

都市農業を途絶えさせないためにはどんな対策が必要か

宮田陽介

はじめに

「都市農業」という言葉が一般に注目されるようになったのは、日本経済の高度成長と1968年の都市計画法制定、いわゆる「線引き」政策を背景として、急速に膨張する都市化とともに出てきた言葉である。例として京浜地区、京阪神地区、中京地区など三大都市圏の農地があげられ、急速に拡大する都市化の波の中で、島のように取り残された農地で農業を営むことを余儀なくされたことから都市農業は一つの地域農業の概念といえる。こうしたいわば「残地農業」を都市農業とみなし、都市の産業集中化と線引き政策によって生み出されたいずれ消えていく運命を担った農業であると思われてきた。しかし都市農業は最近、残地農業などではなくて、都市地域の中で計画的農業として、多面的な機能と生活環境保全として重要な役割を担っていることが再確認されている。

都市農業は都市計画制度からみれば、できるだけ早期に都市に残った土地の宅地化への転用期待が強かったため、農業振興政策の面からは、都市農地はいずれ宅地化への転用が決められているので、都市農業を対象とした政策は積極的に行われたとはいえなかった。とはいえ都市地域の住民は、新鮮な農産物や農業と生活環境保全に対するニーズが強く、条件不利の中で農業経営者は、住民の人々と交流しながら高収益農業を実現することができている。また現在も、都市と農業がうまく調和し、住みよい地域社会を互いに創りながら、地域住民との交流拠点としての市民農園や農業公園など、新しいタイプの都市農業をもとにした参加型地域社会づくりに力を注いでいる地域もある。そこで都市農業のこれまでの問題や現状を調べていくとともに、これからの都市農業に求められることをみていきたい。

1. 都市農業とは何か

「都市農業」という言葉が一般に使われ、地域農業形態の一つの新しい概念として意識されるようになったのは、1960年代の後半である、日本経済の高度成長を背景に、都市への産業集中とそれに伴う農村人口の都市流入などが、伝統的な農業と農村に大きな変化をもたらしていった。その結果、これまでの農地が住宅用地や企業・商業用地へ転用し、都市化の拡大とともに急速にスプロール（虫食い現象）化していった。

経済の高度成長以前の地域農業の形態は、大都市の農産物取引市場を基点にした場合、そこまでの市場距離に応じて農業の収益性が大きく異なり、それぞれの立地に適合した地域農業の成立があった。市場にもっとも近い地域で営まれている農業を 都市近郊農業、

そして、よりさらに離れた市場距離に位置する地域農業を「輸送園芸農業」、市場にもっとも遠い地域の農業を「遠隔地域農業」と呼んでいた。この「都市近郊農業」は、相対的に市場に近く有利な地域に位置しているために、流通経費の削減ができ、高収益農業を実現することができた。「輸送園芸（トラック・ファーミング）」地域と呼ばれ、都市近郊農業の収益性に対抗するためには、輸送経費をどう節約するかがポイントとなるために、一般に大型産地化、大量流通方式が基本条件になっている。「はさらに市場から離れた地域の農業のことをさす。いずれも地域農業の一つの形態を成すものであった。

都市近郊農業は、都市地域の拡大と都市計画法によるいわゆる「線引き」政策（後述）により結果的に、これまでの都市近郊農業を急速に解体の道にたどらせ、農地や農家の経営が都市の中に分断・分散的に取り残されることになった。こうしたまばらに残ったいわば断片的な農地で生産を行う農家は、市街化のなかで農産物を生産・供給していく都市農業へと姿を変えていった。言いかえれば都市農業は、経済の高度成長を背景とした都市計画法による都市化・市街化区域の拡大によって取り残された農地をもとに、いわば残地農業として続けられることになった。

この都市計画制度では、市街化区域と市街化調整区域に分けられ、前者の農地は、できるだけ早期に宅地化への期待が強く要求され、また農業政策の面では、都市農業の基盤をなしている市街化区域内の農業ですら、宅地化への転用が決められているので、農業振興政策からはずされ、都市農業の安定的な展開のための手だてでははじめから存在しなかった。

