

平成26年度

集約型都市形成のための計画的な緑地環境形成実証調査

「都市と農の共存をテーマにしたまちづくり実証調査

（守山市都市農地保全・活用協議会）」

報 告 書

平成27年3月

国土交通省都市局



# 目 次

<本編> . . . . .	1
第1章 調査の目的等 . . . . .	1
(1) 調査の目的	
(2) 調査実施の背景	
(3) 調査実施概要	
第2章 都市農地を取り巻く現状・動向把握 . . . . .	9
(1) 市街化区域内農地を取り巻く現状	
(2) 市街化区域内農家の経営実態及び意向の把握	
(3) 市街化区域内農地に関する市民利用・市民意向	
(4) 市街化区域内農地に係る税制の推移および見通し等	
第3章 守山市における市街化区域内農地の保全・活用に向けたあり方の検討 . . . . .	45
(1) 先進事例視察	
(2) フォーラムの開催	
(3) 都市と農の共存に向けた市街化区域内農地のあり方の検討	
第4章 まとめ . . . . .	52
<概要資料> . . . . .	55
<参考資料> . . . . .	57

・ 農家アンケート調査票



< 本 編 >



## 第1章 調査の目的等

### (1) 調査の目的

我が国では全国的に人口減少時代に入り、集約型都市形成に資するコンパクトなまちづくりの推進が必要となっている。一部の大都市近郊都市では、現在も人口が増加している例も見られるが、そのような都市においても将来を見据え、市街地周辺の農地を保全してコンパクトなまちづくりを進めることが重要である。しかしながら、このような都市では、固定資産税や都市計画税の増大等により、都市農地の保全が困難になってきている。こうした課題に対し、三大都市圏の特定市では生産緑地地区制度の活用により対処してきたが、三大都市圏の特定市以外の地域では、制度に対する理解が不十分であること、厳しい建築制限がかかることなどから、なかなか活用が進んでいない。本業務は、滋賀県守山市において、市街化区域内を中心とした農地について、土地利用・固定資産税の推移や農家・市民の意向を把握・整理しつつ、生産緑地地区制度やそれに準じる制度等、市街化区域内の農地の保全と活用を図るための方策を検討することを目的とする。

### (2) 調査実施の背景

#### 1) 調査実施地域の現状

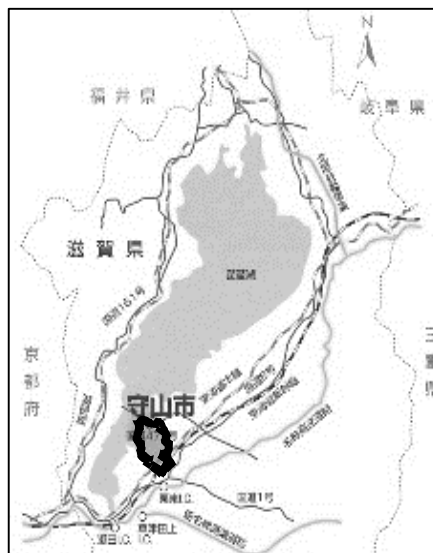
守山市は滋賀県のほぼ中央、琵琶湖の東岸に位置する面積 55.73 平方 km、人口 80,064 人（平成 26 年 2 月 28 日現在）の都市であり、琵琶湖や東部を流れる野洲川など、豊かな水に恵まれ、半分を占める農地と都市的土地利用が共存する田園都市が形成されている。

ルーツは我が国建国時代の中心地域であった古代に遡るが、江戸時代には中山道守山宿として発展した。市域はこの守山宿の名残を留める南部の市街地、野洲川三角州に広がる中部の田園農業地帯及び近年開発された北部リゾート地域の 3 地域に大別されるが、大阪都心まで約 60km、京都中心部まで約 20km であり、そのベッドタウンとしての性格も有していることから、人口はこの数年、年間約 800～1,000 人のペースで増え続けており、全国でも数少ない人口増加地域となっている。

こうした中で都市農地の多面的機能を考慮した農地保全と活用のバランスの確保と増嵩する固定資産税に苦慮する農家への対応が課題となってきている。

なお、都市計画区域 4,426.4ha の内、市街化区域 1,183.9ha、市街化調整区域 3,243.5ha、農振農用地 1,981ha、経営耕地面積 1,717ha（内、水田 1,598ha）、農家戸当り経営耕地は 148a となっている。市街化区域内農地面積は 116ha である。

図：守山市の位置

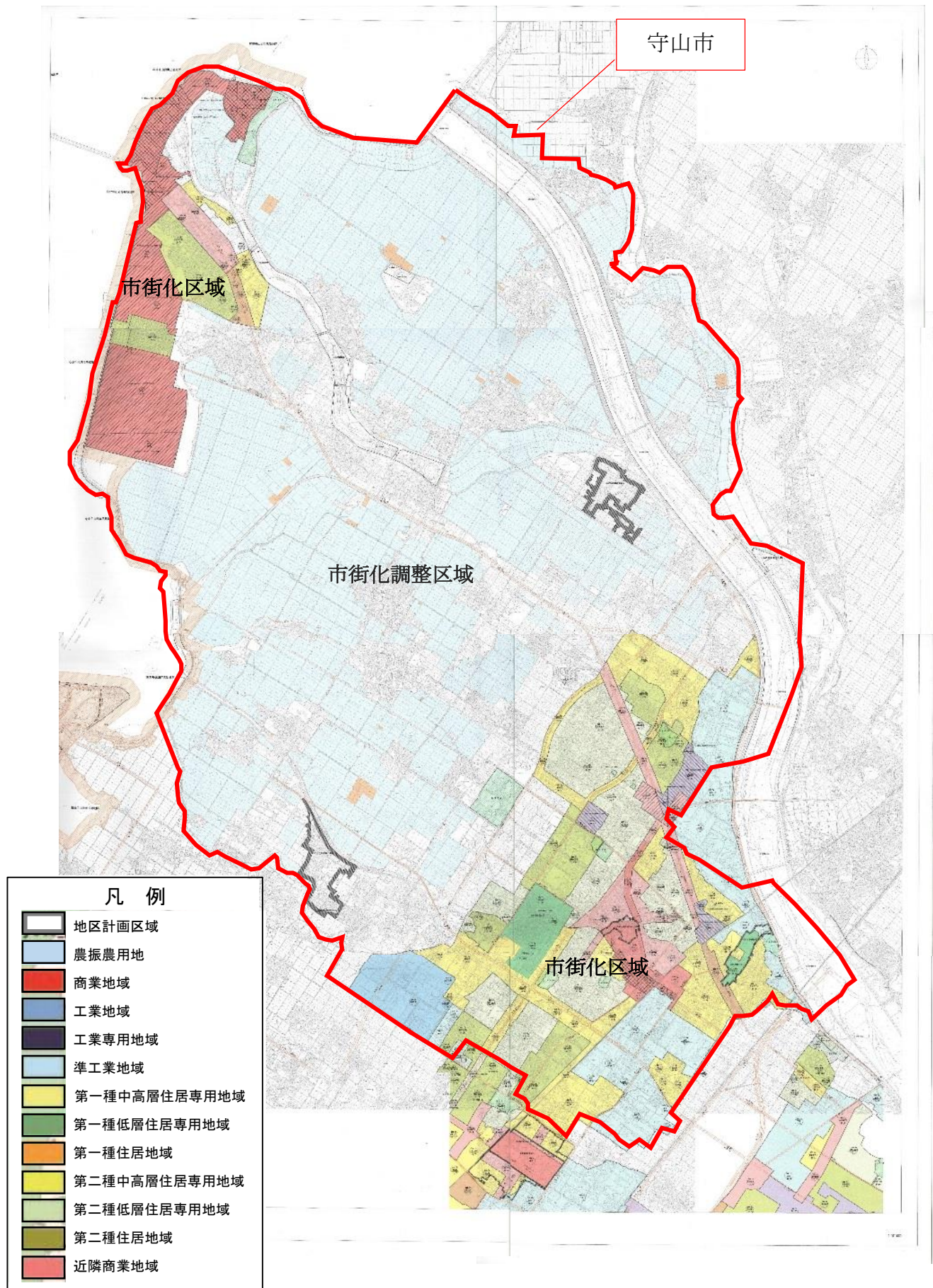


図：守山市の現況航空写真





図：守山市の用途地域、および農振農用地区域



## 2) 対象地区におけるこれまでの取り組み経緯

守山市ではこれまで国の「食料・農業・農村基本計画」に沿って市中央部に広がる農振・農用地での担い手への農地集積を中心に農業施策を展開してきた。しかし、市街化区域内農地の固定資産税額が負担限度を超える水準となったことから、農業委員会が都市における多面的機能を担ってきた市街化区域農地・農家の存亡を左右する課題に対応する措置として「生産緑地に準ずる制度（措置）の創設」を建議（平成 25 年 11 月）するに至った。

これまでの市における市街化区域内農地に関連する主な施策や取り組みについては、以下のようなものがあるが、市街化区域内農地の保全に資する対応は限定的であり、市街化区域内農地を保全する上で十分とはいえないものである。

表：市街化区域内農地に係る施策等

施策名等	市街化区域内農地に特に関連する事項
「守山市ほたる条例」 (平成 11 年 12 月 守山市)	市内で希少となっているほたるを保護し、繁殖させるための生息環境の整備、指定保護区域等の指定。
「守山市総合計画」 (平成 23 年 3 月 守山市)	農地の役割を生かし、開発と自然景観・環境保全の調和のとれたまちづくり。
守山市による農家開設市民農園の紹介 (平成 22 年 4 月～ 守山市)	農家による市民農園利用者募集の市による広報。(平成 26 年 3 月現在、全市で 17 地区、401 区画。うち、市街化区域内は 8 地区 197 区画)
「守山市農業施策に関する建議」 (平成 25 年 11 月 守山市農業委員会)	市街化区域内農地保全のため「生産緑地」に準ずる制度の創設（措置）の要請。

## 3) 市街化区域内農地保全・活用に関する取り組みの視点

### ① 市街化区域内農地を保全するための農家の税負担の軽減

守山市の場合、税制上は特定市と位置づけられておらず、市街化区域内農地の固定資産税は（[当該年度の宅地並み評価額×1/3]と[前年度の課税標準額×負担調整率]のいずれか低い額）×税率とされている。

しかし、宅地価格については大阪市・京都市のベッドタウンとして大都市郊外と同様の地価上昇をしていることから、負担調整率の経過年数乗の税額上昇が顕在化することとなり、農業委員会建議が指摘しているように都市における多面的機能を担ってきた市街化区域農地・農家が存亡の危機を迎えている。

### ② 総合的都市農家経営を可能とする農地の保全・活用

大阪や京都中心部へのアクセスも良く、毎年 800～1,000 人規模で人口が増加している守山市の場合、農業の担い手の育成と優良農地の保全を図るためにも、総合的都市農家経営の観点からの都市農村交流の推進や農住の調和を確保したまちづくりの推進が課題となってい

る。

### ③ 市街化区域内農地の多面的機能を活用するための縦割り行政の克服

他の中小都市と同様、守山市においては、農政部局の施策の主たる対象は農振農用地であり、市街化区域内農地はいわば等閑視されてきた。都市計画部局でも市街化区域内農地は宅地や公共施設の予備軍以上の意味のある存在ではなく、緑・景観資源としても採り上げられていない。

行政面で市街化区域内農地を正面から対象にしているのは唯一、固定資産税及び農地法事務（農業委員会）のみであり、福祉、教育、コミュニティ等の多面的機能に着目した制度設計に乗り出すためには中小都市で一般的とも言える典型的な縦割り行政を克服する取り組みが不可欠である。

### (3) 調査実施概要

市街化区域内農地については、その保全のための施策が殆ど講じられていなかったことから、先ず市担当部局を含む関係者により「守山市都市農地保全・活用協議会」を設立し、その下で以下の通り調査を実施した。

#### 1) 取組内容

##### ① 都市農地を取り巻く現状・動向把握調査

市街化区域を中心に都市農地に係る現状や動向を把握整理するため、守山市の土地利用・固定資産税の推移等、図面・統計データ等を収集・整理し、都市農地を取り巻く状況を、即地的・統計的に整理した。

また、市街化区域内農地所有者を中心に、農地利用、税負担、総合的農家経営、今後の農地の保全・活用意向等をアンケートにより把握、整理した。特に、都市農地の保全に関する要望が強い地区や農業委員会建議があがっている守山学区の農地所有者にはヒアリングにより課題や要望等を詳細に把握した。

さらに、都市住民の意向を把握するため、市内の市民農園利用者へのヒアリング、都市農地の多面的機能に関係する団体へのヒアリング等を行った。

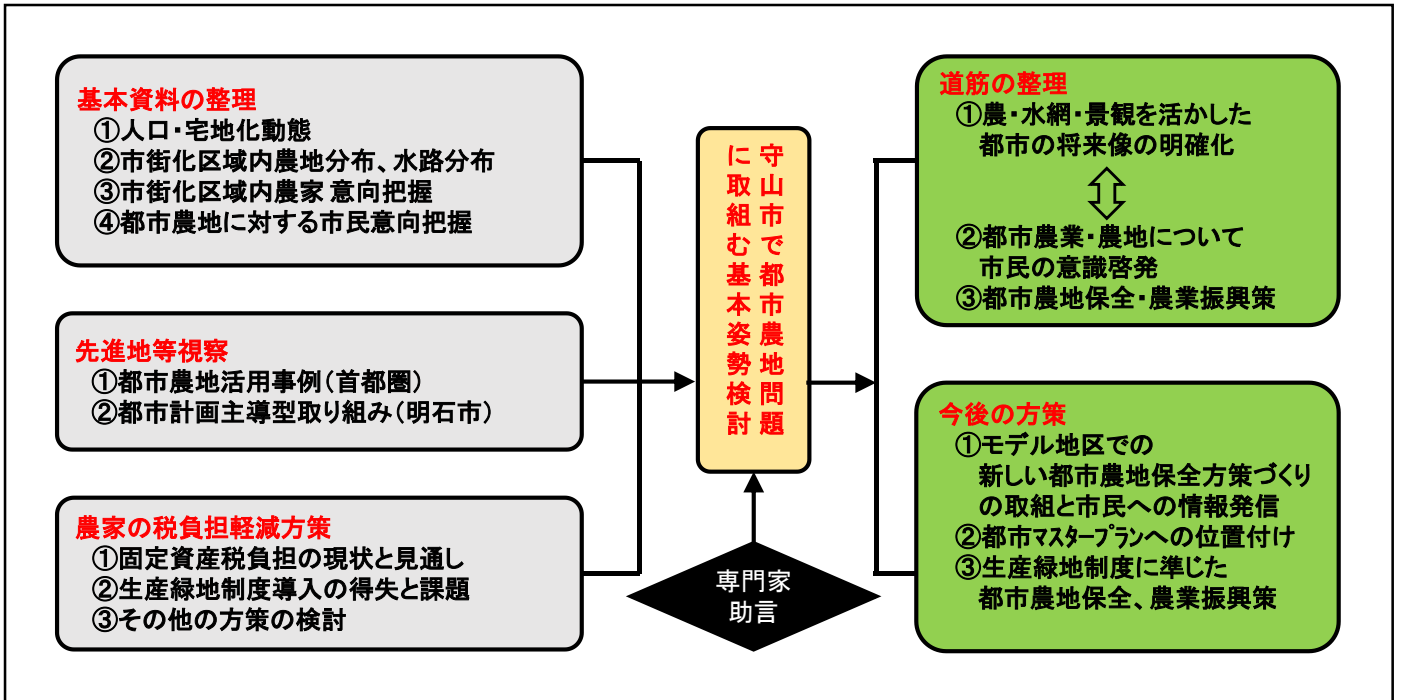
##### ② 守山市における市街化区域内農地の保全・活用に向けたあり方の検討

上記調査結果を踏まえ、市街化区域内農地の保全・活用に係る、地区別、主体別（農業者、都市住民、行政等）の課題を整理した。

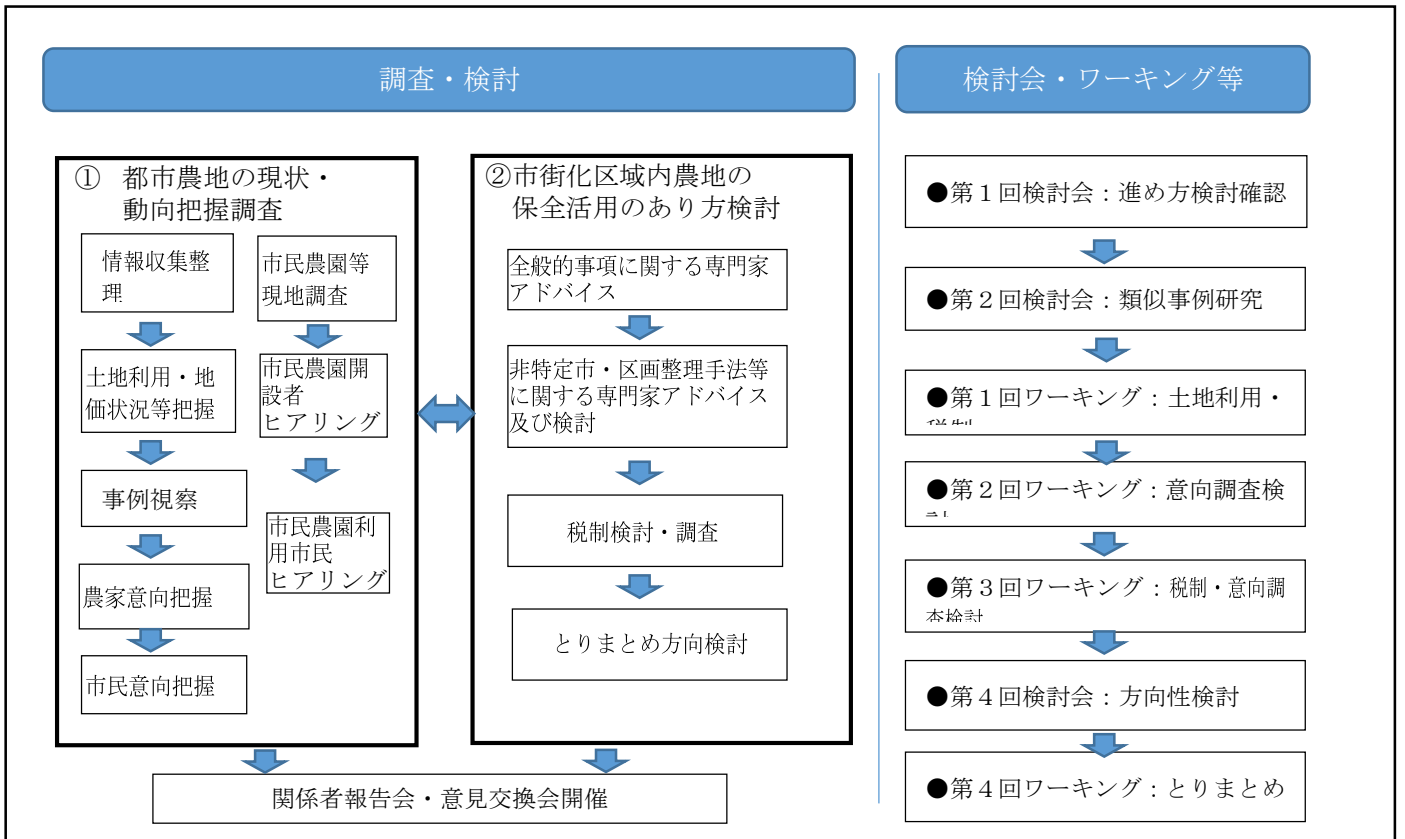
その上で、各課題について、市街化区域内農地の保全・活用に係る方策の検討を行った。特に、増大する固定資産税に対応するため、生産緑地地区制度の導入の得失、条例による独自制度化の可能性について検討した。

