

農林水産省「都市農業の振興に関する検討会・ 中間取りまとめ（平成24年8月）」

都市農地活用支援センター

「まど」の武蔵大学後藤教授の論稿中に示されている農林水産省「都市農業の振興に関する検討会・中間取りまとめ（平成24年8月）」の目次及び主要部分の抜粋を以下に掲載する。併せて、国土交通省社会資本整備審議会都市計画部会報告等を掲載することとする。（出典：農林水産省HP、国土交通省HP）

1. 都市農業の振興に関する検討会 中間取りまとめ（平成24年8月）目次

はじめに

I 都市農業・都市農地をめぐる動向と政策の推移

- 1 高度経済成長期における対応
- 2 バブル経済期の地価高騰の影響とその帰結

II 社会・経済の変化と都市農業・都市農地の意義

- 1 都市農業・都市農地の多様な機能の発揮
- 2 社会・経済の変化と都市農業政策への要請
 - (1) 住民の関わりへの深化
 - (2) 住宅と農地の共生するまちづくり

3 都市農業・都市農地に関する政策の転換

III 早急に取り組むべき政策課題

- 1 国民的理解の醸成
- 2 都市農業の振興・都市農地の保全のための取組の推進
 - (1) 地方自治体の実情に応じた方針の明確化
 - (2) 講ずべき施策
 - (3) 都市農業の振興施策の具体化に当たっての留意点

IV 都市農業・都市農地に関わる諸制度の見直しの検討

- 1 直面している問題点
- 2 検討に当たっての論点・留意点
- 3 各委員から提起された意見・提案

V 今後の取組の進め方

2. 同抜粋（Ⅲ、Ⅴ）

Ⅲ 早急に取り組むべき政策課題

都市農業の振興等に関しては、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「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示されている。また国土交通省の都市計画制度小委員会 社会資本整備審議会においては、都市農業に関し、都市農地を必然性のある、あって当たり前の安定的な非建築的土地利用として活かしていく等の観点から検討が進められているところである。

このような国における施策の展開方向を踏まえ、また、高齢化等の社会の変化に速やかに対応していくため、以下により、都市農業の振興のための施策を早急に具体化し、実行に移す必要がある。

1 国民的理解の醸成

（都市における住民の意識と更なる理解の醸成）

都市農業・都市農地に対する住民の評価は高く、平成21年度の東京都によるアンケート調査では「東京に農業・農地を残したい」とする回答者が85%にのぼっている。

このような住民の意向を踏まえ、都市農業の振興や都市農地の保全のための取組を一層着実に進めていくことが求められる。このためには、都市農業の多様な機能や、これを維持していく上での課題について住民の更なる理解を得、また「住宅と農地が共生するまちづくり」を進めていくことについて農業者、非農業者双方の共感を得ていくことが重要であり、このことを通じ、地方自治体の積極的な活動を促すことが期待できる。また、住民自身についても、便益に見合う費用の支払いや農業ボランティアへの参加を通じて、より積極的・主体的に農業・農地に関わりたいという層の拡大が期待できる。

（幅広い国民からの理解・共感の必要性）

都市に農業・農地を残していくためには、直接の当事者である都市農業者や施策の実施主体である行政の意識・行動も極めて重要であり、農業・農地を残していくことに対し、都市農業者や行政からの共感を得る努力も必要である。

さらに、今後、都市農地の保全等に関し土地利用や税制に関する制度の見直しも検討される中では、市街化区域に住む住民や農業者だけでなく、このことで影響を受ける、より幅広い国民のコンセンサスも必要となる。

(住民の理解と共感を得るための施策)

都市農業・都市農地に関し住民の理解と共感を得るには、地元産の農産物の消費や農業体験などに住民自身が実際に関わる機会を設けることが有効である。そのためには、以下の2に掲げるような施策を速やかに具体化し、住民が、農業・農地の多様な機能を体験できる機会を提供することなどが考えられる。

(分かりやすく、説得力のある情報の提供)

