

# 都市農業の担い手と経営継承問題

—— 東京都清瀬市の事例より ——

發 地 喜久治

## Urban Farming Studied for Its Continuation and Agricultural Successorship in Kiyose City, Tokyo

Kikuji HOTCHI  
(September 1999)

### 1 課題の設定

農業経営の継承問題には様々な接近方法があるが、本稿の基となっている共同研究の一環として、すでに経営の主体的要素である家族労働力の継承・確保に焦点を置いた調査分析結果（北海道十勝・清水町で実施）をまとめている<sup>(1)</sup>。その際の視点は農外要因を可能な限り捨象して純農村地帯における「農業経営」の継承問題を明らかにすることであった。

しかし、一方では家と家産の継承問題を抜きに経営継承問題を語れないのが現実であり、その現われ方は地域によっても異なってくる。

そこで、今回の調査分析では土地資産の継承に焦点を置きつつ都市化地帯における農業経営継承問題にアプローチすることにした。調査地は1991年に改正された生産緑地制度により都市計画法の市街化区域内における農地の永続的な保全が見込まれることと、農業後継者の確保率が高いことに着目して東京都清瀬市を選定した。なお、市街化区域農地の開発と保全にかかる諸問題と改正生産緑地制度そのものについての考察は別稿を参照していただきたい<sup>(2)</sup>。

### 2 清瀬市における農業経営継承問題

#### (1) 土地資産の保全

清瀬市は東京都の北多摩地区内にあり埼玉県所沢市と新座市に隣接している。地形は平坦で農業生産では野菜生産をメインとする畑作地帯であるが、都市計画法による市街化区域に市の全域が指定され住宅地としての開発が進んでいる。1995年現在の生産緑地制度の指定状況については、表1のとおり清瀬

市は対象となる市街化区域内農地面積の83.6%を指定しており東京都の中でも際立って高い指定率である。生産緑地は土地所有者に30年以上の農地としての保全を義務付けると同時に固定資産税の評価方法を高額な「宅地並み課税」ではなく農地扱いとする制度であり、さらに市街化区域内では適用除外となった農地等相続税納税猶予制度を生産緑地に限り適用することができる。

土地資産の維持という観点から見ると、自己転用も含めて開発の予定がなく、将来の相続の発生をも念頭に置いた場合、生産緑地を選択することが有利となる。1991年の制度改正前に農地等相続税納税猶予制度の特例を受けていた「特例農地」がある場合にはさらにその傾向が強まる。清瀬市は都市近郊の畑作・野菜地帯としての農業的基盤（農地の連坦性、生産技術の蓄積、出荷先市場との取引き等）を維持しているが、次に見る農業後継者確保率の高さは、

表1 東京都における生産緑地指定状況  
(ha : %)

	市街化区域内 農地面積 (1995.1.1現在)	生産緑地地区 面積 (1995.11.6現在)	生産緑地 指定率
東京都計	6556.46ha	4038.96ha	61.6%
23区内	1220.86	581.18	47.6
西多摩地区	511.30	267.47	52.3
南多摩地区	1704.80	883.18	51.8
北多摩地区	3119.50	2307.13	74.0
清瀬市	251.86	210.65	83.6

(出所) 東京都都市計画局資料より作成。

農業経済学科 経済史研究室  
Department of Agricultural Economics (Economic History), Rakuno Gakuen University, Ebetsu, Hokkaido 069-8501, Japan.  
1998年度酪農学園大学共同研究の助成をうけたものである。  
本論は、1998年度酪農学園大学共同研究「農家および農業法人における農業経営継承問題の理論的・実態的解明」（研究代表者：柳村俊介教授）の成果の一部である。

表 2 調査事例市町村における 2 世代就業率

	農家総戸数		男子農業専従者が 2 人以上いる農家			
	戸	%	戸	%	うち、世帯主と同居あとなつぎが専従している農家 戸	%
全 国	3,834,732	100.0	161,955	4.2	101,029	2.6
北海道	95,437	100.0	18,078	18.9	10,682	11.1
清水町	640	100.0	278	43.4	136	21.3
山形県	83,999	100.0	4,495	5.4	3,419	4.1
余目町	1,715	100.0	92	5.3	72	4.2
東京都	20,679	100.0	1,584	7.6	1,340	6.4
清瀬市	359	100.0	72	20.0	69	19.2

