

生産緑地2022年問題に係る 東大阪市における課題と対応策

石 原 肇[†]

Issues and Countermeasures in Higashiosaka City Concerning
“The 2022 Production Green Space Problem”

ISHIHARA Hajime

要 旨

日本の三大都市圏の市街化区域内農地の一部は、1992年に改正された生産緑地法により生産緑地地区として保全されている。1992年の改正から30年を経過する2022年には、生産緑地の所有者である農家が市役所に買取請求することが可能となるため、買取請求が一斉に起きるのではないかと懸念されており、これが「生産緑地2022年問題」と呼ばれている。本稿では、大阪府東大阪市における生産緑地の所有者の意向を把握し、東大阪市の対応策を検討した。生産緑地所有者の意向から、市内の生産緑地115ヘクタールのうちの、16ヘクタールの買取請求が出ると予測された。東大阪市の行うべき対応策として、①公園用地として市が買い取ること、②都市住民のため市が農地を借り市民農園を運営すること、③市が「農地バンク」を創設し、農地を貸したい人と農地を借りたい人をつないで有効活用することの3つが考えられる。

Abstract

In the three major metropolitan areas of Japan, some of the agricultural land within urbanized areas are preserved as “production green spaces” under the Production

[†] 大阪産業大学 デザイン工学部 教授

草 稿 提 出 日 6月26日

最 終 原 稿 提 出 日 8月9日

Green Law amended in 1992. In 2022, which marks 30 years since the 1992 amendment, farmers owning production green spaces can request a city office to purchase their land. There is great concern that in 2022 purchase requests will be overwhelming. This possibility is referred to as the *Seisan ryokuchi nisen-niijyuni-nen mondai* (the 2022 production green space problem). In this paper, I investigate the intentions of production green space owners in Higashiosaka City, Osaka prefecture. I also examine the countermeasures proposed by Higashiosaka City. Results of the former predict that purchase requests for 16 hectares out of the 115 hectares of production green spaces in the city will be issued. Concerning the latter, three possible countermeasures are under consideration by Higashiosaka City. One is for the city office to purchase the land and develop it into a park area. A second is for the city office to take ownership of these production green spaces and operate “citizen farms” for its urban residents. A third measure is for the city office to create a “farmland bank” that effectively introduces farmers wishing to lend farmland and citizens who desire to borrow farmland.

キーワード：生産緑地，買取請求，所有者の意向，対応策，東大阪市

Keywords: production green space, purchase request, intention of owner, countermeasures, Higashiosaka city

1 はじめに

(1) 背景

2015年4月に議員立法により都市農業振興基本法が制定された。この都市農業振興基本法に基づき、2016年5月に都市農業振興基本計画が閣議決定された。これらをふまえ、2017年3月に都市緑地法と生産緑地法が改正され、同年6月に施行された。なぜ、このタイミングで生産緑地法の改正がなされたかを確認するため、生産緑地法等の歴史的経過を改めてみておこう(表1)。生産緑地法は、1974年に、良好な都市環境を確保するため、農林漁業との調整を図りつつ、都市部に残存する農地の計画的な保全を図る目的で制定された。1992年の生産緑地法の改正により、三大都市圏の特定市において市街化区域内における農地は、都市計画において保全すべき「生産緑地地区」と「宅地化農地」に区分された。「生産緑地地区」は相続が発生した際、相続した者が終身営農することで相続税納税猶予の適用を受ける。また、生産緑地の所有者等が市町村に買取申出ができる時期は「生産緑地地区の都市計画の告示日から30年経過後」とされている。このようなことから、2022年

表1 都市的地域における市民農園等に関する法令等の制定状況

年	法令		施策等	
	制定・改正等	事項	施策の実施等	事項
1968年	都市計画法改正	市街化区域・市街化調整区域の区分		
1974年	生産緑地法制定			
1989年	特定農地貸付法制定	設置主体=市町村・JAのみ		
1990年	市民農園整備促進法制定			
1992年	生産緑地法改正	生産緑地地区・宅地化農地の区分 (生産緑地での市民農園は相続税納税猶予の適用されず)		
1998年			農業体験農園開設(東京都練馬区)	相続税納税猶予の適用
2002年	構造改革特別区域法制定			
2005年			構造改革特別区域法による特区認定	特定農地貸付法の特区認定
2005年	特定農地貸付法改正	設置主体=企業・NPO・個人も可能		
2015年	都市農業基本法制定			
2016年			都市農業基本計画閣議決定	
2017年	都市緑地法改正 生産緑地法改正	市街化区域内農地も「緑の基本計画」の対象となる 指定下限面積、指定の延長等		

に買取申出が一斉に市町村に出されることが危惧されており、これが、いわゆる「生産緑地2022年問題」と呼ばれている（例えば、塩澤，2017）。

国土交通省都市局（2017）によれば、2017年の生産緑地法の改正のポイントは、以下の4点である。

- ①生産緑地地区の面積要件の引下げ
- ②生産緑地地区における建築規制の緩和
(農産物の加工施設や直売所、農家レストランなどの設置が可能に)
- ③所有者等の意向を基に、特定生産緑地の指定が可能に
- ④住居系用途地域の一類型として田園住居地域を創設

このうち③が、上記のいわゆる「生産緑地2022年問題」に対処したものと考えられる。2017年の改正により、特定生産緑地の指定に伴い、買取申出の基準日が10年先送りになることが決定した。特定生産緑地に指定後は10年ごとに延長が可能となっている。

(2) 目的

2017年の改正生産緑地法の改正を背景として、大阪府東大阪市では、従前から行っている地域研究助成金制度により、2017年4月に生産緑地に関する農家の買取申出等の意向調査について公募した。東大阪市では都市に不足する緑地機能を補完するために、市街化区域内の計画的に保全すべき農地を生産緑地地区に指定している。しかし、生産緑地法上、指定から30年が経過する2022年以降は土地所有者の意向により生産緑地の買取申出が可能となり、現在指定している生産緑地地区の多くが一斉に解除されるのではないかと東大阪

市は危惧していた。

そこで、本研究では、東大阪市の生産緑地所有者の意向を把握するとともに、国の施策の動向や他の地方公共団体における取組みを調査し、東大阪市の状況をふまえた今後の生産緑地の保全や活用のための対応策について検討することを目的とする。

