

都市農地の保全・活用のための新たな制度 ～生産緑地法等の改正概要～

国土交通省 都市局 都市計画課 環境計画調整官 湯澤将憲

1. 背景

市街化区域内農地、いわゆる都市農地については、基本的には「宅地化すべきもの」として位置づけ、認識されてきたところである。特に 1980 年代のバブル景気においては、大都市を中心とした地価の高騰が顕著となり（1980 年代後半の 5 年間で約 2.6 倍に高騰）、大都市地域における住宅・宅地供給が重要な政策課題となっていた。当時の臨時行政改革推進審議会の答申（S63）では「旺盛な土地需要があるにもかかわらず、既成市街地に、工場跡地、未利用埋め立て地など低・未利用地や農地が多く存在」するとし、「合理的な土地利用という点から看過できない」との記載がなされ、また、生活大国 5 か年計画（H4）では「勤労者世帯の平均年収の 5 倍程度で良質な住宅取得を可能にすること」が示された（当時、マンションで約 7 倍、戸建てで約 8 倍であった）。このような時代背景を踏まえ、政策課題へ対応すべく、平成 3 年に生産緑地法が改正され、翌平成 4 年に三大都市圏特定市において一斉に生産緑地地区の指定（保全すべき農地と宅地化農地の区分）が行われた。

しかし、近年都市農業・都市農地に関する都市住民の世論は大きく変わりつつある。食の安全への意識の高まりとともに、身近な農地で生産された新鮮で安全・安心な野菜が手に入るのが高く評価され、自ら農作物を育てたいというニーズも高まっている。また、都市への人口流入の収束による開発圧力の低下、ゆとりや潤いを求めるライフスタイルや価値観の広がり、東日本大震災を経た防災意識の向上等により、都市農地は良好な生

活環境を形成する緑地や災害時の避難場所としての役割が見直されている。

このような背景のもと、ここ数年にわたり、都市農地の保全に係る制度の見直しが行われてきたところである。

2. 都市農業振興基本法

前述のような都市農業・都市農地を巡る背景を踏まえ、平成 27 年 4 月に、都市農業の安定的な継続を図るとともに、議員立法により都市農業の有する機能の適切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た「都市農業振興基本法」（以下「基本法」という。）が制定された。基本法では、都市農業の振興に関する基本理念として、以下を位置づけている。

- 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切な保全が図られるべきこと
- ②都市農業の振興は、都市農業の有する多様な機能が発揮されることが都市の健全な発展に資するという認識の下、農地とその他の土地が共存する良好な市街地形成に資するように行われるべきこと
- ③幅広い国民の理解の下に、地域の実情に即して、都市農業の振興に資する施策の推進が図られるべきこと

3. 都市農業振興基本計画

基本法では、国において「都市農業振興基本計画」（以下、「基本計画」）を策定する旨が位置づけられており、このため、農林水産省及び国土交通

省協力のもと基本計画策定作業を進め、平成 28 年 5 月に閣議決定がなされたところである。

基本計画では、都市農業の振興に当たり「都市農業の多様な機能の発揮」を中心的な政策課題に据えるとともに、これを通じて農地の有効活用及び適正保全を図り、農地と宅地等が共存する良好な市街地の形成に資することを目指すべき方向性としている。また基本計画では、都市農地・都市農業について、農業政策の観点からに加え、都市政策の観点からも再評価を行っている。それは、①目指すべき都市像としての「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」(注 1)を実現する上で、都市農地を貴重な緑地として明確に位置づけ、②都市農業を都市の重要な産業として位置づけ、③農地が民有の緑地として適切に管理されることが持続的な都市経営のために重要、としているところである。そして再評価の内容を踏まえ、都市農業振興に対する新たな施策の方向性として、①担い手の確保、②土地の確保、③農業施策の本格展開、を打ち出しており、特に②土地の確保については、1)都市農地の位置づけを「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、計画的に農地を保全すること、2)コンパクトシティに向けた取組との連携も検討すること、3)都市農地保全のマスタープランの充実等土地利用計画制度のあり方を検討すること、としたところである。さらにこれらに関連する講ずべき各種の施策が位置づけられた。

