

研究ノート

都市農業の振興と都市農地の保全

中島 正博

はじめに

2015年4月、都市農業振興基本法が成立し、同月22日に公布・施行されている。

この法律の目的は、これまでの都市農業のはたしてきた機能を踏まえつつ、「人口の減少や高齢化が進む中、これまで宅地化予定地として見られてきた都市農地に対する開発圧力も低下してきており、また、都市農業に対する住民の評価も高まっています。とりわけ、東日本大震災を契機として、防災の観点から都市農地を保全すべきとの声が広がっている（略）状況を踏まえ、都市農業の安定的な継続を図るとともに、多様な機能の適切かつ十分な発揮を通じて良好な都市環境の形成に資すること¹⁾」となっている。

そこで本稿は、都市農地をめぐる、宅地化を目的とする開発と保全をめぐるこれまでの動向について振り返り、農地を保全するための農業振興の課題について整理することを目的とする。

1 都市農地とは

都市農地の定義について考える前に、都市農業の定義について考えてみたい。都市農業振興基本法では「市街地及びその周辺の地域において行われる農業をいう」（同法第2条）とされているが、それ以前は、「法律上の明確な定義や統一的な見解はな（く、）①農林水産統計の農業地域類型区分で「都市的地域」に含まれる地域で行われている農業、②都市計画法にいう「市街化区域」及び「市街化調整区域」で行われている農業、③都市計画法にいう「市街化区域」で行われている農業、のいずれかの意味で、「都市農業」の語を使用している場合が多い²⁾」とされている。

本稿では、農業振興の視点から都市農業や都市農地を考えてみたいので、1969年の改正都市計画法のもとで、農政の範囲外とされた「市街化区域」内農地を「都市農地」ととらえ、そこで行われる農業を「都市農業」と考えることとしたい。

1) 農林水産省ホームページ。法律上の目的規定と少し異なる部分がある理由は不明である。

http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/t_seido/pdf/kihon_gaiyou.pdf

2) 樋口【2008】1ページ。樋口の調査によれば、後述する神奈川県都市農業推進条例ほか、地方自治体の条例レベルでの定義はあるという。

市街化区域内農地の面積の推移は表1のとおりである。

表1 市街化区域内農地面積の推移

単位：ヘクタール

年	生産緑地以外の市街化区域内農地	生産緑地	市街化区域内農地面積
1992年	14.85	0.07	14.92
1993年	12.81	1.52	14.32
1995年	11.83	1.55	13.38
2000年	10.05	1.54	11.59
2005年	8.46	1.47	9.92
2010年	7.16	1.42	8.58
2014年	6.34	1.37	7.71

注) 「生産緑地以外の市街化区域内農地」とは「固定資産の価格等の概要調書」にいう「市街化区域内農地」の面積である。2010年と2014年の数字は、樋口的手法を用い中島が作成。

出所) 樋口【2008】3ページ。原資料は、総務省「固定資産の価格等の概要調書」、国土交通省「都市計画年報」(中島の計算に際しては、「都市計画現況調査」(<http://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/genkyou.html>)を利用した)。

1992年の改正生産緑地法により生産緑地制度が大幅に改正され、市街化区域内農地のうち営農を前提とするものは生産緑地となった。それ以降、今日でも、生産緑地はほぼ保全されている(それでも約1割は転用されている)。一方、生産緑地以外の農地はほぼ半減している。

自給自足経済のもとでは、都市を成立させるために都市人口を養うに足りる農地が必要であった³⁾。近代化のなかで人口集中地域としての都市が誕生する。人口集中は、都市ならではの産業を生み、人口の流入を一層激しくする。ここに、住宅用地として農地の宅地化が始まる。戦後、農産物も商品として流通することが本格化し、輸送手段の発展、冷蔵技術の進歩等により、遠距離からの農産物の輸送が可能になった。ここにおいて、一層、農地の宅地化がみられるようになったのである⁴⁾。

さて、都市農地をめぐる研究動向についてみると、都市計画法や生産緑地法をめぐる都市農家や都市農地の保全についての調査研究は多く、また、それが都市農家の「運動」の理論的支柱となった側面はある。通史的にまとめたものが少ない中で、『農業不要論』から『農のあるまちづくり論』へ』というサブタイトルがついた関司・佐藤【2013】において、都市計画法等の改正時期にあわせた政策や研究動向について整理がされている。

関司・佐藤【2013】は、表2のように時期区分をしたうえで、「第Ⅲ期において『耕す市民』に象徴されるように深まりを見せる農家と非農家の連携・共同の動きは、40年あまり手を入

3) 農産物ともに飲料水も必要であり、東京(江戸)でいえば「神田上水」「玉川上水」の開発も進められた。また、し尿処理のシステムも必要である。都市農業は、し尿を肥料として活用している。

4) テーマは異なるが弊著【2016】では、戦後において東京圏域への人口集中と住宅開発にともない、学校や道路整備に追われた市町村からの要望で、東京都から市町村への補助金制度がつけられた経緯を述べた。

れられなかった都市農業政策の再検討に着実につながりつつある⁵⁾」として、当時、検討がはじまっていた都市農業振興基本法の動きに注目している。

表2 都市農業をめぐる論点整理

時 期	時代背景・ 社会状況	都市農業・ 農地に対する まなざし	政 策		研究動向		運動・実践
			都市計画	農業政策	都市農業保 全理論	担い手論	
I 期 1970～80 年代前半	高度経済成 長末期～低 成長期 都市開発 宅地供給不 足 農地転用施 策立案（線 引き政策）	宅地並み課 税強化	新都市計画 法（68年） 生産緑地法 （74年） 相続税納税 猶予制度 （75年） 長期営農継 続農地制度 （82年）		生存権的都 市農業論 生鮮野菜等 供給論 農業の新一 しい役割論 市街地農地 の合理的再 編 「都市農業」 論の萌芽		宅地並み課 税反対運動 の展開（農 協） 地方自治体 による農地 農業施策の 立案（神戸 市、横浜市 など）
II 期 80年代後半 ～90年代初 頭	バブル経済 期 都市開発圧 力の高まり 持ち家政策 の推進 宅地供給増 大 地価高騰 農産物自由 化圧力の高 まり	宅地並み課 税強化 （再燃） 日本農業不 要論の高ま り 都市農業敵 視 都市農地開 放	長期営農継 続制度の見 直し （88年） 改正生産緑 地法 （91年）		計画的土地 利用論 「農のある まちづくり」 論 自然環境保 全、防災機 能への着目	農家間の階 層分解の進 展（不動産 経営農家の 形成） 担い手の範 囲・対象の 明確化	市民農園 学校農園 酪農教育フ ァームなど
III 期 90年代後半 以降	人口減少、 少子高齢化 都市の縮退 局面 開発圧力低 下 日本農業の 絶対的縮小	都市農業・ 農地に対す る再評価 食の安全・ 安心思考		改正農地貸 付法 （95年） 食料・農業・ 農村基本法 （99年）	都市農地の 市民的利用 （農地の市 民社会化）	「耕す市民」 都市農家の 経営者像	農業ボラン ティアなど

