

都市化地帯における農地制度に関する研究

發 地 喜久治*

Study of Agricultural Land Systems in Urbanized Areas

Kikuji HOTCHI*

(Accepted 28 July 2008)

目 次

I 課題の設定

1. 課題の設定と視点
2. 研究史
 - (1) 新都市計画法成立までの都市近郊農業論
 - (2) 都市近郊農業論から都市農業論へ
 - (3) 都市農業論の展開——“生存権的都市農業論”と“計画論的都市農業論”——
 - (4) 自治体農政の論理と都市農業論の課題
3. 研究の方法と調査地

II 生産緑地制度と都市農地保全システム

1. 長期営農継続農地制度から生産緑地制度へ
 - (1) 宅地並み課税の経過と生産緑地制度改正
 - (2) 旧生産緑地制度の限界
 - (3) 改正生産緑地制度の指定要件
 - (4) 改正生産緑地制度の指定状況とその後の動向
2. 都市農地保全システムの方向
 - (1) 国の農政における都市農業の位置
 - (2) 地方自治体による都市農業対策の展開方向

III 宅地並み課税と相続税問題

1. 宅地並み課税の実態
2. 農家相続と相続税問題の経緯
3. 農地等相続税納税猶予制度
 - (1) 制度適用状況
 - (2) 東京都における農家相続と相続税
 - (3) 市街化区域内農家の土地相続の実態
 - (4) 相続税納税猶予制度の問題点

IV 長期営農継続農地と相続税納税猶予の特例農地の継続性

1. 長期営農継続農地の動向
 - (1) 制度の概要
 - (2) 新規認定及び取消の事由区分
 - (3) 長期営農継続集地の異動実態
 - (4) 長期営農継続農地の相続後再申告状況
 - (5) 小括——市街化区域内農地の継続性——
2. 相続税納税猶予制度の特例適用農地の動向
 - (1) 制度の概要
 - (2) 特例制度の適用件数・面積の推移
 - (3) 特例制度の適用及び農地分割相続の実態
 - (4) 相続税納税猶予の特例適用継続状況
3. 総括

V 都市農業の経営継承と土地利用実態

1. 都市農業の経営継承実態
 - (1) 東京都清瀬市における経営継承問題
 - (2) 2世代就業率の高さ
 - (3) 農業経営継承に関する実態調査結果
 - (4) 農業後継者の就農過程と経営継承
 - (5) 小括
2. 都市近郊酪農の土地利用実態
 - (1) 都市化と畜産環境問題の展開
 - (2) 伊勢原市の農業と農協堆肥センター
 - (3) 酪農経営におけるふん尿処理・利用の実態
 - (4) 小括

VI 東京における都市農地保全システムの展開

1. 東京都の都市農業対策
 - (1) 生産緑地地区指定の状況
 - (2) 線引きの特徴と市街化区域農地

* 酪農学園大学酪農学部農業経済学科食料経済史研究室

Food Economic History, Department of Agricultural Economics, Rakuno Gakuen University, Ebetsu, Hokkaido, 069-8501, Japan

本稿は、酪農学園大学審査博士論文である。

- (3) 総合的振興施策による農地保全策
- (4) 協定による農地保全策
- 2. 東京の農家実態から見た生産緑地保全システムの課題——田無市西友出荷組合参加農家の事例より——
 - (1) 田無市西友出荷組合の位置づけ
 - (2) 都市農業経営展開の論理と生産緑地指定
 - (3) 農家実態から見た生産緑地保全システムの課題
- 3. 当面営農継続農地も保全する独自のシステム——世田谷区——
 - (1) 世田谷区における生産緑地指定状況
 - (2) “ふれあいのある農業”と登録農地制度
 - (3) 登録農地制度の見直し——都市農家育成制度と緑域環境維持農地制度へ——
- 4. 独自の農地保全策と東京都事業の導入実施——小平市——
 - (1) 小平市における生産緑地指定状況
 - (2) 独自の農地保全策と東京都の総合的農地保全策の実施
 - (3) 農地保全策の今後の方向
- 5. 都市住民交流型都市農業地域における課題——板橋区——
 - (1) 板橋区における生産緑地指定状況
 - (2) 区民と農業・農地を結び付ける対策の展開
 - (3) 「ふれあい農園会」の活動
 - (4) 改正生産緑地制度への対応課題

VII 大阪における都市農地保全システム

- 1. 大阪府の都市農業対策
 - (1) 生産緑地指定の特徴
 - (2) 「都市緑農区制度」による施策展開
 - (3) 調査地域
- 2. 小規模農地保全への独自の取り組み——東大阪市——
 - (1) 東大阪市における生産緑地指定状況
 - (2) 農協とタイアップした都市農地保全システムの展開
 - (3) 今後の方向
- 3. 都市緑農区による農地保全の試み——岸和田市中島池上地区——
 - (1) 地域農業の概要と生産緑地指定状況
 - (2) 中島池上地区における取組みの経緯
 - (3) 中島池上地区の農家構成
 - (4) 中島池上地区の意義と都市農業対策の課題

VIII まとめ——“地域グリーンシステム”の提唱

——

- 1. 生産緑地を対象とする保全システム
- 2. “当面営農継続農地”の保全システム
- 3. 都市農地活用のためのマスタープランと“地域グリーンシステム”
- 4. 生産緑地保全システムの課題——ゾーニング的手法とスポット的手法——
- 5. “地域グリーンシステム”の提唱

要約

Summary

謝辞

引用文献

I 課題の設定

1. 課題の設定と視点

都市化地帯における農地制度は、都市的土地利用との調整とそれに関連した農地税制により、複雑な状況に置かれてきた。一般的な農地制度であれば、農地法（1952年）、農業経営強化基盤促進法（1980年）、農業振興地域の整備に関する法律（1969年）が基本的な枠組みとなる。しかし、都市化地帯においては、それらに加えて、都市計画法（1968年）、生産緑地法（1969年）、土地税制（固定資産税、相続税）など直接農業に関わらない様々な制度的な要因が、農地のあり方に大きな影響を与えている。

本研究は、都市農地に関わる諸制度の枠組みと適用実態の分析、都市農家及び都市地域農業に関する実態調査結果などから、都市農地の存在形態と保全と開発のあり方について、都市農業の展開過程を振り返りつつ考察するものである。

最初に、土地利用における区域区分の実施と農業振興政策、農地行政、土地税制と生産緑地制度の改正について、本研究の課題設定との関わりを示すことにする。

都市計画法による区域区分と農林業との調整措置についての農業側の方針は、1969年の農林次官通達によって示されているが、それによると、①おおむね20ha以上の生産性の高い集団的優良農地、②土地基盤整備を実施中もしくは最近実施したばかりの農地は市街化区域に含めないこと、またそれら以外にも、相当規模の団地で生産性が高く、長期間農地として保全されることが確実な農地はなるべく市

街化区域に含めないようにする、等とされている(1969年8月12日付44農地C374)。

しかし、この方針にも拘わらず、実際の線引きの過程で多くの優良農地が市街化区域に取り込まれ、その後の都市農業問題の直接的な原因となったのである。

さて、市街化区域内農業に対する国の農政上の位置づけの問題であるが、先の農林次官通達によって示されている方針は、「土地基盤整備その他効用の長期に及ぶ施策は行わないこととする」とされており、基本的に農業施策の対象外となっている。長期的に保全されることが確実な優良な農地は市街化区域に含まれていないというのが、区域区分当初において、都市計画法との調整措置方針として示された国の農政の立場であった。

このことから、市街化区域内農業の振興施策の展開は、地方自治体の独自政策に委ねられることになったのである。

一方、農地制度の根幹をなす農地法による市街化区域内農地の扱いについて見ると、転用制限の形式化が進められることになった。農地の転用制限についての農地法の規制は、都市計画区域であっても当然適用されるが、市街化区域農地に対する農地法第4条、第5条による転用の制限は許可制ではなく、農業委員会への届出制とされた。この届出を受けた農業委員会は、届出書を審査し、受理もしくは不受理を決定することになるが、その審査は農林次官通達で「法律で定められた形式上の要件を満たしているか否かの審査」であるとされたのである(1969年10月22日付44農地B3230)。

しかも、1982年より事務処理の迅速化を図るために例外的な場合を除いて、届出書の受理、不受理の決定は農業委員会の総会に諮らず農業委員会の事務局長の専決処理によって行うよう通達で指導されることになった(1982年7月30日57構改BIO53)。このように、農地法による市街化区域農地に対する転用の制限は形式的なものに過ぎなくなっている。

さて、生産緑地法そのものは1974年に成立したものであり、宅地並み課税の払い戻し措置と減額制度(1971年～81年)やその後に創設された長期営農継続農地制度(1982年～91年)などとの並存の中で半ば休眠状態に置かれていたが、1991年の改正を経て本格的に機能することになる。

1991年の改正は市街化区域農地について、「保全する農地」と「宅地化する農地」との区分を明確化する(市街化区域農地の再線引き)という政府の方針を具体化するために行われた。税制度による保全

措置に過ぎないという批判の強かった長期営農継続農地制度(1982年～1991年)を廃止し、都市計画制度として農地を保全するための制度的な受け皿として機能すべく改正されたのである。今後市街化区域内の農地は生産緑地制度によって保全されることになり、同時にこれまで地方自治体が独自に展開してきた都市農業振興施策も大幅な見直しを迫られることとなった。

とりわけ、長期営農継続農地制度の下で展開してきた農地保全に関する独自施策については、そのまま継続させることはできず市街化区域農地の新たな区分に対応させなければならなくなった。ここで、地域の農地をどのように考え位置づけるかが新たなシステム構築の前提となった。焦点は、〈「保全する農地」=生産緑地=保全施策対象農地〉という図式は成立するが、〈「宅地化する農地」=非生産緑地=保全施策対象外農地〉という割り切りができるかどうかであった。

本論で具体的に述べるが、各自治体は非生産緑地ではあっても保全施策の対象とする方向を選んだのである。その際の位置づけは、非生産緑地ではあっても直ちに農地転用されることはなく当面は農地として維持される状況にあり、農地である間は公益的機能(都市環境を保全する緑地としての価値、市民農園等としての利用価値)を果たし得る、というものである。生産緑地を対象とする保全施策は、生産緑地制度による農地の緑地的価値の確保の上にさらに農家の営農を支援する農業生産振興対策をプラスするものであるが、非生産緑地の保全施策は地方自治体が行う農地の公益的機能の確保対策ということになる。

本研究は、農家の営農継続意思を第1の要件としていた長期営農継続農地制度から農地の緑地的価値を都市計画的に確保しようとする生産緑地制度への転換と、非生産緑地の公益的価値を確保するための新たな独自施策展開の動きについても具体的に検証し、課題に接近するものである。

2. 研究史

(1) 新都市計画法成立までの都市近郊農業論

都市農業論は都市近郊農業論から派生したと考えることができるが、研究史上においては、先ず農業経済地理学からの蓄積を挙げる必要があろう⁽¹⁾。その草分けとされているのが1918年(大正7年)公刊の地理学者小田内通敏著『帝都と近郊』⁽²⁾であり、ここでは旧東京市西郊(現在の練馬区、世田谷区等)の蔬菜栽培地帯において集約的な農業経営が展開し

ていることなどが描かれている。この研究はチュウネン「孤立国」の影響も受けた青鹿四郎著『農業経済地理』（1936年・昭和11年）に引き継がれ、都市及び都市周辺地域において発達する「特殊なる農業組織」⁽³⁾のより精緻で実証的な分析結果として提示された。これらの先駆的な研究成果の上で戦後の都市近郊農業論が展開されることになる。戦後の早い時期に公刊された農業経済学者宮出秀雄著『都市近郊農業論』（1950年）は、都市への生鮮野菜の供給圏として近郊農業が成立しており、「集約的な小企業農」への可能性を持つと主張していた⁽⁴⁾。この時期は、いまだ牧歌的な都市近郊農業論の段階にあったわけであるが、新都市計画法成立直前の1960年代を対象とする近郊農業論になると都市化の深刻な影響が指摘されるようになる。例えば光岡浩二著『近郊農業の構造分析』（1970年）⁽⁵⁾は、大都市近郊では集約的経営と粗放的経営との分化が見られるが、工業化及び都市化の進行により経営の存立基盤が崩れつつあることを明かにしている。

(2) 都市近郊農業論から都市農業論へ

都市近郊農業論及び都市農業論は一定の地域を研究対象とする地域農業研究であり、1960年代後半以降においては三大都市圏を中心とする都府県農業試験場などに所属する農業経営研究者グループによる共同研究成果が、この分野での主要な研究業績となる。その第1報は1968年に公刊され、第2報が1973年、第3報が1977年であるが、急速な都市拡大と区域区分の実施という地域のドラスチックな動きを反映して第1報から3報までの問題意識には変化が見られる。第1報は『都市近郊野菜作経営——生産・流通の近代化——』（1968年）⁽⁶⁾であり、施設園芸など都市化に対応した集約経営の展開過程を分析するとともに農外へ転出する農家の実態も明らかにするという内容であった。第2報は新都市計画法が成立して5年を経過した1973年に公刊された『都市拡大と近郊農業』⁽⁷⁾であり、「横浜市港北ニュータウン計画と農業専用地区」や「近郊農業・都市農業のレクリエーション機能」など土地利用調整と農業・農地の多面的機能に関する論考が含まれるようになった。

第3報は市町村条例による宅地並み課税の減額措置が実施されていた1977年に公刊された『都市化と農業をめぐる課題——都市農業への提言——』⁽⁸⁾である。共同研究グループの集成として位置づけられており、農業経営展開の論理やマーケティング戦略に加えて、横浜市、京都府、川口市、船橋市、藤

沢市における自治体農政の展開と静岡市長田農協の農地管理の実践が「市街化区域の農地保全」としてまとめられている。都市近郊農業論として出発した共同研究が地域農業の変貌を踏まえて都市農業論に移行していったと言えるが、その際の問題意識はどのようなものであったのかについて、共同研究会の主要なメンバーであった神戸賀壽朗氏の都市農業論より見ることにしたい。氏は都市近郊農業との違いを次のように把握する。「都市農業のひとつの特質は、都市化のなかで、生鮮食料や緑化貢献作目を生産する過程が生み出す効用にある。すなわち、最終生産物の生産をめざす全過程における緑の存在と提供が積極的に評価されるところに、いわゆる近郊農業概念とはちがった意味の貢献を認めようとする立場である。」、「都市農業は、都市計画の基本理念である『健康的で文化的な都市生活』に欠かせないという視点からの立地概念である」⁽⁹⁾。つまり、農地の持つ緑地機能が都市にとって不可欠であり、その効用は農業生産過程を通じて得られるという認識である。ここから、「農業の公的役割として、緑地ないし公共役の部分を経地地代と考えること」⁽¹⁰⁾が提起され、宅地並み課税の減免などの主張が導き出される。いわば“公共的都市農業論”とでも呼ぶべき議論である。このように、公共概念を組み入れて都市における農地保全の必要性を主張することによって、近郊農業論から都市農業論へ移行したとすることができよう。

(3) 都市農業論の展開——“生存権的都市農業論”と“計画論的都市農業論”——

ところで、以上に見た神戸氏の“公共的都市農業論”とは別に、農業経営を破綻に追いやる宅地並み課税に反対する農家及び農業団体の運動論として主に1980年代前半頃まで展開された都市農業論がある。これは都市農業経営を守るための“生存権的都市農業論”⁽¹¹⁾として特徴づけることができる。その後この2つの都市農業論は、大都市における居住環境の絶望的な悪化と一方における生産主体としての都市農家の脆弱化（土地持ち非農家と不動産経営農家の増大）という状況の中で、都市農業・農地の多面的機能論に編成替えされることになる。この流れの中に位置づけられる多面的機能論として重富健一氏の議論がある⁽¹²⁾。氏は都市農業の社会的・公益的機能を、①生鮮野菜などの供給基地、②いわゆる“緑の効用”、③緊急避難場所や防災機能、④市民への余暇空間の提供及び教育的・分化的機能、の4つに分類し、これらの機能の相互関連では農業生産活動が

規定的であると主張する。いわば、“公共的都市農業論”による“生存権的都市農業論”の補強であるとも言えよう。

このような展開の中で、都市農業論は必然的に市街化区域農地の制度的な枠組みを規定していた都市計画の在りように議論を進めることになった。ここではそのような議論を“計画論的都市農業論”として特徴づけておきたい。まとまったものとして松木洋一氏と村山元展氏の研究がある。松木氏は線引き実施にも拘らず、しぶとく残存する市街化区域農地に対して新たに展開されつつあった都市計画的対応策を「経過措置ではあるが、都市開発事業の内容に集合農地等として農地を計画的に保全する方針を含んだいくつかの事業をうち出している」⁽¹³⁾と捉えつつ、農地保全主体としての都市農家の経済的性格と土地利用動向を規定的な問題とした。一方、村山氏はそのような都市計画的対応策を「従来の土地政策・都市計画法等の欠陥を意味する」⁽¹⁴⁾と捉え、「都市として必要であれば所有農家がなんといってくるも農地（あるいは緑地）を残す」⁽¹⁵⁾という土地政策・都市計画制度の「転換」を課題として主張している。両者の視点は異なっているが、区域区分以降の都市計画的対応策を農地保全という側面からどのように評価するかという議論でもあった⁽¹⁶⁾。

以上、都市農業論の系譜を簡単に振り返ってきた。都市及び都市周辺地域の農業に関する諸問題、とりわけ戦後「高度経済成長」以降の急速な都市拡大の中で発生してきた諸問題が都市農業論の対象範囲となっていた。従来展開されてきた都市近郊農業論は都市化に対応した農業生産及び農業経営の変化を主要な論点としていたが、都市農業論は具体的には新都市計画法による区域区分以降の諸問題を対象としており、三大都市圏における宅地並み課税の実施をめぐる政治的・政策的攻防を転回軸としつつ、都市及び都市周辺地域の農地保全システムのあり方をめぐる諸問題を主要な論点としてきたといえよう。そして、それは現実の問題状況の変化に対応する形で、“公共的都市農業論”としてまず提起され、“生存権的都市農業論”、多面的機能論としての都市農業論、“計画論的都市農業論”として展開されてきたのである。

(4) 自治体農政の論理と都市農業論の課題

ここで、都市農業論の展開と関わって線引き実施後の市街化区域農業・農地をめぐる自治体農政の論理をやや図式的にはあるが整理した上で、生産緑地法改正後の都市農業論の課題を提示することにし

たい。というのも、農地保全システムのあり方を主要な争点としてきた都市農業問題はすぐれて実践的・政策的な課題として存在してきたからである。

①宅地並み課税の払い戻しや条例による減額措置（1971年～1981年）が都市自治体の独自施策として実施された時期における論理は、都市緑地の確保という名目はあるにせよ、農業経営を圧迫する宅地並み課税から農家を守ることを基本とする“生存権的都市農業論”に立つものであった。

②長期営農継続農地制度（1982年～1991年）の下では多様な都市農業振興施策が展開された。この時期は“生存権的都市農業論”に立脚して長期営農継続農地制度を支持すると同時に、地場産業の育成策としての都市農業振興施策を実施するという論理を基本としていた。しかし、一方では大阪府の都市緑農区制度（1985年～）のように「ゆるやかなゾーニング」ともいえる都市計画的発想と手法⁽¹⁷⁾による農地保全策や都市住民に直接農地利用を提供する市民農園事業の広がりなど、従来の都市農業振興施策・都市農地保全策の枠に入りきらない施策も展開されるようになった。

都市緑農区制度の場合は、農政面からの“計画論的都市農業”へのアプローチ⁽¹⁸⁾であったともいえよう。また、市民農園事業などは農政セクションが担当する都市環境維持保全策と位置づけることができよう。このように考えると、すでに長期営農継続農地制度の段階において、農地利用の公共化をキポイントにしつつ、“生存権的都市農業論”を超える新たな自治体農政の論理が模索されていたと言えることができる。いわば、農家を対象とする都市農業振興施策から農地を対象とする都市緑地保全策への展開である。今回の生産緑地法改正はその方向を決定づけたのである。以上のことを踏まえて、都市農業論の課題を提示すると、第1に都市計画的対応策としての改正生産緑地制度の検証であり、第2に都市自治体の独自施策として模索されている新たな農地保全システムのあり方をめぐる政策論である。

3. 研究の方法と調査地

本研究の方法と調査地は、次のとおりである。

①生産緑地法改正までの経過と都市農地の継続性、改正生産緑地指定の状況についての検証は、農業及び都市計画行政関係資料、農業委員会・農業会議が実施した農地税制の運用状況に関する各種調査結果の分析を通じて行なった。さらに、農地所有主体から見た農地税制適用実態を分析するために、相続税納税猶予の特例適用農家、長期営農継続農地制

度適用農家への聴き取り調査（東京都内）を実施し、その結果を分析した。

②都市農業の担い手の継続性を検証するために、都市農家の経営継承の実態（東京都内）、都市近郊酪農の環境問題への対応（神奈川県）について、農家への聴き取り調査を実施し、その結果を分析した。

③改正生産緑地制度に対応した地方自治体の独自施策のあり方を考察するために、東京都と大阪府において次の調査を実施した。地域を限定した理由は、東京都と大阪府は、全域が市街化区域に編入されている市町村が多く、したがって宅地並み課税を焦点とする都市農業問題が典型的に表れているからである。

東京では、東京都の施策対応、“当面営農継続農地”も対象とする保全システムを展開している世田谷区の独自施策、都市住民交流型都市農業を展開してきた板橋区の施策課題、東京都事業の導入を軸にしつつ独自の農地保全策も実施する小平市の施策対応をとりあげた。大阪では「都市緑農区制度」を中心とした大阪府の施策対応、大阪府事業を組織的に導入する岸和田市中島池上地区の実態、府事業の要件に合致しない小規模生産緑地を農協とタイアップして独自に保全する東大阪市の施策対応をとりあげた。

注

- (1) 錦織英夫氏による青鹿四郎『農業経済地理』への「解題」参照。青鹿四郎『農業経済地理』（昭和前期農政経済名著集 18）、農山漁村文化協会、1980 年所収。
- (2) 小田内通敏『帝都と近郊』有峰書店、1974 年復刻版。
- (3) 前掲、青鹿『農業経済地理』P. 146。なお青鹿氏はこの「特殊なる農業組織」に対し「都市農業」という概念規定を与えているが、今日のそれではないことは言うまでもない。
- (4) 宮出秀雄著『都市近郊農業論』実業の日本社、1950 年。宮出氏は集約的な資本主義的経営を農地改革後の日本農業の展望としており、近郊農業にその具体的な典型をみなければならないと位置づけていた（P. 237）。また、近郊農業を「都市的農業」と捉え、農家の経済主体としての性格に着目して商業的農業の展開を論じた逸見謙三『近郊蔬菜園の成立条件——松戸市附近に於ける分析——』農林省農業総合研究所研究叢書第 4 号、1948 年も参照。
- (5) 光岡浩二『近郊農業の構造分析』未来社、1970 年。
- (6) 農林省農林水産技術会議事務局編『都市近郊野菜作経営——生産・流通の近代化——』農林統計協会、1968 年。
- (7) 農林省農林水産技術会議事務局編『都市拡大と近郊農業』農林統計協会、1973 年。
- (8) 都市近郊農業研究会編『都市化と農業をめぐる課題——都市農業への提言——』農林統計協会、1977 年。
- (9) 神戸賀壽朗『日本の農業 89 都市農業——農業と緑の最前線——』農政調査委員会、1973 年、P. 17。
- (10) 前掲、神戸『日本の農業 89』P. 31。
- (11) 例えば、「農地を生存の基本としている農業経営に対し、税制の強化によって、抑制もしくは廃止を余儀なくさせようとする点は、職業選択の自由を奪う大きな問題でもある。」（全国農業会議所「市街化区域内農地課税に対する考え方」1972 年 9 月）。運動論としては、「農地である間は農地課税にすべきだ」という主張に尽きるわけであるが、一方ではこの時期の運動論に理論的根拠を与える税法論も提唱されていた。すなわち、農地を生存権的財産と位置づけて収益還元方式で課税標準を計算すべきであるという法学者北野弘久氏による「固定資産税制の人税化の提唱」である。北野弘久『企業・土地税法論』勁草書房、1978 年及び、同「税法論と宅地なみ課税」『宅地なみ課税をめぐる諸説』全国農業協同組合中央会、1981 年。
- (12) 重富健一『都市の農業と食糧を考える』芽ばえ社、1986 年、P. 71～72。
- (13) 松木洋一『日本の農業 153 都市農家と土地経営』農政調査委員会、1985 年、P. 3。
- (14) 村山元展『日本の農業 166 計画的農地転用の諸問題』農政調査委員会、1988 年、P. 3。
- (15) 村山、前掲、P. 20。
- (16) この時期には農業経済学からの都市計画の検討が進められる一方、都市計画研究者による市街化区域農地の新たな位置づけも提唱された。田代洋一「都市計画と都市農業——宅地並み課税問題によせて——」『エコノミア』第 97 号、1988 年では、区域区分の構想段階から実施過程までの批判的分析から、市街化区域内に「過大に取り込まれた農地の農地としての位置づけを都市計画サイドから行っていくことが、唯一の現実的対応となる」（P. 22）として、その手法が考察されている。一方農地を含む新たな都市計画制度については石田頼房氏より生産緑地制度の見直しによる「仮称第 3 種生産緑地制度」の創設

(石田「都市近郊農村における計画」『新建築学体系 18 集落計画』彰国社, 1986 年), 地区計画等に該当する「新たな地区レベルの詳細土地利用計画制度」としての「緑農住土地利用計画制度(仮称)」の創設(石田『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社, 1990 年)が提唱された。また, 田代洋一編『計画的都市農業への挑戦』日本経済評論社, 1991 年は, 農業経済学, 都市計画, 自治体農政, 都市農政運動など都市農業をめぐる問題領域の広がりを経済的に捉え, 都市農業の創造=「計画的都市農業」を追究しようとする試みであった。

- (17) 橋本卓爾『都市農業の理論と政策——農業のあるまちづくり序説——』P. 230-235, 法律文化社, 1995 年。同「大阪における都市農業と自治体」前掲田代編『計画的都市農業への挑戦』P. 168。
- (18) この農政面からのアプローチでは, 横浜市の「計画的都市農業」理念にもとづく農業専用地区制度(1969 年～)が先駆となるが, それをもっとしても市街化区域農地の一定の量的残存を解消し得ず, 都市農業施策としては一般性を持ち得なかった。横浜市の取組みについては, 江成卓史「横浜における都市農業と自治体」前掲田代編『計画的都市農業への挑戦』を参照。

II 生産緑地制度と都市農地保全システム

1. 長期営農継続農地制度から生産緑地制度へ

(1) 宅地並み課税の経過と生産緑地制度改正

今日までの宅地並み課税問題をめぐる経過は次のとおりであった。

新都市計画法による区域区分制度が成立したのが 1968 年であり, 三大都市圏の特定市街化区域農地に対する宅地並み課税が, 部分的にはあるが 1973 年度から実施された。地方税法の改正にもとづく市町村条例による減額制度が成立したのは 1976 年度であり, それまでの間, 73 年度から 75 年度までは市町村が独自に「農業緑地制度」等の名称で徴収した固定資産税の払い戻し制度を作り, 宅地並み課税と農地課税の差額分を農家に還元する施策が展開された。簡単に時期区分を行うと, ①A・B・C 農地の区分が導入され宅地並み課税の払い戻しや条例による減額措置が行われた時期(1971 年～1981 年), ②長期営農継続農地制度による納税猶予が実施された時期(1982 年～1991 年), ③全面的な宅地並み課税の実施と改正生産緑地制度の展開される時期(1992 年～), とに区分することができる。なお, 宅地並み課税問題と関わりの深い農地等相続税納税猶予制度

については, 1975 年度税制改正で創設されている。

次に, 長期営農継続農地制度が廃止され改正生産緑地制度に置き換えられることになる過程は次のとおりであった。まず, 市街化区域農地について「宅地化するものと保全するものとの区分の明確化」の方針, いわゆる農地の「峻別論」⁽¹⁾が登場するのは「土地臨調」の最終報告となる 1988 年 6 月答申「地価等土地対策に関する答申」からであった。その政策としての起点は, 答申を最大限に尊重して同月閣議決定された「総合土地対策要綱」である。「要綱」は, 土地についての基本理念及び, それにもとづく国や国民の責務と施策の基本を定めるとする「土地基本法案」(1989 年 12 月成立)の骨子を第 1 の柱としているが, 1988 年以降の地価の沈静化(高値安定状態)を背景に, 「都市・宅地開発の推進」, 「土地の有効・高度利用の促進」等を掲げるなど, これまでの土地取引抑制基調から規制緩和ないし開発促進基調へとシフトする内容となっている。ここでは, 「市街化区域内農地の宅地化推進」が「土地の有効・高度利用の促進」の項に位置づけられ, 次のように示されている。すなわち, 「東京等大都市地域の市街化区域内農地については, 生産緑地地区等都市計画において, 宅地化するものと保全するものとの区分の明確化を図ることを基本」として, ①保全すべき農地は市街化調整区域への逆線引きか生産緑地制度を見直して指定する, ②その他の農地は計画的な宅地化を図る, ③農地に係る各種税制の見直しを検討する。この「要綱」の段階で, 保全すべき農地の制度的な受け皿としての生産緑地制度の改正と長期営農継続農地制度の廃止及び農地等相続税納税猶予制度の見直しが方向づけられたのである。

(2) 旧生産緑地制度の限界

保全すべき農地の受け皿となった生産緑地制度とはどのようなものであろうか, まず制度発足時の内容からみておくことにしよう。

生産緑地法(1974 年 6 月公布, 8 月施行)は, 宅地並み課税の部分的な実施を決めた 1973 年度税制改正の過程で制度化への動きが具体化したものである。同時に市町村独自の還元措置の展開に対する国側からの対応策でもあった。制度における市街化区域農地の位置付けは, 農地の持つオープンスペースや緑地としての「環境機能」及び公共施設等の予備地としての「多目的保留地機能」に着目し, それを保全することによって, 「良好な都市環境の形成に資する」というものであった。一定の条件のもとに生産緑地地区を地域地区として都市計画決定し, 生産

緑地として指定された農地は税制上の扱いが「市街化区域農地」ではなくなり「一般農地」とされることによって、農地評価・農地課税となる。したがって、本来徴収すべき宅地並み課税を特例的に軽減して農地並み評価とする「減額制度」や、農地並み評価を超える宅地並み課税相当額の徴収を猶予する長期営農継続農地制度と比較するとより安定的な税の仕組みに支えられたものとなっているといえよう。

改正前の生産緑地地区には、第1種と第2種の区分があった。第1種生産緑地地区は土地区画整理事業等の行われていない区域でおおむね1 ha以上の連坦した農地が対象となり、永久指定であるが10年を経過した時点で市町村長に買取り請求をすることができる。第2種生産緑地地区は土地区画整理事業等の行われた区域において、区域全体の面積のうち30%以内まででおおむね0.2 ha以上の連坦した農地を対象とし、指定期間は10年で、さらに10年間の期間延長を1回に限りすることができる。また、5年を経過した時点で買取り請求を行うことができる。農地転用は原則的に禁止されており、買取り請求により市町村等の公共団体が生産緑地を買取らなかった場合に限り転用が認められるようになり、生産緑地地区指定から除外されることになる。なお、買取り請求があった場合には、市町村長は「特別の事情がない限り、当該生産緑地を時価で買取るものとする」(旧法第11条)と規定されている。

第1種生産緑地制度は永久指定であり、都市計画側としては思いきった位置付けがなされているが、指定要件について見ると、おおむね1 haの団地要件の他に「公共施設等の敷地の用に供する土地として適しているものであること」(旧法第4条)との規定があり本来かなり限定的に運用されるべき制度となっている。また第2種生産緑地については、「当該土地区画整理事業の施行に係る区域又は開発行為が行われた土地の区域の面積のおおむね30%を超えない範囲内」(旧法第4条)において指定するとされ、指定の継続も1回の更新を経て最大20年が限度となっていた。制度はこのような限界性を持っていたのであるが、将来の公共用地を確保するための「多目的保留地」との位置付けは、農地保全のための積極的な手法を持っていない都市計画サイドにとって、市街化区域農地の「認知」に対するぎりぎりのアプローチであったと言える。

生産緑地地区の指定は、実績面から見てかなり限定的なものに止まった。実際に生産緑地制度の指定が行われたのは1976年度からであるが、1977年3月31日現在の指定実績は全国で454.4 ha(第1種

314.8 ha, 第2種139.6 ha)に過ぎなかった。しかも約8割の358.7 ha(第1種264.1 ha, 第2種94.6 ha)が東京都内での指定であった⁽²⁾。その後15年経過した今回の制度改正直前の1992年3月31日現在でも全国で701.2 ha(うち東京都481.6 ha)であり、3万6千ha以上あった長期営農継続農地面積とは相当な開きがあった。その理由は、第1に生産緑地制度が市街化区域農地そのものを認めたものではなく、指定要件も厳しかったことから農家と農業団体にはメリットがあまりないと判断され、制度に対する理解を得られなかったことがあげられる。特に、第2種生産緑地の場合は指定期間が10年しかなく、期間延長が認められたにせよ、最長20年で自動的に指定解除となってしまう制度であった。さらに、指定後に一定の期間を経過し買取り請求を行った場合に公共用地として市町村に買収される可能性があり、財産処分自由度が制限されることも、この段階では農地所有者の理解を得られない点であった。第2に、すでに市町村独自の条例による宅地並み課税還元措置が多く自治体で展開されていたが、農家はどちらの制度でも選択することができる立場にあり、厳しい規制がなくより安心感の置ける市町村施策を選択したという状況がある。全国農業会議所の調べによると、1974年1月現在で対象となる179市のうち63市で「農業緑地制度」等の還元措置が実施され、さらに30市で今後の実施が予定されていた⁽³⁾。その後、この動きを取り込む形で1976年度税制改正によって市町村条例による減額措置が制度化され、ほとんどの市町村が減額条例を制定している(1980年度段階で対象195市のうち185市で制定)。さらに、減額制度期限切れ後の1982年における長期営農継続農地制度の創設などにより、生産緑地制度は片隅に追いやられた状態が続いたのである。

(3) 改正生産緑地制度の指定要件

「総合土地対策要綱」では保全すべき農地に対するもう一つの措置として市街化調整区域への逆線引きがあげられ、1991年9月にはそのための面積要件が5 haから2 haに引き下げられたが(建設省都市局長通達「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の運用方針について」)、逆線引きが広く行われる条件はほとんどなかった。こうして生産緑地制度の改正は、まず何より保全すべき農地の制度的な受け皿作りとして進められたのである。従来の制度では、第1種生産緑地はおおむね1 haという面積要件が大きすぎ、第2種生産緑地はおおむね0.2 haであるが最長20年間で指定が切れる。長期営農継続農

地制度は990 m²以上の連坦もしくは、飛び地ではあっても経営している市街化区域農地が合算して990 m²以上(ただし、100 m²未満の農地は合算することはできるが、猶予措置は受けられない)という面積要件であったが、零細で分散した市街化区域農地の存在形態からして生産緑地制度の指定要件は相違きつものであるといえよう。地域地区の一つとして生産緑地地区を指定するにしても、指定要件は見直される必要があった。

改正後の指定要件は、第1種と第2種の区分をなくし、面積要件を500 m²以上(運用で5畝以上)とするものであった。同時に、法律に「国及び地方公共団体の責務」を定めた条文を追加して「都市における農地等の適正な保全を図ることにより良好な都市環境の形成に資するように努めなければならない」(法第2条の2)とし、農地の保全が初めて明記されることとなったのである。とはいえ、「公共施設等の敷地の用に供する土地として適しているものであること」(法第4条)との限定的な規定はそのままであるから、法の理念が全面的に方向転換したと評価することはできない。極端な言い方をすれば、受け皿として機能すべく部分的・技術的な修正が行われたと見るべきであろう。この修正に関連してさらに上記法第4条の公共施設等の敷地に適しているものの意味について、通達では「公共施設等の敷地とすることができる土地を広く意味するものであり、公共施設等の予定地としてあらかじめ保全する必要がある土地のみに限定する趣旨ではないこと」(1991年9月建設省都市局長通達「生産緑地法の一部改正について」と微妙な言い回しで解説している。

ところで、この制度の改正によってこれまで長期営農継続農地制度の適用を受けていたすべての農地をなくずし的に生産緑地地区に受け入れるわけにはいかなかった。それは「市街化区域農地の計画的な宅地化」(総合土地対策要綱)をはかるといふ土地供給促進の立場からは容認できないことであった。実際の制度改正の経過は、面積要件を500 m²以上とすることで指定の入り口はある程度広くとっておくが、長期営農継続農地制度と比較すると格段に厳しい内容で、しかも極めて限られた期限内に農家に保全が開発か2者択一の選択を迫るものとなった。

具体的には、①主たる農業従事者の死亡等特別な事情がない限り30年間の生産緑地の管理義務が課せられる。②30年経過後もしくは主たる農業従事者の死亡等特別な事情があった場合、生産緑地を時価で買い取るべき旨の申出を市町村長に行うことが

できるが、改生前と同様に市町村長は「特別の事情がない限り、当該生産緑地を時価で買い取るものとする」と定められた点である。買い取りの申出については、大量の農地を時価で買い取るだけの予算措置が市町村に実際にあるのかどうかという実現性の問題が残されているが、制度の建て前として、最終的には公共用地として利用することとされており、この点も市街化区域農地にのみ特別に課せられる厳しさである。

(4) 改正生産緑地制度の指定状況とその後の動向

1) 当初指定実績

さて、改正生産緑地制度の指定状況であるが、表II-1に掲げたように1993年1月段階で全国計の市街化区域内農地面積48,563 haにたいして生産緑地地区決定面積は15,070 haであり、指定率は31%という実績であった。予想されていたとは言え、一挙に7割もの市街化区域農地が「宅地化」を選択する厳しい結果となった。ただしその指定率にはかなりの地域性がある。都道府県別に見ると、全域が市街化区域の市町村が多く存在し、したがって宅地並み課税を一つの焦点とする都市農業問題が典型的に表現された東京都(57%)、京都府(55%)、大阪府(41%)などで生産緑地指定率が高く、一方市街化調整区域を多く持つ都心周辺部の各県では低い指定率に留まっている。市街化区域にしか農地を持たない農家の場合、これはいわば最後に残した農地であり、これ以上農地転用する必要性がないことが、高い生産緑地指定率の主たる理由となっていると考えられる。また、このような地域では農業的基盤の多くが市街化区域に置かれており、自治体や農業団体が生産緑地指定推進に強力に取組んだことも指定率を高めた要因になっている⁽⁴⁾。

なお、市街化調整区域への編入(逆線引き)については、全国計で136 haと極めて小面積にとどまり、この実績の上からも「保全する農地」の制度的な受け皿は生産緑地制度にほとんど限定されることとなったのである。

2) 生産緑地の追加指定と継続性

改正生産緑地法では、生産緑地地区の指定を1992年度のみ限定していないが、1992年末までに保全する農地と宅地化する農地の区分の明確化を行うという政府の方針に基づき、建設省では「税制との関連上、その措置を遅くとも平成4年末までに完了させる必要がある」(1992年9月建設省都市局長通達「生産緑地法の一部改正について」としていた。しかし、農地所有者への制度周知期間が短かったこと

第Ⅱ－１表 三大都市圏における生産緑地地区決定面積の推移（1993年～94年） (ha, %)

		市街化区域農地面積		生産緑地地区決定面積		生産緑地指定率	
		①	②	③	④	③/①	④/②
		(92年 1 月)	(93年 1 月)	(93年 1 月)	(94年 1 月)	×100	×100
首都圏	茨城県	682ha	606ha	59ha	59ha	9.00%	9.70%
	埼玉県	7,641	7,050	1,896	1,897	24.8	26.9
	千葉県	5,604	5,018	1,091	1,109	19.5	22.1
	東京都	6,995	7,129	3,983	4,072	56.9	57.1
	神奈川県	6,030	5,452	1,382	1,441	22.9	26.4
	計	26,951	25,255	8,411	8,578	31.2	34
中部圏	愛知県	8,598	7,987	1,591	1,624	18.5	20.3
	三重県	1,090	1,022	270	270	24.7	26.4
	計	9,688	9,009	1,861	1,894	19.5	21
近畿圏	京都府	1,937	1,790	1,063	1,072	54.8	59.9
	大阪府	6,035	5,647	2,479	2,516	41.1	44.6
	兵庫県	1,685	1,577	616	616	36.6	39.1
	奈良県	2,267	2,142	640	643	28.3	30
	計	11,924	11,156	4,798	4,847	40.2	43.4
全国計		48,563	45,420	15,070	15,319	31	33.7

注：①1992年1月現在の市街化区域内農地面積は、自治省「固定資産の価格等の概要調査」による数値。

②1993年1月現在の市街化区域内農地面積は、各特定固定資産税課税台帳積み上げによる数値。

出所：建設省都市局都市計画課資料。

などから、農業団体等から93年以降も生産緑地の追加指定を認めるべきだとの要求が強く出された。1993年1月建設省は新たに通達を出して（都市局長通達「生産緑地法の運用について」）、真にやむを得ない理由や新たに特定市街化区域となった農地についてこれを認めるとともに「地域の実情を踏まえた都市計画決定権者の判断により生産緑地の指定を行うことができる」ことを打ち出し、実質的に市町村長の判断で追加指定が行えるようになった。この措置によって、1993年度に東京都では1,117件120ha、大阪府でも331件47haの追加申請が認められた。同時に、相続等を理由とする生産緑地指定の解除（削除）も93年度に東京都で132件12ha、大阪府で74件8haあった。1993年1月現在と94年1月現在の三大都市圏における生産緑地地区決定面積の推移は前掲表Ⅲ－1のとおりであり、茨城、三重、兵庫を除いて生産緑地面積が増えている。全国計では93年の15,070haから94年の15,319haへと249ha増加した。一方では生産緑地地区以外の農地の転用が進んだため、市街化区域内農地面積に対する生産緑地面積の割合は、93年1月の31.0%から94年1月の33.7%へと上昇した。

生産緑地の買い取りの申し出の状況については、1993年12月までのデータによると（表Ⅱ－2）、全国計で419件のうち「買い取ったもの」と「買い取る旨通知したもの」は合わせて30件（7%）に過ぎず、「買い取らず斡旋中」が129件（31%）、「買い取らず

行為制限解除」が260件（62%）という状況であった。買い取らなかった理由として「財政的な問題」と「土地利用上の問題」が指摘されている。

さて、生産緑地地区の継続性であるが、30年間の保全が義務付けられているとはいえ、実際には上記のように買い取りの申し出に对应されない場合、指定解除（農地転用の自由化）が起こりうる。買い取りの申し出以外にも、公共用地として利用するための都市計画変更という形で指定解除となる例もあるがレアケースであろう。次章で世田谷区、小平市、練馬区における生産緑地指定状況の項で述べるように、買い取りの申し出の最大の理由は相続の発生である^⑤。

これについては、相続税の支払のための部分的な農地売却を余儀なくされるケースと農業後継者がいないために全面的な農地転用に到るケースとが考えられる。相続税支払いのための部分的な売却は高地価を前提とする限り当面打つ手はないと言わざるを得ないが、農地管理主体確保の課題に対しては新たな都市農地保全システムの構築をめざして一歩ずつ前進して行く必要があろう。生産緑地の継続性は法制度による30年の保全管理義務によって直ちに確保されるものではなく、農地管理主体に対する効果的な行政的支援策が必要である。次ぎにその点を検討することにしよう。

第II-2表 生産緑地の買収の申し出と買収の実態（1993年12月末現在）（件，％）

		件 数	構成比
小 計	買い取ったもの	19件	4.50％
	買い取る旨通知したもの	11	2.6
		30	7.2
小 計	買い取らず、斡旋中	129	30.8
	買い取らず、行為制限解除	260	62.1
		389	92.8
合 計		419	100
<p>1) 買い取られた生産緑地は、次の用途に供される予定である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公園用地，道路代替地，区画整理内公共用地，下水路用地，河川改修用地 ・体育館用地，葬祭場用地，その他の公共施設用地 <p>2) 買い取らなかった理由は、次の通りである。</p> <p>○財政的な問題</p> <ul style="list-style-type: none"> ・財政的に余裕がない。 ・買取申し出の時期，面積が予想できないため，財政確保が困難。 ・公共が買う場合には，利用目的が必要となる。 <p>○土地利用上の問題</p> <ul style="list-style-type: none"> ・形状，接道条件，面積等が充分でなく使い勝手が悪い。 			

