

改正生産緑地制度下における都市農業の現状と課題

美 田 和 人

東京都の農業は、特別区や多摩地域及び伊豆諸島などの島しょ地域や奥多摩などの山間地域を含む幅広い地域で行われているが、特徴的なのは耕地の7割が市街化区域内にあり、都市農業の比重が大きいことである。都市農業は、1991年に改正された生産緑地法により新たな段階に入った。そこで本報告では、都の農業の概要と都市農業の現状を明らかにするとともに、生産緑地法の改正経過、内容、指定状況を踏まえた上で、今後の都市農業の課題の方向について検討を行った。

1 東京都の農業生産の現状

1) 生産の現状

1991年の都の農業総生産額は474億6,700万円であり、野菜が266億7,000万円(構成比56.2%)、花き・植木が117億100万円(24.6%)、畜産が60億5,700万円(12.8%)、果樹19億7,200万円(4.1%)、米・麦等の穀類5億1,200万円(1.1%)、茶・ワサビ等の特用作物と養蚕で5億5,500万円(1.2%)となっており、野菜と花き・植木の両部門で総生産額の81%を占める。生産額は、1985年をピークとしてその後減少していたが、1990年から再び増加傾向にある(表1)。作付されている野菜では、コマツナ777ha、ホウレンソウ632ha、キャベツ629ha、の順となっており、軟弱野菜を中心として100種以上の品目が生産されている。

花き・植木部門では花木類が1,115ha、切花類561ha、鉢物・花壇苗類が68haと続いている。果樹部門では、クリが1,120ha、ウメ394ha、ナシ127haの順で、近年はナシ、ブドウ、キウイの作付が増加している。

畜産部門は都市化の影響を強く受け生産が激減しており、1991年の生産額は1975年の生産額の1/3程度となっている。各畜種の飼養頭数は年々減少しているが、中でも豚は1975年の飼養頭数の約1/5程度と大きく減少している。

養蚕業も畜産と同様に生産が激減しており、1991年の収織量20.6トンは昭和50年の収織量の1/6程度となっている。

以上のように、都の農業生産は都市化の影響を受け、畜産・養蚕に象徴されるように全体としては減少傾向にあるものの、大消費地を身近に控えた立地条件を活かし、近年は野菜と花き・植木を中心とした生産に特化してきている。

2) 都の農業生産の果たしている役割

では、こうした都の農業生産は地域社会にどのような役割をしているのであろうか。

ここでは、農業が持つ社会経済的役割の中の食料供給の機能に限定して述べてみよう。

表2の主要農産物の自給率は東京都農林水産部が試算したものである。

この表は都内産の農産物が全量都内で消費されたと仮定したうえで、都民の年間消費量のうち、都内産の生産量の占める割合を自給率として求めたものである。これによると、都民が消費した主な農産物のうち、野菜が11.1%、牛乳4.8%、卵2.2%、食肉が1.4%の自給率となっている。

都の人口1,190万人(1991年)の1割ということは、110~120万人の人口を持つ奈良県や富山县であれば、優に年間の消費量を賄い得る野菜を生産しているわけである。また、都内の中央卸売市場で取扱量が最も多いキャベツでは、出荷のピークである6月と11月時の都内産のキャ

べつ取扱量がそれぞれの月の取扱量の42.6%（全国1位）、17.3%（同2位）を占めている。以上のように、年間の供給量の大きさもさることながら、鮮度の高い旬の野菜を市場を通して消費者に供給していることも大切な側面である。

このように、都の農業生産が都民の食料供給に果たしている役割は大きいと言える。

次に、都の農業構造の特徴を簡単に見ておこう。

表1 農業生産額の推移

(百万円)

	1975年	1980年	1985年	1989年	1990年	1991年
穀類	1,011	930	855	589	518	512
野菜	16,263	19,678	24,237	21,727	24,978	26,669
果樹	1,140	1,870	1,608	1,744	1,689	1,972
花き・植木	4,593	6,761	10,178	11,297	11,693	11,701
畜産物	17,848	14,366	10,411	7,260	6,791	6,056
特用作物等	2,258	1,281	1,064	548	499	555
計	43,113	44,886	48,353	43,165	46,168	47,465

出典)アグリデータ、93 東京農業のすがた(以下「アグリデータ」という。)
東京都労働経済曲農林水産部

表2 都内産主要農産物の自給率(1992年度)

品目	都民消費量 A	都内生産量 B	自給率 B/A × 100
野菜	1,291,770 t	143,632 t	11.1%
うち緑黄色野菜	337,908	41,144	12.2
牛乳	546,552	26,437	4.8
卵	160,495	3,482	2.2
食肉	268,938	3,782	1.4

出典)アグリデータ

表3 主な都府県での男子農業専従者がいる農家数(戸)

	総農家数	男子専従者がいる農家	60才未満の男子専従者がいる農家	
全國	3,834,732	1,100,593	28.7%	629,268
東京都	20,679	9,901	47.9%	4,969
神奈川県	38,001	16,859	44.4%	8,559
愛知県	119,573	31,997	26.8%	17,116
京都府	51,003	11,680	22.9%	4,507
大阪府	38,982	8,920	22.9%	4,093

資料) 1990年農業センサス

3) 耕地面積

1991年の耕地面積は前年から200ha減少した11,300haであり、1985年の12,500haに比べ9.6%，1,200ha,45年の18,600haからは39.2%，7,300haの農地が減少している。

地目別では、普通畠が8,481haで全体の面積の75.1%を占め、樹園地が2,206haで19.5%，田が613haで5.4%となっている。このように、東京都の農業は畠作中心であり、東京都に次いで耕地の少ない大阪府が水田率72.1%と水田中心の農業であるとの対照的である。

4) 農家数

1990年センサスによると、東京都の農家数は全国最小の20,679戸であり、1985年の23,697戸に比べ12.5%，2,958戸減少した。後述するように、東京都の農業にとって大きな転機となった都市計画法による線引きが実施された1970年の農家数38,400戸からみると、46.1%，17,721

戸が減少している。1990年の専業農家は1,890戸（構成比9.1%），兼業農家が18,789戸であり、この内第1種兼業農家は2,584戸（同12.5%），第2種兼業農家が16,205（同78.4%）となっており、専業農家率は全国で最低である。しかし、農家のうち男子専従者がいる農家割合では東京都は47.9%と全国平均の28.7%より1.7倍も高く、神奈川県の44.4%，大阪府の22.9%と比べてみても高い。60歳未満の専従者のいる農家の割合は24.0%であり、都内の農家の内1/4弱の農家には60歳未満の専従者がいることになる（表3）。

