

都市農業への機運の高まりと都市農地貸借法の活用

農林水産省 農村振興局 農村政策部 都市農村交流課 都市農業室
都市農業第二班 課長補佐 小林 博美

1 都市農業の多様な機能と期待

(1) 都市農業への関心の高まり

身近にある都市農業・都市農地への関心が高まっています。

令和2年5月に三大都市圏の都市住民 2,000 人に行った調査（以下、「ウェブ調査」）では、8割近い都市住民が「都市農業・都市農地は保全すべき」と回答しており（図1）、昨年度の調査より約5ポイント増加しています。

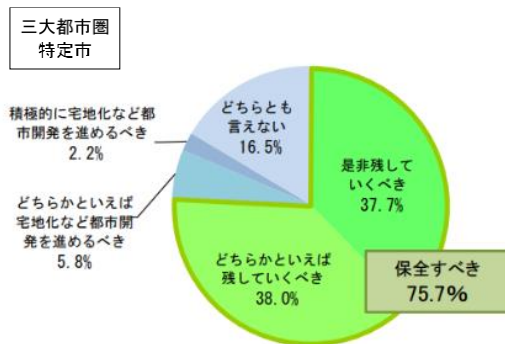


図1 住民の都市農業・都市農地の保全に対する考え方
資料：農林水産省「都市農業に関する意向調査」
(三大都市圏特定市の都市住民2,000人を対象に令和2年5月に実施したWEBアンケート)

特に日常生活の中で農地を目にする機会が多いほどその割合は高いことから（図2）、都市部に農地を保全していくことがとても重要です。

更に新型コロナウイルス感染症（以下、「新型コロナ

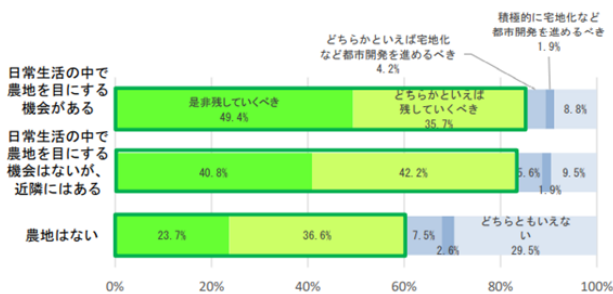


図2 農地とのかかわりや農地保全に対する考え方
資料：図1と同じ

ナ）」の影響により、新鮮な農産物を供給する都市農業や農産物直売所が果たす役割が「高まっている」と回答した都市住民は半分以上を占め（図3）、自粛生活の中、日常生活で目にする都市農業・都市農地について、再認識している結果と捉えることができます。

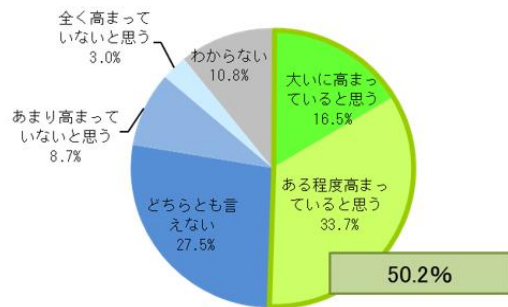


図3 新型コロナウイルス感染症における都市農業の果たす役割
資料：図1と同じ

新鮮な農産物の供給機能以外に、農業体験・交流活動の場としての機能においても、都市部で市民農園を利用したいという問い合わせが増加しているとの声をお聴きします。新型コロナの影響から、身近にあって、かつ体を動かすことができる場として、さらに農産物を自給生産できる場として市民農園への関心が高まっているといえます。

最近では、JAや市民農園開設者と大学との共同調査で市民農園のストレス軽減効果を科学的にデータで裏付けられた成果が発表されています。

このような効果も後押しとなって、利用者の増加につながっているものと推察されます。

(2) 防災機能への期待

住宅が密集している都市部では、多発する豪雨災害等への不安や火災時の延焼防止から、防災空間と

しての機能に多くの都市住民がその役割に期待しています。

ウェブ調査では、8割以上の都市住民が発災時に円滑に農地が利用できるよう事前に自治体やJA、農業者間で協定締結や農地の登録を行う防災協力農地の取組が「必要だと思う」と回答しています(図4)。



図4 防災協力農地の取組の必要性
資料：図1と同じ

具体的な役割については、災害時の緊急避難場所、農産物の供給、生活用水の給水としての役割に多くの都市住民が期待しています。

新型コロナや豪雨災害等により、特に人口が集中している都市部では、これまでの日常生活やワークスタイルが大きく変容し、今までより身近な地域に目が向けられ、近くに存在する都市農地・都市農業を都市部にあるべき貴重な存在とし気付き始めています。

