

都市農業振興基本法・基本計画から 10 年 —都市農業の現状と制度見直しに向けた考察—

衆議院調査局調査員
外 山 大 蔵
(農林水産調査室)

■要 旨■

都市農業振興基本法に基づき、平成 28 年に閣議決定された都市農業振興基本計画は、「宅地化すべきもの」であった都市農地の位置付けを、都市に「あるべきもの」へと大きく転換したが、特に相続を契機とした農地の減少など都市農業の課題は現在も深刻なものとして継続している。市街化区域以外の地域に目を向けると、地域農業の将来設計図として策定された「地域計画」を核とした施策・取組が進められている。このような状況を踏まえ、都市農業の基盤となる都市農地を保全するとともに当該農地を担う都市農業者を確保するためには、策定から 10 年が経過する都市農業振興基本計画の見直しや、都市型の地域計画の検討などが必要と考える。

《構 成》

はじめに

I 都市農地政策の経緯等

II 都市農業の現状と課題

III 農業振興地域等での地域計画等の取組

IV 課題解決・制度見直しに向けた考察

おわりに

はじめに

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」とされ¹、消費地に近いという利点を生かした新鮮な農産物の供給のほか、身近な農業体験・交流活動の場の提供、災害時の防災空間の確保、やすらぎや潤いといった緑地空間の提供など多様な役割を果たしている²。農林水産省が都市住民を対象

に、令和 6（2024）年に行ったアンケート調査では、64.9%が都市農業・都市農地を保全すべきと回答している³。

また、市街化区域内の農地は全農地の 1.3%程度であり、まとまった農地が少なく、個々の経営面積は一般的に小さいが、農業産出額は全国平均より高い地域があり、農産物の年間販売金額が 500 万円以上の農業経営体も約 15%存在する⁴。

しかし、一般に都市部は地価や物価等が高く、都市農業者が農業収入だけで生活費・教育費や固定資産税・相続税を賄うことは困難なため、アパートや駐車場、貸店舗など都市的土地利用による収入を得て、在宅兼業をしているのが実態と言われている⁵。特に、都市農業者が相続時に、農地以外も含めた相続財

¹ 「都市農業振興基本法」（平成 27 年法律第 14 号）第 2 条

² 農林水産省「都市農業の振興・市民農園について」〈https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/index.html〉（2025. 10. 10 閲覧）

³ 農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」（令和 7 年 10 月）2 頁

⁴ 同上 1 頁

⁵ 北沢俊春「都市農地の流動化をどう進めるか——都市農地貸借円滑化法の運用実態を踏まえて」『農業と経済（第 86 巻・第 9 号）』昭和堂（2020. 10）33 頁

産に係る高額な相続税を納付するため、部分的に農地の売却等を行い、結果として農地転用され、農地が減少し続けている状況は深刻であり、都市農業における大きな課題であるとする。

都市農業の歴史的な経緯としては、高度経済成長期の昭和43(1968)年に「都市計画法」(昭和43年法律第100号)が制定されて以降、都市農地⁶は基本的に「宅地化すべきもの」と位置付けられてきた。

しかし、バブル経済の崩壊、我が国が人口減少局面に転じたこと等を受けて、都市農業の持つ多様な機能が見直され、平成27(2015)年の都市農業振興基本法、翌年の都市農業振興基本計画により、都市農地の位置付けは、都市に「あるべきもの」へと大きく転換した。

都市農業振興基本法制定からすでに10年が経過し、令和8(2026)年には同基本計画から10年が経過しようとしている現時点において、都市農業の「振興」は実現できているのだろうか。また、現在の都市農業の課題は何か。さらに、課題解決のためにどのような制度や施策が求められているのか。

本稿では、このような問題意識の下、I・IIにおいて、都市計画法制定以降の制度の変遷を改めて振り返りつつ、現状と課題を確認する。IIIにおいては、市街化区域以外の地域で進められている地域計画等の取組を確認する。これらを踏まえて、IVにおいては、課題解決に向け、制度等の見直しの提言を含めた考察を行う。

なお、本稿は、主に農業政策の観点から論ずるものである。

I 都市農地政策の経緯⁷等

1 都市計画法の制定等

都市農地に関連する制度は、高度経済成長に伴い都市への急激な人口流入と産業集中が進み、宅地等の需要が高まる情勢下で整備された。都市政策においては、昭和43(1968)年、無秩序で散発的な市街地の拡大、いわゆるスプロール現象を防止しつつ宅地開発等の需要に対応していくため、都市計画法が制定され、都市計画区域を設けてそれを市街化区域と市街化調整区域に区分する区域区分制度(いわゆる「線引き制度」)が導入された。市街化区域は「市街地及びおおむね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、同区域内の農地については、「農地法」(昭和27年法律第229号)において事前に届出を行うことで転用が可能とされた⁸。つまり、都市農地所有者の意向次第で、基本的に自由に農地の転用ができることとされた。

農業政策では、昭和44(1969)年、「農業振興地域の整備に関する法律」(昭和44年法律第58号)が制定され、農業振興地域の農用地区域は、農地転用規制の下、農業振興施策を計画的・集中的に実施していくこととされた。他方、市街化区域は農業振興地域に含めないこととされ、本格的な農業振興施策の対象外とされた⁹。

2 生産緑地法の制定等

市街化区域内の農地の固定資産税については、都市計画法案の国会審議の際、建設大臣が「いままでの農地が固定資産税がうんと何倍にも上がるというようなことは断じてございません」と述べていた¹⁰にもかかわらず、昭

⁶ 本稿においては、法律上の用語として用いる場合を除き、市街化区域内の農地のことを「都市農地」という。

⁷ 主に前掲注3・「都市農業振興基本計画」(平成28年5月閣議決定)を参考に記述した。

⁸ 農地法の原則では、農地を転用する場合は、都道府県知事等の許可を受けなければならないとされている(第4条)。

⁹ 農用地区域内農地と市街化区域内農地との関係等については、前掲注3・3頁参照。

¹⁰ 第58回国会参議院建設、農林水産委員会連合審査会会議録第1号4頁(昭43.5.10) 保利建設大臣答弁

和 46 (1971) 年度の税制改正により、逐次宅地並みに改めることとされた。

昭和 49 (1974) 年には「生産緑地法」(昭和 49 年法律第 68 号) が制定され、市街化区域内の農地のうち、良好な生活環境の確保に相当の効用を持ち、かつ、公共施設等の予定地として適しているものを計画的に保全するための仕組みが整備された。ただし、市街化区域内の農地に対し地方公共団体独自の固定資産税の減額措置が講じられたことや、昭和 57 (1982) 年には長期営農継続農地制度¹¹が創設されたことなどから、生産緑地地区の指定は進まなかった¹²。

なお、市街化区域内農地を含む農地の相続税については、地価の上昇に伴い、相続税の納付のために農地を売却せざるを得ないという事例が増加したことから、昭和 50 (1975) 年、相続人が自ら相続した農地で引き続き営農する場合の特別の措置として、相続税納税猶予制度¹³が創設された。

3 生産緑地法の平成 3 年改正等

昭和 60 年代に入り、いわゆるバブル経済期において、三大都市圏¹⁴を中心に地価が高騰する中、市街化区域内の農地に対しては、宅地化の促進と税負担の公平の確保が強く求められた。これに対応するため、平成 3 (1991) 年に生産緑地法が改正され、三大都市圏の特定市¹⁵ (以下、単に「特定市」という。また、

特定市以外の市町村を「地方都市」という。) においては、市街化区域内の農地について、農業者の意向を踏まえ、「宅地化する農地」と「保全する農地」を法制上明確に区分することとされた。「保全する農地」は生産緑地地区に指定され、長期間農地としての管理が求められるとともに、効用が短期的なものに限定せず農業施策を実施できることとされた。

【平成 3 年改正後の生産緑地制度の概要】

- ・指定要件は 500 m²以上の規模の区域等
- ・使用収益権者に農地としての管理を義務付け
- ・農林漁業を営むために必要となる施設の設置等
に限り建築等が許可
- ・主たる従事者が死亡等の理由により従事することができなくなった場合、又は告示日から 30 年経過後、市町村に買取り申出可能
- ・買取り申出の日から 3 か月以内に所有権の移転が行われなかった場合、行為制限が解除

また、固定資産税は農地評価・農地課税とされ、相続税納税猶予措置が講じられた。この際、相続税納税猶予制度の 20 年営農継続による免除は廃止され、終身営農という厳しい要件に見直された。一方、「宅地化する農地」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が講じられ、宅地化の促進が図られた。これらに併せて、長期営農継続農地制度は廃止された。

このような政策について、後年、農林水産省に設置された「都市農業の振興に関する検討会」の「中間取りまとめ」(平成 24 年 8 月)

¹¹ 10 年以上営農を継続することが適当であるものとして、市町村長の認定を受けた農地 (長期営農継続農地) については、宅地並み課税と農地課税の差が猶予され、5 年間営農で免除された。

¹² 制度創設後数年間で 600ha 程度まで指定が進んだが、昭和 50 年代半ば以降指定が進まなくなり、後述する平成 3 (1991) 年の生産緑地法改正時でも約 700ha の実績であった。また、生産緑地地区の指定が進まなかった大きな理由としては、長期営農継続農地制度の面積要件に対し、当時の生産緑地の面積要件が相対的に厳しいこととの認識が示されている (第 120 回国会衆議院建設委員会議録第 7 号 3 頁 (平 3. 4. 9) 建設省都市局長答弁)。

¹³ 相続等により農地等を取得し、相続人自ら農業経営を行う場合、本来の相続税額のうち農業投資価格を超える部分に対応する相続税が一定の要件の下で納税が猶予される制度。制度創設時は、相続人が死亡又は 20 年間営農を継続したときに相続税を免除することとされた。一方、免除となる前に譲渡、貸付け、転用等を行った場合、納税猶予は打ち切りとなり、その部分に対応する猶予税額に利子税を加えて納税しなければならない。

