

去る5月13日、政府は「都市農業振興基本計画」を閣議決定した。本稿では、その概要について紹介する。

都市農業振興基本計画（以下「基本計画」という。）は、都市農業振興基本法（平成27年法律14号。以下「基本法」という。）第9条の規定に基づき、「都市農業の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため」政府が定める計画である。農林水産大臣及び国土交通大臣は、食料・農業・農村政策審議会及び社会資本整備審議会の意見を聴くとともに、都市農業を営む者、都市住民等の多様な主体の意見を反映させるために必要な措置を講じ、関係行政機関の長に協議して、基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならないとされている。基本計画に定める事項は、以下のとおりである。

- ① 都市農業の振興に関する施策についての基本的な方針
- ② 都市農業の振興に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策
- ③ 都市農業の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

1. 都市農業振興基本法の概要

基本法は、①都市農業の安定的な継続を図るとともに、②都市農業の有する機能の適切かつ十分な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、昨年4月16日に成立し、4月22日に公布・施行された、全会一致の議員立法である。

この法律において「都市農業」とは、「市街地及びその周辺の地域において行われる農業をいう」と定義され、それ以上のことは規定されていない。これは、本法が都市農業の振興に関する基本法であり、施策の対象地域については、今後、地方公共団体が定める地方計画等の中で具体的に示されることがふさわしいと考えられたためとされている。

本法の概要は、以下のとおりである。

(1) 基本理念

- ① 都市農業の振興は、都市農業の多様な機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるとともに、そのことにより都市における農地の有効活用及び適正保全が図られるよう、積極的に行われなければならないこと。
- ② 都市農業の振興は、都市農業の多様な機能の発揮が都市の健全な発展に資するとの認識に立って、都市農地とそれ以外の土地とが共存する良好な市街地の形成に資するよう行われなければならないこと。
- ③ 都市農業の振興に関する施策は、都市農業の多様な機能等についての幅広い国民の理解の下に、地域の実情に即して推進が図られなければならないこと

(2) 国・地方公共団体の責務等

- ① 国・地方公共団体は、基本理念にのっとり、都市農業の振興に関する施策を策定・実施する責務を有する。都市農業者及び農業団体は、基本理念の実現に主体的に取り組むよう努めるものとする。
- ② 都市農業の関係者は、都市農業の振興に関する施策が円滑に実施されるよう、相互に連携を図りなが

ら協力するよう努めるものとする。

- ③ 政府は、都市農業の振興に関する施策を実施するために必要な法制上、財政上、税制上、金融上の措置等を講ずるものとする。

(3) 都市農業振興基本計画等

- ① 政府は、上記のとおり、基本計画を定めるものとする。
- ② 地方公共団体は、基本計画を基本として、当該地方公共団体における都市農業の振興に関する計画（地方計画）を定めるよう努めるものとする。

(4) 国・地方公共団体が講ずべき基本的施策

- ① 農産物供給機能の向上、担い手の育成・確保
- ② 防災、良好な景観の形成、国土・環境保全等の機能の発揮
- ③ 的確な土地利用計画策定等のための施策（「国及び地方公共団体は、…都市農業のための利用が継続される土地に関し、的確な土地利用に関する計画が策定され、及びこれに基づき土地利用の規制その他の措置が実施されるために必要な施策を講ずるものとする。」）
- ④ 都市農業のための利用が継続される土地に関する税制上の措置（「国及び地方公共団体は、土地利用に関する計画及びこれに基づく措置を踏まえ、都市農業が安定的かつ確実に継続されるよう、都市農業のための利用が継続される土地に関し、必要な税制上の措置を講ずるものとする。」）
- ⑤ 農産物の地元における消費の促進
- ⑥ 農作業を体験することができる環境の整備
- ⑦ 学校教育における農作業の体験の機会の充実
- ⑧ 国民の理解と関心の増進
- ⑨ 都市住民による農業に関する知識・技術の習得の促進
- ⑩ 調査研究の推進

2. 都市農業振興基本計画の概要

今般閣議決定された基本計画の概要は、農林水産省及び国土交通省において、（別紙）のとおり取りまとめられている。全体像の紹介はこれに代えさせていただき、以下では、その骨格を成すと思われる部分について記述する。

