

中間取りまとめ

平成24年 8 月

都市農業の振興に関する検討会

目 次

はじめに	1
I 都市農業・都市農地をめぐる動向と政策の推移	2
1 高度経済成長期における対応	2
2 バブル経済期の地価高騰の影響とその帰結	3
II 社会・経済の変化と都市農業・都市農地の意義	4
1 都市農業・都市農地の多様な機能の発揮	4
2 社会・経済の変化と都市農業政策への要請	6
(1) 住民の関わりの深化	6
(2) 住宅と農地の共生するまちづくり	7
3 都市農業・都市農地に関する政策の転換	8
III 早急に取り組むべき政策課題	9
1 国民的理解の醸成	9
2 都市農業の振興・都市農地の保全のための取組の推進	10
(1) 地方自治体の実情に応じた方針の明確化	10
(2) 講ずべき施策	11
(3) 都市農業の振興施策の具体化に当たっての留意点	13
IV 都市農業・都市農地に関わる諸制度の見直しの検討	14
1 直面している問題点	14
2 検討に当たっての論点・留意点	15
3 各委員から提起された意見・提案	16
V 今後の取組の進め方	18

はじめに

高度経済成長期からいわゆるバブル経済の時期にかけて、都市で営まれる農業は市街化の進展とともに消えていく経過的な存在と捉えられ、都市計画法等において都市農地は宅地化予定地として位置付けられた。都市への人口流入が続く中、住宅供給は喫緊の課題であり、多くの都市農地は宅地へと姿を変えていった。一方で、先祖から受け継いだ農地を子孫に残していきたいとの都市農業者の思いも強く、今日も約9万haの農地が全国の市街化区域内に存在している。その面積は市街化区域の6%を占め、都市に貴重な緑を提供するとともに、食料自給率確保の一翼を担っている。

我が国の社会・経済は、人口の減少、高齢化の進行等大きな転機を迎えている。社会の成熟化が進み、国民の意識も多様化する中で、より質の高い生活への希求が強まり、これが都市に農業・農地を残していくべきであるという声につながっている。また、平成23年3月に発生した東日本大震災を経て、都市に農地を残すべきとの主張が防災の観点からも広がっている。一方、人口減少社会の到来は、都市的土地需要の減少を不可避なものとし、このような面からも、都市に存続する農地の安定的な利用の確保に、改めて目が向けられている。

このように都市農業・都市農地を取り巻く環境が大きく変化していく中、急速な都市化への対応を目的としたこれまでの政策の転換が始まっている。既に、地方自治体の中には、条例、基本構想・基本計画等による積極的な動きが現れている。また、国土交通省の都市計画制度小委員会（社会資本整備審議会）においては、「都市と緑・農の共生」を基本理念の一つとして都市計画制度の総点検の議論が進められており、都市農地を、必然性のある、あって当たり前の安定的な土地利用として活かしていく等の観点から検討が進められている。

このような背景の下、平成22年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画は、「都市農業を守り、持続可能な振興を図る」との基本的な考え方を明らかにし、関連制度の見直しの検討と、都市農業振興のための具体的な取組の推進とを求めている。

都市において農業・農地は、新鮮で安全な農産物の供給など、住民の暮らしに深く関わる多様な機能を果たすことが期待されている。本検討会は、この基本計画に基づき、都市にふさわしい農業と農地利用を実現するための施策の在り方について幅広い視点で検討するために設置されたものである。検討会においては、平成23年10月以降9回にわたり議論を行ってきた。その過程で、早急に施策を講ずべき事項が明らかとなった一方、更に検討を深めるべき課題も明確になったところである。

本報告書は、これまでの検討を踏まえ、早急に着手すべき事項や関連制度の見直しに向け具体的な検討を開始すべき事項を中間的に取りまとめたものである。都市農業・都市農地に関する政策は転換点にあり、解決すべき課題は様々な制度が重なり合う領域に位置し複雑な性格を有している。本報告書に基づき、農林水産省を始めとする関係省庁が連携を強め、迅速かつ的確な取組が進展することを期待する。

I 都市農業・都市農地をめぐる動向と政策の推移

1 高度経済成長期における対応

(都市政策に求められた課題)

都市農業・都市農地に関わる現行の制度体系は、昭和30年代から40年代にかけての高度経済成長期において、都市への産業集積と急激な人口流入が進行する中で整備された。この時代において都市政策に求められた課題は、都市の発展の動向、人口・産業の見通し等を勘案して、計画的な市街地開発と効率的な公共施設投資を実現することであった。現行制度はそうした目的に沿うものとして設計された。

(都市計画法の制定)

現行制度の根幹をなす都市計画法は、このような社会のニーズを受け昭和43年に制定された。同法においては、人口・産業等の動向を考慮しつつ計画的な市街地開発を進めること、道路・下水道等の整備の効率を高めるため公共投資を集中実施する地域を明確化すること、農地転用による宅地化が相当多いことから、農地転用を認める地域と認めない地域を明確化すること等を目的として、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する線引き制度が導入された。この制度により、市街化調整区域は開発を抑制すべき区域とされ、他方、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られた。農業政策上も、この線引き制度に対応し、一般に農地の宅地等への転用は許可が必要であるが、市街化区域内の農地については事前の届出により宅地等への自由な転用を認めることとなった。また、市街化区域内における農業施策は当面の営農継続に必要なものに限ることとされた。

(農業振興地域の整備に関する法律の制定)

都市計画法の制定に対応して、農政の分野では、昭和44年に農業振興地域の整備に関する法律（農振法）が制定された。この法律は、優良農地を主体とした農業地域を保全・形成し、農地の無秩序な廃等を抑制することを目的とするものであり、農振法に基づき、一体として農業の振興を図ることが相当である地域として指定される農業振興地域には、市街化区域は含めないこととされた。他方、農業振興地域の中でも、農業上の用途に供すべき農地等の区域として指定された農用地区域では、農地転用規制の下、農業振興施策が計画的・集中的に実施されることとなった。なお、農業振興地域に指定されなかった市街化調整区域では、その後積極的な農業投資が行われず、虫喰い的な農地転用も見られるに至っている。

