

# 多摩地域における 都市農業の保全と振興に関する調査研究報告書

—人口減少下の多摩地域における都市農業・都市農地の活用方策—



2018年3月  
公益財団法人 東京市町村自治調査会



**多摩地域における  
都市農業の保全と振興に関する調査研究報告書**  
-人口減少下の多摩地域における都市農業・都市農地の活用方策-

2018年3月

公益財団法人 東京市町村自治調査会

**多摩地域における都市農業の保全と振興に関する調査研究報告書**  
**-人口減少下の多摩地域における都市農業・都市農地の活用方策-**  
**報告書**

**本編目次**

<b>I.</b>	<b>調査の概要</b> .....	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>調査の背景と目的</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>調査研究手法の概要</b> .....	<b>2</b>
<b>II.</b>	<b>多摩地域の都市農業・都市農地を取り巻く社会動向</b> .....	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>土地利用需要と都市政策のパラダイムシフト</b> .....	<b>5</b>
1-1.	都市農業を取り巻く都市の土地利用需要と政策の変化.....	5
1-2.	多摩地域の都市農業の構造と土地利用需要変化の影響.....	8
<b>2</b>	<b>都市問題と「食農」の関係性変化</b> .....	<b>12</b>
2-1.	近年の都市問題の特徴と都市農業の関わりの変化.....	12
2-2.	世界各都市における都市問題と都市農業施策.....	16
2-3.	多摩地域における政策課題と都市農業への期待.....	18
<b>3</b>	<b>都市農業の振興と都市農地の保全に向けた制度と今後の見通し</b> .....	<b>21</b>
3-1.	都市農地を取り巻く政策動向の変化と今後の見通し.....	21
3-2.	多摩地域における都市農地を巡る動向.....	23
<b>III.</b>	<b>多摩地域の都市農業の振興と都市農地の保全に向けた政策提言</b> .....	<b>32</b>
<b>1</b>	<b>政策提言の基本スタンス</b> .....	<b>32</b>
1-1.	社会動向と社会要請に対応する都市農業へ ～多様性を高める視座～.....	32
1-2.	多様性(ダイバーシティ)を高める3つのアプローチ.....	35
1-3.	自治体職員に求められる「マインド・リセット(思考の再構築)」.....	36
<b>2</b>	<b>都市農業の振興と都市農地の保全に向けた方策の提案</b> .....	<b>38</b>
2-1.	都市農地利用の多様性を高める.....	39
2-2.	農業経営の多様性を高める.....	47
2-3.	都市の食農流通の多様性を高める.....	56
<b>3</b>	<b>人口減少下の多摩地域における都市農業・都市農地の活用に向けて</b> .....	<b>63</b>

# エグゼグティブサマリー



## 都市農地を有する自治体の職員・住民の皆様へ

1968年に都市計画法が改正され、面的な都市開発区域（市街化区域）を定める制度が導入されてから、今年でちょうど半世紀が経過しました。

この間、多摩地域では首都近郊の住宅地・産業用地として、農地・林地から宅地への積極的な転用により都市開発が行われ、急速な人口増加と経済成長が成し遂げられてきました。

同時に、多摩地域の都市農業は、都市化という外部環境の変化の中で、様々な制約を受けつつも、所有する土地を有効に活用し、「農業経営+不動産経営」という基本スタイルを確立させながら営みを継続させてきました。

こうして、多摩地域は都市の中にも都市農地が点在して残る「農のある都市」として豊かな生活環境を形成してきました。しかし今、大きな転換期に立っています。

多摩地域には既に人口減少に転じている自治体がみられ、今後目を向けてみると、その数は年々増加していくことが推測され、人口減少のトレンドは四半世紀や半世紀以上の期間、続くことが見込まれています。

つまり、これまで半世紀で形成してきた、人口増加（開発需要の増加）を前提とした土地利用や都市農業経営スタイルはその有効性が低下し、このままでは低未利用な宅地の増加と、都市農地のさらなる減少を促進する恐れがあります。

「農のある都市」として豊かな生活環境を維持していくためには、今後半世紀を見据えた、新たな土地利用や都市農業経営スタイルを見いだしていくことが多摩地域の各自治体に求められています。

幸いにして、この問題を予見していた国は、今後半世紀を見据えた新たな土地利用や都市農業経営スタイルを構築していくための各種法制度の制定・改正に取り組んでおり、各自治体の裁量によって、新たな土地利用や都市農業経営スタイルを選択できる可能性は広がっています。また、都市農業・都市農地の利活用に関心を持つ層は、既存の都市農業者だけでなく、都市住民、福祉や観光をはじめとした各産業の事業者にも広がっています。

本報告書ではこうした都市農業・都市農地を取り巻く社会動向や、政策機会・ニーズを文献調査やアンケートに基づき明らかにするとともに、各自治体が抱える教育、福祉、防災・減災、シティプロモーション等の政策課題と連動させ、新たな土地利用や都市農業経営スタイルを創出していくための基本スタンスや具体的な方策を提案しています。

多摩地域の持続的な発展を願う自治体職員の皆様が、新たな政策を打ち出す際、都市農業・都市農地の活用可能性を本報告書から引き出していただけると幸いです。

# 報告書：概要版



# I 調査の概要

## 1. 調査研究の背景と目的

本調査研究は、都市農業が都市内（市街化区域内）において「宅地化すべきもの」から都市農業振興基本法の制定を経て「あるべきもの」に大きく位置づけが転換した時機を捉え、今後、自治体が農業振興に新たな視座で取り組んだり、農業振興にとどまらず都市農地を活かしたまちづくり・地域活性化策を展開したりしていく上で参考となることを目的に、社会動向の整理・分析とともに、その方策を提案する。

## 2. 調査研究手法の概要

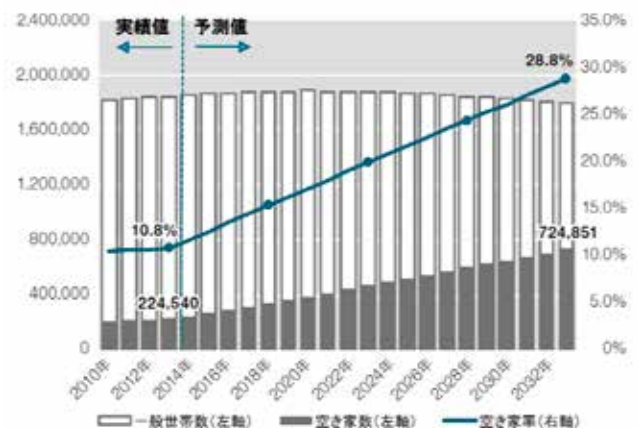
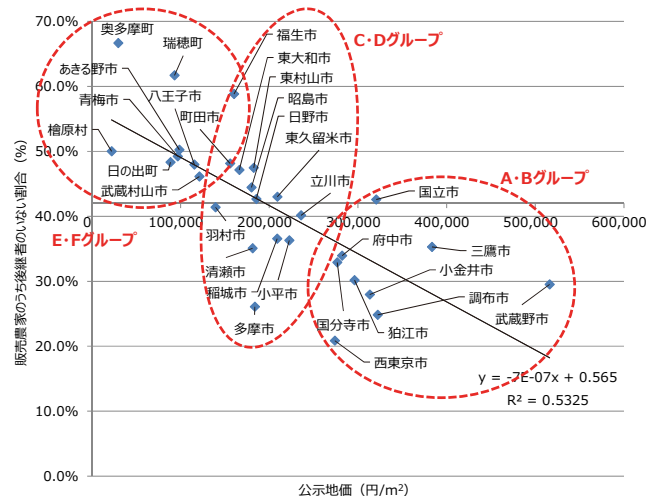
- ①文献調査：法制度の変遷、取り巻く社会潮流、今般の制度改正・制定の概要、都市農業の参考事例、多摩地域自治体の都市農業特性分析、農業者・住民の意向、都市農業施策実施状況
- ②自治体アンケート：メール配信（企画部局宛）、メール回収（企画部局でとりまとめて返送）  
※調査票は企画部局向け、農業振興部局向け、都市計画部局向けの3種類  
多摩地域の市街化区域を持つ28自治体（回答率100%）
- ③特定市の農業者の相続人（子）アンケート：インターネットモニター調査97名
- ④ヒアリング調査：多摩地域自治体：小平市・国立市・町田市  
多摩地域JA：JA東京むさし、JA東京みどり、JA町田市  
先進事例：豊中市社会福祉協議会、神戸市、横浜市  
事業者：（株）西武ホールディングス、野村不動産（株）、東急不動産（株）  
関係機関：国土交通省、農林水産省、東京都、東京都農業会議  
有識者：東京大学大学院 横張 真 教授、武蔵大学 後藤 光蔵 名誉教授

# II 多摩地域の都市農業・都市農地を取り巻く社会動向

## 1. 土地利用需要と都市政策のパラダイムシフト

- ・都市農業振興基本法制定の背景：2009年社会資本整備審議会（農地を都市政策の面から積極的に評価）⇒2015年国土利用計画（戦後初：宅地横ばいの計画）⇒「拡大基調からコンパクトへ」都市政策が転換する中で急速に注目された「都市農地・都市農業」の存在。都市政策全体における位置づけ・役割に留意すべき
- ・土地需要の低下（地価の下落、空き家・空き室率の増加）は、「不動産経営＋農業経営」を基本形態とした多摩地域の都市農業の安定性を根底から覆す恐れ（地価の高さと後継者の存在割合に相関あり）

< 左：各自治体平均地価（住宅地）と農業後継者存在比率の関係／右：多摩地域の空き家率の予測 >



注釈）実績値は総務省「平成25年住宅・土地統計調査」

予測値はたましん地域経済研究所推計

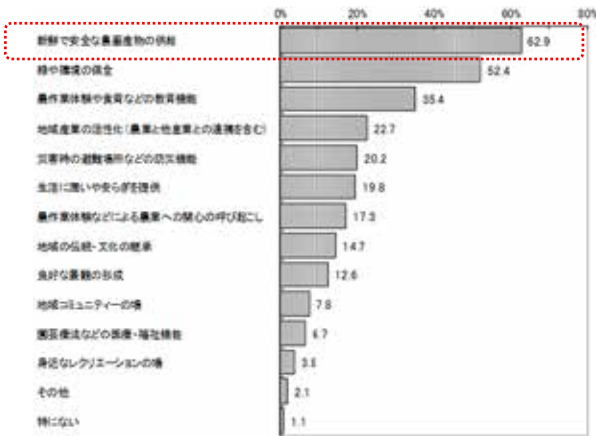
資料）多摩信用金庫「多摩けいざい」（2017.01）

資料）公示地価（2017）農林業センサス（2015）から作成

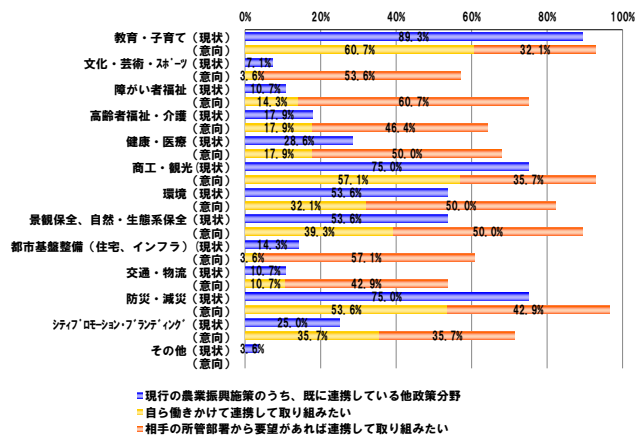
## 2. 都市問題と「食農」の関係性変化

- 2000年以降、食品安全・食品偽装問題、雇用不安定化、災害時の食のリスクなどの経験を重ね、都市の豊かな暮らしと「食農」の関係性が濃密に（応じて市民農園・援農ボランティア、農地保全意向も増加）
- 同時期に、諸外国の大都市でも食料安全保障や貧困対策、移民との多文化コミュニティ形成など、政策課題は異なるものの「都市問題」の解決に向けた都市農業創出の動きが官民ともに活発化
- 多摩地域の自治体でも、これまで取り組んできた教育、防災・減災、環境のほか、今後は障がい者福祉、健康・医療、シティプロモーションなど昨今の都市が抱える課題の解決に向けて都市農業に期待している様子

＜多摩・島しょ地域の「都市農地・都市農業に対するニーズ」（左：市民／右：市町村農業振興部局）＞



資料）東京都「東京の農業」（2015）に赤枠加筆

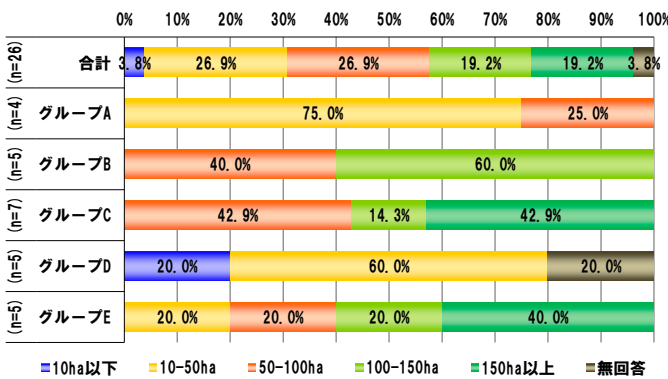


資料）多摩地域の自治体アンケート調査結果

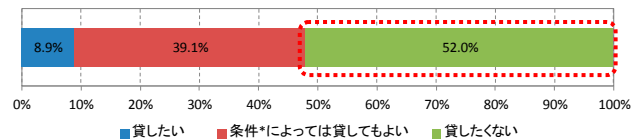
## 3. 都市農業の振興と都市農地の保全に向けた制度と今後の見通し

- 2022年には生産緑地全体の8割程度で買取り申出が可能となり、多くの生産緑地が宅地化可能な状態に移行することから、2022年を境に急激に都市農地が減少することが懸念されている。（いわゆる2022年問題）
- これに対し、2017年には特定生産緑地制度の導入、2018年には生産緑地での円滑な貸借に係る制度（及び相続税納税猶予の適用等）の導入などが進む。いずれの制度利用に関しても自治体の裁量が拡大する傾向
- 多摩地域では2022年に買取り申出が可能となる農地面積比率や、所有者の農地所有継続意向の違いから2022年問題に対する見通しは自治体により大きく異なる。
- 都市農地所有者の相続人は、農業と疎遠である人の比率が高く、家族で農業を継続していくことが困難になることが想定される一方、現所有者に比べて貸借に対して寛容・前向きな意向が示されている。

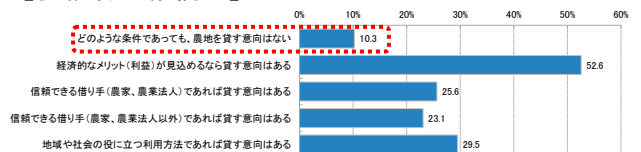
＜左：各自治体の2022年買取り申出可能な生産緑地面積（左）と農地貸借への意向（右）＞



【農業者（現所有者）】 ※東京都農業会議（2016）



【後継者・相続人】 ※特定市の農業者相続人（子）アンケート



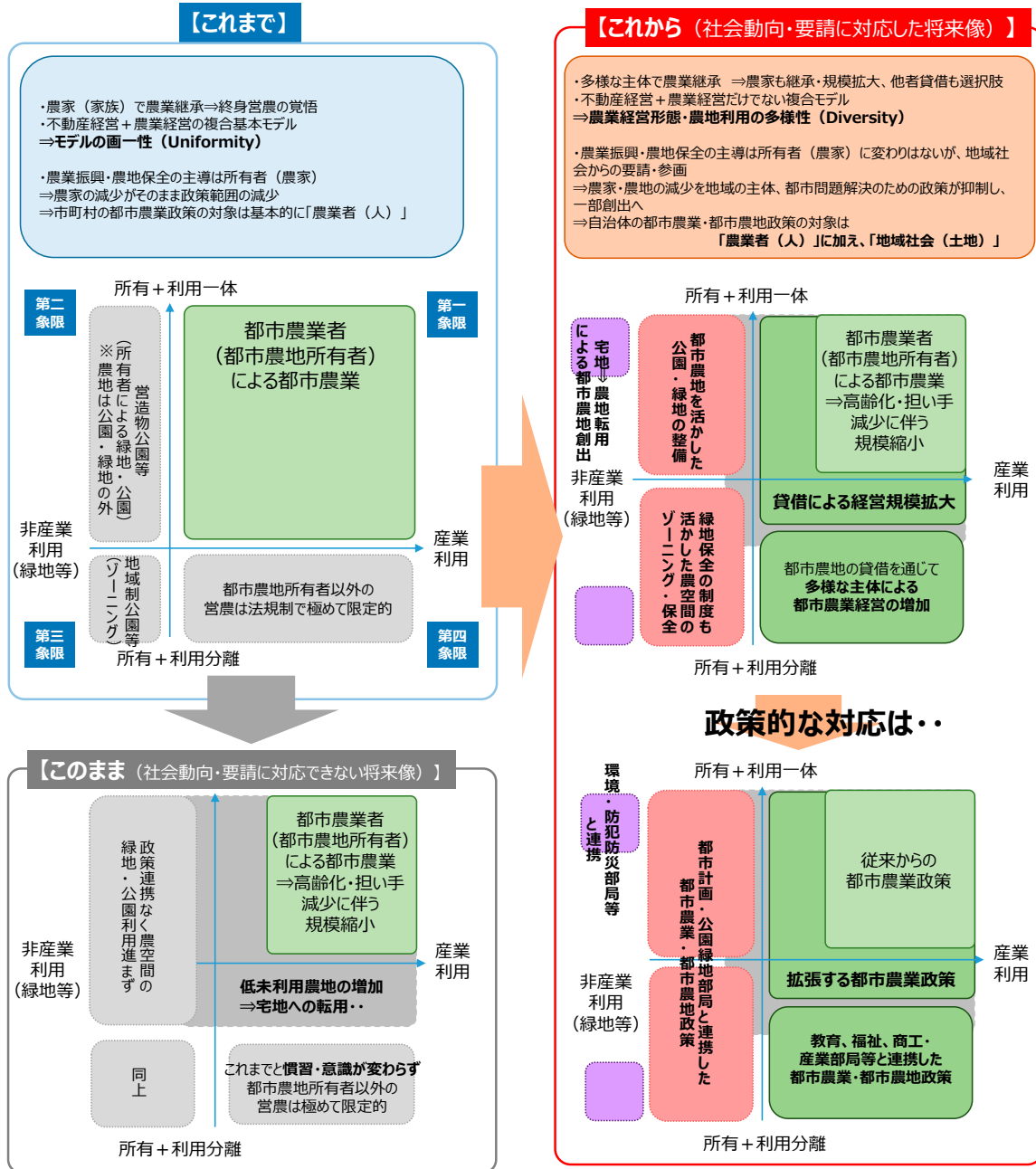
資料）多摩地域の自治体アンケート調査結果



### Ⅲ. 多摩地域の都市農業の振興と都市農地の保全に向けた政策提言

#### 1. 政策提言の基本スタンス

- ・下図のとおり、多様な目的・主体による都市農業経営、都市農地利用、都市農地創出を複合的に展開し、農業経営形態・農地利用形態の多様性（ダイバーシティ）を高めていく将来像（まちづくり）こそ、人口減少下における多摩地域の都市経営・都市環境の健全性と、都市農業の振興・都市農地の保全を両立する有効な手段
- ・自治体職員もこれまでの都市農業や都市農業振興施策の固定概念や慣習から一度心を解き放ち、思考の再構築ともいふべき「マインド・リセット」（課題解決型、協働・越境、目標設定のマインドセット）が大切

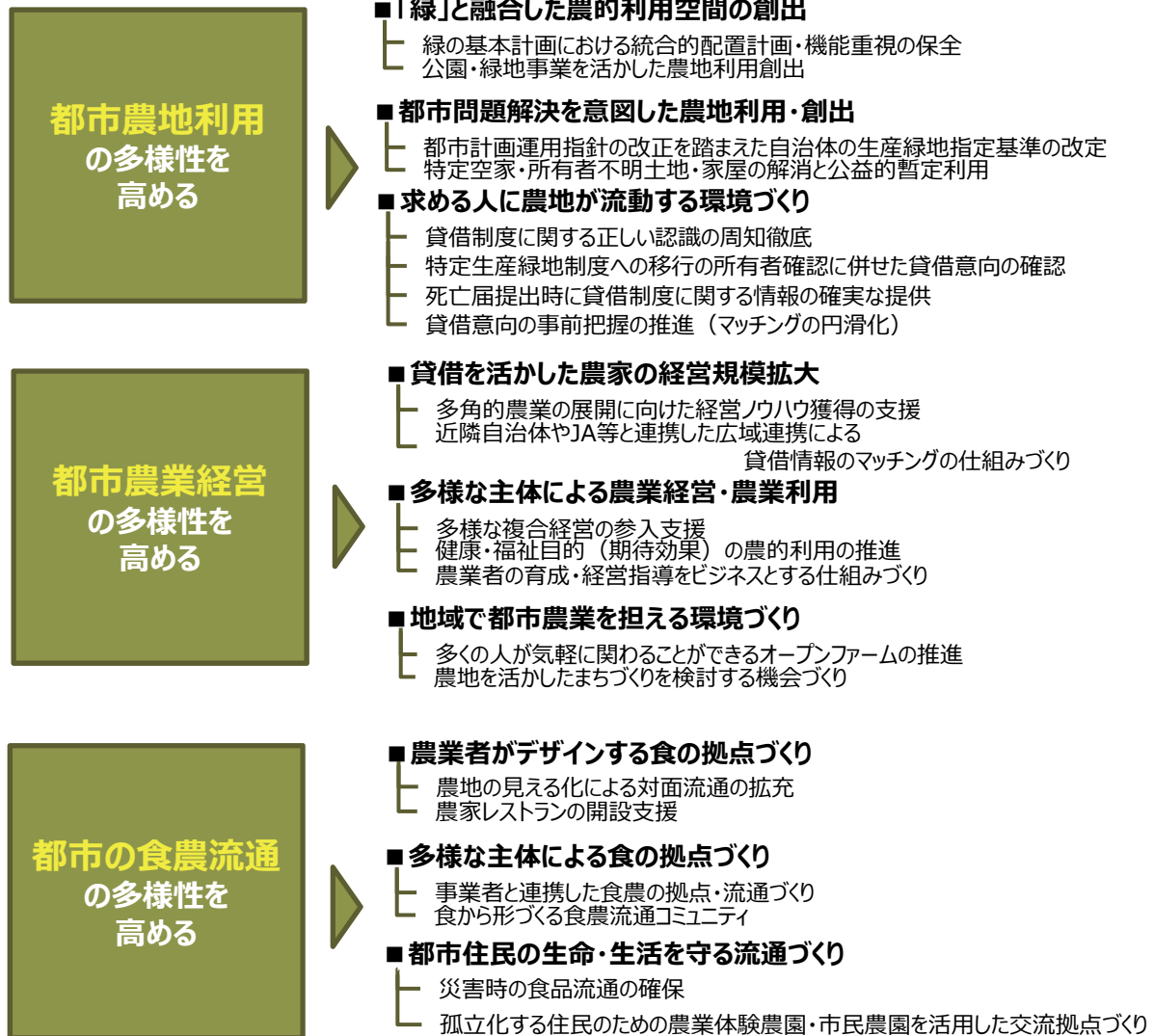


現状では法規制等により、第二～四象限は限定的な運用（実施し得る取組範囲が狭い）  
 今般の法改正等でこれらの象限で実施し得る取組は拡大したが、関係者の意識・慣習や政策領域が拡大しなければ、第一象限（都市農業者の所有+利用一体型の都市農業）の縮小に伴う都市農地減少が進展

今般の法改正等で第二～四象限の取組（所有と利用の分離、産業利用以外の都市農地の利用）が拡大することで、農業経営形態・農地利用形態の多様性（ダイバーシティ）が高まり、都市農地減少を抑制

## 2. 都市農業の振興と都市農地の保全に向けた方策の提案

- 農業経営形態・農地利用形態の多様性（ダイバーシティ）を高めていく将来像（まちづくり）の実現に向けた具体的な施策を「都市農地利用の多様性」「都市農業経営の多様性」「都市の食農流通の多様性」の3つのアプローチで提案した。
- 方策の検討にあたり、今般の制度改正等により、従来は困難であった取組が一度に実現できるようになったことから、各施策では取組を通じて実現したい都市農業・都市農地のめざす姿のイメージを明らかにしている。その上で、めざす姿を実現するために、自治体が取り組むべき施策について検討を行った。



## 3. 人口減少下の多摩地域における都市農業・都市農地の活用に向けて

- 2017～2018年にかけての法制度改正では、いずれも自治体の考え方や判断によって取組の実行や浸透が大きく異なる形で制度設計されており、この機を活かして独自の取組を展開する自治体とそうでない自治体との間で、都市農業・都市農地を巡る環境は大きく異なっていく（較差が拡大していく）ことが想定される。
- 「都市農業を農業振興部局に任せておけば良い」と固定観念で捉えるのではなく、都市農業・都市農地が多様なニーズ・都市課題に対応し得ることを改めて認識し、都市計画部局、福祉部局、教育委員会など多様な部局が全庁的な視点から「都市農業・都市農地を活用する」というスタンスで再検証することが重要となる。
- 趨勢に任せたまちの将来像を描くのか、それとも望ましいまちの将来像に向けて都市農業・都市農地を活用していく未来を描くのか、その判断は各自治体に委ねられている。

# 報告書：本編



# I. 調査の概要

## 1 調査の背景と目的

本調査研究は、都市農業が都市内（市街化区域内）において「宅地化すべきもの」から都市農業振興基本法の制定を経て「あるべきもの」に大きく位置づけが転換した時機を捉え、今後、自治体が農業振興に新たな視座で取り組んだり、農業振興にとどまらず都市農地を活かしたまちづくり・地域活性化策を展開したりしていく上で、参考となることを目的に、社会動向の整理・分析とともに、その方策を提案する。

都市内に残る「都市農地」は、新鮮な農畜産物を供給する「都市農業」の基盤として、また、都市に残る貴重な緑地や防災空間、農業体験・学習の場など多面的な機能・役割を有し、各自治体においても、これらの機能・役割に着目した様々な活用がなされてきた。

しかしながら、都市農地は都市計画法に基づく市街化区域内にあることから、いずれ「宅地化すべきもの」として各種制度が設計されており、生産緑地制度など、一定の保全策は講じられているものの、担い手の高齢化や相続の発生も相まって、減少傾向が続いている。

しかし近年、人口減少に伴う開発圧力の低下や緑地を含めた景観保全、生活環境を重視するライフスタイルの広がり、2011年に発生した東日本大震災を契機にした防災意識（都市内の防災空間需要）の高まりなどを受けて、都市農地が持つ多面的な機能・役割に改めて注目が集まっている。

こうした中、2015年7月に「都市農業振興基本法」が制定され、都市農業の保全、振興に向けた基本理念が示されるとともに、2016年5月には都市農業の保全・振興の方向性を示した「都市農業振興基本計画」が策定された。これに伴い、中央省庁では政策推進に必要な法制度が整備されるとともに、各自治体においては、これまでの農業振興の側面のみならず、都市計画やまちづくりの観点から都市農業・都市農地の保全と振興に向けた取組の推進が求められている。

そこで本調査研究は、今後、自治体が都市農業・都市農地の保全と振興に新たな視座で取組む際のめざすべき方向性を、多摩地域の特性・現状を踏まえて提示するとともに、法制度整備に伴い実現可能となる取組や自治体に対応すべき課題を提示し、各自治体の計画策定時等の施策立案に資することを通じ、都市農業・都市農地の多様な機能・役割に着目した地域活性化、まちづくりに貢献することを目的に実施する。

### 【本調査研究における都市農地・都市農業の定義について】

本調査では多摩地域の特性を踏まえ、各自治体に対して有効な提案を提示するため、「都市農地」と「都市農業」を区別して用いるとともに、「都市農地」並びに「都市農業」を以下のとおり定義する。

