

1951年7月20日第3種郵便物認可 2022年3月1日発行 毎月1回1日発行第72巻第3号

ISSN 0913-6134

# 農村と都市をむすぶ

特集 都市農地の行方 ―二〇二二問題を越えて―  
安藤光義 後藤光蔵 松澤龍人 佐藤忠恭 藤田武弘  
農研機構・研究成果報告 蝦名真澄

2022年 3 月号 NO.843



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ

二〇二二年三月号(第八四三号)特集

都市農地の行方

―二〇二二問題を越えて―

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可  
二〇二二年三月一日発行 毎月一回一日発行 第七二巻第三号

農村と都市をむすぶ 頒価二二〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一  
全農 農林労働組合  
農村と都市をむすぶ編集部  
TEL 〇三三五〇八一四三五〇



「春の息吹」(編集部)

表紙写真は、日本三名園の一つと言われる文化財指定庭園・金沢兼六園の「微軫(ことじ)灯籠」と「雪吊り」風景です。兼六園は歴代の加賀藩藩主により形づくられた有数の観光地ですが、例年、11月以降3月までの間、800本超の木々を雪害から守るため「雪吊り」で補強され、3月中旬には「唐崎松」の取り外しを最後に春を迎えます。今年の金沢市は例年に比べ雪が多い冬となったので値千金です。また、「微軫灯籠」も有名で、その形が楽器の琴の弦(糸)を支え音色を調整する琴柱(ことじ)に似ていることから、その名がつけられたと言われます。上掲は、東京・日比谷公園にある梅の花より。

## 「農村と都市をむすぶ」編集委員会

(農林行政を考える会)

編集代表	谷口信和	東京大学名誉教授
編集長	安藤光義	東京大学教授
編集委員	後藤光蔵	国際農政研究所代表
	松澤龍人	早稲田大学名誉教授
	佐藤忠恭	農政ジャーナリスト
	藤田武弘	東京大学名誉教授
	蝦名真澄	静岡農専短大教授
		東京大学准教授
		宇都宮大学教授
		日本大学准教授
		明治大学教授
		茨城大学准教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

## 水田活用新時代

—減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ—

谷口信和・梅本 雅・千田雅之・李 侖美 著

米価下落、TPP・自由化路線に抗し、  
水田を地域農業・産業の拠点として  
活かすための実践的提案の書



## 「農政改革」下の農業・農村

神山安雄 著



## 「日本酪農への提言」

持続可能な発展のために

小林信一 著



◎「水田活用新時代」は農文協(農業書センターTEL03-6261-4760)、「農政改革下の農業・農村」は農林統計出版(TEL03-3511-0058)、「日本酪農への提言」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。

### 編集後記

徐々に春めいてきました。花粉の飛散予報もあり辛い時期を迎えている方がいる一方で、相次ぐ低気圧の襲来により大雪で大変な思いをされている皆さんもおり、そのご苦勞にお見舞い申し上げます。札幌市に自宅がある筆者にとっては、家族間の連絡毎に季節感のギャップを感じる時期とも言えます。先日「梅の花が咲いたよ」と写メを送った際には、大雪でライフラインに支障を来しているとの返信、何か心苦しさを感じてしまいました。この冊子が発行される頃には、雪国にも春を感じられるようになっていたらと。

北京冬季パラリンピックが始まりましたが、引き続き、アスリートの皆さんの奮闘が期待です。先のオリンピックでは、我が故郷である北見市のロコ・ソラーレ(カーリング)が大活躍でした。ただ北見市と言っても、元々は市町村合併前の「常呂町」が、カーリングというスポーツを全面的にバックアップし、北海道、日本全国、世界へと育て作り上げたものです。今更ながら、大変なご苦勞があったと思いますが、ロコ・ソラーレのメンバーの明るさも相俟って、前回の平昌大会同様、一大ムーブメントを起こしており、常呂町の皆さんの苦勞が報われているのではないのでしょうか。ほぼ関係の無い筆者も勝

手に誇らしい気持ちにさせて貰っています。

さて、今回の特集は、一九九二年改正の生産緑地法により指定された、大都市を中心に存在する生産緑地の行方がテーマとなっています。読者の皆さんも、昨年来、不動産・住宅建設業等を中心に「農地から宅地へ」「優遇税制の解除と土地保有のあり方」などとして、様々な場面で発信されたことから、目にしてきた方も多いのでは。そもそも、生産緑地法は、農地が急速に宅地化された七〇年代に、住環境だけではなく土地の保水機能や地盤保持の低下等の懸念などを背景に、一九七二年に新設されました。さらに、九二年の改正で、生産緑地に対し三〇年間農地として保全する義務と税制上の優遇措置が行われたことが今回の問題に起因しています。都市農地のあり方が問われるなかで、「食」の安心・安全、自然災害への対応などを鑑みれば、「都市に農地はあるべきもの」と考えるのは筆者だけでしょうか。読者の皆さんの感想も寄せて頂ければと思います。

結びに、前月号の編集後記にて「依然」を「以前」と記すというミスがあり、依然として未熟な自分に、深く反省していますのでお許しを。また、今回は石川分会から写真を提供して頂きました。日本有数の観光地である金沢市をはじめとした名所に、多くの方が気兼ねなく訪れる日が早々来ることを祈念しています。(柴山)



「金沢市・長町武家屋敷のこも掛け」(石川分会)

金沢市は歴史感のある街として有名ですが、市内長町には加賀藩時代の上・中流藩士の侍屋敷があり、土塀や石畳など情緒的な雰囲気醸し出しています。冬には雪や凍結から土塀を守るため「こも掛け」が行われ、冬観光の重要なポイントです。

## 目 次

### 特集 都市農地の行方 —二〇二二問題を越えて—

都市農地の行方 —二〇二二問題を越えて— ……………安藤光義 (4)

都市農業の課題 —くらしと社会を豊かにする ……………後藤光蔵 (10)

東京都内における二〇二二問題と新たな都市農地制度

—新たな時代を迎えた都市農業・農地— ……………松澤龍人 (20)

新制度下における神奈川県都市農地と残された課題

……………佐藤忠恭 (29)

都市農業振興に向けた産官学連携の試み

—和歌山市を事例に— ……………藤田武弘 (41)

### 農研機構・研究成果報告

新たなバイオマス資源作物 エリアンサス JSE 1

……………蝦名真澄 (50)

[時評] 国民は政府のコロナ対策の拙さと遅れに振り回されている …H 2 (2)

☆「金沢市・兼六園の徽軫(ことじ) 灯籠と雪吊り」(石川分会)

「農村と都市をむすぶ」2022年3月号(第72巻第3号)通巻第843号

## 国民は政府のコロナ対策の拙さと遅れに振り回されている



時評

### 1. 三回目接種の遅さ

二月八日の外国特派員協会の講演で、小池都知事が質問に答へ政府のコロナ対応の遅さを批判した。三回目接種を早めること

を政府に昨年の末ごろ求めたところ、二回目接種からの期間の長さで議論があり、「それはいかん、みな一緒になければ」と止められたという。オミクロン株は感染しても軽く、他方、高齢者等の重症化は目立つので、早期に開始することを求めたが、この返答である。その後、八か月に限定せず六か月、七か月等、対象者によって早めることを首相が言明するが、対応して接種体制を整え接種券を高齢者等に一齐に出すのに、自治体側の体制は整っていなかったようである。特に大きい都市は時間がかり、首都圏内のある市が配布した文書には、各人の二回目接種の日から八か月の日以降を三回目希望日として、電話や市の指定サイトに入って取るように、と書かれていた。そしてとってつけるように、八か月のより早く接種したい人は医療機関に直接申し込め、となっていた。もっとも多くの医療機関は二月に入ってから受付に限定していたが、それでも集団接種・大規模会場接種に加え、協力医療機関による個別接種が加わったのは大事である。筆者のパートナーは車椅子生活だが、今の

病気の通院先で接種が可能なのは本当にありがたい。

二月、それも中旬に入ってからようやく高齢者等への本格的接種が始まったが、全体からすればもっと早く決断し三回目接種を早期に開始すべきであった。ワクチンはあるのである。感染者がピークを迎え、重症者病床使用率が上がる時期にようやく接種が行われるという、従来と同じ対応の遅さが繰り返されている。そして、相変わらず、なぜそうなったのか、話を聞くことはできない。

### 2. 説明無しの対応の遅さを国民は我慢しながらじっと待たざるをえない

対応の拙さは、二〇二〇年日本への波及以来、繰り返されている。日本でのワクチン開発が遅れ、自国生産がみられないという歴史的事情は別として、ワクチンを国民挙げて早期に確保する体制作りがなされず、日本のワクチン確保が遅れたことは周知である。

国民が知ったのは同年一月の中国からの来日者や帰国者からだが、印象的だったのは同年二月の大型クルーズ船ダイアモンド・プリンセス号での出来事である。閉鎖された空間で感染者が次々と増えていくのに驚いたのと同時に、他方で延べ二七〇〇人を派遣した自衛官には一人の感染者も発生しなかった事実にも驚いた。マスクの付け方・外し方、手洗いの仕方、手袋の取り方に加え、防護服やキャップ等の装備もしっかりしており、宿泊用の船では動線を分けエリアをしっかりと区分している。こ

こうした体制を組めば、感染をかなり防げることを国民は学び、それがその後生きてマスク、手洗い、三密回避等の日本での普及に貢献している。

そして問題はPCR検査である。感染者が見つければ、仕組みとしては指定感染者として入院等が必要になる。こうした中で検査機を持つ理系の大学からは検査協力申し出が多くあったが、すべて断られた。それは、陽性者が多く見つかる入院が必要になり、医療崩壊を心配したからではないか、といわれている。一方、国民は他国では病床を増やすために臨時の「野戦」病院があったという間に設けられているのを見て、なぜ日本は・・・と疑問を持つ人は多い。しかし説明はなく、最近になりベッドの占有率が高まるにつれ、ホテル等の宿泊所、さらには自宅での療養という選択肢を認めざるを得なくなっている。

この間、為政者から「目詰まり」という言葉をよく聞かされた。菅前首相も使っている。聞いて不思議な感じがした。早期の対応が必要なのになぜ進まないのか、という状況を表しているのであろうが、「どこで・何を・誰が・どういう理由」で進行を妨げているのか、それこそを明らかにすべきなのに、という思いがした。また医療業界ではファックス、手書きが主であり、集計を含め大変な労力をそれに費やしていることも驚きであった。

### 3. アベノマスクと「水際対策」

二〇二〇年春にはマスクが店から急速になくなった。三月にはオリンピックを延期することが決まり、四月初めには特別措置法に基づく緊急事態宣言が出されている。その四月中旬に国民に世帯当たり二枚のマスク無償配布がなされると、安倍首相（当時）からアナウンスがあった。結果として四〇〇億円を超える費用だったようだ。首相としては起死回生策として考えたようだが、布マスクのため使う人はなく、無駄な出費であった。

政治家は往々にして歓迎されると思われる政策を、しっかりした検討を抜きに、打ち出したがるが、岸田首相の二月末までは外国人の新規入国を原則禁じた「水際対策」もそれに近いようにみえる。二〇二二年一月八日から外国人の新規入国をビジネス関係者、留学生、技能実習生を例外的に解禁したが、オミクロン株の急拡大を受け、一月三〇日から新規入国を禁止にした。「高齢者、弱者保護を重視する日本社会の価値観をベースとした慎重な対応」と一月中旬のダボス会議で説明したが、必ずしも理解は得られなかった。条件を付けながらも広く入国を認める他国に比して、日本はすでにオミクロン株は波及しているのに、二月末まで新規入国を一切禁止しているのはわかりにくいといえよう。

# 都市農地の行方―二〇二二年問題を超えて―

東京大学大学院農学生命科学研究科教授 安藤光義

改正生産緑地法によって三〇年間農地として保全することが義務づけられた生産緑地であったが、一九九二年に指定を受けた生産緑地も二〇二二年には三〇年が経過し、一気に転用が進んで宅地供給が急増、地価の暴落、ひいては公示地価の下落を通じて固定資産評価にも影響を及ぼすことが懸念されていた。これがいわゆる「二〇二二年問題」である。しかしながら、都市農業振興基本法の制定以降、「農地は都市にあるべきもの」とされ、(その後、生産緑地法の改正(特定生産緑地制度の創設、都市農地貸借円滑化法、相続税納税猶予制度適用農地の貸借を可能とする税制改正など二〇一七年から二〇一八年にかけて都市農業・都市農地に関しては大きな制度改正が行われてきた。

特定生産緑地制度は、生産緑地を更新する場合は三〇

年ではなく一〇年とすることで、都市農家に対して生産緑地の継続をはたらかけるものである。また、地方自治体による条例の制定が必要ではあるが、生産緑地の指定要件も五〇〇㎡から三〇〇㎡に引き下げられた。さらに都市農地貸借円滑化法によって生産緑地の貸借も可能となるだけでなく、相続税納税猶予制度が適用されている農地についても貸借が認められることになった。こうした一連の制度改正は都市農地の存続・保全にとって大きな追い風となることは間違いない。

この新たな制度の下で都市農業・都市農地はどのような状況を迎えているのか、新制度はどのように活用されているのか、新たに生じている問題は何なのか。この特集では「二〇二二年問題」を超えて、本場に「農地は都市にあるべきもの」とするための課題や論点などを提起

してもらうことにした。また、三大都市圏の特定市以外でも市街化区域内農地を保全するためには固定資産税・都市計画税の減免は不可欠であり、生産緑地の指定を進める動きも生まれている。本号に収録したのは、総論にあたる後藤論文「都市農業の課題—くらしと社会を豊かにする—」、東京都と神奈川県の実情と課題を論じた松澤論文「東京都における二〇二二年問題と新たな都市農地制度への対応と状況—新たな時代を迎えた都市農業—」と佐藤論文「新制度下における神奈川県の都市農地と残された課題」、地方都市として生産緑地の指定面積が群を抜いて多い和歌山市の実態を論じた藤田論文「都市農業振興に向けた産官学連携の試み」の四本の論稿である。これらを読むと分かるように今回の制度改正で問題は解決したわけではない。むしろ、都市農地を残していくための本当の戦いはこれから始まるとみるべきなのである。

\*\*\*\*\*

国土交通省のHPの都市農地データ集(注1)から、市街化区域内農地および生産緑地の状況を以下に確認しておく。

市街化区域内農地は全国に約六・六万haある。このうち三大都市圏特定市には二・二万があり、そのうち一・

二万haが生産緑地、残りの一・〇万haが生産緑地以外の市街化区域内農地(宅地化農地)となっている。宅地化農地は一九九二年には三万ha以上あったのだが、一万haを割り込む寸前まで大きく減少し、いまや生産緑地の面積よりも少なくなってしまった。三大都市圏特定市にとって生産緑地は守られるべき最後の一线ということである。これに対して三大都市圏特定市以外の生産緑地は僅か〇・〇一万ha(制度導入都市は一三市町村)にとどまり、制度は活用されていないに等しい状況にある。

