

都市農業の新たな展開と問題点

平成 28 年 5 月

兵庫県総合農政課

目 次

1	都市農業の多様な機能	1
2	都市農業をめぐる情勢の変化	
(1)	農業振興地域と都市計画区域	2
(2)	農地の保全に向けた対応	3
(3)	都市農業の振興に向けた環境整備	4
(4)	都市住民の意識の変化	5
(5)	都市農業の新たな展開	6
3	兵庫県における都市農業の現状	
(1)	神戸・阪神地域	7
(2)	東播磨地域	8
(3)	その他地域（北播磨、中播磨、西播磨）	9
4	都市農業振興における問題点	10
(1)	都市農業の多様な機能の発揮	10
(2)	都市農地の保全・確保	11

1 都市農業の多様な機能

都市農業は、その基本となる①新鮮で安全な農産物を供給する機能のほか、②身近な農業体験・交流活動の場の提供、③災害時の防災空間の確保、④やすらぎや潤いをもたらす緑地空間の提供、⑤国土・環境の保全、⑥都市住民の農業への理解の醸成といった多様な機能を有している。近年、こうした多様な機能への評価は高まっているが、農村部同様、都市部においても農業従事者の高齢化や後継者不足は深刻化している。また、都市農地の多くは、人口減少等により開発圧力が低下しつつある現在においても、都市政策上、宅地化する農地と位置付けられており、農地面積は年々減少している。都市農業の安定的な継続と、多様な機能の発揮を通じた良好な都市環境の形成のため、農業政策及び都市政策の転換が求められている。

