

1

東京農業をめぐる社会情勢の変化

(1) 東京農業を取り巻く状況

近年の食に対する消費者の意識の変化とともに、生産者の顔が見える新鮮で安全安心な地場産農畜産物を求める声は益々高まっています。加えて、農業・農地は、食料を生産するほか、災害時の避難場所等としての防災機能や、ヒートアイランド現象の緩和等の環境機能、児童・生徒の食育等の教育機能など、様々な多面的機能を有していることから、人や住宅が密集する都市における評価が一層高まっています。

その一方で、海外から安価な農産物の大量輸入による農産物価格の低迷や生産コストの上昇などによる収益性の悪化、さらには、市街化区域内の農地などにかかる固定資産税や、相続時の重い相続税負担のため、就農意欲が低下し、後継者の確保も難しいことから、農業者の高齢化が進行し、農家数や農地面積が減少するなど、東京農業は将来への大きな不安を抱えています。

東京における都市農業・農地の多面的機能と評価額

平成28年度 政策調査「都市農業・農地が有する多面的機能の経済的評価に関する調査」
(東京都産業労働局)



※1：生産波及効果は、市街化区域内の農地における農業産出額を推計した上で、農産物の生産に伴う波及効果の大きさについて産業連関分析を用いて算出した金額です。

※2：公益的機能の評価額は、CVM 調査において求められた 31,466 円/年という農地の維持のために支払うことができる世帯あたりの費用の平均値に、世帯数をかけたものです。

(2) 都市農業に関する動き

都は、都市農業を将来にわたって安定的に継続していくため、都市農業・農地に係る制度改善と税制改正を国へ要望してきました。平成27年3月には、都市農業の振興と都市農地の保全に向けた制度改善について国家戦略特別区域の提案を行いました。

また、国においても、農林水産省が「都市農業振興に関する検討会」、国土交通省が「社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 都市計画制度小委員会」を設け、都市農業の在り方や、市街化区域内農地の位置付けについて議論がなされてきました。

こうした中、平成27年4月に、「都市農業振興基本法」（以下、「基本法」という。）が制定され、都市農業の振興に対する基本理念が定められました。さらに、平成28年5月に、基本法第9条に基づく「都市農業振興基本計画」（以下、「基本計画」という。）が平成28年5月に閣議決定され、都市農業の振興と農地保全に関する国の基本的な考え方が示されるなど、都市農業が安定的に継続できる環境が整いつつあり、東京農業は大きな転機を迎えています。

「都市農業振興基本法」の制定

「都市農業振興基本法（平成27年法律第14号）」は都市農業の安定的な継続を図るとともに、都市農業の多様な機能の発揮を通じ良好な都市環境の形成に資することを目的として制定されました。（平成27年4月22日施行）

「都市農業振興基本法」

（目的）

第一条 この法律は、都市農業の振興に関し、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、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。

（都市農業振興基本計画）

第九条 政府は、都市農業の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、都市農業振興基本計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならない。

「都市農業振興基本計画」

都市農業振興基本計画（平成28年5月13日に閣議決定）では、都市農業振興に関する新たな施策の方向性として、“担い手の確保”、“土地の確保”、“農業施策の本格展開”が示され、講ずべき施策の具体的な内容が提示されました。

「都市農業振興基本計画」

第2 都市農業の振興に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

- 1 農産物を供給する機能の向上並びに担い手の育成及び確保
- 2 防災、良好な景観の形成並びに国土及び環境の保全等の機能の発揮
- 3 的確な土地利用に関する計画の策定等
- 4 税制上の措置
- 5 農産物の地元での消費の促進
- 6 農作業を体験することができる環境の整備等
- 7 学校教育における農作業の体験の機会の充実等
- 8 国民の理解と関心の増進
- 9 都市住民による農業に関する知識及び技術の習得の促進等
- 10 調査研究の推進

2

東京農業の現状と課題

（1）東京農業の現状と特色

東京農業は、都市化による農地の減少や収益性の悪化、担い手不足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経営を展開し、都民に貢献しています。

