

【第4回都市農業の振興に関する検討会】

資料2-1

安藤委員提出資料

## 都市農家・都市農地の置かれている問題の構図

東京大学大学院農学生命科学研究科  
准教授 安藤光義

### 1. 都市農家の行動原理と都市農業の存続・農地保全との整合は図りうるか

#### (1)都市農業の実情

- ①少數の農業に熱心な専業的な農家と多数の土地持ち非農家への分化
- ②不動産貸付業を中心とする自営兼業農家の多さ
- ③同居あとづぎ=家産・資産としての農地の承継者の確保率の高さ
- ④相続税問題、相続問題による農地面積の縮小は必至

#### (2)都市における農業経営の実態—地の利を活かした多様な経営展開—

- ①不動産兼業に下支えされた露地野菜作経営・果樹経営
- ②雇用労働力を活用した花卉などの施設園芸
- ③市民農園や観光農園への展開

#### (3)農とのふれあいを求める市民の増加—「耕す市民」の増加—

- 都市における農地の必要性（災害時の避難空間としても必要）
- 農地や平地林を守るNPOや市民団体の増加

#### (4)都市農業政策の目標をどこに置くか

「**都市農家の保護=都市農業の振興=都市農地の保全**」という関係の再検討

- ①都市農家の保護を通じた農地確保
  - ←不動産貸付業を営む自営兼業農家をどこまで保護する必要があるのか
- ②施設型の農業経営の育成による農業生産の増大
  - ←経営の脱農地化による農地面積の縮小という問題
- ③農地買い上げによる都市農地の確保・保全と市民農園の提供
  - ←自治体の財政問題（ナショナルトラストのようなものが成り立つか）
  - この3つのうちのどれを重視すべきか（優先順位をつける必要性）

#### (5)都市農家の置かれている現状と行動原理

- ①農業収益から固定資産税・都市計画税を支払うことは不可能
  - =都市農家の存続には不動産貸付自営兼業が不可欠
- ②不動産賃貸自営業に課せられる多額の固定資産税・都市計画税
  - 不動産賃貸市場の低迷は都市農家の存続を不安定なものとしてしまう
  - 改正生産緑地法で宅地化農地を選択した農家の土地資産活用計画に狂いが発生
- ③固定資産税等の負担増加→税金支払いのための転用→更なる税負担の増加（悪循環）
  - 結果として相続発生時には多額の相続税が課せられて農地が処分される
- ④農地の全てについて相続税納税猶予を受けたとしても相続税からは逃れられない
  - ←家屋敷地・貸付不動産の存在（土地保有税支払いのために不動産貸付業は不可欠）
- ⑤都市農家が土地利用で最優先するのは相続税支払いのための売却換金用更地の確保
  - 逆にこれが都市に農地（オープンスペース）を残す方向に作用している

## 2. 都市農業の担い手—東京都町田市の実態調査から—

### (1)都市農家の農地・土地利用状況

- ①多くの農家は市街化区域内農地の大半を生産緑地に指定（節税目的の生産緑地指定）
- ②既に不動産賃貸用の宅地を有しているためこれ以上の農地転用は求めていない
- ③農地転用では駐車場が多い（都心回帰でアパート・マンションの入居が見込めない）  
→相続発生時の相続税捻出のための更地としてキープ（←物納要件の強化）。
- ④都市農家は不動産賃貸業によって生活が支えられている
- ⑤農業経営と不動産賃貸業は不可分のものとして農家の行動原理を把握する必要性
- ⑥一気に都市農地が転用されることはなく緩やかな減少が続くのではないか
- ⑦「耕す市民」への農地提供には地方自治体による農地の買い上げが不可欠

### (2)都市農家の家族構成と就農状況

- ①高齢者が頑張る都市農業
- ②不動産賃貸業があっても農業後継者の確保は難しい  
→長期的には都市農業・都市農地には黄色信号が点灯（やがては赤信号）
- ③都市農地の価格は高いので新規参入は原則としてあり得ない  
→農業をやめた農家の補充がきかない=都市農家の減少は農地減少に直結
- ④畠地は労働力が必要なので貸し借りも進みにくい  
→市街化区域内農地は利用権設定ができない=3条賃貸となり耕作権保護が適用
- ⑤農業経営を廃止した農家の農地面積がそっくりそのまま減少  
→高齢者のリタイアでこれが今後急速に進む可能性がある

→都市農家の後継者がやりがい・生きがいをもって農業ができるような支援が必要

### (3)都市農家の土地利用行動—相続税支払いのための更地の確保—

- ①更地は生産緑地として確保されることが多い
- ②少々高い固定資産税を支払ってもよいと農家は考えているかもしれない
- ③都市農家にとって農地は農業経営のためだけでなく相続税対策である  
→転用が一気に進むようなことはなくしぶとく残り続けるのではないか

### (4)「耕す市民」の可能性と限界—物納農地の活用の可能性—

- ①農家が提供する市民農園は相続税問題があるため永続的なものではない  
→安定的に市民が営農できる「場」を用意提供するのは非常に難しい。
- ②物納要件を緩和し、物納された農地を国が自治体に安い価格（例えば農業投資価額）で提供して農地として利用するような仕組みは考えられないか。ただし、その農地が自治体によって転用された場合は、物納時の評価額と自治体が譲り受けた価格との差額を自治体が国に納付するという条件をつける必要があるだろう。また、思いつきにすぎないが、物納された農地や低未利用地の開発権（容積率等）を切り離して農地（オープンスペース）は維持し、この開発権を別の場所の開発予定地に売り渡して国税収入の減少を抑えるという措置も考えられるかもしれない。

「1」は「都市農業の実態と都市農家の行動原理」『構造政策の理念と現実』農林統計協会（2003）、「2」は「都市農業の担い手—都市農家存続の可能性と市民参加」『自治体学研究』神奈川県自治総合研究センター（2006）をベースとした論点提起である。

【第4回都市農業の振興に関する検討会】

資料2-2

加藤(篤)委員提出資料

## 発言要旨

### 1. 基本的考え方

現行の都市計画の線引き制度（市街化区域と市街化調整区域）、生産緑地制度、農地の相続税納税猶予制度、農地の固定資産税に係る宅地並み課税制度などの現行制度のもとでは、年々都市農地は歯止めなく減少し、都市農地は消滅の危機にあります。この様な都市農業の危機的現状を開拓するための検討を行うことが、この委員会の使命ではないかと考えています。