○ 都市農業の多様な機能



2 都市農業をめぐる情勢の変化

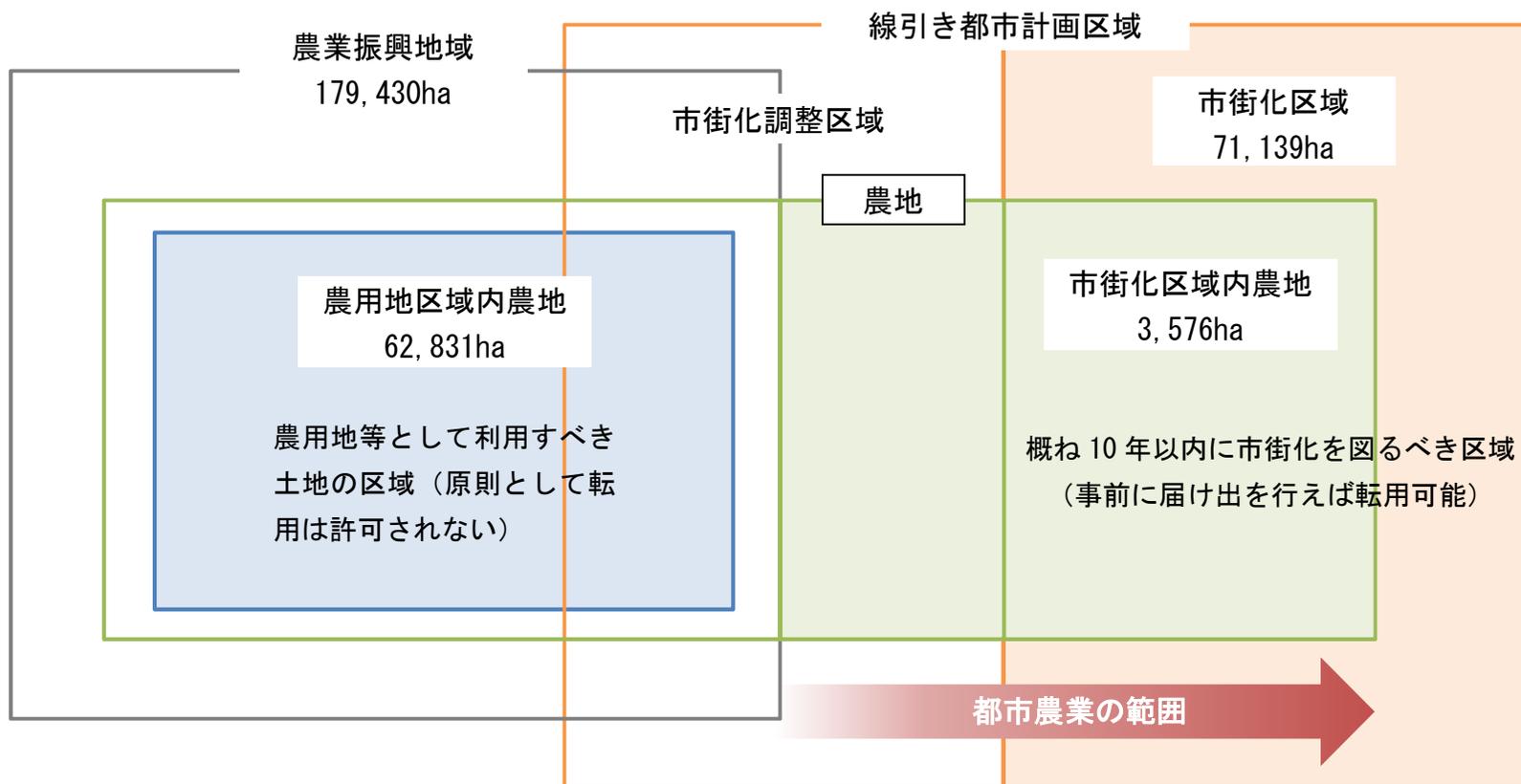
(1) 農業振興地域と都市計画区域

高度経済成長期の宅地開発需要等に対応していくため、昭和43年に新都市計画法が制定された。同法に基づき設定された市街化区域は、「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」とされ、その区域内の農地については、原則宅地化が推進された。

一方、優良農地を主体とした農業地域を保全・形成し、農地の無秩序な廃等を抑制するため、昭和44年に農業振興地域の整備に関する法律が制定された。同法に基づき指定された農用地区域は、「農用地等として利用すべき土地の区域」とされ、主な農業振興施策はこの区域を対象として計画的・集中的に実施することとされた。

都市農業は、都市政策及び農業政策の双方から過渡的な存在として位置付けられた。

○ 兵庫県における農地の現状と都市農業の範囲



(2) 農地の保全に向けた対応

バブル期に三大都市圏を中心として地価が高騰する中、市街化区域内の農地に対しては、その宅地化が強く求められることとなった。これに対応するため、三大都市圏の特定市においては、平成3年以降、宅地化する農地と保全する農地の区分が行われ、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。一方、保全する農地については、生産緑地地区として指定され、長期間農地としての管理が求められることとなった。

