

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—

東京大学大学院農学生命科学研究科准教授
安藤 光 義

本稿では、最初に農地転用の性格の変化とこれまでの計画的な農地転用への取組みの限界を指摘し、農地転用のあり方をめぐる問題提起を行う。人口減少社会において農地転用は本来的にあり得ないし、土地管理の方法として農地はもっと評価されてしかるべきである。むしろ、農地は増やすべきものなのである。

都市農地・都市農業に対する評価は大きく変化し、残地としての都市農地という考え方を見直す必要が出てきている。都市農地が存続してきたのは私的経済主体としての都市農家の行動原理に基づくものであり、その存在は安定したものではない。公有地化も難しい。現在の矛盾の根本的な解決は困難であることを前提に、市民のニーズに応えられる実現可能な制度改正を行いつつ、農的な土地利用を拡大して都市の修復を行いながら、最終的にそれをゾーニングに反映させていく息の長い取組みが必要だと考える。

はじめに—農地転用の減少と転用の性格の変化—

高度経済成長の終焉によって農地転用面積は減少を続けている。現在の趨勢から判断して農地転用が増加することは考えられない。人口減少社会はそれを決定づけることになるのではないだろうか。

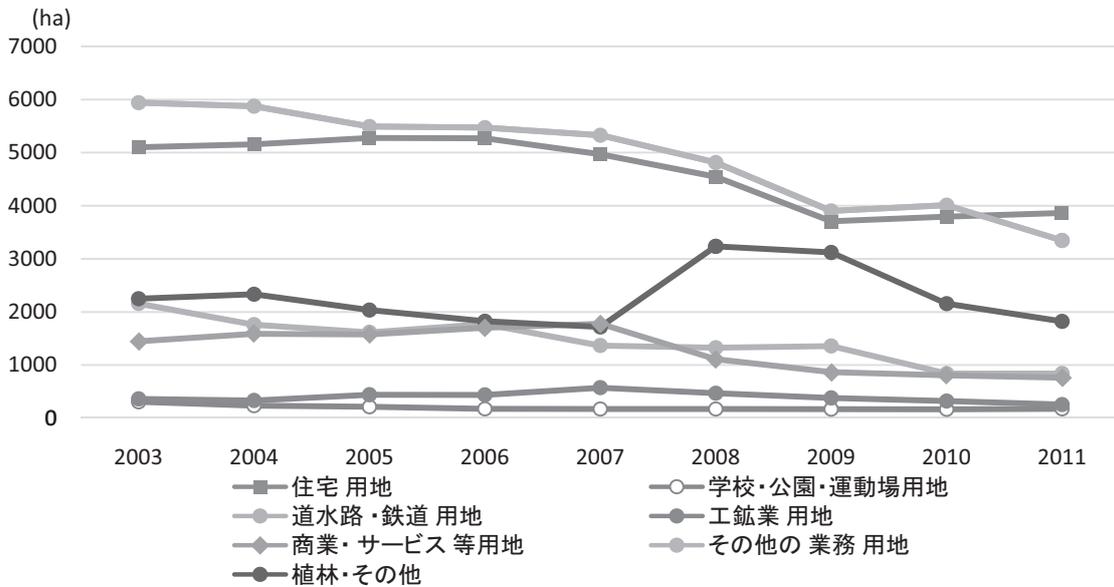
また、農地転用はその面積の減少もさることながら、農地転用の性格の変化も注目される。転用用途別の推移からそのことを確認したい。

「工鉱業用地」は既に1960年代半ばには転用の主役を降りている。1980年代後半から1990年代初めのバブル経済の時に一時的に増加したが、円高に伴う製造業の海外移転によって減少している。アベノミクスによって今後円安が進んだとしても、かつてのような十分な量の過剰人口は農村地域に存在していないため工場進出は進まないし、それが回復する可能性はないと考える。

