

東京都の全域市街化区域自治体を対象とした都市農業振興基本法に基づく施策の特性

Characteristics of policies based on Basic Law for Urban Agricultural Promotion formulated by local governments located in urbanization promotion area of Tokyo

荒川 いずみ* 秋田 典子*

Izumi ARAKAWA Noriko AKITA

Abstract: This study aims to show the characteristics of the local plan's policies based on Basic Law for Urban Agricultural Promotion formulated by local governments. The survey area is 310 local governments in 11 prefectures in three major Metropolitan areas. First, we investigated local governments that formulate the local plan and examined the reasons. Next, we analyzed the purpose of the formulated policies of 18 local governments in Tokyo. The main findings were as follows: Among 11 prefectures, Tokyo had a large number of local governments formulating the local plan. These local governments implemented various policies. In particular, the adopted policies were different between the cities and wards. One of the policies independently formulated by the local government was "Branding of agricultural products." On the other hand, no local government adopted "Promotion of agricultural cooperation between rural and urban areas."

Keywords: *urban agriculture, Basic Law for Urban Agricultural Promotion, three major Metropolitan areas, Tokyo*

キーワード: 都市農業, 都市農業振興基本法, 三大都市圏, 東京都

1. 研究の背景と目的

近年の都市政策は、人口減少や高齢化の進行を受けて、集約型都市への転換が進められつつある。このような中で、これまで宅地化されるべきものとして扱われていた都市農地に対する認識も変容しつつある。

都市農地は、社会的な影響を強く受けながら都市計画制度の中でその存在を維持してきた。高度経済成長期には都市に人口が集中し、農地は開発の受け皿となったことから1968年の都市計画法改正において区域区分制度が導入され、市街化調整区域内の農地は開発の抑制により保全されることとなった。しかし、市街化区域内の農地については農業施策としても都市施策としても特段の制度がなく、農業継続意向を持つ農家の土地と宅地化意向の強い地主が持つ土地が混在していた。そして1991年の生産緑地法改正により市街化区域内の農地は「宅地化農地」と「生産緑地」に大別され、宅地化農地については宅地並み課税の適用により農地以外の土地利用への転換が促された。終身当農などを条件に生産緑地に指定された農地は、都市環境の形成に資する空間として農地並み課税が適用され保全の方向性が示された。しかし、生産緑地の非計画的配置など、同法の運用のみでは農地の適正な保全やそれを通じた都市環境への寄与には限界があり課題が残った¹⁾。このような状況下で一部自治体では地域の特性を鑑みた施策として、独自に都市農業の振興を図る事例も見られたが²⁾、国として市街化区域内農地での主要な農業振興政策は講じられてこなかった。このように、これまでの都市農地に係る制度では都市農地の区域の指定による保全は図られてきたが、都市農業を振興するための施策は十分に実施されてこなかった。

他方、農地は市街地の拡散を抑制し、かつ農地の持つ環境保全や防災などの多様な機能を利用して良好な都市環境を保全することが期待されるようになった³⁾。これを受け、近年では都市内の農業・農地の保全に係る法制度の整備・拡充が急速に進められた。具体的には、2015年に都市農業振興基本法（以下、振興法）が制定

された。さらに、振興法第9条に基づき策定された都市農業振興基本計画（2016年5月閣議決定）（以下、基本計画）⁴⁾では都市にあるべき農地として、農地のもつ多様な機能を活用して保全することが記された。また、振興法第10条では、地方公共団体は基本計画に基づいて都市農業の振興に関する計画（以下、地方計画）を定めるよう努めることとしている。その後、2017年には都市緑地法や生産緑地法が改正され、農地は緑地として明確に位置付けられたほか、特定生産緑地制度の創設等が行われた。また、同年に新たな用途地域として「田園住居地域」も創設された。さらに2018年には、都市農地を貸借した場合に相続税納税猶予を継続するなど、都市農地の貸借の円滑化を図ることを目的とした、都市農地の貸借の円滑化に関する法律が制定され、都市農地に関連する法制度は一通り整備されたと考えられる。

これら一連の法制度の整備・拡充によって市街化区域内農地についても、ようやく農業政策や都市政策の対象として施策が講じられることとなった。市街化区域内の農地は他の地域と比較すると依然として転用圧力が高いことから、法制度が同区域内の農業・農地に及ぼす影響は大きいと考えられる。以上のことから、自治体が振興法に基づき実施する施策の中でも、特に市街化区域内農地に対する施策の実施実態を把握することは重要な研究課題であるとする。

自治体における都市農業振興施策の実施実態に関する既往研究では、渡辺らは自治体の施策内容を分類することで、都市住民を交えた都市農業振興施策の実施実態を明らかにした²⁾。しかし執筆年は振興法制定以前であり、対象とした施策も都市住民を交えた施策に限られている。また守谷らは2019年までに政令市、特別区、中核市で策定された緑の基本計画に位置付けられている農地の保全・活用施策の分類と地域特性を分析することで今後の計画の策定・改定の方向性を考察している⁵⁾。この研究では、緑の基本計画を分析の対象としていることから、振興法に基づいた施策の採用状況については十分に把握されていない。また石原は2017年

