

寄稿……2

都市農地をいかに維持保全していくか

——都市農地トラストのすすめ——

文／田村誠邦（株式会社アークブレイン 代表取締役）

都市における“農”のブームとその限界

最近、都市部において、“農”をテーマにしたさまざまな取り組みが盛んに行われ、一種のブームのような様相を呈している。

例えば、ミツバチの飼育を通して銀座の環境と生態系や銀座の街との共生を感じることを目的とした「銀座ミツバチプロジェクト」、パソナグループが大手町につくった水田や植物工場のある自社ビル「アーバンファーム」、カレッタ汐留内に設けられた小型植物工場「汐留菜園」、屋上菜園付きレストラン「神楽坂ARBOL」、六本木ヒルズの屋上菜園、アトレ恵比寿屋上の貸し農園「ソラドファーム」、小田急電鉄が地下化した線路の上につくった会員制屋上菜園「アグリス成城」など、数多くの話題施設がオープンしている。

また、住宅系の施設においても、地方圏や郊外部の菜園付き住宅はもとより、市街地内の分譲マンションや賃貸マンションに、“農”をテーマにした数多くの事例が誕生している。さらに、超高齢社会を迎え、高齢者の健康福祉面においても、“農”の果たす役割は広く再認識されており、本書に掲載された多くの事例を見ればわかるとおり、全国的な広がりを見せつつある。

こうした“農”に対するニーズ、“農”をテーマにした取り組みは、単なる一過性のブームではなく、地球環境やエコロジーに対する人々の関心の高まり、スローライフ等の自然と共生したライフスタイルへのあこがれ、そして、“農”のある暮らしに対するより根源的な人間本来の欲求の現れであり、こうした傾向は、今後も継続、拡大していくものと考えられる。

しかしながら、大都市圏を中心とす

る都市環境や生態系全体の維持保全を考えると、こうした“農”に対するムーブメントだけでは、明らかに限界があることは確かである。わが国の大都市圏の現状を踏まえると、都市環境や生態系全体の維持保全に、決定的な役割を果たしているのは、市街地にモザイク状に広がる都市農地の存在であり、その質と量の維持保全が可能かどうか、がより本質的な問題と考えられるからである。

本稿では、こうした観点に立って、都市農地を取り巻く環境の変化を踏まえながら、都市農地の具体的な維持保全方策について考えてみたい。

都市農地を取り巻く環境の変化

生産緑地法の改正による「生産緑地」と「市街化農地」の区分けが行われた1991（平成3）年から20年近くになる。この間、宅地化農地の過半が宅地化され、その一方で、生産緑地の面積は微減に留まり、市街化区域内の宅地供給の推進と市街化区域内における一定の環境保全機能を持つ生産緑地の保全という、法改正の目標は、ほぼ達成されつつあるかに見える。

しかしながら、都市農地を取り巻く社会経済環境は、1991年当時から今日まで大幅な変化を遂げており、三大都市圏における都市農地の位置づけも大きく変わろうとしている。

それは第一に、市街化区域内における宅地需要の減退である。少子高齢化、人口減少傾向の進展は、宅地に対する需要を大幅に減少させた。この結果、地価公示ベースでの三大都市圏の住宅地の平均単価は、1991年から2010（平成22）年までの19年間に、約60%も下落している。もはや、市街化区域内農地を、政策的な意味あいでも積極

的に宅地化する意義は失われているのではないだろうか。

第二に、市街地における都市農地の意味づけの変化である。当初から都市農地には、生鮮野菜の供給といった農地本来の機能以外に、環境保全機能、防災拠点機能、都市住民のレクリエーションの場としての機能などが期待されていた。最近ではこれらに加え、生態系としてのエコロジー機能、コミュニティ育成機能、教育の場としての機能、癒しの場としての機能などが強く期待されてきている。これらは、わが国が超高齢社会、人口減少社会へと向かうなかで、ある意味では必然的な変化なのではないだろうか。

第三に、生産緑地を支えてきた土地所有者層の高齢化と後継者難の問題が、待ったなしの状況に追い込まれてきていることである。生産緑地の指定を受けている土地所有者は、宅地並み課税免除と相続税の納税猶予の特例というメリットを享受できるかわりに、相続税納税猶予を続けるために、終生営農の義務が課されている。一方、生産緑地を相続した場合、相続人は、生産緑地の指定継続および終生営農の義務の代わりに、生産緑地の指定を解除して、宅地化してから第三者に譲渡することが可能となる。しかも、相続税納税期限から3年間の譲渡であれば、譲渡した土地に対応した相続税分を譲渡時の取得費に加算できるため、譲渡時の税金が少なくて済む。こうした生産緑地を巡る仕組みを見ると、生産緑地の所有者に相続が発生した場合、その相続人が、終生営農を覚悟して、生産緑地指定を継続する可能性は相当低くなるのではないだろうか。均分相続の普及も、生産緑地解除の大きな動機となりそうである。

以上をまとめると、宅地内農地に対

する宅地化ニーズは大幅に減退する一方で、生産緑地の維持も、所有者層の高齢化や後継者難、相続や税法上の仕組み等により困難となりつつある。他方、都市住民の都市農地に対する期待はますます拡大しつつあるわけである。

このことは、これまで所有者の個別的な努力に任されていた都市農地の維持保全問題を、そろそろ都市全体の課題として、あるいは社会全体の課題として取り上げ、解決策を考えるべき時期になったことを示しているのではないだろうか。