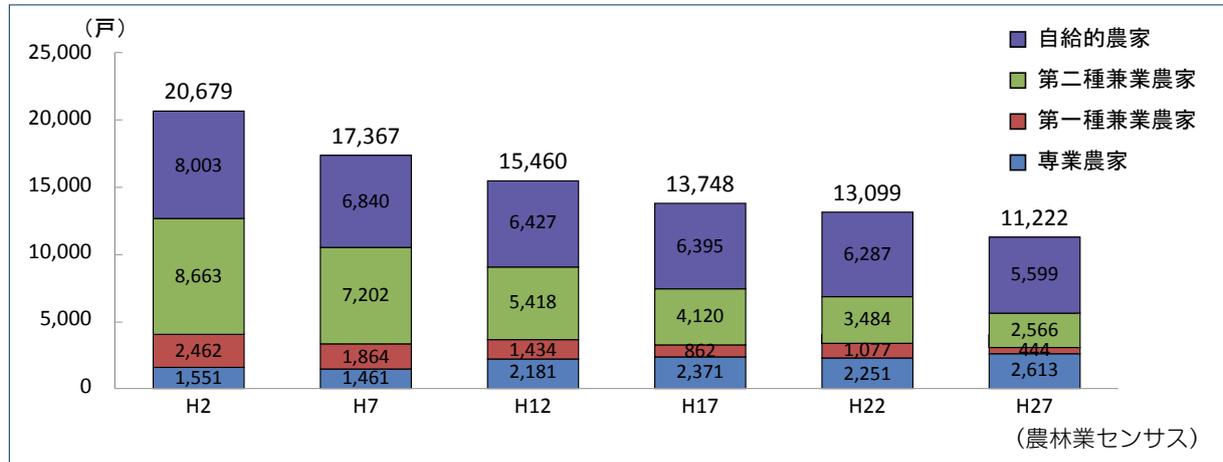
① 意欲的な農業者の増加

東京の農業者の平均年齢は63.9歳（平成27年）で、10年間で3.3歳上昇し、高齢化が進んでいますが、新品種や新技術の導入、販路の開拓など、創意工夫による経営改善に取り組む農業者は増加しています。区市町村の認定を受けて経営改善に取り組む「認定農業者」は1,506経営体（平成28年3月現在）となっており、10年間で2.1倍に増加し、地域の農業を支える農業者として期待されています。

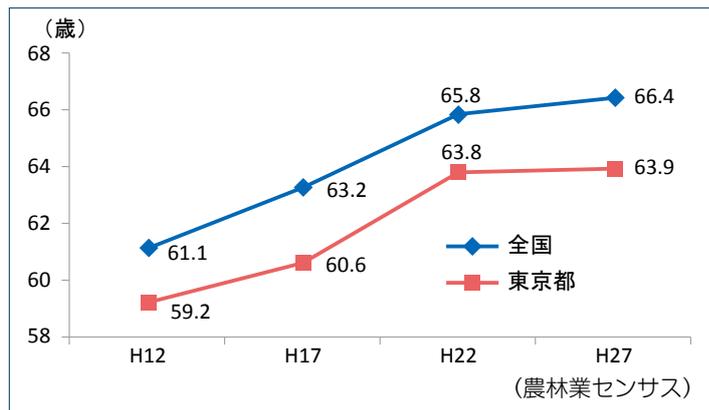
また、東京は農地や住宅の確保が困難で新規就農者の参入が難しい状況にありますが、近年、非農家出身者が都内の農地を借りて農業を始める事例もみられ、今後、