(生産緑地法の制定と税制上の対応)

市街化区域内の農地に関しては、市街化区域にある以上宅地並みの課税をすべきとの考えから昭和46年に地方税法が改正され、固定資産税を逐次宅地並みに改めることとなった。しかしながら、宅地並み課税に反対の意見も多く、翌昭和47年には緩和措置が講じられた。

昭和49年には生産緑地法が制定され、良好な生活環境の確保に相当の効用を持ち、かつ、将来の公共施設等の予定地として適している農地を計画的に保全するための仕組みが整備された。ただし、市街化区域内農地に対し地方自治体ごとに独自の固定資産税の減額措置が講じられたことや、昭和57年には、10年以上の営農の継続意思がある場合、徴収猶予により納税義務を免除する長期営農継続農地制度が創設されたことなどから、この時点では都市計画における生産緑地地区の指定は大きな動きとはならなかった。

なお、市街化区域内農地を含む農地の相続税に関しては、地価が上昇する中、相続税の納付のために農地を売却し経営を縮小せざるを得ないという事例が増加したことから、昭和50年、相続人が自ら相続した農地で引き続き農業経営を行う場合の特別の措置として、相続税納税猶予制度が創設された。

2 バブル経済期の地価高騰の影響とその帰結

(都市農地の利用方針の明確化)

昭和60年代に入り、三大都市圏を中心としたオフィスビル用地に対する需要の拡大や投機的土地取引の活発化により地価が高騰した。地価高騰は全国の住宅地にまで波及し、平成3年のピーク時には三大都市圏において10年前と比べて3倍もの上昇となった*1。この結果、大都市地域における住宅問題や資産格差の拡大等は深刻化し、住宅・宅地供給は内政上の重要課題となった。

このような状況において、市街化区域内農地に対しては宅地化の促進と税負担の公平性の確保を求める世論が強まり、これを背景として、三大都市圏特定市において、平成3年以降、「宅地化する農地」と「保全する農地」を都市計画において明確に区分し、それぞれの性格を踏まえた施策が実施されることになった。

(具体的な措置)

具体的には、保全する農地に関しては、平成3年に生産緑地法が改正され、生産緑地地区の面積要件の引下げ、買取申出が可能となるまでの期間の延長等が措置された。保全する農地は生産緑地地区として都市計画上に明確な位置付けを与えられることと引き換えに、①固定資産税の農地評価、②終身営農要件付きでの相続税の納税猶予*2、③農業施策の拡充等の措置が適用されたほか、一部では④市街化調整区域への逆線引きが行われた。

*1 国土交通省「地価公示」を基にした試算。

*2 相続税納税猶予制度に関しては、従来、20年間の営農の継続により納税が免除されていたが、20年経過すれば営農を続けなくとも免除となる仕組みは制度趣旨と合わない等の理由から、平成3年度改正により、三大都市圏特定市において「終身営農」が要件化された。

この終身営農に関しては、平成21年度税制改正において営農困難時貸付けの制度が創設され、猶予期間中にやむを得ない事情により営農継続が困難となった場合は、農地の貸付けをしても納税猶予の継続が認められるようになった。なお、営農困難時貸付けの制度に関しては、貸借借円滑化のための制度整備が進んでいないことから、現状では利用が難しいとの指摘もある（IV－1参照）。

一方、宅地化する農地については、宅地化促進のため、①固定資産税の宅地並み課税、②相続税の納税猶予制度の不適用といった措置が適用された。

(都市農業者への影響)

このような政策は、三大都市圏特定市における都市農業者に対して、短期間のうちに重大な選択を迫るものであった。特に、生産緑地以外の農地に対する固定資産税の宅地並み課税や相続税納税猶予制度に係る終身営農の要件付けは、農業者の土地利用の自由度を制約し、農業経営を巡る環境や後継者確保の見込みが不確実な中で、農業者が農地保全を選択することを躊躇させるものであった。

また、バブル経済が崩壊し、地価が下落に転ずると状況は一変し、納税猶予制度に関し地価高騰期に確定した相続税額やその利子税の負担感が相対的に高まることとなった。さらに、地価下落の結果、納税猶予適用農地を売却しても、これに係る相続税や利子税を納付できないという事態も生じ、負担感が一層強く感じられることとなった。

(市街化区域内農地の面積とその意義)

このような経緯の下で、市街化区域においては農地の宅地転換が進行し、昭和43年から平成21年までの間に約26万haの農地が転用された*3。

一方、平成22年現在、市街化区域内には約9万haの農地が存在している。このうち積極的に保全の意思をもって指定された生産緑地が1.4万haを占める。生産緑地の減少率は、平成5年から平成22年までの間で6%程度に留まっており、おおむね保全が図られてきた*4。

市街化区域内に残る農地は、食料・農業・農村基本計画に定める自給率目標に関連し平成32年時点で確保することを見込む全国461万haの農地の一部をなす。このような観点からも、市街化区域内農地の保全の意義は大きい。

II 社会・経済の変化と都市農業・都市農地の意義

1 都市農業・都市農地の多様な機能の発揮

市街化区域内においては、現在も相当の農地が存在し、農業が営まれている。その農地は食料生産をはじめとする様々な機能を果たしており、消費者が身近にいるという都市の特長を活かす農業者の経営努力もあり、採れたての野菜の直売、身近な農業体験の場の提供、更には防災空間の確保等、都市ならではの多様な機能も発揮している。

