

## 第 1 部

### 横浜市の農地利用に関する現状と課題

人間科学部人間科学科 4年 笹本 明紀

3年 佐藤 香波

百々 葵生

楡井 咲良

## <目 次>

第Ⅰ章 はじめに	・ ・ 5
1-1 問題の所在	
1-2 先行研究のレビューと課題	
1-3 調査の方法	
第Ⅱ章 横浜市の農業を取り巻く全国的農地制度	・ ・ 8
2-1 生産緑地の概要	
2-1-1 生産緑地制度の概要	
2-1-2 生産緑地制度の背景と変遷	
2-2 横浜市における生産緑地の現状	
2-2-1 市街化区域内農地保全策としての特定生産緑地への移行	
2-2-2 市街化区域内農地における課題	
2-2-3 市街化区域内農地における活用方法の現在の動きと今後のあるべき姿	
第Ⅲ章 横浜市における市街化調整区域内農地	・ ・ 17
3-1 農業専用地区	
3-1-1 農業専用地区制度の成り立ち	
3-1-2 農業専用地区制度の概要	
3-1-3 農業専用地区の現状	
3-1-4 十日市場農業専用地区について	
3-2 市街化調整区域の農地貸借	
第Ⅳ章 結論と考察	・ ・ 25
4-1 結論	
4-2 考察	
謝辞・参考文献・資料一覧	・ ・ 26

## 第 I 章 はじめに

### 1-1 問題の所在

本稿では、港北ニュータウン開発を契機に農業振興を進めてきた横浜市の農業の実態にはどのような特色があるのかを明らかにする。横浜市の農業に関心を寄せた理由は、筆者の一人が港北ニュータウンに暮らしており、この街の成立に都市と農業の共存という理念が深く関わっているという点に興味を持ったためである。

港北ニュータウンとは、1965（昭和 40）年に発表された横浜市の六大事業の計画の一つであり、横浜市の中心部から北北西約 12km、都心から南西約 25km に位置し、都筑区の丘陵地に広がる約 2,530ha の地域のことである<sup>1</sup>。ニュータウンの開発を進める中で、先祖代々の土地を守って農業を続けたい市民と、開発を契機に生活環境を改良したい市民との間で議論が続いたが、両方の立場の代表者による協議会の設置によって、次第に計画的なまちづくりについての市民の理解が広がり、本稿で取り上げる農業専用地区制度による耕地整理を始めとした土地区画整理事業が始動することとなった。これが都市と農業の調和を理念とした現在の港北ニュータウンの成立の背景である<sup>2</sup>。また 2014（平成 26）年に都市農業の目指す姿やそれに向けた取り組みなどをまとめた「横浜都市農業推進プラン」を策定するなど、今日では港北ニュータウンに限らず横浜市全体として農業振興に力を入れている<sup>3</sup>。

（百々 葵生）

### 1-2 先行研究のレビューと課題

都市農業に関する先行研究を見ると、都市計画法や生産緑地法といった制度に着目した議論が大半を占めている。これらの議論には「農地保全」という共通したテーマがあり、とりわけ 1990 年代から 2000 年代以降にかけては都市農地の保全に肯定的な立場からの議論が増加する。図司・佐藤（2013）は「『農業不要論』から『農のあるまちづくり論へ』」というサブタイトルで、1960 年代から 1990 年代までの都市農業を取り巻く社会状況や法制度、都市農業をめぐる議論を整理して、その動向を第一期から第三期に分けて整理している。同論文によれば、1970 年代から 80 年代後半に区分される第一期には、高度経済成長期による宅地供給不足を背景として都市農地への宅地並みの課税の強化が行われた。他方で農協を中心としてそうした課税に対する反対運動を起こしたことで、都市農業の在り方を検討する「都市農業論」の萌芽がみられた。次いで 80 年代後半から 90 年代初頭にあたる第二期では、都市開発の高まりによる農地不要論が一般化する中で「農のあるまちづくり」論が展開されるようになった。そして第三期に区分される 1990 年後半以降では、人口減少及び少子高齢化による都市開発の低下に伴い、農家と非農家の連携の動き

---

<sup>1</sup> 港北ニュータウン 現況とまちづくりの方針，横浜市公式サイト（閲覧日 2023 年 1 月 29 日），<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/jokyo/sonota/nertown/nt.html>

<sup>2</sup> 絵で見る港北ニュータウンものがたり（本編），港北ニュータウン事業の概要，特定非営利活動法人 港北ニュータウン記念協会（閲覧日 2023 年 1 月 29 日），<http://kn-kk.com/shiryo/kihon/>

<sup>3</sup> 横浜都市農業推進プラン 2019-2023，横浜市公式サイト（閲覧日 2023 年 1 月 29 日），<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/nochi/nougyou/nougyousuishinplan.htm>

がみられるようになり、都市農業政策の再検討につながったとしている。つまり農地は住宅供給や都市開発といった都市化の流れによって、その必要性に疑問が投げかけられつつも、最近ではむしろ必要なものとして認識されることが多くなってきたのである。また農地保全のための都市農業の制度に対する今後の課題として、橋本（2016）は当時策定された「都市農業基本計画」に対し、農地税制、生産緑地制度、担い手・後継者など諸問題を改善していくための要求と対策を明確にし、その実現を国に迫ることの重要性と、地方公共団体が地域の実態に適した実効性のある「地方計画」を早急に策定する必要性を指摘している。そのためには農家と非農家の連携の強化が重要であると提案している。しかし都市の農地保全についてはそもそも農家がメリットを感じられるかが重要であり、場合によっては農地保全のために行政による農地買い上げも必要であるとされる（安藤 2018）。一般的に、都市農業の概念は「市街化区域内」農業に限定され、この定義に基づき議論される傾向にある（宮崎 1990）。これは、都市開発が進んだ首都圏では市街化区域が大半を占め、市街化調整区域面積が僅かであることで、保全すべき農地の多くが市街化区域内に存在していることに起因している。しかし横浜市は、市街化区域内農地と同じく市街化調整区域内の農地の保全にも力を入れているという特殊性がみられる。先行研究において、この特殊性については十分に論じられてこなかった。

そこで本稿では、首都圏の大都市でありながら農地保全に特殊性を持つ横浜市の都市農業について、その支援の具体的な施策や現状を明らかにする。これは以前にも増して必要性が説かれる昨今の都市農業についての特徴的な事例を通じて、今後の課題や展望を考察することを目指すものである。なお本稿では上記の横浜市の事情から、「都市農業」を市街化区域に限定せず、市街化調整区域で行われている農業も対象とする。

（楡井 咲良）

### 1-3 調査の方法

本稿では上述の関心から、横浜市の農業の特徴について調査を行った。先行研究の検討から現在の横浜市の農業について知るためには、実際に農業を統括している部署に対して調査を行う必要が生じた。そこで、横浜市の農業について文献調査で生じた問いをもとに、まずは横浜市の農業について広く関わっている、横浜市環境創造局みどりアップ推進部環境活動支援センターの平山実氏に対してアポイントメントを取り、質問項目を送付し、2022年9月1日に横浜市環境創造局環境活動支援センターにてインタビュー調査を行った。主な質問項目は以下のとおりである。

- ・ 農業専用地区の活用方針はどのようなものであるか
- ・ 農業専用地区の後継者問題について
- ・ 農業専用地区の遊休農地について
- ・ 十日市場農業専用地区について
- ・ 何割の農家が特定生産緑地制度を利用したか
- ・ 30年を迎えた生産緑地はどのくらい減ったか
- ・ 生産緑地の後継者問題について
- ・ 生産緑地解除後の土地の横浜市の働きかけについて

さらに横浜市の農政について調査を進める中で、農業専用地区の現状と十日市場農業専用地区の経緯について実態を調査する必要性が生じた。そこで、横浜市北部の農業を統括しており、農業専用地区の農家とかかわりの深い、横浜市環境創造局北部農政事務所農業振興担当小室快人氏に対して、2022年11月1日横浜市環境創造局北部農政事務所にてインタビュー調査を行った。質問項目は以下のとおりである。

- ・十日市場農業専用地区を指定したきっかけについて
- ・農業専用地区指定に際してどのようなことがあったか
- ・農業専用地区指定後、農地にはどのような変化があったか
- ・農業専用地区の農家の専業農家と兼業農家の割合について
- ・地区ごとのほ場整備の差について
- ・農地の後継者問題と相続問題において実際に起こったトラブルの事例や苦勞したこと

また同じく平山氏への調査を受けて都市農地貸借法と市街化区域内農地についての詳細についても調査する必要性が生じたため、横浜市の農地貸借を統括している、横浜市環境創造局農政部農政推進課の安藤正和氏と枝広育恵氏に対して、2022年11月2日市庁舎農政推進課にてインタビュー調査を行った。質問項目は以下のとおりである。