「都市農地」：市街化区域内農地（生産緑地・宅地化農地）

「都市農業」：「都市農地」に加え、市街化区域外農地、非農地での農業も含め、都市住民が農産物の生産・流通・販売に係わる農業を含む概念

## 2 調査研究手法の概要

### ①文献調査

法制度の変遷、取り巻く社会潮流、今般の制度改正・制定の概要、都市農業の参考事例、多摩地域自治体の都市農業特性分析、農業者・住民の意向、都市農業施策実施状況

### ②自治体アンケート

メール配信（企画部局宛）、メール回収（企画部局でとりまとめて返送）

※調査票は企画部局向け、農業振興部局向け、都市計画部局向けの3種類

多摩地域の市街化区域を持つ28自治体（回答率100%）

### ③特定市<sup>1</sup>の農業者の相続人（子）アンケート：インターネットモニター調査97名

### ④ヒアリング調査

- ・多摩地域自治体：小平市・国立市・町田市
- ・多摩地域JA：JA東京むさし、JA東京みどり、JA町田市
- ・先進事例：豊中市社会福祉協議会、神戸市、横浜市
- ・事業者：（株）西武ホールディングス、野村不動産（株）、東急不動産（株）
- ・関係機関：国土交通省、農林水産省、東京都、東京都農業会議
- ・有識者：東京大学大学院 横張 真 教授、武蔵大学 後藤 光蔵 名誉教授

## (1) 文献調査

### ① 新たに示された都市農業の保全と振興のあり方・方向性

都市農業振興基本法の検討・制定に伴い、産官学の多様な主体が情報を発信していることから、行政文書や学術論文・雑誌・新聞記事等により、国内の都市農業を巡る動向（社会潮流の変化、それを踏まえた都市農業の保全と振興に係る制度の変更点、その背景となる考え方・要因）について整理・分析を行った。

さらに、諸外国における都市農業関連の動向についても整理を行った。

### ② 多摩地域における現状の把握・分析

多摩地域を対象として、都市農業に関連する客観的・定量的なデータを収集した。収集にあたっては、他都市との比較が可能となるよう、可能な限り自治体単位で指標を収集するとともに、最新の状況を把握できるよう、直近のデータを取得した。

<sup>1</sup> 特定市とは、東京都の特別区並びに首都圏、中部圏及び近畿圏の既成市街地・近郊整備地帯などに所在する市（計213市区）のことであり、特定市においては1992年以降、宅地化する農地と保全する農地の区分が行われ、保全する農地（生産緑地）では相続税の納税猶予制度の適用に「終身営農」が条件となる一方、宅地化する農地に対しては、固定資産税の宅地並み課税、相続税の納税猶予制度の不適用といった措置により宅地化の促進が図られた。

### ③ 都市農業の事例収集

多摩地域に活用可能、又は参考となる事例について収集・分析を行った。多様な機能の活用事例として、防災空間、体験・学習、良好な景観形成等の特徴的・先進事例を収集・整理した。

### (2) 自治体アンケート

多摩地域の市街化区域（及び区域内の農地）を有する 28 自治体を対象に、各政策分野における都市農地の活用状況や今後の活用意向を明らかにすることを目的に実施した。

### (3) 特定市の農業者相続人（子）アンケート

これまでの生産緑地減少の多くの要因が相続を契機にしたものであること、また、所有者の高齢化が進む今後も多くの相続発生が見込まれることから、農地所有者の相続人の意向が都市農地・都市農業の保全・振興において重要な意味を持つてくる。

そこで、上記を踏まえ、都市農地所有者の相続人向けインターネットアンケートを実施した。

### (4) ヒアリング調査

多摩地域の自治体及びJA、先進事例、事業者、関係機関、有識者に対し、都市農業を巡る動向、制度改正に関する最新情報等に関するヒアリング調査を実施した。

図表 1 ヒアリング調査の実施先一覧

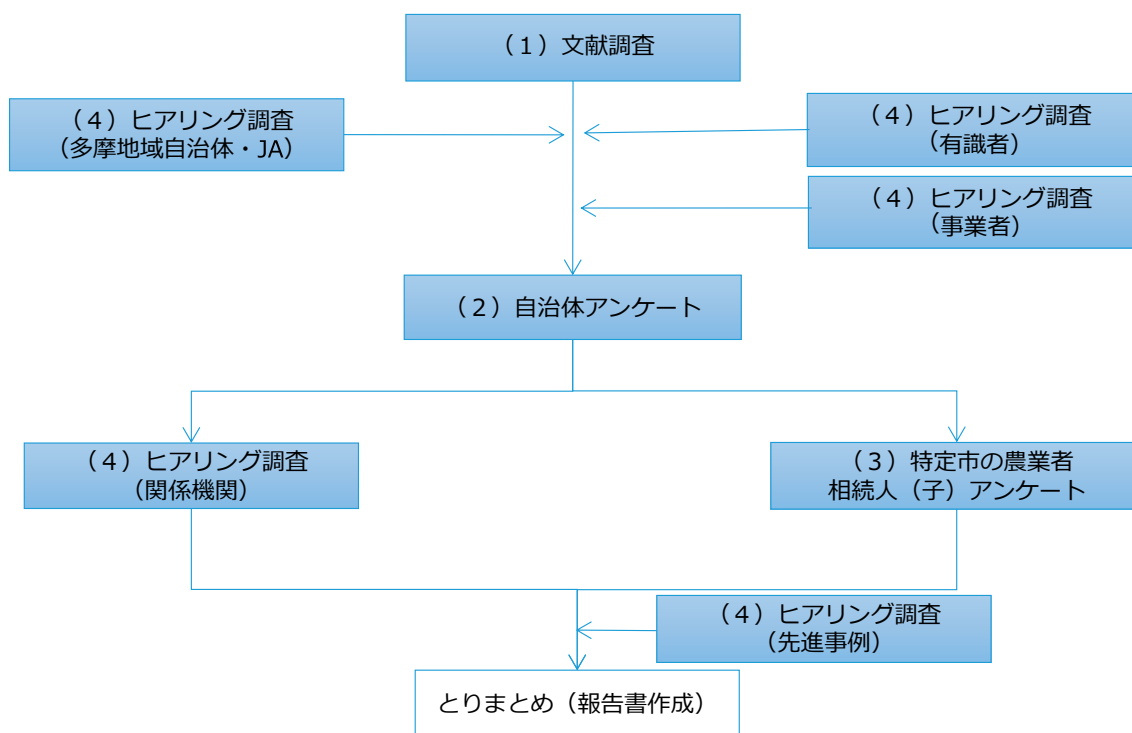
分類	実施先・実施日（2017 年中に実施）
多摩地域 自治体	小平市地域振興部産業振興課／農業委員会事務局／都市開発部都市計画課 【5月25日】
	国立市都市整備部南部地域まちづくり課／農業委員会事務局 【7月13日】
	町田市経済観光部農業振興課／農業委員会事務局 【8月16日】
多摩地域 JA	東京むさし農業協同組合 小平支店 指導経済課 【6月8日】
	東京みどり農業協同組合 【8月1日】
	町田市農業協同組合 経済部／営農支援課 【8月25日】
先進事例	社会福祉法人豊中市社会福祉協議会 福祉推進室 【10月17日】
	神戸市経済観光局農政部農水産課 【10月18日】
	横浜市みどりアップ推進部みどりアップ推進課／農業振興課 【10月25日】
事業者	株式会社西武ホールディングス 【6月7日】
	野村不動産株式会社 【6月19日】
	東急不動産株式会社 【6月26日】

関係機関	国土交通省都市局都市計画課／公園緑地・景観課	【9月27日】
	農林水産省農村振興局農村政策部都市農村交流課都市農業室	【11月7日】
	東京都産業労働局農林水産部農業振興課	【10月5日】
	一般社団法人東京都農業会議	【10月4日】
有識者	東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 横張 真 教授	【6月19日】
	武蔵大学経済学部 後藤 光蔵 名誉教授	【7月7日】

### (5) 本調査研究のフロー

本調査研究は、以下のフローのとおり実施した。

図表 2 本調査研究のフロー



## II. 多摩地域の都市農業・都市農地を取り巻く社会動向

### 1 土地利用需要と都市政策のパラダイムシフト

■2015年都市農業振興基本法が制定された背景：2009年社会資本整備審議会（農地を都市政策の面から積極的に評価）⇒2015年国土利用計画（戦後初：宅地横ばいの計画）⇒「拡大基調からコンパクトへ」都市政策が転換する中で急速に注目された「都市農地・都市農業」の存在。都市政策全体における位置づけ・役割に留意すべき

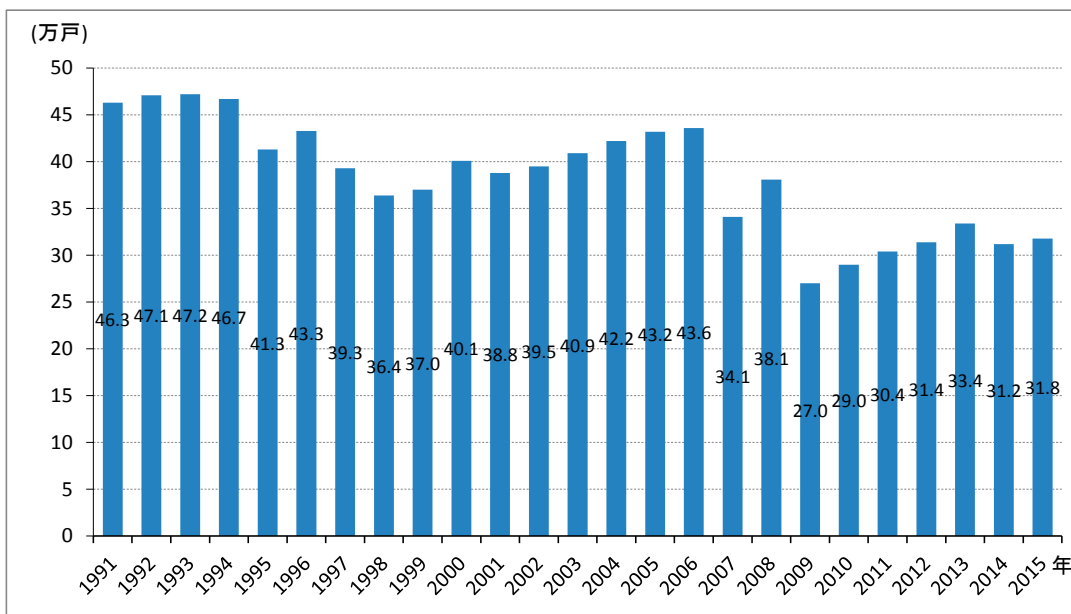
■土地需要の低下（地価の下落、空き家・空き室率の増加）は、「不動産経営+農業経営」を基本形態とした多摩地域の都市農業の安定性を根底から覆す恐れ（公示地価における住宅地の平均価格が高い自治体ほど農業後継者のいない割合が低い傾向）

#### 1-1. 都市農業を取り巻く都市の土地利用需要と政策の変化

##### （1）首都圏への人口集中を背景とした都市拡大基調の継続

1990年代以降の首都圏の都市開発（宅地化・新設住宅着工戸数）の推移をみると、バブル経済期の1990年代初頭が46～47万戸/年であり、その後も40万戸/年程度で推移していた。しかし、2008年のリーマン・ショックの影響で一時30万戸程度まで落ち込んだものの、その後は堅調に推移しており、首都圏への人口集中を背景に都市開発が引き続き活発である様子がうかがえる。

図表 3 首都圏における新設住宅着工戸数の推移



備考) 首都圏とは埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県を指す。

資料) 国土交通省「平成28年度土地白書」(建築着工統計調査各年)



なお、東京都「東京の土地利用 平成 24 年多摩・島しょ地域」によれば、多摩都市部（奥多摩町・檜原村を除く 26 市・2 町）の宅地は 2007 年から 2012 年までの 5 年間で約 490ha（多摩都市部全体約 82,900ha の 0.6%相当）増加する一方、農用地が約 390ha 減少しており、都市農地が宅地化の種地となり、都市が拡大基調を続けていることがわかる。

## （2）「拡大基調からコンパクトへ」 都市のあり方と都市農地の位置づけの転換

都市が拡大基調を続ける中、首都圏においては、2000 年代後半に、わが国全体が人口減少に転じる中で、都市のあり方として、これまでの拡大基調から効率的でコンパクトなまちづくりへ転換を進めていく必要性が指摘されるようになった。

このような中、2009 年の国土交通省・社会資本整備審議会では、都市農地が「都市が将来にわたり持続していくために有用なもの」であることを評価するなど、それまで都市計画法に基づく市街化区域内の土地として「宅地化すべきもの」とされてきた都市農地の位置づけを、「積極的に評価すべきもの」に大きく転換させることを提起している。

図表 4 都市政策における都市農地の位置づけ（2009年）

- ・都市政策としても、都市近郊や都市内における農の位置付けについて、総合的に検討することが求められている。
- ・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。

資料）農林水産省「都市農業をめぐる情勢（国土交通省社会資本整備審議会「都市政策の基本的課題と方向検討小委員会報告」（2009）（抄））」（2017）をもとに作成

さらに 2012 年 9 月には国土交通省で設置する都市計画制度小委員会の中間とりまとめとして「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」が示され、ここにおいてもめざすべき都市像として、「集約型都市構造化」とともに「都市と緑・農の共生」が掲げられるなど、都市における都市農地の機能・役割が重視されるようになった。

これらの検討・提起を踏まえ、2015 年に策定された「第五次国土利用計画」<sup>2</sup>では、「住宅地」の面積目標が横ばい（116 万 ha）となった。これは 1976 年に第一次国土利用計画が策定されて以降、常に増加目標としていたことからの大きな転換となっている。

また、それぞれの地目の利用方向として、住宅地は「人口減少社会に対応した秩序ある市街地形成や豊かな住生活の実現」「既存住宅ストックの有効利用等を優先し、自然的土地利用等からの転換は抑制」と明記される一方で、農地は「市街化区域内農地の計画的な保全と利用」が明記された。

<sup>2</sup> 国土を総合的かつ計画的に利用するための基本構想、地目ごとの目標値を定める国の最上位計画

図表 5 第五次国土利用計画における各利用区分規模

利用区分	面積 H24	面積 H37	利用方向	
農地	455 (12.0)	440 (11.6)	優良農地の確保/多面的機能の維持・発揮/農地の集積・集約/市街化区域内農地の計画的な保全と利用	
森林	2,506 (66.3)	2,510 (66.4)	国土の保全、水源の涵養などに重要な役割を果たす森林の整備・保全/国産材の利用拡大等を通じた森林資源の循環利用	
原野等	34 (0.9)	34 (0.9)	湿原・草原等の貴重な自然環境を形成している原野の保全・再生/その他の原野及び採草放牧地の適正な利用	
水面・河川・水路	134 (3.5)	135 (3.6)	安全性の向上/より安定した水供給などに要する用地の確保/健全な水環境の維持又は回復を通じた自然環境の保全・再生への配慮	
道路	137 (3.6)	142 (3.8)	地域間の交流を促進/災害時における輸送の多重性・代替性を確保/既存用地の有効利用	
宅地	住宅地	116 (3.1)	116 (3.1)	人口減少社会に対応した秩序ある市街地形成や豊かな住生活の実現/既存住宅ストックの有効利用等を優先し、自然的土地利用等からの転換は抑制
	工業用地	190 (5.0)	190 (5.0)	グローバル化等に伴う工場の立地動向、インフラの整備状況、地域産業活性化の状況等を踏まえ、必要な用地を確保/工場跡地の有効利用
	その他の宅地	59 (1.6)	59 (1.6)	土地利用の高度化、都市の集約化、より安全な地域への市街地の集約化
	その他	324 (8.6)	329 (8.7)	公用・公共用地等の用地；国民生活上の重要性和ニーズの多様化を踏まえ、環境の保全に配慮/低・未利用地；各種影響への配慮をしつつ積極的に活用/沿岸域；総合的利用や海洋の保全等を推進
合計	3,780	3,780		
(参考)人口集中地区(市街地)	127	121		

注：面積の単位は万haであり、( )内は構成比(%)を示す。H24の面積は国土交通省調べ、H24年の人口集中地区(市街地)は、H22国勢調査による。

注釈) H24 は 2012 年の実績値、H37 は 2025 年の目標値

資料) 国土交通省「第五次国土利用計画」パンフレット (2015)

### (3) 都市農業振興基本法の制定

(2) で整理したとおり、国の都市政策・土地利用政策は「拡大基調からコンパクトへ」大きく舵が切られ、都市農地の位置づけの転換も明確になった。

そして、この都市農地の位置づけの転換を踏まえ、都市農地の計画的な保全と利用を推進していくため、2015年4月22日、都市農業振興基本法が施行され、都市農地は「宅地化すべき土地」から都市部に「あるべきもの」へと転換されると同時に、都市農業が主要な農業振興施策の対象外から対象へ転換されることとなった。

図表 6 都市農業振興基本法における都市農業の位置づけの転換

(都市政策上の転換)

\* 都市農地は「宅地化すべき土地」から都市部に「あるべきもの」へと転換

(農業政策上の転換)

\* 都市農業 (生産活動) は主要な農業振興施策の「対象外」から「対象」へ転換

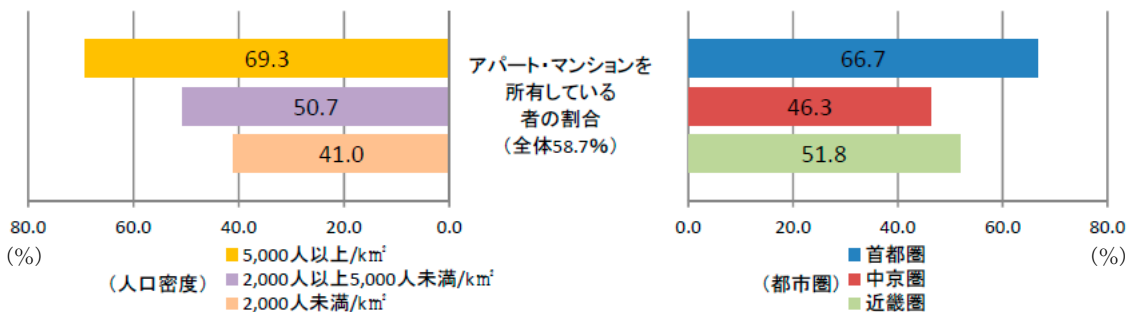
## 1-2. 多摩地域の都市農業の構造と土地利用需要変化の影響

### (1) 都市農業者の農業経営の構造

図表 7は、三大都市圏の都市農業者を対象にアパートやマンションの所有状況を尋ねたものである。首都圏の都市農業者の7割弱はアパートやマンションを所有しており、農業経営と不動産経営の併存が首都圏都市農業者の基本経営スタイルであることがわかる。

また、2011年の農林水産省「都市農業に関する実態調査」によると、都市農業者（農家）所得の6.5割を不動産経営所得が占めており、都市農業者にとって、アパート・マンション（不動産）経営が生計の重要な位置を占めるとともに、農業経営の継続にも大きく影響する構造にあることがわかる。

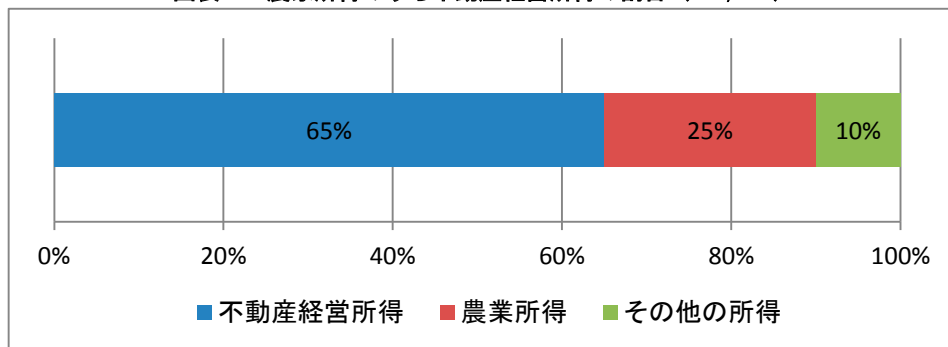
図表 7 都市農業者におけるアパート・マンションの所有状況 (n=3,133、首都圏はn=1,617、SA)



注釈) 調査対象は、三大都市圏特定市 93 市区内に農地を持つ農業者

資料) 農林水産省「都市農業・都市農地に関するアンケート」(2012)

図表 8 農家所得のうち不動産経営所得の割合 (n=2,645)



注釈) 数値は割合から算出した推計値であることに加え、一部は集計対象外となっているため、あくまで目安を示したものである。

資料) 農林水産省「都市農業に関する実態調査」(2011)より作成

## (2) 多摩地域の都市農業の構造

多摩地域の各自治体が農業振興計画策定の際などに実施している農業者アンケートの結果をみると、自治体による相違はあるものの、農業所得よりも不動産所得の方が多いと考えられる自治体もあり、多摩地域の都市農業者の農業経営においても「不動産経営＋農業経営」が基本スタイルとなっていることがわかる。

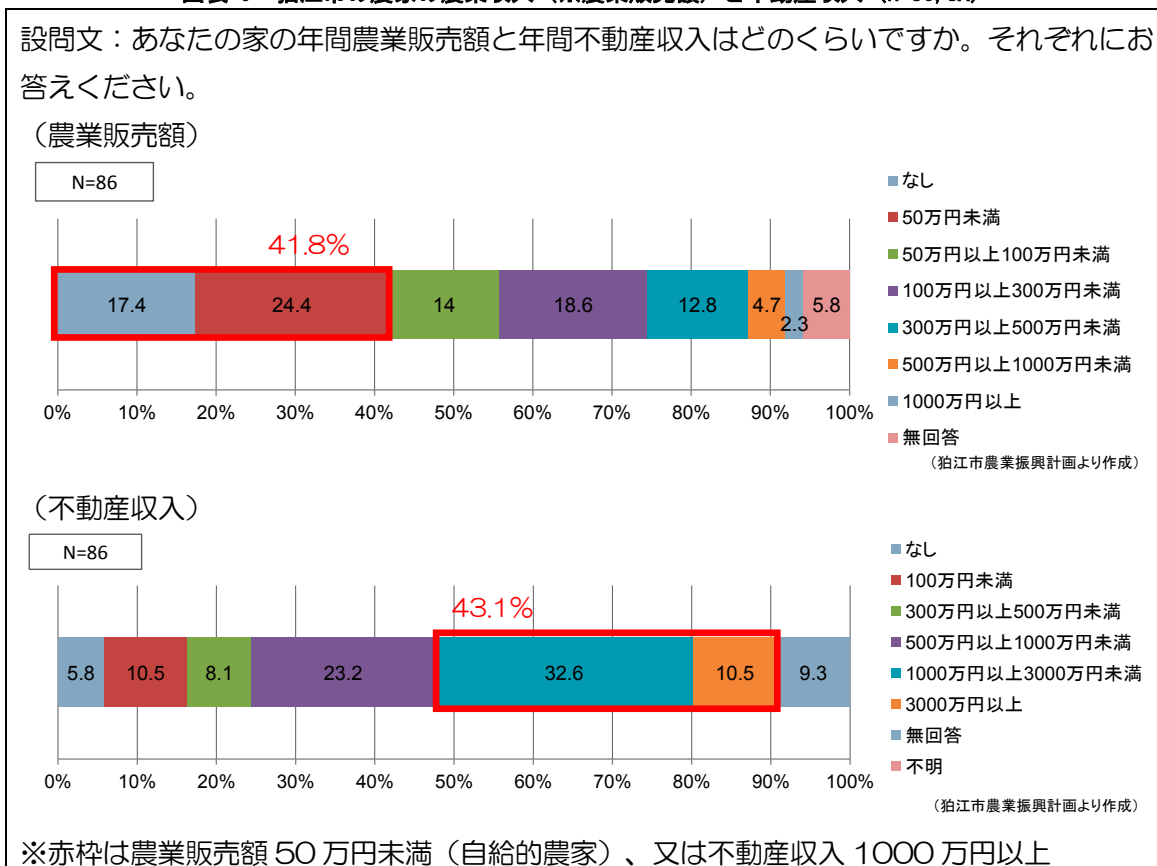
例えば、図表 9は狛江市の農業者の年間農業販売額と年間不動産収入を示したものであるが、4割強で年間農業販売額が50万円未満であると回答している一方で、4割強で年間不動産収入が1,000万円以上と回答している。

また、図表 10は多摩地域各自治体の公示地価における住宅地の平均価格と農業センサスにおける販売農家のうち後継者のいない割合の関係を分析したものである。

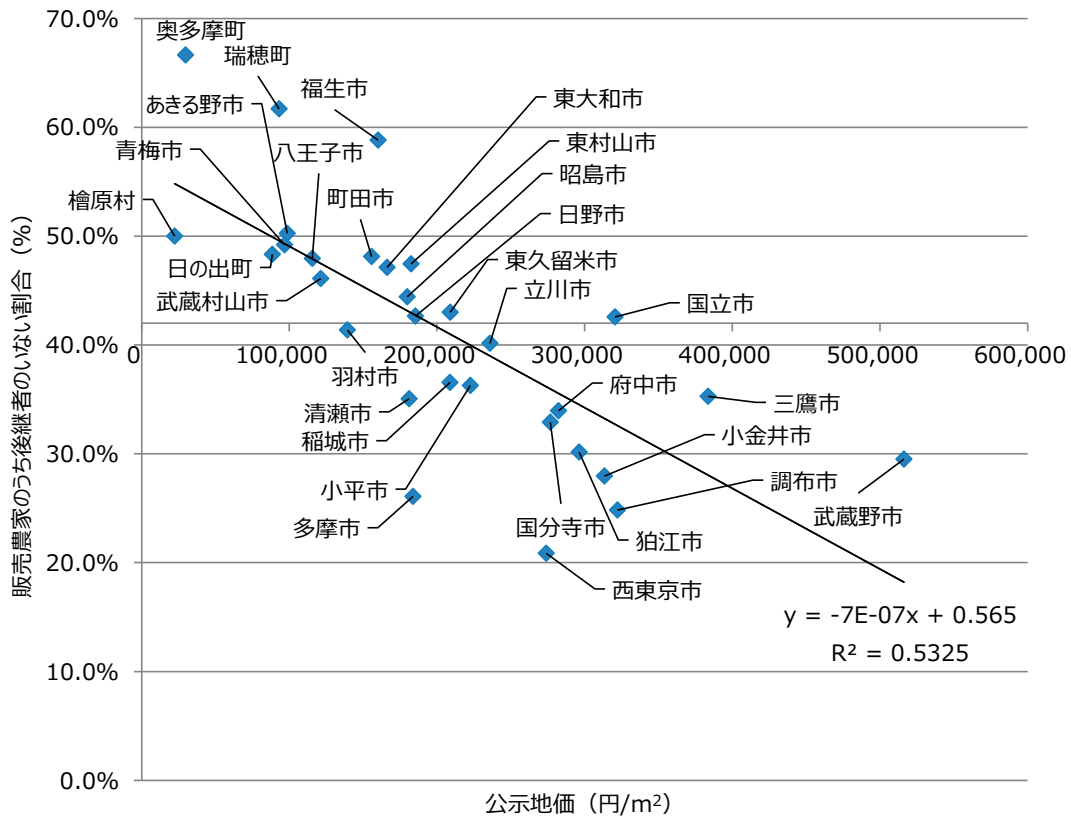
その結果、両者には一定の相関が認められ、公示地価における住宅地の平均価格が高い自治体ほど農業後継者のいない割合が低いという傾向が確認できる。

一般的には地価の高い自治体において宅地化圧力が強く、農業経営の継続が困難になりやすいと想定されることもあるが、実際には地価の高さを反映した不動産経営の安定が、農業経営の安定・継続・継承にもつながっている実態がうかがえる。

図表 9 狛江市の農家の農業収入（※農業販売額）と不動産収入 (n=86, SA)



図表 10 多摩地域各自治体の平均地価(住宅地、2017年)と販売農家のうち後継者のいない割合(2015年)



注釈 1) 公示地価は各自治体の 2017 年住宅地地価の平均値を算出。販売農家のうち後継者のいない割合は農林業センサス (2015) より抽出

注釈 2) 図表右下の方程式は説明変数を x (公示地価)、目的変数を y (販売農家のうち後継者のいない割合) とする単回帰式。R<sup>2</sup> は決定係数であり、説明変数が目的変数のどれくらいを説明できるかを表す値であり 0 から 1 までの値をとる。1 に近いほど、回帰式が実際のデータにあてはまっていることを表す。

