

第7回都市農業の振興に関する検討会

議事次第

日 時：平成24年5月22日(火) 10:00～12:00

場 所：農林水産省 第3特別会議室

1. 開会

2. 議事

都市農業の振興・都市農地の保全に向けた取組について

3. その他

4. 閉会

これまでの検討会(第1回～第6回)における 主な御意見

平成24年5月

農林水産省

本検討会では、昨年10月の検討開始以来、以下のとおり6回にわたり検討会を開催し、御議論をいただいてきた。本資料は、この間の御議論を事務局においてテーマごとに分類し、整理したものである。

【これまでの開催経過】

第1回(23. 10. 14) 都市農業をめぐる情勢について

第2回(23. 11. 14) 練馬区内現地調査

第3回(24. 1. 11) 関東以外の地域における都市農業の事例について

三大都市圏以外の地方自治体における都市農業振興策について

第4回(24. 2. 9) 都市計画制度小委員会における検討状況について

自由討議①

第5回(24. 3. 5) 自由討議②

第6回(24. 4. 12) 都市農業の振興・都市農地の保全に向けた取組について①

目 次

1. 都市農業・都市農地を取り巻く環境の変化 · · · · ·	1
2. 都市農業・都市農地が果たすべき機能 · · · · ·	2
3. 多面的機能の活用に関する方針の明確化 · · · · ·	3
4. 機能発揮を支援するための措置 · · · · ·	4
5. 制度面での検討課題 · · · · ·	6

1. 都市農業・都市農地を取り巻く環境の変化

	主な御意見
(1) 都市農業・都市農地を取り巻く環境の変化に関する認識の共有	<ul style="list-style-type: none">○ 都市農業・都市農地を取り巻く環境や都市住民の評価が大きく変わってきている。このことが議論の大前提であり、これまでの制度の転換が必要であることを、まず最初に述べるべき。 → これまでの検討会における説明及び議論を基にした資料 (資料1-2、1~4ページ) を参照。
(2) 今後の都市農業・都市農地の位置付け	<ul style="list-style-type: none">○ 生活者のそばにある農業がおざなりにされ、消費と生産の間にあまりにも距離ができる結果、消費者は、農業・農地の公益的機能を肌で感じることができなくなり、公益的機能に対し「共益費」を負担するという意識が失われている。このことが、健全な国土の維持に支障を生じており、消費者のそばにある都市農業の存在感を高めることが必要。○ 都市農業が、都市農家の生業としての農業問題であると同時に、都市の人々の暮らしに関わる問題、都市の在り方の問題としても位置付けられることとなるよう、農業・農地と都市住民の関わりを深めていくべき。○ 都市農地を良好な都市づくりに活かし、市街化区域の中で宅地と農地が共生する、日本独自のまちづくりを目指すべき。

2. 都市農業・都市農地が果たすべき機能

	主な御意見
機能の分類に 当たっての考 え方	<p>○ 都市農業・都市農地の果たすべき機能は、</p> <p>① 農業生産活動が行われることにより発揮される機能 ② その結果、農作物が植え付けられ、建物が建たないことで発揮される機能 の二つに分けることができ、それぞれごとに整理が可能。</p> <p>このように整理した上で、各都市が必要とする機能や、講すべき施策の議論を進めるべき。</p> <p>[→ これまでの検討会における説明及び議論を基に整理した資料 (資料1-2、5ページ) を参照。]</p>

