生産緑地法改正と2022年問題

— 2022 年問題から始まる都市農業振興とまちづくり

社会研究部 准主任研究員 塩澤 誠一郎 (03)3512-1814 shiozawa@nli-research.co.jp

1---はじめに

2022 年は、1992 年に生産緑地地区が最初に指定されてから 30 年となり、生産緑地の買い取り申出が可 能になる年である。対象となる土地所有農家が一斉に自治体に買取り申出を行うと、実際には多くが買い 取られず、宅地として市場に放出され、既に空き家、空き地の増加が社会問題化している中で、宅地とし ての有効活用はあまり期待できず、多くの不安定な土地が市街地の中に発生することにつながるのではな いか。このような懸念がいわゆる、生産緑地の2022年問題である。

筆者は 2015 年6月にこれを指摘するコラムを執筆した¹。ただし、ここで論じたことは、このような、 土地・住宅市場に大きな影響を与える可能性がある点ばかりではない。むしろ、対象となる生産緑地の中 には、市街地における貴重な緑地空間として引き続き保全すべき農地や、まちづくりの中で積極的に活用 すべき農地があるはずであり、それを後押しする法制度の充実や自治体独自の取り組みが必要ではないか という点である。

その後、2016年5月に、都市農業振興基本法に基づく「都市農業振興基本計画」が策定され、本年4月 には生産緑地法の改正を含む、都市緑地法等の改正法案が成立した。これによって、土地・住宅市場への 影響は一定程度抑えられ、都市農業振興あるいは都市農地を活かしたまちづくりという観点から、生産緑 地を保全、活用することへの期待が高まったと考えている。

このように、2022年問題は、都市農業の振興、都市農地を活かしたまちづくりを進める契機として、ポ ジティブに捉えたい。本稿は、こうした観点から、現行生産緑地制度を確認したうえで、改正法案の中身 から 2022 年までに対象農家が採り得る選択肢を分析し、それを踏まえて自治体等関係者が取り組むべき方 向性を考察する。なお、ここでは特に断りがない限り、三大都市圏特定市2の生産緑地について論じる3。

¹ 研究員の眼 2015 年 6 月 1 日『「2022 年問題」に警鐘を鳴らす ~ 都市農地のゆくえ ~』

三大都市圏特定市:東京都特別区、三大都市圏(首都圏、近畿圏、中部圏)にある政令指定都市及び市域の全部又は一部が首都圏整備法 の既成市街地・近郊整備地帯を含む市(茨城県、埼玉県、東京都、千葉県、神奈川県が該当)、近畿圏整備法の既成都市区域・近郊整備区 域を含む市(京都府、大阪府、兵庫県、奈良県が該当)、中部圏開発整備法の都市整備区域を含む市(愛知県、三重県が該当)。

図表 1 三大都市圏特定市位置



(資料)筆者作成

2---生産緑地制度とは

改正法案を正しく理解するために、まず、現行の生産緑地制度を簡単に確認する。

1 都市計画制度における農地の取り扱い

1968年に現在の都市計画法が制定され、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する、いわ ゆる線引き制度が導入された。無秩序な開発を防止し、計画的な市街化の誘導を目的としたものである。

市街化区域とは、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 るべき区域である。これに対し、市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域である4。

高度経済成長期における都市部への急速な宅地需要の高まりに対し、宅地化できる区域を限定し、区域 内での宅地化を計画的に誘導する一方で、市街化調整区域の農地や樹林地などを開発圧力から守ろうとす るねらいがあった。

図表2 市街化区域と市街化調整区域における開発行為 農地転用の毛続きの違い

因衣と「中国に区域と中国に調査区域における所先行為、展地転用の子続きの達い					
	市街化区域	市街化調整区域			
区域の考え方	市街化を図るべき区域	市街化を抑制すべき区域			
開発行為	一定規模以上(1,000 ㎡、500 ㎡な ど)について、都道府県知事の許可	原則、すべての開発行為について都道府 県知事の許可			
農地転用	農業委員会への届け出	都道府県知事の許可			

(注)農地転用とは、農地を農地以外のものにすること。

(資料)筆者作成

そのため、開発許可制度が設けられ、市街化区域では、一定規模以上の開発行為を行う場合のみに都道

 $^{^3}$ 本稿は、2016 年度における「都市農地勉強会」(事務局:ニッセイ基礎研究所社会研究部)での検討を下敷きにしている。

⁴ 都市計画法第7条(区域区分)