(1) 都市農業（施策の対象区域）

基本計画では、施策の対象である「都市農業」について、前記の基本法の定義を受け、①「市街化区域及び非線引き都市計画区域における用途地域を中心としたものである」としている。ただし、これらの地域内には、残された農地が極めて少ない地方公共団体もあり、また、都市農業者が市街化区域と市街化調整区域の双方に農地を所有するケースも多く存在するため、②「周辺部における農業も都市農業に含むものと捉えることとする」としている。その上で、都市農業の置かれている状況は地域により大きく異なることから、③「都市農業の振興を図るべき具体の区域については、国が新たな都市農業振興制度に基づいて都市農業の振興に関する基本的な方針を示し、地方公共団体がこれを受ける形で地域の実情に応じて設定することが適当である」としている。

(2) 都市農業に関する制度（都市農業の位置付け）

基本計画に言うとおおり、都市農業に関する制度は、高度経済成長期以降の都市への急激な人口流入により住宅宅地需給が逼迫する情勢下で整備され、都市農業は、農業政策及び都市政策の双方から、いわば過渡的な存在として位置付けられてきた。その経緯を辿れば、以下のとおりである。

① 都市計画法による区域区分

昭和 30 年代後半から 40 年代にかけての高度経済成長の過程で、都市化が急速に進展し、市街地の無秩序な外延化が全国共通の課題として深刻化した。こうした状況に対処し、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため、昭和 43 年に都市計画法が制定された。都市計画法による区域区分等とその指定状況（平成 25 年 3 月末現在）は、以下のとおりである。これにより、市街化区域内の農地は、基本的に「市街化を図るべきもの」と位置付けられることになった。

《都市計画法による区域区分》

○都市計画区域：1,017 万 h a

一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域。無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため、少なくとも三大都市圏の既成市街地・近郊整備地帯等と政令指定都市の区域を含む都市計画区域については、市街化区域と市街化調整区域との区分を定めることとされている。

○線引き都市計画区域：524 万 h a

・市街化区域：145 万 h a

すでに市街地を形成している区域及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域

・市街化調整区域：379 万 h a

市街化を抑制すべき区域

○非線引き都市計画区域：493 万 h a

・用途地域指定：41 万 h a

② 農業振興施策と農地法の取扱い

都市計画法による区域区分制度の創設に伴い、昭和 44 年に市街化区域の認定等に係る農林漁業との調整措置等について、「調整措置等に関する方針について（通達）」が発出され、市街化区域内については、当面、営農を継続するために必要な政策を実施することになった。また、昭和 45 年に農地法が改正され、市街化区域内の農地については、事前届出によって宅地への転用等を行うことが可能となった。

《農業振興施策の基本的考え方》

○市街化区域内農地

事業の性格上、特定の地域に限定して実施することが、かえって十分な効果の発現を妨げることとなるもの及び現在行われている農業生産の条件を当面維持するために必要な施策を実施する。

ただし、生産緑地地区内の農地については、平成 4 年より、機械、施設等の導入又は設置事業については、効用が短期なものに限定せず、地域の実態に応じて必要な施策を実施するとされた。

○農業振興地域以外の市街化調整区域内農地

事業の性格上、特定の地域に限定して実施することが、かえって十分な効果の発現を妨げることとなるもの及び現在行われている農業生産の条件を当面維持するために必要な施策を実施する。

○農業振興地域

農業に関する公共投資その他の農業振興施策は、農振整備計画に基づき計画的かつ集中的に実施する。

③ 農地税制と生産緑地

昭和48年・54年の2度にわたるオイルショックを契機に、我が国経済は高度成長期から安定成長期へと移行していくが、世界でも類を見ない経済成長と地方から大都市への大規模な人口移動によって、三大都市圏を中心に極めて旺盛な宅地需要が生じ、地価は高騰を続けた。こうした中で、住宅難の解消を求める世論が大勢となり、広大な土地を抱え込む都市農業への風当たりは強まっていった。

市街化区域内農地は、上記のとおり届出さえ行えば自由に転用や転用目的の譲渡を行うことができ、実態は一般宅地と変わるものではないことから、宅地需給の緩和と課税の公平を図るため、昭和48年から三大都市圏の特定市（東京都の特別区及び三大都市圏の既成市街地・近郊整備地帯等に所在する市）に存する市街化区域内農地について（地価に応じてA・B・C農地に区分、うちA農地は48年から、B農地は49年から）、固定資産税等の「宅地並み課税」が導入された。ただし、農地関係者の反対や都市基盤施設整備の遅れなどから、多くの特定市において独自に様々な免除措置が講じられたという。

そうした中、農林漁業との調整を図りつつ、良好な生活環境の形成に資するため、昭和49年に生産緑地法が制定され、生産緑地地区内の市街化区域内農地については、農地としての管理を義務付け、建築物の建築や宅地造成等を制限するとともに、地方税法上宅地並み課税は適用対象外とされた。

