

平成29年度

都市と緑・農が共生するまちづくりに関する調査

「ネットワーク型コンパクトシティ形成における魅力ある田園生活空間の

創出に資する安定的な農地活用に関する実証調査

(宇都宮市都市農地のあり方検討協議会)」

報告書

平成30年3月

国土交通省都市局

< 目 次 >

□調査の目的と方法	1
1. 調査の目的	1
2. 業務の内容	1
I. 居住誘導区域外における兼業・小規模農家による都市農地の保全方策の検討	3
1. 兼業・小規模農家の所有農地の有効活用方策の検討	4
1-1. 兼業・小規模農家の支援の必要性	4
1-2. 水田の保全・水稲作の継続支援	8
1-3. 畑地の保全・地産地消型農業の支援	13
1-4. 市民参加型農園としての活用可能性	22
2. 生産緑地制度以外の都市農地の保全制度の検討	32
2-1. 都市農業振興基本計画（地方計画）の策定による都市農地保全	32
2-2. 都市農地保全制度の検討	38
II. 農と緑と共生する魅力ある田園生活空間の創出のためのモデルスタディ	46
1. 優良農業経営との共生モデル（中丸地区）	46
1-1. 中丸地区の概要	46
1-2. 農家の都市農業の振興等に関する意向の把握	55
1-3. 先進事例：農の風景育成地区（練馬区高松一・二・三丁目）	63
1-4. 中丸地区の住民を対象とした都市農業等に関するアンケート調査結果	69
1-5. モデルスタディのまとめ	77
2. 田園住居地域に対する支援措置の検討	91
III. 生産緑地等の都市農地の保全制度の理解普及及び活用の推進	96
1. 都市農地の保全制度の活用にあたっての課題への対応策の整理	96
2. 静岡市における生産緑地制度導入の取組み	105
3. 相談対応・推進マニュアルの作成	107
IV. 調査のまとめ	108
1. 立地適正化計画と連携した都市農地のあり方	109
2. 立地適正化計画と連携した農家タイプ別都市農業振興方策	110
3. 都市農地の保全に対する農家及び住民理解の促進	111

■調査概要	113
■参考資料	115
1. 都市農地の活用と農業体験に関する市民アンケート調査票	
2. モデル地区住民アンケート調査票	
3. 都市農地の保全制度と税制等について（生産緑地等の制度理解・活用推進マニュアル）	

□調査の目的と方法

1. 調査の目的

地方圏の市街化区域において、都市と緑・農が共生するまちづくりをめざすうえで、生産緑地制度の導入が検討される中、生産緑地制度に加え、多数を占める兼業・小規模農家が活用しやすい方策も必要とされている。

本調査は、平成 30 年度末までに立地適正化計画の居住誘導区域の設定に向けて検討を進めている栃木県宇都宮市を対象とし、主に居住誘導区域外となることが想定される区域について、①兼業・小規模農家による農地保全方策の検討、②農・緑と共生する魅力ある田園生活空間の創出のためのモデルスタディ、③生産緑地等の都市農地の保全制度の理解と活用の推進について、過年度調査成果を踏まえてそれぞれ検討し、立地適正化計画と連携した都市農地の保全のあり方に関する方向性を示すことを目的とする。

2. 業務の内容

(1) 居住誘導区域外における兼業・小規模農家による農地保全活用方策の検討

居住誘導区域外となるエリアにおいて、長期的にも安定的な土地利用を継続し、魅力的な田園生活空間を創出するために、できるだけ面的な都市農地の保全及び有効活用を図ることを目的に、少数の優良農家のみならず、多数を占める兼業・小規模農家が営農を継続し、農地の保全に資する方策を検討する。

まず、過年度に行った農家へのアンケート調査結果を踏まえ、田・畑別に保全・活用の必要性を整理する。

次に、保全・活用の一手段として、市民農園等の活用意向についてアンケート調査を行うとともに、生産緑地や田園住居地域等の都市農地の保全・活用施策を導入するうえでの論点等を、他都市の事例を踏まえて整理する。

(2) 農・緑と共生する魅力ある田園生活空間の創出のためのモデルスタディ

居住誘導区域外となるエリアについては、農地や緑地が計画的に保全された豊かな環境の中でのゆとりのある生活を送るための田園生活空間を創出することを目的に、モデルスタディを行う。その一環として東京都の「農の風景育成地区制度」を参考とし、東京都の事例調査も行う。

なお、モデルスタディにあたっては、優良経営農家等による都市農業が盛んな地区を対象として、宅地と農地が共生し、都市農業の振興を図るため、土地利用計画と連動した都市農業の振興計画を作成する。

(3) 生産緑地等の都市農地の保全制度の理解と活用の推進

現状では農家の生産緑地制度に対する理解が不十分であるとの認識から、今後、生産緑地制度等の都市農地の保全施策を導入するための取り組みを行う。

まず、制度活用を躊躇する主な理由である将来的に営農継続できなくなることへの不安が大きいという意見を踏まえ、三大都市圏特定市など他都市の事例も参考としながら、農家からのヒアリングを行い、対応策を検討する。

次に、生産緑地制度等に対する理解を深め、活用を推進することを目的とし、今後新たに生産緑地制度を導入することが望まれる全国の地方都市等でも活用可能なマニュアルを作成する。

作成したマニュアルを活用し、市街化区域内的の農地を所有する農家を対象とした勉強会の開催など、市とJA等が連携し、農家への制度の理解と活用推進にを図ることとする。

(4) 成果取りまとめ

(1)～(3)の成果を報告書に取りまとめる。取りまとめにあたっては、各検討内容を整理し、全国のコンパクトシティ形成をめざす類似の地域において、都市農地の保全活用方策の検討・活用が促進されるよう留意すべきポイントをまとめる。

I. 居住誘導区域外における兼業・小規模農家による都市農地の保全方策の検討

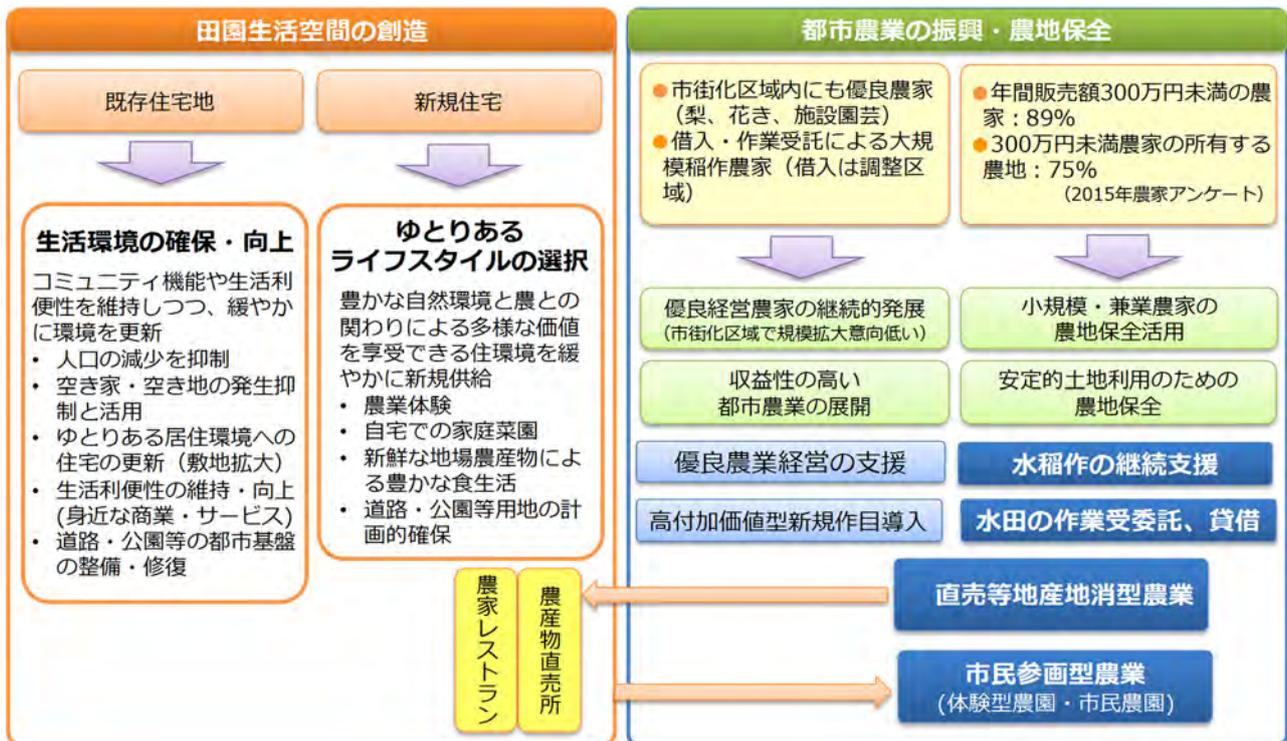
居住誘導区域外となるエリアにおいては、居住を誘導しない一方で、既存住宅地における生活環境の確保や向上を図り、一部に整備される新たな住宅においては、ゆとりあるライフスタイルを選択できる住宅を供給し、良好な田園生活空間の創造をめざすものとする。

一方、居住誘導区域外の農地においては、将来的にも農地としての土地利用を継続することが、最も安定的な土地利用かつ環境保全につながると期待できることから、都市農業の振興及び農地保全を図る必要がある。

そのためには、優良なモデル農家や担い手農家の継続的発展や育成を図りつつも、市街化区域内において多くの割合を占める小規模・兼業農家が所有する農地を保全していく必要があり、今年度調査においては、このことを中心に検討する。

これらの営農環境と生活環境が調和し、共生する空間・環境の形成をめざすものとする。

図 1 居住誘導区域外となるエリアのあり方



1. 兼業・小規模農家の所有農地の有効活用方策の検討

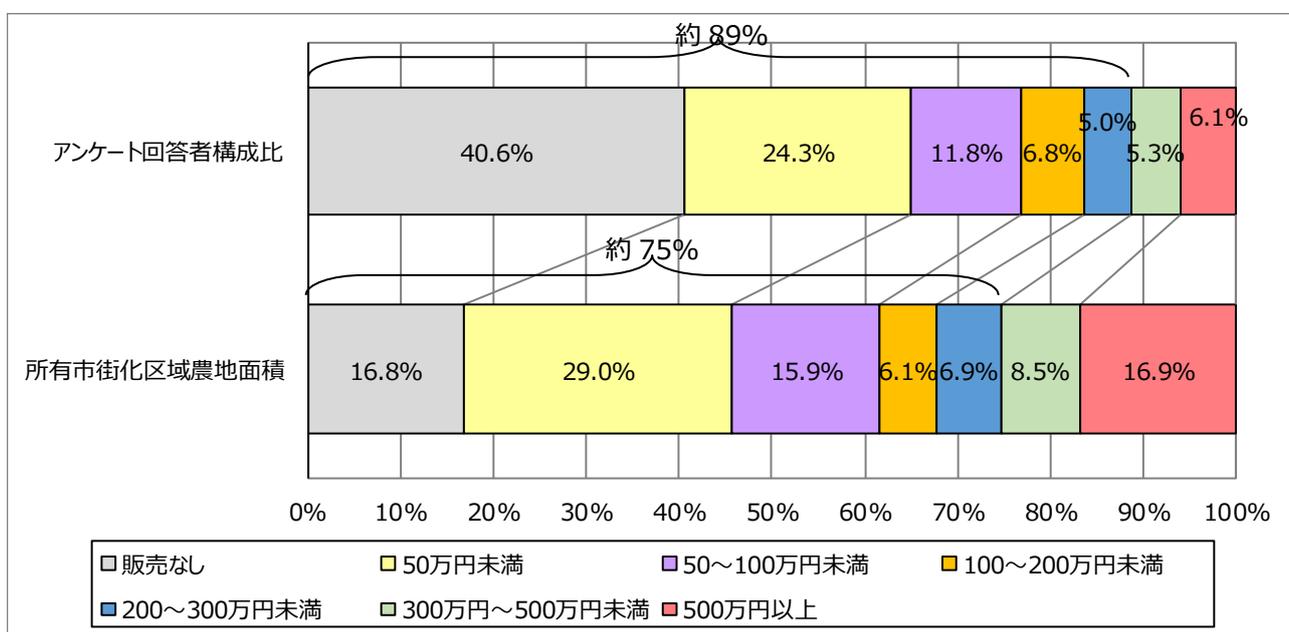
1-1. 兼業・小規模農家の支援の必要性

(1) 農家アンケート結果等に見る現状

平成 27 年度に実施した市街化区域農地の所有者を対象としたアンケート調査結果では、農産物の年間販売金額が 300 万円未満の農家が約 89%を占めており、これらの農家が所有する市街化区域農地は、全体の約 75%を占めていた。これを市街化区域農地の面積で換算すると、約 390ha にあたる。

なお、アンケートで把握できた市街化区域農地面積は約 157ha と全体の約 3 割であり、市街化区域の全農地面積（平成 29 年固定資産の価格等の概要調書）は、約 520ha である。

図 2 宇都宮市市街化区域内農地所有農家の販売金額別割合



(資料) 宇都宮市都市農地のあり方検討協議会「ネットワーク型コンパクトシティ形成における都市農地の計画的保全活用方策検討調査」「市街化区域内農地等に関する農家意向アンケート」平成 27 年 7 月実施。

また、昨年度調査において、優良なモデル農家を対象とした調査を実施した。ここでは、施設花き（ユリ）、施設野菜（トマト、メロン）、果樹（梨）といった作目を主体として、優良な農業経営が行われているが、このような経営体による市街化区域農地の活用は、極一部に限られており、これを他の市街化区域の農家や農地に広く展開することについて、多くは望めない。

つまり、市街化区域農地の大部分を占める、兼業農家や小規模農家が、営農と所有農地の耕作を継続することが、市街化区域農地の保全にとって、非常に重要となる。

(2) 農業センサス集落データで見る現状

市街化区域内の農業については、農業統計において市街化区域か否かを特に区別していないため、正確な把握は出来ないが、これに近い現状を把握するために、2015年農林業センサス集落データから、以下に示す定義付けにより、「全城市街化集落」と「一部市街化集落」の農業集落について、その集計データを見ることとした。

- 「全城市街化集落」：集落区域の全てが市街化区域にある農業集落
- 「一部市街化集落」：集落区域が市街化区域と市街化調整区域にまたがっており、かつ市街化区域農地が1ha以上ある農業集落。市街化区域農地面積は、2015年都市計画基礎調査・土地利用現況調査による農地を、GIS上での重なりで抽出した数字。

1) 農家数

総農家数は、全城市街化集落では416戸、販売農家は223戸であり、一部市街化集落を合わせても、販売農家は768戸となっている。総農家数に対して販売農家の割合は5~6割と低く、自給的農家が多く、さらに土地持非農家も多い。

表 1 市街化区域集落の農家数・農業経営体

(単位：戸、経営体)

市	集落	総農家数	販売農家数	自給的農家数	土地持ち非農家数	主副業別農家数			専業別農家数		
						主業農家	準主業農家	副業的農家	専業農家	第1種兼業農家	第2種兼業農家
宇都宮市		5,218	3,905	1,313	2,297	839	889	2,177	984	542	2,379
		100%	74.8%	25.2%	-	21.5%	22.8%	55.7%	25.2%	13.9%	60.9%
	全城市街化集落	416	223	193	205	26	57	111	48	15	131
		100%	53.6%	46.4%	-	11.7%	25.6%	49.8%	21.5%	6.7%	58.7%
	一部市街化集落	770	545	225	343	118	139	285	129	70	343
	市街化農地1ha以上	100%	70.8%	29.2%	-	21.7%	25.5%	52.3%	23.7%	12.8%	62.9%
	合計	1,186	768	418	548	144	196	396	177	85	474
		100%	64.8%	35.2%	-	18.8%	25.5%	51.6%	23.0%	11.1%	61.7%

2) 経営耕地面積

1経営体当たりの経営耕地面積を見ると、全城市街化集落でも1.7haあり、市街化区域としては小さくないが、これは市街化調整区域に所有または借り受けている水田も含まれるため、平均が引き上げられている。また、稲を作った経営体数は8割以上を占めており、水稻経営としては、経営耕地面積が1.7haでは小規模と言える。

一方で、市街化調整区域の水田を借り受けての規模拡大などが想定されるが、5ha以上の経営が全城市街化集落で4戸、一部市街化集落を合わせると19戸おり、担い手農家の存在が確認できる。

以上のように、統計では市街化区域農地についての経営は把握できないため、参考にとどめる。

表 2 経営耕地面積規模別経営体数

(単位：経営体)

市	集落	計	0.3ha未満	0.3～0.5ha	0.5～1.0	1.0～1.5	1.5～2.0	2.0～3.0	3.0～5.0	5.0～10.0	10.0～20.0	20ha以上
宇都宮市		3,970	13	318	852	673	567	633	496	248	108	32
		100%	0.3%	8.0%	21.5%	17.0%	14.3%	15.9%	12.5%	6.2%	2.7%	0.8%
	全域市街化集落	231	0	30	71	30	27	16	8	8	2	2
		100%	0.0%	13.0%	30.7%	13.0%	11.7%	6.9%	3.5%	3.5%	0.9%	0.9%
	一部市街化集落	552	1	50	120	106	70	85	71	25	13	2
	市街化農地1ha以上	100%	-	9.1%	21.7%	19.2%	12.7%	15.4%	12.9%	4.5%	-	0.4%
	合計	783	1	80	191	136	97	101	79	33	15	4
		100%	-	10.2%	24.4%	17.4%	12.4%	12.9%	10.1%	4.2%	-	0.5%

表 3 経営耕地面積

(単位経営体、a)

市	集落	経営耕地のある経営体数	経営耕地総面積	田				畑のある経営体数				樹園地		1経営体当たりの経営耕地面積
				田のある経営体数	面積計	稲を作った田経営体数	面積	畑のある経営体数	面積計	普通作物を作った畑経営体数	面積	樹園地のある経営体数	面積	
宇都宮市		3,940	989,904	3,760	866,155	3,597	688,992	2,302	90,395	1,753	52,237	367	33,354	251
		100%	100%	95.4%	87.5%	91.3%	69.6%	58.4%	9.1%	44.5%	5.3%	9.3%	3.4%	-
	全域市街化集落	194	34,380	174	27,619	159	19,464	136	5,783	104	3,494	27	978	177
		100%	100%	89.7%	80.3%	82.0%	56.6%	70.1%	16.8%	53.6%	10.2%	13.9%	2.8%	-
	一部市街化集落	543	120,960	528	107,175	508	80,520	296	9,824	232	6,161	48	3,961	223
	市街化農地1ha以上	100%	100%	97.2%	88.6%	93.6%	66.6%	54.5%	8.1%	42.7%	5.1%	8.8%	3.3%	-
	合計	737	155,340	702	134,794	667	99,984	432	15,607	336	9,655	75	4,939	400
		100%	100%	95.3%	86.8%	90.5%	64.4%	58.6%	10.0%	45.6%	6.2%	10.2%	3.2%	-

3) 農産物販売金額規模

全域市街化集落の農産物販売金額は、販売農家 231 戸で見ても、100 万円未満が 6 割近く、300 万円未満が 7 割以上を占めており、小規模農家が多い。

農家数は少ないものの、1 千万円を超える農家が、全域市街化集落で 7 戸、一部市街化集落も合わせると 40 戸いる。

表 4 農産物販売金額規模別経営体数

(単位：経営体)

市	集落	計	販売なし	50万円未満	50～100万円	100～200	200～300	300～500	500～700	700～1,000	1,000～1,500	1,500万円以上
宇都宮市		3,970	348	1,086	765	634	311	233	119	141	164	169
		100%	8.8%	27.4%	19.3%	16.0%	7.8%	5.9%	3.0%	3.6%	4.3%	4.3%
	全域市街化集落	231	31	84	23	18	10	14	3	6	1	6
		100%	13.4%	36.4%	10.0%	7.8%	4.3%	6.1%	1.3%	2.6%	2.6%	2.6%
	一部市街化集落	552	59	143	123	93	40	22	13	23	13	20
	市街化農地1ha以上	100%	10.7%	25.9%	22.3%	16.8%	7.2%	4.0%	2.4%	4.2%	3.6%	3.6%
	合計	783	90	227	146	111	50	36	16	29	14	26
		100%	11.5%	29.0%	18.6%	14.2%	6.4%	4.6%	2.0%	3.7%	3.3%	3.3%

4) 農業後継者

農業後継者について、全城市街化集落は、「同居農業後継者がいる」が26%にとどまっており、宇都宮市全域や一部市街化集落と比べても少ない。

表 5 農業後継者

市	集落	農業後継者					
		同居農業後継者がいる			同居農業後継者がいない		
		小計	男の同居農業後継者がいる	女の農業後継者がいる	小計	他出農業後継者がいる	他出農業後継者がいない
	戸	戸	戸	戸	戸	戸	
宇都宮市		1,199	1,080	119	2,706	635	2,071
		30.7%	27.7%	3.0%	69.3%	16.3%	53.0%
	全城市街化集落	58	51	7	136	32	104
		26.0%	22.9%	3.1%	61.0%	14.3%	46.6%
	一部市街化集落 市街化農地1ha以上	172	155	17	370	84	286
		31.6%	28.4%	-	67.9%	15.4%	52.5%
合計	230	206	24	506	116	390	
	29.9%	26.8%	3.1%	65.9%	15.1%	50.8%	

以上のことを踏まえて、市街化区域内で、兼業農家や小規模農家が営農を継続するための方向性として、水稻作の継続、地産地消向け少量多品目栽培、市民参加型農園の可能性の3つの観点から検討する。

さらに、市民参加型については、農業後継者不足の現状も踏まえて、市民等新たな担い手という観点からも検討する。

1-2. 水田の保全・水稲作の継続支援

(1) 水稲作の現状

宇都宮市の農業は、水稲が基幹作物であり、市街化区域においても同様である。

平成 27 年度に実施した市街化区域農地所有者を対象としたアンケート結果においても、3分の2の農家が水稲を生産している。

水稲の農作業は機械化が確立されており、労働時間で見れば効率性が高いために、機械さえあれば、農外勤務をしている兼業農家が休日等の農作業時間で、水稲作を継続することが比較的容易である。そのため、宇都宮市内の市街化区域農地においても、多くが兼業・小規模農家であるにも関わらず、これまで多くの水田での水稲作が継続されてきた。

市街化区域内農地の課税上の地目は畑が 57%と田より畑の方が多いが、多くの水田は水稲が作付けされ有効に活用されている一方で、畑は作付けされずに管理のみで、有効に活用されていない農地も少なくない。

宇都宮市の市街化区域内の水田の特徴として、かつて平地林だった土地を開田するなど、河川や用水路からの取水ではなく、地下水をポンプアップしている田が多い。

(2) 市街化区域での水稲作継続の課題

平成 27 年及び 28 年度の農家ヒアリング調査の結果を踏まえると、自宅近くの水田については、できるだけ営農を継続していきたいとする意向が多く、将来にわたって水田として残していくことができる割合が高いと見込まれる。

機械化によって労働効率が良く、兼業農家でも継続できる利点があることから、今後も兼業農家により水田が保全される可能性は高い。

水稲の農作業は、機械に負っている部分が多く、水稲作の継続のためには、旧くなった機械を新しく更新する際に、高額の機械を購入しなくてはならないことが障害となりやすく、一般的には、機械の更新の機会に、断念して耕作を辞めるケースも多い。

水稲作は、10 a 当たりの粗収益は良くても 10 万円程度であり、10ha 以上の大規模経営でないと、農業収入だけで生活することは難しい。昨年度実施したモデル農家調査においても、稲作農家については、市街化区域に農地を所有しつつも、市街化調整区域の水田の借受け等によって規模拡大を図っており、営農の中心は市街化調整区域であり、市街化区域ではない状況にあった。

兼業農家による水稲作の現状として、小規模経営で販売額が少ないだけでなく、固定資産税と都市計画税の合計額が平均で 13 万円程度であることから、税金だけでも粗収益を上回っており、完全に採算度外視で営農を継続している状況にある。このことは現在の経営主世代が、先祖から受け継いだ農地を維持したい、あるいは米づくりに対するこだわりと言った強い意識によって継続されていると言える。

しかし、農業後継者は非常に少なく、次世代においては、農地の維持や米づくりに対する意識は比較的希薄な傾向があり、世代交代の際には水稲作は継続されず、水田が維持されなくなる可能性が高いことが予想される。

(3) 水田保全方策の方向性

1) 自宅近くの水田→農家の希望による生産緑地地区の指定

農家ヒアリング調査結果においても、自宅近くの比較的まとまった水田については、将来的にも水稲作を継続し、農地として残していく意向が多く、生産緑地地区指定の意向も比較的多かった。自宅近くの水田を生産緑地に指定することは、水管理などがしやすく、将来農地の一部を売却することになった時にも、自宅から遠い農地から売却するなど、農家にとっても必然的に残しやすいことからメリットが多く、最も生産緑地の指定希望を確保しやすい農地と言える。

2) 集団的優良農地の保全→生産緑地地区の指定を推奨

市内には、市街化区域内であっても集団的優良農地と言えるまとまった規模の水田が存在する。将来に渡って営農を継続できる営農環境の保全や都市農業の振興の観点からも、このような農地を面的に保全していくことが望まれる。

特に、用水を河川水系から引いている水田については、集団性を維持することで、用水の機能と質が確保されることから、良好な農地保全にとって必要である。市街化区域内では、地下水をポンプアップして用水を確保している水田も多い中、河川水系から用水を引いている水田の面的な保全はより重要であり、その水質によっては、「良質な米が穫れる」との意見もある。

このような集団的優良農地を面的に保全できるよう、生産緑地指定を推奨し、農家の指定希望を誘導することが望まれる。

しかし、生産緑地制度を導入したとしても、農地所有者の意向によって個別に指定希望がなされることに加えて、農家の自宅からやや離れている場合など、それぞれの農家の事情や意向によって、部分的にしか生産緑地地区に指定することができず、そのままでは面的な保全は難しい。このため、生産緑地以外の制度の活用も併せて検討する必要がある。

(4) 営農支援の方向性

1) 機械更新等の支援

水稲作は、農業機械さえあれば継続は比較的容易であるが、このことは逆に、保有している機械が旧くなり、故障等で更新しなくてはならなくなったタイミングで、更新を断念して営農をやめてしまうケースが多いとも言える。

機械の購入費用等については、認定農業者等の担い手農家については、実質無利子となる制度資金による融資支援などがあるが、小規模農家は原則対象とならない。小規模農家に対しても、一定の支援の検討も必要と考えられる。

2) 作業受委託の推進

水田の所有者が機械の更新が難しい場合、該当する機械作業について作業委託する方法が有効と考えられる。水稲作の請負料金については、農業委員会が作業ごとに標準額を示しており（表6）、この標準額を参考としつつ、当事者間で料金を決めることとなるが、以下のように一定の費用がかかるものの、新たに機械を購入するよりはコストを抑えることができる。小規模経営であればなおさら、機械を購入してもその投資額を回収することは難しく、作業委託の方が効率的である。

一方、作業受託を行っている稲作農家も、今年度の農家調査の対象者の中に1名おり、借受ではなく、作業受託によって経営規模の拡大を行っている。さらに、市街化区域内の水田でも作業受託を行っている。借受の場合は、経営リスクは借受側が負うため、生産基盤整備が行われた大規模な水田など、ほ場条件が優れたものでないと、作業効率や収益性が低くなる。一方で、作業受託であれば、請負金額が決まっているため、請負側のリスクは少なく、受け手にとってのメリットがある。

ただし、米の品種が同じ場合は、作業が同じ時期に集中してしまい、多くの受託作業をこなすことができないことから、早生から晩生など農作業の時期がずれるよう、品種の選定をするような工夫が必要となる。作業受委託は経営主体が委託者ではあるものの、受託者が多くの作業受託を行えるよう、品種選定や作業スケジュールの調整などを行う工夫や仕組みが求められる。

また、都市農地の貸借の円滑化に関する法律案において、対象となる農地は生産緑地のみとなるが、作業受委託であれば生産緑地でなくとも可能であり、農地所有者が当面は水田を残して行きたいという意向があれば、作業受委託による継続は可能である。

それでも、高額な固定資産税を負担しながら、作業委託費も負担し、水田を維持し続けることは難しく、長期的な農地保全は期待しにくい。生産緑地指定を推奨し、固定資産税分の費用負担を抑えて、農地保全の長期化を図ることが望ましい。

表 6 水稻の請負料金標準額

作業名	標準額	摘要
育苗	750 円/1 箱	種子代含む
田植え	7,000 円/10 a	苗運搬 1 箱 50 円（地区内）・補植は別 側条施肥は 1,000 円増・肥料は委託者負担
耕起	4,100 円/10 a	1 回につき、ブラウ耕は 5,000 円
荒代	3,600 円/10 a	
植代	4,100 円/10 a	均平まで
肥料散布	1,200 円/10 a	機械散布・5 袋まで（1 袋増すごとに 100 円増） 肥料代は委託者負担
追肥散布	1,500 円/10 a	1 回につき・肥料代は委託者負担
薬剤散布（粒・粉剤）	1,000 円/10 a	薬剤は委託者負担
薬剤散布（液剤）	1,500 円/10 a	薬剤は委託者負担
刈り取り	16,100 円/10 a	籾運搬は 2,000 円・機械の運搬は別
乾燥調整	700 円/30kg	玄米換算・袋は委託者負担・籾摺り作業を含む
畦畔作り	50 円/1m	
草刈り	2,000 円/1 時間	

（資料）宇都宮市農業委員会「平成 29 年度作業賃金等の標準額」

3) 農地の貸借の推進

農地の作業受委託の場合は、一定の作業を農地所有者が行い、経営主体として営農を継続する必要があるが、これが困難な場合の農地保全方法として、農地の貸借という選択肢がある。

市街化区域農地についてはこれまで、農業経営基盤強化促進法による利用権設定の対象外であり、農地法3条による貸付を行うと、借り手の権利が保護される法定更新が適用され、「借したら返ってこない」可能性があることなどを理由として、ほとんど貸借は行われて来なかった。

この度、都市農地の貸借の円滑化に関する法律案が国会に提出され、生産緑地を対象として、「都市農業の機能の発揮に特に資する基準」等の要件に適合するとして認定された事業計画に基づく貸借については、農地法の特例として法定更新が適用されない新たな制度が設けられることとなる。さらに、この場合の貸付については、相続税の納税猶予も適用可能となる。

現時点（平成30年3月現在）では、事業計画の要件などが具体的に明らかではないものの、水田における水稲作が事業計画の認定要件を満たすことができることを想定し、貸借を推進することが重要と考えられる。

この新たな貸借制度が施行されれば、従来よりも貸し手側は農地を貸しやすくなると考えられる。特に相続税の納税猶予の適用を受けた場合は、貸しても納税猶予の適用を受けられる恩恵は大きい。

一方、特に大規模経営を行っている稲作農家にとっては、市街化調整区域で優良農地を十分確保できる状況のため、あえて市街化区域の水田を借りたいとする意向は少ないことが、農家ヒアリングでも明らかとなった。このため、担い手農家が近くにいたとしても、借り手の確保は難しい状況にある。したがって、借り手側にインセンティブを与えるような仕組みの検討など、借り手の確保が大きな課題となる。

4) ポンプ等用水の確保支援

水稲作を継続するためには、十分な用水を確保することが必須である。本市の河川等を水源とする用水が無いエリアでは地下水を用水としてポンプで汲み上げている水田が多い。昨年の農家ヒアリング調査の中でも、数年前にポンプが故障し、その更新の費用がかかるために、更新せずに稲作をやめたという例があった。

畑として野菜等の作付けに切り替えることのできる農家であればよいが、水稲しかやってこなかった農家にとっては容易なことではない。水稲作を継続するためには、ポンプの更新が必要であり、特に1機のポンプで、複数の受益農家がある場合や一定以上の面積の水田の用水を確保できる場合など、共同利用設備としてその整備費や維持費の一部を支援することも、検討が必要と考えられる。

5) 用排水路の維持支援

市街化区域では、河川水系からの取水による用水があり、その用水を利用する連担した水田があったとしても、市街化区域であるため宅地化が可能であり、宅地化された部分や耕作されない水田に隣接する用水路の機能や環境の維持に支障を来す場合もある。

用排水路の機能や水質を維持するためには、宅地に隣接した部分も含めて草刈りや清掃などの環境保全活動を行うなどが必要であり、そのような活動に対する支援の検討が必要と考えられる。

6) 教育目的の稲作体験支援

市街化区域内の水田で、農家の協力を得て、小中学校等の教育の一環で、田植えや稲刈りの稲作体験が行われている。このような体験が子供の教育に良いとの見方が、学校関係者や父兄にも広く認識されていると言える。

特に、身近な学区内、つまり市街化区域内の水田で稲作体験をすることで、より農業や農地を身近に感じ、その価値について理解を深めることができると考えられる。また、視察した駒生地区での稲作体験では、中学校が比較的近いため、生徒は学校から水田まで徒歩で来ており、そういった利便性もある。

しかし、このような教育目的の稲作体験は、現状その多くは農家の厚意と負担で行われており、農業経営上の収益にはつながっていない。そういう理由もあって、稲作体験を実施したくても、協力農家を確保できない学校も少なくない。

また、このような稲作体験を営利目的で行ったとしても、あまり集客や収益性は望めない。

このような教育目的の稲作体験を継続していくためには、水田と農家に対して、一定の公的助成や負担の軽減等の支援を検討する必要がある。

写真 1 中学校の田植え体験（駒生地区）



1-3. 畑地の保全・地産地消型農業の支援

市街化区域農地の面積のうち57%を畑が占めており（平成29年固定資産税の課税上の地目と面積）、田より畑の方が多。

しかし、いわゆる管理耕作といった、ほとんど農作物の作付が行われておらず、除草や耕耘等の一定の管理のみ行われている畑も少なくない。

管理耕作のみの畑は、雨水の貯留・浸透等の機能やオープンスペースとしては、一定の評価ができるものの、都市農業の多様な機能のうち最も重要かつ基本となる、農産物を供給する機能を発揮するよう、農産物を生産することで、畑を有効活用し、保全する方策が必要である。

また、管理耕作されている畑は、一定の管理が行われていることから、耕作放棄地とは異なり、すぐにでも農作物の生産を再開できる状態にあることから、その有効活用が望まれる。

(1) 地産地消型農業の現状

まず、地産地消型の農地利用を見るために、経営耕地のうち畑と樹園地について見ることとする。

全城市街化集落では、普通作物を作った畑は35haに過ぎず、全体の10%にとどまっている。樹園地を加えても13%程度であり、課税上の畑が市街化区域農地の半分以上あるのに対し、経営耕地としての作付けが非常に少ないことが、あらためてわかる。

地産地消にとっては、主に畑での野菜や樹園地での果樹が主力となるが、現状の生産力は乏しいと言える。

次に、農産物販売金額1位の部門別経営体数を見ても、全城市街化集落では、「露地野菜」が21戸、「施設野菜」が7戸、「果樹類」が6戸にとどまっている。

農産物販売額1位の出荷先別を見ても、全城市街化集落では、「自営の農産物直売所」が14戸、「その他の農産物直売所」が12戸にとどまっており、一部市街化集落と合わせても、「自営の農産物直売所」が48戸、「その他の農産物直売所」が57戸となっている。

以上のことから、現状として地産地消型の農業経営を行っている農家は非常に少なく、地産地消型の都市農業を振興するためには、現状としてほとんど取り組んでいない農家層に対して、新たに取り組んでもらうことが必要で、何か大きなインセンティブが求められる。

表7 経営耕地面積

(単位：経営体、a)

市	集落	経営耕地のある経営体数	経営耕地総面積	畑のある経営体数				樹園地		1経営体当たりの経営
				畑のある経営体数	面積計	普通作物を作った畑		樹園地のある経営体数	面積	
						経営体数	面積			
宇都宮市		3,940	989,904	2,302	90,395	1,753	52,237	367	33,354	251
		100%	100%	58.4%	9.1%	44.5%	5.3%	9.3%	3.4%	-
	全城市街化集落	194	34,380	136	5,783	104	3,494	27	978	177
		100%	100%	70.1%	16.8%	53.6%	10.2%	13.9%	2.8%	-
	一部市街化集落	543	120,960	296	9,824	232	6,161	48	3,961	223
	市街化農地1ha以上	100%	100%	54.5%	8.1%	42.7%	5.1%	8.8%	3.3%	-
	合計	737	155,340	432	15,607	336	9,655	75	4,939	400
		100%	100%	58.6%	10.0%	45.6%	6.2%	10.2%	3.2%	-

表 8 農産物販売金額 1 位の部門別経営体数

(単位：経営体)

市	集落	計	稲作	麦類作	雑穀・いも類・豆類	工芸農作物	露地野菜	施設野菜	果樹類	花き・花木	畜産
宇都宮市		3,622	2,856	15	7	1	165	258	178	70	72
		100%	78.9%	0.4%	0.2%	0.0%	4.6%	7.1%	4.9%	1.9%	2.0%
	全域市街化集落	165	120	1	3	0	21	7	6	5	0
		100%	72.7%	-	1.8%	-	12.7%	4.2%	3.6%	3.0%	0.0%
	一部市街化集落 市街化農地1ha以上	490	393	3	1	0	22	32	20	13	0
	100%	80.2%	-	-	-	-	6.5%	-	2.7%	0.0%	
	合計	655	513	4	4	0	43	39	26	18	0
		100%	78.3%	-	-	-	6.6%	6.0%	4.0%	2.7%	0.0%

表 9 農産物販売金額 1 位の出荷先別経営体数

(単位：経営体)

市	集落	農産物の販売のあった経営体	農産物販売金額 1 位の出荷先別										
			農協	農協以外の集出荷団体	卸売市場	小売業者	食品製造業・外食産業	消費者に直接販売	自営の農産物直売所	その他の農産物直売所	インターネット	その他	その他
宇都宮市		3,622	2,813	288	264	375	50	685	235	312	22	206	249
		100%	77.7%	8.0%	7.3%	10.4%	1.4%	18.9%	6.5%	8.6%	0.6%	5.7%	6.9%
	全域市街化集落	165	110	16	30	12	3	31	14	12	0	11	15
		100%	66.7%	9.7%	18.2%	7.3%	1.8%	18.8%	8.5%	7.3%	0.0%	6.7%	9.1%
	一部市街化集落 市街化農地1ha以上	490	404	36	34	32	2	93	34	45	2	21	39
	100%	82.4%	-	-	-	-	19.0%	-	9.2%	-	-	8.0%	
	合計	655	514	52	64	44	5	124	48	57	2	32	54
		100%	78.5%	-	9.8%	6.7%	0.8%	18.9%	7.3%	8.7%	-	4.9%	8.2%

(2) 農産物直売所の現状

宇都宮市内の農産物直売所の特徴として、中小規模の直売所が数多く分布していることと、民間企業の経営による直売所が複数展開していることが挙げられる。

市内の最大の農産物直売所は、「道の駅うつのみやろまんちっく村」内にある青空市であり、市街化区域からはやや離れた北部にある。これは「ろまんちっく村」の指定管理者である(株)ファーマーズ・フォレストが運営をしている。

農産物の出荷者の多くは、市内の市街化調整区域の農家であるが、昨年ヒアリング調査を実施した市街化区域の農家の中にも、青空市への出荷実績のある農家もいた。

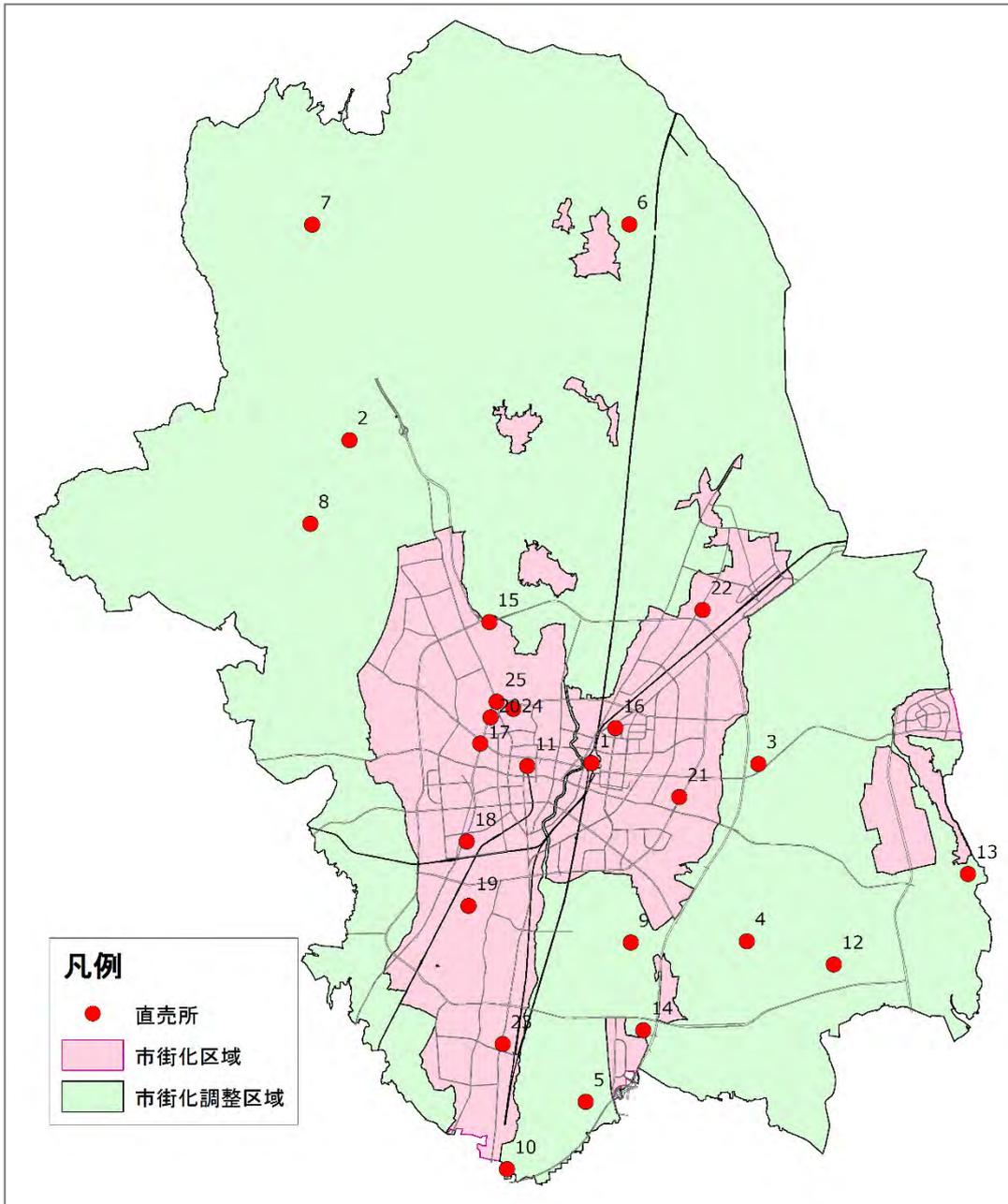
「ろまんちっく村」が広域から集客する観光施設でもあり、農産物直売所である青空市も、市民の日常のための農産物販売と同時に、観光客向けの土産物販売といった役割も大きい。