こうした観点から、都市農業後継者として、私の基本的意見を申し上げたいと存じます。

### 2. 現行制度は、昭和43年の都市計画法による線引き制度発足により、スタートしており、高度成長下において、都市化、工業化が進み、三大都市圏では地価が高騰しました。

その中で、農地の相続税が大きな問題となり、その対策として、昭和50年度から、旧農地法を基本とする「農地の相続税納税猶予制度」が発足したものと、承知しています。

(1) この制度は、創立当初、税法上、他に類例を見ない「特例中の特例」とされ、その内容は、旧農地法に基づき、対象を「自作農と自作農地」の範囲に厳しく限定されたものです。

したがって、

①生産緑地制度では、農地法の転用規定に抵触する農業施設用地（農地ではなく、地目が宅地になる。）は指定対象外となっています。

②農業の基本である農業施設用地には、宅地並み課税が課され、相続税の課税対象となります。そのため、私どもは相続になりますと、農業で必要不可欠な「施設用地」を簡単には維持できません。売却して相続税を納めるか、さらに多くの農地を売却せざるを得なくなり、これまでの経営は存続できなくなり、また農業経営の廃止に追い込まれることもあります。

③現行制度では、対象を自作農に限定していることから、賃貸借が認められていません。改正農地法は、農地の効率的利用を規定しており、その手段は、賃貸借でというのが、農政の基本の筈ですが、これを許容しないのが、「現行の農地の相続税納税猶予制度」です。

④法人への土地の出資も、認められていないので、農業経営を法人化することは出来ません。現代の農業構造政策の基本である賃貸借や法人化を、事実上否定しているのが現行制度で、私どもは今の制度は「旧態依然の制度」と言わざるを得ないです。

(2) さらに、厳しいのが、農地の相続税の納税猶予の適用条件としての終身當農義務の規定です。

病気その他止むを得ざる事情により、農業経営の継続が困難になれば、その時点で、納税猶予の期限が確定して、猶予時点に遡及して、経過期間に応じて利子加算税（現在：年率2.1%：平成12年以前6.6%）上乗せで、巨額の相続税を支払わざるを得ないです。このことは、農業を後継した経営主に取って、大きな精神的重圧になっています。

(3) このことと関連して、私どもの農業後継者の仲間内では、病気などで、経営継続が困難になった場合、どのように対処するかが議論になりますが、結論は、家族のために自殺して相続税負担を逃れるしか方法はないということになります。【何故かというと、本人が死亡した場合には相続税が免除されるからです。】

そういう意味で、私どもは、この制度の適用を受けると、「無病息災」を祈りながら、死に物狂いで、「終身當農」を守らざるを得ないです。

息子に、ひき続きこの苦しみを継がせるか、どうか、また息子が引き継いでくれるかどうか、という将来不安の問題もあるのです。

3. 平成4年から、三大都市圏の市街化区域内農地については、生産緑地を除き、宅地並み課税が例外なく適用されています。

この制度は、長い間、農業者が挙げて反対してきた制度です。農業収益を無視した宅地価格で固定資産税を課税し、徴収する制度です。

これは国家権力により、半ば、強制的に地上げする、都市農業つぶしの制度であると、有識者が指摘されているものです。

東日本大震災の教訓、最近発表された首都直下型地震が四年以内に70%の確率で発生するとする東京大学地震研究所の発表（いつ来ても、おかしくないから、対策を怠るなという意味に理解しています）、環境の時代、誰が考えても、過密都市では、緑地、農地を持続的に保全し、セーフティゾーンを確保しなければならない時代ではないでしょうか。

都市住民も、自治体も、農業者も、そのことは十分に理解し、良くわかっ

て頂いていると思います。

上述したような「現行の都市農業制度」が、現代の経済社会、環境の時代に相応しい制度なのでしょうか。

4. さらにいえば、食料・農業・農村基本計画では、食料自給率目標を、今後、10年後、50%、20年後60パーセントに引き上げるとしています。

そのため、農地面積460万haを守らなければならないとしており、都市農地、約8万haはその内数となっています。

食料自給率の目標達成、食料の安定供給を確保するうえでも、都市農地の持続的保全は必要不可欠といつてよいのではないのでしょうか。農林水産省のご見解をお聞きしたいと思います。

5. 最後に、都市農業施策について、農林水産省が取り決めている、昭和43年以来の、「市街化区域内では、効用が長期に及び施策は実施ない」とする公平の原則に反する、現在の「農村振興局長通達」の廃止を、農業後継者の立場から、強く求めます。

以上、都市農業の将来を担う後継者の立場から、直面している都市農業の現状と制度上の問題について、基本的な意見を申し述べましたが、この際、国家100年の計を視野に入れて、都市計画制度の改正を前提として、縦割り行政制度のもとで、仕組まれてきた「古い上着を着た」と揶揄されるこの制度の抜本的な改革を求め、農林水産省、国土交通省並びに財務省、委員各位のご理解をお願いして、終わらせて頂きます。

【第4回都市農業の振興に関する検討会】

資料2-3

加藤(義)委員提出資料

# 都市農業施策の要望

- 1 都市農地の都市計画上の位置づけ
- 2 (仮称) 都市農業振興法の制定
  - ①都市版認定農業者制度の創設
    - 例) ・体験農園経営の新たな都市農業経営形態として位置づけ  
・大阪府の農空間保全に関する条例
    - ②生産緑地の農業経営基盤強化促進法への位置づけ
    - ③都市農地の持つ多面的機能の確保と数値目標 (下記)
  - 3 都市農業が継続できる税制、相続税納税猶予制度の堅持
  - 4 農業者が国等へ補助金申請するにあたり、事業計画、補助金交付申請、事業実情報告等の書類作成の負担軽減になるよう、事務手続きの簡素化。また広域の団体にも日本農業発展に必要と判断できれば申請が出来るようにする。
    - ③ 多面的機能の数値化  
都市農業の持っている役割や機能（多面的機能）を充実し都市住民や地域住民にとって評価の高い農地を目指す。地域に無くてはならない、揺るぎないものとなるようこれらの機能を数値化し目標に近づけるための施策を行う。多面的機能の効果を数値化し、示すことで農家の意識を高め更に国民の理解を促進する。