5) 労働力

1990年センサスによると、都内の農業従事者は50,799人、農業就業人口は35,535人、基幹的農業従事者数は、20,592人となっている（図1）。

1991年の農業調査では、農業従事者が1,300人程増加しているのが目につくが、農業就業人

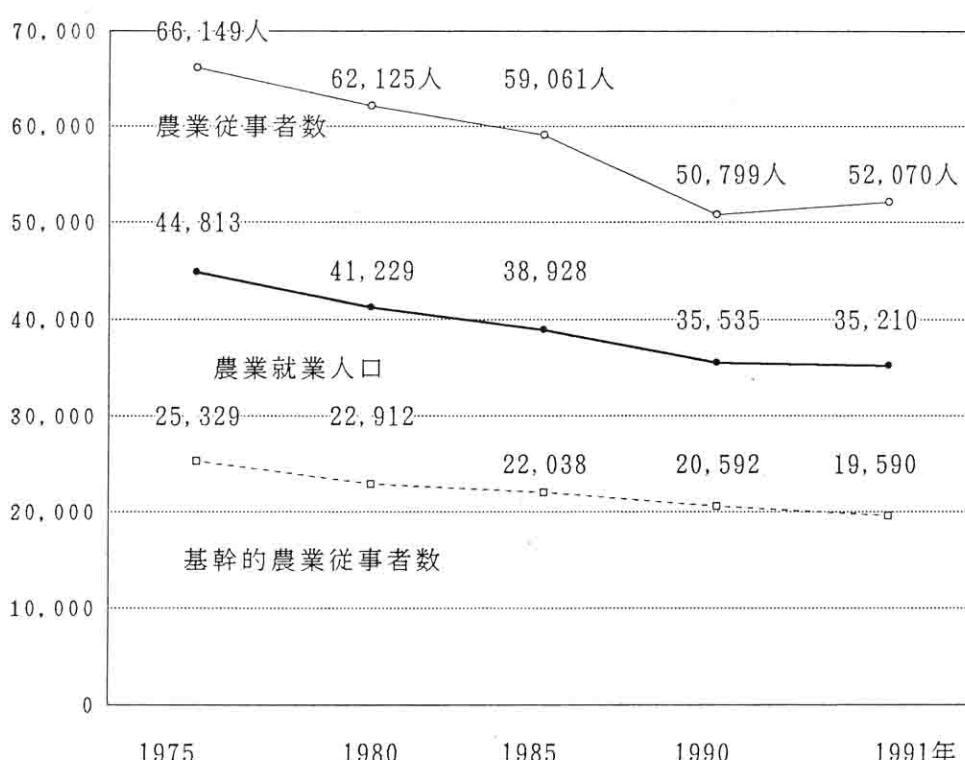
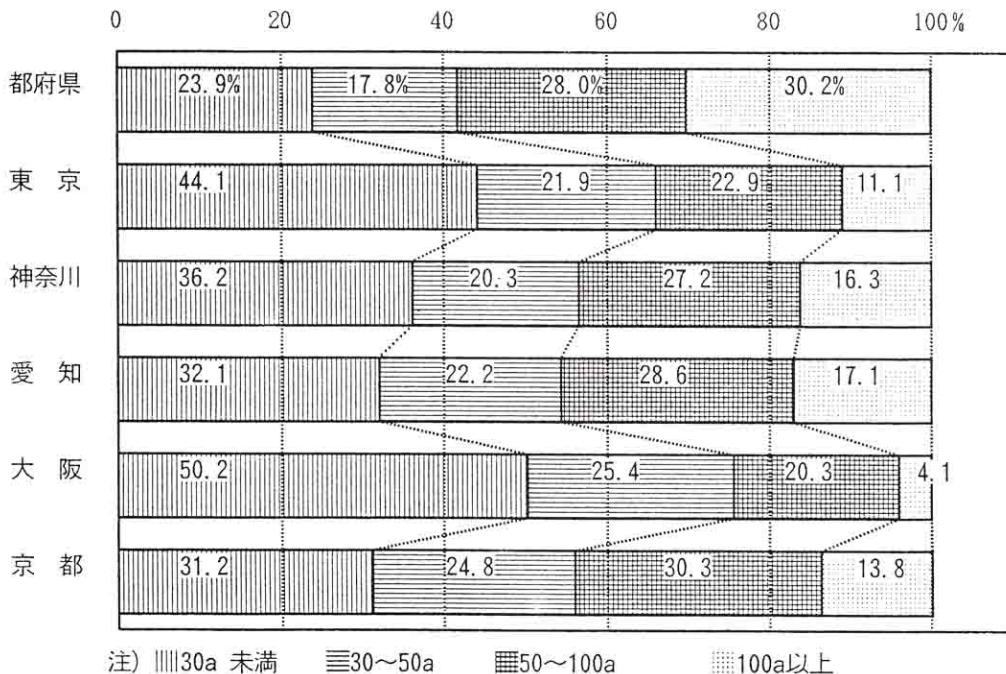


図1 農業就業人口及び基幹的農業従事者数の推移
(各年次農業センサス及び1991年農業調査により作成)



注) Ⅰ 30a未満 Ⅱ 30~50a Ⅲ 50~100a Ⅳ 100a以上

図2 主な都府県での経営耕地規模別農家数の構成

出典) アグリデータ(原資料) 1990年農業センサス

口及び基幹的農業従事者は依然として減少傾向にある。

1990年の農業就業人口は、1975年の44,813人から20.7%, 9,278人が減少しており、基幹的農業従事者は同じく18.7%に相当する4,372人が減少している。

6) 農家の経営規模

東京都の1戸当たりの平均経営耕地面積は、48.5aであり、1985年の42.2aからは規模が大きくなっているが、全国最小の面積規模である。規模別にみると、30a未満の農家が最も多く44.1%を占め、次いで50a~100a層が22.9%，30~50a層が21.9%，1ha以上層が11.1%となっている。全国の中で50a未満層が農家数の60%を越えるのは、東京都と大阪府のみであり、都市地域の農家の経営規模が零細であることを示している(図2)。

2 都市農業地域の農業

都市農業の定義については既に数多く示されているが、本報告では東京都の農業の実態を踏

まえ、「大都市及び大都市圏の市街化された地域、及び市街化が見通される地域の中で営まれる農業を中心に、それと結びついた平地林、丘陵、山林をも含めた¹⁾」地域の農業として考えていいくこととする。具体的な地域としては、区部と北多摩、南多摩地域及び奥多摩町、檜原町の2町村の振興山村を除く西多摩地域を含めた範囲として分析していく。ちなみに、これら対象範囲の区市町は全て市街化区域が設定されている。なお、本報告では資料の制約から西多摩地域に振興山村を含めるが、これら2町村の農家数は484戸であり、西多摩地域の農家数の11.4%を占めている。