都市計画は本来、土地利用計画であるといわれているが、都市と農業がどう調和していくかという都市計画の発想は少ない。なぜなら都市計画側は、どのようにこれからの都市を描き、地域住民とどう理想的な都市を創っていくかと検討されていて、農村側は、もっぱら農業振興計画の成作が検討・立案されているからだ。これまでの都市計画と農村振興計画は、互いに対立する構図として取り上げられることが多かったといえる。つまり都市農業地域（混住社会地域）では、都市的土地利用と農業的土地利用計画との整合性や計画性が著しく欠落していた。新しい都市計画では、都市農業を含めた土地利用計画をもとに、都市と農業の調和、人間の生活環境としてそこに付随する農業をいかに整合させ、調和させるかを基盤にした都市計画が求められる。そこで今までの農地制度の移り変わりをみていくとともに、今後の都市農業のあるべき姿を考えていきたい。

2. これまでの都市農地制度の移り変わり

（1）都市計画法から長期営農継続制度

1968年「新都市計画法」の制定（いわゆる線引き）によって、「市街化区域」（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「市街化調整区域」（市街化を抑える地区で、5年ごとに見直しをやる市街化の予備軍）とに分けられた。市街化区域内の農地は耕作していても農地とはみなされず、「宅地並み課税」（1970年制定）が課せられ、農

地転用が農地法による転用許可から届け出制になった。ということは国の農業振興政策から外されることを意味していた。

都市化の拡大と農地制度の変更の中で、なお、都市化区域では、「生産性の高い都市農業の確立と方策」が立てられ、「都市農業の確立のための営農団地造成」、「地域社会と調和のとれた計画」などが模索されていった。しかし実際は、1970年以後の「農地税制の強化」（宅地並み課税）とその対応策にせまられ、本来の都市農業としての営農や経営方針などの本格的な取り組みをみることはなかった。そうしたなかで農業振興政策がとられていった。

（土地対策 - 市街化区域内の優良農地の確保対策 調整区域内の農地買い占め防止、営農団地の制度化 土地税制対策 都市農業の存続と相続税対策などがそれぞれであった。）こうして線引き以後、農地税制（宅地並み課税）対策と絶えざる都市化の拡大による、都市圧（高地価、高労賃）に対する農地保全と農業維持対策の運動が展開された。その結果、1972年宅地並み課税の1年延期、1973年から三大都市圏のA、B農地への宅地並み課税の実施が決まったが、一方都市計画区域内に「生産緑地制度」を導入し、1974年「生産緑地法」が制定された。さらに、1975年の大都市計画法では、区画整理事業施工面積の30%以内について、「生産緑地」・「集合農地」の名目で農地を容認することになり、都市化による市街化区域内の農地制度の位置づけが行われることになった。

1975年「農地等についての相続税納税猶予制度」ができ、1982年からは「長期営農継続農地制度」（10アール以上の農地で10年間を継続期間とし、固定資産税を農地課税とする制度）が市街化区域内の農地と営農を容認されることになり、ようやく都市農業としての営農が認められることになった。これらはより積極的に市街化区域内の農地保全、生産緑地化をはかった。都市農業の容認の意義はとても大きいものだった。

こうして都市農業の展開基盤ができ、事業推進として「市街化区域などにおいて、長期にわたり農業が営まれる、まとまりのある農地を対象に都市計画との整合性をはかりつつ、農業の維持、経営安定を進め、生鮮食料等の安定供給と良好な緑地空間の保全に資する」という都市農業の役割が定義されることになった。たとえ土地税制対策と、生産緑地制度との妥協の産物としての都市農業であるとしても、豊かな地域社会の形成と生活環境にとってそれはかけがえのない農業になるはずであった。だから地域社会から期待されていたのだ。

（2）再び宅地並み課税の強化

1987年以後、再び農地に対する宅地並み課税が強化されることになった。都市農業の新しい動きや長期営農継続農地制度などによって、一応都市農業の展開が約束されたかのようにみえたが、現実には宅地並み課税が否定されたわけではなかった。また昭和60年代の後半から62年にかけて、都市農業のみならず日本の農業の見直し論、農政、農協批判が相次いでだされ、当時の貿易黒字幅の増大と農産物の自由化を背景に財界や研究会からの農