資料) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

### (3) 多摩地域の宅地需要と今後の見通し

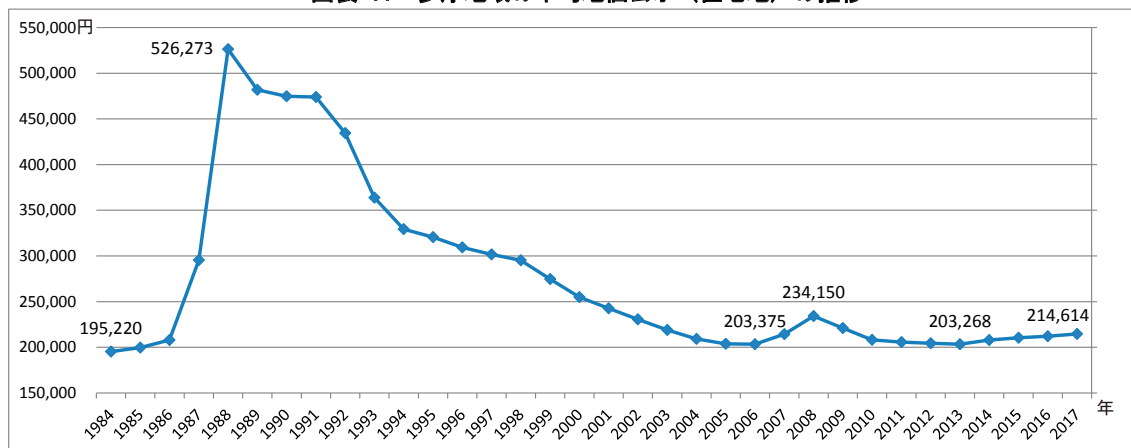
多摩地域における都市開発需要の指標として、多摩地域の平均地価公示の推移をみると、図表 11 のとおり、1990 年代初頭のピーク時に比べると 2 分の 1 以下まで下落しているが、この 10 年は横ばい、ないしは上昇傾向もみられ、都市開発需要はそれほど減少していない様子がうかがえる。

他方、図表 12 は、多摩地域における空き家数と空き家率の予測を示したものである。現状では約 1 割にとどまる空き家率が 2032 年には約 3 割にまで急激に上昇することが見込まれている。空き家率の上昇は、「不動産経営+農業経営」を基本スタイルとする都市農業者の経営モデルを弱らせ、農業経営継続を困難にさせる恐れがあり、都市農業にも大き

な影響を及ぼす。

これらの状況を踏まえると、人口減少を迎えた多摩地域の地域経営では、堅調な都市開発需要を地域経済活性化に活かしつつも、既存宅地での再開発を誘導するなど「都市農地⇒宅地」への転換による都市の拡大・都市農地の減少を最小限に留める土地利用政策が重要となる。また、不動産経営収入の減少が見込まれる今後、都市農業者の農業収入の増加を図ることがより重要となり、新たなビジネスモデルの開発・支援が重要となってくる。

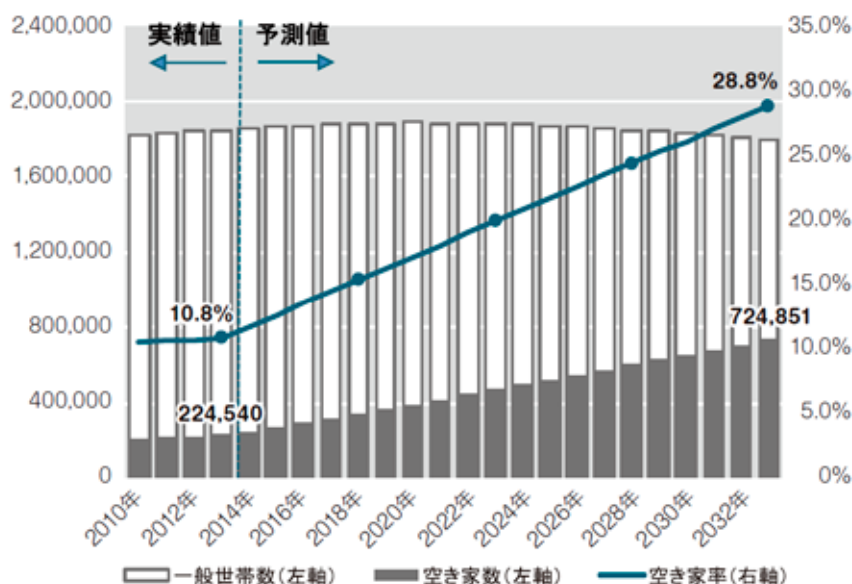
図表 11 多摩地域の平均地価公示（住宅地）の推移



注釈) 当該年多摩地域 28 自治体（檜原村、奥多摩町を除く）の平均地価公示（住宅地）の平均価格によって算出。市町村合併を経た自治体の合併以前の平均地価公示に関しては合算値を使用

資料) 東京都財務局「地価公示 区市町村別用途別 平均価格の推移」より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 12 多摩地域の空き家数と空き家率の予測



注釈) 実績値は総務省「平成 25 年住宅・土地統計調査」、予測値はたましん地域経済研究所推計

資料) 多摩信用金庫「多摩けいざい」（2017.01）

## 2 都市問題と「食農」の関係性変化

- 2000年以降、食品安全・食品偽装問題、雇用不安定化、災害時の食のリスクなどの経験を重ね、都市の豊かな暮らしと「食農」の関係性が濃密に（応じて市民農園・援農ボランティア、農地保全意向も増加）
- 同時期に、諸外国の大都市でも食料安全保障や貧困対策、移民との多文化コミュニティ形成など、政策課題は異なるものの「都市問題」の解決に向けた都市農業創出の動きが官民ともに活発化
- 多摩地域の自治体でも、これまで農業振興施策と連携して取り組んできた教育、防災・減災、環境のほか、今後は障がい者福祉、健康・医療、シティプロモーションなど昨今の都市が抱える課題の解決に向けて都市農業に期待している様子が見えてくる。

### 2-1. 近年の都市問題の特徴と都市農業の関わりの変化

#### (1) 食に関わる都市問題の相次ぐ顕在化と食・農業の機能・役割の認識の変化

2000年以降、図表13に示した雪印乳業食中毒事件や雪印食品牛肉偽装事件、中国産ギョーザ食中毒事件など、日本において食品安全問題・食品偽装問題が相次いだ。食品業者の倫理やモラルが厳しく問われるようになったと同時に、全国的に安心安全な食へのアクセスに関心が高まった。

また、2008年に発生したいわゆるリーマン・ショックは、多くの産業において景気悪化に伴う収益の低下や雇用不安定化を引き起こした。そのような中、職を失った労働力のセーフティネットとして農業に対する期待が高まり、国も緊急雇用対策の一環として農業分野での雇用を助成するなどした。企業においては、景気悪化時の雇用の調整弁とすべく、農業に参入する動きも現れはじめた。例えば、トヨタ自動車グループ部品メーカーの子会社アイシン東北では、景気悪化によって本業が振るわないときにも、雇用維持が図れるよう、農業分野に参入し工場敷地内でシイタケの栽培を始めた<sup>3</sup>。

さらに、2011年には未曾有の大災害である東日本大震災が起き、発電所が甚大な被害を受け燃料不足に陥るとともに、工場や物流が被害を受け、首都圏のスーパーやコンビニエンスストアで食品や日用品の品薄状態が続くなど、都市の持続性における食料安全保障（有事の際の食料アクセスの保障）に対する問題意識がさらに高まることとなった。

以上のように2000年代以降、日本では食品安全・食品偽装問題、雇用不安定化、災害時の食のリスクなどの都市問題が相次いで顕在化し、都市の持続性・安全性の担保（都市問題の解決）に、食や農業が果たせる機能や役割が次第と認識されるなど、都市農業・都市農地を巡る社会・経済環境は大きく変化してきた。

<sup>3</sup> 株式会社ふるさと回帰総合政策研究所「企業の農業回帰－雇用の安定をめざして－」（2011）に詳しい。

図表 13 2000年代の主な食品安全に関わる事件

事件	時期	概要
雪印乳業食中毒事件	2000年6月	汚染された脱脂粉乳を再溶解して製造した脱脂粉乳に黄色ブドウ球菌が含まれていたことによる食中毒事件
雪印食品牛肉偽装事件	2001年9月	国内での BSE 感染牛発見を受けた国の国産牛肉買取り制度を悪用し、輸入牛肉と国産牛肉とをすり替え助成金を不正搾取した詐欺事件
中国産ギョーザ食中毒事件	2007年12月～2008年1月	中国産の冷凍ギョーザを食べた家族が各地で食中毒症状を訴え、検査した餃子から殺虫剤の成分が検出された事件

資料) 各種資料より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

図表 14 リーマン・ショック後の企業の農業参入の例

企業	参入時期	概要
アイシン東北	2010年4月	企業の農業参入を支援する岩手県の補助金も後押しとなり、岩手の特産品であるしいたけを工場敷地内で栽培
九電工	2010年1月	熊本県天草市でオリーブを栽培、搾油やオリーブオイルを使った商品開発も手掛ける。

資料) 株式会社ふるさと回帰総合政策研究所「企業の農業回帰—雇用の安定をめざして—」（2011）より作成

## (2) 都市農業に対する市民参画・市民からの要請の動き

図表 15は都市居住者に農地保全に対する考え方を尋ねたものであるが、全体・首都圏ともに約8割が都市農業・都市農地を「保全すべき」と回答しており、さらに回答者の約4割は、10年前と比較し「農地保全への思いが強まった」と回答している。

同様に市民農園の利用意向も、「市民農園などを利用したいと思う」層の半数以上が10年前に比べて「思いが強まった」と回答している。(図表 16)

これらの都市住民のニーズに応える基盤として、市民農園の開設数も都市的地域を中心に年々増加しており、特に近年は農業者自ら経営する農業体験農園や、企業や NPO による開設数が増えている。(図表 17)

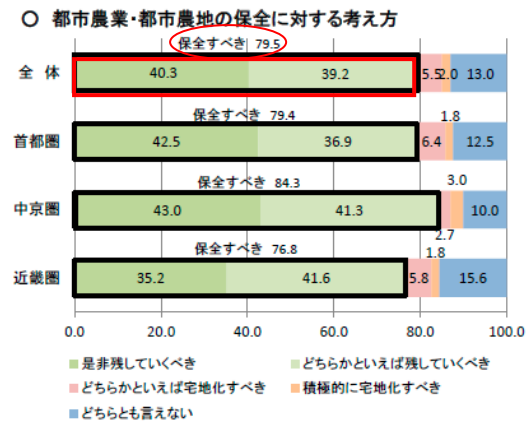
東京都民を対象とした都政モニターアンケート(図表 18)では、回答者の半数以上が農作業体験に参加したいと回答しており、都内の援農ボランティア登録者数(図表 19)も増加基調が続いているなど、都市住民の都市農業・都市農地の保全・利用需要とともに、自ら保全・利用活動に参画する意向や行動も広がってきている様子がうかがえる。

また、バイオ技術や食・農産業に代表される新規ビジネスの動向等を踏まえ、若い世代を中心に、農業=先端産業分野というイメージも生まれてきている。そのため大学サークルでも農業サークルが多数設立され、都市近郊の農家への作業ボランティアや販売支援、畑を借りてグループで農作業を楽しむなどの例もみられるようになってきている。(図表 20)



図表 15 農地保全に対する考え方 (n=1,600、SA)

【都市農業・都市農地に対する考え方】



【10年前と比較した考え方の変化】

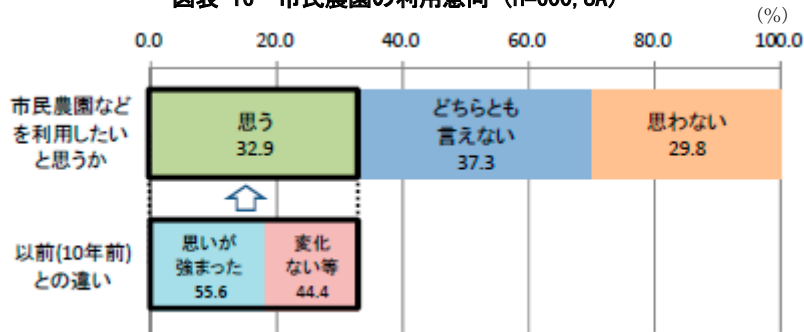
4 割弱

10年前	全体	農地保全への思いが強まった	宅地化促進への思いが強まった	大きく変わっていない	わからない
現在	100.0	37.6	3.8	45.9	12.8
是非残していくべき	40.3	25.1	0.6	12.9	1.7
どちらかといえば残していくべき	39.2	11.9	1.6	22.2	3.5
どちらかといえば宅地化など都市開発を進めるべき	5.5	0.1	1.0	4.0	0.4
積極的に宅地化など都市開発を進めるべき	2.0	-	0.6	1.2	0.3
どちらとも言えない	13.0	0.4	0.1	5.6	6.9

(単位: %)

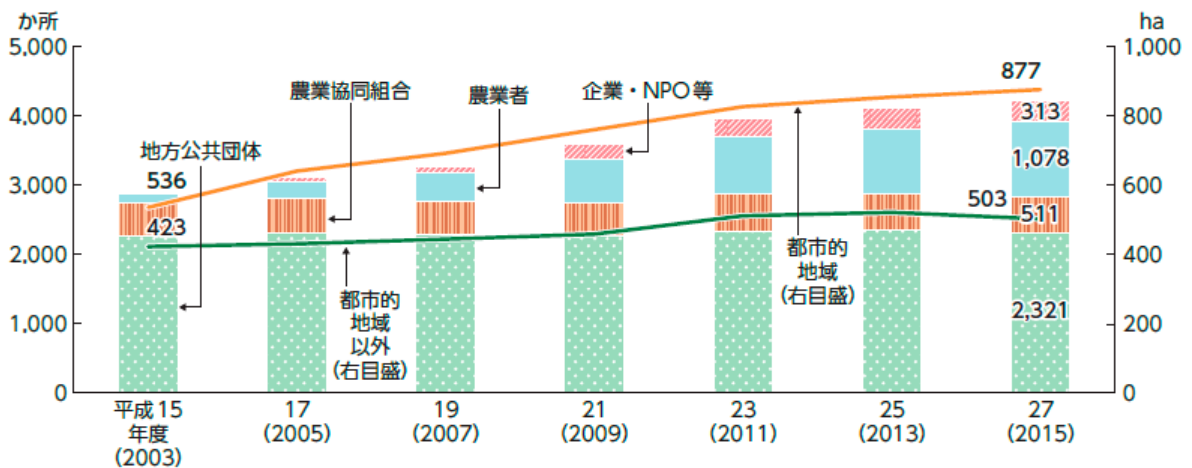
資料) 農林水産省「都市農業・都市農地に関するアンケート」(2012)に赤枠加筆

図表 16 市民農園の利用意向 (n=600, SA)



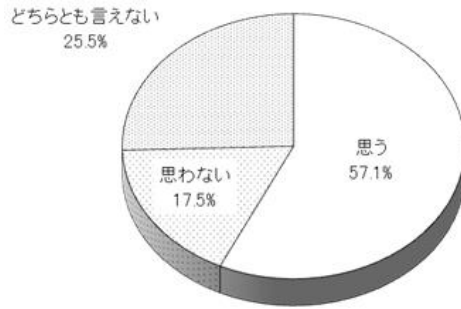
資料) 農林水産省「都市農業・都市農地に関するアンケート」(2012)

図表 17 市民農園の開設数及び地域類型別市民農園面積



資料) 農林水産省「平成28年食料・農業・農村白書」(2017)

図表 18 農作業体験への参加意向 (N=475, SA)



資料) 東京都「平成 27 年度第 2 回インターネット都政モニターアンケート結果「東京の農業」」(2015)

図表 19 援農ボランティア登録者数の推移



資料) 東京都「東京農業振興プラン」((公財)東京都農林水産振興財団調べ) (2017)

図表 20 東京都及び近郊の大学における農業サークル例 (多摩地域における活動を中心に)

サークル名	大学	活動概要等
農業サークル ぼてと	一橋大学、東京外国語大学、津田塾大学	2014 年 6 月設立。谷保の市民農園を借りて、野菜づくりや収穫イベント、国立市を中心とした農業振興を軸に活動
農ホリ Students	慶應義塾大学、東京大学、中央大学、東京農工大学、東京農業大学等	2016 年 5 月設立。週末や長期休暇などに農家を訪問し、農業体験を実施
緑の家	東京農業大学	町田市の畑を借りて、学生が農作業を実施。ブログで畑や作業の様子を配信
あぐり	法政大学	2009 年に小金井キャンパスで設立。小金井市の農家とのつながりから、農業を通して地域と大学の交流を目的とする。農作業ボランティア等実施

資料) 「ガクサー (全国の学生団体・サークルが集まるサイト)」、各種大学サークルのホームページをもとに作成

## 2-2. 世界各都市における都市問題と都市農業施策

1990年代以降、持続可能な開発が世界的な課題として共有されるようになる中で、都市の持続可能性が大きな社会問題として認識されるようになってきている。

持続可能性を脅かす食料安全保障やフードデザート問題<sup>4</sup>、貧困対策や治安維持、移民との多文化コミュニティの形成などの都市問題への対応として、21世紀になってから世界の諸都市で「都市農業」を推進する動きが広がっている。

例えば、ドイツでは多文化共生ガーデンを都市内に整備する動きが広がっており、首都ベルリン市においても2004年以降に推進政策が打たれているほか、ロンドン市では2012年のオリンピック・パラリンピック開催を契機に、都市内に2,000を超える市民農園の整備が実現され、食の都パリ市において都市農業の推進政策が取り組まれている。

こうした動きは、アジア諸都市でもみられ、ジャカルタ首都特別州では2014年以降に都市内の路地を緑化（農地化）する政策が推進されている。

このように、わが国の都市とは社会課題の捉え方には違いはみられるが、都市問題解決のために都市農業振興に力を入れる動きは、世界各都市でみられるようになってきている。

図表 21 21世紀以降の欧米各都市における都市農業推進施策

都市	政策課題	背景・目的
ベルリン (ドイツ)	移民増加に伴う多文化共生コミュニティの形成	<p>■ 市民による多文化共生ガーデンの開設支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1996年にゲッティンゲン市で始まった intercultural Garden（多文化共生ガーデン）の支援活動<sup>5</sup>は2004年の新移民法成立を契機に全国的な広がりをみせる。</li> <li>・ベルリン市では、2004年に「ローカルアジェンダ 21」のパイロットプロジェクトに「多文化共生ガーデンの実施」が位置づけられ<sup>6</sup>、2006年にはベルリン市の12地区で各2カ所ずつ、市民による多文化共生ガーデンが開設されるよう支援している。</li> </ul>
ロンドン (イギリス)	都市の食料安全保障、食生活の改善等	<p>■ 市内の空地等を活用した多種多様な市民農園の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ロンドン市が支援する民間組織「sustain」は、ロンドンの農産物生産に関するネットワークを構築し、ロンドンオリンピックが開催される2012年までに2,012カ所の新たな市民農園の開設を支援する capital growth network（キャピタル・グロース・ネットワーク）計画を発表</li> <li>・オリンピック後もこの活動は継続しており、農作業の指導やイベントも開催。ウェブサイトを通じて登録・公開されている市民農園の数は2017年12月</li> </ul>

<sup>4</sup> 居住地の周囲に食料品店がなく、生鮮品等の食料を日常的に購入・入手することが困難であること、又は困難である地域

<sup>5</sup> 渡辺ら「ドイツにおける多文化共生ガーデンの取り組み実態とその社会背景」（日本都市計画学会都市計画報告集 N16）（2017）

<sup>6</sup> Naturschutz interkulturell – Umsetzung interkultureller ökologischer Garten im Rahmen der Lokalen Agenda 21 Berlin

		<p>14日時点で2,767カ所にのぼる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2015年に改定した「The London Plan」(空間計画)では、「Land for food(食糧のための土地)」という項目が設けられ、都市農業を推進する意義として、活動的なライフスタイル、食料安全保障、食生活の改善、社会的な有益性、地域の食料生産者の支援等の貢献を掲げている。</li> </ul>
パリ (フランス)	地球温暖化対策、地域コミュニティ形成等	<p>■ 空き地の公園利用制度を活かした農園の整備支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・パリ市では2003年からJardin partagé(ジャルダン・パルタジェ)というパリ市所有地を地域住民に委ねた公園利用制度の本格的な取組に着手した。</li> <li>・住民が関心を持った空き地を見つけ、市役所や区役所に運営計画を届け出ると、行政は公園としての適性を調査(登記・土壌等)し、問題がなければ、住民組織による管理が認められる。(ただし、一定頻度での一般開放が義務づけられる)</li> <li>・既に100を超えるジャルダン・パルタジェがパリ市内に存在している。</li> </ul>
ジャカルタ (インドネシア)	地球温暖化対策、都市環境改善	<p>■ 路地・低未利用地を活かした農産物の生産促進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2007年に改定されたインドネシア空間計画法では、都市域の30%を緑地にする数値目標が掲げられ、ジャカルタ首都特別州も同水準の目標を空間計画に位置づけている。</li> <li>・2014年からは、州内に合計150の路地の緑化に取り組むGang Hijau(ガン・ヒジョウ)政策を開始。地域主導の取組で、薬用作物等の農産物が栽培されている。</li> </ul>

資料) 各種資料より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

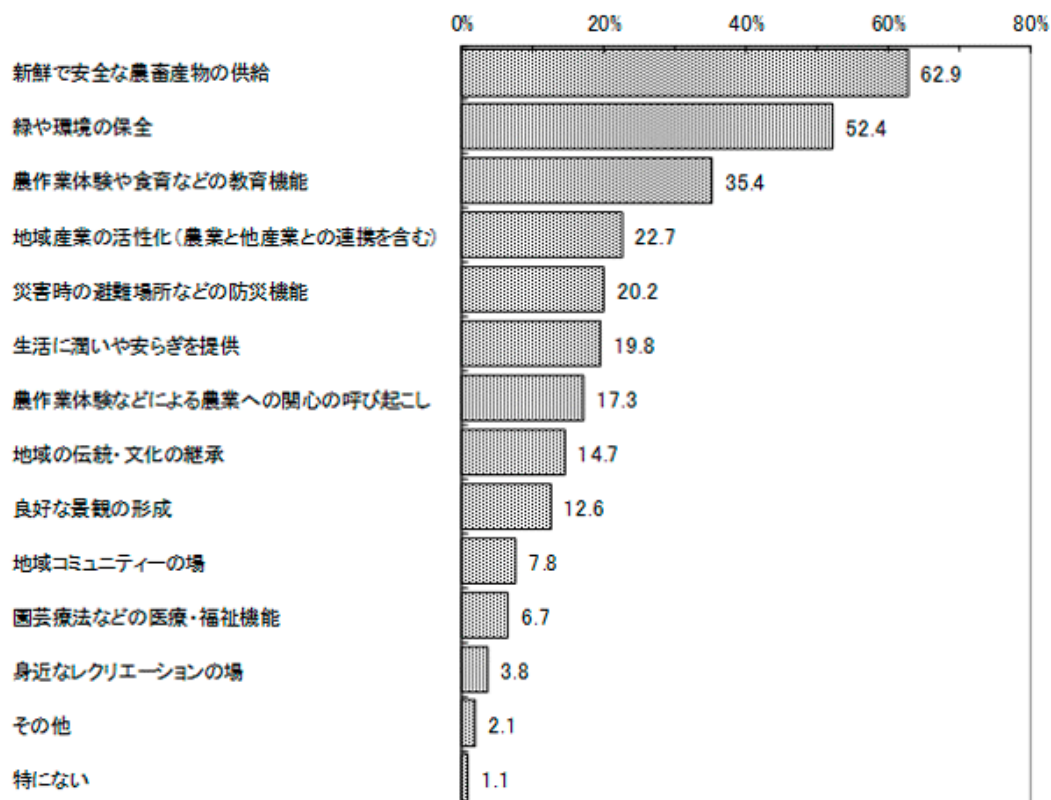
## 2-3. 多摩地域における政策課題と都市農業への期待

### (1) 住民の都市農業への期待

東京都民が都市農業・農地に期待する役割をみると、「新鮮で安全な農畜産物の供給」が6割強と最も高く、次いで「緑や環境の保全」が5割強、「農作業体験や食育などの教育機能」が4割弱となっている。都市農地が食の供給だけでなく、緑地として良好な生活環境の形成や教育の場として、多面的機能を発揮し得ると強く認識されている。(図表 22)

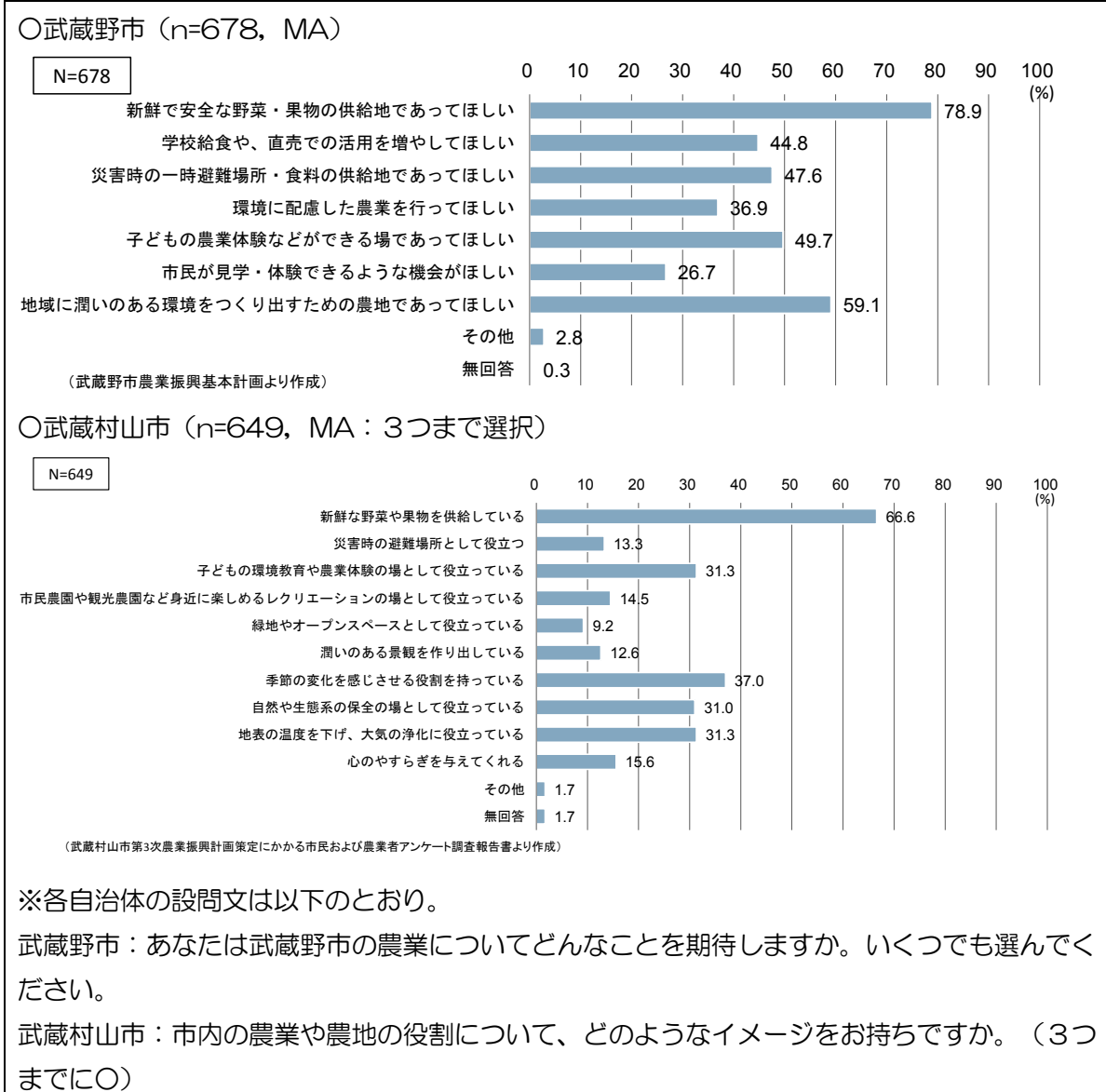
多面的機能への期待は、多摩地域の自治体が過年度に実施した住民アンケートでも把握されており、「住民へ新鮮で安全な地場産農産物を提供すること」へのニーズが大きいことは同様であるとともに、農地があることによるまちの景観・環境の保全機能、子どもたちへの教育機能などへの期待も同様に大きいことがわかる。(図表 23)

図表 22 東京の農業・農地に期待する役割 (n=475, MA: 3つまで選択)



資料) 東京都「平成 27 年度第 2 回インターネット都政モニターアンケート結果「東京の農業」」(2015)