出所：建設省都市局都市計画課資料。

2. 都市農地保全システムの方向

(1) 国の農政における都市農業の位置

生産緑地制度は今後30年間以上にわたり市街化区域内農地を生産緑地地区として保全しようとするものであるが、それは単なる公園やオープンスペースではなく耕作によって維持される「農地」である。農家による営農が継続されることが、生産緑地の管理の前提となる。改正前生産緑地法では「使用又は収益をする権利を有する者は、当該生産緑地を農地等として管理しなければならない」（旧法第7条）と農家だけに管理義務を規定していたが、今回の法改正により、農家側の管理義務の他に、市町村長の助言・援助に関する規定が追加されることになった。すなわち「生産緑地について使用又は収益をする権利を有する者は、市町村長に対し、当該生産緑地を農地等として管理するため必要な助言，土地の交換のあっせんその他の援助を求めることができる」（法第7条の2）とされたのである。営農の主体である農業従事者の高齢化による生産緑地管理の困難化など、今後30年の間に起こりうる事態への対応策が必要となるのは当然のことであろう。これにより、農家の要求に応える形で農地保全に対する市町村段階での行政的支援が位置づけられることになったのである。

ところでその場合、問題となるのは区域区分の性格上これまで国の基本的な農業振興施策の対象外とされてきた市街化区域内農地に対する農政上のアプ

ローチの仕方についてである。今回の制度改正によって国段階における都市農業の位置づけが変化したかどうかという問題である。これまでの市街化区域農地に対する対応を簡単に振り返っておこう。

市街化区域内には「土地基盤整備事業その他効用が長期に及ぶ施策は行わない」とする立場は、区域区分当初から続いた国農政の「方針」であった。この「方針」は都市計画法による区域区分の実施に際する農業との調整措置に関する農水省の1969年8月農林事務次官通達において明らかにされた。市街化区域には優良な農地や長期的に保全される農地は含まれないように区域区分が行われることが、その「方針」の前提となる。この通達における市街化区域への農地の編入について次のような基準を示していた。

ア) 団地規模がおおむね20ha以上の「優良集団農地」（高性能な農業機械による営農が可能で反収の高い農用地）等を市街化区域に含めない土地とする。

イ) 団地規模がおおむね20ha以上の「集団的農用地」（高性能な農業機械による営農が可能な農用地）等はつとめて市街化区域に含めない土地とする。

ウ) それら以外であっても、「相当規模の団地を形成し、特に生産性が高く、特定の農作物の生産適地として保存する必要があると認められ、かつ相当の期間農地として利用されることが確実な土地の区域はなるべく市街化区域に含めないことができるものとする」。

上記のうち、実際の線引きの過程で問題となったのは、ウ)に該当する農地の位置づけであったと考えられる。結果として、相当規模の団地で線引き以降も長期に保全される農地の多くが市街化区域に取り込まれ、その後三大都市圏における「宅地並み課税」実施をめぐる動きを契機に、直接的には市街化区域内における農業・農地の存在の是非を問う都市農業問題としてクローズアップされることになるのである。

このような、大枠での国の農業施策における市街化区域の位置づけに規定されて農地政策も極めて限定的に行われてきた。

第1に旧農用地利用増進法による利用権設定等の事業であるが、市街化区域では（それ以外の区域の農用地と一体となって利用されている区域を除き）農用地利用増進事業は行わないものとして定めていた（旧法第4条1項5号）。

第2に農地転用規制であるが、市街化区域農地については農地法による農地転用の許可（都道府県知事許可、2ha以上は農水大臣許可）の例外扱いとされ、農業委員会への届出によって認められることとなった（同法第4条1項5号、第5条1項3号）。許可制から届出制になることによって、農地転用による周辺農地への影響等も含めて厳格に審査する「農地転用許可基準」（農林事務次官通達）は適用されず、添付書類の有無等の届出の適法性を検討する形式審査のみでよいこととなったのである。

市街化区域の農業に対する農業施策及び農地政策上の位置づけは以上のとおりであった。都市計画法による市街化区域は「すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」とされている（同法第7条2項）が実際の事態は、市街地に介在する点在農地と数ヘクタール規模の連坦性を持ち既成市街地とモザイク状に入り組んで存在する農地とが、市街化区域農地として広範囲に生み出されてしまった。その後、宅地並み課税実施の動きなどの圧力にも拘わらず、市街化区域農地はしぶとい生命力を示した。多くの農地を含む市街化区域の設定については、当初の理念と実態とに大きな乖離を生じさせたと言わなければならない。現実的に多くの農地が存在しながら、国の農政においては振興すべき対象とはならず、一方では市街化を進めることが困難な区域として市街化区域農業・農地は存在して来たのである。

さて、今回の生産緑地制度改正に対する国の農政対応について見ることにしよう。農水省では1991年11月事務次官通達（「生産緑地地区における農業施

策について」）において従来の「方針」を見直し、「機械、施設等の導入又は設置事業については効用が短期なものに限定せず、地域の実態に応じて必要な施策を実施することができることとする」とした。この見直しにより、生産緑地地区については農業振興地域の指定を受けていない市街化調整区域並みの扱いとなることになった。その点では農政上の位置づけが、一段階昇格したと評価することができよう。しかしながら、実は農振地域外調整区域も農政の空白地帯に近い状況にあり、地域の営農を当面維持するために行う施策に限定されているのである。生産緑地といえどもやはり、農振農用地区域並みに位置づけることのできない限界があるのである。改正生産緑地法でいう「土地の交換のあっせん」などの市町村段階での行政的な援助についても、土地の資産価値が異常に高まっている高地価地帯において所有権の交換を進めることには多くの制約がある。一方では、土地所有者の都合によって維持管理が困難となった生産緑地を適正に保全するための貸し借りや農作業受委託を進めることに対して、制度的な裏付けを与えることも検討される必要があろう。

このような限界性があるにせよ、都市農業の分野では市町村及び都道府県レベルでの独自施策の重要性が一層高まらざるを得ない状況となってきた。ともかく、改正生産緑地法に規定された市町村による行政的支援をどのようなシステムで構築して行くかが、都市農業の現場における具体的な課題として問われざるを得ないからである。

(2) 地方自治体による都市農業対策の展開方向

都市農業に対する自治体農政の展開は、1970年代の宅地並み課税の払い戻しと減額制度から始まり、管内の全域が市街化区域となっている市町村を中心として農業近代化施設や集出荷施設等への補助などの多様な施策が実施されるようになった。さらに今日では、地場産業の一つとしての地域農業の振興という本来的な自治体農政に加えて、都市住民に開かれた公共的な緑地空間を確保することを目的とするレジャー農園や市民農園の開設などへのアプローチも重要視されるようになってきている。年々深刻化する都市環境問題への対応は、生活の場により密着したレベルでの行政に求められる直接的な課題となるからである。全国農業会議所が市街化区域農業を対象とする全国187の特定市街化区域市（区）における1986年度の独自施策の実施状況を調査した結果によると⁽⁶⁾、回答のあった169市（区）のうち、「独自施策を実施している」90市（区）（52.3%）、「独自

施策を実施していない」79市(区)(46.7%)という状況であり、全国の対象市の過半が実施していた。さらに都道府県別に実施率を見ると、大阪(実施率100%)、兵庫(同100%)、京都(同71.4%)、東京(同78.3%)など、大都市圏内ではほとんどの自治体は何らかの独自施策を実施しているという結果が出ている。独自施策の事業種目別実施状況は第Ⅱ-3表のとおりであるが、土地基盤整備などの農業近代化事業や担い手対策等都市農業振興のための幅広い施策が展開されている。このうち、事例数比率の最も高い「都市農業啓発対策」(14.9%)は、市民農園の開設や農産物即売会の実施などを中心とする都市住民参加型の事業であり、住民生活に密着した都市環境保全型の施策が柱の一つとなっている。

さて、今回の生産緑地法の改正はこのような地方自治体による都市農業関連施策にどのようなインパクトを与えているのであろうか。市街化区域農地の再線引きとでもいうべき保全する農地と宅地化する農地との区分が行われたこととの関連から、まず一定の論点整理を行っておきたい。

良好な都市環境の形成にとって必要な農地が生産緑地地区として指定され、それ以外の農地は計画的な宅地化を進めることと位置付けられているのであるから、生産緑地以外には農業関連施策を実施することは適当でなくなる。すなわち、生産緑地指定の実態に応じた新たな施策を創設するか、又は従来の長期営農継続農地制度のもとで展開してきた施策を生産緑地に限定して実施するなどの見直しが必要と

なるのである。しかし、先に「当面営農継続農地」の保全システム」の項で述べたように、生産緑地制度適用をめぐる動きをみると単純に割り切れない部分もある。たとえば東京都の場合、生産緑地指定作業が進められていた1991年7月現在で10a以上の市街化区域農地所有農家(16,789戸)を対象に今後の意向に関する悉皆調査を行い調査対象者の77%にあたる12,922戸の回答を集計している⁽⁷⁾。その結果によると、東京都合計で生産緑地に申請しない農地面積割合は39.5%になり、その農地のうち56.1%が5年もしくは10年以上営農を継続し、43.9%の農地は今後の利用については「保留」と答えている。つまり、宅地化を選択したとはいっても、当面営農が継続される農地も多く、宅地化される場合でも長期間に少しずつ転用が行われるということが予想されるのである。農家の立場から考えると、ともかく30年間の縛りがある生産緑地の指定は困るが、かといってすぐに宅地化する予定も必要もない、という意味での消極的な宅地化農地の選択であったと見るべきであろう。問題を市町村施策との関連で捉えようと、量的にも無視し得ないこうした経過的に残る農地をまったく放置しておくことが、はたして得策かどうかということである。その農地が適正に保全されることによる周辺農地(生産緑地地区)へのメリットと都市環境維持効果も考慮される必要がある。一方では、農地転用される場合でもスプロール化を防止するための計画的な宅地化への誘導策が周辺農地との調整も含めて必要となつてこよう。どのような農地に対して、どのような施策を展開する必要があるのかは、地域ごとの実態を把握した上で慎重に検討される必要がある。

ところで、生産緑地地区以外の経過のないし当面継続農地に対する施策のあり方についてであるが、かつての1970年段階の宅地並み課税払戻対策のような動きに対して、国サイド(建設省、自治省)は細かな行政指導によって対応した。たとえば、大阪府豊中市では500m²の面積要件を満たせず生産緑地の適用を受けられない農地に対して都市防災空間として保護する必要があるとの趣旨で、固定資産税・都市計画税の3分の1を助成する「緑地保全登録農地制度」の創設を検討していたが、「宅地化を促進する改正生産緑地法の趣旨に反する」との建設省の指摘を受けて導入断念に追い込まれている⁽⁸⁾。また神奈川県藤沢市でも宅地化する農地ではあっても、今後10年間農業を続ける意思のある農家に対しては固定資産税・都市計画税の3分の1相当額を市が貸し付け、一定の条件を満たせば返済を免除する

第Ⅱ-3表 三大都市圏の特定市(区)における独自施策の事業種目別実施状況(1986年度)
(件, %)

事業種目	事例数(件)	比率(%)
総合対策	7	1.9
農地保全対策	30	8.3
土地基盤整備	27	7.5
近代化施設整備	34	9.4
生産環境整備	40	11.0
経営育成対策	27	7.5
土づくり対策	17	4.7
植物防疫・家畜衛生対策	15	4.1
技術普及対策	23	6.4
人・組織対策	45	12.4
市場・流通・価格対策	34	9.4
都市農業啓発対策	54	14.9
その他	9	2.5
計	362	100.0

出所：全国農業会議所・農委都市農政対策協議会
『都市農業保全・育成に関する調査結果——178区市の実態——』1987年。

条例案を策定したが、「実質的な税の軽減に当たり、制度の趣旨に反する」等の理由で自治省が中止を指導している⁽⁹⁾。一連の国サイドの反応は生産緑地改正の狙いがあくまでも「宅地化の促進」にあったことを示しているが、改正生産緑地法下における独自施策の方向性との関わりで問題を捉えるならば、もはや農業経営を圧迫する宅地並み課税から農家を守ることを基本理念とした旧来の自治体農政の延長線上において施策を組み立てることはできなくなってきたと考える必要がある。実際、生産緑地地区を中核としつつ、農地の公益的価値を確保するための“地域グリーンシステム”構築へ向けたプログラム作りが、新たな段階において模索されているのである。

注

- (1) 田代洋一「都市農業問題の展開」前掲田代編『計画的都市農業への挑戦』25～26 ページ。
- (2) 東京都内における旧生産緑地法の運用状況については、發地喜久治「東京都における都市農業の制度的な課題」『都市空間と農業——都市計画区域における農業・農地をめぐる問題——』農村開発企画委員会，1987 年を参照。
- (3) 東京都都市農政推進協議会『都市農政 10 年の歩み』1983 年，56 ページ。なお，田辺省学・小池昌男・有路信「市街化区域内農地と生産緑地法」『都市計画』93 号，1977 年 2 月が市町村条例による「農業緑地制度」等との関連から旧生産緑地法の運用状況を分析している。
- (4) 田代洋一氏は生産緑地指定率に地域差が出た要因として，調整区域内農地のある地域（指定率が低い）と全面市街化区域の地域（指定率が高い）との客観的条件の違いだけでなく，自治体や農業団体の取組み姿勢という主体的条件をあげている（田代「これからの都市農業をどう考える」『農業と経済』1992 年 7 月）。指定率が比較的高かった東京と大阪における状況については，自治体や農業団体等の主体的取組みの経過と関連させつつ，指定をめぐる具体的な動向を分析している次の論稿を参照されたい。神山安雄「生産緑地法下の都市農業」及び橋本卓爾「大阪における生産緑地地区指定をめぐる現状と課題——積極的指定と農地・農業の存続をめざして——」『農村と都市を結ぶ』490 号，1992 年 5 月，深澤司「東京の生産緑地とその動向——生産緑地で見えてくるもの——」及び橋本卓爾「大阪における生産緑地地区指定——積極的指定と

農地・農業の存続をめざして——」『地域開発』334 号，1992 年 7 月。

- (5) 生産緑地法の改正にともなう農地等相続税納税猶予制度の改正をめぐる問題については，發地喜久治「宅地並み課税と相続税の課税実態」前掲田代編『計画的都市農業への挑戦』を参照。また，都市近郊における農地相続問題については，安藤光義『日本の農業 189 現代の農家相続』農政調査委員会，1994 年を参照。
- (6) 全国農業会議所・農委都市農政対策協議会『都市農業保全・育成対策に関する調査結果』1987 年 1 月。
- (7) 東京都労働経済局「都市農業施策に関する意向調査の概要」1992 年 10 月。
- (8) 『読売新聞』1993 年 2 月 13 日付記事（大阪版）。
- (9) 『税務経理』時事通信社，1992 年 3 月 17 日号，13 ページ。

III 宅地並み課税と相続税問題

1. 宅地並み課税の実態

三大都市圏の特定の都市における市街化区域農地に対する宅地並み課税は，すでに 1973 年度より部分的に実施されてきたが⁽¹⁾，1982 年度に長期営農継続農地制度の創設と同時に全面に実施されることとなった（ただし，固定資産税の評価額が 3.3 m² 当たり 3 万円未満の農地は通用除外とされた）。

都市農業経営を破綻に追い込む宅地並み課税とはどのようなものであろうか，まずその課税実態を見ることがしよう。表Ⅲ-1 は東京都 23 区内と多摩地区 26 市について，区域区分ごとの農地に対する 1989 年度分の固定資産税・都市計画税の平均税額を推計したものである。市街化区域農地は宅地並み課税であり，生産緑地と市街化調整区域農地は農地課税となっている。これによると，23 区内の市街化区域農地にかかる固定資産税額は 10 a 当たり 441,434 円であり，都市計画税 189,186 円を合わせて合計税額が 630,620 円となる。仮に，100 a の農地を所有しているとすると，約 630 万円の宅地並み課税を毎年支払わなければならないのである。これでは，収益のすべてが税金に取られることになり，経営としての農業は成立し得ない。多摩地区についても，合計税額が 10 a 当たり 277,820 円となり，23 区内と比較すれば 2 分の 1 以下であるとは言え，とうてい農業収益から支払える税額ではないことは明らかである。

一方，生産緑地と市街化調整区域農地は農地課税となるため，固定資産税額は低く押えられており，

表Ⅲ-1 固定資産税・都市計画税の推計平均税額（1989年度分）

(円)

区分		1 m ² 当り評価額	①10a当り固定 資産税額	②10a当り都市 計画税額	合計税額 ①+②
23区内	市街化区域農地（宅地並み課税）	63,062	441,434	189,186	630,620
	生産緑地（農地課税）	200	1,400	600	2,000
多摩地区	市街化区域農地（宅地並み課税）	27,282	195,974	81,846	277,820
	市街化調整区域農地（農地課税）	73	511	—	511

注：1）固定資産税額の算出方法（10a当り）

1 m² 当り評価額 × (1/2) × 1.4%（税率）× 1,000

2）都市計画税額の算出方法（10a当り）

1 m² 当り評価額 × 0.3%（税率）× 1,000

資料：「平成元年度固定資産の価格等の概要調査」東京都総務局行政部より推計。

備考：市街化区域農地については、評価額から宅地造成費が控除されることになっている。

この推計では、数値が公表されていないこともあり算定しなかったが、1 m² 当り1,500円程度と極めて小額であると推定され、これを控除しても税額が大きく軽減されることはないであろう。表Ⅲ-2 江戸川区における宅地並み課税
（固定資産税）の事例（1989年分）（円）

	A地区10a当り	A地区11a当り
宅地並み課税農地	692,000	546,000
長期営農継続農地	13,680	13,680

資料：「江戸川区の農業」江戸川区農業委員会、より作成。

23区内の生産緑地で10 a 当り1,400円（都市計画税600円をプラスしても合計税額2,000円）、多摩地区で511円である。

ところで、長期営農継続農地制度は、10年間営農を継続するものとして市長の認定を受け、その後5年間農地として保全した990 m²以上の農地については宅地並み課税と農地課税相当額との差額の納税を免除する制度であった。ここで、表Ⅲ-2より江戸川区における宅地並み課税農地と長期営農継続農地との10 a 当り固定資産税額の比較事例をみると、長期営農継続農地ではA地区・B地区とも13,680円の課税額であったが、宅地並み課税農地になるとA地区では692,000円、B地区では546,000円である。

以上見たとおり、宅地並み課税が完全に実施されるならば、都市農業の存続はもはやあり得ないものとなるのである。

2. 農家相続と相続税問題の経緯

戦後の民法改正（1947年）により、明治民法に規定された嫡出長男子に単独相続させる家督相続制度が廃止され、すべての子が平等に親の財産を相続できる均分相続制度に改められた。しかし、農地改革によって創出された戦後の自作農家が、新民法にもとづく均分相続の影響をそのまま受けることにより、農地が細分化されることが懸念され、農林省から農業資産相続特例法案が1947年と1949年の2回にわたり国会に提出された。法案に対しては、①家

督制度の復活をもたらし農村の民主化に逆行する、②零細小農経営を固定化し農業の自由な発展を阻害する、などの批判が出され、結局法案は審議未了となった⁽²⁾。

その後の全国の相続実態調査によって、農村では均分相続の原則が貫徹せず、家のあとつぎによる単独相続が支配的に行われていることが明らかにされ、この時期の特例法をめぐる議論は終息したのである⁽³⁾。

ところが、開放経済体制に対応した農業構造の改善を目指した1961年の農業基本法において、相続の場合の農業経営の細分化の防止（第16条）が唱われることになり、再び農業資産相続特例法案が検討されることとなった。しかし、この時期においてもその後実施された全国調査の結果、実際に経営に支障をきたすほどの農地分割は行われておらず、分割された場合でも生前分与によるものが多いことが明らかとなり、特例法に関する検討は立消えとなったのである⁽⁴⁾。

なお、1981年より民法の改正によって、寄与分制度が設けられているほか、政策的な動きとして、①農地等贈与税納税猶予制度（1964年）、②農業老年金制度（1970年）、③農地等相続税納税猶予制度（1975年）、などが農地の細分化対策として実施されてきている。

ところで、農業労働力の流出と高齢化など生産の担い手層の窄洞化が進む一方、とりわけ都市近郊では農地の減少（宅地等への転用）と新住民の流入による混住化などにより伝統的な農村社会が変容してきている。なかでも、戦後の人口集中の受け皿となった大都市圏の農業と農村は大きな変貌を遂げることを余儀なくされたのである。

さらに、都市的開発とそれに伴う地価の上昇は、農地を含めた土地の資産価値を異常に高め、農家の

土地に対する意識を確実に変えたとともに、相続税問題という新たな困難を生じさせている。現代における農家相続による農地分散の理由は、かつてのような生前分与に留まらず、「遺産分割による農地分割と相続税納税のための農地の売却である」ことも実態調査によって報告されている⁽⁵⁾。

3. 農地等相続税納税猶予制度

(1) 制度適用状況

都市部における地価の高騰により、時価評価を原則とする相続税額も高額化してきた。一度相続が生じれば、数億円もの相続税が課せられ、その納税のためにまとまった農地を売却せざるを得なくなるため、事態の深刻さは宅地並み課税以上であると言える。高額な相続税の課税に対しどのような対策をはかるかが、都市農業における農地保全にとって極めて重大な問題となっているのである。

この節では、農地等相続税納税猶予制度をめぐる諸問題を検討するとともに、実際の農家相続の問題点を東京都における実態調査結果より明らかにすることにした。

1991年の生産緑地法の改正による「保全する農地と宅地化する農地の区分の明確化」とあわせて、農地等相続税納税猶予制度も改正されることになった。新生産緑地の指定を受けた農地のみに相続税納税猶予制度の適用を認めるとともに、20年の猶予期間の規定を廃止する（適用期間は「終生」になる）というのが改正のポイントである。改正内容を検討する前提として、先ずこれまでの制度がどのようなものであったかを見ておくことにしよう。

相続税納税猶予制度は、農地等に対する高額な相続税を軽減し、農業後継者（農業相続人）への農地相続を円滑にするための是正措置として、1975年に租税特別措置法の改正により成立したものである。後述するように、この制度の適用により農家の相続税額の約半額が軽減されており、いまや宅地並み課税の軽減措置以上に都市農業継続にとって不可欠な制度となっている。

この制度は、農業相続人であるとして農業委員会により証明された農地等の相続人が農業を継続する場合に限り、時価による評価額と「農業投資価格」との差額に相当する相続税の納税を猶予し、20年間農業を継続した場合に免除するというものである。現行制度では、納税猶予の特例を受けるための農地の面積要件は特に定められていない。農業相続人として認められる要件は、相続税の申告期限（6ヵ月）までに農業経営を開始し、その後も引き続き農業経

営を行うと認められる人などである。

ここでいう「農業投資価格」とは、農地等が所在する地域において恒久的に耕作または養畜の用に供されるとした場合に通常成立すると認められた価格として、その地域の所轄国税局長が決定した価格という。東京都の1990年分の「農業投資価格」について見ると、10アール当り田95万円、畑84万円であり、実勢地価よりはかなり低い価格である。

なお、猶予税額の納税の免除は、20年間農業を継続した場合以外にも、農業相続人が死亡した場合、農業相続人がこの特例の適用を受けた農地等をさらにその人の農業後継者に生前一括贈与した場合に認められる。一方、上記の場合に該当する以前に、特例の適用農地を譲渡したり、農業を廃止（農地を転用したり不耕作状態にした場合）したりしたときには、納税猶予額の全部または一部の納税猶予が打ち切れ、利子税（年6.6%）を付けて納税しなければならない。

高額な相続税が課せられるため、都市部の農家に相続が起こるとほとんどの相続人がこの制度の適用を申請することになる。東京都内の各市区町村農業委員会の調査によると、1975年から86年末までに累計で4,306件、1,560.3haの特例適用の申請があった。一戸で複数の農業相続人が、それぞれ別々に申請する場合（被相続人の子供と配偶者など）もあるが、単純に適用申請件数1件を一戸とみなすと、1985農業センサスによる東京都の農家数26,568戸に対して、16.2%の適用申請農家率になる。また、農水省の耕地面積調査による1986年の東京都の耕地面積12,400haに対する特例適用申請農地面積率は12.6%になる⁽⁶⁾。

農業委員会調べによる適用申請件数・面積は、農業委員会が相続人の申請にもとづき、農業相続人であるとして「相続税の納税猶予に関する適格者証明書」を発行したものを集計したものであり、実際の適用件数・面積は適用後の取消等もあるため申請件数・面積より若干下回ることになる。

(2) 東京都における農家相続と相続税

東京都の農家相続の実態を1985年1月に東京都農業会議が実施した調査結果より見ることにしよう。この調査結果は、1983年に相続が起こり相続税納税猶予制度の適用を受けた農家約450戸に対し市区町村農業委員会の協力を得て郵送で調査を実施し、有効回答のあった69戸について一戸当り平均で集計したものである。

表Ⅲ－３ 土地相続面積と相続財産価額
—— 東京都内69戸平均（1983年相続農家）——

		土地相続面積		相続財産価額	
		面積 (a)	構成比 (%)	価額 (万円)	構成比 (%)
土地	農地	62.6	56.7	37,377	47.7
	山林	15.0	13.7	3,736	4.8
	宅地	32.8	29.7	32,627	41.6
	計	110.4	100.0	73,740	94.0
土地以外の財産		—	—	4,699	6.0
相続財産の合計		—	—	78,439	100.0

注：東京都農業会議が、1983年1月～12月に相続が発生し、農業委員会が農地相続税納税猶予適格者証明書を発行した農家478戸に調査票を郵送する方式で調査した結果。
有効回答数は69戸。

出所：「農家の相続税納入に関する実態調査結果」
東京都農業会議，1985年より作成。

1) 土地相続面積と相続財産価額

農家の財産のほとんどが土地である。調査農家一戸当たり平均で110.4aの土地を相続しており、土地種目別の構成は、農地が62.6aで56.7%、山林が15.0aアールで13.7%、宅地が32.8aで29.7%となっている（表Ⅲ－3）。相続財産価額は、合計で7億8千4百39万円であり、その内訳を見ると農地の相続財産価額が約5割、宅地が約4割、その他の財産が約1割という構成になっている。都市部の農家は、賃貸アパートなどの不動産業を兼営している場合が多く、そのことが相続税額を高額化させる要因ともなっている。調査農家の宅地3,280m²の内訳をさらに見ると自住宅地が1,492m²（45.5%）と約半分を占めているが、貸家建付地が522m²（15.9%）、貸宅地が418m²（12.7%）、駐車場が348m²（10.6%）、その他が500m²（15.2%）となっており、宅地面積のうち、約4割が不動産業経営に当てられている。

2) 相続税の課税と納税

調査農家69戸の一戸当たり平均相続税の総額は3億9百20万円であったが、納税猶予の特例により猶予された税額が1億6千3百41万円となり、実際の納税額は1億4千5百79万円であった（表Ⅲ－4）。納税猶予率は52.8%となり極めて大きな軽減となっている。しかしながら、相続税の総額それ自体が高額であることと、先に見たようにこの制度の適用対象外となる宅地の相続財産価額に占める割合が高いことなどにより、なお1億5千万円近い相続税を納税しなければならないのである⁷⁾。

これだけの税額は、通常の蓄えでは払い切れない。調査農家の納税計画では、69戸のうち50戸がなん

表Ⅲ－4 一戸当たり平均相続税額
—— 東京都内69戸平均（1983年相続農家）——

	調査農家69戸平均
法定相続人数	5.7人
①相続税の総額	30,920万円
②納税猶予額	16,341万円
納税額	14,579万円
納税猶予率(②/①)×100	52.8%

注：東京都農業会議が、1983年1月～12月に相続が発生し、農業委員会が農地相続税納税猶予適格者証明書を発行した農家478戸に調査票を郵送する方式で調査した結果。
有効回答数は69戸。

出所：「農家の相続税納入に関する実態調査結果」
東京都農業会議，1985年より作成。

らかの土地を売却し相続税の納税にあてるとしている。そのうち農地を処分して納税する農家は35戸であった。

一方、納税猶予制度の適用を受けた農地面積であるが、農地相続面積62.6aのうち73.4%にあたる45.5aが制度の特例農地となっている。

相続税納税のために処分される農地面積や他出した兄弟等に分散して相続される農地面積はどのくらいになるのだろうか。納税のために農地を処分する農家について見ると、処分面積不明の二戸を除いた三三戸の一戸当たり平均で、農地相続面積は六八・八アールであるが、そのうち13.7a（19.9%）が売却される。また、農地相続面積のうち被相続人と同一世帯人（長男などの農業後継者や配偶者、節税対策のために養子縁組した長男の妻や孫も含まれる）が相続した農地面積は61.4aであり、全体の89.2%になる。したがって、相続により分散する農地面積は約一割ということになり、意外と少ないといえよう。後に相続農家へのヒヤリング調査結果で事例的に示すが、相続発生前に分家住宅用地などとしてすでに土地を分与している農家が多いため、相続による直接的な農地の分散は少なくなっているのである。

農地の分散状況をさらに別の調査結果により見ることにするが、上記と同様の結果となっている。やはり1983年に相続の発生した農家の農地の分散状況を市区町村農業委員会が調査集計したもので、相続のあった約450戸のうち正確なデータが得られる150戸について集計した結果である。それによると、150戸の相続農地面積の合計は84.8haであったが、被相続人と同一世帯人が相続した農地面積は74.4haであり、87.7%の農地が分散せず家に残ったことになる。これを市街化区域と市街化調整区域とに分けて見ると、市街化区域内農地の相続面積は

83.1 ha であり、そのうち 72.8 ha (87.6%) が同一世帯人により相続されている。一方、市街化調整区域内の農地面積は 1.7 ha であり、うち 1.6 ha (74.1%) が同一世帯人により相続されている。このように、この調査によっても共同相続人への農地の分散率は割合に低いという結果が得られたのである。

(3) 市街化区域内農家の土地相続の実態

1) 調査地域の概要

調査地域に選定したのは、東京都の北多摩地区の北部に位置する A・B・C の三市と区部の城南地区に位置する D 区である。いずれの市区も都市計画法にもとづく区域区分により、1970 年に行政区域の全域がおおむね 10 年以内に宅地化すべきと規定されている市街化区域内に編入されており、土地利用計画制度の上からも直接都市的開発の圧力にさらされ、スプロール的な開発による営農環境の悪化に加え、農地の宅地並み課税問題や高額な相続税が課せられるなど税制上の困難も抱えている地域である。

北多摩北部の A・B・C 市は武蔵野台地の畑作地帯で露地多品目野菜および植木を生産する農家が多く、区部城南地区の D 区ではコマツナ等軟弱野菜を集約栽培する農家が多く存在している。表Ⅲ-5 に農家構成として掲げたように自営兼業農家率 (50～70%) と 60 歳未満の男子農業専従者のいる農家率 (30～40%) が同時に高い数値を示すのが都市化地帯の農家の特徴であり、不動産収入のある自営兼業農家ではあるが、男子農業専従者が確保されている農家によってこの地帯の農業生産が担われているのである。

調査地域の地価水準を 1990 年現在の公示価格によって住宅地の平均価格として見ると、A 市で 1m² 当り 503,500 円 (10 a 当り 5 億 350 万円)、B 市で同 517,000 円 (同 5 億 1 千 700 万円)、C 市で同 447,700 円 (同 4 億 4 千 770 万円)、D 区で同 1,227,900 円 (同 12 億 2,790 万円) であった。市街化区域内にある農地についても、基本的にこのような高地価水準にあ

る。

このような地帯において、農家相続はいかに行われているのかを次に見ることにはしたい (表Ⅲ-6)。

2) 養子縁組ととびこし相続

被相続人が男子の世帯主である場合、通常その配偶者 (妻) と子供が相続人になる。調査農家の法定相続人は七人前後であるが、後継ぎの配偶者 (長男などの妻) や孫を養子縁組して相続税軽減をはかる対策を 21 戸のうち 9 戸が行っていた。孫の養子縁組は、相続税の基礎控除の額 (現行一人当り 800 万円) を増やすという直接的な節税効果があるが、被相続人の孫を家の将来の後継ぎと考え、実際に農地等を相続させることによって、相続の手続きを一代とびこすことができる。この場合、被相続人の長男が孫にとびこされることになるが、家の資産の円滑な継承と将来の後継ぎの確保に一定の効果を期待することができる⁽⁸⁾。

例えば、21 番農家の法定相続人は 5 人となっているが、本来の相続人は妻 (67 歳) と長男 (43) だけであり、被相続人が長男の妻 (43)、長男の長男 (11)、長男の次男 (9) の三人と養子縁組することにより 5 人に増えているのである。妻と長男および長男の妻が宅地 (自用宅地のほか貸宅地 3,445 坪) を相続し、長男の長男が納税のために売却する 7 a を除いた 61 a の農地を相続している。長男の次男には宅地 1,167 坪を分与している。この農家は被相続人から昭和 40 年頃に長男へ 65 a の農地の生前贈与が行われており、家としての経営耕地面積は 126 a になっている。23 区内としては規模の大きい農家 (植木経営) である。

なお、その後の税制改正により 1989 年以降は極端な節税対策に歯止めをかけるため、実子がいる場合には、相続税の基礎控除の計算に入れることのできる養子の人数は一人のみに限定されている。

3) 特例制度と相続税の納税

農家の相続財産のほとんどは土地であるが、農地については相続税納税猶予制度の適用により「農業投資価格」を超える税額の納税が猶予される。相続

表Ⅲ-5 調査地域の農家構成 (1985年) (%)

区分	総農家 戸 数	専・兼業別			自営兼業	60歳未満の男 子農業専従者 のいる農家
		専業	兼 業			
			第1種	第2種		
A市	100.0	12.5	19.6	67.9	57.9	40.8
B市	100.0	4.2	14.7	81.1	72.8	36.8
C市	100.0	5.8	18.8	75.4	52.6	26.7
D区	100.0	3.4	7.9	88.7	58.1	32.0

資料：1985 年「農業センサス」より作成。

表Ⅲ－6 市街化区域内農家の相続税と土地相続の実態

農家 番号	法 定 相続人 (養子) 人	土地相続面積				特例適用 農地面積 a	特例適用前 の相続税額 (猶予前) 万円	特例適用後 の相続税額 (実納税額) 万円	納税のための土地売却		兄弟等への土地分割と現金分与				
		農地 a	自用宅地 坪	自宅以外 の宅地等 坪	林地 a				農地 a	宅地等 坪	兄弟等 人 数 人	農地 a	宅地等 坪	現金分与 万円	
①	7(3)	140	700	450	—	138	55,000	3,000	—	駐車場 60坪	2	2	宅地 60	60	
②	8(1)	105	150	70	—	90	25,000	3,000	4	—	5	2	宅地 70	2,000	
③	4	102	432	555	—	66	80,000	30,000	33	—	2	—	駐車場 100	900	
④	7(1)	98	730	430	—	74	38,400	14,800	10	駐車場 103坪	5	—	生前分与あり	5,000	
⑤	4	95	300	1,600	33	40	100,000	50,000	—	林地 33a	2	15	—	3,000	
⑥	7(2)	92	300	50	—	80	48,000	5,000	5	—	4	—	宅地 50	—	
⑦	5	87	255	200	7	82	?	7,200	—	林地 7a	4	—	宅地 200	金額不明	
⑧	9(1)	86	110	320	—	58	50,000	4,800	6	—	6	—	宅地 260	120	
⑨	3	70	436	428	6	52	60,000	27,000	10	—	1	9	—	—	
⑩	8	68	400	755	3	44	50,000	23,000	13	駐車場 160坪	7	—	駐車場 150	—	
⑪	5	62	415	430	1	46	40,000	20,000	10	—	4	7	宅地 60	6,000	
⑫	4	55	250	159	—	9	28,000	24,000	17	—	3	—	—	金額不明	
⑬	6(1)	55	291	100	3	49	21,900	7,000	6	—	3	—	宅地等 200	金額不明	
⑭	7(1)	54	434	210	—	33	19,900	9,700	16	—	5	—	生前分与あり	4,000	
⑮	3	43	384	397	—	21	25,000	16,000	20	—	1	2	—	—	
⑯	4	34	404	191	6	32	40,000	9,000	—	林地 6a	2	—	宅地 79	—	
⑰	7(3)	81	323	1,017	5	40	?	55,000	12	—	3	—	宅地等 449	1,000	
⑱	5(3)	68	401	3,445	—	56	100,000	40,000	7	—	なし	—	—	—	
⑲	8	48	390	917	1	27	50,000	26,000	8	—	6	11	宅地 310	3,400	
⑳	5	33	241	156	—	12	?	950	—	—	4	6	宅地 156	400	
㉑	6	27	142	1,219	—	20	?	25,000	8	宅地等 101坪	4	—	—	4,000	

注 1) ①～⑯番の農家は北多摩地区（北部地域3市）の市街化区域内農家、⑰～㉑番は23区内（城南地域1区）。

②番農家のみが市街化調整区域内農地（埼玉県内）20アールを含むが、外は全て市街化区域内農地の相続。

2) 1984年8月～1986年2月に相続があり農地等相続税納税猶予制度の適用を受けた農家について、1986年12月に聴取り調査を実施した。

出所：1986年12月実施、聴取り調査結果より作成。

財産に農地以外のものがなければ、相続税はほとんどかからないことになるが、都市農家のほとんどが不動産経営に係る宅地等を所有しているため、その評価額の大きさによって実際に納税すべき相続税額が左右されることになる。さらに、林地（平地林）なども市街化区域の宅地周辺に所有していると税額を引上げることになる。

調査農家の事例から見ると、1番は140aの農地のほとんど138aについて特例制度の適用を受け、5億5千万円の税額を3千万円までに軽減している。自宅以外の宅地等もあるが駐車場と兄弟の分家用住宅用地を合わせて450坪と比較的少ない。納税のために駐車場を60坪売却しているが、農地は処分していない。この1番農家と対比的なのが5番である。農地95aのほか、自宅以外の宅地1,600坪、林地（平地林）33aを相続しており、10億円の相続税が課せられている。農地については納税猶予制度の適用を受けているがその面積は半分以下の40aのみであり、実際に納税する税額は5億円という巨額なものになっている。林地33aを売却して納税している。

相続税額が2～3億円にもなる農家も多く、納税のために10a程度の農地が売却されている。農地のほかサラ地として売りやすい駐車場や林地（平地林）

も処分される傾向にある。

4) 兄弟等への土地分割と現金分与

家の後継ぎとして長男が農地等の財産を相続することを前提に自家農業に従事し、農外に従事する次三男が独立した時点で分家住宅を生前分与するというのが調査農家に見られる土地相続の基本的な形態になっているが、地価高騰による土地の資産価値の高まりが次三男の遺産分割要求を強めさせている。その結果、1千万円単位の高額な現金が分与されるケースが一般化しつつある。その場合、土地売却代金が相続税支払いと現金分与に振り向けられることになる。なお、調査農家で相続により宅地が分与される場合でもすでに次三男はその宅地に住宅を建ててもらって居住しており、相続が生じた時点で改めて所有権が分与されたものである。

調査事例では1番のように、分家住宅用地のほかにはハンコ代程度の現金分与（60万円）で遺産分割協議が整う農家もあったが稀な事例であった。1番農家は、不動産兼業がほとんどなく専業的農家（露地野菜生産）であることが、他出した兄弟等の共同相続人の納得を得られるキメ手となっていたのである。しかし、ある程度の不動産兼業を持つ農家であると農地も含めて共同相続人からの均分相続要求を無視することはできなくなってくる。

土地分割と現金分与が比較的大きく行われた事例を見てみよう。

4 番の相続財産は、農地 98 a, 自用地 430 坪、自宅以外の宅地 430 坪（全て貸し駐車場）であるが、長男（52 歳）が農業相続人となり家を継いでいる（野菜・果樹複合経営）。1960 年前後に次男・三男・四男が独立する際、それぞれ分家住宅用地を約 70 坪ずつ生前分与しているが、今回の相続でさらに 1 千万円ずつ現金を分与した。兄弟は外に、長女と次女がいてやはりそれぞれに 1 千万円が分与された。納税すべき相続税額は 1 億 4 千 8 百万円と大きく、さらに計 5 千万円の現金分与のために農地 10 a と駐車場 103 坪が売却された。遺産分割をめぐることは特に紛争はなく、長男の意識も「このくらいは分けるものだ」という受け止め方であった。なお、相続税軽減対策のために長男の妻が被相続人と養子縁組されている。

14 番は農地 54 a と自用地 343 坪および自宅以外の宅地等 210 坪（アパート 1 棟・8 世帯分）の相続財産であるが、長女（64 歳）が家を継ぎ長女の夫（58）が養子となって農業に従事する不動産兼業農家（露地野菜生産）である。法定相続人となる他出者として、農業に従事しなかった長男（数年前に死亡し長男の長男と長女が法定相続人となる・親戚付合いは円滑であったという）、三男、三女、四女がいた。地価高騰前 1960 年頃に三男に分家住宅用地 100 坪を、三女・四女に現金をそれぞれ生前分与して以後の相続権を放棄する旨の念書を被相続人がとっていたが、実際に相続が生じると先づ生前分与のなかった長男の長男・長女より均分相続の要求が出され、他の兄弟もそれに同調し念書は反古にされてしまった。かなりシビリアン遺産分割協議を重ねて、1 千万円をそれぞれ分与（長男の長男・長女は各 5 百万円）することでようやく折り合いを付けたが、9 千 7 百万円の相続税額と計 4 千万円の現金分与額を捻出するため、農地 16 a を売却せざるを得なくなったのである。

(4) 相続税納税猶予制度の問題点

現行の相続税猶予制度の仕組みはすでに見たとおりであるが、農地にかかる相続税の課税方法および、今回の生産緑地法の改正にともなう猶予制度の改正内容と経過措置等について、いくつかの問題点を指摘しておこう。

1) 農地の評価方法をめぐる問題

先ず、相続税財産としての農地の評価方法をめぐる問題についてである。納税猶予制度における「農

業投資価格」は、恒久的に農地として利用されることを前提に成立すると認められる価格であり、先に見たとおり現にその額はかなり低く押えられている。したがって、「農業投資価格」を超える部分に対応する税額の納税を猶予するこの制度は、現実的に市街化区域内農地の相続税の軽減に大きく機能しているのであるが、しかしそれは、そもそも農業の生産手段である農地を時価評価することによって高額な相続税が課されることを前提とした猶予制度であることに注意する必要がある。仮に農地としての利用にもとづく評価（収益還元価格）が行われるのであれば根本のところでは問題は解決することになる（一方その場合は、実際に時価で土地を売却した時には譲渡所得税の課税を大きくしないと不公平になるが）。現行相続税制では、市街化区域農地の時価評価は宅地価格から造成費を引いて求めるか（路線価方式）、農地の固定資産税評価額に一定の倍率をかける（倍率方式）かして求められている。主な都市では路線価が決められており、実際に東京の市街化区域農地のほとんどが路線価方式で評価される状況にある。都市部、とりわけ東京圏における地価高騰を反映して路線価の上昇率も実勢地価に近づけるべく大きくなってきており⁽⁹⁾、農地に限らず、中小自営業者の事業用地や一般市民の住宅地にかかる相続税も巨額化しつつある。土地利用の目的と実態にに応じて、いわば生存権的な土地所有・土地利用が擁護されるよう課税方法を根本から見直す必要があることを指摘しておきたい⁽¹⁰⁾。

2) 猶予制度の改正内容と経過措置

次の問題点は、新生産緑地法にともなう猶予制度の改正内容と経過措置についてであるが、ここでは制度適用要件等基本的な問題にしばって述べることにしたい。

生産緑地の改正に関連して相続税納税猶予制度を規定する租税特別措置法も改正されることになった。新生産緑地の指定を受けた農地を「都市営農農地」として新たに定義し、その農地のみに相続税納税猶予制度の適用を認めることになり、実質的に面積要件が導入されることになった。したがって、指定要件をめぐる問題点は、猶予期間（終生！）を除けば生産緑地と同じ性質のものとなり、500 m² 未満の面積要件に該当しない農地が制度の対象から外され、機械的に切り捨てられることになったのである。