検討に当たっては、全国の先進事例を参考にするため、先進地の視察や税制等、各分野の専門家にヒアリングをしながら進めるとともに、都市農地の関係者を中心にした報告会を開催し意見交換を行った。

図：取組み内容



図：取組みの流れ



## 2) 取組体制

### ① 協議会の組成

本調査の実施に当たっては、生産緑地地区制度活用等についての検討を行うとともに、モデル地区において農地の多面的機能を活かしたまちづくりの実証調査を行うことにより守山市における都市と農が共存する「農」あるまちづくりの実現に資することを目的として、守山市関係部局及びまちづくり支援機関から成る「守山市都市農地保全・活用協議会」を組織して進めた。

表：協議会構成員

氏名	役員	所属
金森 修一		守山市 都市経済部 都市活性化局長
勝見 隆		守山市 都市経済部 都市活性化局次長
樋口 昭		守山市 農業委員会 事務局長
神藤 高敏		守山市 都市経済部 都市活性化局 都市計画・地域交通課長
嶋本 昭	監事	守山市 都市経済部 都市活性化局 農政課長
佐藤 啓二	会長	一般財団法人 都市農地活用支援センター 常務理事

協議会事務局：一般財団法人 都市農地活用支援センター

支援業務受託：公立大学法人 大阪府立大学(担当：生命環境科学研究科 増田昇教授)

## 第2章 都市農地を取り巻く現状・動向把握

### (1) 市街化区域内農地を取り巻く現状

#### 1) 統計からみた現状

守山市における市街化区域内農地の現状について統計データより抽出・整理した。

##### ① 区域面積

市街化区域の面積は 11.8k m<sup>2</sup>であるが、JR守山駅を含む市街地の主要部である守山学区と吉身学区をあわせた区域で見ると、市街化区域主要部は市域全体の面積の約 14%を占めている。

表：市街化区域面積

	面積	割合
市全体	54.8 k m <sup>2</sup>	100%
市街化区域	11.8 k m <sup>2</sup>	21%
市街化区域主要部（守山学区+吉身学区）	7.9 k m <sup>2</sup>	14%

図：市街化区域主要部航空写真



## ① 人口

市街化区域主要部である2学区の合計は市の人口の約半数を占めており、経年的にその割合が増加している。市全体では年間800～1,000人程度の増加を示しているが、その増加数の70%程度を市街化区域主要部で占めている。

表：市街化区域の人口推移（住民基本台帳ベース）

		平成15年	平成20年	平成25年
市全体	人口	69,512	75,929	79,866
	1年あたりの増減数（5年平均）	—	1,283	787
市街化区域	人口	33,882	38,184	41,049
主要部	市全体の人口に占める割合	49%	50%	51%
(守山学区+	1年あたりの増減数（5年平均）	—	860	573
吉身学区)	市全体の増減数に占める割合	—	67%	73%

## ② 世帯数

市街化区域主要部である2学区の合計は市の世帯数の約半数を占めており、経年的にその割合が増加している。市全体では年間500～800世帯程度の増加を示しているが、その増加数の60%程度を市街化区域主要部で占めている。

表：市街化区域の世帯数推移（住民基本台帳ベース）

		平成15年	平成20年	平成25年
市全体	世帯数	22,947	26,842	29,235
	1年あたりの増減数（5年平均）	—	779	479
市街化区域	世帯数	12,000	14,192	15,548
主要部	市全体の世帯数に占める割合	52%	53%	53%
(守山学区+	1年あたりの増減数（5年平均）	—	438	271
身学区)	市全体の増減数に占める割合	—	56%	57%



### ③ 宅地化の状況

新築建物の建築確認件数の状況をみると、全市で年平均 487 件に上っている。

また、平成 17 年都市計画基礎調査における住宅系の建物新築の状況を市街化区域で見ると、守山学区の西側、吉身学区の東側、川西学区の中央・西側に多く分布している。

表：新築建物の建築確認件数

年度	件数
平成 15 年度	542
平成 16 年度	439
平成 17 年度	623
平成 18 年度	621
平成 19 年度	518
平成 20 年度	458
平成 21 年度	350
平成 22 年度	435
平成 23 年度	410
平成 24 年度	471
累計	4,867
年平均	487

図：市街化区域の新築建物分布図（平成17年都市計画基礎調査を加工）



## 2) 農業・農地の状況

### ① 市街化区域主要部の農業・農地の状況

#### a. 農家数

市街化区域主要部の農家数は315戸と、市全体の1649戸の約2割である。また、販売農家数と自給的農家数の割合は、市全体で70%対30%であるのに対し、市街化区域主要部では、49%対51%とほぼ同じ割合となっている。

表：農家数（単位：戸）（平成22年農業センサス）

	市全体		市街化区域主要部 (守山学区+吉身学区)		市全体に対する 主要部の割合
	面積	割合	面積	割合	
総数	1,649	100%	315	100%	19%
販売農家	1,152	70%	155	49%	13%
自給的農家	497	30%	160	51%	32%

#### b. 経営耕地面積

市街化区域主要部の経営耕地面積は103.48haと、市全体の約6%である。内訳は、田94%、畑4%、その他2%であり、市全体と比べてほぼ同じ割合となっている。

表：経営耕地面積（単位：ha）（平成22年農業センサス）

	市全体		市街化区域主要部 (守山学区+吉身学区)		市全体に対する 主要部の割合
	面積	割合	面積	割合	
総数	1611.39	100%	103.48	100%	6%
田	1497.00	93%	97.45	94%	7%
畑	96.75	6%	4.35	4%	4%
その他	17.64	1%	1.68	2%	10%

#### c. 経営耕地面積規模別経営体数

市街化区域主要部の経営体の経営耕地面積は、0.3ha以上0.5ha未満が41%、次いで、0.5ha以上1.0ha未満が40%、1.0ha以上1.5ha未満が14%と多くなっている。これに対し、市全体では0.5ha以上1.0ha未満が36%、次いで、1.0ha以上1.5ha未満が23%、0.3ha以上0.5ha未満が22%となっている。また、1.5ha以上の面積では、市全体では18%であるのに対し、市街化区域主要部では4%となっており、市街化区域よりも市街化調整区域の方が経営規模の大きな農地が多いことが窺える。

表：経営耕地面積規模別経営体数（単位：戸）（平成22年農業センサス）

	市全体		市街化区域主要部 (守山学区+吉身学区)	
	件数	割合	件数	割合
総数	1,172	100%	155	100%
経営耕地なし	15	1%	1	1%
0.3ha未満	6	1%	-	-
0.3ha以上0.5ha未満	256	22%	64	41%
0.5ha以上1.0ha未満	417	36%	62	40%
1.0ha以上1.5ha未満	264	23%	22	14%
1.5ha以上2.0ha未満	92	8%	4	3%
2.0ha以上3.0ha未満	49	4%	2	1%
3.0ha以上5.0ha未満	24	2%	-	-
5.0ha以上	49	4%	-	-

#### d. 農地転用状況

市全体における農地転用は、年平均120件程度発生している。このうち、住宅用地への転用が最も多く、約60%を占めている。

表：農地転用状況（単位：件）（平成22年農業センサス）

	総数		住宅用地		農用施設用地		道路・公園等		工業用地		その他	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
平成20年	141	100%	80	57%	4	3%	1	1%	-	-	56	40%
平成21年	127	100%	73	57%	8	6%	2	2%	-	-	44	35%
平成22年	108	100%	59	55%	7	6%	4	4%	-	-	38	35%
平成23年	131	100%	90	69%	3	2%	3	2%	-	-	35	27%
平成24年	113	100%	57	50%	6	5%	8	7%	7	6%	35	31%
累計	620	100%	359	58%	28	5%	18	3%	7	1%	208	34%
年平均	124	-	71.8	-	5.6	-	3.6	-	1.4	-	41.6	-

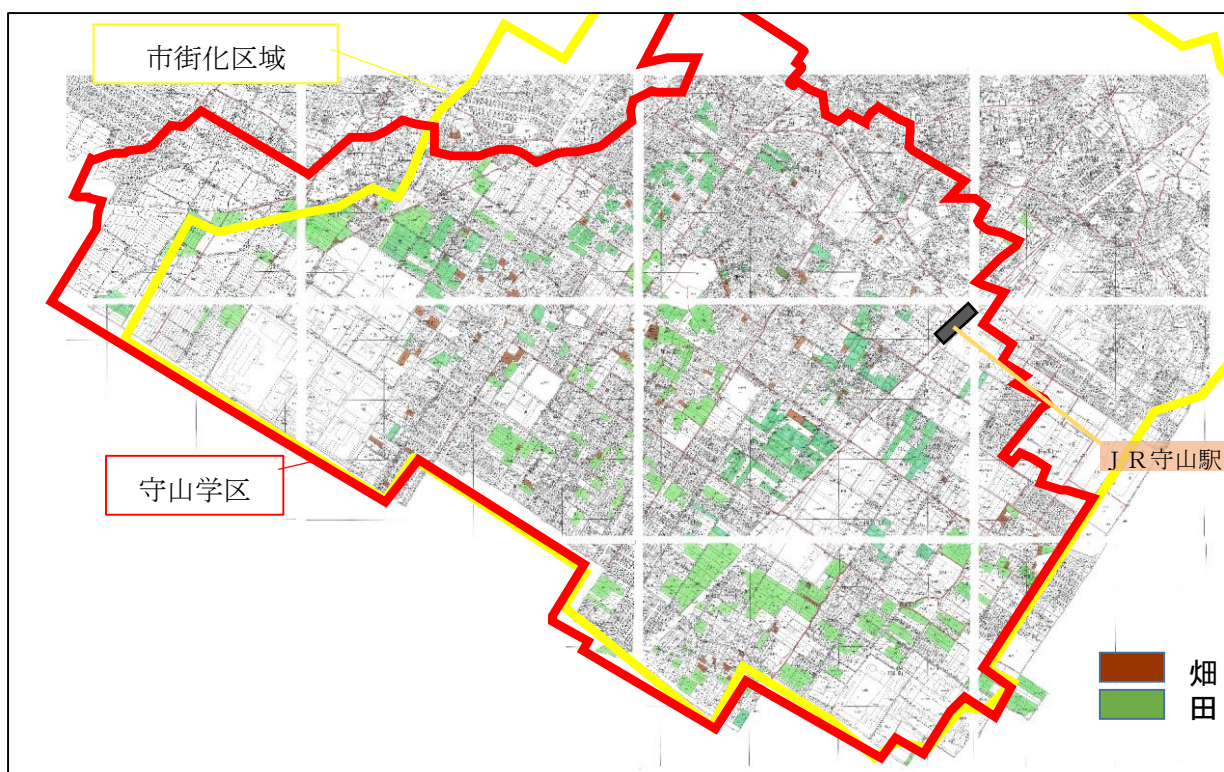
## ② 守山学区の農業・農地の状況

市街化区域のうち、農家数、農地面積が最も多い守山学区について、農地の状況を即地的・詳細に把握する。

### a. 農地の分布状況

守山学区内の農地は、図のように西部の工業系用途地域や東端部の守山駅周辺を除いたエリアではほぼ万遍なく分布している様子が窺える。

図：守山学区の農地分布（筆毎に現況地目別を色分けしたもの）



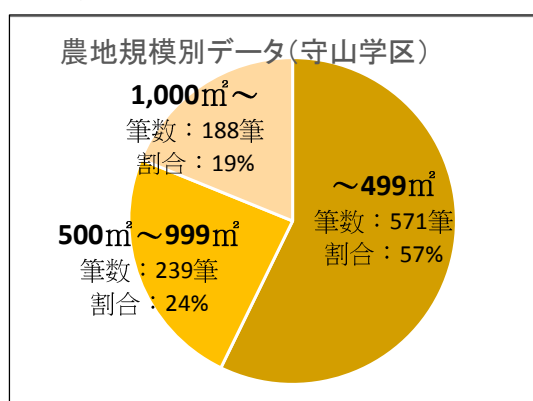
## b. 規模別地積の状況

農家台帳をベースにした守山学区の農地の筆数は約 1,000 筆あり、地積合計は約 52ha、1 筆あたりの地積は、500 m<sup>2</sup>未満が 57%、500 m<sup>2</sup>以上 1,000 m<sup>2</sup>未満が 24%、1,000 m<sup>2</sup>以上が 19%と、比較的小規模な農地が多いことが窺える。また、20%の農地面積に学区全体の 57%もの筆があることから、微細な規模の筆も多いことが判明した。

表：守山学区の規模別農地面積の分布

区分	面積合計	面積割合	筆数	筆数割合
500 m <sup>2</sup> 未満	103,376 m <sup>2</sup>	20%	571	57%
500 m <sup>2</sup> 以上 1,000 m <sup>2</sup> 未満	184,947 m <sup>2</sup>	35%	239	24%
1,000 m <sup>2</sup> 以上	234,953 m <sup>2</sup>	45%	188	19%
合計	523,276 m <sup>2</sup>	100%	998	100%

図：農地規模別筆数



## c. 地目の状況

農地の地目別（田と畑）にみると、面積合計では田は全体の約 92%、畑は約 8%、筆数で田が 74%、畑が 26%であり、田が占める割合が高い。また、一筆あたりの平均面積は田が 649 m<sup>2</sup>、畑が 166 m<sup>2</sup>となっており、畑は田に比べて小規模なものが多いことが窺える。

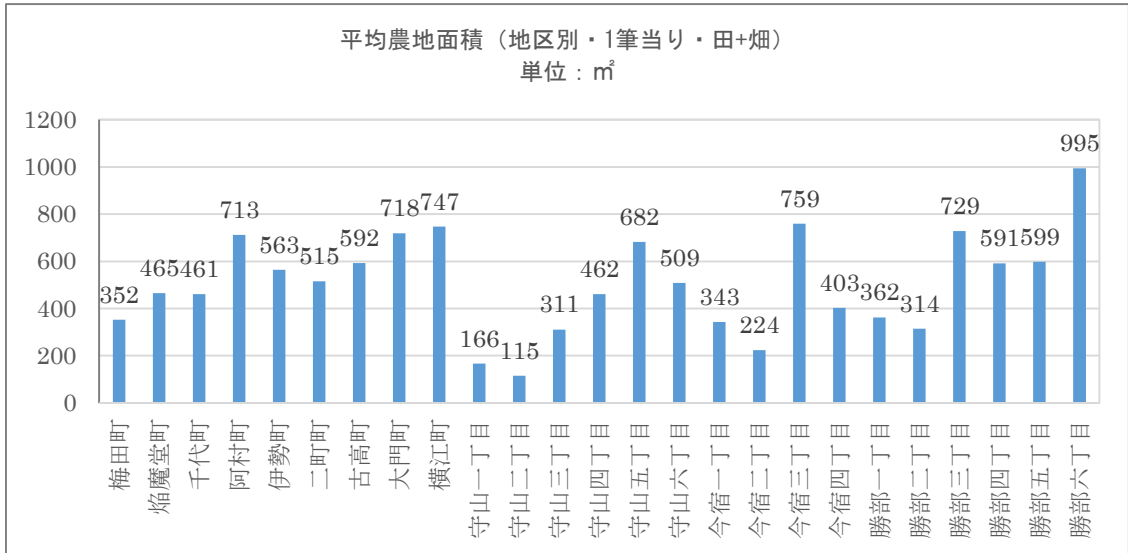
表：守山学区の地目別割合

現況地目	a)面積合計 (m <sup>2</sup> )	a')面積割合 (%)	b)筆数 (筆)	b')筆数割合 (%)	一筆当たり 平均面積 (a/b)(m <sup>2</sup> )
田+畑	523,276	100	998	100	524
田	480,677	92	741	74	649
畑	42,599	8	257	26	166

