

都市と共存し、都民生活に貢献する  
力強い東京農業の新たな展開

答 申

平成28年8月

東京都農林・漁業振興対策審議会

# 目 次

都市と共存し、都民生活に貢献する力強い東京農業の新たな展開

【答申にあたって】	1
第1章 転機を迎える東京農業	2
1 農業をめぐる社会情勢の変化	2
2 東京農業の現状と課題	3
第2章 東京農業を振興する4本の柱	7
1 担い手の確保・育成と力強い農業経営の展開	7
2 農地保全と多面的機能の発揮	11
3 食の安全安心と地産地消の推進	16
4 地域の特色を活かした農業の推進	19
第3章 都市農業・農地に係る制度の改善	24
1 都市農業・農地の現状と再評価の動き	24
2 改善すべき都市農地の制度	25
3 都市農業の振興と貴重な都市農地の保全に向けて	27
第4章 力強い東京農業の実現に向けて	28
1 農業者や農業団体の努力	28
2 都民の協力	29
3 都、区市町村、国の責務	29

## 都市と共存し、都民生活に貢献する力強い東京農業の新たな展開 【答申にあたって】

東京の農業・農地は、都民の食卓に新鮮で安全安心な農畜産物を供給するとともに、環境保全や防災などの多面的機能を有しており、都市に潤いと安らぎをもたらす都民の貴重な財産となっている。

これまで都は、農業・農地による豊かな都民生活の実現と快適な都市環境への貢献に向けて、生産施設や都内産農畜産物の直売施設の整備などを支援し、大消費地の特性を活かした農業を推進するとともに、体験型農園や災害時に地域住民に生活用水を提供する防災兼用農業用井戸の整備など多面的機能の発揮についても推進してきた。しかし、農業・農地が持つ様々な機能が、相続などに伴う農地の減少により失われつつある。

一方、国においては、少子高齢化・人口減少社会に対応した都市の在り方の検討や、TPP 対策として国内農業の競争力強化の取組が進められている。また、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会を契機とした国産農畜産物の需要拡大なども期待されている。

こうした中、昨年 4 月には、「都市農業振興基本法」が制定され、都市農業の振興に関し、国や地方公共団体、都市農業者等の責務が明確にされ、各主体が施策を講じることが求められた。また、本年 5 月には「都市農業振興基本計画」が閣議決定されたことにより、これまでの都市農地の位置付けが「あって当たり前なもの」、さらには「あるべきもの」へと大きく転換されるなど、都市農業の大きな転機が訪れている。

さらに、都においては、大消費地を抱えた東京農業の持つ可能性を求めて、農家の後継者や農外からの新規就農者が、以前に比べて増加傾向にある。今まさに、将来に向けて東京農業が力強く大きな一歩を踏み出す絶好の機会であり、大都市東京の農業の持つ可能性と潜在力を一層引き出し、豊かな都民生活に貢献していくため、様々な施策を推進していくべきである。

このため、本審議会では、都市と共存し、都民生活に貢献する力強い農業を実現するため、多様な担い手の確保・育成や都市農地の保全、農業・農地の多面的機能の発揮、都市農業の持続的な発展のための制度改善の要望などについて議論を行い、今後の展開すべき東京農業の振興方向について取りまとめた。

こうした東京農業の新たな展開が、これからの日本の農業の 1 つのモデルとなり、その発展に大きく寄与することを期待している。

## 第1章 転機を迎える東京農業

### 1 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

東京農業は、都民の身近な場所で消費者ニーズに合った新鮮な農畜産物を生産しており、近年では、食の安全安心への意識の高まりとともに、地場産農畜産物を求める声に応える場面が増えている。さらに、農業・農地は、食料生産という機能のほか、防災、環境、教育など様々な‘多面的機能’を有していることから、特に人や住宅等が密集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。

しかし、全国と同様に、農産物価格の低迷や生産コストの上昇等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、相続時の多額な相続税支払いのため、就農意欲が低下し後継者の確保が難しいことから、農業者の高齢化が進行している。このため、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。

また、TPP（環太平洋パートナーシップ協定）については、海外から安価な農産物が大量に輸入されることで農産物価格の更なる下落を招くなど、都内農業者の経営への影響も懸念される。

#### (2) 都市農業に関する動き

都市農業を将来にわたって安定的に継続していくために、これまで東京都をはじめ、区市町や農業団体等は、農地・税制度の改善を国へ要望してきた。

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「都市計画制度小委員会」を設け、中間まとめを発表するなど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た。

こうした取組に加え、都市住民の農業に対する関心の高まりなど社会情勢の変化を受けて、「都市農業振興基本法」（以下、「基本法」という。）が制定され“政府は都市農業の振興に関する施策を実施するために必要な法制上、財政上、税制上、金融上の措置を講じなければならない”と定められた。さらに、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整備が整いつつあり、東京農業は大きな転機を迎えている。

## 2 東京農業の現状と課題

### (1) 東京農業の現状とその特色

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ている。

#### ① 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 16 年からの 10 年間で 1,100ha の農地が失われ、平成 26 年の農地面積は 7,290ha（減少率 13.1%）となっている。このうち、市街化区域内では、10 年間で 964ha の農地が失われ、農地面積は 4,198ha（減少率 18.7%）となっている。中でも、宅地化農地が 868ha（減少率 38.8%）と生産緑地面積 3,330ha（減少率 11.0%）に比べ大幅に減少しており、一部の区市では生産緑地の追加指定に取り組んでいるものの、全体では減少に歯止めがかからない状況となっている。

#### ② 意欲的な農業者の増加

東京の農業者は、平均年齢が 63.9 歳（平成 27 年）であり 10 年間で 3.3 歳上昇するなど高齢化が進んでいるが、一方で伝統に培われた技術に加え、新品種や新技術の導入、販路の開拓など、創意工夫により経営改善に取り組む農業者も多い。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、平成 27 年 3 月現在で 1,535 経営体となっており、10 年間で 2.3 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。

一方、地価が高く、新規就農者の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農業の担い手としての期待が寄せられている。

#### ③ 多種多様な農業経営の展開

東京では、都市地域や中山間地域、島しょ地域で、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る。都市地域では、コマツナやトマトなどの施設栽培により、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ている。

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、都市周辺の農業振興地域を含む比較的まとまった農地においては、スイートコーンやキャベツなどの露地野菜のほか、茶や果樹、畜産など多様な農畜産物が生産されている。また、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る。

生産品目は、都の農業産出額 295 億円（平成 25 年）の約 6 割を野菜類が占め、流通形態は、都民への直接販売が 7 割以上に達している。また、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。さらに、大消費地にある利点を活かし、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が展開されている。

新たな経営形態として注目される農業体験農園は、農業を理解・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 103 か所開設されており、この 5 年間で 1.5 倍になるなど着実に拡大している。

