

# 都市農地の現状と課題について

神戸市西区を事例として

The Present Condition and Problems on Urban Farmland

Case Study of the West Ward in Kobe City

中原嘉嗣\* 星野 敏\*\*

Yoshitsugu Nakahara\* Satoshi Hoshino\*\*

(\*神戸大学大学院自然科学研究科 \*\*神戸大学農学部)

(\* Graduate School of Science and Technology, Kobe University \*\* Faculty of Agriculture, Kobe University)

## はじめに

近年、日本経済は企業収益が高水準で推移し設備投資、輸出や生産の増加、個人消費の増加基調などによって景気回復の兆しが見え、住宅投資も強含みの動きをみせている<sup>1)</sup>。しかし、少子高齢化時代にあり、長期的にみれば現在みられる宅地需要の上昇は一時的なものであり、人口減少の進行によって早晚低下すると考えられる。宅地需要の減少は、都市計画の際や都市農地とくに市街化区域内農地の動向を把握する上で、重要な事項であると言える。

また、市街化区域内農地における耕作放棄も中山間地域と同様に深刻な問題になっている。農林業センサスによれば、2000年時点で中山間地域での耕作放棄率は7%、都市農地を含んだ都市的地域である平地においても3.4%であった<sup>2)</sup>。これは、土地条件・道路条件の悪さ・高齢化・労働力不足などが主な理由とされている。都市農地特に市街化区域内農地は、農業振興・整備の不備も加わって、耕作放棄による荒廃農地の増大、無秩序な開発による不健全な都市化が懸念される。

そこで本研究では、まず、三大都市圏市街化区域内農家の農地利用意向と課題を鳥瞰する。そして、神戸市西区の事例地区を対象にした詳細なアンケート調査により農家の農地利用意向と農地転用の構造を明らかにするとともに、現地踏査やヒアリング調査により、その結果を補完した。これらの結果から、健全な市街地形成に寄与する要因を明らかにし、効果的な農地保全の施策を提案する。

## 三大都市圏市街化区域内農家の意向

### 1. 調査の概要

この調査は、全国農業協同組合中央会によって実施されたアンケート調査である。実施期間は、2004年10月～11月。実施方法は、調査対象である市街化区域内農家2,757戸(首都圏1,251,中部圏700,近畿圏806)に2週間程度の留め置き法にて行われた。回答率は、72.4%で1,995戸(首都圏956,中部圏476,近畿圏563)の回答を得ている。以下では、用いるデータに二次的な解釈を加える。

### 2. 農地利用意向

#### (1) 宅地化農地

宅地化農地については、向こう5年間において、100%農業的利用を回答した農家が多めで、46.2%であった。また、50%以上農業的利用という回答を含めると、72.9%にも上った。さらに、農業的利用の理由は、暫定的土地利用としての営農の継続(29.0%)、後継者がいるから(21.4%)、収穫物を自家用に消費するため(16.1%)と回答している。暫定的な土地利用の農地は、転用されるのか放棄地や荒廃農地となるのか動向が不明で、中途半端な土地利用形態の農地であると言える。

#### (2) 生産緑地

生産緑地について、今後も活用・保全「できる」という農家は61.2%であり、農業従事者が多く確保できている農家ほど「できる」と回答しており、所有農地面積の規模も大きい<sup>4)</sup>。また、その他の質問項目を踏まえると、生産緑地を長期的に農地として利用するという意志は、必ずしも強くはな

いことが分かった。

また、活用・保全するための支援策として一番必要な支援策は、相続発生時における現行税制の改善(優遇措置)が圧倒的に高く(75.9%)、2番目のJ Aによる期限付き賃貸借設定の仲介・斡旋(9.8%)を大幅に上回っていた。このように節税対策への関心が特に強いことから、宅地化農地も税金捻出やまとまった額のお金を工面する際の手段の一つとして考えていると推察される。

### 3. 都市農地の課題

本調査より以下の点を読み取ることができる。

- 都市農地であっても比較的長期間、農地として利用が継続される可能性があること。
- 逆に、生産緑地だからといって長期的に農地として利用される保証はないこと。
- むしろ、生産緑地は安易な節税対策として手段的に用いられている可能性が強いこと。
- 都市農地は、「中途半端な土地利用形態」の可能性が高く、良好な都市環境の形成に資するという生産緑地制度本来の目的達成は必ずしも保証されないこと。

