

## 都市農地保全のまちづくり

—市民農園体験を交えて—

芝浦工業大学 名誉教授・一般財団法人 都市農地活用支援センター 理事  
水口 俊典  
みずぐち としのり

### 1. 都市農地のあり方議論の時代的な転換

#### (1) 宅地化促進から農地保全へ

都市農地のあり方に関する議論は、1968年新都市計画法制定による線引き制度の導入により始まった。<sup>1</sup> 70年代初頭の当初線引き以後40年余を経たが、その前半20年は、市街化区域内農地の宅地化促進に国の都市政策の重点が置かれて、特定市街化区域での宅地化農地と生産緑地の二分制度として91年に決着し、今に至っている。

これに対して、市街地の中に農地が残る実態を受け止めて、多様なオープンスペースとして農地を保全活用する将来像と、その実現手法と担い手を模索する動きが、80年代の中頃から始まった。これらの動きは、宅地化促進に偏った都市政策の問題点を指摘し、その後実現・適用された制度とこれに規定された都市農地の実態に対する問題提

起の性格のものであった。<sup>2</sup>

近年では、都市化の成熟と少子高齢化・人口減少社会の到来を迎えて、都市農地のあり方に関する社会の意識は大きく転換しつつある。

#### (2) 都市農地を保全する意識が高まった背景

「東京に農業・農地を残したい」とする回答者が85%にのぼり（東京都モニターアンケートH21）、市民農園を体験したいと思う人が過半数となり（同上）、市民農園の応募率が大都市で2.6～4.2倍に達し（H22）、都市農地の多面的機能に着目した保全・活用策を必要とする自治体が三大都市圏で約7割を占める。（文献4）、5）

都市農地を肯定的に評価し、その保全に興味を示す市民が増大してきた。これを反映して、市民・農家・企業・民間団体・自治体による都市農地活用プロジェクトが多様に蓄積されつつあり、それらの事例集も刊行されるようになった。（事例集の先行例として文献3）がある。また本稿では世田谷区の農地保全型公園の事例を紹介している。）

このように都市農地を保全する意識が高まった背景については、大村2009が①都市化圧力の減殺、②食の安全性への関心、③都市気象異変等への対応、という切り口から整理している。これらを下敷きにして、少し論点を加えよう。

#### ①都市化の成熟と市街地の縮小

<sup>1</sup> 「都市農地」とは、広義には都市とその近郊地域の農地を指すことがあるが、狭義には市街地内とその周辺の農地を指し、本稿は後者による。その典型は市街化区域内農地であり、とくに固定資産税として宅地並課税が課されている大都市圏特定市に位置する市街化区域（特定市街化区域という）内の農地が、大きな変動期を迎えている。

但し、従来の都市計画制度の根幹をなす市街化区域と市街化調整区域の二区分、線引き都市と非線引き都市の落差、都市計画と農地農村計画の分断の現状は、大きな再編統合に向けた改革が迫られている。このことから、「都市農地」の範囲については、線引きの有無にかかわらず、市街地及びこれと一体の生活圏をなす周縁地域に存在する農地を、広く含めることにする。

<sup>2</sup> 生産緑地法を中心に、市街地の中の農地に関する制度の変遷とその課題については、（水口ほか2010）を参照。

人口減少が全国から大都市圏に及び、世帯数もすぐにピークを過ぎ、高齢化が大都市圏を含んで急速に進む中で、宅地需要も多様化しながら減退し、空き地や空き家が増大している。三大都市圏においては、空き地の面積が生産緑地を上回り、全国の市部では空き家率が上昇している（文献5）。その上に、耕作放棄農地や施業放棄森林が拡がりつつある。市街地を縮小・集約化する都市政策の必要性とその手法のリアリティに関する議論が高まっている。（例えば市街地が縮小した後の土地利用のあり方など、文献6）参照）

これらの傾向は、市街地の中やフリンジに位置する都市農地を、都市林、水面等と合わせた環境資源として保全活用する土地利用再編と、その維持管理の担い手としての市民等の登場の可能性を拓くものである。

### ②食の安全性への関心の高まり

新鮮で安全な食料を求める都市住民の関心が高まり、食の生産・加工・流通について自ら知り、その一部に自ら係わりようとする傾向が増えている。居住地に近く、時には観察したり参加することもできる「顔の見える都市農業」の魅力が高まる。

