

REPORT II

貴重な都市近郊農地の保全活用を

社会研究部門 白石 真澄

1. はじめに

ドイツ全土に約100万区画あるクラインガルテン(「小さな庭」)は、都市の中の公共的な緑地である。土地のほとんどを自治体が所有し、年間20,000円程度の使用料で自宅に庭を持たない人やアパート暮らしの人に優先的に貸し出している。これに対し、民有地が多い日本では、急激な都市化の中で喪失つつある個人の貴重な農地を、どう保存・活用していけるかが緊急課題である。

わが国ではこれまで都市近郊の農家も、背後に大消費地を抱えたメリットを生かし、新鮮な野菜の供給源として、さらに四季の潤いや安らぎなどを感じさせる貴重な資源として機能してきた。しかし、農業従事者の高齢化や後継者不足で、荒廃農地や遊休地が増加してきている。都市住民のなかにも農業を趣味や健康・生きがいづくりの場と考え、農業ボランティアなどを通じて「農のある暮らし」を実現しようとする動きも出ている。まさに、農家が抱える課題と住民ニーズが結びつき、農地の保全・活用と住民参加が同時に実現している。

本稿では都市近郊で取り組みがなされている農

の保存や活用事例と今後の課題について触れる。

2. 都市計画法の改正に盛り込まれた緑地保護

先ごろ、1968年に制定された現行都市計画法について、土地利用規制を抜本的に見直すための改正が行われ、2000年5月12日に参議院で可決、成立した。68年当時は、高度経済成長によって、都市に人口や諸機能が集中し、必要な公共施設整備を伴わないまま、市街地が無秩序に外縁化していった時代であった。そのため、線引き制度を導入し、市街化区域の計画的整備と、市街化調整区域内での開発や建築を抑制することを目的に、現行法が制定された。

しかしながら、現在では、都市への人口集中の沈静化や少子高齢化といった人口構造の変化、住民自らが身近なまちづくりに参画する動きの広がりなど、都市をめぐる状況も大きく変化してきている。

現行法では画一的に全国の都市計画区域を設定してきたが、改正法は地方自治体への大幅な権限委譲により、地域の実情に応じた都市づくりも可能となるよう、市町村自らが都市計画区域の外に「準都市計画区域」を指定、用途地域

を規制できるようにした。

つまり、中心市街地など開発すべき地域と、郊外部に残された貴重な緑地など、保全すべき地域を明確にし、全体として質が高く調和のとれた都市空間を提供していくことを主眼におき、特に、緑地等の自然環境保全を確実に図るためには、都市計画法に規定する規制のみでは限界があり、地方公共団体による買取りなどの財源措置や関連税制のありかたなど、総合的な観点からの検討が必要であることが示された。

3. 13年連続で減少する関東地方の農地 - 都市農業実態調査にみる営農困難

地価が高騰したバブル期には、都市近郊の農地は「低未利用地」と呼ばれ、人口のスプロール化に対応した住宅や商業施設など都市的利用に拍車がかかり、農地の転用が進んだ。

関東農政局が実施した調査によれば^(注1)、管内10都県の99年の農作物作付（栽培）述べ面積は827,200haで、前年に比べ10,400ha(1.2%)減少し、87年以降、13年連続の減少となった。田畑別では田の作付延べ面積は440,500haで、前年に比べ1,300ha(0.3%)減とほぼ横ばいであるが、畑は386,700haで、前年に比べ9,000ha(2.3%)と、畑の面積の減少が大きくなっている。

こうした農地の減少理由としては、農業側の相続税の支払による土地の売却や宅地への転用、営農者の高齢化による作業困難、後継者不足などがあり、農業を維持していくことが困難な状況にあると考えられる。東京都が1998年に実施した調査結果を概観してみたい。調査対象、方法は以下の通りである。

[調査対象・方法]

