都市農地とまちづくり

第68号
2013年春季号

発行：(財)都市農地活用支援センター

■ 表紙の写真 ■（世田谷区喜多見）

東京都の「農の風景育成地区」の第一号である世田谷区喜多見４、５丁目地区の風景の１部。大きな写真の中央に見えるのは「慶元寺の三重の塔」で風景遺産となっている。下の写真は住宅地と共存している農地。

都市農地とまちづくり

CONTENTS

■ まど

● 都市農業の現状と今後の政策課題（都市農業検討会の中間報告を踏まえて）…… 1
武蔵大学経済学部教授　後藤　光蔵

■ 地域をひらく知恵

● 「農の風景育成地区」の取り組み－世田谷区喜多見4丁目地区検討会報告 …… 3
（株）まちづくり工房　大橋　南海子

● 東日本大震災からの「複合的な復興まちづくり」の計画と実践 …… 7
（釜石市鵜住居地区でのワークショップ活動）
芝浦工業大学システム理工学部教授　松下　潤

● 農を楽しむサービス付き高齢者向け住宅 …… 11
（財）都市農地活用支援センター計画部長　橋本　千代司

● 民間企業による新たな市民農園等への取り組み …… 15
（株）アグリメディア　　諸藤　貴志

■ 情報アラカルト

● 東京都農業・農地を活かしたまちづくり事業について …… 19
東京都農林水産部農業振興課　農業基盤整備担当課長　朝長　信次

● 横浜市恵みの里事業への取組みと課題 …… 23
～市民と農家が共に育む農ある都市横浜を目指して～
横浜市環境創造局農地保全課・横浜市環境創造局北部農政事務所

● 相続税増税など平成25年度税制改正大綱 …… 27
税理士　今仲　清

● 農林水産省「都市農業の振興に関する検討会・中間取りまとめ …… 29

■ 定期借地権コーナー

● 災害公営住宅における定期借地権の活用 …… 36
（財）都市農地活用支援センター理事　佐藤　啓二

● 地方自治体による定期借地権分譲の取り組み
～鹿児島市「星ヶ峰みなみ台」定期借地権分譲の取り組み～ …… 39
定期借地権推進協議会運営委員長　大木　祐悟

● 鑑定評価基準改定に向けての意見交換 …… 42
（財）都市農地活用支援センター理事　佐藤　啓二

■ お知らせコーナー

● 都市農地活用支援センターの平成25年度事業計画 …… 43

● 当センターの定期借地権供給実態調査が資産評価学会より表彰受ける …… 45

● 昨年10月の土地月間で講演会開く …… 46

■ 編集後記

都市農業の現状と今後の政策課題
（都市農業検討会の中間報告を踏まえて）

武蔵大学経済学部教授　後藤　光蔵

2011年10月に設置された農水省「都市農業の振興に関する検討会」は、都市に存在する農業･農地の役割を評価し、都市農業の振興と都市農地の存続のために早急に取り組むべき施策や、関連制度に関して今後検討すべき課題について、「中間取りまとめ」を行い2012年８月に農水省に提出した。この委員会の設置は直接的には2010年３月の食料・農業・農村基本計画で、都市農業を守り持続可能な振興を図るために関連制度の見直しと都市農業振興施策の推進が謳われたことに基づくものである。しかし都市農業・農地の基本的位置づけを規定している都市計画法を所管する国交省で行われてきた都市計画制度の見直しに向けての検討を背景としていることは言うまでもない。国交省での検討は、社会資本整備審議会「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」（2008年５月～）、同「都市計画制度小委員会」（2009年６月～）と継続し、2012年９月に「中間とりまとめ」が行われている。そこでは基本理念の一つとして「都市と緑・農の共生」が打ち出されている。

都市農業・都市農地の位置づけに関して言えば、まだ検討の途中ではあるがいずれの委員会も目指そうとしている方向は、都市（市街化区域内）に農業･農地は不要とする都市計画法の考え方の転換にある。この理念の転換が制度としてどう具体化されるのかは現時点ではまだ明らかになってはいないが、これまでの基本的な考え方を根本的に転換し農業･農地を都市に必要な土地利用として位置づけるという方向を打ち出していることは画期的と言える。

都市農業・農地の位置づけの根本的転換が、このように検討されるようになったのは、都市に農業・農地が必要であることを人々に納得してもらえるような農業や農地利用を作り出そうとしてきた、いわば生き残りをかけた、農業者・農業者組織の取り組みがあったからである。新鮮で安全な農産物をという声に応えて多様な地場流通の取り組みが行われている。畝売りや市民農園から始まった都市住民の農業・農地との触れ合いは、農業ボランティアの取り組みや学校農園や福祉農園等、さらには農業者が農業経営の一環として開設する農業体験農園と多様化してきている。農業者を中心に参加者の交流が盛んな農業体験農園は多様な取り組みを通して地域コミュニティとしての機能を持つようになってきている。例えば農園参加者と農園が災害の発生時にどのような防災機能を発揮できるかの検討を始める農園も現れている。寿命が延びリタイア後地域での生活が大きな比重を持つようになってきた高齢社会では、地域におけるコミュニティの存在が生きがいのある暮らしを支えるものとして重要になっている。このような都市農業の多様な取り組みは、食や環境、くらしをめぐる状況の変化と相俟って、人々の都市農業・農地に対する認識を変える力となった。国の動きもこれらを背景にしてもたらされているのである。

二つ目の要因は、低経済成長や人口減少への転換、環境問題の解決が重要な課題となっている時代の大きな変化の下で、都市もまた転換期を迎えていることである。農水省・検討会の「中間取りまとめ」も大都市圏の人口が2010年をピークに減少に転じること、市部の空き家率が上昇していること、三大都市圏の空き地面積は24,000haに達し、三大都市圏特定市生産緑地面積14,182haを上回ることを指摘している。

これまで自然環境を破壊しながら資源多消費型都市として拡大してきた都市を「低炭素」･「循環型」･「自然共生」（2007年閣議決定「21世紀環境立国戦略」）都市に作り変えることは地球環境問題の解決にとって重要である。また東日本大震災の経験、近い将来、首都直下型地震や東南海地震等が高い確率で発生するとの

予測は、災害に強い都市づくりが都市にとって緊急かつ最重要の課題であることを教えている。

以上のように、都市の外延的拡大の時代は終わり、質の向上を伴った、つまり災害に強く、安全で、環境にやさしい、そして人々の快適で生きがいのある暮らしを支える機能が強化された、コンパクトな都市づくりが求められる時代になったのである。都市が直面するこれらの課題の解決に都市農業・都市農地は様々な面で貢献することのできる大きな可能性を持つ。それゆえに都市農業・農地の保全とその振興がこれまで以上に重要な課題となっているのである。

都市農業・農地の保全の意義とその方法は、都市農業・農地の持つ特徴に規定される。その特徴として、第一に挙げられるのは、都市農業・農地の多面的機能としては、自然環境や快適な環境の保全、防災機能、自然との触れ合いや子どもの教育機能、歴史的景観や文化の継承、地域コミュニティの形成・維持の機能等々、人々の快適で生きがいある暮らしを支える機能が重要な点である。第二の特徴は、これらのいわゆる多面的機能に対する都市住民の期待が、都市農業以外の地域の農業に比べて明らかに大きい点である。したがって農業生産のための農業、農地利用であっても多様な機能の発揮が期待されるのである。

この特徴は社会が成熟すればするほど強くなり、都市農業・農地は生活に必要な社会資本（共通の生活手段＝都市施設）としての性格を強め、私有財産である農地の上で営まれる生業としての農業が公共的性格を持つようになって来るのである。したがってその存続は農業者の私的な問題であると同時に社会的問題となる。その状況に規定されて都市農業施策の柱は農業振興施策と農地の保全施策の二つになってきたのである。

農業・農地の保全は都市農業についても基本的には農家世帯員が家の農業を継承することを通して行われる。したがって農業の振興施策が都市農業施策の柱であることは言うまでもない。しかし先に指摘した都市農業・農地は農産物の供給と同時に暮らしを支える機能が重要な意味を持つという特徴を踏まえた農業振興施策の展開が必要である。暮らしを支える機能の発揮には独自の取り組みや投資を必要とするものも多いから、広い意味での「農業」の振興策が必要である。農業・農地の継承を農家・農家世帯員の枠組を越えて考えることも必要である。また農業者が農業生産に力を注ぎながら、同時に都市住民から期待される様々な取り組みをすることは大変なので、農業者と都市住民を橋渡し、都市農業に期待される機能が全体としてより良く発揮できるようにする仕組み、それを担う組織を工夫する必要がある。言うまでもなく税制等制度的見直しも不可欠である。貸付農地についての相続税納税猶予の適用、自宅地内の農作業や農機具格納のために必要な宅地部分についての税制上の取り扱いなど、「中間取りまとめ」でも課題として挙げられている。

もう一つは農地の保全策である。農業・農地の大切さが叫ばれても相続を契機に進む農業の縮小、農地の減少に歯止めはかかってはいない。しかし先に指摘したように都市住民にとって、農業・農地は快適なくらしを支える都市施設としての性格を強めているのだから、農家が継承できなくなった農業・農地であってもそれを保全していける制度や仕組みが必要になる。どのような農地が保全されるべきかは地域の状況によって異なる。全ての農地が保全の対象である地域もあるだろうし、様々な観点から見て公共性が高いと位置づけられる農地が保全の対象となる地域もあるだろう。農業・農地の保全計画を作り、その目的に添った利用を担う組織が地域に育つことが必要である。生産緑地は都市計画に位置づけられているが、基本的には農家の意向に左右されている。都市施設としての性格を持つようになった都市農業・農地は計画的に残していくべきであり、必要な農地は公有地化しても残すということになる。そのためには、一つの例であるが、生産緑地法の買取り制度を実効性のあるものに作り変える、相続税を農地の物納によって納めることが容易になるように制度を整えるなどの検討が必要だろう。さらに物納農地を売却せずに自治体に管理を委託し、地域の利用計画に沿って利用が行われるような制度なども工夫されるべきである。

都市に農業・農地を残すという総論では一致が見られるようになってきたが、その具体化のためには国民各層の利害が関係する税制を含めた制度の検討が必要となる。「中間とりまとめ」が国民的理解の醸成を強調しているのもその点を踏まえてのことであろう。

地域をひらく知恵

「農の風景育成地区」の取り組み 世田谷区喜多見４丁目地区検討会報告

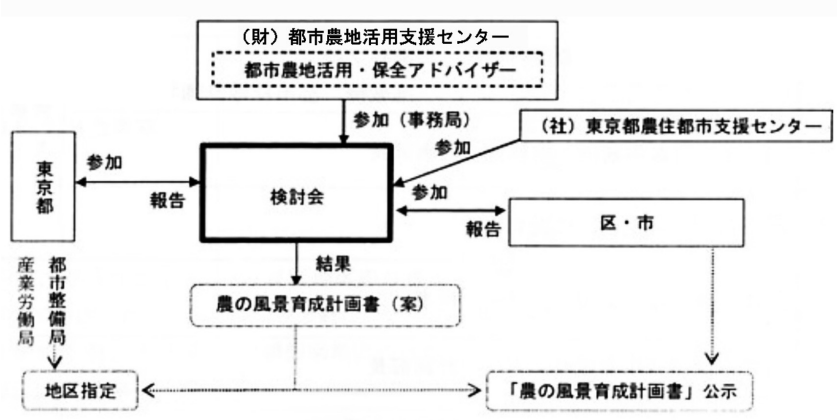
（株）まちづくり工房　大橋　南海子

検討会設置の経緯

東京都は特別区･市町村と合同で、平成22年５月「緑確保の総合的な方針」を策定し、その中で新たに取り組む施策のひとつとして「農の風景育成地区制度」の創設を位置付け、その指定運用要綱を策定して平成23年８月１日から施行した。

このような状況のもと、（財）都市農地活用支援センター（以下センターという）は、この制度を推進するための支援事業として、センターが有する「都市農地活用･保全アドバイザー」(以下アドバイザーという)を「農の風景育成地区」指定を検討する区・市町村に派遣する事業の実施を試み、その第一段階として、同年９月以降、東京都、地元区・市町村、センター及びアドバイザー等で構成する『東京都「農の風景育成地区」の具体地区の指定に関する検討会』（以下検討会という）を設置し、第１号地区指定に向けた取り組みを開始した。

具体的に検討を行う地区は「世田谷区喜多見４丁目地区」で、検討会は、東京都都市整備局都市づくり政策部緑地景観課、同産業労働局農林水産部農業基盤整備課、世田谷区みどりとみず政策担当部みどり政策課、同産業政策部都市農業課の各担当、学識者・アドバイザー等計13名で構成し、事務局はセンターが担い、年度内に３回の検討会を開催した。



検討会組織と区市町村への支援イメージ

検討会の成果と検討内容

検討会の成果として、要綱第５条関連の農の風景育成計画書（１.育成地区の概況、２.育成地区と既定の計画等との関連、３.育成地区における農の風景を保全及び育成するための方針)、取り組みの方針をまとめた構想図（案)、及び農の風景育成のための活用手法一覧などが､区及び事務局により取りまとめられた。

検討会のなかで意見交換・議論された内容のうち、他地区においても想定される同質的な課題について、項目ごとにその検討経過や方向性について整理した。

「育成地区と既定計画等との関連」

当該地区では、地区が既に土地区画整理事業を施行すべき区域に指定されており、育成計画との整合性が問題となった。「既定の土地区画整理事業は、実現性が乏しく当面事業化されないと考えられるので現段階では､不整合とは捉えない､既定計画の解除は難しいということを前提に整理する」などの意見があった。

しかしながら、このような状況は他の地区にも多くみられ、面整備に至らなかった結果として農地や樹林地、郷土風景が残ったのも事実である。

こうした地区の指定においては、宅地の利用増進・面的全体的基盤整備を主目的とする区画整理事業と既存農地の保全・農の風景育成を一体的に行うことは

農の風景育成計画書（抜粋）　3.育成地区における農の風景を保全及び育成するための方針

目標
・現存する農地で農業者が永く営農できるようにする。 ・営農が続けられなくなった農地で、農業振興等拠点として有効性が高い農地は、地域交流の場となる農業公園として活用する。 ・社寺林や一般住宅の樹林を保全し、地域の資産や風景を継承する。 ・環境との共生を重視し、地区全体が農の雰囲気を醸し出すまちづくりを進める。
取組方針
農を生かしたまちづくり ・隣接の喜多見五丁目地区にある次大夫掘公園が、水田や民家を配した、江戸時代後期から明治にかけての農村風景の再現と農作業体験をコンセプトとしていることに対し、（仮称）喜多見農業公園は、畑を中心とした現代の農村風景の保全と農作業体験をコンセプトとし、両地区間で、農業公園の機能分担と連携を目指す。 **農地及び屋敷林等の保全** ・育成地区の農地等約1.1haについては、都市計画公園に指定し、将来どうしても営農が続けられなくなった農地を、農業振興等拠点となる農業公園とする。 ・樹林を市民緑地、保全樹林地等に重点的に指定する。 ・保存樹林地の支援を拡充する。 ・宅地化農地を生産緑地に追加指定する。 **農地景観の向上** ・世田谷西部地域喜多見地区地区計画の土地利用の方針に基づき、農園住区として宅地系土地利用と農・緑地系土地利用との調和を目指す。 ・生産緑地の道路に面する部分は、原則として垣、柵、塀等を設置しないものとし、やむを得ず設置する場合は、生垣等、景観に配慮したものとするよう推進する。 **営農環境の向上** ・農業者の育成や区内流通の拡大等、農業の振興を進める。 ・イベントや情報媒体を活用して、区民に農業・農地の役割やその魅力を発信し、普及、啓発する。 **地域交流の場としての農地の活用** ・宅地化農地を区民農園、苗圃等として活用する。 ・農業振興等拠点については、農業公園として整備した後、区民参加型農園及び、主な教育施設との連携を図りながら、子どもの食育や環境教育、若年者・高齢者・障害者等の自立支援等を目的とした教育・福祉農園として活用する。 ・農業に関する情報提供や地域交流の場とするため、既存の直売所とその周辺にインフォメーションコーナーなどを設ける。 **地域への普及啓発** ・育成地区の農地や歴史的な資産を回遊して景観を楽しみ、歴史を理解できるようパンフレット等を作成し、環境を整え、区民等にＰＲする。 ・地区に残る貴重な屋敷林の必要性を地域に理解してもらうため、限定的な公開も含めた公開の可能性について検討する。 **地域環境への配慮** ・世田谷区西部地域喜多見地区地区計画の整備計画に基づき、垣または柵を設ける場合は生垣やフェンス等に沿って緑化したものとするよう推進する。 **その他** ・農業、屋敷林をサポートする人材を育て、その輪を広げていく。

農の風景育成計画書（抜粋）　4.その他必要な事項

・主要生活道路を整備するときは、農の風景を考慮する。

（農の風景育成地区の指定に関する取組み－世田谷喜多見４丁目地区報告書）

難しい。むしろ、農地・緑の保全ニーズに応じて、柔軟に区画整理事業化を見直し、区域や事業計画、事業の是非についても、再検討することが必要と考えられる。

なお、当該地区は、風致地区、地区計画にも指定され、地区計画では民有地の誘導規定、農業の振興、拠点整備の方針が示されている。育成地区の方針設定後に、その方針を地区計画に反映し、修正すべきとの意見が示された。

「育成地区における農の風景を保全及び育成するための方針」

基本的な作成フローは、「目標」を設定し、その具体的「取り組み方針」を、まちづくり・土地利用（農

取り組みの方針をまとめた構想図（案）

（農の風景育成地区の指定に関する取組み－世田谷喜多見４丁目地区報告書）

地や屋敷林など）・景観・環境などの項目にそって設定し、それらを実現するために、「農の風景育成のための活用手法」を検討するというものである。

取り組み方針設定の際に議論されたことのうち、重要と考えられることは、①作成過程における地元の合意形成をどう進めるか、②保全育成の主体・担い手・組織や体制をどうするか、③都市整備的要素と農業振興のバランス、④農業公園としての活用、⑤制度拡充と新設などである。

