

# 大阪商業大学学術情報リポジトリ

## 都市農業の意義と保全に関する研究—大阪府東大阪史におけるケーススタディー—

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2019-07-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 中塚, 華奈, 金坂, 成通, NAKATSUKA, Kana, KANASAKA, Shigemichi メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/809">https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/809</a>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



# 都市農業の意義と保全に関する研究

—大阪府東大阪市におけるケーススタディ—

中 塚 華 奈  
金 坂 成 通

1. はじめに
2. 都市農業に関する先行研究
3. 都市農業の意義と都市農業政策の経緯
4. 2022年以降の都市農業者の選択肢
5. 東大阪市の生産緑地の実態と生産者の意向
6. まとめ

## 1. はじめに

昨今、都市農業をとりまく状況は、目まぐるしく変化している。地産地消への認識の高まりや農業に関心をもつ都市住民の増加、人口減少に伴う宅地需要の沈静化による農地転用の必要性の低下、東日本大震災を契機とした防災意識の向上などの様々な背景があり、2015年に都市農業振興基本法、2016年に都市農業振興基本計画が策定された。

これにより農業政策上も都市政策上も都市農業が再評価されることとなり、「担い手の確保」、「土地の確保」、「農業施策の本格展開」にむけて都市農業振興に関する新たな施策を講ずる必要もでてきた。

とりわけ指定されてから30年経過した生産緑地の所有者が、指定解除した場合の生産緑地面積の減少、それによる土地供給の急増、価格下落の懸念等のいわゆる「2022年問題」は喫緊の課題である。それを受けて2017年6月15日には都市緑地法の一部を改正する法律も施行された。

そこで、本稿では、まず、これまでの都市農業に関わる施策の経緯と都市における農地の位置づけを整理し、2022年以降に生産緑地所有者をはじめとする都市農家の都市農地に関する選択肢を提示する。次に東大阪市の生産緑地地区の現状把握を行い、農家への基礎調査とN農家のケーススタディにより、生産緑地の所有者が2022年以降も特定生産緑地として指定継続を行い、都市農地を保全するためのインセンティブについて考察を行う。

## 2. 都市農業に関する先行研究

都市農業に関する法制度やその変遷と課題に関する先行研究として、葛谷<sup>1)</sup>は消費者や自治体の協力の必要性を指摘し、樋口<sup>2)</sup>は土地利用制度や税制の変更が必要であると指摘してきた。関司・佐藤<sup>3)</sup>は、1960年代後半から1990代以降までを第一期から第三期に分けて、都市農業を取り巻く時代背景や法制度、都市農業に関する議論、研究動向などをまとめ、農林水産省と国土交通省が連携を試みながら都市農業政策の再検討を始め、都市農業が多面的機能の議論から脱却し、その必然性を積極的に提起する姿勢が打ち出されたとした。橋本<sup>4)</sup>は、当面の課題として国や地方公共団体の責務の充実と、農業者と都市住民との協働型農業に注目し、拡充強化することを提案している。中島<sup>5)</sup>は、都市農地の宅地化を目的とした開発と保全をめぐる動向と都市農地を保全するための農業振興の課題を整理し、都市農地の歴史はあくまで食料供給機能であり、農業としての振興を図ることの必要性を指摘してきた。安藤<sup>6)</sup>は、農地を残すことに都市農家がメリットを感じられるかどうかを鍵を握っているとし、最終的には行政による都市農地買い上げによる確保・保全も必要だとする。大西<sup>7)</sup>は、都市農地制度の制度設計と運用改善の必要性を示唆している。

都市農家の農地所有形態の意思決定行動を分析したものには、清水<sup>8)</sup>があり、1991年における生産緑地と宅地化農地の選択行動としては、跡継ぎの有無や基盤整備水準や土地需要が重要な要因になることを明らかにし、生産緑地法改正は貸家供給に対し統計的に有意な影響を与えたことを示している。さらに、都市農家の土地利用選択について分析した近年の研究には、吉田他<sup>9)</sup>がある。ここでは、東京都練馬区の3農家を対象に、農家ごとの土地利用を考慮し、農家単位での経済性とその経年変化を評価するモデルを構築している。分析の結果、各土地で行われる事業、相続税、地価などが影響を与えることをシミュレーションによって明らかにした。星<sup>10)</sup>は、神奈川県秦野市の生産緑地所有者への調査で、後継者がいない農家ほど、2022年の買取申出の意向が強いことを明らかにした。

そこで、本稿では、具体的に都市農業を振興する施策について東大阪市の実態を調査し、市内の農家のケーススタディにより、都市農家が今後も農業を継続し、特定生産緑地として