¹⁴ 「首都圏整備法」(昭和 31 年法律第 83 号)、「近畿圏整備法」(昭和 38 年法律第 129 号) 及び「中部圏開発整備法」(昭和 41 年法律第 102 号) で定められる区域等を一体とした広域。

¹⁵ 三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯などに所在する市及び東京都特別区。国土交通省「特定市街化区域内農地対象市一覧」参照<<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001410380.pdf>> (2025. 10. 10 閲覧)。

では、「特定市における都市農業者に対して、短期間のうちに重大な選択を迫るもの」であり、特に税制による措置は「農業者の土地利用の自由度を制約し、農業経営を巡る環境や後継者確保の見込みが不確実な中で、農業者が農地保全を選択することを躊躇させるものであった」と指摘している¹⁶。

4 食料・農業・農村基本法の制定

バブル経済が崩壊し、我が国の社会・経済は、人口の減少、高齢化の進行等大きな変化を迎えた。社会の成熟化が進み、国民の意識も多様化する中で、都市の中で食料生産を継続し、農地を保全することを望む声にもつながっていった。

平成11(1999)年には、農政の憲法とも言われる「食料・農業・農村基本法」(平成11年法律第106号)が制定され、食料・農業・農村政策の基本理念や、その下での基本的な施策の方向性が示された。同法においては、都市農業自体が持つ多様な機能の評価や、都市農業に一定の位置付けを与えるべきとの意見の高まりから、初めて都市農業の振興が法的に位置付けられた¹⁷。

5 都市農業振興基本法の制定

人口減少や高齢化が更に進む中で、宅地需要は沈静化し、都市農地に対する開発圧力も低下しつつあった。食の安全への意識の高まり、ゆとりや潤いを求めるライフスタイルや価値観の広がり、平成23(2011)年の東日本大震災を契機とした防災意識の向上等により都市農業が担う多様な機能への評価が見直されるなど、都市農業を取り巻く状況にも変化が見られた。農林水産省が都市住民を対象に、

平成24(2012)年に行った調査では、79%が都市農業・都市農地を保全すべきと回答しており¹⁸、数値上の単純な比較では、冒頭に述べた令和6(2024)年の調査よりも高かった。

また、都市農業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つつあり、都市農業が持続的に営まれるための抜本的な対策が求められていた。

こうした状況を背景に、平成27(2015)年、都市農業振興基本法が議員立法により制定された。同法では、都市農業の振興は、都市農業の多様な機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるとともに、都市農地の有効な活用及び適正な保全が図られるよう、積極的に行われるべきこと等が基本理念に掲げられた(第3条)。また、政府は、必要な法制上、財政上、税制上、金融上の措置その他の措置を講じなければならない(第8条)とともに、総合的・計画的に施策の推進を図るため、都市農業振興基本計画を定めなければならないとされた(第9条)。

6 都市農業振興基本計画の閣議決定

この間、都市政策上は、従前の人口増加に伴う都市の拡大を前提として都市的土地利用の需要に応える方向性から、人口減少や財政制約に対応し、都市の利便性や活力を低下させることのないよう、コンパクトシティを目指す方向性へと舵が切られていた。これまで宅地や公共施設の予定地等としてみなされてきた都市農地の位置付けを大きく転換し、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捉えることが必要とされた。

平成28(2016)年には、都市農業振興基本

¹⁶ 農林水産省都市農業の振興に関する検討会「中間取りまとめ」(平成24年8月)4頁

¹⁷ 同法では、「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。」と規定された(制定時の第36条第2項)。

¹⁸ 農林水産省・国土交通省「都市農業振興基本法のあらまし」(平成27年7月)2頁

法に基づき、都市農業振興基本計画が閣議決定された。同基本計画では、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、計画的に農地保全を進める方向性が明確に示された。

また、同基本計画で示された都市農業の課題として、都市部においても農業従事者の高齢化や担い手不足等が一層深刻となる中で、「相続等を契機とした農地の売却、転用が更に進むおそれがある」とされた。また、「開発圧力による農地転用の需要は低下するものの、農業以外による安定的な収入の下で継続されてきた都市農業の経営基盤が不安定化することが見込まれる」とされた。

7 生産緑地法等の平成 29 年改正等

一方、特定市では開発圧力が引き続き大きい地域もある中で、2022 年には、面積ベースで約 8 割の生産緑地地区が指定後 30 年を経過し、市町村に対する買取りの申出が可能となる状況にあった。その結果として、多くの都市農地が住宅化され、市場に放出されることで、土地取引等への様々な影響が懸念される、いわゆる「2022 年問題¹⁹⁾」への対応も課題となっていた。

このような状況の中、平成 29 (2017) 年、「都市緑地法等の一部を改正する法律」(平成 29 年法律第 26 号)²⁰⁾が成立し、①生産緑地地区の面積要件の緩和、②建築規制の緩和により直売所・農家レストラン等の設置を可能、

③特定生産緑地制度の創設、④田園住居地域の創設、⑤緑地政策上の緑地の定義に農地を明示等の措置が講じられた。以下、①、③、④について詳しく見ていく。

(1) 生産緑地地区の面積要件の緩和

都市計画における生産緑地地区の規模要件は一団で 500 m²以上とされていたため、要件を満たさない小規模な農地は、農地所有者に営農の意思があっても保全対象とならなかった。また、生産緑地地区の一部が解除され、残された面積が規模要件を下回った場合、生産緑地地区全体が解除される²¹⁾、いわゆる道連れ解除も課題とされていた。

これらに対し、生産緑地地区の面積要件を条例で 300 m² (政令で規定) まで引き下げることが可能とされた。併せて、一団性要件の運用緩和により、隣接する複数の農地 (個々の農地はそれぞれ 100 m²以上) 等を一団の農地等とみなすことが可能とされた。

令和 6 (2024) 年 12 月末時点で、生産緑地保有都市 238 都市のうち、6 割に当たる 145 都市で条例が制定されている²²⁾。特に生産緑地保有都市数の多い東京都、神奈川県、大阪府では、9 割以上の都市で制定されている。

(2) 特定生産緑地制度の創設

2022 年問題等に対応するため、都市計画決定後 30 年経過による生産緑地の買取り申出について、申出可能時期を 10 年先送りする特

¹⁹⁾ 買取りの申出のあった生産緑地を市町村が買い取ることは、市町村の厳しい財政事情等に鑑みれば困難であり、実際に買い取られるケースは稀であった。制度上、市町村が買い取らない場合、農林漁業希望者へのあつせんをすることとされており、そのあつせんが不調の場合は行為制限が解除される。すでに空き家、空き地の増加が社会問題化している中で、2022 年に行う行為制限が解除された農地が大量に転用・宅地化され、一気に市場に放出されることで更に問題を悪化させることが懸念された。また、地価の暴落をおそれ、土地の売り急ぎ、住宅の買い控えなど、土地住宅市場に大きな影響を与えることが懸念された。このような懸念等が、生産緑地のいわゆる「2022 年問題」と言われた。

²⁰⁾ 本文①から⑤に係る改正について、①から③は生産緑地法の改正、④は都市計画法及び「建築基準法」(昭和 25 年法律第 201 号)の改正、⑤は「都市緑地法」(昭和 48 年法律第 72 号)の改正によるもの。

²¹⁾ 特定市においては、当該農地は相続税納税猶予の対象外となり、猶予税額に利子税を加えて納税しなければならない、また、固定資産税も宅地並み課税となる。

²²⁾ 国土交通省「生産緑地地区の面積要件の引下げに係る条例制定状況」
<<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001733135.pdf>> (2025. 10. 10 閲覧)

定生産緑地制度²³が創設された。

2022 年問題の焦点であった平成4（1992）年に指定された生産緑地については、面積ベースで全体の89.3%（9,273haのうち8,282ha）が特定生産緑地に指定され²⁴、懸念されたような深刻な事態は回避されたと考えられる。

しかしながら、それでも1割強に当たる約1,000haは特定生産緑地に指定されなかったこと、また、平成4（1992）年指定よりは小さな面積規模だが、平成5（1993）年指定の生産緑地で特定生産緑地に指定された割合は82.6%（161haのうち133ha）²⁵、平成6（1994）年指定では73.5%（102haのうち75ha）²⁶と、指定割合が減少していることなどから、今後の動向には留意する必要があると考える。

（3）田園住居地域の創設

それまでの都市計画制度においては、住居専用地域に農業用施設等は原則として建てられないなどの課題があった。

このような状況に対し、都市計画の用途地域の類型として新たに「田園住居地域」を創設し、農地と調和した低層住宅に係る良好な住居環境の保護を目的として建築規制・農地の開発規制を図ることとされた。

令和元（2019）年8月時点で、特定市の1

割程度が田園住居地域の検討を行い、地方都市でも具体的な検討が進められているとされていたが²⁷、令和6（2024）年3月末時点で田園住居地域の指定を行った地方公共団体は、地方都市の北海道本別町1件（33ha）にとどまっている²⁸。

田園住居地域の指定に関連して、神奈川県川崎市が令和2（2020）年に市内の生産緑地所有者を対象に行ったアンケート調査の結果の概要²⁹によると、田園住居地域の指定に対する意向について、「指定してほしい」との回答が11.9%（38件）に対して、「指定してほしくない」が48.4%（155件）であった。田園住居地域のデメリット（複数回答）について、「開発が制限されることで、農地の売買がし難くなる」と「用途地域が変更されない限り農地への開発制限がかかり続ける」の回答がいずれも60%を超えていた。また、指定してほしくない理由について、「農地が売却できなくなることやそれによって相続税の支払いが困難になる」という意見が多くあり、相続時など、個々の所有者の意思で変更することのできない農地の開発規制が生じることに、不安や反発を感じる声が多くみられた」等とまとめられている³⁰。