図表 23 農業・農地の役割として期待すること



資料) 武蔵野市「武蔵野市農業振興基本計画」(2016)及び武蔵村山市「第3次農業振興計画策定にかかる市民及び農業者アンケート調査報告書」(2017)より作成

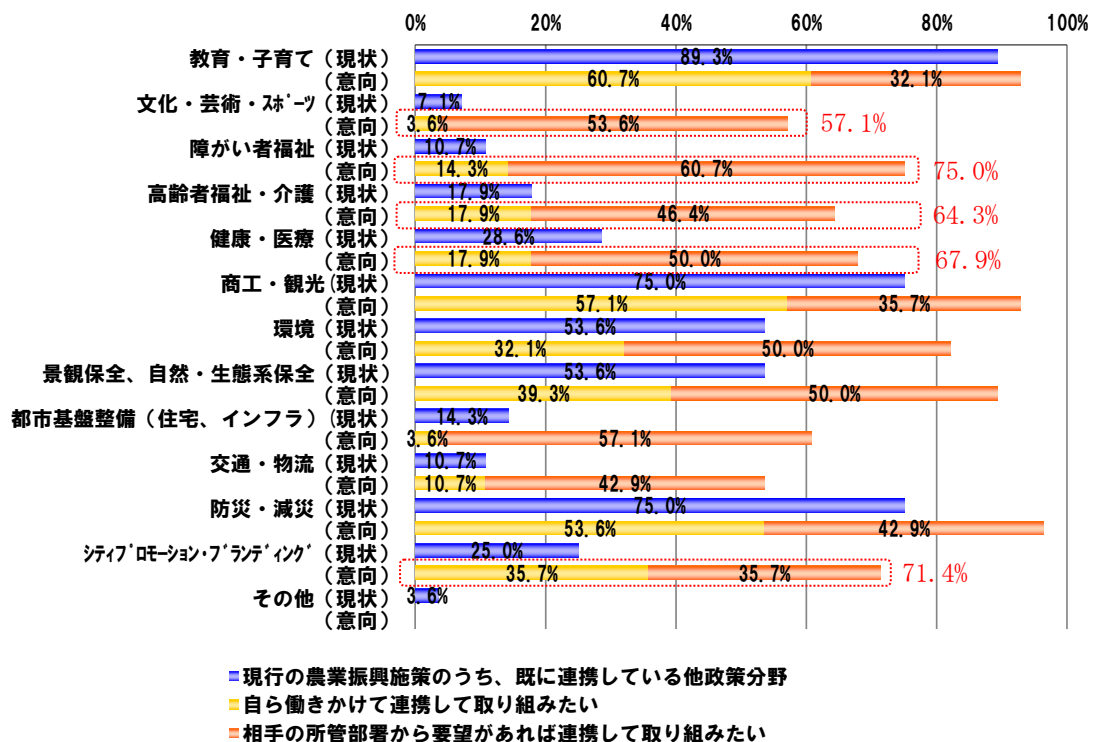
## (2) 多摩地域の自治体における政策課題と都市農業への期待

本調査研究において実施した多摩地域の自治体に対するアンケート結果をみると、既に農業振興施策として他分野と連携した取組(図表24の(現状)の行)がみられるのは、「教育・子育て」(約9割の自治体、以下同)、「商工・観光」及び「防災・減災」(7.5割)、「環境」及び「景観保全、自然・生態系保全」(5割強)であった。

今後連携したい取組(図表24の(意向)の行)としては、これらの分野に加え、「文化・芸術・スポーツ」(6割弱)、「障がい者福祉」(7.5割)、「高齢者福祉・介護」(6割強)、「健康・医療」(7割弱)、「シティプロモーション・ブランディング」(7割強)

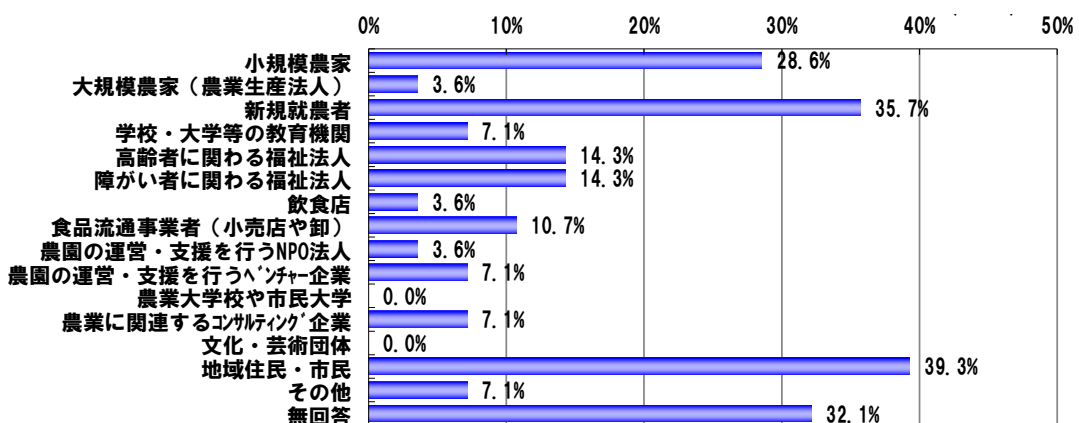
など、幅広い政策分野において都市農地や都市農業を活用した施策に取り組みたいという意向がうかがえる。しかしその内訳をみると、多くの政策分野において（農業振興部局からみて）「相手の所管部署からの要望があれば連携して取り組みたい」との回答が多くを占めていることから、都市農業・都市農地を活かした施策の展開には、他部局の理解・連携が不可欠である。ただし、福祉法人などから都市農地の利活用に関する問い合わせは既にいくつかの自治体になされており、他部署の政策推進との連動につながる民間ニーズも垣間みることができる。

図表 24 農業振興施策で連携して取り組みたい分野（農業振興部局）（n=28, 現状はMA, 意向はSA）



資料) 多摩地域の自治体アンケート調査結果より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

図表 25 農地所有者以外の主体からの都市農地の利用の意向や問い合わせの有無（n=28, MA）



資料) 多摩地域の自治体アンケート調査結果より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

### 3 都市農業の振興と都市農地の保全に向けた制度と今後の見通し

- 2022年には生産緑地全体の8割程度で買取り申出が可能となり、多くの生産緑地が宅地化可能な状態に移行する。このため、2022年を境に急激に都市農地が減少することが懸念されている。（いわゆる2022年問題）
- これに対し、2017年には都市計画法における用途地域に田園住居地域が追加されたほか、生産緑地の面積要件の緩和、特定生産緑地制度による生産緑地の維持、2018年には多様な担い手による都市農地の保全と都市農業の振興を可能とする貸借制度の拡充（相続税納税猶予の適用等）など制度設計が進む。いずれの制度利用に関しても自治体の裁量が拡大する傾向にある。
- 多摩地域では2022年に買取り申出が可能となる農地面積比率や、所有者の農地所有継続意向の違いから2022年問題に対する見通しは自治体により大きく異なる。
- 都市農地所有者の相続人は、農業と疎遠である人の比率が高く、家族で農業を継続していくことが困難になることが想定される一方、現所有者に比べて貸借に対して寛容・前向きな意向が示されている。

#### 3-1. 都市農地を取り巻く政策動向の変化と今後の見通し

##### (1) 自治体の裁量が拡大する都市農業関連制度

1992年の改正生産緑地法では、都市農地として長期的な保全・利用が義務づけられている生産緑地の買取り申出の条件を「主たる従事者が死亡等の理由により従事することができなくなった場合、又は告示日から30年経過後に、市町村長に買取り申出可能」としている。「告示日から30年経過後」を初めて迎える2022年には生産緑地全体の8割程度で買取り申出が可能となるが、各自治体では都市農地の買取りに必要な予算が潤沢にあるとはいえない。そのため多くの生産緑地は宅地化が可能な状態に移行することが予測され、2022年を境に急激に都市農地が減少することが懸念されている。（いわゆる2022年問題）

また、宅地化需要に対して、宅地化が可能な農地が大量に発生すれば、需給バランスが大きく変化し、地価の下落や空き家率の増加インパクトになることも想定され、前述のとおり「不動産経営+農業経営」を基本スタイルとする多摩地域の都市農業者にとっては、農業経営の存続にも関わる問題になる恐れがある。こうした将来懸念に対して、その影響を緩和するとともに、新たな都市農地利用を可能とする様々な手段が国土交通省・農林水産省を中心に検討され、2017年～2018年に各種法制度が相次いで制定・改正された。

具体的には図表26に整理したとおりであるが、生産緑地に関しては追加・再指定、指定面積要件の緩和のほか、買取り申出開始時期を10年延長する特定生産緑地制度が制定された。

このほか、都市緑地法に基づく特別緑地地区の対象に農地が追加されたほか、都市計画



法に基づく用途地域に農地の保全や農業用施設の設置が可能となる「田園住居地域」が追加された。

さらに都市農地の貸借の円滑化に関する法律が制定され、生産緑地においても円滑な貸借が可能となる措置が講じられた。

なお、これらの制度設計では、自治体の政策的な判断に基づく対応が求められるものも多く、都市農地の保全・都市農業の振興における自治体の裁量が拡大する傾向にあることが特徴としてあげられる。

図表 26 近年の都市農地・都市農業の保全に向けた制度制定

制度変更（根拠法）	制度改正・創設の概要	自治体の裁量の変化
生産緑地追加・再指定の促進 (都市計画運用指針)	2017年6月に都市計画運用指針が改定され、過去に農地法第4条・5条の届出 <sup>7</sup> がされている現況農地を、将来的に営農が継続されることが認められる場合等には再度、生産緑地地区に定めることも可能	自治体の生産緑地指定基準等の改定が必要
生産緑地の面積要件の緩和 (生産緑地法)	2017年6月の法改正に伴い、これまで500m <sup>2</sup> 以上であった生産緑地地区の指定下限面積を300m <sup>2</sup> まで引き下げることが可能	下限面積の緩和には、自治体の条例制定が必要
特定生産緑地制度の創設 (生産緑地法)	生産緑地は指定から30年で買取り申出が可能となるが、買取り申出開始時期を10年延長する制度が2018年4月より施行。生産緑地指定30年経過前に指定することが要件	指定30年経過前に所有者へ制度周知するのは自治体の役割
農地を特別緑地地区の対象に追加 (都市緑地法)	2017年6月、都市緑地法の緑地の定義に「農地」が追加され、生産緑地を含む周辺の緑地一帯を特別緑地保全地区として指定が可能に (農地を現状維持する必要があるが、相続税については新たに8割評価減)	自治体が緑のマスタープランに生産緑地地区内の緑地の保全に関する事項を盛り込むことが必要
田園住居地域の創設 (都市計画法)	・新たな用途地域として住居系用途地域に追加 ・低層住居専用地域を田園住居地域とすることで温室等の農業用施設の設置が可能	用途地域の変更は自治体での都市計画決定が必要
生産緑地の円滑な貸借が可能に（都市農地の貸借の円滑化に関する法律）	・2017年12月に新法が制定され、同法に基づく貸借の場合は、法定更新（農地法第17条） <sup>8</sup> が適用されないほか、相続税納税猶予制度が適用され、円滑な貸借が可能	借り手の都市農業者から提出された事業計画を自治体が認定

資料) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

<sup>7</sup> 所有者自ら農地を農地以外のものにする場合は第4条許可(届出)、所有者以外が農地を農地以外のものにする場合は第5条許可(届出)が必要。届出された農地は生産緑地地区に指定することは望ましくないが従来から規定されてきたが、今般の改正で条件に適合する場合には可能との規定が追記された。

<sup>8</sup> 賃貸借で期間の定めのあるものは、当事者がその期間満了の原則として1年前から6カ月前までの間に、相手方に対し更新拒絶の通知をしない限り、期間満了と同時に、従前と同一の条件でさらに賃貸借契約をした(法定更新した)ものとみなされる規定

### 3-2. 多摩地域における都市農地を巡る動向

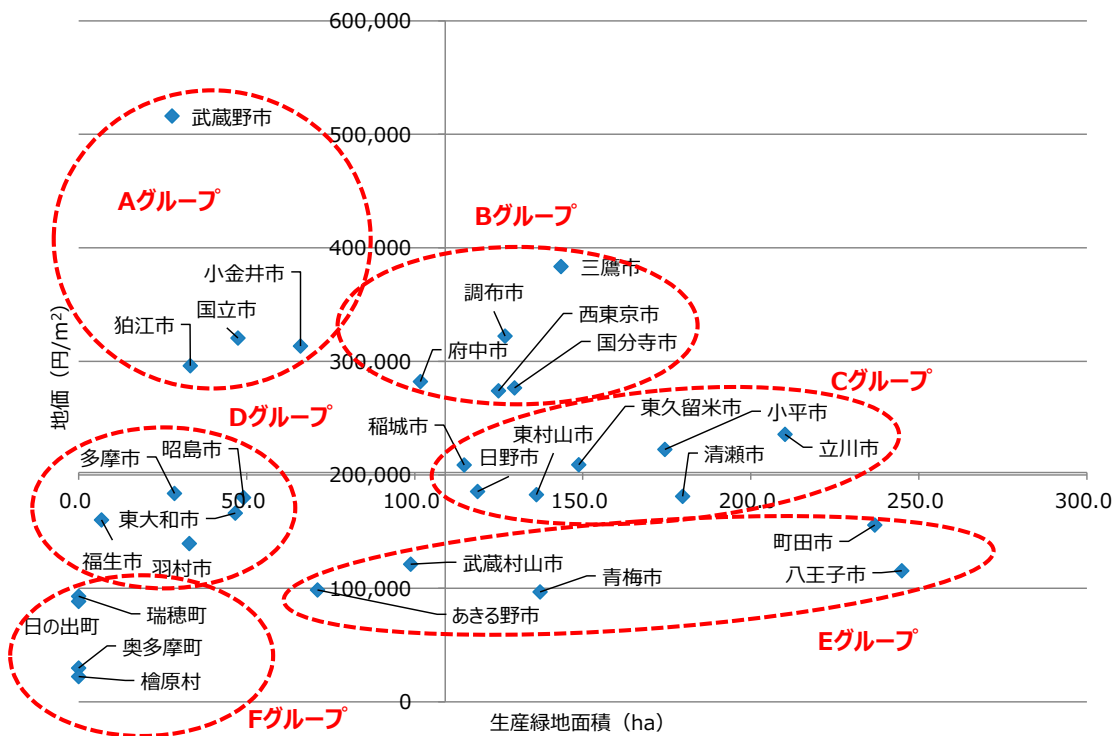
#### (1) 多摩地域自治体の類型化

今後の都市農業の振興と保全の施策方針を検討するにあたっては、農業の基盤である農地、特に大きな環境変化が見込まれる生産緑地の規模が大きな影響を与えると考えられる。また、生産緑地を巡る環境変化は、当該地域の宅地化の圧力に大きな影響を受けるため、当該地域の地価も重要な指標となる。

そこでこれらの2つの指標を用い、多摩地域各自治体のポジションを位置づけたものが図表 27であり、生産緑地面積の大小や、地価の高低に基づき、大きく6つに分類した各グループの特徴は図表 28に整理したとおりである。

また、図表 29のとおり、「公示地価における住宅地の平均価格の高い自治体ほど農業後継者のいない割合が低い」という傾向が確認でき、各グループの違い（特徴）にもなっている。

図表 27 多摩地域各自治体の平均地価（宅地）と生産緑地面積



注釈) 生産緑地面積は東京都農業会議「平成 27 年度東京都の地域・区市町村別農業データブック」(2016)、

地価は国土交通省「平成 29 年公示地価」参照

資料) 三菱UFJ リサーチ&コンサルティング作成

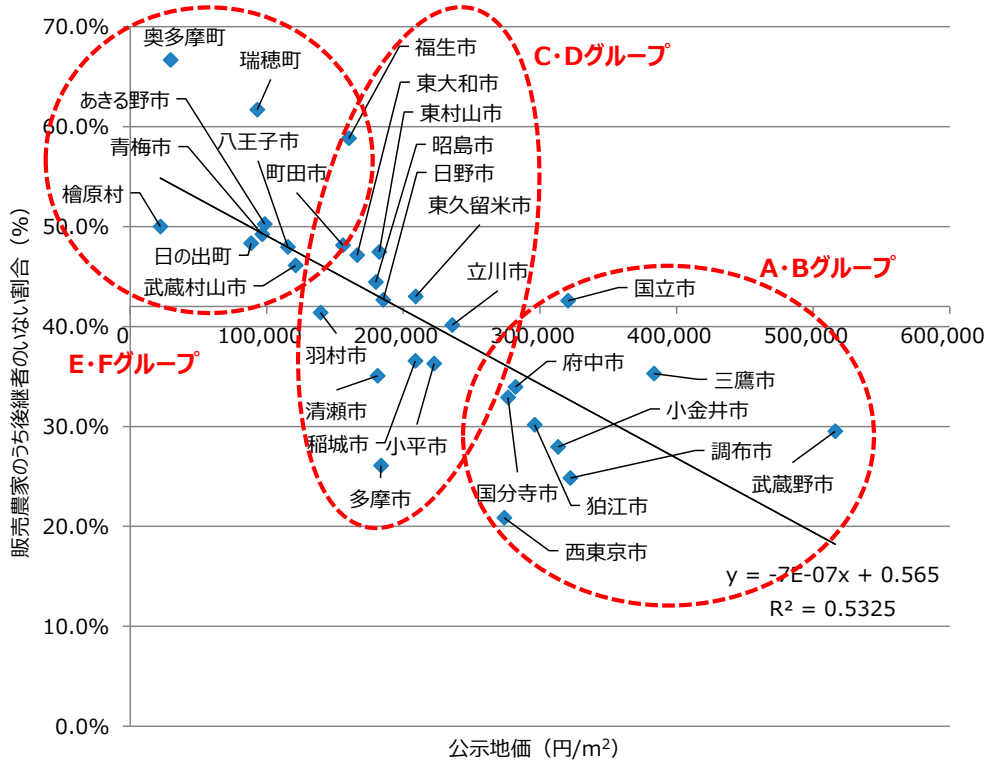
図表 28 農業・農地の特徴分析に基づく多摩地域の自治体の分類

分類	特徴と基本的な方向性	該当自治体
A	<p><b>【特徴】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市域のほぼ全てが市街化区域。公示地価も高水準の住宅地</li> <li>・農地面積比率は5%前後で、100haを下回る水準（生産緑地は50ha前後の規模）</li> <li>・販売農家は100戸以下であり、後継者のいない販売農家の割合は3割前後と比較的少ない。農業産出額は2～3億円程度</li> </ul> <p><b>【基本的な今後の方向性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高価格帯の住宅地にわずかに残る農地をどう活用し、都市のブランドや暮らしの豊かさを創出していくのかが鍵となる。</li> <li>・その際、都市農地・都市農業（農業産出額）ともに小規模であることから、産業規模拡大のみを目標としない、政策課題解決型の都市農業施策の展開が求められる。</li> </ul>	<p>武蔵野市 小金井市 国立市 狛江市</p>
B	<p><b>【特徴】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市域のほぼ全てが市街化区域。公示地価も高水準の住宅地</li> <li>・農地面積比率は10%前後で、150ha規模の農地面積を有する。生産緑地も100haを越える規模で存在</li> <li>・販売農家は150～200戸前後であり、後継者のいない販売農家の割合は3割程度と比較的少ない。農業産出額は6～10億円程度</li> </ul> <p><b>【基本的な今後の方向性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高価格帯の住宅地とともに、一定規模の農地と産業としての農業が残る都市であり、これらの地域資源をどう活用し、都市のブランドや暮らしの豊かさを創出していくのかが鍵となる。</li> <li>・その際、健在の農業を軸とした地域内の経済循環、資源循環を生み出しながら、政策課題解決にも貢献していく都市農業施策が求められる。</li> </ul>	<p>三鷹市 調布市 西東京市 国分寺市 府中市</p>
C	<p><b>【特徴】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市域のほとんどが市街化区域。公示地価は多摩地域の平均水準</li> <li>・農地面積比率は10～20%程度であり、200ha前後の農地面積を有する。生産緑地も100haを越える規模で存在</li> <li>・販売農家は150～250戸前後であり、後継者のいない販売農家の割合は4割前後である。農業産出額は9～13億円程度</li> </ul> <p><b>【基本的な今後の方向性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・基本的な方向性はBに近いが、より多い農地や大きな産業規模を活かした政策展開（農業経営、農業振興施策）が求められる。後継者のいない販売農家の割合がやや高い水準であることも踏まえ、市民と連携した担い手の確保や、生産緑地の貸借等を通じた意欲的な都市農業者の経営規模拡大支援、新規就業支援も重要な取組となる。</li> </ul>	<p>東久留米市 小平市 立川市 清瀬市 稲城市 東村山市 日野市</p>
D	<p><b>【特徴】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市域の多くは市街化区域であり、市街化調整区域に農地は存在しない。公示地価は多摩地域の平均を下回る水準（Aの半額程度）</li> <li>・農地面積比率は5%以下で、100haを大きく下回る水準</li> <li>・販売農家は100戸以下であり、後継者のいない販売農家の割合は4～5割程度と高い水準の自治体が多い。農業産出額は1～3億円程度</li> </ul> <p><b>【基本的な今後の方向性】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住宅地にわずかに残る農地をどう活用し、都市の新たな魅力づくりや暮らしの豊かさ（移住・来訪者人口増）を図っていくのかが鍵となる。</li> <li>・その際、都市農地・都市農業（農業産出額）ともに小規模であることから、産業規模拡大のみを目標としない、政策課題解決型の都市農業施策の展開が求められる。</li> </ul>	<p>昭島市 東大和市 多摩市 福生市 羽村市</p>

分類	特徴と基本的な方向性	該当自治体
E	<p>【特徴】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・中心市街地（市街化区域）がある一方、山林もある地域。農地面積比率は5～10%前後であるが、農地面積は200～800haと大規模である。市街化区域、市街化調整区域のいずれにも大きな農地面積を有する。</li> <li>・販売農家は200～400戸前後であり、後継者のいない販売農家の割合は5割程度と高い。農業産出額は5～25億円程度</li> </ul> <p>【基本的な今後の方向性】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市街化区域の農地から市街化調整区域の農地まで、幅広い農業が存在する都市。農業の産業規模も大きいですが、後継者問題を抱えているため、都市住民との連携による農業経営や、生産緑地の貸借等を通じた意欲的な都市農業者の経営規模拡大、新規就業者の確保・育成が急務となる。</li> <li>・その際、健在の農業を軸とした地域内の経済循環、資源循環を生み出しながら、政策課題解決にも貢献していく都市農業施策が求められる。</li> </ul>	八王子市 町田市 青梅市 あきる野市 武蔵村山市
F	<p>【特徴】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市域の半分以下が市街化区域（又は市街化区域の指定なし）であり、農地面積は100～300ha規模で存在している。なお、生産緑地指定面積はない。</li> <li>・販売農家は150戸以下であり、後継者のいない販売農家の割合は5～7割と高い水準である。農業産出額は1～8億円程度と幅がある。</li> </ul> <p>【基本的な今後の方向性】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・主要な産業として農業が位置づけられる都市・地域において、農業後継者の確保や育成、都市近郊の強みを活かした農業振興策（多摩都市部と連携した販売促進等）が求められる。</li> </ul>	瑞穂町 日の出町 奥多摩町 檜原村

資料) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 29 多摩地域各自治体の平均地価(宅地、2017年)と販売農家のうち後継者のいない割合(2015年)【図10再掲】



資料) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

## (2) 生産緑地の動向

(1) で整理したグループごとに 2022 年に生産緑地の買取り申出が可能となる生産緑地面積の割合をみると、グループ C の 8 割弱からグループ A の 9 割弱までグループによる差異はみられるものの、多摩地域全体では 8 割強と全国平均とほぼ同水準となっている。

図表 30 2022年に買取り届出可能となる生産緑地面積

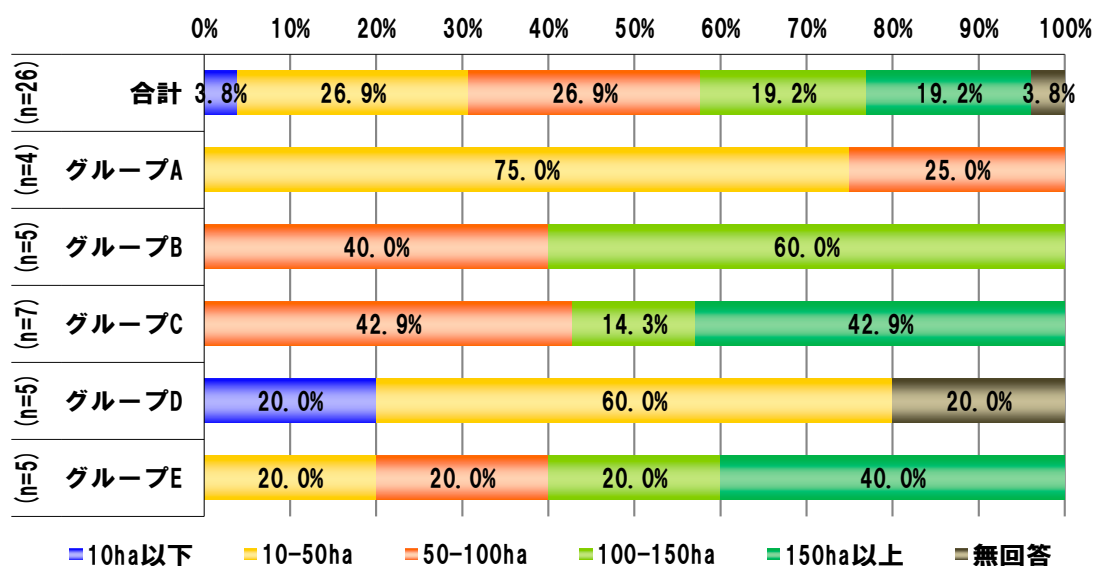
	農地面積 H26 (ha)	市街化区域 農地面積 H26 (ha)	生産緑地面積 (A) H27 (ha)	2022年に買取り届出 可能となる生産緑地面積 (B) (自治体アンケートより) (ha)	(B)／(A) (%)
多摩地域全体	5,133	3,688	2,837	2,268	81.3%
グループA	207.1	207.1	174.4	153.1	87.8%
グループB	742.2	742.2	626.7	523.4	83.5%
グループC	1,308.0	1,283.2	1,082.7	856.4	79.1%
グループD	235.5	235.5	163.9	103.0	87.8%
グループE	2,640.1	1,219.7	789.0	632.5	80.2%

注釈) 農地面積、市街化区域農地面積、生産緑地面積は東京都農業会議「平成 27 年度東京都の地域・区市町村別農業データブック」(2016)を参照。2022 年に買取り可能生産緑地面積は多摩地域の自治体アンケート調査結果を参照。ただし、グループ D に無回答自治体が 1 自治体あり、(B)／(A)の算出にあたっては、無回答自治体を母数から除外して計算している。

資料) 各種資料及び多摩地域の自治体アンケート調査結果より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

また、2022 年に生産緑地の買取り申出が可能となる生産緑地面積規模をみても、グループごとに状況は異なっており、A・D グループでは 50ha 未満の自治体が多数を占めるのに対し、グループ C・E は 150ha 以上の自治体が半数弱にのぼる。

図表 31 多摩地域の各自治体の2022年買取り届出可能な生産緑地面積 (n=26, NA)



