

都市農地の保全と農業経営

東京大学大学院農学生命科学研究科
准教授 八木 洋憲

1. 都市農業が抱える現代的課題

1) 都市農業問題の視点

都市農業問題とは、一言で表せば、「市街化区域内に残された農業」が抱える問題である。この定義には、残された農業は過渡的なものであり、いずれ解消されるというニュアンスが多分に含まれているが、現実にはそれほど単純な問題ではない。むしろ、①急激な都市化による様々な問題と、②制度上の課題、さらに③社会情勢の変化という視点を抜きにしては、都市農業問題は理解できない。そこで、本稿では、上記の3点を整理したうえで、東京都内農業の実態をもとに都市農業の現代的課題について検討したい。

2) 急激な都市化による問題

1945年から1965年にかけての20年間の高度経済成長期に、東京都の人口は300万人から1,100万人までおよそ4倍近くに拡大した。後を追うように神奈川、埼玉、

千葉の南関東各県での人口増加が起きたが、2000年前後に至って、東京都の人口はさらに増加している。図1は、日本の総人口に占める南関東4都県（東京、神奈川、埼玉、千葉）の比率の推移をみたものである。面積にして日本の3.5%に過ぎない同地域が、2010年には人口の28%を占めるに至っている。

このような急激な都市化に伴う無秩序な土地利用の発生は、スプロールと呼ばれ、世界各国の大都市でもみられる。膨張する都市に、道路や公共施設などの社会基盤が追いつかず、良好な都市環境を維持できない。また、地表面の舗装などによって、ヒートアイランド現象と呼ばれる、都市部の高温化問題も生じる。緑地の供給ということであれば、都市公園の設置によっても可能であるが、公園設備や治安の維持コストは決して小さくないため、都市農地の計画的保全が必要とされるのである。

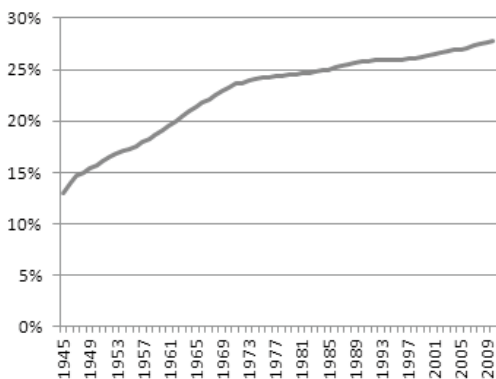


図1 日本総人口に占める南関東（東京、神奈川、埼玉、千葉）の割合

出所) 国勢調査および国勢調査補間補正総人口（各年10月1日現在）より算出。

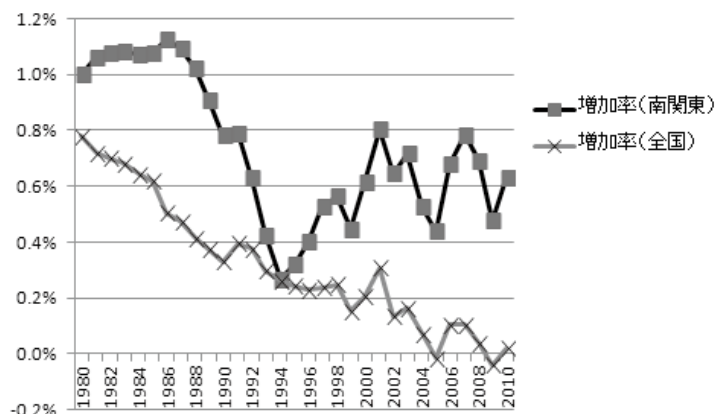


図2 全国と南関東の人口増加率 (1980～2010) の比較

出所) 国勢調査および国勢調査補間補正総人口（各年10月1日現在）より算出。

3) 制度上の課題

都市農地の保全に関する大きな社会的議論としては、1980年代の市街化区域内農地への宅地並み課税論争が挙げられる。1968年の都市計画法において、市街化区域と、市街化調整区域との区域区分制度、いわゆる「線引き制度」が発足し、市街化区域は、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域（都市計画法7条）」とされた。しかしながら、市街化区域の「内側か外側かの単純な選択（石田（1990）p.127）」を強いられる中で、結果的に市街化区域内に多くの農地が取り残されることに繋がった（石田（1990）pp.123-130）。その後の地価高騰の中で、都市農地の優遇税制が批判の的となり、1991年より、市街化区域内農地を、改めて生産緑地と宅地化農地とに2区分した上で、三大都市圏において、宅地化を選択した農地には宅地並み課税が実施されるとともに、生産緑地は、30年間の営農義務を付せられて当面保全されることになった。