- ・土地所有者の後継者問題と相続問題において都市農地貸借法は機能を果たしているのか
- ・現在の貸借法には問題点があるのか
- ・貸借交渉が進まない要因にはどのようなものがあるか
- ・特定都市農地貸付の申請が複雑であるように見受けられるが苦勞や問題はありますか
- ・貸借法において営農継続が困難で後継者が見つからない場合は遊休農地になるのか
- ・営農が困難になった場合に後継者が見つかる割合はどのくらいか
- ・農地貸借において起こったトラブルの事例について
- ・農地を貸借するにあたり「貸し剥がし」のリスクがあると思われるが何か対策はあるのか
- ・新規就農者にはどのような苦勞があるのか
- ・横浜市が行っている新規就農者に対する支援はどのようなものか

調査の形式はまず、本稿を執筆した学生4人で環境創造局みどりアップ推進部環境活動支援センターの平山氏に対して2時間程度のインタビュー調査を行った。調査時には許諾を得た上で録音を行い、調査後にその文字おこしを送付し、利用可能な内容の添削を依頼した。そしてその内容をもとに研究を進めた。なお追加調査の形式は初回の平山氏のとおり同様であり、それぞれ1時間程度のインタビューを学生2人で行った。

(笹本 明紀)

## 第Ⅱ章 横浜市の農業を取り巻く全国的農地制度

### 2-1 生産緑地の概要

#### 2-1-1 生産緑地制度の概要

生産緑地制度とは、1974（昭和 49）年に制定された生産緑地法に基づき、継続的に農地を維持すべく 30 年間の維持管理を行うことを定めた制度である。同法の第 3 条に基づき、市街化区域内にある農地等で、次に掲げる条件に該当する一団のものの区域については、都市計画において以下のような生産緑地地区を定めることができるとしている。

- 1、公害又は災害の防止、農林漁業と調和した都市環境の保全等良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等の敷地の用に供する土地として適しているものであること。
- 2、500 ㎡以上の規模の区域であること。
- 3、用排水その他の状況を勘案して農林漁業の継続が可能な条件を備えていると認められるものであること。

また同法の第 8 条に基づき、市町村長の許可を受けなければ、生産緑地地区内において、建築物その他の工作物の新築、改築又は増築、宅地の造成、土石の採取その他の土地の形質の変更、水面の埋立て又は干拓をしてはならないとされ、行為の制限を受けることになる。

他方で、ランドマーク税理士法人相続税申告相談プラザによれば、生産緑地地区と定めることによるメリットとして、以下の 2 点を指摘できる。まず 1 つ目は、固定資産税が農地課税になるという点である。つまり宅地並評価で課税されている一般の市街化区域内農地と比べて、税額を低く抑えられる。2 つ目は、相続税の納税猶予制度が適用される点である。農業を営んでいた者から生産緑地を贈与または相続等により取得した者（受贈者または相続人）が、その生産緑地において農業を続ける場合には、贈与税または相続税のうち一定価格（農業投資価格）を超える部分に対する税額の納税が猶予される。相続税に関しては、この特例の適用を受けた相続人が死亡した場合と、農業後継者にその生産緑地を一括で生前贈与した場合、贈与税に関しては、受贈者または贈与者のいずれかが死亡した場合に納税が免除される<sup>4</sup>。つまり生産緑地に指定される、一方で自由に耕作ができなくなるという制限を受けることになるが、他方で税金の優遇措置が受けられるため、農家にとってかなり大きなメリットとなっている。

なお生産緑地の買取りの申出については、同法の第 10 条に基づき、生産緑地<sup>5</sup>の所有者は、当該生産緑地について、都市計画法第 20 条第 1 項（同法第 21 条第 2 項において準用する場合を含む）の規定により、告示の日から起算して 30 年を経過する日以後において、市町村長に対し、国土交通省令で定める様式の書面をもって、当該生産緑地を時価で買い取るべき旨を申し出ること

---

<sup>4</sup> 生産緑地とはどんな制度か | 優遇税制と義務、指定解除の手続きを解説, ランドマーク税理士法人相続税申告相談プラザ, (閲覧日 2023 年 1 月 29 日), <https://www.zeirisi.co.jp/souzoku-nouchi/productive-green/>

<sup>5</sup> 生産緑地のうち土地区画整理法第 98 条第 1 項（大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法第 83 条において準用する場合を含む。）の規定により仮換地として指定された土地にあっては、当該土地に対応する従前の土地。

ができることになっている。

## 2-1-2 生産緑地制度の背景と変遷

暉峻(2003)は、生産緑地制度制定の背景として、「3大都市圏の市街化区域の農地を宅地などの非農業的利用のために吐き出させる政策が推進された…『指定』の条件をより厳しくした『生産緑地法改正案』が施行され(1991年9月)、限定された生産緑地以外の都市部農地に対して高額な宅地並み課税が実施されることになった。」と述べている<sup>6</sup>。

まず前提として、土地を区分する方法として、1968(昭和43)年制定の都市計画法では、「都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と市街化調整区域との区分を定めることができる」とある。つまり都市計画法によれば、区域は、宅地化が可能な区域である市街化区域と、宅地化が不可能な区域である市街化調整区域に分けることができるのである。本稿で市街化区域内農地とは、都市計画法で定められた、市街化区域内の農地のことを指している。つまり、宅地化が可能な区域の中にある農地とも言える。

市街化区域内農地として農業を続けるには、「生産緑地制度」への指定が必須である。前項で述べた3つの条件を満たしていない農地は、合法的に宅地化ができる土地となる。しかしすべての条件を満たすような農地は多くなかったため、実質的に生産緑地制度は、宅地化できる農地を吐き出せるだけ吐き出させた政策と位置付けられている。また、この改正案が出た時期は、先述の第二期にあたり、都市開発の高まりによる農地不要論が一般化する中であったため、生産緑地法改正案は、宅地化を推進するという含みを持たせる法律となっていたのである。

こうしたなかで2015(平成27)年4月に「都市農業振興基本法」が施行された。国土交通省の発表によれば、「都市農地を農業政策、都市政策の双方から再評価し、これまでの『宅地化すべきもの』とされてきた都市農地を、都市に『あるべきもの』ととらえることを明確にした」<sup>7</sup>とされる。このように、現在では農地は「宅地化すべきもの」という考えから、都市のなかに「あるべきもの」という考えに変わりつつある。これは1-1で挙げた関司・佐藤(2013)論文における第三期の動きに呼応するものである。人口減少及び少子高齢化による都市開発圧力の低下を鑑みて、第二期の「農地不要論」を見直し、都市農業政策の再検討につながった結果が都市農業振興基本法と言えるのである。

しかし、生産緑地の指定の期限は30年であるため、30年経つとすべて宅地利用として売り出されてしまうのではないかという懸念が発生する。これについては、生産緑地の指定を延長するための特定生産緑地制度が制定された。また同時に1991(平成3)年9月に改正された生産緑地法改正案は2017(平成29)年に再び改正されることとなる。国土交通省によると、2017(平成29)年の生産緑地法改正と特定生産緑地制度の制定により、従来の生産緑地制度と大きく異なる点を3つ挙げている。

---

<sup>6</sup> 暉峻衆三, 日本の農業150年—1850~2000年—, 有斐閣, 2003, 330p.

<sup>7</sup> 「都市農業振興基本計画」を閣議決定 ~農地を都市に「あるべきもの」へと転換~, 国土交通省, (閲覧日2023年1月29日),

[https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi07\\_hh\\_000095.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi07_hh_000095.html)

- ① 300 m<sup>2</sup>以上（政令で規定）で市区町村が条例で定める規模に引下げ可能になった。
- ② 生産緑地地区内に直売所や農家レストラン、加工所が設置可能になった。
- ③ 申出可能時期を10年先送りすることが可能になった（＝特定生産緑地制度）<sup>8</sup>

なお、生産緑地所有者は、その土地が生産緑地法第10条の2の第1項に規定する生産緑地に該当すると思料するとき、国土交通省令で定めるところにより、市町村長に対し、当該生産緑地を特定生産緑地として指定することを提案することができる。また、この場合にその提案に関係する所有者以外の農地等利害関係人がいるときは、あらかじめ、その全員の合意を得なければならないとされている。

（佐藤 香波）

## 2-2 横浜市における生産緑地の現状

### 2-2-1 市街化区域内農地保全策としての特定生産緑地への移行

「生産緑地法改正案」が出される前の1973（昭和48）年から1992（平成4）年までの間は、図II-1のように市街化区域の中にも農地が多く存在した。生産緑地に指定する条件がより厳しくなった「生産緑地法改正案」の施行前の1992（平成4）年と、施行後の1993（平成5）年の農地面積を比べてみると、宅地化農地の減少率が他の年代より大きいことが読み取れる。これは、「生産緑地改正案」により指定されなかった市街化区域内農地（宅地化が可能である農地）が実際に宅地化されてしまい、全体農地面積の減少につながったことを表している。

全体的に見ると、生産緑地を指定した農地は、市街化区域農地の中でも横ばいである。調整区域は微減、市街化区域内の生産緑地は指定した後、量的には一定の規模を保っているが、生産緑地の指定を望まなかった農地所有者の土地は徐々に開発され、少なくなった。1992（平成4）年で生産緑地は約275ha、最も多かった2002（平成14）年で353haである。それからまた徐々に指定が解除された。