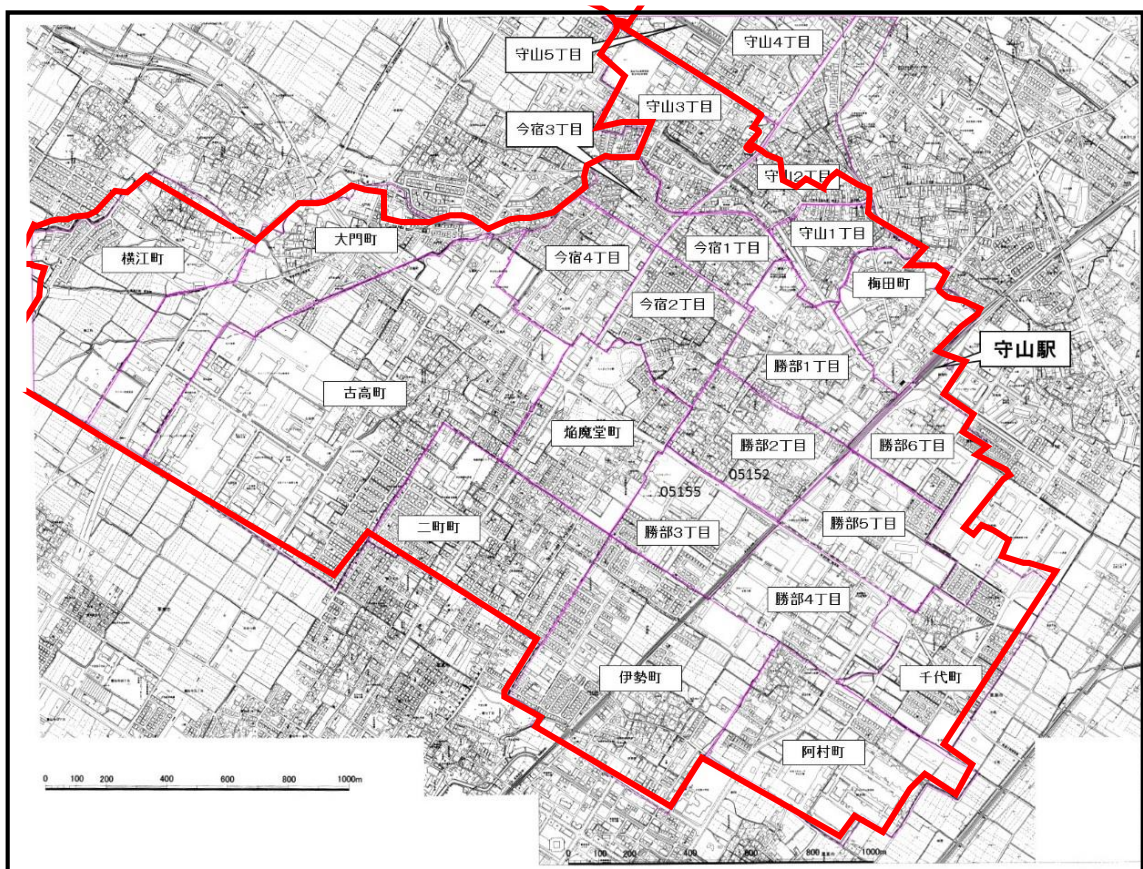
d. 町丁目別の農地面積

町丁目別の農地の1筆あたりの平均面積は、115 m<sup>2</sup>（守山2丁目）～995 m<sup>2</sup>（勝部6丁目）と大きな差があることが分かる。

表：守山学区の町丁目別平均農地面積



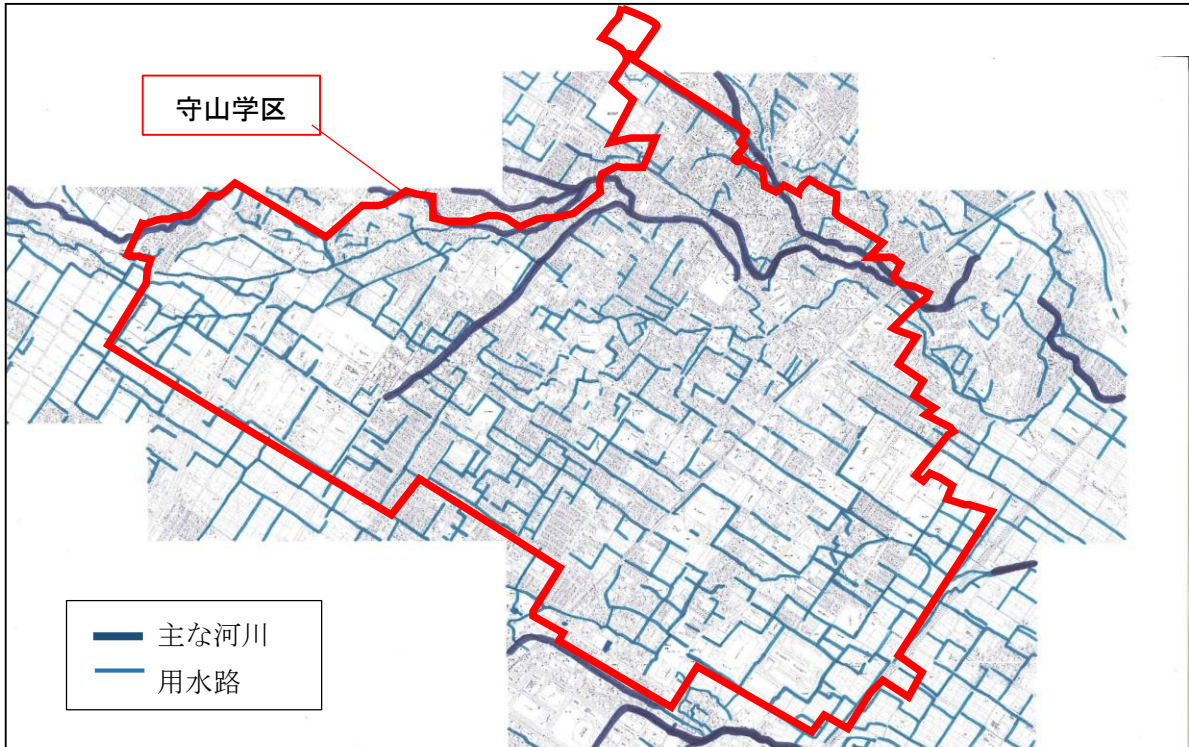
図：守山学区町丁目別区域図



### 3) 水路の分布状況

守山市内は「水網都市」と呼ばれるように、市内を縦横に水路が流れている。守山学区においても図のように、野洲川方面から枝分かれするように延びていることが分かる。

図：水路の分布状況（守山学区）（地形図・住宅地図を基に描出）



図：市街化区域内（守山学区）の様々な水路





#### 4) 市街化区域内農地を取り巻く現状の整理

守山市における市街化区域主要部の農地の現状を分析した結果、主に以下のような状況を把握することができた。

市の面積の約15%に過ぎない区域に、人口の約50%が集中しており、農地は、JR守山駅の周辺や工場団地等を除いては、区域内に広く分布している。農地の経営規模は、0.3ha～1.0haのものが約8割を占めている。その内訳は田が圧倒的に多く、全体の面積割合で9割以上を占めている。

また、区画整理事業等が行われた地区を中心に宅地化が進展しているが、これらの中にも一部農地が散在している。

市街化区域内農地の大きな特徴は、水路が無数に流れていることである。昔ながらの農地の間を流れる小規模な水路の他、旧街道筋を交差するもの、親水化を図ったものがあるなど、変化に富んだ趣のある景観を提供している。

これらのことから、農地周辺の住宅地との相隣関係等の調和を図りつつ、水路等、農地と関連のある資源を活かした農地の保全・活用について検討することが必要と考えられる。

## (2) 市街化区域内農家の経営実態及び意向の把握

### 1) 農家ヒアリングの実施

#### ① ヒアリングの目的等

市街化区域における営農の継続上の課題や、市民との関わりなどについて把握するため、市街化区域に農地を有する農家を対象にヒアリングを行った。

#### ② ヒアリング結果概要

守山学区内の農業委員 3 名、平成 25 年の建議書の作成に関わった元農業委員 1 名にヒアリングを行った。ヒアリングの内容は、「地区の現状・課題」、「市街化区域内における農業・農地の継続上の課題」、「市街化区域内農地のあり方」について等である。以下、対象者別の結果の概要を整理した。

#### A 氏

地区の現状・課題等	<p>&lt;道路基盤整備上の課題&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・農道について：市街化調整区域はアスファルト舗装されている一方で、市街化区域にも関わらず依然として砂利道となっているところもあり、税金の負担と配分について不公平感がある。</li><li>・区画道路について：幅員 4～6m の区画道路整備等、道路づけを良くして欲しい。</li></ul> <p>&lt;地域コミュニティ運営上の課題&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・地域に根付いて活動をする自治会役員の成り手が少なくなっている（守山市の町会加入率はほぼ 100% であるが、現在、定年退職者も年金が下りる 65 歳まで再任用などにより仕事を続けるため、地域に戻る年齢が高齢化）。</li></ul>
市街化区域内農地のあり方等	<p>&lt;補助政策について&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・市街化区域では稲作に対して国の補助が出ない。市街化区域にも手を差し伸べてもらいたい。</li></ul> <p>&lt;都市計画税の課税のあり方について&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・インフラ整備されたところは課税されても仕方ないが、整備されていないところに課税されるのはいかがなものか。野洲市では農地に都市計画税をかけていない。</li></ul>

B氏

<p>農家間の支えあい、共同による課題解決策</p>	<p>&lt;遊休地の援農活動&gt;</p> <p>地区内8人の農家で構成する「営農クラブ」を組織して援農活動をしている。また、休耕田の維持管理の引き受け（8反）や、田植え・田刈り（8反）を受託している。</p>
<p>市街化区域における市民と農とのふれあい活動</p>	<p>&lt;子どもなど、地域住民を交えた農とのふれあい活動&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・概要：休耕地の一部を上手に活用して、こどもたちに農に触れる体験をさせている（この地区には物部小、守山小の2校があり、約1,100人の児童がいる。また、幼稚園・保育園児も約700人いる）</li> <li>・動機：平成8年（減反政策が出始めた頃）、あちこちが開発されてきたときに、学校の先生と話しているうちに、取り組んでみようということになった。最初に、平成15年に田んぼの学校を立ち上げた。当初は5人で立ち上げた。</li> <li>・活動内容：幼稚園・保育園の園児には、さつまいも植え、さつまいも掘り、焼き芋などの体験。小学校の児童には、2年生には野菜植え、3年生には菜种植え、4年生には菜種刈り、5年生には田植え、田刈り、もちつきの体験・指導を行っている。また、地域の祭事である勝部神社の火祭りの際、そこで菜種ガラが必要なため、学校行事として菜种植えと収穫をしてもらっている。収穫後に田植えをしてもらっている。</li> <li>・費用負担等：参加費等の会費はとっていない。苗の代金等は学校が負担。多少の謝礼はもらうが、収益事業はしていない。</li> <li>・地域人材の関与：始めはシルバー人材センターに頼んで草刈をしてもらっていたが、地域の人に関わる取組みに変わってきた。</li> <li>・農作業の指導等：自ら指導を行っている。</li> <li>・地縁組織の関与：自治会にも参加してもらうよう働きかけている。</li> </ul>

C氏

<p>農業・農地の継続上の課題について</p>	<p>&lt;納税猶予制度との関係&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・最近、農地を宅地化しようという傾向が高まっている。一方で、大抵の人は相続税の納税猶予を受けているため、途中で農業をやめたくてもやめられない状況にあると見受けられる。</li> </ul> <p>&lt;固定資産税との関係&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・特段の土地活用をしていなくても、固定資産税が10反で100万円近くかかってしまう。だからといって安易に農地を売却して、宅地化してしまってもよいものか。</li> </ul>
<p>地域住民との関わり</p>	<p>&lt;収穫体験等&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・さつまいも掘りの収穫体験の場を提供している農家もある。</li> <li>・個人的に幼稚園と連携して、農業について教えているケースはある。</li> <li>・休耕田を借りてイベント開催等、都市型農業として共感できるものがあるとよい。但し、原材料代くらいもらえるようになって欲しい。</li> </ul>

D氏

<p>農業・農地の継続上の課題について</p>	<p>&lt;補助制度について&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・現在はお米1俵あたり1万5,000円の買取価格だが、今年から7,500円に下がった。5年後にはゼロになるといわれているので厳しい状況にある。とにかく売らないと補助もでない。</li></ul> <p>&lt;固定資産税について&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・1反あたり約10万円の固定資産税がかかる。つまり、固定資産税を賄うためには7俵の売上が必要となり、現状では収入と税金の支払い額は逆転している。</li></ul>
<p>市街化区域内農地のあり方等</p>	<p>&lt;農業・農地継続の意義&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・損得勘定をすれば、農地を残しているのは税金に対して収益が少なく割に合わない。だからと言って先祖から受け継いだ土地であり、簡単に手放せるものでもない。</li></ul> <p>&lt;「生産緑地に準ずる制度」の創設について（建議関係）&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・市街化区域内農地の固定資産税を自治体の裁量で安くしても、国から補てんされないのが、地元自治体としては市民理解のないまま固定資産税の減額等を行うのは難しいことは理解している。このため、生産緑地地区制度について考えてみたいということになった。</li><li>・しかし、生産緑地地区の指定を求めるかどうかは、個人の判断になるので、各自がどう考えているかわからない。</li><li>・営農継続期間が20年である納税猶予制度と、30年という生産緑地地区制度と年数が異なるため、どちらがよいのかわからない。</li></ul>

### ③ 農家ヒアリング結果の整理

#### a. 生産緑地地区制度に対する理解の必要性

営農継続義務の期間について、生産緑地地区は30年間を要するが、20年間で済む相続税納税猶予制度と期間が異なる点などが理解されにくい状況にある。生産緑地地区の営農継続義務期間が納税猶予制度と同じ20年程度にならないかという意見もある。

生産緑地地区制度についてはまだ良く知られていないため、制度を導入する場合、メリット、デメリットについて十分な説明を行い、理解が得られるプロセスを経ることが重要である。

#### b. 都市計画税に対する不公平感の存在

市街化区域内において、基盤整備がなされていない農地が、基盤整備が整った農地と同じ都市計画税が課せられるのは不公平という意見もある。また、近隣には市街化区域内農地に対して都市計画税が非課税である都市も見られ、こうしたことも不公平感が抱かれることの要因となっていると見受けられる。

#### c. 都市農地が存続するための市民理解の必要性

都市農地が存続するためには、様々な税制上の優遇などもあわせて必要だが、農家自身、単純に市民理解の無いまま税負担の軽減が図られてよいとは考えていないことが窺えた。このため、まずは都市農地の存在が、周辺の住環境に良好な影響を提供するなど、地域住民にとって有用な存在として認識され、同時に、農地の維持管理上もメリットになる取組み等を見出すことが重要である。

## 2) 農家アンケートの実施

市街化区域における農業・農地継続の課題を把握するとともに、都市と共存する農業の継続や農地の保全や活用方策を探るため、市街化区域内の営農者、農地所有者（300件）を対象に意向調査（アンケート）を実施した。

### ① 調査概要

- ・実施期間：平成27年2月6日～2月15日
- ・調査対象：市街化区域内守山学区の農地所有者及び営農者
- ・配布数：300件（無作為抽出）
- ・回収結果：193件（64.3%）

### ② 調査項目

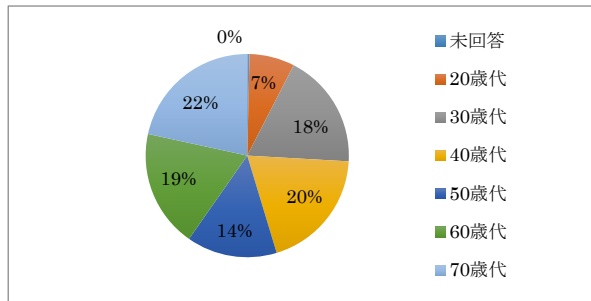
- 年齢
- 農地の所有状況
  - ・所在自治会
  - ・農地面積
  - ・市街化区域以外での所有状況
  - ・耕作放棄地の有無、及び管理状況
- 農地の借用状況
  - ・借用
  - ・市街化区域以外での所有状況
- 営農継続・農地維持に対する意向
  - ・維持・継続意向
  - ・課題
- 市街化区域内農地の役割・取組み方策
- 自由記述

