

都市農地の計画的保全策に関する研究 —法制度の変遷からみる都市農地タイプ—

日本大学理工学部 学生会員 ○新橋 一士, 日本大学理工学部 正会員 岡田 智秀
日本大学理工学部 非会員 落合 正行

1. 研究目的; わが国の都市農地を代表する生産緑地は、平成34年にその約8割が指定解除可能¹⁾となり、都市農地が急減するとされている。しかし、都市農地は都市部における新鮮な農産物の供給のほか、災害時の避難場所など多機能²⁾であることから、その方途は社会的関心を高めている。そうした状況の中、度重ねて都市農地に関わる法制度が見直され、都市農地の向かうべき方向が複雑化している現状にある。そこで、本研究は都市農地の関連法制度を時代変遷と合わせて読み解くことで、都市農地保全に対する時間軸上での考え方の相違点と、近年の法制度改正の経緯を把握し、今後の都市農地保全策のあり方を検討する。なお、本研究で扱う都市農地とは、昭和43年の新都市計画法により区分された市街化区域内に存在する農地を指す。

2. 研究概要; 本研究は都市農地の関連法制度の内容と制定背景を把握するため、各省庁作成の解説書を中心に、資料調査および行政への聞き取り調査を実施した(表1)。

表1 調査方法 [筆者作成]

調査項目	WEB調査・文献調査	行政ヒアリング調査
調査日時	H30年6月1日(金)～9月11日(火)	H30年6月12日(火)～9月7日(金)
調査対象	都市農地関連法制度解説資料 ²⁾ ～ ¹⁰⁾	農林水産省 農村振興局 農村計画課 国土交通省 都市局 都市計画課
調査内容	都市農地に関する法制度分析	WEB調査の内容確認

3. 結果および考察; 都市農地の関連法制度を時系列で整理し、都市農地の保全の考え方を変革期ごとに分類を行った結果が図1であり、その内容から都市農地を保全するうえでの農地所有者の利点・欠点をタイプ別に整理し、体系づけたものが図2である。以降はこれらをもとに考察する。

(1) 都市農地の関連法制度の時代変遷

1) 都市農地保全初動期; 昭和43年の新都市計画法制定により、都市農地は農林水産省に加え国土交通省の管轄となったため、市街化を促進する区域に位置付けられたが、高度経済成長により緑地が激減したことから緑地保全の必要性が高まり、生産緑地法が制定された。これがわが国の都市農地保全に関する初めての法律となり、これを機に都市農地の保全計画が展開されていく。

2) 都市農地保全転換期; 上述の生産緑地法に続き、昭和50、57年には農地や営農に関する税制優遇を図る法律が制定され、都市農地保全に貢献した。しかし、バブル期により三大都市圏^{*}を中心に地価が高騰し、税負担公平性の確

保や地価抑制を図る宅地化促進が強く求められ、平成4年に生産緑地法が改正された。その結果、三大都市圏の特定市は農地として保全するか宅地化するかといった、生産緑地または宅地化農地の2択の決断が迫られ、この結果が現存する2つの都市農地タイプとなっている。

3) 都市農地保全拡充期; 平成27年に都市農業振興基本法が制定され、都市農地の位置付けを「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へと大きく転換され¹⁰⁾、都市農地保全の基本指針が示された。これを機運に都市緑地法・生産緑地法・都市計画法の改正により新たな用途地域として住宅と農地が共生するための田園住居地域が創設され、生産緑地と宅地化農地を包含する面的な都市農地タイプが形成された。以上、都市農地保全における変革期を捉えた結果、異なる3つの都市農地タイプが抽出された。

(2) 3つの都市農地タイプの農地所有者の利点・欠点

1) 生産緑地タイプ; このタイプは農地に対する固定資産税・相続税の税制優遇が受けられるが、農地面積全体を30年間管理する義務が課せられる。そのため、今後も都市農業の代表となる地域と位置付け、農業生産に力を入れるべき農地に適用すべきタイプと考える。

2) 宅地化農地タイプ; このタイプは生産緑地タイプに比べて農地に対する税制優遇が受けられないが、農地面積の一部を他用途に転用し複合的利用が可能である。これより、人口流動が著しく臨機応変な土地利用が求められる地域において、地域の状況に応じて農地を一部転用しつつ、保全するといった相乗効果が期待できるタイプと考える。

