

市政

平成30年3月号

特集

都市農業のあり方を 展望する

今年の通常国会において、「都市緑地法等の一部を改正する法律」が成立し、直売所や農家レストランの設置はもとより、これまでなかった用途地域の類型として、田園住居地域が創設されるなど都市農地の保全・活用に向けて大きな動きがありました。

今回の特集では、農地の開発規制の概要と規制緩和の背景などとともに、農地・農業の規制緩和を生かした取り組みを先行的に実施した都市自治体の事例をご紹介します。

寄稿 1

都市農業の現状と 農地保全のための課題

東京大学大学院農学生命科学研究科教授 安藤光義

寄稿 2

「農ある街づくり」をめざして

柏市長 秋山浩保

寄稿 3

都市農業のあり方を展望する ～「農ある都市」の形成をめざして～

寝屋川市長 北川法夫

寄稿 4

新都市農業の展開状況 ～養父市のチャレンジ～

養父市長 広瀬 栄



都市農業の現状と農地保全のための課題

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

安藤光義
あんどうみつよし



都市農業・都市農地の現状

ここでは都市農業とは市街化区域において営まれる農業、都市農地を市街化区域内農地として定義する。全国の農地面積449.6万haに占める割合は2%、7.4万haとわずかだが、農家戸数では9%（22・8万戸）、農産物販売金額では8%（4466億円）を占めており、消費地に近いという利点を活用した集約的な農業が行われている点に特徴がある。また、都市農地は農業生産だけでなく、災害時の防災空間としても重要な役割を果たしており、いわゆる多面的機能を有する貴重な存在である。

だが、都市計画上、市街化区域は原則として10年以内に市街化されるべき地域であり、「農地はあつてはならないもの」「宅地化すべきもの」として扱われてきた。特に地価高騰が問題となったバブル経済期の生産緑地法改正（平成3年）により、三大都市圏特定市では生産緑地の指定を受けないと相続税納税猶予

制度が適用されなくなり、同制度の要件も20年間の自作義務から終生営農義務と極めて厳しくなった。生産緑地制度の指定も30年間で長期間であった。そのため市街化区域内農地のうち生産緑地の指定を受けたのはわずかで、多くは宅地並みの固定資産税を支払い続けてきた。図1に見るように宅地化農地の減少が進み、平成5年には約12万8000haであったのが平成27年には約6万1000haと半分以上となつてしまった。

都市農地に対する評価の転換と制度改正

現在は人口減少社会に転換し、都市の縮退に伴うコンパクトシティ化をいかに進めるかが課題となるなど状況は一変した。空き家も急増している。宅地への転用は不要であり、それどころか使用しない宅地を農地に転換していくべき時代になっている。

そのため平成27年に都市農業振興基本法が制定されて「農地は都市にあるべきもの」とされ、翌28年には都市農業振興に関する計画策

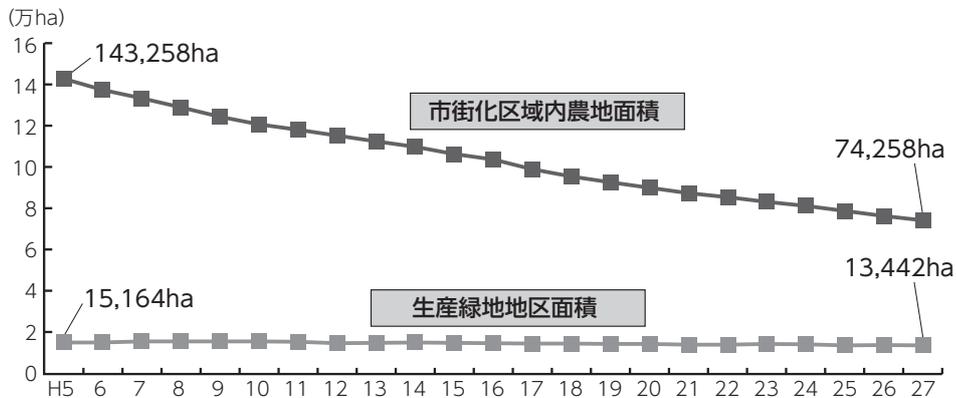
表 都市農地関連の主要な制度の推移

昭和43年	新都市計画法 市街化区域と市街化調整区域の線引き
昭和44年	農業振興地域の整備に関する法律 農業振興地域と農用地区域の設定
昭和49年	生産緑地法 都市環境保全のための農地の位置づけ
昭和50年	相続税納税猶予制度 農業投資価格を超える部分の相続税を猶予し、20年間農業を継続した時は免除
昭和57年	長期営農継続農地制度（地方税法改正） 固定資産税の宅地並み課税の徴収猶予
平成3年	生産緑地法改正 生産緑地の指定期間が30年間に。三大都市圏特定市は生産緑地でないと相続税納税猶予制度が適用されず、また、その場合も終生営農が免除の条件となる。
平成27年	都市農業振興基本法
平成29年	生産緑地法改正