資料) 多摩地域の自治体アンケート調査結果より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

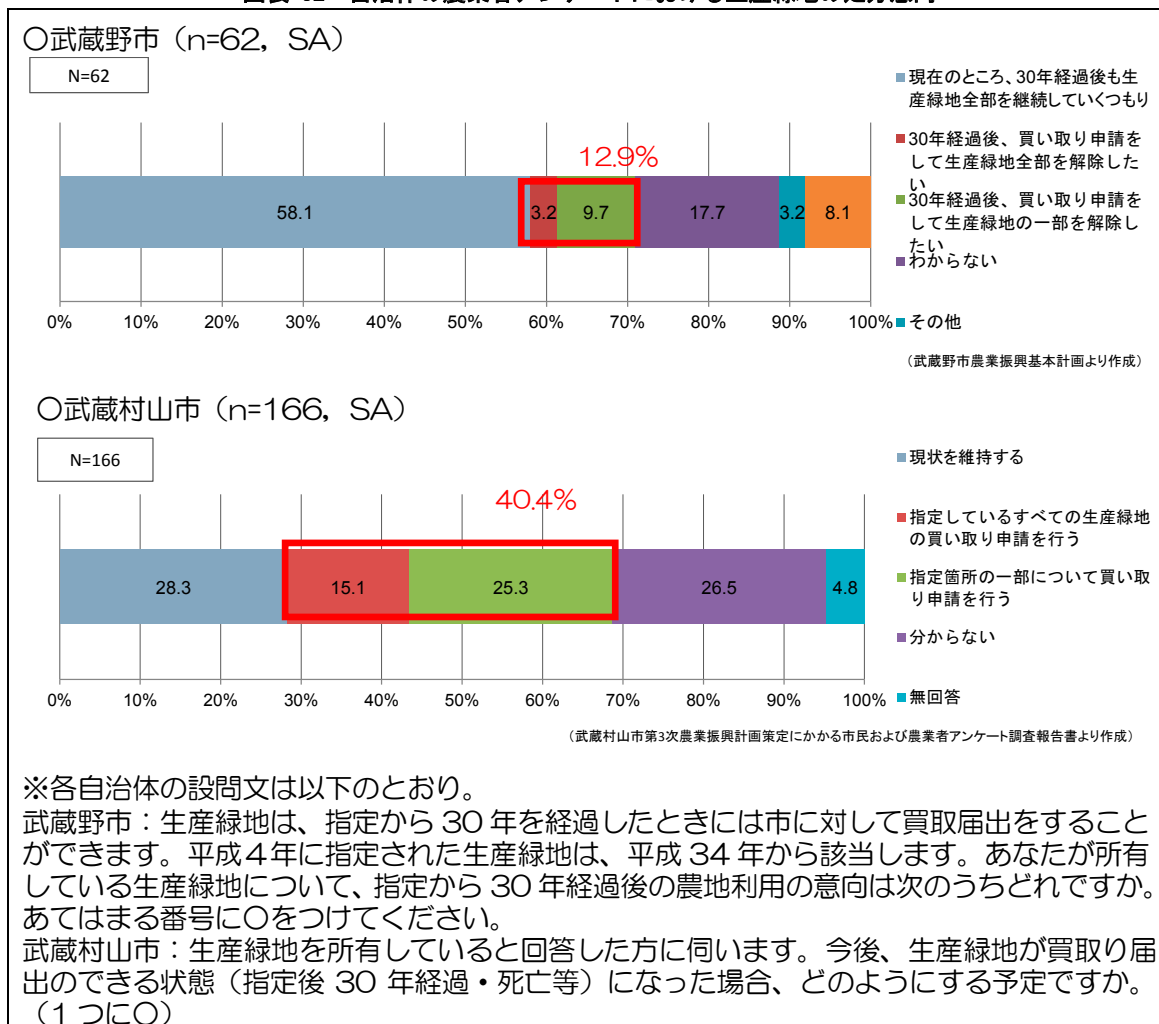
### (3) 農地所有者の意向について

多摩地域の都市農業者（都市農地所有者）に対するアンケートをみると、自治体によって生産緑地指定から30年経過後に買取り申出をするかどうかの意向に違いがみられる。

例えば、武蔵野市では全部、又は一部の生産緑地の指定解除を行うとしている回答者は1割強にとどまるのに対し、武蔵村山市では約4割にのぼっている。

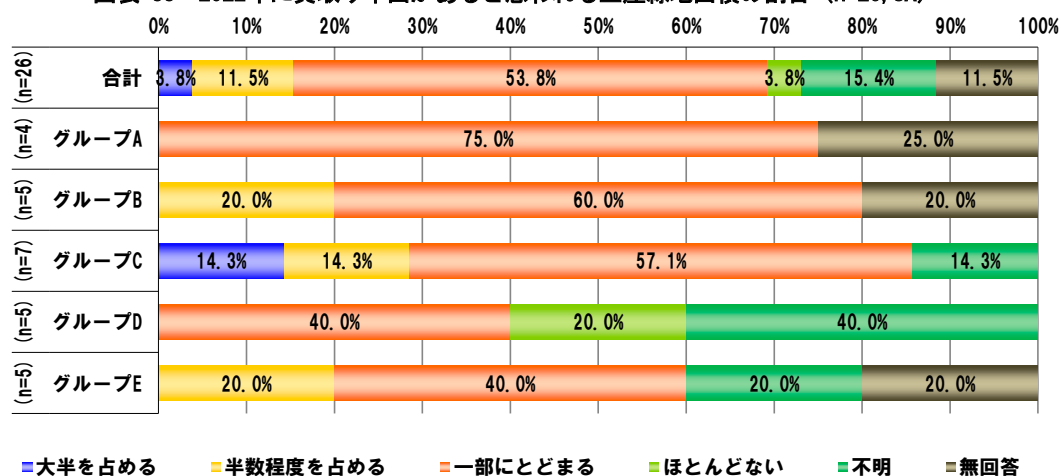
また、各自治体の農業振興部局が2022年に生産緑地買取り申出がなされると見込む割合は対象面積の小さいA・Dグループでは「一部にとどまる」「ほとんどない」の回答が大勢を占めるが、対象面積の大きいB、C、Eグループでは「半数程度を占める」と回答する自治体があるほか、Cグループでは「大半を占める」とする自治体があるなど、都市農業が盛んな自治体ほど買取り申出の懸念を強く持っている様子が見えてくる。

図表 32 自治体の農業者アンケートにおける生産緑地の処分意向



資料) 武蔵野市「武蔵野市農業振興基本計画」(2016)及び武蔵村山市「武蔵村山市第3次農業振興計画策定にかかる市民及び農業者アンケート調査報告書」(2017)より作成

図表 33 2022年に買取り申出があると思われる生産緑地面積の割合 (n=26, SA)



資料) 多摩地域の自治体アンケート調査結果より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

#### (4) 農地所有者の相続人(になる可能性のある人)の意向について

都市農地の中長期的な保全・利用を図っていくためには、現在の都市農地所有者(都市農業者)の意向だけでなく、その相続人になる可能性のある人(以下、「相続人」)の意向も重要である。特に団塊世代が後期高齢者となる2020年代以降には「大相続時代」の到来が予見され、相続人の意向は、より重要になってくる。

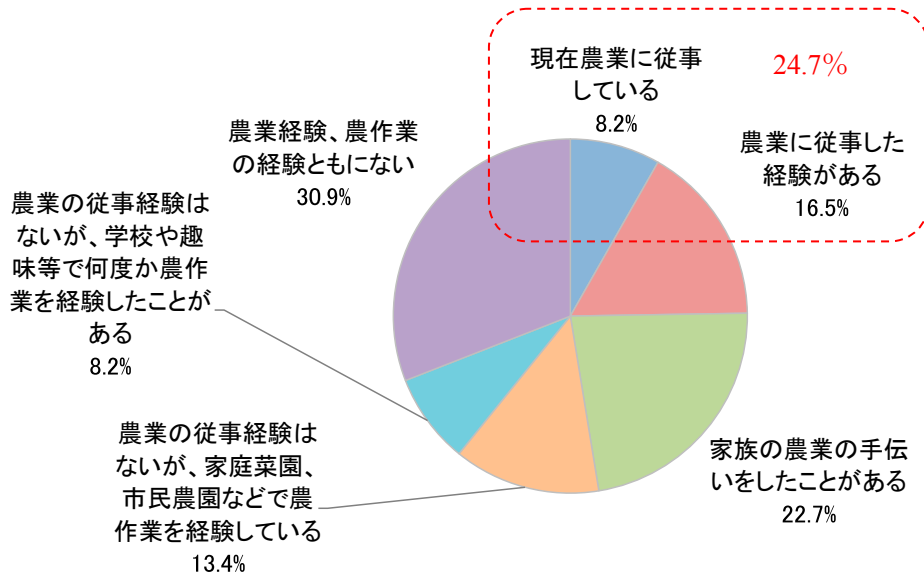
特定市の農地所有者の相続人を対象としたアンケートでは、回答者のうち農業経験がある(「農業に従事している」あるいは「従事したことがある」と回答したのは、全体の2.5割にとどまっている。(図表 34)さらに、所有者(親)が所有する農地の場所や面積規模、都市計画上の規制(生産緑地の指定の有無)等について正確に把握していない相続人もそれぞれ2~5割程度存在する。(図表 35~図表 37)

現在の都市農地所有者(都市農業者)の相続人は都市農業に従事しているとは限らず、所有者(親)とは離れて暮らしている場合も多いことから、相続人と都市農地・都市農業が疎遠になっている状況が浮かび上がる。

他方で、現農地所有者の5割以上が他者に「農地を貸したくない」としているのに対し、相続人では「どのようなメリットがあっても、農地を貸す意向はない」とする割合は1割にとどまり、現所有者(農業者)とその相続人の間で貸借に対する意向の違いが明確にみられる。(図表 38~図表 39)

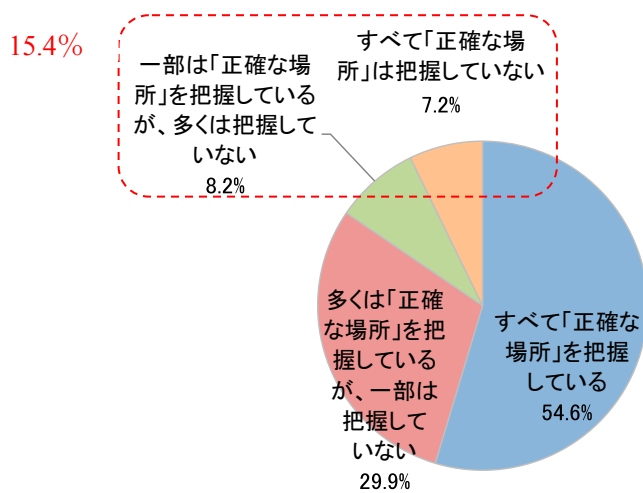
これらの特徴を踏まえながら、都市農地の相続人の認識を深めたり、貸借の意向を顕在化させたりすることは、中長期的な都市農業の振興・都市農地の保全において重要な施策となっていくと考えられる。

図表 34 相続人の農業の経験 (n=97, SA)



資料) 特定市の農業者相続人 (子) アンケートより三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

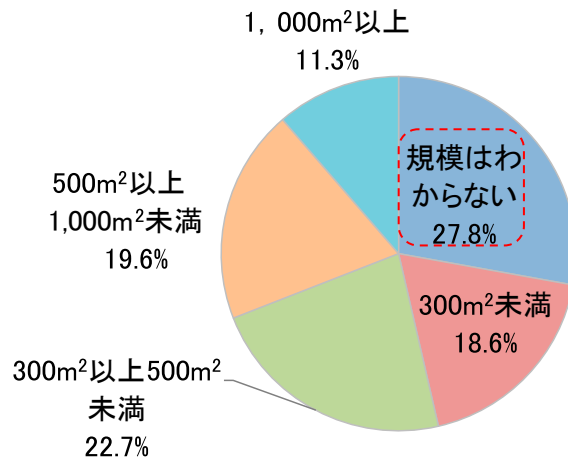
図表 35 相続人の「農地の場所」の把握状況 (n=97, SA)



資料) 特定市の農業者相続人 (子) アンケートより三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

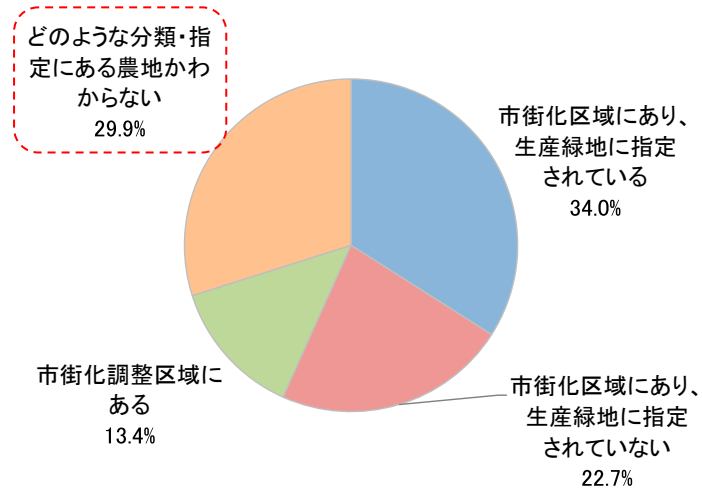


図表 36 相続人の「農地の面積規模（最も大きな区画）」の把握状況（n=97, SA）



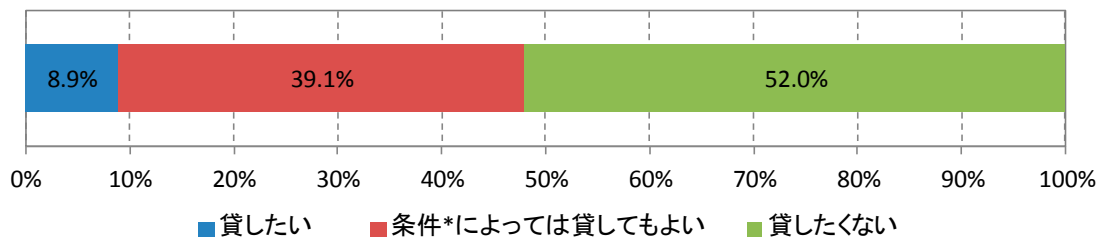
資料) 特定市の農業者相続人（子）アンケートより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 37 相続人の「農地の都市計画上の規制」の把握状況（n=97, SA）



資料) 特定市の農業者相続人（子）アンケートより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

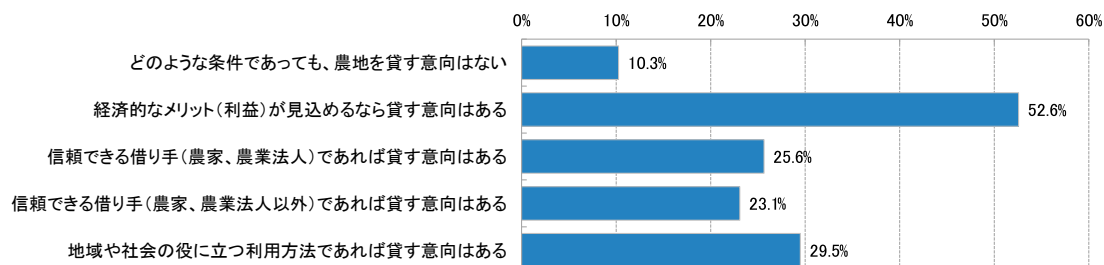
図表 38 農業者（現所有者）の生産緑地の貸借が可能となった場合の生産緑地の貸付意向（N=5,245、SA）



注釈\*) 貸付の条件：貸付先や貸付期間の制限を例示

資料) 東京都農業会議「都市農業者の生産緑地の利用に関する意向調査結果報告書」（2016）をもとに作成

図表 39 相続人の農地貸借への意向（n=82, MA）



資料) 特定市の農業者相続人（子）アンケートより三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

### III. 多摩地域の都市農業の振興と都市農地の保全に向けた政策提言

#### 1 政策提言の基本スタンス

##### 1-1. 社会動向と社会要請に対応する都市農業へ ～多様性を高める視座～

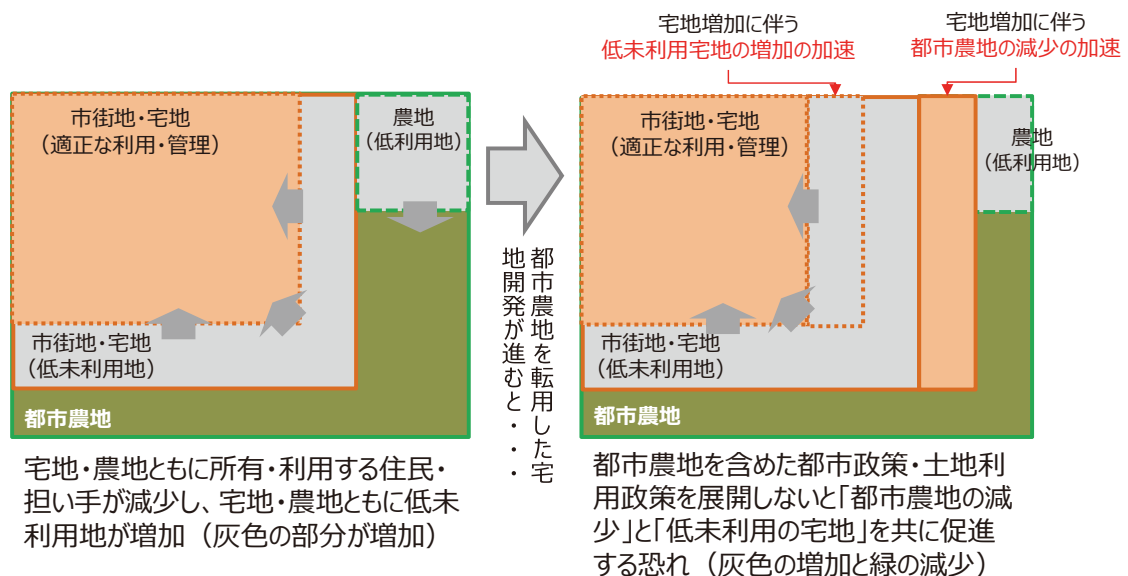
2020年代には人口減少に転じることが予測されている多摩地域においては、II. で整理・分析した「土地利用需要の低下に伴う低未利用地の拡大」「不動産経営+農業経営モデルの不安定化」「農地・農業から離れた後継者（相続人）の存在」といった社会経済トレンドの影響がより顕在化することが見込まれる。

さらに、宅地利用の総需要が頭打ちになっている人口減少下の各自治体において、都市農地を転用した宅地開発が進むことは、老朽化した土地や建物から新規開発の土地や建物への需要転換を喚起し、「都市農地の減少」と「空き家等の低未利用地の増加」を共に促進する恐れがある。そしてその結果、景観・治安の悪化を伴う都市環境・都市イメージの低下（地価や宅地開発ポテンシャルの低下）も招きかねない。

こうした事態は「不動産経営+農業経営」が基本経営スタイルになっている多摩地域の都市農業者の収益力低下の原因ともなり、農業経営継続が困難になるケースや、相続人の農地相続（農業経営の後継）が困難になるケースを助長しかねない。

つまり、都市農地を含めた都市政策・土地利用政策を早急に展開しなければ、都市農業（都市農業者）にも、都市住民（宅地所有者）にも負の影響を与える可能性が高くなっていく時代に突入しているのである。

図表 40 人口減少下での土地利用需要の変化と都市農地転用による宅地開発のインパクトイメージ



こうした時代に適切な土地利用の展開と、都市農業の振興・都市農地の保全を両立させていくためには、まず都市計画・まちづくりの観点において、市街地の拡大を真に必要なケースに限定し、「都市農地⇒宅地」による都市開発よりも、既存宅地・低未利用地の有効活用・リニューアルを促進していく方針を明確に打ち出すことが重要になる。

その上で、都市農業者が高齢化・減少する中でも都市農業の振興・都市農地の保全を推進していくために、今般の法制度改正も活用しながら、都市農地の所有と利用の分離も念頭に、多様な主体・目的を視野に入れていく必要がある。

そこでとるべき基本的スタンスは、まずは、都市農業者による農業経営規模の維持・拡大である。

生産緑地の追加・再指定や特定生産緑地制度の活用、都市農業者同士（都市農地所有者同士）での生産緑地の貸借制度（都市農地の貸借の円滑化に関する法律に基づく貸借）を活用した経営規模拡大などを通じて、「儲かる都市農業（不動産経営＋農業経営の収益力強化）」の促進を図っていくことが基盤となる。（図表 41の各図の第一象限）

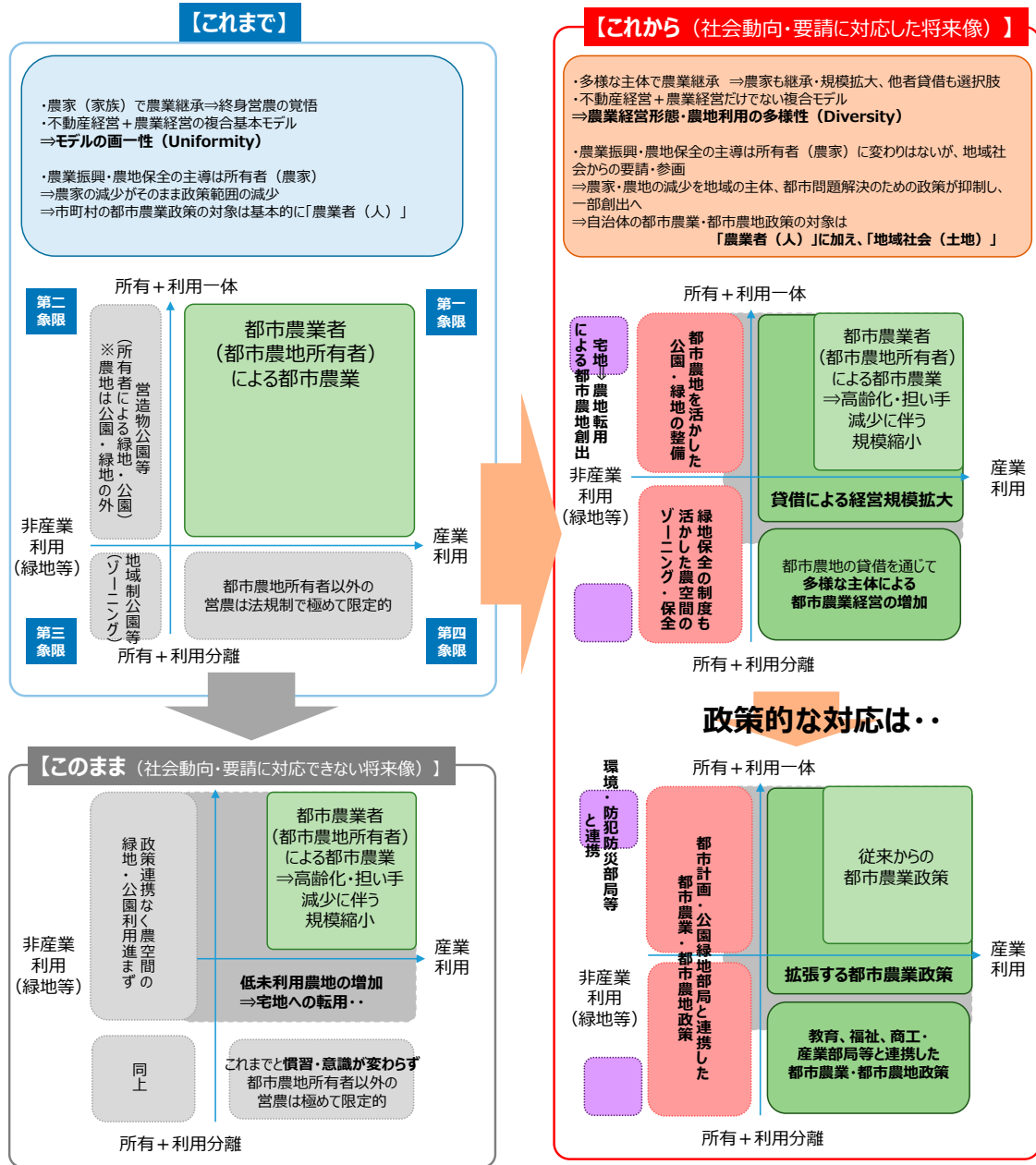
次に、現状では都市農業者でない主体による農業経営の促進である。生産緑地の貸借制度を活用し、都市農地所有者でない主体、例えば利用ニーズが顕在化している福祉法人（障害者福祉、高齢者福祉）への貸借を通じて、福祉分野の政策がめざす「障害者の働く場の創出」や「健康づくり」に寄与するとともに、新たな都市農業者の創出を図る。こうしたケースでは、都市農業者が農業指導や新規農業者の育成といった「サービス」により農業経営の多角化を図ることも期待できる。（図表 41の各図の第四象限）

そして、以上のような農業経営（産業利用）による都市農地の利用・保全が困難な場合においても、その空間が自然環境（動植物の生息域、景観創出、水源涵養）としての機能・役割が優れているケースでは、その機能・役割を積極的に評価し、都市緑地法改正により農地が特別緑地地区の対象に追加されたことなどを活かした保全・利用策を展開していくこともできる。（図表 41の各図の第二・三象限）

さらには、都市農業者が所有・経営していた不動産（アパート）の収益力が低下しているようなケースでは、大規模修繕や建て直しによる不動産経営の継続だけではなく、都市農地に再生し、農業経営規模の拡大を図ることや、特定空家撤去後の有効活用方策として市民農園や農産物直売所としての利用を図ることなどを通じて、都市課題（空き家の発生・劣化の予防、特定空家による生活環境の悪化、災害時の避難場所の不足等）と都市農地の創出を連動できる可能性もあり得る。（図表 41の右図の第二・三象限の紫色の枠）

これらのように、多様な目的・主体による都市農業経営、都市農地利用、都市農地創出を複合的に展開し、農業経営形態・農地利用形態の多様性（ダイバーシティ）を高めていく将来像（まちづくり）こそ、人口減少下における多摩地域の都市経営・都市環境の健全性と、都市農業の振興・都市農地の保全を両立する有効な手段となる。

図表 41 多様な目的・主体による都市農業経営、都市農地利用、都市農地創出の複合的展開イメージ



現状では法規制等により、第二～四象限は限定的な運用（実施し得る取組範囲が狭い）  
 今般の法改正等でこれらの象限で実施し得る取組は拡大したが、関係者の意識・慣習や政策領域が拡大しなければ、第一象限（都市農業者の所有＋利用一体型の都市農業）の縮小に伴う都市農地減少が進展

今般の法改正等で第二～四象限の取組（所有と利用の分離、産業利用以外の都市農地の利用）が拡大することで、農業経営形態・農地利用形態の多様性（ダイバーシティ）が高まり、都市農地減少を抑制

## 1-2. 多様性（ダイバーシティ）を高める3つのアプローチ

前項で整理した基本スタンスに立ち、多様な目的・主体による都市農業経営、都市農地利用、都市農地創出を複合的に展開し、農業経営形態・農地利用形態の多様性（ダイバーシティ）を高めていく将来像（まちづくり）に向けた自治体の政策立案アプローチとして大きく3つに分けることができる。

まず、第一に都市農業が展開されるインフラ（基盤）となる「都市農地利用」の多様性である。これまで「所有者による農業経営を目的とした都市農地利用」が主であった状況に対して、緑地における「農地」の位置づけ、都市問題解決のための「農地」利用、さらには宅地から「農地」への転換による農地創出の動きまで、選択肢の広がりがみられる中で、各地域においてどのような目的で、どのような種類の多様な「都市農地」利用を維持・創出していくか、これらを推進する政策が求められる。

次に、「都市農業経営」の多様性である。相続税納税猶予制度が適用される貸借制度が導入されることで、既存の農業者の規模拡大の道が大きく開かれるほか、多様な主体が「都市農業経営」に参画できる余地が大きくなる。これら潜在的なニーズを抽出・分析し、都市農地の保全、都市農業の振興につなげていく政策が求められる。

最後に「都市の食農流通」の多様性である。都市農業においてはその多面的機能の中でも「農産物の供給機能」が最も高く評価されていることを踏まえ、「地域産の農産物を都市住民の口までいかに上手く運ぶか」という流通を構築していくことが、農業経営の収益向上の観点からも重要になる。消費者に近接した土地で農業を営むという都市農業の強みを最大限に活かした流通構築の支援策も求められる。

これらの視点を踏まえ、次項ではそれぞれのアプローチに沿った施策を提案する。

図表 42 多様性を高める3つのアプローチと取組の方向性



### 1-3. 自治体職員に求められる「マインド・リセット（思考の再構築）」

前項で整理した3つのアプローチを実践していくことは、自治体内の部局横断的な取組が求められるほか、地域住民や都市農業者をはじめとした事業者とのこれまでとは異なる考え方・スタンスでの連携・協働が求められる。

そのため、自治体職員もこれまでの都市農業や都市農業振興施策の固定概念や慣習から一度心を解き放ち、思考の再構築ともいべき「マインド・リセット」することが大切である。それを3つの角度から勧めたい。

まず「課題解決型マインド」である。これまでは農業者を対象に、農業経営の支援・振興が農業振興部局の主なミッションであり、課題解決の範囲も「農業経営」上の課題が中心であった。しかし、今後は、環境・防災など都市に迫る危機や課題に対して、これを解決する一手段として都市農業・都市農地を捉える心構えが求められる。

次に「協働・越境のマインド」である。1点目の課題解決型アプローチを行おうとすれば、各自治体の農業振興部局の予算や権限だけでは足りないことは明らかである。多様な政策分野、異業種が関わることを前提に、他部局との協働、政策分野を越境することを意識し、新たな分野（健康・福祉・防災等）を巻き込む意識・覚悟が求められる。

最後に「目標設定マインド」である。農業経営基盤強化促進法の規定に基づく「農業経営基盤強化促進基本構想」が農業振興基本計画に包含される中で、農業経営モデルに関する

る目標設定はほとんどの自治体で行われている。しかし地域として都市農地をどの程度維持・保全・創出していくのか、どのような公益性を発揮させるのか、どのような都市課題の解決に向けて取り組んでいくのかといった目標設定はあまりみられない。