府県知事等の許可が必要であるのに対し、市街化調整区域では、原則としてすべての開発行為が許可の対象となった。

また、市街化区域の農地は、農業委員会5への届け出のみで農地以外に転用できるが、市街化調整区域の 農地は、農地法の農地転用許可制度6によって、都道府県知事の許可を受けなければならない。(図表2)

2 生產緑地制度

①行為制限と税制特例

1991年の生産緑地法改正によって成立した現行の生産緑地制度は、三大都市圏の特定市について、市街化区域内農地を宅地化する農地(宅地化農地)と保全する農地に区分し、保全する農地について生産緑地地区に指定し、都市計画として定めるものである。

生産緑地地区に指定すると、農地としての管理が義務付けられ、建築等営農以外の行為が制限される。 一方で、固定資産税は農地課税が適用され、相続税等納税猶予制度⁷を用いることができる。

図表3 市街化区域内における生産緑地と宅地化農地の違い

· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·					
	三大都市圏特定市				
農地区分 宅地化農地 生産緑地					
行為制限	なし	建築等制限(30年間)			
固定資産税	宅地並み課税	農地課税			
相続税納税猶予	適用なし	適用あり(終身営農)			

(資料)筆者作成

生産緑地法の第一条には、「この法律は、生産緑地地区に関する都市計画に関し必要な事項を定めることにより、農林漁業との調整を図りつつ、良好な都市環境の形成に資することを目的とする」とある。つまり、農地を環境面から評価し、一定の条件に該当するものを保全しようとしているのである。指定条件は次の3点である。

- 公害又は災害の防止、農林漁業と調和した良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共 施設等の敷地に適している
- 500 m²以上の規模
- 農業の継続が可能な条件を備えている

また、第2条の2、国及び地方公共団体の責務では、「国及び地方公共団体は、公園、緑地その他の公共 空地の整備の現況及び将来の見通しを勘案して、都市における農地等の適正な保全を図ることにより良好 な都市環境の形成に資するよう努めなければならない」としている。

これらの条文から、生産緑地地区を指定することは、将来的に公共施設として活用することを視野に入れたものであることが理解できる。農地としての生産緑地が周辺の生活環境と調和して存在し、かつ将来

 $^{^7}$ 農業相続人が農地等を相続した場合の納税猶予の特例」租税特別措置法第 70 条の 6 第 1 項



⁵ 農地法に基づく売買・貸借の許可、農地転用案件への意見具申、遊休農地の調査・指導などを中心に農地に関する事務を執行する行政委員会として、農業委員会等に関する法律に基づき市町村が設置する機関。

⁶ 農地法第4条1項

それを公園などの公共施設として活用した際にも、その効果が十分得られることを見通して指定するもの と読み取れる。このように、生産緑地制度はきわめて都市計画的な考え方が下敷きとなっている。

②買取り申出制度

前述のとおり、生産緑地地区に指定すると、営農することが前提となり、営農に関係のない建築物を建 てたり、宅地に造成したりといったことはできない。仮にそうした行為が発生した場合、市区町村長8から 原状回復を命じられる。

しかし、次の要件に該当する場合、生産緑地の所有者は、市区町村に対し生産緑地の買取りを申出るこ とができる。

- 1. 指定告示日から30年経過したとき
- 2. 主たる従業者が死亡したとき
- 3. 主たる従業者がなんらかの故障によって農業に従事することが困難になったとき

市区町村は、買取り申出があると、特別の事情が無い限り時価で買い取らなければならない。つまり、 長期に農地として保全する仕組みに加え、生産緑地に期待された公共空地としての活用を実現する手段が 用意されているのである。

しかし、特別の事情がある場合、市区町村は買い取らずに他の農業従事者に取得をあっせんすることに なっている。取得する者が現れなかった場合は、管理義務や行為制限が解除され、その後都市計画の変更 手続きが行われ、都市計画から地区が削除される。

3 相続税納税猶予制度

先にも触れたが、生産緑地地区に指定されると、相続税納税猶予制度が適用できる。この制度は、営農 継続意思のある相続人を支援する目的で設けられたものだ。

農業目的で使用している限り到底支払うことができない高額評価により相続税が課税されると、農業を 継続したくても農地を手放さなければならない。生産緑地は、市街化区域であることから相続税の評価額 は当然高額になる%。

これに対し、相続税納税猶予制度の適用を受けると、本来の相続税額のうち農業投資価格10を超える部分 に対応する相続税の納税が一定の要件の基に猶予される。ただし、三大都市圏特定市の場合、相続税納税 猶予制度の適用は終身営農が前提である11。農地の売却、営農の廃止などの場合には、猶予されていた税額 に利子税を加えた額を納付する必要がある。

