

JA あさか野地域における労働力からみた 都市農業の持続可能性

Sustainability of Urban Farming from the Viewpoint of Workforce in JA Asakano Area

キーワード：『都市計画』『都市農地の規制』『都市農地』『都市農業の振興』
『補助的労働力』

児玉 恵理

KODAMA, Eri

(岐阜工業高等専門学校 一般科目 (人文) 講師)

1. はじめに

1.1 本稿の背景

1968年に都市計画法が制定されたことで、都市化が加速された。都市計画法は、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する。市街化区域とは、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し(都市計画法7条2項)、市街化調整区域とは市街化を抑制すべき区域とする(同法同条3項)。都市への産業集中化による都市地域の拡大および都市計画法による市街化区域と市街化調整区域との線引き政策により市街化区域内に生じた「残地農業」は、一般的に都市農業と定義される傾向にある。都市農業とは、都市農地において行われる耕作の事業をいう(都市農地の貸借の円滑化に関する法律2条3項)。そして、都市農地とは、生産緑地地区(生産緑地法3条1項)の区域内の農地をいう(都市農地の貸借の円滑化に関する法律2条2項)。一方、農地は住宅用地や企業・商業用地へと転用されていく。そして、都市化の進展に伴い、兼業化が進展している(小林1979)。ほかにも、市街地化に伴い生じた地価の高騰に対して、地域の中核的農家は農業経営の集約化や専門化を進めている。不動産経営など新たな農業経営の対応を迫られている実態を解明した研究(江波戸1972)や都市近郊地域において進んだ農地転用と農家の不動産経営の実態を明らかにした研究(長島1972)がある。市街化区域と市街化調整区域とを区分した結果、市街化区域内農地については、農政の対象から除外され、基本的に支援を受けられなくなり、1972年以降、課税標準額¹⁾を徐々に本来の額に近づけていく負担調整措置を導入しつつ、宅地並み課税が実施されることになる(葛谷2009; 小野ほか2016)。

1982年に創設された「長期営農継続農地制度」は、10年以上の長期営農継続の意思があり、現に耕作用に供されている農地に関して市(町村)長が認定し、5年間営農を継続すれば宅地並み課税を免除するといった内容である(曾根2014)。この都市農業の営農を認める制度により、市街化区域内の農地は納税猶予を受けることになり、都市農業としての営農が

継続されるようになった。それにより、農家は、市街化区域内の農地保全化を図ることになる。ただし、「長期営農継続農地制度」は、「偽装農地」のケースも多く、1992年の生産緑地法の改正により廃止されている。そして、その生産緑地法の改正により、三大都市圏の特定市における市街化区域内農地については、都市計画において「保全する農地(生産緑地)」と「宅地化農地」とに区別されている。宅地化農地に関しては、固定資産税が宅地並みとなり、相続税の納税猶予制度の適用除外となっている。生産緑地に関しては、固定資産税の農地評価と終身営農を条件とした相続税の納税猶予といった措置が適用されている。また、生産緑地の指定を受けるためには30年の営農継続が義務付けられている(曾根 2014)。生産緑地に指定されている間は他人に譲渡することができないが、30年の営農義務経過後は市町村に対して買取の申し出をすることが可能になる。その結果として、大量に市場に土地が供給され、地価の下落を引き起こすことが懸念されている。これが生産緑地 2022年問題といわれるものである。なお、市街化区域内の農家が宅地並み課税の固定資産税や相続税を課されるため、農家は短期間に重大な判断が求められることになる。農業経営をめぐる環境の変化や後継者確保が不確実であるため、農家は「生産緑地」の指定を躊躇し、「宅地化農地」を選択したケースが多い(曾根 2014)。

そして、都市農業の振興は、都市住民とのかかわりが重要である。都市住民が農業に関わる背景として、アグリツーリズム²⁾の成長の影響が考えられる。アグリツーリズムには、都市住民が直売所や庭先販売で農産物を購入すること(菊地ほか 2016)だけでなく、観光農園等で農業体験(林 2010)、市民農園(樋口 1999)や農業体験農園(宮地 2015)で主体的に農業に関与することが含まれる。市民農園は、農地の市民的利用の一形態である。市民農園に関する法律として、まず地方公共団体および農協が開設する場合に、区画分けされた小面積の農地を短期間貸し付ける場合の農地法上の特例を設けた、「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律(特定農地貸付法)」がある。その後、農機具庫や休憩所等の附帯施設を備えた市民農園の整備を促進するため、市民農園整備促進法が制定される。そして、2005年に特定農地貸付法が改正され、地方公共団体および農協以外の者による市民農園の開設が可能となっている。2018年には「都市農地の貸借の円滑化に関する法律(都市農地貸借法)」が制定され、都市農地の有効活用を目的とした市民農園開設のための都市農地(生産緑地)を借りやすくする仕組みが創設されている。

都市計画区域が市街化区域と市街化調整区域に区分されるという都市計画による都市農地の規制のなかにあって、2015年4月に都市農業振興基本法が施行されている。都市農業振興基本法は、都市農地の宅地化が促進されてきた従来の基本方針を転換し、都市農地を計画的に保全すべきものと位置づける。都市農業は、都市農業に関する一連の法制度とのかかわりから、農地規制と税制の対応のなか、都市農業の振興をはかり、都市農地の有効活用において、都市住民との交流を通して、都市農業を持続することになる。

1.2 従来の研究

都市農業に関する研究は、大別して3つに分けられる。第1は、東京都を事例に都市農業における多機能性(多面的機能)を解明した研究がある(鷹取 2000)。都市農業の特徴として、新鮮で安全な農産物の供給、都市住民の農業への理解の醸成、身近な農業体験・交流活動の場の提供など、多くの機能が相互に関連している。稲城市における直売所の経営特性と都市における「農」の役割を明らかにし、「農」に対する関心がそれほど高くない一般の住民がおり、課題として農家と消費者が生産の現場である園地内で触れ合う機会を確保すべきとする指摘がある(林 2013)。つまり、農家が都市農業の重要性や公益性を都市住民に解説することが求められている。

第2は、都市農業地域における農家の経営特性について分析した研究がある(宮地 2003; 宮地 2006)。それらの農家は不動産経営により安定した収入を得ることで、柔軟に農業に取り組むことが可能となっている。そして、営農を継続している農家を対象にしたヒアリング調査と現地調査により、多品目生産や露地栽培と施設栽培など農業経営の多角化によりパッチワーク化した農地が保全されていることが明らかにされている(佐竹ほか 2018)。また、立川市において農産物直売所を営む農家は、直売する野菜の量や期間に合わせて収穫を調整することによって、多毛作による耕地利用の高度化を実現している(菊地ほか 2016)。1990年以降の都市農業の地域的特徴について、東京都と大阪府を研究対象地域として、都市農業に関連した法整備のもとで、農業振興や農家の経営特性についての研究がある(石原 2019)。日本における都市農業に関する研究は東京都を事例としているものが多く存在し、東京都に隣接する地域においても同様の実態がみられることが想定される。