この面積要件と関連して注意しなければならないのは、すでに相続税納税猶予制度の適用を受けている農地が面積要件によって新生産緑地の指定を受け

られない場合には、猶予制度の適用は継続されるが、宅地並み課税が課せられることになるという問題が生じるることである。一方では、新生産緑地の面積要件に該当しない農地及び農家の意向により要件を満たしていても指定を受けなかった農地に対する経過措置として、1985年1月1日以前に相続税納税猶予制度の適用を受けた農地については、92年12月31日までに一定の条件を満たす賃貸住宅に農地転用をすれば猶予税額の納税を免除する措置がとられている。納税猶予制度の適用期間が20年から終生へと変えられたのが「脅し」であるとすれば、この経過措置は宅地化への「懐柔策」であろう。

ところで、新生産緑地法は、指定要件等の問題点はひとまず措くとして、「都市における農地等の適正な保全を図る」(改正法第二条の二)と規定し市街化区域農地の保全を位置付けることにより、これまでの排除の論理から現実的な容認へと都市計画制度の理念を180度転換させ、合わせて相続税制も連動させることになった。一方、今日まで市街化区域農地の保全を税制面から支えてきた長期営農継続農地制度と相続税納税猶予制度⁽¹⁾、互いに関連性がないまま運用される個々バラバラの制度であり、さらに、土地利用計画の視点を欠いた制度であるとの批判も受けていた(ただし、長期営農継続農地制度については市街化区域農地に関する税制問題の発端となっている宅地並み課税そのものが土地利用計画の視点を欠いたものである以上、猶予税制に責任はないと言ふべきであるが。)。この点だけを考えるならば、今回の市街化区域農地に関する諸制度の改正は、確かに当面の問題整理を行ったと言えるが、制度適用のための面積要件や指定期間等の問題点を検討するならば、都市農業の実態に十分適合したものであるとは言い難い。さらに、基本的に国の農政の対象外とされる状況は変わらず、市街化区域農地の利用を増進させる制度的な仕組みもない現状にあり、都市農業の継続にとって極めて大きな課題が未だ残されていることを指摘せざるを得ないのである。

注

- (1) 1973年度の固定資産税の課税標準額を基準に市街化区域農地をA・B・Cに区分し、A農地は73年から、B農地は74年から段階的に宅地並み課税となった。A農地とは3.3m²当たり評価額が宅地の平均価格以上または5万円以上の農地。B農地とは同宅地の平均価格の二分の一以上平均価格未満の農地。C農地とは同宅地の平均価格の二分の一未満または1万円未満の農

地。なお、この区分は82年度に廃止された。

これに対し、地方自治体独自の宅地並み課税の軽減措置や条例に基づく減額制度が実施されてきた。

- (2) 渡辺洋三『家族と法』139-156頁(東京大学出版会、1973年)。
- (3) 「現代の農家相続」(『日本の農業71』6-7頁、農政調査委員会、1970年)。
- (4) 前掲8-9頁。
- (5) 「農家相続と相続税」(『日本の農業105』122頁、農政調査委員会、1976年)。
- (6) 大阪府農業会議の調査によると、この特例適用申請農地率は1988年度末において大阪府全体で11.7%であり、東京都とほぼ同様の状況となっている。大阪府農業会議『大阪府における農地等相続税納税猶予制度適用状況』1990年。
- (7) 政府税制調査会の「土地税制のあり方についての小委員会報告」(1990年10月)によると、相続税納税猶予制度の地域別利用状況について、「件数でも猶予税額でも東京、大阪、名古屋の大都市圏に集中している。特に東京都内だけで、全国の適用件数の三分の一を上回り、一件当りの猶予税額は約2億5,000万円に達している。」ことが報告されている。
- (8) 相続養子ととびこし相続の考察も含む相続実態調査報告・分析として、利谷信義外「農家相続と相続税」『日本の農業105』農政調査委員会、1976年がある。また、千葉県市原市の相続実態調査報告・分析として、田野光彦「都市近郊地帯における農家相続の一考察」『千葉県農業大学校研究紀要』第2号、1986年。大阪府の事例調査として、大阪府農業会議『大阪府における農地相続実態調査報告書』1990年を参照。
- (9) 相続税の評価額と実勢価格および地価公示価格との関係について、前掲政府税制調査会「小委員会報告」は次のように述べている。

「土地の相続税評価については、相続税納付のために仮に売り急いだとしても売買価格が相続税評価額を下回ることがないよう、地価公示価格水準の70%(評価割合)目途として行われているが、そうした配慮が結果的に金融資産等他の資産に比べ土地の有利性を高め、かえって相続税課税上のゆがみや節税を目的とする不要不急の土地需要を招来させている。この問題に 대응するためには、土地の評価割合をある程度上げていく必要があると考える。」

- (10) 農地を生存権的財産と規定し、収益還元価格で

の課税標準を提唱する税法論として、北野弘久『企業・土地税法論』勁草書房、1978年を参照。

- (II) 市街化区域農地の保全にかかる二つの税制度の適用実態を明らかにしたものとして、發地喜久治「長期営農継続農地と相続税納税猶予の特例農地の動向」『農政調査時報』1986年8月、全国農業会議所を参照。

IV 長期営農継続農地と相続税納税猶予の特例農地の継続性

本章では、東京都における長期営農継続農地と相続税納税猶予の特例適用農地に関する調査結果等にもとづき市街化区域内農地の継続性を検証する。

ここで特に長期営農継続農地と相続税納税猶予の特例適用農地に着目する理由は、東京都を始めとする三大都市圏においては「宅地なみ課税」など固定資産税への対応と高額な相続税への対処が農地保全にとって重大な問題となっており、さらに農地法による転用規制が許可制から届出制に後退し形式化しつつあるため、このような税制上の規制が市街化区域内の農地問題に対し多大な影響力を持つに至ったという事実認識にもとづくものである。

1. 長期営農継続農地の動向

(1) 制度の概要

長期営農継続農地制度は、三大都市圏の特定市(区)における市街化区域内農地に対する「宅地なみ課税」の減免措置として1982年地方税法の改正により成立し、東京都では対象農地面積の87.7%(全国で83.6%)がこの制度の認定農地となった。

この制度の適用を受けるための面積要件は、①990㎡以上の連担する市街化区域内農地の所有(他人の農地、調整区域内農地も連担に合算することができる)②所有している市街化区域内農地が990㎡以上あること(調整区域内農地、使用収益権にもとづき耕作している農地も合算することができる)、となっており、しかも①と②のいずれかに該当すればよいこととされている。

「長期営農継続農地として農業委員会を經由して申告され、市(区)長により認定された農地は、宅地なみ課税と農地課税相当額の差額分の納税が猶予され、当初認定時より5年間、またはさらにその後の5年間ごとに引き続き長期営農継続農地として保全された場合、当該期間に納税猶予された税額の納税義務が免除される。

ただし、何らかの理由で納税猶予期間中に長期営農継続農地としての保全を中止した場合(認定の取

消し)には、特別の場合を除き猶予税額を納付しなければならない。

(2) 新規認定及び取消の事由区分

長期営農継続農地の動向分析に入る前に、ここで認定及び取消の事由区分をあらかじめ整理しておくことにしたい(表Ⅳ-1)。

1) 新規認定事由

長期営農継続農地の申告は、原則として制度発足年の昭和57年度に限り行うことができるとされているが、表-1に掲げたように、「昭和58年度以降単位評価額が3万円以上となった旧C農地の申告」を始め、市町村長がやむを得ない理由があるとして認めた場合など申告ができ、市町村によって弾力的に運用できる仕組みになっている。

2) 取消事由

取消事由には猶予税額が徴収免除になるものとならないものがある。相続の発生などは当然免除事由に該当し、さらに公共買収に係るものや租特法に掲げられている優良住宅への転用、農住賃貸住宅への転用などもこれに該当する。一方、自己都合による転用や、農地としての管理が不十分などの事由による取消は、徴収非免除となる。

(3) 長期営農継続集地の異動実態

新規認定及び取消の事由区分は以上のとおりであるが、実際の異動実態はどのようになっているのかを東京都農業会議が1985年度に農業委員会に依頼し実施した調査結果によりみることにしたい(『長期営農継続農地保全状況調査報告書』東京都農業会議1986年3月)。

まず、東京都全体の1985年1月~12月の1年間における長期営農継続農地の増減面積であるが、取消の合計面積が300.2ha、新規認定の合計面積が375.4ha、差引き増減面積では75.2haの増加であった(表Ⅳ-2)。したがって、1985年1月~12までの増減率は、1.0%の増加となった。

ただし、1985年は土地評価替えの行われた年であり、単位評価額が3万円以上となった旧C農地の長期営農継続農地への申告・認定面積が大きかったため、新規認定面積が取消し面積を上回ったものである。

この点も含めて、増減面積を事由区分別に検討してみよう(表Ⅳ-3)。

最初に、「土地評価替による新対象農地の申告」であるが、新規認定の合計375.4haのうち174.1ha、46.4%であった。合計からこれを差引くと、201.3ha

表Ⅳ－１ 長期営為継続農地の新規認定及び取消の事由区分

	区分 番号	事由区分
取消 (徴収免除)	1	(面積要件) 認定土地の一部又は認定土地以外の土地で面積要件にカウントされたものの全部若しくは一部が、区分番号3～13に掲げる事由に該当することにより面積要件を欠くこととなる認定農地
	2	(面積要件) 認定土地の所有者以外の者の土地で団地要件にカウントされたものが転用、譲渡されたことにより面積要件を欠くこととなる認定農地
	3	(相続) 所有者の死亡
	4	主たる従事者の死亡・故障
	5	災害
	6	認定土地の全部を生前一括贈与したこと
	7	租特法第31条の2第1項第1号から第6号に掲げる譲渡 (第1号) 国、地方公共団体への譲渡 (第2号) 住宅・都市整備公団等への譲渡 (第3号) 収用交換等 (第4号～第6号) 優良住宅地造成、優良住宅建設のための譲渡
	8	農住賃貸住宅、特定土地担保賃貸住宅への転用
	9	農住組合の事業用地となったこと
	10	農業用施設用地への転用
	11	土地区画整理事業の仮換地指定
	12	生産緑地に指定
	13	区分番号3～11に掲げる事由に準ずる事由でやむを得ないものとして自治省令で定めるもの
取消 (徴収非免除)	14	転用による取消（徴収免除事由に該当するものは除く）
	15	面積要件を欠くことによる取消（徴収免除事由に該当するものは除く）
	16	管理不十分による取消
	17	生前一括贈与以外の農地法第3条による所有権の移転
	18	共有地の分割による取消
	19	その他
新規認定	①	昭和58年度以降単位評価額が3万円以上となった旧C農地の申告
	②	認定農地相続後の再申告
	③	開墾（地目変換）
	④	農地法第3条による取得（農家間の交換、収用等の代替地も含む）
	⑤	生前一括贈与を受けた農地
	⑥	土地区画整理事業の仮換地指定後の再申告
	⑦	生産緑地指定解除後の申告
	⑧	その他（市町村長がやむを得ないと認めたもの）

注：①地方税法政省令にもとづき整理した。②「取消」のうち「徴収免除」とは猶予税額の徴収免除事由に該当するもの。「徴収非免除」は該当しないもの。

資料：『長期営為継続農地保全状況調査報告書』東京都農業会議，1986年3月より作成。

となる。結局、土地評価替えによる増加を除いた増減面積を計算すると、98.9 ha の減少となり、1985 年 1 月～12 月までの増減率では、△1.3%の減少となる（前掲表Ⅳ－2）。

さて、次に取消の状況についてであるが、まず「転用」では、徴収免除事由に該当するものが14.2 ha、該当しないものが56.9 ha、合計で71.1 ha（取消の合計に対し23.7%）であった。また、取消面積の一番大きなものとして「相続による取消」が145.8 ha

（48.5%）となっている。「相続による取消」の場合は、農地相続人により再び長期営農継続農地に申告することができる。1985 年の相続後の再申告面積は123.4 ha であったが、この数字には、1984 年に相続の発生により取消しのあったものの再申告が含まれている。というのも、相続税の申告期限は6ヶ月間あり、その間に年次が変わることもあるということと、市町村により申告された長期営農継続農地の認定を審議する農地課税審議会の開催時期及び年間開

表Ⅳ-2 長期営農継続農地の増減面積
(東京都計・1985年) (%)、(ha)

区分	面積等
①1984年12月末現在の長期営農継続農地面積	7,403ha
②取消の合計面積 (1985年1月～12月)	300.2ha
③新規認定の合計面積 (1985年1月～12月)	375.4ha
④1985年12月現在の長期営農継続農地面積	7,478.3ha
⑤差引き増減面積 ④-①	75.2ha
増減率 ⑤/①	1.0%
60年土地評価替えにより単位評価額が3万円以上となった旧C農地の新規認定面積174.1haを③から差し引いた場合の増減率	△1.3%

注：農業委員会調べ。

資料：『長期営農継続農地保全状況調査報告書』東京都農業会議、1986年3月より作成。

催回数が臭っているため、当該年次に「相続による取消」のあったものが、同年次中に再申告されとは限らないからである。

長期営農継続農地の異動の内訳で大きな比重を占める相続による取消及び再申告の状況については、追って項を改めて述べることにする。

なお、取消の事由区分で面積は少ないが「管理不十分による取消」が11.4ha(3.8%)あった。この点は、農地の有効利用をはかるとともに社会的批判を招かぬよう努力する必要があるだろう。

(4) 長期営農継続農地の相続後再申告状況

これについては、1983年に相続が発生し取消のあった農家に対し追跡調査した結果にもとづき述べることにする(『長期営農継続農地の相続に関する調査結果』東京都農業会議・1986年3月)。

1) 調査の概要と若干の留意点

調査結果に入る前に調査実施の概要と若干の留意点を示すと次のとおりである。

①調査対象

長期営農継続農地を所有する農家で1983年1月～12月に相続が発生した農家の全てを調査対象とした。ただし、行政面積の大きい八王子市は元本郷、川口地区で、町田市は町田地区でそれぞれ調査を実施した。

また、区市外農地所有者など調査困難なものは調査対象から除外した。

②調査項目

調査は、長期営農継続農地の相続後の再申告状況

を把握するために行ったもので、①相続税納税猶予の特例を受けた農家の再申告状況、②特例を受けない農家の再申告状況を調査項目とし、さらに特例の適用を受けた農家については、③遺産分割協議書による相続人ごとの農地分割状況についても調査を行った。

③集計農家数

- 相続税納税猶予の特例を受けた農家の集計は、都計で236戸
- 相続税納税猶予の特例を受けない農家の集計は、都計で54戸
- 相続税納税猶予の特例を受けた農家のうち、遺産分割協議書による集計は、都計で150戸

以上、1983年に相続のあった長期営農継続農地のある農家のうち、290戸について調査集計を行った。

なお、長期営農継続農地の認定及び解除の事務に農業委員会で直接関与しているわけではないので、個別農家の相続による取消し及びその後の再申告状況の把握が予想以上に困難であったため、調査対象の全てを調査集計しきれなかったこと。また、調査対象農家は、1983年1月～12月に相続が発生した農家であり、長期営農継続農地の相続による取消し及び再申告の認定までに2～3ヶ年次を要するため、1983年に相続による長期営農継続農地の取消しのあった農家数とは必ずしも一致しないこと。これらの点について、あらかじめおことわりしておきたい。

2) 相続税納税猶予の特例適用農家の再申告状況

1983年1月～12月に相続が発生し、相続税納税猶予の特例を受けた農家236戸(都計)の相続発生時の長期営農継続農地面積の合計は、119.4haであり、その後農地相続人により再申告されたのは96.1haであった。相続後の再申告面積率は、80.5%となる(表-4)。相続後再申告された96.1haのうち、93.5ha(97.3%)が被相続人と同一世帯人による再申告であった。

相続発生時の長期営農継続農地面積に対する、相続後の再申告率別農家数をみると、都計で236戸のうち、再申告率30%未満の農家は11戸(4.7%)、30～50%24戸(10.2%)、50～70%26戸(11.0%)、70～100%77戸(36.2%)、100%98戸(41.5%)となり、再申告率100%の農家割合が一番高くなっている。

また、再申告率100%の農家割合を相続発生時の長期営農継続農地所有規模別にみると、所有面積10a未満の農家が、19戸のうち12戸(63.2%)、10～30aが88戸のうち50戸(56.8%)30～50aが40戸の

表Ⅳ-3 長期営農継続農地の事由区分別増減面積（東京都計・1985年）（ha, %）

区分			1985年1月～12月	
			面積（ha）	構成比（%）
取消 （減少）	転用	徴収免除事由に該当するもの	14.2	4.7
		〃 該当しないもの	56.9	19.0
	相続による取消		145.8	48.6
	面積要件	徴収免除事由に該当するもの	1.4	0.5
		〃 該当しないもの	0.7	0.2
	管理不十分による取消		11.4	3.8
	生前一括贈与による取消		2.4	0.8
	生前一括贈与以外の農地法第3条による所有権の移転		0.6	0.2
	土地区画整理事業の仮換地指定		41.6	13.9
	生産緑地に指定		0.5	0.2
	共有地の分割による取消		1.3	0.4
	その他	国都・区市町村への譲渡	12.3	4.1
		国都・区市町村への貸付	8	2.7
		病気・事故などで営農継続中止	0.2	0.1
		地積訂正	0.9	0.3
		その他	2.6	0.9
		小計	23.9	8.0
	取消の合計		300.2	100.0
新規認定 （増加）	土地評価替による新対象農地の申告		174.1	46.4
	認定農地相続後の再申告		123.4	32.9
	開墾（地目変換）		19.9	5.3
	農地法第3条による取得（農家間の交換、収用等の代替地も含む）		2.7	0.7
	生前一括贈与を受けた農地		3.6	1.0
	土地区画整理事業仮換地指定後の再申告		43.2	11.5
	生産緑地指定解除後の申告		3.6	1.0
	その他	国都・区市への貸付地返還後の申告	2.3	0.6
		国有農地私下後の申告	0	0.0
		地積訂正	0.3	0.1
		その他	2.4	0.6
		小計	4.9	1.3
	認定の合計		375.4	100.0

注：農業委員会調べ。

資料：『長期営農継続農地保全状況調査報告書』東京都農業会議，1986年3月より作成。

うち12戸（30.0%）、50～70aが36戸のうち10戸（27.7%）、70～100aが25戸のうち7戸（28.0%）、100a以上が28戸のうち7戸（25.0%）となっており、30a未満の比較的小面積の農家で再申告率100%の農家割合が高くなっている。

3）相続税納税猶予の特例非適用農家の再申告状況

1983年1月～12月に相続のあった長期営農継続農地のある農家で、相続税納税猶予の特例を受けなかった農家54戸（都計）の相続発生時の長期営農継続農地面積は12.0haであった（前掲表Ⅳ-4）。このうち、農地相続人によって再申告されたのは7.5ha

であり、再申告面積率は62.5%となる。

再申告された7.5haのうち、6.9ha（92.0%）が被相続人と同一世帯人による再申告であった。

先にみたように、特例の適用を受けた農家の再申告面積率は80.5%であり、それと比較した場合かなり低い数値であると言えよう。このように、相続が発生した場合に今後20年間の営農継続が適用要件となっている相続税納税猶予の特例を受けるかどうかは、市街化区域内農地の継続性を判断する際に重要な指標となっているのである。

さて、調査農家封戸について相続後の再申告率別農家数をみると、再申告率30%未満が16戸

表Ⅳ－４ 長期営農継続農地の相続後再申告面積（東京都計）

区分	調査農家 戸数 (戸)	①相続発 生時の長 期営農継 続農地面 積 (ha)	②相続後 の再申告 面積 (ha)	うち、被相続人 と同一世帯人の 再申告面積 (ha)	再申告率 ②/① (%)
相続税納税猶予の 特例適用農家	236	119.4	96.1	93.5	80.5
相続税納税猶予の 特例非適用農家	54	12.0	7.5	6.9	62.5

注：1985年農業委員会調べ（1983年相続発生農家）。

資料：『長期営農継続農地の相続に関する調査結果』東京都農業会議，1986年3月より作成。

表Ⅳ－５ 長期営農継続農地の相続後の再申告率別農家数
（東京都計，相続税納税猶予の特例適用農家）（上段：戸，下段：％）

区分		合計	長期営農継続農地の相続後の再申告				
			30％未満	30～50	50～70	70～100	100％
相続発生時の長期営農継続農地所有規模	計	236 (100.0)	11 (4.7)	24 (10.2)	26 (11.0)	77 (32.6)	98 (41.5)
	10a未満	19 (100.0)	2 (10.5)	2 (10.6)	1 (5.3)	2 (10.5)	12 (63.2)
	10～30	88 (100.0)	5 (5.6)	5 (5.7)	8 (9.0)	20 (22.7)	50 (56.8)
	30～50	40 (100.0)	1 (2.5)	6 (15.0)	5 (12.5)	16 (40.0)	12 (30.0)
	50～70	36 (100.0)	2 (5.6)	5 (13.9)	7 (19.4)	12 (33.3)	10 (27.7)
	70～100	25 (100.0)	1 (4.0)	5 (20.0)	1 (4.0)	11 (44.0)	7 (28.0)
	100a以上	28 (100.0)	— (—)	1 (3.6)	4 (14.3)	16 (57.1)	7 (25.0)

注：1985年農業委員会調べ（1983年相続発生農家）。

資料：『長期営農継続農地の相続に関する調査結果』東京都農業会議，1986年3月より作成。

(29.6％)，30～50％が6戸；(11.1％)，50～70％が8戸(14.8％)，70～100％が8戸(14.8％)，100％が20戸(37.0％)となり，再申告率の低い(30％未満)農家と高い(100％)農家との両極に分かれている(表Ⅳ－6)。

また，相続発生時の長期営農継続農地所有規模別に再申告率をみると，再申告率100％の農家は30a未満層に多いことが示されており，この点については特例の適用を受けた農家と同様の傾向となっている。

(5) 小括 ― 市街化区域内農地の継続性 ―

これまで，東京都における長期営農継続農地の動向を1985年1月～12月の異動実態及び昭和58年相続発生農家の相続後再申告状況に関する調査結果から明らかにしてきた。

そこで，ここまでのまとめを市街化区域内農地の継続性という観点から行っておきたい。

まず，調査結果によると長期営農継続農地の1985年12月末現在の面積は，対前年比1.0％の増加率であったが，1985年土地評価換えによる新規認定面積を差し引くと△1.3％の減少率となった。課税資料より東京都の市街化区域内農地全体の減少率をみると(『1985年度土地関係資料集』東京都)1985年に対前年比△2.9％の減少率，1984年で同△2.2％，1985年で同△2.4％の減少率となっている。これらの数値と比較すると長期営農継続農地の継続性は高いといえよう。

一方，長期営農継続農地の増減の事由別内訳はかなり複雑であったが，相続による減少が減少面積全体に対し48.6％を占め，相続後の再申告がどの程度まで行なわれるかが一つの問題となった。すでにみ

表Ⅳ－6 長期営農継続農地の相続後の再申告率別農家数
(東京都計、相続税納税猶予の特例非適用農家)

(上段：戸，下段：%)

区分		合計	長期営農継続農地の相続後の再申告				
			30%未満	30～50	50～70	70～100	100%
相続発生時の長期営農継続農地所有規模	計	54 (100.0)	16 (29.6)	4 (7.4)	6 (11.1)	8 (14.8)	20 (37.0)
	10a未満	15 (100.0)	4 (26.7)	— (—)	— (—)	— (—)	11 (73.3)
	10～30	27 (100.0)	10 (37.0)	3 (11.1)	3 (11.1)	4 (14.8)	7 (25.9)
	30～50	6 (100.0)	1 (16.7)	1 (16.7)	1 (16.7)	2 (33.3)	1 (16.7)
	50～70	5 (100.0)	1 (20.0)	5 (13.9)	2 (40.0)	1 (20.0)	1 (20.0)
	70～100	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)
	100a以上	1 (100.0)	— (—)	— (—)	— (—)	1 (100.0)	— (—)

注：1985年農業委員会調べ（1983年相続発生農家）。

資料：『長期営農継続農地の相続に関する調査結果』東京都農業会議，1986年3月より作成。

た調査結果によれば、相続税納税猶予の特例を受けた農家 236 戸の合計で 80.5%，受けない農家 54 戸の合計で 62.5%という再申告面積率であった。このように、相続税納税猶予制度を活用しているかどうかで大きな差がでることが明らかとなった。言い換えれば、今日の都市地域の農家相続において、この制度の適用を受けるかどうか農地の継続性を保障する重要な指標となっていたのである。

したがって、相続が発生した農家の相続税納税猶予の特例適用状況を検討すること、さらには、地価の高騰を背景とする農地の分割相続と高額な相続税納税のための農地売却の実態の解明は、市街化区域内農地の継続性検討の重要な課題となる。これらの点については、節を改めて述べることにしたい。

2. 相続税納税猶予制度の特例適用農地の動向

(1) 制度の概要

農地等に対する高額な相続税の課税の是正措置として、1975 年租税特別措置法の改正により成立したのが「農地等についての相続税納税猶予制度」である。

この制度の概要は、農業相続人であるとして農業委員会により証明された農地等の相続人が農業を継続する場合に限り、農地等に対する相続税評価額を時価による評価額と「農業投資価格」との差額に相当する相続税の納税を猶予し、20 年を経過したときに免除するというものである。

ここでいう「農業投資価格」とは、農地等が所在する地域において恒久的に耕作または養畜の用に供されるとした場合に通常成立すると認められた価格として、その地域の所轄国税局長が決定した価格をいう。東京都の 1986 年分「農業投資価格」は、10 a 当り田 90 万円、畑 80 万円であるから時価評価よりはかなり低い評価額であると言えよう。

参考数値として東京都における「1985 年度田畑売買価格調査」結果をみると、耕作目的の市街化区域内農地 10 a 当り自作地売買価格は、都平均で田 7,462 万円、畑 11,128 万円であり、さらに転用価格では市街化区域内で住宅用 3.3 m² 当り都平均田 52 万円、畑 57 万円となっている。なお、猶予税額の納税の免除は、20 年を継続した場合以外でも、農業相続人が死亡した場合、農業相続人がこの特例の適用を受けた農地等をさらにその人の農業後継者に生前一括贈与した場合に認められる。

一方、上記の場合に該当する以前に、特例の適用農地を譲渡したり、農業を廃止したりしたときには、その納税猶予額の全部または一部の納税猶予が打ち切られることになる。

(2) 特例制度の適用件数・面積の推移

1975 年 1 月 1 日以降の相続に対してこの制度が適用されることになっているが、1983 年 12 月末までの東京都における適用件数・面積の推移は表 7 のとおりである。

表Ⅳ－7 相続税納税猶予制度の特例適用
申請件数・面積の推移（東京都計）

年次	特例適用		1 件当たり適用面積 ②/① (ha)
	①件数 (件)	②面積 (ha)	
1975	211	91.5	0.43
1976	306	122.2	0.40
1977	286	119.6	0.42
1978	306	125.2	0.41
1979	311	116.5	0.37
1980	336	129.9	0.39
1981	364	131.9	0.36
1982	376	133.7	0.36
1983	478	164.1	0.34
累計	2,974	1134.6	0.38

注：①1983年末まで農業委員会調べ。

②農業委員会が、農業相続人であるとして「相続税納税猶予に関する適格者証明書」を発行したものの集計結果。

資料：東京都農業会議資料より作成。

それによると、1975 年以降 9 年間の累計で 2,974 件、1,134.6 ha の特例適用の申請があった。この数字は、農業委員会が相続人の申請にもとづき、農業相続人であるとして「相続税の納税猶予に関する適格者証明書」を発行したものを集計したものであるが、実際に税務署でこの全てが特例農地として承認されたかどうかは不明である。しかしながら、農業委員会調べによる数字以外は明らかにされていないことと、農業委員会の「適格者証明書」を受けた相続人の申告が税務署により否認されるケースは極めて稀であることなどの理由によりデータとして利用することにした。

さて、特例適用件数と面積の東京都の農業全体に占める比重であるが、「1985 年センサス」による農家戸数 26,568 戸から適用件数 2,974 件の適用率を単純に求めると約 1 割の適用農家率となり、一方昭和 59 年の「耕地面積統計」による耕地面積 12,600 ha から適用面積 1,134.6 ha の適用率を単純に求めると約 1 割の適用面積率となる。

このように、今日、特例農地制度はその適用の量的な側面からも無視しえない規模となっているので

ある。

さらに、表Ⅳ－7 から 10 年間の特例適用件数・面積の推移の傾向をみると、第 1 に適用件数・面積が年々増加していること、第 2 に 1 件当たり適用面積規模が年々小さくなっていることなどが示されている。

制度適用件数・面積の増加は、相続税額の高額化とともにこの制度の有利性が都市農業の担い手として営農継続を希望する広範な農家に認識されたこと、及びかなり所有面積規模の小さな農家でも資産保全の立場から特例の適用を受けるようになったこと（この制度には、農地所有面積の下限を定めるなどの面積要件はない）などが考えられる。

(3) 特例制度の適用及び農地分割相続の実態

前項では、69 戸の調査集計により特例制度の適用、相続税の課税と納税、農地処分等の状況をみた。そこで、ここではさらに量的・全体的な把握を試みることにする。

資料として用いるのは、前掲『長期営農継続農地の相続に関する調査結果』であり、1983 年 1 月～12 月に相続が発生した農家である。

1) 市街化区域内農地の特例適用状況

集計した 236 戸の被相続人の市街化区域内農地所有面積の合計は、139.2 ha であったが、うち 97.6 ha が特例農地となっていた（表Ⅳ－8）。したがって、市街化区域内農地の特例適用面積率は 70.1% であった。また、特例農地 97.6 ha のうち 95.6 ha (98.0%) が被相続人と同一世帯人による適用であった。

さらに、市街化区域内農地の特例適用面積率別に農家数をみると、236 戸のうち適用率 30% 未満が 11 戸 (4.7%)、30～50% 40 戸 (16.9%)、50～70% 42 戸 (17.8%)、70～100% 81 戸 (34.3%)、100% 62 戸 (26.3%) という結果であった（表Ⅳ－9）。

特例適用率 100% の農家割合を相続発生時の市街化区域内農地所有規模別にみると、10 a 未満が 10 戸のうち 7 戸 (70.0%)、10～30 a が 70 戸のうち 34 戸 (48.6%)、30～50 a が 53 戸のうち 7 戸 (13.2%)、

表Ⅳ－8 市街化区域内農地の相続税納税猶予の特例適用面積（東京都計）

区分	調査農家 戸数	①被相続人の市街化区域所有農地面積	②特例適用農地面積	うち、被相続人と同一世帯人の適用面積	特例適用率 ②/①
東京都計	236戸	139.2ha	97.6ha	95.6ha	70.1%

注：1985 年農業委員会調べ（1983 年相続発生農家）。

資料：『長期営農継続農地の相続に関する調査結果』東京都農業会議、1986 年 3 月より作成。

表Ⅳ－９ 市街化区域内農地の相続税納税猶予の特例適用面積率別農家数（東京都計）
（上段：戸，下段：％）

区分		合計	長期営農継続農地の相続後の再申告				
			30％未満	30～50	50～70	70～100	100％
相続発生時の市街化区域内農地所有規模	計	236 (100.0)	11 (4.7)	40 (16.9)	42 (17.8)	81 (34.3)	62 (26.3)
	10a未満	10 (100.0)	－ (－)	2 (20.0)	－ (－)	1 (10.0)	7 (70.0)
	10～30	70 (100.0)	2 (2.9)	6 (8.6)	11 (15.7)	17 (34.3)	34 (48.6)
	30～50	53 (100.0)	2 (3.8)	14 (26.4)	8 (15.1)	22 (41.5)	7 (13.2)
	50～70	36 (100.0)	2 (5.6)	9 (25.0)	8 (22.2)	13 (36.1)	4 (11.4)
	70～100	33 (100.0)	3 (9.1)	6 (18.2)	5 (15.2)	15 (45.5)	4 (12.1)
	100a以上	34 (100.0)	2 (5.9)	3 (8.8)	10 (29.4)	13 (38.2)	6 (17.6)

注：1985年農業委員会調べ（1983年相続発生農家）。

資料：『長期営農継続農地の相続に関する調査結果』東京都農業会議，1986年3月より作成。

表Ⅳ－10 遺産分割協議書による被相続人と同一世帯人の農地相続面積（東京都計）（戸，ha，％）

区分	調査農家戸数	被相続人の所有農地面積			同一世帯人の相続面積			同一世帯人の相続割合		
		①計	②市街化区域	③調整区域	④計	⑤市街化区域	⑥調整区域	計 ④/①	市街化 ⑤/②	調整 ⑥/③
東京都計	戸 150	ha 84.8	ha 83.1	ha 1.7	ha 74.4	ha 72.8	ha 1.6	％ 87.7	％ 87.6	％ 94.1

注：1985年農業委員会調べ（1983年相続発生農家）。

資料：『長期営農継続農地の相続に関する調査結果』東京都農業会議，1986年3月より作成。

50～70 a が 36 戸のうち 4 戸 (11.1%)，70～100 a が 33 戸のうち 4 戸 (12.1%)，100 a 以上が 34 戸のうち 6 戸 (17.6%) となっており，30 a 未満の比較的小面積の農家で特例適用率 100% の農家割合が高くなっている。

2) 「遺産分割協議書」による農地分割相続の状況
1983 年 1 月～12 月に相続が発生した農家の相続税納税猶予の特例適用申請書添付遺産分割協議書写にもとづき，被相続人と同一世帯人の農地相続面積割合（いえに残る農地面積割合）を調査した。

調査集計戸数は 150 戸（都計）であるが，被相続人の所有農地面積の計 84.8 ha のうち，被相続人と同一世帯人が相続した農地面積の計は 74.4 ha であり，農地相続割合は 87.7% となっている（表Ⅳ－10）。

さらに，同一世帯人の相続割合を市街化区域と調整区域とに分けてみると，市街化区域で 83.1 ha のうち 72.8 ha (87.6%)，調整区域で 1.7 ha のうち 1.6 ha (94.1%) を相続しており，市街化区域での相

続割合が若干低いことが明らかとなった。

また，150 戸について被相続人と同一世帯人の農地相続面積割合別農家数をみると，相続面積割合 30% 未満が 5 戸 (3.3%)，30～50% が 8 戸 (5.3%)，50～70% が 14 戸 (9.3%)，70～100% が 39 戸 (26.0%)，100% が 84 戸 (56.0%) となっている（表Ⅳ－11）。

同一世帯人の農地相続面積割合が 100% の農家数割合を被相続人の所有農地面積規模別にみると，10 a 未満が 8 戸のうち 6 戸 (75.0%)，10～30 a が 51 戸のうち 31 戸 (60.8%)，30～50 a が 29 戸のうち 14 戸 (48.3%)，50～70 a が 23 戸のうち 14 戸 (60.0%)，70～100 a が 16 戸のうち 8 戸 (50.0%)，100 a 以上が 23 戸のうち 11 戸 (47.8%) という結果であった。

10 a 未満，10～30 a など比較的所有規模が小面積の農家で同一世帯人が 100% 農地相続する農家数割合の高いこと，その反面では 30 a 以上の農家で相続を突放とする農地分散が進んでいることが明らかと

表Ⅳ－11 遺産分割協議書による被相続人と同一世帯人の農地相続面積割合別農家数（東京都計）
（上段：戸，下段：％）

区分		合計	被相続人と同一世帯人の農地相続面積割合				
			30％未満	30～50	50～70	70～100	100％
被相続人の所有農地面積規模	計	150 (100.0)	5 (3.3)	8 (5.3)	14 (9.3)	39 (26.0)	84 (56.0)
	10a未満	8 (100.0)	－ (－)	－ (－)	1 (12.5)	1 (12.5)	6 (75.0)
	10～30	51 (100.0)	4 (2.0)	3 (5.9)	4 (7.8)	9 (17.6)	31 (60.8)
	30～50	29 (100.0)	1 (3.4)	1 (3.4)	3 (10.3)	10 (34.5)	14 (48.3)
	50～70	23 (100.0)	－ (－)	1 (4.3)	4 (17.4)	4 (17.4)	14 (60.9)
	70～100	16 (100.0)	－ (－)	1 (6.3)	－ (－)	7 (43)	8 (50.0)
	100a以上	23 (100.0)	－ (－)	2 (8.7)	2 (8.7)	8 (34.7)	11 (47.8)

注：1985年農業委員会調べ（1983年相続発生農家）。

資料：『長期営農継続農地の相続に関する調査結果』東京都農業会議，1986年3月より作成。

表Ⅳ－12 農地相続総括表（東京都計）

区分			相続人別農地相続面積		②特例適用農地面積	相続後長期営農再申告面積	特例適用率	長期営農継続農地の再申告率
			①面積(m ²)	割合(%)	(m ²)	(m ²)	②/①(%)	
調査農家一三三戸の合計	合計	計	744,614	100.0	525,938		70.6	a. 相続発生時長期営農継続農地面積 654,724m ²
		市街化区域調整区域	727,430		511,561	531,046	70.3	
			17,184		14,377		83.7	
	被相続人と同一世帯人	計	60,427	88.7	515,244		78.0	b. 相続後の再申告面積 531,046m ²
		市街化区域調整区域	644,337		500,867	518,024	77.7	
			16,090		14,377		89.3	
	同一世帯人以外	計	65,950	8.9	6,134		9.3	c. 再申告率 b/a × 100 = 81.1%
		市街化区域調整区域	64,856		6,134	6,789	9.5	
			1,094		－		－	
	共同相続	計	18,237	2.4	4,560		25.0	
		市街化区域調整区域	18,237		4,560	6,233	25.0	
			－		－		－	

注：①1985年農業委員会調べ（1983年相続発生農家）。

②前掲、遺産分割協議書による相続人別農地相続集計農家数150戸から、長期営農継続農地の再申告面積が不明確であった17戸を除いた133戸の組み替え集計。

資料：『長期営農継続農地の相続に関する調査結果』東京都農業会議，1986年3月より作成。

なった。

3) 農地相続の総括的状況

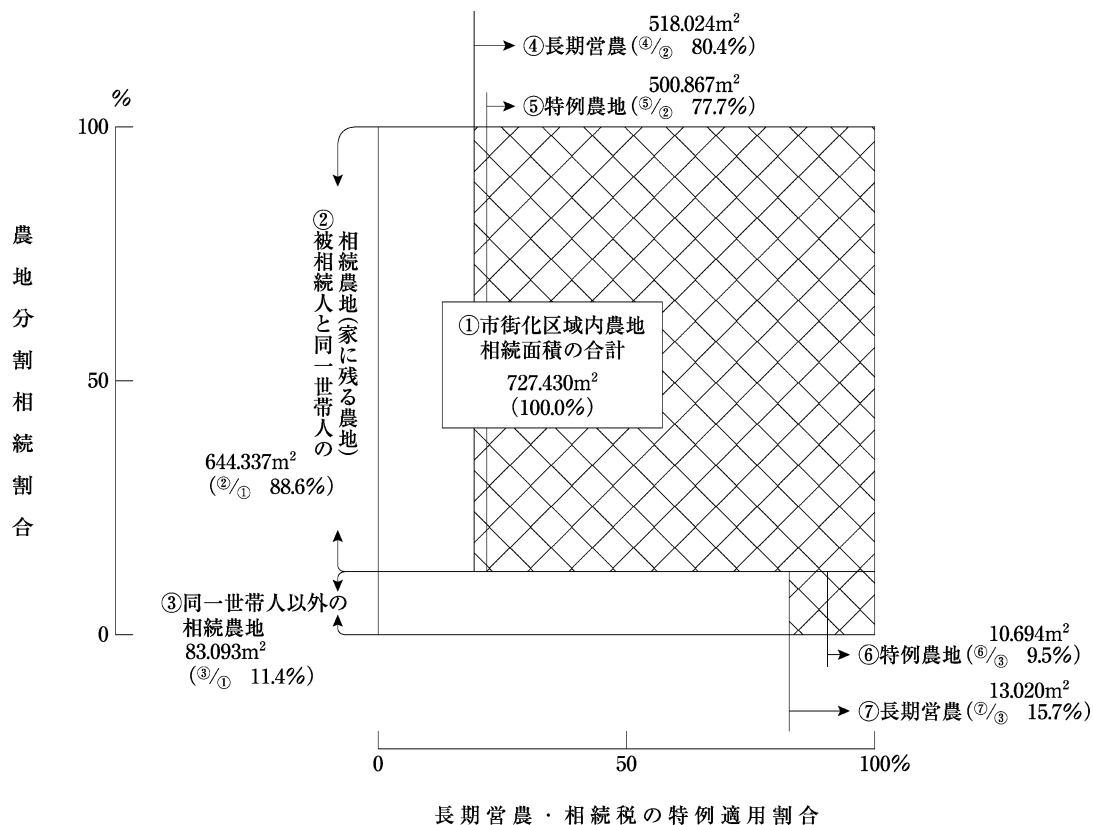
今までみてきた農地分割相続と特例適用面積及び長期営農継続農地の再申告面積との関連を把握するために133戸について抽出集計を行った（表Ⅳ－12）。

それによると、まず農地分割の状況では、133戸の農地面積の合計が744,614 m²であり、うち被相続人と同一世帯人が相続したのが660,427 m²となり、

88.7％が「いえ」に残されたことになる。さらに、全体で長期営農継続農地の再申告率は81.1％、相続税の特例適用面積率は70.6％となっている。

さて、この抽出集計結果から市街化区域内農地の相続を総括的に整理したのが図Ⅳ－1である。

この図からは、被相続人と同一世帯人以外の相続により市街化区域内農地が分割される面積割合は約1割（11.4％）であるが、分割された農地が長期営農継続農地となり、さらに相続税の特例農地となる



図IV-1 市街化区域内農地相続総括図

注：①1985年農業委員会調べ（1983年相続発生農家）。

②前掲、遺産分割協議書による相続人別農地相続集計農家数150戸から、長期営農継続農地の再申告面積が不明確であった17戸を除いた133戸の組み替え集計。

資料：『長期営農継続農地の相続に関する調査結果』東京都農業会議，1986年3月より作成。

割合はかなり低いことが第1にあげられる（分割された農地のうち、長期営農継続農地になったのが15.7%，特例の適用を受けたのが9.5%）。

一方、被相続人と同一世帯人が相続したことにより「いえ」に残る農地は88.6%であった。「いえ」に残った農地のうち、長期営農継続農地（80.4%）と特例農地（77.7%）の割合はほぼ一致しているのがあるが、紛2割の農地がこれら制度の適用外となっている。この農地は、相続税納税のために売却されるなどして転用される可能性がかなり高い部分であるといえよう。

(4) 相続税納税猶予の特例適用継続状況

これまで、相続税の課税実態と特例制度の適用状況等についてみてきた。都市農地の保全に対して大きな役割を果たしているこの制度の適用農地の継続状況を次にみておくことにしたい。

以下に利用するデータは、東京都農業会議が昭和60年度に実施した調査結果である（『相続税納税猶予の特例適用農地に関する調査結果』東京都農業

議・1986年3月）。

1) 調査の方法

1975年中に相続税納税猶予の特例についての適格者証明書を発行した農業委員会に対し調査票に配布し、対象農家に対する調査を依頼した。

対象農家数は、都計で、1975年に特例の適用を受けた農家数211戸であるが、集計農家数は区市町外居住者など調査が困難なもの及び特例適用老の相続があったものを除いた164戸である。調査時点は、1985年12月末現在。

2) 調査結果

①特例適用継続状況

調査農家164戸の1975年特例適用農地面積は、合計6,889.5aであった。うち、60年末までに適用中止農地のあった農家数は38戸（23.2%）であり、中止した合計面積は438.9a（6.4%）となっている（表IV-13）。

特例適用中止について、さらに理由別内訳をみると、中止農地面積の合計43,894.28m²のうち、「道路・学校など公共用地として買収」16,391.37m²

表Ⅳ－13 相続税納税猶予の特例適用継続状況（東京都計）

区分	1975年特例適用		1985年末までに特例適用中止の農地のあった		適用中止割合	
	①農家数	②面積	③農家数	④面積	③/①×100	④/②×100
計	164戸	6,889.2a	38戸	438.9a	23.2%	6.4%

