

論 説

都市計画区域における農地の確保による緑地の保全

岐阜工業高等専門学校講師 児玉 恵理

1. 諸 言

大都市圏の緑地には、公園と緑地からなる都市緑地がある。都市緑地は、都市緑地法(注 1)と都市公園法(注 2)などとともに保全されている。それは、緑地自体の保全になる。加えて、大都市圏の緑地には、農地の確保によるものがある。ただし、都市緑地法の改正までは農地が直接に緑地に位置付けられるものではなく、農地自体が規制の対象となっている。その農地の規制に関する法律である都市計画法が 1968 年に施行され、都市計画区域は市街化区域と市街化調整区域に区分されている。ここで、市街化区域とは、すでに市街地を形成している区域および概ね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域のことであり(都市計画法 7 条 2 項)、市街化調整区域とは市街化を抑制すべき区域のことである(同法同条 3 項)。市街化区域と市街化調整区域とを区分した結果、市街化区域内農地については、農政の対象から除外され、基本的に支援を受けられなくなり、1972 年以降、課税標準額(注 3)を徐々に本来の額に近づけていく負担調整措置を導入しつつ、宅地並み課税が実施されることになる(注 4)、(注 5)。都市計画区域の構造は、宅地化を前提として開発可能な市街化区域と宅地化を止めて緑地を残す市街化調整区域とに区分され、さらに市街化区域の中でも緑地として残すべきものが生産緑地として生産緑地法で指定される。

都市計画による農地の規制の中にあって、2015 年 4 月に都市農業振興基本法が施行されている。都市農業とは、市街地およびその周辺の地域において行われる農業をいい(都市農業振興基本法 2 条)、都市農地において行われる耕作の事業をいう(都市農地の貸借の円滑化に関する法律 2 条 2 項)。都市農地とは生産緑地地区の区域内の農地をいい(生産緑地法 3 条 1 項)、生産緑地とは生産緑地地区の区域内の土地または森林をいう(同法 2 条 3 号)。つまり、生産緑地は、都市農地であり、市街化区域農地になる。都市農業の振興は、農地の確保が不可欠であり、都市農業が営まれる農地は、市街化区域内の生産緑地とそれ以外の農地および市街化区域周辺の市街化調整区域内等の農地に大別される(注 6)。都市農業振興基本法は、農地の宅地化が促進されてきた従来の基本方針を転換し、農地を計画的に保全すべきものと位置付ける。

行政主導の都市計画により、東京大都市圏における農家は短期間で農業経営の変更を余儀なくされる。小規模化かつ分散化した耕地は、生産性の向上への取り組みを阻害するとい

った問題がある(注 7)。さらに、市街化区域内農地には多額の税金がかけられ、営農が困難になっているケースがある。その一方で、東京大都市圏における小規模農業の重要性が増している。それは、都市農業が存在することで、生産食料品の生産の維持が図られ、緑地空間が確保されることになり(注 8)、余暇活動の場としての市民農園(注 9)や農業体験農園(注 10)を通して、都市住民が自然と触れ合うことが可能となるからである。市民農園と農業体験農園が相まって、緑地が保全されることになる。

大都市圏において、都市農地が生産緑地として、農地が緑地として保全されることになる。したがって、緑地の保全は、緑地保全地域および特別緑地保全地区に含まれる農地や生産緑地地区に含まれた農地、市民農園のほか、良好な都市環境の形成に係る農地が都市における緑地保全施策の対象になる(注 11)。本稿では、都市計画による農地の規制に対する都市農家の実態調査というマクロとミクロの両面から、都市計画区域における農地の確保による緑地の保全の施策について考究する。

2. 都市計画による農地の規制と保護政策

都市計画における農地に関する法制度は、市街化区域内の農地の宅地化促進と農地の保護政策という対立する関係にある(図 1)。ただし、市街化区域内の農地の宅地化促進と農地の保護政策とは別個にすすめられているわけではなく、相互にかかわりを持っている。その市街化区域内の農地の宅地化促進と農地の保護政策の中で農地の確保による緑地の保全が図られることになり、その法的な対応は主として固定資産税や相続税の納税の猶予と減免という税制とのかかわりになる。

2. 1 市街化区域内の農地の宅地化促進

我が国における 1960 年代以降の高度経済成長を通じて、また 1968 年に都市計画法が制定されたことで、都市化が急速に拡大していくことになる。そして、農地は住宅用地や企業・商業用地へと転用されていき、その都市化の進展に伴い、兼業化が進展している(注 13)。ほかにも、市街地化に伴い生じた地価の高騰に対して、不動産経営など新たな農業経営の対応を迫られている実態を解明した研究(注 14)や都市近郊地域において進んだ農地転用と農家の不動産経営の実態を明らかにした研究(注 15)がある。地域の中核的農家は、都市農業を振興するために、農業経営の集約化や専門化をすすめることになる。

その中で、都市への産業集中化による都市地域の拡大および都市計画法による市街化区域と市街化調整区域との線引き政策により生じた残地農業は、一般的に都市農業と定義される傾向にある。残地農業は、市街化区域内の農地の観点からは将来消滅していくものといえるが、農地の保護対策の観点からは多面的な機能として重要な役割を担うものともいえる。

