

都民生活に密着した産業・東京農業の
新たな展開について

答 申

平成23年11月

東京都農林・漁業振興対策審議会

目 次

1-2

都民生活に密着した産業・東京農業の新たな展開【答申に当たって】	1
第1章 東京農業を取り巻く状況	2
1 経済・社会情勢の変化	2
2 東京農業の現状と課題	3
第2章 東京農業の振興方向	7
1 東京農業の特性を活かした産業力の強化	7
2 都内産農畜産物の安全・安心の確保と地産地消の推進	10
3 豊かな都民生活と快適な都市環境への積極的貢献	14
第3章 都市農業・農地に係る制度の改善	18
1 都市農業・農地の現状と再評価の動き	18
2 都市農業・農地の位置づけの明確化	19
3 都市農業・農地の制度の改善	20
4 都市農業の振興と貴重な都市農地の保全に向けて	21
第4章 新たな東京農業の展開を図る体制づくり	23
1 農業者や農業団体の役割	23
2 都民の役割	23
3 都、区市町村、国の役割	24

都民生活に密着した産業・東京農業の新たな展開

【答申に当たって】

東京農業は、都民の食卓に新鮮で安全・安心な農産物を供給するとともに、その生産基盤である農地は、都市の環境保全や防災、潤いや安らぎの提供など、都民生活に多くの役割を果たしている。

都が実施した都政モニターアンケートでは、都民の約85%が、東京に農業・農地を残したいと答えており、期待する役割については、「新鮮で安全な農産物の供給」や「自然や環境の保全」、「食育などの教育機能」が上位を占めるなど、都民も、農業・農地の持つ様々な機能を評価している。

しかし、東京の農地は、農家の相続などを契機として減少を続けており、このままでは、農地が果たしている大切な機能が失われてしまう。

一方、今日の社会情勢をみると、価値観やライフスタイルが多様化する中で、都民が生活の豊かさを実感できる社会を築いていくことが求められている。また、東日本大震災や東京電力福島第一原子力発電所事故は、持続可能な都市のあり方や防災への備え、食の安全確保などに大きな課題を投げかけた。

こうした状況の中で、本審議会では、都民生活に密着した産業として、今後展開すべき東京農業の振興方向と都市農地の保全に向けた制度改善のあり方について取りまとめた。

これまでも東京農業は、社会情勢の変化や都民ニーズを素早く捉え経営に反映させてきた。今後、大都市東京だからこそ発揮できる農業の持つ潜在力を一層積極的に開拓し、豊かな都民生活に貢献していくため、多様な農家が各地域の特性を活かしながら、活力ある農業を展開できるよう、施策を推進していくべきである。

こうした東京農業の新たな展開が、日本の農業を再生させる大きな手がかりとなることを大いに期待している。

第1章 東京農業を取り巻く状況

1 経済・社会情勢の変化

(1) 転換を迫られる我が国の農政

世界全体で食料需給の不安定さが増し、穀物等の国際価格が上昇する一方で、我が国の農業は、農産物価格の低迷や生産コストの上昇により収益性が悪化するなど、極めて厳しい環境下にある。農業者の高齢化や後継者の不足といった問題は依然として解消されず、販売農家数や農地面積が減少するなど、将来への大きな不安要因を抱えている。世界の食料事情が悪化し、中長期的に深刻な食料不足が懸念される中、食料自給率が低い我が国は、食料を外国に依存する体質からの転換を迫られている。

こうした状況に対処するため、国は、昨年3月に新たな食料・農業・農村基本計画を策定し、戸別所得補償制度や6次産業化などの新政策を国家戦略に位置付けるなど、これまでの農政を大きく転換させて農業の再生を図ろうとしている。

また、最近急浮上してきた TPP（環太平洋パートナーシップ協定）への参加問題については、日本農業の将来に大きく関わることから、様々な議論を呼んでいる。

(2) 揺らぐ食の信頼

我が国は、著しい経済発展を遂げ、物の豊かさを享受できる社会を実現させたが、近年、経済活動の効率性が過度に追求され、安全性の欠如といった問題が様々な分野で顕在化してきている。食品分野では、事故米の不正転売や牛肉等の産地偽装表示など、利益優先の企業体質が招いた事件が相次ぎ発生している。加えて、本年3月に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故が、東北地方や関東地方等において農産物の放射能汚染を招き、東日本産はもとより国産農産物の安全性に対する信頼を失わせている。

こうした食の不安を払拭し、食の信頼を回復させるため、国や地方自治体あるいは民間企業など、様々な主体が各々の役割の中で相互に連携し、将来を見据えた対策を着実に講じていくことが急務となっている。

(3) 都市農業・農地に対する評価の高まり

農業・農地は、食料生産という機能のほか、環境、防災、教育などの面

において様々な公益的な機能‘多面的機能’を有しているが、限られた地域に人や建物が集中する都市においては、こうした多面的機能の評価が一層高まっている。市街化が進む都市の地方自治体では、都市農地保全推進自治体協議会^{注1}や全国都市農業振興協議会^{注2}などを設立し、基礎自治体が連携した都市農地保全のための動きを活発化させている。

また、国においても、国土交通省では、都市農地を積極的に評価する観点から都市農地や制度のあり方の位置付けについて検討が行われ、さらに、農林水産省では、本年10月に「都市農業の振興に関する検討会」を立ち上げ、都市農業の制度や政策等に関する議論を進めている。