業批判が行われた。「国際協調のための経済構造調整研究会」の報告（いわゆる前川レポートとよばれているが）が公表され、国際的水平分業を前提に競争力に問題のある産業の縮小をすること、農業も例外ではなかった。それは国際化時代にふさわしい農業政策の推進、内外価格差の縮小と農業の効率化、市場開放のためのアクセスの改善などが主な批判と提言であった。1986年の9月、アメリカの精米業者協会（RMA）の日本の米市場への参入機会の拡大と自由化のための提訴を行ったのがその例である。それだけではない、都市地価の高騰を背景にジャーナリスト達の日本農業非難論が一段と声高になっていった。それは地価高騰を招いているのは住宅地の供給不足に原因するとして、週刊誌や文芸誌などで一斉に都市農業の廃止、農地の宅地転用の促進を提言しはじめていた。首都圏のような「人口密集地の農地を宅地に変えるべきであろう」とか、「都市計画に農地はいらない」とする意見などからであった。しかし首都圏ではたとえ農地を宅地のために手放したとして、3,3平方メートルあたり300～400万円もの地価のところでは一般庶民の住宅が果たして建つと考えられるのだろうか。今日の不良債権問題はこうしたなか、「地上げ屋」、不動産業者、そしてバブル経済を背景に積極的に不動産（土地）に投資した住宅金融機関を媒介に融資が行われたことによって起こったのである。

だが事態はこうしたこととは別に、首都圏を中心とする地価高騰を理由に宅地供給策として「宅地並み課税強化」の動きが表面化していた。1986年10月、建設大臣から「長期営農継続農地制度の再検討」の発言があり、「宅地並み課税強化論」、さらに1987年5月には内需拡大政策と宅地供給促進のため、自治省から「過去5ヵ年間の宅地並み課税の徴収猶予制度の再検討」の方針をだした。9月には「長期営農継続農地の認定基準」の通達、88年度税制改革ではこの厳正な運用を目指すなど、再び農地税制の強化が浮上していった。そして都市農地制度のもとで積極的に都市農業を推進し、都市と農業が調和するような都市計画はなく、早急な都市農地の宅地化政策が求められていた。

（3）生産緑地制度（1991改正）

都市農地の宅地化が求められてから3年、今度は一転して都市における豊かな生活や潤いのある生活が追求されはじめ、都市生活の農地、農業の多面的な機能、特に生活環境の保全や農業の役割が見直されていった。これまでの宅地並み課税による市街化区域内の農地の都市的利用を促進する政策から1991年に「生産緑地法」を改正することになった。この改正の主な狙いは農地等の持つ多様な機能のうち、特に緑地機能に着目し、都市と農業との調和、良好な都市環境の保全を狙い、新しい生産緑地制度に切り替えていこうとするものであった。改正生産緑地法の第一条に「生産緑地地区に関する都市計画」において「農林漁業との調整を図りつつ、良好な都市環境の形成に資することを目的」としている。市街化区域の都市農業を都市計画の中に位置づけ、「保全する農地」と「宅地化する農地」とをはっきり区別した。

これまでの市街化区域の農地・農業の問題は、いかにして農地を宅地化（課税を強化）し、

再配分するか、また農業関係者はいかにしてそれを阻止するか、というせめぎあいの繰り返しであった。宅地並み課税の A・B・C 農地区分や長期営農継続制度や相続税猶予制度などがそれであった。また、ここでは宅地供給源としての都市農地が問題であって、良好な都市環境の形成としての農地、都市農業の維持保全など、基本的な課題から切り離されてきたところに問題があった。そうした「良好な都市環境の形成」や「農地等の適正な保全」を今回の改正生産緑地制度に取り入れたのだ。

この改正生産緑地制度は、生産緑地地区の面積規模を引き下げ、地区指定要件を緩和するとともに、他方では厳しい転用規制を課している（買い取り申し出の開始を指定後 30 年後とし、原則として 30 年間営農継続が義務づけられている等）。その結果三大都市圏で市街化区域内の農家の 7 割が宅地並み課税の重い固定資産税や相続税を課せられることになった。その圧迫から逃れるために、農地の転用を図るか、切り売りするかどちらかを選択しなければならなくなった。とはいえ、この改正生産緑地制度はあくまで「都市における農地の適正な保全」であり、「生産緑地」である。だが実際には厳しい転用規制などの都市農業つぶしが強化された。それにより住民、農業関係者は生産緑地指定の申請期間の延長を求め続けた結果、93 年以降も自治体の判断で生産緑地の指定ができるようになった。だがいまだに都市農業をどう実践し、都市と農業の調和策とか、都市計画の中に都市農業をどう位置づけるのかなど全く見えない。また、農業・農村対策の視点からも都市農業の振興方策は見えてこない。（地方自治体のもとで独自の都市農業振興方策を持って展開している自治体や農業団体はあるが）ではどうしたら都市農業は都市の一部として位置づけされるのか。