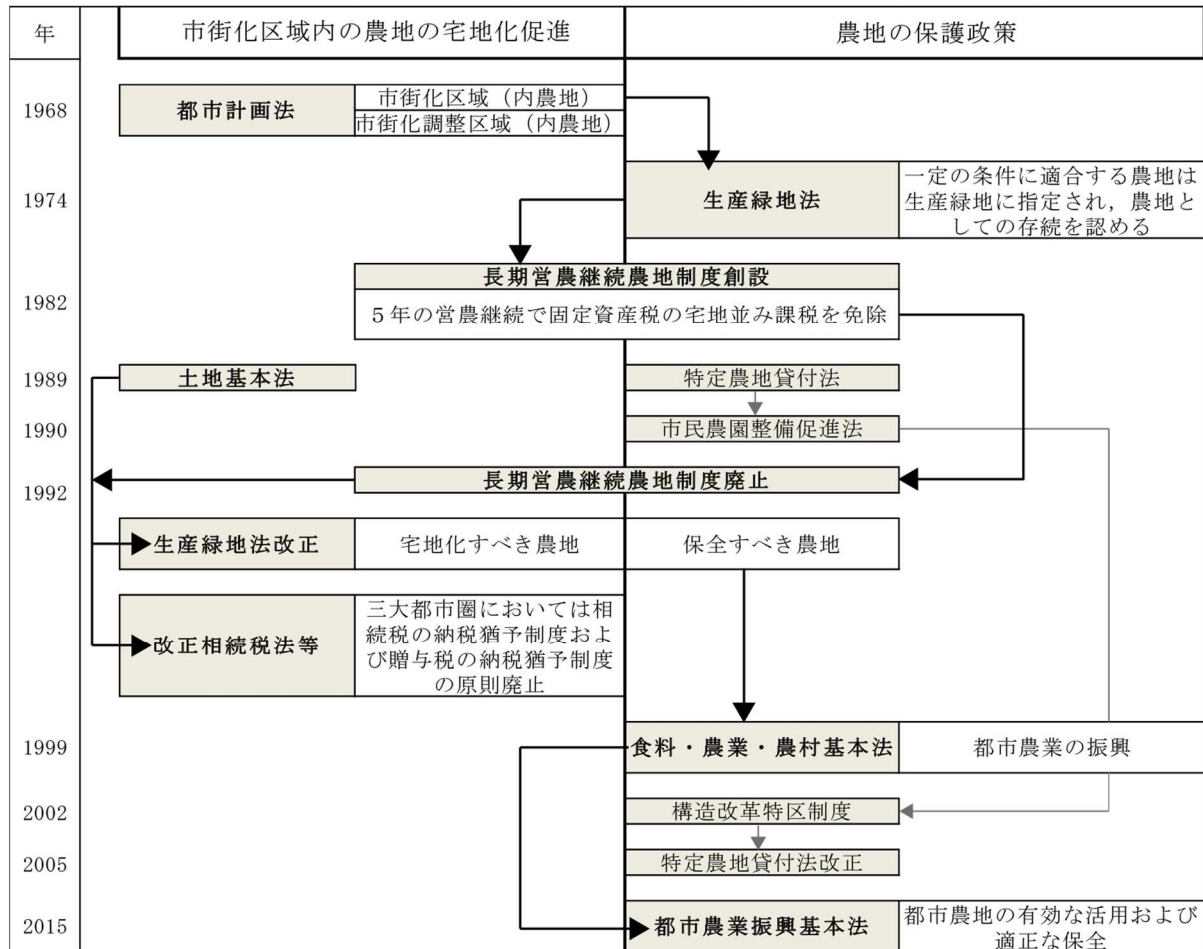


図 1 都市農業振興基本法の施行までの法制度の変遷(注 12)
(生産緑地の指定を受けた農地は一定の条件の下で猶予制度適用)

2. 2 農地の保護政策

生産緑地法は、1974 年、良好な生活環境の確保に相当の効用を持つ将来の公共施設等の予定地として適している農地を計画的に保全するための仕組みとして施行される。そして、1992 年に生産緑地法の改正があり、その目的は、農地等の持つ多様な機能のうち、特に緑地機能に着目し、都市と農業との調和、良好な都市環境の保全を狙い、新しい生産緑地制度に切り替えることにある。そこでは、生産緑地の指定を受けるためには 30 年の営農継続が義務付けられている(注 16)。そのため、2022 年までは農家は、都市農業を継続する意向にあり、それ以降、都市農業に大きな変化があることが想定され、これが生産緑地 2022 年問題といわれるものである(注 17)。生産緑地は 1992 年に一斉に指定されているため、指定の日から 30 年の営農継続の義務が終わる。したがって、2022 年に一斉に生産緑地の指定解除がなされることになる。生産緑地に指定されている間は他人に譲渡することができないが、30

年の営農義務経過後は市町村に対して買取の申し出をすることが可能になる。その結果として、大量に市場に土地が供給され、地価の下落を引き起こすことが懸念されることになる。

そして、市民農園に関する法律として、まず地方公共団体および農協が開設する場合に、区画分けされた小面積の農地を短期期間貸し付ける場合の農地法上の特例を設けた、「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律（特定農地貸付法）」がある。その後、農機具庫や休憩所等の附帯施設を備えた市民農園の整備を促進するため、市民農園整備促進法が制定される。なお、2005 年に特定農地貸付法が改正され、地方公共団体および農協以外の者による市民農園の開設が可能となっている。さらに、2018 年には「都市農地の貸借の円滑化に関する法律（都市農地貸借法）」が制定され、都市農地の有効活用を目的とした市民農園開設(注 18)のための都市農地（生産緑地）を借りやすくする仕組みが創設されている。なお、農地で市民農園を開設する場合、特定農地貸付法では、納税猶予が打ち切れ、猶予税と利子税の納税が必要となるが、都市農地貸借法では、相続税納税猶予を受けたままで農地を貸すことができる(注 19)。

ところで、都市農家は、都市住民に食料を提供することによって、都市農業の振興をはかることになる。食料・農業・農村基本法は、食料、農業および農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、食料の安定供給の確保をはかり、農業の持続的な発展により、農村の振興を図る。そして、上記の都市計画による農地の規制と保護政策の法制度の流れの中で、2015 年 4 月に都市農業振興基本法が施行されている。本法は、都市農業の振興に関し、基本理念およびその実現を図るのに基本となる事項を定めている。それによって、国および地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、都市農業の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進することによって都市農業の安定的な継続を図るとともに、都市農業の有する機能の適切かつ十分な発揮を通じて良好な都市環境の形成に資することを目的とする。

都市農業の振興の基本理念は、都市農業が、これを営む者およびその他の関係者の努力により継続されてきたものであり、その生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能が求められる（都市農業振興基本法 3 条 1 項）。それは、都市農業により生産された農産物の地元における消費を促進し（同法 15 条）、農作業を体験することができる環境の整備であり（同法 16 条）、都市住民をはじめとする国民の都市農業に対する理解と都市農家と都市住民との交流を促進することになる（同法 17 条）。そのために、都市住民が都市農業の振興に係る多様な取組に積極的に参加することができるように、農業に関する知識および技術の習得の促進その他の必要な施策が講じられることになる（同法 18 条）。都市農業の振興は、農地の有効活用によって、都市住民との交流を通して、都市農業を持続していくことになる。そして、その都市農業を持続することが、緑地としての農地の保全を図ることになる。