#### ④ 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 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、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 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%となっているなど、地産地消を求める流れがある。加えて、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。

#### ⑤ 都民の意識

平成 27 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 85.5%と多数であり、平成 21 年に実施した調査の 84.6%を更に上回った。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%が上位となっている。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%へと増加するなど、都民の東京農業に対する期待は高まっている。

具体的な取組として、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る。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、東京農業の支え手として 27 年度末現在で約 2,100 名の都民を登録している。

## (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、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課題を解決していく必要がある。

### ① 市街化区域内の農地利用と担い手確保・育成

東京の市街化区域内の農地では、市街化調整区域等で行われている農地の流動化制度での農地の貸借が事実上困難な状況にある。そのため、市街化区域内の担い手は、主に農地を所有している農家の後継者に限られ、規模拡大を望む農業者は、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取得、あるいは借り入れることにより、生産を行っている事例もある。

また、経営力のある農家では、その後継者が学卒後やUターン就農をしているが、一般的な農家では、他産業に比べて収入も低いことなどの理由から後継者の確保が難しくなっている。

### 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、大都市特有の問題を抱えている。そのため、毎年 100ha 以上の農地が減少しており、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いる。

また、農業を行うことにより多面的機能を発揮する取組においては、例えば、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、労力や経費面で農業者に多くの負担がかかるといった事例もある。

### ③ 環境保全型農業の実践と地産地消の推進

都市農業は、消費者の身近にある限られた農地で農産物を栽培するため、より一層の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いながら安全安心な農産物を生産することが求められている。

すでに都では、土づくりや化学農薬・化学肥料の削減などによる環境保全型農業の技術を活用して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 年度に開始しており、平成 27 年度までに生産者数 442 人、農産物数（延べ）2,627 品目を認証している。しかし、より多くの農業者がこのような環境保全型農業に取り組むよう、促していくことが課題となっている。

また、地産地消の推進にあたっては、都内産農畜産物の認知度が十分とはいえない状況にあり、特に、都内全域を対象とした地産地消を進める場合、農地のない地域への都内産農畜産物の流通が課題である。

#### ④ 地域毎の農業振興施策

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る。しかしながら、担い手の高齢化や後継者不足が進んでおり、農業後継者を育成する研修センターなどの整備を進めているものの、担い手の確保が重要な課題となっている。また、気象条件に左右される島しょ地域では、農産物の安定供給に向けた流通手段の改善が求められている。

中山間地域（都市周辺地域を含む）では、地域に適した農畜産物が生産されているが、農業生産基盤の整備や栽培施設の導入による一層の増産、新規就農者の積極的な就農支援などとともに、都市住民との交流による地域の活性化などが課題となっている。

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るが、収益性の向上や営農環境の維持のため、小規模農地の活用や農地の貸借などの仕組みづくりが課題となっている。また、併せて、都市農業・農地が持つ多面的機能の発揮、都民生活に貢献する取組の充実も課題である。



## 第2章 東京農業を振興する4本の柱

東京農業を魅力ある産業として発展させ、農地の有効活用を図っていくためには、大都市東京に立地する特色と優位性を活かして、都市と共存し、都民生活に貢献する力強い農業を展開していくことが重要である。

また、持続可能で活力ある東京農業の実現に向け、経営力の強化はもとより、担い手育成のための仕組みづくりや異業種連携による6次産業化の推進とともに、農業・農地の多面的機能の更なる発揮などが求められている。

このため、首都東京の持つポテンシャルを活かした農業施策の展開を基本的な視点として、以下の4本の柱を中心に、東京農業を積極的に振興していくべきである。

### 1 担い手の確保・育成と力強い農業経営の展開

東京農業を次代にも確実に継承していくためには、新たな担い手を含む農業後継者の確保・育成と経営力強化による収益性の高い「稼げる農業」の実現が最も重要な課題であり、都や区市町村、農業団体が一丸となって取り組んでいく必要がある。

#### (1) 多様な担い手の確保・育成

農業の振興のためには、その担い手となる農業者の確保と育成が不可欠である。東京の農業は家族経営がほとんどであり、農家の中で後継者が確保され、農業が営まれてきた。しかしながら、農業から離れていく子弟も多く、農業の担い手不足や高齢化が顕在化している。このため、農家の後継者に対する施策の充実のほか、農外からの新規参入者や企業などを新たな担い手として育成する必要もある。

##### ① 農業後継者や新たな担い手への支援

農家の後継者が円滑かつ意欲的に就農できるよう、各種情報提供や相談、研修、栽培施設等の整備支援、運転資金等のあっせん、就農後の農作物の栽培指導など、総合的な支援体制の充実・強化を図るべきである。また、農業への新規参入を希望する都民等に対しては、これらの総合的な支援に加え、農地のあっせんや地域への定着についても支援するべきである。特に、新規参入者の受入れや定着、企業やNPO法人の農業参入を進めるにあたっては、農業委員会が中心となり、地元農業者や農地の出し手などとの連携・調整を図る必要がある。

一方、将来の東京農業を中核的に担う農業者を育成するため、栽培技術や農業経営の総合的な研修について、誰にでも開かれた受入体制を構築することが求められている。

## ② 女性が活躍できる環境の整備

女性はこれまでも農業経営の中で大きな役割を担ってきたが、最近では、特に、女性の感性を活かした農産物の販売企画や加工品などの商品開発、消費者側に立った流通改善などでその活躍が注目されている。

しかしながら、女性が積極的に共同経営者として活躍するためには、農業と家庭生活との両立を図る必要があり、家族内での役割分担を明確にする家族経営協定や認定農業者の夫婦での共同申請を更に推進するとともに、女性農業者のネットワークづくりや能力開発を積極的に支援する必要がある。

また、新規学卒や他産業から新たに農業を目指す女性を一人でも増やすため、農業技術や女性にあわせた農業機械の取扱いなど、きめ細かな研修の充実と、女性が働きやすい環境づくりを推進して行くべきである。

## ③ 多様な支え手の確保・育成

農家とともに新鮮で安全な農産物等の生産を行っている援農ボランティアやパートタイマーなどの雇用労働者等は、農業の重要な支え手となるため、育成支援に向けた取組を引き続き行っていくべきである。

特に高齢者については、健康や生きがいづくりのために農作業ができるよう、農家での受入体制の整備を検討する必要がある。

また、労働力が不足し、農作業が困難になった農業者の支援に向け、JA等の農業団体が農作業受委託組織等の取組を進める必要がある。

## (2) 意欲ある農業者等の経営力の強化

東京農業が発展していくためには、1,300万人の都民を抱え、多様な産業や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、個性ある経営を展開していかなければならない。

