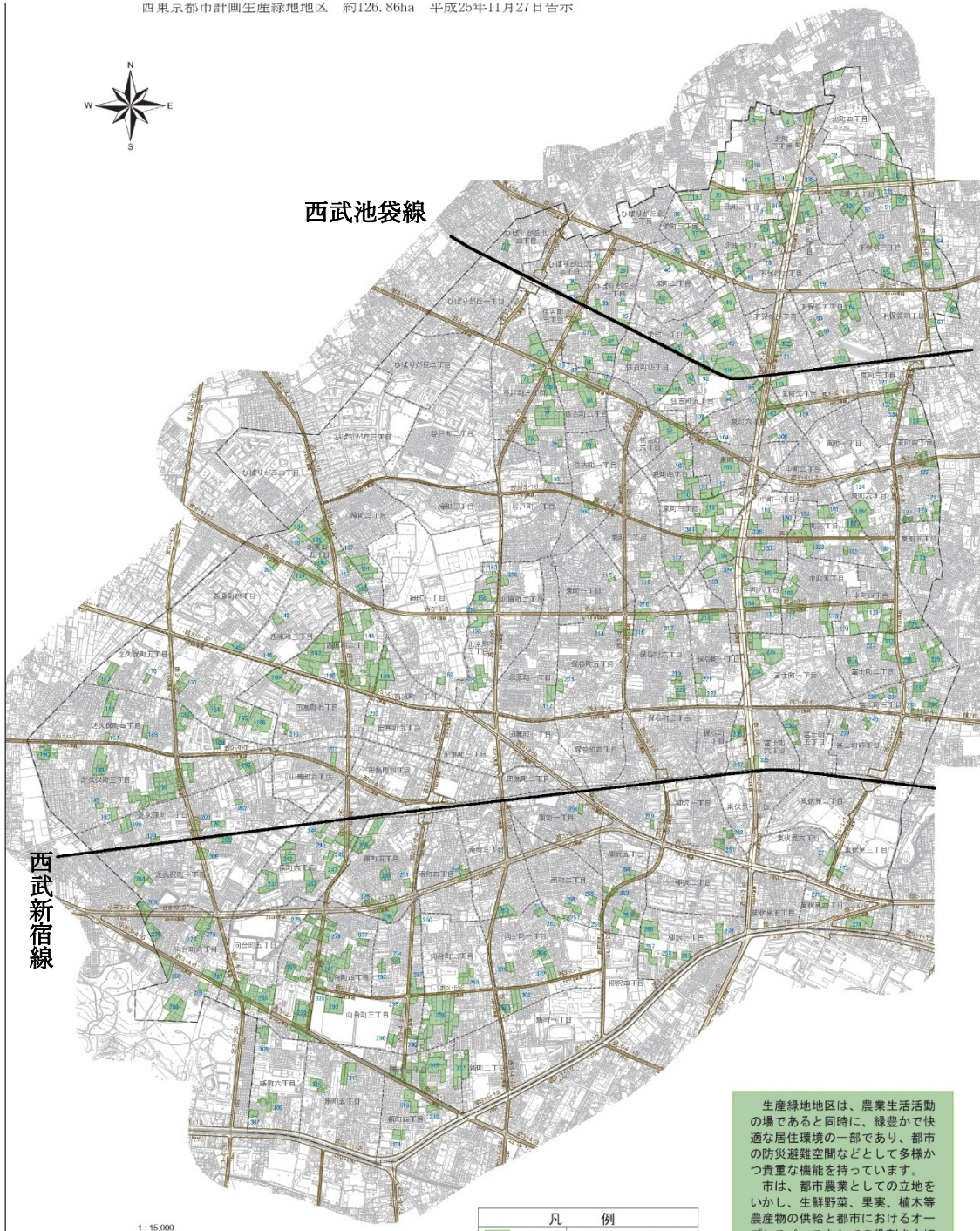


図 12 2012 年の市内生産緑地指定地区図(図の緑部分が生産緑地地区)²⁸

²⁸ 西東京市より提供された図を筆者編集



図 13 2021 年の市内生産緑地指定地区図(図の緑部分が生産緑地地区)²⁹

²⁹ 西東京市より提供された図を筆者編集

図 14 に西東京市内の生産緑地地区面積推移をグラフで示した。

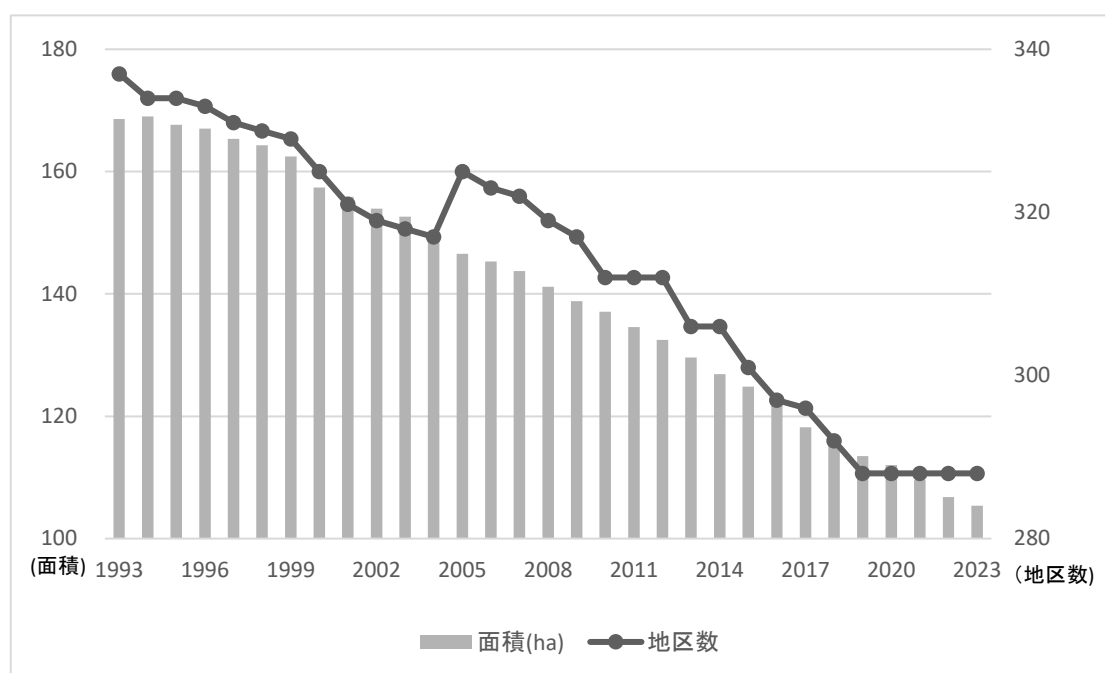


図 14 西東京市の生産緑地面積と地区数推移³⁰

西東京市では1992年の第1次改正生産緑地制度施行時に169haの生産緑地地区が設定されたが、1996年まで横ばいで推移したのち、毎年2ha前後の減少が続いていた。面積に関して、2008年以降は毎年平均2~3haの減少が続いており、減少スピードが速くなっている1992年の生産緑地面積と比較して、2019年時点では35%程度減少しており、同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ことがわかる。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%と高い割合である。安藤による調査では、生産緑地地区を手放す理由の65%は「相続時の猶予税捻出のための土地売却」であることが明らかとなっており(安藤、2015)、投資的土地利用や開発のためといった積極的な土地売却ではなく、売らざるを得ない状況における消極的な土地売却が多くを占めると考えられる。

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。図には掲載

³⁰ 西東京市提供データを参考に筆者作成

されていないが、西東京市都市計画課によると、2022年に指定解除される見込みの生産緑地地区は特定生産緑地に登録することで引き続き生産緑地として運用できる制度が第2次改正生産緑地法によって確立されたため、2022年付の指定解除申請は特別多くはなく、面積・地区数ともに例年と同程度の転用実績となると見込んでいる³¹。このことから、生産緑地地区面積に関する2022年問題は回避される見込みであると言える。

生産緑地を含む農地の転用先を明らかにするために、最新5年の市内の農地転用実績を表8にまとめた。生産緑地地区以外の農地も含めた統計であるが、毎年4~5haの農地が他の用途へ転用されており、そのうち7~9割が宅地へと転用されている。

表8 西東京市における農地転用実績(面積：㎡)³²

区分	2017		2018		2019		2020		2021	
	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
総数	92	56,330	90	50,688	74	40,889	82	52,594	81	51,075
法第四条による転用 (農地転用)	29	12,853	30	14,891	25	14,301	29	18,814	21	9,443
ア バ - ト										
賃 貸 住 宅	5	3,684	12	6,499	6	3,397	9	5,826	3	2,764
自 己 住 宅	11	3,062	5	792	8	2,218	9	3,719	13	2,815
分 譲 住 宅										
分 譲 宅 地	-	0	3	700	-	-	1	774	-	-
道 路 敷	2	295	1	82	1	486	-	-	-	-
貸 駐 車 場	6	1,259	2	1,732	4	4,119	5	6,722	2	837
そ の 他	5	4,553	7	5,087	6	4,081	5	1,773	3	3,017
法第五条による転用 (農地転用・権利移動)	63	43,477	60	35,777	49	26,587	53	33,780	60	41,632
自 己 住 宅	5	811	4	389	5	790	-	-	-	-
材 料 置 き 場	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ア バ - ト										
宿 舎 ・ 社 宅 等	3	1,271	5	1,486	2	346	3	327	3	4,539
分 譲 住 宅	46	39,969	43	29,957	35	23,573	47	33,311	47	36,691
分 譲 宅 地										
工 場	-	-	1	569	-	-	-	-	-	-
そ の 他	9	1,427	7	3,366	7	1,878	3	142	10	402

過去30年間で生産緑地地区面積は38%程度減少している一方で、生産緑地地区数は15%程度の減少となっている。ここから、農地1地区あたりの面積が減少していることから小規模経営の農家が増加していることが推察される。市内における、経営耕地面積期の別農家数・割合を図15、16に示した。耕地面積1ha未満の農家は過去20年で73.2%から

³¹ 2022年11月15日、G氏へのヒアリング調査より

³² 「統計にしとうきょう」を参考に筆者作成

82.2%へと9%増加しており、特に2015年から2020年の間に0.3ha以下の農地が8%近く増えている。農家数をみると、2000年に243軒いた総農家数は2020年に140軒と43%減少しているのに対して、0.3ha未満の農家数は19軒から25軒へと増加している。この要因としては、道路建設や公共施設建設などの公共事業等による農地の分断や、生産緑地の相続時の猶予税金の準備のために保有する生産緑地を切り売りしたことで、保有農地の面積が減少したためであると考えられる。