---

<sup>8</sup> 生産緑地制度の概要，国土交通省，（閲覧日2023年1月29日），<https://www.mlit.go.jp/common/001283503.pdf>



ができることになっている。

## 2-1-2 生産緑地制度の背景と変遷

暉峻(2003)は、生産緑地制度制定の背景として、「3大都市圏の市街化区域の農地を宅地などの非農業的利用のために吐き出させる政策が推進された…『指定』の条件をより厳しくした『生産緑地法改正案』が施行され(1991年9月)、限定された生産緑地以外の都市部農地に対して高額な宅地並み課税が実施されることになった。」と述べている<sup>6</sup>。

まず前提として、土地を区分する方法として、1968(昭和43)年制定の都市計画法では、「都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と市街化調整区域との区分を定めることができる」とある。つまり都市計画法によれば、区域は、宅地化が可能な区域である市街化区域と、宅地化が不可能な区域である市街化調整区域に分けることができるのである。本稿で市街化区域内農地とは、都市計画法で定められた、市街化区域内の農地のことを指している。つまり、宅地化が可能な区域の中にある農地とも言える。

市街化区域内農地として農業を続けるには、「生産緑地制度」への指定が必須である。前項で述べた3つの条件を満たしていない農地は、合法的に宅地化ができる土地となる。しかしすべての条件を満たすような農地は多くなかったため、実質的に生産緑地制度は、宅地化できる農地を吐き出せるだけ吐き出させた政策と位置付けられている。また、この改正案が出た時期は、先述の第二期にあたり、都市開発の高まりによる農地不要論が一般化する中であったため、生産緑地法改正案は、宅地化を推進するという含みを持たせる法律となっていたのである。

こうしたなかで2015(平成27)年4月に「都市農業振興基本法」が施行された。国土交通省の発表によれば、「都市農地を農業政策、都市政策の双方から再評価し、これまでの『宅地化すべきもの』とされてきた都市農地を、都市に『あるべきもの』ととらえることを明確にした」<sup>7</sup>とされる。このように、現在では農地は「宅地化すべきもの」という考えから、都市のなかに「あるべきもの」という考えに変わりつつある。これは1-1で挙げた関司・佐藤(2013)論文における第三期の動きに呼応するものである。人口減少及び少子高齢化による都市開発圧力の低下を鑑みて、第二期の「農地不要論」を見直し、都市農業政策の再検討につながった結果が都市農業振興基本法と言えるのである。

しかし、生産緑地の指定の期限は30年であるため、30年経つとすべて宅地利用として売り出されてしまうのではないかという懸念が発生する。これについては、生産緑地の指定を延長するための特定生産緑地制度が制定された。また同時に1991(平成3)年9月に改正された生産緑地法改正案は2017(平成29)年に再び改正されることとなる。国土交通省によると、2017(平成29)年の生産緑地法改正と特定生産緑地制度の制定により、従来の生産緑地制度と大きく異なる点を3つ挙げている。

---

<sup>6</sup> 暉峻衆三, 日本の農業150年—1850~2000年—, 有斐閣, 2003, 330p.

<sup>7</sup> 「都市農業振興基本計画」を閣議決定 ~農地を都市に「あるべきもの」へと転換~, 国土交通省, (閲覧日2023年1月29日),

[https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi07\\_hh\\_000095.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi07_hh_000095.html)

- ① 300 m<sup>2</sup>以上（政令で規定）で市区町村が条例で定める規模に引下げ可能になった。
- ② 生産緑地地区内に直売所や農家レストラン、加工所が設置可能になった。
- ③ 申出可能時期を10年先送りすることが可能になった（＝特定生産緑地制度）<sup>8</sup>

なお、生産緑地所有者は、その土地が生産緑地法第10条の2の第1項に規定する生産緑地に該当すると思料するとき、国土交通省令で定めるところにより、市町村長に対し、当該生産緑地を特定生産緑地として指定することを提案することができる。また、この場合にその提案に関係する所有者以外の農地等利害関係人がいるときは、あらかじめ、その全員の合意を得なければならないとされている。

（佐藤 香波）

## 2-2 横浜市における生産緑地の現状

### 2-2-1 市街化区域内農地保全策としての特定生産緑地への移行

「生産緑地法改正案」が出される前の1973（昭和48）年から1992（平成4）年までの間は、図II-1のように市街化区域の中にも農地が多く存在した。生産緑地に指定する条件がより厳しくなった「生産緑地法改正案」の施行前の1992（平成4）年と、施行後の1993（平成5）年の農地面積を比べてみると、宅地化農地の減少率が他の年代より大きいことが読み取れる。これは、「生産緑地改正案」により指定されなかった市街化区域内農地（宅地化が可能である農地）が実際に宅地化されてしまい、全体農地面積の減少につながったことを表している。

全体的に見ると、生産緑地を指定した農地は、市街化区域農地の中でも横ばいである。調整区域は微減、市街化区域内の生産緑地は指定した後、量的には一定の規模を保っているが、生産緑地の指定を望まなかった農地所有者の土地は徐々に開発され、少なくなった。1992（平成4）年で生産緑地は約275ha、最も多かった2002（平成14）年で353haである。それからまた徐々に指定が解除された。

---

<sup>8</sup> 生産緑地制度の概要，国土交通省，（閲覧日2023年1月29日），<https://www.mlit.go.jp/common/001283503.pdf>

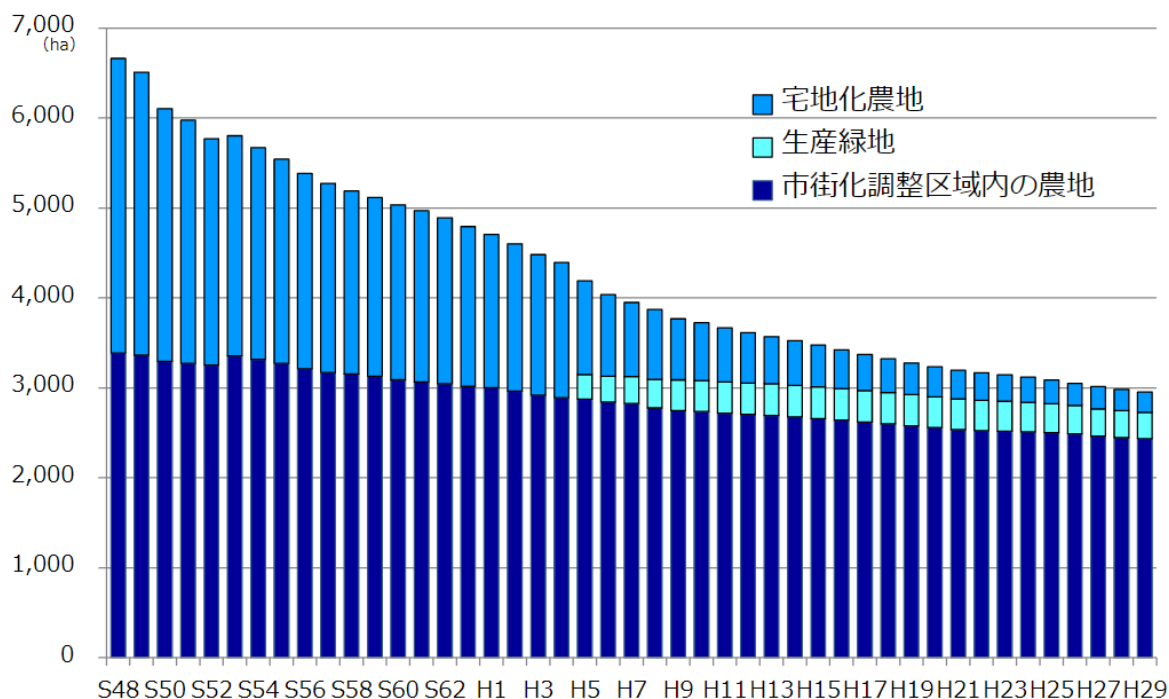


図 II-1 横浜市における農地面積の推移

(出典：NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 HP)

<https://www.machi-initiative.com/research-materials/urban-agriculture/>

前項でも述べたように、特定生産緑地への移行は法律上、農家に個別に意向を確認する必要があるため、横浜市は農地を守るために農家ごとにアプローチを図ってきた。3年前から順次アンケートを取り、説明会を開催して、都市計画審議会にかけてきた。その結果、指定から30年を迎えた約150haのうちの8割にあたる約120haが特定生産緑地制度を利用した。8割の農家が特定生産緑地へ移行し、生産緑地を続けた理由として、横浜市環境創造局みどりアップ推進部環境活動支援センター長の平山実氏は2点あるとしている。

ひとつは納税猶予の面が大きく関係しているという点である。農家の多くには昔から「ご先祖様が残してくれた農地を私の代でなくしてはいけない」という意識があったと言う<sup>9</sup>。この点については栗本・飯田・倉田・横張(2018)による、大都市圏郊外部とされる東京都八王子市の農家を対象としたアンケート調査に基づいた研究でも指摘されているように、生産緑地の貸与希望理由の過半数が「祖先から受け継いだ土地を農地として維持したいから」といった農地の継承意識が指摘されている<sup>10</sup>。また相続が発生した場合には、巨額な相続税となってしまうため、農家は納税猶予を受けたい。しかし、特定生産緑地に移行しなければ、納税猶予が解除されるため、相続税が遡って掛かってしまう。そこで納税猶予をしている農家は、それを続けていくことに特定

<sup>9</sup> 横浜市環境創造局みどりアップ推進部環境活動支援センター長 平山実 氏への聞き取り (2022年9月1日実施)

<sup>10</sup> 栗本開・飯田晶子・倉田貴文・横張真, 大都市圏郊外部における都市農家の生産緑地の維持・貸与意向 都市縮退との関係に着目して, 都市計画論文集, 2018, 53.3: 529-536.