三〇年間の指定期間が終了する生産緑地の更新、すなわち、特定生産緑地の指定については熱心なはたらきかけが行われた結果(注2)、表1に示したように、全国計で対象農地の八一%までが「指定済ないしは指定見込み」となった。東京都は九〇%と特に高く、以下、兵庫県八八%、京都府八四%、千葉県八三%、大阪府七九%、神奈川県七八%となっている。特定生産緑地指定の「意向なし」は全般的に低い。愛知県一七%、茨城県一五%の二県で一割を超えている。市街化が進み切っておらず、まだ開発の可能性がある地域で高くなっているものと推測される。「未定・未把握」は全国計で一三%だが、三重県六三%、奈良県二九%など関西圏を中心に高い府県が残されている。こうした意思決定がされていない生産緑地が一割強あるとはいうものの、生産緑地の大半は

表 1 特定生産緑地の指定意向調査結果

	指定済・ 指定見込み	意向なし	未定・ 未把握
茨城県	72%	15%	13%
埼玉県	77%	8%	15%
千葉県	83%	9%	8%
東京都	90%	5%	5%
神奈川県	78%	4%	18%
愛知県	72%	17%	11%
三重県	27%	9%	63%
京都府	84%	4%	12%
大阪府	79%	4%	16%
兵庫県	88%	6%	6%
奈良県	65%	6%	29%
計	81%	7%	13%

資料：国土交通省「都市農地データ集」より作成

注 1：2021年 9 月 30 日現在

注 2：「計」の面積は 9508ha（199 都市）

特定生産緑地に移行する見込みであり、「二〇二二年問題」は回避される結果となった。生産緑地の存続・確保にはひとまず成功を収めたといつてよいだろう。

ただし、表 2 に示したように生産緑地面積の実数をみると大きな違いがあることがわかる。生産緑地の半分以上が首都圏、また、三分の一が東京都に集中している。東京都近隣三県はいずれも一 ha を超えている。これに對して中部圏の面積は埼玉県よりも少なく、愛知県の面積は一 ha を切っており、千葉県よりも少ない。中部圏の市街化区域内農地問題は首都圏とは温度差があることが推測される。近畿圏の面積は全国計の四分の一強を占めているが、その半分は大阪府に集中している。以下、京都府、奈良県、兵庫県と続く。

三大都市圏の特定市以外では和歌山県が突出して多くなっている点が目立つ。そこからかなりの差があつて茨城県、以下、京都府、高知県、広島県、長野県と続く。残念ながら地方都市では生産緑地の指定を通じて市街化区域内農地を保全していこうという取り組みは進んでいないのが実情である。

\*\*\*\*\*

生産緑地面積の急減という事態は回避でき、また、一連の制度改正が実現したことで達成感が漂っているよう

表2 生産緑地地区の都市計画決定状況

(1) 三大都市圏の特定市

(2) 三大都市圏の特定市以外

		地区数	面積 (ha)
首都圏	茨城県	322	70.59
	埼玉県	6816	1623.02
	千葉県	3885	1051.25
	東京都	10967	2992.59
	神奈川県	8156	1262.33
	首都圏計	30156	6999.78
中部圏	静岡県	2070	229.88
	愛知県	7588	982.25
	三重県	938	162.54
	中部圏計	10596	1374.67
近畿圏	京都府	2807	729.62
	大阪府	9180	1872.12
	兵庫県	2652	496.59
	奈良県	2988	560.98
	近畿圏計	17627	3659.31
合計		58379	12033.77
全国計		58834	12160.01

		地区数	面積 (ha)
	茨城県	19	14.87
	長野県	9	3.24
	石川県	1	0.10
	愛知県	7	1.48
	京都府	32	6.56
	大阪府	16	2.10
	和歌山県	287	81.57
	広島県	32	5.78
	高知県	40	6.03
	福岡県	11	2.50
	宮崎県	1	2.11
	合計	455	126.33

資料：国土交通省「都市農地データ集」より作成  
注：2021年12月31日現在

に感じられるが、都市農地が減少傾向にあることに変わりはなく、「都市に農地はあるべきもの」として農地が確保される状況にはなっていないことを忘れてはならない。問題は続いているのである。

例えば防災協力農地である。農家が所有する農地について、地方自治体が農家等と災害発生時の避難空間、仮設住宅建設用地等として利用する内容の協定を自主的に締結する取組みだが、その面積は近年減少傾向に転じている。三大都市圏特定市では一、五〇〇ha以上を確保していたが、二〇二〇年には二〇〇ha以上も減少して一、三三三haとなってしまった<sup>(注3)</sup>。防災機能を担うオーブンスペースとして長期間安定的に提供してもよいとする農地が減少しているということは、積極的に農地を残していこうという意識が都市農家から失われていることのある一端であり、都市農地の行方には暗雲が垂れ込めているようにもみえてくる。

長年の宿願であった相続税納税猶予制度適用農地の貸し借りが認められるようになったとはいえ、都市農家が農地を残すという意思決定を行わない限り、絵に描いた餅に過ぎない。相続税支払いのための農地の転用・売却を押し止めることはできないのであり<sup>(注4)</sup>、「都市にあるべきもの」として農地を確保するには公有地化が最終的には不可欠となってくるのではないか。しかし、地方

自治体にはそれだけの財源はなく、残念ながら相続を契機に農地が消えていくのを眺め続けるしかないのか。こうした状況をどのように打開していけばよいのか。都市農地について議論の歩みを止めることは許されないのである。

\*\*\*\*\*

最後に一連の制度改革を受けての具体的な課題として次の二つを挙げておく。

一つは都市農地貸借円滑化法の活用であり、そのための生産緑地の貸し手と借り手のマッチングの推進である。市街化区域農地が大半を占めるような都市部の農政担当部局や農業委員会は農地流動化を手がける経験はほとんどなかったと考えられ、そのためのノウハウを蓄積することが急務となる。JAと連携して農地管理や農作業受託も行う都市型の農地バンクの設立も必要となるかもしれない。

もう一つはJAによる都市農家の資産活用や相続に関する相談事業の展開であり、個々の農家の事情を踏まえた丁寧なアドバイスを行うことで少しでも多くの農家に農地を残してもらえようならばたっけに努めることである。この相談業務は、世代交代を契機とした組合員のJA離れ、脱会を防ぐためにも最重要課題としてJA

は取り組むべきではないだろうか。それが結果として都市に農地を残すことにもつながるのではないだろうか。

しかしながら、一九六九年の新都市計画法制定以降の経緯を振り返ると、最初から市街化区域内農地の宅地並み課税の実施を譲らなければ今日にみるような都市農地をめぐる問題は発生しなかったのではないかという思いを改めて強くする。この対策として一九七四年に生産緑地法が制定されたものの実績はあがらず、当初の経緯を反映した長期営農継続農地制度によって都市農地は守られてきた。ここにバブル経済が起こり、「年収の五倍で家を買えない」という怨嗟の声を背景に一九九一年に生産緑地法が改正され、長期営農継続農地制度は廃止、相続税納税猶予制度は二〇年から終生営農が義務化され、都市農地の追い出し（都市に農地はあってはならないもの）が強力に進められることになる。そこからようやくにして「都市に農地はあるべきもの」という方向に路線転換が図られたが、税金による都市農地の追い立ては三〇年前と何ら変わっていない。もちろん、別の視点からの振り返り方もあると思うが。

注：

- (一) [https://www.mlit.go.jp/toshi/park/toshi\\_productivegreen\\_data.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/park/toshi_productivegreen_data.html)

(2) 例えば川崎市では二〇二二年六月にJ Aと市の間で「特定

生産緑地指定の推進に関する協定」が締結され、これを受けてJ Aは約二〇〇人の未申請者リストを基に戸別訪問を実施し、全組合員への説明を行っている（日本農業新聞二〇二二年一月二〇日付け）。

(3) 農林水産省「防災協力農地等の取組状況（令和二年三月三一日）」

[https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi\\_nougyo/attach/pdf/t\\_kuwashiku-22.pdf](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/attach/pdf/t_kuwashiku-22.pdf)

(4) 田園住居地域への用途地域指定を都市農地所有者は歓迎しないという川崎市のアンケート調査結果の背景には相続税問題があることが本号に収録した佐藤論文によっても指摘されている。

# 都市農業の課題

## ——くらしと社会を豊かにする

武蔵大学名誉教授 後藤光蔵

### 1. 生産緑地面積の推移

一九六八年の都市計画法は都市に農地・農業はいろいろなとする都市の姿を提起し、市街化区域内農地の宅地並み課税による宅地への転換を促進しようとした。宅地並み課税は市街化区域に農地を持つ都市農業者にとって、とりわけ市街化区域が広く、多くの農地が囲われた東京の農業者には死活の問題であり、すぐには決着しなかった。

紆余曲折を経て一九九一年の生産緑地法改正により市街化区域内農地を保全する農地・生産緑地と宅地化する農地・宅地化農地へ区分することになった。三大都市圏特定市については市街化区域内農地を両者に区分することが義務とされた。生産緑地には転用規制と税制上の優

遇措置が取られた。市街化を促進する市街化区域に保全する農地を認めたことは大きな理念の転換であったが、生産緑地はそこで営まれる都市農業を評価したのではなく、緑地機能や災害防止機能、将来の公共用地の留保機能などを評価したものだ。

それ以降の三大都市圏特定市の市街化区域内農地面積の推移をグラフで見ると宅地化農地の減少が著しいので生産緑地は維持されているように見える。しかし表1から分かるように一九九三～二〇二〇年(一)の二七年間で生産緑地は二一%も減少している。生産緑地面積が最も広い東京都では二五・九%、四分の一も減少している(区部では三二・四%減、市部では二四・七%減)。

都市農地・農業の位置づけの転換とそれに基づく本格的な都市農地・農業施策の必要性についての認識は広が

表1 三大都市圏特定市の生産緑地の減少率 (%)

	1993～2019	(1993～2020)
三大都市圏特定市		
生産緑地	-20.3	-21.4
宅地化農地	* -62.5	
東京都		
生産緑地	-24.7	-25.9
宅地化農地	-77.7	
区部		
生産緑地	-31.4	-32.4
宅地化農地	-89.6	
市部		
生産緑地	-23.6	-24.7
宅地化農地	-73.6	

資料：国交省、東京都の資料により計算

注：三大都市圏特定市の宅地化農地は1993～2018年

っていった。

農業政策、都市政策二つの観点から都市の農地・農業を都市にあるべきものとその位置づけを転換したのが二〇一五年都市農業振興基本法・二〇一六年同基本計画である。農業政策の観点からは、都市農業の高い収益性や②食の安全に関する信頼や安心感などを評価し、農業生産活動の継続が都市住民に期待される都市農業の多様な機能発揮の基盤であると述べている。このような認識に立って都市農業の支援に方向転換したのである。

なお生産緑地の現状は表2にあるように首都圏に約五八%、近畿圏に約三〇%存在する。都府県別では東京に二五%、次いで大阪に一六%存在する。耕地面積に占める生産緑地の割合は東京が四六%と突出している。

生産緑地と宅地化農地への区分は任意とされた三大都市圏特定市以外でも、地価の上昇で固定資産税が高まるなかで生産緑地の指定を望む農業者の動きが見られる。しかし税収の減少につながる自治体との軋轢もあり現時点での指定は全国比一・〇%と極めてわずかである。

## 2. 都市農業振興基本法の下での制度改正

都市農業経営はおおまかに言えば少品目大量生産・市場出荷型農業から施設化・多品目少量生産・直売型農業や体験農園など、住民と結びついた農業に転換してき

表2 生産緑地の現状 (2020年12月末)

	生産緑地 面積 (ha)	構成比		生産緑地 面積の比重
		①	②	
三大都市圏特定市	12,034	99.0	100.0	
首都圏	7,000	57.6	58.2	1.8
中部圏	1,375	11.3	11.4	0.7
近畿圏	3,659	30.1	30.4	2.7
東京	2,993	24.6	24.9	45.8
大阪	1,872	15.4	15.6	15.0
埼玉	1,623	13.3	13.5	2.2
神奈川	1,262	10.4	10.5	6.9
三大都市圏特定市以外	126	1.0		
全国計	12,160	100.0		

資料：生産緑地は国交省資料、農水省2020年度「耕地面積調査」

注：1) 生産緑地の府県は面積の多い4都府県

2) 「生産緑地面積の比重」は生産緑地面積の耕地面積に対する割合

3) 三大都市圏特定市以外の生産緑地制度導入は11府県13市町村

た。また例えば小松菜経営のように地域の特徴を活かした。特産品の栽培技術をさらに向上させてきた地域もある。現在はこれらの都市型農業を展開してきた世代の後継者たちがトマトなどの本格的な施設経営に取り組んでいる。都市農業は個々の経営としては非常に頑張ってきたが、農地や農業の縮小化に歯止めをかけることはできていない。

このような都市農地・農業の状況への対策に加え生産緑地の多くが二〇二二年に指定後三〇年を迎え所有者の意向で指定解除、つまり転用が自由になる時期を迎えることへの対策が必要となった。国は、一つは農業経営の自由な展開のための規制の緩和や施策、もう一つは農地、その核である生産緑地を維持するための様々な制度改正を行った。

まず農業経営強化に資する施策の一つは、生産緑地法の改正で生産緑地に直売所、レストランの設置を可能にした。もう一つは、農家経営の維持や継承、農業の担い手の多様化、農地の保全等に資するであろう二〇一八年「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」（都市農地貸借法）の制定である。都市農業は不動産経営や相対的に恵まれた雇用機会によって農業経営が支えられていると同時に相続時に見られるようにそれが農業経営の維持、継承を難しくもしている。また地価の高さ、後に触

れる生産緑地の貸借の制度的障害などにより規模拡大による経営継承、新規参入なども困難であった。この枠組みの中で家族経営を支援しその経営意欲を高める施策だけでは都市農業の維持は難しいからである。

生産緑地に貸借が見られなかったのは三つの理由による。①貸し手側にとって解約が困難な契約の法定更新の規定がある農地法による貸借しか方法がなかったこと、②相続税の納税猶予適用農地を貸付けると猶予制度が打ち切られ、また貸付農地には相続税の納税猶予がそもそも適用されないという相続税の納税猶予制度に関わる二つの問題、③生産緑地の買取り申出が可能になっても申請に必要な農業委員会発行の農業従事者証明が貸付農地には発行されず生産緑地の解除、つまり転用が出来ないという障害である。

都市農地貸借法と税制の改正によって生産緑地の貸借を妨げていた制度上の問題は解消された。既存の農家の規模拡大、それによる農家族員の新規就農、農家族員以外の就農希望者や企業による新規参入の可能性が開かれ、生産緑地でも家族経営の枠を超えて多様な担い手が生まれる制度的な基礎が作られた。またこの貸借法で貸借が容易になると同時に市民農園を開設する手続きも簡素化され、企業によって市民農園が開設されている。

もちろん都市農地貸借法には次に触れる農地の保全の機能もある。

二つ目は農地の保全についてである。都市農業振興基本法・同基本計画の下で農地は都市にあるべきものとされたが保全する農地はあくまで生産緑地であることは変わらず都市農地の保全は生産緑地に焦点が置かれている。

