

第6節 都市農業の振興

我が国の都市やその周辺の地域における農業（以下「都市農業」という。）は、新鮮な農産物の供給、災害時の防災空間の確保、国土・環境の保全等、多様な役割を有しています。以下では、都市農業が有する多様な役割、都市農業振興基本法を受けた地方公共団体の動き、生産緑地制度の見直し等について記述します。

（農産物の供給、農業体験・学習の場の提供等、多様な役割を有する都市農業）

都市農業は、都市という消費地に近接している特徴を活かし、新鮮な農産物を供給する、農業体験・学習の場を提供する、住民生活にやすらぎをもたらすなど、多様な役割を有しています（図表3-6-1）。

また、南海トラフ地震、首都直下型地震が遠くない将来発生する可能性があると考えられる中、オープンスペースの不足する大都市部では、延焼遮断帯や避難地といった役割も期待されています。

食をめぐるグローバル化の動きが進む中で、国産農産物の消費拡大を図り、農業の持続的発展を実現していくためには、国民による農業への理解が欠かせません。人口の7割が集中する都市部において、都市住民が、身近に存在する都市農業を通じて、農業が育んできた歴史・文化に触れることは、農業や農業政策に対する理解の醸成を図る観点からも期待されます。

政府は、人口や生活に必要なサービスを一定のエリアに集約するとともに各地域をネットワークで結ぶことで、密度の経済性の発揮により生産性を向上させるコンパクト・プラス・ネットワークを推進しています。この中では都市縁辺部の土地の低・未利用化等が課題となっており、土地利用の適正化の観点から、都市農地の保全・活用の推進が重要です。このためには、都市農業の多様な役割に対する都市住民の理解の醸成に取り組む必要があります。

図表3-6-1 都市農業の多様な役割



資料：農林水産省作成

事例

農業体験の場や災害時の避難場所となる都市の農地（神奈川県）

神奈川県川崎市で農業を営む木所大輔^{きどころだいすけ}さんは、同市の農業後継者で組織する農業青年協議会の会長も務めた地域農業のリーダーの1人で、大学卒業後、代々守られてきた畑を自分の代でつぶすのは忍びないとして平成13（2001）年4月に後継者として就農しました。

住宅に囲まれた40aの畑では、黄色や白色のにんじん等の珍しい品種を含め年間80種類以上の野菜が生産されています。畑は、近隣の小学生の授業で年に2回活用されているほか、農業青年協議会が実施する市民の農業体験の場としても利用されています。また、川崎市から防災協力農地の指定を受けており、地域の防災力の向上にも役立っています。

生産された野菜は、付近の駅前に設置された直売所、農業協同組合の支店、自宅前の自動販売機で販売され、地域内で消費されています。木所さんは、借りることのできる畑があれば、借り受けて経営規模を拡大したいと考えています。



小学生に都市農業の授業をする木所大輔さん

（都市農地の位置付けは、宅地化すべきものから、都市部にあるべきものへ）

都市における農地の位置付けは、その時代の要請を背景に変遷してきました。

高度経済成長期以降、都市における農地は市街化の進展とともに消えていく過渡的な存在と捉えられていました。高度経済成長に伴い都市への人口流入が進む中、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、都市計画法の区域区分制度により、都市部を中心に市街化区域¹が設定されました。市街化区域内の農地は、事前届出による宅地等への転用が認められました。

昭和60（1985）年代になると、急激な地価上昇に伴い逼迫する宅地需要への対応として市街化区域内の農地に宅地化の促進が求められるようになり、また、その一方で良好な生活環境を確保する上で農地保全の必要性が高まりました。このような中、三大都市圏特定市²における市街化区域内の農地は、平成3（1991）年以降、宅地化するもの（以下「宅地化農地」という。）と生産緑地地区³に指定して保全するものへの区分が進められました。宅地化農地については、固定資産税の宅地並み課税、相続税の納税猶予制度の不適用といった宅地等となることを前提とした税制の措置がとられました（図表3-6-2）。一方、生産緑地地区内の農地については、固定資産税は農地課税、相続税は納税猶予制度の適用というように、農地としての土地利用を担保するための営農の義務付けや開発行為の規制を踏まえた税制の措置がとられました。

1 既に市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域

2 東京都の特別区、三大都市圏（首都圏、近畿圏、中部圏）内にある政令指定都市、市域の全部又は一部が三大都市圏の既成市街地・近郊整備地帯等の区域内にある市

3 都市計画に定める地域地区の一つ。市街化区域内にある農地等で、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が指定され、開発行為等が規制される。

図表3-6-2 市街化区域内の農地における現行の税制措置

(相続税納税猶予制度)

	三大都市圏の 特定市	三大都市圏の特定市以外の 市町村	納税猶予期間の終了 事由とならない貸付け
市街化区域内の農地	適用なし	適用 (20年継続で免除)	営農困難時の貸付け*1
生産緑地地区	適用 (終身営農が必要)		

