

都市農地の保全と有効利用

— 都市農地の貸借に関する制度と課題 —

田辺 真裕子

(農林水産委員会調査室)

1. はじめに
2. 土地利用計画に関する制度
3. 都市農地に関する税制
4. 都市農業振興基本法の制定（平成 27 年）
5. 平成 29 年の生産緑地法の改正
6. 農地の貸借に関する法制度
7. 都市農地に関する課題
8. 制度改正に向けた動き
9. おわりに

1. はじめに

都市農業は、農産物の供給機能に加えて、防災、景観形成、環境保全、農業体験・学習の場、農業や農業政策に対する理解の醸成等の多様な機能を有している。一方、市街化区域内農地は、従来宅地化すべきものとされてきたが、平成 27 年には都市農業振興基本法（平成 27 年法律第 14 号）が制定されるなど、その位置付けは変わりつつある。現在、生産緑地の貸借を円滑化するための制度改正や税制改正の動きがある。

本稿では、都市農地に関する制度について概説した上で、制度改正の議論の前提となる都市農地の抱える課題について述べてい。

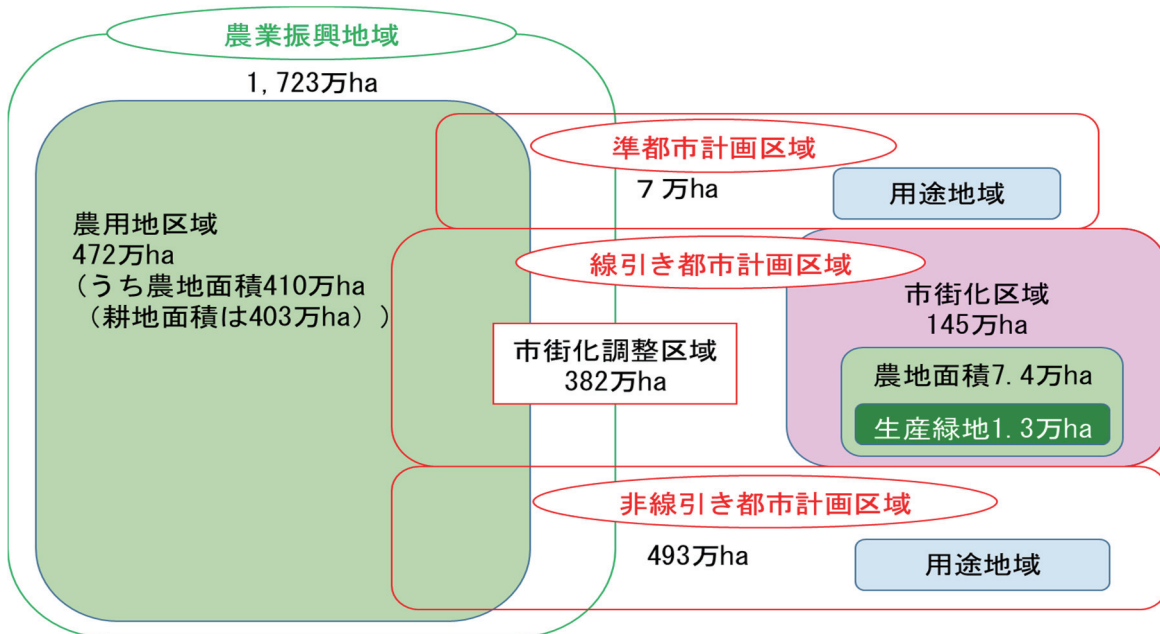
2. 土地利用計画に関する制度

都市農業振興基本法において、「都市農業」は「市街地及びその周辺の地域において行われる農業」と定義されている。また、同法に基づき、都市農業の振興に関する施策についての基本的な方針、都市農業の振興に関し政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策等について「都市農業振興基本計画」（平成 28 年 5 月 13 日閣議決定）が定められているが、同計

画の対象地域は、市街化区域及び非線引き都市計画区域における用途地域¹を中心としたものであるとされている²。

市街化区域内の農地は、我が国の農地面積³の約2%に当たる7.4万ha（平成27年）である。市街化区域内農地のうち、生産緑地法に基づく生産緑地地区に指定されているのは、6.2万地区⁴、1.3万ha（平成27年3月末）である（図表1）。