ところが、生産緑地は、当初より「面的な農地保全を保証するものではない」といわれている。ひとつには、過去の実態分析（岸他（1997））にも示されているように、生産緑地の指定が個別農家の申請によって行われ、計画的宅地化の視点が欠如する点が挙げられる。また、農業者による生産緑地の耕作が困難となった場合に、市町村が買い上げて公共目的に利用する買取り申請制度が、財政難等の理由からほとんど機能しないことが指摘されている（發地（1995））。市街化区域内農地への宅地並み課税が実施されている首都圏特定市へアンケート調査により、買取り申請への対応状況を調査した研究（渡辺（2003））によると、買取りの実施は、申請面積の僅か1.9%であり、斡旋の実施は0.1%に過ぎないことが示されている。

一方で、不動産経営による収入を背景とした都市農家が、世代を超えて、農地所有を継続できるとは限らない。一つには、農地、宅地、建物等の不動産への相続税問題がある^{注1)}。また、石田（1990）は、農家による不動産経営の不採算性についても指摘している。とはいえ、資産保有目的の農地への課税軽減に対して、必ずしも世論は寛大ではない。一定の経営努力を行い、市民の需要に応じていく農業経営でなければ、都市農家の存続は難しいだろう。こうした中で、2000年に施

行された食料・農業・農村基本法（第36条）では、「国は、国民の農業及び農村に対する理解と関心を深めるとともに、健康的でゆとりのある生活に資するため、都市と農村との間の交流の促進、市民農園の整備その他必要な施策を講ずるものとする」「国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする。」という条文が定められた。2012年8月には、農林水産省の都市農業の振興に関する検討会による中間とりまとめが発表され、今後の制度改革に関する検討課題が整理されている。

4) 社会情勢の変化

バブル経済の崩壊以降、都市農業が地価高騰の主因であるといった批判は少なくなり、農業者にとっても都市住民の期待を感じるという声をよく耳にするようになった。図2に日本の総人口と南関東の人口の増加率の年次推移を示した。日本の人口は2004年に減少に転じたが、南関東4都県の人口は1990年代後半、2000年代と増加傾向が継続していることが分かる。衆知のとおり、全国人口の減少は、出生率の低下に伴う自然減、南関東の人口増は東京圏への集中という社会増によるものである。日本は、先進国の中でも先んじて高齢化社会、人口減少社会を迎えており、韓国、中国、いずれはインドといったアジア諸国も21世紀中にはこうした局面を迎えることが予想されている。

日本の道路、公共施設といった社会基盤は、欧米各国に比べて新しく、整然と整備されているように見えるが、現実には建設から50年以上の歳月を経たものが多くなりつつある。こうした中、拡大してしまった都市的土地利用を、高齢化、人口減少社会にあわせて、コンパクトにまとめるといった考え方も広まっている。とくに、2011年3月の東日本大震災は、大都市における災害リスクと社会基盤の関係を再認識する機会となった。