また、市町村合併によって行政区域が広域化して、都市・都市農地から農山村まで一つの自治体になり、それらの資源を結び合わせた交流・対流を進めることが、自治体の役割として大きくなっている。

### ③都市気象異変や防災への対応

都市のヒートアイランド化の進行や局地的ゲリラ豪雨の多発などに対して、都市農地の気温低減、風の道資源、雨水浸透・貯留等の効果が期待されている。

また、都市農地には大規模災害時の延焼防止機能のほか、一次避難地、緊急資材やがれきの置き場、仮設住宅用地等の不足を補う効果があり、近年では防災兼用井戸の整備も加わっている。これらの効用がとくに期待される都市農地を、防災協力農地として事前登録する都市も増加しつつある（安藤 2013）。

### (3) 国の政策転換に向けた動向

都市農地、都市農業の位置づけ直しに関する国の政策転換に向けた動きについて、主なものを以下に摘出する。前述したように、都市農地を保全するという意識が市民・自治体で高まった状況を反映して、都市農地保全に向けた抜本的な制度改革が必要との総論では動き出したが、その中身の具体化については停滞している。

#### ①住生活基本計画（全国計画）2006年

この計画において、市街化区域内農地を緑地資源として保全する施策の推進が初めて入れられた。

#### ②食料・農業・農村基本計画 2010年

2005年の同計画において、都市住民の需要に応じて、都市農業の多面的機能を振興していく取組の推進が初めて入れられた。また、同計画の2010年改定において、「都市農業を守り、持続可能な振興を図る」ため、「これまでの都市農地の保全や都市農業の振興に関連する制度の見直しの検討」が入れられた。

#### ③農住組合制度の後退 2011年

1980年に創設された農住組合制度は、農家が互いに協力して農地を住宅地や農園として有効利用する協同組合の性格と、地域での農あるまちづくり事業の担い手としての社会的な役割という二面性を併せ持つ魅力がある。

その根拠となる農住組合法は、10年ごとに更新される時限立法である。創設当初の宅地供給促進から、更新の度ごとに、都市農地の保全手法、保全の担い手として、農住組合を拡張発展させる方向での議論が重ねられてきた。すなわち、「修復・改善型まちづくりへの重点移動」「農地を活かした多様なまちづくり」「付加価値型のテーマ性のある土地経営」「面整備の後も引き続き住宅地と農地を管理するエリアマネジメントの担い手としての農住組合（文献7）」といったテーマで、農住組合の位置づけ直しと再生が意図されてきた。

筆者はこの議論のもとに、市民農園を柱の一つとしたこれからの都市農地保全型まちづくり事業の担い手の中心の一つとして、「新農住組合」を想定している。「新」の内容は、現在の農住組合に農

業生産法人としての資格を付与して、農地の所有と利用ができるようにすることと、都市住民の組合員参加を認めて、市民農園管理等の担い手を拡充することにある。(文献2)

しかし、2011年の農住組合法改定では、このような方向での制度改正には進まず、逆に同年5月までで組合の新規設立の認可への申請を打ち切ること(同法67条3項)となり、既存の農住組合の後始末をすることのみに、同法の役割は限定されてしまった。④⑤で後述する「都市政策と農業政策の結合」による都市農地保全型まちづくりに向けて、農住組合を新しい姿で再生させるための議論が必要であろう。

#### ④都市計画制度改革の遅れ

社会資本整備審議会・都市計画制度小委員会での同制度総点検の議論では、「都市と緑・農の共生」の基本理念のもとに、「都市農地を必然性のある、あって当たり前な安定的な非建築的土地利用として活かしていく」「市街化区域の再定義に併せた農業政策上の位置づけの見直しなど、都市政策と農業政策の再結合を図る」等の観点から検討されつつある(2011年2月、同委員会資料)。但し、この直後の東日本大震災への対応の課題もあって、制度見直しの具体化が遅れているようである。

#### ⑤農業・農地政策サイドの動き

上記②を受けて、農水省の担当部局において設置された「都市農業の振興に関する検討会」が、中間報告を公表している(2012年8月、文献5)。この報告は、これまでの経緯、社会・経済の変化、取り組むべき課題の3点を整理し、これまでの政策を転換する必要と直面する問題点については、かなり明確に指摘している。しかし、制度見直しについては深入りせず、各委員の意見・提案の紹介と「農業政策と都市政策・緑地政策との連携の強化」をうたうことにとどめている。

