

都市農業の振興方策について

農林水産省 農村振興局 農村政策部
都市農業交流課 都市農業室 松本小夏

1、はじめに

本日はセミナーの講師としてお招きいただきありがとうございます。本日は「都市農業の振興方策について」というテーマで1時間ほどお話をさせていただきます。

都市農業をめぐっては、昨年、都市農業振興基本法の成立という大きな動きがありました。この基本法に基づき今年5月に都市農業振興基本計画が策定されました。お手元に「都市農業振興基本法のあらまし」という冊子と「都市農業振興基本計画」、それから「都市農業振興基本計画について」という1枚紙の資料を配布しています。本日の話の流れとしましては、最初に都市農業の歴史や都市農業をとりまく情勢の変化をお話しして、その後で都市農業振興基本法（以下「基本法」という。）のあらましと都市農業振興基本計画（以下「基本計画」という。）の内容について、資料に沿って説明していきたいと思っております。

2、都市農業の歴史と背景

都市農業は、基本計画の「はじめに」にも記載されているように、古くから都市住民の生活と密接な係わりをもって成立しておりました。例えば江戸時代においては、江戸の街で発生した廃棄物を肥料として近郊の農地で活用し、そこで生産された農産物を江戸の住民が消費するという資源循環の流れがありました。しかし時代が変わり、高度経済成長期に入ると、都市部への人口流入にともなって宅地需要が増大したことで宅地のスプロールの拡大を招くようになりました。

このような状況の中で、昭和43年に国土交通省所管の都市計画法が制定されました。都市計画法に基づく都市計画においては、市街化を促進する市街化区域と市街化を抑制する市街化調整区域に分けられることになりました。農地の転用については農地法により厳格な手続きが求められていたのですが、市街化区域内の農地については届出で転用が可能となりました。

翌年の昭和44年には、農業振興地域の整備に関する法律が制定され、主要な農業施策は農業振興地域の農用地区域に対して計画的・集中的に実施することとなり、市街化区域内の農地に対しては行われなかったこととなりました。

また、バブル期には地価の高騰や住宅需給の逼迫から、都市農地をもっと宅地化すべきという声が強まり、都市農業に対する風当たりは厳しさを増しました。平成3年には生産緑地法と都市税制の改正が行われ、市街化区域内にある農地は、今後保全を図っていく生産緑地か、宅地化を進める農地かの二者択一を迫られるようになるとともに、生産緑地以外の市街化区域内農地に対しては宅地並み課税が課せられることになりました。このように都市農業は、これまで宅地化との競合につねに晒され、都市には農業は不要ではないかという都市農業悪玉論が広がった時期もありました。

しかしながら近年では、こうした都市農業をめぐる状況は大きく変化してきております。変化の要因は種々ありますが、最も大きな要因の一つとして都市部の開発圧力の低下があげられます。バブル経済の終息と同時に全国的に多くの都市が人口減少局面に入っており、都市への人口流入が沈静化してきました。こうした状況下で、農地を転用してでも宅地化すべきという声は相対的に低下し、都市農業に対する風当たりも改善されました。

変化の要因の二つ目としては東日本大震災を契機とした都市住民の間での防災意識の高まりがあげられます。住宅が密集した都市部においては、一度火災が発生すると、瞬く間に延焼してしまう危険性がありますが、都市農地は延焼を遮断するオープンスペースの機能を有しています。また、ある程度の広さを有する都市農地は、災害発生時の避難場所や炊出しなどを行う災害支援拠点、更には仮設住宅を建設するための用地としても期待されます。

その他の要因としては、食の安全意識の高まりなどがあるかと思えます。生産者の顔が見える、身近なところで生産された新鮮な農産物に対して評価が高まるとともに、家族の食べる野菜を自分で育てたいという都市住民の方のニーズを背景として身近にある都市農業の役割が見直されてきております。また、都会的な便利な暮しだけでなく田舎的なゆったりしたライフスタイルを求める若者の増加や、都市に住みながら農業をやってみたいというリタイア層が増加しているといった変化もあります。

3、基本法の成立

このような状況の変化を踏まえて、昨年7月に本基本法が衆参両院において全会一致で成立しました。

この法律は、都市農業の安定的な継続を図るとともに、都市農業の多様な機能の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おり、また、基本理念として都市農地の有効活用と適正な保全を掲げています。この基本法の制定をもって都市農業の新たな時代の幕開けとなったと考えております。

