

## 都市農業の現状と今後の政策課題 (都市農業検討会の中間報告を踏まえて)

武蔵大学経済学部教授 後藤 光蔵



2011年10月に設置された農水省「都市農業の振興に関する検討会」は、都市に存在する農業・農地の役割を評価し、都市農業の振興と都市農地の存続のために早急に取

り組むべき施策や、関連制度に関して今後検討すべき課題について、「中間取りまとめ」を行い2012年8月に農水省に提出した。この委員会の設置は直接的には2010年3月の食料・農業・農村基本計画で、都市農業を守り持続可能な振興を図るために関連制度の見直しと都市農業振興施策の推進が謳われたことに基づくものである。しかし都市農業・農地の基本的位置づけを規定している都市計画法を所管する国交省で行われてきた都市計画制度の見直しに向けての検討を背景としていることは言うまでもない。国交省での検討は、社会資本整備審議会「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」（2008年5月～）、同「都市計画制度小委員会」（2009年6月～）と継続し、2012年9月に「中間とりまとめ」が行われている。ここでは基本理念の一つとして「都市と緑・農の共生」が打ち出されている。

都市農業・都市農地の位置づけに関して言えば、まだ検討の途中ではあるがいずれの委員会も目指そうとしている方向は、都市（市街化区域内）に農業・農地は不要とする都市計画法の考え方の転換にある。この理念の転換が制度としてどう具体化されるのかは現時点ではまだ明らかになってはいないが、これまでの基本的な考え方を根本的に転換し農業・農地を都市に必要な土地利用として位置づけるという方向を打ち出していることは画期的と言える。

都市農業・農地の位置づけの根本的転換が、このように検討されるようになったのは、都市に農業・農地が必要であることを人々に納得してもらえようような農業や農地利用を作り出そうとしてきた、いわば生き残

りをかけた、農業者・農業者組織の取り組みがあったからである。新鮮で安全な農産物をという声に応じて多様な地場流通の取り組みが行われている。畝売りや市民農園から始まった都市住民の農業・農地との触れ合いは、農業ボランティアの取り組みや学校農園や福祉農園等、さらには農業者が農業経営の一環として開設する農業体験農園と多様化してきている。農業者を中心に参加者の交流が盛んな農業体験農園は多様な取り組みを通して地域コミュニティとしての機能を持つようになってきている。例えば農園参加者と農園が災害の発生時にどのような防災機能を発揮できるかの検討を始める農園も現れている。寿命が延びリタイア後地域での生活が大きな比重を持つようになってきた高齢社会では、地域におけるコミュニティの存存が生きがいのある暮らしを支えるものとして重要になっている。このような都市農業の多様な取り組みは、食や環境、くらしをめぐる状況の変化と相俟って、人々の都市農業・農地に対する認識を変える力となった。国の動きもこれらを背景にしてもたらされているのである。

二つ目の要因は、低経済成長や人口減少への転換、環境問題の解決が重要な課題となっている時代の大きな変化の下で、都市もまた転換期を迎えていることである。農水省・検討会の「中間取りまとめ」も大都市圏の人口が2010年をピークに減少に転じること、市部の空き家率が上昇していること、三大都市圏の空き地面積は24,000haに達し、三大都市圏特定市生産緑地面積14,182haを上回ることを指摘している。

これまで自然環境を破壊しながら資源多消費型都市として拡大してきた都市を「低炭素」・「循環型」・「自然共生」（2007年閣議決定「21世紀環境立国戦略」）都市に作り変えることは地球環境問題の解決にとって重要である。また東日本大震災の経験、近い将来、首都直下型地震や東南海地震等が高い確率で発生するとの

予測は、災害に強い都市づくりが都市にとって緊急かつ最重要の課題であることを教えている。

以上のように、都市の外延的拡大の時代は終わり、質の向上を伴った、つまり災害に強く、安全で、環境にやさしい、そして人々の快適で生きがいのある暮らしを支える機能が強化された、コンパクトな都市づくりが求められる時代になったのである。都市が直面するこれらの課題の解決に都市農業・都市農地は様々な面で貢献することのできる大きな可能性を持つ。それゆえに都市農業・農地の保全とその振興がこれまで以上に重要な課題となっているのである。