①地元の合意形成

地区指定に対する合意形成プロセスや手法についての検討は、不十分であった。他の都市計画と同様にワークショップの開催、協議会の設置、関連活動団体との連携などの意見が提案されたが、今後の課題として残された。

農の風景育成地区の指定、その方針に基づく諸施策の実施は、農家や地域住民の個々の将来生活設計・農業経営などと密接に関係するので、初期の計画段階から地域の幅広い層の参加が求められる。また、同時に、実施に向けた保全・育成の担い手形成の観点からも育成計画作成に合わせて地元の組織・体制づくりを行うのが望ましいといえる。

②保全及び育成主体・組織の形成

農家の高齢化・担い手不足は他の地区にも見られる共通の課題であり、自治体、農家の協力だけでは限界があるので、如何に都市住民の参画を進めるかについて、育成計画の３.取り組み方針のその他や、４.その他必要な事項のなかでその方針を明記することが望ましいといえる。農の風景を持続的に保全・育成するための担い手･組織、既存市民活動組織との連携、援農･就農システム等の導入、人材育成プログラム、農や緑の人材プラットフォーム形成など幅広い検討が期待される。

当計画では、取り組み方針の「その他」で、農業、屋敷林をサポートする人材を育て、その輪を広げていくとしている。

③都市整備的要素と農業振興のバランス

取り組み方針を決める際、「市街地の緑としての風景」と「農業振興の下の農の風景」の２つの要素のうち、当該地区では農業振興の部分が弱いとの指摘があった。他地区においてもこれら２つのバランスについて議論されることが想定されるが、これらは、方針設定の基本的条件となるので、市街地としての熟度や地価、農業生産性などから、それぞれの地区固有のバランスを前もって想定することが必要と考える。

④農業公園としての活用

農の風景育成地区の拠点及び農地の恒久的保全策の目玉として、生産緑地の買取りや都市計画公園指定を含めて（仮称）喜多見農業公園が提案された。

他の対象地区においても、新たな核となる農業公園として、既存の生産緑地、体験農園・市民農園、屋敷林等をネットワークする分散型農業公園計画が想定される。この場合、現実には財源確保が難しい自治体が多いので、借地型農業公園や地主・農家・組合による農園経営メニューなどについて十分な検討が必要である。また、農業公園として活用する場合、既存公園・緑地などとの役割分担についても検討する必要がある。

⑤地域固有の保全制度等の創設や既存制度の拡充

世田谷区には、屋敷林等の保全に対し、市民緑地制度以外に区独自の小さな森制度や世田谷区みどりの基本条例にもとづく保存樹林制度などがあり、その制度適用と支援について意見交換がなされ、「保存樹林地の支援の拡充、1000㎡以上を300㎡以上に拡充」が方針として示された。他地区の検討の際には、このような、保全樹林地等の支援の面積要件の緩和など既存制度の拡充、あるいは地区固有の保全資源に合わせた新たな制度の創設についても十分に検討する必要がある。

以上、検討会の概要を報告したが、現在、世田谷区では、地区指定に向け具体策や事業化を含め、準備を進めている。今後、他の地区においても「農の風景育成地区制度」を多面的に活用して、「農地を守れる」という強い効果がでてくることを期待したい。

地域をひらく知恵

東日本大震災からの「複合的な復興まちづくり」の計画と実践
（釜石市鵜住居地区でのワークショップ活動）

芝浦工業大学システム理工学部教授　松下　潤

1．はじめに

東日本大震災の甚大な被害と復興の遅れ

2011年３月11日、三陸沖深度24kmを震源とする東日本大震災は、地震規模がM9.0というわが国の観測史上最大級の地震となった。生起した断層は延長450km、幅200kmに亘り、断層滑り量は最大20－30mとされる。高さ10m以上の大津波が東北の太平洋岸に押し寄せ、山手線内側の面積の９倍に当たる561km^{2}が浸水被害を受けた。津波による死者・行方不明者数は凡そ21,000人、全壊戸数は12万戸を数え、政策投資銀行資料によればストック損壊額も阪神・淡路大震災の10兆円を超える16－25兆円と推定されている。

大震災二年目の2013年３月11日に、この原稿を書いている。国も含めた様々な事情から、復興の速度はなかなかあがらないのが実態である。ガレキ処理はようやく44%が完了したが、なお半分以上が残る。避難生活者はこの一年に10%ほど減っただけで、なお31万人を超える方が避難生活を余儀なくされている。東京電力の福島第一原子力発電所の原子炉事故に伴う放射性物質の除染は遅れ、住民帰還も進んでいない。（日経新聞2013.03.11）

自身の復興計画への関わり

歴史的に見れば、東北の太平洋岸地帯は、古くは貞観地震（869）に始まり、慶長地震（1611）、明治三陸地震（1896）、昭和三陸地震（1933）など、これまで繰り返し数多くの犠牲者を出してきた土地柄にある。それでも、水産業や農業を生業とする人々の多くは港に近い浜辺や平地を居住地として選択してきた。昭和三陸地震後に進められた50箇所程の高台移転集落を見ても、今回の被災から免れたものは限定されていた。このような背景から、政府の「東日本大震災復興会議」提言（2011.06.）は、「津波に遭わない安全な場所での再建」という物的復興を第一の課題に取り挙げている。

復興計画への自身の関わりを述べれば、縁あって、国土交通省の「津波被災市街地復興手法検討調査」（2011年度実施）にて、岩手県久慈市・洋野町ブロックの作業監理委員として検討調査に関わる機会を得たのが最初である。続いて、（財）民間都市開発推進機構の都市再生研究助成事業採択を契機として、釜石市鵜住居（うのすまい）地区において緑農地を生かした「複合的な復興街づくり」の検討ワークショップに取り組んできた。

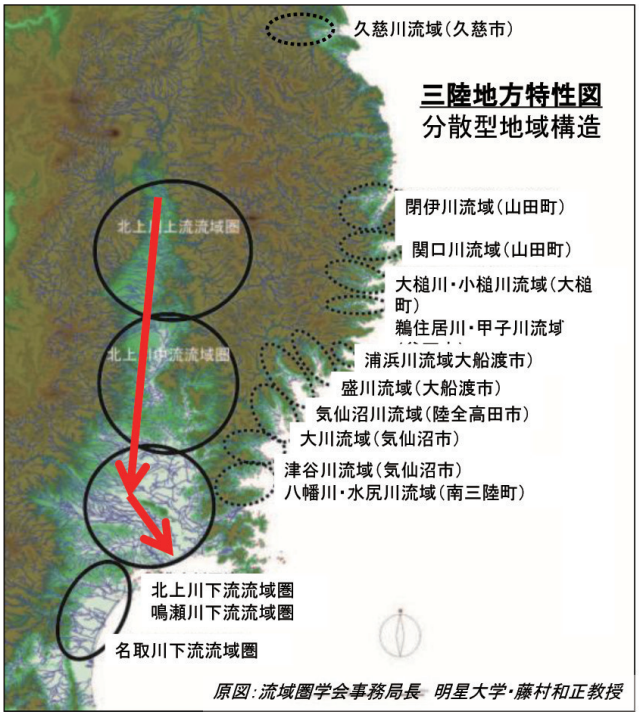
ここで「複合的」という形容詞を付した理由は、大震災以前から被災地では人口縮減が続き、新日鉄釜石の製鉄所の閉鎖なども重なり、経済社会的に疲弊していた地域であるためで、単なる市街地再興だけではさびれた街になる畏れが強く、緑農地等の地域資源を生かして産業再生する仕組みを併せ持つ市街地再興手法が必須であるとの考えによる。

本稿では、以下、復興への地域戦略と政府の復興基本方針について再整理したうえで、筆者の釜石市鵜住居地区での経験をもとに、今後の展望と課題を探りたいと思う。

2．復興への地域戦略と政府の復興基本方針

復興への地域戦略（岩手県三陸地方）

三陸地方の特性は、図－１に示すように、北上山地から太平洋に流入する小さな河川流域が南北に連坦する「分散型地域構造」となっている点である。各流域圏は独自の歴史文化も持ち、社会的には独立した存在



図－１　三陸地方特性図（小河川流域圏群）

である。

また、この地方は延長780kmにもわたる景勝に優れた海岸線を誇り、民宿も多い。世界有数の漁業資源にも恵まれた地域で、漁業関係の仕事に従事する人々の割合は人口の20%を占めるとされる。（政策投資銀行資料）

一方で、高齢化率は平均30%を超え、人口縮減も急速に進んでいる。例えば、釜石市では、新日鉄釜石の製鉄所合理化以降、これまでに人口は９万人から４万人に減少している。

経済のグローバル化が続く中で、従来のような地域経済活性化シナリオ（高速道路建設⇒工業団地開発⇒企業誘致⇒雇用確保）は簡単ではないと見なければならないだろう。

今回の大震災の被災状況を、①生活・社会インフラ、②住宅、③医療・福祉、④製造業、⑤観光業、⑥農林水産業の分野別に整理したものが表－１である。今回の大震災による被災は、どの分野とも沿海部に集中している。それだけ津波の影響が大きいということである。

なかでも深刻なのは、②の住宅分野と基幹的な産業である③の農林水産業分野である。前者では、狭小な地形の中でいかに高台移転用地を確保するか、生活弱者向けの災害公営住宅の建築をいかに促進するか、進行する人口縮減の中で合理的な方策を見出す必要がある。後者では、漁場再生と水産加工業の振興は、地域における雇用確保の必須条件である。

政府の復興基本方針

「復興基本法」の成立（2011.06）と併せて打ち出された政府の「復興基本方針」の骨子は、①市町村主導、②10年という復興事業期間設定、③防災・減災・暮らしの再生を重視、④財源措置（特区制度・交付金制度）、⑤原子力災害からの復興、⑥復興庁の設置の６点である。

特に重要なのは縦割り行政の壁をなくす意図で設置された復興庁の存在価値と資金（交付金）の効果的な投入であるが、今後に期待するところが大きい。

表－１　被災状況と地域戦略（岩手県）

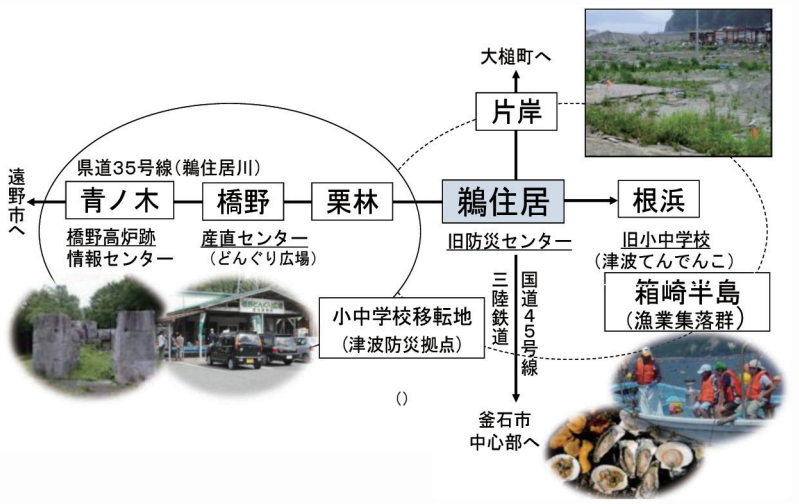
分野	被災状況と地域戦略（日本政策投資銀行等）
生活・社会インフラ（公共事業・公益事業）	○内陸部4.2%・4,600億円，沿海部59%・1兆9500億円 ○内陸部がバックアップ機能を受け持つ（医療・物流面）
住宅	○内陸部0.2%・220億円，沿海部25%・6,100億円 ○高台移転，津波浸水エリアに中層集合住宅を建設 ○高齢化の進行，さらなる人口縮減への配慮が必要。
医療・福祉	○内陸部被害なし，沿岸部計19病院のかなりに被災 ○人口密度が低く医療密度も低い，遠隔医療化が課題
製造業	○内陸部4.2%・640億円，沿海部59%・1,900億円 ○製造業サアプライチェーンの復興，二重ローンの問題
観光業	○宿泊客数年間平均302万人（10月の紅葉の季節に強み） ○総延長708kmの海岸景観美（北山崎特A級ランク） ○漁村集落の生活文化を生かした観光漁業，民宿の復活
農林水産業	○水産被害額は4,050億円（111港のうち108港が被災） ○漁場，海面養殖業，水産加工業復興＝雇用確保に必須 ○グリーンブルーツーリズム，木質バイオマス活用が課題

３．事例研究：緑農地を活用した複合的な復興街づくり（釜石市鵜住居地区）

鵜住居地区の被災状況と地域特性

釜石市鵜住居地区は、リアス式海岸特有の東西に細長い谷間を鵜住居川が太平洋に流入し、人々の生活や生業の単位となる流域圏を構成している。その谷間に津波が押し寄せ、海岸線より１－２kmの範囲が浸水し、市街地や漁村集落に大きな被害がもたらされた。

地域構造面から捉えると、図－２に示すように、①鵜住居川の源流域の青ノ木地区、②上流域の農山村集落である橋野地区と栗林地区、③下流域の住宅市街地の鵜住居地区と片岸地区、④箱崎半島の海岸部の根浜地区や箱崎地区の漁業集落から構成される。津波の被



図－２　鵜住居地区の地域構造図

ば、否で、産業再生や創生の仕掛けを市街地再興計画に組み込む必要がある。これにより、地域の活力を高め、人口縮減が続き、かつ高齢化率も高いこの地域の社会経済的な長期的な低落経傾向に歯止めをかけねばならない。（このような点は全国の地方都市に概ね共通する本質的な課題なのだが、この地域では津波被災を契機にして対応策の検討がより早期に進み、全国の先駆けとなることを期待したいと思う。）

４．ワークショップ活動の到達点と今後の課題

災地となったのは、③④の地域である。③の鵜住居地区の中心にあった防災センターには津波襲来時に市民が避難し多数の犠牲者を出した。小中学校では、先生方の適切な誘導により児童や生徒全員が津波を逃れることができた。‘津波てんでんこ’の伝承、即ち津波が発生の知らせを聴いたら直ちに‘てんでに高台に逃げよ’という教訓が生きた例とされる。

地域資源から捉えると、①の青ノ木地区には南部藩が江戸末期に導入した近代溶鉱炉跡があり、釜石市はユネスコの世界歴史資産に申請したいとしている。②の橋野地区には小規模ながら産直センターがあり、観光農業のソフト開発もなされてきた。④の海岸部の根浜地区や箱崎地区は漁業の傍ら民宿と連携して観光漁業にも取り組んできた経緯がある。

また、②の観光農業者と④の観光漁業者は、大震災前から連携し「A&F釜石グリーンツーリズム実行委員会」なる組織を立ち上げ、一定の実績を残してきた。

複合的な復興街づくりが目ざすもの

筆者は、この鵜住居地区の復興街づくりにおいて複合的視点を持つべきであると考えた理由は、以下の通りである。

第一に、復興街づくりの検討段階では、①防波堤嵩上げによる防災力強化、②市街地再興計画（区画整理、防災集団移転、津波防災拠点整備事業等から構成）、③津波被災伝承や避難訓練等による減災力強化といった安心安全に係る諸要件を備える必要がある。

第二に、このような諸要件を備えれば十分かといえ

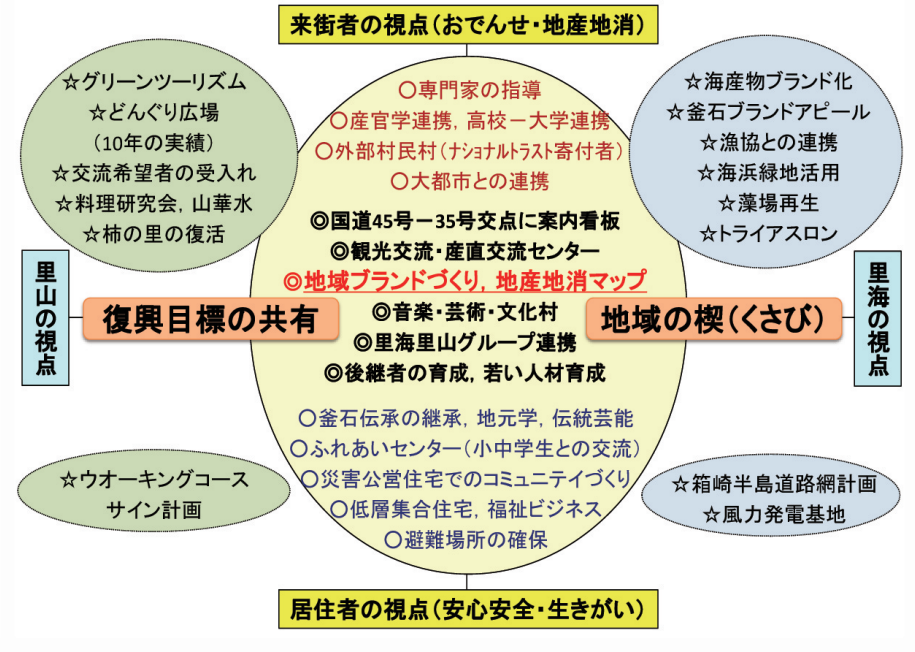
ワークショップ活動の到達点

以上の趣旨から、釜石市地域振興部観光交流課の側面支援を戴き、前掲図－２に示す各地区から総数で30名ほどの有志の方々に参加いただき、2012年２月にワークショップを立ち上げ、同年９月まで延べ三回に亘ってワークショップを開催した。その際は、コンセプター役を筆者が務め、事務局業務を（財）都市農地活用支援センターに担ってもらった。（ワークショップ活動の一端は、図－３を参照されたい。）

私どもが早い段階から提案させて戴いたことは、前述の鵜住居地区の地域特性に鑑み、「里山里海連携」をもとに地域資源の活用を検討するという作業の枠組

図－３　ワークショップ活動の一端

参加者には、近くを見る眼（自分の住む集落）だけでなく、遠くを見る眼（鵜住川流域・箱崎半島エリア全体）、里山里海連携の視点、来街者と居住者の視点から取り組むことを話しあうようお願いした。ファシリテーターはNPO風波デザイン。本学学生と自宅が全壊し家族が仮住まい中の東北芸術工科大学学生がサポートした。



