

都市農業の継承に向け 都市農地貸借法が活用されています

農林水産省農村振興局都市農村交流課都市農業室
都市農業第二班課長補佐 小林 博美

1 はじめに

昨今、都市部での新規就農者、様々なサービスを提供する農業体験農園、地場産野菜を提供するマルシェの開催、特定生産緑地制度に関する関係団体の取組など、都市農業・都市農地に関する情報がインターネット等で目にするようになっていきます。

背景には、昨年9月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「都市農地貸借法」といいます。)により、生産緑地が借りやすくなったとともに、農地の納税猶予が確定(打ち切り)されることなく継続する措置が講じられたことや、特定生産緑地地区の指定に向けた手続きの本格化など、市街化区域内の都市農地を将来にどう引き継いでいくのか各地域で議論が活発化していることが要因の一つではないかと考えています。

本稿では、こうした地域の情勢に関連した制度や貴重な都市農地を将来に引き継いでいる地域の取組を御紹介いたします。

2 都市農業をめぐる状況

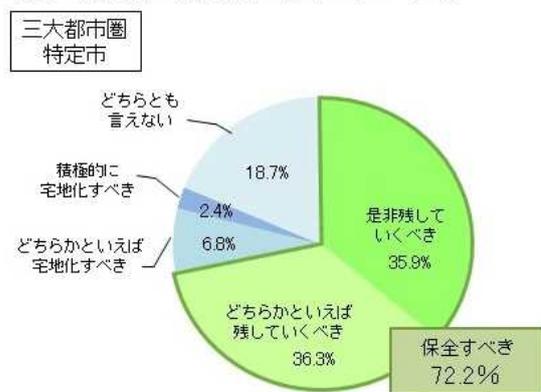
(1) 都市農業振興基本法等

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4月に、都市農業振興基本法(以下「基本法」といいます。)の制定、翌年5月には、基本法に基づく「都市農業振興基本計画」の閣議決定と、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、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たこと(図1)が、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30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。

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受けられ、農地の価格が高く、売買による規模拡大が困難な都市にあっては、貸借によって規模拡大を進めていく必要があります。

(3) 都市農地の貸借に向けた環境整備

都市農地の貸借を進める上では、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農地所有者の不安があり、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、その猶予が打ち切られ、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くなるため、貸付けが行えないというものでした。

こうした課題を解消するため、都市農地貸借法を整備するとともに、農地を貸しても相続税の納

税猶予が継続する措置を講じました。

3 都市農地貸借法の概要

都市農地の貸借を行う都市農地貸借法には、二つの仕組みがあります。

なお、この法律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

一つ目は、自らの耕作の事業の用に供するため、都市農地を貸借する仕組みです。

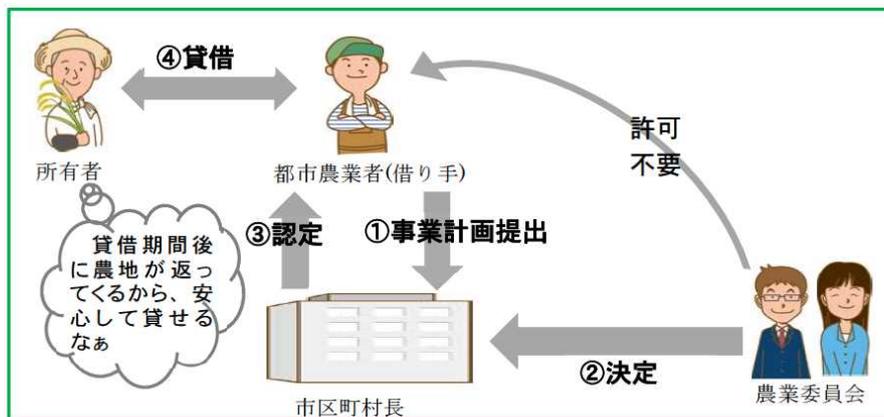
①事業計画の認定

所有者より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、耕作の事業に関する計画（事業計画）を作成し、その農地が所在する市区町村長に事業計画を提出し、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。

この認定を受ける効果として、その賃貸借については、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

(図2)



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、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、大きく分けて二つの観点があります。

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。

この要件は、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) 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こと。

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をすること。

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をすること。

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。

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こと。

6) 都市農地において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目的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、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をすること。

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、周辺的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、農地の貸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となっていました。

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、権利取得後の農地面積が一定以上となる、いわゆる下限面積要件は、設けていません。

(2) 市民農園の開設に係る都市農地の貸借の円滑化

もう一つは、市民農園を開設するため、都市農地を貸借する仕組みです。

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以外の企業等の場合には、所有者から直接農地を借り受けることができず、地方公共団体や農地中間管理機構等から転賃を受