2. 3 農地の規制と保護政策の税制とのかかわり

1982 年に創設された「長期営農継続農地制度」は固定資産税の納税猶予の制度である。

10年以上の長期営農継続の意思があり、現に耕作用に供されている農地に関して市(町村)長が認定し、5年間営農を継続すれば宅地並み課税を免除するといった内容である(注 20)。この制度により、市街化区域内の農地は納税猶予を受けることになり、都市農業としての営農が認められるようになった。それにより、農家は、市街化区域内の農地保全、生産緑地化を図ることになるが、偽装農地のケースも多く、不公平税制としての批判が強く、生産緑地法の改正により 1992 年度から廃止されている。なお、生産緑地の指定を受けることができた場合は、宅地並み課税を免除し、「買取申し出」ができる期間が 5 年(第 2 種生産緑地)、10 年(第 1 種生産緑地)であったが、面積基準が 1ha(第 1 種生産緑地)、20a(第 2 種生産緑地)と広大だったこともあり、生産緑地の指定は進んでいない。

1992 年に生産緑地法が改正され、三大都市圏の特定市における市街化区域内農地については、都市計画において「保全する農地(生産緑地)」と「宅地化農地」とに区別されることになる。宅地化農地に関しては、固定資産税が宅地並みとなり、相続税の納税猶予制度の適用除外となっている。生産緑地に関しては、固定資産税の農地評価と終身営農を条件とした相続税の納税猶予といった措置が適用されている(注 21)。なお、市街化区域内農地に宅地並み課税の固定資産税や相続税が課されるため、農家は短期間に「生産緑地」とするか「宅地化農地」とするかの重大な判断が求められることになる。農業経営をめぐる環境の変化や後継者確保が不確実であるため、農家は「生産緑地」の指定を躊躇し、「宅地化農地」を選択したケースが多い(注 22)。

都市計画による農地の規制と保護政策のせめぎ合いの中で、固定資産税や相続税の納税の猶予と減免という税制とのかかわりから、緑地の保全の可否が判断されることになる。しかも、その税制は、極めて流動的である。都市農業は、市街化区域内の農地の宅地化促進と農地の保護政策に関する一連の法制度および税制とのかかわりから、農地を確保することによって緑地の保全が図られる。

3. 都市農業の振興による農地の確保による緑地の保全に関する動向

都市計画区域における農地の確保による緑地の保全は、固定資産税や相続税の納税の猶予と減免という税制とのかかわりからとらえられる傾向にある。税制とのかかわりが都市農業の維持のための主要な条件であるとしても、農地の確保のためには都市農業の振興が図られなければならない。

3. 1 都市農業の振興に関する研究動向

都市農業の振興に関する研究は、都市住民と農業とのかかわりを解明した研究が中心である。その中で、都市農地の生産緑地の維持・貸与意向のアンケート調査により、都市農家の生産緑地の維持において、農地と住宅地の共存による良好な住環境の形成を図ることが今後の可能性の一つとして示されている(注 23)。そして、小平市を事例に都市農業は、都市住民との交流があることで、農業が維持されること、都市住民との交流と農業経営との相互

作用が生じていることが明らかになっている(注 24)。このように、都市化の進展により、年々農地が減少する中で、市民農園は都市住民が手軽に自然や農業に触れることができる空間として注目されている。

また、後継者不足により農地を有効活用するために、市民農園やコミュニティーガーデンによる農地の保全をしているケースがある(注 25)。そして、1990 年以降の都市農業の地域的特徴について、東京都と大阪府を研究対象地域として、都市農業に関連した法整備のもとで、農業振興や農家の経営特性を指摘する研究がある(注 26)。なお、日本における都市農業に関する研究は東京都を事例としているものが多く存在し、東京都に隣接する地域においても同様の実態がみられることが予想される。ゆえに、東京都以外の他地域を事例とした営農活動の分析を踏まえた研究が、都市農業の振興により、農地を維持することによって、緑地を保全していくうえで重要である。

3. 2 都市農業の振興に関する事例

東京の中心日本橋から半径約 30km におよぶ地域は高層オフィス街から住宅地まで連続した市街地が広がっており、この地域は、都市農村空間に包括され、一部の地区で都市農業が残存している(注 27)。JA あさか野地域は、東京都練馬区等に隣接する埼玉県南部に位置しており、志木市・新座市・朝霞市・和光市の JA あさか野の管轄地域である。JA あさか野地域は、近年、急速に宅地開発が進んでおり、東京都に隣接している地域かつさいたま市にも隣接している地域であるにもかかわらず、市街化区域と市街化調整区域が混在している地域である(図 2)。

本地域では、農地は住宅地に囲まれて存在する傾向にある。JA や農家によると、大規模生産が可能な産地との競合が影響し、農家は、軟弱野菜(注 28)に変更しているという。都市農業では農家の兼業化が進む中で、軟弱野菜の生産のような機械化が困難な収穫・出荷作業において多くの労働力を必要とする農業部門が重要視されている。こうした環境にありながらも都市農業が維持されていることには、家族労働力のみでは不足するような都市農業に適した労働力確保が重要な役割を果たしていると考えられる。

JA あさか野地域における労働力の類型別の都市農家の経営形態を表 1 に示す(注 29)。類型は、まず、家族労働力のみで農業を営んでいるのか、それとも雇用労働力を有するのかで分ける。ここで、雇用労働力とは、都市農家が家族労働力を基本とする中で、家族以外から供給される労働力を指し、本稿では主として補助的労働力を対象とする。さらに、前者については、農業体験農園を営んでいるか、後者については補助的労働者の種類で区別している。補助的労働者は、パートタイマー、援農ボランティア、ボラバイターの 3 つの関係からなる。

