

都市農地の新局面と多面的機能

一般財団法人 都市農地活用支援センター 統括研究員 佐藤 啓二
さとう けいじ

1. はじめに

平成3年の生産緑地法改正から23年が経過し、都市農地に対する社会の関心も大きく姿を変え、今や都市農地の保全、都市農業の振興が時代の流れとなっている。

筆者の所属する都市農地活用支援センターも平成25年4月から一般財団法人に移行したが、新たな定款でその目的を「都市農業振興の取組と連携し…都市農地等と宅地が調和したまちづくりを促進するための調査研究、事業支援等を行う」として再出発することとなった。

都市住民の間では、新鮮で安心な地産地消野菜の提供、自然とのふれあい・憩いの場、防災スペース等として農地の保全・活用を求める声が高まっている。

こうしたニーズを背景に、国や自治体では都市農地の多面的機能発揮を促進し、都市住民がそれを体験できる機会を増やす新たな取り組みが始まっている。

また、平成22年3月に熱量ベースの食料自給率50%を目標に掲げた新しい食料・農業・農村基本計画が閣議決定され、農業・農地制度の大胆な見直しが進む中、都市農業にもより積極的な役割が求められるようになってきている。

しかし、都市農地に関する土地利用制度、税制は宅地化促進が急務であった平成3年当時の枠組みがそのまま継続されており、宅地化農地（特定市街化区域農地）を中心に都市農地の転用・減少が続いている。

多くの生産緑地が指定後30年を経過することに伴い自治体への買取申し出が可能となる平成34年というタイムリミットを前に国土交通省、農林水産省を中心に、現在の社会状況を踏まえた都市農業・都市農地に関する土地利用・税制のあり方についての検討・模索が始まっている。

本稿では、公表されている調査データ等により、こうした動きを追う中から今後の課題を探る。

2. 都市農地の多面的機能への関心の高まり

(1) 多面的機能に着目したまちづくりの動き

図1は東京都が実施した都民モニターアンケート調査の結果である。

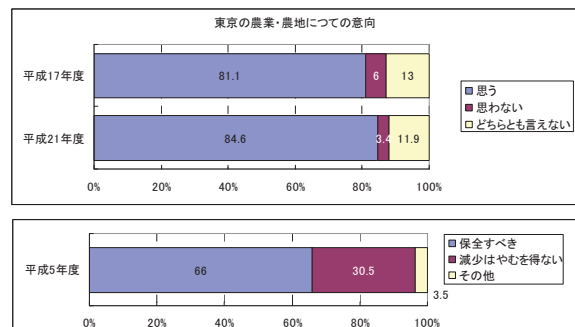


図1 都民モニターアンケート調査結果（年度比較）

東京に農業・農地を残したいと答えた人の割合は平成21年度は85%で、平成17年度より4%上昇している。

平成5年度に実施された調査結果で保全していくべきとした人の割合が66%だったことに比べれば都民意識の変化は明らかであろう。

平成21年度調査では農業・農地に期待する機

能・役割（複数回答）は、「新鮮で安全な農畜産物の供給」「自然や環境の保全」「食育など教育機能」の順となっている。

こうした都市住民の意識変化を背景に、近年農林水産省と自治体の農政部局を中心に都市農業・都市農地の多面的機能に着目した新たな取組が進みつつある。

東京都産業労働局農林部では、平成 19 年度に「農業・農地を活用したまちづくりガイドライン」を作成し、平成 20 年度から毎年 2 都市をモデル都市に選定し「農業・農地を活用したまちづくり事業」（都補助事業）を実施している。

この事業により進めている具体的内容は表 1 の通りである¹。

表 1 「農業・農地を活かしたまちづくり事業」の内容

	練馬区	国分寺市	日野市	西東京市	立川市	国立市
農産物生産	商店街空き店舗活用	ブランド開発、JA共同販売所	伝統料理教室	ブランド開発（弁当）	立川レシビ特産加工品	用水・ハケの改修、国立マルシェ
レクリエーション、コミュニティ	農業公園整備、ふれあい苑、施設整備	寄付農地で福祉農園整備	ファームセンター整備	ファームセンター整備	ファームセンター整備	「農の駅」創出、民営市民農園
景観・歴史文化		散策モデルコース・案内人養成	散策コース・案内板等	散歩道づくり	観光ルート開発、農ウォークイベント	用水・ハケでの各種コンテスト等

また、農林水産省は平成 25 年度から新たに「『農』のある暮らしづくり交付金」を予算措置し、都市農地の多面的機能を発揮する取組を行う都市住民等の団体、法人への公募による助成事業をスタートさせ、全国で 65 団体を選定した²。こうした多面的機能に着目した保全・活用の動きは、川口市、柏市、横浜市、伊丹市等、農政部局を中心に全国に広がりつつある³。

(2) 団体や政党の動き

都市農業・都市農地をテーマにした政治的な動きも活発化している。

高い地価水準と相まって農家の税負担問題が特に深刻となっている東京都下の 38 自治体が集ま

り平成 20 年 10 月に都市農地保全推進自治体協議会が設立され、平成 22 年 10 月には埼玉県下の市を中心に全国 21 自治体（他に賛助 47 自治体）が集まり全国都市農業振興協議会が設立されており、国への要望等のアピール活動を行っている。