図－４　参加者の意識構造マトリックス図（最終ワークショップ時点）

みであり、中期的な課題として地産地消ビジネスや三陸らしいブランドづくりを促進するという目標である。

最初のうちは議論が殆ど噛み合わなかった。振り返れば、震災後１年も立たない段階のことで、ガレキも片付かず、当面の生活をどうするかという意識が参加者の思考の中心にあり、将来の産業再生のことまでとても頭が回らないというのが実状であったと思う。

幸いなことに、ほぼ同じ時期に箱崎半島の漁村集落群の将来像を考えようというNPO法人「おはこざき市民会議」（柏崎龍太郎理事長）が設立された。自身としてその総会に参加する機会を得ることができたほか、各地域の活動組織を個別に訪問することで、私どもの考えが徐々にではあるが関係者に理解されるようになって行ったと感じる。

ワークショップでは、将来の暮らしや地域産業のあり方に関して参加者に毎回アンケート調査を行った。その結果をもとに、横軸に里山と里海の視点、縦軸に来街者と居住者の視点を置いた「意識構造マトリクス図」を作成し、その時間的な変化を追ってみた。

巻末の図－４は､最終の第三回ワークショップ（2012年９月）時のマトリックス図である。本図の中央部を占めるものは、両地域の連携をもとに来街者のおもてなしにも居住者の活力源にもなる複合的復興街づくりを先導するエンジン機能である。参加者の総意として、里山里海の交通結節点の鵜住居地区に「地域の楔」機能を担う観光・産直交流拠点を設けようとする方向性が生まれたことが、本ワークショップ活動の最大の成果であると思う。

今後の課題

今後の課題の中心は、上記の観光・産直交流拠点の基本計画と事業化方策の検討であると考えている。

現段階での見通しを述べれば、観光・産直交流拠点に関しては、釜石市において観光交流を主体として拠点施設の基本計画調査がなされる予定である。このようなハコモノ投資が無駄にならないようにするには、拠点施設のコンテンツの魅力付けが不可欠であることはいうまでもない。基本計画調査と併行して、里山里海連携による地産地消型の地域ブランドを国内外に広める仕掛けづくりと人材育成を促進する必要があると考える。このため、農林水産省の農村漁村振興策とも協調しながら、ワークショップの組織体制を生かして地域協議会の結成を進めているところである。

以上のとおり、複合的な復興街づくりは、お陰さまで第一歩を踏みだそうとする段階に到りました。この間終始ご支援戴いた地元の皆さま方、ワークショップにもお越し戴き、励まして下さった復興庁及びUR都市機構の関係各位に、本紙面を借り心より御礼申し上げます。引き続きましてご支援、ご協力賜わりますよう、何とぞよろしくお願い申し上げます。

地域をひらく 知恵

農を楽しむ サービス付き高齢者向け賃貸住宅
モデルプロジェクトと普及・促進の取り組み

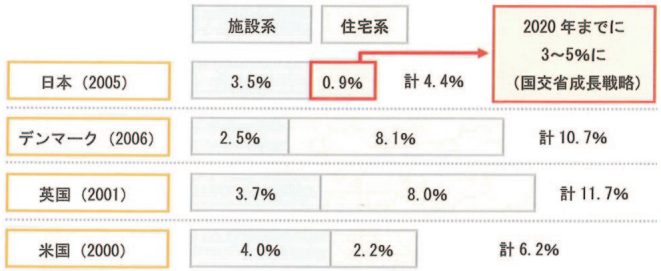
財団法人　都市農地活用支援センター　計画部長　　橋本　千代司

取り組みの背景

1．サービス付き高齢者向け住宅制度の創設とその背景

高齢化が急速に進む中で、高齢の単身者や夫婦のみの世帯が増加しております。介護・医療と連携して、高齢者を支援するサービスを提供する住宅を確保することが極めて重要であるにもかかわらず、サービス付きの住宅の供給は、欧米各国に比べて立ち後れています。このような我が国の現状を打破するため、国土交通省は、諸外国に比べ、高齢者住宅が不足しているとして、2020年までにサービス付き住宅の割合を欧米並み３～５％に高めるための主要施策として、「サービス付き高齢者向け住宅」を2011年11月にスタートさせました。サービス付き高齢者向け住宅の供給促進については政府の新成長戦略にも盛り込まれており、今後10年間で60万戸を目標に整備する方針を示しています。

全高齢者における介護施設・高齢者住宅等の定員数の割合



施策を急いでいる背景には、高齢者人口の増加と高齢者単身･夫婦世帯の急激な増加が挙げられます。

①今後10年間（2010年⇒2020）は高齢者人口は約2,900万人から約3,600万人に増加
高齢者単身・夫婦のみ世帯が約1000万世帯から1250万世帯に急激な増加

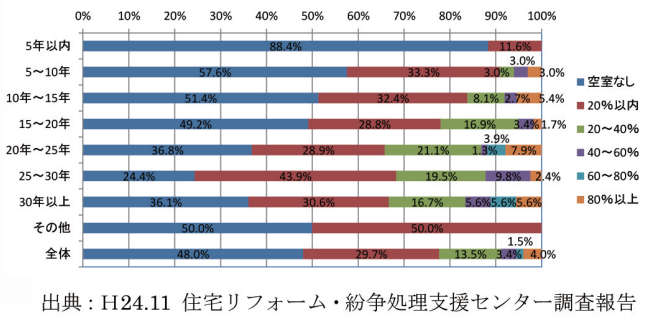
②同居家族の代わりとなる生活サービスが受けられる住宅が少ないこと

本来同居家族がいれば可能な在宅での介護も特別養護老人ホーム等の介護施設への入居申込となって現れ、待機者の増加を招いている。国土交通省が新たに供給を図ろうとしているのは、こうした家族に代わるサービス（見守り、生活相談等）を提供する高齢者向け住宅が求められています。

2．農家への新たな資産活用の提案

都市農家の大半は農地の一部を宅地転用し、アパートや駐車場等土地資産活用により、多額の税負担に対応しており、そのことで都市農地の保全の支えになってきました。しかし、近年の少子高齢化に伴う若年世代の減少により築年20年以上の物件では、空室率が15％を越える物件が５割前後と、これらに代わる新たな将来性のある資産活用がもとめられています。

農家アパート 築年数／物件ごとの空室率



出典：H24.11 住宅リフォーム・紛争処理支援センター調査報告

研究会による「農を楽しむ サービス付き高齢者賃貸住宅」の検討

「農」は高齢者に趣味としての楽しみをもたらすだけでなく、社会とのつながりや生きがいを持って健康で豊かに暮らすうえで大きな役割を果たし、それは介護や医療への社会的な負担の軽減という恩恵をもたらします。

「農を楽しむ サービス付き高齢者向け賃貸住宅」は、このような状況において大きな効果をもたらすと考えられ、財団法人都市農地活用支援センターは、これを実現するため平成23年８月に、座長　三浦研氏（国土交通省委員会委員）、東京都都市整備局、ＵＲ都市再生機構及び東京都農住都市支援センターをメンバーとする研究会を設置し検討を重ねてきました。

そして、「農を楽しむ サービス付き高齢者向け賃貸住宅」の需要が長期的に見込まれ、大きな土地所有者でなくても、農家が取組むことのできる規模と方法でリスクの少なくかつ地域にも貢献する有望なものとして、これを実現し、その供給を促進するため実際にモデルプロジェクトを提案することとしました。

『農を楽しむ サービス付高齢者賃貸住宅』モデルプロジェクト

（１）提案する理念

普通の高齢者・誰でもが負担できるリ－ズナブルな費用で、安心と、自然を友とする豊かなセカンドライフを可能にするサービス付き高齢者向け住宅 を基本理念としています。

・農ある暮らしを楽しむ

農家の所有地に賃貸住宅の建設と農業体験農園を併設し、入居者に農ある暮らしを提供します。

・安否確認・緊急対応と生活相談サービス付き。いざという時にはヘルパーや警備会社の職員が駈けつけてくれます。（生活相談と見守りの確保）

・農を介して仲間との交流を楽しむことができます。

・自由な生活を楽しむことができます。

・普通の高齢者・誰でもが負担できるリーズナブルな費用で入居できます。

（２）農家の資産活用としての賃貸住宅

１）農家にとってのメリット

農家の所有地にサービス付き高齢者向け賃貸住宅と農業体験農園を併設運営することにより、農家にとって以下のようなメリットが考えられます。

・一般的な農家（3 ～ 5反､20戸～ 30戸程度）での建設･経営も可能です

・新規建設でなく、既存のアパートのリフォームによる計画も可能です。

当センターは、手作りの計画支援や国庫補助制度の活用等により､既存アパートのリフォームによる｢サービス付き高齢者向け賃貸住宅」の支援を提案します。

・超高齢社会を迎え入居者増大が見込まれるため、空室リスクが少なくて済みます

前述したように、若年世帯の減少と、都心回帰傾向が強まる中、若者向けの単身住宅等は年数の経過とともに空室が増加し、経営が圧迫されているのが現状です。

・体験農園経営と結び付けて経営することにより、前述したように農地の保全も可能です。

・農家自身が自らそのサービス提供主体となる場合は、その収入を見込むことが出来ます。農家自身が必須サービスの提供主体となり、サービス付き高齢者向け賃貸住宅収入の他に収入につなげることも可能です。

２）「農を楽しむ」ことについて

当センターのモデルは、サービス付き高齢者向け賃貸住宅に入居してもらうことに加えて、農を楽しみながら住宅近接する生産緑地等を活用することにより、農との触れ合いや仲間との交流により入居者の豊かな生活を実現することを目標としています。

その際、併せて入居者以外の利用者も取り込むことにより体験農園方式の農業経営を取り入れることができれば農家の経営の一助となり、都市農地の保全にもつながり、ＪＡグループ等と協力し積極的に支援したいと考えています。

（3）モデルプランの概要

1）建物計画

敷地規模：2,500㎡程度

（建物敷地1,5000㎡＋農園1,000㎡）

建物：鉄骨造２Ｆ

延床面積1,160㎡ＥＶ付

（部屋の広さ 26㎡ 18戸、40㎡ 7戸）

2）上記計画で都内近郊を想定して事業試算

概算事業費：240,000千円程度

農家地権者の収益予想･税引き前余剰金

4～5百万円/年

3）入居者の生活

下図の通り、体験農園での農作業で仲間との交流を楽しながら、普通の高齢者誰もが、自由な生活を楽しむ事の出来る空間を具体的にイメージしています。

又、誰もが負担できるリーズナブルな費用で入居できることを想定しています。

市場家賃を勘案し上記の試算によると家賃等は、77,000円／月（必須サービス、アグリライフサポート含む）となり、例えば食費・介護・医療費を含んで、合計が凡そ14.5万円程度／月となります。これは都内の平均年金受取額16.8万円／月以内に収まります。

（4）住宅支援サービスの提供

必須サービス（安否確認、生活相談）については、当センターのコーディネートにより地域の介護･看護･福祉の専門家グループ等との連携・協力により体制の構築をします。

必須サービスの提供は警備保障会社との協力・分担により、ヘルパー２級の資格保有者であれば特別な経験がなくても対応可能ですので、もしも、農家自身が自らそのサービス提供主体となることを希望する場合は、その収入を見込むことが出来きます。希望によっては、農家自身が必須サービスの提供主体となることも可能としており、前述のようなサービス付き高齢者向け賃貸住宅収入の他に収入につなげることも可能となります。

更に、ご自宅に近いこのサービス付き高齢者住宅に農家自身の高齢者のご家族が入居することも考えられます。

（5）アグリライフ・サポート事業

農家の資産活用として小規模な賃貸住宅を建てた場合、管理体制が明確になっている有料老人ホームや特別養護老人ホームと異なり、初期に利用者のコミュニケーションやルールづくりを行うことが重要です。

アグリライフ・サポート事業は、地域のNPO等の協力を得ることで多世代交流などさまざまな仕組みを導入できる可能性も視野に入れ、コーディネーターや専門家の協力でスムーズな運営を目指すものです。このことによりコスト抑制につながる人材の確保等が可能と考えられ、その仕組みを検討するとともに、この他、菜園等に必要な施設整備を含め、センターが行う支援事業〈アグリライフ・サポート事業〉の内容についてモデル事業のなかで検討を予定しております。

当事業につきましては、平成24年10月より、ＪＡを通じたパートナー（農家）の募集を始め、この平成25年２月には、センターホームページに『農を楽しむサービス付高齢者向け賃貸住宅』のページを新設しました。ご覧ください。（http://www.tosinouti.or.jp/house.html）

本内容について、お問い合わせ等ございましたら下記宛ご連絡・ご相談下さい。

（財）都市農地活用支援センター TEL.03-5823-4830
soudan@tosinouti.or.jp

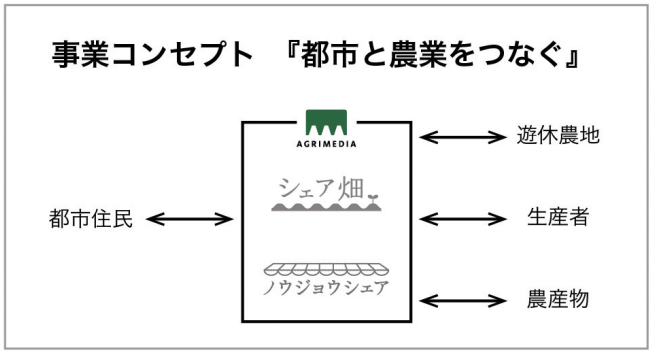
地域をひらく知恵

民間企業による新たな市民農園等への取り組み

（株）アグリメディア　諸藤　貴志

はじめに

当社は、平成23年４月１日に設立された民間企業です。ご存知の通り、日本の農業は多くの課題を抱えており、解決すべき課題や乗り越えなければいけない壁などが数多くあります。そういった中当社は、継続的な農業経営や農地の維持を行うためには、都市住民の関与が必要不可欠だと考え、「都市と農業をつなぐビジネスモデルの構築により、日本の農業の活性化・効率化を目指す」を企業理念として掲げております。また、当社内には、専業農家で農業をやっていた社員もおり、農業の現場を理解した上で、事業を展開しております。



図表１

会社設立後は、最初の事業である農家と消費者をつなぐ農業体験イベント「ノウジョウシェア」の提携農家を探すため、首都圏の200軒程の農家さんを訪問しました。農家さんとの提携先確保後、平成23年７月に事業を開始いたしました。各種メディアで取り上げられたこともあり、徐々に顧客も増え、約１年半で延600人程度の方にイベントに参加をいただいております。主な顧客は、小さなお子さんを持つファミリーや若い女性グループなどです。インターネットのみで情報を出しているのですが、今では、定員いっぱいまで申込みが入り売り切れてしまうイベントも少なくありません。農業や食に興味を持つ層の広がりを、身を持って実感しております。

写真１　ノウジョウシェア

その後、ノウジョウシェアの体験イベントを発展させ、小規模ながらも自らの畑を持ち日常的に農作業を行いたい、都市住民向けのサービスとして、以前より構想を持っていた、サポート付市民農園事業「シェア畑」を開始いたしました。

実現したい構想

現在、耕作放棄地が社会問題となっており、農林水産省の数字によると全国で40万ヘクタールにも上るとされております。弊社の調査によると、農業委員会が耕作放棄地として農地の中にも、ほとんど作付の行われていない実質耕作放棄地も数多くあります。今後もこの傾向に歯止めがかかる様子はなく、後継ぎや借り手がおらず、農地を自ら維持できない農地所有者が更に増えていくことが予想されております。

こういった遊休農地が多くある一方、都市住民の野

菜作りや農業への興味は年々高まっております。当社は、市民農園という事業モデルを構築することでこの両方のニーズに応え、農業をより多くの方に理解してもらう為の場を広げていくことを目指しております。小さい面積の畑と言えども、自ら農作業をすることで、農産物や生産者への理解も深まります。また、お子さんがいる場合には、食育にもつながります。

また当社は、都市農地の保全という観点からも、新たな農業経営の一つとして市民農園が有効な手段であるという理解をしております。いくら農地を維持しようと思っていても、自ら耕作できない場合や固定資産税などの負担（宅地並み課税の場合）により、そうできない場合も少なくありません。都市型の農地であるからこそ、地域から必要とされる市民農園を経営することで、農地を維持できる収入を得ることも可能になります。また、市民農園は農園の周辺地域の新たなコミュニティとしても機能する可能性が有ります。

当社は、「畑で楽しむ時間」が、フィットネスクラブやカルチャースクールのように、都市住民のライフスタイルの中で一般化することを目指しております。また、それを後押しする制度も徐々に整いつつあると思っております。当社はそういった制度を活用し、よりよい農業経営のサポートを行っていきます。

写真２　農園の様子

写真３　宣伝用チラシ

事業開始までの課題

当社は、平成23年９月より、農地所有者、農林水産省、各自治体等にヒアリングを開始し、事業検討を始めました。事前に、家庭菜園等のマーケットの急拡大については把握しておりましたが、農地を都市住民に使ってもらうための法制度およびその運用についての理解が当初足りておりませんでした。

色々と調べていく中で、現実的に市民農園という形を広めていくには、特定農地貸付法を活用していく必要があるということが分かりました。この他にも、農園利用方式という形や、市民農園整備促進法などの制度もありましたが、どちらも現在の農地所有者の置かれている状況や、制度の運用状況からいっても普及するには難しい点が多くありました。

また、特定農地貸付法の認可を受けるに当たっても、民間企業が関与する市民農園でこの制度を使っている例もまだ少なく、自治体へのヒアリングにおいてもその反応は千差万別でした。農地所有者が市民農園の経営を行った場合の収支構造が、一般的な農産物の生産を行った場合の収支構造と大きく異なっていることもあり、民間の市民農園の普及が、既存の生産者へ悪影響を与える、という懸念を持つ自治体もありました。