1) 耕地面積

市街化区域内には図3に示すように、11,300haの耕地の内の7,697haがあり、耕地面積全体の68.1%を占めている。一方、農業振興地域を含む市街化調整区域内の耕地には2,127ha、未線引きの都市計画区域に1,248haの耕地がある。このように、東京都の耕地の98.0%が都市計画区域内に存在している。

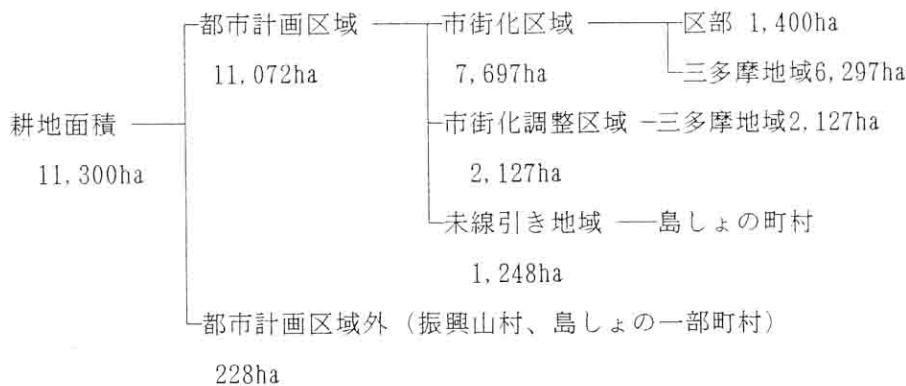


図3 東京都の耕地の区域別内訳（1991年8月1日現在）

資料) 平成4年度農林水産業の概要(東京都労働経済局農林水産部)

地域別に見ると、区内に 1,400ha、三多摩の耕地があり、市街化区域内の農地のうち三多摩地域が81.8%を占めている。1985年には区内及び三多摩の市街化区域内農地面積は1,610ha、6,893haであったので、この6年間でそれぞれの地域で13.0%10ha、8.6%596haの耕地が減少していることになる。

2) 農家数

地域別の農家数は、区部が3,451戸（構成比16.7%）、北多摩6,248戸（同30.2%）、南多摩4,983戸（同24.1%）、西多摩4,255戸（同20.6%）及び島しょ1,742戸（同8.4%）となっており、区部及び三多摩地域で農家数の91.6%を占めている。

男子専従者がいる農家率の割合を見てみると、区内が66.0%、北多摩57.7%、南多摩23.3%、西多摩49.9%及び島しょ42.4%となっており、区部及び多摩地域で全体の71.1%を占めており、都市化の程度が高い地域で専従者がいる農家の割合が高く、60歳未満の専従者がいる農家率でも同様の傾向が認められる。（表4）。

3) 経営規模

経営耕地面積規模別農家の構成では、全ての地域で50a以下の経営規模の農家が全体の60%を越えている。この中で、北多摩は100a以上層の農家の占める割合が島しょに次いで高い。このように、都市農業地域においては、北多摩地域に経営規模の大きい農家が比較的多く、東京

都の100a以上の農家の46.9%を占めている（表5）。

4) 農産物の販売内容

農家の販売金額では、区部、北多摩と都市化的程度が高い地域では販売なし農家の比率は低いが、300万以上の販売がある農家割合が他地域に比べて高く、それぞれの地域の総農家数の20%を上回る。販売金額第1位の部門別では、区部、北多摩では野菜とその他作目（主なものは花き・花木）の生産農家が多い。ここで注目したいのは、区内及び三多摩ではハウス及びガラス室を含む施設園芸の割合である。1990年センサスでは、施設を持つ農家は区部で434戸、三多摩地域で1,093戸であり、年々増加はしているものの、地域の農家数のそれぞれ12.6%、7.1%を占めるにすぎず、都市農業のイメージと想定されている施設園芸ではなく、露地を利用した農業生産が実際には多いことを示している。

5) 農家経済の特徴

東京都の農家所得では、農外所得の占める比率が高く、農業依存度は年々低下傾向にある。1990年度農家経済調査の調査農家は、ほとんどが都市農業地域の農家でありその性格を代表するものと考えてよい。これによると、東京都の農家総所得は12,067千円と大阪府に次ぐ全国2位の高さとなっている。農外所得の内訳を見ると、労賃等給料以外の収入が農外収入の73.8%

表4 地域別にみた男子農業専従者がいる農家

(戸、 %)

項目	実 数			構成比		
	総農家数	男子専従者がいる農家	うち60才未満	総農家数	男子専従者がいる農家	うち60才未満
東京都	20,679	9,901	4,969	100.0	47.9	24.0
区部	3,451	2,276	1,269	100.0	66.0	36.8
北多摩	6,248	3,604	2,168	100.0	57.7	34.7
南多摩	4,983	1,161	420	100.0	23.3	8.4
西多摩	4,255	2,122	813	100.0	49.9	19.1
島しょ	1,742	738	299	100.0	42.4	17.2

資料) 1990年農業センサス

表5 地域別経営耕地面積規模別農家数

(戸、 %)

区分	総農家数	30a未満	30~50a	50~100a	100a以上
区部	3,451(100)	1,615(46.8)	855(24.8)	735(21.7)	246(7.1)
北多摩	9,248(100)	5,075(54.9)	1,323(14.3)	1,776(19.2)	1,074(11.6)
南多摩	4,983(100)	2,280(45.8)	1,173(23.5)	1,146(23.0)	384(7.7)
西多摩	4,255(100)	2,471(58.1)	792(18.6)	708(16.6)	284(6.7)
島しょ	1,732(100)	674(38.7)	394(22.6)	373(21.4)	301(17.3)

注) 例外規定農家数は、30a未満層に繰り入れている。

資料) 1990年農業センサス

を占めており、全国平均の20.1%や大阪府の40.8%に比べて著しく高く、アパートなどの不動産経営の事業による収入が大きいことを示している。このことは、兼業農家の内での自営兼業農家比率が高いことにも現れており、1990年センサスでは東京都が49.0%、全国平均11.4%，大阪府25.0%となっている。

しかし、高い農家所得も都市地域であることにより、租税公課諸負担が高く（全国平均の3.3倍）、又家計費も大きいことにより支出が多く、農家経済余剰は736千円と沖縄県に次ぐ低い額となっており、農家の経済実態は厳しいものがある（表6）。

3 都市農業の経過と改正生産緑地法

1) 都市農業のこれまでの経過

都市農業は国の政策、制度に即して展開してきた側面があり、制度の側面から都市農業を把握することが重要である。そこで制度の背景に

表6 農家経済の概要

(単位：千円)