*千葉大学大学院園芸学研究所

10月までに都府県が策定した地方計画を比較し、相続税納税猶予制度の適用範囲や市街化区域内農地の貸借、農家以外の者の農業への参入について課題があることを示している⁶⁾。

一方、振興法では都市農業の振興に関し、地方公共団体が総合的かつ計画的に講ずべき施策として、新たに第11条から第20条に基本的施策が定められた。これに対し現時点では、地方計画における上記施策の採用傾向について分析を行った研究は報告されていない。以上を踏まえ、本研究では基礎自治体が策定した地方計画に位置付けられている施策の内容を分析し、振興法第11条から第20条に規定されている基本的施策の採用傾向を明らかにすることを目的とする。

2. 調査対象地と研究方法

振興法第2条では、都市農業について「この法律において「都市農業」とは、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」と定義している。本研究ではこの「市街地」に着目し、制度上で特に市街化が進行している地域として位置付けられている三大都市圏を対象に、首都圏の既成市街地及び近郊整備地帯、近畿圏の既成都市区域及び近郊整備区域、中部圏の都市整備区域を抽出した。この結果、対象地は、首都圏では5都県（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県）、近畿圏では4府県（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）、中部圏は2県（愛知県、三重県）の計11都府県に属する310自治体となった（図-1～3）⁷⁾。

分析は以下の手順で実施した。はじめに、310自治体における地方計画の策定状況を明らかにするため、ウェブを利用した資料の収集を行った。このとき収集した資料は振興法が制定された2015年以降に同法に基づき策定された地方計画とした。また前述の調査で地方計画の策定の有無が分からなかった自治体に対しては、自治体職員を対象とした電話での聞き取り調査により明らかにした。次に、この結果を踏まえて地方計画における施策の詳細な分析対象地として、地方計画の策定自治体数が最も多く、かつその策定率が最も高い東京都を対象に、行政面積の全域が市街化区域に位置する18自治体を選定した⁸⁾。これについて、市街化区域内農地は他の地域と比較すると依然として転用圧力が高いことから、振興法が区域内の農業・農地に及ぼす影響が大きいと考えられるため選定条件とした。その一方で、市街化調整区域内農地は農地としてのまとまりがあり、比較的その規模が大きく大規模な農機具などの導入による農業振興が可能であることから都市農業の特性に限らない側面も含まれるため、本研究では対象外とした。さらに国分寺市と練馬区の農業者2名を対象に農業に従事する上での制度上の課題等について聞き取り調査を行った。

調査の期間は2019年11月から2020年8月である（新型コロナウイルス感染症の影響があったため断続的に実施している）。なお、分析の対象とする地方計画は2020年8月までに策定済のものとした。

3. 三大都市圏における地方計画の策定状況

はじめに、上記に示した11都府県310自治体を対象に、地方計画の策定状況を調査した。この結果、地方計画の策定があった基礎自治体数は、表-1に示した首都圏4都県46自治体、近畿圏2府県7自治体、中部圏1県3自治体の計7都府県56自治体で地方計画が策定されていることが分かった。また、特に東京都においては対象自治体数に占める地方計画の策定割合が51.0%であり、その値が他府県と比較して突出していた。

次に、地方計画を策定している基礎自治体が存在する7都府県を対象にして、振興法制定以前に策定されている都市農業の振興に関する施策の策定状況を確認した（表-1）。この結果、振興法制定以前に7都府県が策定している農業計画等において、いずれも