2. 都市農家の事業選択

1) 都市農家が直面する選択

以上のような情勢の中で、都市農家は長期的な視点

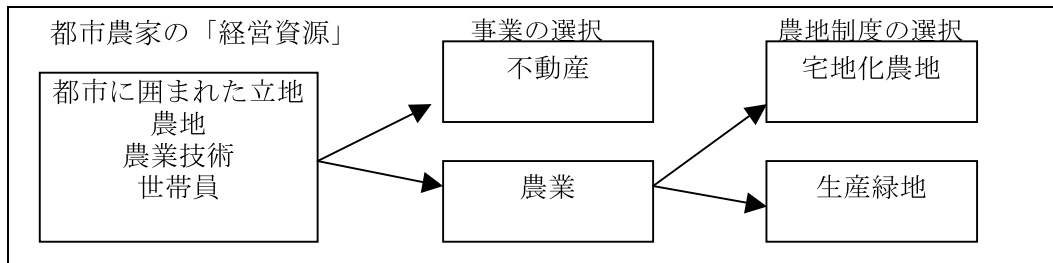


図3 都市農家が保有する経営資源と直面する選択肢（概念図）

から、事業と制度（生産緑地指定）の選択を行っていかなければならない。特に、都市農家は、「都市に囲まれた立地」という農村部には無い経営資源を持っている。また、農地、農業技術、そして農業に携わる農家世帯員は、それぞれの農家によって違いはあるものの、少なからず保有される経営資源である。こうした情勢と経営資源のもとで、取りうる主要な選択肢として、不動産事業と農業が挙げられる。ただし、農業とはいっても、農地面積が限られるため、直接販売や体験型サービスの提供といった農業に密接に関連する事業への進出が有効である。

農業を選択した場合、農地について生産緑地法の生産緑地地区指定を受けるか、宅地化農地に留めるかという農地制度の選択をすることになる。制度はしばしば改正され、その都度、何らかの政策的メッセージが発せられるが、個々の農家は自分たちで考え、選択していかなければならない。

2) 都市農家による不動産事業

図4は、住宅地価と不動産収益および農家の手元に

残る不動産所得との関係を試算したものである。ここでは、全国の都市農家の平均像として、屋敷地（自宅と農業用施設）941㎡、事業用不動産1,794㎡とした（全国農業会議所（2009））。収益は、地価×税引き後利回り（2%）として算出した。REITなどの不動産利回りは4%程度だが、借入資金やリスク等を考慮して設定している。ここでの年当たり所得とは、屋敷地等の固定資産税および相続税（30年に一回発生するとした）を支払った後に残る所得であり、いわば所有不動産についての税引き後の可処分所得である。上記の条件に従えば、この額は、区部で500万円程度と試算されるが、地価が低くなるほど小さくなるのが分かる。

不動産の収益性が低い農家の場合、何らかの追加的所得がなければ、いずれ土地を売却して相続税を支払う必要が生じる。したがって、農業に従事しながら、不動産以外の非農業所得を多く獲得するのが困難であることを鑑みれば^{注2)}、農家が世代を超えて農地を維持できる選択肢は、①不動産収益を十分に確保した上で耕作するか、②貸付用不動産と屋敷地を最低限の面積として、農業所得を家計の柱とするかの二択である。

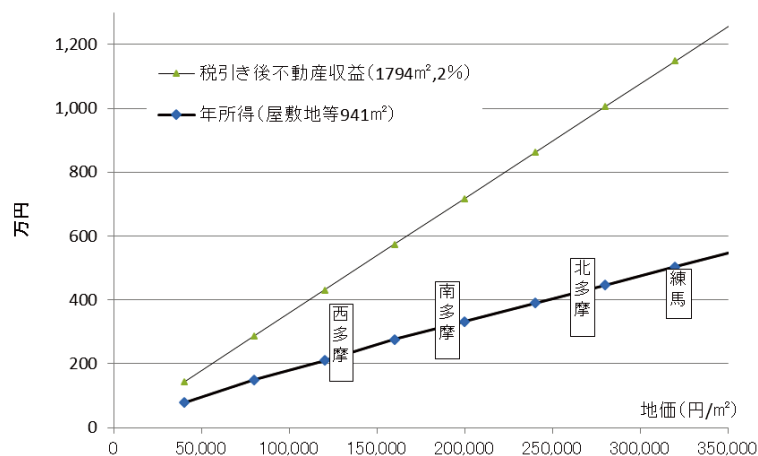


図4 不動産収益で屋敷地等コスト（固定資産税・相続税）を負担した場合の年当たり所得の試算

注) 不動産収益から屋敷地等の相続税（年換算）および固定資産税を差し引いた値。土地の面積は、全国農業会議所「都市農地等の利用状況等調査結果（2009）」より、屋敷地等941㎡（居住地826㎡＋農業用施設568㎡×20.3%（所有者の割合））、不動産1794㎡（居住地以外農地1910㎡－農業用施設）とした。税引き後の不動産収益を2%と仮定し、屋敷地等コストは、年あたり相続税（年あたり0.3～0.7%×地価。累進税率10～22%、30年に一度発生すると仮定）と固定資産税（200㎡まで0.33%、200㎡以上1.7%）の計。