## 地産地消

庭先販売や共同直売所の充実。（旬や鮮度、品種を吟味し栄養価の高い機能的野菜を充実し都市農業ブランドを育成する） (直売所数)  
農商工連携による地場野菜提携レストラン（農家レストラン）や加工品販売の充実を図る (設置数)  
ウネ売り販売や観光農園の充実 (農家数)

## 食 育

学校や市民への農業体験支援 (体験人数)  
学校給食への材料供給 (学校数)  
農的生活の推進 (農業体験農園や市民農園の充実) (設置数)

## 防災機能

各自治体との災害協定の締結 (協定数)  
災害用井戸設置（発電機、簡易浄水器など含む） (設置数)  
炊き出し等対応する災害用ハウス資材などのストック (設置数)  
仮設住宅、資材置き場、仮設トイレ等の提携 (協定数)

## 農業生産

農地稼働率を%で表す (数値)

目標農業生産額の達成 (数値)

都市型認定農業者 (数値)

## 景 観

屋敷林、蔵の保全 (数値)

畑の周囲の環境整備 (フェンス、土留め) (数値)

沿道に花や生け垣を植える (数値)

景観作物の栽培 (数値)

## 目 標

行政ごとに数値目標を定め目標に近づくよう努力する。不足する項目には予算を配分し達成するよう努力する。農家も個別に数値評価に参加することができる。

(個別農家には別途の評価法が必要) これらの数値は農業委員会が判断をする。

個人で図3のように達成し5年間維持した農家は仮称スーパー認定農業者として表彰し都市農業の啓発を図る。

仮称「多面的機能チャート」を利用し多面的機能を分かり易く表示し、農地や農業の価値観を高めることで、国民及び農家（後継者など）が都市農業、農地の必要性を深く理解する事ができる。

図 1

仮称 多面的機能チャート

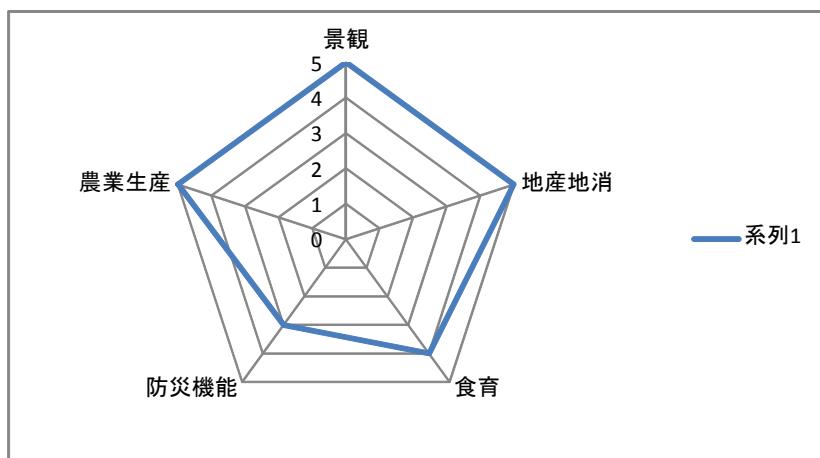


図 2

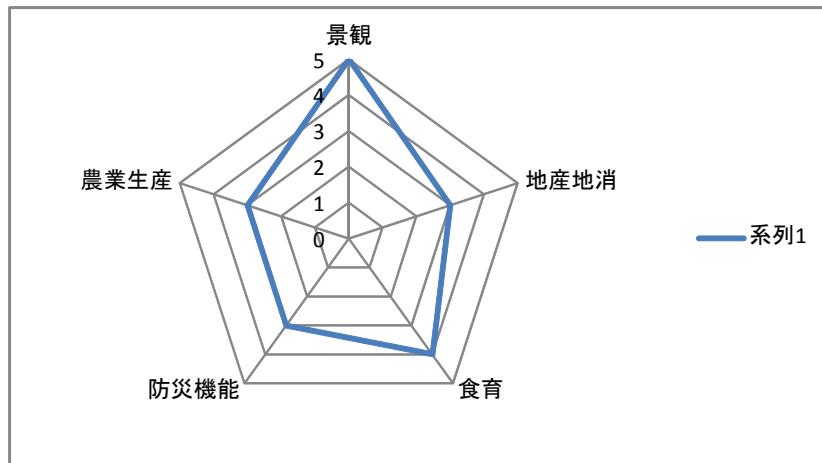
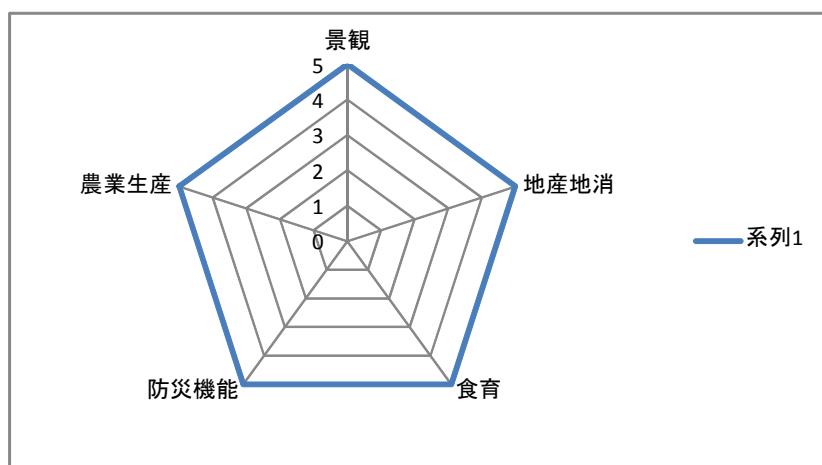


図 3



【第4回都市農業の振興に関する検討会】

資料2-4

榎田委員提出資料

# 農水省 都市農業活性化に関する意見書

都市農業の維持・活性化要件として、以下の3本の柱があると考える。

- 1 農地をどう活用するか（都市農地を地域でどう位置づけるか）
- 2 担い手をどう確保するか
- 3 どのような制度変更が必要か

## 1 都市農地の位置づけ（「農産物の供給」以外の都市農地機能をどう位置づけるか）

都市農地は、「農産物の供給」「災害時の防災空間」「国土環境保全」「農業体験・交流活動の場」「心やすらぐ緑地空間」「都市住民の農業への理解の醸成」など、多様な役割が指摘されている。