- 
- 1) 葛谷栄一「日本農業における都市農業—都市農業を考える」『農林金融』712、2005、pp2-18。
  - 2) 樋口修「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、2008、pp1-11。
  - 3) 関司直哉・佐藤真弓「都市農業をめぐる研究動向と今日的論点—「農業不要論」から「農のあるまちづくり論」へ—」『サステイナビリティ研究』3、2013、pp67-74。
  - 4) 橋本卓爾「新たな局面を迎えた都市農業—都市農業振興基本法」の制定を中心にして」『松山大学論集』28(4)、2016、pp30-52。
  - 5) 中島正博「都市農業の振興と都市農地の保全」『経済理論』387、2017、pp111-130。
  - 6) 安藤光義「都市農業・農地の担い手をどう考えるか—農地制度の整理と展望」『都市計画』67(3)、2018、pp10-13。
  - 7) 大西敏夫「都市農業における経営展開の可能性とその条件」『農業と経済』84(2)、2018、pp35-44。
  - 8) 清水千弘「農地所有者の土地利用選好に関する統計的検討—生産緑地法改正による農地転用問題を課題として—」『総合都市研究』第62号、1997、pp31-45。
  - 9) 吉田真悟・八木洋憲・木南章「都市農家の長期的土地利用選択に関する研究」『地域学研究』45(3)、2015、pp305-316。
  - 10) 星勉「2022年問題への農地所有者の対応—農業後継者の確保と特定生産緑地制度の選択」『都市計画』67(3)、2018、pp18-19。

指定するためのインセンティブについて考察を行うこととした。

### 3. 都市農業の意義と都市農業政策の経緯

#### 1) 都市農業の意義と重農主義

近年、都市農業は、都市計画において「あってはならないもの＝宅地化すべきもの」から「あるべきもの」へと位置づけを180度転換した。この変化には、大きくわけて2つの理由があげられる。

1つめは、これから人口が減少していく日本において、高度経済成長期の人口増加時に必要とされてきた農地の宅地化が求められなくなったという消極的理由である。

2つめは、都市農業が有する多面的機能が評価されてきたという積極的理由からである。都市農業は、食料生産機能のみならず、景観形成（まちなみを良くする）、交流創出（コミュニティをつくり、守る）、食農教育（学びの場）、環境保全（環境を整え、多様な生物を守る）、防災（避難場所や食料や水の蓄え）などの機能を有している。

経済学思想には、「重農主義」というものがある。フランスの経済学者であるフランソワ・ケネーの理論であり、経済活動における自然の法則を理論の中に組み込んだものである。ケネーは、一国の諸階級間の所得の流通と収入の源泉を、簡潔な線と数字で「経済表」として図式化した。社会的富の再生産過程を解明し、国家の富の源泉は農業にあるとした。経済活動には生産的労働と不生産的労働があるとし、農業以外の工業や商業は不生産労働と位置づけた。不生産労働とは、新たな富が生産されても同量の富が消費されているということである。

農業だけは追加的な富の生産を可能としている。それは、農業は人間だけで実施できるものではなく、自然と人間の共同作業として成立しているからである。自然が生産した分だけ富が増加し、その増加分が社会の中で循環し、農産物以外のものに変換されて社会に蓄積されていく。これが経済の本質であるというのがケネーの主張であった。

経済成長の過程で、工業や商業での商品の生産・流通・消費の流れが拡大していくと、自然を排除して経済を考える時代がしばらく続いたが、今日では、ケネーの自然価値論が再評価され、共感する人も増えてきた<sup>11)</sup>。

#### 2) 都市農業政策の経緯

都市農業に係る施策の経緯については、中塚・金坂<sup>12)</sup>に詳しいが、概要としては、以下のとおりである。

##### (1) 「宅地化すべきもの」として

昭和30年代後半から40年代にかけての高度経済成長期に、市街地が無秩序に拡張してい

11) 内山節「種子は半製品である」『種子法廃止でどうなる?』農産漁村文化協会、2017、pp2-5。

12) 中塚華奈・金坂成通「都市内の緑地保全に関する一考察—大阪府東大阪市の生産緑地を事例として—」『公益社団法人日本不動産学会2017年度秋季全国大会論文集』33、2017、pp39-46。

くことを防止する目的で、市街化区域と市街化調整区域に区別する都市計画法が1968年に制定された。市街化区域は、「既に市街地を形成している区域及び概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」であり、市街化区域内の農業は、主要な農業振興施策からは外された。つまり「宅地化すべきもの」として位置づけられてきた。基本的に市街化区域内の農地には宅地並課税が適用された。しかし、農地所有者の反対により、各自治体により宅地並み課税の実質的な免除措置<sup>13)</sup>が実施されてきた。

#### (2) 「将来の公共公益施設への転用地」として

1974年に生産緑地法が制定され、面積要件や利用制限などを満たせば農地並課税が適用されることとなった。ただし、基本的に市街化区域は、「優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」であり、市街化区域内の農地は、あくまでも「将来、公共公益施設に転用されること」が前提として扱われた。生産緑地は単なる農地ではなく、「公害または災害の防止等良好な生活環境の確保に相当の効用がある」という環境機能と、「公共施設等の敷地の用に供する土地として適している」という多目的保留地機能を有するとして、税制優遇措置がとられた。