区分		全国	東京	大阪
収入	農業所得	1,163.1	1,002.7	541.4
	農外所得	5,438.4	9,670.6	10,691.0
	年金・被贈等	1,797.2	1,393.8	1,992.1
	計	8,398.7	12,067.1	13,224.5
	租税公課諸負担	1,408.8	4,621.8	3,213.3
	家計費	5,274.3	6,709.2	7,742.1
支出	計	6,683.1	11,331.0	10,955.4
	農家経済余剰	1,715.6	736.1	2,269.1

資料) 平成2年(1990年)度農家経済調査報告

触れながら、東京都の都市農業のこれまでの経過及び改正生産緑地法の内容について述べておくこととする。

都市計画法から宅地並み課税、長期営農継続農地制度を経て改正生産緑地法に至までの都市農業の制度面での経過とその評価については、既に多くの記述^{2) 3) 4) 5) 6)}があるので、ここではそれらに依拠しつつ、東京都の都市農業の経過を概述する。

市街化区域内農地をめぐる問題が顕在したのは、1968年6月に全面改正された都市計画法で市街化区域と市街化調整区域の区域区分制度（いわゆる「線引き」）が導入されたことによる。

「無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図る（同法七条）」ため定められた区域区分のうち、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき地域（同法七条）」である市街化区域の農地に対しては、農地法の改正により農地転用許可が不要となり、農業委員会への届出だけで宅地への転用ができるようになった。こうして、市街化区域内の農地は宅地等の土地の供給源として位置づけられ、転用については所有者である農家の判断に委ねられることになった。

東京都では1970年12月に区域区分の決定を行い、その後今日まで多少の変更を行ってきてているが、現在山村と島しょの6町村を除く23区27市8町村で都市計画区域が設定されている。市街化区域の設定は、将来を見通した宅地等の需要予測規模によって行われたため、「農地を含め平坦で都市的な開発が地形的で可能である地域はほとんど市街化区域に編入され⁷⁾」、市街化調整区域は区内では河川敷の一部であり、多摩地域では「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⁸⁾」に限定して設定された。このため、市街化区域内に広範な農地が取り込まれることになった。

ところで、都市計画法の改正当初は、市街化区域内農地に対しても調整区域と同様に農地課

税を行うとしていた政府⁹⁾は、市街化区域内農地の宅地化を促進するためとして方針を改め、1971年度の税制改正において、三大都市圏の特定市の市街化区域内農地に対し、宅地並みの固定資産税と都市計画税を課税する内容のいわゆる「宅地並み課税」を制度化し、固定資産評価額により3種の農地に分け、段階的に実施することを決めた。

当初の方針とは異なり、農業経営では支払い不能な課税を行うことにより、農地の宅地化を図ろうとしたこの決定は、農業団体はもとより住民団体や地元自治体からも激しい反発を受け、結果として1976年の税制改正において3年間に限り自治体の条例による宅地並み課税の減額措置制度を創設し、この措置を1981年まで継続した。

減額措置の期限切れとなる1982年度の地方税制の改正では、市街化区域内農地の3種の農地全てに対して宅地並みの課税することとしたが、同時に農業団体等の要望の一部を取り入れて長期営農継続農地制度を設けることになった。

この制度は、現に耕作している990m²以上の農地で、当該農地の所有者などが10年以上営農を継続する意志を持ち、かつ5年ごとに意志を確認のうえ営農が継続されていることを区市長が確認した場合に限って、指定農地に掛かる固定資産税（宅地並み課税相当額）と農地課税相当額との差額に相当する金額を徴収猶予をした上で免除するという仕組みであった。

制度の導入初期である1983年の長期営農継続農地には全国40,926haの対象農地の内86.6%，35,436haが、首都圏の対象5都県では29,067haの農地の84.9%が認定されている。東京都の認定率は首都圏で最も高く、指定農地8,453haの内の89.4%，7,560haに及んだ。この制度は1991年度で廃止となるが、廃止まで認定率が高く、1990年の東京都の認定率は90.8%であった。この制度により、農家は所有農地のほとんどを長期営農継続農地に指定して農地並み課税の下で営農をすることが可能となり、相続や資金需要等により農地の転用が必要となった際に対象

農地部分を解除し、課税の猶予分を支払うこと出来るようになった。このように、本制度は都市農業地域の農家にとって都合のいい制度であったため、認定率が高かったと考えられる。

しかし、本制度は農地に係る税制上の制度であり、当然ながら農家の農地利用（転用を含めて）をコントロール（規制及び促進を含む）するものでなかった。このことは制度ができた1982年以降でも、4条、5条による農地転用が年間270～280haとコンスタントに行われていたことに示されている。

このように、本制度は市街化を促進するための土地の供給源として農地を扱い、農地転用を届出制による農家の自由な判断に委ねるという市街化区域での農地のあり方を変更したものではなかった。田代洋一氏はこの制度を、「都市計画法あるいは農地制度上の何らの位置づけの変更を伴うものではなかった¹⁰⁾」と指摘している。

2) 生産緑地法の改正

1985年頃から東京都心3区の商業地から発した地価高騰を契機として、市街化区域の土地供給源としての農地のあり方について、長期営農

継続農地制度の存続とからめて厳しい批判が起った。

政府は臨時行政改革推進審議会に対して「地価等土地対策」について諮詢を行い、その最終答申を受け、1988年6月に総合土地対策要綱を決めた。その中で、土地の有効・高度利用の促進のため、「東京都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」とし、「保全すべき農地については市街化調整区域への逆線引きを行うほか、生産緑地地区制度を見直し、生産緑地地区の指定を行うことにより、都市計画上の位置づけの明確化を図ることとした。そして、土地税制の活用のため、「長期営農継続農地制度」及び「相続税の納税猶予制度を見直す」ことの検討を進めることを決めた。

その後、1989年12月に土地政策の重点実施方針が決まり、土地基本法が公布・施行され、同法に基づき1991年1月に総合土地政策推進要綱が決定された。こうした一連の土地政策の中で、市街化区域内の農地について、主管省庁である建設省の都市計画中央審議会は1991年1月に

