都市農業の事業領域の転換に関する一考察

山　岸　　裕

都市農地は、防災機能、ヒートアイランド対策、景観の保全等、様々な外部経済性を有しており、都市住民の生活をより快適にする上で、重要な役割を果たしている。

しかし、都市部の農業は、地価の高さや農地の狭小さ等から、規模の面では競争力が極めて脆弱である。また、固定資産税や相続税をはじめとする税負担が重く、経営を困難にさせている。こうした事態に対し、地方自治体等、農業振興を担う行政主体も様々な施策を実行し、都市農業の振興、都市農地の保全に取り組んでいるが、依然として有効な施策を打ち出せずにいる。

本稿は、都市農地を維持していく政策について、農業振興を行う行政主体の立場から考察するものである。具体的には、農業を、農産物を生産・出荷する一次産業として捉えるのではなく、農業体験等のレジャーを中心とした利用者（顧客）へのサービスを提供する三次産業へ転換することを提言するものである。一次産業から三次産業へ事業領域の転換を図ることにより、都市農業が他地域にはない強みを発揮できることを提示する。

keywords：都市農地、事業領域、体験農園、外部経済性、三次産業

目　　次

1．問題の所在
2．本稿の目的
3．現状認識―縦割り行政の弊害
4．農業を取り巻く現行法の体系
5．農水省の六次産業化政策と都市農業との適応性
6．都市農業の今後の方向性
7．「マイファーム」社の取組
8．各主体にとってのメリット
9．結語「一次産業」から「三次産業」へ

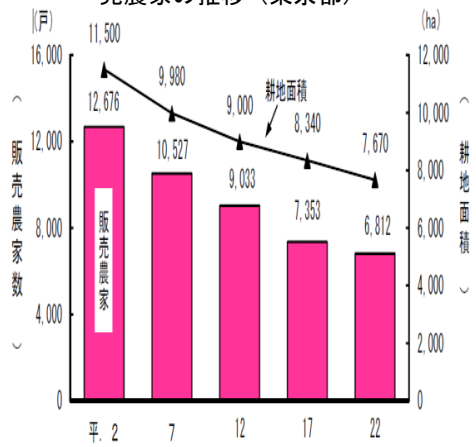
1．問題の所在

都市農地は、消費地である都市部に隣接していることから、消費者に新鮮な農産物を供給できるという利点を持っている。

また、ヒートアイランド現象を緩和する機能、雨水浸透による洪水回避や地下水を涵養する機能、生ごみの堆肥化による資源循環機能、災害時における避難場所や延焼遮断機能等、様々な外部経済性を有しており、都市住民にとって、貴重な財産となっている。

しかし、都市農地は、減少傾向にあり、この傾向に歯止めがかからない状況にある（図表 1.1 参照）。

図表 1.1　都市農地の面積（耕作面積）と販売農家の推移（東京都）



出典　　農林水産省『東京都の農林水産業』（2013）p2、図表

大都市では、同一地域内の他業種と比べ所得が低い等、農業は、職業としての魅力に乏しく、後継者がいない農家が多い。また、不動産賃貸業等と比較すると、土地の活用用途としても、収入面で大きく見劣りしているのが現状である。

宅地を供給するため、生産緑地法（昭和 49 年法律第 68 号）が 1992 年に改正され、農地と同等

の固定資産税の優遇を受けるには、生産緑地の指定を受ける必要が生じた。生産緑地の指定を受けるには、500m^{2}以上の面積要件を満たす必要があり、また、生産緑地として指定後、30年間という長期に亘る営農が義務付けられることとなった。

この条件は、地価の高い東京都区部や大阪市内等の大都市では非常に高いハードルとなっている。もっとも、生産緑地に指定されても、指定後30年経過するか、主たる農業従事者が死亡する等、営農が困難と認められる場合、農地の所有者が当該地方自治体に農地の買い取りを申し出ることが可能となっている 。

