

都市内農地保全の意義

大竹道茂

一、都民のニーズにフレキシブルに答える東京農業

四月二日からワシントンで開かれていた第四回日米構造協議は、大規模小売店舗法の改廃問題、独占禁止法の改正強化問題、公共投資の拡大問題等が議論の中心で、同じように米国側が強く要求していた都市農地の課税強化問題について政府の対応を注目していたが、結局は論議もされず当然のことのように差し出され、しかも宅地並み課税等よりも一歩も二歩も踏み込んで、大都市地域においては農地の相続税納税猶予制度を廃止する方針まで中間報告に盛り込んだ。米国の言うがままに政策を断行しようという腰の座らない政府の姿勢には憤りを禁じ得ない。

そもそも、農地の宅地並み課税が宅地供給の決め手と

して登場したのは、一九六八年新都市計画法の成立に伴うもので、農家と自治体が一体となって反対運動を展開したが、一九七三年四月二十五日自民党単独で可決成立した。当時は高度経済成長期、産業・資本、そして人口が首都東京に集中した。しかし高度経済成長は半面、巨大都市東京では都市機能の渋滞、都市公害の拡大等ひずみがあちこちで生じ、人々は健康で文化的な都市生活と、安全で新鮮な生鮮食料、花や庭園樹等、緑に潤いを求め、更に農業のある自然環境、それはオープンスペースであったり、緑地であったり、アメニティとしての農地の都市機能を認識するようになった。

(1) 一二〇〇万人都民の生鮮食料基地・東京

東京は東西に細長く、地形的には東の江東三区のように海拔〇mから、西には海拔二〇〇〇m級の雲取山、さ



おおたけ・みちしげ
一九四四年東京都生まれ。六六年東京農業大学卒業。東京都農協中央会勤務。長期営農継続農地制度を勝ち取る八一年当時は担当課長、経営監査部長等を経て、営農農政担当副参事。

らには南に洋上伊豆七島、そして一〇〇〇kmには小笠原諸島まであり、日本中で生産されるものはほとんどできるといえる。都民の消費する野菜の一五%を生産している。中央卸売市場の統計では市場に入荷する野菜のほとんど一七品目が東京からも出荷されており、東京は日本農業の縮図とさえ言われてきた。東京都の農地の六五%を占める市街化区域内農地がその主産地となっており、鮮度を重視する、こまつな、つまみな、ほうれんそう等は市場の占有率が高く(表1)、最もポピュラーな野菜として料理によく使われる、キャベツ、だいこん、にんじん、カリフラワー、ブロッコリー、さらに果物ではりんご、みかん、なし、ぶどう、キウイフルーツ、かき等、地域の人達のニーズに答えて生産している。販売方法もいろいろで、トマトやいちごのように消費者が自分で収穫するために苗のうちから株単位やうねごと売する方法、消費者が果物を収穫時にもぎ取る方法、市場に出荷しないで畑から消費者の食卓に早く届ける庭先売、さらに消費者の注文に応じて生産する農家もあり、誰が生産したかわかる野菜、生産者と消費者の信頼関係による農産物の生産に励んでいる。特に東京農業は露地栽培が主体だから消費者にとっては、忘れかけていた旬の味、地場産の新鮮な味を安心して食べられる大きなメリットもある。

(2) 都民が求める「農」とのふれあい

人々は自然を求めるわけだが、その欲求として農家の農地を利用した市民農園や学童農園・老人農園などが各地に設けられ大変な人気だ(表2・3)。市民農園の募集をすると、どこでも数倍もの応募となっている。戦争直後は個人の食料確保が主目的だったが、今日では土に親しみ、新鮮な野菜を味わうことは勿論のこと、レクリエーションや健康を守るために農園に通って来る人もいる。農園での作物づくりは人々に心理的、情緒的影響を与える等、心身の健康と密接なかわりあいを持っているからである。さらに「お米の成る木」ではないが、自分達が食べている農産物がどのようにして栽培されるのかを子供に教える、自然教育のため等、利用者の目的もいろいろである。農園では同好の者同士、野菜の作り方を教えあったり、自分で収穫した野菜のお裾分けなど、円満なコミュニケーションが生まれ、より良い市民生活を生み出している。