*3 農林水産省「土地管理情報収集分析調査結果」による。

*4 総務省「固定資産の価格等の概要調書」及び国土交通省「都市計画年報」による。

(参考) 都市農業・都市農地の果たす機能*5

① 食料の生産活動が行われることで発揮される機能

- ・ 地産地消による新鮮で安全な食料の供給
近隣の農地において、住民が自らの目で生育の過程を確かめることのできる安全・安心な農産物が生産され、直売等を通じて新鮮なうちに供給・消費される機能。
- ・ 身近な農業体験・交流活動の場の提供
身近に農業体験農園、市民農園、福祉農園等があることで、住民が、日常的に、余暇、生きがい、教育、福祉等の様々な目的で農作業に関わることができ、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機能。また、農作業や収穫の体験、採れたての野菜の調理等の機会を確保し、食育の場を提供する機能。

② 適切に管理されたオープンスペースが存在することで発揮される機能

- ・ 防災空間の確保
建築物の密集する都市における貴重なオープンスペースとして、震災の際、火災の延焼を防止し、避難場所・仮設住宅建設用地として利用される機能。また、大雨の際、雨水を保水・浸透させ都市の浸水を防止する機能。(なお、管理されたオープンスペースによる効果ではないが、農業生産活動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。)
- ・ 緑地等としての良好な景観の形成
人工的な建築物に囲まれた都市の中で、適切に維持管理された農地や水利施設等が、貴重な緑地空間、水辺空間として良好な景観を形成し、生活にやすらぎや潤いを感じさせる機能。
- ・ 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、農地や水利施設等が、ヒートアイランド現象の緩和、地下水の涵養、生物の保護等の役割を果たす機能。

③ これらの機能を身近に実感できることで発揮される機能

- ・ 農業への理解の醸成
都市計画区域内には全人口の9割以上が、また、市街化区域内でも全人口の約7割が生活しており*6、これらの住民が日常生活の中で農業・農地に接し、その機能を実感することで、農業への理解の深化を促す機能。

*5 農産物生産機能以外の機能についても、その発揮のために、独自の投資や取組を必要とするものが多い点に特色がある。

*6 国土交通省「都市計画年報（平成22年）」及び総務省「平成22年国勢調査」を基にした試算。

2 社会・経済の変化と都市農業政策への要請

(1) 住民の関わりの深化

(社会の成熟化と都市農業への期待)

我が国の社会・経済は、人口の減少、高齢化の進行等大きな変化を迎えている。社会の成熟化が進み、国民の意識も多様化する中で、より質の高い生活への希求が強まり、自らの目で生育の過程を確かめることのできる安心・安全な食料を食べたい、老後の時間を活用し自分や家族の食べ物を自ら育てて楽しみたい、都市の中にあっても自然と調和した快適で安全な環境で暮らしたいといった様々なニーズを生んでいる。

都市農業・都市農地の果たす多様な機能は、成熟社会で求められるこのような多様なニーズを様々な形で満たすものであり、都市の中で食料生産を継続し、農地を保全することを望む多数の声につながっている。

また、平成23年3月の東日本大震災を経て国民の防災への意識も高まっており、このことも都市に農地を残していくべきだとする意向に反映されている。

(住民の関わりを深めていくための施策の充実)

都市における住民と農業との関わりは着実に深化している。

地元の畑で採れた野菜を、安心・安全なものとして評価し積極的に購入する消費者が増えており、これを反映し、例えば、東京都の例を見ても、主業的な野菜生産者の売上げに占める直売等の割合が非常に高くなっている*7。農業体験を希望する住民も増え、都市部では市民農園の開設数が10年間で1.6倍に増加し、東京、大阪等の大都市では、なお応募倍率が2倍を超えている*8。このように、住民が、地域に残る農業との関わりを深めていく中において、都市における農業政策は、都市農業者を対象とした産業政策であると同時に、食生活、余暇、住環境等の住民の暮らしに関わる問題としても位置付けられる必要がある。我が国の高齢者人口（65歳以上人口）は、平成24年には3,000万人を超え、その後も増加を続けると推計されている*9。このような高齢者人口の増加と価値観の多様化は、都市において農業との関わりを持ちたいという住民を一層増やしていくものと考えられる。このような見通しの下、希望する誰もが「農」のある暮らしを楽しめる都市の実現が期待されており、都市に残された農地を維持・活用し、住民と農業の関わりを深めていく施策の充実が求められている。

*7 東京都が実施した野菜作を中心とする認定農業者を対象とした調査によれば、直売等に関連する売上げが全体に占める割合は、個人直売（含宅配）26%、共同直売所24%、スーパー・小売店・生協16%、学校給食6%、農業体験農園2%、うね売り等1%となり、全体で約75%となる。なお、10年前の直売等の割合は50%強であった。（平成23年度都市農業実態調査「野菜生産農家の出荷・販売に関する実態調査」（東京都産業労働局農林水産部））

*8 農林水産省調べ。

*9 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果。

(2) 住宅と農地の共生するまちづくり

(都市における開発の動向)

また、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、大都市圏の人口は平成22年の6,121万人をピークに減少に転じるとされており^{*10}、都市における開発・建築需要は、全体としては縮小に向かうものと考えられる。このことに加え、三大都市圏においては、生産緑地地区の面積を上回る2.4万haもの空き地が存在しており^{*11}、また、第2次産業から第3次産業への産業構造の転換に伴う工場跡地等の発生も踏まえれば、今後は、宅地化が推進される市街化区域にあっても、残された農地を一定のまとまりのある形で確保し、安定的に活用していく必要がある。

しかしながら、現実問題としては、相続税の納付等を契機として農地が売却され、個別の開発・建築需要に充てられている実態がある。その結果、都市の空き家率が上昇しているにも関わらず^{*12}、市街化区域内において年間3,000ha～4,000ha台の農地が宅地等へ転用され続けている^{*13}。

