

都市農地の有効活用と 都市農業の振興を図るための新たな制度 ～「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」の概要～



農林水産省 農村振興局 都市農村交流課 都市農業室 課長補佐 高橋正智

1 はじめに

都市農地の貸借の円滑化に関する法律(以下「新法」といいます。)が、平成30年6月27日に公布され、同年9月1日に施行されました。都市でも、農業従事者の減少・高齢化が進む中、貴重な都市農地を保全し、その有効活用を図ることが重要な課題となっています。本稿では、こうした課題に対応するために制定された新法について御紹介いたします。

2 都市農業をめぐる状況

(1) 都市農業振興基本法等

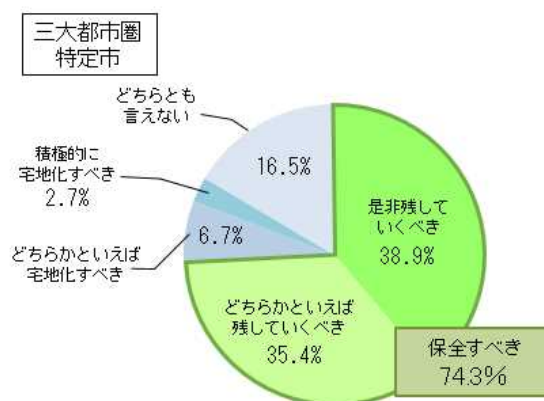
都市農業については、食の安全への意識の高まり、農業に関心を持つリタイア層の増加といった情勢の変化を踏まえ、平成27年に、都市農業振興基本法等が制定されました。

同基本法により、都市農業の安定的な継続を図るとともに、都市農業の有する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ため、都市農業の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進することが明確にされました。

翌平成28年5月には、同基本法に基づく「都市農業振興基本計画」が閣議決定され、農業政策及び都市政策の両観点から都市農業が再評価され、従来は「宅地化すべきもの」とされていた市街化区域内の農地について、都市に「あるべきもの」へと、位置付けが大きく転換されました。

このように、ここ数年、都市農業・都市農地を積極的に評価し、新たな措置を構築する機運が高まっており(図1)、今回の新法制定の大きな原動力となりました。

○住民の都市農業・都市農地の保全に対する考え方 (図1)



資料：農林水産省「都市農業に関する意向調査」
(三大都市圏特定市の都市住民2,000人を対象に平成28年に実施したWEBアンケート)

(2) 都市農業の現状と課題

都市農業は、農産物の供給に加え、防災機能、農業体験・交流の場、良好な景観の形成といった多様な機能があります。特に防災機能については、東日本大震災の際に、住宅に囲まれた都市農地が都市住民の緊急の避難場所となったこともあり、大きく見直されることとなりました。

また、消費地に近いという立地条件を活かし、少量多品目の農産物を生産し都市住民や飲食店に直売するなど、小規模ながら収益性の高い農業が営まれています(表1)。

○都市農業に関連する指標

(表1)

	農家戸数	農地面積	販売金額(推計)
全国	215.5万戸	447.1万ha	5兆8,366億円
市街化区域 (対全国比)	22.8万戸 (11%)	7.2万ha(2%) うち生産緑地 1.3万ha(0.3%)	4,466億円 (8%)

注1: 全国の数値は、「農林業センサス」(平成27年)等による。
注2: 都市農業の数値は、「固定資産の価格等の概要調査(平成28年)」等を用いた推計による。

このような都市農業の安定的な継続を図り、その多様な機能を持続的に発揮させていくためには、

都市農業が営まれる場である都市農地を適正に保全するとともに、その有効な活用を図っていくことが必要不可欠です。

しかしながら、農業従事者の減少・高齢化が進む中、所有者だけでは都市農地を有効に活用することが困難な状況も見られ、農地の価格が高く、売買による規模拡大等が困難な都市にあっては、貸借による活用を進めていく必要があります。

(3) 都市農地の貸借に係る課題

都市農地の貸借を進める上では、これまで、大きく二つの課題がありました。

その一つは、農地を賃貸借する場合における賃借人の権利保護に関する農地法の規定です。農地法では、賃借人である耕作者の地位の安定を図る観点から、都道府県知事の許可を受けた上で、賃貸借の当事者が契約を更新しない旨の通知をしない限り、従前と同一の条件で契約が更新される措置が講じられています（農地法第17条及び第18条）。

このため、農地をいったん貸したらなかなか返してもらえなくなるのではないかとの懸念があり、農地を貸したまらない風潮がありました。

もう一つは、相続税に関する課題です。都市農地の所有者が相続税の納税猶予の適用を受けている場合に、これを貸し付けると、その猶予が打ち切れ、多額の相続税とその猶予期間に応じた利子税を負担しなければならないため、貸付けが行えないというものです。

こうした課題については、農地の集積等が喫緊の課題となっている市街化区域外の農地にあっては、既に、農地中間管理事業や利用権設定等促進事業により賃借権が設定される場合には法定更新の規定を適用除外とする措置が講じられていますが、農地の集積等の施策の対象とならない市街化区域内の農地にあっては、こうした仕組みを活用することはできませんでした。

