

# 国土デザインの中の都市農業

## 都市農業を考える

### 〔要 旨〕

- 1 都市農業・農地を維持していくには、都市農業に対する支援や都市農地にかかる税制等の見直しが不可欠であるが、このためには国民の理解獲得が必要条件であり、その前提として国土デザインの中に都市農業・農地を位置づけておくことが必要である。
- 2 わが国の国土計画は経済成長偏重から、均衡ある国土の発展へと変化してきている一方、農業政策も多面的機能が重視されるようになり、都市農業・農地に対する認識は高まってきている。
- 3 都市と農村・農業・自然の位置づけ、相互の関係性のどこに足場を置くかは国土デザインの大きなポイントの一つになってきているが、置かれた足場によって都市農業・農地の評価も大きく異なってくる。
- 4 都市と農村をめぐる議論としてハウードの“Garden City”論は大きな影響を与えてきた。またわが国でも田園調布の開発分譲や大平元首相による田園都市構想等によって「田園都市」という言葉は広く知られている。
- 5 ハウードの“Garden City”論は都市と農村の対立論から離れて、相互に補完・調整させていく視点を誘導してきたという意味では重要な役割を果たしてきた。しかしながらヨーロッパと日本との都市形成の仕方は基本的に異なっており、日本の実態に合わせた整理を踏まえた国土デザインでなければならない。
- 6 わが国は都市的要素と農村的要素とが混在しているところに大きな特徴があり、「農的暮らし」「都市と農村の融合」が国土デザインのキーワードとなる。
- 7 国土デザインの作成にあたって、その基本単位は持続的循環型地域社会となるが、そこでの農業は地域社会農業であることが基本となる。都市農業・農地も新鮮な農産物の供給、災害時のオープンスペース、ヒートアイランド現象緩和等都市農業ならではの多面的機能をも有しており、地域社会農業の柱の一つとして都市農業は重要な位置を占めることになる。
- 8 都市農業・農地を維持していくためには、大都市圏特定市における生産緑地にかかる相続税納税猶予制度の終身営農規定の緩和をはじめとする税制見直しと合わせて、農業者として十分な実績を持ち、意欲も高いものについては農業政策の対象とし、農地の賃貸借や法人化等も可能にしていくことが必要である。

## 目次

### はじめに

#### 1 都市農業問題の構図

- (1) 都市農業の経営構造
- (2) 都市農業に関する主な制度面でのネック

#### 2 都市農業・農地の必要性

#### 3 国土デザインと農業・農地

- (1) わが国の国土デザインにかかる取組経過
- (2) 国土形成計画への取組現状
- (3) 全総と農業政策の推移
- (4) 全総・国土計画と都市農業・農地

#### 4 「田園都市」をめぐる論議

- (1) ハワードの“Garden City”論
- (2) わが国と田園都市
- (3) “Garden City”論の評価

#### 5 田園都市国家と都市農業・農地

- (1) 基本スタンス
- (2) 田園都市国家と国土デザイン
- (3) 地域社会農業と都市農業・農地

#### 6 都市農業・農地維持のために

- (1) 若干の提言
- (2) 特に税制の見直しについて

## はじめに

本誌2005年6月号の「日本農業における都市農業」で都市農業の実態(概略)、都市農業にかかる法制度とその変遷、都市農業の評価をめぐる議論の流れ等をみた。同06年3月号の「都市農業(地域レベル)の推移と実態」、同06年5月号「都市農業(個別経営)の実情と課題」では都市農業の具体的事例を取り上げながら都市農業の実情と課題について整理した。<sup>(注1)</sup>そして本稿が「都市農業を考える」シリーズの4作目となる。

これまで都市農業の実情と課題について整理するなかで、都市農業・農地を維持していくことはもはや農家個人の努力だけではいかんともしいことを明らかにしてきた。

都市農業・農地を維持していくために

は、都市農業に対する支援や都市農地にかかる税制等の見直しが不可欠であるとの視点から、支援・見直しをはかっていくために国民の都市農業・農地についての十分な理解を獲得していくことが必要条件であり、その前提として今後の国のあり方＝国土デザインの中に都市農業・農地を位置づけておくことが肝心であると考えられる。