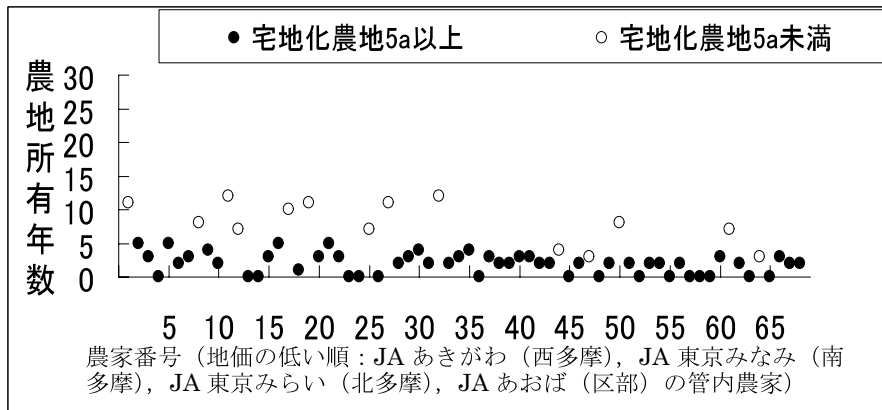


図5 将来資金目的での宅地化農地の所有が資金借入（生産緑地）よりも不利となる所有年数（必要資金1千万円の場合）

注）宅地化農地の所有（および売却）コストは固定資産税・都市計画税、売却時の譲渡所得税・住民税の合計。資金借入の場合は、借入金金利に加えて、生産緑地への固定資産税・都市計画税（農地評価）が課税されるものとした。両者を比較して、借入（生産緑地）が有利となる年数を計算した。

3) 宅地化農地の所有

1991年の宅地並み課税の実施から、すでに20年以上が経過しているが、1,000haを超える農地が都内の市街化区域内の宅地化農地として存在する。宅地化農地は、毎年、宅地並みの固定資産税を支払わねばならず、しかも相続の際には宅地並みの相続税が課税される。

しばしば、「将来、資金が必要になった時に売却するために」宅地化農地が所有されるが、この理由が合理的なのは、よほどの大金が必要な場合か、数年のうちに資金が必要となる場合であり、20年にもわたり多くの宅地化農地を所有することは合理的ではない。むしろ、急な資金需要の際には、できれば借入れを行った方が、はるかに有利なケースが多い。

農業まちづくり研究会の調査（農業まちづくり研究会（2013））では、有効回答の165戸の農家のうち、宅地化農地を所有する農家は88戸（53.3%）であった。このうち、自家用宅地・貸付用不動産の所有面積に関して有効回答が得られた69戸（うち1戸は宅地化農地0.3a所有で、売却しても1千万円に満たないため、68戸を対象に分析を実施）について、宅地化農地を何年以上所有し続けると、都度の資金借入（ここでは1千万円）よりも不利になるかについて試算した（図5）。宅地化農地の所有（および売却）コストは、固定資産税や譲渡所得税等であり、これらは地価と所有面積から計算できる。

この結果、宅地化農地を5a以上所有しているケースでは、借入より有利な年数は、せいぜい5年程度で

あった。また、地価が高い地域では、わずかな面積でも宅地化農地を持つと不利になる。なお、以上は相続が発生しない場合であって、そもそも宅地化農地を所有している期間に相続が発生すれば、ほとんどの場合、生産緑地の方が有利となる。したがって、営農が可能で、生産緑地の追加指定の機会があるならば、宅地化農地を生産緑地に変更した方が、長期的に農地を維持することが可能となる。

