



木もれ日（編集部）

目 次

特集 都市農業の現在

- 都市農業の現在 ―回顧と展望― ……………安藤光義（4）
都市計画における農地の位置付けの変容 ……………秋田典子（12）
人口減少に対応した都市農業経営の展望
―事業多角化を始めとして― ……………八木洋憲（22）
制度改正とこれからの東京都の都市農業 ……………北沢俊春（31）
都市農業の振興はあったのか
―新都市計画法から農地法改正まで ……………石原健二（39）

水産研究成果報告

- 瀬戸内海のサワラ資源回復への取り組み ……………石田 実（49）

〔時評〕 農業で働く雇用者を探すのが大変

―採用のコストアップに悩む農業経営者― ……………（H2）（2）

☆表紙写真 コスモス（編集部）

「農村と都市をむすぶ」2018年10月号（第68巻第9号）通巻第803号

農業で働く雇用者を探すのが大変 ―採用のコストアップに悩む農業経営者―



北海道の過疎地で頑張る大規模酪農の経営者から、苦労話が聞こえてきた。新卒向け企業・求人ナビサイトや農業に特化したサイトに載せるが、最終面接者には数日間のインターンシップで適性をみる。宿泊費や交通費は会社もちだ。しかし内定者からやめる者も多い。そのため探し出すのに一人一〇〇万円の採用コストがかかるというのだ。

農業での雇用労働者の従来の探し方は以下のようなのだ。働いている雇用者から紹介してもらうやり方や情報をもらうことが多かった。また応募者はそう多くはないけれど県農大や農業高校等の新卒者もそれなりにあった。さらにハローワークに出せば反応があった。いずれも採用コストはあまりかからない方法である。また大規模で著名な農業法人などは、一般の企業がエントリーシートで人を集めるように、ホームページでも募集できた。

しかし今、これが急速に変わりつつある。金のかかるやり方、である。一つは費用がかかる求人雑誌への掲

載や広告等である。パート、アルバイト等を募集するにあたって、これらの宣伝媒体によることで、農場が立地する地域に限定されることなく、その周りにも広く宣伝が出来るし、応募者も出てくる。労働力がどんどん減少している地方では、広く集めないと人数を確保できない。そして、すぐに人に来てもらいたい場合は人材派遣会社に依頼する方法がある。しかしこれだと給料に三割を乗せての支払いが農場には毎月求められる。求人広告よりもお金がかかる。

そして農業に向けた常雇いを雇用したい場合は、農業関係に強いといわれる有料の人材紹介会社に依頼することもある。全国から人材を探し出さないと人が集まらない。支払い能力が必ずしも高くはない農業企業で、例えば年収三〇〇万円の人を紹介してもらった場合、三割の手数料の九〇万円は重い。

単純労働者のレベルでもコストのかかる方法をいろいろ取らざるを得ない。そのため、外国人の技能実習生にも頼っている。ロボットも使っているが、それでもシフト制で多くの人が必要だからである。

なお技能実習生は必ずしも「安い」労働力ではなく、来日前の日本語教育や往復の飛行機代はかかるし、送出し団体や受け入れ監理団体に払う管理料も大きい。しかしそうであっても、まとまったの人数を予定する時期に

いっぺんに採用できるし、日本人と違って、途中でやめないとところが特長である。雇用契約の三年間、そして優良な監理団体を經由している場合はさらに二年間働いてくれる。これに依存せざるを得ない。ただし不熟練労働力が多いので、日本人の慣れた人が指導することで多くの技能を習得できる。そのために日本人の雇用は必須である。そしてその日本人を見つけるのが大変だし、採用コストが急上昇しているのである。

パートさんの募集もハローワークでは集まらず、お金を払っての雑誌に、一〇〇人を超えるパートを雇用する九州の施設園芸が主である農業法人は、移行していた。紹介会社に依存する法人もあるようで、この場合は紹介時に年収の二割を払わねばならない。そのためこの施設園芸の会社はベトナムからの女性を技能実習生として初めて導入した。今は来日して座学を受けている期間だが、大急ぎで集荷施設のある会社敷地内に住居施設を建築中だった。エアコン、シャワー、自炊施設、ウォッシュレット付きのトイレ、洗濯機と整備し、個室ではないがカーテンを設けてプライバシーが保てるようにしている。

また熊本の二haの施設園芸では、ここには日本人に加わり四年前からすでに男性の技能実習生が入っていた。現在の雇用者数は一四人、うち実習生は二人だが、この

実習生数を増やして一七人体制に持っていきたいという。

ハローワークでの農耕作業員の有効求人倍率が上昇していることは知っていたが、このように採用コストがアップしている変化を各地の農場を訪問して筆者は実感した。特に常雇いの日本人は採用コストが多くかかるようになっていく。パート、アルバイトも大変になっている。

そうした結果のひとつとして、今までは露地野菜や施設が多い茨城県と比べて、それほど技能実習生が多くはなかった南九州で、あるいは北海道で、実習生が急速に増えている。それは、やめた日本人の代わりに技能実習生を導入し始めているからである。

当初に述べた酪農経営は日本人に加えてすでに技能実習生はいる。そして従業員の数に余裕をもたせて酪農でも長期休暇を可能にしたいとする。休日はあるが遊びに行く都会は遠いので、海外でも行ける長期の休みを作るのである。社会保険等は当然としてそれ以外の差別化も必要なので。

特集 都市農業の現在

都市農業の現在―回顧と展望―

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤光義

農地は都市にあるべきものとなった

都市計画画、市街化区域は原則として一〇年以内に市街化されるべき地域であり、「農地はあってはならないもの」として扱われてきた。特に地価高騰が問題となったバブル経済期の生産緑地法改正（一九九一年）により、三大都市圏特定市では生産緑地の指定を受けないと相続税納税猶予制度が適用されなくなり、同制度の要件も二〇年間の自作義務から終生営農義務と極めて厳しいものとなった。生産緑地制度の指定も三〇年間と長期間であった。そのため市街化区域内農地のうち多くは生産緑地の指定を受けずに宅地並みの固定資産税を支払い続けてきたが、一九九三年には一二万八千haあったものが二〇一六年には六万一千haと半分以下にまで減少してしまふ。

だが、人口減少社会に転換した現在、都市の縮退に伴うコンパクトシティ化を如何に進めるかが課題となり、空き家も急増するなど状況は一変した。これ以上の農地転用は不要どころか使えないような宅地の農地への転換も考えざるべき時代となった。そこで二〇一五年に都市農業振興基本法が制定されて「農地は都市にあるべきもの」となり、翌二〇一六年には都市農業振興に関する計画策定の努力義務が自治体に課せられることになった。

都市農地維持のための制度改正

二〇一七年には改正生産緑地法が成立する。主な改正点は、①生産緑地の面積要件が緩和され、五〇〇m²以下の農

地も指定可能となり、「道連れ解除」が防止されたこと、②生産緑地地区内の行為制限が緩和され、直売所や農家レストラン等の設置が可能になったこと、③指定後三〇年を経過した生産緑地は引き続き一〇年更新を可能とする特定生産緑地制度が創設されたことの三点である。①で小面積の農地も生産緑地に指定し、③で可能な限り長く生産緑地を維持し、②で食農ビジネスの展開を促進して都市農家の存続を図る狙いである。生産緑地は一万五千haから一万三千haと微減にとどまっているが、指定から三〇年経過後に解除申請が一気に急増し、減少してしまうことに対する危機感が改正の背景にある。

さらに「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」によって生産緑地地区の区域内の農地の賃貸借に法定更新と解約制限が適用されなくなり、農地は貸しても必ず返って来ることになった。これは市民農園としての貸付を促進することになる。高齢化や後継者不在で耕作能力を失った都市農家にとっては朗報である。また、税制改正により、要件を満たす生産緑地の貸借に対しては相続税納税猶予制度が適用されることになった。都市農地の存続に最大の貢献をしてきた相続税納税猶予制度が、貸付地に対しても適用されることの意味は非常に大きい。短期的には、現在、存在している生産緑地を残す方向に作用するとしてよい。だが、問題は中長期的な見通しである。

都市農家は農地を全て処分・転用しなかった

都市農家の行動原理は、家屋敷地を維持し、農業所得の不足を補えるだけの賃貸用不動産を確保できれば、それ以外の農地については相続発生時に売却できるよう、可能な限り転用しないで残すというものである。彼らは短期的な所得の最大化を目指してはおらず、長期的な視点から相続税支払いのための売却換金用の更地の確保を第一としてきた。それが市街化区域内の農地転用にブレーキをかけてきたのだが、逆に今となってみると都市農地を残す方向に働いていたのである。もちろん、相続の度に農地は切り売りされて消えて行ったが、一気になくなることはなかった。

そうだからこそ、生産緑地指定後三〇年が経過した後も引き続き一〇年の更新を求める特定生産緑地制度への指定申請や五〇〇㎡要件の引き下げによる生産緑地の追加指定申請を期待することができるのである。だが、この都市農家の行動原理が変化すれば制度改正の前提条件は崩されてしまい、中長期的には都市農家の私有財産である都市農地は消えてしまうことになる。

あとつぎが農業を継がないと農地は残らない

最大の問題は、都市農家のあとつぎが農業を続けなくなることである。都市農家の生計は不動産賃貸業によって支えられて農業を継続し、農地を維持してきた。しかし、農業を継がなければ生産緑地として農地を残そうという意思は働かず、市街化区域内の農地は消えていく。農林水産省の調査によると、三大都市圏特定市の農家で農業後継者あるいは予定者がいるとする割合は四割弱に過ぎない一方、誰も継がないが三分の一を占めている。

実際、生産緑地を所有している農協の組合員を対象に行ったアンケート調査では、生産緑地の指定期間が現行の三〇年から一〇年程度に短縮された場合、生産緑地の追加指定を受けるかどうかは農業後継者の有無によって大きく異なっている。いる場合は追加指定を受けるか検討する割合は九割近くになるが、いない場合だと四割弱にとどまる。都市農家が存続してくれなければ、折角の制度改正も十分な効果を發揮できないのである。

あとつぎが農業をしないと相続で農地がなくなる可能性も高くなる。他の相続人からの分割要求に抗せなくなるからである。都市農家が単なる土地保有世帯となってしまうえば、相続税に「争族」が加わって農地は消え、施策の対象自体がなくなることになる。

最終的に都市農地を残すには公有地化しかない

今回の税制も含めた制度改正は生産緑地の賃借の道を拓き、都市農地の保全に向けて大きく前進することになった。だが、農業後継者のいない都市農家は単なる土地保有世帯であり、敢えて農地を残していくだけの相続税の優遇措置でもない限り、農地は消えてしまう。今回の改正は短期的な効果は見込めるかもしれないが、中長期的には依然として困難が立ちほだかっている。制度改正は本来の目標を達成できない可能性が高い。

この問題を突き詰めていくと最終的には都市農地の公有地化に行き着かざるを得ない。農地は都市にあるべきものであり、都市にとって本当に必要な農地ならば、財政の制約があるので仕方がないが、少しづつでも買い取りを進めていくべきではないか。半世紀の間に進んだ事態を收拾するには当然、半世紀以上の時間がかかるのはやむを得ない。これ以上の開発は阻止し、都市農地が公共財であることを例証する様々な取り組みを積み上げながら地道に進めてい

くしかないように思う。

転用圧力に晒され続けてきた農地

農地は都市にあるべきものとされることになったが、振り返ってみると農地は常に転用圧力に晒され続けてきた。この過去の歴史を改めて確認しておこう。

同じ農林水産省の内部からも弾は飛んできた。減反政策である。「水田転用についての農地転用許可に関する暫定基準の制定について」（昭和四十五年二月十九日・四五農地B第四五六号）という通達が農林事務次官から各地方農政局長および各都道府県知事あてに出された。その「第三 農業以外の土地利用との調整を了しない地域における第一種農地を対象とする水田転用の取扱いの特例」において「一般国道または都道府県道の両側おおむね百メートルの範囲内」であれば第一種農地の転用が認められたのである。もっとも「第三種農地または第二種農地に立地することが困難であるか、または不適當と認められるときは、許可することができるとする」という限定条件つきだが、所詮は「無花果の葉」にすぎない。理由はいかようにしてもつけられる。同通達によって「ガソリンスタンド、ドライブイン、自動車修理工場等の沿道サービス施設」「重要産業または倉庫、荷さばき場等の流通業務の施設」が農村地域を貫通する道路沿いに建てられるようになったことの残した禍根は大きい。覆水盆に返らず。一度転用された農地は元に戻らないどころか、既存宅地制度によって転用は周囲に染み出していくことになった。米の生産過剰に対して減反政策が用意されたが予算が足りなかったため、水田を転用で潰すという非常手段がなりふり構わず講じられたわけで、財源不足のなせる業でもあった。

都市計画法の改悪はついに最近の11月

二〇〇〇年の都市計画法の改正も禍根を残した。まちづくりの手段である都市計画制度について、地域の自主性を尊重し、特性を活かせる使い勝手のよい仕組みになるよう見直しを行ったというのが建前だが、市街化区域と市街化調整区域の区分、いわゆる線引きを行うかどうかの決定が、原則として都道府県に任せられた改正の結果はどうだったか。線引きを廃止したことで農村地域に開発が広がってしまったというのが実態ではなかったか。香川県高松市で

は線引き廃止によって農地転用が急増する結果となったのは周知のことである。

また、開発許可制度が見直され、市街化調整区域について、一定の要件を満たす区域を定めることで住宅等の立地が可能となったことも問題であった。本来、市街地として整備を進めるべき市街化区域をおざなりにして、市街化調整区域に第二市街化区域を創設するようなものではなかったか。現在進めようとしているコンパクトシティとは全く逆行する改正だったと言わざるを得ない。この時に行われた都市計画区域外における開発・建築行為に対する規制の導入は評価することができるが、数十年ないしは百年を超える時間軸で考えられるべき都市計画がこれでは困るのである。

景気対策としての安易な規制緩和

しかし、それには何か理由があるはずである。この都市計画法の改正の前に行われた建築基準法の改正の内容から推測すると、それは政治的圧力の下での予算のからまない景気対策だったのではないだろうか。一九九七年の建築基準法の改正は都心回帰を背景とした容積率の引き上げ、斜線制限の緩和、日影規制の適用除外などの規制緩和立法であり、一九九八年の改正によって規制緩和はさらに進められた。一九九七年は金融恐慌の年にあたり、その後、二〇〇〇年まで景気回復のため莫大な財政出動が行われていたことを想い起こしていただけに、なりふり構わず講じられた景気対策としての規制緩和だったのではないか。

目先の利益に振り回される政治家の判断の排除が必要

土地利用計画に関しては政治的な介入を極力排除し、「頭の固いお役所仕事」と呼ばれようが、官僚の手によって保守的な運用に徹した方が間違いは少ないと考える。政治家は「落ちればただの人」なので、どうしても近視眼的な判断を行う危険性が高いからである。文脈は異なるが、以下にガルブレイスの一文を引用しておく。「生産性」を「経済成長」、あるいはもっと直截的に「景気拡大」と読み替えていただきたい。