ただし、総論として、多様な役割への「期待」だけ謳われ、これらの都市農地機能を具体的にどうすれば維持できるのかという施策について、少なくとも国レベルでは、ほとんど議論らしい議論が行われてこなかった印象を受ける。

「まちづくり」の中に農地を生かし、本気でこれらの農地機能を維持しようと考えれば、諸機能を維持するための制度設計が必要なのではないか。すでに、地方自治体レベルでは、まちづくりの中で、農地の諸機能を明確に位置づけ、予算措置をとっている事例もある。

仮に予算措置が困難な場合でも、これらの農地機能を維持管理するためには、なんらかの施策は必要になるのではないか。

### （1）都市農地の防災機能に対する位置づけ

#### ① 都市型水害対策として、水田を活用している事例

急激な宅地化で洪水が多発するようになった地域の中には、水田の洪水防止機能に着目し、水田を“地域の貯水池”として維持する施策をとっている自治体がある。

たとえば、愛知県扶桑町の「水田埋め立て防止協力金」制度（10 aあたり4万円）。

平成2年秋の台風で大きな浸水被害が発生したのを機に、制度が創設された。同町の当時の試算では、水田から道路面までの高さが平均60 CM。水田10 aの貯水機能は約600 t。

10 aあたり4万円という数字は、当時の転作奨励金を参考に決定されたが、これでも、河川拡張や地下貯水槽や貯水池の造成より、圧倒的な低コストで治水効果が上げられる判断された。平成8年に造成された貯水池には、約4億円のコストがかかっているのに対し、水田埋立防止協力金の予算は、当時でも約700万円で、水1 tあたりの貯水コストは70円程度ですんでいる。

かつては、千葉県市川市で「水田等の保全協定事業」（平成9年度で事業終了）が実施されていたが、埼玉県越谷市、草加市などでも、水田の洪水防止機能を維持するための施策が行われていると聞く。（現況については未調査）

2010年度には、東京都町田市も「田んぼのある里推進事業」（1 aあたり1500円）

を創設するなど、近年もその動きは広がりを見せている。全国各地の事例収集と同時に、国交省と連携した、防災機能としての農地維持についての施策のあり方についての検討を望みたい。同時に、農業者にも、私有財産であると同時に準公益的機能を持つ農地への認識と維持責任への認識を期待したい。

## ② 地震などの震災時、畠が避難スペースとして機能を果たした事例

水田だけでなく、畠も災害時の防災スペースとして機能するケースが報告されている。2004年の新潟中越地震では、孤立した池ヶ原地区で、大型ビニルハウスが住民の避難所となった事例が有名になった。他にも、農地のビニルハウスが、防寒機能も持つ避難場所として利用されたケースは少なくなかったはずだ。

昨年2月には、世田谷ぶどう研究会が、災害時の都市農地の防災機能検証を目的として、農地（ビニルハウス）を利用した一時避難訓練を実施。地域住民など約100人が参加している。都市部では、多くの場合、避難所として公園が指定されているが、雨風をしのぎ、防寒効果も期待できる施設は、公園内にはそれほど多くない。都市部に点在するビニルハウスの存在価値は、もっと注目されていい。

## （2）都市農地の教育機能と都市農業者の役割

子どもを対象にした学童農園などの農業体験事業は、学校施設近隣の農業者の協力を得て実施されているケースが多い。しかし、学校側の予算は限られており、多くの場合、協力農家のボランティア的な活動に支えられているケースが多い。

大阪府吹田市では、教育委員会と農業委員会が中心となって関係団体が連携し、2000年に「吹田市農業・教育連携協議会」を設置。農業体験を受け入れる農業者に、圃場提供・指導料として1カ所につき8万円を支給するシステムを確立。市の単独事業として実施している。

農地の教育機能を評価するのであれば、学校給食との連携を含め、これら教育面で利用されている農地や指導農業者を支援するなんらかの施策があってもいいのではないかと、個人的には感じている。予算措置は難しい場合でも、たとえば子どもたちとの交流スペースとして利用される屋敷林や倉庫など、農地として認められない農業施設用地でも、準公的スペースとして地域で活用されている場合は、相続時にそのスペースが失われないよう、相続税納税猶予を適用するなど、なんらかの優遇措置があってもいいのではないか。

## （3）地域住民の憩いの場としての機能と活用法

——行政借り上げ型よりも、農業者主体型のほうが農地保全効果は高い

94年に東京都の農業者が主体となり、自治体が支援する形で始まった「農業体験農園」、93年に横浜市が主体となって始めた栽培収穫体験ファームなど、農業者が農業経営の一形態として開設し、その農業者が指導者となって、栽培から収穫までの一連の農作業の体験を提供する体験型市民農園スタイルは、その後、首都圏だけでなく、香川県高松市、福岡県筑前町、同県筑紫野市、大阪府枚方市など、全国の都市に広がりを見せている。

都市農地を農地として残すという視点で考えたとき、従来型の市民農園と、これらの体験農園は大きく異なる。その点に注目したい。

横浜市は、91年の生産緑地法改正以降、従来型の市民農園の新規開設をストップし、93年から新たに「栽培収穫体験ファーム」事業を始めたが、その背景には、従来型の市民農園では、後に宅地転用されるケースが多く、長期的な農地保全にはつながらないという判断があったと指摘されている。

従来型の市民農園に相続税納税猶予が適用されないことも背景にあると思われるが、行政が借り上げるのではなく、地権者が主体となって農園運営にかかわる事業形態のほうが、農地保全の視点では効果があるということになる。

近年では、個人対象の区画型体験農園以外にも、企業やNPO、サークルなどを対象とした団体対象型体験農園も散見される。また、農業者が借地で体験農園を運営するケースも登場するなど、地域住民に憩いの場を提供する体験農園のスタイルは、バラエティが広がっている。まだまだニーズの伸びしろはあると思う。

