

都市農業振興基本法への期待と 都市計画関連制度・税制改革の課題

芝浦工業大学名誉教授・(一財)都市農地活用支援センター 理事 水口 俊典

本稿のテーマは、第1に都市農業振興基本法の制定に伴って、都市政策と都市農業政策の関係が跛行している現状を転換して、連携・再結合を図ることが、国の法制度上の課題として浮上してきたことを確認すること、第2にこれに対応するために、都市農地の保全活用に関する都市計画関連制度と税制の改革に向けて、検討すべき論点を抽出することにある。(意見部分は筆者個人のもの)

1. 都市政策と都市農業政策の跛行(はこう)性と都市農業振興基本法への期待

1) 市街地縮減時代の土地利用の不安定化

新規宅地供給面積や住宅着工戸数が大きく減少しているにもかかわらず、都市農地の減少に歯止めがかかっていない。宅地並み課税と新生産緑地の指定が施行された1992年以降、特定市街化区域において生産緑地の面積はほぼ横ばいしてきたものの、宅地化農地は半分以下に減少した。都市農家経営における税負担(固定資産税と相続税)の実態により、現行の土地利用制度と都市農地税制のままでは、農業の継続が困難になり、農地の売却が必至である。(佐藤⁸ほか)

都市農業検討会の中間報告¹²では、「生産緑地地区の面積を上回る・空き地が存在しており、・相続税の納付等を契機として農地が売却され、・都市の空き家率が上昇しているにも関わらず、市街化区域内において・農地が宅地等へ転用され続けている」と指摘して、「都市内部に生産緑地の面積を大きく上回る空き地があるにもかかわらず、相続税の支払いのために農地の売却が進み都市の緑が失われている」ことを論点にあげている。

人口減少社会での市街地縮減時代の到来を受けて、都市農地の宅地利用は実態としても政策上も進まず、不安定な空き地、低利用地として行き場を失って、荒地化による外部不経済現象の増大の恐れがある。これらの問題を前に、都市農地を農地として保全活用する試みが広がりつつあるが、都市の実態に合わなくなっている国の諸制度の制約のために、自治体による自主的、先進的なまちづくり施策や条例づくりの足かせになっている。

2) 都市計画制度改革議論から残された宿題

上述のような社会経済環境の変化に対して、急速な都市化時代に対応してきた都市計画制度の再編の必要性に関する議論が高まり、国の審議会においても、「集約型都市構造化」「都市と緑・農の共生」「民間活動の重視」の三本を基本的考え方として、1つめと2つめの「双方が共に実現された都市を目指すべき都市像とする」とされた。(都市計画制度小委員会¹¹)

この「都市と緑・農の共生」の基本理念のもとに、市街化区域の空間の再構成として、都市農地を安定的な非建築的土地利用として活かしていくという「市街化区域の再定義」が明記された。これと併せて、「都市政策と農業政策の再結合を図る」「都市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を目指していく」等の方向が示されている。(同委員会¹⁰)

また、都市内部の有効利用と周辺部の保全、建築地と非建築地(緑地、農地等)の一体的な土地利用のあり方が当面のテーマとされた。(樺島⁵)

しかし現段階においては、上述の「市街化区域の

再定義」「一体的土地利用のあり方」の検討が先送りされている。都市農地保全と裏腹の関係にあるともいえる「都市機能の集約」のための『立地適正化計画』のみが制度化されて、都市機能と居住の誘導エリア(人口密度と生活サービス水準の維持を図る地区)への民間施設の誘導促進と、その関連地区での規制緩和が先行したものとなった。

3) 「立地適正化計画」制度の単独先行

立地適正化計画では、地方都市の人口減少と大都市の高齢者の増加、社会資本の老朽化、厳しい財政制約を背景に、持続可能な都市経営(公共施設等の維持管理・更新費の縮減等)により、コンパクトなまちづくりを推進する必要があることを指摘している(都市計画運用指針による)。市街地の集約を図る誘導エリアと、その他エリア(市街地縮減＝緑農が主となるべき地区)への二分を進めるのがこの制度であり、これに伴って都市農地の位置づけも大きな影響を受けるはずである。