第3は、都市住民と農業とのかかわりを解明した研究がある。都市農地の生産緑地の維持・貸与意向のアンケート調査により、都市農家の生産緑地の維持において、農地と住宅地の共存による良好な住環境の形成を図ることが今後の可能性の一つとして示されている(栗本ほか 2018)。小平市における都市農業においては、都市住民との交流と農業経営との相互作用が生じていることを明らかにしている(飯塚ほか 2019)。都市化の進展により、年々農地が減少するなかで、市民農園は都市住民が手軽に自然や農業に触れることができる空間として注目されている。後継者不足により農地を有効活用するために、市民農園やコミュニティーガーデン(新保ほか 2015)により都市農地を保全しているケースがある。海外の文献としては、農地の市民的利用は、農村空間を構成する要素(ルーラリティ)の商品化であるといえる(Halfacree 1995)。農業の変化、人々の思考の変化、余暇活動への参加増大、技術変化の効果などは同時発生的に影響する(Butler 1998)ために、時代に適合した都市農地の保全方法を探る必要があるとしている。例えば、都市郊外で生じているホビーファーマーは、都市農業地域における耕地を文化遺産とみなしており、農地管理をしているケースもある(Stefano 2013)。つまり、世界で既に認められている農業の市民的利用が日本でも適応できる可能性がある。

小規模化かつ分散化した耕地は、生産性の向上へ向けた取り組みを阻害してきた(菊地 2002)。市街化区域内農地などには多額の税金がかけられ、営農が困難になっているケースがある。その一方で、東京大都市圏における小規模農業の重要性が増している。それは、都市農業が存在することで、生鮮食料品の生産の維持や緑地空間の確保(生井ほか 1987)、余暇活動の場としての市民農園等を通して、都市住民が自然と触れ合うことが可能となるからである。都市農業は、大市場に近接する有利性をもつ反面、高地価・高労賃の下での経営条件および市街化に伴う農業生産の場としての環境条件の悪化に加え、農地が島状に分布するために農地の団地化が困難であるといった問題を有してきた(笠間 1980 ; 犬井 1985)。労働をめぐる農業と非農業との間に競合が起こり、農業は都市的産業に対して全体として劣等な地位にあり、兼業化や農業労賃の上昇により、都市農業地域における経営が不利となっている(尾留川ほか 1967)。また、労働力からみると、農家の後継者不足と高齢化が進行しているといった問題がある。都市農地が都市計画法の市街化区域と市街化調整区域とに区分されることによる影響下で、都市農業における経営条件と環境条件の悪化および外国人技能実習生による労働力確保の問題のなかで、都市農家は都市農業の振興を図ることになる。

2. 本稿の目的と方法

本稿では、都市農業は東京大都市圏などの大都市圏における市街化区域及びその周辺の地域において行われる農業(都市農業振興基本法 2 条)のことをいい、東京大都市圏は秩父および房総³⁾を除く一都三県(東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県)を指すこととする(図 1)。

JA あさか野地域は、東京都練馬区等に隣接する埼玉県南部に位置しており、志木市・新座市・朝霞市・和光市の JA あさか野の管轄地域である。JA あさか野地域は、近年、急速に宅地開発が進んでおり、市街化区域と市街化調整区域が混在している地域であるため、農業生産の場としての工夫や労働力確保の状況について、農家へ詳細な聞き取り調査をする必要がある。都市農業では農家の兼業化が進むなかで、家族労働力のみでは不足するような機械化が困難な収穫・出荷作業において多くの労働力を必要とする農業が重要視されている。こうした環境にありながらも都市農業が維持されていることには、都市農業に適した労働力確保が重要な役割を果たしていると考えられる。東京の中心日本橋から半径約 30km に及ぶ地域は、高層オフィス街から住宅地まで連続した市街地が広がっている(山本 1987)。この地域は、都市農村空間に包括され、一部の地区で都市農業が残存している。研究対象地域である JA あさか野地域は、上記市街地の外縁部に位置する。東京都に隣接している地域かつさいたま市にも隣接している地域であるにもかかわらず、市街化区域と市街化調整区域が混在している(図 1)。JA あさか野地域は、都心から 30km 圏内に位置しており、志木市、新座市、朝霞市、和光市を含む(総面積は 61.28km²、総推計人口は 469,448 名(2021 年 6 月 1 日現在))。私鉄・地下鉄や JR 線を利用して、東京中心部等への移動性に