定の努力義務が自治体に課せられることとなった。

平成29年には改正生産緑地法が成立する。改正点は、①生産緑地の面積要件が緩和され、500㎡以下の農地も指定可能となり、「道連れ解除」が防止されるようになったこ

図1 市街化区域内農地面積の推移



資料:総務省「固定資産の価格等の概要調査」、国土交通省「都市計画年報」
出所:農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」(平成29年12月)、6頁から引用

と、②生産緑地地区内の行為制限が緩和され、直売所や農家レストラン等の設置が可能になったこと、③指定後30年を経過した生産緑地は引き続き10年更新を可能とする特定生産緑地制度が創設されたことの3点である。生産緑地の面積は平成5年の約1万5000haから平成27年の約1万3000haへと微減

にとどまるが(図1)、指定後30年が経過した途端に解除申請が急増し、都市の貴重な緑が一気に減少してしまうのではないかという危機感が改正の背景にある。

①によって小面積の農地であっても生産緑地に指定して残り、③によってその状態をできるだけ長期間継続を図り、②によって食農ビジネスを展開させて都市農家が都市農地を残せるようにするということである。

さらなる規制緩和措置 — 都市農地の貸借の促進 —

市街化区域内の農地は農業経営基盤強化促進法の対象とはならないため、強い耕作権保護規定が適用され、「農地を貸すと相手が返すというまで返ってこない」状況に置かれていた。これでは農地の貸し借りは進まない。特に市民農園に対するニーズは高いものがあるが、それはできなかったのである。だが、今年(平成30年)の国会で「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」が通過すれば、生産緑地地区の区域内の農地の賃貸借に法定更新と解約制限が適用されなくなり、「農地は貸しても必ず返ってくる」ことになる。これは市民農園としての貸付を促進することにつながる。高齢化や後継者不在で自作できなくなった都市農家には朗報となる。

さらに今年(平成30年)の税制改正により、要件を満たす生産緑地の貸借に対しては相続税納税猶予制度が適用されるようになる予定

である。これまで都市農地を残すのに最も貢献してきた相続税納税猶予制度が、農地を貸し付けた場合でも適用されることの意味は非常に大きい。自作しなければ相続税から農地を守るができなかったが、そうではない道が開けたからである。

自治体に求められる課題 — これ以上の農地転用はしない覚悟ができるか —

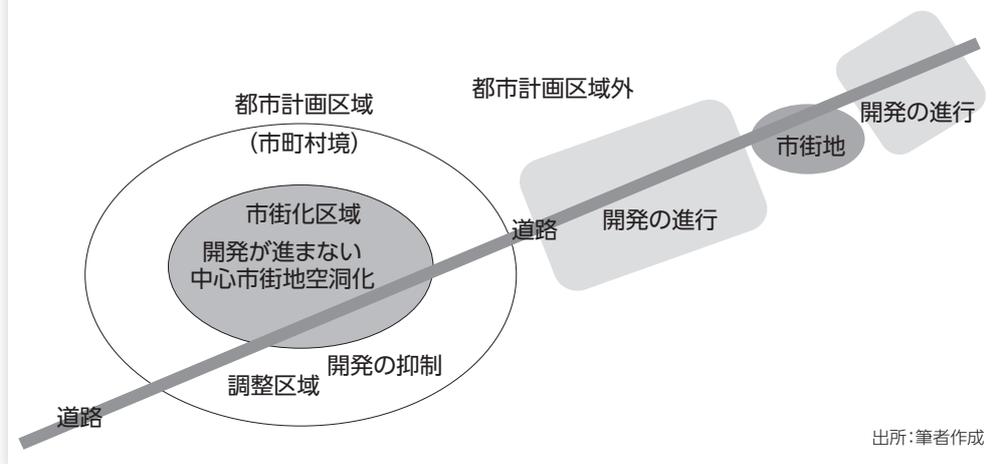
制度改正の結果が生かされるかどうかの鍵は自治体が握っている。農業振興は確かに農業サイドの課題だが、農地を残すことができるかどうかは都市計画サイドの課題である。

例えばJA全中による自治体を対象とした市街化区域内農地に関するアンケート調査によれば(注)、そもそも生産緑地の追加指定を行っていない三大都市圏特定市の自治体は、調査票を回収した184のうち127と実に69・0%にのぼっている。実に7割の自治体が生産緑地の追加指定を受け付けていないのである。差し障りがあるので具体的な市町村名は示さないが、生産緑地の追加指定を行っていない自治体の割合は、首都圏67・3%、中部圏87・5%、近畿圏60・8%となっており、中部圏で特に高い数字となっている。また、首都圏や近畿圏も同じ圏内であっても地域差が大きい。総じて都市化がそれほど進んでいなかったところほど追加指定を行っているようだ。こうした開発優先のマイナードから都市計画が脱却できるかどうかすべての