その後宅地並み課税は、昭和57年に三大都市圏特定市のC農地の一部まで拡大されるが、同時に長期営農継続農地制度（10年以上の長期営農継続の意思があり、現に耕作の用に供されている場合には、農地相当課税との差をいったん徴収猶予し、5年経過後に税額を免除する制度）が創設されることなどによって、必ずしも徹底されたものではなかった。

一方、相続税については、農地についても全国的に評価額が高まり、農地法1条の自作農主義を根拠に、昭和50年に納税猶予制度が創設され、猶予期限はすべての農地について20年とされた。

三大都市圏への人口流入は、安定成長期への移行に伴い全体として沈静化するが、昭和50年代後半から次第に東京一極集中の傾向が強まっていった。そうした中、昭和60年のプラザ合意による円高不況対策として当時としては異例の金融緩和措置がとられたことなどから、金融資産や不動産について著しい資産バブルが発生し、地価は再び高騰した。

こうした状況に対処するため、平成3年の生産緑地法の改正によって、市街化区域内農地を「宅地化する農地」と「保全する農地」に明確に区分し、平成4年から三大都市圏の特定市に存する市街化区域内農地については、生産緑地地区を除きすべて宅地並み課税を実施することになった（長期営農継続農地制度は廃止）。また、相続税等の納税猶予制度についても、特定市の生産緑地地区について終身営農を条件とするとともに、それ以外の市街化区域内農地については適用を廃止することとなった。また、生産緑地の農政上の取扱いも見直され、前記のとおり地域の実態に応じて必要な施策を実施することとされた。これにより、市街化区域内農地の都市計画上の位置付けと農地税制等は明確に対応するものとな

った。

なお、三大都市圏特定市以外の市町村に存する市街化区域農地（生産緑地地区を除く。）については、昭和 51 年から、いわゆる「農地に準じた課税」が行われている。これは、評価は宅地並み（近傍類似宅地の価格－造成費相当額）に行うものの、課税の際に負担調整措置（税額の増を前年度比最大+10%までに抑制する措置）を講じるものである。昭和 51 年に、農地全般について、昭和 38 年から続いていた固定資産税の税額固定を取止めるに際し講じられた措置であり、負担調整率は当初年 20%、平成 9 年度以降は年 10%であるが、長年にわたる増額の累積によって、その税額は「宅地並み課税」を行った場合とほぼ同レベルにまで達しているものも少なくないという。

もとより生産緑地地区は、全国の市街化区域内農地を対象に「農林漁業との調整と良好な都市環境の形成」の観点から都市計画に定められる地区であり、制度上は農地税制と直結したものではない。しかし、その指定は、下記資料のとおり、専ら三大都市圏特定市において行われており、それ以外の地域ではほとんど活用されていない。また、特定市以外の都市計画区域については、近年、農地に準じた課税の増高に伴い、線引き廃止を検討する動きがみられるとの指摘もある。

《現行農地税制の概要》

			固定資産税	相続税納税猶予制度
市街化区域	三大都市圏特定市 注 1	生産緑地地区以外の農地	宅地並み評価 宅地並み課税	適用なし
		生産緑地地区の農地	農地評価 農地課税	適用（終身営農を条件）
	上記以外の市町村	生産緑地地区以外の農地	宅地並み評価 農地に準じた課税 注 2	適用（20 年営農を条件）
		生産緑地地区の農地	農地評価 農地課税	適用（20 年営農を条件）
市街化区域以外の農地			農地評価 農地課税	適用（終身営農を条件）

注 1：三大都市圏の特定市とは、次に掲げる地域である。

- ① 都の特別区の区域
- ② 首都圏、近畿圏又は中部圏内にある政令指定都市
- ③ ②以外の市でその区域の全部又は一部が以下の区域内にあるもの
 - ・首都圏整備法に規定する既成市街地又は近郊整備地帯
 - ・近畿圏整備法に規定する既成都市区域又は近郊整備区域
 - ・中部圏開発整備法に規定する都市整備区域

注 2：三大都市圏の特定市以外の市町村の市街化区域農地は、評価は宅地並となるものの、課税の際には負担調整措置（税額の増を前年度比最大+10%までに抑制する措置）が講じられる。

