

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—

A Study on the Way of the Conservation for Urban Farmland

- About the urban farmland type viewed from the historical transition of legal system -

○新橋一士¹, 岡田智秀², 落合正行²

*Kazushi Shimbashi¹, Tomohide Okada², Masayuki Ochiai²

Abstract: The purpose of this paper is to clarify the ideal way of conservation for urban farmland viewed from the transition of the legal system concerning urban farmland. As a result, it clarified following; (1) Production green space type, (2) Residential land conversion farmland type and (3) Rural residential area type.

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 年に全生産緑地の約 8 割が指定解除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はもちろんのこと、災害時の防災空間の確保など多様な機能²⁾を有していることから、今後のその方途は社会的関心を高めている。こうした状況を受け、近年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性が複雑化している現状にある。

そこで、本研究は都市農地に関連する法制度を時代変遷と合わせて読み解くことで、時代間の都市農地保全に対する考え方の相違点と、近年の法制度改正の経緯を把握し、今後の都市農地の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. 研究方法; 本研究は都市農地に関連する法制度の内容と法制度の制定背景を把握するため、各省庁が作成する解説書を中心に、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; 都市農地に関連する法制度を時系列で整理し、都市農地の保全に対する考え方の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保全策の特徴をタイプ別に整理したものが図 2 である。以降はこれらをもとに考察する。

(1) これまでの都市農地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と位置付けられ、本格的な農業施策の対象外となった。しかし、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、宅地化促進と税負担公平性確保が強く求められ、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」へと大きく転換し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設置され、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利点と欠点; 表 1 の調査により、上述した 3 つの都市農地タイプにおいて、農地所有者にとっての利点・欠点を示したものが図 2 である。これより、「生産緑地タイプ」は「宅地化農地タイプ」と比べて農地の税制優遇が受けられるが、30 年の営農条件が課せられ「宅地化農地タイプ」の労働力に合わせた農地面積の調整ができないことがわかる。他方、「田園住居地域タイプ」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・建築規制を設けるものであり、上述の 2 タイプの都市農地を包含するものである。しかし、この新タイプは適用事例が未だ存在しないため、同一エリア内に包含する上述 2 タイプの相互関係のあり方を早急に検討すべきと認識する。

1 : 日大理工・院 (前) ・まち 2 : 日大理工・教員・まち

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抗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> <ul style="list-style-type: none"> 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 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>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が指定可能 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賃借が困難</p> <p>H8 体験農園が初めて開設される（練馬区）⁹⁾</p> <p>背景：賃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賃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により、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 農業の6次産業化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していない 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・相続税の優遇措置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 都市農地の賃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、都市農地を賃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賃借の円滑化】 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賃借の円滑化】 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、賃借が困難 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 施設の設置者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 賃借時も相続税の猶予あり 賃借が円滑に</p>
	都市農地保全拡充期	<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 農業の6次産業化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していない 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・相続税の優遇措置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 都市農地の賃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、都市農地を賃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賃借の円滑化】 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賃借の円滑化】 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>

図1 都市農地に関連する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]

補注：※三大都市圏：日本の三大都市圏の都府県である首都圏・中京圏・近畿圏の総称
参考文献：1) LIFULL HOMES HP https://www.homes.co.jp/c/nt/pass/buy_00595/ (最終閲覧日：2018.11) / 2) 農林水産省HP http://www.maff.go.jp/nousin/kouyousi_nouyop/dk/hon_hou_aamasi_3pdf/ (最終閲覧日：2018.11) / 3) 農林水産省HP http://www.maff.go.jp/nousin/houyokuentoukai/taop/difos_kent6_siry2pdf/ (最終閲覧日：2018.11) / 4) 高山 泰：農地保全に関する都市計画制度、都市計画 332号 農のアーバンズムへの視点、Vol.67, No.3, pp.14-17, 2018.5 / 5) コトバンク <https://kotobank.jp/word/農地課税-111971> (最終閲覧日：2018.11) / 6) 金本良嗣・藤原 誠：都市経営学(第二版) p.295, 東洋館学術社 2016.1 / 7) コトバンク <https://kotobank.jp/word/長期営農継続農地制度-159897> (最終閲覧日：2018.11) / 8) 日本農業新聞HP <https://www.wagnews.co.jp/4378.html?page=2> (最終閲覧日：2018.11) / 9) ニッセイ基礎研究所HP <https://www.nissei-research.co.jp/report/detail?id=57870&no=1&lc=nl> (最終閲覧日：2018.11) / 10) 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/common/001198169.pdf> (最終閲覧日：2018.11) / 11) 一般社団法人 東京都農業会HP <https://www.tokai.or.jp/public/index/08/> (最終閲覧日：2018.11) / 12) 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/common/001239615pdf/> (最終閲覧日：2018.11) / 13) 公益社団法人 全日本不動産協会HP [http://www.city.kashima.nagasaki.jp/files/00162586/tshinouc_hisidokaisipdf/](https://www.zenichiro.or.jp/law/eq/田園住居地域(最終閲覧日：2018.11) / 14) 国土交通省HP <a href=) (最終閲覧日：2018.11)

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>① 30年営農義務 ② 環境悪化 ③ 民間企業 ④ 賃借可能 ⑤ 納税優遇 ⑥ 農家レストラン ⑦ 設置可能 ⑧ 民間企業に賃借可能 ⑨ 相続税の猶予打ち切りなし</p> <p>農家レストラン</p>	<p>① 農地面積縮小可能 ② 民間企業 ③ 賃借可能 ④ 転用可能 ⑤ 納税優遇なし</p>	<p>① 転用規制あり ② 環境悪化防止 ③ 民間企業 ④ 賃借可能 ⑤ 納税優遇 ⑥ 農家レストラン ⑦ 設置可能 ⑧ 民間企業に賃借可能 ⑨ 開発/建築規制により環境悪化の防止</p> <p>農家レストラン</p>
<p><利点> ① 固定資産税の減税と相続税の猶予 ② 農家レストラン設置可能 ③ 民間企業に賃借可能 ④ 相続税の猶予打ち切りなし</p> <p><欠点> ① 30年営農義務 ② 周辺の宅地開発による環境悪化の可能性 ③ (土壌日照被害)</p>	<p><利点> ① 労働力に合わせて農地の縮小可能 ② 民間企業に賃借可能</p> <p><欠点> ① 固定資産税の減税と相続税の猶予なし</p>	<p><利点> ① 固定資産税の減税と相続税の猶予 ② 農家レストラン設置可能 ③ 民間企業に賃借可能 ④ 開発/建築規制により環境悪化の防止</p> <p><欠点> ① 農地の転用は市町村長の許可制</p>

図2 都市農地タイプにおける農地所有者の利点・欠点 [筆者作成] [凡例] →: 利点 →→: 欠点 ■: 農地 □: 対象範囲