

新たな都市農業振興制度と今後に残される課題

(一財) 都市農地活用支援センター 常務理事 統括研究員 佐藤啓二

はじめに

或る市で開催されたシンポジウムで都市農地を巡る動きについての話をした後、会場から質疑を受けた時のことである。

最前列に座っていた一人の農家の方が立ち上がり、自分は国の基本は米と思い稲作を続けてきたが、今のままでは将来が大変心配だといった趣旨の発言をされた。

今の仕事について10年、農家の方と話しをする機会が多いので最近では慣れてきたが、はじめのうちは会話の中で国家と政治の話が自然に出てくることに新鮮な驚きを覚えた。

普通のサラリーマンの会話の中では自分の趣味や家庭のこと、せいぜい仕事の話が殆どではないだろうか。

およそ国家においては対外的な軍事と並んで国内的には食糧の確保が究極の国の役割であり、農業そしてそれを生業とする農家と国との結びつきの歴史は太古から続いている。

それをよく表している例がある。

稲作と切っても切り離せない農業水利は水を巡る幾世代にもわたる争いの中で形成されてきたものが多いが、近代になって河川管理のルールとして制定された河川法では、こうした歴史的な経緯が尊重され、法規範が適用されない慣行水利権として場所を得ている。

都市計画制度も長い歴史の中で形成されてきた農業・農地の構造に最近(昭和43年)になって後からルールをかぶせたという点で河川法と近似している。

都市計画と農業・農地の関係を考える際にも、また、都市住民と農家が交流する場合にも河川法と同じような視点が必要なのではないか。

本稿では、このような問題意識から、先ず、我が国の農業、農地の大きな歩みを振り返る中で、農地・農業の現在置かれている状況を認識し、その上で、本題である都市農業基本法に基づく都市農業と都市農地の施策の方向を予測すると共に、その限界と長期的な視野からの課

題解決策を考えてみることにしたい。

1. 攻めの農業が目指すもの

現代の農業・農地政策を考えると、その基礎をなしているのは第一に戦前の流れの反省に立った農地改革であり、その制度的支えとして制定された農地法及び農協法、農業共済法、土地改良法等である。

第二に、戦前戦後を通じ国家の悲願であった食糧(食料)自給への希求である。

因みに大辞林によれば「食料」が食べ物一般を指すのに対し、「食糧」とは主食とする米や麦のこととされている。

特に終戦直後の昭和20年に米の大凶作が重なり、消費量の半分も生産できず国際援助に頼って辛うじて生き延びた経験は現在までの民族のトラウマになっている。

食料自給については、戦後の農政の最重要課題として、食糧制度を維持しつつ旧軍用地利用、未墾地開拓、干拓等による耕作地拡大と稲の品種改良等による生産性の向上が進められ結果、昭和40年代には米の完全自給が達成されたが、既にわが国は工業国への道を歩みだし米消費が減少し始めており、減反政策(生産調整)が導入されることとなった。

農林水産業・地域の活力創造プランの概要

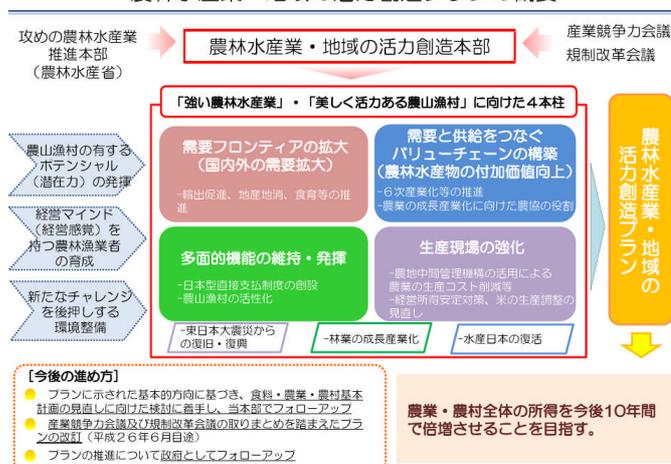


図1 農林水産業・地域の活力創造プランの概要

その後の状況を見ると、貿易、経済の国際化に伴うウルグアイラウンドや TPP の通商交渉の中でも、主食である米については国内生産体制の保護が堅持されているが、国民の消費構造が多様化する中、これまでの施策の柱であった食糧制度は既に廃止され、減反政策も平成 30 年には終わりを告げることとなっている。