(出所) 1990 年農業センサスより作成。

生産手段としての農地の保全と同時に土地資産の維持という要因によって促される構造になっているのである。

## (2) 2 世代就業率の高さ

表 2 に掲げたのはこれまでの共同研究の調査地となった市町村における 2 世代就業率の比較である。畑作・酪農地帯である北海道清水町、水稲単作地帯である山形県余目町、及び東京都清瀬市であるが、「1990 年農業センサス」で公表されている「男子農業専従者が 2 人以上いる農家」のうち「世帯主と同居あとなつぎが専従している農家」を本稿では「2 世代就業」と捉えている。清水町では農家総戸数 640 戸のうち 136 戸が 2 世代就業であり、21.3%と高い 2 世代就業率となっている。余目町は婦人も勤めに出るなどの兼業地帯でありワンマンファームとしての性格が強く 2 世代就業率は全国平均の 2.6%よりは高いものの 4.2%と低い水準であった。清瀬市は 359

戸のうち 69 戸が 2 世代就業であり、19.2%と清水町に匹敵する 2 世代就業率である。

このような数値の背景にある農業後継者の就農過程と農業経営及び土地資産を含む家の継承実態を調査結果に基づき考察することにする。実態調査は 1996 年 3 月に清瀬市で代表的であると目される農業後継者 10 人を対象として実施した。

## 3 清瀬市における農業経営継承に関する実態調査結果

### (1) 就業構造と農地利用

表 3 のとおり、調査対象とした農業後継者の年齢は 30 歳台で父母世代は 60 歳台から 70 歳台である。後継者は一人を除き既婚である。農業外への勤務はなく高齢者や子育てに手間がとられる後継者の配偶者を除いて、家族は農業に専従するため基幹労働力が 4 人という経営も多い。経営耕地面積は最大で 260 a、最小で 95 a であり、農地の賃貸借は少なく所

表 3 農業就業状況と経営耕地面積

番号	農業就業状況 (年齢・就業状況)				経営耕地面積			
	後継者世代		父 母 世 代					
	後継ぎ	配偶者	父	母	計	所有地	借入地	貸付地
1	37基幹	35基幹	64基幹	62基幹	260a	260a	—a	—a
2	37基幹	35基幹	67基幹	60基幹	260	260	—	—
3	34基幹	33補助	78基幹	75無職	188	188	—	—
4	33基幹	—	61基幹	60基幹	177	177	7	7
5	36基幹	29補助	72基幹	70基幹	160	160	—	—
6	39基幹	34無職	68基幹	66基幹	160	120	40	—
7	32基幹	32基幹	66基幹	60基幹	150	150	—	—
8	35基幹	31補助	68基幹	66基幹	145	130	15	—
9	38基幹	29補助	70基幹	68基幹	98	98	—	—
10	39基幹	41基幹	70基幹	66基幹	95	95	—	—

(出所) 実態調査結果より (1996 年 3 月実施)。

(注) 「基幹」は年間 150 日以上自家農業従事者。

「補助」は「基幹」以外の自家農業従事者。

表 4 作付作物

番号	延べ作付面積	作 付 作 物
1	385a	ハウレンソウ120－130a, カブ100－120a, モミナ50－60a, サトイモ50－60a, ニンジン50－60a
2	330	ニンジン100－150a, ダイコン100a, サトイモ70a, ハウレンソウ30－40a
3	133	ニンジン60a, サトイモ45a, ハウレンソウ15－20a, クリ10a
4	210	ニンジン60a, ハウレンソウ60a, コカブ50a, サトイモ40a
5	178	ハウレンソウ50－60a, ニンジン50a, サトイモ20－25a, ダイコン25a, ゴボウ10a, その他15a
6	220	ニンジン70a, ハウレンソウ40a, コマツナ40a, サトイモ20a, ダイコン15a, ゴボウ15a, その他20a
7	180	ハウレンソウ100a, キャベツ70a, コカブ40a, サトイモ30a, コマツナ30a, 長ネギ10a
8	230	ダイコン85a, ニンジン35a, ハウレンソウ30a, キャベツ30a, サトイモ30a, モミナ・チンゲンサイ20a
9	160	ハウレンソウ80a, コマツナ40a, ダイコン20a, サトイモ20a
10	79	ニンジン25a, ハウレンソウ14a, カブ20a, コマツナ20a