○ 三大都市圏特定市

東京都の特別区並びに首都圏、中部圏及び近畿圏の規制市街地・近郊整備地帯などに所在する市（計 213 市区）

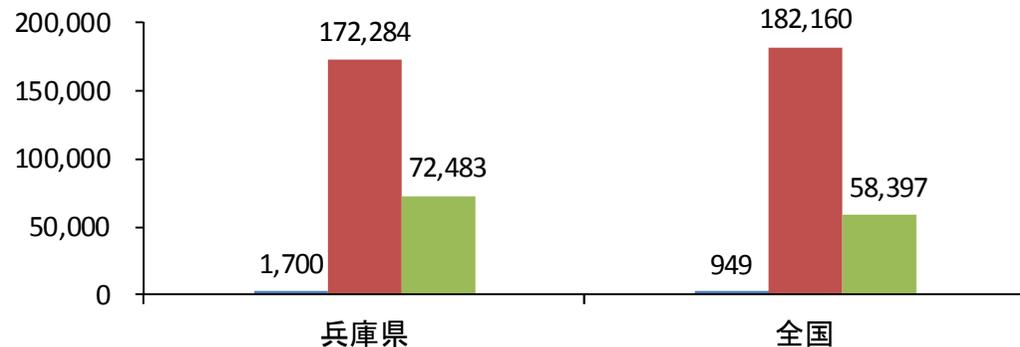
圏域名	都府県名	市名
首都圏	茨城県(7市)	龍ヶ崎市、取手市、坂東市、牛久市、守谷市、常総市、つくばみらい市
	埼玉県(37市)	川越市、川口市、行田市、所沢市、飯能市、加須市、東松山市、春日部市、狭山市、羽生市、鴻巣市、上尾市、草加市、越谷市、蕨市、戸田市、入間市、鳩ヶ谷市、朝霞市、志木市、和光市、新座市、桶川市、久喜市、北本市、八潮市、富士見市、三郷市、蓮田市、坂戸市、幸手市、鶴ヶ島市、日高市、吉川市、さいたま市、ふじみ野市、熊谷市
	千葉県(23市)	千葉市、市川市、船橋市、木更津市、松戸市、野田市、成田市、佐倉市、習志野市、柏市、市原市、流山市、八千代市、我孫子市、鎌ヶ谷市、君津市、富津市、浦安市、四街道市、袖ヶ浦市、印西市、白井市、富里市
	東京都(27市)	特別区、八王子市、立川市、武蔵野市、三鷹市、青梅市、府中市、昭島市、調布市、町田市、小金井市、小平市、日野市、東村山市、国分寺市、国立市、福生市、狛江市、東大和市、清瀬市、東久留米市、武蔵村山市、多摩市、稲城市、羽村市、あきる野市、西東京市
	神奈川県(19市)	横浜市、川崎市、横須賀市、平塚市、鎌倉市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、逗子市、相模原市、三浦市、秦野市、厚木市、大和市、伊勢原市、海老名市、座間市、南足柄市、綾瀬市
中部圏	愛知県(32市)	名古屋市、岡崎市、一宮市、瀬戸市、半田市、春日井市、津島市、碧南市、刈谷市、豊田市、安城市、西尾市、犬山市、常滑市、江南市、小牧市、稲沢市、東海市、大府市、知多市、知立市、尾張旭市、高浜市、岩倉市、豊明市、日進市、愛西市、清須市、北名古屋市、弥富市、みよし市、あま市
	三重県(3市)	四日市市、桑名市、いなべ市
	静岡県(2市)	静岡市、浜松市
	近畿圏	京都府(10市)
大阪府(33市)		大阪市、堺市、岸和田市、豊中市、池田市、吹田市、泉大津市、高槻市、貝塚市、守口市、枚方市、茨木市、八尾市、泉佐野市、富田林市、寝屋川市、河内長野市、松原市、大東市、和泉市、箕面市、柏原市、羽曳野市、門真市、摂津市、高石市、藤井寺市、東大阪市、泉南市、四條畷市、交野市、大阪狭山市、阪南市
兵庫県(8市)		神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、三田市
奈良県(12市)		奈良市、大和高田市、大和郡山市、天理市、橿原市、桜井市、五條市、御所市、生駒市、香芝市、葛城市、宇陀市

○ 農地の保有に対する税金の状況

区分		固定資産税		相続税		
		評価	課税基準	納税猶予措置	納税猶予の免除要件	
農振地域及び市街化調整区域内農地		農地評価	農地課税	あり	終生	
市街化区域内農地	一般市街化区域	宅地並評価	農地に準じた課税	あり	20年	
	三大都市圏特定市	生産緑地	農地評価	農地課税	あり	終生
		その他	宅地並評価	宅地並課税	なし	

○ 兵庫県及び全国の固定資産税額（10a 当たり）

■ 生産緑地 ■ 市街化区域内農地(特定市) ■ 市街化区域内農地(それ以外)



(3) 都市農業の振興に向けた環境整備

平成11年に食料・農業・農村基本法が制定され、国として都市農業について生産振興を図るために必要な施策を講ずることが規定された。その後策定された基本計画においても、都市農業の振興に向けた施策展開の方向性が明記され、都市農業が、国の農業政策の中に明確に位置付けられた