3. 都市農業が地域社会のなかに成立するためには

(1) 新しい第四次産業

一般にいわれている地域農業と都市農業とはどこが違うのか。それは、地域農業はより高い技術と生産力の発展をもとに、大量生産、大量流通、大量販売を軸として展開される農業で、地域を一つの経営体としてつくりあげていくところにあるとされている。また、常に市場競争を念頭に考えられている農業である。他の産地は潰れても、自分の産地はどう生き残るかが決定的な要素になっている。そして産地間では互いに激しい競争関係をつくっている。生産された農産物は、直接地域住民に供給されることなく、あえて大都市、中央市場へ出荷するという形態になっている。生産適応型（生産中心で高い販売価格）の農業であるといってもいい。

これに対し、地域農業の一形態としての都市農業は混住社会や隣接する都市住民と直接交流をし、共生関係を創りだしていく農業であり、都市住民と農業経営者との交流の中で新しい参加型地域社会を築いていくことを含めた、需要型適応型農業であるといえる。

(2) 都市農業の収益性の特殊性

都市農業が消費市場に隣接した地域に成立する農業であることは先に述べたが、農業経営や経営の立地配置の条件を考え比較すると、市場（都市）にもっとも近い地域がもっとも高い収益性を有することになる。市場からの距離と運送費用を除く、その他の条件（土地や技術条件、消費条件）が一定であるとすれば、農産物の市場価格は市場から遠い（限界地）距離の総輸送費用によって価格が決定されるといわれ、市場（都市）にもっとも近い地域ほど輸送費が節約されるために、その分だけ高い収益を得ることが出来る。

(3) 需要適応型農業

混住社会化の進んでいる都市化地域は、都市農業を中核に直売、農業観光など、都市住民との交流拠点施設との両面の戦略をもちながら高収益農業を進めていくことが理想である。

都市農業は、新鮮な農産物を都市住民に供給するとともに、都市生活にとって貴重な緑や自然空間など農村景観・風景による潤いのある生活、快適な生活環境を提供するほか、オープンスペースなど災害に対する対策としても重要な機能と役割を担っている。また、小学生などにむけた自然教育の機会（学校農地など）都市住民、団地住民などに土に触れる機会を提供する等、多様な機能と役割を持っているのが都市農業の特徴である。農業が都市と調和し、共存していくものとして、新しい都市農業が今必要とされているのだ。

これまでの地域農業は、どちらかといえば生産を中心とした農業であったとってよく、これを「生産適応型農業」と呼んでいる。また米作を主体とした農業は、食糧管理制度に支えられた販売で、苦労をしなくても政府が決めた価格で売るだけでよかった。そして大量生産、大量流通をもとに農業の振興が図られてきた。大型産地化（単品の大量生産）がそれである。しかし、これからの農業はそうはいかなくなった。特に都市農業は、混住社会と兼業農家の多い地域にあるため、産地化ではなく、むしろ地域の住民や都市住民と共存していき、農業と担い手をどう作っていくかということを考えていかなければならないからだ。

生産適応型農業に対し、消費・需要の多様化によりそれにともなった利益を追求する農業（需要に対応した小量多品目の農業）であり、消費者のニーズや需要に見合った農業の生産を中心に営農を行うという新しい都市農業の形態を「需要適応型農業」と呼んでいる。

新しい都市農業は、消費者がどんな農産物を望んでいるのかを知り、それをどう生産し販売していくのかということが主体になる。地域の都市住民との交流や直売などを通じて需要を創りだして販売していくことが大切である。

4. 都市農業に求められているもの

今なぜ都市農業が必要なのだろうか。その必要性をみていくと、都市農業に求められているものは 農業の果たす公益性・多面的機能であり、これは他の産業にはみられない独自

の機能だからである。そしてこの多面的機能の受益者が他ならぬ都市住民（地域社会）全体であり、都市農地や農業が単なる都市農業の担い手としてだけでなく、公益的（生活環境の保全機能等）な機能があることを見逃してはならない。