また土地を扱う以上、農地法以外にも、都市計画法や固定資産税や相続税などの税制も密接に関連しており、その制度理解も踏まえて農地の利用計画を考える

必要があります。

こういった点を、各行政と情報交換しながら、一つずつクリアしていくことで、ようやく第１号農園を川越市、２号農園を平成24年に横浜市で開園することができました。今春には、埼玉、東京、神奈川で更に６農園の開設を予定しております。その中には、生産緑地や、宅地化農地（宅地並み課税の農地）などもありますが、全て特定農地貸付法に基づく認可を受けております。

サポート付市民農園「シェア畑」の特徴

当社が、運営するサポート付市民農園「シェア畑」には、今までの市民農園と違う点が数多くあります。具体的には、

１．菜園アドバイザーが農園に勤務しており、栽培指導を行う。

２．農具、資材、肥料、種･苗など全てが揃っており、利用者は手ぶらで来ることができる。

３．収穫物等を使った、利用者が交流する季節のイベントが開催される。

などです。

特に、１．２．の特徴が今までの市民農園と違い、新たな利用者層を生んでおります。行政等が運営する市民農園の利用者は50歳代以上がメインの利用者ですが、当社の運営する市民農園は、30～60歳代まで幅広い利用者層がいるのが特徴です。やはり、利用者の声を聞いていると、一から自分で勉強して準備したり、農園まで肥料や資材を運ばなくてはいけないことが、今までハードルとなっていたようです。

栽培指導においては、農作業の基本となることや、各品目毎の栽培方法、作付図面などを示した、栽培テキストの交付なども行っています。農園での実演講習も定期的に開催しています。そういった意味では、ただ畑を使うというよりは、農作業のノウハウや細かなサービスもセットにして提供している、という点が今までの市民農園との違いかもしれません。利用者の中には、将来就農を目指す方や、郊外でもっと大きな畑を借りる予定の方もいます。

写真４　栽培指導の風景

写真５　農具小屋

写真６　イベント

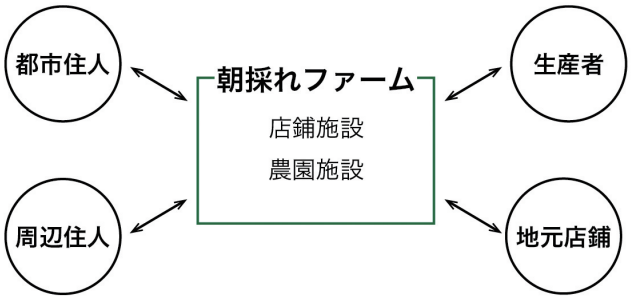
郊外型市民農園への取組み

都市型農地を活用するサポート付市民農園「シェア畑」をやる中で、先述の通り、もう少し大きい農地を借りて本格的に畑をやりたい利用者（主にシニア層）がおり、そういったニーズに応える為に、現在当社は、１区画当たりの面積を大きくした郊外型の市民農園も現在検討しております。そもそも当然都市部より郊外に農地および耕作放棄地は多くあり、その担い手として、これから非農家のシニア層が大きな役割を果たしていくことが可能だと当社は考えております。

特定農地貸付法では、借受者１人当たりへの貸付面積は1000㎡未満とされています。当社が今まで聞いてきたシニア層の意向としても、農業収入で生活していくことは求めておらず、多少の収入と充実した毎日を送りたい、というのが一般的なニーズです。それなりに時間を使って耕作したいということからも、300～1000㎡くらいの畑を求めるニーズです。現在こういったニーズは、農地法上の許可なく農地所有者から直接借りているのが一般的です。神奈川県の中高年ホームファーマー制度などが、これに応える先進的な取組みではないかと思います。

既存の市民農園より大きな面積の貸付を行う場合の一つのリスクに、借受者が耕作できなくなった場合に、結果的にその農地が荒れてしまうということがあげられます。当社は、そうならないように、管理者としてしっかり耕作者をサポートし、利用者が利用を辞めた場合にも次の利用者を見つけることで、継続的に大きな農地面積が耕作されることを目指します。

大きな区画の市民農園の場合は、自家消費用を大きく超える収穫量が当然ありますが、自家消費用を超える分については、販売することも可能となっております。一方で、特定農地貸付法では、営利目的での耕作は禁じられています。今後、特定農地貸付法に基づき、上記のような市民農園を行う場合は、この「営利目的」の定義についてが、一つの課題となります。今後も、様々な制度提案も行っていきながら、郊外の大きな耕作放棄地を活用する事業を模索していきます。



図表２

今後の取組み

当社は、郊外型市民農園のみならず、今後農業を活性化する様々な事業を行っていきます。平成25年４月には、埼玉県日高市にて、食と農のエンターテイメント施設「朝採れファーム高麗郷」という施設をオープンいたします。これは、農産物直売所、農業体験施設、市民農園、食の加工体験施設、飲食施設などの様々な用途からなる、農業複合施設です。おかげさまで、日本経済新聞含め、様々なメディアに取り上げていただき、オープン前から注目していただいております。この事業も、継続的な運営をしないことには、生産者や地元へ迷惑をかけてしまうだけです。継続的な運営を行い、農業や食を通じて地域を活性化することに寄与する事業スキームを確立できればと思っております。

当社はこれまで、農業体験事業、市民農園事業を通じて、農地制度、都市計画制度、税制などについての理解を深めてきました。その理解を踏まえ、今後の農地利用について、新たな取り組みや制度提案を積極的に行っていきたいと考えております。これまでの歴史的背景による問題点や、解決しがたい課題も多いですが、当社が社会のニーズに合致した事業を行い、少しでも今後の農業の発展に寄与できればと思っております。

東京都農業・農地を活かしたまちづくり事業について

東京都産業労働局農林水産部農業振興課　農業基盤整備担当課長　朝長　信次

1　はじめに

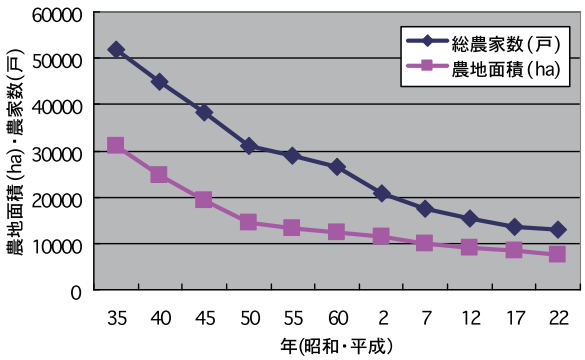
東京は、行政機関や企業が集中し、特に高度経済成長期から都市化が急激に進み、多くの農地が工場や住宅地として開発されて、都内の農地や農業者は大きく減少してきました。

しかしながら、東京の都市農業は限られた農地を有効に活用し、大消費地を抱える都市の有利性を活かして、野菜や花、植木などの生産が盛んに行われています。また、都市農業は、都民に新鮮で安全・安心な農畜産物を提供するだけでなく、緑の多い農地は、都民生活に潤いや安らぎを与えるとともに、環境の保全や防災などの多くの機能を果たしています。

東京都では、都政の重要な課題として「水と緑の回廊で包まれた美しいまち東京を復活させる」ことを掲げ、都市空間を再生し、潤いある美しい都市景観を創出するため、都市農地などの緑を保全する取組を進めています。

しかし、都市農地は農業者の相続発生などを契機に農地が転売されることにより、近年も減少を続けており、農業・農地の果たす多面的機能が損なわれることが懸念されています。

東京都の農地面積及び農家数の推移



このため都では、東京の貴重な都市農地を保全するため、都市と農業・農地が共生するという考えに立ち、「農業・農地を活かしたまちづくり事業」を創設し、農業者と都民、行政が一体となって行うまちづくり活動や取組に対して支援しています。

2　まちづくり事業の概要

「農業・農地を活かしたまちづくり事業」は、農業・農地の持つ多面的機能を発揮するとともに、良好なまちづくりに寄与する施設の整備や情報発信等を実施するものです。

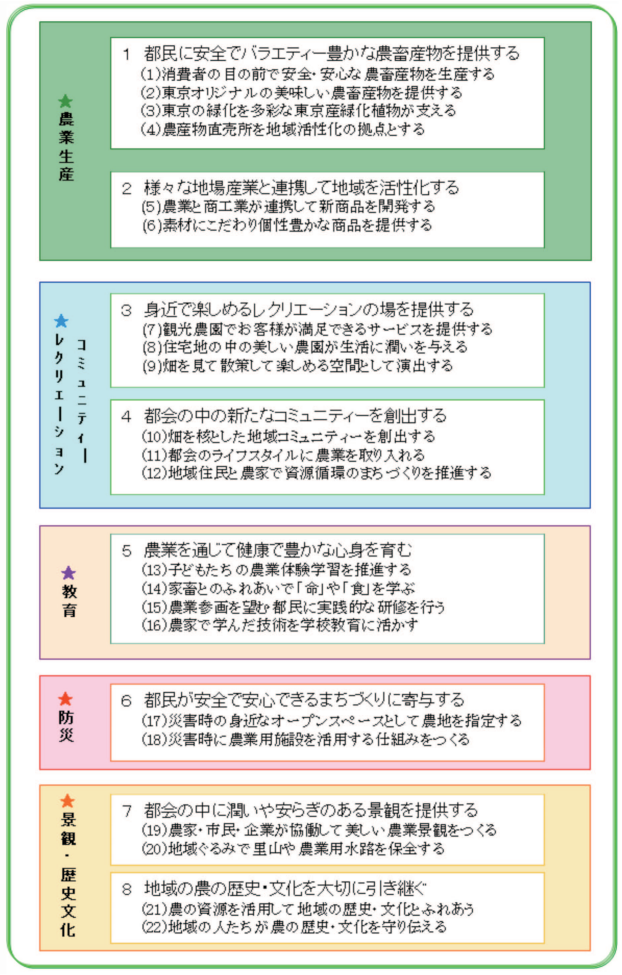
（1）まちづくりガイドラインの作成

都は、事業の実施に先立つ平成19年度に、都市と農業・農地が共生する考え方を示し、農業者や都民、行

農業・農地を活かしたまちづくりガイドライン

平成２０年（２００８年）３月

東京都産業労働局



農業・農地を活かしたまちづくりの方向

政などが一体となって農業・農地を活かしたまちづくりを行い、都市農地の保全を実現している優良事例を紹介するとともに、地域住民が参画したまちづくりのプランの作成とその取組を進めていくための指針を示した「農業・農地を活かしたまちづくりガイドライン」を作成しました。

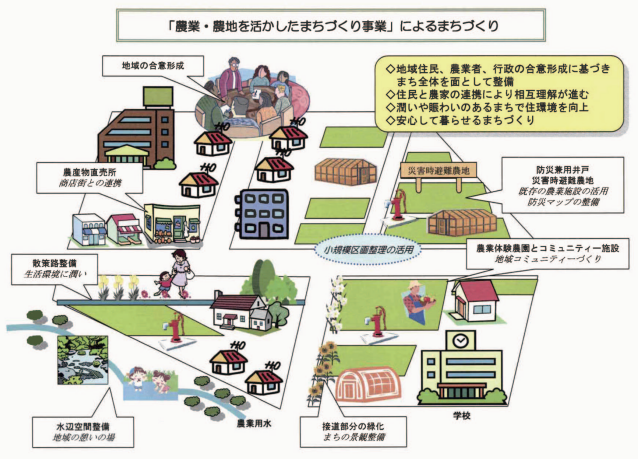
（2）まちづくりモデルプランの策定

都のガイドラインを参考に、地域住民との連携による都市農地の活用や保全方法の確立、農業・農地を活かしたまちづくりの波及効果などを検討するため、6区市（練馬区、国分寺市、西東京市、日野市、立川市、国立市）を対象にまちづくりモデルプラン策定を支援しました。

まず、区市においては、地域の特性を活かし農業・農地の持つ多面的機能を発揮するためにどのような事業を展開するか検討することとし、農業者や地域住民、関係団体、行政の関連部署などの参画を得て、農業・農地を活かしたまちづくりモデルプランを策定しました。

（3）まちづくり事業の実施

6区市では、モデルプランを策定したのち、4年間で農業・農地の持つ多面的機能を発揮するための施設の整備に取組み、都では、農業と地場の商工業などとの連携や地域の活性化を図るため農産物直売所や加工施設、レクリエーションを促進し、地域コミュニティや教育機能を持つ体験農園や学童農園、安全・安心なまちづくりに寄与する防災兼用農業井戸、景観形成や歴史文化の伝承のために農業用水路の親水化などの整備を支援しています。また、あわせて地域住民への農業情報の提供と農業者との相互理解を促進するため、



まちづくり事業のイメージ図

モデルプラン作成と農業・農地を活かしたまちづくり事業（基本的な事業パターン）

事業名	都民の暮らしが潤う東京農業の推進事業
事業年	1年間
事業内容	区市モデルプランの策定

農業・農地を活かしたまちづくり事業（基本的な事業パターン）			
1年目	2年目	3年目	4年目
推進事業（地域合意形成、実施設計等）	推進事業（実施設計等）施設等整備事業（農業体験施設、防災拠点施設、農業景観整備など）		

農業・農地を活かしたまちづくり事業実施状況・予定

年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
実施区市及び実施内容	東京都 農業・農地を活かしたまちづくりガイドライン作成	練馬区・国分寺市モデルプラン策定	練馬区・国分寺市 推進事業及び施設等整備事業の実施					
			日野市・西東京市モデルプラン策定	日野市・西東京市 推進事業及び施設等整備事業				
				立川市・国立市モデルプラン策定	立川市・国立市 推進事業及び施設等整備事業			

事業パターンと各区市の事業実施状況等

パンフレットやＰＲ等の広報活動にも支援しています。

３　６区市で取り組んでいる農業・農地を活かしたまちづくりの事例

６区市が本事業で実施している、多面的機能を発揮している取り組みはさまざまなものがあり、そのうち代表的な事例を紹介します。

（１）練馬区　「橋戸田んぼ」の復元

練馬区では、農業・農地が持つ教育的機能を発揮させるため、かつて地域にあった水田の復元を行い、近隣の小学校生徒による米作り体験学習と収穫体験の場として活用しています。その栽培指導や水田の管理は、地域住民や農家が管理組織を立ち上げ実施しています。

練馬区　復元した水田公園

練馬区　水田での小学生による田植え体験

（２）国分寺市　農産物直売所と植木展示テラスの設置

国分寺市では、地場産の野菜や花を住民に提供し、地産地消を進めるため、ＪＡ農産物直売所の改修を行い、あわせて農業者の紹介と生産情報やイベントのお知らせを行う案内板を設置しました。同時に、地元特産の植木などの情報発信を行うため、植木を植栽した屋上テラスを整備し、市民に開放することで季節ごとの花などを楽しんでもらっています。

国分寺市　地場産野菜などの直売所

国分寺市　市民に開放されている植木展示スペース

（３）西東京市　緑のアカデミーの実施

西東京市では、農業者と市民がふれあえるイベントとして、植木生産農家の圃場で、農家が指導する植木のアレンジメント教室を開催するとともに植木職人の技を紹介する取組を行っています。毎回多くの市民が参加し、植木に対する認識が高まってきています。また、植木農家においても市民との交流をきっかけにして、地域活性化の機運が高まってきています。

西東京市　緑のアカデミー　職人の技の紹介（根巻き）

西東京市　緑のアカデミー　植木アレンジメント教室の実施

（4）日野市　ファーマーズセンターの設置

日野市では、農業情報の発信拠点としての機能を持ち、あわせて農業者と市民が交流できる地域のコミュニティの場としてファーマーズセンターを設置しました。センターでは、地場産農産物の販売や援農ボランティアの養成講座を開講するとともに、市民を対象として園芸教室や日野産野菜を使った料理教室などの講座を実施しています。

日野市　ファーマーズセンターの開所

（5）立川市・国立市

両市とも、平成22年度にモデルプランを策定し、23年度に事業実施計画の検討・策定、24年度から本格的に農業・農地を活かしたまちづくりのための施設整備や推進事業を開始しています。それぞれ農業者や農業団体と協力して、農業理解のためのPRや農の散策路の開設、農産物の販売のためのマルシェの開催などに取り組んでいます。

4　今後の展開

今後は、６区市が現在実施している本事業での取組や活動の内容を検証し、その効果を広く他の区市に紹介していくことで、農業・農地を活かしたまちづくりを拡大していく予定です。

横浜市恵みの里事業への取組みと課題
～市民と農家がともに育む農ある都市横浜を目指して～

横浜市環境創造局農地保全課
横浜市環境創造局北部農政事務所

横浜市は、人口約370万人を擁する大都市でありながら、県内有数の農業産出額を誇っています。農地面積は3,139haで、市域面積の7.2％を占めます。農地が残った要因としては、まちづくりの骨格として、農地や樹林地を主体に、積極的に市街化調整区域を設定するとともに、農業振興地域の指定とあわせて、本市独自の施策である農業専用地区制度により、総合的、計画的に都市農業の振興を図ってきたことが挙げられます。

一方で、横浜市においても他都市と同様、農業者の高齢化、後継者不足等により、耕作放棄地の拡大が進むなど課題を抱えています。

また、近年、市民の環境に対する意識が高まり、農地や山林を含む自然的空間に対する関心やニーズも高くなっており、身近に農を感じることのできる農業体験イベントや直売所で新鮮で安心な農産物を購入できる地産地消など、「農とのふれあい」への市民ニーズが高まっています。

このような市民ニーズに応える「市民と農とのふれあい」については、既に平成2年3月に策定した「横浜市都市農業総合計画」に「“農”のあるまちづくり」を推進する施策の一つとして位置づけて、取り組みを進めてきています。