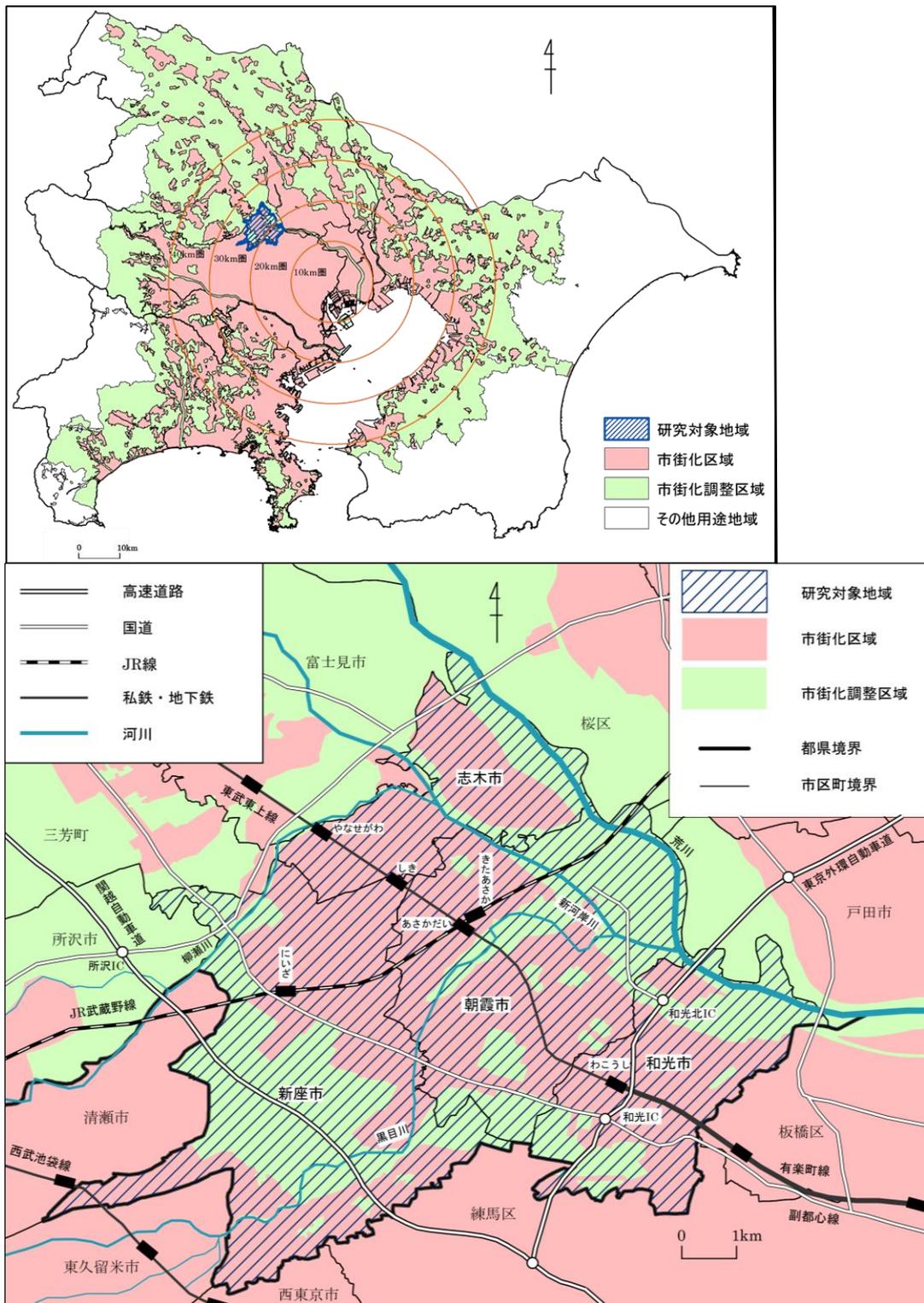


図1 東京大都市圏の都市地域および調査対象地域の区分(2011年)

(国土交通省国土数値情報都市地域データをもとに作成)

優れた住宅地域として位置づけられる。本地域では、市街化区域と市街化調整区域がかなりの部分で混在しているために、農地は住宅地に囲まれて複雑化して存在する傾向にある。

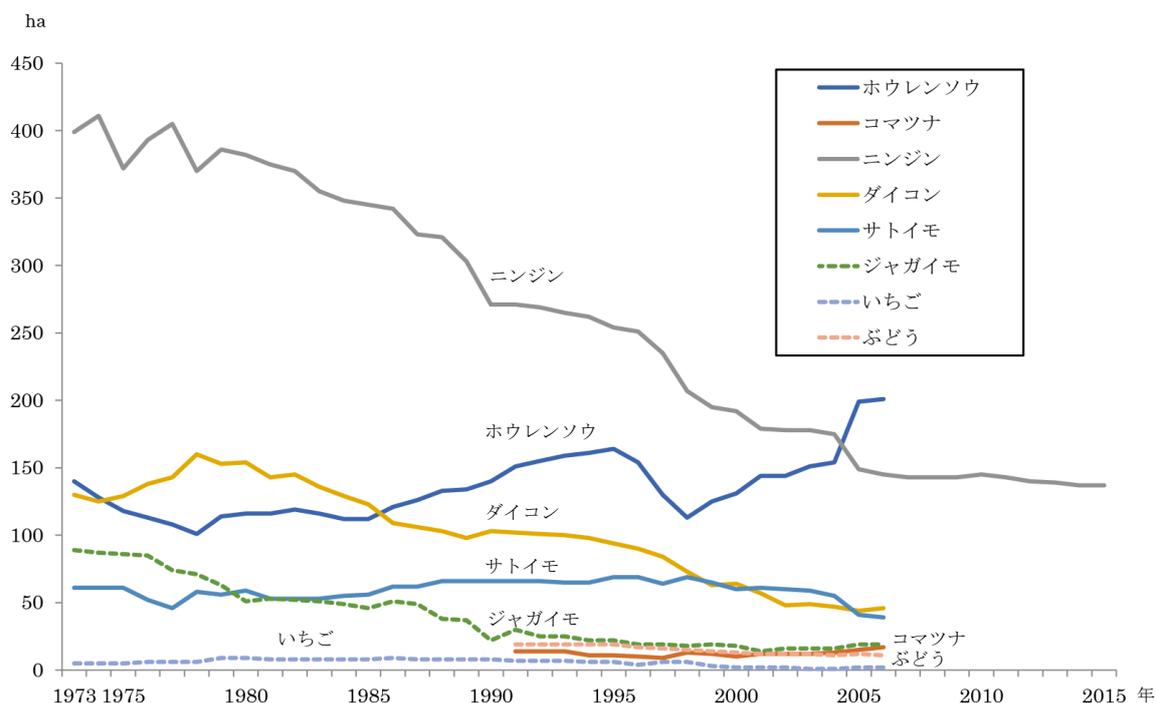


図2 研究対象地域における主要作物別作付面積の推移

2007年からのニンジン以外の作付面積は公表されていない。コマツナの場合、1991～2000年はその他のつけな、2001～2006年はコマツナの作付面積を示した。ぶどうの場合、1991～2006年の結果樹園面積を示した。(埼玉農林水産統計年報により作成)

JAや農家によると、研究対象地域は、サトイモやニンジンの適作地である。しかし、2000年以降、ホウレンソウの作付面積が増加し、サトイモやニンジンの作付面積は減少している(図2)。その要因は、大規模生産が可能な産地との競合が影響し、農家は、ホウレンソウ

という軟弱野菜に変更しているからである。研究対象地域では露地栽培による野菜生産が盛んであり、ホウレンソウ等の収穫は手作業で行われる。2015年時点では、JAあさか野によると、農業従事者数は2～3人/戸であり、家族経営が中心となっている。2015年農林業センサスによれば、研究対象地域では、第2種兼業農家率が約33%、自給的農家率が約35%を占めていることから、農外所得を主とする農家が多い(表1)。経営耕地面積が50～100aである農家数が最も

表1 研究対象地域における農家の概況(2015年)

総農家数(戸)		1,069
販売農家数(戸)	専業農家数(戸)	281
	第1種兼業農家数(戸)	54
	第2種兼業農家数(戸)	356
自給的農家数(戸)		378
経営耕地面積規模別販売農家数(戸)	30a未満	17
	30～50a	182
	50～100a	285
	100～150a	140
	150～200a	38
	200a以上	29