「審美的次元が課す試験は新しく、はるかに難しい。この試験では任期を終えた市長、州知事、ホワイトハウスの

大統領、ロンドンのダウニング街十番地の首相は、彼らの市や州、あるいは国が就任前よりも美しくなったかどうかを問われることになる。この試験に合格するのはたいへんである。今世紀の主だった人びとの中にも合格者はいないだろう。誰もが落第するという事実は、審美的次元が軽視されるもう一つの理由でもある。落ちるに決まっている試験を好む者はいない。だが、いつの日にか、進歩的社會で、やさしすぎる生産性の試験よりも審美的達成度の試験をはるかに多く課すときがくるであろう。」(J・K・ガルブレイス『新しい産業国家』下巻、講談社学術文庫(一九八四)、齋藤精一郎訳、一三三三頁)

このガルブレイスが課す試験に合格する政治家は日本でも皆無だろう。しかし、これは民主主義の代価なのかもしれないとも思う。

本特集の構成

前置きが長くなったが、本特集の構成は以下の通りである。

「都市計画における農地の位置付けの変容」(秋田論文)は、江戸時代から現代までの長期的なスパンで都市計画がどう変容してきたかをコンパクトにまとめている。「江戸末期の都市において都市と農地との間には明確な境界線はなく、住まいの場と農の空間は共存あるいは混在していた」こと、区域区分制度が導入されたものの「市街化区域内に組み込まれることになった農地は、農業サイドからは農業施策の対象外となり、一方で都市サイドも農地に対する特段の制度を持たなかったことから、宙に浮いた状態」になっていたことは重要な指摘である。また、松戸市の農家調査から「小規模農地で高効率で農産物の生産を行う」経営は一つのモデルとなり得ること、生産物は「松戸市内の卸売市場やスーパーに卸」されており、「地元住民にとっては理想的な地産地消の形態」となっていることが析出され、今後の都市農業の方向を示唆するものとなっている。

都市農業経営のあり方をより詳細に展望したのが「人口減少に対応した都市農業経営の展望」(八木論文)である。事業多角化の動向に関する既存研究の整理からは「宅配から庭先への直売に重点をシフトする経営」が現れていること、観光農園も「ブルーベリーの摘み取り農園」や「ぶどうの庭先販売および宅配を強化する経営」がみられること、農業体験農園も増加しており、「定植、収穫、調製といった多品目露地野菜作において多く必要となる作業時間を大

幅に軽減しつつ、収益を確保する」ことにつながっていることなどが指摘されている。特に体験農園は「農園のための農地が確保できれば人口密度が高い地域ほど、利用者を獲得しやすい」という分析結果が示されており、注目される。また、人口減少社会の下では郊外ほど不動産の収益性が低くなるため「これまで以上に農業所得の確保が重要」となり、「不動産に依存しない方が農業を継続する可能性が高くなる」という指摘は、今後の都市農業を考えるうえで重要なポイントである。農地の貸し借りができるようになったとはいえ、やはり肝要なのは農業経営の確立なのである。事業多角化を通じて「イノベティブな農業者」を育てることができようかが問われている。

「制度改正とこれからの東京都の都市農業」（北沢論文）は、都市農地を守り、都市農業を振興するのに熱心に取り組んできたトップランナー、東京都からみた制度改正についての評価である。「都市の農業者は、毎年支払う農地や宅地等の固定資産税・都市計画税の地方税の工面と、生涯に一度はやってくる相続と国税の相続税の支払いのために、莫大なエネルギーを費や」さなければならず、現行の制度にはかなりの不満があった。相続税納税猶予制度に対しては「終生営農義務はキツイ」「貸借を認めてほしい」、生産緑地制度には「下限面積の引下げ」「道連れ解除の防止」という要望であった。今回の制度改正は「都市農業者の要望はほぼ満たされたものと受け止めている」と評価している。また、東京都は都市農地保全に向けた動きは速く、生産緑地の下限面積の緩和のために合計三〇区市が条例を改正、一度転用されたが農地として活用しているUターン農地の生産緑地への追加指定は二二区市が認めている。ただし、こうした制度改正を受けても農地は「自らが耕すことが基本」であり、市民農園や体験農園など「個別経営が継続できる農業政策の基本を再度構築することが農業の活性化の最善の道」だとしている。こうした視点は八木論文と重なるところが多い。

「都市農業の振興はあったのか」（石原論文）は、これまでの一九六八年の都市計画法改正から現在までを批判的に振り返っている。一九六八年の「建築基準法の改正では戸別住宅の建設に当たっての三〇㎡の緑地確保をなくし、容積率の全面適用」を図った結果、「緑なき都市」となってしまったこと、一九六九年に「都市計画法三四条一〇号の国の特例で、市街化調整区域での転用を認めた」ことなどは、都市計画の「自殺行為」に等しいと思われる。最初から都市計画は駄目だったのであり、「都市に農地が必要」など今更言えた義理などないのではないか。この自殺行為はさらに続く。「具体的な線引きはそのつどの開発事業で対応すること」になり、「市街化調整区域での市街化

区域の穴抜き」を認め、「市街化調整区域の小規模開発が二〇haの規模から五haで認められる」ことになったからである。宅地指導開発要項も反故にされたことも大きい。これなどは目先のお金のための規制緩和の最たるものである。『都市計画マスタープラン』も「住民参加による土地利用計画の道が拓かれたとされるが、実際は市議会等での議決を経ることからかえって開発の優先性と規制緩和を実現させるための手段として使われた」というのが実情であり、地方分権化は農地転用規制の緩和につながると筆者は批判的に捉えている。こうした石原論文の姿勢は私の認識と一致するところが多い。最後に注目したいのが農地の固定資産税問題である。これまでは三大都市圏特定市に関心が集まっていたが、地方都市の市街化区域農地の固定資産税負担が重く、これを何とかする必要がある。長期営農継続農地制度が復活できればベストだが、地方自治体も固定資産税は貴重な税収のため、そうした軽減措置を採ることには消極的なのである。目先の金が全てというのは経済界だけに限ったことではないのである。

都市計画における農地の位置付けの変容

千葉大学大学院園芸学研究科 准教授 秋田典子

1、はじめに

わが国では、近代都市計画制度の導入以降、都市農地は都市政策と農業政策の狭間で、その時々の政治的・社会的な状況に翻弄されてきた。このため政策面から都市農地の位置付けの変容のみを追っていると、却ってその実態が見えにくくなる側面がある。

そこで本稿では、まずは近代以前の江戸末期の都市空間における農地の位置付けを絵図にて確認する。わが国は今後一〇〇年間で人口が急減し、明治維新後の人口に戻ることが想定されている。このため現時点で江戸時代の土地利用について改めて見直すことは、将来のわが国の土地利用の方向性を検討するうえで、重要な示唆が得られる可能性もある。その後、これを踏まえて近代都市

計画制度における農地の位置付けの変遷を確認し、最後に今後の都市農地の方向性について展望する。

2、江戸末期の都市空間における農地

(1) 天保改正御江戸大絵図における農地

図1に、天保時代の一八四六年に描かれた江戸城周辺の「天保改正御江戸大絵図」の一部を示す。絵図の南側にある池は不忍池であり、その北側には寛永寺の文字があるため、ここが現在の上野公園周辺であることがわかる。このエリアは江戸の北東端に位置し、寛永寺よりも更に北東側は農村地帯であるため、敷地境界が曲線状の「田」と描かれている大小様々な大きさの土地が広がっている。また、絵図の中央東側には不整形な「田」の中心に宅地が入り込んでおり、まるで現代のスプロールの様

図 1. 高井蘭山図 (1846) 天保改正御江戸大絵図



上部が北側になるように修正
引用元：国立国会図書館デジタルコレクション

相を呈する土地利用となっている。
この絵図から読み取れることは、江戸末期の都市において都市と農地との間に明確な境界線はなく、住まいの

場と農の空間は共存あるいは混在していたということである。江戸時代は、都市と農地が物質循環システムを通じて共存していたことが既に良く知られているが、その成立にはこのような都市空間と農地の空間的な近接性が欠かせない。

また、この絵図における農地の特性として、面積が大
小様々であること、不整形であること、住宅が介在して
いることが挙げられる。これらは現在の都市農地の空間
特性とほぼ一致していることを踏まえると、都市農地の
存在は江戸時代から続く日本的な都市空間の特性の一つ
であるとも言える。

(2) 近代の区分の思想と都市農地

しかし、わが国の都市農地の位置付けは、近代以降に
大きく変化する。近代都市計画の基本的な理念は区分で
あり、工場と住宅の場所を分け、都市と農地を区分し、
農家と非農家を区別してゆくことが、効率的で近代的な
土地利用であると判断されるようになった。区分は、特
に高度経済成長期に一定の質を維持しながら効率的に大
量の物を供給する仕組みとして分野を問わず有効に機能
し、都市空間では地方から大量の人口を受け止め無秩序
な開発を抑制するために、土地利用を秩序化するゾーニ
ングや線引きの制度が新たに導入された。

ところが、こうした区分の思想は都市が成熟過程に入

ると、必ずしも有効ではなくなる。効率的に一定水準の居住環境を供給することよりも、多様な価値観や空間の質などが重視されるようになったからだ。こうした流れの中で、近年、都市空間における農地に対して積極的な評価がなされるようになったのも自然な流れであろう。そもそも都市に農地が存在することは、わが国の基本的な土地利用形態であり、それを区分すること自体に無理があった可能性もある。

こうした背景を踏まえながら、以下では近代都市計画の制度の中で農地が都市からどのように区分されていたのか、また、今後農地が都市においてどのような役割を果たす可能性があるのかについて検討する。

3、近代都市計画における都市農地の変容

(1) 一八八八年の市区改正条例

わが国最初の近代都市計画制度は、一八八八年に成立した市区改正条例である。市区改正条例は、江戸時代に形成された封建的な都市空間を西洋の国々のような近代的都市空間に転換してゆくことを目的としたものであり、新たな都市を創るのではなく既存の市街地環境の改善をねらいとしていた。この市区改正条例においてよく重点が置かれたのが、防火対策である。江戸末期には町家エリアで高密度の居住がなされていたが、耐火性の

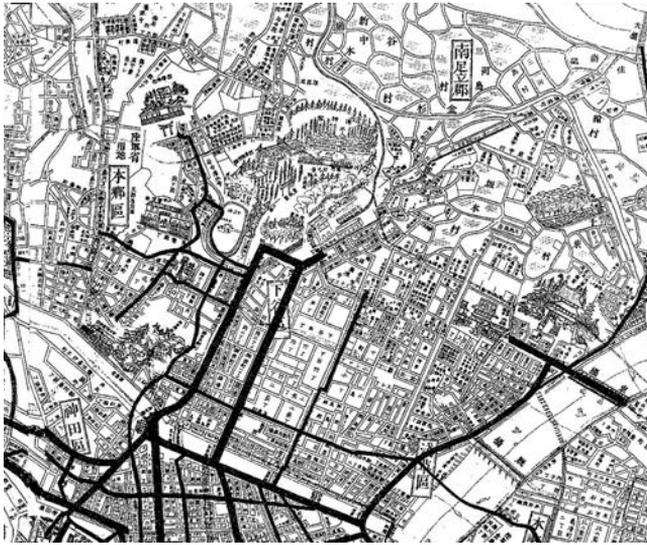
低い家屋が多いために火事が頻発し、火事が発生した際の被害も甚大であった。このため市区改正条例では防火対策の重要な手段として道路の拡幅や沿道建物の不燃化が目指された。

図2に、図1と概ね同じエリアの市区改正条例に基づく道路拡幅計画図を示す。この計画図で興味深いのは、密集市街地である既成市街地のエリアと郊外の境界部分、すなわち前述した上野公園の周辺あたりで道路の拡幅計画が「何となく」終わっていることである。農地の多い農村エリアの手前までは都市基盤である道路を整備し、そこから先は明確に都市と農村の線引きをすることなく、インフラの密度の濃淡によって都市と農村の位置付けを変えているのだ。そこには都市と農村を明確に区分するという思想は殆ど見られない。

(2) 一九一九年の旧都市計画法

一八八八年の市区改正条例の次に本格的に都市計画制度が導入されたのが、一九一九年の(旧)都市計画法の制定である。一九一九年都市計画法は用途地域の指定等を通じた面的な都市空間の整序化が主要な目的の一つであった。この時期に新たに都市計画法が制定された背景として、近代日本の富国強兵政策の中で、各地における工業化の進行とその従事者による都市人口の増加や、工場と宅地の区分による住環境保全の必要性の高まり等が

図2. 藤田次明編「東京市区改正条例俗解：附・明細地図」 p 44



出典：国立国会図書館デジタルコレクション

あったからだ。

また、一九〇〇年代初頭の市街地では、道路が不十分な農地の中に住宅が無秩序に建築されていたことから、

秩序ある市街化を促進するために新たな技術の一つとして土地区画整理事業が導入された。これは、ドイツの区画整理制度のアディケス法や、農地を整形化すること等により農業生産性を高める技術である既存の耕地整理法を参照したと言われている。

日本の近代都市計画の萌芽期に、農地の生産性向上のための技術が無秩序な市街化の抑制手段として活用されたことは、この後の都市農地の運命を示唆するようでもある。実際に耕地整理制度のほうが低利融資や国庫補助があったため、一九三〇年までに一九一九年都市計画法に基づく土地区画整理として行われた事業は全国で五一件、二一七一haであるのに対し、宅地化を目的として行われた耕地整理は五四四件、三三、一〇〇haと一〇倍以上あったという。

(3) 一九三〇年代の東京緑地計画

一九〇〇年代初頭に既成市街地郊外で農地の宅地化が進む一方で、農地が増加する状況も生じた。その背景となったのが一九二四年に開催されたアムステルダム国際都市計画会議で取り上げられた広域緑地計画の導入である。わが国もこの会議に参加しており、広域緑地計画を実現するために一九三三年から一九三九年にかけてグリーンベルト状の東京緑地計画の策定が行われた。東京緑地計画の導入は、既成市街地に居住している住民に対し

て身近なレクリエーション空間を提供すると同時に、郊外への市街地拡張の抑制を目的としていた。

しかし、この時期は次第に戦争が激しくなってきたことから、広域緑地は次第に防空のための空地に制度的な位置づけが変容してゆく。また、すぐに都市施設として緑地に位置づけられなかった空地は小作農地になったり、戦争による食料不足のために緑地が芋畑等として耕作されるなどの土地利用や所有の混乱が発生した。これらの多くは戦後に農地解放の対象となり、農家としての認識の薄い農地所有者層を生み出す下地になった。

(4) 高度成長期以降

戦後の高度経済成長期には、更に都市へ人口が集中するようになる。その際に増加する人口の受け皿となったのも都市農地であった。そこで秩序ある都市空間を形成し、農地の保全を実現するために、一九六八年に（新）都市計画法が、翌一九六九年に農業振興地域整備法が制定された。