2 都市農業の現状と保全に向けた対応

(1) 都市農業の現状

都市農業では、農業経営上、消費地に近いという立地条件を最大限活用した農業経営が展開されています。

実需者のニーズに即した少量多品目の有機農産物の生産や採れたて新鮮な農産物の自動販売機による直売、伝統野菜をブランド化し、レストランや高級デパートへの直販、コミュニケーションを図りながらの移動販売など様々な農業経営のスタイルがあります。

経営耕地面積は全国平均で3haに対し、都市農業全体では0.7haと2割程度であり、三大都市圏特定市にあつては2割以下と、経営規模は小規模ながらも(図5)、販売金額は年間500万円以上の経営体の割合が17%と全国ほぼ同程度の割合で存在し、

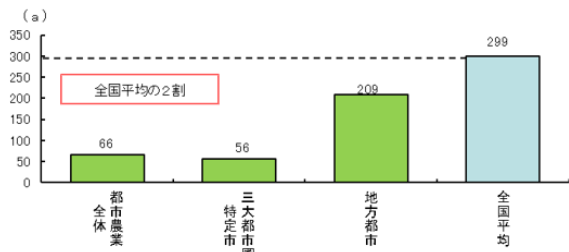


図5 1経営体当たり経営耕地面積
資料：農林水産省「農業構造動態調査(平成31年)」東京都及び全国農業会議所調べ(令和元年)

100万円以上500万円未満にあつては全国より割合が高く、収益性の高い農業経営が展開されています(図6)。(詳細な都市農業者の経営モデルは農林水産省ホームページにある「都市農業にトライ!」をご参照ください。)

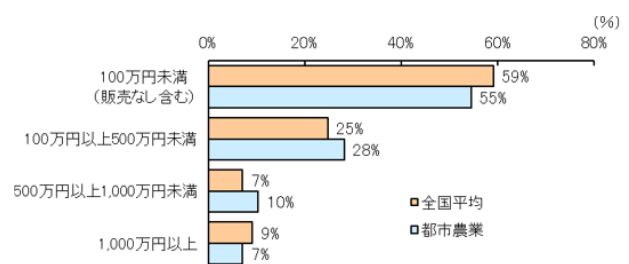


図6 農産物の年間販売金額(農業経営数割合)
資料：農林水産省「2015年農業センサス」東京都及び全国農業会議所調べ(令和元年)

(2) 都市農地の減少

都市農地・都市農業への評価が高まっている一方で、人口減少局面においても都市農地は残念ながら毎年減少しています(図7)。

生産緑地も、減少幅は小さいながらも減少しています。減少の主な要因は、農地以外への転用ですが、後継者が不在のため農業を継続することができず、相続に伴い相続税を納入するため農地を売却するケースが見受けられます。

また、都市部にある立地条件から資産価値も高いため、農地を貸し付ける場合、農地法の手続きが必要となりますが、農地法では耕作者を保護する観点

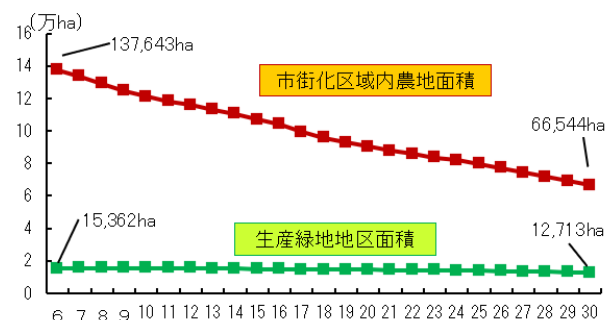


図7 市街化区域内農地面積の推移
資料：総務省「固定資産の価格等の概要調査」、国土交通省「都市計画年報」

から、農地を返還させる場合、都道府県知事の許可を得る必要があるため、所有者は農地の貸借をためらう傾向にあります。

さらに、農地の相続税の納税猶予は、終身営農を義務付けているため、体調により営農困難な場合以外は、農地を貸し付けた場合、納税猶予は打ち切れ、過去に遡って多額の税負担が伴うため、ほとんどの都市農業者は農地を所有した形態で営農をしています。