また、都市農地が都市の緑を補完するものとして具体的にどのように役立っているのかを、抽象的・総論的ではなく、経済的評価、シミュレーション、管理費用の比較等を用いて、分かり易く、説得力のある形で伝えていくことも大切である。

その際、国民が十分な基礎知識に基づいて判断できるよう、議論の背景となる情報についても分かりやすく伝える必要がある。

(今後の政策方向の明確化)

なお、検討会の中では、都市農業・都市農地に関する従来の考え方が広く浸透している中で都市農業・都市農地の重要性を踏まえ、これまでの位置付けの転換と今後の政策の推進方向を明確に示す観点から、都市農業の振興に関する基本的な法律や条例等の制定を目指すべき、又は、食料・農業・農村基本計画の内容を充実させるべきとの意見があった。このことについては、今後、都市農業・都市農地に関する理解の広がりや踏まえ、改めて検討する必要がある。

2 都市農業の振興・都市農地の保全のための取組の推進

(1) 地方自治体の実情に応じた方針の明確化

(地方自治体における取組の拡大)

都市農業の振興等に関しては先進的な地方自治体において積極的な取組が始まっており、国においても、こうした取組を支援するとともに、関連する情報の提

供等により、そのような取組を他の地域へと広げていくことが求められる。

(各地方自治体において方針を明らかにする必要性)

我が国の都市農業の姿を概観すると、関東・首都圏では畑作が中心、関西や中京圏では水田が中心と圏域ごとに状況が異なっている。また、同一圏域にあっても、農地の賦存量、住宅の密集度、公園・緑地の整備状況等、都市をめぐる環境はそれぞれに異なっており、都市農地の保全に当たっては、地域性への配慮や立地特性に留意する必要がある。

このような状況を踏まえれば、各都市において農業・農地に求められる機能は様々なものとなると考えられ、都市農業の振興に着手しようとする地方自治体においては、まず、まちづくりの中で農業・農地をどのように位置付け、どう活用しようとするのかという基本的な方針を明らかにする必要がある。

(多様な関係者との対話・協働)

都市農業・都市農地に関する基本的な方針を定めるに当たっては、地方自治体が現状を把握した上で、住民や農業者に加え、福祉、教育、都市計画等の多様な分野に関わる主体の参加を求め、議論と実践を進めることが重要である。

近年、課題解決のため、多様な主体が協働して取り組む「円卓会議」が各地で見られる。こうした多様な関係者が集まり、対話と協働により問題解決を図るといった取組姿勢は参考となるものであり、国も、そのような方式で行われている協議の先進事例の情報提供を行う等により、このような取組を支援していくべきである。

(一定の方針に即した施策の実施)

地方自治体が、自ら定めた方針に従い都市農業の振興・都市農地の保全に関する施策を計画的に実施していくには、例えば、活用しようとする都市農業・都市農地の機能ごとに数値目標を定めて施策に裏付けを与えるとともに、その進捗状況を住民に示し、理解を得ていくといった取組が有効である。

国においては、このような取組も含め、地方自治体において、一定の方針に即した施策が円滑に講じられるよう支援を行うべきである。

(2) 講ずべき施策

国及び地方自治体においては、各自治体の方針に即して、意欲ある農業者等の取組が推進されるよう、以下に掲げるような施策を具体化すべきである。また、各自治体が施策を講ずるに当たっては、他の自治体等

における先進的な事例を参考にすることが有益であり、国においては、そのような事例の紹介も積極的に行うことが考えられる。

①地元産の新鮮な食料の供給体制の充実

(国及び関係機関が一体となった振興施策)

自然的地理的条件の制約から大規模な借地経営の展開が難しい市街化区域にあっては、後継者不足を起因とする農業者の減少は、生産の減少や農地の縮小に直結する。都市における農業経営は、地域によっては経営収支がマイナスに陥っている実態さえあり、国、自治体、農協等が一体となって振興施策を講じていく必要がある。

(都市の特徴を踏まえた振興施策)