#### (3) 線引き後、「保全する農地」として

バブルの崩壊や都市化の速度がある程度緩やかになったことを受けて、1991年に生産緑地法が改正された。生産者には農地を「宅地化するもの」と「保全するもの」とに区分させて、「保全する農地」だけを「生産緑地地区」に指定し直すと、税制猶予が受けられるようにした。面積要件は従来の1,000㎡から500㎡に緩和されたが、買取りの申出ができるまでの期間は30年以上と大幅に延長された。

#### (4) 「あるべきもの」として

2017年6月15日に「都市緑地法の一部を改正する法律」が施行された。これにより、都市部の「農地」が、「緑地」の一つとして明確に位置づけられた。また、「都市農地の保全方針」が「緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画」における記載事項として追加された。その他にも①生産緑地地区の面積最低要件の引き下げ(300㎡以上)、②直売所や農家レストラン等設置や土地の賃貸に関する行為制限の緩和、③買取り申出始期の10年延期、④田園住居地域の創設等、生産緑地の保全に資する改正が行われ、都市農地の位置づけは、従来の「宅地化すべきもの」から「あるべきもの」へと大転換することとなった。

2018年5月11日には、所有者不明農地の貸借を促すとともに、一定の要件を満たす全面コンクリート張りの農業用ハウスの底地を農地とみなす「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律案」が成立したほか、2018年9月1日には、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」が制定され、生産緑地の貸借を可能とする新たな仕組みもできるなど、都市農業の保全に資する法改正が行われている。

13) 「宅地並み課税」を導入した多くの自治体で、「宅地並み課税」の税額と「農地並み課税」の税額の差額を奨励金として還元するといった施策が、講じられ、実質上、課税負担の増加にはならなかった。

表1 特定生産緑地制度を見据えた生産者の選択行動

シナリオ	1991年に改正された現行制度				2022年以降の特定生産緑地制度					10年先までの農地保全傾向
	生産緑地指定	固定資産税	相続税納税猶予	指定解除時の買取申出	特定生産緑地指定	買取申出可能時	固定資産税	行為制限緩和	次世代への相続税納税猶予	
A	指定	農地並	適用	しない	する	10年毎	農地並	適用	適用可	強い ↑ ↓ 弱い
B	指定	農地並	非適用	しない	する	10年毎	農地並	適用	適用可	
C	非該当	宅地並	非該当	非該当	する	10年毎	農地並	適用	適用可	
D	指定	農地並	適用	しない	しない	常時*	不確定	不確定	不確定	
E	指定	農地並	非適用	しない	しない	常時	不確定	不確定	不確定	
F	非該当	宅地並	非該当	非該当	しない	常時	宅地並	非該当	不確定	
G	指定	農地並	適用	する*	非該当					
H	指定	農地並	非適用	する						

\* 営農断念時に相続税納税猶予額と利子の支払い発生

注) シナリオ C と F は面積500㎡以上の場合  
資料：筆者により作成。

#### 4. 2022年以降の都市農業者の選択肢

「2022年問題」とは、現行の生産緑地法において、生産緑地の告示の日から30年を経過する2022年に、生産緑地所有者の多くが指定解除し、その農地を市区町村が買い取らず、他農家に斡旋できず、宅地として有効活用できなければ、市街化区域の中に使用用途の定まらない空き地が大量に発生するということを危惧するものである。

この問題については水口<sup>14)</sup>が法整備の不十分を指摘していたが、2017年6月の改正法案の施行により状況が変わった。塩澤<sup>15)</sup>は、都市農地を活かしたまちづくりのあり方を検討する機会とも捉えた。川井<sup>16)</sup>は、生産緑地の減少率を概算し、公有地として全く利用されない場合、2022年までに3,029haの土地が市場に放出される可能性があるとした。

そこで、2022年以降に都市農地の所有者がどのような行動をとるかについて考察したところ、表1にみるような8つのシナリオが考えられた。シナリオ A から H になるにつれて、都市農地の保全傾向が弱くなる。

シナリオ A と B は、現在、生産緑地の指定を受けていて、2022年以降も指定継続する場合である。現在、既に相続税納税猶予を受けている場合には、生涯営農が義務付けられているため、10年先までの農地保全傾向は B よりも A のほうが強いと考えられる。

シナリオ C は、現在は生産緑地として指定されていない農地でも、300平方メートル以上の農地であって、新たに特定生産緑地として指定を受けた場合である。

シナリオ D ～ F は、2022年以降の特定生産緑地の指定を受けない場合であり、相続税納税猶予を受けているか否か、固定資産税の評価額如何によって農地保全傾向が異なると考察できる。