「植林・その他」は減反に伴う植林転用で1970年代前半に増加し、その後は低い水準で推移していたが、近年は耕作放棄による農地の原野化の進行によって図1にみるように大きく面積を伸ばしている。農地の耕作放棄は鳥獣害の増加をもたらし、生態系などの環境の保全、さらには国土保全という点で大きな問題を投げかけている。

「道水路・鉄道用地」は1970年代後半～1980年代半ばにかけて全国的な公共事業の展開とともに農地転用を支えてきたが、2000年以降は公共事業の縮小による減少が続いている。こうした公共事業関連への農地転用は、今後回復する見込みは全くないといってよい。これは「学校・公園・運動場用地」についても同様である。

図1 用途別農地転用面積の推移



資料：農林水産省『農地の移動と転用』各年より、筆者作成

農地転用の主力は「住宅用地」であり、常に用途別転用面積の首位の位置にあったが、図1に示すように最近では「その他の業務用地」にその座を明け渡している。まさに人口減少社会の象徴といえる事態であろう。「商業・サービス等用地」も同様で、大規模小売店舗立地法（新大店法）施行以降、幹線道路沿いのロードサイド店展開がこれを押し上げていたが、最近では息切れ状態にある。両者とも今後回復する可能性は極めて低い。

住宅や商工業など何らかの実質的な経済活動を背景に持つ実需に裏打ちされた転用は軒並み減少する一方で、その比重を相対的に高めているのが「その他の業務用地」である。その詳細は不明だが、「駐車場・資材置場」や「土石等採取用地」などが主役であり、そのうちの一定割合は産業廃棄物置場になっている可能性も否定できない。「植林・その他」の耕作放棄と同様の迷惑転用、周囲の環境悪化をもたらすような転用が増加しているのである。

以上、農地転用の性格の変化をみてきたが、農地所有の空洞化ともいえるべき状況を迎えているということなのである。基本的な問題は農業収益の低下にあり、それが「後は野となれ山となれ」的な状況をもたらしている。ここに規制の網をかぶせて対応したとしても実効性を持ちえないというのが実情である。結果として、農地として土地を維持できない→実需なき農地転用の呼び込み→地域環境の悪化→地域の価値の下落という事態が進行している。こ

れに対処するのは、農地として土地を保全するのが最もコストが低く効果的である。ただし、公有地として管理すると莫大なコストがかかってしまうという問題がある。こうした問題の枠組みは人口減少が著しく、空き家・空き地が拡大している都市においても適用することができる。

1 計画的農地転用の理念と実際

農地の計画的な転用が進められれば良好なまちづくりが実現するはずだったが、実際は必ずしもそうはならなかった。概ね10年以内に市街化を図るとされた市街化区域の開発はコストがかかるため忌避され、市街化調整区域に開発が向かってしまったからである。2000（平成12）年の都市計画法改正により廃止された既存宅地確認制度や、同法34条14号に基づく開発審査会提案基準による開発によってビジョンなき市街化調整区域の農地転用が進んだのである。前者は毎年1,000ha規模の農地転用をもたらしていた。これが市街化区域内に農地が残っていくひとつの要因として作用していたと考えてよい。