具体的な振興施策の検討に当たっては、農に対して強い関心を持つ住民の存在や、大規模な土地利用型農業の困難さといった都市農業の特徴を踏まえる必要がある。各都市の事情に即し、農業体験農園、施設園芸等の振興、農産物販売施設等の整備、学校給食への納入の推進等、地域に即した施策を進めるべきである。

その際、経営面積が小規模である、農業者の数が少なく地域単位での取組が困難であるといった都市農業者の実態に即した施策となるよう留意が必要である。

加えて、多様な住民が暮らし、必ずしも住民同士や住民と行政の日常のつながりが強くない実情を踏まえ、以下の②及び③に掲げる施策も含め、新たな取組の実現を推進し、住民・行政と農業者との間をコーディネートできるような仕組みを整備すべきである。

②市民のための多様な目的による農地利用の推進

(市民農園等の農業体験の機会の充実)

社会の成熟化が進む中で、農への関わりを希望する市民が増加している。平成21年度の東京都によるアンケート調査では、半数以上の回答者が「農作業の体験をしたい」と回答しており、また、市民農園の応募倍率も、2倍を超える都市が少なくない。このような農業体験の機会の充実を望む声に応え、市民農園、農業体験農園、観光農園等の取組を振興することが必要である。

また、農業体験への需要は、市民個人によるものだけでなく、NPO、サークルなどの団体、福利厚生を目的とする企業等多様な形をとって表れるようになっており、そうした社会的ニーズを取り込んだものにしていくことも必要である。

(住民を対象とした農業指導)

都市において農に関心を持つ住民の中には、農業に

関してより専門的な知識を身につけ、長期的に農業に取り組みたいという要望も増加している。住民の農業・農地に対する関与を確固たるものとしていくためには、このような要望への対応も重要であり、農業体験農園や地方自治体の農業講座の開設など、農業技術を身につける機会の整備を進めるべきである。また、技術を習得した後に、その能力を発揮する場を確保すること、例えば、農業ボランティア等として長期にわたり農業に関わっていける仕組みづくりも必要である。(福祉・教育などの行政部局との連携)

我が国の人口のおよそ7割が集中する市街化区域においては、福祉や教育など多様な目的から農業に対して潜在的に強い需要がある。しかしながら、これまでは農政部局と福祉、教育等の部局との間では、国、都道府県、市町村のどの段階においても一部を除き連携した取組は進められておらず、十分な成果があがっていない。こうした状況を踏まえ、行政が一体となった対応が講じられるよう部局間の連携を強化するとともに、多様な目的に応じた農地利用の実現に向けた施策の充実を図るべきである。

③防災その他の公益的機能の発揮

(防災協力農地の充実)

平成23年3月に発生した東日本大震災を契機として、農地の防災機能への期待が著しく高まっている。防災協力農地について、個々の農地の位置、面積等を踏まえ地域の防災計画に具体的に位置付ける、協定内容をできるだけ具体的なものとする、防災機能を兼ね備えた施設の整備を進める等、内容の高度化を促進すべきである。その際、行政、住民、農業者等の関係者が十分に話し合い、役割を担うこととなる農業者等が納得した上で取り組む手順を踏むことが重要である。そのことが関係者の結束力を強め、防災体制の強化につながるものと考えられる。

(多様な主体による水路の管理)

関西や中京圏の都市部に多く賦存する水田は、大雨の際の遊水機能、ヒートアイランド現象の緩和、良好な景観の形成や生態系の維持等、様々な役割を果たしている。このような多様な役割を果たす水田を保全していくには、単に水田だけではなく、水路の管理や雑排水対策等も講じていく必要がある。水路等に関するこのような問題は、農業者以外の住民が大多数を占める都市では年々深刻の度合いを増してきており、住民を含む多様な主体が関わる管理手法を考える必要がある。

(公益機能維持のための協力体制の構築)

