

〈都市農業地域における「農住共存」の可能性と課題〉

地域の可能性を切り拓く「農のあるまちづくり」

——農家ヒアリング調査をてがかりに——

渡 邊 英 俊・小 山 大 介

I はじめに

都市周辺部にかつて存在した純農村地域は、市街地の拡大やその後のスプロール化によって、1960年代以降、農地と宅地が混在する地域へと変貌を遂げている。それは三大都市圏の周辺部において等しく見受けられる事態であり、京都市においても例外ではない。その結果、さまざまな地域的問題が同時多発的に発生しているが、他方で、「住」と「農」との共存を模索する動きも見られる。

都市周辺部における宅地化の進行とそれに伴う営農条件の悪化については、1960年代から1980年代における都市中心部の地価上昇を背景として、いくつかの研究がなされており、総論的なものでは、今村奈良臣らのグループによる研究がある。京都市を対象を絞った研究としては、桑原正信らの調査を挙げることができる。前者の研究は、今日の農地問題を、日本経済の成長過程、つまり工業化の進展による都市的土地利用の増大として捉えようとしており¹⁾、更に都市周辺部における開発の進展と農地価格の高騰及び相続税問題と、都市遠隔地及び山間農村における農地価格の低迷と高齢化の進行とが、農地問題の両極にあると指摘している²⁾。また後者の研究においても、農地問題を農業のみの問題として捉えるのではなく、高度経済成長期以降、国土全体が開発対象となったことを

踏まえ、資本（建設、不動産、鉄道など）による土地利用に着目しながら、京都府における農地・農業問題の把握に努めている³⁾。両研究に共通する問題意識は、都市における農地の「商品化」と「農家の不動産業者化」である。京都市内における農地の転用と宅地化も、京都市南部を中心として、1970年代以降のニュータウン開発により本格化し、大阪市への通勤者の増加と呼応して拡大した⁴⁾。

京都市伏見区の久我・久我の杜・羽束師地域では、バブル崩壊後の1990年代以降、土地価格の低下と高齢化の進行による影響を受けながら、急速に宅地開発が進められている。他方で、水菜などに代表される京野菜等の貴重な食料供給地としても機能している⁵⁾。本論文では、このような状況下にある久我・久我の杜・羽束師地域の農家への聞き取り調査により、農地保全と宅地化との間で葛藤する農家の実状や、地域における農家と非農家とのコミュニケーション及びまちづくりに対する農家の関心について明らかにする。

II 農家意向調査の意義と概要

1 調査の目的と調査対象

本調査の目的は、京都市伏見区における久

1) 今村奈良臣・河相一成編『食糧・農業問題全集 11-B 工業化社会の農地問題』農山漁村文化協会，1989年，1ページ。

2) 同上書，19-21ページ。

3) 京都府農業会議編『京都府における農地政策の展開と農地問題』法律文化社，1982年，3ページ。

4) 同上書，166-167ページ。

5) 例えば農林水産省では、都市農業は潤いや安らぎといった緑地空間の提供など、多面的な役割を果たすとして、市民農園事業などを強化している。

表1 調査対象農家

	実数			構成比 (列)			構成比 (行)		
	久我	羽束師	合計	久我	羽束師	合計	久我	羽束師	合計
専業・第一種兼業農家	5	6	11	45%	67%	55%	45%	55%	100%
第二種兼業農家	4	1	5	36%	11%	25%	80%	20%	100%
入作農家	2	2	4	18%	22%	20%	50%	50%	100%
合計	11	9	20	100%	100%	100%	55%	45%	100%

我・久我の杜・羽束師小学校区地域内の農業経営のあり方や、宅地化の進行による環境変化についての地区内農家の意向を明らかにすることである。

調査は、調査地区内に存在する認定農家相当の専業的販売農家、兼業的販売農家、及び、調査地区外からの入作農家を対象に、20戸を選定し、調査票に基づいて個別ヒアリングする方法で行った。調査地区には、約200戸の農家が存在しており、その1割をサンプリングしたことになる⁶⁾。調査期間と場所については、2010年1月23日から2月13日にかけての計5日間で実施し、サンプル農家にはインタビュー会場へ足を運んでもらう形式をとったが、一部の農家に関しては、直接自宅へ赴いて聞き取り調査を実施した。