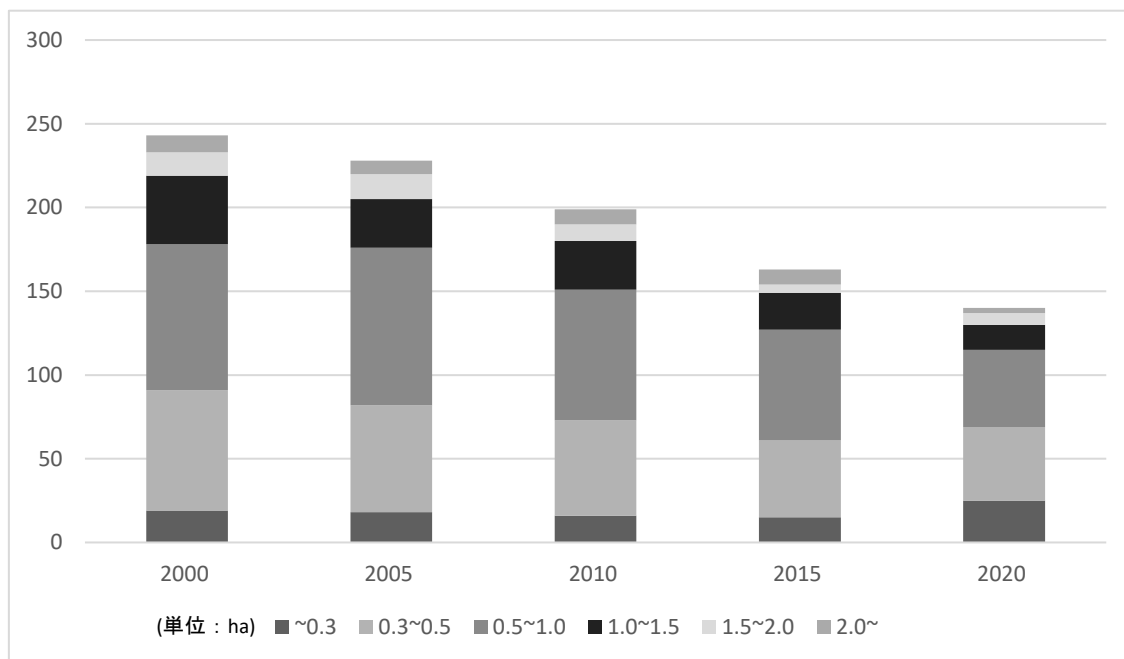


図 15 経営耕地面積規模別農家数(販売農家)³³

³³ 農林業センサスを参考に筆者作成

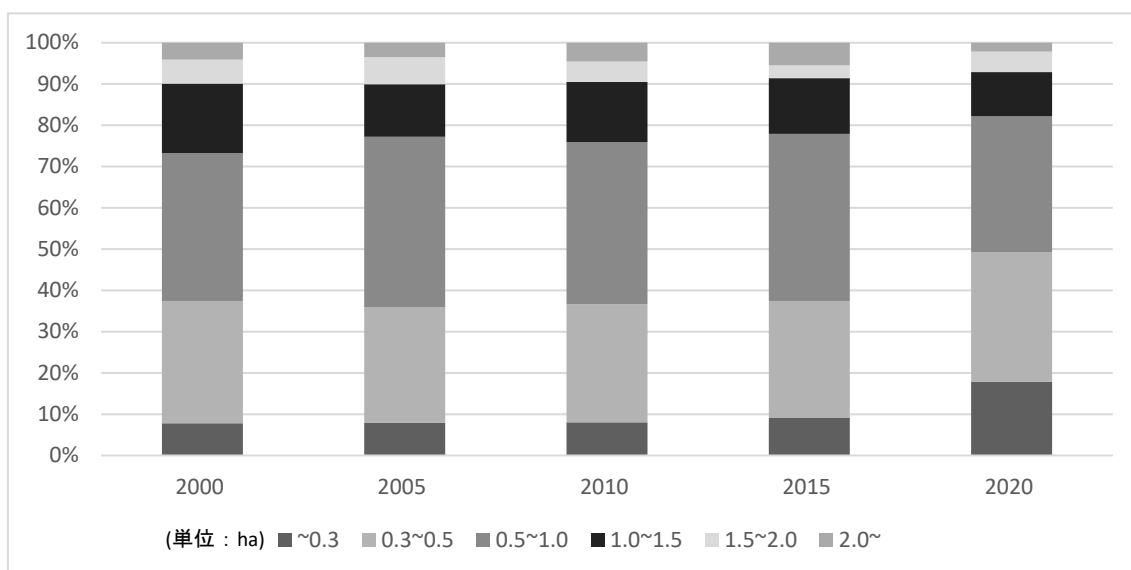


図 16 経営耕地面積規模別農家割合(販売農家)³⁴

次に、西東京市の農業従事者の状況について考察する。図 17, 18 に基幹的農業従事者の年齢別人口とその割合を示した。農業従事者全体の実数は 2005 年までは微減であったものの、2010 年以降減少幅が大きくなり、5 年間で 60~70 人程度減少している。このままのペースでいけば、計算上 2040 年までに市内の営農者が 0 人になる見込みである。営農者の高齢化も深刻な状況であり、2000 年の時点ですでに営農者の 57% が 60 代以上で構成されており、2020 年時点では 66% まで増加している。特に 70 代以上の営農者が全体の 29% から 40% まで増加しており、着実な高齢化が進んでいる。農業従事者の実数と年齢階層別割合から、一般的に体力を必要とされる農業において後継者不足が深刻であることが推察される。

2012 年に西東京市が農業従事者向けに実施した、農作業の繁忙期等の人員確保の方法に関するアンケート結果(図 19)によると、49% が家族やアルバイト等の何らかの形での人員動員をしている。30 代と若手の農家である D 氏においても、夏季の繁忙期においては臨時のパートを 1~2 名ほど雇用しなければ間に合わない、と述べている³⁵ことから 60 代以上の高齢者が営農者の 7 割近くを占める西東京市において主たる農業者のみで繁忙期を切り抜けることの難しさを明らかにしている。同時に、7% は人員の確保を必要としているものの動員できていないと回答しており、労働力の不足が起きていることも読み取ることができる。

³⁴ 農林業センサスを参考に筆者作成

³⁵ 2022 年 10 月 30 日、D 氏へのヒアリング調査より

以上の統計・調査の結果より、2000年以降において、生産緑地地区面積・農家数・農業従事者数は減少傾向にあることから、市内農業の離農が進んでいることがわかる。農業従事者年齢別割合・従事者アンケートからは深刻な高齢化と労働力不足が起きていることが読み取れる。一方で、生産緑地地区数は1992年以降おおむね減少傾向であったが2018年より横ばいとなった。都市農地も担い手も減少している中で、地区数の増加は期待できないものの、減少もないということに関しては、①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②都市農業振興法制定による土地貸借の促進③営農継続意思の強い農家が残存した、という要因が考えられる。

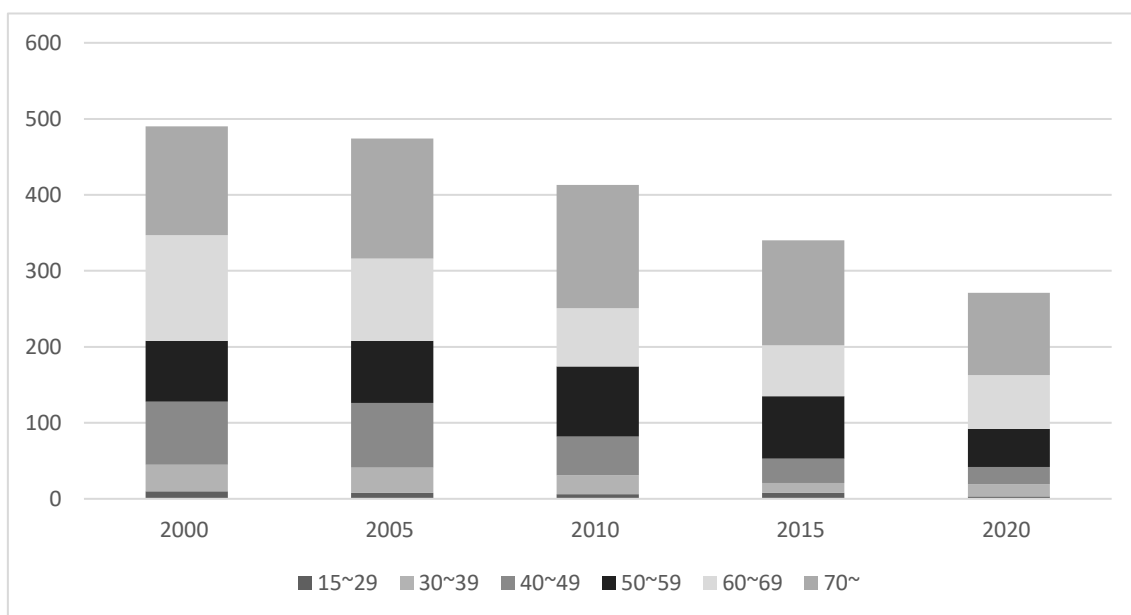


図 17 基幹的農業従事者の年齢別人口³⁶

³⁶ 「統計にしとうきょう」を参考に筆者作成

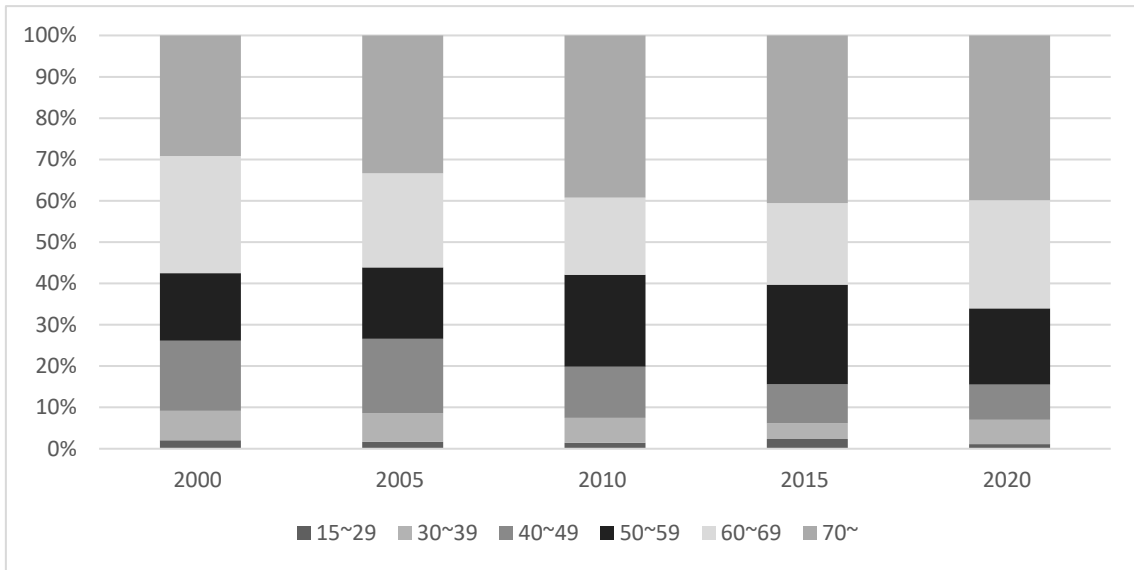


図 18 基幹的農業従事者の年齢別人口割合³⁷

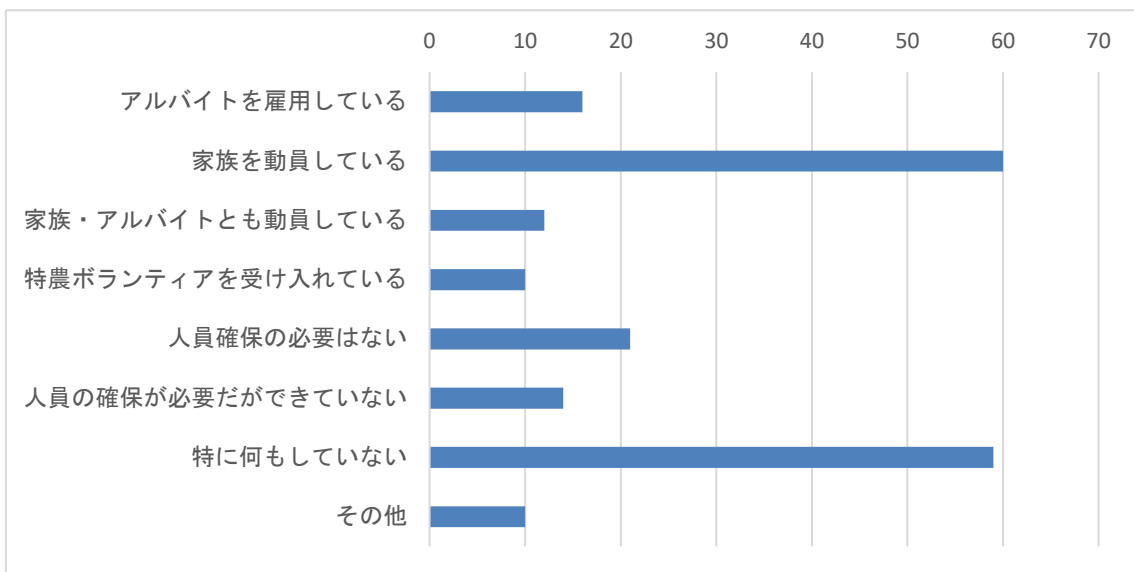


図 19 西東京市販売農家向けアンケート結果(N=200)³⁸

3.4 西東京市における農あるまちづくり活動の展開

3.4.1 生産緑地に関する専門部会の設置

西東京市では 2001 年より、都市計画法の規定に基づいて都市計画行政の円滑な運用を図るための西東京市都市計画審議会(以下、審議会と呼称)を設置しており、学識経験者・

³⁷ 「統計にしとうきょう」を参考に筆者作成

³⁸ 「統計にしとうきょう」を参考に筆者作成

市民代表・警察・消防職員・市議会議員によって構成されている。2016年の審議会において、「緑地の減少については全国的な課題であり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、2017年3月に審議会条例を改正、審議会から市長に対して建議ができる規定を追加するとともに、特定事項の調査・検討するための専門部会を設置できる規定も追加された。条例改正を受けて、同年5月には「生産緑地に関する専門部会」(以下、専門部会と呼称)が審議会の下部組織として設置された。専門部会は都市工学者の東京大学・村山頭人准教授を専門部会長として、農業委員会会長やまちづくり・税部門の専門家等の学識経験者6名で構成されており、2019年4月には「西東京市都市農地の保全と価値創造に関する提言」が審議会で審議のうえ提言された。生産緑地を含む都市農地が年々減少する中での都市農地の保全手法や施策展開の方向性について様々な観点から検討された同提言は同年7月に正式に審議会から西東京市長へと建議された。