資料：『相続税納税猶予の特例適用農地に関する調査結果』東京都農業会議，1986年。

表Ⅳ－14 特例適用中止農地面積の利用別内訳

区分	1985年末までの特例適用中止農地面積の計	中止農地面積の理由別内訳				
		道路・学校など公共用地として買収	貸家・駐車場など自営業用地として転用	分家住宅などとして転用	売却転用	その他
面 積	43,894.28m ²	16,391.37m ²	5,535.65m ²	283m ²	8,592.26m ²	13,092m ²
構成比	100.0%	37.3%	12.6%	0.6%	19.6%	29.8%

資料：『相続税納税猶予の特例適用農地に関する調査結果』東京都農業会議，1986年。

(37.3%)，「貸家・駐車場など自営業用地として転用」5,535.65 m²(12.6%)，「分家住宅などとして転用」283 m²(0.9%)，「売却転用」8,592.26 m²(19.6%)，「その他」13,092 m²(29.8%)という結果であった(表Ⅳ－14)。

②特例適用農家の概況

調査農家164戸を特例適用面積規模別にみると，5階層に分けて集計した(表Ⅳ－15)。10a未満

の適用農家は約1割の16戸(9.8%)であり，10～30a及び30～50aがそれぞれ約3割の49戸(29.9%)ずつ，50～70a24戸(14.6%)，70～100a16戸(9.8%)，100a以上10戸(6.1%)となっている。

③特例適用中止のある農家

調査農家164戸のうち，1985年12月末現在で特例適用中止のある農家数は38戸(23.2%)であった。そのうち，全部中止した農家は9戸(5.5%)となっている(表Ⅳ－16)。特例適用農地面積別では，10a未満16戸のうち中止のある農家はなかったが，10～30aで49戸のうち10戸(20.4%)，30～50aで49戸のうち16戸(32.7%)，50～70aで24戸のうち5戸(20.8%)，70～100aで16戸のうち5戸(31.3%)，100a以上で10戸のうち2戸(20.0%)の中止農家があった。

この調査では特例適用中止の理由を5つに分けて複数回答で調査した(表Ⅳ－17)。したがって，実中止のある農家数は38戸であったが，中止の理由別件数では61件となる。中止理由の多い順にみると，ま

表Ⅳ－15 特例適用面積規模別農家数（戸，%）

区分	農家数 (戸)	構成比 (%)
合計	164	100.0
10a未満	16	9.8
10～30	49	29.9
30～50	49	29.9
50～70	24	14.6
70～100	16	9.8
100a以上	10	6.1

資料：『相続税納税猶予の特例適用農地に関する調査結果』東京都農業会議，1986年。

表Ⅳ－16 特例適用中止農地のある農家数（東京都計）（戸，%）

区分	①特例適用農家の計 (戸)	②特例適用中止農地のある農家 (戸)	一部中止 (戸)	③全部中止 (戸)	適用中止農地のある農家率	
					②/①×100 (%)	③/①×100 (%)
合計	164	38	29	9	23.2	5.5
10a未満	16	—	—	—	—	—
10～30	49	10	7	3	20.4	4.1
30～50	49	16	11	5	32.7	10.2
50～70	24	5	5	—	20.8	—
70～100	16	5	4	1	31.3	6.3
100a以上	10	2	2	—	20	—

資料：『相続税納税猶予の特例適用農地に関する調査結果』東京都農業会議，1986年。

表Ⅳ-17 特例適用中止の理由別件数（東京都計）

(件, %)

区分	計	特例適用中止の理由別件数				
		道路・学校など公共用地として買収	貸家・駐車場など自営業用地として転用	分家住宅などとして転用	売却転用	その他
合計	件 61 (100.0%)	件 23 (37.7%)	件 8 (13.1%)	件 2 (3.3%)	件 15 (24.6%)	件 13 (21.3%)
特例適用面積規模						
10a未満	—	—	—	—	—	—
10～30	12	5	2	1	2	2
30～50	27	11	4	—	6	6
50～70	11	5	1	—	1	4
70～100	9	2	—	1	5	1
100a以上	2	—	1	—	1	—

資料：『相続税納税猶予の特例適用農地に関する調査結果』東京都農業会議，1986年。

ず「道路・学校など公共用地として買収」が23件(37.7%)と約4割を占め、次いで「売却転用」が15件(24.6%)、「貸家・駐車場など自営業用地として転用」が8件(13.1%)、「分家住宅などとして転用」が2件(3.3%)、「その他」が13件(21.3%)ということであった。

ここでさらに、「公共買収」による中止についてみると、特例中止農地のある農家38戸のうち、「公共買収」のみが中止理由の農家は11戸あり、これに他の理由との複合と答えた6戸を加えると合計17戸となり、38戸に対し44.7%を占める(表Ⅳ-18)。

特例適用中止の時期は、中止61件のうち、昭和55～52年の3か年間に中止したもの9件(14.8%)、

53～55年19件(31.1%)、56～58年16件(26.2%)、59年4件(6.6%)、60年4件(6.6%)、時期不明9件(14.8%)という結果であった(表Ⅳ-19)。中止理由別にみた中止時期では、「公共用地として買収」が3か年ごとに1983年まで増加する傾向にあったが、1984年、1985年は減少している。また、「売却転用」についてはほぼ横ばいとなっている。

特例適用中止農地のある農家38戸について中止面積割合をみると、1975年当初の特例適用面積に対する1985年末までの適用中止面積割合が20%未満の農家が22戸(57.9%)、20～50%の農家が8戸(21.1%)、100%の中止が8戸(21.1%)となっている(表Ⅳ-20)。

3) 特例農地の継続性

以上、1975年の制度発足時に特例の適用を受けた農地について、適用継続状況を追跡してきたが、その結果、集計した164戸の適用農家のうち、29戸(23.2%)が特例農地の一部を中止し、9戸(5.5%)が全部を中止していることが明らかとなった。

しかし、その中止理由をみると、「公共買収」のみの理由による農家が11戸(中止農地のある農家38戸に対し28.9%)あり、さらに、「公共一男収」とそれ以外との複数の理由による中止農地のある農家も

表Ⅳ-18 「公共買収」が特例適用中止理由の農家(戸, %)

区分	計
①特例適用中止農地のある農家数	38戸
②「公共買収」が中止理由の計	17
「公共買収」のみが中止理由	11
「公共買収」と他の理由の複合	6
②/①×100	44.7%

資料：『相続税納税猶予の特例適用農地に関する調査結果』東京都農業会議，1986年。

表Ⅳ-19 中止理由別にみた中止時期（東京都計）

(戸, %)

区分	計	1975～77年	1978～80年	1981～83年	1984年	1985年	不明
合計	件 61 (100.0%)	件 9 (14.8%)	件 19 (31.1%)	件 16 (26.2%)	件 4 (6.6%)	件 4 (6.6%)	件 9 (14.8%)
道路・学校など公共用地として買収	23	4	7	8	1	1	2
貸家・駐車場など自営業用地として転用	8	1	3	2	—	—	2
分家住宅などとして転用	2	—	—	1	—	1	—
売却転用	15	4	4	3	1	1	2
その他	13	—	5	2	2	1	3

資料：『相続税納税猶予の特例適用農地に関する調査結果』東京都農業会議，1986年。

表Ⅳ－20 特例適用中止面積割合別農家数（東京都計）

（戸，％）

区分		60年末迄に特 例適用中止農 地のある農家	特例適用中止面積割合			
			20%未満	20～50	50～100	100%
特 例 適 用 面 積 規 模	合計	戸 38 (100.0%)	戸 22 (57.9%)	戸 8 (21.1%)	戸 － (－%)	戸 8 (21.1%)
	10a未満	－	－	－	－	－
	10～30	10	6	2	－	2
	30～50	16	8	3	－	5
	50～70	5	3	2	－	－
	70～100	5	3	1	－	1
	100a以上	2	2	1	－	－

資料：『相続税納税猶予の特例適用農地に関する調査結果』東京都農業会議，1986年。

6戸あり、合計で17戸(同上、38戸に対し44.7%)が「公共買収」を中止理由にあげていた。

この点において、真にやむをえない原因のあることが明らかとなったわけであるが、一方では「売却転用」等否定的な実態も明らかとなった。

さて、特例農地の継続性であるが、この調査結果では、制度適用以降10年を経た段階で、今なお93.6%もの適用継続農地のあることが明らかとなっている。市街化区域内農地等の転用率と比較するまでもなく、極めて高い継続率であるといえよう。ここでは、特にその点を確認しておくことにしたい。

3. 総括

本章では、東京都における長期営農継続農地と相続税猶予の特例適用農地の動向について、主としてその継続性という観点から検証を行った。その結果、両制度の適用農地には高い継続性のあることが明らかとなったのであるが、そもそも、都市計画法による現行の区域区分制度の下で実施されている市街化区域内農地に対する「宅地なみ課税」に対抗し、さらに高額な相続税に対処するためには、これら特例制度の活用が不可欠となっているのが実情である。

しかしながら問題は、主としてこのような税制度の特例によって支えられている現況が、今後とも市街化区域内農地の継続性を保障するものとして評価しきれんかというところにある。さらにいうならば、土地利用の調整にかかる事柄が、税制度の手に委ねられていることの問題点は何かということである。

かつての「宅地なみ課税」撤廃運動の中から生まれた言葉「農業のある街づくり」が単にスローガンとしてあったのではなく、市民とともに作りあげていく自主的な土地利用計画の策定をも展望したものとして提起されていたとするならば、上述の問題点

の解明こそ第1に残された課題であるといえよう。

参考として東京都における第2種生産緑地の再指定（10年の期間延長）の状況について触れておきたい（数字の出所は東京都市計画局）。

東京都では1975年当初指定後10年を経過した第2種生産緑地の再指定が1985年10月に行われた。対象面積は都計で56.85haであったが、そのうち33.64haが再指定された。再指定面積割合は76.3%となるが、当初長期営農継続農地への大量の適用換えも予想されたことを考えると、この制度自体の不充分性にもかかわらず高い再指定率になったといえよう。

V 都市農業の経営継承と土地利用実態

1. 都市農業の経営継承実態

(1) 東京都清瀬市における経営継承問題

本節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している⁽¹⁾。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⁽²⁾。

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Ⅴ－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

表V-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	6556.46	4038.96	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。

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、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V-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「世帯主と同居あか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) 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V-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260a、最小で95aであり、農地の賃貸借は少なく所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40a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V-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。

表V-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			
			世帯主と同居あかつぎが専従している農家			
	戸	%	戸	%	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。

表V-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		計	所有地	借入地	貸付地
	後継ぎ	配偶者	父	母				
1	37基幹	35基幹	64基幹	62基幹	260 a	260 a	— 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)。

表V-4 作付状況

番号	延べ作付面積	作付作物
1	385 a	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)。

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V-5の調査農家ごとの市街化区域農地面積は前傾表V-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V-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

表V-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)。

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8a (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

表V-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か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。制度がどういう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V-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)。

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 V-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。

(4) 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V-8, 表V-9)。

- ①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。
- ②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)。

- ③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。

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

表V-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V-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1000万円から1700万円にアップした。
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)。

の農業を親から引き継ぐ立場となっていると言えよう。

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V-10のとおり整理した。調査に際して次のような想定をたてた。都市化地帯では、農業経営の世代交替は後継者が就農することによって比較的早く実現するが、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、前掲表V-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よう。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(表V-11)。一般的には給料制が望ましいと考えられるが、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。

(5) 小括

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、地価騰貴等の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

表V-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	
					農業関係	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	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)。

表V-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）。

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おり、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。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よう。

2. 都市近郊酪農の土地利用実態

(1) 都市化と畜産環境問題の展開

本節では、畜産環境問題が先鋭的に現れると想定される都市近郊の酪農地帯を調査研究対象として、酪農経営が存続するための重要な条件の一つとなっているふん尿処理とその活用のあり方を考察する⁽³⁾。具体的には神奈川県伊勢原市の酪農を取り上げ、個別経営によるふん尿処理事例と集団的及び共同的な取り組みを展開している事例とを比較研究するとともに、望ましい行政的支援策について考察する⁽⁴⁾。

本論に入る前に、畜産環境問題とその対策の概況について都市近郊酪農に関わって簡単にみておくことにしたい。

戦後、高度経済成長の下で三大都市圏を中心とする都市拡大が進む中で、1960年代にはスプロール化現象が問題となり、農業と都市との土地利用調整の必要性が認識されるようになった。この時期に、とりわけ都市化地帯において、悪臭と害虫を主因とするいわゆる「畜産公害」が顕在化した。その結果、ふん尿処理の困難性から酪農を廃業したり、畜舎を移転する事例が数多く発生したのであった⁽⁵⁾。畜産経営に起因する「苦情」は酪農に限らず、養豚、養鶏など畜産経営全体について発生しているが、農林水産省の調査によると乳用牛の場合、1992年度の苦情発生件数875件のうち水質汚濁348件（39.8%）

と悪臭544（62.1%）が最近の主たる苦情内容となっている（「畜産経営に係る苦情発生状況調査」）。

このような中で、1970年代以降畜産環境問題に関する法規制も整備されてきている。関連する法律として、①廃棄物の処理及び清掃に関する法律（1970年）、②水質汚濁防止法（1970年）、③湖沼水質保全特別措置法（1984年）、④悪臭防止法（1971年）などがある。とくに、廃棄物の処理及び清掃に関する法律では、市街化の進んだ地域内においては、発酵処理、乾燥または焼却、化学処理、尿のみを分離する、ふん尿処理施設による処理、十分に覆土する、などのいずれかの方法をとらないかぎり肥料としては使用してはならないと定めている。

一方では、家畜ふん尿の適正な処理を図ることを目的として、国の補助事業による畜産環境対策も実施されている。その主要な対策の一つである環境保全型畜産確立対策事業をみると、市町村、農協、営農集団等における共同の家畜ふん尿処理施設の設置補助については、近年は年間50ヶ所前後、経営移転事業については、年間5ヶ所前後の実績となっている⁽⁶⁾。

以下、神奈川県伊勢原市の調査結果にもとづき述べることにする。なお、この調査は1994年10月に実施したものである。

(2) 伊勢原市の農業と農協堆肥センター

1) 伊勢原市農業の概要

神奈川県伊勢原市は新宿から小田急線で1時間余りの位置にあり、近年都心部に通勤するサラリーマンのベッドタウンとして急速な都市化を遂げつつある。1990年センサスによる総農家戸数は1,606戸で、うち専業農家は252戸（15.7%）である。耕地総面積は1,420 haあり、水田543 ha（38.2%）、普通畑612 ha（43.1%）、樹園地265 ha（18.7%）となっている（1992年神奈川県農林水産統計年報）。園芸部

門では温暖な気候を活かしたナシ等の果樹生産が盛んである。畜産部門では、酪農 108 戸（1 戸当たり乳用牛 33.5 頭）、肉牛 62 戸、養豚 21 戸、採卵鶏 12 戸、めん羊 9 戸の農家が存在する（1994 年家畜保健所調べ）。

2) 畜産ふん尿処理問題と農協堆肥センター

伊勢原市では酪農を中心とする畜産農家が健在であり、地域農業を担う一定の層を形成していた。しかし、ここでも都市化の進展に伴い、これまでの畑地還元方式では限界が生じてきていた。実態調査で示すように、借地を含めた経営耕地面積が、2～3 ha の酪農家が多く、小規模である上に混住化の中で生フンを投入できる畑地も限られてきたのである。こうしたことから、伊勢原市農協堆肥センターが、1977 年度～1978 年度にかけて国の「家畜排せつ物広域処理流通モデル事業」の指定を受けて建設されることになったのである（総事業費 2 億 2 千万円）。この事業が構想するふん尿処理と堆肥流通の流れは図 V-1 のとおりである。今回の実態調査は、この事業への参加農家と非参加農家について、ふん尿処理タイプ別に区分して実施した。

(3) 酪農経営におけるふん尿処理・利用の実態

1) 調査農家の概要

調査はふん尿処理タイプ別に、①農協堆肥セン

ター利用農家 4 戸、②数戸共同でふん乾燥ハウスを導入した 2 戸、③施設は利用せず畑へ直接堆積する農家 3 戸、計 9 戸を対象に実施した。まず、調査農家の概要を示しておこう（表 V-12）。

乳牛飼養頭数は、大きい経営で経産牛 54 頭、少ない経営で 22 頭であり、平均的には 35 頭程の飼養頭数の酪農専業農家である。労働力は経営主夫妻と後継者の 3 人というパターンが多く、2～3 人の家族労働力によって経営されている。雇用はなく、休む必要がある時はヘルパー組合を利用する（農家番号③と⑦は利用していない）。経営耕地面積は、最大で 4.3 ha、最小で 1.3 ha である。後に示すように調査農家の全てが借地をしており、粗飼料生産＝ふん尿処理用地として利用されている。経営耕地が小さいことと、住宅地等に囲まれるなどの立地条件がふん尿処理用地の確保を困難にし、センターやハウス等の処理施設の導入を迫る要因となっている。

なお、農協堆肥センター利用農家 4 戸のふん尿の年間総生産量に対するセンター利用割合は、30%～70%であり、調査農家には全量を利用する農家はなかった。センターの処理能力の限界と利用量に応じた農家負担の増大ということがその理由である。調査農家以外では、経営耕地をほとんど持たないで全量をセンター利用にしている農家が 1 戸存在している。

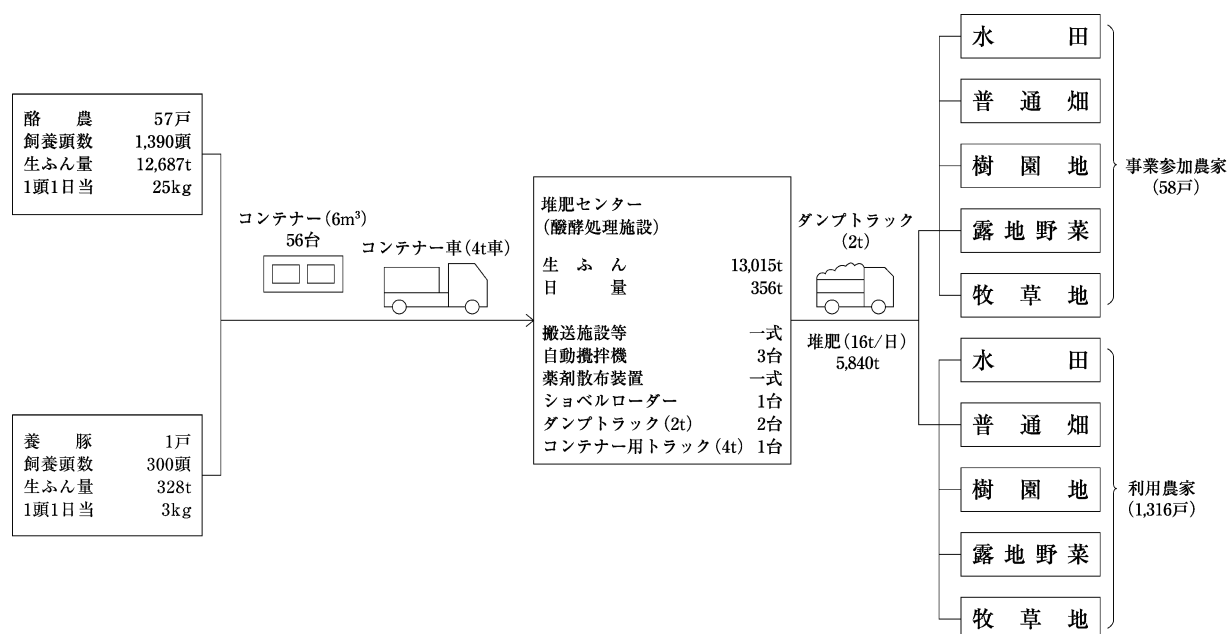


図 V-1 伊勢原市農協堆肥センターの概要
—— 家畜排せつ物の処理及び堆きゅう肥等の利用
並びに流通機構のフローチャート ——

出所：伊勢原市農業共同組合営農部資料より作成。

表 V-12 伊勢原市調査農家の概要

区分	農家 番号	家族労働力 —性別・年齢— () 内補助従事者	乳牛飼養頭数			経営耕地 面積計	糞尿の年間総生産 量に対する堆肥セ ンター利用割合
			成牛		育成牛		
			経産牛	未經産牛 (種付)			
農協堆肥 センター 利用	①	男36, 男64, 女62	26頭	3 頭	7 頭	2.2ha	70%
	②	男56, 男26, 女54	43	3	8 預託13	1.3	40
	③	男59, 男29, 女55	54	15	20	2.7	33
	④	男63, 男32	34	5	11	1.6	30
乾燥ハウ ス利用	⑤	男39, 男66, (女32, 女65)	33	7	預託6	4.3	—
	⑥	男48, 女45	22	5	7	2.5	—
畑へ直接 堆積	⑦	男50, 男22, 女50, (女75)	41	6	7	3.7	—
	⑧	男33, 女31	35	3	17	2	—
	⑨	男59, 男31, (女57)	34	3	3 預託5	3.8	—

備考：農家実態調査結果（1994年10月実施）より作成。

2) ふん尿処理・利用の方法

いずれのタイプの酪農家も尿を分離する固液分離処理である。尿は浄化槽から公共下水へ流す方式（⑦・⑧・⑨）と、河川に流す方式（①・②・③・④・⑤）とに分かれる（表 V-13, 表 V-14）。ただし、⑥だけは畜舎に隣接する畑 13 a の地下に全長 400 メートルのパイプ（コルゲート管）を埋設した地下浸透式施設で処理している。敷料はオガクズで、⑥以外はバンクリーナーで掻き出して、ダンプでセンターあるいは畑へ運搬する。乾燥ハウスが隣接している⑤と⑥は乾燥して堆肥舎に積んだ後、一部を販売・交換して堆肥として自家利用する。堆肥を販売する農家は 3 戸だけであったが、④(50%) と⑤(40%) は販売割合が高い。④は年間で 2 t 車 45 台分を横浜と川崎の果樹農家 4 戸に販売する。2 t 車 1 台の完熟堆肥を 10 台以上購入の場合は 1 台当たり 3,500 円、10 台以下の場合は 5,000 円という販売額である。⑤は伊勢原市内の果樹・野菜・花きの温室栽培農家に販売し、年間 50 万円の販売額となっている。⑤は堆肥が足りなくて断っている状況であるという。

⑥の乾燥ハウスは 1984 年度に団体営畜産経営環境整備事業によって 2 戸共同（うち 1 戸は調査対象外）で導入し 85 年に完成したものであるが、後に示すように周辺住民の反対運動が解決するまで 2 年間利用できなかったという軋轢を経験している。事業はハウス施設、攪拌機、ローダー、ダンプ（2 t）がセットになっているもので、2 戸の総事業費 3,520 万円、補助率 78% であった。ハウスは⑥の畜舎に隣

接し、共同利用者はここまでフンを運搬して来る。

3) 農地利用

農地は飼料畑として利用されており、サイレージ用のデントコーンが中心的な作物である（表 V-15, 表 V-16）。都市化地帯にあるとは言え、さすがに市街化区域農地を利用しているのは、⑤のみであった。その⑤は、経営耕地は 4.3 ha と調査農家の中では最大であるが、都市化に迫られて乾燥ハウスを導入したものである。

農地の権利関係では、借入地割合が高いのが特徴である。経営耕地総面積に占める借入地割合が 50% 以上となるのが⑦・⑧で、40～50% となるのが①・②・⑥である。酪農家の借入地割合が高いのは、粗飼料生産＝ふん尿処理用地として必要なことが第 1 の要因となるが、地域の農地管理を数少ない専業農家としての酪農家に依存せざるを得ないという地域農業の抱える問題も存在している。借入地の状況を見ると、農地の貸し手は高齢農家やサラリーマン農家となっており、そのままでは耕作放棄地となる農地を“頼まれて”酪農家が管理するという実態がある。“不耕作地解消運動”に行政・農業団体等が真剣に取り組むという状況も生まれている。したがって、農地は借り手市場であり、地代は安く無料というケースも多い。

ただし、酪農家にとっては幾つかの問題も存在している。まず、圃場が零細で飛び地になっていて合理的に作業できないことである。⑥は 9 戸から計 120 a の普通畑を借りているが、借りた圃場も 15 a 程ずつ 9 ヶ所に分散しているのである。

表V-13 ふん尿処理・利用の方法

区分	農家番号	処理方法			敷料	年間総生産量	仕向（年間総生産量=100）				
		混合処理	分離処理	現行体系完成年次			堆肥センター	自家利用	販売	交換	無償配布
農協堆肥センター利用	①		○	1978	オガクズ	730t	70%	30%	—%	—%	—%
	②		○	1989	オガクズ	730	40	40	—	—	20
	③		○	1971	オガクズ	1,095	33	53	—	—	14
	④		○	1977	オガクズ	730	30	20	50	—	—
乾燥ハウス利用	⑤		○	1978	オガクズ	730	—	60	40	—	—
	⑥		○	1985	オガクズ	……	—	90	5	5	—
畑へ直接堆積	⑦		○	1992	オガクズ	1,000	—	100	—	—	—
	⑧		○	……	オガクズ	180	—	100	—	—	—
	⑨		○	1988	オガクズ	730	—	93	—	—	3

備考：農家実態調査結果（1994年10月実施）より作成。

表V-14 ふん尿処理関連施設・機械等の整備状況

区分	農家番号	建物			施設	機械
		堆肥乾燥ハウス	堆肥舎	尿浄化槽		
農協堆肥センター利用	①	—	—	○	○ (1976～)	トラクター（69ps+24PS+15PS），ダンプ（2t）
	②	—	—	○	○	トラクター（17PS+25PS），ボブキャット（1988～），ダンプ（2t）
	③	—	30坪 (1975～)	○ (1971～)	○ (1971～)	トラクター（87PS+72PS+35PS），ダンプ（2t）
	④	—	—	○ (1977～)	○ (1988～)	トラクター（50PS+18PS），ダンプ（2t+2t）
乾燥ハウス利用	⑤	100m ² (1979～)	○ (1979～)	○ (1980～)	○ (1978～)	トラクター（63PS+35PS），ダンプ（2t+2t）
	⑥	○ (1985～)	○ (1985～)	○ (1985～)	—	トラクター（65PS+45PS），バキュームカー（1/13），マニユアスプレッター，ボブキャット（1/2），ダンプ
畑へ直接堆積	⑦	—	—	○	○ (1974～)	トラクター（85PS+69PS+25PS），ダンプ
	⑧	—	—	○	○ (1989～)	トラクター（85PS+48PS+48PS），ダンプ（2台），フォークリフト
	⑨	—	—	○ (1988～)	○ (1991～)	トラクター（85PS+79PS），ダンプ（2t+2t），トラック

備考：農家実態調査結果（1994年10月実施）より作成。

4）農協堆肥センターの利用状況と評価

農協堆肥センターへは6tコンテナで搬入するが、1ヶ月に5～6台の利用で400t前後の年間利用量となり、その年間負担金は60～70万円である（①・②・③）（表V-17、表V-18）。労力の負担軽減になり、良質の堆肥が供給されるようになったという評価がある反面、利用料が高いことが不満材料にあげられている。利用料はセンター発足当初コンテナ1台当たり3,000円だったものが6,000円→7,000円となり、現在では9,500円である。センターの運営収支は黒字であるが、従事者1名の人件費は

農協負担となっているので、やむを得ないところである。一方では、この負担を回避するため、センターへの搬入を止めた農家も多かった。コンテナの割当を受けている事業参加農家は56戸であるが、現在の利用農家は15戸程となっている。また、センターの処理能力は1ヶ月当たりコンテナ75台（450t）であるので、1戸当たり5台とすると15戸分ということになる。このことも、数戸共同による乾燥ハウスの導入の動きを促す要因となっているのである。

5）都市化の中での地域住民との軋轢

市街地に隣接して営まれる酪農経営であり、環境

表V-15 農地利用と飼料作物の作付体系

区分	農家 番号	経営耕地					飼料作物の作付体系
		普通畑 ha	転作畑 ha	水田 ha	経営耕地 面積計 ha	うち、市 街化区域 ha	
農協堆肥 センター 利用	①	自1.0 借1.0	—	自0.3 貸0.1	2.2	—	デントコーン2.0ha、圃場8ヶ所
	②	自0.6 借0.4	自0.1	借0.2	1.3	—	デントコーン1.0ha ソルゴー0.3ha
	③	自2.4 借0.2	自0.1	—	2.7	—	デントコーン2.5ha
乾燥ハウ ス利用	④	自1.0 借0.1	自0.4	自0.1	1.6	—	デントコーン0.3ha→トウモロコシ0.3ha デントコーン0.7ha→エンバク0.5ha
	⑤	自1.0 借0.6	自0.8 借0.4	自0.9 借0.6	4.3	自0.3 借0.3	デントコーン→エンバク、デントコーン→イタリアン デントコーン→カブ、デントコーン
	⑥	自1.0 借1.2	—	自0.3	2.5	—	デントコーン+ソルゴー(混播)0.5ha、エンバク0.2ha デントコーン1.2ha、イタリアン0.3ha、カブ0.2ha
畑へ直接 堆積	⑦	自1.0 借2.5	—	自0.2	3.7	—	デントコーン3.5ha→デントコーン1.0ha →イタリアン2.0ha
	⑧	自1.5 借0.2	自0.3	—	2	—	デントコーン1.5ha 牧草0.3ha
	⑨	自0.5 借2.0	自1.0	自0.3	3.8	—	デントコーン2.5ha→デントコーン1.0ha デントコーン1.0ha→イタリアン1.0ha

備考：農家実態調査結果（1994年10月実施）より作成。

表V-16 借入地の状況

区分		地目別 借地面積	借入地の状況 (開始年次、相手の事情、借地料、その他)
農協堆肥セ ンター利用	①	普通畑 100a	20年以上前から、高齢農家5～6戸より雑種地になると税金が高くなるので使ってくれと言われて。遠隔地の畑0.1haは貸している。
	②	普通畑 15	1989年より、耕作放棄地、3万円相当の品物が地代替わり。
		〃 15	1989年より、耕作放棄地、3万円。
		〃 10	10年以上前、13aの水田農家（アパート経営）、地代無料。
		水 田 20	10年以上前、管理を頼まれて、地主の作業を手伝うのが地代替わり。
乾燥ハウ ス利用	③	普通畑 20	
	④	普通畑 10	1988年より、耕作放棄地（東京在住）、地代は税金分のみ。
	⑤	普通畑 60	1989年より、4戸のサラリーマンから。
		転作田 40	1989年より、3戸のサラリーマンから。
		水 田 60	1978年より、3戸のサラリーマンから。
畑へ直接堆 積	⑥	普通畑 120	計9戸から（親戚・地域の農家）、2,000円～10,000円の地代で60a、無料が60a。
	⑦	普通畑 250	計6～7戸の後継者のいない野菜農家から、地代は高くない。
	⑧	普通畑 15	1989年より、水田を持つ日曜農家、小作料10a10,000円。
	⑨	普通畑 200	1970年代より、高齢農家の農地を管理、地代無料。

備考：農家実態調査結果（1994年10月実施）より作成。

衛生に関する非農家からのクレームを多くの農家が経験している(表V-19)。調査農家では9戸のうち、5戸が主として“におい”に関する苦情を聴いている。そのため、運搬に気をつかいながら、住民のいない時間帯に急いで畑への堆肥投入作業を済ませるなどの細かい配慮をしている。しかし、それでも地

域住民の理解が得られない場合も出てくる。市内には、10数年前に酪農家の勝訴とはなったが、牛舎の建て替え中止を求める隣接住民の訴訟を起こされた酪農家もいるのである。畜舎から出るにおいとハエが公害視されたものである。調査農家でも、⑥の場合は乾燥ハウスの導入に対して地域住民から反対運

表V-17 農協堆肥センター参加農家の利用状況と評価

農家番号	年間利用量	年間負担金(利用料)	労働負担軽減状況	運営に対する評価
①	360t (6t×5台×12ヶ月)	60万円		問題ない。堆肥も三浦半島方面に売れている。
②	436t (6t×6台×12ヶ月)	70万円		利用が10戸だけで、運営は赤字ではないか。最初加入して止めた人は、利用料が高い、頭数が少ないという理由。
③	360t (6t×5台×12ヶ月)	60万円	省力化できてい。労力としてはダンプに積だけ。	自分で施設を作って運営することを考えると、センターは助かる。袋詰する良い堆肥を作っていて公害防止になって良い。JA伊勢原で利用し余ったら川崎市の方へ持って行く。
④	234t (6t×39台 昨年実績)	37万円	労働時間の軽減。	センターは現状の処理規模で上限。規模が小さく料金が 高い。有志で共同堆肥センターの構想がある。

備考：農家実態調査結果（1994年10月実施）より作成。

表V-18 農協堆肥センター非参加農家の評価

区分	農家番号	堆肥センターの評価
乾燥ハウス利用	⑤	区域外だということで、始めから話しがなく参加していない。補助事業で導入した乾燥ハウスに対する事業費支払は終わっている。現在の施設が使えなくなったら、自己資金で更新する。
	⑥	堆肥センターは1978年に1年間利用した。糞出すのに負担金出して、堆肥を買う形がメリットない。処理能力も小さい。自分達で施設作った方が安くなる。
畑へ直接堆積	⑦	当初参加していたが、糞出すのも堆肥利用するのも金がかかるのですぐ止めた。畑があるので、自分の堆肥は自分で処理できる。畑がなければ、利用せざるを得ないだろう。
	⑧	堆肥センターは3年前まで10年間位使った。センターも古くなり、常時利用すると利用料も高くつく。梅雨の時期に畑に出せない時に利用していた。当時は1台8,000円で、水分が多いので4日間ですぐコンテナがまんたんになってしまっていた。

備考：農家実態調査結果（1994年10月実施）より作成。

動を起こされている。公害施設に対して補助金が出されるのはけしからんという趣旨の市長宛の公開質問状や署名活動によって一時は導入凍結に追い込まれたという。直接話し合う機会を反対運動に取り組む住民から設定されることがほとんどなく対応に苦しんだ。1985年施設が完成したものの、2年間凍結の後、運動も下火になりようやく施設を稼働することができたのである。生で野積みにするよりも、乾燥ハウスはより環境に配慮した方法だということが当初は理解されなかったのである。

6) 経営収支と今後の規模拡大意向

調査農家についてタイプ別に経営収支の概要を掲げた(表V-20)。経営収支のうち、支出の項目では堆肥センター利用農家と乾燥ハウス利用農家は、畑へ直接堆積する農家と比較して、当然のことながらふん尿処理代と償却費が増大している。やはり負担の度合いは大きいと言わざるを得ないが、安定的・継続的に酪農経営を営むためには、必要不可欠な費

用であると考えer必要がある。今後の規模拡大意向では「考えていない」農家が6戸と多いが、「考えている」農家は、「土地が入手できれば」、
「ふん尿処理方策が見つかれば可能」という条件を挙げているのである（表V-21）。

(4) 小括

神奈川県伊勢原市を対象とした実態調査結果から、都市近郊酪農におけるふん尿処理問題の所在と今後の課題を総括すると次のとおりである。

第1に、都市近郊酪農においては、ふん尿処理対策が経営存続のキポイントとなっていたことである。都市化の中でふん尿を投入することのできる農地が限られてきていることから、とりわけ経営耕地面積規模の小さい農家にとっては、適切なふん尿処理対策の実施が経営成立の不可欠の要素となっていたのである。近年の畜産飼養頭数の多頭化に対応した経営規模の拡大にとっても、その対策の確立が前

表V-19 環境衛生に関する地域住民への配慮

農家 番号	環境衛生に関する非農家からのクレームの経験	糞尿処理作業をおこなう際に環境衛生面で非農家を念頭に特に気をつけていること（堆肥盤等への搬入時・農地への堆肥の投入時）
①	以前は市役所を通じて苦情があった。今はない。	周囲に人家のない畑の中に8アール分の堆肥置場を作っている。
②	なし	こぼさないように運搬し、畑にちらす時は1日でやる。日曜日は避ける。西風が吹かない時に作業する。北風の時は臭わない。消石灰をまいて臭いを消す。
③	なし（乾いてほこりになりそうな時は、洗濯物に注意するよう一声かける）	生フンは枠をトラックに立てて外から見えないよう運ぶ。道にこぼすのは一番いやがられる。また、タイヤにフンが付かないようきちんと洗う。小さな畑には、生で朝に持って行って、1日のうちにロータリーですき込んで行く。
④	現状ではなし（潜在的にはあるかもしれない）	輸送時に注意。但し、特に配慮なし。
⑤	なおについて	生散布では風向きが影響する。
⑥	乾燥ハウスの建設に反対された（1984年導入時）	いきなり反対ではなく、もっと話し合う状況が欲しかった。
⑦	なし	坂道が多いので雨の時はこぼれないよう気を使う。人家がない畑を堆肥置き場にする。人家が近くにある畑に投入する際は、素早くロータリーをかける。人のいない平日の昼間に作業する
⑧	なし	舗装道路しかないので、輸送中にこぼれないよう注意する。住宅から離れているところに生フンを投入する。堆肥が見えなければ良いので、すき込む。プラウをかけるとにおいは消える。
⑨	以前はあり	自家付近の畑地は配慮なし。その他の畑地輸送は住宅地を避けて運ぶ（水分は70%程度）。

備考：農家実態調査結果（1994年10月実施）より作成。

表V-20 経営収支の概要（1993年・ふん尿処理タイプ別）

区分		堆肥センター 利用 (①番農家)	乾燥ハウス 利用 (⑥番農家)	畑へ直接 堆積 (⑦番農家)
頭 数	経産牛	26頭	22頭	41頭
	未経産牛	3	5	6
	育成	7	7	7
年間出荷乳量		170t	147t	250t
1頭当り泌乳量		7,000kg	7,200kg	7,000kg
収 入	乳代	1,900万円	1,800万円	2,000万円
	個体販売	75	200	150
	その他	—	—	—
	①総計	1,975	2,000	2,150
支 出	飼料代	900	650	750
	診療代	45	45	50
	糞尿処理代	60	10	—
	償却費	200	300	40
	その他	120	—	—
	②総計	1,325	1,050	840
①－②		650	795	1,310

備考：農家実態調査結果（1994年10月実施）より作成。

提となっていた。

第2に、ふん尿処理対策の実施に際しては周辺住民の理解が必要となりつつあることである。このこ

とは、農業と都市との土地利用調整を適切に行わず、スプロール化をもたらしたという日本の都市的開発の抱える問題点のしわ寄せでもあるが、当事者とし

表V-21 今後の規模拡大意向

農家番号	考えている（その条件）	考えていない
①		○
②	土地が入手できれば	
③		○
④	経産牛120頭（糞尿処理方策が見つければ可能）	
⑤		○
⑥	経産牛5頭増加	
⑦		○
⑧		○
⑨		○

備考：農家実態調査結果（1994年10月実施）より作成。

ての畜産農家のみならず、地域の全ての農業関係者と地域住民、消費者との対話を進めつつ、相互理解を深めていく必要があろう。

第3に、ふん尿処理対策は畜産農家ごとの個別対策ではなく、共同的取り組みが必要であることである。共同化によって、過重な設備投資を回避することができ、さらに円滑な堆肥流通を実現させることができるということから強調しておきたい点である。

最後に、ふん尿処理施設の導入経費への助成だけでは不十分であり、共同施設のその後の運営についても行政的支援策が必要であることを指摘しておきたい。日本の畜産を存続させるためのふん尿処理対策は、畜産農家の経済行為の中で行われるべきであるという認識から脱却して、社会的に必要なコストであるという国民的コンセンサスを構築していくことが必要ではないだろうか。

注

- (1) 農村地域における経営継承問題については、「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年などを参照。

- (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。
- (3) 畜産ふん尿処理問題の所在と対策の現状については、『EC農業の環境汚染問題とわが国の畜産汚染問題の現状』酪農総合研究所(1993年)、『酪農経営における環境汚染対策に関する調査研究』酪農総合研究所(1994年)を参照。
- (4) 混住化を特徴とする都市近郊及びその他の地帯におけるふん尿処理問題の様相については、矢板雅充「酪農のふん尿処理対策」佐伯尚美・生源寺真一編著『酪農生産の基礎構造』農林統計協会、1995年を参照。
- (5) この時期における都市化と酪農廃止、農場移転等の実態については、鈴木忠敏「埼玉県皆野町にみる都市化の進展と酪農構造の変化」『酪農事情』1977年11月、三田雅彦「市街化のなかで近郊型からミックス型へ——平塚市東真土伊藤牧場の場合——」『酪農事情』1970年11月を参照。
- (6) 農文協編『畜産環境対策大辞典』農文協、1995年、574ページ。

VI 東京における都市農地保全システムの展開

1. 東京都の都市農業対策

(1) 生産緑地地区指定の状況

東京都では1992年11月に改正生産緑地制度による生産緑地地区指定が行われ、表VI-1のとおり市街化区域農地の51.4%にあたる7,751.6haの農地が指定された。地域的には都市化の進んだ区部では36.0%と低く、市部で55.3%という状況であった。生産緑地地区として保全される農地面積は約半分になったのであるが、市街化区域農地所有者にとって極めて有利な制度であった長期営農継続農地制度から30年の保全義務が課せられる土地利用計画制度への転換率として捉えるならば、意外に高い数値となったとも言えよう。また、第VI-2表は全国的にも

表VI-1 東京都における生産緑地地区指定状況 (ha, %)

	①市街化区域内農地面積 (91年1月1日) (ha)	②生産緑地指定面積 (92年11月30日) (ha)	生産緑地指定率 ②/①×100 (%)
区部	1,569.90	564.5	36.0
市部	6,181.50	3,418.50	55.3
東京都計	7,751.60	3,983.00	51.4

備考：東京都都市計画局資料より作成

表VI-2 東京都における旧生産緑地地区の継続状況 (ha, %)

	①旧生産緑地地区面積 (91年1月1日) (ha)	②生産緑地として継続される面積			旧生産緑地 継続率 ②/① × 100 (%)
		(92年4月 申請受付 集計結果) (ha)	旧生産緑地 地区として 継続 (ha)	新生産緑地 地区に移行 (ha)	
区部	62.7	60.5	22.9	37.6	96.5
市部	419	408.3	283.1	125.2	97.4
東京都計	481.7	468.8	306	162.8	97.3

備考：東京都都市計画局資料より作成。

指定面積の多かった東京都の旧生産緑地地区の継続状況を見たものであるが、481.7 ha のうち 468.8 ha が指定継続の申請をしており、ほとんど 100% に近い継続率であった。

(2) 線引きの特徴と市街化区域農地

今日まで、市街化区域農地の保全を中心とした振興施策が自治体ごとに取り組まれてきたが、生産緑地制度の改正により施策を見直す動きがでてきた。とりわけ東京都ではこれまで長期営農継続農地制度によって市街化区域農地が保全されていることを前提として施策体系が組み立てられてきた。今回の制度改正により、生産緑地の管理に関する地方自治体の責任も重くなっている。このような状況の下で、今後東京都がどのような施策を展開しようとしているのかを探ることにしたい⁽¹⁾。

なお、生産緑地法改正の動きが明確となった 1990 年段階における東京都の都市農業の特徴及び都市農業振興施策の内容については、すでに別稿⁽²⁾で扱っているので、重複する部分は簡単に整理し、農地保全施策の経緯と現状に論点をしばって述べることにする。

はじめに東京都における区域区分の特徴であるが、都の市街化区域と市街化調整区域との線引きは 1970 年に行われ、結果として広大な市街化区域が形成されている。区部及び多摩の既成市街地とその周辺のみならず、農林地も含め平坦で都市的な開発が地形的に容易である地域はほとんど市街化区域に編入された。線引き当時から約 20 年を経た 1989 年 3 月末現在で、都全体の都市計画区域の 74.1% が市街化区域に編入されているのである。23 区内では河川敷等を除いたほぼ全域の 94.9% が市街化区域であり、三多摩地区では多摩西南部丘陵地から奥多摩にわたる樹林帯と基地周辺を除く 59.1% が市街化区域となっている。

さて、このような区域区分により東京都の農地面

積の約 7 割が市街化区域に編入され、同時に農地はあるが管内面積の 75% 以上が市街化区域農地となっている市区町村も 24 市 10 区生み出された。東京都内で農地のある市区町村は 27 市 10 区 6 町 8 村であるから、東京都における市街化区域農業の比重は極めて大きいものとなったのである。これら農地面積の 75% 以上が市街化区域農地である市区町村における農業が東京の農業に占めるシェアを基本的な数値で見ると、農家数が 58.8% (1985 年「農業センサス」)、農地面積が 52.0% (1989 年「固定資産の価格等に関する概要調書」)、農業粗生産額が 63.1% (1987 年「東京農林水産統計年報」) となる。東京農業の約 6 割を市街化区域農業が占めているのである。このような背景を踏まえた上で、これまで東京都がどのような市街化区域内農業振興施策を展開してきたのかを主として農地保全策の側面から見ることにしよう。