2 東京農業の現状と課題

(1) 地域特性を活かした特色ある東京農業の現状

東京農業は、都市化や収益性の悪化など、厳しい環境に置かれながらも、意欲ある農業者が地域の特性を活かした農業を展開している。

① 多種多様な東京農業

東京では、都市地域から山村地域や島しょ地域まで、それぞれの地域特性を活かした特色ある農業が営まれている。都市地域では、施設栽培により狭小な農地を最大限に活用した収益性の高い農業が展開され、山村地域や島しょ地域では、豊富な流水や温暖な気候等の自然環境を活かした特産物の生産が行われており、これらは観光資源にもなるなど、農業が地域の基幹産業となっている。

生產品目としては、都の総産出額 264 億円の約6割を野菜類が占めているが、果樹類、花き・植木類、畜産物など幅広く生産されており、バラエティの豊かさが東京農業の特徴となっている。また、大消費地にある利点を活かした加工・直売・観光にわたる複合的経営など、多種多様な農業経営の展開が見られる。

さらに、新たな経営形態としても着目される農業体験農園は、農業を理解・体験したいという都民ニーズにマッチし、昨年度末現在 77 箇所、10 年間で 10 倍になるなど着実に拡大している。

② 意欲的な農業者

東京の農業者は、平均年齢が 63.8 歳であり 10 年間で 4.6 歳上昇するなど高齢化が進んでいるが、伝統に培われた技術に加え、新技術の導入や

販路の開拓等に努めるなど、農業経営の改善に取り組んでいる農業者も多い。区市町村の認定を受けて経営改善に取り組む農業者‘認定農業者’は、昨年度末現在で 1,494 経営体、10 年間で 2.5 倍に増加するなど、地域の農業を支える農業者として期待されている。

また、都市地域では住宅地に隣接して農業が行われることから、農薬の使用を低減する IPM 技術などの栽培管理手法を導入するなど、周辺環境に配慮する農業者も多い。こうした環境に優しい農業を目指す農業者‘エコファーマー’は、昨年度末現在で 610 名、認定初年度である 16 年度末からの 6 年間で約 7 倍に増加している。

一方、地価が高く、新規の農業参入が難しい東京ではあるが、近年、非農家出身者が都内の農地を借りて農業を始める事例もあり、今後、こうした新規就農者の増加に期待が寄せられている。

③ 地産地消の潮流

都内で生産される農産物は、市場を通じた流通のほか、量販店との契約出荷や直売など、多様なルートで都民に供給されてきたが、新鮮で安全安心な農産物へのニーズの高まりから、各地域で共同直売所の設置が進んでいる。平成 7 年には、都内で 19 箇所であった共同直売所は、平成 22 年には 3 倍の 57 箇所に増加し、直売の割合が高まっている。

また、東京都内の小中学校のうち、平成 21 年に都内産の食材を学校給食に使用した学校は 74% となっており、子供たちの農業体験学習とともに地域農業と連携した食育活動が活発になっている。

④ 減少の進む農地

緑豊かな農地は、生活環境に潤いと安らぎを与え、都市の貴重な防災空間となるなど、都民生活に多くの役割を果たしている。しかし、都内の農地は、都市化の影響や農家の相続などを契機として年々減少を続けており、農地が果たしている大切な機能が損なわれることが懸念されている。

東京全体では、平成 12 年からの 10 年間で 1,330ha の農地が失われ、平成 22 年の農地面積は 7,670ha、減少率 14.7% となっている。このうち、市街化区域内では、10 年間で 1,191 ha の農地が失われ、農地面積は 4,583ha、減少率 20.6% となっている。各区市では生産緑地の追加指定に取り組んでいるものの、相続等を契機として指定が解除される面積が

それを上回り、全体では減少傾向が止まらない状況となっている。

⑤ 都民の意識

平成 21 年都政モニターアンケートによると、「東京に農業・農地を残したい」と回答した人は 84.6%と多数であり、平成 17 年に実施した同様の調査の 81.1%をさらに上回るなど、都民の東京農業に対する期待は高まっている。また、東京の農業・農地に期待する役割としては、「新鮮で安全な農産物の供給」で 66.4%、「自然や環境の保全」で 49.2%、「食育などの教育機能」が 40.1%と上位となっている。

また、農業に強い関心を持ち、農家の作業を手伝うことで東京農業を応援する都民‘援農ボランティア’が、各地域で活躍している。現在、公益財団法人東京都農林水産振興財団が「東京の青空塾事業」を実施し、区市町村と連携して援農ボランティアの育成に取り組んでおり、昨年度末現在で約 1,800 名の都民が登録され、東京農業の支え手の一つとなっている。

(2) 東京農業が抱える課題

東京農業が持続・発展していくためには、東京農業が抱える課題を、都民生活に果たす東京農業の役割や機能を踏まえ、都民の理解と協力を得ながら解決していく必要がある。

① 農産物を生産・販売する産業力の強化

東京農業は、収益性の悪化、農業者の高齢化や後継者の不足など、我が国の農業に共通する問題に加え、都市化に伴う生産環境の悪化や高い税負担など、大都市特有の問題を抱えている。その一方で、1,300 万人の消費者を抱える東京では、東京のメリットを活かした収益性の高い新たな農業経営の展開の可能性を秘めている。

このため、生産技術はもとより経営感覚に優れた人材の確保・育成、経営体の法人化等による経営体強化、加えて、このような経営体への農地の利用集積、農産物の多様な販路の開拓など、産業力強化への取組が課題となっている。

② 民間・行政が一体となった安全性確保と信頼向上

食の安全性を揺るがす様々な出来事の発生により、国産農産物の安全性に対する信頼が失われ、東京農業への影響も懸念される中で、都民の食の

一端を担う東京農業には、安全な農産物を都民に供給する責務がある。

このため、農薬の適正使用、農作物の病虫害や家畜伝染病等に対する検査や防除体制の強化など、生産・出荷段階での民間・行政が一体となった農産物安全性の一層の確保が課題となっている。また、食の信頼向上に向けた事業者の主体的な活動を促すため、品質管理や消費者対応等の取組に関する情報の積極的な提供など、食の信頼を高める取組もさらに推進する必要がある。

