

都市農業振興基本計画 (案)

平成28年 月

目 次

はじめに	1
第1 都市農業の振興に関する施策についての基本的な方針	3
1 都市農業の現況と課題	3
2 都市農業振興基本法の目的及び基本理念	4
3 都市農業に対する農業政策上及び都市政策上の再評価	5
4 都市農業振興に関する新たな施策の方向性	9
5 施策検討に当たっての留意点	12
第2 都市農業の振興に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策	15
1 農産物を供給する機能の向上並びに担い手の育成及び確保	15
2 防災、良好な景観の形成並びに国土及び環境の保全等の機能の発揮	17
3 的確な土地利用に関する計画の策定等	19
4 税制上の措置	22
5 農産物の地元での消費の促進	22
6 農作業を体験することができる環境の整備等	25
7 学校教育における農作業の体験の機会の充実等	27
8 国民の理解と関心の増進	28
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	30
10 調査研究の推進	30
第3 都市農業の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために 必要な事項	31
1 連携協力による施策の推進	31
2 地方計画の策定について	31

はじめに

都市農業は、歴史的に見ると、都市住民の生活との関係の中で発展し、都市的土地利用との競合の中で衰退してきた。江戸の街で発生したし尿を近郊の農地で肥料として活用し、農産物は江戸の住民に消費される等、都市と農業の間には資源循環の関係があり、その中で都市農業は発展してきた。近代以降の急激な都市化や、農業における化学肥料の活用が広がる中で、このような良好な相互関係は失われ、都市農業の継続と住宅等の開発需要との競合が激化していった。

高度経済成長期には、旺盛な宅地需要の下で、住宅難の解消を求める世論が大勢となり、広大な土地を抱え込む都市農業への風当たりは強まっていった。市街地の急激な拡大の中で、農薬散布や土ぼこり等に対する苦情や、地価の上昇による土地所有コストの増大等により、農業経営は逆風にさらされ、都市農業は衰退していった。

都市政策においては、都市計画法（昭和43年法律第100号）制定による区域区分制度の創設と、関連する税制改正により、市街化区域に取り込まれた農地は、宅地化すべきものとして位置付けられ、農地法（昭和27年法律第229号）上も届出で転用が可能とされた。農業政策においても、土地改良事業等の本格的な農業施策は、農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）に基づき指定される農業振興地域の農用地区域に計画的・集中的に実施されることとなり、市街化区域内農地には、主要な農業振興施策が講じられてこなかった。

近年、都市農業に対する都市住民の世論は大きく変わりつつある。食の安全への意識の高まりとともに、身近な農地で生産された新鮮で安全・安心な野菜が手に入ることが高く評価され、自ら農作物を育てたいというニーズも高まっている。また、都市への人口流入の収束による開発圧力の低下、ゆとりや潤いを求めるライフスタイルや価値観の広がり、東日本大震災を経た防災意識の向上等により、都市農地は良好な生活環境を形成する貴重な緑地や災害時の避難場所としての役割が見直されている。

こうした中、都市農業が果たしてきた農産物の供給機能に加えて、防災、景観形成、環境保全、農業体験・学習の場、農業や農業政策に対する理解の醸成等の多様な機能への評価が高まっている。このことは、日々の営農やボランティアによる学校教育への参加等を通じて、周辺の住民や児童等に都市農業への理解を求める取組を継続してきたことや、農業体験農園のように都市住民が農業に触れ合う場を提供してきたこと等、都市農業者のこれまでの努力によるものであり、これらの幅広い取組を通して都市住民と都市農業者との新たな関係が生じつつある。

しかしながら、都市農業においても、農業従事者の高齢化や後継者不足は深刻化しつつあり、農業が持続的に営まれるための抜本的な対策が求められている。あわせて、これまで土地所有者の意向に委ねられてきた都市農地の存続について、将来の都市像

との整合を図っていくことが必要となる。

このような背景の下で、平成27年4月に制定された都市農業振興基本法（平成27年法律第14号。以下「基本法」という。）は、都市農業の振興に関し、国や地方公共団体、都市農業者等の責務を明確にし、各主体が施策を講じることを求めている。

都市農業は、都市部に存在するという立地条件を活かし、少量多品目の作付けや都市住民への直接販売、事業者への直接取引等により収益性の高い農業経営が行われているという特徴があり、都市住民から顔が見えるところで都市農業が営まれることが、食の安全に関する信頼や安心感につながるのみならず、厳しい状況にある農業・農村そのものへの理解を深めることにもつながるものである。このように考えると、農業政策上、都市農業に対しても、主要な農業振興施策によって支援する方向に転換することが必要となる。

都市政策上は、人口増加に伴う都市の拡大を前提として都市的土地利用の需要に応える方向性から、人口減少や財政制約に対応し、都市の利便性や活力を低下させることのないよう、コンパクトシティを目指す方向性へと舵^{かじ}が切られている。これまで宅地や公共施設の予定地等としてみなされてきた都市農地の位置付けを、「あって当たり前なもの」、さらには「あるべきもの」へと大きく転換し、環境共生型の都市を形成する上で農地を重要な役割を果たすものとして捉えることが必要となる。

このような農業政策及び都市政策の双方の方向転換の下で、都市農業と都市住民との新たな関係を育て、深化させつつ、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の振興及び都市農地の保全を図るべき対象を明確にした上で、それらの安定的な継続に向けた施策を充実させることが必要となる。

本都市農業振興基本計画（以下「基本計画」という。）は、都市農業の振興に関する基本的な計画として、これからの都市農業の持続的な振興を図るための施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、基本法第9条に基づいて定めるものであり、上記のような政策転換の始まりとなるものである。

第1 都市農業の振興に関する施策についての基本的な方針

1 都市農業の現況と課題

都市農業に関連する制度は、高度経済成長期以降の都市への急激な人口流入により宅地需要が逼迫する情勢下で整備され、都市農業は、農業政策及び都市政策の双方から、いわば過渡的な存在として位置付けられた。都市計画法の区域区分制度において、市街化区域^{ひつ}*1に指定された区域内の農地については、農地法により、事前届出による宅地等への自由な転用が認められ、市街化区域外の農地とは異なり、宅地等になることを前提とした税制措置が適用された。

昭和60年代には、地価の急激な上昇に伴う住宅宅地需給の逼迫への対応として、市街化区域内農地の積極的活用による住宅宅地供給の促進が求められる一方、良好な生活環境の確保を図る上で、残存する農地の保全の必要性が高まった。このため、三大都市圏特定市の市街化区域においては、「保全する農地」と「宅地化する農地」を都市計画により区分することとされ、平成3年の生産緑地法（昭和49年法律第68号）改正により生産緑地地区の土地利用規制を強化した上で、地区内の農地に限り、固定資産税等の農地課税・農地評価及び相続税の納税猶予措置が講じられた。しかし、生産緑地制度^{ひつ}*2は、農地について、その緑地機能を評価するとともに、農地を将来の公共施設用地として位置付けるものであり、当該農地が農業振興を図るべき対象とみなされることはなかった。

市街地の拡大や相続の発生に伴い、農地は小規模・分散化してきたが、都市農業者は、水質や日照・通風条件等の物理的環境の悪化に加えて、農薬散布や土ぼこり、農作業音の発生等に対する周辺住民の苦情への対応等、住宅地に隣接することに起因する課題に対応しつつ、営農を続けてきた。また、地価の上昇により土地所有コストが増大する中で、先祖から受け継いだ農地を子孫に残していきたいという意思を持つ都市農業者の多くは、農業所得を補うため農地の一部を転用し、賃貸用不動産経営を行いつつ農業経営の継続を図ってきた。

*1 都市計画法において、「すで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（第7条第2項）」と定義されている。

*2 生産緑地法に基づき、市街化区域内において、農林漁業との調整を図りつつ、良好な都市環境の形成に資するため、緑地機能を有し、公共施設用地として適している500㎡以上の農地等を、生産緑地地区に指定する都市計画制度。生産緑地は、農地等として管理しなければならない（第7条）、建築物の建築等の行為が規制され（第8条）、指定後30年経過後又は主たる従事者の死亡等の場合に農地所有者が市町村長に対し買取りを申し出ることができる（第10条）。

このような状況の下で、都市農業の農家戸数及び販売金額は減少の一途をたどってきたものの、現在でもそれぞれ全国の約1割弱を占め、食料自給率の確保の一翼を担っている。また、市街化区域内の農地面積については、生産緑地法が制定された昭和49年の約27万haから平成25年の約7.7万haへと大幅に減少してきたが、それでもなお、市街化区域面積の約5%を占め、都市に貴重な緑を提供している。