以下に結果を示す。

### ③ アンケート集計結果

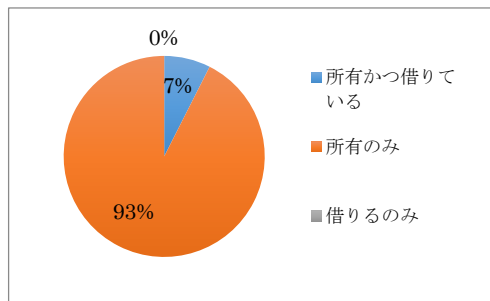
#### <年齢層>

回答者の年齢層は、「70歳代以上」が最も多く22%、次いで40歳代の20%、60歳代の19%と続く。



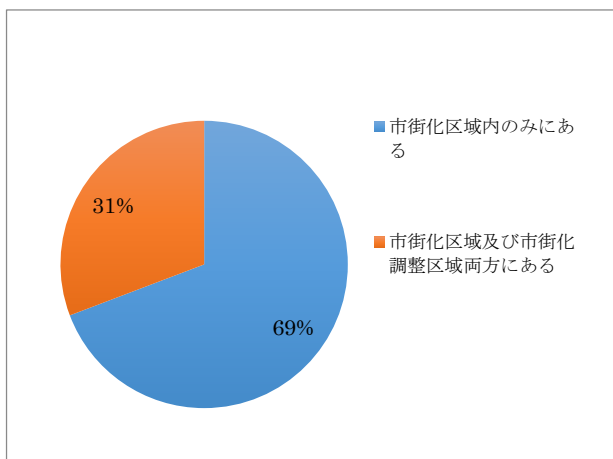
#### <農地の所有状況>

「農地所有のみ」が93%と大半を占めている。「農地を所有しかつ借りている」が7%で、「農地を借りるのみ」はいなかった。



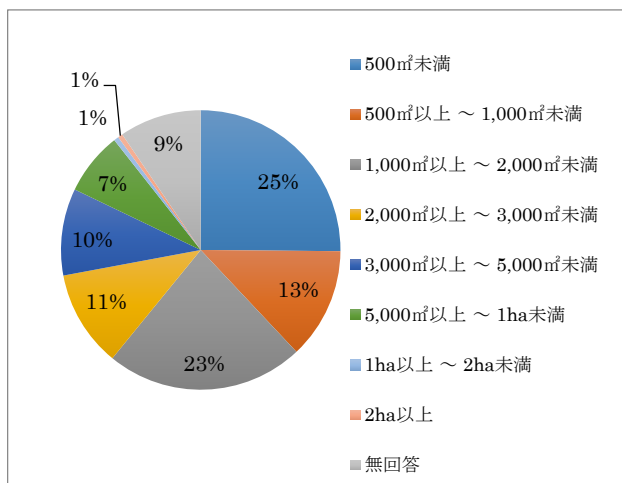
#### <農地の所有区域>

農地を所有している区域は、「市街化区域内のみにある」が69%と大半を占める。「市街化区域・調整区域両方にある」が31%であった。



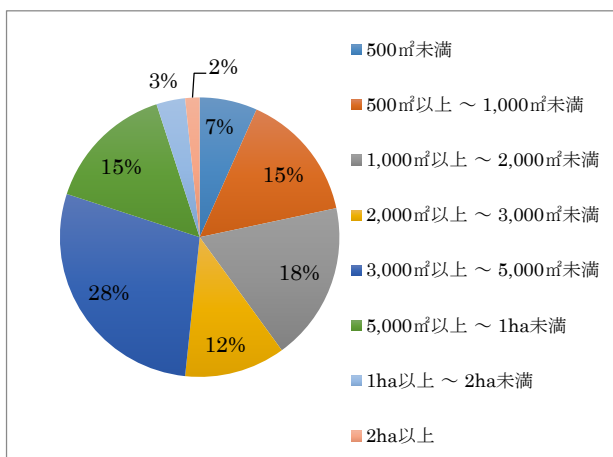
#### <農地面積：市街化区域>

500㎡未満が25%を占めて最も多い。次いで1,000㎡以上2,000㎡未満が23%と多くなっている。



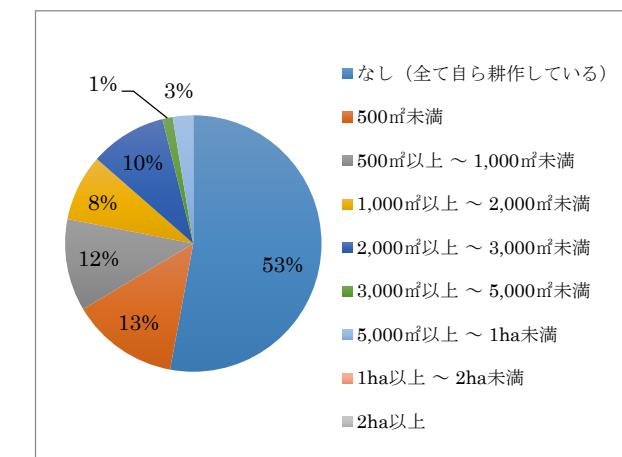
#### <農地面積：市街化調整区域>

3,000㎡以上5,000㎡未満が28%と最も多い。次いで、1,000㎡以上2,000㎡未満が18%、500㎡以上～1,000㎡未満および、5,000㎡以上1ha未満が15%となっている。



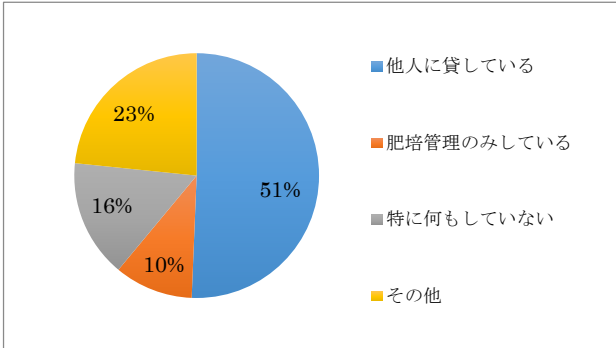
#### <休耕地・耕作放棄地（規模）>

「放棄地なし（全て耕作している）」が53%を占めて最も多い。次いで500㎡未満が13%と多くなっている。



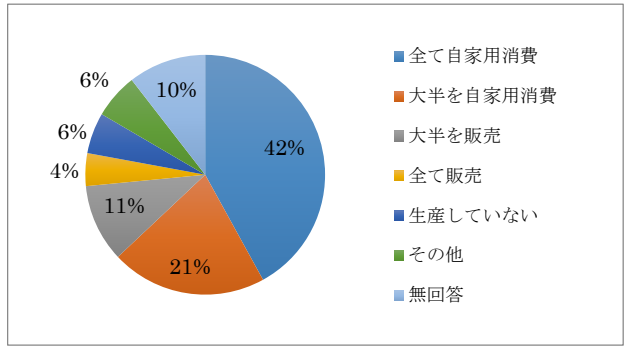
＜休耕地・耕作放棄地（管理方法）＞

「他人に貸している」が51%と最も多い。次いで「その他」が23%、「特に何もしていない」が16%、「肥培管理のみ」が10%となっている。



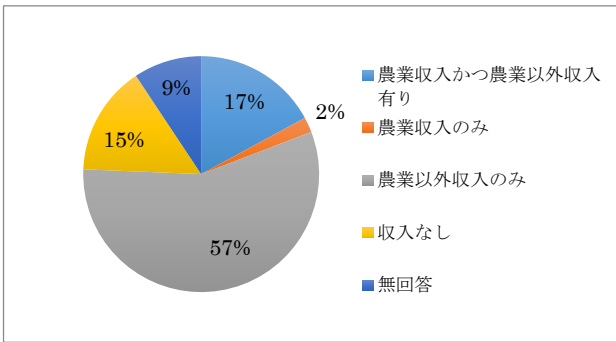
＜収穫物について＞

「全て自家用消費」が42%と最も多い。次いで、「大半を自家消費」が21%で、「大半を販売」が11%にとどまり、大方が自家用消費となっている。



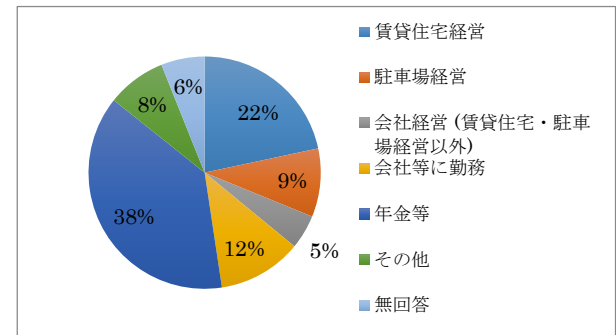
＜収入状況について＞

「農業以外の収入のみ」が過半の57%を占めて最も多い。次いで、「農業収入かつ農業以外収入有り」が17%、「収入なし」が15%となっている。「農業収入のみ」は2%にとどまっている。



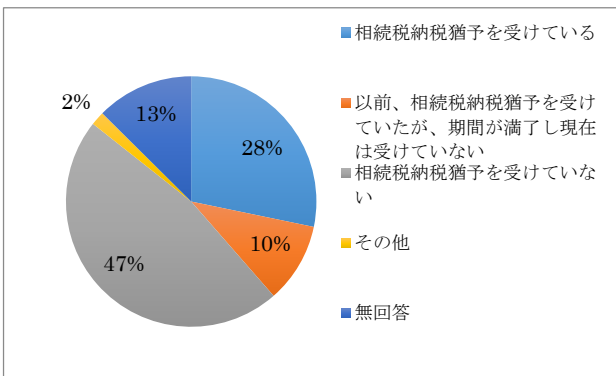
＜収入状況について（農業以外の収入の内容）＞

「農業以外の収入」の内容は「年金等」が38%と最も多い。次いで、「賃貸住宅経営」22%、「会社等に勤務」12%、「駐車場経営」が9%となっている。



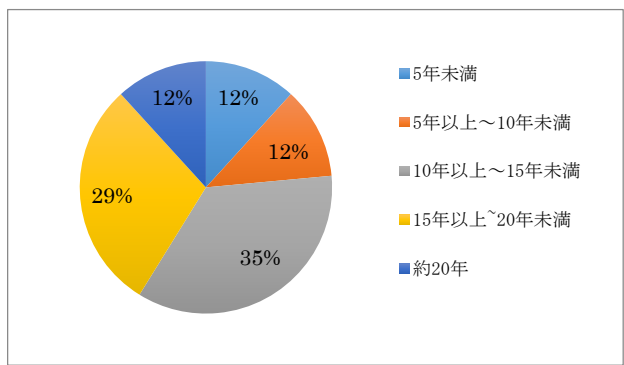
＜相続税納税猶予制度適用状況について＞

「納税猶予を受けていない」が47%を占め最も多い。次いで「現在納税猶予を受けている」が28%、「以前受けていたが、満了した」が10%である。



＜相続税納税猶予制度適用年数について＞

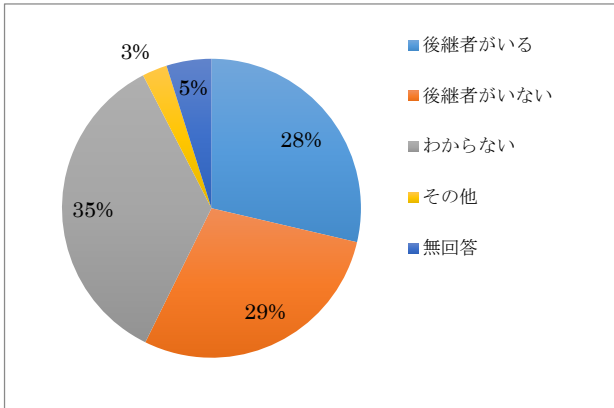
制度の適用を受け始めてから「10年以上15年未満」つまり、残り期間が「5年から10年」が35%と最も多い。次いで、「15年以上20年未満」（残り期間が5年以内）が29%、「5年未満」と「5年以上10年未満」と「約20年」がそれぞれ12%となっている。これより、5年以内に20年の期間満了予定者は「納税猶予を受けている」と回答のあった41%を占めることになる。





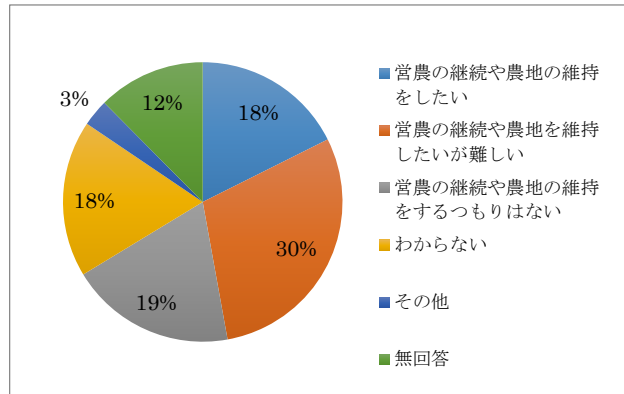
＜後継者の有無について＞

後継者の有無について「わからない」が35%と最も多くなっている。「後継者がいない」29%と「いる」28%とほぼ同じ割合となっている。



＜農地維持・営農継続の意向について＞

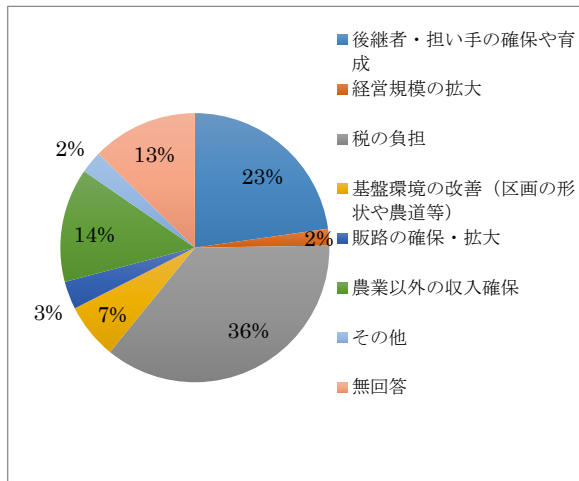
「営農継続したいが難しい」が30%、次いで「継続・維持するつもりはない」が19%、「営農の継続や農地の維持をしたい」と「わからない」が18%となっている。



＜農地維持・営農継続上の課題について＞

農地維持・営農継続上の課題について最も多いのは、「税の負担」36%であり、次いで「後継者・担い手の確保や育成」23%、「農業以外の収入確保」14%等となっている。

また、その理由（記述回答）としては、「固定資産税の高さ」が多く挙げられている。



#### ④ アンケート集計結果の分析

##### 1. 農地維持・営農継続の意向について

農地維持・営農継続の意向については、前述の通り「維持したいが難しい」が全体の30%を占め、「維持したい」、「維持するつもりはない」、「わからない」が18～19%とほぼ同率であった。以下に、営農状況の違いによる意向の違いについて分析する。

##### ○農地の所有区域による違い

農地維持・営農継続の意向について市街化区域にのみ所有している農家と市街化調整区域にも所有している農家別にみると、調整区域にも所有している農家の方が「維持が難しい」あるいは「維持するつもりはない」という意向がやや多かったが、大きな違いはみられなかった。

表：農地の所有区域の違いによる農地維持・営農継続の意向（%）

	維持をしたい	維持したいが難しい	維持するつもりはない	わからない	その他
市街化区域に所有	21	33	20	22	4
調整区域にも所有	21	36	28	15	0

##### ○休耕地の有無による違い

農地維持・営農継続の意向について休耕地の有無による違いを見ると、「休耕地がない農家」の31%が「維持・継続」の意向を示しているのに対し、「休耕地のある農家」は僅か9%にとどまっている。また、「維持するつもりはない」と回答した割合は、「休耕地がない農家」では13%に対し、「休耕地のある農家」では31%に上っている。

これらより、休耕地のある農地所有者は農地維持・営農継続の意向が低いということが確認できた。

表：休耕地の有無による農地維持・営農継続の意向（%）

	維持をしたい	維持したいが難しい	維持するつもりはない	わからない	その他
休耕地なし	31	35	13	19	3
休耕地あり	9	32	31	25	3

##### ○収入の状況による違い

農地の維持・営農継続の意向について農業収入の状況別にみると、「維持したい」という意向は、「農業収入がある」者の中で27%、「農業以外の収入のみ」の者の中では17%、「収入なし」の者の中では14%と、農業収入がある者の方が農地の維持・営農継続することについての意向が強くあることが窺える。

「維持したいが難しい」という回答は、「農業収入がある農家」の中では46%と最も高く、それ以外では20%台にとどまる。

「維持するつもりはない」という意向についてみると、ここでも「農業収入がある農家」の46%が最も高く、それ以外では14%にとどまっている。

「わからない」と回答したものは、「収入なし」のものうち34%を占め、これに対して「農業以外の収入のみの農家」では17%、「農業収入がある農家」では11%となっており、収入がない農家は将来についての意向が明確になっていない様子が窺えた。

表：収入の状況別の農地維持・営農継続の意向（%）

	維持したい	維持したいが難しい	維持するつもりはない	わからない	その他
農業収入あり	27	46	27	11	3
農業以外の収入のみ	17	27	14	17	4
収入なし	14	21	14	34	3

## 2. 農地維持・営農継続上の課題について

### <収入の状況別の農地維持・営農継続上の課題>

農地維持・営農継続上の課題の上位であった3項目（「税の負担」「後継者・担い手の確保」「農業以外の収入の確保」の順）について、収入の状況別に分析した（「農業収入がある」場合（「農業収入のみ」と「農業収入があり農業以外の収入もある」者の合計）、「農業以外の収入のみ」の場合、「収入なし」の場合）。

#### ○「税の負担」を課題として挙げている者について

いずれの収入状況の場合でも、最も高くなっているが、「農業収入がある」者にとっては、特にその割合が76%と高い。また、「農業以外の収入のみ」の者にとっても割合が高く61%となっている。逆に、「特に収入がない」者にとっては、最も高い課題の要因として挙げられてはいるものの、45%と収入のある他の分類に比べてその割合は低くなっている。

#### ○「後継者・担い手の確保」を課題として挙げている者について

「農業収入がある」者の過半数の51%、「農業以外の収入のみ」の者にとっては、39%、「特に収入がない」者にとっては、21%にとどまっている。

#### ○「農業以外の収入の確保」を課題として挙げている者について

「農業収入がある」者の30%、「農業以外の収入のみ」の者の、27%、「特に収入がない」者にとっては、僅か3%にとどまっている。

表：収入の状況別の農地維持・営農継続上の課題（%）（複数回答）

	「税の負担」		「後継者・担い手の確保 や育成」		「農業以外の収入の確保」	
	課題に挙げている	課題に挙げていない	課題に挙げている	課題に挙げていない	課題に挙げている	課題に挙げていない
農業収入がある	76	24	51	49	30	70
農業以外の収入のみ	61	39	39	61	27	73
特に収入なし	45	55	21	79	3	97

＜農地維持・営農継続上の課題として「税負担」を挙げているものについて＞

○農地の規模別の意向

農地維持・営農継続上の課題として「税負担」を挙げている農家について、市街化区域のみで農地を所有している場合と市街化調整区域にも農地を所有している場合について分析した。

市街化区域にのみ農地を所有している農家で「税負担」を課題として挙げている割合は、いずれの農地の規模でも5割を超えている。特に3,000㎡以上の規模では8割前後と高く、規模が大きいほど割合が高いことが窺える。

市街化調整区域にも農地を所有している農家についてみると、農地の規模毎にばらつきが見られる。5,000㎡以上では、母数が10未満と少ないものの、10割が税負担を挙げており、1,000㎡未満も8割近くと高い。一方、3,000㎡以上5,000㎡未満では4割と少ない。