(出所) 実態調査結果より (1996 年 3 月実施)。

表 5 生産緑地指定状況

番 号	①市街化 区域農地 面積	②生産緑 地指定面積	生産緑地 指定率	(参考) 山林所有 面積
1	200a	200a	100%	60a
2	58	58	100	30
3	188	188	100	60
4	157	157	100	10
5	160	160	100	20
6	120	60	50	—
7	100	100	100	—
8	130	130	100	45
9	98	78	80	—
10	95	80	84	1

(出所) 実態調査結果より (1996 年 3 月実施)。

有に基づいた経営が原則となっている。6 番農家の借入れ地 40 a は労働力不足となった親戚の農地を頼まれて管理しているため地代は無償である (後述)。

作付状況を表 4 に掲げた。ダイコン、ニンジン、サトイモなどの根菜類が地域での伝統的な作物であったが、近年ではハウレンソウ、コマツナなどの葉物野菜やコカブなどが周年栽培・出荷を実現するために導入されている。

## (2) 生産緑地指定状況と不動産経営

清瀬市は全域が市街化区域であるが、代替地取得のケースも含めて、隣接する所沢市、新座市の市街化調整区域に農地を所有している農家も多い。したがって、表 5 の各調査農家ごとの市街化区域農地面積は表 3 の所有地面積とは必ずしも一致しない。調査時点での所有市街化区域農地面積に対する生産緑地指定面積の割合を生産緑地指定率としたが、10 戸のうち 7 戸が 100%であり、6 番が 50%、9 番が 80%、10 番が 84%の指定率であった。

表 6 によると生産緑地指定時の考え方は、①具体的な開発予定がないのでできるだけ指定した。②土地資産の活用による将来の生活保証のため一部を指定から外した。以上 2 つの考えに集約できる。指定 3 年後となる調査時点では、「人権無視」との声もあったが、「特に問題はない」などの評価を与えることによって制度を前向きに受け止める考え方が多かった。

調査農家の不動産経営については、1 番はなし、2 番が貸駐車場 3 台分、3 番はなし、4 番が貸家 3 棟 (3 世帯分・30 年前建築)・貸店舗 4 棟 (菓子屋、惣菜屋、八百屋、クリーニング屋・30 年前建築)、5 番はなし、6 番がアパート 1 棟 (8 世帯分・9 年前建築)、7 番が貸駐車場 10 台分 (4 年前山林から転用)、8 番が貸駐車場 8 a (25 台分・30 年前より)・アパート 1 棟 (12 世帯分・25 年前より)・工場用地への貸地 30 a (ロール紙製造工場・20 年前より)、9 番はなし、10 番がアパート 150 坪 (5 世帯分・2 年前より) という状況であった。

最近 10 年間の農地移動は、表 7 のとおりである。

公共買収にかかる転用のほかに生産緑地適用除外地の自己転用（10 番）も見られるが、都市化地帯としては転用実績は少ないと言えよう。また、市街化区域であることから農業振興地域で展開しているような農地の賃貸借は制度的に振興されていないため、