しかし、その他エリアを含めた全体の都市像があいまいであり、これらを一体として制度化の対象にしていなかったため、もたらず効果が設定した課題の解決に向かわず、局地的な施設整備にとどまり、追加対策を必要とし、その後の解決策がより複雑・困難にもなりかねない。同計画を現在検討している自治体は多いが、その現場では誘導エリア外での土地利用像や施策の方向について、困惑しているのが実情である。

4) 都市政策と都市農業政策が跛行(はこ)する現状の打開

都市農業の振興、都市農地の保全活用に関する議論が高まり、法制度の対応が注目されていた。都市農業検討会中間報告¹²では、「市街化区域内の農地、農業用施設用地等について、税制上の対応を含む保全・活用策を強化していくためには、その前提として、都市計画制度等におけるこれらの土地の位置付けを見直すとともに、その位置付けに即した規制制度等を具体化していく必要がある」と、重要な論点を明記している。

宅地化促進時代から市街地縮減時代への転換の

中で、農政側の問題意識による先行のもとに、まずは農政・緑地政策が動因となり、税制を巻き込みながら、線引き制度・生産緑地制度をはじめとする都市計画関連制度を、緑・農との共生を実現する土地利用システムとして転換する方向に向け、連動していくことが問われている。

即ち、都市農業振興基本法の運用が前から引く張るプル要因となり、立地適正化計画の策定作業が後から押し出すプッシュ要因となって、双方合わせて土地利用計画制度の転換を促し、これに連動して税制見直しに至るという構図である。

5) 都市農業振興基本法への期待

都市住民の側で農地保全活用への意識が高まり、これと並行して農家、農業団体の側でも営農継続の困難に加えて、市街地縮減時代の到来を受けて、所有農地の宅地化による不動産経営や土地売却についての不安感が高まりつつある。しびれを切らすように、議員立法(全会一致)により、都市農業振興の理念と施策の枠組みを定める基本法が制定された。(2015年4月)

基本法第3章の基本的施策の11項目のうち、第13条14条を除く9項目については、農産物供給の向上や都市農業の有する多様な機能の発揮をはじめとして、都市農業振興施策、および農地の緑地機能を高める都市緑地政策が中心となる。

一方、第13条の都市農業継続土地に関する土地利用計画の策定とこれに基づく土地利用規制等の措置、および第14条の同上土地に関する税制上の措置については、都市計画の線引き制度をはじめとして、緑農共存市街地の将来像の構想、規制、事業等に関する現行計画体系の転換を要する。

① 基本法への期待 I —都市農地の多様な機能を発揮する施策

基本法に期待することの第1は、都市農業・都市農地の農産物供給と多様な緑地機能発揮のための具体的な取り組みの拡充・普及とその体系化、及び全国的な情報共有への支援である。

都市農地の多面的機能の評価について、農家都市住民の意識を比べた興味深いデータがある(湯澤¹⁹)。これによると農家が重視するのは、防災・

景観歴史文化・環境保全といった農地の存在自体から発揮される機能である。これに対して住民は、食育・地産地消・農産物生産・レクリエーションといった食の循環や住民の日常活動に結びつく機能への評価が高い。いわば「存在緑地」対「活用緑地」という意識上のギャップが見られる。

このギャップを埋めることを課題の一つとして、意欲ある都市農家による営農継続を中核にしながら、自治体、市民、民間事業者の参加・連携により、多様な条件下にある都市農地を活用して、多様な「活用緑地」に仕立てて維持管理することにより、まちづくりに結びつけることが期待される。

② 基本法への期待Ⅱ—土地利用計画と税制をはじめとする都市政策転換への呼び水

基本法への期待の第2は、第1の施策の持続可能な実現性を高めるために必要なセットとして、都市農業政策と緑地政策、都市政策の連携・再結合に向けて、都市農地の保全活用のための土地利用計画制度と税制の改革への働きかけである。前項で述べたように、現行制度からの転換の足取りが重い両制度に対して、プル要因として働くことである。そのための検討論点を、以下に摘出する。