③ 多面的機能の発揮のための環境づくり

農業者の協力を得て行う学童農園は、子供たちの食育活動として有意義な取組であるが、労力や経費面において農業者の負担が少なくない事例もある。多面的機能を発揮させるこのような取組に当たっては、持続性の観点から、農業者の負担を軽減したり、農業者が利点を見出せるようにしていくことが必要である。

このため、農業者や都民、行政などによる地域の合意形成を行う機会を創出し、農業者への支援体制等の検討を行うなど、多面的機能の発揮のための環境づくりが課題となっている。

④ 都市農業・農地に係る制度の検討

都市農地は、現行の農地制度や税制度のもとで、大きく減少を続けてきた。しかし今日、都民生活やまちづくりの中で果たす都市農業・農地の意義と役割を積極的に評価し、できる限り保全していく必要がある。

このため、将来にわたり都市農業が承継され都市農地が保全されるよう、現行制度における課題を明らかにし、国に現行制度の改善を強く働きかけていく必要がある。

注 1 市街化区域内に農地を持つ都内の 38 基礎自治体で構成される協議会。練馬区の呼びかけにより平成 20 年 10 月に設立。都市農地の保全を目的とした取組を連携して実施している。

注 2 埼玉県内の市を中心に、都市農地及び周辺農地に関して共通の課題を抱える地方自治体等で構成される協議会。川口市の呼びかけにより平成 22 年 10 月に設立。

第2章 東京農業の振興方向

東京農業を魅力ある産業として発展させていくためには、大都市東京に立地する特色と優位性を活かして、都民生活に密着した農業を展開していくことが重要である。

東京農業は、消費者ニーズを素早く活かした経営展開や多様な人材の活用、産業間連携などにより発展していく可能性、都民の求める食の安全・安心について生産者の顔の見える農業を展開し地産地消で応えていく可能性、都市部や農村部において農業・農地が様々な機能を発揮して都民生活に貢献していく可能性など、様々な潜在力を秘めている。

東京農業の発展のためには、こうした様々な分野において、東京農業が持つ潜在力を最大限に発揮していくことが重要である。

このため、『東京農業の持つ潜在力を発揮した力強い農業の推進』を今後の施策推進のための新たな視点として、東京農業を振興していくべきである。

1 東京農業の特性を活かした産業力の強化

(1) 東京のポテンシャルを活かした魅力ある農業経営の確立

東京農業が発展していくためには、東京農業が持つ潜在力を最大限引き出し、魅力ある農業経営を確立することが重要である。

そのためには、1,300万人の都民を抱え、多様な産業や大学などの教育・研究機関が集積する東京の強みを活かし、農業者の創意工夫とチャレンジ精神を発揮した、個性ある東京スタイルの経営を展開していかなければならない。

① 大消費地東京の優位性を活かした収益性の高い農業経営の実現

東京の巨大な消費力や多様な都民ニーズを素早く経営に活かせる立地にあるメリットを活かし、限られた農地面積で最大限の収益を上げるため、新技術の導入や施設化などによる生産性の向上、農業と加工・サービスの組合せによる経営の多角化などにより、農業者の経営改善を図っていく。

② 都民ニーズの開拓による新しい農業経営の確立

質の高いサービスを提供する農業体験農園や観光農園、ファーマーズレストランの開設、料理実習などの食育活動が可能な施設を備えた農園など、

将来の都民のライフスタイル等を見据えて、潜在的なニーズを積極的に開拓し経営に活かす、新しい東京スタイルの経営モデルを確立する。

③ 地域農業の生産力強化と農商工連携の推進

小規模農家を含む様々な経営規模の農業者が、それぞれの農地の利活用と生産活動を活発化する取組を地域で連携して推進することにより、地域農業の生産力強化を図っていく。

また、商店街での地場農産物の販売や特産農産物を材料とした加工品の製造・販売、農業体験や農産物の直売を観光資源として積極的に活用するなど、農業と商工・観光業などの地場産業が連携して相乗効果を発揮することにより地域の活性化を目指していく。

(2) 東京オリジナルの商品開発とブランド化の推進

最近、地域で生産される農産物を地域ブランドとして販売する取組も活発化しており、地域団体商標の登録を行った‘稲城の梨’や多摩地域産に限定した産地指定牛乳‘東京牛乳’、また、東京ブランドとしては、豚肉の‘TOKYO X’などが好評を得ている。

農産物価格が低迷する中で、都内産農産物を有利に販売していくため、消費者ニーズを捉えた東京ならではの新商品の開発や地域ブランド化の推進など、都内産農産物等の差別化、高付加価値化への取組をさらに推進すべきである。

① 地場農産物を活用した加工品等の新商品の開発

農業者や企業からの地場農産物を活用した新商品開発に向けた相談や、試作のための施設解放、技術支援を行うほか、加工施設の整備や流通促進への支援など、新商品の開発を総合的に支援する仕組みを充実・強化する。

② 東京ブランドや地域ブランド農産物の育成

東京独自の新たな品種の開発や育成を行うとともに、東京ならではの「江戸東京野菜」や、都内各地域にある個性豊かな農産物や加工品について、商品性の向上や都民への積極的なPR等により、ブランド化を推進する。