(1) 家族労働力限定農家のケース

事例地域の 9 割が家族労働力限定農家である。農家 1 は、農地のすべてが市街化調整区

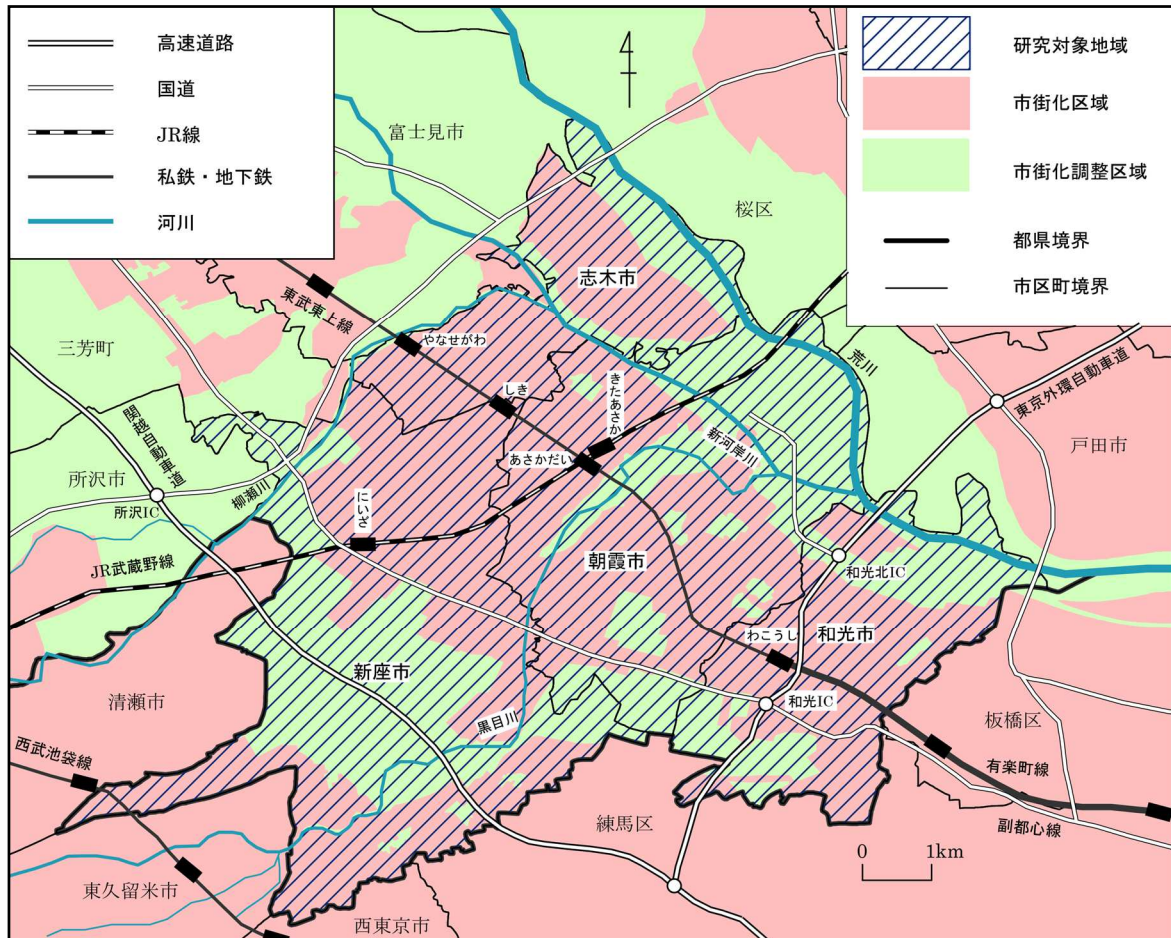


図2 事例地域の区分(2011年)

(国土交通省国土数値情報都市地域データをもとに作成)

域に指定されており、家族労働力で30品目の野菜を栽培する。農家2は、20品目の野菜をスーパー、農産物直売所、朝霞市の給食センターに出荷し、都市住民にいも掘り体験をさせている。農地のすべてが市街化区域に指定されている。農家2は、労働者を雇用すると、その雇用の維持のために、毎年同じ作物を栽培しなければならないことになり、作物の選択の自由が利かなくなるため、家族労働力のみで農業を営んでいる。農家2は、大都市近郊の特性を活かすことのできる野菜生産に特化しJA直売所に出荷している。世帯主は、就農すれば相続税が5,000万円、就農しなければ1億円の納税義務が課されるという選択を迫られたために、納税猶予の第1号となり、就農を決意したという(注30)。

(2) 補助的労働者雇用農家のケース

農家3は、農地のすべてが生産緑地に指定されている。農家3は、補助的労働者としてパートタイマーとシルバー人材を活用している。農家3は、ぶどうを庭先販売、農産物直売所、新座市の小中学校に出荷し、都市住民にぶどう掘り体験をさせている専門農家である。

表 1 事例地域における農家の経営形態(2016 年)

類型	農家番号	家族労働力	補助的労働者の形態	経営耕地面積(a)	農地属性	栽培作物
限定家族労働力農家	1	M7, F5, M5	—	70	市街化調整区域	30品目の野菜
	2	M6, F6	—	70	市街化区域	20品目の野菜
補助的労働者雇用農家	3	F8, M6, F6, M3	パートタイマー, シルバー人材	200	生産緑地	ぶどう
	4	M7, M2, F5, F3, M7	パートタイマー	123	市街化調整区域	いちご(施設), 15品目の野菜
	5	M6, F6, M3	パートタイマー	230	市街化調整区域	30品目の野菜
	6	M6, F7, M4, F3	ボラバイター, シルバー人材	200	市街化区域	20品目の野菜
	7	M8, F8, M5	援農ボランティア	70	市街化区域	10品目の野菜
運営農家	8	F5, M8	—	27	市街化区域	自家消費用の野菜
	9	M6, F6, M3	—	100	市街化調整区域	20品目の野菜

Mは男性、Fは女性、数字は何十歳代か、—はなしを示す。

(聞き取り調査により作成)