## 2. 市民農園の体験的問題点

筆者は仕事柄、「まちづくりに必要な個別の行動」を考えることが多かったが、大学の定年退職をきっかけに以前からたしなんでいた市民農園ライブ

の重点を高めており、それがまちづくりにどうつながるのか、「趣味から広がるまちづくり」を考えることが多くなった。

この視点から、市民農園がまちづくりに役立つ側面とともに、現在の日本の市民農園現場で何が問題点や悩みの種になっているかについて、様々な思いがある。このような体験談は意外に目にすることがないようなので、本稿を借りて報告したい。

### (1) 公営市民農園の効用と使いにくさ

筆者は6年前まで、居住する市が開設した市民農園の1区画を借りて楽しんできた。この農園は駐車場、水道、トイレ、共同農具小屋、東屋と芝生広場、藤棚、園路などが整備され、栽培アドバイザーも時に巡回して、農業公園的なモデルとなりうる水準を有していた。農園利用者同士の交流も進み、「ふれあい農園親睦会」という活動も始まった。

しかし、市が継続を予定していた20年間の前半10年が過ぎた契約更新の段階で、地主が更新に応じてくれず返却・廃止を余儀なくされた。市は共用施設を含めてこの農園整備とその廃止・更地化に多額の費用を費やしており、モデル的整備が過剰投資でなかったかと議会で議論されたりもしたらしい。

この地区は、市街化区域に隣接した市街化調整区域にあって、市街化区域内農地のような宅地並み課税はなく、また生産緑地における自作原則の縛りもない。将来の相続時の納税対策として、土地の処分と利用の自由度を高めるための合理的な選択をなされたものと考えられる。また、都市計画法34条11号に基づく市条例によって、市街化調整区域にあって、一定の主要道路の沿道地域において開発許可が緩和されたことから、この土地の相続税納入資金としての価値が高まったこともあるかもしれない。(なお、この開発許可緩和条例は、2013年8月現在、その区域指定の廃止に向けて市の手続き中である。)

この農園廃止を経験して、あらためて公営市民農園の使いにくさについて考えることになった。

その主なものを挙げると、以下のとおりである。

### ①区画が狭い

市民農園での作付においては、作りたい作目の種類と作目ごとの必要量があり、また種や苗の購入単位と栽培作業の両面で規模の効率性がある、一定の広さを要する。次に、連作障害という制約がある、ジャガイモ、トマト、ナス、ピーマン、シシトウなどの「ナス科」、ダイコン、ハクサイ、キャベツ、ブロッコリー、カリフラワーなどの「アブラナ科」はとりわけ種類が多く、作付期間も長いものがあって、これらが同じ畝で重ならないような工夫を要する。

さらに、各区画には最小限の農具、水缶、肥料などを置くスペースも必要である。これらを満たすためには、公営市民農園の1区画30～50平米では大幅に不足する。多くの農園利用者は、このため密集した畝づくりのもとに、一つの作目の収穫期が終わるとすぐに次の作目の種をまき、年間3～4毛作に達することもある。

### ②利用契約期間が短い

公営市民農園への利用希望が多いことから、2-3年の期間毎に契約が切れて、抽選に当たらなければ3月には返却しなければならぬ。しかし、通念の作付サイクルは、作目によって長短があるが途切れることはない。3月に更地にしようとする、収穫期間についても、新しい種蒔き・苗の植え付け時期についても、数カ月のブランクが生じることになる。また2-3年で撤退の可能性があるとすると、有機肥料を入れた土づくりにも身が入らない。

### ③公営市民農園の特性

以上から、公営市民農園は都市住民の農体験と互いの交流を導入する入門の役割を果たしており、また共用施設の整備状況によっては、農園利用者以外の都市住民を含めた憩いの場を提供し得る。

しかし、持続してもっと本格的にやろうとするユーザーにとっては物足りない限界がある。また、ドイツのクラインガルテンが、区画規模も格段に大きく、契約期間も格段に永く、さらに果樹・花・付帯小屋（ラウベ）・園路等を備えて景観上もすぐれたオープンスペースであるのと比べて、雲泥の