(2015年農林業センサスにより作成)

多く(表 1)、JA あさか野の聞き取りによる一般的な農家の経営耕地面積 70a 程度であると
する結果とほぼ一致する。経営耕地面積 100a 以上の農家も全体の約 2 割を占めているの
で、労働力不足を何らかのかたちで補完していることが想定される。なお、研究対象地域
の 9 割が家族労働力限定農家である。

調査形式は、通常行われるように各行政や JA あさか野の聞き取り調査による。あわせ
て、有機農業を推進したり農業体験農園を運営したりリーダーシップを発揮する農家から
の紹介により、都市農業に意欲的に取り組み、先進的な農家を選定し、その農家での参与
観察および聞き取り調査を実施している。つまり、本稿は、都市計画による都市農地の規
制に対する都市農家のマクロとミクロの実態調査を行ったことになる。調査時期は、都市
農業振興基本法の施行前後の 2012 年 3～5 月、2013 年 11 月、2014 年 9 月、2015 年 5～12
月、2016 年 3～6 月である。本稿は、上記による調査内容をもとに、都市農業の振興と都
市農業の持続のために都市農家が都市住民に対してどのような役割を果たし、都市住民は
どのような目的で農業に携わっているかについて考察する。そして、本稿の研究目的は、
宅地化が進む JA あさか野地域を事例に、都市農業の振興と都市農家の労働力確保の実態
把握および都市農家と都市住民との関係性から、都市農業がどのように持続されているの
かを明らかにすることである。

3. 都市農業振興のための労働力の類型別にみた研究調査地域における都市農家の対 応

本研究で調査を行った農家の類型を表 2 に示す。類型は、まず、家族労働力のみで農業
を営んでいるのか、それとも雇用労働力を有するのかで分ける。ここで、雇用労働力と
は、都市農家が家族労働力を基本とするなかで、家族以外から供給される労働力をさし、
本稿では主として補助的労働力を対象とする。さらに、前者については、農業体験農園を
営んでいるか、後者については補助的労働者を援農ボランティアと参与観察で体験した
ボラバイターおよびアルバイトも加えた 3 つで区別している。補助的労働者に関しては、
多くの文献が援農ボランティアを取り上げているが、それらに共通するのが援農ボラン
ティアの問題点を指摘している(船戸 2013 ; 深瀬 2013 ; 北川ほか 2014 ; 今野 2021)。援農ボ
ランティアの活用における問題点としては、行政からの依頼による雇用形態であること
により積極的な活用がはかられないことと、無償かつ善意である以上、ボランティア側の都
合による日程や人数の変動に対して、農家側は自らの意向を強く伝えられない傾向にある
ことがあげられる。なお、援農ボランティアには有償つき援農ボランティアがあり、ボラ
バイターはボランティアとアルバイトとの中間の性質をもつ。そこから、補助的労働者
の活用は、パートタイマー、有償つき援農ボランティアとボラバイター、援農ボラン
ティアの 3 パターンを想定する。

表 2 研究対象地域における農家の経営形態 (2016 年)

類型	農家 番号	家族労働力	補助的労働者 の形態	経営耕地 面積 (a)	農地 属性	栽培作物	出荷先	就農 年	備考
限定農家 家族労働力	1	M7, F5, M5	—	70	市街化調整区域	30品目の野菜	スーパー, 直売所, 給食センター(朝霞)	2007	いも掘り
	2	M6, F6	—	70	市街化区域	20品目の野菜	生協, 市場(板橋), 直売所	1975	以前は貸農園
補助的労働者雇用農家	3	F8, M6, F6, M3	パートタイマー, シルバー人材	200	生産緑地	ぶどう	庭先販売, 直売所, 小中学校(新座)	1976	ぶどう狩り, 専業農家
	4	M7, M2, F5, F5, F3, M7	パートタイマー	123	市街化調整区域	いちご(施設), 15品目の野菜	庭先販売, 直売所, 市場(板橋)	2012	いちご狩り, 2016年11月から援農ボランティア導入予定
	5	M6, F6, M3	パートタイマー	230	市街化調整区域	30品目の野菜	スーパー, 庭先販売, 市場(築地), 個人宅配, 小中学校(新座)	2000	いも掘り, 収穫体験
	6	M6, F7, M4, F3	ボラバイター, シルバー人材	200	市街化区域	20品目の野菜	スーパー, 直売所, 宅配	1965	有機栽培
	7	M8, F8, M5	援農ボランティア	70	市街化区域	10品目の野菜	生協, 直売所, 個人宅配	1986	有機栽培, 市民農園の指導者
運営農家 農業体験農園	8	F5, M8	—	27	市街化区域	自家消費用の野菜	—	2009	農業体験農園
	9	M6, F6, M3	—	100	市街化調整区域	20品目の野菜	直売所, 庭先販売	1976	農業体験農園

Mは男性、Fは女性、数字は何十歳代か、—はなしを示す。

(聞き取り調査により作成)

3.1 都市農家の農業生産の事例

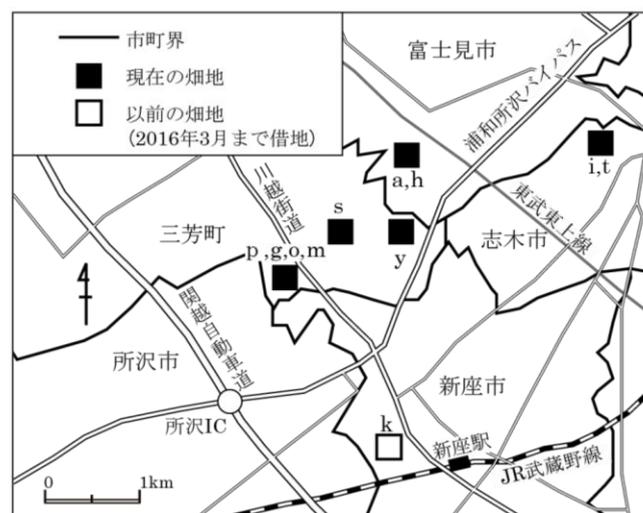
3.1.1 家族労働力限定農家の事例

農家1は、男性2名(M7とM5)と女性1名(F5)が農業に従事しており、経営耕地面積は2007年以降70aの規模が維持され、農地のすべてが市街化調整区域に指定されている。農家2は世帯主(M6)とその妻(F6)の2人が農業に従事しており、経営耕地面積は1996年以降70aの規模が維持され、農地のすべてが市街化区域に指定されている。農家1は、30品目の野菜をスーパー、農産物直売所、朝霞市の給食センターに出荷し、都市住民にいも掘り体験をさせている。農家2は、大都市近郊の特性を活かすことのできる野菜生産に特化しカリフラワー、ミニカボチャ、コマツナを生協に、キュウリ、ナス、トマトなどをJA直売所に出荷している。カリフラワーとミニカボチャは、生協からの依頼で栽培を開始したものである。農家2のM6は、就農すれば税金が5,000万円、就農しなければ1億円の納税義務が課されるという選択を迫られたために、納税猶予の第1号となり、就農を決意したという。