都市農地は、防災、景観形成、国土・環境保全等のさまざまな公益的な機能を発揮している。しかしながら農業側だけの負担による機能維持には限界があり住民、自治体等との協力体制を構築し、消費者や住民が主体的に関わっていく仕組みを設けることが必要である。また、公益的機能が持続的に維持できるよう、都市農業者を対象とした施策についても様々な観点から検討する必要がある。

(3) 都市農業の振興施策の具体化に当たっての留意点

施策の具体化に当たっては、都市農業・都市農地が提供する便益と受益者を整理し、農業者、住民、行政等でどのように役割や費用を分担するかを明確にする必要がある。例えば、多様な機能の中には、農業体験農園のような農業経営の一部として展開できるものもある。このようなものについては、農業者は利用者から受け取る料金により経営が成り立つよう努力すべきであり、行政等が施策を講ずる場合であっても自立的な経営の確立に資するものとすべきである。また、受益者が特定できない便益を維持・増進する施策については、必要となる費用を公的負担により広く共同で負担する「応益的共同負担」によることも考えられる。

国において施策を具体化する場合は、地方自治体や農業者の裁量の下で行うことが望ましいのか、あるいは国として一律の対応をすることが適当か、補助金又は税制による措置がふさわしいか、といった点についても便益の性格に着目して整理することが必要である。

(参考) 都市農業・都市農地の果たす機能

①食料の生産活動が行われることで発揮される機能

・地産地消による新鮮で安全な食料の供給

近隣の農地において、住民が自らの目で生育の過程を確かめることのできる安全・安心な農産物が生産され、直売等を通じて新鮮なうちに供給・消費される機能。

・身近な農業体験・交流活動の場の提供

身近に農業体験農園、市民農園、福祉農園等があることで、住民が、日常的に、余暇、生きがい、教育、福祉等の様々な目的で農作業に関わることができ、これを通じてコミュニティや新たな雇用の場が形成される機能。また農作業や収穫の

体験、採れたての野菜の調理等の機会を確保し、食育の場を提供する機能

②適切に管理されたオープンスペースが存在することで発揮される機能

・防災空間の確保

建築物の密集する都市における貴重なオープンスペースとして 震災の際火災の延焼を防止し、避難場所・仮設住宅建設用地として利用される機能。また、大雨の際、雨水を保水・浸透させ都市の浸水を防止する機能（なお、管理されたオープンスペースによる効果ではないが、農業生産活動で用いられているビニルハウスや井戸が災害時に活用できる等の機能もある）。

・緑地等としての良好な景観の形成

人工的な建築物に囲まれた都市の中で、適切に維持管理された農地や水利施設等が、貴重な緑地空間、水辺空間として良好な景観を形成し、生活にやすらぎや潤いを感じさせる機能。

・国土・環境の保全

都市の緑を形成する主要要素の一つとして、農地や水利施設等が、ヒートアイランド現象の緩和、地下水の涵養、生物の保護等の役割を果たす機能。

③これらの機能を身近に実感できることで発揮される機能

・農業への理解の醸成

都市計画区域内には全人口の9割以上が、また、市街化区域内でも全人口の約7割が生活しており、これらの住民が日常生活の中で農業・農地に接し、その機能を実感することで、農業への理解の深化を促す機能。

V 今後の取り組みの進め方

以上、都市農業の振興と都市農地の保全に関し、これまでの検討会における議論を中間的に整理し取りまとめた。これまでの議論を通じ、早急に施策を講ずべき事項と更に検討を深めるべき事項とが明らかとなったところであり、今後は、これを踏まえ、以下により取組を進めていくべきである。

①国民的理解の醸成

都市農業の振興や都市農地の保全に対する国民的なコンセンサスの醸成は、制度面での検討を進める上で前提となるものであり、Ⅲの1の整理に従い、国に

において優先して着手する必要がある。その際、都市における住民の意識を正確に把握した上で啓発活動に取り組むことが重要でありアンケート調査等の実施も検討すべきである。