図-1 首都圏における調査対象自治体

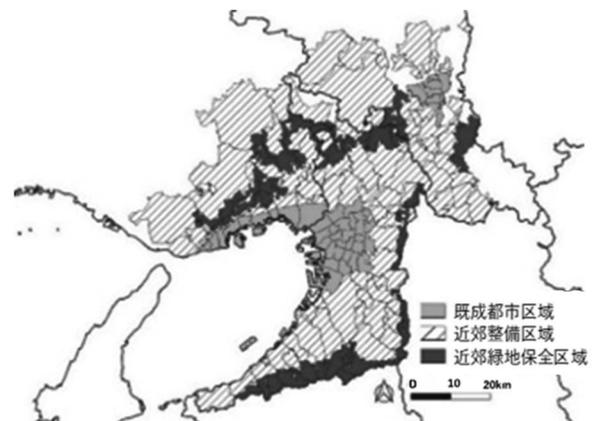


図-2 近畿圏における調査対象自治体

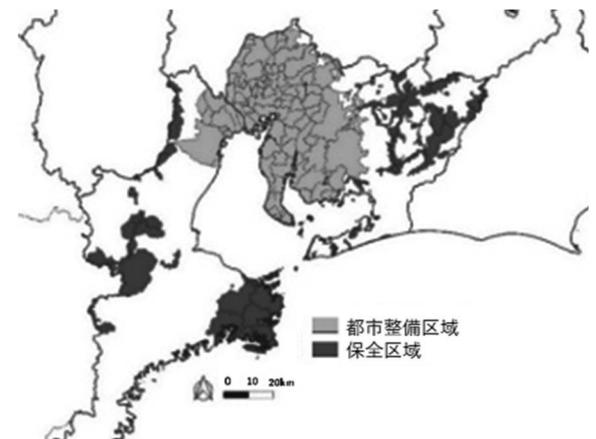


図-3 中部圏における調査対象自治体

都市農業の振興に関する施策が定められていることが分かった。これら施策は、各都府県の地域の特性を踏まえた内容となっていたが、その趣旨は「地産地消の促進」「農作業体験の環境整備」「生産施設の整備促進」など振興法第11条から第20条に類似していた。さらに、東京都ではその計画の中で国や基礎自治体に対して都市農業の振興のための制度や計画の策定を促していた。具体的には、東京農業振興プラン（2012年改訂）⁹⁾において都市化に伴う生産環境の悪化や高い税負担等の大都市特有の課題が顕在化し現行の法制度や東京都の施策のみでは農業・農地の保全が立ち行かなくなっていることが示されていた。またこれに伴い2012年の改訂では、その目的の1つとして都市農業振興のために必要な法制度の改善を国に提案することを挙げていた。そこでは都市農業

表-1 地方計画等の策定状況

都府県名	基礎自治体による地方計画			都府県による農業計画等
	対象自治体数[A]	地方計画の策定数 [B]	計画の策定率(%) [B/A]	
東京都	51	26	51.0%	東京農業振興プラン (2001年策定, 2012年策定, 2017年改訂)
埼玉県	49	7	14.3%	埼玉県民の健康とくらしを支える食料・農業・農山村ビジョン (2004年策定) 埼玉県農林業・農山村振興ビジョン (2011年策定) 埼玉県農林業・農山村振興ビジョン (2016年策定) 埼玉県都市農業振興計画 (2017年策定)
千葉県	25	3	12.0%	千葉県農林水産業振興計画 (2013年策定, 2017年策定)
神奈川県	28	10	35.7%	かながわ農業活性化指針 (2005年策定, 2012年改訂, 2017年改訂)
大阪府	43	4	9.3%	大阪府新農林水産業振興ビジョン (2002年策定, 2012年改訂) 大阪農業・元気倍増・普及プラン (2005年策定) おおさか農政アクションプラン (2012年策定) 新たなおおさか農政アクションプラン (2017年策定)
兵庫県	9	3	33.3%	都市農業推進方針 (2010年策定) ひょうご農林水産ビジョン2020 (2012策定) ひょうご農林水産ビジョン2025 (2016年策定) 兵庫県都市農業振興基本計画 (2016年策定)
愛知県	46	3	6.5%	食と緑の基本計画 (2005年策定) 食と緑の基本計画2015 (2011年策定) 食と緑の基本計画2020 (2016年策定) 愛知県都市農業振興基本計画 (2017年策定)
合計	251	56	22.3%	

注) 表中では都府県が策定した地方計画を灰色の着色で示している。

表-2 7都府県の概要

都府県名	行政面積 (km ²) [A]	人口密度 (人/km ²)	市街化区域面積 (km ²) [B]	市街化区域面積の割合 (%) [B/A]	市街化区域内人口密度 (人/km ²)	農業産出額 (億円)	1haあたりの農業産出額 (万円)			田畑耕地面積 (km ²) [C]		行政面積に占める田畑耕地面積の割合 [C/A]
							田畑耕地面積	畑耕地面積	田耕地面積	畑耕地面積		
東京都	2,194.0	6,168.1	1,080.7	49.3%	12,422.8	240	353.5	67.9	2.6(3.8%)	65.3(96.2%)	3.1%	
埼玉県	3,797.8	1,912.0	720.8	19.0%	8,120.9	1,758	235.0	748.0	414.0(55.3%)	334.0(44.7%)	19.7%	
千葉県	5,157.6	1,206.8	706.7	13.7%	6,793.7	4,259	340.2	1,252.0	738.0(58.9%)	514.0(41.1%)	24.3%	
神奈川県	2,416.2	3,778.2	943.2	39.0%	9,157.3	697	364.9	191.0	37.3(19.5%)	154.0(80.6%)	7.9%	
大阪府	1,905.1	4,639.9	956.9	50.2%	9,007.3	332	259.4	128.0	90.2(70.5%)	38.1(29.8%)	6.7%	
兵庫県	8,400.9	659.1	712.3	8.5%	6,434.5	1,544	209.2	738.0	674.0(91.3%)	63.2(8.6%)	8.8%	
愛知県	5,172.9	1,446.9	1,129.5	21.8%	5,533.4	3,115	415.9	749.0	425.0(56.7%)	324.0(43.3%)	14.5%	

や農地の保全に対して政府が採るべき法制上の措置などを規定する「基本法」の制定や生産緑地制度の改善、および相続税納税猶予制度の適用範囲拡大などを求めており、近年の農業政策や都市政策の転換の後ろ盾となるような働きかけを行っていた。さらに、区市町村等の基礎自治体に対して都市農業の振興を図るための計画等の策定を促していた。

