

## 都市農業振興基本計画（案）に関する意見・情報

一般財団法人都市農地活用支援センター

一般財団法人都市農地活用支援センターは、平成3年10月8日、旧建設省、旧国土庁及び農林水産省を主務大臣とする財団法人として設立され、平成25年4月1日、現在の一般財団法人に移行いたしました。

設立以来、国、地方公共団体及びJAグループ等の協力を得て、三大都市圏特定市を中心に、農と住の調和したまちづくりの推進に向け、国や自治体の基礎調査、計画策定調査を受託実施すると共に、当センターに所属する100名弱の都市農地活用保全アドバイザーと連携し、地域へのアドバイザー派遣事業や農住組合の初期支援等を通じて数多くの地区レベルのまちづくりに携わってきました。

都市計画行政と農業行政の狭間での都市農地保全・都市農業振興の難しさを実感してきた当センターにとって、都市農業振興基本法の制定は、久しく待望してきたものであり、同法に基づく都市農業振興基本計画には大きな期待と関心を寄せております。

今回のパブリックコメントに当たり、全国の都市農地活用保全アドバイザーからの意見集約を行い、下記の通り意見・情報を取りまとめましたので、基本計画への反映及び今後の活用について宜しく願いいたします。

本意見書の集約担当委員は次のとおりです。

- ・代表：水口俊典（当センター理事・アドバイザー）
- ・委員：内海宏、大橋南海子、若山徹（当センターアドバイザー）
- ・委員・事務局：佐藤啓二（当センター常務理事・アドバイザー）

## 記

### 序文

基本計画案の「はじめに」において、「**農業政策及び都市政策の双方の方向転換**」の必要性について記し、この「**政策転換の始まり**」となるものとして基本計画を位置付けたことは、高く評価できる。しかし、「はじめに」に記された格調の高い理念と、それを受ける筈の具体施策の記述との間の落差が大きい。

「はじめに」2頁では、必要な政策転換の方向として、①都市農業に対する本格的な農業振興施策による支援への「**農業政策の転換**」、②都市農地の位置づけを、都市に「あるべきもの」とする「**都市政策の転換**」による、環境共生型の都市の形成、③「**都市農業と都**

**市民の新たな関係**」のもとに、「都市農業者や都市住民、関係行政機関等が連携」して、都市農業、都市農地の安定的な継続に向けた施策を充実する、という3つの枠組みを明示している。

3点目の「都市住民の連携」については、基本法では都市住民に関する規定がなく、第7条で関係者相互の連携・協力の「その他の関係者」として扱われている。しかし基本計画案において、上記のように都市住民の役割について言及したことは的確と思われる。都市住民（市民団体、NPOなどを含む）は、農地が有する公共・公益的機能や収益性の低い農地の保全・管理主体となり、都市農業振興・農地保全の重要な一翼を担っている現状を踏まえて、その関連する個所で適切に明記していただきたい。

また、2点目の「都市政策の転換」については、基本計画案の「はじめに」を除く全般において、その施策の方向の具体性を欠きあいまいな点が見られるので、その補足が必要と思われる。

これらの観点から、基本計画の内容としてより具体的に展開することが望ましいことと、基本計画の今後の活用に関連して既存法制度を再検討すべき課題について、以下に述べる。

## 1. 都市農業振興、農地保全の担い手としての都市住民の役割の重要性（10頁、15頁）

都市農業の担い手は、援農市民や農地保持、農体験利用まで広げて担い手を捉える必要性が高く、このことが都市農業の特性でもある。例えば、都市住民は、①地産地消における消費者として、②市民農園等の利用者としての役割のほか、③体験農園・学童農園・福祉農園などの運営、④農産物の加工・販売を手掛ける社会福祉団体、⑤耕作放棄農地の農地管理に取り組むNPO法人、⑥農を生かすまちづくりや都市計画の推進役、⑦後継者や人手不足に悩む農業者を支える活動など、都市農業を支える多様な担い手として、すでに登場している実態がある。

また、これらの活動体験の蓄積から、将来の新規就農や新たな都市農業ビジネスの開発・参入に進化して、より広い農業活性化につながる可能性も大きい。元気で経験豊かな高齢リタイヤ層の急増や都市のライフスタイルの変化を背景に、このような都市農業の多様な担い手となる都市住民の層が、今後量・質ともに高まることは明らかといえる。