このような価格政策や補助金を通じての米生産コントロールが終息する中、食料の安全保障に向け、平成 21 年の農地法等の改正以後、農用地の拡大、農地転用の厳格化、遊休農地対策強化の方向が明確となってきた。

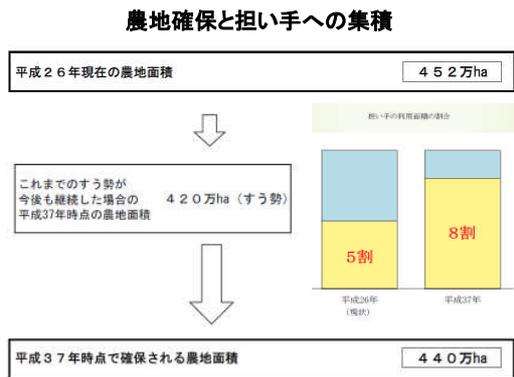


図 2 農地確保と担い手への集積<農林水産省資料

もう一つの基礎である農地制度等については、農地法が目指した自作農主義が昭和 36 年の農業基本法制定を機に他産業との格差是正に向けた農業構造改善、担い手育成政策に軌道修正を余儀なくされ、農業経営基盤強化促進法等により強い農業の担い手の育成、担い手への農地の集積が図られてきたが、日本の農業風土や農家の意識に前進を阻まれてきた。

ここに来て、バラマキといわれた戸別所得補償制度への反省も踏まえ、遊休地対策と関連付けて制度化された農地中間管理事業、補助金の重点化、6 次産業化、輸出促進等により「攻めの農政」を標榜した国主導の強力な施策展開が図られている。(図 1～図 2 参照)

一方で担い手育成に向けた選別、他方での農地への規制強化をバネにした担い手への農地集積、今や日本の農政は戦後の農地改革の時代に匹敵する農業・農地再編の時代に入っているのである。

2. 日本の農業風土を考える

順序が逆になったが、日本の農業風土と農家の意識を理解するために、農地改革までの農業、農地の歴史を振り返ってみたい。

我が国の現在の国の形ができるに当たって、モンスーンアジアと呼ばれる気候風土と弥生時代に渡来した水稻稲作が大きく与っていることについては、概ね異論のない

ところであろう。

米は命の源泉となり、表 1 に示すように狭隘で、ヨーロッパやアメリカに比べ極めて可住地の少ない国土にもかかわらず中世で 1 千万人近く、江戸末期には 3 千万人を越えた人々が総じて安定的な社会を営むことが可能となり、当時世界でもっとも繁栄した地域の 1 つとなったのである。

こうした我が国においては、国民の間での土地の争奪と土地利用の競合は国の宿命ともいえるものであったが、土地利用については殆どの場合田が最有効利用であり、大化の改新の公地公民宣言により国の所有となった国土は、永らく水稻稲作を中心に零細農民に細分化され無駄なく利用されて来た。

大人一人が 1 年生活できる分量を米一石 (150 kg) と表示し、それを産出する田の広さを 1 反としたが、3 反百姓とは 3 反あれば家族が生きていけたということである。

世界各国の地形と農地面積(2011年)

	人口 (A)	国土面積 (B)	可住地面積 (C)	農地面積 (D)	C/B (%)	D/A (アール/人)
日本	12,732	3,780	1,146	456	30	4
フランス	6,358	5,492	3,876	2,909	71	46
ドイツ	8,289	3,571	2,378	1,672	67	20
イギリス	6,267	2,436	2,130	1,716	87	27
アメリカ	31,491	98,315	61,034	41,126	67	131

表 1 世界各国の地形と農地面積<FAOSTAT 単位: 万人、万ヘクタール

図 3 に示すように、田の面積は、古代から近世にかけて 100 万町歩 (約 100 万ヘクタール、1,000 万反、約 1,000 万石) 程度から微増し、新田開発が進んだ江戸時代末に 300 万町歩 (約 300 万ヘクタール、約 3,000 万石) 程度に達したと考えられる。(因みに、現在の数値を見ると、水稻作付け面積が約 150 万町歩、生産量が約 5600 万石 (850 万トン) となっており、生産性が 3 倍以上増加し