○ 食料・農業・農村基本法（平成11年7月）

「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。」

○ 平成12年 食料・農業・農村基本計画（平成12年3月）

「新鮮な農産物の供給、農業体験等の場の提供等の都市住民のニーズにこたえ、都市及びその周辺の地域における農業の発展が図られるよう、農産物の直売施設の整備、都市住民への情報の提供等適切な振興策を講ずる。」

○ 平成17年 食料・農業・農村基本計画（平成17年3月）

「都市農業が、新鮮で安全な農産物の都市住民への供給、心やすらぐ「農」の風景に触れ「農」の営みを体験する場の提供、更には災害に備えたオープンスペース（まとまりのある空地）の確保、ヒートアイランド（都市の中心部における高温地域の発生）現象の緩和といった都市住民のニーズに一層応えていくことができるよう、住民も参加した都市農業のビジョンづくりを支援する。また、農産物の直接販売、市民農園、学童農園等における農業体験や交流活動、心から落ち着ける緑地空間の形成、防災協力農地としての協定の締結等の取組を推進する。」

○ 平成27年 食料・農業・農村基本計画（平成27年3月）

「新鮮で安全な農産物の都市住民への供給、身近な農作業体験や交流の場の提供、災害時の防災空間の確保、心安らぐ緑地空間の提供といった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、都市農業の有する機能への都市住民の理解促進を図るとともに、地方公共団体との適切な役割分担の下で、農業経営の維持発展、農産物の地元における消費の促進、市民農園や体験農園等における農作業体験や交流活動の促進、都市農地の防災機能の強化等に向けた取組を推進する。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活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。」

➤ 都市農業推進方針（平成22年2月）

阪神地域特定市の市街化区域内農地を本拠とする農業に重点を置いて、①技術集約型農業の展開、②地産地消型農業の展開、③市民参画型農業の展開、④都市農業・農地の多面的役割の向上の4つを柱に、生産者の支援や、都市住民の都市農業理解の促進をめざす。

➤ ひょうご都市農業支援センター（伊丹市）開設（平成22年4月）

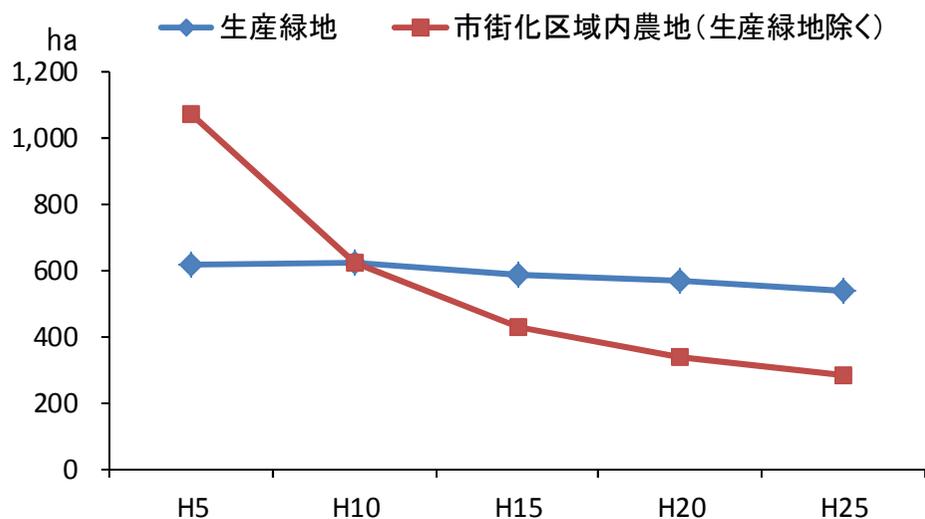
都市農業の大切さを伝え、消費者の暮らしを支える地元農産物の情報や地元農業生産者との交流を進める拠点として開設。①都市農業の情報発信、②消費者・生産者の相談・支援、③地元農産物、特産品の紹介、④消費者と生産者の交流促進を推進。