そこで本稿では、国土デザインの方向性について考えるとともに、都市農業・農地の位置づけについての再整理を踏まえて、諸施策についての若干の提言を提示する。

(注1) 別途、神奈川県の実例については「神奈川県における都市農業振興への取組と課題」(時事通信・農林経済06年9月14日号以降4回連載)を参照願いたい。

## 1 都市農業問題の構図

### (1) 都市農業の経営構造

都市的地域における農地面積は全国の農

地面積の25%（04年）となっているが、農業産出額での割合はこれを大きく上回り29%となっている。特にその割合が高いのが野菜38%、果実34%、花卉40%で、都市農業が高度技術集約的で高付加価値型の生産に傾斜していることがわかる。

また、多様な販売形態、環境保全への配慮等消費者との短い距離を生かした経営が行われているが、賃貸アパート、駐車場等不動産収入や農外給与等農外収入によって経営を維持しているものが大半であるのが実態である。

ところで都市農業においても担い手の高齢化がすすんでおり、農地の相続がこの10年、20年の間に大量に発生することが見込まれる。しかしながら均分相続や、相続税・固定資産税の負担が大きいことから、相続発生を機に農地の売却が増加し、農地が半減することが懸念されている。

都市農業は農外収入に依存しつつ何とか維持されてはいるものの、都市農地そのものの維持については税制等制度的要因による制約が大きく、これらの見直し、緩和・改善なくしては不可能であると言わざるを得ない。

## （2）都市農業に関する主な制度面での ネック

68年に都市計画法が制定され、都市計画区域は市街化区域と市街化調整区域とに線引きされたが、これ以降、都市農業、特に市街化区域の都市農業については宅地への転用を前提として農業政策の対象外にされ

るとともに、農業を継続していても税制上は宅地として取り扱われてきた。

### a 農業維持にあたってのネック 行為制限

都市農業・農地にかかる現行制度は自作地と家族自営農家に対象範囲を厳しく限定しており、特に生産緑地については法人化や、農地の賃貸借、利用権の設定は認められておらず、農地の集積も不可能となっている。

### 農業支援

市街化区域については農業政策の対象外とされていることから、専業等で都市農業に本格的な取り組みをしていても補助金等国の支援を得ることはできない。

### b 農地維持にあたってのネック 均分相続

遺言等によらず法定相続される場合には、子供が複数いれば子供の相続分を均等に分割して相続されることになり、農地が細分化されることになる。このためまとまったかたちで農地を利用することができずに売却したり、まとめて利用するために兄弟姉妹間での調整に多大の労力を要するだけでなく、調整が整わずに結局は農地を売却するケースも多い。

### 相続税納税猶予制度

相続税の納税猶予制度は、生産緑地の場合、納税猶予額が免除される期限が92年1月1日以降、三大都市圏の特定市については原則として農業相続人が死亡した日、す

なわち終身営農というきわめて厳しい条件が課せられている。このため健康も含めて終身営農を継続できるか不安をもち、納税猶予制度の選択に踏み切れずに、結果として相続を機に農地を売却するケースが多い。

終身営農の義務規定に違反した場合、その時点で納税猶予期限を終了（期限の確定）したと見なされ、猶予期間中の利子相当額を加算した相続税の支払いが求められることになる。

#### 固定資産税

生産緑地にかかる固定資産税は宅地並み課税を免除され、市街化調整区域内の農地と同様に農地課税とされている。しかしながら実態は固定資産税評価額が高かったり、負担調整率の関係から多額の固定資産税納付を余儀なくされているケースが多い。

## 2 都市農業・農地の必要性

都市農業・農地を維持していくためには以上でみたように制度的制約が大きく、これら制約を緩和・改善していくのは相当な力仕事となる。

90年前後の地価高騰ともなって都市農業は一段と厳しい批判にさらされることになったが、バブル崩壊以降、地価の下落・低迷と、農地の宅地転用ともなう緑地の減少等から、都市農業批判もおおむね沈静化し、都市農業・農地に対する理解も広がりがつつあるのが現状である。あらためて都

市農業・農地の必要性、すなわちそれらが発揮している機能について以下のとおり確認しておきたい。

都市農地で生産活動が行われていることからもたらされる機能

- ・（生産物を通して）新鮮で安全な農産物の供給
  - ・（農作業を通して）市民農園、学童農園等による「農」の営み体験
  - ・（物質循環を通して）生ごみ堆肥活用も含めた地域内循環
- 都市農地が存在していること自体からもたらされる機能
- ・緑地、景観保全（開放性の発現）
  - ・騒音防止・プライバシーの確保・心地よい音の発信（穂波）
  - ・芳香の供給
  - ・温度・湿度の調節緩和（ヒートアイランド現象の緩和）
  - ・災害に備えたオープンスペースの確保