2 調査対象の概要

本調査で対象とした農家は、久我11農家(調査地区外からの入作2農家を含む)、羽束師9農家(同2農家を含む)の計20農家である。なお、ここからは農業センサスの地区区分を用いて、「久我」と「羽束師」の2地区に区分することにした。なぜなら、サンプル中に久我の杜学区の農家は2農家しか存在せず、対象が特定される可能性があるためである。主に農業に従事

している農業従事者は合計56人であり、1農家あたり平均2.8人である。また年齢層で見ると、30代6人(11%)、40代11人(20%)、50代4人(7%)、60代21人(38%)、70代14人(25%)であり、60代以上が63%を占めている。後継者の有無については、「後継者あり」が65%、「後継者なし」が15%、「不明・未定」が20%であった。

調査対象である20農家を、専業農家及び第一種兼業農家からなるグループ、第二種兼業農家からなるグループ、そして入作農家のグループに分類し、それぞれを地域ごとにまとめたものが、表1である。地域別に見ると、久我の調査対象農家は、第二種兼業農家の割合が比較的高い。反対に、羽束師の調査対象農家は、専業・第一種兼業農家の割合が高くなっている。入作農家については、いずれも専業農家である。

また、調査対象農家の特徴は、主たる販売作物が野菜である農家が8割を占めていることである。しかし地域別に見ると、羽束師は、水菜やなす、ほうれんそうなどの野菜を主たる販売作物とする農家がすべてであったのに対して、久我には米を主たる販売作物とする農家が3農家(27%)存在しており、これらの米作農家はいずれも第二種兼業農家であった。

ここで注意が必要なのは、久我と羽束師における農地の差異である。まず久我に存在する農地は、市街化区域内に存在しており、宅地並み課税が適用され、圃場整備事業が行われていな

6) 2005年農業センサスによると、当該地域において、30a以上の農地または年間の農産物販売金額が50万円以上の販売農家は、旧村単位である久我村では7件、羽束師村では27件となっている。

い。それに対して、羽東師における農地は、一部は市街化調整区域内に存在し、圃場整備事業の行われた比較的営農条件のよい農地が存在する地域である。また入作については、京都市南区における営農条件の悪化や規模拡大のために代替地を取得した農家が中心となっている⁷⁾。

このように、調査対象地域の農家は、いわゆる京野菜というブランド野菜を主たる販売作物としており、高齢化は進んではいるが、若い次世代の担い手や後継者がいないわけではない。そのため、担い手不足が深刻な山間地集落のような状況にあるわけではない。

Ⅲ 農家の経営意向と宅地開発への態度

1 今後の農業経営の意向

調査対象とした農家の共通点として、調査地区内で経営する農地は大半が自己所有地であり、借地がある場合にも小規模だということが指摘できる。したがって本節では、調査地区内に農地を自己所有する農家の今後の経営意向を分析する。

表2にまとめたように、全体としては、今後の農業経営の意向について、「現状維持」という答えが最も多く、ついで「縮小」との答えが多かった。内容を詳しく見ると、久我では「拡大」と答えた農家はなく、専業・第一種兼業と第二種兼業、そして入作のいずれもが、「現状維持」または「縮小」を志向している。他方の羽東師では、専業・第一種兼業農家の3農家が「拡大」と答えており、高い経営意欲を示している。しかし、羽東師においても、その他の農

家は「現状維持」と「縮小」が半数ずつである。

このように羽東師では、地区内で経営規模を拡大する意欲のある農家が存在するが、こうした農家についても、農地を購入してまで経営拡大する余裕はないとのことであり、高齢化などで経営困難となった調査地区内の農地を引き受けることで、農業振興地域の農地を中心に借地で拡大するつもりだとの答えであった。