3. 多面的機能の活用に関する方針の明確化

	主な御意見
(1) 各都市における方針の明確化	<ul style="list-style-type: none">○ 関東・首都圏の畑作中心の都市農業と、関西や中京圏の水田中心の都市農業では状況が異なり、また、同じ圏域でも、都市によって、農地の賦存量、住宅の密集度、公園・緑地の整備状況等は異なる。このため、農業・農地に求められる機能は都市ごとに異なる。○ 都市における農業・農地の位置付けや、その活用方針については、個々の都市が、地元の状況を踏まえて明らかにしていくべき。 そのためには、一定のエリアごとに、住民や農業者を交えた議論が必要。○ 議論の前提として、個々の都市において、農業・農地が現在果たしている機能やその受益者を具体的に把握することが必要。
(2) 多面的機能の発揮に向けた措置	<ul style="list-style-type: none">○ 地方自治体が、定められた方針に即し計画的に施策を進めていくこととなるよう、機能ごとに数値目標を定め、一つ一つの施策に裏付けを与えることが必要。 また、その達成状況をグラフ化して示すことで、施策の意義について住民等の理解を得ていくことが有効。○ 国においても、地方自治体等が必要とする取組を支援することが必要。

4. 機能発揮を支援するための措置

	主な御意見
(1) 都市住民の理解の醸成	<ul style="list-style-type: none">○ 市街化区域の都市計画上の位置付けを反映し十分な耕作が行われてこなかったこともあり、都市住民が農業・農地の多面的な機能を実感できる状況になっていない。○ 施策や制度改善への支持を得るためにには、都市住民が、消費や体験を通じ都市農業・都市農地に実際に関わることが必要。○ 都市農地が都市の緑を補完するものとしてどのように役立っているのか、抽象的・総論的にではなく、経済的評価、なくなった場合のシミュレーション、管理費用の比較等を用いて、分かりやすく、説得力のある形で伝えることが必要。市民が多面的機能を体験できる取組も有効。
(2) 農業生産の支援	<ul style="list-style-type: none">○ 都市農家の後継者不足は都市農地の減少に直結する。都市農業は、地域によっては業として成り立たなくなってきており、自治体、農協等が一体となって振興施策を講ずるべき。○ 後継者がやりがい、生きがいをもって農業ができるよう、農業体験農園や施設園芸といった都市農業の特長を踏まえた営農類型等に対する支援を進めるべき。また、経営面積が小規模である等の都市農家の実態に即した支援策を講ずるべき。

(3) 多様な市民による農地利用の推進	<ul style="list-style-type: none"> ○ 農業と市民の連携という社会的なすう勢を反映し、市民農園、農業体験農園、観光農園等の取組を振興することが必要。また、個人を対象とするものだけではなく、職員の福利厚生を目的とする企業やNPO、サークルなどの団体を対象とした農園開設を支援するなど、各種の需要に対応していくことが必要。 ○ 農業体験農園や地方自治体の農業講座などを通じて技術を身につけた都市住民が農地の管理に関わっていける仕組みを考えることが必要。 ○ 福祉や教育などを目的とした多様な農地の利用について、現場では様々な課題がある。農政と農政以外の部局とが連携を強化するとともに、支援策を充実させることが必要。
(4) 防災その他の公益的機能の発揮	<ul style="list-style-type: none"> ○ 防災協力農地について、しっかりとした契約を締結し防災兼用井戸も整備する等、準備の水準を高めることが必要。その際、行政、住民、農業者等の関係者が十分に話し合い、納得の上で取り組むような手順を大切にすべき。 ○ 水田の防災機能を維持するためには、水路の管理、雑排水対策等が必須。都市の特色を踏まえ、多様な主体が関わる管理手法を考えることが必要。 ○ 防災、景観形成、国土・環境保全等の都市農地の公益的な機能について、消費者や都市住民が主体的に関わりながら維持していく仕組みが必要。また、そのような機能を維持していく観点から、農家への支援策が必要。