生産緑地へ移行することの価値を見出しており、それが実際に移行した大きな要因と思われる。

もうひとつは都市農地貸借法が制定されたという点である。都市農地貸借法とは、生産緑地の遊休農地対策として 2018（平成 30）年に施行された法律であり、正式名は「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」である。都市農地貸借法における「都市農地」が同第 2 条 2 項において「生産緑地地区の区域内の農地」と定義されていることから分かるように、これは生産緑地における貸借の円滑化を図る法律である。2022（令和 4）年に生産緑地の多くが生産緑地地区の指定から 30 年を迎えることで買い取りの申し出が可能となることを前に、2015（平成 27）年に施行された都市農業振興基本法をはじめとし、「農地保全」を理念とした法制度改正が行われた。本法は、このような都市農業政策をめぐる流れの中で、生産緑地の保全を目的として生み出された法律なのである。そもそも都市農地貸借法が施行される以前においては、生産緑地の貸借は困難であり、農地所有者本人が営農するべきものとして認識されていた。生産緑地を貸借できない理由として、塩澤（2018）は以下 4 つの要因をあげている。

### 1. 農地法の賃借人保護規定

個人や法人が農地を賃借する場合、農地法第 3 条 1 項に基づき農業委員会等の許可が必要となる。農地法第 3 条 2 項に見られるように、農地法の根底には、農地の権利は自ら営農を行い、農作業に従事する者が取得すべきだという考えがあるためである。また、農地法は第 17 条及び、第 18 条 1 項に見られるように賃借人の権利の保護を手厚くしている。第 17 条では賃貸借期間満了までに賃貸人が賃借人に更新しない旨を伝えない場合、自動更新となることを規定し、第 18 条 1 項では賃貸借の解除、または更新しない旨の通知は都道府県知事の許可を必要とすることを規定している。このような規定の厳しさが、農地所有者が農地を容易に貸すことを困難にしている。

### 2. 特定農地貸付法における農地法の特例

特定農地貸付法（正式名：特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律）とは、都市住民等への趣味的な利用を目的とした農地の貸付けについて規定した法律であり、市民農園の開設に用いられる。本法では、農地法の特例が適用されるため、貸付にともなう農地の権利取得には農業委員会の許可が不要となり、また法的更新などの賃借人の権利を保護する規定が適用されない。

### 3. 相続税納税猶予制度

生産緑地を賃貸借した場合、貸し付けた農地は相続税納税猶予が適用されず、そしてこれは特定農地貸付法も例外ではない。生産緑地に適用される相続税納税猶予制度は被相続人が死亡の日まで営農していることを適用要件としているため、貸付を行うとその時点で猶予期間が確定してしまう。生産緑地が市街化区域において適用されることから察せられるように、生産緑地の相続税課税額は莫大となるため、農家にとって生産緑地の貸付はリスクが高い選択なのである。

#### 4. 生産緑地法の規定

生産緑地法では、買い取り申し出について、指定から 30 年経過した場合もしくは、主たる従事者が死亡、故障で農業継続できない場合としている。生産緑地を貸し付けた場合、貸し受け人が農地の主たる従事者となるため、農地所有者は死亡、故障した場合であっても買い取り申し出を申請することができない。上記のように、生産緑地の相続税納税額は莫大であり、農地を転用もしくは売却により納税額を用意することができなくなるため、生産緑地の貸借は農家にとって不都合が多いことが分かる。

以上のような要因があげられる中で、特に要因 1、3、4 において、2012（平成 24）年に農林水産省が実施した「都市農業・都市農地に関するアンケート結果」では、農地を貸すことをためらう理由として「耕作権を主張され、返ってこない不安がある」、「相続が起きたときに自由に処分できなくなるため」、「相続税の納税猶予が打ち切りになるため」が上位を占める結果となった（塩澤 2018）。こうした課題に対して、生産緑地の貸借の滞り、ひいては遊休農地の増加への対策として 2018（平成 30）年に施行されたのが都市農地貸借法である。都市農地貸借法では、上記の要因に対して主に(1)農地法の貸借人保護規定、(2)特定農地貸付法における農地法の特例、(3)相続税納税猶予制度を改善した法律となっている。

まず、(1) 農地法の貸借人保護規定については、自ら耕作する場合の農地貸借において、農業委員会の許可が必要である点と、賃借人の権利に重きが置かれた法定更新について改善がなされている。都市農地貸借法では、農地法に基づく農業委員会の許可は不要となる。また農地を借りて事業を行おうとする者は、耕作の事業に関する計画（事業計画）を作成し、市区町村長の認定を受けることで、農地所有者と賃貸借の契約を結ぶことができるようになる。また、法的更新については都市農地貸借法においては適用されなくなり、契約期間満了とともに農地が返ってくる制度へと変更された。次に、(2) 特定農地貸付法における農地法の特例については、市民農園を開設する場合の貸借においては、農地を所有者から直接借りて市民農園を開設できるようになった。市民農園の開設者が農地の所有者及び市町村と協定を締結した上で、農業委員会からの特定都市農地貸付けの承認を受けることができる。最後に (3) 相続税納税猶予についてである。従来であれば農地法及び特定農地貸付法に基づく貸借では、相続税納税猶予が打ち切りとなっていたが、本法では両者ともに相続税納税猶予を継続したまま農地を貸すことが可能となった。

このように生産緑地の賃貸借について大幅に改善が見られた一方で、今後の課題ともなる留意点も存在している。すなわち生産緑地法の規定に関する点である。都市農地貸借法に基づき賃貸借（有償）している場合、農地の当事者のいずれかが死亡した際に賃貸借契約を解消するためには当事者間の合意解消が必要となる。また、農地の貸借契約において「当事者のいずれかが死亡したら効力が消滅する」等の特約を設けることも禁止されている。すなわち、賃貸借契約を交わしてしまうと、生産緑地の転用もしくは売却により相続税納税額を用意することができなくなってしまうのである。農家にとって生産緑地に財産という側面がある以上、この留意点は無視できないものとなる可能性が高い。

## 2-2-2 市街化区域内農地保全における課題

横浜市内の市街化区域内農地の保全における課題は、大きく分けると 2 点あると考えられる。

まず、生産緑地が横浜市へ買取申請された場合でも、横浜市が買い取れない場合が多いという点である。生産緑地の買取申請があった場合、横浜市としては、公園内に市民農園のような農地も整備するという『農園付き公園』を作ることを目的として、生産緑地を買い取る。しかし、買取申請が出された生産緑地周辺には、既に公園などが配置されているため、横浜市が買い取ることができる例は少ないと言う。生産緑地の買取申請があり、その生産緑地の周辺に公園もなく、横浜市が買い取ることの了解が得られれば、生産緑地を横浜市が農園付き公園に切り替えることはありうる。しかし実際には周辺に既に公園が配置されていることが多く、予算の制約等もあって買い取ることができない場合が多い。横浜市中で買い取ることができないとなると、購入権は市場に回ることになる。ここで民間企業が購入すると、宅地化してしまう可能性が高くなるので農地として守ることができなくなる。