(3) 本研究の意義

東大阪市を研究対象地域とした学術的な地域研究についてみると、地理学では、大澤(2005)が流通機能からみた東大阪市の産業集積の革新性について、小長谷(2006)が東大阪市における産業クラスター空間の抽出について、Edgington, D.W. and Nagao, K. (2011)が東大阪市の産業集積と地域発展について報告している。東大阪市は、日本有数の中小企業の密集地であり、高い技術をもった零細工場が多数集まっていることに注目しているが、土地利用に関心をもったものではない。農業経済学では、東大阪市「ファームマイレージ²運動」に着目し、青木(2013)は都市部の農協直売所を活用した農業振興事業が販売および生産に与える影響を、中塚(2016)は消費者との連携による都市農業の保全と課題について報告しているが、生産緑地2022年問題を直接的に扱っていない。このように、東大阪市を研究対象地域とした生産緑地2022年問題を意識した研究はみあたらない。

行政における生産緑地に関するアンケート調査をみると、生産緑地法2017年改正以前に行ったものがいくつか把握できる。東京都産業労働局農林水産部は、2015年度に農家の意向確認を行ったが、「継続する」は34.0%に過ぎず、「指定から30年経過後すぐ区市に買取申出したい」が8.2%であり、「わからない」が53.3%となっている(東京都産業労働局農林水産部, 2016)。また、兵庫県総合農政課は、2016年度に都市農業振興基本計画を策定するため農家の意向確認を行ったが、「農業を続ける」が30%、「買取申出する」が8%、「未定」が62%となっている(兵庫県総合農政課, 2016)。このように、生産緑地法2017年改正以前の調査では、農家の過半が「わからない」あるいは「未定」となっている。なお、生産緑地法2017年改正の直前に、愛知県名古屋市の名古屋市農業振興基本方針の策定にあたりアンケート調査を行っているが、「生産緑地の買取申出をしたい」は28.3%となっている(名古屋市緑政土木局都市農業課, 2018)。

このように、本研究は、2017年の改正生産緑地の改正をふまえた生産緑地所有者の意向を把握することで、学術的にも行政的にも新規の知見が得られる。また、本研究は、国の政策や他の地方公共団体における取組みを調査し、東大阪市の地域特性をふまえた今後の生産緑地の保全や活用のための対応策を提言し、東大阪市の施策となり得る。以上から本研究は新規性と有用性を備えたものと考えられる。

2 研究対象地域および研究方法

(1) 研究対象地域

東大阪市は、大阪府中河内地域に位置する市である(図1)。市域の面積は61.81km²、人口は502,784人(2015年国勢調査)であり、大阪市および堺市の両政令指定都市に次ぐ府内第3位の人口を擁する中核市である。大阪平野の東部に位置し、市域の大半は平坦な低地であるが、市東部は生駒山地の山々が連なり、豊富な自然が残されている。日本有数の中小企業の密集地であり、高い技術をもった零細工場が多数集まっている。東大阪市花園ラグビー場のある「ラグビーのまち」としてアピールする形でまちづくりが行われている。

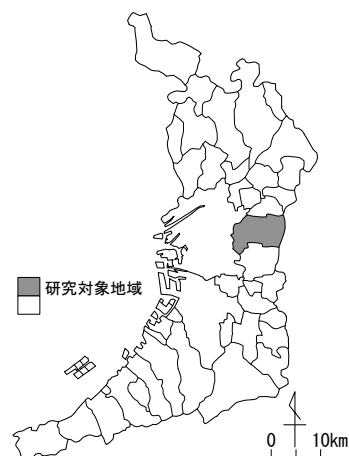


図1 研究対象地域

東大阪市には、JR学研都市線、JRおおさか東線、近鉄奈良線、近鉄大阪線、近鉄けいはんな線、大阪市営地下鉄中央線の6つの鉄道路線が走り、西は大阪市内や阪神方面へ、東は奈良やけいはんな学研都市へ、つながっている。また広域交通をになう道路が縦横に整備されており、自動車専用道路では近畿自動車道、阪神高速道路東大阪線、第二阪奈有料道路が、主要幹線道路では府道大阪中央環状線、国道170号線、国道308号線がある。

ここで、東大阪市における1990年以降の人口の推移(図2)をみると、大阪府全域では2010年から2015年にかけて初めて人口が減少しているが、東大阪市では1990年以降一貫して人口は減少をしている。

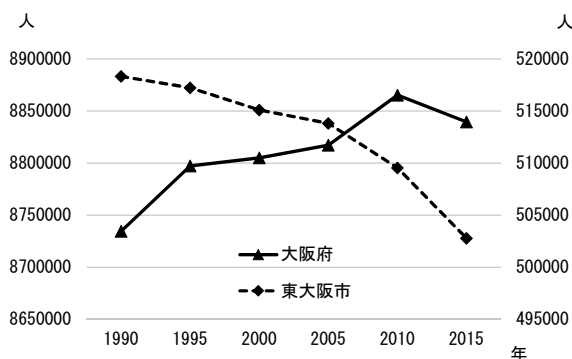


図2 東大阪市における人口の推移 (1990～2015年)

資料：国勢調査各年より作成

東大阪市の農業の様子をみておこう。東大阪市における経営耕地面積の推移(図3)をみると、東大阪市の経営耕地面積の減少は大阪府全域のそれと比較して大きい傾向にある。また、東大阪市の樹園地が非常に少ない。東大阪市における農家戸数の推移(図4)をみると、東大阪市の農家戸数の減少の仕方は大阪府全域のそれと比較して大きい傾向にある。

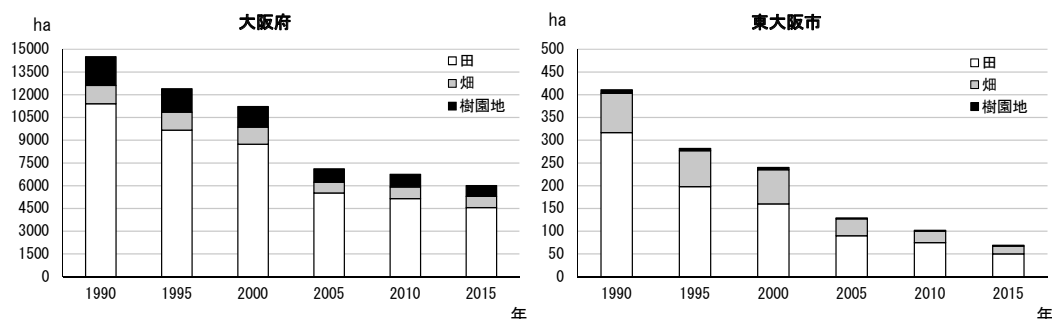


図3 大阪府と東大阪市の経営耕地面積の推移(1990～2015年)

