

銀座農業政策塾
Aチーム発表
「都市における『農』の振興」
～市民農園を切り口として～

2012年9月5日(水)

メンバー

森裕子・梅澤敏和・古村敏之

目次

1. 都市における「農」の現状
2. 都市農業のあるべき姿
3. 都市農地減少の主な要因
4. 政策提言(国レベル)
5. 市民農園とは
6. 市民農園の開設状況
7. 市民農園普及への課題
8. 政策提言(各自治体レベル)
9. 事例紹介 (夢の島区民農園)
～添付資料

1.都市における「農」の現状

- 東京の食糧自給率は1%であり、全国平均と比較し、突出して低い率となっている。

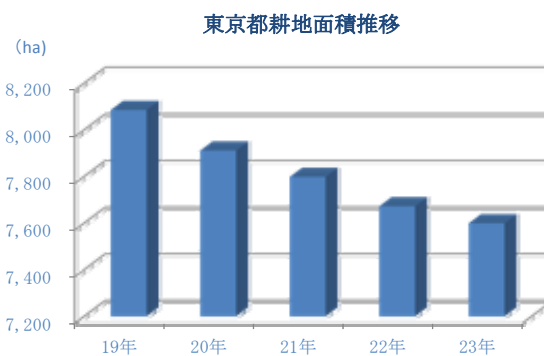
	自給率 (カロリー ベース)	自給率 (生産額 ベース)	総人口	農業就業 人口	農地面積
全国平均/合計	39%	69%	100%	100%	100%
東京都	1%	4%	10.3%	0.5%	0.2%

(出处)農林水産省HP、平成22年度(概算値)の都道府県別自給率

3

1.都市における「農」の現状

- 東京都の農地面積は毎年減少傾向にある



(出处)農林水産省：農林水産関係市町村統計

4

1.都市における「農」の現状

- 市町村別で見ると、特別区の農地面積は合計しても八王子市以下であり、減少傾向にある。

東京都市町村別耕地面積推移

(ha)

	19年	20年	21年	22年	23年	23年-19年
八王子市	886	875	867	855	846	(40)
特別区	723	701	690	678	662	(61)
町田市	589	544	543	536	532	(57)
青梅市	518	505	496	485	483	(35)
あきる野市	461	456	456	441	430	(31)
八丈町	411	407	406	415	427	16
立川市	330	326	323	314	311	(19)
大島町	298	298	298	298	298	0
瑞穂町	281	280	272	270	269	(12)
小平市	241	241	232	228	227	(14)
その他	3,348	3,279	3,216	3,153	3,115	(233)
計	8,086	7,912	7,799	7,673	7,600	(486)