5. 制度面での検討課題

(1) 都市農地に係る税負担

主な御意見	
ア. 課題	<ul style="list-style-type: none">○ 都市農家の相続財産には不動産賃貸業の敷地や屋敷地もあり、相続税納税猶予制度では、これらにかかる相続税のための農地売却は抑制できない。○ 農業用施設用地については、相続税の納税猶予が適用されないため、作業効率を犠牲にして施設をコンパクトに作らざるを得ない。○ 固定資産税について、三大都市圏特定市では生産緑地を除く市街化区域内農地は宅地並み課税とされており、農業の継続が困難。
イ. 対策についての提案	<ul style="list-style-type: none">○ 農地確保を政策目標とするのであれば、現行の相続税納税猶予制度について、農業用施設用地、屋敷地、平地林までを対象とする仕組みが必要。○ 農業用施設用地や屋敷林も対象とした「緑農地」制度を設け、これらの土地については相続税納税猶予の対象とすべき。○ 三大都市圏特定市の「宅地化すべき農地」についても、農地として使われている限り、固定資産税の課税上、農地扱いとすべき。
ウ. 検討を進める上での留意点	<ul style="list-style-type: none">○ 相続税納税猶予制度の対象に農業用施設用地、屋敷地、平地林までを加えるとした場合、税負担の公平性という問題がでてくる。土地利用規制に関しどのような措置を設けるか検討が必要。

- すべての都市農地が多面的機能に貢献しているわけではなく、一律に、その保全のためには税制上の優遇措置が必要と説明したのでは国民の合意は得られない。個々の地域においてどのような形で効果が発揮されているのかから説明していくことが必要。
- 具体的な施策の検討に当たっては、他の土地利用とは異なり、どのような理由から都市農業を優遇する必要があるのか、その公共性を説明し、国民合意を得ることが必要。
- 都市農地について、農業以外での利用を必要とする立場もある。都市農地の公益性を意識しつつ、同時に都市的利用への目配りも必要。
- 都市住民の理解の下で検討が進められるよう、税制等の仕組みや相続の実態を分かりやすく知らせるべき。

(2) 賃貸借の促進

	主な御意見
ア. 課題と提案	<ul style="list-style-type: none">○ 市街化区域内農地について、意欲的な経営体が経営規模を拡大し、多様な市民が農地を利用できるよう、また、農地所有者が営農を続けられなくなったり、農業技術をもたない相続人が農地を相続した場合でも農地が保全できるよう、相続税納税猶予制度の特例を設ける等により、賃貸借の促進を図るべき。○ 相続税納税猶予制度に関し営農困難時貸付けの制度ができたが、借り受けた者が「主たる従事者」となり生産緑地法に基づく買取り申出が困難となるため事実上利用できない。生産緑地法の要件緩和が必要。
イ. 検討を進める上での留意点	<ul style="list-style-type: none">○ 市街化区域内農地の賃貸借を促進するためにはどのような条件が必要なのかを明らかにすることが必要。○ 農地の賃貸借に対する土地所有者の意向、税制の影響等を丁寧に把握した上で、実効性のある総合的な対策を立案することが必要。

(3) 土地利用計画制度

	主な御意見
ア. 課題と提案	<ul style="list-style-type: none"> ○ 都市農地を都市計画法制において積極的に位置付けるべき。これにより、都市計画や税制の充実にもつながっていく。 ○ 都市農地に係る土地利用計画制度について、 <ul style="list-style-type: none"> ・ 都市の側からみて重要性の高い農地については農業者が交代したとしても維持できる仕組みを設け、そこまでではないが一定の価値のある農地は契約により一定期間の営農を担保する等、個々の農地の価値に合った対応が可能となる制度を設けてはどうか。 ・ 都市の側からみて重要性の高い農地について、行政による買取等の保全策を設けてはどうか。 ・ 生産緑地制度の対象を農地、農業用施設用地及び屋敷林とし、これらについて農業振興地域内の農用地区域に準じた施策を講じ、また、これらの全体を相続税納税猶予制度の対象としてはどうか。 ・ 生産緑地地区の指定について、下限面積要件(500 m²以上)を緩和してはどうか。 ・ 老朽化した住宅の撤去と組み合わせ、宅地を農地に転換する手法を導入してはどうか。
イ. 検討を進める上での留意点	<ul style="list-style-type: none"> ○ 土地利用に関する制度は多様な国民の利害に密接な関連があり、多数の国民に大きな影響を与える。制度改正のためには相当の議論が必要であり、様々な分野からの意見を基に、丁寧に議論を深めていくことが必要。