一九六八年都市計画法で新たに採用された区域区分制度、いわゆる線引き制度は、市街化を促進するエリアと市街化を抑制するエリアを明確に区分するものであった。区域区分制度の導入の背景には、都市周辺地域における土地利用の混乱や地価の高騰があった。この要因が市街地としての基盤整備が行われている地域にまだら状

に農地が残されることによって、都市住民に必要な宅地が供給されていないことによるものだという批判もあり、市街化を抑制するエリアを設定することで、市街化の条件が整備された地域においては市街化を適切に促進することや、都市農地に対しては宅地並み課税の導入が検討された。

しかし、結果的には地主等の要請もあり、市街化区域は自治体が市街地として整備が可能な範囲を超えて水ぶくれ指定され、一方で市街化区域内において農業継続意向を持つ農地所有者も多数存在していたことから、宅地並み課税の導入も実質的に先送りされた形となった。

(5) 生産緑地と宅地化農地へ

区域区分制度によって市街化調整区域に位置づけられた農地は、開発の抑制により保全の方向性が確保されたが、市街化区域内に組み込まれることになった農地は、農業サイドからは農業施策の対象外となり、一方で都市サイドも農地に対する特段の制度を持たなかったことから、宙に浮いた状態になる。また、市街化区域内の農地は、農業を生業としており農業継続意向にも関わらず市街化区域に組み込まれた農家の土地と、宅地化意向が強く資産運用の一手段として農地を所有している地主の土地という全く異なる二種類の農地が混在することになり、政策形成も困難になった。そこで、市街化区域内農

地については生産緑地と宅地化農地の二つに区分するため三〇年という長期的な営農の継続が農地所有者の営農意向の確認手段となる。そして一九九二年に最初の生産緑地地区が指定され、ようやく都市農地の課題は一定の決着を見ることとなった。ただし、あくまでも都市農地は「緑地」と定義され、都市内に「農地」は存在しないという認識が貫かれた。

4、二〇一七年の制度改革

(1) 画期的な法改正

このように、その時々々の社会的な影響を強く受けながら、市街化調整区域や生産緑地地区という形で近代都市計画制度の中でその存在を維持してきた都市農地にとって、二〇一七年の都市緑地法、生産緑地法の改正は画期的なものであったと言える。二〇一七年の法改正によって、それまで不明瞭であった都市における農地の存在が、明確に都市政策の対象として位置づけられるようになったからだ。法改正の内容については既に様々な媒体で伝えられているため、ここでは概要の簡単な整理に留めておく。

まず生産緑地法では①面積要件の緩和（五〇〇㎡以上から三〇〇㎡以上へ）、②行為制限の緩和（製造・加工・販売施設、料理の提供施設の設置可能化）、③特定生

産緑地制度の創設（二〇年単位で生産緑地制度の延長可）、都市計画法・建築基準法では④田園住居地域の創設（新しい用途地域の創設）、都市緑地法では⑤都市農地の緑地への位置付け（緑の基本計画等における正式な位置づけ）が行われた。

(2) 法改正の意義

生産緑地法の改正は、一九九二年に最初に指定された生産緑地地区が三〇年の期限を迎える、いわゆる二〇二二年問題への対応が第一の目的であったことは間違いない。一九九二年に最初の生産緑地地区が指定された時点において、線引きのように遠い将来を見越した確定的な制度を定めることは困難であり、三〇年という設定は当時の都市農地を取り巻く厳しい状況を打破するための暫定的な措置であったと考えられる。当時は少子高齢化による将来人口の減少等も殆ど想定されておらず、バブル崩壊によって地価がどの程度下落するかも予測は困難であった。今になって考えてみると、三〇年縛りという設定は次の世代へ都市農地を引き継ぐための優れた判断であったと評価することもできる。今後は一〇年単位で生産緑地地区の指定が延長できることになり、指定要件も緩和され、都市農地を出来るだけ維持してゆこうとする姿勢が明示されることとなった。

一方、都市計画法・建築基準法の改正に伴う新しい用

途地域である田園住居地域の創設も、都市計画分野においては新たな一歩であった。なぜならば、田園住居地域は既に行われている土地利用に対して指定するのではなく、将来的な土地利用を見越して設定された用途地域でだからある。田園住居地域は低層住居専用地域をベースとしつつ、そこに農業の利便の増進を図ることを位置づけたものであり、生産緑地の規模に満たない農地であっても、宅地化せずに農地のままの活用することを可能にしたり、住宅地内の空き区画を農地として有効活用したり、農の魅力を積極的に活かした住宅地の再生などの様々な可能性を、ユーザー側の創意工夫によって生み出してゆくものである。

都市緑地法の改正による都市農地の緑地としての位置付けも、緑の基本計画等に変化をもたらしている。筆者は現在、都心に近い市街化調整区域を持たない自治体で緑の基本計画の改定に関わっているが、今回の法改正によってようやく自治体内の緑として農地を組み込めることになり、密かに感動している。これまでも複数の自治体で緑の基本計画の策定等に関わってきたが、その中で「緑」から農地を除外しているのは極めて不自然であると感じていたからだ。今回ようやく自治体全体の緑の状況を見据えながら、農地、緑地を含めた将来的な緑のあり方が初めて検討できるようになり、明確に前進と感

じている。

二〇一七年の法改正により、都市における農地の位置付けは消極的なものから積極的なものに転換し、農地の存在も都市空間の質の維持にとって多様なメリットを提供するものであるとの認識が確立された。その可能性はどのような拡がりを持つものであるうか。最後にその具体的な事例として筆者の大学のキャンパスがある千葉県松戸市の事例を取り上げたい。

5、ケーススタディ

(1) 千葉県松戸市の概要

千葉県松戸市は、江戸川を挟んで東京都葛飾区に隣接する自治体で、人口は約四八万人で現在も微増傾向にある。典型的な大都市近郊自治体であり、都市化の圧力が強く線引きを実施している。江戸川沿いの豊かな土壌に恵まれて農業活動も比較的活発で、ネギや梨等の名産品を有し、江戸川沿いの市街化調整区域内農地では高級食材である矢切ネギの生産が行われている。

大都市近郊エリアの生産緑地は、農家の高齢化により栗林等の手入れが比較的軽易なものを栽培している場合も少なくない。法改正もあり、最近の生産緑地の実態を把握するために、二〇一六年度から二〇一七年度にかけて研究室にて松戸市内にある約五五〇箇所全ての生

都市計画における農地の位置付けの変容

産緑地の調査を行った。その結果、新しい都市農業の姿を確認することができた。以下ではその概要を紹介する。

(2) **積極的な地産地消**

図3に、松戸市の農家の耕地面積を示す。松戸市の耕地面積は千葉県や全国と比較して大規模なものが少ない。しかも松戸市の生産緑地では固定化した土地利用が行われているケースは少なく、多くの農地で耕作物が季節ごとに枝豆、ナス、トマトなどきめ細かに変化していることが調査で明らかになった。一般に、小規模農地が多い場合は生産効率が低いと判断され、農地の統合等による大規模化が目指されることが多い。しかし、図4に示した松戸市の経営体別販売額を見ると五〇〇万円から一〇〇〇万円が二〇％近くに達しており、千葉県や全国を大幅に上回っている。更に松戸市のような都市型農家は収益を得る手段が多様であることから、農業外収入とあわせてトータルで安定した収入を得られている可能性が高い。この結果、農家は安心して農業に専念できる環境にあることが、松戸市の若手の農家に対するヒアリングでも明らかになっている。松戸市のように小規模農地で高効率で農産物の生産を行うことは、都市農地の新たな担い手の働き方のモデルの一つになり得る可能性がある。

図3. 松戸市と千葉県、全国の経営耕地面積規模別経営体数

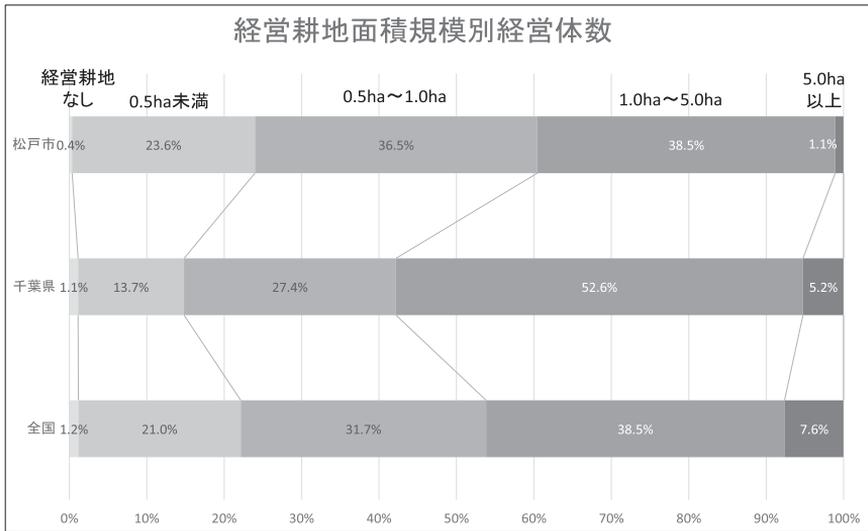
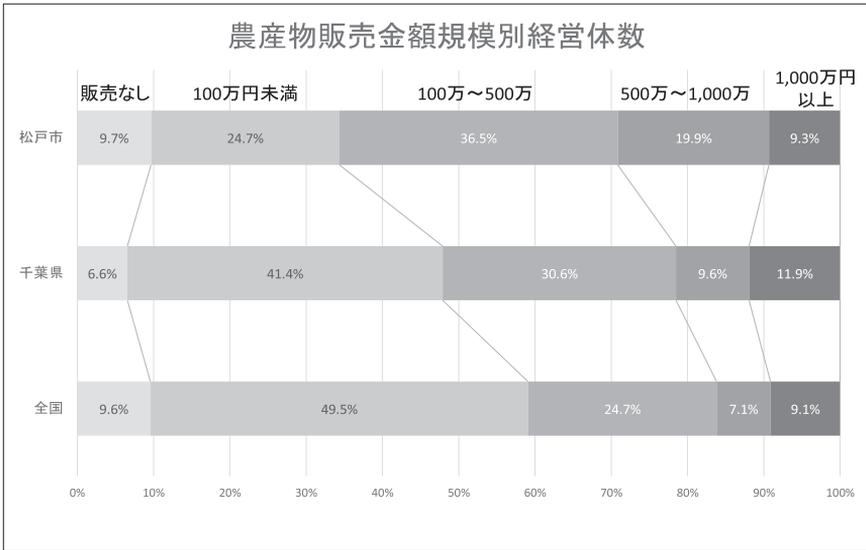


図 4. 松戸市と千葉県、全国の農産物販売金額規模別経営体数

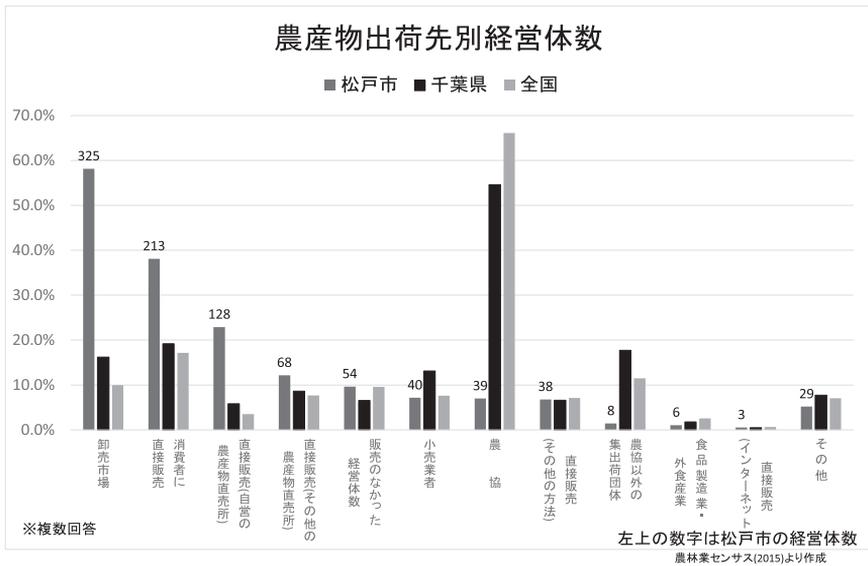


農林業センサス(2015)より作成

松戸市の高収入・高効率農業を支えているのが、独自の農産物の販売方法である。松戸市は農協の集荷割合が低く、農家が農産物を直接卸売市場や販売施設に届けることが積極的に行われている(図5)。この農家による直送方式は、移動にかかる時間が少なくて済むために軟弱野菜等の鮮度を保てること、中間コストを削減できること、消費者の反応をダイレクトに把握することができること等、様々なメリットがある。農家による直送方式が松戸市で有効であるのは、大消費地である東京に隣接するからだと言われているが、驚いたことに松戸市の農家の多くは生産物を東京に運ぶのではなく、生産した松戸市内の卸売市場やスーパーに卸している。東京のデパートで販売すれば相当な価格がつくと思われる立派な野菜を、地元のスーパーで安価に購入できるのは、地元住民にとっては理想的な地産地消の形態である。

このような松戸市の農業の特徴は、都市農業のメリットを最大限に生かしたビジネスモデルだと言えよう。松戸市民は安価で新鮮な旬の農産物を毎日入手することができ、更に農家との交流により地域に対する愛着等の醸成も可能になる。都市農地に多い住民とのトラブルも避けやすく、子どもの食育等にも役立つ。こうした都市農業の振興はマクロな視点に立つと地方の農業振興に対す

図 5. 松戸市と千葉県、全国の農産物出荷先別経営体数



る懸念もあるが、松戸市は水田面積やハウスは少なく、その土地にあった作物の栽培を適切に役割分担してゆくことが、農業全体の効率化に繋がってゆくと考えられる。

(3) 今後の課題

二〇一七年法改正によって、都市農地の位置付けは根本的に変化した。これは、都市側、農業側の双方にとってメリットがある。ただし、そのメリットを活かせるかどうかは、農業の方法や担い手にかかっている。松戸市の場合、農家収入がある程度確保できていることから、若手の農業の担い手も一定数存在しており、収入が安定していれば将来への投資もしやすい。都市農業の魅力の一つでもある居住者としての利便性も確保されている。このように良い循環が出来れば法改正のメリットは十分に活かすことが可能である。この好循環やそれを実現できる都市内の農業を力強く支える担い手をいかに育成してゆかかということが、都市農地施策において最後に残された課題であろう。

参考文献

- 1) 石田頼房「日本近代都市計画の百年」(一九八七)自治体研究社
- 2) 宮野志保「千葉県松戸市の生産緑地における農業の実態に関する研究」千葉大学大学院園芸学研究科二〇一七年度修士論文