都市農業の経営状況をみると、一戸当たりの経営耕地面積は約75aと全国平均（約133a）の約6割にとどまっているものの、農産物の年間販売金額が700万円以上の都市農業者が全都市農業者に占める割合は全国平均と同水準であり、300万円以上700万円未満である都市農業者の占める割合では全国平均よりも大きくなっている。この要因には、都市農業者が、消費者に近いという立地を活かし、消費者目線に立った農業経営の先駆者として、都市住民の多様なニーズに応え、少量多品目の作付けや消費者への採れたて野菜の直接販売、食品事業者との直接取引等を推進してきたことにより、農地面積は小規模ながらも収益性の高い農業を営んでいることが挙げられる。

しかしながら、三大都市圏特定市における農業就業人口のうち、70歳以上の高齢者の割合が約5割に達しているなど、都市部においても農村部と同様に農業従事者の高齢化や担い手不足等は一層深刻となっており、農業経営の改善や営農の継続そのものが困難な状況の中で、相続等を契機とした農地の売却、転用が進むおそれがある。また、今後、人口減少や高齢化の進行により、一部の地域を除いて宅地需要が低下することにより、空き家率が上昇し、賃貸用不動産経営も困難になっていくことが見込まれる。この結果、開発圧力による農地転用の需要は低下するものの、農業以外による安定的な収入の下で継続されてきた都市農業の経営基盤が不安定化することが見込まれる。

2 都市農業振興基本法の目的及び基本理念

上記のような状況を踏まえ、平成27年4月に、都市農業の安定的な継続を図るとともに、都市農業の有する機能の適切かつ十分な発揮を通じて良好な都市環境の形成に資することを目的として、基本法が制定された。

基本法においては、都市農業の振興に関する基本理念として、

- ・都市農業の多様な機能の適切かつ十分な発揮と都市農地の有効な活用及び適正な保全が図られるべきこと
- ・都市農業の振興は、都市農業の有する多様な機能が発揮されることが都市の健全な発展に資するという認識の下、農地とその他の土地が共存する良好な市街地形成に資するよう行われるべきこと

- ・幅広い国民の理解の下に、地域の実情に即して、都市農業の振興に関する施策の推進が図られるべきこと

が示された。こうした基本理念の実現に向け、都市農業の振興に当たっては、「都市農業の多様な機能の発揮」を中心的な政策課題に据え、これを通じて農地の有効活用及び適正保全を図り、農地と宅地等が共存する良好な市街地の形成に資することを目指すべき方向性とする。

3 都市農業に対する農業政策上及び都市政策上の再評価

(1) 都市農業を巡る社会経済情勢の変化

基本法が制定された背景として、近年、都市農業を巡る状況が大きく変化したことが挙げられる。

食の安全への意識が高まる中で、身近な畑で採れた、生産者の顔が見える野菜や果物に対する評価が高まるとともに、自分や家族が食べるものを自ら育てたいというニーズの拡大、農業体験を通じたコミュニケーションの活発化やコミュニティ意識の高まり等、都市住民のライフスタイルの変化を通じ、都市農業の価値が見直されてきている。学校教育の場等において、都市農業者がボランティア等により、児童が野菜や花や土に触れ合う機会を提供してきたことも、このような変化を促す要因となっている。

また、高齢化の進行に伴う定年退職後等の就業志向や、ボランティア活動意識の高まり、あるいは健康の維持等の観点から、高齢者を始め農作業に関心を持つ都市住民が増加している。

農業政策においては、6次産業化や地産地消、医福食農連携等の推進が重要課題となる中、これらの施策のモデルとなるような取組も都市農業から数多く生まれている。一例としては、東京都練馬区で平成8年に制度が整えられた「農業体験農園^{*1}」は全国に広がり、現在は約130の農園が開設されるに至っている。

一方、全国的に多くの都市が人口減少局面に移行し、宅地需要が沈静化し市街化圧力が低下する現在、もはや、農地の転用により住宅供給を推進し、公共施設用地として活用する必要性は低下している。

これに伴い、都市住民の都市農業に対する認識にも変化が見られ、かつては住宅難の解消を求め、都市農業の継続に否定的であった世論は、より質の高い

*1 農園主が農地の適切な管理、農機具の用意、農園利用者への農作業の指導等を行う農園。「練馬方式」とも呼ばれる。

生活環境を求め、都市農地を都市の生活に潤いをもたらす緑地とみなすようになってきている。

また、地球温暖化による自然災害リスクの高まりや大規模地震への懸念等により、世界的に都市のレジリエンス^{*1}が注目される中で、市街地の中に農業が営まれているオープンスペースが存在するという日本特有の都市の在り方が、都市の強みや魅力として捉えられている。

特に、平成23年3月に発生した東日本大震災は、国民の防災意識に大きな変化をもたらし、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予測される中、^{ちゅう}稠密な市街地が広がり、オープンスペースの不足する大都市部では、延焼遮断帯、避難地等の確保が急務となっており、都市農地にその役割が期待されている。

このほか、ヒートアイランド現象の緩和、生物多様性の保全への寄与、雨水の貯留、浸透等の環境改善機能に加え、気候・風土の多様性や四季の変化が体感できる都市環境を形成する機能の面でも、都市農地が果たす役割は大きい。

さらに、地域資源としての景観を活かしたまちづくりが進む中で、都市農地は、屋敷林や水路網といった附帯する緑地や施設とともに、地域の愛着や誇りを醸成する景観形成に寄与している。

(2) 都市農業が発揮する多様な機能

都市農業は、厳しい営農環境にさらされつつも、「都市」という消費地に近接しているという特長を活かし、食料生産を始め、身近な農業体験やレクリエーション・交流の場の提供、災害時の防災空間の確保等、多様な機能を発揮している。上記のような社会経済情勢の変化を受け、これらの機能の発揮に対する期待が一層高まっている。

本基本計画において記載する都市農業の「多様な機能」とは、主に以下に掲げる機能を指す。

① 農産物を供給する機能

都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能

② 防災の機能

災害時における延焼の防止や地震時における避難場所、仮設住宅建設用地等のため防災空間としての機能

③ 良好な景観の形成の機能

緑地空間や水辺空間を提供し、都市住民の生活に「やすらぎ」や「潤い」

*1 自然災害等の非常事態による混乱に耐え速やかに回復できる能力

をもたらす機能

④ 国土・環境の保全の機能

都市の緑として、雨水の貯留・浸透、地下水の涵養^{かん}、生物多様性の保全等に資する機能

⑤ 農作業体験・学習・交流の場を提供する機能

都市住民や学童の農業体験・学習の場及び生産者と都市住民の交流の場を提供する機能

⑥ 農業に対する理解の醸成の機能

身近に存在する都市農業を通じて、都市住民の農業や農業政策に対する理解を醸成する機能

その際、①の「農産物を供給する機能」が全ての機能の横軸となる、最も重要かつ基本となるものである。それぞれの機能は、単独で見れば農地以外の土地利用でも発揮され得るものであり、例えば、公園、緑地等の公共空地として維持・保全を図ることにより、②から④までの機能の発揮は期待される。しかしながら、このような手法では、維持管理のための公共負担が多大なものになるとともに、都市住民が都市農業者や土（田畑）、農作物といった「生きた農業」の現場に直接触れ合うことで得られる⑤や⑥のような価値を享受することはできない。

すなわち、基本法の目的にもあるように「都市農業の安定的な継続」こそが、多様な機能が発揮されるための根幹であることを再認識した上で都市農業振興に関する施策を講ずる必要がある。

他方、②や⑤の機能など、単に農業を継続するだけでは発揮されない機能があることにも留意する必要がある。こうした機能には、生命の保護や教育の充実等といった高い公共性、公益性が認められることを論拠に、これらの機能の発揮に向けた取組を促進する観点から、新たな政策的支援について検討する必要がある。

（3）農業政策における再評価

このような状況を踏まえれば、生産緑地に限らず、農業が今後とも展開されることが確実な都市農地については、その機能や役割を実体面から再評価する必要があり、震災等の不測の事態への備え、あるいは食料自給率の目標を支える観点からも、その維持・継続が図られるべきである。

このため、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）に基づき、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が初めて示され、平成

27年3月に閣議決定された同計画においても、「新鮮で安全な農産物の都市住民への供給」等の多様な役割を果たす都市農業について、「持続的な振興を図るための取組を推進する」と規定された。

農業政策を推進する上で、農業や農業政策に対する国民の理解の醸成が不可欠であるが、都市農業はこのための格好の「場」を提供する。

都市住民は、日常生活の中で、市街地に点在する都市農地において、どのような作物がどの時期に栽培されているのか、その生育過程や収穫時の状況を目にすることができる。また、都市農業者から作物の栽培方法や食べ方等の生の声を聞くことにより、食や農業の大切さを実感することもできる。