3) 田園住居地域タイプ; このタイプは農地周辺の宅地開発による営農環境悪化を未然に防止するため、一定のエリアで開発・建築規制を設けており、住宅と農地を共生させたエリアでの付加価値を展開する地域において活用すべきタイプであると考えられる。

以上、都市農地の関連法制度から3つの都市農地保全タイプの特性を明らかにした。これらは、地域ビジョンによって活用すべきタイプが異なってくると考えられるため、地域の実情に応じた地域ビジョンによって都市農地タイプを選択し、“農のあるまちづくり”を展開すべきと認識する。

キーワード 都市農地, 保全, 2022 問題, 都市農地関連法制度, 田園住居地域

連絡先 〒101-8308 東京都千代田区神田駿河台3-11-2 日本大学理工学部岡田研究 TEL. 03-3259-0484 E-mail : cskz18003@g.nihon-u.ac.jp

期	都市農地に関連する法制度	都市農地に関連する時代変遷 概略図
都市農地保全初期	<p>S43 新都市計画法制定³⁾</p> <p>背景：高度経済成長に伴い都市への急激な人口流入と産業集中が進んだため 目的：スプロール開発による無秩序なまちづくりの抑制 内容：市街化区域、市街化調整区域と区域区分を導入 市街化区域内の農地は事前の届出で転用可能</p> <p>S49 生産緑地法制定^{3), 4)}</p> <p>背景：高度経済成長により都市化が急激に進んだため 目的：緑地の急激な減少の対処策として緑地の保全 内容：第1種生産緑地＝買取りの申出ができる（営農）期間が10年、面積は1ha以上 第2種生産緑地＝買取りの申出ができる（営農）期間が5年、面積は0.2ha以上</p>	<p>農地全般(農林水産省管轄)</p> <p>一般農地(農林水産省管轄) 一般農地：市街化区域農地や 転用許可を受けた 農地などを除いた農地</p> <p>市街化区域の農地(農林水産省・国土交通省管轄) 届出で自由に転用可能</p> <p>生産緑地 一般農地並みの税制措置とされたが 自治体独自の減額措置等が講じられ 指定は進まなかった</p> <p>相続税の猶予 相続人が20年間農業を継続・死亡 した場合猶予された相続税が免除</p> <p>固定資産税の減税 5年間の営農をした場合 固定資産税の免除</p>
	<p>S50 相続税納税猶予特例制度 (H4以後廃止)^{5), 6)}</p> <p>背景：都市近郊農家は地価高騰で相続税を高額に取られ農業の継続が困難であったため 内容：相続税の納税を猶予し、相続人が20年間農業を継続・死亡した 場合には猶予された相続税が免除される</p> <p>S57 長期営農継続農地制度 (H4廃止)^{3), 7)}</p> <p>内容：10年以上の営農継続が適当であると市町村長の認定を受けた農地に ついて宅地並み課税と農地課税の差を猶予(5年間営農で免除)</p> <p>H4 生産緑地法(改正) 施行^{3), 8), 9)}</p> <p>背景：バブル期により、三大都市圏を中心に地価が高騰し、市街化区域内の 農地に対して宅地化の促進と税負担の公平の確保が強く求められたため 目的：三大都市圏の特定市においては保全する農地と宅地化する農地に区分 内容：生産緑地地区は500㎡の市街化区域内農地に指定可能 営農30年の義務＝農地転用不可の条件、宅地化農地の転用は届出で可能 営農30年経過後、市町村長に買取り申出可能 【固定資産税について】 生産緑地：農地評価・農地課税 宅地化農地のうち三大都市圏の特定市：宅地並み評価、宅地並み課税 宅地化農地のうち三大都市圏の特定市以外：宅地並み評価、農地に準じた課税 【相続税の猶予について】 三大都市圏の特定市：生産緑地(終身営農で適用あり)、宅地化農地(適用なし) 三大都市圏の特定市以外：生産緑地・宅地化農地(適用あり) 20年継続で免除 生産緑地は貸借を行うと賃借人を保護する規定(農地法第17条)があることや 相続税納税猶予の適用者は、相続税納税猶予が打ち切りになることから貸借が困難</p> <p>H8 体験農園が初めて開設される(練馬区)⁹⁾</p> <p>背景：貸借を行うには賃借人を保護する規定(農地法第17条)があることや、 相続税納税の猶予が打ち切りになることから生産緑地の貸借が困難であったため 内容：農家が営農主体であるため相続税の納税猶予を継続することが可能</p>	