(住宅と農地が共生するまちづくりの必要性)

一度転用された農地を再び農地に戻すには、建築物の除去、土壌の改良、水路の復旧等に多大の費用を要する。都市において農のある暮らしを求める住民が今後ますます増加していくと見込まれる中、農地の売却や開発需要を適切に制御しつつ、必要な都市的土地需要に的確に対応する仕組みづくりが求められる。

また、文部科学省地震調査研究推進本部の平成24年2月の公表によれば、首都直下型地震及び東南海地震の30年以内の発生確率は70%程度、東海地震の30年以内の発生確率は88%とされている。このような観点からも、空き家が増加する中で農地を宅地に転換していくことは望ましいこととは言えず、防災空間としての農地の保全を考えていく必要がある。

しかしながら、現状において、農地保全という課題に危機感を持って対応している地方自治体は少数にとどまっている。高齢者人口の増大により、今後、年間の死亡者数は増加が続くものと推計されている^{*14}。このことは、相続を通じ、農地の売却等の機会が増えることを意味し、これに対応するための仕組みづくりに早急に取り組む必要がある。これにより、市街地の中で住宅と農地が共生し、人々の日常生活の中で農業・農地の多様な機能が活かされるような日本独自のまちづくりを進めていくことが求められている。

*10 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（平成19年5月推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果。

*11 国土交通省「平成20年土地基本調査」による三大都市圏に含まれる都府県の数値の合計。

*12 総務省「住宅・土地統計調査」によれば、市部の空き家率は平成5年の9.9%が、平成20年には13.1%に増加している。

*13 農林水産省「土地管理情報収集分析調査結果」による。

*14 内閣府「平成23年版高齢社会白書」によれば、年間の死亡者数は増加を続け、平成22年の119万人が平成52年には166万人に至るとの推計が示されている。

3 都市農業・都市農地に関する政策の転換

(政策転換の必要性と地方自治体等での対応)

このように、住民と農業・農地の関わりを深め、住宅と農地が共生するまちづくりを進めていくことが必要とされる現在、かつての急速な都市化への対応を目的とした政策の転換が求められている。

既に、地方自治体の中には、条例や基本構想・基本計画の中で農業・農地を活かしたまちづくりを掲げるなど、積極的な動きをとるところも現れている。

また、国土交通省の都市計画制度小委員会（社会資本整備審議会）においては、都市計画制度の総点検の議論が進められており、そこでは、「都市と緑・農の共生」が基本理念の一つとして掲げられ、「都市農地を必然性のある、あって当たり前な安定的な非建築的土地利用として活かしていく」、「都市政策と農業政策との再結合を図る」等の観点から検討が進められている。

(食料・農業・農村基本計画の閣議決定)

この間、農政の分野でも議論が進められ、平成22年3月、食料・農業・農村基本法に基づき、食料・農業・農村基本計画が閣議決定された。この基本計画においては、食料自給率目標が定められ、食料自給率向上の基礎となる農地の確保を進めること等が求められるとともに、特に都市農業に関しては、「都市農業を守り、持続可能な振興を図るための取組を推進する」との基本的な考え方が示された。併せて、講ずべき施策として、これまでの都市農地の保全や都市農業の振興に関連する制度の見直しを検討するとともに、都市農業振興のための具体的な取組を進めることが明記された。

我が国の社会・経済の変化は着実に進んでおり、高齢化の進行、相続発生件数の増加、開発需要の減少等の形で、都市農業に対して大きな影響を与えていくことが見込まれる。これに対応するためには、基本計画に基づく制度の見直しや、都市農業振興策の具体化が喫緊の課題であり、国においては早急に対応を講じていくべきである。

食料・農業・農村基本計画（平成22年3月30日閣議決定）（抄）

第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策

3. 農村の振興に関する施策

(3) 都市及びその周辺の地域における農業の振興

新鮮で安全な農産物の都市住民への供給、身近な農業体験の場の提供、災害に備えたオープンスペースの確保、ヒートアイランド現象の緩和、心安らぐ緑地空間の提供といった都市農業の機能や効果が十分発揮できるよう、これらの機能・効果への都市住民の理解を促進しつつ、都市農業を守り、持続可能な振興を図るための取組を推進する。このため、これまでの都市農地の保全や都市農業の振興に関連する制度の見直しを検討するとともに、市民農園や農産物直売所等の整備、都市住民のニーズを踏まえた市民農園・体験農園等における農業体験や交流活動の促進等、都市農業振興のための取組を推進する。

Ⅲ 早急に取り組むべき政策課題

都市農業の振興等に関しては、平成22年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画において、「都市農業を守り、持続可能な振興を図る」との基本的な考え方が示されている。また、国土交通省の都市計画制度小委員会（社会資本整備審議会）においては、都市農業に関し、都市農地を必然性のある、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等の観点から検討が進められているところである。

このような国における施策の展開方向を踏まえ、また、高齢化等の社会の変化に速やかに対応していくため、以下により、都市農業の振興のための施策を早急に具体化し、実行に移す必要がある。

1 国民的理解の醸成

（都市における住民の意識と更なる理解の醸成）

都市農業・都市農地に対する住民の評価は高く、平成21年度の東京都によるアンケート調査では、「東京に農業・農地を残したい」とする回答者が85%にのぼっている^{*15}。

このような住民の意向を踏まえ、都市農業の振興や都市農地の保全のための取組を一層着実に進めていくことが求められる。このためには、都市農業の多様な機能や、これを維持していく上での課題について住民の更なる理解を得、また、「住宅と農地が共生するまちづくり」を進めていくことについて農業者、非農業者双方の共感を得ていくことが重要であり、このことを通じ、地方自治体の積極的な活動を促すことが期待できる。また、住民自身についても、便益に見合う費用の支払いや農業ボランティアへの参加を通じて、より積極的・主体的に農業・農地に関わりたいという層の拡大が期待できる。