図表1 農用地区域内の農地と市街化区域内農地との関係



（出所）農林水産省「農業振興地域制度、農地転用許可制度等について」（第1回農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方に関する検討会（平成27年4月3日）配布資料）を基に作成。（市街化区域、市街化調整区域、生産緑地、準都市計画区域及び非線引き都市計画区域の面積は、国土交通省「平成27年都市計画現況調査」（平成27年3月31日現在）。市街化区域内農地の面積は、総務省「固定資産の価格等の概要調書」及び国土交通省「平成27年都市計画現況調査」より算出。農用地区域の面積は、農林水産省「農業振興地域及び農業振興地域整備計画の概況」（平成27年12月31日現在）。農業振興地域の面積は、農林水産省「農業振興地域制度、農地転用許可制度等について」（第1回農地流動化の促進の観点からの転用規制のあり方に関する検討会（平成27年4月3日）配布資料）（平成25年現在）。

都市農業の対象地域に関わる土地利用計画の区域の概要は以下のとおりである。

（1）「市街化区域」及び「市街化調整区域」

現行の「都市計画法」（昭和43年法律第100号）は、昭和43年、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む中、無秩序な市街地の拡大を防止しつつ宅地開発

¹ 都市計画において、住宅、商業、工業など市街地の大枠としての土地利用を定めた地域。

² ただし、残された農地が極めて少ない地方公共団体があることや、都市農業者が市街化区域と市街化調整区域の双方に農地を所有するケースも多く存在することから、周辺部における農業も都市農業に含むものとして捉えるとしている。

³ 平成28年の我が国の農地面積は447.1万haである（農林水産省統計部「耕地及び作付面積統計」）。

⁴ 国土交通省「平成27年都市計画現況調査」（平成27年3月31日現在）

需要等に対応していくために制定された。同法においては、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域である「都市計画区域」について、市街化区域と市街化調整区域に区分する線引き制度が導入された。「市街化区域」は、「おおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」とされ、農業政策上も、同区域内の農地は事前の届出で転用⁵が認められるとともに、効果の持続する農業施策の対象から除外され、農業施策は当面の営農継続に必要な措置に限定された。一方、「市街化調整区域」は「市街化を抑制すべき区域」とされ、同区域内の農地は、「都市計画法」及び「農地法」（昭和 27 年法律第 229 号）により開発と転用を制限された。

なお、平成 12 年の都市計画法改正により、三大都市圏や政令指定都市では引き続き市街化区域と市街化調整区域に区分することとされ、それ以外の地域では都道府県が区分するかしないかを選択することとされた。区分されていない都市計画区域は「非線引き都市計画区域」と呼ばれる。

「準都市計画区域」とは、都市計画区域外の区域のうち、そのまま土地利用の整序や環境保全の措置なく放置すれば、将来における一体の都市としての整備、開発及び保全に支障が生じるおそれがあると認められる区域として指定されたものである。

（２）「農業振興地域」及び「農用地区域」

都市計画法が制定された翌年の昭和 44 年には、優良農地を主体とした農業地域を保全・形成し、農地の無秩序な廃等を抑制するため、「農業振興地域の整備に関する法律」（昭和 44 年法律第 58 号。以下「農振法」という。）が制定された。同法において、「農業振興地域」は、自然的経済的社会的諸条件を考慮して総合的に農業の振興を図るべき地域とされており、農業振興地域のうち、農用地等として利用すべき土地の区域が「農用地区域」として設定されている。農用地区域においては、厳しい転用規制⁶の下、農業振興施策を計画的・集中的に実施することとされた。なお、市街化区域について、農業振興地域の指定はしてはならないとされている（農振法第 6 条第 3 項）。

（３）「生産緑地地区」

昭和 49 年、良好な生活環境の確保に相当の効用を持ち、かつ、公共施設等（公園、緑地、学校、病院等）の予定地として適している農地を計画的に保全するため、「生産緑地法」（昭和 49 年法律第 68 号）が制定された。しかし、当時、地方公共団体による宅地並課税の実質免除措置（３（１）ア参照）が行われていたこと、要件が厳格であったこと、土地の利用転換が制約されることへの抵抗感等から、生産緑地地区の指定件数は少なかった⁷。

⁵ 農地を転用（農地以外のものにすることをいう。）する場合又は農地を転用するため権利の移転等を行う場合には、原則として都道府県知事又は指定市町村の長の許可が必要である（農地法第 4 条、第 5 条）。

⁶ 農用地区域内の農地の転用については、農用地利用計画において指定された用途に供する場合以外認められない。なお、農用地利用計画の変更（農用地区域からの当該農地の除外）が必要と認められる場合は、農用地利用計画の変更をした上で農地法による転用許可を得る必要がある。

⁷ 生産緑地の指定の経過を見ると、昭和 50 年度に 369.6ha が指定され、昭和 55 年時点で 550.2ha、昭和 58 年度で 630.2ha となっており、昭和 50 年度以降大幅な生産緑地の指定の伸びはなかった（第 102 回国会参議院建設委員会会議録第 6 号 7 頁（昭 60.3.28））。