¹¹ 三大都市圏特定市以外の生産緑地における相続税納税猶予は20年営農で免除となる。



⁸ 市区町村の区とは、東京特別区を指す。法律では市町村としているが、三大都市圏特定市に含まれる東京特別区も同様に規定されること から本稿では市区町村と示す。

市街化区域内の農地を親から相続する場合、近傍宅地の価格を基準に評価される。これは宅地化農地も生産緑地も同様である。

 $^{^{10}}$ 農地等が恒久的に農業の要に供される土地として自由な取引がされるとした場合に通常成立すると認められる価格として国税局長が決定 した価格。国税庁のホームページで公表されている。

3-30年買取り申出の見通し

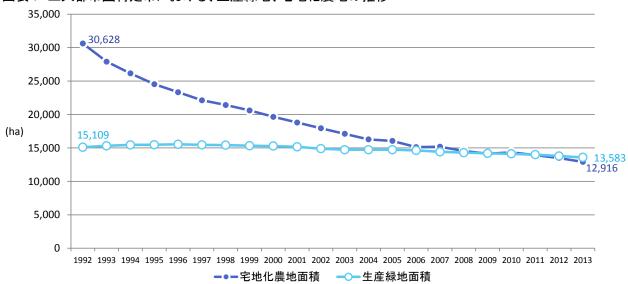
改正法案の中身を検証する前に、2022年に買い取り申出の対象となる生産緑地のうち、どの程度が買い 取り申出を行うのか考察してみたい。

1 | 生産緑地と宅地化農地の推移

まず、生産緑地地区面積の推移を宅地化農地と比較してみたい。図表4は、三大都市圏特定市における 生産緑地と宅地化農地面積の推移を示したものである。1992年に3万ヘクタール以上あった宅地化農地は、 2013年には1万2,916~クタールに減少している。20年経過する間に約58%が宅地化したことになる。

これに対し、生産緑地は 1992 年の約1万5,109 ヘクタールから、2013 年は1万3,583 ヘクタールに減 少しており、減少率は約10%に止まっている。このように、生産緑地制度と相続税納税猶予制度により、 生産緑地として農地を保全する効果は高かったと評価できる。

しかし、近年ゆるやかに減少傾向が続いていることは、制度改正から20年経過し、徐々に主たる従業者 の死亡や故障により営農継続できないケースが増えているものと推察される。



図表4 三大都市圏特定市における、生産緑地、宅地化農地の推移

(資料)国土交通省資料に基づく。宅地化農地は固定資産税の価格等の概要調書/総務省、生産緑地は、都市計画年報、都市計画現況調査/ 国土交通省

2 | 相続税納税猶予の適用を考慮した場合の実質的に買い取り申出の対象となる生産緑地

指定から30年を迎えた生産緑地の所有農家は、実際のところどの程度買取り申出を行うのであろうか。 2015 年における三大都市圏特定市の生産緑地地区数は、約6万地区12である。これら全てが当初からの 指定ではないが、先に見たように、1992年から現在までの減少率が10%程度であることから、この内の相 当数が 2022 年に 30 年を迎えると推察できる。

ただし、その中には、相続税納税猶予制度を適用している生産緑地もある。それらが買取り申出するこ

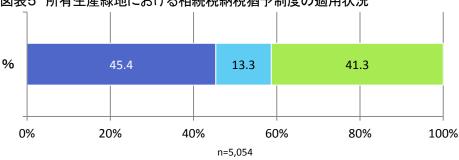
²⁰¹⁵年度都市計画現況調查/国土交通省。

とは、猶予税額を支払うことを意味する。したがって、それを覚悟しない限り、相続でもないのに買取り 申出することは考えにくい。このように、同じ生産緑地でも、相続税納税猶予制度を適用している地区と そうでない地区とでは、指定から30年を迎える状況に違いがある。

東京都内の生産緑地地区において相続税納税猶予制度を適用している地区数が把握できた 24 区市につ いて調べたところ、2016年における相続税納税猶予の適用率は、地区数で約40%、面積で約39%であっ ₹¹³。

また、東京都が平成 27 年度に、都内区市在住農家を対象に実施したアンケート調査14では、約 45%が、 「所有する生産緑地の8割以上に相続税納税猶予制度を適用している」と回答しており、約13%が「8割 未満で適用」、約41%が「適用していない」と回答している。(図表5)

ここから、都内ではおおよそ4~5割の生産緑地が相続税納税猶予を適用していて、30年経過しても買 取り申出はせず、残りの5~6割が実質的な買取り申出の対象となるのではないかと類推される。