(3) 過密の進行と貴重なオープンスペース

東京の農地は、幹線道路沿いには少なく、裏道に入らないと分からない。農地が都市の中でどのような役割を担っているか、今農地はどのような状況にあるのか空か

表1 ●おもな東京産農産物のシェア (東京都中央卸売市場)

品目名	東京産のシェア	市場占有率
なまみ	86.4%	1位
なつな	58.4%	1位
なつな	54.1%	1位
なつな	30.3%	2位
なつな	24.5%	2位
なつな	22.7%	2位
なつな	18.5%	1位
なつな	12.4%	2位
なつな	12.0%	3位
なつな	11.1%	2位
なつな	9.6%	5位

注：シェアは、東京都中央卸売市場での取扱量に占める東京産農産物の割合である。
資料：「昭和60年東京都中央卸売市場年報」

「東京・農の風景」フォトコンテスト入選作品



から見れば一目瞭然と、一昨年の七月に上空三〇〇mからヘリコプターで東京の農業をじっくりと見てみた。東京へリポートのある新木場から、こまつな等、軟弱野菜の生産地江戸川・葛飾・足立、そこから板橋、練馬、さらに三多摩に向けて飛んだが収穫期を迎えた農地が連なり、良く管理されたキヤベツ畑等が広がっていて、東京農業健全を改めて確認できた。半面東京は密集化傾向にあることも事実で、すでに江東三区の低層住宅密集地帯などは人間の住む環境とは言いがたく、また新宿副都心の近代的な超高層ビルの足元、西新宿一帯には消防車が入り込めない程ごちゃごちゃと木賃のアパート群で埋まっており、改めて災害にあった場合の貴重な避難地としてオープンスペースの確保をしなければならぬことを実感した。都防災会議の調査研究によると、区内は言うに及ばず、三多摩地区でも人口の急増と農地の宅地化で防災上危険が増しているという。農地は避難場所の他、救助活動のスペースでもあり、延焼阻止の防火機能として重要だと同会議のレポートは結んでいる。

二、「宅地に転用しない農は悪」の論理

(1)感情だけが先行するマスコミ誘導

今政治を動かしているのは政治家でなくマスコミだと言われているが、最近の一部マスコミの偏見に満ちたヒステリックな報道にはあきれられるばかりか恐ろしくなる。

農業の初歩的な常識を全く知らない者がずかずかと畑の中に入り込んできて、自分の持ち得た知識の範囲で勝手に決めつけてしまうペンの暴力や、企業の遊休地を農地として放映するカメラ等、貧困で不毛な論調の中に都市農家はさらされている。

(2)農地の放出はそっくり企業へ

これまで、政府の持ち家政策や、感情的な一部マスコミのために、都市の農地を放出すれば、サラリーマンの誰でもが家をもてるかのような期待を抱かせ、しかもその主張があたかも正当論のような錯覚を生み出して、家の持てないことは人生のルールに乗り遅れたかのような印象を与えて、農家とサラリーマンを対決させる風潮を作り出してきた。しかし冷静に考えて見ると、すでにここまで高騰してしまった地価では、いくら農地が放出されたとしても、地価が下がっては困る企業や投機家さらに銀行等により地価の底ささえのための買い漁りが行なわれ、サラリーマンの手の届く地価までは下がらないことぐらい過去の例が示している。銀行の土地融資は五〇兆、クレジット会社等まで含めると一〇〇兆円とも言われているだけに、地価の値下がりには金融機関の倒産さえおこしかねないからだ。『東京の土地』（東京都総務局発行・一九八八年）によると、地上げが横行した千代田区、中央区、港区、江東区の四区で法人の所有になった土地は区内の六三%以上と際だって多く、二三区平均でも二

