

都市農地の新しい利活用

文：佐藤啓二(財団法人都市農地活用支援センター理事)

1 宅地予備軍に位置づけられてきた都市内農地

① 市街化区域と農地 (昭和44年の新都市計画法)

はじめに日本の農業の大きな歩みを押さえておこう。周知のとおり、戦後の食糧不足もあり、農業は昭和20年代までは日本の基幹産業の地位を保ち続けた。しかし、昭和35年から池田内閣の所得倍増計画がスタートし、日本社会全体が高度経済成長路線を突き進むなか、労働力の都市への集中が進み、農家数も農地面積も大きく減少することとなった。その後も減少傾向はとどまることなく、**グラフ1**に示されているように、昭和40年に600万haを超えていた耕地面積は、平成17年には469万haにまで落ち込んでいる。

農家戸数の減少はさらに激しく、昭和45年に544万戸あった農家世帯は、平成12年時点で312万戸となっている。

特に、都市内の農地についてその衰退に決定的な影響を与えたのが、昭和44年に制定された新都市計画法である。当時の日本は、都市部への無秩序な人口・産業の集中に対して、道路や下水道など基盤となる施設の整備が追いついていないことが大きな問題となっていた。そこで、この法律により効率的な基盤整備を実現するために、大都市および一定規模以上の都市について、市街化を促進する区域と市街化を抑制する区域に大きく二分する、いわゆる「線引き」を導入することとなった。都市内の農地もこのどちらかに区分されることになり、市街化区域内に入った農地は基本的に宅地予備軍と位置づけられ、届出だけで宅地化することができ、農業振興施策の対象からも外された。右ページの図はこの関係を表している。

ちなみに農業振興地域というのは、その後、昭和46年に今度は農水省(当時)が設定した区域であり、農用地区域はそのなかで特に農地保全・整備を図るべき区域である。

② 生産緑地と宅地化農地 (平成3年の都市農地制度改革)

都市農地にとって、さらに大きな転機が訪

れたのが平成3年である。

これに先立って全国で不動産バブルによって地価高騰が激化し、その原因として宅地供給量不足、特に市街化区域内の農地が宅地化されず残っている状況が問題とされた。そしてついに、大都市圏の市街化区域内農地に対する固定資産税の宅地並み課税が実施されたのである。

その代わりに、営農継続を希望する農家のための仕組みとして生産緑地制度が拡充・整備された。生産緑地地区に指定されれば宅地並み課税は免れられ、昭和49年に創設されていた農地の相続税猶予制度も基本的には踏襲されることになった(なお、一度生産緑地地区に指定されると、希望しない限り30年間は指定解除ができない)。

このような事情で、大都市圏の市街化区域内の農家は新都市計画法の線引きに続き、再度、生産緑地地区指定を受けるか、宅地並み課税される農地(「宅地化農地」という)という線引きにさらされることとなったのである。

④ 都市内農地の推移と現状

宅地並み課税に合わせ、国では宅地化農地の宅地化と区画整理事業などの計画的なまちづくりを進めるため、農住組合制度やさまざまな補助制度を用意した。

その結果、昭和60年に18万6000haあった全国の市街化区域内農地は、平成18年には8万1000haにまで減少している。**(グラフ2)**

しかし、最近はやまとまった規模の土地が少なくなったこともあって計画的なまちづくりの件数は減少。小規模で乱雑な開発が進み、他方、廃材捨て場や空き地として放置される事例も増加するなどの問題が顕在化してきた。

2 都市住民が農に求めるもの —量的変化、質的变化—

① 人口の減少と都市の縮減

先に述べたように、現在の都市農地に対する法制度・税などの根底には、都市内の農地は基本的には都市住民の宅地予備軍であるという位置づけがある。しかし、都市空間の変化の方向は大きく変わろうとしている。これまで大都市は一貫して拡大・膨張

を続けてきたし、都市農地への対応を含め、都市空間のコントロールに求められたのはこうしたエネルギーの制御であった。

現在、日本全体ではすでに人口の減少が始まっている。最も遅れる東京圏でも7年後からは減少に転じることが見込まれている。**(グラフ3)**

また都市政策においても、環境問題や高齢化社会への対応、公共サービスの効率化などを背景に、都市のコンパクト化が重要視されるようになり、人口の減少以上の割合で都市の縮減が進むことが予想される。

