

貸借を考慮した大都市圏郊外部における都市農地の活用方策 Measures of urban farmland utilization in metropolitan suburbs in consideration of lease

37-176131 栗本 開

Through interviews and questionnaire surveys, the research identified gaps between intentions on urban farmland utilization of urbanites, urban farmers and contemporary Japanese urban planning theories in metropolitan suburbs, and proposed urban farmland utilization measures to fill the identified gaps. Reflecting the identified intentions of urbanites and urban farmers, the research proposed utilization strategies of urban farmlands considering existing systems of urban farmland lease, in different types of areas distinguished by its land price and ratio of farmland areas. Also, the research proposed the significantly important roles of local authorities in facilitating urban farmland lease and filling the identified gaps between intentions of urbanites and urban farmers in terms of the lease contract.

第1章 序論

近年、都市農地の有す多様な機能が認められると同時に、人口減少に伴う開発圧力の低下など、都市農地を巡る社会情勢が変化している。こうした状況のなか、これまで「宅地化すべき」ものであるとされた都市農地は、その都市政策上の位置づけを大きく変え、国が定めた都市農業振興基本計画において都市農地は都市に「あるべきもの」であると明文化されると同時に、都市農地の活用と保全に向けた法整備も進んでいる。そのひとつに、2018年に都市農地の貸借の円滑化に関する法律が施行され、貸与された都市農地が相続税納税猶予の適用対象となり、これまで実質的に不可能であった都市農地の貸借が可能となった。

この法整備により想定されている都市農地の活用方法の代表例として、都市住民が都市農地で農作物の栽培活動を楽しむことが挙げられる。これは都市住民にとってはこれまでほとんど不可能だった都市農地での栽培活動を可能にするだけでなく、都市農家にとってこうした活動の場を提供することは都市農業経営の新たな選択肢となり、また都市計画サイドから見てもこうした都市農地の活用方法を通じて集約型都市構造の実現に寄与する都市農地の保全が期待できるなど、都市住民・都市農家・都市行政の三者にとって理想的な制度改革であるように見える。

しかし、こうした制度改革を巡っては様々なミスマッチも想定される。たとえば、農家の都市農地の活用意向と都市計画の示す方向との間に立地上の齟齬があることや、農地を借りたい

住民と貸したい農家とが異なる仲介役を好むことなどが考えられる。こうしたミスマッチの存在の特定と同時に、その解消に向けた都市農地の活用方策に関する知見が求められている。

ここで既往研究を見ると、都市住民の農作物栽培活動に関するもの^{11~16}や都市農家の土地利用意向に関するもの^{7~15}、都市農地に関する計画論を論じる論考^{16~22}などがある。しかし、都市農地の貸借という実質的に2018年より可能になった選択肢を扱うものはなく、貸借を考慮した都市農地の活用方策に関する知見は不足しているといえる。

そこで、本研究は都市農地の貸借が可能になったことをふまえ、都市住民・都市農家の意向分析を通じ、大都市圏郊外部における都市農地の活用方策を提示することを目的とする。

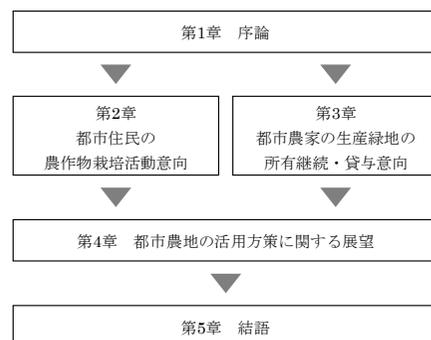


図1 研究の構成

表 1 都市住民アンケート調査の概要

実施時期	2018年2月		
対象者	東京都の多摩地域およびそれに隣接する特別区である練馬区・杉並区・世田谷区を加えた地域に居住する住民		
配布回収方法	インターネット（スクリーニング設問併用）		
配布・回答数	農作物栽培活動を行っている	農作物栽培活動を行っていないが興味がある	
	20歳代	52	52
	30歳代	52	52
	40歳代	52	52
	50歳代	52	52
	60歳代以上	104	104
合計		624	