農家 4 は、農地のすべてが市街化調整区域に指定されている。農家 4 は、補助的労働者としてパートタイマーを活用している。農家 4 は、いちご施設栽培と 15 品目の野菜を庭先販売、農産物直売所、板橋区の市場に出荷し、都市住民にいちご掘り体験をさせている。農家 5 は、農地のすべてが市街化調整区域に指定されている。農家 5 は、30 品目の野菜をスーパー、庭先販売、築地市場（当時、現在は豊洲市場）、個人宅配、新座市の小中学校に出荷し、都市住民にいも掘りや収穫体験をさせている。農家 5 は、補助的労働者としてパートタイマーを活用する。農家 6 は、畑地はいくつかの市町村の約 10 カ所に点在している。農家 6 の農地は、市街化区域と市街化調整区域のどちらにも存在している。農家 6 は、2002 年から農業に強い関心をもつ東京大都市圏内の住民を日帰り通勤可能なボラバイターという形態で適宜雇用している。ボラバイターは、民間企業が介入した有償のボランティアである。熟練のボラバイターは、家族労働力と同様の作業を行うようになる。農家 6 は、軟弱野菜を主要作物としており、その他の作物は旬の時期に栽培している。農家 7 は、農地のすべてが市街

化区域に指定されている。農家 7 は、10 品目の野菜を生協、農産物直売所に出荷し、個人宅配も行い、有機栽培をしている。農家 7 は補助的労働者として援農ボランティアを活用しており、世帯主は市民農園の指導者を務めている。

(3) 農業体験農園運営農家のケース

農家 8 と 9 が農業体験農園の運営農家である。農家 8 は、農地が市街化区域に位置している。農家 8 は、野菜農家であったが、都市化が進むにつれて、農地を集約して自給的農家となっている。農家 8 の周辺の農家は、戸建てやアパート等の不動産経営をしており、自給的農家とみられる傾向にある。農家 8 は、行政の協力も得ながら、2010 年 4 月から農業体験農園を運営している。農家 8 の場合、農業体験農園運営自体は赤字であるが、農地の有効活用や税金（固定資産税）対策のために今後も農業体験農園を続けていくという。農家 8 の農業体験農園には 32 区画存在し、1 区画はおよそ 30 m²で年度初めに利用者に割り当てられる。農家 8 は農業体験農園の指導者兼農地提供者である。農業体験農園の利用者が農地を保全することになる。農家 9 は、農地のすべてが市街化調整区域に指定されており、20 品目の野菜を農産物直売所に出荷し、庭先販売している。

都市農家は、都市農業振興基本法の基本理念と都市農業振興基本計画のもとに都市農業の振興をはかっている。そして、都市計画における農地の規制の中に、生産緑地 2022 年問題の懸念が存在していた。ただし、都市農業の安定的な継続と都市農業の有する多様な機能の十分な発揮を図ることによって良好な都市環境を形成するためには、都市農業を維持するための労働力が必要である。

4. 農地規制の中での農地の確保による緑地の保全の対応

緑地の保全は、市街化区域における生産緑地における生産緑地法とのかかわりと、市街化調整区域における緑地とみなされる農地における都市農業振興基本法とのかかわりから、都市農業の振興により図られる。それは、都市農業の持続可能性とそのための補助的量的力の確保とのかかわりを持つ。

4. 1 生産緑地 2022 年問題後の対応

都市農業振興基本法に基づく都市農業振興基本計画が閣議決定されている。その都市農業振興基本計画では、農地の位置付けが「宅地化すべきもの」から、都市に「あって当たり前なもの」、さらには「あるべきもの」へと大きく転換されている(注 31)。こうした都市政策と農業政策の方向転換を受け、都市緑地に関する法制度については、「都市緑地法等の一部を改正する法律」(平成 29 年法律第 26 号)によって、2017 年の都市緑地法・生産緑地法・都市計画法などの改正、また 2018 年の都市農地貸借法の制定により、すすめられている(注 32)。

生産緑地法の改正では、生産緑地に関して、指定から30年を経過する生産緑地について所有者等の同意を得て特定生産緑地として10年指定する特定生産緑地制度が設けられている。この制度は、生産緑地税制の継続を10年延長可能とし、さらにその再延長も可能にするものであり、2022年の生産緑地の市場放出とその影響は限定的といえる(注33)。しかし、特定生産緑地制度は、生産緑地2022年問題の先送りともいえる。なお、2017年の生産緑地法の改正において、生産緑地地区内における行為の制限において建築規制の緩和が図られている(生産緑地法8条2項)。それは、それまで生産緑地地区に設置可能な施設は農産物の生産に関する施設や市民農園に関連する施設に限定されていたが、都市内にある農地のメリットを最大限に活かし、6次産業化により農業収入の途を広げ、経営の安定化を通じて農地の安定的な保全に資することを狙いとして、製造・加工施設、販売施設(直売所)、農家レストランの設置を可能とする制度改正である(注34)。ただし、この建築規制の緩和は、生産緑地制度を維持するための生産緑地の有効活用にあり、生産緑地の保全に対し直接に寄与するものとはいえない。

緑地には、原則として農地は含まれず、保全すべき樹林地等に介在する農地のみ含まれるとして運用されてきたが、農地が緑地である樹林地、草地、水辺地、岩石地もしくはその状況がこれらに類する土地に含まれることになる(都市緑地法3条1項)。この都市緑地法の改正によって、良好な都市環境を図る観点から保全すべき農地については、都市緑地法の諸制度において緑地として積極的に位置付け、保全・活用を図ることが可能となっている。その諸制度には、例えば市民緑地認定制度があり、その農地の例として周辺住民のためのコミュニティ農園や福祉農園がある。この制度は、民有地を、地域住民の利用に供する緑地として設置・管理する者が、設置管理計画を作成し、市区町村長の認定を受けて、一定期間当該緑地を設置・管理・活用する制度である(同法60条)。そして、認定市民緑地の土地に係る固定資産税・都市計画税の特例措置が講じられている。それらの制度は、様々な役割を担っている都市の緑空間を、民間の知恵や活力をできる限り活かしながら保全・活用できるようにするものである。なお、それらは、本来の緑地の保全といえない面もあるが、大都市の小規模な農地面積で営農していくためには、経営の多角化として、多品目生産や露地栽培と施設栽培があり、農業の主体や目的の異なる機能などがパッチワーク化した農地が、結果として保全されることになる(注35)。