4. 都市緑地法等の一部を改正する法律

基本法及び基本計画に位置づけられた都市農地の保全に関する方向性や講ずべき施策を踏まえ、第 193 回国会において「都市緑地法等の一部改正する法律」が可決、成立した(平成 29 年 4 月 28 日)。都市農地に関する制度としては、都市緑地法、生産緑地法、都市計画法、建築基準法の改正が行われ、既存制度の見直し、新たな制度の構築がなされた。これらは、平成 29 年 6 月 15 日及び平成 30 年 4 月 1 日に施行されたところである。

①都市緑地法

都市緑地法における緑地の定義を、「樹林地、草地、水辺地、岩石地もしくはその状況がこれらに類する土地(農地であるものを含む)」とし、緑地に農地が含まれることを明確に示した(第 3 条)。

また、緑の基本計画における記載事項(第 4 条第 2 項)に、1)生産緑地法による生産緑地地区内の緑地の保全に関する事項、2)緑地保全地域、特別緑地保全地区及び生産緑地地区以外の区域であって重点的に緑地の保全に配慮を加えるべき地区並びに当該地区における緑地の保全に関する事項、を加えた。

これらは、農地を都市の緑地政策体系に位置づけ、保全方法の充実を図ろうとするものである。

②生産緑地法

1)生産緑地地区の面積要件の引き下げ(第 3 条)

生産緑地地区を都市計画に定めるには、従来一団で 500 ㎡以上の区域とする規模要件が設けられており、要件を満たさない小規模な農地は所有者に営農意欲があっても保全対象とされていなかったほか、公共収用や一部所有者の相続等に伴い、生産緑地地区の一部の解除が必要な場合、残された面積が規模要件を下回ると生産緑地地区全体が解除されてしまうという問題(いわゆる道連れ解除)があった。

このため、生産緑地地区の面積要件について、地域の実情に応じて条例により 300 ㎡まで引き下げることを可能にした。加えて、都市計画運用指針において、一団の農地の見なし方について改善を行い、同一又は隣接する街区内に複数の農地がある場合、一団の農地と見なして指定することが可能としたところである。これらの見直しにより、道連れ解除の案件のうち 8~9 割が救済されるものと見込まれるところである。

平成 30 年 7 月現在、東京都など 9 都府県 54 都市で、面積要件の引き下げにかかる条例の制定がなされており、今後も条例の制定が予定されている都市が数多くある。

2) 生産緑地地区における建築規制の緩和(第8条)

生産緑地地区内において設置可能な建築物については、従来、農林漁業を営むために必要で、生活環境の悪化をもたらすおそれがないもの(生産・集荷施設、貯蔵・保管施設、処理等に係る共同利用施設、休憩施設等)に限定されていたところであるが、営農継続の観点から、新鮮な農産物等への需要に応え、農業者の収益性を高めること(いわゆる6次産業化の推進)を目的に、以下の施設を追加したところである。

- a) 生産緑地内で農産物等を主たる原材料とする製造・加工施設(ジュース、ジャムなどの加工施設)
- b) 生産緑地内で生産された農産物等又は1)で製造・加工されたものを販売する施設(いわゆる直売所)
- c) 生産緑地内で生産された農産物等を主たる材料とするレストラン(いわゆる農家レストラン)

これらの施設を追加することで、都市農業の6次産業化など、農業者の収益の多様化や、周辺住民の都市農業・都市農地への理解が進むことが期待されることである。留意事項としては、生産緑地地区において、これらの施設について許可を得た上で設置することが可能となったわけであるが、当該生産緑地地区が存在する地域の用途地域における建築制限を踏まえる必要があること、また建築物の建築に伴い農地転用がなされた土地については相続税の納税猶予が適用されないこと等が挙げられる。

3) 特定生産緑地制度の創設(第10条の2)

生産緑地については、指定から30年が経過するといつでも土地の所有者が市町村長に対して買取り申出ができることとなる。現在指定されている生産緑地地区(全国で約1.3万ha)のうちの約8割にあたる約1万haが平成34年に指定から30年が経過し、いつでも買取り申出ができる状況を迎える(いわゆる「2022年問題」)。30年経過後も営農の継続が相当数見込まれる一方、即時買取り申出は限定的である(注2)ことを踏まえ、30年経過後も引き続き営農環境の確保が図られるよ

う、土地所有者の意向に基づき、買取り申出期限を10年間延長する「特定生産緑地」を創設した。特定生産緑地については、所有者等の同意、都市計画審議会の意見聴取を経て、市町村長が指定できることとなっており、従来の生産緑地と同様の行為制限を継続させることで、税制措置について従来どおりの内容(固定資産税等の農地評価・農地課税、相続税等の納税猶予の適用)を継続させ、営農環境の確保を図り、都市農地の保全を図る趣旨の制度である。