さらに、7都府県の農業の状況について表-2に示す分析を行った。行政面積、人口密度は2017年、農業産出額、田畑耕地面積は2018年、市街化区域面積、市街化区域内人口密度は2019年の値を用いた¹⁰⁾。市街化区域面積の割合は大きい順に、大阪府50.2%、東京都49.3%、神奈川県39.0%である。市街化区域内人口密度は大きい順に、東京都12,422.8人/km²、神奈川県9,157.3人/km²、大阪府9,007.3人/km²となっており、7都府県のいずれにおいても人口集中地区(DID)の人口密度に達している。農業産出額は千葉県4,259億円、愛知県3,115億円の順に高く、田畑耕地面積についても、この2県が大きかった。一方で、大阪府、東京都、神奈川県、兵庫県では行政面積に占める田畑耕地面積の割合が10%以下であった。田畑耕地面積に占める田耕地面積の割合をみると、東京都は3.8%と極端に低く、他県は19%以上を占めていた。1haあたりの農業産出額は大きい順に、愛知県415.9万円、神奈川県364.9万円、東京都353.5万円であった。東京都は他府県と比較して、田畑耕地面積は大幅に少ないが1haあたりの農業産出額に大きな差はないことから、農地の規模に依存しない効率性の高い農業が営まれていることが分かった。

以上のことから、対象都府県の間で地方計画の策定状況や農業を取り巻く環境が大きく異なっていることが分かる。本研究は、振興法第11条から第20条に規定される基本的施策に基づき、自治体が策定した施策の傾向を明らかにすることが目的であるため、都市農業の振興に関する施策の分析は、ある程度農業を取り巻く条件が同じであることが望ましいと判断し、詳細な施策の分析は地方計画の策定数の多い東京都を対象に行うこととした。



図-4 東京都における調査対象自治体

4. 東京都の18自治体における都市農業振興施策の特徴

(1) 18自治体の特徴

東京都内で2020年8月末までに地方計画を策定済みの基礎自治体は26ある(表-1)。本研究ではこのうち全域が市街化区域に位置する、18自治体(図-4)を分析の対象とした¹¹⁾。この18自治体の選定に際しては、例えば練馬区の「産業振興ビジョン」のように地方計画に相当する計画が策定済みであっても、2015年以降に改訂されていないものは対象外とした。表-3に調査対象として選定した18自治体について2017年時点の概要を示す¹²⁾。18自治体の人口密度は6,345.5~18,924.5人/haであり、区部平均は市部平均の1.5倍であった。行政面積に占める田畑耕地面積の割合は、18自治体間で0.1~15.4%まで幅が大きく都市農地が土地利用の面から地域に与える影響は自治体毎に異なると考えられた。これについて、区部平均と市部平均を比較すると、区部は0.7%と極めて小さい値を示していたことに対し、市部は5.2%と一定の面積割合を有していた。農業経営体数は、13~342と幅があり、市部平均は区部平均の1.6倍であった。同様に農家数についても12~342と自治体間で差がみられ市部平均は区部平均の1.4倍であった。さらに農家数について自給的農家、専業農家、兼業農家の

表-3 18自治体の概要

市区名	面積 (ha)[A]	田畑耕地面積(経営耕地面積)(ha)[B]		行政面積に占める 田畑耕地面積 の割合[B/A]	人口密度 (人/ha)	農業経 営体数	農家数				延べ 施策数		
		田耕地面積	畑耕地面積				総数	自給的 農家数	販売農家数				
									専業	兼業			
目黒区	1,467.0	1.7	0.1	1.6	0.1%	18,924.5	13	12	5	7	3	4	1
世田谷区	5,805.0	74.0	17.4	56.6	1.3%	15,561.5	297	342	153	189	65	124	46
杉並区	3,406.0	28.1	0.1	28.0	0.8%	16,558.9	97	108	49	59	21	38	13
板橋区	3,222.0	11.8	2.9	8.9	0.4%	17,440.0	47	65	38	27	12	15	15
江戸川区	4,990.0	56.3	10.6	45.6	1.1%	13,653.3	140	170	60	110	52	58	5
武蔵野市	1,098.0	31.3	4.1	27.1	2.8%	13,181.2	87	68	7	61	26	35	8
三鷹市	1,642.0	99.7	0.4	99.3	6.1%	11,384.7	304	265	61	204	79	125	10
昭島市	1,734.0	29.9	5.6	24.3	1.7%	6,432.5	110	142	79	63	25	38	10
調布市	2,158.0	80.9	3.5	77.5	3.7%	10,614.5	236	231	78	153	82	71	9
小平市	2,051.0	111.5	0.0	111.5	5.4%	9,264.0	342	312	97	215	106	109	13
日野市	2,755.0	57.5	9.7	47.9	2.1%	6,761.6	257	301	151	150	75	75	45
国分寺市	1,146.0	124.0	0.3	123.7	10.8%	10,710.5	224	205	47	158	77	81	40
国立市	815.0	30.6	6.9	23.6	3.7%	9,037.4	93	109	55	54	35	19	15
狛江市	639.0	22.6	0.0	22.6	3.5%	12,558.5	92	118	55	63	33	30	79
東大和市	1,342.0	32.5	0.0	32.5	2.4%	6,345.5	143	170	83	87	40	47	35
清瀬市	1,023.0	157.1	0.0	157.1	15.4%	7,318.1	217	225	51	174	99	75	26
東久留米市	1,288.0	117.8	0.3	117.5	9.1%	9,055.3	264	274	88	186	84	102	18
多摩市	2,101.0	13.2	1.6	11.6	0.6%	6,979.1	49	83	60	23	11	12	34
平均	2,149.0	60.0	3.5	56.5	4.0%	11,210.1	167.3	177.8	67.6	110.2	51.4	58.8	23.4
区部平均	3,778.0	34.4	6.2	28.2	0.7%	16,427.6	118.8	139.4	61.0	78.4	30.6	47.8	16.0
市部平均	1,522.5	69.9	2.5	67.4	5.2%	9,203.3	186.0	192.5	70.2	122.4	59.4	63.0	26.3