・対象農家：都内に在住し、特定市の市街化区

域内に10アール以上の農地を所有する農家
13,508戸

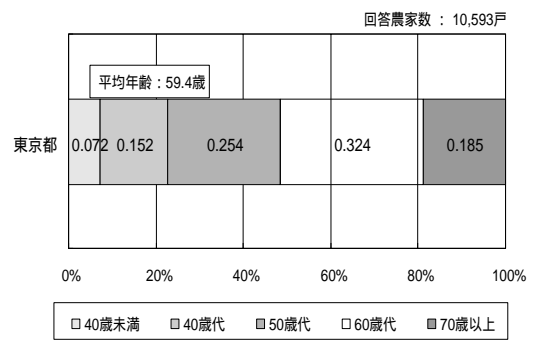
・調査基準日：1998年7月20日

・回収率等：有効回答数11,333戸（有効回答率83.9%）

調査結果によれば、東京都の市街化区域内に農地を所有している農家数は11,333戸で、前回の調査と比較し、農家数で1,180戸、対象農地で509ヘクタール減少している。農家11,333戸のうち、生産緑地の指定を受けている農家数は8,901戸（指定農家率78.5%）であった。

農業の担い手の年齢は、東京都全体では60歳代が最も多く（28.5%）、次いで70歳以上（25.3%）、50歳代（22.6%）と続くなど、営農者の高齢化が顕著である。前回調査である92年と比較すると、全体に年齢構成が上昇している一方で、40歳代がやや増加（+1.5ポイント）している。

図表 - 1 農業の担い手の年齢構成

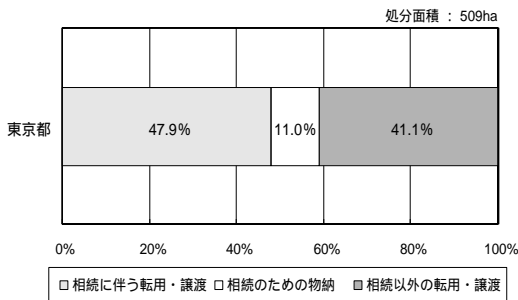


(資料)「都市農業実態調査」(東京都労働経済局 1999年1月)

こうした営農者自身の高齢化もあって、後継者の有無については、後継者が「あり」と答えた農家が50.8%、「なし」と答え農家が49.2%で、92年調査と比べると、「あり」と答えた農家が11.2ポイント減少しているなど、後継者難の状況がうかがえる。

また、92年以降に市街化区域内で、農地処分された面積は509ヘクタール（2,720戸の農家）である。このうち、相続に伴う転用・譲渡、相

図表 - 2 農地の処分理由について



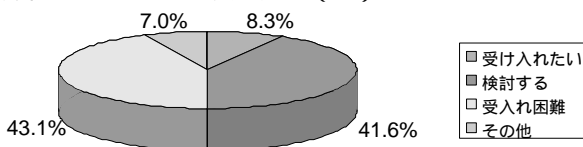
(資料)「都市農業実態調査」(東京都労働経済局 1999年1月)

続のための物納は面積で58.9% (件数では49.8%) となっており、相続により面積が減少していく状況が表われている(図表 - 2)

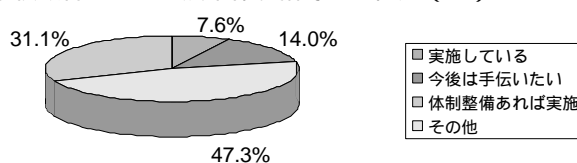
都民との交流に関しては(図表 - 3)、農業ボランティアの受け入れについて、「受け入れたい」と「検討する」を合わせた割合は5割を超える。学校教育における農業体験への協力では、「実施している」、「今後は手伝いたい」、「体制整備があれば実施したい」までを含めると、7割弱に上り積極的な姿勢がうかがえる。今後の体制整備によっては、営農者の高齢化や後継者難を補完する農業ボランティアの拡充や、外部人材の活用による農地の生産性向上と学校給食や学校教育における農業体験といった営農の安定化に発展する可能性もある。

図表 - 3 都民との交流について

農業ボランティアの受け入れ (%)



学校教育における農業体験指導への協力 (%)



(資料)「都市農業実態調査」(東京都労働経済局 1999年1月)

4. 身近な農地保全の取り組み事例(注2)