人口減少に対応した都市農業経営の展望 — 事業多角化を始めとして —

東京大学大学院農学生命科学研究科 准教授 八木洋憲

1 都市農業における事業多角化の動向とその背景

都市農業においては、農業経営の事業多角化が進展しており、まさに最先端のフロンティアといえる経営活動がみられる。農林業センサスでは「農業生産関連事業」として、農産物の直売や体験活動、加工やレストランといった活動を把握している。たとえば、全国平均では、消費者への直接販売を行う農業経営体は二〇〇〇年に四％に過ぎなかったが、二〇一五年に一七％に増加している（ただし、二〇〇〇年の定義は個別店舗への販売を含む）。これに対し、東京都内では同期間に三九％であったものが五五％にまで達している。

こうした事業多角化が注目される背景として、国内外

における都市農業および都市近郊農業の多面的機能への期待の高まりが挙げられる。WTO体制への転換を受けて一九九九年に策定された食料・農業・農村基本法においては、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の多面的機能を、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されるべきことを定めている（同法三条）。これまで都市においては、長きにわたって主要な農業振興施策が講じられてこなかった（都市農業振興基本計画、二〇一六）が、二〇一五年に成立した都市農業振興基本法では、政策課題として、都市農業が持つ防災機能、景観機能、体験・交流の場としての機能といった多様な機能の発揮が挙げられ、その機能の維持・向上のために本格的な農業振興施策が展開されるのが規定されている。

以上に加えて、都市圏として世界最大である東京都市圏 (Tokyo urban area) は、過去に類を見ない高齢化と人口減少局面に直面している (Cox (2016), United Nations (2014))。日本の総人口 (総務省国勢調査) は、二〇一五年時点で既に減少傾向にあるが、東京都においても、二〇二〇年代以降は、一貫した人口減少傾向が続くことが予測されている (国立社会保障・人口問題研究所 (二〇一三)、東京都 (二〇一六))。また、直近の高齢化率 (六五歳以上人口比率) は、全国二六・八%、東京都二三・一% (二〇一五年国勢調査) であるが、一〇年後にはそれぞれ三〇・三%、二五・二%に達し、その後も上昇することが見込まれている (国立社会保障・人口問題研究所 (二〇一三))。これらの傾向は、東京近郊の神奈川県、埼玉県、千葉県においても同様であり、大都市東京の高齢化と人口縮小に対応した、新たな土地利用と農業の在り方を展望する必要がある。

(1) 都市農業経営の事業多角化の動向

一般に都市近郊においては、都市での需要を背景とした露地野菜作が広く行われる。しかし、一九六〇年代以降、近郊ないし遠隔大産地の台頭により卸売市場におけるシェアは大きく低下した。とくに一九九〇年以降、量販店と大産地による相対取引の増加により、ロットが

小さい東京産青果物の評価が低下したと言われている (滝沢 (一九九七))。こうした中、都内の農業においては他地域に先んじて、庭先での野菜販売をはじめとする市場外流通への転換が見られた (村上 (一九九四))。野菜類の庭先直売の形態においては、多品目を小面積ずつ作付する上に、販売のための人員が必要なため、労働時間が長くなる傾向がある (藤島 (一九九五))。近年では、援農ボランティアの導入により、市民が農業に関われる機会を提供しつつ、収穫・調製作業等の軽減を図る取り組みが奏功している (八木・村上 (二〇〇三))。

とくにナシなどの果樹経営においては、高度経済成長以降、もぎ取りを中心とした観光農園が展開してきたが、単価の上昇や宅配便網の発達といった背景から、次第に贈答品を中心とした固定顧客への宅配へと販路が転換している。さらに近年では、地方の人口減少や贈答習慣の変化により、宅配から庭先への直売に重点をシフトする経営も現れている。観光農園としては、近年、ブルーベリーの摘み取り園や、ぶどうの庭先販売および宅配を強化する経営も少なくない。

また、施設野菜作では、一般的には卸売市場出荷やスーパー、生協等への出荷が中心であるが、農産物直売所への出荷や、宅配による消費者直販も広がっている。近年は、いちごの摘み取り園の増加も目立つ。

農作業体験サービスの提供も、都市近郊において広くみられる。体験農園経営の形態は、一九九六年に練馬区内において開始され、その後、二〇〇二年に設立された東京都農業体験農園主会による普及活動もあって、「農業体験農園」として数多く見られるようになった。二〇一六年時点で、東京都内に一〇七農園が開設されている（東京都産業労働局調べ）。体験農園経営においては、農園の開設者（農家）が料金を徴収して、一般市民が農作業の一部を体験する。農地の肥培管理が行われ、作付計画、栽培計画の責任や収穫物の処分権が開設者側にある。市民農園との大きな違いは、農地の市民への貸出しではなく、農業経営の一形態として定義される点にある。したがって、生産緑地における相続税納税猶予制度の対象として認められる。また、経営者によって農地が一体的に管理されるため、景観的にも美しく保たれる（原（一九九七））。さらに、定植、収穫、調製といった多品目露地野菜作において多く必要となる作業時間を大幅に軽減しつつ、収益を確保することも可能である（八木（二〇〇八））。

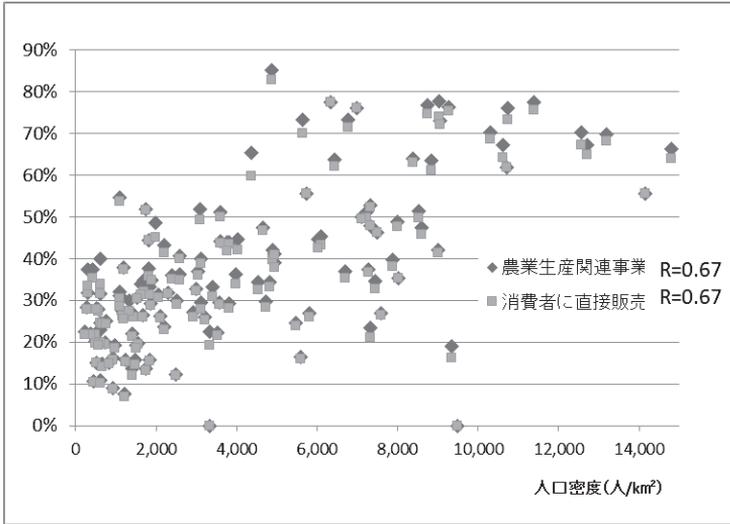
さらに、二〇〇五年の食育基本法の成立を受けて、食育基本計画が定められ、その中で学校給食における地場農産物の使用率の向上が推進されている。農地の少ない都市部においては、学校給食向けに地場農産物の供給を

確保することは容易ではないが、例えば日野市では、一九八〇年代より学校給食における市内農産物の活用を推進しており、給食出荷への奨励金制度やコーデイナータの配置を通じて、高い使用率を達成している（農業まちづくり研究会（二〇一七）、八木（二〇一五））。

以上のように消費者への直接販売は、都市近郊において特徴的にみられる取組みの一つであり、農業生産関連事業の代表例である。図1に、首都圏の自治体別人口密度と農業生産関連事業および消費者への直接販売を行う農業経営体の比率との関係を示した。いずれも相関係数は〇・六七に達し、人口密度が高い地域において、直接販売を主とした農業生産関連事業が取り組まれていることが分かる。

同様に、観光農園および貸農園・体験農園等について示したものが図2である。直接販売に比べれば、取り組んでいる農家の数は多くないが、いずれも人口密度の高い地域ほど、取り組む経営体の比率が高く、貸農園・体験農園においてその傾向が強いことが分かる。体験農園は、一般に近隣住民の利用者が中心であるため、農園のための農地が確保できれば人口密度が高い地域ほど、利用者を獲得しやすいことが指摘されている（八木（二〇一三））。

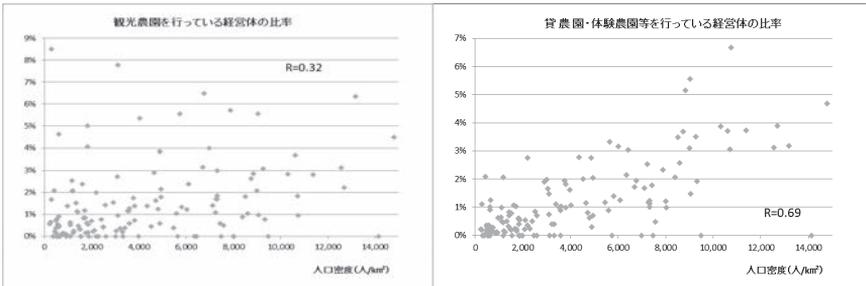
図1 人口密度と農業生産関連事業および直接販売を行う経営体比率の関係（首都圏自治体）



出所) 人口密度は国勢調査(2015年)、農業生産関連事業、直接販売は農林業センサス(2015年)をもとに、首都圏整備法の近郊整備地帯及び既成市街地を含む自治体別に集計した。ただし特別区は1つとして扱った。図中の「R」は相関係数で、いずれも1%未満で有意。

(2) 都市農業への多面的機能への要請
国際的にみても、都市農業経営の事業多角化への期待は高まっている。とくにヨーロッパでは、農業の多面的

図2 人口密度と観光農園(左)および貸農園・体験農園(右)を行う経営体比率の関係



出所) 図1に同じ。2015年、首都圏自治体。「R」は相関係数で、いずれも1%未満で有意。

機能 (Multi-functionality) が重視されており、これを発揮する農業を多面機能的農業 (Multifunctional Agriculture) と定義し、とくに都市近郊においてこれらの活動が重要であると論じられている (Zasada (2011))。たとえば、一九八〇年代後半の研究 (Ilbery (1991)) によると、英国バーミンガム近郊では、直接販売 (庭先直売や直売所、摘み取り園、農産物の配達、宿泊、レクリエーション (乗馬、ウォータースポーツ、狩猟、散策道、農場ツアー、農場イベント、保養スペースの提供)、農産加工 (外食、乳製品、チーズ、アイスクリーム・ヨーグルトの加工、工芸、ペット、育種馬) といった多様な取り組み (事業多角化) が行われていることが明らかにされている。

都市農業振興基本法の成立を受けて、二〇一六年に都市農業振興基本計画が閣議設定され、都市における農業振興施策の本格展開が謳われ、その中では、「地元での農産物消費の促進 (直売所、給食)」「農産物の供給機能の向上」といった農業生産を通じた市民との関わりに加えて、「農作業体験のための環境整備等」「学校教育での農作業体験の機会の充実等」および「国民の理解、関心の増進」といった、いわば農業を通じたサービス面での市民との交流を推進することが求められている。

こうした中で、たとえば東京都では、「チャレンジ農

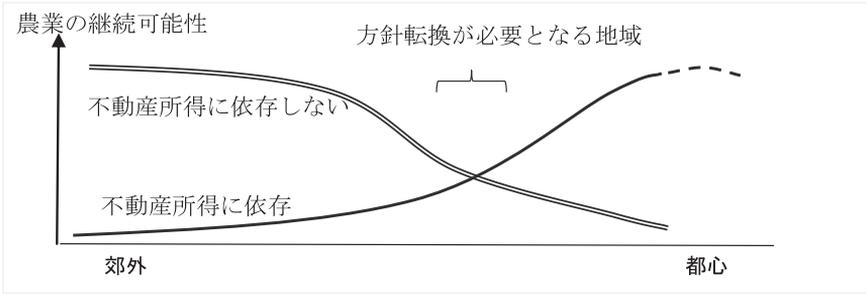
業支援事業」を立ち上げ、加工品開発、HP、ブログ、SNSの活用、パッケージ、シールのデザイン、ブランド化、直売所およびレストランの開業に向けた専門家派遣により、多様な取り組みを支援している。なかでも、デザインに関する専門家派遣の実績が多く、独自のロゴの作成などの支援がなされている。

(3) 人口減少と高齢化に対応した新たな都市農業の展開

直近の国勢調査 (二〇一五年) では、東京都下の各市のうち九市 (八王子、立川、青梅、昭島、東村山、国立、福生、多摩、羽村) において、前回調査よりも人口が減少している。都市の農家は、不動産賃貸を通じて所得を維持している場合が多いが、郊外ほど地価水準が低いため、不動産の収益性も低くなる。近年の人口減少の進行を背景として、これまで以上に農業所得の確保が重要となってきた。たとえば、Yagi and Garrod(2018)は、農家が土地を所有し続けることを目的として行動する場合、地価および不動産収益率の高い都心部では、不動産賃貸による所得に依存しながら農業を継続することが可能であるが、郊外では不動産に依存しない方が農業を継続する可能性が高くなることを理論および実証により示している (図3)。

とくに二〇一八年六月に制定された「都市農地の貸借

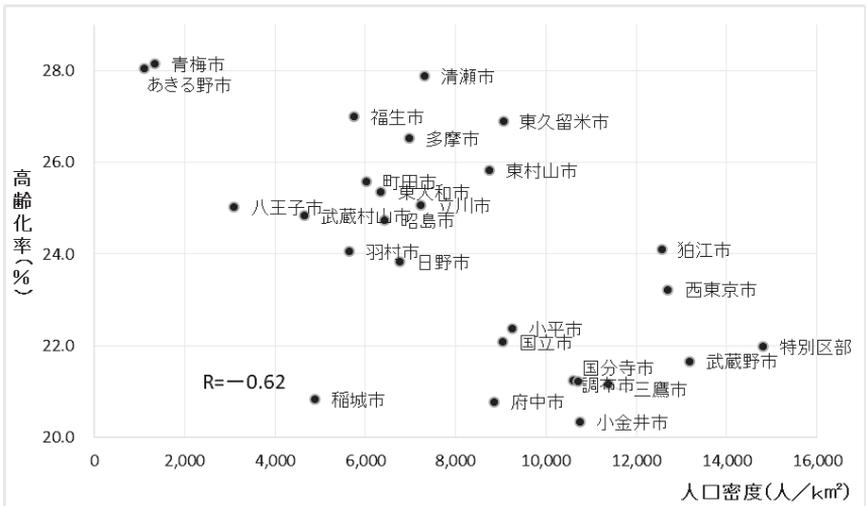
図3 不動産所得への依存有無および立地による農業の継続可能性



出所) Yagi and Garrod (2018)をもとに作成。

の円滑化に関する法律は、高度経済成長期以来の政策方向性を大きく転換するものである。具体的には、これまで大都市近郊においては、農家が自ら土地を耕作しなければ、高額相続税、固定資産税が課せられ、農業を継続することは不可能であったが、この法律により、多面的機能に配慮することを条件に、より意欲のある主体が農業を行うことが長期的にも可能となった。こうした中で、長期的な農地保全に向けて、具体的にどのような農業が営まれる

図4 人口密度と高齢化率の関係（東京都内特別区および各市）



出所) 国勢調査（2015年）より作成。「R」は相関係数で、1%未満で有意。

かについて展望を示すことが求められている。

また、高齢化の傾向は、都市部よりも農村部の方が進行している（図4）が、都市部においても三〜四人に一人が六五歳以上の高齢者となる時代を迎えている。老後を健康かつ社会文化的にも有意義に暮らすためにも、都市農業経営の多様な取り組みが重要となると考えられる。たとえば、体験農園や援農ボランティアには高齢者が一人で参加するケースも少なくない。そうした中で、農作業だけでなく、一緒に参加する他の市民や農業者との関わりを通じて、充実感を得られる貴重な機会として期待されている。