第1-4「(1)都市農業の担い手の確保」(10頁)において、新たな担い手として三種の選択肢が示され、この項の末尾では、都市住民や地域コミュニティ団体による農地管理について付記されているが、第三の選択肢とされている企業も都市住民と同様に、一定期間継続する農作業に関する活動をしており、この点で両者を区別する理由は乏しい。

上述のような市民活動の実績を踏まえると、援農グループ・地域組織・NPO法人・社会福祉法人等の市民団体をはじめ、都市住民が果たす多様な役割が今後ますます重要なものと考えられることから、**都市住民を農業・農地を支える「新たな担い手」として明確に位置付ける必要がある。**

同様の趣旨から、15頁の第2-1「(1)担い手の育成・確保」後段の段落に記された「民間企業等」は、「民間団体」とするのが適切と考える。

また都市農業の特徴は、農家と都市住民が身近に存在して農業振興、農地保全の一翼を共に担うことから、農家と都市住民の相互理解と協働の取組を支援する施策の強化を要する。従って、都市農村共生・対流総合対策交付金や都市農業機能発揮対策事業の活用と制度拡充を検討する必要がある。

さらに、30 頁の第 2-9 「都市住民による農業に関する知識及び技術の習得の促進等」の後半の記述では、営農（援農）ボランティア、落ち葉掃きや水路の保守など作業への「都市住民の参加を促進する」とあるが、中高年ホームファーマー事業や、NPO を組織して耕作放棄地活用の担い手となるケースが多いので、「参加」に留まらないより進化した役割の記述が適切と考える。

## 2. 都市農業の特性に応じた振興施策の展開と担い手像の設定（11 頁第 1-4 「(3) 農業振興施策の本格的展開」、15 頁第 2-1 「(1) 担い手の育成・確保」)

都市農業振興の本格的・長期的な政策展開については、従来の農業振興地域における農業とは異なる独自の施策体系を要する。そのため、まず「目指すべき都市農業振興像」について示す必要がある。

また、担い手の育成と確保にあたっては、農村とは異なる都市農業・都市農地の特性に応じた担い手像を打ち立てる必要があり、その担い手像のもとに、**認定農業者制度やエコファーマー制度**等の活用・拡充が望ましい。

## 3. 三大都市圏特定市以外における土地利用計画制度と税制の課題（13 頁）

第 1-5 (2) の末尾の段落(13 頁)において、特定市以外の土地利用計画制度の課題として記されている「コンパクトシティに向けた施策等、都市の将来像に向けた取組と連携し、地方公共団体と土地所有者の双方にとって、選択肢となり得る仕組みとする必要」という文章は、その意味があいまいである。

例えば、立地適正化計画の策定によるコンパクトシティの形成については、その裏腹の関係として、居住誘導区域外での緑・農と共存する市街地の将来像と、農地保全をはじめとする将来像の実現方策が、現行制度上不足している。このような政策転換の方向について、基本計画の記述を加えることが望ましい。

また、三大都市圏の特定市街化区域農地に対する「**宅地並み課税**」と、その他一般市街化区域農地に対する「**農地に準じた課税**」の二分については、宅地化圧力が減少してきた現状では、その根拠が失われつつある。「準じた課税」の負担調整措置が累増して、課税負担が宅地並みに上昇していること、また、固定資産税の軽減措置が、営農計画の認定を新たな要件として、貸付け農地に対しても拡張されることを前提にすると、**両者を統合**することを検討する価値がある。

## 4. 都市農地保全型の地区まちづくり手法の充実

(20 頁「(1) 区域区分の運用、都市計画のマスタープランにおける都市農地の保全の

位置付け」)

基本計画案 20 頁 (1) において、逆線引きの促進について記されている。しかし、当初線引き後 45 年余を経て市街化区域農地の小規模・分散化が進み、その集団性が低下したことなどから、逆線引きの実現性は極めて限られる。農地と宅地の二区域区分でなく、両者の地区レベルでの共存に向けて土地利用のルールをきめ細かく定める地区計画制度が、都市農地保全の解決手法として有効と考えられる。