本研究の構成を図1に示す。第2章で都市住民、第3章で都市農家の意向を把握したのち、第4章でそれらを踏まえた都市農地の活用方を提示する。

第2章 都市住民の農作物栽培活動意向

本章では、都市住民の好む栽培活動の場のタイプの傾向に関する分析を、既往研究²³⁾が指摘する近年の主な栽培活動の場である「市民農園」と「サービス付き農園」の比較を通じて行う。本章で用いたデータは、昨年2月に都民624名を対象としたインターネットアンケート調査のものである(表1)。「市民農園」および「サービス付き農園」に関して、アンケート調査より年齢別の需要を把握し、自治体や関連企業のホームページより東京都郊外部における現在の整備箇所数を把握し、比較分析を行なった。

結果である、年齢別の市民農園とサービス付き農園の需要を図2に示す。20歳代から30歳

代にかけての若年層を中心にサービス付き農園の人气が市民農園の人气に匹敵していることが明らかになった。一方、市民農園の整備箇所数は263箇所であるのに対しサービス付き農園の整備箇所数は131箇所と約半数となっている。

以上より、今後は市民農園よりもサービス付き農園の普及が求められるということが示唆される。ここで、サービス付き農園の経営には高いコミュニケーションスキルなどが求められ、多くの都市農家には困難であることが指摘されているため²⁴⁾、サービス付き農園の普及には農作物栽培活動の場の整備に民間企業のさらなる参入が求められるといえる。

第3章 都市農地所有者の所有継続・貸与意向

本章は東京都八王子市の市街化区域をケーススタディ対象地とし、対象地において生産緑地を所有する農家に対し、悉皆的なアンケート調査およびそのうち8名に対する半構造化インタ

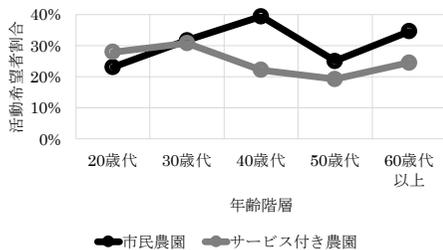


図2 市民農園・サービス付き農園の需要

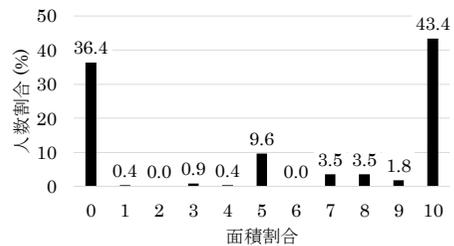


図3 都市農地の所有継続意向

表1 都市住民アンケート調査の概要

実施時期	2017年12月
対象者	八王子市内に生産緑地を所有する都市農家
配布回収方法	郵送配布・郵送回収
配布数	339通
回収数	230通
回収率	67.8%

ビュー調査を行なった(表2).

本章では、農家の所有する都市農地の立地ごとの農地の所有継続・貸与意向と農地を貸したい相手に関する意向の2点に着目して分析を行なった。まず、既往研究^{7~15)}にて指摘されている農家経営に関係する立地属性である「地価」と「農地割合」に応じて対象地の町丁目を分類し、その分類ごとに農地の所有継続意向と貸与意向を集計し、比較を行なった。次に、農地を

貸したい農家に対して、貸したい相手を「既存農家」・「新規就農希望者」・「地方自治体」・「JA」・「市民団体」・「民間企業」の6つの複数選択可能な選択肢より質問し、集計した。

農地の所有を続けたい意向の分布を図3に示す。現在所有している生産緑地すべての所有を続けたいと答える農家は全体の約43%、一部のみの所有を続けたいと答える農家は全体の約20%となった。また、生産緑地を一部でも所有