他方で、経営面積の縮小を考えているとする答えは、久我と羽東師において同様に聞かれたが、更に専業・第一種兼業農家に区分される、比較的経営規模の大きい農家からもこうした声が聞かれた。これらの農家は、農業に将来の展望を見出せないため、売却か不動産経営に転換したいと考えている。また久我の専業農家の中には、既に農機具の更新費用の積み立てをやめている農家もあり、こうした農家は「後継者あり」としながらも、廃業が時間の問題となっている。

なお表3をもとに、調査対象の20農家が調査地区内で経営する農地面積を見ると、確認できたところでは、久我に651a、羽東師に712a、調査地区合計で1,363aが存在する。今回の調査からは、久我と羽東師の両方で、今後農地面積の減少が予想されるが、特に久我では専業・第一種兼業農家の経営縮小により、農地面積の減少見通しが強くなっている。更に当該地域における主力販売作物は、葉物を中心とした野菜であり、米の生産とは異なり、集約化されており、規模拡大を志向している農家においても、さらなる農地の取得が収益の拡大に必ずしも寄与しないと考えられる。

2 工業専用地域及び準工業地域内農地の経営者の意向

久我・羽東師地域は、京都市南部の工業地帯の一角に位置していることから、地域内には、都市計画法に基づく工業専用地域及び準工業地域が存在する。今回の調査対象農家のうち、久

7) 京都府南部における代替農地の取得は、大阪府の開発と都市膨張が本格化した1960年代以降で行われており、大阪府・京都市中心部双方からの代替地取得の動きが見られる。松本一実「都市開発がひきおこす代替農地取得問題—ゾーニング論との関係を中心にして—」『日本不動産学会誌』第4巻第2号、1988年。

表2 今後の経営意向

		拡大	現状維持	縮小
久我	専業・第一種兼業農家		3	2
	第二種兼業農家		3	1
	入作農家		1	1
	小計	0	7	4
羽東師	専業・第一種兼業農家	3	2	1
	第二種兼業農家			1
	入作農家		1	1
	小計	3	3	3
全体合計		3	10	7

表3 対象農家の調査地区内営農地面積

		実数 (a)			
		拡大	現状維持	縮小	合計
久我	専業・第一種兼業農家		158	170	328
	第二種兼業農家		165	25	190
	入作農家		45	88	133
	小計	0	368	283	651
羽東師	専業・第一種兼業農家	347	165	90	602
	第二種兼業農家			75	75
	入作農家		15	20	35
	小計	347	180	185	712
全体合計		347	548	468	1,363

(注) 久我の専業・第一種兼業農家の中には、「回答なし」が1つ存在する。

我が工業専用地域及び準工業地域内で農地を経営していたのは、あわせて4農家であった。そのうち3農家は専業・第一種兼業農家であり、第二種兼業農家は1農家である。

こうした農家の意向の特徴は、専業・第一種兼業農家は概ね工業専用地域及び準工業地域の開発を希望しており、第二種兼業農家は現状維持を希望していることである。前者は、これらの地域では早急に道路建設や土地区画整理事業を行って、工場誘致や住宅建設を進めるべきだとの意見を持っている。そして、久我の工業専

用地域や準工業地域の農地は、道路整備や区画整理などが進んでいない現状では農地としても魅力が乏しく、規模拡大を考える専業農家にとって、この地域の農地は決して優良農地ではないとの意見も聞かれた。

他方の第二種兼業農家の1農家は、米を中心に自給生産と一部販売を行っているが、この農家からは、工業専用地域及び準工業地域内の農地で今後も農業を続けたいとの声が聞かれた。

表4 宅地開発に対する態度

		促進すべき	抑制すべき	どちらともいえない
久我	専業・第一種兼業農家	2		2
	第二種兼業農家	1	1	2
	入作農家	1		1
	小計	4	1	5
羽束師	専業・第一種兼業農家	2		4
	第二種兼業農家			1
	入作農家			2
	小計	2	0	7
	全体合計	6	1	12