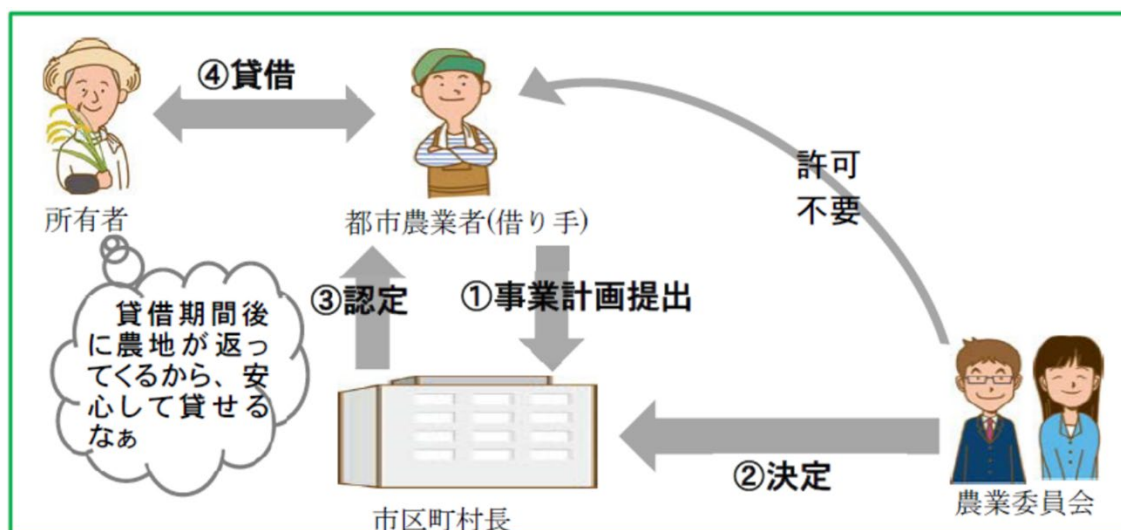
次に、生産緑地の賃貸借における仲介紹介を横浜市では行っていないという点である。前述したように横浜市は、市街化区域よりも調整区域内の農地面積が大きいことから、生産緑地の賃貸借における仲介紹介などは行っておらず、農地所有者同士の自発的な賃貸借契約に留めている。農家の高齢化や後継者不足により、生産緑地の賃貸借の需要はあるはずだが、横浜市の担当者によれば賃貸借が成立したケースはそう多くなく、生産緑地の遊休農地対策としての効果は実感できていないと述べている。賃貸借の成立件数が多くない要因として、横浜市の担当者は以下の 2 点を指摘している。

1 点目に都市農地貸借法が施行されてから日が長くなく、農地所有者に周知されていない点である。横浜市内の生産緑地に指定された農地のうち、約 8 割が 2022(令和 4)年に生産緑地に指定されてから 30 年を迎える農地となっているが、30 年間生産緑地で営農してきた農家にとって生産緑地とは指定した本人が営農しなくてはならない農地であり、賃貸借はリスクが高いものであった。そのため、生産緑地の賃貸借が安心して行える仕組みができたことを周知するにはもう暫く時間が必要であると考えている。

そして 2 点目に、上に述べたように賃貸借契約期間中の解消は合意解消が必要な点である。生産緑地を持つ農家にとって、農地は財産という側面が大きく、相続税納税額を生産緑地の転用もしくは売却によって賄おうと考えている農家も少なくない。契約期間中に農地所有者が死亡し、相続税納税が必要となった場合を考えると、都市農地貸借法に基づいた賃貸借であっても農地を貸し出すリスクは高くなる。以上 2 点の要因により、横浜市における都市農地貸借法による遊休農地の解消効果は実感できていないとしている。

また、横浜市の担当者は今後課題となりそうな点として、都市農地貸借法による農地の貸借の申請手続きがかなり複雑であることを指摘している。都市農地貸借法は 2 つの貸借の仕組みで構成されており、1 つは自らの耕作の事業の用に供するための都市農地の貸借の円滑化、もう 1 つは特定都市農地貸付けの用に供するための都市農地の貸借の円滑化である。このうち、前者にあたる農家が自ら農業経営することを目的とした貸借の手続きは以下のようになる(図 II-2)。農地を借りて事業を行おうとする者は「事業計画」を作成し、当該農地のある市区町村に提出する(図表中の①)。事業計画には、申請者の氏名、農地の所在地、賃借権等の種類、期間、耕作の事業内

容等を記載する。そして、事業計画の申請を受けた市区町村は、認定要件を確認した後、農業委員会の決定を経て事業計画を認定する（②、③）。その上で、農地所有者は事業計画の認定を受けた者に対し、賃貸借による権利の設定を行うこととなる（④）。以上の工程を借り手一人でこなすことは非常に困難であり、行政による支援が事実上必要である<sup>11</sup>。



図II-2 都市農地における貸借フロー

(農林水産省ホームページ, 「都市農地の貸借がしやすくなります」)

[https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi\\_nougyo/toshi\\_taisyaku.html](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/toshi_taisyaku.html) より引用)

(佐藤 香波・楡井 咲良)

### 2-2-3 市街化区域内農地における活用方法の現在の動きと今後のあるべき姿

生産緑地を農家が経営し、かつ、それに見合うような収入を得ることができる土地利用の方法はまだ見えていないというのが現状である。また「生産緑地を土地活用すると収入が上がる」というように土地活用に価値を見出し、営業に回る銀行や、不動産業の会社が多くあったため、市街化区域内農地が一気に開発に動くということはなかったことも想定される。またこうした生産緑地の活用手段として、同じ程度の規模の駐車場を経営して、収入を得ようとする試みもあり得るだろう。しかし、一方では開発が進むという社会的な動向もあり、農地として残しながら収入を上げていくという動きと同時並行になっていた。このように多様な試みが同時に行われている現状ではあるものの、農家経営が生産緑地の土地利用をするうえで、十分な収入が得られる状況にはなっていない。

市街化区域内農地は、土地がかなり入り組んでいる場合があるため、区画整理をして、生産緑地は生産緑地としてまとめ、住宅と農地をセットで街作りをすることを提案するディベロッパーもあったように、市街化区域内農地の活用をめぐるには様々な動きが考えられる。しかしどの方向に行くのかはまだ見えてこないように思われる。平山氏の見解としては、市街化区域内農地として生産緑地を残すことで、街の中という身近なところで農地の活用を続けていくことができる

<sup>11</sup> 横浜市環境創造局農政部農政推進課担当係長 枝広育恵 氏への聞き取り（2022年11月2日実施）

というのが1つの魅力であるとしている。不動産業界で言えば、特にマンションなどにおいて、農園付きマンションが最近のブームであるため、そのブームを発展させるという方向性もあるかもしれない。その際に生産緑地という位置付けの場合もあれば、生産緑地の指定を外して不動産の利用に都合よくするという場合もあるだろう。そのような様々な試みが今もこれからも、市街地の中の生産緑地を巡って動いていくと考えられる。

では、今後の市街化区域の中の農地のあるべき姿はどのようなものなのであろうか。平山氏は、何が望まれているのかは時代とともに変わってくるため、それを見ながら街づくりをしていくということが、非常に大切であると述べている。

現状、市街化区域内農地は、生産緑地の指定以外には農地としての有効な保全の方法がない。生産緑地に指定していれば、特定生産緑地への移行を促し、少なくとも今後10年は生産緑地として利用できるように将来を見据えた次のアプローチにつなげられる。つまり生産緑地に指定するという話に応じてもらえれば、行政の立場から農地を保全できるが、他方で、市街化区域内の農地として利用している農家の意志に反する提案はできないため、そのような場合には議論は平行線のままである。こうした背景には、自給的農業のために農地として使いたいという意志だけではなく、いざというときには単一の土地としてすぐに売れるように、市街化区域内農地に関する制限をかけたくないという考え方を農家が持っていることが想定される。

市街化区域内農地をなんとか残してほしいと言う声があれば、生産緑地への指定を提案するアプローチを検討するために、横浜市は市街化区域内の農家には手紙や制度の説明の資料を送ったり、アンケート取ったりしているという。生産緑地の今後について、市民農園やマンションと農園がセットになったもの、または戸建て住宅が密集する中にあるコミュニティの菜園といったようにあるべき姿には色々なものが考えられるが、具体的に実現させていくためには、事例の蓄積も具体的な試みもまだ十分にはない。

農地は農林水産関係の人たちだけが関わっているわけではない。市街化区域に農地はあるべきものという時代にあって、都市計画をしている人、公園や緑関係でまちづくりに関わっている人、造園関係の人も農業を勉強している。また現在は都市農業との仕事に関わるコンサルタントが増えてきているという。今まで純粹に公園のことばかりやっていた人たちが、農業のジャンルに入り込んできて、そこで都市にあるべきものとして農地を含んだまちづくりやその中の緑はどうあるべきなのかを考えながら、自らの職域を広げている。このような動きの中で価値観が徐々に変わっていくのかもしれない。

(佐藤 香波)