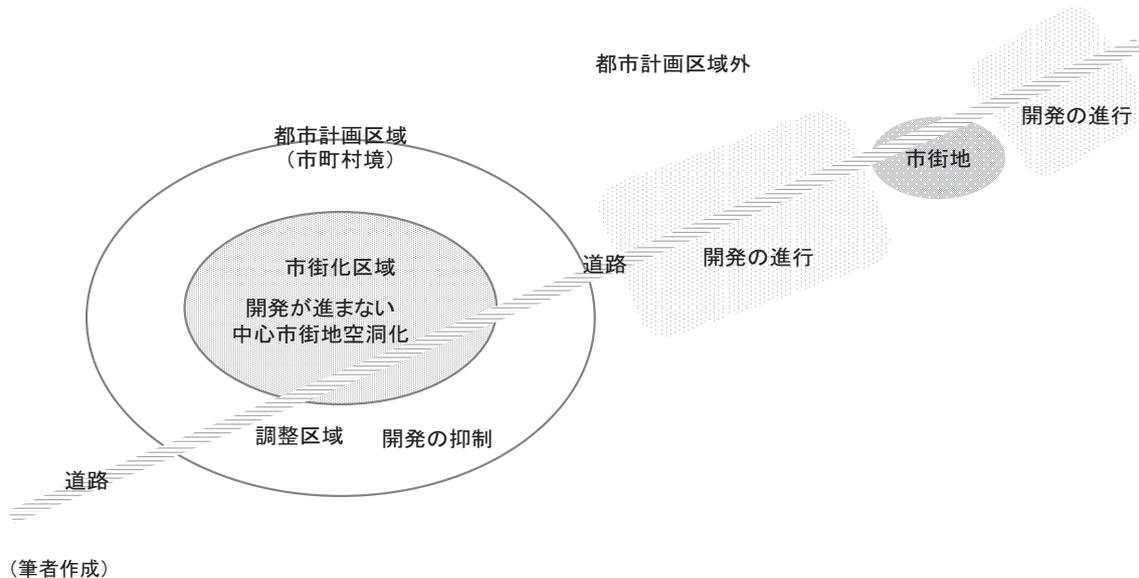
こうした過去の実績があるだけに、都市計画の自治事務への移行は期待と不安が入り混じったものとなっている。地域の実情に応じた水準の採用が可能になったことで、最低敷地規模の導入、開発区域に占める公園・緑地面積割合の引き上げが行われる裁量性が生じたのは期待できる点である。この後者について、都市に残存している農地をどのように位置づけ、活かすことができるかが問われている。これに対して同法34条11号に基づく都道府県等の制定する集落地区条例によって、開発可能エリアの面的な設定が可能となった。市街化調整区域の無秩序な開発に歯止めをかけ、そうした開発に計画の枠組みをかぶせようとするものだと考えられるが、市街化調整区域内への「第2市街化区域」¹設定による転用拡大という批判もある。人口減少社会を前提とすれば、未来に負担だけを残す結果となりはしないか。これが不安の意味するところである。

現行の都市計画法や農業振興地域の整備に関する法律（以下、「農振法」という。）には限界があり、規制から「脱粒」してしまう部分がある。例えば、農振法については農振白地の規制が緩く、農村景観にマイナスとなる建物施設の立地を抑えることが難しい。この農振白地の開発が進んでいくと、農地転用許可基準による農地区分は周辺状況の変化によって変わるため、隣接する農振農用地が優良農地でなくなり農用地から除外されてしまうからである。また、都市計画区域外の土地利用規制の緩さも問題である。規制の厳しい区域から規制の緩い区域へ開発が浸み出していってしまう。図2に示したように、線引き都市計画区域の市街化調整区域での開発のハードルが高いため、隣接する非線引き都市計画区域の用途地域外・都市計画区域外の開発が進んでしまうということである。

¹ 柳沢厚「問題提起」日本都市計画家協会編『都市・農村の新しい土地利用戦略』学芸出版社、2003年、17頁。

これは、車社会を前提とした場合に市町村単位での取組みには限界があることを意味している。規制の厳しい市町村から規制の緩い市町村へ経済活動が流出してしまうという、いわば「正直者が馬鹿を見る構造」の是正が求められている。懸念されるのは、市町村の裁量性の増大→農地転用競争→結果として見るも無残な農村景観の登場という「底辺への競争」である。その結果、この開発が進まない市街化区域に農地が取り残されているのである。

図2 市町村単位での都市計画の限界



2 農地転用のあり方を巡る問題提起

農地転用は、特に実需に基づく転用は減少傾向にあり、農地として維持することが難しくなっているところに資材置場などが入り込み、土地利用の無秩序な転換が進んでいるというのが最近の傾向である。営農条件の劣る地域では、農地の耕作放棄による耕境の後退が進んでいる。空気の抜けたエアマットのように、至るところが醜く落ち込み始めているような状態に国土は置かれているということである。