4) 都市農業経営

都市農業は、都市的土地利用との間で常に緊張関係にあり、営農上の制約も大きい。とはいえ、農業立地論にもとづけば、消費地との距離が近いほど、農業の土地面積当たりの生産性は高いとされている。図6に市町村別の面積当たり生産農業所得と住宅地価との関

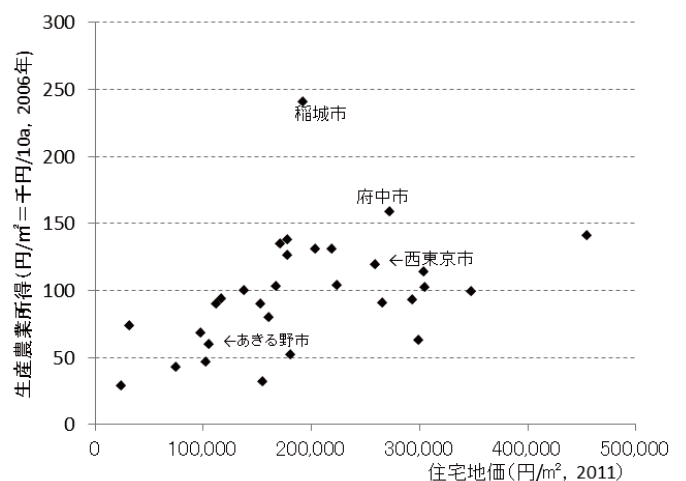


図6 東京都内の市町村別の生産農業所得と住宅地価の関係
注）生産農業所得統計（2006）および公示地価（住宅地、2011年）

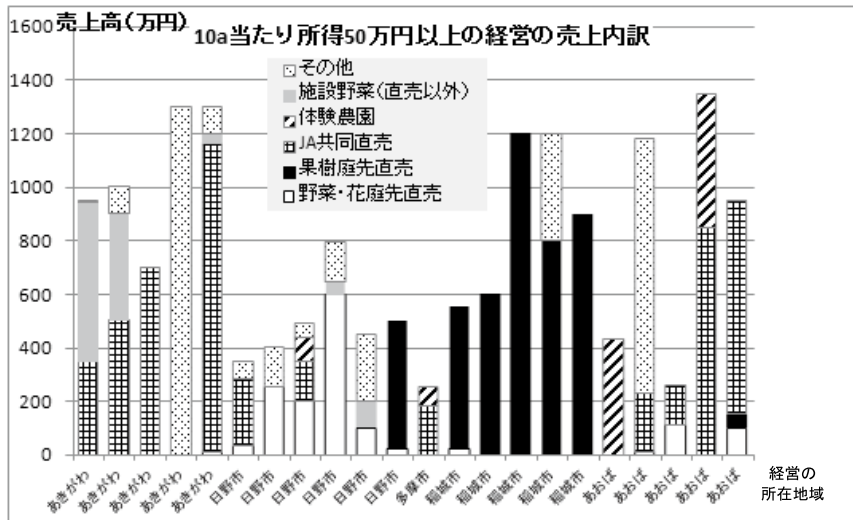


図7 面積当たりの所得が高い農業経営の事業内容

出所) 農業まちづくり研究会による都内JA青壮年部アンケート調査(2010, 2011年実施)をもとに集計

係を示した。これを見ると、住宅地価と面積当たり生産農業所得とは、ほぼ正の相関がみられる。したがって、一般に都心に近づくほど、農業の収益性が高くなる傾向が認められる。ただし、最も高い稲城市においても、この値は10a当たり25万円弱となっている。

しかしながら、実際には、より高い土地生産性を達成している都市農業経営も少なくない。図7に、先述のアンケート調査(農業まちづくり研究会(2013))をもとに、面積当たり所得が高い(ここでは50万円/10a以上)農業経営について、売上高とその構成を示した。これらの農業経営は、施設野菜(市場出荷)、野菜・花卉の庭先直売、果樹の庭先直売、JA共同直売所への出荷、体験農園の運営といった事業により、統計の値よりも高い面積当たり所得が達成していることが分かる。直売や体験農園は、周囲に多くの消費者が存在する都市農業の利点を生かした経営形態であると言える。

