

都市農業の近未来

都市部の農地の潜在的な多機能性が再評価されてきています。それに伴い生産緑地により税制面等で分断されていた都市部の農家の処遇も見直されつつあります。生産緑地「2022年問題」を踏まえ、再生する都市農業のポテンシャルを探ります。

Part 1

都市農業が日本農業、そして社会を変える ——「農の持つ社会デザイン能力」のポテンシャル

農的社会デザイン研究所代表 蔦谷栄一

定着した「都市農業」

住宅街の一角にある農地の横には採れたての野菜や花が並んだ直売小屋があり、また市民農園や体験農園は、週末ともなればたくさん
の住民でにぎわい、畑仕事にいそしんでいる。こんな風景は当たり前となり、都会の景観の一部としてすっかり定着した感がある。

農業は農村で行われるものであり、都市は農産物を消費するだけで農業を行うところではない、これが長年にわたっての「常識」であった。ところが都市での農業に対する見方は変わって、「都市農業」という言葉に対する違和感が薄れ、この「常識」が崩れ始めたのはここ20〜30年のことにすぎない。そして都市農業は、時代とともに変化しつつある。

なお、本稿でいう都市農業は、都市農業振興基本法の第2条でいう「都市農業」とは、市街地及びその周辺の地域において行われる農業」を指す。

「宅地化すべきもの」から「保全すべきもの」へ

「都市に農地はいらない」との世論が根強くあることも事実であるが、これは高度経済成長にともない膨大な宅地需要が発生する中、1968年(昭和43)に成立した都市計画法によって、市街化区域内

ある農地は「宅地化すべきもの」とされ、農政から排除されたことに起因する。その後、アメリカからの対米貿易収支黒字解消の圧力を受けて、86年に輸出依存型経済から内需拡大等への転換を打ち出した

前川リポート^{*}がこれを加速させた。

こうした一方で、市街化区域内
ありながらも農業を継続したいとの意思を持つ農家も少なくなく、一定の条件に適合する農地を生産緑地に指定し、農地としての課税を可能にする生産緑地法が74年に成立する。92年(平成4)に度これが改正され、生産緑地は30年の営農継続を前提に、固定資産税の農地課税と相続税納税猶予制度が引き続き適用されることとなり、これが「2022年問題」へとつながってくることになる。

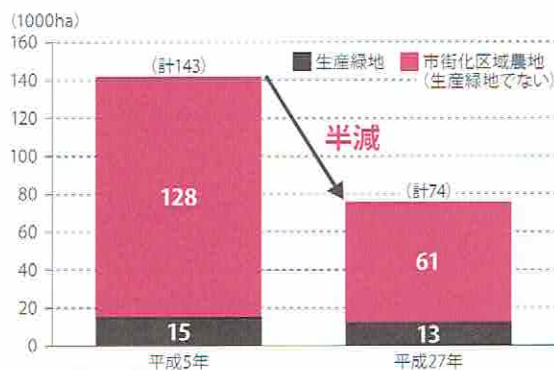
86年からのバブル景気は91年2月にはじけることになるが、経済のスローダウンとともに、土地需要も一挙に冷え込むこととなった。そして、これまでの開発一辺倒から都市の住環境にも関心が向けられるようになり、都市農地を身近に

* 1986年4月、当時の中曽根康弘首相の私的諮問機関、経済構造調整研究会が取りまとめた「国際協調のための経済構造調整研究会報告書」の通称。同研究会の座長を務めた前川春雄元日本銀行総裁の名に由来

ある緑環境として見直すとともに、新鮮な野菜の供給場所として受け止める動きも広まってきた。さらには市民農園等も増え、「都市に農地を残すべき」とする人たちが増加してきた。

こうした都市農業の見直し気運が盛り上がり、一方で、都市農地は**図表**のとおり減少の一途をたどってきた。これ以上の都市農地の減少に歯止めをかけ、維持していくためには、これまでの法律や税制度の見直しも含めた抜本的な対策が必要であるとして、国政を巻き込んだ運動が展開され、2015年4月に議員立法によつ