(3) 総合的振興施策による農地保全策

東京都はこれまで市街化区域内農業に対して比較的手厚い振興施策を実施してきているが、その施策体系は総合的な農業振興施策とスポット的な農地保全策が 2 本柱となっていた。総合的な振興施策は「都市地域農業生産団地育成対策事業」(以下「育成対策事業」)として、1982 年に長期営農継続農地制度が成立し都内の市街化区域農地の約 9 割が制度適用を受けたことを背景に、1983 年度に創設され、1991 年度までの 9 年間実施された。生産緑地制度改正の動きが明確となった 1991 年度に事業が見直され、「都市地域農業農産物特産化推進事業」(以下「特産化推進事業」)として組み替え実施されている。当初の「育成対策事業」の内容は、市街化区域内で長期営農継続農地及び生産緑地等農地が概ね 100 ha 存在する地域を対象に、各事業メニューを選択させ土地基盤整備、生産基盤整備、流通施設整備等を計画的に進めようとするものであった。事業費は 1 地区 5 千万

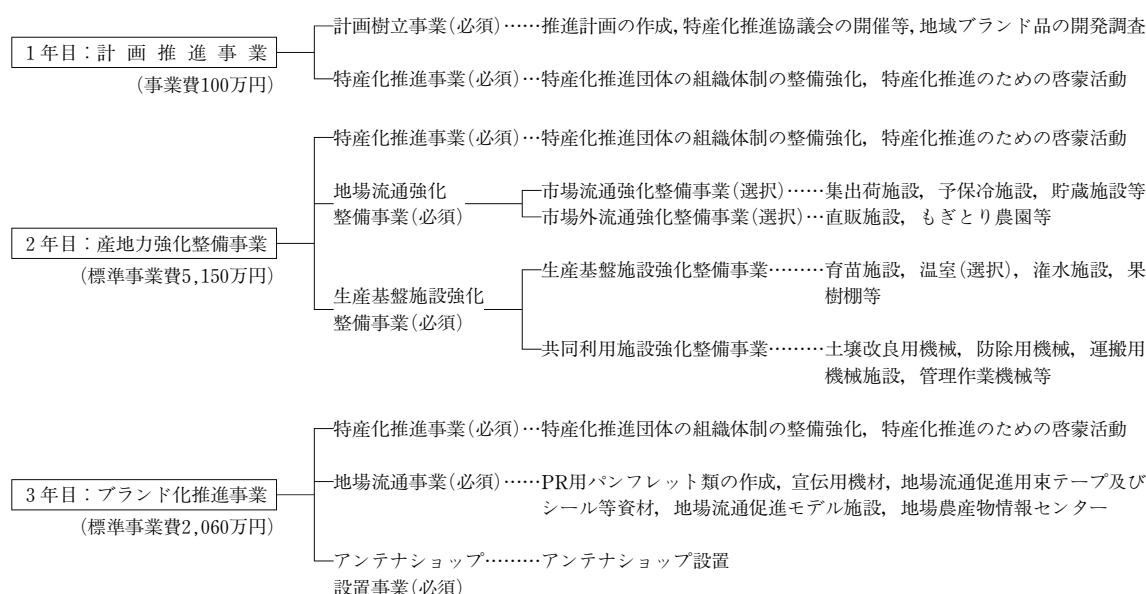
円で補助率が2分の1以内、1年目に地域農業の育成計画を作成し、2年目に整備事業を実施する2ヵ年事業であった。この事業は事業採択要件を満たすほとんどの地域で実施され(27市区町36地域)、ハウス導入等による生産の施設化や消費者への直接販売のための直販施設の設置による流通施設整備等が進められた。

「特産化事業」は1991年度から実施されているが(同年度は計画策定等ソフト事業のみ実施)、①実施対象地域の面積要件の概ね100haから80haへの引き下げ、②2ヵ年事業から3ヵ年事業への延長、③事業予算の1地区5千万円から7千万円への増大など、「育成対策事業」の事業手法を継続しつつ組み替えが行われた。1991年度から2000年度までの10年間に、50地域で実施する計画である。事業体系は図Ⅵ-1のとおりであり、1年目に計画推進事業、2年目に産地力強化整備事業、3年目にブランド化推進事業を行う。用意された事業メニューを選択させて施設整備等を進め、東京都内農産物のイメージアップと消費拡大を図ることを事業目的としている。この施策により、今後市場出荷に加えて東京産農産物の地場流通が組織的・計画的に展開されることが期待されている。

ところで、以上のような総合的な施策は、市街化区域農地保全策として直接的に機能させることを狙いとしたものではない。面積要件である地域内農地概ね80haは、連坦性を確保するゾーニングではなく、個別に分散している農地であっても合計でその

水準に達していれば事業を実施することができる仕組みとなっているのである。東京農業の農地利用は畑作を中心としており、圃場が分散していても一定の面積があれば営農が継続される。ハウス等の施設化導入により1圃場当たりの必要面積も小さくなる傾向にある。一方では個別の農地転用が進んでいるという状況もある。このようなことが東京都においてゾーニング手法に基づく事業が実施されなかった背景となっている。さらに、長期営農継続農地制度は宅地並み課税の納税を猶予するものではあるが、土地利用計画制度として農地保全を担保する制度ではなく、農地の切り売りによって得た売却代金等で猶予されていた宅地並み課税を納税すれば農地転用は農地所有者の自由であった。このような制度面もゾーニング手法による農地保全策の実施が困難視された要因となっていた。

しかし、今回の制度改正により長期営農継続農地制度が廃止され市街化区域農地の保全は改正生産緑地制度に一本化されることになった。土地利用計画制度により少なくとも30年間の農地保全が担保されることとなったのである。一方では、この生産緑地制度によって農地保全が担保されているので、農業施策としてアプローチする必要はないという見方も出てこよう。この場合は農地保全策以外の農業振興施策が中心課題となる。だが、生産緑地法は生産緑地地区の30年間の保全を土地所有者に義務づける一方で、30年に満たない場合でも農業従事者の高齢化や営農が困難となる故障を理由とする「生産緑



図Ⅵ-1 都市地域農業農産物特産化推進事業の体系

出所：東京都労働経済局農林水産部資料より作成。

地の買取りの申出」(法第10条)や「生産緑地の買取り希望の申出」(法第15条)を認めている。農業振興地域における農用区域と同様の農地保全が担保されているわけではないのである。生産緑地制度にはこのような限界のあることを認識し、農地の存在状況(連坦状況等)に応じた地方自治体の独自施策を検討して行く必要があるだろう。

なお、生産緑地地区の農業的な土地基盤整備については、1994年度より新規に「生産緑地保全整備事業」が実施されることになった。東京都によれば、この事業は「生産緑地に指定された農地2ha以上を1地区として、耕土改良工・用水施設会改良工・排水施設改良工等を対象に基準事業費1haあたり4,000千円として実施する」もので、当面10年間で60地区200haを整備の対象とする目標を掲げている。いわば土地改良というハード面に限定した事業であるが、さらにソフト的な手法と組み合わせた生産緑地保全システムの構築が求められている課題であると言えよう。それは、次ぎに検討する協定による農地保全策である「優良集団農地育成対策事業」の見直しの方向(1993年度限りで廃止された)とも関連する課題でもある。

(4) 協定による農地保全策

東京都の市街化区域内農業施策のもう一つの柱となってきたのが協定による農地保全策であった。これは区域区分と同時に1971年度から1993年度まで「優良集団農地育成対策事業」(以下「優良集団事業」)として実施されたものである。生産緑地制度改正にともなう事業見直しによって1993年度限りで廃止となったが、次ぎに述べるような特徴ある施策であり、ここで事業の経過を振り返っておきたい。

この事業は「東京都における自然の保護と回復に関する条例」(1972年制定)を根拠法令とし、事業目的は「都市に不足するオープンスペースを確保し、失われてゆく緑を回復するため、都内の一定規模以上の農用地を優良集団農地として指定し、農業近代化施設等の導入を図ることによって、生鮮食料、花、植木、果樹等の供給と都市の緑化に寄与するとともに農業経営の安定を図る」というものであった。事業の指定要件は、①市街化区域内の農用地(転作水田は市街化調整区域を含む)、②概ね1ha(水田は0.5ha)以上の面的つながりを有する農用地、③指定区域内の農用地の所有者等が知事と7年以上の農地保存協定を締結する、となっている。事業内容は表VI-3のとおりであり、近代化施設等の導入経費に対して、1ha当たり、植木・野菜等は2,060千円の2分の1以内、果樹等は1,030千円の2分の1以内で補助するものである。事業への参加農家は1戸以上であることから、1圃場(したがって1戸のみ)でもその農地が概ね1ha以上(運用で80aから指定を受けられる)の面積規模であればこの事業の指定を受けることができる仕組みになっていた。毎年度約100haの事業規模で実施され、1971年度から1991年度までの21年間の累計で、1,849.5haの事業指定実績をあげている。この指定面積は、1991年の東京都の市街化区域農地面積7,751.6haの23.9%にあたり、スポット的な農地保全策とはいえ、相当な面積規模の指定実績となっている。市街化区域農業の近代化と施設化の促進に対して、長期にわたり積極的な役割を担ってきたと評価することができよう。

ところで、前項で見たような総合的な施策は一定のゾーニング手法に拠らない事業であったが、「優良

表VI-3 東京都優良集団農地育成対策事業の概要

事業主体	区市町村
営農期間	7年以上
対象作物	1. 植木 2. 野菜類(花、芝、麦、飼料作物含む) 3. 果樹等(茶、桑を含む)
補助対象施設等	農業用構築物(栽培、流通施設、かん水施設、農舎) 農機具及び運搬器具、母樹 生産資材、ほ場整備
事業費及び補助率	1ha当り植木、野菜等 2,060千円の1/2以内 " 果樹等 1,030千円の1/2以内 水田転換にかかるほ場整備 41,320千円の1/2以内
参加農家	1戸以上
その他	近代化資金、改良資金の積極的貸付

出所：東京都労働経済局農林水産部『平成5年度版 農林水産業の概要』1993年5月。

集団事業」は1 ha 以上という面積規模を要求する点では属地的であり、ミニゾーニングであると言えることができるかもしれない。ただし、その担保は7年間の農地保存協定であるので、土地利用計画に基づくシステムではないし、また保存期間も短かったと言わざるを得ない。

先に、改正生産緑地制度によって農地保全が担保されているので、農業施策としてアプローチする必要はないという見方も出てくる、ということを指摘した。この場合は農地保全策以外の農業振興施策が中心課題となるという主張に結びつくのであるが、「優良集団事業」については7年間の農地保存協定が生産緑地制度の担保に上乗せになるので、むしろ不用であるとの認識から、事業見直しが検討されることとなったのである。見直しの方向として、近代化施設等の導入経費を補助するという「優良集団事業」の趣旨を活かして総合的な施策である「特産化推進事業」に吸収、一本化して行く方針が固められ、1993年度限りで廃止されることとなった。しかしながら、なお改正生産緑地制度の下での都市農業の推移を検討した上でなければ正確な議論とはならないが、生産緑地制度では担保しきれない農地保全への対策は、依然として農業施策の課題として残されていると考えるべきであろう。

2. 東京の農家実態から見た生産緑地保全システムの課題 — 田無市西友出荷組合参加農家の事例より —

(1) 田無市西友出荷組合の位置づけ

この節では、東京都の農地保全施策を導入しつつ都市農業経営を展開してきた農家実態から見た生産緑地保全システムの課題を検討することにする。事例として取り挙げるのは東京都田無市において大手スーパーとの野菜の契約出荷を行っている田無市西友出荷組合(組合員数24名)に参加する農家であり、宅地並課税への対応の経過、東京都の農地保全施策の導入状況、改正生産緑地制度への対応実態から課題を考察することにした。

田無市は、都心から電車で約30分の距離にある住宅都市である。宅地のスプロール的開発が進んでおり、農地は宅地に介在する形で残されている。市の全域が市街化区域に編入されており、農家数は1990年センサスで144戸、経営耕地総面積は127 ha、うち普通畑が119 ha、樹園地が8 ha、1戸当たり経営耕地面積は88 aである。水田はなく、野菜と植木が主要な経営部門となっている。1992年11月の生産緑地指定の状況は、市街化区域農地面積102.7 haに

対して71.4 haであり、69.5%の高い指定率であった。なお、農業センサスによる農地面積127 haと固定資産税の概要調書による市街化区域農地面積102.7 haとの面積差は、田無市の植木生産農家が東京都外(主として茨城県内)に数10 haの植木養成畑を経営しており、その面積が農業センサスの数字に含まれていることが主な理由である。

さて、田無市西友出荷組合の設立は1974年であり、20年間の活動実績がある。西友と結びつく前は、各生産者が個別に野菜を市場に出荷していたのであるが、出荷先の地方卸売市場で顔見知りとなった西友の仕入れ担当者(バイヤー)の働きかけで、契約出荷が始められた。当初は田無市内の生産者3戸との契約であったが、スーパー側にとっては一定の量を安定的に供給してもらうためには3戸だけでは足りなくなり、生産者側には市場出荷よりも高い値で売れることが魅力となって参加農家数が拡大した。1982年時点で、隣接の保谷市、東久留米市の生産者も含めて計13戸になり、さらに1993年8月現在では24名の出荷組合員数となっている。

主な契約品目は、ホウレンソウ、コマツナ、ブロッコリー、ダイコンであるが、生食用の「サラダほうれんそう」、「サラダコマツナ」、「サラダしゅんぎく」やハーブなど特徴的な品目も生産出荷している。出荷された野菜は、主として東京都多摩地域の西友15店舗で販売されている。

1991年度(91年3月~92年2月)の契約出荷額は1億8千851万円であり、契約出荷量の個人差を無視して単純に参加農家24戸の1戸当たり平均販売額を計算すると785万円となる。

東京の都市農業の生産流通(主として野菜の生産流通)について見ると、地方卸売市場や中央卸売市場への近接性という地理的条件を背景に、一部の地域特産物(東京ウドなど)を除き生産者個人による出荷が広範に行われている。しかし、孤立分散した状況の中で行われる個人対応型の農業経営では、生産者間での技術交流等による発展性や、地域に仲間がいることによって得られる経営継続への意欲などが失われやすい。

都市農業をめぐるこのような環境の中で行われている田無市西友出荷組合の活動は、量販店との契約出荷を軸に、孤立化しつつある都市農家及びその生産流通を組織化し、安定的な経営継続をはかろうとする取組みであった。事業開始以来20年の実績を持ち、仲間も増えていることから、都市農業の展望を拓く一つの実践例として位置づけることができよう。

(2) 都市農業経営展開の論理と生産緑地指定

ここでは、農地の存在形態、利用実態及び各種制度の適用状況から見た改正生産緑地指定への農家対応を明らかにすることにしたい。農家事例は、農地利用面との関連から生産緑地指定申請とその後の農地保全の可能性を見るため、圃場の分散度を基準にしてタイプの異なる次の3戸を選定した。すなわち、①圃場が1ヵ所のみの施設野菜生産農家(U氏)、②圃場が6ヵ所(主要耕地は1ヵ所)に分散した施設野菜生産農家(N氏)、③圃場が4ヵ所(主要耕地は2ヵ所)に分散した露地野菜生産農家(E氏)の3戸である。

1) 圃場が1ヵ所のみの施設野菜生産農家(U氏・図Ⅵ-2)

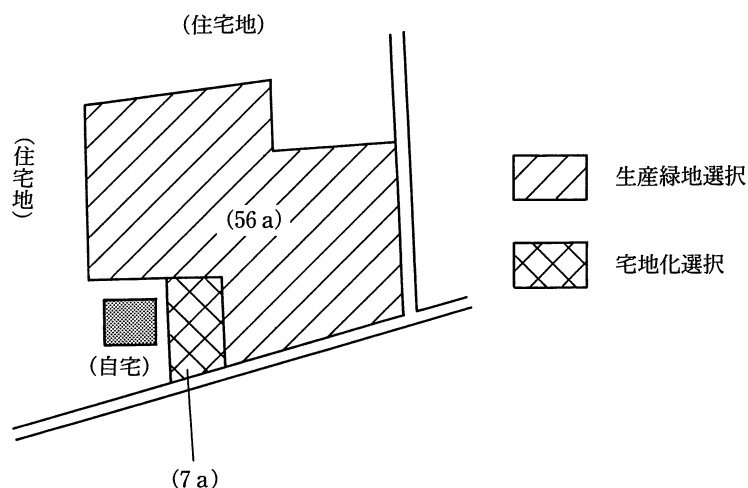
労働力は経営主夫妻(夫53歳・妻50歳)の2人である。家の後継ぎは大学3年生で、「しばらく外の仕事をしてくれば、農業の良さがわかるだろう」(U氏)と、将来の就農が期待されている。圃場は自宅に隣接した1ヵ所の63aである。この経営耕地規模は1970年にU氏の父より相続した時点から変わっていない。ビニールハウス44aでの生産を中心として、コマツナ、ホウレンソウ、シュンギクなど軟弱野菜を平均年5回作付・収穫する。出荷先は西友が95%を占め、市場には西友出荷が休みのときに持つ

ていく程度である。西友出荷組合に参加したのは1980年からで、これをきっかけに施設化を進め、トマト、キュウリなどの果菜類を主体とする生産から周年栽培が可能で、土地利用率の高い軟弱野菜生産に転換した。

U氏の生産緑地制度への対応であるが、63aのうち自宅に隣接した7aを除き、56aの生産緑地指定を受けている。当面宅地化する予定はないが、将来家の状態がどのようになるかは予測できないと考えて、若干の農地を自由になる土地として残したということになる。

制度改正前は、63a全てが長期営農継続農地制度の適用を受けていた。7年間の農地保全協定を東京都知事と取り結ぶ都優良集団農地制度は1990年度に指定されているが、これは2回目の指定となる。1回目は1983年に指定され、農業用の軽トラックの導入に対して補助を受けた。1990年の2回目指定では、この軽トラックの更新に対して補助を受けている。

U氏の場合、63aの圃場が1ヵ所であり、西友出荷組合への参加を契機に、露地の果菜類生産から、都の農地保全施策も導入しつつ、施設軟弱野菜生産に転換することによって家族農業経営を成立させてきた。施設化による集約的な農業経営であるが、こ



圃場	面積	利用状況	制度改正前	改正生産緑地指定		相続税 納税猶 予制度	都優良集団農地 制度・都苗木育 成供給事業
				生産緑地	宅地化		
1ヵ所	63a	施設野菜	長期営農	56a	7a	—	優良90年度指定

注:「制度改正前」の「長期営農」は、旧長期営農継続農地制度指定。

図Ⅵ-2 土地利用及び各種制度適用事例(1)

— 圃場が1ヶ所のみの施設野菜生産農家(U氏) —

備考:実態調査結果より作成。

の経営耕地面積をフルに活用して経営を成立させており、今回の制度改正に際しても、基本的な経営スタイルを維持するための選択が行われた。農地の一部を除外したものの、約9割の面積について生産緑地指定を受けていることから、当面は安定した農地利用と都市農業経営が展開されるものと思われる。長期的な課題はU氏が高齢化した時点での後継者の就農動向であろう。

なお、U氏の改正生産緑地制度への対応についての考え方は次のとおりである。

「今後宅地開発する予定はないので、生産緑地に農地面積の90%を乗せた。宅地化を選択すれば固定資産税を払いきれなくなる。周辺の農家の様子を見ても、宅地化を選択して弱ったと思っている人のほうが、生産緑地に入れて困ったと考えている人より多いと思う。」

2) 圃場が6ヵ所（主要耕地は1ヵ所）に分散した施設野菜生産農家（N氏・図第Ⅶ-3）

労働力は経営主夫妻（夫53歳・妻49歳）の2人である。長男は大学4年生であるが、当面就農する予定はない。N氏の施設面積は大型ハウスやパイプハウスなどのビニールハウス計40aであり、その施設内での延作付面積はハーブ類15a、ホウレンソウ80a、コマツナ70aである。他に、シュンギク、大根、キャベツなどの露地野菜が計20a、サツキ、キンモクセイ、キンメツゲなどの植木類を70a生産する。先代が経営主であった頃は果菜類を生産の中心としていたが、現在の経営主が1968年に就農してから、ツツジなどの花木類に切り替えた。その後、再び根菜類を中心とする野菜生産に戻ったが、1985年頃よりビニールハウスを導入し、通年栽培のできる施設軟弱野菜生産に転換した。西友出荷組合結成時からの構成員であり、施設軟弱野菜への転換は、西友からコマツナ、ホウレンソウなどの葉物類の供給増を求められたことに応じたものであった。さらにN氏は全国でも生産者の極めて少ない生食用ハーブ類の契約出荷も行っている。コマツナなどの他の契約野菜と同じく「完熟屋」という西友の独自の野菜ブランド名で販売されており、これは西友の生産依頼により2ヵ年の試験栽培を経て、1988年から本格出荷しているものである。ハーブ類は需要が限られていることもあり、現在西友と契約出荷しているのはN氏のみで、北海道、関東、東海、近畿の西友系列24店舗に分荷・販売されている。ハーブ類の販売金額はN氏の農産物総販売金額の2～3割を占めている。

さて、N氏の改正生産緑地制度への対応について

見ることにしよう。圃場6ヵ所とも制度改正前は長期営農継続農地制度の指定を受けていたが、所有農地計179aのうち、169aが生産緑地として保全されることになった。今回の生産緑地指定から外された10aの圃場は、東京都が実施している苗木育成供給事業の指定を受けた植木畑として利用されているが、N氏の農業生産の主力は施設野菜であるので農業経営への影響は少ない。先に見たU氏と同様に、当面宅地開発する予定はないが、将来の土地利用の自由度を一定面積に限り確保しておきたいと考え、この10aを転用可能地として残したということである。

N氏の圃場は6ヵ所に分散しているが、主要耕地は自宅に隣接する80aの圃場であり、施設軟弱野菜及びハーブ類の生産は全てここで行われている。夫婦2人という労働力保有の面から見ると、ビニールハウス以外の農地にはそれほど手をかけることはできない。主要耕地以外の圃場での農地利用が、比較的手間のかからない植木畑となっているのはそのためである。

農地保全施策の実施状況では、6圃場のうち4圃場について都優良集団農地育成事業の指定を受けている。この事業は概ね1ha以上（制度運用で70a以上で採択）の連坦という面積要件があるが、N氏の場合主要耕地以外は単独では面積要件をクリアできないため、隣接する他農家の農地と共同で事業指定を受けている。この事業により、ビニールハウス、軽トラック、温室用ボイラーの導入経費について助成を得た。また、この事業の指定を受けていない2圃場では、苗木供給事業の指定を受けている。

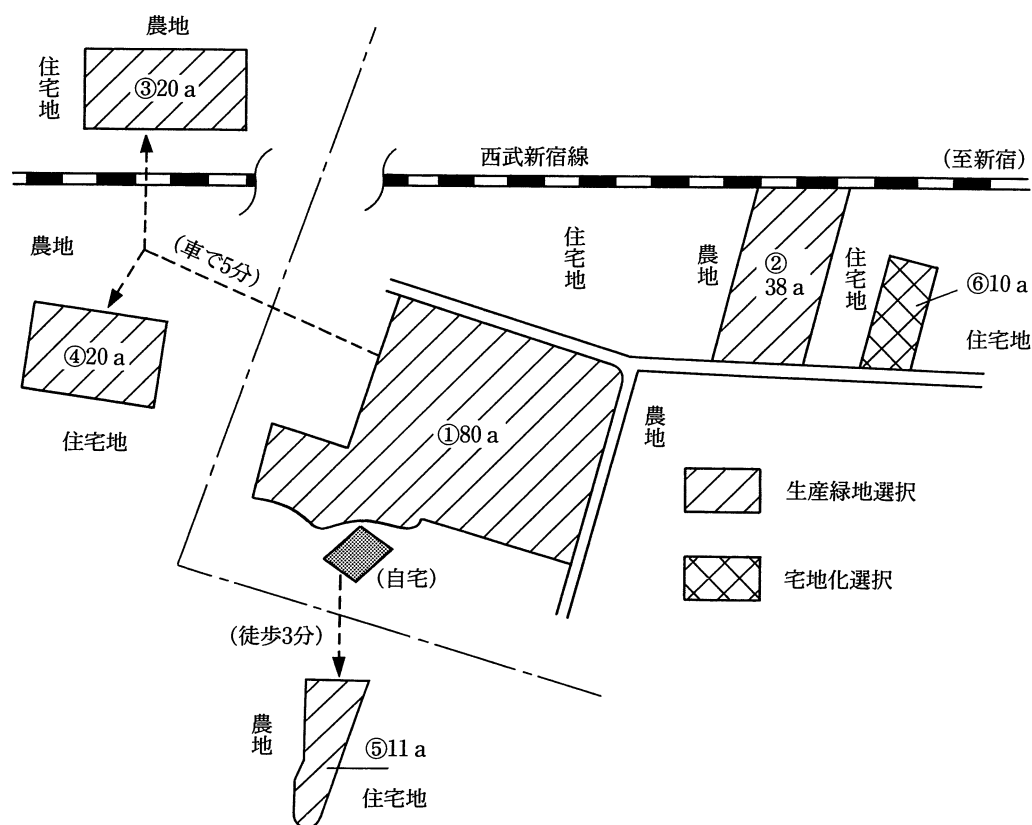
このようにN氏の場合も、改正生産緑地制度への対応は農業経営に変化をもたらさない範囲で行われており、当面は安定した農業生産が継続されるものと考えられる。しかし、長期的には、後継者の就農動向により対応が変化する可能性があるだろう。とりわけ、主要耕地以外の圃場の土地利用が課題になると思われる。

なお、宅地並み課税と都市農業振興について、N氏は次のような意見を持っている。

「生産緑地制度ができて、それに対応した農業振興施策ができていない。これでは各種の施策が実施されている地方の農家との競争が困難になる。宅地並み課税を軽減することが都市農業の振興施策だ」という考えは不十分だ。」

3) 圃場が4ヵ所（主要耕地は2ヵ所）に分散した露地野菜生産農家（E氏・図第Ⅶ-4）

経営耕地面積225aの農家は、田無市周辺でも多



圃場 No.	面 積	利用状況	制度改正前	改正生産緑地指定		相続税 納税猶 予制度	都優良集団農地 制度・都苗木育 成供給事業
				生産緑地	宅地化		
①	80a	施設野菜	長期営農	80a	—a	—	優良91年度指定
②	38	露地野菜・植木畑	長期営農	38	—	—	優良88年度指定
③	20	植 木 畑	長期営農	20	—	—	優良90年度指定
④	20	植 木 畑	長期営農	20	—	—	苗木供給事業
⑤	11	植 木 畑	長期営農	11	—	—	優良91年度指定
⑥	10	植 木 畑	長期営農	—	10	—	苗木供給事業
計	179	—	—	169	10	—	—

注：「制度改正前」の「長期営農」は、旧長期営農継続農地制度指定。

図VI-3 土地利用及び各種制度適用事例(2)

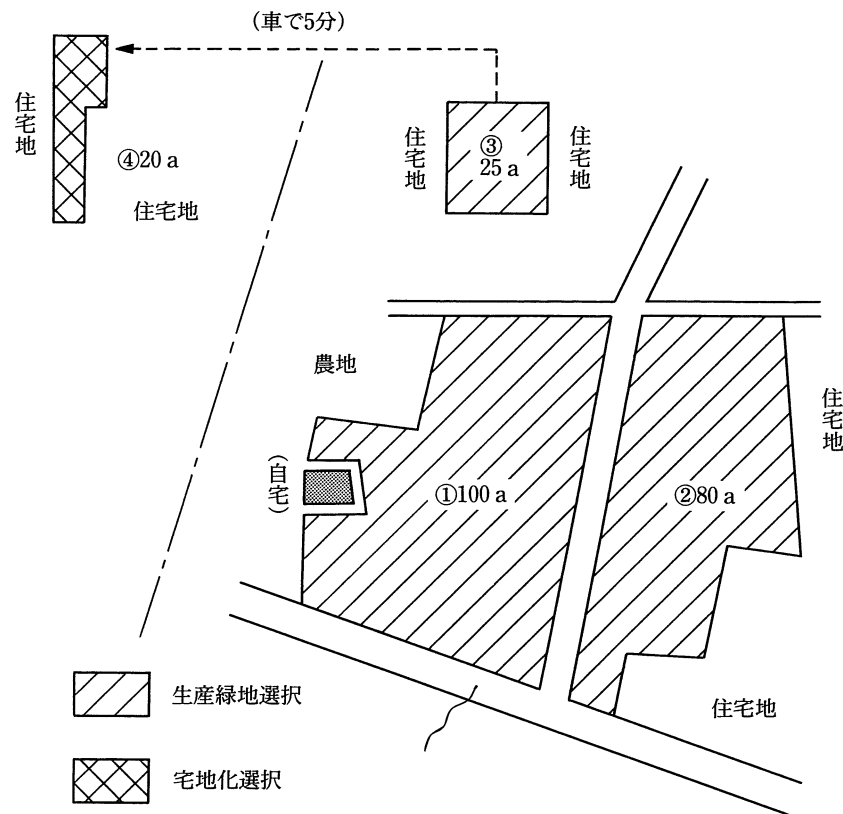
—— 圃場が6ヶ所（主要耕地は1ヶ所）に分散した施設野菜生産農家（N氏）——

備考：実態調査結果より作成。

くはなく、E氏は都市農業の中では規模の大きい農家である。家族労働力は経営主夫妻（夫63・妻56）の2人である。圃場は4ヶ所に分散しているが、自宅に隣接する100aと80aの圃場が主要耕地となっており、ここでは露地野菜の作付けが中心となっている。一方、自宅から離れた25aと20aの圃場は主に植木畑として利用している。

E氏は西友との契約出荷の他に、市場出荷、ファミリーレストランとの契約、消費者への直接販売な

ど多様な方法で農産物を販売している。西友との契約出荷は、ブロッコリー30aとトウモロコシ30aである。市場出荷はキャベツのみで、春、秋それぞれ30a作付ける。ファミリーレストランとはニンジン20aの契約出荷を行っている。消費者への直接販売は田無市農協が設置した農産物直売所や行政等が主催する各種農産物即売会において販売するもので、ハウレンソウ5a、白菜5a、大根5aを作付けている。その他に1988年に長野から仕入れたワイ化りん



圃場 No.	面積	利用状況	制度改正前	改正生産緑地指定		相続税 納税猶予 制度	都優良集団農地 制度・都苗木育 成供給事業
				生産緑地	宅地化		
①	100a	露地野菜	旧生産緑地	100a	—a	100a	優良87年度指定
②	80	露地野菜・果樹・植木	旧生産緑地	80	—	80	優良88年度指定 苗木供給事業
③	25	植木畑等	長期営農	25	—	25	—
④	20	植 木 畑	長期営農	—	20	—	—
計	225	—	—	205	20	205	—

注：1) 「制度改正前」の「旧生産緑地」は、旧第1種生産緑地指定。
 2) 「制度改正前」の「長期営農」は、旧長期営農継続農地制度指定。
 3) 「相続税納税猶予制度」は、1976年より適用。

図VI-4 土地利用及び各種制度適用事例(3)

—— 圃場46ヶ所（主要耕地は2ヶ所）に分散した露地野菜生産農家（E氏）——
 備考：実態調査結果より作成。

この苗 270 本を農地 23 a で育成し、1993 年より本格的な収穫が可能となっている。93 年は田無市農協が組合員サービス用に全量買い上げたが、今後はりんご 1 本ごとに消費者オーナーを決めた直接販売方式を考えている。なお、農協農産物直売所は 1991 年度に田無市で実施された東京都の都市地域農業生産団地育成事業により農協駐車場内に設置された簡易有人直売所で、農協直売部会員 14 名で運営されている。

さて、E氏は1976年に相続により経営主となっている。そこで、この農家における相続との関連による農地保全の経過を見ることにしよう。相続時に260 aの農地面積であったが、相続税納税のための売却及び兄弟等の共同相続人への分与により225 aに減少した。高額な相続税を軽減するために、1978年に農地等相続税納税猶予制度の特例適用を3圃場計205 a分について受けている。相続税が極めて高額となる市街化区域内農家においては、相続税納税

猶予制度の適用の仕方によって、その後の農業経営の内容が決定的に左右される。制度を適用した農地が保全され、適用しなかった農地は相続税額捻出のために売却されるか共同相続人に分割相続されることになるのである⁽⁵⁾。いわば、相続の時点で農地保全か宅地開発かの「区分の明確化」が個別に行われてきたのである。E氏の場合、1976年時点で納税猶予制度の適用を受けた3圃場計205aが今後とも保全する農地として選択され、特に自宅に隣接する100aと80aの圃場については相続直後の1977年に旧生産緑地（第1種生産緑地）の指定も受けている。さらにこの2圃場については、都優良集団農地制度の指定も受けており、この事業の助成で野菜出荷用の保冷庫などを導入している。

このような経過を受けて、今回の改正生産緑地への対応が行われ、相続税納税猶予制度を適用している3圃場が生産緑地として保全されることとなり、残る1圃場20aが宅地開発する農地として選択されたのであった。

ところで、E氏は63歳であり高齢農家に近づきつつあるが、農業後継者は確保されていない。一代限りの農業になる可能性が大きいのであるが、E氏もそれに対応すべく、作付け内容を比較的肥培管理が楽な作物に替えつつある。それまで露地野菜を作付けていた主要耕地の一つである80aの圃場に、ワイ化りんごを導入した外、さらに都苗木育成供給事業による植木類（ツゲ、ペニカナメ）を1993年度から20a植えており、94年度には40aに拡大する予定である。

E氏の場合は、18年前の相続時の農地保全についての選択が、そのまま今回の改正生産緑地への対応に引き継がれたと見ることができる。当面の課題は、経営主が高齢化する中で205aの農地の肥培管理をどう進めるかということであろう。一方、改正前の相続税納税猶予制度は20年を経過すれば猶予されていた相続税が免除される。20年が経過し相続税からフリーになった時点で、改めて家としての農地保全に関する将来計画を考える必要も出てこよう。

なお、E氏は農協理事でもあり、地域における宅地並み課税と相続税をめぐる状況について次のように考えている。

「固定資産税は生産緑地地区では10a当たり2千円で済むが、宅地並み課税となると40万円になる。都市化の中で営農は困難だが、環境維持にも役立っていると自負している。ここ2年位の相続の動きを見ると相続税の支払いと分割相続要求でつぶれる農家が目立つ。相続税額は高額だ。バブル崩壊で実勢

地価は下がっているのに路線価はバブル時に引き上げられたままという矛盾もある。ごく最近でも1haの農地相続で10億円の相続税を課税され、40a売却(坪100万円)した農家や、熱心な専業農家であったのが兄弟から分割相続を要求されて農地を細分化し、無気力感に襲われ相続後はゴルフ場に通いほとんど農業をしなくなった農家もある。農協でも路線価評価を安くする要求など相続税対策に重点を置いている。」

(3) 農家実態から見た生産緑地保全システムの課題

これまで見てきた田無市内の西友出荷組合に参加する農家の改正生産緑地制度への対応実態をとりまとめ、いくつかの論点を提示することにした。

第1に、生産者組織への結集が都市農業経営継続の支えとなったことである。事例として挙げた農家はいずれも生産緑地指定面積率の高い農家であった。都市化の中で農業経営を継続させる意欲を失うことがなかったのは、契約出荷組織に結集する仲間がいたということである。生産技術を平準化するための共同研究や情報交換、契約出荷量に合わせるための綿密な作付・出荷調整、毎朝の集荷場への集合など日常の活動を通じて、経営継続への意欲を確かめ合うことができたと言えよう。優秀な経営ではあっても一匹狼では長くは続かない。個人で市場に出荷するよりは、小人数ではあっても市場への共同出荷や量販店との契約出荷など生産流通を組織的に行うことが経営的な安定をもたらす方法となる。とりわけ、個々の生産者が住宅地に囲まれ、孤立化・点在化しつつある都市農業においては、生産者組織の果たす役割が極めて大きいことを強調しておきたい。

第2に、施設化による集約栽培と土地利用との関連である。63aの圃場が1ヵ所のみであったU氏(53歳)は、ビニールハウス44aで軟弱野菜を周年栽培する経営であった。一方、経営耕地面積は179aであるが、圃場が6ヵ所に分散しているN氏(53歳)は、80aの主要耕地内に設置したビニールハウス40aでの軟弱野菜及びハーブ類の周年栽培を中心とする経営であった。N氏の場合は、施設の設置された主要耕地以外の圃場は経営的には「過剰な農地」になっているとも言えよう。今回の生産緑地指定に際して、N氏は面積10aの圃場1ヵ所を宅地化する土地に選択しているが、主として植木畑として利用している圃場3ヵ所、計89aは生産緑地指定を受けている。夫婦2人の家族労働力では主要耕地での作業で手いっぱいであると考えられ、今後この89aの生

産緑地地区の肥培管理継続が一つの課題となる可能性も出てこよう。

小数の事例から性急な一般化はできないが、施設化による集約的な土地利用の展開と所有農地の一部が「過剰」となる状況は広範に存在していると思われる。次に述べる高齢農家の所有する農地管理と併せて、むしろこれを個別経営の枠を超えた課題として位置づけ、行政機関や農協が主体となって運営する生産緑地地区保全管理のための地域システムの確立を検討する必要があるのではないだろうか。

第3に、上記の課題と関連するが、高齢化と農地保全の問題がある。今回取り上げたE氏(63歳)の場合、4圃場で計225aの比較的大きな経営耕地規模であるが、一番離れた圃場20aは生産緑地指定から外したものの、計205aについては農地として保全(制度上は30年間の指定期間となる)することを選択した。農業後継者はいないため、一代限りの農業となる可能性が強く、作付け内容を替えることによって労働力不足に対応しつつあった。しかし、高齢化とともに経営耕地全体に肥培管理の手が廻らなくなる事態が来ることも予測しておかなければならない。いうまでもなく、これは農業後継者はいない多くの生産緑地所有農家にとって共通の課題なのであるが。やはり、この課題も個別農家の枠を超えた問題として位置づける必要があり、上記の第2で述べた生産緑地地区保全管理のための地域システム作りが求められていると言えよう。

最後に第4として、都市農業振興施策とりわけ農地保全施策のあり方に関することである。事例として紹介した3戸とも主要耕地に対する都優良集団農地制度の適用によって、農用軽トラックや野菜出荷用保冷庫など近代化施設導入への補助を得ていた。さらにE氏の場合、自宅に近い100aと80aの2圃場については、旧第1種生産緑地指定、農地等相続税納税猶予制度など、長期的な農地保全策についても集中的に適用させていた。これらの施策が市街化区域内における農地保全と農業経営継続の支えとして機能していたのであるが、その施策の面積要件はそれぞれ異なっていた。都優良集団農地制度は概ね1ha以上(運用で70a以上)、旧第1種生産緑地は

概ね1ha以上(運用で80a以上)、旧第2種生産緑地は概ね20a以上(運用で15a以上)、農地等相続税納税猶予制度は面積要件なし、長期営農継続農地は990m²以上(連坦していなくても農家世帯ごとの合算面積でよい)、という状況であった。これらの面積要件を農家の立場から見ると、長期営農継続農地制度や相続税納税猶予制度は小面積の農地でも適用しやすいが、都優良集団農地制度や旧第1種生産緑地は指定が難しいという状況であった。

農地税制に関連する部分では、今回の制度改正により、新生産緑地制度は500m²以上、農地等相続税納税猶予制度は生産緑地に限定(結果として500m²以上となる)、長期営農継続農地制度は廃止、という整理が行われた。

すでに、数ヘクタール規模で連坦して存在する市街化区域農地は限られ、小規模の農地が市街地に存在する形で存在している状況が支配的であることを考えるならば、今後の農地保全施策の方向は、その条件のある地域を対象とした一定の連坦性を要求するシステムと同時に、少なくとも新生産緑地制度の500m²以上をクリアする農地の保全をも課題とする多様なプログラムとして展開される必要があるのではないだろうか。

3. 当営農継続農地も保全する独自のシステム —— 世田谷区 ——

(1) 世田谷区における生産緑地指定状況

東京23区内は、全域が市街化区域に指定されている。従って世田谷区内の農地は全て市街化区域内に存在している。1992年11月の世田谷区の実地調査による生産緑地指定は、市街化区域農地面積264.3haに対して142.9haであり、指定率は54.1%であった(表VI-4)。23区内の平均指定率が38.0%であるから、世田谷区はかなり高い指定率となったといえよう。ただし、生産緑地1地区当たり平均面積は23aであり、小規模分散型の指定状況となっている。

また、世田谷区には旧生産緑地地区が24.4haあったが、そのほとんどの24.0haが生産緑地地区として継続されることになった(表VI-5)。旧生産緑地地区がある程度存在していたことが、区内農業

表VI-4 世田谷区における生産緑地地区指定状況 (ha, %, 件, 人)

	①市街化区域内農地面積(91.1.1)	②生産緑地指定面積(92.11.30)	③生産緑地地区数	④生産緑地申請者数	生産緑地指定率 ②/①×100	1地区当たり平均面積 ②/③	一人当たり平均面積 ②/④
世田谷区	264.3ha	142.9ha	629件	522人	54.10%	0.23ha	0.27ha

備考：世田谷区都市農地課資料より作成。

表VI-5 世田谷区における旧生産緑地地区の継続状況 (ha, %)

	①旧生産緑地 地区面積 (91年 1月 1 日)	②生産緑地として継続される面積		旧生産緑地 継続率 ②/①×100
		(92年11月 30日)	旧生産緑地 地区として 継続 新生産緑地 地区に移行	
世田谷区	24.4ha	24.0ha	9.8ha 14.2ha	98.4%

備考：東京都都市計画局資料及び世田谷区都市農地課資料より作成。

者の生産緑地制度への理解を促した要因ともなっていた。

生産緑地当初指定後の動きであるが、1993年中に14件1.5haが指定解除となった。その理由は4件0.4haが公園用地として買収されたためであり、10件1.1haが相続発生による農地転用である。一方、追加申請が64件6.3ha出されており、これも1993年中に都市計画決定された。農地所有者が追加申請に至った理由を世田谷区農業委員会では次のように捉えている。①当初申請までの期間が短かったので判断のつきかねた農地が今回申請されてきた、②宅地並課税額が思ったより高額であった（固定資産税＋都市計画税が10a当たり世田谷区内平均で約90万円）、③バブル崩壊で農地転用の思惑がはずれた。

(2) “ふれあいのある農業”と登録農地制度

1) 「ふれあいのある農業の推進」施策

生産緑地制度が改正される前の世田谷区の農業振興施策体系(1991年度まで)は、「ふれあいのある農業の推進」と「農地の保全」が2本柱となっていた。まず、生産緑地改正前の施策の概要と特徴を見ることがしたい。

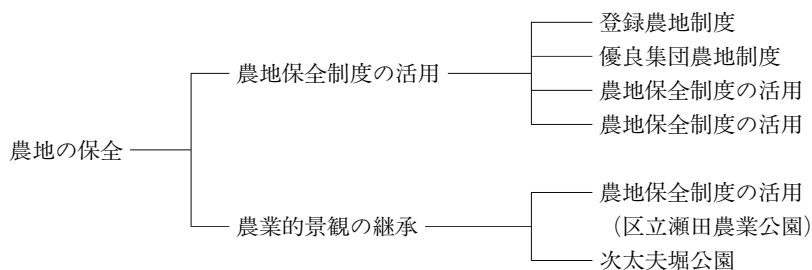
この施策はさらに、①「農業育成指導」や「新作物、新技術の普及」及び「農業後継者の育成」などのいわば本来的な農業振興策、②「ふれあい農業の促進」策としてまとめられている産直対策、③「区民農園の整備」とに大別できる。以上のなかで中心となって

いるのが、いちごつみとり園の設置等の産直対策である。1992年度実績で、いちごつみとり園6戸、野菜の畝売り(庭先販売等)27戸(1989年調査)、じゃがいも掘り27戸、さつまいも掘り4戸、ぶどう園9戸が事業参加農家数となっている。