具体的には、①保全する対象である生産緑地の維持や拡大につながる面積要件の引き下げ、面積要件に係わる一団の農地の規定の緩和、生産緑地の追加指定農地の要件の緩和等が生産緑地法と都市計画運用指針の改定で行われた<sup>(3)</sup>。

②重要な二〇二二年問題への対応としては、一〇年の営農義務を条件とした特定生産緑地制度が新設された。今後一〇年毎に再指定の手続きが行われることになるので生産緑地の不安定化は避けられない。しかし他方で都市農地貸借法による生産緑地の貸付も終生の営農継続を条件とした相続税の納税猶予が適用されるので相続を契機にした宅地化農地への移行が貸借によって抑制される効果もあるだろう。例えば相続人が耕作することが困難であっても急いで転用を必要としない場合、定年後の就農を考える相続人、自分の孫など他の家族員が農業をする可能性を考える相続人などの生産緑地は新しい貸借制

度によって宅地化農地への移行は抑制されるだろう。

③さらに都市計画法・建築基準法の改正によって新しい「田園居住地域」<sup>(4)</sup>が新設された。混在した住宅と農地が良好な住居環境と営農環境を形成している市街地を実現しようとするものである。この用途地域内の宅地化農地は開発規制を受けるが固定資産税の軽減措置、相続税の納税猶予が適用される。宅地化農地を保全の対象としたという点については注目したい。ただしこの用途地域の実現は難しいことも予想され、もう少し容易な同様の目的を持つ地区計画も創設された。

また都市緑地法の改正で緑地の定義に農地が含まれることが明記された。これによって農地は都市緑地法の諸制度（緑の基本計画、特別緑地保全地区制度、等）の対象となった。

### 3. 特定生産緑地制度、都市農地貸借法の実績

都市農業振興基本法の下での二つの大きな制度改正、特定生産緑地制度と都市農地貸借法の実績について見ておきたい。

特定生産緑地への移行手続きは現在も継続中である。

国交省のHPによれば全国では、⑦対象生産緑地九、五〇八haのうち、④「指定済み・指定見込み」が八〇%、⑤「指定の意向なし」が七%、⑥「未定・未把握」が一

三%である（二〇二一年九月末現在）。都府県の現在の状況を対象農地が多い順に見ると、東京、⑦二、四二八ha、④九〇%、⑤五%、⑤五%、同様に大阪一五五四・一ha、七九%、四%、一六%、埼玉一二二八・六ha、七七%、八%、一三%である。「指定意向なし」はパーセントでは少ないが面積では全国で六六六ha（七%）、東京では一二一ha（五%）で、この意向を前提とすれば最低でもこれらの面積が指定されず宅地化農地つまり宅地化予備軍となる可能性がある。

今後は一〇年毎にこの指定申請手続きが行われるので保全すべき生産緑地はこれまで以上に不安定化する。なぜ特定生産緑地の申請をしないのか農家の状況を行政やJA等が良く把握し特定生産緑地への申請の障害、例えば農業継続の意向があっても労働力不足などでできないのであれば援農ボランティアの派遣や機械作業受託などの体制を作っていくなどの取り組みが必要だろう。農業者の状況を良く把握することが大事でありそれは次に述べる貸借を進める上でも重要である。

二〇一八年九月施行の都市農地貸借法は担い手の育成と農地の保全を実現するためのもう一つの柱である。表3は施行後二年半（二〇二一年三月末現在）の実績である。

詳しくは続く論文を参照願いたい表2にある生産緑

表3 都市農地貸借法の実績 (2018・9・1～2021・3末)

	件数	面積・㎡	割合・%
2020年3月末	174	305,830	
2021年3月末	292	515,067	100.0
耕作目的の借入	221	405,172	78.7
首都圏	136	274,025	53.2
中部圏	8	20,893	4.1
近畿圏	77	110,254	21.4
東京	114	218,784	42.5
大坂	34	45,805	8.9
兵庫	28	33,559	6.5
神奈川	11	25,448	4.9
京都	14	23,026	4.5
愛知	8	20,893	4.1
埼玉	6	17,131	3.3
千葉	5	12,662	2.5
和歌山	1	7,864	1.5
市民農園開設目的の借入	71	109,895	21.3
首都圏	40	71,737	13.9
中部圏	4	3,398	0.7
近畿圏	27	34,760	6.7
東京	26	42,373	8.2
大坂	16	19,053	3.7
千葉	3	11,694	2.3
神奈川	7	10,962	2.1
京都	3	8,268	1.6
兵庫	8	7,439	1.4
埼玉	4	6,708	1.3
静岡	3	2,547	0.5
愛知	1	851	0.2

資料：農水省による報告資料  
(2021・11・8 都市農地活用支援センター講演会)

地面積に対するこの時点での実績は三大都市圏では〇・四％、首都圏では〇・四九％、東京では〇・八七％である。二〇一八年九月一日から二〇年三月末までの一年半の認定実績三〇五、八三〇㎡に対してその後一年間の増加は二〇九、二三七㎡と、今の所ほぼ同じペースで増加している。認定面積の六七・一％（耕作目的と市民農園開設目的の合計）が首都圏、四・八％が中部圏、二八・一％が近畿圏、東京が五〇・七％と実績の半分を占めている。

耕作目的と市民農園開設目的の割合は全体では七八・七％対二一・三％である。地域別に耕作目的の割合を見ると首都圏は七九・三％、中部圏八六・〇％、近畿圏は七六・〇％、東京は八三・八％、大阪は七〇・六％である。全体の実績の五〇％を占める東京は耕作目的が八三・八％と高い比率を示している。

法律の成立を踏まえ貸し手と借り手の意向を把握しマッチングを行う仕組みを作った自治体もある<sup>(5)</sup>。今後貸借を促進するためには農家の状況の把握、マッチングの仕組み、労働力や機械作業支援などの検討が必要になると思われる。

附則には施行五年後の施行状況の検討と必要な見直しがあればそれへの対処を行うことが書かれている。貸借法をより有効なものにするためにこの見直しに備えて自

治体レベルで実績の内容の検討をしっかりと行うことが必要である。

#### 4. 都市農業の課題—くらしと社会を豊かにするために

最後に都市農業の課題について二点触れておきたい。

①農地の保全について・家族経営を中心にさらに枠を広げて経営体を育て、その経営意欲を高めることが農地を維持していくための本道であることは言うまでもない。しかし生産緑地でさえその減少に歯止めをかけることができないのが現状である。

都市に農業生産を担う農地、農業者が無くなってしまった欧米の都市では改めて都市に菜園を再生させ農産物を地域住民が共同で栽培する取り組みが行われている<sup>(6)</sup>。有機栽培によって新鮮で安全な野菜の自給、共同の取り組みによって貧困化と格差、分断が進むコミュニティの再生、青年層の職業訓練、環境問題への貢献等都市が抱える問題の解決を目指した住民・NPOが中心となり自治体が支援する取り組みである。

(ア)この様な農地のないところでの熱心な再生の取り組みを見ると、農地があり農業者がいる日本の都市で重要だと位置づけたにもかかわらず減少を続ける都市農地・農業の保全にもっと真剣に取り組まなければならない

と思う。そのためには保全の方法として公有化も不可欠であり自治体レベルではすでに工夫も行われてきている。二〇一五年の東京都の振興プランでは生産緑地の買取り支援、相続税の農地による物納と物納農地の自治体による利用が国への要望事項として加えられた。国のレベルでも公有化も含めた農地保全施策の本格的な検討が必要になっている。

農地の公有化のためには目的や保全する農地の位置など計画が必要である。農地・農業を都市計画に位置づけ保全することであり、計画的な農地・農業のあるまじづくりである。

(イ) 農地の減少が続く中で現存する農地の十分な生産の利用も課題である。農業委員会の農地パトロールも行われ都市には農山村のような荒廃化した農地はない。しかし雑草が生えてなくても十分な生産の利用という点では不十分な(農業者が何をもちて不十分とするかの共通認識を持つことにも多くの議論が必要であるが)農地は存在する。農地法によって「農業上の適正かつ効率的な利用」が農地の所有者の責務とされているのだから共通の認識をもって農業生産上また多様な機能の発揮という観点からも貴重な農地を十分活用することが必要である。農家個々の事情を自治体や農業委員会、JAが把握しボランティア等の派遣や機械作業の受託などの支援が

できる仕組みづくりも必要である。農業ボランティアや貸借法によって農地の活用の可能性は拡大していくだろう。

②豊かなくらしと社会を作る都市農業…資本主義の自由主義化やグローバル化によって貧困と格差、自然災害、気候危機、環境、コミュニティの崩壊等の原因が蓄積されてきた。蓄積された経済・社会問題は新型コロナウィルスの世界的な感染拡大によって顕在化した。とりわけ都市はそれらの原因を作りだしてきたし解決を迫られる課題の多くを抱えその深刻度も増している。これらの課題を克服し災害に強く環境に負荷を与えず公正で人々を分断せず包摂する強靱で持続可能な都市の形成は重要かつ緊急の課題になっている。これらの課題の解決において都市農地・都市農業は大きな役割を果たすことができる。農地・農業を活かしたまじづくり、都市づくりであり都市住民が主体となって、農業者の協力を得ながら取り組む課題である。行政も多くの部局が横断的に協力して支援する課題である。

この様な住民が主体となった農地・農業を活かしくらしと地域を豊かにする取り組みは一例を挙げれば「NPO法人 くにたち農園の会」のコミュニティ農園「くにたちはたけんぼ」活動等先駆的な事例がある。「はたけんぼ」では「農が身近にある暮らし」の実現を目的に市

民が専門や得意分野を活かしながら多様な活動を展開してきた。

貧困や格差が問題となってくる中で練馬区の農業体験農園では利用者の呼びかけで子ども食堂や一人親世帯への体験農園の野菜の「おすそ分け」運動、これがさらに関係者が一緒になって行う体験農園での野菜づくりに展開している。これらは貧困や格差をなくし人々の繋がりを取り戻す、今求められている現代の課題に対する活動といえるだろう。都市農業を通じて生まれたつながりの中からこのような社会的課題に取り組む活動が端緒ではあるが出てきている。

多くの農地と農業者が存在した日本の都市では農地・農業に関する取り組みはこれまで農業者と農業関係の部局が主として担ってきたが、市民が核となって都市の抱える諸問題を農地・農業を活かして解決していくという視点と取り組みは大切でありこれからは強化される必要がある。

注：

- (1) 生産緑地面積のピークは追加指定などもあり三大都市圏全体では一九九六(平八)年二月三日調査の一五、五四haである。この年を基準とすると一九九六〜二〇一九年二一・四％減、一九九六〜二〇二〇年二二・六％減である。

東京都の生産緑地面積のピークは一九九三年の四、〇七三haである。

(2) 農水省の推計によれば市街化区域内の農地面積・農業経営体・農業産出額の全国に占める割合は、順に約一・五％(生産緑地では〇・三％)、約一三％、約七％で、面積に比して経営体や産出額の比重は大きく集約的な農業がおこなわれていることがわかる。(財)都市農地活用支援センター主催の講演会(二〇二一・一一・八)での農水省の報告資料。

(3) 区市の条例化により生産緑地指定の下限面積要件五〇〇㎡を三〇〇㎡へ引下げることが可能になった。生産緑地への再指定も転用届けが出されている宅地化農地の容認などその範囲が徐々に拡大されてきている。東京都では農業者による市街化区域内宅地の農地への転換支援が農地の創出・再生支援事業として行われその農地が一定期間農業用に利用されている場合には生産緑地の指定も認めることになった。

(4) 開発規制による宅地化農地を含む農地の保全、建築規制による営農への日陰等の影響の排除と農業用施設(農産物直売所や農家レストラン、温室や集出荷施設等々)の建設容認などを内容とする。

(5) 他にもあると思われるが私の知っているのは西東京市の例である。

(6) ロンドン市の例を挙げておく。市は二〇〇八年にNPO Capital

Growthを立ち上げ二〇一二年のロンドンオリンピックを目標に新しい農園を二〇一二年の取り組みを開始した。実績は二、七六七カ所、七八八、六三八<sup>㎡</sup>（平均二八五<sup>㎡</sup>）であった。（NPO Capital GrowthのHP、二〇一〇・一・二五アクセス）。ニューヨークでも都市部局との軋轢はあるというがコミュニティガーデン開設の取り組みが行われている。二〇一九年に練馬区主催の世界都市農業サミットが世界五都市から農業者、NPO、行政担当者、研究者一五名を招聘して開催された。このサミットの開催に関わる中で、海外の都市の取り組みから学ぶことが多くあった。農地・農業を活用して地域問題、社会問題を解決する、自治体の支援を得ながら行われている住民やNPOの活動が日本の都市では弱かったことも気づかされた。

(7) 東京都は二〇一一年から農地を一定程度含む区域を「農の風景育成地区」として都市公園指定し農地利用が不可能になった時には都が買い上げ、農業生産利用とは言えないが市民農園などの農的利用農地として保全する事業が行われた。

# 東京都内における二〇二二年問題と新たな都市農地制度 — 新たな時代を迎えた都市農業・農地 —

一般社団法人東京都農業会議 事務局次長兼業務部長 松澤龍人

今年、まさに二〇二二年問題といわれる年を迎えた。

東京都内（以下「都内」という）においては、一九九二（平成四）年に都市計画決定（以下「指定」という）された生産緑地が全国と同様に現在ある生産緑地の八割超を占めている。

一九九一（平成八）年の生産緑地法改正により、三大都市圏の特定市の市街化区域（以下「特定市街化区域」という）の農地は、一九九二（平成四）年以降、生産緑地かそれ以外の農地（以下「宅地化農地」という）に区分されることとなった。

制度上、二〇二二（令和四）年には、これら一九九二（平成四）年に指定を受けた生産緑地が一斉に農地から宅地等の他用途への転用が可能となる（二〇二二年問題）。

この状況に生産緑地法が改正され特定生産緑地制度が創設され、生産緑地の貸借に特化した都市農地貸借円滑化法が施行された。

本編では、「都市農地」・「都市農業」を特定市街化区域にある農地・農業と定義し、都内の対応や状況等について論じていく。

## 東京農業における生産緑地の重要性

都内の区市はすべて特定市街化区域であり、都内の全農地面積は約九〇二三ha（ヘクタール）で、うち、①特定市街化区域の農地が約三七〇二haで約四一％、②生産緑地は約二九七二haで約三三％を占めている（生産緑地の指定率は約八〇・三％）。（注）

さらに、都内で農地のある区市町村は五〇区市町村

で、うち、概ね特定市街化区域のみに農地がある区市町村は三一区市である。

このように、東京農業において、特定市街化区域の農地や生産緑地で営まれる農業は中心的な役割を果たしている。

## 改正生産緑地法等への対応

### ① 指定下限面積要件の緩和（生産緑地法の改正）

生産緑地法の改正（二〇一七（平成二九）年六月）により、市町村が条例を定めることによって指定下限面積を一団三〇〇㎡まで引き下げることが可能となった。

都内の区市においては、中野区を除き、すべて条例が制定され、下限指定面積を三〇〇㎡に引き下げている（二六区市）。

### ② 一団性要件の緩和と再指定の促進（都市計画運用指針の改正）

都市緑地法等の改正を受けて都市計画運用指針が改定され、生産緑地の一団性要件の緩和の方向性が示された。

生産緑地は一団により指定されるものだが、隣接する農地（他の者が所有）とあわせ一団を形成する生産緑地において、隣接者が生産緑地の指定を解除することによって、下限面積要件（三〇〇㎡もしくは五〇〇㎡）を満たせなくなったときは、生産緑地として継続することが