図表 市街化区域農地面積の推移と割合



出典: 全国農業協同組合中央会資料

て、都市農地を「保全すべき農地」として位置づけ直し、これを維持していくためには都市農業の振興が必要だとする都市農業振興基本法を成立させるに至った。そして16年5月には同基本計画も決定され、都市農地を残していくための具体的な施策が協議されつつあるのが現状である。

都市農業の苦しい現状と多様な動き

ここで、都市農業の現状なり実態のいくつかについて確認しておきたい。

都市農業の農家戸数は22・8万戸、農地面積は8・0万ha、販売金額は4466億円であるが、農業全体に占める割合で見るとそれぞれ9%、2%、9%となる。農地面積に対して販売金額が多いが、これは小規模面積ながらも、野菜を中心に技術集約的で消費者ニーズに対応した単価の高い農産物の生産に注力してきたことを反映している。また施設型の農業、観光農園等、多様な都市農業が展開されている。

これにともない農家の販売収入も相対的に多くはなるが、固定資産税や都市計画税の負担が大きく、とうてい農業収入で賄うことはできないことから、アパートや駐車場等を経営し、そこからの農外収入を税金の支払いに充てることによって、農業経営を何とか繰り回しているのが実情である。また相続税納税猶予制度はありながらも、終身営農が条件とされることから生産緑地の指定は受けられないものも多く、相続税支払いのため農地を売却するものが後を絶たない状況が続いている。

こうした中での近時の特徴的な動きが、市民農園や体験農園の増加である。野菜や草花を育ててみたいという都市住民に農地を区画貸しする市民農園が増加してきたが、ここに至って頭打ちの傾向にある。これに対し、料金を払って農家の指導を受けながら農作業を経験し、生産した農産物を買取取る方式を採る体験農園の増加が著しい。都市農家の多くは不動産賃貸をはじめとする兼業経営、多角的経営が多いが、体験農園等の増加は都市住民のニーズに対応して農

業経営自体の多角化が進んでいると見ることが出来る。

また、一般企業が農家と提携して体験農園に参入するケースも少なくなく、地方での体験農園も広がりをみせている。さらには自治体が農業公園を開設し、その一部を市民農園にしたり、市民がグループ化して農作業を行う協同農園も登場する等、新たな動きも活発化している。また、高層ビル街に設けられる屋上農園も珍しくはなくなってきた。

期待される 多様な機能の発揮

都市農業振興基本法の成立によって都市農地は「保全すべき農地」として位置づけ直されることになったが、そのポイントとなる都市農業が発揮すべき多様な機能として挙げられているのが、農産物を供給する機能、防災の機能、良好な景観の形成の機能、国土・環境の保全の機能、農作業体験・交流の場の機能、農業に対する理解醸成の機能である。

食料・農業・農村基本法で掲げ



東京・お台場の高層ビルにある屋上農園(上)と横浜市鶴見区にある農業公園
提供/著者

られている多面的機能と比較してみると、地震等災害時の避難場所等として、都市であるだけに重要視される防災の機能が付加されている。あわせて注目されるのが農作業体験・交流の場の機能であり、都市住民の農業参画や子どもたちの食農体験の場としての位置づけが強調されている。そして、これらを含めた機能を発揮することによって農業に対する都市住民、国民の理解醸成を図っていくことが期待されている。

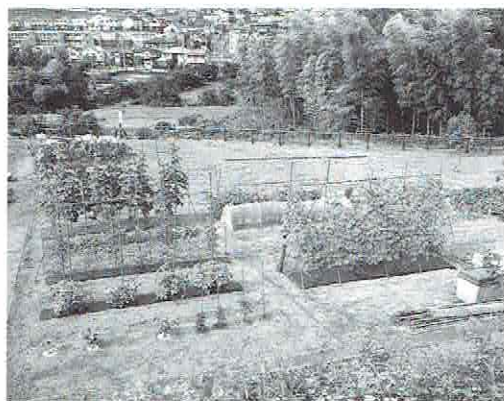
まさに都市農業は、公共性・公益性を発揮していくことが求められているのであり、こうした取り組み