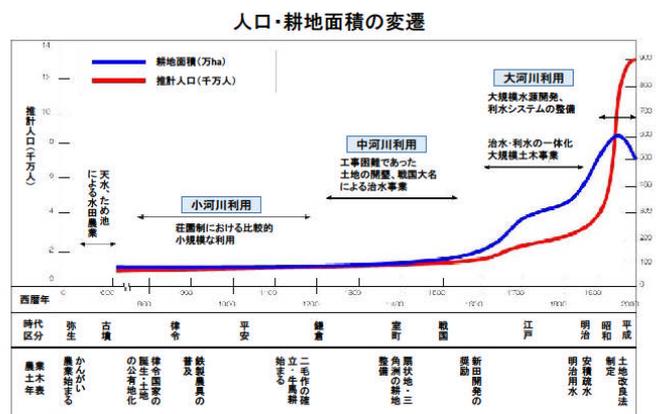


図 3 日本の人口・耕地面積の推移<農林水産省資料

たことがわかる。)

明治維新後の地租改正で史上初めて土地が私的所有となり、時間の経過とともに大地主への農地集中と小作人との対立が顕著になるとともに、産めよ増やせよの富国強兵政策により米生産と人口の均衡が大きく崩れ、急増した人口は第2次大戦終戦時には約7,200万人に達した。

その結果、植民地等から300万トン前後という大量の米を移輸入することが常態化し、多くの小作農家を満州開拓団として送り出すようになったことが第二次世界大戦につながったことは周知の通りである。

3. 食料自給力指標と多面的機能支払い

さて曲がり角を迎えている現在の農政に話を戻すが、平成27年3月に策定された食料・農業・農村基本計画では、都市農業・都市農地の今後のあり方に関する新機軸がいくつか打ち出された。

一つは、従来の食料自給率目標と並んで、「食料自給力指標」(食料の潜在生産能力)が示されたことである。

農地制度の年表

時代	年	事項	内容
飛鳥	645	大化の改新	公地公民(土地と人民はすべて国家の所有)を宣言
	700年頃	班田收授法・口分田	民に口分田(土地)を貸与し、租(年貢)を徴取
奈良	723	三世一身法→墾田永年私財法 ※以後荘園制が発達	開墾農地の私有を認める
安土 桃山	1582	太閤検地	田畑各筆ごとに耕作者を登録(税は耕作者と領主間)
江戸	1643	田畑永代売買禁止令	農地売買の禁止
明治	1873	地租改正 ※以後寄生地主が拡大	土地の私的所有権の確立(地券の発行、所有者は納税)
大正	1920年頃	小作争議多発	小作料の減免や耕作権の擁護等、小作人による社会運動
昭和	13 1938	農地調整法制定	農地貸借の対抗力、小作契約の解約制限
	16 1941	臨時農地等管理令	農地転用規制、その後権利移動制限
	17 1942	食糧管理法	国が買入れ国民に配給(米穀通帳)
	21 1946~	農地改革	小作地等の買収・売渡
	25 1952	農地法制定	農地改革の成果を維持(自作農主義)
	36 1961	農業基本法制定	農業構造改善政策への転換
	43 1968	都市計画法改正 農業振興地域整備法制定	市街化区域内農地の転用が届出に農業振興地域の指定
	45 1970	米生産調整(減反政策)開始	
平成	3 1991	都市農地税制	特定市の宅地並み課税、生産緑地法改正
	5 1993	農業経営基盤強化促進法制定	利用権設定による農地流動化、認定農業者制度創設
	6 1994	食糧法制定	食糧管理法廃止、米流通の大幅自由化
	16 2004	食糧法改正	米流通完全自由化
	25 2013	農地中間管理事業法制定	中間管理機構による農地流動化、遊休地対策の強化
	30 2018	米生産調整終了(予定)	

表2 我が国の農地制度等の歴史

これは、現在は花など非食用作物を栽培している農地と荒廃農地(再生利用可能部分)を含め、可能な農地では

二毛作を想定するなど、全ての農地を最も有効に使い、米、小麦、大豆、イモ等のカロリーの高い主食となるような作物を植えた場合に、平均的に必要とされている日本人のカロリー摂取量をどれほどカバーできるかを示すものであるが、今後これを基に食料安全保障に関する国民的な議論を深めたいとしている。