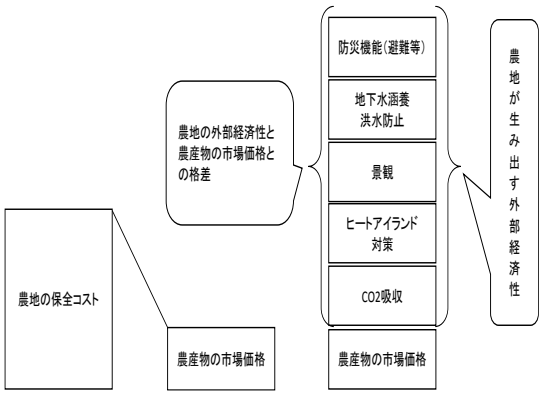
しかし、大都市では地価が高く、地方自治体の財政状況の厳しさ等から、買い取りが進展していないのが実情である。

一方、生産緑地の指定を受けない、いわゆる宅地化農地の場合は、一般の農地のような税負担の優遇が受けられず、宅地並みの固定資産税等が課されるため、生産性の低い農地の場合、営農を継続したい農家でも、止む無く宅地に転用せざるを得ない場合が多い。

加えて、東京都区部等の大都市では、現状では生産緑地である農地であっても、主たる農業従事者が死亡した場合、相続を契機に農地が分割され、生産緑地の条件を満たさなくなり、宅地化される場合も少なくない。このように、都市農業は今後、存亡の危機に立たされる可能性が非常に高いと言わざるを得ないのである。

もっとも、事業としての魅力が乏しいのであれば、衰退していくのも、市場原理に則れば止むを得ないことである。しかし、都市農地には、消費地から近く、消費者に新鮮な農産物を供給するという食料供給という側面だけでなく、前述のように、ヒートアイランド現象の緩和、地下水の涵養、生ごみ等の堆肥化による資源循環、災害時の避難場所、火災時の延焼の遮断、雨水の浸透による洪水の回避等、都市住民にとって、貴重な外部経済効果をもたらしている（図表1.2）。こうした外部経済性を評価することなく、市場原理のみに基づき、都市農地が減少していくことは、地域住民に行政サービスを提供する地方自治体にとって、望ましいことではない。

図表 1.2　農地の市場価格と外部経済性を含んだ効用との比較



出典　筆者作成

また、東京都の都市農業検討委員会の報告（2006）によれば、人口減少時代の到来により、今後は、農地の宅地化への転用の必要性は低下しており、むしろ、住民の求める潤いやゆとりのある生活、良好な都市環境に農地が重要な役割を担うとの認識から、「都市農業・都市農地を取り巻く環境が大きく変化していく中、急速な都市化への対応を目的としたこれまでの政策の転換が始まっている」と指摘している 。

2．本稿の目的

本稿の目的は、行政主体である地方自治体の観点から、減少傾向が続いている都市農業を、より持続性の高い事業とするための方策を提言することである。

3．現状認識―縦割り行政の弊害

都市農地の保全にあたっては、地方自治体の環境保全部門が、緑地保全の観点から支援を行っている。一方、同一地方自治体の中には、農業を産業として振興する部門が別途存在する場合がほとんどである。

前者は、主に都市農地を「緑地」として捉え、環境保全の観点から、これを保全することを目指している。一方、後者は、主に都市農家が営農を続けられるために、より高い収益をあげられるよう、生産高を上げることや生産物のブランド価値を向上させること等を目指している。

ここで重要なのは、農業振興を担う部門が農業を、「農産物を生産・出荷する事業」として捉えている点である。なるほど、農業振興部門においても、市民農園や体験農園を紹介し、農家のこうした取り組みを促進しているところも少なくない。しかし、それはあくまで副業の域を出ておらず、本格的に実施しているわけではない。例えば、市民農園や体験農園をやってみたいという農家がいても、その顧客の募集等は、農家に任せている場合が多いが、顧客の募集等は、これまでの経験値がほとんどない農家に担わせるのは、酷であろう。

