

# 基礎研 レポート

## 都市農地貸借の要件

### 都市農地の貸借円滑化法施行の効果と課題(その1)

社会研究部 都市政策シニアリサーチャー 塩澤 誠一郎  
(03) 3512-1814 shiozawa@nli-research.co.jp

#### 1—はじめに

昨年9月に、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）が施行された。法の詳細は [2018年2月のレポート](#) で解説したところであるが、その時点で明確になっていなかった、生産緑地法の主たる従事者要件と都市農地貸借法の認定要件が、施行にあわせて明らかになった。本稿ではこれらを詳しく解説する。

#### 2—生産緑地法の主たる従事者要件の緩和

[昨年2月のレポート](#) では、これまで生産緑地1を貸借できなかった理由として、次の3点を示した。①農地法の借借人保護規定があることから農地所有者が貸すのをためらう。②特定農地貸付法による貸付けであれば、農地法の特例により借借人保護規定が適用されず市民農園を開設できるが、相続税納税猶予制度が適用できない。③生産緑地法の規定上、買取り申出できるのは主たる従事者が死亡・故障して農業継続できない場合であるが、貸借すると借借人が主たる従事者となって、買取り申出できないと解釈できる。

このうち①と②は、都市農地貸借法の成立と関連税制改正によってクリアされ、その点も含めて2月のレポートで解説している。③のみ法施行まで待つ形となった。以下に生産緑地法の主たる従事者要件の緩和について詳述する。

##### 1 | 主たる従事者証明

生産緑地地区の農地所有者は、生産緑地の指定から30年経過した場合（30年買取り申し出）、あるいは

1 生産緑地法に基づき指定し、都市計画で地区を定めた市街化区域内の農地

は、主たる従事者が死亡、または故障により農業継続できなくなった場合に、当該市区町村<sup>2</sup>に買取を申し出ることができる<sup>3</sup>。主たる従事者の死亡・故障による場合は、買取申し出の際に、申し出する市区町村の農業委員会に、その者が主たる従事者であることを証明してもらう必要がある<sup>4</sup>。

主たる従事者は必ずしも、生産緑地地区の農地所有者あるいは世帯主などと限っておらず、次の要件に該当する者を含むとしている<sup>5</sup>。

- ① 主たる従事者が 65 歳未満の場合：主たる従事者が 1 年間に従事した日数の 8 割に従事した者
- ② 主たる従事者が 65 歳以上の場合：主たる従事者が 1 年間に従事した日数の 7 割に従事した者

例えば、主たる従事者の年間営農日数が 250 日だった場合、他に、175～200 日従事している者がいれば、その者も主たる従事者と認めるということである。

なぜこのような要件なのかであるが、農家によっては、農地所有者である世帯主が農業従事を主としていないケースが考えられるからだ。世帯主は不動産経営など他の事業を主として担い、農業経営は他の親族に大方を任せているといったことである。この場合、不動産経営している世帯主が死亡して、相続人が生産緑地の指定を解除し宅地化したいと考えても、農業経営を担う親族（つまり主たる従事者）が存命であれば営農継続できる。したがって、農地所有者である世帯主は主たる従事者とは見なされない。

このように、死亡・故障した者が主たる従事者かどうかを客観的に判断するための要件と言える。

## 2 | 賃貸人の主たる従事者要件

では、農地所有者が生産緑地地区の農地を誰かに貸した場合はどうだろう。上の①、②の要件に照らして客観的に判断するなら、主たる従事者は、耕作目的で生産緑地を借りた者、つまり賃借人になるはずである。賃貸人である所有者は①、②の要件に該当することはないだろう。したがって、生産緑地の所有者である賃貸人が死亡・故障した場合、主たる従事者の証明が得られず、買取申し出できないことになる。

これでは、都市農地貸借法に基づく貸借が活用できないことから、今回の主たる従事者要件の改正<sup>6</sup>では、新たに次の要件が加えられた。

- ③ 都市農地貸借円滑化法及び特定農地貸付法に基づき貸借している場合<sup>7</sup>：主たる従事者が 1 年間に従事した日数の 1 割以上従事した者

2 本稿では、東京都特別区を含めて市区町村と示す。

3 生産緑地法第 10 条 1 項

4 生産緑地法施行規則第 6 条で買取申し出書の様式（別記様式第二）が示されており、そこに、農業委員会による主たる従事者証明書を添付することと記載されている。

5 生産緑地法第 10 条 2 項において、当該生産緑地に係る農林漁業の主たる従事者（当該生産緑地に係る農林漁業の業務に、当該業務につき国土交通省令で定めるところにより算定した割合以上従事している者を含む）と定めており、国土交通省令で定めるところにより算定した割合を、生産緑地法施行規則第 3 条で定めている。