3.1.2 補助的労働者雇用農家の事例

農家3は、男性2名(M6とM3)と女性2名(F8とF6)が農業に従事しており、経営耕地面

積は 1976 年以降 200a の規模が維持され、農地のすべてが生産緑地に指定されている。農家 3 は、ぶどうを庭先販売、農産物直売所、新座市の小中学校に出荷し、都市住民にぶどう掘り体験をさせている専業農家である。農家 4 は、男性 3 名(M7 の 2 名と M2)と女性 3 名(F5 の 2 名と F3)が農業に従事しており、経営耕地面積は 2012 年以降 123a の規模が維持され、農地のすべてが市街化調整区域に指定されている。農家 4 は、いちご施設栽培と 15 品目の野菜を庭先販売、農産物直売所、板橋区の市場に出荷し、都市住民にいちご掘り体験をさせている。農家 5 は、男性 2 名(M6 と M3)と女性 1 名(F6)が農業に従事しており、経営耕地面積は 1965 年以降 230a の規模が維持され、農地のすべてが市街化調整区域に指定されている。農家 5 は、30 品目の野菜をスーパー、庭先販売、築地市場(当時、現在は豊洲市場)、個人宅配、新座市の小中学校に出荷し、都市住民にいも掘りや収穫体験をさせている。農家 6 は、世帯主(M6)、妻(F7)、息子(M4)、息子の妻(F3)が主に農業に従事している。現在の経営耕地面積は約 200a であり、畑地はいくつかの市町村の約 10 カ所に点在している(図 3)。したがって、農家 6 の農地(畑地)は市街化区域であるが、その以前の畑地とは別の現在の畑地は市街化区域と市街化調整区域のどちらにも存在している。農家 6 は、軟弱野菜を主要作物としており、その他の作物は旬の時期に栽培している(図 4)。農家 7 は、男性 2 名(M8 と M5)と女性 1 名(F8)が農業に従事しており、経営耕地面積は 1986 年以降 70a の規模が維持され、農地のすべてが市街化区域に指定されている。農家 7 は、10 品目の野菜を生協、農産物直売所に出荷し、個人宅配も行い、有機栽培をしている。



[地名]畑地名:畑地かハウス(箇所)

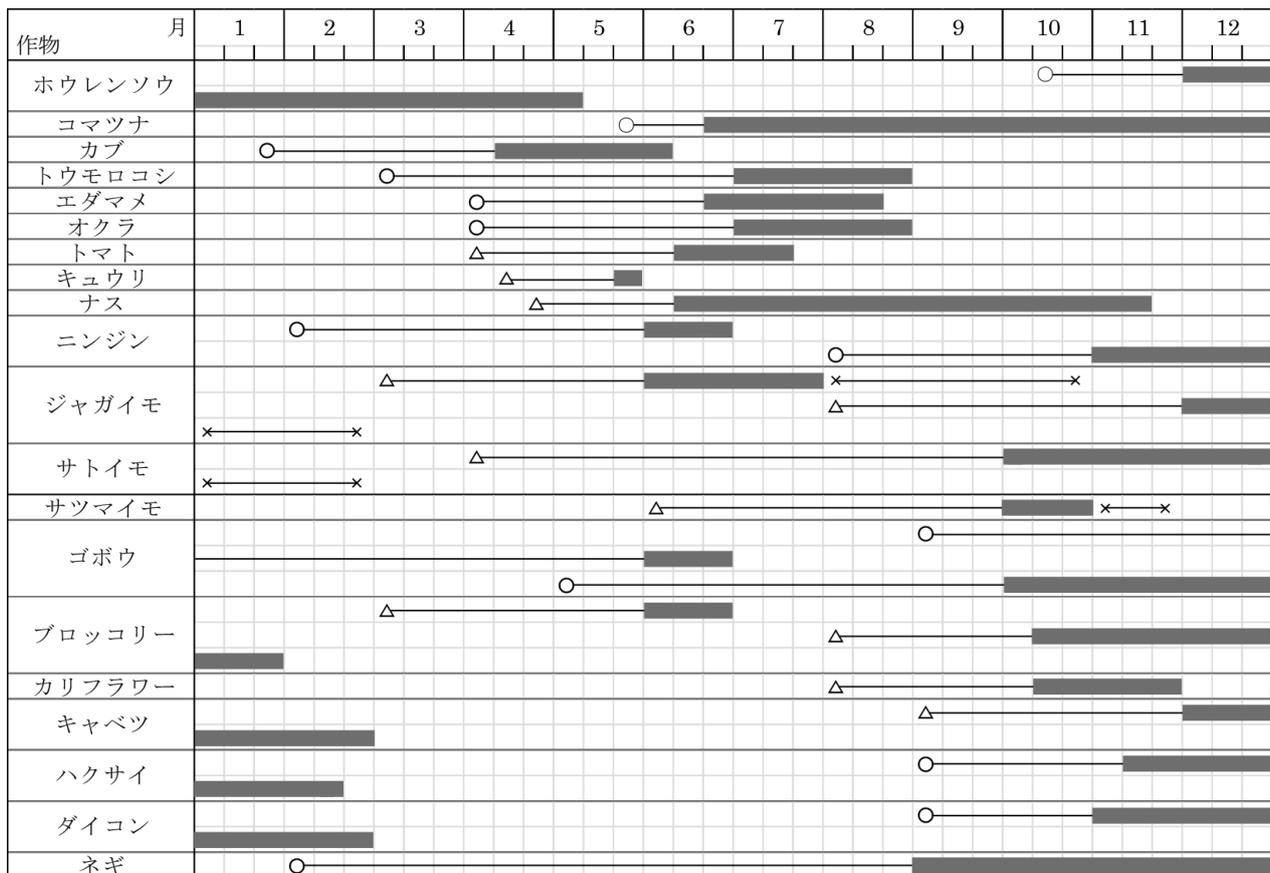
[志木市]i:畑地(1), ハウス(2) t:畑地(2), ハウス(3)