差がある。

### (2) 私营市民農園の効用と限界

上述した公営市民農園の廃止に伴って、筆者ら農園利用仲間は公営農園で体験した使いにくさの解消に向けて、人づてに個別農家にあたって、相対の取り決めに基づく土地提供者を探し当て、私营市民農園を利用して現在に至っている。

筆者が現在お借りしている市民農園は、広さ約56坪（180平米強）で、この広さがあれば、輪作も比較的楽だが、それでもカボチャ、スイカ、トウガン、地這キュウリなどの地這系ウリ科の栽培には予想外に面積が広がるため制約が多い。契約は1年ごとに更新するが、解約の期限はない。後述するように、相続の発生に伴う存続の危機もあったが、今は安定している。

ここでの農園ライフの体験をもとに、仲間との交換情報も交えて、私营市民農園の楽しみと悩みを記してみよう。

#### ①市民農園の楽しみと効用

- ・ 鋤使いの重労働から収穫の軽作業まで、やると切りがない多様な農作業があり、一方さばればその分成績が落ちて自業自得と分かりやすいこと。このため体と頭を状況に合わせて使い分けことになる。

- ・ 台所生ごみも活かした堆肥を土に返し、季節に応じて畑で熟した作物を、新鮮でおいしく安心して食べられること。

- ・ 出来すぎた作物を漬物、佃煮、干物その他の保存食に加工するのも、面倒くさいが面白い体験に。

- ・ 出来すぎた作物のご近所配りと、中身より高い送料を使つての知人や親族への農園便り。時には「エビでタイを釣る」様なお返しがあって、交流が深まる。

- ・ 農園で作業していると、道行く人から野菜や花の名前をたずねられたり、時には収穫した野菜や花を差し上げたり、バードウォッチャーが入り込んできたり、道際の風船カズラの種を好きなだけ子供に採ってもらったり、小さな交流が日常頻繁に生じること。

これらの私的出来事を社会的まちづくりの文脈に置きかえると、都市の日常生活圏でのアウトドアライフを楽しむ文化の発信源、都市の中での農とのふれあいの場の提供などの役割を果たしているともいえよう。

## ②現在の市民農園の悩みと限界

第1に、公営と同様に私営の市民農園についても、大きな悩みの一つは持続性が不確かなことである。筆者が仲間と一緒に借りていた農園では、数年前に貸主農家の当主が逝去されて、相続の相談結果によっては返却する必要が生じた。幸い、この土地を相続されたご息子が市民農園に親近感を持たれて、筆者らの農園ライフは続けられたが、先が見えないことにならない。

第2に、公私を問わず日本の市民農園には、一部の特例を除いて花や生け垣が少なく、果樹や付帯小屋がない。これは区画規模が上述のように小さいことに加えて、戦後農地法の小作廃止・自作農創設維持の原則により、農地を一度人に貸すと返ってこないという危惧の遺伝子が残っていて、持続性のある果樹や工作物が忌避されるという事情がある。

第3に、市民農園の有する潜在的な田園資源能力に比べて、その景観は一般に貧しく、周辺への開放性に乏しく、地域環境への貢献も目立たない。本稿1(2)で述べた都市農地の多様な公益的機能が十分発揮されていない。

これらの改善のために短期にも出来ることは、以下の例のように少なくない。

- ・畦道や農園周縁部をはじめ、周辺の田園空間につながる修景
- ・外部の市民に開放され、立ち寄りや休憩を受け容れる空間整備
- ・防災協力農地として、防災用井戸の設置や緊急用野菜提供と炊出し支援場所としての準備など

市民農園の提供者側における高齢化の進行による相続の増加と、土地持ち非農家の比率の上昇、利用者側における団塊世代のリタイヤと地域回帰に代表される多様な需要の増大に伴って、市民農園の潜在する需給はともに高まっていく。上述し

た市民農園の効用を高め、限界を改善する仕組が早急に求められる。

## 3. 地域特性に対応した都市農地の保全手法

都市農地を保全するまちづくりに向けて、その具体化手法の開発が求められる。問題は複雑に絡み合っていて議論が煮詰まっていないが、今後の実現に向けた材料として、代表的な提案や先進事例について以下に考察する。