(注) 久我については「回答なし」が1つ存在する。

3 宅地開発への態度

では、農家は地域の宅地化の進行についてどのように考えているのであろうか。表4から確認できるように、調査対象農家のうち、久我と羽束師における宅地開発に対して、「抑制すべき」と答えたのは、わずか1農家だけであった。この抑制すべきと答えた農家は、第二種兼業農家であり、米作中心で経営面積は25a弱と比較的小さい。また、将来は農地売却による経営面積の縮小を考えているため、宅地開発を抑制すべきとする主な理由が、今後の営農条件の悪化を懸念するためとは見られない。

調査地区の農家の大半は、宅地開発を抑制すべきかとの問いに対して、「どちらともいえない」と答えている。しかし、久我については、宅地開発を「促進すべき」と答えた割合が比較的高くなっている。

また、経営面積の拡大を考えている専業・第一種兼業農家からも、宅地開発の促進に賛成する声や「どちらともいえない」とする声が聞かれた。したがって、調査地区内で経営面積の拡大を考えている農家からも、宅地開発が直ちに経営拡大と相容れないものだとは考えられていないといえる。ただし、こうした経営面積の拡大を考えている農家は、農地の用途指定の変更

には反対の姿勢を示しており、主に農業振興地域内の農地の保全や農地を調査地区の一部にまとめる「団地化」を望んでいると見られる。

他方で、経営面積の縮小を考えている農家からは、宅地開発を「促進すべき」との声が多く聞かれた。そのほか、「どちらともいえない」と答えた農家からも、相続税の支払いには農地売却が避けられないため、農地の流動化を妨げる施策や転用規制の強化には反対するとの声が聞かれた。

このように、今回の調査対象農家からは、区画整理や道路などの社会資本整備を求める声が聞かれたのと同時に、計画的な宅地化の推進を願う声が多数の農家から聞かれた。

IV 営農上の問題と相続税対策

調査対象地域は、農住混在地域であることに加え、急速な人口増加によって新旧住民の意思疎通が困難になっている地域である。そのため農家は、特に住宅地と隣接した農地において大きな営農上の問題を抱えている。

1 宅地化及び社会資本の不備による営農条件の悪化

久我・羽東師において営農するうえで、特に困っていることを尋ねたところ、大半の農家から同様な答えが返ってきた。それは特に、久我に農地を持つ農家においては、田畑へのペットの糞やゴミの不法投棄、子供の侵入によるほ場の破壊、有機肥料などのおいや農薬散布、及び農作業の音などへの周辺非農家からの苦情、更に建築物による日陰の増加や街灯による発音障害などの問題に加えて、農道への一般車両の進入や路上駐車増加により、農機具類の運搬が困難になっていることも、調査地区で営農を続けるにあたって大きな問題になっている。

2 相続税問題による土地の売却

しかし、多くの農家が営農上の最大の問題として挙げたのは、相続税の支払いであった。農家の相続発生時において、農業相続人となる後継者がいない場合には、所有農地に対して宅地並み課税が適用されるが、農地は面積が広いために、巨額の相続税が課される⁸⁾。そのため、相続税の支払いを迫られる事態になれば、農家は所有農地を資産として売却する必要に直面することになる。したがって、現在の制度の下では、相続税の支払いを念頭において営農せざるをえないが、転用規制の強化につながる施策は相続税の支払いを困難にするため、調査地区内の農地保全を望む農家であっても、これに反対せざるをえないとの声が多かった。また同様の理由から、区画整理や道路整備が進むことにより、相続にあたって農地を売却しやすい環境が

8) 市街化区域内における農地において、相続税納税猶予制度を受ける場合、農地が生産緑地指定を受けていることに加え、農業相続人が引き続き20年自作を続ける必要がある(市街化区域内の農地で三大都市圏特別市の生産緑地については、終身自作で納税免除)。『全国農業新聞』、2010年5月28日付。

できることが、調査対象農家の大半の希望であった。

このように、調査地区における営農条件は、宅地化が進行している久我の農地において特に悪化しており、農業従事者の高齢化と合わせて、農地売却の進行と宅地化の加速によって営農条件が悪化する悪循環が生じている。1960年代から80年代における長期的な土地価格の上昇によって、不動産収入の増加という恩恵を受けてきた都市近郊の兼業農家であったが⁹⁾、バブル崩壊後の土地価格の低下、農産物価格の低迷に加えて、相続税問題が農家に直近の重大事となっている。