(3) 東京農業を支える意欲ある担い手、多様な担い手の確保・育成

東京農業の力強い展開のためには、農家の後継者の円滑な就農と優れた技術や経営力を備えた担い手の育成が必要である。このため、就農準備や新規就農の段階から経営展開に至るまでの一貫した支援体制を充実し、意欲と経営者マインドあふれる農業者を育成すべきである。

また、農業者の高齢化や担い手不足に対応するため、農業参画に意欲的な都民等を東京農業の新たな担い手として確保・育成していかなければならない。

① 経営感覚に優れた農業者の育成

農業者個別の経営条件に応じた経営改善計画の作成やその実現に向けた取組について、技術・経営の診断・指導等により総合的に支援するとともに、企業的経営や商品開発などの部門別セミナーの開催などを通じて、経営感覚に優れた農業者を育成する。

また、農業経営の中で、女性農業者の感性や能力を発揮した加工、販売、サービスなどの取組を推進する。

② 幅広い世代の農業後継者の育成

新規学卒者からUターン、定年就農者まで、様々な世代が後継者として就農する東京の特性に対応するため、相談や就農準備への支援、それぞれの農業経験や技術レベル等に応じたカリキュラムによる研修制度の充実、後継者同士の交流やグループ活動への支援などにより、これからの東京農業を担う後継者を育成する。

③ 都民や企業など幅広い担い手の活用

農業への新規参入を希望する都民や企業に対する各種情報提供や相談、農地や資金の斡旋、就農後の農作物の栽培指導など、新規就農のための総合的支援を充実・強化し、農外からの意欲ある人材を東京農業の新たな担い手として確保・育成する。

また、東京に定着してきた援農ボランティアについては、東京農業の支え手の一つとなっていることから、ボランティア育成や農業者への紹介などについて、制度の一層の充実を図っていく。

(4) 農業生産基盤の整備と農地の保全・利活用の促進

平坦な農地が広がる農業振興地域や急峻な傾斜地に農地のある山村地域、防風林に囲まれた小規模な農地が多い島しょ地域、また、住宅地に囲まれた都市地域など、東京の農業・農地の環境はそれぞれ異なる。

こうした地域において、効率的で生産性の高い農業や、都市に調和した農業を展開するため、各地域の特性を踏まえた、きめ細かな農業生産基盤の整備を実施するとともに、耕作放棄地の解消と農地の利活用の促進を図っていく必要がある。

① 地域の特性を活かした農業生産基盤の整備

農業振興地域や山村・島しょ地域では、農業・農地の規模や置かれている環境などに柔軟に対応した農地や農道、農業用水施設などの農業生産基盤の整備を着実に実施する。

また、都市地域では、生産緑地について農業用水施設などの農業生産基盤整備や生け垣などの景観整備、小規模土地区画整理事業による農地と住宅地が共存するための取組などを実施していく。

② 農地の保全と利活用の促進

高齢化や後継者不足による低利用農地や耕作放棄地を、経営規模拡大を目指す農業者や新規参入者が有効に活用するため、農地と担い手のマッチングの促進や、耕作放棄地の再生支援、農作業受委託制度の充実を図る。加えて、農地の利活用を推進するため、市町村における農地利用集積円滑化団体の設立を促進するなど、都や区市町村、農業団体などの関係機関が一丸となった体制を再構築し、取組を強化する。

また、生産緑地については、区市と連携・協力して追加指定を積極的に推進し、都市農地の確保・保全に努めていく。さらに、公共事業により貴重な農地が収用される場合の対応策について検討していく必要がある。

2 都内産農畜産物の安全・安心の確保と地産地消の推進

(1) 農畜産物の安全・安心の確保に向けた取組の充実・強化

都民の期待に応え、安全・安心な農畜産物を提供していくことは東京農業の使命である。このため、安全性が確保できる生産の取組や安全性に関する調査、これら安全性に関する情報発信など、生産から消費に至る各段

階で、安全・安心を確保する取組を充実していくべきである。

また、東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射性物質による農畜産物汚染への対応については、これまで各地域で行ってきた放射性物質の検査を継続するなど、都民の不安を払拭するための取組を適切に実施していく必要がある。

① 安全・安心を確保した農畜産物の生産

都内産農畜産物の安全・安心を確保するための新しい生産技術の開発と普及に積極的に取り組むとともに、農業生産工程管理（GAP）等による安全・安心の確保、農薬の使用量低減や畜産における安全な飼料の利用、生産情報の記録と公開など、生産現場における農業者の取組に対する支援を強化していく。

② 農畜産物の安全性に関する調査

都内各地域における農作物や土壌の残留農薬の定期的・継続的な調査の実施などにより、農産物の安全性を確保していく。

また、放射性物質による汚染については、都内各地域、各種農畜産物の放射性物質の検査を徹底するとともに、農地や堆肥、飼料などについても検査を実施し、生産段階における安全性の確保に取り組んでいく。

③ 安全性に関する情報発信の充実

都内産農畜産物の残留農薬や放射性物質に関する調査結果、都で取り組んでいる農畜産物の安全・安心に関する各種施策、農薬等に関する正しい知識、安全な農畜産物の生産技術の事例紹介など、都内産農畜産物の安全性について、インターネット等による都民への情報発信を充実していく。

（２）都内産農産物の地産地消の推進

新鮮で安全・安心な都内産農産物を求める都民の声に応えるとともに、各地域の農産物の販売を促進するためには、大消費地に隣接する東京農業のメリットを最大限に活かしていく必要がある。このため、多摩地域、島しょ地域、都心部などを結ぶ、東京全域をエリアとした都内産農産物の地産地消を推進するべきである。