もう一つは、国の政策支援の方向が、戸別所得補償のような農家・農業全体を対象とした支援から、担い手・新規就農等による強い農業の育成や飼料用米等の食料自給につながる戦略作物増産に重点を絞った支援にきりかえ、農業・農村の環境維持については別途、多面的機能支払制度を創設したことである。

4. 新たな都市農業振興制度について

我々は、議員立法により都市農業振興基本法が制定された平成27年4月が新しい食料・農業・農村基本法により選別と規制強化による農業再編が打ち上げられた時(平成27年3月)とほぼ同時期であったことを認識しておかなければならない。

さて、都市農業振興基本法制定の1年後に都市農業振興基本計画が閣議決定されたが、その中で最も関心を集めているのは「新たな都市農業振興制度」である。

周知の通り、平成28年度の税制改正に向け与党と税務当局との激しい綱引きが行われた結果、与党の税制改正大綱で、「第三 検討事項6」として「都市農業については、今後策定される『都市農業振興基本計画』に基づき、都市農業のための利用が継続される土地に関し、市街化区域外の農地とのバランスに配慮しつつ土地利用規制等の措置が検討されることを踏まえ、生産緑地が貸借された場合の相続税の納税猶予制度の適用など必要な税制上の措置を検討する。」ことが明文化されたのである。(下線、筆者)

都市農業振興基本計画の中では、この税制改正の方向について、三大都市圏特定市の生産緑地以外の市街化域内農地の固定資産税の軽減及び三大都市圏特定市の生産緑地と特定市以外の市街化区域内農地の相続税納税猶予の貸借への適用と明確化されており、新しい制度はこの税制を実現する仕組みとして構築されることとなる。

基本計画、文中、「都市農業振興に関する新たな施策の方向性」として、先ず「担い手の確保」と「土地の確保」を挙げているのは、この基本計画が一般農地で展開されている、選別した担い手等への支援と規制強化による土地確保という路線に沿ったものであることをよく示している。

こうしたことを下敷きにして、これまでの幾つかの説

明会等での両省担当官からの情報提供を総合すると、浮かび上がってくる新たな制度の輪郭は凡そ次のようなものであろう。

即ち、まず、国土交通省（都市計画）が中心になり、都市の中で将来的に保全すべき農地（エリア）を明確にする。

（農地法の転用届出制に立ち入らないことが前提だが）農地保全措置として、農家と自治体の間で（中期的な）農地保全協定を締結するとともに、都市の特性を活かした「効率的・安定的農業経営」に向けた経営計画及び都市において期待されている多面的な機能を発揮するための取組に関する計画を農家が作成し市町村が認定する。

こうした農地について、以前の長期営農継続農地のような固定資産税の納税猶予制度を導入し、併せて市街化区域農地（一般市の市街化区域内農地及び特定市の生産緑地等）の相続税納税猶予について、市街化区域外における経営基盤強化促進法による利用権設定と同様な仕組みを創設、その適用対象（特定貸付）とすると共に特定農地貸付法による市民農園もその適用対象とする。

その際、今は特定農地貸付法の中で地方公共団体等からの対象農地貸付を介在させることで可能となる企業やNPO等による市民農園をその仕組みの中に取り込むことも考えられる。

新しい制度に関し、いくつか気になることがある。

一つは、農業経営基盤強化促進法の認定農業者の目標となっている「効率的かつ安定的な農業経営」の類型、収入等に準じた指標を都市農業においてどう設定するかという問題であり、特に、基本計画でも認めているように都市農業の継続に大きな役割を担ってきた資産活用による収入等の取扱いは注目される。

もう一つは、基本計画にも触れられているが、コンパクトシティという社会全体の流れとどう連携するのかという問題である。

特に都市再生特別措置法に基づき様々な助成制度と重ね合わせて進められている立地適正化計画とどのように関係づけるのであろうか。

5. 都市と緑・農の共生

さて、本稿では、冒頭お約束したように、都市農業振興基本法に基づく新しい制度の限界と、平成34年問題を含め、より長期的な課題と解決策を考察してみたい。

現在の農政の方向や一般農地とのバランスを考えると、30年経過後の生産緑地の取扱いは予断を許さないが、今

回新たな都市農業振興制度が用意されるにせよ今後大きな問題となるのは、規制強化と選別という国の農業振興施策から取り残される基盤整備の不十分な分散農地とこうした農地を保有する（新たな担い手像に当てはまらない）兼業農家である。