表：農地の規模別の税負担感（％）

	市街化区域内のみ農地を所有		市街化調整区域にも農地を所有	
	税負担を課題に挙げている	税負担を課題に挙げていない	税負担を課題に挙げている	税負担を課題に挙げていない
1,000㎡未満	53	47	79	21
1,000㎡以上3,000㎡未満	61	39	59	41
3,000㎡以上5,000㎡未満	85	15	40	60
5,000㎡以上	78	22	100	0

○相続税納税猶予適用状況別の税負担感

相続税納税猶予の適用状況別に、農地維持・営農継続上の課題として「税負担」を感じているか比較した。税負担を挙げる割合は「納税猶予適用期間中」のもので94%、「納税猶予適用期間満了」したもので83%、「納税猶予適用なし」のもので62%に上り、いずれの場合も過半であり、割合が高かった。

表：納税猶予適用状況別の税負担感（％）

	課題に税負担を挙げている	課題に税負担を挙げていない
納税猶予適用期間中	94	6
納税猶予適用期間満了	83	17
納税猶予適用なし	62	38
その他	75	25

<農地維持・営農継続上の課題として「農業外収入の確保」を挙げているものについて>

○休耕地の有無による違い

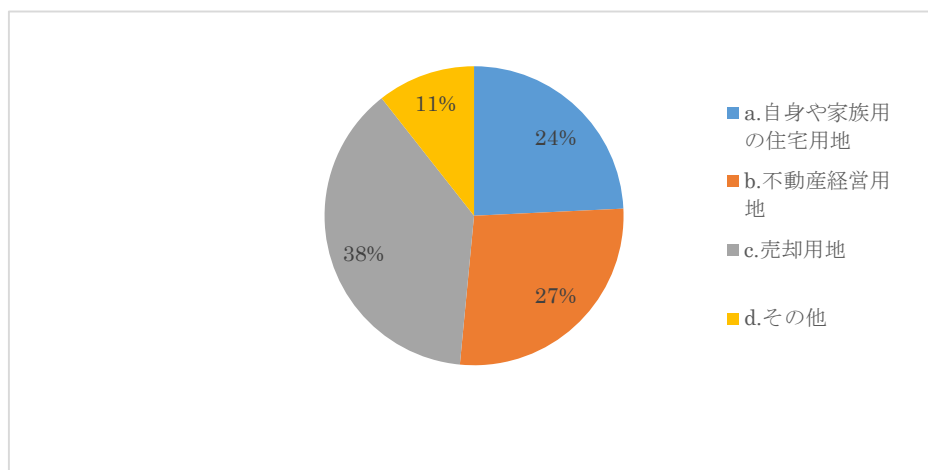
農地維持・営農継続上の課題として「農業外収入の確保」を挙げている農家のうち、休耕地の有無による違いを比較した。「休耕地がない農家」の27%が、「農業外収入の確保」を挙げているのに対し、「休耕地のある農家」は13%にとどまる。

表：休耕地の有無別の農業外収入の確保を農地維持・営農継続上の課題とする農家（%）

	課題に農業外収入の確保を挙げている	課題に農業外収入の確保を挙げていない
休耕地（耕作放棄地）なし	27	73
休耕地あり	13	87

3. 農地転用の場合の活用法について

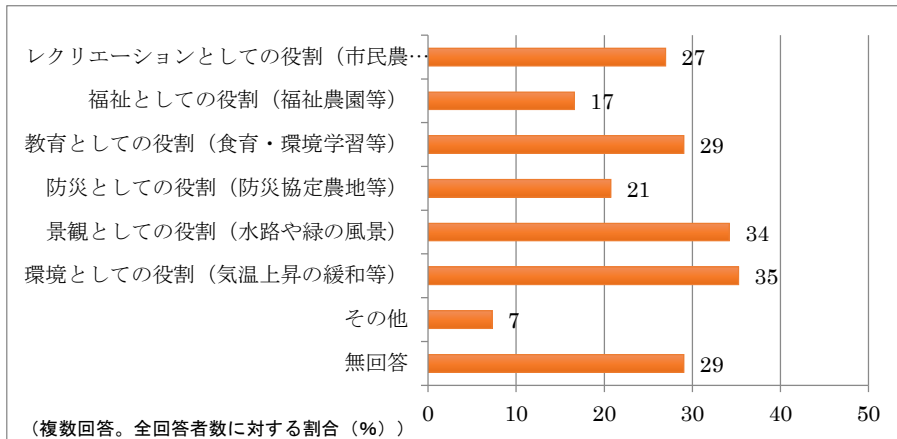
「市街化区域内農地を維持するつもりはない」と回答されたもので、その活用法についてみると、「売却用地」が38%と最も多く、次いで「不動産経営用地」が27%、「自身や家族用の住宅用地」が24%となっている。



#### 4. 市街化区域内農地が持つ役割について

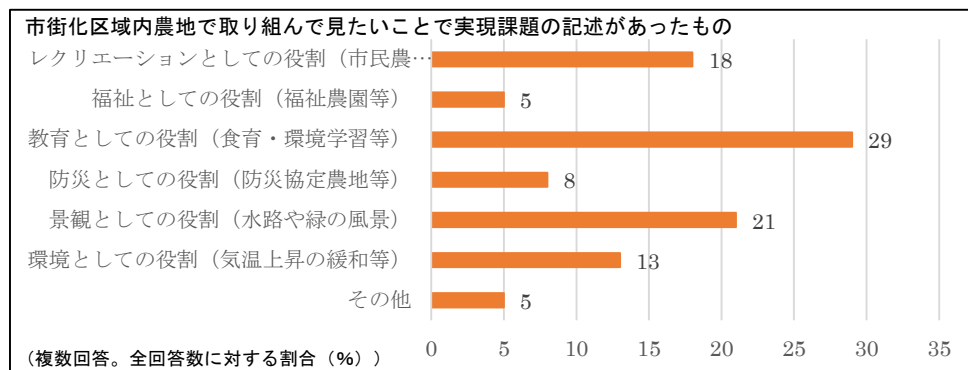
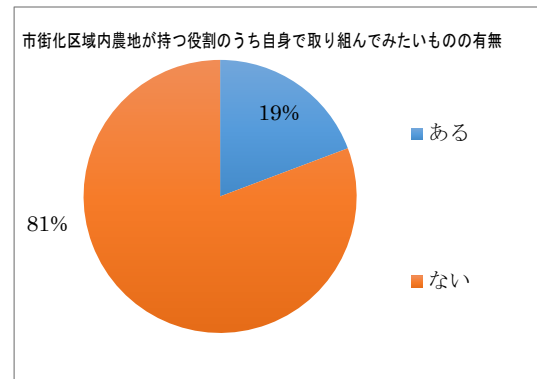
##### ○市街化区域内農地が持つ役割

市街化区域内農地が果たす役割について、「環境としての役割」との回答が最も多く35%、次いで「景観」34%、「教育」29%、「レクリエーション（市民農園・体験農園等）」27%等となっている。



##### ○市街化区域内農地が持つ役割のうち、自身で取り組んでみたいものについて

市街化区域内農地が持つ役割のうち、自身で取り組んでみたいものの有無をみると、19%が「ある」と回答があった。このうち、上記役割のうち実現課題について記載があったものは「教育」が29%と最も多く、次いで「景観」が21%、「レクリエーション」が18%となっている。課題の内容としては、人手がかかることや費用負担等が挙げられる。



## ⑤ 農家アンケート調査結果の整理

### a. 市街化調整区域を含めた農業収入を加えても固定資産税を十分に賄うことの困難さ

アンケート調査結果より、市街化区域内農家が所有している市街化区域内の農地の規模は小さく、500 m<sup>2</sup>未満が多い。このうち、調整区域にも農地を所有する農家は約3割、その多くは5,000 m<sup>2</sup>程度の規模を所有していることが分かった。守山市では農業の大多数が水田であることから、この経営規模での収入では市街化区域内農地の固定資産税を賄うには十分とはいえないことが窺える。

### b. 市街化区域内の営農者が農業を継続できる方策の必要性

市街化区域内農地を維持する上での課題としては、税負担（特に固定資産税の高さ）、後継者や担い手の確保、農業以外の収入確保の必要性等が挙げられている。特に、税負担を課題として挙げたものは相続税納税猶予制度の適用を受けているものほど割合が高くなっており、営農継続義務との関わりが反映されていることが分かる。

農地維持・営農継続の意向は、「維持したい」や「維持したいが難しい」という割合が過半を占めている。一方で「維持しない」という回答をしたものは、売却を考えている例が多く、その理由として、固定資産税の高さが挙げられている。また、駐車場経営等、不動産経営を考えているものの割合も高い。

これらの解決のためには、営農継続義務や営農継続意志のある市街化区域内の農家に対し、固定資産税等の税負担軽減もしくは、税負担を賄う収入の新たな確保策を講じていくことが求められる。

### c. 市街化区域内農業・農地におけるビジョン構築の必要性

このことから活発に農業に携わっていない状況にある市街化区域内農地に対する活用策・収入確保策を積極的に提示していくことが必要と考えられる。

農作物の販売をしていなかったり、休耕地がある農家は農業継続意向が特に低く、維持するかどうかそのものについて明確な意思を、新たな収入の確保策に対する意識が必ずしも高くなかったりといった様子が窺えた。市街化区域内で今後どのように農地保全や土地利用について考える意義やビジョンが持ちにくいということの表れとも推測される。

### d. 市街化区域内農地が有する多面的機能を活かすための相互協力や支援のしくみの必要性

市街化区域内農地が有する多面的な機能が果たせる役割として、レクリエーション、景観や環境への貢献可能性に対する認識が挙げられた。しかし、自身の取組みとして市民農園などレクリエーションや教育の場としての活用の実現については、難しいとの意見が多く見られた。市街化区域内で多面的機能を発揮するには、新たな協力連携や支援のしくみを講じていくことが求められていると言える。

### (3) 市街化区域内農地に関する市民利用・市民意向

市街化区域内における市民と農との関わりについて、現地調査、関係者ヒアリング等を行った。農地の市民利用の代表的なものとして、市民農園があり、その開設や支援の状況、管理者、利用者にヒアリング等を行った。

また、農と関係のあるテーマで活動をしている環境系市民団体にヒアリングを行った。

#### 1) 市民農園について

##### ① 市民農園の開設状況

守山市には、農協及び農家自らが開設している市民農園がある。市が開設しているものはないが、市では農家等が開設した市民農園利用者募集の広報や補助（家庭菜園開設支援）等の支援策を行っている。市が紹介している市民農園は、17地区（401区画）ある。うち、市街化区域内には約半数の8地区（197区画）ある。下表の通り市民農園の開設・利用状況の概要についてまとめた。

市民農園は全て畑である。市民農園全体の規模は概ね1,000㎡程度までであり、小規模なものでは300㎡である。1区画当りの面積は、15～55㎡であり、平均すると約24㎡である。利用料は、初年度会費等を求めるところが2地区あり、これ以外の通常年では年額3,600円から12,000円の範囲にある。農機具の備えや指導がある地区は8地区中、3地区にとどまる。

その他、所有・管理者に直接ヒアリングを行った2地区では、利用の制限年数はなく、空き待ちの状況にある。駐車場は8地区中、5地区あり、給水については殆どの農園の近くの水路を利用することができ、また、水路のない地区では井戸ポンプが備わっている。

表：市街化区域内農地の市民農園の開設状況（平成26年3月現在、市が広報の支援をしているもの）

	全体面積	1区画の面積	区画数	利用料	駐車場・給水施設	農機具・指導者の有無
A	約1,000㎡	15㎡	48	3150円月額＋初年度10,500円／年 2年目以降3,750円／年	駐車場有 近くに水路あり	有
B	約1,000㎡	40㎡	15	1,000円／月 入会金5,000円	駐車場有 近くに水路あり	有
C	690㎡以上 (全体不明)	30㎡	23	4,500円／年	駐車場有 近くに水路あり	無
D	1,031㎡	18㎡	13	3,600円／年	駐車場無 ポンプ設置	無
		30㎡	14	6,000円／年		
E	300㎡	20㎡	12	4,000円／年	駐車場無 近くに水路あり	無
F	995㎡	20㎡	40	4,000円／年	駐車場無 近くに水路あり	無
G	680㎡	21㎡	20	6,000円／年	駐車場有 近くに水路あり	有
H	671㎡	55㎡	12	6,000円／年	駐車場有 近くに水路あり	無



## ② 市民農園開設支援の状況

市では市民農園の利用募集の広報の支援の他、市民農園の開設初年度の設備投資費用の補助（「地域家庭菜園設置事業」）を行っている。

補助の内容は設置に際しかかる諸経費に対して、1/2以内である（補助限度額は1㎡あたり100円）。

補助の要件としては、5年以上継続して設置・運営をすることや、対象農地の全体面積が300㎡以上で一定の区画数以上を有することなどである（500㎡までが5区画以上、500㎡以上が10区画以上）。

表：地域家庭菜園設置事業概要（守山市）

補助対象	補助基準	補助限度額	補助率
(1) 除草にかかる経費 (2) ほ場の整地と耕耘にかかる経費 (3) 区画ごとの境界、通路等の設置にかかる経費 (4) 区画ごとの表示にかかる経費 (5) 給排水設備等の設置にかかる経費	左記に係る経費	1㎡あたり 100円	1/2以内

## ③ 市民利用状況等

新規募集や応募状況等について管理者にヒアリングを行った。ある地区では、16年前の開設当初、応募倍率が1.5倍であったため抽選を行い、契約期間は最初が3年で以後毎年更新だが、7割程度が当初からの利用者であり、空きができるまで追加募集を行っていないことから、概して好評であり、潜在的な利用希望者が多いことが窺える。管理者によると、利用者の年齢層は概ね60歳代以上のリタイア層が多いとのことである。

また、利用者数名にヒアリングを行った結果は下表の通りである。

利用に至った動機は、自宅近くの身近な場所で気軽に野菜の栽培ができることであり、熱心な地区では、利用者間や土地所有をしている農家とのつながりも窺えた。

表：利用者の状況

項目	内容
利用の動機	・自宅に菜園をできるスペースがないため利用している
地区の選定理由	・自宅に近いことによる ・親族が近くに居住しており、馴染みがあることによる
交通手段	・主に自転車を利用している
栽培方法、技術の習得等	・所有者の農家が行う作付けの様子をみながら習得している。 ・利用者で技術の高いものから学んでいる
設備等	・近くの公共施設のトイレを利用している
市民農園に対する満足度等	・もう少し広い面積を行いたい ・利用料について概ね満足している

#### ④ 市民農園の開設・維持管理運営上の課題

市民農園の管理者に開設時や維持管理運営上の課題等についてヒアリングを行った。

下表に概要を示す。もともとの土地が水田であったことなどから、開設のための地盤改良等の農園整備や日常の管理や収支面等についても、苦勞している様子が窺える。

表：市民農園の開設・維持管理運営上の課題

項目	内容
収支状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・しっかり管理しようとする、除草剤や管理委託の経費を除くと土地所有者の手に殆ど残らない。</li> <li>・固定資産税の高騰により、現状の市民農園経営だけでは、維持することが難しい。</li> </ul>
農園の土壌、設備等の維持・管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・元水田だったところは地盤が低くなっており、大雨が降ると、畑が浸水してしまうことがある。また、土質も水田用と畑作用とは異なる。</li> <li>・このため、盛土して地盤面を高くしたりして、土壌も畑に馴染むものにしていく必要がある。</li> <li>・ポンプの弁も毎年交換するなど維持費もかかる。</li> <li>・田んぼが終わる9月に用水路が止まる地区もあり、その場合井戸水を活用している。</li> </ul>

図：市街化区域内の市民農園の様子



元水田を盛土しているが地盤面よりも低い市民農園

水路と水の汲取り用バケツ

元水田を盛土して地盤面よりも高くした市民農園

ポンプ式の井戸

## 2) 自治会等地域活動と農との関わりについて

市街化区域内における地域活動と農との関わりについて整理する。農業者グループによる地域の学校への収穫体験など地域貢献活動があることは前述の通りであるが、自治会等による活動においても、農との関わりを持つものもある。

### ① ボランティア組織等による農地を活用した活動

「そば作り体験」一まちづくりのためのボランティア組織があり、ボランティア組織と地元老人会が協力して、自治会の子供会向けのそばづくり体験が行われている。

当初は休耕地を活用していたが、現在、自治会役員の農地を活用して実施している。

図：地元組織が関わる農地活用



農地の一部で地元組織が関わるそば畑

### ② 自治会等、地域の声を反映した水辺の環境整備

「親水護岸整備」一守山市内には無数の水路があり、野洲川土地改良区が管理しており、用水路としてだけでなく、自治会の意見を反映して親水護岸整備を行ったものが数箇所ある。中には、「生態系景観水路」として、地元が描いた絵の通りに実現し散歩道にもなっているものもある。

図：土地改良区が管理する水路で地域貢献の親水護岸整備



地元の声を反映して生態系景観水路として実現した親水護岸

### 3) 農と関わりの深い環境の維持・形成に係る制度および市民活動について

守山市において農と関わりの深い、環境の維持・形成に係る条例と市民活動の状況について整理した。

#### ① 水質保全と「守山市ほたる条例」

守山市では、古来からゲンジボタル棲息の地であった。市街化の進展とともに減少していくゲンジボタルの棲息環境維持・向上のため、平成 11 年「守山市ほたる条例」を制定した。この条例等の効果により、市民・農家の水質保全意識は高いものとみられる。

表：「守山市ほたる条例」概要

項目	内容
保護区域の指定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特別保護区域：ほたるの生息地として特に保護が必要と市長が認める河川の区域</li> <li>・指定保護区域：ほたるが3年以上安定して生息、または生息する可能性が高い市長が認める河川の区域</li> <li>・一般保護区域；その他の河川</li> </ul>
保護区域における禁止事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ほたるの卵、幼虫、成虫の捕獲</li> <li>・ほたるのエサである「カワニナ」の捕獲</li> <li>・河川を汚すこと</li> </ul>
河川の除草管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特別保護区域、指定保護区域では、草刈、草焼き、薬剤の散布により、ほたるの生息環境に影響がでないように努める。</li> </ul>
市民によるほたるの保護活動等に対する市の支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市の責務として、市民によるほたるの保護活動、生息環境の醸成に努める活動についての積極的な支援を行う。</li> </ul>
その他	保護区域における河川改修の工事基準の設定等