(4) 都市住民の意識の変化

都市農業に関する制度・施策面における対応等を背景として、市街化区域内農地のうち生産緑地地区内の農地はおおむね保全が図られてきたが、それ以外の農地は一貫して減少を続けた。

このような中、都市住民を対象とした各種のアンケート調査においては、都市農業の多様な役割を評価し、都市農地の保全を求める意見が多く見られるようになった。また、食への不安や地産地消への関心等を背景に、「生産者の顔が見える農業」「安全・安心の地元農産物」を求める声も大きくなってきている。

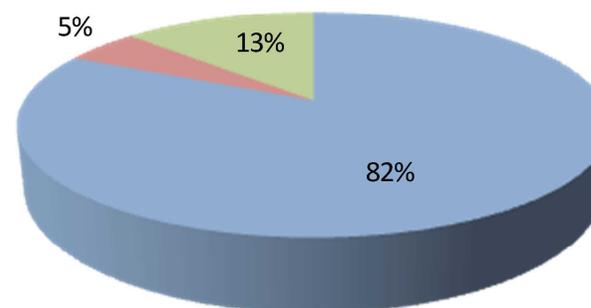
○ 市街化区域内農地面積の推移（神戸・阪神地域）



資料：都市計画課調べ

○ 都市住民の意向（農業生産の継続について）

■ これからも続けて欲しい ■ 続かなくてもよい ■ わからない



資料：阪神北県民局「都市農業推進方針（H22.2）」

○ 都市住民が期待する都市農業の多様な機能

上位3項目		その他	
都市の中の緑の空間として	80.5%	生産現場が見えて安心	40.7%
身近で食べ物を生産して	71.1%	洪水防止、地下水かん養など	30.7%
農業体験や食育の機会に	51.2%	防災空間、避難場所として	21.5%

資料：阪神農林事務所調べ

(5) 都市農業の新たな展開

食の安全への意識の高まりや農業へ関心をもつリタイア層の増加、学校教育や農業体験を通じた農業に対する理解の高まり、人口減少に伴う住宅需要の沈静化、東日本大震災を契機とした防災意識の向上など、都市農業をとりまく情勢の変化を背景に、平成27年4月「都市農業振興基本法」が制定。平成28年5月には、法に基づく「都市農業振興基本計画」が策定された。

基本法では、政府に対し、必要な法制上、財政上、税制上、金融上の措置を講じるよう求めており、現在、国において、具体的な施策の検討が進められている。

本県においても、今年3月に策定した「ひょうご農林水産ビジョン2025」において、収益性の高い都市農業の推進や地元農産物の購入機会の拡大、農作業体験等を通じた都市住民の理解の促進などにより、都市農業の持続的な発展を推進することとしている。

○ 都市農業振興基本法（平成27年4月）

目的 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し、もって都市農業の安定的な継続を図るとともに、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する。（第一条）

都市農業の定義 「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。（第二条）

○ 都市農業振興基本計画（平成28年5月）

都市農業振興に関する新たな施策の方向性（基本的な方針）

1 担い手の確保

都市農業の安定的な継続のため、多様な担い手の確保が重要

- ・ 営農の意欲を有する者（新規就農者を含む）、都市農業者と連携する食品関連事業者等

2 土地の確保

都市農地の位置付けを「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へと大きく転換し、計画的に農地を保全

都市農地保全のマスタープランの充実等土地利用計画制度の在り方を検討

3 農業施策の本格展開

保全すべきとされた都市農地に対し、本格的な農業振興施策が講じられるよう方針を転換

➤ ひょうご農林水産ビジョン2025（平成28年3月）

施策項目7 都市農業の推進

身近で生産された新鮮で安全・安心な農産物を求める都市住民のニーズに対応し、収益性の高い園芸施設の導入による生産拡大と併せて直売所等の整備を促進し、購入機会の拡大を図るとともに、都市農業が持つ多面的機能についての都市住民の理解を促進し、持続的な都市農業を推進する。