## 3 国土デザインと農業・農地

以上のように都市農業・農地の必要性は高く、またその必要性は一段と高まっている。制度の緩和・改善をはかっていくためには、都市農業・農地についての国民のしっかりとした理解獲得が不可欠となるが、そのためにも国のあり方を示す国土デザインの中に都市農業・農地を明確に位置づけていくことが是非とも必要であると考えられる。

### (1) わが国の国土デザインにかかる 取組経過

わが国の国土の発展ビジョンを示してきたのが「国土計画」であり、これは1950年に制定された国土総合開発法に基づいている。

国土計画の推移とその特徴をたどってみると、62年からの全国総合開発計画（全総）は拠点開発方式によって、69年からの新全国総合開発計画（新全総）は大規模プロジェクト方式によって工業化、都市化を推進してきたが、都市の過密の一方での農村の過疎化をもたらすこととなった。77年からの第三次全国総合開発計画（三全総）では定住圏構想による均衡ある国土の発展を目指すものとされ、87年からの第四次全国総合開発計画（四全総）は多極分散型の国土形成を目指すものとされた。そして98年からの全国総合開発計画（全総計画）は、「21世紀の国土のグランドデザイン」とされた。さらに国土審議会ではこれまでの国土総合開発法を中心とする国土計画の制度を改め、新しい国土計画制度の確立を目指して検討が重ねられてきた。これを受けて05年7月には国土総合開発法を抜本的に改正して、国土形成計画法とされ、目下、国土形成計画の全国計画と広域地方計画の策定について検討が進められているところである。

### (2) 国土形成計画への取組現状

ところで国土形成計画については04年5月の国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検 新しい“国のかたち”へ向けて」

でその課題、方向性等が次のとおり示されている。<sup>(注2)</sup>

- 国土づくりの転換を迫る潮流と新たな課題

人口減少・高齢化，国境を越えた地域間紛争，環境問題の顕在化，財政制約，中央依存の限界

- 目指すべき国のかたち

多様な特性に応じた，効率的な経済社会活動，豊かで安全な生活，美しく快適な環境，を実現する世界に誇れる国土を。

- 国土計画自体も，国土づくりの転換を迫る新たな潮流を踏まえ，大胆にその改革を図るべき。

(注2) 国土交通省国土審議会調査改革部会報告ホームページ(04年5月26日)

<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/report/16soutenken/index.htm>

(アクセス日06年9月7日)

### (3) 全総と農業政策の推移

98年の全総計画をも踏まえて99年に旧農業基本法が抜本改正され食料・農業・農村基本法(以下「農業基本法」)が施行されているが、ここでは「多面的機能の十分な発揮」として、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等があげられているとともに、第37条2では「国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする。」ことが明記されている。

02年には、農業基本法の具体化をはかるとともに、BSE問題や食品の虚偽表示問題

等発生への対応も含めて「食と農の再生プラン」が打ち出され、「食と農と美の国づくりに向けた『食農一環』政策」として、「都市と農山漁村の共生・対流」が掲げられ、「都市と農山漁村」で行き交う『わがふるさとづくり』『美しい自然と景観』の維持・創造」等が掲げられている。

さらに、05年4月から開始されている新基本計画では、「都市及びその周辺の地域における農業の振興」として、「都市農業が、新鮮で安全な農産物の都市住民への供給、心やすらぐ『農』の風景に触れ『農』の営みを体験する場の提供、さらには災害に備えたオープンスペース（まとまりのある空地）の確保、ヒートアイランド（都市の中心部における高温地域の発生）現象の緩和といった都市住民のニーズに一層応えていくことができるよう、住民も参加した都市農業のビジョンづくりを支援する。また、農産物の直接販売、市民農園、学童農園等における農業体験や交流活動、心から落ち着ける緑地空間の形成、防災協力農地としての協定締結の取組を推進する。」とかなりの書き込みがなされている。