図表5 所有生産緑地における相続税納税猶予制度の適用状況

- 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
- ■所有している生産緑地の一部(8割未満)で相続税納税猶予制度の適用を 受けている
- ■相続税納税猶予制度の適用は全く受けていない

(資料)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結果報告書」2016年1月東京都産業労働局農林水産部

3 | 5割以上の農家が30年経過後の利用は未確定

同じ調査で、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を問う設問があるが、 「指定から30年経過後、すぐ区市へ買取り申出したい」との回答は全体の約8%に過ぎない。最も割合が 高いのは「わからない」の約53%で、「現在のところ、指定から30年経過後も生産緑地を継続し、農地と して利用するつもり」という継続意向が34%を占めている15。(図表6)

東京以外の地域における相続税納税猶予の適用状況、農家の意向は把握できていないが、こうしてみる と、指定から30年経過するすべての生産緑地が、一斉に買取り申出を行うことにはならないと思われる。 また、生産緑地法改正を受けた農家の対応も、相続税納税猶予の適用状況や農家の意向によって異なっ

¹⁵ 回答母数 4,462 件。



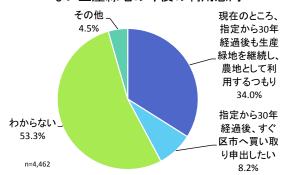
¹³ 生産緑地地区は 2016 年 4 月時点の数値、相続税納税猶予制度は 2017 年 1 月時点の数値に基づいている。24 区市は、世田谷区、杉並区、 板橋区、練馬区、足立区、葛飾区、江戸川区、福生市、日野市、多摩市、武蔵野市、三鷹市、府中市、昭島市、調布市、小金井市、小平 市、東村山市、国分寺市、国立市、西東京市、狛江市、東大和市、清瀬市。資料提供:一般社団法人 東京都農業会議

^{14 「}都市農業者の生産緑地の利用に関する意向調査」東京都の委託で東京都農業会議が実施。生産緑地を有する区市在住で農業経営面積 10 アール以上の農家対象。有効回答数 6,988 件。回収率 65.4%

てくることが予想できる。

その中で、「わからない」と回答した農家は、いわば現 行制度下での選択肢では、判断しかねている状況なので あろう。これら5割を超える判断しかねている農家が、 30年経過後にどのような選択をするのかが重要になって くる。公共施設としての利用が適切だと判断される生産 緑地以外は、都市農業振興、農地を活かしたまちづくり の観点からは、生産緑地継続を選択することが望ましい。 そうであるならば、改正法案は、生産緑地継続の選択を 促す内容であるべきである。

図表6 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



(資料)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結果報告書」2016年1月東京都産業労 働局農林水産部

4---法改正の内容と農家の選択肢

改正法案は、現状で 2022 年以降の生産緑地の取り扱いについて未確定な農家に対し、生産緑地継 続を促す内容になっているであろうか。ここで詳しく分析し、農家が採り得る選択肢を筆者なりに解 釈したい。

1 改正法案の内容

本年4月28日に「都市緑地法等の一部を改正する法律案」が可決成立した。都市における緑地の保全及 び緑化並びに都市公園の適切な管理を一層推進するとともに、都市内の農地の計画的な保全を図ることに より、良好な都市環境の形成に資することを目的としたものだ。都市農業振興基本法16、都市農業振興基本 計画17の考え方を踏まえ、都市緑地に農地が含まれることを明確化した点に特徴がある。

そのため、都市農地の保全、都市農業の振興を狙いとした新たな制度が盛り込まれており、生産緑地法 の改正も含まれている18。(図表7)

生産緑地法の改正に関しては、主に、指定面積要件の緩和、行為制限の緩和、特定生産緑地指定制度創 設の3点がある。指定面積要件の緩和は、現行では指定の下限面積が500㎡以上となっているところを、 市区町村の条例によって300㎡まで引き下げることができるものだ。小規模の農地でも追加指定しやすく することで保全する農地を増やす狙いや、生産緑地の一部が道路などの公共施設に活用された場合に、残 された部分が500㎡を下回っても指定継続できるようにする狙いがあると読み取れる。

行為制限の緩和は、現在、生産緑地内においては農業生産に必要な施設のみ設置が認められていたとこ

^{16 2015}年4月制定。

都市農業振興基本法に基づき2016年5月に閣議決定。都市農業の多様な機能の発揮に向けた施策の基本方針、講ずべき新たな施策の方 向性が示された。基本法では、この基本計画を基に、都道府県、市区町村版の策定に努めるとしている。