横浜市都市農業総合計画では、基本目標を「“農”のあるまちづくり」と定め、この目標を全市的に実現することにより都市農業が果たしていく役割は

■新鮮で安全な農畜産物の供給
■地域の自然的環境の保全
■レクリエーション・教育・福祉の場、地域文化の形成

であるとし、それらは一体となって発揮されるものとしました。

その後、この計画を反映して、市総合計画「ゆめはま2010プラン」において、「恵み豊かなふるさとづくり」を目指す施策として体系を整理し、

●横浜型都市農業の振興
●農地の保全とふるさと景観
●市民と農とのふれあい

を進めていくこととしました。

その具体策として、平成11年にスタートしたのが「恵みの里整備事業」です。

「恵みの里」とは

恵みの里とは、市民と農との交流を通じて、地域ぐるみで農業振興を図り、農地の保全や活力ある地域農業が安定的に営まれ、多くの恵みを市民にもたらすことを目的として、横浜市が指定した事業推進エリアです。

地域が一体となって取り組む活動に対して、横浜市が支援することにより「“農”のあるまちづくり」を進めるための、総合支援型農業施策となっています。対象地区は、まとまりのある農地を中心に、周辺に点在する生産緑地や山林までを含めた地域で、地域農業者が主体となって組織化を図り、事業に取り組むことが可能なエリア（人的に地域としてまとまりがあるエリア）としています。よって、市街化区域、調整区域などのエリアにとらわれず、地域の事情に応じた地域設定になっています。

恵みの里整備事業では、市民農園や観光農園の整備、農産物直売所の整備等のハード事業を行う一方で地域住民を対象に農業教室や農産加工教室といった農体験教室の開催、農産物直売会等による地産地消の推進や地域農業のＰＲなど、市民に広く「農」にふれあう場を提供することにより、地域ぐるみで地域農業の振興を図っています。

恵みの里の候補地の選定にあたっては、
①まとまりのある農地があること
②地域農産物の生産振興を図る必要がある地域であること
③特色のある地域資源を有する地域であること
④市民が様々な形で農との交流ができること
を判断材料に、14地区をリストアップし、その中から総合的に判断して、10地区の候補地を選定しました。

指定地区

10地区の候補地のうち、現在、恵みの里の指定を受け、活動しているのは田奈地区（青葉区、緑区）、都岡地区（旭区）、新治地区（緑区）の３地区です。

①田奈恵みの里

「田奈恵みの里」は、青葉区・緑区の一部に位置し、平成11年に恵みの里第１号地として指定された約1,600haの地域です。運営する田奈恵みの里推進委員会は、交流部会、直売部会など４つの部会で構成され農体験教室など様々な活動を行っています。平成14年にはシンボルマークを一般公募により選定し、市民に親しまれています。

恵みの里エリア図・市内北西部の３区に位置する

各地区のシンボルマーク

②都岡恵みの里

「都岡恵みの里」は、市内の西側中央部、旭区内に位置し、横浜農協都岡支店管内の約1,820haの地域です。

農業の中心は旧下川井土地改良区や上川井農業専用地区といった集団的地区及びその周辺からなる地域です。農地や住宅の周辺には山林があり、北部には緑の７大拠点に位置する「よこはま動物園ズーラシア」、活動拠点の１つである下川井地域では、追分市民の森と集団農地が一体となって緑豊かな環境が保たれています。

③新治恵みの里

「新治恵みの里」は、新治市民の森や新治里山公園及び周辺の谷戸地域、恩田川・梅田川沿いの水田・畑を中心とした約160haの地域です。市民に農の大切さ、おもしろさを知っていただくために、体験水田や直売イベントなど地元農家が主体となり様々な活動を行っています。

具体的な取組み事例

1　農体験教室

①体験水田教室（田奈、都岡、新治）

体験水田は３地区で行われています。

参加は家族単位で、田植え、夏の草取り（かかしづくり）、稲刈り、脱穀・籾摺り、収穫祭までの一連の作業を体験します。

また、田奈地区では、生物多様性について学ぶため、夏の草刈り時期にあわせて、教室参加者による生き物調査を平成24年度から行っています。

②小麦作り教室（都岡、新治）、さつまいも作り教室（都岡、新治）

小麦作り教室では種蒔きからうどん作りまでを、さつまいも作り教室では植付けから収穫までを体験します。

田奈恵みの里・体験水田教室「田植え」

新治恵みの里・にいはる長屋門朝市のようす

都岡恵の里・小麦・うどん作り教室「麦刈り」

田奈恵みの里・四季菜館（直売所）・蔵のリニューアルオープン

都岡恵の里・体験水田「餅つき」

新治恵みの里・JR横浜線沿いの田に広がるレンゲ

2　農産加工教室

各地区で特色のある農産加工教室を開いています。

・田奈地区

　味噌作り教室、よもぎ団子作り教室、桜もち作り教室、こんにゃく作り教室

・都岡地区

　うどん作り教室、漬物教室

・新治地区

　うどん作り教室、お盆料理教室

３　地場産農産物の直売

田奈地区では農産物直売所を整備し、新治地区でも朝市を開催するなど定期的に農産物や加工品の直売を行っています。また、これらの直売所や臨時に設けた直売所（都岡、新治）で、年に数回、恵みの里や地場産農産物の消費PRイベントを開催し、市民との交流を深めています。

４　農景観保全作物の栽培

農景観を保全するため、恵みの里エリア内の水田にレンゲ、あぜみち等にはヒガンバナを植え、訪れる市民の目を楽しませています。

・レンゲの栽培（田奈、新治）、ヒガンバナの栽培（田奈、都岡、新治）

活動への支援

横浜市では、これらの活動に対して、支援を行っています。また、恵みの里ＰＲ看板の設置や省力機械の導入、交流施設整備等への助成も行うことにより、地域における農業継続の支援や市民との交流を活発にして、地域農業の活性化を図っています。

今後の課題

恵みの里整備事業は総合的な支援メニューとなっており、市民農園、観光農園の整備、農産物直売所の整備等と併せて市民との交流も進め、地域ぐるみで農業振興を図り、農地の保全や活力ある地域農業が安定的に営まれ、多くの恵みを市民にもたらすことを目指しています。現在の事業内容は、市民交流イベントの開催等ソフト事業が主体となっており、施設整備等のハード事業は関連する施設の活用も含めて構想していることや資金や土地の制約などから大幅には進んでいないのが現状です。また、恵みの里事業により地域農業がどの程度、活性化されているのかについては数値として把握しきれていません。

また、恵みの里候補地10地区のうち、現在、指定されているのは３地区にとどまっています。今後、新規地区の指定に向けて事業推進を図っていく必要がありますが、事業推進にあたっては、まず、地元の農業者を中心とする推進組織を立ち上げる必要があります。ところが農業者の高齢化、後継者不足など、地域がまとまりにくい状況もあります。恵みの里事業は、農家の後継者不足や耕作放棄地等の課題解消の一助になる面もありますが，現実的には、このような問題が、事業推進の課題となっている面もあります。

この事業は、従来からの「面」をとらえて整備する手法に替えて、一定の地域の中で実施する農体験の場をネットワークすることにより、「拠点」から情報発信することで、地域の活性化を図ろうとするものです。時代にあった事業手法として良い点もありますが、前述のような課題もあります。

「食と農」への関心や農とのふれあいを求める市民の声の高まりに応えるためにも、市民と農との交流拠点である恵みの里の事業推進は重要であり、農にふれ、楽しんでもらう機会をより多く提供するためにも、現在抱えている課題の解決に向けてさらに事業手法の検討を進める必要があると考えます。

相続税増税など平成25年度税制改正大綱

税理士　今仲　清

平成25年度税制改正内容について

平成25年度税制改正の大綱が平成25年１月19日に閣議決定されました。そこで、その内容のうち都市農地所有者の方々に影響があると考えられる項目について簡単にご紹介することとします。

１　相続税の基礎控除引下げと税率引上げによる増税

相続税には次のような基礎控除があり、配偶者と子供２人の場合には被相続人の純財産額が8,000万円以下であれば相続税が課税されません。この基礎控除額を次のように40％減額することが予定されています。また、相続税の最高税率は３億円超の部分で50％とされていますが、改正案では６億円超の部分を55％とし、２億円超３億円以下の部分についても40％から45％に引き上げるとしています。都市農地所有者にとってはかなり厳しい相続税の増税となる改正案となっていますが、次のような減税も予定されています。

〔現　行〕　5,000万円＋1,000万円×法定相続人数
〔改正案〕　3,000万円＋　600万円×法定相続人数

２　小規模宅地等の特例の拡充

相続税の増税の一方で、都市部の土地所有者に配慮して居住用宅地等の240㎡以下の部分80％減額する特例の面積を330㎡以下に引き上げるとともに、特定事業用等宅地等の400㎡以下の部分を80％減額する特例と全面的に併用できるようにすることが改正案に盛り込まれました。農業経営者の方々にとっては、農地の納税猶予の適用対象外となっている農業用機材置場等の倉庫での適用が可能な場合には非常に大きな減税効果となります。この場合には被相続人とこれらの敷地を相続する相続人とが「生計を一にしている」かどうかが非常に重要になります。

３　贈与税の最高税率引き上げと減税

改正案では相続税の最高税率引き上げに合わせて贈与税の最高税率も55％に引き上げることとしています。一方で、直系尊属から20歳以上の直系卑属に対する贈与については５段階にわたって税率を引き下げる減税を同時に行うこととしています。

改正案では、以上３つの改正は平成27年１月１日以後の相続・遺贈から適用することとされています。

４　相続税・贈与税の納税猶予制度の運用緩和

相続税・贈与税の農地の納税猶予の適用を受けている場合には、一定の事由が生じた場合に「営農困難時貸付け」をしても納税猶予を継続することができる制度が設けられています。この「一定の事由」に「上肢又は下肢の一部の喪失等の農業に従事することが困難な故障が生じたこと」が加えられることとされます。

５　サービス付き高齢者住宅を取得した場合の税制の特例措置の延長

都市農地所有者の方の土地の有効活用として最近注目されているのが「サービス付き高齢者向け賃貸住宅」建築による賃貸事業です。「サービス付き高齢者向け賃貸住宅」を取得した場合には、建物に係る固定資産税の大幅減額、賃貸収入に係る所得税を計算する上で認められる割増償却及び建物取得時に課税される不動産取得税の大幅減免の特例があります。改正案ではこ

れらの適用期限をそれぞれ平成27年３月31日（割増償却は平成28年３月31日まで3年）まで2年延長することとしています。

これ以外にも「教育資金の一括贈与の非課税措置」など注目の改正案が予定されています。

相続税の速算表

	現　行	改　正　案
1,000万円以下	10%	10%
1,000万円超 3,000万円以下	15%－50万円	15%－50万円
3,000万円超 5,000万円以下	20%－200万円	20%－200万円
5,000万円超　1億円以下	30%－700万円	30%－700万円
1億円超　2億円以下	40%－1,700万円	40%－1,700万円
2億円超　3億円以下		45%－2,700万円
3億円超　6億円以下	50%－4,700万円	50%－4,200万円
6億円超		55%－7,200万円

改正前後の相続税額の比較

		現　行	改　正　案	増　加　額
相続税の課税価格	1億円	100万円	315万円	＋215万円
	3億円	2,300万円	2,860万円	＋560万円
	5億円	5,850万円	6,555万円	＋705万円
	10億円	1億6,650万円	1億7,810万円	＋1,160万円
	20億円	4億0,950万円	4億3,440万円	＋2,490万円

（注）相続人は配偶者と子２人であり、法定相続分により相続したものとして、相続税額を計算。

贈与税の速算表

	現　行	改　正　案	
		一般（相法21の7）	20歳以上の者への直系尊属からの贈与
200万円以下	10%	10%	10%
200万円超　300万円以下	15%－　10万円	15%－　10万円	15%－　10万円
300万円超　400万円以下	20%－　25万円	20%－　25万円	
400万円超　600万円以下	30%－　65万円	30%－　65万円	20%－　30万円
600万円超 1,000万円以下	40%－125万円	40%－125万円	30%－　90万円
1,000万円超 1,500万円以下	50%－225万円	45%－175万円	40%－190万円
1,500万円超 3,000万円以下		50%－250万円	45%－265万円
3,000万円超 4,500万円以下		55%－400万円	50%－415万円
4,500万円超			55%－640万円

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

都市農地活用支援センター

「まど」の武蔵大学後藤教授の論稿中に示されている農林水産省「都市農業の振興に関する検討会・中間取りまとめ（平成24年８月）」の目次及び主要部分の抜粋を以下に掲載する。併せて、国土交通省社会資本整備審議会都市計画部会報告等を掲載することとする。　　（出典：農林水産省HP、国土交通省HP）

１．都市農業の振興に関する検討会　中間取りまとめ（平成24年８月）　目 次

はじめに
Ⅰ　都市農業・都市農地をめぐる動向と政策の推移
　１　高度経済成長期における対応
　２　バブル経済期の地価高騰の影響とその帰結
Ⅱ　社会・経済の変化と都市農業・都市農地の意義
　１　都市農業・都市農地の多様な機能の発揮
　２　社会・経済の変化と都市農業政策への要請
　（１）住民の関わりの深化
　（２）住宅と農地の共生するまちづくり
　３　都市農業・都市農地に関する政策の転換
Ⅲ　早急に取り組むべき政策課題
　１　国民的理解の醸成
　２　都市農業の振興・都市農地の保全のための取組の推進
　（１）地方自治体の実情に応じた方針の明確化
　（２）講ずべき施策
　（３）都市農業の振興施策の具体化に当たっての留意点
Ⅳ　都市農業・都市農地に関わる諸制度の見直しの検討
　１　直面している問題点
　２　検討に当たっての論点・留意点
　３　各委員から提起された意見・提案
Ⅴ　今後の取組の進め方

２．同抜粋（Ⅲ、Ⅴ）

Ⅲ　早急に取り組むべき政策課題

都市農業の振興等に関しては、平成22年３月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画において「都市農業を守り、持続可能な振興を図る」との基本的な考え方が示されている。また国土交通省の都市計画制度小委員会 社会資本整備審議会においては、都市農業に関し、都市農地を必然性のある、あって当たり前の安定的な非建築的土地利用として活かしていく等の観点から検討が進められているところである。

このような国における施策の展開方向を踏まえ、また、高齢化等の社会の変化に速やかに対応していくため、以下により、都市農業の振興のための施策を早急に具体化し、実行に移す必要がある。

１　国民的理解の醸成

（都市における住民の意識と更なる理解の醸成）

都市農業・都市農地に対する住民の評価は高く、平成21年度の東京都によるアンケート調査では「東京に農業・農地を残したい」とする回答者が85％にのぼっている。

このような住民の意向を踏まえ、都市農業の振興や都市農地の保全のための取組を一層着実に進めていくことが求められる。このためには、都市農業の多様な機能や、これを維持していく上での課題について住民の更なる理解を得、また「住宅と農地が共生するまちづくり」を進めていくことについて農業者、非農業者双方の共感を得ていくことが重要であり、このことを通じ、地方自治体の積極的な活動を促すことが期待できる。また、住民自身についても、便益に見合う費用の支払いや農業ボランティアへの参加を通じて、より積極的・主体的に農業・農地に関わりたいという層の拡大が期待できる。

（幅広い国民からの理解・共感の必要性）

都市に農業・農地を残していくためには、直接の当事者である都市農業者や施策の実施主体である行政の意識・行動も極めて重要であり、農業・農地を残していくことに対し、都市農業者や行政からの共感を得る努力も必要である。

さらに、今後、都市農地の保全等に関し土地利用や税制に関する制度の見直しも検討される中では、市街化区域に住む住民や農業者だけでなく、このことで影響を受ける、より幅広い国民のコンセンサスも必要となる。

(住民の理解と共感を得るための施策)

都市農業・都市農地に関し住民の理解と共感を得るには、地元産の農産物の消費や農業体験などに住民自身が実際に関わる機会を設けることが有効である。そのためには、以下の２に掲げるような施策を速やかに具体化し、住民が、農業・農地の多様な機能を体験できる機会を提供することなどが考えられる。

(分かりやすく、説得力のある情報の提供)

また、都市農地が都市の緑を補完するものとして具体的にどのように役立っているのかを、抽象的・総論的にではなく、経済的評価、シミュレーション、管理費用の比較等を用いて、分かり易く、説得力のある形で伝えていくことも大切である。

その際、国民が十分な基礎知識に基づいて判断できるよう、議論の背景となる情報についても分かりやすく伝える必要がある。

(今後の政策方向の明確化)

なお、検討会の中では、都市農業・都市農地に関する従来の考え方が広く浸透している中で都市農業・都市農地の重要性を踏まえ これまでの位置付けの転換と今後の政策の推進方向を明確に示す観点から、都市農業の振興に関する基本的な法律や条例等の制定を目指すべき、又は、食料・農業・農村基本計画の内容を充実させるべきとの意見があった。このことについては、今後、都市農業・都市農地に関する理解の広がりを踏まえ、改めて検討する必要がある。

２　都市農業の振興・都市農地の保全のための取組の推進

（１）地方自治体の実情に応じた方針の明確化

(地方自治体における取組の拡大)

都市農業の振興等に関しては先進的な地方自治体において積極的な取組が始まっており、国においても、こうした取組を支援するとともに、関連する情報の提供等により、そのような取組を他の地域へと広げていくことが求められる。

(各地方自治体において方針を明らかにする必要性)

我が国の都市農業の姿を概観すると、関東・首都圏では畑作が中心、関西や中京圏では水田が中心と圏域ごとに状況が異なっている。また、同一圏域にあっても、農地の賦存量、住宅の密集度、公園・緑地の整備状況等、都市をめぐる環境はそれぞれに異なっており、都市農地の保全に当たっては、地域性への配慮や立地特性に留意する必要がある。

このような状況を踏まえれば、各都市において農業・農地に求められる機能は様々なものとなると考えられ、都市農業の振興に着手しようとする地方自治体においては、まず、まちづくりの中で農業・農地をどのように位置付け、どう活用しようとするのかという基本的な方針を明らかにする必要がある。

(多様な関係者との対話・協働)

都市農業・都市農地に関する基本的な方針を定めるに当たっては、地方自治体が現状を把握した上で、住民や農業者に加え、福祉、教育、都市計画等の多様な分野に関わる主体の参加を求め、議論と実践を進めることが重要である。

近年、課題解決のため、多様な主体が協働して取り組む「円卓会議」が各地で見られる。こうした多様な関係者が集まり、対話と協働により問題解決を図るという取組姿勢は参考となるものであり、国も、そのような方式で行われている協議の先進事例の情報提供を行う等により、このような取組を支援していくべきである。