參 考 資 料

平 成 2 4 年 5 月

農林水產省

目 次

1. 都市農業・都市農地を取り巻く環境の変化 1
 (資料1－1 1(1)関係)

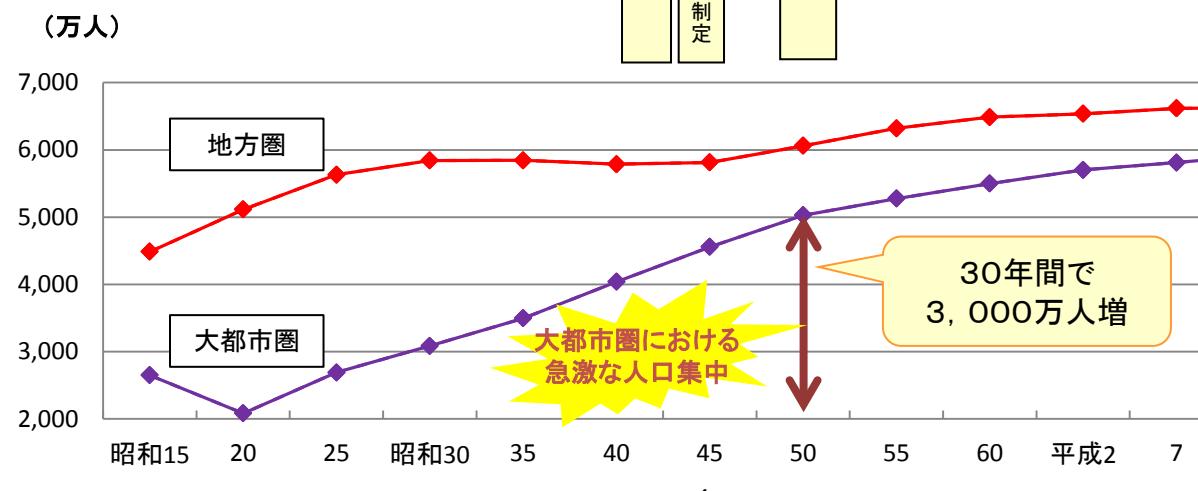
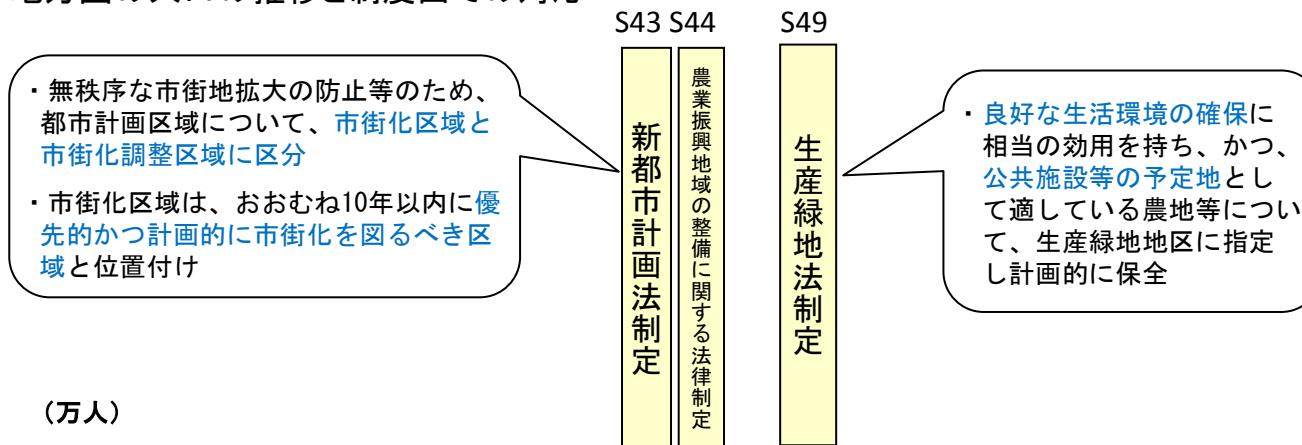
2. 都市農業・都市農地が果たすべき機能の整理 5
 (資料1－1 2関係)