基本法の内容を順次説明していきますが、最初に申し上げたいのは、この法

律は基本法であって、都市農業を行っている方の権利や義務をただちに規定しているものではないということです。都市農業を振興するための基本的な事項を定めたものであり、現在、この基本法に基づいて策定された基本計画に沿って、必要な施策や制度の検討を進めているところであるということをご理解いただければと思います。

4、基本法のあらましと基本計画の構成

基本法の第1条はこの法律の目的、第2条は都市農業の定義です。基本法の中で最も重要なところは、第3条の基本理念において都市農業の有する六つの機能が明確に位置付けられたことだと考えています。冊子「都市農業振興基本法のあらまし」の1ページ目に六つの機能とその期待される役割を整理して記載しております。

都市農業の多様な機能の1つ目は新鮮な農産物の供給機能です。これは農業である以上当たり前の機能ではありますが、もっとも重要かつ基本的な機能です。

2つ目は災害時の防災空間の機能です。特に東日本大震災後、いざという時に逃げ込める空間を確保しておくことが必要という意識が高まりました。都市農地は、火災時における延焼の防止や、地震時における避難場所、また仮設住宅建設用地などの役割があります。

3つ目は国土・環境の保全の機能です。都会に農地があるということは、ヒートアイランド現象の緩和や、豪雨の際の洪水防止などの役割を果たすと考えられています。

4つ目は都市住民の農業への理解の醸成の機能です。都市住民の中には農業が実際にどのように行われているか知らない、テレビでしか見たことがないという方もいらっしゃると思いますが、生活空間の中に農地があることは、農業の理解の場になると考えています。

5つ目は良好な景観の形成の機能です。都市に緑があるということは都市の生活にやすらぎや潤いをもたらす効果があります。

6つ目は農業体験・学習・交流の場の機能です。周りに多くの住民がいるという環境の中の農地であるため、特に学童関係の農業体験、交流の場となっています。

繰り返しになりますが、以上の6つの機能が法律に明確に位置づけられたことで、都市農業に公益的な役割があることが示され、都市農業に対する支援措置が講じられる下地ができたことが本法律の重要な点です。

第4条以降の条文の内容については、基本計画において更に詳しく触れられ

ておりますので、残りの時間は基本計画についてご説明します。基本計画は基本法第9条に基づき作成され、閣議決定されたものです。この場では横書きの1枚紙にまとめた「都市農業振興基本計画について」を用いて説明いたします。

左側上段には都市農業の現状が、下段には状況の変化を記載しております。これは先ほど説明したことと重複しますので省略します。真中には、基本法の政策課題である六つの機能の発揮と、そのための農業政策上および都市政策上の再評価すべき事項、再評価を踏まえた都市農業振興に関する新たな方向性が記載されています。

5、農業政策上の再評価

農業政策上で都市農業が再評価されている点について具体的にご説明します。

一つ目は、都市農業は農家戸数や販売金額において全国の一割弱を占め、食料自給率向上の一翼を担っていることです。都市農業は、規模は大きくなくても、都市住民との距離が近いという利点を活かして少量多品目生産や消費者のニーズをつかんだ作物の選択により利益率の高い農業を展開していることがこのような結果になっていると思われまます。

二つ目は、都市農業は都市住民の多様なニーズに応じて、地産地消、体験農園、農福連携などの施策のモデルを数多く輩出していることです。例えば農福連携のケースにおいては、とくに精神障害のある方が農作業体験をした結果、身体や精神の状況が良くなったという報告もされています。

再評価されている三つ目については、特に重要な点だと考えていますが、農業や農業施策に対する理解を醸成する身近なPR拠点としての役割です。都市農業に限らず農業施策を推進して行く上で国民の理解は不可欠ですが、都市農業は都市住民に近いところで展開されている点でPRの恰好の場です。都市に住んでいる方の中には、農業がどのように行われているのか知る機会が少ないということを先程お話ししましたが、いつ頃収穫するのか、旬の作物はなにか、どうやって食べるとおいしいのかなど、都市農業者から実際に生の声を聞けまますし、都市農業者側にしても、自分の作った採りたての新鮮な農産物を併設のレストランで提供することなどにより、共感を持ってもらうことができるなど、身近なPR拠点として重要な役割を担うと考えています。都市に住む人の割合は全人口の約7割を占めており、その人達に実際の農業を知っていただくことはとても重要だと思います。