3 兵庫県における都市農業の現状

(1) 神戸・阪神地域

消費地内にあるという立地条件を活かし、神戸地域では、水稻や、ほうれんそう、こまつななどの葉物野菜、花きなど、阪神地域では、ほうれんそう、こまつななどの葉物野菜、いちじく、もも、北摂栗などの果樹、花き・花木が生産され、卸売市場や直売所等に出荷されている。最近では、六次産業化によるいちじくジャムやいちじくカレーなどの商品開発も進められている。

都市住民のニーズの高まりを受け、体験農園等の設置数は、年々増加しており、神戸市西区では、JAが管理を行う市民農園が整備され、一部は学童農園として利用されている。伊丹市や西宮市においては、福祉施設やNPO法人が福祉農園の設置・運営を行う事例も見られる。



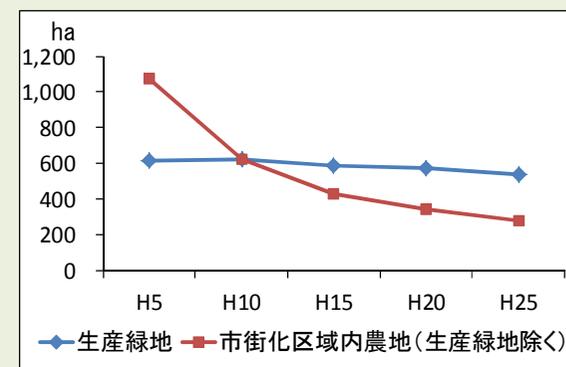
生産者

神戸地域では、市街化区域内の農地所有者のうち約半分が生産緑地に指定された農地を所有している。そのうち、西区の花き生産者など、わずかながら認定農業者も存在するが、高齢化が進み、安定的に後継者が確保されている生産者は少ない。

阪神地域では、毎年数名ではあるが、認定農業者の認定や新規に就農する者がいる。また、農業経営基盤強化促進法に基づく基本構想が策定されていない尼崎市、伊丹市においても、現在策定に向けた検討が進められており、今後、認定農業者等が増加する可能性がある。

農地

市街化区域内農地のうち、生産緑地に指定された農地については、20年前に比べ今なお約9割の農地が維持されているのに対し、それ以外の区域の農地については、7割を超える大幅な減少が見られる。



地域の抱える問題

段階に応じたきめ細かな支援体制の確立と、高度な技術を低コストで実施する優れた経営体の育成が必要である。

また、高齢化の中、生産者が有する優れた栽培技術を農地とともにいかに次世代へ継承していくかも課題である。

農業生産については、葉物野菜では、量販店が求める葉物野菜のFG（防曇）袋出荷の導入、少量多品目を安定して直売所や実需者に供給できる機会の増大など、産地品目の状況に応じた販売チャネルの選択とチャネルごとの出荷拡大が、果樹では、いちじく、もも、北摂栗の産地の維持が、花き・花木では、需要の創出や経営の多角化が必要である。そのような中、阪神地域においては、ウメ輪紋病の緊急防除指定解除に向けた防除対策の徹底、産地の復興支援対策が求められている。

その他、需要の多い市民農園や観光農園等の設置数を増やすこと、さらに、都市住民との交流や食農教育など、都市住民の理解を得ながら経営的にも成り立つ新たな農業の手法を検討する必要がある。

3 兵庫県における都市農業の現状

(2) 東播磨地域

小規模な農地で自家消費用の水稻等の栽培が大半を占めている中、高収益生産をめざし、特産物であるトマトやイチゴを栽培し、ハウスの前に直売スペースを設けて消費者に直接販売するほか、農産物直売所等に出荷している事例が見られる。