昭和 60 年代に入り、三大都市圏を中心として地価が高騰する中、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ることとなった状況を背景に、平成 3 年に生産緑地法が改正された。改正により、市街化区域農地について、宅地化するものと保全するものとの区分が都市計画上明確にされ、宅地化する農地については道路、公園等の整備された計画的な宅地化を図るとともに、保全する農地については、計画的な保全が図られるよう、市街化調整区域への編入又は生産緑地地区への指定を積極的に行うこととされた。生産緑地の農政上の位置付けも整理され、機械、施設等の導入又は設置事業については、効用が短期なものに限定せず、地域の実態に応じて必要な施策を実施するとされた⁸。

また、同改正により、生産緑地地区の指定要件は大幅に緩和される一方、生産緑地は 30 年の営農が義務付けられ、指定の解除は指定後 30 年経過後（あるいは主たる農業従事者の死亡や故障が生じた場合）に自治体の長に買取申出を行うという手続を経て初めて可能になることとなり、解除の条件は一段と厳しくなった。

法改正により要件が緩和されたこと、長期営農継続農地制度（3（1）ウ及びエ参照）の廃止により生産緑地以外は宅地並課税とされたことを受けて、同法が施行された平成 4 年に生産緑地地区の指定は急増した⁹。

平成 29 年に行われた生産緑地法の改正については、「5. 平成 29 年の生産緑地法の改正」を参照願う。

3. 都市農地に関する税制

農地に関する税制については、農地に高額な税が課された場合に農業経営の維持が困難となる可能性があることに配慮した制度となっている。市街化区域内農地に係る固定資産税、相続税は、生産緑地とそれ以外の農地の区分などに応じ、課税条件や評価が異なる仕組みとなっている。

（1）市街化区域内農地に対する固定資産税の特例（地方税法（昭和 25 年法律第 226 号）附則第 17 条、附則第 19 条～第 19 条の 4）

市街化区域内農地に対する固定資産税の制度は、地価の高騰や、税負担の均衡、都市農地保全の必要性等を背景に、次のように変遷してきた。

ア 宅地並課税の導入（昭和 46 年）

昭和 43 年の都市計画法制定を受けて、昭和 46 年度の税制改正により、市街化区域内農地の宅地化の促進と周辺宅地との税負担の均衡を図る観点から、市街化区域内農地に対する宅地並課税が実施された。しかし、農地所有者の反対、農業経営の継続と宅地化促進との調整等の理由により、実際には、地方公共団体により宅地並課税の実質免除措

⁸ 平成 3 年 11 月 2 日 3 構改 B 第 1183 号農林水産事務次官依命通知

⁹ 三大都市圏の特定市の市街化区域農地については、都市計画によって平成 4 年 12 月末までに保全するものと宅地化するものとに区分する作業が完了し、その結果、市街化区域内農地約 5 万 ha のうち、30%に当たる約 1 万 5 千 ha の農地が生産緑地として指定された（第 126 回国会参議院地方行政委員会会議録第 4 号 19 頁（平 5. 3. 29））。

置¹⁰が実施されるケースが多くみられた。

イ 生産緑地法の制定に伴う税制改正（昭和 49 年）

昭和 49 年度の税制改正において、生産緑地法の制定に伴い、生産緑地地区内の農地は宅地並課税が免除されることとなった。

ウ 長期営農継続農地制度の創設（昭和 57 年）

昭和 57 年度の税制改正により、「長期営農継続農地制度」が創設された。この制度は、三大都市圏の特定市¹¹の市街化区域農地¹²のうち、10 年以上の長期営農継続の意思があり、現に耕作の用に供されている農地については、固定資産税について、宅地並課税と農地相当課税との差をいったん徴収猶予し、5 年経過後に税額を免除するものであった。

エ 生産緑地法改正に伴う税制改正（平成 3 年）

平成 3 年の生産緑地法改正及び税制改正により、地価高騰による開発圧力等を背景に長期営農継続農地制度が平成 3 年度限りで廃止されるとともに、市街化区域農地について、宅地化するものと保全するものとの区分を都市計画上明確にする趣旨から、平成 4 年度から三大都市圏の特定市については、生産緑地地区のみ、固定資産税の農地課税が適用されることとなった。

オ 現行制度の概要

以上のような法改正を経て、現在、一般農地及び生産緑地の指定を受けた農地の固定資産税は、農地評価¹³・農地課税となっている。市街化区域農地については、一般市街化区域農地は宅地並評価¹⁴・農地に準じた課税であり、三大都市圏の特定市の市街化区域農地は宅地並評価・宅地並課税となっている（図表 2）。