こうした新規就農者の増加に期待が寄せられています。

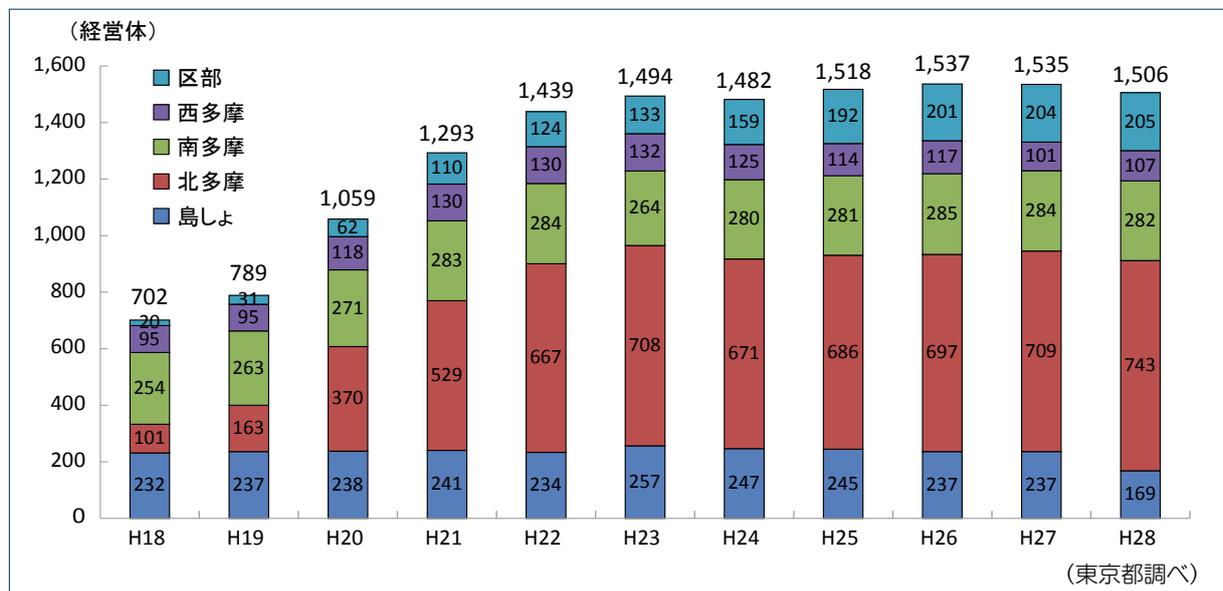
農家数の推移



農業者（農業就業人口）の平均年齢の推移



認定農業者数の推移

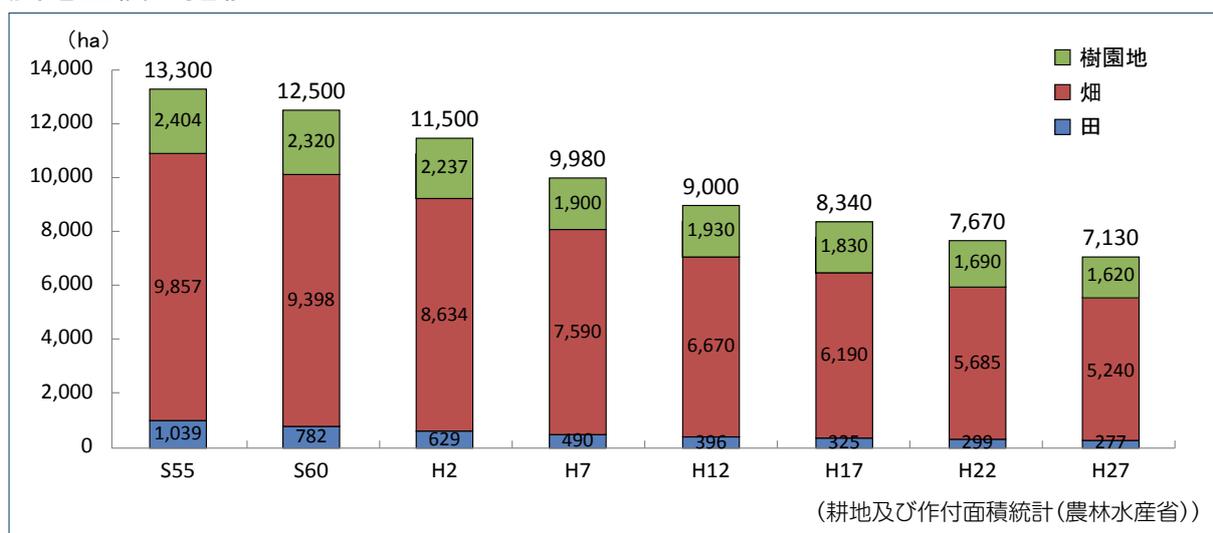


② 減少が進む農地

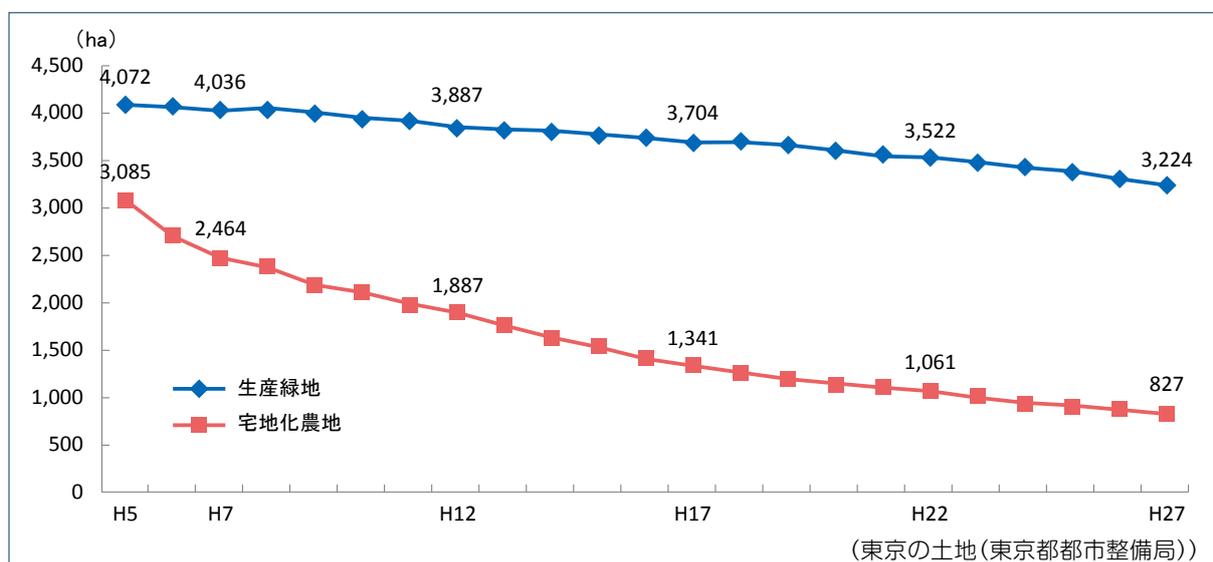
緑豊かな農地は、生活環境に潤いと安らぎを与え、都市に不可欠な防災空間となるなど、都民生活に多くの役割を果たしています。しかし、都内の農地は、都市化の影響や相続などを契機として年々減少を続けており、農地が果たすさまざまな機能が損なわれることが懸念されています。

都内では、平成17年からの10年間で1,210haの農地が失われ、平成27年の農地面積は7,130ha（減少率14.5%）となっています。このうち、市街化区域内では、10年間で993.6haの農地が失われ、農地面積は4,051.5ha（減少率19.7%）となっています。特に、宅地化農地の減少率は38.3%で、一部の区市では宅地化農地から生産緑地の追加指定を行っています。農地全体では減少に歯止めがかからない状況となっています。

農地面積の推移



生産緑地と宅地化農地の面積の推移



③ 環境保全型農業と地産地消の潮流

都では、土づくりや化学農薬・化学肥料の削減など環境保全型農業の技術により生産される農産物を認証する「東京都エコ農産物認証制度」を平成25年度に開始し、平成28年度までに生産者数480人、農産物数（延べ）2,593点を認証しています。

また、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都民への直売など、多様なルートで都民に供給されていますが、新鮮な農産物を求める消費者ニーズの高まりから、各地域で共同直売所の設置が進み、平成7年には都内19か所であった共同直売所は、平成27年には3倍の57か所に増加し、流通の形態は都民への直売が7割以上となっています。