都市農地保全転換期	<p>H27 都市農業振興基本法 施行²⁾</p> <p>背景：人口の減少や高齢化より、宅地化予定地とされた都市農地に対する 開発圧力の低下や、都市農業に対する住民の評価の高まりから 目的：農地と宅地等が共存する良好な都市環境の形成 内容：相続税の猶予・固定資産税の減税の内容はH4改正の生産緑地法と同じ 加えて相続税納税猶予期間の終了とならない貸付け「営農困難時の貸付け」が適用</p> <p>H29 都市緑地法・生産緑地法・都市計画法 改正^{9)~14)}</p> <p>内容：【都市緑地法改正】 緑地保全に関する諸制度に農地を適用すると明記された 【生産緑地法改正】 条例で生産緑地地区の面積要件500㎡を300㎡まで引下げ可能 条例で生産緑地地区の一層の推進等のため生産緑地地区に設置可能な建築物として 加工施設、直売所、農家レストランを追加(H29.6.15施行) 生産緑地の追加・再指定可能 条件が厳しいため実現に至っていない 特定生産緑地制度の追加(H30.4.1施行)：生産緑地指定から30年経過後、 繰り返し10年の延長ができる 生産緑地の固定資産税・相続税の優遇処置H4改正生産緑地法の内容と同じ 【都市計画法改正】 住居系用途地域の一類型として田園住居地域の創設(H30施行) 田園住居地域の内容 開発/建築規制があり開発規制では農地の転用は市町村長の許可制・一定規模以上の 開発等は原則不許可、建築規制では用途・形態規制があり低層住居専用地域と同様 田園住居地域の300㎡を超える宅地化農地は固定資産税1/2の減税措置(H31適用) に加え、相続税納税猶予の適用あり 生産緑地は以前と同様の税制優遇</p> <p>H30 都市農地の貸借の円滑化に関する法律：生産緑地のみ対象(H30.9.1施行) 農地法第17条の法定更新対象外、都市農地を貸し付ける場合も相続税の納税猶予適用 内容：【自ら耕作する場合の貸借の円滑化】 生産緑地を所有者から賃借権の認定を受けたい者は耕作の事業計画を作成 の上、市町村長に提出し要件を満たす場合は農業委員会の決定を経て認定 【市民農園を開設する場合の貸借の円滑化】 特定都市農地貸付けの創設 特定農地貸付法では農地所有者から農地を借りる際は行政や農協を媒介する必要 があったが特定都市農地貸付けでは所有者から農地を直接借りることができる</p> <p>H30 税制改正(H30.9.1以降) 内容：生産緑地で貸付けが行われた場合でも、相続税の猶予が適用となる</p>	<p>生産緑地 30年の営農義務＝転用不可、貸借が困難 固定資産税の減税・相続税の猶予あり</p> <p>三大都市圏特定市以外 相続税：猶予あり 20年継続で免除</p> <p>宅地化農地 届出で自由に転用可能 固定資産税：宅地並み評価、宅地並み課税 相続税：猶予なし</p> <p>三大都市圏特定市 以外の宅地化農地 固定資産税：宅地並み評価 農地に準じた課税 相続税：猶予あり 20年継続で免除</p> <p>民間運営の農地 貸し農園：マイファーム アグリメディアなど 自営農園：イオンアグリなど</p> <p>体験農園(練馬区初) 固定資産税の減税 相続税の猶予あり 農家に負担がかり、農業後継 者が消滅すれば維持出来ない</p> <p>農家レストラン設置可能 固定資産税は生産緑地の農業 施設等の評価見込み 相続税の納税猶予適用なし 施設を除いた農地の面積が 500㎡以上残ること 施設部分の敷地面積の合計が 生産緑地の面積の2割以下で あること 施設の設置及び管理者は 生産緑地の所有者等</p> <p>田園住居地域 固定資産税は減税措置 相続税の猶予あり 農家レストラン・直売所設置可能 開発/建築規制がある</p> <p>生産緑地 貸借時も相続税の猶予あり 貸借が円滑に</p>
	都市農地保全拡充期	

図1 都市農地の関連法制度から読み解いた時代変遷 [参考文献^{2)~14)}をもとに筆者作成]