図表 2 一般農地及び市街化区域内農地における固定資産税

一般農地		農地評価	農地課税
市街化区域内農地	生産緑地の指定を受けた農地	農地評価	農地課税
	一般市街化区域農地	宅地並評価	農地に準じた課税(※)
	三大都市圏の特定市の市街化区域農地	宅地並評価	宅地並課税

※一般市街化区域農地は、評価は宅地並となるものの、課税の際には負担調整措置が講じられる。

（出所）農林水産省「都市農業をめぐる情勢」を基に作成

（２）相続税納税猶予制度（租税特別措置法（昭和 32 年法律第 26 号）第 70 条の 6）

相続税猶予制度とは、相続又は遺贈により農地等¹⁵を取得し、当該農地等を引き続き農業

¹⁰ 当時、市町村の条例等により、市町村長との間に 3～5 年程度の期間協定を結び、農地として保全する見返りに、宅地並課税の一部相当額を還付する農地保全奨励策が行われた（第 75 回国会参議院建設委員会会議録第 4 号 9 頁（昭 50. 3. 13））。

¹¹ 東京都 23 区、三大都市圏内の政令指定都市及び既成市街地・近郊整備地帯等に所在する市

¹² 市街化区域内の農地のうち、生産緑地等を除いたもの。なお、生産緑地を含む場合は「市街化区域内農地」としている。

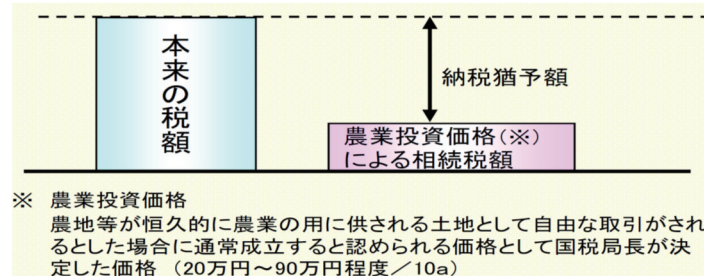
¹³ 農地利用を目的とした売買実例価格を基準として評価

¹⁴ 近隣の宅地の売買実例価格を基準として評価した価格から造成費相当額を控除した価格

¹⁵ 農地、採草放牧地及び準農地（10 年以内に農地又は採草放牧地として農業に供することが適当と市町村長が

の用に供する場合には、本来の相続税額のうち農業投資価格を超える部分に対応する相続税について、一定の要件¹⁶のもとに納税が猶予され、相続人が死亡した場合等には猶予税額が免除されるものである（図表 3）。

図表 3 納税猶予額のイメージ



（出所）農林水産省「農地を相続した場合の課税の特例（相続税納税猶予制度）」

ア 相続税納税猶予制度の創設（昭和 50 年）

昭和 50 年度の税制改正により、農業経営の細分化を防止するために、全ての農地を対象として、自ら農業経営を継続する相続人を税制面から支援する「相続税納税猶予制度」が創設された。これは、農地価格の上昇に伴い、相続税課税上の評価額が上昇したことを背景に、農地を農業目的で使用している限りにおいては到底実現しない高い評価額により相続税が課税されてしまうと、農業を継続したくても相続税を払うために農地を売却せざるを得ないという問題が生じるようになったためである。これにより、相続人が 20 年以上農業経営を続けた場合は、納税猶予額を免除するとされた。

イ 生産緑地法の改正及び税制改正（平成 3 年）

平成 3 年度の税制改正で、宅地供給促進が特に必要な三大都市圏の特定市の市街化区域農地における納税猶予が廃止（平成 4 年 1 月 1 日以後の相続について適用）されるとともに、生産緑地法の改正により、生産緑地地区については、終身の営農継続を条件として相続税等の納税猶予が適用されることとなった。

ウ 農地法等改正等に伴う税制改正（平成 21 年）

従来、相続税の納税猶予制度は、相続人自らが農業の用に供する場合のみを対象としていたが、農地の効率的な利用を促進する観点から、市街化区域外の農地に限り、特定貸付け¹⁷を行った場合にも適用できることとなった。併せて、市街化区域外の農地における納税猶予額の免除の条件が、20 年以上の営農継続から終身営農に変更された。

エ 現行制度の概要

現在、相続税納税猶予制度が適用されるのは、市街化区域外の農地、生産緑地及び三

証明したもの)

¹⁶ 被相続人が、死亡の日まで農業を営んでいた人、営農困難時の貸付けや特定貸付けを行っていた人、農地等の生前一括贈与をした人等であること、また、農業相続人が、農業経営を行うこと等が要件とされている。

¹⁷ 農業経営基盤強化促進法等に基づき、次の事業により貸し付けることをいう。①農地中間管理事業（注 22 参照）、②農地利用集積円滑化事業（注 23 参照）、③利用権設定等促進事業（農用地利用集積計画）（注 19 参照）。