建議を受けた後、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と呼称)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。庁内PTは副市長を座長とし、農業、みどり、まちづくりに関連する分野の部長を中心に構成されており、庁内PT設置と同時に補助機関として係長級の実務者で構成される作業部会も設置された。2020年には、2019年中に庁内PTにて整理された課題解決に向けて、作業部会内で都市農地保全や価値創造に向けた項目出しが行われた。

2021年には、出された項目を政策へと具体化する過程として、庁内だけではなく都市農地に関連するステークホルダーを取り組みに巻き込むために、庁内PT主体で各ステークホルダーへの調査・ヒアリングを実施した。調査・ヒアリング内容を踏まえて、2021年10月・11月に、多様な主体が参加する農地保全・価値創造ワークショップ(以下、ワークショップと呼称)が開催された。「農業者が農地を残したいと思える取組・農地と住宅地が共存するまちづくりを考える」ことを目的として、農業者・市民団体などの市内で農に関する活動をしている人や、農協・東京大学・建設会社といった多様な主体から31名が参加した。ワークショップでは、①制度・②土地利用と住環境整備・③都市基盤・④ブランディング・⑤農地保有者と利用者同士のマッチング・⑥プラットフォーム作りの6テーマごとに議論を行った。ワークショップで出された意見や着眼点は「検討報告書」として2022年5月に審議会に提出された。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。ここまでの審議会・専門部会等の組織図を図20に示した。

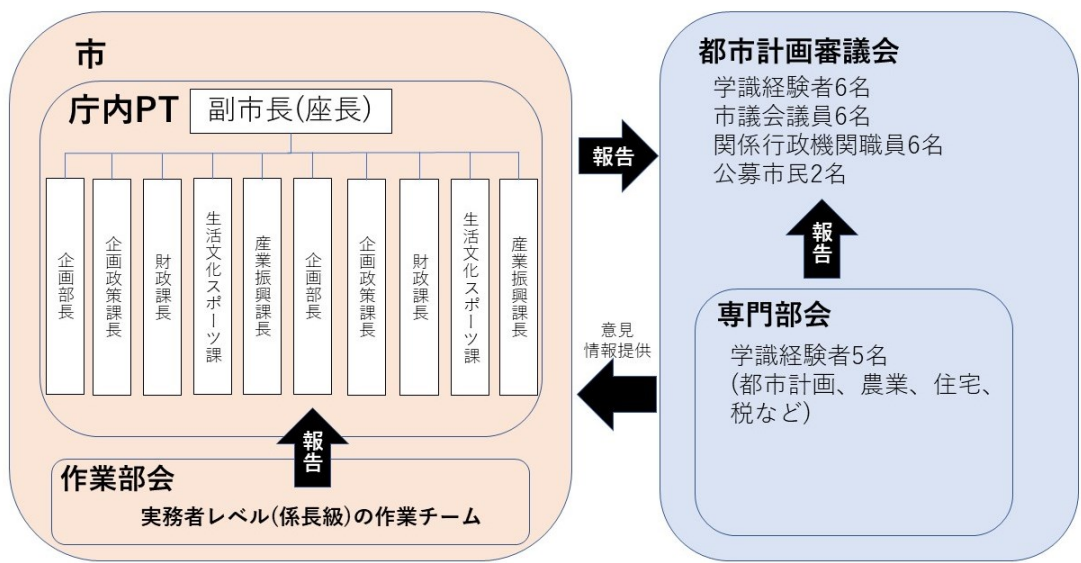


図 20 西東京市における都市農地検討体制³⁹

3.4.2 農業振興計画に基づく各種施策

西東京市では 2004 年より 10 年単位での農業施策を明らかにし、その推進を図る農業振興計画を作成してきた。2022 年時点で、第 2 次農業振興計画が運用中であり、2019 年には計画後期に向けた中間見直しも実施された。同計画は「西東京市第 2 次基本構想・基本計画」の下位計画である「西東京市産業振興マスタープラン」の下位計画に位置付けられており、マスタープラン内の農業分野の振興方針をより具体的に示したものである。また、都市農業振興基本法における地方計画、農業経営基盤強化促進法の基本構想としての機能も兼ねており、各種農業関連法にて義務付けられる農業方針・施策の集約的計画に位置付けられる(図 21)。

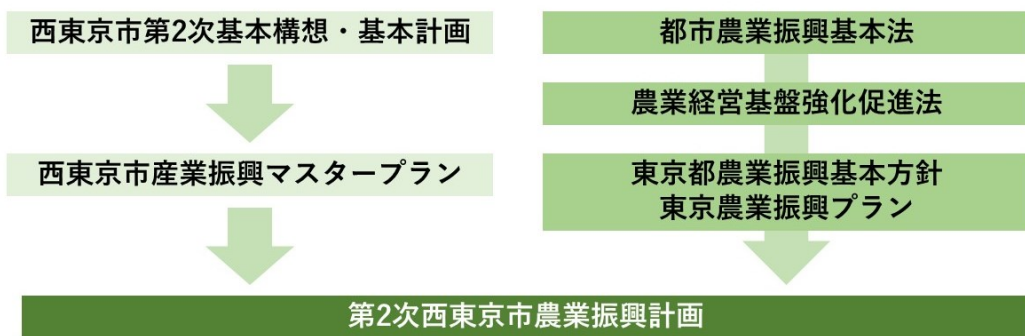


図 21 西東京市農業振興計画の位置づけ⁴⁰

³⁹ 西東京市「検討報告書」を参考に筆者作成

農業振興計画に基づいた振興施策は物品貸与からイベント実施等多岐にわたる。以降その詳細を説明する。

① 直売所の活用

多品目少量生産が主な都市農家にとって直売は重要な販路の一つであり、各直売所であることを示すのぼり旗(図 22)の農家への配布やイベント時における臨時直売を実施するためのファームカー(図 23)導入といった支援を行政側から実施してきた。



図 22 のぼり旗⁴¹



図 23 ファームカー⁴²

⁴⁰ 西東京市「第 2 次西東京市農業振興計画」を参考に筆者作成

⁴¹ 西東京市より提供

②ブランディングによる販路拡大

西東京市公式農産物キャラクターである「めぐみちゃん」を用いて、市内農産物を使用した飲食物を飲食店等の協力を得てメニュー化、『めぐみちゃんメニュー』としてブランディングを実施した。市内飲食店でメニュー提供のほか、食べ歩きイベントやマルシェの開催時にメディアを通じた情報発信を行った(図 24)。実績として、2021 年度は約 3000 のメニューの応募があり、市内 18 店舗において 96 メニューが商品化された。



図 24 農産物公式キャラクター「めぐみちゃん」とマルシェの様子⁴³

③援農ボランティアの周知と活用

農業者と援農ボランティアのマッチングの機会の提供として、東京都農林水産振興財団が実施している援農ボランティア養成事業「東京の青空塾」と提携して、塾修了生と農業者のマッチングを市内実習農園「農のアカデミー体験実習農園」にて実施することで、援農ボランティアの活躍の場を拡大させた。2022 年度は 14 名のボランティアが在籍していた。

④農業関連イベントの実施

市民向けに都市農業・農産物に触れる機会を創出することを目的として景観散策会(図 25)や親子での野菜作りチャレンジ(図 26)等のイベントを展開した。2020 年は新型コロナウイルス感染症拡大の影響で全てのイベントが中止となったが、2021 年には再開、野菜作りチャレンジは 38 組 95 名の親子が参加するなど中止前の盛り上がりを見せた。運営者の一人である西東京市産業振興課の J 氏によると、「2022 年はトウモロコシ作りを実施したが、トウモロコシのでき方や採り方を知らない子供が大勢いたのでみんな興味を持っていた。採ったトウモロコシを生でその場で食べてもらう体験もしてもらったところ非常に好評だった」⁴⁴とイベントの盛り up を述べていた。

⁴² 西東京市より提供

⁴³ 西東京市より提供

⁴⁴ 2022 年 12 月 17 日、J 氏へのヒアリング調査より

また、「蔵の里」事業として、市の補助金で整備した農業用に使われていた蔵を利用して、市内の小学3年生を対象に年間を通じた農業教育を行っている(図27)。スケジュールとして、1学期に市内農業の歴史教育、2学期に農家の具体的な業務内容・農機具に関する学習、3学期に生活様式の変化と市内の農作物についての学習を実施している。



図25 景観散策会の様子⁴⁵



図26 親子で野菜作りチャレンジイベントの様子⁴⁶

⁴⁵ 西東京市より提供

⁴⁶ 西東京市より提供



図 27 「蔵の里」事業の様子⁴⁷

⑤市民農園の活用

西東京市では、生産緑地を活用した市民農園と農業体験農園が開設されており、市民農園に関しては市・農業者・法人が運営する3種類、農業体験農園に関しては農業者が運営するものが存在している。運営主体・区画情報・利用料等を表9にまとめた。いずれも、営利を目的とした利用は認められておらず、土地の借地権や耕作権もない。

市の運営する市民農園は栽培を目的とした家庭菜園として運営されているため安価に利用可能であるが、基本的な管理や農具の準備は利用者に一任されており、土地の利用のみを前提としている。農業者・法人の運営する市民農園は、基本的な権利関係は市運営の市民農園と同じだが、種苗・農具の提供やアドバイザーサポートを付している事業者が多く、サポート内容や料金にばらつきが見られる。

農業体験農園は、農業者が用意した種苗・肥料・農具を利用して、農業者が決めた作付計画・指導に基づいて農作業を体験できる農園であり、栽培を目的とした家庭菜園や市民農園とは異なり、体験を目的としている。

西東京市では、生産緑地地区の維持方法として市民農園・農業体験農園の運営者募集を推進しているほか、利用者に農体験を通じた「農ある生活」を過ごしてもらうことで、市民と農業者間の親和を高め、都市農業を持続的なものにするという狙いもある⁴⁸。

⁴⁷ 西東京市より提供

⁴⁸ 2022年11月29日I氏へのヒアリング調査より

表9 市内農園・農業体験農園⁴⁹

運営主体	名称	区画数	区画あたり面積	負担金(利用期間)	申込数	
市	北町市民農園	40	15㎡	10000円(23か月)	90(2.65倍)	
市	西原市民農園	53	12㎡	10000円(23か月)	112(2.11倍)	
市	中町市民農園	65	12㎡	10000円(23か月)	117(1.80倍)	
市	農業者	ベジっ子ファーム北町	34	15㎡	18000円(12か月)	-
民 農 園	農業者	楽農塾	29	20~30㎡	12000~18000円 (12か月)	-
	農業者	石井園	17	30㎡	24000円(12か月)	-
	農業者	ひらい農園	24	-	-	-
	法人	シェア畑 田無北原	103	3~4.8㎡	82800~112800円 (12か月)	-
法人	貸家庭菜園「手ふら畑」	144	3.3㎡	81600円(12か月)	-	
農 業 体 験 農 園	農業者	ファーマーズT	56	30㎡	43000円(12か月)	-
	農業者	トミー倶楽部	118	20㎡	40000円(12か月)	-
	農業者	きたっばら	95	30㎡	46000円(12か月)	-
	農業者	芝久保元気村	25	30㎡	42000円(12か月)	-

3.5 生産緑地地区が周囲にもたらす効果の定量的分析

3.2.3 で述べたように、都市計画運用指針において、「市街化区域内の緑地や農地等は、都市の景観形成や防災性の向上、多様なレクリエーションや自然のとのふれあいの場としての機能等により市街地の一部として良好な都市環境の形成に資する」と明記された。また、2017年の西東京市の市民意識調査によると、西東京市は住み心地が良いと回答した内の45%が「まわりに公園や緑が多い」ことを理由としている(山倉ら、2022)。これらの内容を踏まえて、生産緑地地区が周囲の都市環境にどの程度の影響を及ぼしているのかを定量的に分析した。都市農地の近隣での存在と地価に関係があるのかという点を本章では明らかにしていく。前者に関してここでは、土地利用や施設整備といった社会資本の質向上が土地から得られる収益増加に資するというプロセスから、土地の資産価値である地価に反映されるというキャピタリゼーション仮説に基づいたヘドニックアプローチを手法とした。