図：市街化区域内におけるほたるの生息環境維持の広報



## ② 市民団体によるほたるの生息環境の維持・向上への貢献活動

守山市における農に係る市民活動団体として、ほたるの生息環境の維持・向上等のために活動している市民団体（「認定特定非営利活動法人びわこ豊穰の郷」）の取組みについて調査した。以下に整理する。

表：ほたるの生息環境の維持・向上に貢献する環境団体

項目	特徴・内容
団体名	「認定特定非営利活動法人 琵琶湖豊穰の郷」
設立	1996年（2004年 特定非営利活動法人認証）
構成員等 （2015年2月現在）	会員数:個人会員:261人、賛助会員:90人、団体会員:企業20団体、自治会60団体（設立当初より自治会の協力を得ている（70自治会中60が参加）
主な活動	<p>ゲンジボタルの飛び交うまちづくり：きれいなせせらぎのある緑豊かな環境にしか生息しないゲンジボタルが飛び交う守山のまちを広く紹介し、川の環境を守ることの大切さを学び、市民ひとり一人が誇りの持てるふるさと「守山」にする等のため、以下に掲げるような、琵琶湖および市内河川の水質調査や、水質浄化に資する活動等を行っている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「ほたるパーク&amp;ウォーク」の実施：ほたるが見られるシーズン中、ほたるが観られる散策路を歩くことの啓発・案内等。</li> <li>・モデル河川づくり：目田川の一定の区間の整備運動公園の手前、土手の部分の植栽管理等。</li> <li>・「市民が選ぶ水辺百選」の作成：全70自治会から1箇所ずつ、次世代に残していきたい水辺の推薦を募り作成。・水質調査：赤の湯湾に流れ込む8河川上流の80箇所で年5回実施。</li> <li>・赤の湯湾探検会の開催：年1回、どの程度水がきれいになったか確認</li> </ul>
守山市の市街化区域内農地の特徴と保全・活用等に対する考え	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水路のあるまち：近隣市と比べても、守山ほどまちなかを縦横無尽に水路が流れているまちはあまりない。道を歩いたら必ず横を水が流れているほど、水路網が豊かである。</li> <li>・ゲンジボタルの生息環境の形成に貢献する市街化区域内農地：ゲンジボタルが生息しうるのは、水質の良い市街化区域内の河川上流部である。特に市街化区域内農地は、ほたる等の生き物を育む役割を担うことから保全の必要性を認識している。</li> <li>・市街化区域内農地保全上の課題：市街化区域内農地をどのように社会的に評価し、それを市民が共有するか作り上げていく必要がある。</li> </ul>
農家との関わり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農家からほたる保全のための留意事項について問合せがくることがある（例：ほたるの育成に影響しないための、望ましい農薬散布時期の照会等）。</li> <li>・農家からの農地周辺でのほたるの飛翔情報の提供。</li> </ul>

ほたるの生息環境維持のための留意点等	<ul style="list-style-type: none"><li>• 水路が三面張りのコンクリートになっても、しばらくすると土砂も溜まるので、以前ほたるが生息していたところなら、エサのカワニナも繁殖し、ほたるが復活する可能性もある。</li><li>• 次に上陸する土地があれば。草の根っこや、石垣の土、もぐれる土が必要。</li></ul>
--------------------	--

図：ほたるの棲む目田川（市民による目田川モデル河川づくり）



#### 4) 市街化区域内農地に関する市民利用・市民意向調査結果の整理

##### ① 市民農園について

市街化区域内における農地等の市民利用の方法として、市民農園は市民側から見て、身近に通える場所にある農園のニーズがあることが窺える。一方で、運営側からすると市でも開設に当たって一定の補助や、利用者募集の支援等を行っているが、固定資産税の上昇傾向を受けて、税金分を賄えるほどの収益が出ていないものと見られる。このため、維持していくためには収益性の向上に資する機能を付加する方法などを検討していく必要がある。

##### ② 自治会等地域活動について

自治会の役員等も兼ねる農家・農家関係者等、自治会組織を母体とする農とのふれあい活動があることが確認できた。

農に対する理解促進活動は、加入率の高い自治会（約99%）を核としたものに進めていくことも考えられる。

農業・農地を活用した地域コミュニティが他の自治会でも展開されることにより、市街化区域内農地の意義が広く認識されるようになることが期待される。

##### ③ 市民団体等について

農業・農地に直接関与する市民団体は見られなかったが、「水網都市」を標榜する守山市の特徴を反映して、地域にゆかりのあるゲンジボタルの維持・継承のため、市街化区域内農地の重要性を認識し、水辺環境の保全活動に取り組む団体がある等、関心の高さを確認することができた。このように、農の多面的な機能の一側面から市街化区域内農地の保全・活用性についての理解促進を図ることが期待される。

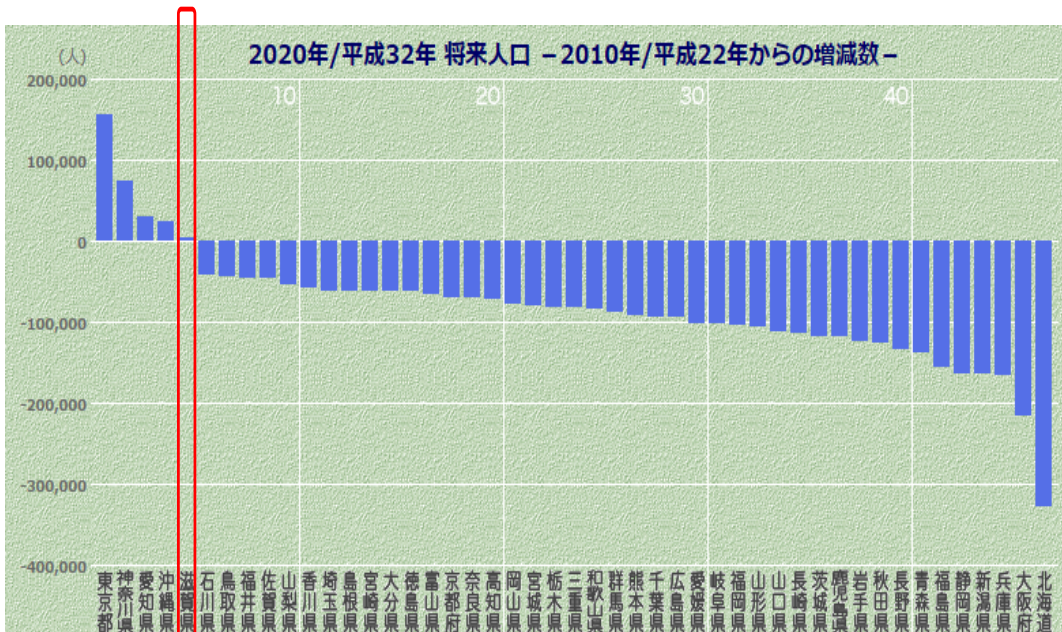
(4) 市街化区域内農地に係る税制の推移および見通し等

1) 地価及び税の現状・動向

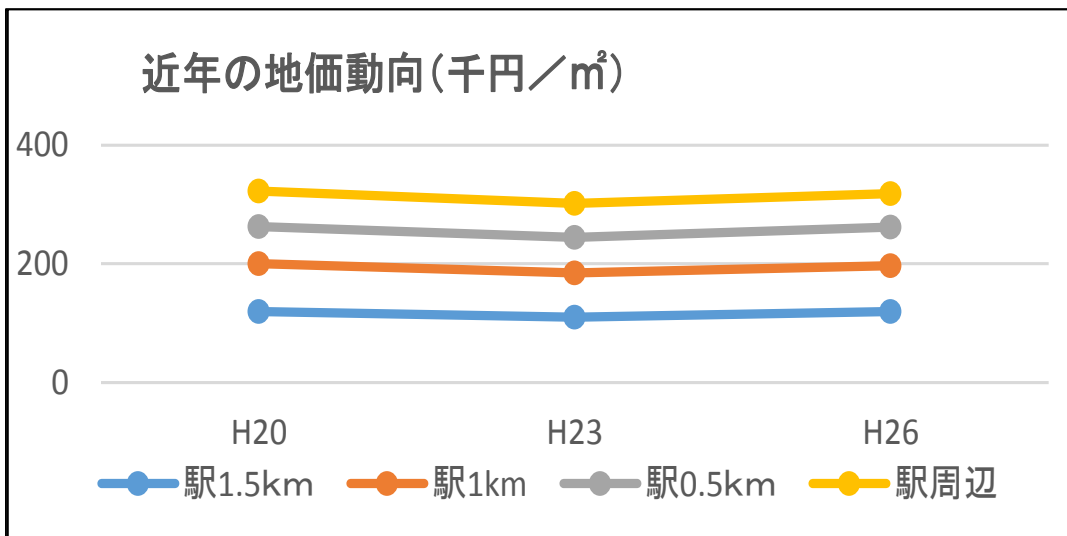
① 人口動態・地価動向

守山市の人口は年間約 800～1,000 人増加している。滋賀県全体でみても、人口が減少している道府県が大多数ある中、僅かだが人口が増加している。また、近年の地価動向をみると、JR守山駅からの距離（駅周辺、駅から 0.5km、1km、1.5km）に関わらず、多少の上昇や下降があるものの、概して横ばいとなっている。

図：人口動向



図：守山駅周辺の地価の推移



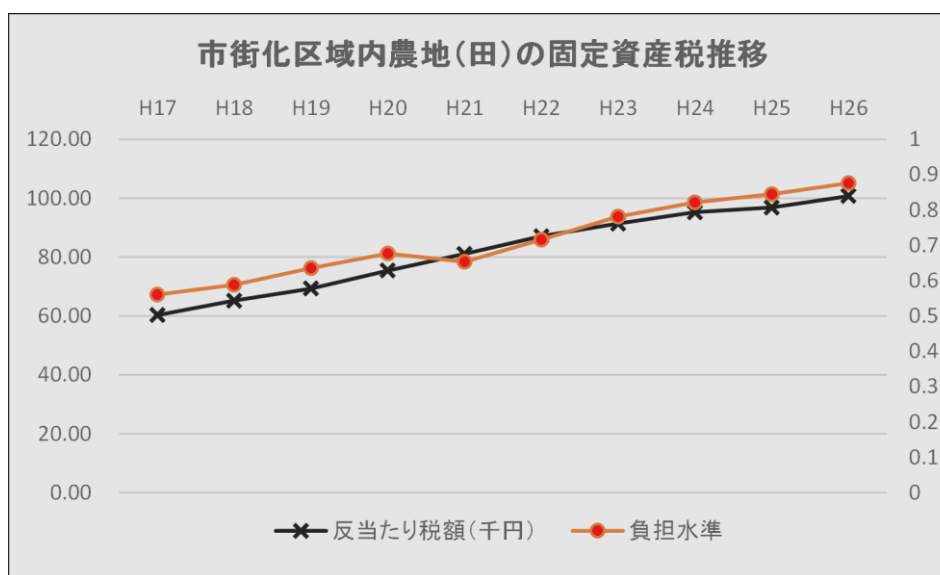
(出所：国税庁ホームページ路線価より抽出)



## ② 固定資産税の税額の推移

市街化区域内農地（田）の固定資産税の推移を以下に整理した。これによると、平成17年から平成26年までの10年間で、1反（約1000㎡）当たり約6万円から約10万円へと上昇している。負担水準も平成26年には0.9近くとなり、ほぼ本則の額に近づいていることが分かる。

図：市街化区域内農地（田）の固定資産税の推移



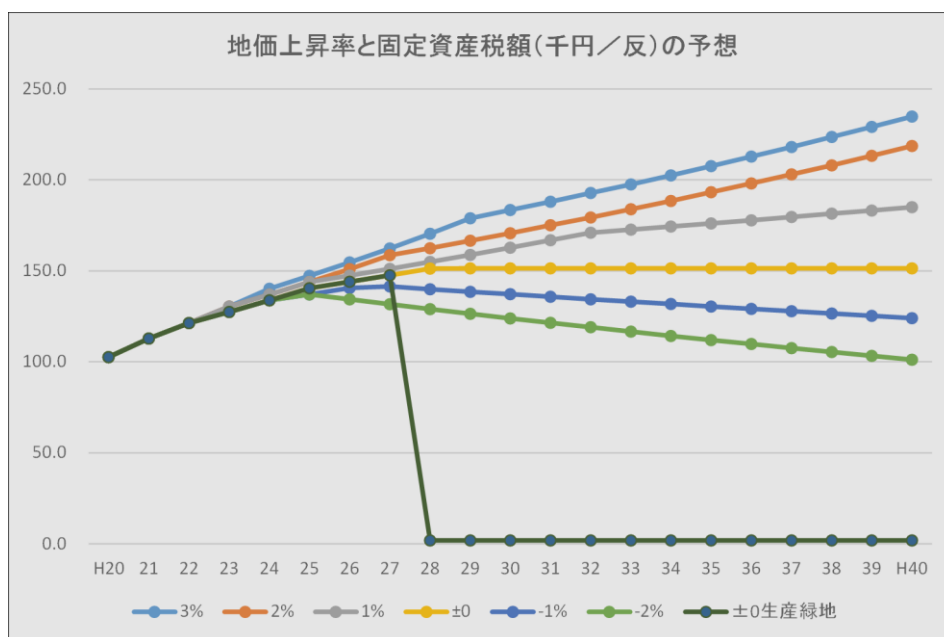
## ③ 固定資産税の見通し

市街化区域内農地の固定資産税の見通しを地価上昇率の違いにより検討整理した。前述より、近年の地価は上昇と下降の両方が見られる。そこで、地価の上昇率を1%ごとに、年-2%から+3%までの6段階によりシミュレーションを行い、その結果を図示した。

平成20年時点で約10万円とした場合、平成40年時点で地価が上昇率3%の場合、約24万円、上昇率2%の場合、約22万円、上昇率1%の場合、約18万円、上昇率0%の場合、約15万円、上昇率-1%の場合、約12万円、上昇率-2%の場合、約10万円と見込まれる。いずれの場合も、シミュレーション開始時よりも下がるものはない。

なお、生産緑地地区制度を導入した場合、一般農地並みの評価となるため、著しく軽減されることになる。

図：地価上昇率の違いに伴う固定資産税の推移の予想



#### ④ まとめ

地価上昇率をどのように捉えるかによって、固定資産税額の将来の見通しが異なってくる。2040年までをみた場合、地価上昇率2~3%の場合、固定資産税は相当程度上昇し、1%の場合でもまだ上昇傾向である。地価上昇率が0%の場合、数年後に横ばいに落ち着く。地価が下がった場合で、現在と同等程度に落ち着くことになる。

従って、いずれの場合でも固定資産税が高水準にとどまることになり、市街化区域内農地の維持は相当困難を伴うものであると言える。

このため、固定資産税が一般農地並みに軽減される生産緑地地区に指定するなど、他の方法を模索する必要がある。

### 第3章 守山市における市街化区域内農地の保全・活用に向けたあり方の検討

市街化区域内農地の保全・活用に向けたあり方を探るため、先進事例等の視察を行い、これらを踏まえた検討を行った。

#### (1) 先進事例等視察

##### ① 都市農地の活用事例

###### ■ 宅地化農地における野菜教室および農園レストランの経営

「みやもとファーム」(東京都練馬区)

###### <KitchenGardenみやもとファーム野菜教室>

- ・ 開園:2008年
- ・ 特徴:自治体の支援による生産緑地地区における体験農園と異なり、宅地化農地にて実施。
- ・ 1区画あたりの面積・利用料:15㎡、75,600円/年(家族・友人と共同の利用も可能)
- ・ 区画数:約70区画、一部団体が利用
- ・ 講習:春7回、秋5回
- ・ 運営:日常の維持管理スタッフを配置し(2名程度)実施。利用者に対して相談対応・指導を行うスタッフがいる日を定めている。
- ・ 利用状況:駐輪場・駐車場も用意し、区外の都心からも来園者あり。

###### <農園レストランの経営>

- ・ 敷地に隣接して焼肉レストラン、うどん店を経営。うどん店では主婦層が多く利用。
- ・ 食材の野菜は、自前の畑で採れた野菜を全てレストランに供給し、消費先を確保している。



写真左:野菜教室の畑(手前)とうどん店(奥)。昼食時には、子供用の荷台が付いた自転車が多数駐輪している。

写真右:畑と焼肉レストラン(右奥)

## ② 都市計画主導型の取組み（生産緑地地区制度の導入）について

### ■兵庫県明石市

#### <概要>

- ・生産緑地地区制度について、市の独自の要件を設けるなどして、パブリックコメントを実施している。
- ・市街化調整区域が市域の2割400ha、市街化区域農地270ha

#### <固定資産税の状況>

- ・宅地並み評価をするが、負担調整措置を行うので、最大70%増しで本来の評価額にまで上昇するが、現時点でまだ上がり切っていない農地が多数ある。

#### <生産緑地地区指定要件案の主な特徴>

##### ○農と共存した都市計画に向けた提案の動機

平成25年の県の都市計画区域マスタープランの改訂作業において、線引きの見直しをする際、市街化区域が虫食的な宅地開発の進行がある中で、小粒でモザイク状とならない生産緑地地区の指定の仕方等について検討。

##### ○指定の方針：市街化区域内で「農地を保全・活用する区域」と「宅地化する地域を分ける」

⇒「農地保全活用する区域」に指定しない区域(生産緑地地区に指定しない区域)の想定

- ・用途地域:準住居・近商、商業、工業系用途地域
- ・駅から等距離:明石駅中心から半径1kmの区域、もしくは他のJR各駅から半径500m
- ・土地区画整理事業を実施した地域

⇒生産緑地地区は「農地を保全活用する区域」で指定可能と想定。

- ・指定区域面積:1,000㎡以上と想定(都市計画の都市緑地としての基準以上)