特徴的であるのは、現行法税制の下での都市農家の苦境の改善という従来の農業団体等の主張に替わって、都市農業・都市農地の多面的機能の重要性というテーマが前面に出ていることである。

国への要望事項等を見ると、都市農業基本法の制定、納税猶予の適用等による農地貸借の円滑化、農業経営施設への課税緩和等が目を引く⁴。

全国農業協同組合中央会も公表した提言のなかで農業・農村全般について、「農業・農村の多面的機能の評価を基本とした直接支払制度の確立」を提起すると共に、都市農業について、都市農業基本法の早期制定を求め、都市農業振興・都市農地保全に係る国民理解促進のため JA グループとして直売所の運営、体験農園、食農教育等の取り組みを強化することを宣言している⁵。

各政党の動きも急である。

自民党は農林水産省が平成 24 年 8 月にまとめた提言を踏まえ、議員連盟・都市農業研究会（石原伸晃会長）が平成 25 年 1 月、議員立法による都市農業・都市農地基本法案（仮称）の制定に向けたたき台を取りまとめた。

また、公明党は都市農業振興プロジェクトチームを中心に、都市農業・都市農地に関する議員立法制定を視野に議論を進めている⁶。

3. 多面的機能の評価

(1) 多面的機能に関する調査・研究

近年の都市農業振興・都市農地保全の動きにお

¹ 東京都公表資料を基に筆者が作成

² 農林水産省農村振興局ホームページ
http://www.maff.go.jp/j/nousin/nougyou/nouaru_kurashi/index.html

³ 国土交通省「都市農地の公益的機能の発揮による持続可能なゆとりある生活環境のあり方に関する基礎調査（都市農地が有する公益的機能等の整理）（2011年2月）

⁴ 全国都市農業振興協議会「都市農業サミット施策提言」（2011年7月）
都市農地保全推進自治体協議会「第7回フォーラム宣言」（2013年7月）

⁵ 全国農業協同組合中央会「農家の活性化対策」（2010年6月）同「26年度以降の新農政に関する提言」（2013年6月）

⁶ 日本農業新聞 2013年1月21日、2月27日

けるキーワードとなった感のある「多面的機能」だが、ここで多面的機能に関する過去の主要な調査・研究の流れを辿っておくこととする。

昭和62年に武内和彦氏が「農地の緑地的価値と都市農業の役割」において、当時の宅地化に向かう社会情勢の中で、望ましい都市環境計画を“農のあるまちづくり”であるとし、緑地学の立場から農林地の非農業生産的機能の体系を整理し、農業・農地の多面的機能論の草分けとなった⁷。

特に都市農地では自然環境保全機能とアメニティ維持機能が重要であるとした。

最も重要な位置を占めるのが平成13年に日本学術会議が農林水産大臣の諮問に答えとりまとめた「地球環境・人間生活に関わる農業及び森林の多面的な機能の評価について(答申)」⁸(以下文中では「答申」と略)である。

答申は日本の農業全体を対象としたものであるが、都市農業・都市農地にも当てはまる基本的な論点を明確にしており、その後の都市農業・都市農地の多面的機能分類の基本となっている(表2左)。答申の前後から今日に至るまで、都市という特性を反映した様々な機能分類が示されている⁹が概ねこの答申の整理に沿ったものとなっている。表2右は筆者がこれらを概括した機能分類である。

表2 都市農業・都市農地の多面的機能分類

<p>1 持続的食料供給が国民に与える将来に対する安心</p> <p>2 農業的土地利用が物質循環系を補完することによる環境への貢献</p> <p>1) 農業による物質循環系の形成 (1) 水循環の制御による地域社会への貢献 洪水防止、土砂崩壊防止、土壌浸食防止、河川流況の安定、地下水涵養 (2) 環境への負荷の除去・緩和 水質浄化、有機性廃棄物分解、大気調節 資源の過剰な集積・収容防止</p> <p>2) 二次的(人工の)自然の形成・維持 (1) 新たな生態系としての生物多様性の保全等 生物生態系保全、遺伝資源保全 野生動物保護 (2) 土地空間の保全 優良農地の動態保全、みどり空間の提供、日本の原風景の保全、人工的自然景観の形成</p> <p>3 生産・生活空間の一体性と地域社会の形成・維持</p> <p>1) 地域社会・文化の形成・維持 (1) 地域社会の振興 (2) 伝統文化の保存 2) 都市的緊張の緩和 (1) 人間性の回復 (2) 体験学習と教育</p>	<p>① レクリエーション 市民農園、体験農園、観光農園 散策</p> <p>② 福祉・コミュニティ 福祉農園、地域交流</p> <p>③ 教育 体験学習、食育</p> <p>④ みどり空間・景観 緑地・水辺空間、農業景観</p> <p>⑤ 歴史・文化 地域の歴史・民俗芸能等の継承</p> <p>⑥ 生態系保全 生物多様性、野生動物植物</p> <p>⑦ 防災空間 避難地、仮設住宅</p> <p>⑧ その他 大気調節(ヒートアイランド) 環境循環</p>
---	---