ここでは、近年東京近郊で行われている身近な農地保全のための取り組みを紹介したい。いずれも自治体独自のアイデアで、農家、市民協働の取り組みである。

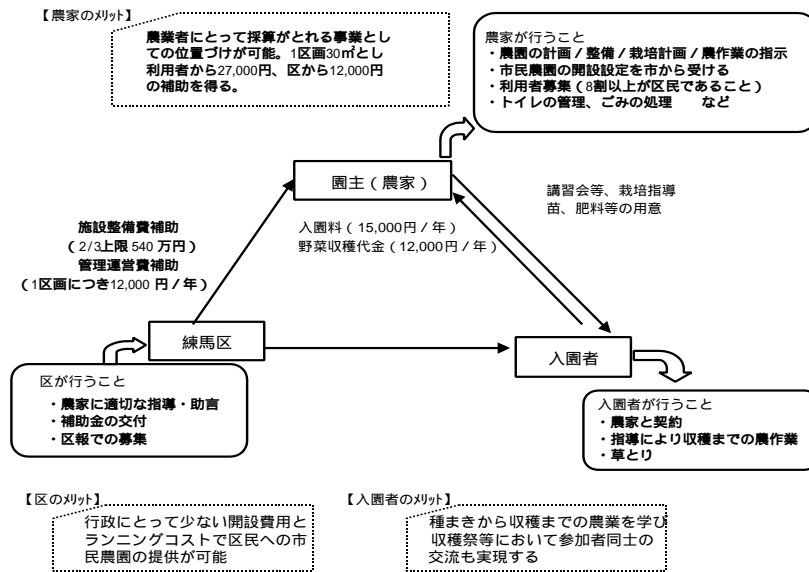
(1) 練馬区農業体験農園(注3)

練馬区では従来の区民農園や市民農園に続いて、1995年から生産緑地を活用する新方式の農園を発足させた。農家が自ら設置経営する「練馬区農業体験農園」で、農家による指導・監理のもと、利用者に農業体験を提供するものである。この事業は農地の貸し借りではなく、農家が耕作の主導権を持ち、利用者が種まき、苗の植え付けから収穫まで農家の指示に基づいて農作業を体験し、その対価を入園料として支払う。その結果、市民は年間12品目の収穫農産物が得られるだけでなく、農業の知識や技術といったソフトが得られる点でこれまでの観光農園や市民農園との差別化を図る。

練馬区は2000年8月現在で人口66万人、面積48 km²であり、東京23区のなかで最も多くの農地が残されている(注4)。かつては練馬大根で有名であったが、現在は区の総面積の1割弱である353ha(うち生産緑地235ha)の土地でキャベツなど葉物を中心とした栽培が行われている。もともと、練馬区では、農地を生かして区民が土と親しむ機会をつくるために多様な農園事業に取り組んできた。

具体的には高齢者福祉を目的とした「老人クラブ農園」、学童教育を目的とした「学校農園」のほか、一般区民向けの「区民農園」、さらに1年間の農芸講習を受けさせる「農業公園」などがある。

図表 - 4 練馬区農業体験農園の仕組みおよび各主体のメリットについて



(資料) JA全国農業協同組合中央会資料より作成

「練馬区農業体験農園」は1996年より毎年1農園ずつ設置し、現在4農園（1区画約30㎡で448区画、総面積17,027㎡）である。設置主体である農家に対し、区は整備費の2/3、管理運営費の1/3の補助を実施する。これにより、図表 - 4に示したように、区民が身近な地域で自然体験が行えること以外にも、農家にとっては経営の安定化がはかれる、区では高いコストをかけずに市民農園が提供できるなどのメリットがある。

従来の区画貸し市民農園における最大の課題は、相続税の発生時に生産緑地の買取り請求ができないことと、相続税納税猶予制度が適用にならないことで、この2つの理由から閉園に追い込まれる農園も少なくない。これに対し、法的根拠が入園契約方式となっている農業体験農園は、利用者に農園を貸し付けている方式を取っていないことから、生産緑地内で開園した場合でも、相続税発生時に買取り請求が可能であり、相続税納税猶予制度が適用される可能性も高い。今後の課題としては、区による運営助成金（年間12,000円 / 区画）の存続期間は7年であるため、それ以降の農園運営の助成をどう

するかである。

(2) 援農システム整備事業（相模原市）

東京都のベッドタウンである町田市、多摩市に隣接し、神奈川県ほぼ中央に位置する相模原市は、人口約60万人（2000年7月現在）で、市の総面積（90.4km²）の71.6%、6,469haが市街化区域である。市内の農地面積はわずか750ha（市の総面積の8.3%）にすぎないが、農作業従事者の高齢化や後継者不足による耕作放棄地（42ha、農地面積の5.6%）の問題が顕在化していた。