一般農地であれば、とりあえず農地転用と遊休地対策の強化で対応できるかもしれないが、届出で転用が可能な状態となっている都市農地は過重な税負担が続く限り、地価負担力が農地に比べると高い郊外型宅地利用、即ち、資材置き場、廃材・廃車・残土置き場等に行き着くことは容易に予想できるし、利用されないまま空地・荒地となる可能性も大きい。

この点については、都市農業振興基本計画の第1-3-(4)都市政策における再評価のなかで「コンパクトシティの実現に向けた取組が進められる中で、地方都市の市街地縁辺部など、土地利用密度の低下が見込まれる地域においては資材置き場等の低未利用地の増加が懸念されており、持続可能な土地利用の形態として農地のまま保全・活用される必要性が高まっている。」と、問題を十分に認識していることが述べられているが、それではこうした問題に国土交通省（都市計画）側がどのように対応しようとしているのだろうか。

平成24年の社会資本整備審議会都市計画制度小委員会は都市計画に関する今後の考え方について、「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方が実現された都市を将来の都市像として目指すべきだとする中間報告を取りまとめた。

しかし、その後の動向を見ると、集約型都市構造化については平成26年5月（公布）に都市再生特別措置法の改正により、立地適正化計画制度が創設され、居住誘導区域や都市機能誘導区域については所管事業を動員した補助や融資、規制緩和等の促進策が用意されているが、郊外部などでの「都市と緑・農の共生」については幾つかの新しい制度が創設されたものの、先述した視点に照らせば極めて低調であるといわざるをえない。

その中心である「居住調整区域」は市街化調整区域での開発・建築規制の焼き直しであり、国会審議でも指摘されているように、逆線引きと同様、実際の適用は容易ではない。

予算措置としては市民農園等整備事業の拡充が行われ、生産緑地の買取請求に対応した都市公園施設整備（分区分園）による市民農園整備が多少やりやすくなったことぐらいである。

一方、立地適正化計画の制度ではないが、平成27年2

月に空家等対策の推進に関する特別措置法が施行され、既存集落や住宅団地等で増加しつつある空地の管理に関し、空地等管理区域及び空地等管理指針を定め、土地の所有者と市町村等が跡地等管理協定を結ぶことができる制度がつけられており、未だ端緒に止まっているものの、郊外で増加する未利用地への対策がいよいよ現実のものとして動き出していることを痛感する。

最大の弱点は、農地法との関係があるのであろうが、未利用地問題の根幹を占めている（或いは、将来占める事となる）農地への対応の視点が見られないことである。

役人の縄張り論理から言えば、農業施策から取り残された市街化区域内農地を所有する農家が重税に耐え切れず宅地に転用し、結果、廃棄物置き場等を経て空地化した時、初めて国土交通省（都市計画）サイドが何か手を打つということになるのかもしれないが、農家や市民が犠牲となるこうした展開は為政者の無策以外の何物でもない。

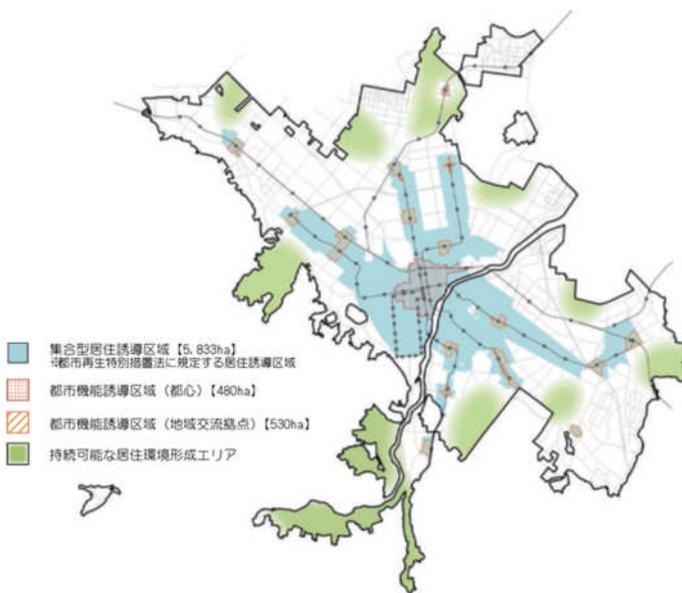


図4 立地適正化計画（札幌市）

6. 国土交通省（都市計画）への期待

都市農業振興基本計画の第1-3-(4)都市政策における再評価の中で、「全てを公有地化することは困難であり、民有緑地たる農地として土地所有者等により適切に管理され続けることが、持続可能な都市経営を進める上で大きな意義を有する。」と明快に述べているが、まさにこのようなことを可能とする施策・制度を都市計画の側から提案すべきなのである。