#### (4) 都市農地の福祉的機能

NPOや社会福祉法人などが主体となって、障害者の自立を目的に設立・運営される農園も、近年は各地に見られるようになった。2006年の農業経営基盤強化法の改正、さらにその後の農地法改正で、農業生産法人以外への法人への農地貸付が可能になり、それまで、いわゆる“やみ小作”状態だった農地の利用権設定に関しては、法的な整合性がとれるようになった。

しかし、ビニルハウスなどの農業資材に関しては、「福祉関連の備品」などの名目で助成を受けているのが現実で、福祉関連事業と農業施策の連携が待たれる部分も少なくない。

## 2 担い手をどう確保するか

### (1) 営農意欲のある都市農業者にとって、営農継続の支障となっていることはなにか

- ① 市街化区域は農業振興策の対象外のため、生産緑地であっても、施設整備などの助成が受けられない。

市街化区域でも営農意欲の高い農業者が存在する。都市農業振興を考えるなら、農振地域では当たり前のように行われている施設整備などに対する助成対象として、市街化区域で営農する農業者も認められないか。

静岡県静岡市のように、2011年度から、都市農家支援事業を創設し、市街化区域の営農者（借地も可）に対して、施設整備の経費の半額（上限ひとりあたり20万円）助成を開始している例もある。

- ② 高齢化などにより地域内で営農継続できなくなった農地を、都市農業者（あるいは非農家都市住民・NPO）が、受託できる環境整備はできないか

同様に、営農意欲の高い都市農業者の中には、規模拡大を望む声もある。高齢化により営農が難しくなった市街化区域内の農地も、これら意欲のある担い手に貸すことで、農地のまま維持できるケースは多いのではないか。

また、既存農業者では手が回らなくとも、体験農園などで農業技術を身につけた非農家の都市住民やNPOに、農地管理を委託するシステムは考えられないか。生産緑地制度、相続税納税猶予制度の適用見直しと合わせて、都市農地の流動化について議論したい。

(2) 非農業者の都市住民に、農地の維持管理サポーターになってもらう仕組みづくり  
体験農園のようなビジネス化は難しい立地条件にある地域でも、「まちづくり」の一環として、地域・行政・研究機関が連携して土地利用構想を作成し、農業・環境保全区域では、地域住民が、農業体験を楽しみながら農地と地域景観を守り、乱開発を防ぐ仕組みづくりを実施している自治体はある。農業政策・都市政策の連携で、これらの動きをサポートすることはできないか。

### 3 どのような制度変更が必要か

(1) 何を置いても都市農地を残すためには、相続税納税猶予制度の適用見直しが不可欠  
「農を生かすまちづくり」を進める地域は各地に存在するが、行政や地権者がどんなに頑張っても、現状では、相続が発生すれば、確実に都市農地の減少が進む構造は変わらない。「農地を農地として残し、生かす」という前提にたてば、相続税納税猶予制度の適用見直しは、避けて通れない。

#### ① 営農継続のためには、農業施設用地などへの配慮が必要

現在、生産緑地の指定対象には、農業施設用地が含まれておらず、しかも下限面積は500m<sup>2</sup>というハードルがある。

生産緑地における相続税納税猶予の適用は、農地に限られているが、農地を農地として管理するためには、営農する人間と営農のために必要なトラクターなどの農業機械が不可欠だ。しかし、それらの保管場所である農業施設用地は、「農地」と認められず宅地並み課税対象となり、相続が発生した場合、農地を切り売りせざるをえなくなるケースが多い。

#### ② 屋敷林などをどう位置づけるか

同様に、農地の営農を担う農業者は、多くの場合、かつて共同作業場だった広大な庭や屋敷林を自宅の敷地内に所有している。これも宅地並み課税対象のため、自宅を守るために、この屋敷林や農地を手放すケースは少なくない。

しかし、農地だけでなく屋敷林も、地域にとっても貴重な緑地空間であることは多い。都市住民には、広大な敷地を持つ農家に対する冷たい視線もあるが、屋敷林を地域住民に開放するなど、準公的スペースとして活用することを条件に、なんらかの保全策が考えられてもいいのではないだろうか。

### ③ 課税の「公平性」の確保が損なわれるという指摘について

都市農地を残すための税制優遇に対しては、「課税の公平性を損なう」という慎重論がある。しかし、まずは「農地を農地として残す」ことを前提にした場合、自治体や国が買い上げて農地として保全するには、買い取りにも維持管理にも膨大なコストがかかる。

税金をかけて農地を買い取るよりも、地権者の営農が可能なら地権者に農地管理を委ねたほうが、コストがかからないという認識を、都市住民に広げられないだろうか。

「暫定的な措置として、相続税で農地を物納した上で、その農地管理を国から委託してもらう形で営農を継続できるなら、それでもいい」という農業者の声もあるが、どうすれば、「公平性」と「農地を残す」ことの両立が可能なのか議論したい。

## 最後に

かつては、都市が拡大する前提の中で、都市計画法だけでなく農地法も、農地を都市化のために吐き出すよう設計されてきた面がある。都市農業の取材をしていると、農地転用を拒否した複数の農業者が「あなたのような農家がいるから、地域が発展しない」と批判された経験を持つなど、市街化区域で農業を継続すること自体が、都市の発展を阻害する“邪魔者”視され、農業者のプライドや営農意欲を奪ってきた側面があると感じる。

しかし、人口減少社会に突入した今、宅地需要が減少している地域では、転用農地が宅地として有効利用されるよりも、資材置き場など、都市景観を損なう土地利用が目立ち始めているケースも少なくない。宅地化需要には地域差があるため、全国の都市農地を画一的に論じることはできないが、2000年の都市計画法改正以降、市街化区域だけでなく、市街化調整区域でも同様の傾向が見られる地域もある。