14) 水口俊典「2022年問題への対応：市街地の中の農地のゆくえ」『Evaluation』59、2015、1-11。

15) 塩澤誠一郎「生産緑地法改正と2022年問題—2022年問題から始まる都市農業振興とまちづくり」『ニッセイ基礎研レポート』、2017、6-7。

16) 川井嘉大「生産緑地2022年問題についての考察」『地方財務』2、2017、199-203。

シナリオGとHは、2022年以降の指定解除可能時に買取を申出する場合であるが、相続税納税猶予を受けていると、営農断念時に相続税納税猶予額と利子の支払い義務が発生するため、農地保全傾向が異なると考察できる。

現在、生産緑地として指定されている農地が2022年以降に特定生産緑地としての指定を受けない場合の、固定資産税や行為制限の緩和、次世代への相続税納税猶予の適用に関する措置によって、生産緑地の保全傾向に影響が及ぶことが考えられる。

## 5. 東大阪市の生産緑地の実態と生産者の意向

### 1) 東大阪市の概要

東大阪市は大阪府の東部に位置し、大阪市、堺市の両政令指定都市に次ぐ、大阪府内で第3位の人口規模の中核市である。2017年1月時点で498,374人、223,353世帯であった。市の面積6,178haのうち、市東部は約1030.5ha(約16.7%)にわたり、生駒山系の山々が広がるが、市域の66.2%は市街地であり、普通緑地は約7%、農地は4%にも満たない。

### 2) 東大阪市の生産緑地

#### (1) 面積と位置

東大阪市の生産緑地地区<sup>17)</sup>は、平成28年12月31日時点で地区数671地区、合計面積は1,145,400㎡である。ここで言う生産緑地地区とは、生産緑地指定を受けた農地が土地の名義人に関係なく周辺に密集している場合も含み、個もしくは集合体を1地区としたもので、最大3.73ha、最小0.05ha、平均0.17haで中央値が0.12haであることから、多くの生産緑地地区が相対的に小規模であることがわかる。

また、地図上で確認すると(図1参照)、生産緑地地区は、東大阪市の全体に分布しており、地理的な特徴を一見して読み取ることは困難である。ただし、商業的に利用価値の高い鉄道駅や幹線道路に近い地域にも位置していることがわかる。また、特に広い生産緑地地区は、幹線道路や駅からは距離的に遠い位置にある傾向があるが、それらはわずかである。

以上から、地理的な面からも、生産緑地が一概に同じような外部環境に直面しているわけではなく、同じ市内においても、交通の利便性の観点において多様な生産緑地地区が存在することがわかる。

#### (2) 指定状況

1992年から2016年までの指定状況と廃止等の状況は表2にみるとおりであり、83%が1992年に指定を受けている。つまり2022年には指定解除可能な農地が930,540㎡あるということになる。

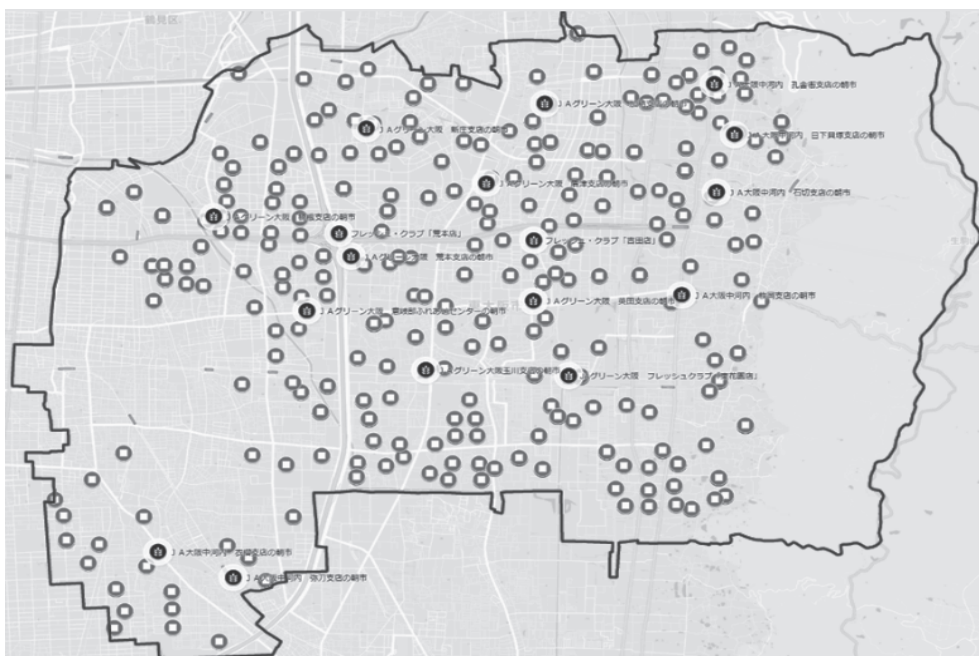
これは、全国的な傾向とほぼ同じであり、東大阪市においてもいわゆる「2022年問題」が起りうる可能性は否めない。