この多面的機能としての都市農地と農業は二つの面を持っていると考えられる。一つは、都市農地・農業の果たす生活環境保全（公益的）の機能である。ここでは都市住民にとっての自然環境の保全ということであり、水・土の保全、大気の保全、そして緑の空間の保全などで、いずれも我々人間の生活にとって欠けてはならない環境要因なのである。言い換えれば都市農業の存続なしには生活環境保全機能は、十分に果たし得ないということなのである。それだけに生活環境の保全と農業（都市農業）が、互いに密接につながっているのだ。

もう一つは都市農業が持つ本来的な機能としての「生命産業としての農業」である。農業の多面的機能という環境保全の面から位置づければ、「メディカル産業としての農業」と「やすらぎの農的機能(文化的機能)」の二つを内包したものとしてみとらえることができる。前者のメディカル産業としての農業は、混住社会下の、健康と栄養を直接供給するメディカル産業なのである。単なる生産のための産業という以上に、地域の人々の生命と生活を守る産業であるというところに大きな意味をもっている。後者のやすらぎとしての農的機能は、都市住民の職場や仕事から解放されて農村の風景を共有したり、自然の中にリフレッシュすることができる。また余暇時間を利用した市民農園、貸し農園による野菜づくりなど現代ストレス解消の一つとなるだろう。

こうした意味で都市農地と農業は、我々にとっての「生活の共通資源」(公共財)であり、地域社会のみんなで維持していくべきものなのだ。都市農地と農業の多面的機能、公益的機能の維持、保全は農業者（土地所有者）だけでなく、都市計画のなかで都市住民とともに守らなければならない共通資源なのであり、その支援組織が都市農業振興にとって不可欠な要因になっているのだ。

おわりに

現代の都市において、今都市化の進んでいる地域ほど自然へのニーズが強くなっている。もともと都市と農地、農業は対立的なものとしてとらえるべきものではなく、農業の持つ多面的な諸機能が、都市環境面（人間の生活環境の浄化機能、自然生態系の保全等）や精神面（農業・農村風景による都市生活者のバイオリズム等）の豊かさを保障するものとして都市農地、農業が大きな役割を果たしている。

農業の持つこの生産機能、環境保全機能、そして生活文化や食文化までもが地域農業の一形態としての都市農業であり、農業から離れた文化や生活はありえない。現代の都市生活を豊かにするためにも、積極的に都市計画のなかに都市と農業・農村の共生の場を取り込んでいくことが大切である。また地域住民と生産者が互いに共生していくために、で

きるだけ農業（土）に触れる機会をつくり、農業との関わりあいに積極的に参加するようにし、都市農業の振興に加わっていくことが必要である。そして都市生活者の新しいライフスタイルの創造も新たな課題になってくるだろう。そのためには一人一人が単なる農業という枠だけでなく、新しい生活文化、生活様式の創造をしていかなければならない。ただ、先のことを考えるのもいいが、現実の問題としては農業経営者の高齢化や後継者の問題など、長期的な農業継続に不安のある農家もあり、その数は後をたたないため、転業する農家も少なくない。都市農業は、今とこれからの問題にはさまれていて大きな転換期にさしかかっているといえるのではないか。

参考文献

- 渡辺善次郎『近代日本都市近郊農業史』論創社、1991年。
江波戸昭『東京の地域研究（続）』大明堂、1997年。
石田頼房『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社、1990年。
田代洋一『計画的都市農業への挑戦』日本経済評論社、1991年。
大阪府農業会議編『都市農業の軌跡と展望』大阪府農業会議、1994年。
京都府農業会議編『都市農業施策に関する農家の意向調査の結果』京都府農業会議、1994年。
橋本卓彌『都市農業の理論と政策』法律文化社、1995年。
江波戸昭『都市農業の盛衰』大明堂、1997年。
重富健一、宮村光重『日本の農業・食糧』青木書店、1976年。
嘉田良平『農制の転換』有斐閣、1996年。
井野隆一、重富健一、暉峻衆三、宮村光重『現代資本主義と食糧・農業 上』大月書店、1995年