また、都内の小中学校のうち、平成26年に都内産食材を学校給食に年間1回でも使用したことがある学校は90%に上るなど、地産地消が進んでいます。加えて、子供たちの農業体験学習など、地域農業と連携した食育活動が活発になっています。

学校給食に地元産食材を使用している都内の小・中学校（平成26年度実績）

| | 小学校 | | | 中学校 | | |
|-------|---------------------|---------------------|-----------|---------------------|---------------------|-----------|
| | 完全給食 実施校数 (校) | 地元産食材 を使用 (校) | 割合 (%) | 完全給食 実施校数 (校) | 地元産食材 を使用 (校) | 割合 (%) |
| 区 部 | 839 | 699 | 83.3 | 382 | 346 | 90.6 |
| 市 部 | 428 | 427 | 99.8 | 205 | 201 | 98.0 |
| 町 村 部 | 24 | 24 | 100.0 | 20 | 20 | 100.0 |
| 全 都 計 | 1,291 | 1,150 | 89.1 | 607 | 567 | 93.4 |

（「平成27年度 東京都における学校給食の実態」（東京都教育委員会））

※ 「地元産食材を使用」は都内産食材を学校給食に年間1回でも使用したことを指す。

④ 多様な農業経営の展開

東京では、島しょ地域、中山間地域、都市周辺地域や都市地域で、それぞれ地域の特性を活かした特色ある農業が営まれています。

島しょ地域では、温暖な気候等を活かした切葉や熱帯果樹など、それぞれの島の特徴を活かした特産物が生産されています。

中山間地域では、山間部においてワサビやジャガイモなどの特産野菜が生産されています。

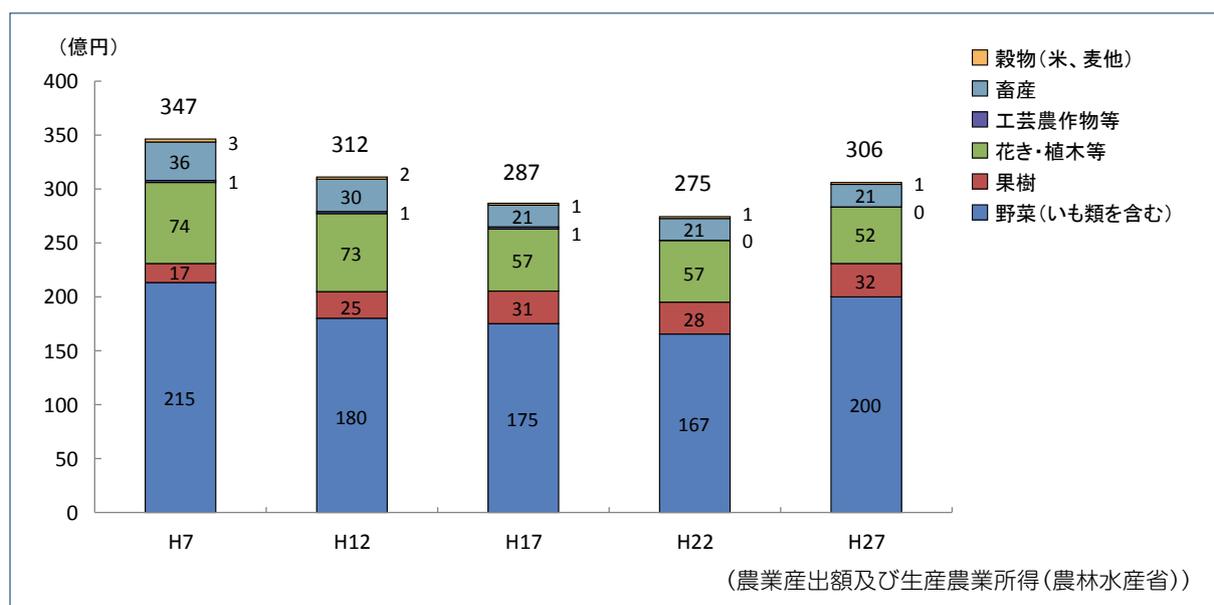
都市周辺地域では、農業振興地域を含む比較的まとまった農地で、スイートコーンやキャベツなどの露地野菜のほか、茶や果実、畜産物など多様な農畜産物が生産されています。