「街づくり」などと言う論議ではなく、農地は税金が安い、地価の高い土地をもっているなど、妬み、嫉みという感情論のたぐいの論調ばかりで、中には農家の息子が大学にいくことすら許されないようなものまである。特に土地問題の中で農地としてテレビの画面に映しだされるものは、農地とは言いかねる荒れ果てたものが多く、誤解が誤解を生んでいる。農地と言ってもいろいろで、九九〇平米以下の農地の他、温室や畜舎等はすでに宅地並みの税金が掛かっている。九九〇平米以上でも課税台帳上は雑種地として、宅地以上に高い税金が掛かっているところもある。また見た目には農地でもすでに企業の手に渡り、地目は宅地で未利用地になっているところもある。これを調べもしないで取材する。露地栽培が主体の東京の農業は寒さのために冬場は作物が成育せず農地のほとんどは休耕して、せいぜい一部自家用の野菜を残してあるぐらいである。これをまた写真に撮って「腐らせた野菜を放置しているような農地管理」と決めつける。特に東京特産のうど栽培は、前の年の夏から秋にかけて幹や葉を繁らせて根株を大きく育て、初冬に霜を当てて根株を休眠させる。それを掘り出して穴蔵で熟をかけて立派な軟化うどが生産されるわけだが、霜を当てて根株を休眠させる一カ月というもの、立ち枯れ状態にしておくわけで、この状態を見て「収穫もしないで枯らして放置している」「偽装だ」と疑ってかかる記者までいる。

七%となつてゐる(表4)。また一九八八年個人が手放した宅地は一二二万平米で、企業が取得した宅地は一三七・四万平米と、企業による個人所有地の買入が積極的に行なわれたため、そっくり企業に移った計算になる(表5)。さらに二〇〇〇平米以上の土地を所有している企業は、東京全体の企業のわずか九%で、それが八二・二%の土地を所有しているということ、土地が大企業に集中していることが分かる。企業には相続税もないし、土地の取得費は経費で落ちるし、土地は含み資産、資金の調達力として評価されるわけであるから手当たりしだいに買い漁ることになる。

三、都市農業とアメニティンサエティ

多用な機能を有している都市農業を今後どのようにして保全していくかである。一つには農業の振興策であり、一つには都市内緑地の確保という面がある。

(1)さまざまな農業振興策で都民の期待に応える

都市農業の振興は、地方の大産地の振興とは異なり、地域住民を常に意識して都市的土地利用との調整を図られながら、農地利用の高度化や生産基盤の整理、最新技術の導入と付加価値の高い農業経営の促進、さらに地域特産物の掘りおこしと地場産野菜が直接地域住民の食卓に上るような流通の改善等、具体的な振興をしていく必要がある。もちろん、都民の消費量が多い都内産野菜に

表2 ●市民農園(88年1月1日)(単位:戸㎡)

事業主体	区市町	農協	農業者	計
利用世帯	29,364	1,891	2,828	34,083
面積	563,560	44,856	39,855	648,271

東京都農業会議調

表3 ●観光農業

品目	対象面積	生産農家数	参加都民数
もぎとり果樹(梨・栗・ブドウ等)	7,146アール	344戸	189,350人
イチゴつみ	1,305	57	78,970
サツマイモほり	1,954	103	47,780
ジャガイモほり	93	17	2,180
野菜うねうり	900	145	7,793
計	11,398	666	326,073

東京都農業会議調



三鷹市北野の野菜畑



江戸川区葛西の「こまつな」の畑、年6~8回転の生産

ついで、その安定供給を図ることは言うまでもない。また農業後継者の育成も重要な課題である。本会と東京都では今までも農業後継者の育成に力を入れてきたが、一九九〇年度からは、一度企業などに勤めていたが、家庭の事情で農業をやるために戻ってきた、いわゆるUターン農業後継者のセミナーをスタートさせた。このセミナー、東京都農業改良普及所の先生方が実践的な知識及び技術についてマンツーマンで指導し、中央会が市場視察や消費者対策・流通・直販対策の研修を行なうこととなつてゐる。東京では企業からもどってくる後継者が多く、一〇年程十分に社会勉強を積んで帰ってくるため、消費者の心も学び、生産から流通まで新しい感覚の企業的農業経営を目指して取り組む者が多い。先の都議会において、「都市農業を守り発展させていくための施策を展開していくことが必要と思うが」との一般質問に対し、鈴木知事は「営農を継続する農地については、これを保全し、積極的に農業の振興を図る」とし、農業振興としては全国に先駆けて、「都市農業基本構想を策定し、都市と調和した農業の振興策を講ずる」と明確に答弁している。われわれは知事の発言を、東京を「ふるさと」と認識している都民の共通の意見と受け止めている。