[富士見市]a:畑地(1) h:畑地(2)

[三芳町]y:畑地(1) s:畑地(1) p:畑地(1) g:畑地(1) o:畑地(1) m:畑地(1)

[新座市]k:畑地(1)

図 3 農家 6 の畑地分布(2016 年) (参与観察により作成)



○ 播種 △ 定植, 植え付け ■ 収穫期間 × 貯蔵

図4 研究対象地域における作物栽培歴(2015年)(聞き取り調査により作成)

3.1.3 農業体験農園運営農家の事例

農家8は、男性1名(M8)と女性1名(F5)が農業に従事しており、経営耕地面積は27aであり、農地は市街化区域に位置している。農家8は、ダイコンやニンジンを中心に栽培する野菜農家であったが、都市化が進むにつれて、農地を集約して自給的農家となっている。農家8の周辺の農家は、戸建てやアパート等の不動産経営をしており、自給的農家とみられる傾向にある。農家8は、行政の協力も得ながら、2010年4月から農業体験農園を運営している。農家8の場合、農業体験農園運営自体は赤字であるが、農地の有効活用や税金(固定資産税)対策のために今後も農業体験農園を続けていくという。農家9は、男性2名(M6とM3)と女性1名(F6)が農業に従事しており、経営耕地面積は1978年以降100aの規模が維持され、農地のすべてが市街化調整区域に指定されている。農家9は、20品目の野菜を農産物直売所に出荷し、庭先販売している。

3.2 都市農家の補助的労働力の活用事例

3.2.1 家族労働力限定農家の事例

農家1は、栽培作物が30品目と多く、出荷先も多様であるが、家族労働力で対応してい

る。農家 2 は、労働者を雇用すると、その雇用の維持のために、毎年同じ作物を栽培しなければならないことになり、作物の選択の自由が利かなくなるため、家族労働力のみで農業を営んでいる。

3.2.2 補助的労働者雇用農家の事例

農家 3 は、補助的労働者としてパートタイマーとシルバー人材を活用している。農家 4 は、補助的労働者としてパートタイマーを活用しているが、2016 年 11 月からは援農ボランティアの活用も予定している。農家 5 は、補助的労働者としてパートタイマーを活用する。農家 6 は、2002 年から農業に強い関心をもつ東京大都市圏内の住民を日帰り通勤可能なボラバイターという形態で臨時雇用している。ボラバイターの 9 割以上が農業初心者であり、IT 企業、商社に勤務する者や介護職、自営業のように様々な職に就いている。農作業を通して、職種や年齢層の異なるボラバイター同士が交流する機会にもなっている。熟練のボラバイターは、家族労働力と同様の作業を行うようになる。農家 7 は補助的労働者として援農ボランティアを活用しており、世帯主は市民農園の指導者を務めている。

3.2.3 農業体験農園運営農家の事例

農家 8 と 9 が農業体験農園の運営農家である。農家 8 が 2010 年 4 月から運営する農業体験農園の指導者は、農家 8 の F5 とその叔父 M8 の 2 人である。行政が農業体験農園の参加募集の窓口となり、農業体験農園の抽選倍率は約 2.5 倍となっている。農家 8 の農業体験農園には 32 区画存在し、1 区画はおよそ 30m² で年度初めに利用者に割り当てられる。

4. 都市農家と都市住民とのかかわりからの都市農業の持続可能性

都市農業の振興は、農地の宅地化推進に関する法制度および農地の保護と市民農園推進に関する法制度がかかわっている。それらが相互に協調するときと相反するときがあり、農業経営の強みと弱みとの相関とかかわっている(表 3)。農地の保護と農業経営の強みが協調するとは農家 1、4、5、9 のように農地が市街化調整区域であるときであり、農地の宅地化推進と農地の保護とが相反するとは農家 2、6、7、8 のように農地が市街化区域であるときである。農家 3 の農地は生産緑地であり、生産緑地 2022 年問題が影響する。ただし、指定から 30 年を経過する生産緑地について所有者等の同意を得て特定生産緑地として 10 年指定する特定生産緑地制度の施行により、生産緑地税制の継続が 10 年延長可能になり、その再延長も可能になったことから、2022 年の生産緑地の市場放出とその影響は限定的になっている(酒井 2021)。そうすると、農家 3 は、農地の保護と農業経営の強みとが協調し、農地の宅地化推進と農地の保護とが相反する関係をあわせ持っていることになる。

研究対象地域の 9 割が家族労働力限定農家であり、面積が小さく大型機械の導入が困難であることから、多くの都市農家は、栽培には手数のかからない軟弱野菜を主体にした

表 3 研究対象地域におけるクロス SWOT 分析

	【強み (Strengths)】	【弱み (Weaknesses)】
	<ul style="list-style-type: none"> ・兼業 ・補助的労働者の雇用 <ul style="list-style-type: none"> ・都市住民の活用 ・農業体験農園の運営 <ul style="list-style-type: none"> ・農業従事者の育成 ・出荷先の多様化 ・有機栽培 	<ul style="list-style-type: none"> ・専業 ・後継者不足 ・家族労働 ・自給的農家 ・庭先販売 ・赤字経営 ・軟弱野菜の栽培
【機会 (Opportunity)】 <ul style="list-style-type: none"> ・農地の保護 <ul style="list-style-type: none"> ・都市農業振興基本法 <ul style="list-style-type: none"> ・都市農地の保全 ・生産緑地法 <ul style="list-style-type: none"> ・生産緑地(都市農地)・特定生産緑地 ・特定農地貸付法 ・市民農園整備促進法(市民農園) ・宅地並み課税の回避 	<ul style="list-style-type: none"> ・宅地並み課税の回避のもと、市街化調整区域と市街化地域(生産緑地)の都市農業を維持する。 ・都市住民を補助的労働者として雇用し、有機農業による差別化と農産物の出荷先の多様化を図る。 ・市民農園を農業体験農園として活用し、都市住民を農業従事者として育成する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・多品目少量野菜等を直売所やスーパーへ直接出荷・陳列することで消費者の評価を短時間で知ることができる。 ・特定生産緑地制度の施行により、生産緑地税制の継続が10年延長可能になり、その再延長も可能になったことから、宅地並み課税を回避する。
【脅威 (Threat)】 <ul style="list-style-type: none"> ・農地の宅地化促進 <ul style="list-style-type: none"> ・都市計画法 <ul style="list-style-type: none"> ・都市計画区域(市街化区域) ・都市計画区域(市街化調整区域) ・宅地並み課税 ・生産緑地2022年問題 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市農業の生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能に寄与する。 ・農業生産の工程で都市住民と連携して顔の見える農業を実践する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・手数のかからない軟弱野菜の栽培を主体にした農業で、家族労働、自給的農家、庭先販売を維持する。 ・生産緑地2022年問題においては、生産緑地の市場放出とその影響は限定的である。