他方、都市農業者は、市民農園や農作業体験農園等を開設し、農業経営の一環として都市住民の参画を得ながら栽培指導や農業祭を通じた交流を図り、農地に隣接したレストランを経営し、収穫したばかりの旬の野菜を使った料理の提供等に取り組む等により、自らが営む農業を都市住民に知ってもらい、共感を得ることができる。

全国の市街化区域内に居住する人口は約8,800万人と全人口の約7割を占めており、上記のような農業や農業政策への国民的理解を醸成する「PR拠点」として都市農業の果たす役割は大きく、その積極的な保全と活用を図っていくことが有効である。

(4) 都市政策における再評価

人口減少・超高齢化や財政制約等の社会情勢の変化に対応し、都市計画に関する諸課題と今後の展開を示した、平成24年9月の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中間とりまとめにおいては、「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方が共に実現された都市を目指すべき都市像とされた。また、「集約型都市構造化」を実現する手段として、平成26年の都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）の一部改正により立地適正化計画制度が創設された。本制度の運用に当たり、都市計画運用指針（平成26年8月改訂）の中で、居住等の誘導を図る区域の外においては、都市農業振興施策と連携する必要性を示しており、「集約型都市構造化」及び「都市と緑・農の共生」の実現を目指す上では、都市政策上、都市農地を都市の貴重な緑地として、その保全についてより明確に位置付けることが必要となる。

コンパクトシティの実現に向けた取組が進められる中で、地方都市の市街地縁辺部など、土地利用密度の低下が見込まれる地域においては、資材置き場等の低未利用地の増加が懸念されており、持続可能な土地利用の形態として農地のまま保全・活用される必要性が高まっている。

都市政策においては、農業を都市において発展すべき産業とは位置付けてこ

なかったが、これまで述べた、安全な農産物を求める都市住民の声の高まりや、レクリエーション需要に応えた農業体験農園の広がり等を踏まえれば、都市農業の多様な機能の発揮を前提に、都市の重要な産業と位置付けることが必要となる。また、人口減少が見込まれる地方都市においては、農業は宅地以外の土地利用形態の中で産業として収益を生み出す数少ない選択肢であり、営農環境の整備等によりその利便の増進を図ることが必要となる。

さらに、生産緑地制度には土地所有者の申出に応じて地方公共団体が買い取る仕組みがあるが、厳しい財政事情等に鑑みれば全てを公有地化することは困難であり、民有緑地たる農地として土地所有者等により適切に管理され続けることは、持続可能な都市経営を進める上でも大きな意義を有する。

なお、農業政策及び都市政策以外にも、教育、福祉の観点から、学童農園等において児童生徒が実際の農作業を体験することで自然や生物、食に対する理解を深め、あるいは福祉施設と提携して障害者等が短時間の農作業に従事することで心身のリハビリテーションを行う「身近な場」として、都市農業が重要な役割を果たしている点も考慮する必要がある。

4 都市農業振興に関する新たな施策の方向性

上述した都市農業の多様な機能を発揮するために不可欠な条件として、都市農業の担い手が十分に確保され、また都市農業のための利用が継続される土地が適正に確保・保全される必要があるため、「担い手の確保」及び「土地の確保」の2つの観点から新たな施策の方向性を提示する。

(1) 都市農業の担い手の確保

都市農業は、不動産所得等の安定的な収入を得つつ、消費生活や娯楽、文化等の都市的な生活を享受できる立地で農業が営まれているという特徴から、後継者が確保しやすい面もあるが、都市農業の担い手についても、こうした後継者を含む家族経営の中で農業が展開、継承されていくことを基本とすべきである。

しかしながら、少子・高齢化の進行は都市農業にも影響を及ぼしつつあり、後継者不足が深刻化する中、家族経営の維持が困難となる場合も想定されることから、今後の都市農業の担い手をどのように確保していくのが課題となる。そのため、農地を所有する者が自ら農業経営を行うことが困難である場合であっても、都市農業の安定的な継続という観点から、農地の貸借を通じ担い手を確保することが検討されるべきである。その際の新たな担い手として想定され

る主体は以下のとおりである。

第一の選択肢として、営農実績を有する地域の農業者の中から農地の借り手を探し出し、その者により農業を継続することが検討されるべきである。この場合、市町村の農業委員会等の公的機関が仲介役として積極的な役割を果たすことが期待される。また、借り手は必ずしも既存の農業者である必要はなく、地方公共団体や農業協同組合（以下「農協」という。）等が中心となって、地域の中で営農の意欲を有する青壮年を新規就農者として育成・確保し、この者を担い手とすることも考えられる。

第二の選択肢として、食品の製造、販売を行い、あるいは外食サービスを提供する地元の食品関連事業者と都市農業者との連携を促進し、こうした事業者が所有者から農地を借り受けて営農を行うことも視野に入れるべきである。事業者のノウハウや技術、人脈等を活かし、地元の新鮮な野菜や伝統野菜等を使った新商品やメニューの開発等を通じて、地域経済の活性化への貢献が期待される。

第三の選択肢として、福祉や教育、IT関係のベンチャー企業等、農業や食品関連以外の事業者の参入も考えられる。これまで市町村や農協は、市民農園の開設等を通じて都市住民の農作業体験の機会創出等の主体として中心的な役割を担い、都市住民のゆとりある暮らしや地域コミュニティの維持・再生に貢献してきたが、近年では都市住民のニーズも多様化してきており、こうしたニーズを的確に捉え、農作業体験をビジネス化して急成長している企業も幾つか出てきている。こうした企業は、民間事業者ならではのきめ細かい農園管理と営農指導等が人気を博し、公的管理による市民農園に代わるものとして存在感を高めている。

上記については、いずれのパターンであれ、農業が多様な機能を発揮しながら安定的に継続されていくことが最も重要である。

また、農作業等に関心を持つ高齢者などの都市住民が農業技術を習得して営農ボランティアとして活動する取組や、地域コミュニティの維持・再生に取り組む団体等が管理者不在の農地を一定期間活用する取組も見られ、これらの者と農地とのマッチング等を通じて、農地としての管理を図るといった取組も期待される。

（２）都市農業の用に供する土地の確保

都市農業の多様な機能が安定的に発揮されるためには、都市農地とそれ以外の都市的土地利用との共存を図る観点から土地利用計画における都市農地の位置付けを転換し、計画的に農地の保全を誘導することが必要となる。

三大都市圏特定市では生産緑地制度が活用されてきているが、指定に当たっ

ては土地所有者の意向が重視されており、一般の緑地とも一体となって都市において保全されるべき緑地機能を確保するという観点や、将来の実現すべき都市像との整合という観点から、その指定や保全が図られてきたとは言い難い状況にある。

このような実態からも、生産緑地の買取り申出に対して市町村が応じたケースは非常に少なく、市町村と土地所有者との間で売買価格が折り合わないことから買取りができずに転用される事例も見られる。この対応として、東京都の農の風景育成地区制度^{*1}のように、地域のまちづくりと連携しながら農地等の保全を図るべき地域を明示することで、農業体験の促進や景観の保全の観点から特に必要となる農地について都市公園として公有地化を進め、地域の住環境の改善や活性化を図る取組も見られ、このようなまちづくりと連携した制度の検討も重要である。

三大都市圏特定市以外を見ると、将来的に宅地需要が見込まれない市街地縁辺部においては、営農の継続が困難となった農地が、遊休地化したり、駐車場や資材置き場等の低未利用地に転用されたりするなどして、周辺的生活環境へ悪影響を及ぼすことが懸念されている。人口減少等に対応したコンパクトシティの実現に取り組む中で、都市機能や居住の誘導を図るとともに、良好な生活環境の形成や、散発的かつ無秩序な宅地等の開発や低未利用地化を抑制する観点から、農地保全や都市農業振興に向けた施策の検討が必要となる。

また、都市農業の用に供される土地を新たに創出する観点も重要であり、現在低未利用地や老朽化した建物敷地等として利用されている土地を農地として活用することも検討していく必要がある。

上記の観点を考慮しつつ、農業を取り巻く状況の変化や都市農業者のニーズを的確に踏まえた上で、都市にあるべき農地を適切に保全するためのマスタープランの充実を含めて土地利用計画制度の在り方を検討する必要がある。

(3) 農業振興施策の本格的展開

上記(1)及び(2)により、都市農業の安定的な継続を図るために不可欠の条件として、「担い手の確保」及び「土地の確保」の2点について述べたが、都市農業を取り巻く「経営環境」という点で見ても、現在の状況は決して良好