大都市圏の特定市以外の市街化区域農地であり、三大都市圏の特例市の市街化区域農地には適用されない。猶予税額が免除されるためには、市街化区域外の農地及び三大都市圏の特定市の生産緑地は終身営農義務があるが、三大都市圏の特定市以外の市町村に存在する市街化区域農地及び生産緑地は、20 年営農すれば猶予税額が免除される。また、営農困難時¹⁸の貸付けは納税猶予期間の終了事由とならないが、特定貸付けが市街化区域内の農地には認められないため、高齢化により営農の継続が難しくなってきた場合等でも貸付けできず、相続人自身が営農継続しないと納税猶予が終了する（図表 4）。

図表 4 相続税納税猶予制度の適用条件等

	三大都市圏の 特定市	三大都市圏の特定市 以外の市町村	納税猶予期間の終了事由 とならない貸付け
市街化区域内の農地	適用なし	適用（20年）	営農困難時の貸付け
生産緑地地区	適用（終身）	適用（20年）	営農困難時の貸付け
市街化区域外の農地	適用（終身）	適用（終身）	営農困難時の貸付け 特定貸付け

注：（ ） は猶予税額が免除されるまでの営農期間

（出所）農林水産省「都市農業をめぐる情勢」を基に作成

4. 都市農業振興基本法の制定（平成 27 年）

平成 27 年、都市への人口流入の収束による開発圧力の低下、都市農業の多面的機能への評価の高まり等を背景に、都市農業振興基本法が制定された。同法は、都市農業の安定的な継続を図るとともに、多様な機能の適切かつ十分な発揮を通じて良好な都市環境の形成に資することを目的としている。

同法では、都市農業の振興に関する基本理念として、

- ① 都市農業の多様な機能の適切かつ十分な発揮と都市農地の有効な活用及び適正な保全が図られるべきこと
- ② 良好な市街地形成における農との共存が図られるべきこと
- ③ 国民の理解の下に施策が推進されるべきこと

を明らかにするとともに、政府に対し、必要な法制上、財政上、税制上、金融上の措置を講じるよう求めている。また、総合的・計画的に施策が推進されるよう、政府による都市農業振興基本計画の策定が義務付けられた。

同法の制定により、これまで宅地や公共施設の予定地等としてみなされてきた都市農地の位置付けは、都市に必要な「あるべきもの」へと大きく転換され、都市農地について、生産緑地か否かにかかわらず、農業振興施策を本格的に講ずる方向に転換する必要がある。

¹⁸ 農業の用に供することが困難な状態として政令で定める状態となった場合で（租税特別措置法第 70 条の 4 第 22 項）、その状態とは、①精神障害者保健福祉手帳（障害等級が一級である者として記載されているものに限る。）の交付を受けていること、②身体障害者手帳（身体上の障害の程度が一級又は二級である者として記載されているものに限る。）の交付を受けていること、③要介護認定（同項の要介護状態区分が財務省令で定める区分に該当するものに限る。）を受けていることである（租税特別措置法施行令（昭和 32 年政令第 43 号）第 40 条の 6）。

るとされた。

5. 平成 29 年の生産緑地法の改正

都市農業振興基本計画においては、「都市計画上の意義が認められる農地のより確実な保全を図る観点から、都市計画制度の充実を検討する」とされた。これを受けて、平成 29 年には、「都市緑地法等の一部を改正する法律」（平成 29 年法律第 26 号）により生産緑地法が改正され、特定生産緑地制度が創設された。

生産緑地は、指定されて 30 年を経過した後はいつでも所有者の意思により買取りの申出が可能とされており、平成 3 年の生産緑地法改正後に指定が集中したため、平成 34 年には、約 8 割の生産緑地が一斉に買取りの申出が可能になる状況が見込まれた。そのため、生産緑地地区の指定から 30 年を経過した後においても、生産緑地が農地等として継続的に管理されることが望ましい場合には、関係する所有者の意向も踏まえつつ、買取申出の始期の延期を可能とする制度として創設されたのが「特定生産緑地制度」である。特定生産緑地に指定された場合、市町村に買取申出ができる時期は 10 年延期される。10 年経過後は、改めて所有者の同意を得て、繰り返し 10 年の延長ができる。

併せて、面積要件の緩和も行われた。平成 3 年に改正された生産緑地法においては、生産緑地地区の面積要件を 500 ㎡以上の規模の区域とされてきた。しかしながら、都市内の緑地等は継続的に減少しており、これは、比較的小規模な農地等が十分に保全されていないことが一因であるとして、一律 500 ㎡の面積要件を、市町村の判断により、条例による引下げ（300 ㎡以上を想定）を可能とするとともに、営農継続に資する観点から、生産緑地地区内に農産物直売所、農家レストラン等を設置できることとされた。