一方、市街化区域内には、「あぜみち」(4店舗)や「やらい&くだもの村」(6店舗)といった、複数の中規模店舗を民間企業が運営する農産物直売所があることも特徴として挙げられる。農産物直売所を看板に掲げているが、多様な食品を販売しており、地場産以外の農産物も多い。

そのほか、農家組合によるものや、JA施設など、他の施設に併設した直売所などもある。

このように、中規模の直売所がすでに多く立地しており、売場は一定程度以上存在している。既存の直売所に地場農産物が不足している状況などを見ても、あまり有効に活用されていない市街化区域の畑などを活用して、多様な農産物の生産と直売所への出荷を働きかけることが必要と言える。

図 3 宇都宮市内の主な農産物直売所の分布



番号	直売所名称	所在地	番号	直売所名称	所在地
1	えきの市場	川向町1-23 宇都宮駅ビルバセオ1階	12	ふれあいこもりや直売所	上籠谷町3356
2	ろまんちっく村青空市	新里町丙254	13	ふれあい氷室直売所	氷室町300
3	平石農産物直売所	平出町1769-3	14	J Aグリーンインターパーク	砂田町526
4	瑞穂野ふれあい直売所	鬼怒ふれあいパーク入口	15	あぜみち 上戸祭店	上戸祭町3031-3
5	みどり会雀宮支部	東谷町499	16	あぜみち 駅東店	中今泉2-10-23
6	J Aグリーンかみかわち	下小倉町1218	17	あぜみち 桜店	桜5-1-18
7	手打うどん榛名 農産物直売所	篠井町507	18	あぜみち 滝の原店	滝の原3-1-1
8	桜田ふれあい直売所	新里町甲6-2	19	やさい&くだもの村	江曾島1丁目13-1
9	ひまわり直売所	下栗町240	20	やさい&くだもの村 桜通り店	松原2丁目2-51
10	J Aうつのみやみどり会 農産物直売所	茂原町777-1 グリーンパーク茂原内	21	やさい&くだもの村 峰店	峰4丁目16-4
11	アグリランドシティショップ	東武宇都宮百貨店地下1階 食品売場内	22	やさい&くだもの村 金井台店	御幸ヶ原町55-5
			23	やさい&くだもの村 雀宮店	雀の宮1丁目4-25
			24	やさい&くだもの村 戸祭店	下戸祭2丁目11-4
			25	とまつり農産物直売所	松原3丁目8-39

写真 2 ろまんちっく村「青空市」



写真 3 あぜみち上戸祭店



(3) 地産地消向け生産支援

1) 少量多品目栽培の推奨

地産地消向けとして、主に農産物直売所での出荷を前提とすると、小規模農家においては少量多品目栽培に取り組むことが、出荷量及び販売額を増やすことのできる最も有効な方法である。

特に、どの直売所でもほぼ共通して、多くの量を販売できる主要な定番品目については、栽培している農家も多く、より規模の大きい担い手農家が多く出荷しており、品質も高い。小規模農家がこれらと競合する作目を直売所に出荷しても、販売額を伸ばすことはあまり期待できない。

また、出荷する野菜が数種類に限られると、一定量以上を販売しようとするには、1つの直売所では捌ききれないため、複数の直売所に出荷せざるを得ない。直売所は原則、農産物の出荷と売れ残り品の引き取りの両方を農家自ら行わないとならないため、複数の直売所に出荷することは、農家にとって大きな負担となる。

したがって、他の出荷者とあまり競合しない、少量でも売れる品揃えに必要な野菜や、珍しさを売れる野菜を選定し、少量多品目栽培を行うことで、出荷量及び販売額を伸ばすことができると期待できる。

そのほか、定番品目であっても、ハウス栽培（無加温）などによって、出荷時期をずらすことで、他の出荷者と競合せず、比較的高い値付けでも販売が可能となる。なお、加温施設の場合は、投資額やランニングコストが高いため、小規模経営にはリスクが大きいため、無加温で栽培可能な範囲を推奨する。

表 10 少量多品目栽培における推奨野菜（例）

	品揃えに必要な野菜	珍しい野菜
果菜類	シシトウ、トウガラシ、ペイナス、ゴーヤ、トウガン、シロウリ	ミニ野菜、パプリカ、ズッキーニ、カラーピーマン、ヘチマ、ハロウィーンカボチャ
葉菜類	ラッキョウ、ツマミ菜、パセリ、オオバ、ウド、エシャレット、ミョウガ、根ミツバ、カラシ菜、タカナ、タアサイ、ナバナ、メキャベツ、葉トウガラシ、アスパラ、半結球レタス	葉ダイコン、コネギ、ルッコラ、ワケギ、ミニレタス、モロヘイヤ、クレソン、オカヒジキ、アシタバ、サイシン、ツルムラサキ、丘ワカメ、ミニハクサイ、ロマネスコ、アイスプラント
根菜・イモ類	ラディッシュ、セレベス、サントウサイ、京イモ	二十日ダイコン、ビタミンダイコン、◎ダイコン、赤ダイコン、短根ゴボウ、ジネンジョ、ムカゴ
豆類・その他	グリーンピース、ゴマ、コンニャク、タケノコ、落花生、サンショウの芽	ハーブ類、ケール、タラの芽

2) 少量多品目の栽培指導

少量多品目栽培を市街化区域の小規模農家等に推奨し、普及を図るためには、それぞれの品目の栽培方法を解説した「栽培マニュアル」を作成して農家に提供することや、「栽培講習会」を開催する方法などが考えられる。

指導する主体としては、指導することによって、直売所への出荷が増えるといった直接的なメリットがあることが通常は必要であり、例えば、大型の直売所「ろまんちっく村青空市」を運営する(株)ファーマーズ・フォレストや、中規模の直売所を複数店舗運営する「あぜみち」や「やさい&くだもの村」の運営主体が考えられる。

ただし、これらの直売所にとって、販売する農産物のお荷者として、特に市街化区域の農家を重視しているわけではないため、あくまで全体の中の一部としての取組みとなる。

また、JAにおいても、現状では直営の大型の直売所を持っていないものの、JAが関与している直売所の振興や、市街化区域の農地保全・活用や農家所得向上の観点から、平成27年度より直売所向けの少量多品目栽培講習会や、JA独自支援事業として少量多品目栽培用パイプハウス設置費用の一部助成を実施している。このような講習会への参加や助成を活用して、市街化区域農家の地産地消への取組みを一層促すことが望まれる。

3) 農産物の加工の推奨

直売所への出荷にあたって、品揃えを増やし、付加価値を高め、農家の所得を増やすことのできる方法として、農産物の加工が有効である。

自ら生産した野菜を食材とする、農家の手作り感の強い加工品は、農産物直売所では、他の出荷者との競合も少なく、有利に販売することも可能になる。しかも、農産物の単価より付加価値が付き、収益性の向上も期待できる。

直売所で売れ筋の加工品としては、漬物、惣菜、ご飯、弁当、餅、パン、菓子類、ジャム、コンニャクなどが挙げられる。

ただし、新たに加工品製造に取り組む農家にとっては、加工施設・機器を新しく整備しなければならない。自宅の既存の調理場で製造可能なものであったとしても、自宅用との共用では保健所の許可がおりないからである。

加工施設・機器の整備費用といった初期投資が必要になることから、必要な要件を満たしつつも、過大投資にならないよう簡易な施設での実施が適当である。

なお、食品製造にあたっては、惣菜の製造には「そうざい製造業許可」が、菓子類の製造には「菓子製造業許可」が必要となり、食品表示としては、原材料や賞味期限等の表示が義務づけられるなど、農産物を生産・販売するよりも、法令上遵守しなければならない事項が増えることにも留意する必要がある。

4) 施設整備費等の助成

少量多品目の生産を奨励するにあたって、品目の拡大や周年栽培等栽培期間の長期化を図るためには、露地栽培だけでなく、パイプハウス等での栽培が有効であり、この費用の一部を助成することも、農家に取り組む意欲づけとして効果が大きい。

また、庭先等の小規模な直売所も、近くに中規模以上の直売所が無い場合や、個人農家でも十分に品揃えできる場合などは、販売方法として有効であり、直売所の施設設置や、無人販売設備等の購入費等の助成も検討することが考えられる。

(4) 事例調査：JA静岡市「南部じまん市」

地産地消型農業を展開するにあたって、市街化区域内の農家による生産拡大と、その出荷先としての都市型の農産物直売所の充実が課題と言える。そこで、多くの市街化区域内農家を出荷者として抱え、静岡市の中心市街地に立地する典型的な都市型ファーマーズマーケットを運営するJA静岡市の取組みについて、現地視察による事例調査を実施した。

1) 店舗の概要

JA静岡市では、2001年にファーマーズマーケット「あさはたじまん市」(静岡市葵区北322)をオープンしたのを皮切りに、5店舗のじまん市を運営している。その中で、「南部じまん市」は、JA静岡市本店建て替えに伴い、本店前に2004年にオープンした。立地は静岡駅から約2kmの静岡市中心市街地にあり、典型的な都市型ファーマーズマーケットである。

売場面積は400㎡足らずと中規模の店舗ながら、売上は7億円以上で、市街地中心部の立地特性を活かした高い収益率を誇っている。

表 11 JA静岡市ファーマーズマーケット「じまん市」の概要

開設	2004年4月17日
運営	JA静岡市
従業員	正職員2名、臨時職員5名、パート9名
登録会員	675名(2016年2月末現在)
出荷資格(注)	JA静岡市の正組合員
会員登録(注)	<ul style="list-style-type: none"> • 出荷希望者は、出荷者登録が必要 • 「加入申込書」、「誓約書」等の提出 • じまん市出荷委員会に加入
手数料(注)	組織会所属の正組合員：15%、その他正組合員：20%、委員会経費1%
精算(注)	月2回(1日～15日・16日～月末)

(注) じまん市5店舗共通事項

写真 4 南部じまん市(外観)



写真 5 南部じまん市(売場・果実)



写真 6 南部じまん市（売場・野菜）



写真 7 南部じまん市（お茶コーナー）



表 12 JA静岡市ファーマーズマーケット「じまん市」の運営方法

搬入方法	生産者持ち込み（1回～2回/日）
搬入時間	午前 7:00～15:00、じまん市店舗間の配送を午前中に 1 回
陳列	店側の指示により生産者が行う
値付け	市況を参考に生産者が行う
売れ残り品	当日の閉店後から翌日午前中までに引き取り
販売品	<ul style="list-style-type: none"> • 生産者委託品（農産物、加工品等） 69% • 共販品（農産物） 4% • 仕入品（JA間提携品、米、加工品等） 27%
安心・安全対策	<ul style="list-style-type: none"> • 適正防除と精算履歴の記帳・提出 • 残留農薬分析（簡易分析を月 1 回、精密分析 4 回） • 全出荷会員を対象とした講習会の実施（年 1 回） • 加工品出荷者を対象に、衛生管理台帳の記帳・提出
販促活動	県内新聞、地元新聞、農業新聞への情報提供、SNSの活用、地元のイベントへの参加
イベント	収穫祭など季節ごとのイベント、感謝祭、周年祭、農業祭、料理教室など
情報伝達	売上状況をメールで送信

2) 参考にすべき特徴

都市型の立地であるため、市街化区域内の兼業・小規模農家等の出荷者が多いことが特徴である。なお、1つの店舗に会員登録すると、5店舗全ての店舗に出荷することができる。全店舗合計で登録会員は1,188名で、そのうち市街化区域内に居住する農家は約450名もいる。

南部じまん市も、オープン当初の登録会員数は280名であったが、約2.5倍に拡大した。1会員あたりの販売額は約100万円程度となっており、小規模ながらも市街化区域内の農家の重要な販売先であるとともに、農業継続支援に大きく貢献している。なお、兼業農家が多いことから、平日の出荷が少ないことも課題となっている。

売れ筋品目や、不足しがちな品目などの情報をこまめに出荷者に提供し、栽培講習会等と併せて作付け奨励を行うことで、生産と出荷を拡大してきたことも特徴と言える。

1-4. 市民参加型農園としての活用可能性

市街化区域農地が有効に活用されていない現状や、担い手農家が市街化調整区域の農地を営農の中心とすることから、担い手のいない市街化区域農地の新たな担い手として、農地の周辺住民をはじめとする市民参加型農園としての活用可能性について検討する。

ここでの市民参加型農園とは、主に以下のようなタイプを想定する。

表 13 市民参加型農園として想定するタイプ

市民農園 (区画貸し農園)	<ul style="list-style-type: none"> 農地を区画に分けて、農地を市民に貸し付ける 基本的には、定期的な栽培指導等のサービスを伴わない
体験型農園 (農業体験農園)	<ul style="list-style-type: none"> 農家などプロから栽培指導を受けながら、野菜等の栽培や収穫などの一連の農作業ができる農園。必要な設備や農地、種苗は農園が用意し、栽培する野菜等の品目は、農園が提示する。原則として自由な作付けはできない 体験型農園の運営主体は問わないが、農家が開設・運営するものを「農業体験農園」という
グループ・団体での 共同農園	<ul style="list-style-type: none"> 地域住民、職場の仲間、市民グループ、友人、NPOなどのグループ・団体を想定し、共同で農園を運営する
援農ボランティア	<ul style="list-style-type: none"> 労働力の不足している農家の農業を支援するために、研修等を経て一定の技能を有する市民が、農作業を手伝う なお、原則無償ボランティアだが、有償の場合も含む
家庭菜園 + 農産物販売	<ul style="list-style-type: none"> 耕作面積や収穫量の規模として、家庭菜園より大きく、就農より小さいものを想定する おおよその耕作面積は100㎡以上1,000㎡未満で、農業者扱いとはならない 自家消費を中心としつつ、余剰収穫物を直売所等で販売し、収入も得る

(1) 市民農園の現状

宇都宮市内には、市街地にある市民農園が4園（越戸、峰、城南、弥生）205区画、郊外の「宇都宮市農林公園うつのみやろまんちっく村」内にあるクラインガルテンが64区画ある。いずれもろまんちっく村の指定管理者でもある(株)ファーマーズ・フォレストが管理運営しており、ほぼ全ての区画が利用されている。

そのほか、河内地区の市街化区域にも河内ふれあい市民農園201区画があり、市が管理運営している。周辺人口の少ないエリアの立地にあることもあり、空き区画もある。

市街地の4園は一部駐車スペースがあるものの、特に施設は設置されていない。一方河内ふれあい農園、及びろまんちっく村クラインガルテンは、施設が充実した農園である。

いずれも貸し農園であり、定期的な栽培指導等のある体験型農園はまだ無い。

表 14 宇都宮市内の市民農園

農園名称	所在地	区域	区画数	区画面積	料金（年額）	施設
越戸農園	越戸町 337	市街化区域	62	50 m ²	3,920 円	—
峰農園	峰町 241		49	36 m ²	～	
城南農園	城南2丁目7番地4		40	15～21 m ²	6,720 円	
弥生農園	弥生2丁目-10		54	12～24 m ²		
河内ふれあい市民農園	中岡本町 3710-11		64	20 m ²	24,000 円	クラブハウス、農機具庫、駐車場
ろまんちっく村クラインガルテン	新里町丙 254	市街化調整区域	201	14～19 m ²	15,420 円	農具庫 休憩小屋
合計			470			

写真 8 市街地の市民農園（弥生農園）



写真 9 ろまんちっく村クラインガルテン



(2) 市民アンケート調査

1) 調査の概要

市民参加型農園など、都市農地の市民活用の可能性を検討することを目的として、11月に開催された「宇都宮市農林業祭」にて、来場者を対象とした市民アンケート調査を実施した。

表 15 市民アンケート調査の概要

実施日	平成 29 年 11 月 18 日 (土)
実施場所	道の駅うつのみや「ろまんちっく村」にぎわい広場
対象者	「宇都宮市農林業祭」来場者 300 名
調査方法	その場での直接配布・回収

2) 回答者の属性

回答者の性別は女性が 6 割、男性が 4 割であった (不明を除く)。

回答者の年齢は、「60 歳代」が 33%と最も多く、次いで「70 歳代」が 16.7%と、60 歳以上が過半数を占めた。

また、「30 歳代」と「40 歳代」のいわゆる子育て世代が合わせて 26.3%を占めており、同居家族の年齢では、10 歳未満が 19%、10 歳代が 13%いる家族となっており、アンケートの回答者は大人であったが、子供づれの家族も比較的多く見られた。

図 4 回答者の年齢

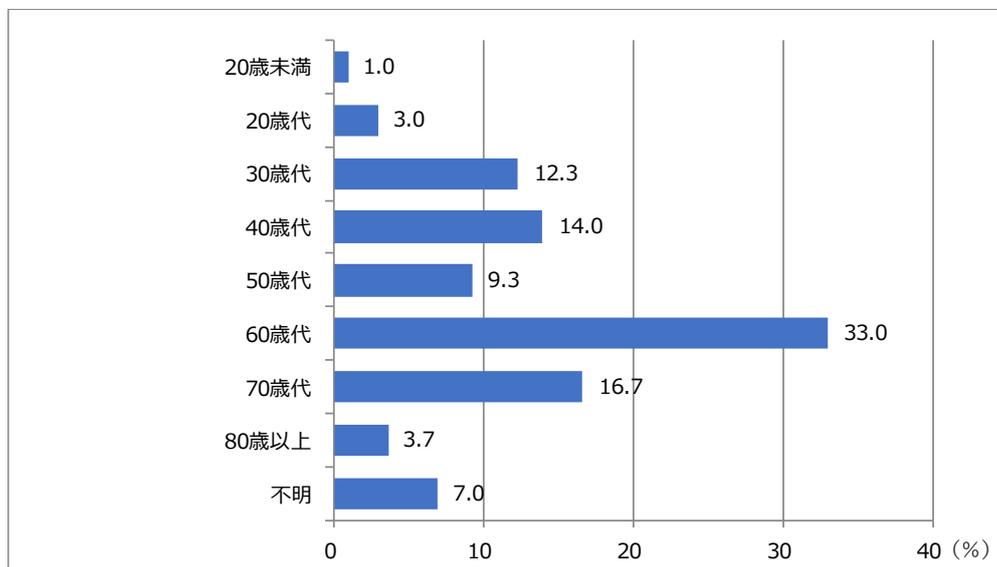
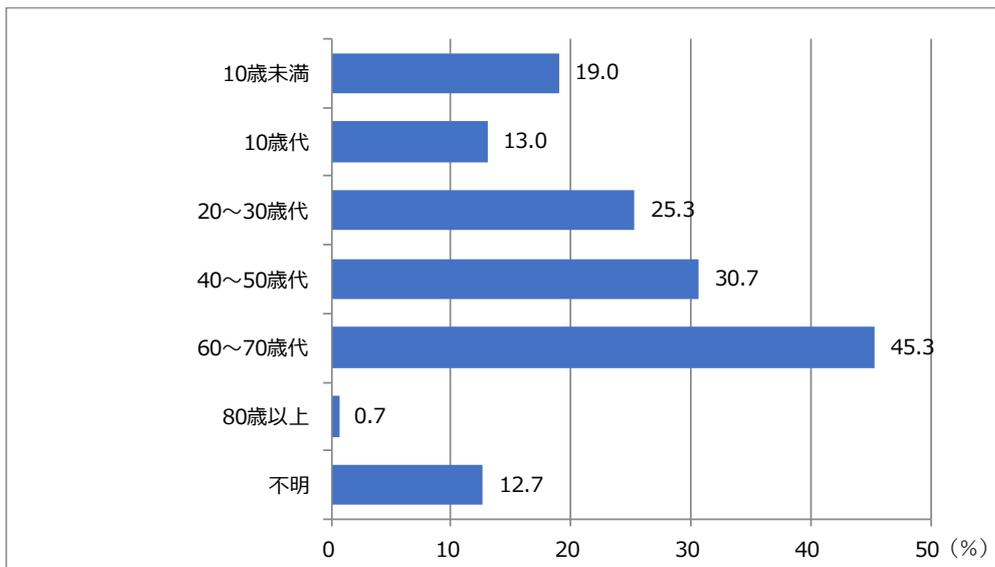


図 5 同居家族の年齢（複数回答）

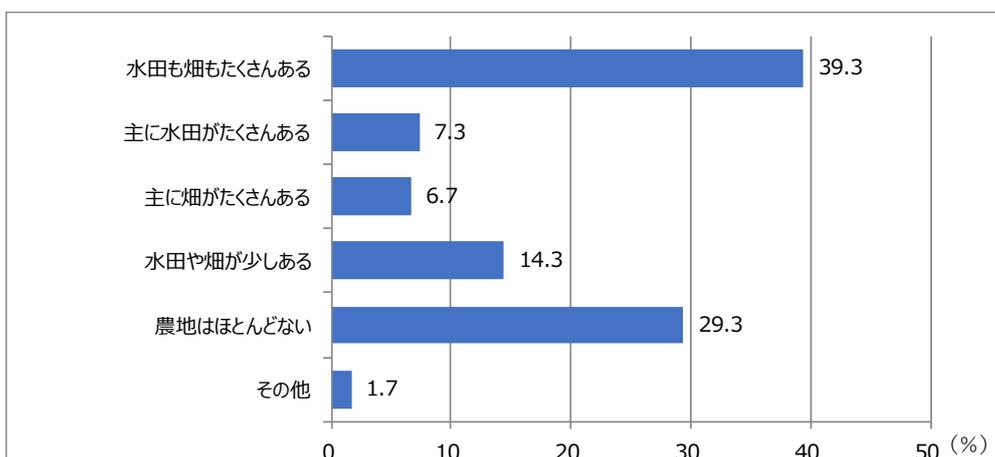


3) 住まいの地域と農地の評価

① 住まいの近くの農地の現状

住まいの近く（徒歩5分以内）の農地の有無等について聞いたところ、「水田も畑もたくさんある」が約4割（39.3%）と最も多く、次に多いのは、「農地はほとんどない」（29.3%）であった。つまり、農林業祭というイベントへの来場者は、周りに農地がたくさんある地区と、逆にほとんどない地区の2極化傾向にある。

図 6 住まいの近くの農地の有無（問2）

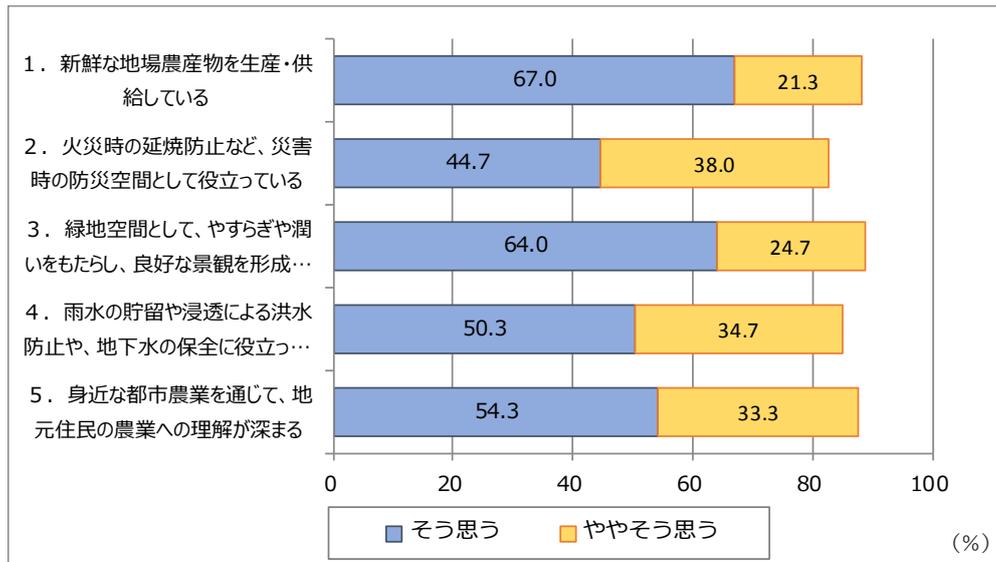


② 身近な農地に対する評価

住まいの近くに農地があることに対する評価について、全般的に高い評価を得ている中で、「そう思う」と高く評価したことについては、「新鮮な地場農産物を生産・供給している」ことへの評価が最も高く（67.0%）次いで、「緑地空間として、やすらぎや潤いをもたらし、良好な景観を形成している」（64.0%）と、この2つが特に高い評価を得ている。

一方、「火災時の延焼防止など、災害時の防災空間として役立っている」については、選択肢の中で唯一「そう思う」が過半数に及ばず、比較的评价が低い結果となった。

図 7 住まいの近くに農地があることの評価（問3）

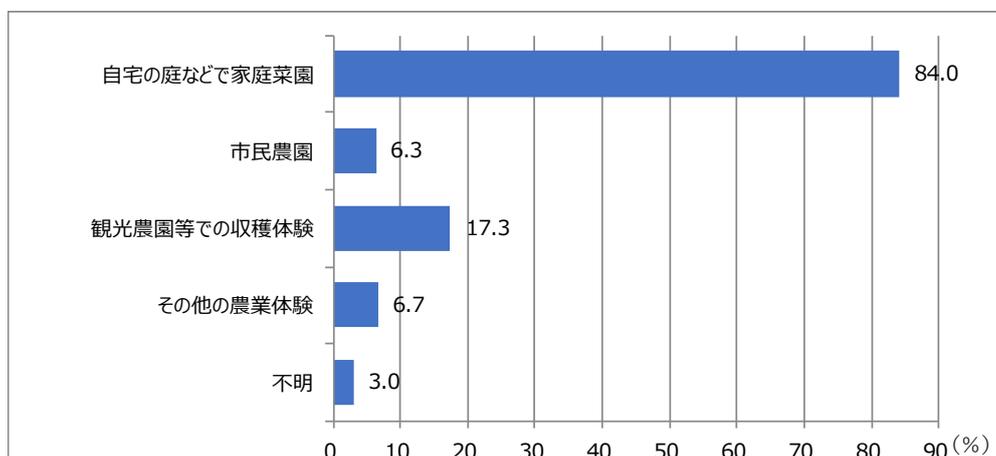


4) 農業体験について

① 農業体験の経験

これまでにしたことのある農業体験については、「自宅の庭などで家庭菜園」が84.0%と圧倒的多数を占めており、その面積等はわからないものの、庭付戸建住宅に住んでいる層が多いと考えられる。そのほかは、「観光農園等での収穫体験」（17.3%）、「市民農園」（6.3%）などとなっている。

図 8 これまで経験のある農業体験（問4：複数回答）



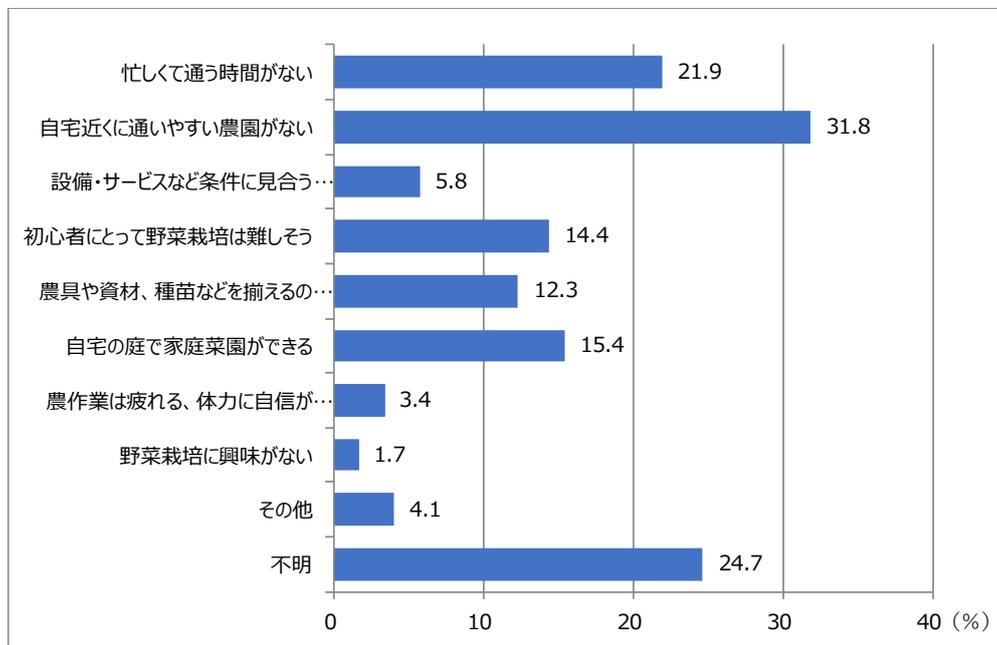
② 市民農園を利用しない理由

これまで市民農園を利用したことのない方を対象に、市民農園等を利用しない理由について聞いたところ、「自宅近くに通いやすい場所に農園がないから」が31.8%で最も多く、次いで「忙しくて通う時間があまりとれないから」が21.9%と、この2つの理由が特に多い。

そのほか、「初心者にとって野菜栽培は難しそう」(14.4%)、「農具や資材、種苗などを揃える」(12.3%)などの理由も比較的多く、体験型農園であればこれらの障害が無く、農園利用に結びつく可能性も高い。

また、「自宅の庭など家庭菜園ができる場所があるから」も比較的回答率が高いが、上記設問で「自宅の庭などで家庭菜園をしたことのある割合が8割以上であるのに対して、15.4%にとどまっていることから、郊外部等で庭付きの戸建住宅が多いことが、直接市民農園ニーズが低いことにはならないことがわかる。

図 9 市民農園を利用しない理由（問5：複数回答）



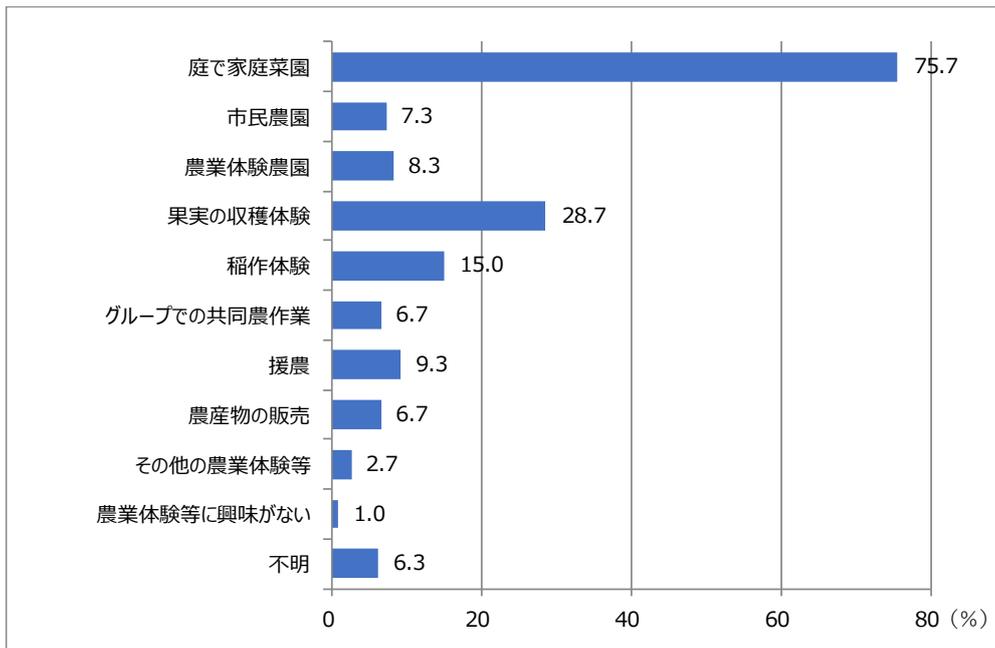
③ 今後の農業体験意向

今後してみたい、農業体験や“農”に関わる活動について聞いたところ、これまでの経験のある農業体験と同様に「自宅の庭など家庭菜園での野菜栽培」が75.7%と圧倒的に多かった。

その他では「果実の収穫体験」(28.7%)や「稲作体験」(15.0%)も比較的多い結果であり、本調査の検討課題である水田の保全活用にあたっては、稲作体験ニーズが比較的高いことに注目したい。

また、市民が農地活用に参画するコミュニティ農園として想定したいいずれのタイプも、全体から見れば割合は低いものの、「援農ボランティア」9.3%、「農業体験農園」8.3%、「市民農園」7.3%、「グループでの共同の農作業」6.7%と、一定の割合を獲得しており、今後の農地活用への参画が十分期待できる。

図 10 今後の農業体験意向（問6：複数回答）



5) 市民農園・農業体験に対する要望

市民農園や農業体験農園の利用意向がある方に対して、これらの農園に対する具体的なニーズを聞いたところ、自宅から農園までの所要時間は10分以内とする回答が約6割を占めた。

農園に通う手段については、「自家用車」が約半分を占めるが、「徒歩」(25%)や「自転車」(22.3%)も比較的多く、徒歩や自転車で通える自宅から近い立地に対するニーズが大きい。

農園に通う頻度は「週に2回程度」が約3割と最も多く、かなり頻繁に通う意向が多い。

農園の区画面積については、「15㎡程度」が47.3%と半分近く占めており、全体的にはあまり多くの面積を望んでいない。一方で「100㎡程度」と比較的広い面積を望んでいる割合も7.9%いる。

図 11 農園までの所要時間（問7）

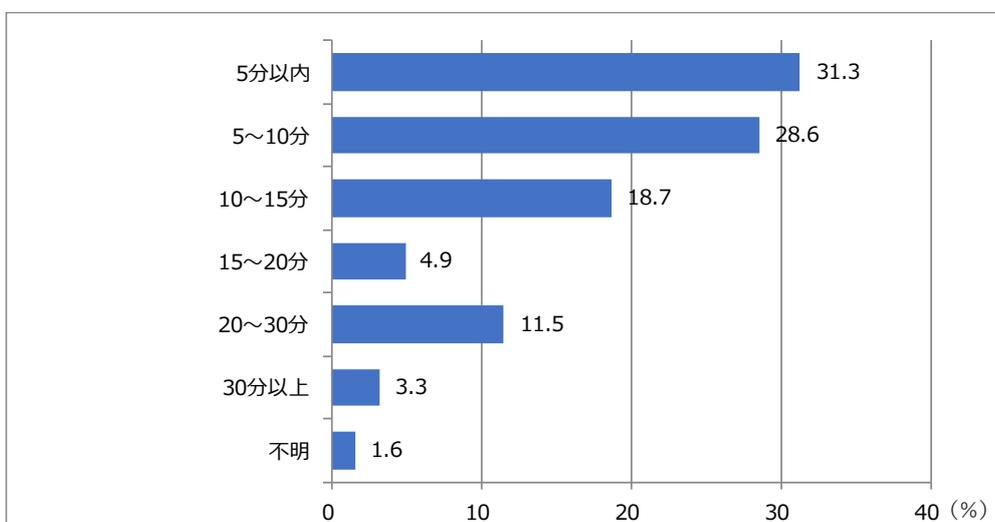


図 12 農園に通う手段（問8）

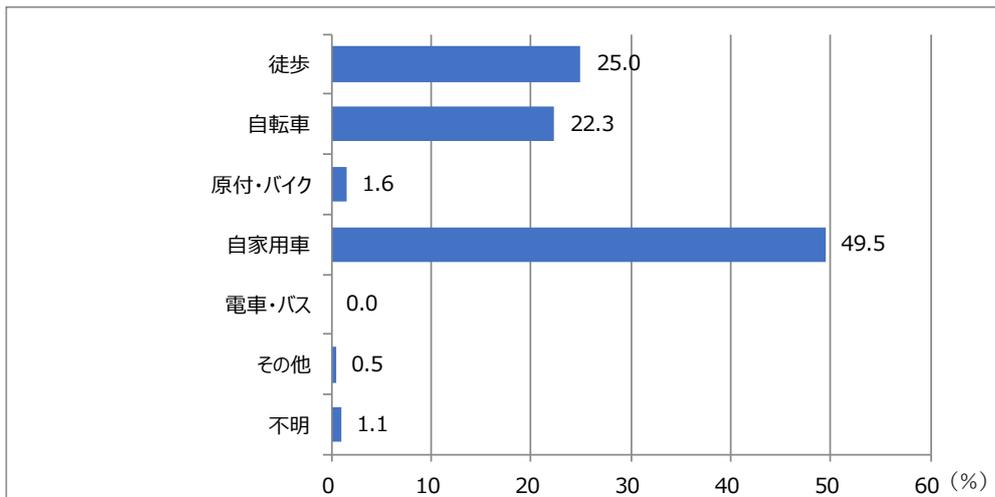


図 13 農園に通う頻度（問9）

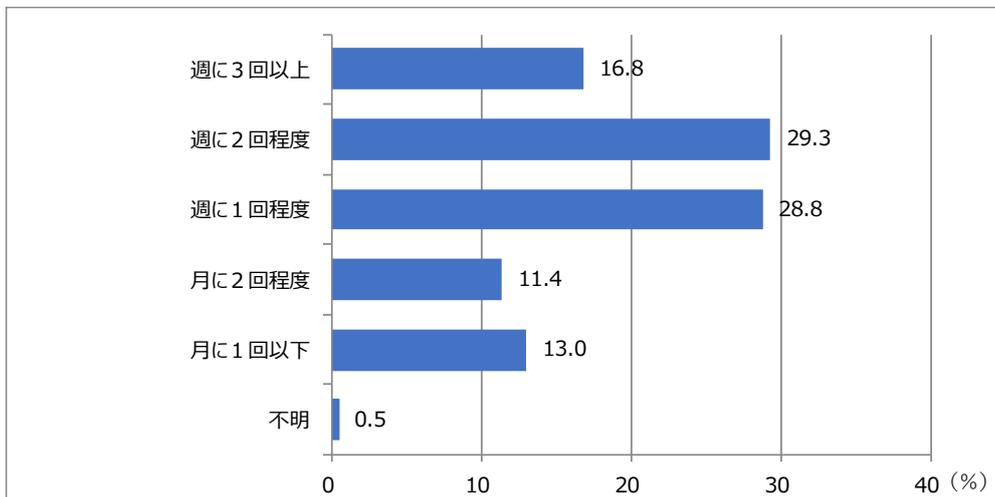
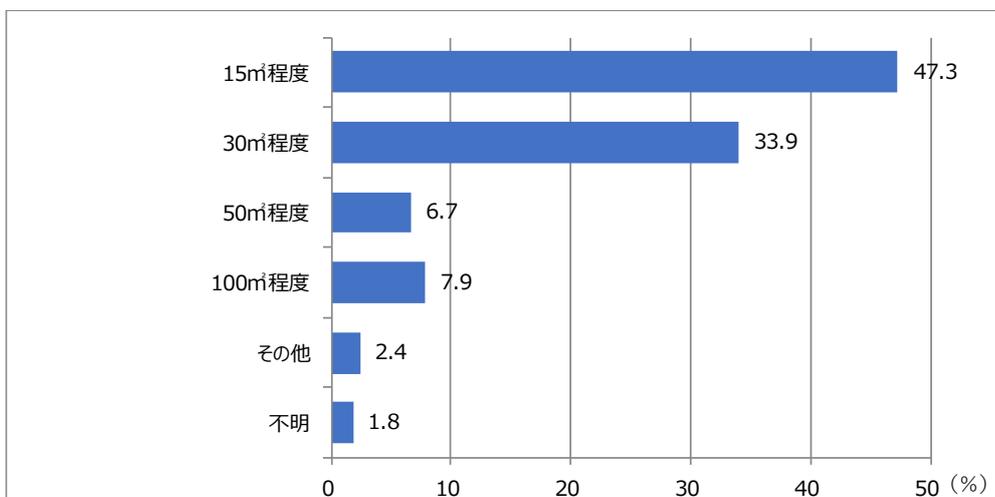