⁷ 武内和彦氏「新しい年環境形成のための農地の緑地的価値と都市農業の役割に関する研究」(1987年)

⁸ 日本学術会議「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について」(2001年11月)

⁹ (財)都市農地活用支援センター「都市農地の持つ多面的機能等実態調査報告書」(2000年3月)

答申に関し若干の解説をしておく。

先ず、多面的機能における農業と農地の関係についてである。

国や自治体の公文書では「都市農業・都市農地の多面的機能」という表現を用いることが多い。

多面的機能の起源を都市農地という物的・空間的存在の形態に求めるか、都市農業という農業経営に求めるかは、国土交通省と農林水産省の所管にも関係し、土地利用制度や税制の制度設計を検討する際の座標軸ともいうべき重要なテーマである。

答申はこの点に関し、多面的機能は農産物生産と不可分で、それが持続的に行われることに伴い「必然的に同時に生産(機能する)」と捉えている。

「農業」という表現を避け「農産物生産」と言っているのは、農業・農村の多様化に伴う非販売農家の増加や都市住民の参画の傾向を踏まえ、農産物生産の担い手として、生きがい農業、土地保全農業、都市住民の共同・補完型活動を含んだより幅広い形態を許容するためと理解される。¹⁰

次に多面的機能の定義であるが、食料・農業・農村基本法に即して「農村で農業生産活動が行われることにより生ずる、食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」と述べている。

即ち、食料の安定供給や新鮮・安全な食料の生産は多面的機能ではなく農業生産本来の役割であるとした。

国や自治体(農政部局)がまちづくりの方向としてガイドライン等で示す場合には、地産・地消費や6次産業化等の農業生産を含めている場合が多いがこれは消費者を身近に持つ都市部の農業形態と捉えるべきものであろう。

(2) 多面的機能の評価

農業全般についての多面的機能の意義・内容については、専門家の間では国際的な認知も高まっているが、都市農業・都市農地の多面的機能につ

¹⁰ 答申「2. 農業の多様な役割と多面的機能 1) 多面的機能の定義」で近年の農業生産活動の広がりについて述べている。

いては一般の国民に浸透しているとは言い難い。

国民の理解を得るためには、機能が発揮されるメカニズム（因果関係）が明確にされ、それに基づく定量的・定性的機能評価が行われなければならない。

しかし水循環の制御や環境負荷の除去・緩和に関する農業の貢献メカニズムは相当程度明らかになっているものの、生物多様性の保全、みどり空間の保全・景観形成、人間性の回復・教育等についてはあまり検討は進んでおらず、知見は不十分なままである。

多面的機能評価を行うためには、農地の位置・空間等の属性の違いを反映する個別農地の機能評価が必要となり、その結果、保全に当たっての優先順位・選別という問題を引き出すことになる。

個別の土地属性の評価に関しては、戦後の農地開拓の時代に、土地が農業に適しているかどうかとい観点から土地分級という手法が用いられ、高度成長期の都市と農業の調整の時代にも一定程度役立ったということはある¹¹が、農業生産以外の多面的機能評価を取り上げた例は殆どない。

平成3年の生産緑地法改正を受け生産緑地地区の都市計画決定権者である幾つかの自治体が、生産緑地法の定性的な要件を具体の農地に当てはめるための分級的な調査を行った記録があるが、農業生産、宅地、緑地、公共施設配置等について適性を評価したにとどまっている。¹²

今後、現在の背景をふまえた調査研究の展開が望まれるが、ここでは、国土交通省土地局が市街化区域内実態を把握するための系統的な調査の一環としてGISを用いて試行的に行った個別農地の多面的機能評価システム¹³を紹介しておく。