大雨時の災害対策として、総合治水対策を推進する中で、「流す」対策に加え「溜める」対策として「雨水貯留」が重要視されているが、これに市街化区域内農地が果たす役割は大きく、高砂市においては、市街化区域内農地にも「防災協力農地」として指定看板の設置を行うことにより、住民に「何かあった時は逃げる場所」という意識を持たせるとともに、農地の重要性を認識させている。また、明石市では住民と行政が協定を結び市街化区域内のため池を活用した「ため池貯留」に取り組んでおり、市街地の浸水被害の軽減に寄与している。



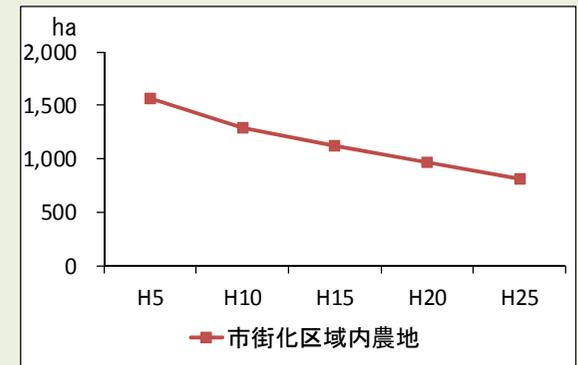
生産者

東播磨地域では、小規模な農地で自家消費の水稻が細々と作られているというのが現状で、神戸・阪神地域のような都市農業が生業として成り立っている地域に比べると担い手の姿が大きく異なる。農地所有者の大半が高齢者で、農業後継者不足が懸念される。そのような中、明石市や播磨町では、後継者が認定農業者として農業に従事している事例が見られるほか、高砂市では、営農組合が設立されるなど、一部に営農維持に向けた取組が生まれている。

農地

市街化区域内の農地面積は、20年前に比べて約半分にまで減少している。特に明石市、加古川市、高砂市で面積の減少が激しい。

また、固定資産税については、昭和52年より市街化区域内農地に対する負担調整措置が開始され、徐々に税額が上昇。市街化区域における農業経営への影響が懸念される。



地域の抱える問題

明石市では、都市計画マスタープランにおいて「都市緑地として活用すべき農地については保全を図る」とし、その際、「生産緑地制度を検討する等、農地の保全活用を図る」こととしているが、現状として土地保有コストが増大していく中で、農業者の高齢化、後継者不足が深刻化しており、農地の保全活用を推進する一方で、営農継続が困難な農地が増加することが懸念される。

その他、需要の多い市民農園や観光農園等の設置数を増やすこと、さらに、都市住民との交流や食農教育など、都市住民の理解を得ながら経営的にも成り立つ新たな農業の手法を検討する必要がある。

3 兵庫県における都市農業の現状

(3) その他地域（北播磨、中播磨、西播磨）

市街化区域内農地においては、ほうれんそう、こまつななどの軟弱野菜が生産されている他、地域によってはトマトやレンコンなどの生産も見られ、大半が自家消費等の中、一部、農産物直売所への出荷も見られる。

姫路市では、市街化区域やその周辺農地に多数の市民農園があり、都市住民のレクリエーションの場として有効活用される一方、小学校の農作業体験の場として活用されている。



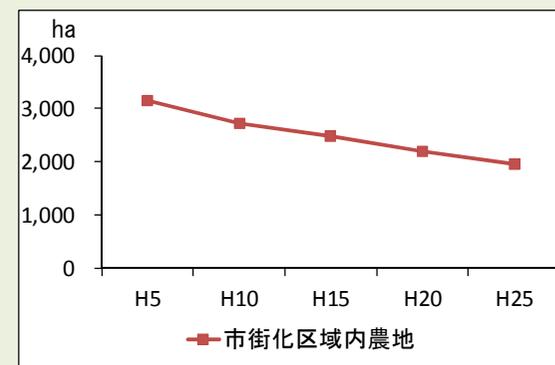
生産者

市街化区域内農地を有する農業者のほとんどが自給的農家であり、農業を主に営む、認定農業者等はほとんどいない状況である。

農地

市街化区域内農地については、他の地域ほどではないものの、20年前に比べ約4割の農地が減少している。

ただ、近年、固定資産税額の大きな上昇が見られないことや、市街化調整区域内の農地と比べると固定資産税は高いものの、自由に転用できる利点から、生産者からの不満の声はあまり聞かれない状況である。