しかしながら都市部でも全国の農業状況と同様に、農業従事者の不足、高齢化は進行しており、都市部の農地を将来に向け保全していくことが、喫緊の課題となっています。

(3) 国や地方自治体の動き

このような課題と都市農業への機運の高まりから、都市農業の安定的な継続と、都市農業が有する多様な機能を発揮し、良好な都市環境を形成するため、平成 27 年 4 月に都市農業振興基本法（以下、「基本法」）が制定されました。翌年 5 月には基本法に基づく「都市農業振興基本計画」（以下、「基本計画」）が閣議決定され、都市農地の位置付けが「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へと大きく転換されました。

基本計画策定後、都市農地の計画的な保全に向けた施策が展開されました。国土交通省では、平成 29 年に生産緑地法をはじめとする関連する法律を改正し、小規模な農地を生産緑地に指定することが可能となる要件の緩和措置や指定後 30 年経過後も農地を保全できる特定生産緑地制度の創設などが行われました。

農林水産省では、平成 30 年 9 月に施行された都市農地の貸借の円滑化に関する法律（以下、「都市農地貸借法」）により、農地法の特例措置を設け、貸借期間後に農地が返還される措置を講じ、農地所有者は安心して貸すことができ、受け手は生産緑地内の農地を借りやすくなっています。併せて税制面からも、農地を貸し付けても農地の相続税の納税猶予が打ち切れず継続できる措置を講じ、都市農地が円滑に貸借できる環境が整備されています。

また、自治体においても、基本法に定める地方計画を策定する自治体が毎年増加しています（表 1）。地方計画を策定した自治体の中には、過去に廃止した農政部局を復活し、都市農業を強力に推進していく自治体や、宅地から農地に再生する独自の支援策を講じている自治体もあり、各自治体で都市農業を支援する動きも出てきています。

まだ未策定の自治体においては、都市農業への関

表 1 地方計画の策定状況

地方計画策定済み(9都府県、53市区)

(令和2年3月末日現在)

都道府県	策定年月日	概要
関東	埼玉県 H29. 3月	新規策定
	千葉県 H29. 12月	〃
	東京都 H29. 5月	既存計画の見直し
東海	神奈川県 H29. 3月	〃
	愛知県	〃
近畿	滋賀県 H30. 12月	〃
	京都府	〃
	大阪府 H29. 8月	〃
	兵庫県 H28. 11月	〃

市区町村	策定年月日	概要	
栃木県 宇都宮市	H31. 3月	新規策定	
埼玉県	川越市	〃	
	川口市	H30. 3月	〃
	草加市	R2. 3月	新規策定
	朝霞市	H31. 3月	既存計画の見直し
	和光市	〃	新規策定
	八潮市	〃	既存計画の見直し
千葉県	鶴ヶ島市	R2. 3月	新規策定
	市川市	H28. 3月	新規策定
	船橋市	H30. 2月	既存計画の見直し
	松戸市	H31. 3月	新規策定

市区町村	策定年月日	概要	
東京都	世田谷区	H31. 3月	既存計画の見直し
	板橋区	〃	〃
	杉並区	H31. 1月	〃
	三鷹市	H31. 3月	〃
	昭島市	H29. 11月	〃
	調布市	R2. 3月	〃
	町田市	H29. 3月	〃
	小平市	H30. 3月	〃
	日野市	R2. 3月	〃
	国立市	H29. 3月	〃
	狛江市	H30. 3月	〃
	東大和市	〃	〃
	清瀬市	H29. 3月	〃
	武蔵村山市	H30. 3月	〃
	多摩市	H31. 3月	〃
	西東京市	〃	〃
神奈川県	日の出町	R2. 2月	〃
	横浜市	H30. 11月	〃
	川崎市	H30. 3月	既存計画の見直し
	平塚市	H31. 2月	新規策定
	鎌倉市	H30. 7月	〃
	藤沢市	H29. 3月	〃
	厚木市	H30. 3月	〃
	大和市	H31. 3月	〃
海老名市	H30. 12月	既存計画の見直し	
南足柄市	R2. 3月	〃	

市区町村	策定年月日	概要	
静岡県	静岡市	H30. 3月	新規策定
	浜松市	H31. 3月	〃
愛知県	名古屋市長	H30. 3月	既存計画の見直し
	安城市	H31. 3月	新規策定
大阪府	北名古屋市長	〃	〃
	大阪市	H30. 6月	〃
	豊中市	R2. 3月	〃
	交野市	H31. 4月	〃
兵庫県	神戸市長	H30. 9月	〃
	西宮市長	H31. 3月	〃
高知県	伊丹市長	H29. 3月	〃
	高知市長	R2. 3月	既存計画の見直し
福岡県	北九州市	H28. 5月	〃
熊本県	熊本市	H30. 1月	〃
	荒尾市長	R1. 7月	〃
鹿児島県	鹿児島市長	H29. 3月	〃