これまでは都市農業・都市農地に関する政策的な選択肢が限られていたが、昨今の法制度改正により自治体の裁量が拡大したことを踏まえ、「どこまで何をするのか」という意思決定が重要になっている。

図表 43 3つのマインドセット

マインドセット	これまで	これから
(1) 課題解決型マインド problem-solving	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業者を対象に、農業経営の支援、振興がミッション</li> <li>・課題解決の範囲も「農業経営」上の課題が中心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・環境・防災など迫る危機（都市課題）解決に「農を活かす」意識</li> <li>⇒「都市農業」は目的にも手段にもなり得る。</li> </ul>
(2) 協働・越境のマインド collaboration・ transboundary	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市農業の振興・都市農地の保全は「農業振興」セクションの任務（場合によって、都市計画セクションは生産緑地の指定の際に関わる程度のみの場合も）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「農業・農家」だけでなく多政策分野・異業種・次世代が対象</li> <li>・新たな分野（健康・福祉・防災等）を巻き込む意識・覚悟</li> <li>・他分野は政策課題解決に「都市農地」も使える感覚を持つ。</li> </ul>
(3) 目標設定マインド back-casting	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業経営モデルの目標設定は多くみられるが、地域全体での農業経営目標、都市農地保全の目標設定は少ない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体の裁量大に伴う「意思」の重要性</li> <li>・公益性・都市課題の観点からどこまで何をするのか。</li> </ul>



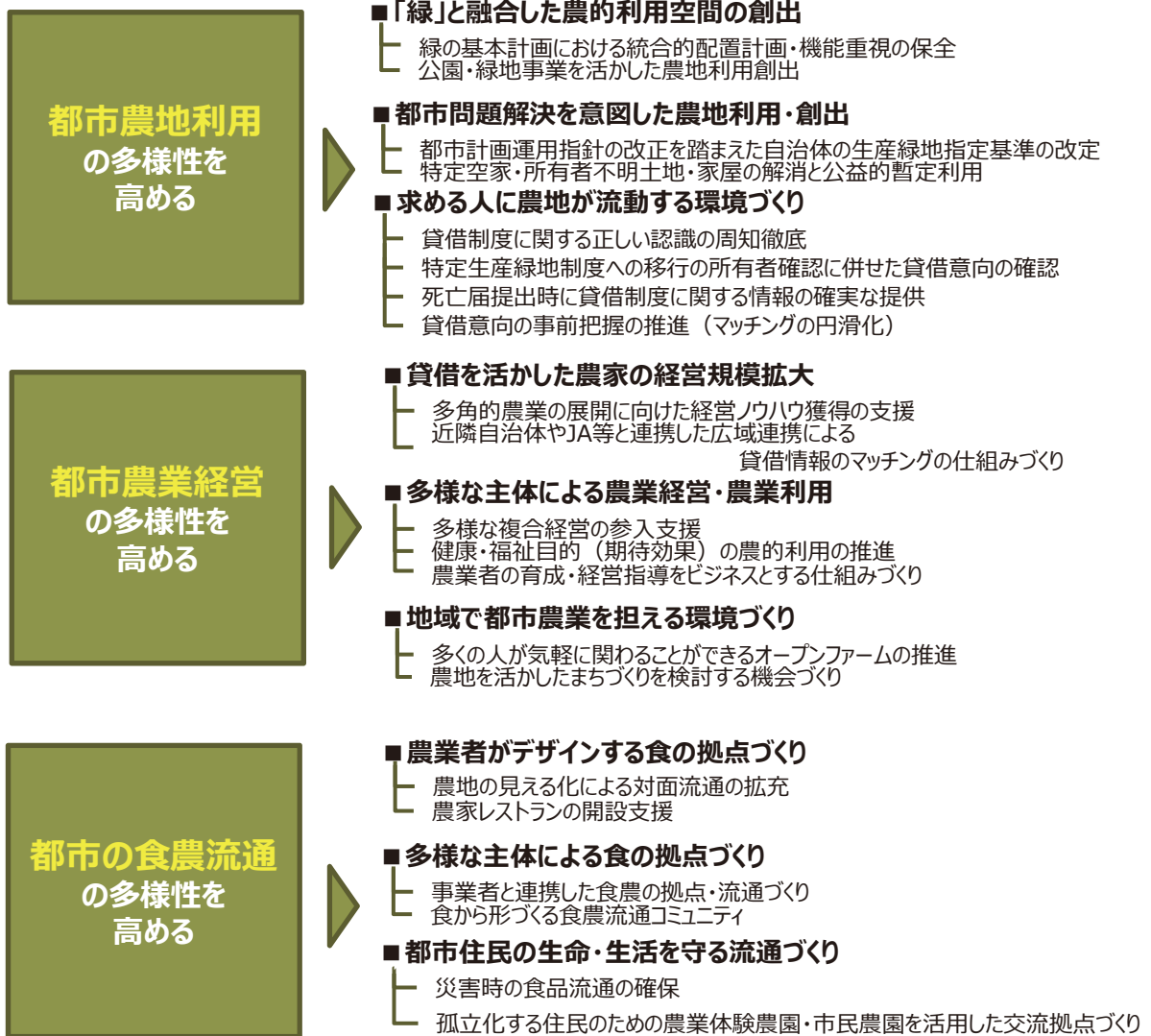
## 2 都市農業の振興と都市農地の保全に向けた方策の提案

ここでは、前述の3つの多様性を高めるアプローチごとに、都市農業の振興や都市農地の保全に向けた方策を検討した。

方策の検討にあたり、今般の制度改正等により、従来は困難であった取組が一度に実現できるようになったことから、まずは、取組を通じて実現したい都市農業・都市農地のめざす姿のイメージを明らかにすることにした。

そして、そのめざす姿を実現するために、自治体が取り組むべき施策について検討した。3つの多様性を高めるアプローチごとのめざす姿及び施策案を体系的に示したものが図表44である。

図表 44 都市農業・都市農地のめざす姿とそれに向けた施策体系



## 2-1. 都市農地利用の多様性を高める

### (1) 「緑」と融合した農的利用空間の創出

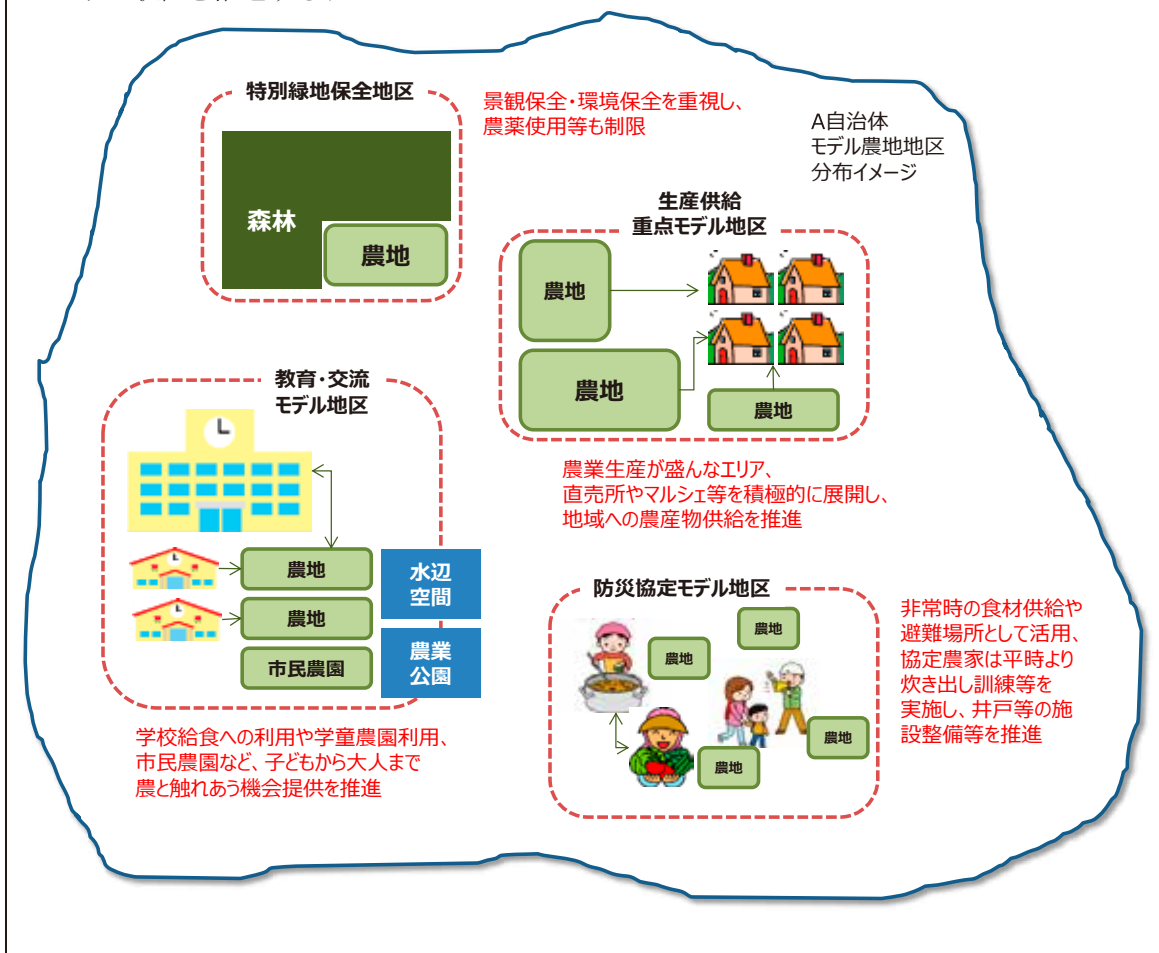
#### めざす姿（「緑」と融合した農的利用空間のイメージ）

森林資源等と隣接し貴重な自然景観を形成する農地を、

- ・ 特別緑地保全地区として指定し、相続税減額などのメリットを享受できる代わりに農薬使用制限や建築規制を行うなど、保全を重視するエリア
- ・ 農業生産が盛んな地域では直売所等の設置の支援や貸借発生時の農業者への優先斡旋など生産供給を重視する施策を展開するエリア

など、地域の特性に応じて発揮してほしい機能を特定する。そして、農業者との協議により合意が取れたエリアについては、機能発揮に寄与する施策を展開し、自治体内全体で都市農地を活かした多面的機能の効果的な発揮を促していく。

例) 特に重点的に発揮してほしい多面的機能に応じてモデル地区を設定し、高機能発揮に向けた取組を推進するケース



## 施策案（「緑」と融合した農的利用空間の創出に向けた支援策）

### ■ 緑の基本計画における統合的配置計画・機能重視の保全

都市緑地法の改正により、農地は緑地の一つとして明確に位置づけられ、生産緑地の保全方針を「緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画（緑の基本計画）」内で定めることが要請された。そこで、まずは、緑の基本計画において生産緑地を含む都市農地の分布を明らかにし、農地がどこにあるか誰でも把握できるようにすることが求められる。

また、予算には限りがあるとともに、地域特性によって期待される多面的機能にも濃淡があると想定されることから、農地ごとに特に発揮してほしい機能を特定し、その機能に応じた支援策を展開していくことを想定する。

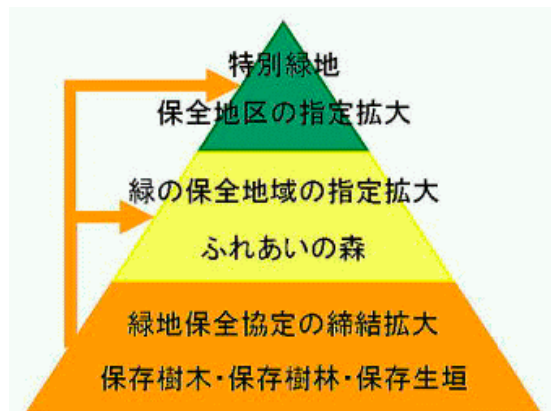
### ■ 公園・緑地事業を活かした農地利用創出

東京都では農の風景育成地区制度を実施しており、景観上保全価値が高いと判断された農地を都市計画公園として指定し、農業者による農業経営が困難となった際には、都市計画事業の予算を用いて農地の買取りを行うことが可能である。

また、国土交通省では市民緑地認定制度を創設しており、住民の利用に供する緑地として認定されれば固定資産税の減免措置や国の助成を受けることが可能である。このように、公園や緑地等に関する既存の制度や事業を組み合わせ、保全の必要性が高いと判断された農地については、市民の農的利用を推進する農地として活用していくことが望ましい。

## 参考) 川崎市「緑地保全制度：緑地保全カルテの作成」

川崎市では独自の緑地保全制度として、緑地ごとに緑地総合評価を行い、その結果を「緑地保全カルテ」として作成している。緑地は保全優先度に応じて3段階に分類されて指定されている。面積や土地の形状等のほか、市民利用可能度、生態系等の機能維持度などを評価して、評価が高いものはできるだけ早期に保全レベルの高い緑地になるように、土地所有者の理解を得ながら緑地保全策を講じている。



資料) 川崎市「川崎市の緑地保全制度について」(2017.12 確認)

<http://www.city.kawasaki.jp/kurashi/category/26-8-17-2-0-0-0-0-0-0-0.html>

## 参考) 横浜市「農園付公園事業」

横浜市では、2009 年度に横浜みどり税<sup>9</sup>を財源の一部として活用する重点的な取組を定めた「横浜みどりアップ計画」を策定した。これをもとに、農家が手放さざるを得ない農地を対象に、市が貸借（借地公園制度の活用）あるいは購入することによって農景観を保全し、市民が農作業体験可能な公園を整備する農園付公園事業を実施している。2013 年に第 1 号が開園し、2017 年度末までに 9 ヶ所を開設している。市内で樹林地や農地が多く残る地区を「緑の 10 大拠点」と定め、その地区内あるいは周縁部で、緑の連続性を確保できる農地が主な候補地となる。農園付公園には、区画貸しとなる分区園のほかに、農体験イベント等を楽しむことができる協働農園等が設置されている。

農園付公園（ハマヤク公園）



資料) 横浜市「横浜市記者発表資料：戸塚区と都筑区に 1 か所ずつ新たな『農園付公園』がオープンします」(2017. 03 確認)

<http://www.city.yokohama.lg.jp/kankyo/kisha/h27/images27/160323-1.pdf>

<sup>9</sup> 所有者による緑地保有の支援、相続等やむを得ない場合の買取りなど、緑豊かなまちの形成に向けた取組の財源として、平成 21 年度から実施している独自税

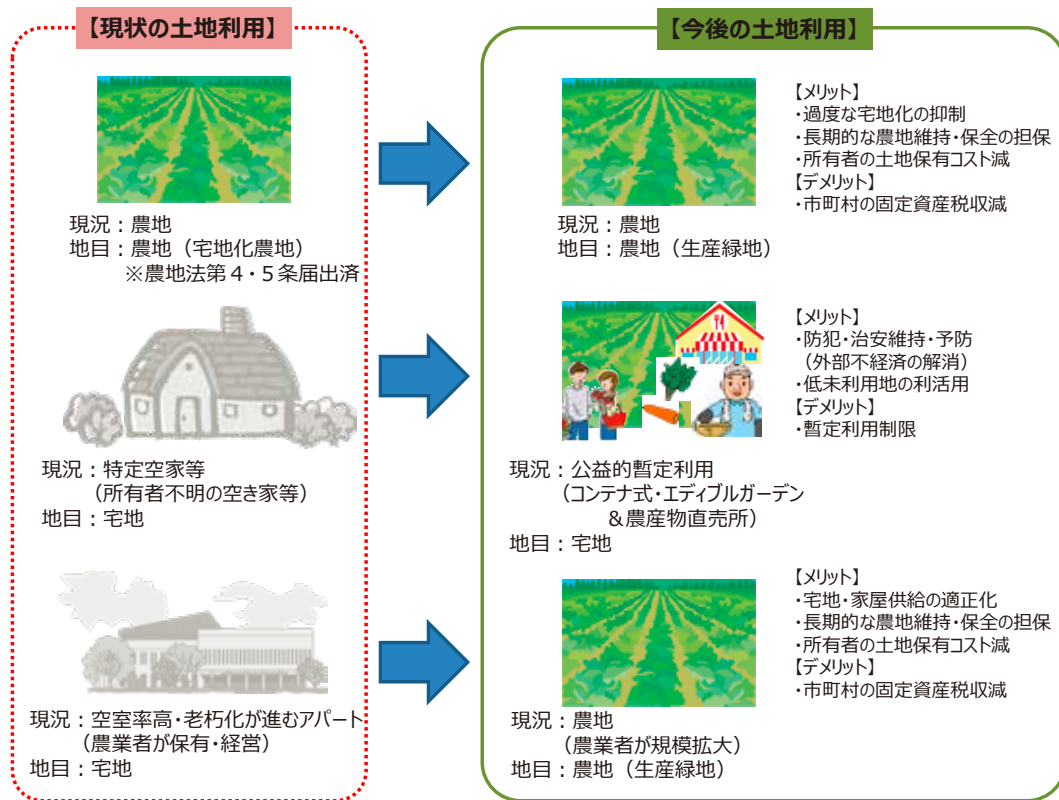
## (2) 都市問題解決を意図した農地利用・創出

### めざす姿（都市問題解決を意図した農地利用・創出のイメージ）

人口減少に伴い、空き地・空き家の増加とこれに伴う治安や地域イメージの悪化が懸念される地域において、これらの問題を予防・抑制する手法の一つとして「宅地の農地への転換・維持」が選択し得る。例えば、

- ・農地の転用（農地を農地以外のものにする）届出がされている現況農地を生産緑地に再指定することでこれ以上の宅地化を予防するとともに中長期的な都市農地の保全を図る。
- ・所有者不明等により特定空家化して外部不経済が発生している家屋をコミュニティガーデンや農産物直売所等の公益的機能を有した農的利用への転換を図る。
- ・農業者が複合経営の柱としているアパート経営において、老朽化して空室率が高い状況からアパートの再整備だけでなく、農地への再転換（経営規模拡大）を選択することで、地域での宅地過剰供給を抑制するとともに農地の拡大・保全を図る。

などの取組が考えられる。



**施策案（都市問題解決を意図した農地利用・創出支援策）**

■都市計画運用指針の改正を踏まえた自治体の生産緑地指定基準の改定

2017年6月の都市緑地法等の一部を改正する法律施行にあわせ、都市計画運用指針の改正が行われている。改正後の指針では、生産緑地地区の具体的な指定基準の適用について、農地法第4条・5条の届出がなされている農地においても、「届出後の状況の変化により、現に、再び農林漁業の用に供されている土地で、将来的にも営農が継続されることが確認される場合等には、生産緑地地区に定めることも可能である。」の内容を追加している。

この内容を各自治体で適用させていくためには、各自治体の生産緑地指定基準等の改定が必要となるが、多摩地域の自治体では既に取り組んでいる例（国分寺市等）がある。

都市計画運用指針改正（新旧対照表：生産緑地地区の具体的な指定基準の適用の項）

改正後	改正前
<p>現況農地等であっても、農地法第4条第1項第7号又は第5条第1項第6号の規定による届出<sup>10</sup>が行われているものは、生産緑地法第8条において許容される施設に転用される場合を除き、生産緑地地区に定めることは望ましくない。</p> <p>ただし、<u>届出後の状況の変化により、現に、再び農林漁業の用に供されている土地で、将来的にも営農が継続されることが確認される場合等には、生産緑地地区に定めることも可能である。</u></p>	<p>現況農地等であっても、農地法第4条第1項第7号又は同法第5条第1項第6号の規定による届出が行われているものは、生産緑地法第8条において許容される施設に転用される場合を除き、生産緑地地区の指定を行うことは望ましくない。</p> <p>なお、「5畝」以上あると認められる農地等については、他の要件を満たせば、農業経営、農地所有の実態等を勘案して、生産緑地地区に指定されるよう配慮することが望ましい。</p>

注釈）下線は加筆したもの。

「国分寺市生産緑地地区指定基準」の一部改正（2016年3月1日施行）

改正後の概要（現行）	改正前の概要
<p>農地法による転用の届出が行われているものは指定を行わない。ただし、登記地目及び現況が農地であり、かつ農業委員会において現況農地である旨の認定を受けたもので、特に市長が認めた場合は除く。</p>	<p>現況農地であっても、農地転用の届出が行われているものは指定できない。</p>

■特定空家・所有者不明土地・家屋の解消と公益的暫定利用

安全・安心面で周辺地域に悪影響を及ぼしている特定空家では、本来その原因（特定空家の状態）を解消する責務を負う所有者が特定できず、対応に苦慮する例も多くみられる。

<sup>10</sup>所有者自ら農地を農地以外のものにする場合は第4条許可(届出)、所有者以外が農地を農地以外のものにする場合は第5条許可(届出)が必要であり、これらの届出はなされていても、現況農地のままの土地が存在している。

こうした状況に対し、国土交通省では、所有者不明土地を円滑に利用するための制度を検討しており、所有者不明土地に関する特別措置として、収用制度の対象外であっても公益性のある事業については、補償金を法務局に供託することにより、所有者の意思にかかわらず利用できる制度をめざしている。

公益性のある事業例として、公園・緑地・広場等のほか、農産物の直売所も示されており、コミュニティガーデン、マルシェ等の使い方も対象となり得ることが期待される。

なお、本制度の施行は2018年度以降が想定される。

#### 所有者不明土地に関する特別措置を講じる対象となる公共的事業のイメージ

収用制度対象外	<p>○土地収用法に列挙されているが、実施主体の限定がされている事業について、実施主体を拡大してはどうか。 (例:公園、緑地、広場等)</p>	<p>・ポケットパーク(公園)</p>  <p>(出典) 杉並区</p>	<p>・イベントスペース(広場)</p>  <p>(出典) 福井市</p>	<p>・まちなか防災空地</p>  <p>(出典) 神戸市HP</p>
	<p>○収用制度の対象ではないが、一定の公共性が認められる事業を対象とする。 例えば、収益が上がるものであっても、例えば周辺で不足している施設であれば、地域の福祉・利便に資するものとして公共性を認めることができな いか。 (例:購買施設、文化教室施設等)</p>	<p>・直売所(購買施設)</p>  <p>(出典) 農研機構</p>	<p>・移動式コンサートホール</p>  <p>福島県での設置の様子 (出典) 東京エッジタウンマネジメント株式会社HP</p>	 <p>設置中の様子</p>

資料) 国土交通省「国土審議会土地政策分科会特別部会(第二回)配付資料5」(2017)

#### 参考) 東京都「東京農業振興プラン」における「宅地⇒農地」の支援策

前掲の都市計画運用指針では、農地法第4条・5条の届出はなされているが、現況「農地」の地目であるものに限って、その後の環境変化を鑑みて生産緑地に指定することを可能としており、登記地目が「宅地」に転換されたものは対象に含んでいない。

他方、東京都が2017年5月に策定した「東京農業振興プラン」では、「地域の特色を活かした農業の推進」における「(4) 都市地域の振興」の施策として、以下のような取組を推進している。

##### 東京農業振興プランにおける関連記述

#### (4) 都市地域の振興

区部や多摩の都市地域では、市街化区域の生産緑地を中心とした農地で農業が営まれており、都民への農産物の供給に加えて、農業・農地が持つ多面的機能をさらに発揮する取組を推進していきます。(中略)

・積極的に都市農地を確保するため、宅地化した土地を再び優良な農地として再生する際の除けきや客土などによる整備を支援していきます。

資料) 東京都「東京農業振興プラン」(2017)

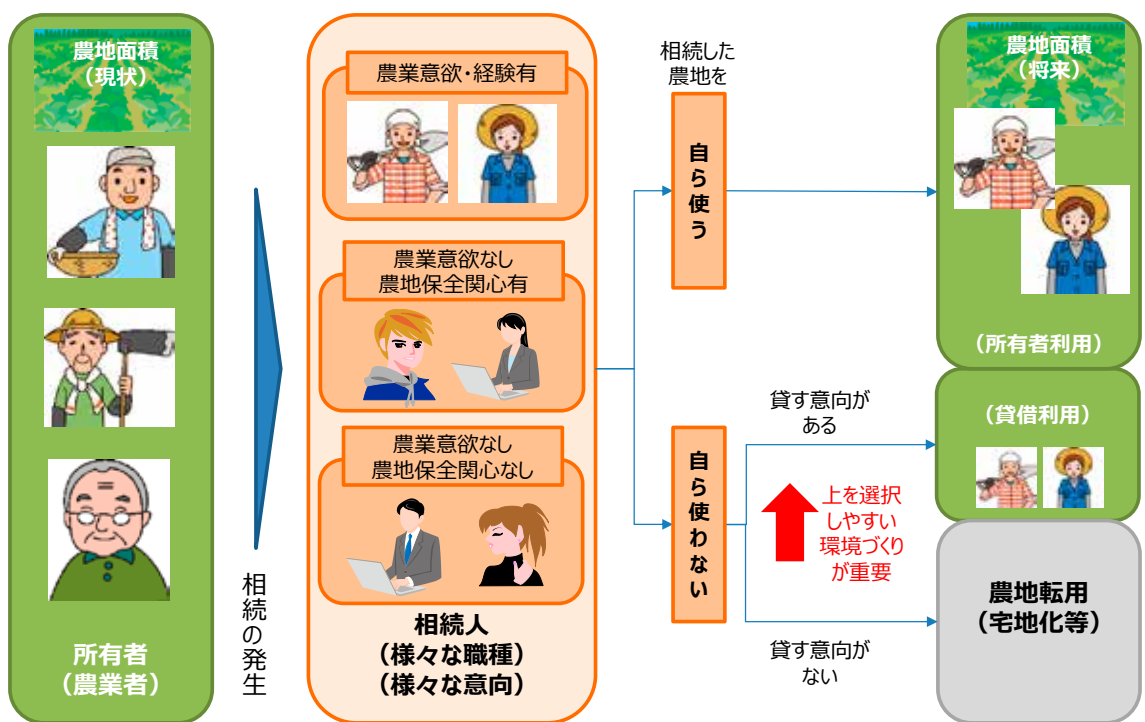
### (3) 求める人に農地が流動する環境づくり

#### めざす姿（求める人に農地が流動する環境づくりのイメージ）

わが国の年齢階層別人口の中でも規模の大きな団塊世代が後期高齢者に順次突入する 2020 年代は、言い換えると「多死社会の到来」を指し示すものでもあり、「大相続時代」の到来と捉えることもできる。

現状の都市農地は農業者自身が所有・耕作しているケースがほとんどであるが、その農業者の相続人は多様な職種・意向を持つ。親との農業経営の経験があり、農業の後を継ぐ意向のある相続人、農業は継承できないが、農地は保有・保全したい意向のある相続人、農業の継承にも農地の保全にも意向のない相続人などが考えられる。

今般の貸借制度と相続税納税猶予制度の適用により、経営規模拡大や新規参入のために都市農地を求める人は増加することが見込まれる。こうしたニーズになるべく多くの農地をマッチングさせるため、相続人のうち、自ら使わない人に対して「貸す意向」がより多く発現させられる環境を整えていく。



#### 施策案（求める人に農地が流動する環境づくりのイメージ）

##### ■貸借制度に関する正しい認識の周知徹底

これまで生産緑地に関しては、実質的に貸借が困難であったことから、所有者が自ら耕作するべきという認識（貸借は良い行いではないという印象）が定着している可能性がある。

自治体内で農地を求める人に農地が流動する環境をつくっていくためには、自ら利用意向のない所有者（相続人）が、快く貸す意向を発意できる環境づくりが重要となる。

そこで自治体が「貸借制度も有効に活用し、既存農家の経営規模拡大や新規就業・参入を



通じて、自治体の都市農業の振興・都市農地の保全を図っていく」方針を明確にする。

■特定生産緑地制度への移行の所有者確認に併せた貸借意向の確認

今般導入された特定生産緑地制度への移行に向けては、生産緑地を所有する都市農業者に対して、都市計画部局若しくは、農業振興部局が説明と意思確認を行うことになる。この機会は、各種法制度変更後、自治体が多く都市農業者と会うことができる貴重な場となる。

そこで、この機会を特定生産緑地制度への移行の確認だけに終わらせるのではなく、貸借に係る新制度の周知や意向の確認、後継者への情報提供の可否（連絡先の紹介等）なども併せて行うことで、求める人に農地が流動する環境づくりを推進する。

■死亡届提出時に貸借制度に関する情報の確実な提供

現状では、相続人の多くが都市農地や生産緑地を巡る制度に関する情報を十分に保有していない恐れが高い。そのため、親の死去等に伴い相続が発生した後に、限られた情報の中で農地の維持や処分を判断しなければならなくなる。

