

都市農業振興基本法施行後の動向 —宅地から農地への転用に着目して—

石原 肇*

Trends after The Enforcement of The Urban Agriculture Promotion Basic Law: Focusing on Conversion from Residential Land to Agricultural Land

Hajime ISHIHARA

Abstract

In the past, much of the agricultural land in cities has been converted to residential land. The Urban Agriculture Promotion Basic Law was enacted in April 2015. After that, based on the law, The Urban Agriculture Promotion Basic Plan was approved by the Cabinet in May 2016. I focused on the "conversion of land with dilapidated buildings to agricultural land" described in the plan. In Joto-ku, Osaka City, the former residential land has been maintained as a rental farm since 2019. In addition, from 2017 at Tokyo Metropolitan Government and from 2021 at Kobe City Office, measures have been implemented to disburse subsidies when converting residential land to agricultural land. In this way, in recent years, the opposite movement has been observed. These movements are still in their infancy, and it is necessary to keep an eye on future trends.

Keywords : ① The Urban Agriculture Promotion Basic Law ② conversion from residential land to agricultural land
③ Joto Ward, Osaka City ④ Tokyo Metropolitan Government ⑤ Kobe City office

1. はじめに

21世紀に入り国内総人口は減少を始め、本格的な人口減少社会の到来に直面している。人口減少に伴い、全国的にみれば、地方創生が喫緊の課題となっている。とくに地方では限界集落をどのようにしていくかが大きな課題となっている。人口減少に伴う都市の縮退は、大都市圏においても、例えば、空き家や空き地が小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」として捉えられており（荒木，2018）、喫緊の課題となっているといえよう。

このようなことも背景にあり、近年、都市農業が果たしてきた農産物の供給機能に加えて、

防災、景観形成、環境保全、農業体験・学習の場、農業や農業政策に対する理解の醸成等の多様な機能への評価が高まっている。都市農地・農業は、上記のような多面的機能を有することから、都市において極めて重要なものと位置付けられ、2015年4月に「都市農業振興基本法」が公布された。その後、2016年5月には、「都市農業振興基本計画」が閣議決定された。この基本計画では、「都市農地はあるべきもの」とされ、例えば、市街化区域から市街化調整区域への逆線引きの促進、老朽化した建物のある土地の農地への転用など、これまでにはみられなかった土地利用に関する記述があり、政府が都市農業に関して根本的な転換を図ろうとしている

受付：令和3年11月13日 受理：令和3年12月4日

*近畿大学総合社会学部 教授（地理学，地域政策）

ることが伺われる(石原, 2019)。

本稿では、従来の農地から宅地への転用ではなく、宅地から農地への転用に着目し、最近の動向について評論するものである。

2. 宅地から農地への転用

前章で「都市農地はあるべきもの」と「都市農業振興基本計画」を引用した。日本の都市農業の経過について簡単にふれる。わが国の大都市圏では、1968年に都市計画法の改正が行われ、都市計画区域内は市街化区域と市街化調整区域とに区分された。市街化区域は、速やかに市街化を図る区域とされ、市街化区域内の農地については、おおむね10年以内に宅地化するものとされた。このため、市街化区域内の農地の転用は、届出をするだけでよいとされた。

都市計画法の改正から6年後の1974年には、新たに生産緑地法が制定された。この法律はわが国の三大都市圏の特定市を対象としたものであり、良好な生活環境を確保する機能と公共公益施設のための多目的な保留地機能との2点を発揮するため制定された。一方、税制面では、1972年から1980年にかけて特定市の市街化区域内農地に対して宅地並み課税が実施されることとなった。生産緑地地区になると、開発の規制は受けるものの、そのまま農地としての課税で優遇された。しかし、地方自治体の多くが、条例により長期営農継続農地を認めて、宅地並み課税の適用除外措置を講じた。生産緑地地区にならなくても宅地並み課税を受けない状況になったことから、開発の規制を受ける生産緑地地区の指定は低調であった。