新法では、こうした課題に対応し、税制措置と相まって都市農地でも貸借が円滑に行えるようにするための措置を講じ、都市農地の有効活用等を図ることとしています。

3 新法の概要

今回の新法では、都市農地の有効活用を図るため

の貸借の円滑化の措置として、二つの仕組みが設けられています。併せて、相続税の納税猶予制度も改正されましたので、これらの概要を以下に御紹介します。

なお、今回の措置の対象となる農地は、市街化区域内の農地のうち、生産緑地地区の区域内の農地に限定されています。以下の「都市農地」とは、生産緑地地区の区域内の農地のことを指します。

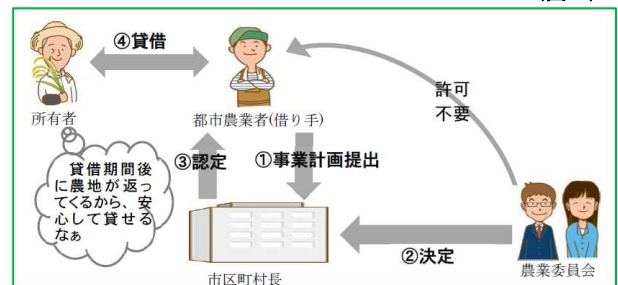
(1) 自ら耕作する者に係る都市農地の貸借の円滑化

① 事業計画の認定

都市農地を自らの耕作の事業の用に供するため、その所有者から賃借権又は使用貸借による権利（以下「賃借権等」といいます。）の設定を受けようとする者は、都市農地において行う耕作の事業に関する計画（事業計画）を作成し、これをその農地が所在する市区町村長に提出し、その認定を受けることができます（図2）。

認定を受けることができる主体には制限はないため、経営規模の拡大を図る都市農業者や新規就農者のほか、農業に参入する企業など、多様な主体が認定を受けることが可能です。

(図2)



この認定を受ける効果として、認定を受けた事業計画に従って賃借権等が設定される場合については、農地法の特例として、その賃貸借について、農地法第17条本文の規定が適用されないこととなります。これにより、認定を受けた事業計画に従って都市農地の賃貸借が行われる場合には、その契約期間が満了すれば、所有者に農地が返還されることとなり、所有者が安心して農地を貸し付けることができるようになりました。

なお、市区町村長が事業計画の認定を行う際に農業委員会の決定を経ているため、通常、農地について賃借権等の設定を行う際に必要となる農地法第3

条第1項の農業委員会の許可を改めて受ける必要はありません。

② 認定の要件

申請を受けた市区町村長は、一定の要件を満たす場合は、農業委員会の決定を経た上で、認定を行うこととなります。この事業計画の認定の要件は、二つの観点のものに大別できます。

一つは、都市農業が持つ機能の発揮に関するものであり、この認定制度独自のもので、この制度の要(かなめ)となる要件ですので、少し詳しく説明をします。

この要件は、具体的には、賃借権等の設定を受ける都市農地において行う耕作の事業の内容が、都市農業が持つ機能の発揮に特に資するものとして所定の基準に適合していることを求めるものです。

この基準として、次の6つのいずれかに該当している必要があります。

- 1) 都市農地で生産した農産物や農産物の加工品を主として都市農地がある市区町村内か隣接する市区町村内、又は都市農地がある都市計画区域内で販売すると認められることです。この基準は、都市農業の有する機能のうち最も代表的なものである、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能に着目して具体化したものです。
- 2) 都市農地を農業体験農園や福祉農園、学童農園などの都市住民が農作業を体験する取組、都市住民が交流を図る取組に活用すると認められることです。
- 3) 都市農地を試験ほ場や実験ほ場として活用するほか、農業者の育成や確保のための研修等を行う取組に活用すると認められることです。
- 4) 都市農地を災害発生時に一時的な避難場所として提供すること等の事項を盛り込んだ防災協力に関する協定を地方公共団体等と締結することです。
- 5) 都市農地において、耕土の流出を防ぐための防風ネットの設置等による国土の保全に資する取組や減農薬や無農薬栽培等の栽培方法を選択することで環境の保全に資する取組を実施すると認められることです。

- 6) 都市農地において地方自治体や農業協同組合等が生産を奨励する作物や伝統野菜を導入する取組を行うことや、狭小な都市農地において少量多品目の栽培等の収益性を高くするための栽培方法、品質が高い農産物を栽培するための栽培方法等を選択すると認められることはもとより、これら以外にもその地域の都市農業の振興につながるような、幅広い取組が認められます。

なお、4) から6) までの基準については、都市農地で生産した農産物や農産物の加工品を販売する必要がありますが、1) の要件とは異なり、販売する地域や量についての制限はありません。

また、いずれかの基準に該当する場合であっても、都市農地として適切な維持・管理が行われず、周辺の生活環境との調和が確保できないような場合は、本認定の対象から除外されます。