4．農業を取り巻く現行法の体系

現行の農地法（昭和 27 年 7 月 15 日法第 229 号）では、第一条で「国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源であることにかんがみ、耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ、農地を農地以外のものにすることを規制するとともに、農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずることにより、耕作者の地位の安定と国内の農業生産の増大を図り、もつて国民に対する食料の安定供給の確保に資することを目的とする」と定義している。

しかし、同法では、農業への参入が認められている法人は、農業生産法人等に限る等、非常にハードルが高く、法人による農業への参入が進んでいないのが実情である。

以下に、営農可能な経営形態のうち、主なものを列挙する。

4.1　農業生産法人

農業生産法人は、農地を保有することができる。設立要件が、株式会社（公開会社でないもの）、農業組合法人、合名・合資・合同会社で、主たる事業が農業（農産物の加工・販売等の関連事業を含む。）での売上高が過半を占めること、構成員について農業関係者が総議決権の原則として４分の３を占めること（加工業者等の関連事業者の場合は、総議決権の２分の１未満まで可能）、役員の過半が農業の常時従事者であること等、他の法人と比較すると設立要件が厳しいことが課題となっている。これは、経営基盤が強靭な大規模農地を想定しているものと推察される。

4.2　一般法人への貸付

一般の法人は、農業生産法人のように農地を保有することはできないが、農地を賃借して営農することは現行法上でも可能である。

しかし、農地の保有者にとって、当該農地が生産緑地の場合、他者に賃貸すると相続税の猶予が受けられなくなる等、課題もある。

4.3　市民農園

市民農園の場合も顧客である市民は農地を保有することはできない。また、当該農地が生産緑地の場合、他者に賃貸すると相続税の猶予が受けられなくなることは、一般法人への貸付と同様である。

一方、農地を提供する農家は、先祖代々から受け継いできた農地を保有しながら、農家自身の農作業にかかる負担は軽減されるという利点が挙げられる。

しかし、区画ごとに顧客が各々異なる農産物を生産できる一方で、顧客に農業のノウハウがない場合や、顧客の多くは別に本業を持っており継続的に農作業に従事できない場合があり、農地が荒れてしまうことも少なくない 。

また、顧客がそれぞれに種類の異なる農産物を生産できるため、狭い区画にばらばらの農産物が生育している場合も多く、景観上の問題を抱えている。

4.4　体験農園

体験農園は、顧客が農家の土地で農作業をする点で市民農園と類似しているが、あくまで農家が

主体となって営農し、顧客に農業技術指導を行うものである。すなわち、顧客は、経営主体である農家に対し、「ノウハウ等を提供してもらうというサービス」に、対価を支払っているという点で市民農園と異なるのである。このため、農家自身が主な農業従事者であることから、生産緑地で体験農園を運営しても、固定資産税の農地並み課税や相続税の納税猶予制度等が適用されるというメリットがある。

一方、デメリットとしては、市民農園と異なり、顧客に生産作物の選択権がない場合が多く、顧客が好きな農産物を生産できるという訳にはいかなくなる。また、農家にとっても、あくまで営農主体が農家自身であることから、高齢化が進む農家にとっては、顧客への技術指導や募集等が負担となっている場合も多い。

5．農水省の六次産業化政策と都市農業との適応性

農林水産省では、日本の農業の競争力を強化すべく、農業の六次産業化を提唱している。六次産業とは、「農山漁村の活性化のため、地域の第１次産業とこれに関連する第２次・第３次産業（加工・販売等）に係る事業の融合等により地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を行う取組（６次産業化）を推進」することであり、一次、二次、三次の産業の数値を足しあげて（１＋２＋３＝６）､六次産業と呼称しているものである｡例えば、農産物のブランド化、消費者への直接販売、レストランの経営等が挙げられる。

しかし、小規模で地価が高く、高コスト体質にある都市農家にとっては、六次産業化は、ハードルが高いと言わざるを得ない。例えば、物流インフラが発達している現在、地価が安く、規模も大きな東京近郊の埼玉県、千葉県、茨城県、栃木県、群馬県等の農家と比較して、東京都内の農家が鮮度やコストの点で明確な優位性を発揮するのは、容易ではない。