(2) 机上の生産緑地制度

昨年の暮れ以来、都市農地に対する政府の考えは厳しいものになつてゐるが、建設省は都市農業を存続するた

る要因を作つてゐる。たとえば合計で一ヘクタールの農地を所有していても一〇アールずつ飛び地となつていれば面積要件に該当せず、一ヘクタールすべての農地が生産緑地として認められない。都市農業にとって地続きか、そうでないかは農業生産上は余り問題ではない。また指定期間としては第二種生産緑地が最高二〇年で、その後は農業継続ができなくなる。したがつて立派に農業生産をあげていても要件に合わなければ農業経営が事実上できなくなつてしまふし、農地保全もできない。また都市計画側の都合で指定をしないこともあるなど、これら要件一つ一つを改善しない限り、血の通つた制度とはいえず、農家は安心して農業生産に打ち込むことはできない。

(3) 都市農地の保全と自治体の先買権

都民一人当たりの東京の公園面積は三・二平米、農地を加えてやつと世界の大都市なみの一六・二平米である。このような現状の東京では、都市内緑地を確保する必要から明確に都市計画のなかに農地を位置付け、今後は都市空間、都市緑地の確保の意味からも都市農地の保全に力を入れていく必要がある。しかし農家が農地を自由に処分できるのでは……との意見もある。それには自治体の先買権を付けるような制度を考える必要がある。現在都市の農地は、自治省の通達によつて、一筆毎に年間の栽培計画と栽培実績を報告することになつてゐる。しかも報告と異なり管理が不十分であれば注意のうえ直ちに

めの制度としては、生産緑地として認定することしか考へていないような報告を受けてゐる。現在生産緑地に指定されている三大都市圏の農地の内、指定面積七八・八%が東京の農地で、他県ではほとんど指定を受けていない。これは建設省が農家の意向を聞かずに机上論で制度の構築を急いだためで、指定されるための要件として決められた面積的な問題や指定期間の問題など農家が躊躇す

表4 ●民有地の所有者数、面積(63.1.1) (単位:人、千㎡、%)

区市町村名	面積			面積構成比	
	個人	法人	計	個人	法人
千代田区	1,148	2,363	3,511	32.7	67.3
中央区	1,140	2,674	3,814	29.9	70.1
港区	3,038	5,246	8,284	36.7	63.3
新宿区	6,204	3,454	9,657	64.2	35.8
文京区	3,959	1,844	5,803	68.2	31.8
台東区	2,969	1,564	4,533	65.5	34.5
墨田区	4,719	2,292	7,011	67.3	32.7
江東区	4,671	9,773	14,444	32.3	67.7
品川区	6,795	5,642	12,437	54.6	45.4
目黒区	6,902	2,168	9,070	76.1	23.9
大田区	18,007	7,587	25,593	70.4	29.6
世田谷区	29,424	7,426	36,850	79.8	20.2
渋谷区	5,091	2,596	7,687	66.2	33.8
中野区	8,348	1,744	10,091	82.7	17.3
杉並区	19,050	3,791	22,842	83.4	16.6
豊島区	6,278	1,788	8,065	77.8	22.2
北区	6,898	2,948	9,846	70.1	29.9
荒川区	4,127	1,413	5,540	74.5	25.5
板橋区	13,493	4,663	18,157	74.3	25.7
練馬区	28,713	3,684	32,397	88.6	11.4
足立区	24,288	6,018	30,306	80.1	19.9
葛飾区	14,527	3,333	17,860	81.3	18.7
江戸川区	20,080	4,603	24,683	81.4	18.6
区部	239,869	88,614	328,482	73.0	27.0
多摩地区	483,883	122,855	606,738	79.8	20.2
区部・多摩	723,752	211,468	935,220	77.4	22.6

表5 ●個人法人別宅地面積 (単位:千㎡)