上記の施策は、都市農地における生産緑地や農地における緑地を維持し拡張し保全することになる。ただし、上記の施策は、固定資産税や相続税の納税の猶予と減免という税制とのかかわりからの生産緑地または緑地(農地)の保全といえるが、都市農業の振興のための生産活動とかかわりを持つ。

4. 2 都市農業の振興のための生産活動

都市農業の振興は、農地の宅地化推進に関する法制度および農地の保護と市民農園推進に関する法制度がかかわっている。それらが相互に協調するときと相反するときがあり、農

業経営の強みと弱みとの相関とかかわっている。ここで、農地の保護と農業経営の強みが協調するとは農地が市街化調整区域であるときであり、農地の宅地化推進と農地の保護とが相反するとは農地が市街化区域であるときである。農地が生産緑地であると、生産緑地 2022 年問題の先送りの対応が継続することになる。そうすると、農地の保護と農業経営の強みとが協調し、農地の宅地化推進と農地の保護とが相反する関係をあわせ持っていることになる(注 36)。

家族労働力限定農家であると、面積が小さく大型機械の導入が困難であることから、多くの都市農家は、手数のかからない軟弱野菜の栽培を主体にした農業形態とならざるをえない。その中であって、手数をかけて差別化をはかるために有機栽培を行う農家がある。都市農家は、軟弱野菜の栽培を主体にした農業形態であり、農地を有効に活用するために、都市住民を取り込んでいる。近年宅地開発が進み、市街化区域と市街化調整区域が混在している先進的な農家は、点在する狭小な農地で農業を営む必要があり、多品種少量生産で、出荷先も多角化している。都市農家は、都市農業の生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能に寄与している。これは、農家が都市住民と顔の見える関係を築いている点を指摘することができる。

家族労働力限定農家、補助的労働者雇用農家、農業体験農園運営農家は、都市農家の農産物の供給において、農業生産の工程で都市住民と連携して顔の見える農業を実践している。それら農家の重要な消費者は近隣住民であり、農家は彼らとの良好な関係を築いている。上記から、都市農業の振興は、都市農業の基本理念を市街化調整区域と市街化区域および生産緑地を横断して図られていることになる。そして、市街化調整区域と市街化区域で農業体験農園を営む農家は、市民農園とかかわっている。都市農業の生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能に寄与し、農業生産の工程で都市住民と連携して顔の見える農業を実践することからの政策的な対応により持続可能となりうる。生産緑地の農家は、生産緑地税制の継続が可能になっており、これまでの状況が維持される。そのような状況にあるとき、家族労働力限定農家は、補助的労働者雇用農家や農業体験農園運営農家に分化する可能性があり、それが都市農業も持続可能な対応になりうる。

都市農家の重要な消費者は近隣住民であり、農家は彼らとの良好な関係を築く必要がある。とくに、家族労働力限定農家や補助的労働者雇用農家は、多品目少量野菜等を直売所やスーパーへ直接出荷・陳列することで消費者の評価を短時間で知ることができる。また、その評価が高いことが都市農業の継続の動機づけとなる。さらに、都市農家は、新鮮で良質な地場農産物を近隣住民に提供することで、近隣住民は土ぼこりなどの生活上の不便さに対して理解を示すことによって、市街化区域での営農が可能となる。

4. 3 都市農業の持続のための補助的労働力の活用

都市農業の振興における生産活動は、労働力とかかわりを持つ。事例地域の 9 割が家族労働力限定農家であることから、都市農家は、都市農業を持続可能とするために、多様な属性

の補助的労働者の活用が必要である(注37)。東京大都市圏に居住し、生活基盤をもつ都市住民は、就業日や時間帯を自由に選択できるため、柔軟性のあるパートタイマーとして農業に従事しやすい環境にある。そして、補助的労働者は、「短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律（パート・有期雇用労働法）」で規定されるパートタイマーや「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（高年齢者雇用安定法）」で規定されるシルバー人材センター会員（高年齢者）とその対象とならない援農ボランティア、それにグレーゾーンのボラバイターと有償つき援農ボランティアに分けられる。補助的労働者に関しては、多くの文献が援農ボランティアを取り上げているが、それらに共通するのが援農ボランティアの問題点の指摘である(注38), (注39), (注40), (注41)。その援農ボランティアの活用における問題点としては、行政からの依頼による雇用形態であることにより積極的な活用がはかられないことと、無償かつ善意である以上、ボランティア側の都合による日程や人数の変動に対して、農家側は自らの意向を強く伝えられない傾向にあることがあげられる。

ボランティアは自発的な意思に基づき他人や社会に貢献する行為である。援農ボランティアは、労働基準法9条の通常の労働者とは異なり、職業の種類を問わず、事業または事務所に使用される者であって、賃金を支払われる者ではない。援農ボランティアは、社会教育法で規定されるボランティア活動による社会奉仕体験活動、自然体験活動その他の体験活動の機会を提供する事業の実施およびその奨励に関するものであり、直接に雇用環境の整備に関する労働政策とはかかわりを有しない。援農ボランティアには有償つき援農ボランティアがあり、ボラバイターはボランティアとアルバイトとの中間の性質をもつ。有償つき援農ボランティアは、労働基準法で定められた労働者とは異なるが、パート・有期雇用労働法と高年齢者雇用安定法とのかかわりを生じうる。そこには、雇用形態と雇用意識に多様性を呈している。それは、有償つき援農ボランティアと類似するボラバイターも同様に解しうる。

なお、パートタイマー、有償つき援農ボランティアとボラバイター、援農ボランティアの3パターンの補助的労働者は、短期・有期雇用労働者とボランティアとの中間の属性を有し、パート・派遣等労働と女性労働とにかかわりをもつ。「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（女性活躍推進法）」に「女性の職業生活と家庭生活との両立に関し、本人の意思が尊重されるべきもの」とあるが、有償つき援農ボランティアとボラバイターは、女性活躍推進法が想定するものではない。しかし、有償つき援農ボランティアとボラバイターは、女性の職業生活と家庭生活との両立に関し、本人の意思もとの女性の就業機会によって得られる雇用環境でもある。