#### （4）全総・国土計画と都市農業・農地

このように国土デザインは時代の流れを反映して経済成長偏重から、均衡ある国土の発展へと変化するなかで、地方、地域、が重視されるようになってきた。一方、農業基本法では農業だけでなく多面的機能等をも重視されるようになってきた。こうした文脈のなかで、都市農業・農地に対する

認識の高まりと再評価がすすみつつあるとみることができる。

ところで潮流の変化を反映した国土計画のあり方をめぐっていくつかの議論が展開されているが、農業・農村なり自然という観点からみた場合、内容的には大きく二つに分けて考えられる。一つが例えば森地（2005）で、「海外から見たそれぞれの地域の存在感とアイデンティティを発揮するために必要となる圏域設定に際しての考慮すべき事項を考察」するとして、「国際的にも競争力のある地域経済圏となり得る『地域ブロック』、日常生活において都市的サービスなどを共有するまとまりである『生活圏域』からなる『二層の広域圏』に着目し、82の『生活圏域』に含まれない地域を『自然共生地域』とし、この地域の国土保全、水循環、食料安定供給、国民の保養、<sup>（注3）</sup>地域文化の継承などの多面的機能に注目している。このように都市を「生活圏域」、農村を「自然共生地域」としており、都市と農村を分化させたうえで「地域ブロック」と「生活圏域」の「二層」からなる「国際的にも競争力のある地域経済圏域」の形成を目指すものとなっている。

これに対して、例えば川勝（2003）は、「都市に集中させるためにつくられたインフラを、生活中心のインフラ整備にギア・チェンジ」しなければならないとし、「農村と都市を対立的に考えず、農村的な自然があって都市的な生活が成り立つのであって、<sup>（注4）</sup>両者は共生しており運命共同体」であるとしており、「ガーデンアイランズ

日本」としていくことを訴えている。

このように国土デザインの大きなポイントの一つとして都市と農村・農業・自然の位置づけや相互の関係性があり、足場をどこに置くかによって都市農業・農村の評価は大きく異なってくることになる。

(注3) 森地(2005) 4頁

(注4) 川勝(2003) 18頁

## 4 「田園都市」をめぐる論議

都市と農村とをめぐる議論として絶対に欠かすことができないのが近代都市計画の原点ともいわれている、1898年にイギリス人エベネザー・ハワードが打ち出した“Garden City”論であると同時に、これをうけてのわが国における「田園都市」をめぐる動向・経過である。

### (1) ハワードの“Garden City”論

“Garden City”論が1898年に出されたことから容易に想像されるように、産業革命による急速な経済発展の一方で、「農村から都市への人口流入に伴う、都市における住環境の劣悪化と農村の衰退は深刻な問題となっていた。」<sup>(注5)</sup>このため「都市・農村それぞれの短所を除き長所を集めた人間の社会生活形態」<sup>(注6)</sup>を“Garden City”によって実現しようとしたものである。

「田園都市は6000エーカーの面積より成り、市街区そのものは1000エーカーの円形状をなす。それは放射状と円との道路・鉄道で結合され、農村部2000人、都市部3万

人、合計3万2000人の人口である。中央部には庭園、公会堂、ホール、劇場、図書館、博物館・美術館、病院、レクリエーション施設、商店街などが配置され、その外周に1戸当たり敷地約72坪平均の住宅街5500区画や、学校・教会、並木道、公園がある。さらにその周囲に各種工場が並び、環状鉄道がある。この市街地を囲んで農地が広がり、点々と実業学校、煉瓦工場、保養施設、福祉施設がある。」<sup>(注7)</sup>大雑把に言えば中央部に都市部が置かれその周りを農地が取り囲んだかたちで田園都市が形成されるようになっている。

“Garden City”は、「田園部に食糧生産の場としての機能だけでなく、レクリエーション的な機能やアメニティ機能といった多機能を負わせ、さらにエネルギーの循環や廃棄物の再利用、都市内での食糧自給といった一種の循環系を持ったものとして、都市と田園の融合を目指し」<sup>(注8)</sup>たものであった。

(注5) 武内・村上(2002) 189頁

(注6) 祖田(2000) 165頁

(注7) 祖田(2000) 165頁

(注8) 武内・村上(2002) 192頁

### (2) わが国と田園都市

ハワードの“Garden City”論はヨーロッパ各国の都市計画、地域計画に大きな影響を及ぼしたばかりでなく、わが国にも少なからぬ影響を与えることになった。「ハワード“Garden City”論は1907年頃から様々なかたちで紹介されるようになったが、わが国において『田園都市』の語を定