《生産緑地法の概要》

	平成3年改正前		現行
地区名	第1種生産緑地地区	第2種生産緑地地区	生産緑地地区
目的	農林漁業との調整を図りつつ、良好な都市環境の形成に資すること		
指定要件	公害又は災害の防止等良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等の敷地の用に供する土地として適しているものであること	区画整理及び開発行為がなされた区域において、概30%を超えない範囲内	公害又は災害の防止、農林漁業と調和した都市環境の保全等良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等の敷地の用に供する土地として適しているものであること
面積要件	1 ha 以上	0.2ha 以上	500 m ² 以上
生産緑地の管理	農地等として管理しなければならない		同左 市町村長に農地等として管理するための援助を求めることができる
行為制限	建築物等工作物の新築等、宅地の造成等土地の形質の変更、水面の埋立て等は、市町村長の許可が必要		同左
買取申出の開始期間等	10年 主たる農林漁業従事者が死亡し又は従事不可能な故障を有したとき	5年 同左	30年 同左
買取申出価格	時価		同左
行為制限の解除	買取申出から3月以内等に所有権移転ができなかったときは行為制限等が解除される		同左

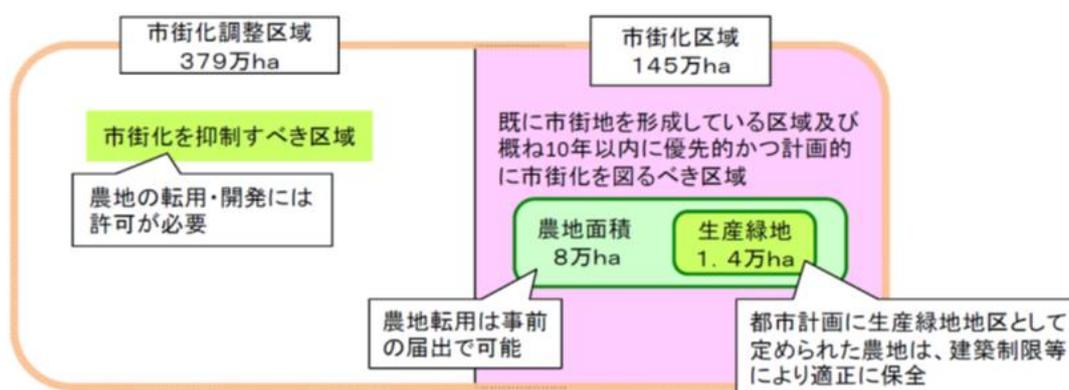
《宅地評価の農地と生産緑地地区（2010年）》

	宅地評価の農地	生産緑地地区	生産緑地／農地
三大都市圏特定市	14,109 ha	14,182 ha	50.1%
上記以外の地域	57,084 ha	66 ha	0.1%

(3) 都市農業の現況

市街化区域内の農地面積は、生産緑地法が制定された昭和49年の約27万haから平成25年の約7.7万haへと大幅に減少してきたが、なお市街化区域面積の約5%を占め、都市に貴重な緑を提供している。また、三大都市圏特定市における生産緑地地区以外の農地面積は、平成4年の約3.1万haから平成25年の約1.3万haへと約6割減少する一方、生産緑地地区に指定された農地面積は、同期間において約1.5万haから約1.4万haへと約1割の減少にとどまっている。

《市街化区域内の農地面積》



市街化区域、市街化調整区域、生産緑地地区面積：国土交通省都市局「都市計画年報」(H25)

都市農業の農家戸数及び販売金額は、減少の一途をたどってきたものの、現在でもそれぞれ全国の約1割弱を占め、食料自給率確保の一翼を担っている。その経営状況をみると、一戸当たりの経営耕地面積は約75aと全国平均(約133a)の約6割にとどまるが、農産物の年間販売金額が700万円以上の都市農業者が全都市農業者に占める割合は全国平均と同水準であり、300万円以上700万円未満である都市農業者の占める割合は全国平均よりも大きくなっている。このように都市農業は、農地面積は小規模ながら収益性の高い農業を営んでおり、これは、消費者に近いという立地を活かし、都市住民の多様なニーズに応じて、少量多品目の作付けや消費者への採れたて野菜の直接販売、食品事業者との直接取引等を推進してきたことによるという。

しかし、三大都市圏特定市における農業就業人口に占める70歳以上の高齢者の割合は約5割に達するなど、都市部においても農業従事者の高齢化や担い手不足が深刻となっており、農業経営の改善や営農の継続そのものが困難な状況の中で、相続等を契機とした農地の売却や転用が更に進むおそれがある。また、今後の人口減少の進展により、空き家率が上昇するなど賃貸用不動産経営が困難化し、農業以外の安定的な収入の下で継続されてきた都市農業の経営基盤が不安定化するのではないかと危惧されている。