人口減少社会を前提とすれば、農地転用を推進する必要は見当たらない。農地転用の権限の地方への移譲が進められようとしている動き自体を否定するものではないが、国と自治体は補完関係にあるべきではないだろうか。国vs都道府県、都道府県vs市町村という二者択一的な対抗関係、絶対的な権限の移譲をめぐる争いとしてこの問題を捉えるべきではない。また、自治体同士は補完関係を形成しなければならない。具体的には、確保すべき農地面積の配分と位置の確定を決めるための市町村間協議が必要であり、自らの自由を規制する自らのルールづくりが求められているのであり、そうした枠組みの場を都道府県と国が設定する必要があるということである。もちろん、国が示す農地確保面積の妥当性という問題は残され

ているが、やはり人口減少社会を前提とすれば農地転用は本来あり得ないのではないかというのが筆者の基本的な認識である。さらに誤解を恐れずに言うならば、配分されるべきは確保すべき農地面積ではなく、人口動態予測を前提とした開発面積でなければならないのではないか。

また、農地として土地を管理するのが、最も安上がりな空間管理ではないだろうか。都市の縮退²が進んで縁辺部から市街地の空洞化が生じ、農村地域でもロードサイド店の閉鎖・移転によって無残な利用状況の土地面積が今後増加することが予想される。そうした使い道のない、地域の環境や景観に悪影響を与える土地を農地に戻していくことが考えられてもよいように思う。現在の都市計画法や農振法では、農地は一方的に宅地に転用されるものとして捉えられているが、農地転用を不可逆的なものとはしない柔軟さが必要ではないか。コンパクトシティをめざすとすれば、余った宅地は農地に転換していかざるを得ないはずである。一方、農業サイドも農地に対する考え方を変える必要がある。基盤整備を行って農業生産をきっちり行う農地から、粗放的な環境管理を行うための農地という考え方であってもよい。農業生産のために耕作する農地とは異なる概念であり、農振法の「優良農地」の保全とは別範疇の考え方を打ち出していないと、農地を守っていくことはできないのではないだろうか。そして、こうした新しい農地の概念は、市街化区域外内の農地の保全にとっても有効にはたらくはずである。

3 都市農地の位置づけをめぐる問題

人口減少社会における都市計画のあり方は、開発ではなく修復による良好なまちづくりに移行せざるを得ない。そのことは、都市における農地の位置づけの基本的な変更を迫ることになる。その前に、これまで都市農地・都市農業が置かれていた状況を簡単に説明しよう。

周知のように、高度経済成長期における市街化区域は、速やかに開発が進められるべき地域であり、市街化区域内の農地は将来的に転用されるべき存在として政策的に位置づけられてきた。1968（昭和43）年の新都市計画法を受けた1970（昭和45）年の農地法改正によって、市街化区域内の農地は農業委員会への届出だけで転用が認められたが、これは市街化区域からの農業政策の撤退を意味するものであった。都市農地は都市に残された「残地」として、都市農業は「残地農業」として、制度的には把握されてきたのである。

しかし、実際の都市農地・都市農業は、長期営農継続農地制度（現在は廃止されている）や生産緑地制度などで固定資産税の減免措置や相続税納税猶予制度などの支援を受けながら、しぶとく生き残ってきた。その結果、現在となつては、都市住民に新鮮な農産物を供給

² 都市の縮退については、横張真「縮退する都市と『農』」「農村と都市をむすぶ」2012年10月号を参照。

し、都市に貴重な緑地空間を提供する存在として認知度を高めてきた。さらに人口減少社会のもとで市街化区域の拡大は見込めず、都市の縮退が進行するなかで、都市農地・都市農業に対する評価は大きく変わり、それが果たす公益的機能に注目が集まりつつある。だが、そうした追い風を受けて都市の中に農地を制度的に位置づけ、安定的な存在として確保できるかどうかとなると難しい。都市農地は農家の家産であるがゆえに残されてきた面が強く、そのままでは都市農地の存続は保証されないからである。最終的には公有地化するしか手はないが、そのための財政負担は莫大となるため現実的ではなく、都市農家の私的な行動を頼りに保全を図っていくしかない。ここに都市農地・都市農業をめぐる問題の難しさがある。