貸借については 6 番のような親戚からの無償借り受けが例外的に見られる程度であった。

表 6 生産緑地指定時と指定 3 年後の考え方

番号	生産緑地指定時の考え方	3 年後の考え方
1	農家なので全部指定した。資産管理業ではない。	次の代も農業一本で続ける。
2	専業でやってきたので指定は当然だと思った。父や農業委員会から情報も入っていたし、開発の予定もなかった。地域では、建築の予定がある人が後継者のいない人だけが生産緑地をはずした。	特に不便を感じることはない。
3	対象市街化区域農地188aのうち、8aだけ将来の保険として指定をはずした。	特に問題はない。
4	山林もあったので何とかなると思い全部生産緑地の指定を受けた。	ずっと生産緑地で保全するつもりだが、制度で押し付けるのは人権無視だ。
5	10a以上のまとまった良い農地が多かったので全て指定した。	別に問題なし。
6	50%を生産緑地指定した。親が病気になった場合売却しないと固定資産税が払えなくなるので、部分的に指定をはずした。	自分は納得している。
7	駐車場もあるし、生活で必要になればそれを売ればよいと考えて100%指定をした。また、祖父が死亡した時に、相続税納税猶予制度の適用を受けていた。	特に問題はない。
8	対象地から7～8aだけ指定をはずした。制度がどういふものか不明の点があったし、この土地は周囲が宅地に囲まれていたのでははずした。今は市役所に駐輪場として貸している。	畑をするなら生産緑地がよい。相続税の計算でも安くなるようだ。
9	20aのまとまりを良くわからないうちに（制度を良く理解しないまま）はずしてしまった。	もう少し生産緑地を増やしておくべきだったか。 景気が悪いので何か転用するのも難しい。
10	農業からの収入が苦しくなると困るので、別途の収入源として20aを指定しなかった。	指定外とした20aのうち5a分にH6年にアパートを建てた。20aは少しは少し過ぎたかと思っている。追加指定ができればやってもいい。

（出所）実態調査結果より（1996 年 3 月実施）。

表 7 最近 10 年間の農地移動

番号	時 期	移動区分	面 積	価 格	内 容
6	1986年 1987年 1991年	売 却 自己転用 借 地	25a 5a 40a	坪38万円 － 無 料	埼玉県N市役所に運動場用地としてアパート（8世帯分）。 後継者のいない親戚に頼まれて農地が荒れないよう管理している。
8	1995年	自己転用	10a	－	駐輪場として市役所に賃貸。地代は年間64万円（固定資産税額に相当）。
9	1989年 ”	売 却 購 入	9a 18a	不 明 ”	新聞社の工場用地。 代替地として埼玉県T市の農振農用地区域の農地を取得した。
10	1993年 1994年	売 却 自己転用	1.6a 5a	坪約70万円 －	道路用地として東京都に公共買収された。 アパート 5 世帯分（家賃月10万円）

（出所）実態調査結果より（1996 年 3 月実施）。

## (3) 農業後継者の就農過程と経営継承

## ①就農過程

調査対象者の就農過程から次の特徴が見られる

(表8, 表9)。

ア) 大学卒業など比較的高学歴であるが、いずれ就農するつもりでいた。

イ) 学卒後農外勤務を経験して就農した場合は、生産緑地の指定が契機となった後継者がいる(6番)。

ウ) 後継者が就農したことにより新しい作物の導入や経営管理の改善などの農業経営の変化が見られた。

表8 農業後継者の就農過程

番 号	年 齢		就 農 経 路	農業者年金 制度の加入
	現 在	就農時		
1	37歳	22歳	大学農学部卒業	なし
2	37	20	専門学校卒 (造園緑地工学)	なし
3	34	22	大学経済学科卒業	なし
4	33	19	調理師専門学校卒	なし
5	36	24	大学卒業 (2年間大学浪人)	なし
6	39	28	大卒後, 2年間信用金庫勤務	なし
7	32	28	薬科大卒後, 6年間製薬会社勤務	なし
8	35	22	大学経済学科卒業	なし
9	38	22	大学電気工学科卒業	なし
10	39	29	大卒後, 7年間自動車販売会社勤務	なし