認定の要件のもう一つは、農地の適正かつ効率的な利用を確保する点から設けたものです。本認定制度では、農地の賃借について農地法の許可を不要としていることから、農地の全てを効率的に利用すること、周辺地域の農業と調和がとれた耕作の事業を行うこと等、当該許可の要件とほぼ同様のものとなっています。

なお、都市農地は小規模の農地が多いことから、農地法の許可と異なり、本認定制度では、権利取得後の農地面積が一定以上となること(いわゆる下限面積要件)は、設けていません。

4 市民農園の開設に係る都市農地の賃借の円滑化

新法では、このほか、市民農園を開設する場合の賃借の円滑化の措置が設けられました。それが、「特定都市農地貸付け」です。

(1) 市民農園の開設方法

一般に、市民農園を開設する場合で、農園の区画を利用者に貸し付ける方法を採用する場合には、農地法の特例法である特定農地貸付法が活用されています。

特定農地貸付法では、農園を開設しようとする者が地方公共団体や農協でもなく、農地所有者でもない企業等の場合は、所有者から直接に農園用地の権

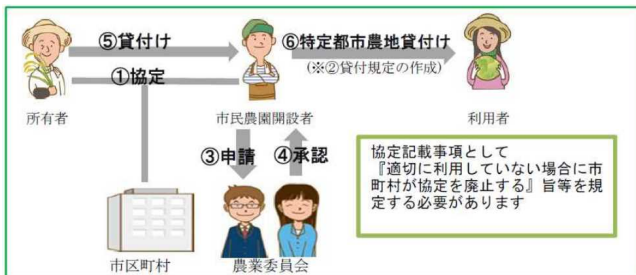
利を取得せずに、地方公共団体や農地中間管理機構等から転貸を受ける形で開設します。しかしながら、農地中間管理機構等の活用が想定し難い都市農地においては、企業等による農園の開設が進めにくい面がありました。

(2) 特定都市農地貸付け

このため、今回の新法では、企業等が、都市農地でこうした市民農園を開設しようとする場合、農園開設者として所有者から直接にその用地を借り受けすることができる仕組みが創設されました。これが、今回の「特定都市農地貸付け」です。

特定都市農地貸付けを行うための手続は、基本的には従来の特定農地貸付法による手続と同様に、特定都市農地貸付けを行うことについて、農業委員会の承認を受ける必要がありますが、開設者、農地所有者及び市区町村の3者が締結する協定に、従来の事項に加え、開設者が市民農園を適切に利用していない場合、市区町村が協定を廃止すること等の事項を定めることが要件とされています（図3）。

(図3)



5 税制改正

新法の事業計画の認定制度に基づく都市農地の貸借及び特定都市農地貸付け等を行う場合については、税制面からも貸借の円滑化の措置が講じられました。

前述した相続税の納税猶予の課題を解消するため、新法に基づく都市農地の貸借等については、新法の施行日以降は、納税猶予が継続されるようになりました。

また、相続税の納税猶予は本来、農業を営んでいる被相続人から農地等を相続した相続人が受けることができる税制上の特例措置ですが、新法に基づき都市農地を貸付け、自らは農業を営んでいない被相続人から農地等を相続した相続人についても、相続税の納税猶予を受けることができるようになりました。

6 おわりに

今回の新法は、従来は借りることが難しかった都市農地を借りることができるようになるという都市農業者にとってのメリットのみならず、都市農地の所有者にとっても、自ら耕作しなくても他の方に貸すことができるようになるため、都市農地の所有の負担が軽減するという大きなメリットがあるものと考えています。

また、この都市農地の貸借の円滑化は、生産緑地の約8割がその指定から30年を迎え、所有者が市区町村に買取りの申出ができるようになる、いわゆる2022年問題にも対応する側面があります。すなわち、これにより、2022年問題への対応として昨年の通常国会で措置された、指定から30年後の生産緑地の延長制度である特定生産緑地を選択しやすくなる効果があるものと考えられます。

さらに、現在生産緑地の指定がされていない、特に三大都市圏の特定市以外の地方都市の市街化区域内農地についても、同様の理由により生産緑地の指定がしやすくなるものと考えられます。

これらにより、都市において長期的に保全される農地が今後も確保され、また有効に活用されることは、都市農業振興基本法の目的にもある、都市農業の安定的な継続と、都市農業の有する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繋がるものと考えています。

この新法による都市農地の貸借を円滑に進めていくためには、制度を実際に動かしていただく現場の関係者の皆様に制度をよく御理解いただき、上手に活用していただくことが重要であると考えています。

農林水産省としても、8月下旬以降、新法の内容を現場に浸透させるべく、説明会を開催する等、周知に努めております。今後も、様々な機会を捉え、現場への普及推進に努めてまいりたいと考えております。

末尾となりましたが、新法の成立・施行に御協力をいただきました関係者の皆様に厚く御礼申し上げるとともに、今後とも都市農業の振興に向けて御協力いただけますようお願い申し上げます。