他方、相続発生前に自治体（行政）が相続人になる人にコンタクトを取ることは非常に難しい。そこで、相続した農地を貸す意向を持つ相続人（所有者）が、貸す意向を発現しやすくするため、自治体への死亡届提出時に手渡す各種案内の中に、都市農地の貸借制度や相続税納税猶予に関する情報を掲載・同封することで、早いタイミングでの確実なコンタクト・情報提供を可能とする。

■貸借意向の事前把握の推進（マッチングの円滑化）

相続税の申告は被相続人が死亡したことを知った日の翌日から 10 か月以内に行うことになっており、相続人が相続した農地を貸借するか否かを判断できる期間は短く、また、借り手とのマッチングも困難になることが見込まれる。

そこで自治体において予め、経営規模の拡大意向のある農家など「借り手」のリストアップと借りたい農地の条件等を把握しておくとともに、「貸し手」の意向を早期に把握するため、上記の死亡届時の活用に加え、例えば、農地を所有する住民の後見人等へ農地の貸借制度に関する案内を提供することなど、早期のアプローチの展開が考えられる。

なお、マッチングの円滑化を図るため、すぐに借り手が見つからないものの、優良な農地の所有者から貸す意向が示された際に、自治体が暫定的な借り手となって一時的に管理・利用し、適切な借り手につなぐ仕組みづくりも検討課題となる。

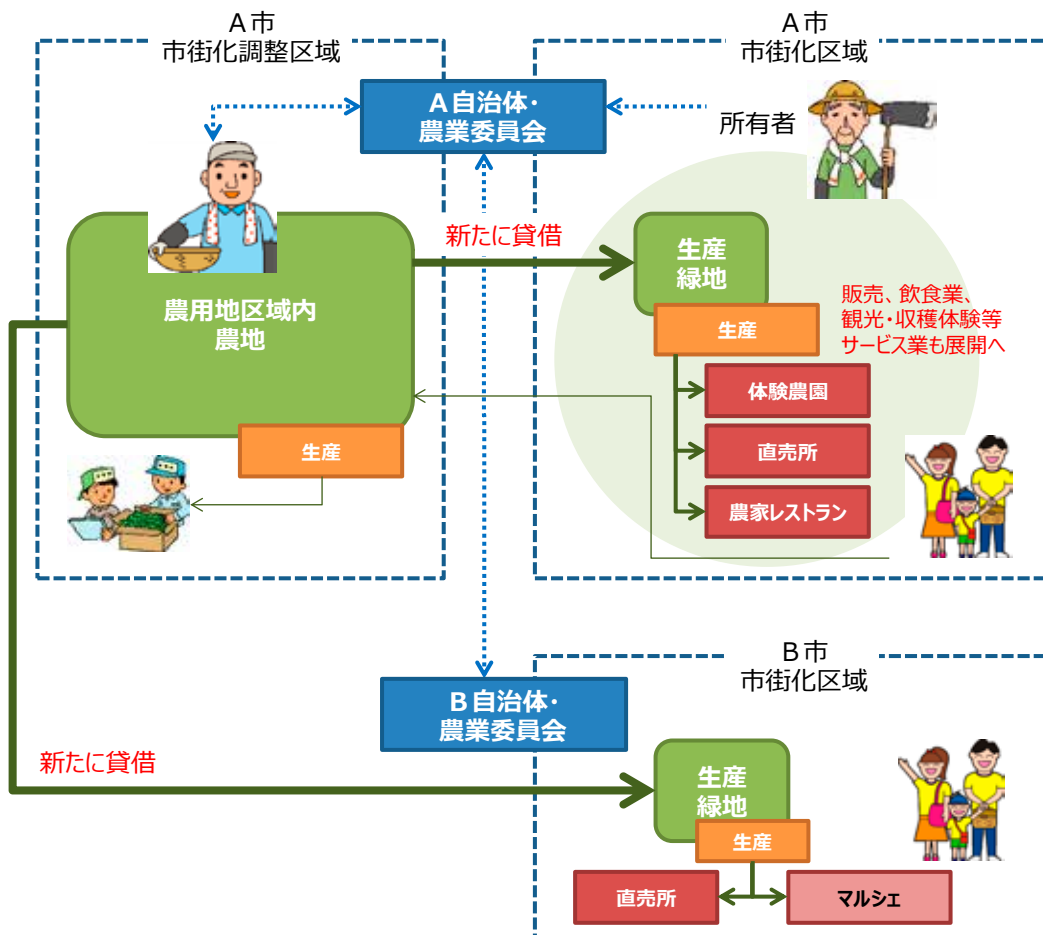
## 2-2. 農業経営の多様性を高める

### (1) 貸借を活かした農家の経営規模拡大

#### めざす姿（貸借を活かした農家の経営規模拡大のイメージ）

自治体内で意欲的に農業を営む農家が、市街化区域内で農業の継続が困難となった農業者の保有する生産緑地を新たに貸借する。従来は生産に特化していたが、都市部ならではの立地特性を活かして、消費者が密集するエリアで直売所や農家レストランを経営し、多角的なサービス業へと経営を展開していく。さらに、農業や農産物に関心のある消費者を市街化調整区域で大規模に展開する農地へと誘客することも見込まれる。

例) 市街化区域外の農地を有する農家が、同一自治体内及び多摩地域の近隣自治体内の生産緑地を貸借して、直売や研修事業等を含めた新たな事業を展開するケース



#### 施策案（貸借を活かした農家の経営規模拡大に向けた支援策）

##### ■ 多角的農業の展開に向けた経営ノウハウ獲得の支援

生産に特化してきた農業者にとって、単なる生産拡大のみならず新たな事業への展開を想定する際には、商品開発や加工・調理技術、原料調達や販売に加えて、人材雇用や組織経営、営業・販売等多様なビジネススキルの獲得が必要となる。

そこで、自治体は事業者が安定的な事業経営を行うことができるよう、経営ノウハウを学ぶことができる研修事業や、専門家を派遣する等の支援を実施する。

■近隣自治体やJA等と連携した広域連携による貸借情報のマッチングの仕組みづくり

都市部では広大なまとまった農地を確保することは難しく、すでに多摩地域やその周辺部の生産者の中には、自らの自治体を越えて近隣地域に農地を確保するケースもみられる。貸借で新たな農地を確保する際にも、新規に露地栽培又は施設栽培を行うのか、集客力のある立地でサービス業を展開するのか、など、農業者のニーズは多様であることから、自治体担当者は、近隣自治体やJA等と連携して、農業者のニーズに応じて適した農地を斡旋する仕組みを構築していくことが有効と考えられる。

参考) 都市農地の貸借の円滑化に関する法律案

現在、生産緑地における貸借は農地法上、認められているが、(貸借をした場合)相続税の納税猶予制度が適用されない点、そして、法定更新制度が適用される点が問題となり、貸借が進まない状況にある。

このようなボトルネックを解消するため、農林水産省では、都市農地の貸借の円滑化に関する法律案を作成し、第196回国会への提出をめざしている。また、平成30年度税制改正の大綱(平成29年12月22日閣議決定)において、本法律案の成立を前提に都市農地を貸借しても相続税の納税猶予が継続する措置を講ずることとされた。本法案の具体的なスキームは以下のとおりである。

都市農地の貸借の円滑化に向けた具体的スキーム



資料) 農林水産省「都市農地の貸借の円滑化に関する法律案の概要」(2017)

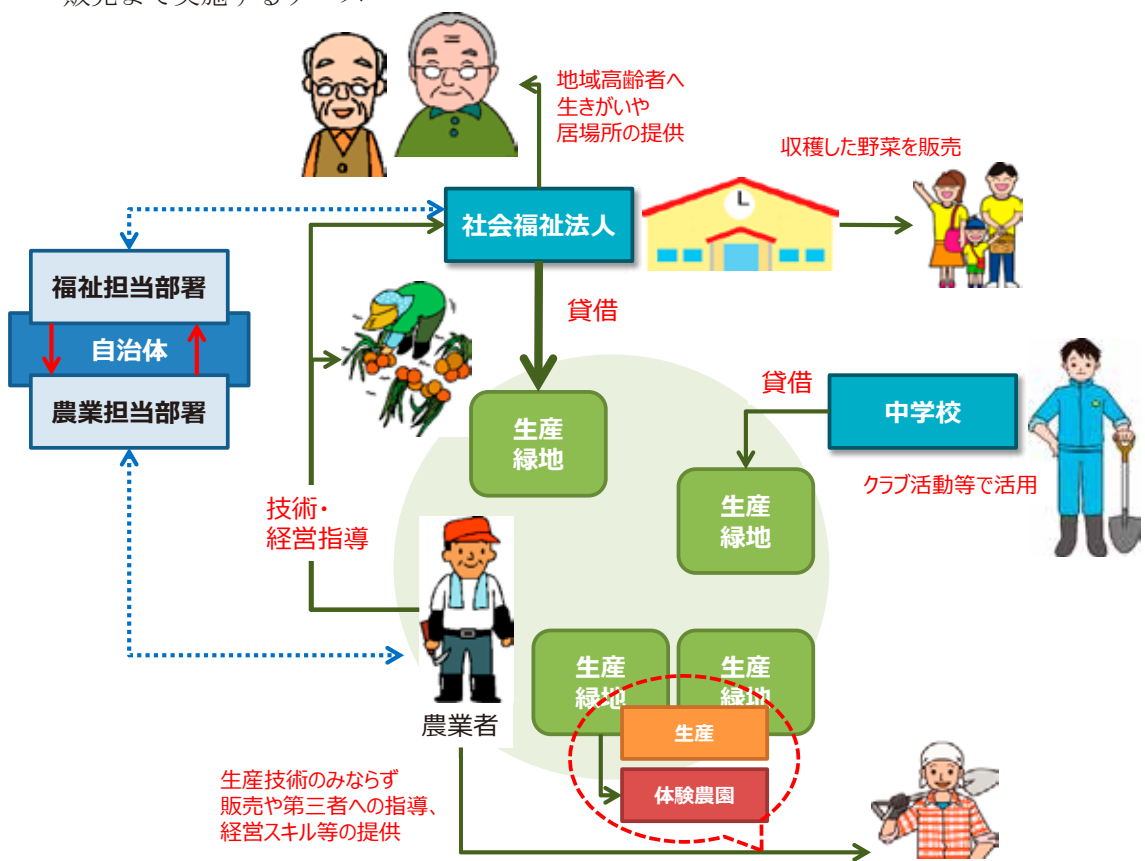
## (2) 多様な主体による農業経営・農業利用

### めざす姿（多様な主体による農業経営・農業利用のイメージ）

地域に定着する社会福祉法人等の団体が、新たに農地を貸借し、地域高齢者や施設利用者を担い手とする農業を展開する。生産された野菜は福祉施設で施設利用者や地域の住民向けに販売を行い、高齢者の健康増進や生きがいづくりを図るとともに、福祉施設の地域との交流機会拡充を図る取組も実施していく。福祉のみならず、教育機関や環境、まちづくりなど、多様な団体の参画が想定される。

また、農業者（所有者）は、農地を貸すだけでなく、新規に農業参入する団体に対して、生産技術の指導や農業経営について支援を行い、これを一つのサービス（収益源）として安定した農業経営を推進していく。

例) 社会福祉法人や教育機関が生産緑地を貸借し、福祉法人では生産された野菜を地域内で販売まで実施するケース



### 施策案（多様な主体による農業経営・農業利用の促進に向けた支援策）

#### ■多様な複合経営の参入支援

農地の貸借に関心を示す福祉法人や NPO 団体等は増加している。農作業の担い手にとどまらず、生産した野菜を地域住民へ販売する等の農業経営への展開を通じて、地域との交流が生まれ、本業の取組も知ってもらう契機となるなど、複合経営による多様な効果が期待され

る。また、受け入れ側にとっても、地域との信頼関係の構築は重要である。

福祉や教育、自治活動等、多様な分野にまたがった利用が想定されることから、自治体ではまず市内で農地利用の多様な可能性について共有し、部署間の連携を緊密にして、ニーズに応じて細やかな農地や農業者とのマッチングを行っていく。

#### ■健康・福祉目的（期待効果）の農的利用の推進

東京都では単身世帯が約半分を占めており、高齢化が進む中で今後一層の独居高齢者の増加が見込まれている。農作業には健康増進や生きがい・癒し効果が期待できるといわれており、高齢者にとって貴重な地域交流の機会ともなっている。他方、身近だからこそ、機会が無ければ農作業に関わることも難しいと考えられる。

そこで、自治体では、農業者と民生委員や福祉関係者等との連携を促進し、高齢者が農作業に関わることができる収穫体験イベント等の機会をつくっていくことが重要である。

#### ■農業者の育成・経営指導をビジネスとする仕組みづくり

異業種が新規に営農活動を実施する際には、安定した生産体制の構築や設備投資等が必要である。そこで、経験豊富な農業者が農地を貸すだけでなく、生産技術や農業経営等のノウハウを提供し、安定した農業経営に向けた支援を行うことが有効と考えられる。

また、消費者と近い都市農業では、直売や観光農園や農業体験農園等が展開され、生産技術のみならず、販売力、指導力など多様なスキルを有している農業者が多く存在する。そこで、これらの経験豊富な都市農業者が自らのスキルやノウハウを、新規就農者や新たな農業・農的サービスへの展開を希望する農業者に対して有償で提供し、新たな収益源としていくことができる仕組みを構築していくことが有効と考えられる。

#### 参考事例) 豊中市社会福祉協議会「豊中めぐり」

豊中市社会福祉協議会では、近隣住民の土地の無償貸与を契機として、主に男性高齢者を対象とした菜園での農作業と、ボランティア養成に向けた福祉講座（豊中めぐり塾）を開催する豊中めぐりの取組を開始した。参加者の交流を重視し、区画割の農作業ではなく協働ファームの形態を堅持しており、生産した農産物は地域住民や子ども食堂等の地域団体に広く還元している。参加者は会員制（年会費 2,000 円）となっているほか、サポーター会員も登録され、サポーターには定期的に野菜が還元される。

独居高齢者が増加する中で、居場所づくりは全国的に重要な課題となっている。農作業は、毎日畑を訪れる必要があり参加者が責任感を感じて取り組むことができる点、野菜の成長を通じて作業成果がすぐに目に見える点、農作業は多岐にわたり多様な関わり方が可能な点、収穫した野菜の提供を通じて被支援者が支援者となれる点などが、福祉分野にとっても農業との連携によるメリットは大きいと実施主体は指摘している。

# 豊中めぐり

これまでの歩み



平成29年3月 田舎



4月 開墾



5月 きゅうりの収穫



8月 すいかの収穫



9月 畑4畝に冬野菜を定植



11月 畑4畝 白菜・人参など

## 豊中めぐりの歩



↑ 支柱の設置と  
なすの二本仕立て、  
ピーマンの支柱の  
撤去の様子。

↓ 収穫感謝の集いで  
使うフーン紙製の  
竹づくりの様子。

(豊中市の竹を利用してします)

## 豊中めぐりの歩



講師「土と緑の相談所」の  
指導のもと種まきを行いました。  
アグリカートで  
地味な作業でしたが、  
立派な大根や白菜の  
収穫は嬉しく達成感がありました。



※お土産

## 子ども食卓へ野菜をお届けしました

あぐり同町菜園で栽培した野菜と  
スイカを校区福祉委員が開催する  
子ども食卓へお届けし、スイカ割  
りを楽しみました。定年後のシ  
ニアと子どもたちの交流にもなりました。



# 豊中めぐりの活動

## 協賛イベントの様子



豊中市と近郊の野菜・竹垣その  
他食品等の頒布を通して、生産  
者と消費者の顔の見える関係と  
コミュニティの形成が同地域  
民の生きがいにつながっていま  
す。



※付き人参加大人気！

※1土曜日に高田町「産直」でも頒布を開催し地域住民の需要  
に届けています。

## ボランティアの協賛



※種子の播種方法やアイマスク体  
験を行い、当事者の気持ちに気づ  
き、ボランティアについて学びま  
す。

## ミニボイコーによる高齢者への巡回視察



上の集いや野菜の集いは事  
性を呼び覚まし、表情が豊  
かになる様子を目の当たりに  
しました。

## 視察訪問の様子

福岡県久寿生町豊大田が「我が事・丸ごと地域共生社会」  
の先進地として豊中の地域活動とコミュニティア  
クションワーカー(CSW)の取り組みの視察にこられました。



CSW は課題の整理をし、地域自治は我が事のように  
判断をして、みんなの力で丸ごと地域を支える仕組み  
となっています。

資料) 豊中市社会福祉協議会提供資料

### (3) 地域で都市農業を担える環境づくり

#### めざす姿（地域で都市農業を担える環境づくりのイメージ）

農業者は農地の利用計画等を住民に公表し、住民は農地での活動内容を知ることができる。また、地域で一体的に、地元住民が気軽に農地に立ち寄ることができる「オープンファーム」等の取組を収穫体験や直売のイベント等と併せて定期的で開催し、地域住民が農地をより身近に感じることができるきっかけをつくっていく。

また、農業者のみならず、地域住民や地域関係者が有する多様な知見・ノウハウを活用して農地を活かした取組を検討・実践することで、現居住者の交流促進、地域コミュニティの形成を促進するとともに、豊かな自然資源を活かしたまちづくりを推進して次世代につながる地域全体の付加価値向上につなげていく。

例) 農業者が地域住民向けに定期的にオープンファームを開催するケース



#### 施策案（地域で都市農業を担える環境づくりに向けた支援策）

##### ■多くの人が気軽に関わることができるオープンファームの推進

農作業体験等の多くの取組が事前登録を必要とし、前を通る人が農地に気軽に立ち寄ることができる機会は多くはない。他方、農業者にとって見ず知らずの人に農地に立ち入られることは望ましくない。そこで、地域ごとにオープンファームデー等を決めて、農地のウォークラリーを開催するなど、誰でも気軽に農地に立ち寄ることができる取組を開催することで、地域に開かれた農地を印象づけていくことが可能と考えられる。

##### ■農地を活かしたまちづくりを検討する機会づくり

都市農地があるべきものとして認められ、今後一層の多面的機能の発揮が期待される中で、農業者のみならず、地域の多様な人材が関わって農地の利用方法を検討していくことで、利用者目線に立ち、また専門的な知見やノウハウが活かされて、農地利用の可能性が拡大していくことが

期待される。そこで、地域住民や地域関係者などの多様な人材が農地の活用を検討できる仕組みづくりを行っていくことが有効と考えられる。

**参考) 一般社団法人エリアマネジメント南山「里山と関わりあうまちづくり」(稲城市)**

エリアマネジメント<sup>11</sup>南山は、2013年、地権者有志が中心となり、居住者や事業者、NPO、自治会、行政等が連携して設立された会員制の地域経営組織である。区画整理事業を機に、地域の魅力向上やコミュニティ形成等を企図した多様な取組を展開しており、その中で土地所有者の土地活用対策や住民交流等の現場で生じる課題解決の手法として、里山や農地を活用した収穫体験等の自然体験や音楽フェスティバル等のイベントを開催している。

エリアマネジメント南山の取組概要

【事業内容 (2016年度)】

【関係団体との連携体制】

- |  |  |
|--|--|
| ① <b>土地活用事業</b><br>土地活用の相談や里山コモンズ住宅のコーディネートやモデルづくり | 里山の良好なまちづくりにむけて里山の地権者を対象にした勉強会の実施、里山コモンズ住宅建設への取り組みなどを行っています。   |
| ② <b>農業体験事業</b><br>稲城の自然を味わい、楽しむ企画の運営              | 稲城の良好な環境と自然の恵みに触れ合い、収穫体験を体験する機会の創出をとおして、新しく創られるまち(南山)への愛着を育むための取り組みなどを行っています。                            |
| ③ <b>緑化推進事業</b><br>まちのみどりは自分たちで育てる暮らしにみどりを取り入れる    | 南山の里山に自生する樹の苗木を育成し、公園・緑地に移植することにより自然を循環させ、南山の里山を、住民が主体となって再生させる取り組みや、ハーブづくりなどを通じて、暮らしの中に身近な緑との関わりをつくります。 |
| ④ <b>里山再生事業</b><br>木質バイオマスの普及を目指す                  | ペレットの製造を目指すとともにペレットストーブの普及啓発に取り組み、里山の資源を活用し、地域内循環型エネルギーの普及を進めます。   |
| ⑤ <b>公園づくり支援事業</b><br>使いながら作る、自分たちの公園              | 公園の維持管理への市民参加を目標にした庭づくりと継続的な活動などに取り組んでいます。   |
| ⑥ <b>コミュニティ形成事業</b><br>コミュニティ活動のきっかけづくりと支援         | 地元自治会との連携(防災など)、子育て世代への周辺環境を通じた交流の機会の提供など、良好なコミュニティ形成のきっかけづくりを行っています。                                    |



資料) 一般社団法人エリアマネジメント南山「平成 28 年度活動報告」(2017)

<sup>11</sup>エリアマネジメントとは、「特定のエリアを単位に、民間が主体となって、まちづくりや地域経営(マネジメント)を積極的に行おうという取組」を指す。(出典:内閣府まち・ひと・しごと創生本部ウェブサイト(2018.01 確認) <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/areamanagement/index.html>)



参考) 小平市「オープンガーデン」(小平市)

小平市では、個人の庭を一定期間、一般の方に開放する「オープンガーデン」を実施している。2018年1月現在、26軒が公開されており、収穫体験農園等を行う農業者も参加している。マップを片手に市内を散策することが可能である。

Introduction to the Gardens ガーデン紹介

 <p><b>1 森田さん</b> 解放日/通年 住所/小川町1-647 TEL/090-4220-2061 種まきからすべて自分で作った手作りのガーデンです。花畑の小径やハンモックもあります。4月末～5月まではモビールが展開です。</p>	 <p><b>2 野口さん</b> 解放日/通年 住所/栄町2-15-30 ※数地外からの見学 様々な種類のバラを持っています。コンテナに季節の花を植え、年間を通して花が咲くように手入れを行っています。ぜひお立ち寄りください。</p>	 <p><b>3 ベタニヤ荘</b> 解放日/通年 住所/小川町1-2332-1 TEL/042-313-6564 土作りからはじめました。まだ1年生の庭ですが、クリスマスローズ、バラ、アジサイ、ツバきなど無事越冬しています。みなさまとの出会いを楽しみにワクワクしています。</p>	 <p><b>4 佐久間さん</b> 解放日/5月 住所/上水町2-22-3 ※数地外からの見学 バラ、クレマチス、観音草。種から育てた一年草が咲き乱れます。クレマチスの栽培についてのご相談はいつでもどうぞ。</p>	 <p><b>5 カフェ小川園</b> 解放日/5月～12月 9時～17時 月曜～土曜1月の日は休み 住所/小川町5-10-26 TEL/090-3524-7443 四季の花とレジンバッグバスケッ。また、開館する種菜では年間150種類以上の花が楽しめます。</p>	 <p><b>6 うどん赤 絹古坂</b> 解放日/通年(月曜定休) 11時30分～14時30分 住所/小川町1-1104-1 TEL/042-344-0007 根本の剪定から花蕾の観察まで、庭主が丹精込めて行っています。大きな花が咲き乱れ、和風の庭園が特徴です。※臨時休業あり</p>	 <p><b>7 紫山さん</b> 解放日/通年 住所/上水町2-1-4 TEL/042-325-1480 丹中街道から手作りの和風の門を入ると、そこは別世界。大きな木々に囲まれた和と洋を組み合わせた庭です。色とりどり花が咲きますが、3月中旬～4月は特に華やかです。</p>
 <p><b>8 Tea room 樹々</b> 解放日/通年 住所/上水町2-11-13 TEL/042-324-5580 ※数地外からの見学 四季の花が咲きます。コンテナ、オーナメントを持って、静かなグリーンロードとマッチした庭です。</p>	 <p><b>9 津村さん</b> 解放日/通年 住所/上水町2-11-25 ※数地外からの見学 一年を通して花が咲くように心がけています。庭で見たときは声をかけてください。(庭主 男性)花の名前や説明についてお答えできると思います。</p>	 <p><b>10 元氣村三角花壇</b> 解放日/通年 住所/小川町4-7-1 TEL/042-346-9581 花壇部会の主婦メンバーが手入れをしている花壇です。元々の小川町小入り口の右側に、主に花木や観音草を植えています。</p>	 <p><b>11 いろりの里</b> 解放日/通年 (店休日、年末年始を除く) 住所/上水町2-19-22 TEL/042-321-0294 京東産物の常置装をイメージした青垣庭園です。築木や竹、モミジや茶花などが、季節を満ちて来れます。※案内での持ち込み数はご遠慮ください。</p>	 <p><b>12 井上さん</b> 解放日/通年 住所/作町461 TEL/042-341-0155 手作りのガス灯が印象的な庭です。リースがテーマ。どのようにしたら使えるのか?と工夫した手作りのプランターなどがいっぱい。鉢植えが四季に合わせて変化していきます。お楽しみください!</p>	 <p><b>13 紗押さん</b> 解放日/通年 住所/上水町4-12-16 TEL/090-5418-9878 ※数地外からの見学 爽快で、自然の癒しの庭を拝見してください。一年中花が楽しめるようにしています。テラスから、あじさい公園のアジサイや観音草も見えます。</p>	 <p><b>14 カフェ ラグラス</b> 解放日/通年 住所/美園町1-24-14 TEL/042-344-7199 窓の前面に四季咲きのバラを中心に、寄せ植えや一年草などを植え、一年中花が楽しめるようにしています。テラスから、あじさい公園のアジサイや観音草も見えます。</p>
 <p><b>15 中山さん</b> 解放日/通年 住所/鈴木町1-30-89 TEL/042-322-1231 一年を通して花を楽しめるようにしています。庭は狭いですが、家と離れて独立していますので、いつでも気軽に入室することができます。※駐車場あり</p>	 <p><b>16 古藤さん</b> 解放日/通年 住所/大沼町4-7-20 TEL/042-344-2461 ※数地外からの見学 3月～4月は、サクランボが可愛く、良い香りに包まれます。5月～9月はインパチェンス、12月はイルミネーションで輝きます。</p>	 <p><b>17 田中さん</b> 解放日/3月～8月 11月中旬～12月末 住所/大沼町4-9-16 ※数地外からの見学 春は明るく元気な。夏は涼やかに、クリスマス時はオーナメントを飾り、小花やリースで小さなスペースをアレンジしています。</p>	 <p><b>18 安藤さん</b> 解放日/4月～7月 9月～11月中旬 10時～15時 月曜～金曜 住所/大沼町4-45-14 ※数地外からの見学 バラ、クリスマスローズ、ガクツバキ、クレマチスが咲きます。声かけしただけでは数地内も見学可です。</p>	 <p><b>19 花街遊花壇</b> 解放日/通年 住所/天神町3-6 TEL/042-346-9581 小平市グリーンロード推進協議会の花壇部会(ボランティア)会員が、種から育てたり、手入れをして育てたりしたものを経験し、手入れをしています。</p>	 <p><b>20 ベンズファーム</b> 解放日/3月～12月 10時～17時(月曜定休) 住所/鈴木町1-464 TEL/042-327-0644 広い敷地には、年間通じて約80種類以上の切花が咲きます。※園内駐車場あり</p>	 <p><b>21 立原さん</b> 解放日/通年(2月を除く) 住所/鈴木町2-228-33 TEL/042-461-1218(ワイクトリア) アメリカ・カナダ産、フランスやドイツのトピアリーや小庭園もあり。ぜひ、ご覧ください。</p>
 <p><b>22 La Rose Blanche</b> 解放日/通年(月曜定休) 住所/花小金井6-45-25 TEL/090-8058-0438 四季を通してバラやオリーブ、ルリマツリなどの花を眺めています。春はカフェの大窓から庭の眺めが望めます。</p>	 <p><b>23 花小金井駅北口花壇</b> 解放日/通年 住所/花小金井1-9 日立国際電気テクノサービスのボランティアと小平市農業組合によって整備、結成されています。</p>	 <p><b>24 フロール コルベコ</b> 解放日/通年 住所/津田町2-28-10 TEL/080-9806-8977 カフェの前に、季節の花を毎年楽しめる庭づくりにしています。店の前には川上水です。</p>	 <p><b>25 大門横縁道</b> 解放日/通年 住所/花小金井南町1-15 TEL/042-458-2523(桑原) この花壇は春、夏、秋にぎやかに咲きます。ご来園が予定された日を前にしていますので、毎年同じ花が咲いています。お楽しみは私(七十代女性)を褒められたら声をかけてください。</p>	 <p><b>26 小池さん</b> 解放日/3月 住所/大沼町2-13-20 TEL/042-346-9581 フェンスやバラコブにつるバラを眺めています。種類はそれほどありませんが、5月にはたくさん花が咲きます。</p>	 <p><b>27 JA東京むさし 小平ファーマーズ・マーケット 小川町分館</b> 解放日/通年(9時～17時) 住所/小川町2-1827 TEL/042-348-7244 JA東京むさし小平ファーマーズ・マーケットの敷地内にある農園で、種れた日には富士山が見えます。小平市農業組合の育てた四季折々の種菜・花をお楽しみください。</p>	