表-4 調査対象自治体における地方計画の策定年度

年度	自治体名
2016	板橋区・武蔵野市・国分寺市・東久留米市
2017	昭島市・国立市・清瀬市
2018	江戸川区・小平市・狛江市・東大和市
2019	目黒区・世田谷区・杉並区・三鷹市・多摩市
2020	調布市・日野市

構成比は順に、区部 45.1%、22.5%、32.4%、市部 38.5%、29.9%、31.6%となり、区部では自給的農家の占める割合が大きくなる傾向があった。

(2) 分析の方法

18自治体における振興法第11条から第20条に規定されている基本的施策の採用状況を明らかにするため、収集した地方計画(表-4)から得た422施策を、農業振興の目的の違いに基づき集計・分類した。422施策の集計・分類は以下の手順により行った。

はじめに、調査対象自治体における計画の体系を確認すると、施策の示し方は、「施策」「取組項目」「事業」など自治体により文言が様々であった。そのため、各自治体の計画の体系や具体的な実施事項を確認し、内容を端的かつ具体的に示している422項目を施策として集計した。次に、422施策の分類を行った。分類基準として、振興法第11条から第20条に定められた10施策24項目に加え、対象自治体が策定した地方計画の中で自治体が独自に策定していた「ブランド化・特産品の開発」の1項目を加えた計25項目に基づき分類を行った。さらに、11施策25項目をそれぞれの農業振興の目的に基づいて「農業生産」「農業生産以外」「農地確保」の3つに分類した。これらの作業の結果、最終的には「農業生産以外」7項目15施策、「農業生産」2施策6項目、「農地確保」2施策4項目の分類基準を設定した。また、422施策の分類においては、25項目の分類基準のうち1項目のみに一致せず複数の項目にまたがるものもあった。そのような施策は該当する項目全てにあてはまるものとして集計した。以上の作業により、分析対象である18自治体422施策は分類後合計963施策として集計した。この結果を表-5に示す。

(3) 地方計画における施策の特徴

1) 施策の採用状況

表-5より、18自治体における施策の採用数を見ると25項目の中で最も多く採用されていたのが「担い手の育成・確保(103施策)」で全施策(963施策)の10.7%を占めていた。また区部・市部別の施策の採用数を見ても当該施策が最も多く採用される傾向

があった。農業の担い手不足については都市や地方に関わらず課題であるが、特に市街化区域内農地では跡継ぎが農業を継がなければ生産緑地として農地を残そうというインセンティブが働きにくく¹³⁾農地の減少が起りやすい。本施策は都市農業の基盤を支える施策であることから、採用数が大きくなったと推察される。次に多いのが「都市住民に対する地元産農産物の利用促進(79施策)」「都市農業関連知識の普及啓発のための広報活動(76施策)」など地産地消や都市農業の普及啓発に係る施策である。本研究の対象地は全域が市街化区域であることから、農地と消費地が近接・混在しているため、農業・農地の保全を図るためには農地周辺に居住する住民の農業に関する理解の醸成は不可欠である。そのためこのような傾向がみられたと考えられる。また、「担い手の育成・確保」以外の施策の傾向について、区部・市部での採用数の違いを確認すると、区部では「市民農園等の農作業体験の環境整備」や「都市農業者と都市住民との交流促進」の採用数が比較的多かったことに対し、市部では「都市住民に対する地元産農産物の利用促進」の採用数が多かった。

2) 施策の構成

表-5より、自治体が策定した施策の全体的な傾向を把握するために施策の構成別の採用割合を確認した。963施策の内訳は「農業生産(29.4%)」「農業生産以外(58.4%)」「農地確保(12.3%)」となり「農業生産以外」が最も多く採用されていた。

「農業生産以外」に該当した施策を確認すると、地域内での地元産農産物の消費促進や、それを推進するための農業の啓発活動を促す施策が重要視される傾向が見られた。具体的には「地産地消の促進(20.5%)」「国民の理解と関心の増進(13.3%)」の採用数が多かった。また、これら以外の施策では「農作業体験の環境整備等(7.9%)」「学校教育における農作業体験機会の充実等(4.3%)」などの農地を利用したアクティビティに関する施策が多く、「防災・良好な景観の形成、国土保全等の機能発揮(5.9%)」といった農地の存在価値に関する施策の採用は相対的に少なかった。つまり農地の存在価値よりも利用価値に重点が置かれる特徴が見られた。さらに、振興法第11条から第20条に記載のない自治体独自の施策として「ブランド化・特産品の開発」があり、全施策の4.2%を占めた。この施策の採用数は区部が6施策(5区平均1.2施策)であることに対し、市部は34施策(13市平均2.6施策)と採用数に違いが見られた。これより特に市部では、地元産農産物やそれらを利用した加工品をラベリングし地元での流通を可視化することで消費者に地元産農産物の価値を共有する施策が重要視されていると考えられる。