他方、特定生産緑地の指定を受けなかった場合は、いつでも買取り申出ができるようになる一方、営農を義務づけられる期間がなくなることから、税制措置についても見直しが行われた。固定資産税等については宅地並み課税とされたが、東京23区の場合課税標準額が約250倍になると見込まれるなど農家への負担が急増することから、激変緩和措置として、5年間課税標準額に軽減率(1年目:0.2、2年目:0.4、3年目:0.6、4年目:0.8)を乗じる措置が講じられた。また、相続税等については、納税猶予の適用がなされないこととされたが、既に納税猶予を受けている場合については、次の相続までは、現世代に限り納税猶予が継続されることとされた。

特定生産緑地の指定は、買取り申出期日の到来までに行うこととされており、それ以降の指定は認められていない。最速で平成34年までに指定を行うことになるが、個々の農家等の土地所有者に対する制度の周知、意向とりまとめ、農地等利害関係人の同意取得、さらには都市計画審議会での意見聴取など、事務作業が膨大に及ぶことが想定されることから、早めに作業への着手を行い、漏れのないように意向確認を進めることが強く求められる。

特定生産緑地の指定意向に関しては、国土交通省で平成30年1月にアンケート調査(対象:練馬区、世田谷区)を実施している。この結果では、約2/3にあたる6割以上の農家が、所有する全ての生産緑地について、特定生産緑地の指定を受ける意向を示しており、一部を指定する意向のある

者を含めると、8割以上が特定生産緑地制度の活用を検討していることが見込まれている。また、後述する貸借法の措置により、農地として保有を継続する意向（＝特定生産緑地の指定を受ける意向）が高まる可能性も見込まれている。

特定生産緑地制度や貸借制度の活用を個々の農家に浸透させることで、生産緑地を最大限保全することが望まれるところである。

③都市計画法・建築基準法

住宅需要の沈静化や住民の都市農業に対する認識の変化、マンション等の建設に伴う営農環境悪化の防止、住居専用地域に農業用施設が原則として建築できない状況を踏まえ、住宅と農地が混在し、両者が調和して良好な居住環境と営農環境を形成している地域を、あるべき市街地像として都市計画に位置づけ、開発／建築規制を通じてその実現を図るため、新たに住居系の用途地域として「田園住居地域」を創設したものである。

当該地域においては、農地と調和した低層住宅に係る良好な住居環境を、建築規制（低層住居専用地域をベースに農業用施設の立地を限定的に許可）、農地の開発規制（許可制、一定の小規模の開発は可能）により保護しようとするものである。通常、開発制限のかからない生産緑地地区以外の市街化区域内農地の開発に対して許可制を導入（300㎡未満は許可しなければならないとされている）するものであることから、農地への規制強化となる制度である。従って、それらの規制に応じた税制措置もなされている。具体的には、田園住居地域内の宅地化農地（許可しなければならないとされる300㎡を超える部分）については、固定資産税等の課税評価額を1/2に軽減するほか、相続税等については宅地化農地であっても納税猶予が適用されることとされている。

5. 都市農地の貸借の円滑化に関する法律への対応

第196回国会において成立し、平成30年9月1日に施行された「都市農地の貸借の円滑化に関

する法律」（以下「貸借法」という。）では、生産緑地を対象として、本法律に基づく農地の貸借について、農地法の法定更新の不適用、相続税等の納税猶予の継続がなされるなど、農地（生産緑地）の貸借を容易にし、多様な主体の参画が期待されているところである。一方で、農地の貸し手（農家）にとっては、貸借期間中に相続が発生した場合などにおいて、従来の制度では、借り手が主たる従事者となり、買取り申出できないことから、相続税の支払い等に支障が生じることが予想され、生産緑地を貸すことを躊躇するのではないかと懸念が存在した。このため、生産緑地法施行規則に規定されている主たる従事者の範囲について見直しを行い、所有者が農林漁業に一定の役割を果たす場合には「農林漁業の主たる従事者」となるよう要件を拡充し、貸借期間中に所有者（貸し手）が死亡等した場合でも、主たる従事者証明の発行が可能となることとしたところである。