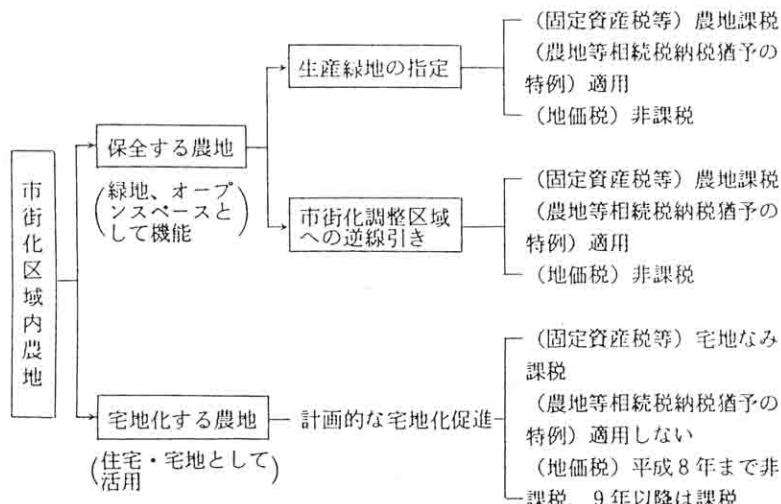


図4 生産緑地の考え方と税制上の取扱い

出典) 全国農委都市農政対策協議会編『改正生産緑地法運用の手引き』

全国農業会議所 1992年 3頁

「市街化区域内農地の計画的保全を図るための方策はいかにあるべきか」の答申を行った。この答申を受け、同年4月に生産緑地法の改正が行われ、これに伴い長期営農継続農地制度は廃止された。また同時に、市街化区域内の農地についての相続税の猶予制度の適用を、終生営農を条件とした上で生産緑地に限定した。三大都市圏の特定市の市街化区域内農地を対象とした保全する農地としての生産緑地の考え方と税制上の取扱いの概要は図4のとおりである。

今回の改正で注目すべき内容は、農地を都市計画上に位置づけたことである。農地の持つ多様な機能のうち特に緑地機能の面を積極的に評価した今回の改正は、「営農を前提とした計画的・永続的な保全のための制度^{〔1〕}」として生産緑地を位置づけ、国及び地方公共団体はその「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努めなければならない（第2条）」として、都市農地の保全を国及び自治体の責務として条文に明記したのである。

このことは、長年の農業団体等の要望でもあったし、10年以内に市街化地区とすることで区域設定しながら、なお営農されている農地がある現状を認めざるをえなかった都市計画サイドの消極的な現状肯定意識や、農地を旧法と同様に保留地機能として考えているという消極面を

差し引いても評価できる。

しかし、基本的には都市農地の宅地等への供給促進を目指して改正された本法であるため、生産緑地への申請する要件は以下にみるように厳しく設定された。農家は、生産緑地の申請を考える際には、現在の営農状況だけではなく、30年先の将来の営農計画及び農地相続を含めた生活設計を含めたことを考えなければならなかった。即ち、①生産緑地に申請できる対象農地は1団地500m²以上であり、「生活環境機能及び公共施設等の敷地の用に供する土地として適していること（同法3条）」と都市計画決定権者である区市長が認める農地であること。②指定された農地は以後30年間は営農を継続しなければいけないこと。③指定期間中の中途解約は原則として農家からはできないこと。④条文に違反した場合は罰則規定があること。⑤そしてなによりも厳しかったことは、農家にとって将来の生活及び営農を左右することの重大な決定が、1992年の1回限りとされ、1993年以降の指定は出来ないとしたことである。^{〔2〕〔3〕}

生産緑地の指定の仕組みは図5のとおりである。事実上は指定条件を満たす一筆ごとの農地所有者の申請により作成される原案は、区市町村の審議会の審議を経て公告及び縦覧を行った後、東京都の都市計画審議会の同意をうけ知事

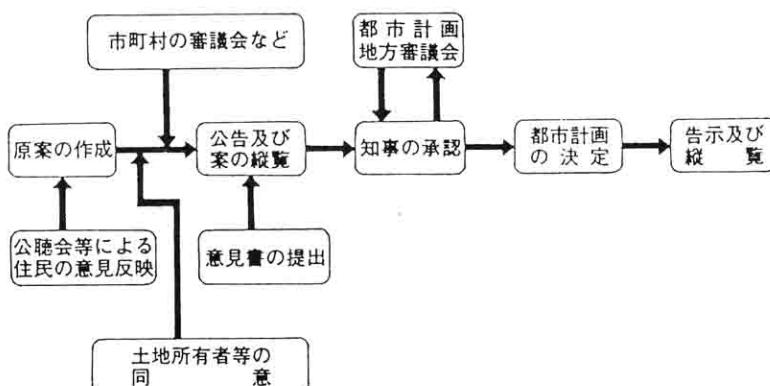


図5 生産緑地の指定の仕組み

出典) 全国農委都市農政対策協議会編『改正生産緑地法運用の手引き』全国農業会議所 1992年 3頁

が承認し、それを受けた区市町村長が都市計画決定を行い、告示及び縦覧することになっている。生産緑地指定の原案の作成権は、農業委員会の意見を聴くことが義務づけられているものの、都市計画部局にある。

従って生産緑地の指定事務にあたっては、それぞれの自治体のまちづくりに向けた取り組み姿勢が大きく影響を与えたものと考えられる。

4 生産緑地の指定状況

1) 全国の生産緑地の指定状況

今回の生産緑地の指定の対象となった三大都市圏の特定市 196市を抱える全国11都府県の市街化区域内農地約51,000haのうち、生産緑地に指定された面積は30%、15,070haであった。

表7で指定状況を見ると、市街化区域内農地の中で生産緑地に指定された指定率では、東京都が53%で最も高く、京都府50%，大阪府41%の順になっている。首都圏の5都県で見ると、東京都を除く各県では全国平均よりも低い指定率である。

また、指定面積では、東京都が3,983haと全国の指定面積の26.4%を占め、東京都、京都府、大阪府の指定率の高い上位3都府で全国の49.9%を占めている。

2) 東京都の生産緑地の指定状況

東京都では、今回の法改正に伴う市街化調整

区域への逆線引きではなく、生産緑地への申請のみとなった。都内の対象区市である11区27市の生産緑地の指定状況は表8のとおりである。

今回の指定では地域や区市の間に以下の様な特徴を指摘できる。

(1) 指定農地率は、区内が37.4%，西多摩地域42.4%，南多摩地域44.2%及び北多摩地域が66.4%であり、地域間で大きな差がある。最も高い北多摩地域の指定率は、最も低い指定率である区部の1.8倍の大きさである。

(2) 区別にみると、区内で農業が盛んな江東3区の指定率が低く、中でも足立区は11.7%と都内で最も低い指定率となった。一方、城南地区の杉並区(63.1%)、世田谷区(55.7%)は都平均より高い指定率となった。また、区内で最も大きい農地面積を持つ練馬区では48.9%となつた。