本稿執筆時の状況として、4月14日に衆議院本会議で可決、25日に参議院本会議で可決している。改正法案要綱には、公布の日から起 算して2か月を超えない範囲内で施行するとしている。ただし、特定生産緑地指定制度関係については周知期間が考慮され、施行はさら に先に延びることが予想される。

ろであるが、農産物直売所や農家レストラン¹9等の設置を可能にするものである²⁰。農業経営を支援すると ともに、新鮮な農産物を求める都市住民のニーズに応える内容になっている。

改正案で最も注目されるのが、「特定生産緑地指定制度」の創設である。これは、指定から 30 年を経過 する生産緑地について、市区町村が利害関係者の同意のもと、新たに特定生産緑地を指定すれば、買取り 申出が可能となる時期を 10 年先送りすることができる制度である。10 年経過後に再度指定すれば、さら に 10 年先に延びる。

30 年経過し、買取り申出せずに生産緑地を継続した場合、その後はいつでも買取り申出可能となること から、本制度を活用することで確実に農地を保全しようとするものだ。

図表7 都市農地に関する主かみ正占とみ正によって市区町村に求められる対応

囚衣/ 即印辰地に関する工体以上にとび上によって印色町作に木のつれる対心			
改正点	改正概要		
生産緑地地区の面積要件緩和*	現在の 500 ㎡以上から 300 ㎡以上に緩和 300 ㎡以上の規模は市区町村が条例で定める		
生産緑地地区内の行為制限緩和* 生産等に必要な施設のみだったものが、直売所や農家レストラン等の設置を可能			
特定生産緑地指定制度創設*	指定することで、買取り申出時期を 10 年先送りできる制度 土地所有者の同意を得て市区町村が指定		
田 園住居地域の創設 用途地域に追加。農地と住宅が調和した環境を都市計画で保護 建築規制、農地開発規制の適用			
緑の基本計画に都市農地保全方針を追加	緑地の定義に農地を明示 農地を都市緑地政策体系に位置付け、保全手法を充実		

(注)*が生産緑地法の改正点

(資料)法案、国土交通省資料を基に作成

2 | 2022 年経過後に特定生産緑地指定できないことと税制の不確定要素

今回の法改正を受けて、指定から30年を迎える生産緑地所有農家には、次の選択肢が想定される。 相続税納税猶予制度を適用していない生産緑地の場合、現行では、買取り申出をするか、指定を継続す るかを選択できる。継続する場合、特定生産緑地に指定される(図表8の→a)か、指定されない(図表8の **→b**)かの選択になる。

相続税納税猶予制度を適用している生産緑地の場合、終身営農義務があるため通常は指定を継続すると 思われる。その上で、特定生産緑地に指定される(図表8 ϕ -a)か、指定されない(図表8 ϕ -b)かの選択 になる。

買い取り申出をせず、特定生産緑地の指定を見送った場合、常時買い取り申出可能な生産緑地になる。 ここで注意しなければならない点がある。一つは特定生産緑地の指定は一度限りという点である21。法案 では地区指定から 30 年経過前に指定することとしており、それ以降追加の指定はできないことになってい

もう一つは、特定生産緑地に指定しない場合、相続税納税猶予制度が適用できない可能性がある点だ。 地区指定から30年経過し、常時買取り申出できる状況では、相続税納税猶予制度の適用が認められなくな

農林業センサス(農林水産省)では、「農業を営む者が、食品衛生法(昭和22年法律第233号)に基づき都道府県知事の許可を得て、不 特定の者に自ら生産した農産物や地域の食材をその使用割合の多寡にかかわらず用いた料理を提供し料金を得ている事業」と解説してい

 $^{^{20}}$ ただしこれらは、現在のところ相続税納税猶予制度の適用を受けた農地に設置できる施設ではない。

 $^{^{21}}$ 法案では利害関係者全員の同意を必要としている。状況によっては同意を得るのに相当な時間を要することも想定され、指定に間に合わ ないケースがあることも予想されるが、その点について法案には盛り込まれていない。

る可能性がある。いつでも宅地化できる農地と、10年間営農する農地を同等に扱ってよいのかという考え が想定できるためだ。

したがって、特定生産緑地指定を見送り、常時買取り申出できる生産緑地を継続した後で、相続が発生 し、相続人が営農を希望したとしても、その時点で特定生産緑地の指定は受けられず、相続税納税猶予制 度は適用できないことが予想される。相続税納税猶予制度を適用しようとする場合、一度現行の生産緑地 を廃止し、再度生産緑地を都市計画決定して、30年間の行為制限を受けるしかない。