2 農業経営の事業多角化に関する概念

(1) 事業多角化の理解

理論的には、事業多角化は同じ生産物について川上・川下へと拡大する「垂直的多角化」と、多品目の栽培や、体験サービス、観光、外食のように、異なる財・サービスへ事業を拡大する「水平的多角化」とに区分される。このことについて、図5に概念を示した。たとえば、慣行の露地野菜作は、卸売市場を主な販路としているが、その一部を自ら加工して加工品を販売することもできる。多品目の野菜生産作では、庭先での直売施設を通じ

図5 事業多角化の概念整理（露地野菜作の例）

		(水平的) 多角化→			
生産ライン	野菜生産	多品目野菜生産		体験農園	
実施事業	露地野菜生産（少品目）	露地野菜生産（多品目）		露地野菜生産（体験農園）	垂直的統合↓
	卸売市場 野菜加工	庭先販売 小・中学校（調理施設）		講習会・体験活動	
最終製品	生鮮野菜等 加工品	生鮮野菜 学校給食		生鮮野菜+体験サービス	

た生鮮野菜の販売が中心であるが、学校給食向けの野菜は、小中学校の調理施設に納品され、多くの場合はその日のうちに調理されて給食に供される。体験農園において採用される品目は、多岐にわたるが、利用者は講習会を通じて農作業を行う。すなわち、多種の農産物とともに体験サービスを購入している。いずれの形態も露地野菜生産を行うことには変わりはないが、必要とされる経営管理は異なっており、設備やノウハウ、関係者とのコミュニケーションの態様も異なってくる。

(2) 事業多角化の効果

事業多角化が行われる

理由は様々であるが、土地、労働、設備、ノウハウ、顧客関係といった経営資源を有効利用することが一つの契機となる。あるいは、異なる事業間でのリスク分散や補完的效果も期待される効果である。さらに、垂直的多角化が、川上・川下の企業に優越的立場を利用されることを防ぐために行われることもある (Collis and Montgomery (1998))。都市近郊の野菜生産者が、かつて卸売市場での安値を嫌い、庭先直売にシフトしたのも、この理由によって説明できる。

以上のような直接的な経済要因に加え、新たなビジネスチャンスを捕らえるために、他の事業に進出することも少なくない。新たな取組みやそれによるネットワークを通じて、農業者自身が発見し、さらなる発展につながることを企図される。

また、経営内部において、それぞれの構成員が能力を発揮するために、あえて事業を多角化することも一般的にみられる。とくに家族経営においては、配偶者のノウハウを生かすために加工事業に進出したり、後継者が新たな品目や販路を導入するケースもみられる。

(3) 専門化したマーケット・リーダーの事業戦略

都市農業における事業多角化において注目すべきは、むしろ、多角化部門への「専門化」もなされていること

である。事業多角化の本来の定義は、複数の異なる事業を同時に行うことを指しており、たとえば、ある事業(あるいは販路)の売上高比率が100%である経営(あるいは、100%ずつ100の事業を実施している経営の方が多角化しているとみなされる (Pope and Prescott (1980))。しかしながら、農業においては、生産活動すなわち産業分類としての農業を越えた、直売や独自販路、あるいは加工、体験活動の採用それ自体を多角化(行政用語としてはいわゆる「六次産業化」と定義することも少なくない。たとえば、直売や体験農園で高い売上高を達成し、地域内でトップを走るような「多角化」経営もみられる。こうした経営は、いわば「農業からみた多角化部門」に専門化したマーケット・リーダーといえる存在と考えられ、そのマーケットにおいて試行錯誤を通じて、新たな栽培方法、販売・マーケティング方法や労務管理方法を生み出し、顧客からの信頼を獲得している。こうしたイノベティブな農業者は、今後の都市農業をけん引する重要な主体と考えられる。

引用文献

- 1) Collis, J.D. and C.A. Montgomery (1998) *Corporate strategy* : a resource-based approach, McGraw-Hill.
- 2) Cox, W. (2016) *Demographia World Urban Areas, 12th*

- Annual Edition.*
- 3) 藤島廣二・辻和良・櫻井清一・村上昌弘(一九九五)「農業経営の個別マーケティングの意義と限界」、『農業経営研究』33(2), pp.25-34.
 - 4) 原修吉(一九九七)「体験型市民農園のあり方について」、『農政調査時報』490, pp.31-39.
 - 5) Ibery, B. W. (1991) Farm Diversification as an Adjustment Strategy on the Urban Fringe of the West Midlands, *Journal of Rural studies*, 7 (3), pp.207-218.
 - 6) 国立社会保障・人口問題研究所(二〇一三)『日本の地域別将来推計人口(平成二五(二〇一三)年三月推計)』。
 - 7) 村上昌弘(一九九四)「地場産主要野菜の市場外流通」、『平成五年度農業経営調査成績書』、東京都農業試験場、pp.56-61.
 - 8) 農業まちづくり研究会(二〇一七)『農業まちづくり研究会報告書第二期(平成二五年〜二八年度) 総括編』東京都農住都市支援センター。
 - 9) Pope, R. D. and R. Prescott. (1980) Diversification in Relation to Farm Size and Other Socioeconomic Characteristics, *American Journal of Agricultural Economics*, 62(3), pp.554-559.
 - 10) 滝沢昌道(一九九七)「東京都における農産物の出荷・販売先を選択要因について」、『平成八年度農業経営研究成績書』、東
 - 11) 京都農業試験場、pp.5-20.
 - 12) 東京都(二〇一六)『都民ファーストでつくる『新しい東京』二〇二〇年に向けた実行プラン』。
 - 13) United Nations (2014) World Urbanization Prospects.
 - 14) 八木洋憲(二〇〇八)「都市農地における体験農園の経営分析—東京都内の事例を対象として—」、『農業経営研究』45(4), pp.109-118.
 - 15) 八木洋憲(二〇一三)「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(論文集号)、pp.323-328.
 - 16) 八木洋憲(二〇一五)「都市近郊農家の事業選択と学校給食への出荷行動：東京都日野市内における地場農産物需給システムを対象として」、『農村計画学会誌』34(1), pp.77-84.
 - 17) Yagi, H. and G. Garrod (2018) The future of agriculture in the shrinking suburbs: The impact of real estate income and housing costs, *Land Use Policy*, 76, pp.812-822.
 - 18) 八木洋憲・村上昌弘(二〇一三)「都市農業経営に援農ボランティアが与える効果の解明—多品目野菜直売経営を対象として—」、『農業経営研究』41(1), pp.100-103.
 - 19) Zasada, I. (2011) Multifunctional Peri-Urban Agriculture—a Review of Societal Demands and the Provision of Goods and Services by Farming, *Land Use Policy*, 28 (4), pp.639-648.

制度改正とこれからの東京都の都市農業

東京都農業会議 事務局長 北沢俊春

はじめに

二〇一八年は、一九六八年六月新都市計画法が成立して五〇年にあたる。農業者は、市街化区域と調整区域への選択を、悩みに悩んで熟慮を重ねた。

東京の多くの農業者は、市街化区域の選択と同時に、農地への高額な固定資産税と相続税評価が課せられた。遅しい営農意欲を持つ農業者は、農業生産を継続しながら、宅地並み課税撤廃の税制改正と税制度の創設等を政府・国会への要請運動を展開し続けた。

その結果、一九七四年生産緑地法成立、一九七五年農地の相続税納税猶予制度創設、一九八二年長期営農継続農地制度創設、昭和末から平成初期のバブル経済期の激しい都市農業批判、一九九二年新生生産緑地法の成立を経

て今日に至っている。特に、相続税猶予制度は、「もう半年、親父が生きていてくれたら、農地が残せたのに」と悔やむ農業者の一方で、「親父が一日生き延びてくれたので農地を残せた」と感謝する農業者がいるほど、重要な制度だ。長期営農継続農地も長期間の都市農業者の運動の結果の制度だった。

都市部の農業者は、毎年支払う農地や宅地等の固定資産税・都市計画税の地方税の工面と、生涯に一度はやってくる相続と国税の相続税の支払いのために、膨大なエネルギーを費やす。農地に関しては相続税納税猶予制度を活用して、相続税課税額を圧縮することにより、農地の売却を最小限にとどめ、最大限の農地の保全を図る方策に頭を悩ますのである。

三大都市圏の特定市（東京都は区部と二六市）では、

一九九二年以降の農地の相続税納税猶予制度は、自らが終生営農することを前提とし、生産緑地であることが条件となっている。

相続税納税猶予制度への農業者の声・要望

特に、相続税納税猶予制度については、ケガや病気のとき、必ず迎える高齢となって畑に出られなくなったときでも自ら営農する条件が心配で、「終生営農義務はキツイ」「貸借を認めて欲しい」という声が常に出されてきた。

法および制度改正の経過

こうした声に対し、二〇〇九年一二月農地法改正により、世帯員の範囲が二親等まで拡大された。しかし「自ら終生営農義務」というイメージは拭えず、「せめて、やむを得ない場合には誰かに借りてもらって猶予制度が継続出来るようになれば助かる」という要望は根強く、同年、営農困難時貸付けが創設され、二〇一三年に大幅に要件が緩和されたが、要件の壁の厚さ、農地法による貸借権の設定、主たる従事者の証明が発行されないということ等が農業者には受け入れ難く、この制度の利用者は皆無といわれている。そのような背景もあり、新たな農地関連法の制定の要望が引き続きだされ、「都市農地

の貸借の円滑化に関する法律」の制定につながった。さらに、二〇一七年末の平成三〇年度税制改正大綱では、都市農地貸借円滑化法による貸借の場合には猶予制度は継続出来ると提案され、本年三月の所得税法の一部改正により決定した。

生産緑地法改善への声・要望

生産緑地については、①指定三〇年経過後の新たな制度 ②下限面積の引下げ ③道連れ解除の防止と、一団性要件の緩和 ④生産緑地を貸した場合に「主たる従事者の証明の発行」が、農業者の声として上げられていた。

生産緑地法や制度の改正・創設と東京の状況

東京都の生産緑地のある区市は三六区市（一〇区二六市）であり、そのうち農業委員会は三三区市（七区二六市）に設置されている。

指定下限面積の緩和 動きが早かった

区市都市計画部局と農業委員会

下限面積の緩和は条例改正が必要であり、二〇一七年九月議会で四区二市、一二月議会で二区一三市、三月議会で三区六市、合計三〇区市が改正されている。東京都農業会議では、法改正の閣議決定がされた年の三月通常

総会において「生産緑地法等の改正に対応した都市農地保全に関する緊急要望」を決議し、東京都産業労働局と都市整備局に要望。同年六月東京都の多くの農業委員会が、農業委員会法三八条にもとづく意見書を提出、都市整備局が各区市長宛に条例改正(案)を发出し、区市における多くの条例改正につながった。

生産緑地の一団性要件の緩和

自らの都合でなく、公共買収や他者の買取申出による解除(いわゆる道連れ解除)について、法施行日に都市計画運用指針の改正(第八版)がされ一団性要件が緩和された。東京都稲城市では「稠密な市街地においては同一の街区又は隣接する街区に存在する複数の農地等が一体として緑地機能を果たすことにより良好な都市環境に資する場合は、一団の農地等の区域として取り扱うことができるものとする。一団の農地等の区域としての取扱は、農業委員会の判断によるものとなっている。(稲城市生産緑地地区指定基準 平成二九年一月二八日)

生産緑地の追加指定・再指定対象農地の拡大

多くの農業委員会では、

建議(意見書) 活動で要望してきた

宅地化農地の他に、転用届出がされた農地等(アパー

トや駐車場に転用済みも含む)の追加指定。相続時に買取申出および行為の制限解除後も営農を行っている農地の再指定のことである。

一度転用されたが現在農地として活用しているUターン農地等の追加指定については、以前より可能であった区市は五区三市の八区市、今回の指針改正後に可能となった区市は一区一三市の計一四区市であり、合計六区一六市の計二二区市で宅地から生産緑地を増加する門が開かれた。

また、再指定については、以前より可能であった区市は五区六市の計一区市。今回の都市計画運用指針改正後より指定が可能となった区市は一区一三市の計一四区市であり、合計六区一九市の計二五区市で、再び生産緑地の指定を受けられることとなった。

東京都の多くの農業委員会では、かねてより建議(現在は意見の提出)活動の一環として、これらの追加および再指定の建議要望を各区市長宛に実施してきた。北多摩北部ブロックの小平市・東村山市・西東京市・清瀬市・東久留米市の五市農業委員会会長は連名で、再指定の実現について各市長宛に要望したことが実を結んだ。運用指針の改正も追い風となった。

稲城市の指定基準を見ると、「指定しない農地等」のただし書きとして、転用届出が行われている農地等で、

『一年以上農地等の用に供されている土地で、農業委員会が認める場合』。また、過去に生産緑地法第一〇条の規定に基づく買取の申出があり、行為の制限が解除された農地等で、『一年以上農地等の用に供されている土地で、農業委員会が認める場合、かつ、過去に生産緑地区の行為の制限が解除された原因となった主たる従事者と異なる場合』は、指定が可能となった。

特定生産緑地制度の創設 新たな指定へ

一九九二年に指定した生産緑地が三〇年を迎える二〇二二年以降の制度がどのようになるかが課題となっていた。農業団体の中には「一斉に買取申出が出されて農地が減少する」という心配する声。企業からは、転用を喚起するチラシが配付され、農業者へ転用の勧誘がされたと聞く。一方で、農業経営に真剣に取り組む農業者は「三〇年経過後でも、農業を継続するから買取申出を出すことなど考えてない」と冷静な声が聞かれた。

三〇年経過後買取申出が出来る時期が、一〇年延長となり、その後一〇年ごとに申請する新たな制度「特定生産緑地制度」が、本年四月一日に施行された。

東京都の生産緑地は一九九三年一二月末で四、二四一haであった。この中には旧法の生産緑地も含まれているため、二〇二二年に対象となる生産緑地面積は推計で現

在の生産緑地三、一〇〇haの八割に当たる約二、六〇〇haが対象であろうといわれている。三〇年を経過する日（申出基準日）までに指定されることとされており、区市長はあらかじめ農地等利害関係人の同意や市町村都市計画審議会の意見を聴かなければならないことになっているので、申出基準日から逆算して申請期限日を決めることが必要となっている。このスケジュールの調整が大変である。

貸借がしやすい「都市農地の貸借の

円滑化に関する法律」

本年六月二〇日に全会一致で成立した。生産緑地内の農地を対象とし、借り主が事業計画を区市長宛に提出。計画を農業委員会が認定基準にもとづいて審査し決定、区市長が計画を認定することにより、農地の貸借権が設定できるという仕組みである。

事業計画の記載事項 貸借期間を明記へ

特に、賃借権等の種類と借賃、貸借期間、耕作の事業内容と周辺農地への影響、申請者の所有農地等の利用状況、機械の所有や農作業従事者等の状況等を記載する。

認定基準

農業委員会は、耕作の事業内容が、都市農業の機能発揮に適合するかどうか、地元で販売されるかどうか、住民が農作業体験をする取組みか、防災協力農地になるるか、周辺地域への支障、農地全てを耕作できるか、賃借権等の解除契約等農地法三条の基準をベースにを判断して決定する。