まず、過去10年間の市内公示地価の平均価格推移を図28に示した。2020年まで上昇し続けていた地価は2021年に減少に転じ、2022年に再度微増した。これは、新型コロナウイルス感染症が全国的に拡大したことによる先行き不透明な中で土地需要が一時的に低下したことが要因として考えられる。したがって、新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受けていない最新の統計として2020年の公示地価を用いて分析を実施した。

⁴⁹ 筆者作成

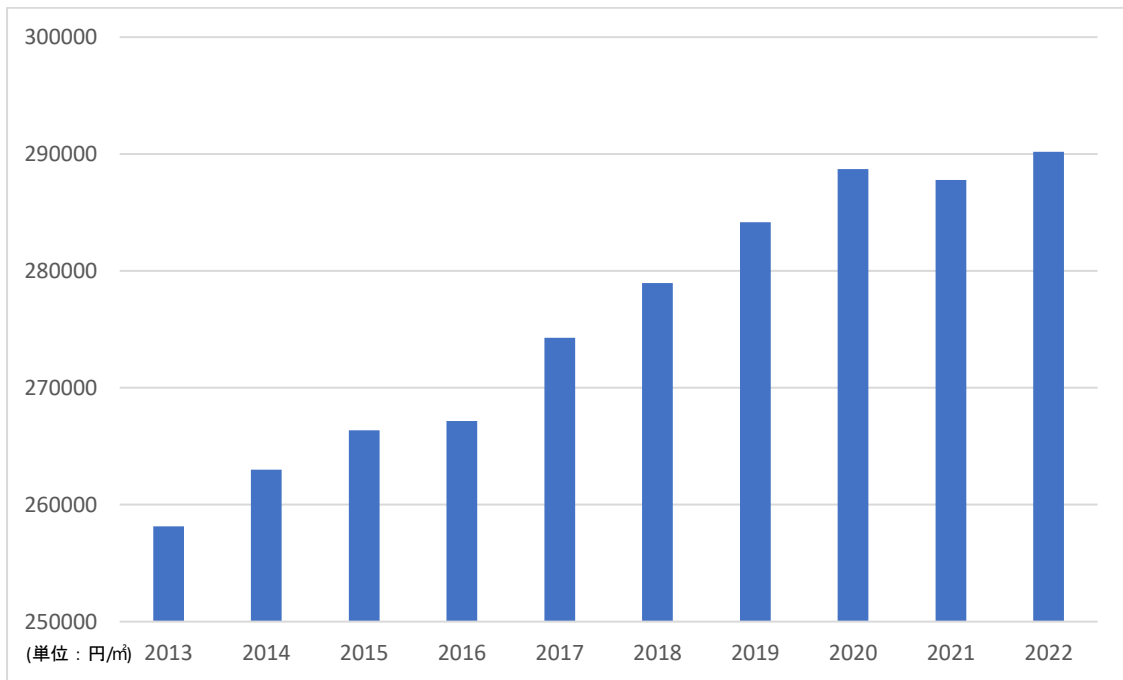


図 28 西東京市における公示地価の平均価格推移(円/㎡)

具体的な手法として、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。公示地価地点を4段階に分類し、市内地図にマッピングしたものを図29に示した。公示地価31地点の地価最小値は220000円/㎡、最大値は380000円/㎡、平均値は288710円/㎡、中央値は289000円/㎡であった。図29より、300000円/㎡を超える比較的地価の高い地点は、西武池袋・新宿線沿線付近に立地しているのに対して、300000円/㎡以下の地点は沿線付近としてもより離れた地点であるか、徒歩圏ではない地点であることがわかる。特に、260000円以下の地点は最寄駅から大きく離れている且つ、周縁部である西部に集中していることがわかる。このことから、東京都心のベッドタウンの機能を有する西東京市では、都心への交通アクセスの良さ、つまり最寄りの鉄道駅までの距離あるいは徒歩時間が地価に大きく反映されている可能性が示唆できる。

また、各地点と最も近い生産緑地地区との距離の分布をヒストグラムにしたものを図30に示した。最小値は10m、最大値は465mであり、全地点の約6割において100m以下に生産緑地地区が存在することが明らかになった。

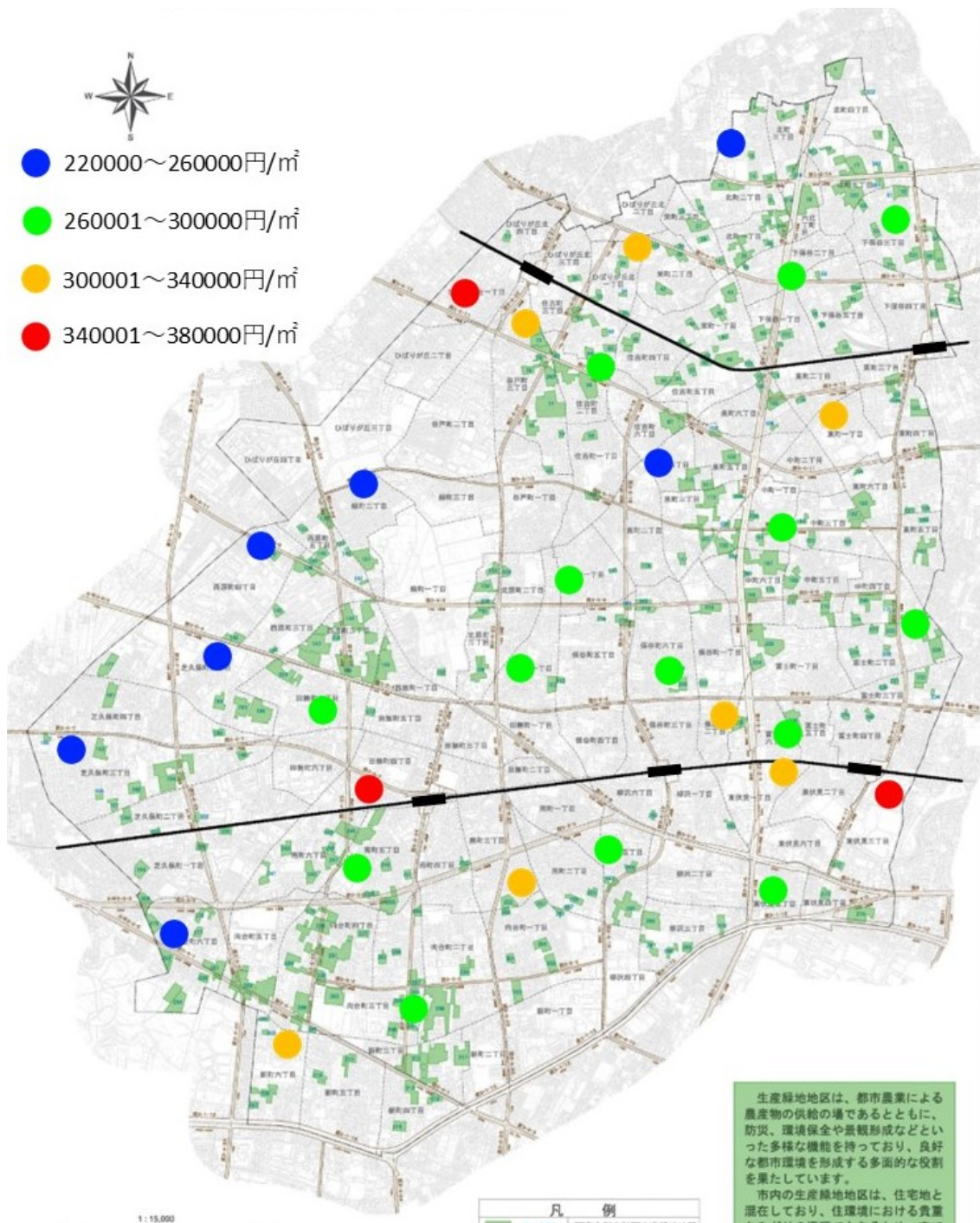


図 29 西東京市の公示地価地点と生産緑地地区⁵⁰

⁵⁰ 西東京市より提供された図を筆者編集。

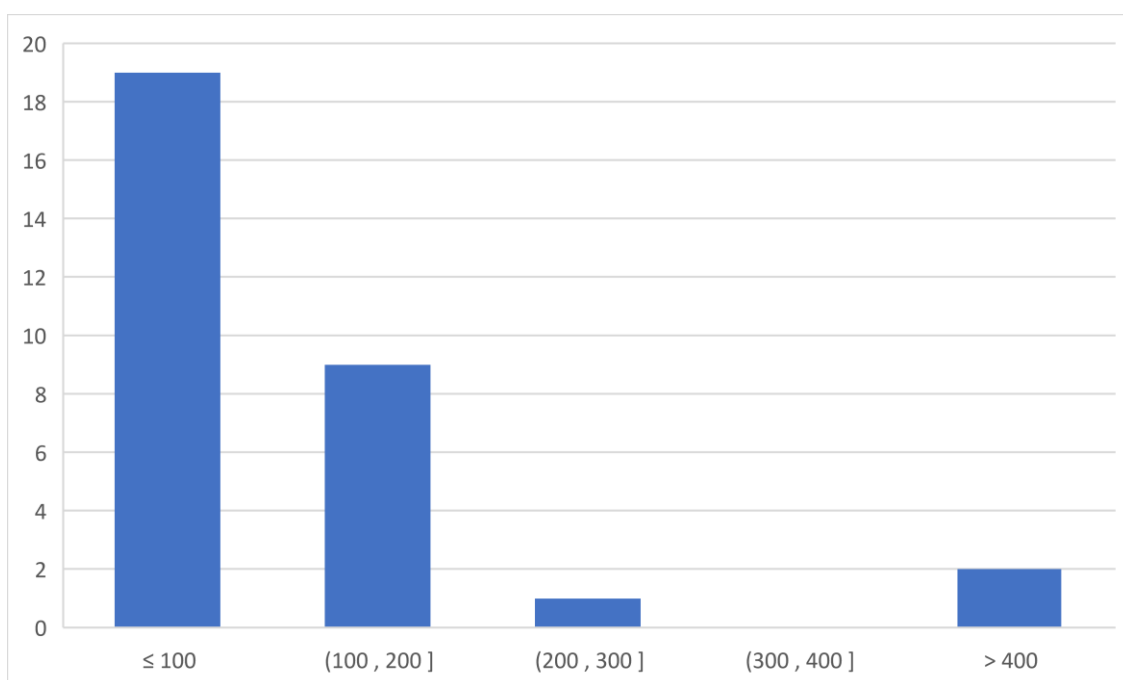


図 30 公示地価地点から最も近い生産緑地地区までの距離分布(m)

ヘドニック地価関数は以下の式を集計した。

$$P_i = \alpha + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} \cdot \cdot \cdot (1 - 1)$$

ここで、

i : サンプルを表す番号

α : 定数項

β_i : 係数

P_i : 地価(円/㎡)

X_{1i} : 公示地価地点と生産緑地地区との距離(m)

X_{2i} : 最寄駅までの徒歩時間(分)

変数の記述統計量と推計結果をそれぞれ表 10,11 に示した。

表 10 変数の記述統計量

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
地価(円/㎡)	31	220000	380000	288709.7	38417.28
生産緑地との距離	31	10	465	133.74	108.56
最寄駅徒歩時間	31	3	26	13.13	6.07

表 11 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		

(1-1)式を最小二乗法によって推定した。自由度修正済み R²を確認すると 0.74 であり、決定係数としては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。

一方で、最寄駅からの徒歩時間の小さな地点ほど商業地域に近接しており、生産緑地地区の少ない、つまり生産緑地地区から離れている地点であると考えられることから、2つの変数それぞれが地価にどの程度の影響を与えているかを定量的に示すことが必要である。

また、サンプル数の少なさと独立変数の妥当性は引き続き考慮すべき点であり、より広い地域を対象とした多標本の推計や、地価に影響を与えうる別の独立変数やダミー変数の導入を行うことでより多面的な推計結果が導出できる可能性がある。

3.6 小結

本章では西東京市における都市農業の変遷と統計から読み取れる状況に焦点を当てて分析を行った。宿場町として都市が早くから発展した田無と農村として農地が広がっていた保谷という異なる歴史を持つ地域も、高度成長期以降は都心のベッドタウンとして宅地需要が高まった結果、市内に残存していた農地が宅地転用されたという同じ経緯をたどっていた。西東京市は東京都の中でも比較的農地面積割合が高く、市のマスタープランにおいても「緑農住」をキーワードとした都市計画が進められているが、市内農地の大半を占める生産緑地地区の面積や農業従事者減少の速さや従事者の高齢化といった課題に直面しており、行政の立場からは「農」の持続のためには農地と営農者という二つの資本をどちらも守り続けることが必須である。