（幅広い国民からの理解・共感の必要性）

都市に農業・農地を残していくためには、直接の当事者である都市農業者や施策の実施主体である行政の意識・行動も極めて重要であり、農業・農地を残していくことに対し、都市農業者や行政からの共感を得る努力も必要である。

さらに、今後、都市農地の保全等に関し土地利用や税制に関する制度の見直しも検討される中では、市街化区域に住む住民や農業者だけでなく、このことで影響を受ける、より幅広い国民のコンセンサスも必要となる。

（住民の理解と共感を得るための施策）

都市農業・都市農地に関し住民の理解と共感を得るには、地元産の農産物の消費や農業体験などに住民自身が実際に関わる機会を設けることが有効である。そのためには、以下の2に掲げるような施策を速やかに具体化し、住民が、農業・農地の多様な機能を体験できる機会を提供することなどが考えられる。

*15 東京都「平成21年都政モニターアンケート」による。

(分かりやすく、説得力のある情報の提供)

また、都市農地が都市の緑を補完するものとして具体的にどのように役立っているのかを、抽象的・総論的にではなく、経済的評価、シミュレーション、管理費用の比較等を用いて、分かり易く、説得力のある形で伝えていくことも大切である。その際、国民が十分な基礎知識に基づいて判断できるよう、議論の背景となる情報についても分かりやすく伝える必要がある。

(今後の政策方向の明確化)

なお、検討会の中では、都市農業・都市農地に関する従来の考え方が広く浸透している中で、都市農業・都市農地の重要性を踏まえ、これまでの位置付けの転換と、今後の政策の推進方向を明確に示す観点から、都市農業の振興に関する基本的な法律や条例等の制定を目指すべき、又は、食料・農業・農村基本計画の内容を充実させるべきとの意見があった。このことについては、今後、都市農業・都市農地に関する理解の広がりを踏まえ、改めて検討する必要がある。

2 都市農業の振興・都市農地の保全のための取組の推進

(1) 地方自治体の実情に応じた方針の明確化

(地方自治体における取組の拡大)

都市農業の振興等に関しては先進的な地方自治体において積極的な取組が始まっており、国においても、こうした取組を支援するとともに、関連する情報の提供等により、そのような取組を他の地域へと広げていくことが求められる。

(各地方自治体において方針を明らかにする必要性)

我が国の都市農業の姿を概観すると、関東・首都圏では畑作が中心、関西や中京圏では水田が中心と圏域ごとに状況が異なっている。また、同一圏域にあっても、農地の賦存量、住宅の密集度、公園・緑地の整備状況等、都市をめぐる環境はそれぞれに異なっており、都市農地の保全に当たっては、地域性への配慮や立地特性に留意する必要がある。

このような状況を踏まえれば、各都市において農業・農地に求められる機能は様々なものとなると考えられ、都市農業の振興に着手しようとする地方自治体においては、まず、まちづくりの中で農業・農地をどのように位置付け、どう活用しようとするのかという基本的な方針を明らかにする必要がある。

(多様な関係者との対話・協働)

都市農業・都市農地に関する基本的な方針を定めるに当たっては、地方自治体が現状を把握した上で、住民や農業者に加え、福祉、教育、都市計画等の多様な分野に関わる主体の参加を求め、議論と実践を進めることが重要である。

近年、課題解決のため、多様な主体が協働して取り組む「円卓会議」が各地で見られる。こうした多様な関係者が集まり、対話と協働により問題解決を図るという取組姿勢は参考となるものであり、国も、そのような方式で行われている協議の先進事例の情報提供を行う等により、このような取組を支援していくべきである。

(一定の方針に即した施策の実施)

地方自治体が、自ら定めた方針に従い都市農業の振興・都市農地の保全に関する施策を計画的に実施していくには、例えば、活用しようとする都市農業・都市農地の機能ごとに数値目標を定めて施策に裏付けを与えるとともに、その進捗状況を住民に示し、理解を得ていくといった取組が有効である。

国においては、このような取組も含め、地方自治体において、一定の方針に即した施策が円滑に講じられるよう支援を行うべきである。

(2) 講ずべき施策

国及び地方自治体においては、各自治体の方針に即して、意欲ある農業者等の取組が推進されるよう、以下に掲げるような施策を具体化すべきである。また、各自治体が施策を講ずるに当たっては、他の自治体等における先進的な事例を参考にすることが有益であり、国においては、そのような事例の紹介も積極的に行うことが考えられる。

① 地元産の新鮮な食料の供給体制の充実

(国及び関係機関が一体となった振興施策)

自然的地理的条件の制約から大規模な借地経営の展開が難しい市街化区域にあつては、後継者不足を起因とする農業者の減少は、生産の減少や農地の縮小に直結する。都市における農業経営は、地域によっては経営収支がマイナスに陥っている実態さえあり、国、自治体、農協等が一体となって振興施策を講じていく必要がある。

(都市の特徴を踏まえた振興施策)

具体的な振興施策の検討に当たっては、農に対して強い関心を持つ住民の存在や、大規模な土地利用型農業の困難さといった都市農業の特徴を踏まえる必要があり、各都市の事情に即し、農業体験農園、施設園芸等の振興、農産物販売施設等の整備、学校給食への納入の推進等、地域に即した施策を進めるべきである。

その際、経営面積が小規模である、農業者の数が少なく地域単位での取組が困難であるといった都市農業者の実態に即した施策となるよう留意が必要である。

加えて、多様な住民が暮らし、必ずしも住民同士や住民と行政の日常のつながりが強くない実情を踏まえ、以下の②及び③に掲げる施策も含め、新たな取組の実現を推進し、住民・行政と農業者との間をコーディネートできるような仕組みを整備すべきである。