6 生産緑地法施行規則の改正。

7 特定農地貸付法による貸付は、都市農地貸借法が成立する前に、生産緑地を含む市街化区域内農地で市民農園を開設する際に用いられた制度である。

都市農地貸借法により生産緑地を貸借した場合、主たる従事者である賃借人が1年間に従事した日数の1割以上従事していれば、賃借人である所有者も主たる従事者に含めるというものである。先程の例で言えば、年間250日中、25日以上従事していればよいことになる。これにより、貸借期間中に農地所有者が死亡・故障した場合でも、主たる従事者の証明書が得られる<sup>8</sup>。

年間25日の従事とは、どのようなものを想定しているのだろうか？国土交通省や農林水産省の資料によると、農地の見回りや、周辺住民からの相談等に応じることを想定しているようである<sup>9</sup>。周辺住民からの相談等というのは、苦情対応なども含めてのことだろう。土地所有者としての最低限の管理責任を果たすことを求めたものと解釈できる。

### 3 | 賃借人を主たる従事者に含むとする運用

#### ① 貸借の認定・承認申請における賃借人が従事する計画の記載

以上のように主たる従事者要件が改正されたことに対応し、都市農地貸借法に基づく貸借の認定・承認を次のように運用することとなった。

都市農地貸借法は2つのスキームがあり、このうち認定事業計画に基づく貸付け<sup>10</sup>は、生産緑地を借りて自ら耕作事業を行おうとする場合に用いるもので、賃借人が事業計画を作成し、当該市区町村がそれを認定することで貸借が成立する。

また、特定都市農地貸付け<sup>11</sup>は、生産緑地を所有者から直接借りて市民農園を開設する場合に用いるもので、当該市区町村農業委員会に申請を行い、承認を得て貸借が成立する。

この中で、認定事業計画に基づく貸付けの場合はその「事業計画」に、特定都市農地貸付けの場合は農業委員会に申請する「承認申請書」に、それぞれ、生産緑地所有者が従事する計画（従事内容、従事日数）を記載する。併せて、同様の計画を記載した生産緑地所有者と賃借権等を設定する契約書を添付して認定、承認申請を行う<sup>12</sup>。

つまり、認定、承認を得るためには、事業において賃借人がどのような役割をどの程度の日数担うのか、賃借人と賃借人の間で申し合わせておかなければならない。

#### ② 従事状況の確認

認定事業計画に基づく貸付の場合、賃借人である認定事業者は、借りている生産緑地（認定都市農地）の利用状況を、認定した市区町村に毎年報告することが義務付けられる。市区町村の農業委員会は、認定事業計画に従って事業が行われているかどうか確認するが、必然的に、生産緑地所有者であ

8 ただし、賃借人から生産緑地の返還を受ける必要がある。

9 農林水産省農村振興局長「都市農地の貸借の円滑化に関する法律の運用について」（30農振第1660号平成30年8月31日）（※1）において、「この当該所有者が従事する当該生産緑地に係る農林漁業の業務とは、例えば、生産緑地縁辺部の見回り、除草、清掃、点検や周辺住民からの相談対応等が想定される」としている。