宅地需要についても、遊休地や低未利用地の有効活用のウエイトが高まり、郊外の宅地開発は盛時に比べるとすでに半減しているが、今後さらに減少すると考えられる。**(グラフ4)**

これまで都市農地の利活用の主流であった宅地供給に関していえば、今後なお必要性があると考えられるのは、これまでのような量的充足を目指した開発ではなく、郊外の農地ならではの環境を備えた希少性のある住宅地や、周囲の農地との調和を図りつつ開発されるプロジェクトであろう。

② 精神的・文化的充足、

自然・生態系とのつながりなどへの欲求
さまざまな主体が実施した市民アンケートを見ると、近年の明らかな傾向として、都市内の農地や農業について、開発して宅地化するのではなく、残したほうが良いという人が増えている。特に食の安全が大きなテーマとなりつつある現在、この傾向はますます高まっていると想像される。**(グラフ5)**

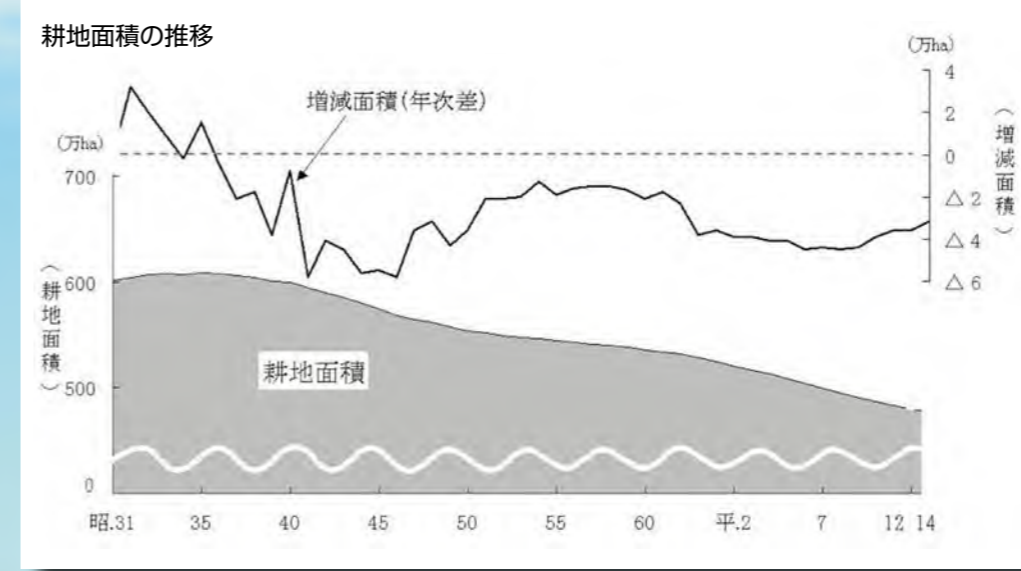
この背景を考えると、日本の都市住民が自分を取り巻く社会や身の回りの環境に求める欲求が質的に大きく変化しつつある事情が浮かび上がってくる。

日本中で、グローバルズムの名のもと、できるだけ効率的に衣・食・住への欲求を満たすことを是とする個人主義、効率主義、経済至上主義が浸透。その結果、市民や家族間の分断、犯罪の多発、地域間の格差、高齢者の問題、教育の問題、安全と企業倫理の問題などが、人々の心に拭うことのできない影を落としている。