① 都内産農産物の地産地消のネットワークづくり

各地域で生産される農産物の地元での地産地消に加え、多摩地域から都心部、島しょ地域から都心部・多摩地域など、都内における農産物の流通を活発化する。

このため、都内産農産物の販売拠点づくりや都心部でのマルシェの開催、JA直売所と商店街との連携、島しょ農産物の流通改善など、多様な流通システムを開拓し、東京全域をエリアとした地産地消のネットワークを整備していく。

② 都内産農産物の消費拡大

都民に都内産農産物の生産・販売や、料理方法などの様々な情報を発信するとともに、都内産食材を使用する飲食店等の登録・PRや、学校給食への都内産農産物の導入拡大、農産物直売所をはじめデパート、量販店、生協など都内産農産物の販売チャンネルの多様化を進め、消費の拡大を図っていく。

(3) 環境に優しい農業の推進

東京農業が安全・安心な農産物を生産し、地域に調和して持続的に発展していくためには、環境に優しい農業を推進する必要がある。このため、農薬の使用量の低減や、堆肥を使用した土作りによる化学肥料の低減など、生産性を確保しつつも環境への負荷をできる限り抑えた環境保全型農業への取組をすべての農業者とともに推進していくべきである。

① 環境保全型農業の技術開発と普及

環境負荷を低減するための農業生産技術の開発を進めるとともに、農業者に対して、肥培管理を適切に行うための土壌診断や、環境保全型農業に係る技術支援を充実していく。また、農業者のIPM技術等の導入のための施設整備を支援するなど、環境保全型農業を普及・促進していく。

② 環境保全型農業の推進のための制度の充実

東京都生産情報提供食品事業者登録制度や特別栽培農産物認証制度、エコファーマー認証制度、さらに有機JASの認定制度等、都では農産物の安全・安心の確保や環境保全型農業に関係する多くの制度を実施している。

このうち、都が認証に関わるものについては見直しを行い、農業者が取り組みやすく、消費者に理解しやすい仕組みとなるよう制度を再構築するとともに、都民に対しては、都や農業者のこうした取組について広くPRし、理解の促進を図っていく。

(4) 植物防疫・家畜防疫対策等の強化

平成21年、東京において、農業生産に甚大な被害を与えるウメ輪紋ウイルス（PPV）病の発生が国内で初めて確認された。また、高病原性鳥インフルエンザや口蹄疫等、重大な家畜伝染病が国内で発生しており、都内でも、これらの発生リスクは高まっている。さらに、山村・島しょ地域等においては、野生鳥獣による農作物被害が多発しており、農家の生産意欲を著しく低下させている。

農業者が安心して農畜産物を生産するためには、こうした農作物病虫害や家畜伝染病、野生鳥獣害の発生防止対策や発生時における迅速な対応が必要である。

① 農産物を安心して生産できる環境の整備

農作物の病虫害の発生を事前に予測する発生予察の精度向上と、病虫害に関する情報発信の充実、発生時の対応策についての現地指導の徹底などにより、様々な病虫害の発生を最低限に抑えていく。特に、PPV等の重要病虫害の発生に対しては、迅速に対応できる体制を整備・強化する。

② 畜産物を安心して生産できる環境の整備

高病原性鳥インフルエンザや口蹄疫等の家畜伝染病は、畜産経営に甚大な被害を与えるばかりでなく、人への感染が危惧されるものもあることから、防疫対策の充実、発生時における蔓延防止のための農場の家畜衛生管理と診断業務などの危機管理体制を強化しなければならない。また、農場における疾病発生リスク低減のための消毒施設の設置など、現地指導を強化していく。

③ 農作物の獣害防止対策の強化

農家の生産意欲を著しく減退させるイノシシやサル、ハクビシン等による農作物被害を減少させるため、鳥獣保護や生物多様性の維持にも配慮し

つつ、東京都獣害対策基本計画や外来生物法に基づき、対象獣の侵入を防止するための電気柵の設置や捕獲、生息調査等を実施していく。

また、効果的な獣害防止対策のための現地指導の強化と事業効果の検証を行っていく。

3 豊かな都民生活と快適な都市環境への積極的貢献

(1) 農業・農地の多面的機能を発揮したまちづくりの推進

農業・農地が、豊かな都民生活や快適な都市環境の形成に積極的に貢献するとともに、都民と農業者が一緒になって農地を保全していくため、レクリエーション、コミュニティー、教育、環境保全など、農業・農地の持つ多面的機能を一層開拓・発揮していく。また、東日本大震災を契機とした都民の防災意識の高まりの中で、農業・農地の防災機能を発揮する取組により安全・安心なまちづくりに貢献していくべきである。

① 農業・農地を活かしたまちづくりの推進

現在、都では、まちづくりの中で農業・農地の多面的機能を一層開拓・発揮するための仕組みづくりや施設整備などを支援するモデル事業を実施している。この事業の実績や効果を検証し、今後さらに、自治体や農業者などによる農業・農地を活かしたまちづくりに向けた取組が促進されるよう支援していく。

② 都民と農業のふれあいの場の充実

農業者の指導のもとに都民が農作業を行うことができ、コミュニティーの場でもある農業体験農園や、農とふれあえる観光農園などの開設を推進するとともに、農業に参画したい都民のための援農ボランティア制度を充実し、農のあるライフスタイルを都民に提供していく。

また、高齢者の健康維持や障害者の機能回復、職業訓練の場としての農園など、福祉分野と連携した農業の展開も進めていく。

③ 農業・農地の防災機能の発揮

今後発生が想定されている大規模災害時に、自治体と農業団体等との間で締結する協定などに基づき、農地を一時的な避難場所や仮設住宅用地として活用したり、栽培されている農産物を緊急食料として、また、防災兼