補助的労働力の流動的な組み合わせが想定されるとき、その労働者とボランティアとの柔軟性のある関連付けが必要である。パート・有期雇用労働法、高年齢者雇用安定法、そして女性活躍推進法で直接に対象とならないボラバイターや援農ボランティア・有償つき援農ボランティアの流動的な組み合わせが求められる。ここで、補助的労働力は、基幹的ではなく、補助的な役割しかない労働者ということではなく、基幹的な労働者の補完的または予

備的な労働者といえる。補助的労働力の流動的な組み合わせが想定されるとき、その労働者とボランティアとの関連付けが必要である。都市農業の振興と農業労働力との関係から、都市農業の新たな課題に対しても、労働力の類型別にみた都市農家は、補完的または予備的な労働者である 3 つの関係からの労働力の柔軟な対応によって、都市農業は持続可能となりうる(注 42)。

5. 結 語

都市計画による農地規制の中にあつて、都市農地または農地を計画的に確保すべきものと位置付け都市農業の振興を図るという関係において、緑地の保全の施策がかかわっている。つまり、都市計画区域における市街化区域の生産緑地と市街化調整区域の緑地としての農地によって大都市圏の緑地は保全される対象になる。農地規制の中での緑地の保全の対応は、生産緑地 2022 年問題後の対応があり、その固定資産税や相続税の納税の猶予と減免という税制上の対応とは別に都市農業の振興のための生産活動があり、その都市農業の持続のための補助的労働力の活用がかかわっている。

生産緑地 2022 年問題後の対応では、都市農業振興基本計画の農地の位置付けがこれまでの「宅地化すべきもの」から「あるべきもの」とされたことから、農地に関する法制度については、都市に農地が「あるべきもの」ととらえることを明確にするために、2017 年の都市緑地法・生産緑地法・都市計画法などの改正がなされている。生産緑地法の改正では、特定生産緑地制度が設けられ生産緑地 2022 年問題の先送りとなっている。都市緑地法の改正では、農地が緑地に含まれるとしたことから、都市緑地法の諸制度において緑地として積極的に位置付けられている。それらは、生産緑地と農地は、緑地（農地）として保全されることになるが、都市農業の振興を図るといふこととは直接に関連するものではなく、固定資産税や相続税の納税の猶予と減免という税制上の対応に留まっている。都市農業の振興を図っていくうえで関係する税制は、他に農家の所得税がある。例えば農業体験農園を営む農家が赤字経営となっていることに対して、所得税に対する対応が考えられる(注 43)。これは、極めて流動的な固定資産税や相続税の納税の猶予と減免という税制上の対応を補完することになる。

都市農業の振興のための生産活動では、農地の宅地化推進に関する法制度および農地の保護と市民農園推進に関する法制度がかかわっている。つまり、都市農業の振興は都市農業の基本理念を市街化調整区域と市街化区域および生産緑地における生産活動を図ることであり、また農業体験農園を営む農家は市民農園とかかわっている。それは、都市農業の生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能に寄与し、農業生産の工程で都市住民と連携して顔の見える農業を実践することからの政策的な対応になる。都市農業の持続のための補助的労働力の活用では、都市農家は、補完的または予備的な労働者である補助的労働者のパートタイマー、有償つき援農ボランティアとボラバイター、援農ボランティアの 3 つの関係からの労働力の柔軟な対応によって、都市農業は持続可能となりうる。

都市農業振興基本計画の基本的施策は、都市農業により生産された農産物の地元における消費の促進および農作業を体験することができる環境の整備等をすすめることになる。その中で、都市農家は、農業経営形態により、都市農業の持続につなげている。農地規制に対しては、都市農家が都市農業を振興していくことを支援するために、市街化区域と市街化調整区域または生産緑地の都市緑地と農地との連携および市民農園と農業体験農園との連携からの農地（緑地）の確保にかかわる線引きの柔軟な対応がある。上記の都市農家のマクロとミクロの実態調査の分析から導出されることは、生産緑地や農地の固定資産税や相続税の納税の猶予と減免という税制上に関するマクロな対応および都市農業振興基本法の基本理念と都市農業振興基本計画のもとに都市農家による都市農業の振興に関するミクロな対応によって、都市計画区域における農地の確保による緑地の保全が都市緑地と相まって図られることになる。

（脚注）

- (注 1) 都市緑地法は、都市における緑地の保全および緑化の推進に関し必要な事項を定めることにより、都市公園法その他の都市における自然的環境の整備を目的とする法律と相まって、良好な都市環境の形成を図ることによって、健康で文化的な都市生活の確保に寄与することを目的とする法律である（都市緑地法 1 条）。
- (注 2) 都市公園法は、都市公園の設置および管理に関する基準等を定めて、都市公園の健全な発達を図ることによって、公共の福祉の増進に資することを目的とする（都市公園法 1 条）。
- (注 3) 課税標準額とは、税額計算をするにあたり、税率をかけて固定資産税額を算出するものとなる価額のことである。
- (注 4) 葛谷栄一『都市農業を守る 国土デザインと日本農業』（家の光協会、2009）113～122 頁。
- (注 5) 小野 淳=松澤龍人=本木賢太郎『都市農業必携ガイド 市民農園・新規就農・企業参入で農のある都市づくり』（農山漁村文化協会、2016）154～158 頁、164～167 頁。
- (注 6) 日本学術会議 農学委員会 農業生産環境工学分科会『報告 持続可能な都市農業の実現に向けて』（2017 年 7 月 19 日）7 頁。
- (注 7) 菊地俊夫「シドニー都市圏の都市周辺農村における農業的土地利用変化とその持続的性格—ペンリス市キャスルレイ地区の事例—」地学雑誌 111 巻 1 号（2002）81～99 頁。
- (注 8) 生井貞行=原田敏治=松沢 正=山崎 憲「都市化地域における農家経営と農地保全—横浜市鴨居・東本郷地区と小机地区を事例として—」地理学評論 60 巻 5 号（1987）301～322 頁。
- (注 9) 市民農園とは、都市住民が 10～20m²程度に区画分けされた農地を、レクリエーションの場として活用する農園のことである。
- (注 10) 農業体験農園とは、都市住民が 30 m²程度の区画において、開設者のきめ細かい指導のもとで農業体験を行う農園のことである。
- (注 11) 国土交通省都市局「都市緑地法運用指針」（2004 年 12 月）10 頁 <https://www.mlit.go.jp/common/001230862.pdf>, (2023.03.01)
- (注 12) 生産緑地法改正までの流れ（今中 清=下地盛栄『図解 都市農地の特例活用と相続対策—平成 21 年 6 月改正』（清文社；四訂版、2019）17 頁）に都市農業振興基本法の立法化までの法制度の変遷を加筆して作成。
- (注 13) 小林浩二「近郊農業の諸相と研究課題」人文地理 31 巻 4 号（1979）51～66 頁。
- (注 14) 江波戸昭「巨大都市近郊農村の変質—東京都世田谷区粕谷町の場合—」（西川大二郎・野口雄一郎・奥田義雄編『日本列島その現実〈3〉農山漁村』（勁草書房、1972）261～274 頁。
- (注 15) 長島弘道「草加市における農家の非農業的土地利用」人文地理 24 巻（1972）38～58 頁。
- (注 16) 曾根佑太『市民農園の整備拡充による都市農地の保全』（政策研究大学院大学、2014）