そこで、市とJA相模原市が連携し、農家における労働力不足を解消するため、農家の手伝いを希望する市民を対象に相模原市農協が市民農業研修講座を開催、研修終了後、職業安定所を通じて、市民が農家に就職する制度を導入した。こうした援農制度は、ボランティアやパートタイムなど市民の参加形態は多岐にわたるものの、神奈川県秦野市の「アグリサポート」や東京都杉並区や千葉県八千代市でも「農業ボランティア制度」として実施されている。

本制度の導入にあたり、市とJA相模原市で

それぞれ、農家と市民に対し、アンケート調査を行い、両者のニーズを把握した。その調査の中では、「担い手不足で農作業を委託したいと回答した農家」が全体の15%（320名）あり、そのうちの61名が「市民に農作業を委託してみたい」と回答していた。一方、市民の41%（981名）が「農作業従事者が不足している農家で、農作業の援農をしたい」と回答した。

具体的には、相模原市は事業の実施主体であるJA相模原市に事業費の1/2以内で補助金を交付^(注6)し、95年度からJA相模原市が農業研修講座^(注7)を開催、講座終了後、援農希望者の求職票が職業安定所に提出され、農家と援農希望者の条件が合致すれば援農契約が成立する流れになっている^(注8)（図表 - 5）。

1999年度の受講希望者は28名（男性23名、女性5名）で、年齢層は男性の平均年齢57.2歳、で60歳が中心、女性は平均年齢37.8歳で40代が中心であった。95年の研修講座スタートから98年までに延べ149名が受講し、128名が修了証を授与されたが、修了者の多くが家庭菜園などの個人の趣味やメリットを意識した学習のつもりで参加したことが、援農にいたらなかった原因と

言える。つまり、農家側が援農を希望する条件と市民側の条件がまとまらないケースがあったり、援農が成立しても継続的な活動が行えない点が課題である。これに対し、JA相模原市では、受講前の趣旨説明の実施や、受講修了者で援農にいたっていない人のグループ化を促し、グループによる援農活動を検討している。

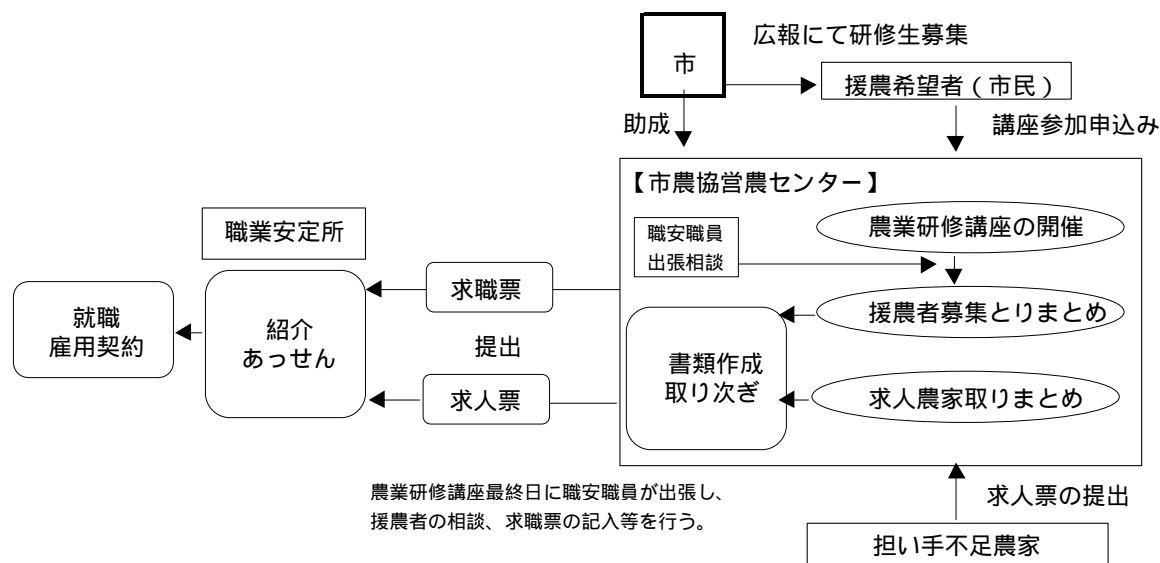
(3) 高齢者やすらぎ農園 -

青空デイサービス（国立市）

国立市の人口は71,500人（2000年3月現在）、高齢化率は現在13.9%であるが、一人暮らしの高齢者や高齢者夫婦世帯も増加している。そこで、高齢者のひきこもりや社会的孤立を防止し、健康増進にも役立たせるため、1992年に国立市社会福祉協議会とJA東京みどり国立支店が、在宅福祉のモデル事業として「青空デイサービス」をスタートさせた。