2. 都市農地の保全活用に関する都市政策と税制改革の論点

緑農共存市街地の形成に向けて、都市農地の保全活用に関する都市計画関連制度と税制の改革のために、検討すべき論点は別表のとおりである。なお、この表は最近の拙著¹⁸を下敷きにして、その要点を一覧化するとともに、若干の論点を追加した。以下表中の各項目について、簡単にコメントを加える。(本文中の番号は、表中の番号と同じ)

1) 制度の基本的枠組みを見直す論点

1. 都市農地保全活用のマスタープラン

都市農地の保全活用の基本的な方針を定めるもので、都市計画、都市農業振興、緑地政策、景観法、環境政策などの多分野にわたる既存の枠組みを活用・拡張して連携する。

2. 市街化区域の再定義

上記方針を実現する上で制約となる現行の都市計画線引き制度のうち、市街化区域と農地の関係について、定義を再構成する。

3. 「農地共生型生産緑地」

市街化区域内農地を将来にわたり必然的で安定した土地利用として位置づけるもの。現行の生産緑地制度がこのような役割を担っておらず、市街化促進時代の例外的・暫定的な扱いとなっていることから転換する。

4. 都市農地税制の見直し

市街化区域内農地に関する現行税制は、現行生産緑地制度と連動して、農地としての一定期間の利用を確保する規制に対する属人的な救済の性格が強く、農地の自作と貸借、相続とその後の終身営農の継承といった属人的な要因が課税の要件となっている。これに対して、社会的な土地利用の管理運営の視点を導入した見直しが求められる。

また、一般市街化区域の農地については、宅地並み評価に基づく「農地に準じた課税」の負担調整措置(税額の増大を年に最大10%までとする「減額農地」制度)が、76年以来今に至るまで適用されている。毎年の増額が累積して、「減額」が狭まり、今では農地追い出し圧力になっている(阿部²、柴田⁹)。市街化促進時代の社会背景を反映して、宅地化圧力の大小によって、大都市圏特定市とその他市街化区域とで相続税、固定資産税の課税基準を二分しているが、市街地縮減時代の現在では、その根拠が失われている。両者を統合して、土地利用計画と連携する都市農地税制として、表のように見直すべきである。

2) 『緑農共存市街地』に向けた都市農地保全活用の個別手法と地域特性に応じたその使い分け

5-1 農地保全型地区計画

「保全農地」と「建築調整区域」「建築誘導区域」の3点セットが成り立つために一定の土地のまとまりを要するが、土地所有者と関係住民の意向がまとまれば、市街地の中でもフリンジでも広く使える手法になる。

5-2 田園風致地区

市街地フリンジの土地利用安定化方策として有効であり、市街地の集約化に向けたコンパクトシティ推進策と合わさった誘導エリア外の再編にも適合する。都市緑地法による緑地保全地区、市民緑地等の拡張・援用も含めて、検討すべきと思われる。

5-3 農の景観計画

「田園風致地区」と同様に、農の景観資源が豊かな地域が対象の一つとなる。また景観計画制度は、都市計画の開発許可制度の対象の狭さを超えて、土地利用の転換・保全・維持管理に関わる幅広い行為を届出の対象にできること、「協議」手続きを充実しうることから、他の手法を適用する地域を包摂する形で、協働の合意形成を進める手法となりうる。(小浦⁶⁾)

5-4 農地活用型都市公園

市街化の進んだ市街地の中で残存する農地集団を系統づけて、モデル的に都市施設として拠点整備する王道的な手法として重要であるが、土地取得費等の制約により重点地区に絞り込まれて多数の地区や都市に普及することには限界がある。農作業代行等の仕組みの導入によって、この限界を打開することが望まれる。

5-5 農住整序型簡易区画整理

他の手法と併用して、農地・宅地など各土地利用の使い勝手を改善・促進する事業制度とする。

6 都市農業振興・都市農地活用の担い手

1980年に創設された農住組合制度には、農家が互いに協力して農地を住宅地や農園として有効利用するための協同組合の性格と、地域の農あるまちづくり事業の担い手としての社会的な役割という二面性を併せ持つ特長がある。(水口¹⁵⁾)