農業形態とならざるをえない。そのなかにあって、手数をかけて差別化をはかるために有機栽培を行う農家6や農家7がある。都市農家は、軟弱野菜の栽培を主体にした農業形態であり、農地を有効に活用するために、都市住民を取り込んでいる。近年宅地開発が進み、文教都市かつ市街化区域と市街化調整区域が混在している JA あさか野地域の先進的な農家は、点在する狭小な農地で農業を営む必要があり、多品種少量生産で、出荷先も多角化している。軟弱野菜の収穫作業において、機械化できないため、都市農家にとって、パートタイマー、ボラバイター、援農ボランティアといった多様な補助的労働者の存在が重要であることが明らかとなった。都市農家は、都市農業の生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能に寄与している。これは、農家は都市住民と顔の見える関係を築いている点を指摘することができる。

JA あさか野地域における家族労働力限定農家、補助的労働者雇用農家、農業体験農園運営農家は、都市農家の農産物の供給において、農業生産の工程で都市住民と連携して顔の見える農業を実践している。それら農家の重要な消費者は近隣住民であり、農家は彼らとの良好な関係を築いている。とくに、家族労働力限定農家や補助的労働者雇用農家は、多品目少量野菜等を直売所やスーパーへ直接出荷・陳列することで消費者の評価を短時間で知ることができる。また、その収穫物の品質への評価が高いことが都市農業の振興を図

ることにつながる。さらに、都市農家は、新鮮で良質な地場農産物を近隣住民に提供することで、近隣住民は土ぼこりなどの生活上の不便さに対して理解を示すことによって、市街化区域での営農が可能となる。上記から、都市農業の振興は、都市農業の基本理念を市街化調整区域と市街化区域および生産緑地に合わせて図られていることになる。そして、農業体験農園を営む農家 8 と 9 は、市民農園とかかわっている。都市農業の振興の観点からは農家 1～9 は持続しているといえるし、農地の保護と協調する農家 1、4、5、9 は持続可能といえる。しかし、農地の宅地化推進に関する法制度と相反する農家 2、6、7、8 は持続可能とはいえない。ただし、都市農業の生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能に寄与し、農業生産の工程で都市住民と連携して顔の見える農業を実践することからの政策的な対応により持続可能となりうる。農家 3 は、生産緑地税制の継続が可能になっており、これまでの状況が維持される。そのような状況にあるとき、家族労働力限定農家は、補助的労働者雇用農家や農業体験農園運営農家に分化する可能性があり、それが都市農業の持続可能な対応になりうる。

5. おわりに

1960 年代以降、都市農業に関する法制度の変化に伴い、農家は、農業経営の変化をその都度対応しなければならない状況に追い込まれている。都市計画による都市農地の規制のなかにあつて、都市農地を計画的に保全すべきものと位置づけ都市農業の振興を図らなければならないという関係において、都市農業の持続可能性が問われる。都市農業振興基本計画の基本的施策は、都市農業により生産された農産物の地元における消費の促進および農作業を体験することができる環境の整備等を進めることになる。そのなかで、都市農家は、農業経営形態により、都市農業の持続につなげている。そこでは、都市農業の振興の都市農業振興基本法の基本理念に沿いながら、都市農家の都市住民への農作物の提供にとどまらずに、生協や農産物直売所への提供、さらに全国展開を図る農家がある。また、市民農園に関係する法律のもとに、農業体験農園により都市農家と都市住民との交流をはかっているものの、赤字経営を余儀なくされる農家がある。また、都市農業の振興のために、都市における農地の有効な活用および適正な保全をはかる施策は、法制度による都市農業の土地利用の制約によって農業と不動産との兼業を誘引することにもなる。

本稿の都市農家のマクロとミクロの実態調査の分析から導出される対応は、農地に関する土地規制と税制上に関する消極的なものといえる。土地規制に対しては、都市農家が都市農業を振興していくことを支援するために、市街化区域と市街化調整区域または生産緑地の線引きの柔軟な対応がある。その税制の対象は、固定資産税や相続税である。都市農業の振興を図っていくうえで関係する税制は、他に農家の所得税がある。例えば農業体験農園を営む農家が赤字経営となっていることに対して、所得税に対する対応が考えられる(平野 2006)。それら農家が出資者となり有限責任事業組合(Limited Liability Partnership :

LLP)⁴⁾ を設立し、法人税を支払わず出資者である農家のみが所得税を支払えばよいとするパス・スルー課税⁵⁾ とすることが考えられる。

東京都以外の他地域を事例とした営農活動の分析を踏まえた研究が、都市農業の存在価値を高めていくうえで必要である。都市農家は、2015年に施行された都市農業振興基本法の基本理念と都市農業振興基本計画のもとに都市農業の振興をはかっている。都市計画における都市農地の規制のなかに、生産緑地 2022年問題の懸念が存在していた。その懸念は、特定生産緑地制度の施行により、ある程度解消したといっても、都市農地の保全の観点からは課題は残されたままにあるといってもよい。その課題の対応は、税制上の対応とともに、東京都以外の他地域におけるクロス SWOT 分析のもとに、都市農家が柔軟に都市住民を取り込む農業経営をしていくことで、都市農業の振興へとつなげていくことに見いだせる。都市農業の振興と農業労働力との関係から、都市農業の新たな課題に対しても、労働力の類型別にみた都市農家は、補完的または予備的な労働者である3つの関係からの労働力の柔軟な対応によって、都市農業は持続可能となろう。

[謝辞]

現地調査にあたり、各市役所および JA あさか野の担当者およびサンカネットワークの職員の皆様には聞き取り調査に協力いただき、農家や住民の方々には聞き取り調査と参与観察および貴重な資料を提供していただきましたことに感謝いたします。

[注]