また、TPPに関しては、農産物価格の下落などが懸念されているが、東京では、直売を主体とした野菜や花、果樹などの少量多品目生産が中心であることから、生産性向上のための施設整備や農産物の高付加価値化などにより、経営力の更なる強化に向けた支援を行っていくべきである。

### ① 先進技術を取り入れた高収益型農業の確立

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反映できるメリットを活かすとともに、限られた農地面積で最大限の収益を上げるため、ICT<sup>注1</sup>等

を活用した生産性の高い養液栽培システムや、より高品質な収穫物が期待できる果樹の根域制限栽培などの先進的な技術開発を進めるとともに、その技術を速やかに農業者へ普及するべきである。

## ② 都内産農畜産物の競争力の強化

都内産農畜産物を有利に販売していくためには、消費者ニーズや各地域の特性に適した新たな品種の開発や登録に加え、新たな栽培技術に挑む農業者に対しては、地域を越えた生産組織や生産技術を高める研究会などを開催し、全体の技術力を高め、優れた品質の農畜産物の安定供給など高品質ブランドの確立に向けた取組も必要である。

また、これらの農産物について、大都市ならではの販売方法や加工品等の新商品の開発、地域団体商標<sup>注2</sup>や地理的表示保護制度<sup>注3</sup>を活用した地域ブランド化などにより差別化、高付加価値化への取組を更に推進すべきである。

## ③ 創意工夫を凝らした農業経営の実現に向けた支援

東京の農業者の中には、将来の自らの農業展開のビジョンを持ちながらも、ノウハウが無いために実現できない農業者も多い。このような個々の農業者が抱える様々な課題に対する専門家の助言が受けられるようにするなど、その解決を図る体制の強化が必要である。

また、異業種と連携した6次産業化の推進による加工品の開発、マルシェへの出展、ファーマーズレストランの開設など、東京の強みを活かした魅力ある農業経営の展開に向け、創意工夫を凝らした取組をより一層支援する必要がある。

## ④ 農業経営力強化に向けた取組

都は、これまで認定農業者など農業経営改善計画を自ら作成して、経営の改善を目指す農業者を支援対象の中心として、ハード、ソフト両面の施策を推進してきた。今後、より一層の振興を図っていくためには、引き続き認定農業者などを中心に農業経営力の強化に向けた取組を積極的に支援するとともに、広く販売農家の経営を底上げできるような施策を充実していく必要がある。

また、企業的な経営や法人化の進展に伴い、家族以外の労働者を雇用する経営体が増加していることから、雇用者の定着、育成に向けた取組が円滑に行われるよう、労務管理や農作業事故防止などに関する対策の普及啓発が求められている。

### ⑤ 畜産農家の経営支援

畜産農家は、臭気やハエの発生といった環境問題や飼料費の高騰などにより減少傾向が続いているが、自ら行う乳製品の加工や販売、鶏卵の直売等、大消費地のメリットを活かした有利販売のほか、近隣学校の体験学習の受入など、地域に貢献する取組も見られる。

魅力ある畜産経営に向け、畜舎周辺的环境対策や野菜農家などへの畜産堆肥の供給、自給飼料の増産による生産コストの低減、生産物の高付加価値化に加え、都民との交流による畜産経営への理解促進の支援を強化する必要がある。

### (3) 施設化や基盤整備等による生産力の強化

地域の気候や地形に合った特色ある農業が行われている島しょ地域や中山間地域においては、労働力や農地の利活用に配慮しながら、地域の実情に応じた施設化や基盤整備を進める必要がある。

また、都市地域においては、限られた農地を活かし、これまで以上に効率的で生産性の高い農業の展開を図るため、積極的に施設整備を進めていく必要がある。

#### ① 施設化による生産性の向上

東京の農業者は、収益性の高い農業経営の実現に向け、施設化により限られた農地を最大限に活用して、都民に新鮮で安全な農畜産物を供給している。

東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会（以下「東京 2020 大会」という。）とその後のレガシーを見据えて農畜産物の増産が求められている中、こうした農業を将来にわたって担う、意欲ある農業者等に対して、必要な農業関連施設の整備を支援し、生産性の高い経営の展開を図っていく必要がある。

#### ② 地域の特性を活かした農業基盤整備

島しょ地域や中山間地域では、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道、農業用水施設などの整備を進め、農地の利活用を促進するとともに、老朽化した既存の農業基盤施設の長寿命化に向けた取組が必要である。

一方、都市地域では、住宅地の中に農地があるため、住環境に配慮した施設整備に加え、用水路の親水化等の景観整備、防災兼用農業用井戸等の整備を進めていく必要がある。

#### ③ 農地流動化による経営基盤の確立

農地は、農業を営む上で基本的な生産の基盤である。よって、市街化調整区域

等では既存の制度に基づき、担い手の規模拡大や新規就農者等の確保・育成のため、農地の流動化を一層進める必要がある。

また、市街化区域内については、現在、国において農地の貸借の仕組みが検討されていることから、区市町や各農業委員会、農業団体と連携して、これからの農地の有効活用策や新たな農業経営モデルの検討など、農地流動化に向けた取組の検討を進める必要がある。

## 2 農地保全と多面的機能の発揮

都民に潤いを与え、良好な生活環境を形成する農業・農地のあるまちづくりを進めるため、多面的機能の発揮が認められる農地のより確実な保全を図る必要がある。

このため、都市計画制度や農地税制の改善など、農業政策と都市政策の相互協力が求められている。

### (1) 農地保全に向けた新たな取組

農地は、農産物の生産はもとより、災害時の防災空間の確保や農業体験、レクリエーション・交流の場の提供など様々な機能を有している。

このような農地の持つ多面的機能を発揮させるためには、農地が適正に管理・保全されることが不可欠であり、新たな視点からの保全施策を講じる必要がある。

#### ① 市街化区域内農地の保全施策

市街化区域内の農地については、防災や環境保全など、都市農地の持つ多面的機能を一層発揮させながら保全を図っていく必要がある。

基本法の制定を受けて、国も都市農業の振興施策の展開とともに、今後は農地の貸借を促進することとなるので、これらを受け、都は区市町と連携しながら多面的機能を一層発揮させる事業を充実していく必要がある。

また、生産緑地地区制度における買取り申出については、道路や公園などの公共施設の整備以外で区市が買取りに応じたケースは少なく、農業委員会等の仲介による農業者へのあっせんの成立も少ないことから、ほとんどが農地以外のものに転用される。