(出所) 実態調査結果より (1996年3月実施)。

表9 就農時における農業経営に対する考えと現在の考え

番号	就農時における農業経営に対する考えと現在の考え
1	高校入学時からサラリーマンに負けない農業をやるつもりでいた。
2	いずれ農業をするつもりだったが、全国の友人を増やすため進学した。 親は市場で売れないものを作っていたので、就農したら作物の整理をしようと思っていた。 親と意見が合わなくなったが、子供が1歳になった時に「好きにしろ」と言われ農業をまかされた。 その後、①明らかに所得が増えた。②夏は休みがとれて家族サービスができるようになった。
3	大学に進学したが、いずれ就農するつもりであった。
5	農業は毎月の固定収入は入らない、ボーナスもないので、就職も考えた。 就農時に毎月定期的に収入が入るようにしたいと考えた。そのため、品目の組み合わせを工夫して、夏場の収入がなかったのでホーレンソーとネギの導入やサトイモの増加などを行なった。 結婚する前は時間にルーズであったが、家族ができて仕事にメリハリをつけて効率がよかった。
6	農業はしたくなかったので大卒後銀行に勤めた。しかし、祖父が死亡して相続税納税猶予の特例を受けていた農地を生産緑地指定して保全するために退職した。 父の代はどんぶり勘定で一発勝負だったので、データに基づいた農業経営に取り組んだ。 パソコンを導入したのは地域で一番最初であった (元銀行員の妻が入力した)。 コマツナの導入など作付品目も変えた。収入は就農前の4年前の1,000万円から1,700万円にアップした。
7	就農時まで農業をやっていなかったのが特別なことは考えていなかったが、4年たった今は次のように考えている。①ハウスは施設園芸でやっていかないと品質を高めることはできない(1~3月の小かぶなどで周りの人がすでに実績をつくっている)。②もっと機械化を進める(キャベツの定植機など)。
8	就農時はとりあえず親のまねをしていたが、その後品目をがらっと変えた。13品目あったが、手間がかかりすぎるため、相場の安いウド、ブロッコリー、カリフラワーをやめた。
9	家の後継ぎで地域に5人いる同級生も皆就農したので大卒後すぐに就農した。7年前に父が心筋梗塞となってから経営を任されている。
10	父の農業に改良を加え、時間を短縮し、余暇を楽しんで、伸び伸びした農業をしたいと思って就農した。

(出所) 実態調査結果より (1996年3月実施)。

表 10 農業経営と家の権限の所属

番 号	実質的な 農業経営主	機械操作・ 作業の指揮	経営方針 の決定	農地売買 の決定	預金口座の管理		税金の申告 名義	集会・会合の出席者	
					農業経営	農業以外		農業関係	農業以外
1	後継者	後継者	後継者	後継者	父	父	後継者	後継者	父
2	後継者	後継者	後継者	売買なし	後継者	後継者	父	後継者	父
3	後継者	後継者	後継者	父	父	父	父	後継者	父
4	後継者	後継者	後継者	父	父	父	父	後継者	父
5	後継者	後継者	後継者	父	父	父	父	後継者	父
6	父	後継者	父＋後	父＋後	父＋後	4人分割	父	父＋後	父
7	後継者	後継者	後継者	父	後継者	父	後継者	後継者	父
8	後継者	後継者	後継者	父	後継者	父	父	後継者	父
9	後継者	後継者	後継者	父	後継者	後継者	父	後継者	父
10	父	後継者	父＋後	父	父	父	父	後継者	父＋後

(出所) 実態調査結果より (1996年3月実施)。

調査対象者は全て長男であり、家の後継ぎという立場が、同時に土地を中心とする資産と家業としての農業を親から引き継ぐ立場となっていると言える。

## ②経営継承

調査農家における農業経営と家の権限の所属を後継者と父親の区分で表10のとおり整理した。調査に際して次のような仮説をたてた。都市化地帯では、農業経営の世代交替は後継者の就農後、特別な問題がなければ父の高齢化とともに自然に実現するが、開発利益を生み出す農地の資産的価値が高いため、農地を含む土地資産の管理にかかる権限の後継者への移譲にはかなりのタイムラグがあるというものであった。純農村地帯の十勝・清水町での調査結果では農業者年金受給のための農業経営移譲が農家の世代交替の時期を早めており、農地の土地資産化の傾向がほとんど見られず経営移譲がそのまま家の全権限の移譲として現れる傾向が強かった。今回の清瀬市における調査は清水町に見られた純農村地帯における経営移譲との比較も念頭に置いたものである。