貸借期間終了後は農地所有者に返還

農地法第一七条の法定更新が適用されないため、貸借期間終了後は所有者に返還される。農地所有者にとって「貸したら帰ってこない」という懸念が払拭できる。

ただ、貸借期間中に相続があり途中解約の場合は、合意解約が必要となる。

都市農地の貸借と相続税猶予制度の継続

二〇一七年一二月の平成三〇年度税制改正大綱に記載され、二〇一八年四月一日施行された所得税法等の一部改正により、都市農地貸借円滑法で貸した場合、猶予制度が継続となり、貸している農地も猶予制度の対象となるよう見直された。

貸借農地の「主たる従事者の証明」の発行

国土交通省より「都市農地貸借円滑法にもとづいて生産緑地を第三者に貸している場合で、生産緑地に係る農林漁業の業務に一割以上従事している場合には、主たる従事者に含むこととする」という生産緑地法施行規則の運用がされた。このことにより、貸している生産者が死亡又は故障した場合であっても生産緑地の所有者が買取申出を行うことが可能となった。

以上のように、①生産緑地の下限面積の引下げ ②一団要件の緩和により自己都合でない解除（道連れ解除等）の救済 ③生産緑地を貸しやすく ④貸しても相続税納税猶予制度を継続可能 ⑤貸している生産緑地の相続の時には、主たる従事者の証明が発行を可能とすることについての法律や制度が整った。都市農業者の要望はほぼ満たされたものと受け止められている。

これからが都市農業者の真価が問われる

「自ら耕すことが基本」

最近の国や地方議会における都市農業に対する評価がされつつある。東京都の区市町村議会では、二〇一四～一六年にかけて三区一八市一町の計二二区市町議会において「都市農地の保全と農業振興に関する意見書」が全

会一致で採択された。また、国会では二〇一五年の都市農業振興基本法、本年の都市農地の貸借の円滑化に関する法律がそれぞれ全会一致で成立している。

農業者間では、都市農業振興基本法の成立以降、都市農業には追い風が吹いている」と流れを読み、このたびの制度の改正や創設および法律の制定を歓迎している。スキージャンプ競技には失礼だが、追い風だと失速し距離は伸びないという。かつて一九八二年施行された長期営農継続農地制度は、激しい都市農業批判と肥培管理が不十分な農地も一部存在し、一九九二年に廃止されてしまった前例がある。つまり、農業者がこれらの法律や制度を活用して、如何にして農業経営を継続し、農地を保全するかという「基本のキを遂行するかどうか」が問われることになる。

均分相続のもとでの相続時には、「貸しても猶予制度を継続出来る制度は、相続時にきょうだいが誰でも農地を欲しがって分散化し、次の相続では農地が無くなる」との懸念も根強い。二〇一六年五月の都市農業基本計画においても「農地を賃貸することができる制度の場合、相続時に貸すことを前提に農地を持っておくという心理が働いて、農地が均分相続される可能性が高まり、自ら農業を行わない所有者においては、農地保全のモチベーションが低下し、農地が適正に管理されず、農地の減少

につながることも想定される。」(筆者要約)と記されている。

キーポイントは、固定資産税が農地課税である生産緑地、自らが耕作することを前提とした相続税納税猶予制度に対する『都市農地の貸借』と『都市農地保全』である。

両制度の理念また税の公平性やバランスからみれば、貸すという発想や行為でなく、自らが耕すことが基本であり、借りてもらうという姿勢が自然であろう。すなわち、農地所有者が病気やケガ、高齢など何らかの事由で耕作できないので一定期間借りてもらい、その要因が解決した時に返還され自ら耕作するという構図により農地が保全されることになる。

貸借するか否かの判断基準は、

相続時に貸借の合意解約ができるかどうか？

都市農地の減少の要因は、相続によるものだといわれている。一つには、相続税納入のの財源として、宅地ではなく農地を売却するためといわれる。農地所有者は貸借する際の判断の一つは、①相続時に返還されるかどうか、②買取申出をするための主たる従事者の証明が発行されるかどうかである。後者は国交省により障害が取り除かれたが、前者については、契約書には明記できないので、

相続時に合意解約が必要となっている。

このときに、個別経営ならば斟酌され合意解約の可能性はあるが、収益事業を展開する企業が農地所有者の都合に応じられるかどうかは不明だ。この点が、法人等への貸借が進むかどうかの要因の一つではないだろうか。

ただ、農業者自らが設立した会社への貸借は別である。

施設化はどうか

次に、貸借農地での農業経営の形態だ。東京のように畑作地帯の都市農業の場合は、土地生産性の向上による利潤増大の追求となり、露地栽培よりも施設栽培が期待される。設備投資も要することから借りる期間も長期間を希望するが、農地所有者からみれば返還されやすいであろう露地栽培を望むことになる。両者の一致点をどうするかである。同様に日本梨およびブドウ、ブルーベリーなどの果樹類も同様の協議が必要となろう。

期待高まる農業者が開設する

市民農園と収穫体験

農業者が開設する市民農園も相続税納税猶予制度（納税猶予制度）の適用と、主たる従事者の証明の発行も可

能となり、納税猶予制度もOKとなれば、栽培技術伝承とコミュニティ評価の高い農業体験農園の形態と、栽培自由度の評価が高い市民農園を合体した新たな農園形態を生産緑地で開設できることになる。農業者の開設により、栽培技術を工夫し、地域の歴史や文化、食べ物、ことば、土のクセなど教科書やテキストでは表現できない書かれていない、話題が豊富で味のある農園となるであろう。また、市民のニーズも多い収穫体験。例えばブルーベリーやブドウ、梨などの果樹のもぎとり、ジャガイモやサツマイモなどの芋掘り、ネギやホウレンソウやトマトなどの畝売りや株売りなど。また、農作業を手伝いたいという援農などバラエティーに富んだファームの可能性もある。コミュニティセンター（公民館）ごとの共同管理の農園も考えられる。事例を見ると、半端ではない収入が期待できるので、自らやらなきゃもったいない農業である。

「農業を愛し、真剣に取り組む」人等に

農業参入の途が開かれた

「農地を借りやすく、貸しやすい法律が出来たので、誰もが農地を借りることが可能だ。事業計画を提出しさえすれば農地を借りられる」と解釈されると、農業委員会の窓口で混乱が起きるのではないか心配である。事業

計画が、認定基準や農地法にもとづく内容であったり、技術や体制を整えているかどうか等を提出者は認識しておいて欲しい。農地所有者との信頼関係の上に成り立つ貸借なので、農業経営に真剣に取り組んでいただき、新規就農者や一般法人や福祉施設等の多様な方が就農いただけたらと祈念する。

農業者が納得できる農産物価格の形成と

都市農地への支援を

農業の枕詞のようにいわれる、農業の担い手の減少と高齢化、耕作放棄地の増加、企業参入による農業の活性化に対し、多くの農業者は、「生活できる農業収入があれば後継ぎはできる」と語る。堆肥を入れ土を肥やし、手をかけ品質のよい野菜を作っても価格低迷のままでは、子どもの教育費も出ないという。

個別経営も法人経営も同様に、地代、労賃、種苗費、肥料費、農薬費、資材費等の生産費、販売費といったコストを低減し、同じ販売価格の中で多様な販売ルートを通して、収入を得る構図は変わらない。

「農業では生活できない」「農業はもうからない」といって、他産業に従事する若者が後を絶たない、田畑は荒れていく。

都市農業においても、価格が上向きになれば、農家子

弟も後を継ぐであろう。是非、価格のベクトルの方向性の上昇政策を期待したい。

本来、個別経営が成立できるならば、後継ぎが育ち田畑も荒れず、人がくらし、交通や教育、産業も成り立ち地域社会が機能するような構図が維持されているのであろう。個別経営が継続できる農業政策の基本を再度構築することが農業の活性化の最善の道だと確信する。

また、都市緑地法が改正され、緑地の定義に農地が加えられた。都市計画法の改正で新たな用途地域として田園住居地域が創設され、農業と調和した良好な住居環境を保護する地域であり、建築規制が導入される。この地域では、農業用施設が建築でき、宅地化農地でも猶予制度の適用となる。都市農地と農業を継続する法律や制度は整いつつある。後は、農業施策の支援体制である。

市民生活に寄与する農地には「快適な

住環境を提供する直接支払い制度（仮称）」を

特定生産緑地や相続税納税猶予制度適用農地には、住環境に寄与する社会的貢献をしている。直接支払い制度で支援し、市民・農業者相方が適度な緊張感を持ち、継続性のある農地が保全されることを期待する。

都市農業の振興はあったのか

—新都市計画法から農地法改正まで

石原 健二

1、都市計画法の改正と農地を狙いとした開発

(1) 都市計画法の改正

都市農業をめぐる問題は一九六八年の都市計画法の改正とともに始まっている。新たな都市計画法は、土地法制の中に線引きによる面的規制を導入した点で画期的なものだった。市街化区域と市街化調整区域の区分によって、市街化区域の開発では農地転用の許可申請を必要とせず、市街化調整区域では開発は例外的な建築。開発行為の容認をすることどめた。

しかも市街化区域内農地への課税を宅地評価としたことになった。それに同時に行われた建築基準法の改正では戸別住宅の建設に当たっての三〇mの緑地確保をなく、容積率の全面適用を図り、一種住専二〇〇%、住居

地域。二種住専は三〇〇〜四〇〇%、六〇〇%とし、ロンドン五〇〇%、西ドイツ四〇〇%、パリ三五〇%と比較しても高い水準とした。以後、日本の都市の高層化は著しく、一〇階建て以上の建築物では東京はニューヨークを抜くこととなっている。緑なき都市の始まりでもあった。

六〇年代後半から七〇年代にかけては、農業では米の過剰と減反問題が持ち上がり、田中角栄幹事長による一五〇万t分の米の減反計画のうち一萬八千ha分を政府買い上げまたは農地転用によって行うとの案も出された。

六九年の通達で農家の次、三男等への住宅供給を名目に、都市計画法三四条一〇号の国の特例として、市街化調整区域での転用を認めた。また七〇年に入ると米の減

反を農地転用によって行う政策が出され、五年の時限立法で国道・農道の沿道部分が市街化調整区域のみならず農用地区域でも転用可能となっている。その後九〇年代になってこれは通常化している。

しかし、七〇年代は列島改造論の一方で公害問題が関心を集めており、七〇年の建築基準法の改正でも日照権問題、北側隣地車線制限、居住環境整備の要求等があり、開発抑制の力も働いていたのである。ただ、農業では農産物の自由化が迫られ、政策の後退が始まっている。

(2) 八〇年代、オイルショック以後

七〇年後半のオイルショックに日本はIT産業への産業構造への転換によっていち早く不況から脱している。

しかし、このとき、それまで経済の変動に応じ労働力の緩衝体となっていた、農村の労働力は役割をなくしてゆく。と同時に農業の日本経済における位置づけが変化し、農業政策も転換する。八二年、中曽根政権の「土光臨調」による財政再建で、米・国鉄・健保の三Kとして米の予算が削られ、農林予算は八二年の三兆七千億円から八九年二兆七千億円に削られる。農産物の自由化とともに農業政策は大きく変わったのである。

① 線引き見直し

都市計画法は改正から一〇年を迎え、見直しの時期と

なる。土地バブルもはじけ、千葉県では市街化区域面積を三〇〇〇ha調整区域に戻した。開発も不況の中で滞りがちとなる。八二年の見直しではそれまで具体の線引きとして行われていた市街化区域を地図上に明示し、地番を明らかにしていたものを、かわって、人口増加等による開発予定面積の留保を可能とし、具体の線引きはそのつどの開発事業で対応することとなった。市街化調整区域での市街化区域の穴抜きを認める一方、市街化区域での調整区域の存在を認める。いわゆる「水玉模様の土地利用」となり、開発企業にとって現実的な措置となったのである。これによって市街化調整区域内の小規模開発が二〇haの規模から五haで認められることになる。市街化調整区域の開発は大きく緩和され、市街化調整区域の住宅建設が容易になり、デベロッパの求めるとおりになったのである。これによってゾーニングによる土地利用区分は失われてゆくのである。

この間、一部市町村ではドイツの「地区詳細計画」に似た地区計画を行う動きがあったが、「再開発地区計画」「用途別容積型地区計画」にかわっている。前者は用途地域の建築制限を白紙にして独自の規制が定められるものであり、後者は四〇〇%の容積率のところもこれを使えば六〇〇%になるというものである。さらに八七年にはリゾート法の成立とともに「総合保養地域整備法」が

出来、一箇所三〇〇〇haの大型リゾート開発が可能となっている。また「集落地域整備法」によって都市計画地域と農振地域の重複地域で、土地利用計画を実施できることとしている。

② 都市計画法・建築規制の緩和

八三年、景気の上昇によって建設省は「規制緩和による都市再開発の促進方策」を中曽根首相に提出。この報告書は「都市整備、住宅建設を一層推進する」ため、「都市・住宅分野への民間投資の活力ある展開を図る」ことが重要であり、そのため、「都市計画・建築規制の緩和等」および「国有地等の活用」を行うというものであった。民間デベロッパーに自由な規制されない活動の場を与え、国有地を何の計画条件もつけずに払い下げ開発をするというもので、「反計画」と呼ぶべきものであった。

ここで行われたことは、「一種住専から二種住専への指定替え」と「宅地開発指導要綱の行き過ぎ是正」である。後者については八三年七月に措置方針を作り、自治省も一二月に通達を出すことによって宅地開発指導要綱は復古とされる。瞬時の出来事であった。この要綱は七〇年代川西市からはじまり、東京町田市では六〇坪以下の宅地建設を認めぬ要綱となっていたが、デベロッパにとって開発に当り公園、幼稚園、小学校などの建設が条件と

され、目障りな制度となっていたのである。

八〇年代後半から九〇年代にかけての規制緩和はドラチックなものだった。八五年のゴルフ場への農地転用が解禁され、農地の転用規制も市街化調整区域から農用地区域を対象を移している。八八年の土地基本法は制定されたもののバブルの抑制にもならなければ、開発利益の還元も実施せず、適正な運用にもならなかった。

(3) バブル崩壊と一層の土地利用規制の緩和—農地法の改正へ

① 土地利用の一層の緩和

八九年のソ連の崩壊とともに世界は資本の跳梁するところとなる。農産物自由化もWTOとなるが、財界の農業への直接的な要求が行われるようになる。一方、バブルは崩壊し、宮沢内閣による一〇年間四三〇兆円の公共投資が示される。これに応じ九二年都市計画法の改正で、用途地域が八地域から一二地域に種類を細分化し、土地利用に応じた容積率・建蔽率の制限を緩和している。また、特別地区の「商業専用地区」「中高層階住居専用地区」を追加している。また、同時に導入された「都市計画マスタープラン」は、住民参加による土地利用計画の道が拓かれたとされるが、実際は市議会等での議決を経ることからかえって開発の優先性と規制緩和を実現