また、同法改正に併せて都市計画法が改正され、新たな用途地域の類型として「田園住居地域」が創設され、地域特性に応じた建築規制、農地の開発規制が行われることとなった。

6. 農地の貸借に関する法制度

都市農業振興基本計画では、「都市農地を保全し、都市農業の振興を図っていくためには、農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号）の農用地利用集積計画¹⁹のような仕組みも参考としつつ、都市農地の賃貸借の活性化を図ることを検討していく必要がある。」とされており、「都市農業振興上の位置付けが与えられた生産緑地等について、貸借されているもの（市民農園利用を含む。）に係る相続税納税猶予の在り方を検討する。」とされている。

農地法に基づき農地を賃貸する場合、基本的に法定更新の規定²⁰が適用され、借り手側にいわゆる「耕作権」が発生し、特別な理由なくして農地の返還を求められない。これによ

¹⁹ 農地の貸し手と借り手の賃貸借等を集団的に行うため、個々の権利移動を 1 つの計画にまとめたもので、市町村が作成するもの。

²⁰ 相手方に対して更新をしない旨の通知をしないときは、従前の賃貸借と同一の条件で更に賃貸借をしたものとみなすこと（農地法 17 条）。

り、借り手の農業経営の安定継続が図られる一方、貸し手が賃貸になかなか踏み切れないという点もある。

賃貸による農業経営の規模拡大が求められる状況の下で、より貸借しやすくする制度として、農業経営基盤強化促進法に基づく農地の貸借の制度が設けられている。農業経営基盤強化促進法に基づく「農用地利用集積計画」により設定された貸借権については、農地法の法定更新の規定は適用されず、賃貸借の期間が満了すれば、借り手に更新しない旨の通知をしなくても、賃貸借は終了する。

しかし、市街化区域内では、市街化調整区域等の市街化区域以外の区域に存する農用地と一体として農業上の利用が行われている農用地の存する区域及び生産緑地地区の区域を除いて、農業経営基盤強化促進事業を行わないこととされている。これは既に市街地を形成している区域及び概ね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域という市街化区域の性格によるものである²¹。

このほか、農地中間管理事業²²があるが、事業実施地域は農業振興地域に限定されている。農地利用集積円滑化事業²³の事業実施地域についても、市街化区域を除くとされている。

7. 都市農地に関する課題

これまで述べたとおり、都市農地には周辺の土地や他の農地とは異なる税制等があり、その位置付けも変わってきた。以下では、都市農地の抱える課題について述べたい。

（1）特定生産緑地と農業利用

平成 34 年（2022 年）には、平成 3 年改正の生産緑地法に基づく指定が集中した平成 4 年から、30 年が経過し、約 8 割の生産緑地の買取申出が可能となる。そのため、対象となる土地所有農家が一斉に自治体に買取申出を行うと、多くが宅地として市場に放出され、土地・住宅市場に大きな影響をもたらすことが懸念されている。これが、いわゆる 2022 年問題である²⁴。

平成 29 年の生産緑地法改正で特定生産緑地制度が創設されたことから、平成 34 年に生産緑地の指定から 30 年を迎える農地を所有する農家は、①買取申出、②特定生産緑地への移行、③生産緑地としてそのまま維持、という 3 つの選択肢から選択できることとなった。

²¹ 「農業経営基盤強化促進法の施行について」平成 5 年 8 月 2 日付け 5 構改 B 第 847 農林水産事務次官依命通知（最終改正平成 22 年 4 月 1 日付け 21 経営第 7169 号）

²² 「農地中間管理事業の推進に関する法律」（平成 25 年法律第 101 号）に基づき、地域内の分散し錯綜した農地利用を整理し担い手ごとに集約化する必要がある場合や、耕作放棄地等について、農地中間管理機構が借り受け、担い手（法人経営・大規模家族経営・集落営農・企業）がまとまりのある形で農地を利用できるよう配慮して、貸付けを行う等の事業。

²³ 農業経営基盤強化促進法に基づき、農地等の効率的な利用に向け、農地集積を促進するために行われる事業で、農地利用集積円滑化団体（市町村、農協、農業公社等が事業主体となることができる）が、農地等の所有者からの委任を受け、又は農地等の買入れ・借入れを行い、その農地等の売渡しや貸付け等を行う事業。

²⁴ 塩澤誠一郎「「2022 年問題」に警鐘を鳴らす ～都市農地のゆくえ～」『研究員の眼』（平 27. 6）
<<http://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=42472?site=nli>>（平 29. 10. 24 最終アクセス）や、『日本経済新聞』（平 29. 8. 31）において、この問題が 2022 年問題と称されている。