着させたのは1907年12月に内務省地方局の有志によって出版された『田園都市』であった。」しかしながら、「セネットの『田園都市の理論と実際』が底本」であり、全15章のうち「ハワード“Garden City”論に関するものは最初の2章にすぎず、残りの13章は基本的に田園都市とは関係がないものとなっている。」とされている。<sup>(注9)</sup>

わが国で「田園都市」という言葉が広く知られるようになったのは「民間デベロッパーの田園都市会社が東京南西部の大岡山・洗足・多摩川台一体（現在の田園調布一帯）の開発分譲計画（1918～）のキャッチフレーズに『田園都市』の名を起用したことで、その名は郊外の高級分譲住宅地というイメージ<sup>(注10)</sup>をもたらすようになってからのことである。

その後、大きく飛んで79年、当時の大平首相によって「田園都市構想」が打ち出されている。これは「『都市に田園の潤いを、田園に都市の活力を』というキャッチフレーズに象徴されているように、『都市に田園のゆとりを、田園に都市の活力をもたらし、両者の活発で安定した交流を促し、地域社会と世界を結ぶ、自由で、平和な、開かれた社会』を目指すものであった。具体的には、『人口10万から30万人程度の地域中核都市を中心に、自然との調和の中に美しい都市的環境の整備された人口5万から10万人程度の地方中小都市や、農山漁村が有機的に一体となり、日本全体に多層重層的なネットワークを形成』していくことを目的とするものであった。これは折から長

洲神奈川県知事が唱える『地方の時代』に呼応したものであり、『人間と自然との調和、個性ある地域産業の発展とともに、行き過ぎた中央集権、中央集中の流れを見直し、諸機能の分散多様化の方向と地域社会の展開を目指す』ものであって、これが四全総、さらには『21世紀のグランドデザイン』へと流れを形成していくことになるのである。<sup>(注11)</sup>

（注9）武内・村上（2002）196頁

（注10）菊池（2004）190頁

（注11）葛谷（2005a）241、242頁

### （3）“Garden City”論の評価

ハワードの“Garden City”論は、「当初都市近郊のみを対象として誕生した都市計画が現在では農村地域・自然地域も含む広域な計画体系に進展<sup>(注12)</sup>してきたところに最大の意義を見いだすことができよう。見方を変えれば、「農村をしばしば都市の単なる周辺と理解し、土地、労働、資本の供給地と捉え、逆に農村側は都市を農村収奪の拠点、人間と文化の腐敗の地と考え、両者は葛藤するものとする都市・農村対立論があり、他方で都市・農村それぞれの存在理由と機能を主張し、両者は補完結合されるべきものとする都市・農村結合論<sup>(注13)</sup>」とに分かれていたものを、単なる都市・農村対立論から離れて、都市と農村とを補完・調和させていく視点を導いてきたといえる。

ここで筆者の“Garden City”論についての考え方を述べておくと、ハワードの目指したものが「都市と農村の結婚」「都市と農村の融合」であったとされているが、

産業革命以降発生してきた都市問題を解決し、「人間的『生』の場」を形成していくためには「経済的価値，生態環境価値，生活価値の3つを調和的に実現<sup>(注14)</sup>」することが不可欠であり，都市の持つ「力」だけによる解決は困難であって，農村との「結婚」「融合」が必要であるとの考えには基本的に同感である。しかしながら日本とヨーロッパの都市とでは性格を大きく異にしており，その相異を踏まえての整理が必要となってくる。

第一が都市形成の違いである。ハワードの“Garden City”論での都市と農村との関係は都市部を円心にしてその周辺を農村(田園)が取り囲む構造となっている。これはまさにヨーロッパにおける都市構造に沿った整理であり，城壁で中小都市が囲まれ，城壁の周辺に農村(田園)が展開する構図が前提されている。

ところがわが国の場合，都市は城壁をもたず，農村に人家が次第に密集することによって都市が形成されてきたものであって，計画性に乏しく半ば自然発生的に形成されてきた<sup>(注15)</sup>。

したがってわが国の都市農業の実態が示すように，人家と農地が次第に入り混じりつつ都市が形成され，やがて農地は減少してほとんどが宅地に転用されて人家が密集するようになってきた。このため農地の集積は困難で，残された農地は虫食的に分散しているものが多い。ハワードの“Garden City”論で想定されているような明確に都市部と農村部(田園)が区分けさ