### (1) 補償付きの「農住地区計画」制度の提案

(東 2001) は、既存の地区計画制度を多様化した新類型として、①農地を保全し建築を制限する「保全農地区域」と、②容積率が緩和される「建築誘導区域」、および③これらのバッファゾーンとなる「建築調整区域」を設定する「農住地区計画」制度を提案している。

①は地区施設として位置づけて、容積率を0として、地上権見合い価格での「容積制限補償」をする。②に土地取得費に見合う「容積超過負担」を加えて、補償と負担のバランスを取り、地方公共団体が設立する「農住地区計画基金」がこれらを運営する。

現行制度との関係において、容積超過負担制度の創設をどのように位置づけるかは難題であるが、農地所有者の一方的負担による補償なき規制という欠陥を解消する有望な方策として、検討すべきである。

また、「保全農地区域」の存続には期限を設けず、代わりに農地所有者の任意の選択による請求を受けた地方公共団体による「買取り義務」を設けている。この買取り資金の財源も難題であるが、補償済み建築制限後の地価が底地部分に低下することから、費用が減殺されることが可能といえよう。

### (2) 「緑農地地区保全制度」の提案

(原 2013) による、農業サイドから見た都市農地関連制度の変遷への批判的評価や、相続税の均分相続と納税猶予制度の問題点指摘、また都市農業経営の継続抜きに農地の保全は持続しないとい

う主張など、大いに参考になる。

ここで提案されている「緑農地地区保全制度(仮称)」は、農地・山林・池沼・農家の庭を含めた一団の土地について、現行の風致地区に似た地区指定をして、地域住民に開放し、建ぺい率10%容積率20%程度に抑える、これに見合った建築と転用・譲渡を可能とする、固定資産税・相続税の評価をこれらの規制強化に対応して控除する、というスキームである。

### (3) 公有地化を予定した農地保全拠点としての公園整備事例

世田谷区では、2009年に「世田谷区農地保全方針」というマスタープランとして、農地や屋敷林等が多い区内7地区を、「農地保全重点地区」(同区「みどりの基本条例」に基づく地区指定)に指定した。

この地区での農地保全策として、宅地化農地からの生産緑地地区の追加指定、宅地化農地の区民農園等としての活用、屋敷林を都市緑地法の市民緑地または区条例の保存樹林地に指定することなどを重点的に促進するとともに、「農業振興等拠点」の整備を実施している。(直井 2013)

この「農業振興等拠点」とは、一団にまとまった生産緑地等について、全体の配置適性の検討と、事前に農地所有者の意向を確かめた上で、都市計画公園・緑地として計画決定するものであり、農業公園として区民農園、教育・福祉農園その他に活用される。できる限り所有者による農業継続を期待・支援するが、相続や後継者不在で営農できなくなると、買取り申出に応じて区が都市計画事業として土地取得し、整備するものである。

2013年5月現在、7地区のうち3地区の「農地保全重点地区」において、4箇所の都市計画公園・緑地が計画決定の手続きを終え、今後残り4地区において計画決定していく予定のようである。

生産緑地の買取り申出に対する買取り・斡旋が財源不足で殆ど実行されず、規制が解除され、これを追認して生産緑地指定が廃止されるというのが全国的な実情である。生産緑地の指定後30年を

経過すると、法10条により買取り申出ができる。従って、1992年に一斉に指定された生産緑地から、2022年に一斉に買取り申出が出てきて、「2022年問題」という都市農地の危機が生じる可能性がある。

これに対して、世田谷区のこの事例では、生産緑地の買取りについて、事前に重点候補を絞り込み確定し資金を準備して、公有地化により拠点整備につなぐ道筋が用意されている。

### (4) 農地相続税納税猶予制度と都市計画の再結合

市街化区域内農地で相続が発生すると、特定市街化区域の生産緑地では相続人の終身営農、その他市街化区域内農地では20年営農により、その後の納税が免除される。一定の障害等で営農が困難となった時に、農地の貸付けができる「営農困難時貸付け」の障害要件が、2013年に緩和されて実態に合うものになった。

また、農地の所有と利用を分離して流動化を促進するために、2009年税制改正により「特定貸付け」が市街化区域外の農地で認められて、相続税納税猶予が適用される。市民農園についても、市民農園整備促進法の認定を受ければ、自ら営農しなくとも「特定市民農園」として納税猶予を受けることができる。しかし、市街化区域内については、都市計画法改正と合わせて検討するとして、先送りされている。