表-5 18 自治体における施策の分類結果

施策の構成	11施策	25項目	自治体																	区部合計	市部合計	市区部合計	施策合計	構成合計			
			目黒区	世田谷区	杉並区	板橋区	江戸川区	武蔵野市	三鷹市	昭島市	調布市	小平市	日野市	国分寺市	国立市	狛江市	東大和市	清瀬市	東久留米市						多摩市	平均	
農業生産	農産物共有機能の向上・担い手の育成確保(第11条)	担い手の育成・確保	1	10	1	3	1	4	4	2	8	5	7	4	21	9	8	3	8	4	5.7	16	87	103	241 25.0%	283 29.4%	
		生産施設の整備	1	2	2	2	1	4	2	1	2	0	5	0	2	0	2	2	1	3	1.8	8	24	32			
		経営展開の技術・知識の普及指導	1	8	1	0	0	1	0	2	3	2	3	1	2	8	2	2	2	3	2.3	10	31	41			
		関連諸制度の情報提供	1	10	1	0	0	4	1	0	10	3	4	1	8	8	2	4	3	5	3.6	12	53	65			
		農村地域の営農との連携促進	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0	0	0			
農業生産以外	都市住民の農業に係る知識・技術習得の促進等(第19条)	都市住民の農業に係る知識・技術習得の促進等(第19条)	0	3	1	1	1	3	3	0	1	3	5	3	3	4	2	1	5	3	2.3	6	36	42	42 4.4%	57 5.9%	
		防災・良好な景観の形成、国土保全等の機能発揮(第12条)	0	2	1	1	0	1	1	0	3	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1.1	4	16	20			
		良好な景観の形成機能の発揮 良好な環境の形成機能の発揮	0	1	0	1	0	2	1	0	1	1	0	0	6	0	2	1	3	1	1.1	2	18	20			
	地産地消の促進(第15条)	直売所等の整備	1	3	3	0	2	2	1	1	5	2	4	1	4	3	3	3	1	2	2.3	9	32	41	197 20.5%	76 7.9%	
		都市農業者・食品事業者との連携促進、その他販売先の開拓支援	0	5	2	3	0	1	3	1	3	2	5	4	9	3	3	3	2	2	2.8	10	41	51			
		都市住民に対する地元産農産物の利用推進	1	6	2	1	2	4	2	3	10	3	6	6	8	7	6	3	4	5	4.4	12	67	79			
	農業体験の環境整備等(第16条)	市民農園等の農業体験の環境整備	2	6	1	4	1	2	3	1	7	3	7	3	6	2	5	5	5	2	3.6	14	51	65	41 4.3%	128 13.3%	
		高齢者・障がい者・生活困窮者等、福祉目的の都市農業活用促進	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	2	1	1	0	1	1	0	0.6	2	9	11				
	学校教育における農業の体験機会の充実等(第17条)	学校教育における農業の体験	0	0	0	1	0	1	0	0	3	4	3	4	2	0	2	2	2	1	1.4	1	24	25	40 4.2%	23 2.4%	
		(教育機関における)都市農業者との交流	0	0	0	0	0	1	0	0	2	3	3	1	1	0	1	2	1	1	0.9	0	16	16			
	国民の理解と関心の増進(第18条)	都市農業関連知識の普及啓発のための広報活動	1	6	4	2	0	2	1	3	11	6	8	5	5	5	4	1	7	5	4.2	13	63	76	18 1.9%	963/100%	
		都市農業者と都市住民との交流促進	1	6	5	1	2	7	2	2	3	1	3	4	4	1	4	2	2	2	2.9	15	37	52			
	調査研究の推進(第20条)	調査研究の推進(第20条)	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	3	1	3	3	1	0	4	3	1.3	2	21	23	422		
	ブランド化・特産品の開発	ブランド化・特産品の開発	0	2	1	2	1	2	3	0	1	3	1	2	6	5	5	3	2	1	2.2	6	34	40			
	農地確保	的確な土地利用に係る計画策定等(第13条)	区域区分の運用、都市マスにおける都市農地の保全位置づけ	0	3	0	1	0	2	4	0	4	1	2	0	10	4	3	1	6	1	2.3	4	38	42	100 10.4%	118 12.3%
			生産緑地制度の活用	0	4	2	1	0	2	1	0	3	1	4	1	5	2	1	1	1	1	1.7	7	23	30		
			新たな土地利用計画制度の方向性	0	1	1	0	1	1	3	0	1	0	1	1	9	2	2	1	2	2	1.6	3	25	28		
	税制上の措置(第14条)	税制上の措置(第14条)	1	1	2	0	0	0	1	0	1	1	2	0	2	2	2	0	2	1	1.0	4	14	18			
合計	合計	11	83	31	27	12	50	38	17	87	50	87	45	123	71	67	45	67	52	53.5	164	799	963/100%				
分類前の施策数	分類前の施策数	1	46	13	15	5	10	10	9	45	8	40	15	79	35	26	18	34	13	23.4	80	342	422				