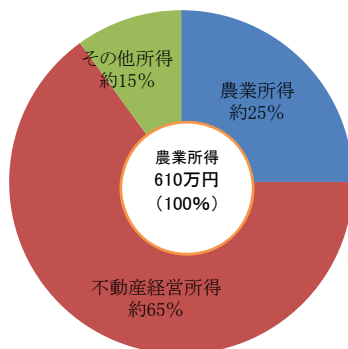
(出処)農林水産省HP

5

1.都市における「農」の現状

- 都市農家の所得の約65%は不動産経営所得であり、不動産貸付業を中心とする自営兼業農家が多い

<都市農家の所得>



(出処)農林水産省:平成23年10月「都市農業に関する実態調査」

6

1.都市における「農」の現状

- 都市農業の特徴としては、主に以下の3点を挙げる事ができる。

農家所得

地方に比較し、生活費や効率性(農地が狭い)の観点から、農業だけでは生活できないため、不動産貸付業によって生活を支えている。

土地の生産性

農業は他の産業に比べ生産性が低く、経済性という観点では、土地の有効利用につながらない。特に都市においては他の用途と比較し、経済性は著しく低下する。

国民の意識

「都市（東京）で農業とはぜいたくだ」「農業は地方にまかせればよい」との根強い意識がある

7

2.都市農業のあるべき姿

- 都市農業に経済性を求めるのは困難であるが、一方で、以下の効果が改めて見直されてきている。

防災対応

災害発生時に防災避難エリアとして利用できる

ヒートアイランド対策

土が熱を吸収することにより、ヒートアイランド現象の緩和が可能

フードマイレージ

生産された農作物を都市で消費することにより、輸送に係るフードマイレージの極小化が可能

景観

都市緑化などの景観づくりに貢献

心のオアシス

農地が身近にあることによる精神的豊かさの提供

8

2.都市農業のあるべき姿

- また、最近以下の様な背景で都市農業が見直される気運が高まってきている。

- 都市の農地が、高度経済成長期以降ないがしろにされ、都市生活の中で経済合理性を追求した結果、生命を育むことを知らない世代、人々が多数となったことのゆらぎ
- グローバル化、効率主義、スピード化、利潤追求主義によって生じた人間の精神的不安定や社会の歪みへの違和感・危機意識の浸透

- 自然回帰、人間性を取り戻せるようなライフスタイルとしての「農」の見直し
- 「人と人とのつながり」「より人間らしく」を「農」を通じて実感できることの発見

9

2.都市農業のあるべき姿

従って、都市で農を感じる生活を送るためには農地が必要であり、少なくとも現在の減少傾向を食い止め、若干の+ α を見込むぐらいの政策が必要である

10

3.都市農地減少の主な要因

1) 相続税納税猶予の範囲が限定的

- 相続税納税猶予制度(次頁参照)の対象は、生産緑地である農地に限定
- 営農に必要な作業場、倉庫、家屋敷地などは対象外
- 都市農家の所得の中心である貸付不動産も当然に対象外



結果として、多額の相続税から逃れられないケースが多い

11

参考：相続税納税猶予制度

項目	内容
概要	✓ 農業を営んでいた被相続人又は特定貸付け(農業経営基盤強化促進法の規定による一定の貸付のこと)を行っていた被相続人から相続人が一定の農地等を相続し、 <u>農業を営む場合又は特定貸付けを行う場合には、農地等の価額のうち農業投資価格による価額を超える部分に対応する相続税額については、その相続した農地等について相続人が農業を営んでいる又は特定貸付けを行っている限り、その納税が猶予される。</u>
被相続人の要件	✓ 死亡の日まで農業経営を行っていた人 ✓ 農地等の生前一括贈与をした人
相続人の要件	✓ 相続税の申告期限までに、相続か遺贈により取得した農地等で農業経営を開始し、その後も農業を継続すると認められる人 ✓ 贈与税納税猶予の適用を受けた人で、農業者年金の経営移讓年金を受けるために、その推定相続人の一人に農地等を使用貸借による権利設定をして農業経営を移讓した人

(出処)国税庁HP、進藤幸次郎税理士事務所HP

12

参考：都市農地に対する税制

			相続税納税猶予制度	固定資産税	
				評価	課税
市街化区域 市内農地	三大都市 圏特定市	生産緑地	適用 (終身営農を条件)	農地評価	農地課税
		生産緑地 以外	適用廃止	宅地並み評価	宅地並み課税
	それ以外の地域	適用 (20年営農を条件)	宅地並み評価	農地に準じた課税	
市街化区域以外			適用 (20年営農を条件)	農地評価	農地課税

(出処)農林水産省HP

13

3.都市農地減少の主な要因

2) 均等分割

- 均分相続により農地が分割される
- 農地継続に意欲のない者による相続が横行
- 農地が細分化され、生産性が乏しくなる



結果として、農地転用に拍車がかかる

14

3.都市農地減少の主な要因

3) 生産緑地をめぐる諸問題

1. 終身営農の大原則により、農業従事者が耕作を維持できなくなった時、農地の賃貸が認められない
2. 結果的に農地を手放すこととなり、自治体へ買い取りの申し出をしても自治体では多額の土地購入は困難
(例：世田谷区の農家が所有する農地は平均0.3ha=3反
1㎡=500,000円→0.3ha=1,500,000,000円
⇒世田谷区がその額を負担することは困難)