このアンケート結果に関連して、「川崎市に

²³ 生産緑地の所有者等の意向を基に、市町村は当該生産緑地を特定生産緑地として指定できる。指定された場合、買取り申出ができる時期は生産緑地地区指定の30年経過後から10年延期され、10年経過後は、改めて所有者等の同意を得て繰り返し10年の延長ができる。なお、税制特例措置も継続される。

²⁴ 国土交通省「都市の緑化」（令和7年3月更新）63頁

²⁵ 同上 65頁

²⁶ 国土交通省「平成6年決定生産緑地の特定生産緑地指定状況（R6.12月末時点）」
<<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001881001.pdf>>（2025.10.10閲覧）

²⁷ 総務省「令和2年度地方税制改正（税負担軽減措置等）要望事項」
<https://www.soumu.go.jp/main_content/000641929.pdf>（2025.10.10閲覧）

²⁸ 国土交通省「令和6年都市計画現況調査」No.2(1)(ハ)

²⁹ 神奈川県川崎市「田園住居地域制度に関するアンケート調査結果の概要について」
<https://www.city.kawasaki.jp/500/cmsfiles/contents/0000120/120199/01_ankekekagaiyou.pdf>（2025.10.10閲覧）

³⁰ 東京都東久留米市が令和4（2022）年に市内の農地所有者を対象に行ったアンケート調査でも類似の結果となっている。さらに、同市では令和5（2023）年に、上記アンケートで「指定してほしい」又は「どちらともいえない」と回答した農地所有者に限定して改めてアンケート調査を実施したところ、47.4%（9件）が「指定してほしくない」と回答している（東京都東久留米市『『田園住居地域』の指定に関する検討結果について』<<https://www.city.higashikurume.lg.jp/shisei/sesaku/toshi/1020527.html>>（2025.10.10閲覧））。

限らず、農地の開発規制を所有者が受け入れることは難しいと予測され、今後、田園住居地域の指定が円滑に進むかどうかは不透明である」との指摘がある³¹。

8 都市農地貸借法の制定

都市農業においても少子・高齢化の進行等から後継者不足が深刻化する中、都市農業の安定的な継続という観点から、農地の貸借を通じ担い手を確保することが求められていた。しかし、農地法に基づく農地の貸借は、基本的に法定更新等³²の規定が適用され、借り手の農業経営の安定継続が図られる仕組みであり、相続の際に農地の売却等を検討せざるを得ない都市農地所有者が貸し手としてなかなか賃貸に踏み切れないという点が懸念されていた。市民農園³³については、企業・NPO等は、地方公共団体等を介在させないと事業展開できないことが課題とされていた。また、市街化区域内農地に係る相続税納税猶予制度は、農地の貸借を行うと納税猶予が打ち切られる仕組みとなっていた。

このような状況を受けて、平成 30（2018）年、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」（平成 30 年法律第 68 号）（以下「都市農地貸借法」という。）が制定され、長期に保全されることが担保されている生産緑地を対象に、以下の措置等が講じられた。

- ① 農地所有者以外の者が自ら耕作を行うための貸借について、市町村に認定された場

合、農地法の法定更新の適用除外

- ② 企業・NPO等が、農地所有者から直接農地を借りて市民農園を開設できる仕組みの新設

あわせて、平成 30（2018）年度税制改正により、都市農地貸借法に基づく貸借等を行った場合も相続税納税猶予制度の対象とされた。

都市農地貸借法の制定以降の実績（図表 1 参照）を見ると、貸借件数、面積ともに年々増加しており、令和 5（2023）年度末においては計 725 件、116.8ha の都市農地が貸借されている。内訳としては、自ら耕作する場合の貸借の方がより活用されている。

なお、特定市以外で都市農地貸借法に基づく農地の貸借を行っているのは和歌山市の 1 件のみであり³⁴、実態として、地方都市ではほとんど活用されていない。

また、都市農地貸借法による貸借は増えているが、生産緑地全体（令和 6 年で約 1.1 万 ha）から見れば低水準にある。これに関連して、一般的に、賃貸借の場合、農地法の制約により、契約期間中に農地所有者に相続があっても賃貸借の解除等をすることは困難である一方、無償での貸借（使用貸借）の場合、農地法の制約はなく、相続に伴い使用貸借を終了し、生産緑地の返還を受けることができる³⁵。このため、「相続の際に限られた期間で財産を処分し、相続税を支払う必要がある相続人にとって、賃貸借はリスクとなる」との指摘がある³⁶。一方、使用貸借は、借り手の農

³¹ 佐藤忠恭『ローカル・フードシステムと都市農地保全—庭先直売、移動販売、産消提携の立地と生産緑地』春風社（2023）65 頁

³² 農地法では、農地等の賃貸借の期間満了前に当事者が相手方に更新しない旨の通知（通知には都道府県知事の許可が必要）をしないときは、従前と同一条件でさらに賃貸借をしたものとみなされ（第 17 条）、賃貸借契約の解除・解約等をする場合には、原則として都道府県知事の許可を受ける必要がある（第 18 条）。

³³ 平成元（1989）年、「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」（平成元年法律第 58 号）が制定され、地方公共団体・農協が市民農園を開設し、都市住民に区画分けされた小面積の農地を短期間貸し付ける仕組みが設けられた。平成 17（2005）年の改正により、企業・NPO等による市民農園の開設も可能となったが、企業・NPO等は、農地所有者から直接農地を借りることはできず、地方公共団体又は農地中間管理機構を介在する仕組みとされた。

³⁴ 前掲注 3 11-13 頁

³⁵ 農林水産省「都市農地の貸借の円滑化に関する法律 Q & A」（令和 5 年 6 月）8-9 頁

³⁶ 佐藤忠恭「新制度下における神奈川県都市農地と残された課題」『農村と都市をむすぶ No. 843』（2022. 3）33 頁

業経営が貸し手の相続によって急に打ち切られるリスクがある。

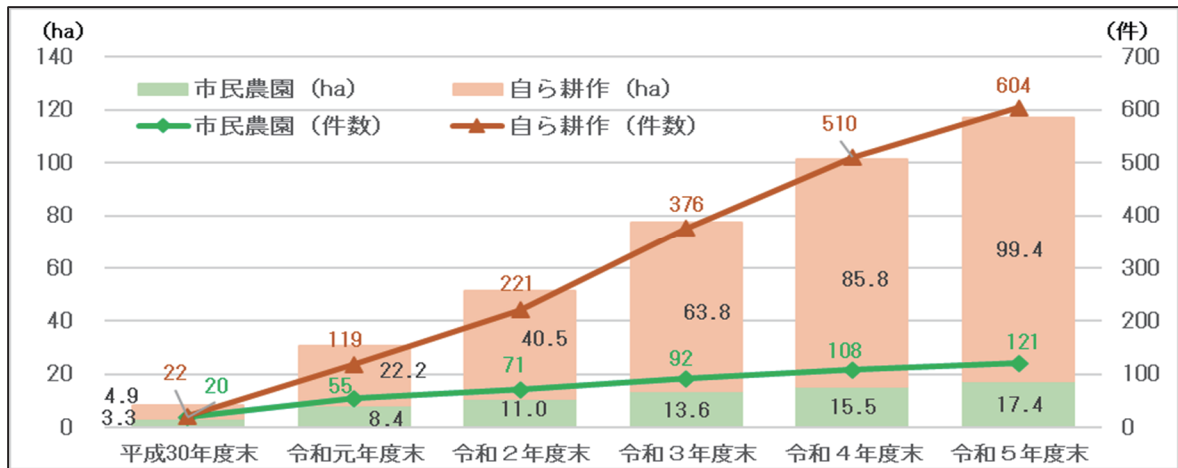
これらの具体的な影響は定かではないが、実態として、令和6（2024）年3月末時点で都市農地貸借法を活用し、借りた農地で自ら耕作を行っている604件のうち、約76%に当たる460件が使用貸借となっている³⁷。

東京都は、都内において同法を活用している農地貸借のうち約84%が使用貸借という状況³⁸に対し、安定的な農業経営を確立するためには、長期間の貸借を行い、土づくりや設備投資を行うことが重要であるとして、10

年以上の賃貸借をした貸主に奨励金を交付する「農地長期貸借促進奨励事業³⁹」を実施している。

このように、地価の高い都市農地の貸借で使用貸借が多いという状況については、「相続時の解約、転用を想定したものが含まれていることを示唆」しており、「このことは、生産緑地の貸借促進が、都市農地保全の方策として期待される一方で、相続時に所有者側の意思で転用されてしまうという、より根本的な問題に対しては限界があることを意味している」との指摘がある⁴⁰。

（図表1）都市農地貸借法による貸借実績の推移



（出所）農林水産省「都市農地貸借法に基づく事業計画の認定等の状況」（各年度）を基に作成

9 食料・農業・農村基本法の改正

食料・農業・農村基本法の制定から四半世紀が経過する中、我が国の食料・農業・農村は、制定時には想定していなかった、又は想定を超えた情勢の変化や課題に直面しているとして、令和6（2024）年6月、食料・農業・農村基本法が改正された。この改正では、基本理念を見直し、「食料安全保障の確保」等を

掲げるとともに、関連する基本的施策等が定められた。

都市農業については、制定当初から関連する規定⁴¹が設けられていたが、上記の改正では規定の見直しは行われなかった。改正案に係る国会審議においては、農林水産大臣は、都市農業の機能については都市農業振興基本法において明記されていることから、食料・

³⁷ 農林水産省に聴き取り。

³⁸ 東京都農業会議「生産緑地の貸借の相談窓口を開いています」〈<https://www.tokaigi.com/pages/131/>〉(2025. 10. 10 閲覧)