そのため、市街化区域においても、意欲ある農業者等への農地の貸借や買い換えのための制度資金の導入を進め、経営規模の拡大と農地の保全につなげるべきである。

また、区市町が、防災や農業体験、景観保全等の観点から、特に必要とする農地の優先順位を付けて、都市計画との整合性を考慮しながら、保全すべきものに

については買取り申出時に公有化し、都市農業公園や市民農園に利用するなど、まちづくりと連携した制度や仕組みを検討すべきである。

## ② 農業振興地域や市街化調整区域の保全施策

農業振興地域では、生産性の向上や高付加価値化などのための施設整備や技術革新を進めるとともに、一層の農地流動化を図り、遊休農地を解消すべきである。

また、以前は様々な国庫事業が導入されていたが、近年は受益面積等の理由により事業採択が進まないことから、国庫事業に加えて都の事業を活用して地域の実状に応じた基盤整備を実施し、経営規模の拡大や社会資本となる農道や農業用水等の保安全管理により生産性の向上を図り、優良な農地として保全していくことが必要である。

さらに、生物多様性の保全や景観形成といった多面的機能を維持するためには、人口減少や農業者の更なる高齢化を見据え、地域のコミュニティ形成や活動のための支援も進めるべきである。

市街化調整区域では、新規就農者など新たな担い手を確保・育成しつつ、市町村や農業委員会が仲介する既存の制度を活用して農地の流動化を進めていくとともに、その地域の農業・農地の規模や置かれている環境などに柔軟に対応した基盤整備を実施し、地域の活性化を目指すべきである。

## ③ 小規模農家等への支援

都市農地の保全のためには、認定農業者ではない小規模な販売農家においても、経営改善による収益力の向上や農地が持つ多面的機能を一層発揮させる取組に対して、支援を行うべきである。

また、自給的農家に対しては、農業・農地の発揮する多面的機能や農地貸借の制度などについての理解促進や普及啓発に努め、都市農地が少しでも多く保全されるよう様々な取組を行っていくべきである。

## ④ 遊休農地等の再生整備

農地は、基本的には土地所有者または耕作権を持つ農業者が有効に活用すべきであるが、農業者の高齢化や後継者の不足等により、遊休・低利用農地の増加が問題となっている。一方、規模拡大を図る認定農業者や農外からの新規就農者等の借受け希望も多い。

このため、新規就農者及び認定農業者による農地の利活用を促進するとともに、

伐開・伐根や除れき・客土といった農地の再生・生産性の向上を促進することによって、貴重な農地の保全・利活用をより一層推進することが必要である。

## (2) 農地の防災や環境保全機能による都市への貢献

農業・農地の持つ防災や環境保全といった多面的機能がもたらす効果を住民が認識することは、都市において農業が必要であることを理解することであり、ひいては都市農地保全の支持に繋がるため、より効果的に PR していく必要がある。

### ① 農業・農地を活かした防災機能の強化

建物が密集する都市の市街地において存在する農地は、貴重なオープンスペースでもあり、火災発生時の延焼防止や災害発生時の一時避難場所としての活用など、防災機能の発揮が期待されている。平成 28 年熊本地震では、多くの家屋が倒壊した中で、ビニールハウスなどが宿泊場所に使用されるなど、農業用施設の災害時における活用が報告されている。

このことから、被災時に生活用水を確保するための防災兼用農業用井戸や発電機の整備など、更なる災害対策に取り組む区市町へ積極的に支援するべきである。

さらに、災害発生時に確実に防災機能を発揮するためには、農業者や地域の J A、都市住民、自治会などの日頃からの準備や連携が大切であり、農業用施設を活用した防災訓練の実施や、防災協定の締結により、防災協力農地の一層の指定拡大を図り、都民に災害時にも役立つ農地の存在を積極的に PR していくことが必要である。

### ② 環境保全機能の発揮に向けた取組の推進

都市農地が有するヒートアイランド現象の緩和、雨水の貯留、地下水の涵養、生物多様性保全等の環境保全機能は、単に農地が存在することでも発揮されるが、農地が農業用水や周辺の緑地と一体性を持つことで、それらの機能が相乗的に発揮されることが望ましい。

このため、緑の基本計画等の都市緑地保全に関する計画において、農地等が持つ環境保全機能を明確に位置付け、農業者と住民が協働で環境保全機能を発揮させる取組に対して、支援を検討するべきである。

加えて、新たな視点で、剪定枝などのバイオマス資源を地域内で循環させる取組を推進していくべきである。

### ③ 農地や屋敷林の保全による農業景観の形成

市街地において、農地及び農業用水から形成される景観や屋敷林などの緑地と農地が一体となった景観は、地域の原風景として住民に親しまれている。

こうした農業景観を保全すべき風景として位置付け、「特別緑地保全地区」等の都市計画制度や「農の風景育成地区」等の制度の活用を促進するとともに、地域住民参画による景観の保全活動の取組を推進するべきである。

また、農閑期における緑肥植物の栽培など、農の景観を活用して都市住民に潤いをもたらす取組への支援や、都民に向けての積極的な PR が必要である。

### (3) 多様な農作業の体験機会の充実

都市住民が農作業を体験する場として、市民農園、観光農園、福祉農園、学童農園など多様な農園が存在する。これらの農園に対するニーズは、都市生活の中における農のある暮らしに対する憧れや農作業により心が潤う効用などを受け、今後ますます高まるものと予想されるため、多様な目的に応じた農作業を体験できる環境を整備・充実させるべきである。

#### ① 市民農園等の整備による農地の活用

都市住民が身近に農作業に親しみながら、農業について理解を深めることのできる環境づくりを一層推進していく必要がある。

このため、農地を市民農園、体験農園、観光農園などとして利用するための施設整備や、募集などの広報活動やプログラム作成への専門家派遣、利用者の安全確保や関係法令の講習会開催など、区市町村や農業者が行う取組にハード・ソフト両面から支援していくべきである。

なお、民間事業者等が関与する体験農園などについては、「市民農園整備促進法」や「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」を遵守し、農業者の経営に寄与するものを中心に支援していくよう配慮していくべきである。

#### ② 学校教育と連携した農地の活用

都市農地は、都市部で暮らす子供たちが植物や動物の命に接することができる貴重な場を提供している。また、学校教育において農作業体験に取り組むことは、将来的な農業の担い手や支え手の育成につながるものと期待される。

これまでも、学校教育における農地での農作業体験は、様々な取組が行われてきているが、学校によっては取組のねらいや位置付けが曖昧なため、体験が単にレクリエーションになってしまうといった課題や、畑などの管理に必要な労力や



経費が協力する農業者の負担になっているといった課題もみられる。

このため、学校関係者及び農業者・農業団体と連携し、農作業体験に必要な教材やマニュアルの整備などを推進するとともに、農業者の負担を軽減する仕組みを検討していくことが必要である。

### ③ 福祉と連携した農地の活用

近年、障害者や高齢者・生活困窮者が農作業を通じて得られる心身のリハビリテーションや共同作業による社会参加の促進などの効果が改めて評価されている。今後、福祉分野からの農業に対するニーズは更に高まるものと予想される。

