

都市農業に関する勉強会

中間取りまとめ

平成26年5月30日

農林水産戦略調査会・農林部会合同

都市農業に関する勉強会

(はじめに)

都市農業をめぐる情勢が大きく変化してきている中、都市農業の意義・役割を改めて見直し、適切な振興方策を確立することが喫緊の課題となっている。このような中、自民党では有志議員による「都市農業研究会」(石原伸晃会長)を設け、都市農業振興の基本法制定等も視野に、議論を重ねてきた。

本勉強会は、このような経緯を踏まえ、都市農業の振興の柱となる新たな制度・施策の構築を目指して設置されたものであり、本年2月以降、農業者等からのヒアリングや現地視察も含め、7回にわたり議論を行ってきた。

これらの検討を踏まえ、以下のとおり「中間取りまとめ」を行うものである。

1. 都市農業をめぐる考え方の変化

我が国の都市農業(市街化区域とその周辺で行われる農業)は、大消費地への新鮮な農産物の供給という役割に加え、緑地代替機能、防災機能、教育機能、農業体験の場の提供機能、地域社会の維持機能等、数多くの機能を有している。

都市農業は、都市計画制度の導入以降、衰退の一途をたどってきたが、都市農業に対する住民の意識は、バブル期を経て大きく変化しており、近年では、これらの機能に対する評価が高まっている。また、東日本大震災を経て、防災の観点から都市農地を保全すべきとの声も広がっている。

2. 施策の充実

都市農業に対する期待が高まる中、現状において、都市農業の担い手を対象とした支援策は十分ではなく、施策の具体化に向けた議論を進める必要がある。

その際には、大規模化よりも現状程度の規模の維持を希望する農業者や、20アール程度の農地しか残っておらず、その有効活用を図ろうとする農業者への配慮も必要である。また、都市農業のあり方や農業者の考え方は、地域によって大きく異なっており、この点への配慮も必要である。

ただし、このような支援策の見直しは、しっかりとした農業が行われ、多面的機能を十分発揮していることが前提となる。都市住民の中には、都市農業者は地価に見合った付加価値の高い農業を行っておらず、税金を払わなくて済むよう、片手間で農地を管理しているだけではないかとの不信感がある。また、所有者の営農意欲が乏しく、耕作放棄されている農地もある。このような状態のままでは施策の充実を図ることは難しい。農業委員会等の行政組織も含め、関係者は都市農地の有効活用に向けできる限りの努力をすべきである。支援等の具体化に当たっても、市街化区域内で本気で農業をやる人をきちんと認定する仕組みを作ることや、農業者が備えるべき条件を明確化すること、実効性のあるチェック方法を整備すること等に留意する必要がある。

(1) 都市農業の振興策

① 住民理解の醸成

都市農業は、農地と住宅が近接していることから、営農をめぐるトラブルにつながりやすく、経営の安定のためには、住民の理解が不可欠である。このため、都市農業や都市農地の多様な機能について、自治体が、地元の具体的なデータを用いて作成したパンフレットは非常に説得力があり、都市住民の農業理解に役立つ。このような資料の作成・配布を推進すべきである。また、学童農園や出前授業等を通じ、子供達に農業の実際を教え、住民とのコミュニケーションを深化させることも有益であり、そのような取り組みも推進すべきである。

② 人材育成の重要性

都市農業の従事者を育成する上で、農業高校の果たすべき役割は大きい。農業高校を、後継者育成の場、人材発掘の場として機能させるためには何が必要かを議論するとともに、地元の農業関係団体との関係の強化を図るべきである。また、若手後継者の育成に向け、都市の農業者を農村地域に派遣して研修の機会を与えるなど、担い手の育成策を強化すべきである。

③ 直売の推進

直売は、都市農業の特長を活かすことができ、都市農業者の収益拡大のための有力な選択肢である。地場の農産物は地元住民にとっても魅力的であり、直売所の整備や地場流通を後押しする施策を充実すべきである。

④ 市民農園の整備

都市農業者の収益向上により農業経営の安定を図るためには、副業収入の拡大も重要である。こうした中、都市住民の市民農園へのニーズは非常に高まっており、

- ・ 生産緑地で市民農園を開設する場合の農業者から自治体に対する買取申出に関する柔軟な運用
- ・ 生産緑地での休憩所、駐車場等の整備の促進
- ・ 市民農園の敷地についての相続税納税猶予の適用