³⁹ 生産緑地の賃貸借に対し1,000㎡当たり120万円等が交付される仕組み。

⁴⁰ 佐藤・前掲注31

⁴¹ 前掲注17参照。現行法の第49条第2項。

農業・農村基本法で重複して規定することは考えていない旨述べている⁴²。

10 食料・農業・農村基本計画の閣議決定

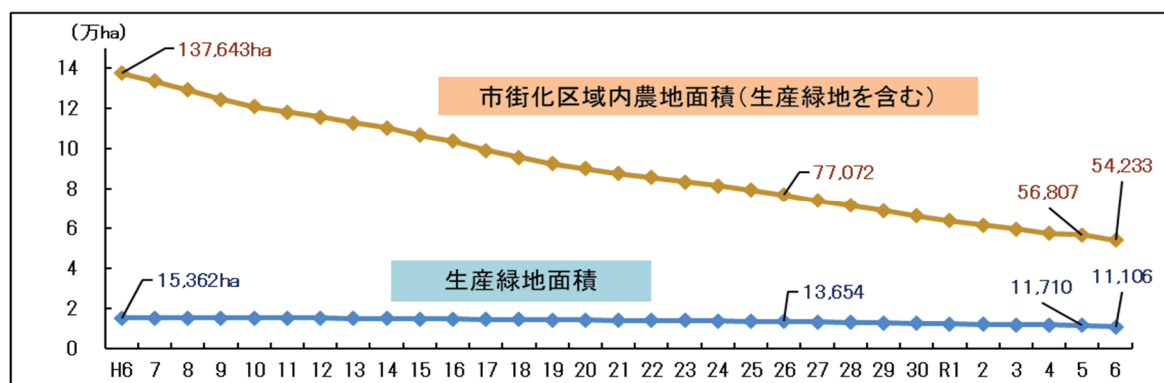
令和 7（2025）年 4 月には、改正食料・農業・農村基本法に基づき、食料・農業・農村基本計画が閣議決定された⁴³。

都市農業については、都市農地貸借法の制定以降、「貸借は増加しているものの、生産緑地面積の 1 % 程度と低水準」であること、「農地の出し手と受け手のマッチング体制が整備されていないため、都市農地貸借法が活用されていない地域が存在するなど地域間の取組

に格差」があること、「生産緑地以外の農地を中心に市街化区域内農地の減少が続いている」ことが課題として示された。

また、このため、「貸借実績が低調な地域におけるマッチング体制の整備等、農地の出し手・受け手双方が安心して貸借できる体制整備」の支援、「生産緑地以外の農地を生産緑地等に指定する取組とともに、アパートや駐車場の跡地などの空閑地を活用した都市農地の創出に向けた取組」の促進、「地方公共団体による都市農業の振興に関する計画の策定」の推進等の施策の方針が示された。

（図表 2）市街化区域内農地面積の推移等



（出所）総務省「固定資産の価格等の概要調査」、国土交通省「都市計画年報、都市計画現況調査」等より作成

II 都市農業の現状と課題

I でも触れてきたが、重複を避けつつ、都市農業の現状と課題について見ていく。

1 都市農地面積の推移

平成 3（1991）年以降の市街化区域内農地面積の推移（図表 2 参照）を見ると、全体では半分以下に減少している一方、「保全する農

地」とされた生産緑地の減少は抑制されているように見える。しかし、生産緑地の平成 6

（1994）年から令和 5（2023）年の減少率は▲23.8%であり、同期間の市街化区域以外も含めた全農地面積の減少率▲15.5%⁴⁴よりも大きい。また、都市農業振興基本法が制定された平成 27（2015）年の前後で比較すると、平成 6（1994）年から平成 26（2014）年まで

⁴² 第 213 回国会衆議院農林水産委員会議録第 8 号 12 頁（令 6.4.9）坂本農林水産大臣答弁

⁴³ この他、都市農業に関しても記述されている近年の国の計画等として、「国土形成計画法」（昭和 25 年法律第 205 号）に基づく「国土形成計画（全国計画）」（令和 5 年 7 月閣議決定）（関連記述は同計画 80 頁）、「国土利用計画法」（昭和 49 年法律第 92 号）に基づく「国土利用計画（全国計画）」（令和 5 年 7 月閣議決定）（関連記述は同計画 10 頁）、「土地基本法」（平成元年法律第 84 号）に基づく「土地基本方針」（令和 6 年 6 月閣議決定）（関連記述は同方針 10 頁）などがある。

⁴⁴ 平成 6（1994）年の 508.3 万 ha から令和 5（2023）年の 429.7 万 ha に減少している（農林水産省「耕地及び作付面積統計・累年統計」）。

の約20年間の生産緑地の減少率は▲11.1% (▲1,708ha)であり、毎年おおむね▲1%前後 (▲100ha 前後)で推移していた。これに対し、平成26(2014)年から令和5(2023)年の約10年間は▲14.2% (▲1,944ha)、毎年▲1.5~▲2.0% (▲200ha 前後)で推移しており、都市農業振興基本法が制定されたにもかかわらず、生産緑地の減少に歯止めはかかっておらず、むしろ加速している。さらに、令和6(2024)年は、特定生産緑地に指定されなかった農地の影響と思われるが、前年比▲5.2% (▲605ha)となっている。

このように、生産緑地の減少は深刻であり、都市農業振興基本計画において都市に「あるべきもの」とされた農地が計画的に保全される状況には至っていない。

また、図表1や図表2のように、生産緑地等について、農林水産省、国土交通省等による個別の調査は行われているが、生産緑地等の減少要因や営農状況等について、関係省による統一的な調査等も行われていない。生産緑地等の都市農地の減少を抑え、都市農業の振興を図るためには、関係省が一体となって生産緑地等の営農実態や減少要因分析などの調査を行う必要があると考える。

2 地方計画の策定状況

都市農業振興基本法では、地方公共団体は、都市農業振興基本計画を基本として、当該地方公共団体における都市農業の振興に関する計画(以下「地方計画」という。)を定めるよう努めなければならないとされている(第10条)。この規定等においては、都道府県と市区

町村の関係等は示されていない。

地方計画の策定状況(図表3参照)を見ると、令和6(2024)年3月末時点で9都府県、94市区町の計103の地方公共団体において策定されている。具体的には、地方計画を策定している9都府県のうち、8都府県は特定市のある都府県であり、その他の道県で地方計画を策定しているのは滋賀県のみである。特定市のある茨城県、三重県及び奈良県は県内市町村も含めて地方計画を策定しておらず、静岡県は策定していないが県内の特定市である静岡市及び浜松市は策定している。また、特定市以外の複数の地方都市においても地方計画が策定されているが、前述の滋賀県を除き、当該地方都市のある県では地方計画は策定されていない。生産緑地地区が指定されているにもかかわらず地方計画が策定されていない地方公共団体も複数ある。

このような地方計画の策定状況は、同時点で市街化区域等の線引きを定めている市町村が全国で616あり⁴⁵、生産緑地地区を指定している市区町村が20都府県内の237市区町村であることと比べても少ない。

都市農業の振興に当たっては、より多くの地方公共団体で地方計画が策定されることが望ましいが、特に生産緑地地区が指定されている市区町村や、市町村による地方計画が策定されている県では速やかな地方計画の策定が求められると考える。また、都道府県と市区町村の連携も欠かせないことから、都道府県と市区町村の地方計画の関係⁴⁶を法規等において示すことも必要と考える。

⁴⁵ 前掲注28 No.1 概要2頁

⁴⁶ 例えば、「食育基本法」(平成17年法律第63号)では、都道府県は、国の食育推進基本計画を基本として、都道府県食育推進計画を作成するよう努めなければならないとされ(第17条第1項)、市町村は、食育推進基本計画(都道府県食育推進計画が作成されているときは、食育推進基本計画及び都道府県食育推進計画)を基本として、市町村食育推進計画を作成するよう努めなければならないとされており(第18条第1項)、都道府県と市町村の計画の関係が法律上示されている。

(図表 3) 地方計画策定等の状況 (令和 6 年 3 月末時点)

	都府県	地方計画	特定市数	地方計画策定状況		生産緑地地区		都市農地貸借法	
				特定市	地方都市	市区町村数	面積(ha)	認定件数	面積(ha)
特定市のある都府県	茨城県	—	7 市	—	—	9 市町	82.4	—	—
	埼玉県	○	37 市	12 市	1 町	37 市	1,471.8	19 件	5.0
	東京都	○	特別区 26 市	4 区 23 市	— 2 町	11 区 26 市	2,772.5	62 件 284 件	10.1 49.4
	千葉県	○	23 市	9 市	—	22 市	948.0	23 件	5.7
	神奈川県	○	19 市	11 市	1 町	19 市	1,167.6	59 件	9.6
	静岡県	—	2 市	2 市	—	2 市	225.8	5 件	0.8
	愛知県	○	33 市	5 市	—	34 市町	825.8	20 件	3.3
	三重県	—	3 市	—	—	2 市	137.4	1 件	0.1
	京都府	○	10 市	2 市	—	11 市町	667.8	36 件	5.2
	大阪府	○	33 市	8 市	—	35 市町村	1,720.0	143 件	18.3
	兵庫県	○	8 市	4 市	—	8 市	456.5	71 件	8.2
その他	奈良県	—	12 市	—	—	12 市	515.0	1 件	0.2
	栃木県	—	—	—	1 市	1 市	1.8		
	長野県	—	—	—	—	1 市	3.2		
	岐阜県	—	—	—	1 町	1 市	3.3		
	滋賀県	○	—	—	2 市	—	—		
	和歌山県	—	—	—	1 市	1 市	81.7	1 件	0.8
	広島県	—	—	—	—	1 市	10.0		
	高知県	—	—	—	1 市	1 市	9.4		
	福岡県	—	—	—	2 市	2 市	3.4		
	熊本県	—	—	—	1 市	—	—		
	長崎県	—	—	—	1 市	—	—		
	宮崎県	—	—	—	—	1 町	2.1		
合計		9	特別区 213 市	4 区 76 市	14 市町	11 区 226 市町村	11,105.5	725 件	116.8