できない（道連れ解除）。

特に相続税納税猶予制度の適用を受けているときは、生産緑地であることが制度の継続の要件であることから指定解除とともに適用が打ち切られ（以下「期限の確定」という）、猶予税額と利子税を納めなくてはならない（一九九一（平成三）年一月一日現在の特定市街化区域）。その対処として、一定の距離において一団性を有すればよいとの方向性が示されたものである（図1）。

さらに都市計画運用指針では、過去に農地転用の届出がされたものの、現況が農地であり継続性が認められるものについては生産緑地の指定が可能であるという認識が示された。

この改正を受けて、都内のほとんどの区市が生産緑地指定基準等を改定し、その対応をはかっている。

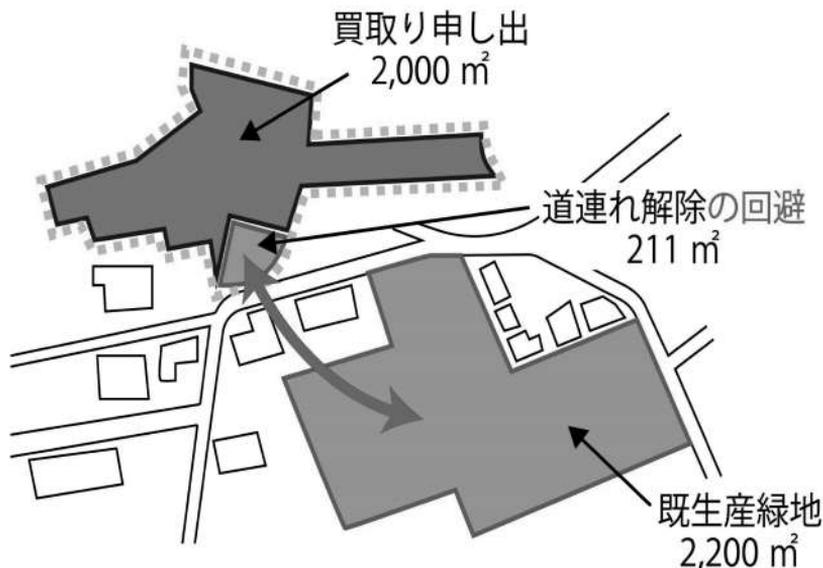
毎年の指定申請の受付けをはじめ、都内の区市では相続等により減少が止まらない生産緑地の対処に、指定が進む環境を整えている。

## 都内における特定生産緑地制度への対応

特定生産緑地制度の施行は、東京農業の行方を大きく左右するものとなった。

そこで一般社団法人東京都農業会議では、特定市街化区域を有する区市農業委員会と連携をし、「特定生産緑

図1 生産緑地一団性要件緩和による指定継続の例



地制度を知らない生産緑地所有者をひとりもつくらない」活動を展開した。

区市では、区市関係課・農業委員会・JAが連携し、いち早く説明会の開催や戸別訪問等を実施した。コロナ禍により、説明会や戸別訪問は一時的に停滞したものの、地道な活動を通じて「特定生産緑地制度を知らない生産緑地所有者をひとりもつくらない」活動は、ほぼ達成したのではないかと。

また、一九九二（平成四）年に指定を受けた生産緑地の最終の申請締切日を令和三年度内としている区市が多く、今まさに二〇二二年問題は最終的な段階に入っている（二〇二二（令和四）年一月末現在）。

すでに、指定の申請を締め切り、面積率で九〇%以上の指定申請がある市もあり、これまでの区市の申請状況からも高い指定率となり都内においては二〇二二年問題は杞憂に終わるのではないかとという見方もあるようだが、最終的な指定面積は二〇二二（令和四）年の区市の都市計画決定まで待たねばならない。

そして、例え九〇%という高い面積指定率であっても、一九九三（平成五）年から二〇二二（令和三）年までの二九年間で生産緑地の減少率が約二七%（都農業会議調べ）であることを考慮すると、短期間でこれまでと比較にならない規模の生産緑地が消失の方向に向かうと

いうことを深く受け止めなくてはならない。

## 都市農地貸借円滑化法による生産緑地の貸借と市民農園の開設

特定生産緑地の指定にインセンティブを与え得る都市農地貸借円滑化法が二〇一八（平成三〇）年九月一日に施行され、さらに市民農園において相続税納税猶予制度（生産緑地）の適用が可能となった。

まず、その効果や制度上の仕組みについて検証していきたい。

### ① 都市農地貸借円滑化法による生産緑地の貸借とその

#### 特長

都市農地貸借円滑化法は生産緑地の貸借に特化した制度である。つまり制度の対象となる農地は生産緑地のみとなる。

本制度により生産緑地を貸借したときは相続税納税猶予制度の適用が継続し、また貸借期間中に貸付人（生産緑地所有者）に相続が発生したときは、その相続人は貸借したまま相続税納税猶予制度の適用を受けることができる。

さらに、農地法三条と異なり、賃貸借（有償）であっても法定更新の適用はなく、貸借期間が終了すれば貸付人に農地が返還される。これは市街化区域以外の農業経

営基盤強化促進法による利用権設定等と同様の措置であるが、都市農地貸借円滑化法は個人間の契約に基づく貸借であることが大きな相違である。

いずれにせよ、それまで市街化区域での農地の貸借は農地法三条によるもののみであったものが、貸借がスムーズに進む制度が施行され、貸借によって生産緑地が継続できることになった意義は大きいといえよう。

### ② 都市農地貸借円滑化法の認定要件と課題

都市農地貸借円滑化法は、生産緑地を借り受けようとする者が、市町村に事業計画を申請し、認定を受けることによって貸借が成立する。市町村は、農業委員会の決定を経て事業計画を認定する。

認定を受ける要件は、同法四条関係に規定されているが、満たすべき要件の内容は、借受人によって異なる。

それは、農業者、法人、自治体等によってである。

ただし、相続税納税猶予制度適用農地の貸借ができるという特例的な制度という性格上、すべての借受人において「都市農業の有する機能の発揮に特に資する耕作の事業の内容に関する基準のいずれかを満たすこと」が必要となる。それは、地産地消の取組みとして「生産した農産物等を申請農地が所在する市町村若しくは隣接市町村の区域内で五割以上販売する」ことや都市農業の立地をいかした「都市住民に農作業を体験させる取組みを行

うこと」等である（同法施行規則三条）

本基準については、都市農業経営を考えると、そのほとんどが基準のいずれかに該当すると考えられるが、筆者自らの実際の生産緑地の貸借マッチング活動を通じ、

①規模拡大を志向する全量市場出荷の大規模野菜生産農家、②都市酪農経営の飼料畑、③大規模な植木経営等の経営体においては、副次的取り組みにより基準を満たすものの、完全には合致しづらい基準ともなっていることを指摘しておきたい。

### ③ なぜ生産緑地は貸借ができないといわれているのか

生産緑地法は、相続税納税猶予制度と異なり、施行以来、貸借が制限されたことはない。

では、なぜ生産緑地は貸借ができないといわれてきたのであろうか。

それはひとつに、先述したとおり、市街化区域以外のように貸借がスムーズに進む制度がなかったこと、そして貸借すると相続税納税猶予制度適用農地は期限の確定となり、貸借中に貸付人に相続があればその生産緑地は相続税納税猶予制度の適用を受けることができなかったことである。これは、都市農地貸借円滑化法の施行により解決がされる。

一方、生産緑地法の仕組みとして、生産緑地の買取申出ができる事由は、指定から三〇年を経過したときを除

くと「主たる従事者の死亡や故障」のみとなる。

生産緑地を貸借すると、当然に主たる従事者は「借受人」となり、貸借中に当該生産緑地の所有者（貸付人）に相続が発生したときは「主たる従事者の死亡」にあらず、その相続人は生産緑地の行為制限を解除（宅地等に転用して処分）することができない。

後ろ向きの理由と捉えられるかもしれないが、都市農業経営は相続時に莫大な相続税を課せられることが多く、納税にあたってひとつの選択肢を失うことは借受人も含め抵抗を感じざるを得ないことは否めないであろう。また、このことが、相続税納税猶予制度に営農困難時貸付け（適用を受けている者が営農継続が困難となる疾病を患ったときに農地法等による貸付けが可能となる制度）が創設されたにもかかわらず、制度適用が最も多い特定市街化区域の農地でほぼ活用されてこなかった事由であるとされてきた。

そこで、国土交通省では、生産緑地法施行規則三条一項二号（主たる従事者の定義）に「都市農地貸借円滑化法又は特定農地貸付法（市民農園整備促進法含む）の用に供される生産緑地にあつては、当該生産緑地の主たる従事者が農林漁業の業務に一年間従事した日数の一割に従事」を追加した。

これにより都市農地貸借円滑化法は生産緑地を安心し

て貸借できるシステムとなり、そのほとんどが一定程度、貸付人が借受人の農業に関与する貸借となっている。

さらに、賃貸借（有償）においては、農地法一八条二項八号の適用を受けて「相続があったときには農地の返還を受ける」といった契約ができないことから、貸付人の相続発生時に相続人が農地の返還を確実に受けられるように使用貸借（無償）としているケースが多いのではないかと。また農業者等への貸借においては、地域との調和要件の適用により、周囲より極端に高額な借賃での貸借が制限されている。

#### ④ 生産緑地における市民農園の開設

特定市街化区域の市民農園においては、都市農地貸借円滑化法施行以前は、生産緑地の貸借がされてこなかったと同様に、生産緑地での開設はほぼなく、宅地化農地が主体となっていた。

そのようななかで、都市農地貸借円滑化法で第三者が生産緑地に開設する仕組みが法定化され、あわせて、従来からある特定農地貸付法および市民農園整備促進法により市町村・農協が、または農地所有者が自ら市民農園を生産緑地に開設したときに、相続税納税猶予制度を継続・適用するという租税特別措置法の改正が行われた。

主たる従事者の取扱いの改正もあわせ、これにより生産緑地に市民農園を現実的に開設することが可能とな

り、結果、民間企業や特定市街化区域を有する自治体において、市民農園とする対象農地が増えることとなった。

さらに、市民農園関係法では農地法一八条二項八号の適用を受けられないことが規定され、生産緑地所有者と市民農園開設者との賃貸借（有償）契約のなかに使用貸借と同様に「相続があったときには農地の返還を受ける」といった内容を盛り込むことができる。

さらに「地域との調和要件」の適用がないことから、借賃についての制限も受けられない（高額でも可）。

このことから、都市農地貸借円滑化法が施行された二〇一八（平成三〇）年九月以降は、特定市街化区域にあつては生産緑地の貸借と比し、市民農園が急増するのではないかとということが示唆されていた。

### 都市農地貸借円滑化法による生産緑地の貸借と市民農園の開設の状況

都市農地貸借円滑化法は「貸借によって生産緑地の継続が可能」という、特定生産緑地指定へのインセンティブが働くことのみならず生産緑地減少の歯止めへの効果も期待される。

都内では、制度の周知や活用によってそれぞれの機関がそれぞれの役割を果たし、全国的にみても一定程度の貸借が進んでいるといえよう。

また、市民農園については、関係制度が整備されたことから、民間企業による開設が増加している。

二〇二一（令和三年）年九月一日現在の都内の状況は左記のとおりである。

**農業者等への貸付け（生産緑地の貸借）**

二九区市で計一四六件 約二六・八ha

**市民農園の開設（生産緑地）**

二四区市で計七十七件 約一〇・八ha

（一般社団法人東京都農業会議調べ）

先述のとおり、農業者等への貸借の内訳として使用貸借が多くなっている。

一方、市民農園の開設が貸借より生産緑地所有者にとって有利な仕組みであるといわれるなか、実際は、農業者等への貸付けが件数・面積とも多くなっている。このことについては、さらなる分析が必要であるが、貸付人において、これまで自らが行ってきた耕作と同様の形態で利用して欲しいという意向が強いことも見受けられる。

**新たな時代を迎えた都市農業**

生産緑地の貸借が可能となったことで都市農業は新たな時代を迎えた。

ここで、都内における生産緑地の貸借の事例とその効果についてみることにする。

① **規模拡大**

これまで都市農地における大規模野菜経営者等は市街化調整区域の農地を借り受けて規模拡大をはかってきたが、近隣の生産緑地を借り耕作地を増やすケースが出てきている。

一方で、有力な生産緑地の借り手となりうる篤農家においては、当然ながら、相続等による経営面積の縮小を見越して施設化を進め集約をはかっている経営体が多く、必ずしも借り受けによる規模拡大を求めているわけではないことも把握された。

② **農業経営の再開**

ある二三区の認定農業者が農業経営の継続が困難となり、区や農業委員会、JAの斡旋により隣接の区を生産緑地を借り受け、出荷先や作業場などの環境を変えずに農業を再開することができるようになった。

これは、都市農地貸借円滑化法が施行されていなければ実現できなかったことである。

③ **農業体験農園**

生産緑地を借り受け、農業体験農園を拡大。

新たな都市型農業経営として確立している農業体験農園は、生産緑地での貸借が困難であったこと等から耕作の主体を生産緑地所有者である農園主（自作）として、入園者（利用者）はその指示（カルチャースクール的な

講習会)に従って、農作業を一年間とおして体験するシステムである。

農園主は入園料(野菜の販売費含む)による安定収入を確保でき、利用者にとっては野菜づくりの技術を習得し新鮮な野菜を手に入れることができるという相乗効果を生み出すが、生産緑地を借り受けることができず、利用者の需要に対し、所有する生産緑地の範囲のみでの増園に限られていた。

#### ④ 農業経営の法人化と農業後継者の新たな生産部門での独立

生産緑地の貸借が可能となったことから、都市農業においてはじめ、例えば、農業経営者が農業法人を立ち上げ、その法人に所有する生産緑地を貸し付ける等の法人経営が可能となった。(図2)

#### ⑤ 非農家出身者による新規就農

生産緑地を借り受けて非農家出身者が新規就農すること、貸付人(生産緑地所有者)の相続等を考慮すると、先述のとおり、長期的安定的な貸借が難しい状況にあり困難であると考えられてきた。

そのようななか、二〇一九(平成三一)年三月に、日野市で生産緑地を三〇年間の賃貸借(有償)により借り受け、新規就農した者が全国ではじめて誕生した。続いて都内で二人の非農家出身者が新規就農しており、令和