出所) 関司・佐藤【2013】67ページから転載。原資料は、都市農業に関する諸文献をもとに佐藤が作成。

とはいえ、農地の所有権をもちだすまでもなく、都市農業の担い手は農家であり、都市農業の振興が今後もひきつづき課題になることであろう。以下では、都市農業の視点から、これまでの都市農地保全をめぐる流れをみていくこととしたい。

5) 関司・佐藤【2013】71ページ。

2 戦後、都市化のなかでの都市農業と都市計画法改正

戦後の人口移動と都市化を、石田【1990】によって確認しよう。

1950年頃から東京圏への「人口・産業の集中が顕著になり、これにともなって市街地の膨張、郊外における住宅地開発が活発化した⁶⁾」。当初は、自治体等による土地取得が農地法の転用規制の制約を受けないこともあって、公営の、のちには住宅公団の大規模団地が造成される。とりわけ公団による住宅団地開発（松戸市常盤平、日野市多摩平、川崎市百合ヶ丘、など）は区画整理方式によって行われ、60%を超える減歩（土地の無償提供）が、近郊農村地域での農業経営に大きな打撃となったという。

さらに、小規模農地の宅地化転用も行われるようになる。「市街化区域のおよんでいる地域の農地は、その保有のされ方に、（宅地地価の騰貴が目的、零細兼業農家が転業困難のため、集約園芸農家等により高度に利用されているものの）3つのタイプがあるといわれている⁷⁾」としたうえで、小金井市での調査結果から、「①経営規模の大きな専業農家での農業の集約化を契機とする転用、②零細兼業農家で農業を漸次離れていく過程での転用、との2つの大きな流れが存在し、経営規模の小さい専業農家では農地転用が行われにくいという傾向が指摘された」（79ページ）。「さらに重要なことは、同じような経営の農家にも転用しているものと転用しないものが存在していることである」（79ページ）。「また、このようなさまざまな経営の農家が地域的に分化せず、混在して存在していることも重要な点である」（80ページ）。さらに、「少しずつ転用する場合に、ひとまとまりの所有耕地を全部転用するのではなく、あちこちのまとまりの中から少しずつ転用している」（84ページ）傾向があり、結果として「市街化が地域的にみて全面的には進行せず、部分的に飛び飛びに進む原因」（90ページ）となっているのである。さらに脱農化の過程もゆるやかである。兼業農家は家計維持の意味でも当面農業をつづけていく必要があり、また「地価騰貴の著しい状況では長く所有すればするほど有利な売却ができるので、急激にすべての所有土地を売却するようなことはない」ために、「農地と市街地の混在を引きおこす」（91ページ）というのである。

こうして、都市計画行政から、宅地と農地の混在に対処する必要が生まれた。都市は住宅地のみによって形成されるという哲学は、都市部と近郊における宅地と工場の混在に対応するため「既成市街地への産業及び人口の過度の集中を防止し、都市環境の整備及び改善を図ることを目的とする」「工場等制限法」（1959年）にも通じるものがある。

1968年に都市計画法が改正され、都市部と都市近郊地域については、市街化区域と市街化調整区域に分けるという「線引き」が実施されることとなった（施行は1969年6月）。

6) 石田【1990】39ページ。

7) 石田【1990】55～91ページ。

市街化地域とは都市化を目指すべき区域で、農地は宅地化がすすめられることが前提にあった。したがって、宅地化への転用は届け出だけですんだ⁸⁾。一方、市街化調整区域とは都市化を進めるべきではない区域であり、農地は農地のまま利用されるべきとされた。

ときは1960年代であり、大都市圏域への人口流入は拍車がかかっている。都市農地は、線引きの次の波をかぶることになる。市街化区域内農地の宅地並み課税である。

政府税制調査会の1968年7月の「土地税制の在り方についての答申」では、「市街化区域で、市街地として都市施設が整備された地域における農地、山林等については、周辺宅地と評価の均衡を図ることが必要である」という理由で、宅地並み課税が答申され、1971年3月に地方税法改正案が国会を通過した。また、農家に市街化区域内農地の転用の動機づけをするような改革提案がなされた⁹⁾。

石田【1990】は、この後の線引きに農家側がどう対応したのかについて、神奈川県と東京都町田市の事例を検討している。結論を言えば、町田市の農家は市街化区域への編入を希望した。市域の約65%を市街化区域とする案であった「都の第一次素案が発表されると、地域の農民から非常に強い反発が起こった。(略)市街化調整区域に入ると、次三男の家も建ててやれなくなるということを中心にした情報が流され、市街化区域に入った場合の税制上の問題点などの十分な検討なしに、市街化区域編入希望の署名運動が急速に展開された」(139ページ)。このような要望をうけ、町田市は、東京都に全市市街化区域を要望し、結果として、市域の77%を市街化区域とする案として決定された。一方、神奈川県は市街化調整区域への編入を希望した。「全体として農業団体の運動は市街化調整区域の拡大を図り、近郊農業を守ってゆこうという主張で貫かれていた」(150ページ)。

農地と市街地との混在を解消するための政策には、農政の側からの視点、すなわち、都市近郊農業の農業生産を維持する方向のそれが見られなかった。農地の転用の理由は、「農業内部からの崩壊という面にも原因がある¹⁰⁾」にもかかわらず、それにメスが入らなかったのである。さらに、都市農地には、宅地化の要請のみがなされ、宅地並み課税がそれを後押しする。いうまでもなく、戦後日本の社会は、個人の所有する財産をどのように利用するかは、公共の福祉に反しない限りにおいて基本的に本人の自由であるはずであり、これを論拠として「都市農家の財産権、生存権」として、市街化区域内農地の宅地並み課税反対運動へとつながることになる。