1. 都市農業・都市農地を取り巻く環境の変化 (資料1-1 1(1)関係)

(1) 新都市計画法制定の背景と市街化区域内農地の位置付け

- 現行の新都市計画法は、高度経済成長に伴い都市への急激な人口流入と産業集中が進む中、無秩序な市街地の拡大を防止しつつ宅地開発需要等に対応していくために制定されたもの。
- この法律において、市街化区域はおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域と位置付け。また、市街化区域内農地のうち、良好な生活環境の確保に相当の効用を持ち、かつ、公共施設等の予定地として適しているものについては、生産緑地地区に指定し計画的に保全。

○ 大都市圏・地方圏の人口の推移と制度面での対応

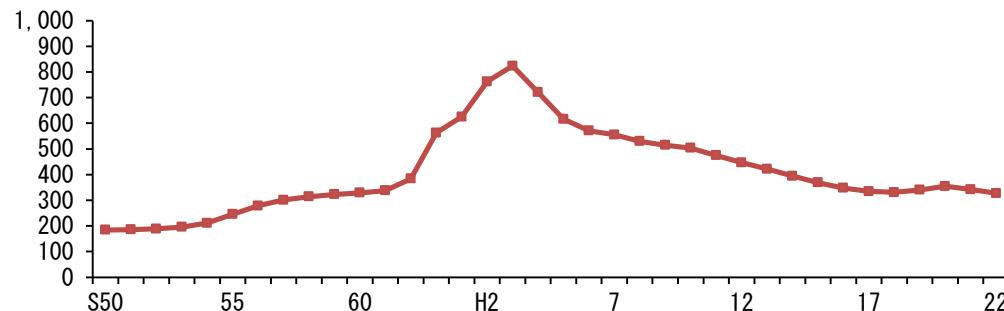


資料：総務省統計局「日本の長期統計系列」、
国立社会保障・人口問題研究所
「日本の都道府県別将来推計人口」
注：大都市圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、
愛知県、三重県、京都府、大阪府、
兵庫県
地方圏：大都市圏及び沖縄県を除く地域。