改正に伴う固定資産税等の取り扱いについては、2017年末以降の平成30年度税制改正で、その方向性 が示される見込みであるが、常時買い取り申出可能な生産緑地の場合、課税強化される可能性も否定でき ない。

3 | 不確定要素を考慮した場合の農家の選択肢

これらの点について、現時点では不確定要素であるが、仮にこのような想定による解釈を前提にして、 特定生産緑地に指定する場合と、不指定の場合を整理すると次のようになる。

特定生産緑地に指定すると(図表8の a, a')、営農継続が前提となり、10年間の行為制限が適用される。 買取り申出は、指定から10年経過後及び、主たる農業従事者が死亡や故障などで営農継続できない場合に 行うことができる。

不指定の場合(図表8の b,b')は、常時買取り申出は可能だが、その後、特定生産緑地に指定すること はできず、相続発生時に相続税納税猶予制度は適用できない。(以上図表8)

図表8 生産緑地地区の指定30年経過後の取り扱いと、特定生産緑地指定制度を踏まえた選択肢

짇 (次0 土産林地地区の指定 30 千柱地域の取り放いと、特定土産林地相と前皮を増またた医が放							
現行制度(生産緑地地区)			改正制度 (生産緑地地区)					
固定資					宇定生産緑地指定制度 取り申出を 10 年先送り)	行為制限	固定資産税 (平成 30 年度	相続税納税
産税	予制度	肢		農家意向	市区町村指定	緩和	税制改正)	猶予制度
		買取り申出						
	非適用	相 指定継続 (常時買取り	→a	指定意向あり	指定 ·10 年間行為制限 (死亡時等買取り申出可)	直売所、農家レストラン等設	農地課税 継続*	適用可
農	申出可)	→b	指定意向 なし	不指定 ・常時買取り申出可 ・追加で指定不可	置可	課税強化*	適用不可*	
地課税	農 地 課 税	務継続 (買取り申出 はできるが、そ	終身営農義 →a′	指定意向 あり	指定 ・10年間行為制限 (死亡時等買取り申出可)	直売所、農家レ ストラン等は、納	農地課税 継続*	適用可
適用	適用		⇒b′	指定意向 なし	不指定 ・常時買取り申出可 ・追加で指定不可	税猶予制度適 用農地に設置で きる施設となって いない		適用不可*

⁽注)*は執筆時点での想定。関連税制については、2017年末以降の平成30年度税制改正で、その方向性が示される見込み。 (資料)法案を基に筆者作成

4 2022 年以降 10 年間農業継続可能かどうかの見極めが選択を左右

以上のように、特定生産緑地に指定しない生産緑地に対して課税強化されるならば、常時買い取り 申出可能ということ以外に農家にとってメリットとなる点は少ない。したがって、少なくとも 2022 年以降 10 年間は農業継続が可能でその意思があるならば、この機会に特定生産緑地に指定すると判 断するだろう。現状で後継者の見通しが立っていない場合、今後 10 年間の内に考慮することができ る。今回の法改正は、この条件にあてはまる農家に対しては農業継続を促すことになろう。

一方、現状でも収益性が高く、直売所等の設置により、さらに農業収益を上げていくことで、課税 強化分も十分負担でき、しかし、後継者の見通しが立っていない状況であるならば、いざ、相続が発 生したときの土地活用を考慮して、特定生産緑地に指定しないという判断が成り立つ。

以上の条件にあてはまらない場合、買い取り申出を選択する可能性が高くなりそうである。

こうしてみると、農家の選択において最も重要になるのは、後継者も含めて 2022 年以降 10 年間農 業継続可能かどうか、その見極めであることが分かる22。したがって、都市農業振興、農地を活かし たまちづくりを推進する立場からは、10年間継続できるかどうか迷いのある農家に対し、継続を後押 しする材料を提示することが求められる。

10 年継続する見通しが立たない農家にも、単純に宅地化するだけでなく、都市農業振興、農地を活 かしたまちづくりの推進に寄与する方策の提示が必要ではないか。

2022 年までに、そうした前向きな材料をどの程度提示できるかが重要になる。以降では、そのよう な観点から主に市区町村に期待される取り組みを考察した。

―都市農業振興とまちづくり

冒頭で述べたように、筆者は2022年問題を、都市農業振興、都市農地を活かしたまちづくりを進める契 機として捉えるべきだと考えている。なぜなら、今回の法改正によって、生産緑地のみならず、市街化区 域内農地全般について、2022 年以降 10 年間の見通しを整理することになり、それはつまるところ、今後 の都市農業振興のあり方、都市農地を活かしたまちづくりのあり方を検討する契機になると思うからであ る。以下に詳述する。