図 14 農園の区画面積（問10）



(3) 市民参加型農園としての活用可能性

以上の調査結果から、都市農地の市民参加型農園としての活用可能性を整理する。

表 16 市民参加型農園として想定するタイプ

	活用可能性	推進方策
市民農園 (区画貸し 農園)	<ul style="list-style-type: none"> ・市民アンケートでは 7.3%と一定の利用意向がある ・1～2km 圏の周辺世帯数密度などを検討したうえで、利用者が多い立地に適正配置することが望ましい 	<ul style="list-style-type: none"> ○農地所有者が開設主体となる市民農園を推進する ○必要な施設整備や管理の伴う市民農園を推奨し、その費用に対する一定の公的助成を検討する ○固定資産税負担の軽減措置のある生産緑地地区の指定を推進する
体験型農園 (農業体験 農園)	<ul style="list-style-type: none"> ・市民アンケートでは 8.3%と、市民農園よりも高い利用意向がある ・サービスの充実により、市民農園よりも、幅広い利用者層が期待できる 	<ul style="list-style-type: none"> ○農地所有者が開設・運営する農業体験農園を優先的に推進する ○農地所有者による開設・運営が難しい場合には、都市農地の貸借によって、農地所有者以外の主体による開園・運営も推進する ○市民農園同様、施設整備費の助成や生産緑地地区の指定を推進する
グループ・団体での共同 農園	<ul style="list-style-type: none"> ・市民アンケートでは 6.7%と一定の利用意向がある ・地域住民や NPO、あるいは企業等の利用も期待される 	<ul style="list-style-type: none"> ○既存の組織を活用し、共同農作業による農地活用を働きかける ○この目的に沿った新たな組織の形成を支援する
援農ボラン ティア	<ul style="list-style-type: none"> ・市民アンケートでは 9.3%と、想定以上に高い意向があった ・無償だけでなく、一定の有償による援農も含めれば、さらに可能性は高い 	<ul style="list-style-type: none"> ○この目的に沿って、研修会等を実施し、一定の技能の習得を図る ○公的組織が農家とボランティアの間を仲介し、マッチング機能を担う
家庭菜園 +農産物販 売	<ul style="list-style-type: none"> ・市民アンケートでは「農産物の販売」が 6.7%と一定の意向がある ・直売所への新たな出荷者として期待できる 	<ul style="list-style-type: none"> ○一定の経験のある市民について、ステップアップができるための農地の確保・斡旋や必要な支援を行う ○農家でなくても、直売所等へのお荷が可能となるよう、出荷等にかかる研修等支援や斡旋を行う

2. 生産緑地制度以外の都市農地の保全制度の検討

2-1. 都市農業振興基本計画（地方計画）の策定による都市農地保全

（1）基本計画（地方計画）策定の意義

都市農業振興基本法が2015年4月に制定され、これに基づき国の計画として2016年5月に「都市農業振興基本計画」が決定された。さらに地方自治体による「地方計画」を定め、それぞれの地域において、都市農業振興の方針を明確化し、支援施策等を講じる必要があり、国の基本計画においても地方計画の策定を促している。

従来は農業振興の対象外であった市街化区域農地について、都市農業の振興を図る対象として位置づけ、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するために、宇都宮市においても地方計画策定の必要性は高い。

特に、今後宇都宮市で生産緑地制度と併せて都市農業振興の施策によって、長期的な農地保全と有効活用を図ることが求められる。

（2）先進事例：静岡市

1) 静岡市選定の理由

都市農業振興基本計画では早期策定と記されている地方計画であるが、現時点では策定例がまだ少ない。特に宇都宮市と同じ地方圏での策定例が見られないのが現状である。

その中で、策定中ではあるものの、静岡市は宇都宮市と同じ県都であり、政令指定都市への移行によって、三大都市圏特定市となったものの、他の三大都市圏特定市とはやや性格が異なり、地方圏に類似している。また、生産緑地地区を合わせた市街化区域農地面積は約500haで、宇都宮市のそれと同規模である。

また、生産緑地制度の導入は、2005年とまだ導入から12年が経過したところであり、しかも指定率が約4割と高いことから、生産緑地制度の導入についても参考となるとの考えから、選定した。

2) 静岡市の都市農業の課題と地方計画策定の経過

静岡市は、2005年の政令指定都市への移行に伴って、新たに三大都市圏特定市となったため、市街化区域内農地の固定資産税等は宅地並み課税となったが、市街化区域内の農家に対して事前の周知が十分でなかったこともあり、農家から多くの不満の声が上がった。

そこで、市街化区域の農家に対する支援措置として、農業機械や施設の導入等に対して、一定の補助を行う措置がとられた。その後リニューアルする形で、2011年度から「静岡市都市農家支援事業」として、現在に至っている。この事業は2011年度から5年間限定の予定だったが、2015年に都市農業振興基本法が成立し、国の政策として都市農業の位置づけが見直されたことを受けて、都市農家支援事業の継続が検討され、そのためには、都市農業振興基本法に基づいて、都市農業の位置づけを明確にすることが必要という考えから、静岡市における都市農業の振興に関する地方計画の策定を急ぐこととなった。

3) 計画の対象

静岡市では平成 29 年 10 月 20 日から 11 月 20 日までの期間、計画案に対するパブリックコメントを実施した。以下紹介する計画案は、この段階のものである。

まず、対象区域については、市街化区域全域としている。市街化区域には 220ha の生産緑地があるが、生産緑地以外の市街化区域内農地を含めた 520ha の市街化区域内農地を対象とする（面積は 2017 年度、静岡市緑地政策課資料）。

また、一方で立地適正化計画の策定も進めているが、都市機能誘導区域や居住誘導区域においても、オープンスペースや防災機能としての都市農地を評価するなど、計画の整合性を図っている。

また、市街化区域内に住所を所有する農家は 2,617 戸で、総農家の 37.9%と 4 割近くを占める。このうち販売農家は 1,181 戸で、市街化農家の 45.1%となっている。

表 17 市内農家数の内訳

	葵区	駿河区	清水区	計
市内総農家数(戸)	2,876	1,210	2,820	6,906
市街化区域内に住所を有する農家(戸)	666	878	1,073	2,617 (総農家の 37.9%)
販売農家(戸)	279	372	530	1,181 (市街化農家の 45.1%)
自給的農家(戸)	387	506	543	1,436 (市街化農家の 54.9%)

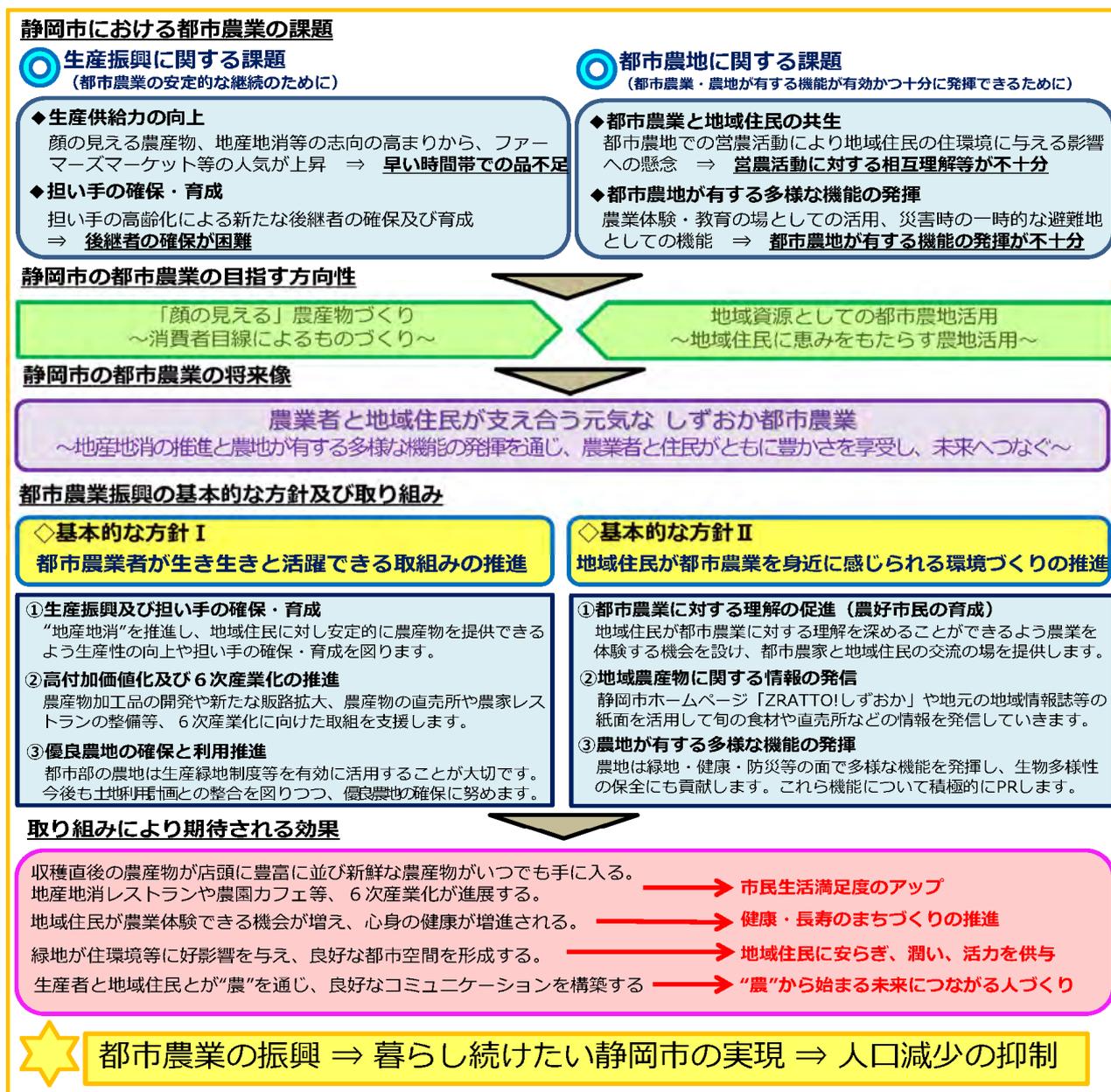
4) 計画案における課題と方針

静岡市では、J A静岡市が「南部じまん市」をはじめとして 5 店舗、J Aしみずは「産直プラザふれっぴー清水野菜村」を 7 店舗展開するなど、すでにファーマーズマーケットが大きな役割を果たしている。

これらのファーマーズマーケットが品薄状態のことも多いことから、「生産供給力の向上」と「後継者の確保・育成」を、生産振興に関する課題として挙げている。そして、都市農業・農地が有する機能の発揮が不十分として、都市農業と地域住民の共生や、農業体験・防災等の機能の発揮を挙げている。

以上の課題に対して、都市農業の将来像を「農業者と地域住民が支え合う元気なしずおか都市農業」とし、地産地消の推進、農地の多様な機能の発揮、農業者と住民がともに豊かさを享受することを掲げている。

図 15 静岡市都市農業振興基本計画（案）の概要



5) 基本方針及び施策展開

基本計画自体は、全方位的な計画となっていることや、静岡市の都市農業の特徴を反映したものとなっており、水田は少なく畑地での露地野菜等の生産が多く、特に前述のJA静岡市のファーマーズマーケット「じまん市」が大きな役割を果たしていることを前提としていることが、宇都宮市との違いではあるが、そのほか、今後の宇都宮市の都市農業の振興方策の検討にとっても参考となると考えられる事項について、下表に抜粋した。

宇都宮市ではその基礎となる実績が少なく、新たな取り組みとなる部分が多いが、市街化区域の農地における地産地消型農業の育成や優良農地の確保と水害防止等の観点から農地の保全を図り、地域住民への理解の促進等が重要になると考えられる。

表 18 静岡市都市農業振興基本計画（案）における主な施策（抜粋）

基本方針Ⅰ	
都市農業者が生き生きと活躍できる取組みのために推進 (持続可能で元気な都市農業を確立するために)	
生産振興及び 担い手の確保・育成	ファーマーズマーケットなど地元の農産物販売施設では品薄状態のことも多いことから、農産物が安定供給できる体制が整うよう、多様な担い手の確保・育成を図ります。
高付加価値化及び 6次産業化の推進	都市農業が有する農産物の供給機能を最大限発揮できるよう、農産物の直売所、農家レストランの整備等の取組みに対し支援します。
優良農地の確保と 利用促進	市街化区域内の農地の取得や貸借が円滑に進むよう、市・農協・農業委員会等の関係機関は、連携を図りながら意欲ある農業者へ農地の集積や集約を推進します。
	特に郊外部においては、空き地を有効に活用するなど、農地に身近に触れあえる、ゆとりある市街地の形成を推進します。また、必要に応じ、新たな用途地域である「田園住居地域」の指定についても検討を行います。
	生産緑地地区の面積要件の緩和について前向きに検討するとともに、制度の更なる活用を図ります。
基本方針Ⅱ	
地域住民が都市農業を身近に感じられる環境づくりの推進 (地域住民が都市農業を理解し、その価値と魅力を共有するために)	
都市農業に対する 理解の促進	種まきから収穫までの一連の流れを農業者等が指導することにより、農業の楽しさや苦勞について学び、目で見て手で触れる、体験・交流できる「農業体験農園」の普及も推進します。これにより、若年層の就農への関心も高めます。
地元農産物に関する 情報の発信	「静岡市の旬の食材、ズラッと紹介します。」のキャッチフレーズのもと、市ホームページ「Z R A T T O ! しずおか」により、旬の食材の紹介をはじめ、直売所、観光農園案内、地域の特産品のラインアップ、調理レシピの紹介などの情報を発信しています。今後は、市、農協等の各種ホームページやSNSをさらに拡充させていきます。
農地が有する 多様な機能の発揮	台風やゲリラ豪雨等の発生時には、水害を抑制するための雨水の貯留機能として活用できるよう農地の保全を推進します。 東海地震や南海トラフ地震などの発生が危惧される中、大地震発生後においては、仮設住宅の設置場所としての生産緑地地区農地の活用の可能性を検討します。

6) 関係者の役割

計画には、「計画の推進及び関係者の役割と期待される行動」として、都市農業者の役割、地域住民の役割、農協等農業団体の役割、及び行政の役割が記されている。

都市農業者の役割としては、地域住民に地元産の新鮮で安心な農産物を供給する基本的な役割に加えて、体験・学習、防災など農地の多様な機能を発揮することが期待される。

地域住民の役割としては、都市農業・農地に対する理解を深め、地元農産物の購入や農業体験等への参加を通して、都市農業・農地に対する理解を深め、営農環境の維持等に対する協力が期待される。

農協等の役割としては、都市農業者の営農意欲の向上や、栽培技術と経営の資質向上に向けた営農指導や各種研修などの実施が求められる。また、ファーマーズマーケット等による地産地消の推進と、都市農業者の農業所得の増大に向けての取組みが必要としている。

行政の役割としては、都市農業者が安定して生計を立てられるような環境を整えるために、各関係者との連携を図りながら、きめ細やかに施策を展開していくことと、まちづくりにおいても農地を的確に計画に位置づけ、総合的な施策を講じていくとしている。

表 19 静岡市都市農業振興基本計画（案）における関係者の役割

<p>都市農業者の役割</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域住民に地元産の新鮮で安心・安全な農産物を安定的に生産・供給する ・ 市民農園や体験農園など、地域住民にとって身近な農業体験機会を通して、農業知識を伝授したり、学校給食へ食材を供給したりするなど、都市農業・農地の果たす多面的な機能を活かし、地域住民との交流や地域環境に配慮した生産活動を行い、地域社会、地域住民と共生できる取組みを進めていく ・ 水害発生時の貯水・貯留機能や、火災による延焼防止、巨大地震による建物倒壊時の一時避難場所等として、農地や農業用施設を積極的に活用できるよう協力する
<p>地域住民の役割</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 都市農業及び多様な機能を有する農地が、貴重な地域資源であることを認識し、地域の中に農業を積極的に位置付け、都市農業に求められる姿を農業者とともに考えていく ・ 新鮮な地元産農産物の積極的な購入、農業者との交流、農作業体験等への積極的な参加により、農業者とコミュニケーションを図りながら、都市農業への理解を深める ・ 営農活動上避けて通れない臭いや農作業音の発生等への理解など、営農環境の維持や農地の保全に対する協力
<p>農協等の農業団体の役割</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国や県・市等との関係機関と協力・連携し、都市農業者の営農意欲の向上に向けた取組みを行う ・ 農業経営の基本である栽培技術や経営の資質向上に向けて、農業者への営農指導や各種研修の実施、農業者同士の交流を促進するネットワークの強化などの取組み ・ ファーマーズマーケットにより一層の振興を図ることや、全市的な農業フェア及びJA支店ごとの農業祭を開催するなど、地域住民との交流促進、地元小売業との連携等により、地産地消を推進し、都市農業者の農業所得の増大に向けて取組む
<p>県・市（行政）の役割</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 都市農業者が安定して生計を立てられるような環境を整える ・ 県と市は共通の理念のもと、本市都市農業のPRを積極的に行い、農業者を支援し、農業者の所得向上に結びつくような各種施策を推進していく ・ 県と市は連携を図り、都市農業に関する的確な情報提供、技術的・財政的な支援を行うとともに、施策の展開にあたっては、国・県・市の各補助事業等を効果的に活用する ・ 施策の実施後は適切な評価、検証を行いフィードバックし、新たな施策に反映する ・ 市は、地域住民や都市農業者、農業関係団体等とも連携を図り、多様な意見を反映させ、各区や各地域の特性に応じた、きめ細やかな振興施策を展開していく ・ まちづくりにおいては、農業や農地を的確に計画の中に位置付け、農地の保全を図る取組みに対しては、農業部局と都市計画部局が連携を密に図るなど、複数の部局に関わるような課題に対して横のつながりを強化し、総合的に対策を講じていく

7) 静岡市都市農家支援事業

前述のとおり、以前から実施してきた、「静岡市都市農家支援事業」について、都市農業振興基本計画の策定によって、市街化区域内の農業を政策的に位置づけ、事業を継続するとともに、再編を図る方針である。

この事業は、認定農業者に該当しないような小規模な都市農家を支援しようとする施策であるが、これまでは、ほとんど出荷していない自給的農家も補助を受けることができた。今後は、ファーマーズマーケットへの出荷など、地産地消に資する販売農家を支援していくことや、農家の収益を高めるとともに、ファーマーズマーケットの品揃えにも貢献する施設園芸を重点的に支援するために、栽培用の温室等については、上限額を引き上げるなどの方向で検討している。

表 20 平成 29 年度 静岡市都市農家支援事業の概要

<p>補助を受けられる人</p>	<p>次の条件をすべて満たす人</p> <p>(1) 市内に住所を有し、かつ市内に居住する農業経営主であること</p> <p>(2) 市内に市街化区域内の農地を所有し、農業をいとなんでいること (農地法第3条に第1項による借地も可)</p> <p>(3) 前年中に農業収入(家事消費収入を含む)があり、所得税又は市民県民税の申告があること</p>
<p>補助の対象</p>	<p>(1) 農業生産に必要な施設や機械の導入</p> <p>(2) 加工、貯蔵、販売施設、機械の導入</p> <p>(3) 給排水施設、機械の導入</p>
<p>補助額</p>	<p>補助対象となる施設・機械の導入にかかる経費の1/2以内の額 上限20万円まで</p>

写真 10 静岡市の生産緑地

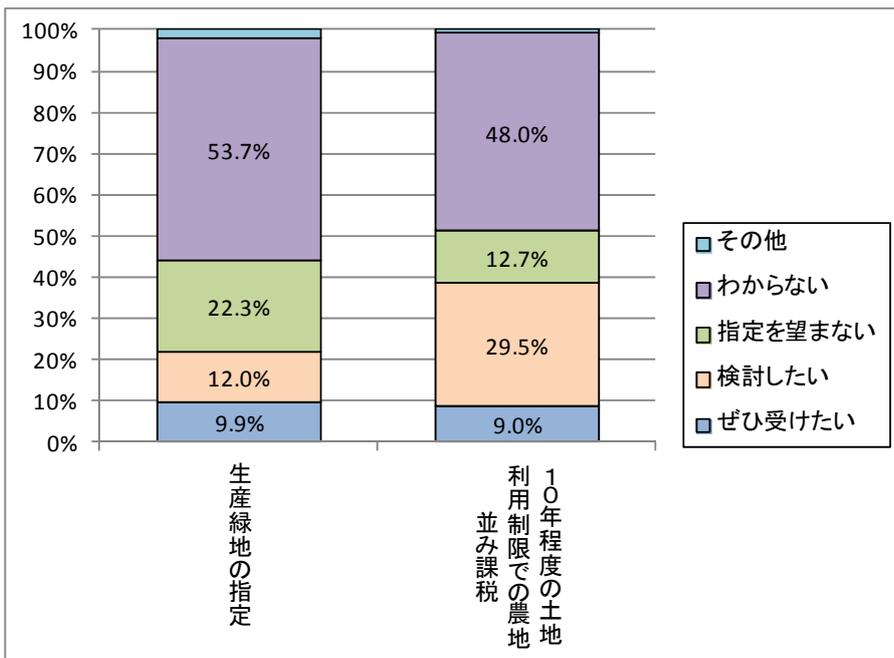


2-2. 都市農地保全制度の検討

(1) 生産緑地制度以外の農地保全方策の必要性

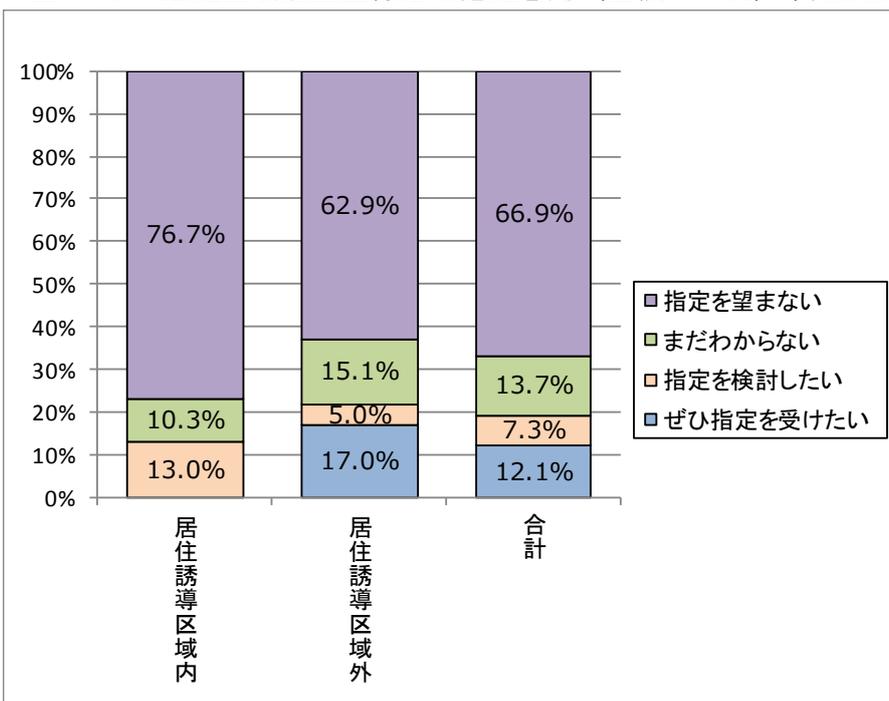
過年度の調査結果において、市街化区域農地の保全を目的として、生産緑地制度の導入を検討しているが、農家意向調査結果（図 16、図 17）を踏まえると、指定率はやや低い水準にとどまることが予想される。また、一部の点的な農地保全にしかならない可能性も高いことから、他の農地保全施策と併せて導入することで、より効果を発揮することが期待できる。

図 16 生産緑地等農地保全施策の指定意向（農家ベース）平成 27 年度・農家アンケート調査



(注) 市街化区域農地所有者を対象としたアンケート調査。回答者数 494 人。農家ベースの指定意向割合であり、指定意向のある農家も、所有農地の一部を指定するものと捉える必要がある。

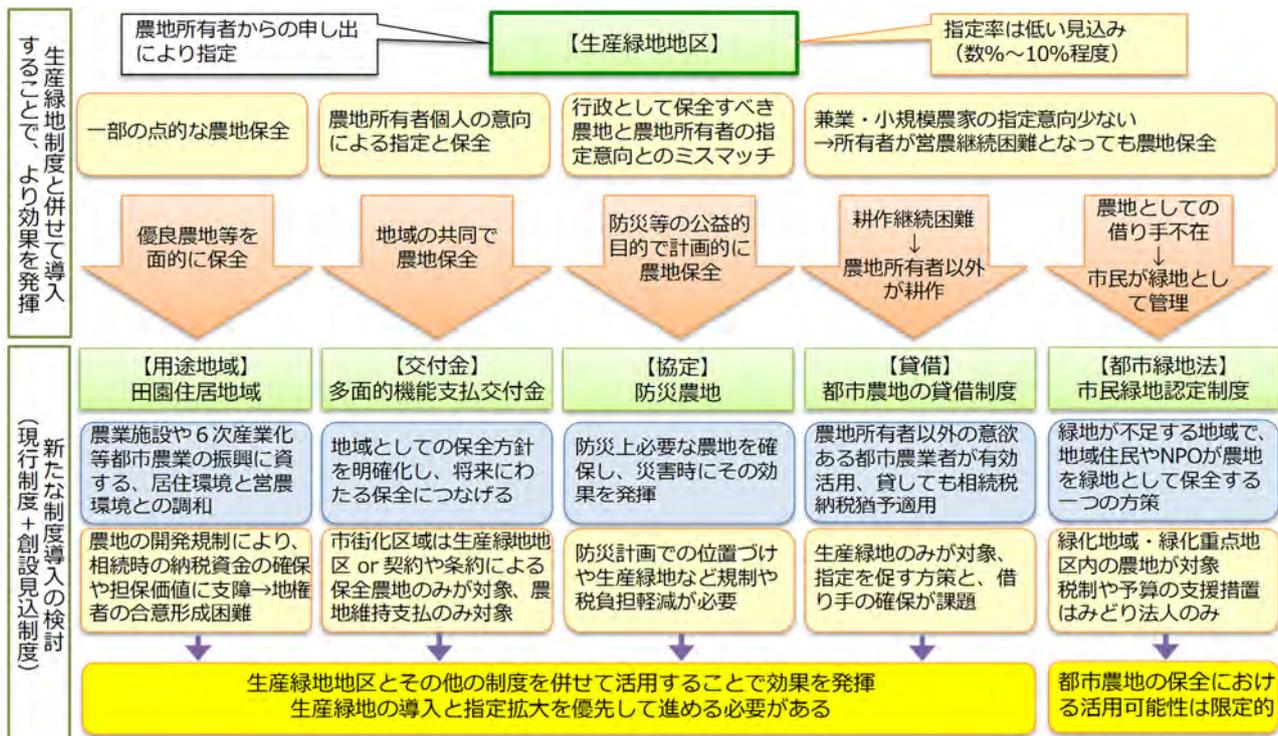
図 17 想定区域別生産緑地の指定意向（面積ベース）（平成 28 年度農家ヒアリング調査）



(注) ケーススタディ地区における 16 戸の農家（所有市街化区域農地合計 30ha）を対象としたヒアリングにおいて、1 団地ごとの農地についての意向を把握した。調査対象農家は、営農意欲の高い農家優先的に選定しており、指定意向は高めとなっていると考えられる。

生産緑地制度についてあらためて、その効果や課題を踏まえたうえで、想定されるその他の農地保全制度についても同様に、その効果と課題について、以下のとおり整理した。

図 18 生産緑地制度以外の都市農地保全制度の検討



1) 生産緑地地区

① 制度概要

- 市街化区域内の 500 m²以上等の要件を満たす農地を、農地所有者の指定希望の申し出により、生産緑地地区として、都市計画に定める
- 生産緑地に指定すると、適正な管理が義務づけられ、建築行為等に関する行為制限がかかる
- 生産緑地の固定資産税・都市計画税は、農地評価・農地課税となり、大幅に税負担が軽減される
- 指定から 30 年経過したとき、又は主たる従事者の死亡又は故障等により営農継続ができなくなったときには、市長に対して買取りを申し出ることができる

② 期待される効果

- 農地所有者の意向に基づき指定されるため、長期的な営農継続と農地保全が期待される
- 固定資産税・都市計画税の大幅な負担軽減となるため、農業経営の収益性の向上や、納税のための農地売却が回避される

③ 制度導入・活用にあたっての課題

- これまでの農家意向調査結果からすると、指定率は数%から多くても 10%程度とやや低い
- 一部の点的な農地保全しかできず、優良農地や多面的機能等から保全すべき農地を面的に保全することが難しい

2) 用途地域：田園住居地域

① 制度概要

- 住居系用途地域の一類型として創設
- 現況農地における土地の造成、建築物の建築、物件の堆積は許可が必要
- 駐車場や資材置き場のための造成や土石等の堆積も規制対象
- 市街地環境を大きく改変するおそれがある一定規模（政令で 300 m²と規定）以上の開発等は原則不可（小規模な開発は可能）
- これまで、住居専用地域では、農業用施設の建築には特定行政庁の個別許可が必要だったが、農業の利便の増進を図るため、これらの立地を許容する
 - 農産物の生産、集荷、処理または貯蔵に供するもの
 - 地場農産物の直売所や農家レストラン等の設定を可能に
- 第2種低層住居専用地域に建築可能なものは同様に可能
- 固定資産税・都市計画税の軽減措置（300 m²を超える部分について 1/2 評価減）

② 期待される効果

- 保全すべき農地を対象として設定することにより、農地開発規制によって、面的な農地保全を図ることが期待できる
- これまで住居専用地域で個別許可が必要だった農業施設の建設が可能となる
- 直売所や農家レストランの建設も可能になり、都市農業の振興に資する
- 住宅と農地が混在する地域において、居住環境と営農環境の調和と共存を図ることが期待され、長期的には地域の資産価値を維持することも期待できる
- 第1種住居専用地域に比べると、日用品販売店舗などの一定の住居以外の生活利便施設の建設が可能となり、土地所有者にとっての土地活用の幅が広がり、住民にとっての生活利便性も高まる

③ 制度導入・活用にあたっての課題

- 農地には開発規制がかかるため、特に生産緑地指定も望まない農地所有者の反発が予想され、営農継続意欲の低い農家の農業振興や農地保全が課題となる。
- 農地の開発規制のため、売却や転用が 300 m²未満に制限される。このため、相続発生時の納税資金の確保や、農地を担保とする借入にも支障が生じる可能性が高い
- 300 m²未満の個別住宅等が建設されることとなり、道路が整備されず、未接道農地を生むおそれがある
- 以上のことから、併せて生産緑地地区の指定推進が必要となる

生産緑地制度と田園住居地域については、行政、地域住民及び農家のそれぞれの立場から、期待される効果と留意点について、次表（表 2 1）の通り整理した。

表 2 1 生産緑地制度と田園住居地域の期待される効果と留意点

対象区分		生産緑地		田園住居地域	
		期待される効果	留意点	期待される効果	留意点
行政	都市計画コンパクトシティの形成	○居住誘導区域外での農地利用の継続による安定的土地利用につながる	●農地所有者の意志に基づくため、都市計画としてのコントロールが困難	○居住誘導区域外の住宅立地を抑制 ○田園地域に相応しい、良好な環境形成につながる	
	農政都市農業の振興	○農業者の税負担を軽減し、経営上の収益性が向上する ○農業者の意志に基づく指定であるため、長期的な営農及び農地保全が期待できる	●相続発生時には買取り申し出の可能性があり、その場合は農地が減少	○長期的かつ計画的な都市農業振興の位置づけが明確化 ○農業施設や6次産業化施設の立地が容易となり、都市農業振興に資する	●営農継続の意欲の低い農家の農業振興や農地保全が課題となる
地域住民		○農地が保全され、都市農地の多様な機能の発揮など、良好な居住環境の維持が期待される		○開発による急激な環境変化を抑制し、良好な田園環境を形成 ○日用品販売店舗等は立地可能で、身近な買い物を確保	
農家	営農継続意欲大	○固定資産税負担が大幅に軽減し、農業の収益性が改善 ○後継者の営農継続も期待できる		○農業施設や6次産業化のための施設建築が容易になる ○面的に営農環境の確保・保全が可能になる ○固定資産税が一定軽減され、農業の収益性もやや改善	
	営農継続意欲小(小規模・兼業農家)	○農家意向により、部分的に指定可能 ○後継者がいなくても、自分の代は継続するなら指定可能	●経営縮小の可能性が高いため、指定意向低い ●指定しても、相続発生時には廃止可能性大	○固定資産税の負担が一定軽減され、農地を維持しやすくなる	●開発規制等を踏まえると、指定に関する合意形成が困難となる可能性
	地権者として	○固定資産税が大幅軽減 ○指定したい農地を選択可能 ○貸しても必ず返還される貸借制度を活用でき、相続税納税猶予も適用可に		○固定資産税が300m ² を超える部分について1/2に評価減 ○日用品販売店舗等施設の土地活用の幅が拡大(第1種住居専用地域に比べて規制緩和)	●売却や転用が300m ² 未満に抑制される

3) 交付金：多面的機能支払交付金

① 制度概要

- 多面的機能交付金は、「農地維持支払交付金」と「資源向上支払交付金」の2つで構成される
- 農地維持支払い交付金は、多面的機能を支える共同活動として、水路・農道等の管理を地域で支える活動を支援する交付金
- 資源向上支払交付金は、地域資源（農地、水路、農道等）の質的向上を図る共同活動を支援する交付金

② 期待される効果

- 用水路や農道の維持管理を、担い手農家ばかりでなく地域の共同で取り組むことができる
- 生産緑地は農地所有者個人の意向のみによるが、地域としての保全方針を確認することができる
- 共同の活動によって、地域として保全すべき又は保全したい農地を意識としても明確化し、対象農地の将来にわたる保全につなげることができる

③ 制度活用にあたっての課題

- 市街化区域では、原則的には生産緑地のみが対象となるため、一定面積規模の面的な生産緑地の指定、あるいは条例等でまとまりのある農地を指定する必要がある
- 生産緑地が対象となるのは、農地維持支払交付金のみで、資源向上支払交付金は対象外
- 交付金の単価は、農地維持支払いだけだと田で 3,000 円/10 a であり、金額的にはあまり多くないため、農家がこの活動に取り組むインセンティブとしては小さい。交付金の上乗せ等の検討も必要
- 現行制度では、資源向上支払交付金の対象は農振農用地区域のみとなっているが、例えば田園住居地域の設定など、まとまりのある保全対象農地についても対象とするなど、制度改正が望まれる

4) 協定：防災協力農地

① 制度概要

- 法定制度ではなく、自治体独自の制度として主に三大都市圏等の都市で導入されている
- 多くは生産緑地地区を対象としたもので、災害時に避難所や資材置き場、仮設住宅用地などとして協力するよう、協定を締結する

② 期待される効果

- 防災上必要な農地が確保され、災害時などにその効果を発揮できる
- 特に水田の雨水貯留機能が大きく、台風やゲリラ豪雨等の発生時には、水害を抑制することができる

③ 制度導入・活用にあたっての課題

- 他都市の事例では、防災上の必要性や位置づけが曖昧な例も多いが、防災計画などに農地を含む土地を位置づけ、計画的な指定を図ることが必要
- 生産緑地以外の農地を指定しようとする時は、固定資産税等負担が大きいままでは長期的な農地保全につながりにくく、一定の負担軽減措置の検討も必要
- 一般的には、災害発生時以外には特に優遇措置もなく、地権者にとっての指定インセンティブが小さい

5) 貸借：都市農地の貸借の円滑化に関する法律案

① 制度概要

- 対象となる農地は、生産緑地地区内にある農地
- 市町村が認定する事業計画に従って設定した貸借権等は、農地法の特例として、法定更新が適用されない（貸しても貸借期間終了後には返還される）
- 事業計画の認定基準は、都市農業の機能の発揮に特に資する基準に適合する方法により、都市農地において耕作を行うこと
- この制度に基づく貸付については、相続税の納税猶予が適用される

② 期待される効果

- 保全すべき都市農地（生産緑地）について、農地所有者が営農継続できない場合に、農地所有者以外の意欲ある都市農業者等によって有効に活用される
- この仕組みがあることで、高齢農業者や農業後継者不在の農家など、将来的な営農継続に不安のある農家についても、相続税納税猶予の適用にあたっては、自ら耕作の継続ができなくなっても、遡り課税の不安と負担から解放されることから、生産緑地地区指定の推進につながる。

③ 制度導入・活用にあたっての課題

- 対象となるのは生産緑地のみであるため、制度導入と指定の推進が必要となる。特に、貸し手になる可能性の高い、兼業・小規模農家は、農地の宅地化も選択肢にある中で、生産緑地指定意向も低い
- 営農意欲が高い農家がいても、あえて営農環境に制約のある市街化区域内の農地を借りる意向は少ないため、借り手の確保は容易ではない
- 貸したい農地と、借りたい農地にはミスマッチも生じやすいと想定されることから、マッチングの仕組みが求められる

6) 都市緑地法：市民緑地認定制度

① 制度概要

- 都市緑地法改正によって新たに創設された制度（2017年6月施行）
- 民有地を地域住民の利用に供する緑地として設置・管理する者が、設置管理計画を作成し、市区町村の認定を受けて、一定期間当該緑地を設置・管理・活用する制度が創設された。
- 対象区域：緑化地域又は緑化重点地区内
- 設置管理主体：民間主体（NPO法人、住民団体、企業等）
- 認定基準：周辺地域で良好な都市環境の形成に必要な緑地が不足
面積 300 m²以上、緑化率 20%以上、設置管理期間 5年以上 等
- 支援措置（税制）：みどり法人が設置管理する認定市民緑地の土地（無償貸付又は事故保有に限る）に係る固定資産税・都市計画税の軽減（3年間 原則 1/3 軽減）
- 支援措置（予算）：みどり法人が設置管理する認定市民緑地における植栽、ベンチ等の施設整備に対する補助（1/3 負担）

② 期待される効果

- NPO法人や企業等の民間主体が空き地等を活用して公園と同等の空間を創出する取組みを促進
- 周辺に緑地が不足している地域にある現況農地について、農地所有者が耕作継続の意思がなく、緑地として保全活用する意向がある場合に、地域住民やNPO法人が緑地として整備・管理する方法も、選択肢として考えられる

③ 制度導入・活用にあたっての課題

- 制度の趣旨からして、対象を緑地が不足している地域としているが、そのような地域にはすでに農地もほとんど無い場合が多い。
- 宇都宮市緑の基本計画において、6箇所の緑化重点地区が設定されているが、かなり限定されたエリアが設定され、農地は非常に少ない。農地がまだ残っている緑化重点地区としては「上河内中里周辺地区」が該当する。
- 税制や予算の支援措置を受けることのできる対象は「みどり法人」のみであり、そのほかの主体が同様の取組みを行う場合には、支援措置の対象外となる。
- 都市緑地法が改正されたこともあり、今後改定される緑の基本計画において、現況農地も含む緑地の保全を総合的に検討したうえで、緑化地域及び緑化重点地区を設定し、そこの活用をあらためて検討することが適当である。

(2) 都市農地保全方策の総合的かつ計画的な活用

以上のように整理した、生産緑地制度以外の都市農地の保全方策については、市民緑地認定制度以外は、そもそも生産緑地地区が無いと成立しがたい。いずれも、生産緑地地区とその他の制度を併せて活用することで、初めて効果を発揮することができると言える。

したがって、生産緑地制度の導入は必須要件であり、さらにその推進によって、指定率が一桁にとどまることのないよう、指定の拡大を図ることが重要となる。

また、生産緑地地区は、農地所有者の意向、多面的機能支払交付金は地域農業者の意向によるものであり、田園住居地域については都市計画マスタープラン等の都市計画での位置づけ、防災協力農地については防災計画での位置づけ、市民緑地認定制度については、緑のマスタープランでの位置づけに基づき、総合的かつ計画的に、都市農地保全を図ることをめざす。

Ⅱ. 農と緑と共生する魅力ある田園生活空間の創出のためのモデルスタディ

1. 優良農業経営との共生モデル（中丸地区）

1-1. 中丸地区の概要

中丸地区は、駒生町の一部であり、農業センサスにおける農業集落においても、「中丸」集落に該当する。なお、自治会は「西中丸」と「東中丸」の2つに分かれる。

（1）駒生町の成り立ちと立地条件

駒生町は姿川左岸に位置する。地名の由来は、豪族の宇都宮氏が良駒（馬）を産出していたことに由来する。かつては、駒生村と呼ばれていたが、この呼び名は江戸期から明治22年までの村名である。昭和29年から、現在の町名となっている。

1) 人口

平成29年における駒生全体の世帯数は5,441世帯、人口は12,534名となっている。統計数値のある平成25年と比較した場合、世帯数は6.39%、人口は2.17%の伸びとなっている。尚、城山地区全体では、世帯は5.1%、人口は0.45%の伸びとなっている。

表 22 町丁目別人口の推移

地区	町丁目	実数				増減率	
		世帯数		人口		世帯数	人口
		H25	H29	H25	H29		
城山地区	駒生1丁目	331	334	748	719	0.91	-3.88
	駒生2丁目	318	329	743	747	3.46	0.54
	駒生町	4,465	4,778	10,777	11,068	7.01	2.70
	駒生計	5,114	5,441	12,268	12,534	6.39	2.17
地区計		9,419	9,899	23,343	23,449	5.10	0.45