等により、市民農園の開設を後押ししていくべきである。

また、市民農園をはじめとする都市農地は、住民が都市生活を送りながら農業技術を身につけ、都市から農村への回帰を促進していく機能を有する。このような観点からも、施策の充実を図るべきである。

⑤ 自治体による農地の借上げ

地価の高い都市部においては、自治体が農地を買い入れることは容易ではない。このため、国は、自治体が農地を借り上げ、市民農園の整備や再貸出しを行うような取組を支援すべきである。

(2) 都市農地の保全策

① 生産緑地制度

都市農地の保全を図る上で、生産緑地制度は重要な役割を果たしているが、

- ・ 下限面積が500㎡と法定されているため、小面積の農地については、農業者に意欲があっても指定を受けることができない
- ・ 複数の農地を合わせて500㎡の基準を満たしている場合、一部の農地の転用の結果、全体として指定が解除され、また、納税猶予も強制的に打ち切られてしまう
- ・ 駐車場、直売所等に規制が課され、直売所の拡充や体験農園の充実が進められない

等の課題が指摘されており、速やかに対応策を検討すべきである。

また、三大都市圏の特定市以外の地方都市においては、生産緑地の指定が進んでおらず、国として制度の積極的な活用を働きかけるべきである。

② 土地利用計画の運用

土地利用計画の策定は一義的には自治体の課題である。一方で、計画の策定後も地域の社会・経済をめぐる状況は刻々と変わっていく。このような変化に柔軟に対応して適切なまちづくりが行えるよう、線引きの見直しに関する制度面の検討を行うべきである。

③ 区画整理事業

区画整理事業においては、一定量の緑地整備が義務付けられているが、自治体の負担緩和を図るため、農地を緑地として認める仕組みを検討すべきである。

(3) 都市計画制度

都市の土地利用について基本となる法制度は都市計画法である。同法は、昭和43年、右肩上がり人口が増え、都市化の推進が重要な政策課題であった中で制定されたものであり、そのような状況認識の下、市街化区域内の農地についても、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土地と位置付けられた。

しかしながら、人口が減少に転じ都市の低密度化が問題となるなど、都市をめぐる環境は大きく変化している。都市に残る農地の位置付けの再検討など、都市計画制度について、速やかに議論を進めていく必要がある。

その上で、これらの見直しの結果に即し、残すべき農地を計画的に保全するための法制度を設けるとともに、これを前提として、農地保全の支援策についても抜本的に見直すべきである。農地保全の制度を検討するに当たっては、土地利用の規制等、農地所有者の負担感を伴う仕組みも想定される。検討に当たっては、そのような覚悟をもち、農業者と本音で向き合うことが必要である。また、制度検討に当たっては、都市計画の権限を持つ市町村の考え方が尊重される仕組みとなるよう留意すべきである。

(4) 税制

① 固定資産税の宅地並み評価

市街化区域内農地の固定資産税については、生産緑地を除き宅地並み評価が適用されている。このことは、都市農業者の経営にとって大きな負担となっており、固定資産税が農地からの事実上の「追い出し税」となっている。

市街化区域内農地の固定資産税については、地方都市を中心として、引き続き上昇が見込まれており、更なる宅地化圧力が懸念されている。人口減少という大きな変化の中、都市においてはむしろ宅地供給の抑制が求められると見込まれ、このような課題に対応するため、市町村は生産緑地の指定に積極的に取り組むべきである。また、制度面においても、都市農地の位置付けの議論を急ぎ、その結果を踏まえて都市農地の保全制度を具体化するとともに、これに連動した税負担の軽減策を考えていく必要がある。

② 相続税納税猶予適用農地の貸借

都市農業の振興のためには、市街化区域内農地についても担い手への貸借を推進する必要がある。このため、市街化区域内で相続税納税猶予の適用を受けている農地について、担い手となる農業者に貸し付けた場合にも猶予の継続が認められるよう税制改正を行うべきである。

このような制度を整備するためには、都市農地の位置付けを見直し、農業での有効利用を図るべき土地との性格を明確にすることが前提となる。貸借の推進の観点からも、これらの議論を急ぐべきである。