⇒農家は小規模が圧倒的に多く、農家の数としては、20%が対象

##### ○支援策について

農地の多面的機能を維持増進する基盤整備手法

- ・農道・水路を地区計画の地区施設に位置づけて、整備支援等を想定。
- ・その他:営農環境を多少良好なものにする基盤整備を提案  
小規模な交換分合を可能とする、農業用通路の簡易な整備補助を想定。
- ・1農家単位での指定(「道連れ解除」の回避)。

##### ○その他特徴

- ・「都市計画として30年間の継続を担保する」ための工夫:申請時の30年間の営農計画の提出
- ・平成25年度の実証調査では、農の持つ多面的な機能を発揮する農地(一定の管理がなされた休耕地、コスモス田など)を「第二生産緑地地区」として指定し、一定の減免等優遇措置を講じることができないかを提案(市民緑地制度を農地にも当てはめるというもの)。

## ■和歌山県和歌山市

### <概要>

- ・平成18年に生産緑地地区制度を導入。
- ・生産緑地地区指定面積:73.46ha(市街化区域内農地690.46ha)。

### <固定資産税の状況>

- ・一般市街化区域内農地の固定資産税納税額は、2007(平成19)年時点では、依然として上昇している(負担水準0.665)。
- ・50,000円/反~100,000円/反(50円/㎡から100円/㎡)の水準で上昇している。

### <生産緑地地区指定要件案の主な特徴>

- 面積:1,000㎡以上
- 要綱改正の経過
  - ・平成18年4月施行(その後4度改正)
  - ・平成25年1月改正のものは、「追加指定」の追加及び「買取申し出ではない解除申し出」規程の廃止。

## ③ 視察の成果及び今後の検討事項の整理

### a. 生産物の消費先と固定資産税等を賄うための利用者層を明確にした収益性を伴う農業経営の検討

視察した宅地化農地における野菜教室、農園レストラン経営では、宅地化農地のままでも一定程度の収益性を確保する工夫が施されていた。

野菜教室では、自治体の支援等を受けている他の体験農園と比べて区画面積あたりの費用を割高な設定となっている。その分、農園サイドによる維持管理や指導のサービス提供を手厚く行い、収穫を楽しむことを中心とした利用者層を取り込んでいる。これにより、宅地化農地における税負担を賄うことを可能としている。また、農園に隣接して構えたレストランでは、農園で栽培した野菜を全てそこで消費する無駄のない生産を行っている。また、単価の比較的高いメニューを揃えたり、地域の利用者層を絞り込むなど、明確な経営方針をもつことで収益性の確保も図っている。これらの経営手法を参考にした農園経営の検討を行うことも重要である。

### b. 公共貢献の度合いに応じた生産緑地地区指定要件設定等の検討

法律に基づく最低面積要件である500㎡以上よりも大きい面積要件(1,000㎡)を設定する場合には、抵抗があることが想定される。

地域住民への公開性等の貢献による、最低面積等の要件緩和等、柔軟な運用も視野に入れることも重要な観点と考えられる。要件緩和に当たっては、「地域の景観」への貢献(花を咲かせる等)等の条件を付すことも考えられる。その際、協定書の締結など、「30年の営農計画」と同等の公共性・公開性を担保するなどの手段を考慮しておくことが重要である。

実現性の担保のために、緑化協定の締結による緑としての確保、地区レベルでのまちづくりのあり方の共有とルール化等も考慮しておくことが効果的と考えられる。

## (2) フォーラムの開催

### 1) 開催趣旨

市街化区域内を中心とした農地について、土地利用・固定資産税の推移や農家・市民の意向を把握・整理しつつ、生産緑地地区制度やそれに準じる制度等、市街化区域内の農地の保全と活用を図るための方策を検討する上での新たな知見を得るとともに、都市農業・農地関係者への啓発を図るため調査実施状況を報告する、『都市と農の共存をテーマにしたまちづくりフォーラム』（『都市と農の共存をテーマにしたまちづくり実証調査』報告会）を開催した。

### 2) 開催日時等

- ・日時：平成27年2月26日（木）15:00～17:00
- ・会場：滋賀県農業共済組合大津・南部支所会議室

### 3) 主な内容

- ・『都市と農の共存をテーマにしたまちづくり実証調査』概要報告
- ・基調講演：『都市農業・農地の課題と今後の可能性』
- ・講師：増田 昇氏（大阪府立大学 大学院 生命環境科学研究科 緑地環境科学専攻 教授）
- ・講演概要

市街化区域内農地減少の動向や、農家の農業継続意向等、保全上の課題、都市農業・農地の役割や活用に関する住民意向についての解説。さらに、堺市金岡町地区を例として、農を採り入れたまちづくりに向けた段階的展開の紹介（住民発意期→地域課題共有期→まちづくり理念形成期→土地利用ビジョン形成期→まちづくり計画の具体化）。農地保全に資する具体的な取組み例として、地域住民参加活動の他、農家があぜ道に土地を出し合っで道を整備することで無接道農地を解消し、市民も通行できる「道ぶしん」の取組み等が紹介された。

図：フォーラムの様子



### (3) 都市と農の共存に向けた市街化区域内農地のあり方の検討

宅地化の進行による農地周辺の営農環境の悪化と、上昇し続ける市街化区域内農地の税負担が、農地の存続と営農継続上の大きな課題となっているが、これら解決するためには、都市農地の社会貢献性が今一度評価される必要がある。そこで、その評価をまちづくりに活かすための市街化区域内農地のあり方について検討した。

#### 1) 都市農地の社会貢献性の再評価

##### ① 市街化区域内農地の果たす役割の再認識

都市農地が果たす多面的機能については、一般に「農作物の生産」の他、「防災」「食育」「景観・レクリエーション」等が挙げられている。守山市では、特に以下に掲げるような社会貢献性のある機能を有している。市街化区域内農地を存続させていくことが、良好な都市環境を維持増進させていく上でも重要な要素となっている。

##### a. 市街化区域内をほたるが飛び交う、魅力的で良好な都市景観の提供

守山市では特に「ほたるが飛び交う風景」が挙げられる。かつて野洲川の伏流水が豊富な水環境にあり『天然記念物源氏蛍発生地』であった。まちの大きな魅力ともなっているゲンジボタルの飛翔は、清浄で豊かな水環境の存在を示すものである。市では平成11年に「守山市ほたる条例」を制定し、ゲンジボタルが生息できる環境の維持・形成にも取り組んできたところである。用水路の上流部にある市街化区域内の農地の保全は、この生息環境を保全していくためにも重要である。

##### b. 「市街化区域内で豊かな水路や緑とともに景観的な変化に富む潤いをもたらす場」

市街化調整区域では、圃場整備をした結果、用水路は整形に整えられ、コンクリート護岸の中を水が流れるようになるなど、昔の農村風景を留めていないが、市街化区域内の用水路は、昔ながらの形状で蛇行していたり、石積みの護岸が残っていたりするなど、変化に富んだ潤いのある都市景観を提供している。

##### c. その他

「水田の実り豊かな風景の提供」、「食育・環境学習の場の提供」等

##### ② 農業・農地に関する地域貢献性の顕在化

農を生かした地域活動に取り組んでいる地区を紹介したり、モデル地区として位置づけたりするなどし、地域貢献活動の見える化(顕在化)を図ることにより、他地区に波及させていくことが有効と考えられる。

##### a. 「自治会活動や農家によるグループ活動を基盤とした地域貢献活動」の普及

市街化区域内の一部地区の自治会では、収穫体験や子供に農業体験をしてもらう活動を行っている地区がある。しかしながら、他の自治会ではこうした活動を行うためのノウハウを持たず、また指導者がいない等の理由により、農を生かした地域貢献活動が提供できていない状況にある。

このため、先行モデルとなっている地区の取組みの紹介や研修等を行うなどして、他地区に普及していくことが重要である。

##### ③ 市街化区域における農の居住環境貢献性を再評価する動機づけ

人口密度の高い市街化区域内では、農地や農業用水路は、緑や潤いなど、居住環境を向上させる要素としての機能も果たしている。この良好な居住空間の提供に役割を果たしていることを再認識する動機付けの場を継続的に提供していくことが有効と考えられる。

### a. 現場体験の場の提供とその広報

市民活動団体へのヒアリングでは、「水辺百選」を作成し、ガイドマップとして普及啓発活動を行っている例があった。市街化区域内の農業・農地におけるまち歩きを实践し、「水田を育む水路網沿い空間のまちあるき」や「水田・水路の百選公募」等を実施し、広報誌を作成するなど、多くの市民に普及啓発を行うことが有効と考えられる。

## 2) 農家サイドにとってクリアすべき課題の整理

### ① 体験農園開設に当たっての指導スキルの獲得支援

体験農園の実施には、いうまでもなく農家自身の自作が前提であるとともに、市民とのコミュニケーションに対する一定のスキルも必要であり、実施に至るためのハードルが高い。

東京等の他地区では体験農園開設に当たり、一定期間他の指導者の協力を得ながら運営していく方式も見られる。このように段階的に指導スキルを養いながら取り組んでいくことが有効と考えられる。

### ② 市民農園開設時の負担軽減

守山市の市民農園は、全て畑としての市民農園である。既存の市民農園はその殆どがもと水田であり、地盤レベルが低く水害の可能性が高いことや、土壌も水田仕様であるため、盛土や土壌改良をしないと良好な市民農園とはならない状況にある。市の市民農園開設に関する制度の積極的活用等を図ることにより、開設時の負担軽減を図ることが有効と考えられる。その他、トイレ、水の確保策も必要となる。

### ③ ボランティアな地域貢献活動に対する評価(経費創出)

既存の農業体験活動等の地域貢献活動は、殆ど収入のないボランティアな活動にとどまっている状況が窺えた。広く普及していくためには、参加費もしくは運営補助などの対策を講じ、実働を伴う農家等にとって、負担感のない形で実施できるよう、一定程度の経費を確保できるような仕組みが必要である。

### ④ 市民農園等利用料と管理費用・税負担との収支バランスの確保

既設の市民農園の利用料と固定資産税負担額を比較すると、利用料収入では、固定資産税に達しないケースがある。また、管理を委託しているケースでは、土地所有者に収入が殆ど入らない場合も見受けられている。このため、市民農園の開設時、更新時における、適切な収支バランスが保てるような改善を図っていく必要がある。



### 3) 農家の課税状況と生産緑地地区制度活用可能性の検討

#### ① 生産緑地地区制度導入のメリット

##### a. 市街化区域内農地所有者の税負担の軽減

市街化区域内農地所有者にとって、生産緑地地区制度導入の最大のメリットは、固定資産税が農地並み課税となることである。宅地並み課税時の概ね 100～200 分の 1 程度に軽減されることにある。

##### b. 固定資産税の減収に対する地方交付税による調整

もう一つのメリットは、固定資産税の減収に対する地方交付税による調整により、減収分の 4 分の 3 程度の補填が見込まれることにある。

#### ② 生産緑地地区制度導入の課題

##### a. 対象農地の限定の難しさへの対応の必要性

生産緑地地区は市町村等による買取り、公園・緑地等の公共用地予定地としての確保を想定した制度であるため、面積、接道等の独自要件を設定している市が多くなっている。

先行取組都市では、生産緑地地区指定の面積要件を下限の 500 m<sup>2</sup>ではなく、まとまった都市緑地の確保等の観点から 1000 m<sup>2</sup>に設定している地区、また、同一所有者による指定となっていたりしている。このため、対象となる農地が限定され、制度の恩恵を受けられる農地とそうでない農地との格差が生じるといふ点も制度導入の障がいとなっている一面がある。

守山市においても市街化区域内農地は細分化が進行していることから、接道、面積要件の設定の考え方には十分留意する必要がある。

##### b. 指定期間の長さへの対応の必要性

生産緑地地区に指定した場合の営農継続義務の期間が 30 年であるが、この長さについての負担感を抱いていることが窺える。農業関係者ヒアリングでは、農家の高齢化が進んでいるため、一代ではこの期間を全うできず、近親者の中から後継者を予め確保しておくことへのハードルが高いという話も伺えた。また、相続税納税猶予を受けるための営農義務期間が 20 年であるということと比べても期間が長いという認識がある。

##### c. その他

###### ○施策的位置づけの必要性

生産緑地地区制度を導入または導入の取り組みをしている先行都市では、立地誘導等の上位計画を踏まえた取組もあり、都市計画マスタープラン等における「水網都市」のビジョンの位置づけや、景観保全と合わせたボトムアップの農地保全を図る必要がある。

###### ○農地保全・都市農業振興の意義についての認識の醸成の必要性

前述したように、都市住民の側に農地保全・都市農業振興の意義についてまだ十分な理解が得られていないと考えられることから、意識啓発を図る必要がある。

## 第4章 まとめ

本調査では、これまであまり情報収集が得られていなかった市街化区域内農地について、農家の経営状況及び意向、市民の意向等、一定の知見を得ることができた。また、税制の見通し等もある程度の今後の予想を立てることが出来たが、農地の保全・活用のためには厳しい状況であることが確認された。

市街化区域内農地が有効に保全・活用されていくためには、まちづくりとしての一定の貢献度のある農地とするための方策を打ち出すことが重要であり、これらが実現する上で、既存制度の適用等を考慮していくことが考えられる。

そこで、今後の取組としては、以下に掲げるような制度検討や、モデル地区における具体内容の検討を進めていくことが有効と考えられる。

### 1) 制度検討・施策への位置づけ

#### ① 生産緑地地区制度の導入検討

生産緑地地区制度を軸に、より汎用性のある可能性を模索してきたが、今後、先行都市の実施状況や課題を考慮しつつ、守山市における実現可能性の高い要件設定による、生産緑地地区制度の導入可能性を検討することが考えられる。

制度活用に当たっては、市民に開かれた地域の住環境や、まちづくりとしても貢献するための条件や指針を指定の要件として設定することにより、市街化区域内における都市農地の意義をより明確にすることをめざすことが重要である。

#### a. 生産緑地地区指定に当たっての条件設定の視点

市街化区域内農家に対して税負担軽減策を施すためには、地域に開かれた市民理解が得られる農地であることの重要性を認識した。そこで、条件設定に際し、以下のことに留意しつつ制度検討を行う。

- ・「市民農園・体験農園を行う農地」
- ・「地域が住環境の維持・保全のために必要と認める農地」
- ・「ほたるの飛翔する環境保全のために必要であるもの」

この3つを軸に生産緑地地区指定の要件を要綱において定めることを目指していく。

#### b. 生産緑地地区指定に当たっての取組事項

##### ○生産緑地地区制度導入に当たっての課題の整理

既存都市における生産緑地地区制度導入の考え方について整理する。

#### c. 目指す生産緑地地区指定のあり方

##### ○地域に貢献する農地保全システム(生産緑地地区制度)導入のための条件検討

(仮称「守山市オープンファーム認定システム」)

地域に開かれ、市民理解の得られる農地保全システム(生産緑地地区制度)導入のため、いくつかのタイプを設定し、地区指定の要件について検討する。

#### d. 検討タイプの例

##### ○公開要素型

市民に開かれた貢献度の高いものとして一定の認知を得ている市民農園や体験農園等。市民農園・体験農園・収穫体験等による市民への公開等により指定する。

##### ○地区承認型

対象農地が周辺の住環境の維持・向上のために必要もしくは有用と認められる農地等。あぜ道の公開、花植え活動等の試行検討などにより、地区住民等の一定の理解の下に指定する。  
※モデル地区における意向調査等を踏まえて条件設定

##### ○環境形成型

ほたるの生息や飛翔に貢献するなど、環境保全のために有用と認められる農地等。農業委員会や環境部局等が認定することにより指定する。

#### ② 都市計画マスタープラン等へのビジョンの位置づけ

守山市の市街化区域内農地が果たす役割として「豊かな水路や緑の風景など市街地内で潤いをもたらす場」（「食育・環境学習の場」や、好きな農の風景として「ほたるが飛び交う風景」）や「水田の実り豊かな風景」が挙げられる。

市街化区域内の農地は市民から一定の評価を得られていると考えられるが、今後、守山市の市街化区域において、農地と水路網で構成される景観を生かしたまちづくりビジョンを施策的にも提示することにより、農が社会貢献をしてきていること、さらに今後も継続していくことを明確に位置づけ、さらに広く内外に伝えていく必要がある。

##### a. 市街化区域内農地の役割の明確化

このため、平成 27 年度から改定作業が予定されている都市計画マスタープラン等へ、市民から地域に貢献していると理解の得られる市街化区域内農地実現のために必要な役割や目標像をビジョンとして検討整理する。また、このビジョンに基づく市街化区域内農地の保全上、効果的であると考えられるシステム導入に向けた条件整理を行うこととする。

##### b. 市街化区域における都市農地のあり方ビジョンの検討・作成>

- ・既存の市街化区域内農地の位置づけ・ビジョン等の収集・整理
- ・守山市における市街化区域内農地ビジョンの検討・作成

#### 2) モデル地区における生産緑地地区制度導入のための具体的な内容の検討

公共貢献していると考えられる農地を含む地区における生産緑地地区制度導入の条件設定などをモデル地区において検討の具体化を図っていく。

##### a. 実効性のある「市民に開かれ地域に貢献する市街化区域内農地の利活用策」創出の必要性

市民が望む市街化区域内農地の利活用策として、従来の市民農園としての利用以外にも「水路沿いやあぜ道の散歩道利用」、「環境学習、農作業体験の場」、「四季折々の花の風景づくり（植栽・鑑賞）」等が考えられる。

一方、土地所有者である農家は高齢化し、重い税負担や後継者不足である等のため、単独で地域貢献の取り組みを行うには躊躇せざるを得ない状況にある。

このため、市民に開かれ地域に貢献する市街化区域内農地の利活用については、当該課題を踏まえた上で、より効果的で実効性のあるものとして創出するとともに、必要な措置を講じていく必要がある。

#### b. モデル地区における市民に開かれ地域に貢献する市街化区域内農地のあり方の検討

(仮称「農のある地区まちづくりプラン」の作成)