17) 東大阪市の生産緑地地区の規模や用途地域別の分布などの詳細については、中塚・金坂(2017)を参照。

### (3) 相続税適用状況

生産緑地の所有者にとって、相続税の納税猶予が適用されるかどうか、その営農継続の意思決定に影響を与える。ここで、すでに相続税の納税猶予が適用されている場合、終身営農を前提としているため、農地として利用を継続する可能性が高い。東大阪市内の生産緑地地区における、相続税納税猶予の件数と面積を、時系列にまとめたのが図2である。

ばらつきはあるものの、平成4年から平成28年の間、毎年、平均10件程度あり、累計で



注：● 直売所 ○ 生産緑地  
Map data ©2017 Google, ZENRIN

資料：東大阪都市計画室およびJAグリーン大阪の資料をもとに筆者作成。

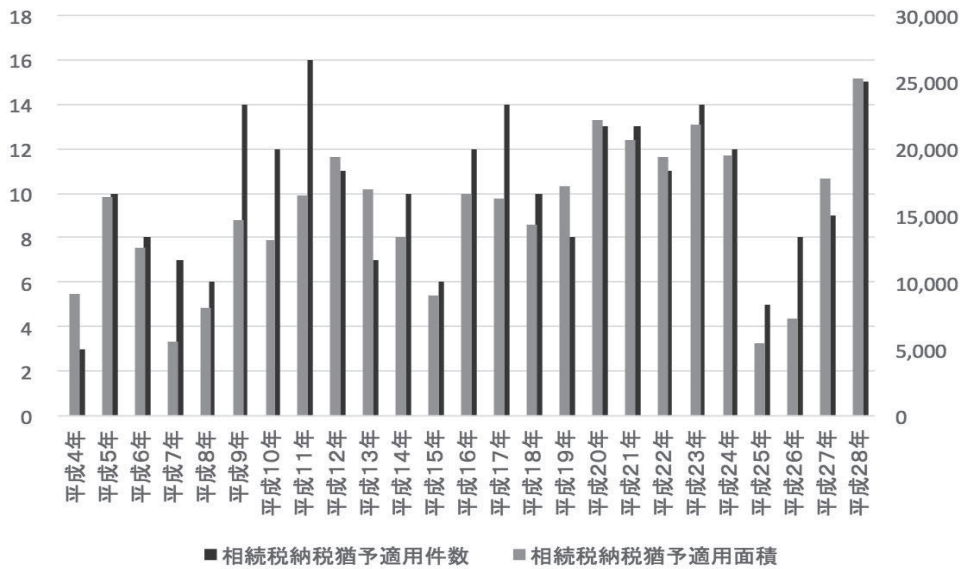
図1 東大阪市の生産緑地地区（671地区）の配置とJA直売所・朝市（h29.3.31時点）

表2 生産緑地の指定状況

	1992年	割合(%)	1993~2016年 の合計	割合(%)	合計
指定年別の件数	557	83%	114	17%	671
指定年別の面積(m <sup>2</sup> )	930,540	81%	214,860	19%	1,145,400
当該年の指定件数	760	84%	141	16%	901
当該年指定面積(m <sup>2</sup> )	1,252,700	80%	311,800	20%	1,564,500
削除された件数	203	88%	27	12%	230
削除された面積(m <sup>2</sup> )	322,160	77%	96,940	23%	419,100

資料：東大阪都市計画課資料より筆者作成





資料：東大阪市都市計画室資料より筆者作成

図2 相続税納税猶予の適用状況

254件が適用されている。それらは612筆、約378,097㎡である。これは、現在の生産緑地地区671件のうち、件数ベースで約38%、面積ベースで33%である。

つまり、件数ベースで、多く見積もってであるが、約4割弱の所有者が相続税の納税猶予を適用されており、それらは営農中止をすれば相続税猶予分の負担が遡って発生するため、生産緑地指定の解除が、すぐさま営農廃止とはならない歯止めになるといえる。

### 3) 東大阪市の生産者の意向

東大阪市の生産者の意向を把握するためのプレ調査として、2017年8～11月にかけて、市内のJA直売所に出荷している生産者6名(30代3名、60～70代3名)に聞き取りを行った。その結果、表3にみるように①所有生産緑地は1～5筆、②2022年以降も生産緑地の指定意向があるという回答は100.0%、③税制優遇がなければ、生産緑地は手放していたという回答は83.3%で、税制優遇がなくても農業生産に取り組むという回答が100.0%、④不動産収入があるとする回答は100.0%、⑤新たな生産緑地法下で農家レストランや直売所建設についてはよいと思うという回答は83.3%、⑥特定生産緑地として300㎡以上の農地を指定する予定があるという回答は33.3%、⑦今後必要だと思う農業施策としては、販路や販売力の強化や農地の賃貸をスムーズにする仕組みづくり等の農業振興施策の必要性があげられた。