都市農業と都市の土地利用に関する市町村の施策の連携、および農家・農業団体と都市住民・市民団体との協力のもとに、①地区計画、②風致地区、③都市公園、④土地区画整理事業、⑤農住組合、および⑥生産緑地などの現行制度について、下記のように農地保全型に拡張・再編することにより、農と共存する地区まちづくりの取組みを推進する必要がある。

その第 1 は、仮称「**農地保全型地区計画**」である。これは低層住居専用地域などにおいて、緑・農地と宅地のネガ・ポジ関係を逆転させて、農地を保全し宅地化を制限する「保全農地区域」と、容積率が緩和される「建築誘導区域」、およびこれらの緩衝地となる「建築調整区域」を、地区計画として設定する仕組みである。

保全農地地区を地区施設または生産緑地として位置づけて、土地の交換分合と容積移転により、必要に応じて土地利用の負担と便益を均衡させる。都市計画と農政の連携により、土地改良事業を活用した交換分合を推進することも検討すべきである。地区計画に伴うこれらの事業の担い手として、後述する新農住組合のほか、土地区画整理組合、土地改良区等の設立がふさわしい。また、農を生かすまちづくりに向けて、地区整備計画において農地の日照を確保する建築物高さ制限や、水路・農園通路等の地区施設としての位置付けを検討する。

第 2 は、仮称「**田園風致地区**」である。農地とその他の緑地が一体となって田園環境資源の豊かな地域について、風致地区の一種として指定して、建ぺい率・容積率の制限と税の軽減を行うとともに、田園環境の保全整備を図る仕組みである。

第 3 は、仮称「**農地活用型都市公園**」である。都市公園の中に、民有農地を含めた営農継続を導入する仕組みである。農作業の代行斡旋や農地買取り申出に対する対応について優先的に準備する。

第 4 は、仮称「**農住整序型の簡易区画整理**」である。これは土地の交換分合、境界整理、区画道路の部分改良等の基盤整備や土地改良事業の適用により、保全農地を集合・再配置して、農地・宅地など各土地利用の使い勝手を良くする事業の仕組みである。事業後の農地面積率については、従来のような宅地化促進のための上限は設けない。地価増進の少ない農地への換地に対する減歩率の減免、農地の一部を農業公園として公共減歩に算入することを検討する。

第 5 は、農住組合を新しい仮称「**農地保全型農住組合**」として再編・再生する。上記の農住整序型区画整理や土地改良事業などの事業によって、公共的支援を受けながら、農地と宅地の土地利用を整序する。農住組合に都市住民も参加して、事業後も組合活動を継続

させて、多様な担い手により、農地を多面的に保全活用する「農を生かす地区まちづくり」マネジメントを実現する仕組みである。

第6の生産緑地制度については、6で後述する。

## 5. 地区レベルの「農を生かすまちづくり計画」の策定

### (1) 農都連携による地区まちづくりへの取組み

4では都市計画関連制度を中心とする都市農地保全型の地区まちづくり手法について述べたが、これに加えて、農業政策と都市政策の連携により、「農を生かした地区まちづくり」をこれから創出・発展させる必要がある。

都市農業は、意欲ある農家の農業継続意向が高い一方、就農者の減少や高齢化により、農業の継続、農地の保全が困難な状況もある。また、都市住民の農地保全意欲は高いが、農業振興や農地保全とのマッチングの仕組みが不十分である。従って、都市住民の身近な地区において、農家と都市住民が都市農業について共通認識を持ち、協働による地産地消と農地の保全を図る「農を生かすまちづくり」を進める必要がある。

また、都市農地を抱える自治体では、すでに独自の農業振興、農地保全の施策を工夫して実施しており、国はこれらの施策を支援するとともに、先進事例等の情報交流を促進すべきである。

### (2) 「農を生かす地区まちづくり」のイメージ

地区レベルでの「農を生かすまちづくり」のイメージは、以下のとおりである。

#### ①地区設定の対象

- ・農業振興計画（市街化区域農地も対象に含まれる）、都市農業振興地方計画等に基づき、農地の保全が位置付けられている生産緑地、営農を継続すべき保全農地を含む地区
- ・自治会等の地域コミュニティの範囲、小学校区など、農家・都市住民に身近で分かりやすい区域で、まちづくり意向のある地区