※ 赤字は令和元年度中に地方計画の策定又は見直しを行った地方公共団体。

心が高まっている機運を的確に捉え、都市農業に対する行政の方針を示す地方計画の策定に向け、前向きに取り組むことが期待されます。

(4) 都市農地の所有と利用を分離

都市農業は、新型コロナでさらにその存在感を増し、持続的に営まれるよう、都市農地を将来にわたって適正に保全し、その有効な活用を図っていくことが必要不可欠です。

そのためには、農地の価格が高額な都市部では、売買による農地の有効活用は困難であるため、所有と利用を分離し、貸借によって農地の利用を促進することが効果的です。

3 都市農地貸借法の活用状況

(1) 制度の活用が大幅に増加

これまで様々な措置を講じてきたところですが、実際に都市農地貸借法が施行された平成 30 年 9 月から令和 2 年 3 月末までに活用された件数は 174 件、面積は 30.6ha と前年度末の 42 件、8.2ha から、大幅に増加しています（表 2）。

都市農地貸借法の二つの仕組み別では、自ら耕作する者に係る貸借では、件数 119 件、面積 22.2ha が都市農業者に貸し付けられています。平成 30 年度は東京都を中心に関東圏で主に活用されていましたが、令和元年度は赤字の自治体で新たに活用されており、西日本の大阪府、兵庫県を中心に活用され、今後さらに未活用の自治体に広がっていくことが期待されます。

もう一つの仕組みである市民農園の開設に係る貸借においては、件数は 55 件、面積は 8.4ha、区画は約 6 千区画開設されています。農業に手軽に触れ合いつつ、品質の高い農産物を栽培したい都市住民のニーズ等を踏まえ、手ぶらで農業指導が受けられる農園の開設など様々なサービスが提供されている農園が市街化区域内に展開され、農業への理解醸成や都市住民の生活の向上に貢献しています。

(2) 制度の活用事例

活用されている事例では、所有者の高齢化により農地の維持管理が困難になった農地を規模拡大意向のある農業者へ集積した事例や、20 代の新規就

表 2 都市農地の貸借の円滑化に関する法律の認定等の状況

都市農地の貸借の円滑化に関する法律に基づく事業計画の認定等は、174件・305,830㎡で行われた（令和2年3月末実績）。

① 自らの耕作の事業の用に供するための都市農地の貸借の円滑化 【借りた都市農地で自ら耕作の事業を行う場合】

都道府県名	市区町村名	事業計画の認定状況		都道府県名	市区町村名	事業計画の認定状況		
		件数	面積 (㎡)			件数	面積 (㎡)	
埼玉県	朝霞市	1	3,431	神奈川県	川崎市	1	239	
	新座市	1	5,239		平塚市	1	2,406	
	富士見市	1	1,635		茅ヶ崎市	2	1,582	
	坂戸市	1	5,066		愛知県	名古屋市中区	4	13,684
千葉県	船橋市	1	1,759	碧南市	1	3,419		
	世田谷区	5	9,725	日進市	1	2,369		
東京都	板橋区	1	2,050	京都府	京都市	5	7,131	
	練馬区	5	18,754	大阪府	岸和田市	1	2,507	
	足立区	1	1,772		高槻市	1	500	
	江戸川区	1	689		貝塚市	2	2,587	
	八王子市	5	6,471		八尾市	8	10,288	
	三鷹市	5	13,466		寝屋川市	1	1,138	
	府中市	8	7,951		河内長野市	1	1,682	
	昭島市	2	4,143		柏原市	1	1,595	
	調布市	2	2,767		東大阪市	3	4,603	
	町田市	6	14,186		泉南市	3	4,113	
	小平市	5	11,603		兵庫県	神戸市	1	4,847
	日野市	4	8,795			尼崎市	5	8,013
	東村山市	5	6,752	伊丹市		7	5,111	
	国立市	1	1,317	宝塚市		1	1,114	
	清瀬市	1	2,776	川西市	1	451		
	武蔵村山市	2	3,845	和歌山県	和歌山市	1	7,864	
	多摩市	1	400					
	西東京市	2	363					
					9	46	119	222,199