5 頁。

- (注 17) 例えば石原肇『都市農業はみんなで支える時代へー東京・大阪の農業振興と都市農地新法への期待ー』（古今書院、2019）114 頁、190 頁、205～206 頁。
- (注 18) 市民農園の開設の形態は、特定農地貸付法に基づく市民農園、都市農地貸借円滑化法に基づく市民農園、農園利用方式で行う市民農園、市民農園整備促進法に基づく市民農園の 4 形態がある。
- (注 19) 農林水産省「都市農地の貸借がしやすくなります」, https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/toshi_nougyo/toshi_taisyaku.html, (2023.03.01)
- (注 20) 曾根・前掲注 (16) 4 頁。
- (注 21) 曾根・前掲注 (16) 5 頁。
- (注 22) 曾根・前掲注 (16) 5 頁。
- (注 23) 斎藤 功=菅野峰明=吉田晶子「大都市圏の近郊農業 —埼玉県新座市の事例を中心に—」（山本正三=北林吉弘=田林 明編）『日本の農村空間—変貌する日本農村の地域構造—』（古今書院、1987）178～195 頁。
- (注 24) 飯塚遼=太田慧=菊地俊夫「都市住民との交流を基盤とする都市農業の存続・成長戦略—東京都小平市の事例—」地学雑誌 128 巻 2 号（2019）171～187 頁。
- (注 25) 新保奈穂美=斎藤 馨「計画者と利用者からみた「都市の農」の変遷に関する考察」ランドスケープ研究 78 巻 5 号（2015）629～634 頁。
- (注 26) 石原・前掲注 (17)。
- (注 27) 斎藤ほか・前掲注 (23) 181～186 頁。
- (注 28) 軟弱野菜とは、コマツナ、チンゲンサイ、ホウレンソウなどの総称であり、収穫物が小型な軽量野菜に含まれる。栽培、経営上からは、単位面積当たりの栽培本数が多く、土地利用率高く、栽培施設、装備が簡易で、多額の資本設備を要せず、所得率が高く、栽培労力は比較的少ないが、そのなかで生産物の収穫、調製、荷造りの占める割合が高い。
- (注 29) 調査方法は、各行政や JA あさか野への聞き取り調査による。あわせて、リーダーシップを発揮する農家からの紹介により、都市農業に意欲的に取り組み、先進的な農家を選定し、その農家での参与観察および聞き取り調査も実施している。つまり、調査時期は、都市農業振興基本法の施行前後の 2012 年 3～5 月、2013 年 11 月、2014 年 9 月、2015 年 5～12 月、2016 年 3～6 月である。
- (注 30) これは、特定市街化区域内農地における相続税の納税猶予に関するものである。特定市街化区域農地の相続税の納税猶予は、三大都市圏における特定の市の市街化区域内農地（市街化農地）について適用され、1975 年に創設されたが、住宅の供給が必要な三大都市圏特定市では農地の宅地化促進のために 1991 年に廃止されている。
- (注 31) 『都市農業振興基本計画』（平成 28 年 5 月）10～11 頁。
- (注 32) 酒井翔平「都市と緑・農が共生するまちづくりに向けて—都市農地に関する法制度の活用状況—」土地総合研究 30 巻 1 号（2022 年冬号）3 頁。
- (注 33) 酒井翔平「都市農地関連制度の活用状況について～特定生産緑地の現状を中心に～」都市農地とまちづくり 76 号（2021）10 頁。
- (注 34) 酒井・前掲注 (32) 5 頁。
- (注 35) 佐竹春香=斎尾直子「生産緑地転用および農業経営多角化の実態からみた都市農地保全に関する研究 東京都練馬区を対象として」都市計画論文集 53 巻 3 号（2018）522～528 頁。
- (注 36) 児玉恵理「JA あさか野地域における労働力からみた都市農業の持続可能性」都市社会研究 15 号（2023）117～119 頁。
- (注 37) Eri, Kodama, *Sustainability of Urban Farming from the Viewpoint of Workforce in the Southern Part of Saitama Prefecture* (University of Tsukuba, 2017) 71-76.
- (注 38) 船戸修一「『援農ボランティア』による都市農業の持続可能性—日野市と町田市の事例から—」サステナビリティ研究 3 巻（2013）75～83 頁。
- (注 39) 深瀬浩三「東京都における都市農業と援農ボランティア」新地理 60 巻 7 号（2013）82～88 頁。
- (注 40) 北川瑞季=服部俊宏「都市農業の担い手としての援農ボランティアの役割（小特集 都市

農業を支えるしくみと取組み」農業土木学会誌 82 卷 2 号 (通号 747) (2014) 115～118 頁。

(注 41) 今野聖士「コロナ禍における有償援農ボランティア事業の運営方式と課題」地域と住民: コミュニティケア教育研究センター年報 5 号 (2021) 17～26 頁。

(注 42) *supra* note 37, at 61-63.

(注 43) 平野嘉秋「LLP の組織法制上の意義と税法上の取扱い及び類似する組織形態」法律のひろば 59 卷 2 号 (2006) 13～19 頁。