都市地域では、狭小な農地を最大限に活用した施設でコマツナやトマトなどが栽培されており、収益性の高い農業が展開されています。

生産品目は、都の農業産出額 306 億円（平成 27 年）の約 65%を野菜類が占めています。野菜以外にも果樹類や花き・植木類、畜産物など幅広く生産され、バラエティの豊かさが東京農業の特徴となっています。また、大消費地にある利点を活かし、加工・直売・観光にわたる多角的経営など、多様な農業経営が展開されています。

さらに、新たな経営形態として注目される農業体験農園は、農業を体験したいという都民ニーズにマッチし、都市地域を中心に 27 年度末現在 107 か所開設されており、この 5 年間で 1.4 倍に増加するなど着実に拡大しています。

農業産出額の推移



農業体験農園

| | 農園数 | 総区画数 (区画)※ | 全体面積 (ha) |
|-------|-----|---------------|--------------|
| 区 部 | 28 | 2,258 | 9.1 |
| 北 多 摩 | 61 | 3,066 | 12.8 |
| 南 多 摩 | 15 | 481 | 2.9 |
| 西 多 摩 | 3 | 85 | 0.4 |
| 島 し よ | 0 | 0 | 0 |
| 合 計 | 107 | 5,890 | 25.2 |

(平成 28 年 3 月末現在 (東京都調べ))

農業体験農園とは、農業者（農地所有者）が自ら農業経営の一環として開設する農園で、農業者の指導の下、利用者が様々な農作業を年間通じて体験することができます。

※「総区画数」は非区画方式を除く値。

市民農園

| | 農園数 | 総区画数 (区画) | 全体面積 (ha) |
|-------|-----|--------------|--------------|
| 区 部 | 201 | 11,572 | 27.5 |
| 北 多 摩 | 128 | 8,302 | 16.5 |
| 南 多 摩 | 69 | 3,241 | 12.8 |
| 西 多 摩 | 47 | 2,541 | 7.4 |
| 島 し よ | 2 | 13 | 1.9 |
| 合 計 | 447 | 25,669 | 66.0 |

(平成 28 年 3 月末現在 (東京都調べ))

市民農園とは、区市町村や農業協同組合等が農業者（農地所有者）から農地を借り受け、10～15㎡程度の小区画に区切り、都市住民のレクリエーションの場として開設する農園です。利用者自身が何を作るか考え、比較的自由に農作物を栽培することができます。