2011年法改定で、農住組合は店仕舞いする方向とされているが、緑農共存市街地を形成する新しい時代に向けて、表に記すように、この制度を新しい姿で再生する必要がある。

3) 『2022年問題』のタイムリミットへの準備を

生産緑地の指定後30年を経過すると、生産緑地

法10条により買取り申出ができる。現行制度のままでは、申出をしないで生産緑地を継続する場合の行為制限への懸念と、相続税支払い資金への対応策のために、多くの生産緑地でその継続を望まず、買取り申出をすることが予想される。

しかし、財源の制約から市の買取り・斡旋が殆どなく、買取り申出制度が形骸化しているのが実態である。従って、1992年に一斉に指定された生産緑地から、2022年以後に一斉に買取り申出が出てきて、現状では大部分の生産緑地が買取られぬまま、生産緑地指定が解除されて、多くの不安定な空き地が縮減する市街地の中に発生する。宅地供給の過剰傾向による地価下落気運が、買取り申出をさらに混乱させるといふ、都市農地の危機のタイムリミット=『2022年問題』の発生が予想される。

既に相続が発生し相続税納税猶予を受けている農地については、利子税を含む遡り課税を避けるために、即座に申出がされることは少ないが、実質的な耕作放棄により生産緑地での荒地化の進行が懸念される。

この2022年問題は、大都市圏特定市の都市農地を緑地として保全活用するラストチャンスであり、またその他地方圏都市農地の問題解決の糸口にもなる。この機会を損なうと多くの不安定な空き地、荒地を生じることになり、線引き当時とは異なり旺盛な宅地需要によってこれを吸収する手段も存在せず、「都市のコンパクト化」という社会的な課題に逆行することになる。

本稿1.4)で指摘したように、都市政策と都市農地政策が跛行する現状を打開して、両者が連携・再結合するための状況づくりが、早急に必要である。現行の都市計画関連法制も税制も複雑に進化しており、その再編は多分野に連動し、丁寧な利害調整を要する。現行制度に至った過去の経緯を省みても、この改革には多くの努力と時間を要すると考えられる。2022年までの残された準備期間は、決して長くはない。