- 1) 課税標準額とは、評価額が急激に上昇した場合でも税額の上昇はゆるやかなものになるようにする措置をいう。
- 2) アグリツーリズムとは、Agriculture (農業)と Tourism (旅行)を掛け合わせた造語であり、都市住民などが農場や農村で休暇・余暇を過ごすことをいう。
- 3) 秩父とは秩父市、小鹿野町、横瀬町、皆野町、長瀬町、東秩父村であり、房総とは鴨川市、館山市、鋸南町、南房総市である。
- 4) 有限責任事業組合とは、有限責任事業組合契約によって成立する組合をいい(有限責任事業組合契約に関する法律 2 条)、イギリスなどにおける同様の組合を意味する LLP とよばれることもある。有限責任事業組合契約とは、個人又は法人が出資して、それぞれの出資の価額を責任の限度として共同で営利を目的とする事業を営むことを約するものをいう(同法 3 条 1 項)。
- 5) LLP が農園利用方式で行う市民農園・農業体験農園の運営にかかる諸施設が赤字である場合、その赤字部分が各出資者へ配分され、その赤字と出資者の所得とを相殺した残りの所得の所得税が支払われればよいことになる。

[文献リスト]

- 飯塚遼・太田慧・菊地俊夫, 2019, 「都市住民との交流を基盤とする都市農業の存続・成長戦略—東京都小平市の事例—」『地学雑誌』128(2):171-187.
- 石原肇, 2019, 『都市農業はみんなで支える時代—東京・大阪の農業振興と都市農地新法への期待—』古今書院.
- 犬井 正, 1985, 「都市農業地域における露地野菜栽培の存在形態—東京西郊東久留米市の場合

- 一)『新地理』33(2):11-27.
- 江波戸昭, 1972, 「巨大都市近郊農村の変質—東京都世田谷区粕谷町の場合—」(西川大二郎・野口雄一郎・奥田義雄編『日本列島農村漁村その現実』勁草書房).
- 小野 淳・松澤龍人・本木賢太郎, 2016, 『都市農業必携ガイド 市民農園・新規就農・企業参入で農のある都市づくり』農山漁村文化協会.
- 笠間 悟, 1980, 「都市農業地域における農家の変貌—大阪市東淀川区を事例として—」『人文地理』32(4):79-91.
- 菊地俊夫, 2002, 「シドニー都市圏の都市周辺農村における農業的土地利用変化とその持続的性格—ペンリス市キャスルレイ地区の事例—」『地学雑誌』111:81-99.
- 菊地俊夫・田林 明, 2016, 「東京都多摩地域における農村空間の商品化にともなう都市農業の維持・発展メカニズム—立川市砂川地区を事例にして—」『E-journal GEO』11(2):460-475.
- 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(小特集 都市農業を支えるしくみと取組み)」『農業土木学会誌』82(2)(通号 747):115-118.
- 栗本 開・飯田晶子・倉田貴文・横張 真大, 2018, 「都市圏郊外部における都市農家の生産緑地の維持・貸与意向都市縮退との関係に着目して」『都市計画論文集』53(3):529-536.
- 小林浩二, 1979, 「近郊農業の諸相と研究課題」『人文地理』31(4):51-66.
- 今野聖士, 2021, 「コロナ禍における有償援農ボランティア事業の運営方式と課題」『地域と住民:コミュニティケア教育研究センター年報』(5):17-26.
- 酒井翔平, 2021, 「都市農地関連制度の活用状況について～特定生産緑地の現状を中心に～」『都市農地とまちづくり』(76):9-12.
- 佐竹春香・斎尾直子, 2018, 「生産緑地転用および農業経営多角化の実態からみた都市農地保全に関する研究—東京都練馬区を対象として—」『都市計画論文集』53(3):522-528.
- 新保奈穂美・斎藤 馨, 2015, 「計画者と利用者からみた「都市の農」の変遷に関する考察」『ランドスケープ研究』78(5):629-634.
- 曾根佑太, 2014, 「市民農園の整備拡充による都市農地の保全」『2013 年度政策研究大学院大学政策研究科修士論文』1-42.
- 鷹取泰子, 2000, 「東京近郊における都市農業の多機能性システム—東京都練馬区西大泉地区を事例として—」『地学雑誌』970:401-417.
- 薦谷栄一, 2009, 『都市農業を守る 国土デザインと日本農業』家の光協会.
- 長島弘道, 1972, 「草加市における農家の非農業的土地利用」『人文地理』24:38-58.
- 生井貞行・原田 敏治・松沢 正 山崎 憲, 1987, 「都市化地域における農家経営と農地保全—横浜市鴨居・東本郷地区と小机地区を事例として—」『地理学評論』60(5):301-322.
- 林 琢也, 2010, 「入園料からみた観光農園経営の地域的特性—集客圏および所得との関わりから—」『観光科学研究』3:143-154.
- 林 琢也, 2013, 「山梨県南アルプス市西野地区におけるアグリ・ツーリズムの変化と観光農園経営者の適応戦略」『地学雑誌』122(3):418-437.
- 樋口めぐみ, 1999, 「日本における市民農園の存立基盤—川口市見沼ふれあい農園の事例から—」『人文地理』51(3):75-88.
- 平野嘉秋, 2006, 「LLP の組織法制上の意義と税法上の取扱い及び類似する組織形態」『法律のひろば』59(2):13-19.
- 尾留川正平・山本正三・佐々木博・金澤伸康・朝野洋一・高橋伸夫・斎藤 功, 1967, 「大都市圏における市街地農業の生態—東京西郊小金井市の事例—」『地学雑誌』76(5):13-40.
- 深瀬浩三, 2013, 「東京都における都市農業と援農ボランティア」『新地理』60(7):82-88.
- 船戸修一, 2013, 「「援農ボランティア」による都市農業の持続可能性—日野市と町田市の事例から—」『サステナビリティ研究』3:75-83.

- 宮地忠幸・両角政彦・水嶋一雄, 2003, 「東京都小平市における有機野菜生産の展開意義—改正生産緑地制度下における農業経営の新展開—」『日本大学文理学部自然科学研究所「研究紀要」』 38:35-54.
- 宮地忠幸, 2006, 「改正生産緑地下の都市農業の動態～東京都を事例として～」『地理学報告』 103:1-16.
- 宮地忠幸, 2015, 「東京都練馬区における農業体験農園の社会的役割—地域の価値を創造する都市農業の胎動—」『地理』 60(7):pp.24-33.
- 山本正三・北林吉弘・田林 明, 1987, 『日本の農村空間—変貌する日本農村の地域構造—』古今書院.
- Butler, R., 1998, *Rural recreation and tourism*, 211-232. (In *The geography of rural change*, ed.B.Ilbery, Harlow:Longman.)
- Halfacree, K., 1995, “Talking about rurality: Social representation of the rural as expressed by residents of six English parishes” *Journal of Rural Studies* 11:1-20.
- Stefano, O., 2013, “Landscape polarization, hobby farmers and a valuable hill in Tuscany : understanding landscape dynamics in a peri-urban context” *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, 113:53-64.