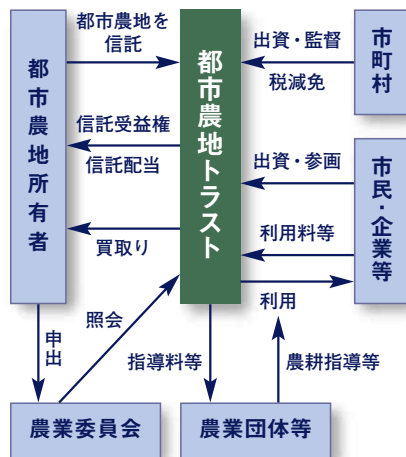
「都市農地トラスト」という提案

わが国の大都市圏は、都心部から郊外部へと、住宅市街地が連続的に広がるという都市構造上の特徴をもっている。大ロンドン圏などに見られるグリーンベルトのようなまとまった緑地は、縁辺部の丘陵地帯にいたるまで、ほとんど存在しない。こうした都市構造を持つわが国の大都市圏において、都市農地の存在は、それ自体、極めて貴重な緑地空間であると同時に、持続可能な都市環境や生態系を維持する上で不可欠なものと考えられる。住宅市街地にモザイク状に存在する都市農地は、もはや都市の持続可能性に不可欠な存在であり、都市住民にとっての共通の財産なのである。

こうした観点に立つと、前述した「所有者の個別的な努力に任されていた都市農地の維持保全問題」を、都市政策として解決することの必要性はさらに明らかになるはずである。ここでは、都市農地を維持保全するための一つのアイデアとして、「都市農地トラスト」として考え方を提示したい。

図は、都市農地トラストの概念を示したものである。まず、市町村や一般市民、企業等の出資により、「都市農地トラスト」という組織を設立する。この組織は、一定規模の出資が所得税控除等の対象となるNPO法人で、生産緑地を中心とする都市農地の維持保全と、都市農地における一般市民の利用と地域コミュニティの育成を目的とする。市町村は、都市農地トラストの運営を監

■ 図—— 農地トラストの概念



督し、目的通りに運営されていることを条件に、固定資産税等の公租公課を減免する。

都市農地所有者は、いつでも都市農地トラストに対し、所有する都市農地を信託することができ、その信託期間は30年間とする。信託期間中、都市農地の所有権は、形式的には受託者たる都市農地トラストに移転し、もとの所有者には信託受益権が与えられ、信託財産である都市農地からの純収益の配当を受けとることができる。生産緑地法では、生産緑地所有者に相続が発生した場合、相続人は農業委員会に対し生産緑地の買い取り申出を行うことができ、買い取り希望者がいなければ生産緑地の指定を解除することができる。この生産緑地を買い取るにより、生産緑地の保全を永続的に担保することができる。

一般市民や企業等は、都市農地トラストに出資するほか、その運営に参画し、都市農地の維持保全活動や地域コミュニティ育成活動の担い手となる。また、地域住民等は都市農地トラストから都市農地を借り受けて、利用料を納め家庭菜園等に利用することができる。地域の農業団体等は、都市農地トラストからの依頼に基づき、市民の都市農地利用を支援する。もちろん、地域のNPOやワーカーズ・コレクティブ、社会福祉法人などの多様な組織が、都市農地トラストと役割分担をしながら、こうした都市農地の保全活動、地域コミュニティ形成活動に参画していくこ

とは十分に想定され、また望ましいことである。

上記のような都市農地トラストのアイデアを実現するためには、生産緑地法や農地法、税法等の関連法規をはじめ、多くの法規制の改正もしくは緩和が必要とされよう。また、生産緑地の買い取り価格など、生産緑地所有者にとっての経済合理性を保つだけの出資金や利用料・会費等を集めることができるかどうかという経済的な課題もクリアする必要がある。

しかしながら、都市農地の維持保全を、個々の所有者の営農継続努力に任せておいてよい時代は終わったのではないだろうか。都市農地の持つ多種多様な外部経済性を、都市住民や企業が正しく評価し、自ら担い手となってその維持保全に努力すべき時代なのである。都市農地トラストは、都市農地のもたらす外部経済の受益者たる都市住民・企業等の自発的行動により、都市農地所有者の経済的利益を保持しつつ、生産緑地を中心とする都市農地の維持保全を持続可能にする仕組みなのである。

大都市圏に立地する企業にとって、CO₂削減や生態系保全等の社会貢献活動の一つとして、都市農地の維持保全に積極的に取り組むことが期待され、都市政策的にも、企業のこうした努力に対し、インセンティブを付与することが考えられる。例えば、東京都が2010(平成22)年4月から実施している「温室効果ガス排出総量削減義務と排出量取引制度」等において、都市農地トラストへの出資金額や寄付金額、あるいは出資する都市農地トラストの管理する都市農地面積等に応じて、排出量取引のクレジットを与えることができれば、企業の出資・寄付等に対する大きなインセンティブとなることが期待される。

● 著者プロフィール ●

博士(工学)、一級建築士・不動産鑑定士、株式会社アークブレイン代表。マンション建て替え、建築再生、まちづくり、都市再開発等のコンサルティングを専門とする。「求道学会の保存・再生」で2007年都市住宅学会業績賞および2008年日本建築学会賞(業績)、「居住者参加型集合住宅供給の実現プロセスに関する研究」で2010年日本建築学会賞(論文)。