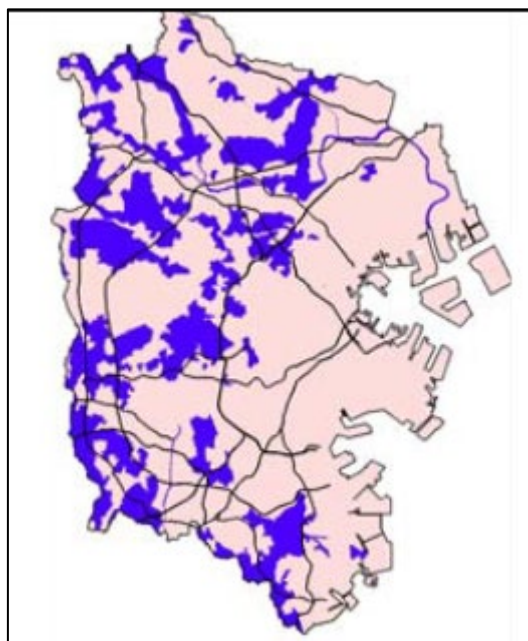
### 第三章 横浜市における市街化調整区域内農地

#### 3-1 農業専用地区

##### 3-1-1 農業専用地区制度の成り立ち

農業専用地区とは、計画的都市農業の確立の推進基盤として市域全体に拡大されてきた横浜市独自の農業振興策である。昭和 40 年代の横浜市は大幅に人口が増加し、都市化が著しく進んだ。しかし無造作に市街化や商業化を行うと、都市部がスプロール化して、農業の生産機能が損なわれ、農地の維持も難しくなってしまうため、農業と都市としての機能を両立させる前提で都市計画が行われた。そこで 1968（昭和 43）年に港北ニュータウンを開発する際に、都市化した地域に農地が乱れて点在することを防ぐために、農業専用地区として点在していた農地を集団化し良質な農地を守ることが目指された。このように都市と農業を隣接させながら、それぞれの機能を保つ政策が推進されたことが農業専用地区制度の発端となっている<sup>12</sup>。

前述の通り、都市と農業の共存という目標を達成するために、都市にしながら農業を営むことができる環境づくりのための市街化区域と市街化調整区域の線引きが行われた。そして市街化調整区域一極集中させるのではなく、下記の図Ⅲ-1 のように市内にまんべんなくモザイク状に都市と共存するように市街化調整区域を配置している<sup>13</sup>。



図Ⅲ-1 横浜市における市街化調整区域の指定状態 2005（平成 17）年時点

出典 市街化調整区域あり方検討委員会 中間とりまとめ概要 HP

[https://www.city.yokohama.lg.jp/business/bunyabetsu/kenchiku/takuchi/kento/kuikikento/opinion.files/0001\\_20181022.pdf](https://www.city.yokohama.lg.jp/business/bunyabetsu/kenchiku/takuchi/kento/kuikikento/opinion.files/0001_20181022.pdf)

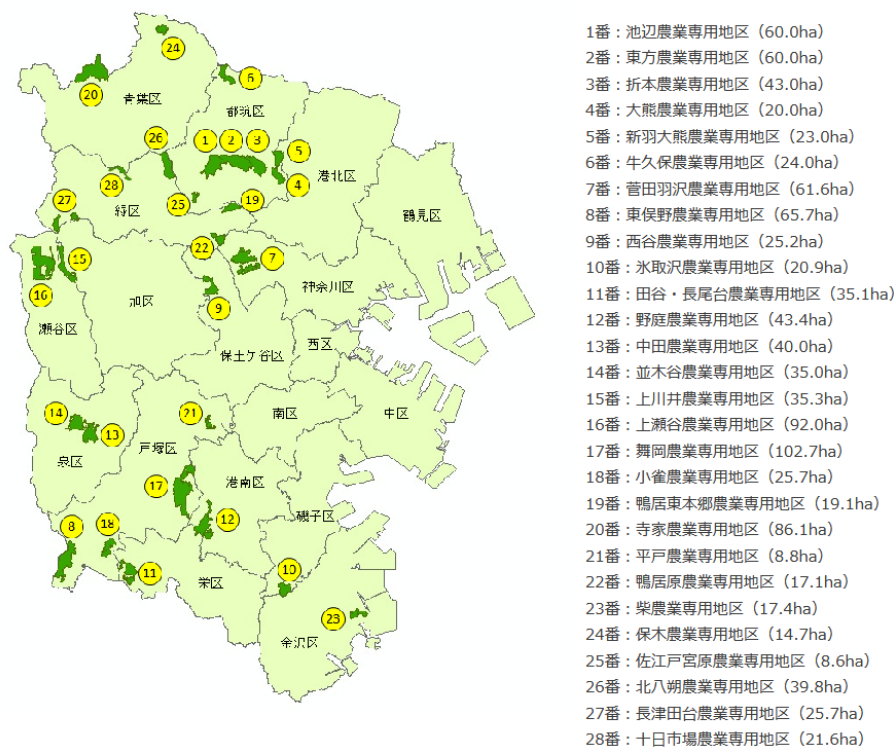
<sup>12</sup> 特集・6 大事業の経過と今後の方向 港北ニュータウン②港北ニュータウンの形成  
特集 4 井上三男

[https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/shien/tyousakihou/28.files/0004\\_20191120.pdf](https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/shien/tyousakihou/28.files/0004_20191120.pdf)

<sup>13</sup> 特集・横浜と農業③ 農業基盤の確立を目指して 農業専用地区設定事業の今後の在り方  
案 中村博美

[https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/shien/tyousakihou/74.files/0018\\_20191122.pdf](https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/shien/tyousakihou/74.files/0018_20191122.pdf)

市街化調整地区のまばらな配置と同様に、農業専用地区も市内に広く点在している。1969（昭和 44）年の池辺地区から 2015（平成 27）年の十日市場地区まで現在農業専用地区は 28 か所の合計 1071.5ha が指定されている。なお下記の図Ⅲ-2 が、現在の横浜市の農業専用地区の所在地である。



図Ⅲ-2 2022（令和 4）年時点の農業専用地区の配置と指定順  
出典 横浜市 HP 農業専用地区

<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/nochi/nougyou/senyo/nousen.html>

### 3-1-2 農業専用地区制度の概要

農業専用地区に指定されると、農業基盤整備が他の地域に比べて優先的に実施される。補助が実施される整備の内容は、農業用の道水路や用排水機場などの造成、維持管理、区画整理、農用地造成、埋立て又は干拓などの土地基盤整備事業や水田で必要な農業用水を確保するためのダムや堰の建設、営農条件を改善するための水田、畑の整備、農産物などを運搬するための農業用道路の整備、農村の環境整備などの事業が対象になる。また、農業専用地区に指定されても、既に前からある土地利用規制（農業振興地域・農用地区域等）の他に、新たな規制は生じない。

農業専用地区の制定は横浜市の都市農業推進プランにおける具体的事業「地域特性に応じた都市農業の拠点づくり支援」の一環となっており、農業専用地区制度とは将来に亘って農業を行っていこうと考えている意欲のある地域に対して生産基盤の確立をはかるものである。

横浜市の定める農業専用地区指定の要件は、(1)市街化調整区域の農業振興地域、(2)農用地区を中心に位置していること、(3)農地として利用すべき土地と保全上必要な周囲の土地を合わせた

概ね 10ha 以上の農地農業生産の向上、及び(4)地域農業の健全な発展が図れる見込みのある地区であることという要件をすべて満たすものとしている。また農業専用地区の指定は水利組合単位で行われる。水利組合は地域の農地で用排水路を利用している住民によって立ち上げられる組合であるが、法的な許認可によって設立されているわけではないので、行政指導の対象とはなっていない。実際に農業専用地区の指定を行う場合は、地元の組合からの登録申請か、逆に横浜市から地元への提案によって合意が取れた場合に指定が行われる。

(笹本 明紀)

### 3-1-3 農業専用地区の現状

農業専用地区の中には、すべて基盤整備が完了している地区と整備がまだ進んでいない地区がある。このような整備の進捗に差が生まれているのは、農家の事情によるものもあるが、横浜市の農業分野の予算が限られているという原因もある<sup>14</sup>。2017（平成 29）年度から 2022（令和 4）年度までの環境創造局予算の特別会計のうち、みどり保全創造事業費については 6 年間で約 122 億円を前後しているが、一般会計を見てみると 2017（平成 29）年度は約 821 億円、2022（令和 4）年度は 802 億円と、その間に多少の増減はあるが、6 年間で約 19 億 2000 万円減少している<sup>15</sup>。またこの予算は環境創造局の担当している農業支援施策以外の費用も含まれているため、農政関連の予算だと 2017（平成 29）年度では 19 億 5000 万円ほどになる<sup>16</sup>。横浜市の一般会計予算に占める局別構成比によると、環境創造局の予算は 2017（平成 29）年度で 5.0%、2018（平成 30）年度で 4.9%、2019（令和元）年度で 4.7%、2020（令和 2）年度で 4.5%、2021（令和 3）年度で 3.9%、2022（令和 4）年度で 4.1%と、6 年間で 0.9%減少している<sup>17</sup>。このように限られた予算をやりくりして農業施策を進める必要があるため、整備を進めなければならない地区、既存の設備を改修しなければならない地区で順番待ちが生じ、整備の進捗に差が生まれている。

また農業支援施策の実施については、国からの助成金導入によって進めるという方法もあるが、ここには大きく課題が 2 点ある。

1 点目は助成金を導入して施策を実施するためには、その費用を助成金と市費で半分ずつ負担しなければならないという点である。助成金の 10 割負担によって施策を実施することは出来ないため、市の予算がつけられなければ事業は進められない。そのため 4 年間かけて 1 地区の施策に取り組むというスピード感で計画を進めている現状がある。

2 点目は助成金の導入による施策の実施には、慎重な地元調整が必要になるという点である。現在農業専用地区内で助成金を導入して整備を進めている地区としては、東方町や東俣野町など