資料：農業センサス各年より作成

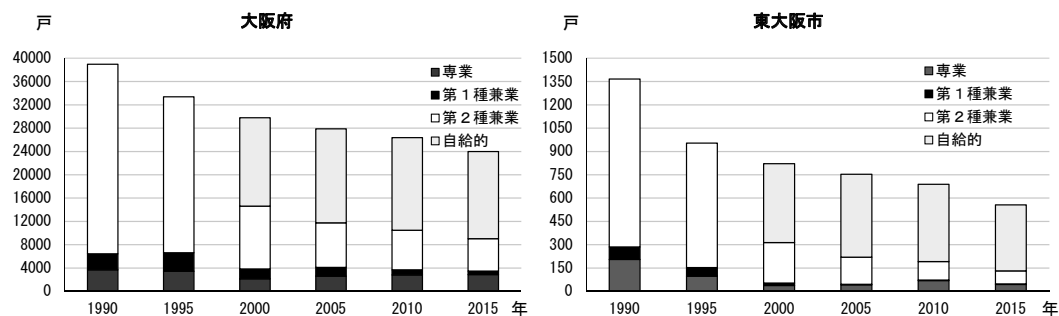


図4 大阪府と東大阪市の農家戸数の推移(1990～2015年)

資料：農業センサス各年より作成

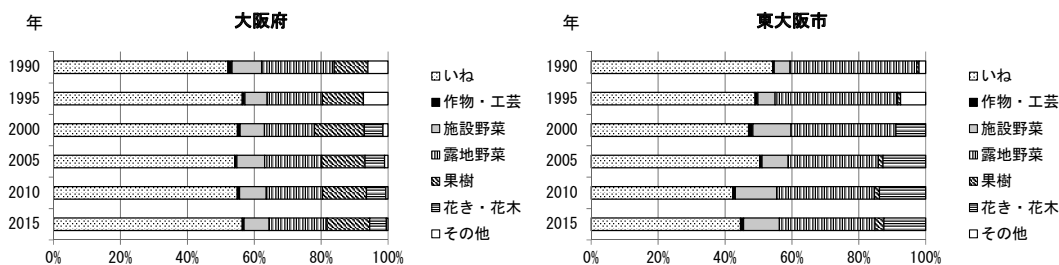


図5 大阪府と東大阪市の農産物販売金額第1部門別農家戸数の推移(1990～2015年)

資料：農業センサス各年より作成

東大阪市では、1990年から1995年にかけて経営耕地面積と農家戸数ともに減少が大きくなっている。東大阪市における農産物販売金額第1部門別農家戸数の推移(図5)をみると、東大阪市も大阪府全域と同様にいねが第1部門である農家の戸数が最も多いが、東大阪市の方が大阪府全域と比較して露地野菜が第1部門である農家の戸数が多いのが特徴といえよう。東大阪市における生産緑地面積等の推移(図6)をみると、宅地化農地は1992年の約210haから2016年の約53haへと減少が著しい。一方、生産緑地は1992年の約125haから2016年の約115haへと大幅に減少することなく推移している。東大阪市における生産緑地の分布(図7)をみると、生産緑地がまとまって存在する地域は少なく、分散して残っている場合が多い。

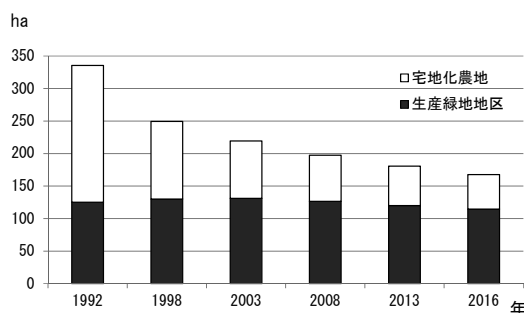


図6 東大阪市の生産緑地面積の推移
資料：東大阪市都市計画室提供データにより作成

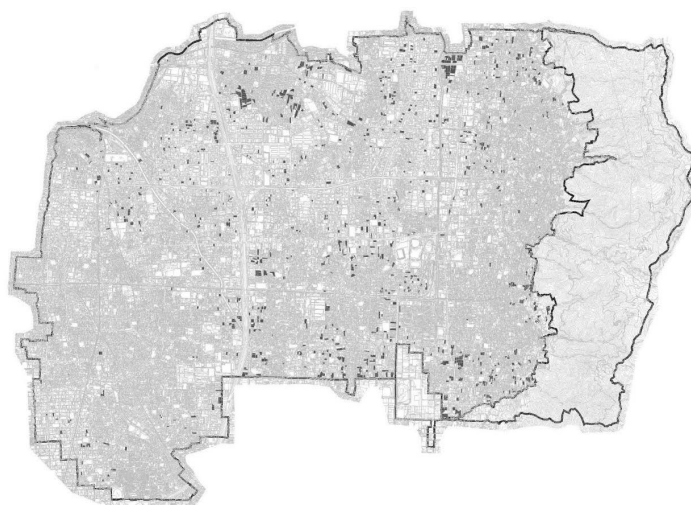


図7 東大阪市の生産緑地の分布
資料：東大阪市都市計画室提供

(2) 研究方法

1) アンケート調査

2017年10月6日に、東大阪市が作成したアンケート調査用紙（無記名）とともに返信用封筒を同封し、東大阪市内の全生産緑地所有者773名に発送した。アンケート調査の内容は、以下の14項目である。

- ①所有している生産緑地がある主な地域
- ②所有する生産緑地の面積（4者択一）
- ③営農している主な従事者（3者択一）
- ④主な農業従事者の年齢（8者択一）
- ⑤農家形態（5者択一）
- ⑥家族構成（6者択一）
- ⑦生産緑地における相続税納税猶予措置の状況（3者択一）
- ⑧30年経過した際の利活用の意向（2者択一）
- ⑨（⑧で買取申したいと回答した場合）すぐ市へ買取申したい理由
- ⑩営農を続けられない理由（5者択一）
- ⑪営農を続けたくない理由（5者択一）
- ⑫（⑧で営農を続ける予定と回答した場合）現在所有している生産緑地を市民農園等として活用することへの意向（4者択一）
- ⑬市民農園等に活用したくない、または活用できない理由（6者択一、複数選択可）
- ⑭自由意見記述

アンケートの回答を集計し、解析した。解析にあたり、各設問の単純集計と地域、年齢、営農継続の意思などの観点からクロス集計を行った。地域については、東大阪市では、市域を図8に示す7つに地域区分して行政施策を進めていることから、この7地域による区分を行った。