6．都市農業の今後の方向性

都市農業の今後の方向性をうらなうために、東京都区部のような都市農業の強み、弱み、機会、脅威について、ＳＷＯＴ分析を使って考察してみると、図 6.1 のようになる。

図表 6.1　都市農業に関するＳＷＯＴ分析

≪弱み≫ ①土地が狭小で規模の経済性が発揮されない。 ②地価が高く、固定資産税・相続税などの税負担が重い。 ※→株式会社等の法人は、採算が取れずに参入が進まない。	≪強み≫ ①消費地から近いため、鮮度の高い農産物の供給が可能 ※→物流の発達で、都市近郊の農家との差別化が困難になってきている。
≪脅威≫ ①農業従事者（農家）が高齢で、後継者がいないため、営農の継続が困難 ②農家にとって、農業所得より農地を転用した方が収入増になる。 ※→農地の減少につながる。	≪機会≫ ①食の安全に対する消費者の意識が高まり、安全性が確保できれば、価格が高くても購入する消費者層がいる。 ②市民農園・体験農園等をレジャーとして楽しむ潜在需要がある。 ③多品種少量生産の農家が多く、体験農園等に対応しやすい。 ④地域住民が多く、生ごみ等の有機性廃棄物を大量に排出している。 ※→都市住民の環境意識は高く堆肥化への協力に期待できる

出典　筆者作成

この分析からも、農業生産の効率性では北海道や東北等の遠隔地の大農家はもちろん、上記のような都市近郊農家と比較しても、優位性を発揮するのは難しいといえる。

一方、機会については、食の安全に対する意識の高さから、顧客自身で作ったものが最も安心できると認識される点や、マンション居住者が多いため、庭が無く緑と触れ合う機会を求めるニーズ等が期待できる。こうしたニーズに応えている事例として、マイファーム社の事例が挙げられる。同社の取り組みについては､次章で取り上げたい。

前述の図表 6.1 のＳＷＯＴ分析等からも明らかなように、都市農業は農産物の生産効率性で他の地域の農業に劣るだけでなく、鮮度など質の面でも、都市近郊農家との間に明確な差をつけることが困難な状況にある。もちろん、わずかな鮮度の差に拘る飲食店等も存在するが、現存する都市農

業の多くが対応できる訳ではない。

顧客にとっても、例えば、野菜を入手するには、店舗で購入した方がわざわざ農園で栽培するより、楽であり、かつ価格も安い場合が多い。では、なぜ顧客は、わざわざ体験農園を利用するのか。それは、農園で野菜等を栽培するという体験そのものに価値を見出しているものと考えることができる 。

そこで、本稿では、農業の事業領域を、農産物を生産・出荷する一次産業から、農業技術を顧客に技術指導する三次産業にまで広げて捉えることを提言する。

7.「マイファーム」社の取組

株式会社マイファーム（京都市下京区）は、耕作放棄地の再生及び収益化や貸し農園のコンサルティング等を行っている企業である。同社の西辻代表取締役（以下､西辻代表）は､「僕はマイファームの仕事はすべてサービス業だと思っている｡「農業」ではなく､「農」を使ったサービス業｡」という。更に、同社の人材の採用等についても､「中でもとりわけ重視しているのは、コミュニケーション能力だ。小さな子供を相手に野菜のつくり方を教えるときには、必ずかがんで目線を合わせるとか、会員さんが畑にきているときは、その人たちに背を向けて作業に没頭するのはＮＧだとか。接客のかなり細かいところまでわかっている人を基本的に採用しているし、その経験がない人などに対しても、先のような指導を行っている。スタッフがどんなふうに接したとき、お客さんが気持ちよく過ごしてくれるのか」を重視する等、同社の事業は、従来型の農業とは一線を画すものと言える。