四年一月にも二人が就農した。

また、他の事例においても二〇年以上の賃貸借(有償)があるなど生産緑地にて長期的に安定して借り受けているケースが出ている。

#### ⑥ 農福連携の取り組み

都内においても、福祉関係法人が農地所有資格法人以外の一般法人として市街化区域以外で農地を借り受けて農業参入するケースが出てきている。農業参入を志向する福祉関係法人にとっては、いわゆる農場長となる人材、そして借り受ける農地を見出すことに苦慮しているケースが多い。

そのようななか、生産緑地所有者を福祉関係法人の農場長(重要な使用人)として採用し、その生産緑地を使用貸借によって借り受けるという事例が出ている。この手法は、生産緑地所有者にとっても、借受人の農業に一定程度関与していくこと、そして貸付けへの安心感に繋がるものとなっている。(図2)

このように生産緑地の貸借が可能になったことにより、農業経営の法人化など市街化区域以外では主流となっているような事例も生産緑地において進むようになった。そして新たな取組みも生まれている。

このようななか、生産緑地の継続や相続税納税猶予制度適用者のセーフティネットの構築(貸借による耕作地

図2 生産緑地の貸借により可能となった農業経営の法人化  
(新たな農福連携等含む)

**農業経営の法人化(一般法人)**

前提＝貸借のみ可(売買は農地所有適格法人のみ可)

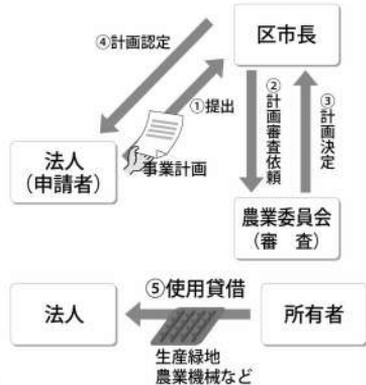
◆ 貸借の認主な要件

1. 都市農業の有する機能を発揮する計画であること
2. 農地のすべてを効率的に利用できること
3. 周辺の地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障が生じないこと
4. 耕作の事業に必要な農作業に常時従事すること  
(原則年間150日以上) ※ 農業者等要件
5. 地域農業と適切な役割分担の下に継続・安定的に農業経営を行うこと

◆ 農地の貸借ができる法人の要件(一般法人)

1. 業務執行役員もしくは重要な使用人のうち1人以上の者がその法人が行う農業に常時従事すること
2. 地域における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること

◆ 都市農地貸借円滑化法の手続き



としての継続)に向けて、都内ではすでに取り組みむ自治体もあるが、市町村や農業委員会等における貸し手や借り手の意向を集約する「生産緑地バンク」の設置が必要となっている。

ただし、都市農地貸借円滑化法による生産緑地の貸借は、市街化区域外の利用権設定等と異なり、契約行為に基づく個人間の貸借であるため、申請手続き等のバックアップ、そして市町村内に借受人がいない場合に自治体間での貸借を進める公的な機関の関与が不可欠であると考ええる。

いずれにせよ、これまで生産緑地を残してきたのは、所有者であり、今後もそうである。そのためには、所有者自身が都市農業・都市農地を継続できる施策や環境をこれからも整え続ける必要がある。

生産緑地を次世代まで残していくためには、現行の制度で取り組める仕組みづくり、そして都市農業に特化した長期にわたる安定的な政策の構築やさらなる制度改善等が必要ではないであろうか。

注

農地面積は、令和二年度分固定資産の価格等の概要調査(都総務局)より(うち特別区は東京都主税局資料)。

生産緑地面積は、東京都都市整備局資料より。

# 新制度下における神奈川県の都市農地と 残された課題

神奈川県環境農政局農政部長 佐藤忠恭

## 本稿の目的

神奈川県の都市農地の状況は本県農地課が把握しているところだが、今回、本誌編集長の東京大学 安藤光義教授は農業振興課に所属する筆者を執筆者として指名された。その背景には、筆者が二〇二一年度日本農業経済学会で口頭報告をした際、都市農地について安藤教授と若干の意見交換をさせていただいたことにあると認識している。それを前提に、本稿では、新制度下における神奈川県内の都市農地の現状を明らかにするとともに、都市農地制度に対する筆者の意見を提示する。

なお、本稿で述べる意見は、個人的な見解であり、筆者の所属する組織を代表するものではないことを予めお断りしておく。また、筆者が川崎市に外向していたこと

もあり、同市の事例に偏ることもご容赦願いたい。

## 一 県内の特定生産緑地指定はどこまで進んだか？

表1に神奈川県内の都市農地の現状を示す。県内の生産緑地面積は二〇二〇年末現在で一、二六二一ヘクタール、その半分超は政令市である横浜市、川崎市、相模原市が占めている。一方、密度で見ると様相は異なる。市街化区域に占める生産緑地面積率は、三政令市のうち川崎市が最も高く二・一%だが、政令市以外においても秦野市の四%を筆頭に、南足柄市、大和市、三浦市、茅ヶ崎市でいずれもそれを超えた密度となっている。市街化区域内における生産緑地の密度を勘案すれば、その存否がまちづくりを与える影響は、政令市以外においても小

表1 神奈川県内の都市農地の現状（2020年末現在）

三大都市圏特定市	市街化区域面積 (ha) (A)			市街化区域に 占める生産緑 地面積率 (%) (C)/(A)	生産緑地 指定率 (%) (C)/(B)
		うち農地 面積 (ha) (B)	うち生産 緑地面積 (ha) (C)		
横浜市	33,743	528	277	0.8	52.5
川崎市	12,728	353	265	2.1	75.0
相模原市	6,826	241	119	1.7	49.3
横須賀市	6,627	69	25	0.4	36.7
平塚市	3,152	129	41	1.3	31.6
鎌倉市	2,569	28	17	0.7	60.9
藤沢市	4,754	156	91	1.9	57.9
小田原市	2,822	134	60	2.1	45.2
茅ヶ崎市	2,221	96	54	2.4	56.2
逗子市	832	4	1	0.2	35.5
三浦市	729	50	20	2.8	40.3
秦野市	2,438	194	98	4.0	50.6
厚木市	3,201	118	27	0.9	23.2
大和市	2,008	76	57	2.8	74.9
伊勢原市	1,179	45	21	1.8	47.1
海老名市	1,440	54	25	1.7	46.5
座間市	1,253	34	20	1.6	57.5
南足柄市	717	47	22	3.1	47.9
綾瀬市	1,028	38	21	2.1	56.2
合計	90,267	2,393	1,262	1.4	52.7

注：1）市街化区域面積は、国土交通省「令和2年都市計画現況調査」（二）都市別一覧より、2020年3月31日現在を示した。

2）農地面積は、総務省「令和2年度固定資産の価格等の概要調査」の介在田畑・市街化区域田畑の評価総地積を宅地化農地面積とし、生産緑地面積との合計を示した。

3）生産緑地面積は、神奈川県農業会議（2021）の「都市計画（生産緑地）の決定状況等の調査」より、2020年12月31日現在の決定状況を示した。

さくないものと思われる。

次に、表2に神奈川県における特定生産緑地指定率と生産緑地の動向を示す。特定生産緑地指定率は二〇二一年九月末現在の途中経過で、指定見込みを含んで七七・五%となっている。指定面積は今後、さらに上積みされるものと思われるが、仮にこのまま当初の生産緑地指定から三〇年の期日を迎えた場合、特定生産緑地に指定されなかった二一八ヘクタールは所有者からいつでも市に買取申出できる生産緑地となる。これらの農地では固定資産税及び都市計画税が徐々に上がり、五年後には宅地並み課税となることから、五年以内に買取申出されて、生産緑地指定の解除に至る可能性が高い。表2には、県内における過去五年間の生産緑地減少面積が九八ヘクタールであることも示したが、今後五年でその二倍以上の生産緑地が指定解除となる恐れがあるといえる。

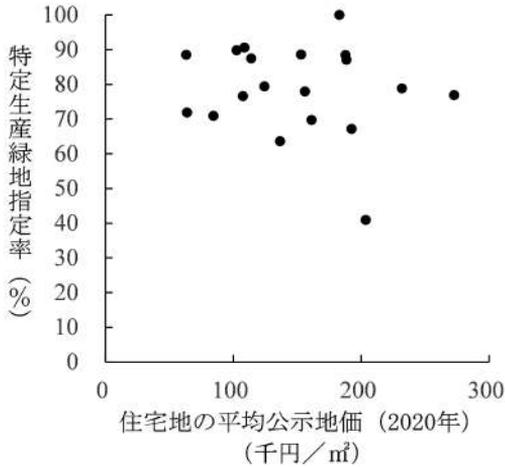
次に特定生産緑地指定率を市別にみていく。デベロップターの営業攻勢などを助長する恐れもあるため、本稿では市名を伏せた形で提示する。図1に神奈川県内各市における平均公示地価と特定生産緑地指定率の関係を示す。この散布図でわかるとおり、地価と指定率の間に相関関係は認められない。Yagi and Garrud (二〇一八) や栗本ら(二〇一八)は高地価な地域で不動産収入を得ている農家が農地を維持する傾向にあることを示した

表2 神奈川県における特定生産緑地指定率と生産緑地の動向

生産緑地 面積 (2020年末 現在) (ha)	うち1992年 指定面積 (ha) (A)	特定生産緑 地指定面積 (2021年9 月末現在) (ha) (B)	特定生産緑 地指定率 (%) (B)/(A)	特定生産 緑地非指定 面積 (ha) (A) - (B)	過去5年間 の生産緑地 減少面積 (ha)
1,262	972	754	77.5	218	98

- 注：1) 神奈川県環境農政局農政部農地課調べのデータより作成  
 2) 特定生産緑地指定面積には、指定見込みを含む。また、受付を完了していない市もあるため、今後変動する。  
 3) 過去5年間の生産緑地減少面積は、2015年～2020年。神奈川県農業会議(2021)(2016)の「都市計画(生産緑地)の決定状況等の調査」より算出。

図1 神奈川県内各市における平均公示地価と特定生産緑地指定率の関係



注：1) 住宅地の平均公示地価(2020年)は、土地情報センター(2020)より2020年1月1日現在の値を用いた。  
 2) 特定生産緑地指定率は、神奈川県環境農政局農政部農地課調べより2021年9月末現在の値で、指定見込みを含んでいる。また、受付を完了していない市もあるため、今後変動する。

が、今回、神奈川県内の特定生産緑地指定率を市別に見た中では、地価による効果はみられなかった。農業後継者がいる農家や農業収入が多い農家、経営主が若い農家で特定生産緑地指定の意向が高まる(栗本ら、二〇一八)(佐藤、二〇二〇)とされていることから、現段階で詳細は不明だが、地価以外の農家個々の諸条件の方が各市の指定率に大きく影響しているものと思われる。

いずれにしても、ここで示した県内の特定生産緑地の指定率は、二〇二二年九月末現在の途中経過ではあるが、指定期限までの残された時間を考慮すれば決して安心できるレベルではなく、今後、生産緑地の減少加速も覚悟しておく必要がある。

## 二 都市農地貸借は特定生産緑地指定を促進でき たか？

今般設けられた新たな都市農地貸借制度は、次の三項目で構成される。①「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」の制定による「農地法の法定更新」(農地法第一七条)の適用除外、②租税特別措置法の改正による「相続税納税猶予制度の適用除外」の解消、③生産緑地法施行規則の改正による「農林漁業の主たる従事者」の概念の見直し、である。これら三項目は、これまで生産緑地の貸借を阻害してきた三要因、(ア)農地法第三条許可

新制度下における神奈川県内の都市農地と残された課題

による賃貸借では地権者の都合による更新拒否ができない、(イ)相続税納税猶予制度を適用できない、(ウ)地権者の死亡時に生産緑地法第十条第二項における「主たる従事者の死亡」とみなされず相続時に買取申出ができない、をそれぞれ解消している。新たな都市農地貸借制度は、特定生産緑地指定を促進する切り札とも考えられるが、県内の実績をここで確認しておく。

表3に神奈川県内における都市農地貸借の実績を示す。(1)自ら耕作(認定都市農地貸付け)の実績をみると、約二・五ヘクタールの農地が貸借されており、権利の種類は一一件中一〇件で賃貸借となっている。ここで懸念されるのは相続発生時の合意解約である。前述の新制度の項目①による阻害要因(ア)の解消では、契約期間中の相続発生時の解約は対象となっていない。契約期間中の解約では、農地法第一八条第一項第二号の制約により、貸し手と借り手の合意が必要となる(農林水産省(二〇二二)の第三五③のなお書き部分)。この際、賃貸借の場合には、特約による事前合意は無効となることから、相続の際に限られた時間で財産を処分し、相続税を支払う必要がある相続人にとって、賃貸借はリスクとなる。一方、使用貸借については、特約による事前合意に制約がないため、地代を取らず無償で貸し付ける場合には、相続発生時に返還する条件を契約書に付すことが可

表3 神奈川県内における都市農地貸借の実績 (2021年3月末現在)

(1) 自ら耕作 (認定都市農地貸付け)

市	事業計画の認定状況		権利の種類
	件数	面積 (㎡)	
川崎市	3	8,521	賃貸借
平塚市	1	2,406	賃貸借
小田原市	1	1,633	使用貸借
茅ヶ崎市	2	1,582	賃貸借
秦野市	4	11,306	賃貸借
合計	11	25,448	

(2) 市民農園 (特定都市農地貸付け)

市	特定都市農地貸付の承認状況			市民農園 開設数
	件数	面積 (㎡)	農園區画数	
横浜市	1	2,746	146	1
川崎市	3	3,164	220	3
藤沢市	1	1,577	133	1
茅ヶ崎市	1	1,881	140	1
大和市	1	1,594	123	1
合計	7	10,962	762	7

注：1) (1) (2) とともに神奈川県環境農政局農政部農地課調べ

能となる。

これを前提とすると、県内実績の多くで使用貸借でなくリスクの高い賃貸借が選択されている理由として、次の四つのパターンが考えられる。(A) 耕作者と相続人が相当な信頼関係にある、(B) 相続が発生しても解約せず生産緑地を継続する決心を相続人がしている、(C) 地権者が若く契約期間内の相続発生が見込まれない、(D) 合意解約のリスクを認識していない。(A)や(B)は理想的であるが、相続発生時に当事者の人心が変わる一定のリスクは残る。(D)は論外として、多くが(C)であることを望みたいが、各事例の詳細はここでは不明である。

次に(2)市民農園(特定都市農地貸付け)の実績をみると、約一・一ヘクタールの農地が貸借されており、市民農園七六二区画の設置につながっている。市民農園においては、合意解約(農地法第一八条第一項)は適用除外とされ(都市農地貸借法第一二条第二項)、相続発生時の問題は起きにくい。新型コロナウイルス感染症拡大による影響で、市民農園へのニーズは高まっていることから(日本農業新聞、二〇二〇)、今後、この実績は伸びが期待される。