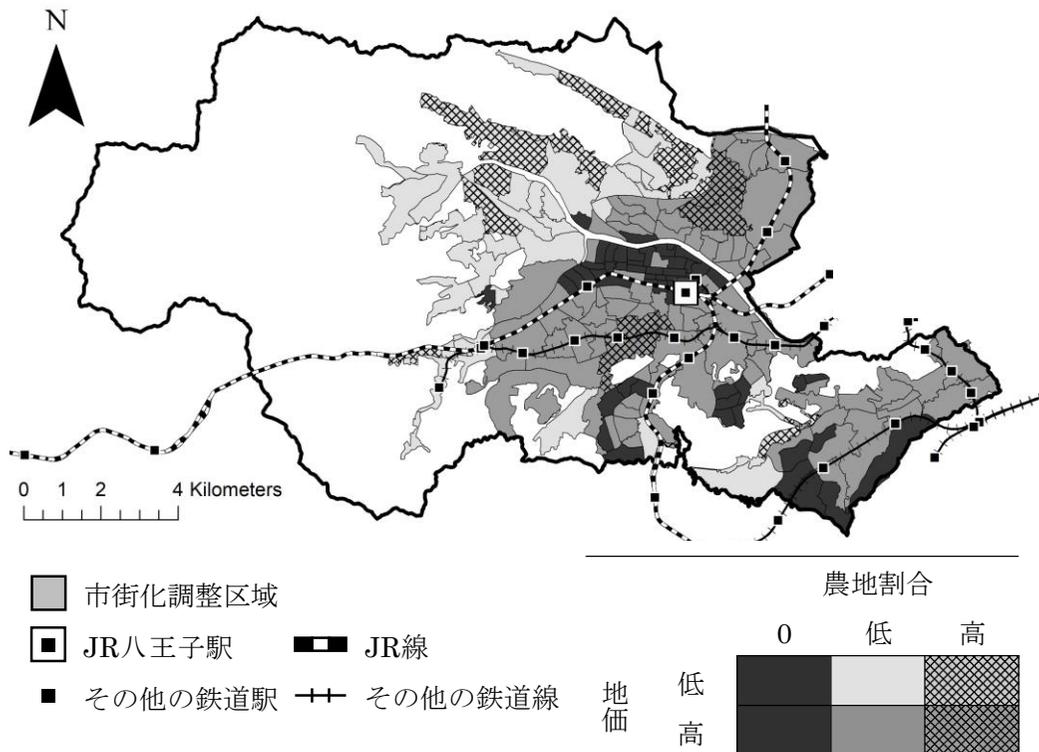


図4 地価・農地割合別 対象地内小地域分布

表 2 立地属性別 生産緑地所有継続意向

		農地割合			
		低		高	
地価	低	4.94 (63人)	6.07 (55人)		
	高	6.30 (66人)	5.96 (24人)		

表 3 立地属性別 生産緑地貸与希望者割合

		農地割合			
		低		高	
地価	低	66% (63人)	43% (55人)		
	高	42% (66人)	35% (24人)		

を継続したいと回答した農家のうち、生産緑地を貸したいと答えた農家は約 48%であった。

立地属性である「地価」と「農地割合」に応じて対象地を分類したものを図 4 に示す。地価の高いエリアは鉄道駅周辺に多い一方、地価の低いエリアは駅から遠く、市街化調整区域との境界部に多く分布している。一方、農地割合の高いエリアの分布には、特に目立った傾向は見られないことが明らかになった。これら 2 つの立地属性の値が対象地内の生産緑地面積を重みとした加重平均の値と比べて高いか低いかに応じて、対象地は「高地価・高農地割合エリア」・「高地価・低農地割合エリア」・「低地価・高農地割合エリア」・「低地価・低農地割合エリア」の 4 つに分類される。