#### ②取組主体

- ・地域自治団体、地区農家・農業団体、地区住民・市民団体からなる協議会等の組織を設置
- ・農山村では集落営農の取組みがあるが、都市農業では地区農家と地区住民を主体とした『コミュニティ営農』の仕組みと体制を構築

#### ③まちづくりの目標

- ・地区農家と地区住民による地区の農業振興、農地保全の方針の作成。
- ・方針に基づく地区農家と地区住民の取組み、両者の協働の取組みの明確化
- ・上記をまとめた「農を生かすまちづくり」行動の立案

#### ④計画づくりの方法

- ・地区の農地見学、農産物の加工・料理等の交流を通じた地区農家と地区住民の関係深化
- ・地区農家（協議会の部会等）による地区農業と農地保全の方向性の検討と、地区住民（部会等）による農業農地とのかかわりの検討（援農、農業体験、農産物加工、販売等）

- ・地区農家、地区住民等の協議によるまちづくり計画の作成と実施プログラムの検討
- ・「農のあるまちづくり計画」の作成に関する交付金制度の創設

#### ⑤計画実現とその支援

- ・本意見書4で述べた地区まちづくり手法のほか、都市農業振興のための土地改良事業等の農業施策、市民農園・体験農園、共同直売所、加工施設等の整備支援施策の適用

### 6. 生産緑地制度の再編 (21頁「(2) 生産緑地制度の活用」「(3) 新たな土地利用計画制度の方向性」、22頁「4 税制上の措置」)

基本計画案の各個所で、現行生産緑地の課題が指摘され、また生産緑地とそれ以外の営農を継続すべき保全農地との二本建の仕組みについて記されている。後者の新しい仕組みについては、21頁「(3) 新たな土地利用計画制度の方向性」において『営農計画の評価・認定制度』と『必要な土地利用規制』(農地転用の届出制から許可制への見直しが想定される)の組合せによる土地保有税の軽減措置(農地課税と想定される)が示され、また22頁「4 税制上の措置」において『都市農業振興上の位置付けが与えられた貸付け生産緑地に対する相続税納税猶予制度の拡張』が示されている。

#### (1) 持続可能な生産緑地制度への見直し

基本計画案21頁では、500㎡未満の小規模農地(道連れ縮小型を含む)に対する「必要な対応」を指摘している。これについては、例えば小規模でクラスター状に近接する農地集団への生産緑地の拡張として、解決できるもの考えられる。

さらに、基本計画案で明記されているように、市街化区域農地の位置付けについて「宅地化を前提としたもの」から「都市にあるべきもの」への政策転換を前提にすれば、現行生産緑地制度が、市街化促進の大原則のもとに例外的で、農家の実情に応じた属人的・暫定的な扱いになっていることを見直して、都市農業政策との連携のもとに、農地の将来にわたる持続可能な保全活用ができるように、同制度の再編について検討すべきものと考えられる。

具体的には、①生産緑地の**公共施設用地としての適地要件の廃止**、②指定後**30年経過規定の廃止**、③実態として買取りが機能していない買取り申出について、事前に所有者と協議して、その同意のもとに**農地貸借の斡旋**に努めることを加える制度に再編すること、が考えられる。

上記②については、30年経過規定がなくとも生産緑地貸付けに対する相続税納税猶予の適用により、終身営農要件が緩和されることから、生産緑地の指定が農地所有者にとって選択肢となりうるものと考えられる。

また、③の農地貸借の斡旋制度については、認定農業者制度等の拡充と相まって、宅地需要の低下等の状況により、農地の一部についてこの斡旋が成立する可能性が少なくない。

なお、現行制度では農地の貸借には行政の介入を要するが、将来の方向として民間や農協等に委託する全国的な農地貸借センターを構築して、農地を流動化させる対応も考えられる。

## （２）指定済み生産緑地の移行措置

一方、既に指定済みの生産緑地については、指定後 30 年以上経過した生産緑地に対する農地持続のための移行措置を含めて、新指定の生産緑地との間で種別の区分を導入することが考えられる。