東大阪市農政課によれば、東大阪市内の生産者の所有農地面積は、約100㎡から15,000㎡であり、おおよその中央値としては2,000～3,000㎡であるという。生産緑地に指定していな

表3 東大阪市内の生産者へのプレ調査

保有生産緑地面積	60アール	50アール	20アール	30アール	30アール	30アール
生産緑地の指定ほ場数	3	5	2	1	1	1
2022年以降 指定解除予定ほ場数	0	0	0	0	0	0
2022年以降 指定継続予定ほ場数	3	5	2	1	1	1
税制優遇がなければ生産緑地は手放していたと思う	×	○	○	○	○	○
税制優遇がなくても農業生産は継続していたと思う	○	○	○	○	○	○
不動産収入がある	○	○	○	○	○	○
レストランや直売所がつくれるのはよい	△	○	○	○	○	○
ファームマイレージ運動は有効	○	△	○	○	○	○
エコ農産物の優遇はありがたい	○	△	△	○	○	○
300平方メートルになったら増える生産緑地があるか？	○	○	×	×	×	×
年齢	30代	30代	30代	60代	60代	60代

資料：筆者による聞き取り調査結果（2017年7月）より。

い農地の所在地付近の1㎡当りの路線価は4.9万円～33万円の範囲にあり、中央値としては1㎡あたり約10万円であると推定される。

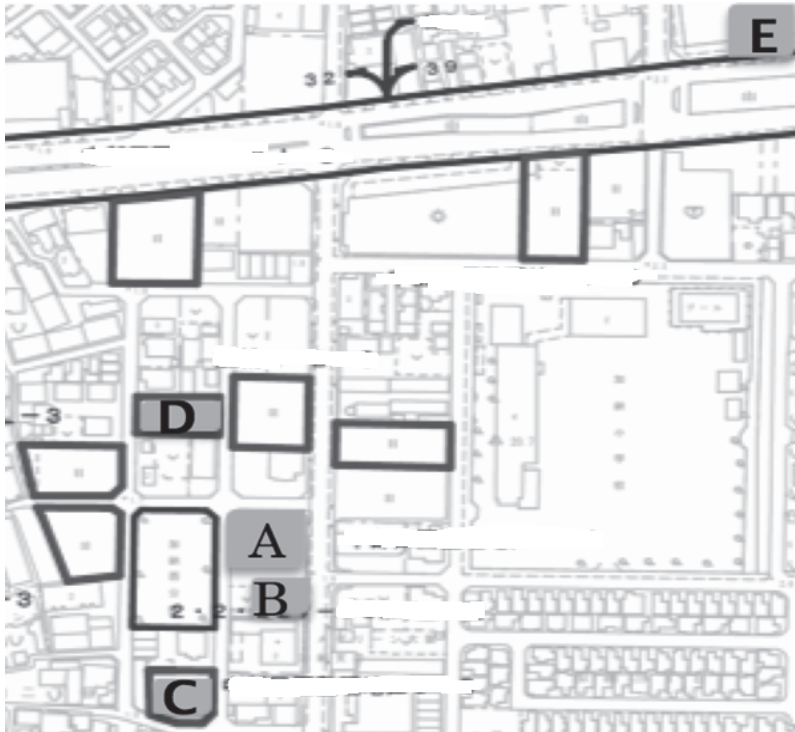
そこで、所有農地と資産評価額が、東大阪市の生産者でいう中央値に近い農家N氏（60代）をモデルケースとして選定し、実際の所有農地における線引き状況や支払い税額、2022年以降の生産緑地の指定意向について聞き取り調査を行った。

#### (1) ケーススタディ～農家N氏の場合

##### ①所有農地の線引き

N氏は、東大阪市内の農家の6代目であり、現在の所有農地は図3にみるように5筆（A～E）、うち生産緑地は2筆（CとD）である。A、C、Dが500㎡以上あり、生産緑地の面積要件を満たしている。N氏は、先代から相続する際の相続税を支払うためには、土地を売却する必要があったという。

1991年の生産緑地法により、所有農地を「宅地化すべきもの（A、B、E）」か「保全すべきもの（C、D）」かに選択することとなった時、AとBは比較的、広い道路に面しており、何かで転用する可能性があるかもしれないと判断し、Aを生産緑地の指定から除外した。しかし、結局のところ、1992年から2017年現在まで、AからEまでの全5筆で営農を行っている。



資料：聞き取り調査により筆者作成。

図3 農家N氏の所有農地（A～E）

## ②所有農地の固定資産税と都市計画税

表4は、N氏が2017年度に支払った各農地にかかる固定資産税と都市計画税である。A、B、Eは宅地並課税がかかるため、1㎡当たりの固定資産税がAとBでは約350円強、Eでは約57円であった。一方、生産緑地として指定したCとDの固定資産税は1㎡あたり2.3円と低い。