② 市民のための多様な目的による農地利用の推進

(市民農園等の農業体験の機会の充実)

社会の成熟化が進む中で、農への関わりを希望する市民が増加している。平成21年度の東京都によるアンケート調査では、半数以上の回答者が「農作業の体験をしたい」と回答しており*16、また、市民農園の応募倍率も、2倍を超える都市が少なくない。このような農業体験の機会の充実を望む声に応え、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である。

また、農業体験への需要は、市民個人によるものだけではなく、NPO、サークルなどの団体、福利厚生を目的とする企業等多様な形をとって表れるようになっており、そうした社会的ニーズを取り込んだものにしていくことも必要である。

(住民を対象とした農業指導)

都市において農に関心を持つ住民の中には、農業に関してより専門的な知識を身につけ、長期的に農業に取り組みたいという要望も増加している。住民の農業・農地に対する関与を確固たるものとしていくためには、このような要望への対応も重要であり、農業体験農園や地方自治体の農業講座の開設など、農業技術を身につける機会の整備を進めるべきである。また、技術を習得した後に、その能力を発揮する場を確保すること、例えば、農業ボランティア等として長期にわたり農業に関わっていける仕組みづくりも必要である。

(福祉・教育などの行政部局との連携)

我が国の人口のおよそ7割が集中する市街化区域においては、福祉や教育など多様な目的から農業に対して潜在的に強い需要がある。しかしながら、これまでは農政部局と福祉、教育等の部局との間では、国、都道府県、市町村のどの段階においても一部を除き連携した取組は進められておらず、十分な成果があがっていない。こうした状況を踏まえ、行政が一体となった対応が講じられるよう部局間の連携を強化するとともに、多様な目的に応じた農地利用の実現に向けた施策の充実を図るべきである。

③ 防災その他の公益的機能の発揮

(防災協力農地の充実)

平成23年3月に発生した東日本大震災を契機として、農地の防災機能への期待が著しく高まっている。

防災協力農地について、個々の農地の位置、面積等を踏まえ地域の防災計画に具体的に位置付ける、協定内容をできるだけ具体的なものとする、防災機能を兼ね備えた施設の整備を進める等、内容の高度化を促進すべきである。

*16 東京都「平成21年都政モニターアンケート」による。

その際、行政、住民、農業者等の関係者が十分に話し合い、役割を担うこととなる農業者等が納得した上で取り組む手順を踏むことが重要である。そのことが関係者の結束力を強め、防災体制の強化につながるものと考えられる。

(多様な主体による水路の管理)

関西や中京圏の都市部に多く賦存する水田は、大雨の際の遊水機能、ヒートアイランド現象の緩和、良好な景観の形成や生態系の維持等、様々な役割を果たしている。このような多様な役割を果たす水田を保全していくには、単に水田だけではなく、水路の管理や雑排水対策等も講じていく必要がある。水路等に関するこのような問題は、農業者以外の住民が大多数を占める都市では年々深刻の度合いを増してきており、住民を含む多様な主体が関わる管理手法を考える必要がある。

(公益機能維持のための協力体制の構築)

都市農地は、防災、景観形成、国土・環境保全等のさまざまな公益的な機能を発揮している。しかしながら、農業側だけの負担による機能維持には限界があり、住民、自治体等との協力体制を構築し、消費者や住民が主体的に関わっていく仕組みを設けることが必要である。また、公益的機能が持続的に維持できるよう、都市農業者を対象とした施策についても様々な観点から検討する必要がある。

(3) 都市農業の振興施策の具体化に当たっての留意点

施策の具体化に当たっては、都市農業・都市農地が提供する便益と受益者を整理し、農業者、住民、行政等でどのように役割や費用を分担するかを明確にする必要がある。例えば、多様な機能の中には、農業体験農園のような農業経営の一部として展開できるものもある。このようなものについては、農業者は利用者から受け取る料金により経営が成り立つよう努力すべきであり、行政等が施策を講ずる場合であっても自立的な経営の確立に資するものとすべきである。また、受益者が特定できない便益を維持・増進する施策については、必要となる費用を公的負担により広く共同で負担する「応益的共同負担」^{*17}によることも考えられる。

国において施策を具体化する場合は、地方自治体や農業者の裁量の下で行うことが望ましいのか、あるいは国として一律の対応をすることが適当か、補助金又は税制による措置がふさわしいか、といった点についても便益の性格に着目して整理することが必要である。

*17 応益的共同負担とは、一般的な環境施策を超えるような特別な環境保全施策により、特定の住民ではなく、幅広い住民が利益を受ける場合に、受益者負担の考え方を考慮しつつ、施策に要する費用を住民全体で税により共同負担する考え方をいう。(神奈川県地方税制等研究会生活環境税制専門部会「生活環境税制のあり方に関する検討結果報告書」(平成15年7月)p25から引用)

IV 都市農業・都市農地に関わる諸制度の見直しの検討

1 直面している問題点

都市農業を守り、持続可能な振興を図っていくためには、都市農地の保全や都市農業の振興に関連する制度の在り方が極めて重要な意義を有しており、このことについては、本検討会において、以下のような様々な問題点が指摘されている^{*18}。土地利用や税制に関連する制度の見直しは、多数の国民の利害に直接関係し極めて困難な課題ではあるが、都市農業を守るためには避けることはできず、見直しを進めていかなければならない。

(相続税の支払いのための農地等の売却)

- ・ 都市農業者は、農地、自宅の敷地・屋敷林、農業用施設用地に加え、農業所得の低さを補うため、賃貸用不動産を所有していることが一般的である^{*19}。農地以外は相続税納税猶予制度が適用されないため、相続が発生すると相続税の捻出を目的として農地や屋敷林が売却され、都市の緑が減少している。都市農業を維持していくために相続税納税猶予制度は重要な役割を果たしているが、それだけでは都市農地を守ることは難しい。