1980年代後半には、大都市地域を中心に地価が高騰し、大都市地域における宅地供給が行政上の重要課題となった。そのため、市街化区域内における農地を、積極的に活用した宅地供給の促進が求められた。一方、良好な生活環境を確保するため、残存する農地の計画的な保全の必要性が高まった。その結果、1991年に生産緑地法が改正され、市街化区域内農地を、宅地化するもの(以下、宅地化農地)と保全するもの(以下、生産緑地)とに明確に区分するこ

ととされた。このような経過から、市街化区域内では多くの宅地化農地の転用がなされてきた。したがって「都市農業振興基本法」が制定され、それに基づく「都市農業振興基本計画」において「都市農地はあるべきもの」と記述されたことは、政府の方針の大転換であるといえる由縁である。また、「老朽化した建物のある土地の農地への転用」の記述は、従前の都市政策から正反対のことを示しているといえる。

農地の宅地への転用に関する研究は、原田(1976)が千葉県市川市を研究対象地域として1961年から1973年までの市街化にともなう農地の転用の実態を明らかにしたのが最初であろう。近年でも大西(2014)が1990年代以降の大阪府下を中心に都市地域における農地の転用動向を把握した。このように農地から宅地への転用の実態把握が主たる研究対象であった。

このため、老朽化した建物のある土地の農地への転用について着目した論考はみられないのが現状であると思われる。筆者は、2019年に大阪市城東区でかつて家屋のあった場所で貸し農園が開設されているのを目の当たりにした。また、国の「都市農業振興基本計画」で方向性として記載はあるものの施策としては実施されていないことから地方自治体における施策を調べたところ、複数の地方自治体で取り組まれていることを把握した。

3. 事例と施策

(1) 家屋のあった場所での貸し農園の事例

筆者は2016年から中心市街地活性化の一方策であるバルイイベントの調査を進めてきており、2019年には再生古民家を利用した飲食店が集積する大阪市城東区蒲生4丁目周辺を調査していた。この地域の古民家のリノベーションを推進し、地域活性化の一環としてバルイイベントを実施し事務局を担ってきたのが一般社団法人がもよんにぎわいプロジェクトである。2019年9月8日に一般社団法人がもよんにぎわいプロジェクトの協力を得てバルイイベントが実施された地域の現地調査を行った。

一般社団法人がもよんにぎわいプロジェク

トでは、同年4月1日に貸し農園「がもよんファーム」の利用者募集を開始した（一般社団法人がもよんにぎわいプロジェクト，2019a）。利用者募集の結果，同年7月3日時点で，全ての区画で契約がなされている（一般社団法人がもよんにぎわいプロジェクト，2019b）。この「がもよんファーム」が，宅地であった場所を農地に転用し，貸し農園としたものである。

その経緯について一般社団法人がもよんにぎわいプロジェクトの田中（2021）によれば，以下のとおりである。「農園があった場所には当時5軒の空き家が建っていたが，他の大阪市内の住宅と同様に台風の被害を大きく受けた。当初は住宅を修復する案も出ていたが，屋根の工業者に連絡が殺到しスケジュールが押さえられず，修復しようにも予算を回収する目途がないため，建物を取り壊すこととなった。ただ，空き地は収益を生まないうえ近隣の住民にとって不用心であることから，この土地を利活用す

ることとなった。」

2019年9月8日のバルイベント実施地域の現地調査の際に，「がもよんファーム」を見ることができた（図1）。写真1・2で示すように，住宅地の一画が「がもよんファーム」として整備されている。一般社団法人がもよんにぎ



写真1 「がもよんファーム」の様子

資料：2019年9月8日筆者撮影



凡例 ■ がもよんファーム

図1 「がもよんファーム」の位置

資料：Microsoft「Bing Maps」より作成



写真2 「がもよんファーム」の様子

資料：2019年9月8日筆者撮影

わいプロジェクトを設立した和田によれば、農園は新しいコミュニティが生まれる場になるはずだと計画時点から期待し、実際そのとおり

の展開になっているとしている（和田・中川，2021）。また，前記の田中（2021）は，あえて空き家を壊して農園にすることで，地域貢献と利活用が同時に可能になるのではないだろうかとしている。