V 地域非農家との交流事業とまちづくり協議会への関心

こうした事実がある一方で、調査対象地域では、「住」と「農」が共存できるまちづくりを目指し、農家と非農家が交流できる場を創設することを目的に、行政と地元自治会(まちづくり協議会)とが協力して、農家が作物を持ち寄り「ふれあい朝市」¹⁰⁾を開設し、地産地消への取り組みが進められている。

1 「ふれあい朝市」への農家の期待

まず今回の調査の結果として、朝市に対する農家の意見は賛否両論であることがわかった。調査対象農家のうち、「ふれあい朝市」への参加が一度でもある農家を「参加あり」とし、一

9) 土地価格が高騰した1960年代以降、相続税問題が都市農家にとって最大の問題となっており、相続税支払いによる農地の切り売りが結果として都市のスプロール化の一助となった。京都府農業会議編『前掲書』37ページ。

10) 「ふれあい朝市」と呼ばれる特設市場は、地元自治会(まちづくり協議会)が主体となり、毎月1度、京都市伏見区神川出張所の敷地を借りて行われている。

表5 「ふれあい朝市」への参加度と期待感

		久我				羽束師				全体合計
		参加あり	参加なし	今後参加したい	小計	参加あり	参加なし	今後参加したい	小計	
専業・第一種兼業農家	期待あり	2			2		2		2	4
	期待なし	1			1				0	1
	どちらともいえない	1	1		2		3	1	4	6
	小計	4	1	0	5	0	5	1	6	11
第二種兼業農家	期待あり	3	1		4		1		1	5
	期待なし				0				0	0
	どちらともいえない				0				0	0
	小計	3	1	0	4	0	1	0	1	5
入作農家	期待あり		1		1		1		1	2
	期待なし				0		1		1	1
	どちらともいえない		1		1				0	1
	小計	0	2	0	2	0	2	0	2	4
全体合計		7	4	0	11	0	8	1	9	20

度も参加していない農家を「参加なし」とすると、「ふれあい朝市」への参加率は35%となった。また、表5から地区別の参加度を見ると、「ふれあい朝市」への参加農家は久我に限られており、羽束師から参加した農家はなかった。これには、朝市の会場が久我の北部にあり、羽束師からは離れていることも理由の1つとして考えられる。

さらに同表から、「ふれあい朝市」への期待感について確認すると、期待感が高いのは第二種兼業農家であり、すべての第二種兼業農家が「ふれあい朝市」への期待感について、「期待あり」と答えている。他方で、専業・第一種兼業農家からの答えは、「どちらともいえない」が「期待あり」を上回っており、「期待なし」との答えも聞かれた。

専業・第一種兼業農家の多くが、「ふれあい朝市」に対して積極的ではない理由として、生産物の出荷先が既に決まっており、新たに朝市に出荷できる余分な商品がないとの答えが聞か

れた。また、一般市場向けに生産している専業・第一種兼業農家ではなく、第二種兼業農家を中心にすえた運営を考えるべきだとの声も聞かれた。しかし、「当面は参加できないが、地域内に市場があることは歓迎だ」との声も出ており、専業・第一種兼業農家が「ふれあい朝市」に否定的だというわけではない。

このほか、「ふれあい朝市」に一度も参加しておらず、期待感についても「どちらともいえない」と答えた農家からは、「完売の保証がない」、「家庭菜園からの出品を中心にすべき」といった声や、販売に時間をとられるのが参加の障害だとの意見や、開催場所(開設場所や屋内・屋外の選択)の是非についての意見も聞かれた。

最後に、「ふれあい朝市」に最も積極的に関与している、「参加あり」で「期待あり」と答えた久我の農家からは、現状を肯定的に評価する声よりも、現在抱える問題点を指摘する建設的な意見が多数聞かれた。具体的には、「メリットはあるが、継続可能性に不安が残る」と