させる手段として使われたのである。

② 地方分権一括法案と農地転用規制の緩和

九〇年代後半は、戦後二度目の町村合併を含めた地方分権化が進められる。農業関係ではここで機関委任事務から自治事務に六五％移行している。しかし、地方分権一括法以前の九七年に農地法改正による権限委譲と農振法の改正が行われ、農地にとって大きな変化となっている。農振法の改正では住宅関連事業を活性化させるため、農地転用規制の緩和が不可欠とされ、九六年の地方分権推進委員会の中間報告で「農地法に基づく転用許可は、基本的には都道府県の自治事務とする」とされ、国の関与は一定規模以上の農地転用に限られるべきとされ、一般的転用は極力市町村の判断にゆだねられるべきとされた。そして都市計画地域や市街化調整区域の指定も市町村の権限に移行することとしたのである。九七年の閣議決定によって「四ha以下の農地転用の許可権限を都道府県知事に移管することについては平成九年（一九九七年）に所要の措置を講ずる」と急いでいる。この農地転用では「農振地域等で原則転用不許可となっている農地であっても集落に接続するなどの要件を備えるもののほか農村活性化土地利用構想等を活用する場合は転用を許可する」とし、規制緩和の目的が農用地区域内の農地転用にあったことを明確にしている。九八年四月に成

立した「田園住宅建設促進法」では、一戸三〇〇㎡以上、戸建て三階以下、下水道処理施設等完備など、一定の要件を備えた田園優良住宅については、市町村長が指定した区域において市街化調整区域、農用地区域いずれにおいても住宅建設が可能としている。

(4) 農地法の改正へ―株式会社での農業参入と農地取得

九九年の経済審議会の最後の答申で「企業が国を選ぶ時代となった」と銘記されるが、政治・経済が財界の主導のもとに行われるようになる。

農地法の改変に当ってはまず、財界よりの求めに応じ、農業生産法人への株式会社での参入を九三年に認め、九五年「農地法の耕作者主義の見直し」を迫られると、生産法人の関連業者に食品会社等を加えている。九七年経団連に「株式会社での農地取得の段階的解禁」を突きつけられると九八年、新たな「食料・農業・農村基本問題調査会」で、株式会社での農業参入への道を拓くこととしている。二〇〇一年の農地法の改正で一定の条件の下で株式会社を農業生産法人として加えることとしたが、〇二年には市町村が一定の地域について転用と農地の権利の移動を認めることとしている。〇三年には「構造改革特別区域法」の特区内で、農業生産法人以外の株式会社、NPO法人など特定法人による農業参入も認めている。

二〇〇六年には農業政策は品目横断的経営安定対策が始められ、農産物価格政策は終焉となる。農地政策の見直しが急になり、〇七年には経済財政諮問会議が「農地改革なくして強い農業なし」と主張し、〇九年の農地法改正に結び付けている。

この農地法改正は財界等がこれまで主張してきたことをほぼ取り入れた内容となっている。耕作者主義は排除され、法の目的も農地の有効利用が中心的課題となった。そのための権利の取得、利用調整となっている。そして法二条の二で「農地について権利を有する者の責務」として、「適性かつ効率的な利用を確保しなければならぬ」と念を押している。これは政府の説明によれば、都市計画法五八条の四にある「土地所有者等の責務」と同様の趣旨とされている。都市計画法の土地の有効利用の促進とは農地の宅地転用促進に使われたものであり、農地を公共財として位置づけ利用を優先し、所有を二の次としている。農地は一般土地商品に一步踏み出したのである。

二〇〇九年の農地法改正によって企業の農業参入、農地取得も可能となり、二〇一七年度の農業白書では二〇一六年末で二六七六法人がリース方式で参入し、一年あたりの法人参加数は改正前の五倍となっている。なお、一六年の農地法改正で、農地を所有できる法人の要件が

見直され、法人の議決権に占める農業関係者の割合が四分の三以上から二分の一以上に緩和され、役員も重要な使用人のうち一人以上が農作業に従事すればよいとされ、緩和されている。

2、宅地並み課税の現状と農地固定資産税

(1) 紆余曲折した宅地並み課税

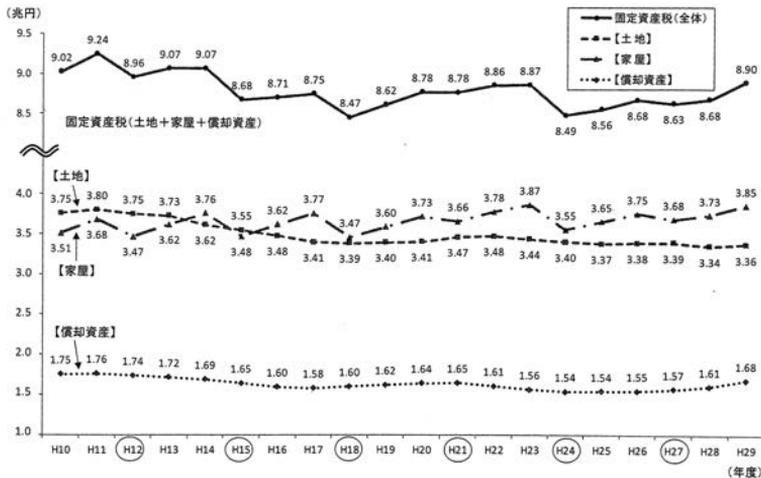
都市計画法改正とともに行われた線引きは、国の権限をかざした機関委任事務で行われ、住民参加の不徹底と宅地並み課税をあいまいのまま行われている。そのため政府予測の三倍の市街化区域の設定となった。政府は法案審議のさい、保利建設大臣が「市街化区域内になつたため、農地の固定資産税が何倍にも上がるということはない」と発言していたが、七一年に宅地並み課税を決め七二年実施となった。

農地の課税は六三年まで収益還元で行われており、宅地より低く評価されていた。六四年から農地も路線化価格となるものの七一年まで据え置かれ、七一年三月の地方税法改正で全国の市街化区域農地の固定資産税は宅地評価となっている。宅地並み課税問題はここから本格化するが、七二年実施を延期、七三年からの実施となる。しかし、ここでも地価に応じA、B農地に分け、評価額の二分の一に五年かけて引き上げることとしている。七

四年には一種と二種に分けた生産緑地法が成立し、相続税猶予制度も発足しているが、七六年には地方税の減額制度が成立して自治体ごとの減額が行われている。そして七七年にアメリカの州で行われている「農地保全法」に似た「長期営農継続農地制度」が発足している。これで宅地並み課税問題も一服状態となった。

しかし八〇年代後半からの地価高騰を背景に財界等からの特定市街化区域内農地にかかわる批判が高まり、一年、長期営農継続農地制度を廃止し、現在の厳しい生産緑地制度に改正された。ここから市街化区域農地は保全すべき農地は生産緑地に他は宅地に峻別されることとなった。ただ、地価高騰の中で評価額は公示価格の七割とし、固定資産税は評価額の三分の一で計算することとした。同時に都市計画税は評価標準を三分の二としていた。しかしこの後すぐ、地価の下落が始まり今に続いている。固定資産税は三年に一度、評価額の改定を行っている。九年、一五年、二二年に税額軽減のための負担調整を行っている。しかし、その調整額は地価の下落にもかかわらず、税収を大幅に減収させるようにはなっておらず、土地の税収は九〇年代から三兆四千億円ほどとなっている（表1）。現在の全市町村の固定資産税は税収の四一％を占め、大都市では三八％、都市では四二％、町村は五〇％と町村に行くほど固定資産税への依存は高

表1 固定資産税の動向



(注) 1 平成27年度までは決算額、平成28年度は決算見込額、平成29年度は地方財政計画ベースの収入見込額である。
 2 丸がついた年度は、評価替え年度である。
 3 大規模償却資産に係る道府県分（H27決算額：22.6億円）は含まれていない。

都市農業の振興はあったのか

くなっている。

宅地並み課税は直に市街化区域内農地に変化をもたらした。市街化区域内農地面積は二〇〇五年、全国で一萬八千haから一六年には五萬八千aに、三大都市圏も四萬八千haから二萬四千haと半減している。三大都市圏の生産緑地面積は一萬三千haとなっている(表2)。

(2) 宅地並み課税の現状は

それでは現在の宅地並み課税の現状を見ておこう。(表3)に示しているものは毎年出されている総務省の「固定資産概要調査」からのもので、当該年の土地売買面積とその総額から、m当り単価を出したもので、固定資産税の評価額の基本となる数字である。九四年、〇三年、一〇年、一七年をとったのは評価基準に手直しをした区切り年だからである。一七年の課税額は評価額の単価が課税上の単価より高く、平均値が課税する額に近い。したがって市のなかで独自に固定資産概要調査を出して、平均の額を示している市の税額で、私が試算したもので、参考である。

これをみると田と畑の評価額が、m単価で一〇〇円から二〇〇円程度でかなり低いことが分かる。これは売買が少なく単価が低いからである。ただ、一haの半作農家の一五年の米の生産費を見ると、六〇kgあたりの費用合

表2 市街化区域内の農地面積の推移

		(面積：ha、農地率：%)						
年		昭和60	平成7	12	17	22	25	28
地域	全国 (A)	186,787	118,257	100,505	84,552	71,625	65,781	58,535
	三大都市圏	85,775	48,127	40,062	33,457	30,771	27,785	24,552
	東京圏	40,779	23,468	20,094	16,457	13,446	11,927	10,327
	東京都	8,764	2,666	2,013	1,478	1,161	1,003	891
	区部	1,877	603	438	247	176	132	106
	地方圏	101,012	70,130	60,443	51,094	40,854	37,996	33,983
	生産緑地地区指定面積							
地域	全国		15,497	15,381	14,696	14,248	13,859	13,442
	三大都市圏		15,494	15,378	14,690	14,193	13,783	13,361
	東京圏		8,695	8,794	8,487	8,157	7,942	7,735
	東京都		4,060	3,925	3,746	3,521	3,381	3,296
	区部		591	558	515	472	451	437
	地方圏		2	3	6	55	76	81
	市街化区域面積 (B)	1,342,936	1,410,296 (5.0)	1,432,302 (1.5)	1,434,640 (0.2)	1,440,000 (0.4)	1,447,771 (0.5)	1,448,850 (0.1)
農地率 A/B	13.9	8.4	7.0	5.9	5.0	4.5	4.0	

資料：総務省「固定資産の価格等の概要調査」及び国土交通省「都市計画年報」より作成

注1：地域区分は以下のとおり

三大都市圏：東京圏、中部圏及び近畿圏

東京圏：茨城県、埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県

中部圏：静岡県、愛知県及び三重県

近畿圏：京都市、大阪府、兵庫県及び奈良県

地方圏：三大都市圏以外の道県

注2：各年とも市街化区域農地面積は1月1日現在、生産緑地地区指定面積は3月31日現在の数値

最新のデータについては、市街化区域農地面積が平成28年、生産緑地地区指定面積が平成27年の数値

注3：()内は、左隣の欄に掲載している数値に対する伸び率

注4：市街化区域農地面積には、生産緑地、都市計画施設として定められた公園または緑地の区域等の内の農地面積を含まない

表3 特定市等の市街化区域宅地なみ農地価格

	市町名	17年の生産緑地農地価格		㎡当り市街化区域内宅地なみ農地価格(千円)				17年の10a当り宅地なみ課税額(千円)
		種類	㎡当り円	94年	03年	10年	17年	
特定市	東京(特別区)	田	220	948	186	160	42	198
		畑	181	1,327	463	486	166	777
	さいたま市	田	112	395	182	156	37	173
		畑	97	979	332	213	60	280
	名古屋市	田	123	334	124	114	107	
	畑	112	687	166	163	192		
神戸市	田	151	430	194	237	14	69	
	畑	72	375	202	164	21	101	
静岡市	田	120	372	133	127	34		
	畑	48	362	131	162	25		
特定市以外で生産緑地制度をもつ	五霞町	田	122	46	31	22	17	
		畑	74	57	41	27	20	
	長野市	田	181	39	84	57	16	75
		畑	153	38	833	57	14	68
	金沢市	田	193	858	245	147	98	
		畑	147	790	206	124	111	
	和歌山市	田	115	968	273	99	11	55
		畑	53	348	117	130	14	66
	大山崎町	田	114	189	108	92	91	
畑		92	190	115	96	94		
門川町	田	154	25	16	16	12		
	畑	133	30	21	21	18		
福岡市	田	151	1,120	220	212	33	154	
	畑	120	2,947	196	129	29	139	
地方大都市	札幌市	田	50	38	23	21	21	
		畑	69	264	76	90	85	
	仙台市	田		289	201	133	21	69
畑			294	172	139	85	112	
新潟市	田	145	186	94	13	18	84	
	畑	79	679	130	18	60	87	

資料：総務省「固定資産概要調査」より

計が一萬三二六七円で、売渡価格と同額である。税金を払う剰余はない。政府が米専業農家を一五haとしてい

ることを見ても一般の米作農家は税金を払える所得とはなっていないことを示している。

宅地並み課税の現状を分かりやすくするため、ここでは①三大都市圏の特定市と②特定市でないのにもかかわらず生産緑地制度を導入している市町村③地方の大都市、に分けてみる。これを見ると何処の市町村も当初の地価の高さが際立っている。九四年、三大都市圏では東京で坪当たり三〇〇万円から四

〇〇万円、名古屋市一〇〇〜二一〇万円、神戸市も一〇〇〜一四〇万円である。一方、特定市以外で生産緑地制度を導入した市を見ると、福岡市は東京を超え三七〇〜八二五万円、金沢市は二六〇〜二八三万円、和歌山市三二〇〜一〇五万円、長野市一三〇万円、門川町、五霞町二五万円、五万円近くと高い。特定市以外でこの高さは堪えられなかったに違いない。その後基準単価は下がって、三大都市圏では東京・名古屋市を除いては一〇万円を切るようになっていく。

地方大都市の仙台・札幌、新潟市なども一〇〇万円を越える課税評価額となり、一〇年以後は仙台市など震災後もあり納税者の負担は大きいとも思われる。これを見ると広島市、岡山市、岐阜市など一千haを超える市街化区域内農地を有する市では納税者の悲鳴が聞こえてくるようである。今後の配慮が必要と思われる。

参考で示しているのは、現在の市街化区域内の宅地並み課税の税額で、一〇a当り東京で七七七千円、さいたま市で一七万円と二八万円、静岡市で一六万円と一一万円、神戸市で七万円と一〇万円といまだに高い水準である。仙台市、新潟市も七〜一八万円、八万円とかなり高い。

固定資産税は地価の分布を見てもかなり分散しており、格差をより鮮明にする結果となっている。地方財政

の本来の目的とすれば、この格差を埋めることが必要で市町村の税制としては固定資産税によるべきではないのであろう。宅地並み課税発足当初から手直しだらけの税制をもう一度見直す必要がある。