出発点となる。

また、地方圏は概して農地転用の進行に対する危機意識が弱く、都市農業振興基本計画策定に向けた足取りは遅れているように見える。これも大きな問題だが、都市環境の維持・

【図2】 市町村間の開発競争(イメージ図)



向上のための市街化区域内農地の確保・保全

よりも、地方圏の課題は都市の縁辺部・周辺部の開発を押し止めることにある。人口減少社会が直撃するのがこうした地域だからである。それが分かっているながら人口確保を旗印に農地転用を進めるのは愚の骨頂である。正直者が馬鹿を見ないよう、市町村間のラットレースにどのように歯止めを掛けるかが、国に問われている。図2はそうした市町村間競争のイメージ図である。線引きをしつかり行って市街化調整区域の開発を抑制している自治体と、線引きがされておらず農業振興地域の白地の開発規制も緩い自治体が隣接しているような場合、後者で住宅開発が進む一方、前者の中心市街地は空洞化し、人口が流出してしまう。そうなると前者も開発抑制方針を撤回し、農地転用が進んで、将来的には見るも無惨な光景となりかねない。こうした状況は何としても防がなくてはならず、田園居住地域の運用にも注意が必要である。

農業振興の達成を通じて農地保全へ — 求められる農家の意識転換 —

農地を転用するかどうか最終的な意思決定は農家である。彼らが農地を残さなくてもよいと考えてしまえば、どのような政策を講じたとしても農地を残すのは難しい。農地を引き継いで農業を続けることに経済的メリット

が生じるようにしなければならぬ。

小規模な都市農業には高い収益が上がるような創意工夫が求められる。生産緑地に直売所や農家レストランの設置が可能になったのは追い風である。取れたての新鮮さを最大限にアピールし、農産物に付加価値をつけていくための事業の組み合わせが有効だろう。その一方、耕せなくなったら市民農園など耕したい人々に農地を提供するという意識に農家は変わる必要がある。体験農園や福祉農園など都市農地に対して高まっている社会的ニーズに応えるのは農地所有者の責務である。

その実現にはJAの協力が不可欠である。離農は組合員の農協からの離脱につながる以上、農業を続けてもらえるよう農家を支援することはJAにとっての課題なのである。「農地のまま残した方が長期的には得」と農家が考えるような相続相談を積極的に進めつつ、都市農家と都市農地を残していくことがJAに求められている。

しかし、それでも私有財産である都市農地を維持するには限界がある。どうしても残す必要がある農地については最終的には公有地としていくしかないだろう。

(注) JA全中「市街化区域内農地等に関する自治体調査」(平成29年3月)。同調査は、三大都市圏特定市223のうち184から調査票を回収し(回収率82・5%)、地方圏401のうち279から調査票を回収している(回収率69・6%)。

「農ある街づくり」をめざして

かしわ
柏市長（千葉県）

あきやまひろやす
秋山浩保



柏の資産

柏市は、東京都心から約30km圏の千葉県北西部に位置し、都心のベッドタウンとして昭和30年代から急激に人口が増加した都市である。「首都圏整備計画」において、首都圏の広域連携拠点となる業務核都市に位置付けられており、商圏人口約230万人の広域商業拠点として発展を続けてきた。人口は約42万人、行政面積は114.74km²で千葉県内では5番目の人口規模を有する中核市である。

また、国道6号、16号、常磐自動車道などの道路網に加え、JR、東武線、つくばエクスプレスなどの鉄道網も充実し、交通の要衝にもなっている。さらに東京大学や千葉大学、国立がんセンター等、北部地域の柏の葉地区を中心に集積する学術研究機関や産業支援機関による新産業の創出も注目されている。一方で市域面積の4分の1

を占める約30km²の農地があり、都市近郊産地を生かした消費者ニーズ重視の少量多品種栽培による営農活動も盛んで、地産地消をはじめ、農商工等連携や産学官連携が可能な都市資産を有していることが、柏の強みとなっている。

柏の農業

本市の農業従事者は、平成27年の農林業センサスでは1683人であり、5年前に比べ約3割の793人が減少している。特に比較的小規模で作業効率の悪い市街化区域内農地では、作業音や臭気等に伴う近隣住民との軋轢や農業従事者の高齢化、後継者不足などから営農が困難になり、畑地を中心とした荒廃農地が拡大するなど、柏市の農業を取り巻く状況は、より一層厳しいものとなっている。

一方で食の安全や安心志向の高まり、6次産業化・地産地消法、経営安定所得対策、

さらには地理的表示法等の法整備により、規模の拡大やブランド化、多角化等で農業経営の拡大にチャレンジしやすい環境も整いつつある。本市では、規模拡大を目指す担い手農家の営農活動も活発化し、耕作面積が100haを超える大規模農家の存在に加え、新規就農や他産業からの参入も急増し、新たな販路開拓や商品開発、都市と農村の交流機会の拡充による地産地消など、さまざまな取り組みが展開されている。