の答えや、「出荷調整が必要」、「開催場所の神川出張所は立地が悪く、商品を見てもらうにも不都合が多い」などの、現在の運営のあり方について現実的な問題点を指摘する声が聞かれた。

2 市民農園への関心

市民農園は、農林水産省などが都市農業の新たな可能性として期待を寄せている事業である。2011年現在、京都市は久我において農業体験型市民農園の開設を進めているが、このような市民農園の設置に関しても、農家の意見は期待と不安が交錯した状況にある。

まず市民農園に対して「関心がある」と答えた農家は、調査対象農家の半数にあたる10農家であった。久我では9農家中7農家が「関心あり」と答えており、久我での関心の高さがうかがえる。他方の羽束師では、7農家中3農家が「関心あり」と答えており、羽束師では関心がやや低い。

また、「関心あり」の答えとして具体的には、「営農条件の悪化や高齢化などで営農が困難となった場合に、自分の農地も市民農園として活用したい」との意見や、「地域の休耕田や耕作放棄地の活用方法として有効ではないか」との意見が聞かれた。

このように、久我を中心に農家の市民農園への関心は高く、市民農園が地域の非農家との交流促進の手段になるとの見方が多かった。しかしその一方で、そもそも整備が遅れている周辺の道路や駐車場の整備、降雨時の屋根つき施設、農園利用者用の水道やトイレなどの付随施設の整備が、市民農園の開設に先立ってまず必要だとの声もあり、こうした意見は久我と羽束師の両方の農家から聞かれた。こうした農家は、狭隘な農道への一般車両の乗り入れや農地周辺への路上駐車が、既に調査地区での営農を妨げる問題となっているため、市民農園の開設が問題を一層悪化させるのではないかと懸念し

ている。更に、これらの懸念が現実のものとなれば、市民農園の利用者と非利用者との間で軋轢が生じ、新たな住民間の摩擦を抱えることになるとの不安も聞かれた。

この問題と関わって、市民農園利用者の募集は、久我・羽束師の非農家を優先すべきだとの声も聞かれた。これは市民農園開設のそもそもの趣旨を問うものであり、調査地区内の農家と非農家との交流促進を目的とするのであれば、調査地区内の非農家を優先的に募集すべきだという意見である。さらに、この農家からは調査地区内の住民を対象に募集すれば、利用者に対して自家用車での来園を制限することも現実的に可能となり、農園周辺の道路や駐車場を整備することや、付随施設を整備する必要性も弱まるのではないかとの意見も聞かれた。

3 まちづくり協議会の取り組みと農家間の温度差

当該地域では、町内会を中心とした自治活動に加え、住民がまちづくりへと積極的に参加し、住民の意見を行政へと伝え、社会資本などの整備を呼びかけていく組織として、久我・久我の杜・羽束師3学区の自治会が合同で「まちづくり協議会」と呼ばれる組織を設立している。この組織は、当該地域において歴史が浅いものの、住民参加型の地域自治を目指す試みとして、また新興住宅地における新旧住民の結節点を構築するという役割を期待されている。

さて、そのまちづくり協議会の活動に対して「関心がある」と答えた農家は、ヒアリング対象農家の半数にあたる10農家であった。久我では、9農家中7農家が「関心がある」と答えており、久我での関心の高さがうかがえる。他方の羽束師では、「関心あり」と答えたのは7農家中3農家だけであり、羽束師では関心がやや低くなっている。また入作農家は、すべて「関心なし」や回答なしであった。

「関心がある」と答えた農家からは、年配の

旧来からの住民だけによる活動ではなく、より若い世代の参加を促すべきだとの声や、調査地区への永続的な居住を望む新住民に参加を促すべきだとの声が聞かれた。また、まちづくり協議会の活動を通じて、住民が地域に愛着を持つきっかけが生まれることや、住民のモラル向上につながるような活動を望む声が多数の農家から聞かれた。更にこれに関連して、自治会加入率を引き上げるための積極的な活動をまちづくり協議会と京都市に対して望む声もあった。これは、災害時などの際に機能しうる身近な組織として自治会は必要であり、自治会組織の再建に向けて住民への働きかけを強めてほしいとの意見であった。そのほかには、まちづくり協議会の発足により、宅地開発業者から開発計画について説明を受ける受け皿ができたため、「小規模宅地開発（ミニ開発）」の抑制に向けた第一歩として評価する声も聞かれた。