都市農家の土地利用意向や行動の特性を踏まえて、農地が良好な環境形成の要素となりうるような誘導施策を構築する必要性を改めて確認できた。

## 調査対象地域および調査方法

### 1. 対象地域の概要

調査対象地域は、神戸市西区を選定した。同地区は、神戸市の西端に位置し、明石・三木の2市と加古郡稲美町に隣接している。緑豊かな



図1 対象地域の概況

注) 灰色：市街化区域

地域で、人口は神戸市9区中最も多く、ニュータウンも誕生している。産業は農業が中心で、稲作のほか都市近郊の特色をいかした園芸・畜産・観光農園などが盛んである。西区は「農と共生したまちづくり」を目標に掲げている。西区の選定理由は、平成4年に、生産緑地の営農継続期間(10年間)が終了し、所有

農家は継続・一部解除・解除の選択を迫られているため、比較的記憶に新しく意向調査に適していると思われること、農政を調整区域に集中させており、市街化区域内農地への農業振興施策が手薄であることを問題と考えたからである。

表1 神戸市及び西区の線引き状況と農家と農地の数

	農地面積 (市街化 区域)	農地面積 (市街化調 整区域)	生産緑地 ④地区数 ⑤面積	農家戸数
西区 (%)	121.0 ha (40.2%)	3059.4 ha (61.2%)	278 地区 59.42 ha	3,622 戸 (58.1%)
全市	301.1 ha	4995.3 ha	573 地区 123.31 ha	6,230 戸

出典：神戸市内農漁業の現況 平成17年度版，神戸市産業振興局，平成17年9月作成

### 2. 調査方法

調査の方法は以下の通りである。

アンケート調査は、対象地域のJ A兵庫六甲組合員農家200戸に対して、J A兵庫六甲(H17/12/12に依頼)を介し郵送法にて行った。質問項目は[フェイスシート]、[不動産経営]、[生産緑地制度と農地利用]という構成で、世帯主に回答を依頼した。配布状況は、玉津地区137、伊川谷地区45、その他地区18、回収状況：玉津63、伊川谷18、その他15で、回収率は48%(96/200)であった。また、回答した農家のうち、市街化区域内農地所有農家は69戸であり、その回答率は34.5%であった。回収状況は、玉津42、伊川谷16、その他11で、おおむね良好な回収率であったと言える<sup>注1)</sup>。

ヒアリング調査(H17/11/17, 12/12, H18/4/28, 5/14実施)は、農家(属性は後述)・J A兵庫六甲関係者に対して、訪問・インタビュー形式で行った。農家へのヒアリング内容は、土地利用意向、農業経営、不動産経営の現状などについてである。J A兵庫六甲関係者へは、地域内農家の資産活用(不動産経営)の動向や農家から寄せられる声について伺い、関連するデータの提供をお願いした。

現地踏査(H18/2/19実施)は、実際の現状や推測される動向を補足するために行った。

### 3. 調査目的

このアンケート調査の狙いは、市街化区域内農地所有農家の農地利用意向の把握、健全な市

街地形成に寄与する要因と農地転用構造の解明，効果的な農地保全施策の提案を行うことにある。

## 調査結果

### 1. アンケート調査結果

#### (1) 回答農家の属性

市街化区域内農地所有農家 69 戸を抽出した。世帯主に回答を依頼しているため，回答者の年齢階層は高い。年齢構成は 40 代以上となっており，そのうち 60 代以上が 75% と高齢者層から成っている。世帯内農業従事者の回答者との続柄は，配偶者が 81%，若い世代(息子など)は 36% であった (n=59 複数回答)。世帯内後継者の不足が伺え，高齢化の進行による都市農地への影響が懸念される。

耕地面積については，宅地化農地所有農家の 86.7% が 5 反未満，10 反未満では 94% に上る (n=45)。生産緑地についても，10 反未満が 91% を占めた (n=45)。高齢者階層が零細な農業経営を行っている典型的な都市農家であると言える。農産物販売は，55% の農家が行っている (n=69)。栽培作物は，水稻以外に路地・ハウス野菜，自家用の野菜などが大半である。

次に，世帯内所得に占める農業所得の割合については，2 割未満と回答した農家が 57.8%，4 割未満ともなれば 81.2% にも上った (n=64)。また，不動産所得の占める割合が 4 割以上の農家は 86%，7 割以上であっても 56.2% 存在した (n=64)。