地域の抱える問題

市街化区域内の農地については、都市計画マスタープランにおいて、宅地化等を促進すべき土地として位置付けられているが、都市化が計画的に進んでいないことが課題となっている。今後、少子高齢化の進展に伴い、都市化が進まず、また農地としての活用もされない等の未利用地の増加が懸念される。

8 都市農業振興における問題点

(1) 都市農業の多様な機能の発揮

		三大都市圏特定市	その他地域		
		神戸・阪神地域	東播磨地域	北播磨、中播磨、西播磨地域	
都市農業の多様な機能の発揮	農産物の供給機能	生産	<ul style="list-style-type: none"> ・国や県の農業振興施策に関する情報発信の不足 ・まとまった農地が確保できにくいため大規模化が困難 ・農薬散布、機械音、肥料の臭気、土埃、畦焼き等に対する周辺住民からの苦情 ・農地への不法投棄等による農作業への弊害 ・日照や通風等の悪化による生産性の低下 ・生産緑地以外の農地には、本格的な農業振興施策が講じられていない 		
		流通	<ul style="list-style-type: none"> ・実需者と生産者を結ぶコーディネーターの不足 ・消費者ニーズに対し直売所が不足 		
		担い手	<ul style="list-style-type: none"> ・農地を所有するものが自ら農業経営を行うことが基本となるが、農業振興地域内の農業と同様、高齢化、後継者不足が深刻化しており、家族経営の維持が困難となっている ・やむなく後継者となったことにより営農意欲が低い 		
	その他の機能	健康福祉・教育	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉と農政を結ぶ連絡体制の欠如 ・都市部における市民農園の不足 ・生産緑地での市民農園・体験農園設置に伴い必要となる駐車場などの農地転用手続きが困難 ・受入体制の不備、講師の不足 ・環境学習の場としての活用が不十分 		
		交流	<ul style="list-style-type: none"> ・都市住民とのコミュニケーション不足 ・都市農業への理解不足 		
防災		<ul style="list-style-type: none"> ・災害時における農地利用制度の未整備 ・農地等を活用した総合治水の取組が進んでいない 			
その他		<ul style="list-style-type: none"> ・多くは自給的農家であり、農地の積極的な活用に対するモチベーションが低い 			

8 都市農業振興における問題点

(2) 都市農地の保全・確保

		三大都市圏特定市 神戸・阪神地域	その他地域 東播磨地域 北播磨、中播磨、西播磨地域	
都市農地の保全・確保	税制	<ul style="list-style-type: none"> 生産緑地については、終身営農を条件に相続税の納税猶予が認められているが、農地の貸借を行うとこれが打ち切られる このため、農地流動化が停滞し、担い手の活躍の機会が喪失している 	<ul style="list-style-type: none"> 一般の市街化区域内農地については、宅地並評価となるものの、負担調整措置により、固定資産税額の増を前年度比最大10%までに抑制されている しかし、長く市街化区域内で営農されている農地については、年々負担額が上昇している 	
	土地利用計画	<ul style="list-style-type: none"> 生産緑地の維持には、土地所有者の意向が重視され、将来的なまちづくりの視点が反映されていない 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画において、農地の活用が明確化されていない 都市化が進まず、また、農地としても利用されない土地の増加が懸念される 	
	その他	<ul style="list-style-type: none"> 農地法に基づき農地を賃貸する場合、借り手側に「耕作権」が発生し、特別な理由なくして返還を求められない 農地の借り手と貸し手の調整役の不在 		