2022 年以後には 30 年以上経過の生産緑地が大量に発生して、人口減少・高齢化の一層の進行と宅地需要の低下等の社会経済状況により、生産緑地とその指定廃止後の土地の荒地化などの土地利用の不安定化に結びつく可能性がある。このような混乱を防止するために、以下の移行措置の工夫が必要と考えられる。

- ①買取り申出に対して買取りの対象とする生産緑地に関する評価・選別の事前準備と、買取り財源に対する国の交付金等の支援
- ②買取り申出以前の生産緑地の貸借についての斡旋(上述(1)③)と、借り手候補となる集団(認定農業者、エコファーマー等)の事前準備
- ③農地保全型の地区計画、風致地区等の地区まちづくりの仕組み(4で既述)や、「農を生かすまちづくり計画」(5で既述)の創設と、その重点的な適用。

## 7. 専門的な民間機関の役割等

第2の5から10の各施策項目(5農産物の地元消費、6農作業を体験する環境の整備、7学校教育、8国民の理解・関心、9都市住民の技術習得等、10調査研究の推進)については、これらを支援する行政の体制づくりと合わせて、その担い手となる人材の育成や、各種担い手を結びつけて情報を提供する**中間支援組織**が求められる。また都市農地の保全活用・管理について、土地利用の変化や農地所有者の意向の変化をはじめ、関連する広範な動向と課題について**継続的に調査研究する専門組織**が求められる。これらを担う専門的な知識・経験を有する民間機関の役割の重要性について、記述を追加すべきである。

また、上記6の(2)の福祉を目的とする都市農地活用を促進するためには、農地の貸し出し条件の弾力化等が必要である。なお、上記(2)26頁で「引きこもりなどの生活困窮者」との記述があるが、引きこもりは生活困窮者ではないので、訂正を要する。

## 8. 市町村による地方計画の策定の促進 (31頁、第3-2)

基本法及び本基本計画にもとづく具体の施策の多くは、都道府県及び市町村の業務を通じて実現されることを考えると、国の基本計画策定に合わせて、都道府県及び市町村、とりわけ市町村の計画策定を早期に促進することがきわめて重要と考える。

しかし、三大都市圏特定市の場合は生産緑地指定とその管理という業務はあったが、自治体協議会の活動が進んでいる東京等を除くと、ほとんどの市町村において都市農業振興、都市農地保全という切り口での行政施策が講じられることはなく、たまに議会で質問が出ても、土地利用や税制など、国の制度の問題として片付けられ、自らの施策検討に必要なバックデータ整備にも手がついていない状況である。

さらに、基本計画で示されているような、農業振興にとどまらない防災、環境・景観、

教育、福祉等、多くの部局にまたがる取組みは、市町村にとってハードルが高いこともあり、多くの市町村が、都道府県の計画策定や先行自治体の取組み状況を見ながら、中期的な取組みとして地方計画策定を俎上にのせようとするスタンスであるように見受けられる。

このため、本基本計画において、地方計画が果たすべき役割と内容、計画策定の手順等についてのより具体的な説明を加えることにより、**市町村による同計画の策定を促進**することが望ましい。例えば、以下のような項目を追記することが考えられる。

- ①当該市町村における土地利用・都市農地分布、都市農業・農家の状況、農家・市民の意向等を調査し基礎データを整備すると共に、その分析、全国や周辺市町村との比較等を行う中で、都市農業・農地保全に当たっての当該市町村の特性と課題を整理・把握する。（都市農家の経営の観点から、不動産活用等の総合経営の状況、税負担の状況等も把握する必要がある。）
- ②上記調査に基づき、都市農業振興、都市農地保全の基本方針を策定すると共に、各地区毎の特性に応じて、都市農業を振興する各種施策を重点的に推進すべき区域の設定や、施策を推進する方針を定めることとするが、その際、当該市町村の関連する長期計画等を踏まえ、防災、環境・景観、教育、福祉等の分野で都市農地・農業に求められる課題についても取り上げ、施策の検討を行う。
- ③調査や計画策定を行うに当たっては、市町村の農政部局や都市計画部局だけでなく、教育、福祉、環境等の関係部局やJA、市民活動団体等の関係団体を含んだ横断的検討組織を設けることが望ましい。

以上