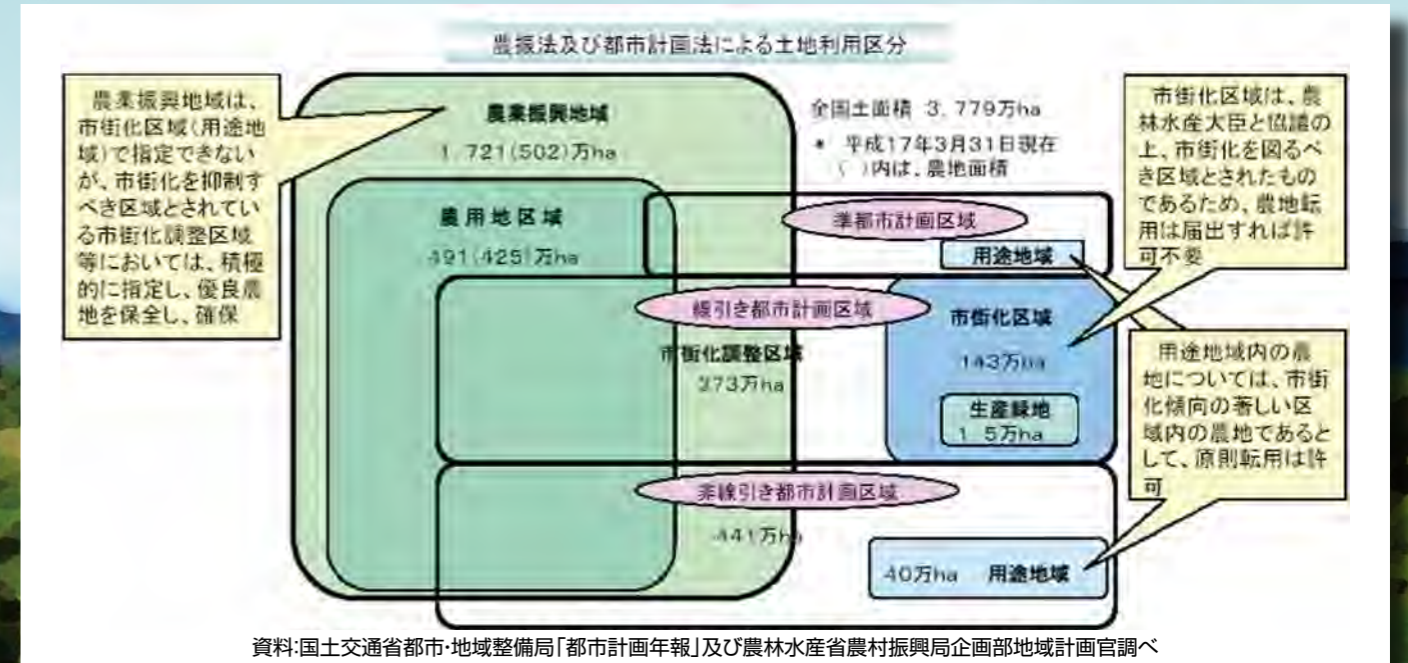
いま都市住民のなかに芽生えつつあるも

に向けて —本書編纂のねらい—

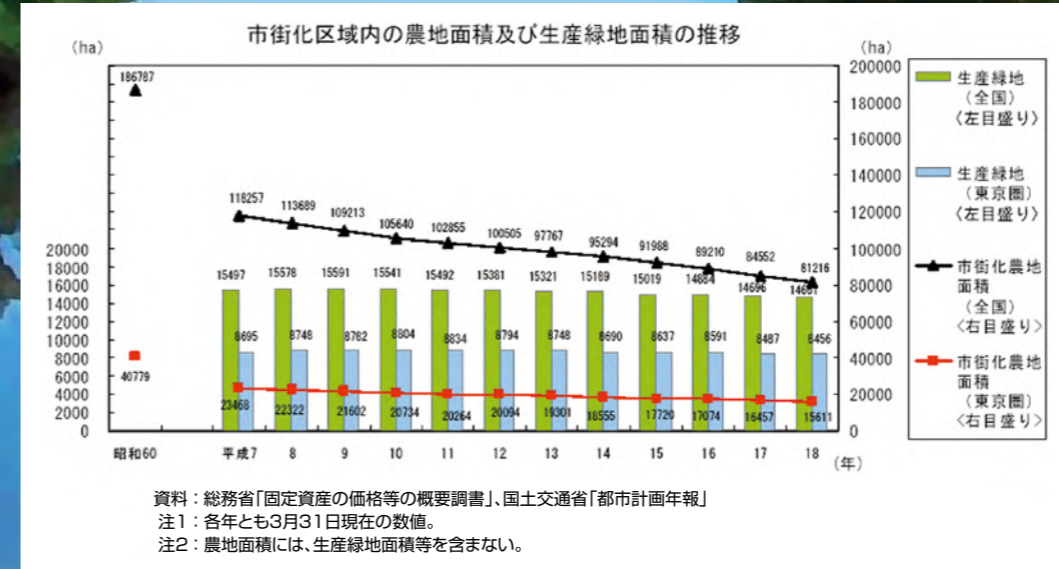
グラフ1



図



グラフ2



の、それは「物質だけでなく精神・文化的な充足」「効率より安全・安心」「個人主義だけで割り切れないコミュニティ・地域との結びつき」「生きていくうえでのエコロジカルな環境の大切さ」などである。