(注 1) 特定市のある都府県は全て記載し、その他の道県については、地方計画が策定されている又は生産緑地地区が決定されている市町村のある県のみを記載した。

(注 2) 四捨五入の都合上、合計欄の数値と内訳の合計が一致しない場合がある。

(出所) 農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」(令和 7 年 7 月) 4・8・12 頁、国土交通省「令和 6 年都市計画現況調査」等を基に作成

3 都市農地貸借のマッチングの取組

都市農地貸借のマッチングの取組について、東京都は、生産緑地の貸借推進のため、区市ごとの生産緑地バンク創設等の取組⁴⁷を支援するとともに、区市の区域を超えた生産緑地の貸借を推進するため、東京都農業会議に広域マッチング相談窓口を開設している。

I の 10 で述べた食料・農業・農村基本計画の方針からも、東京都のような取組が他の各都市でも進められることが望ましいが、都市農地の貸し手と借り手のマッチングについて

は、「市街化区域農地が大半を占めるような都市部の農政担当部局や農業委員会は農地流動化を手がける経験はほとんどなかったと考えられ、そのためのノウハウを蓄積することが急務」であり、「JA と連携して農地管理や農作業受託も行う都市型の農地バンクの設立も必要となるかもしれない」との指摘がある⁴⁸。実際に都市農業に取り組む農業者からも、「やる気のある若者と貸し手をつなぐ、コーディネーター役が必要」であり、生産緑地版の農地

⁴⁷ 例えば清瀬市は、市内の生産緑地を貸したい人と借りたい人の情報を繋ぎ、都市農地貸借法に基づく生産緑地の安全な貸借を促進する制度として「生産緑地バンク制度」を実施している。また、八王子市は、市内の市街化調整区域内の農地と市街化区域内の生産緑地を対象とした「農地バンク制度」を実施している。

⁴⁸ 安藤光義「都市農地の行方—2022 年問題を超えて—」『農村と都市をむすぶ No. 843』(2022. 3) 8 頁

バンクのような制度を求める声がある⁴⁹。

4 相続税納税猶予制度

農地に関する税制は、生産緑地であるか等によって課税条件や評価が異なる仕組みとなっている⁵⁰。農林水産省の資料等では、「高額な税負担により農業経営の維持が困難となる可能性があることに配慮した制度」と説明されているが⁵¹、冒頭でも述べたように、特に相続税に関連する課題は深刻であると考えられる。また、相続税納税猶予制度についても、「都市農地の保全に大きな貢献をしているものの、その減少の速度を遅くする以上の効果は持ち得ない」との指摘がある⁵²。

農林水産省が都市農業のモデルとなるような取組などをまとめた事例集でも、生産緑地で直売所や6次産業化に取り組む生産者が感じている課題として、農地は相続税納税猶予があるが、「直売所等の宅地部分は支払いがあるため、相続のタイミングで農地が減少」することや、規模拡大の思いもあるが、「相続税の不安や栽培適地が見つからないというジレンマ」を感じていると紹介されている⁵³。

東京都は、農業経営上不可欠な集出荷施設、農機具倉庫、畜舎、直売所等に付属する休憩所、トイレなどの農業用施設用地、屋敷林等が相続税納税猶予制度の対象外となっていることに対し、農地を確実に次世代へ継承するため、一定の土地利用制限をかけた上でこれ

らの施設用地等も納税猶予制度の適用範囲に含めるよう国に要望している⁵⁴。

これに関連して、政府は、このような権利移動や転用行為に係る厳しい規制が存在しない土地についてまで税制上の優遇措置を講ずることは、他産業の事業用地との課税の公平性という大きな問題があり、対応は難しいとの見解を示している⁵⁵。

一方、令和元（2019）年度税制改正の「個人版事業承継税制」により、令和10（2028）年末までの時限措置として、農林水産事業者も含む個人事業者向けに、後継者が事業用資産を先代から承継した際に課される贈与税・相続税の負担が軽減されている⁵⁶。制度を活用するためには、青色申告者であること等の要件があるが、制度の対象となる場合、農地等以外の畜舎、ライスセンター等や農業用機械・車両等に係る相続税額の全額が納税猶予される。都市農業者等による制度の活用実績は定かではないが、相続を契機とした農地の減少等を抑制し得るものではないかと考える。今後、制度の活用状況等の検証や、制度の拡充等が行われることを期待したい。

5 農地の公有地化⁵⁷

(1) 生産緑地買取りの実績等

都市農業者による相続税納付のための都市農地の転用・売却を押止めることが難しい実情に対し、都市に「農地を確保するには公

⁴⁹ 「農地つなぐ仕組みを」『日本農業新聞』（2022.6.28）

⁵⁰ 国土交通省「生産緑地制度の概要」7頁<<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001612019.pdf>>（2025.10.10閲覧）

⁵¹ 前掲注3 17頁

⁵² 安藤光義「都市農家の相続税問題と都市農地の行方——連の制度改正を受けて——」『農村と都市をむすぶ No. 821』（2020.4）43頁

⁵³ 農林水産省「令和5年度 都市農業にトライ！—持続可能な都市農業を目指して—」（令和6年2月）22頁

⁵⁴ 東京都「東京農業振興プラン」（令和5年3月）53頁

⁵⁵ 第196回国会衆議院農林水産委員会議録第22号16頁（平30.6.19）齋藤農林水産大臣答弁

⁵⁶ 前掲注53 38頁

⁵⁷ 本稿において一般に「公有地化」という場合、現行の生産緑地制度において設けられている、生産緑地所有者からの買取り申出を受けて市町村が買い取ることを含め、広く国・地方公共団体が農地を取得・所有することをいうこととする。

有地化が最終的には不可欠となってくるのではないか」との指摘がある⁵⁸。

しかし、制度上市町村による買取りの仕組みがある生産緑地についても、市町村の厳しい財政事情等から実際に買い取られるケースは極めて限られており、例年、全国で年間約1,800件の買取り申出に対し、市町村が買い取る旨の通知を出したものは10~20件程度にとどまっている⁵⁹。生産緑地制度開始から30年が経過した令和4（2022）年には、約5,000件の買取り申出があったが、市町村の買い取る旨の通知は24件であった⁶⁰。

市区町村が行う生産緑地の買取り等を支援する事例として、東京都は「生産緑地買取・活用支援事業」を実施している。具体的には、基金を造成し、区市の生産緑地等の買取りを支援（補助率3分の2以内）するとともに、高収益農業を目指す農家の育成や農福連携のための農園を区市が開設する際、必要な施設整備等に対して支援している。

また、東京都は、地価が高く財政的な負担も大きいこと等から、区市が必要に応じて買取りを行えるよう、買取りに充てる資金等の財政的な支援を国に要望している⁶¹。

（2）農地の物納の在り方

生産緑地等の公有地化の類型として、相続税に係る農地の物納⁶²が考えられる。

東京都は、現行制度では市街化区域内農地は基本的に物納が認められず、転用して売却

されるため農地として保全されない実情を踏まえて、緑地確保の観点から、「相続税について、物納が可能となるような新たな制度の創設」を国に要望している⁶³。その際、「農地の評価額は宅地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法人等への活用を促す」など都市の緑地を保全する方策が積極的に講じられることも求めている。

これに関連して、政府は、物納制度の趣旨を踏まえると、金銭納付ができるにもかかわらず物納を積極的に認めるのは不適當ではないかとの見解を示している⁶⁴。

なお、農地の物納については、「物納された農地を換金しない場合、国の税収は減ることから、自治体や国民から要望の声が高まったとしても、国がこのしくみを受け入れるのは困難と思われる」との指摘がある⁶⁵。

（3）公有地化した農地の活用

公有地化した農地の活用事例として、都市農地の多面的機能と福祉の連携を図ることを目的とした東京都杉並区の農福連携農園（すぎのこ農園）、農地・農業の多面的機能や都市農業の魅力発信の場として実習農場や体験学習施設を整備した東京都府中市の農業公園などがある⁶⁶。

このような取組の拡大や横展開にも期待したいが、管理・運営に係る市区町村の負担等にも留意する必要があると考える。例えば、

⁵⁸ 安藤・前掲注48 8頁

⁵⁹ 国土交通省「地方都市における生産緑地制度導入に向けた手引き（令和7年3月版）」6頁

⁶⁰ 国土交通省に聴き取り。

⁶¹ 前掲注54

⁶² 国税は、金銭で納付することが原則だが、相続税に限っては、延納によっても金銭で納付することを困難とする事由がある場合、納税者の申請により、その納付を困難とする金額を限度として一定の相続財産による納付（物納）ができる（国税庁「相続税の物納」〈<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/sozoku/4214.htm>〉（2025.10.10閲覧））。

⁶³ 前掲注54

⁶⁴ 第192回国会衆議院財務金融委員会議録第7号15頁（平28.11.2）麻生財務大臣答弁

⁶⁵ 佐藤・前掲注36 37頁

⁶⁶ 前掲注54 73頁

東京都調布市は、国や東京都の支援策を活用しながら継続的に農地を取得し、体験型環境学習の場としての農業公園の整備・取組等を進めているが、同市では「公共的空間として圃場を維持する際のランニングコスト増大という問題」が危惧されている⁶⁷。

また、市町村による農地の取得は「公用又は公共用に供する」場合に認められることとされており⁶⁸、現状では、上記のような農園等としての活用を前提として農地の公有地化が行われている。これに対し、「通常の営農でも都市農業は十分に公益的たり得るのだとすれば、農家に貸付け、通常の営農をしてもらう目的で市が生産緑地を取得すること」が認められてもよいとの考えから、国に「生産緑地の公有地化を促進するための法整備の検討」を望む声もある⁶⁹。

6 都市農地の創出に向けた取組

農林水産省は、「都市農業共生推進等地域支援事業」により、都市住民と共生する農業経営の実現に向けた取組、今後の都市農業のモデルとなる取組、宅地等の農地転換による都市農地の創出に向けた取組等を支援している。また、東京都は、「農地の創出・再生支援事業⁷⁰」を実施しており、市街化区域における積極的な優良農地の創出等に取り組んでいる。

