

都市農業振興に向けたJAグループの取組みについて

～生産緑地法の改正を踏まえて～

全国農業協同組合中央会（JA全中）都市農業対策推進室 高塚 明宏

1. 都市農業の現状と課題

・・・大転換期をむかえた都市農業

(1) 農家からみた都市農業

都市農業を農家の立場から捉えた場合、2つの大きな特徴を抱えているといえます。

① 重い税負担

1つは、固定資産税や相続税等の税負担の重さです。都市農業の中心である市街化区域農地は、都市計画法により「概ね10年以内に市街化を図るべき区域」と位置付けられたことにより、届出により転用ができる一方で、税負担は原則として宅地並みとなるため、営農の継続が困難となりました。農家は、農地の売却や収益性の高いアパート等への転用を進めました。

三大都市圏特定市では、生産緑地制度のように営農継続への優遇制度がありますが、農家の高齢化が進む中、貸借が事実上できない仕組みのため、後継者が不在の場合は転用されてしまいます。また、多くの自治体は、追加指定を認めておらず、代替わりや環境の変化によって新たに生産緑地を指定しようとしても、認められません。

さらに、三大都市圏特定市以外の自治体では、生産緑地制度が活用されているのは約107haで市街化区域内農地全体の約4.8万haとくらべると1%にも満たない状況です。負担調整措置の影響により、県庁所在地や中核市を中心に10万円/反（10アール）を超えることとなった地域も多く、

自らの努力の及ぶ範囲外で農業経営の継続が困難となりつつあります。

② 周囲の地域住民との関係

もう1つは、周囲に住む住民との関係です。都市での営農は、建物の影による日照不足や街灯による生育障害などの営農条件の厳しさに加え、騒音や土埃など、通常の営農活動に対しても苦情を言われることもあります。

一方、営農活動に対して周辺住民の理解を得た場合、日常的なやり取りが生まれ、大いにやりがいとなります。また、消費者との距離の近さを活かし、ニーズをとらえた少量多品種の栽培や直売の活用及び加工品の販売、農業体験農園の経営など、面積は小さくても高い収益性の農業経営も可能です。周囲の住民との関係性を無視できない、都市農業の難しさと面白さはこの点にあると言えます。

【都市農業の現状と課題】

都市農業の現状と課題	
人	<ul style="list-style-type: none"> ・農業者は高齢化（三大都市圏は、70歳以上が約5割） ・後継者は不足（後継者あるいはその予定者がいる農家は約4割） ・周辺住民の理解がないと軋轢にて営農意欲低下。理解があるとやりがい。
土地	<ul style="list-style-type: none"> ・市街化区域農地は大幅に減少（昭和49年約27万ha⇒平成25年約7.7万ha） ・比較的小規模な農地で効率的な営農を実現（平均面積は全国平均の約6割も、売上の高い農家の比率は全国平均より高い） ・消費地・消費者が近いことから、コストや鮮度面で有利
政策	<ul style="list-style-type: none"> ・宅地並の重い税負担（営農意欲の減退、農地の減少の要因に） ・本格的な農業振興施策の対象外 ・地域住民を対象とした新たなビジネスモデルの展開が比較的容易。

出典：都市農業振興に向けたJAグループの基本的考え方（平成28年8月）

(2) 時代の変化とJAの職員が抱える

ジレンマ

JAグループは、都市部においても、直売所の設置促進や学校給食への食材提供、学童を中心とした農業体験の実施など、農家所得向上と農業理解促進に向けた取組を農家とともにしてきました。

また、高額な税負担に対して、農業経営を可能にする制度の構築を求めて取組んできました。

一方で、自治体や宅地化を希望する農家のニーズにもこたえるため、農と住の調和のとれたまちづくりを目指した「農住まちづくり構想」を策定し、その実現に取組んできました。そして、農家の相談を受ける中で、相続税の支払い原資とするための農地の売買や、戸建てやアパート等の建築支援などを行ってきました。これまでは、社会の要請としてそうした取組が求められていたと言えます。

しかし、近年は、地方都市を中心に人口減少や高齢化がすすみ、住宅の需要は大きく減退しつつあります。そうした中で、平成25年の相続税改正やマイナス金利等により、ハウスメーカーや金融機関等による賃貸住宅の営業が活発化しています。

JA職員は、ハウスメーカー等の営業を受けた農家から相談を受けることも多いのですが、採算が危うい事例も多く含まれるようです。しかし、そうした場合に、代替案を示すことができず、歯がゆい思いをしているのが現状です。

地主である農家はもちろん、自治体もインフラの維持や空き家の管理・解体等で負担を強いられ、地域住民も住みよい環境が失われていくことを止めることができない。今こそ、市街化区域農地の農的な活用をすすめることが必要になっています。そして、その柱の一つが生産緑地制度の活用促進です。

【空き家率の推移と将来予測】



出典：国土審議会土地政策分科会企画部会「土地政策の新たな方向性2016」よりJA全中作成
実績値は総務省「住宅・土地統計調査(平成25年)」、予測値は株式会社野村総合研究所

2. 生産緑地法の改正を受けたJAグループの取組方針

(1) 生産緑地制度の活用に向けたJAグループの基本スタンス

まずは、生産緑地法の改正を中心に、近年の都市農業に対する制度の変更とその背景について、農家・JA等の農業団体・自治体がしっかりと学ぶことが基本となります。そして、意欲ある農業者が、生産緑地制度を活用して営農活動に注力できる環境を整え、農業者の選択の幅を増やすことが必要です。