*1 都市農地や屋敷林等が比較的まとまって残る地区を指定し、地区内に散在する都市農地等を一体の公園として都市計画決定することで、農業の継続が困難となった場合にも区市町村が計画的に都市農地等を取得し、農業公園等として保全を図る制度。

とは言えない。

産地間競争や輸入量の拡大に伴い、農産物価格が低迷する一方で、梱包コストや燃料等の資材価格は上昇し、農家の収益は減少傾向にある。

こうした状況は必ずしも都市農業に特有のものではないが、市街化区域内の農地に対する農業施策は、生産緑地地区に限って、「効用が短期なものに限定せず、地域の実態に応じて必要な施策を実施することができる」*1とされ、市街化区域内農地の大部分を占める生産緑地以外の農地に対しては、長期にわたり本格的な農業振興施策は講じられてこなかった。

しかしながら、上述のような都市農業の農業政策における新たな位置付けに鑑みれば、農業が今後とも展開されることが確実な都市農地については、今後は、生産緑地か否かにかかわらず、農業振興施策を本格的に講ずる方向に舵を切り替えていく必要がある。

5 施策検討に当たっての留意点

(1) 対象区域等

都市農業は、基本法において市街地及びその周辺の地域において行われる農業と定義されているように、市街化区域及び非線引き都市計画区域における用途地域を中心としたものである。ただし、これらの地域内には、残された農地が極めて少ないこともあり、その場合は、市街化調整区域を含む域外縁辺部で営まれる農業が、都市住民に農業体験・学習、交流の場、良好な都市景観の形成や災害時における防災空地等を提供する機能を有することとなるため、周辺部における農業も都市農業に含むものとして捉えることとする。

都市農業の置かれている状況は地域により大きく異なり、例えば、営農類型も首都圏では野菜等が中心であるのに対し、中京圏・近畿圏では米作が大きな割合を占めており、用排水路等の農業用施設の在り方等も地域により実情が異なっている。このため、都市農業の振興を図るべき具体の区域については、国が一律に基準を定めるのではなく、国は都市農業の振興に関する基本的な方針を示し、地方公共団体がこれを受ける形で地域の実情に応じて設定することが適当である。

(2) 都市農業の振興及び土地利用計画に関する制度

都市農業の有する多様な機能を発揮させる観点から、機能の効果的な発揮に

*1 平成3年11月2日3構改B第1183号農林水産事務次官依命通知

関する事業に取り組もうとする担い手を政策的に支援する新たな都市農業振興制度を構築することが考えられる。この場合、その事業計画や担い手の適格性、資質等を事前に評価し、営農を始めた後も取組内容が当初計画に沿って適正に行われているかどうかをチェックするような公的関与の仕組みの必要性について検討する必要がある。

また、農地法に基づき農地を賃貸する場合、基本的に法定更新の規定が適用され、借り手側にいわゆる「耕作権」が発生し、特別な理由なくして農地の返還を求められないということがあるが、これにより、借り手の農業経営の安定継続が図られる一方、貸手が賃貸になかなか踏み切れないという点が懸念される。今後、都市農地を保全し、都市農業の振興を図っていくためには、農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号）の農用地利用集積計画のような仕組みも参考としつつ、都市農地の賃貸借の活性化を図ることを検討していく必要がある。加えて、市民農園を市町村及び農協以外の者が事業展開する場合、自己所有地以外では市町村を介在させないと開業できないという課題も存在する。このため、公的関与の仕組みを前提としつつ、こうした課題に対処し、農地の貸借等を促進するための制度的な措置を講ずる必要がある。

さらに、農地をより流動的に賃貸することができる制度とする場合、相続の際に他者に貸すことを見越して農地を持っておくという心理が働いて、農地が均分相続される可能性が現状よりも高まり、自ら農業を行わない所有者においては農業との直接的関わりが薄れることで、農地として保全していくモチベーションが低下し、農地が適正に管理されず遊休化し、農地の減少や生活環境の悪化につながることも想定される。このため、公的関与の仕組みの検討と併せて、都市農地の保全を図るための土地利用規制を導入する必要がある。

三大都市圏特定市においては、開発圧力が引き続き大きい地域もある中で、平成34年には、面積ベースで約8割（約1.1万ha）の生産緑地地区が指定後30年を経過し、市町村に対する買取りの申出が可能となる。その際、後継者の不在等のため営農継続意向がない場合には、買取りの申出がなされることが見込まれるほか、一定の営農継続意向がある場合に、生産緑地地区として維持されるか否かは、その後の土地利用規制や税制措置の影響が大きいと考えられることに留意する必要がある。

生産緑地制度の活用が進んでいない三大都市圏特定市以外においては、コンパクトシティに向けた施策等、都市の将来像の実現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がある。

（3）税制上の措置

農業は、土地が極めて重要な生産要素であり、都市部においてもある程度の規模の土地を必要とするものである。また、都市部の土地を農業の用に供した場合の収益は、一般に宅地等に供した場合の収益よりも低いという特徴がある。このため、地価が高い都市部においては、宅地と同等の資産価値に見合う課税とした場合には農業収入で生計を立てることは困難であり、農業経営の継続を図る上で、サラリーマン等の一般勤労者、他の産業の事業者等、農家以外の者とのバランスや公平感に配慮しつつ、保全すべき農地の保有コストを低く抑える必要がある。

また、農業経営に必要な一定規模以上の土地を有する都市農業者が、農業経営を引き継いでいくためには、農地に係る相続税負担が過大なものとなり、農地の売却を余儀なくされることのないようにする必要がある。

このように、農地に対する税制は、都市農地の保全及び都市農業の振興を図る上で、密接に関係するものである。このため、市街化区域内農地のうち、生産緑地については、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、固定資産税等の農地評価・農地課税や、相続税の納税猶予措置が講じられ、市街化区域内農地の保全に重要な役割を果たしてきたところである。

一方、三大都市圏特定市以外の市街化区域内農地（生産緑地地区を除く。）については、固定資産税等について負担調整措置が設けられ、評価を宅地並みとしつつ、毎年の税額の上昇幅は毎年10%以下に抑制されてきたが、長く市街化区域内で営農されている農地については、その税額も宅地並みに上昇してきている。こうした状況を踏まえ、三大都市圏特定市以外の市街化区域においても都市農地の保全を図るため、生産緑地の新規指定の促進や農地の保有コストの低減を図ることが課題となるが、地方公共団体にとっては、税収の減少につながる点にも留意する必要がある。

また、三大都市圏特定市の生産緑地地区及び三大都市圏特定市以外の市街化区域内農地（生産緑地地区を含む。）においては、前者については終身営農を、後者については20年間の営農継続を条件に、相続税の納税猶予が認められているが、現行制度上、双方とも農地の貸借を行うとこれが打ち切られてしまう。意欲ある経営体や事業者が規模の拡大や農業への参入を考えても、農地の貸手側に大きな負担を生じさせてしまい、結果として、ふさわしい担い手による活躍の機会が失われることとなっている。

こうしたことから、これらの課題について、課税の公平性等に配慮しつつ、政策的意義や土地利用規制を踏まえた税制措置の検討を進める必要がある。

第2 都市農業の振興に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

1 農産物を供給する機能の向上並びに担い手の育成及び確保

上述のとおり、都市農業の持つ機能のうち、「農産物を供給する機能」は最も重要かつ基本的な機能であり、本機能の向上とその十分な発揮に向け、担い手の育成・確保や生産施設の整備等に関し、以下の施策を推進することとする。

(1) 担い手の育成・確保

都市農業の振興のためには、その担い手となる都市農業者の存在が不可欠である。このため、現在都市農業に従事する農業者の営農を維持するため、地方公共団体や農協等が中心となって、農業技術等の取得に向けた各種研修を実施するほか、新規就農者の育成・確保を図る観点から、就農の準備や所得の確保等を支援する。

また、都市農業者を含む多様な主体による都市農業の振興を図るため、農業委員会等の公的機関が農地の貸手と借り手とのマッチングの役割を果たすように積極的に関与するとともに、教育や福祉等農業以外の分野の民間企業等がその能力に応じて都市農業の振興に関与することができるよう、多様化する都市住民のニーズとこれに対応可能な民間企業等を結びつける体制の構築を検討する。

(2) 生産施設の整備

都市農業の生産基盤たる都市農地に対しては、「宅地化すべき農地」としての性質上、これまで十分な農業施策が講じられてこなかった。他方、市街化が進展する街区の中で狭小かつ点在し、宅地と近接するという都市特有の立地条件により、農薬飛散、臭気、騒音、土ぼこり、土砂流出への対策や、農作業実施のタイムスケジュールを調整するなどの配慮をしなければならないことなどが課題となっている。