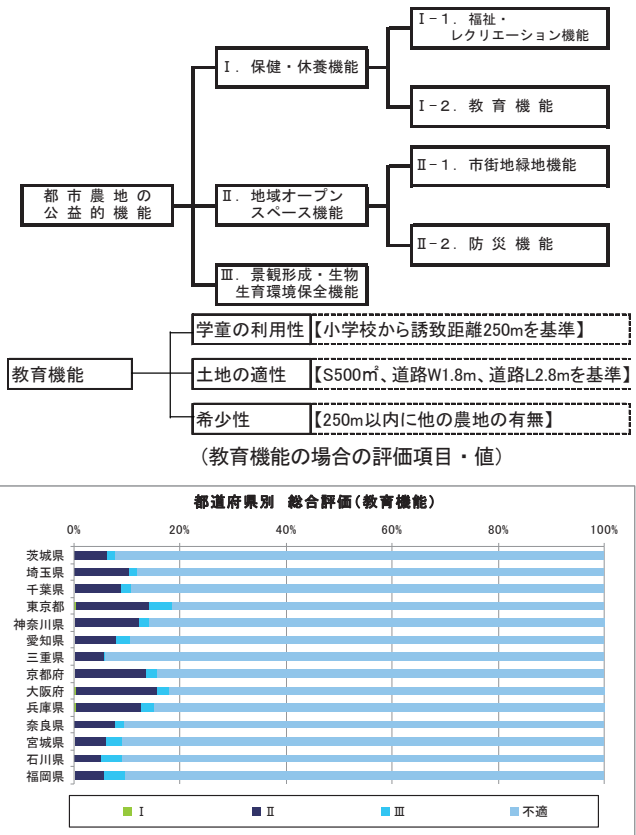


図2 GISを用いた個別農地の多面的機能評価システム
評価結果はランクIが最も評価が高く、逆にランクIIIが最も低いことを表している。

4. 都市農地の減少と都市農家経営

(1) 都市農地の減少

ここで様々な動きの背景となっている都市農地の減少とそれをもたらしている都市農家経営の実態を資料により再確認しておく。

国土交通省の公表資料¹⁴によれば、昭和47年に23,400haあった全国の宅地供給量は平成22年末ではその1/5以下の4,600haまで低減し、全国の新築住宅着工戸数も昭和63年度の約170万戸から平成21年度は70万戸台まで落ち込んだ。

しかし農地減少に歯止めはかかっておらず、三

可能なゆとりある生活環境のあり方に関する基礎調査 (GISの活用による都市農地が有する公益的機能の分析) (2011年2月)

¹⁴「土地総合情報ライブラリー」国土交通省土地建設業局ホームページ <http://tochi.mlit.go.jp/他>

¹¹ (財)農林統計協会「土地分級—土地改良と土地利用計画のために」(1981年)

¹² 国土交通省「土地適性評価手法の調査研究—資料編我が国における農地分級について」(2011年3月)

¹³ 国土交通省「都市農地の公益的機能の発揮による持続

大都市圏特定市における市街化区域内農地の推移をみると、生産緑地については平成5年に15,113haあったものが、平成22年には14,180haとほぼ横ばいで推移しているのに対し、生産緑地以外の農地（宅地化農地）は平成5年の30,628haが平成22年には14,498haと半分以上に減少した。

全国計では、平成5年に128,094haあったものが平成22年には71,625haと約40%減少しており、その50~60%は住宅用地に転用されている。

図3は東京の状況を示したものである。

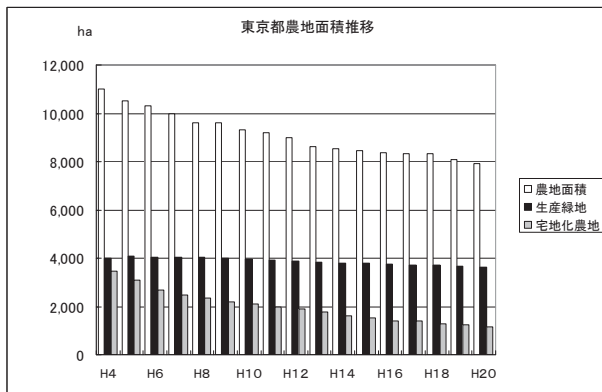


図3 東京都農地面積推移

(2) 都市農家経営の実態

平成23年度に農林水産省が実施した都市農業に関する実態調査¹⁵によれば、都市農家1戸当たりの平均経営耕地面積は74.5aで、市街化区域内農地が36.3a（宅地化農地20.2a、生産緑地16.1a）、市街化区域以外の農地が38.2aとなっている。

農業従事者における農作業の中心者の年齢（複数いる場合は若い年齢を計上）については、65歳未満が半数強の52.9%を占めている。

また、農家1戸当たりの年間所得は600万円程度で、「農業所得」は約25%、「不動産経営所得」は約65%を占めている。

総合的経営について平成21年度に国土交通省が首都圏等で実施した農家アンケート調査結果¹⁶

から更に詳しく考察してみる。

A市は首都圏の都心近接都市、B市は同じく首都圏の郊外都市である。

図4下は農業収入（販売額）である。

A市の農家の場合の農業販売額は約2/3が年間300万円以下でB市では約3/4が年間100万円以下となっている。

A市の農業販売額が多いのは、地の利を生かした直売所や観光農業等による現金収入が多いためであるが、販売額から農器具の割賦代金や肥料・農薬等の費用を差し引いた1/2程度を農業所得と考えると、農業生産では農作業の労賃も回収できない状況が浮き彫りとなってくる。