また、市街地の空き地や未耕作農地による雑草の繁茂が、ごみの放棄や病害虫鳥獣の発生、火災の危険を招くなど、衛生面や防犯防災の対策として、町会と農家の連携による体験農園等の「ふれあい活動」により、農地、農業を生かそうとする取り組みも生まれている。

柏市では、この状況をビジネスチャンスとして捉え、平成27年に「柏市都市農業活性化計画」を見直し、新たな経営システムやビ

ジネスマodelの開拓に取り組んでいる。「地域で支える持続可能な魅力ある農業づくり」は、計画のスローガンであり、実現には農地、農業の利点について、市民の正しい理解を深めていく必要がある。そのために、都市住民の身近に点在する180haの市街化区域内農地（176・27haが生産緑地）を活用した食育や即売イベント等により、地産地消をアピールするとともに、都市の生産者と住民が交流する機会の拡充に努めている。主な地産地消の取り組みを紹介する。

地産地消活動

① アグリコミュニケーションかしわ委員会の取り組み

市内の農業団体や商工関係団体の代表30名が一堂に会して平成24年に設立した官民連携組織で、地産地消をテーマに農商工等連携活動を展開している。

市内では、2つの農業協同組合を中心に、農家1410戸の営農活動をはじめ、約3000店舗の商業活動と110社の工業系事業者の活動が展開されている。中でも食の加工販売を手掛ける飲食店や食品加工事業者へのアプローチは欠かせない。

年6回発行の「柏やさい通信」は、農家と飲食店の出会いの場を提供するもので、平成27年5月に創刊し、農産物や生産者、地産地消に取り組む飲食店を紹介している。委員会のメンバーであり、市内在住のフードコミュニケーターが市内の飲食店を訪問取材し編集しているもので、生産者と飲食店のマッチングやオリジナルレシピの開発にも発展している。既に20品以上の新商品も生まれ、協力店のPRとともに地産地消の原動力にもなっている。

その他にも生産者と商工関係者を直接商談につなげる「柏食メッセ」をはじめ、シェフや栄養士のための「農家ツアー」など、柏の農産物や農業の魅力発信に努めている。

② 街なかマルシェ

市内では、おおむね80軒の個人農家による農産物の軒先販売から、「道の駅しようなん農産物直売所」や「今採り農産物直売所かしわで」等の生産者団体が運営する大規模農産物直売所による生鮮野菜や加工品の販売、また、柏駅前マルシェや都市公園の「南部朝市」、寺院の境内を使った「門前市」など、生産者や支援者を中心に市内の10数カ所で随時朝市が開催されている。

特に、市街地の空き地を利用し、農産物の対面販売を行っている野菜市「路地裏マルシェ」は、年々増加する市街地の空き地や未耕作農地を活用するために試験的にスタートした低未利用地活用モデル事業である。

この取り組みは、国土交通省と農林水産省が連携して実施する「都市と緑・農が共生するまちづくりに関する調査モデル事業」の委託調査団体として実施した事業であり、本市では、「市民による低未利用地等の活用における持続的なマネジメントに関する実証調査」の一環として平成28年1月にスタートしている。

また、実施にあたり南部地区の若手農家で構成する「柏農家の野菜市運営委員会」とフードコミュニケーターが参画したことで活動の輪が広がり、同年4月から生産者・消費者・飲食店・販売店などの共同運営が実現している。

路地裏マルシェは、平成28年に7回開催し、毎回5〜6軒の農家が出店し、直接消費者に販売を行った。また、近所のパン屋や珈琲屋にも参加を促し、より多くの住民が気軽に足を運べるような空間を目指した。当初は1カ所だった会場も2カ所に、初

回70名ほどだった来場者も徐々に増加し、現在200名を超える盛況で地域にも浸透していった。また、野菜市を利用する飲食店もオープン当初の15軒から70軒程に広がっている。

平成29年6月には、柏駅の隣接地で常設の農産物直売所もオープンさせ、都市住民に向けた食育や柏産農産物の情報発信にも努めている。

③食育親子農園

市街化区域の大津ヶ丘、酒井根地区の2カ所、計3500㎡の農地を活用し、平成29年7月から開園している「食育親子農園」は、市と市民団体の「柏市コミュニティ植物医師の会」やNPO法人等で構成する「柏市農とのふれあい推進協議会」が、国の「都市と緑・農が共生するまちづくりに関する調査モデル事業」を活用したものである。

事業の目的は、都市部と農地が隣接・混在する郊外都市の特性を生かして、「農とのふれあいの場」の一つである体験農園の新たなモデル化に取り組むもので、食育をテーマとした小学生の親子向けの体験農園を地域住民が有償ボランティアとしてサポート役を担い、運営モデルの構築を試みるもの。

生産性よりも農作業経験に大きな価値をおき、地域貢献性を共有し、親子間並びに地域間コミュニケーションの促進とともに、農業を支える消費者の育成や市街化区域内農地の新たな活用手法の確立を目指すものである。

