

東京における農業の現状と将来

明治大学専門職大学院ガバナンス研究科特任教授 青山 侑

1. 農地減少時代の終焉

私が都庁に就職した約50年前、職員に配布された経済局の組織図では、左側半分が総務部、商工部、金融部の3部で、右側半分のほとんどすべてを農林部が占めていた。それほど当時の都庁経済局における農林漁業行政の比重は大きかった。

私はその後、東京都職員労働組合経済支部の役員として各職場をオルグと称してくまなく訪問した。当時、経済局にあった事業所のほとんどは農林漁業関係で、農業試験場、畜産試験場、林業試験場、水産試験場そして繊維工業試験場など多岐にわたっていた。

それぞれの事業所が多摩各地や伊豆・小笠原諸島に支分場を有していて、訪問するには日帰りでは無理なところも多いから、職員としての業務の傍ら組合役員としてこれらすべてを回るのに1年では不足していた記憶がある。

その後、これら試験研究機関等事業所はかなり整理統廃合されたが、農林漁業者の創意工夫と東京都の試験研究機関等の努力のおかげで多摩・島しょにおける農林漁業の技術革新が進展し、何よりも農林漁業者ががんばったおかげで東京の農林漁業の生産性は飛躍的に向上したと思う。

今でも私たちは、多摩や島しょを訪れたとき、東京の市街地ではなかなか味わうことができない新鮮で高級な魚介類や農産物を味わうことができる。

問題はこの間、農林漁業者が減少し、農地も大幅に減少したことである。なかでも高度成長時代における多摩地域の農地の減少は著しく、1970年からの30年間で半減してしまった。

多摩・島しょ地域における農地減少の原因はいろいろあるが、特に多摩地域の農地減少の原

因はひとことで言って宅地化の進行である。経済成長時代に、東京の人口は急増し、つくってもつくっても住宅が不足していた時代が長かった。当時、市街地のスプロール現象という言葉があって、宅地が徐々に農地を浸食していった。

当時、私たちは口を開けば「東京の農業を守れ」と言っていた。確かに東京の農業と農地は都市化から守る対象だった。しかしその願いは虚しく農地は減少の一途を辿った。

ところが突然、事態は変わった。農地減少時代は終わったのである。以下、具体的にみてみよう。

2. 宅地の伸び率ゼロ宣言

2015年8月14日に閣議決定された政府の国土利用計画は、今後の宅地の伸び率ゼロを宣言した。日本全体の人口は既に減少し続けているし、今後も減少が見込まれているのだからこれは当然のことといえれば当然であるが、戦後70年を経て、初めて、宅地が農地を浸食して行く時代が終わったのである。

日本の都市は戦後長い間、住宅が絶対的に不足し、農地を宅地に転用する政策を進めてきた。住宅建設計画法によって、国も都道府県も毎年の住宅建設数を数値で定めることが義務づけられていた。

2006年、住宅建設計画法は廃止され、新たに住生活基本法ができた。私は社会資本整備審議会の委員として当初からこの法案づくりに関わった。このときの一致した議論は、日本における住宅政策は量から質の時代が変わったということである。

日本に存在する住宅戸数はその当時既に世帯数を一割以上も上回り、これ以上、住宅の戸数を増やすのではなく、一戸あたりあるいは一人あ

たりの面積や建築デザイン、機能、間取り、内装など住宅の質を向上させていく政策が求められるようになった。

それから数年を経て、戸数が足りているどころかむしろ過剰となり、空き家の存在が社会問題となってきた。そもそも住宅の戸数をこれ以上増やさなくてよいということは、宅地の絶対量を増やさなくてよいということである。すなわち農地を減らさなくてよいということでもある。

これからも一定の老朽化した住宅は取り壊し、建て直さなくてはならないし、戸建てがマンションに変わったりその逆があったりする。ある一定の場所では農地を宅地に転用することはこれからもあるだろう。だが全体として、農地を減らし宅地を増やす時代は終わった。流れが変わったのである。

これが政府の国土利用計画による宅地の伸び率ゼロ宣言である。なぜか、このニュースはほとんど報道されなかった。しかし自治体に働く職員の人たちは、今後、宅地の伸び率が全体としてゼロなら、今後の土地利用計画はどうあるべきかを従来と異なる発想で考え直さなければならない。

3. 都市計画法と都市農業振興基本法

1968年に定められた都市計画法は「市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする。」と定めていて、現に農地であっても、「おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」としている。

一方、1974年、生産緑地法が定められ、指定された生産緑地については、固定資産税や相続税が減免され、営農を継続できるようになった。すなわち市街化区域内の農地については、国家としてはあくまでも「緑地」としての価値を認めているにすぎないのであって、「農地」としての価値を認めるのは避けていた。

それでも生産緑地法は農地を守るのに効果があった。都市計画法通りにいけば、市街化区域内

の農地は「おおむね十年以内」すなわち1978年ころには無くなってはいたはずだが、実際には、2014年現在、生産緑地は東京の市部で3,000ヘクタール近く残っている。この20年間にける減少率は約16%余である。

そして2015年4月、議員立法による都市農業振興基本法が衆参両院ともに全会一致で可決成立した。

都市農業振興基本法は、第一条で法制定の目的を都市農業の安定的な継続を図るとともに、都市農業の多様な機能の発揮を通じて良好な都市環境の形成に資することとしている。第二条では都市農業を市街地及びその周辺の地域において行われる農業と定義している。

第三条では都市農業の振興は、都市農業が、これを営む者及びその他の関係者の努力により継続されてきたものであることを評価し、その生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能、都市における防災、良好な景観の形成並びに国土及び環境の保全、都市住民が身近に農作業に親しむとともに農業に関して学習することができる場並びに都市農業を営む者と都市住民及び都市住民相互の交流の場の提供、都市住民の農業に対する理解の醸成等多様な機能を果たしているとし、国および地方公共団体等に対して都市農業振興施策を求めている。

この法律は、都市計画法の「市街化区域」は「おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図る」という規定と実質的に矛盾していて、遅かれ早かれ都市計画法の改正が問題となるにちがいない。農地と農業をめぐるベクトルが変わってきたのである。

4. 東京の農業の強み

東京市町村自治調査会の『食育に関する調査研究～食が育む豊かな社会～』報告書(2016年3月)は「食育丸の内」、すなわち丸の内エリアに出店する一流シェフら26名を中心に組成した「丸の内シェフズクラブ」による「シェフズランチ」、「行幸マルシェ」、自治体等と連携してその土地