ただし、面積は(1)自ら耕作と(2)市民農園を合計して約三・六ヘクタールに過ぎない。二〇二一年九月末現在の

特定生産緑地に指定されていない面積が二一八ヘクタールであることからすれば、県内では都市農地貸借の実績が特定生産緑地指定の促進に十分貢献しているとは言えない。もちろん、現状で制度活用がなくても、自身で耕作できなくなったらいつでも農地を貸せるという心理的負担軽減効果はあったものと思う。しかし、それは相続税納税猶予制度の終身営農が未達の場合に、多額の猶予税額の納税を求められることに対する恐怖心の軽減だったのではないだろうか。同制度の適用がない場合、生産緑地を荒らしても、減免された固定資産税の遡及徴収はないことから、心理的負担軽減による特定生産緑地指定の促進効果がどこまであったか疑問は残る。

前述のとおり特定生産緑地指定を躊躇している農家は、経営主が高齢で後継者がおらず、農業収入も少ないことがうかがわれる。もしも県内で多い「自ら耕作」の賃貸借の事例が、地権者が若いパターン(C)で占められている場合には、特定生産緑地指定を躊躇する傾向にある層に、制度が活用されていないこととなる。反対にパターン(A)(B)(D)で占められている場合には、今後、相続発生時に解約で問題化しないか、注視が必要である。

### 三 田園住居地域の指定上の課題は何か？

改正都市計画法で追加された新たな用途地域「田園住居地域」は、「農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域」とされる（都市計画法第九条第八項）。同用途地域では、三〇〇㎡以上の土地の形質変更、建築物の建築について市町村長の許可が必要で、一定規模以上の開発が制限される。一方、税制優遇措置があり、非生産緑地の農地でも固定資産税及び都市計画税が一定の減免となり、相続税納税猶予制度の適用が可能となる。同用途地域の指定は、特定生産緑地に指定されなかった生産緑地が期日以降に宅地として一気に放出されるのを、面的に抑制する意義があるものと思われる。

しかし、三〇〇㎡以上の開発制限は、農家が相続時に都市農地の処分によって相続税の原資を確保する際に制約がかかることを意味し、同用途地域指定を都市農地所有者は歓迎しないことが予測される。この点について、川崎市都市計画課は、二〇二〇年一～二月に、市内の生産緑地所有者（二〇一九年七月時点）一、〇〇六名にアンケート調査を実施している（川崎市都市計画課、二〇二〇）。その結果、有効回答数三二〇件のうち、田園住居地域に「指定してほしい」としているのは一一・九%

であったのに対し、田園住居地域に「指定してほしくない」としているのは四八・四%であった。指定してほしくない理由については、「農地が売却できない／相続税の対策が困難」（二二・六%）、「土地利用の自由度が狭まる／規制が厳しくなる」（二〇・〇%）などとなっており、相続時などに個々の所有者の意思で変更することのできない農地の開発規制が生じることに不安や反発を感じる声が多くみられた、としている。川崎市に限らず、農地の開発規制を所有者が受け入れることは簡単ではないと思われ、今後、県内において田園住居地域の指定が円滑に進むかどうかは不透明である。

なお、県内では二〇二一年四月一日現在で、田園住居地域の指定実績はない（神奈川県都市計画課、二〇二一）。

### 四 コロナ禍における生産緑地の公益性と公有地化の可能性

#### （一）生産緑地の公益性と保全上の課題

新型コロナウイルス感染症拡大による危機は、ローカル・フードシステムの利点を明確化させており、都市と都市近郊の食料生産、製造、ローカル・フードの保全と維持が危機に対する回復力を高めているとされる（FAO、二〇二〇…p. 六）。ローカル・フードシステムは、

食料の生産地と消費地の空間的近接性を土台として、経済的な発展、保健と栄養、食料安全保障、フードマイレージの短縮といった公益を生み出すことが期待されるが(Martinez et al., 二〇一六: p. 七二一-八四)、今回、食料安全保障、とりわけ食料品アクセス確保の役割が目された。

日本においても市街地に散在している生産緑地は、ローカル・フードシステムを支える存在となり得る。拙著論文(佐藤・野見山, 二〇二一)でも、生産緑地の存在が都市の食料品アクセス確保に寄与する野菜庭先直売の設置につながっていることを指摘した。都市住民の農作物栽培活動の実施は、商店にアクセスしづらい環境に住む高齢者の野菜入手機会を拡大させる(雨宮ら, 二〇一二)ことや、農業体験農園や市民農園が一定の生鮮野菜の生産力をもつ(田原ら, 二〇一一)ことも指摘されている。新型コロナウイルス感染症拡大は、生産緑地の公益性を一層高めており、その保全の重要性は増している。

法による土地利用規制と税制優遇が、生産緑地制度による都市農地保全方策の根幹である。しかし、実際はそれだけでは生産緑地の減少は避けられない。生産緑地の所有者及び相続人に高い保全意識がなければ、相続発生時に買取申出がなされる可能性は高くなる。これは特定

生産緑地に指定されても変わらない。また、前述のとおり、都市農地貸借においても田園住居地域においても、課題となるのは相続時の対応である。

この問題の難しい点は、現所有者に高い保全意識があったとしても、ひとたび相続が発生すれば、相続人に意思決定がゆだねられてしまうことである。相続人が農業経営の後継者でなければ、農地に対する思い入れを背景とした高い保全意識は望めない。このことは農家の所有する生産緑地が農地以上の資産価値を伴った私有財産であることに起因する。この問題の解決策の一つが公有地化である。

## (二) 生産緑地の公有地化

生産緑地が何らかの方法で公有地化されていけば、当然であるが相続は発生せず、生産緑地の指定解除、農地転用への経路を断つことができる。公有地化の議論の一つに相続税の物納がある。後藤(二〇一〇)は、相続税全てを物納とする、物納農地は農地として保全し利用する、物納した人に耕作目的で貸し付ける、などのしくみを提案している(後藤, 二〇一〇: p. 六三)。安藤(二〇一五)は、物納要件の緩和によって農地の物納による相続税の納付を促進することを提案している。物納された農地を売却・換金せず、国が農業投資価格で自治体に

提供する、当該農地が転用された場合は、自治体が物納時の価格と農業投資価格の差額を利子税も含め国に納付する、といったしくみである（安藤、二〇一五・p.七三）。しかし、物納された農地を換金しない場合、国の税収は減ることから、自治体や国民から要望の声が高まったとしても、国がこのしくみを受け入れるのは困難と思われる。

生産緑地の存続を前提とした公有地化の事業に東京都の「都市農地活用推進モデル事業」（二〇一九年度）がある。そのうち「インキュベーション農園整備事業（買取活用モデル）」は、買取申出のあった生産緑地を都が買入れ、当該生産緑地にパイプハウス等を整備し、農業者に新たな栽培技術試行の場を提供するものである（東京都、二〇一九）。同事業では、買取申出があった多摩市内の生産緑地が事業用地として確保され、二〇二一年八月から二名の農家に三三三<sup>㎡</sup>のハウス二棟が賃貸しされている（日本農業新聞、二〇二二）。都は新たに「生産緑地買取・活用支援基金」を造成、区市の生産緑地購入額の二分の一を補助する事業を開始している（東京都農業振興課、二〇二二）。

都の区市に対する生産緑地買取への支援は画期的だが、課題は財政上の制約である。通常、宅地価格で取引される生産緑地は高額であり、対象地域や面積について

かなり限定せざるを得ない。また、東京都と異なり神奈川県の場合は財政力が乏しく、こうした基金を造成することさえ難しい。

### （三）生産緑地の寄付收受とその可能性

ここでは寄付收受について検討してみたい。もしも生産緑地所有者に寄付の意思があるならば、生産緑地の寄付收受は予算確保が不要で自治体にとって望ましい。神奈川県川崎市の福祉交流農園は、所有者から市が寄付を受け公有地化した生産緑地において、NPOと市が共同で福祉農園を運営している事例である。以下、市職員への聞き取り調査（二〇一八年一月一四日実施）及び提供資料より、その概要を記す。

当該事例の農地は川崎市中原区に位置する一九九二年に指定された生産緑地一、四七九<sup>㎡</sup>であり、これまで所有者により露地野菜が栽培されてきた。農地としての利用を希望する所有者の寄付申出を受けた市は、当初、市民農園用地としての活用を検討し、農地法第三条許可を受け、二〇一六年一月に登記を完了した。筆者が路線価に基づき寄付農地を評価したところ、約二億六、五〇〇万円であった。市の取得後も生産緑地の指定は継続している。

取得された農地において、二〇一八年、市は福祉交流

農園を開設した。同農園では、農業体験事業のノウハウのある市と栽培管理の可能な事業者による共同運営方式が採用された。市は福祉系の法人を公募したところ、市内に事業所があり障害者支援を実施するNPOを共同運営事業者として決定した。市とNPOとの間には二〇一八年八月に協定が結ばれ、市は農園管理、農業体験事業の実施支援、農園運営に関するNPOへの情報提供等を行うこと、NPOは園内の日常管理、農業体験事業の企画実施等を行うこと、経費はNPOが負担し、市と協議の上、農業体験事業の参加者から実費相当分の代金を得られることが定められている。

当該NPOは市内にある利用者一八名の福祉作業所である。二〇数年前から農作業も取り入れており、二〇一六年から県外の山林を開墾して畑地化し、利用者と月一回通作して根菜類を栽培している。近隣に耕作可能な農地を探していたところに公募があり、共同運営事業者となったものである。スタッフのうち三〜四人が農作業に従事し、利用者一名とともに、無農薬により少量多品目の野菜を栽培している。

この他、市は二〇一八年九月に町内会を通じて近隣から市民ボランティアを募集し、一〇人の応募を得た。一〇人のうち九人は自転車を通える地元住民で、月二回(第二・四木曜)の活動日に市職員とともに農園の管理作業

に従事している。二〇一八年一二月には、収穫体験イベントが実施され、参加費一家族二、五〇〇円(土産品込み)で募集したところ、一八家族六一名の参加を得ている(奈良田、二〇一九)。

以上、生産緑地の寄付收受とその活用について、川崎市の事例を紹介した。生産緑地の寄付收受においては、寄付の受贈者が行政であるため、寄付者に贈与税はかからないが、寄付者は財産の純減となることから、寄付希望の生産緑地所有者を多く見込むことはできない。本事例では寄付者の寄付動機は明らかとなっていないが、一般に、農地として末永く維持されることを希望する現所有者と相続人の意思が相違することは想定し得る。よって、現所有者が農地としての維持を強く望む場合には、存命中に自治体に対して農地の維持を前提とした寄付を申出することは起り得ると考えられる。

また、本事例において市は、公有地化した生産緑地で福祉交流農園を開設し、人的資源も投じながら高度な公益性発揮を図っている。しかし、もしも寄付者が健在で耕作能力に支障がないのであれば、自治体が都市農地賃借法により寄付者に当該生産緑地を無償で貸し付け、通常の営農を継続してもらうことが理想と思われる。生産緑地所有者は寄付により課税対象の財産を減じることができ、かつ、これまでと同様の農地利用を自治体に安堵

されるのであれば、それらのことは寄付のインセンティブになることが期待される。

ここで課題となるのは、農地法である。同法では、都道府県を除く地方公共団体は、施行令第二条第一号ロに基づき「公用又は公共用に供する」場合に限定して、全部効率利用要件（同法第三条第二項第一号）を適用除外して、農地を取得可能とされている。よって、現状、市が生産緑地を農地として取得する場合は、例え寄付であったとしても、活用におけるハードルが高くなってしまふ。通常の営農でも都市農業は十分に公益的足り得るのだとすれば、農家に貸し付け、通常の営農をしてもらう目的で市が生産緑地を取得することが認められてもよいのではないだろうか。国には、生産緑地の公有地化を促進するための法整備の検討を望みたい。

#### 引用文献

雨宮護・寺田徹・横張真・浅見泰司（二〇二二）「都市住民による農作物栽培活動の実施と食生活の質との関連―都市近郊のフードデザート問題解決への「農」からの貢献可能性―」『都市計画論文集』四七③：二二九―二三四。 <https://doi.org/10.11361/journalcplj.47.229>。

安藤光義（二〇一五）「農地の存在意義の再考―都市農地の再評価とその存続に向けて―」『都市とガバナンス』二三：六四―七三。

FAO（二〇二〇）Urban food systems and COVID-19: The role of cities and local governments in responding to the emergency. <https://doi.org/10.4060/ca8600en>.

後藤光蔵（二〇二〇）『都市農業 筑波書房ブックレット五〇』筑波書房。

神奈川県農業会議（二〇一六）『農政時報』五三〇。

神奈川県農業会議（二〇二二）『農政時報』五八九。

神奈川県都市計画課（二〇二二）「用途地域の指定状況」。

川崎市都市計画課（二〇二〇）「田園住居地域に関するアンケート調査結果について」 <https://www.city.kawasaki.jp/500/page/0000120199.html>（二〇二二年一月四日参照）

栗本開・飯田晶子・倉田貴文・横張真（二〇一八）「大都市圏郊外部における都市農家の生産緑地の維持・貸与意向」『都市計画論文集』五三③：五二九―五三六。 <https://doi.org/10.11361/journalcplj.53.529>。

Martinez, S., M. Hand, M. Da Pra, S. Pollack, K. Raiston, T. Smith, S. Vogel, S. Clark, L. Lohr, S. Low, and C. Newman（二〇一六）『ローカル・フードシステム』（三石誠司・鷹取泰子訳）農政調査委員会。

奈良田剛志（二〇一九）「農体験の場づくりと農福連携による福祉交流農園の開園―農の多面的な役割―」『政策情報かわさき』三七：六八―七一。

日本農業新聞（二〇二〇）「家庭菜園 都市部でブーム?!」コロ

- ナ禍で在宅 野菜苗、貸農園、書籍が好調 (二〇二〇年六月三日記事)
- 日本農業新聞 (二〇二二)「生産緑地買って保全 東京都、施設整えレンタル 園芸高収益化を後押し (二〇二二年一月二二日記事)」
- 農林水産省 (二〇二二)「都市農地の貸借の円滑化に関する法律の運用について (令和三年一月七日改正)」 [https://www.maff.go.jp/f/nousin/kouryu/toshi\\_nougyo/attach/pdf/s\\_houritsu-19.pdf](https://www.maff.go.jp/f/nousin/kouryu/toshi_nougyo/attach/pdf/s_houritsu-19.pdf) (二〇二二年一月四日参照)。
- 佐藤忠恭 (二〇二〇)「高地価水準の都市における生産緑地の維持意向と農家属性―神奈川県川崎市を対象として―」『農業経済研究』九二(1):三四―三九。 <https://doi.org/10.11472/nokei.92.34>。
- 佐藤忠恭・野見山敏雄 (二〇二二)「ローカル・フードシステムと都市農地保全の関係―関東地方の庭先直売と生産緑地の分析―」『農業経済研究』九三(3):三二―三二八。
- 田原眞一・横張真・栗田英治・寺田徹 (二〇二二)「都市住民の農園における生産活動がもたらす農作物の生産量の推定とその評価」『ランドスケープ研究』七四(5):六八五―六八八。 <https://doi.org/10.5632/jla.74.685>。
- 土地情報センター (二〇二〇)『地価公示』(令和二年)『都道府県市区町別・用途別』平均価格・対前年平均変動率表』。
- 東京都 (二〇一九)「都市農地活用推進モデル事業」(PR資料)。
- 東京都農業振興課 (二〇二二)「生産緑地買取・活用支援事業」。
- [https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/nourin/nougyou/hozen/seiryoku\\_kaitori/](https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/nourin/nougyou/hozen/seiryoku_kaitori/) (二〇二二年五月九日参照)。
- Yagi, H. and G. Garrud (二〇一八)The Future of Agriculture in the Shrinking Suburbs: The Impact of Real Estate Income and Housing Costs. Land Use Policy 76: 812-822. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.03.013>.