このため、障害者や高齢者のための農園施設のバリアフリー化や園芸療法など福祉分野の専門家の派遣など、福祉農園を開設しようとする者に対しハード・ソフト両面から支援していくべきである。なお、取組の推進にあたっては、農地の貸借や、高齢者等による作業への配慮などが必要となることから、農業部局と福祉部局とが連携し、行政が一体となって検討していくことが必要である。

## (4) 都内産の花と植木による都市緑化の推進

東京では、江戸時代から人々の目を楽しませる高品質の花と街並みを飾る植木が生産されており、生産現場である農地と、植栽される庭や公共の場の両面から東京の緑が確保されてきた。都においても、緑を充実させて次世代に継承するため、緑が織りなす美しい景観の維持・向上に努めていくとしていることから、より一層、都内産の花や植木を有効に活用していくべきである。

### ① 都内産緑化植物の利用拡大

緑化植物の調達にあたっては、輸送時に排出される二酸化炭素の排出量抑制や在来種の利用など環境に配慮した取組が求められているため、緑化の現場に近い地域で生産されている都内産の花や植木の利用拡大を図り、潤いある緑の創出に取り組むべきである。

### ② 新たな緑化技術の開発と普及

東京 2020 大会とその先を見据え、様々な都市空間を緑化する技術や、都心における夏の暑さを和らげる技術の開発を進め、都内産の花や植木、切葉類など、様々な緑化植物の新たな活用方法を提案、実証展示するなど、需要の喚起と消費の拡大を図るべきである。

### ③ 都民による地域緑化活動の推進

学校等で取り組む「花育」や地域の緑化活動の一環である「花いっぱい運動」、イベント等での「記念植樹」、植木生産圃場を活用した「植木見本植物園」などの取組は、都民が花や植木を身近に感じ、親しみを持って楽しむきっかけになっている。

このため、地域で生産された花や植木を利用し、駅周辺や地元商店街などを飾る地域緑化活動の取組などへの支援も検討していくべきである。

## 3 食の安全安心と地産地消の推進

東京という大消費地で営まれている農業は、農業者と消費者の距離が近いこと、ニーズに合った新鮮で安全安心な農畜産物を提供できることが強みであり、また、輸送のための二酸化炭素の排出量やコストが少ない等のメリットがある。

世界的に、環境に負荷をかけない持続的な農業の推進が求められており、国内外の観光客はもとより、東京 2020 大会へ都内産農畜産物を提供するためにも、一層の生産者の努力と行政の支援が必要とされている。

### (1) 都内産農畜産物の地産地消の拡大

都内で生産された農畜産物を地域で消費する地産地消の取組は、都民にとっては新鮮で安全安心な農畜産物を身近に感じることができ、農業者にとっては、都民のニーズに適った生産が可能となるなど、都民と農業者を直接結び付けるメリットがある。このため、より多くの都民に都内産農畜産物を知ってもらえるよう、情報発信を強化しつつ、地産地消の更なる拡大を図る必要がある。

#### ① 地産地消ネットワークの構築

都内ではJA等の農産物直売所が多摩地域に偏在していることから、特に都心部に住む都民にとっては、都内産農畜産物を入手することが難しい状況である。

そのため、都心部に、都内産農畜産物に関する情報発信やPRイベント、展示販売などの機能を有したアンテナショップ等の地産地消の拠点を設け、都心部と多摩地域や島しょ地域を結ぶ流通ネットワークを構築し、都内全域を対象とした農畜産物の地産地消を推進していく必要がある。

#### ② 学校給食への供給拡大

学校給食への地場産食材の活用が全国的に進む中、都内の小中学校において、地域の農業者と学校給食関係者がより一層連携を強化することが求められている。

農地のない区部などの小中学校では、地元で農産物が生産されておらず、地場産食材を使用した学校給食を提供することが難しい状況にある。今後は、食育の観点から栽培や収穫の体験などが可能な都内農地で生産された地場産食材を使用した学校給食を推進していく必要があり、都心部への都内産農畜産物の供給拡大に向けて、農業団体、学校給食関係者、流通事業者等による新たな学校給食への供給体制を構築するべきである。

### ③ 情報発信の強化

農地のない区部で暮らす多くの都民は、東京の農業や都内産農畜産物に対する認知度が必ずしも高くない状況にあるが、農業・農地が担う生産機能や防災機能等の多面的機能などの情報を得ることにより、東京の農業の良き理解者となることも多い。

このため、WEBやSNSによる発信、各種PRイベントの開催、情報誌の発行や飲食店での使用、メディアへの働きかけなど、様々な手法を効果的に活用するなど、情報発信を一層強化するべきである。

## (2) 環境保全型農業の実践による安全安心な農産物の提供

都は、農業生産に伴う環境への負荷を軽減するため、農業の持つ有機質循環機能を活用して、化学農薬と化学肥料の使用量を削減するなどの環境保全型農業の取組を農業者に促すとともに、都民に対し安全安心な農産物の提供を一層進めていく必要がある。

### ① 環境保全型農業の推進

環境への負荷を軽減するとともに、安全安心な農産物を求める都民の声に応えるためには、土づくりや化学農薬と化学肥料の削減技術を積極的に取り入れた農業への取組を進めなければならない。

そのため、できるだけ農薬に依存しない病害虫の防除や化学肥料削減の技術開発を進めるとともに、その普及に努めるべきである。あわせて、環境保全型農業の推進が農業者のメリットとなるよう、市場や量販店流通業者に対して都の制度を積極的にPRし、取引の促進を図っていく必要がある。

また、今後の食品のグローバルスタンダード化に対応するため、GAP（農業生産工程管理）<sup>注4</sup>の取組を進め、都内産農産物の安全性や信用度を高めていかなければならない。

さらに、東京2020大会への都内産農産物の供給を目指す意欲ある農業者に対

しては、GAPの第三者認証の取得を促進するとともに、大会終了後は、農業者が取得した認証を強みとして販路を拡大していくなど、その後の農業経営の積極的な強化につなげていくことが重要である。

## ② 農畜産物の安全性に関する各種調査・情報発信

都では、農業者が農薬などの取扱方法を熟知するよう講習会等を開催するとともに、農薬残留調査等のモニタリング調査や放射性物質検査を実施し、その結果を都ホームページ上に公開している。しかし、依然として、食の安全安心に不安を感じている消費者がいることから、その不安を解消するために、都内産農畜産物の安全性に関する情報を都民にわかりやすく発信するなど、その不安を解消する取組を今後も継続して行っていく必要がある。

## (3) 植物・家畜防疫対策の強化

国際的な人・物の動きが活発化することで侵入リスクの高まる植物病害虫や家畜伝染病に対する危機管理体制を充実し、農業者が安心して優良な農畜産物を生産することができる環境を整備・強化するべきである。