区市町村名	63年			62年			63-62		
	個人	法人	計	個人	法人	計	個人	法人	計
千代田区	1,148	2,361	3,508	1,068	2,324	3,392	80	37	117
中央区	1,140	2,673	3,813	1,185	2,633	3,818	-45	40	-5
港区	3,037	5,131	8,168	3,177	5,268	8,445	-140	-137	-277
新宿区	6,203	3,225	9,428	6,337	3,086	9,423	-134	139	5
文京区	3,959	1,676	5,634	4,015	1,658	5,673	-56	18	-38
台東区	2,969	1,549	4,517	3,010	1,507	4,517	-41	42	1
墨田区	4,719	2,106	6,825	4,773	2,075	6,848	-54	31	-23
江東区	4,666	9,285	13,952	4,715	9,180	13,895	-49	105	56
品川区	6,795	5,080	11,875	6,895	4,983	11,878	-100	97	-3
目黒区	6,818	2,026	8,844	6,878	1,982	8,860	-60	44	-16
大田区	17,786	7,068	24,854	17,922	6,921	24,843	-136	147	11
世田谷区	26,168	6,213	32,382	26,294	6,057	32,351	-126	156	30
渋谷区	5,082	2,438	7,520	5,262	2,350	7,612	-180	88	-92
中野区	8,193	1,585	9,778	8,267	1,531	9,798	-74	54	-20
杉並区	18,077	3,215	21,292	18,136	3,143	21,279	-59	72	13
豊島区	6,278	1,691	7,969	6,343	1,618	7,961	-65	73	8
北区	6,881	2,929	9,810	6,779	2,922	9,701	102	7	109
荒川区	4,127	1,289	5,416	4,150	1,283	5,433	-23	6	-17
板橋区	12,609	4,461	17,070	12,665	4,424	17,089	-56	37	-19
練馬区	22,599	3,052	25,651	22,580	2,938	25,518	19	114	133
足立区	19,910	5,400	25,310	19,898	5,322	25,220	12	78	90
葛飾区	13,441	3,111	16,552	13,501	3,031	16,532	-60	80	20
江戸川区	17,730	4,481	22,211	17,605	4,432	22,037	125	49	174
区部	220,334	82,043	302,377	221,457	80,669	302,125	-1,120	1,374	252
区部・市部	369,721	125,371	495,091	369,864	123,191	493,054	-143	2,180	2,037

(注) 1. 課税資料から作成に係る分を除く 2. 面積は評価総地積(免税点未満を含む) 3. 区部は区分所有土地

宅地並み課税がかかってくるという仕組みになっている。それは現在の長期営農継続農地制度のもとでは当然のことと認識しているが、しかし農家も人の子、家庭的な問題として働き手が病気になるたとか、後継者がいないなど、人手がなくて農業ができない農家もいわけではない。そのような農家が公園緑地や市民農園等公共的な利用として自治体に貸したいというような場合、それでは宅地にしろではなく、相続税の納税猶予制度と自治体の先買権を付けておくことによって、営農ができなくなっても、その土地はオープンスペースとして残り、将来は確実に自治体が確保できることになる。それなら最初から自治体に売ればよいという意見も出ると思うが、国や自治体が管理するとなると、街灯を付けるは、水のみ場を作るは、管理する人はいるはで、大変コストのかかるものだ。その点農家に管理をまかせれば、自治体としてコストは掛からないで緑の空間を残すことが可能になる。またここまで高騰してしまった地価では、自治体に先買権があっても高く買えないという話もある。しかし各自治体の管轄する区域の土地は限りあるものだけに、必要な土地は将来を考えて借金をしてでも買っておくことができないかである。環境の保全としてなら市民も納得をすると思う。いずれにしても、各自治体の置かれた状況はその場その場によって違いがあり、その利活用の方法にも違いがある。したがって宅地並み課税のような

方法によってはきださせ一律に宅地化を進めるというような国の政策には住民は納得しない。都内の農地に宅地並み課税をかけてもせいぜい八〇億、税金で貴重な緑を失いインフラ整備が数千億もかかって、しかも最終需要者のサラリーマンの住宅問題が解決されないとしたら、「失政だった」だけでは済まされない。自治体や地域住民、農家などのコンセンサスを得たうえで、よりよい街づくりを考えていかねばならない。