この「市街化区域の特定貸付け」問題については、農業サイドでも①農地として維持されることを条件として、相続税猶予を認めるべしという賛成意見(安藤 2013)と、②農業意欲のない相続人による農地相続要求が激化して、均分相続が求められる現状では農地の分散が加速されて、将来的には農地を減少させるという反対意見(原 2013)がある。

営農後継ぎのいる専門的農家においては、②の指摘は説得力があり、家族経営から法人化への政策誘導や、贈与税納税猶予制度の弾力化と合わせて検討すべきであろう。

一方、市街化区域内農地所有者には土地持ち非

農家が多く、専門的農家との分化が進んでいる。現役営農者の高齢化に伴う相続の増加を迎えて、農地利用の持続が担保された市街化区域内農地に対して、市街化調整区域と同様に特定貸付けを認めることの農地保全効果は高いと思われる。

なお、(原 2013)により、市が開設する市民農園として特定貸付けを受ける場合、その判断によって相続税納税猶予の適用の可否が分かれるため、市は公平な対処ができるのか、という疑問が出されているが、前述(1)～(3)の手法の適用を前提にすればいずれも都市計画決定を伴うものであり、その公平性の確保は手続き上解決可能であろう。

#### (5) 地域特性に応じた使い分け

以上に、都市農地保全まちづくりの具体的手法に関する代表的な提案や実例を紹介してきた。このうち(3)の農地保全型公園は、市街化の進んだ市街地の中で、残存する農地集団を系統づけてモデル的に拠点整備する王道的な手法として重要であるが、土地取得費等の制約により、重点地区に絞り込まれて多数の都市と地域に普及することを期待しがたい。

(2)の農地保全型地域地区の指定制度は、農地と都市林・水路・屋敷林などが一体になった田園的環境資源の豊かな地域、すなわち市街地のフリンジ・ゾーンの土地利用安定化方策として有効であり、市街地の縮小・集約化に向けたコンパクトシティ推進策と合わさった非市街地の再編成にも有効である。都市緑地法による緑地保全地区、市民緑地等の拡張・援用も含めて、検討すべきと思われる。

(1)の農地保全型地区計画は、「保全農地」と「建築調整区域」「建築誘導区域」の3点セットが成り立つために一定の土地のまとまりを要するが、地権者と関係住民の意向がまとまれば、市街地の中でもフリンジでも使える手法になりうる。

#### 参考文献

- 1) 水口俊典ほか(2010)「生産緑地の変遷と市街地の中の農地の行方」新都市, 64巻10号, 8頁, 都市計画協会. なお, 都市計画協会編 (2011)『都市計画法制 90周年記念特別企画集』の(23)として所収.
- 2) 水口俊典 (2008)「都市農地の課題の変化に対応した土地利用の担い手と計画制度の改革」都市計画 274号, 日本都市計画学会
- 3) 都市農地活用支援センター (2008)「農を生かす都市づくり」
- 4) 大村謙二郎 (2009)「農ある暮らしと住宅・住宅地への期待と展望」住宅 2009年1月号, 8頁, 日本住宅協会
- 5) 都市農業の振興に関する検討会(2012)「中間まとめ」と同「参考資料」, 農林水産省農村振興局都市農業室
- 6) 日本都市計画学会 (2013)「都市計画」62巻3号, 「[特集]縮小社会における都市再編の手法～コンパクトシティは実現可能か?」
- 7) 国土交通省土地・水資源局土地政策課 (2010)「地域特性に応じた農住組合制度を活用したエリアマネジメントの成立条件等に関する基礎調査報告書」
- 8) 東正則(2001)「21世紀を迎えて都市と農業の関係を考え直す―「農住地区計画」制度の提案」, 都市農地とまちづくり, 28号, 都市農地活用支援センター
- 9) 原修吉(2013)「東京における都市農地の保全・活用に係わる問題」新都市 67巻5号, 22頁, 都市計画協会
- 10) 直井基次 (2013)「世田谷区における農地保全の取り組み」新都市 67巻5号, 30頁, 都市計画協会
- 11) 安藤光義 (2013)「都市農家・都市農業・都市農地を巡る問題の構図」新都市 67巻5号, 17頁, 都市計画協会