(2) 地方自治体の施策

1) 東京都「農地の創出・再生支援事業」

東京都では，2017年度から，図2に示す「農地の創出・再生支援事業」を開始している（東京都産業労働局農林水産部農業振興課，2021）。市街化区域においては積極的に優良農地を創出するとともに，都市計画区域外および市街化調整区域，島しょ地域においては遊休・低利用農地の再生利用を図るとしている。市街化区域では農地の減少に歯止めをかけ，都市計画区域外

農地の創出・再生支援事業

- 市街化区域を対象に、農家所有の宅地等を農地に転換する際に必要な農地整備の取組を支援し、新たな農地の創出を図る。
- 東京都全域を対象に、市街化区域内において老木化した果樹等が貸借の妨げとなっている生産緑地及び市街化区域外の遊休・低利用農地を、農業者等が積極的に引き受けて農地を再生利用する取組を支援し、農地の確保及び有効利用を図る。

	創出支援	再生支援
【対象地域】	市街化区域	東京都全域
【実施主体】	区市町	区市町村
【支援内容】	建築物等解体処分費用の一部（基礎や舗装版の撤去）、除草、深耕、客土等（土壌改良を含む）、その他農地利用に必要な整備	障害物除去（樹木の伐採・伐根）、深耕、整地、その他農地利用に必要な整備
【実施要件】	一定期間以上営農を継続する見込みがあること ① 整備後8年間の活用義務付け ② 生産緑地地区への申請（上記2点に同意していること）	<ul style="list-style-type: none"> 農業経営基盤強化促進法又は都市農地の貸借の円滑化に関する法律等による、利用権の設定や貸借の手続きがされた農地（見込みを含む） 市街化区域については、生産緑地法に基づき、区市町が生産緑地または特定生産緑地に指定した農地（見込みを含む） 市街化区域以外については、「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査要領」に基づき、荒廃農地に区分された農地等で、人力あるいは農業機械で整地等を行うことにより直ちに耕作可能な農地
【補助率】	都1/2、区市町・農家等1/2	都1/2、市町村・農家等1/2 （認定新規就農者は都2/3、市町村・農家等1/3）
【補助上限】	5,000千円/10a	600千円/10a（800千円/10a） ただし、樹木等の廃棄物を自己の敷地内等で減量化を図る場合は、450千円/10a（600千円/10a） ※認定新規就農者の場合は括弧内
【補助予算】	15,000千円/年	20,000千円/年
【事業計画】	0.5ha/年×5年間=2.5ha	5.5ha/年×5年間=27.5ha



基礎等の解体



老木化した果樹 樹木の伐採・抜根

図2 東京都「農地の創出・再生支援事業」の概要

資料：東京都産業労働局農林水産部農業振興課 2021：「農地の創出・再生支援事業」より引用
<https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/nourin/nougyou/hozen/sousyutsusaisei/>
 （最終閲覧日：2021年11月12日）

表1 東京都「農地の創出・再生支援事業」の実施状況

実施年度	創出支援	再生支援
2017	葛飾区、練馬区、東久留米市	町田市、日の出町、新島村、三宅村、八丈町
2018	葛飾区、練馬区、東久留米市、東村山市	青梅市、日の出町、三宅村、八丈町
2019	練馬区、東村山市、東大和市、稲城市、三鷹市、小平市	町田市、瑞穂町、新島村、三宅村、八丈町

資料：東京都産業労働局農林水産部農業振興課 2021：「農地の創出・再生支援事業」に基づき作成
<https://www.sangyo-rodome.metro.tokyo.lg.jp/nourin/nougyou/hozen/sousyutsusaisei/>
 (最終閲覧日：2021年11月12日)