れたうえで都市部と農村部(田園)との調和をはかっていくのとは基本的に性格を異にしていることについてしっかりと踏まえておくことが重要である。

第二が，第一点目のわが国の都市が農地のスプロール型，あるいは虫食い型による開発によって形成されてきたことの反面として，農村部も相対的に狭い国土面積，農地面積であるがゆえに工場，人家等のいわゆる都市的要素も農村部に虫食的に存在してきたのである。

第三に，したがってわが国では都市も農村も都市的要素と農村的要素の両方を持っていることから，都市部と農村部を単純に二分するよりは，むしろ都市と農村の融合の程度，地域の置かれた状況によってそれぞれ異なった地域デザインが求められているように思われる。

(注12) 武内・村上(2002)195頁

(注13) 祖田(2000)162頁

(注14) 祖田(2000)は、「人間的“生”の場の形成とは，現代社会の要請する主要な価値としての経済的価値，生態環境価値，生活価値の3つを調和的に実現することである。また，その実現のためには生活世界としての『地域』という場が最も適合的である」(299頁)としており，「現代社会は経済価値，生態環境価値，生活価値(社会的・文化的価値)を調和的に追求すること，すなわち総合的価値の追及を理念として共有する時代を迎えている」(153頁)としている。

(注15) 例えば「わが国の都市の成立は基本的に田園とあぜ道との関係にあり，人が歩いて道となるという自然発生的村落形態の延長である。営々と石を積み上げて城壁をつくり，水道橋を建造して飲料水を遙か谷越えに導き，都市の成立を宣言する西欧の都市の成立とは本質的に異なるのである。」(芦原(2001)53頁)

## 5 田園都市国家と 都市農業・農地

ハワードの“Garden City”論をもとに「田園都市」に関する流れや、これについての評価に触れてきたが、これらを踏まえて国土デザインと、その中での都市農業の位置づけについて考えてみたい。

### (1) 基本スタンス

地球が狭くなり、かつ環境負荷が高まっているなか、国家が目指すべき社会は持続的循環型であることが基本であり、そこで重視すべき要素はFW + 3E、すなわち食料 (Food)、福祉 (Welfare)、エネルギー (Energy)、環境 (Environment)、教育 (Education) であると考え。持続的循環型社会では地域が主体性をもってそれぞれの地域資源を有効に活用しながら上にみた重要な要素を極力自給し、自力で満たしていくことになるが、「持続可能な地域づくりの活動原則は、外部のものを持ち込むのではなく、むしろ地域に固有に存する資源、人・知恵、金を地域のなかで最大限生かし、原則地域のなかで循環させる『ローカリゼーション』によって地域内資源循環を実現することである。」<sup>(注16)</sup> 本来「百姓」という言葉に象徴されるように農家は生活に必要とされるものは、自ら、あるいは共同して生産するのが当たり前であった。持続的循環型の地域社会を形成していくためには、<sup>(注17)</sup> あらためてハワードのこのような都市と農村

との「結婚」が必要であり、その際のキーワードになるのが「農的暮らし」であり、「都市と農村の融合」である。

そこでは都市、農村に限らず安心、ゆったり、美しさを実感できることが要件となるが、そのためには生活条件・環境条件が整備された場をあらためて形成していくことが求められる。すなわち都市と農村を分化させるのではなく、農村だけではなく都市のなかの生活であっても「経済価値、生態環境価値、生活価値 (社会的・文化的価値)」からなる「総合的価値」を追求していくことが可能な条件整備が急がれるのである。

(注16) 中島 (2005) 194頁

(注17) 中島は「持続的循環型地域社会」(サステイナブル・コミュニティ) という概念を提示しており、地域資源を、水や空気や生態系等の自然資源、一人一人の人間の暮らし、知恵、技術等の人的資源、地域における人々の結合力や協働、信頼関係、人々が作り上げた文化、暮らしなどの社会資源、水路や道、エネルギーを供給するインフラストラクチャー等の物理資源、貨幣、市場の仕組みなどの生活の基礎となる経済資源、の5つに分類している。(中島 (2005) 74頁)