(一定の方針に即した施策の実施)

地方自治体が、自ら定めた方針に従い都市農業の振興・都市農地の保全に関する施策を計画的に実施していくには、例えば、活用しようとする都市農業・都市農地の機能ごとに数値目標を定めて施策に裏付けを与えるとともに、その進捗状況を住民に示し、理解を得ていくといった取組が有効である。

国においては、このような取組も含め、地方自治体において、一定の方針に即した施策が円滑に講じられるよう支援を行うべきである。

（２）講ずべき施策

国及び地方自治体においては、各自治体の方針に即して、意欲ある農業者等の取組が推進されるよう、以下に掲げるような施策を具体化すべきである。また、各自治体が施策を講ずるに当たっては、他の自治体等

における先進的な事例を参考にすることが有益であり、国においては、そのような事例の紹介も積極的に行うことが考えられる。

①地元産の新鮮な食料の供給体制の充実

（国及び関係機関が一体となった振興施策）

自然的地理的条件の制約から大規模な借地経営の展開が難しい市街化区域にあっては、後継者不足を起因とする農業者の減少は、生産の減少や農地の縮小に直結する。都市における農業経営は、地域によっては経営収支がマイナスに陥っている実態さえあり、国、自治体、農協等が一体となって振興施策を講じていく必要がある。

（都市の特徴を踏まえた振興施策）

具体的な振興施策の検討に当たっては、農に対して強い関心を持つ住民の存在や、大規模な土地利用型農業の困難さといった都市農業の特徴を踏まえる必要があり、各都市の事情に即し、農業体験農園、施設園芸等の振興、農産物販売施設等の整備、学校給食への納入の推進等、地域に即した施策を進めるべきである。

その際、経営面積が小規模である、農業者の数が少なく地域単位での取組が困難であるといった都市農業者の実態に即した施策となるよう留意が必要である。

加えて、多様な住民が暮らし、必ずしも住民同士や住民と行政の日常のつながりが強くない実情を踏まえ、以下の②及び③に掲げる施策も含め、新たな取組の実現を推進し、住民･行政と農業者との間をコーディネートできるような仕組みを整備すべきである。

②市民のための多様な目的による農地利用の推進

（市民農園等の農業体験の機会の充実）

社会の成熟化が進む中で、農への関わりを希望する市民が増加している。平成21年度の東京都によるアンケート調査では、半数以上の回答者が「農作業の体験をしたい」と回答しており、また、市民農園の応募倍率も、２倍を超える都市が少なくない。このような農業体験の機会の充実を望む声に応え、市民農園、農業体験農園、観光農園等の取組を振興することが必要である。

また、農業体験への需要は、市民個人によるものだけではなく、ＮＰＯ、サークルなどの団体、福利厚生を目的とする企業等多様な形をとって表れるようになっており そうした社会的ニーズを取り込んだものにしていくことも必要である。

（住民を対象とした農業指導）

都市において農に関心を持つ住民の中には、農業に関してより専門的な知識を身につけ、長期的に農業に取り組みたいという要望も増加している。住民の農業･農地に対する関与を確固たるものとしていくためには、このような要望への対応も重要であり、農業体験農園や地方自治体の農業講座の開設など、農業技術を身につける機会の整備を進めるべきである。また、技術を習得した後に、その能力を発揮する場を確保すること、例えば、農業ボランティア等として長期にわたり農業に関わっていける仕組みづくりも必要である。

（福祉・教育などの行政部局との連携）

我が国の人口のおよそ７割が集中する市街化区域においては、福祉や教育など多様な目的から農業に対して潜在的に強い需要がある。しかしながら、これまでは農政部局と福祉、教育等の部局との間では、国、都道府県、市町村のどの段階においても一部を除き連携した取組は進められておらず、十分な成果があがっていない。こうした状況を踏まえ、行政が一体となった対応が講じられるよう部局間の連携を強化するとともに、多様な目的に応じた農地利用の実現に向けた施策の充実を図るべきである。

③防災その他の公益的機能の発揮

（防災協力農地の充実）

平成23年３月に発生した東日本大震災を契機として、農地の防災機能への期待が著しく高まっている。防災協力農地について、個々の農地の位置、面積等を踏まえ地域の防災計画に具体的に位置付ける、協定内容をできるだけ具体的なものとする、防災機能を兼ね備えた施設の整備を進める等、内容の高度化を促進すべきである。その際、行政、住民、農業者等の関係者が十分に話し合い、役割を担うこととなる農業者等が納得した上で取り組む手順を踏むことが重要である。そのことが関係者の結束力を強め、防災体制の強化につながるものと考えられる。

（多様な主体による水路の管理）

関西や中京圏の都市部に多く賦存する水田は、大雨の際の遊水機能、ヒートアイランド現象の緩和、良好な景観の形成や生態系の維持等、様々な役割を果たしている。このような多様な役割を果たす水田を保全していくには、単に水田だけではなく、水路の管理や雑排水対策等も講じていく必要がある。水路等に関するこのような問題は、農業者以外の住民が大多数を占める都市では年々深刻の度合いを増してきており、住民を含む多様な主体が関わる管理手法を考える必要がある。

（公益機能維持のための協力体制の構築）

都市農地は、防災、景観形成、国土・環境保全等のさまざまな公益的な機能を発揮している。しかしながら 農業側だけの負担による機能維持には限界があり住民、自治体等との協力体制を構築し、消費者や住民が主体的に関わっていく仕組みを設けることが必要である。また、公益的機能が持続的に維持できるよう、都市農業者を対象とした施策についても様々な観点から検討する必要がある。

（3）都市農業の振興施策の具体化に当たっての留意点

施策の具体化に当たっては、都市農業・都市農地が提供する便益と受益者を整理し、農業者、住民、行政等でどのように役割や費用を分担するかを明確にする必要がある。例えば、多様な機能の中には、農業体験農園のような農業経営の一部として展開できるものもある。このようなものについては、農業者は利用者から受け取る料金により経営が成り立つよう努力すべきであり、行政等が施策を講ずる場合にあっても自立的な経営の確立に資するものとすべきである。また、受益者が特定できない便益を維持・増進する施策については、必要となる費用を公的負担により広く共同で負担する「応益的共同負担」によることも考えられる。

国において施策を具体化する場合は、地方自治体や農業者の裁量の下で行うことが望ましいのか、あるいは国として一律の対応をすることが適当か、補助金又は税制による措置がふさわしいか、といった点についても便益の性格に着目して整理することが必要である。

（参考）都市農業・都市農地の果たす機能

①食料の生産活動が行われることで発揮される機能

・地産地消による新鮮で安全な食料の供給

近隣の農地において、住民が自らの目で生育の過程を確かめることのできる安全・安心な農産物が生産され、直売等を通じて新鮮なうちに供給・消費される機能。

・身近な農業体験・交流活動の場の提供

身近に農業体験農園、市民農園、福祉農園等があることで、住民が、日常的に、余暇、生きがい、教育、福祉等の様々な目的で農作業に関わることができ、これを通じてコミュニティや新たな雇用の場が形成される機能。また農作業や収穫の体験、採れたての野菜の調理等の機会を確保し、食育の場を提供する機能

②適切に管理されたオープンスペースが存在することで発揮される機能

・防災空間の確保

建築物の密集する都市における貴重なオープンスペースとして 震災の際火災の延焼を防止し、避難場所・仮設住宅建設用地として利用される機能。また、大雨の際、雨水を保水・浸透させ都市の浸水を防止する機能（なお、管理されたオープンスペースによる効果ではないが、農業生産活動で用いられているビニルハウスや井戸が災害時に活用できる等の機能もある）。

・緑地等としての良好な景観の形成

人工的な建築物に囲まれた都市の中で、適切に維持管理された農地や水利施設等が、貴重な緑地空間、水辺空間として良好な景観を形成し、生活にやすらぎや潤いを感じさせる機能。

・国土・環境の保全

都市の緑を形成する主要要素の一つとして、農地や水利施設等が、ヒートアイランド現象の緩和、地下水の涵養、生物の保護等の役割を果たす機能。

③これらの機能を身近に実感できることで発揮される機能

・農業への理解の醸成

都市計画区域内には全人口の９割以上が、また、市街化区域内でも全人口の約７割が生活しており、これらの住民が日常生活の中で農業・農地に接し、その機能を実感することで、農業への理解の深化を促す機能。

Ⅴ　今後の取り組みの進め方

以上、都市農業の振興と都市農地の保全に関し、これまでの検討会における議論を中間的に整理し取りまとめた。これまでの議論を通じ、早急に施策を講ずべき事項と更に検討を深めるべき事項とが明らかとなったところであり、今後は、これを踏まえ、以下により取組を進めていくべきである。

①国民的理解の醸成

都市農業の振興や都市農地の保全に対する国民的なコンセンサスの醸成は、制度面での検討を進める上での前提となるものであり、Ⅲの１の整理に従い、国に

おいて優先して着手する必要がある。その際、都市における住民の意識を正確に把握した上で啓発活動に取り組むことが重要でありアンケート調査等の実施も検討すべきである。

②都市農業の振興等のための取組の推進

高齢化等が進展する中、都市においても、地場産品の購入や農業体験等を通じて日常的に農業と関わりたいという声はますます高まっていくものと見込まれ、その対応は急務である。国においては、Ⅲの２の整理に従い、本年度予算の活用が可能なものについては速やかに、また、来年度予算要求へ反映させるべきものについてはそのプロセスを通じ、取組を具体化していくべきである。また、地方自治体に対しても、同様の取組を促していくべきである。

③諸制度の見直しの検討

都市農地の保全等に関する制度の見直しは、都市農業の今後を考える上で極めて重要な待ったなしの課題である。多数の国民の利害に直接の影響を与える極めて困難な課題ではあるが、避けて通ることはできず、本検討会においても、これまでに提起された問題点、意見・提案等に基づき、制度改正に向けた精力的な議論を直ちに進めていくこととしたい。

市街化区域等において営まれる都市農業は都市計画制度と密接な関連があり、また、都市農地は緑地と表裏一体の存在でもある。制度検討に際しては、農業政策を所管する農林水産省と都市政策・緑地政策を所管する国土交通省との連携を一層強化し、一体的、総合的に取り組むことが必要である。このため、農林水産省に対しては、本検討会における検討を踏まえ、国土交通省の都市計画制度小委員会（社会資本整備審議会）における都市計画制度の総点検の議論等、都市計画サイドの検討に積極的に関与することを求めたい。同時に、本検討会における議論が円滑に進むこととなるよう、議論に必要となる基礎的な情報の収集・分析等を求めたい。特に、地方自治体や農業者等からの情報、要望等は重要であり、これらを把握するための体制の整備を求めたい。

３．国土交通省社会資本整備審議会都市計画部会報告

昭和43年に制定された新都市計画法の重要な柱となっている線引き制度は、市街化区域内農地が農地法の転用許可対象から除外されたことに加え、平成3年から特定市等の市街化区域内農地の固定資産税が宅地並み課税となったこと、特定市における市街化区域内農地が相続税の納税猶予制度対象から除外されたこと及びこれらの課税強化から逃れる営農継続農地の受け皿として生産緑地地区制度を用意したことにより農地転用･宅地化促進制度の色彩を強め、都市農地･農業に大きく影響を持つことになった。

このように税制と深く絡み合っているが故に、現在の制度の前提となっている住宅政策、農地制度が時代の変化に即して変わっているにも拘らず、市街化区域内農地については平成3年以降制度改正はなされていない。

しかし、人口の減少、都市の縮退、低･未利用地の増大が現実のものとなる中、社会資本整備審議会（都市計画制度関係の部会）で、線引き制度のあり方が最重要課題となっており、市街地における農地の位置付けを転換しようとする動きが顕在化している。

①都市計画部会・都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告（平成21年６月）

都市計画部会・都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会（平成20年５月～平成21年６月）では、今後の都市政策の方向として集約型都市構造と環境共生を主眼とする「エコ・コンパクトシティ」を掲げる報告をとりまとめた。

都市農地については、以下のように述べられている。

> 『農』との共生」として「モータリゼーションの進展により、都市近郊に依然として都市的開発の拡散が見られる一方で、消費地近接の利点を生かした農業生産機能の評価や、自然とのふれあい、憩いの場等といった都市住民の農地に対する多様なニーズが顕在化してきている。したがって都市と農地を対立する構図でとらえる視点から脱却し、都市近郊や都市内の農地について、新鮮で安心な地産地消の農作物を提供してくれる農業生産機能を中心に、自然とのふれあい、憩いの場、防災機能等の農地の多面的機能を、都市が将来にわたり持続していくために有用なものとして、都市政策の面から積極的に評価し、農地を含めた都市環境のあり方をより広い視点で検討していくべきである。
> （H21.6社会資本整備審議会・都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告）

②都市計画制度小委員会中間とりまとめ（平成23年２月）

引き続き設置された都市計画部会・都市計画制度小

委員会（平成21年７月～現在）の中間報告では今後の都市計画の方向として、次のような「持続可能な集約型都市構造化」という基本方針を明確化した。

○市街地の拡大をこれまで以上に抑え、密度のメリハリをつけていくと共に、集積している市街地には更新に併せ空地と緑などの自然を呼び込みつつ、居住環境の向上を含め都市機能を高度化・効率化していく。
○地域の特性に応じ、目標を掲げ、個別具体の取組の積み重ねにより目指していく。
○このため、都市計画及び関連する諸制度を、土地対策・供給対策としての性格が強かったこれまでの位置づけに変え、都市生活・活動・環境等が持続可能な集約型都市構造化のための政策に転換する。法令上、こうした方向性を明確にすると共に、現実の都市計画のあり方に反映され、具体の取組が推進されるようにする。
○上記のような観点から、新市街地開発型事業制度の適用領域や「市街地開発事業等予定区域」制度等を見直す。
（H23. ２社会資本整備審議会・都市計画制度小委員会中間とりまとめ）

都市農地については前小委員会の取りまとめから更に歩を進めて以下のように「（市街化区域内農地は）必然性のある（あって当たり前の）安定的な非建築土地利用として活かしてゆく」と明確に述べている。

都市農地・農業の位置付けのあり方
○市街地区域の空間の再構成の中で、都市農地は、必然性のある（あって当たり前の）安定的な非建築的土地利用として活かしていく。
○生産緑地地区制度による的確な建築規制等の措置が土台となり、市街化区域の再定義に併せた農業政策上の位置付けの見直しなど、農業政策との再結合を図る。

○都市農業の特質に応じた農業が継続できる環境を整備するため、都市農業政策と連携した、農地と宅地が混在するエリアの空間管理や市民参加型の仕組みを目指していく。
○税制上の取り扱いの見直しについては、転用が自由にできる状態での他の宅地との公平性の問題や、都市計画上及び農地制度上の規制水準との関係、農業生産機能の水準、農地所有者の利用意向との兼ね合いなど、慎重に総合的な見地から検討される必要がある。
○都市的土地利用と農業上の土地利用が併存するエリアにおける両者の調和を目指すシステムとして、集落整備法制度の運用実績を検証しながら、より実効的な仕組みを検討する。
（H23.2社会資本整備審議会・都市計画制度小委員会中間とりまとめ）

４．平成25年度新規予算

都市農業の振興に関する検討会Ⅴ②において、検討会で整理した内容を速やかに平成25年度予算に反映することとしているが、農水省都市農村交流課においては平成25年度において次の新規予算措置を講じている。

「農」の暮らしづくり交付金（国費550百万円）

①「農」のある暮らしづくり推進対策
都市の住民が「農」と触れあう機会を増やしていくため、住民、ＮＰＯ、農業者等が取り組む多様な活動や付随する簡易な施設の整備を支援する。

②「農」のある暮らしづくり整備対策
「農」を楽しめる暮らしづくりに必要な以下の施設についてその整備費用を支援する。
・市民が多様な目的で「農」と関わるための施設（市民農園、屋上・河川敷菜園、障害者雇用農園等）
・地元産農産物の生産・加工・流通を促進するための施設
・「農」の持つ公益的機能を維持増進するための施設等

③「農」のある暮らしづくり支援対策
「農」を楽しめる暮らしづくりを全国で推進するため、専門家の派遣、都市農業関係情報の整備、効果的な情報提供手法の開発等の活動を支援する。

また、国交省都市局においても、平成25年度予算において都市農業に関係する次の新規予算措置を行っている。

集約型都市形成に向けた計画的な緑地環境形成実証調査（国費80百万円）

人口減少、少子高齢化等を踏まえ、今後、集約型都市構造化を進めるにあたり、緑地・農地等と調和したまちづくりを実現するため、緑・オープンスペースの確保や合理的な土地利用転換等に対応した取組みを即地的に検討することとし、地方公共団体等への委託による国の直轄調査を実施する。

（取組例）

地域住民を含む多様な主体と連携した、屋敷林、社寺林、生産緑地等の保全のための手法や理解の促進に関する取組

定期借地権コーナー

災害公営住宅における定期借地権の活用

（財）都市農地活用支援センター　理事　　佐藤　啓二

1．取組みの経緯

速やかな取組みの求められている東日本大震災に係る災害公営住宅について、用地取得費が国の補助対象となり、借地権の取得に要する費用も含まれているとされたことから、当センター及び定期借地権推進協議会に対して定期借地権を活用する場合の費用の算定等について明確にして欲しいとの要望が寄せられた。

このため、（財）都市農地活用支援センター・定期借地権推進協議会が宮城県と協議し、国の関係部署等の参加を得て具体地区（宮城県塩竈市浦戸地区）で定期借地権のケーススタディを行い、この中で災害公営住宅に定期借地権を活用する場合の基本的な考え方を整理･提示することとした。（結果の要約は当センターHPに掲載している。）