このため、都市農業における農産物供給機能の向上を図る観点から、以下の施策について取り組むこととする。

① 生産性の向上に向けた取組への支援

生産緑地地区においては、従前から、機械、施設等の導入又は設置事業については、効用が短期的なものに限定せず、地域の実情に応じて必要な施策を実施することが可能とされてきた。今後は、市街化区域内農地の位置付けを「宅地化すべき農地」から、都市環境を形成する上で「あるべき農地」へと大きく転

換することが施策の基本方向であることを勘案し、市町村が都市農業の振興を図る上で必要と認めた都市農地については営農の継続を前提に、生産緑地かそれ以外の市街化区域内農地かを問わず、農業振興施策の一環として当該市町村が行う支援と併せて国の支援も可能とするような新たな仕組みへの転換を図る。

② 都市住民と共生する農業経営への支援

都市農業が都市住民との共生を図りながら発展していくためには、上述のような課題に対応して、防薬シャッター、防風垣等の整備や適切な廃棄物処理等を実施する必要があるが、このような対策費用については、現状では都市農業者個人が負っている。しかしながら、都市農業が営まれていることによって多様な機能が発揮され、都市住民に便益が生じていることを考慮すれば、こうした費用の負担の在り方について検討される必要がある。

都市農業の振興に取り組む地方公共団体の中には、こうした費用の一部を広く住民の負担により賄う制度を創設している事例もあり、こうした制度も参考にしつつ、都市住民と共生する農業経営への支援策が検討されるべきである。

(3) 経営展開のための技術及び知識の普及指導

従前から都市農業においても実施されてきた協同農業普及事業^{*1}は、農業者に対する技術及び知識の普及指導に高い効果を上げてきている。今後も本事業を継続し、都市農業における経営展開のための新技術等の普及指導を引き続き推進する。

また、都市農業の振興に取り組む地方公共団体の中には、都市農業に対する都市住民の理解を深めるとともに、農作業体験や農業技術の講習等を通じてこれを支える人材を育成することを目的とした農園を地方公共団体自らが開設する事例もあり、こうした取組の横展開を図る。

さらに、農協は、地域の農業者と力を合わせて農産物の有利販売等に創意工夫を凝らして一層積極的に取り組むことが重要であり、消費者のニーズに対応した販売努力を進める上で適切な営農指導を行っていくこととされている。このため、協同農業普及事業の実施に当たっては、農協が行う営農指導とも連携を図りながら、技術及び知識の普及指導のより一層の効果的な実施を図る。

*1 農業改良助長法（昭和23年法律第165号）の規定に基づき、都道府県が農林水産省と協同して専門の職員として普及指導員を置き、直接農業者に接して農業経営及び農村生活の改善に関する科学的技術及び知識の普及指導を行う事業。

(4) 関連諸制度についての情報提供

都市農地の保全及び都市農業の継続を図るためには、相続税納税猶予制度の適用や生産緑地の指定等、都市農業・都市農地に関する関連諸制度の活用が重要であるが、これらの制度については、農地所有者や農業関係者に必ずしも十分に理解が浸透している状況とは言い難い。

このため、農業団体等と連携し、生産緑地、特定農地貸付け、市民農園、税制等の都市農業に係る諸制度について、周知を図るための分かりやすい資料の充実を図る。また、これらを用いて、地方公共団体や関係機関等において、農地所有者や実務に携わる行政機関の関係者等を対象とした説明会を開催すること等により、制度の内容や必要性を伝える取組を促進する。

一方、税制等に関する都市農業者等からの相談に対応するため、農業団体等と連携し、三大都市圏を中心とした各地において、専門家による相談窓口の設置を推進する。

(5) 農村地域の営農との連携促進

都市農業では農地の周年利用による収益向上を図るため、少量多品目生産が特徴の一つとなっているが、今まで都市農業では生産されてこなかった品目については、都市農業者の間でも栽培技術等の知見がない場合が多く、経営の多角化の障害となっている。

こうした課題に対処するためには、栽培技術を有する農村地域の農業者から研修を受けることが効果的である。このような都市部と農村部の農業者の交流は、都市農業者が新たな品目に係る新たな技術の習熟に資するのみならず、当該品目の安定的な生産に必要な苗木等の提供にもつながる場合も見られ、都市農業の経営の安定化に資することが期待される。

このため、都市農業者が新たな品目の導入を希望する場合に、地方公共団体や農協が中心となって、都市農業者を農村部の農業者の元に派遣して行う研修等の取組を推進する。

2 防災、良好な景観の形成並びに国土及び環境の保全等の機能の発揮

都市農業の有する防災、景観形成、国土・環境保全等の機能は、都市農業が継続されることによって、都市住民が間接的に得られる効用である。これらの効用を都市住民が認識することは、都市において農業が存在することの意義について理解を深めることになる。

また、例えば景観については屋敷林と一体で農地が広がる地域等で高く評価さ

れる等、それぞれの機能は一定の条件の下で発揮されるものであり、これら機能が的確に発揮されるよう、都市農業・都市農地の適性に応じて、以下の施策を推進する。

(1) 防災機能の発揮に向けた取組

稠密な市街地においては、火災発生等の延焼防止や災害発生時の一時避難場所としての農地の活用に対する期待は大きく、炊き出しや物資供給を行う災害支援拠点、又は、仮設住宅用地や復旧用の資材置場等として一定期間防災機能を発揮することも期待されている。

そのため、農協等の関係団体の協力の下で、地方公共団体と都市農業者が防災協定を締結し、災害時の農地の活用を円滑化する防災協力農地の取組^{*1}が進められており、中には、被災時に水や電気を確保するための井戸や発電機の活用のほか、農産物の優先的な供給について定めたものも見られる。このように、農業が営まれているオープンスペースが身近にあることは、住民にとって災害等の有事の際の安心をもたらすものとなる。

今後、都市農地が身近にある安全な避難場所等としての機能を適切に発揮できるように、防災協力農地の取組の普及や地域防災計画への位置付けを推進するとともに、防災協力農地に指定された農地において防災訓練が行われる等、都市住民等と都市農業者の共助による地域コミュニティ単位の活動が推進されるための施策を展開する。

(2) 良好な景観の形成機能の発揮に向けた取組

市街地の中で水田や水路網から形成される農業景観や斜面林、屋敷林等の緑地と農地が一体となった農業景観は、貴重な地域資源であり、地域の原風景などとして位置付け、その重点的な保全・活用を図る取組が進められている。

こうした農業景観を、保全されるべき景観として景観計画^{*2}へ位置付けて適切な誘導を図ることや、斜面林や屋敷林については特別緑地保全地区^{*3}等の緑

*1 地方自治体が農地所有者と災害発生時の避難空間、仮設住宅建設用地等として利用する内容の協定を自主的に締結する取組。

*2 景観法（平成16年法律第100号）第8条に基づく、良好な景観の形成を促進するため、景観行政団体である地方公共団体が策定する計画。

*3 都市緑地法（昭和48年法律第72条）第12条に基づく、公害又は災害の防止や、風致又は景観が優れ生活環境の確保等に資する緑地について、行為規制により現状凍結的に保全する制度。

地保全制度の活用等を促進するとともに、地域住民の参画による農業景観の保全活動の展開を推進する。

また、農閑期における景観向上にも資する緑肥植物の植栽、景観に配慮したフェンスや生垣の設置、作物残さの適切な処理等、営農の中で行われる良好な景観の形成に資する取組を推進する。

(3) 良好な環境の形成機能の発揮に向けた取組

緑地の絶対量が不足する大都市において、都市農地が有する、ヒートアイランド現象の緩和、雨水の保水、地下水の涵養、生物多様性保全等の環境形成機能の重要性が高まっている。これらの機能は、農業が適正に行われることで発揮されるものであり、地方公共団体等が積極的に評価し、その効用を享受する都市住民の理解を深める取組が重要となる。このような観点から、都市農地を市町村の環境基本計画や都市の緑地保全のマスタープランである緑の基本計画^{*1}に位置付けている事例も見られる。

特に、農地が、用水路や周辺の緑地と一体となり環境機能を発揮することが効果的であることから、都市の緑地保全のマスタープランである緑の基本計画において、農地の環境機能を明確に位置付け、都市農業者と都市住民の連携の下で、その機能の発揮に向けた取組が推進されるよう必要な措置を検討する。

また、都市農業者が、農産物の直売等を通じて築いた関係の下で、家庭や飲食店から出る生ゴミを堆肥化して活用する等、都市における資源循環の構築に資する取組や減農薬栽培等の環境負荷の低減に配慮した取組も行われており、このような取組の推進に向け、必要な支援を行う。