結果として、宅地として民間に転売される

※「平成33年問題」：生産緑地の指定から30年を経て、今後、10年の間に、生産緑地の買い取りの申し出が続発する。

15

4.政策提言(国レベル)

- 下記の制度変更を提言するが、これらは税収減につながる制度であり、実行にあたり広く国民の理解を得る必要がある。

項目	内容
1)相続税納税猶予の範囲	<ul style="list-style-type: none">✓ 生産緑地以外の農地についても相続税納税猶予の対象とする✓ 営農に必要な作業場、倉庫、家屋敷地などについても相続税納税猶予の範囲とする✓ 農家が相続をする場合、農地の維持を条件に、農地以外の貸付不動産についても、相続税納税猶予の範囲とする。
2)均等分割	<ul style="list-style-type: none">✓ 市街化区域内農地転用を届出制から許可制に変更する。
3)生産緑地の諸問題	<ul style="list-style-type: none">✓ 生産緑地（市民農園を含む）において、農地の賃貸借を認める。✓ 生産緑地を自治体がい取りのではなく、物納要件の緩和により、農地の物納を積極的に認める。物納農地は、自治体へ払い下げ、農地または農業公園として継続させていく。

16

国民の理解を得るためには農業の重要性を認識してもらう必要があり、農業を近くに感じられる生活環境を作る事が有効と思われる。また、既存の農地を維持するのみでなく、新たな農地を増やしていく工夫も必要となる。

その一助となるのが市民農園であり、次頁以降では、市民農園についての考察を行う。

17

5.市民農園とは

- 農水省のHPによると、市民農園の定義は以下の通り。

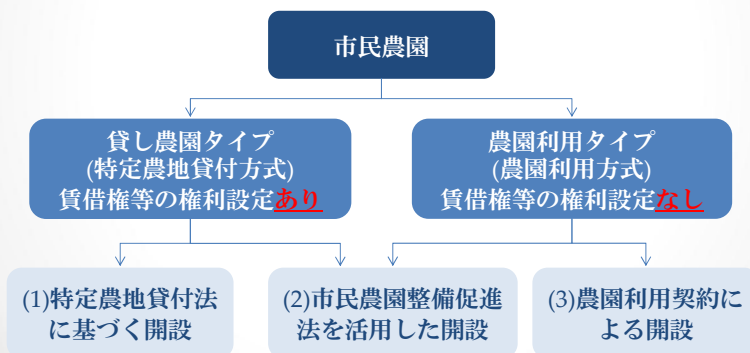
- ✓ 一般に市民農園とは、サラリーマン家庭や都市の住民がレクリエーションとしての自家用野菜・花の栽培、高齢者の生きがいづくり、生徒・児童の体験学習などの多様な目的で、小面積の農地を利用して野菜や花を育てるための農園のことをいう。
- ✓ このような農園は、ヨーロッパ諸国では古くからあり、ドイツではクラインガルテン（小さな庭）と呼ばれ、わが国では、市民農園と呼ばれるほか、レジャー農園、ふれあい農園などいろいろな愛称で呼ばれている。
- ✓ こうした小面積の農地を利用したい人が増えていることから、自治体、農協、個人など多くの方々が市民農園を開設できるようになっている。

(出処)農林水産省HP

18

5.市民農園とは

- 市民農園には、貸し農園タイプと農園利用タイプの2つがあり、適用する法令により、3つに分類される。



(出処)農林水産省HP

19

5.市民農園とは

- 開設者別に市民農園タイプ・適用法令を整理すると下表の通りとなる。

開設者	貸し農園タイプ		農園利用タイプ	
	(1)特定農地貸付法	(2)市民農園整備促進法	(3)農園利用契約	
農業者	○	○	○	○
非農業者	○	○	×	×
農業生産法人	○	○	○	○
農業生産法人以外の法人 (NPO法人・企業等)	○	○	×	×
地方公共団体	○	○	○	○
農業協同組合	○	○	×	×