こうした「地価」と「農地割合」に応じて分類された 4 つのエリアごとの、都市農地の所有継続・貸与意向を表 2 および表 3 に示す。「高地価・高農地割合エリア」では農地所有を続けたい意向が高く、貸したい意向が低い傾向にあることが明らかになり、反対に「低地価・低農地割合エリア」では、農地所有を続けたい意向が低く、貸したい意向が高い傾向にあることが明らかになった。

「高地価・高農地割合エリア」に農地を持っている農家は同様に地価の高いエリアに不動産を所有しており、農家の世帯収入を支える不動産経営が比較的長期的に安定する見込みであると同時に、周囲に農地が多くビルトアップ率が低いため営農環境が相対的に良好であることが、農地の所有継続意向が高く貸与意向が低いという傾向に繋がっていると考えられる。反対に「低

表 4 生産緑地の貸与希望相手

貸与希望相手	選択率
既存農家	36%
新規就農希望者	33%
基礎自治体	48%
JA	35%
市民団体	30%
民間企業	8%

地価・低農地割合エリア」に農地を持っている農家は、その世帯収入を支える不動産もまた将来の需要が不透明な地価の低いエリアにあり、将来に備えてさらなる不動産の保有を志向すると同時に、営農する立場としても日照問題など市街化の影響で決して良好な営農環境ではないということが、農地の所有継続意向が低く貸与意向が高いという傾向に繋がっていると考えられる。

続いて、農家が農地を貸したい相手を表 4 に示す。自治体をはじめとする公共的な主体や農家個人に貸したいという答えが多かった一方、民間企業に農地を貸したいと答える農家はおよそ 8 パーセントと他の選択肢と比較して顕著に少ないということが明らかになった。

以上をまとめると、「高地価・高農地割合エリア」に農地を所有している農家は農地の所有継続意向が高く貸与意向が低い傾向にあるのに対し、「低地価・低農地割合エリア」に農地を所有している農家は農地の所有継続意向が低く貸与意向が高い傾向にあることが明らかになった。また、農地を貸したい農家の中でも、自治体などの公共団体に貸したい農家が多い一方で、民間企業に貸したい農家は少ないということも明らかになった。

第4章 都市農地の活用方策に関する展望

まず、前章で得られた立地における農家意向と都市計画のミスマッチおよびそのミスマッチの解消に関して展望する。昨今の都市政策の主流である「コンパクト+ネットワーク」では、鉄道駅の近くなど居住を誘導し、都市の縁辺部で

は農地保全などにより開発を抑制することが基本原則として示されている²⁵⁾。しかし、本研究を通じて、地価が高くかつ農地の多いエリアの農家は農地の所有継続意向が高く貸与意向が低い傾向にあり、反対に地価が低くかつ農地の少ないエリアの農家は農地の所有継続意向が低く貸与意向が高い傾向にあることが明らかになり、農地の開発と保全を巡り齟齬が生じているといえる。こうした状況に対し、「高地価・高農地割合エリア」および「低地価・低農地割合エリア」における都市農地の活用方策の提案を行なう。

「高地価・高農地割合エリア」では、地権者である農家の農地を維持したいという意向に反した画一的な居住誘導や住宅地整備が推進されることによる、営農環境の居住環境の両方の観点から低質な開発が進むことが懸念される。そこで、まとまって多くの農地が長期残存する見込みであるという地域特性を生かした、地区計画の策定や田園住居地域の適用による、農住共存型の良好な住環境の形成が方向性として考えられる。また、「低地価・低農地割合エリア」エリアでは、農家が農地の所有を継続したくないと考える傾向にあることから、農地転用による低質な住宅の供給²⁶⁾と、都市計画上求められない市街地の不要な拡大が懸念される。一方で、こうしたエリアの農家は農地を貸したいと思っている傾向にあることから、農地の貸借を通じて、開発の抑制と、不足している都市住民の栽培活動のための農園の整備を進めていくことが方向性として考えられる。