事業は、毎週土曜日の午前9時から正午まで、参加者がスタッフの指導のもとで農作業に取り組めるスタイルとなっている他、月1回の農家による園芸講座や料理ワークショップ、専門家による学習プログラム等を開催し、農・食に関する知識や理解を深めている。

今後は、調査結果を踏まえ、学校教育との連携による食育、教育的な農地活用に向けて、発展的な取り組みにつなげたいと考えている。

持続化に向けて

市街化区域内農地については、今まで本市では防災協力農地の登録推進に努めてきたものの、農業政策上の生産圃場としての位置付けが薄く、農業・農村の多面的機能の普及にも消極的だったことは歪めない。

しかし、平成28年度の都市農業振興基本

法の制定や昨年の都市緑地法等の一部を改正する法律の成立、また農地法の政令改正などにより、市街化区域内農地の活用や営農活動にも光が見えてきた。

柏市では、農業の重点課題を5つにまとめている。①農地の有効利用対策②新規就農者の確保、定着対策③専業農家の経営拡大支援④市民・消費者の農業理解の推進⑤農業振興に向けた連携の強化であるが、特に市街化区域内農地の営農環境の改善には、市民・消費者の農業理解の推進は欠かせない。

現在本市が行う都市部における地産地消の取り組みは、市民の農地・農業の理解を深め、就農や就労、ボランティアや体験農園への参加、CSAによる農業サポーターの発掘、育成により営農環境の改善を行い、地域で支える持続可能な魅力ある農業づくりを進めるための布石である。

市では、引き続き地産地消や農工商等連携の取り組みを粘り強く支援し、農地、農業の市民理解のための新たな交流機会の提供に向けて、今後も市民や関係者の皆さんと連携協働し、柏市における農ある街づくりの実現に力を注ぎたい。

都市農業のあり方を展望する 「農ある都市」の形成をめざして

寝屋川市長（大阪府）
ねやがわ

北川法夫
きたかわのりお



はじめに 寝屋川市の概要

寝屋川市は、大阪府の北東部、淀川左岸（上流から下流を見て左側）に位置し、大阪市域の中心から15km、京都市域の中心から35kmの距離にあり、面積は24・73km²の人口約23万6000人の都市である。

地勢は、大きく東部丘陵地帯と西部平坦地帯の2つに分けることができる。東部丘陵地帯は生駒山系の一部で、海拔は約50m、西部平坦部はおもに沖積層からなる海拔2～3mの平地で北河内の低湿地帯と呼ばれている。本市には、市域の中心部を流れる寝屋川を市の名称にしているように、この土地に住む人々と「水」がいかにして調和のある共生を実現するのか、という課題に取り組んできたという生立ちがある。

本市の北西を流れる淀川は、古くから人や物の移動の大動脈として重要な役割を果たし

てきた。しかし、たびたび洪水も起こり、古代から明治に至るまで沿川の人々を苦しめた。また、逆に丘陵部に住む人々は、用水の確保に苦勞してきた歴史がある。

寝屋川市の農業と農業施策

本市の農業は、東部丘陵地帯での甘藷かんじゆの栽培が行われているものの、水田の稲作が中心の西部平坦地帯では、人口増加とそれに伴う宅地開発の大きな影響を受けながら農業が営まれてきた。

農地の状況としては、平成29年1月1日現在、市域面積の約6・4%にあたる156・9haが農地で、そのうち市街化区域内農地が86・6ha、市街化調整区域内農地が70・3haである。

本市の農業施策としては、平成13年度に「寝屋川市農業振興ビジョン」を策定した。

農業振興ビジョンの中で、本市のように都市化の進んだ地域では、農業・農地の役割が

単に食料生産・供給だけに限らず、農業の有するさまざまな資源を積極的に、保全・活用していくことが重要であると位置付け、市民、農業者双方にとって魅力ある農業を育て、農地の多面的機能を発揮し、市民、農業者、農業団体、行政の間に「農ある都市」こそ、「豊かな住みよい都市」という共通意識を幅広く、協働して農業振興に取り組むことを基本理念とし、「農ある都市の形成」を基本テーマとして取り組んできた。

「農業振興ビジョン」は①②③の3つの柱で構成されている。

- ① 新鮮で安全・安心な農産物の供給
- ② 市民と農の交流
- ③ 農地の保全・活用

「防災協力農地登録制度」 農地の多面的機能を生かして

「防災協力農地登録制度」は、農地の保全・活用の分野で取り組んでいる事業であり、平

成15年4月に「寝屋川市防災協力農地登録制度」を創設し、現在、農地の登録推進に努めている。

この制度は、農地のもつ農作物の生産の場という基本的な機能に加え、防災機能など「農地の多面的機能」を生かし、特に、生産緑地地区をはじめとする市街地の農地が、都市

の貴重なオープンスペースであり、防災の観点からも地域住民へ果たす役割が大きく、その保全が必要である。そのことから、災害時に避難空間、復旧用資材置場として活用できる農地を農業者の協力により、あらかじめ「防災農地」として登録していただいている。災害時の市民の安全確保と円滑な復旧活動に