農地に関しては、2018年の都市農地貸借基本法の成立以降、生産緑地地区数の減少が止まったことから、都市農地維持に一定の効果をもたらしていると考えられる。営農者に関しては、市民農園の開設や「農」の教育など、農に親しむ方法の整備や新規就農者育成に積極的な姿勢を見せていると考えられる。一方で、都市農業では、20世紀より他業種で就労・定年後に就農する「定年帰農」と呼ばれる現象が起きており、2013年の新規就農者の53%が60歳以上であることから、新たな農家の担い手がいないために高齢化が起きているだけではなく、そもそも新規就農する担い手が高齢化している現状もある(松宮、2014)。高齢者にとっての農の持つ意味に関して、農作業に従事することは精神的・身体的な効果のほかに、農産物の生産・販売を通じた経済的効果や社会参加も注目されており、定年後の生きがいつくりやふさわしいという指摘もある(松宮、2012)。表11の推計結果より、生産緑地に近接するほど地価が安価になるという傾向が明らかとなった。このことから例えば、定年後の高齢者向けに、余暇時間を「農」と触れ合うことで充実した余生を送れることを魅力とした、生産緑地付近の宅地を移住先として紹介することで、「農」の維持に貢献しつつ、リタイヤ後の高齢者の経済状況に配慮した第二の人生を提供できる可能性がある。若年層のみならず、高齢者に向けた新規就農の推進は、農業振興という面のみならず、各人の生きがいや町内ネットワークの形成といった住民に直接資するメリットももたらしうると考えられる。

現在の西東京市は、既存農家に対する補助や新規就農プログラム、市民農園開設など、手段と目的がいずれも「農」にとどまっている政策が多い。「農」を手段として、多様な目的を設定した施策を実施することは、就農者の「農」に対するモチベーションを向上させられ、持続的な「農」の維持、ひいては町内コミュニティの形成につながると考えられる。

第4章 各ステークホルダーから見た都市農業

4.1 はじめに

本研究で行ったヒアリング対象者を再度表 12,13 に掲載した。

表 12 ヒアリング対象者(農家)

識別名	ヒアリング日	年代	性別	就農期間	農地面積	貸借農地
A 氏	9/30	60 代	男性	30 年	2000 m ²	
B 氏(A 氏の娘)	10/15	30 代	女性	3 年		
C 氏	10/20	20 代	女性	10 か月	3000 m ²	○
D 氏	10/30	30 代	男性	7 年	8000 m ²	
E 氏	12/17	30 代	男性	5 年	9000 m ²	
F 氏	12/17	50 代	男性	1 年	7000 m ²	○

表 13 ヒアリング対象者(行政関係者)

識別名	ヒアリング日	担当課・役職
G 氏	11/15	都市計画課
H 氏	11/15	都市計画課
I 氏	11/29	産業振興課
J 氏	11/29	産業振興課

4.2 農家からみた都市農業の価値・課題

4.2.1 農家が都市農業という道を選ぶ理由

都市農業では、農家として耕作をしていた家庭の子どもが別業種で就労しても定年後に親の土地を引き継ぎ、営農するという継承が行われてきたということは前章でも述べたが、この理由に関して、親の代から農業を継承した都市農家は、「物心ついた時から農業が生活の一部であり、その当たり前を続けたい」といった内容で説明している。

市内で農業を始めて 30 年経過する A 氏は以下のように述べた。

A 氏：もともと、別の仕事をやっていたんだけど、35 で結婚して、それからこっちの農業に入ったんです。で、子供が生まれて、次の年に親父が死んだんで。だからほとんど親からは教えてもらっていないんですよね。子供のころ見てたってくらいで。だから始めた時にはもう手探りで。(中略)やっぱりなんか、とりあえずやってみたら楽しかったってこ

とや、やっぱり(農地は)場として残したいって思いがあるかな。(中略)まず畑が先にあったんですよね。そういう環境で生まれたからね。

A氏は農家の4代目であり、同じく農家であった父の姿を見て育ったことから、農や畑のある生活が自身にとっては当たり前であり、その環境を残したいという思いから別業種から農業の道を進んだという。

農家という選択をした理由についてE氏も以下のように述べている。

E氏：小さいころから畑が身近にあったので、まあ自分たちで作った野菜をその場で食べる。そういった喜びとかですね。そういうものを続けていきたいというのが一番根源的な理由です。(中略)まあ、やっぱり生まれた場所とか、畑にあったものは残していきたいというのは(ほかの農家の)皆さんも思いますので。逆に薄いついてあり得ないじゃないですか。

実家から土地を引き継いだE氏は17代目の農家であり、もともと雑木林だった敷地を自力で開拓、客土を行い農業を始めた。9000㎡という土地を一人で開墾するのは簡単な作業ではないにも関わらず、やり遂げられた理由としては、「自分の周りに当たり前にあった農・畑を残していきたい」や「自分で食べるものを自分で作る喜び」といった思いが大きなものであることが伺えた。

一方で、土地を貸借して新規就農した人はどのような理由なのか。土地貸借制度を活用して2022年4月より新規就農したC氏によると、

C氏：中学生の時に、不登校になった時期があって、その間に日本の農業が抱える後継者不足や食料自給率の低さといった問題を知ったのがきっかけでした。で、自分にも何かできることがないかなって考えたときに農業って選択肢を選んだ形です。親は普通のサラリーマンだったので農業についてなんにもわからなくて、それで農業高校に入りました。(中略)最初は市場で働いていたんですけど、自分の手で野菜をつくったりしたい気持ちが強くなって、熊本の農家さんにお世話になる形で修行みたいなのをしました。何年か勉強した後、前の市場でお世話になった方からお話をいただいて、東京都の新規就農したい人向けのプログラムを卒業して、今に至ります。(中略)東京っていっぱい人がいて自分の作った野菜をすぐ近くの人が食べてくれる。そんな関係の近さもいいなって思えて都市農業にしたっていうのもあります。

同じく土地貸借によって2021年より新規就農したF氏によると、

F氏：もともと家は普通の会社員で、自分も28年間会社勤めをして、50歳を境に農業をやろうと、自分でやってみたいって思っていたので農業をやり始めたところです。で、今住んでいるところにたまたま借りれる農地があったので、そこで新規就農したっていう流れです。(中略)何で農業かってところなんですけど、やっぱり、農地がだんだん減ってきているという現状。私、西東京(市)に住んで20年くらいですかね。農地はまだまだ多く残ってまして、自宅近くの直売所が何ヶ所かあって、そこで買う野菜がすごくおいしいなあって感じていました。で、何年後かここまだ残っているかなって感じてまして、なるべく残せるものは残したいなっていう思いはすごい強かったですよ。なんで、農業がしたいっていうよりは、そういった空間を残したいみたいな思いが強くて、その中の、手段として農業をしている感じです。

C氏は自分の人生を変えてくれた農業の魅力・社会貢献度の高さを多くの人に知ってもらいたいという思いや消費者との関わりの深い農業の追求がきっかけであることがわかった。特に、大消費地の近さや生産物を介した近隣住民との交流を求めている、という点は農業のなかでも都市農業を選択した強い理由であることが読み取れた。

F氏は自分の住む地域の農地という空間を残したいという思いから都市農業の世界に入ってきたことがわかった。直売所は生産者である農家と消費者を直接結び付ける拠点であり、商店やマーケットが普及した現代において、生産者と消費者を結び付けられる数少ない場である。F氏は生産者と消費者が離れてしまっている現代の生産・流通形態に疑問を持ち、両者をお互いの存在を可視化して両者の関係性をつなぎたいという思いから両者の距離が近い都市部における農業に目を付けたのだと読み取れた。

A・E氏とF氏はいずれも、「農地を残したい」という思いを語っていたが、農家出身の前者と非農家出身の后者の思いにはそれぞれ違いがあると考えられる。前者の指す「農地」は代々継承されてきた「自分の家の土地」が含意されており、資産の継承が前提となっているのに対して、后者に関しては生産者と消費者同士の可視化という農における関係性の再興・維持に焦点が当てられている。E氏の語りからは、土地をもつ農家であれば、その土地を残そうとする思いが生まれるのは当然であるという認識を持っていることも読み取れるので、資産の継承という前提は自作農の都市農家には広く共有されている考えであることがわかる。

また、相続時に、すべての土地を売却することで猶予税以上の高額の売却益が得られるのに、なぜその選択をしなかったのかについて、D氏は

D氏：相続時に土地を売ってしまえば確かに孫の代くらいまで安泰かもしれないけど、結局それで終わりになっちゃうし、そもそも買い手が付くのかも分からないから、簡単には売れない。

と述べており、そもそも開発圧力が弱まりつつある中で、土地の買い手が見つかなければ売却益は出ないということと、一回限りの利益創出のために親の代から続く土地を売却することの抵抗感から、土地を継承したという。この点に関しても、土地を残そうとする思いが共通して垣間見えた。特にF氏は

F氏：まあ、やっぱり生まれた場所とか、畑にあったものは残していきたいというのは(ほかの農家の)皆さんも思いますので。逆に薄いつてあり得ないじゃないですか。

と熱意を込めて語っており、代々継承してきた家・土地にかける思いの強さがうかがえた。筆者自身は代々継承してきた家・土地といった資産価値の認識に疎く、経済的な利益を追求して売却するという選択肢を回答する農家も想定していたが、今回のヒアリングでは誰一人として土地の売却を積極的に考えている人はいなかった。ヒアリング対象が若年層に偏っていることはこの結果の要因の一つであるが、損益分岐の視点から土地保有を決定していないというのは一つの共通点として考えられる。

本来であれば、先祖から継承した土地は経済市場から独立した存在として売らずに家の証・資産として残していくべきものであるという前提があるものの、現代以降の都市化の流れによって土地が経済市場に関与せざるを得なくなってしまう結果、土地の売却という選択をとらざるを得なくなった農家が発生した、というプロセスが示唆できる。

また、上記の4名は共通して、農作物のおいしさや食料の自給という成果物に付される価値の高さにも言及している。食という生存に欠かせない要素を自分の手で生み出すという喜びと、生産した食物を新鮮なまま消費するおいしさを享受したいという思いが農業に携わる要因として大きなものであることが考えられる。

4.2.2 都市農業を通して得られた経験・価値

前節では都市農業を始めるきっかけについて、ヒアリング内容をもとに分析した。本節では、実際に営農経験をもとに、都市農業を通して得られた特有の経験や価値について明らかにした。以下に、営農開始から数年以上が経過したA・D・E氏の3名から得られた内容をまとめた。

A氏：人を育てて育てられるつもりで続けているね。近くの幼稚園の子どもと親御さんとか、最近では外人さんも来てくれるかな。そういった人たちがいつのまにか畑に来るようになって。それでたくあん作りとかの(農業)体験を通してそういう人たちを育てるのは楽しいし、自分もいろんな人がここ(農地)を場として来てくれて嬉しい。

D氏：自分で働き方を決めたいから農業を続けています。働く時間や内容を自分で決めてできる限り効率化したいので。会社であれば勤務時間が決められていてお金が欲しいのなら残業しまくれば良いけど、農業ならやることやってすぐ帰れる。多分、長くて1日7時間くらいで早い日は昼には帰ってしまうから、会社員時代よりも労働時間は短いかな。

E氏：(畑の中に)小人の箱庭みたいなのを作って、小屋を作ってみたくて子供の遊び場を作ってもらって体験の場にしてもらおう。畑をベースにすると、自然な交流が生まれますね。70代のおじいさんと小学3年生の女の子とか幼稚園の子とかが自然と遊んで小屋ができた箱庭ができて。そういった自然の交流の中で自分の力を発揮してイベント作りやら活躍してもらいたい。そういう居場所作りをしていきたい。

3名から得られた意見として、「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」を実現できる環境として農業を選択していることがわかる。特にA・E氏にとっての農業は「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いることが特徴である。さらに、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がわかる。自分の仕事が他者の喜びにつながる、そういったやりがいを感じられるのは生産者である農家と消費者が近接する都市農業ならではの特徴であると言える。

もともと販売農家であったA氏は農に興味を持った市民が畑に来るようになったことで、畑の一部を貸し出した体験農園や、近隣の保育所と提携した漬物作りといった新たな取り組みを開始して、農を媒体とした交流をするようになった。このように、農地を閉鎖的な生産拠点としてだけではなく、オープンスペースとして農業関係者以外の交流拠点とすることで、市民には農の教育を、事業者には新たな農の取り組みを行うきっかけとなる可能性が示唆できる。さらにA氏は以下のように述べていた。

A氏：油かす、米ぬか、鶏糞を土にまぜて発酵させると微生物がそれを分解して、小さいからどんどん増えて、どんどん死ぬんですよ。死んだときに養分を出してまた仲間と与えて、どんどん増えて。で、それを畑に入れると野菜がそれを吸って大きくなるんです。