用農業用井戸を活用して生活用水を地域住民に供給できる体制を整備し、農地や農業用施設が災害に強いまちづくりの中で、積極的な役割を果たしていくための取組を一層推進する。

④ 美しい農の景観の創出

手入れの行き届いた農地や農家の屋敷林などの農の景観は、人々にやすらぎや季節感、開放感などをもたらし、地域の魅力をつくる重要な資源である。このため、景観に配慮した農業生産基盤の整備や各種都市計画的手法の活用などにより美しい農の景観の創出に努めていく。

また、東京に残された里山や水田は、環境保全や景観形成、自然教育、歴史文化の継承など、貴重で多面的な機能を持っていることから、できる限り保全することとし、そのための小規模な農道の整備や農業用水路の保全などに努めていく。

(2) 都内産農産物や農業体験を通じた食育の推進

生涯を通じて心身を健康に保ち、豊かな人間性を育てていくためには、都民一人ひとりが自らの食について考え、健全な食生活を実践することが大切である。

このため、子供から大人まで、それぞれの環境に応じた食育を推進するとともに、区市町村やNPO等、多様な食育活動を展開する主体と連携し、幅広い食育の取組を展開していく必要がある。

① 学校給食や農業体験による食育の推進

農地のない都心部も含めて都内の小中学校の学校給食に、都内産農産物を供給していく仕組みを整備し、都内産食材を使った食育の推進を図る。

また、子供たちが農作業を体験することは、農業に親しみ、自然への理解を深め、食育を推進する上で大変意義があることから、区市町村や農業協同組合、学校、農業者などと連携して、子供たちの農業体験学習を進めていく仕組みの充実を図る。

② 幅広い情報発信による食への理解促進

都内産農産物について、生産地や料理法などの情報を発信し、消費者に広く利活用してもらうことにより、生産から消費に至るまでの食への理解

を促していく。また、東京うどやコマツナをはじめ、古くから受け継がれてきた東京特産野菜についてもその歴史などを幅広く紹介することで、食についての理解を促進していく。

③ 多様な食育活動の展開

都民の身近にある東京農業とのふれあいや、都内産農産物の学校給食への提供などの推進に加え、自治体や農業者、NPOなど幅広い食育の推進主体を支援し連携すること等を通じて、多様な食育活動を推進していく。

また、各種イベント等を開催し、食育活動をアピールするとともに、食育推進団体のネットワークを構築していく。

(3) 都内産緑化植物で都市緑化を推進

東京は全国有数の植木の産地であり、花き園芸は東京農業の重要な位置を占めている。都は現在、東京を緑あふれるまちとして再生するため、全庁をあげて緑の保全と創出に取り組んでいるものの、都内産緑化植物は十分に活用されていない。

このため、こうした都内産緑化植物で東京の緑化を推進する「花と植木の地産地消」を進め、生産現場の緑と緑化現場の緑の両面から、東京の緑の確保と創出に取り組んでいくべきである。

① 新たな緑化植物等の開発と研究

花と植木について、都民の暮らしや都市の緑化場面に応じた新樹種や新品種、新商品を研究・開発するとともに、屋上緑化や壁面緑化の推進のほか、室内緑化など新たな利活用を提案し、消費の拡大と生産の振興を図っていく。

② 花と植木の地産地消の推進

都内産緑化植物を都の公共事業等で積極的に活用するほか、生産・販売情報の発信や流通システムの充実・強化、緑化植物や花を活用した「緑育」や「花育」といった新たな取組などにより、花と植木の地産地消と生産流通の拡大を図っていく。

(4) 都民とともにつくり育てる東京農業の推進

東京農業が都民生活に密着し持続的に発展していくには、都民の理解と協力が不可欠である。このため、都民への東京農業に関する情報発信の強化や、都民と東京農業の交流の促進、都民とともに東京農業をつくり育てる仕組みの充実を図っていくべきである。

① 都民への東京農業に関する情報発信の充実

農産物共同直売所等を地域農業の情報発信の拠点とするとともに、WEBサイトや情報誌など、様々な媒体を通じて東京農業に関する情報発信を充実・強化し、都民に都内各地域の農産物や加工品の生産・販売情報、東京特産食材使用店や農業体験農園、観光農園などの情報を積極的に提供していく。

② 都民と東京農業の交流のネットワークづくり

東京の都市地域、山村地域、島しょ地域等で、都民が農とふれあい、体験し、楽しめるよう、地域における観光農園や特産農産物の販売店、農業関連のイベントなどを紹介する情報誌や散策マップ、案内板など、都民の東京農業へのアクセスを整備することにより、農を通じた人の交流を活発化し、地域の活性化を促進する。また、今後、都民が東京農業を理解し、様々な農産物にふれあい、農業体験を楽しめるよう、都民と東京農業の交流の拠点づくりについても検討していく。

③ 都民とともに東京農業をつくり育てる仕組みづくり

東京における農業・農地の意義と役割、現状と課題などについて、都民に積極的に情報提供し、都民と農業者の相互理解を深める取組を推進していく。

また、東京農業や都の農業政策について、都民や農業者、行政などが一緒になって意見交換をする機会の充実や都政モニターアンケートの活用などにより、都民や農業者の声を活かしながら東京農業をつくり育てる仕組みを充実していく。

第3章 都市農業・農地に係る制度の改善

1 都市農業・農地の現状と再評価の動き

(1) 農業者の危機意識と経営向上への意欲

都内の市街化区域内農地は減少に歯止めがかからず、特に宅地化農地は大きく減少をしている。

そのような中であって、市街化区域内で農業を営む認定農業者へのアンケート調査（571人が回答）によると、生産緑地指定の面積要件に満たない500㎡未満の農地を所有している農業者は69%で、その内、生産緑地指定の面積要件が引き下げられれば、追加指定を希望するとした農業者が46%となっている。