および市街化調整区域、島しょ地域では農地の確保およびその有効利用を図るため、農地の創出・再生に必要な整備について、区市町村が主体となって行う取組みに対し支援するとしている。

事業内容についてみると、創出支援は市街化区域が対象で、農業者等が優良農地を新たに創出し、経営規模の拡大等を図る取組みに支援する。その取組みは、建築物基礎や舗装盤等の解体処分（上物を除く）、除礫・深耕・客土等（土壌改良を含む）、その他農地利用に必要な整備となっている。補助率は1/2以内で、補助上限は500万円/10aとされている。

つぎに、再生支援は都内全域が対象で、市街化区域内において老朽化した果樹等が貸借の妨げになっている生産緑地および市街化区域以外の遊休・低利用農地を農業者等が積極的に引き受けて、再生利用する取組みを支援する。その取組みは、障害物除去（樹木の伐採・伐根）、深耕・整地、その他農地利用に必要な整備となっている。補助率は1/2以内（認定新規就農者は2/3以内）、補助上限は60万円/10a（認定新規就農者は80万円/10a）となっている。ただし、樹木等の廃棄物を自己の敷地内等で減量化を図る場合は、45万円/10a（認定新規就農者は60万円/10a）となっている。

これらの実施状況をみたのが、表1である。創出支援は市街化区域のある地域が対象であることから、東京23区やそれらに近い北多摩地域で多く実施されている。一方、再生支援は都

内全域が対象ではあるものの、調整区域のある西多摩地域・南多摩地域や島しょ部で実施されている。

2) 神戸市「まちなか農園開設支援 空き地農園化事業」

神戸市では、2021年度から「まちなか農園開設支援 空き地農園化事業」を開始している。神戸市HPの本事業のページのイラストには「空き地を菜園にしてみませんか?」と書かれている（図3）。神戸市都市局都市計画課（2021）によれば、補助制度の目的を「近年、人口減少が進む中で、都市部で空き地や空き家が不規則に発生する「都市のスポンジ化」により景観の悪化などを引き起こし、地域の魅力を低下させることが課題となっています。また、with コロナ時代においては、ゆとりある居住空間、都市内の緑地や農地等の緑豊かな空間の価値が見出されています。そこで、空き地を農園や菜園として活用を促進することにより、緑豊かな空間を生みだし、住環境の質の向上を図ります。」としている。

「まちなか農園開設支援 空き地農園化事業」では、神戸市老朽空家等解体補助を受けて空き地となった市街化区域内の土地を、農園や菜園等として整備する場合を、費用が補助される要件としてとしている。補助金額は、整備費の1/2かつ上限5万円、または、整備する区画の面積に1平方メートル当たり1万円を乗じて得た額のいずれか低い額とされている。



図3 神戸市「まちなか農園開設支援 空き地農園化事業の申請」HPのイラスト

資料：神戸市都市局都市計画課神戸市 2021：「まちなか農園開設支援 空き地農園化事業の申請受付」より引用

<https://www.city.kobe.lg.jp/a84931/shise/kekaku/jutakutoshikyoku/toshikukan/akichi-farming.html>（最終閲覧日：2021年11月12日）

4. 今後に向けて

本稿では、2015年4月の「都市農業振興基本法」の制定、同法に基づく2016年5月の「都市農業振興基本計画」の閣議決定以降の都市農地の新たな動向をみてきた。「都市農業振興基本計画」で記述された老朽化した建物のある土地の農地への転用に注目したところ、大阪市城東区で実際に宅地であったところが2019年から貸し農園として整備されていた。また、東京都では2017年から、神戸市では2021年から、宅地から農地に転用する場合に補助金の助成がなされる施策が取り組まれていた。

ここで、さらに注目すべきは、大阪市城東区の事例は古民家再生を目的とした組織が土地の利活用の一環として実施していること、神戸市においては農政部局ではなく都市部局が施策を