(3) 多摩地域をみると、指定率は三鷹市が都内で最も高い79.4%であり、清瀬市(79.0%)、小平市(78.3%)と北多摩地域の市の指定率の高さが目立つ。南多摩地域では稻城市が69.6%と都平均を越えた他は都平均を下回る指定率となつた。また、西多摩地域では青梅市が都平均とはほぼ同じの52.6%である他は都平均の指定率を下回っている。中でも福生市は市部で最低の20.1%であり、秋川市(25.1%)がこれに次ぐ低さとなっている。

表7 三大都市圏の生産緑地指定状況

首 都 圏 5都県 110市	特 定 市	生 産 緑 地 指 定		中 部 圏 2県 28市	特 定 市	生 産 緑 地 指 定		近 畿 圏 4府県 58市	特 定 市	生 産 緑 地 指 定	
		面 積 ha	割 合 %			面 積 ha	割 合 %			面 積 ha	割 合 %
茨 城	5	59	9	愛 知	26	1,591	17	京 都	7	1,063	50
埼 玉	38	1,896	25	三 重	2	270	25	大 阪	33	2,479	41
千 葉	20	1,091	19					兵 庫	8	619	36
東 京	28	3,983	53					奈 良	10	640	28
神 奈 川	19	1,382	23								

注1) 生産緑地指定の割合は、市街化区域内の農地に対する生産緑地指定面積の割合

2) 東京都の特別区は1市とみなしている。

資料) 東京都農業会議情報 202号(1993年1月5日)

原資料) 1992年12月24日建設省発表資料

表8 各区市での生産緑地の指定状況

地 域	区 市 名	市街化区域 内面積(A) ha	市街化区域 内農地(B) ha	生 産 緑 地 指 定		指 定 率 %	一団地当り の面積 a B/Ax100
				指 定 団 地 の 数 (C)	面 積 ha		
区 部	目 黒 区	1441	6.8	25	4.85	71.3	19.4
	大 田 区	4696	12.7	15	2.65	20.9	17.7
	世 田 谷 区	5750	256.7	629	142.86	55.7	22.7
	中 野 区	1573	12.1	23	5.11	42.2	22.2
	杉 並 区	3354	76.1	166	48.04	63.1	28.9
	北 区	1823	1.0	6	0.61	61.0	10.2
	板 橋 区	2952	58.4	86	13.07	22.4	15.2
	練 馬 区	4700	495.6	764	242.39	48.9	31.7
	足 立 区	4810	315.0	215	36.87	11.7	17.1
	葛 飾 区	2958	86.2	200	27.59	32.0	13.8
	江 戸 川 区	4175	187.6	305	40.42	21.5	13.3
	小 計	38226	1508.2	2434	564.46	37.4	23.2
西多摩 地 区	青 梅 市	2208	314.6	763	165.35	52.6	21.7
	福 生 市	663	32.9	48	6.60	20.1	13.8
	羽 村 市	804	79.2	185	37.02	46.7	20.0
	秋 川 市	758	162.7	217	40.84	25.1	18.8
	小 計	4433	589.4	1213	249.81	42.4	20.6
南多摩 地 区	八 王 子 市	7981	751.7	1261	292.21	38.9	23.2
	町 田 市	5438	658.3	1225	310.98	47.2	25.4
	日 野 市	2240	309.3	484	130.47	42.2	27.0
	多 摆 市	1979	82.0	147	27.86	34.0	19.0
	稻 城 市	1429	135.7	363	94.43	69.6	26.0
	小 計	19067	1937.0	3480	855.95	44.2	24.6
北多摩 地 区	立 川 市	1887	364.7	382	247.40	67.8	64.8
	東 大 和 市	989	130.3	225	62.25	47.8	27.7
	武 蔵 村 山 市	1273	224.5	348	109.52	48.8	31.5
	武 蔵 野 市	1103	43.9	87	33.46	76.2	38.5
	三 鷹 市	1683	236.5	360	187.67	79.4	52.1
	府 中 市	2793	235.1	513	129.03	54.9	25.2
	調 布 市	2068	249.0	497	170.49	68.5	34.3
	狛 江 市	551	76.2	165	48.15	63.2	29.2
	昭 島 市	1379	123.5	213	53.01	42.9	24.9
	小 金 井 市	1135	130.9	262	84.82	64.8	32.4
	小 平 市	2085	302.5	415	236.85	78.3	57.1
	国 分 寺 市	1140	222.5	258	150.62	67.7	58.4
	東 村 山 市	1638	264.0	362	166.49	63.1	46.0
	清 潤 市	1019	269.8	286	213.22	79.0	74.6
	東 久 留 米 市	1298	252.5	320	193.60	76.7	60.5
	国 立 市	792	109.3	129	57.62	52.7	44.7
	保 谷 市	877	150.6	212	97.17	64.5	45.8
	田 無 市	589	99.3	125	71.40	71.9	57.1
	小 計	24399	3485.1	5159	2312.77	66.4	44.8
東 京 合 計		86125	7519.7	12286	3982.99	53.0	32.4

注 1) 市街化区域内農地は1992年1月1日現在の対象農地である。

資料) 東京都都市計画局発表資料

西多摩及び南多摩地域で指定率が低かったのは、市街化調整区域と市街化区域双方に農地を持つ農家の場合、生産緑地を希望すると調整区域の農地に対する相続猶予の条件が生産緑地を対象する条件と同様に終生営農となることが影響していると考えられる。

(4) 生産緑地に指定された農地面積を地域別に見てみると、北多摩地域が全体の58.1%を占めており、続いて南多摩21.5%，区部14.2%，西多摩 6.2%の順でなっている。区市別では、町田市が 311haと最も大きく、八王子市、立川市、練馬区と続いている。

(5) 1 指定団地当たりの面積規模をみると、都平均は32.4aとなっており、区内は23.2a、北多摩44.8a、南多摩24.6a、西多摩20.6aであり、地域間での差が大きく、北多摩地域は西多摩地域の2倍以上の大きさである。区市別では、清瀬市74.6aを筆頭に立川市64.8a、国分寺市と北多摩地域の各市が続いている。

3) 生産緑地の選択に影響を与えた要因

既に述べたように、生産緑地の申請は農家にとって所有農地の将来の利用を拘束するものであり、どの農地をどの程度申請するかはそれぞれの農家の判断に左右されたものと考えられる。しかし、北多摩地域と西多摩地域の申請率の差