8) これに対し、全国農業会議などは強く反したが、農林省はむしろ積極的に市街化区域内農地の転用の自由化を支持したという。石田【1990】111ページ。

9) 石田【1990】114ページでは、東京都に設置された東京問題専門員会第5次助言「土地対策について」(1970年2月)を取り上げている。その考え方は、市街化区域を広くとり、土地保有税を強化することで農家に市街化区域内農地の宅地化の動機づけを与えるとともに、資金融資を行うことで農家に貸家経営を推奨することで、住宅供給を強化し、地価の安定化をはかるというものであった。

10) 石田【1990】95ページ。

しかしこのような「税負担軽減運動」は限界がある。橋本【1980】は、1980年にすでに次のように述べている¹¹⁾。

橋本【1980】は、まず都市農業の特徴を、「太平洋ベルト地帯を中心に形成された急激な都市膨張に直接的に巻き込まれた農業」、「都市的土地利用（＝非農業的土地利用）最優先地域に位置している農業」、「農政対象から完全に除外された地域の農業」、「一般住民（非農家）により接近しており、それゆえ農民（生産者）と一般住民（消費者）との交流・結合をめざすうえで特別に有利な条件を備えている農業」という4点の特徴があると整理した。そのうえで、都市農業を守るという場合に「守るべきものは何か」について自問し、「都市農業を守るという場合、より直接的には都市農業を生活の基盤とする農民の生存権を守ることである」としつつも、「だが都市農業を守る目的が、当該地域の農民の生存権を守ることのみにとどまってはならない。（略）真に守るべきもの、根源的に守らなければならないものは他にある。それは、なによりも農業生産、いいかえれば農業的土地利用である。それに付随する農産物供給機能、食糧基地としての役割である」と、明確に言い切っている。さらに、「よく都市農業の役割、存在価値を農産物の供給機能ではなく、むしろ自然環境保全や防災機能に求める論調を耳にする」が、そのような「『緑の空間』としての機能は、そこで農業生産が良好な形で行われていることから発生してくるものである」とこれまた明確に、農地の多面的価値については重視しないことを述べる。

橋本【1980】は、続いて、このように、「都市農業で守るべきものの根源を農産物供給機能に置く限り当然、都市農業はできるだけ面的規模で存続させなければならない。そして面的規模で都市地域の農業生産を守るためには、これ以上の農地壊廃を防ぐとともに農業生産の担い手の確保が大きな課題となる。つまり都市農業の担い手の範囲、対象をどこに置くのが、第二の重要課題となってくる」として、兼業農家も都市農業の担い手として認めるべきと主張する。そして、京都府宇治市や大阪府枚方市の事例¹²⁾を、都市農業の第4の特質から、萌芽的でありつつも注目すべき取組みとして注目している。

橋本【1980】で指摘されたように、改正都市計画法の線引きと、市街化区域内農地の宅地並み課税の圧力のなかで、自治体によるいくつかの農業振興施策があった。次節でみていきたい。

3 都市計画法改正以後の自治体農政

1969年の都市計画法の改正後、都市農地に新たな機能が追加されることになった。

11) 橋本【1980】。橋本は、当時、大阪府農業会議職員。

12) 宇治市は、「都市農業生産緑地法案要綱」を提案し、農民が自己規制的に農地の適切な管理を行い、都市農業の機能・役割を向上させていこうとする取り組みを、枚方市は、不耕作農地の解消に取り組むとともに、農業生産の保全・育成を図り、市内の消費者（組織）との産直に結実させていく方向を追及している、という。

農水省「現代社会と農業に関する研究会」は71年6月に『現代社会と農業』という報告書をまとめる。この報告書は、「食料を安定的効率的に供給する」という農業の本来的役割に加えて、現代社会が要請する「新しい役割」として国土保全・環境保全、レクリエーションの場の提供などをあげ、さらに農村がそのような役割を果たしていくためには、農村の生活環境整備を重視すべきであり、「新しい農村整備計画」を考えるべきだとしている。「この『新しい役割』論は、その後市街化区域内農地に対する宅地並み課税に反対し、市街化区域の農業・農地を守れという議論において、もっとも活発に利用されるようになる。むしろ、都市近郊農業の農業生産的役割を軽視し、『新しい役割』だけに頼る傾向さえ現れた¹³⁾」という。

たしかに農家側からの農業・農地を守れという議論や運動によって、74年には生産緑地法が施行され生産緑地内農地には固定資産税の宅地並み課税が免除されたのに続き、75年には相続税納税猶予制度¹⁴⁾、82年には長期営農継続農地制度¹⁵⁾も実施された。また、地方自治体においても、自治体の独自制度として、生産緑地指定をうけなくても、固定資産税相当額を補助する仕組みもとられた。

この頃以降の都市農業に対しては、どのような振興策がとられていたのだろうか。

発地【1991】は、東京都による都市農業振興施策をまとめている¹⁶⁾。

まず、総合的振興施策として、「都市地域農業生産団地育成対策事業」を紹介している。この事業は、83年に創設されたもので、「市街化区域内で生産緑地と長期営農継続農地等がおおむね100ヘクタール以上存在する地域を対象に、都市基盤整備、生産基盤整備、流通施設整備等を計画的に進める事業」であり、具体的はそれらの施設整備費の1/2以内を補助するものである。計画では93年までに事業採択要件を満たす地区のほとんどで実施される見込みであり、ハウス導入など生産資材・施設及び流通関連施設の整備が行われている、という。

さらに、市民と都市農業を結ぶ市区町の独自施策のうち、「農産物の販売」に着目すると、表3のような施策が行われている。農業祭等におけるPRをかねた直売のほかに、市が実施する「青空市場」が毎月開催され、生産者組織や農協も常設の直売所を開設している（三鷹市。「都市地域農業生産団地育成対策事業」を活用）ほか、学校給食への供給（なかでも稲城市は給食センターと契約して生産者に給食用野菜の栽培を委託し、これを助成している）、さつま

13) 石田【1990】116ページ。

14) 相続又は遺贈により農地等（農地、採草放牧地及び準農地）を取得し、当該農地及び採草放牧地が引き続き農業の用に供される場合には、本来の相続税額のうち農業投資価格を超える部分に対応する相続税が、一定の要件のもとに納税が猶予され、相続人が死亡した場合に、猶予税額が免除されます。

(http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/nouchi_seido/attach/pdf/zeisei-4.pdf)

15) 10年以上の長期営農継続の意思があり、現に耕作の用に供されている場合には、宅地並み課税と農地相当課税との差をいったん徴収猶予し、5年経過後に税額を免除。

(http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/t_seido/pdf/genjou.pdf)