3. これからの都市農業

1) 制度の行き詰まりと後継者問題

人口減少や社会基盤の老朽化、あるいはコンパクトシティへの要請といった状況を考慮すると、これ以上のスプロールの転用は、まちづくりの観点からも望ましくない。農家が相続のたびに農地を処分するようでは、計画的な農地保全は担保されえない。しかし、先述したように昨今の情勢下では、①不動産収益を十分

に確保した上で耕作するか、②貸付用不動産と屋敷地を最低限の面積として、農業所得を家計の柱とするかの二択でなければ、農家が農地を長期的に維持していくことは難しい。前者については、農業を継続したくない農地所有者や後継者が、仕方なく農業を継続するようでは、誰にとっても不幸な事態である。また、公共的観点からすれば残すべき農地が、後継者がいないという理由で処分される事態も避ける必要がある。むしろ、農地の流動化と相続税納税猶予制度の継続をセットで進め、②のような農業を主体とする経営が少しでも成立可能なように進めることが、社会的利益につながるのではなかろうか。

2) 経営資源を生かした展開

都市において、面積当たりの収益性を上げることは、他の土地利用との関係からも必然的な要請である。この観点から、庭先直売、共同直売所や体験農園といった事業は、今後とも有効と考えられる。現代の多くの企業は、製品のコスト競争よりも、むしろ知識や情報を蓄積して差別化を図り、固定的な顧客を獲得して、ブランド価値を高めるという戦略をとっている。とくに都心に近い地域では、農地面積が限られる中で、近距離に多くの顧客を求めることが可能となる。たとえば、農業体験をサービスとして販売する体験農園経営は、1ha程度の農地を確保した上で、ある程度人口密度の高い地域で実施することが有効である(八木(2013))。

3) 安全なまちづくりへの貢献

また、防災をはじめとする安全なまちづくりへの貢献も、都市農業に期待される重要な役割である。農業所得が比較的高い農家や、逆に農業所得が低い（不動産が中心である）農家の方が、防災への対応について比較的前向きなようだ（農業まちづくり研究会（2013））。必要とされる家計等支出に対して、不動産所得が不十分な場合、多くの農家が農業所得を高めようとする。そのような場合であっても、不動産の税負担は生じるため、結果的に農地の切売りを余儀なくされるケースが多い。こうした背景から、不動産や農業が中規模の農家において、防災に対応する余裕が少ないのかもしれない。これらの農家がいかに安定的な農業経営へと転換していくか、ということも今後の重要な課題であろう。

注1) 後藤（2003, pp.106-117）は、1983, 95, 96年における農家の相続において、相続発生農家1戸あたり平均15a, 相続前農地面積の20%が失われていることを報告している。

注2) たとえば、小平市内でのヒアリングによると、常勤の勤労者（サラリーマン）にとっては、10～20a程度の耕作でも負担が大きく、最大でも50aくらいまでしか耕作できないとのことであった。

引用文献

- 1) 後藤光蔵（2003）『都市農地の市民的利用－成熟社会の「農」を探る－』日本経済評論社。
- 2) 發地喜久治（1995）『生産緑地制度と地域グリーンシステム－日本の農業あすへの歩み195－』農政調査委員会。
- 3) 石田頼房（1990）『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社。
- 4) 岸芳夫・中村隆司・岩崎征人（1997）「市街化区域内農地の区分と宅地化に関する研究－国分寺市・海老名市について－」『環境情報科学論文集』11, pp.255-260。
- 5) 農業まちづくり研究会（2013）『農業まちづくり研究会報告書第一期総括編』東京都農住都市支援センター。
- 6) 渡辺貴史（2003）「首都圏地方自治体における生産緑地法の買い取り請求と追加指定に関する運用実態の検討」『都市住宅学』43, pp.138-143。
- 7) 八木洋憲（2013）「都市部における体験農園経営の立地と利用者需要－東京都内を対象とした実証分析－」『農村計画学会誌』32-論文特集号, pp.323-328。
- 8) 全国農業会議所（2009）『都市農地等の利用状況等調査結果』。