農業生産による所得が極めて低いことから、不動産経営のための宅地も必要となり、公租公課も高額となってくる。

図4上は総合的経営の内訳である。

A市の農家の農業所得が全体の所得に占める割合は17.8%、B市では11.0%となっている。

このアンケート調査では年収の実額は把握していないが、付随して認定農業者を対象に実施され

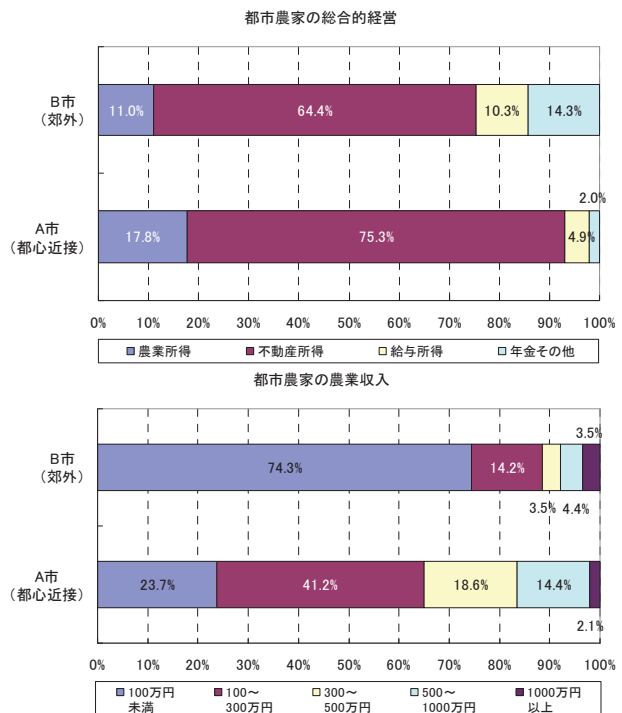


図4 都市農家の農業収入と総合的経営

方策に関する調査」(2010年3月)

¹⁵ 農林水産省「都市農業に関する実態調査（農村振興局）」(2011年10月)

¹⁶ 国土交通省「市街化区域内農地の今後の保全・利用

たヒヤリング調査によれば、A市の対象者の平均年収が2,330万円、B市の対象者の平均年収が1,291万円となっている。

このように都市農家の総合経営のために、賃貸住宅用地等を保有し、更に世代交代時の相続税支払い等のための宅地化農地を保有せざるを得ない等の事情も相まって農家の負担する固定資産税等は一般市民に比べると極めて高額になっている。

A市の農家の場合、負担する固定資産税等の額は300万円～500万円が最も多く、500万円以上も44%を超えている。

B市では若干低めであるが、それでも6割弱が300万円以上となっている。(図5上)

図5下は所得と固定資産税額のバランスを見たものである。

都市農家にとって固定資産税以上に厄介なのが世代交代時の相続税への対応である。

三大都市圏の特定市の場合、農業後継者のいる生産緑地であれば、納税猶予を受けられることができるが、宅地化農地や宅地はこの対象とならず世代

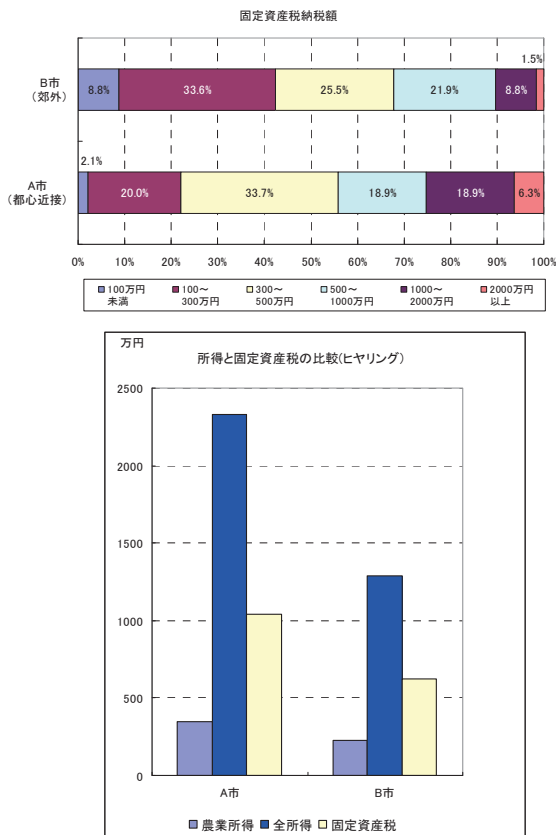


図5 都市農家の固定資産税負担状況

交代時に支払う相続税は巨額なものとなる。

先述したヒヤリング調査によれば、相続発生時の納税額はA市の対象者の平均納税額が約8億7,000万円、B市の対象者の平均納税額が2億7,800万円と極めて高額であった。

こうした巨額な費用を支弁するための方法を見たのが図6上である。

A市の場合、生産緑地の売却が最も多く37.0%、次いで宅地化農地の売却35.2%となっている。

B市では、宅地化農地の売却が53.9%で最も多くなっているが、注目されるのは両市とも、30%以上が預貯金を充当しており、高額な固定資産税等の負担に加え、世代交代時に必要となる巨額な相続税のための必要額を貯蓄せざるを得ない事情であることが窺える。