# 都市農業振興に向けた産官学連携の試み

## —和歌山市を事例に—

和歌山大学観光学部 藤田武弘

### はじめに

人口減少社会の到来により、近年都市に求められる機能と役割が大きく変化しつつある。農林水産省の調査「農林水産省「都市農業に関する意向調査」二〇二一年七月Webアンケート」によれば、都市農業・都市農地の保全について「ぜひ残していくべき」「どちらかといえば残していくべき」の両者を合わせた回答が全体の七〇・五％を占めるなど、都市農業・農地の保全の必要性についての共感が拡がりつつある。そして、これらの意識変化は、ポストコロナ社会において求められる「脱炭素」・「SDGs」への貢献や「分散型社会」構築等の現代的課題に向き合う上でも大きな力になると考えられる。

本稿では、都市農村交流をめぐる近年の動きとの関わり

りで都市農業に期待される役割を整理すると共に、三大都市圏特定市以外の市町村のなかでも生産緑地面積を増加させるなどの実績を有する和歌山市を事例に、都市農業をめぐる制度改革を「追い風」とした産官学連携による都市農業振興の取り組みの意義について考えてみたい。

### 1. 都市農村交流に期待される役割と都市農業

#### (1) 都市農村交流が繋ぎ直す「食」と「農」の乖離

高度経済成長期以降、女性の社会進出や家族世帯員数の減少を背景に進展した食料消費の洋風化・多様化は、食品製造業における新たな加工食品の開発やスーパーマーケットの台頭、さらには外食チェーンの登場などを契機にさらに進展し、食の外部的化（中食・外食への依存）

を一層推し進めることになった。そして、食の外部化は「食」と「農」の乖離を助長すると共に、「農」の営みには思いを馳せる機会を消費者から奪い、食の安全・安心すらつかないという問題を浮き彫りにした。

一方、近年では、若者世代を中心とする新たな「田園回帰」志向に象徴されるように、多様な都市農村交流機会（農産物直売所・農家レストラン・農業体験農園・農家民泊・農村ワーキングホリデー等）への参加を契機とする「関係人口」が創出されつつある。ここで重要なことは、農村での農作業や生活体験を通じた人とヒトとの繋がりが（都市農村交流）が、「食」と「農」との乖離によって都会の生活では思いを馳せることができなくなっていた農業・農村が直面する課題や悩みに対する共感を育み、結果として他人事ではなく自分事として考える（当事者意識を持つ）ことのできる人材を育成する機会を提供しているという点である。

都市農村交流活動を通じて外部人材の受入は、農村にとっても、①非日常の眼差しを通じて、地域資源固有の価値が顕在化する（気づき、の喚起）、②農村内部の人材では不足していたマーケティング、商品企画・開発、新規販路の開拓などに必要なノウハウや人的ネットワークの活用可能性が拡がる、③外部人材による地域の「な

りわいづくり」活動を契機として地域コミュニティが活性化する等の変化をもたらしている。

## (2) 都市地域における都市農村交流の意義

ところで、都市農村交流の「場」は、何も農村に限ったことではない。近年では、駅前スペースや商店街の空き店舗を活用して「都市型マルシェ」を定期開催する取り組みも増加するなど、農産物直売所には都市農村交流のアンテナショップとしての役割が期待されている。また、三大都市圏内に多数開設されているJAファーマーズマーケットは、新鮮で安心できる「顔の見える流通」として都市住民の期待を集め、多くの直売所で「リピーター」層を獲得するなど、いまやフードシステムの重要な構成要素となっている。そして、近年では、民間事業者の参入やスーパードのインショップ導入・地場産売場の拡充等の競争激化を受けて、リピーター利用者を対象とした「食農教育」機会の提供をはじめ、「生産者との交流」や「農業体験」等の要素を組み込んだ新たな取り組みも模索されている<sup>1)</sup>。

さらに、都市地域内の農業経営の一環として、農園主自らが作付計画を作成、農作業に必要な資材等を準備し、定期的に利用者向け講習会を開催し農業技術の指導を行う「農業体験農園」は、利用者（都市住民）からみ

ると、利用料金（入園料と農産物収穫料）を前払いし、播種・植付・施肥・農薬散布・収穫等の一連の農作業を体験することに加えて、園主や利用者同士の交流機会（テーマ型コミュニケーション）を得ることができるといふ魅力がある。

一九九六年に東京都練馬区で始まった農業体験農園の取り組みは全国に拡がりを見せており、都市農業を都市に不可欠な要素として位置づけた「都市農業振興基本法（二〇一五年）」の施行以降、都市農業の公益的機能（地産地消、交流創出、防災、景観創出、環境保全、食農教育）に対する市民理解を醸成するための有効な方策として関心を集めている。

## 2. 和歌山市における都市農業の特徴と新たな施策展開

### (1) 和歌山市における農業・農地の存在状況

和歌山市は、和歌山県の北西端に位置し、北は大阪府岬町・阪南市に、南は海南市に、東は岩出市・紀の川市に隣接し、西は紀淡海峡を隔てて兵庫県・徳島県に相對する県庁所在地である。鉄道や阪和自動車道等の交通アクセスに恵まれ、京阪神市場への出荷が容易であることから、市西部の砂地地帯では全国有数の集团的産地を形成している新ショウガ（施設・露地）や地理的表示（G

I）保護制度に登録されたダイコン（露地）を栽培するほか、紀ノ川流域では水稲とキャベツ・ハクサイ・ブロッコリー等の裏作野菜、東部近郊中山間地帯ではミカンなどの果樹栽培が営まれるなど多彩な農業が展開している。総農家戸数は三、〇五七戸（二〇二〇年）で、うち四一％に相当する一、二四八戸が販売農家であり、それぞれ五年前（二〇一五年）と比較して約一七％減少しているものの、近年の農業をめぐる「追い風」を背景として、都市農業の優位性を活かした多様な取り組みが見受けられる。なお、和歌山市を事業区域とする農協はJAわかやま一農協のみであるが、JA管内には五か所のJAファーマーズマーケット（「愛菜てまりっこ」）が存在し、和歌山市民に対して貴重な地元農産物の購入機会を提供している<sup>ii)</sup>。

農地についてみると、二〇二〇年の農地面積は二、七〇haと市総面積の二四％を占めるが、同様に五年前と比較して約五％減少している。うち市街化区域内には全農地の四分の一に相当する六七〇ha（二〇一六年）が存在するが、これも七年前（二〇〇九年・七六八ha）と比較して約一三％と大幅に減少している。一方で、生産緑地面積は八一・六ha（二〇二〇年度）と、二〇〇六年の生産緑地制度導入（二四・五ha）以降年々増加するなど特筆すべき動きが確認できる。実際に、「三大都市圏特

定市」以外の一三市町村が指定した生産緑地面積（二〇一九年・一〇〇ha）のうち七二％を和歌山市が占めていることが分かる（表1参照）。

和歌山市が、生産緑地地区を「農地等の生産活動により生まれる優れた緑地機能及び多目的保留地機能に着目し、都市計画画、市街化区域内にある農地を保全し、良好なまちづくりを図ろうとするもの」と位置付け、追加指定を推奨してきたことは重要である。今後は、改正「生産緑地法（二〇一七年）」で打ち出された、生産緑地の面積要件の緩和措置（五〇〇平方m以下の追加指定）を活用して、小規模都市農地を持続的に保全していく等の細やかな対応が求められる。一方、農業者の側から見れば、市街化区域内に農地を保有する農家が自らの農業を存続するための解決策（高額な固定資産税の回避）として、やむなく生産緑地指定を選択したという面は否めない。都市農業・農地に期待される公益的な機能・役割を持続的に果たしていくためには、家産としての私的土地所有意識に由来する「自分の代で農業は終わり」式の諦観との相克を超えて、次世代に農業・農地を継承することへの使命感と新たな時代における経営のイノベーションに意欲のある農業者を多数育てることが重要となる。

表1 市街化区域内農地の区分別面積（2019年）

	三大都市圏特定市	左以外の都市	計
生産緑地以外 〔宅地化農地〕	10,461ha (16.4%)	40,967ha (64.1%)	51,428ha (80.5%)
生産緑地	12,387ha (19.4%)	110ha (0.2%)	12,497ha (19.5%)
計	22,848ha (35.7%)	41,077ha (64.3%)	63,925ha (100.0%)

資料：総務省「固定資産の価格等の概要調書（令和元年）」、国土交通省「都市計画年報（令和元年）」

注1：表示単位未満を四捨五入したため計と内訳は必ずしも一致しない。

2：三大都市圏特定市以外が生産緑地：110haのうち、79ha（71.8%）は和歌山市。

(2) 「都市農村交流」を核とする新たな農業振興の取り組み

和歌山市では、行政区域と業務区域が一致する利点を活かして、従来からJAわかやまとの間で市長と組合長レベルでの農政懇話会を定期的に開催しているが、都市農業については近年ともに「都市農村交流」を核とする新たな振興方策が図られている。

①道の駅「四季の郷公園」

「四季の郷公園」は、和歌山市南東部の都市近郊中山間地域に位置し、一九九一年に開園した敷地面積二五・五haの市農業公園であるが、施設の老朽化を背景としたリニューアル計画に着手する過程で、食・農業体験を通じた新たな都市農村交流拠点として再整備し地元農業の活性化を図る方針が確認された。和歌山市内初の「道の駅」としての登録を受け、二〇二〇年七月には公民連携によるDBO方式（公共が資金調達を負担し、設計・建設・運営を民間に委託する方式）により受託した管理運営事業者が「食×農×体験」をコンセプトとする『FOD HUNTER PARK』として開園したが、特徴的な点は農産物直売所、地域食材レストラン等の施設と並んで、地元農家の指導の下に年間を通じて播種から収穫までの一連のプロセスが体験できる農業塾（農業体験農園・土の農園）を開設したことである。

とりわけ、農業塾には、農作業を通じた市民の農業理解醸成への期待はもちろんのこと、農家と市民・市民間の交流を通じた新たなコミュニティの構築や、地元農家に体験交流型農業への参加機会を提供し、将来的に個々の農家による農業体験農園の開設促進に繋げるための「トレーニング農場」としての役割も期待されている。

後述する「第二次和歌山市農業振興基本計画」（現在、策定に向けパブリックコメントの受付実施中）においても、「四季の郷公園を核とした和歌山市版グリーンツーリズムの推進」が基本方針四（農業の環境と共生）の中に謳い込まれており、現在一七区画開設されている農業体験農園を二〇二六年には二七区画に増やす目標が掲げられている。

②JA支援による「農業体験農園」の開設

きっかけは、和歌山大学（食農総合研究教育センター）とJAわかやまとの共同研究「市民農園の新たな展開方式による都市農業再生方策に関する研究（二〇一六—二〇二〇）」である。なかでも、東京都練馬区で始まった「農業体験農園」の成果（都市型農業経営の新たなビジネスモデルとしての可能性、農業者と利用者間さらには利用者同士の交流による「鏡効果」の発現や農作業を通じた新たなテーマ型コミュニティの創成効果など）を分析・考察することにより得られた教訓や課題を踏まえ

て、JAわかやま管内での農業体験農園の導入・定着を目指す「社会実装化」を目指した点は注目される<sup>iii)</sup>。

「社会実装化」は、研究成果の社会還元と共に、①JA管内での農業体験農園導入に向けた啓発用の「リーフレット（園主向け・利用者向けの二種類）」の作成、②練馬区農業体験農園「園主会」メンバーを講師に迎えての農家向け研修セミナーを年一回のペースで開催、などの形で進められた。その結果、二〇一六年以降の五年間のうちに、同市内に五カ所の農業体験農園が誕生した。

現在、各農園の講習会等での栽培技術指導をJAがサポートするほか、大学側もモニタリング利用を行い「費用対効果調査（年間を通して収穫された農産物を逐次市価換算し合計額を利用料と比較）」、並びに「利用者アンケート調査（項目は練馬調査に同じ）」を実施するなど、和歌山市内における農業体験農園の導入・定着上の課題抽出及びシステム改善に努めている。

二〇一八年に成立した「都市農地賃借法」において、生産緑地の賃借についても相続税納税猶予制度が適用されるなどの制度改革が進んでおり、結果として三大都市圏内では民間企業が農業体験農園の運営に進出する動きが加速している<sup>iv)</sup>。JAでは、賃借型での参入も視野に入れて更なる農業体験農園の拡大に注力しているところである。

### 3. 産官学連携で守る都市農業

#### (1) 人材育成事業への展開 ～JAわかやま寄付講義「食と農のこれからを考える」～

大学とJAとの共同研究成果の社会還元を図る過程で、農業・農村の現代的意義や役割を次世代に継承するとともに、それを担い・支える人材を育成することの必要性が共有され、二〇一八年度から和歌山大学キャンパスにおいてJAわかやま寄付講義「食と農のこれからを考える」が継続的に開催されている（図1・二〇二一年度カリキュラム参照）。

講義には、毎年、大学生約三〇〇名、市民・高校生が参加するほか、JAわかやま職員のリカレント教育（毎年一〇名が業務の一環として受講）の場としても活用されていることが特徴である。実際に、受講生の中からは「農業という職業のもつ魅力を感じた」という声のほか、本講義の受講を機に農業法人への新規就農を決断した学生も誕生している。また、参加したJA職員からも「信用事業のみを担当していると見えてこなかった農業を取り巻く最新動向が理解できたことで仕事に対するモチベーションが変化した」等の感想が寄せられるなど「教育効果」も着実に挙がっている。近年では、和歌山市役所・和歌山県庁職員等の施策担当者も常時講義に参加す

図1 JAわかやま寄付講義「食と農のこれからを考える」2021年度のカリキュラム

第1回	10/5	ガイダンス、現代の農業・農村	岸上光克（和歌山大学）
第2回	10/12	和歌山市における農業振興と地域振興	JAわかやま有志+和歌山市（JAわかやま+和歌山市役所）
第3回	10/19	日本型ガストロノミーと食文化の創造	尾藤環（辻調理師専門学校）
第4回	10/26	農業・農村とジェンダー	植田淳子（和歌山大学）
第5回	11/2	フードシステムの特徴とバリューチェーン	戴容泰恩（摂南大学）
第6回	11/9	地域資源の活用とコミュニティビジネス	木村則夫（株式会社秋津野）
第7回	11/16	子ども食堂の実態と課題	大城秀斗（農林水産省）
第8回	11/30	田園回帰と農村移住	阪井加寿子（和歌山大学）
第9回	12/7	農村集落の持続性	佐久間康富（和歌山大学）
第10回	12/14	魚食の普及と漁業振興	副島久実（摂南大学）
第11回	12/21	協同組合の現代的価値	岸上光克（和歌山大学）
第12回	1/11	都市農業の現代的価値	藤田武弘+白石好孝（和歌山大学+白石農園）
第13回	1/18	農福連携の推進	中原力哉（一妻会ソーシャルファームもぎたて）
第14回	1/25	農業とICT活用	佐々木茂明（株式会社Citrus）
第15回	2/1	農業者たちと語る「食と農のこれから」	岸上光克（和歌山大学）+農家