都市農地創出の取組については、所有者にとって「経営規模の拡大を通じて経営の安定や発展につながることも期待」でき、「所有す

る非農地の減少は固定資産税や相続税を削減し、税の支払いを目的とした農地の売却や転用の防止効果もある」との指摘がある⁷¹。

一方、東京都墨田区で臨時駐車場であった土地を利用して農園を開設した「たもんじ交流農園」の事例では、臨時駐車場では固定資産税は非課税だったが、農園として「公的な活動をしているのにも拘わらず、雑種地として固定資産税が発生」したことに苦勞したとされている⁷²。また、空き地活用型農園の取組を進める場合は、「暫定的な土地借用・利用計画のもと、農園活用が成立することが通常」であり、「土地の利用権が保障されない問題」があるとの指摘もある⁷³。

Ⅲ 農業振興地域等での地域計画等の取組

これまでの都市農業政策とは異なる視点から、農業振興地域を始めとした、市街化区域以外の地域に目を向けると、これまで次のような農業政策等が進められてきた。

1 人・農地プラン

我が国の農業は、農業者の高齢化や後継者不足、耕作放棄地の増加等により、地域農業の展望を描くことが困難な集落や地域が多数存在している中、各地域における人と農地の問題を解決し、農地の維持保全等を図るためには、担い手への農地の集積・集約化を進めていくことが必要とされた。

平成24（2012）年からは、集落や地域にお

⁶⁷ 都市農地活用支援センター「ポスト2022年の都市農地」（2024）71頁

⁶⁸ 「農地法施行令」（昭和27年政令第445号）第2条第1号ロ

⁶⁹ 寄付収受した生産緑地で福祉交流農園を開設した神奈川県川崎市の事例を踏まえて、寄付者である農業者が健在であれば寄付を受けた自治体が寄付者に当該生産緑地を無償で貸し付け、通常の営農を継続してもらうことが理想であるが、そのような活用は農地法上のハードルが高いと述べられている（佐藤・前掲注36・39頁）。

⁷⁰ 区市町の実施する市街化区域内の農地創出の取組に対し、補助率1/2以内、補助上限500万円/10a等の支援策。

⁷¹ 吉田真悟・八木洋憲「農地貸借及び農地創出が都市農地の保全に果たす役割」『農業経営研究第62巻第3号』（2024）65頁

⁷² 前掲注53・30頁。当該事例では、国土交通省の支援制度を活用し、固定資産税の軽減措置を受けたとされている。

⁷³ 前掲注67・72頁

ける農業者の徹底した話し合いを通じて、今後の中心となる経営体への農地の集積方法や、地域農業の在り方等を定めた「人・農地プラン」の作成等の取組が進められた。

2 農地バンク

人・農地プランの作成過程等において、信頼できる農地の中間的受け皿があると、農地の集積・集約化が円滑に進むとの指摘があったことを踏まえて、平成 25 (2013) 年、「農地中間管理事業の推進に関する法律」(平成 25 年法律第 101 号) 等が成立し、都道府県段階に公的な機関として農地中間管理機構(以下「農地バンク」という。)を整備することとされた。農地バンクは、農地バンクが借り受けて担い手に転貸するリース方式を中心とし、人・農地プランと併せて取り組み、財政支援も充実させることで、農地の集積・集約化に資することが期待された。

3 地域計画

人・農地プランの取組が進められたが、高齢化や人口減少の本格化により農業者が減少し、地域の農地が適切に利用されなくなることが懸念される中、取組を加速化することが喫緊の課題とされ、令和 4 (2022) 年、「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」(令和 4 年法律第 56 号) が成立した。同法では、市街化区域⁷⁴を除き、基本構想⁷⁵を策定している市町村において、これまでの人・農地プランを土台とし、地域での農業者等による話し合いを踏まえて、将来の地域農業の在り方等を定める「地域計画」を令和 7 (2025) 年 3 月末までに策定することとされた。地域計画には、農地の効率的かつ総合的な利用に関

する目標として農業を担う者ごとに利用する農地等を明確化した目標地図が含まれる。また、地域計画を実現すべく、地域内外から農地の受け手を幅広く確保しつつ、農地バンクを活用した農地の集積・集約化を図ることとされた。

なお、農林水産省が公表した令和 7 (2025) 年 4 月末時点の地域計画の策定状況⁷⁶を見ると、全国 18,894 地区で地域計画が策定されたが(策定予定数約 2 万地区)、地域計画区域内の農用地等面積のうち、将来の受け手が位置付けられていない農地面積が 32%に上っている。また、目標地図について、将来の受け手に集約化することが明確化されているものは約 1 割にとどまっていること等から、地域計画のブラッシュアップを全国的に展開する必要があるとされている。

4 食料・農業・農村基本計画(令和 7 年)

食料・農業・農村基本計画では、「地域計画を核とする取組」についても方針等が示された。ここでは、既に策定された地域計画においては、「地区内に農地の受け手がない計画や、地区として将来の具体的なビジョンが描けない計画が見受けられる」など、「地域の農地利用の実態が明確になることから、国のリーダーシップの下、地域計画の分析・検証を行い」、「必要に応じて制度・事業等の見直しを実施する」とされた。また、「地域計画の枠組みにおいて、所有者だけでなく相続人まで意向を把握し、相続前における権利移転の促進や、相続発生時点で農地の適正利用を確保する新たな方策を検討する」とされた。

⁷⁴ 他の農用地と一体として農業上の利用が行われる農用地は除く。

⁷⁵ 「農業経営基盤強化促進法」(昭和 55 年法律第 65 号)において、市町村が定めることができるとされている、農業経営基盤の促進に関する基本的な構想のこと(第 6 条)。

⁷⁶ 農林水産省「地域計画のブラッシュアップに向けて」(令和 7 年 9 月) 3-8 頁

IV 課題解決・制度見直しに向けた考察

筆者は、多様な役割を果たす都市農業が将来にわたって存続するためには、都市農業の基盤となる都市農地を保全するとともに、当該農地を担う都市農業者を確保する必要があると考える。その際、一律的・画一的に都市農地の保全等を図るのではなく、都市開発等の都市政策と密接に連携するなど、都市地域の実情に合わせて、都市農業者を始めとした地域の合意の上に進めていく必要があると考える。また、各都市地域において保全すべきとされた都市農業・都市農地については、農業振興地域等と同様に、厳格な土地利用規制の下で農業政策・農地政策が行われることが必要と考えるが、これまで述べてきた都市農業の背景から、現状のままでは現実的でないとも考える。

このような考えを前提に、これまで述べてきたこと等を踏まえて、都市農業・都市農地の課題解決に向け、制度等の見直しの提言を含めた考察を行う。

まず、都市農業について継続的な議論や検討が行われる必要性から、都市農業振興基本計画の見直しについて考察する。

次に、現下の都市農地の減少を少しでも抑える等のための当面の措置として、現行制度を前提とした短期的な制度の見直しについて考察する。

さらに、都市農業を将来にわたって保全し続けるためには、相続を契機とした農地の減少等に係る課題を解決することが必要不可欠であることから、そのための長期的な制度の見直しについて考察する。

あわせて、都市地域ごとに将来の農業の在り方等を議論・明確化することが重要と考えることから、都市型地域計画、都市型農地バ

ンクの必要性について考察する。

なお、本稿執筆に当たり、本年8月、農林水産省の協力の下、兵庫県、神戸市及び姫路市の都市農業担当者や神戸市内の都市農業者等からそれぞれ実情を聴取し、意見交換を行った。

1 都市農業振興基本計画等の見直し

都市農業振興基本法では、政府は、都市農業振興基本計画を定めなければならないとされているが、その計画期間等については規定されていない⁷⁷。

例えば、Iの10で述べた食料・農業・農村基本計画は、食料・農業・農村基本法において「おおむね5年ごとに、基本計画を変更するものとする」とされている（第17条第8項）。また、食育基本法に基づく食育推進基本計画は、計画期間等について法律上規定されていないが、同計画において5年間を期間とすること等が明記されている。いずれの計画も、根拠となる法律の制定以降、実際に5年ごとに新たな計画が策定されている。

都市農業振興基本計画が策定されて以降、同基本計画を踏まえた施策が進められてきた一方で、食料・農業・農村基本計画で示されたような課題や、更に深刻で根本的な相続を契機とした農地の減少等に係る課題が継続していることを踏まえると、策定から10年目を迎える節目において、新たな都市農業振興基本計画の策定に向けた議論や検討が必要ではないかと考える。その際、今後、おおむね5年ごとに見直すことについても検討されることが望ましい。

なお、地方公共団体が地方計画の改定作業を進めるに当たって、国の基本計画が改定され、最新の国の方針等が示されることが望ま

⁷⁷ 都市農業振興基本計画でも、「一定期間経過した場合には、計画の進捗状況を踏まえ、関係各省が連携してフォローアップを行い、必要に応じて見直しを行うこと」とされており、具体的な期間等は示されていない。

しいとの指摘がある⁷⁸。

また、食料・農業・農村基本法改正の際、都市農業に係る規定は改正されなかったが、制定から 10 年を経た情勢の変化や課題、食料・農業・農村基本法の改正等を受けて、都市農業振興基本法の基本理念、計画制度の在り方、基本的施策等についても、見直しを含めた議論や検討が行われることを期待したい。

2 短期的な見直し

当面の短期的な見直しの方向性としては、都市農業をめぐる制度の変遷や現行制度を前提に、現時点での都市農業者の意向や相続を契機とした農地の減少等に係る課題の背景を踏まえた上で、以下、考察する。

I の 7 (1) で述べた生産緑地地区の面積要件について、市町村が地域の実情に即して条例を定めるという趣旨を踏まえれば、現状 300 m²まで引き下げることができるものを、一団性要件で個々の農地の下限とされている 100 m²まで、一団ではなくても可能とすることを検討してはどうか。さらには、面積要件自体を撤廃することも検討してはどうか。