こうやって、自然の恵みっていうのかね、命で命を育てるとというのが大切だと思うんです。人も同じで、育て合うっていうのかね、周りにお客さんがいるっていうのは、こう、やっててよかったなって思うこと。

A氏は、「人と人とが育て合う」という都市農業の価値の根底に、農業における生命の連関を見出していた。農家が都市農業を続ける意味の中には、各農業者が農業に対して持つ独自の考え方が大きく影響しているということも無視できない要素である。

4.2.3 都市農業における課題

ここまで、都市農業に込めた想いや得られる価値について述べてきたが、都市農業は周囲が住宅地であるという土地柄や小規模営農が基本という特殊性ゆえ、様々な課題が存在することも事実である。

1つ目は「におい」の問題である。

都市農業を営む上でのにおいの問題について、F氏は以下のように語った。

F氏：周囲が住宅地で、やっぱりここもそうなんですけど、住宅地なので匂いのする肥料だとか、農薬だとか、そういったところは確かにやりづらさはあるかなって。匂いの問題は、あそこはちょっと注意しながら、あとは普段畑にいる中で、近隣の方々のコミュニケーション、まあそこはよくとるようにしてまして、なるべくそういったあまり問題にならない、ように注意するようにはしております。

農業では化学肥料以外にも農薬や鶏糞・油かすといった発酵を前提とした肥料が用いられており、独特の強いにおいを放つ特徴がある。農地の面積も小規模で近隣に住宅が存在している場合、風に乗ったにおいが周囲の道路に渡ったり、場合によっては洗濯物につくことによる苦情が寄せられる。F氏は現時点では苦情を寄せられてはいないものの、非常に気を使った営農を行っており、施肥時間を人通りの少ない早朝に実施するといった工夫を行っている。また、新規就農1年目という農地周辺の住民にとって新参者であるという立場から、畑で採れた野菜を近隣住民に配るなど住民との関係性の構築を図ることで、営農上仕方ないにおいに関して目を瞑ってもらうという行動もとっている。同様の行動はA氏もとっており、やはり近接する高齢者施設での野菜配布や畑を場として住民と共有するという、ある種の融和施策をもって営農上の不経済を認めてもらいたいと語っていた。

2つ目は共同出荷の解消による販売経路の断絶である。

都市農業の流通経路は直売所の他、近隣スーパーマーケットへの卸し、市場への卸し、給食センターへの卸し、など多岐にわたる。直売所以外の経路の場合、卸先の販売量・消費量確保のために出荷量が一定量ないと卸されない。そのため、小規模農家同士で同一農産物を栽培し、共同出荷することで卸しを行っているという現状がある。そのため、一部農家が廃業してしまうと、出荷量が基準値を下回るために卸せなくなるという問題が発生する。

A氏は以下のように語った。

A氏：向こうに小松菜の農家があつてね。共同で出荷して、だいたい小松菜だと3反あれば食っていける。回転が速いから。ただ、細かくて座り仕事が年寄りにはいいんだけど、休めないんです。どんどん作って、スーパーに出さなきゃいけなかったりするから。んで3軒くらいあつた農家の1軒が亡くなってやめちゃつたの。そしたら、もう(スーパーに)出せないから。今は1軒残っているけど、ほとんどやれてないね。ハウスみたいな残っているけど。(中略)1軒じゃちょっと契約とかがつてのは取れない。コンスタントに(作物を)出さないと(スーパーに)出せない。

小規模の農家は連携して出荷先を確保しているため、一部農家が廃業することで他の農家も道連れ的に影響を被るという現状がある。これは土地においても同じ構図が存在しており、生産緑地制度も複数区画の合計面積でもって面積要件を満たす仕組みが存在しているが、一部区画が生産緑地の指定解除を受け、残りの区画それぞれが最低面積要件を満たしていない場合、いずれも指定解除されてしまう。このように、土地・生産いずれにおいても、都市農業では小規模ゆえの制限が存在しており、離農の進行は加速度的なさらなる離農をもたらしうる可能性があるため、都市農業の維持・振興は急務な課題であることがこの点においても指摘できる。

3つ目は都市計画上の農地転用の発生である。

高度経済成長期やバブル経済期よりも開発需要は減少したとはいえ、いまだに都市部では道路建設や不動産開発の需要は一定数存在している。例えば、都市計画上の道路建設計画が都市農地と重なっていた場合どうなるのか。対象地区を保有しているD氏は以下のように語った。

D氏：向こうの都道がここまで斜めに伸びてきて、思いっきり畑を突っ切るんです。だからこの建物(農具保管倉庫)は取り壊して別のところに移すし、減った分は買うことになった。(中略)でも、隣接する畑をかうと、うちの畑と入り組んで隣の農家さんの畑もあつてつてなつて、複雑になるから向こうの土地をかうことになった。

筆者：では、おおむねプラスマイナス0ということでしょうか。

D氏：いや、マイナスですね。大きなマイナスじゃないだけ。そもそも畑として使っていた場所じゃないから普通に(耕作を)やって野菜ができるかわからないし。まあ、多分初年度は野菜できないよね。ガッツリ根が入っていたら抜いてからじゃないといけないから、多分(初年度から軌道に乗せるのは)難しい。

筆者：道路を通すってのは、農家さんにとっては行政からのある意味一方的な要請だと思いますが、この移転に対して補助金等の経済的な補填はあるのですか。

D氏：基本的には、道路が通るところの土地代だけ支払われて、補填みたいなものはない。試しに、「うちはその土地で収益を得ていて、それで暮らしているから、そこに対して何らかの補填はないんですか」って聞いてみたけど、何も無いって言われて。この平米いくらですって評価してもらったお金だけ(しか支払われない)。だから、建物の移転に係る費用もその(土地)買収の保証金から出してくださいって話だし、建物の中にある冷蔵庫とかも引っ越しを市内といけないんだけど、それに係る費用も(保証金から捻出するしかない)。

D氏の保有する土地の一部が、都道敷設のために買収されることとなったが、行政からの補填は買収分の土地代のみであり、営農継続のための別土地購入費用や圃場整備・施設移転には一切の補填や補助金は支払われないということである。運よく同額・同面積の土地を購入できたとしても、土壌状態までは保証されていないため客土や圃場整備といった追加コストは必須となるほか、区画の形が変わることでの効率低下といった見えない不経済も増える可能性がある。また、現在、農具保管庫として使用している建物も移転が必要となるが、その移転費用・内容物の運搬費用もD氏負担である。以上のことから、今回の道路敷設による移転に関しては、D氏の経済的負担が明らかに大きい一方で、それに対する補填が用意されていない点は、農地保全の面からは是正すべきであると考えられる。

4つ目は都市農業について市民の理解が十分至っていない点である。

2章において、都市農業に関わる制度について詳細に述べたが、この制度や優遇措置あるいは農業そのものについて市民の理解が十分に及んでいないことが明らかとなった。この点に関して、D氏は以下のように述べた。

D氏：土地を持っているからすごい金持ちだと思われている。農地だからって自由に売ることとはできなくて、相続するときや自分が死んだときくらいしか売れないのに「普通に

売っちゃえばいいじゃん」とか「なんで農業やっているの」とか言う人はいる。そもそも売ることができないことを知らない人が多い。売れなくてちゃんと畑として使っていない農地なんてただの負債でしかないし、持っているだけで人生で見るとリスクのほうが大きい。だからそういうことを言われると、やっぱりカチンとくるときはあるよね。あとは休耕期間中に「何も作っていないなら売ればいいのに」とか「税金対策で土地を保有している」とか言われても正直困る。そういう人たちは農業について知らないわけだから、こっちが説明すると「ああそうか」って理解してくれるひともいるから、ちゃんと（農業について）周知すべきだと思う。

農地は土地が必須の業種であり、自作農であれば土地を保有しているために、土地が保有資産の一部としてみなされる。特に、農地は外部から可視状態にあるため、ある程度の経済的な数値として保有資産の目途も立てることができてしまう。そのため、農地＝貨幣との交換可能な一定額以上の資産としてみなされてしまう。一方で、4.2.1でも述べたが、農家にとって土地は経済資産である以上に、家や継承を前提とした文化資産としての意味合いが強い。一般市民と農家との間には、農地を経済資産とみなすか文化資産としてみなすかの認識のずれが生じていると指摘できる。

また、そもそも生産緑地地区は売却可能期が相続時と営農者の故障時のみであり、極めて売却が難しい資産であるという前提も共有されていないことが明らかとなった。バブル経済期における不動産投機などは土地を経済資本としてみなす好例であるが、こういったイメージを農地にも適用してしまい、農地は「いつでも売却することのできる、まとまった大きな土地で、家といった前近代的価値よりもお金という現代的価値を優先して売却すべき」というイメージを持つ一般市民がD氏に向けたような疑問を持つと考えられる。「緑農住」における「農」と「住」の融和を進めていくためには、農家と一般市民の農に対する認識の違いや制度内容の告知といった「農」に関する情報周知を一般市民に進めていくことが必要であろう。

4.3 都市農業にかかわる行政の動き

3.4で述べたように、西東京市では「緑農住」をテーマとして都市農業の振興に努めている。特に、農地の保全に対応するために生産緑地地区の活用に向けた専門部会の設置や庁内PTの発足を実現させたほか、農産物のPRなど、土地というハードのみならず農作物やブランディングといったソフトの振興も進めている。

本節では、すでに述べた市の政策を踏まえて、行政職員個人レベルで語られた都市農業への想い・考えをまとめた。

4.3.1 農家と一般市民の仲立ちをする行政

行政の都市農業における役割は、主に農業施策の策定・運用にあるが、2021年にはその内容を決定するにあたってワークショップを開催したことは3.4にて既に述べた。このワークショップでは一般市民を参加者として迎えることで、農業事業者と一般市民の意見交換の場として機能させるとともに、政策に新たな視点を取り入れることを目的としていた。このワークショップについて、G氏は以下のように語った。

G氏：ワークショップを行ってから、1つ方針が明らかになって、検討報告書を書かせていただいたりしたんですが、新規就農と農地の保全を同時に行えないかっていう議論が出て、その案がプラットフォームって言われる、情報が来て共有できて、こういろんな人をつなげるような場所ってというのが必要なんじゃないかっていう風なところに落ち着いたので、まずはそれを作ろうと検討しています。

農地と住宅が近接しているといえども、農家と直接対話する一般市民は限られているのが現状である。東京都多摩地区在住の筆者自身や家族も農家と直接触れあう経験はこれまでになかった。そういった中で、今回のワークショップのような農家と一般市民が一堂に会して意見交換をする場というのは、4.2.3でD氏が述べた双方の認識のずれを是正する機会になるばかりでなく、G氏が述べたような一般市民目線からの新たな取り組みを生み出す機会にもなり得るといふ点でより積極的な開催が期待される。

上記のプラットフォームの情報に関しては、以下のような語りを得た。

G氏：新しく農業をやりたいと思っている方はいらっしゃるのかもしれないけど、そこに対して手伝えるとか、協力できる方っていうのがいるのかどうかわからないっていうのが結構ご意見として出ていました。

H氏：新規就農者とか実際生産緑地の対策が可能になってから、ちょっと農業をやりたいという話は大きくなってきていたんですが、実際には場所がなかったりと難しいようで。そこで、農業ネットワークとかプラットフォームを作って、お互いにマッチングできるようなものができれば解決に向かうんじゃないかと考えています。

これまでは、農業教育の場やマルシェの開催といった農業の知識や生産物といった二次的な物事を取り扱っていた行政であるが、農地・農業保全を目指していくうえで農業そのものを継承してもらうための仕組みづくりに取り掛かろうとしていることが明らかとなっ

た。職員個人レベルにおいても、意欲的に取り組もうとしていることがヒアリングを通して感じられた。

また、市民と農業事業者をつなぐ、という意味で、市民からでた農業への不満や苦情に対応するのも行政の役割の一つである。行政に寄せられた一般市民からの意見として以下の内容をI氏とJ氏は語った。

I氏：西東京市は地方じゃないので、家の隣に畑とかがすごく混在するような形で存在しているので、近隣の住民の方のご理解をいただくのが大切だというのは認識しているんですけど。実際には、砂埃が洗濯物につくとか、機械がうるさいとかっていうのは連絡が来ますね。

J氏：市としては、補助政策としてマルチシートを配布することで、土埃よけになるような対応をしていますね。

I氏：あとは枝が道路に出ていたり、雑草が繁茂していたりするっていう電話もかかってきますね。そういう時は、こちらから農家さんにお話をするしかできなくて、しっかり対応してくれる方もいればその部分だけ刈り取って終わりみたいな方もいるので、いろいろですかね。一応、柵を配布して道路に枝や草が出ないように施策も用意はしていますが、皆さんが使われるわけではないですね。