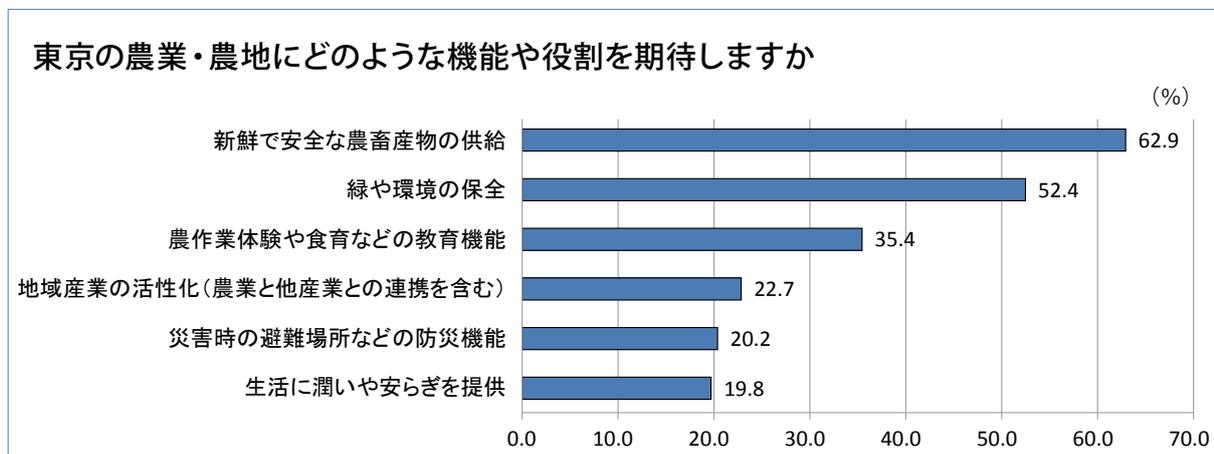
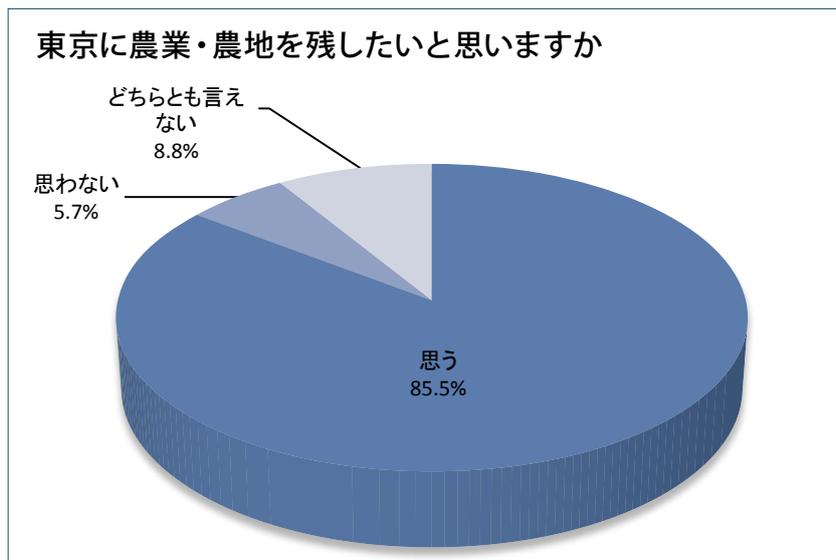
⑤ 都民の意識

平成 27 年度インターネット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 85.5%であり、平成 21 年度調査の 84.6%を上回りました。また、「東京の農業・農地に期待する機能・役割」では、「新鮮で安全な農畜産物の供給」62.9%、「緑や環境の保全」52.4%、「農作業体験や食育などの教育機能」35.4%と上位を占めています。さらに、「災害時の避難場所などの防災機能」については、平成 21 年の 13.0%から 20.2%へ増加するなど、東京農業に対する都民の期待は高まっています。

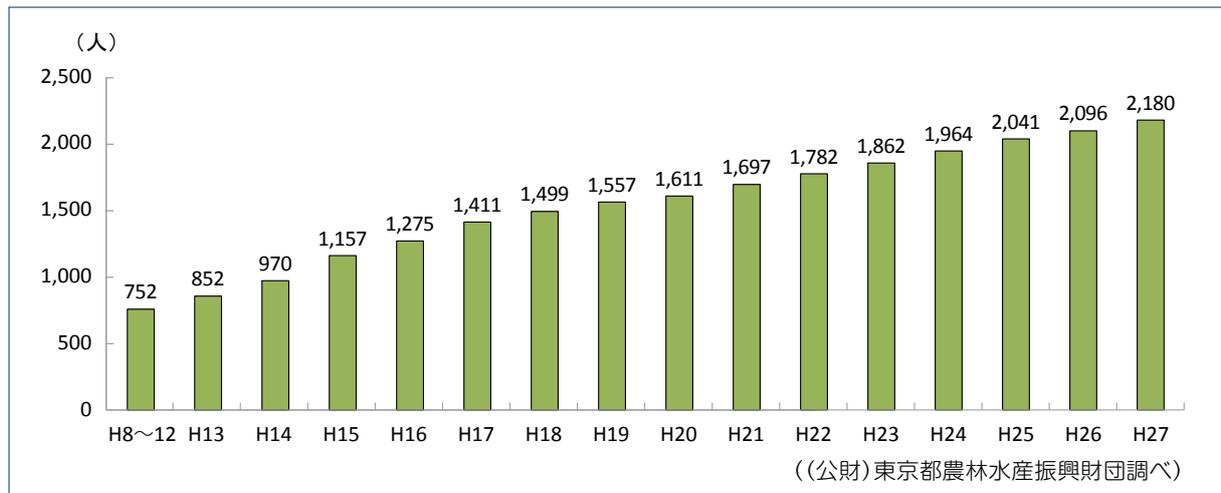
こうした都民の意識の現れとして、農業に強い関心を持ち、農家の作業を手伝うことで東京農業を応援する援農ボランティアが、各地域で活躍しています。現在、公益財団法人東京都農林水産振興財団では、区市町村と連携して援農ボランティアの育成に取り組んでおり、2,180名（27年度末現在）の都民を東京農業の支え手として登録しています。