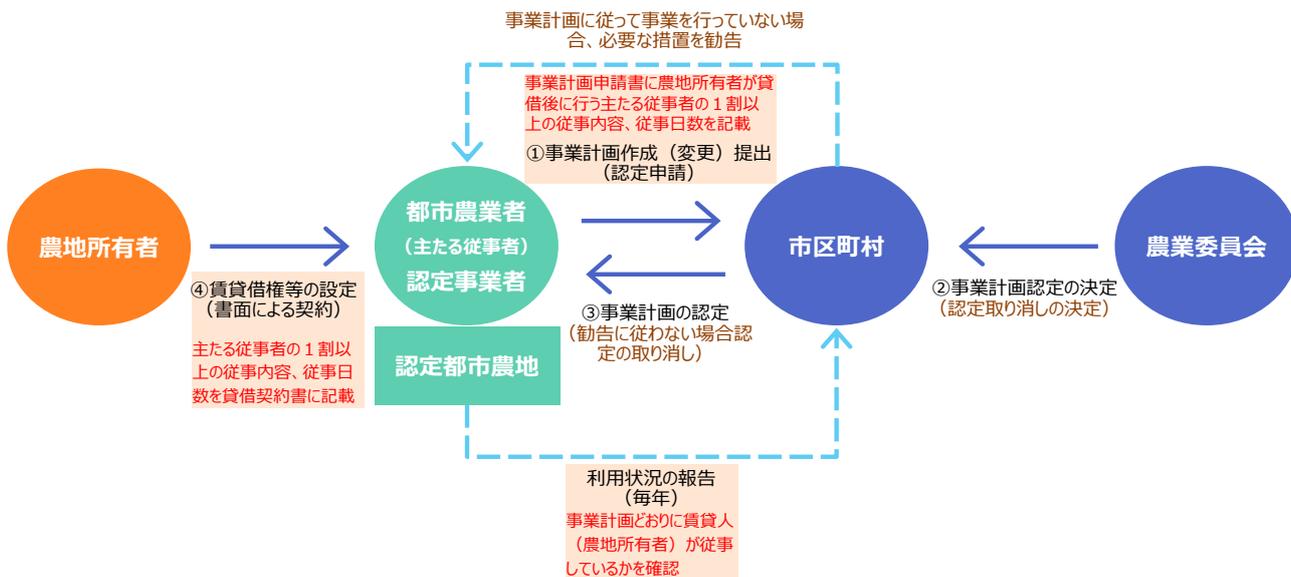
10 「自らの耕作の事業の用に供するための都市農地の貸借の円滑化」都市農地貸借法第4条～第9条

11 市民農園を開設する場合の貸借（都市農地貸借法第10条～第12条）

12 農林水産省が示した様式例、「事業計画の認定申請書」（様式例第1号の1）には、都市農地における耕作の事業の内容（法第4条第3項第1号「都市農業の有する機能の発揮に特に資する耕作の事業の内容に関する基準」）記載カ所のうち、都市農地貸借法施行規則第3条第2号「申請者が、申請都市農地の周辺の生活環境と調和のとれた当該申請都市農地の利用を確保すると認められること」に関する事業の具体的な内容を記載するカ所において、農地所有者の従事の計画についても記載することとしている。一方、「特定都市農地貸付けの承認申請書」（様式例第7号の1）では、「都市農地所有者の農林漁業の業務への従事計画」を記載する欄が設けられ、従事する内容・日数等を記載するようになっている。

る賃貸人の従事状況も毎年確認することになるだろう。

図表 1 事業計画申請時、認定後の賃貸人を主たる従事者に含むとする運用スキーム

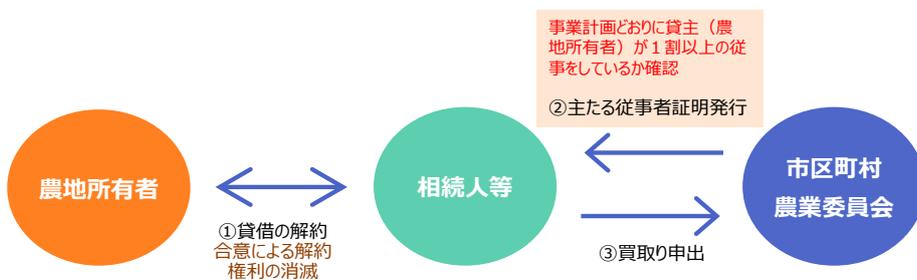


(資料) 法律、国土交通省資料を基に筆者作成

### ③買取り申出における、賃貸人従事状況の確認

都市農地貸借法により貸借されている生産緑地の所有者から買取申し出があった際に農業委員会は、認定した事業計画や、賃貸借契約書に記載された生産緑地所有者の従事内容が適切に実施されていたかどうか確認の上、主たる従事者証明書を発行する。

図表 2 買取り申出時の賃貸人を主たる従事者に含むとする手続き



(資料) 法律、国土交通省資料を基に筆者作成

### 3—事業計画の認定要件

つぎに、都市農地貸借法の事業計画の認定要件について解説する。

#### 1 | 都市農業の有する機能の発揮に特に資する基準

都市農地貸借法では、事業計画に基づく貸付けについて、事業計画の認定申請があった場合、事業計画がすべての要件（図表3）に該当すれば、農業委員会の決定を経て認定するとしている<sup>13</sup>。