《都市農業の経営状況》

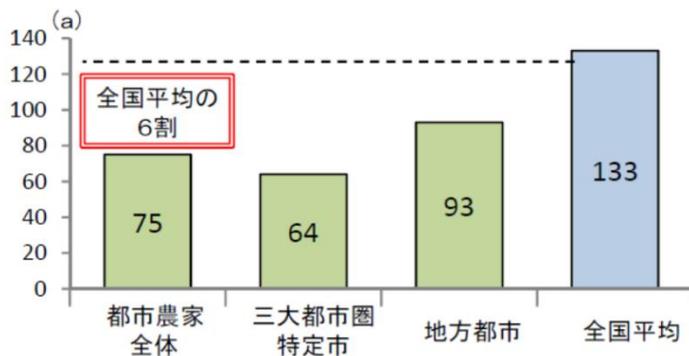
	農家戸数	農地面積	販売金額
全国	252.8万戸	451.8万ha	5兆8,366億円
都市農業(対全国比)	22.8万戸(9%)	8.0万ha(2%)	4,466億円 (9%)
		うち生産緑地 1.4万ha(0.3%)	

注1：全国の数値のうち、農家戸数は「農林業センサス」(平成22年)、農地面積は「耕地及び作付面積統計」(平成26年)、販売金額は「農林業センサス」(平成17年)による。

注2：都市農業の数値のうち、農家戸数、販売金額は、平成23年に農林水産省が実施した「都市農業実態調査」(都市農業者を対象としたアンケート調査)及び「農林業センサス」(平成17年、22年)、「耕地及び作付面積統計」(平成24年)、「固定資産の価格等の概要調査」(平成23年)、「都市計画年報」(平成23年)を用いた推計。農地面積は、「固定資産の価格等の概要調査」(平成25年)、「都市計画年報」(平成25年)による。

注3：都市農業の「農家戸数」は市街化区域で営農している農家数であり、併せて市街化区域以外でも営農している農家を含む。「農地面積」は市街化区域内農地面積。「販売金額」には、市街化区域以外での生産分も含まれる。

○農家1戸当たり経営耕地面積



資料:都市農家は、農林水産省「都市農業実態調査(平成23年)」(市街化区域内に農地を所有する農家を対象としたアンケート調査)、全国は、「2010年世界農林業センサス」による。

(4) 都市農業を巡る社会経済情勢の変化と都市農業が発揮する多様な機能

基本計画は、昨年4月、基本法が制定された背景として、6項目の「都市農業を巡る社会経済情勢の変化」を挙げている((別紙)「都市農業振興基本計画の概要」の「状況の変化」参照)。

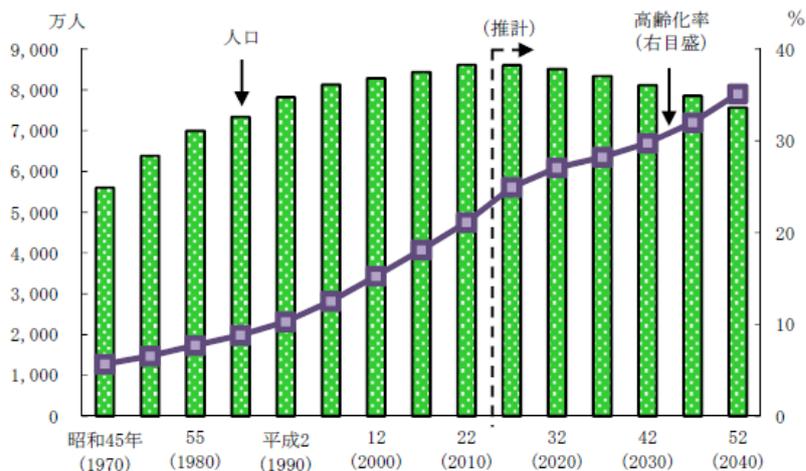
このうち、最も基本を成すものは、やはり「人口減少に伴う宅地需要の沈静化等」であろう。基本計画は、これを次のように記述している。

「全国的に多くの都市が人口減少局面に移行し、宅地需要が沈静化し市街化圧力が低下する現在、もはや、農地の転用により住宅供給を推進し、公共施設用地として活用する必要性は低下している。これに伴い、都市住民の都市農業に対する認識にも変化が見られ、かつては住宅難の解消を求め、都市農業の継続に否定的であった世論は、より質の高い生活環境を求め、都市農地を、生活に欠かせない農産物を供給し、都市の生活に潤いをもたらす緑地とみなすようになっていく。」