にみられる様に地域性を示しており、その選択に関しては農家自身の要因以外の側面も考える必要がある。具体的に言えば、農業者の組織化状況、産地化の程度等の地域農業の展開程度や農地の集合性の程度、農地と隣接及び周辺の土地利用の関わり等を含む農地の存在状況さらには都市計画の構想をもち推進者でもある地元自治体や農業委員会、農業団体等の指定に向けての取り組み姿勢の程度等が挙げられよう。今後、地域分析を行うことによりこのことを順次明らかにすることにしているが、ここではさしあたって生産緑地の指定率と農業後継者及び農地の集合性との関係について簡単にふれておく。

なお、都市農業地域に関する統計資料については、国においても十分な整備がされていない。このため、やや古いが、東京都が都市農家の悉皆調査により実施した都市農業実態調査報告書と1992年10月にアンケートにより実施した都市農業施策に関する意向調査を使用した。

また、分析対象としては農地の少ない目黒区等4区を除く7区27市とした。

(1) 生産緑地指定率と申請農家率との関係

生産緑地指定率と、生産緑地に農地を申請した農家の割合である申請農家率との関係をみると、申請農家率と指定率との間には強い相関が

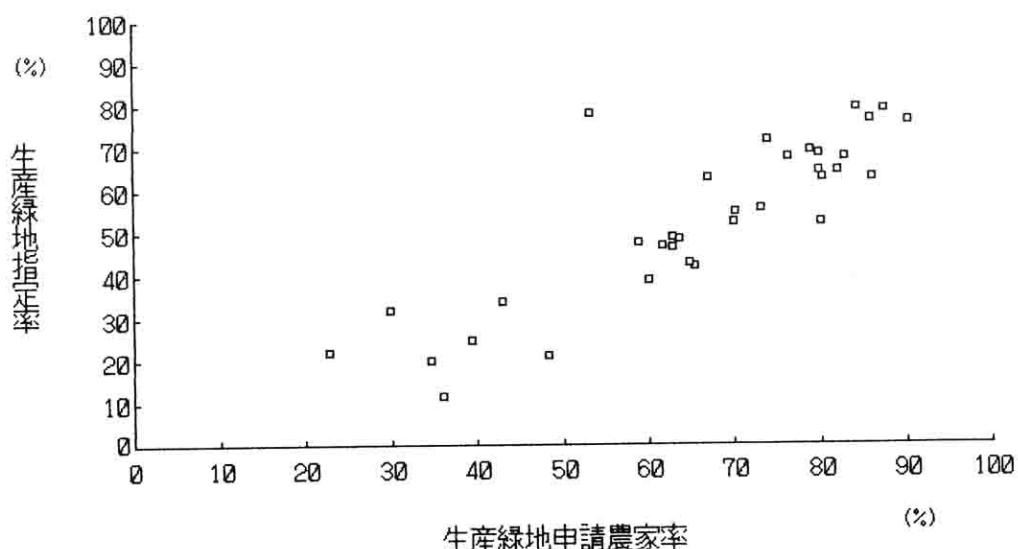


図6 生産緑地指定率と生産緑地申請農家率との関係

ある。このことは、申請農家率が高い地域ほど、指定農地率が高かったことを示している(図6)。

(2)指定率と農業後継者率との関係は地域に農業後継者のいる割合が高いほど、指定率が高い傾向を示した(図7)。なお、ここでの農業後継者は「いえ」の後継者を含めた数である。

(3)生産緑地指定率と農地の集合程度との関係
図8によると、区域内の農地面積の大きさは指定率に直接の影響を与えたなかったが、指定率と100a以上の集合農地が農地面積に占める割合との比較をみると、両者には緩やかであるが、相関関係が認められる(図9)。都市農業実態