ける必要がありますが、農地中間管理機構等の活用が想定し難い都市農地にあっては、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、都市農地貸借法では、企業等が都市農地で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農地を借り受けることができる仕組みが設けられました。これが、「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、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等の事項を定めることが要件とされています（図3）。

4 税制改正

都市農地貸借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、前述したように税制面から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、都市農地貸借法に基づく都市農地の貸借については、施行された昨年9月1日以降、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、都市農地貸借法に基づき都市農地を貸し付け、自らは農業を営んでいない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。

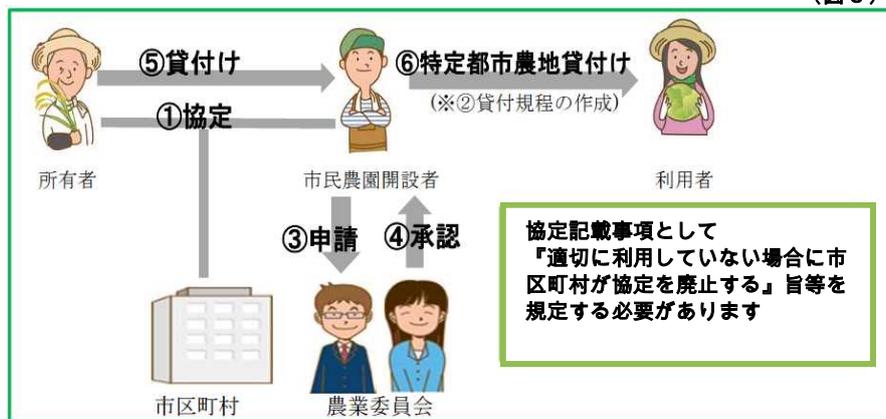
5 都市農地貸借法の活用状況

このように様々な措置を講じてきたところですが、実際に法律が施行された昨年9月から本年3月末までに活用された件数は42件、面積は8.3haと関東圏を中心に活用されています。

前述した二つの仕組み別では、自ら耕作する者に係る貸借では、件数22件、面積4.9haが都市農業者に貸し付けられ、東京都で多く活用されています。中には20代の新規就農者がトマト栽培に取り組むため所有者の意向を踏まえて長期間農地を借り受け、都市農業の新たな担い手として第一歩を踏み出した事例や、所有者の高齢化により農地の維持管理が困難になった農地を規模拡大意向のある農業者へ集積した事例、遠方まで通作していた担い手が自らの経営農地に近隣する都市農地を借り受けたことにより農作業の効率化が図られた事例など、都市住民への新鮮な野菜の供給など多様な機能の発揮に向けた取組や都市農地の保全に向けた取組が各現場で生まれています。

もう一つの仕組みである市民農園の開設に係る貸借においては、件数は20件、面積は3.3ha、区画は2千区画以上開設されています。農業に手軽に触れ合いつつ、品質の高い農産物を栽培したい

(図3)



都市農地の貸借の円滑化に関する法律に基づく事業計画の認定等は、42件・82,586㎡で行われた(平成30年度実績)。

① 自らの耕作の事業の用に供するための都市農地の貸借の円滑化
【借りた都市農地で自ら耕作の事業を行う場合】

都道府県名	市区町村名	事業計画の認定状況	
		件数	面積(㎡)
東京都	世田谷区	2	1,630
	練馬区	3	8,981
	江戸川区	1	689
	三鷹市	1	10,422
	小平市	3	8,124
	武蔵村山市	1	842
	八王子市	1	1,801
	町田市	1	6,386
	日野市	3	4,199
神奈川県	川崎市	1	239
	茅ヶ崎市	2	1,582
愛知県	日進市	1	2,369
京都府	京都市	2	2,174
4	13	22	49,438

② 特定都市農地貸付けの用に供するための都市農地の貸借の円滑化
【借りた都市農地で市民農園(貸し農園)を開設する場合】

都道府県名	市区町村名	特定都市農地貸付けの承認状況			市民農園 開設数※
		件数	面積(㎡)	農園 区画数	
埼玉県	川口市	1	1,187	114	1
	草加市	1	1,787	68	1
東京都	目黒区	1	1,652	37	
	世田谷区	1	2,901	282	1
	杉並区	1	994	144	1
	練馬区	1	2,034	136	1
	足立区	1	3,773	217	1
	三鷹市	1	1,860	112	
	府中市	1	2,000	166	1
	調布市	1	2,099	205	1
	八王子市	1	1,809	86	1
	川崎市	1	599	34	
神奈川県	綾瀬市	1	2,193	140	1
	静岡市	1	767	80	1
静岡県	京都市	1	2,319	146	1
京都府	大阪市	3	4,307	117	2
兵庫県	伊丹市	1	455	22	
	宝塚市	1	412	25	
7	18	20	33,148	2,131	14