だが、近年、都市農地・都市農業に対する評価は高まっている。本来、都市農地は転用されて市街地になるのを待つだけの「残地」にすぎないが、それに対する都市住民の見方が変化してきているのである。それには3つの動きがある。

1つは、都市住民の価値観の変化であり、農とのふれあいを求める市民—「耕す市民」—の増加である。これは、市民農園、体験農園に対する需要の増加となって具体的にあらわれている。場所にもよるが、特に三大都市圏の中には、利用者が順番待ちで並んでいる市民農園も出てきているほどである。また、神奈川県秦野市のように「耕す市民」を育てるためのプログラムを用意する自治体も生まれている。農作物の栽培技術を学んで本格的に市民農園を行う人を増やすことで、農業者の高齢化や担い手不足によって発生している遊休農地の解消も図っていこうという取組みである。定年退職者がターゲットとなるような場合、これは農業政策であると同時に社会福祉政策としての性格も有しており、そうした公共的な政策を実施する場として都市農地は機能しているのである。

もう1つは、都市における農地の必要性が強く認識されるようになったことである。阪神淡路大震災や東日本大震災などの大災害は、避難空間としての農地の存在意義を再確認させる結果となり、防災協力農地の指定に取り組んでいる市区数は2005（平成17）年の26から2010（平成22）年には49と倍近くに増えている³。また、都市農地は、仮設住宅を建てるための予備地という性格も有している。加えて、農家が保有している井戸を緊急時の貴重な水源として自治体が把握するようなケースも生まれており、都市農家の存在自体が評価の対象となってきている。

最後は、「耕す市民」と同じ系列に属する動きだが、市民の環境への関心の高まりであり、それが農地や平地林を守るための市民活動となり、多数の市民団体やNPO法人の設立がみられるようになったことである。直接、市街化区域内の農地を対象とするものではないが、里山保全をめざす活動もこの流れに属する。イギリスではナショナルトラストが有名だが、日本でもトトロの森ふるさと基金が設立され、狭山丘陵の保全のため土地買収が進められてい

³ 農林水産省都市農村交流課による。

るし、埼玉県の見沼田んぼについては20近くの市民団体が活動を展開している。こうした人々の意識の変化は、確実に都市農地・都市農業に対する追い風となっている。

4 都市農業の実情と都市農家の行動原理

都市農家のほとんどはアパート、マンション、貸店舗、駐車場などの不動産賃貸業を営んでおり、収入の大半はそちらに依存しているというのが実情である。だが、農業に熱心な農家も少なくなく、世帯としては不動産賃貸業からの収入が農業収入を上回っていたとしても、日常的な働き方は農業地帯の専業農家と変わらない農家も多い。都市農家が保有する農地の資産価値自体は莫大であるため、同居「あとつぎ」が確保されている割合は高く、今後も都市農家が存続していく可能性は高い。だが、資産価値が大きいということは高額な相続税が課せられることを意味しており、相続の度に納税のため農地が売却、転用され、都市農地は次第に減っていくことが都市農家には運命づけられている。加えて、相続で農地が分割され、「あとつぎ」世帯の外に流出するようになると、そうした農地のほとんどは売却、転用されてしまい、都市農地の減少速度は一層大きなものになってしまう。しぶとく生き延びてきた都市農地・都市農業ではあるが、将来的な先細りは避けられないだろう。