アンケート調査を補完し、政策提言の内容を現地の状況をふまえたものとするため、2017年4月、2018年2月に市内の現地調査を行った。

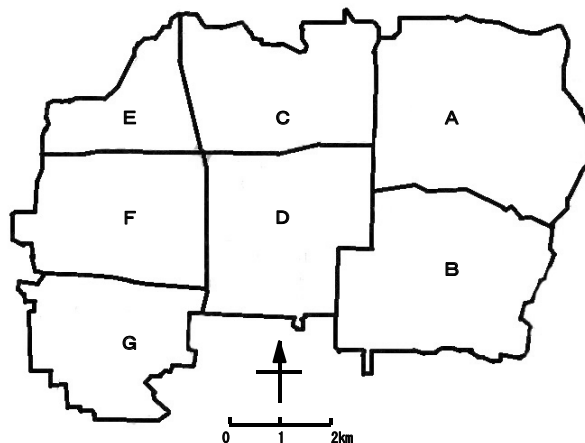


図8 東大阪市の地域区分図
資料：東大阪市提供図を基に作成

2) 他の地方公共団体の施策の把握

政策提言の内容を実効性のあるものとするため、緑地の保全や都市農業の振興等について先駆的な取り組みをしている愛知県名古屋市等へのヒアリングを2018年2月に行った。また、筆者が独自に調査を行っている大阪府堺市の市民農園等の設置主体の多様化の調査結果を、政策提言の構築をする際の参考とした。

3) 国の政策立案の動向の把握

実現性のある政策提言の内容とするため、国の都市農地の保全に係る立法や税制の動向について、文献や衆議院および参議院のホームページから把握した。

3 アンケート調査の結果および考察

(1) 単純集計

返送されたアンケート数は357通で、回収率は47.2%であった。単純集計を表2に記した。

「問1. あなたが所有している生産緑地がある主な地域はどこですか。」の回答をみると、D地域が95件と最も多く、ついでC地域が87件となっている。一方、市の西側に位置するG地域が20件と最も少なく、ついでF地域が23件、E地域が30件となっている。市の東側に位置するA地域が54件、B地域が38件と中間的になっている。「問2. あなたが所有する生産緑地の面積を教えてください。」の回答をみると、所有する生産緑地の面積は、500m²以上1,000m²未満が約34.8%と最も多く、ついで1,000m²以上2,000m²未満が約33.7%となっている。「問3. あなたが所有する生産緑地を営農している主な従事者」の回答をみると、営農している主な従事者は、土地所有者が約61.5%、土地所有者の家族・親族が約32.9%であった。「問4. 主な農業従事者の年齢」をみると、主な農業従事者の年齢は、60代が約32.5%、70代が約32.0%で全体のおよそ3分の2を占めている。10代と20代は皆無である。「問5. 農家形態」をみると、自給的な兼業農家が約54.8%と最も多い。「問6. 家族構成」をみると、一世代で居住と二世帯で居住(夫妻世代と子)がそれぞれ約29.7%と最も多い。「問7. 現在所有している生産緑地における相続税納税猶予措置の状況」をみると、現在所有している生産緑地における相続税納税猶予措置の状況は、全てまたはほぼ全ての生産緑地地区において相続税納税猶予措置を受けている農家が約51.1%と最も多い。

本研究の最大の関心事項である「問8. 現在所有している生産緑地が指定後30年経過した際の利活用の意向」をみると、「営農を続ける予定である」が約72.8%、「すぐ市へ買取申出したい」が約27.2%となっている。「問9. すぐ市へ買取申出したい理由」をみると、

表2 アンケート集計結果

問1. あなたが所有している生産緑地がある主な地域はどこですか。

選択肢	回答数	割合 (%)
A	54	15.6
B	38	11.0
C	87	25.7
D	95	27.3
E	30	8.6
F	23	6.6
G	20	5.8

※記入のあった町名から、東大阪市の7つの地域区分に則り集計した。

問2. あなたが所有する生産緑地の面積を教えてください。(当てはまる面積に○をつけてください)

選択肢	回答数	割合 (%)
1. 500㎡未満	44	12.5
2. 500㎡以上1000㎡未満	123	34.8
3. 1000㎡以上2000㎡未満	119	33.7
4. 2000㎡以上	67	19.0

問3. あなたが所有する生産緑地を営農している主な従事者についてあてはまるもの1つに○印をつけてください。

選択肢	回答数	割合 (%)
1. 土地所有者	228	61.5
2. 土地所有者の家族・親族	122	32.9
3. 他人	21	5.7

問4. 主な農業従事者の年齢について教えてください。(当てはまる年代に○をつけてください)

選択肢	回答数	割合 (%)
10代以下	0	0
20代	0	0
30代	6	1.6
40代	22	5.8
50代	45	11.8
60代	124	32.5
70代	122	32.0
80代以上	62	16.3

問5. あなたの農家形態を教えてください。あてはまるもの1つに○印をつけてください。

選択肢	回答数	割合 (%)
1. 販売農家 a. 専業農家	20	5.9
1. 販売農家 b. 兼業農家	70	20.5
2. 自給農家 a. 専業農家	39	11.4
2. 自給農家 b. 兼業農家	187	54.8
3. その他	25	7.3

問6. あなたの家族構成を教えてください。あてはまるもの1つに○印をつけてください。

選択肢	回答数	割合 (%)
1. 単身で居住	24	7.4
2. 一世代で居住 (夫妻世代のみ)	96	29.7
3. 二世代で居住 a. 夫妻世代と子	96	29.7
3. 二世代で居住 b. 夫妻世代と親	34	10.5
4. 三世代で居住 (夫妻世代と親と子)	61	18.9
5. その他	12	3.7

問7. 現在所有している生産緑地における相続税納税猶予措置の状況について、あてはまるものを一つ選択してください。

選択肢	回答数	割合 (%)
1. 全て、又は、ほぼ全ての生産緑地地区(8割以上)において相続税納税猶予措置を受けている	163	51.1
2. 一部の生産緑地地区(8割未満)において相続税納税猶予措置を受けている	38	11.9
3. 相続税納税猶予措置は全く受けていない	118	37.0

問8. 現在所有している生産緑地が指定後30年経過した際の承活用の意向について、あてはまるものを選択してください。(複数選択可)

選択肢	回答数	割合 (%)
1. 営農を続ける予定である 問12. へ	225	72.8
2. 30年経過後すぐ市へ買取申請したい 問9. へ	84	27.2

問9. すぐ市へ買取申請したいのはなぜですか。あてはまるものに○印をつけてください。

選択肢	回答数	割合 (%)
1. 営農を続けられないため 問10. へ	81	85.3
2. 営農を続けたくないため 問11. へ	14	14.7

問10. 営農を続けられない理由で、あてはまるものを選択してください。(複数選択可)