### (2) 田園都市国家と国土デザイン

国土デザインの基本単位となるのが持続的循環型地域社会であり、これらがネットワークによって結ばれ、有機的に連携して形成される国家を筆者は「田園都市国家」と呼ぶ。ここでは国土全体が農的要素と都市的要素をあわせもちながらも、多様な地域性を発揮して持続的循環型地域社会を形成し、これらが有機的につながれた国土デザインが描かれることになる。

国土デザインそのものをここで提示するスペースも能力も持たないが、農業者、商店、職人、地場産業等が有機的に結合し、農業を含む第一次産業、第二次産業、第三次産業それぞれに多様な地域条件を生かした生産が行われることによって、一極あるいは大都市集中型とは異なり分散型の地域形成が行われながらも、それぞれの地域特性を生かしての海外も含めた情報発信・交流によって、それぞれがネットワーク化された社会が想定されるのである。そこではFW+3Eを重視し、実践を積み上げていくことによって「安心・ゆったり、美しさを実感できる」自立した社会に向けた環境整備が着実にはかられることになる。

### (3) 地域社会農業と都市農業・農地

田園都市国家における農業は地域社会農業となる。これは「自然条件を生かした持続的・循環型の環境にやさしい地域農業をベースに、地域自給、地産地消を基本にしながら、都市消費者とも密接な交流を持つとともに、生産、暮らしだけでなく、地域での社会的関係構築、文化的創造活動等にも主体的に参画することにより地域マネジメントの重要な一角を担う<sup>(注18)</sup>」ものである。

ところでWTO体制下の市場化・自由化・国際化がすすむなかで日本農業が足場を置くべきポジションは価格（競争力強化）等ではなく品質とコミュニケーション等にあることをこれまで強調してきた<sup>(注19)</sup>。食料の安定供給、安全、適正価格の維持に取り組んでいくのはもちろんのことであるが、大

量に定質のものを低価格で安定的に調達するニーズの強い食品、外食、量販店等については海外依存度をさらに強める傾向にある。わが国のもつ、豊富な地域性・多様性、きわめて水準の高い農業技術、高所得かつ安全・安心に敏感な大量の消費者の存在、都市と農村とのきわめて近い時間距離、等の特徴を生かしていくためには有機や特別栽培を含む品質と食文化や生産者と消費者の交流等を含むコミュニケーション等を重視していくことが求められる。

そして都市農業は消費者直結型の販売を前提とした花卉・野菜等の高度技術集約的農業や市民農園・学童農園等コミュニケーションにターゲットを当てた農業へと変化してきており、まさに日本農業の先駆的な展開を見せてきた。都市農業が変化する方向性は、単に食料生産という量的な面にとどまらず、経営形態、栽培品目をも含めた質的な面でも日本農業全般に対する影響はますます強まることになる。

また、都市と農村との交流・融合は地域社会農業、田園都市にとって基礎的ファクターとなるが、筆者はこれを4つのフェーズに分けて整理している<sup>(注20)</sup>。すなわちフェーズ1 = キッチンガーデン、フェーズ2 = 都市農業への参画、フェーズ3 = 農村との交流、フェーズ4 = 農村への帰農、というように都市と農村との間に「農的暮らし」を段階的に位置づけたものである。都市農業・農地の観点からすればフェーズ1に該当するキッチンガーデン、ガーデニング、ルーフガーデン、フェーズ2に該当する市

民農園，体験農園，ボランティアやパート等による農業労働等を普及・推進していくことがフェーズ3，4にもつながっていくことになり，都市から農村へ人の移動・交流の促進に大きな役割を果たしていくことが期待される。

このように都市農業も地域社会農業の柱の一つとして位置づけられるが，その都市農業は質的量的に日本農業にとって重要であり，日本農業の先駆け的役割を担っているとともに，都市農業特有の機能を含めた多面的機能を発揮している。すなわち都市農業を維持していくことは日本農業を維持していくうえできわめて重要であるばかりでなく，都市農地は都市に居住しながら生態環境価値，生活価値を実現していくための不可欠の条件として位置づけられる。また，都市住民が身近なところで農的触れあいを多く経験していくことが都市から農村への人口移動を促し，農村活性化の条件をも形成していくことになるのである。