（資料）宇都宮市「住民基本台帳人口」

2) 交通

平成8年にそれまでの駒生町の交通・アクセス体系を大幅に変える、宇都宮外環状線（宮環）全線が開通している。沿線には、ロードサイド店舗が林立している。

3) 河川

地区内に複数の駒生川が流れており、農業用水路としても使われている。また、地区内には複数の湧水地点があり、生態系豊かな地区となっている。

4) 学校

町内には、宝木小学校（駒生町3364-29）がある。

5) 公園・緑地

宝木団地児童公園（2,627 m²）、中丸公園（12,314 m²）の2つの公園があり、民の憩いの場となっている。

図 19 中丸地区の土地利用現況

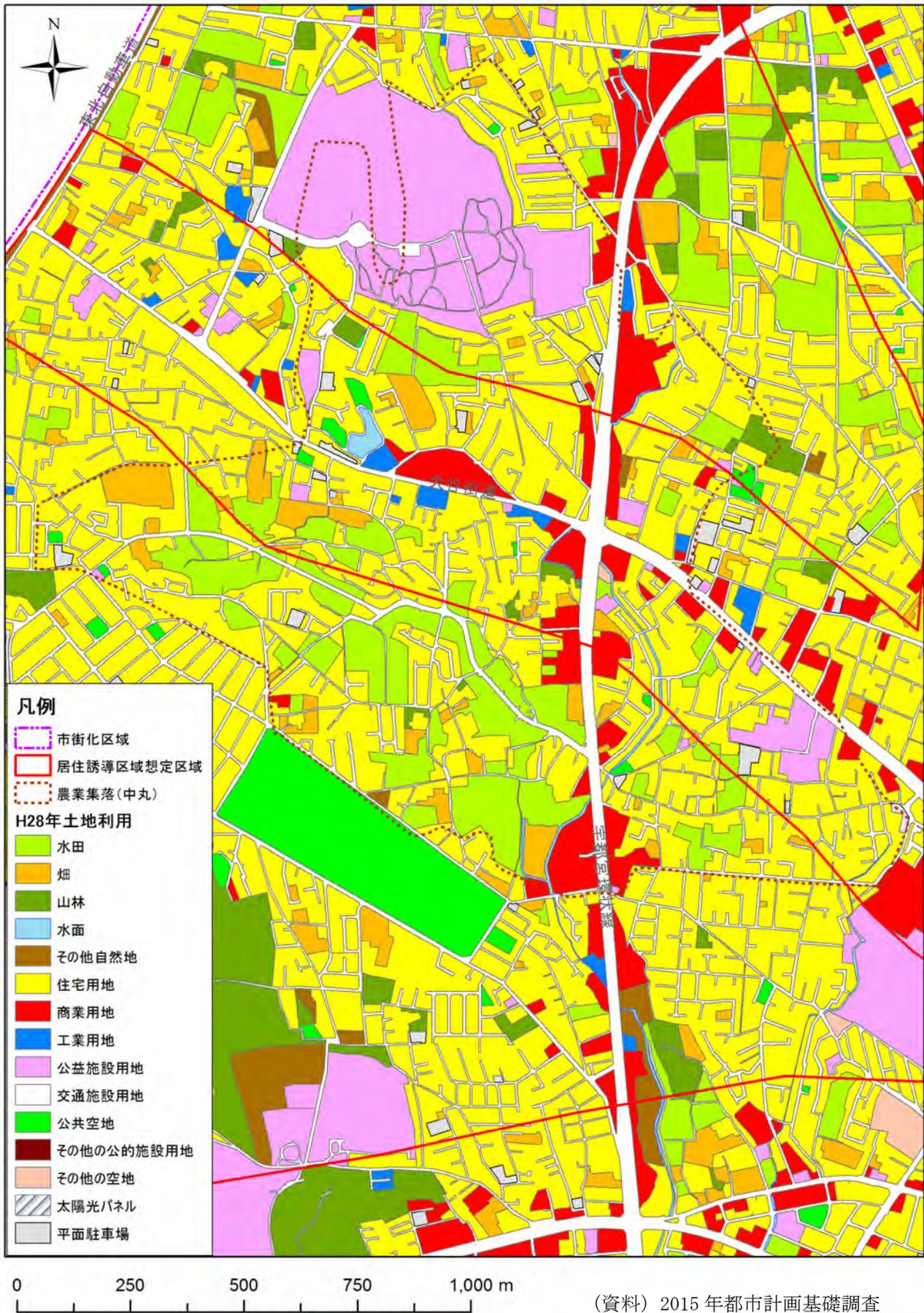
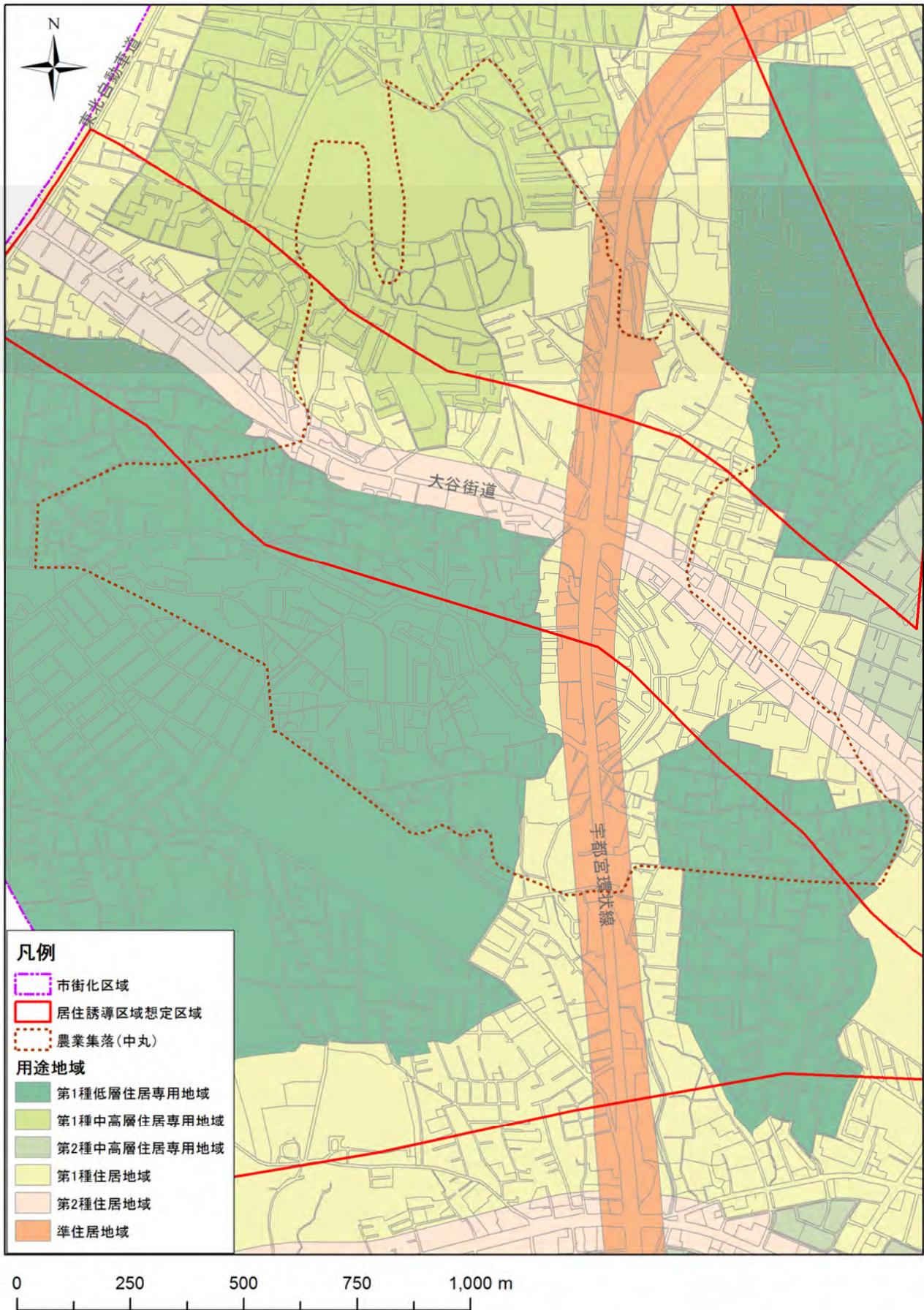


図 20 中丸地区の都市計画用途地域



(2) 2015年農業センサス分析（中丸地区）

1) 農家数・農業経営体数

中丸地区における総農家数は22戸であるが、そのうち販売農家数は15戸で全体の68.2%を占めている。自給的農家数は、残りの7戸で全体の31.8%であった。

表 23 農家数・農業経営体数

(単位：戸、経営体)

旧村	集落	総農家数	土地持ち非		主副業別農家数			専兼業別農家数			
			販売農家数	自給的農家数	農家数	主業農家	準主業農家	副業的農家	専業農家	第1種兼業農家	第2種兼業農家
城山村	2-1	360	278	82	143	71	58	149	85	37	156
		100%	77.2%	22.8%	-	25.5%	20.9%	53.6%	30.6%	13.3%	56.1%
中丸	中丸	22	15	7	5	2	7	6	1	1	13
		100%	68.2%	31.8%	-	13.3%	46.7%	40.0%	6.7%	6.7%	86.7%

2) 経営耕地面積規模別経営体数

販売農家15戸の内、半数近くの7戸(46.7%)が「0.5～1.0ha」の小規模農家層であった。但し、大規模層と言える「5.0～10.0ha」が1戸、「20ha以上」層が2戸あった。

表 24 経営耕地面積規模別経営体数

(単位：経営体)

旧村	集落	計	0.3ha未満	0.3～0.5ha	0.5～1.0	1.0～1.5	1.5～2.0	2.0～3.0	3.0～5.0	5.0～10.0	10.0～20.0	20ha以上
城山村	2-1	282	2	25	49	46	44	51	45	8	5	5
		100%	0.7%	8.9%	17.4%	16.3%	15.6%	18.1%	16.0%	2.8%	1.8%	1.8%
中丸	中丸	15	-	1	7	1	1	1	1	1	-	2
		100%	-	6.7%	46.7%	6.7%	6.7%	6.7%	6.7%	6.7%	-	13.3%

3) 農産物販売金額規模別経営体数

販売農家15戸の内、最も多かったのが「50万円未満」層で、約半数の7戸(46.7%)であった。販売額の上位層を見た場合、「700～1,000万円」層1戸、「1,000～1,500万円」層1戸、「1,500万円以上」層が2戸となって、上位層農家がそれなりいることが見てとれた。

表 25 農産物販売金額規模別経営体数

(単位：経営体)

旧村	集落	計	販売なし	50万円未満	50～100万円	100～200	200～300	300～500	500～700	700～1,000	1,000～1,500	1,500万円以上
城山村	2-1	282	30	82	39	32	24	10	10	19	18	18
		100%	10.6%	29.1%	13.8%	11.3%	8.5%	3.5%	3.5%	6.7%	6.4%	6.4%
中丸	中丸	15	-	7	-	1	2	1	-	1	1	2
		100%	-	46.7%	-	6.7%	13.3%	6.7%	-	6.7%	13.3%	13.3%

4) 経営耕地面積

中丸地区の経営耕地面積は73haであるが、このうち田が67.7haと全体の92.7%を占め、同地区は水田地帯であることがわかる。なお、畑は4haで5.5%を占めていた。

回答が得られた経営耕地のある経営体数は15戸であったが、田のある経営体数は14戸で93.3%を占めていた。一方、畑のある経営体数は7戸で半数近い46.7%を占めた。

表 26 経営耕地面積

(単位：経営体、a)

旧村	集落	経営耕地のある経営体数	経営耕地総面積	田				畑のある経営体数				樹園地		1経営体当たりの経営
				田のある経営体数	面積計	稲を作った田		畑のある経営体数	面積計	普通作物を作った田		樹園地のある経営体数	面積	
						経営体数	面積			経営体数	面積			
城山村 2-1		280	71,537	255	50,575	239	37,909	182	11,311	130	4,635	71	9,651	255
		100%	100%	91.1%	70.7%	85.4%	53.0%	65.0%	15.8%	46.4%	6.5%	25.4%	13.5%	-
	中丸	15	7,305	14	6,773	12	4,793	7	403	5	193	1	129	487
		100%	100%	93.3%	92.7%	80.0%	65.6%	46.7%	5.5%	33.3%	2.6%	6.7%	1.8%	-

5) 借入耕地

借入耕地のある経営体数は15戸中7戸で46.7%に上った。この内、田を借り入れているのが、7戸中6戸(85.7%)と大半が水田農家であった。

6戸の農家で借入面積を見た場合、30haに上り、いずれの借入農家も市街化調整区域を中心に借り入れていると推測できる。

表 27 借入耕地

(単位：経営体、a)

旧村	集落	借入耕地のある経営体数と借入耕地面積							
		計		田		畑		樹園地	
		経営体	面積	経営体	面積	経営体	面積	経営体	面積
城山村 2-1		76	16,586	60	13,863	24	2,604	5	119
		27.1%	23.2%	23.5%	27.4%	13.2%	23.0%	7.0%	1.2%
	中丸	7	3,131	6	3,013	2	118	-	-
		46.7%	42.9%	42.9%	44.5%	28.6%	29.3%	-	-

6) 農産物販売金額1位の部門別経営体数

販売農家15戸の内、11戸が稲作で、「露地野菜」・「果樹類」・「花き・花木」がそれぞれ1戸ずつあった。

表 28 農産物販売金額1位の部門別経営体数

(単位：経営体)

旧村	集落	計	稲作	麦類作	雑穀・いも類・豆類	工芸農作物	露地野菜	施設野菜	果樹類	花き・花木	畜産
城山村 2-1		252	164	-	1	-	18	12	40	4	13
		100%	65.1%	-	0.4%	-	7.1%	4.8%	15.9%	1.6%	5.2%
	中丸	15	11	-	1	-	1	-	1	1	0
		100%	73.3%	-	6.7%	-	6.7%	-	6.7%	6.7%	0.0%

7) 農産物販売金額 1 位の出荷先別経営体数

販売農家 15 戸の内、12 戸が J A の共選共販出荷（米）で大宗を占めたが、1/3 の 5 戸の農家で「消費者に直接販売」していた。

表 29 農産物販売金額 1 位の出荷先別経営体数 (単位：経営体)

旧村	集落	農産物の販売のあった経営体	農産物販売金額 1 位の出荷先別										
			農協	農協以外の集出荷団体	卸売市場	小売業者	食品製造業・外食産業	消費者に直接販売	自営の農産物直売所	その他の農産物直売所	インターネット	その他	その他
城山村 2 - 1		252	208	11	32	21	3	65	35	22	1	17	17
		100%	82.5%	4.4%	12.7%	8.3%	1.2%	25.8%	13.9%	8.7%	0.4%	6.7%	6.7%
中丸		15	12	1	-	1	1	5	2	1	-	3	2
		100%	80.0%	6.7%	-	6.7%	6.7%	33.3%	13.3%	6.7%	-	20.0%	13.3%

8) 農業後継者の有無

販売農家 15 戸の内、7 戸 (46.7%) で同居する農業後継者がいた。なお、市全体で 30.7% で、全城市街化区域の割には、中丸地区は後継者がいた。残り 8 戸は子供達が他出し、農業後継者がいなかった。

表 30 農業後継者の有無

旧村	集落	農業後継者						
		同居農業後継者がいる				同居農業後継者がいない		
		小計	男の同居農業後継者がいる	女の農業後継者がいる	平均年齢	小計	他出農業後継者がいる	他出農業後継者がいない
	戸	戸	戸	歳	戸	戸	戸	
城山村 2 - 1		74	67	7	37.2	204	43	161
		26.6%	24.1%	2.5%	-	73.4%	15.5%	57.9%
中丸		7	6	1	36.4	8	-	8
		46.7%	40.0%	6.7%	-	53.3%	-	53.3%

(3) 駒生町における主な地域資源

1) 神社・仏閣

① 高尾山神社(駒生町 1300 番地)

建立がいつかは不詳。秋祭りが毎年 11 月 3 日に行われ、参拝者に甘酒を馳走して共に豊作を祝う。昔はお店が出店し、終日大いに賑わったといわれている。

② 大杉神社(駒生町字西原 1018 番地)

建立がいつかは不詳。大正時代までは、正月・5月・9月を除いた、毎月旧暦 17 日に祭事が行われていたが、昭和の中頃より、新暦 8 月 17 日年 1 回に改められた。

③ 湯殿山神社(駒生町中丸字東原 714 番地)

建立がいつかは不詳。牛王大権現が祭神といわれている。祭礼は、4 月の春祭り。戦時中は、出征兵士の武運長久を祈り、壮行会がこの神社で行われた。また、健康を祈る神ともいわれている。

写真 11 湯殿山神社



写真 12 駒生湿地



2) 駒生湿地

駒生湿地のある駒生射撃場跡地は、約9haの広大な敷地となっている。同射撃場は、明治期、主として軍の小銃の基本射撃訓練に使用されたが、戦後の自衛隊になってからは、大砲を主とする兵器となりそのまま放置されることとなった。その後、今日に至るまで、関東財務局総括国有財産管理官の管理下となっている。

現在では、射撃場というよりも、大谷地区から中心市街地に入り込む緑のネットワークを形成する緑地として、また一部は湧水より湿地を形成し、希少な絶滅危惧品種の植物や昆虫の生息地として知られるようになっている。

平成13年度には環境省の「日本の重要湿地500」の一つに選定されている。このような湿地が、宇都宮市の市街化区域内に残されていることは極めて貴重と言える。

また、射撃場跡地の周辺には、住宅街（西の宮団地）や畑地、駒生運動公園があり、比較的車の出入りが少ない静かな地区となっている。

<駒生湿地に棲息している昆虫・植物>

ゴマクサ、ヒメトラノオ、ミミカキグサ、コウベツブゲンゴロウ、ハッチョウトンボ（安定した湧水環境に多く棲息）、オオタキスイモドキ、ババヒメテントウ、ジョウサンホシテントウ、スゲハムシ、タテスジキツツハムシ、など。

3) 健康の森

健康の森（県有・駒生町3337-1）は、かつての国立療養所宇都宮病院の敷地跡地に立地し、約21haの広大な敷地を誇っている。現在は、とちぎ健康づくりセンター、とちぎ生きがづくりセンターなどの施設群の一角を構成している。

健康の森は、ウォーキングコースとして健康づくりセンター及び生きがづくりセンターなどともに、栃木県民の健康づくりの一大拠点となっている。

また、現地写真に掲載したように、駒生居住農家の所有農地と隣接し、県の施設ではあるが、中丸地区の緑農景観形成の一大拠点ともなっている。

表 31 「健康の森」開設に至るまでの略歴

年 月	主な略歴
昭和4年1月	・宇都宮市立療養所として開設
19年7月	・傷痍軍人栃木療養所として開設
20年12月	・厚労省（旧厚生省）に移管。国立栃木療養所として発足
平成5年7月	・国立療養所東宇都宮病院として、再発足
平成9年4月	・同東宇都宮病院が余所に移転し、跡地が県に移管されて後、県がとちぎ健康の森、とちぎ健康づくりセンター、とちぎ生きがづくりセンターなどの施設を開設。今日では、これら施設が広く県民に利用されるに至っている。

写真 13 健康の森の水路



写真 14 健康の森の樹林地



写真 15 中丸公園



1-2. 農家の都市農業の振興等に関する意向の把握

中丸地区の中核的農家を対象に平成 29 年 9 月に、都市農業の振興及びモデル地区における今後の農地保全等についてのアンケート調査を実施し、13 票配布して 10 票を回収した。更に、承諾を得た農家 5 戸に対して、中丸地区における都市農業振興のあり方などについて面談によるヒアリング調査を行った。以下は、その集計結果と分析である。

(1) 農家属性及び農業後継者の有無

- 10 戸の組合員のうち、4 戸（農家番号②、③、6、⑧）で既に農業後継者がいた。「今のところ未定だが、誰かが継いでくれる」と回答してきたのは 2 戸（農家番号 7、⑩）であった。残り 4 戸で「誰も農業を継がないだろう」と回答してきた。
- また、本人が 60 歳代以上で後継者の見込みが立たなかった組合員は 2 戸（農家番号 5、⑨）あったが、いずれも水稻作農家で、販売額も 300 万円未満（後掲）であった。

表 32 農家属性及び農業後継者の有無

農家番号	家族世帯員数		農業専従者の年齢等	農業後継者の有無	
	農業専従者数	その他農業従事者数			
1.	4	2	30～49 歳	誰も農業を継がないと思う	
②	5	2	母・61 歳・230 日、本人・31 歳・250 日	既に就農している農業後継者がいる	
③	3	3	父・79 歳・200 日、母・78 歳・200 日、本人・51 歳・300 日	既に就農している農業後継者がいる	
4.	2	1	1	30～49 歳	誰も農業を継がないと思う
5.	4	2	2	60～64 歳、75 歳以上	誰も農業を継がないと思う
6.	5	1	1	50～59 歳	既に就農している農業後継者がいる
7.	3	2	1	60～64 歳	今のところ未定だが、誰かが農業を継いでくれると思う
⑧	4	3	父・65 歳・250 日、母・60 歳・200 日、本人・30 歳・250 日	既に就農している農業後継者がいる	
⑨	3	1	1	本人・70 歳・150 日	誰も農業を継がないと思う
⑩	2	1	2	母・83 歳・125 日、本人・48 歳・250 日、臨時雇用者・41 歳・150 日	今のところ未定だが、誰かが農業を継いでくれると思う

(注) 農家番号の「○数字」はヒアリング対象農家。

(2) 農業経営農地面積及び相続税納税猶予適用状況

- 経営面積が 10ha 近く及びそれ以上の組合員農家は 2 戸（農家番号③・⑧）あった。いずれも市街化調整区域を中心とした水稻作経営であった。
- 市街化調整区域のみ保有していた農家番号 1 の農家を除き、市街化区域内農地を保有していた 9 戸の組合員のうち、相続税納税猶予を適用していたのは 4 戸あった。いずれも適用率は 50% 以上であったが、3 戸（農家番号⑧、⑨、⑩）の組合員については、75% を超えていた。

表 33 経営農地面積及び相続税納税猶予適用状況

農家 番号	合計所有農地面積		市街化区域農地		市街化調整区域農地		借入 面積	貸付 面積	経営 面積
	ウ=7+イ	納税猶予	面積 7	納税猶予	面積 イ	納税猶予			
1.	0	0	0	0	0	0	200	0	200
②	86	43	86	43	0	0	0	0	86
③	300		300				1,100	0	1,400
4.	34								34
5.	25		25						25
6.	290	0	290	0	0	0	0	0	290
7.	30	0	0	0	0	0	0	0	30
⑧	995	70	85	70	910				995
⑨	66		66	60			25		91
⑩	180	140	180	140			120		300

(3) ヒアリング農家に関する農地団地別所有状況

- 農家番号②は、相続税納税猶予適用率が 50% であったが、生産緑地の適用については、「実感がわからない」としていた。
- 農家番号③は、相続税納税猶予の適用はなかったものの、2 団地（団地番号 1.・2.）を保全農地として考え、2 団地（団地番号 3.・5.）については売却等開発予定農地であった。開発予定地はいずれも作業効率が悪いなど、ほ場条件が悪い農地が対象であった。
- 今回ヒアリングを行った 5 戸の組合員で唯一、農家番号⑧が納税猶予農地（所有農地適用率 82.3%）を対象に、生産緑地を指定しても良いと回答してきた。尚、同組合員は市街化調整区域も含めて 10ha 近くの水稲作経営を行っていた。
- 農家番号⑨は、相続税納税猶予適用率が 91% と高い割合であったが、農業後継者がいないということもあり、生産緑地の指定については前向きではなかった。
- 農家番号⑩については、相続税納税猶予農地が 6 団地のうち 5 団地あったが、内 1 団地はスポーツ系の自ら経営予定の福祉施設用地であった。残り 4 団地については、保全する農地ではあったが、「生産緑地の指定までは考えていない」ということであった。

表 34 農地団地別所有状況

農家番号	農家番号②	農家番号③	農家番号⑧	農家番号⑨	農家番号⑩
市街化区域内の農地団地番号	1. 田、10 a、納税猶予農地	1. 田、80 a、保全する農地	1. 田、35 a、このうち 29 a が納税猶予農地 (H24 年)。生産緑地を検討しても良い	1. 田、20 a、相続税納税猶予農地 (H23)	1. 田、10 a、相続税納税猶予農地、農業用水を使用
	2. 田、33 a、納税猶予農地、接道は 4 m 無いかも知れない	2. 田、50 a、保全する農地		2. 田、40 a、相続税納税猶予農地	2. 畑、5 a、相続税納税猶予農地
	3. 田、33 a、公図上の境界がわからなかったため、納税猶予を適用していない	3. 田、30 a、処分をしても良い農地	2. 田、50 a、納税猶予農地。生産緑地を検討しても良い。市街化調整区域が経営の主力だが、農業機械の試運転ということでは市街化区域内農地は最適。	3. 畑、6 a、自給用	3. 田、40 a、相続税納税猶予農地
		4. 3 棟のハウス用地			4. 田、30 a、相続税納税猶予農地
	4. 7 a、不耕作地	5. 田、70 a、一団と低く作業効率が悪い立地にあり、貸倉庫か幼稚園に開発予定	4. 田、25 a、借入農地	5. 田、30 a、相続税納税猶予農地、解除後福祉施設 (スポーツ系) として開発予定。	
	5. 1.5 a、不耕作地				6. 畑、40 a、本人名義で保育園として売却予定
				8. 田・畑、25 a、保全管理農地	
備考	水は全てポンプアップ。生産緑地についてはわからない、実感がない。	市街化区域内での農業は効率が悪く、借りることは考えていない。	納税猶予農地を中心に生産緑地を指定しても良い。市街化区域内農地は、借りるつもりはない。	コシヒカリの特栽米 (減農薬) を学校給食用に栽培。クレームが来るので草刈りは朝 8 時以降やっている。	農家レストランなどをやりたくても、一種住専の用途がかかっており、福祉用施設等用途が限定的。用途変更を希望。

(4) 農業経営の概況及び世帯所得の内訳

- 農家番号1及び③を除き、「水稻+α」の水稻中心の複合経営となっていた。
- 全ての農家でトラクターを、また農家番号1を除き、田植機を保有していた。特に、農家番号②・③・5・7は、トラクター、田植機、コンバイン、乾燥機、粃摺り機の水稲用農業用機械一式を保有していた。こうした保有状況にあつて、農家番号⑧における年間の減価償却費は1,000万円にも上つた。
- 世帯所得の内訳をみた場合、農業所得割合が50%を超えたのは、露地野菜経営をしている農家番号1のみであった。それ以外の農家については、農業所得割合が多くても30%であった。

表 35 農業経営の概況及び世帯所得の内訳

農家番号	生産している品目 (上位2品目◎)	保有している農業機械	世帯所得の内訳(%)			
			農業所得	不動産所得	農外給与及び事業所得	年金
1.	◎露地野菜、他作物 その他:施設野菜、果樹	トラクター コンバイン	70			30
②	◎水稻、露地野菜 その他:	トラクター、田植機、コンバイン、乾燥機、粃摺り機	20	80		
③	◎水稻 その他:麦類	トラクター、田植機、コンバイン、乾燥機、粃摺り機、毎年500~1,000万円の減価償却費	30	70		
4.	◎水稻 その他:雑穀・いも類・豆類、露地野菜	トラクター、田植機、粃摺り機				
5.	◎水稻、露地野菜	トラクター、田植機、コンバイン、乾燥機、粃摺り機				
6.	◎水稻、果樹 その他:雑穀・いも類・豆類、露地野菜	トラクター、田植機、コンバイン	20	31	38	11
7.	◎水稻、露地野菜 その他:雑穀・芋類・豆類	トラクター、田植機、コンバイン、乾燥機、粃摺り機	10	30	60	
⑧	◎水稻、麦類 その他:雑穀・いも類・豆類	トラクター、田植機、コンバイン、乾燥機、粃摺り機、毎年1,000万円の減価償却費	10		85	5
⑨	◎水稻 その他:露地野菜	トラクター、田植機、コンバイン、乾燥機、粃摺り機	20	50		30
⑩	◎水稻、その他作物 その他:露地野菜	トラクター、田植機、コンバイン、乾燥機(50石が3台)、粃摺り機 減価償却費500万円/年	30	70		

(5) 年間販売金額及び販売出荷先割合

- 農産物年間販売金額について、農家番号⑧は2,000万円を超えていたが、市街化調整区域で9ha以上の水田経営を行っていた。次いで、「700～1,000万円」だったのは、農家番号1及び6の2農家であった。農家番号1は、市街化調整区域での露地野菜栽培、農家番号6は市街化区域内農地のみ所有(290a)で、稲作+果樹の複合経営であった。
- 販売出荷先割合について、稲作農家は農家番号1を除く全ての農家(9戸)であったが、このうち2/3の6戸で、「JA共選共販」への出荷割合が過半を超えていた。また、「JA共選共販」の割合が過半までは行かないが40%だったのが2戸あった。

表 36 年間販売金額及び販売先割合

農家番号	農産物年間販売金額	販売出荷先割合 (%)								
		JA共選共販	県内卸売市場	専門業者と相対で出荷販売	東京等県外卸売市場	JA運営等農産物直売所	個人宅への宅配(直売)	庭先販売	スーパー等インショップ	レストラン等その他
1.	700～1,000			80					10	10
②	300万未満	50					50			
③	500～700	90						10		
4.	300万未満	100								
5.	300万未満	50	50							
6.	700～1,000	40						59		1
7.	300万未満						90	10		
⑧	2,000万超	100								
⑨	300万未満	90					10			
⑩	300～500	40		30			30			

(6) 営農継続上支障となっている点及び今後の経営意向他

1) 営農継続上支障となっている点

- どの農家も「固定資産税の負担」を挙げていたが、その他で多かったのが、「住民からの苦情」も含めて、「周辺の営農環境悪化」であった。

2) 農業振興していく上で重要点

- 「労働力の確保」が最も多く、10戸の組合員農家中7戸回答してきた。次いで、「営農環境の確保・保全」が6戸、「水田の基盤整備」が米作農家を中心に3戸（農家番号③・4・⑨）あった。

3) 販路拡大の具体的方法

- 農家庭先での「直売所の設置」が最も多く3戸（農家番号1・6・⑩）の回答があった。

4) 今後の経営規模拡大意向

- 「経営規模を拡大したい」と回答してきたのは4戸（農家番号1・③・6・⑧）あったが、いずれもほ場の基盤整備がなされ、農地がまとまっている市街化調整区域での経営を念頭に置いたものであった。
- そうした中であって、農家番号⑩は確実に現金収入が見込め（手元流動性の確保）、秋作業＋乾燥機作業＋調製作業の機械体系を保有していることを理由に、「市街化区域内を含めて、機械体系の能力一杯まで作業受託量を伸ばしたい」とのことであった。

5) 相続が発生した場合の市街化区域内農地の取扱について

- 「相続税の支払いに農地一部を売却し、残りの農地は維持できると思う」と回答してきた組合員農家が最も多く、10戸中過半の5戸を占めた。相続税を「支払わなくて済む」、逆に「全ての農地を売却または宅地化し、農地は維持できないと思う」と回答してきたのが、それぞれ1戸あった。以上から、ほとんどの組合員農家において、相続発生時少なからず、市街化区域内農地が減少することがみてとれた。

表 37 相続が発生した場合の市街化区域農地の取扱について

農家番号	営農継続上支障となっている点	農業振興していく上での重要点	販路拡大の具体的方法	今後の経営規模拡大意向	相続が発生した場合の市街化区域内農地について
1.	周辺住民からの苦情	規模拡大、農地の集団化	直売所を設置、IT活用による情報発信、仲間と法人化	経営規模を拡大あと120a程度を希望	今はわからない
②	固定資産税・相続税の負担が大きい、農産物価格が低い・生産資材が高い	規模拡大、農地の集団化、営農環境の確保・保全		未定	各税控除等により、相続税を支払わなくて済むので、農地は維持できると思う
③	固定資産税・相続税の負担が大きい、農産物価格が低い・生産資材が高い	労働力の確保、水田の基盤整備、規模拡大		経営規模拡大まともしていれば、幾らでも借りたい	相続税の支払いに農地一部を売却し、残りの農地は維持できると思う
4.	固定資産税の負担が大きい、周辺住民からの苦情、農産物価格が低い・生産資材が高い	労働力の確保、水田の基盤整備、営農環境の確保・保全		未定	相続を機に、全ての農地を売却又は宅地化し、農地は維持できないと思う
5.	固定資産税・相続税の負担、周辺が市街化し営農環境が悪化	労働力の確保、営農環境の確保・保全		未定	相続税の支払いに農地一部を売却し、残りの農地は維持できると思う
6.	固定資産税・相続税の負担、基盤整備がなされていないなどほ場条件が悪い	労働力の確保、営農環境の確保・保全	直売所を設置、栽培技術の向上による高付加価値化	経営規模拡大あと100a程度を希望	相続税の支払いに農地一部を売却し、残りの農地は維持できると思う
7.	固定資産税・相続税の負担が大きい、周辺が市街化し営農環境が悪化	労働力の確保		経営規模は現状維持	相続税の支払いに農地一部を売却し、残りの農地は維持できると思う
⑧	固定資産税・相続税の負担が大きい、周辺が市街化し営農環境が悪化	農地の集団化、営農環境の確保・保全		経営規模拡大あと100a程度を希望	相続税の支払いに農地一部を売却し、残りの農地は維持できると思う
⑨	固定資産税・相続税の負担、基盤整備がなされていない等ほ場条件が悪い	労働力の確保、水田の基盤整備、営農環境の確保・保全		経営規模は現状維持	
⑩	固定資産税・相続税の負担が大きい、農産物価格が低い・生産資材が高い	労働力の確保、規模拡大、販路の拡大	直売所の設置、栽培技術の向上による高付加価値化	作業受託(肥培管理、水管理、畦畔草刈り、堀浚い)は、市街化区域内も含めて幾らでもok→特に、販売を含めた秋作業+乾燥機作業+調製作業	

(7) 生産緑地制度の活用意向及び活用したい都市農業振興施策

1) 生産緑地制度の活用意向

- 生産緑地の指定を「検討してもよい」と明確に回答してきたのは1戸（農家番号⑧）だけだったが、最も多かったのは、「現状ではわからない、又は判断できない」で9戸中6戸に上った（農家番号1は、調整区域内農地でのみ経営）。但し、農地団地別に尋ねた場合、その土地利用意向は一樣ではなく、転用・売却したい農地と今後とも保全していきたい農地とが区分されており、相続税納税猶予適用農地の存在もあって、指定することの可能性も見てとれた。

2) 市街化区域内農地で活用したい都市農業振興施策

- 最も多かったのが「農業用機械導入への補助」及び「都市農業のPR・理解促進」で4戸に上った。次いで、「雨排水路の整備・維持管理への支援」及び「市街化区域でも補助金を受け取ることが出来るように」、「市民農園・体験農園等の整備」が3戸あった。「担い手育成支援」及び「農作業受委託組織の設置・育成」については2戸の回答があった。

(8) 小括コメント

- ①市街化調整区域での大規模な稲作に支えられた市街化区域内農業:回答を得た10経営体の内、5経営体が市街化調整区域を含めて2ha以上の経営を行っていた。更に、4経営体は水田経営が主であった。これら大規模な水田経営を行っている農家については、基盤整備がなされた市街化調整区域での営農が主力となっていた。4戸のうち、市街化区域で経営を拡大していきたいと回答してきたのは、作業受託を積極的に行っている1戸の農家を除き、残り3戸の農家については消極的であった。消極的な理由としては、基盤整備されていない、周辺が宅地化して営農環境が悪化、などが挙げられたが、こうした状況が、生産緑地の指定希望が低い一因になっていると考えられる。
- ②自宅周辺農地ではほ場条件が良いところを保全農地とする傾向:回答者のほとんどの居住地は、市街化区域内にあった。また、ヒアリング結果によると、自宅から遠くほ場条件が悪いところから転用・売却し、自宅周りのほ場条件が良いところを保全農地とする傾向がみられた。一方、立地適正化計画において、居住地はいずれも居住誘導区域内にあり、居住誘導区域外の所有農地の保全が課題としてあった。
- ③果樹栽培農家など消費者と直結している営農形態では生産緑地地区指定の可能性:今回、農家調査の対象とした中丸農事組合の組合員には、ユリ栽培や梨農家など、周辺住民を相手に直売を行っていた組合員農家が複数戸あった。これら農家にとって市街化区域内農地の保全は重要テーマとしてあり、生産緑地地区指定の可能性はあると考えられる。

1-3. 先進事例：農の風景育成地区（練馬区高松一・二・三丁目）

（1）農の風景育成地区制度

1）制度の主旨とポイント

毎年、減少しつつある農地を保全するとともに、屋敷林などを含めた農のある風景を、将来に亘って引き継ぐため、東京都では「農の風景育成地区制度」を創設し、2011(平成23)年8月施行された。これまで、3地区（世田谷区喜多見四・五丁目地区、練馬区高町一・二・三丁目地区、杉並区荻窪一丁目・成田二・三丁目地区）が指定されている。

取組みの手法として、地区内に散在する農地を一体の都市計画公園などとして指定することを可能とした上で、相続発生時等において営農の継続が困難となった場合、区市町が農地を取得し、農業公園などの整備を行っている。

2）指定要件及び育成方針で定めるべき事項

《指定要件》

- ①規定の都市計画の他、都市計画マスタープランや緑の基本計画、農業振興計画など、上位計画との整合が図られていること。
- ②一定の広がりがあり、範囲を明確に示せる区域であって、区域面積の概ね10%が農地であること

《育成方針で定める事項》

農の風景育成計画では、育成地区の位置や区域、構想図などを定める他、将来の目標や取組みの方向性を示す「育成地区における農風景を保全及び育成するための方針」を作成することとしている。

表 38 育成方針で定める事項例

目 標	育成地区の将来像
取組方針 (必要なものを記載)	ア. 農を活かしたまちづくり
	イ. 農地及び屋敷林の保全
	ウ. 農地景観の向上
	エ. 営農環境の向上
	オ. 地域交流の場としての農地の活用
	カ. 地域への普及啓発
	キ. 地球環境への配慮

3) 農の風景育成地区と都市計画

育成計画の実現に向け、以下のように都市計画制度の活用を掲げている。

表 39 都市計画制度の活用

関連制度	活用例
・都市計画公園	散在する農地等を一つの都市計画・緑地として指定
・都市計画緑地	
・生産緑地地区	宅地化農地を生産緑地地区へ追加指定
・特別緑地保全地区	屋敷林等を指定
・地区計画	緑化率、最低敷地面積等を設定
・景観地区	建築物の形態、意匠、色彩等を規制

(2) 高松一・二・三丁目地区現地視察報告

1) 地区の概況

表 40 地区の土地利用

育成地区の面積	35.1ha	土地利用割合	
内、農地面積	5.9ha	16.8%	
内、生産緑地	4.9ha	農地面積における構成比	83.1%
内、宅地化農地	1.0ha		16.9%

表 41 育成地区を構成する主要要素の立地状況

・生産緑地	16件、約4.9ha、約9割は畑地、残りは果樹や花き
・公園緑地	4箇所（わかみや公園、若宮の森緑地、ねむの木緑地、高松二丁目さくら緑地）
・神社	1箇所（御嶽神社）
・教育施設	1箇所（高松小学校）
・市民緑地	3箇所（もちの木憩いの森、たかまつ憩いの森、南高松憩いの森）
・公共の農園	区民農園1件、練馬区農の学校1件（後述）
・ねりまの名木	2箇所（佐久間家のモチノキ、御嶽神社のサカキ）
・練馬区の素敵な風景100選	1箇所（高松の屋敷林）

(注1)ねりまの名木：「練馬区みどりを愛し守りはぐくむ条例」に基づき、みどりの象徴として後世に継承すべき樹木または樹林を指定し、所有者と協力して保護を図る制度。

(注2)練馬区の素敵な風景100選：練馬区みどりの実態調査において、1,000㎡以上の屋敷林と当該屋敷林から100mの範囲内の農地率が40%以上の区域を郷土景観緑地として抽出し、バランスや管理状態、建築物との関係等からA～Eまでの5段階評価をしている。

《地区内農家》

平成29年10月現在で、20戸の農家があるが、ほとんどが野菜栽培農家で、少数派としてブルーベリー栽培等果樹+野菜などの複合経営がある。

2) 育成地区と都市計画等との関連

地域地区	<p>第一種低層住居専用地域(建ぺい率 50%、容積率 100%、高さ制限 10m、敷地面積の最低限度 80 m²)、第 1 種高度地区</p> <p>環状 8 号線・都道 441 号線・主要区道練馬 81 号線沿いは第一種住居地域(建ぺい率 60%、容積率 200%、敷地面積の最低限度 75 m²、但し環状 8 号線沿いは容積率 300%)</p> <p>環状 8 号線沿いは 17m 第 3 種高度地区、都道 441 号線沿いは 17m 第 2 種高度地区、主要区道練馬 81 号線沿いは 20m 第 2 種高度地区</p> <p>区道第 11-147 号沿いは、第一種中高層住居専用地域(建ぺい率 60%、容積率 200%、敷地面積の最低限度 75 m²)、17m 第 2 種高度地区</p> <p>準防火地域(環状 8 号線沿いは防火地域)、生産緑地地区(16 件)</p>
都市施設	都市計画公園・緑地(高松第三公園、わかみやの森緑地)
市街地開発事業	再開発促進地区(2 号地区) 田柄・春日町・高松地区、土地区画整理を施行すべき区域一練馬大泉石神井付近
地区計画	高松一・二丁目地区計画

3) 農の風景を保全及び育成するための方針(概略)

目標	<p>営農が継続出来るよう支援を強化するとともに、区民が農と触れあう拠点を整備することで、農地と樹林地を確実に保全し、農の風景のある暮らしを未来へ伝える</p>
取組方針	<p>【営農支援の強化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「農の学校」において栽培技術の講習などを区民が受講し、小規模農家や高齢化の進む農家等を支援する(援農ボランティア)、都市農業の支え手を育成。また同学校が仲介役となり、農業者とのマッチングを行う。 ・農業体験農園や観光農園といった、交流型の農業を推進 ・学校給食での練馬産野菜の使用を促進
	<p>【みどり保全支援の充実】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生産緑地外回りの土留めや生け垣等の設置、及び堆肥置場の整備を支援 ・保護樹林及び保護樹木の指定、市民緑地の開設を推進するとともに、制度の拡充を検討 ・地域ぐるみで緑化の取組みを支援 <p>【都市農地の魅力向上と発信】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農の学校を拠点として情報発信を進める ・農の風景の魅力を発信するイベントを実施する ・農の持つ多面的機能について、区民に向けた PR を推進する ・「災害時における農地の提供協力協定」の締結、農地の拡大と区民に向けた PR ・直売所マップ、まち歩きマップ等ガイドマップや看板の設置を検討 ・農業者と連携した「ねりマルシェ」といった農産物の直売会の開催を検討 ・伝統野菜の栽培等、農業者と連携した食育を推進
	<p>【農と区民が触れ合う拠点の整備】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農の風景を保全するために、積極的に都市計画公園を定め、営農困難になった場合、公有地化し公園等の整備を進める。 ・都市計画公園は、区民が農を学び、また支え手を育成する拠点(農の学校)及び農地や樹林地の景観を伝える拠点として整備し、互いに機能分担と連携を図る。

4) 土地利用構想

地区内の生産緑地については、相続発生時等営農継続が困難な場合、都市計画決定をして公有地化し、農業公園など農との触れ合い拠点として整備することとなっている。既に公有地化され「農の学校」として整備済みの旧生産緑地を除くと、屋敷林等も含めて平成 29 年 10 月現在、4 箇所(●印)が都市計画決定されている。