具体的には、貸借法及び特定都市農地貸付法に基づき生産緑地地区の区域内の農地を貸している場合については、主たる従事者（借り手を想定）が1年間に従事した日数の1割以上従事した者についても、主たる従事者に含めることとした。1割にカウントする従事内容としては、貸借した生産緑地縁辺部の見回り、除草、周辺住民からの相談、市民農園利用者への技術指導等が考えられるが、これらを行うことで、生産緑地の適正管理、ひいては良好な都市環境の形成に資することが期待されるものである。

6. 生産緑地制度の活用推進

生産緑地制度は三大都市圏特定市では概ね全ての都市において導入されているが、それ以外の一般市町村においては、平成29年現在10都市、約110haの指定にとどまっている。三大都市圏特定市以外の都市においても、本制度の趣旨や人口減少・少子高齢化を背景としたコンパクトなまちづくりを進めるうえで、現在策定が進められている「立地適正化計画」において定められている居住誘導区域の外側においては、無秩序な住宅等の開

発を抑制する観点から、市街化区域内農地を保全する必要性が高まっている。また、宅地需要の低下に伴い、これまで宅地化が期待されていた市街化区域内農地においても、将来にわたり営農を継続しようという都市農業者も見られるようになってきている。これらに加え、貸借法の対象が生産緑地に限定されていることから、一般市町村においても生産緑地制度の導入が望まれるところである。

三大都市圏特定市においても、全般的にはかつてのような宅地需要が低下しつつあることや、人口減少・高齢化、緑地の減少等を踏まえ、身近な緑地である農地を保全し、良好な都市環境を形成するために、生産緑地地区を追加で定めることを検討すべきであろう。また、過去に生産緑地の指定が解除され、転用の届出がなされた土地であっても、届出後の状況の変化により、現に再び農業の用に供されている土地で、将来的にも営農が継続されることが確認される場合などには、生産緑地地区に定めること（再指定）が可能である。

7. おわりに

これまで紹介したように、ここ数年で都市農地のあり方に関する意識の変化とともに、関連する制度について大きく転換がなされ、都市農地の保全や活用が図られやすいような環境が整えられてきたところである。これらの制度の適切な運用により、都市と緑・農が共生した新たなライフスタイルの実現、都市農業をベースにした新たなビジネスの創出、緑や農の適正保全を通じたコンパクトシティ形成への貢献が期待される。

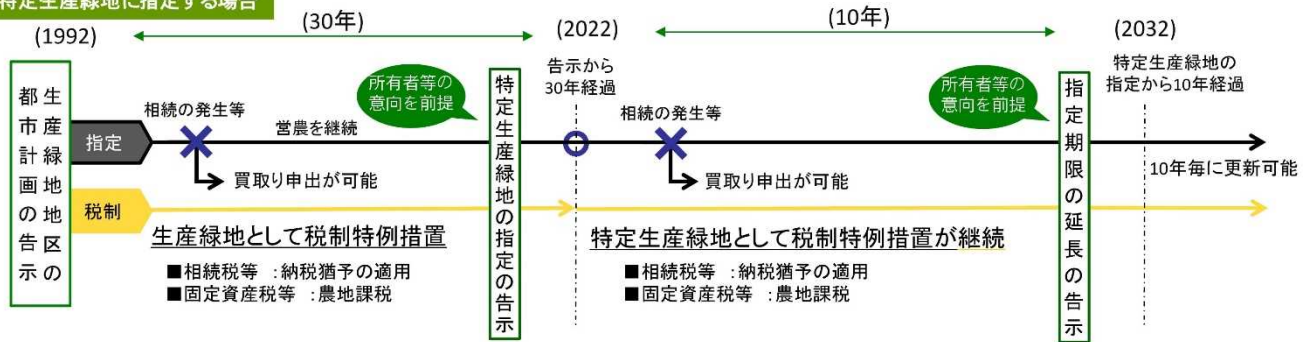
各種制度の周知については、行政のみならず、J A、農業委員会との連携が不可欠であるとともに、都市に農地を残し、活用を進めたいという事業者、市民等への普及啓発も不可欠である。より暮らしやすい都市づくりのために、これらの制度の活用を進めるための努力を、国土交通省でも惜しみなく重ねていく所存である。

注1：社会資本整備審議会都市計画制度小委員会中間とりまとめ（平成24年9月3日）

注2：国土交通省アンケート（平成26年12月）

特定生産緑地制度の概要

特定生産緑地に指定する場合



特定生産緑地に指定しない場合