防災協力農地の看板



防災協力農地指定農地の全景

役立てる用地を確保するとともに、農地が農作物の生産の場だけでなく、防災面、環境面からも重要なオープンスペースであることを市民に理解してもらうことにより、農地の保全と都市農業の振興に寄与することを目的としている。

平成29年4月現在の登録状況は、110農家で、219筆、18万6331㎡となつています。農地区分での割合では、生産緑地は、登録面積の約59%、宅地化農地は、10%、市街化調整区域内農地は、31%である。

防災協力農地の使用用途は避難空間、復旧用資材置場、仮設住宅などになる。登録期間は3

年で、期間満了毎に3年間の登録を更新する。防災協力農地として使用する場合は、登録者に市長から使用要請を行い、使用期間は原則2年以内である。

使用した場合は、土地使用料および農業補償を行うこととして、実際に事態が発生したときには、農業関係団体等で構成している「農政推進協議会」で補償内容について検討することとなっている。

防災協力農地登録制度創設後は、市民に対し市広報への掲載や、一般紙などに取り上げてもらうなど周知・啓発を行い、農業者に対

しては、農協の支部長会での説明および依頼を行った。また、それと並行して農業委員会をはじめ、農業関係団体への説明等を進めてきた。

平成17年には、市民により理解を深めてもらうため、神田地区において防災イベントを開催し、実際にビニールハウスへ



レンゲ開放および防災協力農地の看板とその全景



レンゲ開放時の農地の状況

都市化が進む中で、今後も農業生産活動を展開するためには、農業の中心的生産基盤である優良な農地を確保していくとともに、市内農地の多面的機能を発揮させ、都市環境と市民生活の質の向上に資するものとしていくことが重要である。そのためにも、農地をまちづくりの中の大切な要素として位置付け、農地の確保・保全を進めるとともに、農地の多面的機能である災害時のオープン・スペース、農地を都市の貴重な緑として保全していく。さらに、市民の良好な生活環境を維持するとともに、都市環境整備へ一定の役割を果たすことを目標として景観に配慮した農地やその周辺の環境づくりを進めることで、都市公園とともに市民生活にうるおいと安らぎを与える空間作りをめざしていく。

の避難体験を行った。
農地登録の推進では、平成17年度より、防災協力農地登録制度と同時期にスタートさせた「農地景観形成推進事業」と連動して農地登録の推進を図っている。
この「農地景観形成推進事業」は、市内農地にレンゲ、コスモスを植栽してもらい、開花

時期にあわせて広く市民に開放してもらう事業である。普段は立ち入る事が出来ない農地にレンゲ畑等で自由に楽しんでもらうことにより、都市にある農地の理解を深め、親しんでもらうものである。また、開放していただいた農業者に対しては補助金を交付するとともに、併せて防災協力農地に登録してもら

おわりに

うようお願いしている。
農地が防災協力農地であり、また開放農地であることにより、都市における農の空間としてより一層、地域住民の農業・農地に対する理解と協力が得られるものと考え、「農ある都市」の形成をめざしている。

新都市農業の展開状況 〜養父市のチャレンジ〜

養父市と新都市農業

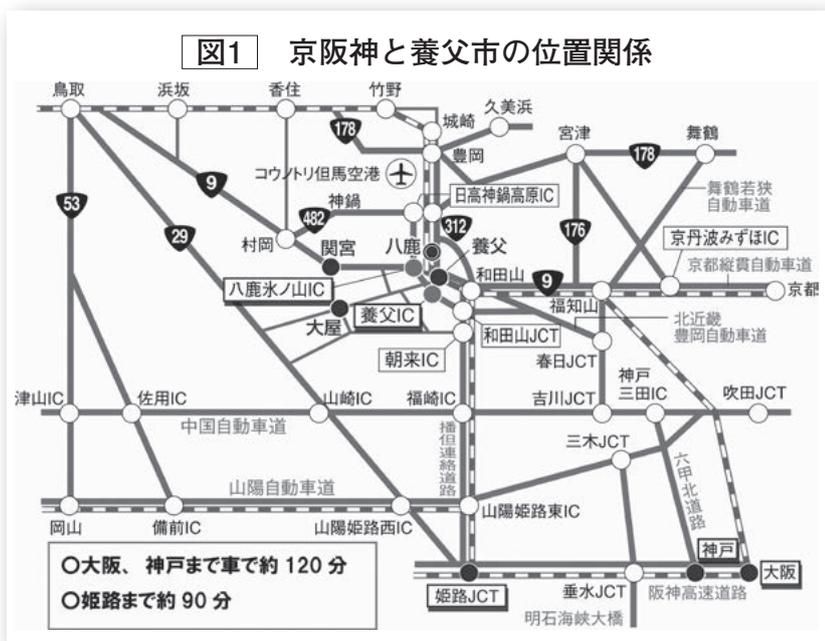
養父市は、平成16年4月に兵庫県養父郡の八鹿町・養父町・大屋町および関宮町が合併して誕生し、人口約2・4万人、世帯数約8700世帯(平成27年国勢調査)の中山間地域のまちである。