○:開設可能×:開設不可能

(出処)農林水産省HP

20

5.市民農園とは

- 市民農園のメリット・デメリットについては以下が考えられる。

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none"> ① 環境保全機能：都市の中での貴重な緑地空間、生物生息空間 ② 防災等機能：火災時の防火帯、避難場所 ③ コミュニティ機能：同じ趣味を持つ利用者間や利用者と農家との交流など ④ 地域活性化機能：利用者が来ることによる経済的・情動的活性化 ⑤ 教育的機能：子どもの情操教育、環境教育、生涯教育の場 ⑥ 余暇活動的機能：収穫等の喜びを与え、家族のレクリエーション空間 	<ul style="list-style-type: none"> ① 農地荒廃の可能性：管理を利用者に任せすぎると、かえって農地が荒れる原因となる ② 生産性の低下：利用者が各人好きなものを好きなペースで生産するため、農地自体の生産性は落ちる

6.市民農園の開設状況

- 特定農地貸付法及び市民農園整備促進法に基づき開設されている全国の市民農園の数は以下の通りであり、年々増加傾向にある。

	5年度末	10年度末	15年度末	20年度末	22年度末
地方公共団体	807	1,607	2,258	2,276	2,306
農業協同組合	217	423	481	482	499
農業者	15	89	149	480	725
企業、NPO等	—	—	16	144	281
(うち構造改革特区)	(-)	(-)	-16	-86	-77
計	1,039	2,119	2,904	3,382	3,811
市民農園整備促進法	76	234	360	444	489
特定農地貸付法	963	1,885	2,544	2,938	3,322
区画数	56,727	112,554	152,481	165,479	180,521
面積(ha)	291	627	959	1,164	1,306

(出処)農林水産省HP

6.市民農園の開設状況

- 東京都の平成22年度の市民農園の開設状況は以下の通りであり、全体面積はわずか73ha（東京都の農地全体の1%）に留まっている。

区分	特定農地貸付法に基づく開設		市民農園整備促進法に基づく開設		合計	
	農園数	全体面積(m ²)	農園数	全体面積(m ²)	農園数	全体面積(m ²)
区市町村	393	537,646	10	38,426	403	576,072
農業協同組合	11	15,682	1	3,136	12	18,818
NPO法人等	1	1,472	-	-	1	1,472
農家	33	48,075	22	87,258	55	135,333
農園利用方式	-	-	22	87,258	22	87,258
貸付方式	33	48,075	0	0	33	48,075
合計	438	602,875	33	128,820	471	731,695

(出処)東京都農業振興事務所HP

23

7.市民農園普及への課題

1) 制度の問題

- 市民農園は営農として現状認められていない。

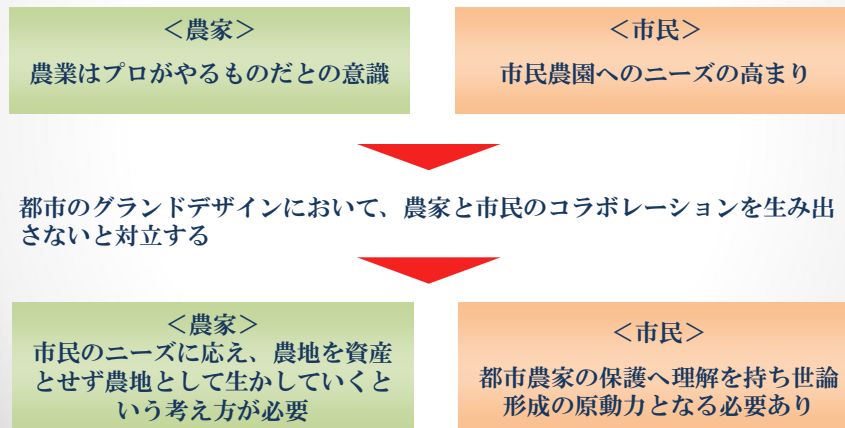
項目	内容
農地の賃貸	✓ 平成21年の農地法の改正により市街化区域外の農地は賃貸可能(農地の賃貸も営農と認められる)となったが、市街化区域の農地(生産緑地)については賃貸が認められていない。
相続税	✓ 特定農地貸付法においても市民農園は営農と認められず、相続時に宅地並みの課税が課せられるケースが出てきている。そのため、相続が近づくと市民農園に提供した農地を引き上げる事が頻繁に起きている。