6、都市政策上の再評価

都市政策上の再評価については、国土交通省を中心に進めている事項ですが、一つ目は「集約型都市構造化」いわゆる「コンパクトシティ」・「都市と緑・農

の共生」を目指す上で、都市農地を貴重な緑地を提供する、保全すべき農地として明確に位置付けるよう再評価するという事です。

二つ目として、都市農業は都市の重要な産業として位置付けるべきと再評価されています。都市政策においては、農業は都市において発展すべき産業とはこれまで位置付けられていなかったのですが、安全な農作物の供給やレクリエーションの需要に応えた体験農園の広がりなどを見ていくと、今後は多様な機能の発揮を前提に、都市農業を都市の重要な産業として位置付けるべきと考えられると思います。

三つ目として、農地が民有緑地として適切に管理されることが持続可能な都市経営のために重要とされています。都市の中の緑地としては公園があげられますが、公園の維持には行政の管理コストがかかります。一方、都市農業も避難場所としての防災機能や良好な景観形成の機能や国土保全機能など、公園と同じ機能をもっています。そのため、持続可能な都市の発展のために、行政負担の少ない民有の緑地としての都市農業が再評価されております。

7、都市農業振興に関する新たな施策の方向性

農業政策上と都市政策上の評価を踏まえて、真中下段に都市農業振興に関する新たな施策の方向性が示されております。三つに分かれておまして、一つ目は担い手の確保、二つ目は土地の確保、三つ目は農業施策の本格展開です。

(1) 担い手の確保

都市農業に限らず農業者の高齢化が進行しており、農業の担い手の平均年齢は66歳となっています。都市農業は、都会での生活を続けながら農業を行ったり、他産業に従事できるため、農村地域よりも営農を続けやすい状況にあるのですが、それでも農業経営の継続が困難なところが出てきています。このため、家族経営の継承を基本としつつも、多様な担い手の確保が必要になってくると考えています。基本計画ではどのような担い手の選択肢があるかを三つあげております。

一つ目の選択肢としては、営農の実績がある地域の農業者の中から農業委員会等の公共機関が仲介役となって農地の借り手を探したり、地方公共団体や農協が中心となって営農の意欲がある新規就農者に担い手になってもらうことなどを考えております。

二つ目の選択肢として食品関連事業者をとりあげておりますが、食品の製造・販売を行っている食品加工業者や外食産業と都市農業者との連携を促し、そのような事業者が所有者から農地を借受けて都市農業を行うことも視野に入れています。食品関連事業者の有するノウハウや技術、人脈などを活かして、

地元の新鮮な野菜や伝統野菜などを使った新メニューや新商品の開発に役立てて、地域経済の活性化につなげていくことも期待できます。

三つ目の選択肢としては、都市住民のニーズを捉えたビジネス展開ができるような福祉や教育、IT関係の企業等、食品関連事業者以外の事業者の参入も視野に入れていくべきだと考えております。近年では都市住民のニーズも多様化しており、実際、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あります。こうした企業は民間業者ならではのきめ細かい栽培管理などにより、農業の分野においても存在感を高めています。

(2) 土地の確保

次に、土地の確保を新たな施策の方向性としてあげています。都市農地の位置付けを「宅地化すべきもの」から「都市にあるべきもの」へと大きく転換していくこととしておりますので、これを実現するため、都市農地を計画的に保全していく仕組みを検討する必要があります。

コンパクトシティに向けた取組との連携についても検討が必要です。人口減少に対応したコンパクトシティの実現に取り組む中で、都市機能と住居の誘導を図るとともに、良好な生活環境の形成や、スプロール的な宅地開発や産業廃棄物置場となっている未利用地の発生を抑制する観点から施策の検討が必要となっています。また、これらを含めたマスタープランの充実など土地利用計画制度の在り方を検討することが必要です。

(3) 農業施策の本格的展開

三つ目の施策の方向性としては、農業施策の本格展開ということで、保全すべきとされた都市農地に対して、本格的な農業振興施策が講じられるよう方針を転換していくということが記載されています。農業振興地域と全く同じ農業施策を行うということではないのですが、都市農業の振興のため実施すべきものがないかどうか検討し、必要な施策が講じられるよう方針を転換していきたいと考えております。

8、講ずべき施策

1枚紙の右側には、今後講ずべき施策について特徴的なものを中心に記載しております。

(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

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、この向上と十分な発揮に向けて施策を推進してゆくことは既にご

説明しておりますが、特に教育や福祉等に携わる民間企業等が都市農業の振興に関与することができるように、多様化する都市住民のニーズとこれに対応できる民間企業等を結びつける体制の構築を検討していきます。