3 的確な土地利用に関する計画の策定等

三大都市圏特定市における市街化区域内の生産緑地以外の農地は平成4年の約3.1万haから平成25年の約1.3万haと約6割の減少となる一方で、生産緑地地区に指定された農地は、平成4年の約1.5万haから平成25年の約1.4haと約1割にとどまっている。このように、区域区分制度や生産緑地制度は、無秩序な市街地の拡大の防止や都市農業のための土地を確保する観点から一定の役割を果たしてきたが、制度創設から長期間が経過する中で、以下のような課題も顕在化している。

*1 都市緑地法第4条に基づき、都市における緑地の適正な保全及び緑化の推進に関する措置で主として都市計画区域内において講じられるものを総合的かつ計画的に実施するため、市町村が策定する計画。

区域区分制度については、都市計画運用指針において、定期的な見直しの際に、必要に応じて、市街化区域内でまとまりのある農地が分布する区域を市街化調整区域へと編入すること（いわゆる「逆線引き」）が望ましいとされているが、実際に編入される事例は少ない。

生産緑地制度については、三大都市圏特定市以外における指定実績は約100haにとどまっている。この要因として、都市農業者にとっては、30年の営農継続義務の負担が大きいこと、市町村にとっては、市町村の都市政策や農業政策における都市農業・都市農地の位置付けが明確でない中で、税収減につながる取組の推進は困難であることが挙げられる。これらの地域における市街化区域内農地の保全は、農地の保有コストの増大や担い手の不足が顕在化する中で、都市農業者の土地の利用意向に委ねられている。

生産緑地地区の指定に当たっては、緑地機能の発揮を担保する観点から、一団で500㎡以上の区域とする規模要件が設けられており、要件を満たさない小規模な農地は、現に営農が継続されている場合であっても保全対象とされていない。また、公共収用等に伴い、又は複数所有者からなる一団の農地として指定された生産緑地地区で一部所有者の相続等に伴い、生産緑地地区の一部が解除された場合に、残された生産緑地の面積が規模要件を下回ると、農地所有者に営農継続の意思があっても、生産緑地地区全体の指定が解除されてしまう、いわゆる「道連れ解除」が生じている。

こうした点も念頭に置きつつ、今後は第1の4（2）【都市農業の用に供する土地の確保】で述べた方向性の下、土地所有者のみならず地域住民も含む幅広い関係者の理解を得て、地域の実情を踏まえた都市農業の振興や都市農地の保全の在り方が検討される必要がある。そのためには、市町村が、都市全体を見渡したマスタープランにおいて、都市農業の振興や都市農地の保全の方針を定めるとともに、農業振興及び都市計画の双方の視点から個々の農業・農地を評価し位置付けた上で、施策を推進すべき区域を定めることが必要である。

このような認識の下、以下の施策に取り組むこととする

（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

人口減少により人口密度の低下が見込まれる市街化区域内の地域においては、営農の継続が確実と認められ、将来にわたり保全することが適当な相当規模の農地を含む区域については、市街化調整区域への編入（逆線引き）を促進する。編入の結果、その周囲を市街化区域に囲まれることとなる場合であっても、地域における目指すべき市街地像と整合を図りつつ、逆線引きが検討されることが望ましい。

立地適正化計画の検討に当たっては、都市農業振興の観点も考慮し、都市機能誘導区域や居住誘導区域等が設定されるとともに、良好な生活環境の形成や、散発的かつ無秩序な宅地等の開発や低未利用地化を抑制する観点から、都市農業振興施策と連携した取組を推進する。

また、都市計画制度における市町村マスタープラン^{*1}や緑の基本計画においても、都市農地の保全に関する事項の記載により、「都市と緑・農の共生」の実現に向けた取組が推進されるよう必要な措置を検討する。

(2) 生産緑地制度の活用

市街化区域においては、都市計画制度上、生産緑地制度の活用により都市農地の保全を図ることとされており、三大都市圏特定市以外の市町村においても、生産緑地制度が活用されるよう、税制上の措置に関する情報提供も含め、制度の普及に向けた取組を推進する。

生産緑地の所有者が死亡等により生産緑地の買取り申出を行った場合において、市町村が必要な農地を買い取ることができるよう、市町村による計画的な取組を支援する。

現行制度上、生産緑地地区の指定の対象とされていない500㎡を下回る小規模な農地や、農地所有者の意思に反して規模要件を下回ることになった生産緑地地区については、都市農業振興の観点も踏まえ、農地保全を図る意義について検討した上で、必要な対応を行う。

さらに、現行の生産緑地制度は、指定後30年を経過すると買取り申出が可能となり、申出以降は農地保全のための土地利用規制が働かなくなることも踏まえ、適正な農地保全策を検討する必要がある。

(3) 新たな土地利用計画制度の方向性

市町村が策定するマスタープランにおいて、都市農業振興及び都市計画上の位置付けが与えられた農地について、

- ・生産緑地地区指定に至っていない市街化区域内農地を含め、都市農業者の工夫を凝らした営農による多様な機能の発揮と農地の中期的な保全・活用を図る観点
 - ・多様な担い手による営農継続と農地の有効活用を図る観点
- 等から、一定期間にわたり、農地所有者以外の者による耕作を含めた営農に関する計画を地方公共団体が評価する仕組みを検討する。あわせて、農地として

*1 都市計画法第18条の2に基づき市町村が策定する都市計画の基本的な方針。

の保全が図られるために必要な土地利用規制を検討する。

なお、このマスタープランは、都市農業や都市農地の果たす役割を地域住民や都市農業者へ分かりやすく示すとともに、地域住民も含めた、幅広い議論による合意形成プロセスを経て策定されるものとする。

また、都市計画上の意義が認められる農地のより確実な保全を図る観点から、都市計画制度の充実を検討する。

上記の新たな制度は、三大都市圏特定市以外の地域においても、地域の実情に応じて活用される制度とすることが必要である。

4 税制上の措置

上述した貸借を通じた担い手の確保の仕組み及び土地利用計画制度の構築に併せて、都市農業が安定的かつ確実に継続されるよう、都市農業のための利用が継続される土地に関し、税制措置が適切に講じられることが重要である。

その際、税の公平性を維持する観点からは、相応の政策的意義や公益性を有すること、土地利用規制とのバランス等を考慮する必要がある。

これらを踏まえ、都市農業振興上の位置付けが与えられた市街化区域内農地（生産緑地を除く。）について、一定期間の農業経営の継続と農地としての管理・保全が担保されることが明確なものに限り、その保有に係る税負担の在り方を検討する。

また、安定的かつ確実に都市農業を継続するためには、多様な担い手による都市農業の振興とその多様な機能の発揮に資する農地の貸借を推進する必要があることから、都市農業振興上の位置付けが与えられた生産緑地等について、貸借されているもの（市民農園利用を含む。）に係る相続税納税猶予の在り方を検討する。

5 農産物の地元での消費の促進

都市農業の多様な機能の中で、最も基本的な機能である「農産物を供給する機能」を最大限発揮するためには、生産された農産物の地元での消費を促進することが重要である。

農産物の地元消費の促進は、消費者から見れば、生産者との距離が近く、顔も見えるために新鮮かつ安心な農産物を買うことができるというメリットがある。一方、生産者から見れば、少量多品目生産が特徴の都市農業においては一定以上の量と規格が求められる市場への出荷は課題も多いところ、小ロットで多少規格が合わない農産物の販売促進につながるというメリットがある。

このほかにも、長距離の輸送を必要としないことによる環境負荷の低減、地元でどのような農産物が生産されているのかを知ることによる郷土愛の涵養など、多くの利点があることから、農産物の地元での消費の促進に向けて、以下の施策を推進することとする。

(1) 直売所等の整備

① 農産物の地元での消費の促進に寄与する施設の整備

都市農地近隣の住民が容易に当該農地で生産された農産物やその加工品を購入したり、調理品を味わったりすることができるよう、直売所等の販売施設、処理加工施設、レストラン等を整備する取組を推進する。

特に、販売施設の整備に当たっては、地域の実情や都市農業者の希望に応じた柔軟な施設・機器の整備に努めるとともに、農産物の処理加工施設、レストラン、市民農園等の併設、道の駅^{*1}、高速道路の休憩施設、駅舎内の商業施設等の活用等により、農産物の地元での消費が効果的に促進されるよう努める。

なお、直売所が不足している地域においては、マルシェ^{*2}の活用その他の創意工夫を凝らした販売の取組や、既存の施設の有効活用を促進するとともに、補助事業等で整備した既存の施設の直売所への転用が行われる場合には、関係法令に従い、当該転用に係る事務を迅速かつ適正に実施するよう努める。