東京における農業・農地の必要性、東京の農業・農地に期待する役割

（平成27年度インターネット都政モニターアンケート『東京の農業』（東京都生活文化局）より）



援農ボランティア登録者数の推移



(2) 東京農業が抱える課題

市街化区域内農地が約6割を占める東京の農地は、農地制度や税制度上の制約、環境への配慮など、大都市特有の課題を抱えています。

① 市街化区域内の農地利用と担い手確保・育成

市街化区域内の農地は、「農業経営基盤強化促進法」に基づく農地の貸借^(注)の制度が適用されないため、貸借が困難な状況にあります。そのため、規模拡大を望む農業者の中には、やむなく自宅から比較的離れた都市周辺の市街化調整区域の農地を借り入れることにより、生産を行っている事例もあります。

また、特に小規模な農家は十分な収益を得ることが難しいため、後継者の確保が難しくなっています。

(注)「農業経営基盤強化促進法」に基づく農地の貸借：意欲ある農業者に対する農用地の利用集積等を目的とした法律。同法に基づいて市町村が定める農用地利用集積計画により設定された農地の貸借については、期間が満了すれば農地の貸し手へ農地が自動的に返還されるため、貸し手は安心して農地を貸し出すことができ、農地の貸借が促進される。

② 都市農地保全と多面的機能の発揮

東京農業は、収益性の悪化や農業者の高齢化、後継者の不足など、我が国の農業に共通する課題に加え、都市化に伴う生産環境の悪化や、相続税などの重い税負担といった大都市特有の課題を抱えているため、個々の農業者の努力だけでは都市農地を保全していくことが困難な状況となっており、毎年100ha以上の農地が減少しています。

また、農業の多面的機能を発揮している場合でも、例えば、子供たちの食育活動として有意義な学童農園の中には、協力する農業者に労力や経費面で、多くの負担の上に成り立っている例も見受けられます。

③ 環境保全型農業の実践と地産地消の推進

都市農業は、消費者に身近な限られた農地で農産物を栽培するため、農薬や化学肥料、さらには輸送に係る化石燃料の低減など、環境に配慮した持続的な農業を行うことが求められています。

また、都内で地産地消を進める上で、特に、農地のない地域への都内産農畜産物の流通が課題となっています。

④ 地域毎の農業の振興

島しょ地域では、各島の自然環境を活かした農業生産が行われ、農業が基幹産業として重要な位置を占めていますが、高齢化や後継者不足が進んでおり、担い手の確保が重要な課題となっています。また、船舶や航空機による輸送は気象の影響を受けやすく、農産物の安定出荷に向けた流通手段の改善が求められています。

中山間地域では、傾斜地の多い小規模農地で営農が行われており、担い手の高齢化が進む中で、営農意欲を減退させ農地の遊休化を招くこととなる鳥獣被害の発生などが大きな問題となっており、その対策が急務となっています。

都市周辺地域では、総合的に農業の振興を図るべき「農業振興地域」を中心に、営農条件の良いまとまった農地で比較的規模の大きな農業や畜産業が行われており、生産性をさらに向上させるため、引き続き農業基盤整備や栽培施設整備を進めることが必要です。

都市地域では、狭い農地でも効率的かつ高収益な農業が行われていますが、減少する農地を保全するために必要な、都市農地に係る様々な制度改正の早期実現が求められています。