これまで、その非効率性、割り切れない有機性ゆえに劣勢に甘んじていた農地・農業の姿は、逆に、勃興しつつある都市住民の新たな欲求と相当程度重なっており、それが冒頭のアンケート結果に反映されていると考えられる。

欧米諸国で盛んになりつつある環境共生、ニューアーバニズム、コミュニティデザインといった動きを見ると、これは日本のみならず先進工業国共通の、さらには地球規模の広がりをもつ不可逆的なムーブメントとすべきであろうし、こうした文明観に立脚して農地活用の可能性を探る必要がある。

3 | 都市農地の新たな活用にに向けて

これまで見たように、都市農地の活用のあり方を決定づける日本社会と都市のあり方、そして都市住民の欲求が大きく変わろうとしているにもかかわらず、都市計画法、農地法、税制など都市農地に関する法制度の骨格は平成3年に作られた「宅地予備軍」という枠組みのまま推移している。そして関係する情報は、専門行政組織のほかは、市民全体から見るとほんのひと握りの農地・農業関係者でしか共有されていない。

都市住民と農地の新たな関係の構築という、国のかたちにとって大切な時期を迎えている今、閉塞は許されない。新しい酒は新しい革袋に入れなければならない。そのためには、国や専門機関、研究者らに問題の解決を委ねたままにするのではなく、われわれの周囲で始まっている都市住民と農地・農業の関係の本質的な変化の兆しを顕在化させている事例を収集・吟味し、農地・農業関係者の枠を取り払い、できるだけ多くの市民・団体・企業に知ってもらうことが大切であると考えた。今後、新たな制度づくりが本格化するにあたり、市民社会に依拠した強固な土台を築くことこそが最も重要である。

今回、財団法人都市農地活用支援セン

ターが、財団法人宝くじ協会のご協力を得て本書を編集し、この種の刊行物としては例のない広範囲な読者に配布する目的もそこにある。

本書編集に当たり、各方面に豊富な情報・専門知識をもっておられる方々のご協力を得て編集委員会を設置し、本書の趣旨に合致していると思われる事例をリストアップすることに努めた。

4 | 事例を選定・紹介するに当たっての方針

1 | 事例選定の観点

事例を選定する際、①～⑥を物差しとした。各事例のタイトルわきに表示。

① 保全と開発の調和・両立についての工夫

平成18年9月に閣議決定された「住生活基本計画（全国計画）」は国レベルの公的計画・文書としては初めて、大都市圏の市街化区域内農地の保全の意義を認め、「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」ことを明らかにした。

『農地と住宅地が調和したまちづくり』として考えられるのは以下のとおり。

- イ：農地と宅地の区分の明確化
- ロ：農地と宅地の両立（時間の経過に委ねる）
- ハ：市民農園という存在の仕方
- ニ：都市公園（農業公園）という存在の仕方
- ホ：（農地ではない）新しい農的空間の創造

② 農地が都市住民のどのような（新しい）欲求の対象となっているか

- まず若干異質だが、
- イ：優れた住環境（希少性のある郊外型住宅地）
- 以下、
- ロ：自然環境・エコロジー
- ハ：教育・コミュニティ育成
- ニ：新鮮で安全な農産物
- ホ：高齢者の暮らし
- ヘ：レクリエーション
- ト：まちの活性化の起爆剤(UJターンなど)

③ 多様な主体の参画・連携

都市農地の活用に際しての上記②の欲求の変化は、必然的に活用の主体の変化・多様化を惹起する。これまでの農業者、JA、行政（農政）の狭い範囲に限定されていた関係者から、企業、NPOなど市民団体、行政（農政だけでなく、教育、福祉、環境、まちおこしなど）に広がりを見せるようになってきている。

2 | 事例紹介のフォーマット

写真により取り組みのイメージをビジュアルに伝えるとともに、取り組みを伝える記事は、若干の幅はあるものの、基本的に以下の枠組みで構成することとした。

① どのように新しい役割に役立っているか
その取り組みについて、上記①の①～⑥の該当事項を記載

② ネック克服の仕組み・工夫
現行の法制度のもとでは、取り組みの企画を実現するうえでさまざまなハードルが存在しているが、それをどのような方法でクリアしたのかを記載