なお、このような税制措置を講ずる場合には、円滑な貸借が行われるよう、併せて貸借を仲立ちする仕組みも整備すべきである。

③ 相続税納税猶予制度の要件緩和

都市農業者の経営承継に大きな役割を果たす相続税の納税猶予制度について、終身営農要件や利子税の負担が厳しく、適用をあきらめる例が見られる。入口において営農継続が選びやすくなるよう、要件緩和が必要である。

また、制度適用農地で農業用の施設を整備する場合について、円滑な対応が行えるよう配慮が必要である。

④ 都市農地の評価

相続税や固定資産税の基準となる路線価や公示地価について、売買実例がないため、バブルが崩壊しても高いままになっており、大幅な見直しが必要である。

3. 都市農業に関する基本法の制定

都市農業に関する施策について、広く国民の理解を得ながら、上記の方向で具体化を進めていくためには、大前提として、都市農業についての考え方を抜本的に見直し基本的な哲学を明らかにするとともに、国レベルで総合的な支援方針を確立する必要がある。

このためには、都市農業に関する基本法を制定し、

- ・ 都市に農業が残されていることで多様な機能が発揮され、都市住民の生活の質の向上につながっていること、
- ・ 都市に農業が残されているのは、都市農業者が、先祖から預かってきた農地を守るため、アパート等に転用すれば得られたであろう収入を犠牲にして営農を続けてきた努力のおかげであること、
- ・ 都市農業は大規模化にはなじみにくいものであるが、都市における多様な機能を踏まえれば、小規模であっても残していくことの意義は大きいこと、
- ・ 人口減少社会においては、市街化区域内農地を住宅予備地とみる意識や、市街化区域内に農地は不要という価値観の転換が求められており、都市農地を農地として認め、貴重な農地は保全するという考え方に立つ必要があること、
- ・ 国としても、都市農業の振興と、このことを通じた都市農地の保全とにしっかりと取り組んでいく必要があること、

等の基本的な事項を明文化し、理解の共有を図るべきである。

この結果、国民の中で都市農業・都市農地の価値を認めるという基本的な考え方が共有され、また、とりわけ課題となっている税制をはじめとする個別施策の具体化を多様な主体が整合性をもって進めていく基盤が確立される。さらに、立法府の意思として都市農業・都市農地の意義が明らかにされることで、都市農業者が誇りをもって営農を続けていく支えともなり、励みともなる。

基本法に関する議論は、都市農業研究会での検討を含め既に十分に行われている。直ちに議員立法の準備に入り、早期の制定を目指すべきである。

「都市農業に関する勉強会」のこれまでの経過

- 第1回
(2月27日)
- スケジュール等の確認
 - 農林水産省・国土交通省から都市農業をめぐる情勢の聴取
 - 都市農業研究会から検討経緯を報告
 - 意見交換
- 第2回
(3月12日)
- 農業者・関係団体からのヒアリング
 - ・ J A 都市農業対策委員会委員長
J A 東京中央会会長 村野弘一氏
 - ・ 農業者 (神奈川県横浜市) 三澤元芳氏
 - ・ 農業者 (愛知県名古屋市) 飯田 実氏
 - ・ J A うつのみや総合企画室総合企画課長 遠藤良一氏
- 第3回
(3月26日)
- 都市農業に関する協議会及び地方自治体からのヒアリング
 - ・ 都市農地保全推進自治体協議会
 - 事務局長 (練馬区産業経済部長) 宮下泰昌氏
 - 事務局次長 (練馬区都市農業課長) 生方宏昌氏
 - ・ 全国都市農業振興協議会
 - 事務局次長 (川口市農政課長) 五島淳一氏
 - ・ 兵庫県明石市
 - 副市長 和田 満氏
 - 都市整備部都市計画課長 吉川 明氏
- 第4回
(4月3日)
- これまでの主要論点を踏まえたフリーディスカッション
- 第5回
(4月17日)
- 各省からの宿題返し
- 第6回
(5月12日)
- 現地視察
 - ・ 世田谷区 河原正幸氏 (J A 世田谷目黒青壮年部長) ほ場
 - ・ 杉並区 鈴木宗孝氏 (J A 東京中央青壮年部城西地区部長) ほ場
 - ・ ファーマーズマーケット千歳烏山
 - 意見交換会 (J A 東京中央、J A 世田谷目黒等)
- 第7回
(5月21日)
- 都市農業現地視察 (東京都) 報告
 - 中間取りまとめ (案) について
 - 前回の宿題返し (農水省より)
 - 意見交換