✓ 制度の変更が必要であるが、そのためには世論の形成が不可欠である

24

7.市民農園普及への課題

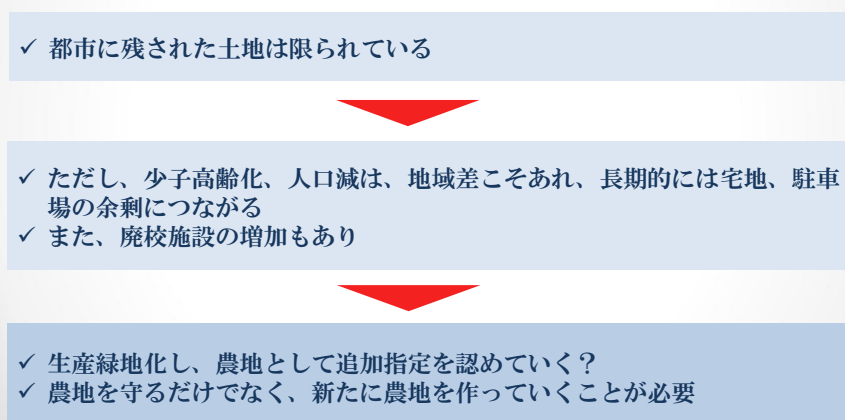
2) 農家と市民の意識の問題



25

7.市民農園普及への課題

3) 農地の確保



26

7.市民農園普及への課題

4) 経営の安定

- ✓ 農地は高層ビルの様に上へ伸ばすことが出来ないため、土地の効率性が落ちる
- ✓ 利用者は車で来るケースが多いため、駐車場の確保も必要な状況
- ✓ 利用者への指導や農園のメンテナンスのために、常に管理をする人間が必要
- ✓ 自治体が運営母体の場合、利用料は年間1区画1万円前後のところが多いが、民間の場合、月間1万円前後が多く、大きな開きがある



- ✓ しかしながら、民間の動きは活発化しつつある
- ✓ 自治体はこの動きをサポートするとともに、独自でも農園の開設を増やしていくべき

27

8.政策提言(各自治体レベル)

- 各自治体に市民農園を普及するための下記の種類施策を実行することを提言する

項目	内容
非農地の農地化	<ul style="list-style-type: none">✓ 廃校を活用し、事業者へ賃貸、もしくは自らが事業者となって市民農園を開設 (eg. 渋谷区の事例)✓ 駐車場の農地化促進 (相続税納税猶予の適応等)
事業者のサポート	<ul style="list-style-type: none">✓ 市民農園の事業者に対して各種助成金を支援する✓ 自治体のHP等で市民農園の所有者と利用者のマッチングをサポートする✓ 市民農園の認知度を向上させる各種イベントの実施等
事業運営	<ul style="list-style-type: none">✓ 事業者として、自治体も独自に運営を行い、指定管理者制度等、民間ノウハウの活用を検討する

28

9.事例紹介（夢の島区民農園）

項目	内容
住所	✓ 江東区夢の島1-1-2(夢の島競技場横)
事業主	✓ 江東区
敷地面積	✓ 7,700㎡
区画数	✓ 【個人用】187区画(約10㎡)、【団体用】3区画(約30㎡)
年間利用料	✓ 【個人用】10,000円、【団体用】30,000円
利用期間	✓ 約1年間(5月～翌2月末)
管理運営	✓ 株式会社三越環境ビル管理⇒(有)アグリクリエイトが農事指導法等の業務を請け負う