図 21 土地利用構想図

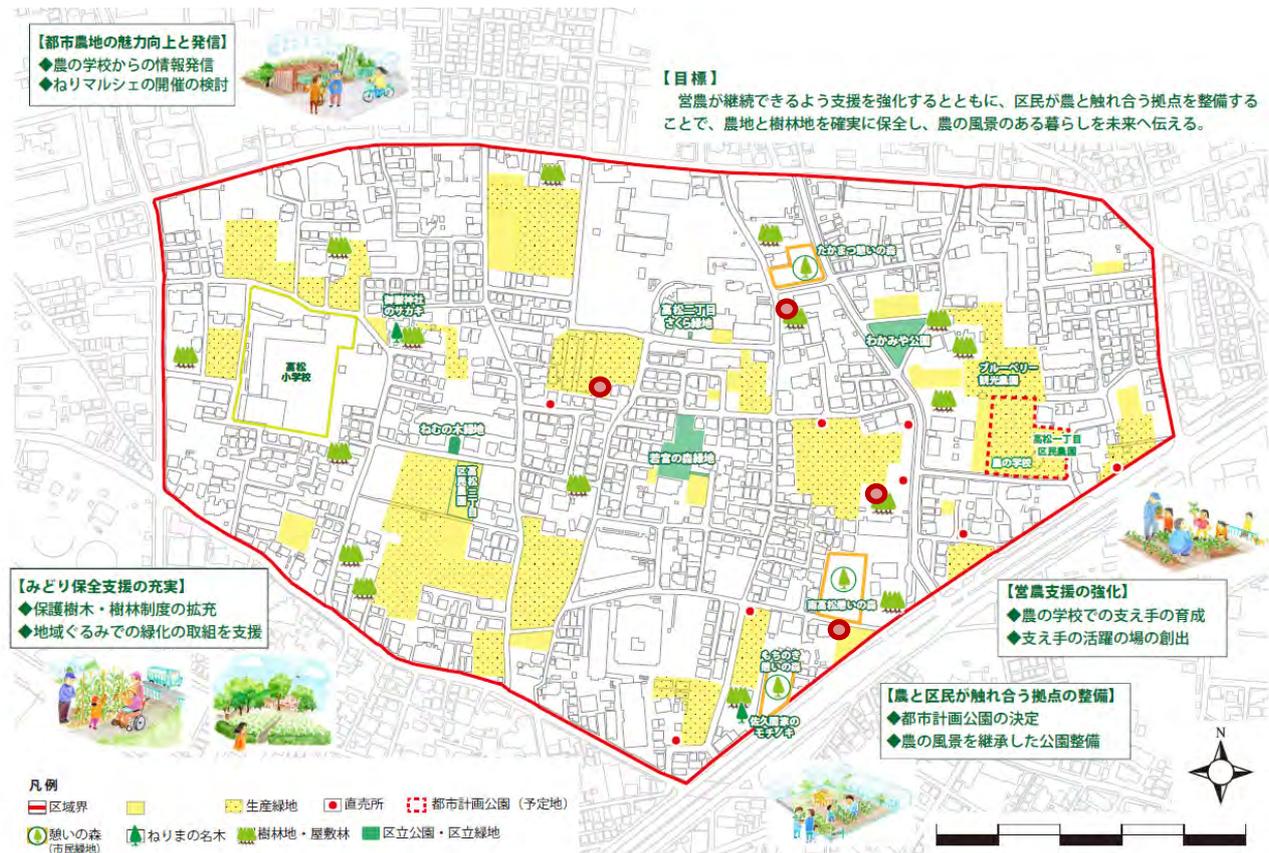


写真 16 庭先農産物直売所



写真 17 市民緑地「もちのき憩いの森」



5) 触れ合い拠点「練馬区農の学校」の概要

「練馬区農の学校」(高松一丁目 35-2)は、区民が栽培技術の講習等を受講し修了後、援農ボランティア「ねりま農サポーター」の登録を行う。援農ボランティアを通じ、小規模農家や高齢化の進む農家等を支援する、都市農業の支え手を育成することを目的に設置。

《施設概要》

施設全体で約 3,700 m²。そのうち、研修用ほ場が 1,131 m²(畑地約 990 m²、ビニールハウス約 140 m²)。この他に管理事務等が設置されている。

《開設の経緯》

これまでに、農家経営の支援を目的とした援農ボランティア制度はあるが、実績がほとんど見られなかった。その事由として、「農家にとって栽培技術的にも、人柄的にも全くわからない、面識のない人のサポートを受けることに躊躇し、制度の活用が広がらなかった。そのため、栽培技術が最低限習得している人を、区自ら育成することを決めた」(区担当者)。

《研修コース》

「農とのふれあい・体験コース」：練馬区内の農に関する入門編コース。区内の子供を含めたファミリー世帯を対象に、触れ合いを通じて都市農業の大切さを知ること为目标にしている。

「初級コース」：1年単位で、18歳以上の区民を対象に、主に野菜栽培に必要な基礎知識の習得を狙いとしている。

「中級コース」：初級コースの修了者を対象に1年単位で、主に農作業の支援に必要な知識と作業手順の習得を目標にしている。

《研修内容》

研修用ほ場での実技研修(年17回)、座学講習(年3回)、農家実習の3つのカリキュラムから成っている。

《実績》

各研修で毎年受け入れているのは、「農とのふれあい・体験コース」15組、「初級コース」及び「中級コース」それぞれ15~20名である。競争率は、いずれのコースも毎年2~3倍ある。「初級コース」の修了者が即、援農ボランティア登録者となるが、現在(平成29年10月)40名が登録されている。一方、同制度を活用している農家は15戸に上り、「口コミで評判となって、増える傾向にある」(区担当者)。両者のマッチング数はこれまで31となっている。

《課題点》

同じ援農ボランティアでも、無償と有償とを選択出来ることになっている。両者が同じ農家でボランティアをした場合、本人の意思による選択とはいえ、「現場に気まずい雰囲気があるのも事実」(区担当者)で、有償・無償という制度をどう整理するかが今後の課題の一つであった。

修了者から「もっと上級レベルのコースを設けて欲しい」(区担当者)という声上がり、「現在、栽培計画を自ら立てるなど、自主的な裁量を大幅に上げた上級者コースを検討中」(区担当者)ということであった。

今後、「農家の高齢化や農業後継者の不在が進むことを考えると、ロコミによる活用の拡がりも含めて、益々援農ボランティアの役割は大きくなっていくことが考えられる。ボランティアも経験を積んで、栽培技術も向上してくるとなると、仲間同士で作業受託集団のような組織化も（区担当者）考えられる」とのことであった。

写真 18 研修用ほ場（初級コース）

写真 19 研修の様子（農の学校ホームページより）



6) 今後の取組及び課題点

農の風景育成地区内生産緑地等の公有地化は、区の財政の制限上、最終手段であり、そもそも「拠点整備としてどうしても必要な農地を公有地化したい」（区担当者）という意向がある。そのため原則は、地区内の農家 20 戸が子々孫々に亘り営農継続してもらうことである。しかし、年々農家の高齢化、担い手の不在化は進む一方であり、どのように営農継続をしてもらうかが課題点としてある。

このことに関して、仮に今後の税制改正で貸し付けても相続税納税猶予が可能となった場合には、「援農ボランティアなどによる作業受託、更には貸借関係により、農地保全が進むことが期待される」（区担当者）としている。

これまでの取組みにおいては、都及び区という行政主導で行われてきたが、地区指定を契機として「地元農家が主宰しての「ねりマルシェ」の開催が行われるようになり、徐々に取組が地元の農家にも浸透しつつあり、今後のこのような試みが盛んになるよう期待したい」（区担当者）、とのことであった。

(3) 小括コメント

本事例について、全国の行政や都市農家にとってどのような意義があるかを考えた場合、公有地として買取って整備していくということは、財政上の制約から例外的であり、一般的な手法とは言い難い。しかし、地区内の生産緑地全てを買い取るのではなく、拠点を整備（公有地化）し、その施設を中核として周辺に横展開していくことは考えられて良い。そういう意味で、本事例の農の学校の試みは拠点機能としてモデル的と言えた。

こうした行政による整備と、農家と市民が協働で管理が可能な農業体験農園の普及、更には今後改正が期待される農地貸借制度の活用といった他の推進施策と組み合わせをし、総合的に地区内の農地保全・活用の取組みを実施していくことは、他の地域にとっても参考になり得る。

1-4. 中丸地区の住民を対象とした都市農業等に関するアンケート調査結果

(1) 調査の趣旨と概要

1) 調査の趣旨

中丸地区は、透明感に富み、豊富な水量の湧水地や小川がある。また、広大で緑豊かな「とちぎ健康の森」を始め、農地が多く残るなど、市街化区域の中でも自然環境豊かな生活空間となっている。

そこで、農あるまちづくりなど住みよい地域社会づくりに向けた検討を進めるに当たり、モデル的に中丸地区の住民を対象に、生活する上で困っている点や都市農業に対する意向や今後のまちづくりのあり方について、アンケート調査を実施した。

2) 調査実施の概要

平成 29 年 9 月～10 月にかけて中丸地区の自治会（東中丸自治会・西中丸自治会）を通じて配布・回収。配布総数は 400 票、有効回答数は 294 票のため、回収率は 73.5%。

(2) 回答者の属性

1) 性別

女性が 6 割の 62.1%を占めた。

表 42 性別

	合計	男	女
合計	261	162	99
比率	100%	62.1%	37.9%
西中丸地区	178	64.6%	35.4%
東中丸地区	83	56.6%	43.4%

2) 職業

「会社員」が最も多く 36.8%、次いで定年退職者が大部分と考えられる「無職」が 22.5%となっていた。「主婦」は 14.4%であった。

表 43 職業

	合計	会社員	商店・ 自営業	農業	パート	主婦	学生	無職	その他
合計	285	105	26	4	31	41	0	64	14
比率	95%	36.8%	9.1%	1.4%	10.9%	14.4%	0.0%	22.5%	4.9%
西中丸地区	195	42.1%	7.2%	1.5%	10.3%	12.8%	0.0%	20.0%	6.2%
東中丸地区	90	25.6%	13.3%	1.1%	12.2%	17.8%	0.0%	27.8%	2.2%

3) 年齢

60歳代が最も多く31.1%、次いで70歳代19.9%となっており、高齢者層からの回答が目立った。

表 44 年齢

	合計	20歳未満	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳代	80歳代以上
合計	286	0	4	26	50	42	89	57	18
比率	100%	0.0%	1.4%	9.1%	17.5%	14.7%	31.1%	19.9%	6.3%
西中丸地区	195	0.0%	2.1%	10.3%	20.5%	13.8%	30.8%	17.4%	5.1%
東中丸地区	91	0.0%	0.0%	6.6%	11.0%	16.5%	31.9%	25.3%	8.8%

4) 家族構成

親と子供が同居する「二世世代家族」が過半を上回る54.3%を占めた。次いで、「夫婦のみ」の24.6%であった。

表 45 家族構成

	合計	単身	夫婦のみ	二世世代家族	三世世代以上同居
合計	289	38	71	157	23
比率	100%	13.1%	24.6%	54.3%	8.0%
西中丸地区	199	11.6%	22.1%	59.3%	7.0%
東中丸地区	90	16.7%	30.0%	43.3%	10.0%

5) 居住年数

「10～30年未満」が最も多く過半に近い44.5%を占めた。次いで、「30年以上」の38.3%で、回答者の多くは、中丸地区での定住者といえた。

表 46 居住年数

	合計	3年未満	3～10年未満	10～30年未満	30年以上
合計	274	12	35	122	105
比率	100%	4.4%	12.8%	44.5%	38.3%
西中丸地区	189	5.3%	14.3%	50.8%	29.6%
東中丸地区	85	2.4%	9.4%	30.6%	57.6%

(3) 生活する上で困っている点

生活する上で困っている点について、最も多かったのが、「生活道路が狭い」50.5%と過半を超えていた。次いで、「近くに子供の遊ぶ場所が無い」24.2%の順となっていた。尚、「困っている点はない」は約1/4の25.6%であった。

表 47 生活上の困っていること（複数回答）

	全体	公共交通機関が不便	生活道路が狭い	近くに子供の遊ぶ場所が無い	近くに買物場所が無い	地域でのコミュニケーションが無い	空き家・空き地による景観悪化	地域づくりの参画機会が無い	困っている点はない	その他
合計	285	41	144	69	56	25	43	26	73	21
比率		14.4%	50.5%	24.2%	19.6%	8.8%	15.1%	9.1%	25.6%	7.4%
西中丸地区	195	21.0%	42.6%	16.4%	25.1%	9.7%	8.7%	11.3%	28.7%	8.7%
東中丸地区	90	0.0%	67.8%	41.1%	7.8%	6.7%	28.9%	4.4%	18.9%	4.4%

(4) 今後に望むまちづくり

「高齢者に優しいまちづくり」が最も多く約2/3の66.3%の回答があった。次いで、「生活道路等道路整備」41.0%、「子育てしやすいまちづくり」37.2%の順となっていた。

このことについて年齢別で見た場合、差が見て取れる結果となった。60歳以上の高齢者層は、77.4%に上った一方、60歳未満層では、割合は最も高かったものの、54.5%と過半を上回る程度であった。60歳未満層において二番目に多かったのが、「子育てしやすいまちづくり」50.4%であったが、60歳以上の高齢者層では27.7%に留まっていた。こうした結果から、それぞれの世代において関心があるテーマについて、回答割合が高くなる傾向が見てとれた。

尚、「農業と触れ合えるまちづくり」についてみた場合、60歳以上の高齢者層では19.5%と2割近くあったが、60歳未満層では9.9%と1割台未満となっていた。

表 48 今後望むまちづくり（3つまで）

	全体	高齢者に優しいまちづくり	子育てしやすいまちづくり	災害に強いまちづくり	健康増進に配慮したまちづくり	景観的に優れたまちづくり	自然豊かなまちづくり	農業と触れ合えるまちづくり	生活道路等道路整備	その他
合計	280	189	105	82	68	30	47	43	115	2
比率		67.5%	37.5%	29.3%	24.3%	10.7%	16.8%	15.4%	41.1%	0.7%
60歳未満	121	54.5%	50.4%	33.9%	21.5%	11.6%	15.7%	9.9%	42.1%	0.8%
60歳以上	159	77.4%	27.7%	25.8%	26.4%	10.1%	17.6%	19.5%	40.3%	0.6%

(5) 自然や環境

1) 自然や環境を守るために必要なもの

最も多かったのが、「とちぎ健康の森や周辺農地をネットワーク化（自然遊歩道の整備など）を行い、自然に親しむ機会の増進」が過半を上回る 51.6%を示した。次いで、「湧水地点や水路の保全・管理」36.1%、「とちぎ健康の森や神社などの森において、野鳥を始め野生動物を保護・育成」29.8%の順となっていた。

以上の結果から、中丸地区を自然や環境上特徴づけている健康の森や湧水・小川などについて、地元住民も守るべきものとして理解していることが見てとれた。

表 49 自然や環境を守るために必要なもの（複数回答）

	全体	野鳥等野生動物の保護・育成	湧水地点や水路の保全・管理	自然に親しむ機会の増進	農的景観や環境の保全	わからない	その他
合計	285	85	103	147	65	43	4
比率		29.8%	36.1%	51.6%	22.8%	15.1%	1.4%
西中丸地区	198	29.8%	37.4%	49.5%	25.3%	17.2%	2.0%
東中丸地区	87	29.9%	33.3%	56.3%	17.2%	10.3%	0.0%

2) 自然・環境が破壊されていると思われる出来事

最も回答が多かった項目は、「田畑の減少」で過半近い 49.8%であった。二番目に多かったのが、「空き地・空き家の放置」で 29.3%であった。

表 50 自然や環境が破壊されていると思われる出来事（複数回答）

	全体	田畑の減少	緑地空間の管理不備又は減少	河川が汚れてきている	景観が悪化	産業廃棄物やゴミの不法投棄	空き地・空き家の放置	特に無い	その他
合計	287	143	51	41	22	53	84	61	4
比率		49.8%	17.8%	14.3%	7.7%	18.5%	29.3%	21.3%	1.4%
西中丸地区	199	55.3%	19.6%	18.1%	8.5%	16.6%	22.1%	22.6%	1.5%
東中丸地区	88	37.5%	13.6%	5.7%	5.7%	22.7%	45.5%	18.2%	1.1%

(6) 農産物直売所の利用頻度

年齢別に農産物直売所の利用頻度についてみた場合、60歳以上の高齢者層の方が、頻度の程度が高かった。例えば、「ほとんど行かない」について60歳未満層では過半の50.0%だったのに対して、60歳以上層では38.6%に留まった。逆に「月に4回」について、60歳未満層では11.5%に留まったが、60歳以上層では20.9%と倍近い数値を示した。

表 51 農産物直売所の利用頻度（月平均）

	全体	ほとんど いかない	月に1～2回	月に4回	月に10～20日	ほぼ毎日
合計	280	122	97	47	12	2
比率		43.6%	34.6%	16.8%	4.3%	0.7%
60歳未満	122	50.0%	35.2%	11.5%	3.3%	0.0%
60歳以上	158	38.6%	34.2%	20.9%	5.1%	1.3%

(7) 農地があることについての評価

最も多かったのは、「緑地空間として地域住民の生活に『やすらぎ』や『潤い』をもたらし、良好な景観形成に役立っている」が過半近い49.5%を示した。次いで、「新鮮な農産物の供給を果たしている」34.9%、「国土・環境の保全に役立っている」21.8%、「身近に存在する都市農業を通じて地元住民の農業への理解を深めることに役立っている」21.0%の順となっていた。

一方、「上記1.～5.のような役割や農地があることによるメリットはない」と回答してきたのは、5.0%に留まった。

表 52 農地があることについての評価（3つまで）

	全体	新鮮な農産物の 供給を果たしている	防災空間として 役立っている	良好な景観形成 に役立っている	国土・環境の保全 に役立っている	農業への理解促進 に役立っている	メリットは無い	わからない	その他
合計	281	98	66	139	64	59	14	58	4
比率		34.9%	23.5%	49.5%	22.8%	21.0%	5.0%	20.6%	1.4%
西中丸地区	197	35.0%	18.3%	50.3%	21.8%	21.3%	7.1%	20.3%	2.0%
東中丸地区	84	34.5%	35.7%	47.6%	25.0%	20.2%	0.0%	21.4%	0.0%

(8) 市民・体験農園の利用意向

年齢別によって若干の差が見て取れた。「市民農園」及び「体験農園」の利用意向については、60歳以上層がそれぞれ、22.2%、19.0%だったのに対して、60歳未満層ではそれぞれ19.7%、11.9%と低い回答率であった。逆に、「野菜・果樹等収穫体験をしたい」及び「稲作体験をしたい」については、60歳未満層ではそれぞれ28.0%、8.5%であったが、60歳以上層ではそれぞれ、18.3%、1.3%に留まっていた。

表 53 市民・体験農園の利用意向（複数回答）

	全体	市民農園を借りたい	体験農園で農作業をしたい	野菜・果樹等収穫体験をしたい	稲作体験をしたい	家庭菜園をしており利用しない	関心が高く利用しない	わからない	その他
合計	271	59	43	61	12	65	46	53	5
比率		21.8%	15.9%	22.5%	4.4%	24.0%	17.0%	19.6%	1.8%
60歳未満	118	19.7%	11.9%	28.0%	8.5%	22.9%	17.8%	17.8%	0.8%
60歳以上	153	22.2%	19.0%	18.3%	1.3%	24.8%	16.3%	20.9%	2.6%

(9) 自慢できる地域資源について

1) 自慢できる地域の場所

最も多い順に、「とちぎ健康の森」80.1%、「梨の果樹園」42.5%、「水田・畑地」25.1%となっていた。最も多かった「とちぎ健康の森」は、ほとんどの人が回答してきており、同地区における象徴的存在となっていた。また、「梨の果樹園」及び「水田・畑地」については、篤農家（中丸農事組合員）が栽培しており、普段の営農継続・農地保全の努力が評価される結果となっていた。

表 54 自慢できる地域の場所（複数回答・3つまで）

	全体	とちぎ健康の森	梨の果樹園	水田・畑地	高尾山神社	大杉神社	湯殿山神社	駒生川	その他の小川や水路	ない	その他
合計	287	230	122	72	21	4	26	28	19	30	3
比率		80.1%	42.5%	25.1%	7.3%	1.4%	9.1%	9.8%	6.6%	10.5%	1.0%
西中丸地区	198	79.8%	47.5%	24.7%	8.1%	1.5%	1.5%	7.1%	7.1%	11.6%	1.5%
東中丸地区	89	80.9%	31.5%	25.8%	5.6%	1.1%	25.8%	15.7%	5.6%	7.9%	0.0%

2) 自慢できる地域の産物について

最も多かった順に、「梨」61.3%、「お米」37.6%、「ユリ」26.3%となっており、こうした結果は前記の「場所について」と同様に、篤農家の人達の普段の営農継続の努力が、人々の評価に結び付いた結果といえた。

表 55 自慢できる地域の産物（複数回答・3つまで）

	全体	梨	ユリ	お米	新鮮な野菜	知らない	ない	その他
合計	274	168	72	103	53	44	40	1
比率		61.3%	26.3%	37.6%	19.3%	16.1%	14.6%	0.4%
西中丸地区	190	64.7%	16.8%	36.3%	16.3%	15.8%	13.7%	0.5%
東中丸地区	84	53.6%	47.6%	40.5%	26.2%	16.7%	16.7%	0.0%

(10) まちづくりへの参画意向

まちづくりに「参画してみたい」が18.7%だったのに対して、「しようとは思わない」が21.2%であった。

表 56 まちづくりへの参画意向

	合計	参画してみたい	しようとは思わない	わからない	その他
合計	283	53	60	158	12
比率	100%	18.7%	21.2%	55.8%	4.2%
西中丸地区	196	19.4%	24.0%	52.6%	4.1%
東中丸地区	87	17.2%	14.9%	63.2%	4.6%

(11) 住民アンケート結果のまとめ

●市街化区域内農地の保全是、地域住民にとっても重要な関心事

今後に望むまちづくりについては、各世代が直接関係するテーマに関心があったこともあり、「農業と触れ合えるまちづくり」（複数回答）は15.4%に留まった。

しかし、自然・環境が破壊されていると思われる出来事（複数回答）は何かを尋ねた設問箇所では、「田畑の減少」（48.9%）が最も多かった。

更に、農地があることについての評価（複数回答）に関する設問において、最も多くの回答を得たのは「良好な景観形成に役立っている」（49.5%）であり、中丸地区のまちづくり上、過半の地域住民にとっても農地保全是、重要な関心事項といえた。

●「とちぎ健康の森」と市街化区域内農地とをネットワーク化した、自然・環境豊かなまちづくり (田園生活空間の創出)

地区内で賦存する地域資源のうち、誇れるものとして最も回答を得たのは、「とちぎ健康の森」で地域住民の大部分の80.1%であった。この他、関連して得られた回答として、自然や環境を守るために必要なものについての設問において、最も多かったのが「とちぎ健康の森や周辺農地をネットワーク化（自然遊歩道の整備など）を行い、自然に親しむ機会の増進」で過半を上回る51.6%を占めた。また、三番目であったが、「とちぎ健康の森や神社などの森において、野鳥を始め野生動物を保護・育成」が3割近い29.8%あった。

以上の結果から、自然・環境豊かなまちづくり（田園生活空間の創出）を目指す場合には、「とちぎ健康の森」が欠かせない要因といえた。

一方、市街化区域内農地についても、今しがたみたように良好な景観形成に役立っており、もう一つの欠かせない要因と言えたが、誇れる地域資源として、場所（果樹園・水田・畑）と共に梨・ユリ・お米がいずれも上位1～3番目を占めており、農地ばかりでなく農業経営面でも高い評価を得ていた。

こうした回答結果から、秋の収穫体験や農作業支援（ヘルパー）等、篤農家（中丸農事組合員）への経営支援や体験農園を含む地区住民との交流の場の創出が必要と考えられる。

●生活道路の整備に向けた修復型基盤整備の検討

生活する上で困っている点として、「生活道路が狭い」が最も多く過半の50.5%であった。これは、スプロール的に農地転用が個別に行われ都市基盤整備がなされてこなかった結果ともいえる。そのため、農地転用・都市的活用と生活道路の整備とが一体で行われるような、修復型基盤整備実現に向けた手法の検討が求められる。

1-5. モデルスタディのまとめ

(1) 各調査項目結果のポイント

表 57 モデルスタディの各調査項目のポイント

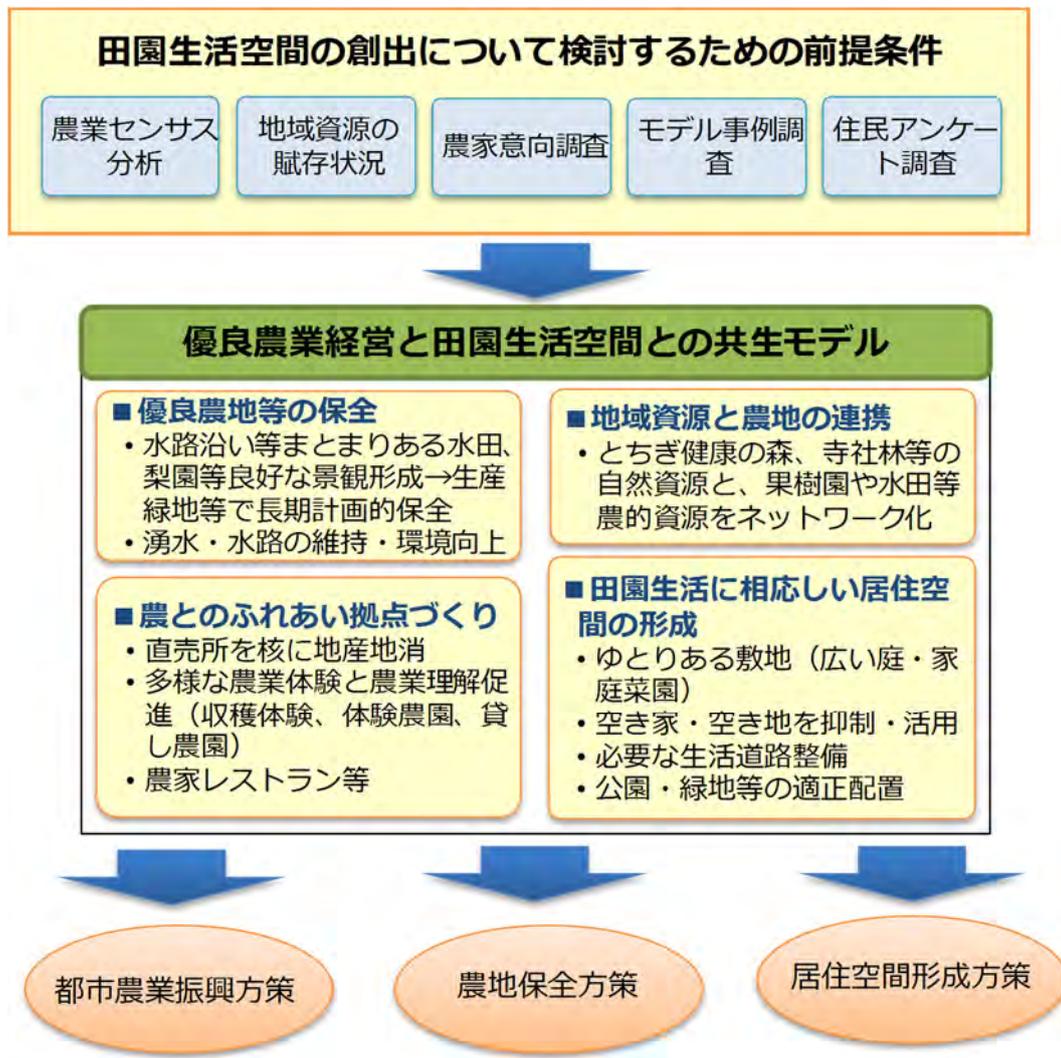
調査項目	結果のポイント
■農業センサス分析 (中丸地区)	<ul style="list-style-type: none"> 経営耕地面積は73haであるが、このうち水田が67.7haと全体の92.7%を占めた。 販売農家15戸の内、3戸が5ha以上を耕作。また、年間販売金額700万円以上が4戸あり、都市農業が盛んな地区と言えた。
■地域資源の賦存状況	<ul style="list-style-type: none"> 駒生湿地(射撃場跡地)が9ha、健康の森が21ha、経営耕地面積(中丸地区)が73ha(市街化調整区域分を含む)と、豊かな緑農空間が展開する地区である。
■農家意向調査	<ul style="list-style-type: none"> 稲作農家がほとんどであったが、彼らのほとんどが市街化調整区域・農振農用地区で大規模経営を行っていた。言い換えると、経営基盤がしっかりしており、固定資産税や相続税負担による転用・売却を除き、市街化区域内農地における永続的な営農継続が期待できた。 生産緑地制度が導入された場合、「活用する」と回答してきたのは1戸のみであった。しかし、制度内容が周知されていないこともあり、以下のような農地を中心に活用の可能性も考えられる。 ヒアリングを行った5戸いずれの農家についても、転用・売却する農地と、将来に亘って保全する農地とに分けていた。保全する農地は、ほ場条件が良いや自宅近くにあるなどの条件を満たしていた。農業後継者がいることが前提であるが、相続税納税猶予適用農地を中心に、保全意向農地の適用の可能性が考えられる。
■モデル事例調査： 農の風景育成地区 (練馬区高松一・二・三丁目地区)	<ul style="list-style-type: none"> 既存の都市計画制度を活用して緑地の保全を行っていた。 都市農業振興のための拠点を整備(公有地化)し、その施設を中核として周辺に横展開(農業ヘルパーのマッチング等)していくことは、宇都宮市など他の地区においても参考となった。
■住民アンケート調査	<ul style="list-style-type: none"> 自然・環境が破壊されていると思われる出来事は何かを尋ねた設問箇所では、「田畑の減少」(48.9%)が最も多かった。また、農地があることについての評価に関する設問において、「良好な景観形成に役立っている」が最も多く、49.5%あった。このことから、市街化区域内農地の保全は住民にとっても重要といえた。 地域資源のうち、誇れるものとして最も多く回答を得たのは、「健康の森」で80.1%を占めた。一方、市街化区域内農地についても、良好な景観形成に役立っており、「健康の森」と市街化区域内農地を核とした、自然・環境豊かなまちづくり(田園生活空間の創出)が望まれる。 生活する上で困っている点として、「生活道路が狭い」が最も多く過半の50.5%であった。農地転用・都市的活用と生活道路の整備とが一体で行われるような、修復型基盤整備実現に向けた手法の検討が求められる。

(2) 中丸地区における優良農業経営と田園生活空間の共生モデルの創出

中丸地区を対象としたモデルスタディにおいては、田園生活空間の創出について検討するため前提条件を把握するための調査及び分析を行い、前頁のとおりそのポイントをまとめた。

このことを踏まえて検討した結果、共生モデルのあり方として、優良農地等の保全、農とのふれあい拠点づくり、地域資源と農地の連携、田園生活に相応しい居住空間の形成の4つのポイントを掲げることとした。

図 22 優良農業経営と田園生活空間の共生モデル創出のための検討フロー



1) 優良農地等の保全

中丸地区には、多くの農地が残されているうえに、まとまって農地が連担しており、水稻や梨などが栽培され、農地として有効に活用されている。魅力ある田園環境において、最も重要な要素となっている。

これらの農地の多くを保全していくことが望ましく、中でも以下のような視点から、特に優先して保全すべき優良農地として方針を示し、計画的かつ農家と住民共同による保全活用を図ることが考えられる。

図 23 優先して保全すべき優良農地等のエリア



① 湧水地を起点とする水路を軸とする連担した水田

地区の西部にある梨園の一角に湧水地があり、これを起点として地区の中央部を東西に横断するように水路が流れ、これを用水とする水田が連担している。市街化区域では地下水をポンプアップして用水を得ている水田が多い中、貴重な存在である。

また、ポンプで用水を確保している水田の場合は、それぞれが単独でも水田を維持できるが、水路沿いの水田は、連担して水田を保全することで、湧水とその水路、そして水田を保全し有効に活用することができる。中でも、湧水地近くの水路及び農地については、水質及び水量の確保のうえで、特に優先して保全する必要性が高い。

また、このエリアの中の水田で耕作する稲作農家からのヒアリングでは、「地下水を汲み上げた田んぼで作った米よりも、美味しい米が穫れる」との意見も聞かれた。

写真 20 水路沿いの水田



写真 21 湧水を起点とする水路



② 洪水防止の観点からの保全

前述①の連担した水田は、周囲よりも低い位置にあり、ゲリラ豪雨などと呼ばれる集中豪雨が発生した際には、雨水を一時定期貯留することができ、河川の下流への流量も抑制することができるため、地区内はもとより下流部の洪水防止機能として大きく貢献していると考えられる。近年頻発するゲリラ豪雨の際には、この河川沿いの水田は冠水するものの、周辺及び下流域の住宅地において大きな被害とはなっていない。

一方、過年度におけるケーススタディ地区の1つである竹林地区では、畑地が比較的残っているものの水田は少なく、さらにスプロールの小規模な住宅地開発が進んだこともあり、ゲリラ豪雨の際に住宅地や道路が冠水被害が度々発生している。

このように洪水防止の観点からも、低い位置にある水路沿いの水田を保全する必要性は高い。

③ 地区の玄関口に当たる重要な景観要素である水田

地区の多くの農地が、田園環境における重要要素であるが、特に人目に付きやすく、多くの人に意識されている景観となっているのが、地区中央を横断する道路の入口周辺に位置するまとまりある水田と言える。

住民アンケートにおいても、農地があることについての評価として「良好な景観形成に役立っている」ことが、最も評価が高く（西中丸地区では 50.3%）、この観点からも、このエリアの水田について特に、優先して保全することが望ましいと考えられる。

④ 農家の自宅周り等農家意向に基づく農地保全

地区の農家ヒアリングにおいて、生産緑地の指定意向が強いのは、自宅周りの農地が多かった。自宅近くの農地は、将来的にわたって宅地化する可能性は低く、農地として残していく意向であることから、30年間の土地利用規制があっても構わないという結果となった。

農家の自宅から近いこともあり、管理も行き届き、良好な環境を維持しつつ、将来にわたって安定的な土地利用の継続が見込める。

これらの配置を立地適正化計画の区域で見た時に、大谷街道沿いの居住誘導区域の予定区域内に農家の自宅周り農地が多い。居住誘導区域内であっても、農家の意向に基づき、生産緑地の指定による農地保全を図ることが望ましい。

2) 農とのふれあい拠点づくり

都市農業の最大の特徴は、周辺に消費者でもある地域住民が多く居住し、“農”と身近にふれあえることであると言える。現在でもすでに、梨園やユリ施設にある直売所や、学校等と連携した稲作体験も行われているが、まだ農とのふれあいとしては限定的である。

直売所においても、より多様な農産物を購入できるようにすることや、より多様な収穫体験や通年型の体験型農業など、より多様な農業体験ができることが望ましい。

さらには、地域農産物を食材として活用した農家レストランなども含め、農とふれあうことのできる拠点を作っていくことも視野に入れることもできる。

ただし、地区内の農家は稲作農家が中心で、直売は梨農家とユリ農家による専門的な直売所となっており、現状は多様性に乏しい。併せて農家による多様な取組みを進めることで、都市農業としての魅力が向上し、農とのふれあい拠点が成立することとなる。

写真 22 農業体験農園(例)



(練馬区農業体験農園「大泉風のがっこう」)

写真 23 農家組合による小規模直売所(例)



(まつど農産物直売所「まつぼっくり」)

3) 地域資源と農地の連携

地区内には、住民にとって誇れる自然資源や農的資源が多くあり、これらを有機的に連携することで、地区内のみならず地区外の多くの人たちにも、有効に活用されるとともに、地域資源の魅力が強化される。

住民アンケートにおいて、自然や環境を守るために必要なものについての設問では、「とちぎ健康の森や周辺農地をネットワーク化(自然遊歩道の整備等)を行い、自然に親しむ機会の増進」が最も多く、過半を上回る 51.6%を示した。

当面、「とちぎ健康の森」と各農園(梨園・ユリ栽培の直売施設や収穫体験、稲作の体験農園等)とを結ぶ散策ルートを地図化して、周辺住民や宇都宮市民に、新たに提案することが考えられる。尚、地図作成の際には、駒生川・湧水地点や神社など地域資源の分布状況についても掲載し、利便性を図るとともに、緑農空間や自然に親しむ機会を増進させる。

また、現地においては、サイン(掲示板・案内版)を設置するなどして、現地での利便性を図ることも有効と考えられる。

さらに、今後新たに作られる、様々な「農」とのふれあい拠点とも連携していく。

写真 24 とちぎ健康の森



写真 25 湯殿山神社



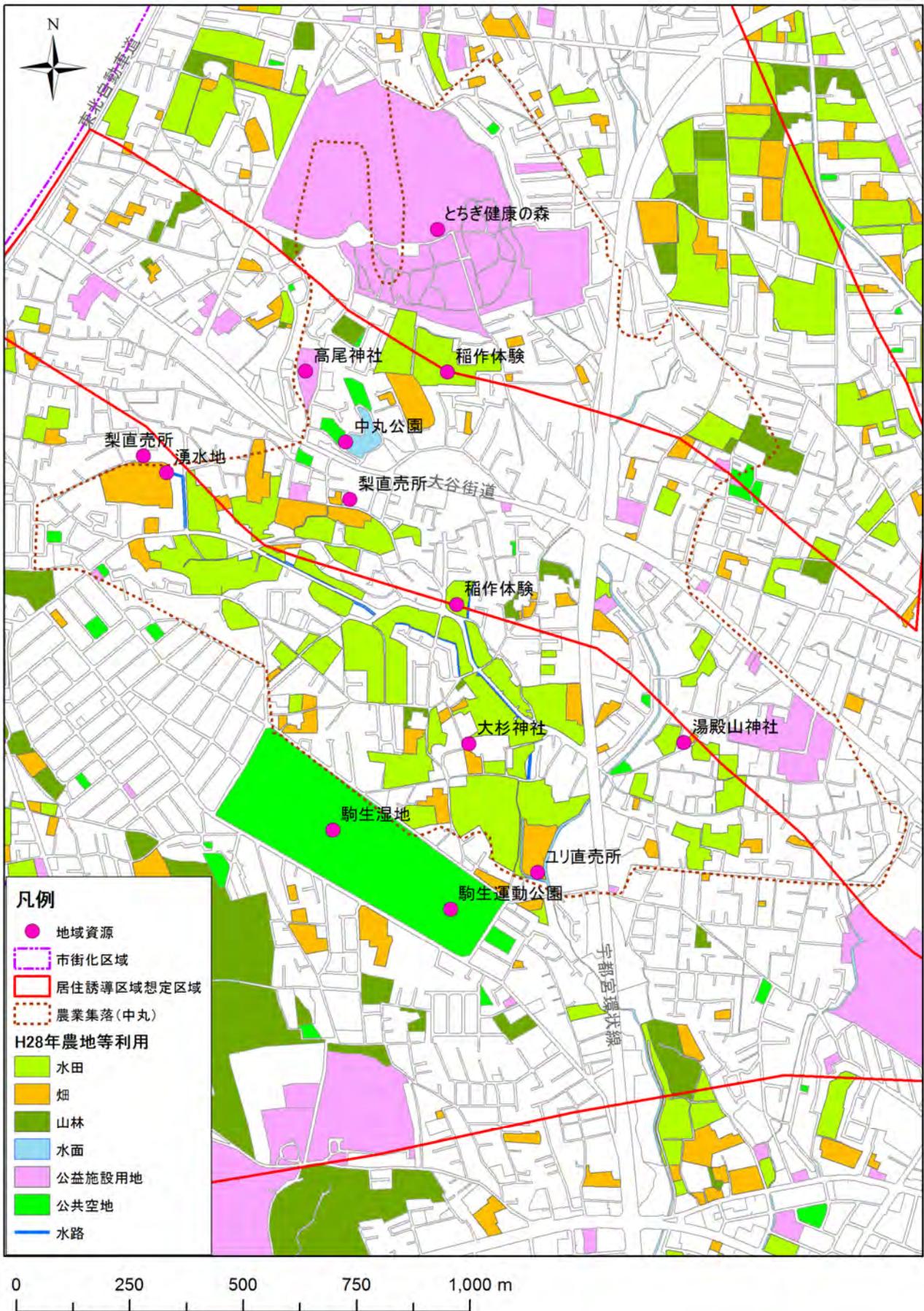
写真 26 梨園



写真 27 稲作体験の水田(小学校農園)



図 24 中丸地区の農地及び地域資源の分布



4) 田園生活に相応しい居住空間の形成

地区内にはまとまった農地が残されているものの、住宅と農地との混在も一定進んでいる。良好な営農環境と居住環境が共生するためには、一定の土地利用整序を図ったうえで、新たな住宅を建築する場合には、広い庭や家庭菜園を伴う広い敷地が望ましく、既存住宅地において空き家・空き地が発生する際には、隣接住宅による敷地拡大や近隣住民による有効活用など、田園生活に相応しい居住環境を形成していくことが望ましい。

また、生活道路や公園などの都市基盤は脆弱であり、これらを計画的に配置・整備していくことも必要であり、住民アンケートにおいても、生活するうえで困っている点として、「生活道路が狭い」ことが最も高い回答率（50.5%）となっていることから言える。

(3) 優良農業経営と田園生活空間との共生モデル実現のための方策

1) 都市農業振興方策

① 都市農業振興拠点の整備及び体制の整備

都市農業振興を図ることの見える化―練馬区「農の学校」のような拠点整備が検討されてよい。あるいは体制整備として、神奈川県秦野市の「都市農業支援センター」のように、行政とJA等関係団体が互いに意思疎通し合って施策を推進する体制作りが望ましい。このことについては、本協議会を作って3年目であり、素地としては十分あり得る。いずれにしても、実施推進主体の形成が不可欠である。