---

<sup>14</sup> 横浜市環境創造局みどりアップ推進部環境活動支援センター長 平山実氏への聞き取り(実施日 2022 年 9 月 1 日)

<sup>15</sup> 環境創造局の予算, 横浜市公式サイトより計算(閲覧日 2023 年 1 月 29 日), <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/yokohamashi/org/kankyo/yosan/>

<sup>16</sup> 都市農業講演記録・平山実氏『横浜都市農業の現状と未来』, NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会, 平山実氏の資料より(閲覧日 2023 年 1 月 29 日), <https://www.machi-initiative.com/research-materials/urban-agriculture/>

<sup>17</sup> 各年度予算 一般会計予算, 横浜市公式サイト(閲覧日 2023 年 1 月 29 日), <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/zaisei/jokyo/yosan/>

があげられるが、土地の区画整理に加えて農地の貸し借りを促進することが助成金導入の条件になっている。そのため自分の農地を貸したくないという土地所有者の理解を得る必要があり、導入にはハードルが高いという課題がある。

平山氏へのインタビューの中で、市民の中には農業専用地区制度のような農家に対する行政の支援体制について、農業は生業だから予算をつぎ込むのはおかしいという考えを持っている人もいるという話があった。しかし市民農園の開設支援や地産地消の推進を通して、市民と農そして市民と市民のふれあいの場を提供し、横浜市における農業は、市民の暮らしを豊かにする存在として確立しつつある。平山氏は、横浜市の都市農業は横浜の大きな魅力であるので、今後の維持とより良い発展のために継続的な支援に対する理解を広げ、横浜市と市民が一丸となって横浜都市農業の振興に力を入れていくことがこれからの課題であると語っていた<sup>18</sup>。

#### 3-1-4 十日市場地区の農業専用地区について

本稿では農業専用地区、またそれに関する事業について当事者である農家のより詳しい実状を知るために、農家と市の橋渡し役を担っている横浜市環境創造局北部農政事務所農業振興担当の小室快人氏にインタビュー調査を行った。調査にあたっては、農業専用地区の実状を把握するための一例として十日市場農業専用地区を選定した。同地区を調査対象とした理由は2点ある。

1点目としては、十日市場地区は2015（平成27）年に指定された農業専用地区であり、現在のところ最も新しい農業専用地区である。その一つ前に指定された長津田台農業専用地区は2006（平成18）年指定と、十日市場地区と長津田台地区の間が9年間も空いている点に、十日市場地区の指定に何か特別な事情があるのではないかと考えた<sup>19</sup>。2点目は指定されたのが比較的最近であるため、指定に携わった担当者が現職である可能性が他の農業専用地区よりも高いと考えたためである。

なおインタビュー調査を実施する少し前の9月頃に、十日市場地区にてフィールドワークを実施した。十日市場地区の農地では、稲が実りを迎えており既に収穫されている田んぼもあった（写真Ⅲ-1）。畑では横浜市農業の特徴でもある多品目少量の農産物の生産が行われているようだった（写真Ⅲ-2）。農業専用地区内の農地は所有者ごとの区画整備が行われており、乗用車が通行可能な基幹的農道が確保されている（写真Ⅲ-3）など、限りある農地を農家が利用しやすい形で最大限活用するという横浜市の農家に寄り添った施策意図が感じられた。

---

<sup>18</sup> 横浜市環境創造局みどりアップ推進部環境活動支援センター長 平山実 氏への聞き取り（実施日 2022年9月1日）

<sup>19</sup> 横浜都市農業推進プラン 2019-2023, 横浜市公式サイト（閲覧日 2023年1月29日）,  
<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/nochi/nougyou/nougyousuishinplan.html>





写真Ⅲ-1 既に収穫されている稲の様子(2022年9月15日 十日市場農業専用地区にて撮影)



写真Ⅲ-2 多品目少量生産の様子(2022年9月15日 十日市場農業専用地区にて撮影)





写真Ⅲ-3 乗用車が通行可能な基幹的農道(2022年9月15日 十日市場農業専用地区にて撮影)

小室氏へのインタビュー調査を行った結果、十日市場地区が農業専用地区に指定された理由には灌漑設備の老朽化という理由があった。十日市場地区では恩田川の堰を利用して水田に灌漑を行ってきたが、堰の老朽化が予てから問題となっており、安定的な灌漑用水の確保のために井戸からの取水を検討していた。しかし、その工事には地元だけでは負担しきれない莫大な費用がかかるため、十日市場地区は横浜市の基盤整備事業の補助を優先的かつ高率で受けることができる農業専用地区に指定される運びになったのである。

なお農業専用地区の指定にあたっては、農家の中で「農業専用地区」という文字面から新たな土地利用規制が生じるのではないかといった不安があった。そのため横浜市はアンケート調査の実施や説明会・意見交換会を複数回開催して、農家に制度理解を深めるよう働きかけてきた。農業専用地区指定後は、より良好な営農環境を作るため新たな地元組織(十日市場農業専用地区協議会)を発足。この組合が中心となってアンケート調査や意見交換会を実施し、老朽化した堰に替わる新たな水の供給源として、新設の井戸やパイプラインの設置工事が計画された。現在は策定された工事計画をもとに2016(平成28)年度から工事を進めている。工事は2022(令和4)年度に終了する予定で、翌年度から本格的に井戸からの取水が始まるという<sup>20</sup>。

インタビュー調査の段階では、工事中であったため設備の実際の利用状況等はわからなかったが、横浜市としては今後も必要な農地に対しては農業専用地区を指定し、基盤整備・設備改修を

---

<sup>20</sup> 横浜市環境創造局北部農政事務所 農業振興担当係長 小室 快人氏への聞き取り(実施日2022年11月1日)

進め、既に整備が完了している地区に対しては設備の利用状況を見守る等、農業専用地区制度を活用した農業支援策を継続的に実施していくと予想される。

(百々 葵生)

### 3-2 市街化調整区域の農地貸借

横浜市では農業専用地区における遊休農地対策として、横浜市独自の制度である「農地マッチング制度」を実施している。農地マッチング制度とは、市街化調整区域内の農地の貸し借りを円滑に行うことを目的とした制度であり、貸したい農地の情報と借りたい農家の情報をデータベース化し、貸付希望の農地情報を借りたい農家へ提供する事業である。本制度は基盤強化法に基づく利用権設定により有効となっており、マッチングが成立した後は利用権を設定したうえで賃貸借契約が交わされる。

市街化調整区域に指定された農地は生産緑地と同様、農地法による許可を必要とせずに賃貸借を行うことができる。この貸し借りは農業経営基盤強化促進法（以下、基盤強化法）に基づく利用権設定により有効となっている。同法の目的は、第1条に記されているように「農業経営の改善を計画的に進めようとする農業従事者に対する農用地の利用の集積、これらの農業従事者の経営管理の合理化その他の農業経営基盤の強化を促進するための措置を総合的に講ずることにより、農業の健全な発展に寄与すること」となっている。すなわち、やる気のある農業従事者に農地を集約し、地方自治体はこれに協力しなくてはならないという趣旨である。本法に基づいて農地に利用権を設定すれば、農地法の許可を必要とせずに、市町村が計画した農用地利用集積計画に基づいて農地を賃貸借することが可能となる。本法に基づく農地への利用権設定と農地法第3条に基づく農地の賃貸借の相違点は以下の通りである（表Ⅲ-1）。

項目	農地法第3条	利用権設定
対象農地	全ての農地	農業振興地域内の農用地
対象者	農地法第3条の許可要件を満たした者	市町村の基本構想に基づいた農地利用集積計画の要件を満たした者
契約期間満了後の措置	法定更新 更新拒絶には、都道府県知事の許可が必要	期間満了と同時に賃貸借終了
所有権移転登記	当事者からの申請	市町村の嘱託登記
所有権移転登記の登録免許税率	2%（売買の場合は1.5%）	0.80%

表Ⅲ-1 「農地法第3条における農地の利用権設定の概要」  
(農地法第3条より筆者作成)

利用権設定に基づく農地の賃貸借では、農地の貸し手と借り手が合意し、市町村等を加えた3者が農用地利用集積計画を策定し、農業委員会の承認を得る。承認の上で計画が公告されると、農地法第3条による許可を必要とせずに利用権が設定され、借り手が営農できるようになる。なお、農用地利用集積計画の作成は市町村が行うが、以下の要件を満たす必要がある（表III-2）。

計画内容	市町村の基本構想に適合すること	
農用地の利用要件	全ての農地を効率的に耕作すること	
農作業従事要件	全ての世帯員が常時従事すること	
	常時従事しない者が いる場合	地域の農業者との適切な役割分担の下に 農業経営を行うこと
		法人である場合は、業務執行役員のうち1人以上の者が 耕作の事業に常時従事すること
その他の権利関係	利用権を設定する土地について権利関係者すべての同意を得ていること (共有の内である婆は、持ち分の1/2を越える同意があること)	