(2)「宅地化する農地」と「保全する農地」の区分

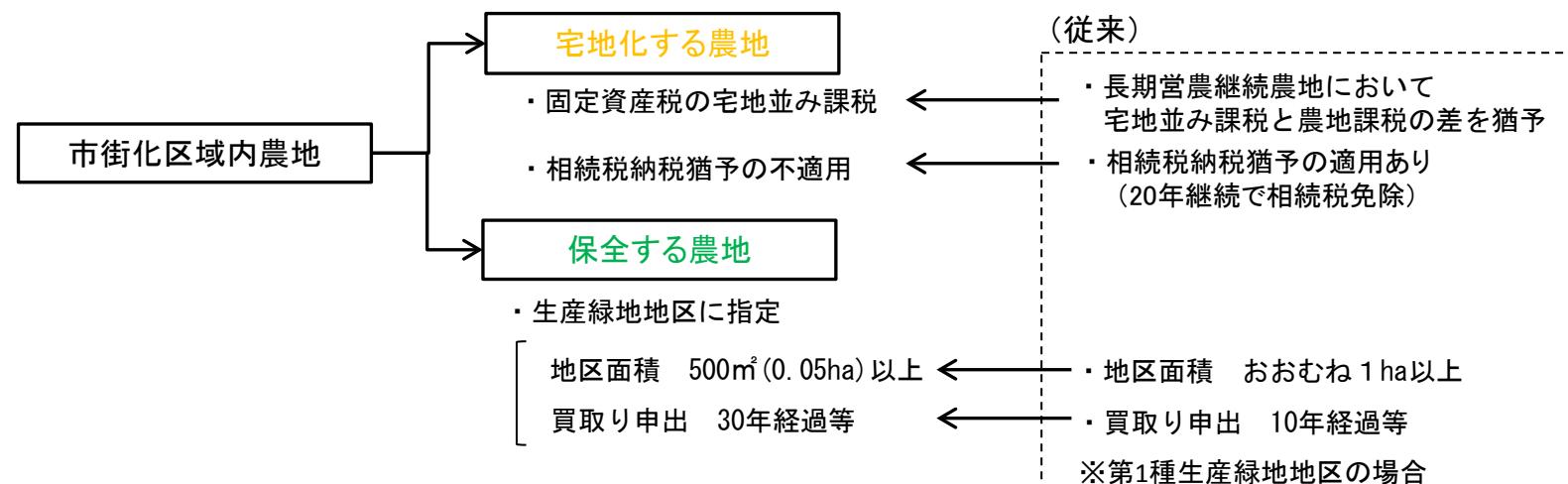
- バブル期の地価高騰を経て、三大都市圏特定市では、**宅地化の促進と税負担の公平の確保**が強く求められたところ。
- これを受け、市街化区域内農地を、「**宅地化する農地**」と「**保全する農地**」に区分。「**宅地化する農地**」については、固定資産税の**宅地並み課税、相続税納税猶予制度の不適用**といった措置が適用。「**保全する農地**」については、**生産緑地地区に指定**。

○三大都市圏の地価の推移(昭和46年=100)



三大都市圏の地価は、地価公示による
三大都市圏住宅地の平均価格を基に
(資料:国土交通省「地価公示」)、昭和
46年を100として各年の変動率から算
出したもの(農林水産省都市農村交流
課作成)。

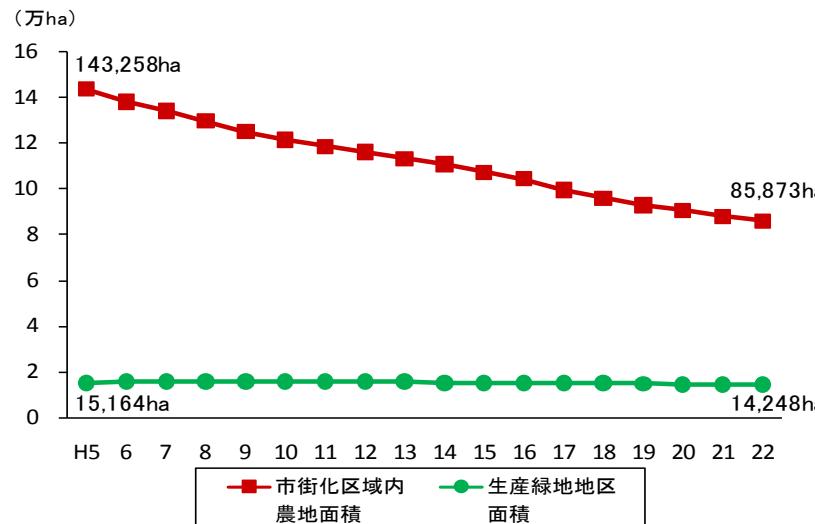
○三大都市圏特定市における「宅地化する農地」と「保全する農地」の区分



(3)都市住民の意識の変化

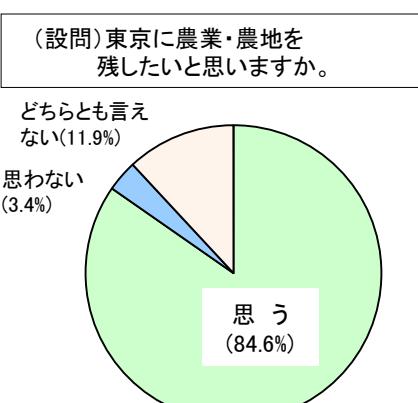
- 市街化区域内の農地面積は漸減傾向にあるが、生産緑地地区内ではおおむね保全。
- 人口の減少、高齢化等、我が国の社会構造は大きな変化を迎えており、また、社会の成熟化が進み、都市住民の意識も多様化。
このような中、各種のアンケート調査においては、多数の都市住民が都市農地の保全を要望。