16) 発地は、東京都農業会議職員。

表3 市区町による主な都市農業振興施策（1988年度）

事業区分	事業内容	実施市区町
総合的振興施策	流通関連施設、生産基盤整備のための総合的な補助事業	江戸川区、羽村町
協定による農地保全策	農地保全協定を農家と市区町長が締結し、農業近代化施設経費を助成する。面積要件は一定面積以上80アール未満が多い。	世田谷区、練馬区、稲城市、立川市、府中市、東久留米市
生産振興対策	農家への苗木の育成委託	杉並区、板橋区、足立区
	農業近代化施設導入経費の助成	日野市、多摩市、立川市、府中市、国立市、武蔵村山市
	農業近代化金融資利子補給	青梅市、羽村町、五日市町、八王子市、立川市、昭島市、東久留米市、武蔵村山市
	農作物に発生する病害虫防除	秋川市、瑞穂町、日の出町、八王子市、日野市、立川市、昭島市、小平市、武蔵村山市、東大和市
流通改善対策	統一して利用する出荷容器、出荷資材の購入経費の助成	世田谷区、府中市、国立市
土づくり対策	有機質肥料購入経費の助成や現物支給など	足立区、町田市、多摩市、武蔵野市、府中市、東村山市、清瀬市
	土壌病害虫防除	江戸川区、八王子市、町田市、府中市、小平市、国立市、武蔵村山市

出所) 發地【1991】80ページ。固定資産税減免施策は省いた。原資料は、東京農業会議調査資料より、發地が作成。

いも掘り、イチゴ、果樹のもぎとりなど観光・レジャー農園の運営に対する助成、「直販マップ」など市民向けのパンフレットの作成・配布も広く行われている。

また、橋本【1991】は、大阪府の「都市緑農区制度」を紹介している¹⁷⁾。

都市緑農区制度は、84年に策定した「大阪府農林漁業振興ビジョン」をうけ、1985年に大阪府の事業として制度化されたものである。「ビジョン」においては、「大阪農業を『府民生活にとって最も基礎的な物資である生鮮食料品について、なお相当量を安定的に供給しているほか、自然空間の保全や防災・緑地空間の確保等といった多面的な機能を有しており、都市の重要な機能を分担するものとして、都市の発展につれてその意義と機能は一層増大している』」とされていた。

「ビジョン」をうけ制度化された都市緑農区制度の目的は、市街化区域等農業振興地域以外において一定規模以上のまとまりをもって農業を継続しようとする地区を対象に農家の経営安定と都市と調和のとれた農業の振興を図り、併せて緑地空間の保全など良好な都市生活環境の

17) 橋本【1991】。なお橋本は、営農意欲のある農家が一団の農地（面積要件は2ヘクタール）以外にも存在すること、一団の農地未満の農地には光があたっていないこと、転用制限が不十分であることから、「『都市緑農区制度』は一方で農業者（農業経営）を、他方で農地を厳しく線引きしており、都市農業を広範に保全・育成するうえで大きな欠陥・問題点を抱えている」（172ページ）と批判的にとらえている。

創造に資することである（大阪府都市緑農区指定要綱第1条）。

90年までに指定されたのは4地区であり、農業振興施策として表4のような事業が行われた。

表4 都市緑農区の指定状況（1990年1月31日現在）

都市緑農区名	指定年月日	地区面積	農家数	整備内容
大阪市 東住吉区 住道地区	昭和 61.2.24	6.19 ヘクタール	53	プラスチック温室 4 棟 2706 平方メートル 農業用機械（コンバイン等）、農機具格納庫、スプリンクラー一式 緑化フェンス、客土
八尾市 神立地区	昭和 62.1.16	7.2 ヘクタール	40	農道 394 メートル（幅員 4.7 メートル） モノレール一式 ビニールハウス 5 棟 1730 平方メートル 道路舗装
大阪市 平野区 瓜破南 地区	昭和 62.3.11	6.86 ヘクタール	44	ほ場整備（6.2 ヘクタール） 温室ハウス 6 棟 60 アール スプリンクラー
四条畷市 石倉地区	昭和 62.12.4	2.1 ヘクタール	12	ほ場整備 2.0 ヘクタール 観光農業施設（かん水施設）

注）神立地区、石倉地区は、市街化調整区域。

出所）橋本【1991】170～171 ページ。原資料は、大阪府農林水産部調べ。

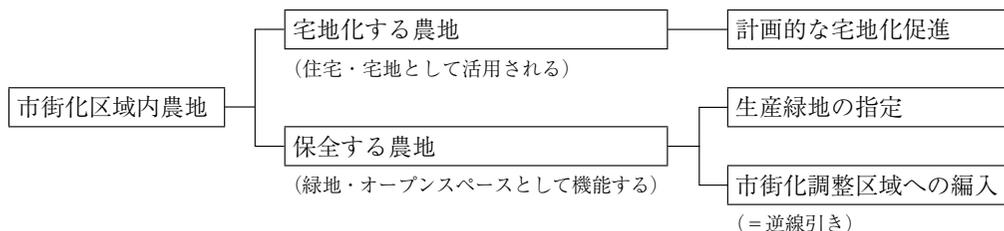
都市の土地を、市街化区域と市街化調整区域に分け、市街化区域内農地については宅地並み課税をすることで宅地化させる試みは、基本において失敗した¹⁸⁾。かつてのように、農住混在がいっそうすすむとともに、都市部への人口集中にともない、いっそうのミニ開発、乱開発が進んでいく。そのようななかで、92年に生産緑地法の改正が行われる。

生産緑地は74年の生産緑地法によってつくられた制度である。市街化区域内農地を第1種生産緑地（おおむね1ヘクタール以上。10年間の営農が必要）と第2種生産緑地（おおむね0.2ヘクタール以上。5年間の営農が必要）に分け、いずれも農地並み課税とすることにより農地の保全をしようとするものであった。92年改正は、第1種、第2種の区別を廃止し、向こう30年間の営農を前提に生産緑地の指定を行い、税等の減免を行うものである。したがって、生産緑地指定を受けない農地、つまり、30年間の営農の意思のない農家の所有する農地を住宅地化するものであった（図1）。