これまでの都市農業政策の枠組みは、都市農家の保護＝都市農業の維持・振興＝都市農地の確保・保全、という3者の間がイコールで結ばれることを前提に組み立てられてきたが、それは矛盾をはらむものであった。例えば、優遇税制による都市農家の保護を通じた農業振興と都市農地の確保というロジックは、不動産貸付業を営む自営兼業農家が大半を占める都市農家をどこまで保護する必要があるのかという疑問に十分な反論を行うことは難しい。一方、都市に残された小面積の農地で生計を支えるためには農業経営の施設化を進める必要があるが、そうするとオープンスペースとしての農地は縮小してしまう。農業振興は、必ずしも農地保全にはつながらないのである。都市サイドが求めているのが、オープンスペースとしての農地の保全であり、「耕す市民」の要求に応えるための農地の提供だとすれば⁴、最終的には自治体が農地を買い上げるしか方法はない。生産緑地制度、相続税納税猶予制度はあっても、一度相続が発生すれば、都市農家は相続税支払いのために農地を売却せざるを得ず、農地の転用が進んでしまうからである。だが、財政的な余裕のない自治体による農地の買い上げは、実際には難しい。事実、買い取り申し出のあった生産緑地のうち、買い取られたのは僅か1.67%にすぎず、買い取った生産緑地もオープンスペースとして存続しているのは28.4haのうち8.8haと3割にすぎない⁵。自治体は、切り売りされた農地が転用されていくのを黙って眺めるしかなく、仮に農地を買い取った場合もオープンスペースとして残し切れ

⁴ 都市農業政策の転換については、發地喜久治『生産緑地制度と地域グリーンシステム（日本の農業195）』農政調査委員会、1995年、を参照。

⁵ 資産評価システム研究センター『地方税における資産課税のあり方に関する調査研究』、2010年、9頁。

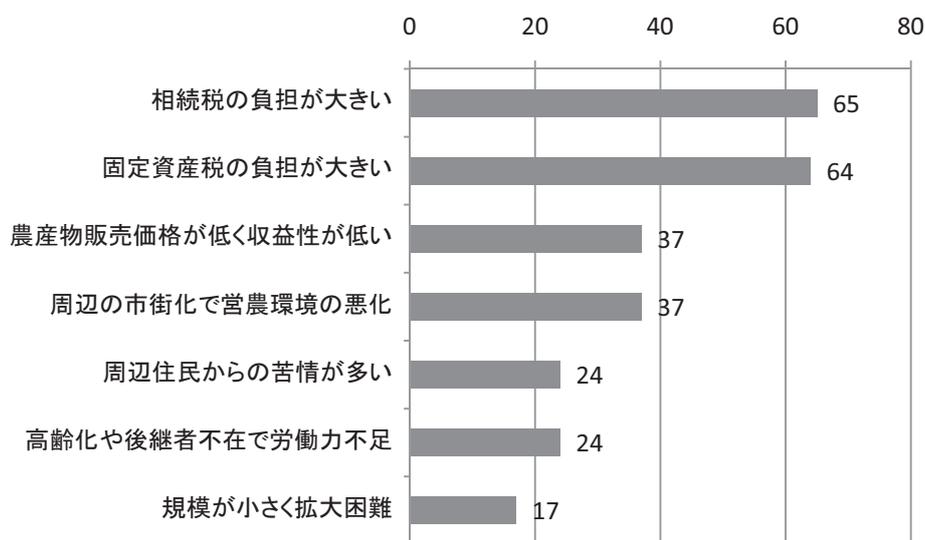
てはしないのである。

都市農家の行動原理は、次のように説明することができるだろう。

生産緑地の固定資産税・都市計画税は軽いが、不動産賃貸業を営んでいない農家であっても、家屋敷地が広いため固定資産税・都市計画税はかなりの金額となり、農業所得だけで生計を立てることは事実上不可能である。例えば、10aの家屋敷地があると固定資産税と都市計画税は、住宅用地の軽減措置があったとしても総額で100万円はかかると考えられ、400～500万円程度の農業所得⁶で生活を成り立たせるのは難しい。農業を続けていく上で、相続税とともに固定資産税の負担が問題とされているのはそのためである（図3）。