#### (2) 不動産経営の現状

現在，91.2% の農家が不動産経営を行っている (n=68)。不動産経営の問題点としては，空き地・空室が埋まらない (56.5%)，借入金の返済 (45.2%)，家賃・地代が期待額よりも低い (43.5%)，管理維持費などの負担 (19.4% n=62 複数回答) などがあるものの，不動産経営による安定的な収入が農業経営にもプラスに作用すると回答 (70.8% n=65) しており，営農に必要不可欠な存在であるとも言える。宅地需要が右下がりであると推測される今後，上手な土地資産運用が求められていると考えられる。

#### (3) 農地利用意向

今後 5 年先の農業経営について，経営規模の縮小が 19.7%，現状のまま維持が 74.2%，規模の拡大が 6% であった (n=66)。農家は農業に対して保

守的・消極的な意向を持っており，これには営農意欲の欠如が影響していると考えられる。

次に，転用の自由な宅地化農地の保持期間については中期間あるいは長期間以上保持する意向が示されている (図 2)。さらに，宅地化農地の利活用計画の有無については，80.4% の農家が持っていないと回答している (n=66)。つまり，具体的な将来の土地活用計画を持たないまま，漠然と転用自由な農地を保持していることになり，このような中途半端な土地利用形態の発生は，動向が不安定な要素となり地域概要や土地利用の把握・予測，強いては都市計画の実行を困難にするとと思われる。一方，生産緑地は営農が義務付けられており，宅地化農地に比べ安定性が高く，地域概要・土地利用の把握を行い易く都市計画上扱いやすい農地であると思われる。

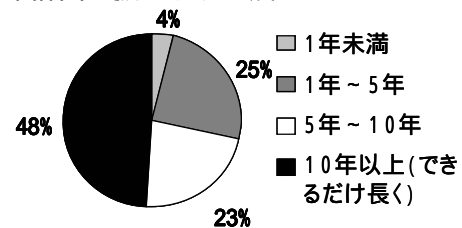


図 2 宅地化農地保持期間 n=53

#### (4) 農地転用の要因

農地を転用・売却するのは，相続税の支払い時 (83.3%) が最も多く，次いで農業が継続できなくなった時 (40.9%)，それ以外では不動産経営の拡張 (18.2%)，生活費の捻出 (13.6%)，農業機械の導入 (7.6%)，家の増改築や子供の進学 (4.5%) などの場合であった (n=66 複数回答)。特に，多額の相続税を納める際や営農継続が困難な場合での転用・売却が目立つ。農地が相続税の納税対策のために切り売りや均分相続されることにより，利用しづらい細かな土地となる場合や，暫定的土地利用としての農地の増大などが考えられ，耕作放棄地や荒廃農地の拡大が懸念される。農地を転用・売却しなければならない事態が生じた際，図 3 に示されているような農地から売却される可能性が高い。



図 3 売却農地の決定要因 n=61(複数回答)

上図より、地価が高い農地や自宅から遠く離れている農地、面積が狭く作物がうまく育たないなど、農業に不適切な農地から売却されていくことも読み取れる。この結果より、好立地(市街地地区内もしくはそこに近い場所)にある農地から市街化されていくという構図ができていると考えられる。また、地価が安く市街地に隣接していない宅地需要の低い地域にある、立地条件の悪い農地が売却されずに取り残されていくと推察される。

### (5) 土地の利活用への関心

土地資産の管理について、96.9%の農家は関心があると回答している(n=65)。農家は所有する土地資産の有効利活用を望んでおり、有益な運用方法さえあれば、積極的に取り組むと考えられる。また、土地資産の管理に関する情報取得手段は、JAが67.7%、不動産業者・ディベロッパーが44.6%、新聞・雑誌が27.7%、友人・知人が21.5%となっている(n=65 複数回答)。JAやディベロッパーから情報を得ている。これは、近年の不動産業の開発圧力が依然作用していることを意味している。ヒアリングによると特に立地条件の良い農地を所有している農家は、業者の訪問を頻繁に受けており、開発を強く勧められる場合などがあり、農家の意向にも少なからず影響を及ぼしていると考えられる。開発圧力が土地利活用への関心の高さや営農意欲の欠如などと相まって、農地転用の進行を助長することが推察される。

### (6) 求められる農業振興施策

生産緑地に必要な農業振興施策については、都市住民と関係性の高い施策(都市住民との交流支援やゴミ対策支援等)を望む農家が多いことが分かる(図4, n=59 複数回答)。