I の 7 (2) の関連で、生産緑地等の買取り申出までの期間については、都市農業者にとって 30 年の営農継続義務の負担は大きいという背景がある。これに関連して、長期営農継続農地制度⁷⁹の復活を念頭に、「特定生産緑地制度の 10 年という期間を 5 年に短縮するだけでなく、生産緑地制度の 30 年という期間も同様に短くするとともに、その追加指定を認めること」を求める指摘⁸⁰がある。この指摘のように、生産緑地や特定生産緑地の期間の短縮について、短期的な見直しとして検討の必

要があると考ええる。

なお、生産緑地の 2022 年問題に係る特定生産緑地の指定に関連して、「今後は 10 年毎にこの指定申請手続が行われるので保全すべき生産緑地はこれまで以上に不安定化する」との指摘⁸¹もあるが、10 年や 5 年ごとに対応せざるを得ないという緊張感の下、都市農業の将来像に向けた課題解決のための議論が重ねられるという観点から、むしろ前向きなものとして提案したい。

東京都の取組について、I の 8 で都市農地貸借法に係る農地長期貸借促進奨励事業、II の 3 で都市農地貸借のマッチングの取組、II の 5 (1) で公有地化に係る生産緑地買取・活用支援事業、II の 6 で農地の創出・再生支援事業などを都市農業の振興に資するものと考えて例示・紹介したが、他の道府県においては、厳しい財政状況等から同様の取組を行うことは容易ではないと考えられる。そのため、当面の都市農業の保全に資する観点から、これらの東京都の取組を参考に、国の制度・事業として財政的な支援の創設・拡充を検討することが必要と考える。

また、都市農地貸借法に関連して、同法では、施行後 5 年を目途とした検討条項が規定されているが（制定附則第 2 条）、これまで具体的な検討は行われていない。法律案審査時に衆議院農林水産委員会が付された附帯決議では、都市農地貸借法の対象は生産緑地に限定されているが、都市農業振興基本計画における「都市農地」は生産緑地に限定されるものではないことから、生産緑地以外も含めた都市農業の振興及び都市農地の保全に引き続き取り組むこと等を政府に求めている⁸²。こ

⁷⁸ 兵庫県内における関係者との意見交換等において聴取。

⁷⁹ 前掲注 11

⁸⁰ 安藤・前掲注 52 46 頁

⁸¹ 後藤光蔵「都市農業の課題一くらしと社会を豊かにする一」『農村と都市をむすぶ No. 843』（2022. 3）10 頁

⁸² 第 196 回国会衆議院農林水産委員会議録第 22 号 21 頁（平 30. 6. 19）附帯決議の項目八

れに対する処理状況について、当調査室（農林水産調査室）の調査（平成31年1月）では、政府は、生産緑地以外も含めた予算措置を設け、各種取組を支援していることで措置済みとしている。しかし、附帯決議の趣旨を踏まえれば、生産緑地以外の都市農地も同法の対象に含めるなど、更なる支援について検討する必要があると考える。

3 長期的な見直し

たとえ生産緑地であっても都市農地の減少が続いている最大の要因は、相続を契機とした農地の売却等によるものであり、この問題は、Ⅰの7(3)で述べた田園住居地域やⅠの8で述べた都市農地貸借法の課題にもつながっていると考える。また、「この問題の難しい点は、現所有者に高い保全意識があったとしても、ひとたび相続が発生すれば、相続人に意思決定がゆだねられてしまうこと」であり、このことは都市農地が「農地以上の資産価値を伴った私有財産であることに起因する」との指摘がある⁸³。この指摘のように、相続人に農業経営の意思がなければ、被相続人の農地保全の意向の実現は見込めない。また、相続人が農業経営の意思がある場合や、都市農地貸借法を利用したいと考えた場合であっても、農地以外も含めた相続財産に係る高額な相続税納付のために、農地の売却等を検討せざるを得ないのが実情である。

この問題を解決するための長期的な見直しについては、Ⅱの4・5でおおむね述べたことの延長線になるが、改めて簡潔に整理する。

相続税納税猶予制度の対象拡大が必要だと考えるが、その対象については、農業用施設用地等とはもとより、農地所有者の宅地等まで含めることを検討する必要があると考える。

個人版事業承継税制の恒久化・拡充も検討の余地があると考ええる。

都市農地の公有地化については、市町村に対し買取り申出があった生産緑地について原則として市町村が買い取るような制度の見直しや財政措置が必要であると考ええる。さらに、生産緑地に限らず、後述する都市型地域計画に位置付けられた生産緑地以外の都市農地についても、制度の統合も含め同様の仕組みを検討する必要があると考える。

公有地化した農地の活用の在り方については、市町村の農地取得に係る農地法の解釈を含め、抜本的な見直し等が必要と考える。

これらの総合的な見直し等により、都市農地所有者が、個々の実情に応じて自らに適した制度を選べるような状況を整えることが望ましいと考える。

これらはいずれも従前からの課題であり、また、課税の公平性等を背景に、政府から対応が難しい旨の見解が示されているものである。特に公有地化については、「地方自治体にはそれだけの財源はなく、残念ながら相続を契機に農地が消えていくのを眺め続けるしかない」との指摘もある⁸⁴。上記のような国の支援を拡充する方向の見直しについても、予算や財政上の制約が生じてくると考えられる。しかし、都市に「あるべきもの」と位置付けられた都市農地を保全していくためには、現実問題として大きな課題であるこれらの制度等について、これまでの前提、特に都市農業振興基本法制定以前の考え方にとらわれず、ゼロベースで再検討・再構築することが求められると考える。さらに、将来にわたって都市農業を保全し続けるためには、次に考察する都市型地域計画と一体的な制度とすることが必要と考える。

⁸³ 佐藤・前掲注36 36頁

⁸⁴ 安藤・前掲注48 8頁

4 都市型地域計画・都市型農地バンク

(1) 都市型地域計画の必要性

都市農業に限らず、農業は、農地だけではなく、農地で農業を担う「人」も必須の要素である。つまり、相続を契機とした農地の減少等に係る課題の解決に資する制度が設けられたとしても、その都市農地で都市農業を担う「人」がいなければ、将来的に都市農業を保全し、残していくことはできない。

このため、都市農業を人・農地ともに保全する方策として、現在、市街化区域以外の地域で進められている地域計画の取組を都市農業にも取り入れることが必要ではないか。

都市農業を将来的に保全するための計画制度については、都市農業者の立場から必要性を感じるが、農業者主導で進めることは難しく、行政等が主体的・主導的に進める必要があるとの指摘や、支援策とセットの計画制度とする必要があるとの指摘がある⁸⁵。

都市農地については、都市計画や緑の基本計画⁸⁶の対象にもなり得るが、現状では「緑地」の一形態としての農地であり、「農地」を主眼に置いたものではない。一方、Ⅲで紹介したように、地域計画の取組が進められている背景にある課題や課題解決のための施策の方向性は、都市農業にも共通するものが多い。特に、目標地図において「農業を担う者ごとに利用する農地等を明確化」する仕組みや必要性は、都市計画等における農地以外の土地利用とは異なり、農地に特有の要素だと考えられる。都市計画制度における市町村マスタープラン⁸⁷があり、市町村の公園・緑地政策全体のマスタープランとして緑の基本計画があるように、「都市農業マスタープラン」という意

味合いから、都市農業の人・農地を主眼に置き、都市計画等とも連携するものとして、都市型地域計画の必要性を提起したい。

その際、特に生産緑地については、「資産価値が高く、指定解除で売買もできるため、地域で将来像や集約を話し合うのはそぐわない」との考えもあるように⁸⁸、都市農業の現状を踏まえれば、農地の集積・集約化や目標地図の地図上に可視化すること自体は、当面の短期的な目的とはなりにくいと考えられる。また、現状で保全されている都市農地について、地域や個々の農地所有者によっては、将来的に保全し続ける目的ではなく、売却を前提に当面保有しているケースもあるという実情や、市街化区域と市街化調整区域が隣接する地域では、あえて市街化区域内の農地で農業を続けるより新たに調整区域内の農地を取得した方が効率的かつ現実的であるとの考えもある⁸⁹。しかし、総合的な観点から都市農業を将来的に保全し続けるという目的を前提とすれば、都市型地域計画に期待される地域の将来像や課題を明確化する役割、人と農地を結びつける要素等には現時点でも大きな意義があると考ええる。また、都市型地域計画により、上記のような売却前提の保有や市街化調整区域に近く保全する意向のない都市農地は計画に含まれず、各都市地域において将来的に保全すべき都市農地を明確にできることは有益であると考ええる。

このような考え方に関連して、市街化区域ではないが、開発圧力の高い市街地に近接する市街化調整区域にある大阪府交野市星田地

⁸⁵ 前掲注 78

⁸⁶ 都市緑地法第 4 条に基づき市町村が策定する緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画

⁸⁷ 都市計画法第 18 条の 2 に基づき市町村が策定する都市計画の基本的な方針

⁸⁸ 「生産緑地保全へ将来像 J A 東京グループ」『日本農業新聞』（2023. 3. 20）

⁸⁹ 前掲注 78

区の事例⁹⁰では、開発を期待する農業者と営農を継続したい農業者が混在し、両者への対応が課題とされた。このため、同地区では、担い手への農地の集積・集約化のみならず、農地や施設の維持管理を中心とする地域課題を共有するなど、農業者や農地所有者の意向を重視しつつ、農地の有する多面的機能の発揮を主目的とした地域計画の策定を目指すこととして取組が進められた。

この事例は、都市農業を将来的に保全していくための参考事例となり、都市型地域計画の必要性を示唆するものでもあると考える。

(2) 都市型地域計画のイメージ

都市型地域計画の将来像としては、計画に位置付けられた都市農地については、農業振興地域等と同様の土地利用規制の下、各種農業政策や税制優遇措置が講じられることを提案したい。その際、生産緑地に限らず都市農地貸借法の対象とするなど、生産緑地制度等との関係について、制度の統合も含めた検討が必要になると考える。