1 法改正を受けた市街化区域内農地の仕分け

改正法案では、特定生産緑地の指定は申出基準日までに行うこととしており、当該市区町村は、まずは 対象農家に新制度の周知を行うことが必要になる。その上で、買取り申出するか、特定生産緑地指定を希 望するか、しないかの意向を把握して、指定を希望する場合は利害関係者の同意を取り付けることになる。

この意向把握は、いわば、2022 年以降の市街化区域内農地について、保全する農地、活用する農地、開 発する農地に仕分けすることと捉えることができる。

特定生産緑地指定を希望する場合、その後 10 年間は確実に保全することができる (図表 9 <アン)。特定 生産緑地指定を希望しない場合は、常時買取り申出可能となり、基本的にはその後10年以内に買取り申出 の可能性があるものとして、公的活用するか、開発されるものと捉えることになるだろう(同〈ウ〉)。

²² 農業継続が可能かどうかの見極めに後継者がいるかどうかが重要になるが、この点については今回の法改正のみでは十分ではないと推察 する。本文では言及していないが、別途、家族経営農家後継者の育成や、生産緑地の貸借を可能とする制度の導入を含めた新たな担い手 の育成、支援も含めた制度的対応が求められてこよう。

買取り申出意向の場合、買い取って公共施設などへの活用を検討することになる(同〈エ〉)。検討の結果、 買い取らない場合は、他の生産者へあっせんを行い農地継続の可能性を検討する(同〈オ〉)。あっせんが成立しない場合は行為制限が解除されて宅地化することになり、開発許可などまちづくりの中で良好な市街地へと誘導する対象となる(同〈カ〉)。

さらに言えば、2022 年時点で指定から 30 年未満の生産緑地については、30 年経過まで確実に保全できるが、その後の特定生産緑地指定により、それ以降 10 年間保全を図ることができる農地と考えることができる(同〈イ〉)。

既存の宅地化農地についても、法改正により生産緑地指定面積の下限が引き下げられることで、追加指定しやすくなることから、開発ばかりでなく保全する対象も含まれてくる(同〈キ〉)。

このように、<u>農家に対する意向把握は、現在の市街化区域内農地全体について、2022 年以降、当面保全</u>するのか、公的に活用するのか、開発を前提にするのかを、個々に洗い出すことになる。

図表9 法改正を受けた市街化区域内農地の取り扱い

The management of the property					
2022 年までに仕分				2022 年以降	
生産緑 地継続	特定生産緑地	〈 ア〉	保全	10年間確実に保全	
	指定から30年未満	〈 1〉	休土	30 年経過まで確実に保全 (30 年経過後特定生産緑地指定可)	
	常時買取り申出可	〈ウ〉	活用·開発	10 年以内に活用、開発いずれもあり得る	
買取り 申出	買取り	$\langle I \rangle$	活用	公共施設などへの活用	
	あっせん	〈 t〉	保全	農地継続の可能性を検討	
	行為制限解除	〈 カ〉	開発	良好な市街地へと誘導(緑地、農園としての活用含む)	
既存宅地化農地 〈キ〉		/+\	刑光	区域では1月1月1日(1875年(1884日、長国CU(1976日日日日)	
		(+)	保全	生産緑地追加指定の可能性検討	

(注)ここでは理解しやすくするためあえて相続税納税猶予制度の適用について触れずにそれぞれのケースを整理している。 (資料)筆者作成

2 | 仕分けを踏まえて都市農業振興、農地を活かしたまちづくりの方針を検討

以上のように考えると、今回の法改正は、単に生産緑地の買取り申出時期を10年先延ばしにするかどうかを検討する機会ではないことが理解できる。むしろ、2022年以降の都市農業振興のあり方、農地を活かしたまちづくりのあり方を検討する契機と捉えるべきだ。

つまり、指定30年に該当する生産緑地以外の農地も含めて、所有農家の意向を把握した上で、保全、活用、開発という方向性を整理する。それを踏まえて、保全する農地については、後述するように、都市農業振興基本法の理念に照らして、個々の農地についてどのような機能の発揮が求められるのかの検証を行う。買取り申出が見込まれる農地については、実際にどのような公的活用が考えられるのか個々に検証する。開発が見込まれる農地については、農業に触れあうことができる住宅開発を誘導するなど、民間と連携して知恵を出していく。こうした検討は、市区町村の都市農業政策、都市緑地政策、都市計画全般について2022年以降の少なくとも10年間の方向性を見定めることと言えるだろう。