すなわち、都市農家は専業農家としてやっていくことはそもそも困難であり、その存続には不動産賃貸業の兼営が不可欠だということである。そのためアパート、マンションなどの不動産賃貸業を営むが、それは宅地面積を増やし、固定資産税・都市計画税はより大きな金額となる。これが農地転用を促進し、それがさらなる税負担の増加をもたらすという悪循環に陥ってしまった都市農家も少なくない。人口減少社会、都心回帰などによる最近の不動産賃貸市場の低迷は、入居率を引き下げ、借入金の返済計画に狂いを生じさせ、都市農家の存続を不安定なものとしている。また、改正生産緑地法で宅地化農地を選択したが、当初意図したとおりの開発はできずに、税負担が高いまま収益を生まない未利用地・低利用地を抱え込んでいる農家もいる。生産緑地の追加申請がみられるのは、こうした事情による。いずれにせよ都市農家は、農業所得だけでは生計を立てることはできず、不動産賃貸業を営まざる

図3 農業を続ける上での支障（農家数割合、複数回答）



資料：農林水産省「都市農業実態調査」より、筆者作成
注：上位7事項

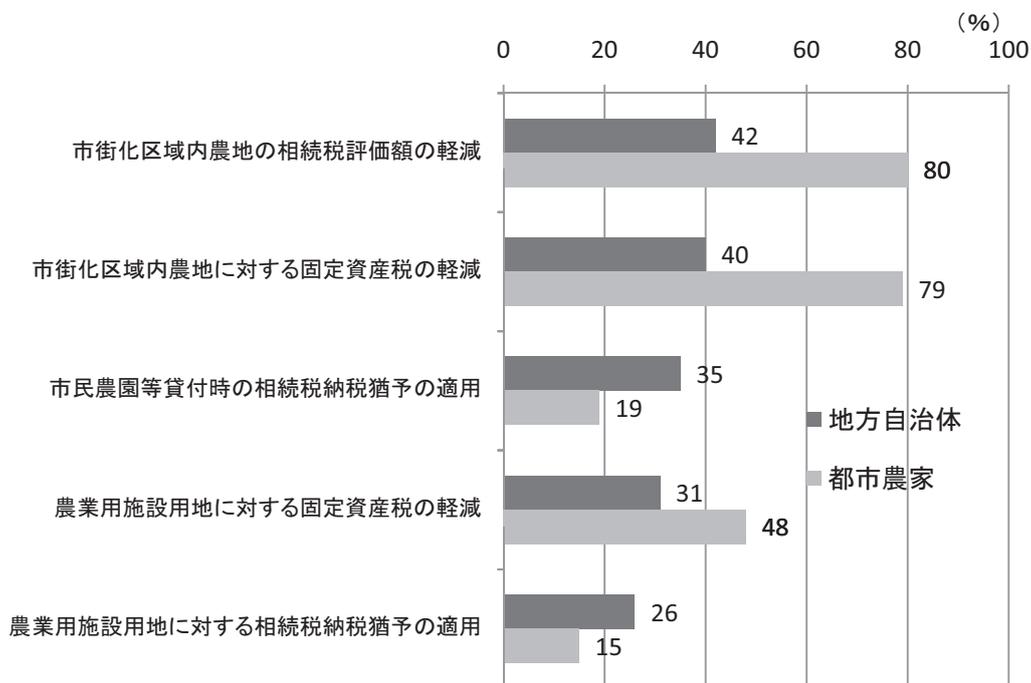
⁶ 2011年度の営農類型別経営統計（個別経営）野菜作経営では、野菜作付延べ面積規模で1～2haの農業所得は388万円、2～3haは554万円である。

を得ない状況に置かれているのである。

しかし、不動産賃貸用の宅地が増えてしまうと、相続発生時に多額の相続税が課せられ、納税のため農地を処分しなければならなくなる。生産緑地については、相続税納税猶予制度を受けることができ、10a 当たり100万円程度の農業投資価格での評価が可能となるが、家屋敷地、ハウス・温室などの農業用施設用地、市民農園に貸し出している農地、不動産賃貸業に供せられている土地などは相続税納税猶予制度の適用がないため、評価額は莫大なものになってしまうからである。そのため、たとえすべての農地について相続税納税猶予制度を受けたとしても、納税のため農地の売却は不可避なのである。そうした状況は、農家の税制改正要望にも反映されている（図4）。