注) 表中では採用傾向が特徴的であった施策を灰色の着色で示している。

次に、「農業生産」に該当した施策を見ると「農産物供給機能の向上・担い手の育成確保(25.0%)」「都市住民の農業に係る知識・技術習得の促進等(4.4%)」の採用数が多かった。後者について、具体的には「援農ボランティアの育成・登録の推進」「市民参画による援農システムの導入」など新規就農者の確保や育成支援だけに留まらず、多様な主体を農業の担い手として取り入れる施策が採用されていた。また、都市農業の経営者2名へのヒアリングによると、都市農家には小規模な家族経営者が多いため日々の農業をサポートするボランティアや季節的なパートのようなマイクロな労働力のニーズも高いとのことだった。この一方で、「農村地域の営農との連携促進」はいずれの自治体でも施策の採用がなかった。

最後に、「農地確保」に該当した施策は、「的確な土地利用に係る計画策定等(10.4%)」の採用数が多かった。このうち、特に採用数が多かった項目は「区域区分の運用、都市マスにおける都市農地の保全位置づけ(42施策)」「生産緑地制度の活用(30施策)」であり、近年整備・拡充された法制度に関連する施策が多く取り組まれる傾向がみられた。

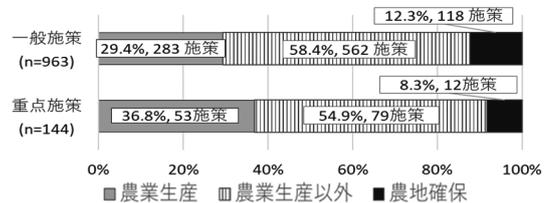


図-5 一般施策と重点施策の構成

3) 重点施策の構成

18自治体のうち10自治体(世田谷区・杉並区・武蔵野市・調布市・国分寺市・国立市・狛江市・清瀬市・東久留米市・多摩市)では、採用している施策の中で重点的に取り組む事項として計86施策を重点施策として示していた。そこで、前述した分類手法と同様に86施策を集計・分類し、144施策を抽出した。そこで、18自治体963施策の一般施策の構成と、10自治体144施策の重点施策の構成に違いがあるか比較をした(図-5)。その結果、両施策の構成には大きな違いがないことが明らかになった。

5. 考察

(1) 三大都市圏における地方計画の策定状況

本研究では、三大都市圏に位置する 11 都府県 310 自治体を対象に地方計画の策定実態の把握および農業の状況について整理した。その結果、首都圏では 4 都県 46 自治体、近畿圏では 2 府県 7 自治体、中部圏では 1 県 3 自治体の計 7 都府県 56 自治体において地方計画が策定されており、特に東京都は基礎自治体における地方計画の策定率が 51.0%と突出していた。また 7 都府県では、振興法制定以前から都府県全体の農業計画等において都市農業の振興に関する施策を定めていた。このうち東京都では、国に対して都市農業推進のための法制度の整備・拡充を提案していたほか、基礎自治体に対して都市農業を推進するための計画の策定を促していた。一方で同時期に国においても、人口減少などの社会構造の変化を受けて農業政策や都市政策の転換に向けた議論が進められていた。具体的には、農地を含めた都市環境のあり方のより広い視点での検討³⁾や都市農地の保全や都市農業の振興に関連する制度の見直しの検討¹⁴⁾など従来の都市と農地が対立する形の政策から脱却を図るための議論が行われていた。このように東京都は、国の都市農業振興政策の実施に先立ち、基礎自治体に対して都市農業を推進するための施策の実施が推進されていたことから、振興法の制定後、他の都府県の基礎自治体と比較して地方計画の策定済みの自治体数が突出したと推察される。

(2) 農業生産以外の施策の重視

東京都の 18 自治体の地方計画における施策は農業振興の目的から、「農業生産」「農業生産以外」「農地確保」の 3 つに分類することができた。施策全体の採用状況を分析した結果、最も多く採用されていたのが「担い手の育成・確保」であり、次に「都市住民に対する地元産農産物の利用促進」「都市農業関連知識の普及啓発のための広報活動」であった。これについて、施策の構成を確認すると、「農業生産以外」に関する施策の採用割合が 58.4%と最も多く、また、農地の存在価値よりも利用価値が重要視される傾向が見られた。さらに、区部・市部の施策の採用傾向は異なっており、区部では農地の農業以外での利用や農業者と都市住民の交流機会の創出に関する施策が多かったことに対し、市部では地元産農産物の消費を促進するための施策の採用数が多かった。これは対象自治体において、市部は区部と比較して農業経営体数や農家数および自治体の面積に占める田畑耕地面積の割合が大きいために影響していると考えられる。区部は、市部と比較すると地域住民に農産物の供給を十分に行うための面積が確保できないことから、農業・農地が持つ多面的な機能を発揮する施策が多く採用され、市部では農業を地域産業の一環と捉え、地産地消の推進による農業の産業力を強化する施策が採用される傾向がみられたと考えられる。