都市農地の保全活用に関する法制度改革の論点一覧

制度の種類	各制度の内容と改革の論点	参考事例・参考文献
1 都市農地保全活用のマスタープラン	○「都市と緑農の共存」と都市農業振興に取り組むマスタープランの策定、この中で、都市農地の保全活用対象地区を指定 ○都市計画マスタープラン（立地適正化計画を含む）、都市農業振興計画、緑の基本計画、景観計画、環境基本計画などを活用	○東京都・農の風景育成地区（大橋 ⁴ ）
2 市街化区域の再定義	○「市街化区域は、一定のまとまりのある安定的な非建築的土地利用を抱き込んだ区域として、再定義する」「市街化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」	○都市計画制度小委員会 ¹⁰
3 「農地共生型生産緑地」	○生産緑地の現行制度を再編・再生して、緑農との共生を課題とする都市政策に適合するよう、計画的で持続可能な保全活用ができる農地共生型の新生産緑地に改めるべき。そのためには、生産緑地指定の入口となる追加指定と、出口となる指定解除のハードルを低くすべき。 ○[入口]：4-1 相続税納税猶予の特定貸付けの拡大、生産緑地貸付け後での買取り申出の弾力化、生産緑地指定の下限面積の弾力化、4-2 宅地並み課税制度の再考 ○[出口]：5-1 地区計画、5-2 風致地区、5-4 都市公園、5-5 区画整理の適用を要件として、生産緑地地区の指定を解除できる仕組み	○水口ほか ¹⁵ ○本表の4 ○本表の5-1、5-2
4 都市農地税制の見直し 4-1 相続税納税猶予制度の拡大	○「市街化区域の特定貸付け」問題：現行制度では、農地を貸付けると納税猶予が打ち切られてしまうため、生産緑地での市民農園(同様の公益性が高い都市公園、教育・福祉・研修農園も)が成立しがたい。現役営農者の高齢化に伴う相続の増加を迎えて、転用の制限によって農地利用の持続が担保された市街化区域内農地に対して、市街化調整区域と同様に特定貸付けを認めることの農地保全効果は高い。 ○小規模だが営農意向の高い農家への貸付けを含めて、多様な担い手を特定貸付けの対象に加えると、農地利用の流動化が促進される。	○水口 ¹⁸ ○世田谷区 ⁷
4-2 宅地並み課税と農地に準じた課税の弾力化	○大都市圏特定市では、1991年に宅地並み課税として決着して以来この枠組みが続いている。91年改定以前は、市街地の整備進行に対応して課税が後追いするものであり、ABC農地の細分によって、市街地の基盤整備状況が不十分な地区では宅地並み課税から除外していた。 ○91年改定当時までの宅地需給逼迫と宅地化促進という社会背景は、現在では反転している。いま直面している市街地縮減時代の固定資産税制として、当初の課税の考え方を再検討する価値がある。 ○大都市圏特定市以外の一般市街化区域での「農地に準じた課税」を特定市と統合し、3「農地共生型生産緑地」の導入と4「相続税納税猶予の拡大」「宅地並み課税の弾力化」に移行する。	○阿部 ²
5 個別の保全活用手法 5-1 「農地保全型地区計画」	○非建築的土地利用を重視した、「建築地と非建築地のネガポジを反転し、緑地・農地や外部環境の側から構成する地区計画」 ○a.農地を保全し建築を制限する「保全農地区域」と、b.容積率が緩和される「建築誘導区域」、およびc.これらのバッファゾーンとなる「建築調整区域」を設定 ○a.は地区施設として位置づけて、容積率を0として、地上権見合い価格での「容積制限補償」をする。b.に土地取得費に見合う「容積超過負担」を加えて、補償と負担のバランスを取る。地方公共団体が設立する「地区計画基金」がこれらを運営する。 ○「保全農地区域」の存続には期限を設けず、代わりに農地所有者の任意の選択による請求を受けた地方公共団体による「買取り義務」を設ける。この買取り資金については、補償済み建築制限後の地価が底地部分に低下することから、その費用が減殺される。 ○農地の日照を確保する建築物高さ制限、農業用通路・水路等を地区施設に位置付け	○樺島 ⁵ ○東 ¹ ○水口 ¹⁸ ○明石市 ⁷
5-2 「田園風致地区」	○農地と都市林・水路・屋敷林などが一体になった田園的環境資源の豊かな地域について地域住民に開放し、建ぺい率10%容積率20%程度に抑える。これに見合った建築と転用・譲渡を可能とする。固定資産税・相続税の評価をこれらの制限に対応して軽減する。	○原 ¹⁴
5-3 「農の景観計画」	○市街地内部やフリンジ地域で、土地利用の集約化、空き地や利用放棄された農地・林地の土地利用管理、緑農との共存など、農地緑地の持続的な保全活用の方針について、景観計画によって、場合によっては「景観農業振興地域整備計画」の手法も援用して、幅広い施策化が可能。 ○縦割りの現行土地利用計画制度の枠組みを横断・総合して、最低基準達成のための規制を超えて、より望ましい地域環境の共有、実現に向けての協働・調整・誘導の手法となる。	○小浦 ⁶