「まちづくり」の一環として農地を残し、都市農業者と地域が連携した農業振興策のあり方について、当研究会で具体的に議論ができればと思う。

【第4回都市農業の振興に関する検討会】

資料2-5

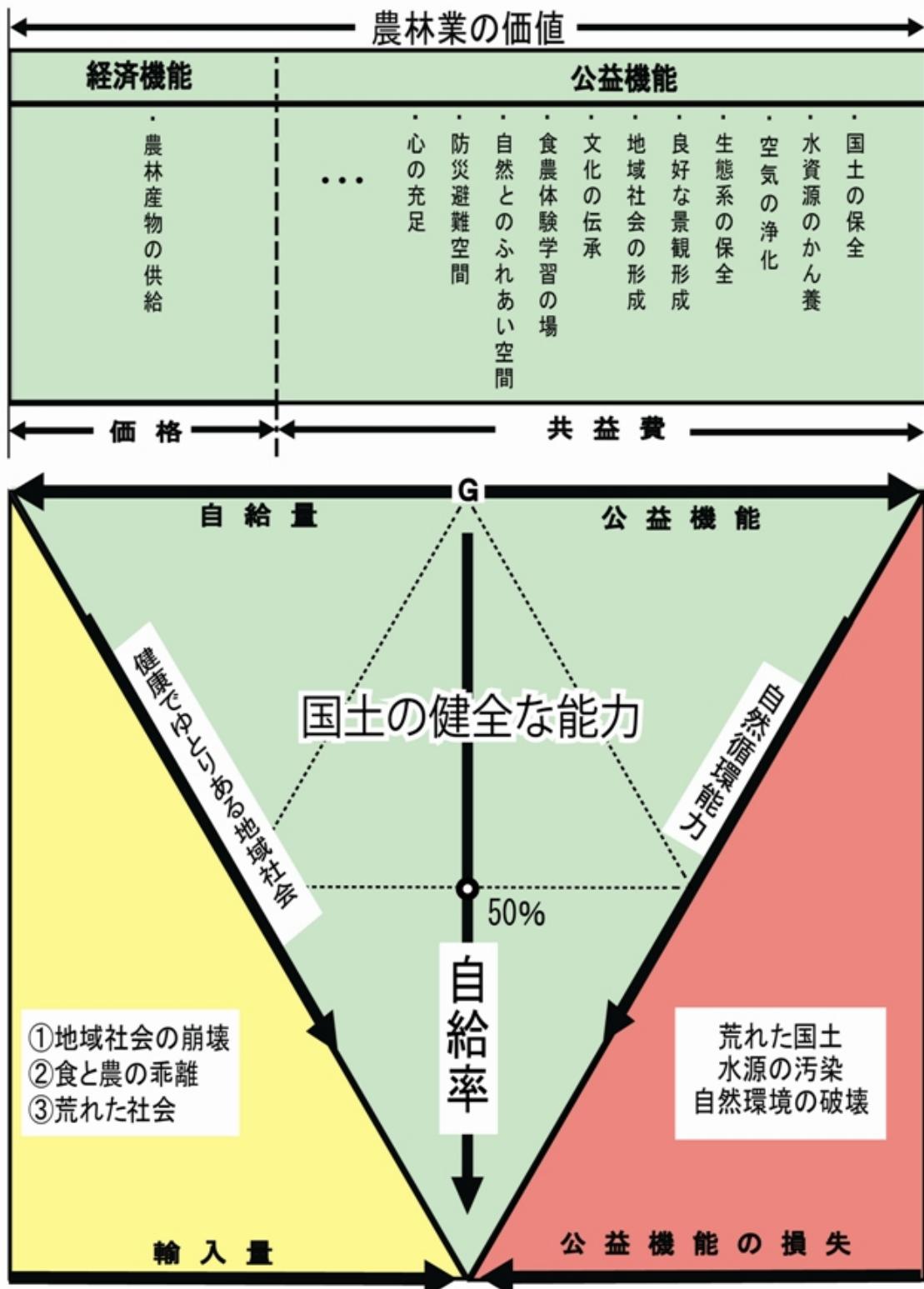
## 堅島委員提出資料

## =農林業の未来に向けての提言=

農の価値を、農産物という「物」だけで考えるべきではない

別図 1

### 国土の健全な能力と持続可能な農林業のもたらす価値と輸入量の関係（概念図）



- ・輸入は経済機能（価格）部分のみで行われ共益費の負担がされず公益機能の損失がおきる
- ・自給率50%の時点で、国土の健全な能力は4分の3を失っている

## 1. 持続可能な農林業のもたらす価値と食料自給率の関係（別図1参照）

### （1）農地と森林は、そこに存在するだけで価値がある

この図は、40年間の私の農に対する思いを詰め込んだ概念図です。

まず、持続可能な農林業の価値、機能について考えてみます。これは、森で木が育っていること自身に、まず価値がある。水資源の涵養、空気の浄化、がけ崩れの防止など、その価値はたくさんあります。また、森で育った木の落ち葉が微生物によって分解され、そのミネラル分が土壤を介して川に流れ込み、川や海の魚たちを育てる機能もあります。

農地でいえば、地域が総出で水路掃除をして、畦草を刈り、田に水を張って田植えをして稻を育てる。ここでも、生物多様性が維持されます。また、地域が総出で、水路掃除をすることによって、地域社会のルールができる。文化の伝承、自然との出会いもできる。それに、都市部では防災避難空間としても役立つ。数えればきりがないほどの価値を備えていると思います。

### （2）農林業を効率だけで評価すれば、国土は崩壊する

ところが、その森で育てた木に価格がつくのは伐採して材木になってからです。水田でいえば、育てた稻を刈り取って、脱穀をして乾燥をして、精米してコメになって、始めて価格がつく、しかし上記での公益的な価値は価格には評価されていません。これらの農林産物の“物”としての価格の形成は、今や世界がひとつのマーケットです。

日本の一日の日当で、一か月生活できる国はまだまだあります。これは人件費というコストが30分の1ということです。日本では30ha規模が、大きいと言っても、3000haが当たり前の国が世界にはある。規模による効率では敵いません。そのなかで、価格形成がされていくのですから、とても、農林業者が日本の国で生活するに足りるような価格は形成されません。価格のみの競争で、モノが輸入されてくるわけです。そのなかで、日本が失っている大切なものがあると私は思っています。農業生産も効率を追求しすぎると、環境に負担がかかり、公益機能が低下します。

この概念図の原点は、自給にあります。自給量が減少し、輸入が増えるほど、自給率が下がるわけですが、自給率が高かったときには、田や畠や山が、十分に活用されて、公益機能も十分に働いていたのです。その時代は森も里山も美しく、水もきれいで世界に誇れるものが多くありました。

それが、自給率50%と、半分になった時点では、公益機能も著しく下がります。自給量が半分になれば、耕す田畠も減り、自然循環能力も同じように減ります。輸入量が増え、自給量が減って田畠が遊休化する。自給率が50%になるということは、国土の健全な能力はすでに4分の3を失っているということをこの概念図は表しているのです。