(3) 自治体独自の施策の採用傾向

振興法第 11 条から第 20 条に記載のない自治体独自の施策として、「ブランド化・特産品の開発」が策定されていた。各市区における具体的な取組をみると、他産業との連携による加工品開発などの六次産業化を進める施策から、地元産の農産物に共通のラベリングをすることで他産地の農産物と差別化を図る取組までその内容に幅があった。対象自治体の地方計画では本施策の趣旨について、ブランド化や特産品化により地元産農産物の PR や住民による消費を促進することが示されていた。これは、対象自治体において採用数が多かった「都市住民に対する地元産農産物の利用促進」や「都市農業関連知識の普及啓発のための広報活動」などの農産物の流通・供給体制を強化する施策と結びつきが強いと言える。東京都は農業者と消費者が近接しており、人口規模が大きく国内有数の農産物の消費地である。そのため農産物のラベリング等により地元産農産物の消費を促すことが、自治体独自の施策として策定されたと考えられる。

一方で、「農村地域の営農との連携促進」はいずれの自治体においても施策の採用がなかった。この施策について基本計画では、都市農業者が栽培技術の知見を有していない品目の栽培技術等を、その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で技術の習熟や栽培品目の拡大による農業経営の安定に資することを期待していると記されている。しかし対象自治体において、都市農業者の栽培技術等の習得の支援に関する施策は、「経営展開の技術・知識の普及指導」に位置付けられている。また東京都では、農地の規模に依存しない効率性の高い農業が営まれており、農地と住宅が混在しているなど農村地域とは営農環境が異なる。そのため必ずしも農村部の栽培技術が都市部に適応するとは限らないことから、基礎自治体においては、まずは近接した地域内での農業者間の連携の強化や農業技術の継承を推進する施策が取り込まれたと考えられる。

今後の研究では、これらの施策の実効性について明らかにしたいと考える。

謝辞：本研究を作成するにあたり、関係自治体の行政職員の皆様や農業者の皆様から多大なご協力をいただきました。末筆ながら記して謝意を申し上げます。なお、本研究は JSPS 科研費 19H02984A の助成を受けたものです。

補注及び引用文献

- 1) 渡辺貴史・大村謙二郎 (1999)：生産緑地法改正後の市街化区域内農地の開発と問題点—東京都練馬区を事例として—：農村計画論文集 18, 241-246
- 2) 渡辺貴史・横張真 (2002)：首都圏地方自治体による都市住民を交えた都市農業振興施策の実施実態の解明：都市計画論文集 37, 943-948
- 3) 国土交通省 社会資本整備審議会・都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 (2009)：都市施策の基本的な課題と方向検討小委員会報告：
<<https://www.mlit.go.jp/common/000043480.pdf>>, 更新日不明, 2021.2.1 参照
- 4) 閣議決定 (2016)：都市農業振興基本計画：
<https://www.maff.go.jp/nousin/kouryu/tosi_nougyo/pdf/kihon_keikaku.pdf>, 更新日不明, 2021.2.2 参照
- 5) 守谷修・舟久保敏 (2020)：緑の基本計画における農地の保全・活用の位置づけに関する考察：ランドスケープ研究 83 (5), 655-660
- 6) 石原肇 (2018)：都府県が策定した都市農業振興基本計画の比較：大阪産業大学人間環境論集 17, 139-149
- 7) 国土交通省都市計画現況調査, および国土数値情報より作成
- 8) 河川や緑地など一部地域のみが市街化調整区域に指定されている市区も含めた。
- 9) 東京都(2012)：東京都農業振興プラン 都民生活に密着した産業・東京農業の新たな展開：
<<https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/plan/nourin/nougyou/pdf/plan-zenbun.pdf>>, 更新日不明, 2021.2.2 参照
- 10) 行政面積：国土地理院全国都道府県市区町村別面積調査 (2017), 人口密度：総務省統計局日本統計年鑑 (2017), 市街化区域面積および市街化区域内人口密度：国土交通省都市計画現況調査 (2019), 農業産出額：農林水産省生産所得統計 (2018), 田畑耕地面積：農林水産省作物統計調査 (2018) より作成。
- 11) 各自治体の地方計画, 国土交通省都市計画現況調査, および国土数値情報より作成
- 12) 行政面積・田畑耕地面積(経営耕地面積)・農業経営体数・農家数は東京都統計年鑑 (2017), 人口密度は国政調査 (2017) を用いて作成。
- 13) 安藤光義(2018)：都市農家の行動原理の変容と都市農地の行方：都市住宅学 2018(101), 28-32
- 14) 農林水産省 都市農業の振興に関する検討会(2012)：中間とりまとめ：
<https://www.maff.go.jp/nousin/kouryu/tosi_nougyo/attach/pdf/kento-64.pdf>, 更新日不明, 2021.2.1 参照

(2020.9.26受付, 2021.3.30受理)