平成 27 年（生産緑地法の改正前）に東京都の都市農業者を対象として行われたアンケート²⁵では、所有している生産緑地における相続税納税猶予制度の適用状況について、「相続税納税猶予制度の適用は全く受けていない²⁶」との回答が 41.3%であった²⁷。また、相続税納税猶予制度の適用を受けていない生産緑地の今後の利用意向について、「現在のところ、指定から 30 年後も生産緑地を継続し、農地として利用するつもり」が 34.0%、「指定から 30 年経過後、すぐ区市へ買取申出したい」が 8.2%であり、平成 34 年（2022 年）に全ての生産緑地が一斉に買取申出される状況にはなるとは考えにくい、「わからない」との回答が 53.3%と最も多く、現時点で見通しが立っていない。

特定生産緑地へ移行する場合、死亡であれば買取申出ができることが明確であるが、特定生産緑地として農業を継続しなければならない 10 年間に体力が低下し、「営農困難時の貸付け」として認められるには至らないものの、農業を継続するのが難しくなった場合などを考えると、特定生産緑地とすることを躊躇してしまうことが懸念されている²⁸。

貸借した場合にも納税猶予の対象となれば、農業の継続が難しくなった場合の心配をせずに特定生産緑地に移行することが可能であると考えられる。

（２）都市農地の貸借を円滑化する必要性

現在、市街化区域内の農地については、「農業経営基盤強化促進法」に基づく農地の貸付けができないため、東京都は、以下の 3 点を要望している²⁹。

- ① 保全されるべき農地である生産緑地については、農地所有者が安心して意欲ある農業者に農地を貸すことができるよう、貸借期間を明確に定めた同法に基づく貸付けに相当する制度を創設すること
- ② 貸借された生産緑地についても相続税納税猶予制度の対象とすること
- ③ 「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」や「市民農園整備促進法」に基づき自治体などへ生産緑地を貸し付けた場合も、納税猶予制度を適用すること

東京都においては、農地を貸したいというニーズはあるものの、貸し出した農地の管理を適切に行うという信頼の置ける人物に貸し出したいということから、親族や顔見知りには貸すことが多い。農地を貸し出せる親族や顔見知りがいないときには、農協や行政機関に貸すことが多く、その場合は市民農園として農的利用がなされることが多い。最近では、東京都農業会議等が顔つなぎ役となり、借り手と貸し手の信頼関係を構築した上で、新規就農者等に貸す、という事例も少しずつ増えてきている³⁰。

²⁵ 東京都産業労働局農林水産部『平成 27 年度都市農業実態調査 都市農業者の生産緑地の利用に関する意向調査報告書』（平成 28 年 1 月）

²⁶ 3（２）イのとおり、平成 4 年以降は、生産緑地地区について、終身の営農継続を条件に相続税の納税猶予が適用されることとなっており、相続税納税猶予制度の適用を受けていない生産緑地は、指定されてから調査時点に至るまでに相続が発生していないものが多いと考えられる。

²⁷ なお、「所有している生産緑地の全て、又はほぼ全て（8 割以上）において相続税納税猶予制度の適用を受けている」が 45.4%、「所有している生産緑地の一部（8 割未満）において相続税納税猶予制度の適用を受けている」が 13.3%であった。

²⁸ 東京都へのヒアリングによる。

²⁹ 東京都「東京農業振興プラン」（平成 29 年 5 月）

³⁰ 東京都へのヒアリングによる。

（３）都市農地の貸借に関する留意点

農地をより流動的に賃貸することができる制度とする場合、相続の際に、他者に貸すことを見越して農地を保有しようという心理が働き、従来であれば遺言や話し合い等により農業を継続する後継者に相続されていたような農地についても、均分相続される可能性が高まることが考えられる。自ら農業を行わず、均分相続され小規模になった農地を保有する所有者においては、農業との直接的関わりが薄れることで、農地として保全していくモチベーションが低下し、農地が適正に管理されず遊休化し、農地の減少や生活環境の悪化につながることも想定される。このため、公的関与の仕組みの検討と併せて、都市農地の保全を図るための土地利用規制を導入する必要があることが指摘されている³¹。

（４）相続税納税猶予制度の免除の条件の検討

現行の相続税納税猶予制度では、市街化区域外の農地及び三大都市圏の特定市の生産緑地では終身営農が免除の条件だが、三大都市圏の特定市以外の市町村の市街化区域農地及び生産緑地は 20 年の営農で猶予税額が免除される。