500㎡未満の面積であっても、都市における農業経営に必要な、貴重な生産基盤である農地が、相当数存在していることが伺える。

一方、農家に相続が発生した際、所有する農地や農業用施設用地などに宅地並みの相続税が課せられる。生産緑地の指定を受けている農地は、納税猶予制度の対象となるが、生産緑地指定の面積要件に満たない農地や農業用施設用地は対象とならないため、地価の高い東京では高額な相続税が課せられる。このため、相続税の支払いのために、農地を売却せざるを得ない状況も発生している。

同調査の結果によると、相続が発生した場合の今後の農業経営については、農業者の56%が「農業経営を縮小」、17%が「営農継続が困難、農業をやめざるをえない」と回答しており、相続に伴う税負担の大きさが、都市農業を継続する上で極めて大きな問題となっていることが伺える。

多くの農業者が経営継続に危機感を募らせている中、農地の借り入れによる規模の拡大を指向する、経営向上に意欲的な農業者もいる。

都外を含め、市街化調整区域などで農地の借り入れ意向のある農業者が18%、特に若い世代ほど多い傾向となっている。

また、納税猶予制度との関係から実質的に貸借ができない市街化区域内の生産緑地について、貸借が可能となる措置が採られた場合の借り受けの意向は34%となっている。

(2) 都市農業・農地に関する国の動向

都市住民の都市農業・農地への期待の高まりや、人口減少時代という社

会状況の大きな転換点を迎え、国においても都市農業・農地を再評価し、都市における農業・農地を持続的な存在として、その役割を活かしていこうとする政策転換の兆しが見られる。

① 住生活基本計画（全国計画 平成18年9月、平成23年3月改定 国土交通省）

大都市圏において「市街化区域内農地については、市街地内の貴重な緑地資源であることを十分に認識し、保全を視野に入れ、農地と住宅地が調和したまちづくりなど計画的な利用を図る。」

② 社会資本整備審議会（都市政策の基本的な課題と方向小委員会報告 平成21年6月 国土交通省）

「都市と農地を対立する構図で捉える視点から脱却し、都市近郊や都市内の農地について、農業生産機能を中心に、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、広い視野で検討していくべき。」

③ 社会資本整備審議会（都市計画制度小委員会経過報告 平成23年2月 国土交通省）

「市街化区域概念の見直しと併せて農業政策と再結合し、都市農業を持続可能なものとしていくため、都市住民の参画も得た都市農業の特性に応じた取組を進めることは、都市計画のあり方として大きな意義を有する。」

④ 食料・農業・農村基本計画（平成22年3月 農林水産省）

「都市農業を守り、持続可能な振興を図るための取組を推進する。このため、これまでの都市農地の保全や都市農業の振興に関連する制度の見直しを検討する。」

2 都市農業・農地の位置づけの明確化

都市農業は、安全で安心な農産物の供給ばかりでなく、レクリエーションや身近な食育の場となるほか、農業生産の基盤である都市農地は、ヒートアイランド現象の緩和や緑地空間の提供などの都市環境の保全、災害に備えたオープンスペースを提供するなど、都市住民の生活に密着した存在として、様々な機能を果たしている。

都市において、農業・農地が有用で持続可能な存在として、その機能を発

揮し続けていくためには、都市農業・農地を都市政策と農業政策の両面から明確に位置づける必要がある。

そのためには、都市農業の振興と都市農地の保全に関して、政府が採るべき法制上の措置等を規定する「基本法」の制定が望ましい。

(1) 都市政策としての都市農地の位置づけ

都市農地が保全され、その多面的機能が将来にわたり発揮されるためには、都市政策として、緑地やオープンスペースとしての評価にとどまらず、都市農地が果たしている様々な役割を積極的に評価し、都市に有用な存在として明確に位置づけ、保全していく必要がある。

(2) 農業政策としての都市農業の位置づけ

都市農業は、農作物を生産し供給するという基本的な機能にとどまらず、都市に立地することによる様々な多面的機能を果たしている。

農業政策として、都市における農業の役割を十分に評価し、都市農業を将来にわたって継続されるべき存在として明確に位置づけ、農業振興を図っていく必要がある。

3 都市農業・農地の制度の改善

(1) 生産緑地制度の改善

生産緑地は、都市農地の持つ緑地機能に着目し、保全を図るものとして都市計画の地域地区に位置づけられたもので、相続税や固定資産税などの税制面の措置とともに、都市農地の保全と農業経営の安定のために定着した制度となっている。

一方、都市農地は、小規模であっても、農業経営上重要な生産基盤であり、また、緑地機能にとどまらず多様な機能を果たしている。

このため、生産緑地指定の面積要件は、緑地としての機能の観点からだけでなく、地域の実情や農業経営上の必要性を配慮し、引き下げを可能とすべきである。

(2) 「特定貸付け」制度の生産緑地への適用拡大

「特定貸付け」制度は、農地の貸し借りをしやすくし、農地の効率的な利用を促進することを目的に、平成 21 年の農地法等の改正に伴い創設さ

れた措置で、農業経営基盤強化促進法に基づいて農地を貸し付けた場合には、相続税の納税猶予が継続あるいは適用を受けられるというもので、市街化区域外の農地が対象となっている。

「意欲ある農業者に対し、農地の権利取得を促進すること」や「借地による農業経営の法人化の促進」など、農地の効率的な利用を確保し、経営体の強化を図るという課題は、地方、都市部を問わず重要な課題である。