8．各主体にとってのメリット

一次産業から三次産業へ事業領域を転換することが、各主体にとって、どのようなメリットをもたらすのか、主体別に考察を加えてみたい。

8.1　農家

個人で営農する時に比べ、労働の負担は大幅に軽減される。個人での営農や行政（主に地方自治体）を経由する市民農園に比べ、収入が多いのも特徴である。

もっとも、農地を転用して、賃貸住宅や駐車場等の不動産貸付を選択した場合と比べると収入面では見劣りする。しかし､都市部の農家の中には、先祖代々農業を営んできた土地を、農地から宅地へ転用することに躊躇している農家も少なくない。生産緑地を選択した農家が少なくないのも、そうした農家が一定数存在することを現している。

生産緑地を保有する農家にとって、相続税の納税猶予や固定資産税の低減措置等の適用を受けることはメリットである。一方で､自ら営農するか、自らが主体的な耕作者となる必要がある。このため、体験農園をやってみようと考えている農家にとって、体験農園の顧客に農業技術の指導等を行うことが求められる。高齢者が多い都市農家にとって、この点は大きな負担となることは想像に難くない。

しかし、マイファームの取組では、農家から農業技術の指導を含めて、委託契約を結ぶことで、相続税の納税猶予等の税制上の優遇を受けながら､労働の負担も軽減できるという特徴を有する。

農家は、マイファームに委託することで、同社が顧客の募集、料金徴収等も一括して行うことになる。このため、行政が主催する市民農園に提供する場合や自ら顧客を募集する自営の体験農園より、労働の負担は少なくなる。

8.2　利用者（顧客）

市民農園と比較して、利用料が約３倍 となるなど、経済的な負担は大きくなる。

しかし、マイファームでは、相対的に高い利用料に見合ったサービスを提供することで、多くの顧客を獲得している。例えば、顧客が畑に行けない日には､管理員が水やり等を代行するとともに、インターネットを活用して、畑の状況を画像で配信する等のサービスを提供している。こうしたことは、一般的な市民農園や体験農園では、行っていないが、顧客にとっては価値のあるサービスで

ある。

また、農具など必要なものはマイファームが貸し出しているため、手ぶらで畑に行って、農作業ができるといったサービスも都市部の顧客には、価値あるサービスといえよう。

更に、化学肥料を使用しない有機栽培に徹していることから、安全な農産物を求める顧客にとっては、食の安心・安全という。

8.3 行政主体（地方自治体）

農業の事業領域を捉えなおすことで、行政主体は、特段、財源を拠出する必要は生じない。また、農家との交渉、農地の土地改良、顧客の募集、管理運営の代行等、すべてマイファームのような体験農園の経営主体が一括して実施してくれるため、行政側で別途、人員を割く必要もない。マイファームのような経営主体が荒地化している農地を再生してくれることで、農地が保全され、図表1.2で示した外部経済性も確保できることも、行政主体にとっては、大きなメリットとなる。

9．結語「一次産業」から「三次産業」へ

前章までにみてきたとおり、都市農地は、地価が高く、面積も狭小で規模の経済性が発揮できないという弱みを抱えている。

このような状況に鑑み、大都市の農家が持続的に営農していくには、農産物の生産・出荷の対価を得る「一次産業」から、農業に関する技術指導などのサービスを提供することで対価を得る「三次産業」に転換していくことが成功の鍵となる。

その際、現行法の範囲内では、体験農園は有効なスキームである。中でも、農業技術指導員も含め、法人組織の能力を活用するマイファームの取組は、環境や景観の保全を目指す地方自治体にとっても有用な示唆を与えている。

これまでのような一次産業のポジションに留まっていては、大都市の農家が営農を続けることは困難であり、事業領域を農産物の生産・出荷から、農作業の体験サービスの提供に転換することが重要となる。このように都市農業のあり方として、農業というレジャーを体験するサービス業（三次産業）に大きく舵を切っていくことが、市場競争において生き残る上で重要となる。これを実現するには、農業振興を担う行政主体の意識改革が不可欠である。