② 特定都市農地貸付けの用に供するための都市農地の貸借の円滑化 【借りた都市農地で市民農園(貸し農園)を開設する場合】

都道府県名	市区町村名	特定都市農地貸付けの承認状況			市民農園開設数
		件数	面積 (㎡)	農園区画数	
埼玉県	さいたま市	1	1,288	75	1
	川口市	1	1,187	114	1
	朝霞市	1	2,254	140	1
千葉県	柏市	1	4,241	185	1
	八千代市	1	2,457	121	1
東京都	目黒区	1	1,652	18	1
	世田谷区	5	8,536	728	5
	杉並区	2	2,572	329	2
	練馬区	3	6,147	502	3
	足立区	1	3,773	217	1
	江戸川区	1	1,288	140	1
	八王子市	1	1,809	86	1
	三鷹市	1	1,860	112	1
	府中市	1	2,000	166	1
	調布市	1	2,099	225	1
	小金井市	1	990	69	1
	狛江市	1	1,364	130	1
	横浜川島	2	4,100	223	2
	川崎市	3	3,164	220	3
藤沢市	1	1,577	135	1	
茅ヶ崎市	1	1,881	140	1	
綾瀬市	1	2,193	140	1	
静岡県	静岡市	3	2,547	237	3
愛知県	名古屋市中区	1	851	44	1
京都府	京都市	1	2,319	146	1
	大田市	3	4,176	229	3
大阪府	堺市	4	4,030	142	—
	吹田市	1	1,197	118	1
	茨木市	1	406	15	1
	門真市	1	2,234	161	1
	尼崎市	2	1,742	157	2
	西宮市	1	1,664	112	1
	伊丹市	3	2,656	171	3
宝塚市	2	1,377	39	1	
9	34	55	83,631	5,786	50

※ 赤字は令和元年度中に新たに都市農地貸借法の認定等があった地方公共団体。

農者がトマト栽培に取り組むため所有者の意向を踏まえて長期間農地を借り受け、都市農業の新たな担い手として第一歩を踏み出した事例、借りた農地で市民農園を開設し、その管理保全作業を障がい者が行っている事例、JAが所有者と借受者とのマッチングを行い、トラブルなく安心して貸借を行っている事例など、様々な取組が都市部で展開されています。

今後も都市農業を起点とした新たな取組が生まれ、身近にある都市農業の良さを都市住民に再認識していただきつつ、都市農業者からも積極的な取組の発信を行うことによって都市住民との距離を縮めていただき、地域が一体となって都市農地を将来に向かって保全していく取り組みに発展していくことが望まれます。

4 おわりに

都市農地貸借法は、従来の法律の手続きでは農地法のみのため借りることが難しかった都市農地が、借りやすくなるという都市農業者にとってのメリットのみならず、都市農地の所有者にとっても、自ら耕作ができなくても他の方に貸すことができる所有の負担を軽減する大きなメリットがあります。

また、生産緑地の約8割がその指定から30年を迎え、所有者が市区町村に買取りの申出ができるようになる、いわゆる2022年問題に対しても、30年後さらに10年間延長できる特定生産緑地制度を選択しやすくなる効果や、現在生産緑地の指定が進んでいない、三大都市圏の特定市以外の地方都市の市

街化区域内農地についても、生産緑地の指定がしやすくなる効果が期待されます。

都市農地の貸借を円滑に進めるためには、制度を実際に動かしていただく現場関係者の皆様に制度をよく御理解いただき、上手に活用していただくことが重要です。市街化区域内ではこれまで農地の権利設定がほとんど行われていないため、自治体によっては不慣れな面も見受けられますが、ノウハウも徐々に蓄積されてきていると感じています。

農林水産省としては、より円滑に現場で制度を活用できるようどのような課題があるのか、マッチングはどのようにしているのか、現場に赴いて、直接拝聴させていただきたいと考えております。

末尾となりますが、ある都市農業者から、新型コロナウイルスによって、農産物の出荷先がすべて一時的にストップしてしまい、新たな出荷先を模索している最中、困窮している状況を知った全国の多数の方々から支援をいただき、農業経営を継続することができたと感謝の声をお聴きしました。

新型コロナウイルスによって日常生活が大幅に変化している中、農業を通して全国的な共助・互助の取組が生まれ、都市農業者を支えていただき感謝申し上げます。

都市農業の振興に御尽力いただいている関係者には、ウィズコロナ・アフターコロナの状況の下、持続可能な農業経営を実現し、都市農業の有する多様な機能が十分に発揮できるよう更なる御協力をお願いいたします。