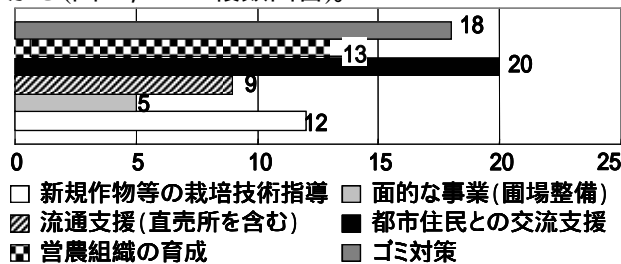


図4 生産緑地の農業振興に必要な施策 n=59

これには、農地周辺住民から寄せられる苦情(Ex. 悪臭、埃など)に対処したい、また、彼らとの円滑な関係を構築したいという意識の現われである

と思われる。農地・農家と都市住民とが関係する施策が、公共的利用の側面を持つ生産緑地の認知度や存在価値の向上、営農し易い環境づくりに寄与すると考えられる。

さらに、図4より営農組織の育成、新規作物の栽培技術指導が必要という回答も多く、効率的な営農・農業従事者を確保する仕組み作りや、収益性の高い農業を意識している農家の存在が分かる。

### (7) 生産緑地への追加指定

追加指定に関して、全ての農地を生産緑地に指定したい14.9%、一部を指定したい21.3%、宅地化農地のままで良い63.8%であった(n=47)。全てあるいは一部でも追加指定したいという農家は36.2%であった。追加指定は、税負担の軽減、地域概要・土地特性把握の容易化、多面的機能の享受など農家・行政・都市住民にとって、最良の手段のように思えるが、63.8%と大半の農家は望んでいなかった。

## 2. ヒアリング調査結果

ヒアリングは、アンケート調査事前にJA兵庫六甲関係者各位、事後に都市農家という順で行った。

### (1) JAから見た農家の不動産経営動向

経済状態の回復を消費者が実感できていない中、宅地需要の減少・地価の下落<sup>注2)</sup>・土地神話の崩壊などを「トラウマ」として、農家は投資リスクに敏感になっており、賃貸住宅等への投資意欲は低い。以前の資産運用のメインであった集合賃貸住宅等から、ローリスク・ローリターンである一般定期借地にする農家が増えてきている。また、固定資産税等の対策のため、暫定的に駐車場にしているのが目立ち、農家全般として農地を農業外用途に使いたいという意向が多く聞かれる。また、5年に一度見直しされる固定資産税<sup>注3)</sup>の宅地化農地と生産緑地との違いに不満を持つ農家が多い。

### (2) 農家の声

ヒアリングを行った農家属性は、全て不動産経営を行っている市街化区域内農地所有者で、生産緑地のみ所有、生産緑地・宅地化農地の両方を所有、宅地化農地を所有し大規模な不動産経営を行っている旧地主農家などの3戸である。

### ( ) 営農意欲の欠如要因

農業経営の現状としては、生産緑地に指定し税

制上の優遇措置を受け、水稻の契約栽培を行っていても、卸売価格が安いいため赤字経営にほぼ等しい。これから農業規模を拡大してまでやる気にはならない。収益性の高いハウス栽培は、膨大な設備投資が必要で、大きな負担やリスクが伴うためなかなか踏み切れていない。年齢・体力的に、いつまで農業ができるのか不安を感じている。

### ( ) 土地利用への意欲

家から遠い農地や、接道していないあるいは傾斜地であるなどの土地条件が悪い農地では、貸し農園にしたり仕方なく営農したりしている。逆に、好立地にある農地では、借地・貸し店舗・賃貸住宅等の不動産経営を行っている。集合賃貸住宅や戸建て住宅は、設備の整った新しい建物でなければ入居者の獲得が難しく、設備投資にお金がかかる。また、好立地にある農地は手放さないが、立地のよし悪しに関わらず、宅地化農地はチャンスがあれば売り、突発的に生じるお金が必要な際の資金作りに利用するため、今は暫定的に農地として保持して仕方なく営農している。

### ( ) 生産緑地農業振興の必要性

元々、生産緑地に指定したのは、相続税対策を考えてのことだった。農業をせざるをえないので、行政には何かしら農業振興施策を行って欲しい(Ex. 市民農園の斡旋等)。立地の悪い農地所有農家は、市街化調整区域に入れて欲しいと語っていた。