②都市農業の振興等のための取組の推進

高齢化等が進展する中、都市においても、地場産品の購入や農業体験等を通じて日常的に農業と関わりたいという声はますます高まっていくものと見込まれ、その対応は急務である。国においては、Ⅲの2の整理に従い、本年度予算の活用が可能なものについては速やかに、また、来年度予算要求へ反映させるべきものについてはそのプロセスを通じ、取組を具体化していくべきである。また、地方自治体に対しても、同様の取組を促していくべきである。

③諸制度の見直しの検討

都市農地の保全等に関する制度の見直しは、都市農業の今後を考える上で極めて重要な待ったなしの課題である。多数の国民の利害に直接の影響を与える極めて困難な課題ではあるが、避けて通ることはできず、本検討会においても、これまでに提起された問題点、意見・提案等に基づき、制度改革に向けた精力的な議論を直ちに進めていくこととしたい。

市街化区域等において営まれる都市農業は都市計画制度と密接な関連があり、また、都市農地は緑地と表裏一体の存在でもある。制度検討に際しては、農業政策を所管する農林水産省と都市政策・緑地政策を所管する国土交通省との連携を一層強化し、一体的、総合的に取り組むことが必要である。このため、農林水産省に対しては、本検討会における検討を踏まえ、国土交通省の都市計画制度小委員会(社会資本整備審議会)における都市計画制度の総点検の議論等、都市計画サイドの検討に積極的に関与することを求めたい。同時に、本検討会における議論が円滑に進むこととなるよう、議論に必要な基礎的な情報の収集・分析等を求めたい。特に、地方自治体や農業者等からの情報、要望等は重要であり、これらを把握するための体制の整備を求めたい。

3. 国土交通省社会資本整備審議会都市計画部会報告

昭和43年に制定された新都市計画法の重要な柱となっている線引き制度は、市街化区域内農地が農地法の転用許可対象から除外されたことに加え、平成3年から特定市等の市街化区域内農地の固定資産税が宅地並み課税となったこと、特定市における市街化区域内

農地が相続税の納税猶予制度対象から除外されたこと及びこれらの課税強化から逃れる営農継続農地の受け皿として生産緑地地区制度を用意したことにより農地転用・宅地化促進制度の色彩を強め、都市農地・農業に大きく影響を持つことになった。

このように税制と深く絡み合っているが故に、現在の制度の前提となっている住宅政策、農地制度が時代の変化に即して変わっているにも拘らず、市街化区域内農地については平成3年以降制度改正はなされていない。

しかし、人口の減少、都市の縮退、低・未利用地の増大が現実のものとなる中、社会資本整備審議会(都市計画制度関係の部会)で、線引き制度のあり方が最重要課題となっており、市街地における農地の位置付けを転換しようとする動きが顕在化している。

①都市計画部会・都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告(平成21年6月)

都市計画部会・都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会(平成20年5月～平成21年6月)では、今後の都市政策の方向として集約型都市構造と環境共生を主眼とする「エコ・コンパクトシティ」を掲げる報告をとりまとめた。

都市農地については、以下のように述べられている。

『農』との共生」として「モータリゼーションの進展により、都市近郊に依然として都市的開発の拡散が見られる一方で、消費地近接の利点を生かした農業生産機能の評価や、自然とのふれあい、憩いの場等といった都市住民の農地に対する多様なニーズが顕在化してきている。したがって都市と農地を対立する構図でとらえる視点から脱却し、都市近郊や都市内の農地について、新鮮で安心な地産地消の農作物を提供してくれる農業生産機能を中心に、自然とのふれあい、憩いの場、防災機能等の農地の多面的機能を、都市が将来にわたり持続していくために有用なものとして、都市政策の面から積極的に評価し、農地を含めた都市環境のあり方をより広い視点で検討していくべきである。

(H21.6社会資本整備審議会・都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告)

②都市計画制度小委員会中間とりまとめ(平成23年2月)