図6下は先の農林水産省の都市農業に関する実態調査で農業を続けるうえでの支障を聞いたものである。

営農継続が税制や土地利用制度に大きく左右されることが分かる。

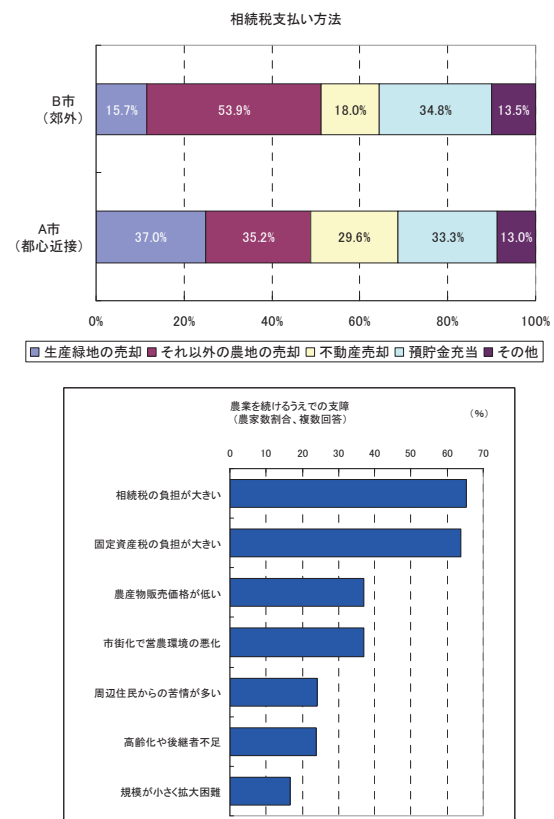


図6 都市農家の相続税支払い方法と営農継続の支障

5. スタートした制度検討

(1) 農林水産省の状況

農業基本法に代わる食料・農業・農村基本法は平成11年に施行され基本計画が5年ごとに改定されることになっているが、第一次計画から現在の第三次計画（平成22年3月）までの経緯は農業政策の中での都市農業の位置づけの高まる歴史でもあった。

平成11年計画では「都市及びその周辺の地域における農業の振興」が細項目として辛うじて頭出し、直売施設の整備等が記されていたに過ぎなかったが、現在の基本計画においてはこの項目が中項目となり、「都市農業を守り、持続可能な振興を図るための取組を推進する。このため、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を検討する。」と言及するまでに至った。

都市農業の位置づけに関する大きな変化は、地球規模での食糧不足や不安定な国際情勢を背景に、経済安保・食料自給率50%（熱量ベース）を目標に掲げた現在の基本計画の下で、農業経営基盤の強化の観点からの農地法の改正をはじめ、これまでの農政では考えられなかった制度改革が進められていることと切り離しては考えられない。

図7は我が国全体の農業販売額に占める都市農業販売額の割合である。

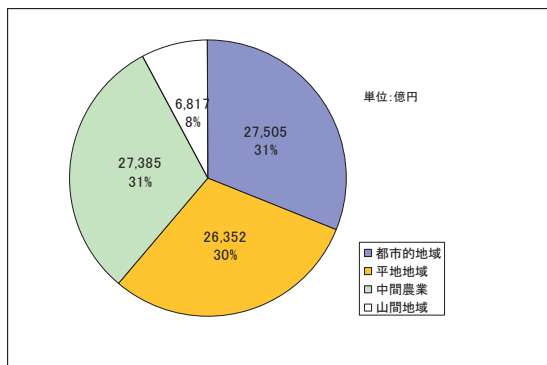


図7 農業販売額に占める都市農業の割合

このほか、耕地面積、農家戸数についても農業生産の中心地というイメージが強い平地農業地域、中山間農業地域と鼎立に近い水準に達している。

農村振興局長の諮問機関として平成23年10月から始まった都市農業の振興に関する検討会は、

国土交通省都市局担当官がオブザーバー出席する中、これまで10回開催され平成24年8月に中間とりまとめを公表した。

その中で、都市農業・都市農地の多様な機能（生産機能を含め）の意義を踏まえ、国や自治体の各レベルでこれを活かす取り組みを進めつつ、国民的理解の醸成に努め、国土交通省等と連携を深め早期に税制を含めた制度見直しに着手すべきことを述べている。

農林水産省の中間とりまとめの参考資料として添付されている区分を表3に示す。

表3 都市農業・都市農地の果たす機能（農林水産省中間とりまとめ）

1 食料の生産活動が行われることで発揮される機能
1) 地産地消による新鮮で安全な食料の供給
2) 身近な農業体験・交流活動の場の提供 (体験農園、市民農園、福祉農園、農作業体験、食育)
2 適切に管理されたオープンスペースが存在することで発揮される機能
1) 防災空間の確保 (避難場所、仮設住宅、雨水の保水・浸透)
2) 緑地等としての良好な景観の形成 (緑地空間、水辺空間)
3) 国土・環境の保全 (ヒートアイランド、地下水涵養、生物保護)
3 これらの機能を身近に実感できることで発揮される機能
1) 農業への理解の醸成

先の答申と異なり、「食料の生産活動が行われることで発揮される機能」とそれ以外を区分し、食料の生産活動の形態を農業本来の食料供給と都市住民のレクリエーション等の活動に区分した点が注目される。