注釈) 1軒は公開終了

資料) 小平市「グリーンロード&オープンガーデンマップ」(2018.01確認)

<http://kodairgreenroad.com/opengarden/icon/2017ogmap.jpg>

#### 参考) 千葉大学園芸学部等「エディブル・ウェイ (食べられる景観づくり)」(千葉県松戸市)

「エディブル・ウェイ (食べられる道)」は、地域にある沿道の小さなスペースに、持ち運び可能なフェルトプランターを置き、住民たちが野菜を育てることで、人と緑、人と人をつなぐ「食べられる景観 (エディブルランドスケープ)」を展開させるプロジェクトである。関係が断絶した地域社会において「食べられる景観」でゆるやかに人がつながり、いざというときに助け合える予防的セーフティネットワークを構築することで、安心して豊かに暮らせるまちづくりをめざしている。

2016年より、千葉大学園芸学部研究室と地元事業者等が連携して、JR松戸駅から千葉大学までの約1kmの道路沿いの地域住民希望者に働きかけを開始した。プランターは地元企業から無償提供されており、共通のロゴがデザインされている。取組から1年を経て、現在約100個のプランターを設置しており、苗の成長の様子を話し合う、各家の食卓で食べるだけでなく、みんなで持ち寄って食べる等、住民同士のコミュニケーションの活性化にも寄与している。

本取組はプランターを活用した取組だが、食べられる景観づくりの拠点として農地を活用していくことも可能と考えられる。

## 2-3. 都市の食農流通の多様性を高める

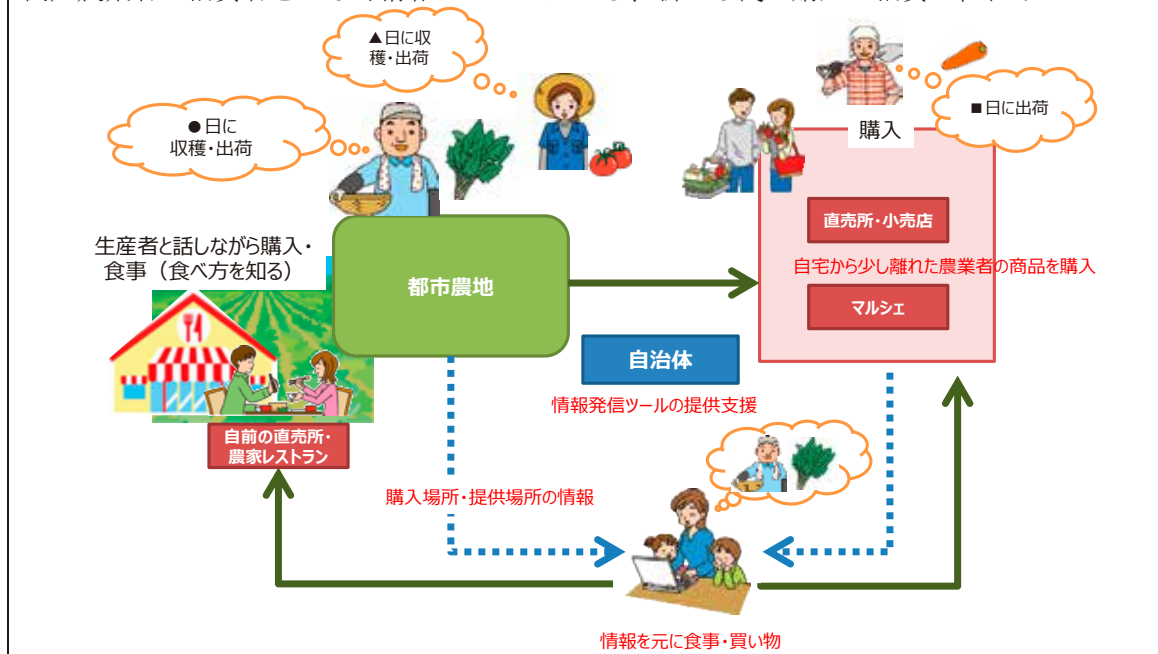
### (1) 農業者がデザインする食の拠点づくり

#### めざす姿（農業者がデザインする食の拠点づくりのイメージ）

農業者がスマートフォンやパソコンで農産物の収穫時期・出荷場所（主に自前の直売所）の情報を登録し、消費者は農産物を購入する際に、「いつ（時間も含め）・どの農地で・どのような農産物を・農業者と対面で買えるか」という情報を把握できるシステムが構築されている。都市農地の周辺地域では、それらの情報をもとに消費者が自宅近隣の農地に設けられた直売所等で地域の農産物を購入できる環境があり、消費者は新鮮で生産者・生産地のわかる農産物を購入できる。さらに、生産者は作業の合間に農地近隣の直売所に出荷し、訪れた消費者と交流することができるなど、都市ならではの消費文化が作り出されている。農家レストランが隣接する農地では、生産場所をみながら収穫された農産物を食べ、メニューを参考に自宅でも農業者お薦めの食べ方・レシピを取り入れることができる。

都市農地では農業者が対面販売を行い、生産時のこだわり、旬の時期等を聞きながら農産物を購入できるため、農地と消費者の生活のつながりが実感でき、農地は地域の食の情報・モノを手入手できる身近な食の拠点となる。再度購入にきた消費者から感想や要望等を聞く機会もでき、農業者にとっても、農作業の励みとなる。農業者から発信される情報では、マルシェや地域の共同直売所への出品情報も把握できるため、いつも購入する農業者の農産物が欠品している場合等は、他の農業者が出品している農産物の情報を知り、購入しに行くことができる。

例) 農業者と消費者をつなぐ情報システムによる、新たな食の購入・消費の仕組み



## 施策案（ 農業者がデザインする食の拠点づくりの施策案）

### ■農地の見える化による対面流通の拡充

マルシェなど農業者との対面により農産物を購入できる機会は、消費者にも好評であるが農業者の負担（生産に従事できない時間）も大きい。特に旬の時期は生産と販売の両立は困難を極める。そこで、限られた日・時間で農地や自前の直売所等で対面販売する商品に関する情報を事前・当日に発信できる情報通信環境（アプリ）を提供することで、農地の見える化が促進されるとともに、農業者がデザインする食の拠点（対面流通の拡充）ができる。

### ■農家レストランの開設支援

地域内でどのような農産物が生産されているのか、どのような場所で生産されているのか、どのように食べるのか（調理方法）等の情報を得ることで、消費者が農地や農業をより身近に感じる事ができ、地域の農産物への関心がより高まると考えられる。情報のみでは農地で購入するという消費行動につながりにくいいため、農地隣接型のレストランを開設することで、農地の周辺を訪れるきっかけを与え、食事を通じて楽しみながら地域の農地・農産物の情報を知ることができる。農家レストランの開設にあたっては、農業者自身が飲食店の開設・経営を行う際に必要なノウハウを提供する研修事業や、自治体が商談会等を開催し、地域内外の飲食店・料理人と農業者をマッチングする機会を提供するなど、農家レストランの運営を担う人材を育成していくことが有効と考えられる。

## 参考）生産緑地地区内における農家レストラン等の設置について

生産緑地法の改正により、生産緑地地区内で生産された農産物等を主に使用して食事を提供するレストランの設置が可能となる。生産緑地地区においてレストランを開設する際には、施設設置者は設置する生産緑地の主たる従事者であることが必要である。

### 生産緑地地区における建築規制の緩和について

国土交通省

**生産緑地法：生産緑地地区における建築規制の緩和（直売所等を可能に）**

課題-背景	改正内容
<ul style="list-style-type: none"> <li>生産緑地地区内では、設置可能な建築物を農業用施設に厳しく限定。</li> <li>かねてより、農業団体等から直売所等の設置を可能とする要望がある。</li> <li>国家戦略特区会議にて農家レストランの設置検討についてとりまとめ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>生産緑地地区に設置可能な建築物として、農産物等加工施設、農産物等直売所、農家レストランを追加。</li> </ul>
<p><b>改正前</b></p> <p>生産緑地地区内に設置可能な施設は、<b>農林漁業を営むために必要で、生活環境の悪化をもたらさずおそれがないもの</b>に限定</p> <p>【設置可能な施設】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①生産又は集荷の用に供する施設 ビニールハウス、温室、育種施設、農産物の集荷施設 等</li> <li>②生産資材の貯蔵又は保管の用に供する施設 農機具の収納施設、種苗貯蔵施設 等</li> <li>③処理又は貯蔵に必要な共同利用施設 共同で利用する選果場 等</li> <li>④休憩施設その他 休憩所（市民農園利用者を含む）、農作業講習施設 等</li> </ol>	<p><b>改正後</b></p> <p>富農振興の観点から、新鮮な農産物等への需要に応え、農業者の収益性を高める下記施設を追加。</p> <p>【追加する施設】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①生産緑地内で生産された農産物等を主たる原材料とする製造・加工施設</li> <li>②生産緑地内で生産された農産物等又は①で製造・加工されたものを販売する施設</li> <li>③生産緑地内で生産された農産物等を主たる材料とするレストラン</li> </ol> <p>※生産緑地の保全に無関係な施設（単なるスーパーやファミレス等）の立地や過大な施設を防ぐため、各令で下記基準を設ける。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・既存農地面積が地区指定の面積要件以上</li> <li>・施設の規模が全体面積の30%以下</li> <li>・施設設置者が当該生産緑地の主たる従事者</li> <li>・食材は、主に生産緑地及びその周辺地域（当該市町村又は都市計画区域）で生産</li> </ul> <p>参考：隣接する生産緑地の所有者が経営するレストランイメージ（福岡県）</p>

資料）国土交通省都市局「生産緑地法等の改正について」（2017.12 確認）<http://www.mlit.go.jp/common/001198169.pdf>

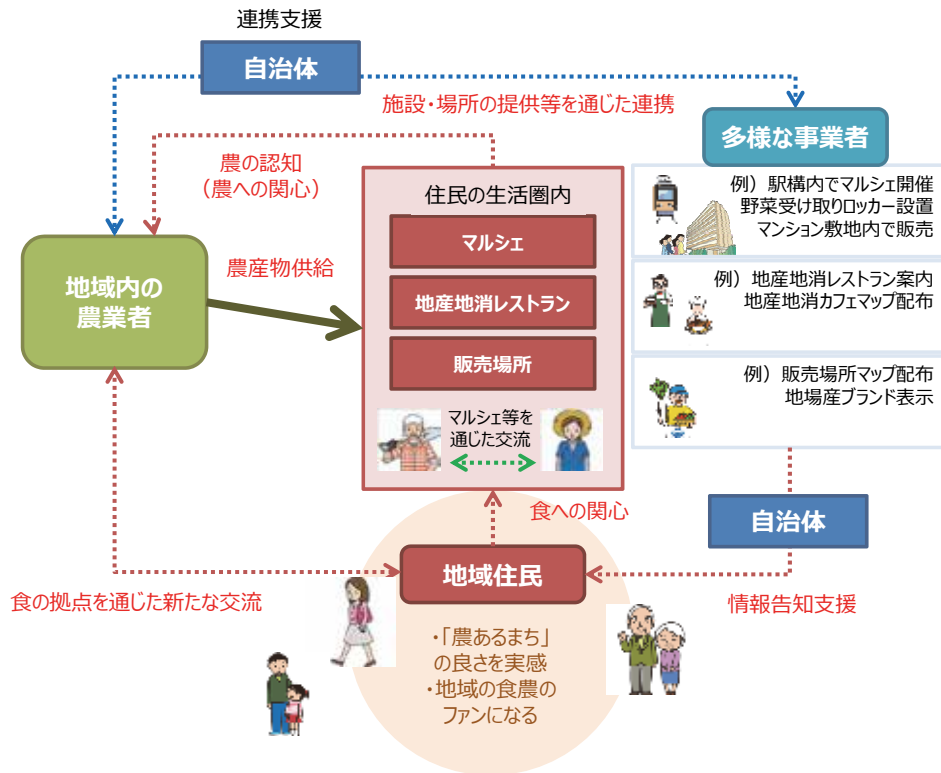
## (2) 多様な主体による食の拠点づくり

### めざす姿（多様な主体による食の拠点づくりのイメージ）

住民が日常的に使用する駅や集合住宅、役所等の利便性が高い施設運営者と連携し、新たな食の流通拠点を設置していく。例えば、駅に複数の農家が共同で利用可能な農産物の受け取り専用ロッカー等を設け、居住地区や勤務等の都合上、農地の近隣に設けられた自前の直売所等で購入が困難な消費者が希望時間に受け取ることでできる仕組みを創出する。また、駅構内・周辺や集合住宅の公開空地等を利用し、広く地域住民が利用できるマルシェなどを定期的に開催することで、地域内に新たな流通の仕組みを設けていく。農地以外の施設が地域の農業を活かした食の拠点を つくることで、購入における利便性の向上のみでなく、各運営主体が持つ商品の販売ノウハウや、販売空間づくり等の新たな視点を取り入れた食の拠点づくりが進む。取組主体にとっては、施設の利用者数の増加や、食や農地（みどり）が豊かなまちとして沿線・地域の価値を伝える、高めることにもつながる。

また、そういった取組を定期的の実施したり、農地以外の多様な場所で実施したりすることで、居住地に近接した農地がない住民が地域に農地・農業が存在することを知らずにはいられない。購入した農産物の美味しさや、新鮮さのほか、農業者の存在を身近に感じることで、「農のあるまち・食が豊かなまち」としてまちづくり・まちのイメージの向上につなげていくことができる。

例) 地域内の多様な主体・施設と連携した農産物販売の取組による、農あるまちのイメージづくり



## 施策案（多様な主体による食の拠点づくりの支援策）

### ■事業者と連携した食農の拠点・流通づくり

住民は農地の場所や農地の存在自体を認識していない場合も多いため、多くの住民が利用する駅やマンション等の集合住宅など、生活拠点に近い施設に食の拠点を設けることが効果的である。

多様な事業者が主体となって取り組むためには、各施設の空きスペースの有効活用や、利用者数の増加等につながることなど、事業者にとってのメリットを提示し、事業者主導の取組として農業者へのアプローチを促すことも有効と考えられる。また、出店・出品に前向きな農業者と事業者が交流する場の設定や、農業者主体の農産物販売イベントへの招聘、自治体の農業振興計画等において、他分野事業者が取組の推進主体となり得る旨を記載する等の連携支援を行うことが有効であると考えられる。

### ■食から形づくり食農流通コミュニティ

地域の都市農業をPRするためには、住民が都市農地・農業の存在を認識する必要がある、都市農業が存在することによって、地域の食や生活が豊かになっているということを実感する機会を設けることが重要となる。そのためには、自治体内の多様な生産者の顔がみえるマルシェの開催や、地域で農産物の購入・食事が可能な場所を消費者に伝える仕組みを活用することが有効である。農業振興部局のみでなく、商業（購入・食事可能な飲食店・小売店等）や施設（開催場所）に係る部局との連携によるまちづくりやシティプロモーションの一環として取り組むことが重要であり、農あるまちとして地域のブランド化を進めていくことが望ましい。そこで、必要に応じて企画部局や公園管理部局等とも連携し、地域の食農ブランドを形成する意欲のある農業者・民間事業者の情報発信機能の整備や、マルシェ等のイベントの開催用地の提案（民間施設主体と農業者がつながる場の提供等も含む。）・自治体所有地の貸し出し等の支援を行うことが必要である。

## 参考事例）神戸市 EAT LOCAL KOBE

神戸市は 2015 年度より、食を軸にした都市戦略「食都神戸 2020」を掲げている。その一環として、街のブランド価値向上を目的に、地産地消を推進するための情報発信を軸としたプラットフォームの EAT LOCAL KOBE（イートローカル神戸）を立ち上げた。主な取組は、ウェブサイト「EAT LOCAL KOBE～神戸に暮らし、ローカルを食べる～」を通じた神戸市の食農に関する情報発信及び消費者と生産者が直接交流できる都市公園「東遊園地」<sup>12</sup>内でのファーマーズマーケットの定期開催である。行政主導で始まった取組であるが、運営は一般社団法人神戸ファーマーズマーケットが実施しており、神戸市は立ち上げや広報の支援、開催場所の確保に係る調整を担い、運営には基本的に関与しない。

本ウェブサイトは、市内生産者や加工・販売事業者等の人に焦点をあて、農産物や地域の食農を紹介するだけでなく、地産地消を取り入れたライフスタイルの提案等の情報発信を行っている点が特徴である。また、市内で地元農産物が購入できる店・場所の情報を発信するこ

<sup>12</sup> 明治時代に開設されており、都市公園として神戸市が管理している。現在、再整備に向けた検討が進められている。

とで、日常的に購入できる場所を把握することができる。

ファーマーズマーケットでは、原則、生産者自身が出展・販売する。出展に関する制約条件は設けず、取組のコンセプト・目的を共有することを重視している。開催に関しては、定期開催を行うことと、木陰で実施するなど、居心地の良い空間づくりを行うことを重視する。一過性のイベントに終わらせず、EAT LOCAL KOBE のコンセプトイメージをつくり上げ、神戸市の農産物を楽しみながら購入するということを住民のライフスタイルの一部として定着させていくための工夫もみられる。

【資料】 (上) 出店者紹介ページ (下) ファーマーズマーケット開催時の様子



写真) EAT LOCAL KOBE ウェブサイト (2017.12 確認) <http://eatlocalkobe.org/>

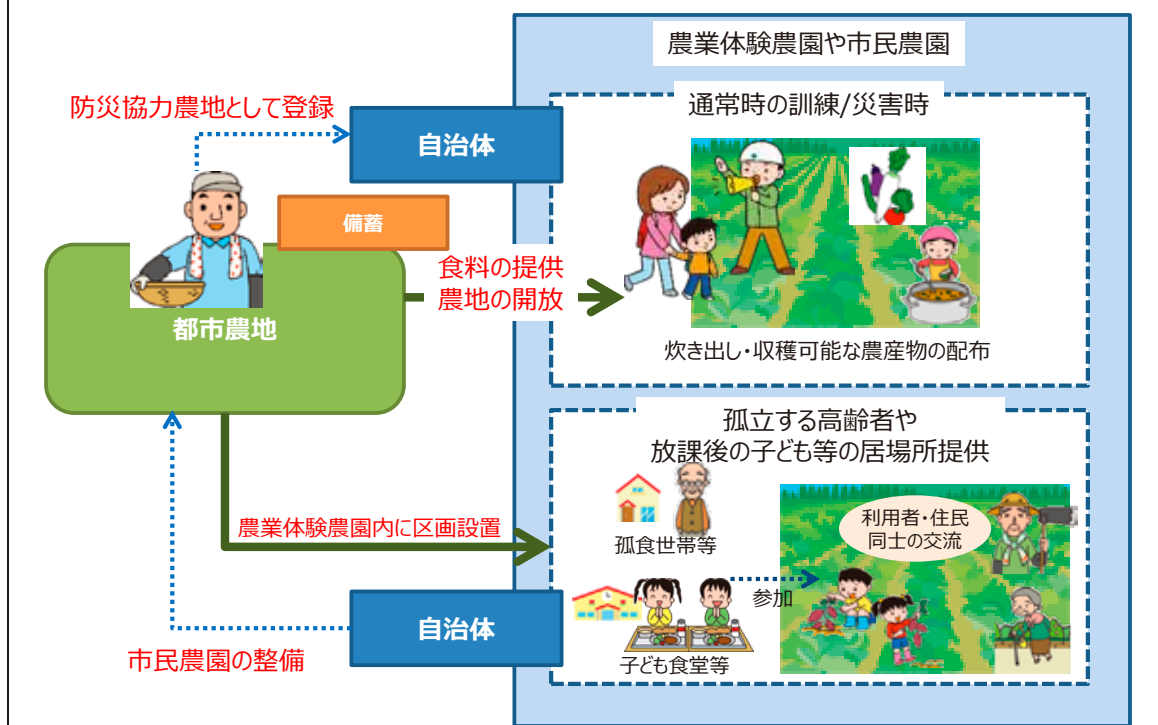
### (3) 都市住民の生命・生活を守る流通づくり

#### めざす姿（都市住民の生命・生活を守る流通づくりのイメージ）

防災、高齢化や子どもの孤立化等の地域課題が食の流通を通じて解決されている。自治体が都市農地（所有者）と防災協定を結ぶことで、災害時には都市農地が重要な避難拠点となる。また、避難場所としてのみでなく、他地域からの食料の供給が困難となる場合もあるため、都市農地で栽培されている農産物を非常時の食料として供給し、備蓄されている非常食の不足や、ビタミン等の栄養価を補う食料として利用する。

また、地域においても、農業体験農園や市民農園の所有者、農地を有する町会等による、災害時の避難場所の割り当てや、通常時から訓練を行い、災害時に混乱を招かないような決まりごと等を設けている。通常時には、孤立する高齢者や子どもが、他の住民との交流拠点や食育を受ける場所として活用し、農作業や農地を通じて居場所を確保することができる。

例) 農業体験農園や市民農園を拠点とした災害時の避難場所・非常食の提供、孤立への対応





## 施策案（都市住民の生命・生活を守る流通づくりの支援策）

### ■災害時の食品流通の確保

災害時に農地を避難場所として使用するだけでなく、農地内の農産物を活用できるような仕組みをつくる。有事の際に混乱を可能な限り避けるため、町会単位等で避難先の農地を割り当て、住民と農業者で決まりごとを事前に定めることも重要となる。災害時に互いに安心して農地を避難場所として使用するため、通常時から農業者と住民が交流する仕組みをつくる必要がある。例えば、通常時から庭先販売等を通じて該当農地の所有者（農業者）から直接農産物を購入し、互いに顔を認識する機会を意識的に設けるように促す。また、防災協定を締結する際に、自治体が推奨する避難農地を住民に周知し、対象となる農地所有者・住民を対象とした防災訓練や、炊き出しイベント等の実施を支援する。

### ■孤立化する住民のための農業体験農園・市民農園を活用した交流拠点づくり

農業体験農園・市民農園を交流拠点とし、孤立が進む高齢者や、放課後の時間等に一人で過ごす必要がある子ども等が集まる場所として利用できるように、支援団体や自治体が有する農業体験農園・市民農園の区画を設けることが有効であると考えられる。例えば、老人クラブが農園内の区画を借り、農作業を通じて交流できる機会を設け、収穫した農産物を参加者全員で調理し、食事する。また、子ども食堂の利用者が食育を受けたり、子どもが放課後の時間を過ごす場所として、農業者や他の利用者が見守る中で使用したりし、農作業体験を学ぶ塾のような仕組みを設けることも有効である。そのためには、自治体により、支援が必要な住民と農業体験農園・市民農園のマッチングの機会を設け、優先的に区画を使用できる制度の整備などを実施する。

## 参考事例）町会内にある農業体験農園を活用した炊き出し訓練の実施

練馬区の南大泉3丁目町会では、「災害に強い地域づくり」を掲げており、町会内にある農業体験農園で、地域農産物を使用した炊き出し訓練を実施している。2014年から年1回程度開催しており、町会内の住民約300名が参加し、防災協力農地でもある農業体験農園内で野菜の収穫、農園内での炊き出しを行う。2012年には独自の防災マニュアルを作成した。震度5強以上の地震発生時には、町会員同士で安否確認を行うことを定め、災害時に各町会員が割り当てられた井戸を使用することができるよう、井戸を有する町会員との協定も締結している。実際の災害時を想定した規模や状況で訓練を行うことで有事への備えを身に着けられるだけでなく、防災訓練を町会単位で実施し、地域にある農地を活用して、近隣住民との防災訓練を行うことで、住民同士、農業者と住民の通常時からの交流を促進している。

資料）練馬区「練馬区 報道連絡メモ 送付日 2014年11月4日」（2018.01 確認）

<https://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/koho/hodo/h26/2611/261104-2.files/261104-2.pdf>

東京都練馬区南大泉3丁目町会「練馬区南大泉3丁目町会ホームページ」（2018.01 確認）

<http://minamioizumi3.main.jp/index.html>

### 3 人口減少下の多摩地域における都市農業・都市農地の活用に向けて

第二次世界大戦後、高度経済成長期を経て、多摩地域では急速に都市化が進展し、農地を宅地に転用することで経済的な発展を果たしてきた。

その後、さらなる都市化・宅地化を進展させるべく、1992年には生産緑地法が改正され、都市農地における都市農業経営は、税制の優遇とともに、終身営農を条件とした相続税納税猶予など、様々な制約を受けながら、取り組むことを余儀なくされてきた。

こうした歴史的な経緯から、多摩地域における都市農業施策は、都市農地を所有する都市農業者に対して、農業経営の継続や収益力向上に特化してきた傾向が強く、また、自治体における政策的な裁量も、法制度上、限定的であったといわざるを得ない。

しかしながら、都市農業者の高齢化や都市内食農流通の多様化、人口減少に伴う都市の拡大抑制、自然と調和したライフスタイルの嗜好、そして都市農業・都市農地が持つ多面的な機能・役割に対する期待など、都市農業・都市農地を巡る様々な環境変化から、2017～2018年には様々な法制度改正が相次いでなされた。

これらの法制度改正では、いずれも自治体の考え方や判断によって取組の実行や浸透が大きく異なる形で制度設計されており、この機を活かして独自の取組を展開する自治体とそうでない自治体との間で、都市農業・都市農地を巡る環境は大きく異なっていく（較差が拡大していく）ことが想定される。

人口減少下で、都市生活における多様なニーズに応え、都市農業の振興・都市農地の保全を果たしていくためには、既存都市農業者の経営規模拡大に加え、多様な主体による多様な利用方法を実現していく外に方法はない。

そのため、自治体も「都市農業を農業振興部局に任せておけば良い（農業振興部局の所管範囲内）」と固定観念で捉えるのではなく、本報告書で記したように都市農業・都市農地が教育・福祉・防災減災など多様なニーズ・都市課題に対応し得るものであることを改めて認識し、都市計画部局、公園・緑地担当、福祉部局、教育委員会、政策企画部局など多様な部局が全庁的な視点から「都市農業・都市農地を活用する」というスタンスで再検証することが重要となる。

2020年の東京オリンピック・パラリンピックの後、2020年代には多摩地域には本格的な人口減少社会が到来する。こうした中、約8割の生産緑地が買取り申出可能な状態になる可能性を含む2022年問題を経ながら、都市農業・都市農地の姿は変容していくことになる。

趨勢に任せたまちの将来像を描くのか、それとも望ましいまちの将来像に向けて都市農業・都市農地を活用していく未来を描くのか、その判断は各自治体に委ねられている。

本報告書が、望ましいまちの将来像に向けて自治体が都市農業・都市農地を活用するための施策の検討と実行の一助になれば幸いである。

公益財団法人 東京市町村自治調査会

1986(昭和61)年10月に、市町村の自治の振興を図ることを目的に、東京都多摩・島しょ地域の全市町村の総意により設立された行政シンクタンクです。

多摩・島しょ地域の広域的課題や共通課題に関する調査研究・普及啓発のほか、市町村共同事業、広域的市民活動への支援などを行っています。

本書は、(公財)東京市町村自治調査会及びコンサルタントによる共同調査研究方式で作成しました。

(公財)東京市町村自治調査会

永尾 昌文 調査部長  
中川 慎一 主任研究員  
高橋 治 研究員  
鬼頭 敦子 研究員

三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)

阿部 剛志 主任研究員  
福塚 祐子 副主任研究員  
高原 悠 研究員  
村上 聡江 研究員  
永野 恵 研究員

---

2018年3月発行

**多摩地域における都市農業の保全と振興に関する調査研究報告書**  
-人口減少下の多摩地域における都市農業・都市農地の活用方策-

発行 公益財団法人 東京市町村自治調査会  
〒183-0052 東京都府中市新町2-77-1 東京自治会館内4階  
TEL: 042-382-7722 FAX: 042-384-6057

委託 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 政策研究事業本部  
〒105-8501 東京都港区虎ノ門5-11-2 オランダヒルズ森タワー  
TEL: 03-6733-1022 FAX: 03-6733-1028

印刷 電算印刷株式会社

---

公益財団法人 東京市町村自治調査会