※ 承認を受けたもののうち、平成30年度末時点で開設まで至った農園数

都市住民のニーズ等を踏まえ、手ぶらで農業指導が受けられる農園の開設など様々なサービスが提供されている農園が市街化区域内に展開され、農業への理解醸成や都市住民の生活の向上に貢献しています(表1)。

このような取組の背景には、都市農業・都市農地の保全に向けた農地所有者や農業者を含む都市住民と関係機関による体制づくりや熱心な話し合いが行われており、様々な意見や課題を取りまとめた関係者の皆様方には敬意を表すとともに、今後さらにその取組を地域に根差すよう持続的に取り組んでいただきたいと思います。

6 おわりに

都市農地貸借法は、従来は借りることが難しかった都市農地を借りやすく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、自ら耕作ができなくても他の方に貸すことができるため所有の負担が軽減するという大きなメリットがあると考えています。

また、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年問題に対しても、30年後さらに10年間延長できる特定生産緑地制

度を選択しやすくなる効果や、現在生産緑地の指定が進んでいない、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、生産緑地の指定がしやすくなる効果が期待されます。

このように都市農業・都市農地の保全に向けた制度が整備され、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資するため、自治体においては、基本法に基づく地方計画の策定が増加しています。まだ未策定の自治体においては、都市農業が有する多様な機能の発揮に向け地方計画の策定に向けた取り組みを進めていただきたいと思います。(表2)

農林水産省としては、都市農地の貸借を円滑に進めるためには、制度を実際に動かしていただく現場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きたいと思います。実際にどのような課題等があるのか、現場に赴いて、現場の声を直接拝聴させていただきたいと考えています。

末尾となりましたが、今後とも都市農業の振興に向けて関係者の皆様の御協力をいただけますようお願い申し上げます。

【地方計画の策定状況】

(表2)

地方計画策定済み(9都府県、41市区)

(平成31年3月末日現在)

都道府県			策定年月日	概要	市区町村			策定年月日	概要	市区町村			策定年月日	概要				
関東	埼玉県		H29.3月	新規策定	埼玉県	八潮市	H31.3月	既存計画の見直し	神奈川県	藤沢市	H29.3月	新規策定	神奈川県	藤沢市	H29.3月	新規策定		
	千葉県		H29.12月	〃		市川市	H28.3月	新規策定		厚木市	H30.3月	〃		川崎市	〃	既存計画の見直し		
	東京都		H29.5月	既存計画の見直し	千葉県	船橋市	H30.2月	既存計画の見直し		鎌倉市	H30.7月	新規策定		横浜市	H30.11月	既存計画の見直し		
	神奈川県		H29.3月	〃		松戸市	H31.3月	新規策定		海老名市	H30.12月	〃		平塚市	H31.2月	新規策定		
東海	愛知県		〃	新規策定	東京都	町田市	H29.3月	既存計画の見直し		大和市	H31.3月	〃		静岡県	静岡市	H30.3月	〃	
近畿	滋賀県		H30.12月	〃		国立市	〃	〃		愛知県	名古屋市	〃		既存計画の見直し	兵庫県	神戸市	H30.9月	〃
	京都府		〃	〃		清瀬市	〃	〃		北名古屋市	H31.3月	新規策定		西宮市		H31.3月	〃	
	大阪府		H29.8月	〃		昭島市	H29.11月	〃		大阪府	大阪市	H30.6月		〃		伊丹市	H29.3月	〃
	兵庫県		H28.11月	〃		狛江市	H30.3月	〃		福岡県	北九州市	H28.5月		既存計画の見直し		福岡県	北九州市	H28.5月
市区町村			策定年月日	概要		武蔵村山市	〃	〃		熊本県	熊本市	H30.1月		〃	鹿児島県	鹿児島市	H29.3月	〃
栃木県	宇都宮市		H31.3月	新規策定		小平市	〃	〃	兵庫県	伊丹市	H29.3月	〃						
埼玉県	川越市		〃	既存計画の見直し		東大和市	〃	〃	福岡県	熊本市	H30.1月	〃						
	川口市		H30.3月	〃		板橋区	H31.3月	〃	熊本県	熊本市	H30.1月	〃						
	和光市		H31.3月	新規策定		杉並区	H31.1月	〃	鹿児島県	鹿児島市	H29.3月	〃						
	朝霞市		〃	既存計画の見直し	世田谷区	H31.3月	〃											
					三鷹市	〃	〃											
					多摩市	〃	〃											
					西東京市	〃	〃											