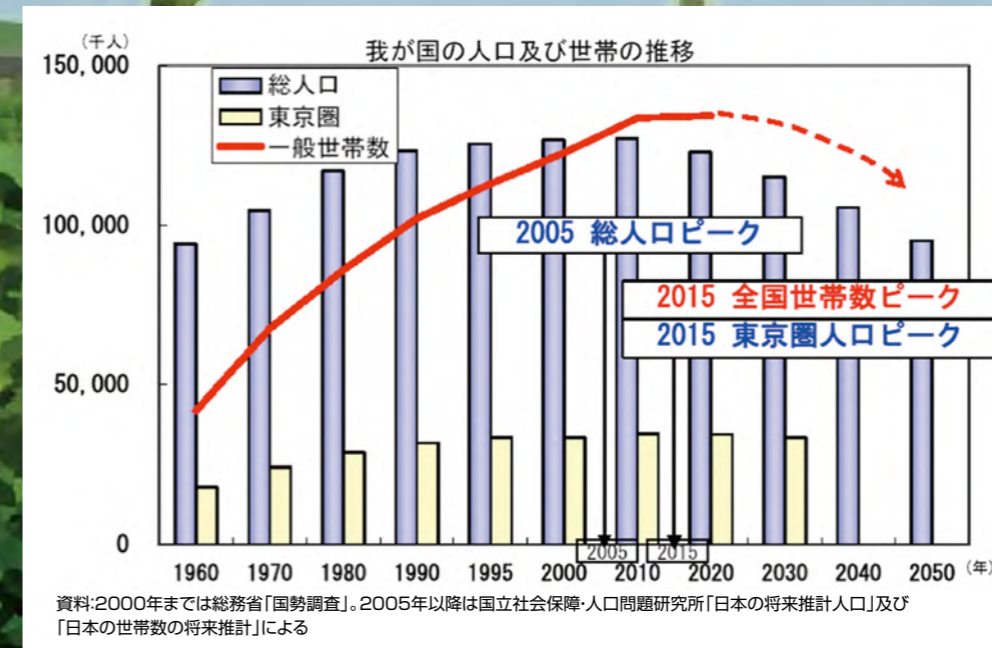
③ 実現のプロセス・主体の取り組み方
いくらいい企画であっても、誰かがある面でのリスクを覚悟で現実行為に踏み出さなければプロジェクトは実現しない。主体形成は大切なテーマである。誰（団体）がどのようなプロセスを経て実現の主体となったのかを記載

④ 地域固有の文化・特性を生かした設計など
該当事項があれば記載

もとより、刊行の目的を考えると、今回の事例集は第一弾というべきものであり、機会を得て第二弾、第三弾が企画されるべきものである。

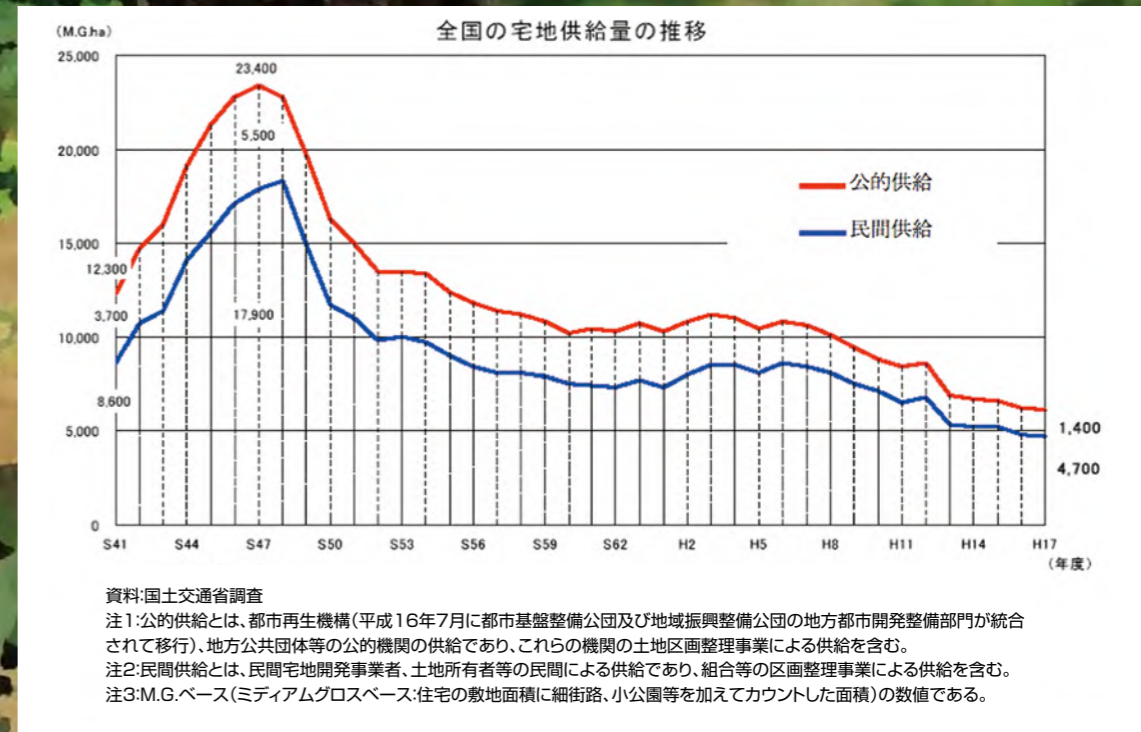
本書発行を契機に、読者の皆さんから、手に余る情報が寄せられることを願ってやまない。