このように本調査では、地域との関連性が薄い入作農家や比較的営農条件のよい農地が残さ

れている羽東師の農家の間では、まちづくり協議会への関心はやや弱い。宅地化と営農条件の悪化が深刻な久我においては、同協議会への関心及び期待が高いことが明らかになった。

Ⅵ 類型別に見た農家意識と今後の見通し

ここまで本論文では、営農上の問題、宅地化への賛否、地域住民との関係、住民主体のまちづくりへの期待度を中心に、聞き取り調査の結果を分析してきた。その結果、次の6つの論点が浮かび上がってきた（表6及び表7）。

第一に、久我・羽東師において、今後も農地面積の減少が予想されるということである。特に、久我については、専業・第一種兼業農家の経営縮小により、農地面積の減少見通しが強くなっている。久我の工業専用地域及び準工業地域内農地についても、土地所有者である専業・第一種兼業農家を中心に、工場や住宅の建設用

表6 調査項目別農家意識の概要

	専業・第一種兼業農家	第二種兼業農家	入作農家
①今後の農地の処遇	現状維持、一部は拡大と縮小	現状維持と縮小	現状維持と縮小
②地域の区画整理	必要性を実感	必要性を実感	必要性を認識
③宅地開発	促進すべき	積極的促進	どちらともいえない
④朝市への期待	あり	期待大	あり
⑤住民同士の交流	交流不足を実感	交流不足を認識	交流不足
⑥まちづくり協議会への期待	期待あり	期待大	関心薄

出所：農家に対するヒアリング調査（2010年1月23日～2月13日）より作成。

表7 久我・羽東師地域の農家が抱えている問題

営農上の問題点	農道での駐車問題、一部住民によるペットの糞、ゴミ問題、子供の農地への進入、ネコ・カラスによる被害、農作物の盗難、区画整理の不備、宅地化と日照不足
土地用途区分	生産緑地指定における規定の厳しさ、工業専用地域内の農地の処遇、行政によるブランド・デザインと実行力の不備
その他	高齢化、後継者の有無、農薬・農機具の価格高騰、相続税問題
備考	
営農上のメリット	羽東師における農業振興地域の存在、葉物野菜の生産に適した農地、卸売市場への距離、京都市中心部へのアクセス、近郊農業、京都ブランドの存在

出所：農家に対するヒアリング調査（2010年1月23日～2月13日）より作成。

地として活用すべきだとの声が強く聞かれた。

第二に、宅地開発に対する農家の意識として、土地区画整理事業や道路などの社会資本整備を進め、宅地化の計画的な推進を願う声が多い。なぜなら農家は、相続税支払いを念頭に置いた営農を続けざるをえないために、資産価値の高い土地を求めているからである。調査地区内での規模拡大を考えている農家についても、農振地域の農地の保全や農地の「団地化」を進めることで、宅地化と農地保全は両立すると考えている。

第三に、調査地区では、住民による田畑へのゴミや糞の不法投棄、子供によるほ場の破壊、農作業によるにおいや音などへの住民からの苦情、農道への一般車両の進入や路上駐車増加などが、営農上の障害となっている。地域別には、宅地化が進み、住宅が農地と隣接している久我において、営農上の問題としてゴミや自動車の違法駐車を指摘する農家が多かった。他方で、羽東師の専業農家・入作農家については、住民とのトラブルは重大な問題ではないとの意見が見られた。しかし最大の問題は、やはり相続税の支払いである。現状では、相続税支払いのために農地売却や農地転用が不可避となっており、それが調査地区内の農地保全にとって最大の障害となっている。