市として、住民から寄せられた苦情に対しては何らかの形で対応していることが明らかとなった。また、4.2.3で述べた、農業者が希望している一般市民への農制度の情報告知に関しても以下のヒアリングを行った。

筆者：都市農業に関して、一般の市民の方々に情報提供するっていう取り組みは何かされていますか？

J氏：農地は単に畑として作物を植えるだけでなくて景観がいいところもあるよっていう告知をしたり、あとは防災訓練の時に、畑に逃げ込むことを想定して、そこで野菜を収穫して炊き出しを行ってみんなで食べる、みたいな防災訓練と合わせた農業のPRをしたり。農地って必要なんですよみたいな。

I氏：農家さんによっては看板を設置して、ここは何かあったときは入り込んで大丈夫ですみたいな協定を（市と）結んでいる方もいますね。あとは、話が違っちゃうんですけど、子供たちに農業体験させることで今まで野菜嫌いだった子が好きになったとか、親子

で野菜づくりイベントに参加して、近くの農家さんの直売所をみて今こんな野菜作っているんだ、とか畑に目が行くようになったという話はあるので。

J氏：多分、元々ちょっと興味がある方により興味を持ってもらうのには効果が結構あるんじゃないかなって感じています。

市として、多様なイベントを開催して、実際に興味を持ってもらうことに成功している事例もあるものの、現実問題として農家と一般市民の間には農業に対する認識のずれは起きているのも事実である。ヒアリングでは、農業を知ってもらうのに最適な取り組みとして農業体験や防災訓練が挙げられたが、認識のずれが起きている層はこれらの農業施策の対象者に含まれていない一般市民である可能性が指摘できる。したがって、各農業施策の対象者属性を明らかにした上で、いずれのイベントにも含まれない層の属性を可視化し、その層をターゲットとした施策を打ち出していくことが認識のずれの解消に寄与し得る。

4.3.2 行政の抱える都市農業にかかわる課題

行政の仕組み上、課題となるのが縦割り制度であり、各課の管轄のみに干渉するという制度の下、繁文縟礼となり課題解決が遅々として進まないというものがある。西東京市においても同様の課題が起きている。都市農業に関与する行政課は、都市計画課・産業振興課の2つであり、それぞれの担当者について以下の語りを得た。

都市計画課のG氏とH氏

G氏：正直、庁舎が別っていうのもありますし、やっぱりお役所っていうと縦割りのなでなかなか連携できていないなという部分も。

H氏：それこそ、庁内プロジェクトチームを立ち上げてから、共通認識を持って取り組んできた部分ではあるんですけど。向こう（産業振興課）は法律でいうと農地法に基づいていて、うち（都市計画課）は都市計画法や生産緑地法に基づくとか、そこで連携取りにくい部分があると思います。

G氏：ただ、やっぱり農地のパトロールとか、そういう時に一緒なって行ったりとか、イベント時にはお互いで協力するっていうのはあるんですけど、うまく連携がとれる体制がとれているかっていうといまいちですね。

産業振興課のI氏とJ氏

J氏：最終的には計画ってなると都市計画課なので、人との関わり合って話になると、向こうは農業委員会のかかわりが強い。向こうは制度として計画を遂行していくために話をしていくってところですね。

I氏：特定生産緑地とかの話だと、都市計画課さんなんですけど、じゃあ保全していくために何ができるか。担い手がないとかそういう話になってくると、じゃあうち（産業振興課）で援農ボランティアとかお手伝いに行ける仕組みを作っているの、ってなるとこっちの話。

J氏：何か補助金を出して農業者さんが農業しやすい環境を整えていくっていうのもこちら仕事っていう。農業に触れ合う機会とか。

筆者：棲み分けはソフトとハードみたいな感じですか？

J氏：そうそう。土地の区割りとかそういうハード面は計画されて、実際にどういう運営をしていくか、こういうソフト的な面は振興課みたいな。

I氏：ただ生産緑地じゃない通常の畑になってくるともう違うかな。（通常の）畑はこっちになるので。（市街化区域農地で都市計画課が関与するのは）生産緑地にするための農地とか計画道路に挟まった畑をどうするかとかくらいかな。

都市農業における2つの課の担当領域について、都市計画課は生産緑地地区の管理・生産緑地地区にかかわる計画策定と運用、産業振興課は市街化区域農地を含む農業者への補助や一般市民への教育、農業事業者との直接の折衝といった形で、それぞれおおむねハード面とソフト面での農業保全に取り組んでいることが明らかとなった。

一方で、両者の連携は十分とれていないということも明らかとなった。G氏によると、農地パトロールのような単純作業における関係構築は行っているようであるが、意思決定や政策立案といった、より上流工程における連携は取れていない。また、現場の職員も連携が取れていないことは認識しつつも、こういった形なら現実的に運用可能かという理想像も見えていない。

ここで考慮しなければならないのは、農業が成立するためには農地と営農者の2つが同時に機能していることが必須であり、いずれか一方の存在のみでは成立しないということである。長らくの間、大部分の都市農地は生産緑地地区に指定されていたため、農地所有

者＝営農者という構図が保たれていた。加えて、相続時における農地の扱いも所有者の意向をそのまま反映していればよかったので、土地を扱う都市計画課と営農者と関わる産業振興課の担当領域が分かれていたとしても支障はなかった。

しかし、2015年の都市農業振興基本法における「農地の保全」の明記、2018年の都市農地貸借法による生産緑地地区の貸借緩和によって、農地の保全への対応と上記の構図の崩壊が同時に迫ることとなった。行政は、相続時の生産緑地地区減少を抑える新たな仕組み作りに取り組むなどの生産緑地地区を含む都市農地の積極的な保全に努めなければならない一方で、生産緑地地区の貸借による農地所有者≠営農者という状況が容易に発生するようになり、所有の管理と貸借地営農の管理を並行して行う必要が出てきたということである。農地の保全にアプローチする際には、相続発生時に産業振興課が所有者との間で農地の扱いについて折衝し、都市計画課が折衝内容に関する事務手続きを進める。営農の管理は、都市計画課による貸借地の管理と産業振興課による営農状況の確認を並行する。以上のように、両課同士で同一対象者へのアプローチや手続き内容の共有をはじめとした連携を行わなければ、農地の保全並びに土地貸借による農地管理は難しいものになると予測できる。

ほかにも、想定しうる課題としては、有償貸借を行っている農地において相続が発生し、複数人へ分割された農地の一部が売却されることになった場合の現営農者（被貸与者）と土地所有者との契約関係の移行が挙げられる。この場合においても、相続による農地分割に関する土地的手続きを行う都市計画課と所有者や営農者との折衝や農地維持に向けた補助政策の説明を行う産業振興課間での情報伝達や十分な意思疎通が行われなければ、農地の減少はおろか、新規就農のハードルを高める結果をももたらしうる。

また、自治体行政の内部連携が都市農業の振興に寄与した事例として、国分寺市が挙げられる。国分寺市では2015年より、「国分寺三百年野菜こくベジ」の名称で市内産農畜産物のブランディングを推進しており、こくベジを使用する店舗の獲得・こくベジ安定供給のための流通設計・市外に向けた多様なPR活動等を積極的に行っている。こくベジプロジェクトの中心的役割を担っているのは国分寺市市民生活部経済課の経済振興係と農業振興係の2部署である(甲田ら、2021)。農畜産物の流通経路確保や市内飲食店のこくベジメニュー提供店認定は経済振興係が、流通手法の一つである「こくベジ便」参加農家の確保や畑の収穫体験等イベントの実施は農業振興係が担当するという形で、両者の得意領域を生かしつつ、地場農畜産物のブランディングを推進している。

以上から、類似自治体における行政内部の業務連携の事例を参考にしつつ、西東京市は都市農業の性質上避けられない農地所有者と営農者の相違による問題に対応していくため

に、都市計画課と産業振興課の業務上の連携を進めていくことが重要であると考えられる。特に、西東京市は専門部会の設置から庁内 PT といった横断的な組織作りのノウハウが行政内に残されているはずであるので、年月が経って風化しない間に何らかの形で課をまたぐチーム作りやワーキンググループの構成を行うことが重要であると考えられる。

第 5 章 結論 都市農業の意味と価値

本章では、これまで述べてきた生産緑地制度を中心とした都市農業に関連する諸法令から見る都市農業に期待された役割の変遷をまとめるとともに、西東京市の農業事業者・行政へのアプローチよりまとめた「農」の意味・価値から「農」の可能性について考察する。

第 1 章において、高度経済成長期における急速なスプロール化による都市農地の減少について述べた。都市圏における人口増加は宅地需要をもたらし、より安価な土地を求めて郊外へと浸食し続けた不動産市場への供給源となったのか農地であった。無秩序な開発によるスプロールを受けて、1968 年には都市計画法が改正されたことで、市街化区域と市街化調整区域という開発区分を設けられ、開発すべき土地と農林地として維持すべき土地の峻別が行われたことで市街化区域に編入された都市農地は開発の対象と、法的に決定づけられた。さらに、税制改革で市街化区域内農地の課税が宅地並みに強化されたことで、元来都心地域への生鮮農産物の供給地だった都市農地は宅地開発のための土地資源とみなされ、都市農業の経済的・社会的価値は軽視されることとなった。また、宅地開発は私企業が積極的に介入する業界であることから、これまで農地法に守られていた都市農地が政府の管理から外れることも同時に意味していた。

1970 年代の石油危機による景気停滞は、宅地開発を鈍化させた出来事であり、この時期には都市農地を、緑地機能を有する空間とみなす新たなとらえ方も出てきた。1974 年に制定された生産緑地制度はこの考え方に則っており、指定を受けた際に営農義務期間を付与することで継続的な農地の維持を確実なものにする制度だった。これによって、都市農地は営農義務期間後の宅地への転用予定地という土地資源と農業資源の両面を有する土地としてみなされるようになった。

1980 年代後半のバブル経済期には再び土地需要が上昇したことで、残存していた都市農地が土地供給地として注目を受けるが、1960 年代以降のスプロールの抑制に失敗したことと地方自治体の税制優遇政策の浸透によって生産緑地制度が十分に機能しなかった反省から、政府は都市農地を国家の管理下に置く方針に転換した。そのため、1992 年に第 1 次生産緑地法改正が行われ、都市農地に関する優遇制度は同法への一本化を行い、自治体独自制度も排除し、営農義務期間を従来の 5~10 年から 30 年へと大幅に延長した。営農義務期間の延長によって 1994 年 1 月の段階で全国の市街化区域農地のうち約 34%が生産緑地

地区に指定されていたが、指定面積の減少幅は市街化区域農地よりも小さく、2019年の時点でその割合は58%まで上昇し、土地市場と都市農地を分離することに一定程度成功したといえる。この段階では、都市農地は土地資源としての側面が弱まり、再び農業資源としての価値へと重心が移動した。

2000年代に入り、人口減少時代に入ると、都市計画の焦点は都市の拡大という「量」の時代から都市機能や魅力といった「質」へと転換し、都市の「質」を高めるうえで注目されたテーマの一つとして「農」との共生も挙げられた。2015年の都市農業振興基本法や2018年の都市農地貸借法の制定はそのテーマの具現化であり、これまで宅地開発の供給地であった農地を保全対象へと転換したほか、生産緑地地区の貸借緩和によって営農者の確保を行うことで生産緑地地区を積極的に維持できる制度を確立した。さらに、2017年の第2次生産緑地法改正では、直売所やレストランといった新たな施設の設置認可や面積要件緩和などが実施されるなど、都市農地は単なる農産物の生産拠点ではなく農産物を用いた交流や教育の場としても機能する仕組み作りが整いつつある。ほかにも、農地を避難地点として看板を掲示する農家や遊び場として自由に出入り可能にしている農家などがあるように、建造物のない広い土地を活かした農地の活用方法も注目されている。以上のことから、都市農地は農産物の生産拠点としての農業資源でありながら、「農」を媒介にした交流拠点や防災空間といった緑地資源としても価値を高めつつある。

以上が、法令制定・改正を中心とした都市農地および都市農業の役割の変遷であるが、近年まで都市農地は宅地化されるべき「減らしていく土地」あるいは「減っていくことが普通の土地」としてみなされていた一方で、保全されるべき土地としてみなされて以降は、交流空間・防災空間といった緑地機能が注目されていることもわかる。都市農地は従来までの農産物の生産拠点として機能するには分断が進み、規模も小さくなってしまったため、外部から認識できる価値として土地資源が台頭してしまった。しかし、農地が農産物の生産拠点として機能しつつも、オープンスペースや防災という副次的機能を活かすことで、近隣住民の共有資産としてみなすことができる。