## 3. 問題のまとめ

アンケート調査及びヒアリング調査で判明した問題は、次の事柄である。 農業従事者の高齢化進行による相続の大量発生と、次世代の就農者不足、 営農意欲の低下・欠如、 将来の利活用計画を持たず、お金が必要な際の資金とする宅地化農地の保持、 好立地に存在する農地は、依然として高い開発圧力を受けており、過度な市街化による農と共生した市街地形成崩壊の懸念、 切り売りや均分相続によって細分化された農地の発生、

農業振興施策の不足、 立地や土地条件の悪い農地の残存による一定地域内での農地と市街地の無秩序な散在化 生産緑地と宅地化農地との税負担の差に対する不満の存在などの問題を抱えている。

## 4. 農地利用意向と市街地形成モデル

前述した都市農地の抱える問題を踏まえて、農

地転用の構造を明らかにする(図5)。図から、都市農地が数多く存在する地域では、農家の農地利用意向が都市形成に大きな影響を及ぼしており、営農意欲の低下・欠如が農地利用意向を左右する要因になっていることが、明らかになった。

農業経営では、営農意欲の向上をもたらすようなメリットが少なく、デメリット的な要素が多い。一方、不動産経営では農業経営と比べ、メリットが多く、農家にとって魅力的であると思われる。それらが、営農意欲欠如の根本的な要因となっていると言えよう。しかし、良好な市街地を形成し、農と共生したまちづくりを目標に掲げている西区の都市計画目標の実現に向け、都市農地を計画的に保持していくことが望ましく、前述した問題に対する対策が必要である。

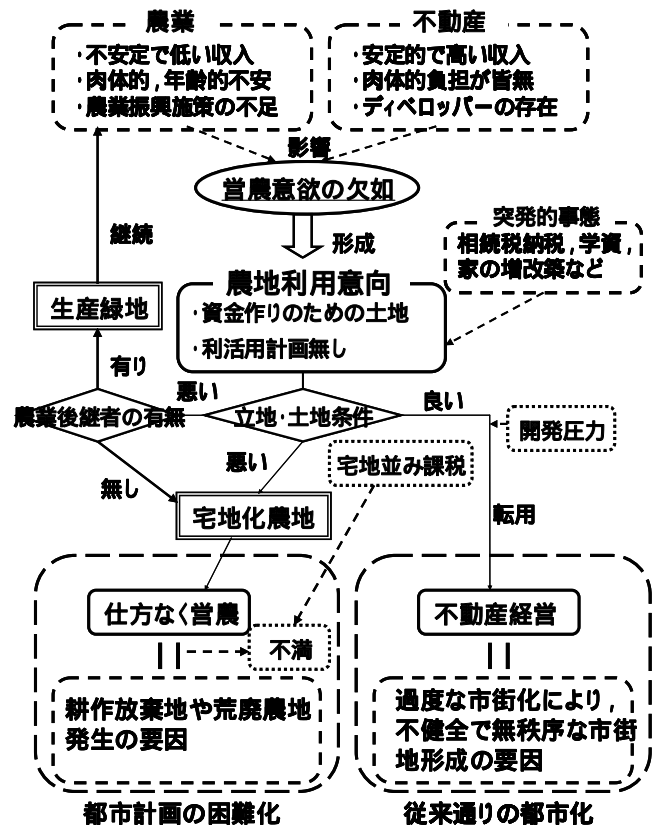
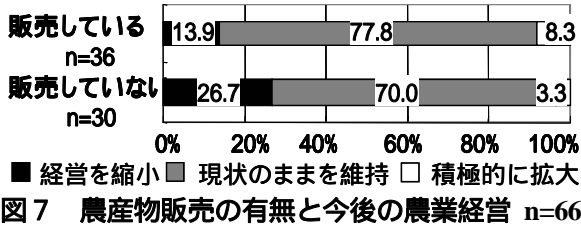
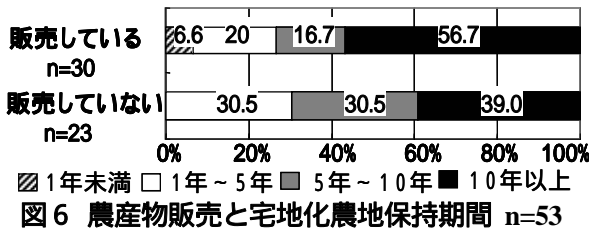


図5 農地転用の構造

## 対策の検討

都市農地を効果的に保存していくためには、農家の利用意向に大きく影響を及ぼしている営農意欲を向上させる対策が、まず必要である。そこで、アンケート調査結果を用いて、農産物販売の有無