農林水産省は、相続税納税猶予が適用された生産緑地の貸借の制限緩和の議論に際し、制限緩和により貸付けを認めた場合、地域によって異なる相続税免除までの期間を統一し、全ての地域で終身営農を条件とするか検討する必要があるとしている³²。

（５）市民農園等の充実

市民農園、観光農園等に対するニーズは、高齢化の進行や農のある暮らしに対する認識の広がり、地域コミュニティの再生に対する機運の高まり等を受け、今後ますます高まるものと予想され、都市において農作業を体験することができる環境を確保することが課題となっている³³。

市民農園や体験農園での農作業体験を希望する都市住民は多く、これを背景に市民農園の開設数は年々増加傾向にある。一方で、特に都市部の市民農園は応募倍率が高く、需要に対して供給が追いついていない状況である。都市の生活の中で、市民農園を始めとする都市農地において農業技術を身につけることは、都市住民の農村生活への関心を高めるものでもあり、施策の充実が求められている。

市民農園を市町村及び農協以外の者が事業展開する場合、自己所有地以外では市町村等を介在させないと開業できないという課題も存在する。このため、公的関与の仕組みを前提としつつ、こうした課題に対処し、農地の貸借等を促進するための制度的な措置を講ずる必要があると指摘されている³⁴。

³¹ 「都市農業振興基本計画」（平成 28 年 5 月閣議決定）

³² 『日本農業新聞』（平 28. 10. 22）

³³ 「都市農業振興基本計画」（平成 28 年 5 月閣議決定）

³⁴ 「都市農業振興基本計画」（平成 28 年 5 月閣議決定）

8. 制度改正に向けた動き

平成 29 年 6 月 9 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2017」においては、「生産緑地の貸借に係る制度を創設し、相続税の納税猶予制度の適用について検討する」とされた。また、同日閣議決定された「未来投資戦略 2017」においても、「都市農業振興のため都市農地の貸借の促進に係る制度を創設する。」とされた。

農林水産省は、平成 30 年度税制改正要望（平成 29 年 8 月）において、新たな都市農業振興制度の構築に併せて、生産緑地を貸借した場合でも相続税の納税猶予制度が継続適用される措置の創設を要望している。

報道によれば、農林水産省は、平成 29 年 9 月に召集された第 194 回国会（臨時会）に都市農地の貸借の円滑化に関する法律案の提出を目指していたとされている。同法案は、都市農地の減少を食い止めるため、生産緑地の貸借をしやすくし、意欲ある農業者への賃貸や、市民農園の開設等により都市農地を維持することを目指すもので、法定更新を適用しない新しい貸借の仕組みを設けるとされている。具体的には、①農業者が農地を借りて耕作する「事業計画」を作成・提出、②農業委員会が貸借を認めていいかどうかを決定、③市町村が認定基準に適合する場合に計画を認定、の手順で貸借権を設定し、貸借期間が満了したら所有者に返還されるようにするとされている³⁵。

また、法案の提出について、齋藤農林水産大臣は、選挙³⁶が終わってからその後の国会の提出に向けて、状況に応じて、適切に対応できるようにしっかり準備をしておくということに尽きると発言している³⁷。

9. おわりに

都市農地の位置付けは、都市の開発等の事情とも相まって変化し、それに伴い制度も変遷してきた。都市農地は、都市近郊での農業生産のみならず、防災、景観形成、環境保全、農業体験・学習の場としての役割が見直されており、農地保全の観点から、貸借についても検討してよいだろう。しかし、貸借の導入により起こりうる問題や、検討すべき課題もあり、適切に対応するための検討が求められる。

【参考文献】

棚澤能生『農地を守るとはどういうことか 家族農業と農地制度 その過去・現在・未来』（農山漁村文化協会、平成 28 年）

後藤光藏『暮らしのなかの食と農 50 都市農業』（筑波書房、平成 22 年）

生産緑地法研究会編著『生産緑地法の解説と運用』（ぎょうせい、平成 3 年）

関谷俊作『日本の農地制度 新版』（財団法人農政調査会、平成 14 年）

葛谷栄一『都市農業を守る 国土デザインと日本農業』（家の光協会、平成 21 年）

³⁵ 『日本農業新聞』（平 29.9.15）

³⁶ 平成 29 年 10 月 22 日の第 48 回衆議院議員総選挙

³⁷ 農林水産省「齋藤農林水産大臣記者会見概要」（平 29.9.26）〈<http://www.maff.go.jp/j/press-conf/170926.html>〉（平 29.10.24 最終アクセス）

星勉『共生時代の都市農地管理論 新たな法制度の提言』（農林統計出版、平成 21 年）
山田宏「都市・農村における土地利用の計画と規制」『立法と調査』254 号（平 18. 4）

（たなべ まゆこ）