選択肢	回答数	割合 (%)
1. 高齢である	71	43.0
2. 後継者がいない	56	33.9
3. 農産物の販売だけでは生計がたてられない	24	14.5
4. 周辺住民からの苦情が多い	9	5.5
5. その他	5	3.0

問11. 営農を続けたくない理由で、あてはまるものを選択してください。(複数選択可)

選択肢	回答数	割合 (%)
1. 住宅や駐車場として土地を活用することが決まっている	0	0
2. 土地を自由に活用できるようにしておきたい	28	40.0
3. 制限のない土地として、他人に売却したい	13	18.6
4. 特に理由はないが、生産緑地の制限を外したい	25	35.7
5. その他	4	5.7

問12. 現在所有している生産緑地を市民農園等として活用することへの意向について、あてはまるものを1つ選択してください。

選択肢	回答数	割合 (%)
1. 既に活用している	26	8.8
2. ぜひ活用したい	10	3.4
3. 活用してもよい	90	30.5
4. 活用したくない、または活用できない	169	57.3

問13. 市民農園等に活用したくない、または活用できない理由で、あてはまるものを選択してください。(複数選択可)

選択肢	回答数	割合 (%)
1. 耕作権を主張され、返ってこない不安があるため	43	12.9
2. 相続が起きた時、自由に処分できなくなるため	97	29.0
3. 相続税の納税猶予が打ち切りになるため	65	19.5
4. 知らない相手に貸したくないため	64	19.2
5. 収入が見込めないため	37	11.1
6. その他	28	8.4

「営農を続けられないため」が約85.3%で、「営農を続けたくないため」は約14.7%であった。「問10. 営農を続けられない理由」をみると、「高齢である」が最も多く約43.0%で、ついで、「後継者がいない」が約33.9%であった。「問11. 営農を続けたくない理由」をみると、「土地を自由に活用できるようにしておきたい」が最も多く約40.0%で、ついで、「特に理由はないが、生産緑地の制限を外したい」が約35.7%であった。

つぎに、「問12. 現在所有している生産緑地を市民農園等として活用することへの意向」をみると、「活用したくない、または活用できない」が約57.3%と最も高い。「問13. 市民農園等に活用したくない、または活用できない理由」をみると、「相続が起きた時、自由に処分できなくなるため」が最も多く約29.0%であった。

なお、問14の自由記述については以下に代表的なものを示す。

- ・可能な限り耕作を続けたい。
- ・営農を続ける予定であるが、農業用水が給水できる環境が今後とも伴うかどうか不安である。
- ・生産緑地ということであれば、稲作が一番と思う。田んぼは水をはったら雑草が生えないので周囲の住宅にも利益が生じると思う。
- ・生産緑地は、土地は値上がりするものとする時にできたもので、今の時代にあわない。納税猶予も生産緑地も都市農業を苦しめているだけだ。
- ・民間事業者から「生産緑地」の相続に関するセミナー等の郵便物が最近増えてきました。本市の行政機関の方々がこれらの動きに遅れをとらず、スピード感をもって、市内の生産緑地に係る施策を種々検討し、他の自治体に先進事例になるような施策、モデル事業等をぜひ展開していただくよう、期待しております。

(2) クロス集計

1) 地域別

地域別の「問2. 所有する生産緑地の面積」について、図9に回答件数を示した。回答件数の多いD地域やC地域で所有する生産緑地の面積が大きい傾向にあり、一方、回答件数の少ないG地域やE地域で所有する生産緑地の面積が小さい傾向にある。

つぎに、地域別の「問4. 主な農業従事者の年齢」について、図10に示した。いずれの地域も高齢化が進んでいる。特にF地域やG地域では30代や40代がみられず、高齢化が顕著である。

つぎに、地域別の「問8. 現在所有している生産緑地が指定後30年経過した際の利活用の意向」の件数とその割合を図11に示した。いずれの地域でも、「営農を継続する」との

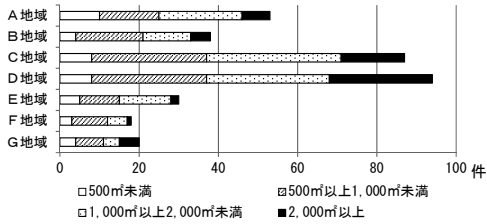


図9 地域別の所有する生産緑地の面積

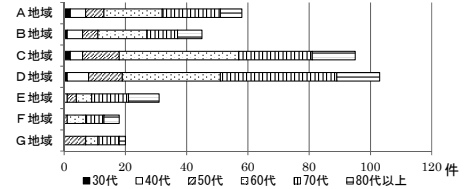


図10 地域別の年齢

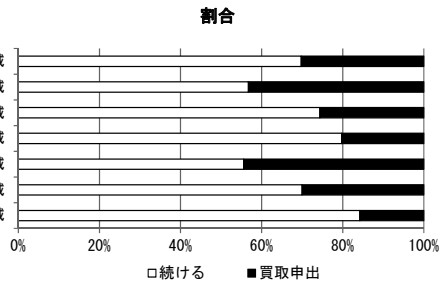
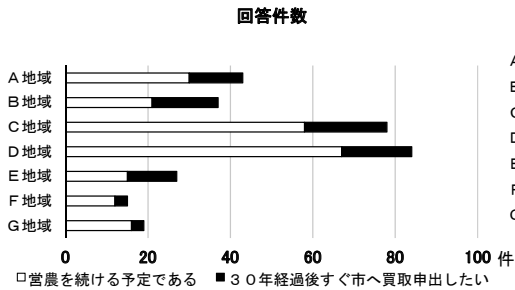


図11 地域別の意向件数とその割合

回答が多い一方で、いずれの地域でも一定数は「30年経過後すぐ買取申出をしたい」とする回答もある。

2) 年齢別

年齢別の「問5. 農家形態」についての回答を図12に示した。いずれの年代においても自給・兼業が最も多い。販売・専業と販売・兼業は少ないものの、いずれの年代においても一定数の回答者があり、産業としての農業の核となる部分が存在している。

つぎに、年齢別の「問6. 家族構成」についての解答を図13に示した。高齢になるに従い、単身あるいは一世代との回答が占める割合は大きくなる。相続が発生した際の課題の要素として捉えられる。

つぎに、年齢別の「問8. 現在所有している生産緑地が指定後30年経過した際の利活用の意向」についての回答数とその割合を図14に示した。30代では全てが「営農を継続する」との回答である。年齢が上がるに従い、「30年経過後すぐ買取申出をしたい」とする回答の割合が増える傾向にある。