と営農意向の尺度を示すと考えられる項目とのクロス集計を行った。すると、農産物販売を行っている農家ほど、今後の営農に関して継続する意向を示している(図6, 7), さらに販売農家の方が、宅地化農地を長期間保持する意向を示しており、販売ルート の確立が安定的な農地創出や、強いては営農継続・農地保全に繋がる対策になると考えられる。



つまり、販売ルートを確認している農家は、ハウス栽培等の本格的な施設型農業や契約栽培を行い、安定的な農業収入を得ていると考えられる。それにより、営農意欲が向上し図に示されるような結果が得られたと思われる。これは、仕方なく営農している農家の営農意欲を高め、暫定的な農地から安定的な農地を生み出す術になると思われる。今後、不動産経営が厳しい現状にある中、農産物販売チャネルの確保や収益性の高い農業の栽培指導等は効果的な対策であると考えられる。

次に、好立地にある農地では、強い開発圧力や高い需要により、転用や売却される傾向が強く、全ての農地を維持することは難しい。都市化の優先順位をつけるために、立地・農業への取り組み状況・農地の利用実態等に基づく農地評価の仕組みが必要であると思われる。また、立地の悪い農地では暫定的な農地利用や営農環境の悪い農地が残存し、望ましい農と共生した市街地形成を阻害する恐れがある。このような地域では集合農地への計画的換地によって、営農環境の充実を図り、営農組織の運営や農業機械を使い易くすることに

よって、耕作放棄地・荒廃農地の減少や防止に繋がると考えられる。また、たとえ小規模であっても、きちんと農業に取り組んでいる宅地化農地の生産緑地への追加指定や、指定要件の緩和策も必要だろう<sup>注4)</sup>。なぜなら、生産緑地所有農家の中には、生産緑地は税金対策に過ぎないという農家もあり、農地保存という制度本来の根本的な目的の達成が難しくなっているからである。また、農家の土地資産運用が、都市計画の意向に沿うよう、公的機関等による土地運用の情報提供を行う場を設け、良好な市街地形成への理解と上手な土地資産活用の方法について教授する対策も必要だろう。

## おわりに

本稿では、以前にも指摘されてきた都市農地の問題が未だに根強く残っていることを改めて明らかにし、その対策を提案した。本稿で提案するに留まった対策の有用性を、今後細かく分析・検討していく必要がある。また、市街化区域内農地が計画的に保全され、農業の発展や都市計画が適切に機能するように取り組んでいる先進地域の詳細な事例分析が必要であると思われる。

### 【注釈】

- 注1) 通常、郵送法による回収率は20~40%程度。
- 注2) 神戸市の都心部では、地価の上昇は見受けられるが、西区や北区など郊外部では、全体的に昨年よりも下落している。都心回帰や宅地の供給過剰の影響を受けている。
- 注3) 立地によって変動するが、1㎡あたりの平均評価額は、生産緑地150円、宅地化農地6万円。固定資産税は評価額の1/3を負担。(神戸市西区固定資産税担当者より)
- 注4) 現在、生産緑地の面積要件は、一団で500㎡以上。

### 【参考文献・引用文献】

- 1) 日本銀行(2006):『金融経済月報2006年5月』, 日本銀行, 東京.
- 2) 農林水産省(2005):『2005年農林業センサス』, 農林水産省, 東京.
- 3) 蔦谷栄一(2005):『日本農業における都市農業-都市農業を考える-』, 農林中金総合研究所, 東京.
- 4) 全国農業協同組合中央会(2005):『三大都市圏市街化区域内農地所有者-農地に関する意識調査集計結果-』, 全国農林業共同組合中央会, 東京.
- 5) 後藤光蔵(2003):『都市農地の市民的利用-成熟社会の「農」を探る-』, 日本経済評論社, 東京.
- 6) 山本雅之(2005):『農ある暮らしで地域再生-アグリ・ルネッサンス-』, 学芸出版社, 東京.

Recently, Japan plunges into the aging society with a declining birth rate. Thus, it is supposed that demands of urban land use's going to be decreased. But, development pressure is still strong in urbanizing area. Then those lands would be arbitrarily sold by farmers. Nowadays, urbanization promoting farmland is uncertain factors in the city planning. In this paper, we cleared farmer's intention of the future farm land use, factors that influence proper city construction by questionnaire and hearing survey. Based on those surveys, we found the reasons influencing those factors. Finally, we suggested that the effective measures and policies for conservation urban farmland properly.