また、国民の「農業への理解の醸成」はこれまでの整理とは異質な項目となっており、この問題についての農林水産省のスタンスを良く表している。

(2) 国土交通省の状況

平成18年、戦後以来の住宅・宅地の計画的供給政策のバックボーンであった住宅建設計画法と「大都市法」の宅地供給計画関係規定が廃止されるに伴い、新たに生活者目線に立った住生活基本法が制定された。

23年3月に改定された現在の住生活基本計画（全国計画）では住宅政策の基本方向としてスト

ック重視と中古流通・リフォーム市場の整備等が示され、宅地供給についても農地・山林等の新規開発から、既成市街地内の低・未利用地等の土地利用転換に重点を移すべきことが明確にされた。

その中で、都市農地について「市街化区域内農地については、市街地内の貴重な緑地資源であることを十分に認識し、保全を視野に入れ、農地と住宅地が調和したまちづくりなど計画的な利用を図る。」とされた。

こうした背景のもと、都市計画制度の見直しに向けた検討を進めていた社会資本整備審議会の都市計画部会では、平成21年6月に都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告「エコ・コンパクトシティ」という都市の将来ビジョンが示され、都市と農地を対立した構図で捉える視点から脱却した農との共生を検討すべきことが示された。

引き続き平成24年9月に都市計画制度小委員会中間とりまとめ「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」では、「都市と緑・農の共生」を進める上で、「防災・交流・緑地機能など都市住民にとっての重要性や生産面等における重要性を有する農地とその他の農地を整理してメリハリのある議論を進めることが必要である。」とし、多面的機能の面での一定のセレクトが必要だという視点を明らかにした。

6. 浮かび上がってきた今後の課題

(1) 多面的機能論に付随する課題

都市農地の減少とその背景にある都市農家経営の実態を見た時、その延長上で都市農業を維持するためには都市農地に関する土地利用と税制の見直しは避けて通れない。

しかし、都市計画における都市農地問題の取り扱いが非農地を含めた線引き制度における空地や低未利用地への対応という、農業・農地からするとより一般的な視点であるのに対し、農林水産省側は経済安保・食料自給率向上に不可欠な都市農業振興という切迫した問題認識を有しており、今後の都市農業・都市農地の制度見直しにおいては農林水産省が主動的な立場に立つことになると思

われる。

消費税の増税等による社会保障の国民負担の一層の増大が必至となっている中、税優遇を継続・拡大するためには、まさに、広く国民的理解の醸成が不可欠であり、国民の大多数を占める都市住民が日常的に実感する農業・農地の多面的機能というテーマがその鍵を握っている。

この多面的機能論が国民に受け入れられるためには、答申も指摘しているように、機能が発揮されるメカニズムに基づいた定性的或いは定量的な機能評価が明確になされる必要がある。

併せて、次の2つの課題の実践的な対応が求められよう。

①多面的機能の観点からの個別農地の評価と保全に当たっての順位付け・選別

②農業生産の担い手の範囲の拡大

前者については、先のGISを用いた試行的な評価システムに照らしても明らかであるが、夫々の機能は個別農地の位置、規模、形状等により効能の程度が異なってくるのであり、限られた財源(税優遇を含め)で対応しようとした時には順位付けや選別が行われるのは避けられない。

後者については、答申が述べているように、多面的機能が農産物生産と不可分で、それが持続的に行われることに伴い「必然的に同時に生産(機能する)」と捉えることについては一般的に異議がない所と考えられるが、農産物生産の担い手に都市住民をどう位置付けるかが大きな問題となる。平成21年の農地法改正で生産緑地が対象外となった納税猶予を伴う農業経営基盤強化促進法に基づく「特定貸付」復活については、先述した自治体協議会等の要望の重点事項となっているが、農業関係者の間でも意見が分かれている。¹⁷

(2) 産業としての農業との調整

一方、経済安保・食料自給率向上を担う産業としての都市農業を維持・育成しようとする観点か

¹⁷ 原修吉(2013年)「東京における都市農地の保全・活用に係る課題」新都市第67巻第5号P24~P25

らの本音は（もちろん、農業を取り巻く国際環境を考えた時、産業政策だけからの優遇策は難しいと思われるが）、経営として強固な、長期にわたって自立・継続してきた農家・農業経営こそが大切にすべきものであり、そこで耕作されている農地こそ保全に当たって優先順位の高い農地であるという見地である。

現実に、都市農業・都市農地が現実に維持され都市住民が多面的機能の恩恵に与ることができるのが、何代にもわたって農業を引き継ぎ、都市住民とも協調し農業経営を営んでいる中核的農家の努力によることは常日頃実感するところである。

生産緑地法の施行・運用と同様にこうした農家経営の実態と多面的機能という側面からの選別をどう調整するのかという困難な課題は第一線の地元自治体に委ねられざるを得ない。

(3) 注目される自治体レベルでの新たな取組

これまで述べてきた流れの中で注目されるのが、東京都と区市の都市計画部局が中心となり共同で策定した「緑確保の総合的な方針」（平成 22 年 5 月）に基づく「農の風景育成地区制度」である。