都市農地は、一般市民が近接していることから消費者との交流が築ける点、住宅が密接した郊外における貴重なオープンスペースであり催事・防災・憩いの場など様々な活用できる点といった、利点が多様に存在する。これらは都市の「質」を高めることに寄与するポイントであるが故に、活かさずして宅地へと転用されてしまうのは将来的に大きな損失であるといえる。また、交流を生み出すハブとして機能しているのが農家の存在である。農家は、畑を耕作して農作物を栽培する主体であるとともに、農業に関するプロフェッショナルである。一般市民が畑に来る理由としては農体験への興味というものが多く、ヒアリングから読み取れたことから、農家の指導や教育のもとで農体験ができることが都市農地において交流が生まれる要因であると言える。したがって、都市の「質」を高める

ために都市農地を保全していくうえで、緑地資源としての価値を活かすのは当然ながら、農業資源としての価値も維持しなければならない。

同時に、土地だけではなく人も軽視してはならない重要な要素である。これまで、農業は政府や行政からの方針に従うというトップダウンの傾向が強く、フィードバックの体制も整えられていなかったため、農家の意向や現場の状況が施策に反映されにくかった。時代が変わり、代々継承されてきた農家以外にも新規就農者や農業法人など、農業に関与するステークホルダーは多様化しつつある。このような状況において、自治体行政もこれまでのトップダウンによる政策から、農業事業者・一般市民を巻き込む形での新たな施策作りに奔走しており、都市農業における人のかかわり方は確実に変わってきている。

農家は「農」を媒介に市民との交流・教育を通じた喜びの享受、一般市民は生鮮農作物の供給地や憩いの場として農地の活用、行政は農作物のブランディングによる税収増加、など都市農業を軸とした利益はさまざまに想定することができる。そして、これらの需要をマッチさせ、各ステークホルダーが求める「農」を共同利益として成立させるためには、「農」にかかわる人同士による交流が重要となってくる。ここでの交流は農家と市民という個人間のミクロ的交流以外にも、自治体の課を横断したチームでの都市農業振興やNPOと行政のようなマクロ的交流も含んでいる。例えば、都市農地の相続が発生した場合、農業事情に明るくない所有者の手に渡ればおそらく売却され宅地へと転用されてしまう。この場合に、土地貸借による市民農園の開設や新規就農者への貸与など、他の解決手法を教示するのも、主体が行政であれ農家であれ、交流をすることで説得することが必須である。この交流は都市農業の活用・振興という目的達成の手段でありつつ、場合によっては都市農業とは別分野への新たな取り組みを生み出すパイプともなりうる。

都市農地は、その機能・魅力がつまびらかにされつつあるものの減少傾向にあるのが現状である。法令制定や改正は時間がかかるため、保全政策を政府に委ねている間に都市農地が壊滅的に減少する可能性も十分にあり得る。「農」にかかわるステークホルダーの変化が求められている今だからこそ、都市農業を軸とした関係者同士の交流網を形成することで都市農地の利点を十二分に享受できるし、ここで生まれた交流網が将来的にあらゆる分野で生きるという道筋が考えられる。

都市農業の次なる意味・価値として、「農」が各ステークホルダー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据え置くのが可能性の一つであるといえるだろう。

参考文献

<文献>

- 都市計画法(昭和43年[1968年]法律第100号)
農地法(昭和27年[1952年]法律第229号)
地方税法(昭和25年[1950年]法律第226号)
都市緑地法(昭和48年[1973年]法律第72号)
- 中野瑞子・梅津綾・斎尾直子(2016)『都市住民の「農」に関する世相の変遷と農活動空間の展開』、『日本建築学会大会学術講演梗概集』、pp215-216
- 柴田祐(2014)、「地方都市における都市農地の現状と課題ー明石市における生産緑地地区の指定に向けた取り組みを事例にー」、『土地総合研究』、p32-41
- 佐竹春香・斎尾直子(2018)「生産緑地転用および農業経営多角化の実態からみた都市農地保全に関する研究ー東京都練馬区を対象としてー」、『都市計画論文集』、53巻3号 p. 522-528
- 若林幹夫・山田昌弘・内田隆三ほか2名(2000)『「郊外」と現代社会』青弓社、p30
- 藤井正・神谷浩夫(2014)『よくわかる都市地理学』ミネルヴァ書房、p90-92
- 日笠端・日端康雄(2014)『都市計画』共立出版、p2-13,122-124
- 岩井洋・宮城俊作(1998)「戦前の京阪神地方における郊外住宅地にみる環境計画の特質」、『ランドスケープ研究』、p417-422
- 中村尚史(2007)「電鉄経営と不動産業ー箕面有馬電気軌道を中心としてー」、『社会科学研究』、Vol.58、p13-34
- 福島富士子(1996)「戦前の東京郊外私鉄による沿線住宅地形成と鉄道経営の関連性 東京横浜電鉄を例として」、『日本都市計画学会学術研究論文集』、Vol.31、p307-312
- 諸富徹(2018)『人口減少時代の都市』中公新書、p56-58,105-113
- 谷口庄一・森川高行(2004)「都市郊外外縁部ニュータウンにおける地域主導型まちづくりに関する考察ー土浦ニュータウンを事例としてー」、『第28回土木計画学研究発表会』、豊橋、2004年11月
- 谷口守(2008)「リバース・スプロールを考える 人口減少期を迎えたスプロール市街地が抱える課題」、『都市住宅学』、Vol.61、p28-33
- 森尾康治・金星坤・中井検裕ほか1名(1995)「市街化調整区域におけるスプロールの実態からみた現行開発規制の評価」、『都市計画論文集』、Vol.30、p127-132
- 浦山益郎・佐藤圭二・青山公ほか1名(1981)「都市近郊農業地域における調整区域スプロールの実態と土地利用計画上の課題」、『都市計画論文集』、Vol.16、p199-204
- 東正則(2010)「農業で都市を蘇らせるー日本型環境共生都市を目指してー」、『農林統計出版』、p7-8,14-16,149-153
- 饗庭伸(2015)『都市をたたむ』花伝社、p91-129
- 農政調査委員会(1973)「都市農業ー農業と緑の最前線ー」、『日本の農業』、p89

- 大田昇之助(1975)「都市発展と農業－土地と水の利用をめぐって－」、『農業と経済 Vol.41、p68-76
- 長島弘道(1976)「新都市計画と農業緑地」、『地理学評論』、Vol.49、p314-326
- 宮地忠幸(2006)「改正生産緑地法下の都市農業の動態－東京都を事例として－」、『地理学報告』、Vol.103、p1-16
- 西山武彦「市民意識高め緑化推進を」、『朝日新聞』1984年10月26日「論壇」
- 「市街化区域内農地の宅地化促進で骨格 建設省案」、『朝日新聞』1989年9月24日 p3
- 木村達之・大方潤一郎・村山顕人ほか一名(2018)「西東京市における農住混在市街地の土地利用変化に関する研究」、『都市計画論文集』、Vol.53、p516-521
- 西東京市(2016)「西東京市文化財保存・活用計画」、第2章、p6-10
- 發地喜久治(1995)「生産緑地制度と地域グリーンシステム」、『日本の農業あすへの歩み』、p15-30
- 栗俣恒平・岩崎義一(2011)「生産緑地の制度とQ o Lへの影響に関する研究」、『日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集』、Vol.9、p5-8
- 水口俊典(2015)「都市農地に関する制度改革議論の動向と今後の課題」、『都市問題』、Vol.106、6、p82-97
- 村上暁信(2015)『「都市農地保全」を超えて「まちづくり」へ』、「都市問題」、Vol16、6、p50-58
- 安藤光義(2015)「都市農家の現状と都市農地の行方」、「都市問題」、Vol.6、6、p59-70
- 国土交通省(2014)、「都市計画運用指針 第7版」
- 荒木俊之(2018)、『「都市のスポンジ化」に対する地理学的アプローチの有効性』、『E-journal GEO』、第13巻、第2号、p560-566
- 石原肇(2022)、「<評論>都市農業振興基本法施行後の動向－宅地から農地への転用に着目して－」、『近畿大学総合社会学部紀要』、Vol.10、2、p35-41
- 塩澤誠一郎(2015)、『「2022年問題」に警鐘を鳴らす～都市農地のゆくえ～』、ニッセイ基礎研究所、2022/12/26 アクセス
<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=42472?site=n>
- 塩澤誠一郎(2020)、「2022年問題と都市農地保全、都市農業政策」、『日本不動産学会誌』、Vol.34、No.1、p15-20
- 中塚華奈、金坂成通(2019)、「都市農業の意義と保全に関する研究－大阪府東大阪市におけるケーススタディー」、『大阪商業大学論集』、第15巻、第1号、p287-300
- 蔦谷栄一(2005)、「日本農業における都市農業－都市農業を考える－」、『農林金融』、第58巻、第6号、p2-18
- 生産緑地研究会(2017)、『「農」を活かすまちづくりのための制度改革の提言(案)』、NPO法人日本都市計画家協会

寺田徹(2022)、「生産緑地の位置づけと次の30年における都市農地・都市農業」、『土地総合研究』、2022年冬号、p14-21

山倉彩花、諸角竜之介(2022)、「都市農地の保全と価値創造に関する検討について」、『土地総合研究』、2022年冬号、p44-51

松宮朝(2015)、『「定年帰農」と都市における農の活動』、『季刊家計経済研究』、2015年冬号、No.105、p47-55

松宮朝(2012)、『「サクセスフル・エイジング」と「農」の活動』、『社会福祉研究』、14、p23-31

甲田亮輔・川原晋(2021)、『農家と飲食店、流通事業者の連携による農産物ブランディングの展開—国分寺市「こくベジ」プロジェクトを事例として—』、『観光科学研究』、14号、p67-76

<資料>

東京都産業労働局農林水産部、東京都の農林水産統計データ、p2

東京都都市整備局、東京の土地2020（土地関係資料集）、p72-73

総務省統計局、住民基本台帳人口移動報告 2021年（令和3年）結果

西東京市都市計画マスタープラン 2014年改訂版

農林業センサス、1975年経営耕地面積規模別農家数

総務省、三大都市圏等関連資料

統計にしとうきょう、西東京市

<参考 URL>

東京都産業労働局農林水産部、東京都の農林水産統計データ(2023.01.14 アクセス)

<https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/toukei/nourin/49a26759d31782c1a7f2058aabd35c5b.pdf>

東京都都市整備局、東京の土地2020（土地関係資料集）(2023.01.14 アクセス)

<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/tochi/index.html>

総務省統計局、住民基本台帳人口移動報告 2021年（令和3年）結果(2023.01.14 アクセス)
<https://www.stat.go.jp/data/idou/2021np/jissu/youyaku/index.html>

農林業センサス、1975年経営耕地面積規模別農家数

国土交通省(2014)、「都市計画運用指針 第7版」(2023.01.14 アクセス)

<https://www.mlit.go.jp/common/001049831.pdf>

総務省、三大都市圏等関連資料(2023.01.14 アクセス)

https://www.soumu.go.jp/main_content/000360214.pdf

謝辞

本研究を進めるにあたって、指導教員としてご指導を頂きました清水亮先生、副指導教員である岡部明子先生に感謝の気持ちを申し上げます。清水先生には、テーマが二転三転し、暗中模索していた私の相談にいつも乗っていただき、時には叱咤して下さったことによって、前へと進むことができました。また、副指導の岡部先生からは、自分では見落としていた視点からの示唆をいただけたことで、議論を深めることができました。

9月よりヒアリングをさせていただきました、西東京市の農家さん、西東京市役所の職員の方々には本当にお世話になりました。ご多忙な中、私の拙いヒアリングにお付き合いいただきながら、貴重なお話をしてくださったことで、研究のみならず自分自身に資する時間を過ごさせていただきました。

また、修士1年のころから何かと気をかけてくださった博士課程の三枝さん、今回の研究テーマを決定するうえで様々な機会を用意して下さった、静岡大学の望月美希先生、本郷キャンパスの図書館前で2回も偶然会って一服しながら研究の相談に乗っていただいた福永研究室博士課程の佐々木さん、ゼミや日常で一緒の時間を過ごしてくれた都筑くん、増井さん、櫛部くん、遠路はるばる私の研究発表を見に来てくれた静岡大学の堀くん、ありがとうございました。

みなさまとの交流があって初めて、この論文を完成させることができました。
改めて、本当にありがとうございました。

2023年1月23日 小林恭介