(注18) 蔦谷(2005a)165,166頁

(注19) 蔦谷(2005a)6頁ほか。

(注20) 祖田(2000)231~239頁

## 6 都市農業・農地維持のために

上で述べた国土デザイン「田園都市国家」を前提とすることによって，現状，基本的に宅地化の予備地とみなされている都市農地の維持についての国民の明確な理解を獲得できる可能性が開かれるものとする。そこで先の論考で明らかにしてきた都市農業の実情と課題を踏まえて，最後に都市農

業・農地を維持していくための提言を掲げておきたい。

### (1) 若干の提言

第一が，田園都市国家を目標とする国土ビジョン形成と，その中での都市農業・農地の必要性についての明確な位置づけをはかることである。

第二が，第一と関連するが，都市，農村を問わず，基本的に農業・農地は社会的共通資本としての性格を有していることを明確にすべきであり，生産者は農業・農地のもつ公益性を自覚していくことが求められる。あわせて農業をすることによって農地を守っていく意思を明確にしていくことが必要である。

第三に，都市農地を含めた農地は第二を踏まえて農地の所有権と利用権との分離を図り，所有権はそのままとしても農地の農業での利用を前提に利用権の移動が可能な仕組みとしていくことが必要である。

第四に，都市農地が恒常的・安定的に農業に利用されることを前提に，都市農業を農業政策・支援の対象に組み入れるべきである。この一環としては担い手確保対策として都市農業での法人化を認めていくとともに，生産緑地の賃貸を認めていくことが必要である。

第五に，都市農業を維持していくためには生産者自身の努力と消費者等の支援が必要であるが，都市農業維持の前提となる農地の維持は現行の税制の下では生産者等個人の努力ではいかんともし難く，税制の見

直しが不可欠である。

第六に、都市農業・農地の実情について消費者・国民のより深い理解を獲得していくことが必要である。現状、ごく一部の消費者・国民を除いて日本農業についての理解は不十分で、まして都市農業・農地の抱える問題についてはほとんど理解されていないと言わざるを得ない。そのためにも農業事情を積極的に発信していくとともに、地産地消等取組みをつうじた生産者と消費者との深い交流が是非とも必要である。

そして第七に、諸対策を検討している間に都市農地の減少が進行するのは必至であり、都市農地をとにもかくにも維持していくためには、自治体の財政負担能力が乏しいことから購入していない生産緑地を購入していくために、何らかの金融措置を早急に講じていくことが必要である。

## (2) 特に税制の見直しについて

最後にポイントとなる税制の見直しについて具体的に明示しておきたい。

### 相続税関連

生産緑地にかかる相続税納税猶予を受けするためには相続人の終身営農が要件とされているが、これを例えば30年にする等要件を緩和することが必要である。

### 固定資産税

生産緑地に対する固定資産税は基本的に

農地課税が適用されることになっているが、実態は通常の農地課税を大きく上回る納税を余儀なくされている。農地として利用されているものはあくまで農地課税とし再生産を可能とするものでなくてはならない。

### その他

生産緑地だけにとどまらず、都市農地でまともに農業的利用が行われているものについては農地としての通常ベースでの課税を徹底すべきである。

#### <参考文献>

- ・芦原義信(2001)『街並みの美学』岩波書店
- ・川勝平太(2002)『「美の文明」をつくる』筑摩書房
- ・川勝平太(2003)「アーバン化(都市化)の時代からルーラル化(農芸化)の時代へ」農山漁村文化協会(『現代農業』2003年8月増刊「21世紀は江戸時代」)
- ・菊池威(2004)『田園都市を解く』技報堂出版
- ・祖田修(2000)『農学原論』岩波書店
- ・武内和彦・村上暁信(2002)「新時代への『田園都市』計画として」農業共生空間研究会『これからの国土・定住地域圏づくり』鹿島出版会
- ・蔦谷栄一(2005a)『日本農業のランドデザイン』農山漁村文化協会
- ・蔦谷栄一(2005b)「日本農業における都市農業」『農林金融』6月号
- ・蔦谷栄一(2006a)「都市農業(地域レベル)の推移と実態」『農林金融』3月号
- ・蔦谷栄一(2006b)「都市農業(個別経営)の実情と課題」『農林金融』5月号
- ・中島恵理(2005)『英国の持続可能な地域づくり』学芸出版社
- ・森地茂・「二層の広域圏」形成研究会(2005)『人口減少時代の国土ビジョン』日本経済新聞社

(特別理事 蔦谷栄一・つたやえいいち)