それぞれ区民が直接農家に申し込む方法であるが、世田谷区は募集のための広報やパンフレットの作成・配布(「せたがや野菜直販マップ」など)を行うほか、きめの細かい様々な推進活動に取り組む。いちごのつみとり園を例に挙げると、ア)ウイルスフリー苗を原々苗とする原苗作りの区内篤農家への委託、イ)栽培農家を対象とした肥培管理の講習会の開催、ウ)募集のための広報として「区のおしらせ」とパンフレットの作成・配布、エ)新規開園の際、のぼり旗、園名板、案内板などを農家に供給、オ)毎年、ポスター、申込用紙、区画板、来園者用注意書などを配布、以上のようなバックアップを行うのである。なお、さつまいも掘りについては、栽培を農家に委託し、募集業務などの全てを世田谷区の直営方式で実施しており、農家には栽培委託料として1989年度実績で10a当たり30万円を支払っている。

2) 「農地の保全」に関する施策

1991年度までの「農地の保全」は、さらに農地保全制度の活用と農業的景観の継承とに分けて対策が図られていた(図VI-5)。「農地保全制度の活用」では、登録農地制度、優良集団農地制度(東京都優良集団農地育成対策事業)、長期営農継続農地制度、生



図VI-5 生産緑地法改正前の「世田谷区農業振興施策体系」における農地保全策(1991年度まで)

出所：世田谷区産業振興部資料。

注：区民農園関係は「ふれあいのある農業の推進」として別に体系化されている。

産緑地制度が挙げられているが、この中で世田谷区独自の振興施策は登録農地制度であった。

登録農地制度は、1983年度より実施されている施策で、都優良集団農地育成対策事業のミニ版という性格を持っている。経営耕地面積が10a以上（経営要件）で、5a以上80a未満の面的なつながりのある農地（連坦要件）について、5年間の農地保全協定を区長と締結することが要件であり、農業近代化施設等の導入経費を助成率10分の7で、10a当たり18万円まで助成する施策であった。1986年から90年度までの5年間の事業指定面積は合計で112.2ha、年間申請件数は80～90件で1件当たりの助成額は約40万円であった⁽³⁾。90年度までに区内農地面積の約半分がこの登録農地の指定を受けている。

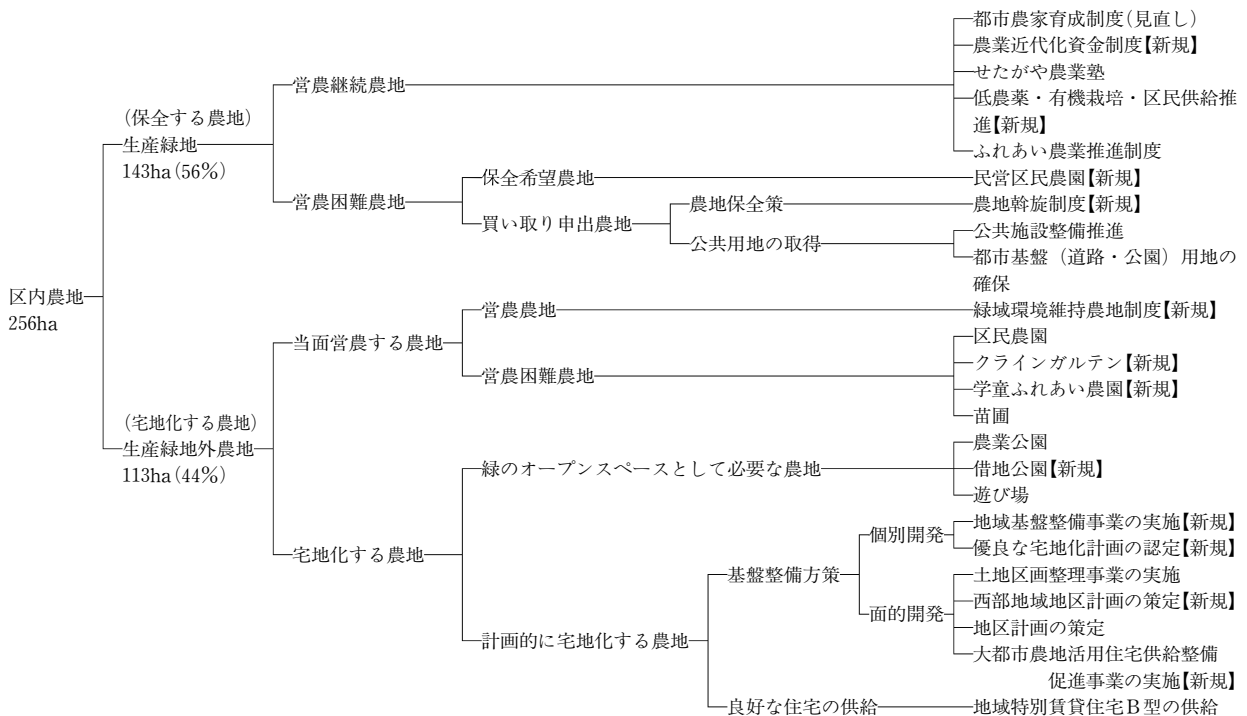
(3) 登録農地制度の見直し — 都市農家育成制度と緑域環境維持農地制度へ —

登録農地制度は世田谷区の農業施策の中心をなす事業であったが、生産緑地法の改正により、これまでのような形で継続させることが難しくなった。すなわち、生産緑地地区（保全する農地）と生産緑地外農地（宅地化する農地）との施策上の峻別が必要とされるようになったのである⁽⁴⁾。そこで、1992年度に世田谷区が打ち出した新たな農地保全策は、生

産緑地で営農継続が確実な農地に対しては「都市農家育成制度」を、生産緑地外農地であっても当面営農する農地に対しては「緑域環境維持農地制度」をそれぞれ新規に創設し、実施するというものであった（表Ⅵ-6）。現在、世田谷区ではこの2つの制度を軸に区独自の「農地類型別施策体系」が組み立てられている（図第Ⅵ-6）。考え方のベースは営農の継続性に応じて、農業振興施策、区民農園等農地保全策、計画的な宅地化への誘導策を用意するというものである。

さて、都市農家育成制度の要件は、事業対象を生産緑地地区に限定するが、経営耕地面積を5a以上（経営要件）とするのみで、連坦要件を問わず、農地保全協定の締結も義務づけないというものである。生産緑地の指定要件が5aの連坦、30年以上継続であるので、独自にこれ以上の要件を課す必要はないとの判断にもとづいている。農業近代化施設等の導入経費に対する助成という施策内容は登録農家制度と同じであるが、助成率は10分の7.5、助成額は1a当たり年1万円で、同一経営に対する限度額は50万円である。この事業は1992年度から実施されており、92年度実績で17ha、123戸が対象となった。

一方、緑域環境維持農地制度は1993年度に発足したもので、農地保全による都市環境の維持を狙いと



図Ⅵ-6 世田谷区「農地類型別主要施策体系図」(1993年度)

出所：世田谷区産業振興部資料。

注：農地面積は、1992年3月31日現在の課税上の農地と既指定の生産緑地地区の面積。

表VI-6 都市農家育成制度と緑地域環境維持農地制度の比較

		都市農家育成制度	緑域環境維持農地制度
目的		生産緑地地区内の農地を経営する農家の営農活動を援助することにより、農業の振興を図り、区民への農産物の供給を促進するとともに、生産緑地を保全し、良好な都市環境を形成する。	生産緑地地区外の農地を、一定期間良好に維持管理することにより、世田谷区の安全で快適な都市環境の維持を図る。
対象		生産緑地地区で、営農する農家の経営主。	区内の生産緑地地区外農地。
要件		区内に住所を有すること。5アール(5畝も含む)以上の区内の生産緑地で営農する農家の経営主であること。	区内に住所を有する農家が現に耕作している農地であること。面積が1団で3アール(1農家1カ所1アール以上)以上である。災害時における防災避難場所の指定及び野菜の供給を行う等の協定を5年間締結すること。
事業内容	助成内容	農業者が実施する農業経営近代化に要する施設の設置、機器の購入等に対する助成。	協定者が協定農地の良好な維持管理に必要な経費の一部を助成。
	対象事業	(1)栽培、育苗施設の設置(温室、ビニールハウス、農舎、フェンス、生け垣、電気工事等) (2)出荷、販売施設の設置(野菜洗い場、保冷库、販売所等) (3)給水施設の設置(灌水設備等) (4)農機具、運搬器具及び生産資材の購入(耕運機、トラクター、結束機等) (5)圃場の整備(土留め、客土、元地返し等) (6)区民農園の経営に必要な施設の設置(上下水道工事、倉庫、休憩室等) (7)その他区長が農業近代化のために必要と認める施設の設置 なお、財産処分制限期間中は、同一の事業を対象とすることができない。	(1)農地の周囲に生け垣等の設置及びその良好な維持管理 (2)農地の良好な維持管理に必要な資器材の購入 (3)その他区長が必要と認める事業
	助成率	事業費の10分の7.5	事業費の2分の1
	助成額	区内で経営する生産緑地面積に応じる。 1万円/1アール/年 限度額50万円	協定農地面積に応じる。 5000円/1アール/年 限度額25万円(50アール分)
	その他	事業審査会を設け、事業内容を審査する。	事業審査会を設け、事業内容を審査する。

出所：世田谷区産業振興部都市農地課資料より作成。

している事業である。生産緑地外農地ではあるが、当面営農が継続される農地を対象としている。要件は、①面積が1団で3a(1農家1カ所1a以上)以上であり、②災害時における防災避難場所の指定及び野菜の供給を行う等の協定を区長と5年間締結することとされている。助成額は1a当たり年5千円で、同一経営に対する限度額を25万円としており、都市農家育成制度の半額である。助成の趣旨は農業経営近代化に対する助成ではなく、協定農地の良好な維持管理に必要な経費に対する助成であり、「農地の周囲に生け垣等の設置及びその良好な維持管理」「農地の良好な維持管理に必要な資器材の購入」などがその対象となる。

このように、世田谷区では長期営農継続農地制度のもとで実施してきた登録農地制度を見直し、生産緑地地区の保全をはかる都市農家育成制度と、当面営農が継続される生産緑地外農地を都市環境保全の

ために維持する緑域環境維持農地制度とに分割することによって、新生産緑地制度のもとでの独自の都市農地保全システムを構築しようとしているのである⁶⁾。世田谷区における小規模分散型の生産緑地指定状況からすると、スポット的な保全策が有効であると思われるが、この独自保全策がどの程度の機能を果たすることができるかについての考察は今後の事業実績を待って行いたい。

なお、世田谷区では、生産緑地地区の営農振興を強化するために「農業近代化資金制度(世田谷区農業近代化資金利子補給制度)」を1993年度に発足させ、生産緑地で営農し農業近代化資金を借り入れた農家に対する区独自の利子補給も実施することとしている。

4. 独自の農地保全策と東京都事業の導入実施 — 小平市 —

(1) 小平市における生産緑地指定状況

小平市は、都心から西へ 26 km に位置する武蔵野台地の畑作地帯である。市の全域が市街化区域内に編入されているが、農地は青梅街道などの旧主要街道沿いに連坦して広がっており、東京都内の有力な農業地帯である。課税資料による小平市の市街化区域内農地面積は 1992 年 1 月現在で 306 ha であり、市の全面積 2,046 ha の 15% を占めている。

1990 年センサスによる小平市の農家総戸数は 502 戸で、1 戸当たり経営耕地面積は 59 a である。経営耕地総面積は 297 ha であり、うち畑が 195 ha で 65.7%、樹園地が 101 ha で 34.0%、水田は 1 ha のみで 0.3% である。

小平市は、1991 年 1 月現在の市街化区域内農地面積 314.0 ha に対する 93 年度の当初生産緑地指定面積が 236.9 ha に達し、指定面積率は 75.4% であった。この数値は清瀬市の 78.7% に次ぐ都内第 2 位の指定面積率であった。旧生産緑地面積は 7.6 ha であり、少なかったが、うち 7 ha が生産緑地として継続されることになった。

小平市の農地は近世の新田開発として形成され、現在でも主として青梅街道沿いに短冊状に農地が広がっており、生産緑地指定も相当な面積規模の団地ごとに行われている。1988 年の東京都の「都市農業実態調査」によると、小平市の農地総面積 320.3 ha のうち、2 ha 以上の団地規模の農地が 146.1 ha で 45.6%、0.5～1.0 ha の団地規模が 108.1 ha で 33.8%、0.5 ha 未満の分散した小規模農地が 66.1 ha で 20.6% という構成となっている。全域が市街化区域内に編入されているとは言え、団地規模の大きい農地も多く、このような集团的な農地の存在が高い生産緑地指定面積率の背景となっている。

1992 年度の当初指定後の生産緑地の動きであるが、生産緑地の解除が 4 件 4.1 a、追加申請が 14 件 200 a となり、1993 年度中に都市計画決定された。市農業委員会での聞き取りによると、4 件の解除のうち、2 件 3.5 a が相続による買取りの申し出であった。

(2) 独自の農地保全策と東京都の総合的農地保全策の実施

小平市の農業振興施策は、図 VI-7 のとおり、①農

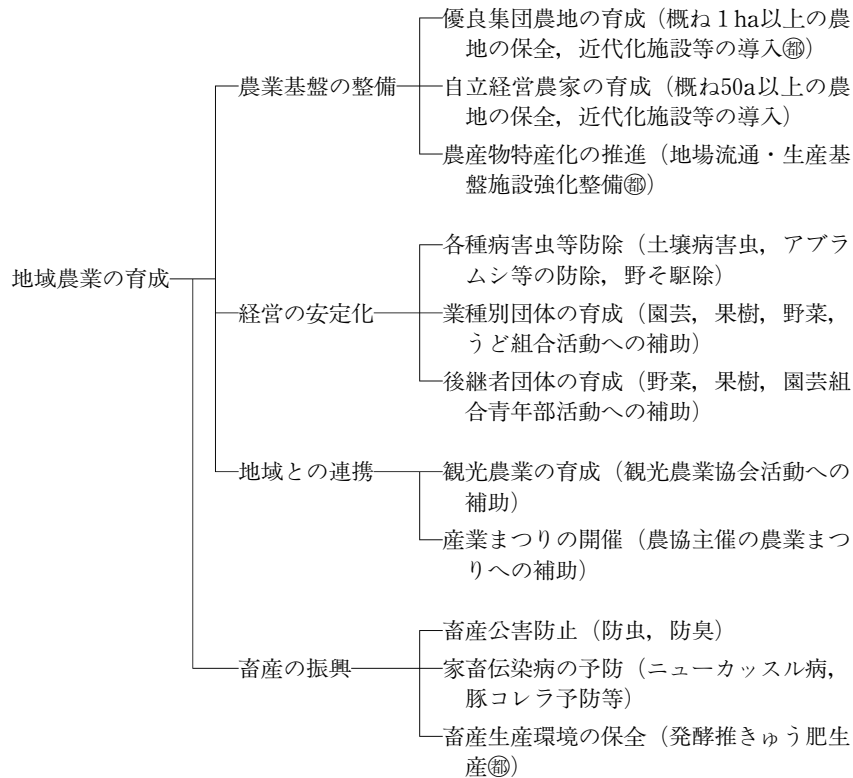


図 VI-7 小平市の農業振興施策体系（1992年度）

出所：『小平市都市農業基本構想』（1993年 3 月）より。

注：㊟は東京都の農業施策。

業基盤の整備，②経営の安定化，③地域との連携，及び畜産の振興を柱として，東京都の事業と市単独の事業とを組み合わせ実施されている。「農業基盤の整備」は，都の優良集団農地育成事業と市の自立経営農家育成事業による農地保全策，及び都の「都市地域農業農産物特産化推進事業」とを内容としている。以下これらの事業への取り組み状況から，小平市の生産緑地制度改正への施策対応を見ることにしよう。

1) 農地保全策への取り組み

市独自の事業として実施されているのが自立経営農家育成事業であり，概ね50a以上70a未満の農地を所有又は耕作している農家で市長と5年間の農地保存協定を結ぶことが，事業指定要件となっている(表Ⅵ-7)。この事業は1984年に都の優良集団農地育成事業のミニ版として制定された事業実施要綱に基づいているが，制定当初は概ね50a以上70a未満で農地が連坦していることが指定面積要件となっていた。1991年の要綱改正で現在の指定面積要件となったのであるが，連坦要件ではなく経営規模要件となったことが特徴である。要綱改正は生産緑地制度改正の動きをにらみつつ，従来の連坦要件ではカバーしきれない分散農地を保全するとともに農業経営を育成することを狙いとしたものであった。

事業指定により，農業経営近代化のための施設等の導入経費について，10a当たり5万円(補助率2分の1)を補助することとしており，1991年度は，17戸9.2ha(85筆)の事業実績であった。

一方，概ね1ha以上(運用で0.7ha以上)の連坦した農地を対象とする都の優良集団農地育成事業に

ついては，1991年度は6戸5.4ha(46筆)の事業実績であった。この事業について1973年度から91年度までの累年を見ると，250戸176.6ha(1,189筆)の実績となる。

2) 「特産化推進事業」の導入

小平市は「特産化推進事業」の前身である「都市地域農業生産団地育成対策事業」(標準事業費5千万円)を，1989年～90年に，市内を東西2つのブロックに分けて同時に実施している。現在実施している「都市地域農業農産物特産化推進事業」(標準事業費7千万円)は，1991年度より3ヵ年事業で導入したものである。第1年度の計画推進事業と第2年度の産地力強化整備事業は東部ブロックを対象として実施するが，第3年度のブランド化推進事業については小平市全域を対象として実施することとしている。第2年度(1992年度)の整備事業の内容は表Ⅵ-8のとおりであり，流通施設として予冷库，直販スタンド，コンテナが導入され，生産施設ではパイプハウスやビニールハウス，果樹棚等が導入された。また，共同利用施設としてトラクターやトレンチャー，パワーショベル等個人で所有することが困難な機械類が農協に導入されたのである。第3年度のブランド化推進事業は，小平市農業のイメージアップをはかり，地域特産物の地場流通を促進させるためのソフト事業である。市民へのPRパンフレット類の作成配布，独自の野菜類結束テープ・シールの作成などの他，地元のスーパー・小売店などに地域特産物のアンテナショップを設置することとしている。市の特産品目として，ナシ，コマツナ，軟化ウド，植木・花きが位置づけられている。

表Ⅵ-7 小平市自立経営農家育成事業の概要

	事業の内容
目的	継続的な自立経営農業を指向する農業者を育成することにより，市民生活に直結する生鮮食料品の供給地及び自然空間の確保を図り，もって都市と調和した農業経営の安定に資することを目的とする。
要件	①市内に居住し，農業経営を5年以上継続する見込みのある者。 ②おおむね0.5ha以上0.7ha未満の農地を所有又は耕作している者。 ③市長と5年間の農地保存協定を締結する。
助成対象事業	①農業用構築物(栽培施設，流通施設，かん水施設，農舎) ②農機具および運搬器具 ③母樹 ④生産資材 ⑤ほ場整備 ⑥その他，農業経営の近代化を図るために導入する施設等
助成金額	10a当たり5万円(補助率2分の1)
備考	1984年9月3日事業実施要綱制定。 1991年5月1日改正。

出所：「小平市自立経営農家育成事業実施要綱」及び小平市産業振興課資料より作成。

表VI-8 小平市東部地区「都市地域農業農産物特産化推進事業」の第2年度事業内容（1992年年度）

事業種目名	事業細目	事業内容	事業主体名
特産化推進事業		農産物特産化推進協議会 4回	小平市
		農業講演会・懇談会 5回	〃
		市民意識調査・振興施策研究会 2回	〃
地場流通強化整備事業	市場流通強化整備事業	予冷库 8台	小平市農協
	市場外流通強化整備事業	直販用スタンド（1.62m ² ） 4ヶ所 コンテナ（通い容器30kg用） 1,000個	〃 〃
生産基盤施設強化整備事業	生産基盤強化整備事業	パイプハウス 5,639m ²	〃
		簡易ビニールハウス（1.62m ² ） 10棟	〃
		果樹棚 6,335m ²	〃
		防鳥棚、ネット 38,098m ²	〃
	共同利用施設等強化整備事業	トラクター（13馬力） 4台	〃
		〃（14.5馬力） 1回	〃
		（25馬力） 1回	〃
		振動掘取機（収穫機械） 1回	〃
		トレンチャー 1回	〃
		パワーショベル 1回	〃
		運搬車（6馬力） 1回	〃
		根切りチェーンソー 3回	〃
		碎土機（5馬力） 1回	〃

出所：小平市産業振興課資料。

(3) 農地保全策の今後の方向

改正生産緑地制度への小平市の対応は、先に見たような自立経営農家育成事業を連担要件から経営規模要件へと要綱改正したことであり、さらに都の「特産化推進事業」の導入によって地域農業の底上げを図ることであった。小平市の農地は集団的に存続してきたが、今後とも農地の連担性が維持できる保証はない。市としても、今回の生産緑地指定の結果を踏まえて、今後の展開方向を模索しているところであった。1993年3月にまとめた『小平市都市農業基本構想』において、次のように農地保全の課題を分析している。

「生産緑地の指定率は高かったが、相続の発生による減少や生産緑地に申請しなかった農地の一部宅地化などにより農地の減少が見込まれるとともに、たんざく状農地の菌抜け状態の発生も予想される。

こうした状態の発生を極力防ぐため、生産緑地に申請しなかった農家の営農農地の利活用や生産緑地の効率的利用が阻害されるような無秩序な開発の防止が課題である。

又、特定市の市街化区域内農地が生産緑地により、都市計画上に位置づけられたことから、景観の美化に努めるとともに、オープンスペースとしてまちづくりの上でもその役割と位置づけを明確にしていかなければならない。」⁽⁷⁾

『基本構想』は、以上の課題に対する基本方向とし

て、①優良農地の保全と利用促進、②緑地機能の維持、③農地によるオープンスペースの確保を掲げている。優良農地の保全と利用促進のための主要施策として、農地の適正管理推進（管理指導など）、農地の集団化（交換分合など）営農農地への農業振興施策の実施（保存協定、経営基盤整備など）、市民農園等への利活用などが挙げられている。緑地機能の維持では、農地等の景観整備（花栽培、接道農地の生垣化・花壇化、農道の緑道化など）が、農地によるオープンスペースの確保では、小規模農地等の利活用（ポケットパーク、フラワーパーク、エコロジーパーク、市民農園など）が、それぞれ主要施策として挙げられている。

生産緑地地区については集団農地と小規模分散農地の保全がそれぞれ課題となり、一方では生産緑地外の農地についても無秩序な宅地化が行われれば、農地の連担性の高い地域では生産緑地地区への阻害要因となる。小平市では、「特産化推進事業」の完了する1994年度以降に、上記の『基本構想』に基づく新たな事業を仕組む方向で検討が進められている。

5. 都市住民交流型都市農業地域における課題
——板橋区——

(1) 板橋区における生産緑地指定状況

1) 農地の零細性による指定の困難性

板橋区は市街化区域内農地面積 60.8 ha であった

が、1992 年度当初の生産緑地指定では 13.1 ha となり、指定率は 21.5%にとどまった。1993 年度年度には 14.8 ha の追加指定が行われたため、最終的には 45.9%の指定面積率となった。板橋区はかつて高度成長時代に荒川流域の水田地帯であった高島平を住宅団地用地として住宅公団に買収された経緯があり、現在農地として残っているのは、練馬区に隣接した丘陵地帯の畑地である。

板橋区が実施した区内全農地所有者を調査対象とする「平成 4 年度農業経営実態調査結果」によると、260 戸の農地所有者のうち、10 a 未満の耕作規模が 98 戸 37.7%を占めており、極めて零細な規模にある。新生産緑地制度の指定要件となっている 500 m²に達しない 5 a 未満の農地所有者も 34 戸、13.1%存在している。これらの農地所有者は、隣接農地と連坦して 500 m²を超えない限り、生産緑地の指定が受けられないのである。

2) 生産緑地指定の地域性

板橋区の調査資料『板橋区農のある街づくり調査報告書』(1992 年)をもとに 3 つの主要地区を選定した(表 VI-9)。以下、これらの地区について農地の

団地規模と区画整理事業施行状況との関連から分析し、生産緑地指定状況の地域性を示すことにする。選定した A、B、C の 3 地区を合わせた農地面積は 14.0 ha となり、1991 年の市街化区域内農地面積の 23.0%に相当する。

A 地区の農地面積は 353 a で団地数は 22 箇所(1 団地当たり平均 16 a)である。うち生産緑地指定不能(5 a 未満)の団地数が 9 箇所存在している。未区画整理地区で農地等相続税納税猶予制度適用農地も多く存在している。この地区での生産緑地指定は 167 ha で指定面積率 47.3%、指定団地箇所数では 8 箇所指定団地箇所率 36.4%であった。小規模な農地の分散という状況の下ではかなりの水準で指定されたといえよう。

B 地区は、農地面積が 754 a と大きく、団地箇所数は 35 箇所(1 団地当たり平均 22 a)である。うち生産緑地指定不能の団地数は 4 箇所と少ない。A 地区と同様、未区画整理地区で相続税納税猶予適用農地も多く存在している。B 地区の生産緑地指定は 242 a で指定面積率 32.1%、指定団地箇所数 12 箇所指定団地箇所率 34.3%であった。A 地区よりは指定

表 VI-9 板橋区内主要地区の農地存在形態と生産緑地指定状況

		A 地区	B 地区	C 地区
農地所有者数		18人	34人	24人
(1)地区内農地面積		353a	754a	291a
団地性	①団地箇所数	22箇所	35箇所	49箇所
	②うち、生産緑地指定不能(5 a 未満農地)	9 箇所	4 箇所	18箇所
	③生産緑地指定不能率(②/①×100)	40.9%	11.4%	36.7%
最大団地面積		96a	86a	22a
第 2 位団地面積		73a	42a	19a
1 所有者当たり平均面積		20a	22a	12a
1 団地当たり平均面積		16a	22a	6 a
生産緑地指定	(2)面積	167a	242a	81a
	(3)団地箇所数	8 箇所	12箇所	5 箇所
	面積率(2)/(1)×100	47.3%	32.1%	27.8%
	団地箇所率(3)/①×100	36.4%	34.3%	10.2%
地区の概要		未区画整理地区。分散した小さな農地がかなりある。相続税納税猶予農地も多い	未区画整理地区。大きな農地の団地が、隣接している。相続税納税猶予農地も多い	区画整理施行済地区。農地は分散している。相続税納税猶予農地はない

資料：板橋区『板橋区農のある街づくり調査報告書』1992年 3 月(財団法人国民経済研究協会委託調査)より加工作成(調査は1991年実施)。ただし、「生産緑地指定」(1992年11月都市計画決定)については、「板橋区生産緑地地区図」(板橋区都市整備部)及び農業委員会資料にもとづき追加した。

率が低いものの、板橋区合計指定面積率 21.5% をかなり超える指定率であるといえよう。

C 地区は地区内農地面積が 291 a で団地箇所数は 49 箇所もあり、1 団地当たり面積は 6 a で 3 地区の中では零細農地の分散化が著しい地区である。生産緑地指定不能団地数は 18 箇所、指定不能団地箇所率は 37.7% になる。区画整理事業が施行されており、一方相続税納税猶予適用農地は存在していない。C 地区の生産緑地指定は 81 a で指定面積率 27.8%、指定団地箇所数 5 箇所、指定団地箇所率 10.2% であった。板橋区合計指定面積率を上回っているが、A、B 両地区の指定率よりは相当低い数値である。

以上、A、B、C 3 地区の生産緑地指定に関する地域性を見てきた。面積要件をクリアできない零細農地を中心とする小規模で分散した状態の農地が生産緑地指定からはずれたといえよう。指定率の高かった A、B 地区に共通しているのは、区画整理事業を実施していない地区で、農地等相続税納税猶予制度の適用農地が多く存在しているということであった。

さて、板橋区における 1993 年度当初の生産緑地指定合計面積 13.1 ha (指定地区合計 86 件) について、5 a きざみで規模別に集計すると、最小面積規模が一番多くなっている (表 VI-10)。すなわち、5~10

ha 規模の生産緑地地区が 34 件 (合計件数に対して 39.5%) あり、その面積は 2.6 ha (合計面積に対して 19.8%) であった。今後、板橋区の農業対策においてこれらの零細で分散した農地をいかに保全していくのが課題となる。

3) “当面営農継続農地” の存在

一方、生産緑地制度の指定を受けなかった農地の今後の動向であるが、生産緑地制度改正前の 1991 年 2 月に実施された農地 1 筆ごとのアンケート調査結果を参考までに示しておきたい (表 VI-11)。区内の全農地所有者 322 戸を対象とした意向調査で、有効回答数 232 戸分 (72.0%) の集計である (調査時点では生産緑地法改正の検討中で下限面積が 10 a という情報が流布されており、その前提で設問されているので、その分だけ消極的な回答となっていると思われる)。合計 824 筆 390,764 m² のうち「生産緑地指定」希望が 230 筆 132,209 m² (筆率 27.9%・面積率 33.8%) であったが、これに匹敵していたのが「生産緑地指定なしで耕作」希望の農地で 246 筆 112,106 m² (筆率 29.9%・面積率 28.7%) であった。「不動産経営用地」希望は 131 筆 56,344 m² (筆率 15.9%・面積率 14.4%)、「宅地として売却・貸付」希望は 17 筆 5,764 m² (筆率 2.1%・面積率 1.5%) であり、わずかであった。この結果から考えると、生産緑地の指定は受けないが、すぐに宅地に転用す

表 VI-10 板橋区における生産緑地地区の面積規模別件数・面積 (1992年11月) (件, ha, %)

		合 計	5～10a	10～15a	15～20a	20～25a	25～30a	30～35a	35～40a	40a以上
実 数	地区数(件)	86	34	18	14	9	4	4	2	1
	面積(ha)	13.1	2.6	2.2	2.4	2.0	1.1	1.3	0.8	0.7
構成比	地区数(%)	100.0	39.5	20.9	16.3	10.5	4.7	4.7	2.3	1.2
	面積(%)	100.0	19.8	16.8	18.3	15.3	8.4	9.9	6.1	5.3

備考 ①板橋区農業委員会資料より作成。

②1992年11月5日都市計画決定。

表 VI-11 板橋区における所有農地の今後の意向に関する一筆毎の調査結果 (1991年2月)

	実 数		構成比	
	筆数 (筆)	面積 (m ²)	筆数 (%)	面積 (%)
計	824	390,764	100.0	100.0
生産緑地に指定	230	132,209	27.9	33.8
生産緑地指定なしで耕作	246	112,106	29.9	28.7
貸付農地・貸し農園に	2	700	0.2	0.2
区民農園として貸す	48	13,555	5.8	3.5
不動産経営用地に	131	56,344	15.9	14.4
宅地として売却・貸付	17	5,764	2.1	1.5
無回答	150	70,086	18.2	17.9

出所:『板橋区農のある街づくり調査報告書』板橋区 (1992年3月)。

注:区内の全農地所有者322戸を対象とし、有効回答者数232戸 (72%) の集計結果。

る予定はなく、当面農地として継続したいとする農地が相当存在しているといえよう。

なお、板橋区の1993年度における1.9haの生産緑地追加申請については、農業委員会での聞き取りによれば、18戸から計18団地の申請があり、うち生産緑地を所有していない農地所有者が10戸を占めている。追加申請に至った理由として、①宅地並課税額が予想以上に高額であった（固定資産税＋都市計画税が区内農地平均で10a当たり100万円程になる）、②1992年11月に「直接耕作しようとすればいつでも容易に農地に復旧できる状態にある鉢植栽培等を行っている土地は畑とする」という税制上の農地認定基準の緩和措置が東京都主税局より通達で示されたことも、追加申請を農地所有者に促したと農業委員会では指摘している。

また、1993年度の生産緑地解除は1件0.1aのみであり、その理由は相続発生のためであった。

(2) 区民と農業・農地を結び付ける対策の展開

板橋区の農業対策は、これまで区民と農業・農家を結び付ける対策を中心に取られてきたところに特徴がある。農業祭などのイベントによる産直のほか定期的な朝市の開催や農産物直売所の設置などが行われており、1987年には産直に関係する生産者の組織である「ふれあい農園会」を発足させている。また区内の緑化推進と農地保全とを目的とした農家への苗木の育成管理委託事業（苗木供給育成事業）も行っている。板橋区の主要な施策を1991年度実績で見ると次のとおりである。

1) イベントによる産直

①板橋農業まつり

11月3日～4日の2日間で実施。延べ参加区民数11万7千人。主な催物は、農産物の展示・即売、野菜・苗木類の無料配布、買物広場、木やり、みこし、子供向けショー、野菜宝船、民謡、阿波踊り、鼓笛隊パレードなど。

②苗木市

板橋区内の生産者による草花、観葉植物、苗木類の即売会を区内9会場にて実施し、延べ15,659点の生産物を直売した。

③さつきまつり

5月25日～28日の3日間に区内さつき生産者による展示・即売会を開き、延べ2,330名の区民参加を得た。

④さつき展示会

一般区民のさつき愛好者と区内生産者と合同して5月19日～21日の3日間展示・即売を実施した。

施した。

⑤花・観葉・盆栽展示会

区内生産者による展示・即売を3月2日～4日の3日間実施し、区民5,495名の参加を得た。

2) 朝市の開催

地元の各商店街とタイアップして定期的な朝市を開いている。朝市会場は7会場あり、各会場とも毎月1回日曜日の朝（例えばA会場では第3日曜の朝）産直を行っている。

3) 苗木の育成管理委託事業

農業振興と緑化推進とを一体的に行う事業で、区が農家にさつき、つつじ等の苗木を3年間育成委託するものである。

事業の仕組みは、農家に10a当たり2,000本の単位でさつき等の苗木を3年間育成することを委託し、3年後に3割分の苗木（10a単位で600本）を区に戻してもらい、残り7割分（10a単位で1,400本）は委託料として農家の手元に残す。農家の手元に残った苗木は区が全料買い上げて、区の公共事業に関連する緑化樹として利用する。農家からの苗木購入単価は700円であり、10a単位にすると計98万円が実質的な委託料となる。1991年度実績で育成委託本数は6万本であり、その内訳はさつき1万8千本、つつじ3万2千本、くるめつつじ1万本である。育成面積は合計で3ha、育成農家数は57戸となっている。毎年2万本ずつの計画的な育成委託を行っている。

4) 肥料助成事業

ユニークな生産奨励事業として、肥料の現物助成も行っている。この事業は、5a以上耕作している農業者に対して、対象耕作面積5aにつき2袋の配合肥料を現物助成するもので、1991年度実績で241戸5,439a分の助成が行われている。なお、1993年度からは配合肥料から有機質肥料に切り替えられている。

(3) 「ふれあい農園会」の活動

「ふれあい農園会」は1987年に農産物の直売、区主催の各種イベントへの協力、学校給食への農産物の供給などを組織的に行うために設立されたものであり、その活動経費を区が助成するものである。1992年度の会員数は95名で、主な活動は次のとおりである（表Ⅵ-12）。

1) 会員による庭先、畑先売りなどの産直

取り組んでいる会員は、野菜57戸、園芸（花き・植木類）13戸、果樹18戸、さつまいも（株うね売り等）26戸、さつき（庭先うり）12戸である。

表VI-12 「板橋ふれあい農園会」が運営する板橋ふれあい農園利用状況（1992年度）

種類		利用量	利用者数
野菜	ジャガイモ	5,101kg(8,442株)	1,356人
	トウモロコシ	3,260本	315人
	キャベツ	2,620kg	262人
	ダイコン	6,455kg	1,045人
	その他	4,550kg	910人
サツマイモ		48,130株	9,626人
果樹	梅	500kg	46人
	柿	4,392kg	486人
	ブドウ	1,080kg	470人
	イチゴ	900株	50人
	キウイ	300kg	300人
園芸	花卉類	10,700鉢	7,133人
	その他	80鉢	—
さつき		742鉢	—
学校給食	ジャガイモ	14,970.8kg	中学校11校 小学校5校
	ニンジン	2,261.1kg	
	ネギ	2,347.9kg	
	その他	381.0kg	

出所：板橋区ふれあい農園会「平成5年度総会資料」。

2) 共同農産物直売所の運営

区内6箇所に板橋区の事業で簡易直売施設が設置されており、会員の中から36戸が店番などの運営に携わっている。1989年度に第1号店がオープンした。

3) 学校給食への区内産野菜の供給

中学校11校、小学校5校にジャガイモ、ネギ、ニンジン等の野菜を20戸が供給している。

この「ふれあい農園会」には、板橋区内の農家らしい農家はほとんど参加しており、都市住民交流型の都市農業対策展開の核となっている。孤立・分散しがちな都市農家を結び付けるネットワークとして機能しているのである。

(4) 改正生産緑地制度への対応課題

板橋区の実産緑地指定面積は、1992年度の13.1haと1993年度の追加申請14.8haを合計した27.9haであった。最終的には45.9%の指定面積率となったが、生産緑地指定農地のみに施策を絞り込むには絶対的な面積が少ない。一方ではすでに見たように、生産緑地指定外であっても当面営農を継続する農地も多く存在している。現段階での板橋区の対応は、生産緑地指定外の農地も相続などの特別な事情がなければ、すぐに転用される状況にないという判断にもとづき、当面これまでの施策を継続実施していくという方向であり、継続ができなくなった生産緑地外の農地については、区内32箇所（合計で2,573区画・5.7ha）で開設している区民農園用地と

して位置づけていくこととしている。

しかしながら、区民と農業・農家を結び付ける対策と同時に、零細で分散した農地の保全に対する農政的なアプローチがないとすれば、生産緑地でさえも都市圧に抗しきれずじり貧になる可能性が強いのである。さらに、当面営農継続を希望する生産緑地指定外農地についても、一定の農地維持の担保を得た上で、都市環境維持の視点から保全する施策を具体的に打ち出すことが課題として残されているといえよう⁽⁸⁾。

注

- (1) 東京都農林水産部は1989年11月に都市農業検討委員会（和田輝男座長）を設置し、制度改正の動きをにらみつつ1990年11月「今後における都市農業の果たす役割と施策の方向」をまとめた。そこでは地場流通の促進と農業と地域住民との交流対策が重点施策とされ、後述する「都市地域農業農産物特産化推進事業」に取り組むこととなった。さらに、1992年4月に知事の諮問機関である農林漁業振興対策審議会（金澤夏樹会長）に「今後における農林水産業の発展の方向と振興策について」を諮問し、1993年6月に同審議会の最終答申がまとめられている。この答申では産業としての東京農業の振興を掲げ、特に生産緑地の管理については「営農が困難になった生産緑地を、引き続き農地として保全活用していくための基金制度の創設、自治体

が買い取るための資金の確保、また農業協同組合などによる農地信託等の検討が必要である」としている。

なお、同審議会はほぼ5年ごとに知事諮問を受けており、前回の1986年10月答申については、田代洋一「都市農業活性化の方向と課題」『経済と労働61——経済特集I——』東京都労働経済局、1986年が内容を分析している。

- (2) 發地喜久治「東京における都市農業と自治体」田代洋一編『計画的都市農業への挑戦』日本経済評論社、1991年7月。
- (3) 『生産緑地制度改正後の世田谷区の農業振興・農地保全についての調査研究』社会工学研究所、1992年、34ページ。
- (4) 生産緑地制度改正への対応として世田谷区はかなり早い時期から実践的な検討を進めていた。1990年度の世田谷区産業活性化委員会農業部会（田代洋一座長）での調査研究、1991～92年度の世田谷都市農業研究会（竹中久仁雄座長）での検討と世田谷区農業振興対策委員会（真鍋欣之委員長）での審議などであるが、これらを通じて後述する独自施策の方向が打ち出されることになる。
- (5) ここで、市街化区域農地にかかる相続税の重みと相続税納税猶予制度による税の軽減効果を簡単な試算結果によって示しておきたい。なお、以下の試算に際しては、農地以外の相続財産や遺産に係る基礎控除額〔4,800万円＋(950万円×法定相続人の数)〕及び配偶者控除等の計算を無視している。従って、実際の相続税の試算としては不完全なものであるが、問題を農地に限定して端的に示すために、あえて以下のような試算方法をとったものである。

さて、主な都市の市街地において定められている路線価は、相続財産としての宅地の価格を「時価」表示したものであるが、農地価格はこの宅地価格の80%として評価される。1990年の『路線価図』（東京国税局編）によって練馬区田柄3丁目（東京23区内における都市農業地域の一角に位置する）にある農地価格を計算すると、路線価による宅地価格が1㎡当たり44万円であるから、その80%で評価して1㎡当たり35.2万円となる。この農地価格から相続農地面積が10aの場合、及び100aの場合のそれぞれの相続税評価額と相続税額を試算すると次のようになる。

①相続農地面積10aの場合

$$\begin{aligned} \text{〈評価額〉 } 35.2 \text{ 万円} \times 1,000 \text{ m}^2 \\ = 35,200 \text{ 万円} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{〈相続税額〉 } 35,200 \text{ 万円} \times 65\% \text{ (税率)} \\ - 4,520 \text{ 万円 (控除額)} \\ = 18,360 \text{ 万円} \end{aligned}$$

②相続農地面積100aの場合

$$\begin{aligned} \text{〈評価額〉 } 35.2 \text{ 万円} \times 10,000 \text{ m}^2 \\ = 352,000 \text{ 万円} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{〈相続税額〉 } 352,000 \text{ 万円} \times 70\% \text{ (税率)} \\ - 7,020 \text{ 万円 (控除額)} \\ = 239,380 \text{ 万円} \end{aligned}$$

このように、10a当たりで約2億円、100a当たりで約24億円という巨額な相続税となるのである。しかし、相続税納税猶予制度の適用を受けた場合の相続税額を試算すると大きく軽減されることになる。この制度では、路線価方式ではなく、農業投資価格（恒久的に耕作または養畜の用に供されたとした場合に通常成立すると認められる価格）によって農地価格が評価され、農地に係る相続税額が計算される。そして、農業投資価格による価額を超える部分（路線価方式との差額分）に対応する相続税額が、一定の要件の下に納税猶予されることになるのである。国税局によって定められた1990年分の東京の畑の農業投資価格は10aで84万円であり、これをもとに練馬区田柄3丁目の農地について試算すると次のような結果となる。

①相続農地面積10aの場合の軽減額

$$\begin{aligned} \text{ア) } 84 \text{ 万円 (農業投資価格)} \times 10\% \text{ (税率)} \\ = 8.4 \text{ 万円 (農業投資価格による相続税額)} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{イ) } 18,360 \text{ 万円 (路線価方式による相続税額)} \\ - 8.4 \text{ 万円} = 18,351.6 \text{ 万円 (軽減額)} \end{aligned}$$

②相続農地面積100aの場合の軽減額

$$\begin{aligned} \text{ア) } 84 \text{ 万円 (農業投資価格)} \times 10 \times 20\% \text{ (税率)} \\ - 60 \text{ 万円 (控除額)} = 108 \text{ 万円 (農業投資価格による相続税額)} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{イ) } 239,380 \text{ 万円 (路線価方式による相続税額)} \\ - 108 \text{ 万円} = 239,272 \text{ 万円 (軽減額)} \end{aligned}$$

以上の試算結果によると、相続税納税猶予制度の適用を受けた場合には巨額な相続税も99.9%以上の額が納税猶予されることになる。逆に、猶予制度を適用しない、あるいは適用できない（農業相続人がいない、共同相続人の土地分割要求、農地以外の土地を処分できず相続税支払のための資金ねん出に農地を部分的に転用売却など）場合には、巨額な相続税が確定す