また、基本計画は、「都市農業が発揮する多様な機能」として、①農作物を供給する機能、②防災の機能、③良好な景観の形成の機能、④国土・環境の保全の機能、⑤農業体験・学習・交流の場を提供する機能、⑥農業に対する理解の情勢の機能を挙げる。

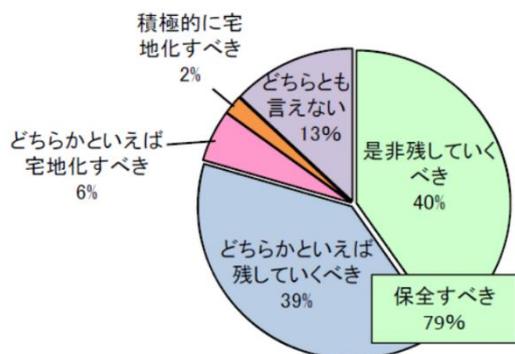
このうち、①の「農産物を供給する機能」をすべての機能の横軸となる最も重要かつ基本となるものとするとともに、②防災の機能や⑤農作業体験・学習・交流の場を提供する機能など、単に農業を継続するだけでは発揮されない機能があることにも留意し、新たな政策的支援について検討する必要があるとしている。

《都市における人口・高齢化の推移と見通し》



資料:総務省「平成22年国勢調査人口等基本集計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月)」を基に農林水産省で推計
 注:1) 国勢調査における人口集中地区を都市とした。
 2) 高齢化率とは、人口に占める65歳以上の高齢者の割合

《都市住民の都市農業・都市農地の保全に対する考え方》



資料:農林水産省都市農村交流課調べ(平成24年度)
 (回答者数:三大都市圏特定市の住民1,600名)

(5) 都市農業の再評価

上記のような社会経済情勢の変化を受けて、都市農業に係る政策にも次のような変化が生じている。

① 農業政策における再評価

平成11年に食料・農業・農村基本法が制定された。この法律は、食料自給率の低下、農業者の高齢化と農地面積の減少、農村の活力の低下等の農業を巡る基本的な状況の変化を踏まえて、昭和36年の農業基本法に代わって制定された食料・農業・農村政策の基本法である。

同法は、都市農業に関し、「国は、国民の農業及び農村に対する理解と関心を深めるとともに、健康的でゆとりのある生活に資するため、都市と農村との間の交流の促進、市民農園の整備の推進その他必要な施策を講ずるものとする」、「国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする」と規定し

ている。また、同法に基づき、平成 12 年以來 5 年ごとに食料・農業・農村基本計画が策定されているが、直近の平成 27 年 3 月に閣議決定された同計画においては、「都市農業が有する多様な機能が将来にわたり十分に発揮されるよう、都市農業の持続的な振興を図るための取組を推進する。このため、… 高齢化や人口減少が進行する中、都市における農地の有効利用や適正な保全が新たな課題となっていることを踏まえ、国民の十分な理解を得つつ、都市農業の振興や都市農地の保全に関連する制度の見直しを検討する」としている。

② 都市政策における再評価

平成 24 年 9 月の社会資本整備審議会都市計画部会都市計画制度小委員会中間とりまとめにおいて、「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方が共に実現された都市を目指すべき都市像とされた。

また、「集約型都市構造化」を実現する手段として、平成 26 年、都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画制度が創設された。本制度の運用に当たり、平成 26 年 8 月に改訂された「都市計画運用指針」では、居住等の誘導を図る区域の外においては、都市農業振興施策と連携する必要性が示されている。

また、都市政策においては、農業を都市において発展すべき産業とは位置付けてこなかったが、都市機能の多様な機能の発揮を前提に、都市の重要な産業と位置付けることが必要になるとしている。

以上を踏まえ、基本計画の「はじめに」は、都市農業の政策的な位置付けについて、次のとおり総括している。

- i 農業政策上、都市農業に対しても、主要な農業振興施策によって支援する方向に転換することが必要となる。
- ii 都市政策上は、これまで宅地や公共施設の予定地等としてみなされてきた都市農地の位置付けを、「あって当たり前のもの」、さらには「あるべきもの」へと大きく転換し、環境共生型を形成する上で農地を重要な役割を果たすものとして捉えることが必要となる。
- iii このような農業政策及び都市政策双方の方向転換の下で、都市農業と都市住民との新たな関係を育て、深化させつつ、都市農業者や都市住民、関係行政機関や農業団体等が連携して都市農業の振興及び都市農地の保全を図るべき対象を明確にした上でそれらの安定的な継続に向けた施策を充実させることが必要となる。