一方、相続を契機とした農地の減少等に係る課題が解決されない限りは、現行の田園住居地域と同様に、都市農地所有者にとって土地利用規制等が支障になることが想定される。そのため、当面の制度としては、例えば5年間の更新制とし、その5年間、都市型地域計画に位置付けられた農地に対しては、土地利用規制の上で予算措置に基づく支援や田園住居地域を参考にした税制優遇措置等を検討してはどうか。モデル事業として取組を進めることも考えられる。

なお、Ⅲの3で述べたように、現行の地域計画の取組においても課題が顕在化していることから、都市型地域計画の検討に当たっては、現行の地域計画の課題や、今後の地域計

画のブラッシュアップに向けた取組や新たに生じる課題等を踏まえながら進める必要があると考える。

(3) 都市型農地バンク

都市型農地バンクについては、Ⅱの3で述べたような農地貸借のマッチング体制の必要性が高いことから、当面は、東京都の取組等を参考に、全国的な国の制度として検討することが必要と考える。その際、現行の都道府県単位の農地バンクの対象に都市農地も含めるのか、東京都のように市区町村単位の活動組織とするのか等についても検討が必要になると考える。

また、長期的な将来像としては、現行の農地バンクと同様に、都市型地域計画を実現するための事業や支援策を都市農業の実情に即して整備することが必要と考える。特に、都市型地域計画に位置付けられた都市農地について、受け手が見つかるまでの間、都市型農地バンクが借り受けて、小規模な基盤整備や管理・保全を行うような取組の必要性が高いと考える。

おわりに

昭和43（1968）年の都市計画法により、市街化区域内の農地は「宅地化すべきもの」と位置付けられた。約半世紀後、都市農業振興基本法・同基本計画によりその位置付けは都市に「あるべきもの」へと大きく転換し、約10年が経過したが、相続を契機とした都市農地の減少はとどまらず、中長期的な都市農業の課題は深刻なものとして継続している。特に平成3（1991）年の生産緑地法改正、相続税納税猶予制度の終身営農義務化により「都市農地の追い出し」が強力に進められ、「そこからようやくにして『都市に農地はあるべき

⁹⁰ 東京市町村自治調査会「多摩地域における都市農業の課題と活用に関する調査研究報告書」（2025）89頁

もの』という方向に路線転換が図られたが、税金による都市農地の追い立ては 30 年前と何ら変わっていない」との指摘もある⁹¹。また、地方公共団体には、都市農業者から、農業振興地域のような支援がないと都市農業を続けていくことは難しいとの声が届いている⁹²。

現在の都市農業の大きな課題は、相続時に、農地以外も含めた相続財産に係る高額な相続税納付のため部分的に農地の売却等が行われ、結果として農地が減少し続けるという、相続税に関連する課題だと考える。この課題は従前からの課題であり、課題解決のためには、都市農地が「宅地化すべきもの」であった約半世紀の間に整備された制度やその背景にある原則的な考えについて、都市に「あるべきもの」へと大きく転換された位置付けに従い、抜本的に見直す必要があるのではないかと。改めて、I の 5 で紹介した都市農業振興基本法の基本理念等に思いを致したい。

筆者の思い描く将来像は、都市農業振興基本法の基本理念等に即して都市農地と都市農業者がともに保全される都市農業であり、そのための取組等は、都市開発等の都市政策と密接に連携しつつ、都市地域の実情に合わせて、地域の合意の上に進められる必要があると考える。

この考えに沿ってIVで考察した制度見直しの工程（イメージ）を図表 4 に整理したが、重ねて強調したいのは、都市農業振興基本計画の策定 10 年目の見直しを行い、さらに今後は 5 年ごとに見直す仕組みを作ることの重要

性である。これにより、本稿で考察した相続を契機とした農地の減少等に係る課題への対応や都市型地域計画の必要性も含め、都市農業の将来像や課題解決に向けた議論を継続的に行う環境を作ることができると思う。

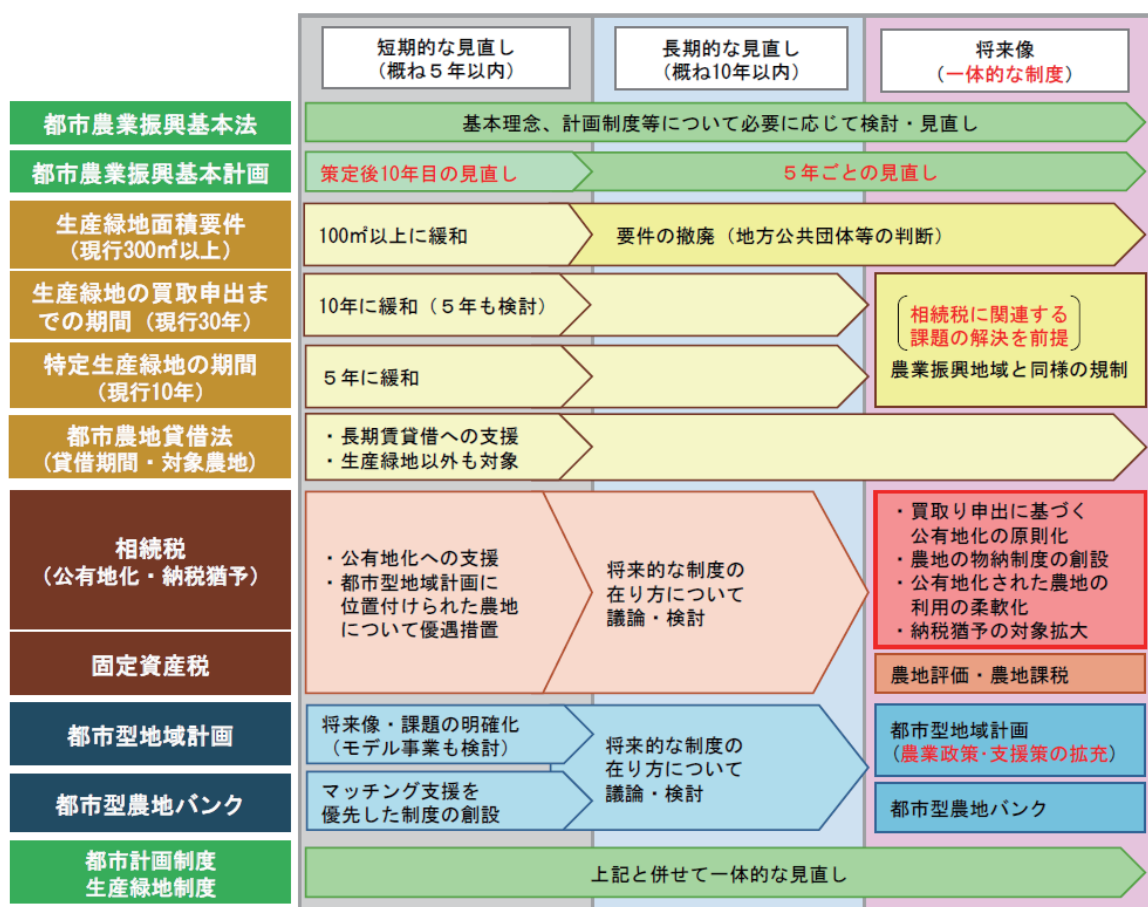
なお、このような制度の見直しに当たっては、都市農業者や都市農地所有者はもとより、都市住民を始めとした国民の理解が必要であり、そのための取組や議論の積み重ねが欠かせない。奇しくも、近年の米価高騰、政府備蓄米の放出、米国の関税措置に対する交渉などにより、食料安全保障に対する国民の関心は高まっている。また、都市農業の振興を図るための議論や制度の検討は、小規模な農地が多く、集積・集約化が困難という共通点のある中山間地域等における農業施策の検討にも資すると考えられる。食料・農業・農村基本法の改正時には蚊帳の外に置かれた都市農業だが、食料安全保障の確保の観点からも、多様な機能・役割を有する都市農業の意義は極めて大きい。名実ともに都市農業の振興を図り、これを確かなものとするため、抜本的な制度の見直しに向けた国民的議論が幅広く展開されていくことを期待したい。

最後に、本稿執筆に当たって、猛暑の中、筆者等との意見交換に快く応じていただいた兵庫県、神戸市及び姫路市の都市農業担当者や神戸市内の都市農業者の方々に心から御礼を申し上げる。また、その際ご協力いただいた農林水産省の方々にも深く御礼申し上げる。

⁹¹ 安藤・前掲注 48 9 頁

⁹² 前掲注 78

(図表4) 制度見直しに向けた考察に係る工程 (イメージ)



(出所) 筆者作成

【参考文献】 本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・安藤光義「都市の農地・農業政策の評価と展望」『農業と経済 (第86巻・第9号)』昭和堂 (2020.10)
- ・小林博美「都市農業の多様な機能と都市農地貸借制度」『農業と経済 (第86巻・第9号)』昭和堂 (2020.10)
- ・榊田みどりほか『日本農業の動き No. 205 どう生かす 都市農業』農政ジャーナリストの会 (2020.5)
- ・塩澤誠一郎「2022年問題と都市農地保全、都市農業政策」『日本不動産学会誌/Vol. 34 No. 1』日本不動産学会 (2020.6)
- ・中塚華奈・榊田みどり・橋本卓爾『都市農業新時代—いのちとくらしを守り、まちをつくる』実生社 (2023)
- ・日本都市計画家協会生産緑地研究会『都市の農を考える—農的活動の新展開と《市民緑農地》の提案』都市農地活用支援センター (2024)
- ・松澤龍人・八木洋憲・小川真如『日本の農業 あすへの歩み 255 都市農業・都市農地の新たな展望』農政調査委員会 (2021.1)
- ・八木洋憲・吉田真悟『都市農業の持続可能性』日本経済評論社 (2023)