ることになる。このことから、市街化区域農地所有者が相続発生にどのように対応するかが、農地保全の方向を決定的に左右するキポイントになっていると言えるのである。

- (6) 世田谷区と同様の登録農地制度を実施していた練馬区においても、この制度を1992年度限りで廃止し、新たな農地区分に応じた独自施策が検討されている。練馬区の登録農地制度は、20a以上80a未満を面積要件とし、農地保存協定は7年間であった。助成対象事業は世田谷区とはほぼ同様であるが、助成金額は事業費の2分の1で、10a当たり10万3千円が限度額というものであった。練馬区では、新たな独自施策を検討するために、1990年度に学識経験者、行政関係者、農業者代表、消費者代表によって構成される練馬区農業保全構想策定委員会（後藤光蔵委員長）を設置した。同委員会によって1992年3月にまとめられた『練馬区農業保全構想——新しいまちづくりに根ざす練馬農業を目指して——』は、①新鮮で安全・良質の農産物の供給と区民の多様な要求に応える農業、②非農業者も一緒になった地域に根付いた農業（農業のあるまち）の創造を基本的考え方に置き、農業と住環境の調和を含めた具体的な施策提言を行っている。そして、この『保全構想』では、「非生産緑地のうち農業を継続する農地についても積極的に農業施策を展開すべきである」とし、当面営農継続農地に対する農政的アプローチの必要性を認めるものとなっている。すなわち、農地の区分の考え方として、まず大きくは生産緑地と非生産緑地に区分し、非生産緑地についてはさらに宅地化する農地と農業継続とに分ける。また宅地化する農地ではあっても、すぐに宅地

化するものと当面農業が継続されるものとに細分化する。その上で、農業施策実施の優先順位を、①生産緑地、②非生産緑地（農業継続農地）、③非生産緑地（当面農業継続農地）という序列で与えている。このような整理方法が練馬区の今後の独自施策検討のベースとなっており、保全構想実現に向けた具体的な施策の確立が課題となっている。

- (7) 『小平市農業基本構想——市民の豊かな食生活と農のある快適なまちづくりをめざして——』小平市、1993年3月、59～60ページ。なお、この構想策定にあつたては小平市においても、農業者代表、消費者代表を加えた小平市都市農業基本構想懇談会（淵野雄二郎座長）を1992年度に設置し実践的な検討を進めている。
- (8) 『板橋区農のある街づくり調査報告書』1992年（財団法人国民経済研究協会委託調査・塩川喜信主査）では、板橋区の農地保全施策の基本方向として、まちづくりの中での農地の位置づけと役割を重視し、まとまった生産緑地地区を中心に生産緑地指定外農地も含めたゾーン整備によって農地を保全するシステム（ふるさと地区整備計画）を提唱している。

VII 大阪における都市農地保全システム

1. 大阪府の都市農業対策

(1) 生産緑地指定の特徴

大阪府では1991年8月（第1次指定）と11月（第2次指定）に生産緑地指定手続きが行われ、市街化区域農地面積6,062.3haに対し40.9%に相当する2,478.9haの生産緑地が指定された。表Ⅶ-1によりこの生産緑地地区の面積規模別件数を見ると、合計件数11,908件に対して、5～10a規模が40.8%、

表Ⅶ-1 大阪府における生産緑地地区の面積規模別件数（1993年2月）

(件, %)

	計	5a未満	5～10	10～30	30～50	50～100	100～200	200～300	300a以上
大阪府合計件数(件)	11,908	316	4,864	4,936	946	583	194	40	24
構成比 (%)	100	2.7	40.8	41.5	7.9	4.9	1.6	0.3	0.2
小面積規模と大面積規模の上位3市	A. 5～10aの小面積規模生産緑地地区件数の占める割合の多い上位3市 ①守口市(50.0%), ②大阪市(47.5%), ③東大阪市(46.2%) B. 100a以上の大面積規模生産緑地地区件数の占める割合の多い上位3市 ①大阪狭山市(8.8%), ②交野市(6.3%), ③河内長野市(5.7%) *府平均(2.2%)。100a以上が都市緑農区指定(第1種都市緑農区)の面積要件。								

資料：大阪府農業会議「大阪府における生産緑地地区の面積規模」より作成。

(原注)

①『大阪府下における生産緑地地区一覧』（大阪府土木部都市整備局総合計画課）より作成。

②地区数については、枝番の地区も全て1地区としてカウントした。

③平成4年8月決定（第1次）と11月決定（第2次）の合計。

10～30 a 規模が 41.5%であり、5 a 未満 2.7%を加えた 30 a 未満の団地面積規模別件数割合は 85%となる。一方、100 a 以上の団地件数は 258 件 2.1%に過ぎず、やはり小規模点在型の地区指定となったと言える。

なお、大阪府は農地面積の約 4 割が市街化区域農地となっているが、農用地区域面積も 5,517 ha 存在している。この点は市街化区域農業振興が農業施策のメインとならざるを得ない東京都とは趣を異にするところである。

(2) 「都市緑農区制度」による施策展開

大阪府における都市農業対策は、1985 年に創設された「都市緑農区制度」を中心に進められてきた。その枠組みは、今回の生産緑地制度改正に際しても継承されたが、いくつかの重要な見直しが行われている⁽¹⁾。まず、「都市緑農区制度」の仕組みを見ることにしよう。

この制度は、市街化区域等農業振興地域外にあって「一定の要件を満たし、今後とも農業振興を図ることが適当であると認められる集団的な優良農地」を「都市緑農区」として指定し、土地基盤整備、生産施設等の整備に関する府の各種事業を優先的に実施するものである。指定のための要件は、農地面積が概ね 2 ha 以上で、農地所有者等の権利者の 3 分の 2 以上が長期間（概ね 10 年以上）にわたって営農を継続すること、などであった。「いわば“ゆるやかなゾーニング”」⁽²⁾ともいうべき手法である。改正生産緑地制度に対応するための見直しにより、1992 年度

から第 1 種都市緑農区と第 2 種都市緑農区とに区分し、生産緑地地区は第 1 種都市緑農区として位置付け、農地面積 1 ha 以上からの指定を可能にするとともに、概ね 10 年以上の営農継続条件を除外した。これは 5 a から指定が可能な生産緑地地区は 1 団地当たりの農地面積規模が小さくなることが予想されることによる面積要件の緩和であり、30 年以上の生産緑地保全が義務付けられることに対応した営農継続条件の除外であった。

この「都市緑農区」を対象とする振興施策として用意されているのが表Ⅶ-2 のとおり、「高能率生産団地育成事業」、「地域農業活性化対策事業」、「都市緑農区基盤整備事業」である。補助率 40%～50%で土地基盤整備、生産施設整備を実施することができる。

ところで、この制度はそのゾーニング的手法が従来の都市農業振興施策の枠組みを超える先駆性を持ったものとして評価・注目される一方、指定実績が伸びず、制度をめぐる「厳しい状況」と制度上の問題点も指摘されてきた。1992 年度までの指定実績は表Ⅶ-3 のとおり、市街化区域で 4 件、市街化調整区域で 2 件、計 6 件に止まっている。橋本卓爾氏はその「厳しい状況」について、農業継続に対する農家の意向、姿勢が多様化しており、概ね 2 ha 規模をまとめるための合意形成が困難になってきているとし、さらに制度上の問題点を次ぎのように指摘している⁽³⁾。

①「農業者の孤立・分散化が進んでいる都市農業では、強い農業継続意欲をもつ農業者の農地が一定の

表Ⅶ-2 「都市緑農区」関連補助事業

事業の種類		事業内容	補助事業	採択基準		補助率
都市農業振興事業	地 高 育 能 成 率 事 生 業 産 団	高能率生産団地を育成し、生鮮食料品等の供給基地として計画的に整備する。	(1)高能率生産団地整備温室(ハウス)設置配管施設等、(2)上記整備に必要な場合条件の整備	【対象地域】 原則として都市緑農区、農業振興地域等	【受益戸数】 3 戸以上	(都市緑農区内) 50%
	化 地 対 域 策 農 事 業 活 性	地域農業の活性化のための共同利用施設の整備によって、特産物等の産地化を進める。	(1)集出荷調整施設等の整備、(2)用水対策施設、(3)土づくり対策施設等		5 戸以上	40%
盤 都 整 市 備 緑 事 農 業 区 基		優良農地を確保し、生産性の向上と農業の近代化を図るため農業生産基盤の整備を行なう。	は場整備、かんがい排水、農道、客土等及び本工事に併せて実施する緑の機能、環境に配慮した工事	【対象地域】 都市緑農区	【事業費】 500 千円以上	40%

出所：大阪府農水産部『大阪府都市緑農区制度の概要』（リーフレット）。

表Ⅶ-3 都市緑農区の指定状況 (1993年3月31日現在)

都市緑農区名	指定年月日	地区面積	整備内容
大阪市東住吉区 すんじ 住道地区 (市街化区域)	1986.2.24	6.19ha	・温室ハウス4棟 ・農機具収納庫 ・農業用施設 ・土地基盤(客土)
八尾市 こうだち 神立地区 (調整区域)	1987.1.16	7.2ha	・緑化フェンス ・モノレール一式 ・温室ハウス5棟
大阪市平野区 うりわりみなみ 瓜破南地区 (市街化区域)	1987.3.11	6.86ha	・農道 ・ほ場整備 ・温室ハウス6棟
四條畷市 いしくら 石倉地区 (調整区域)	1987.12.4	2.1ha	・ほ場整備
泉佐野市 しもかわらやみなみ 下瓦屋南地区 (市街化区域)	1990.10.16	4.0ha	・ほ場整備 ・温室ハウス4棟
堺市 ほりあげ 堀上地区 (市街化区域)	1991.12.13	3.3ha	・ほ場整備(予定) ・温室ハウス10棟(予定) ・観光農業施設(予定) ・市民農園施設(予定)

出所：大阪府農水産部『平成5年度版 農林水産業の概要』1993年6月。

まとまりのある団地にない場合も多い」ので、2haの属地的要件による指定からそのような農家が排除される危険性がある。

②「2ha未満のまとまりしかない農地あるいは分散小規模農地に光を当てていない」ため、市街化区域の4分の3の農地がこの制度の対象外となる。

③指定した緑農区の保全管理に対する自治体の規制が不十分で、転用制限、先買い権の交付等公的規制が曖昧となっている。

以上のうち、特に重要だと思われるのが、2haの面積要件で切った場合、「4分の3の農地が制度の対象外となる」という指摘である。すでに見たように、改正生産緑地制度に対応する見直しによってこの面積要件は1haに引き下げられたが、それでもなお「都市緑農区制度」対象地域はかなり限定されている。前掲表Ⅶ-1によれば、生産緑地地区の面積規模

別件数に占める100a以上の団地件数割合はわずかに2.1%に過ぎなかった。この制度ではカバーしきれない小規模点在型の生産緑地地区の保全策をどうするのか、大きな課題として残されていると言えよう⁽⁴⁾。

(3) 調査地域

まず、東大阪市を小規模分散型の生産緑地地区指定の代表的な地域としてとりあげることにする(表Ⅶ-4、東大阪市は前掲表Ⅶ-1で5~10aの小面積規模の生産緑地指定件数割合の多い上位3市に入る)。まさに、このような地域において都市農業をめぐる諸問題が先鋭化しており、市町村段階での対応が重要性を増すと考えられるからである。実際に、東大阪市では厳しい条件の中、改正生産緑地制度に対応する独自施策の展開が試みられている。

表Ⅶ-4 東大阪市における生産緑地地区の面積規模別件数 (1993年2月) (上段：件，下段：%)

	計	5a未満	5~10	10~30	30~50	50~100	100~200	200~300	300a以上
件数(件)	896	51	414	379	36	12	3	—	1
構成比(%)	100.0	5.7	46.2	42.3	4.0	1.3	0.3	—	0.1

資料：大阪府農業会議「大阪府における生産緑地地区の面積規模」より作成。

(原注) 第Ⅳ-1表に同じ。

さらに、改正生産緑地制度に対応した見直し後の「都市緑農区」指定第1号となった岸和田市「中島地上地区」を取りあげ、その実態と意義を考察することにする。

2. 小規模農地保全への独自の取り組み

— 東大阪市 —

(1) 東大阪市における生産緑地指定状況

東大阪市は大阪平野の中心部となる中河内地域に属し、早くから都市化が進み、とりわけ高度成長期に工場立地が促進された地域である。1990年センサスによると、農家総戸数は1,366戸で、経営耕地総面積が411ha、うち田が317ha(77.1%)、畑が86ha(20.9%)、樹園地が8ha(1.9%)であり、1戸当たり平均経営耕地面積は0.3haとなっている。1993年1月現在の固定資産の価格等の概要調書による課税上の農地面積では、401haであり、うち市街化区域農地が334ha(83.3%)、市街化調整区域農地が67ha(16.7%)であり、一方農業振興地域の指定は行われていない。このように東大阪市の農業は、市街化の進んだかつての水田地帯に小規模な市街化区域農地が点在するという厳しい状況に置かれているのである。

東大阪市は1992年1月現在の市街化区域内農地面積380.7haに対し、92年11月までの生産緑地指定面積が125.2haであったので、指定面積率は32.9%であった。前掲第表Ⅶ-4に掲げたとおり、指定された生産緑地地区数は896ヵ所であるが、5~10aの面積規模の地区が414ヵ所(46.2%)、10~30aの面積規模の地区が379ヵ所(42.3%)を占めており、100aを超える地区は4ヵ所のみとなっている。

(2) 農協とタイアップした都市農地保全システムの展開

小規模で点在した農地を保全していく仕組みをどのように構築したらよいのか、ここでも課題となる。大阪府の都市緑農区制度は面積要件が引き下げられたとはいえ、生産緑地が1ha以上連坦していることが条件となっており、東大阪市でこの事業の指定を受けられる生産緑地地区は4ヵ所しか存在していないのである。

東大阪市では、これまで独自の都市農業対策を実施していなかったのであるが、生産緑地制度改正に対応するための対策会議を1991年4月に設置し、検討を進めることとなった。この対策会議(「市街化区域内農地対策会議」)は、市街化区域内農地の区分と「保全・活用策等」を検討するために設置されたもの

で、市の関係部局(企画部、税務部、経済部、都市整備部、農業委員会)より構成されている。同時に、市行政と協議するための農業団体の対策会議(「市街化区域内農地の農業団体対策会議」)も設置された。農業団体の対策会議は、市内10農協、農業委員会、市内6土地改良区が構成メンバーとなっている。これらの対策会議での検討を積み上げるとともに、さらに1992年2月には市農業振興ビジョン策定委員会⁽⁶⁾を発足させ、「農を活かしたまちづくり」をキーワードにあるべき施策の方向性が検討された。このような経過で、市独自の生産緑地地区の農業振興施策案が詰められるとともに、一方では宅地化を選択しながらも当面農地として継続されるものについては、緑地保全等まちづくりの観点から何らかの施策が必要であるとの考え方もまとめられた。東大阪시가1993年度より実施する施策として打ち出したのが「都市農業振興特別対策事業」(表Ⅶ-5)である。この事業は、生産緑地地区を対象とする農業生産基盤整備等に対する助成と、宅地化する農地の都市緑地としての活用や駐車場、良質な住宅の建設などを支援する「緑のまちづくり推進特別融資事業」(表Ⅶ-6)の実施を内容とするものである。以下、事業の仕組みと内容を見ることにしよう。

この事業は農協あるいは土地改良区が行う生産緑地地区農地における農業振興対策に対して、市が事業費の10分の5を助成する事業と、宅地化する農地を対象とする「緑のまちづくり推進特別融資事業」とからなっている。「融資事業」の内容については後述することにし、先ず事業の全体の仕組みを見ることにしよう。

農業振興特別対策事業の予算規模は、生産緑地保全のための助成金が1億円(1993年度から5年間で計5億円)、緑のまちづくり推進特別融資事業が5億円(同じく5年間で計25億円)である。特別融資事業の年額5億円のうち、1億円は生産緑地保全と宅地化する農地の都市緑地としての活用に対する助成金で、2億円が宅地化する農地の宅地化促進(農業者支援貸付事業)のための農業者への貸付金となり、残る2億円は管理運用のための農協の資金となる。特別融資事業の計25億円は20年間で償還されることとされている。事業予算は市から農協を通じて農家に流れることになるが、東大阪市農協が市内10農協の幹事農協となり、資金の管理・運用を行い、各農協に配分される仕組みになっている。市内10農協の合併促進を図ることも、この事業の目的の一つとなっている。

生産緑地地区の農業振興には、2種の事業により、

表Ⅶ-5 東大阪市「都市農業振興特別対策事業」の概要

	制度の内容
目的	農業協同組合及び土地改良区が行う農業振興事業に対し、補助を行い、農業振興を通じて市街地での貴重な緑地空間の確保に寄与することを目的とする。
対象者	助成対象者は、次の者とする。 ①農業協同組合 ②土地改良区
助成対象事業	①農業生産基盤整備事業（用排水、圃場、農道等の整備など） ②農業近代化施設整備事業（栽培施設、生産機材、流通施設等） ③市民農園等施設整備事業 ④農業協同組合の体質強化及び合併促進事業 ⑤その他農業振興に必要な事業（「東大阪市緑のまちづくり推進特別融資事業、その他必要な事業」）
要件	上記①～③までの事業については、生産緑地地区に指定された農地について実施するものとする。
補助率	ア) 助成対象事業の①～④及び⑤のうち「その他必要な事業」については、補助率を10分の5以内とする。 イ) 補助対象事業の⑤のうち「東大阪市緑のまちづくり推進特別融資事業」については、補助率を10分の10とする。
備考	補助事業は、1993年度から実施する。

出所：東大阪市経済部資料より作成。

相当な額の助成金が手当されることとなった。一つは、都市農業振興特別対策事業による農業生産基盤整備や農業近代化施設整備等に対する農業者への5割補助であり、もう一つは、特別融資事業の都市農地活用事業による1農家当たり上限20万円の助成である。対象農家の選定等事業の具体的な運用は農協が行うことになるが、事業採択要件は生産緑地地区であること以外には特に定めがなく、小規模で点在した農地であっても広く振興施策の対象となることができる仕組みになっている。

一方、宅地化する農地に対しては、特別融資事業による緑のまちづくり助成事業で、市民農園の整備や快適環境の創出など都市緑地としての活用を行う場合に、1農家当たり上限8万円が助成され、さらに農業者支援貸付事業により、農業者等が宅地化する農地等について駐車場整備、良質住宅の建設などを行う場合には、1戸当たり400万円を上限とする低利・長期の資金が貸付けられる。

(3) 今後の方向

東大阪市は生産緑地指定面積率が32.9%であり、大阪府平均を下回る厳しい結果となった。指定された生産緑地地区も小規模で点在したものであった。ほとんどの生産緑地が府の都市緑農区の指定を受けられない条件の下に置かれていることから、市独自

の都市農業対策の実施が模索されてきたのである。1993年度より展開されることになった「都市農業振興特別対策事業」と「緑のまちづくり推進特別融資事業」は、生産緑地地区の農業振興とともに、都市環境保全への宅地化する農地の位置づけを行うものであった。

市としても相当な予算措置をしており、今後、農協との連携により事業がどのように運営され、地域農業とまちづくりにどのような役割を果たすかについて、事業展開が注目される場所である⁽⁶⁾。

3. 都市緑農区による農地保全の試み

— 岸和田市中島池上地区 —

(1) 地域農業の概要と生産緑地指定状況

岸和田市中島池上地区は、1993年度に大阪府の都市緑農区制度の指定を3.1haについて受け、市街化区域内であるにもかかわらず、土地改良法による圃場整備事業を実施し、生産緑地地区と非生産緑地地区を団地化し、併せて高能率生産団地育成事業やコミュニティ農園整備事業などの大阪府の生産緑地振興施策を集中的に導入した、いわばモデル地区となっている。この地区の事業実施の経緯と背景、及び今後の展望を検討することがこの節の課題である。

はじめに、岸和田市の全体状況を見ておこう。岸

表Ⅶ-6 東大阪市「緑のまちづくり推進特別融資事業」の概要

	制度の内容
目的	1) 市街化区域内農地の活用を促進し、都市農業の振興と良好なまちづくりを推進するとともに、農協の体質強化や農協合併の促進を図ることを目的とする。 2) 農業者等が取組む営農活動や駐車場整備等に対して農協がそれを支援（助成・貸付）するための財源として、市が農協に対して特別に資金を融資する。
農協への融資	1) 市は農協に、農協が行う次の事業を対象とする特別融資を行う。 ①農地活用助成事業、②緑のまちづくり助成事業、③農業者等支援貸付事業 2) 融資条件は次の通りとする。 ①利率は年2%。②償還期間（据置期間を含む）は20年。③据置期間は5年。④償還方法は元利均等払い。
農協が行う事業	（農地活用助成事業）…1 農家当たり上限20万円の助成 農業者等が、生産緑地地区指定農地を対象に都市農業の振興又は市民との交流促進に資する取組を行う場合に、その経費を助成する。 ①都市農業の振興（花と野菜の栽培奨励、生産基盤の整備、集出荷・販売体制の整備、産地ブランドの奨励） ②市民との交流促進（市民農園等の整備、体験・観光農業の整備、その他交流促進）
	（緑のまちづくり助成事業）…1 農家当たり上限8万円の助成 農業者等が、宅地化する農地等について都市緑地としての活用に資する取組を行う場合に、その経費を助成する。 ①都市緑地としての活用（市民農園の整備、快適環境の創出（景観形成の場の提供・公開するものに限る））
	（農業者支援貸付事業）…1 戸当たり上限400万円の貸付 農業者等が、宅地化する農地等について駐車場整備、良質住宅の建設、公益増進に係る取組を行う場合に、その経費について貸付けを行う。 貸付け条件は、次の通りとする。 ①利率は年2%。②償還期間（据置期間を含む）は20年。③据置期間は5年。④償還方法は元利均等払い。 *農協は、市貸付分と同額の貸付金を同条件で加算して貸付ける。
備考	1) 事業の選択 農業者等は、助成又は貸付を受けるにあたり、農地活用助成事業、緑のまちづくり助成事業及び農業者等支援貸付事業のうちからいずれか一つの取組を選択することができる。 2) この事業は、1993年度から実施する。

出所：東大阪市経済部資料より作成。

和田市は泉南地域に属し和歌山県境の山地から大阪湾に向かって丘陵部、平坦部へと緩やかな傾斜をなし、平坦部が市街化区域、山地と丘陵部が市街化調整区域に編入されている。中島池上地区は丘陵部に接する市街化区域にあり、地区全体で27戸の農家と約30haの農地が存在している。岸和田市全体では1990年センサスによると、農家総戸数1,759戸で、経営耕地総面積が773ha、うち田が459ha（59.3%）、畑が50ha（6.5%）、樹園地が264ha（34.2%）であり、1戸当たり平均経営耕地面積は44aである。基本的には水田地帯であるが、泉州タマネギなどが展開した農業地帯である。樹園地は農業振興地域で栽培されている温州みかんがあり、農用地区域面積も488ha存在している。

岸和田市の固定資産税の課税資料による1992年度の農地面積は1,547.5haであり、うち市街化区域

内農地面積が390.0haで25.2%を占めている。新生産緑地制度には153.6haが指定され、指定面積率は39.4%であった。表Ⅶ-7により生産緑地地区を面積規模別に見ると、1ha以上の団地が10地区あり、先に述べた東大阪市や大阪市と比較すると条件はまだ良いが、それでも指定総件数の11.1%に過ぎない。大阪府下の基本的な農業地帯として農業的基盤の強い地域ではあるが、ここでも、小規模な生産緑地が分散している状態は先の2市と同じである。

(2) 中島池上地区における取組の経緯

さて、中島池上地区は市街化調整区域と隣接した位置にあり、市の中心部からやや距離があるが、市街化が進みつつある水田地帯である。泉州タマネギの発祥の地である土部町（はぶちょう）の一地区で、現在の栽培作物は、稲作の他、ハウレンソウ、コマ

表Ⅶ-7 岸和田市における生産緑地地区の面積規模別件数（1993年2月）（上段：件，下段：％）

	計	5a未満	5～10	10～30	30～50	50～100	100～200	200～300	300a以上
件数(件)	866	32	355	338	61	31	7	3	—
構成比(%)	100.0	3.7	41.0	39.0	7.0	3.6	0.8	0.3	—

資料：大阪府農業会議「大阪府における生産緑地地区の面積規模」より作成。

（原注）第Ⅳ-1表に同じ。

表Ⅶ-8 中島池上地区における生産緑地選択の状況

	地区内農地総面積	生産緑地選択面積	宅地化選択面積
面積	2.5ha (100.0%)	1.7ha (68.0%)	0.8ha (32.0%)
筆数	44筆 (100.0%)	25筆 (56.8%)	19筆 (43.1%)

備考：岸和田市農林水産課資料より作成。

ツナ、キクナ、青ネギ、シュンギクなどの軟弱野菜である。地区の概要は、都市緑農区指定が3.1ha、圃場整備面積が2.9ha（うち換地処分の対象となった農地面積2.5ha、44筆）である。岸和田市の生産緑地地区の中でも最大規模の団地となる。まず、地区における生産緑地選択の状況から見ることにしよう。

表Ⅶ-8のとおり、地区内農地総面積（換地処分対象農地）2.5haのうち、生産緑地を選択したのが1.7ha（68.0%）で、宅地化を選択したのが0.8ha（32.0%）であった。約7割の農地面積が生産緑地として継続されることになったのであるが、耕地整理が行われていない土地条件の下で、宅地化を選択した農地と生産緑地がモザイク状に入り組む結果となった（図Ⅶ-1）。地区内での無秩序な農地転用は長期的な営農継続の阻害要因となるであろうし、一方では道路等の都市的基盤整備が不備なままでは農地転用をしたくてもできない状況も生じることとなった。このような中で、生産緑地指定の作業が一段落した1992年8月頃、主として軟弱野菜農家から圃場整備実施の要求が出てきたのである。岸和田市は、大阪府の新たな農業振興施策の骨格が固められつつある状況も見て、これを市施行の土地改良事業として実施する方針を決め、12月に換地処分原案等を作成するための補正予算が組まれることとなったのである。

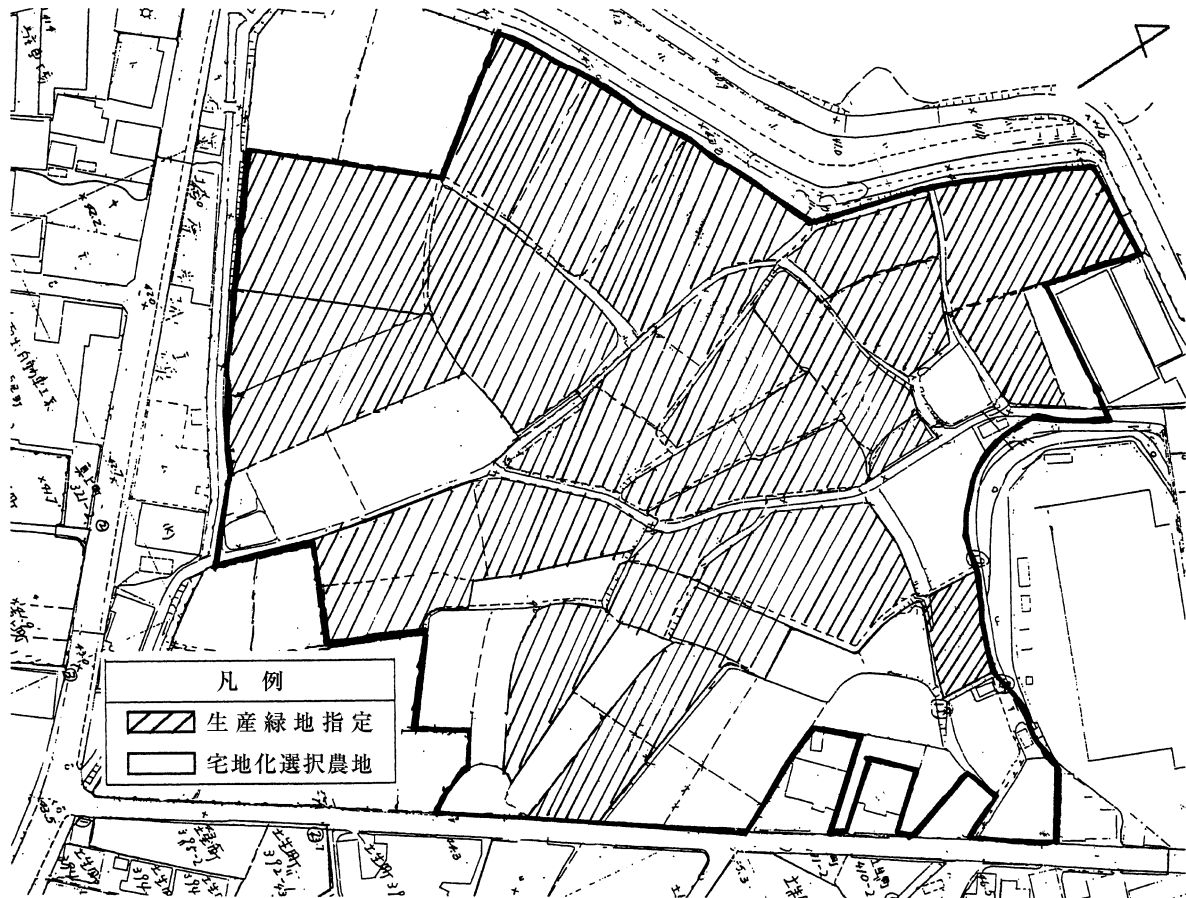
地区内農家（中島池上地区圃場整備推進協議会役員）からの聞き取りによると、中島池上地区では、約20年前にも圃場整備実施の話が持ち上がったことがあったが、この時点では地区面積がかなり大きく関係農家戸数も多かったため、反対意見を説得しきれず、まとまらなかった経緯がある。今回は、計

画地区内に家屋もなく、始めから事業に参加できる農家だけでやることにして、無理に地区面積を広げなかったのを、話をまとめることができた。事業計画地区の一部が不整形（道路に面している宅地化を選択した農地が一部事業計画地区からはずれている）となったのは、このような事情からであった。

さて、換地処分によって図Ⅶ-2のように生産緑地地区と非生産緑地地区との集団化が行われた。その後の地区の土地利用計画は、図Ⅶ-3のとおりであり、生産緑地地区内においては高能率生産団地事業によるハウス設置予定地が3圃場（4棟・3戸が利用）、コミュニティー農園整備事業による貸農園3圃場（3戸が農地提供）と体験農園1圃場（1戸）の整備が計画され、一方非生産緑地地区では貸農園用の休憩所と駐車場の整備が計画された。以上のように地区内の土地利用調整が図られることとなったのである。

なお、中島池上地区の高能率生産団地事業は、1993年度から94年度までの2ヵ年事業であり、93年度はハウス2棟、保冷库、倉庫を3千万の事業費で導入し、94年度はハウス2棟を2千万円の事業費で導入するものである。ハウスは鉄骨ビニール製で1棟が約1,000m²（約1千万円）の規模であり、保冷库は貸農園用の休憩所内に設置し、倉庫は宅地化を選択した農地の一部に設置することにより、地区内農家の共同利用施設となる。

また、コミュニティー農園整備事業では貸農園を3圃場（1,400m²×1、2,000m²×2）と体験農園1圃場（500m²）を予定しているが、管理運営の方法・形態は検討中である。構想としては、農事組合法人を設立してログハウスも含めて管理し、1区画30m²標準で130区画として会費・利用料を年間1万円



図Ⅶ-1 中島池上地区生産緑地指定状況

備考：岸和田市農林水産課資料より作成。

とする案が検討されている。

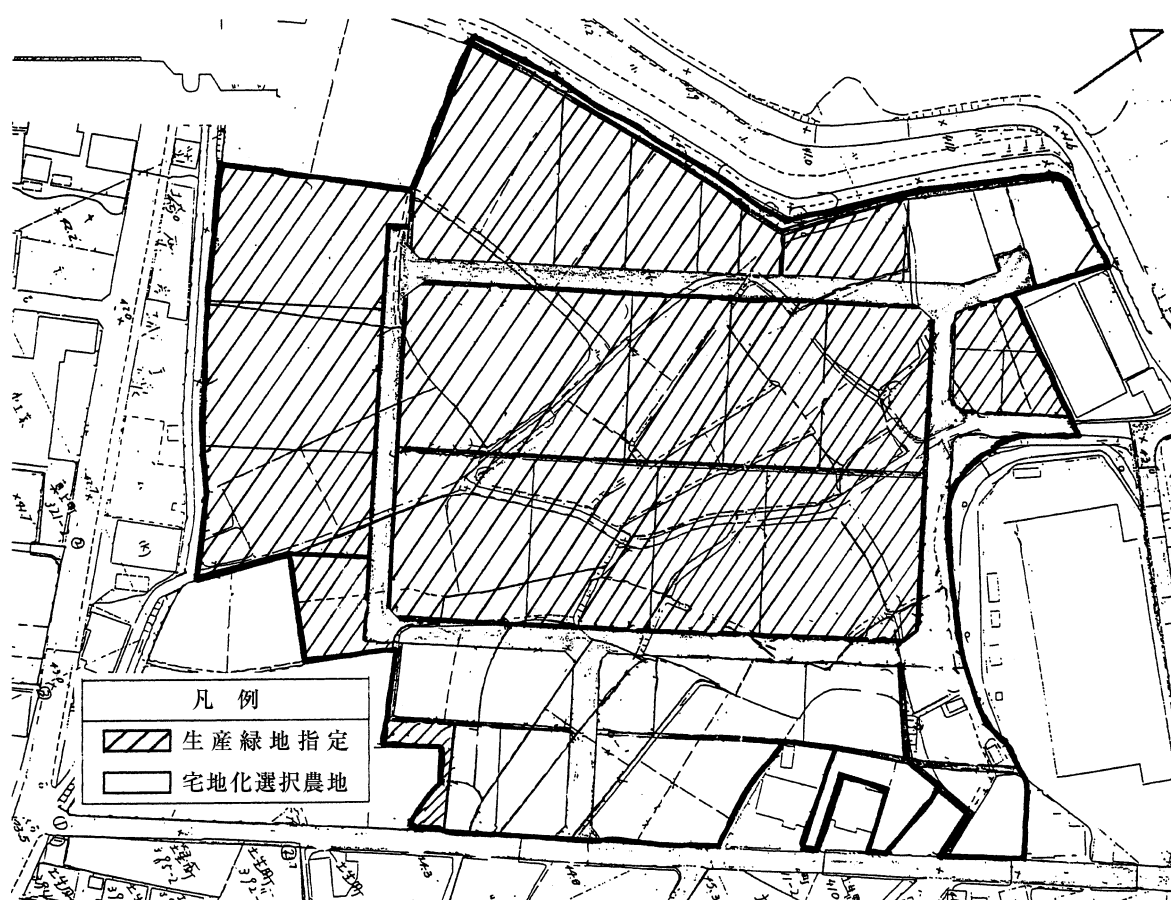
地区周辺における既存市民農園については、町会が利用者から成る貸農園愛好会を組織して開設する農園が1ヵ所あったが、1991年に中学校用地となって廃園になっている。この市民農園は年5万円の市補助金と利用者から徴収する年会費2,000円で運営されていた。主な経費は農地提供者への借地料と愛好会の運営経費であった。岸和田市全体の既存市民農園は10a規模の農園が10ヵ所程存在しており、1区画15m²で1農園当たり50人程の市民が利用している。運営はいずれも市の補助を得て町会が農地を借りて開設するものである。今回中島池上地区で計画している貸農園は、1区画面積が大きいこと、休憩所、駐車場が整備されていることなどから、既存農園よりグレードが高く、さらに周辺に市民農園がないこともあり、1万円の利用料を徴収しても十分、地域住民の需要を開拓することができるであろう。

(3) 中島池上地区の農家構成

中島池上地区の取り組みの担い手となった地区内の地権者20名について今後の土地利用動向に従って類型区分したのが、表Ⅶ-9、表Ⅶ-10である。以下、類型区分ごとに農家層の特徴を示すことにしよう。

1) 営農継続農家——専業農家，兼業農家——

専業農家は、施設軟弱野菜生産農家と高齢農家2つのタイプに分けることができる。35aから45aの施設でキクナ、ホウレンソウ等を生産する40歳から50歳代の農家4戸が地区の農業をリードしており、圃場整備推進協議会の会長と幹事をこの層で固めている。農業後継者も50歳代の1番、4番については予定者（農業大学学校在学中）が確保されている。高効率生産団地事業によるハウスを導入するのが1番、3番、4番である。高齢農家は5～7番の3戸であり、後継者の就農は望めないものの、現当主の代では農業に専心するという意味での専業農家であり、圃場整備推進協議会では副会長や土地評価委員



図Ⅶ-2 中島池上地区圃場整備換地状況

備考：岸和田市農林水産課資料より作成。

長及び換地委員長を努めるなど、地区内農業推進の一翼を担っている。ただし、一代限りの農家となる可能性もあり、換地後の土地利用計画ではハウスは導入せず、露地軟弱野菜を生産する畑として利用されるが、6番のように体験農園、宅地も予定されている。

営農継続農家の内、兼業農家は8番、9番の2戸である。いずれも、世帯主兼業で、その妻が農業専従者となっているケースである。換地後の生産緑地は、露地軟弱野菜を生産する畑として営農継続されることになる。

2) 貸農園移行農家

営農を継続する条件や必要性（労働力及び農外所得の両面から）はないが、かといって農地を全て宅地化する必要性もない、というのがこの層の農家の農地所有の論理であると考えられる。10番から13番の4戸がこれに該当する。所得は農外より獲得し、米、野菜などを自給的に生産する農家であったが、今回の制度改正では農地面積の大部分について生産緑地地区の指定を受けており、宅地化を選択した面

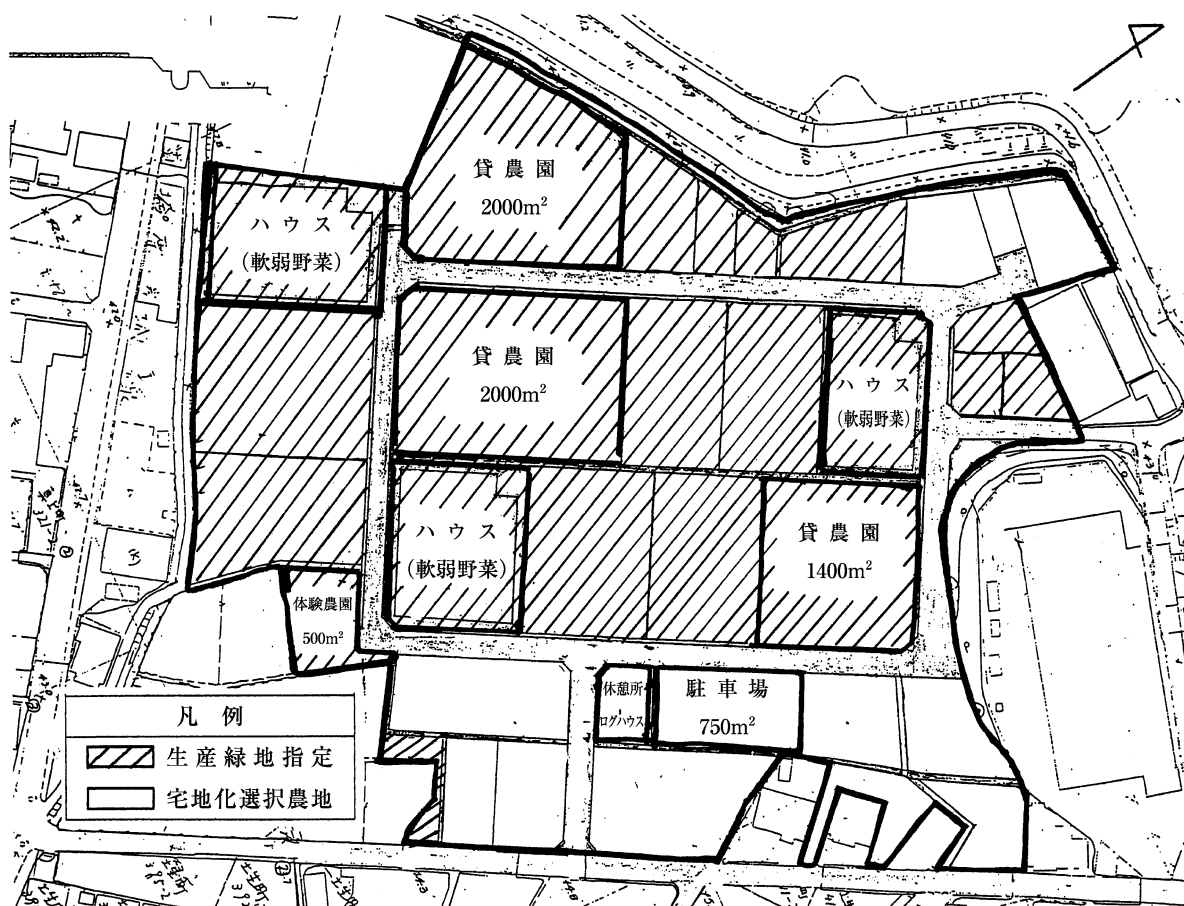
積割合は少ない。問題は生産緑地地区の維持であるが、大阪府のコミュニティー農園整備事業を導入した貸農園用地として利用することによって農地としての保全が図られることとなったのである。

3) 土地持ち非農家

土地持ち非農家は、地区内に4a程の小規模な農地を所有しているが、もともと非農家であるか、あるいは自給野菜を作付けていた者で、今回の制度改正では宅地化を選択した地権者である。ただし、14番は戦前からの地主で3番と4番に貸付けていた農地について生産緑地地区指定を受けた農地所有者である。道路などの都市的基盤整備が不備なままでは宅地化を選択しても開発することはできない。このような条件が圃場整備への参加を促したのである。圃場整備による換地処分、道路の整備とともに宅地化する農地も集団化されたので、実際の農地転用もスムーズに行われる見通しがついたのである。

(4) 中島池上地区の意義と都市農業対策の課題

中島池上地区の取組み及び、土地利用調整の手法



図Ⅶ-3 中島池上地区土地利用計画

備考：岸和田市農林水産課資料より作成。

として土地改良法を選んだことの意義を考察することにしよう。

市街化区域内の農地問題は、概ね 10 年以内に宅地化する区域としての市街化区域に、そのままでは開発される見込みのない農地が大量に取り込まれたことから生じている。問題を都市計画行政から見れば、何らかの誘導と規制を加えて宅地化を促すか、あるいは逆線引きによって都市的開発の対象外に位置づけるか、選択肢は本来的にはこの 2 つのどちらかしかない。段階土地区画整理事業や特定土地区画整理事業など市街化区域内に残存する農地に対する都市計画上のアプローチは基本的には農地の宅地化への誘導策として用意されたものであり、農地保全を目的としたものではない。それは事業施行区域内において残すことが許される農地面積の上限が厳しいことと、減歩率が高いことに表現されている。営農継続を指向する市街化区域内農家の立場からはなかなか乗れない制度なのである。

ただし、市街化区域内農家の立場は多様であり、何らかの事情により一定の区域としてのまとまりの

なかで、土地利用調整を図る必要性に迫られた時点でどのような方向が選択されるかは、地域の置かれた条件ごとに異なることとなろう。

それでは、中島池上地区の選択は如何なる条件に基づいて行われたのであろうか。

第 1 に、生産緑地制度の改正によってそれまでいまいであった市街化区域内農地について、すくなくとも 30 年以上の保全か、宅地化かの 2 者択一を迫られたことである。その結果、地区内面積の 68% が生産緑地を選択し、32% が宅地化を選択することになり、約 7 割が農地としての保全されることになった。施設軟弱野菜農家を中心とする専業農家層（7 戸）が地区面積の 5 割以上の農地を利用していたという条件が、各種農業振興施策導入の推進力となっていた。

第 2 に、この生産緑地指定の結果、土地基盤整備の必要性が現実的なものとなったことである。前掲第図Ⅶ-1 で見たように区域内には道路がなく、宅地化を選択したにせよ農地を転用することができない状況にあった。現況の道路に面した農地から開発