② 直売所等の経営の効率化と他の直売所等との連携促進

直売所における経営の効率化、集客力の向上等に効果のあるPOSシステム^{*3}に係る販売管理機器等をリース等により導入する取組を推進する。

また、地域の直売所等とのネットワークの強化により品揃え^{そろ}の確保や共同集荷を図るとともに、民間事業者等の協力も得ながら、直売所等で取り扱う農産物等について効率的な物流体制を構築する取組を推進する。

(2) 都市農業者と食品事業者との連携の促進その他販売先の開拓支援

消費者・実需者の需要に対応した農産物の付加価値の向上を図るため、都市

*1 道路利用者への安全・快適な道路交通環境の提供と地域振興への寄与を目的に、休憩施設、案内・サービス施設及び地域振興施設が一体となった施設。市町村等が設置し、国土交通省が登録する。地域振興施設として直売所が併設されることが多い。

*2 生産者等が市街地においてテント等を連ね、農林水産物及びその加工品を定期的に直接販売する会場をいう。

*3 Point of saleシステム。物品販売の売上実績を商品単位で集計するシステム。

農業者と食品事業者をはじめとする民間企業の連携による新商品の開発や販路の拡大を推進するほか、都市農業者自らが冷凍処理、洗浄、カット等の一次加工やその加工品の開発・生産・販売を行う6次産業化の取組を推進する。

また、上記により開発した加工品について、近隣の地域のみならず海外を含めた多様な販路を開拓する取組を推進する。

(3) 都市住民に対する地元産の農産物に関する情報の提供

農産物の地元での消費に取り組む者の活動事例等の地方公共団体のホームページ、広報誌等への掲載、地域内の直売所の所在等を記載した地図の作製・配布、地域の農産物の種類や旬、調理法等を紹介する各種イベントの開催・協力等により、都市住民に対する地元産の農産物に関する情報の提供を推進する。その際には、生産、流通、販売の各段階において、都市農業者や関連事業者の取組内容のみならず、地元産の農産物と外国産の輸入農産物ではコスト面が異なるといった様々な背景も含めた理解が促されるよう配慮する。

(4) 学校給食等における地元産の農産物の利用の推進

① 生産者と関係者との連携の強化等

地元産の農産物の学校給食への供給に当たっては、泥や不要な葉を落とさなければならないことや、まとまった量が必要とされること、早朝など決められた時間までに指定の場所へ届けなければならないこと等の規格、数量、運搬、納入等について、少量多品目生産の都市農業者が個々に対応する上での課題があるほか、生産者が、月単位であらかじめ作成される給食の献立に合わせた収穫が必要となるという課題もある。

このような課題については、地元産の農産物の学校給食への供給が、単に食材として使用されるということではなく、食育や農業に関する教育の一環として行われるものであるとの認識の下、学校給食に関係する者が連携して取り組む必要がある。特に、食に関する実践的な指導を行う栄養教諭をはじめとする学校関係者の理解が重要である。

このため、生産者、学校関係者、食材納入事業者等の関係者が連携して行う、学校給食の調理の実態を踏まえた規格・処理基準の作成、生産者のみにとどまらない、地域ぐるみでの運搬・納入体制や不作時の補完体制を含めた安定的な供給体制の整備等の取組を推進する。

また、生産者が構成するグループや地方公共団体等が、地域の農産物の種類、収穫時期、生産量等に係る情報を学校関係者に適切に提供するとともに、積極的な働きかけをすることにより、地域の農業への理解を深め、連携の強化を図

るための取組を推進する。

② 学校給食以外の分野での取組の促進

学校給食以外の分野においても地元産の農産物の利用を推進することは、新鮮な農産物の供給、地域の農業への理解醸成、食育の推進等の観点から重要である。

このため、国や地方公共団体が所管する公共施設等のほか、幼稚園や保育所、高等学校、大学、老人福祉施設、病院、宿泊施設、企業等の社員食堂、宅配給食等の中食産業、外食産業等の多様な施設・形態における地元産の農産物の利用促進に係る取組を推進する。

6 農作業を体験することができる環境の整備等

都市住民が農作業を体験する場としては、区画を借りて作物の栽培を行う市民農園が一般的であるが、この他にも、収穫体験ができる観光農園、高齢者や障害者の健康維持や社会復帰訓練等を目的とした福祉農園、児童や生徒が農業を学ぶ学童農園など、多様な農園が存在する。これらの農園に対するニーズは、高齢化の進行や農のある暮らしに対する認識の広がり、地域コミュニティの再生に対する機運の高まり等を受け、今後ますます高まるものと予想され、都市において農作業を体験することができる環境を確保することが課題となっている。

また、都市の生活の中で、市民農園をはじめとする都市農地において農業技術を身につけることは、都市住民の農村生活への関心を高めるものでもあり、施策の充実を図るべきものである。

このため、農作業を体験することができる環境の整備に向けて、以下の施策を推進することとする。

(1) 市民農園等の農作業体験の環境整備

都市住民が多様な目的で農業と関わるための市民農園、体験農園、観光農園、福祉農園、学童農園等を整備するため、幅広い年齢層の都市住民や近年増加傾向にある訪日外国人旅行者も視野に入れた広報活動、体験プログラムの作成等に知見を有する専門家の派遣、利用者の安全の確保や関係法令を学ぶための講習会の開催等のほか、これらの農園として利用するための農地の整備や、農地に附帯して設置される農機具収納施設、休憩施設その他の当該農地の保全又は利用上必要な施設の整備など、都市農業者や民間事業者が行う取組について、ソフト・ハード両面から支援する取組を推進する。

また、農作物の栽培指導や収穫体験の実施、高齢者や障害者等に対応した区

画の設置、都市農業者と利用者の交流の場の設置など、都市住民の農作業体験に対するハードルを下げ、農作業体験に取り組みやすい場の提供を促進する。

その際、都市近郊の地方公共団体や農協の中には、食や農業をより身近に感じてもらうため、観光農園や直売所等の農業関連施設に多目的広場やレストラン等の観光関連施設を併設した複合施設を整備しているものもあり、こうした取組も参考にしつつ、都市住民が身近に農作業に親しみながら、農業について理解を深めることのできる環境づくりに努める。

また、上記のほか、地方公共団体が行う都市住民が農業を学ぶ拠点等としての都市公園の整備について、都市農業者の協力の下で農作業に必要な専門的な知識や技術を学べる環境づくりを支援するとともに、その整備を一層推進するため、都市公園体系における公園としての性格や農作業に必要な公園施設の位置付けについて検討する。

(2) 高齢者、障害者、生活困窮者等の福祉を目的とする都市農業の活用の促進

近年、人口減少や高齢化が進む中、農作業を通じて得られる心身のリハビリテーション効果や健康寿命の長期化、共同作業による社会参加促進効果が改めて評価されている。

都市部においては、高齢者の心身の健康維持・増進を目的とした農業体験農園や、公共交通機関が整備された都市部の有利性を活かし、障害者が公共交通を利用して、農作業に従事する福祉農園、引きこもりなどの生活困窮者を援農ボランティアとして受け入れている経営体、遊休化の恐れがあった農地を障害者施設が借り受け、営農を継続する事例などが見受けられる。

今後、福祉分野からの農業に対するニーズは更に高まるものと予想されるが、こういった取組の一層の拡大に当たっては、農業技術の習得や農地確保が困難といった課題を抱えていることに加え、都市農業者が障害者を雇用する際には、福祉に関する知識の不足といった課題がある。

これらのことを踏まえ、

- ① 福祉事業者や企業が農業参入時に必要となる技術・知識習得、借地等を含めた農地の確保、農園の整備に要する費用に対する支援
- ② 高齢者や障害者、生活困窮者の雇用に当たって雇用主である都市農業者に適切なアドバイス等を行うことができるよう、これらの者の特性や福祉制度に知見を有する人材の確保、高齢者・障害者に配慮した施設の整備に対する支援
- ③ 取組の推進に関して、マスコミやインターネット等を通じた都市住民への積極的な働きかけ、関係団体や企業等への周知活動と参画の促進等を推進する。なお、取組の推進に当たっては、国及び地方公共団体の農政部

局や福祉部局が連携し、行政が一体となって推進することが求められる。

7 学校教育における農作業の体験の機会の充実等

自然との触れ合いが少ない都市部において、都市農業は、子供が農業を通じて自然に触れることができる貴重な機会を提供している。

とりわけ、子供にとって農作業体験や都市農業者との交流は、日々口にする食べ物がどのように生産されているかを学ぶことを通じて農業の重要性を学習することができるだけでなく、食べ物とこれを生産する自然や命の大切さについての認識を深め、生産者の努力や食に関する感謝の念を育み、地元でどのようなものが生産されているのかを理解することによって郷土愛を養うなど、様々な効果を及ぼすと考えられる。