29

9.事例紹介（夢の島区民農園）

管理事務所



農園風景



30

9.事例紹介（夢の島区民農園）

貸出用具



出入口、掲示板



31

10.まとめ

- 都民が豊かな都市生活を送るためには、都市にはもっと農地が必要と思われる



- その為にはまず農地の減少を食い止める制度が必要
- また、農地を増やすためのツールとして市民農園がある



農家・市民が都市農業への想いを共有し、それを自治体、企業・NPO等が支援・具現化することで、東京は『農』のある都市生活が送れる魅力ある都市となる。

32

添付資料

33

添付資料：農業経営基盤強化促進法

項目	内容
概要	<ul style="list-style-type: none">✓ 効率的かつ安定的な農業経営の育成を図るため、育成すべき農業経営の目標を明らかにし、その目標に向けて農業経営の改善を計画的に進めようとする農業者に対して、農用地の利用の集積及びこれらの農業者の経営管理の合理化、農業経営基盤の強化を促進するための措置を総合的に講じることを定めた法律。✓ ①認定農業者制度、②市町村による農用地利用集積計画の作成、③農用地利用改善事業（特定農業法人制度及び特定農業団体制度を含む。）、④農地保有合理化法人等を内容とする。
農地の特定貸付け	<ul style="list-style-type: none">✓ 次の事業により貸し付けられたものこと<ul style="list-style-type: none">① 農用地利用集積計画（利用権設定等促進事業）② 農地保有合理化事業③ 農地利用集積円滑化事業

(出処)農林水産省HP、林茂明税理士事務所HP

34

添付資料：生産緑地法

項目	内容
目的	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 良好な都市環境を確保するため、農林漁業との調整を図りつつ、都市部に残存する農地の計画的な保全を図る。(昭和49年に制定)
生産緑地地区の指定	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 都市計画に、市街化区域内の農地等で、公害や災害の防止等の効用があり、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500㎡以上の規模の区域等を「生産緑地地区」として定めることができる。
行為の制限	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 農地としての維持管理を求められる ✓ 農地以外としての転用・転売はできない ✓ 生産緑地地区内で建築物の新築・改築・増築、宅地の造成等を行う場合には、原則として、市町村長の許可が必要
受けられる主な措置	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 固定資産税が一般農地並みの課税となる ✓ 相続税の納税猶予の特例などが設けられている

(出処)フラット35・住宅ローン入門HP

35

添付資料：ブロック別市民農園数

ブロック別開設状況(平成23年3月末現在)

	農園数	区画数	面積(ha)
北海道	85	8,737	162
東北	125	5,664	80
関東	1,991	91,880	535
北陸	129	6,810	78
東海	449	18,573	128
近畿	424	21,762	126
中国四国	381	13,151	96
九州	212	13,324	93
沖縄	15	620	7
全国	3,811	180,521	1,306

(出処)農林水産省HP

36

添付資料：市民農園各タイプの特徴

項目	貸し農園タイプ(特定農地貸付方式)	農園利用タイプ(農園利用方式)
開設できる者	地方公共団体、農業協同組合 農業者、NPO法人、企業、個人等	農業者等 (市民農園用地を所有する者)
根拠となる法律	特定農地貸付法	なし
利用内容	利用者は農園開設者から一定の条件で農園区画を借りて、利用者が自ら計画して、自由に作付することができる	利用者は農業者等の指導・管理のもと、レクリエーションその他営利以外の目的で複数段階の農作業を行う
農地の貸借	次の要件で農地の貸付け(特定農地貸付け)が行われる ・1区画10a未満 ・貸付期間は5年以内 ・営利目的で農作物を栽培しない ・相当数の人を対象に一定の条件で貸付け	農地の貸し借りを伴わない
料金	利用者は貸借料を支払う	利用者は利用料を支払う
収穫物の帰属	収穫物は利用者に帰属する	収穫物は農園開設者に帰属する なお、契約により農園で生産された農産物を利用者に帰属させることができる
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 誰でも開設が可能 法に基づく手続きが必要 行政機関が関与するので開設者は安心して開設できる。 利用者は自由に作付けすることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 農家(農地所有者)なら自由に開設・運営できる。 利用者に農地に対する権利は生じない。 利用者は農家から直接栽培指導が受けられ、良質な作物の収穫が期待できる。
相続税等の納税猶予	受けられない	猶予実績あり

(出処)農林水産省HP