第四に、「ふれあい朝市」への農家の意識については、参加率は低いものの期待度は高い。特に、第二種兼業農家が「ふれあい朝市」に寄せる期待は大きい。ただし、参加農家が久急に偏っていることや、開催場所の位置などが検討課題として出てきている。

第五に、市民農園への関心については、久我的兼業農家で関心が高い。しかし、市民農園が地域の非農家との交流促進の手段となるとの見方が多い中で、周辺道路や駐車場の整備や水道・トイレなどの付属施設の不備が地域の問題を悪化させ、また新たな地域問題を生み出すのではないかとの懸念も出ている。

第六に、「まちづくり協議会」の活動への農家の関心は高く、特に久我ではその傾向が強い。「まちづくり協議会」の活動を通じて、住民が地域への愛着を深めるきっかけが生まれることを期待する声や、そのためにも若い世代や永続的な居住を望む「新住民」の参加を促していくべきだとの声や、「旧住民」である農家から出ている。しかし、入作農家の「まちづくり協議会」への関心は薄いため、入作農家が地域農業の主たる担い手となる傾向が出てくると、まちづくりへの取り組み方にも影響が出てくることも予想される。

VII おわりに

京都市周辺部で都市農業に従事する農家は、立地上の利点を享受しながらも、専業・兼業を問わず、深刻な営農上の問題を抱えている。それは、宅地化の進行による営農条件の悪化や、高齢化により間近に迫った相続税問題である。これまでも、相続税支払いのための農地売却は、都市のスプロール化を助長し、その結果として、営農条件が悪化するという悪循環に陥ってきた。相続税納税猶予制度は条件緩和が進められているとはいえ、依然として適用条件の厳しさから申請を躊躇させる要因となっており、1960年代以降、日本の都市農家が抱える最大の問題として、国内農業の持続可能性に大きな影を落とし続けている。

他方で、地域の農家自身も地域社会の重要な構成員であり、増加する非農家を含めた地域住民との良好な関係を形成しながら、住みよい「農のあるまちづくり」を進めることが、久我・羽東師地域において大きな課題となっている。ところが、市民農園を含めた「農のあるまちづくり」の取り組みに対する期待とは裏腹に、地域農家が農家としての営みを続けることが、中長期的には地域の農業や農地の持続性には必ずしもつながらない可能性をはらむというジレンマ

に陥っている。今回の農家調査の結果は、宅地化が進む都市周辺部にあっては、農地と農業を維持したいと考える地域社会や農家に対して、現行の制度がそれを妨げている状況があることを示唆している。京都市伏見区の調査対象地域では、これが「農のあるまちづくり」の大きな障害となっており、その解決に向けた取り組みが早急に求められている。

参考文献

- 赤松俊秀・山本四郎編著 [1969]『県史シリーズ26 京都府の歴史』山川出版社。
- 松本一実 [1988]「都市開発がひきおこす代替農地取得問題—ゾーニング論との関係を中心にして」『日本不動産学会誌』第4巻第2号。
- 永江雅和 [2007]「世田谷区の農地転用と農業委員会 1960～1975」『社会科学研究』第58巻第3・4号。
- 原修吉 [2009]「特集都市に農業をとりもどす 第1部 ふくらむ都市農業への期待④ 都市農業の税制を巡る議論」『農業と経済』第75巻第5号。
- 京都府農業会議編 [1982]『京都府における農地政策の展開と農地問題』法律文化社。
- 陣内義人・七戸長生編 [1987]『食糧農業問題全集4 地域農業の組織革新』農山漁村文化協会。
- 今村奈良臣・河相一成 [1989]『食糧・農業問題全集 11-B 工業化社会の農地問題』農山漁村文化協会。
- 京都市編 [1991]『史料 京都の歴史1 概説』平凡社。
- [1991]『史料 京都の歴史16 伏見区』平凡社。
- [1984]『史料 京都の歴史4 市街・生業』平凡社。
- 京都市政史編纂委員会 [2009]『京都市政史第1巻 市政の形成』。
- 農林水産省編 [2009]『平成21年版 食料・農業・農村白書』。
- 『全国農業新聞』2010年5月28日付。