宅地化がすすめられたのは、バブル経済により土地投機が行われるとともに、都市改造ブームで都市部の土地の有効活用が求められたからである。

18) 小嶋【2007】は、「生産緑地と宅地化農地の区別が農地所有者個人ごとになされたことにより、市街化区域内は、生産緑地、営農継続の宅地化農地、駐車場、資材置き場など土地利用がモザイク状に現れることとなった」（82ページ）としている。

図1 市街化区域内農地の都市計画上の位置付け



出所) 建設省【1991】4ページ。

たとえば、都市計画中央審議会「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についての答申」(91年1月23日)では、「市街化区域内農地については、基本的に市街化区域の性格上、優先的かつ計画的に市街化の促進が図られるべきものであるが、特に、大都市地域を中心として住宅・宅地供給がひっ迫している現状等にかんがみ、都市内の土地の有効・高度利用を促進する観点から、住宅・宅地供給促進策の一環として、積極的にその活用が図られるべきものである」としている。一方で、公園、緑地等の整備水準も依然として低位にある「状況の下、こうした農地等の持つ緑地機能に対する期待がますます高まってきている。また、適切に管理されている農地等の中には、都市住民に対する野菜等の供給源としての機能を有しているものもあり、さらに近年、都市内の農地を市民農園等として利用するなど農地を都市生活の中において積極的に取入れ、これを活用しようとする実態も見られる」ことから、「今後の住宅・宅地供給を進めて行くに当たり、市街化区域内農地については、宅地化するものと保全するものとの区分を都市計画上明確に」する必要があるというのである。

こうして、都市農業経営の見通しの暗さとあいまって、市街化区域内農地で、生産緑地指定をされなかった農地は、順次宅地化されていくこととなった¹⁹⁾。

4 都市農地の多面的機能の新しい局面

92年の改正生産緑地法でもそうであったが、1990年代は、かつてからあった都市農地の「多面的価値」が装いをかえて登場した。表2でいうところの「農のあるまちづくり」であり、後藤【2003】でいうところの「市民的利用」である。都市住民の観点がはいつてくるのである。

たとえば、92年の改正生産緑地法において、生産緑地の指定要件は、「公害又は災害の防止、農林漁業と調和した都市環境の保全等良好な生活環境の確保に相当の効用があり」(生産緑地法第3条第1項第1号)と、多面的価値を含めている。これは都市農地に限ることではなく、

19) 最近の大阪府内や堺市内の農地転用については大西【2014】を参照。保全策として大阪府の「農空間保全制度」についても言及されている。

99年の「食料・農業・農村基本法」において、「国土の保全，水源のかん養，自然環境の保全，良好な景観の形成，文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能（以下『多面的機能』という。）については，国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ，将来にわたって，適切かつ十分に発揮されなければならない」（同法第3条）という流れでもある。

なぜ，多面的機能が強調されているのだろうか。

後藤【2003】は，都市農業の経営が変化しているからだと述べる。

後藤【2003】は，練馬区の事例から（表5），従来のような市場出荷ではなく，個人の直売所が増えていることと販売形態の多様化を指摘している。後者には，学校給食への供給（キャベツは1980年から年2回供給しているという）や，「商工系の事業として区が流通経費を補助し，大根を中心に地元野菜を区内の青果小売店で販売する『地場流通事業』が85年から実施されている」（65ページ）といった行政施策をいかした取組みも含まれる。

表5 練馬区農家の販売形態の変化

	市場出荷	自宅販売	即売会	うね売り	流通業者	量販店	生協等	自営	その他	農家数
1987年	462	269	11	23	11	24			44	1019
2001年	180	431	105	34	86	18	14	27	61	697

出所）後藤【2003】65ページ。原資料は，練馬区「農業経営実態調査」。

具体的には，大泉新鮮組合の農業経営の変化を述べており，従来は，キャベツやブロッコリーの生産・販売を行っていたが，「1985年にパイプハウスを導入しホウレンソウ栽培を始めた。これを契機に板橋区のスーパーにホウレンソウを出荷するようになり」，出荷組合を89年4月，10人で結成。会則には，「新鮮で安全なる野菜の供給産地としての使命」の達成が謳われ，「低農薬・有機栽培の推進」が事業の1つとして掲げられている。その後，会員やスーパーへの出荷額も増えたが，農協の直売所ができた関係もあり出荷額は減少するなかで，多品目生産に取り組むこととなり（キャベツは重いので高齢者や女子の農家の負担は大きいこともある），販売形態もより多様化するなかで，農地が過剰となり，粗放的な農地利用も見られるようになる。

このように農家による農業生産には，限界がみえるようになった。

そこで，後藤【2003】は，レクリエーションとしての農地利用と，「準農業」としての農地利用にわけて，施策を考えることを提案し，前者は，市民農園整備促進法等の運用で可能だとしている。

準農業の方向としては，神奈川県による県民ファーマー制度を取り上げている。専業農家ではなく「農地保全のための農家」として団塊の世代を中心とする定年退職後の中高年齢層をとりこみ，市街化調整区域にみられるような耕作放棄地を少しでも解消することを目指す制度である。実現のための課題としては，農地所有や下限面積についてとともに，自家消費以上の収

穫物が取れても販売できない、という課題があるとしている（特定農地貸付法では「営利を目的としない」が前提）。

このような提案に至るのは、農地の市民的利用にかかわっての多くの取組みがあるからである。後藤【2003】第4章では、その形態を、市民農園等の「市民に開かれた農園経営」、農家の作業を手伝う「援農組織—農業ボランティア・援農サークル等」、農家の指導をえて「本格的な」農作業を行う「体験型農園—栽培収穫体験ファーム・農業体験農園」に分けて述べている。いずれも、市民が農業に参画しはじめているのである。後藤【2003】は明示的ではないが、農作業への参加と、農業経営への参画を区別しているようである。

これまで都市農業の何を守るかという視点では、農業経営、なかんずく農家を守るという指摘がなされていた。それを、農家の所有する都市農地で行われる都市農業を市民に開放する方向も指向するのである²⁰⁾。

もっとも、農家側の意向はどうか。表6で明らかのように、改正生産緑地制度当時であるが、東京都内において、生産に対する援助を希望する農家がほぼ2/3いるのである。一方、市民農園として貸与する意向をもつのは少数である。「区画整理」をほ場整備や住宅地と農地の混在を避ける手法だとすれば、農業振興策でもあるといえるので、農家は農業に対する援助を求めているともいえる。