農業政策として、都市農業を維持し振興を図るため、一般農地と同様に生産緑地が「特定貸付け」制度の対象となるよう、農業経営基盤強化促進法に基づく貸付等を可能とすべきである。

(3) 相続税納税猶予制度の適用拡大など相続税の負担軽減措置

生産緑地は、相続税納税猶予制度の対象となる一方で、農業経営上不可欠な集出荷施設や農機具倉庫等の農業用施設用地、防風や堆肥確保のための屋敷林や平地林は対象外である。

そのため、相続税が高額となり、農地を手放さざるを得ないなど農業経営の承継の障害となっている。

都市農業の経営承継を円滑にするためには、農地に限られていた納税猶予制度の適用を、一定の土地利用制限の下、農業経営に必要な農業用施設用地等にも拡大するなど、相続税の負担軽減措置を講ずる必要がある。

4 都市農業の振興と貴重な都市農地の保全に向けて

都市住民の都市農業・農地に対する期待の高まりや、人口減少時代の到来という社会情勢の歴史的な変化を背景として、都市農業・農地が過渡的な存在ではなく、都市に有用な存在として、その機能が十分に発揮され、都市と農業が将来にわたり共生していくという、新たな都市の姿が求められている。

その実現に向け、農業経営を継続したいと願う都市の農業者が安心して農業を営めるよう、都は、制度の改善について、都民の理解を得ながら、国にその実現を強く働きかけていかなければならない。

もとより、上記の制度改善のみで、都市農地の減少を止めることは困難であり、さらなる検討も必要である。

しかし、今、都市農地保全に一步を踏み出さなければ、農業・農地を活かしたまちづくりの機会は、永遠に失われてしまう。

国においては、こうした都市農業の実情を理解し、都市農業が持続的に役

割を果たせるよう、都市農業振興施策の拡充と都市農地の保全に向けた新たな制度改善に、省庁横断的に速やかに取り組むべきである。

第4章 新たな東京農業の展開を図る体制づくり

東京農業が、都民生活に密着した産業として発展していくためには、都民のニーズに最大限応えながら、都市と共生し、都民の理解と協力のもとに農業振興施策を推進していくことが重要である。

このため、農業者や都民、行政などが連携、協力し、次のように、それぞれの役割を發揮しながら東京農業の振興を図っていくべきである。

1 農業者や農業団体の役割

(1) 農業者

農業者は、都民からの期待が大きい新鮮で安全・安心な農産物の生産に努め、その生産情報を積極的に提供していく。

また、各農業者が経営の改善や農地の利活用の促進に努めるとともに、東京における農業・農地の果たす多面的機能を十分に認識し、都民との交流や美しい農業景観に配慮した生産活動、防災拠点としての位置づけなど、農業・農地が地域に一層貢献する取組を進めていく。

(2) 農業団体

農業委員会は、農地の適正管理や利活用の促進、担い手の確保・育成、地域の農政推進において、主体的な活動をさらに充実させていく。また、農業会議は、それらの農業委員会活動を広域的に推進する仕組みを充実させ、農地の利活用や新規就農を一層促進していく。

農業協同組合は、営農指導体制を充実強化し、農家子弟の就農意欲を喚起する取組や、農業者の経営のサポートを行うとともに、多様な経営環境にある農業者を取りまとめ、地域農業の活性化に努める。また、農産物共同直売所の運営や子どもたちの農業体験の場の提供、農業・農地による防災協力など、農業を通じて積極的に地域貢献していく。

2 都民の役割

都民が農業者とのコミュニケーションを深め、東京の農業者の抱える課題を理解し、それを行動に表すことは、農業者を支える大きな力となる。

地域に開設されている農産物直売所で地元の農産物を購入したり、農業者が開設している農業体験農園・観光農園などを活用したり、新規就農や援農

ボランティアを含め、多様な担い手の一員として東京農業を支えるなど、都民の主体的な参画が重要である。

また、東京農業を魅力あるものとするためには、子どもや高齢者、障害者、NPOなど、幅広い都民との関わりを深めていくことも大切である。

都市農業・農地に係る制度についても理解を深め、その課題を農業者と共有していく。

3 都、区市町村、国の役割

(1) 東京都

都は、東京農業の課題に対し、都民や農業者、区市町村、農業団体などと連携を強化し、都内各地域の特性に応じた振興施策を展開していく。

また、技術革新の著しい今日、東京農業の発展に必要な新技術の開発・導入や農業者への普及指導を充実していく。

さらに、安全安心の確保や食育の推進、都市農地の保全などの様々な分野で、多角的に対策を講じていくため、都庁内関係局との連携を一層強化する。

国に対しては、様々な施策について連携を図りつつ、都市農業・農地に係る制度問題などについては、その改善を強く求めていく。

(2) 区市町村

区市町村は、基礎自治体として農業振興を図るため、地域の特性を踏まえた農業振興計画を策定し、都の施策の活用や独自のきめ細かな振興施策を展開していく。

また、農業・農地をまちづくりの中に位置づけ、農地の保全を図っていく取組などについては、多角的に施策を講じていく必要があることから、区市町村内の部局連携に努める。

(3) 国

日本の農業は、様々な立地条件と多様な農業経営のもとで展開され、それぞれの農業が食料自給率の確保や地域経済に貢献するとともに、その多面的機能は地域の暮らしや環境などに重要な役割を果たしている。

国は、多様な農業により日本の農業が支えられていることを踏まえ、営農活動が活発に行われている都市農業についても、農業者が農業経営を継

続できるよう制度改善や振興施策の充実に努めるなど、地域の特性を考慮した施策展開を図る必要がある。