相続に際しての都市農家の行動原理は、まず、先祖代々の家屋敷地を死守し、次に、自宅の固定資産税・都市計画税を支払い、生活を支えるための不動産賃貸業用地を確保し（アパート、マンションを売却・換金するのは難しい）、農地をどれだけ残し、どれだけを処分するかは相続税との関係で最後に決めるというものである。都市農家にとって、農地は相続税支払いのための売却・換金用の更地であり、いざという時のために建物を建てずに保有している土地なのである。このことが、市街化区域内の農地が転用し尽くされることなく、都市に農地という名のオープンスペースを存続させてきたのである⁷。

図4 税制改正要望（自治体数割合・農家数割合、複数回答）



資料：農林水産省「都市農業実態調査」より、筆者作成

注：地方自治体要望の上位5事項

⁷ この内容は、安藤光義「都市農業の実態と都市農家の行動原理」『構造政策の理念と現実』農林統計協会、2003年、に基づく。

改正生産緑地法による相続税納税猶予制度適用のハードルの引き上げによって農地の転用が進まなかったのは、都市農家の行動原理がこうしたものだったことによるが、今となつては都市にとって貴重な緑地空間を維持してくれる最後の拠りどころとなっている。三大都市圏の都市においては、生産緑地と相続税納税猶予制度の厳しい条件を都市農家が甘受してくれることで、公の負担ではなく私の負担で農地が維持されているのである。

おわりに—都市農地の保全に向けての提言—

都市農家という矛盾した存在によって都市に農地が残されてきたが、結局のところ、都市に農地がどうしても必要だというのであれば、最終的には公有地として確保せざるを得ない。だが、自治体の財政にはそれだけの余裕はない。そこで、次のようなことは考えられないだろうか。

1つは、農地を市民農園等に貸し付けたとしても、相続税納税猶予制度の適用が継続できるようにすることである。相続税納税猶予を受けた農地は自作義務があるため、相続発生直前に市民農園は引き上げられてしまう。そこで自作であるか貸借であるかを問わず、農地が農地として維持されていることが相続税納税猶予適用の条件となれば、都市農地は今以上に安定的に確保され、市民の利用に供されるようになるはずである。

もう1つは、物納要件を緩和して農地の物納による相続税の納付を促進し、この物納された農地を売却・換金せず、国が自治体に農業投資価格で提供して農地として利用してもらってはどうか。もちろん、当該農地が転用された場合は、物納時の評価額と自治体が国から譲り受けた時の価格の差額とそれに対する利子税を自治体が納付することが条件となる。国と自治体との間で、相続税納税猶予制度と似た仕組みを物納農地について考えられないかという提案である。物納された農地や青空駐車場などの低未利用地の開発権（容積率等）を土地から切り離し、その開発権を他に売却して税収の減少を抑えることも考えられる。

また、平地林、斜面林などについては、地域住民に対する一定のアクセス権を認めるなどの条件と引き替えに、相続税納税猶予制度と類似の制度を設けてはどうか。相続が発生した場合、農家は山林から処分していく傾向にあるが、それは貴重な緑空間の消滅をもたらしている。これは都市近郊の問題かもしれないが、是非とも検討をお願いしたい。

最後は、空き家や空き地を農的な土地利用に転換していくことである。税収に関わることなので総務省との関係は残るが、固定資産税・都市計画税の減免は自治体の裁量なはずである。問題が生じる可能性のある土地を緑空間として管理し、まちの修復を図ってはどうか。ただし、地主の協力を得るために、当該の土地に関して強力な権利関係の設定を回避する工夫が求められる。そのため強制力は持ち得ないが、こうした取組みを積み重ねていくしか手はない。これまでの開発圧力の存在を前提としたゾーニングと税制による制御・誘導という手法には限界があり、都市計画が直接的に関与できる仕組みが求められているのである。