### ① 農産物を安心して生産できる環境の整備

気候の温暖化や物流の発達による農業生産環境の変化に伴い、今まで国内で発生が確認されていなかった新たな病害虫（キウイフルーツかいよう病やブラムボックスウイルス等）の被害を受けるようになった。

このような病害虫の侵入と拡散に対応するため、病害虫防除関係機関のネットワークの強化と農業者への情報提供によりの確かつ効果的な防除対策を確立し、安全かつ安定的な農産物の生産を行っていく必要がある。

### ② 家畜防疫体制の充実

周辺国で高病原性鳥インフルエンザや口蹄疫などの発生が継続している中、重大な家畜伝染病が国内に侵入するリスクが高まっている。そのため、日頃から農業者へ、これらに関する情報提供を行い、注意を喚起するとともに、都内の農場での飼養衛生管理状況を良好に保つため、農業者に対する支援や指導を充実し、発生予防対策を進めていくべきである。

また、国や区市町村、JAなどの関連団体との連携を深め、家畜防疫に関する体制強化を図る必要がある。

### ③ 農作物の獣害防止対策の強化

都内全域で野生獣が畑を荒らす被害が発生しており、農業者の営農意欲を低下させている。こうした獣害を地域で一体的に防止するため、農業者の組織化を行い、有害鳥獣の習性などの講習会や野生獣害の侵入防止柵などの防除施設の整備、有害鳥獣捕獲等を適切に組み合わせて、総合的かつ効果的な対策を進めるべきである。

特に、島しょ地域では、農業が基幹産業として重要な位置付けであることから、良好な営農環境を維持するため、島外から持ち込まれた野生獣の根絶を目指した駆除対策を継続するとともに、侵入防止柵など被害防止対策についても検討していくべきである。

## 4 地域の特色を活かした農業の推進

東京では、島しょ地域や中山間地域、都市地域など、自然的・社会的条件が異なる環境の下で農業が営まれている。このため、東京農業が発展していくためには、都内全域で画一的な振興策を図るのではなく、それぞれの地域の特色を活かした農業を推進する必要がある。

中でも農業振興地域は、総合的に農業の振興を図るべき地域として指定されたものであり、比較的営農条件の良いまとまった農地が広がっており、長期的な観点から、今後とも農業経営が成り立つよう計画的に、より手厚い支援を行うべきである。

農業振興のためには、各地域において区市町村や各農業団体などの主体性を尊重しながら、都の離島振興計画や小笠原諸島振興開発計画、都市計画などとの整合性を図りつつ、地域をより活性化させる取組を充実させるべきである。

### (1) 島しょ、中山間、都市地域の振興方向

#### ① 島しょ地域

伊豆諸島や小笠原諸島では、離島という不利な条件を抱えながらも、温暖な気候を活かし、花き・観葉植物やアシタバ、熱帯果樹などの生産が行われている。

野菜類をはじめとする農畜産物は、島内消費されることによって島内自給率の向上に貢献しており、また、花き類などは島外へ出荷されるなど、農業は島しょ地域の重要な基幹産業となっている。さらに、各島の特色を活かした生産物は、島を訪れる観光客に提供される貴重な観光資源にもなっている。

島しょ地域の経済全体を支える基幹産業として、力強い農業を展開するためには、U・J・Iターン<sup>注5</sup>者の生活基盤確保への支援を含め、担い手確保の取組を

より一層充実するとともに、島外の人々にも島の農業に興味を持ってもらえるような取組を積極的に行っていく。

また、島しょ地域は農畜産物の輸送手段が限られ、気象条件に極めて左右されることから、安定供給の確保に向けた流通手段の改善に一層手厚く支援するとともに、島の農業を積極的にPRするための観光業や、商工業、加工業との連携など、多角的な新しい農業経営を確立することが必要である。

## ② 中山間地域（都市周辺地域を含む。）

多摩西部を中心とする中山間地域では、比較的小規模な農地において特色ある農業が営まれ、ワサビやユズなどの特産農産物が生産されている。傾斜地で、且つ、担い手の高齢化などの問題もあって農地の大規模化を図ることができない一方、東京では少なくなった里山や水田など、昔ながらの農風景が今も多く残されている。

中山間地域全体を活性化するためには、豊かな自然に囲まれた地域の農業そのものを重要な観光資源として位置付け、都市住民との交流を図るさまざまな取組を展開していくことが必要である。

都市周辺の農業振興地域を中心とする市街化調整区域地域には、比較的平坦でまとまった農地が広がっており、最近では新たな担い手が就農するなど、東京の農業生産の中心となるべき地域である。

都市周辺地域の農業生産をより強化するため、栽培施設等の生産基盤整備の支援を引き続き行うとともに、高品質な農畜産物を近くの共同直売所やスーパーだけでなく、農地のない都心部の学校給食などに積極的に流通させるなど、新たな販路を開拓していくことが必要である。

## ③ 都市地域

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、主に施設を利用した集約的な農業が展開されている。大消費地の中にある優位性を活かし、農畜産物は市場出荷のほか、直売所や地元量販店など、多様な販売ルートにより都民に提供されている。

今後、都市地域の農地を積極的に残し、魅力ある農業を実現していくためには、国の法制度の改正を見据え、農業者が自ら生産した農畜産物を活用した飲食店の経営など新たなビジネスモデルの展開に加え、小規模農地の活用や農地の貸借などにより農地の保全につながる方策を、国や都、区市町が連携して取り組んでい

くべきである。

また、都市地域の農業・農地については、防災機能や環境保全、教育、レクリエーション、コミュニティなどの多面的な機能をより一層発揮させて、豊かな都民生活に貢献する取組を更に充実していくことが求められている。

## (2) 農地の流動化による遊休・低利用農地の活用

### ① 新規就農を含む意欲ある担い手と農地のマッチング

都内ではいずれの地域においても高齢化を主因として農業者が減少していることから、担い手の確保が最重要課題である。その上で、意欲ある担い手と農地のマッチングを促進する必要がある、区市町村や農業委員会を中心とした農業団体などの地元関係機関が一丸となって、農地に関する情報の収集や提供を進めることが重要である。

特に、島しょ地域については島外からも新規就農者を募り、技術研修や農地あっせんはもとより、住居などの生活基盤の整備も含め、新たな農業者の定住促進を支援する必要がある。

### ② 農地の遊休化を防ぐ、積極的な取組

農地の遊休化は全国的に大きな問題となっており、東京においても同様である。特に島しょ及び中山間地域では、有害鳥獣による農作物の加害が営農意欲を減退させるだけでなく、ひいては農地の遊休化を招く原因の一つとなっていることから、都の獣害対策基本計画に基づき、引き続き獣害の低減に努めていくことが必要である。