都市農業・農地の保全の意義とその方法は、都市農業・農地の持つ特徴に規定される。その特徴として、第一に挙げられるのは、都市農業・農地の多面的機能としては、自然環境や快適な環境の保全、防災機能、自然との触れ合いや子どもの教育機能、歴史的景観や文化の継承、地域コミュニティの形成・維持の機能等々、人々の快適で生きがいある暮らしを支える機能が重要な点である。第二の特徴は、これらのいわゆる多面的機能に対する都市住民の期待が、都市農業以外の地域の農業に比べて明らかに大きい点である。したがって農業生産のための農業、農地利用であっても多様な機能の発揮が期待されるのである。

この特徴は社会が成熟すればするほど強くなり、都市農業・農地は生活に必要な社会資本（共通の生活手段＝都市施設）としての性格を強め、私有財産である農地の上で営まれる生業としての農業が公共的性格を持つようになって来るのである。したがってその存続は農業者の私的な問題であると同時に社会的問題となる。その状況に規定されて都市農業施策の柱は農業振興施策と農地の保全施策の二つになってきたのである。

農業・農地の保全は都市農業についても基本的には農家世帯員が家の農業を継承することを通して行われる。したがって農業の振興施策が都市農業施策の柱であることは言うまでもない。しかし先に指摘した都市農業・農地は農産物の供給と同時に暮らしを支える機能が重要な意味を持つという特徴を踏まえた農業振興施策の展開が必要である。暮らしを支える機能の発揮には独自の取り組みや投資を必要とするものも多いため、広い意味での「農業」の振興策が必要である。農

業・農地の継承を農家・農家世帯員の枠組を越えて考えることも必要である。また農業者が農業生産に力を注ぎながら、同時に都市住民から期待される様々な取り組みをすることは大変なので、農業者と都市住民を橋渡し、都市農業に期待される機能が全体としてより良く発揮できるようにする仕組み、それを担う組織を工夫する必要がある。言うまでもなく税制等制度的見直しも不可欠である。貸付農地についての相続税納税猶予の適用、自宅地内の農作業や農機具格納のために必要な宅地部分についての税制上の取り扱いなど、「中間取りまとめ」でも課題として挙げられている。

もう一つは農地の保全策である。農業・農地の大切さが叫ばれても相続を契機に進む農業の縮小、農地の減少に歯止めはかかってはいない。しかし先に指摘したように都市住民にとって、農業・農地は快適なくらしを支える都市施設としての性格を強めているのだから、農家が継承できなくなった農業・農地であってもそれを保全していける制度や仕組みが必要になる。どのような農地が保全されるべきかは地域の状況によって異なる。全ての農地が保全の対象である地域もあるだろうし、様々な観点から見て公共性が高いと位置づけられる農地が保全の対象となる地域もあるだろう。農業・農地の保全計画を作り、その目的に添った利用を担う組織が地域に育つことが必要である。生産緑地は都市計画に位置づけられているが、基本的には農家の意向に左右されている。都市施設としての性格を持つようになった都市農業・農地は計画的に残すべきであり、必要な農地は公有地化しても残すということになる。そのためには、一つの例であるが、生産緑地法の買取り制度を実効性のあるものに作り変える、相続税を農地の物納によって納めることが容易になるように制度を整えるなどの検討が必要だろう。さらに物納農地を売却せずに自治体に管理を委託し、地域の利用計画に沿って利用が行われるような制度なども工夫されるべきである。

都市に農業・農地を残すという総論では一致が見られるようになってきたが、その具体化のためには国民各層の利害が関係する税制を含めた制度の検討が必要となる。「中間とりまとめ」が国民的理解の醸成を強調しているのもその点を踏まえてのことであろう。