(固定資産税の軽減)

	三大都市圏の特定市	三大都市圏の特定市以外の市町村
市街化区域内の農地	宅地並評価・宅地並課税	宅地並評価・農地に準じた課税*2
生産緑地地区	農地評価・農地課税	農地評価・農地課税

資料：農林水産省作成

注：*1 猶予期間中に身体障害等により営農継続が困難となった場合の農地の貸付け。平成21年度税制改正で創設され、平成25年度税制改正で現行の要件に緩和された。

*2 三大都市圏の特定市以外の市町村の市街化区域内の農地は、評価は宅地並となるものの、課税の際には負担調整措置（税額の増を前年度比最大+10%までに抑制する措置）が講じられる。

平成11（1999）年に食料・農業・農村基本法が制定されると、都市農業は同法に位置付けられ、農業政策上の振興対象として明確化されました。

その後、国民の意識が多様化する中で、都市に農業や農地を残していくべきという声が高まり、また、平成23（2011）年3月に発生した東日本大震災を経て、防災の観点からも都市農地の役割が見直されるようになりました。このような中、平成27（2015）年4月に都市農業振興基本法が施行され、平成28（2016）年5月に同法に基づき国は都市農業振興基本計画（以下「基本計画」という。）を策定しました。この基本計画では、従来、「宅地化すべきもの」とされていた都市農地の位置付けを、都市に「あるべきもの」へと大きく転換するとともに、都市農業の振興に向けた施策の方向性等が示されました。

(都府県や市で地方計画の作成が進展)

都市農業振興基本法では、地方公共団体に対し、国の基本計画を基本として地方計画の作成を求めています。

兵庫県では、平成28（2016）年11月に「兵庫県都市農業振興計画」を作成し、産業としての持続的な発展、営農の継続による多様な機能の発揮と農地の活用、「農」のある暮らしづくりの3項目を基本方向として施策を推進するとしています。その他、平成29（2017）年3月に埼玉県で「埼玉県都市農業振興計画」、神奈川県で「かながわ農業活性化指針」、愛知県で「愛知県都市農業振興計画」、同年5月に東京都で「東京農業振興プラン～次代に向けた新たなステップ～」、同年8月に大阪府で「新たなおおさか農政アクションプラン」等、都道府県段階において地方計画の作成が進められています。

また、市町村段階でも、平成29（2017）年3月に東京都国立市で「国立市第3次農業振興計画」、神奈川県藤沢市で「藤沢市都市農業振興基本計画」、兵庫県伊丹市で「伊丹市都市農業振興基本計画」等、地方計画の作成が進められています。



小学生の農業体験学習の様子（兵庫県伊丹市）

資料：兵庫県「兵庫県都市農業振興計画」

(都市農地の保全・活用に向けた制度改正)

都市農地の中核となる市街化区域内の農地は、平成28(2016)年時点で、我が国農地の1.6%に相当する7.2万haとなっています(図表3-6-3)。市街化区域内の農地は宅地需要等に応じて転用が進み減少が続く一方、生産緑地地区に指定された農地はほぼ維持されています。

生産緑地制度¹をめぐるのは、公共収用等により農地の一部が生産緑地地区の指定から解除された場合、残された農地が下限面積を割込むと、生産緑地地区全体の指定が解除されてしまう²という課題がありました。このため、平成29(2017)年6月に施行された改正後の生産緑地法により、生産緑地地区の下限面積をこれまでの一律

500m²から、市町村が条例により300m²まで引き下げることを可能とし、併せて都市計画運用指針の見直しにより、同一又は隣接する街区内の複数の農地を一団の農地として生産緑地地区に指定できるようになりました。この法改正を受け、東京都練馬区は、平成29(2017)年10月に、生産緑地地区の下限面積を300m²とする条例を制定しており、各地で条例制定により下限面積を緩和する動きが広がっています。

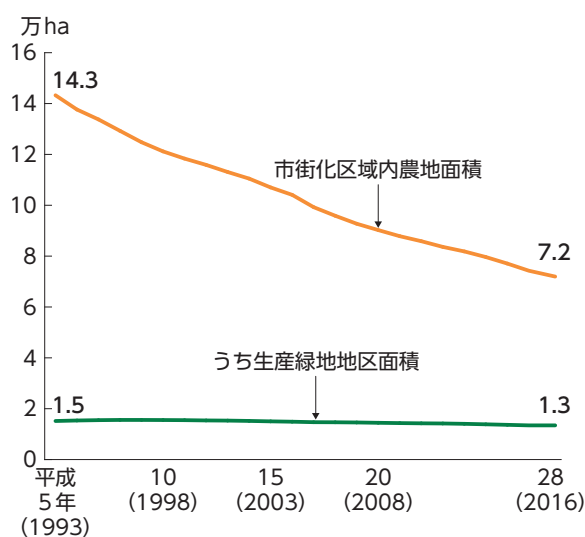
他方、生産緑地地区に指定された農地は、30年を経過すると市町村に買取り申出ができるようになり、2022年には生産緑地地区に指定されている農地の8割が30年を迎えます。改正後の生産緑地法では、引き続き農地を保全する措置³が創設されたほか、生産緑地地区内における施設設置の要望を踏まえ、農業の安定的な継続に資する直売所や農家レストラン等を生産緑地地区内に設置できるようになりました。