≪参考文献≫

浅妻裕「都市化時代の終焉と都市政策の課題」『北海学園大学経済論集』第51巻第3・4号（2004）、pp.177-194。

井熊均・三輪泰史編著（2009）『図解　次世代農業ビジネス－逆境をチャンスに変える新たな農業モデル－』、日刊工業新聞社。

後藤光蔵（2003）『都市農業の市民的利用―成熟社会の「農」を探る（現代の農業の深層を探る）』、日本経済新聞社。

後藤光蔵（2013）「都市農業の現状と今後の政策課題（都市農業検討会の中間報告を踏まえて）」『都市農地とまちづくり』第68号、pp.1-2。
（http://www.tosinouti.or.jp/books/2mado1.pdf#search='%E9%83%BD%E5%B8%82%E8%BE%B2%E6%A5%AD%E6%A4%9C%E8%A8%8E%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A'）

武内和彦・松木洋一（1987）「農地の緑地的役割と都市農業の役割」『都市計画』、pp.35-40。
（http://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/dspace/bitstream/2261/7389/1/toshi145.pdf）

西辻一真（2012）『マイファーム　荒地からの挑戦　農と人をつなぐビジネスで社会を変える』、学芸出版社。

原田保・三浦俊彦編著（2010）『ブランドデザイン戦略―コンテクスト転換のモデルと事例』、芙蓉書房出版。

樋口修（2008）「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』第621号、国立国会図書館、pp.1-11。
（http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/issue/0621.pdf）

Levitt, Theodore (1960) “Marketing Myopia”, Harvard Business Review, July-August 1.（有賀裕子・ＤＩＡＭＯＮＤハーバード・ビジネス・レビュー編集部訳 (2007)『マーケティング論』ダイヤモンド社，pp.4-35.）。

Porter, Michael E. & Linde, C van der (1995) “Green and Competitive: Ending the Stalemate”, Harvard Business Review, Vol.73, No.5. pp120-134.

Porter, Michael E. & Kramer, Mark, R. (2006) “Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage
and Corporate Social Responsibility”, Harvard Business Review, Dec. Vol.84, pp.78-93.
（http://efnorthamerica.com/documents/events/ccc2008/Mark-Kramer-Keynote/Strategy-Society.

PDF.）
（ダイヤモンド社編集部訳「競争優位のCSR戦略」『ハーバード・ビジネス・レビュー』（2010年9月号再掲，初掲載2008年1月号），pp.50-54。
Schmitt, H. Bernd（1999）“Co-author of Marketing Aesthetics”The Free Press.（嶋村和恵・廣瀬盛一訳（2004）『経験価値のマネジメント―マーケティングは、製品からエクスペリエンスへ』ダイヤモンド社）。

≪参考資料≫
大阪府環境農林水産部農政室ホームページ。
（http://www.pref.osaka.lg.jp/nosei_seibi/katudou/bosainouchi.html）
交野市ホームページ『パブリックコメント手続き結果概要』（2013）
（http://www.city.katano.osaka.jp/docs/2013060700016/files/keikankekka.pdf）
川崎市経済労働局農業振興センターホームページ。
（http://www.city.kawasaki.jp/280/page/0000017804.html）
東京都財務局ホームページ（「基準地調査　区市町村別用途別　平均価格の推移」。
（http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/kijyunti/）
都市農業の振興に関する検討会『中間取りまとめ』（2012）。
（http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/pdf/tosi_kento10_tmatome.pdf#search='%E6%9D%B1%E4%BA%AC%E9%83%BD%E9%83%BD%E5%B8%82%E8%BE%B2%E6%A5%AD%E6%A4%9C%E8%A8%8E%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A'）
農林水産省『都市農業に関する実態調査（農村振興局）』（2011）。
農林水産業関東農政局ホームページ。
（http://www.maff.go.jp/kanto/syokuryou/6jisangyo/）

（ホームページ最終確認日：平成27年9月8日）