図表3 事業計画に基づく貸借の認定要件

1. 都市農業の有する機能の発揮に特に資するものとして農林水産省令で定める基準に適合している
2. 周辺地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生じないと認められる
3. 農地のすべてを効率的に利用して耕作の事業を行うと認められる
4. 事業計画に従って事業を行っていない場合貸借を解除する条件が契約に定められている
5. 他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれる
6. 法人の場合、業務執行役員等のうち一人以上の者が耕作の事業に常時従事すると認められる

このうち、1の都市農業の有する機能の発揮に特に資する基準<sup>14</sup>は、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律施行規則」（以下、規則）により、次のとおり定められた。

大きく基準1、2があり、このいずれにも該当することとしている。その上で、基準1はイ、ロ、ハに分かれ、そのいずれかに該当することとしている。

基準1のイは、生産した農産物やそれを用いて製造、加工した製品を販売する区域を定めたもので、地産地消区域基準とでも言うべきものだ。販売区域を当該市区町村、隣接市町村、あるいは当該市町村を含む都市計画区域内としている。

ロの基準では、次の2つの取り組みのいずれかを実施することとしており、1つは、都市住民の農業体験機会、農業者と都市住民、都市住民同士の交流機会を示している。体験・交流機会提供基準と言えよう。もう一つは、都市農業の振興に関し必要な調査研究又は農業者の育成及び確保に関する取組で、試験・研修基準と称することができよう。

ハの基準は、生産した農産物や加工品等を自ら販売しつつ、①防災協力、あるいは②耕土流出防止等の土水環境対策、または、③地域特性に応じた作物栽培、先進的な栽培方法の導入、その他により都市農業振興を図るとしている。都市農業振興基準と言える。

基準2は、農地周辺の生活環境と調和の取れた利用を確保するとしてあり、貸借する生産緑地の地域の環境や景観に配慮した利用を求めていると受け止められ、地域環境・景観調和基準と言うべきものだ。

まとめると、申請者（認定事業者）は、地域の環境や景観への配慮を必須として、地産地消、体験・

13 都市農地貸借法第4条第3項

14 都市農地の貸借の円滑化に関する法律施行規則（平成30年農林水産省令題54号）第3条。正確には、「都市農業の有する機能の発揮に特に資する事業の内容に関する基準」

交流機会提供、試験・研修のいずれかを行うか、生産加工物の販売をしながら、防災協力、土水環境対策、都市農業振興のいずれかに取り組まなければならないということになる。(図表 4)

図表 4 都市農業の有する機能の発揮に特に資する基準

|   |
|---|
| 次の 1、2 のいずれにも該当すること   |
| 1. 次のイから八までのいずれかに該当する   |
| イ 申請者が、申請都市農地 15において生産された農産物又は当該農産物を原材料として製造、加工した物品を主として <sup>*(1)</sup> 次の区域内で販売すると認められる <sup>*(2)</sup>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・当該申請都市農地が所在する市区町村の区域内、隣接市区町村の区域内</li> <li>・当該都市計画区域内</li> </ul>   |
| ロ 申請者が、申請都市農地において次のいずれかの取組を実施すると認められる   |
| ① ・都市住民に農作業を体験させる取組 <sup>*(3)</sup>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・申請者と都市住民及び都市住民相互の交流を図るための取組<sup>*(4)</sup></li> </ul>   |
| ② 都市農業の振興に関し必要な調査研究 <sup>*(5)</sup> 又は農業者の育成及び確保に関する取組 <sup>*(6)</sup>  |
| ハ 申請者が、申請都市農地において生産された農産物又は当該農産物を原材料として製造、加工された物品を販売すると認められ、かつ、次のいずれかに該当する  |
| ① ・申請都市農地を災害発生時に一時的な避難場所として提供   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・申請都市農地において生産された農産物を災害発生時に優先的に提供</li> <li>・その他防災協力に関する事項を内容とする協定を地方公共団体その他の者と締結<sup>*(7)</sup></li> </ul>  |
| ② 申請都市農地において次を行うと認められる  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・耕土の流出の防止を図る<sup>*(8)</sup></li> <li>・化学的に合成された農薬の使用を減少させる栽培方法を選択する<sup>*(9)</sup></li> <li>・その他の国土及び環境の保全に資する取組を実施する<sup>*(10)</sup></li> </ul> |
| ③ 申請都市農地において次を行うと認められる  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・その地域の特性に応じた作物を導入<sup>*(11)</sup></li> <li>・先進的な栽培方法を選択する<sup>*(12)</sup></li> <li>・その他の都市農業の振興を図るのにふさわしい農産物の生産を行う<sup>*(13)</sup></li> </ul>    |
| 2. 申請者が、申請都市農地周辺の生活環境と調和のとれた利用を確保すると認められる <sup>*(14)</sup>  |