ケーススタディは現地での開催を含め、平成24年５月～７月にかけて２回実施された。

検討会のメンバーは以下の通りである。

国土交通省	土地建設業局	土地市場課　　課長補佐	青山　佳樹
	住宅局	住宅総合整備課　　企画専門官	呉　祐一郎
	東北地方整備局	建政部　　住宅調整官	芭蕉宮　総一郎
宮城県庁	土木部	復興住宅整備室長	三浦　俊徳
塩釜市役所	震災復興推進局	局長	伊藤　喜昭
	震災復興推進局	次長兼復興推進課長	佐藤　達也
	震災復興推進局	復興推進課　　係長	佐々木　健治
UR都市機構	宮城･福島震災復興支援局	建設支援第一チームチームリーダー	永井　正毅
(財)都市農地活用支援センター		理事兼総括研究員	佐藤　啓二
(財)都市農地活用支援センター		事業リーダー	橋本　千代司
定期借地権推進協議会		運営委員長	大木　祐悟
定期借地権推進協議会		顧問	二木　憲一
定期借地権推進協議会		顧問(仙台在住)	井出　米蔵

2．ケーススタディ結果の概要

②検討の前提

・定期借地権で支払う対価は地代と一時金があり、しかも一時金には様々な種類がある。今回の復興交付金の補助対象になる範囲を明確にする必要がある。

・今回の災害公営住宅用地に係る定期借地権の取得は地方公共団体が行うものであり、補助対象となる権利金や地代の金額算定の根拠付けについて、議会や市民への説明責任を果たすことが不可欠であると同時に補助金等の執行の観点からも適正なものでなければならない。

・一般の用地取得の場合はこうした根拠付の手段として不動産鑑定評価が用いられるが、定期借地権の取得について不動産鑑定評価のカテゴリーとなっているのは地代のみであり、一時金算定の根拠としてはその有効性に限界がある。

また、定期借地権と公共団体の関係について言えば、公有地の貸主となるケースが大半であり、公共団体が借主となった前例は殆どないことに加え、これまでの定期借地権の契約は、民間ベースでのものが大半で、その場合、地代等の設定において鑑定評価が用いられることは無く、鑑定評価に必要な個別資料の系統的な蓄積・整備がなされていないという問題がある。

・他方、こうした民間ベースの契約実態（一般定期借地権）は国土交通省や（財）都市農地活用支援センター・定期借地権推進協議会が実施してきた全国定期借地権付住宅供給実態調査という信頼のできる統計データとして蓄積されていることから、不動産鑑定評価を補完する形でこうしたデータを有効に活用することにより、地方公共団体が説明責任を果たすことが可能となると考えられる。

・検討会では、補助対象の範囲を明確にすることに加え、データ整備の実態を踏まえ、鑑定評価と統計データを組み合せたオーソライズ手法の提示を主たるテーマとする。

③補助対象の範囲

・補助の対象となるのは権利取得に要する費用であり、各月、年の利用の対価である地代は補助対象にはならない。

従って、地代の前払い金である地代一括前払い金は補助対象とならない。

保証金は契約終了後に借地人に返還される預け金であることから補助対象とならない。

権利金は補助対象となる。

地代一括前払い相当額を権利金とする場合は補助対象となる。

④権利金の算定とオーソライズの方法

・借地人となる地方公共団体の立場からは、唯一定期借地権を取得後支払いの生じない方法である一括前払い地代相当額を権利金とする方法を採用することが基本となると考えられるので、この方法を想定した権利金の算定とオーソライズの方法を検討する。

なお、この場合、借地権は地上権となり契約は地上権設定契約となる。

（なお、地主の立場からはそれ以外の方法との得失もあることから、対象事業において当該方法を採用した理由、経緯を明確にしておく必要がある。）

・権利金の算定とオーソライズについては先行事例（阪神淡路大震災時の尼崎市の事例及び今次大震災の仙台市の事例）を踏まえ、次の2つの方法を提示する。

イ．統計的手法

土地価格に対する年額地代や一時金の割合については安定的な統計データがあるため、土地価格（更地価格）を求める際に不動産鑑定評価を用い、それを元に統計的手法による算定式を用いて地代一括前払い相当額を算出する方法。

全国定期借地権付住宅供給実態調査データは公表されているが、地域区分等による詳細データ分析を行いたい場合は、(財)都市農地活用支援センター・定期借地権推進協議会に依頼し、所要のデータを作成することも可能である。

ロ．鑑定年額地代による手法

不動産鑑定評価で年額地代鑑定を行い、更に付記意見として複利年金現価率等を用いた計算により一括前払い地代相当額を推計する方法。

年額地代鑑定に当たっては取引事例法を中心に適用することとなるが、そのデータ蓄積が極めて不十分であるため、この場合にも定期借地権の専門家とのコラボレーションの場を設定する等により上記イの試算を行いこれとあまり大きな乖離が生じないような配慮をすることが不可欠と考える。（統計データ作業については報告書巻末資料として添付する。）

⑤統計的手法による一括前払い地代相当額の算定

鑑定年額地代による手法を用いた一括前払い地代相当額を算定する方法については、文末に参考資料として作業フローを示すにとどめ、ここでは、統計的手法による一括前払い地代相当額算定の数式、考え方を述べておく。

・今回の被災地域における中層又は戸建ての災害公営住宅建設を想定した場合、統計的には土地価格（更地価格）の25％程度の一時金の負担と土地価格（更地価格）の1.2％程度の年額地代を支払うのが一般的ということになる。

・権利金については、安定的に排他的に土地利用する権利設定の対価という側面と地代の一部前払い的な性格という側面を有しているといわれているが、一時金を含めた地代一括前払いという方式が適用されるならば、その中に吸収・解消されることが自然といえる。

・この実態を踏まえた一括前払い地代相当額は以下の算式で求められる。

土地価格（更地価格）×｛0.25＋0.012×借地期間×借地期間の（複利）年金現価率｝

・宮城県塩竈市浦戸地区でのケーススタディでは、借地期間を52年、年利率を1.5％と想定したが、一括前払い地代相当額は土地価格（更地価格）の67％と算定された。

なお、このケーススタディでは同時に不動産鑑定評価による地代算定（積算法）と一括前払い相当額算定も行った。

土地価格（更地価格）を基礎価格とし、利回りを2.0％、年金現価率の年利率を1.5％として計算した結果は土地価格（更地価格）の70％となった。

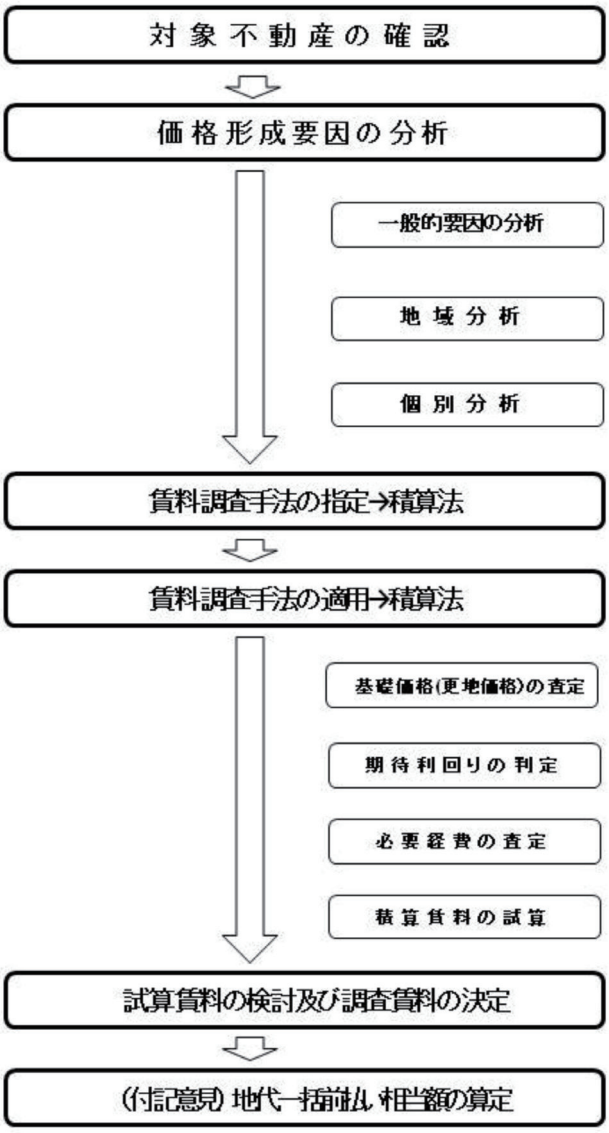
なお、ケーススタディ地区が離島地区であり、固定

複利年金現価率

年利率／期間（年数）	1.20%	1.50%	2.00%
50年	37.435	35.000	31.424
52年	38.517	35.929	32.145

資産税は極めて低額であったので算定にあたって公租公課は考慮していない。

【参考】鑑定評価基準による新規賃料算定方法を踏まえた作業フロー



3．おわりに

本ケーススタディは既に既に宅地が存在している前提で実施されたものであるが、本ケーススタディの後、被災地自治体の依頼により、開発型の事業（自治体代行）において定期借地権を活用する場合の土地所有者の適正な開発利益負担の考え方等について整理を行った。

この結果については後日別稿でお知らせしたい。

定期借地権コーナー

地方自治体による定期借地権分譲の取り組み
～鹿児島市「星ヶ峯みなみ台」定期借地権分譲事業の取り組み～

定期借地権推進協議会運営委員長　大木　祐悟

1．はじめに

地方住宅公社の分譲宅地には販売状況が芳しくない宅地も少なくないという話をきくことがある。ところで販売に苦戦している理由には、様々なものがあると思われるが、「価格」が理由となるケースも少なくないものと思われる。すなわち、住宅地としては一定の評価があり当初は妥当な価格だったとしても、その後の地価の下落により相場よりも割高となっているようなケースである。

一般に宅地造成をして住宅地を販売する場合には、土地の取得費に造成費等のコストがかかっていることから、周辺地価が下落したからといって簡単に価格を下げて販売できるものではない。すなわち、仮に価格を下げて分譲をした場合には、投下資金を回収できない可能性があるためである。しかしながら、当初の分譲価格にこだわることで時間が経過しても売却をすることが困難な場合は、長期間にわたり売れ残りの在庫が残ってしまうことになることから、特に借入金で土地の取得や宅地造成を行っている場合は、債務を完済することができないこととなり、金利負担等が重くのしかかることとなってしまうわけである。

加えて、更地の宅地を維持するのには一定の経費が発生する。すなわち草刈りが定期的に必要となるほか、管理のために定期的な巡回（不法占拠者の有無の確認や、場合によっては不法投棄等が行われる可能性も考えられるため）も必要となる。これらにもコストが発生してしまう。

これとは逆に、空いている土地に住宅が建ち、人が住めば、地方自治体には土地建物にかかる固定資産税収入がはいるほか、住民税も計上できる。これらの点を考えると、長期間土地を売れ残り状態で放置する場合とを比較すれば、早期に人が住める状況にすることがより望ましい状況であることは間違いないだろう。

こうした場合において、定期借地権は一定の役割を果たすことが出来ることを、当協議会は以前から唱えていたが、今回、鹿児島市の「星ヶ峯みなみ台」の定期借地権分譲事業に協力をさせていただいているので、その概要についてここに報告する。

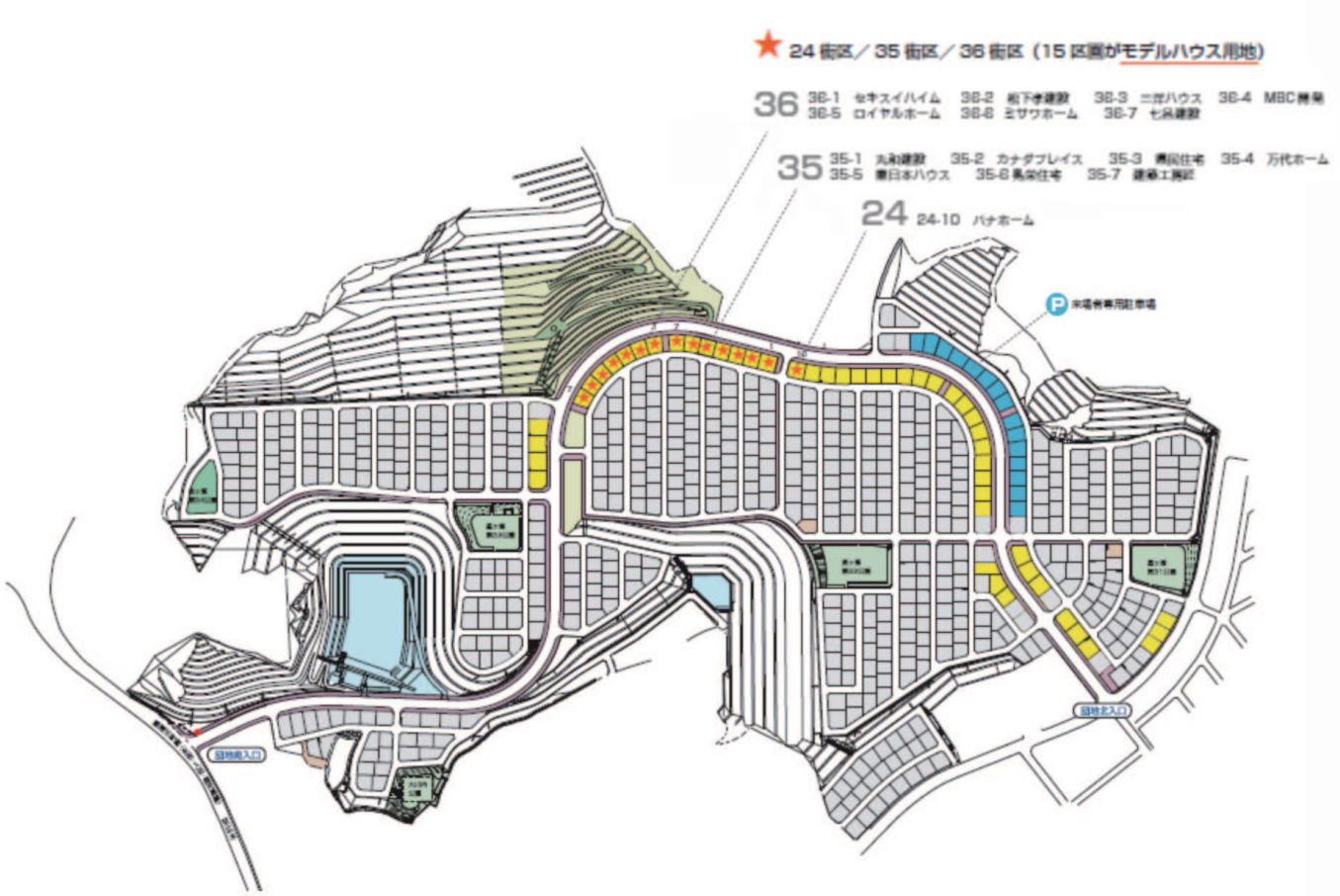
2．住宅地の概要

星ヶ峯みなみ台は、鹿児島市郊外の星ヶ峯ニュータウン約44,000世帯（人口は約11,000人）に隣接して鹿児島市住宅公社が分譲した分譲住宅地である。同住宅地の総区画数は634区画であり、平成16年から分譲が始まったが、現時点で118区画が未分譲の状況にある。こうしたなかで、鹿児島市は住宅公社からこの未分譲の住宅地を購入したうえで早期にこの状況を打破するために、一部に定期借地権分譲を含めた事業計画を行うこととしたと聞いている。

同住宅地の立地概要であるが、鹿児島本線「広木」駅までバスで10分弱に位置し、今回の定期借地権分譲の対象地は平均区画面積が約220㎡（66坪強）となっている。また学校や医療機関、商業施設等は隣接する星ヶ峯ニュータウン内に完備しており、生活利便性・交通利便性ともに市内の住宅地としては優れた立地となっている。しかしながら公示地価ベースで見ても、分譲を開始した平成16年から平成23年にかけてみても20％強の下落があり、分譲価格そのものの見直しが必要な状況にあった。

◇星ヶ峯みなみ台の区画図

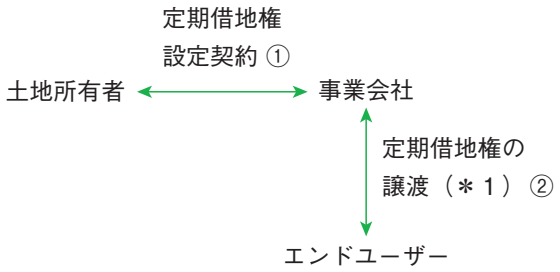
分譲地内のメイン道路沿いの区画を中心に52区画の定期借地権分譲が企画されている。



3．事業方式の概要

分譲の概要であるが、118区画中52区画を定期借地権分譲することとし、また48区画を所有権と定期借地権の選択分譲で、また18区画を所有権分譲とすることとした。このうちの定期借地権分譲の52区画については、これらの土地に定期借地権を設定した後に定期借地権付き分譲住宅を購入するユーザーに借地権を転売することを希望する事業者を公募する方式（いわゆる「転売方式」）を採用する。逆に所有権と定期借地権の選択分譲は市が直接エンドユーザーを公募する方式をとるようである（エンドユーザーの募集に際して所有権価格と定期借地権価格を提示し、仮に同じ区画で所有権分譲を希望する人物と定期借地権分譲を希望する人物が競合する場合は、所有権分譲を優先するような事業方式を考えている）。

◇転売方式について



①土地所有者と事業会社の間で定期借地権設定契約を締結する。この際、一般的には事業会社は、土地所有者に一時金を支払うとともに地代も発生する。

②事業会社は、エンドユーザーに定期借地権を転売する。この際、建物とともに定期借地権を売却（建売方式）するケースと、事業会社の建築条件付で定期借地権を売却するケースと大きく二つの場合が考えられる。

＊1　転売方式の場合は、事業者自らが借地権者（土地権利者）となるため、定期借地権付建売住宅の企画も、或いは事業会社の建築条件を付した

定期借地権の分譲の企画のいずれの検討も可能となる。

なお、これまでにも地方住宅供給公社が定期借地権分譲をした事例はいくつも紹介されていることから、市の担当者は、こうした物件についてもヒアリング等を行ったうえで、定期借地権の仕組みについての情報を希望して昨年７月に当協議会に相談に来られ、またその後も担当者と当協議会の間で何度か質疑応答を繰り返しながら、徐々に鹿児島市サイドで基本的な構想を練ってきた。