また、都市農業における従事者の高齢化が進行する中、意欲ある都市農業者等に対する都市農地の貸借が円滑に行われる仕組みが必要となっています。このため、市町村長の認定を受けた都市農業者に対する定期貸借を可能とすることにより、都市農地の貸し借りをしやすくする「都市農地の貸借の円滑化に関する法律案」を国会に提出しました。

(市民農園の開設数は都市的地域を中心に増加)

土に触れ、野菜や草花を育ててみたいという都市住民の要望の高まりを受け、市民農園の開設数は都市的地域⁴を中心に増加しています(図表3-6-4)。また、開設主体別では、地方公共団体によるものが多数を占めますが、近年は農業者が開設するケースも増えています。市民農園には、地産地消⁵、食農教育、高齢者の健康維持、住民の交流の場等の様々な役割が期待されています。

図表3-6-3 市街化区域内農地面積



資料：総務省「固定資産の価格等の概要調査」、国土交通省「都市計画現況調査」を基に農林水産省で作成

1 良好な都市環境の形成を図るため、農林漁業との調整を図りつつ、都市部の農地の計画的な保全を図る制度

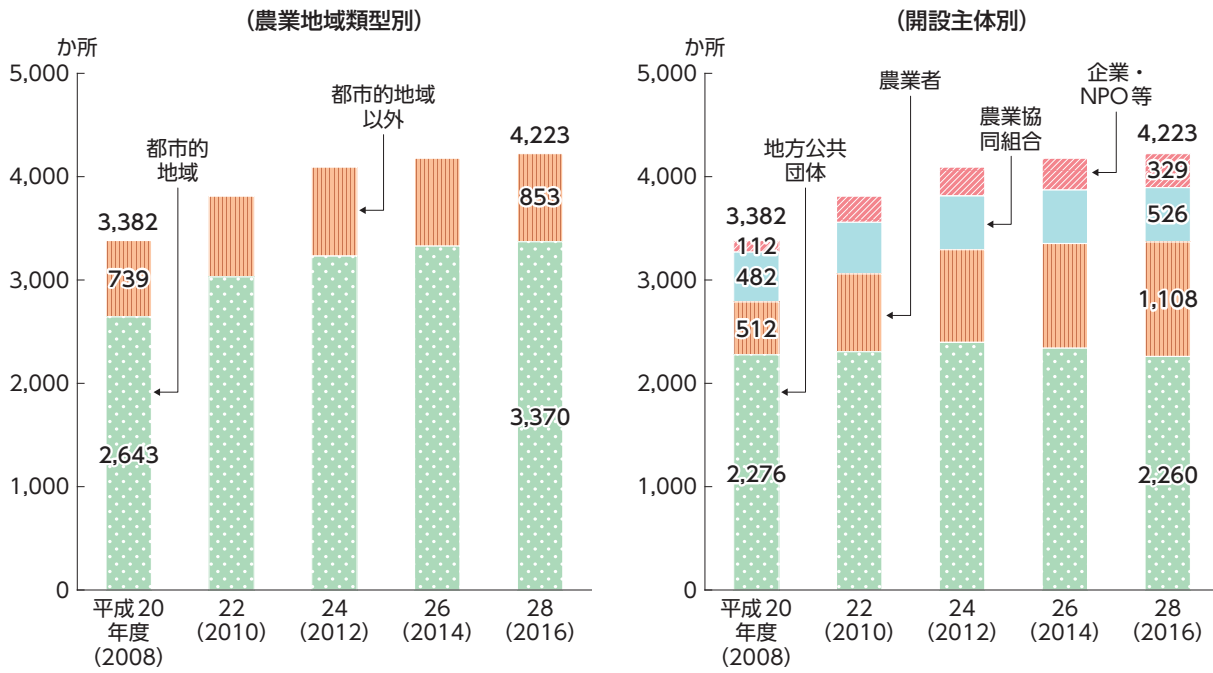
2 いわゆる生産緑地地区の「道連れ解除」

3 特定生産緑地制度。生産緑地地区の都市計画の告示日から30年経過しようとする生産緑地を市町村が所有者等の同意を得て、特定生産緑地に指定すると、買取り申出が可能となる期間が10年延長される。制度の開始は平成30(2018)年4月1日

4 用語の解説2(6)を参照

5 用語の解説3(1)を参照

図表3-6-4 農業地域類型別・開設主体別の市民農園の開設数



資料：農林水産省調べ

注：「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」又は「市民農園整備促進法」に基づき開設されたもの