この制度は<畑と屋敷林がまともに残っている地区>や、<水田と樹林がまともに残っている地区>10 数 ha を対象に、区市が農家や地域住民の意向を踏まえ、農地・屋敷林等の保全計画、散策ルート設定、直売場の新設、市民農園の開設、コミュニティ活動計画等を即地的に検討し、計画書及び計画図を策定し都知事の指定を得て公表するものであり、計画をつくることにより散在する農地を一体の都市計画公園指定し農業公園として整備することが可能となる他、都からの様々な指導助言が受けられる¹⁸。

本年 5 月にその第一号として世田谷区喜多見 4・5 丁目地区が指定され、構想図も公表されたが、調布市等でも指定に向けた準備が進んでいる。両市区の「農の風景育成地区」の取組は、都農林

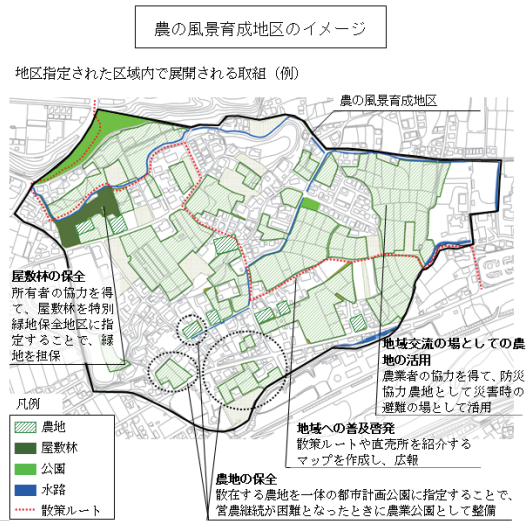


図 8 「農の風景育成地区」のイメージ

部の「農業・農地を活かしたまちづくり事業」も予定されているおり、この事業により地区全体の農業経営支援を行いつつ、多面的機能等の観点から個別の農地を評価し、保全すべき農地を選択し、都市計画的な手法により保全を行うという、農政局と都市計画部局が連携したモデルプロジェクトとなっている。

保全される農地は最終的には都市住民の手による農作業の場となる可能性が高いが、当該農地が拠点として保全されることにより周辺農地を含めた営農環境が保たれる効果が期待できるのであり、多面的機能に付随する課題と産業としての農業との調整を対立的でない方法で解決しようと工夫している先行事例として注目される。

しかし、このような東京都等での先進的取組は見られるものの、全国的には都市農地を巡る動きに関する自治体の都市計画部局担当者の意識変化は相当遅れていると言わざるを得ない。

図 9 は三大都市圏の自治体等の都市計画担当者を対象としたアンケート調査結果である。

こうした中、今年度国土交通省の直轄調査として「集約型都市形成のための計画的な緑地環境形成実証調査」¹⁹が予算措置され、自治体等に調査を委託することにより、今後集約型都市構造化を

¹⁸ 東京都都市整備局ホームページ
<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2011/08/20181200.htm>

¹⁹ 国土交通省ホームページ
http://www.mlit.go.jp/report/press/toshi10_hh_000122.html

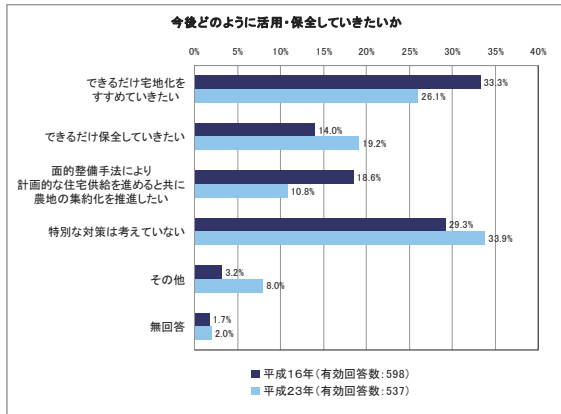


図9 都市計画担当者の意識調査結果

進めるに当たり必要となる農地や緑地等と調和したまちづくりの実現に向けた即地的な手法検討が行われることとなった。

この調査を機に、自治体の都市計画担当者の間でも都市農地の多面的機能に関わる課題についての問題意識が深まることを期待するものである。

参考文献

- 1) 武内 和彦他 (1987年)「新しい都市環境形成のための農地の緑地的価値と都市農業の役割に関する研究(昭和62年度科研費研究成果報告)」
- 2) 進士五十八 (1998年)『『農』の多面的意義と都市の農村化への展開』都市計画 No. 216
- 3) 日本学術会議 (2001年)「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について(答申)」
- 4) 後藤光蔵 (2003年)「都市農地の市民的利用」日本経済評論社
- 5) 東 正則 (2010年)「農業で都市を蘇らせる」農林統計出版
- 6) 東 正則 (2011年)「農業のある安全快適都市」農林統計出版
- 7) 住宅・都市整備公団千葉地域支社 (1998年)「都市と農業の共生を考えたまちづくりのあり方検討調査」
- 8) (財)都市農地活用支援センター (2000年)「都市農地の持つ多面的な機能等実態調査」
- 9) (財)都市農地活用支援センター (2004年)「都市農地における土地需要創出に関する検討調査」