(4) 激動をくぐり抜けた都心の緑地
 東京を上空から見ると、山の手線の内とその周辺部に緑が多いことが印象に残る。皇居・日比谷公園・新宿御苑・明治神宮・神宮外苑・上野公園・六義園・目黒自然教育園・小石川後楽園・浜離宮・芝離宮・有栖川宮公園・駒場公園等、乱立するビルの中に鬱蒼たる緑が繁り、辺りに安らぎを与えている。さて、これらの緑地がいつどのようにして残され今日に至っているか。一八六七(慶応三)年、大政奉還により幕府につかえていた旧大名達は政情不安のなかで、各藩ともに国許に戻ってしまい、広大な大名屋敷は住む者もなく荒廃していった。この頃、京都・大阪を含め遷都問題が盛んに論議されたようだが、政府機関を置く用地問題で他の候補地に比べ無人となった大名の広大な上・中・下の各屋敷跡は用地としてまわっていているため、条件としては東京が一番整っていた。当時維新という社会変動で市中は寂れ、士族を始め市民

表6 ●市街化区域内の農地面積

	市街化区域面積 (A)		市街化区域内農地面積 (B)		農地面積の地域別割合
	面積	戸数	面積	戸数	
都	105,595.0ha	110~180万戸	8,347.12ha	10~20	7.9%
区					
部	56,553.0		1,451.73		2.5
北多摩	24,311.0		3,857.21		15.9
南多摩	19,187.0		2,145.46		11.1
西多摩	5,544.0		892.72		16.1

(注) 市街化区域面積は「都市計画のあらまし」(昭和63年版:都市計画局)

生活は困窮の極に達していた。東京府の二代知事大木喬任はこのような中で武家屋敷の再開発と士族達に仕事を授け産業振興を図る目的で空き家になった武家屋敷を開墾、農地にして貸し付けようとの桑茶政策を打ち出した。米麦の栽培と技術や労力が大変だが桑や茶なら栽培も簡単、特に幕末以来生糸とお茶は日本の主力輸出品であるだけに、貿易の促進も一気に押し進められると考えたようだ。この政策によって一八七〇(明治三)年の調査によると三〇〇〇ヘクタールの農地(現在二三区内に残る農地面積の倍)が麻布、青山、小石川、麴町、四谷等、現在の山の手線の内側に忽然とでき上がった。大名屋敷の中には贅をつくした庭園も多かったようだが、この政策により跡形もなく地ならしされて、お茶と桑の苗木が植え付けられた。しかしこの政策、東京の人口が増加したため数年で頓挫している。この桑茶政策から逃れた大名屋敷の庭園等が、その後手を加えられながら、今日緑地として都民に親しまれている。このように江戸末期から百数十年の激動する歴史をくぐり抜けて都心の緑地は守られてきた。

端に少ないことに気がつくはずだ(表6)。建設省では二〇〇〇年までの今後一〇年間、一万ヘクタールの農地をつぶし一〇〇万戸の住宅供給を予定しているが、道路等の減歩を考えれば一戸二〇坪弱という敷地での住宅がびっしりと建つ計算になる(表7)。現在でも都市は水の問題、ゴミの問題等あまりにもたくさん抱えていて解決を迫られている。これ以上農地を潰すことは、将来の居住環境のよい街づくりを放棄することで、各自治体とも人口の流入を抑え、快適な居住環境を保障する緑被率を高めることが今必要だ。したがってそれには農家所有の農地と雑木林を保全し、相続などによって農家がどうしても転用する必要がある時には自治体がい上げられるような制度の構築を急がねばならない。都心の緑地が守られてきたように、東京の農地も代々農家個人の手によって、江戸から数えれば三八〇年の長きにわたって営々辛苦受け継がれてきた。その農地をコンクリートで塗り固め、鉄柱を打ち込むことが現在の、また将来の街づくりにとって最善の方法とは思えない。

(5) 農地潰しは街づくりの放棄
 現在東京の緑地を見た場合、都心から一〇km圏を過ぎると、農地以外の緑地の割合が少なくなる。特に三多摩に目を向けると風致地区として保存している所はあるものの、農家所有の農地と雑木林を除くと緑地の割合は極

表7 ●東京圏の住宅・宅地供給可能量第1次試算

地域	土地賦存量または開発面積	2000年までの供給量試算	
		面積	戸数
既成市街地	低・未利用地など(工場跡地、国公有地、空地、屋外駐車場、資材置場など)	29,000ha	10,000 ha
	低層住宅密集市街地の再開発など	—	10~20
	市街化区域内農地	36,000	10,000
新市街地	開発許可、区画整理など	20,000	70
	合計	40,000	260~370

(1990年1月、建設省資料)