農地Aだけについてみると、1992年から2017年までの26年間の支払い額は固定資産税だけでも、約1000万円以上になるが、営農による利潤は約200万円程度だという。それでも営農を継続できた理由は、別の保有土地からの不動産収入で賄うことができたことが大きな理由である。ここには不動産を有し、サラリーマンとして兼業収入などがあることで営農の赤字を賄えるという都市農家ならではの特徴がみられる。

表4 農家N氏の所有農地にかかる税額

	種目	生産緑地指定	面積(m <sup>2</sup> )	評価額	固定資産税	都市計画税	1m <sup>2</sup> 当りの固定資産税
A	水田	×	1,113	85,620,864	399,553	171,240	359.0
B	畑	×	243	18,307,863	85,434	36,615	351.6
C	水田	○	694	113,746	1,592	341	2.3
D	水田	○	624	102,273	1,431	306	2.3
E	畑	×	188	2,282,696	10,651	4,565	56.7

資料：聞き取り調査により筆者作成。

### ③ N氏の出荷先とエコ農産物生産振興の優遇措置

東大阪市のJAでは、1985年に大阪府下で初めてJA直営の直売所を作り、消費者への直接販売と小売店への卸売を行いだした。現在では図1に見たように、JA直営の直売所5か所と支店毎に朝市9か所を常設している。

N氏の出荷先は市内全域にあるJAの直売所や市内のレストランであり、東大阪市がブランド化をすすめている大阪エコ農産物の認定を取得して出荷している。市場出荷と異なり、価格決定権が生産者にあることも出荷意欲を高めている。

JAグリーン大阪では、東大阪市がすすめるファームマイレージ<sup>2</sup>運動と連携して、慣行農産物ではなく大阪エコ農産物を出荷すると、JA直売所の出荷手数料が通常15%が10%になる仕組みをつくっている。実際は、年末に5%がキャッシュバックされるようになっており、大阪エコ農産物を生産して出荷すればするほどキャッシュバック金額が増加する。

また、東大阪市の施策には、大阪エコ農業に取り組む際に必要となる化学合成農薬や化学肥料の代替資材について、5万円を上限として半額助成する制度があり、大阪エコ農産物の生産振興に役かっている。

レストランへの直販もエコ農産物であることが、安全安心志向や健康志向の高まりがあり、取引の際に有利に働いているという。生産者自身にとっても、エコ農産物の生産は、都市農業で近隣住民から問題とされる農薬や肥料などの使用を控えるという点で、周辺住民との良好な関係に寄与する。

### ④ N氏の2022年以降の意向と都市農業継続のためのインセンティブ

N氏は、今後、所有している生産緑地のうちEのみ営農を取りやめ、AからDでは営農継続予定であるが、現行の生産緑地であるCとDのみを特定生産緑地として指定する予定であるという。

新たな特定生産緑地の指定メリットについては、直売所は歩いて出荷できる距離に多数存在しているため「必要ない」とし、レストランは立地条件が集客を見込めないと判断し、開設には意欲的ではない。固定資産税や都市計画税の農地並課税については、「ないよりはるほうが良い」が、そのことが直接、営農意欲には結びついていないという。

では、N氏が営農を継続しようと思う要因はどこにあるのかを調査すると、「農業生産活動自体が道楽であり楽しいと感じる」ということ、「消費者とのつながりによる、やり甲斐だ」という回答を得た。

N氏に消費者との接点を作った仕組みは、中塚<sup>18)</sup>に詳しいが、「東大阪市で生産される農産物は全てエコ農産物にする」という東大阪市独自のブランディング戦略と、それと同時にスタートさせた消費者起点の地産地消をすすめる「ファームマイレージ<sup>2</sup>運動」である。

これは、都市農業が有する不利な条件（農薬・肥料などの臭い問題など）を逆手に取った戦略であり、エコ農産物の生産振興と、農産物の品質や生産者の心意気に満足した消費者の素直な感想を生産者に届ける仕組みをワンパッケージに講じたものである。大阪府エコ農産物認証を受けた生産物に、生産者の氏名・住所・連絡先の記載を徹底し、消費者からダイレクトに「ありがとう」「おいしかった」「また作ってほしい」という前向きな感想が届けられるようにし、生産者と消費者が直接顔をあわせる企画も開催する。生産者がそのことを仲間に自慢すると、自分もエコ農産物の生産に取り組もうとするモチベーションが地域の生産者に連鎖し、結果として、現在では直売所の出荷者のほぼ全てがエコ農産物の生産を行うようになった。

## 6. まとめ

以上、これまでの都市農業に関わる施策の経緯と都市における農地の位置づけ、2022年以降の生産緑地所有者の選択行動のシナリオの提示、東大阪市の生産緑地地区の現状把握、農家への聞き取り調査から、所有者が2022年以降も特定生産緑地として指定継続を行うためのインセンティブを喚起しうる都市農業の振興方策について考察してきた。