○市街化区域内農地面積の推移

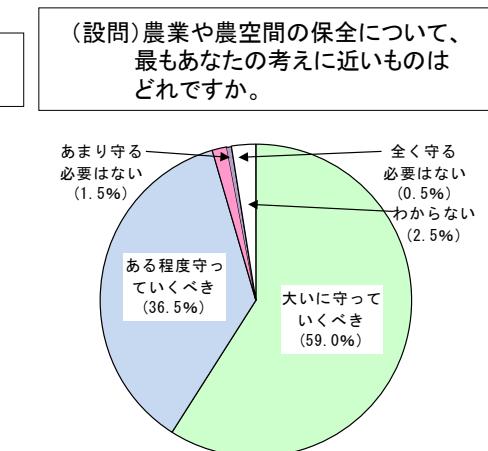


資料: 総務省「固定資産の価格等の概要調査」、国土交通省「都市計画年報」

○都市住民の都市農業・都市農地への評価



資料: 東京都都政モニター調査結果
「東京の農業」(回答者数: 494名)
(平成21年6月)



資料: 大阪府(平成18年度ネットパル
(インターネット府政モニター)アンケート
結果(回答者数: 400名))

(設問) あなたは足立区のような都市の中にある農地について、今後どのようにしていくべきだと思いますか。



(4)都市計画行政における対応

- 都市計画行政においても、急速な都市化対応に追わされてきた制度体系のあり方や運営の方向性を転換する必要があるとの認識の下、議論が進められているところ。

○都市計画制度小委員会のこれまでの審議経過について(報告) (平成23年2月第11回都市計画制度小委員会資料) 【都市農地関係抜粋】

都市農地・農業の位置付けのあり方

- 市街化区域の空間の再構成の中で、都市農地は、必然性のある(あって当たり前の)安定的な非建築的土地利用として活かしていく。
- 生産緑地地区制度による的確な建築規制等の措置が土台となり、市街化区域の再定義(前述)に併せた農業政策上の位置付けの見直しなど、農業政策との再結合を図る。
- 税制上の取扱いの見直しについては、転用が自由にできる状態での他の宅地との公平性の問題や、都市計画上及び農地制度上の規制水準との関係、農業生産機能の水準、農地所有者の利用意向との兼ね合いなど、慎重に総合的な見地から検討される必要がある。

○社会資本整備審議会 都市計画部会 都市計画制度小委員会の開催状況

第1回(平成21年7月30日)	小委員会における検討事項 都市計画における分権化の徹底と全体の調和の確保
第2回(平成21年8月21日)	都市計画制度体系見直しの方向性の検討 等
第3回(平成22年5月24日)	都市内部の有効利用と周辺部の保全を一体的に実現する仕組
第4回(平成22年6月15日)	建築的・非建築的土地利用のバランスのとれた一的な土地利用のあり方
第5回(平成22年7月22日)	<u>建築的・非建築的土地利用のバランスのとれた一的な土地利用のあり方(その2)</u>
第6回(平成22年9月6日)	※都市農地・都市農業も議題 <u>建築的・非建築的土地利用のバランスのとれた一的な土地利用のあり方(その3)</u>
第7回(平成22年10月8日)	郊外部における新市街地開発型事業の抑制(選択と集中)及び長期にわたり実現していない都市計画の定期的見直し検討ルールの確立
第8回(平成22年11月5日)	都市計画制度体系の見直しの方向性(全体的枠組)の検討(その2)
第9回(平成22年12月10日)	都市計画制度小委員会のこれまでの検討の整理
第10回(平成23年1月21日)	<u>都市計画制度小委員会のこれまでの審議経過について(報告)</u>
第11回(平成23年2月17日)	都市計画制度見直しの視点と東日本大震災復興上の課題
第12回(平成23年7月4日)	都市計画制度見直し検討の当面の進め方
第13回(平成23年8月2日)	市街地周辺部におけるケーススタディ 等
第14回(平成23年11月9日)	これまでの議論と今後の対応の方向性について 等
第15回(平成24年1月19日)	都市計画に関する諸制度の今後の展開について(都市の低炭素化関係) 等
第16回(平成24年3月13日)	