(農業用施設の建設に当たっての制約)

- ・ 農業用施設用地については、農地ではなく農地法の規制対象となっていない等の理由から、相続税納税猶予制度が適用されない。このため、相続発生時の税負担が過大なものとならないよう、営農の際の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。

(宅地並み課税による営農継続の困難性)

- ・ 固定資産税について、生産緑地を除く市街化区域内農地は宅地並み評価とされている。このため、生産緑地地区の指定は望まないが、直ちには転用の必要がなく営農を続けたいと考えている農地であっても、固定資産税を農業収入でまかなうことは難しく、農業の継続が困難となっている。

*18 本検討会においては、主として、市街化区域とその周辺で営まれている農業を対象に検討を進めてきたが、検討会の中では、市街化調整区域や非線引き都市計画区域における耕作放棄等の問題の深刻さも指摘されている。また、都市の緑を守るという観点から、市街化調整区域に広がる平地林について、相続時の資産評価を巡る問題や保全策の充実を図る必要性も指摘されている。

*19 検討会においては、今後、都市の縮退に伴い賃貸用不動産の需給が緩和し、家賃収入の減少が見込まれることから、これが都市農家に与える影響を懸念する意見も出された。また、家賃収入の減少を補うためにアパート等の建設が促進され、そのことで、①ますます家賃水準が下落し、農業経営の継続に悪影響を与えることや、②結果として相続税を大きなものとしてしまい、都市農家の農地の売却に拍車をかけることになってしまうことへの懸念も指摘されている。

(相続税納税猶予制度に係る終身営農)

- ・ 三大都市圏特定市の市街化区域内においては、相続税納税猶予の適用を受けた農地については終身営農が求められる。営農困難時貸付けの仕組みはあるものの現状において円滑な貸借を可能とする制度の整備が進んでいないことから、生涯の営農を求められる後継者にとって大きな重圧となっている。

(市街化区域内における相続税納税猶予適用農地の貸借の抑制)

- ・ 市街化区域内農地については、それ以外の農地とは異なり、相続税納税猶予制度の適用は相続人が自ら農業経営を行う場合に限定される。この結果、納税猶予制度を利用しつつ貸借を行うことはできず、意欲ある経営体の規模拡大や、多様な市民による農地利用が阻害されている。また、そうした農地利用のニーズに応じて農地を貸し付けて、相続した土地を農地のまま維持するという選択を封ずる結果ともなっている。

(農業者の意思によらない生産緑地地区の指定の解除)

- ・ 生産緑地地区の指定について、小面積の農地をまとめて下限面積要件（500㎡以上）を満たしている場合がある。このような場合、指定された生産緑地の一部の転用で面積要件を満たすことができなくなり、地区全体が生産緑地地区から除外される例もあり、農地の保全を難しくしている。

2 検討に当たっての論点・留意点

このような問題点の指摘を受け、今後、更なる問題点の把握及びこれらの分析を進めるとともに、以下の論点・留意点を踏まえ、関連する諸制度の見直しを検討していく必要がある。

① 国民的コンセンサスの醸成

都市農業・都市農地に対する社会的評価は確実に高まっている。しかしながら、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ことから、制度化に向けたコンセンサスづくりは容易ではない。制度面での対応の必要性について、背景となる制度、経緯等も含め、幅広い関係者を対象に、丁寧に説明を行っていく必要がある。

② 基礎的な情報の収集・分析

制度面での検討を進めるに当たっては、検討の基礎となる情報の収集と整備が重要である。

都市農業者の相続の実態や資産管理に対する意向、農業者だけではなく住民も含めた農地の貸借についての貸し手・借り手のニーズ、農業用施設用地や屋敷林の現状、地方自治体における都市農地の保全活動の実績等の情報について、アンケート調査、ヒアリング調査等により幅広く収集・分析し、制度設計に活かしていくべきである。

③ 既存制度の活用

都市農業・都市農地に関する既存の諸制度については、農地所有者や農業関係者が必ずしも十分に理解している状況にはない。都市農地の保全等のためには、生産緑地の追加指定等、これらの制度の一層の活用が必要であり、国において分かりやすい説明資料を作成する、地方自治体や農協等の関係機関において説明会を開催する等により、制度見直しに向けた検討と並行して、その活用を促進すべきである。

④ 土地利用制度上の位置付けの明確化と土地利用規制の具体化

市街化区域内の農地、農業用施設用地等について、税制上の対応を含む保全・活用策を強化していくためには、その前提として、都市計画制度等におけるこれらの土地の位置付けを見直すとともに、その位置付けに即した規制制度等を具体化していく必要がある。

市街化区域の内外では様々な土地利用が存在し、その性格を踏まえた規制等の措置が講じられている。農地・農業用施設用地等について制度面での検討を進めるに当たっては、農地について生産緑地地区を除く市街化区域内では転用が事前の届出により自由に行える一方、それ以外では転用規制が行われているなど、土地利用に係る各種の規制等におけるバランスに留意する必要がある。

⑤ 税負担の公平性の確保

土地利用制度の検討が税負担の軽減等の措置を伴う場合、国民の賛否が分かれがちであり、国民の納得を得るための努力が特に求められる。

具体的には、どのような公共的な価値を守るために、どの範囲で特別の取扱いが必要なのか、土地利用の規制水準との関連で、農業者と一般勤労者、同じ自営業者の多い中小企業者等との間の税の公平をどう確保するのか、農地を都市的な用途で開発したい立場との調整をどう行うのか等の論点について、幅広い関係者の共通認識を形成していくことが必要である。