また、農道の整備が不十分で使いづらい、生産に必要な水が届いていないなど、条件不利な農地は利用者が見つからず遊休化しやすいことから、農地の流動化を進める上でも、農道や農業用水施設などの基盤整備を行うことが必要である。

### ③ 農地の再生利用に向けた支援

遊休化あるいは低利用化した農地に利用権を設定して、再生利用するためには、雑草・雑木の除去や除れき、整地などが必要となるが、昨今の工事単価の上昇などにより農業者の負担が大きくなってきている。このため、農業者の負担が軽減できるよう、農地再生のための支援を行うことが必要である。

また、都市地域においては、農地の確保が重要な政策となるため、宅地化した土地を再び優良な農地として活用する場合にも、除れきや客土などによる整備を

支援するべきである。

### (3) 観光業や商工業等との連携による農業振興

#### ① 地域の特色を活かした観光業との連携支援

東京では、各地の多様な環境の下で、それぞれ特色ある農業が営まれており、特産農畜産物や農業そのものへの注目が高まっている。特に、島しょ地域や中山間地域では、これらを貴重な観光資源として、より一層活用し、地域経済の活性化に貢献するべきである。また、都市地域においては、東京という大消費地の中での農業という優位性を存分に活かし、農業体験など都民参加型の農業経営や、各地域にゆかりのある江戸東京野菜などを活用した観光業や商工業との連携などの取組を展開し、農地のない地域の住民に対しても東京農業をPRしていくべきである。

これらは、区市町村や各農業団体などが主体となり、それぞれの地域の特色を活かして観光業や商工業との連携を一層推進することが求められている。

#### ② 新商品開発や6次産業化に向けた異業種連携の強化

地域の農畜産物を利用した加工品などの商品開発や6次産業化の取組は、これまでもそれぞれの地域で行われてきているが、販売促進の取組が必ずしも十分とはいえない。

このため、大消費地を抱え商工業が集積した東京という立地条件を活かして、加工業者や流通業者、販売業者などとのより効果的なタイアップなど、異業種との連携の強化に向けた取組を一層支援するべきである。

#### ③ 地域資源となる新品目の導入や生産技術の支援

これまでも各地域の特色を活かし、特産農畜産物を生産してきているが、流行や嗜好の変化などにより既存の品目が必ずしも高値で取引されとは限らない状況となっている。

このため、観光・商工業者との情報交換会などを行い、消費者の視点に立って、各地域の資源となる新品目の導入や新たな生産技術の開発などにも積極的に取り組んでいく必要がある。



- 
- 注1 information and communication technology（情報通信技術）の略称。農業分野においても ICT 導入による栽培環境の制御や生産工程管理などの取組が進んできている。
- 注2 地域の名称及び商品の名称等からなる商標について、一定の範囲で周知となった場合には、事業協同組合等の団体が地域団体商標として登録を認めるもの。
- 注3 品質、社会的評価その他の確立した特性が産地と結び付いている産品について、その名称を知的財産として保護するもの。国際的に広く認知されており、世界で 100 カ国を超える国で保護制度を行っている。
- 注4 good agricultural practice（農業生産工程管理）の略称。農産物の安全確保、環境の保全等様々な目的を達成するため、農業者自らが、作物や地域の状況等を踏まえ、①農作業の計画を立て、点検項目を決定し、②点検項目に従い農作業を行い、記録し、③記録を点検・評価し、改善点を見だし、④次回の作付に活用するという一連の工程管理手法のこと。
- 注5 大都市圏の居住者が地方に移住する動きの総称。U ターンは出身地に戻る形態、J ターンは出身地の近くの地方都市に移住する形態、I ターンは出身地以外の地方へ移住する形態を指す。

### 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

市街化区域内農地の減少に歯止めがかからない最も大きな理由は、相続に伴う重い税負担である。

現行制度では、営農に必要な集出荷施設や農機具倉庫、畜舎等の農業用施設用地が納税猶予制度の対象とならないため、経営基盤となる農地を売らざるを得ない状況にあり、多くの農業者が相続税の支払のために、経営継続に危機感を募らせている。

一方、公共収用や相続などにより市街化区域内農地をやむなく手放した農業者の中には、経営規模の維持や拡大のため、市街化調整区域などで農地の借入れや買い取りをする意欲的な農業者もいる。

##### (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、少子高齢化と人口減少を迎え、国においても都市農業・農地を再評価し、都市における農業や農地を「あるべきもの」へと大きく転換し、環境共生型の都市を形成する上で農地を重要な役割を果たすものとして、生産機能を基本にその他の多面的な機能を積極的に活かしていこうとする政策の大転換が図られた。

- 平成24年8月 都市農業の振興に関する検討会（農林水産省）  
中間とりまとめで「都市農業を守り、持続可能な振興を図る。」
- 平成24年9月 社会資本整備審議会 都市計画制度小委員会（国土交通省）  
中間とりまとめで「農地の多面的機能を評価して、保全を図ることで都市と緑・農の共生を目指すことを提言」
- 平成27年4月 食料・農業・農村基本計画（農林水産省）  
「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。」
- 平成27年4月 都市農業振興基本法（平成27年法律第14号）  
「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。」

○ 平成28年5月 都市農業振興基本計画（農林水産省・国土交通省）

「都市農業の振興に関する基本的な計画として、これからの都市農業の持続的な振興を図るための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を定める。」

## 2 改善すべき都市農地の制度

### （1）生産緑地制度に係る改善

#### ① 面積要件の緩和

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付けられたもので、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不可欠の制度となっている。

一方、都市農地は緑地機能にとどまらず、小規模であっても農業経営上重要な生産基盤であり、その上さらに、多面的な機能を発揮することが可能である。

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、大幅に引き下げるべきである。

#### ② 生産緑地の買取りの支援

生産緑地法に基づく買取り申出の面積は、都内で年間50ha規模に及ぶが、農業従事者の死亡等をきっかけに申し出されることから計画的な取得が難しく、また、地価が高く財政的な負担が大きいことから区市が買取り申出に応じることは困難となっている。さらに、他の農家へのあっせんによる買取りも少ないことから、農地の転用による宅地化が進行している。

これまで、社会資本整備総合交付金等により買取りを行い、都市公園や農業公園とした事例はあるが、都内全ての買取り申出の件数に比べると極わずかな実績にとどまっている。そのため、区市や農業団体からは、生産緑地の買取り支援について強い要望があり、買取りした生産緑地を農業公園など良好な環境を維持する農的空間や援農ボランティアの研修施設などとして利用することが求められている。