特に、平成34年には、指定から30年を迎える生産緑地が約1万ha(約8割)あります。農家それぞれに様々な事情がありますが、適切な判断を下せるよう、また少しでも農地が農地として有効活用されるよう、今回の法改正を契機にJAとして改正内容の周知を徹底し、要望を取りまとめ、自治体に対して働きかけることが重要と考えています。

(2) 具体的なすすめ方

J A は、三大都市圏特定市においては、

- ◆下限面積の低減（一団性要件の緩和含む）
- ◆追加指定、再指定の容認

地方圏においては

- ◆生産緑地制度の導入

に向けて取組みます。

以下の4点が取組みの基本となると考えています。

- 1) J A 職員・農家への周知・共有
- 2) 農家の意向調査および提言・要請内容の整理
- 3) 自治体等への提言・要請
- 4) 農家・J A 自らの都市農業振興の取組みの再検討



1)について、J A 全中では、平成 29 年 7 月にパンフレット「新・生産緑地制度 活用のすすめ」を企画・作成しました。三大都市圏を中心に、約 21 万部が活用されています。また、

平成 29 年 8 月には東京、大阪において生産緑地制度の改正等に関する研修会を開催し、約 250 名の J A 職員が改正内容を学びました。この研修会においては、パンフレットに加えて都市計画運用指針の概要など、現場の J A 職員が農家に説明する際に、自信を持って説明をする一助となる資料の紹介も行いました。現在、J A 主催の農家向け研修会が各地で開催されています。

2)については、自治体への提言・要請の前提となる農家の意向調査を行います。1)において、生産緑地制度の特徴について共有することがその前提となります。例えば、生産緑地制度は、相続発生時には営農継続を選択できるため、自分の代は営農継続をする農業者には、使いやすい制度と言えます。こうした点が十分農家に理解されてい

いため、調査の前提として正しい情報を共有することが極めて重要です。なお、前述の研修会において、意向調査に活用できる調査票のひな型についても提示しています。

1)、2)をふまえ、3)に取組みます。制度の導入や改正内容の活用には議会の条例制定・改正が不可欠なため、主張のみならず地元議会議員等に対しても働きかけを行うのが望ましいです。なお、その際には、自治体への要請のみならず、4)にあるように農家・J A 自らが都市農業振興に向けてどう取組むかについても説明ができるよう整理が必要です。次のパラグラフで具体例を紹介します。

なお、これらの取り組みにもかかわらず制度の活用が進まない場合は、現場の実情に即したより使いやすい制度の構築を求めて「都市農業振興基本計画」の P-22、『4 税制上の措置』に記載されている生産緑地を除く市街化区域農地の税負担のあり方について、具体化を求めています。

(3) 農家・J A 自らの都市農業振興の取組みの再検討

都市農業振興に向けては、後継者の確保につながる魅力的な農業経営の構築とともに、周辺住民の理解を得ることが必要です。

J A 全中は、都市農業振興に向けて重要かつ優先すべき取組みを前述の「都市農業振興に向けた J A グループの基本的考え方」において整理しましたが、その具体策の1つとして、平成 28 年 9 月に「体験型農園の普及に向けた J A グループの取組方針」を決定しました。

体験型農園は、各種資材を園側が準備し、園主の栽培講習もあるため、市民農園と異なり多忙な子育て世代等幅広い世代が気軽に参加できるものです。農家からしても、農業所得の向上や労働時間の削減につながりうる取組みで、周辺住民の農業理解にもつながる魅力的な農業経営の1つであり、社会的にも、心身の健康や高齢者の社会参画、農業の PR 拠点ともなります。これからの日本社

会においてますます重要になる取組みと言えます。

ＪＡ全中は、平成 28 年 9 月に「体験型農園の開設・普及に向けた手引き」を、29 年 3 月には普及用 DVD の作成を行ったほか、ＪＡ・農家・有識者・農水省・民間コンサルタントからなる研究会を運営し、さらなる普及に向けた議論を行っています。今後、全国農業体験農園協会との連携や、企業の福利厚生向けの農園や生協との連携など、新たな需要の拡大にも挑戦し、取組みの認知向上と需要拡大のスパイラルの構築に努めます。

3.おわりに

・・・都市農業振興に向けて必要なこと

既に述べた通り、人口減少社会を迎えている日

本にとって、都市の農地を保全・有効活用することは、極めて重要です。そして、その有力な手段の一つが、生産緑地制度の活用を促し、意欲ある農業者の選択の幅を広げることです。しかし、これは農業者やＪＡだけの取組みでは限界があり、国や地方自治体の協力、そして何よりも地域の周辺住民の理解と協力が不可欠です。

ＪＡグループは、地域に責任を持つ団体として、都市農業が農家のみならず地域住民にとっても喜ばれる魅力的なものとなるよう、国、地方自治体と連携して都市農業振興・都市農地の有効活用に向けて、さらに注力して取組んでまいります。

《体験型農園のポイント》

1) 農家や指導員が栽培を指導。初心者も安心。



2) 各種資材は園側が準備。より気軽に楽しめる。



3) 利用者の交流イベントなどを実施。



4) 適切な管理を行うため、景観も好ましい。