価格のみの評価で輸入を増やすということは、農林業が果たしてきた公益機能を減らすことになる。今、食料自給率は、半分どころか40%に低下しています。しかも、それを支えている農林業者の大半が、70歳代になっています。彼らがリタイアすれば、ここから一気に自給率が下がると思います。しかも、今まで農

林業者が無償で担ってきた共益費を、誰も払わなくなる。いったい、だれがこの共益費を負担するのかということが、今後大きな問題ではないかと思っています。

農業を単なる経済効率のみで評価すれば、必ず国は崩壊へ向かうということを、この図は表しているのです。

## 2. 都市農業の意味を改めて考える

食料自給率の低下は、食と農、消費と生産の間に、あまりにも距離ができた結果だと思います。それは、生活者のそばにある農業が、あまりにもおざなりにされてきた結果ではないかと私は申し上げたい。つまり、消費者は食べ物が育つ過程や豊かに実った空間に身を置く心の充足、農の持つ公益機能も肌で感じられなくなり、価格のみが消費の判断材料になった結果だということです。

今、私の取り組んでいる体験農園への参加者は、「農作業をするから労賃を要求する」のではなく、農作業をするのに、自らお金を出している人たちです。そして、有機農法で安全な野菜をともに育て、農地の持つ公益機能の維持につとめ、国土保全のための共益費をともに負担しています。

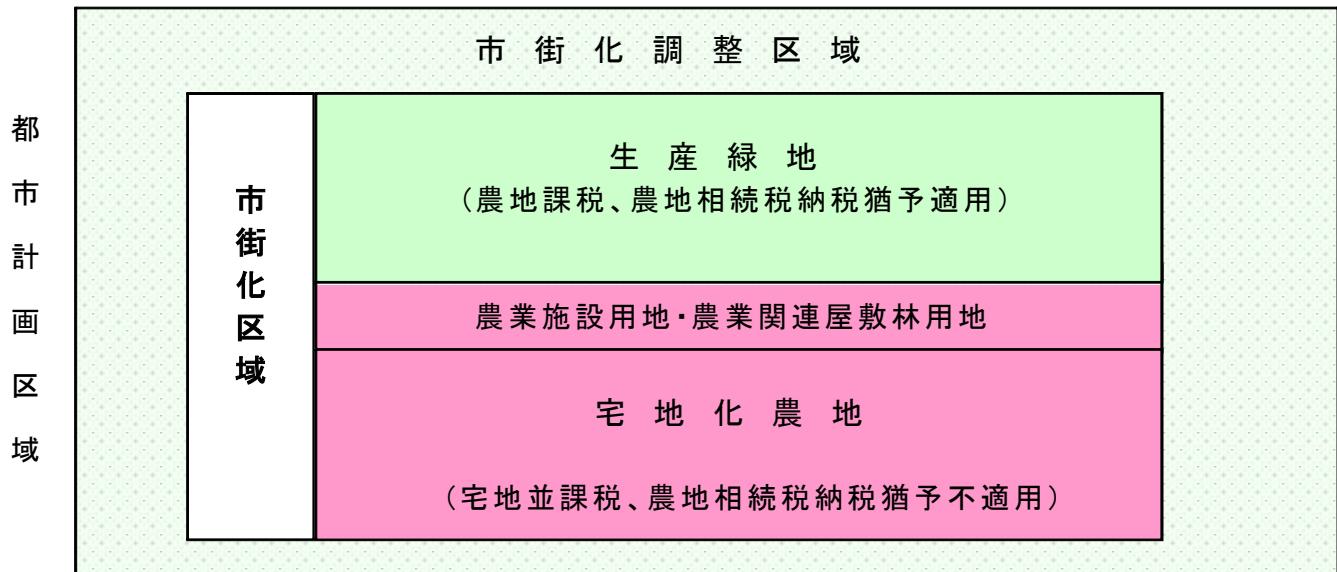
このような農に対する高い意識が全国に広がり、みんなが野菜を育て、それを消費されることで、食と農の距離、生産者と消費者の距離はなくなるはずです。自ら育て、自ら食べる。生産者・消費者を問わず、それを経験することで、食と農の距離は縮められ、このことが、公益機能に対する共益費負担の共有につながり、健全な国としての能力を取り戻していくのに非常に役立つのではないか。自給力を高めていくためにも、消費者のそばにある都市部の農業の存在が、大きな役割を果たすと確信しています。

都市農業が抱える課題と価値は、そのまま、グローバル化の中で、日本各地の農業地域が抱える課題と価値にもつながるはずです。

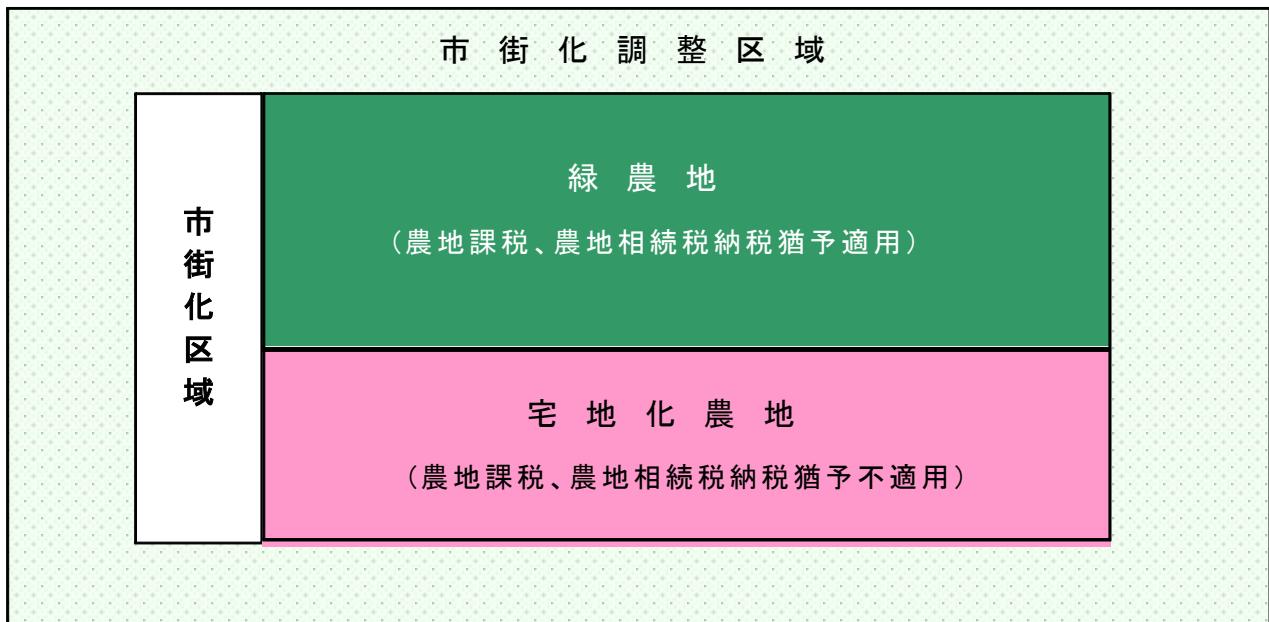
国を支え、地域を支え、自然との共生の術を備えた人たちが、誇りを持てる制度の創設が疲弊した社会をよみがえらせる。農の果たす公益機能、国土の保全、環境維持、食料の供給という役割に対して正当に評価される制度の創設が望まれる。