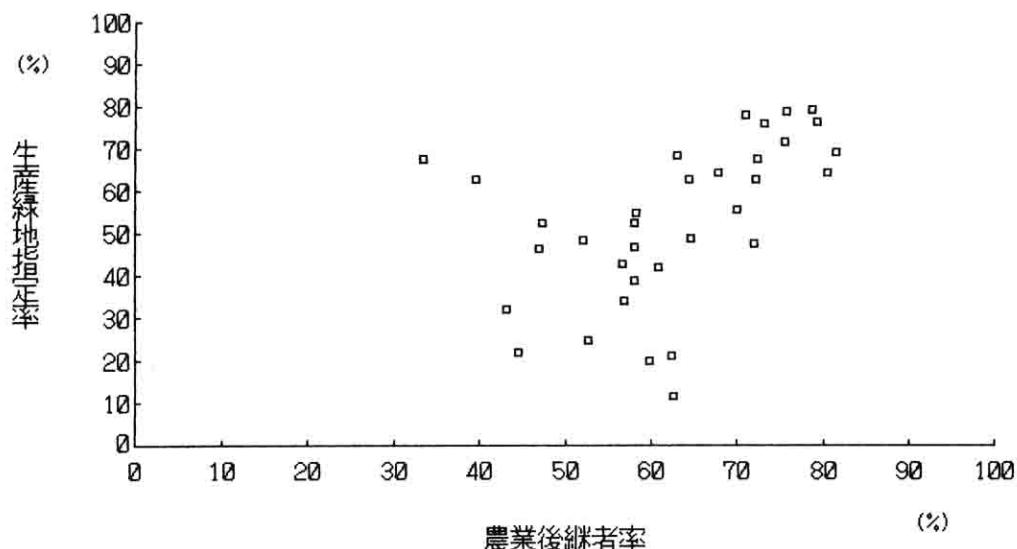


図7 生産緑地指定率と農業後継者率との関係

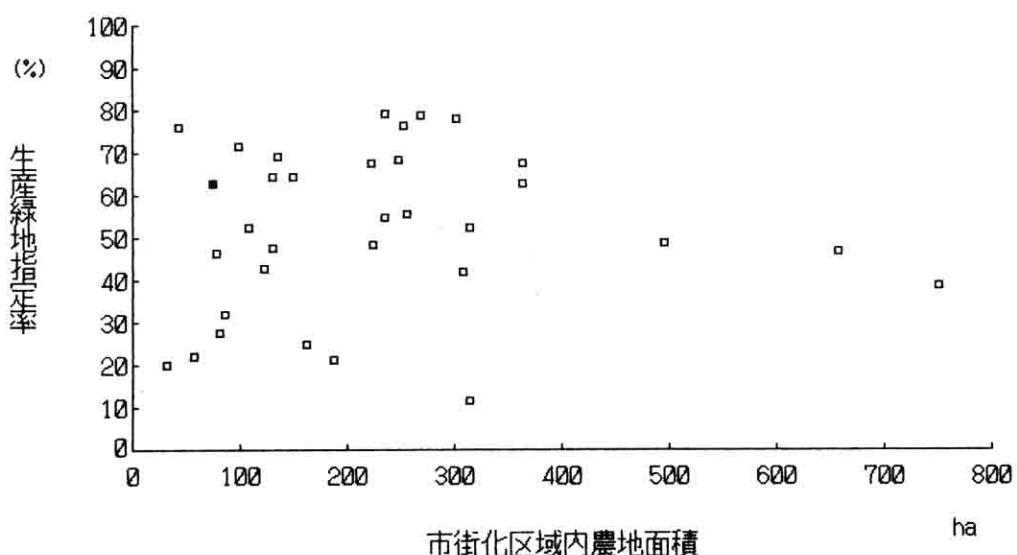


図8 生産緑地指定率と区域内農地面積の大きさとの関係

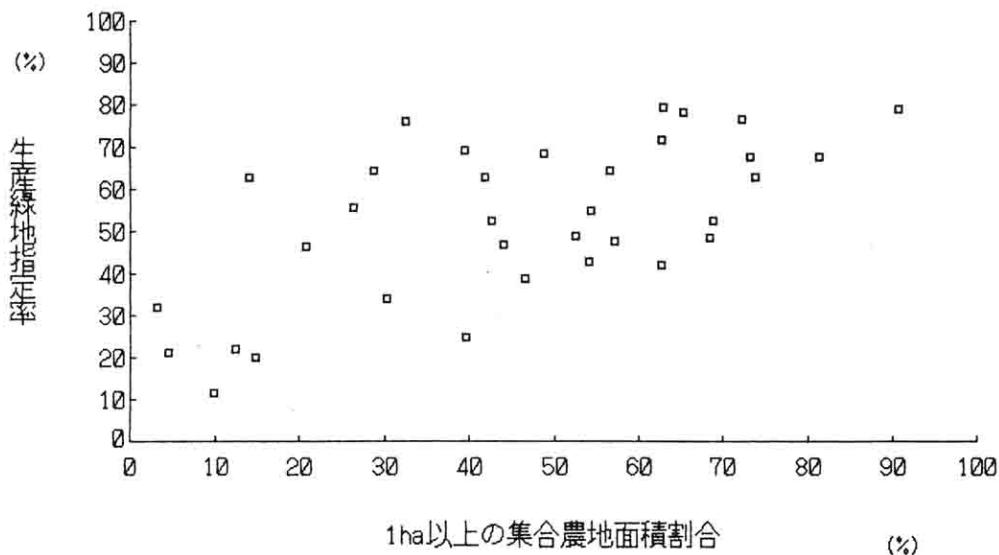


図9 生産緑地指定率と1ha以上の集合農地面積割合との関係

注) 集合農地とは、6m以上の河川、鉄道、住宅に囲まれた農地である。

調査時点での、1戸当たりの市街化区域内の農地所有面積が38aであったことから考えると、1ha以上の農地には複数の農家が関係するものと考えられる。従って、農家が生産緑地の申請を判断するにあたっては、農家自身の農地事情だけでなく、隣接農地の農家の意向も含めた集団的な対応による影響もあったものと考えられる。

5 都市農業の今後の課題

都が生産緑地申請後に実施した農家の都市農業施策に関する意向調査によると、市街化区域内に農地を持つ農家のうち66.4%が面積の程度差はある、生産緑地の申請を行っている。申請した農家の内、農地の50%以上を申請した農家は81.2%、全ての農地を申請した農家が23.8%に及んでいる。また、未指定の農地であっても、その内の20.8%の農地で10年以上の営農継続を希望している。今回の生産緑地の指定は都市農業地域の農家にとって、今後の土地利用、営農計画はもとより相続を含めた農家の将来計画までを対象として、農業者として生きる選択を迫った「踏み絵」であった。東京都においては専従者率が都市地域で高いこと等の理由により前述したように高い農地の指定率の区市が多かったが、同時に指定率が低い地域もあり、地域に

おいて制度の対応に差異が生じている。

今後の都市農業の重要な課題としては、生産緑地に指定された農地の有効利用及び保全方法の問題（現状では市街化区域では農用地利用増進事業は実施できない）や地域住民に支持される農業生産・流通のあり方（有機農業などの取り組みや地場流通の推進）、農業の後継者づくり等があげられる。いずれにしても、今回の生産緑地の選択がそれぞれの農業経営、地域農業にどのような経営的、地域的な問題を引き起こすのかを実態に即して明らかにし、その経営的及び地域的な解決の方向を示すことが重要となる。このことは同時に、都市農業の振興を国の補助事業に頼らずに、独自に行ってきました自治体の今後の農業施策作りへの支援につながっていくものと考える。

もう一つ重要な点は、地域住民の支持を得た都市農業・農地の位置づけのための取り組みを行うことである。今回の指定により生産緑地に指定された農地は都市機能の一部を担うものとなった。しかしながら、生産緑地の指定手順でみたように、今回の指定は実質的には農家と都市計画決定権をもつ自治体との間でのみ執り行われており、地域に住み農業・農地に日常的に

接している住民の意見を反映しているとはいえない。周辺住民の支持を得て都市にとっての必要な「要素・機能」として、農業・農地を地域社会に具体的に位置づける必要があるのではないか。1991年の都市計画法の改正により、各自治体では土地の地区計画（マスタープラン）の作成が義務づけられた。都市計画法では住民の参加は計画の縦覧や公聴会等に限られているが、今後はこの地区計画作成の中で、地域住民の声を聞きながら農業・農地の多面的な活用も含めて具体的な位置づけを行うことが大切であり、そこに所有者である農業者が積極的に加わって進めていくことがより大切なことであると考えられる。

引用文献

- 1 後藤光蔵『都市型農業の模索』『アグリタウン研究会報告』東京都農業会議 1991年 3頁
- 2 松木洋一『日本の農業 あすへの歩み-153- 都市農家と土地経営』農政調査委員会 1985年
- 3 重富健一『都市の農業と食料を考える』芽ばえ社 1986年
- 4 村山元展『日本の農業 あすへの歩み-166-

- 計画農地転用の諸問題』農政調査委員会 1988年
- 5 石田頼房『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社 1990年
 - 6 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 発地喜久治『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 1990年 54頁）
 - 8 発地喜久治『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 1990年 54頁）
 - 9 重富健一『都市の農業と食料を考える』芽ばえ社 1986年 102頁
 - 10 田代洋一『都市農業問題の展開』（田代洋一編『計画的都市農業への挑戦』日本経済評論社 54頁）
 - 11 生産緑地法研究会編『生産緑地法の解説と運用』ぎょうせい 1991年 43頁
 - 12 その後建設省は、4年度以降においても都市計画決定権者の判断により生産緑地の指定ができるとした内容の平成5年1月27日付け建設省都市公緑第7号建設省都市局長による『生産緑地法の運用について』の通達を出した。