その上で、「本基本計画は、都市農業の振興に関する基本的な計画として、こうした政策転換の始まりとなるものである」としている。

(6) 都市農業振興に関する新たな施策の方向性と政府が講ずべき施策

「都市農業振興に関する新たな施策の方向性」と「政府が講ずべき施策」について、ここでは、土地の確保と土地利用に関する計画及び税制上の措置に絞って紹介する。

① 土地の確保と土地利用に関する計画

まず、「都市農業振興に関する新たな施策の方向性」として、都市農業の用に供する土地の確保の観点から、以下の必要性を挙げている。

- i 都市農地とそれ以外の都市的土地利用との共存を図る観点から、土地利用計画における都市農地の位置付けを転換し、計画的に農地の保全を誘導することが必要となる。

ii 三大都市圏特定市では生産緑地制度が活用されてきたが、地区指定に当たって土地所有者の意向が重視され、将来の実現すべき都市像を見据えた生産緑地の指定や保全が図られてきたとは言い難い。また、隣接する緑地と一体となって緑地機能を確保するという観点が欠けているという課題もある。この対応として、まちづくりと連携した制度の検討も重要である。

iii 三大都市圏特定市以外では、将来的に宅地需要が見込まれない市街地縁辺部において、営農の継続が困難となった農地の遊休地化や低未利用地への転用が懸念されている。コンパクトシティの実現に取り組む中で、農地保全や都市農業振興に向けた施策の検討が必要となる。また、低未利用地や老朽化した建物敷地等として利用されている土地を農地として復旧・活用することも検討していく必要がある。

iv 上記の点を考慮し、都市にあるべき農地を適切に保全するためのマスタープランの充実を含めて土地利用計画制度の在り方を検討する必要がある。

次に、「政府が講ずべき施策」として、上記の方向性の下、「市町村が、都市全体を見渡したマスタープランにおいて、都市農業の振興や都市農地の保全の方針を定めるとともに、農業振興及び都市計画の双方の視点から個々の農業・農地を評価し位置付けた上で、施策を推進すべき区域を定めることが必要である。このような認識の下、以下の施策に取り組むこととする」としている。

i 区域区分の運用、都市計画のマスタープランにおける都市農地の保全の位置付け

人口減少により人口密度の低下が見込まれる市街化区域内の地域においては、営農の継続が確実と認められ、将来にわたり保全することが適当な相当規模の農地を含む区域について、市街化調整区域への編入（逆線引き）を促進する。

立地適正化計画の検討に当たっては、良好な生活環境の形成や、散発的かつ無秩序な宅地等の開発や低未利用地化を抑制する観点から、都市農業振興施策と連携した取組を推進する。

また、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も、都市農地の保全に関する事項の記載により、「都市と緑・農の共生」の実現に向けた取組が推進されるよう必要な措置を検討する。

ii 生産緑地制度の活用

三大都市圏特定市以外の市町村においても、生産緑地制度が活用されるよう、税制上の措置に関する情報提供も含め、制度の普及に向けた取組を推進する。

生産緑地の所有者が死亡等により生産緑地の買取り申出を行った場合において、市町村が必要な農地を買い取ることができるよう、市町村による計画的な取組を支援する。

500 m²を下回る小規模な農地や農地所有者の意思に反して規模要件を下回ることになった生産緑地地区については、農地保全を図る意義について検討した上で、必要な対応を行う。

さらに、現行の生産緑地制度は、指定後 30 年を経過すると買取り申出が可能となり、申出以降は農地保全のための土地利用規制が働かなくなることも踏まえ、適正な農地保全策を検討する必要がある。

iii 新たな土地利用計画制度の方向性

市町村が策定するマスタープランにおいて、都市農業振興及び都市計画上の位置付けが与えられた農地について、一定期間にわたる農地所有者以外の者による耕作を含めた営農に関する計画を地方公共団体が評価する仕組みを検討する。あわせて、農地としての保全が図られるために必要な土地利用規制を検討する。また、都市計画上の意義が認められる農地のより確実な保全を図る観点から、都市計画制度

の充実を検討する。

上記の新たな制度は、三大都市圏特定市以外の地域においても、地域の実情に応じて活用される制度とすることが必要である。

② 税制上の措置

まず、「施策検討に当たっての留意点」として、以下の必要性を挙げる。

- i 地価が高い都市部においては、農業経営の継続を図る上で、農家以外の者とのバランスや公平性に配慮しつつ、保全すべき農地の保有コストを低く抑える必要がある。また、農業経営に必要な一定規模以上の土地を有する都市農業者が、農業経営を引き継いでいくためには、農地に係る相続税負担が過大なものとなり、農地の売却を余儀なくされることのないようにする必要がある。
- ii 生産緑地は、市街化区域内農地の保全に重要な役割を果たしてきており、三大都市圏特定市以外の市街化区域においても、都市農地の保全を図るため、生産緑地の新規指定の促進や農地の保有コストの低減を図ることが課題となるが、地方公共団体にとっては、税収の減少につながる点にも留意する必要がある。