## 生産緑地制度と緑農地制度の提案

### 現行の生産緑地制度



### 制度改正後の緑農地制度の提案



### 用語解説

- (1) 緑農地とは 現行の生産緑地に農業を営むための関連用地すなわち、農業施設用地、農業関連屋敷林、宅地化農地から、緑農地への編入分を含めたものです。
  - (2) 農業施設用地とは ハウス、温室、畜舎、農機具収納舎、納屋など農作業場、堆肥場、農産物貯蔵施設、倉庫、直売所、販売所、駐車場などを含めたものです。
  - (3) 農業関連屋敷林とは、屋敷林のうち、農業経営上利用した屋敷林です。
- (注) 「宅地化農地からの編入分」とは、制度改正により、これまでの制度の対象外となっていた「農業施設用地、農業関連屋敷林」が緑農地に含まれることにより、税の負担が少なくなり壳却用の宅地化農地がいらなくなるので、その分が緑農地に編入されることを想定しています。

### 3. 都市農業振興提案

#### 持続可能な都市農業の確立に向けた緑農地制度の創設（別図2参照）

##### （1）農業振興地域制度の改正による都市農業振興地域制度の創設

都市計画制度の改正に伴う「緑農地」を、農業振興地域制度において、「都市農業振興地域」として位置づける農業振興地域制度の改正を行うこと。

##### （2）都市農業振興施策体系の再構築

都市農業振興地域については、農業振興地域の農用地区域に準じた施策を実施できるよう、「都市計画と調整措置」を抜本的に見直すとともに、都市農業振興施策体系を再構築すること。

##### （3）生産緑地制度の改正について

###### ア. 下限基準面積（500 m<sup>2</sup>）の撤廃

土地利用状況にあった制度への改善

###### イ. 生産緑地の範囲の拡大→緑農地（生産緑地+農業施設用地+屋敷林）

都市農業の持続的振興を図る観点から、農業振興地域における「農用地等」に準じて、農業施設用地、農業関連屋敷林等を現行の生産緑地の範囲を拡大して、「緑農地」として制度の対象とすること。

##### （4）農地の相続税納税猶予制度改正

この制度の根拠法である旧農地法が改正されたこと、食料農業農村基本計画の都市農業制度の見直し規定を踏まえ、農用地等の相続税納税猶予制度の改正。

###### ア. 賃貸借と農業生産法人への出資の許容

農地法改正に伴う、賃貸借を制度の対象とすること、及び農業生産法人への農地の出資の許容。

###### イ. 緑農地の許容

農地の持続的保全、都市農業振興の観点から、相続税納税猶予制度について、緑農地を「農用地等の相続税納税猶予制度」の対象とすること。

###### ウ. 農地の物納を認め、農業者等に貸し付ける制度の創設

農地の有効利用を図るため、物納を許容して、農家に貸し付ける制度を仕組むこと。

以上、一連の制度改正を迅速に推進するため、都市農業振興特別措置法等の特別立法措置をお願いしたい。

農園 杉・五兵衛

園主 堅島五兵衛

Eメール [sugigohei@mbp.nifty.com](mailto:sugigohei@mbp.nifty.com)

ホームページ <http://sugigohei.com/>

【第4回都市農業の振興に関する検討会】

資料2-6

## 二村委員提出資料

# 東日本大震災の教訓をふまえた農業復権に向けた提言

## I. 営農の継続を通じて多面的機能を発揮する都市的地域の農業

- 都市的地域の農業については、地域住民へ新鮮な農産物を供給する生産基盤としての重要な役割を有していることについて、明確な位置付けが行われる必要がある。
- その上で、営農を継続することによって実現される環境保全・防災機能、食農教育・レクリエーション機能といった多面的機能の発揮を通じて、都市農地が多様な価値が集合する“価値ある場”として認識・共感され、都市農業の振興に地域住民の支援・参画が得られる姿が将来像である。

## II. 都市農業振興および理解促進に向けた取り組み

- 体験農園・市民農園・貸農園や新たな担い手をも育成する農業塾の推進や、地方公共団体やJA、関係機関さらには地域住民等から構成される協議体の設置などを通じ、都市農業の振興、理解の促進に取り組む。

## III. 都市農業振興対策の強化

- 「都市住民の参画も得た都市農業の取組」をすすめていくためにも、都市農業・農地を積極的に位置付け、農業生産基盤を守り、市民農園・体験農園の展開等に資するため、都市農業振興を目的とした新法の制定や、市街化区域内では制約のある、貸借等農地の積極的な活用を可能にする仕組みなどを構築するとともに、税制上の担保措置（相続税の「法定相続分課税方式」や相続税納税猶予制度の基本的枠組みの堅持）が必要である。
- また、今後、災害に強いまちづくりを進める観点から、一部自治体で導入されている「防災協力農地登録制度」の更なる拡充を図るため、登録農地に対する固定資産税・都市計画税の相応額の減免など、支援措置の充実について検討を行うことが必要である。

以上