引き続き設置された都市計画部会・都市計画制度小

委員会（平成21年7月～現在）の中間報告では今後の都市計画の方向として、次のような「持続可能な集約型都市構造化」という基本方針を明確化した。

- 市街地の拡大をこれまで以上に抑え、密度のメリハリをつけていくと共に、集積している市街地には更新に併せ空地と緑などの自然を呼び込みつつ、居住環境の向上を含め都市機能を高度化・効率化していく。
 - 地域の特性に応じ、目標を掲げ、個別具体の取組の積み重ねにより目指していく。
 - このため、都市計画及び関連する諸制度を、土地対策・供給対策としての性格が強かったこれまでの位置づけに変え、都市生活・活動・環境等が持続可能な集約型都市構造化のための政策に転換する。法令上、こうした方向性を明確にすると共に、現実の都市計画のあり方に反映され、具体の取組が推進されるようにする。
 - 上記のような観点から、新市街地開発型事業制度の適用領域や「市街地開発事業等予定区域」制度等を見直す。
- (H23. 2 社会資本整備審議会・都市計画制度小委員会中間とりまとめ)

都市農地については前小委員会の取りまとめから更に歩を進めて以下のように「(市街化区域内農地は)必然性のある(あって当たり前)安定的な非建築的土地利用として活かしてゆく」と明確に述べている。

都市農地・農業の位置付けのあり方

- 市街地地域の空間の再構成の中で、都市農地は、必然性のある(あって当たり前)安定的な非建築的土地利用として活かしていく。
- 生産緑地地区制度による的確な建築規制等の措置が土台となり、市街化区域の再定義に併せた農業政策上の位置付けの見直しなど、農業政策との再結合を図る。

- 都市農業の特質に応じた農業が継続できる環境を整備するため、都市農業政策と連携した、農地と宅地が混在するエリアの空間管理や市民参加型の仕組みを目指していく。
- 税制上の取り扱いの見直しについては、転用が自由にできる状態での他の宅地との公平性の問題

や、都市計画上及び農地制度上の規制水準との関係、農業生産機能の水準、農地所有者の利用意向との兼ね合いなど、慎重に総合的な見地から検討される必要がある。

- 都市的土地利用と農業上の土地利用が併存するエリアにおける両者の調和を目指すシステムとして、集落整備法制度の運用実績を検証しながら、より実効的な仕組みを検討する。
- (H23.2社会資本整備審議会・都市計画制度小委員会中間とりまとめ)

4. 平成25年度新規予算

都市農業の振興に関する検討会V②において、検討会で整理した内容を速やかに平成25年度予算に反映することとしているが、農水省都市農村交流課においては平成25年度において次の新規予算措置を講じている。

「農」の暮らしづくり交付金（国費550百万円）

- ①「農」のある暮らしづくり推進対策
都市の住民が「農」と触れあう機会を増やしていくため、住民、NPO、農業者等が取り組む多様な活動や付随する簡易な施設の整備を支援する。
- ②「農」のある暮らしづくり整備対策
「農」を楽しめる暮らしづくりに必要な以下の施設についてその整備費用を支援する。
 - ・市民が多様な目的で「農」と関わるための施設(市民農園、屋上・河川敷菜園、障害者雇用農園等)
 - ・地元産農産物の生産・加工・流通を促進するための施設
 - ・「農」の持つ公益的機能を維持増進するための施設等
- ③「農」のある暮らしづくり支援対策
「農」を楽しめる暮らしづくりを全国で推進するため、専門家の派遣、都市農業関係情報の整備、効果的な情報提供手法の開発等の活動を支援する。

また、国交省都市局においても、平成25年度予算において都市農業に関係する次の新規予算措置を行っている。

集約型都市形成に向けた計画的な緑地環境形成実証調査（国費80百万円）

人口減少、少子高齢化等を踏まえ、今後、集約型都市構造化を進めるにあたり、緑地・農地等と調和したまちづくりを実現するため、緑・オープンスペースの確保や合理的な土地利用転換等に対応した取組みを即地的に検討することとし、地方公共団体等への委託による国の直轄調査を実施する。

(取組例)

地域住民を含む多様な主体と連携した、屋敷林、社寺林、生産緑地等の保全のための手法や理解の促進に関する取組