また、三大都市圏特定市の生産緑地地区及び三大都市圏特定市以外の市街化区域内農地において認められている相続税の納税猶予は、農地の貸借を行うと打ち切られてしまい、結果として、ふさわしい担い手による活躍の機会が失われることになる。

こうしたことから、これらの課題について、課税の公平性等に配慮しつつ、政策的意義や土地利用規制を踏まえた税制措置の検討を進める必要がある。

次に、「政府が講ずべき施策」として、以下のとおり記述している。

- i 都市農業振興上の位置付けが与えられた市街化区域内農地（生産緑地を除く。）について、一定期間の農業経営の継続と農地としての管理・保全が担保されることが明確なものに限り、その保有に係る税負担の在り方を検討する。
- ii 安定的かつ確実に都市農業を継続するためには、多様な担い手による都市農業の振興とその多様な機能の発揮に資する農地の貸借を推進する必要があることから、都市農業振興上の位置付けが与えられた生産緑地等について、貸借されているもの（市民農園利用を含む。）に係る相続税納税猶予の在り方を検討する。

(7) 地方計画の策定について

都市農業の振興を図る上では、地域の実情に応じて取組が進められることが必要であり、基本法においては、都道府県及び市町村は、都市農業の振興に関する地方計画を定めるよう努めなければならないとされている。

これを受けて、基本計画は、「都市農業の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項」の中で、地方計画の策定について、以下のとおり記述している。

地方計画の策定に当たっては、農業部局、都市計画部局のみならず、財政部局等の関係部局との連携が極めて重要である。このため、国の基本計画や新たな都市農業振興制度も参考とし、都道府県及び市町村による地方計画が可能な限り早期に作成され、関連する施策との連携を図りつつ、地域の実情に応じた施策が推進されるよう、国から積極的に働きかけるとともに、必要な情報の提供等適切な支援を行う。

以上、今般閣議決定された「都市農業振興基本計画」の概要について紹介した。

周知のとおり、我が国は、2008年の1億2,808万人をピークに人口減少の局面に入り、国立社会保障・人口問題研究所の中位推計（平成24年1月）によれば、2050年に9,710万人ほど、2100年に4960万人ほどになると見込まれている。仮に多少の出生率の回復があり得たとしても、今後50年、100年タームで人口が減少し続けることは間違いないであろう。我が国は、あらゆる面でこのような局面変化に対応を図っていく必要があるが、この度の都市農業振興基本法の制定や基本計画の策定もその重要な一環を成すものと理解される。

現行の都市農業に関連する制度も、高度経済成長期以降の都市への急激な人口流入により住宅宅地需給が逼迫する情勢下で整備されたものであった。正に典型的には日本列島改造ブームやバブル経済の発生を背景とするものとも言えよう。こうした諸制度に対し、近年、食料・農業・農村基本法による農政の展開や、コンパクトシティ実現のための都市再生特別措置法による立地適正化計画等新たな取組が進められ始めている。

基本計画は、これらの動向を踏まえて、都市農業の再評価を行うとともに、都市農業振興に関する新たな施策の方向性と政府が講ずべき施策を示したものである。ただし、その施策内容は、未だ具体性・明瞭性が十分でなく、現行諸制度が全体としてどのような姿になるのかの体系も見えにくい状況にあると思われる。特に、基本計画が言うとおり、都市農業の振興や都市農地の保全の在り方については、地域住民を含む幅広い関係者の理解を得て、地域の実情に応じ市町村が方針を定めるのが適切であり、その基礎となる地方計画が策定されて初めて基本法は十全の機能を発揮するとか考えられるが、このような地方計画の作成をリードするには未だ情報が不足しているのではないと思われる。

しかし、基本計画が記すとおり、この基本計画は、都市農地を「市街化すべきもの」から「都市にあるべきもの」へと転換するなど、都市農業に関する政策転換の始まりとなる計画である。まずは、政府が都市農業の価値を真正面から評価し、政策転換の姿を示したことは、それ自体極めて画期的であり、大きな意義があろう。今後、都市農業振興に向けた施策の更なる具体化と充実が図られ、地方計画の策定と合わせて、都市と調和した都市農業の実現が図られていくことを期待したい。

(丹上 健)