続いて、第2章及び第3章で得られた都市農地の貸借の際の仲介役に関するミスマッチおよびそのミスマッチの解消に関して展望する。第2章より、今後は民間主導の農園整備が行政主導の市民農園整備よりも求められる可能性が示唆された。一方第3章で、農家は農地を自治体などの公共団体への貸与を希望するが、民間企業への貸与を希望しない傾向にあるということが明らかになった。この住民と農家の意向の齟齬を解決するための地方自治体の役割について考察する。

農林水産省の方針では農家と民間企業との直接的な交渉の末の都市農地の貸借契約の成立を推進している²⁷⁾が、このスキームでは貸借が進みづらいことが本研究により示唆された。そこで、都市農家からの信頼度の高い地方自治体が両者の間に入って仲介役として積極的に貸借契約に関わることが求められる。具体的には、たとえば自治体が定める都市農業振興計画におい

て民間企業の役割を明文化することや、貸し手である農家と借り手となる民間企業の意向などの情報をデータベースとして蓄積し、その情報を農家と企業の双方に積極的に周知することによる、貸し手と借り手のマッチングの支援をすることなどが挙げられる。

第5章 結語

本研究は都市住民と都市農家の意向分析を通じて、都市農地の活用意向に関するミスマッチを特定し、その解消に向けた都市農地の活用方策の提示を行なった。その結果、特に地価と農地割合がともに高いエリアとともに低いエリアにおいて都市計画の基本方針と農家の意向との間にミスマッチがあることが明らかになり、それに対し前者では都市農地を活かした地域計画、後者では都市農地の貸借の推進が方策として示された。また、その都市農地の貸借の際の関連主体のミスマッチとして、都市住民は民間企業の整備する活動の場を嗜好する一方で、農家は農地の借り手として公共団体を嗜好することが明らかとなり、それに対し農家と民間企業との間の貸借契約の際に地方自治体が、法律に定められた役割にとどまらない積極的な関与を行なうことが方策として示された。今後の研究課題として、実際の都市農地の貸借制度の運用事例の分析を通じた都市農地貸借制度の課題を明らかにする実証的研究の必要性が挙げられる。

【主な参考文献】

- 1) 松永 理恵, 李 洪泰, 進士 五十八 (1995), 「都市地域における市民農園利用の現状並びに施設整備・運営の改善方向」, 日本都市計画学会学術研究論文集, 30, pp. 25 - 30
- 2) 合崎 英男, 遠藤 和子, 八木 洋憲 (2004), 「潜在的利用世帯の意向に配慮した市民農園の整備支援」, 農業土木学会誌, 72 (11), pp. 933 - 937
- 3) 山田 崇裕, 門間 敏幸 (2006), 「農業体験農園が利用者者に及ぼす効果の解明 —農業体験農園利用者の意識とその変化に基づいて—」, 農業経営研究, 44 (1), pp. 67 - 70
- 4) 湯沢 昭 (2012), 「市民農園の利用者特性と効果に関する一考察」, 日本建築学会計画系論文集, 77 (675), pp. 1095 - 1102
- 5) 八木 洋憲 (2013), 「都市部における体験農園経営の立地と利用者需要 —東京都内を対象とした実証分析—」 農村計画学会誌, 32 (論文特集号), pp. 323 - 328