その後、昨年秋に、予算措置を講じたうえで概略以下のようなスケジュールで事業化を進めている。

◇平成24年10月　コンサルティング会社を選定。事業に関するスキームを構築
11月　52区画の定期借地権分譲に取り組む事業会社を公募
12月　事業会社との間で定期借地権設定契約を締結
市民に対して星ヶ峯みなみ台定期借地権事業の発表（＊２）
◇平成25年３月　市民向けセミナー開催
４月　ゴールデンウィーク前後から住宅祭等のイベントを行う予定

なお、52区画の定期借地権分譲を担当する事業会社間で協議会を立ち上げ、協議会メンバーで共同広告や事務運営等を行っている。また、分譲に際して、モデルハウスを一棟建築することを予め事業者募集の条件にしている。

＊２　平成24年12月１日に開催された市民向けセミナーには200名を超える来場があり、今回の分譲事業にかかる市民の関心の高さを実感できた。

４．事業の概要

今回の事業の概要であるが、以下の通りである。

平均宅地面積	約220㎡
借地権の種類	賃借権方式
一時金の状況	保証金方式、平均約300万円（地価の15％相当）
地代	平均月額２万円（年額　地価の1.2％相当）

当協議会では、当初は一時金については「権利金方式」の採用を勧めていた。その理由は、権利金は市の収入となること、市は収入に対して課税がされないこと等である。ところが、定期借地権にかかる住宅ローンについて金融機関と相談をする中で、「保証金方式」の場合は融資対応は可能であるが「権利金方式」の場合は対応ができない可能性が高い旨の方向となったことから、最終的には保証金方式による取り組みで事業化をすることとなった。

住宅金融支援機構のフラット35は、権利金方式でも融資対応としているのであるが、今回の事業の場合この点の対応が出来なかったことは残念である。今後、各自治体や公社等で定期借地権住宅の検討をされるときは、こうしたことも鑑みてどの一時金を採用するかの検討が必要であると思われる。

なお、このプロジェクトは、定期借地権者は、希望すれば鹿児島市から底地を購入することが出来るような仕組みとなっている。ユーザー目線で、「定期借地権と所有権のどちらが有利か？」という点を考えると、地価がデフレ傾向であれば定期借地権のほうが有利である可能性が高いが、逆に今後地価が上昇する場合には所有権のほうが有利となる可能性も考えられる。そうした意味では、一度定期借地権を設定した後に、必要に応じて土地を購入することが検討できる仕組みはユーザーにとっても悪い話ではないし、また市も、本来は土地を売却して投下資金の回収を目指しているわけであるから、定期借地権者が底地の希望を取得することは望むところであろう。このスキームは、今後定期借地権分譲を検討する地方自治体や住宅供給公社には参考にできるものだろう。

おわりに

本稿執筆時点では、星ヶ峯みなみ台の分譲結果は出ていない。しかしながら、事前に市民向けに行ったセミナーでは、市民の関心は非常に高いことから、プロジェクトが成功裏に終わることを私は確信している。このプロジェクトが、宅地の売れ残りに悩む地方自治体や住宅供給公社のモデルケースになることを望んでやまない。

定期借地権
コーナー

定期借地権に関する
鑑定評価基準改定に向けての動き

（財）都市農地活用支援センター　理事　　佐藤　啓二

平成24年12月14日、国交省から鑑定評価基準改定の資料作成業務を受託している公益社団法人日本不動産鑑定士協会連合会からの申し入れにより同連合会の定期借地権評価検討WGと定期借地権推進協議会専門家との間で現在進められている定期借地権に関する鑑定評価基準改定に関し打ち合わせが行われた。

◇不動産鑑定評価基準改定について

現行の不動産鑑定評価基準は平成14年度に抜本改正されたものだが、現在、国土審議会不動産鑑定評価部会において10年ぶりの大改正に向けた作業が進んでおり、最速で平成28年当初の施行を目指している。
この改正にあたっては、ストック時代の中古流通等に係る建物評価等のテーマと共に、定期借地権への対応も中心的なテーマの一つとされている。

◇現行不動産鑑定評価基準での定期借地権の取り扱い

現在の不動産鑑定評価基準において、借地権の評価類型（カテゴリー）としては想定されているのは次の通りである。

イ．借地権
ロ．借地権付き建物
ハ．借地権が付着する底地
ニ．新規地代
ホ．継続地代

公共用地取得に伴う用地補償との関係の深い鑑定評価において価格評価の対象となる借地権はほとんどが平成４年以前に形成された普通借地権であり、その継続地代であった。

他方、新規の定期借地権付き住宅販売や事業定期借地契約は民間ベースの契約で行われており、鑑定評価の対象となることは稀であった。

従って、現行の不動産鑑定評価基準（平成19年4月2日一部改正）には定期借地権についてはほとんど記述がなく、定期借地権という用語が使用されているのは、各論第１章第１節Ⅰ．３．④借地権の態様、ア～コの箇条列挙の一つとして「定期借地権等（借地借家法第二章第四節に規定する定期借地権等）」との記述のみである。

従って、総論第２章第２節Ⅰ宅地の項で「借地権とは、借地借家法（廃止前の借地法を含む。）に基づく借地権（建物の所有を目的とする地上権又は土地の賃借権）をいう。」と記述されていることから、定期借地権も含まれると解釈し、評価実務では、既存の評価類型における手法を参考に、定期借地権固有の特性である有期性や価格低減を勘案することによって各鑑定士が工夫・対応しているのが現状である。

しかし、近年、定期借地権付きの事務所等や定期借地権が付着する底地がJリート等の不動産投資の対象となる事例が現れるなど定期借地権が主テーマとなる新たなケースが増加しており、後述するように鑑定評価のあり方として普通借地権と別なカテゴリーで定期借地権を位置づけることが検討の俎上に上っている。

◇今後の見通し

新たな不動産鑑定評価基準に向け、現在作成中の各種資料をもとに、定期借地権単独の評価の位置づけや、定期借地権残余法や定期借地権割合法を含めた評価方法等について国土審議会不動産鑑定評価部会での検討が進められることとなるが、基本的には現行基準における借地権、底地、新規賃料等の規定を前提とし、これに定期借地権固有の要素を踏まえた記述の追加、新しい評価手法の追加等がなされることになると考えられる。

お知らせコーナー

都市農地活用支援センターの平成25年度事業計画

Ⅰ　基本方針

近年、我が国の都市農地を取り巻く環境は、本格的な少子高齢社会、人口・世帯減少社会の到来、良好な町並みや景観の形成、都市・居住環境への意識の高まり等の中で大きく変化している。

このため、従来の都市農地の保全を視野に入れた農住まちづくり支援事業に対する期待は更なる高まりを見せている。とりわけ、ここ数年来、このような動向を踏まえて、新たに積極的に取り組んできた①都市農地の多面的な機能を活かしたまちづくり支援事業、②営農継続を可能とする都市農家の総合的な経営支援事業の具体的な展開が求められている。

このような都市農地を取り巻く動向・変化に機敏に対応し、当センターのノウハウ、蓄積を活かすことのできる各種事業に積極的に取り組むとともに、必要な実施体制の整備や業務改善による経費節減に努める。

Ⅱ　一般財団法人への移行

当センターは、公益法人制度改革への対応として、平成25年３月21日に内閣総理大臣から一般財団法人への移行が認可され、同年４月１日から新法人としてスタートする。移行後の取組みについては、前記基本方針の下、公益目的支出計画に従い、従来の事業を役職員一同一体となって引き続き実施するとともに、期待の高まっている農住まちづくりの支援のための各種事業に積極的に取り組む。

Ⅲ　事業計画

１．調査研究事業

（１）国等からの受託調査

都市農地の減少が進みその多面的な機能への関心が高まるとともに、農地保全制度のあり方が課題となっている。このため、三大都市圏等の地方公共団において様々な形で立ち上がりつつある農地利用・保全の先導的な取組みの支援を含め、当センターがこれまで蓄積してきた農地の評価分析や関連情報収集分析のノウハウやデータが生かせる分野での受託調査に積極的に取り組む。

また、定期借地権推進協議会の協力を得て、引き続き全国定期借地権付き住宅供給実態調査を受託・実施するとともに、被災地復興支援のためのグリーンツーリズム交流拠点計画策定等の受託調査に取り組む。

（２）公的団体からの受託調査

これまでの調査の中で培ったGIS（地理情報システム）等の技術や都市農地・農業に関する情報蓄積を生かし、関連受託調査に積極的に取り組む。

２．総合的都市農家経営支援事業

（１）農を楽しむ高齢者住宅コーディネート事業

「農を楽しむ 高齢者住宅研究会」の検討に併せ、JAグループの協力を得て２～３箇所のモデル地区において「農を楽しむサービス付き高齢者住宅モデル事業」の事業化を図るため、農地所有者を始めとした関係者の基本的合意を得るためのコーディネート事業を実施する。

（２）安否確認・生活相談サービス提供事業

上記の基本的合意における当センターの役割に基づき、関係事業者等の協力を得て安否確認・生活サービス提供事業を実施する。

（3）アグリライフサポート事業

上記の基本的合意における当センターの役割に基づき、専門家等の協力を得てアグリライフサポート事業を実施する。

3．まちづくり支援事業

地方公共団体、ＪＡの要請に基づき、まちづくりを検討している地区の農地所有者（行政・JA等と連携したまちづくり協議会を含む。）に対する農地の利用・保全の勉強会・相談会に、都市農地活用・保全アドバイザーを派遣する。

また、都市農地活用・保全アドバイザー部会を開催し、小冊子「都市農地の多面的利活用計画作成の手引き」を刊行・配布する

4．普及啓発事業

都市農地の計画的な利用に関する情報等を収集し、地方公共団体やJA、都市住民等に提供する。

（1）農ある暮らしポータルサイトの運営

近年、都市住民の農業への関心が高まるとともに、住まいの中に農的な要素を取り入れつつ新たなライフスタイルを実現したいという需要が増大している。このような状況に応えていくため、広くエンドユーザーを対象にした「農ある暮らし」に関しての情報提供の「入口・窓口」としてのポータルサイトを拡充しつつ引続き運営する。

（2）情報機関誌「都市農地とまちづくり」等の作成

地方公共団体、JA、都市農地活用･保全アドバイザー等を対象にした情報機関誌「都市農地とまちづくり」をポータルサイトに掲載し、まちづくり、都市農地の利用・保全をめぐる最新の情報や関係諸制度の改正等の動向を提供する。

また、都市農地に係る税制、まちづくり、都市農地の利用・保全に関する制度や事例等をわかりやすく紹介した各種専門書籍等の発行、改訂を行う。

（3）土地月間講演会

広く都市農地を利用・保全したまちづくりの理解を得るため、土地月間に講演会を開催する。

5．研修事業

（1）税制セミナー及び農地活用・保全実践ゼミナールの開催

地方公共団体職員、JA職員、コンサルタントの専門家等を対象に、都市農地等に係る税制、農住まちづくりの実践的な知識・ノウハウを幅広く身につけることをねらいとした研修を実施する。

（2）JA等に対する協力・支援

JA等が実施する研修等の開催企画、講師の派遣、資料提供等の協力・支援を行う。

お知らせコーナー

定期借地権制度　平成24年12月2日 資産評価学会より表彰を受ける

受 賞 名：「定期借地権供給実態調査」

受賞業績：

平成３年10月４日、我が国で初めて借地契約の更新がなく、定められた契約期間で確定的に契約が終了する定期借地権制度が盛り込まれた改正借地借家法が公布され、翌年８月１日施行されました。

この制度に基づく供給実態を平成８年度から現在に至るまでの16年間（平成17年から平成21年度は国土交通省委託調査として実施）（財）都市農地活用支援センターと定期借地権推進協議会（当初は定期借地権普及促進協議会）が共同して「全国定期借地権付住宅の供給実態調査」として調査公表してきました。

この調査報告書が定期借地権に関するわが国唯一の統計調査資料となっていること、また、途切れることなく連続して実施していることが高く評価され、このたびの業績賞の受賞となったものです。

表彰を受ける、当センター佐藤理事（右）

お知らせコーナー

平成24年度　土地月間参加講演会『都市農地と被災地支援』開催報告

（財）都市農地活用支援センターは、平成24年10月31日、東京都渋谷区神宮前の東京ウィメンズプラザホールで土地月間参加行事の一環として「都市農地と被災地支援」をテーマとした講演会を開催しました。本講演会は定期借地権推進協議会が協賛、国土交通省、全国農業協同組合中央会（ＪＡ全中）の講演を受け、約120名の出席者の好評を博しました。

講演会は、先ず同センターの角地徳久知事長が主催者挨拶を行った後、第１部として、松下潤芝浦工業大学教授（工学博士）が、「東日本大震災被災地の復興計画と地域経済活性化」と題して講演をしました。松下教授は、「三陸地方の被災地は小規模な河川流域が連坦する分散型地域構造のなかで、高齢化と人口縮減が同時に進行している。津波被災は、このような地域の問題をさらに深刻化させる可能性が高い。 小流域圏単位でコンパクト、かつ経済的にも活力のある地域として再生する必要がある。」強調しました。次いで佐藤啓二同センター理事が同センターで推進する「農を楽しむ サービス付き高齢者向け賃貸住宅モデルプロジェクトと普及・促進の取り組みについて紹介と事業実施にかかる情報提供を呼びかけました。

第２部の講演は、大木祐悟定期借地権推進協議会運営委員長が、「震災復興に際しての定期借地権利用の考え方」と題して講演。大木氏は、東日本大震災において、その復興について定期借地権の利用を主張する意見が出ている中で、今回は、定期借地権にかかる実務者の立場から、震災復興に際して定期借地権の利用法について具体策を提示しました。

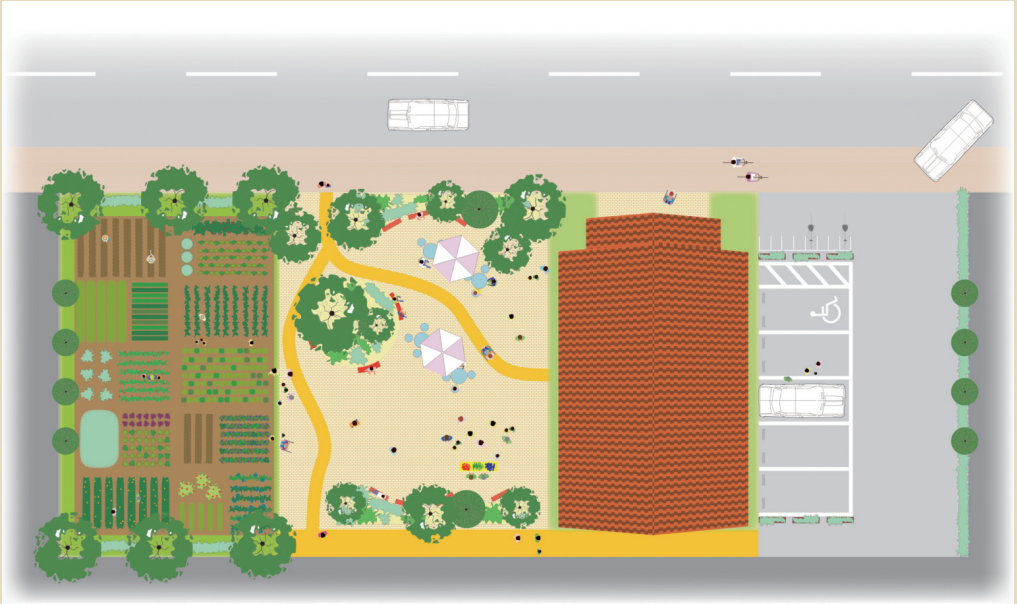
講演を熱心に聴く参加者

松下　潤

芝浦工業大学教授

大木祐悟

定借協運営委員長



「農ある暮らしを楽しむ･サービス付き高齢者向け住宅」の
概念整理施設･空間イメージ

編集後記

○平成25年3月26日(火)、財団法人都市農地活用支援センターの第69回理事会及び第61回評議員会が、麹町の弘済会館で開会されました。報告事項として、「一般財団法人への移行について」と「平成24年度事業概要及び平成24年度予算決算見込みについて」報告があり、そして、議案として、第一号議案「、平成25年事業計画(案)」及び第二号議案「平成25年度収支予算(案)」について審議され、可決されました。

○また、平成25年3月21日(木)、内閣総理大臣から、公益目的支出計画の作成を要する一般財団法人として認可され、移行登記の手続きを経たうえで、平成25年4月1日より、「財団法人都市農地活用支援センター」から「一般財団法人都市農地活用支援センター」へ移行し、これまでの実績等を継承し、それらを踏まえ都市農地の保全を視野に入れた農住まちづくり支援事業等に積極的に取り組む新たな一般財団法人として出発することとなりました。

(T･K)

◎当センターの出版物、パンフレット等に関するお問い合わせは　Tel. 03−5823−4830(直)にご連絡ください。

出 版 物 を ご希望の方へ	なお、直近の情報はホームページ(http://www.tosinouti.or.jp/books/index.htm)に掲載しています。 ホームページには以下の手順でアクセスが可能です。 1. お手持ちの検索エンジンにて「都市農地」と入力し、当センターのホームページにアクセスください。 2. 画面左端のメニューバー　出版物　をクリックし、さらに以下のイラスト部分をクリックしてください。 出版物 ◆出版物紹介 ◆申　込　書 ←― クリックしてください

都市農地とまちづくり
2013春季号(第68号)

発　行　所：(財)都市農地活用支援センター
〒101-0032 東京都千代田区岩本町3丁目9番13号 岩本町寿共同ビル4階
Tel. 03−5823−4830　Fax. 03−5823−4831
発　行　日：平成25年3月31日
発　行　人：角地　德久
編集責任者：西澤　公陛
事　務　局：小浦　卓爾／荒井　實

ホームページアドレス　http://www.tosinouti.or.jp