なお、その過程においては、都市に住む住民が十分な知識に基づいて検討に参加できるよう、議論の背景となる税制等の仕組みや相続の実態を分かりやすく情報提供する必要がある。また、都市内部に生産緑地の面積を大きく上回る空き地があるにもかかわらず、相続税の支払いのために農地の売却が進み都市の緑が失われているという、背景にある問題点^{*20}についても十分に説明する必要がある。この過程に住民が関与することで、住宅と農地の共生するまちづくりのために何が具体的に必要なのかについての理解が深まることも期待される。

3 各委員から提起された意見・提案

都市農業・都市農地に関わる諸制度の見直しに関しては、これまでの検討会において、以下のとおり、各委員から様々な意見・提案が提起されており、今後、これらを基に議論を深めていくべきである。

*20 詳細については、7ページ（都市における開発の動向）を参照。

（緑農地制度の創設）

- ・ 農業用施設用地、屋敷林等について相続税の負担軽減措置が講じられていないことが相続税捻出のための農地の切り売りの背景となっている。また、相続税納付のためこれらの土地を売却すれば、農地の維持も困難となる。都市において、農地は同時に緑地であり、持続的に保全できる制度が不可欠である。市街化区域内の農地、農業用施設用地、屋敷林等を、都市計画等において、農業振興を図り緑地を保全すべき土地として明確に位置付ける「緑農地制度」を創設し、規制と振興策の両面からその保全を図るべき。

（市街化区域内農地の賃貸借の促進）

- ・ 市街化区域内農地について、賃貸借を行った場合でも相続税納税猶予の継続が認められるよう、市街化区域内農地の都市計画制度等における位置付けや保全・利用の在り方を含め総合的な観点から検討すべき。また、法定更新の対象とならない借地権を認める、行政・農協等を介した賃貸借の仕組みを設ける等、賃貸借円滑化のための対応も検討すべき。

（良好な都市環境の形成のための農地の保全策）

- ・ 良好な都市環境の形成という観点から見た農地の重要性に対応し、重要度の高い農地については農業者が疾病等により農作業が継続できなくなった場合にも、耕作継続を支援できる仕組み（農作業を代行する組織のあっせん等）を整備し、また、そこまでではないが一定の機能を果たしている農地についても、協定等の契約的な手法により一定期間の営農を担保できるような仕組みを検討すべき。

（公有地の拡大による農地の保全）

- ・ 良好な都市環境の形成という観点からみて重要と考える公益性の高い農地を都市計画で特定し、これらについて相続税の物納が行いやすくなるよう措置を講ずるとともに、物納され、又は生産緑地として買取申出があった場合には、行政が優先的に買取を行うような保全策を設けるべき。この場合、物納農地の買取価格についての配慮や地方財政の強化措置についても検討すべき。また、物納された農地を国が農業者あるいは地方自治体に貸し付ける手法についても研究すべき。

（宅地から農地への転換）

- ・ 人口減少が進む中、地域によっては空き家の増加が大きな問題となっている。老朽化した住宅が相当な外部不経済をもたらすことのないよう、その撤去と組み合わせる等、跡地を生産緑地に指定する等、宅地を農地や緑地に転換する手法を導入すべき。

（現行制度の改善）

- ・ 生産緑地法等の現行制度について、生産緑地地区の下限面積要件の撤廃・緩和等、関係者からの要望を踏まえた改善策を講ずるべき。また、生産緑地制度に関しては、平成34年頃に多くが買取申出可能となるため、所管省庁である国土交通省を中心として、早い時期から議論を進めるべき。

V 今後の取組の進め方

以上、都市農業の振興と都市農地の保全に関し、これまでの検討会における議論を中間的に整理し取りまとめた。これまでの議論を通じ、早急に施策を講ずべき事項と更に検討を深めるべき事項とが明らかとなったところであり、今後は、これを踏まえ、以下により取組を進めていくべきである。

① 国民的理解の醸成

都市農業の振興や都市農地の保全に対する国民的なコンセンサスの醸成は、制度面での検討を進める上での前提となるものであり、Ⅲの1の整理に従い、国において優先して着手する必要がある。その際、都市における住民の意識を正確に把握した上で啓発活動に取り組むことが重要であり、アンケート調査等の実施も検討すべきである。

② 都市農業の振興等のための取組の推進

高齢化等が進展する中、都市においても、地場産品の購入や農業体験等を通じて日常的に農業と関わりたいという声はますます高まっていくものと見込まれ、その対応は急務である。国においては、Ⅲの2の整理に従い、本年度予算の活用が可能なものについては速やかに、また、来年度予算要求へ反映させるべきものについてはそのプロセスを通じ、取組を具体化していくべきである。また、地方自治体に対しても、同様の取組を促していくべきである。

③ 諸制度の見直しの検討

都市農地の保全等に関する制度の見直しは、都市農業の今後を考える上で極めて重要な待ったなしの課題である。多数の国民の利害に直接の影響を与える極めて困難な課題ではあるが、避けて通ることはできず、本検討会においても、これまでに提起された問題点、意見・提案等に基づき、制度改正に向けた精力的な議論を直ちにすすめていくこととしたい。

市街化区域等において営まれる都市農業は都市計画制度と密接な関連があり、また、都市農地は緑地と表裏一体の存在でもある。制度検討に際しては、農業政策を所管する農林水産省と都市政策・緑地政策を所管する国土交通省との連携を一層強化し、一体的、総合的に取り組むことが必要である。このため、農林水産省に対しては、本検討会における検討を踏まえ、国土交通省の都市計画制度小委員会（社会資本整備審議会）における都市計画制度の総点検の議論等、都市計画サイドの検討に積極的に関与することを求めたい。同時に、本検討会における議論が円滑に進むこととなるよう、議論に必要となる基礎的な情報の収集・分析等を求めたい。特に、地方自治体や農業者等からの情報、要望等は重要であり、これらを把握するための体制の整備を求めたい。