国立市社会福祉協議会の理事であり、かつJA国立市の役員でもあったK氏が所有する甲州街道沿いの約300坪の農地を使用し、地元の高齢者に種まき、植え付け、収穫など一連の農作業を体験してもらう試みで、毎年30数名の高齢

図表 - 5 援農システム整備事業の体系図



(資料) JA全国農業協同組合中央会資料より作成

者が参加している。参加者の平均年齢は79.2歳、最高齢者は92歳である。地元の老人クラブの有志や農家の人が、開墾などの準備作業や重労働の部分を支援しているため、畑仕事の経験がない高齢者でも、スムーズな作業が行われている。ジャガイモ、ナス、きゅうりなど15種類の野菜を栽培、参加者1名につき、2名のスタッフがサポートにつく。

年間の作業回数は5～6回で、夏にはジャガイモで、秋にはサツマイモを使った収穫祭も行われる。作業時間は午前10時から11時30分の1時間30分である。参加する高齢者にとって、用意されたメニューを利用するのではなく、自分が主体的にかかわることから、参加者からは、「農業の経験が活かされた」、「友人が増えた」、「物価高の折り、野菜の収穫で家計が助かった」、「家族との会話が増えた」といった感想も寄せられている。

写真 - 1 高齢者やすらぎ農園



(写真) 国立市社会福祉協議会提供

6. まとめにかえて

安定、成熟した都市型社会においては、都市近郊に残された貴重なストックとしての農地を残していくことが、景観の保全や都市防災、さ

らに市民に自然とふれあう機会を保障するといった観点からも重要である。

環境や景観の保全に重要な都市内農地をできる限り保全したり、さらには新たな農地の創出を図るためには、まず、まちづくりや都市計画の中における農業・農地の位置づけの明確化を行い、創意や意欲ある地域や農業グループを適切に評価し、広範囲にわたって必要な開発規制の実施や農地保全を行うべき重点地域を定めていく必要がある。また、本稿で紹介したような、市民と農業者のパートナーシップの形成による新しい農地保全手法の検討や実験的な取り組みを援助するための財政措置も不可欠である。さらに、自治体と農家との農地の買い取り協議なども検討すべきであるが、昨今の自治体の財政状況を考慮すると難しい点もある。今後は、相続税の支払いのために物納された農地を自治体に一定期間、有償で貸与していく仕組みや、市民農園など市民から存続が強く望まれている農地については相続税納税に関して特例措置を設けること等についても検討が必要であろう。

-
- (注1) 「平成11年度 農作物作付面積及び耕地利用率」2000年7月1日発表、調査対象地域は長野、群馬、栃木、茨城、埼玉、神奈川、千葉、東京、山梨、静岡
 - (注2) 本取材に関しては、JA全国農業協同組合中央会 地域振興部のご協力をいただいた
 - (注3) 練馬区の農業体験と同様の取り組みを実施している例は横浜市の「栽培収穫体験ファーム」、相模原市の「淵野辺地区ふれあい農園」、調布市「体験市民農園」などがある。
 - (注4) 練馬区生活文化部産業課都市農業係資料より
 - (注5) 農家向けアンケート 「農地有効利用に関する意向調査」(平成1994年7月実施、JAの正組合員4,180名対象、有効回答2,058名、回収率49.2%、市民向けアンケート 「市政に関する世論調査」(平成1995年8月実施、市民3,000名を対象、有効回答2,380名、回収率79.3%)
 - (注6) 1997年以降は国庫補助事業を導入している
 - (注7) 初めての応募者を対象に野菜栽培の体験学習と学習の基礎知識を習得するビギナーコース、過去、農業研修講座を修了した者が実際に農家に出向いて体験学習する「ステップアップコース」さらに、受講生全員が共同作業を農家の指導のもとに播種から収穫・販売までをする「サバットコース」の3コースがある。
 - (注8) 職業安定法により、有償・無償を問わず職業のあっせんを行う場合に、労働大臣の許可が必要となることから、相模原公共職業安定所及び、県労働部職業紹介対策課と協議を重ねた結果、職安を経由し、紹介・あっせんを行うシステムを選択した。