また、都市農業は、宅地と近接しているため、都市住民の中には農薬の飛散や肥料の臭い、土ぼこりなどに嫌悪感を抱いている方も一部いらっしゃると思います。現状では、農薬等の飛散を防止するための防風垣等の整備や廃棄物の適正処理等、都市農業者個人が負っている費用等について、都市農業から都市住民が受ける便益も考慮して、負担の在り方について検討される必要があると考えています。

（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

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にする防災協力農地の取組が進められています。平成26年のデータで、東京都では26市区町村にこの防災協力農地が設置されており、災害時の避難場所や支援拠点などのオープンスペースとしての役割が期待されていますが、こうした取組の普及の推進が必要です

また、都市の中に緑地と農地が一体となった屋敷林や防風林は都市の景観の観点から重要であり、その活用や保全のための取組が進められています。こうした農業景観を、保全されるべき景観として景観法に基づく景観計画に位置付けたり、屋敷林等については都市緑地法に基づく特別緑地保全地区制度の活用を促して、景観保全活動を進めることを考えております。

（３）的確な土地利用に関する計画の策定等

国土交通省と連携して検討していく施策として将来にわたって保全すべき相当規模の農地については市街化調整区域へ逆線引きを検討するとか、都市計画制度における市町村マスタープランや緑の基本計画において都市農地の保全を位置付けていくことがあげられています。

また、生産緑地法では生産緑地の指定は500㎡以下の区域は対象外となっていることや、一団の農地として指定された生産緑地地区でその一部が解除され、残された生産緑地の面積が規模要件を満たさなくなると、いわゆる「道連れ解除」が生じるといったこともありますので、こうしたことも念頭に置きつつ、都市農地の保全について検討する必要があります。

更に、新たな制度の中で、一定期間にわたる営農計画を地方公共団体が評価する仕組みや、必要な土地利用規制なども検討の対象としております。

（４）税制上の措置

法整備による新たな制度の構築に併せて、税の公平性の観点を踏まえて、市街化区域内農地の保有に係る税負担の在り方をどう考えていくのか、また、貸借される生産緑地等に係る相続税納税猶予の在り方を今後どうしていくかも検討の対象としています。

(5) 農産物の地元での消費

都市農業は、そこで生産された新鮮な農産物を都市住民に味わってもらって、地産地消を進めることで農業に対する理解を深めてもらえるというメリットがあります。そのため、近隣の住民が生産された農産物やその加工品を購入しやすい直売所などの販売施設、処理加工施設、レストラン等の活用により、地元での消費が促進されるよう努めます。

また、それぞれの直売所間のネットワークにより、品揃えの確保や共同集荷を図るとともに、民間事業者の協力を得ながら、直売所で取り扱う農産物のより効率的な物流体制を構築していく取組を推進していきます。

(6) 農作業を体験することができる環境の整備等

市民農園等の推進に向けて、広報活動や体験プログラムの作成など個々の農業者では対応が難しいものに対して、知見を有する専門家の派遣などを推進します。また、都市住民が農業を学ぶ拠点としての都市公園の整備については、都市農業者の協力の下でその環境づくりを支援するとともに、都市公園としての新たな位置付けを検討することとしています。

(7) 学校教育における農作業の機会の充実等

学校教育における農作業の機会の充実も重要であると考えております。農業体験をした子供のみならず、その体験を親に伝えることにより家庭や地域に波及することも期待され、農業に関する理解や関心が深められることにもつながります。

学校教育における農作業体験は、これまでも学童農園の設置や、農山村に宿泊する農林漁業体験学習などが行われてきたところではありますが、収穫だけの体験で学習効果があがらないなど種々問題も指摘されてきました。そこで、学校と都市農業者の連携により、安全管理にも配慮した、通年での農作業体験などが実施できるよう、必要な情報提供等の支援を行うこととしています。

(8) 国民の理解と関心の増進

今でも土日に直売所などで農産物を販売している都市農業者は少なくないですが、さらに食と農に関する様々な展示を行うイベントの仕組みを検討するこ

ととしています。また、地方公共団体や都市農業者、農業団体が行うマスコミやインターネットを通じた広報活動を推進するとともに、全国的な啓発活動に取り組むこととしています。

その他にも、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市民農園の一般開放、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が直接触れ合える場所の創出や交流促進のための取組を支援したいと考えております。

9、おわりに

以上が都市農業振興基本法のあらましと、都市農業振興基本計画のおおまかな内容になります。現在は、まさにこの基本計画を受けて、個別具体的な制度や施策について検討を進めておりますので、引き続き皆様のご理解とご協力をいただければと思います。