- 6) 北川 瑞季, 服部 俊宏 (2014), 「都市農業の担い手としての援農ボランティアの役割」, 農業農村工学会誌 水土の知, 82 (2), pp. 115 - 118
- 7) 山本 明 (1994), 「土地利用選好の階層構造分析 —千葉市農地所有者の利用選好事例—」, 日本都市計画学会学術研究論文集, 29, pp. 241 - 246
- 8) 寺脇 拓 (1996), 「生産緑地選択行動とその政策的含意」, 農業経済研究, 68(1), pp. 37 - 44
- 9) 清水 千弘 (1997), 「農地所有者の土地利用選好に関する統計的検討 —生産緑地法改正による農地転用問題を課題として—」, 総合都市研究, 62, pp. 31 - 45
- 10) 斎藤 健一, 山本 明 (1998), 「生産緑地及び所有者属性に基づく土地利用意向モデルの構築 —千葉市における事例研究—」, 都市計画, 47 (1), pp. 79 - 84
- 11) 三浦 一将, 土肥 真人, 土井 良浩 (2003), 「愛知県刈宿市高津波地区における生産緑地・宅地化農地の実態と農家の意識に関する研究」, ランドスケープ研究, 66 (5), pp. 837 - 840
- 12) 佐々木 慶太, 小山 洋太, 松澤 龍人, 東正則 (2009), 「東京都における相続を契機とする生産緑地の存続動向」, 農村計画学会誌, 27 (論文特集号), pp. 329 - 334
- 13) 谷下 雅義 (2009), 「市街化区域内農地転用率の影響要因 —東京圏内の特定市を対象にして—」, 日本都市計画学会都市計画論文集, 44 (3), pp. 223 - 228
- 14) 阪井 暖子, 明石 達生, 大方 潤一郎, 小泉 秀樹 (2010), 「市街化区域内の農住混在街区形成における空間変容と土地所有の関係に関する分析 —東京都練馬区の一街区を事例に一」, 日本都市計画学会都市計画論文集, 45 (3), pp. 271 - 276
- 15) Yagi, H., Garrod, G. (2018), 「The future of agriculture in the shrinking suburbs: The impact of real estate income and housing costs」, Land Use Policy, 76, pp. 812 - 822
- 16) 一楽 照雄, 若山 和生 (1971), 「農住構想の理念について」, 住宅, 20 (9), pp. 30 - 36
- 17) 有賀 隆 (2000), 「『まちづくり庭園』の計画意義と目的 —オープンスペースの機能再編とまちづくりへの新たなアプローチ—」, 都市計画, 48 (6), pp. 38 - 41
- 18) 山本 雅之 (2003), 「都市・農村共生に向けた新たな土地利用システム」, 日本都市計画家協会 編著, 『都市・農村の新しい土地利用戦略 —変貌した線引き制度の可能性を探る—』, 学芸出版社, pp. 243 - 260
- 19) 星 勉 (2009), 「共生時代の都市農地管理論 —新たな法制度の提言—」, 農林統計出版
- 20) 東 正則 (2010), 「農業で都市を蘇らせる —日本型環境共生都市を目指して—」, 農林統計出版
- 21) 秋田 典子 (2011), 「非コンパクトな区域の新しい土地利用の方向性」, 住宅, 60 (5), pp. 19 - 24
- 22) 中井 検裕 (2018), 「都市農地の保全と都市計画制度」, 都市計画, 67 (3), pp. 70 - 75
- 23) 八木 洋憲 (2006), 「都市農地の保全と市民参加型経営」, 八木 宏典 編, 『農業経営の持続的成長と地域農業』, 養賢堂, pp. 137 - 151
- 24) 三橋 友美, 寺田 徹, 横張 真 (2017), 「体験農園経営における民間企業の補助実態」, ランドスケープ研究, 80 (5), pp. 647 - 650
- 25) 国土交通省 (2018), 「立地適正化計画作成の手引き (平成 30 年 4 月 25 日改訂)」
- 26) 二武 恭子, 中山 徹 (1999), 「生産緑地法改正に伴う農地転用の変化と住宅供給に関する研究 —生産緑地法に関する研究 (その 1) —」, 日本建築学会計画系論文集, 64 (519), pp. 163 - 170
- 27) 農林水産省 (2018), 「都市農地の貸借の円滑化に関する法律の PR 資料 (チラシ)」, http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/taishaku/attach/pdf/tosi_taisyaku-9.pdf, 2019/01/18 閲覧