生産緑地2022年問題に係る東大阪市における課題と対応策（石原 肇）

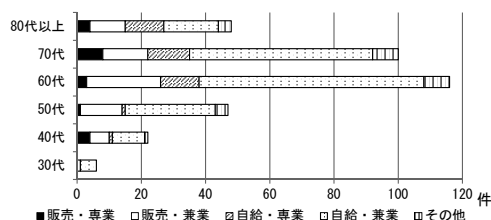


図12 年齢別の農家形態

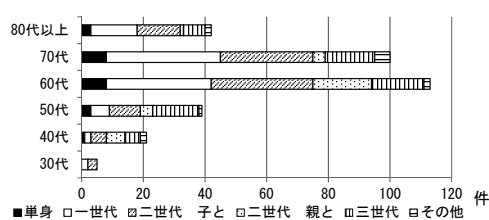


図13 年齢別の家族構成

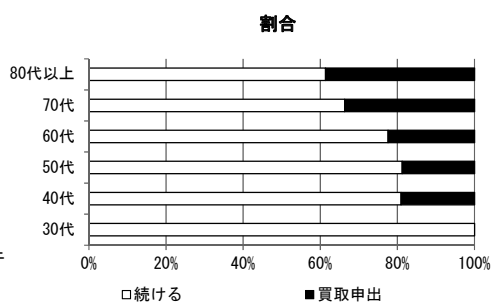
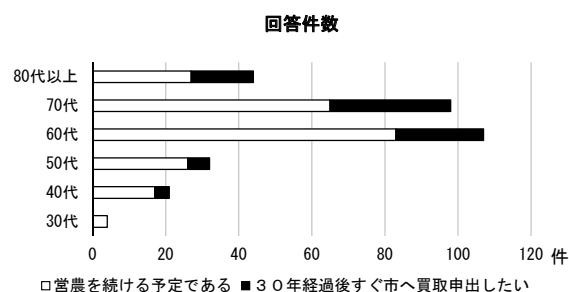


図14 年齢別の継続の意向件数とその割合

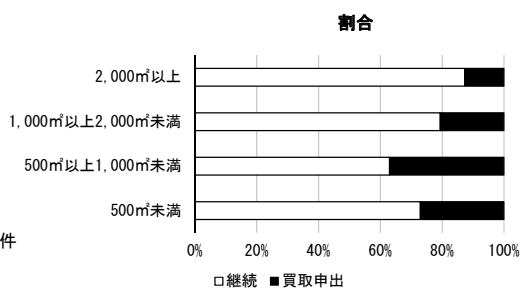
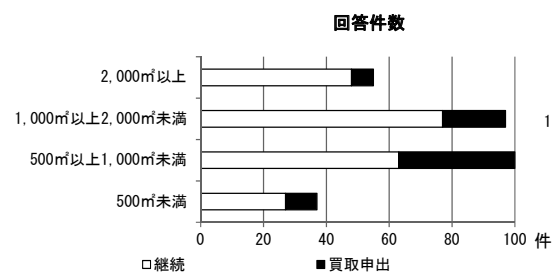


図15 所有する生産緑地の面積別の意向件数とその割合

3) 所有する生産緑地の面積別

所有する生産緑地の面積別の「問8. 現在所有している生産緑地が指定後30年経過した際の利活用の意向」についての回答数とその割合を図15に示した。所有する生産緑地の面積が2,000㎡以上の場合、「営農を継続する」との回答割合が最も大きい。所有する生産緑地の面積が小さくなるに従い、「30年経過後すぐ買取申出をしたい」とする回答の割合が増える傾向にあるが、500㎡未満では、反転してその割合がやや小さくなる傾向にある。

4) 30年経過後に買取申出の意向のある者の理由等

「問10. 営農を続けられない理由」を図16に、「問11. 営農を続けたくない理由」を図17にそれぞれ示した。営農を続けられない理由の多くが、「高齢であること」と「後継者がいないこと」となっている。営農を続けたくない理由は、「住宅や駐車場への転用が確定している」との回答はなく、「自由に活用したい」、「制限を外したい」、「他人に売却したい」の順に回答が多くなっている。

5) 市民農園等の活用

営農継続の意思の有無別に「問12. 現在所有している生産緑地を市民農園等として活用することへの意向」について図18に示した。営農継続意向者は、「活用したくない、または活用できない」との回答が最も多いが、「活用してもよい」の回答も50件を上回る。買取申出意向者は「ぜひ活用したい」の回答が多い。営農継続の意思の有無により、意向は大きく異なる傾向にある。

また、営農継続の意思の有無別に「問13. 市民農園等に活用したくない、または活用できない理由」について図19に示した。営農継続意向者は、「納税猶予の打ち切り」、「自由に処分できなくなる」、「知らない相手に貸したくない」の順になっている。一方、買取申出意向者は「収入が見込めない」の回答が多い。

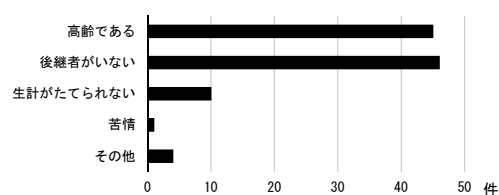


図16 営農を続けられない理由

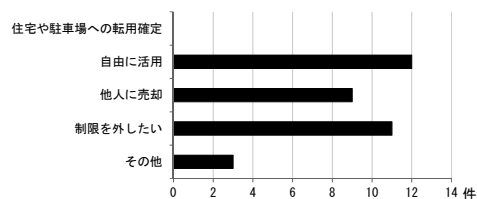


図17 営農を続けたくない理由

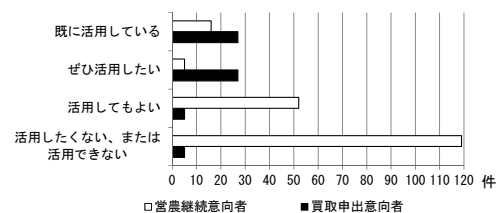


図18 生産緑地を市民農園等として活用することへの意向

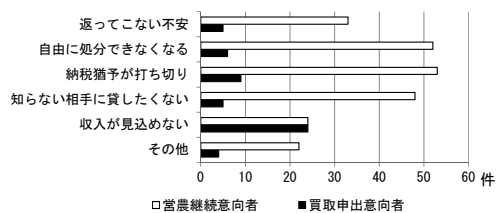


図19 活用したくない、または活用できない理由

（3）アンケート調査の結果から抽出された課題

アンケート調査の結果をまとめると以下のことが特徴として示される。

- ①E, F, Gの各地域は生産緑地の面積が極めて小さく少なくなっている。
- ②市域全域で高齢化は顕著で、販売農家は少なく、自給的農家が多い。
- ③営農継続の意向を示す回答が多く、買取申出の回答は少ない（推計約16ha）。
- ④買取申出は高齢に伴い増加傾向にある。
- ⑤一方、営農継続の意向であるものの、高齢者の単身者・一世代の世帯が多い。