地理的には、兵庫県北部の但馬地域の中央に位置し、面積は約423km²と兵庫県の5%、但馬地方の5分の1を占めている。気候は日本海内陸型であり、一般的に多雨多湿、冬季は大陸から季節風が吹くことで積雪も多くなり、山間部にはスキー場も複数存在している。

このような本市の概要をご紹介すると、今回の特集テーマである「都市農業のあり方を展望する」とは縁がないと読者は感じられるかもしれない。

しかし、本市は京阪神地域と山陰地方を結ぶ国道9号が東西に、姫路と山陰地方を結ぶ国道312号が南北に通うなど交通の要衝で

ある他、平成24年11月には北近畿豊岡自動車道「八鹿氷ノ山IC」および「養父IC」が供用



養父市長(兵庫県)

広瀬 栄



開始となり、京阪神地域から約120分で到着することができるようになるなど、京阪神地域という大消費地をターゲットとした農業が可能な条件が揃っている。

近年、本市において、この立地条件に着眼し、都市部の消費地をターゲットに中山間地域で農作物の生産を行う「新都市農業」ともいべき取り組みが広がってきており、これらのいくつかを紹介したい。

中山間地域・養父市の農業が抱えてきた課題

ここで、中山間地域である本市の農業が抱えてきた課題を整理したい。

まず、全国的な視点でいえば、中山間地域は全国の農地面積の約4割、総農家数の約4割を占め、日本の農業の中で重要な位置を占めている。しかし残念ながら、中山間地域の農地の荒廃は近年日本中で加速度的に

進んでおり、地域の農家が協力して農地を守り、新規就農者を受け入れても、耕作放棄地の増加するスピードに追い付かないのが実情である。

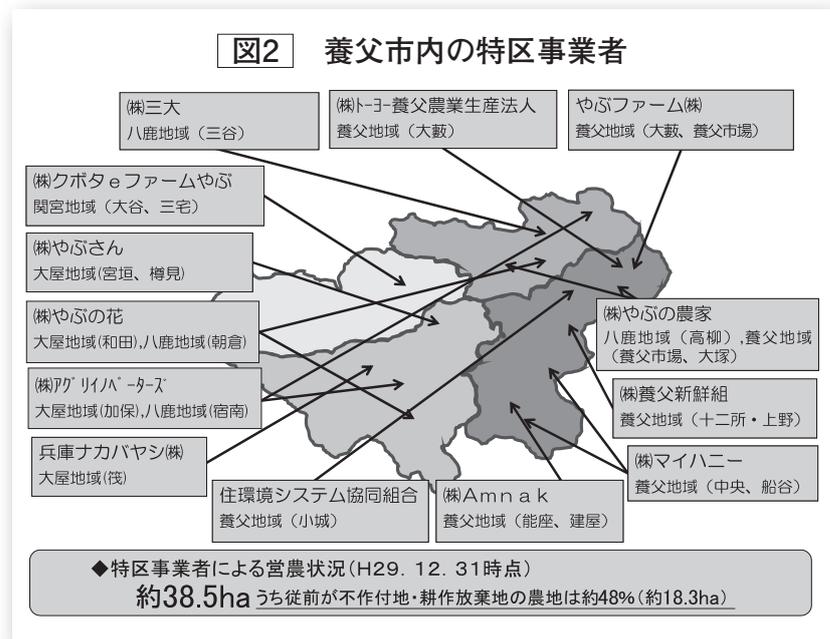
先人たちが苦勞して切り開き、日本人の心のふるさともなっている農地や農村環境を守るためには、その地域に合った農業で持続可能な農業経営体を増やすことが喫緊の課題である。本市は、地形が急峻で農地が狭いため農業効率が悪く生産コストが総じて高い。この結果、経営耕地面積が0.3〜0.5haの

し、6次産業化による持続的な農業を可能にすることが必要と考え、国家戦略特区の規制改革を活用して大規模生産地と棲み分けが可能な仕組みを作った。

具体的には、農地の流動化を促進し、かつ迅速に処理するため農地の権利移動に係る許可権限を農業委員会から市長に移管した。次に、農業生産法人(当時)の役員要件を緩和し、企業の農業参入のハードルを下げ、事業者を確保した。役員要件の緩和はその効果が認められ、平成28年4月の改正農地法の施

行により全国に展開された。さらに企業と地域住民が一体となり農業に取り組める環境づくりとして、これまで認められなかった農地所有適格化法人以外の法人による農地取得を可能にした。これは戦後、日本を支えてきた農業システムの大革命であり、現時点では本市のみの特例であるが速やかな全国展開が望まれる。