マスタープランで位置づけるといったきれいごとだけでなく、或いは、逆線引きや居住調整区域といった規制手法ではなく、土地所有者により農地（或いは農的空間）と

して保持される、言葉を換えれば経営の手助けをすることができなければ農地を保全することはできないのである。

これまでの国土交通省（都市計画）の農地保全手法の中心は生産緑地地区であった。

生産緑地制度は土地利用規制制度であるが、農家に受け入れられたのは、宅地並み課税から除かれる固定資産税及び相続税の優遇制度がリンクしていたからであり、都市の拡大に合わせ農地の宅地並み課税を実施した際、農業継続を希望する者の受け皿を用意するという意味があった。

しかし、都市は縮退の局面に代わり、市街化区域という枠組みは残るものの、社会資本整備審議会都市計画制度小委員会が述べているように、農地が将来にわたって都市内で共生する存在になるのであれば宅地並み課税の根拠は失われ、いずれ撤廃に向かわざるをえないことは目に見えている。

農林水産省が市街化区域を農業振興の対象とする意思を明確にしていることを考え合わせれば、市街化区域においても基本的には農業振興を図る農地とそれ以外の農地という区分があれば良いという考えも説得力を増す。

この場合、従来の仕組みが残る可能性があるのは、立地適正化計画の居住誘導区域内及び都市機能誘導区域内ぐらいであろう。

早晩これまでの生産緑地制度は殆ど実効性のない制度に転落すると考えられる。

国土交通省（都市計画）は時代に合った新しい農地保全策を提出・構築しなければならない。

都市計画による農地保全が求められるのは次の二つの類型と考えられる。

一つは、農林水産省の施策対象農地であるが、農林水産省の一般的な農地保全だけでは不十分で、都市計画上将来に亘って保全する必要のある農地であり、その理由を明確にしつつ確実な買取を含めた保全手法を準備することが求められる。

もう一つは、農林水産省の選別から外れる農地で、宅地並み課税が完全に撤廃されない段階で懸念される資材置き場等の低未利用地への転化を予防する仕組みが必要である。

ここでは、都市計画の常套手段としての土地利用規制ではなく、都市住民の立場からの農的空間維持できるシステムの構築が求められる。

この点で参考になると思われるのがヨーロッパで普及

しているクライガルテンである。

非農地での都市住民による菜園であるこのクライガルテンは、各国による違いはあるものの、300㎡前後の広い区画、概ね30年前後という長い貸借期間、休息できる建築空間、夫婦間の継承許容等の特色があり、例えばドイツを例にすると、その総面積は3万～4万ヘクタールという規模になっているといわれている。

（農地の特別な利用形態として制度設計されている我が国の市民農園の総面積は1,402ヘクタール（H26年度末、農林水産省調べ）である。）

全国の荒廃農地（再生利用が可能なもの）は13.2万ヘクタールであり、もしドイツのクライガルテンと同程度の面積が確保されるなら食料自給率指標算定の上で十分影響力のある数量といえる。

なお、全国の都市公園のうち、住区基幹公園とよばれる身近な公園の総面積は33,611ヘクタールとなっている。

もちろん、我が国の場合は、農地法第3条、即ち、農地改革以来の自作農主義の柱である、農地についての権利移動の許可制度（農業委員会の許可に当たっての主要5要件等）がその障害となるわけであるが、全国の都市農地の第一線での様々な動きに触れるにつけ、農地を利用できるのは農家だけであるというこの制度を今後都市農地においてどう再構成するのかを議論すべき段階になっているような気がする。

我が国は、今、未だ曾て経験したことのない、あらゆる分野で人口が減少する時代を迎えようとしている。

産業政策として強い農業を目指すことの重要性に異議を唱えるつもりはないが、国民の食料確保の保障という重要課題については農家の努力だけに依拠するのではなく、国民全体でこれに対応する社会、そして土地利用の仕組みを目指す必要があるのではないだろうか。



写真I ドイツのクライガルテン
＜日本市民農園連合 会長 廻谷氏 撮影