本調査で判明した、農とのふれあい等を通じて地域貢献活動を行っている地区をモデルに、より具体的に必要な取り組みを抽出する。生産緑地地区指定に当たっての「公開要素型」、「地区承認型」等の条件としても抽出する。

- ・市民生活に貢献する市街化区域内農地の必要性やメリットの抽出・整理
- ・農地活用検討ワークショップを開催…評価項目・レベルの抽出
- ・具体アクションによる評価(例)道路沿いの畑に花を植える活動
- ・都市農地の地域貢献活動モデル地区における課題・条件・取組の検討

## 2) 今後の取組み

今後の取組みとしては、前述した制度導入に向けた検討を行うとともに、守山市庁内関係部署の横断的な連携の下、施策の位置づけに向けた取組みを進めることとする。

#### a. 想定スケジュール

- ・平成27年度：生産緑地地区指定手続き条例の検討・作成
- ・平成28年度：条例制定に向けた取組み

#### b. 検討体制

- ・守山市：農政、都市計画、環境、税務、文書等

< 概要資料 >



## <概要資料>

調査名	都市と農の共存をテーマにしたまちづくり実証調査
団体名	守山市都市農地保全・活用協議会
背景・目的	<p>守山市は滋賀県のほぼ中央、琵琶湖の東岸に位置する面積 55.73 平方 k m、人口 80,064 人（平成 26 年 2 月 28 日現在）の都市であり、琵琶湖や東部を流れる野洲川など、豊かな水に恵まれ、半分を占める農地と都市的土地利用が共存する田園都市が形成されている。</p> <p>大阪都心まで約 60km、京都中心部まで約 20km であり、そのベッドタウンとしての性格も有していることから、人口はこの数年、年間約 800～1,000 人のペースで人口が増え続けている。</p> <p>こうした中、都市農地の多面的機能を考慮した農地保全と活用のバランスの確保と増嵩する固定資産税に苦慮する農家への対応が課題となってきている。</p> <p>こうした課題に対し、三大都市圏の特定市では生産緑地地区制度の活用により対処してきたが、三大都市圏の特定市以外の地域では、制度に対する理解が不十分であること、厳しい建築制限がかかることなどから、なかなか活用が進んでいない。</p> <p>本業務は、滋賀県守山市において、市街化区域内を中心とした農地について、土地利用・固定資産税の推移や農家・市民の意向を把握・整理しつつ、生産緑地地区制度やそれに準じる制度等、市街化区域内の農地の保全と活用を図るための方策を検討することを目的とする。</p> <p>&lt;各種区域面積&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画区域：4,426.4ha（内、市街化区域 1,183.9ha、市街化調整区域 3,243.5ha）</li> <li>・農振農用地 1,981ha、経営耕地面積 1,717ha（内、水田 1,598ha）、農家戸当り経営耕地 148a</li> <li>・市街化区域内農地面積は 116ha</li> </ul>
調査内容	<p><b>(1) 都市農地を取り巻く現状・動向把握調査</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○市街化区域を中心とした都市農地に係る現状や動向の把握整理 <ul style="list-style-type: none"> <li>土地利用・固定資産税の推移等、都市農地を取り巻く状況の即地的・統計的に整理（8～2月）。</li> </ul> </li> <li>○農家の意向把握：市街化区域内農地所有者を中心に、農地利用、税負担、総合的農家経営、今後の農地の保全・活用意向の把握（10～2月） <ul style="list-style-type: none"> <li>・特に都市農地の保全に関する要望が強い地区（守山学区）の農業委員等にヒアリング（4名）</li> <li>・農家アンケート（配布 300 回収率約 55%）</li> <li>・市民農園所有者・管理者へのヒアリング</li> </ul> </li> <li>○都市住民の意向把握：都市農地の多面的機能に関係する都市住民の取り組みや意向を把握（環境団体、自治会関係者ヒアリング、市民農園利用者へのヒアリング等）（10～2月）。</li> </ul> <p><b>(2) 先進地視察</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市農地活用事例の視察（首都圏、練馬区、国分寺市の体験農園、農業大学）（10月）</li> <li>・都市計画主導型取組みの視察（明石市）（1月）</li> </ul> <p><b>(3) 専門家ヒアリング・講師</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画、税制、都市農地に係る専門家ヒアリング・協議会での講師（3回、8、10、2月）</li> </ul> <p><b>(4) 守山市における市街化区域内農地の保全・活用に向けたあり方の検討</b>（10月～2月）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・現状・同行把握調査結果を踏まえ、市街化区域内農地の保全活用に係る課題の整理。</li> <li>・各課題について、市街化区域内農地の保全活用に係る方策の検討（協議会の開催 4 回）</li> <li>・全国の先進事例を参考にするため、税制等、各分野の専門家の助言を得ながら進めるとともに、都市農地の関係者を中心とした報告会を開催し意見交換を実施（2月）</li> </ul>

調査結果	<p>(1) 農地を取り巻く基礎的状況の把握整理</p> <p>①市街化区域内農地分布、水路分布の描出 農地の細分化状況の（筆単位での農地の分布）、網の目状の水路網の特徴を把握整理。</p> <p>②市街化区域内農家意向の把握 農家アンケート調査では、市街化区域内農地の規模は小さく（500㎡未満が多い）、比較的広い面積の農地を所有しやすい調整区域でも農地を有する農家（5,000㎡規模が多い）は約4分の1にとどまる。市街化区域内農地を維持する上での課題として、税負担の高さ（特に固定資産税）に係る問題意識の高さ（約4分の3）の確認。市街化区域内農地のレクリエーション、景観や環境への貢献可能性に対する認識を確認できた。しかし、自身の取組みとしての実施については難しいとの意見であった。農業委員ヒアリングでは、基盤整備のされていない市街化区域内農地でも都市計画税が課されることの問題点の指摘がある一方、農家への税負担軽減に当たっては、都市農地に対する市民の一定の理解と評価が必要であるとの認識があることも確認した。また、一部地域では、他の模範となるような、充実した住民への農業体験・収穫体験を行っている農家グループや自治会があることも確認できた。なお、市民農園の開設・運営については、地盤の低い水田の市民農園への転化の難しさ（水害発生、土壌改良の問題）や、設備投資、収入（固定資産税負担）とのバランスの難しさを確認。</p> <p>③都市農地に関する市民利用状況・市民意向把握 自治会役員も兼ねる農家・農家グループによる農とのふれあい活動があることを確認。農に対する理解促進活動は、加入率の高い自治会（約99%）を核としたものに可能性があることを確認。市民団体については、「水網都市」を標榜する守山の特徴を反映し、農業用水路網が有する、「市民が選ぶ水辺百選」をNPOが実施するなど、水辺環境に対する評価の高さを確認。また、地域の農家からも地域資源である「ほたる」の生息環境維持のための農薬散布方法について環境系団体への問合せがあるなど、充実した市民活動があることを確認。市民農園利用については、利用市民の満足度は近さを一定程度確認できた。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・既存市民農園の開設・利用状況を比較。井戸の設置や、水田跡の盛り土を実施するなど、投資をしている市民農園は最も利用度が高く活気があり、設備投資や周辺環境との関係性も、市民農園の豊かさに反映していることを確認。</li> </ul> <p>(2) 先進事例等視察</p> <p>①都市農地活用事例：利用者のターゲットを絞り込んで開設した体験農園（野菜教室）や農家レストラン等を視察。生産した野菜を自ら経営する隣接のレストランの食材にして消費しきる経営手法等を学んだ。</p> <p>②都市計画手動型取組み：同様の非特定市における生産緑地地区制度導入取組み状況について視察。行政手続きのプロセスについても調査。生産緑地地区制度適用要件のハードルを高くする（面積等）ことの困難さを再認識。社会貢献をセットに緩和することへの可能性等について意見交換。</p> <p>(3) 都市と農の共存に向けた市街化区域内農地のあり方の検討（農家の税負担軽減方策等）</p> <p>①農・水路網・景観を生かした都市の将来像の明確化 地域住民には必ずしも十分認識されていない、「水網都市」とも呼ばれる守山市の水のネットワークのあるまちの資源を生かしたビジョン提示により、農の社会貢献性の評価を得る等。</p> <p>③ 都市農業・農地について市民意識啓発 一部地区の自治会では、小学生への農業体験等、充実した農を生かした地域貢献活動を実施している。活動の見える化（他地区の模範としての広報）により、他の市街化区域における農に対する評価等の向上が期待される。</p> <p>③都市農地保全・農業振興策</p>
今後の取組	<p>(1) 生産緑地地区制度の導入検討</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●地域に貢献する農地保全システムとしての地区指定に当たってのビジョン位置づけ（都市マスタープランへの位置づけ等）</li> <li>●条件設定：「公開要素型」「地区承認型」「環境形成型」等</li> </ul> <p>(2) モデル地区における内容検討</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市民貢献の類型／各類型に応じた具体的内容、可能性／市民意識啓発</li> </ul>



< 參考資料 >



守山市 市街化区域内農地の保全・活用に関する意向調査

調査票

現在のあなたの農業・農地の状況等について、主たる従事者または農地所有者の立場でお答えください。

- (1) あなたの年齢について該当するもの一つに○印をつけてください。  
a. 20歳代 b. 30歳代 c. 40歳代 d. 50歳代 e. 60歳代 f. 70歳代以上
- (2) あなたが所有または耕作されている農地はどの自治会にありますか。該当するもの全てに○印をつけてください。  
a. 泉町 b. 本町 c. 梅田町 d. 今宿 e. 勝部 f. 焰魔堂 g. 千代 h. 阿村  
i. 伊勢 j. 二町 k. 古高 l. 大門 m. 横江 n. その他(具体的に: )
- (3) 農地の所有状況等についてお尋ねします。  
① 農地の所有状況について、該当するもの全てに○印をつけてください。  
(農地を所有し、かつ借りている方は、a, b 両方に○印)  
a. 農地を所有している b. 農地を借りている c. その他(具体的に: )  
(農地を所有されていない方は(4)にお進みください)
- ② 所有されている農地はどこにありますか。該当するもの一つに○印をつけてください。  
a. 市街化区域内のみにある b. 市街化区域及び市街化調整区域両方にある
- ③ 所有されている農地の総面積はおおむねどのくらいありますか。市街化区域・市街化調整区域それぞれで該当するもの一つに○印をつけてください。  
<市街化区域>  
a. 500㎡未満 b. 500㎡以上～1,000㎡未満 c. 1,000㎡以上～2,000㎡未満  
d. 2,000㎡以上～3,000㎡未満 e. 3,000㎡以上～5,000㎡未満  
f. 5,000㎡以上～1ha未満 g. 1ha以上～2ha未満 h. 2ha以上  
<市街化調整区域>  
a. 500㎡未満 b. 500㎡以上～1,000㎡未満 c. 1,000㎡以上～2,000㎡未満  
d. 2,000㎡以上～3,000㎡未満 e. 3,000㎡以上～5,000㎡未満  
f. 5,000㎡以上～1ha未満 g. 1ha以上～2ha未満 h. 2ha以上
- ④ 市街化区域内で所有されている農地のうち、自ら耕作されていない農地はどのくらいありますか。該当するもの一つに○印をつけてください。  
a. なし(全て自ら耕作している) b. 500㎡未満 c. 500㎡以上～1,000㎡未満  
d. 1,000㎡以上～2,000㎡未満 e. 2,000㎡以上～3,000㎡未満  
f. 3,000㎡以上～5,000㎡未満 g. 5,000㎡以上～1ha未満 h. 1ha以上～2ha未満  
i. 2ha以上

⑤ 市街化区域内で所有されている農地のうち、自ら耕作されていない農地の利用・管理はどのようにされていますか。該当するもの全てに○印をつけてください。

- a. 他人に貸している b. 肥培管理のみしている c. 特に何もしていない  
d. その他（具体的に： \_\_\_\_\_）

(4) 農地を借りている方にお尋ねします。（農地を借りていない方は(5)にお進みください）

① 借りている農地はどこにありますか。該当するもの一つに○印をつけてください。

- a. 市街化区域内のみにある b. 市街化区域及び市街化調整区域両方にある

② 借りている農地の総面積は全部でどのくらいありますか。市街化区域・市街化調整区域それぞれで該当するもの一つに○印をつけてください。

<市街化区域>

- a. 500 m<sup>2</sup>未満 b. 500 m<sup>2</sup>以上 ~ 1,000 m<sup>2</sup>未満 c. 1,000 m<sup>2</sup>以上 ~ 2,000 m<sup>2</sup>未満  
d. 2,000 m<sup>2</sup>以上 ~ 3,000 m<sup>2</sup>未満 e. 3,000 m<sup>2</sup>以上 ~ 5,000 m<sup>2</sup>未満  
f. 5,000 m<sup>2</sup>以上 ~ 1ha 未満 g. 1ha 以上 ~ 2ha 未満 h. 2ha 以上

<市街化調整区域>

- a. 500 m<sup>2</sup>未満 b. 500 m<sup>2</sup>以上 ~ 1,000 m<sup>2</sup>未満 c. 1,000 m<sup>2</sup>以上 ~ 2,000 m<sup>2</sup>未満  
d. 2,000 m<sup>2</sup>以上 ~ 3,000 m<sup>2</sup>未満 e. 3,000 m<sup>2</sup>以上 ~ 5,000 m<sup>2</sup>未満  
f. 5,000 m<sup>2</sup>以上 ~ 1ha 未満 g. 1ha 以上 ~ 2ha 未満 h. 2ha 以上

(5) 市街化区域内農地で生産された作物はどのようにされていますか。該当するもの一つに○印をつけてください。

- a. 全て自家用消費 b. 大半を自家用消費 c. 大半を販売 d. 全て販売  
e. 生産していない f. その他（具体的に： \_\_\_\_\_）

(6) 収入の状況についてお尋ねします。

① 収入の状況について該当するもの全てに○印をつけてください。

- a. 農業による収入がある b. 農業以外の収入がある c. 特に収入はない

② ①で「b. 農業以外の収入がある」と回答された方にお尋ねします。農業以外の収入として該当するもの全てに○印をつけてください。

- a. 賃貸住宅経営 b. 駐車場経営 c. 会社経営 (a, b 以外) d. 会社等に勤務 e. 年金等  
f. その他（具体的に： \_\_\_\_\_）

(7) 相続税納税猶予の適用状況について該当するもの一つに○印をつけてください。

- a. 相続税納税猶予を受けている (受けはじめてからの年数: 約 年)
- b. 以前、相続税納税猶予を受けていたが、期間が満了し現在は受けていない
- c. 相続税納税猶予を受けていない d. その他 (具体的に: )

(8) 農業後継者の有無について該当するもの一つに○印をつけてください。

- a. 後継者がいる b. 後継者がいない c. わからない d. その他 (具体的に: )

(9) 市街化区域における農地の維持についてお尋ねします。

① 市街化区域内における今後の営農の継続や農地の維持についてどのようにお考えですか。該当するもの一つに○印をつけてください。

- a. 営農の継続や農地の維持をしたい b. 営農の継続や農地を維持したいが難しい
- c. 営農の継続や農地の維持をするつもりはない d. わからない
- e. その他 (具体的に: )

② 市街化区域内農地における営農の継続や農地を維持していくための課題としてどのようなものが挙げられますか。該当するもの全てに○印をつけてください。また、最も大きな課題については◎印をつけ、その理由をお書きください。

- a. 後継者・担い手の確保や育成 b. 経営規模の拡大 c. 税の負担
- d. 基盤環境の改善 (区画の形状や農道等) e. 販路の確保・拡大
- f. 農業以外の収入確保 e. その他 (具体的に: )

【理由】 ( )

③ ①で「c. 営農の継続や農地の維持をするつもりはない」と回答された方で農地を所有されている方にお尋ねします。農地を転用される場合、どのような活用を考えられていますか。該当するもの全てに○印をつけてください。また、その理由についてお書きください。

- a. 自身や家族用の住宅用地 b. 不動産経営用地 c. 売却用地 d. その他 (具体的に: )

【理由】 ( )

④ 市街化区域内の農地には、農作物の生産の他、多面的な役割があると言われています。市街化区域において農業や農地が果たすことができそうな役割としてどのようなものがあると思われますか。該当するもの全てに○印をつけてください。

- a. レクリエーションとしての役割 (市民農園、体験農園、観光農園等)
- b. 福祉としての役割 (福祉農園等)
- c. 教育としての役割 (食育・環境学習等)
- d. 防災としての役割 (防災協定農地等)
- e. 景観としての役割 (水路や緑の風景)
- f. 環境としての役割 (気温上昇の緩和等)
- g. その他 (具体的に: )

⑤ 上記④で掲げた役割のうち、市街化区域内で営農の継続や農地を維持していく上で、あなたにとって効果的で取り組んでみたいと思われるものはありますか（「g. その他」を含む）。上記④の中から3つまで選び、実現のための課題があればお書きください。

a. ある b. ない

「a. ある」と解答された方

○ 1つめ（記号： ）

実現課題：

○ 2つめ（記号： ）

実現課題：

○ 3つめ（記号： ）

実現課題：

(10) 今後、市街化区域内における営農継続や農地の維持に向けて、提案や要望などがありましたら以下にお書きください。

質問は以上です。本調査票は返信用封筒に入れ、**2月15日（日）まで**にご投函下さいますようお願いいたします。ご協力ありがとうございました。

---

集約型都市形成のための計画的な緑地環境形成実証調査  
「都市と農の共存をテーマにしたまちづくり実証調査」報告書  
平成 27 年 3 月

委 託 者： 国土交通省  
〒100-8918 東京都千代田区霞が関 2-1-3  
TEL：03-5253-8111（代表）

受 託 者： 守山市都市農地保全・活用協議会  
<主たる事務所> 一般財団法人都市農地活用支援センター内  
〒101-0032 東京都千代田区岩本町 3-9-13  
TEL：03(5823)4830  
<従たる事務所> 守山市都市経済部都市活性化局農政課内  
〒524-8585 滋賀県守山市吉身 2-5-22  
TEL：077(583)2525（代表）

---