るようになり、講義終了後に開催される「ネットワーキング」の時間を活用した貴重な情報交流の機会が実現している。

なお、二〇一九年度以降は、カリキュラムのうちの一コマ（和歌山市農業の特徴、都市農業の機能と役割等がテーマ）をJAわかやま職員が担当し講師として登壇する形が定着するなど、産学連携による食農教育の推進が図られるようになった。

## (2) 産官学包括連携協定と「都市農業振興基本計画」の策定

以上の取り組みが土台となり、二〇二二年八月には、民間（JAわかやま）、行政（和歌山市役所）、大学（和歌山大学）は、それぞれが有する資源を活用し、広く連携・協力を進めることにより都市農業の振興に資することを目的とした「包括連携協定（都市農業振興のための産官学包括連携協定）」を締結した。

連携・協力する事項は、①都市農業に関する研究の実施に関する事、②都市農業に関する研究、技術、施策の情報の交換に関する事、③都市農業の担い手育成、学生への食農教育に関する事、④施設、フィールド等の相互利用に関する事、⑤都市農村交流など都市農業の多面的役割への理解促進に関する事、⑥その他、目

的達成のために必要な事項に関すること、である。

ここでも特徴的なことは、一般に「画餅に帰す」ことが多いとされるこれらの連携・協力事項を推進する事務局組織として「和歌山市都市農業振興産官学連携連絡会（和歌山市、JAわかやま、和歌山大学が正規メンバー、和歌山県がオブザーバー参加）が設置され、定期的に実務者レベルでの意見交換の場が開催されていることである。その結果として、①先述したJA寄付講義「食と農のこれからを考える」のJA担当分の一コマを和歌山市役所の担当職員も参画・登壇する形で運用する、②和歌山市の農業を「都市農業」として捉え、「第二次和歌山市農業振興基本計画（二〇二二〜二〇二六年度）」を「都市農業振興基本法」を受けて地方公共団体が具体化するべき「都市農業振興基本計画（地方計画）」に相当するものとして策定することを位置づけたほか、素案検討の段階で上記の連携連絡会との意見交換を実施する、等の画期的な動きが見受けられる。

## おわりに

食品ロスや貧困、地球環境の悪化に関する国際的関心の高まりを受けて、SDGsの一つに食品ロス削減への取り組みが盛り込まれた。人口増加による食料のひっ迫が予想される世界の食料需給見通しの中で、日本の食料

自給率は低下の一端を辿り、二〇〇〇年以降はおおむね四〇％前後で推移している。穀物自給率（二〇一八年・二八％）に限れば、OECD加盟三八カ国中の三二番目、人口一億人以上の国の中で最下位である。また、世界有数の農産物純輸入国である一方で、食品ロス発生量は年間六一二万トンに及ぶなど、日常的に大量の食料を廃棄しているのが現状である。途上国を中心に八億人超の栄養不足人口を抱える世界の現状に鑑みれば、持続可能な生産・消費システム構築という課題に対する日本の国際的・道義的責任が鋭く問われなければならない。

ポストコロナ社会においては、脱炭素と経済成長の両立を目指す欧州の新たな成長戦略「グリーン・ディール」と、その中で農業部門の核となる「Farm to Fork戦略（公正で健康的な環境にやさしいフードシステムへの移行）」は看過できない動きである。従来、ニッチと称されたローカルフードシステムが有する本来的価値（家族農業経営の持続性、地域活性化や流通経費削減への期待）や食農教育の意義（農山村での体験学習機会の拡大や学校給食への地場産物・国産食材利用促進）をSDGsの観点から再評価すべき時期を迎えている。

翻って、都市農業が有する公益的機能の存在は、これらの現代的課題の解決を図る上で格好の素材を提供して

いると考えられる。次世代への地域資源の継承という観点から、産官学が連携して都市農業を「守る」ことの意義は大きい。

注

- i 岸上光克・辻和良・藤田武弘「農産物直売所における交流・体験活動の実態と課題」『農業市場研究』第二九巻第四号、八一—一四頁、二〇二二年。
- ii 二〇一六年二月にJAと大学とが共同で実施した直売所利用者調査「有効回答五〇九」によれば、利用者の九八％が和歌山市民で、週一回以上来店する「リピーター」層は約七〇％であった。
- iii 詳しくは、和歌山大学観光学部（農山村再生ゼミナール）『東京都練馬区農業体験農園利用者アンケート調査報告書』二〇一七年を参照のこと。
- iv 安藤光義「都市農地をめぐる法制度と自治体の役割」『月刊自治研』Vol. 六三、二〇二一年二月。

## 研究成果報告

## 新たなバイオマス資源作物

## エリアンサス JSE1

農研機構 畜産研究部門  
畜産飼料作物研究領域 飼料作物育種グループ 蝦名 真澄

## はじめに

二〇五〇年カーボンニュートラルに向け様々な分野で急速に具体的な取り組みが加速している。化石燃料に代わる新たなエネルギー源を模索する取り組みで、産業構造を根底から革新する重要な取り組みである。農業分野でもバイオマス資源作物の育種という観点から、飼料作物育種で培ったノウハウを生かし、木質バイオマスに匹敵するバイオマスを生産できるイネ科バイオマス資源植物の品種を開発した。開発した草種はエリアンサスで品種名は「JES1（ジェーイーエス1）」である。収穫量が年間乾物収量一ヘクタール当たり二〇〜二五トンと超多収であり、海外での栽培事例では年間乾物収量一ヘクタール当たり五〇トンを超える事例も報告されてい

る。現在、バイオマスペレット燃料作成時の木材に五〇％のエリアンサス「JES1」を混合することで、調達する木材を半量に節約して発熱量を確保、温泉施設のシヤワー給湯の熱源として事業利用が開始されている。この給湯ポイラーでの利用は五年が経過し、順調に温泉施設の操業は継続しており、昨今高騰している灯油に比較して、従前の灯油と同じ安価で安定した価格で供給を継続し、本施設では灯油にかわる新たな熱源としての地位を確かなものとしている。ポイラー燃焼による二酸化炭素はエリアンサスが年度内に同化した空気中の二酸化炭素と同量となるためカーボンニュートラルで、温泉施設へバイオマス燃料ペレットを供給するために、耕作放棄地 8 ha をエリアンサス「JES1」生産に置き換えて、五〇％混合する木材と併せて二酸化炭素排出を「ゼロ」

図1 栃木県さくら市で栽培されているエリアンサス「J E S 1」



左：耕作放棄地を利用し2014年から継続的に栽培地を増反しながら現在9haに栽培を広げた。2018年10月下旬撮影

右：冬期に立毛乾燥状態に至ったエリアンサス「J E S 1」をマルチヘッダを装着した自走式ロールベラーで収穫している様子

とした。まだ、小さな灯りではあるが、利用の拡大によって大きな熱源の革新にもつながる技術となる可能性があるため注目されている。

灯油価格の高騰やコロナ禍の輸送問題に端を発する木材不足などから、耕作放棄地を利用して省力的な栽培によるエリアンサス「J E S 1」の安定した生産と、国内生産できるため海外からの輸送コストがかからず、地産地消が可能であるエリアンサスバイオマスペレット燃料の重要性が改めて認識されている。(株)タカノ社(栃木県さくら市)では、エリアンサスバイオマスペレット燃料を作成して温泉給湯施設に年間二〇〇t〜二五〇tを安定して供給しているが、国内大手燃料メーカーや電力会社などから、(株)タカノ社の事業の見学は増加傾向が続き、各社の事業化案に沿ったエリアンサス「J E S 1」の試作が各地で開始されている。

### エリアンサス「J E S 1」の紹介

エリアンサスはサトウキビと交配が可能であること、痩せ地や乾燥に強く、各種のストレスに対して強靱で生産力が高いことが知られている。そのため、一九八〇年代に日本国内に現存しているサトウキビ属野草として、遺伝資源ジーンバンク事業などを通じて盛んに収集が行われてきた。エリアンサス自体の本来の自生地はインド

からタイ、中国、インドネシアに至る熱帯・亜熱帯で南（東南アジア地域であるが、日本にも点在して自生している。これらの自生種はエリアンサスの文化的な利用実態がないことから、何らかの人為的ではない経路を経て、沖縄から太平洋側中部地方にまで分布を広げていたと考えられている。日本で収集された遺伝資源の中から、草姿が整っていて密に直立する沖縄で収集された遺伝資源 JW4 を元親として、数世代の選抜を通じてやや直立する草姿を特徴とする農林水産植物として品種「JES1」がエリアンサスでは世界で初めて品種登録された。品種登録の出願番号は二八二九九で二〇一三年一月に出願公表され、登録番号二七五三三で二〇一九年八月に登録されている。国立研究開発法人・農研機構および国際農研センターの共同開発品種である。種子からの増殖による苗の販売は許諾利用を交わす必要がある。エリアンサス「JES1」の最も大きな特徴は、適切な肥培管理と畝間の除草管理を雑草発生に合わせれば、植え付け三年目以降は一五年程度、毎年度同程度の大きな収穫量を獲得しながら継続して収穫利用が可能であること、また、収穫量が年間乾物収量一ヘクタール当たり二〇～二五トンと超多収であること、ほぼ病虫害等の発生がないため農薬による防除が不要で省力的な管理が可能であることである。十二月～四月初旬が刈取り適期

で、年に一回の収穫で大きな収穫量を確保できる。収穫した収穫物は、立毛乾燥した葉や茎で、主な成分はセルロース・ヘミセルロースおよびリグニンで、セルロース系バイオマスに分類され、成分比は木質と類似しているが約5%以下の灰分を含む。現在、(株)タカノ社ほか数社が許諾契約を締結し、エリアンサス「JES1」の苗を増殖販売している。栽培適地は、南西諸島と小笠原諸島以外の九州以北～関東、および福島県の山間部を除く沿岸地帯である。多雪地帯では、着氷による収穫ロスが懸念されるため十二月中の収穫が必要である。南西諸島や小笠原諸島では、当地に自生するエリアンサスの自然生態を栽培品種「JES1」が攪乱する可能性があるため持ち込みを禁止しているが、それ以外の栽培適地での栽培利用に関しては特段の手続きは不要で、バイオマス資源作物として自由に栽培できる。晩生品種のため、開花しても種が熟すことが無く雑草化の懸念はない。サトウキビ属特有のやや鋭い鋸歯が葉の辺縁部に列をなしており、切り傷の原因になるので道路沿いなど人通りの多い場所での栽培は避ける。

### もとゆ温泉での給湯ボイラー利用

シャワー給湯に温泉の源泉を利用する温泉施設もあるが、水道管などの施設が温泉成分によって障害を受ける

場合があるため、温泉施設のシャワー給湯は通常は水道水を加温して供給している。この給湯には灯油などの化石燃料を熱源として利用することが多い。しかし、地球温暖化防止などの観点から、先進的な地域や温泉施設では木質バイオマス燃料ペレットを利用した給湯ボイラーに置き換えて操業している温泉給湯施設がある。さくら市にある日本三大美肌の湯で知られている喜連川温泉の源泉を利用したさくら市営の「もとゆ温泉」もシャワー給湯ボイラーに㈱二光エンジニアリングの木質ペレットボイラー型式RE35Nを平成二九年二月より導入して利用している。年間のペー〇万人が訪ねるこの温泉では、以前は灯油を年間一〇万リットル消費し、二五五トンの二酸化炭素を化石燃料から地球温暖化効果ガスとして排出していたが、灯油をバイオマス燃料ペレット二一〇トンに置き換えた。バイオマス燃料ペレットは、五〇%は木質（主に伐採木などの廃材）で残り五〇%にエリアンサス「JES1」を利用して作成されたペレットである。灯油と比較して約半分の発熱量、木材と同等の発熱量のため、灯油の約二倍の燃料ペレットを燃焼させる必要があるが、大気中の二酸化炭素を固定したものであり、カーボンニュートラルである。特に、エリアンサス「JES1」からの二酸化炭素排出量は当該年度に固定されたものであることから、伐採した木の利用を減らすことが

図2 エリアンサス「JES1」を利用して作成したバイオマス燃料ペレットとバイオマスペレットボイラーによる燃焼の様子



左：エリアンサス「JES1」を利用して作成したバイオマス燃料ペレット  
 右：二光エンジニアリングペレットボイラー型式RE35Nによる燃焼

できるため、木材の現状の賦存量の維持にも貢献していると考えられ、二酸化炭素排出抑制効果はさらに大きな意味合いを持っていると考えられる。

## 今後の展開

様々な熱源を燃焼させるポイラーには主に給湯ポイラー、蒸気ポイラー、発電ポイラーがある。エリアンサスに含まれている灰分は約5%以下であるが、高温での燃焼が必要な蒸気ポイラーや発電ポイラーの燃焼には適していない。現在様々な取り組みによって、発電ポイラーへの投入によって発電を行うための熱源としての利用も近い将来現実的なものとなってきているが、二〇二二年現在で確実な実績のある燃焼形態は給湯ポイラーのみである。そのため、低温となった循環水を約八五℃程度の温水に温度を加熱するという利用方法が主となる。日本には数多くの温泉施設や同型のポイラーによって加温する温室施設がある。灯油の価格高騰や将来的な利用を考慮して、市町村などを中心とした脱炭素に配慮したバイオマス燃料ペレットによる給湯ポイラーや、木材の利用過剰による様々な弊害を回避するためにエリアンサス「JSE1」栽培が今後各地で展開・普及されることが望まれる。日本に自生していたJW4というエリアンサスは、元をたどると、たった一株、沖縄にひっそりと自生

していた株です。しかし、その一部を遺伝資源として収集評価し、品種育成、利用法の発明に至ったことで、脱炭素社会の一部を担う大きな可能性を見せ始めてきています。今日までエリアンサス「JSE1」の開発・利用に関わった多くの先輩方に、この場をお借りして敬意の念をお伝えいたします。

本投稿の内容および図表は令和元年六月に開催された日本生態工学会（シンポジウム講演）で発表した内容を一部変更して作成しております。

## 参考文献等

1. プレスリリース（公開日二〇一七年九月二日）

（研究成果） 資源作物「エリアンサス」を原料とする地域自給燃料の実用化

[https://www.naro.go.jp/publicity\\_report/press/laboratory/nlgs/077296.html](https://www.naro.go.jp/publicity_report/press/laboratory/nlgs/077296.html)

2. 二〇二〇年度 普及成果情報

エリアンサス品種「JSE1」から製造した草本系バイオマス燃料利用

[https://www.naro.go.jp/project/results/4th\\_laboratory/nlgs/2020/20\\_023.html](https://www.naro.go.jp/project/results/4th_laboratory/nlgs/2020/20_023.html)