行政による拠点整備は、当面無理だとした場合、農家による農業体験農園を開設するとともに、行政やJAが支援し、そこを都市農業振興及び農をキーワードとした地域コミュニティづくりの拠点とするアプローチもあり得る。→ 将来的には、農業体験農園の修了生による農家経営支援や後継者不在農地の貸借を担う。

② 担い手育成―中丸農事組合又は組合員による法人化とそれへの支援

上記①は行政やJA等による実施推進主体づくりであるが、担い手そのものの育成について図る必要がある。その手法としては、中丸農事組合又は組合員による法人化が考えられる。

ヒアリングによると市街化調整区域を中心とする稲作農家においては、市街化区域内農地について貸借による規模拡大は考えられない、ということであったが、1戸の農家だけ市街化区域内農地を含めた作業受託及び乾燥・調製作業の受託を通じての米販売を拡大したいということであった。こうしたマーケティングを含む企業マインドのある農家の法人化支援などを通じた、担い手育成支援が考えられる。

また、梨農家やユリ栽培農家については、農業後継者も確保されている他、周辺住民や消費者への直売も行っており、都市農業経営として確立されており、彼らの法人化支援の他、作業繁忙期における農業ヘルパーのマッチングなどの経営支援が考えられる。

③ 新規作目導入の検討

年間の農業販売額が1,000万円以上を超える稲作農家・梨園経営・ユリ栽培農家いずれも、過去何十年間の経営努力や技術の蓄積があって、今日に至っている。そのため、地区内の若い農業後継者が立地条件を活かした経営による所得向上を目指して新規作目を導入するといった場合には、こうした既存農家（篤農家）の経営方法とは異なったアプローチをする必要がある。

このことについては、昨年度報告書で検討した。そこでは、新規作目の選定に際しては初期投資が掛からないなど幾つかの条件を整理している。

《市街化区域農地における新規作目導入に際して望ましい条件》

- 初期費用が多くはかからない作目
- 直売所への出荷（地産地消）を念頭に、消費者ニーズが見込める作目（安定した価格水準を確保）
- 重量野菜といった人手がいる作目ではなく、女子労働でも可能な作目
- 苗供給や選果体制が揃っているなど省力的に栽培・出荷できる作目
- J A 等営農指導や生産部会での先輩部会員による指導・アドバイスが得られる作目
- 稲作と競合しない作目

以上のような諸条件を満たす新規作目としては、例えば、抑制トマト、半促成トマト、春菊、ナス、夏秋トマト、ミニトマト、ニラ、アスパラガス、イチゴ栽培などが有力と考えられる。

2) 農地保全方策

優良農地等を保全するにあたっては、生産緑地地区の指定推進をはじめとして、計画的かつ長期的に保全を図るための農地保全方策が求められる。

① 生産緑地の導入等と指定推進

市街化区域農地を保全するためには、生産緑地地区の指定推進を図ることが最も有効である。ただし、農家意向調査結果によると、指定意向が多いのは自宅周りの農地であり、優先して保全すべき優良農地を面的に生産緑地指定することには、そのままでは難しい状況にある。

次章で述べる、農家に対する制度理解の普及と活用推進を図るとともに、以下に示す地域としての共同の取組みを通じた合意形成や、洪水防止等の都市農地の多面的機能の発揮の視点から、面的に近づくよう誘導を図ることが考えられる。

② 地域の共同での農地保全

前述の湧水地を起点とする連担する水田については、用水路の機能の環境の維持が必要であり、水路沿いの農地を耕作する農家共同での管理や清掃作業が必要となる。

農林水産省の交付金である「多面的機能支払交付金」は、まさにこのような取組みを支援する事業である。しかし、市街化区域にあつては生産緑地のみが対象であり、該当農地を面的に生産緑地指定、あるいは条例等で指定する必要がある。

地域における農地保全の合意形成や、共同での参加意識の醸成として、交付金を活用した取組みは有効と考えられる。

③ 洪水防止のための農地保全の位置づけ

地区内の低い位置にある水路沿いの水田は、ゲリラ豪雨時には水が溢れるといった意見も聞かれ（農家ヒアリング）、洪水防止機能が相当発揮されていると考えられる。しかし、一級河川沿いでは無いため、洪水ハザードマップ等の行政計画上での位置づけは特でない。

このような小さな水路沿いの水田など、農地の洪水防止機能の効果について、計画的に位置づけたうえで、その機能維持のための支援策を検討することも必要と考えられる。

④ 面的な保全方策の検討

上記の取組みが効果を発揮し、優先して保全すべきまとまりのある農地等について、生産緑地の指定推進や、地域の合意形成が図れるようになった時には、新たな用途地域「田園住居地域」の指定によって、面的に保全を図る方法についても検討する。

この用途地域設定によって、農業施設の建設や農家レストランなど、都市農業の振興に資する効果も期待できる。

3) 田園居住空間形成方策

良好な営農環境と田園生活に相応しい居住環境との共生を図るためには、それぞれの土地利用整序を目的とした土地利用構想を作り、土地利用方針を明確化したうえで、居住エリアには地区計画をかけて、田園生活に相応しい都市基盤や住宅を誘導していく方法が望ましいと考えられる。

① 土地利用構想の作成

一定のエリアを対象として、農地保全を優先するエリアと、住宅及び必要な都市基盤の整備を進めるエリアとの土地利用整序を図ることが、土地利用構想作成の第一の目的である。

なお、ここで言う土地利用構想は、必ずしも法令等で定められた制度であることを前提としていないが、地区計画の上位方針に該当することとなるため、市での条例化や法制化等も検討することが望ましい。

② 田園生活空間に相応しい居住空間形成のための地区計画

田園生活空間に相応しい居住空間を形成するために、住宅の最低敷地面積や、必要な都市基盤としての道路や公園を地区施設として定める地区計画が有効と考えられる。

また、農家レストラン等の農とのふれあい拠点となる施設や、日用品販売店舗等の立地についても、計画的に配置することが望ましく、地区計画でその位置と用途等を定めることが考えられる。

4) 田園生活空間モデル実現のためのシナリオの検討

田園生活空間のモデルを実現するため、以上検討した方策について、どのような順序で適用していくことが望ましいかといったシナリオを検討した。

① 立地適正化計画の策定・居住誘導区域の決定

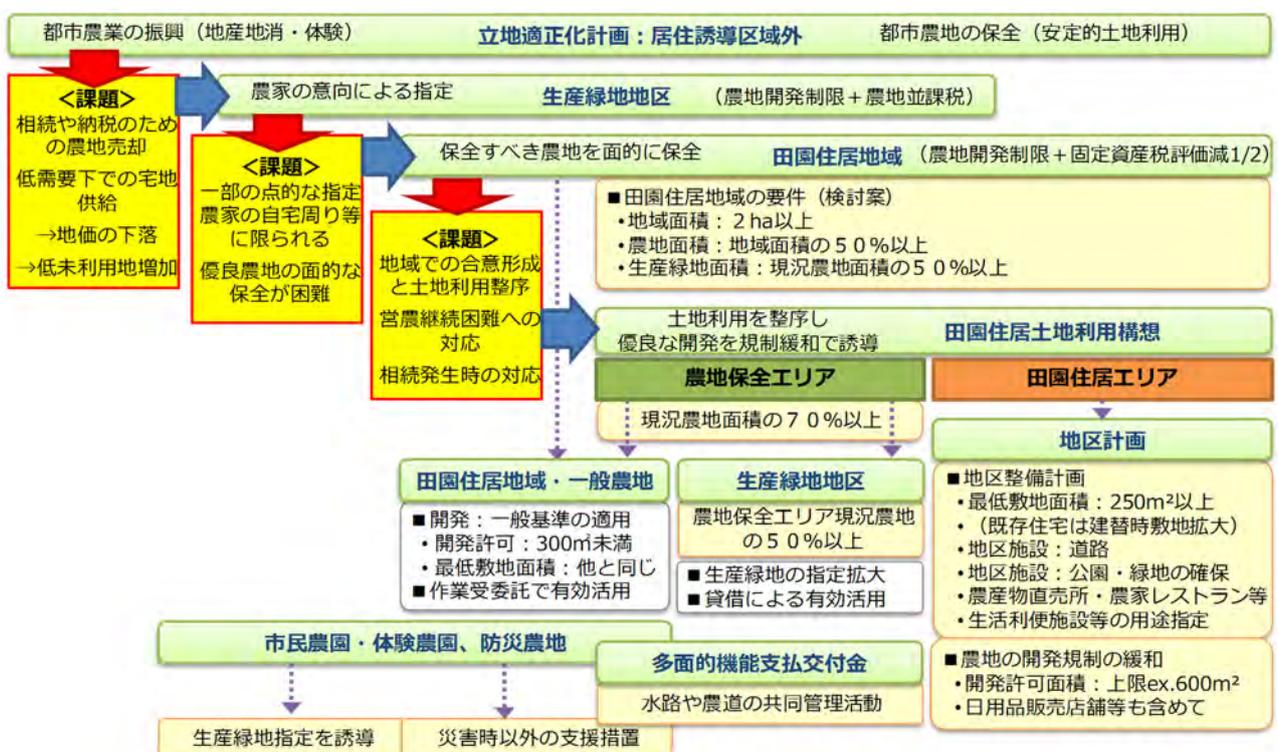
宇都宮市では平成30年度中に、立地適正化計画の居住誘導区域を決定する。ここで特に居住誘導区域外となる区域については、居住を誘導しないことから、現在ある農地の多くを対象として、安定的な土地利用として、都市農地の保全を図ることが重要となる。同時に、農地を残すだけでなく、農地を有効に活用し、地域を活性化するためにも、都市農業の振興を図る必要がある。

② 生産緑地地区の指定

居住誘導区域外にある農地については、住宅等の宅地需要が減退するにも関わらず、農家の相続発生や納税のための農地売却が、引き続き行われると予想される。このような低需要下での宅地供給は、供給過剰となり、地価の下落や低未利用地の増加を招くと懸念される。

過剰な供給を抑制するためにも、農地の宅地化を制限し、農地並に税負担を軽減することができる生産緑地制度を導入し、その指定を推進する。しかし、生産緑地制度はあくまで農家の意向による指定となるため、これまでの意向調査結果からすると、一部の点的な指定や、農家の自宅周り等に限られてしまう可能性もある。生産緑地の指定だけでは、優先して保全すべき優良農地等の面的な保全については、難しい状況にある。

図 25 田園生活空間モデル実現のためのシナリオ (案)



③ 田園住居地域の設定

保全すべき農地を面的に保全する手法として、新たな用途地域「田園住居地域」の活用も検討する必要がある。田園住居地域を指定すれば、生産緑地でなくとも、農地の開発が制限され、固定資産税は1／2評価減となる。

ただし、この用途地域を指定するにあたっては、生産緑地の指定を望まない農地所有者の農地についても、開発制限をかけることとなり、地域での合意形成が困難であることが予想される。また、生産緑地の指定を望まない農家の所有農地については、営農の継続が困難となる可能性も高く、その対応が求められる。このことを踏まえ、田園住居地域の活用を検討する必要がある。

④ 田園住居土地利用構想

田園住居地域を指定した場合の農地に対する開発制限は、現状農地である土地に等しくかかることとなるため、優先して保全すべき優良農地等のエリアと、制限のある緩やかな開発ながらも住宅等の一定の開発が行われる田園住居エリアとの土地利用整序を図る必要がある。その際、例えば農地保全エリアには現況農地の70%以上を含めることとすれば、相当の農地保全効果が期待できる。

また、農業後継者のいない農家で相続が発生した時などは、相続税の納税資金確保のために、農地を売却せざるを得ないのが実情であり、その際にある程度対応できる余地を用意しておく必要もあり、極力田園住居エリアに誘導する必要がある。

⑤ 田園住居エリアの地区計画

土地利用構想において土地利用方針が定められる田園住居エリアの地区計画は、あくまでも田園住居地域内であるため、その土地が農地である限りは積極的に宅地化するものではない。開発許可面積等において制限を受けながら、緩やかに時間をかけて開発が進むことに対して、田園居住に相応しい住宅等の開発に誘導するものである。

そのための制限として、住宅の最低敷地面積としては、例えば250㎡以上とし、新規住宅はもとより、既存住宅の建て替え時には、敷地の拡大を誘導し、家庭菜園のできるような広い庭のある戸建住宅を誘導する。

また、面整備の行われていない郊外部では、道路や公園などの都市基盤が脆弱であり、これらを地区施設として位置づけることで、計画的な配置と整備を誘導する。

また、都市農業の振興に資する農産物直売所や農家レストラン等、農とのふれあい拠点となる施設についても、あらかじめ望ましい位置に誘導することができる。

⑥ 農地保全エリアにおける農地保全と有効活用

土地利用構想において定めた農地保全エリアについては、土地利用構想自体は特段の規制をかけるものではなく、それだけでは一般の田園住居地域における農地の開発規制のみであるから、他の農地保全・活用方策を併せて活用していく必要がある。

まず、生産緑地については50%以上指定されることが望ましいが、それ以上に指定の拡大を図り、所有者が営農継続できない場合は、新たな都市農地の貸借制度を活用して、貸借によ

る有効活用を進める。あるいは、生産緑地以外の農地も含めて、作業受委託を推進することで、農地の有効活用を図る。

また、まとまりのある農地については、地域での共同管理活動を実践して、多面的機能支払い交付金の活用を図ることや、市民農園・体験農園として市民活用を図ることや、防災農地としての保全方策も検討する。これらはいずれも、併せて生産緑地の指定を誘導することや、公益的な役割を果たすことを評価し、農地を保全・活用することに対して何らかの支援措置も検討する必要がある。

2. 田園住居地域に対する支援措置の検討

(1) 農業振興支援策

1) 基本的考え方

① 目的

低層住宅街において良好な居住環境を形成・維持するために一定のオープンスペース（農地）を確保。

→ 積極的に農地保全施策を進める必要性——住民アンケート調査結果よりその重要性が確認できた。

② 必要条件と十分条件

田園住居地域内の農地を保全するためには、都市計画上用途地域を指定することに加え、実際に、農業生産なり多様な機能が発揮されることが十分条件として考えられる。例えば、以下のような解釈が成り立つ。

表 58 田園住居地域に求められる条件

	農村部	都市部
地域全体	農業振興地域	田園住居地域
核となる土地利用	農用地区域	生産緑地地区
特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・ 土地改良事業の実施 ・ 農業経営基盤強化促進法に基づく利用権の設定 ・ 担い手育成のために貸し付けても相続税納税猶予を適用（政策的貸付け） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 都市農業振興に資する施策の実施 ・ 都市農地の多様な機能の発揮に資する施策の実施

2) 具体的施策（案）

前記の1-5-(3)-1)による。

① 都市農業振興拠点の整備及び体制の整備

② 担い手育成

③ 新規作目導入の検討

(2) 緑地保全策

1) 都市計画制度の活用

前記で取り上げた、先進モデル事例である東京都練馬区の農の風景育成地区においては、地区内の緑地保全のために、既存の都市計画制度の活用を掲げているが、例えば以下のような活用が考えられる。

表 59 緑地保全のための都市計画制度の活用

関連制度	活用例
・都市計画公園	散在する農地等を一つの都市計画・緑地として指定
・都市計画緑地	
・生産緑地地区	小規模農地を含む宅地化農地を生産緑地地区へ追加指定
・特別緑地保全地区	屋敷林等を指定
・地区計画	緑化率、最低敷地面積等を設定

【屋敷林等を対象とした市民緑地契約の締結】

この他、練馬区では農家の屋敷林等について市民緑地の開設を推進しているが、中丸地区においても、農家の屋敷林や、「山」と呼ばれている平地林が相当賦存している。

これら緑地空間について、所有者が管理の手が回らなくなった場合、市民緑地契約の対象とすることが望ましい。

2) 市街化区域内農地の市民緑地的活用（提案）

中丸地区に限らないが、多様な機能の発揮による市街化区域内農地の市民緑地的活用が考えられる。

具体的趣旨として、市街化区域内農地や農家の屋敷林について、緑地保全・緑化推進法人（みどり法人・旧緑地管理機構）や市民グループ等に貸し出す、あるいは管理委託することにより、周辺住民が利・活用できるという、公共財的活用を目指す。

●市民緑地制度の拡充（案）

【概要】

- ・地方公共団体またはみどり法人が、300㎡以上の農地所有者の申し出に基づいて市民緑地契約を締結し（期間は5年以上）、緑地空間あるいは地域コミュニティ空間・施設として、多面的機能の確保並びに、社会問題解決に資する（注）。
- ・地方公共団体が契約相手となる場合、みどり法人やNPO団体等第三者に管理運営を委託することができる。
- ・田園住居地域を対象に、重点的に施策の支援を行う。

（注）体験農園の開設等子供達の学習機能の場の提供、一人暮らしの人々の社会参加を促進など。この点でレジャー目的での貸付けである特定農地貸付け法（市民農園）とは異なる。

【根拠法】

- 都市緑地法
- 生産緑地法
- 都市農地の貸借の円滑化に関する法律案（仮称）

【税制措置】（現行、市民緑地制度に準ずる）

- 固定資産税は減免（地方公共団体等に無償貸し付けの場合）
- 相続税は2割等評価減（契約期間20年以上などの条件を満たす場合）

【その他支援措置】

- 新たに創設された市民緑地設置管理計画の認定制度を準用
- 税の軽減の他に、植栽や施設建設等の整備を補助（社会資本整備総合交付金）の対象とする。

【参考事例】市民グループによる体験農園の開設と環境学習の場の提供 （東京都日野市「まちの生ごみ活かし隊」）

市民グループが活動主体となって、農地を借りて（農家と協働して）、生ごみのリサイクル活動の他、活動の様子を地域住民や近くの幼稚園・保育園児に公開するとともに、作業を体験してもらい、園児達が土と農に触れ合う貴重な場を提供している。

この他、農園での様々な体験を通しての食育や環境教育の場ともなって、異世代間交流・地域コミュニティづくりのコミュニティ園として、地域の社会問題解決に寄与している。

写真 28 生ごみのリサイクル活動



写真 29 幼稚園児の土と農との触れ合い

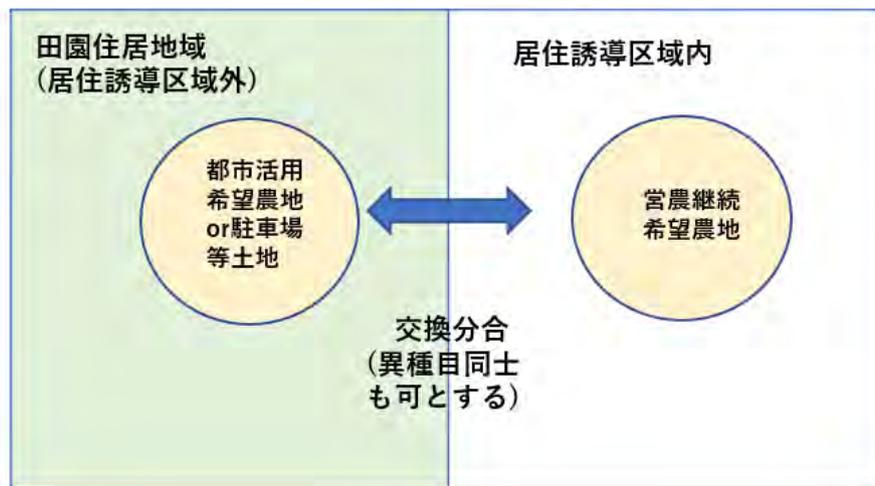


(3) 交換分合による農地の集約と支援策

1) 基本的考え方

田園住居地域（居住誘導区域外）へ農地を集約するために、居住誘導区域内における営農継続希望農地と、田園住居地域（居住誘導区域外）における都市的活用を希望する農地及び駐車場等の土地との交換分合が考えられる。

図 26 交換分合による農地集約のイメージ



2) 考えられる支援策

- ①譲渡所得税の減免
- ②農地と農地は勿論、農地と駐車場等雑種地といった異種目同士の交換分合を可とする。
→ 現行法では、農住組合法に基づく交換分合において異種目同士の交換分合が認められている。但し、平成3年時三大都市圏特定市のみ適用。

3) 交換分合について (参考)

区画形質を伴わないで農地や宅地の集合化などを行う行為を交換分合というが、この交換分合には大きく2種類に分けられ所得税法第58条に基づく交換分合と、土地改良法や農振法、農住組合法など農地関連の制度に基づく交換分合がある。

表 60 交換分合の種類

交換分合	要件及び趣旨等	
<p>所得税法 58 条に基づく交換分合</p>	<p>所得税法上は、土地等の固定資産の交換は売買とみなされ、譲渡所得税の課税対象となる。但し、以下の要件を満たし、所定の手続きを行った場合には、課税対象とならない。</p> <p>《非課税となる要件》</p> <ul style="list-style-type: none"> ① いずれも固定資産であること ② 同種類の資産であること（土地と土地の交換） ③ 1 年以上所有していたもの ④ 相手が 1 年以上所有し、交換のための取得で無いもの ⑤ 交換直前の用途と同じ用途に使用すること ⑥ 譲渡する資産の時価と取得する資産の時価が、いずれか高い方の価額の 20% 以内であること 	
<p>農地関連の交換分合</p>	<p>7. 土地改良法に基づく交換分合</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 構造改善の促進 <p>所有権同士その他、地上権、永小作権、賃借権など使用収益権同士の交換ができる。</p>
	<p>イ. 農振法に基づく交換分合</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3つの目的 <ul style="list-style-type: none"> ア. 農用地区域の指定に資する イ. 林地等農用地開発適地に関する権利の調整 ウ. 農業用施設の配置に関する協定の実現
	<p>ウ. 農住組合法に基づく交換分合</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地区内の土地を一団の住宅地等と一団の営農地等に集約整序異種目の交換分合が可能。
	<p>エ. 集落地域整備法に基づく交換分合</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上記、農振法に基づく交換分合と同じ趣旨
	<p>オ. 市民農園整備促進法に基づく交換分合</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市民農園区域内にある土地が市民農園の用に供されないと判明したとき、その土地について市民農園として利用を確保。市町村が実施。 <p style="text-align: center;">↓</p> <p>正式には、「市町村は、市民農園区域を指定し、又はこれを変更しようとする場合において、市民農園区域内の土地を含む一定の土地について交換分合を行うことができる」。</p>

Ⅲ. 生産緑地等の都市農地の保全制度の理解普及及び活用の推進

過年度調査で実施した、農家アンケート及び農家ヒアリングでの、生産緑地の指定意向においては、決して宅地化志向が強いわけではなく、当面農地として耕作を継続する意向がありながら、生産緑地の指定には躊躇する傾向が多く見られた。

このことは、現状では農家の生産緑地制度に対する理解が不十分であることが考えられる。今後、生産緑地制度等の農地保全施策を導入した際に、その活用を推進するための取り組みを行った。

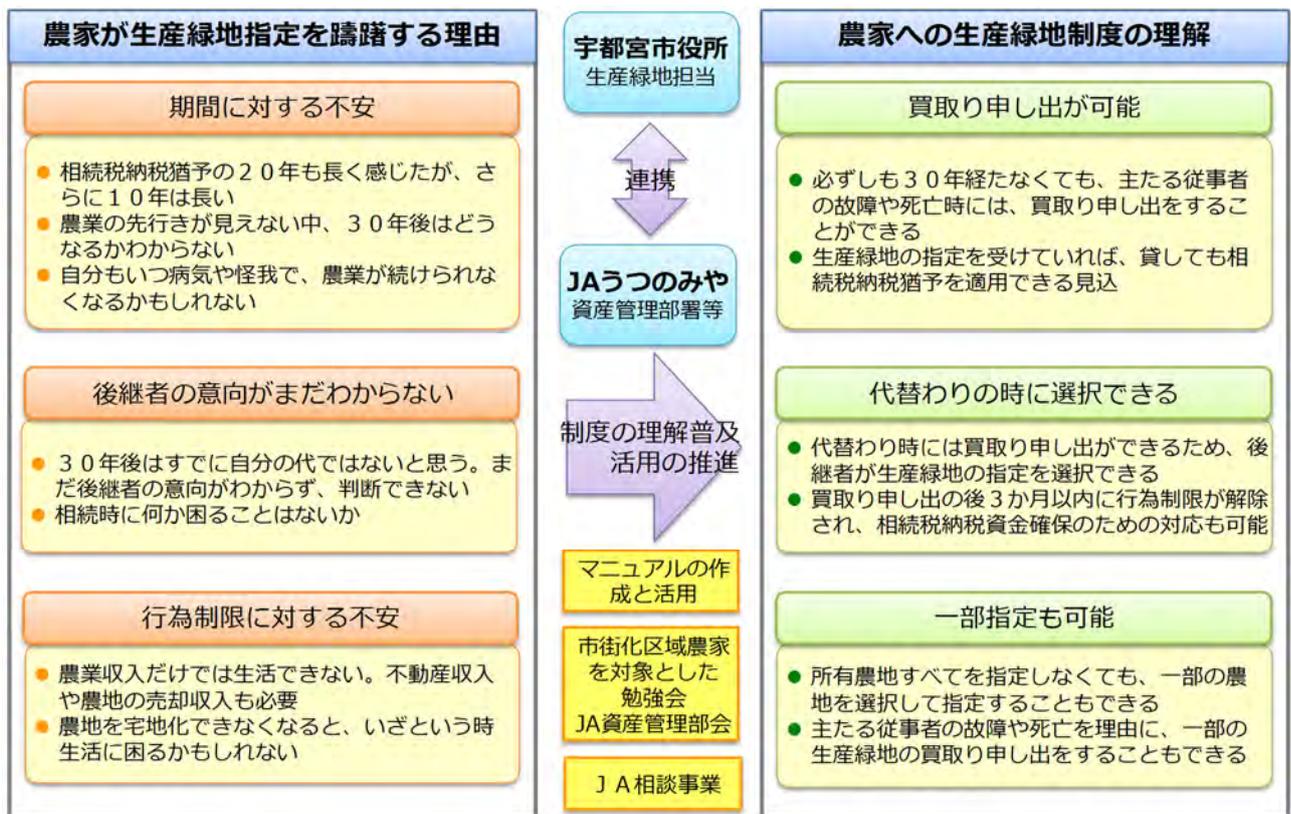
まず、保全制度活用を躊躇する主な理由である将来的に営農継続できなくなる不安が大きいことへの対応策を整理し、市街化区域農地を所有する農家に対して示し、理解を進めることが重要と考えられる。

この整理をもとに、生産緑地制度等に対する理解を深め、活用を推進することを目的とするマニュアルを作成し、市街化区域農地を所有する農家を対象とした勉強会での検証や、他都市の取り組みとして静岡市を対象に事例調査を行った。

1. 都市農地の保全制度の活用にあたっての課題への対応策の整理

(1) 農家が生産緑地指定を躊躇する理由とその対応

図 27 農家が生産緑地を躊躇する理由と対応



過年度の農家ヒアリングにおいて、宇都宮市に生産緑地制度が導入された場合の、生産緑地指定意向について聞いた時に、指定を躊躇する理由として、営農継続義務としての30年間の長すぎるといった反応をはじめとして、それぞれ関連した内容ではあるものの、主に以下のような理由が反応として多い。

1) 期間に対する不安 → 買取り申し出が可能

① 指定を躊躇する理由

生産緑地指定の指定を躊躇する理由で、最も多いのがこの理由であった。宇都宮市のような地方圏でもすでに馴染みのある制度として、相続税納税猶予制度があり、現行では20年間営農継続すれば、猶予されていた税額が免除となる。この納税猶予制度を経験した農家も多く、その20年間はたいへん長く感じたと言う。生産緑地の30年間はさらに10年も長いこととなり、農家にとって非常に長い期間だと受け止められる。

農業を取り巻く環境や地域環境の変化などの先行きの不透明感は強く、30年間という期間を示した時に、多くの農家は「どうなるかわからない」と答え、そんな先まで営農継続の義務が課せられることに躊躇うこととなる。

農地に対する税制優遇措置として、相続税の場合は納税猶予制度があるが、この場合には20年間、あるいは死亡するまで営農を継続しなくてはならない。しかも、途中で営農を中止した場合には、猶予されていた相続税が遡って課税され、さらに利子税まで納付しなければならない。特に地価が下落傾向にあるときにも、遡って相続発生時の評価額に対する課税となり、これに利子税も加わるため、農地を売っても納税資金に足りず、税金が払えないという事態にさえなり得る。

したがって、農家にとって相続税納税猶予を受けるときには相当の覚悟が要求される。生産緑地の指定もこれと同様に捉えてしまうところがある。

② 制度の理解

生産緑地制度は、指定から30年が経過すれば、いつでも買取り申し出ができることとなるが、30年が経たなくても、主たる従事者の故障や死亡により、買取り申し出ができることを理解することが大切である。

確かに農業の先行きはわからないし、そのために不安もあるかもしれないが、生産緑地を指定せずに、30年間も宅地並みの高い固定資産税を払い続けることと比べれば、将来の不安はあっても、生産緑地指定のメリットの方が大きいと捉えるべきと考えられる。

さらに、都市農地の貸借の円滑化のための新たな制度が施行されれば、生産緑地であれば、貸しても必ず返還され、相続税納税猶予の適用もできることとなる。このことにより、相続税納税猶予を受ける場合は、生産緑地の指定を受けた方が、営農継続できなくなることに対する不安が緩和されることとなるメリットは大きい。

また、公共事業用地としての売却など、買取り申し出以外で営農をやめる場合も、遡って固定資産税が課税されるようなことはない（相続税納税猶予制度の場合は、遡って相続税が課税される）。

2) 後継者の意向がまだわからない → 代替わりの時に選択できる

① 指定を躊躇する理由

一定の年齢以上の農業者にとって、30年後と聞くと、おそらく自分の代ではなく、息子など次の世代のことだから判断できないといった反応も多い。特に、現時点で後継者が就農しておらず、農業を継いでくれるのかどうか、相続した農地で耕作を継続してくれるのか、仮に農地を維持してくれるとしても後継者にとって生産緑地指定がいいのか、その意向はまだわからないので判断できないと言う。

また、生産緑地に指定してしまうと、相続が発生したとき、相続後の子どもの代になったとき、何か困ることがあるのではないかと、漠然と不安に思う農家も多い。

② 制度の理解

後継者の代に替わる時、それはつまり、主たる従事者の死亡や故障の時であるため、このことを理由に買取り申し出ができるため、後継者が生産緑地を指定するか否かを選択できる。よって、後継者の意向がまだわからなくても、代替わりする時に後継者が判断できるため、後継者に迷惑かける心配もほぼ無い。

相続時に最も大きな不安の一つに納税資金の確保が挙げられるが、相続時には買取り申し出ができるので、その申し出後、3か月以内に行為制限が解除されるため、相続税の申告期限の10か月までに、納税資金の確保のための対応も可能である。

3) 行為制限に対する不安 → 一部指定も可能

① 指定を躊躇する理由

市街化区域に農地等の土地を所有する都市農家は、農業収入だけで生活している農家は少数であり、所有していた農地を宅地化し、不動産賃貸収入や、農地の売却収入があることで、生活している。農業収入だけでは生活できない農家が大半であることが実情である。

特に、賃貸集合住宅においては、賃貸住宅需要の減退や過剰供給によって、空室率の増加や家賃の値下げによって、不動産収入が減少していることも多く、それを補うためにも、農地の売却等によって収入を得る必要も生じている。

つまり、市街化区域農地を所有する農家は、決して積極的な宅地化志向ではないものの、いざという時に農地を売ればなんとかなる、逆に言えば、農地を宅地化できなければ、いざというときに生活できなくなるかも知れないという不安を覚える。

② 制度の理解

生産緑地を指定する場合にも、所有農地全てを指定しなくても、将来の一部宅地化も想定して、農地を選択して指定することができる。

そうすることで、生産緑地を指定しない農地では、従来どおり宅地化することが可能であり、いざという時に売却するなど、資金需要にも対応できる。

また、従事者が複数いる場合などは、主たる従事者の故障や死亡の際には、生産緑地のうち一部を買取り申し出することも可能で、ある程度柔軟に対応することもできる。

(2) 生産緑地の指定の有無による税負担比較

1) 固定資産税等の年額負担

宇都宮市の市街化区域農地における固定資産税と都市計画税の合計税額は平均で、「田」が12万2千円、畑が7万7千円となっている（平成28年固定資産の価格等の概要調査）。

① ケース1：宇都宮市の平均的都市農家

宇都宮市内の市街化区域農家の平均所有市街化区域農地面積は、5,260 m²であることから（平成27年度調査）、これを合計面積として宇都宮市市街化区域の田畑の割合を当てはめ、都市農家の平均像とし、(A) 生産緑地を指定しない場合と、(B) 10aを除いて生産緑地を指定する場合の、固定資産税と都市計画税の合計を試算した。

試算の結果、AとBとでは、年額で約50万円の差額が生じ、これを30年間継続した場合、1,500万円近くの差額が生じる。この差額分を農地の売却によって賄う場合には、仮に売却単価を3万円/m²とすると約500 m²の面積に該当する。

表 61 ケース1：固定資産税と都市計画税の合計の試算

	固定資産税+都市計画税の年額	固定資産税+都市計画税の30年間の合計額	備考
A：生産緑地を指定しない場合	511 千円	18,337 千円	
B：生産緑地を指定した場合	128 千円	3,558 千円	
AとBの差額	383 千円	14,779 千円	
差額に該当する売却面積		493 m ²	3 万円/m ²

< A：生産緑地を指定しない場合 >

区分	地目	所有面積	固定資産税				
			決定価格	負担水準	課税標準額	税額	
市街化区域	田	2,262 m ²	24,978 円/m ²	0.892	7,426 円/m ²	103,964 千円/10a	235,146 円
	畑	2,998 m ²	27,490 円/m ²	0.507	4,718 円/m ²	66,052 千円/10a	198,037 円
生産緑地	田	0 m ²	142 円/m ²	1.000	142 円/m ²	1,988 千円/10a	0 円
	畑	0 m ²	57 円/m ²	1.000	57 円/m ²	798 千円/10a	0 円
合計		5,260 m ²					433,183 円

区分	地目	都市計画税				固定資産税+都市計画税	
		決定価格	負担水準	課税標準額	税額		
市街化区域	田	24,978 円/m ²	0.446	7,426 円/m ²	18,565 千円/10a	41,990 円	277,136 円
	畑	27,490 円/m ²	0.253	4,718 円/m ²	11,795 千円/10a	35,364 円	233,401 円
生産緑地	田	142 円/m ²	1.000	142 円/m ²	355 千円/10a	0 円	0 円
	畑	57 円/m ²	1.000	57 円/m ²	143 千円/10a	0 円	0 円
合計						77,354 円	510,537 円

＜B：生産緑地を指定した場合（10aを除く）＞

区分	地目	所有面積	固定資産税				
			決定価格	負担水準	課税標準額	税額	
市街化区域	田	1,000 m ²	24,978 円/m ²	0.892	7,426 円/m ²	103,964 千円/10a	103,964 円
	畑	0 m ²	27,490 円/m ²	0.507	4,718 円/m ²	66,052 千円/10a	0 円
生産緑地	田	1,262 m ²	142 円/m ²	1.000	142 円/m ²	1,988 千円/10a	2,508 円
	畑	2,998 m ²	57 円/m ²	1.000	57 円/m ²	798 千円/10a	2,393 円
合計		5,260 m ²					108,865 円

区分	地目	都市計画税				固定資産税 + 都市計画税	
		決定価格	負担水準	課税標準額	税額		
市街化区域	田	24,978 円/m ²	0.446	7,426 円/m ²	18,565 千円/10a	18,565 円	122,529 円
	畑	27,490 円/m ²	0.253	4,718 円/m ²	11,795 千円/10a	0 円	0 円
生産緑地	田	142 円/m ²	1.000	142 円/m ²	355 千円/10a	448 円	2,956 円
	畑	57 円/m ²	1.000	57 円/m ²	143 千円/10a	0 円	2,393 円
合計						19,013 円	127,878 円

(注1) 最新データである平成29年は上河内地区が新たに市街化区域に編入されたことによって平均値が下落したため、前年の平成28年の値を採用した。

(注2) 30年間の固定資産税及び都市計画税の試算にあたって、将来の決定価格は、田、畑それぞれの過去3年間（平成25年～平成28年）の増減率を採用した。

② ケース2：比較的規模の大きい稲作農家

宇都宮市の市街化区域では、水稻作が多く行われ、比較的面積が大きい農家も多い。そこで農家ヒアリング調査を実施した農家のうち、市街化区域に180aの農地を所有する1つの農家の所有農地面積を使用して、ケース1と同様に試算した。なお、ここでは、生産緑地を指定する場合の除く面積を30aとした（農家ヒアリングでの指定意向とは異なる）。

試算の結果、AとBとでは、年額で約170万円の差額が生じ、これを30年間継続した場合、4,800万円以上の差額が生じる。この差額分を農地の売却によって賄う場合には、仮に売約単価を3万円/m²とすると約1,600m²の面積に該当する。

表 62 ケース2：固定資産税と都市計画税の合計の試算

	固定資産税+都市計画 税の年額	固定資産税+都市計画 税の30年間の合計額	備考
A：生産緑地を指定しない場合	2,183 千円	61,232 千円	
B：生産緑地を指定した場合	440 千円	12,988 千円	
AとBの差額	1,743 千円	48,244 千円	
差額に該当する売却面積		1,608 m ²	3 万円/m ²

＜A：生産緑地を指定しない場合＞

区分	地目	所有面積	固定資産税				
			決定価格	負担水準	課税標準額	税額	
市街化区域	田	17,500 m ²	24,978 円/m ²	0.892	7,426 円/m ²	103,964 千円/10a	1,819,370 円
	畑	500 m ²	27,490 円/m ²	0.507	4,718 円/m ²	66,052 千円/10a	33,026 円
生産緑地	田	0 m ²	142 円/m ²	1.000	142 円/m ²	1,988 千円/10a	0 円
	畑	0 m ²	57 円/m ²	1.000	57 円/m ²	798 千円/10a	0 円
合計		18,000 m ²					1,852,396 円

区分	地目	都市計画税					固定資産税 + 都市計画税
		決定価格	負担水準	課税標準額	税額		
市街化区域	田	24,978 円/m ²	0.446	7,426 円/m ²	18,565 千円/10a	324,888 円	2,144,258 円
	畑	27,490 円/m ²	0.253	4,718 円/m ²	11,795 千円/10a	5,898 円	38,924 円
生産緑地	田	142 円/m ²	1.000	142 円/m ²	355 千円/10a	0 円	0 円
	畑	57 円/m ²	1.000	57 円/m ²	143 千円/10a	0 円	0 円
合計						330,785 円	2,183,181 円

＜B：生産緑地を指定した場合（30aを除く）＞

区分	地目	所有面積	固定資産税				
			決定価格	負担水準	課税標準額	税額	
市街化区域	田	3,000 m ²	24,978 円/m ²	0.892	7,426 円/m ²	103,964 千円/10a	311,892 円
	畑	500 m ²	27,490 円/m ²	0.507	4,718 円/m ²	66,052 千円/10a	33,026 円
生産緑地	田	14,500 m ²	142 円/m ²	1.000	142 円/m ²	1,988 千円/10a	28,826 円
	畑	0 m ²	57 円/m ²	1.000	57 円/m ²	798 千円/10a	0 円
合計		18,000 m ²					373,744 円

区分	地目	都市計画税					固定資産税 + 都市計画税
		決定価格	負担水準	課税標準額	税額		
市街化区域	田	24,978 円/m ²	0.446	7,426 円/m ²	18,565 千円/10a	55,695 円	367,587 円
	畑	27,490 円/m ²	0.253	4,718 円/m ²	11,795 千円/10a	5,898 円	38,924 円
生産緑地	田	142 円/m ²	1.000	142 円/m ²	355 千円/10a	5,148 円	33,974 円
	畑	57 円/m ²	1.000	57 円/m ²	143 千円/10a	0 円	0 円
合計						66,740 円	440,484 円

2) 固定資産税等の負担増

宇都宮市の市街化区域の地目「田」の固定資産税については、平均値では負担水準が9割近くとなっており、まもなくほぼ本則課税となるため、今後はほぼ横ばいか、あるいは評価額が下落すれば、それに伴って固定資産税も下落する見通しである。

一方、本則課税となれば、評価額が高い立地の農地、まだ負担水準が低い地目「畑」や都市計画税については、当面税額が上昇を続け、負担が増加する見通しであるため、このことを踏まえたうえで、生産緑地の指定を促すことが大切である。

参考として、下図に示した将来推計は、平成28年時点で約7haの畑が実際に該当している決定価格(52,239円/㎡)と負担水準(0.251)を基に試算したものであり、税額はしばらく上昇を続け、将来23万円/10a程度と、平均畑よりも約10万円も高くなることが推計される。

図 28 固定資産税+都市計画税の将来推計(平均)