3、都市農業への新たな動き

(1) 生産緑地の継続と開発

宅地並み課税が完全実施され、生産緑地法が改正されて二〇一八年は二五年となる。政府は二三年で期限を迎える一五年に三〇年経過後の一〇年後の延長制度（特定生産緑地制度）を成立させている。九二年の生産緑地制度は期間が三〇年という法制度としては異例のものであった。しかも規模を五〇〇m以上という、都市部としては広い一団の農地、そのうえ終身営農で、国への申し出で買い取りを求めるなど、農家としては尻込みする制度である。この制度は農地売却を促す制度なのである。そのためこの制度に多く入った東京と京都市、大阪市、神戸市などの農家の農地への思いの深さがおのずと伝わってくる。それが二五年を過ぎ事前に継続の方向を政府が明らかにしている。

その趣旨は都市の農地が新鮮な農産物の供給や学童などの体験農園・交流の場となり、災害時の防災空間の提供となっており、将来にわたって「都市農業の有する機

能の發揮を図るために、都市農地の有効な活用を図ることが必要」というのだ。ここに来ていつの間にか都市農業従事者の減少と高齢化を憂慮し、高くなった都市農地の買い手も見当たらないことから「意欲ある都市農業者が都市農地を借りて活用することが重要」という。しかも今の生産緑地制度では法定更新ができず、相続税猶予制度の適用を受けている場合はこれが打ち切られるなど、実質貸借が不可能であったものを可能にしたのである。同時に「都市緑地法」の改定を行い、生産緑地の五〇〇㎡の面積要件を市町村が条例で三〇〇㎡を下限で受けることが出来るようになった。さらに生産緑地地区内で農産物直売所、農家レストランの設置も可能とした。都市公園の再生・活性化では公園内に保育所等の設置を可能とするなど、公共還元型の収益施設等も設置出来る。そのうえ、用途地域の類型として「田園住宅地域」を創設、新たな開発地域を設定している。

この都市緑地法の改正に係わる事項は残された農地の他用途利用で、市街化区域農地の転用である。しかも、公園内の保育所等の設置は残されてきたわずかな緑地空間を潰すことであり、環境保全にも結びつかない。また田園住居地区の創設は、すでに述べた九八年の「田園住宅建設促進法」の事業と酷似している。この事業の失敗例は最近でも報道されている。規制緩和と農地の潰廃は

都市農業の振興とはいえない。

(2) 都市農業振興基本法の制定

生産緑地法の延長の手續きとともに二〇一五年制定されたのが、「都市農業振興基本法」である。その趣旨は生産緑地法にかかわる改正と同じである。

基本法では基本理念として①都市農業の多様な機能の適切かつ十分な發揮と都市農地の有効活用と保全 ②良好な市街地形成における農との共存に資する都市農業の振興 ③国民の理解の下に施策の推進が行われることとされている。そして、政府が「都市農業振興基本計画」を策定することとした。この基本計画は一六年五月の閣議が決められている。ここでも担い手の確保、土地の確保等が示されているが、講ずるべき施策として目立つものは土地利用の策定である。①市町村マスタープランや緑の基本計画に「都市農地の保全」を位置づけること ②新たな制度の下で、一定期間にわたる営農計画を地方公共団体が評価する仕組みと土地利用規制の検討をすることとしている。しかし、最もやるべきことは「市街化区域内農地の保有に係わる税負担のあり方」であることは言うまでもない。なお、都市農業振興の計画だけでの評価は出来ない。実施内容のみからであろう。

水産研究成果報告

瀬戸内海のサワラ資源回復への取り組み

国立研究開発法人 水産研究・教育機構
瀬戸内海区水産研究所 資源生産部 主幹研究員

石田 実

はじめに

筆者が所属する研究所では、瀬戸内海の魚介類の資源管理と種苗生産技術、藻場や干潟域などの環境、赤潮や貝毒、有害化学物質に関する研究を行っている。今回はサワラ瀬戸内海系群について、乱獲による資源の減少、産学官の取り組みによる資源回復、及び現状を紹介する。サワラ(図1)はマグロ、カツオなどと同じサバ科に属し、大型、高速遊泳、魚食性といった特徴がある。瀬戸内海では産卵期の春の漁獲が多い。成長は速やかで半年後の年末には約50cm、1kgになる。寿命は六〜八歳である。本種は北海道以南の日本近海、東シナ海、黄海、渤海、沿海州にも広く分布しており、産卵場と回遊経路により瀬戸内海系群と東シナ海系群の二つに分けて、それぞれ資源評価を行っている。この内容は「平成

二九年度わが国周辺水域の漁業資源評価(魚種別系群別資源評価・TAC種以外)第三分冊 平成二九(二〇一七)年度サワラ瀬戸内海系群の資源評価」に基づく。

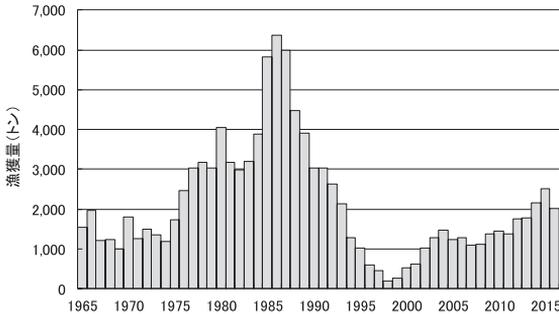
資源量の計算方法

直接計数できない海産魚類ではコホート解析と呼ぶ方法で資源(=現存)尾数を推定することが一般的である。この方法は、ある年生まれの魚が〇歳の時に何尾漁獲されたか、翌年一歳の時に何尾漁獲されたか、一歳、三歳、以下同様、の時に何尾漁獲されたかを元の数値とし、自然海域における被食などによる減少の割合を考慮して、〇歳、一歳、二歳、三歳、以下同様、の時の資源尾数を求める方法である。例えば被食等により毎年半減する魚がいるとすると、この魚が一歳の時に一〇万尾漁獲されたなら、その漁獲の背後には〇歳の時には一〇万×二

図1 漁獲されたサワラ



図2 瀬戸内海におけるサワラの漁獲量（漁業養殖業生産統計年報）



二〇万尾生息していたことになる。同様に、翌年二歳の時に七万尾漁獲されたなら、一歳の時には七万×二＝一

四万尾、〇歳の時には七万×二×二＝二十八万尾となる。つまり兩年の漁獲の由来は〇歳の時に生息していた二〇万十二八万＝四八万尾となる。三歳以上も同様に計算する。漁獲も被食もされずに寿命まで生き残った尾数は、若い年齢で求めた資源尾数と漁獲尾数の比などから推定する。また、被食等による減少の割合は状況証拠から推定し、サワラ瀬戸内海系群では各年齢とも一年で二六％としている。各年齢の漁獲尾数は漁獲統計と年齢組成調査から計算する。なお、コホート解析により、各年齢に対する漁獲の強さも算出され、一定の仮定の元に将来の資源量も予測できる。

乱獲による減少

図2に漁獲量の推移を示す。一九七五年頃までは一トン台であったが、その後三千～四千トンに増加し、一九八〇年代後半に六千トンと最高水準を記録した。瀬戸内海のサワラは流し網で絡め獲る漁法による漁獲が最も多いが、丈夫なナイロンテグスの導入等による漁具の改良と、春だけでなく秋にも漁を行うようになった結果漁獲量が増加したのである。しかし、特に秋漁で成長を待たずに小型魚を数多く漁獲したため、資源は急減した。漁獲量も一九八七年から減少に転じ、一九九八年にはわずかに二百トンにまで落ち込んだ。乱獲が原因で資源が

図3 サワラ瀬戸内海系群の年齢別漁獲量(1998年以降は4歳以上を一括)

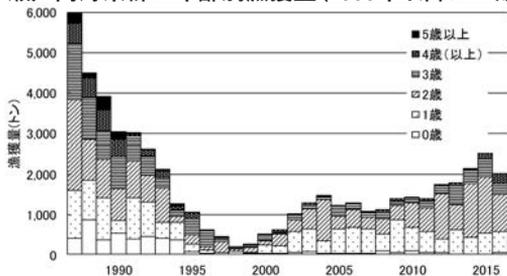
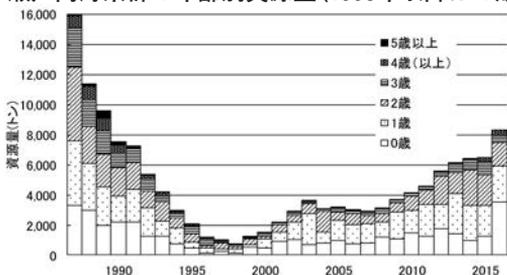


図4 サワラ瀬戸内海系群の年齢別資源量(1998年以降は4歳以上を一括)



減少したことは漁業者も実感していた。年齢別の漁獲尾数が得られた一九八七年以降の年齢別に区分した漁獲量

を図3に示す。一九九八年まで急減したことが一目瞭然である。図4に示す年齢別の資源量でも同様の推移が見取れる。

資源回復の取り組み

一九九八年から主漁場のひとつである播磨灘と備讃瀬戸の漁業者は秋漁を自主的に休漁した。二〇〇二年度には資源回復計画を開始された。これは、瀬戸内海のサワラ漁業者、水産庁瀬戸内海漁業調整事務所、瀬戸内海十一府県、瀬戸内海区水産研究所が計画を策定、合意したもので、主要漁法である流し刺網で五〇cm以下の小型魚を獲り逃がすために網目を一辺一〇・六cm以上とする漁獲規制、秋季を中心とした休漁期設定による小型魚の漁獲抑制とともに、資源を下支えするための人工孵化した稚魚の放流を実施した。資源回復計画は十年間で終了したが、その後も瀬戸内海広域漁業調整委員会指示として同一内容の措置が継続されている。その結果は、図4の資源量を見ると分かるように、一九九九年以降、概ね増加傾向にある。図3の漁獲量も同様であるが、減少局面では〇歳魚がある程度漁獲されているのに対して、資源回復の取り組みが始まってから〇歳魚が殆ど漁獲されていないことが分かる。これは前述の小型魚保護の取り組みが確実に行われていることを物語っている。なお、資

図5 サワラ瀬戸内海系群の漁獲物の年齢平均体重(1998年以降は4歳以上を一括)

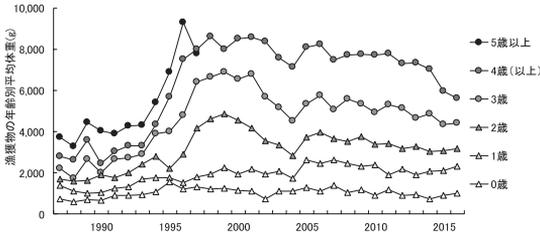
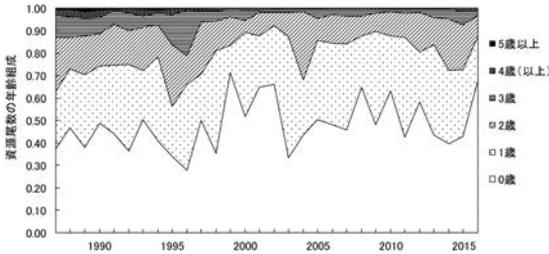


図6 サワラ瀬戸内海系群の資源尾数の年齢組成(1998年以降は4歳以上を一括)



源回復に対する漁獲規制と稚魚放流の貢献割合は八割強と二割弱程度と推定される。

瀬戸内海のサワラ資源はもう大丈夫か？

図4の資源量を見ると最多の時の半分程度まで回復したことが分かる。しかし、本格回復までにはもう少し年数を要すると考えられる。図5に各年齢の体重を経年の示した図を示す。これは、その年の漁獲物における各年齢の平均体重で、個体の成長を表す。これを見ると、資源量が多かった一九九〇年頃までとそれ以降の数年间は成長が遅く、資源が減少した年代は成長が速くなっていることと、この傾向が現在も継続していることが分かる。イワシ、アジ、サバ等、他の回遊魚と同様、成長は発育初期の同種間の餌を巡る競争に大きく影響されることが知られている。また、図6に資源尾数の年齢構成を示す。これによると、三歳魚以上の割合は一九九〇年代まで概ね一〇%以上あったが、近年は五%かそれ以下で推移していることが分かる。端的に言えば、二歳でほぼ獲り尽くしていることになる。現状では、もしも稚魚の生き残りが少ない年が三年も続けば、資源が急減する恐れがある。従って、資源回復に向けた現状の取り組みを継続しながら、出来るだけ大型魚を狙って漁獲することに努め、資源量を一層増加させることが必要である。このことにより、一定の数が三歳以上まで生き残り、資源が安定することが期待できる。

編集後記

安倍首相は先月下旬、トランプ米国大統領と会談し、T A G II 物品貿易協定の交渉開始で合意して共同声明を確認しました。新聞に掲載された「T A G」の文字を「タッグ」と読んだ筆者は、かつてテレビにかぶりついて見た、プロレスのジャイアント馬場、アントニオ猪木 vs アブドーラ・ザ・ブッチャー、タイガー・ジェット・シンの「タッグマッチ」を思い出しました。

さて、安倍首相はこのT A Gについて、「日本が結んできた包括的なF T A（自由貿易協定）とは全く異なる」と強調したこと。しかし、A P 通信などの現地メディアはこぞって「F T A」と報道し、また、ロイター通信によると、米通商代表部（U S T R）のライトハザー代表は、「米国議会の承認を必要とする」完全なF T A を目指している」と述べたそうです。

なぜ首相は「T A GはF T Aとは違う」と強調するのでしょうか。日本経済新聞によると、「安倍首相は国会で、米国と始めた貿易協議（F F R）は「F T A交渉ではなく、予備協議でもない」と述べてきた。米国とのF T Aは日本の農産品が不利になりかねず、自民党には来夏の参院選に影響するとの懸念がある。T A GがF T Aだと認めると、過去の方針と合わなくなる」と解説して

います。つまり安倍政権は、モリ・カケ問題や自衛隊日報問題から続く隠蔽、改竄の体質をすっかり維持しているということです。

それにしても、今回もまた自動車を守って農業が「生け贄」に差し出されました。安倍首相は、農林水産品の関税について、T P Pで合意した水準まであっさり譲歩したのです。これでは勝負になりません。しかも、自動車への追加関税は「交渉中は課されないということ为首脳が確認した」と、あくまでも「交渉中」のことであり、またトランプ大統領のこれまでの言動を踏まえれば、それも簡単に反故にされかねません。もとより、共同声明の文面自体が、日本の立場について、米国は「尊重する」とどまり幅をもたせた表現になっています。わが国が自動車の追加関税を迫られたら、安倍首相は農林水産品についてT P Pを超える市場開放をさらに差し出すことになるのではないのでしょうか。

プロレスのタッグマッチでは、馬場と猪木は全身から血を流しながらも最終的に勝利することが多かったように思います。しかし、T P P、日欧E P A、そして今回の「T A G II F T A」日米交渉によって日本の農業は大量出血し、倒れてしまいます。

（花村）