生産緑地タイプ	宅地化農地タイプ	田園住居地域タイプ
<p>宅地開発</p> <p>1 30年営農義務</p> <p>2 環境悪化</p> <p>3 民間企業</p> <p>4 貸借可能</p> <p>5 納税優遇</p> <p>6 設置可能</p> <p>農家レストラン</p> <p>7 設置可能</p> <p>8 納税優遇</p> <p>9 設置可能</p> <p>10 納税優遇</p>	<p>1 複合的利用</p> <p>2 貸借可能</p> <p>3 転用可能</p> <p>4 納税優遇なし</p> <p>5 設置可能</p> <p>6 設置可能</p> <p>7 設置可能</p> <p>8 設置可能</p> <p>9 設置可能</p> <p>10 設置可能</p>	<p>1 開発/建築規制</p> <p>2 民間企業</p> <p>3 貸借可能</p> <p>4 環境悪化防止</p> <p>5 設置可能</p> <p>6 設置可能</p> <p>7 設置可能</p> <p>8 設置可能</p> <p>9 設置可能</p> <p>10 設置可能</p>
<p><利点></p> <p>1 固定資産税の減税と相続税の猶予</p> <p>2 農家レストラン設置可能</p> <p>3 民間企業に貸借可能(相続税の猶予打ち切りなし)</p> <p><欠点></p> <p>1 30年営農義務</p> <p>2 周辺の宅地開発による環境悪化の可能性(土壌日照被害)</p>	<p><利点></p> <p>1 届出で転用が自由となり複合的利用可能</p> <p>2 民間企業に貸借可能</p> <p><欠点></p> <p>1 固定資産税の減税と相続税の猶予なし</p>	<p><利点></p> <p>1 固定資産税の減税と相続税の猶予</p> <p>2 農家レストラン設置可能</p> <p>3 民間企業に貸借可能</p> <p>4 開発/建築規制により環境悪化の防止</p> <p><欠点></p> <p>1 農地の転用は市町村長の許可制</p>

図2 都市農地タイプを保全するうえで農地所有者の利点・欠点[筆者作成] [凡例] →: 利点 →: 欠点 ■: 農地 □: 対象範囲

補注：※三大都市圏：日本の三大都市の都市圏である首都圏・中京圏・近畿圏の総称

参考文献：1) LIFULL HOMES HP. https://www.homes.co.jp/cont/pressbuy/buy_00595/ (最終閲覧日：2018.9.11) / 2) 農林水産省HP. http://www.maff.go.jp/nousinkouyousi_nogyo/pdf/khon_hou-anamesi_3.pdf (最終閲覧日：2018.9.11) / 3) 農林水産省HP. http://www.maff.go.jp/nousinogyo/kenkouka/dai/pdf/foa_kentou_si-ryo2.pdf (最終閲覧日：2018.9.11) / 4) 高山 泰：農地保全に関する都市計画制度、都市計画 332号 農のアーバニズムへのヒント、Vol.67, N.0.3, pp.14-17, 2018.5 / 5) コトバンク. <https://kotobank.jp/word/農地相続税-111971> (最終閲覧日：2018.9.11) / 6) 金本良嗣・藤原徹：都市経営学(第二版) p.295, 東洋経済新報社, 2016.1 / 7) トバンク. <https://kotobank.jp/word/長期営農継続農地制度-159897> (最終閲覧日：2018.9.11) / 8) 日本農業新聞HP. <https://www.agnews.co.jp/p43738.html?page=2> (最終閲覧日：2018.9.11) / 9) ニッセイ基礎研究所HP. <https://www.nissei-research.co.jp/report/detail?id=57870&pno=1> (最終閲覧日：2018.9.11) / 10) 国土交通省HP. <http://www.mlit.go.jp/common/001198169.pdf> (最終閲覧日：2018.9.11) / 11) 一般社団法人 東京都農業会HP. <https://www.tokai.or.jp/publics/index/68/> (最終閲覧日：2018.9.11) / 12) 国土交通省HP. <http://www.mlit.go.jp/common/00129615.pdf> (最終閲覧日：2018.9.11) / 13) 公益社団法人 全日本不動産協会HP. https://www.wcz-enrichi.or.jp/law_bq/taikou住居地域版/ (最終閲覧日：2018.9.11) / 14) 国土交通省HP. <http://www.city.kashiwa.sakajp/files/00162586/toshinouchiseidokasei.pdf> (最終閲覧日：2018.9.11)