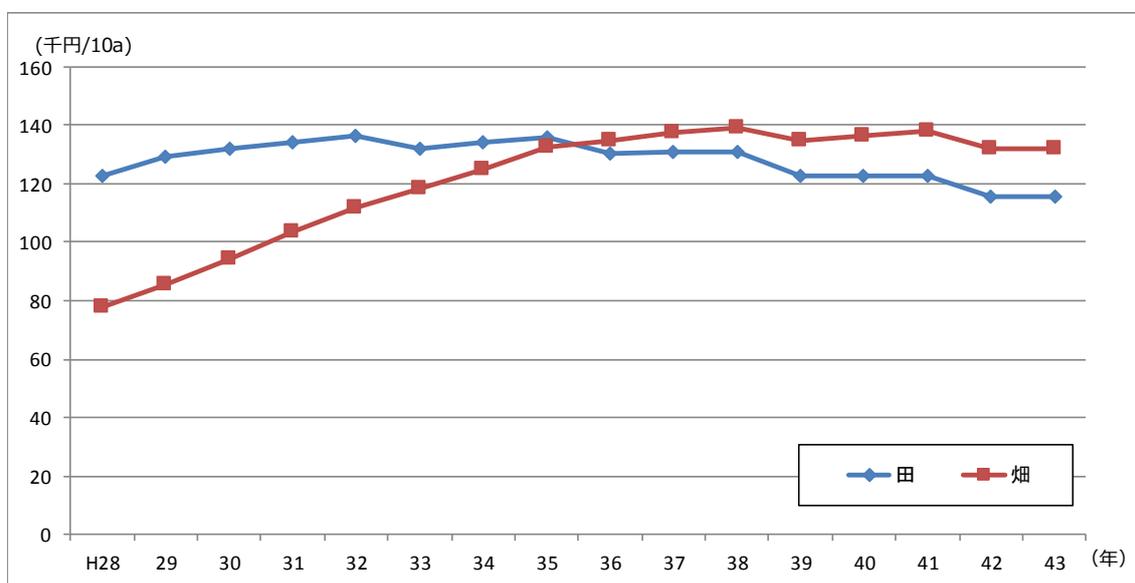
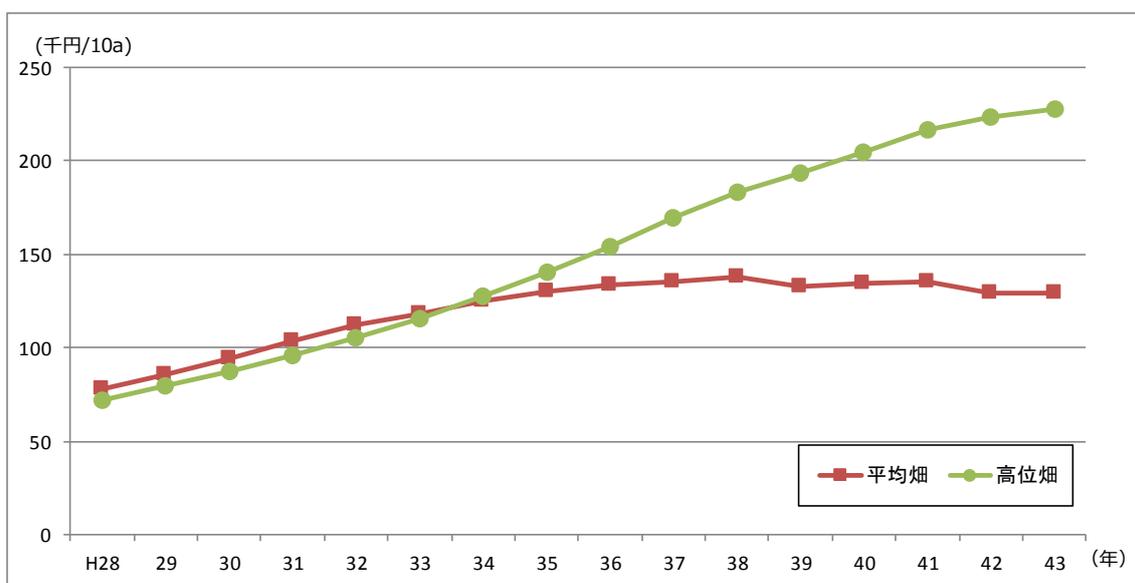


図 29 固定資産税+都市計画税の将来推計例(高位・畑)



(資料) 平成28年固定資産の概要調書を基に試算。

(3) 宅地需要が減退

宇都宮市の推計によると、宇都宮市の人口は2017年の52万人をピークに減少に転じ、2050年にはピークから約7万人減少すると見込まれている。さらに、立地適正化計画を策定し、ネットワーク型コンパクトシティの実現を図っていく中で、居住誘導区域外のエリアなど、郊外部での宅地需要は減退することが予想される。

農地を宅地化して、賃貸住宅の経営や、売却などによって、収入を得ることについて、今後は従来どおりとはいかないと見込まれることを、十分認識する必要がある、そのうえで、宅地化せずに、生産緑地を指定して、将来にわたって農地として利用し続ける選択を奨めることが重要と考えられる。

1) 賃貸住宅建設のリスク

賃貸住宅経営は、かつては都市農家にとって主要な土地活用方法であり、安定した収益をもたらしていた時代もあった。しかし、人口増加が鈍化している時代にあつては、供給過剰となりがちで、さらに平成27年1月以降を対象とする税制改正により、相続税の課税対象者が拡大されたことの影響を受けて、新規賃貸住宅が増加したために、過剰供給傾向はさらに強くなっている。

宇都宮市でも、賃貸住宅の空室率は20%を超えており（「HOME'S不動産投資一見える！賃貸経営」サイトでは、宇都宮市の賃貸用住宅の空室率は21.7%）、新たに賃貸住宅を建設することは、大きなリスクがある。

このことについては、すでに集合賃貸住宅を経営している農家が多いことから、農家ヒアリングにおいても新規建設意向はほとんど無かった。

あらためて、そのリスクについての主なポイントを以下整理しておく。

① 借金を負うリスク

賃貸受託の建設資金として、多くが新たな借金を負うこととなり、この金利負担を含め、事業計画に狂いが生じて赤字となったとしても、返済義務を負うこととなる。

② 建築から年数が経過するほど空室率が増加

賃貸住宅は新築物件に需要が集中し、建築当初は満室となり、収益性が高くても、年数が経過するほど空室率が増加し、採算ラインを割れば当然赤字となる。20年以上の長期間の事業収支として見た時に、赤字になってしまうリスクも少なくない。

③ 相続税の節税効果は少ない

よくある誤解として、「借金をすれば、その分を相続税から引くことができると、単純に思い込むケースがある。

借金、つまり負債額は相続税評価額から引かれるが、代わりに賃貸住宅という財産が増加する。相続税財産評価として、一定減額されるものの、相殺効果はそれほど大きくはない。

また、負債額は相続発生時点の評価のため、返済が進めば効果は薄れる。

さらに、固定資産税も、土地の評価は小規模宅地として減額されるが、それ以上に建築物の固定資産税の方が高く、建築当初は結果として固定資産税の負担は増すこととなる。

2) 土地売却も困難に

これまで実施した農家ヒアリングの結果では、上記の賃貸住宅を新たに建築しようとする意向はほとんど無かったものの、一方で、戸建住宅需要は継続して一定あることから、いざという時には、戸建分譲用地等として売却するしかない、と考える農家が多かった。

賃貸住宅建設よりはリスクも少ないが、今後宅地需要が減退すると見込まれる状況下では、戸建分譲用地の需要も減退し、少なくとも売却価格の下落や、買い手がなかなか見つからないなど、従来のようにはいかなくなることが予想される。

いつまでも、農地が相応の価格で売れる時代ではないことを認識したうえで、農地として残す方向で考え直すことを奨めることが大切である。

2. 静岡市における生産緑地制度導入の取組み

宇都宮市における生産緑地の指定推進を図るうえで、他都市での取組みを参考にするために、静岡市を対象に事例調査を行った。なお、他都市の事例調査について、一昨年は和歌山市、昨年は浜松市を対象に調査した。

静岡市は浜松市と同様に、政令指定都市への移行に伴って、三大都市圏特定市となったために、生産緑地制度を導入しており、浜松市よりも1年先行している。

静岡市と浜松市の大きな違いは、浜松市の市街化区域農地に対する生産緑地指定率が4.6%（平成27年）にとどまっていることに対し、静岡市は同指定率が42%、浜松市の10倍近くと非常に指定が進んでいることにある。しかも、市街化区域農地面積が約520haと、宇都宮市とほぼ同じくらいの面積であることから、今後の宇都宮市で生産緑地制度を導入する場合の指定推進にあたって、参考になると考えられる。

（1）静岡市の市街化区域農地の推移

昭和60年代から平成初頭にかけてのバブル経済期には、静岡市においても地価が高騰し、市街化区域内の農地の宅地化に対する需要が高まった。その後、静岡市は平成17年4月に政令指定都市へ移行し、同時に三大都市圏特定市となったことにより、市街化区域内の農地は、原則、宅地化するものとして、固定資産税が、これまでの農地に準じた課税から宅地並み課税で賦課されるようこととなった。

しかしながら、市街化区域における市街化の進行も相当に進み、良好な生活環境の確保のうえから、残存する農地の計画的な保全の需要が高まり、宅地化すべき農地と保全すべき農地の選別が進められた。そのうち、保全すべき農地については、生産緑地地区としての指定を受けることにより農地課税が適用された。

静岡市の生産緑地地区の面積は、平成17年の指定開始以降、24年までは純増で推移してきたが、平成25年は、興津第2土地区画整理事業予定地であった清水区谷津町の一部（約45ha）を逆線引き（市街化区域から市街化調整区域へ編入）した影響で初めて前年を下回り、それ以降、現在まで面積は約220haでほぼ横ばいとなっている。今後は主たる農業従事者の死亡等に伴い、生産緑地地区面積は減少傾向に転じる可能性もある。

（2）静岡市の生産緑地地区指定の特徴

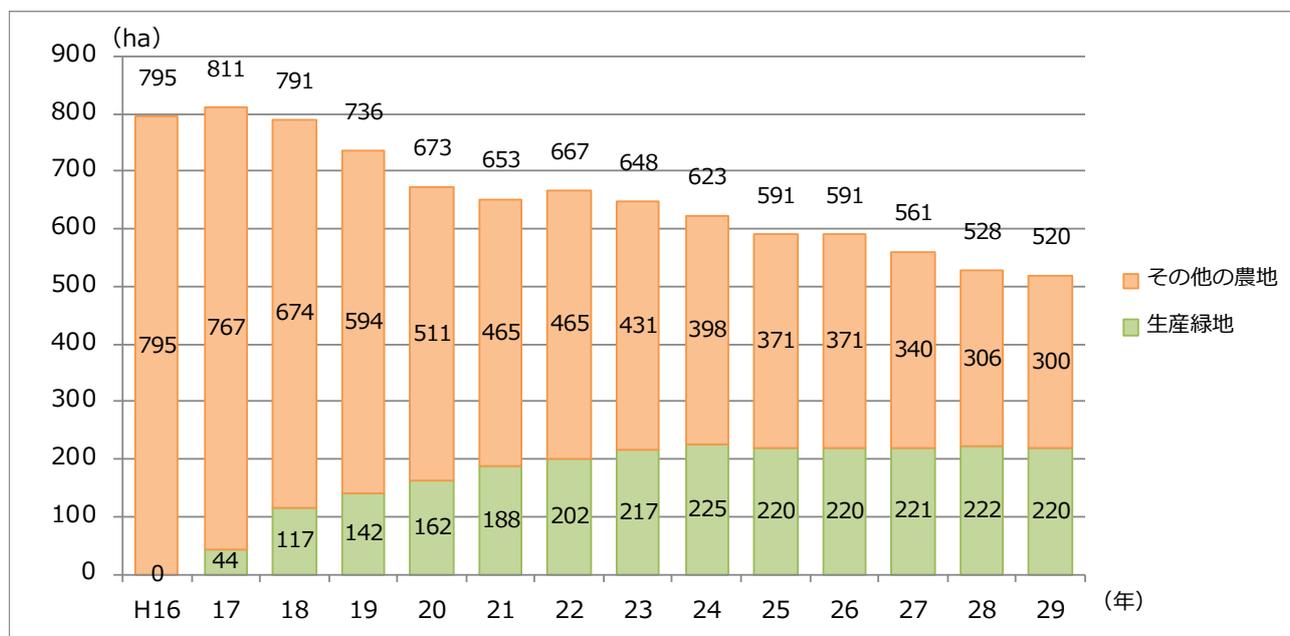
静岡市は、平成17年の政令指定都市移行に伴って、新たに三大都市圏特定市となったため、市街化区域内農地の固定資産税等は宅地並み課税となったが、市街化区域内の農家に対して事前の周知が十分でなかったこともあり、農家から多くの不満の声が上がった。このような背景もあり、静岡市の生産緑地地区の指定基準は法定要件となっており、特に指定を制限するような独自要件を加えてはいない。

なお、平成29年の生産緑地法改正に伴う指定要件について、特に下限面積のあり方については、立地適正化計画と併せて考える必要があり、要件緩和なども含めて、現在検討中としている。

また、生産緑地においては、市民農園の開設も望ましいという考えから、農地所有者向けの案内資料「生産緑地地区の指定について」において、主たる従事者の説明として「生産緑地地区の農業経営に欠くことのできない主要な働き手である者（市民農園の場合は、当該農園を運営又は管理する者）」と明記している。多くの都市での一般的な運用として、市民農園として農地を貸してしまうと、主たる従事者とは見なされず、買取り申し出ができないとしているケースが多い中で、静岡市では、このような方針としている。しかし、現在のところ、市民農園を開設している生産緑地は無いとのことであった。

静岡市において、生産緑地の指定率が高く、特に同県の政令指定都市である浜松市と大きな違いがあることについては、市役所担当課、あるいはJA静岡市からのヒアリングでは、特別に積極的な推進を行ったわけではないとの回答であった。しかし、農地の固定資産税が宅地並み課税となることがわかり、当時多数の農家が市役所に座り込みをして抗議をするなど、マスコミでも取り上げられ、多くの農家が関心を寄せ、その後の生産緑地の説明会にも、多くの農家が参加したことが、要因の1つとして考えられる。

図 30 静岡市生産緑地地区面積の推移



(資料) 静岡市緑地政策課資料を基に作成。

3. 相談対応・推進マニュアルの作成

生産緑地制度等に対する理解を深め、活用を推進することを目的として、農家の視点に立ったマニュアルを作成した。その構成は、都市農地の保全に係る背景から、生産緑地制度の概要、及び農家の視点に立ったQ&Aで構成した（下表）。マニュアルの内容は別冊参考資料のとおり。

このマニュアルを活用して、全城市街化区域である中丸地区において、平成30年1月23日、地区内農家を対象として勉強会を開催し、参加農家は10名であった。

農家が生産緑地指定を躊躇する要因として、30年が長すぎる、営農継続できなくなる不安等が挙げられ、これらに対して、税制上のメリットや買取り申し出の仕組みなどの説明により、理解を深めることができた。

勉強会の際には、アンケートでは「指定を望まない」と回答した農家が、指定に前向きになるなどの効果も確認できた。特に、相続税納税猶予制度を適用している農家においては、新たな都市農地の貸借制度によって、生産緑地に指定すれば、貸しても納税猶予が適用できることのメリットが大きいという反応であった。

今後、JA主催の市街化区域農家を対象とした勉強会や、JAによる相談事業等における制度の理解普及にあたって、マニュアルを活用することができる。

表 63 相談対応・推進マニュアルの構成

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">1. 都市農地の保全制度<ul style="list-style-type: none">(1) 宇都宮市の都市農地の現状(2) 都市農地（市街化区域農地）を対象とした保全制度(3) 生産緑地地区の指定に関する農家意向2. 生産緑地制度の概要<ul style="list-style-type: none">(1) 生産緑地地区の指定(2) 生産緑地にかかる行為制限(3) 生産緑地の税制(4) 買取り申し出(5) 生産緑地の新たな貸借制度3. 生産緑地制度に関するQ&A<ul style="list-style-type: none">(1) 生産緑地の指定(2) 税制上の扱い(3) 買取り申し出 |
|---|

IV. 調査のまとめ

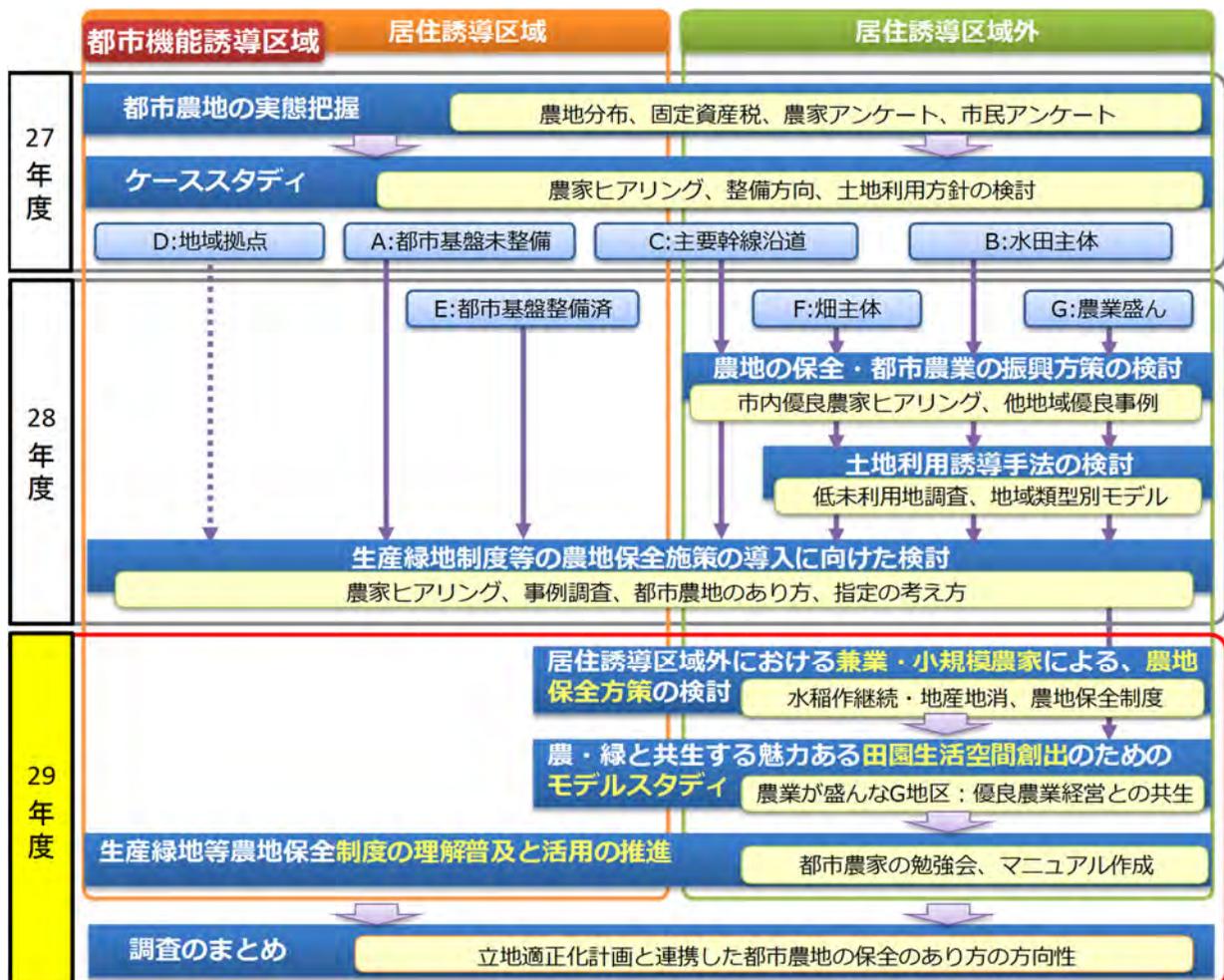
宇都宮市においては、人口減少・高齢化社会に対応した都市形成の理念である「ネットワーク型コンパクトシティ」の形成をめざしつつ、都市と緑・農が共生するまちづくりを実現するにあたって、居住誘導区域内外における体系的な施策の確立が検討課題となっており、そのために3か年をかけて調査を実施した（図 31）。

平成 27 年度においては、市街化区域内農地を対象とした土地利用や農家意向について調査を実施し、都市農地の実態を把握し、想定される居住誘導区域内外別にケーススタディを実施することで、都市農地のあり方について、その方向性を示した。

続いて平成 28 年度においては、居住誘導区域外に重点を置き、優良な都市農業経営を中心とした都市農業振興及び土地利用の誘導手法について調査・検討した。

さらに、今年度も居住誘導区域外に重点を置き、市街化区域において多数を占める兼業・小規模農家が営農継続し、農地を有効活用できる農業振興策及び、生産緑地以外の農地保全策について調査・検討した。加えて、都市農業が盛んな地区を対象として農・緑と共生する魅力ある田園生活空間創出のためのモデルスタディ、及び生産緑地等農地保全制度の理解普及のためのマニュアル作成等を行った。以上の3か年の調査結果を踏まえて、調査のまとめとして整理する。

図 31 3か年の調査フロー



1. 立地適正化計画と連携した都市農地のあり方

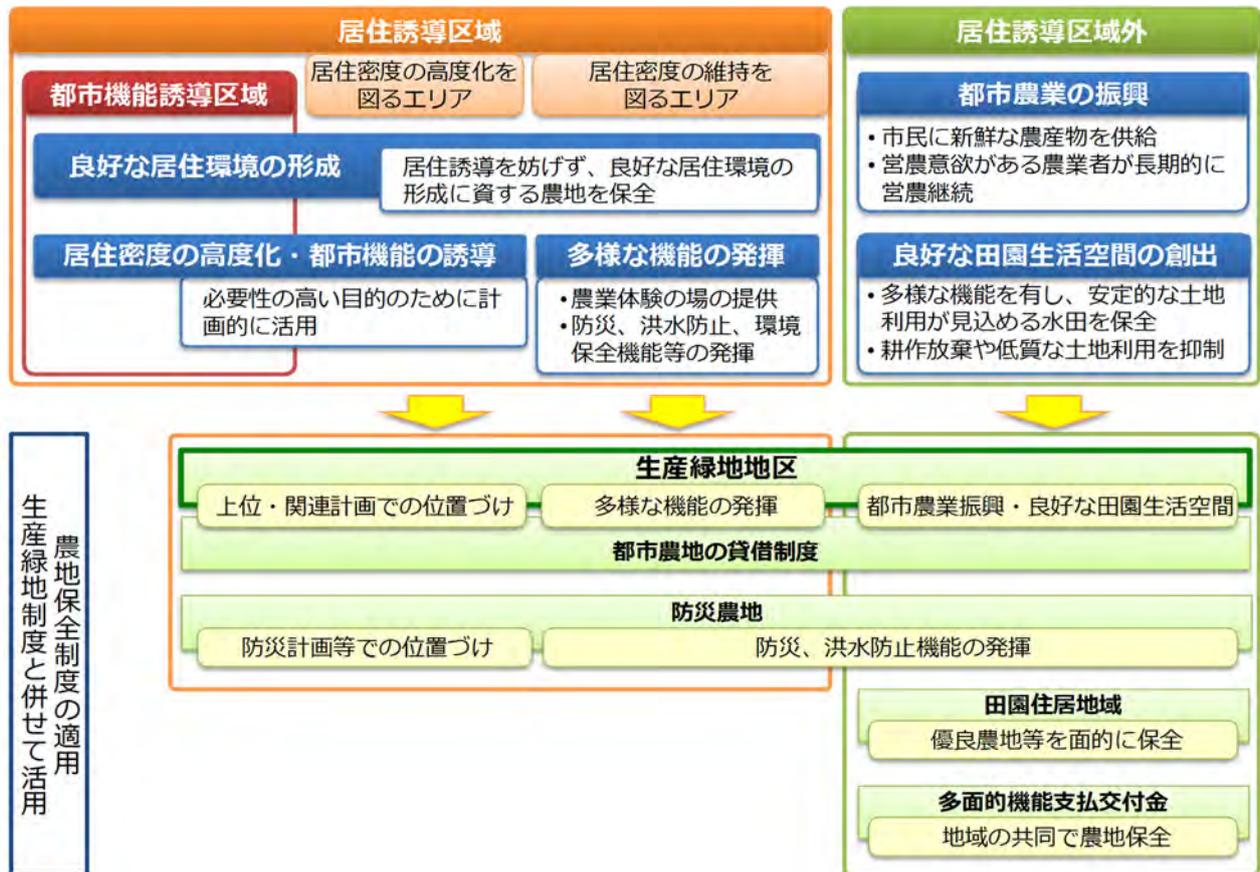
宇都宮市立地適正化計画（平成 29 年 3 月策定）における「居住地形成の方向性」を踏まえ、立地適正化計画と連携した都市農地のあり方を検討するうえでの区域設定について、都市機能誘導区域、居住誘導区域、居住誘導区域外（市街化区域）の 3 区分からさらに、居住誘導区域を「居住密度の高度化を図るエリア」及び「居住密度の維持を図るエリア」に区分して全部で 4 区分とし、これと連携した都市農地のあり方についてあらためて整理する。

今年度調査においては、主に対象を居住誘導区域外とし、多数を占める兼業・小規模農家も含めて営農継続及び農地保全が期待できる農地保全制度を検討した。その成果として、生産緑地制度を優先的に活用しつつ、併せて新たな都市農地の貸借の円滑化制度を活用した貸借により、担い手のいない農地の有効活用を図ることや、防災や洪水防止機能の発揮を目的とした「防災農地」の活用、優良農地等を面的に保全することを目的とした新たな用途地域「田園住居地域」の活用、さらには地域における共同での農地保全活動を支援する「多面的機能支払交付金」の活用といった方策について整理した。

このうち、田園住居地域や多面的機能支払交付金については、居住誘導区域外における一定のまとまりある優良農地での適用が有効と考えられる。

一方、生産緑地地区、都市農地の貸借及び防災農地については、居住誘導区域内外での活用を想定しつつ、特に居住誘導区域においては、その上位・関連計画での位置づけ等による必要性や、多面的機能の発揮を評価することで、これらの制度適用が有効と考えられる。

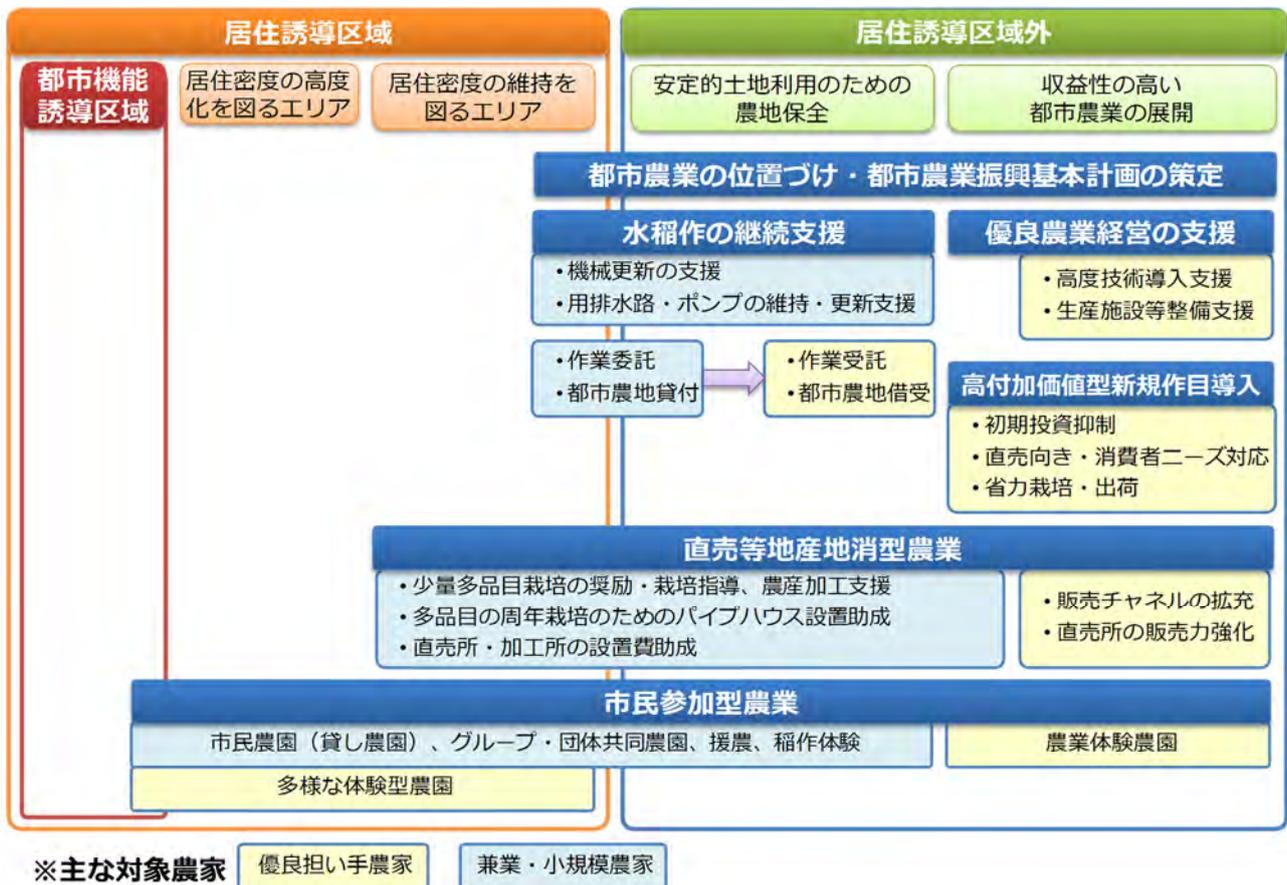
図 32 立地適正化計画と連携した農地保全制度



2. 立地適正化計画と連携した農家タイプ別都市農業振興方策

都市農業振興方策について、平成 27 年度調査においては主に優良な農業経営を対象とし、今年度調査においては主に兼業・小規模経営を対象として検討した。これら双方の農業経営に対して、立地適正化計画と連携し、主に対象とする農家タイプ別に、都市農業振興方策を整理する。

図 3.3 立地適正化計画及び農家タイプ別農業振興方策



宇都宮市の市街化区域における優良な農業経営の例として、果樹（梨）や施設園芸などがあり、これらの農業者は営農意欲も高く、さらに高度な生産技術や施設等の導入等も検討しており、そのための設備投資等への支援など、より収益性の高い都市農業への展開が望まれる。

また、水稻の大規模経営も複数あり、市街化調整区域の農地と併せて、今後の生産緑地指定や都市農地の貸借の円滑化制度を考慮し、市街化区域の農地についても、借り受けや作業受託による規模拡大が期待される。ただし、近くに市街化調整区域の大規模水田がある中で、あえて市街化区域農を受けるためのインセンティブの検討等が課題となる。

また、優良な農業経営を増やすためには、収益性を上げるための新規作目の導入や消費地に近い立地条件を活かした直売所を中心とする高付加価値化のための支援が必要と考えられる。

一方、主に兼業・小規模農家を対象とする方策については、水稻作の継続、直売等産地消型農業、市民参加型農園としての活用方策を中心に検討した。

水稻作は、機械や用排水路・ポンプの維持・更新を支援することや、作業委託や貸付けを促進することで、営農継続を図る。

直売等の産地消型農業については、市内にはすでに多くの直売所があることから、少量多品目栽培の奨励や栽培指導、周年栽培や農産加工の支援など、直売所向けの生産支援を中心に行うことで、直売所への出荷拡大を図る。

市民参加型農業については、主に居住密度の高いエリアでの市民農園や多様な体験型農園の開設や、団体利用による農園や市民による援農などによって、安定的かつ有効活用を図ることなどが考えられる。

3. 都市農地の保全に対する農家及び住民理解の促進

現状では農家の生産緑地制度に対する理解が不十分であるとの認識から、今後、生産緑地制度等の農地保全施策を導入した際に、その活用を推進するための取り組みを行った。

まず、保全制度の活用を躊躇する主な理由である将来的に営農継続できなくなることへの不安が大きいことへの対応策を検討した。生産緑地制度等に対する理解を深め、活用を推進することを目的とするマニュアルを作成し、都市農家を対象とした勉強会を開催した。

一方、都市農業の継続のためには、農業者ばかりでなく、住民の農業への理解も重要であり、直売所等での産地消の拡大や多様な農業体験等を通して、農業者と住民との交流を深めていくことが有効と考えられる。

また、JAの役割としても、JAアグリスクールによる地域住民との交流、学校給食への食材提供、地元小売業者等と連携したマーケットインによる産地消の推進等に取り組んでおり、都市農業者の所得増大に向けて、都市農地の活用への取り組み強化を図る。

■主な参考文献

- 「宇都宮市立地適正化計画」宇都宮市、平成 29 年 3 月。
- 「第 2 次宇都宮市食料・農業・農村基本計画～「農業王国うつのみや」の実現に向けて」宇都宮市、平成 26 年 3 月。
- 「第 2 次宇都宮市地産地消推進計画」宇都宮市、平成 26 年 3 月。
- 「歴史散歩—中丸地区の旧跡を訪ねて—」天谷保一。
- 「静岡市都市農業振興基本計画」（案）平成 29 年 10 月。

■調査概要

調査名	ネットワーク型コンパクトシティ形成における魅力ある田園生活空間の創出に資する安定的な農地活用に関する実証調査
団体名	宇都宮市都市農地のあり方検討協議会
背景・目的	<p>■地域の概要</p> <p>宇都宮市は栃木県の県庁所在地であり、人口は520,407人(平成30年1月現在)で、都市空間の形成の理念として、ネットワーク型コンパクトシティの形成を掲げ、立地適正化計画の居住誘導区域を平成30年度中に決定予定。</p> <p>市街化区域面積:9,341ha、農地面積:522ha、市街化区域のうち農地面積は約5.6%であり、固定資産税の負担が増加してきたことなどから、市街化区域農地の減少が加速している。</p> <p>■背景・目的</p> <p>宇都宮市がコンパクトシティの形成を進める中で、都市と緑・農が共生するまちづくりをめざし、生産緑地制度の導入を検討している。昨年までの農家意向調査結果からは、生産緑地だけでは限定的な農地保全にとどまる可能性が高く、多数を占める兼業・小規模農家の方策も必要となっている。</p> <p>そこで本調査では、兼業・小規模農家による農地保全方策の検討、農・緑と共生する魅力ある田園生活空間創出のためのモデルスタディ、及び生産緑地等農地保全制度の理解普及と活用の推進について、コンパクトシティの形成と連携した都市農地のあり方についての方向性を示すことを目的とする。</p>
調査内容	<p>(1) 居住誘導区域外における兼業・小規模農家による農地保全活用方策の検討</p> <p>居住誘導区域外となるエリアにおいて、長期的にも安定的な土地利用を継続し、魅力的な田園生活空間を創出するために、できるだけ面的な農地保全及び有効活用を図ることを目的に、少数の優良農家のみならず、多数を占める兼業・小規模農家が営農を継続し、農地を有効活用することのできる方策を検討した。</p> <p>水稲作の継続、少量多品目栽培等の直売型農業、市民参加型農園としての活用方策を中心に検討した。統計データ等分析、農家ヒアリング、市民アンケートによる市民活用ニーズを踏まえ、また、これらの農地活用を図るために、兼業・小規模農家が活用しやすい生産緑地制度以外の農地保全方策を、静岡市の取り組み事例等を参考にしつつ検討した。</p> <p>(2) 農・緑と共生する魅力ある田園生活空間の創出のためのモデルスタディ</p> <p>居住誘導区域外となるエリアについては、農地や緑地を計画的に保全し、有効に活用した豊かな環境の中での田園居住などのゆとりのある生活空間などのモデル具体的に示すために、モデルスタディを行った。東京都の「農の風景育成地区制度」及び新たに創設された国交省の「緑と農の風景づくり事業」を参考とし、東京都の「練馬区高松一・二・三丁目」の事例調査も行った。</p> <p>検討するモデルのタイプとして、1つは優良なモデル農家等による都市農業が盛んなG地区を対象として、住宅地と共生する都市農業振興を図るタイプとして、農業振興・土地利用等の計画を作成した。</p> <p>(3) 生産緑地等農地保全制度の理解普及と活用の推進</p> <p>現状では農家の生産緑地制度に対する理解が不十分であるとの認識から、今後、生産緑地制度等の農地保全施策を導入した際に、その活用を推進するための取り組みを行った。</p> <p>まず、保全制度活用を躊躇する主な理由である将来的に営農継続できなくなることへの不安が大きいことへの対応策を検討し、農家を対象とした勉強会での検証や、他都市の取り組みとして静岡市事例調査も行った。</p> <p>生産緑地制度等に対する理解を深め、活用を推進することを目的とするマニュアルを作成した。</p>

調査結果	<p>(1) 居住誘導区域外における兼業・小規模農家による農地保全活用方策の検討</p> <p>居住誘導区域外となるエリアにおいて、少数の優良農家のみならず、多数を占める兼業・小規模農家が営農を継続し、農地を有効活用することのできる方策として、主に少量多品目栽培等の直売型農業、市民参加型農園としての活用方策を中心に検討した。</p> <p>水稲作については、機械作業によって兼業でも継続しやすいことから、生産緑地の指定を奨めつつ、継続の障害となる機械の更新、用水路やポンプの維持等を支援し、水田所有者が継続できなくなった場合には、作業受委託や貸借を推進することで、農地の保全と活用を図ることが有効と考えられる。</p> <p>市内にはすでに複数の中小規模農産物直売所があるものの、現状は市街化区域農家による出荷は少ない。直売所で売れる品目の推奨や、栽培指導、農産加工の推奨、パイプハウス・直売所・加工所等の設置費用の支援などが考えられ、市街化区域でも活用しやすいよう支援事業の見直しも必要と考えられる。</p> <p>市民参加型農園については、多様な参加形態それぞれ市民ニーズも一定あり、体験型農園や市民農園をはじめとして、多様な担い手（市民グループ・団体、援農ボランティア、家庭菜園＋農産物販売）による農地活用を検討・推進することが考えられる。</p> <p>(2) 農・緑と共生する魅力ある田園生活空間の創出のためのモデルスタディ</p> <p>居住誘導区域外におけるモデルスタディ地区のG地区は、全域が市街化区域で、大規模稲作経営や、施設ユリ、梨など優良な農業経営が多く、まとまった水田や梨園は良好な田園景観を形成している。また、広大な敷地に樹林地や健康づくり施設のある「とちぎ健康の森」や寺社林や公園なども、田園空間を形成する重要な地域資源となっている。</p> <p>地区内を貫く道路沿いには、地区内の湧水地を水源とする用水路と水田が連続し、地域にとって重要な環境構成要素となっており、これらの面的な保全が望ましいと考えられる。</p> <p>農地については、今後地産地消や農業体験、さらには直売所や農家レストラン等、都市農業の利点を活かし、市民がより身近に農とふれあえる場と機会を増やしていく方向が考えられる。</p> <p>これらの農とのふれあいの場と、自然・景観等の地域資源をネットワーク化していくことや、農的地域資源の活用においては、東京都「農の風景育成地区制度」の事例調査も踏まえ、保全活用すべき農と緑の対象を明確化することと、農とのふれあう拠点づくりが考えられる。</p> <p>(3) 生産緑地等農地保全制度の理解普及と活用の推進</p> <p>生産緑地制度等に対する理解を深め、活用を推進することを目的として、農家の視点に立ったマニュアルを作成し、市街化区域農家を対象として勉強会を開催した。</p> <p>農家が生産緑地指定を躊躇する要因として、30年が長すぎる、営農継続できなくなる不安、後継者に対する不安、行為制限に対する不安等が挙げられ、これらに対して、税制上のメリットや買取り申し出の仕組みなどの説明により、理解を深めることができた。勉強会の際には、アンケートでは「指定を望まない」と回答した農家が、指定に前向きになるなどの効果も確認できた。</p> <p>今後、JA主催の市街化区域農家を対象とした勉強会や、JAによる相談事業等における制度の理解普及にあたって、マニュアルを活用することができる。</p>	
	今後の取組	<p>本調査結果を踏まえ、今年度、立地適正化計画の居住誘導区域の設定や都市計画マスタープランの改定に当たり、都市農地のあり方についても方向性を示す。これを踏まえて、田園住居地域等の用途地域の見直しや生産緑地制度の導入、緑の基本計画の改定について検討を進める。</p> <p>また、市とJAうつのみやが連携しながら、農地所有者に対して生産緑地制度等の周知を図るため、勉強会の開催や相談体制の構築を行い、調査対象地区における農地保全施策の有効性を検証するなどの取組みを進める。</p>

問6. 今後、次のような農業体験や“農”に関わる活動をしてみたいと思いますか。すでに体験したことがあるものも含めてお答え下さい。（あてはまるもの全てに○）

- | |
|--|
| 1. 自宅の庭など家庭菜園での野菜栽培 |
| 2. 設備等の整った市民農園など、畑を借りて自由に作付できる野菜栽培 |
| 3. 農業体験農園(※)などで、農家に教わりながら野菜の栽培や収穫などの一連の農作業 |
| 4. 畑で野菜や果実の収穫体験 |
| 5. 田んぼで田植えや稲刈りなどの稲作体験 |
| 6. グループ（地域住民、職場の仲間、市民グループ、友人など）で共同の農作業 |
| 7. 農家の農作業の手伝い（援農ボランティアなど） |
| 8. 自分で栽培した農産物の販売 |
| 9. その他の農業体験等の活動（ <input type="text"/> ） |
| 10. 農業体験等の活動に興味が無い |

※「農業体験農園」とは、農家などプロから栽培指導を受けながら、野菜等の栽培や収穫などの一連の農作業ができる農園です。必要な設備や農具、種苗は農園が用意し、栽培する野菜等の品目は、農園が提示します（原則として自由な作付はできません）。

【問6. で「2.市民農園」や「3.農業体験農園」と回答した方にお伺いします】

問7. 自宅から農園までの所要時間は、どのくらいまでなら利用しますか。（あてはまる所要時間のうち、最も長いもの1つに○）

- | | | |
|------------|-----------|-----------------------------------|
| 1. 5分以内 | 2. 5～10分 | 3. 10～15分 |
| 4. 15分～20分 | 5. 20～30分 | 6. 30分以上（ <input type="text"/> 分） |

問8. 農園には主にどのような手段で通うことになると思いますか。農園には必要な農具等が備えてあり、手ぶらで行くことも出来るものとして、お答え下さい。（1つに○）

- | | | |
|---------|----------|--------------------------------|
| 1. 徒歩 | 2. 自転車 | 3. 原付・バイク |
| 4. 自家用車 | 5. 電車・バス | 6. その他（ <input type="text"/> ） |

問9. 農園には、どのくらいの頻度で通うことができますか。（1つに○）

- | | | |
|-----------|-----------|-----------|
| 1. 週に3回以上 | 2. 週に2回程度 | 3. 週に1回程度 |
| 4. 月に2回程度 | 5. 月に1回以下 | |