これらの効果については、子供が家族との日々の語らいの中で、こんな素晴らしい体験をした、こんな発見があったということを通じた経験に基づいて話をすることにより、直接体験をした子供のみならず、それはやがて子供から家庭へ、家庭から地域へ波及することも期待できる。また、さらに、そのような経験を経て成長した子供が親世代になった際、自らの経験を踏まえて我が子に農業体験をさせるなどの教育を行うことにより、その子供にもまた、上記の効果が波及するなど、農業に関する理解及び関心が次世代にも継承され、深められることにもつながる。

他方、都市農業者にとっても、自らが誇りを持って営む農業が子供や地域に理解され、感謝されることにより、自己の農業に対する誇りと営農意欲の向上につながるものである。

このため、学校教育における農業に関する学習の機会の充実に向けて、以下の施策を推進することとする。

(1) 学校教育における農作業の体験

これまでも、学校教育における農作業体験としては、各学校に設置された学童農園での農作物栽培のほか、農山漁村地域に赴いて宿泊しつつ実施する農林漁業体験学習、教室での学習と農地での見学や農作業体験を組み合わせた総合学習、職業体験としての農作業体験活動など創意工夫された様々な取組が行われている。

しかしながら、農作業体験のねらいや位置付けが曖昧で体験が播種^はや収穫に限られるため学習効果が上がらない等の学校側の課題や、個々の都市農業者の経験に頼るため体験指導の内容やレベルにばらつきがあり、安全管理にも特に

配慮が求められる等の受入農業者側の課題も存在することから、先進的な学校や都市農業者以外にもこうした活動を広く展開し、一層の充実を図るためには、こうした課題をクリアする必要がある。

このため、教育委員会等の学校関係者と農業関係者が連携した、単なる播種時・収穫時の体験にとどまらない通年での農作業体験の小中学校等における教育課程や課外活動への組み込み、その実施に必要な教材や各種マニュアルの整備等を推進する。

また、上記を推進するに当たり、国は、都市農業者や学校関係者が子供に対して多様かつ充実した体験活動の場を提供することができるよう、都市農業者側が子供を受け入れる際や学校側が個々の指導計画を作成する際に参考とすることができるようなPR資料の作成、その情報提供等体験活動の実施に必要な支援を行う。

(2) 都市農業者との交流

現状、学校において授業や様々な行事を通じて都市農業者との交流を図る取組については、都市農業者と学校とが個別に調整して取組を実施している場合が多く、(1)と同様に目的や内容が必ずしも体系的でないといった課題がある。また、その他にも、そのような取組を進めるためには都市農業者等の協力が不可欠であるが、都市農業者が無償で協力している場合、必要な労力や費用が全て都市農業者の負担となり、必ずしも持続的な取組にならないといったことや、学校又は都市農業者がそのような取組を始めようと考えても、その橋渡し役が不在といった課題も存在する。

このような課題に対応して、例えば、農協が、地域で食農教育活動に取り組んでいる個人又は団体を認定・登録し、活動助成金を通じて当該個人又は団体を支援する事例や、学校と都市農業者とのマッチングを行う事例が見られる。また、PTA等を通じて学校と都市農業者のつながりが形成される事例も見られる。

これらの先進事例を踏まえ、都市農業者等の学校への派遣の拡大と併せて、統一的な教材等の整備、交流が一層拡大し円滑に進むためのネットワーク構築、持続可能な取組とするために必要な費用負担の仕組みの構築等を促進する。

8 国民の理解と関心の増進

我が国は、豊かな食生活を実現するため、農産物の多くを海外からの輸入に頼ってきたところであるが、今後、食を巡るグローバル化の動きは更に進んでいくと考えられる。

こうした中、国産農産物の消費拡大を図り、農業を持続可能な産業として成長させていくためには、国民による農業への理解を醸成することが欠かせない。

人口の約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に触れることは、農業や農業政策に対する国民の理解の醸成を図る観点から効果的であり、都市農業の果たす役割は極めて大きいと考えられる。

このような認識の下、都市農業に対する理解を深めるため、以下の施策を推進することとする。

(1) 都市農業に関する知識の普及及び啓発のための広報活動

都市住民に対し都市農業の多様な機能について認識を深めてもらうためには、まず、身近に都市農業が存在することを都市住民が知り、関心を持つきっかけを作ることが重要である。

このためには、都市住民が日常的に触れるメディアや全国的なイベント等、普段、農業に関わることがない者も広く目にする媒体を通じて周知を図ることが効果的である。また、その際には、都市農業が有する多様な機能のうち、新鮮な地場産農産物の供給や地域の原風景となる農業景観の形成等の都市環境面への寄与など、都市住民の関心が特に高そうなものを重点的にアピールするなどの工夫も必要である。

このような観点を踏まえ、地方公共団体や都市農業者等が行う、マスコミやインターネット等を通じた広報活動を推進するとともに、都市農業に関する制度や施策を紹介するシンポジウムをはじめとした全国的啓発活動に取り組む。

(2) 都市農業者と都市住民との交流促進

都市住民に対し、都市農業者自らが生産した作物について説明を行うことや、都市農業の重要性について語ることは、都市住民が一方的かつ受動的に情報をただ受け取るのではなく、都市農業者とのコミュニケーションの中で都市農業を知ることにつながるため、上述の様々なメディアを通じた広報と比較しても、より直接的に都市農業への理解と関心を深める効果が期待される。

このため、市民農園の一般開放、農業体験農園の整備、都市農業者と都市住民が直接触れ合う農業祭やマルシェの開催など、都市農業者と消費者である都市住民とが触れ合える場所や機会のより一層の創出を図るとともに、国はこうした都市農業者と都市住民の交流促進のための取組を支援する。

また、フランスで毎年開催されている国際農業見本市（S I A）も参考にしつつ、食と農業に関連する様々な展示、試食、即売、動物との触れ合い等と一緒に新しいイベントの仕組みについて検討する。

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

都市農業においては、高齢化の進行や、多くの農作業が必要となる少量多品目の栽培方式により、労働力不足が深刻になっている。また、都市化による混住化が進み、狭小な都市農地や分断化された農業用排水路等が存在する中で、これらの農業関連施設の維持管理を誰が担っていくかということが重要な課題の一つとなっている。

他方で、都市住民の中には、農業に関心を持ち、その維持・継続に貢献したいと考える者や、健康増進の観点から自然と触れ合える農作業等に協力したいと考える元気な高齢者が一定程度存在し、かつ、その割合は増加傾向にある。

このような状況を踏まえ、一部の地方公共団体では、農業に意欲のある都市住民に対して、農作業を学習する場を提供し、一定のレベルに達した者を営農ボランティアとして、労働力を必要とする都市農業者の下に派遣する取組や、落ち葉掃きや用排水路の保守作業等への都市住民の参加を促進する取組が行われている。

こうした取組も参考にしつつ、都市住民への農業に関する知識や技術の習得を促進するとともに、農作業に関心を持つ都市住民と都市農業者が必要とする農作業や農業関連施設の維持管理作業等とのマッチングに関する取組を推進する。

10 調査研究の推進

農業関係者の農地の保全・活用に関する意向や都市農業に特有な農業形態などを要因として、都市農業に期待される機能が地域によって異なることを踏まえ、都市農業者と都市住民との間の機能の発揮に係る合意形成等のモデルとなる調査や、都市と緑・農が共生するまちづくりの実現に係る計画づくりのための調査を推進する。さらに、調査結果を公表し、国民の都市農業に対する十分な理解を得るよう努める。

また、都市農業、都市農地に関する基本的なデータや統計等の計画的・定期的な収集・整備を推進するとともに、都市農地の防災機能や、市民農園・福祉農園の健康維持機能、学童農園の教育効果等、都市農業の多様な機能の実証的な分析に取り組む。

第3 都市農業の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

1 連携協力による施策の推進

基本法上、基本計画は期間を限るものとはされていないが、一定期間経過した場合には、計画の進捗状況を踏まえ、関係各省が連携してフォローアップを行い、必要に応じて見直しを行うこととする。また、都市農業振興に向けた施策の充実のため、農林水産省と国土交通省が共同して、地方公共団体や農業関係者等の声を踏まえた検討を行うものとする。

2 地方計画の策定について

都市農業の振興を図る上では、地域の実情に応じて取組が進められることが必要であり、基本法においては、都道府県及び市町村は、都市農業の振興に関する地方計画を定めるよう努めなければならないとされている。

このため、国の基本計画や新たな都市農業振興制度も参考とし、都道府県及び市町村による地方計画が可能な限り早期に作成され、関連する施策との連携を図りつつ、地域の実情に応じた施策が推進されるよう、国から積極的に働きかけるとともに、必要な情報の提供等適切な支援を行う。