2. 都市農業・都市農地が果たすべき機能の整理（資料1-1 2関係）

① 農業生産活動が行われることにより発揮される機能

新鮮で安全な農産物の供給

- 消費地の中で生産された安全な農産物が、地元の消費者等に対し、直売等を通じて新鮮なうちに供給される機能



身近な農業体験・交流活動の場の提供

- 日常生活の中で、都市住民が、余暇、教育、福祉等の多様な目的で農地を利用することができます、これを通じてコミュニティや新たな雇用の場が形成される等の機能

② 農作物が植え付けられ、建物が建たないことにより発揮される機能

防災空間の確保

- 建築物の密集する都市における貴重な空き地として、震災の際、火災の延焼が防止され、避難場所・仮設住宅建設用地として利用される機能や大雨の際、雨水を保水する機能。(なお、建物が建たないことによる効果ではないが、農業生産活動が行われていることに伴い、そこで用いられているビニルハウスや井戸が災害時に活用できる等の機能もある。)



良好な景観の形成

- 市街地の中の貴重な緑地空間、水辺空間として、都市住民が、生活にやすらぎや潤いを感じることができる機能



国土・環境の保全

- 都市の緑を形成する主要要素の一つとして、ヒートアイランド現象の緩和、地下水の涵養等の役割を果たす機能



③ 身近に①や②の機能を実感することで発揮される機能

農業への理解の醸成

- 身近に存在する都市農業を通じて、都市住民の農業への理解を醸成する機能



相続税の物納について

資料2

〈物納制度について〉

- 租税債権は、すべて金銭債権として成立・確定しているもの。したがって、その納付は金銭によることが大原則(国税通則法34)。
- ただし、相続税は、相続財産そのものを課税対象とする財産税としての性格を有する税であること等から、納付すべき相続税額を延納によっても金銭で納付することが困難な場合に限り、相続した財産そのものによる納付(物納)を例外的に認めているもの(相続税法41)。

〈物納に関する実績の推移〉

	物納許可人数(A)	許可金額	(参考)相続税納税者である相続人数(B)	割合(A/B)
平成2年	459人	492億円	142, 160人	0. 3%
平成7年	9, 185人	7, 921億円	143, 931人	6. 4%
平成12年	4, 556人	3, 025億円	128, 957人	3. 5%
平成17年	2, 730人	1, 464億円	116, 297人	2. 3%
平成22年	503人	371億円	122, 740人	0. 4%

資料:国税庁「税務統計」。物納については会計年度内、相続人数についてはその年中(1月1日～12月31日)での値。

割合欄は、国税庁から公表されている数値を基に農林水産省で試算した値。物納に係るデータと相続人数に係るデータとでは会計年度と暦年の違いがあること等から、A、Bの数値が対象とするデータの範囲は完全には一致していない点に留意が必要。

〈物納された土地の売却について〉

- 物納された不動産は、財務省が国有財産(普通財産)として管理。
- 物納不動産は、相続税の金銭による納付が困難な場合に限り、金銭に代わる物として納付されたものであることから、売却等早期処理を行うことが基本方針(「物納等不動産に関する事務取扱要領」(平成18年6月29日理財第2640号財務省理財局長通達))。
- 国有地の売却の際は、公用、公共用の利用を優先。地方公共団体等から取得要望のない場合には、一般競争入札により売却。