表Ⅶ－9 中島池上地区圃場整備地権者の類型区分

農家の類型区分		農家 番号	経営耕地面積 (うち、市街化 調整区域農地)	家族の就業状況 A 農業専従 B 兼業 C 非農業従事 () 内年齢	家の後継ぎの状況 (16歳以上のみ)	ビニール ハウス 面 積	主な作付け作物 (1992年) 等
営農継続農家	専業農家Ⅰ (施設軟弱野菜 生産)	1	120 (50)a	A世帯主 (51), A妻 (47)	農業大学校生(19)	45a	キクナ, ホウレンソウ, 青ネギ, シロナ, コマツナ
		2	120 (－)	A世帯主 (45), A妻 (44)		35	米, キクナ, 青ネギ
		3	80 (－)	A世帯主 (44), A妻 (42)	高校生 (17)	35	青ネギ, キクナ, シュンギク
		4	80 (20)	A世帯主 (50), A妻 (52)	農業大学校生(19)	45	ホウレンソウ, シュンギク, コマツナ, シロナ, キクナ
	専業農家Ⅱ (高齢農家)	5	250 (－)	A世帯主 (73), A妻 (73)	他出	－	米, 青ネギ, コマツナ, ホウレンソウ
		6	80 (－)	A世帯主 (72), A妻 (67)	大学生	－	キャベツ, 青ネギ
		7	120 (60)	A世帯主 (65), A妻 (62)	市役所職員	5	米, 青ネギ, ホウレンソウ, コマツナ, シロナ, シュンギク
	兼業農家	8	120 (有)	B世帯主府庁職員(63), A妻(58)		5	米, 青ネギ, コマツナ, ホウレンソウ
		9	30 (－)	B世帯主マンション経営(53), A妻 (48)	会社員	－	ワケギ, 青ネギ, 広島菜
貸農園移行農家		10	30 (－)	B世帯主府庁職員でアパート経営 (31), A母 (54)		－	米
		11	20 (－)	B世帯主 (女50)		－	不作付
		12	80 (50)	B世帯主織物工場経営 (61)	会社員	－	米
		13	25 (－)	B世帯主 (女36)		－	自給野菜
土地持ち非農家		14	－ (－)	C戦前からの地主 (75)		－	相当な面積の貸付地を所有
		15	24 (－)	世帯主が自給野菜生産 (73)		－	自給野菜
		16	40 (－)	C世帯主食堂経営, 父(68)が自給 野菜生産		－	自給野菜
		17	5 (－)	C世帯主 (27)		－	自給野菜
		18	－ (－)	C工務店経営 (56)		－	不作付
		19	－ (－)	C世帯主大工 (55)		－	他地区から仕事場用に農地購入
		20	－ (－)	C隠居		－	隠居住宅の敷地の一部

備考:「中島池上地区圃場整備推進協議会」役員への聴取調査にもとづき作成。

されれば、スプロール化が極度に進み、かなりの土地がどの道路にも面することのできない袋地になってしまう。これは宅地化を選択した農家だけではなく、生産緑地地区を保全したい農家にとっても回避しなければならない事態である。

第3に、都市計画制度としての区画整理法ではなく、土地改良法に基づく圃場整備を導入した理由である。宅地開発を前提とした区画整理事業では、1区画の面積が小さくなり10a, 20aといった大区画はとりにくい。区画が小さくなる分だけ減歩率は大きくなり、30%~40%は覚悟しなければならない。集合農地区として大区画が認められる特定区画整理事業や住宅街区整備事業などでは、施行地区面積の30%以内に農地保全が制限されている。このような制度上の違いが、農地保全意向の強いこの地区に、土地改良法を選択させたのである。地区の実際の減歩率は前掲Ⅳ－11表に示したとおり、小面積の宅地化選択農地では仮換地面積が従前面積より多くなるなど、個人別にかかなりの調整が行われているが、生産緑地選択農地でも6~7%水準であり、平均では5.6%と極めて低い数値となっている。

なお、農業関連法としての土地改良法を市施行により、市街化区域で施行する際に問題となる都市計画担当部局との調整であるが、事業実施についての了解が得られたものの、公園、道路の確保が課題と

なった。しかし、公園については隣接する中島池が公園指定を受けており、調整の結果、事業施行地区内に公園用地を設定しなくても済むこととなった。このことも減歩率を低くさせる要因の一つとなった。道路については、メイン道路を水路も含めて6メートル幅とすることで調整がつけられた。市都市計画部局にとっても、土地改良法による事業手法ではあるが、これによって当面のスプロール化が避けられることで、よしとするという立場であったと言える。

最後に第4として、中島池上地区の生産緑地地区面積が大きく、大阪府の都市緑農区指定を受けられたことである。この指定に連動して高能率生産団地事業、コミュニティー農園整備事業が導入される見通しがつき、営農継続指向農家のみならず、営農継続は難しいが農地は保全したいという農家（貸農園移行農家）にとっても魅力のあるメニューが用意されていたことが、地元をまとめさせた要因となったのである。

以上、4つの側面から中島池上地区の取組みを整理した。中島池上地区は地権者の人数が少なく専業農家を中心に話をまとめやすいことが、多様な意向を圃場整備という一点に集約していく条件の一つとなっていた。先駆的な事例であり、都市緑農区指定の面積要件をクリアしている市内の他地区でもこれ

表Ⅶ-10 中島池上地区における地権者の類型区分別生産緑地選択の状況と換地後の土地利用計画

農家の類型区分		農家 番号	中島池上地区内生産緑地選択・換地状況 () 借地 [] 貸地						換地後の土地利用計画等	圃場整備推進 協議会役職
			選択	従前 (実測地)		仮換地		減歩率		
				筆数(筆)	地積(m²)	筆数(筆)	地積(m²)	(%)		
當農継続農家	専業農家Ⅰ (施設軟弱 野菜生産)	1	生緑	1	1,314	1	1,230	－6.4	鉄骨ビニールハウス用地	会長
		2	生緑	1	1,510	1	1,416	－6.2	畑	幹事
		3	生緑	3 (1)	1,581 (714)	1 (1)	941 450 (665)	－12 (－6.9)	鉄骨ビニールハウス用地 畑 鉄骨ビニールハウス用地 (貸人⑭)	幹事
		4	生緑	(1)	(714)	(1)	(665)	－(6.9)	鉄骨ビニールハウス用地 (貸人⑭)	幹事
	専業農家Ⅱ (高齢農家)	5	生緑	3	1,229	3	1,140	－7.2	畑	
		6	生緑 宅地	6	3,953	2 1	2,264 1,397	－7.4	畑 体験農園 宅地	副会長 土地評価委員長
		7	生緑	1	1,179	2	1,059	－10.2	畑	副会長 換地委員長
	兼業農家	8	生緑	2	1,040	1	991	－4.7	畑	会計
		9	生緑 宅地	1 1	450 13	1 1	424 12	－5.8 －7.7	畑 宅地	
貸農園移行農家	10	生緑 宅地	3 3	2,689 643	2 1	2,613 487	－2.8 －24.3	貸農園 宅地		
	11	生緑 宅地	1 1	545 205	1 1	506 212	－7.2 －3.4	貸農園 宅地		
	12	生緑 宅地	2 1	1,544 313	1 1	1,410 368	－8.7 17.6	貸農園 宅地		
	13	宅地 〃	3 [1]	893 [899]	1 [1]	756 [942]	－15.3 ＋[4.8]	貸農園用駐車場 宅地 (借人⑮)		
土地持ち非農家	14	生緑	[1]	[1,396]	[1]	[1,330]	＋[4.7]	鉄骨ビニールハウス用地 (借人③, ④)		
	15	宅地	－1	－899	－1	－942	＋[4.8]	宅地		
	16	宅地	2	359	1	331	－7.8	宅地		
	17	宅地	2	489	1	458	－6.3	宅地		
	18	宅地	1	408	1	471	－15.4	宅地		
	19	宅地	2	551	3	645	－17.1	宅地		
	20	宅地	1	205	1	260	26.8	宅地		
合 計			－	－	24,717	－	23,322	－5.6		

備考：岸和田市農林水産課資料及び「中島池上地区圃場整備推進協議会」役員への聴取調査にもとづき作成。

に続く動きも見られる。モデル事例としての波及効果は大きいと考えられるが、他地区においても専業農家が核となり（地区内での占有面積率が高いことが重要な条件となる）、地区内の多様な意向をどこまで集約できるかがポイントとなるであろう。

ところで、岸和田市の生産緑地地区全体における中島池上地区の位置づけであるが、前掲第Ⅳ-8表でみたとおり、都市緑農区指定の面積要件100a以上をクリアしているのは10地区のみであり、市の生産緑地指定の総件数に対して1.1%に過ぎない。したがって、その条件のある地区において一つの到達点を示したモデル事例として中島池上地区を位置づけることができるが、一方では30a未満の小規模分散農地を保全していくシステムをどう作るのか、ここでも課題として残されていると言えよう。

注

- (1) 大阪府では知事より「21世紀に向けた大阪の農林水産業の振興方向について」諮問（1991年8月）を受けた大阪府農林水産審議会（岡克己会長）の答申にもとづき策定された『大阪府農林水産業振興ビジョン——豊かな食とみどりの創造——』（大阪府・1992年9月）が、大阪の農林水産業振興の基本方向を示すものとされている。同『振興ビジョン』では生産緑地農業対策の推進として、「府独自の都市緑農区制度の拡充等、農業振興対策を講じることにより、周辺の土地利用と整合のとれた生産基盤、営農関連施設の整備等を行い、生産緑地農業の活性化を図る」とし、都市緑農区制度の見直しと同制度指

- 定地区への施策実施を方向づけている。
- (2) 橋本卓爾「大阪における都市農業と自治体」田代洋一編『計画的都市農業への挑戦』日本経済評論社、1991年、170ページ。
 - (3) 前掲、橋本「大阪における都市農業と自治体」田代編『計画的都市農業への挑戦』171～172ページ。
 - (4) 大阪における生産緑地指定希望申し出実態の分析から施策対象農地を検討し、一部の生産緑地に限らず「宅地化」農地をも含めた「総合的保全策の必要性」を指摘した研究として、内藤重之・内本大樹・大西敏夫・藤田武弘・橋本卓爾・澤田進一・小林宏至「生産緑地保全施策と都市農業・農家をめぐる諸問題」『農政経済研究』第17集、大阪府立大学農学部農業政策学研究室、1993年3月。
さらに、大阪府市域で「宅地化」農地を選択した農家1,133戸を集計対象とする今後の「宅地化」農地の利用方法に関する意向調査（大阪府農業会議調査）で、約6割の農家が農業的利用を志向していることが明らかにされたことが、このような「宅地化」農地（＝当面営農継続農地）に対する農政的アプローチの必要性の論拠となっている。この調査結果の分析については、大西敏夫・小林宏至・藤田武弘・内藤重之・内本大樹・橋本卓爾・澤田進一「市街化区域における農地の利用転換動向と『宅地化』農地をめぐる諸問題」『同上』第17集。
 - (5) 東大阪市農業振興ビジョン策定委員会（西濃信雄委員長）は農業関係者、学識経験者、行政関係者から構成され、1992年11月に提言「“農”を活かしたまちづくり」をまとめている。
 - (6) 東大阪市と同様に小規模分散型の生産緑地指定となった大阪市でも、非生産緑地に対する保全策が展開されている。大阪市では1992年度に設置した「大阪市農政ビジョン推進協議会」による検討結果を踏まえて、「農地の公共的機能を再評価し、その有効利用を図る」ための1993年度以降の独自施策として、生産機能支援策と緑地環境支援策の実施を方向付けた。生産機能支援策では、①生産緑地を対象とする生産基盤改善事業（客土等圃場改良）、農業生産対策事業（農業近代化施設導入）、水源対策補助事業（農業用井戸の新設・改良）、②非生産緑地を対象とする水源対策補助事業が、それぞれ事業要件を見直した上で継続実施されることとなった。また、緑地環境機能支援策については、生産緑地の緑

地空間としての整備や、非生産緑地の景観保持に対する対策として、フラワーガーデン事業（草花の植栽と市民への開放）が新設されることとなったのである。

VIII まとめ ― “地域グリーンシステム”の提唱 ―

1. 生産緑地を対象とする保全システム

調査事例は、生産緑地を保全施策対象農地として位置づけ、自治体独自の施策を実施するという方向では共通しているが、その具体的な施策内容は様ではなく、特に東京都と大阪府では対照的であった。東京都では総合的な農業振興施策としての「都市地域農業農産物特産化推進事業」（1991年度～）があるが、特定の生産緑地地区を事業対象地域として指定していわば属地的に施策を実施するという方法をとっていない。生産緑地地区は生産緑地法によって都市計画的にその保全が担保されているという考え方にもとづくものと言えよう。一方、大阪府では「都市緑農区制度」（1992年度改正）が府施策の基本であり、この制度の指定を受けることにより各種農業振興施策の実施が可能となるが、1ha以上の生産緑地地区の連担が制度指定の条件となっていた。本研究では、この対照性の背景と生産緑地保全システムとしての積極性と問題点を比較検討した。さらに、都及び府事業の実施実態を小平市及び岸和田市中島池上地区の事例により検討した。なお、田無市西友出荷組合参加農家については、東京都事業を受け入れつつ経営を成立させてきた農家実態から見た生産緑地保全システムの今後のあり方を検討するための事例としてとりあげた。

市町村段階における生産緑地地区保全策として、世田谷区の都市農家育成制度、小平市の自立経営農家育成事業、東大阪市の都市農業振興特別対策事業と農地活用助成事業をとりあげた。いずれも生産緑地であれば面積要件など特別な条件を付けずに広く事業対象とする、というのが基本的なスタンスとなっており、都及び府事業との関連性を持ちながらも、市町村独自の保全システムとして実施されていた。

2. “当面営農継続農地”の保全システム

生産緑地指定外となった農地に対しては新たな宅地化誘導策が展開されようとしているが、非生産緑地ではあってもすぐに農地転用されない“当面営農継続農地”も面積的に無視しえない広がりを持っている。単純に考えるならば、「保全すべき」農地として区分された生産緑地地区に農地保全施策は限定さ

れることになるが、非生産緑地となった市街化区域農地を簡単に切り捨てることが適当であるかどうかについては検討が必要である。「当面営農継続農地」は、当面農地転用の予定はないが、地権者が30年間の営農継続の見通しを立てられなかったり、自治体の先買いによる農地処分権の喪失を恐れたことによって生産緑地指定からはずれたものと考えられる。また500m²の面積要件をクリアできないため指定を受けられなかった農地もある（調査地では板橋区）。つまり農家が積極的に宅地化を志向しているわけではなく、しかも土地取引の停滞化という状況下では宅地並み課税の実施によって農地転用が一気に進むとは考えられないのである。このような「当面営農継続農地」をどのように位置づけるかは、都市化の進展度や農地及び緑地の存続状況等を考慮しつつ地域ごとに具体的に検討されるべき課題であり、調査事例がその課題にいかに関与しているのかを検討した。

調査事例とした自治体の対応は、世田谷区の緑域環境維持農地制度、東大阪市の緑のまちづくり助成事業であった。事業内容にはそれぞれ独自性があるが、共通しているのは農地の持つ緑地機能・都市環境維持機能を公共的に保全しようとする目的で実施されていることである。いうまでもなく、この機能の大部分は農業生産が継続されることを通じて実現されるものであるから、事業手法は異なるが農家の生産活動への支援という側面で生産緑地地区の農業振興施策とも共通している。しかし、対策の狙いはあくまでも都市環境保全に直接結び付けることであり、例えば生け垣設置や市民農園整備への助成など、農家主体を離れた対策も実施されることとなる。

3. 都市農地活用のためのマスタープランと「地域グリーンシステム」

ところで、調査事例として検討した「生産緑地を対象とする保全システム」、「当面営農継続農地」の保全システム及び市民農園事業等は、生産緑地制度の改正により都市自治体が、これまで長期営農継続農地制度の下で実施してきた都市農業関連施策の見直しを迫られたことによって、新たに展開されることになったものである。施策見直しのための前提作業として、行政関係者のみならず農協等農業団体や農家及び市民、都市農業問題に関心を寄せる研究者等を構成員とする実践的な研究会が多くの都市自治体で取組まれた。これは都市農地活用のためのマスタープランづくりの第1歩であるといえよう⁽¹⁾。そのような研究会における農地の位置づけについて

の検討状況も新たな都市農地保全システム創造への動きとして評価したい。

なお、農地そのものの保全策と同時に都市農業者の組織化や集団的活動に対する援助も重要であり、特に行政機関だけではなく農協など農業団体の役割も重視されなければならない。板橋区における農産物共同直売所の運営や学校給食への農産物供給に組織的に取組む「ふれあい農園会」の活動、田無市西友出荷組合の活動、専業農家を中心に集団的な取り組みを進めている岸和田市の「中島池上地区」の取り組みがそのような論点に関わる事例であった。

4. 生産緑地保全システムの課題——ゾーニング的手法とスポット的手法——

生産緑地を対象とする保全システムを大きく分けると、ゾーニング的手法（大阪府都市緑農区制度）とスポット的手法（市町村独自の登録農地制度等）とが行われていた。以下この点に関わって調査事例を総括したい。

東京の場合、代表的なスポット的手法による農地保全策であった東京都優良集団農地育成対策事業が1993年度限りで廃止されており、都市農業対策は総合的な対策（東京都都市地域農業農産物特産化推進事業）にほぼ一本化されることになった。1991年度から2000年度までの10年間に50地域で実施される事業で、東京の主要な都市農業地域はおよそ事業対象となる計画である。だが、個々の農家の営農計画と事業実施の時期が適合しないケースもあり得るなど大きな事業であるが故に、小回りのきかない部分も出て来よう。農家と農地の条件に合わせた機動力ある対策も適宜実施される必要があると考えるものである。同時に、この総合的な対策は特定の生産緑地を対象とする属地的なものではないため、都市に必要な公共的な農地として生産緑地を保全して行くという理念が見えてこないのが難点であり、ゾーニング的手法に結び付ける対策の検討が求められていると言えよう。一方、市町村段階でのスポット的手法として、これまで面積要件によって東京都優良集団農地育成対策事業の対象外となった農地をカバーする独自の登録農地制度が実施されてきた。生産緑地制度改正後、世田谷区の都市農家育成制度の創設、小平市の自立経営農家育成事業の継続、練馬区の事業廃止と新規事業検討とに対応が分かれた。今後市町村段階では、地域の都市農地活用のためのマスタープランを詰めるとともにスポット的な手法にもとづく生産緑地保全プログラムがさらに展開されて行く必要がある。

大阪では都市緑農区指定が府段階の各種事業実施の条件となっていた。その点での理念は明確であるが、このゾーニングの手法は面積要件を満たすことのできる地区（岸和田市中島池上地区等）では効果的であるが、実態として農地面積規模の零細化が進んでおり、その要件を満たせない圧倒的多数の小規模生産緑地に対する手当に欠くものであった。農協とタイアップして生産緑地であれば面積要件を付さない東大阪市の都市農業振興特別対策事業など市町村の独自施策はこうした小規模生産緑地をスポットの手法によってカバーしようとするものであった。生産緑地は、「保全する農地」として位置づけられ、市町村長に対して農地等として管理するための必要な助言、土地の交換のあっせんその他の援助を求めることのできるものであるが（法第7条）、市町村段階での行政的支援に全てを委ねることはできないであろう。府段階においても生産緑地保全プログラムに小規模農地を対象とするスポットの手法が組み込まれる必要があると考えるものである。

なお、「土地の交換のあっせん」については田無市の農家実態でも指摘したように担い手の高齢化・一代限りの農業という現実にも対応し得る生産緑地保全管理のための地域システム作りが追究される必要がある。それは、生産緑地の農地性の確保によって都市の住環境を公共的に維持するための課題であるといえよう。

5. “地域グリーンシステム”の提唱

市街化区域農地は1988年「土地臨調」答申と「総合土地対策要綱」によって「宅地化するものと保全するものとの区分の明確化」が方向付けられ、保全するもの以外は計画的な宅地化を図るものとされた。この区分の明確化は、市街化区域農地の宅地化を促進することを基本として具体化されたが、一方では妥協的にはあるが改正生産緑地制度によって農地の保全も明確化されることとなった。「保全する農地」の制度的な受け皿となった生産緑地制度は、農地の持つ緑地的価値を都市計画的に確保しようとするものであり、都市自治体による生産緑地保全システムの課題については上述したとおりであった。しかし、一方では農家による永続的な農地管理を支援する生産緑地保全対策と同時に、非生産緑地ではあっても当面営農が継続される農地を対象とする市町村独自の対策も行われていた。この報告では世田谷区の緑域環境維持農地制度や東大阪市の緑のまちづくり助成事業を取りあげた。生産緑地の指定は受けない（あるいは面積要件で受けられない）が、転

用の予定はなく、当面農地として維持される“当面営農継続農地”の保全も、住環境維持の観点から施策対象とするという動きであり、新たな段階に対応したプログラムとして農地の持つ緑地機能・都市環境維持機能を公共的に確保することを目的とするものであった。

本研究をまとめるにあたり、長期営農継続農地制度から生産緑地制度への転換と、生産緑地とともに“当面営農継続農地”をも保全対象とする地方自治体による独自対策の展開を捉える言葉として、“地域グリーンシステム”という概念を提唱したい。食料供給機能や農地の緑地機能などいわゆる農地の持つ多面的機能は、本来農家による農業生産活動を通じて確保されるものであるが、都市化地帯における“地域グリーンシステム”創造への動きは、「保全する農地」に対する農業生産支援策と同時に、“当面営農継続農地”も含めて農地の持つ多面的機能を確保しようとするものでもあった。

さて、今後“地域グリーンシステム”を構築していくためには、農地それ自体を対象とするフィジカルな対策と同時に、公共的価値としての農地の利用のあり方を明確にして行く必要があるだろう。都市農地利用をめぐるソフト面の対策の確立が求められているし、その前提として地域における都市農地の位置づけの明確化と都市農地活用のためのマスタープラン作りが不可欠であると考えられるものである⁽²⁾。

注

- (1) 都市計画研究者による生産緑地地区の保全計画の必要性に関する議論として、波多野憲男・石田頼房「都市計画における都市農業・農地——生産緑地地区指定をめぐって——」『環境と公害』第23巻4号、1994年4月を参照。
- (2) その際のキーワードは、都市農業と関わる“市民”の位置づけであろう。この点については、前掲、橋本『都市農業の理論と政策——農業のあるまちづくり序説——』P.258-260、後藤光蔵『都市農地の市民的利用——成熟社会の「農」を探る——』日本経済評論社、2003年を参照。

要約

都市化地帯における農地制度に関する研究

1. 目的

都市化地帯における農地制度は、都市的土地利用との調整とそれに関連した農地税制により、複雑な状況に置かれてきた。一般的な農地制度であれば、

農地法（1952 年）、農業経営強化基盤促進法（1980 年）、農業振興地域の整備に関する法律（1969 年）が基本的な枠組みとなる。しかし、都市化地帯においては、それらに加えて、都市計画法（1968 年）、生産緑地法（1969 年）、土地税制（固定資産税、相続税）など直接農業に関わらない様々な制度的な要因が、農地のあり方に大きな影響を与えている。

従来展開されてきた都市近郊農業論は都市化に対応した農業生産及び農業経営の変化を主要な論点としていた。しかし、戦後「高度経済成長」以降の急速な都市拡大の中で発生してきた諸問題が注目を集める中で、都市「近郊」農業論は、「都市農業論」へと展開して行くことになる。新たに登場した都市農業論は、具体的には新都市計画法による区域区分以降の諸問題を対象としており、三大都市圏における宅地並み課税の実施をめぐる政治的・政策的攻防を転回軸としつつ、都市及び都市周辺地域の農地保全システムのあり方をめぐる諸問題を主要な論点としてきた。

本研究は、都市化地帯における農地（都市農地）の存在形態を把握し、その保全と開発の仕組みのあり方について、考察するものである。

2. 方法

まず、本論では、都市農業論は、「公共的都市農業論」、「生存権的都市農業論」、「多面的機能論としての都市農業論」、「計画論的都市農業論」として、議論が展開されてきたことを明らかにする。

次いで、都市農地の継続性を明らかにするため、相続税納税猶予の特例適用農地と長期営農継続農地の動向を分析する。その際、相続による農地分散については、相続農家への実態調査を行ない分析する。さらに、都市農業の経営主体について、東京都清瀬市（野菜）、神奈川県伊勢原市（酪農）の農家調査から考察する。

改正生産緑地制度に対応した地方自治体の独自施策のあり方を考察するために、東京都と大阪府において調査を実施し、その結果を考察した。

3. 結果

(1) 都市農業振興政策の展開方向

都市農業に対する自治体農政の展開は、1970 年代の宅地並み課税の払い戻しと減額制度から始まり、管内の全域が市街化区域となっている市町村を中心として農業近代化施設や集出荷施設等への補助などの多様な施策が実施されるようになった。その後、地場産業の一つとしての地域農業の振興という本来

的な自治体農政に加えて、都市住民に開かれた公共的な緑地空間を確保することを目的とするレジャー農園や市民農園の開設などへのアプローチも重要視されるようになってきている。

(2) 宅地並み課税の実態

市街化区域農地は宅地並み課税であり、生産緑地と市街化調整区域農地は農地課税となっている。本研究では、1989 年度分の固定資産税・都市計画税の平均税額を推計している。23 区内の市街化区域農地にかかる固定資産税額は 10 a 当り 441,434 円であり、都市計画税 189,186 円を合わせて合計税額が 630,620 円となる。仮に、100 a の農地を所有しているとすると、約 630 万円の宅地並み課税を毎年支払わなければならない。

(3) 相続税と農地分散

相続税納税猶予制度は、農地等に対する高額な相続税を軽減し、農業後継者（農業相続人）への農地相続を円滑にするための是正措置として、1975 年に租税特別措置法の改正により成立したものである。相続農家へのヒヤリング調査結果によると、相続発生前に分家住宅用地などとしてすでに土地を分与している農家が多いため、相続による直接的な農地の分散は少ないという実態が明らかとなった。

(4) 都市農地の継続性

東京都農業会議が実施した調査結果によると、長期営農継続農地の 1985 年 12 月末現在の面積は、対前年比 1.0% の増加率であったが、1985 年土地評価換えによる新規認定面積を差し引くと Δ 1.3% の減少率となった。課税資料より東京都の市街化区域内農地全体の減少率をみると、1985 年で対前年比 Δ 2.9% の減少率、1984 年で同 Δ 2.2%、1985 年で同 Δ 2.4% の減少率となっている。これらの数値と比較すると長期営農継続農地の継続性は高いといえよう。

一方、相続税納税猶予の特例適用農地の継続性に関する調査結果によると、制度適用以降 10 年を経た段階で、93.6% もの適用継続農地のあることが明らかとなっている。

(5) 都市農業の担い手

1) 農業経営の継承問題 — 東京都清瀬市 —

清瀬市では、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、地価騰貴等の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。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。

2) 都市化と畜産環境問題

—神奈川県伊勢原市—

実態調査結果より、次の3点が明らかになった。第1に、都市近郊酪農においては、ふん尿処理対策が経営存続のキポイントとなっていた。第2に、ふん尿処理対策の実施に際しては周辺住民の理解が必要であった。第3に、ふん尿処理対策は畜産農家ごとの個別対策ではなく、共同的取り組みが重要であった。

(6) 改正生産緑地制度に対応した地方自治体の都市農地保全システム

生産緑地を対象とする保全システムとして、東京都では総合的な農業振興施策としての「都市地域農業農産物特産化推進事業」(1991年度～)があるが、特定の生産緑地地区を事業対象地域として指定していないため、属地的に施策を実施するという方法をとっていない。一方、大阪府では「都市緑農区制度」(1992年度改正)が府施策の基本であり、この制度の指定を受けることにより各種農業振興施策の実施が可能となるが、1ha以上の生産緑地地区の連坦が制度指定の条件となっていた。

市町村段階における生産緑地地区保全策として、世田谷区の都市農家育成制度、小平市の自立経営農家育成事業、東大阪市の都市農業振興特別対策事業と農地活用助成事業をとりあげた。いずれも生産緑地であれば面積要件など特別な条件を付けずに広く事業対象とする、というのが基本的なスタンスであった。

非生産緑地ではあってもすぐに農地転用されない“当面営農継続農地”を対象とする都市農地保全システムとして、世田谷区の緑域環境維持農地制度、東大阪市の緑のまちづくり助成事業を調査した。事業内容にはそれぞれ独自性があるが、共通しているのは農地の持つ緑地機能・都市環境維持機能を公共的に保全しようとする目的で実施されていることが明らかとなった。

(7) 総括

本論文では、生産緑地とともに“当面営農継続農地”をも保全対象とする市町村独自対策の展開を“地域グリーンシステム”創造への動きとして捉えることを提唱した。食料供給機能や農地の緑地機能などいわゆる農地の持つ多面的機能は、本来農家による農業生産活動を通じて確保されるものであるが、“地域グリーンシステム”創造への動きは「保全する農地」に対する農業生産支援策と同時に、“当面営農継続農地”も含めて農地の持つ多面的機能を確保しようとするものでもあった。

今後“地域グリーンシステム”を構築していくためには、農地それ自体を対象とするフィジカルな対策と同時に、公共的価値としての農地の利用のあり方を明確にして行く必要がある。さらに、都市農地利用をめぐるソフト面の対策が求められるとともに、その前提として、地域における都市農地の位置づけの明確化と、都市農地活用のためのマスタープラン作りが不可欠であり、公共性を担保するための市民参加がキーワードになることを指摘した。

Summary

Study of Agricultural Land Systems in Urbanized Areas

1. Purpose

The agricultural land system in urbanized areas has been in a confusing situation because of its consistency with urban land use despite related agricultural land tax systems. If it is generally an agricultural land system, its tax systems are based on the Agricultural Land Law (1952), Agricultural Management Promotion Law (1980) and Act Concerning Establishment of Agricultural Promotion Areas (1969). However, in addition to these laws, in urbanized areas various institutional systems such as the City Planning Law (1968), Productive Green Land Law (1969) and land tax system (fixed asset tax and accession tax) which are not directly related to agriculture have greatly affected how this land should be managed.

“Suburban agriculture” has been mainly discussed when referring to the changes of agricultural product management in response to urbanization. But while much attention has been paid to the

various problems which have occurred because of rapid urban expansion due to intense economic growth after the war; the discussion of “suburban agriculture” has developed into one of “urban agriculture”. The recent concern regarding “urban agriculture” is a practical response to various problems caused by division of areas by the New Town Planning Law. The various issues surrounding agricultural land conservation systems in urban and urban-fringe areas have also become main points of arguments regarding the politically offensive and defensive battles over the effects of property taxes on land value and the availability of residential land in three major metropolitan areas.

This study has been done in order help understand the existing forms of agricultural land (urban agricultural land) in urbanized areas and to discuss how to preserve and develop it.

2. Method

First, it has been made clear that, for this study, the discussion of “urban agriculture” has been developed into a discussion of “public urban agriculture”, “urban agriculture for living right”, “urban agriculture as a versatile function” and “urban agriculture as planning”.

Then, in order to make clear the growing trend of urban agriculture, we analyzed agricultural lands as especially applicable to the inheritance tax postponement program and in terms of longevity. In this regard, we analyzed the issue of land fragmentation caused by inheritance by conducting a fact-finding survey on families that inherited agricultural lands. Furthermore, we discussed the management entities of urban agriculture based on a survey of the agricultural families of Kiyose City in Tokyo and Isezaki City in Kanagawa Prefecture.

In order to discuss how the measures, which are taken by each local government and correspond to the revised productive green land law, should be implemented; we performed a fact-finding survey in Tokyo and Osaka and discussed the

results.

3. Results

(1) Direction of the Development of the Urban Agriculture Promotion Policy

The development of an agricultural administration for urban agriculture by local government is as follows: it begins with a refund of property taxes on land values, the supply of residential land, and the reduced-payment plan of the 1970s. Versatile measures such as subsidies for agricultural modernization facilities and agricultural products shipment facilities have been implemented and the approaches to leisure farms and allotment gardens are now recognized.

(2) Actual Effects of the Property Tax on Land Price and Supply of Residential Land

In this study, the average amounts of the fixed asset tax and urban planning tax of 1989 were estimated. The amount of fixed asset tax imposed on agricultural land in urban promotional districts within the 23 wards of Tokyo was ¥441,434 per 10 acres, that of urban planning tax was ¥189,186, and the total amount was 630,620. If you have an agricultural area of 100 acres, you have to pay an approximate equivalent of ¥6,300,000 in residential land tax, annually

(3) Inheritance Tax and Land Fragmentation

According to a hearing and investigation of families that inherited agricultural land, it has become clear that there are a few lands which have been directly fragmented by inheritance because the lands have been allocated to branch families as housing sites beforehand.

(4) Continuity of Urban Agriculture

According to a survey conducted by the Tokyo Metropolitan Agricultural Conference, the long-term agricultural land increased by 1.0% over one year from December 1985. However, this resulted in a decrease of 1.3% being subtracted from the newly recognized areas delineated by the land re-evaluation in February 1985. According to tax materials, the total agricultural land in urban

promotion districts in Tokyo decreased, over previous years, by 2.9% in 1985, by 2.2% in 1984 and by 2.4% in 1985. These figures show that the longevity of agricultural land may have been high.

Meanwhile, according to survey results of the continuity of agricultural lands, especially applicable to the inhabitant tax postponement program, it has been made clear that 93.6% of agricultural lands are eligible for the program, 10 years after applications for the program were accepted.

(5) Human Resources for Urban Agriculture

1) Agricultural Land Inheritance Problems

— Kiyose City in Tokyo —

As a rule, agricultural lands have been inherited by the eldest son, who is the successor of the family, being separated and preceded from the right of property management. Although the agricultural succession and the right of property management should be inextricably linked under normal conditions, the connection between them has been lost presumably because of development benefits including a steep rise in land prices, etc. Meanwhile, there is a structure wherein the rise of land asset values, the institutional framework involving the Productive Green Land Law which requires lasting preservation and the inheritance tax postponement program all encourage agricultural successors to continue agricultural management which includes the responsibility to preserve the land assets of their families.

2) Urbanization and Environmental Problems

Caused by Livestock — Isehara City in Kanagawa Prefecture. —

As the result of a fact-finding survey, the following three points have become clear; 1) animal waste treatment is a key point for the continuation of urban livestock farming; 2) the implementation of animal waste disposal requires understanding from the people living in the vicinity; and 3) the disposal of animal waste requires a cooperative approach, as opposed to an individual approach by each livestock farmer.

(6) Preservation Systems of Urban Agricultural Lands by Local Government Corresponding to the Revised Productive Green Land Law

The Urban Farmer Cultivation Program of Setagaya-ku, the Independent Farmer Cultivation Project of Kodaira City, and the Urban Agricultural Promotions Special Task Force Program and Agricultural Land Use Subsidizing Program of Higashiosaka City were taken up as countermeasures for the preservation of productive green land areas by local authorities. Basically, each area of productive green land is targeted by these programs regardless of size, etc. and without special requirements.

Meanwhile, an urban agricultural land preservation system targets even the “tentatively presumed agricultural lands” which will not be converted for other purposes immediately. Although they are non-productive green lands, these areas have been targeted for the purpose of maintaining green land functions and urban environmental preservation functions of which agricultural lands are a part,, for the purpose of public interest.

(7) Summary

In this study, we regard the development of the measures taken by municipal governments targeting not only the productive green lands, but also the “tentatively presumed agricultural lands” as efforts to create a “local green system”. The multiple functions of agricultural lands including food supply, green land, etc. should be secured through agricultural production activities in nature. However, moves toward the creation of “local green systems” are intended to support agricultural production for the “protection of lands” as well as to secure multiple functions for agricultural lands including the “tentatively presumed agricultural lands.” In order for a local green system to be constructed, it is necessary to outline tangible strategies for targeting agricultural lands as well as providing guidance on how to use these lands in a publicly beneficial way. Furthermore, soft countermeasures concerning urban agricultural land use are also required, and

for that purpose it is necessary to define the regional positioning of urban agricultural lands and inevitably to structure a master plan for the activation of urban agricultural lands. Citizen participation is indispensable for publicly available green spaces to be maintained.

謝 辞

本論文作成にあたり、多くの方々のご指導とご鞭撻をいただきました。酪農学園大学市川治教授と同荒木和秋教授からは、多くの助言と励ましをいただきました。和歌山大学橋本卓爾教授からは、都市農業問題研究の先駆者として、研究会等を通じて、幾度と無く貴重なアドバイスをいただきました。心から感謝申し上げます。

調査研究の主なフィールドに選んだのは、都市農業の代表的地域である東京と大阪における自治体の改正生産緑地制度への対応策でした。いくつかの特徴ある取り組みも見られましたが、調査時点では、事態はまだ進行中であり、各自治体とも手探りに近い状態で対応策を検討せざるを得ない状況に置かれていました。都市化の進展度や農地の存在形態（連坦と分散）、利用形態（田畑の別など）等の地域性があるため、特定の事例を都市農業対策の普遍的なモデルとして位置づけることはできませんが、他の地域の経験に学ぶこともまた重要であると考えます。

本論文の基となった調査実施にあたり、ご協力をいただいた農業者と関係者の皆様にお礼申し上げます。また、かつて都市農業調査研究の機会をいただいた東京都農業会議役員の皆様、アグリタウン研究会（事務局：東京都農業会議）を通じて、多くの示唆をいただいた武蔵大学後藤光蔵教授、東京農工大学瀧野雄二郎教授にも深くお礼申し上げます。

最後に、海道勝稔神奈川大学名誉教授には、学部から大学院を通じて、経済学と社会科学について直接お教をいただきました。また、石井啓雄駒沢大学名誉教授からは農地制度研究の手ほどきをいただきました。深く感謝申し上げます。

【引用文献】

- 〔1〕青鹿四郎『農業経済地理』（昭和前期農政経済名著集18）、農山漁村文化協会、1980年所収。
- 〔2〕小田内通敏『帝都と近郊』有峰書店、1974年復刻版。
- 〔3〕宮出秀雄著『都市近郊農業論』実業の日本社、1950年。
- 〔4〕逸見謙三『近郊蔬菜園の成立条件——松戸市附

近に於ける分析——』農林省農業総合研究所研究叢書第4号、1948年。

- 〔5〕光岡浩二『近郊農業の構造分析』未来社、1970年。
- 〔6〕農林省農林水産技術会議事務局編『都市近郊野菜作経営——生産・流通の近代化——』農林統計協会、1968年。
- 〔7〕農林省農林水産技術会議事務局編『都市拡大と近郊農業』農林統計協会、1973年。都市近郊農業研究会編『都市化と農業をめぐる課題——都市農業への提言——』農林統計協会、1977年。
- 〔8〕神戸賀壽朗『日本の農業89 都市農業——農業と緑の最前線——』農政調査委員会、1973年。
- 〔9〕北野弘久『企業・土地税法論』勁草書房、1978年。
- 〔10〕北野弘久「税法論と宅地なみ課税」『宅地なみ課税をめぐる諸説』全国農業協同組合中央会、1981年。
- 〔11〕重富健一『都市の農業と食糧を考える』芽ばえ社、1986年。
- 〔12〕松木洋一『日本の農業153 都市農家と土地経営』農政調査委員会、1985年。
- 〔13〕村山元展『日本の農業166 計画的農地転用の諸問題』農政調査委員会、1988年。
- 〔14〕田代洋一「都市計画と都市農業——宅地並み課税問題によせて——」『エコノミア』第97号、1988年。
- 〔15〕石田頼房『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社、1990年。
- 〔16〕橋本卓爾『都市農業の理論と政策——農業のあるまちづくり序説——』法律文化社、1995年。
- 〔17〕橋本卓爾「大阪における都市農業と自治体」前掲田代編『計画的都市農業への挑戦』。
- 〔18〕江成卓史「横浜における都市農業と自治体」前掲田代編『計画的都市農業への挑戦』。
- 〔19〕波多野憲男・石田頼房「都市計画における都市農業・農地——生産緑地地区指定をめぐる——」『環境と公害』第23巻4号、1994年4月。
- 〔20〕田代洋一「都市農業問題の展開」前掲田代編『計画的都市農業への挑戦』。
- 〔21〕發地喜久治「東京都における都市農業の制度的な課題」『都市空間と農業——都市計画区域における農業・農地をめぐる問題——』農村開発企画委員会、1987年。
- 〔22〕東京都都市農政推進協議会『都市農政10年の歩み』1983年。
- 〔23〕田辺省学・小池昌男・有路信「市街化区域内農

- 地と生産緑地法』『都市計画』93号, 1977年2月。
- [24] 田代洋一「これからの都市農業をどう考える」『農業と経済』1992年7月。
- [25] 神山安雄「生産緑地法下の都市農業」『農村と都市を結ぶ』490号, 1992年。
- [26] 橋本卓爾「大阪における生産緑地地区指定をめぐる現状と課題——積極的指定と農地・農業の存続をめざして——」『農村と都市を結ぶ』490号 1992年。
- [27] 深澤司「東京の生産緑地とその動向——生産緑地で見えてくるもの——」『地域開発』334号, 1992年7月。
- [28] 橋本卓爾「大阪における生産緑地地区指定——積極的指定と農地・農業の存続をめざして——」『地域開発』334号, 1992年7月。
- [29] 發地喜久治「宅地並み課税と相続税の課税実態」前掲田代編『計画的都市農業への挑戦』。
- [30] 安藤光義『日本の農業 189 現代の農家相続』農政調査委員会, 1994年。
- [31] 全国農業会議所・農委都市農政対策協議会『都市農業保全・育成対策に関する調査結果』1987年1月。
- [32] 渡辺洋三『家族と法』(東京大学出版会, 1973年)。
- [33] 「現代の農家相続」(『日本の農業 71』6-7頁, 農政調査委員会, 1970年)。
- [34] 農家相続と相続税」(『日本の農業 105』122頁, 農政調査委員会, 1976年)。
- [35] 大阪府農業会議『大阪府における農地等相続税納税猶予制度適用状況』1990年。
- [36] 利谷信義外「農家相続と相続税」『日本の農業 105』農政調査委員会, 1976年
- [37] 田野光彦「都市近郊地帯における農家相続の一考察」『千葉県農業大学校研究紀要』第2号, 1986年。
- [38] 大阪府農業会議『大阪府における農地相続実態調査報告書』1990年。
- [39] 北野弘久『企業・土地税法論』勁草書房。
- [40] 發地喜久治「長期営農継続農地と相続税納税猶予の特例農地の動向」『農政調査時報』1986年8月, 全国農業会議所を参照。
- [41] 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。
- [42] 『EC 農業の環境汚染問題とわが国の畜産汚染問題の現状』酪農総合研究所, 1993年。
- [43] 『酪農経営における環境汚染対策に関する調査研究』酪農総合研究所, 1994年。
- [44] 矢板雅充「酪農のふん尿処理対策」佐伯尚美・生源寺真一編著『酪農生産の基礎構造』農林統計協会, 1995年。
- [45] 鈴木忠敏「埼玉県皆野町にみる都市化の進展と酪農構造の変化」『酪農事情』1977年11月。
- [46] 三田雅彦「市街化のなかで近郊型からミックス型へ——平塚市東真土伊藤牧場の場合——」『酪農事情』, 1970年11月。
- [47] 農文協編『畜産環境対策大辞典』農文協, 1995年。
- [48] 田代洋一「都市農業活性化の方向と課題」『経済と労働 61——経済特集 I——』東京都労働経済局, 1986年。
- [49] 發地喜久治「東京における都市農業と自治体」田代洋一編『計画的都市農業への挑戦』日本経済評論社, 1991年。
- [50] 『生産緑地制度改正後の世田谷区の農業振興・農地保全についての調査研究』社会工学研究所, 1992年。
- [51] 練馬区農業保全構想策定委員会『練馬区農業保全構想——新しいまちづくりに根ざす練馬農業を目指して——』1992年。
『小平市農業基本構想——市民の豊かな食生活と農のある快適なまちづくりをめざして——』小平市, 1993年。
- [52] 財団法人国民経済研究協会『板橋区農のある街づくり調査報告書』1992年(塩川喜信主査)
- [53] 大阪府農林水産審議会『大阪府農林水産業振興ビジョン——豊かな食とみどりの創造——』大阪府, 1992年。
- [54] 橋本卓爾「大阪における都市農業と自治体」田代洋一編『計画的都市農業への挑戦』日本経済評論社, 1991年。
- [55] 内藤重之・内本大樹・大西敏夫・藤田武弘・橋本卓爾・澤田進一・小林宏至「生産緑地保全施策と都市農業・農家をめぐる諸問題」『農政経済研究』第17集, 大阪府立大学農学部農業政策学研究室, 1993年。
- [56] 大西敏夫・小林宏至・藤田武弘・内藤重之・内本大樹・橋本卓爾・澤田進一「市街化区域における農地の利用転換動向と『宅地化』農地をめぐる諸問題」『同上』第17集。
- [57] 石井啓雄・河相一成『国土利用と農地問題』農山漁村文化協会, 1991年。
- [58] 後藤光蔵『都市農地の市民の利用——成熟社会の「農」を探る——』日本経済評論社, 2003年。