このため、営農継続の意向であっても、将来、継続が困難になるケースも想定される。ただし、何もしなければ上記推計値約16haは上方修正の必要が出てくる。

これらのことをふまえると、東大阪市の生産緑地を保全していく上での課題は以下の3点になると考えられる。

- ①買取申出への対応と生産緑地の継続維持の施策が必要と考えられる。
- ②ただし、買取申出者は、「自由に使いたい」、「制限を解除したい」との意向が強い。
- ③また、営農継続者は、市民農園等への活用に消極的な割合が大きい。

4 他の地方公共団体の先駆的な取組みの状況

（1）名古屋市の緑化地域制度

愛知県の県庁所在地であり政令指定都市である名古屋市では、2000年代に入り都市緑地法に基づく緑化地域制度の導入が検討され（武藤，2008），2008年から施行されている（藤井，2011）。

名古屋市都市緑政土木局緑地維持課へのヒアリングによれば、都市緑地法に基づく緑化地域制度を初めて導入したのは名古屋市であり、現在、名古屋市の他に東京都世田谷区、神奈川県横浜市、愛知県豊田市の4市区で導入されているとのことである。都市緑地法に基づく制度であることから、どこの地方公共団体でも取り組めるとのことである。名古屋市では、これまでは、開発に伴う緑地を残す上で農地を生垣として残すことはあったが、農地のまま残した実績はなかったとのことである。その理由は、都市緑地法では農地が緑として位置付けられていなかったからであり、2017年の都市緑地法の改正により、農地が緑として位置付けられたことから、今後このようなケースが出てくる可能性があるとしている。

（2）名古屋市の農地バンク制度

名古屋市都市緑政土木局都市農業課に農地バンクについてヒアリングを行った。農地バ

ンクについては、愛知県豊田市や日進市が先進的取組みを行っているとのことであった。豊田市の取組みは、市街化調整区域の耕作放棄地対策と農外からの就農をマッチングさせた取組みである。市街化調整区域の農地の貸し借りについては農業経営基盤強化法に基づく利用権設定（例、10年の利用権設定をすれば、貸した農地は10年後に戻ってくる）が可能である。名古屋市での農地バンクの取組みの先進性は、市街化区域内の農地のマッチングを企図したところである。しかし、これまでには、市街化区域内の農地でのマッチングで貸し借りの実現はしていないとのことであった。その理由は、市街化区域内の農地は、農業経営基盤強化法に基づく利用権設定ができずに、農地法に基づく貸し借りとなり地主が貸せる状態にないとのことであった。

（3）堺市の民間設置の市民農園

大阪府HPの「農に親しむ施設紹介」によれば、32市町村の施設が掲載されている。この中で、数をみると、東大阪市が多いが、種類はJAが設置する市民農園だけとなっている（東大阪市では、一般的な市民農園とは別に福祉農園を市が設置している）。これと比較して、数は東大阪市と比べて若干少ないものの、設置主体の面からみると、堺市が最も多様性に富んでいる（石原, 2018）。今後、東大阪市で市民農園等を開設するにあたっては、JAが設置する市民農園だけでなく、民間が設置者となる市民農園も検討に加えられるものと考えられる。

5 国の政策立案の動向

田辺（2017）や水口・小谷（2017）によれば、2017年秋の臨時国会では、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律案（仮称）」の提出が検討されていたとしている。また、田辺（2017）によれば、農林水産省は、2018（平成30）年度税制改正要望（2017年8月）において、新たな都市農業振興制度の構築に併せて、生産緑地を貸借した場合でも相続税の納税猶予制度が継続適用される措置の創設を要望しているとしている。

2018年3月6日に「都市農地の貸借の円滑化に関する法律案」が国会に内閣法案として提出された。この法案が成立し、税制が改正されれば、生産緑地の貸し借りが容易なものとなるとともに、借り手が耕作を続けるあるいは市民農園として都市農業の機能が発揮されれば、相続税の納税猶予制度が継続適用されることになるものと考えられる。また、生産緑地の利用権設定が可能となることで上記の名古屋市の農地バンクにおける課題の解消につながるものと考えられる。

6 対応策の提言

2018年3月24日に東大阪市役所で開催された東大阪市2017（平成29）年度地域研究活動市長報告会において、筆者は、改正生産緑地法の2017年改正に基づく特定生産緑地の指定検討および条例による指定要件の下限値の変更による追加指定への誘導を行った上で、以下の3つの具体策を検討すべきであると提言した。

- ①買取申出の際の買取・・・・・・・・・・買う
- ②借地等による公的な農的利用管理・・・・・・・・借りる
- ③農地の貸借への公的な関与・・・・・・・・関わる

（1）具体策① 買取申出の際の買取・・・・・・・・買う

「公園緑地等としての将来活用」

最もオーソドックスな具体策である。ただし、買取は財政負担も大きく、買取後の土地利用についても公共的意義の大きいものを優先する必要がある。E、F、Gの3地域は、『東大阪市みどりの基本計画』では、市街化が最も進んだエリアであり、東大阪市内でもいち早く市街化され、住宅・工場・商店などが混在するみどりの乏しい密集市街地とされている（東大阪市、2003）。良好な都市環境の形成や防災の観点からも無用な転用は避けるべきエリアと考えられる。なお、E、F、Gの3地域は生産緑地が極めて少ない状況にあり、30代、40代の担い手が不足している状況にもあるため、他の4つのエリアと比較して、最も優先的に取り組むべき地域と考えられる。

（2）具体策② 公的な農的利用管理・・・・・・・・借りる

「公設民営型市民農園の展開」

営農継続する者で市民農園等の活用に対して肯定的な所有者は一定程度存在する。市民農園等の活用に対して肯定的な所有者に対しては、市民農園を運営する民間事業者とのマッチングが考えられる。

一方で、市民農園等の活用に対して否定的な所有者は、知らぬ人に貸すことや、貸すことで返ってこなくなることを懸念している。市ではすでに相続税納税猶予適用外の生産緑地を借り受けて福祉農園を開設している実績がある。そこで、税制改正があれば、市が相続税納税猶予適用の生産緑地も含め借り受け、教育目的の学校園、あるいは市民農園等を開設し、指定管理者制度的な方法により運営を行う。