現在の相続などに関する法制度の下では、貴重な都市農地を農業者の努力だけで維持していくことは困難なため、買取り申出のあった生産緑地のうち、防災や

環境保全、教育などの多面的機能を十分に発揮することが期待できる農地については、一部を公有化するなどして保存していかなければ、良好な都市環境の維持は望めない。そこで、区市町が生産緑地の買取りを行えるようにするため、国は区市町による計画的な生産緑地の買取りに充てる資金などについて、財政的な支援を実施するべきである。

なお、都においても、財政面を含め幅広い支援を積極的に行うべきである。

## (2) 「特定貸付け」制度の生産緑地への適用拡大

現在、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ができない状況となっている。

都市農業を維持し振興を図るためには、市街化区域内の農地についても貸借が可能となるように、農業経営基盤強化促進法に基づく貸付けのような制度を創設する必要がある。また、一般農地と同様に生産緑地を「特定貸付け」制度の対象とするべきである。

なお、現状では、三大都市圏特定市における相続税納税猶予制度の適用を受けた生産緑地は、終身営農が義務付けられており、貸し出した場合には借り主が「主たる従事者（耕作者）」となることから、農地の所有者が死亡した際に相続人は買取り申出することができないことも、貸借を進める上での障害となっている。

このため、今後、貸借を進めるためには、相続税納税猶予制度が適用された生産緑地についても、期間中に所有者が死亡した場合に買取りの申出が行えるように制度を改正することが求められている。

## (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、畜舎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相続税納税猶予制度の対象外である。そのため、都市部では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、農地の定義を耕すための土地だけではなく、もう少し広い範囲の活動も対象として、例えば、直売所や市民農園に付属する倉庫や休憩所、トイレなどについても、広義の解釈として農地の定義に含めることを検討するべきである。または、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、農業経営に必要な畜舎や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) 新たな物納制度の創設

現行の制度では、物納された市街化区域内の農地は、売却して転用されるため農地として保全されない。そもそも、市街化区域内農地は、宅地とみなした評価額から宅地造成費を控除した金額により評価されるが、生産緑地の指定を受けている農地は、管理処分不適格財産に該当し、基本的には物納が認められていない。

市街化区域内の緑地確保の観点から、国は、現在の農地の所有者が死亡した際に課税される相続税について、市街化区域内農地の物納により対応できるよう新たな制度を創設するべきである。その際、農地の評価額は一般宅地の公示地価並みとするとともに、国有化された土地を自治体に貸与し、市民農園やNPO法人等に活用させるなどして、都市農地の保全制度を積極的に講じていくべきである。

### 3 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、少子高齢化・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・農地が一過性の存在ではなく、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、前述の制度改善のみで、都市農地の減少を止めることは困難であり、更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 力強い東京農業の実現に向けて

都市と共存し、都民生活に貢献する力強い東京農業を展開していくためには、都民のニーズに最大限応えながら、都民の理解と協力の下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、それぞれの役割を果た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努力

#### (1) 農業者

農業者は、都民からの期待に応え、新鮮で安全安心な農産物の生産・供給に努めるとともに、その生産情報等も積極的に提供していくことが重要である。

また、各農業者が農業経営の改善に取り組み、農地の賃貸借を含めた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、都民との交流や地域環境に配慮した生産活動、防災拠点として積極的に位置付けるなど、地域社会に貢献する取組を進めていくことが必要である。

#### (2) 農業団体

##### ① JA（農業協同組合）

JAは、地域の農業生産力と農業者の経営向上のため、営農指導体制を充実強化し、多様な経営環境にある農業者の実情を把握しながら集出荷や販売の支援など農業経営のサポートを行うとともに、農家子弟の就農意欲を喚起する取組による農業後継者の確保や、農外からの新規就農に対する支援など、地域農業の活性化に積極的に努めることが求められている。

また、農産物共同直売所や都心部でのアンテナショップの運営、子どもたちの農業体験の場の提供、学校給食への農産物の供給、農業・農地やJAの施設を活用した防災協力など、農業を通じて、これまで以上に一層地域貢献する取組を積極的に進めていくことが必要である。

##### ② 農業委員会、農業会議

農業委員会は、地域農業を振興するため、担い手の確保・育成と農地の適正管理や利活用の促進、加えて、農地流動化に関しては、従来の市街化区域以外の農地に加え、制度改正を見据え期待が高まる市街化区域内農地の貸借の促進など、農地の利用調整を中心とした主体的な活動を更に充実させていくことが求められ

ている。

また、農業会議は、農業委員会ネットワーク機構としての役割を発揮し、それぞれの農業委員会活動及び各地域の農業の振興に向けた支援を行い、地域の農業の担い手と農地の情報を集約し広域的な情報の共有化や発信に更に努めるべきである。特に、農地の保全と利活用の促進や認定農業者、農外からの新規就農者を始めとする意欲ある農業者の育成支援を、より一層推進していく必要がある。

## 2 都民の協力

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。

具体的な取組として、地域に開設されている農産物直売所で地元農産物の購入や、農業者が開設している農業体験農園・観光農園の利用などにより、東京農業に対する理解と関心を深めることが必要である。また、新規就農や援農ボランティアを含め、東京農業を支える応援団としての都民の積極的な参画が期待されている。

さらに、東京農業を一層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、幅広い都民の参加を求めていくことが大切である。

## 3 都、区市町村、国の責務

### (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、多様な意見を反映させ、都内各地域の特性に応じた振興施策を展開していく必要がある。また、技術革新の著しい今日、東京農業の発展に必要な新商品や新技術の開発及び農業者への普及指導の手法なども、より充実していくことが求められている。

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必要がある。

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

なお、本答申を受けて策定する新たな「東京農業振興プラン」は、基本法に基づく東京都における地方計画として位置付けるものであり、都庁内関係局と十分に調整を図るべきである。また、区市町が地方計画を策定する際には、積極的な情報提供を行うなど十分に連携を図るべきである。

## (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、国や都の施策の活用などをも含め、独自のきめ細かな振興施策を展開していくべきである。特に、都市農地を持つ区市町村においては、東京都と連携して、基本法に基づく都市農業の振興に関する計画（以下「地方計画」という。）を早急に策定するよう努めるべきである。

また、農業に関心をもつ住民が、積極的に農業に参画できる仕組みを構築する必要がある。

さらに、農業・農地をまちづくりの中に位置付け、農地の保全を図っていく取組などについては、総合的に施策を講じていく必要があることから、区市町村内の都市計画部局と農業部局の連携を一層強化していくべきである。

## (3) 国

東京の農業は、様々な立地条件と多様な農業経営の下で展開され、消費者への農産物の供給や地域経済に貢献するとともに、その多面的な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、基本法で示された都市地域をはじめ、島しょ地域や都市周辺地域を含む中山間地域の農業についても、農業者が農業経営を継続できるよう制度改正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。