5-4 「農地活用型都市公園」	<p>○一団に近接した農地について、配置適性と農地所有者の意向を確かめた上で、都市計画公園・緑地として計画決定する。農業公園として市民農園、教育・福祉農園その他に活用する。</p> <p>○農地所有者による農業継続を期待・支援する。農作業を代行する組織のあっせん、耕作継続の協定等を導入する。相続等による買取り申出に応じて、都市計画事業として土地取得し、整備する。</p> <p>○生産緑地の買取りについて、事前に重点候補を定めて都市計画税等の財源を準備して、公有地化により緑農拠点の整備につなぐ。</p>	<p>○世田谷区（直井¹³）</p> <p>○川越市⁷</p>
5-5 「農住整序型簡易区画整理」	<p>○宅地、宅地化農地、保全農地が細かく混在している地区において土地の交換分合、境界整理、区画道路等の部分改善</p> <p>○集合農地区として、保全農地を集合・再配置、農地对宅地の面積比を弾力化して、農地を維持保全。地価増進の少ない農地への換地の減歩率を減免。農地を公園の一部（分区園）として、公共減歩に算入</p>	<p>○明石市⁷</p>
6 都市農業振興・都市農地活用の担い手	<p>○「都市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」</p> <p>○農住組合の再生：都市政策と農業政策の結合による都市農地保全型まちづくりの担い手の一つとして、農住組合を新しい姿で再生させる。農住組合に農業生産法人としての資格を付与して、農地の所有・貸借と利用ができるようにする。都市住民等の組合員参加を認めて、農地の多面的な保全活用の担い手を拡充する。5-5 農住区画整理などの土地の交換分合事業によって、公共的支援を受けながら、都市農地と宅地の土地利用を整序する。</p>	<p>○都市計画制度小委員会¹⁰</p> <p>○カシニワ制度：柏市⁷、雨宮³</p> <p>○水口¹⁵</p>

(参考文献)

- 東正則「21世紀を迎えて都市と農業の関係を考え直す―『農住地区計画』制度の提案」都市農地とまちづくり 28号 2001年、都市農地活用支援センター
- 阿部成治「線引きによる都市周辺部の発展と農地課税のあり方」『人口減少時代における土地利用計画 都市周辺部の持続可能性を探る』第10章 2010年、学芸出版社
- 雨宮護「空闲地を活用した住環境の価値向上のためのプログラム―「カシニワ」と「ちよい農」―」土地総合研究 2015年春号、土地総合研究所
- 大橋南海子「『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」都市農地とまちづくり 68号 2013年、都市農地活用支援センター
- 樺島徹「都市計画制度の見直しに向けた検討の状況について」新都市 2011年2月号、都市計画協会
- 小浦久子「景観計画による都市周辺部における土地利用管理の総合化」『人口減少時代における土地利用計画― 都市周辺部の持続可能性を探る』第5章 2010年、学芸出版社
- 国土交通省都市局「平成25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」（明石市、柏市、川越市、世田谷区）2014年3月
- 佐藤啓二「都市農地の新局面と多面的機能」土地総合研究 2013年夏号、土地総合研究所
- 柴田祐「地方都市における都市農地の現状と課題―明石市における生産緑地地区の指定に向けた取り組みを事例に―」土地総合研究 2014年秋号、土地総合研究所
- 都市計画制度小委員会（社会資本整備審議会 都市計画部会）「これまでの検討事項」2011年2月
- 都市計画制度小委員会（同上）「中間まとめ 都市計画に関する諸制度の今後の展開について」2012年9月
- 都市農業の振興に関する検討会「中間取りまとめ」と同「参考資料」2012年8月、農林水産省農村振興局都市農業室
- 直井基次「世田谷区における農地保全の取り組み」新都市 67巻5号 2013年、都市計画協会
- 原修吉「東京における都市農地の保全・活用に係わる問題」新都市 67巻5号 2013年、都市計画協会
- 水口俊典「都市農地の課題の変化に対応した土地利用の担い手と計画制度の改革」都市計画 274号 2008年、日本都市計画学会
- 水口俊典、佐藤啓二、篠原史子「生産緑地の変遷と市街地の中の農地の行方」新都市 64巻10号 2010年10月、都市計画協会。なお、都市計画協会編『都市計画法制90周年記念特別企画集』2011年の（23）として所収。
- 水口俊典「都市農地保全のまちづくり―市民農園体験を交えて―」土地総合研究 2013年夏号、土地総合研究所
- 水口俊典「都市農地に関する制度改革議論の動向と今後の課題」都市問題 2015年6月号、後藤・安田記念東京都市研究所
- 湯澤将憲「都市農地に関する施策の現状と課題」ランドスケープ研究 79（1）、2015年4月、日本造園学会