そうした検討の中で、都市緑地法改正に伴う緑の基本計画23への農地の位置付け、都市計画法改正に伴う

_

²³ 緑地の保全及び緑化の推進を総合的、計画的に実施するために、市町村が、緑地の保全や緑化の推進に関して、その将来像、目標、施策などを定める基本計画。

田園住居地域指定の是非についての議論も行うことになろう。 立地適正化計画2を導入する市区町村は、市 街化区域内農地の仕分けを踏まえて、都市機能誘導区域、居住誘導区域等にそれら農地をどのように位置 づけるのかの検討も必要になるだろう。そうした間に、生産緑地指定面積を定める条例づくりも行わなけ ればならない。

2022 年までの5カ年は、市区町村にとってこのような機会になるはずである。そして、その検討方法と して、都市農業振興基本計画の市区町村版の策定は、一定の意義があると考えられる。

3 | 都市農業振興基本計画の市区町村版によって農業継続を後押しし、全市民的理解を育む

2015年4月に制定した、都市農業振興基本法の基本理念(第3条)には、都市農業の多様な機能として、 農産物供給、景観創出、交流創出、食育・教育、地産地消、環境保全、防災が挙げられ、都市農業の振興 は、「これらの機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるとともに、そのことにより都市における農 地の有効な活用及び適正な保全が図られるよう、積極的に行われなければならない」と示されている。

基本法に基づき、2016年5月に閣議決定された「都市農業振興基本計画」では、都市農業の多様な機能 の発揮に向けた施策の基本方針、講ずべき新たな施策の方向性が示された。基本法では、この基本計画を 基に、都道府県、市区町村版の策定に努めることを求めている。

法改正を受けた 2022 年までの市区町村の対応を考えたときに、都市農業振興基本計画の市区町村版を策 定する意義は、次の2点にあると思われる。

①農業継続を後押しする材料を示す

一つは、農地を所有する農家が農業を継続するかどうかの選択に影響を与える点である。市区町村版は、 基本法の理念に照らして、当該市区町村において、都市農業の担い手の確保、農地の確保、都市農業施策 の本格展開といった具体策を総合的に講じるための方針を定めることになると思うが、そこで求められる のは、都市農業を継続していくためのプラス材料を具体的に示すことである。

筆者は、都市農業の振興には、都市農業が持つ多様な機能を享受する様々な立場の市民が、農業に触れ る機会を数多く確保していくことが重要だと考えている。それには、収穫体験や農業体験農園などで実際 に農作業を体験するような直接的な機会ばかりでなく、採れたてのおいしい野菜を入手しやすくする流通 や、それを通して生産者の野菜作りへの思いに接する機会を増やしていくことも含む。

最近では、農地を利用した様々な活動を提供することで、農業に触れる機会を増やし、農地の持つ可能 性を広げ、さらに農地を介在したコミュニティを醸成している、コミュニティ型の農園も現れている。

こうした新たな農地の活用方策も含めて、農業に触れることで生じる人々の交流が、地域における社会 関係資本の醸成に資するような状況をつくり出していくことを市区町村版で提示するのだ。

それは、先に紹介した東京都の調査で、生産緑地の今後の利用意向について半数以上が「わからない」 と回答したように、多くの農家が将来について明確化できていない状況に対し、前向きに農業継続を検討 する一つの材料を示す機会になろう。

²⁴ 都市再生特別措置法に定めた計画制度。市街化区域内に店舗、病院などの都市機能を誘導する区域、住宅立地を誘導する居住誘導区域等 を設定して、コンパクトな都市構造に誘導するしくみを設けている。



②都市農業振興に対する全市民的理解を促す

もう一つは、都市農業振興に対する全市民的理解の形成に有益だと思える点である。都市農地の保全、 都市農業の振興には、それに対する全市民的理解が不可欠である。市区町村版の策定を多様な市民の参加 により行い、保全する農地を明示したうえで、そこに市民がどのような機能の発揮を望むのか、それには どのような取り組みが必要か具体的に検討することで、理解が深まるはずである。

6---おわりに

冒頭述べたように、生産緑地の2022年問題は、既に空き家、空き地の増加が社会問題化している中で、 生産緑地が宅地として大量に供給される可能性への懸念として語られてきた。しかし、こうして改正法を 踏まえてみると、最初の生産緑地指定から30年経過し、当時と宅地需要の状況や、都市農業に対する期待 が大きく変化した中で、改めて、市街化区域における今後の都市農業振興や、まちづくりをどう捉えるか という問題であることが分かる。

そして、その問題を解決するには、農家、都市住民、行政が共に都市農業に対する理解を深めることが、 何より重要になるのである。