(3) 具体策③ 貸借への公的な関与・・・関わる

「農地バンクの創設」

生産緑地を農業者が維持していけるように、農地バンク（耕作できなくなった農業者が生産緑地を登録し、経営規模の拡大を望んでいる農業者が生産緑地を借りやすくするためのマッチングシステム）の創設を検討する。これまでのところ、市街化調整区域での農地バンクを創設している地方公共団体はあるものの、市街化区域内での農地バンクは名古屋市にみられるだけであり、現行法令の規定では十分に機能していないのが現状である。しかし、国会で審議中である「都市農地の貸借の円滑化に関する法律案」が制定されれば¹⁾、市街化区域内での農地バンクが機能するものになると考えられる。A地域、B地域の高齢化に伴う担い手不足を考慮すると、上記新法制定を視野に市内農業者への生産緑地の集積等を促すため、農地バンクの創設の検討を開始すべきである。

7 まとめ

本研究の目的は東大阪市における生産緑地の保全と活用のための対応策を提示することである。このため、全生産緑地所有者へのアンケート調査結果に基づき、他の地方公共団体での先駆的な取り組み事例のヒアリング調査結果や東大阪市の地域特性などから総合的に判断して、具体策は農地のまま維持される、あるいは公園や緑地に転換される土地利用の範囲で政策提言を行った。すなわち、特定生産緑地の指定検討および条例による指定要件の下限値の変更による追加指定への誘導を行った上で、①買取申出の際の買取、②借地等による公的な農的利用管理、③農地の貸借への公的な関与の3つの具体策である。東大阪市の7つの地域の特性と財政状況を勘案した上で、市が主体となって行い得る行動として、「買う」、「借りる」、「関わる」という視点で、3つの具体策を検討すべきであることを提案した。

なお、一歩さがって俯瞰的にみると、生産緑地所有者のアンケートの回答をみれば、生産緑地所有者が今後営農の継続を断念しようとしている場合、宅地や駐車場への転用が決まっていけないものの、自由に使えるよう制限を解除したい意向が強い。このため、上記の具体策が全ての受け皿になるとは限らない。東大阪市の、技術力の優れた中小工場集積地であるとともに、東西南北に高速道路が通り、2つの環状道路も通る地の利のある場所に位置している。どこまで市が関与して都市農地を維持あるいは緑地系の土地利用ができるかを勘案しつつ、都市農地が他の土地利用に転換される場合に、どのような市に今後していくかを念頭に置いた誘導策の検討も必要と思われる。そのためにも、全農家の意向調査をすることが望まれる。

注

1) 「都市農地の貸借の円滑化に関する法律案」は2018年6月20日に可決成立した(衆議院2018, 参議院2018)。

付記

本稿は、東大阪市2017(平成29)年度地域研究活動において調査を行ったものである。筆者の調査計画を採択いただいた東大阪市にお礼申し上げるとともに、調査の実施にあたって、東大阪市建設局都市整備部都市計画室の皆様にご協力いただいたことに感謝申し上げます。また、政策提言を行うにあたり、名古屋市都市緑政土木局の皆様と同市の施策に関するヒアリングにご対応をいただいた。記して謝意を表す。本稿は、日本地理学会2018年春季学術大会(2018年3月21日, 東京学芸大学)において口頭発表した調査結果の内容、および東大阪市2017(平成29)年度地域研究活動市長報告会(2018年3月24日, 東大阪市役所)において行った調査結果の報告と政策の提言をとりまとめたものである。

参考文献

青木美沙「都市部の農協直売所を活用した農業振興事業が販売および生産に与える影響－東大阪市「ファームマイレージ²運動」を事例に－」『くらしと協同』第5巻, 2013年, 61-73ページ。

石原 肇「堺市における市民農園等の設置主体の多様化と立地の変化」『日本都市学会年報』第51巻, 2018年, 81-90ページ。

鶴飼洋一郎「都市農地の保全を目的とした市民農園の振興に関する研究」『名古屋都市センター研究報告書』第120号, 2015年, 2-18ページ。

大澤勝文「流通機能からみた東大阪産業集積の革新性」『経済地理学年報』第51巻, 2005年, 312-328ページ。

小長谷一之「東大阪における産業クラスター空間の抽出」『創造都市研究』第1巻第1号, 2006年, 77-89ページ。

国土交通省都市局「生産緑地法の改正について」2017年。

<http://www.mlit.go.jp/common/001198169.pdf> (最終閲覧日: 2018年3月11日)

参議院「議案情報 第196回国会(常会) 都市農地の貸借の円滑化に関する法律案」2018年。

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/meisai/m196080196043.htm> (最終閲覧日: 2018年6月21日)

衆議院「議案審議経過情報 閣法 第196回国会43都市農地の貸借の円滑化に関する法律

案」2018年。

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC82A2.htm

(最終閲覧日：2018年6月21日)

塩澤誠一郎「生産緑地法改正を受けた、生産緑地「2022年問題」への対応」『りそなーれ』第15巻第6号，2017年，11-13ページ。

田辺真裕子「都市農地の保全と有効利用－都市農地の貸借に関する制度と課題－」『立法と調査』第394号，2017年，33-45ページ。

東京都産業労働局農林水産部『平成27年度都市農業実態調査 都市農業者の生産緑地の利用に関する意向調査結果報告書』2016年。

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²運動－」『農林業問題研究』第52巻第3号，2016年，118-123ページ。

名古屋市長政土木局都市農業課『名古屋市農業振興基本方針なごやアグリライフプラン』2018年。

東大阪市『東大阪市みどりの基本計画』2003年。

兵庫県総合農政課「都市農業振興に関するアンケート調査の結果概要(生産者)」2016。

<https://web.pref.hyogo.lg.jp/nk02/documents/2-shiryous3.pdf>

(最終閲覧日：2018年3月11日)

藤井辰則「緑化地域制度施行における緑化施設評価認定制度「NICE GREENなごや」と各種の普及支援制度等の名古屋市の取り組みについて」『新都市』第65巻第9号，2011年，37-41ページ。

松波俊文「名古屋市の農地と農のある暮らしづくり－名古屋市の農地の特徴を踏まえた施策と課題－」『都市農地とまちづくり』第71号，2016年，10-13ページ。

水口俊典・小谷俊哉「「生産緑地研究会」のとりくみと都市農地制度改革の提言」『都市農地とまちづくり』第72号，2017年，2-11ページ。

武藤崇史「名古屋市における緑化地域制度施行に向けた取り組みについて」『都市緑化技術』第69号，2008年，34-37ページ。

Edgington, D.W. and Nagao, K. "Local Development in the Higashi Osaka Industrial District", Japanese Journal of Human Geography, Vol.63, 2011, pp.507-525.