さて、表10によると実質的な農業経営主は6番と10番を除いてすでに農業後継者になっている。6番と10番についても機械操作・作業の指揮は後継者が中心となっており、経営方針の決定でも父親と後継者が相談して行なうことになっている。このことから、農業経営上の世代交替は調査農家の全てで進んでいる状態であると言える。一方で土地資産の管理であるが、農地売買の決定権が後継者にあるのは2戸のみであった(1番及び「売買なし」と回答しているが農業以外の預金口座も管理する2番)。

以上から、清瀬市においては農業経営に関する権限と土地資産の管理権限が乖離する実態があることが明らかとなった。なお、土地資産の管理権限が後

表 11 農業後継者への労働報酬の分配方法

番号	分 配 方 法
1	必要額をその都度もらう
2	月7.5万円(母、妻、本人)
3	月20～25万円＋ボーナス
4	月20万円＋歩合
5	給料制(額不明)
6	後継者30万円、後継者の妻10万円
7	農業経営の収支は後継者が管理、父母に月各15万円支給
8	給料制(額不明)
9	給料制(額不明)
10	必要額をその都度もらう

(出所) 実態調査結果より (1996年3月実施)。

継者に移譲される時期は多くの場合父親が死亡等により管理機能を果たせなくなった時点であると想定される。この傾向は不動産経営への家計収入依存度が高い場合にはさらに強まるものと思われる。

## ③農業後継者への労働報酬の分配方法

農業経営上の権限を移譲されている農業後継者への家族労働報酬の配分方法については、給料制(2・3・4・5・6・8・9番)がほとんどであったが、「必要額をその都度もらう」(1番・10番)、収支を管理する後継者が父母に給料を支払う(7番)の3つのパターンがあった。一般的には給料制が合理的であると考えられるが、1番については専従者給与として30万円が支給されるものの実際は農業経営上の経費に廻しており、その上で別途必要額をもらうという変則的な方法であった。10番については、「不自由していないので、今のところこれでいいかなと思っている」という受け止め方であった。

## 4 ま と め

都市化地帯における農業経営の継承について清瀬市を事例として考察してきた。家の後継ぎである長

男による農業経営の継承は、土地資産の管理権の継承と分離・先行して行われていた。両者は、本来的には一体であったはずであるが、開発利益の発生により乖離することになったと考えられる。しかし、一方では農地の土地資産価値の上昇と永続的な保全を義務付けた生産緑地制度及び相続税納税猶予制度という制度的枠組みが、家の土地資産を保全する主体として農業後継者の就農を促すという構造にもなっている。とは言え、土地資産の活用による不動産収入に大きく傾斜した場合には家業としての農業を継続するインセンティブは低くなるであろうから、清瀬市のように農業経営の担い手として後継者が確保されるためには、地域農業の基盤が強固であることと不動産収入の比重が小さいことが条件となると考えられる。

調査事例に見られた就農過程では高学歴ではあるが、当初から家の後継ぎとして就農することを受け入れている場合が多く、農業経営の主体として経営

改善にも積極的に取り組んでいた。また、一方では就農するつもりはなかった場合でも土地資産の保金のために農外就業を辞めて就農した者もあった。このことから、清瀬市の事例は都市化地帯における農地保全と農業経営の担い手の存在形態の一つとして位置づけることができるのである。

#### 注

- (1) 「農業経営の規模および部門構成と経営継承の関連性に関する研究」(平成6年度～平成8年度科学研究費補助金研究成果報告書・研究代表者發地喜久治), 1997年。  
「北海道における農業経営継承の問題点と対策」(平成9年度ホクサイテック財団研究支援事業研究成果報告書・研究代表者柳村俊介), 1998年。
- (2) 發地喜久治「生産緑地制度と地域グリーンシステム」, 農政調査委員会刊, 1995年。