これら仕組みを活用し、現在13の特区事業者が本市で農業参入しており、40名以上の新たな雇用を創出しながら約38・5haの農地で営農している。この営農面積のうち約半数は従前、不作付地や耕作放棄地であった農地である。また、農地所有適格化法人以外の法人による農地取得は4つの事業者が活用しており、このことにより、地域の信頼を得ながら、長期的・安定的な事業展開が可能となった。



小規模農家が半数を占め、農家の第2種兼業農家率が約92%(平成27年時点)と第2種兼業率が高い兵庫県内でも飛びぬけて高い割合となっており、作物も兼業農家が作りやすい水稲中心となっている。ところが、近年の米価の低迷等により、ただ農作物を生産しているだけでは価格競争で大規模生産地に太刀打ちできない状況にある。

そこに過疎化や高齢化の影響が顕著に現れ、農業の担い手は不足し、農業経営は危機的な状況にあり耕作放棄地が増加している状況となっている。

**養父市のチャレンジ
国家戦略特区認定の活用**

参入事業者の新たな取り組み

国家戦略特区などを活用した事業者の参入により、農地の再生のみならず、本市の農業に変化が現れている。

既述のとおり、本市は日本海内陸型の気候で冬場の露地栽培はできず、その地形条件から大規模な営農も困難であり、このことが専業として農業を生業とすることを困難としていた。そのことが農家の第2種兼業化を進め、その結果、農家が最も作りやすい稲作を中心とした営農体系となっていた。

しかし、京阪神という大消費地を商圏内に

図3 養父市におけるスマートアグリの実施と女性の活躍

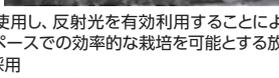
廃校を利用したレタス工場



◆天候に左右されず大量の野菜を生産
◆農業を使わず安心・安全な農業



◎体育館の広さ・高さを有効活用し多段栽培で高収穫を実現



◎光源に蛍光灯を使用し、反射光を有効利用することにより、省エネ・省スペースでの効率的な栽培を可能とする放物線型反射板を採用



○廃校の体育館を活用

女性の活躍

◆トマト生産企業
埼玉、宮崎などで研修を受け、養父市で農業を実践




◆ニンニク生産企業
農業高校を卒業し、就農を希望した高校生が即戦力で活躍




◆酒米生産企業
美しい田園風景に魅かれて移住地域住民と協力しながら仕事と子育てに奮闘




持つ本市としては、稲作のみに留まらず、野菜などの大都会の消費者のニーズが大きい作物に本市の農業をシフトする必要があると考えていたところ、このような視点での取り組みが市内で展開され始めている。

例として、特区を活用して参入した複数の

事業者が、天候に左右されない安定した野菜生産を行うため、ハウス等を設置して糖度の高いトマトやレタス等の葉物野菜の生産をしている。生産された作物は参入企業のネットワーク等を活用し、大阪市場等の大消費地へ出荷されている。

また、本市は国家戦略特区の取り組み以前から、市内の廃校を活用した企業誘致を進めてきたが、廃校を植物工場として活用している参入事業者は、一日数千株のレタスを安定的に生産し、近畿圏を含めた全国各地に出荷を行っている。

これら植物工場による次世代農業（スマートアグリ）の取り組みにより生産された野菜は、農業が使われていないことから安心・安全で、露地ものと比較して日持ちがするなど、高い評価を得ている。さらには、本市の地形条件や気象の多様性を活用した取り組みも行われている。

ある特区事業者は、標高30m程度から兵庫県最高峰の水ノ山（1510m）を有するという本市の地形的優位性を活用し、暖地系と寒地系のニンニクを標高に合わせて栽培した上で、京阪神の市場への他産地からの供給量を睨みながら、安定的に出荷を行う取り組みが行われている。

また、県南部で酒米を生産していた事業者が、温暖化が原因と考えられる障害が見られ始めたことから、新たに県北の本市に進出し、寒暖差の大きい棚田の気象条件を活用しながら良質な酒米を生産している。この酒米を利用しうまい地酒が作られており、兵庫県下での販売はもとより、海外への輸出に着手した事例も生まれている。

これらの取り組みでは、女性の活躍が重要な位置を占めており、この点も特筆すべき事項であると考えている。

終わりに

これまで本市の農業が抱える課題や、その課題を解消するための国家戦略特区を中心とした取り組み、それらの取り組みが生み出した成果を紹介してきた。それに関連して、道路インフラが整備され、本市が京阪神地域という大消費地を商圏とすることが可能となったことによる近年の成果も紹介した。

本市は、中山間地域の小さなまちであり、従来の施策のみでは生き残ることは不可能であると考え、特区を中心としたさまざまな取り組みを行ってきた。今後とも関係者の協力をいただきながら、大消費地でもある都市のニーズに応え本市の農地に新たな価値を生み出す機能を創出しながら、強い意志を持って地方創生の実現に向けて挑戦し続けていきたい。