実施していることである。これらの動きは、まだ緒に就いたばかりであり、萌芽的な段階といえよう。今後の動向を注視していくこととした。

謝辞

大阪市城東区の「がもよんファーム」については、一般社団法人がもよんにぎわいプロジェクトの田中創大様に現地をご案内いただいた。本稿は人間・植物関係学会2021年大会（2021年9月4日オンライン大会）シンポジウム「都市における農と人の関わり」において報告した「農福連携をはじめとした多様な主体による都市農業の実践に向けた課題」の一部を基に構成したものである。綱島洋之先生（大阪市立大学都市研究プラザ）に同シンポジウムでの報告の

機会を与えていただいた。以上の皆様に記して感謝を申し上げます。

補遺

脱稿後、一般社団法人がもよんにぎわいプロジェクトの取組みが2021年10月20日に2021年度日本グッドデザイン賞のベスト100に選定されたこと（公益財団法人日本デザイン振興会、2021a）を把握した。ベスト100に選定した審査員の評価をみると、「（前略）エリア一帯の魅力を押し上げていくための仕組みを丁寧に積み上げている点が素晴らしい。さらに新たな取組みとして、家屋を取り壊して空き地になった場所を小規模な農園として再生させ、地域住民への貸し出しを始め、空き地になった場所もエリアにとっての価値を生み出す形を見出している。」（公益財団法人日本デザイン振興会、2021b）としている。再生古民家のリノベーションによる飲食店集積地域の創出のみならず、貸し農園の取組みも加えた地域のリノベーションが評価されている。

参考文献

荒木 俊之 (2018). 「『都市のスポンジ化』に対する地理学的アプローチの有効性」『E-journal GEO』, 第13巻第2号, pp.560-566.

石原 肇 (2019). 『都市農業はみんなで支える時代へ —東京・大阪の農業振興の現場と都市農地新法への期待—』, 古今書院.

一般社団法人がもよんにぎわいプロジェクト (2019a). 「【お知らせ】がもよんファーム 契約ご希望の皆様へ」 <http://r-play.jp/gamo-4project/topics/item613> (最終閲覧日: 2021年11月12日)

一般社団法人がもよんにぎわいプロジェクト (2019b). 「【お知らせ】がもよんファーム 今後のご契約について」 <http://r-play.jp/gamo-4project/topics/item635> (最終閲覧日: 2021年11月12日)

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』, 第376号, pp.147-161.

公益財団法人日本デザイン振興会 2021a : 「2021年度グッドデザイン・ベスト100」 <https://www.g-mark.org/activity/2021/best100.html> (最終閲覧日: 2022年2月19日)

公益財団法人日本デザイン振興会 2021b : 「グッドデザイン・ベスト100 古民家再生 (リノベーション) [がもよんモデル]」 <https://www.g-mark.org/award/describe/52897> (最終閲覧日: 2022年2月19日)

神戸市都市局都市計画課神戸市 (2021). 「まちなか農園開設支援 空き地農園化事業の申請受付」 <https://www.city.kobe.lg.jp/a84931/shise/kekaku/jutakutoshikyoku/toshikukan/akichi-farming.html> (最終閲覧日: 2021年11月12日)

田中 創大 (2021). 「貸し農園という新たな古民家再生方法」『人間・植物関係学会雑誌』, 第21巻別冊, pp.7.

東京都産業労働局農林水産部農業振興課 (2021). 「農地の創出・再生支援事業」 <https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/nourin/nougyou/hozen/sousyutsusaisei/> (最終閲覧日: 2021年11月12日)

農林水産省『都市農業振興基本計画』 https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/pdf/kihon_keikaku.pdf (最終閲覧日: 2021年11月12日)

原田 敏治 (1976). 「千葉県市川市における市街地化と農地転用」『地理学評論』, 第49巻第9号, pp.616-631.

和田 欣也・中川 寛子 (2021). 『空き家再生でみんなが稼げる地元をつくる がもよんモデルの秘密』, 学芸出版社.