表6 市街化区域農地に対する施策希望（意向調査）

単位：戸，%

	回答農家数	生産に対する援助	市民農園用地貸与	区画整理実施	その他
東京都	4,968	63.5	15.8	27.0	8.5
区部	953	77.0	13.5	12.3	8.0
西多摩	501	60.2	17.1	23.7	9.5
南多摩	1,415	49.7	18.5	39.0	10.4
北多摩	2,099	67.4	14.8	26.4	7.2

注) 複数回答のため合計は100%を超える。

出所) 桜井【1994】18ページ。原資料は東京都「都市農業施設に関する意向調査の概要」（92年10月20日）。

都市農業の担い手として市民を考える場合、農作業への参加と農業経営への参画は明確に区別されるべきである。

たとえば、東正則【2012】は、「地域共存型農業」として、「都市での農業継続が事実上困難になっている」ことを前提に、表7のような提案を行っている。第2・3段階においては、「近隣住民への農業そのものの開放」といいつつ、市民による農作業が推奨されている。第4段階に至っては、農作物の生産すら視野に入らない。それでも、地代収入のかたちで農家としての

20) 農地の所有は農家に限ることを大原則とする農地法のもとでは、開放するといっても所有権は移転しない。

経営は維持できる²¹⁾。ただ、そのような形として保全された農地について、税等の減免を行うことは、市民的な合意ができるだろうかという問題ものこる。

表7 地域共存型農業への展開段階

段階	共存方法	意義	内容
第1段階	・近隣住民のための農業 ・食材生産からの転換	農家側の農業目的の転換	・学校給食等への思いやり農業生産。 ・安全安心食材へのこだわり生産。 ・災害時を想定しての日頃からの農家と近隣住民の連携。
第2段階	・近隣住民の農業参加	近隣住民への農業そのものの開放	・市民農園等による農作業の開放。 ・援農等の市民の農業体験の受け入れ。 ・もぎ取り等の体験的価値を重視する。
第3段階	・農業目的の多様化	生産目的から多様な体験目的への拡大	・教育農園、福祉農園、セラピー農園等のように、体験による成果を重視する。 ・観賞用作物の栽培のように、楽しむための農業。 ・加工調理等のように、生産の次の段階の農業を楽しむ。
第4段階	・近隣住民の地域貢献	近隣住民の地域への貢献	・屋敷林、里山、農業用排水路等農業施設を維持管理して、景観・文化等の地域資源とする。 ・伝統行事への参加、学童による地域行事への参加学習を行い、地域と文化交流を図る。

出所) 東【2014】82ページ。

さて、市民（非農家）からみた都市農業の価値とはいかなるものだろうか。

東京都農業会議が、東京小平市ほか3市の市民意識調査結果をまとめている²²⁾。

その結果は、表8のようになっており、「都民は農業の多面的機能については、農産物供給にかかる機能や、農業が存在することで生み出される緑や景観への評価が高いが、都民が利用することにより発生する機能は、利用の可否の判断が重要であり、多面的機能の内容と合わせて市民がどのように活用できるかという情報も提供していく必要がある」（19ページ）と結論づけている。

また、兵庫県総合農政課の行ったアンケート²³⁾によると、「市街地で行われている農業に対する考え」についての回答（複数回答）は、「地元産の新鮮な農産物を供給する場として必要である」とする回答が第1位（86%）を占める。

市民一般としては、都市農業についての多面的価値ではなく、農作物の供給を重視している

21) もちろん、都市農家に限らず、専業農家のみが農家ではないから、その所有する土地を活用して不動産経営による収益をうることは否定されるべきではない。また、後述するように、市民農園も「趣味」や「お遊び」ではなく、自家消費という農業ととらえることもできる。

22) 東京都農業会議【2016】。

23) 兵庫県総合農政課「都市農業振興に関するアンケート調査の結果概要（都市住民）」2016年8月。
<http://web.pref.hyogo.lg.jp/nk02/documents/2-shiryous3.pdf>

表8 市民からみた農業の役割

単位：%

	小平市：H18	小金井市：H12	西東京市：H14	調布市：H16
新鮮な農産物の供給	72.0	45.3	52	52
安全な農産物の供給	66.6		57	48
緑の保護や景観維持	47.2	53.5	35	42
防災空間	25.4	12.8	10	7
市民の農業体験の場	9.3		11	4
子どもの教育、農業体験の場	39.1	21.4	20	20
潤いのある住環境	18.7	29.9		9
動植物が生きる環境		25.6		
雨水の保水や治水		19.6		
高齢者、障害者が自然とふれあう場				6

出所) 東京都農業会議【2008】19ページ。原資料は、各市の農業に関する市民意識調査。

のである。

一方、市民の中でも、実際に農作業を行っている人の意識はどうか。

市民農園がはじまった時期ではあるが、横浜市内の市民菜園利用者に対するアンケート調査²⁴⁾がある。

横浜市の市民菜園は、76年からはじまり、当初52か所1087アールの農地(82年時点では184か所3608アール)を、「荒廃化する農地の解消をはかり、併せて、市民が家族ぐるみで野菜栽培を行ない、健全なレクリエーションと収穫を楽しむコミュニティーの場を提供すること」を目的として、横浜市により設置されたものである。

アンケート結果からは、利用者は4人家族が多く、約半数がサラリーマンである。菜園に行くのは、土曜日か日曜日のウィークエンド型となっている。作物は、芋類、豆類、夏野菜、葉菜、根菜など多品種であり、自家消費のみは29、近所へのおすそわけが100ある。換金した利用者はいない。ほぼ全員(129人)が「借りてよかった」とする(N=130)、その理由は、「土に親しむことができた」38人、「新鮮な野菜が手に入った」33人である(N=131)。

ここでも、市民農園の利用者は、新鮮な農産物を期待して、したがって「農業」を期待して市民農園を利用しているといえる。

一方、和光市の行った市民農園利用者に対するアンケート²⁵⁾によると、「市民農園を農家指導型農園の形となった場合、利用しますか？(農家指導型農園とは、農家の指導のもと指定した野菜を農家の決めたスケジュールで種まき収穫まで体験する農園)」の設問に対する回答は、

24) 建設省都市局【1983】。調査は、30か所の市民菜園を選び各5人ずつ150人の対象者に83年2月に郵送で行われたもので、回答は138通であった。

25) http://www.city.wako.lg.jp/library/DAT/LIB/WEB/1/sei_5_7_pdf.pdf。2006年3月末で市内の市民農園1カ所が閉園になることにともない実施されたもの。