問10. 農園では、どのくらいの区画面積を利用したいですか。（1つに○）

- | | | |
|-----------|-----------------------------------|----------|
| 1. 15㎡程度 | 2. 30㎡程度 | 3. 50㎡程度 |
| 4. 100㎡程度 | 5. その他（ <input type="text"/> ㎡程度） | |

【最後に、あなたご自身のことについてお伺いします】

性別	1. 男	2. 女		
あなたの年齢 (1つに○)	1. 20歳未満	2. 20歳代	3. 30歳代	4. 40歳代
	5. 50歳代	6. 60歳代	7. 70歳代	8. 80歳以上
同居家族の年齢 (全てに○)	1. 10歳未満	2. 10歳代	3. 20～30歳代	
	4. 40～50歳代	5. 60～70歳代	6. 80歳以上	

質問は以上です。ご協力ありがとうございました。

中丸地区まちづくりに関する住民アンケート調査票

回答の御協力をお願い

少子・高齢化の進展，人口減少時代を迎え，今後，空き家・空き地の発生など様々な問題が想定される中，引き続き市街化区域において豊かな自然環境を保つためには，都市農業振興などにより地域の活性化を図るなど，住みよい地域社会づくりを進めていくことが必要です。

中丸地区は，きれいで豊富な水量の湧水地や小川があり，また，広大で緑豊かな「とちぎ健康の森」や農地が多く残るなど，市街化区域の中でも自然環境豊かな生活空間となっています。

そこで，当協議会において，住みよい地域社会づくりに向けた検討を進めるに当たり，モデル的に中丸地区の住民の皆様にアンケート調査を行うものです。

何卒，率直な御回答をお寄せいただきますよう，よろしくお願いいたします。

平成29年9月

宇都宮市都市農地のあり方検討協議会

※本調査の実施は，国土交通省の委託を受けて，JAうつのみやと宇都宮市で構成する『宇都宮市都市農地のあり方検討協議会』が行っております。

※匿名での調査であり，また，得られた結果は統計的に処理されますので，個人名が出ることはありません。

(注)

- 1) 本アンケート調査の御回答は，世帯主又は世帯の経済的責任者の方にお願いいたします。
- 2) 本調査は，国土交通省の委託を受けて実施する「平成29年度 ネットワーク型コンパクトシティ形成における魅力ある田園生活空間の創出に資する安定的な農地活用に関する実証調査」の下，当協議会の構成員であるJAうつのみやが窓口となっております。

(窓口担当者：JAうつのみや経済部資産管理課 吉澤 TEL. 600-6556)

- 3) 本アンケート調査結果の集計・分析は，当協議会にて行います。

I. お答えいただく方について

【あなたご自身のことについてお伺いします】

性別	1. 男	2. 女		
職業	1. 会社員	2. 商店・自営業	3. 農業	4. パート
	5. 主婦	6. 学生	7. 無職	8. その他
年齢	1. 20歳未満	2. 20歳代	3. 30歳代	4. 40歳代
	5. 50歳代	6. 60歳代	7. 70歳代	8. 80歳以上
家族構成	1. 単身 2. 夫婦のみ 3. 二世世代家族(親と子供) 4. 三世世代以上同居の家族			
居住年数	1. 3年未満 2. 3～10年未満 3. 10年～30年未満 4. 30年以上			

II. 地区の生活・居住環境について

問1. 中丸地区で生活する上で、困っている点は何ですか。

(あてはまるもの全てに○印)

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 公共交通機関が不便2. 生活道路が狭い3. 近くに公園など子供が遊ぶ場所が少ない4. 近くに商店や飲食店など買い物できる場所がない5. 地域でのコミュニケーション(近所付き合い)がなく、寂しい思いを感じたことがある6. 空き家や空き地が目立ってきて景観等生活環境が悪化してきている7. 地域づくりに参画する機会が無い8. 困っている点はない9. その他 () |
|---|

Ⅲ. 中丸地区のまちづくりについて

問2. 中丸地区について、今後、あなたが望むまちづくりは何ですか
(あてはまるもの3つまでに○印)

1. 高齢者が住みやすいまちづくり
2. 子育てしやすいまちづくり
3. 地震や大雨、がけ崩れなどの災害に強いまちづくり
4. 公園などが整備された健康増進に配慮したまちづくり
5. 景観的に優れたまちづくり
6. 自然豊かなまちづくり
7. 農産物直売や農業体験など、身近に農と触れあえるまちづくり
8. 生活道路等道路整備
9. その他 ()

【以降は、各分野別でのまちづくりについての質問です】

問3. 【自然・環境分野①】中丸地区の自然・環境を守るために何が必要ですか
(あてはまるもの全てに○印)

1. とちぎ健康の森や神社などの森において、野鳥を始め野生動物を保護・育成
2. 湧水地点や水路の保全・管理
3. とちぎ健康の森や周辺農地をネットワーク化(自然遊歩道の整備など)を行い、自然に親しむ機会の増進
4. 農地や農家の屋敷林など農的景観の環境を保全
5. わからない
6. その他 ()

問4. 【自然・環境分野②】中丸地区で自然・環境が破壊されていると思われる出来事にどのようなものがありますか
(あてはまるもの全てに○印)

1. 開発、宅地化等による農地(田畑)の減少
2. 森などの緑地空間が整備・管理されていない、又は減少している
3. 河川が以前より汚れてきている
4. 景観が悪化している
5. 産業廃棄物やゴミの不法投棄がある
6. 空き地・空き家が多くなってきた
7. 特にない
8. その他 ()

問5. 【農業・農村分野①】米・野菜や果物などの生鮮食料品について、地元産であることが目玉となっている農産物直売所に、月平均どれくらい買い物に行きますか

(あてはまるものに○印)

1. ほとんど行かない
2. 月に1～2回程度
3. 週に1回(月に4回)程度
4. 週に2～3日回(月に10～20日程度)程度
5. ほぼ毎日

問6. 【農業・農村分野②】中丸地区において、農地があることについての評価はどのようなものですか。

(あてはまるもの3つまでに○印)

1. 新鮮な農産物供給の役割を果たしている
2. 火災時における延焼の防止など災害時の防災空間として役立っている
3. 緑地空間として地域住民の生活に「やすらぎ」や「潤い」をもたらし、良好な景観形成に役立っている
4. 雨水の保水や都市の緑、地下水の涵養等国土・環境の保全に役立っている
5. 身近に存在する都市農業を通じて地元住民の農業への理解を深めることに役立っている
6. 上記1.～5.のような役割や農地があることによるメリットはない
7. わからない
8. その他 ()

問7.【農業・農村分野③】中丸地区には、市民農園や体験農園はありませんが、もし設置された場合は利用したいと思いますか。

(あてはまるもの全てに○印)

- | |
|---|
| 1. 市民農園（貸し農園）を借りて、自由に野菜を栽培したい |
| 2. 農業体験農園 ^(注) で、農家に教わりながら野菜の栽培や収穫などの一連の農作業をしたい |
| 3. 野菜や果実の収穫体験をしたい |
| 4. 田んぼで田植えや稲刈りなどの稲作体験をしたい |
| 5. 既に自宅の庭などで家庭菜園をしているので、利用したいと思わない |
| 6. 農業体験に関心がないので利用したいと思わない |
| 7. わからない |
| 8. その他 () |

(注)農業体験農園とは、市民農園のように農地を貸し利用者が自由に作付けする施設ではなく、園主(農家)が作付け計画を作成し、農家の指導の下、利用者が作物の栽培を行う施設です。

IV. 自慢できる中丸地区の地域資源について

問8. 中丸地区について、水辺空間や歴史文化遺産（場所）、そして農産物（産物）など自慢出来るものに、どのようなものがありますか。

(場所及び産物それぞれあてはまるもの3つまでに○印)

【場所】

とちぎ健康の森	
梨の果樹園	
水田・畑地	
高尾山神社	
大杉神社	
湯殿山神社	
駒生川	
その他の小川や水路	
特にない	
その他 ()	

【産物】

梨	
ユリ	
お米	
新鮮な野菜	
知らない	
特にない	
その他 ()	

都市農地の保全制度と税制等について ～生産緑地制度を中心に～

2018年3月

宇都宮市都市農地のあり方検討協議会

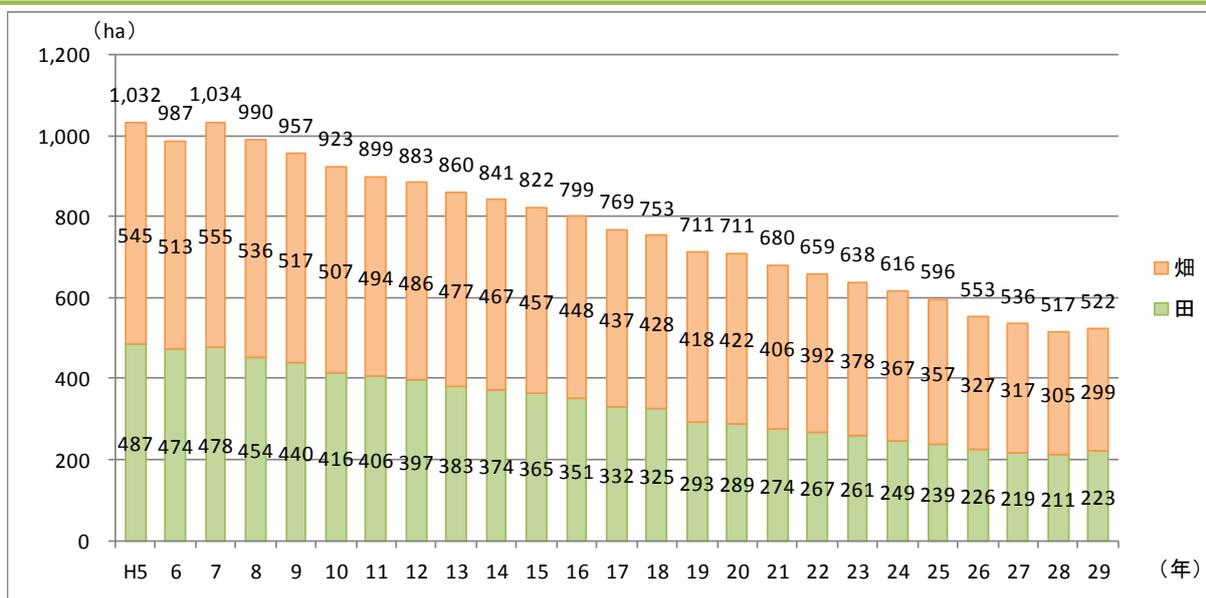
1. 都市農地の保全制度

(1) 宇都宮市の都市農地の現状

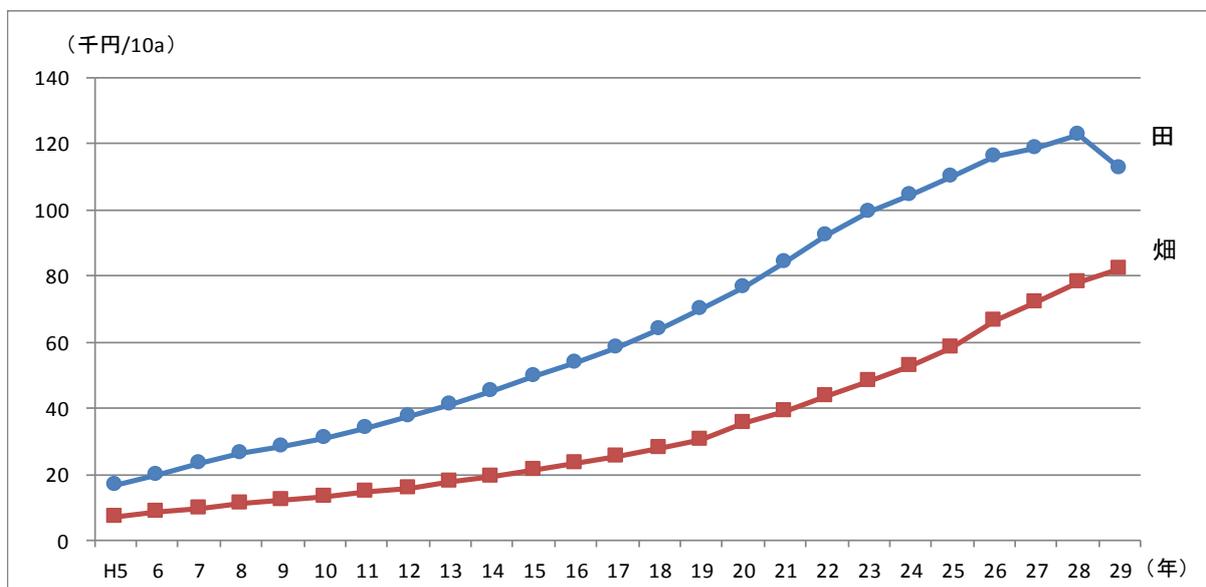
- 宇都宮市の市街化区域農地面積は522ha（平成29年1月）平成5年に比べて**ほぼ半減**と、大幅に減少しました。
- 市街化区域農地の固定資産税と都市計画税の合計額は年々上昇を続け、田は11.2万円/10aと**10万円を超え**、畑も8.2万円/10a（平成29年）と高額で、農家に大きな負担となっている。

（注）平成29年は、上河内地区が市街化区域に編入されたことにより、農地面積が増加し、水田の平均固定資産税が下落している。

市街化区域農地面積の推移



市街化区域農地の固定資産税等の平均額の推移



1. 都市農地の保全制度

(2) 都市農地(市街化区域農地)を対象とした保全制度

- 宇都宮市では、将来の人口減少や少子・超高齢化社会に対応した持続的に発展できる都市の姿として「ネットワーク型コンパクトシティ」の実現をめざしています。
- 立地適正化計画の居住誘導区域に居住誘導を図る一方で、居住誘導区域外となるエリアなどでは、今後宅地需要が大きく減少すると見込まれることなどから、安定的土地利用を図るための農地保全と、都市農業の振興が重要な課題となっています。
- 市街化区域農地の保全制度としては、「生産緑地制度」があり、宇都宮市でこの制度を導入すれば、農地所有者の申し出により農地を保全することができます。
- 新たな用途地域として、農地の開発規制のかかる「田園住居地域」が創設されましたが、農地所有者の営農継続の意向や合意形成が課題となります。
- 農地所有者が耕作できない農地について、都市農地の貸借を円滑化する仕組みが創設される見込ですが、生産緑地のみが対象となります。
- 以上のことから、宇都宮市では生産緑地地区制度の導入を優先的に検討しています。

保全すべき市街化区域内農地

農地所有者の申し出により一団の農地を個別に保全

一定のエリアに計画的に設定することで、優良農地等を面的に保全

農地所有者が耕作継続困難
↓
農地所有者以外の者が耕作

【生産緑地地区】

【用途地域】 田園住居地域

【貸借】 都市農地の貸借制度

制度概要

- 固定資産税：農地課税
- 30年間の行為制限
- 主たる従事者の死亡等で買取り申し出可能（→行為制限解除）

- 固定資産税：300m²超は1/2評価減
- 農地は300m²以上の開発原則不可
- 生産緑地指定を望まない農地も含め、長期間規制

- 認定事業計画による貸付
- 市民農園として貸付
- 賃貸期間終了後必ず返還
- 相続税納税猶予適用可
- 生産緑地のみが対象

課題

- 一部の点的な保全
- 意向調査では指定率は低い見込（数%～10%）

- 生産緑地以外の農地の合意形成や耕作継続が困難
- 相続税納税資金等まとまった農地売却が困難

- 貸し手となる農家も生産緑地を指定する必要
- 借り手の確保が困難

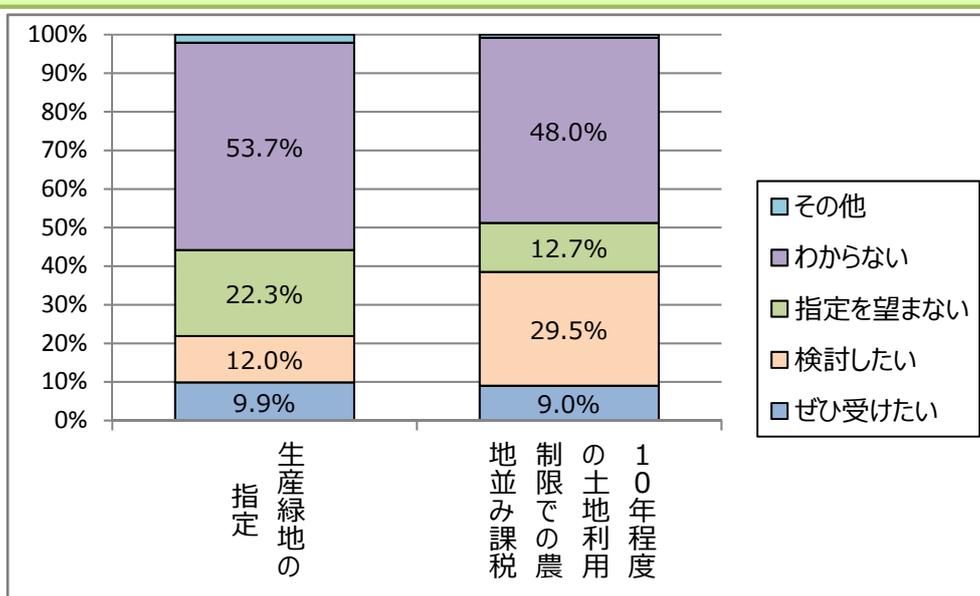
生産緑地地区とその他の制度を併せて活用することで効果を発揮
まず、生産緑地の導入と指定拡大が必要

1. 都市農地の保全制度

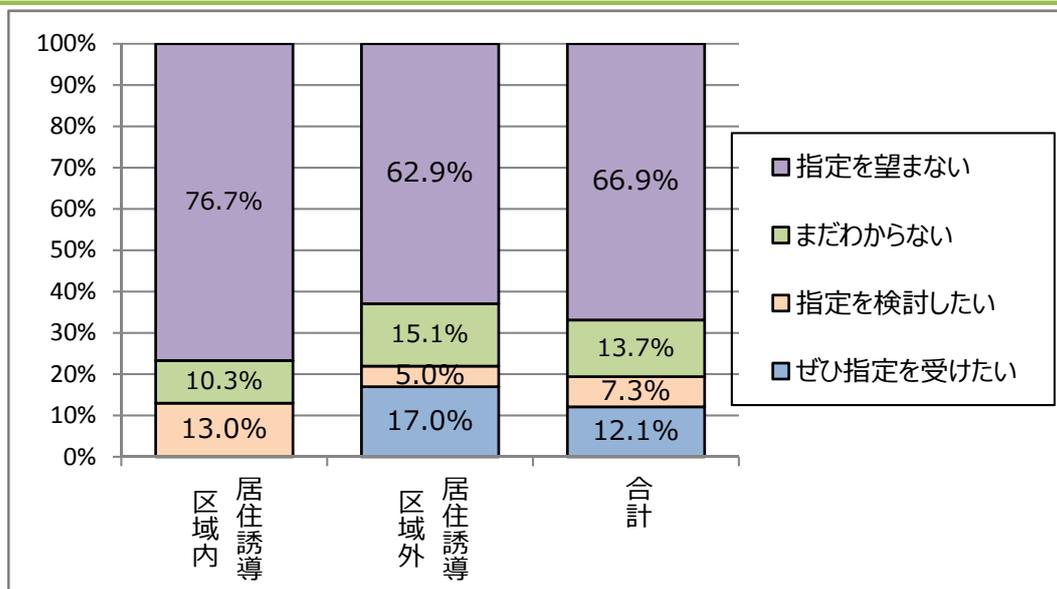
(3) 生産緑地の指定に関する農家意向

- 2015年度に実施した、市街化区域内農地の所有者を対象としたアンケート調査結果では、生産緑地地区を「指定したい」と「検討したい」合わせて**2割強**
- 2016年度に実施した、農家ヒアリング調査結果では、
 - 居住誘導区域想定エリア内：「指定を検討したい」が**13.0%**
 - 居住誘導区域想定エリア外：「ぜひ指定を受けたい」と「指定を検討したい」合わせて**22.0%**

農家アンケート調査（2015年度）：生産緑地地区等の指定意向



農家ヒアリング調査（2016年度）
立地適正化計画想定区域別生産緑地地区の指定意向（面積ベース）



2. 生産緑地地区制度の概要

(1) 生産緑地地区の指定

- 生産緑地地区に指定できる土地は、原則**市街化区域内の500m²以上の農地等**と法令で規定されており、これに加えて、市が条例で要件を緩和することや、逆に要件を厳しくすることも可能です（宇都宮市は未定）。
- 農地等所有者が自らの意思で、市に対して**指定希望を申し出る**。これを受けて、要件を満たすか審査のうえ原案を作成し、都市計画審議会を経て都市計画決定されます。

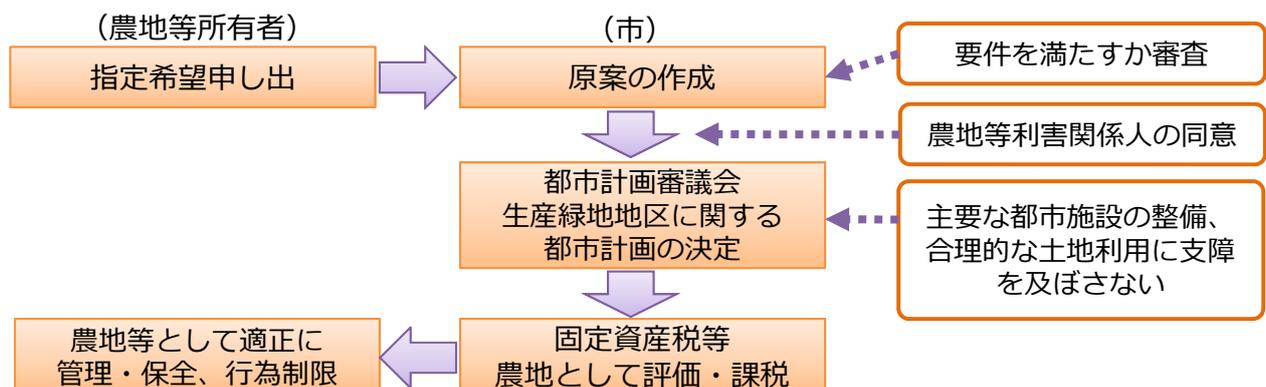
生産緑地地区の法定要件

- **市街化内にある農地等で、次の条件に該当する一団の農地**
 - 公害または災害の防止、農林漁業と調和した都市環境の保全等良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等の用に供する土地として適している
 - 500m²以上の規模
 - 農林漁業の継続が可能な条件を備えている
- **「農地等」とは**
 - 現に農業の用に供されている農地もしくは採草放牧地、現に林業の用に供されている森林又は現に漁業の用に供されている湖沼
 - これらに隣接、かつ一体となった農道や水路を含む
- **一団の農地とは**
 - これまでは、農地が道路や水路等で分断されている場合、その幅員は6m以下などとして運用されてきた。
 - 2017年の運用改正で、同一又は隣接する街区内に複数の農地がある場合、一団の農地等とみなして、生産緑地を指定することが可能になった。ただし、個々の農地は100m²以上。

生産緑地の指定要件の緩和や強化（市が条例で定めれば可能）

- 面積要件を500m²→300m²に引き下げ（2017年法改正で可能に）
- 地方圏では面積要件を引き上げる例も（和歌山市、長野市などは1,000m²以上）
- その他の要件を独自に定めることも可能（指定しないエリアを定めるなど）

生産緑地地区指定の流れ



2. 生産緑地地区制度の概要

(2) 生産緑地にかかる行為制限

- 生産緑地地区に指定されると、固定資産税が農地並みに軽減される一方で、農地としての**適正な管理と保全**が義務づけられ、建築物の建築や宅地の造成等、農地以外の利用などの行為が制限されます（「**行為制限**」）。

農地としての適正な管理・保全義務とは

- 「生産緑地地区」と書かれた標識を必ず設置する
- 農業のために耕作、あるいは肥培管理をしなければならない
- 容易に生産活動を再開できる状態であれば、**休耕したり、保全管理（管理耕作）**することも認められる。
- 市（生産緑地担当課又は農業委員会）が、定期的に生産緑地をパトロールし、適正な管理・保全が行われていない場合は、助言や指導が行われる

行為制限：市長の許可が必要（原則禁止）

- 建築物その他の工作物の新築、改築又は増築
- 宅地の造成、土石の採取その他の土地の形質の変更
- 水面の埋め立て又は干拓

許可不要なもの

- 公共施設の設置もしくは管理に係る行為
- 非常災害のための必要な応急措置として行う行為
- 下記のうち、①と②に該当するもので、床面積又は築造面積が90m²以下のもの

市長の許可を受けて設置可能なもの（行為制限の例外として**原則許可**）

- ① 農産物の生産又は集荷の用に供する施設（ビニールハウス、温室、育苗施設、集出荷施設等）
 - ② 農業の生産資材の貯蔵又は保管の用に供する施設（種苗貯蔵施設、農具庫等）
 - ③ 農産物の処理又は貯蔵に必要な共同施設（撰果場、ライスセンター等）
 - ④ 農業に従事する者の休憩施設（農作業の準備、休養に必要な東屋、休憩所等）
 - ⑤ 市民農園のために必要な一定の施設（管理事務所、管理用具置場、駐車場等）
- －以下、2017年法改正で追加－
- ⑥ 当該生産緑地及び周辺地区内で生産された農作物等を主たる原材料とする製造・加工施設
 - ⑦ ⑥の農作物等又は⑥で製造・加工されたものを販売する施設（**農産物直売所**）
 - ⑧ ⑥の農作物等を主たる材料とするレストラン（**農家レストラン**）

2. 生産緑地地区制度の概要

(3) 生産緑地の税制

- 生産緑地地区内の農地の固定資産税・都市計画税は、農地としての評価になりますので、市街化調整区域と同様の**農地並み**となり、**大幅に負担が軽減**されます。
- これまで相続税納税猶予制度において、猶予された相続税の免除要件は、これまで20年営農継続でしたが、30年度税制改正により、生産緑地は**終身営農**となります。
- 生産緑地の場合は、30年度税制改正により、**貸し付けても納税猶予の適用が可能**になります。

固定資産税・都市計画税

- 市街化区域農地は、**宅地として評価**されているため、これまでほぼ毎年上昇を続け（負担調整措置）、現在宇都宮市内の平均で、**10a当たり10万円程度**と高額となっている（固定資産税+都市計画税：2017年）。
- 今後も本則課税に近づく、畑は当面上昇、地価の高い場所の農地はさらに上昇の見通し（水田（平均）はすでにほぼ本則課税のため今後は横ばいまたは下落）
- 生産緑地地区に指定されると、農地として評価されるため、**10a当たり2,000円程度と大幅に軽減**される。
- 生産緑地地区の指定から30年が経過する前に、営農が継続できなくなったり、生産緑地が廃止された場合にも、**遡って課税されることはない**。

相続税の評価減

- 生産緑地の相続税評価は、生産緑地でないもの、すなわち**宅地として評価した価格**を基本として、以下の一定割合を減額
 - 課税時期において買取り申し出又は買取り申し出が可能な生産緑地：減額割合5%
 - 課税時期において買取り申し出ができない生産緑地：減額割合10%～35%
- 相続が発生したということは、その**大部分が「被相続人」＝「主たる従事者」**であるため、買取り申し出が可能な生産緑地と見なされ、**減額割合は5%が適用**される。
- 生産緑地の所有者以外の者に耕作権が設定され、それが有効な場合、買取り申し出ができない生産緑地と見なされ、以下の買取り申し出ができることとなる日までの期間に応じた減額割合が適用される。

相続税・贈与税の納税猶予

- 宇都宮市などの地方圏では、生産緑地、一般市街化区域農地、いずれも納税猶予適用可能
- 平成30年税制改正により、猶予された相続税が免除されるための要件は、地方圏でも**生産緑地は「20年営農継続」→「終身営農」**に
- 生産緑地以外の「一般市街化区域農地」はこれまでどおり20年だが、**生産緑地と併せて納税猶予の適用**を受ける場合は、**一般市街化区域農地も終身営農**となる。
- **生産緑地は、貸し付けても納税猶予適用可能**（都市農地の貸借の円滑化に関する法律に基づく貸付、又は市民農園のための特定農地貸付）。一般市街化区域農地はこれまでどおり、猶予期限まで自ら営農継続しなくてはならない。

2. 生産緑地地区制度の概要

(4) 買取り申出 → 行為制限の解除

- 生産緑地地区の指定から30年が経過したとき、又は主たる従事者が死亡又は故障等により営農継続ができなくなったときは、市長に対して買取り申し出ができます。
- 買取り申出をした農地を、市が買い取るケースはごく稀で、**大部分は3ヶ月以内に行為制限が解除**され、宅地への転用等が可能になります。

買取り申し出ができるケース

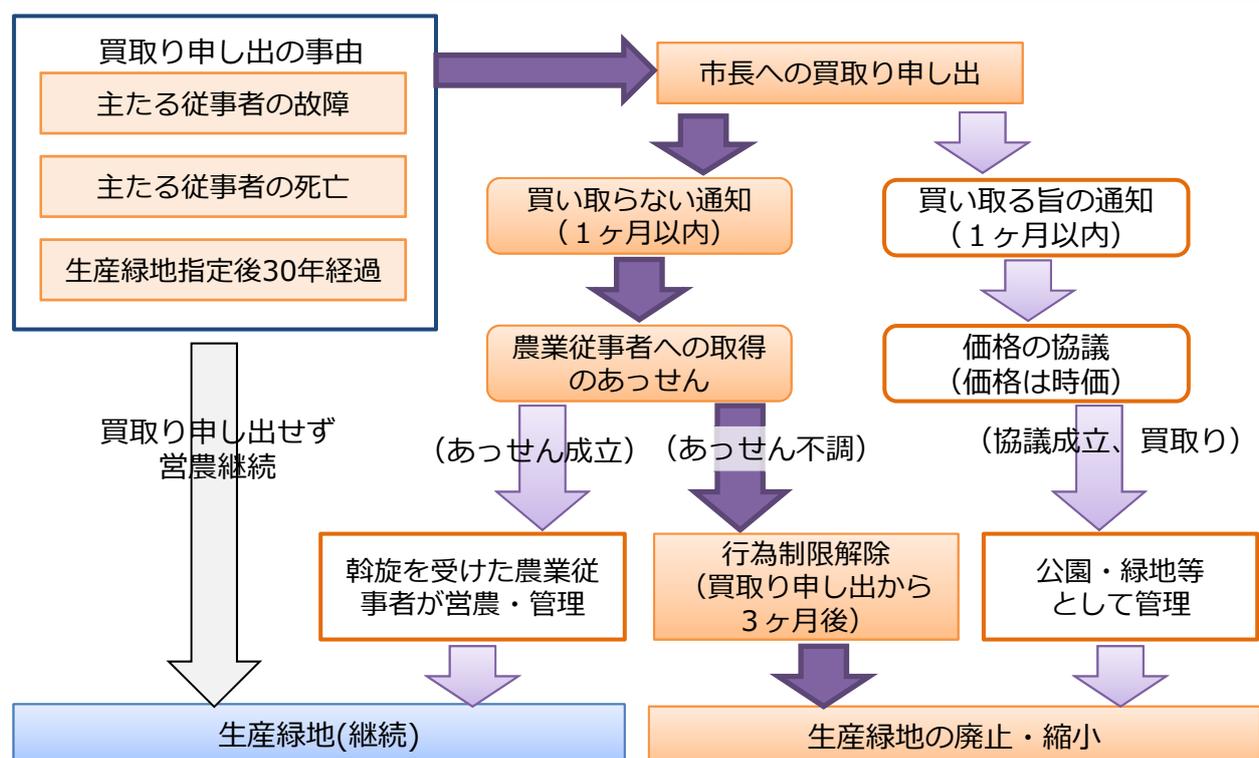
- 生産緑地地区に指定されてから**30年が経過**したとき
- 主たる従事者が**死亡**したとき
- 主たる従事者が故障により農業に従事することが不可能になったとき（法令に規定する障害があることを証明する**医師の診断書**等が必要）

主たる従事者とは

農業委員会が農家台帳等をもとに主たる従事者か否かを判断し、**証明書**を発行する

- 中心となって農業に従事している者で、その者が従事できないと生産緑地における農業経営が不可能とみなされる者
- 1人とは限らず、従事日数が65歳未満は8割以上、65歳以上は7割以上の者も含む
- 運用上、農業従事している**生産緑地の所有者**の場合が大多数

買取り申し出の流れ



2. 生産緑地地区制度の概要

(5) 生産緑地の新たな貸借制度(都市農地の貸借の円滑化に関する法律)

- 農業従事者の減少・高齢化が進む中、都市における貴重な「都市農地」(=生産緑地)を、農地所有者以外の意欲ある都市農業者等も有効に活用できるよう、貸借を円滑化するための新たな仕組みが設けられる(平成30年通常国会で審議予定)。

現状：都市農地の貸借はほとんど行われていない

■ 農地所有者が農地を貸さない理由

- 生産緑地を貸借するには、農地法3条での貸借しかできない(農業経営基盤強化促進法による利用権設定は対象外)
- 農地法では借り手の権利が優先され、貸借契約の法定更新の仕組み(農地法17条)があり、貸したら返ってこない可能性が高い
- 農地を貸すと、納税猶予の適用が受けられない

新たな都市農地の貸借制度の概要

■ 事業計画の認定

- 都市農地に貸借権等の設定を受けようとするものは、「事業計画」を作成し、市町村の認定を申請する
- 市町村長は、申請された事業計画が、都市農業の有する機能の破棄に特に資する基準に適合する方法で耕作を行うなどの要件に該当するとき、農業委員会の決定を経て、認定する

■ 農地法の特例

- 法定更新(第17条)を適用しない → 貸借の期間終了後、所有者に返還される

■ 税制措置 → 以下の場合、貸し付けても納税猶予適用可

- 上記認定された事業計画に基づく貸付
- 市民農園としての貸付



3. 生産緑地地区制度に関するQ & A

(1) 生産緑地地区の指定

Q1：三大都市圏ではない宇都宮市でも、生産緑地制度を導入できるのですか？

A：三大都市圏特定市では、1991年に市街化区域農地の宅地並み課税を実施するのと併せて、生産緑地地区の導入が進みました。
一方、宇都宮市を含む地方圏では、農地に準じた課税となり、当面は課税額が低かったことなどから、生産緑地地区の導入はあまり進みませんでした。
国の方針として国土交通省都市計画運用指針（2017年6月改正）でも、「三大都市圏の特定市以外の都市においても、本制度の趣旨や、コンパクトなまちづくりを進める上で市街化区域農地を保全する必要性が高まっていることを踏まえ、新たに生産緑地地区を定めることが望ましい。」とされています。

Q2：三大都市圏以外では、どのくらい導入実績がありますか？

A：三大都市圏特定市以外では、9市町で同制度が導入されており、104haの生産緑地地区が指定されています。特に和歌山市では、255地区、73.5haもの指定実績があります。

Q3：生産緑地の指定に際して同意が必要な「利害関係人」とは？

A：
・農地等についての所有者
・対抗要件を備えた地上権、賃借権、登記されている永小作権、質権、抵当権をもつ者
・これらの権利に関する仮登記、差し押さえ登記、買い戻し特約の登記の登記名義人

Q4：農業用施設を生産緑地に指定できますか？ その場合の固定資産税はどうなりますか？

A：農業用施設等、生産緑地地区に原則許可を受けて設置可能なものの土地を含むことができます。ただし、施設の実態により、農地課税となるものと、ならないものがあります。

Q5：生産緑地地区制度が導入されると、その他の市街化区域農地は「宅地化農地」となり、課税上の扱い等も変わるのですか？

A：地方圏で生産緑地地区制度を導入しても、その他の市街化区域農地は従来どおりで、固定資産税の課税も従来どおりで、相続税納税猶予も適用できます。
ちなみに、三大都市圏特定市の場合は、平成3年に生産緑地地区制度が導入されたときには、市街化区域農地について「生産緑地地区」に指定しない場合は、固定資産税は宅地並み課税となり、相続税納税猶予も適用できなくなりました。

Q6：生産緑地を担保に金融機関から借入ができますか？

A：生産緑地の行為制限によって、担保価値はほとんどなくなるため、これを担保に借り入れることは困難と考えられます。

Q7：生産緑地が収用にかかったら、農地価格で売却しなくてはならないのですか？

A：収用の場合の価格（補償費）は、収用委員会が決定しますが、近傍の類似した宅地の取引価格を参考に算定します。

3. 生産緑地地区制度に関するQ & A

(2) 税制上の扱い

Q8：市街化区域農地の固定資産税が毎年上昇しているが、生産緑地に指定しないと、今後もっと高くなるのですか？

A：市街化区域農地は宅地として評価し、前年の課税標準額に負担調整率（負担水準が70%未満の場合は10%）を掛けることで、毎年税額が上昇してきました。宅地としての評価額が高ければ、今後もさらに高くなると考えられます。
地目が畑の場合は、評価額に対する課税標準額が比較的良かったため、当面は上昇が続くと見込まれます。また、地価の高い立地にある場合も上昇が続きます。
なお、農地の場合は宅地としての評価額に対して1/3の軽減率が適用されますので、今後上昇しても、宅地の1/3以下の課税となります。

Q9：指定から30年が経過した後に、買取り申し出しない場合、固定資産税は農地課税のままですか？

A：指定から30年経過後も、買取り申し出をしなければ生産緑地のままですが、いつでも買取り申し出ができる状態にあることから、農地課税ではなくなります。引き続き農地課税とするためには、指定から30年が経過する前に「特定生産緑地」の指定を受ける必要があります。

Q10：生産緑地の相続税評価はどうなりますか？

A：買取り申し出ができることとなるまでの期間に応じて、以下のような減額割合となります。ただし、これが適用されるのは、農地所有者が主たる従事者ではない場合となります。

買取り申し出ができることとなるまでの期間	減額割合
課税時期において買取り申し出中 又は買取り申し出が可能な生産緑地	5%
5年以下	10%
5年を超え10年以下	15%
10年を超え15年以下	20%
15年を超え20年以下	25%
20年を超え25年以下	30%
25年を超え30年以下	35%

Q11：すでに相続税納税猶予の適用を受けている農地が、生産緑地地区に指定された場合の免除要件は？

A：すでに相続税納税猶予の適用を受けている農地が、その後生産緑地地区に指定されたとしても、免除要件は従来どおり20年の営農継続となります（三大都市圏特定市以外のみ）。

Q12：相続税の納税猶予の適用を受けている生産緑地について、故障による買取り申し出を行った場合はどうなりますか？

A：猶予の打ち切りに該当しますので、買取り申し出のあった日の翌日から2ヶ月後までに、猶予税額と利子税を納付しなくてはなりません。また、この特例を受けている農地の面積の20%を超える場合は、猶予されていた全額を納付しなくてはなりません。

3. 生産緑地地区制度に関するQ & A

(3) 買取り申し出

Q13：買取り申し出の事由となる「主たる従事者の農林漁業に従事することを不可能にさせる故障」とは、どのようなものですか？

A：「故障」の内容は以下のとおり、法令に定められており、このことを証明する医師の診断書等が必要となります。

- 次に掲げる障害により農林漁業に従事することができなくなる故障として市町村長が認定したもの
 - イ 両眼の失明
 - ロ 精神の著しい障害
 - ハ 神経系統の機能の著しい障害
 - ニ 胸腹部臓器の機能の著しい障害
 - ホ 上肢若しくは下肢の全部若しくは一部の喪失又はその機能の著しい障害
 - ヘ 両手の手指若しくは両足の足指の全部若しくは一部の喪失又はその機能の著しい障害
 - ト イからへまでに掲げる障害に準ずる障害
- 一年以上の期間を要する入院その他の事由により農林漁業に従事することができなくなる故障として市町村長が認定したもの

Q14：高齢で体力がなくなったことを理由に、買取り申し出ができますか？

A：高齢というだけでは、買取り申し出はできません。高齢にともなって、具体的な病気や故障を患い、農業従事が困難と認められる必要があり、そのことを証明する医師の診断書が必要となります。

Q15：主たる従事者の故障や死亡を事由とする買取り申し出の期限はありますか？

A：法令では買取り申し出の事由に期限を定めておらず、有効期限はありません。ただし、買取り申し出には農業委員会による主たる従事者証明が必須ですが、年数が経過すると主たる従事者の証明が出来なくなるおそれもあるため、速やかに申請することが適当であり、独自に運用上の期限を設けている自治体もあります。

Q16：所有する生産緑地のうち、一部のみ買取り申し出することはできますか？

A：複数人が農業に従事しており、1人の主たる従事者が死亡又は故障して労働力が減少した場合など、合理的な説明がつく場合は、部分的に買取り申し出をすることができます。

Q17：経営主は父親のままですが、高齢のためほとんど農作業はしておらず、代わりに息子が農作業をしていました。父親の故障や死亡を事由として買取り申し出はできますか？

A：主たる従事者とは、農作業の労働力の提供のみでなく、資本等経済面も含めて総合的に判断するものであり、父親が経営主であることから、主たる従事者と認められるため、父親の故障や死亡を事由とする買い取る申し出はできます。

Q18：すでに息子に経営移譲していますが、父親の死亡や故障を事由として、買取り申し出はできますか？

A：すでに経営移譲をして息子が経営主になっていたとしても、父親に農業従事の実態があり、農業委員会が「主たる従事者」として証明すれば、買取り申し出ができます。

平成29年度 都市と緑・農が共生するまちづくりに関する調査
「ネットワーク型コンパクトシティ形成における魅力ある田園生活空間の創出に資する
安定的な農地活用に関する実証調査」
(宇都宮市都市農地のあり方検討協議会)

報 告 書

平成30年3月 作成

発 注 国土交通省 都市局

〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-3

TEL : 03-5253-8111 FAX : 03-5253-1593

受 注 宇都宮市都市農地のあり方検討協議会

〒320-0031 栃木県宇都宮市戸祭元町3番10号

TEL : 028-600-6556 FAX : 028-627-3643