みが農業に対する都市住民や国民の理解を獲得していくための前提ともなっている。

あらためて述べるまでもなく、日本農業全体が貿易自由化の中で構造的危機にさらされているが、日本農業の目指すべき方向性が都市農業振興基本法で先行して打ち出されていると理解することもできる。

農業経営が成立可能な 環境・条件の整備

都市農業見直しの第1のステップである都市農業振興基本法が成



住宅地郊外に広がる市民農園

提供/PIXTA

立したことから、基本法を踏み台にして固定資産税や相続税等の過大な税負担を軽減させることにより、農業経営が成立可能な環境・条件を整えていくことが第2ステップの課題となる。しかしながら、税負担の大幅軽減のためには税制度そのものの見直しが必要であり、ハードルは高く、またかなりの時間を要することも覚悟しなければならぬ。

第193通常国会で生産緑地の面積要件の緩和等が実現したことから、生産緑地にかかる相続税納税猶予制度の終身営業規定の緩和、原則不可とされている貸借も可能にすること等が当面の課題

となってくる。あわせて、市街化区域にある農地面積のほぼ3分の2は地方圏に存在しているが、生産緑地のほとんどは三大都市圏に集中しており、地方圏での生産緑地は農地面積の0.2%にすぎない。地方圏における生産緑地の拡大も大きな課題となる。

都市農業は 日本農業の先駆け

こうした第2ステップに上乗せするかたちで、第3ステップとしての都市住民の農業参画を具体的に促していくことが期待される。そもそも日本農業が持つ特質として、①豊富な地域性・多様性、②極めて高い水準の農業技術、③高所得かつ安全・安心、健康に敏感な大量の消費者の存在、④都市と農村との極めて近い時間距離、⑤里地・里山、棚田等のすぐれた景観、⑥豊かな森と海、そして水の存在が挙げられよう。①・②は都市農業にも共通し、③・④は都市農業が最も保有する特質であるということができる。都市農業が、①・④の特質を生かしていくことが日

本農業の生き残りを可能にするものであり、都市農業が日本農業の先駆けとしてポテンシャルの発揮を求められているということができ。日本農業全体が都市農業化していくことを、日本農業生き残りの基本戦略にすべきと考える。

また都市農業が、公共性・公益性を発揮して都市住民の農業参画を促し、都市・農村交流を活性化していくことは、筆者が強調する「農の持つ社会デザイン能力」、すなわち①食料自給能力(自給部分を拡大することによる食料安全保障の強化)、②自立能力(生産と暮らしの一体化、自給)、③コミュニティ形成能力(共同作業あるいは生産者と消費者との関係からのコミュニティづくり)、④教育能力(自然を相手にしたの経験や感性の獲得)、⑤生きがい・働きがい実感能力(経済評価だけではない価値を体現)を発揮させることにつながる。持続的な発展のためには、工業原理から生命原理に立った社会への転換が必須であるが、多様な都市農業の振興による国民皆農が農的な社会を創造し、これへと誘うことになる。



高谷栄一 (つたや・えいいち)

農的社會デザイン研究所代表

1948年(昭和23)宮城県生まれ。東北大学経済学部卒業後、71年から農林中央金庫勤務。熊本支店長、農業部副部長、(株)農林中金総合研究所基礎研究部長、常務取締役、特別理事を経て、2013年(平成25)10月から現職。農政審議会企画部有機農業専門委員会委員、国際農林水産業研究センター顧問などを歴任。現在、(株)農林中金総合研究所客員研究員、早稲田大学・明治大学の非常勤講師も務める。著書に『農的社會をひらく』『地域からの農業再興』『都市農業を守る』ほか多数。