その結果、都市農地は「宅地化すべきもの」から「あるべきもの」へと変わったことが確認できた。また、生産緑地所有者が2022年以降も継続して特定生産緑地に指定することを促すべく、法改正が行われており、生産者の選択行動として相続税の納税猶予適用や農地並課税などによる税制優遇や行為制限の緩和が、10年先までの農地保全に影響が及ぶ8つのシナリオを提示した。

そして最後に、東大阪市を事例として、生産緑地の実態把握を行い、どれくらいの生産緑地が2022年に指定解除となる可能性があるかを明らかにした。しかし、生産者への聞き取り調査から、都市農家のなかで、不動産資産を有し、不動産収入がある場合には、必ずしも税制優遇だけが営農継続の直接的なインセンティブにはなっておらず、消費地に近い都市農地の有利性を活かした農業振興策が生産者の営農継続のためのインセンティブになっていることがわかった。

東大阪市で取り組まれている具体事例からは、小ロットでも出荷可能で、自らが価格決定

18) 中塚華奈「消費者との連携による都市農業の保全と課題—東大阪市のエコ農産物特産化とファームマイレージ<sup>2</sup>運動」『農林業問題研究』52(3)、2016、118-123。

権を有する直売所の存在、都市部でのマイナス要因をプラス要因に変えることにつながるエコ農産物のブランド化と取引価格や関連資材代金の優遇、消費者との関係性の創出から生まれる生産者の満足感等、農業経営を経済的だけでなく心情的にも充足させることが、生産者の営農意欲の継続に有効であることが明らかとなった。

今後の課題としては、面積要件に規定されることなく、農業生産を行う都市農地の保全に資する農業施策の検討や、今回の中央値に近い農家をモデルとしてケーススタディを行った結果を踏まえて、調査対象を市域に拡大して生産緑地所有者の意向を把握することなどが残されている。

## 参考文献

- 安藤光義「都市農業・農地の担い手をどう考えるか—農地制度の整理と展望」『都市計画』67(3)、2018
- 内山節「種子は半製品である」『種子法廃止でどうなる?』農産漁村文化協会、2017
- 大江靖男『都市農村交流の経済分析』農林統計出版、2017
- 大西敏夫「都市農業における経営展開の可能性とその条件」『農業と経済』84(2)、2018
- 川井嘉大「生産緑地2022年問題についての考察」『地方財務』2、2017
- 後藤光蔵『都市農地の市民的利用』日本経済評論社、2003
- 塩澤誠一郎「生産緑地法改正と2022年問題—2022年問題から始まる都市農業振興とまちづくり」『ニッセイ基礎研レポート』6-7、2017
- 清水千弘「農地所有者の土地利用選好に関する統計的検討—生産緑地法改正による農地転用問題を課題として—」『総合都市研究』第62号、1997
- 岡司直哉・佐藤真弓「都市農業をめぐる研究動向と今日的論点—「農業不要論」から「農のあるまちづくり論」へ—」『サステイナビリティ研究』3、2013
- 蔦谷栄一「日本農業における都市農業—都市農業を考える」『農林金融』712、2005
- 中島正博「都市農業の振興と都市農地の保全」『経済理論』387、2017
- 中塚華奈・金坂成通「都市内の緑地保全に関する一考察—大阪府東大阪市の生産緑地を事例として—」『公益社団法人日本不動産学会2017年度秋季全国大会論文集』33、2017
- 中塚華奈「消費者との連携による都市農業の保全と課題—東大阪市のエコ農産物特産化とファームマイレージ<sup>2</sup>運動」『農林業問題研究』52(3)、2016
- 橋本卓爾「新たな局面を迎えた都市農業—都市農業振興基本法」の制定を中心にして」『松山大学論集』28(4)、2016
- 蜂須賀裕子・櫻井勇『いまこそ「都市農」!』はる書房、2011
- 樋口修「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、2008
- 星勉「2022年問題への農地所有者の対応—農業後継者の確保と特定生産緑地制度の選択」『都市計画』67(3)、2018
- 水口俊典「2022年問題への対応：市街地の中の農地のゆくえ」『Evaluation』59、2015
- 吉田真悟・八木洋憲・木南章「都市農家の長期的土地利用選択に関する研究」『地域学研究』45(3)、2015

## 謝辞

本稿は、第67回地域農林経済学会における個別報告論文を大幅に加筆修正したものである。報告に際し、座長の浦出俊和助教（大阪府立大学）、参加者の方々から数多くの有益なコメントを頂戴した。

また、本研究の開始にあたっては、西嶋淳教授（大阪商業大学）より貴重な助言を頂戴した。東大阪市建設局都市整備室都市計画室、東大阪市農業委員会事務局、東大阪市農政課には、貴重な資料の提供を受けた。東大阪市の生産者の皆様にも聞き取り調査にご協力を頂いた。記して感謝の意を申し上げたい。なお、残る誤りは筆者の責に帰するものである。