「利用しない」が189件(N=264)と7割を占め、「利用する」54件の3倍いる。自由回答でも、「自分で自由に作りたい」という声が並んでいる。

ここからは、後藤【2003】でいうところの、援農ボランティアなどの形での農業への参画意識はないといえるが、自家消費の形での農業を期待していることはたしかである。

都市農地を保全するために、都市農業の振興を構想する場合、農家の生産活動への支援はいうまでもないが、市民がその担い手として登場することはありうることである。「市民の利用」というが、農業経営に参加する方策とともに、農作業を体験し、新鮮な野菜を自家消費するという動機も、都市農業としての役割として必要になってくるのかもしれない。

5 都市農業振興基本法の制定過程

改正生産緑地制度のもとで営農条件とされた30年が迫っている（平成34年=2022年問題というらしい）。30年の営農が義務付けられたが、30年たったらならば、自治体に買い取り請求ができるという制度である。自治体による買い取りができなければ農家は自由に農地を売ることができる。

そこで、新たな立法が求められるようになる。

議員立法の動機については、提案した山田俊男議員の「公式ブログ²⁶⁾」に以下のようにまとめられている。少し長いが紹介する。

「私が、この都市農業対策に関わったのはJA全中にいた時からで、当時は食料・農業・農村基本法に「都市農業の振興」の文言を入れるために農水省に働きかけ、何とか実現することができました。その後、議員となってからは、都市農地の税制対策を中心に取り組んでいた現在の都市農業研究会に加入し、議論に参加していました。その当時、会長は石原先生で、事務局長は大村秀章先生でしたが、その後、大村先生が愛知県知事選に出馬され、私にお鉢が回ってくることとなりました。

その後野党に転落し、この間の活動はもうひとつ迫りに欠けていたかもしれませんが、この頃から基本法を制定しようという思いが膨らんできました。そして与党に復帰し、法案作成の具体的な作業に取り掛かりました。とりわけ、与党になってからの税制調査会で、私が手を挙げて発言しても、幹部席から、『法律の裏付けもなく主張しても迫力がない』と言われたことが火をつけました。税調の幹部席にいた中川雅治参議院議員も同じ思いだったので、都市農業研究会で法案を作ろうという私の主張を積極的に応援いただきました。選挙区が練馬である菅原一秀衆議院議員も一緒に思いました。

26) <http://ameblo.jp/toshio-yamada/entry-12016647431.html> 山田氏は、自民党内の「都市農業に関する研究会」座長。「都市農業基本法案に関する小委員会」委員長。

こうした動きの中で、民主党も同じ問題意識を持ち、公明党もまた同様でした。民主党の小川敏夫参議院議員や、公明党の高木美智代衆議院議員とは、毎年明治神宮で開催される東京都の農業祭で顔を合わせるたびに、『都市農業振興基本法を作りましょう』と声を掛け合っていました。それだけ、都市農業問題が深刻化していたということだと思います。」

このようにしてまとまった法案であるが、2014年の臨時国会での審議未了廃案を経て、2015年通常国会では、4月9日参議院で全会一致で可決成立、同月16日には衆議院で全会一致で可決成立、22日に公布され、公布日から施行されている。

都市農業振興基本法第1条では、「この法律は、都市農業の振興に関し、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、都市農業の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって都市農業の安定的な継続を図るとともに、都市農業の有する機能の適切かつ十分な発揮を通じて良好な都市環境の形成に資することを目的とする」と目的が定められている。法律名も「都市農業」であるように、農地の取り扱いを議論するものではない。

都市農業の機能とは何か。第3条第1項に次のように定められている。「都市農業の振興は、都市農業が、(略)その生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能のみならず、都市における防災、良好な景観の形成並びに国土及び環境の保全、都市住民が身近に農作業に親しむとともに農業に関して学習することができる場並びに都市農業を営む者と都市住民及び都市住民相互の交流の場の提供、都市住民の農業に対する理解の醸成等」とされる。さらに、「都市農業の有する前項の機能が適切かつ十分に発揮されることが都市の健全な発展に資するとの認識に立って、土地利用に関する計画の下で、都市農業のための利用が継続される土地とそれ以外の土地とが共存する良好な市街地の形成に資するよう行われなければならない」(同条第2項)として、都市農業の機能が発揮されることが都市の健全な発展の資すると宣言されている。

そのうえで、国は都市農業振興基本計画(第9条)を、地方自治体は当該地方公共団体における都市農業の振興に関する計画(地方計画)(第10条)を定めるものとされている。これらの計画には、「都市農業の振興に関する施策についての基本的な方針」(第9条第2項第1号)とともに、第3章に列挙されている、「都市農業の農産物を供給する機能の向上並びに都市農業の担い手の育成及び確保」のための施策(第11条)、「都市農業の防災、良好な景観の形成並びに国土及び環境の保全等の機能の発揮」のための施策(第12条)、「的確な土地利用に関する計画の策定等のための施策」(第13条)、「税制上の措置」(第14条)、「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」のための施策(第15条)、「農作業を体験することができる環境の整備等」の施策(第16条)、「学校教育における農作業の体験の機会の充実等」の施策(第17条)、「国民の理解と関心の増進」のための施策(第18条)、「都市住民による農業に関する知識及び技術の習得の促進等」のための施策(第19条)、「調査研究の推進」

のための施策（第20条）の10項目を基本的施策として盛り込むものとされている。加えて、政策の推進については、「連携協力による施策の推進」（第21条）が予定されている。

2016年5月、国において「都市農業振興基本計画」が閣議決定された。その第2章で前述の10項目について具体的に述べられている。これについて、田代【2016】は、「都市農業振興政策」の多くは制度改正を伴わずとも実施可能なものとして既に多くの自治体が行っているものだが、基本法や基本計画がそれらを改めて法や国の基本計画としてバックアップする意義がある²⁷⁾と評価している。

以下では、「最も重要かつ基本的な機能」とされている、法第11条に対応する「農産物を供給する機能の向上並びに担い手の育成及び確保」について、都市農業振興基本計画では、どのような施策が考えられているかみてみよう。

施策は、「担い手の育成・確保」、「生産施設の整備」、「経営展開のための技術及び知識の普及指導」、「関連諸制度についての情報提供」、「農村地域の営農との連携促進」の5項目に分けて述べられている。