表III-2 「農用地利用集積計画要件」  
(農林水産省「農用地利用集積計画」より作成)

実績としては、2020年度の農地の貸借面積は143.3haであり、そのうちマッチング制度による貸借面積は2.7haとなっている。課題として残るのは両者の条件のすりあわせである。横浜市の担当者によれば、データベースへの登録件数は増加している一方、所在地や面積、賃貸料などの条件が合わずマッチングに至らないケースも少なくないという。

また、貸したい農地として登録される農地の中には、不整形地や日当たりが悪い等の条件の不都合が目立つ土地も少なくない。そうした土地は借り手が長い間見つからず、結果的に遊休農地へとになってしまうケースも存在する。このようなケースに対し、横浜市では費用の80%を補助する遊休農地の復元支援を行うなど、条件の改善支援に力を入れている。

(楡井 咲良)



## 第IV章 結論と考察

### 4-1 結論

本研究を通して判明した横浜市の農業の特色は、市街化調整区域に残る農地の保全と土地利用の支援に特に力を入れているという点である。まず市街化区域では、生産緑地法改正案の施行によって農地が大きく減少し、その後も宅地化されていった。そこで今ある生産緑地を今後も守るべく、横浜市は特定生産緑地移行にあたって、アンケートの実施や説明会の開催によって農家へ積極的な働きかけを行い、指定から30年を迎えた生産緑地のうち、約8割の特定生産緑地への移行を達成した。また貸借の難しかった生産緑地も、都市農地貸借法の施行によって、貸借した農地は契約満了とともに農地所有者に返還され、市民農園の開設に農業委員会の許可が不要となる。また相続税納税猶予を継続した貸借も可能となるなど、農地所有者の貸借への不安に対処した法改正が行われ、農地貸借の円滑化が目指されてきた。

次に市街化調整区域では、農業専用地区制度を活用した優先的かつ高率補助の基盤整備事業や農地マッチング制度を活用して貸借円滑化を図った遊休農地対策等の支援策が実施された。また実際に農業専用地区においてどのような基盤整備事業が行われているのかについて、十日市場農業専用地区を調査したところ、十日市場地区は決して農業専用地区事業の特殊例ではなく、46年間続く農業支援事業の内の一例にすぎないものであることがわかった。

このように、横浜市は日本第二の人口を誇る大都市でありながら、港北ニュータウン開発構想の段階で市街化調整区域の保全の方針が打ち出され、それが現在まで維持されているため、市街化調整区域の農地が多く残っているという特徴があった。そして、1969（昭和44）年に指定の始まった歴史ある農業専用地区制度は、都市農業の確立と都市環境を守るという目的の達成のために制定された横浜市独自の制度であり、同制度が現在まで維持され、市街化調整区域の農地が多く残っている。端的に行って、農業専用地区制度は横浜市の農業の継続的発展の重要な基盤のひとつであることは間違いないだろう。

(百々 葵生)

### 4-2 考察

以上の知見を元に、最後に横浜市の農地保全におけるいくつかの課題について触れておきたい。

まず生産緑地について、所有者から買取申請があっても、横浜市が買い取ることができるケースが少ないという点を指摘できる。市街化区域内農地を保全することができるよう、生産緑地に指定してもらうためのアプローチを積極的に行ってきた横浜市であるが、他方で生産緑地の網から外れたいと考える農地所有者とどう向き合っていくかが今後の課題であると言えるだろう。実際に買取申請が出された生産緑地で、横浜市が買い取れなかったものについては、買い取りが民間企業に回ってしまう場合が多いため、それは必然的に宅地化へと向かうという現状がある。市街化区域内農地保全の選択肢として、生産緑地制度以外を模索することが更なる農地保全の幅を広げるためには不可欠であろう。

次に、都市農地貸借法の成立件数が少ないという点である。市街化区域を対象とする都市農地貸借法は市街化調整区域と異なり、マッチング制度がないため、都市農地貸借法自体を活用しきれていないということも挙げられる。横浜市の特徴として、市街化調整区域の農地面積が大きい

為、市街化調整区域における政策に注力しているということが影響している。ここから市街化区域と市街化調整区域を同時にというよりは、中途半端にならないためにも、まずは市街化調整区域内農地の保全の役割を果たすという横浜市の意向がくみ取れる。しかし、今後市街化調整区域内農地の保全を行いつつ、市街化区域にどうアプローチをかけていくかという「両立」の点に、農地保全活性化の鍵があるかもしれない。

これまでも述べたように、農地保全に対する考え方はこの約 50 年の間に大きく変わってきている。しかし横浜市は、高度経済成長期の頃から農地保全の考えを持ち、農業専用地区という独自の制度を導入し、今日の市街化調整区域内農地の保全に貢献してきた。近年では、平山氏が言及している通り、元々は農業に関係なかった類の人々が農業というジャンルに入り込み、共にまちづくりを行っている。そうしたなかで平山氏が言及している「その時代時代に合ったニーズをくみ取り、街づくりを行うこと」を共通認識として持ち、様々な関係者が一緒になって、農業振興および農地保全に取り組むことが今後の目指すべき姿なのではないだろうか。その上で、現行の制度および農業専用地区などの従来からの制度を活かしつつ、新しい視点や制度も積極的に取り入れていくという姿勢が、横浜市の農地保全の未来に必要なと考えられる。

(佐藤 香波)

## 謝辞

本報告書は多くの方のご支援によって完成することができました。横浜農業について熱くご教授いただき、また他の担当者の方に繋いでくださった横浜市環境創造局みどりアップ推進部環境活動支援センター平山実様に感謝いたします。そして平山様を紹介いただき、ヒアリングのサポートをくださった NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会副理事長の田口俊夫様に感謝申し上げます。横浜市環境創造局北部農政事務所農業振興担当の小室快人様、農政部農政推進課の安藤正和様と枝広育恵様には、我々の疑問に対して終始丁寧にお答えいただき、詳細にお話いただきました。感謝申し上げます。お忙しいところ貴重なお時間を割いて、私たちの調査にご協力いただきありがとうございました。

## 参考文献・資料一覧

安藤光義, 2018, 「都市農業・農地の担い手をどう考えるか—農地制度の整理と展望」, 『都市計画』 67 (3 ), pp 10 - 13

塩澤誠一郎, 2018 「生産緑地の貸借によって変わる都市農業と都市生活—都市農地の貸借円滑化法案の内容と効果」, ニッセイ基礎研究所, (最終閲覧日 2023 年 1 月 29 日),  
<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=57870?pno=4&site=nli>

図司直也・佐藤真弓, 2013, 「都市農業をめぐる研究動向と今日的論点—「農業不要論」から「農のあるまちづくり論」へ」, 『サステナビリティ研究』 3, pp67 - 74

暉峻衆三, 2003, 「日本の農業 150 年—1850~2000 年—」, 有斐閣, 330p

栗本開・飯田晶子・倉田貴文・横張真, 2018, 「大都市圏郊外部における都市農家の生産緑地の維持・貸与意向 都市縮退との関係に着目して」. 都市計画論文集, 53.3: 529-536.

中島正博, 2017, 「都市農業の振興と都市農地の保全」, 『経済理論』 387, pp 111 - 130

橋本卓爾, 2016, 「新たな局面を迎えた都市農業: 「都市農業振興基本法」の制定を中心にして」, 『松山大学論集』 28(4), pp30 - 52

宮崎猛, 1990, 「今こそ都市農業の役割を問う」, 『農業と経済』 56(2), pp24 - 32

横浜市公式ホームページ, 「港北ニュータウン 現況とまちづくりの方針」, (最終閲覧日 2023年1月29日), <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/jokyo/sonota/nertown/nt.html>

横浜市公式ホームページ, 「横浜都市農業推進プラン 2019-2023」, (最終閲覧日 2023年1月29日), <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/nochi/nougyou/nougyousuishinplan.html>

横浜市公式ホームページ, 「環境創造局の予算」, (最終閲覧日 2023年1月29日), <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/yokohamashi/org/kankyo/yosan/>

NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会, 「都市農業講演記録・平山実氏『横浜都市農業の現状と未来』」, (最終閲覧日 2023年1月29日), <https://www.machi-initiative.com/research-materials/urban-agriculture/>

横浜市公式ホームページ, 「一般会計予算」, (最終閲覧日 2023年1月29日), <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/zaisei/jokyo/yosan/>

農林水産省ホームページ, 「都市農地の貸借がしやすくなります」, (最終閲覧日 2023年1月29日), [https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi\\_nougyo/toshi\\_taisyaku.html](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/toshi_taisyaku.html)

中村博美 「特集 横浜と農業③ 農業基盤の確立を目指して」  
[https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/shien/tyousakihou/74.files/0018\\_20191122.pdf](https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/shien/tyousakihou/74.files/0018_20191122.pdf)

井上三男 特集 6 大事業の経過と今後の方向  
[https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/shien/tyousakihou/28.files/0004\\_20191120.pdf](https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/shien/tyousakihou/28.files/0004_20191120.pdf)