グラフ3



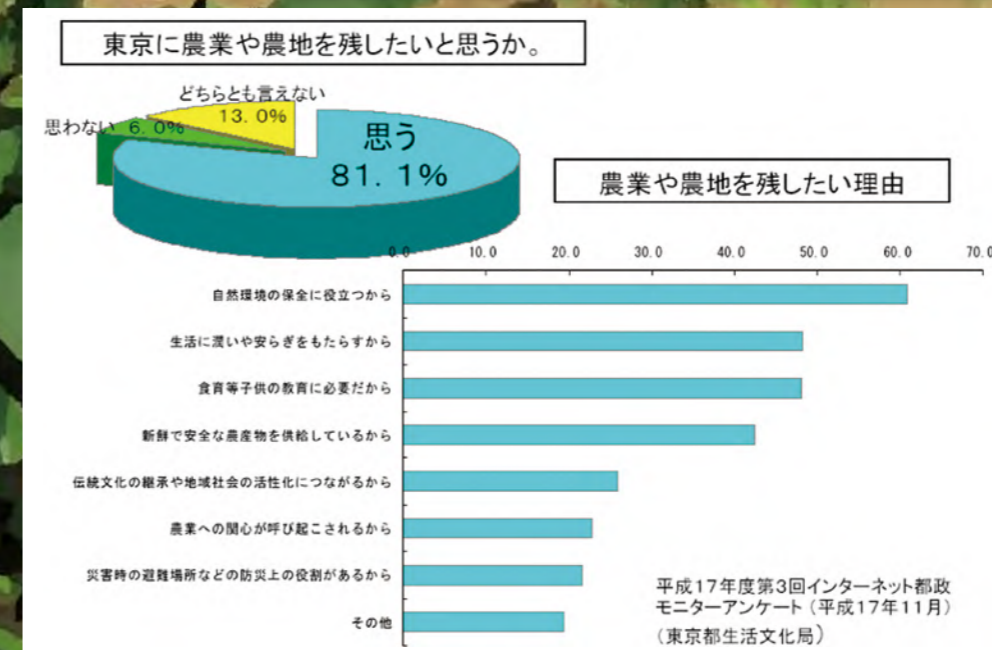
資料:2000年までは総務省「国勢調査」。2005年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」及び「日本の世帯数の将来推計」による

グラフ4



資料:国土交通省調査
注1:公的供給とは、都市再生機構(平成16年7月に都市基盤整備公団及び地域振興整備公団の地方都市開発整備部門が統合されて移行)、地方公共団体等の公的機関の供給であり、これらの機関の土地区画整理事業による供給を含む。
注2:民間供給とは、民間宅地開発事業者、土地所有者等の民間による供給であり、組合等の区画整理事業による供給を含む。
注3:M.G.ベース(ミディウムグロスベース:住宅の敷地面積に細街路、小公園等を加えてカウントした面積)の数値である。

グラフ5



平成17年度第3回インターネット都政モニターアンケート(平成17年11月)(東京都生活文化局)