まず、担い手の育成・確保策については、3点が述べられている。1つは、「地方公共団体や農協等が中心となって、農業技術等の取得に向けた各種研修を実施するほか、新規就農者の育成・確保を図る観点から、就農の準備や所得の確保等を支援する」こと。2つは、「農業委員会等の公的機関が農地の貸手と借り手とのマッチングの役割を果たすように積極的に関与する」こと。そして3つ目に、「教育や福祉等、農業以外の分野の民間企業等がその能力に応じて都市農業の振興に関与することができるよう、多様化する都市住民のニーズとこれに対応可能な民間企業等を結びつける体制の構築を検討する」とされる。農業以外の分野の民間企業等が参入することが、都市農業の担い手の育成・確保として目指されるのである。

つぎに、生産施設の整備については、「『宅地化すべき農地』としてこれまで十分な農業施策が講じられてこなかった」ことを認めたくえて、「農業振興施策の一環として当該市町村が行う支援と併せて国の支援も可能とするような新たな仕組みへの転換を図る」ことと、都市農業者個人が負っている防葉シャッター、防風垣等の整備や適切な廃棄物処理等について「費用の負担の在り方について検討」するとして、自治体の先行例をふまえて公費投入の道を開くとしている。

3点目、経営展開のための技術及び知識の普及指導としては、協同農業普及事業を継続するとともに、農作業体験や農業技術の講習等を通じての人材育成、農協による営農指導、技術及び知識の習得に関する都市農業者間のネットワークの構築も目指されている。

27) 田代【2016】19ページ。なお、都市農業振興に取り組んでいる自治体としては、神奈川県都市農業推進条例とそれにもとづく施策 (<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f6843/p21678.html>) や、大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例とそれにもとづく施策 (<http://www.pref.osaka.lg.jp/senshunm/gyoumu/jyoureisuisin.html>) などがある。

4点目は、税制や都市農業・都市農地に関する関連諸制度の周知をはかることである（専門家による説明会等も含む）。

5点目は、今まで都市農業では生産されていなかった品目について栽培技術を有する農村地域の農業者から研修を受けることが述べられている。

総じて、従来から一般的に指摘されている事項への対応が述べられている。新しく指摘された課題として3点述べると、1つは市町村が主になって振興策をとるとされている。しかし、市町村や都市部の農協にそのノウハウが乏しくなっているのではないと思われる。2つは農業以外の企業等の参入が予定されている。農業以外の企業の参入は、あくまで農業振興施策の一環であるので、農産物供給機能を補完するためのはずである。したがって、市民農園のあっせん等の機能を期待しての参入は、主要な目的ではないと思われる。

3つ目として、90年代に盛んになった市民参加（「耕す市民」「市民的利用」）についての評価がなされていない。農業ボランティアであれ、自家消費であれ、農家以外の担い手として市民を位置づけることが必要だと考えられる。

おわりに

本稿の課題は、都市農地をめぐって、宅地化を目的とする開発と保全をめぐるこれまでの動向について振り返り、農地を保全するための農業振興の課題について整理することであった。

これまで、都市の人口増加にともない、都市農地かの宅地化がすすめられてきた。市街化区域と市街化調整区域の線引き、1992年の改正生産緑地制度が実施されたが、住宅地と農地との混在は解消されなかった。それは、農家側の農業経営状況によるところが大きい。

2015年の都市農業振興基本法によって、都市農業振興についての施策が取り組まれることになるが、その際、都市農家による農業、都市農家と市民との共同による農業、都市農地を利用した市民の農業（農作業）といった区別が必要であると思われる。

都市農地の歴史はあくまで食料供給機能であり、そもそも農地は農業を行う土地のはずであり、農業振興の視点からの都市農業保全施策が求められる。今回の都市農業振興基本法と振興計画は、まさにそのような視点と立脚点にたち、農業としての振興を図る第一歩となることが期待されている。

本研究の今後の課題としては、自治体による都市農業振興施策の実態とともに、都市農家の農業経営の実態について確認することである。

〔参考文献〕

- 東 正則【2010】『農業で都市を蘇らせる—日本型自環境共生都市を目指して—』農林統計出版。
- 石田頼房【1990】『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社。
- 大西敏夫【2014】「都市地域における農地の転用動向と農地保全をめぐる諸問題—1990年代以降の大阪府下を中心に—」『経済理論』376号。
- 建設省都市局【1983】『大都市地域における市街化区域内農地の都市的利用に関する調査』。
- 建設省都市局都市計画課・公園緑地課監修・生産緑地法研究会編著【1991】『生産緑地法の開設を運用』ぎょうせい。
- 小嶋俊洋【2007】「市街化調整区域における都市的土地利用と農業的土地利用の調整メカニズム」『横浜国際社会科学研究所』12巻3号。
- 後藤光蔵【2003】『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。
- 桜井良治【1994】「東京都の生産緑地の保全と計画的市街化形成」『法経論集』72号。
- 岡司直也・佐藤真弓【2013】「都市農業をめぐる研究動向と今日的論点」『サステイナビリティ研究』vol.3。
- 田代洋一編【1991】『計画的都市農業への挑戦』日本経済評論社。
- 田代洋一【2016】「都市農業振興の課題—『都市農業振興基本計画』の検討」『月刊NOSAI』平成28年8月号。
- 東京都農業会議【2016】『都民の暮らしが潤う東京農業の推進調査結果報告書』東京都。
- 中島正博【2016】「東京都市町村総合交付金等の沿革と財源調整機能」片桐・御船・横山編著『格差社会対応の新展開』中央大学出版会。
- 橋本卓爾【1980】「都市農業は生き残れるか—放逐攻勢激化のなかで—」『農業と経済』46巻10号。
- 橋本卓爾【1991】「大阪における都市農業と自治体」田代【1991】所収。
- 樋口 修【2008】「都市農業の現状と課題—土地利用制度・土地税制との関連を中心に—」『調査と情報』621号。
- 發地喜久治【1991】「東京における都市農業と自治体」田代【1991】所収。

The Development of Urban Agriculture and Conservation of Urban Agricultural Land

Masahiro NAKAJIMA

Abstract

This paper looks back on trends in the development and conservation of urban agriculture. As the population of urban areas has increased, urban agricultural land has been taken over by residential buildings, and the intermixture of residential areas and agricultural land remains a problem. The solution depends largely on the state of agricultural management on the farmers' side. Following the enactment in 2015 of the Basic Act on the Promotion of Urban Agriculture, measures are being adopted to promote urban agriculture. But it is also necessary to emphasize the food supply function and to classify agriculture by urban farmers, agriculture through cooperation between urban farmers and citizens, and agriculture (agricultural work) by citizens using urban agricultural land.