(資料) 都市農地の貸借の円滑化に関する法律施行規則を基に筆者作成

## 2 | 基準の考え方

農林水産省による「都市農地の貸借の円滑化に関する法律の運用について」<sup>16</sup> (以下、運用) では、以上の基準の詳細や考え方を解説するとともに、事業計画におけるどのような取り組みが基準に該当するのかが例を示している。

15 「申請都市農地」とは、事業計画の認定を申請する対象となる生産緑地のこと。

16 農林水産省農村振興局長通知 制定平成 30 年 8 月 31 日、改正平成 30 年 11 月 22 日

### ①地産地消区域基準について

「イ：地産地消区域」について、運用では、販売する生産加工物総量に対し、地産地消区域での販売の目安を、金額ベースまたは数量ベースで概ね5割以上としている。

また、この基準に該当するかどうかの判断は、都市農業振興基本法（以下、基本法）に掲げられた都市農業の有する機能のうち、「都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能」の趣旨に照らして判断するとしており、地産地消区域内で出荷したとしても、最終的に消費者に販売される店舗が同区域内でなければ要件に該当せず、一方、生産物の加工が区域外で行われたとしても、その販売が区域内であれば該当するとしている。

### ②体験・交流機会提供基準について

「ロ①：体験・交流機会提供」では、「都市住民に農作業を体験させる取組」と「申請者と都市住民及び都市住民相互の交流を図るための取組」を行うこととする基準を設けてあるが、運用には、前者について、農園利用方式の農園 17、学童農園（児童生徒等が学習目的で農作業を体験する農園）、福祉農園（高齢者や障害者等が福祉目的で農作業を体験する農園）、観光農園等（観光客等が収穫体験を行う農園）と例示されている。

後者については、申請者が複数の都市住民を募集し、申請都市農地において農産物のは種、収穫等の農作業を共同で行い、収穫物を囲んで収穫祭を行う取組と例示している。

### ③試験・研修基準について

「ロ②：試験・研修」の「都市農業の振興に関し必要な調査研究」について運用では、地方公共団体や研究機関等が在来品種の維持や品種改良等を目的に試験ほ場や実証ほ場として申請都市農地を活用する取組とし、また、「農業者の育成及び確保に関する取組」とは、新規就農希望者や農業の高度な技術習得を目指す農業者等を対象とした研修を申請都市農地で開催する取組と例示している。

### ④防災協力について

「ハ①：防災協力」における、「防災協力に関する事項を内容とする協定を地方公共団体その他の者と締結」という基準に関して運用では、当該協定には次の内容が含まれていることが望ましいとして、（a）申請都市農地において地域住民が参加する防災訓練を毎年実施、（b）防災兼用井戸（平常時には農業用水を供給し、災害時には生活用水を供給する井戸をいう）の設置を挙げている。

### ⑤土水環境対策基準について

「ハ②：土水環境対策」の、「耕土の流出防止」基準について運用では、申請都市農地において、農閑期の耕土流出防止のための植物の作付け、防風ネットの設置等を行うことにより、大雨、強風等による耕土の流出を防止することと解説している。

17 農業者（農地所有者）が農業経営を自ら行い、利用者と賃借権等の権利を設定せずに、農業者の指導・管理のもとに利用者が農作業を体験する方式。農業体験農園、栽培収穫体験ファーム（横浜市）などがある。

同じく、「化学的に合成された農薬の使用を減少させる栽培方法の選択」という基準については、無農薬栽培や減農薬栽培等を行うことと例示され、さらに、「その他国土及び環境の保全に資する取組の実施」基準については、耕起方法の工夫等による土壌生物の保護、水田に水生生物の待避のための待避溝の掘り下げや水田の中干しの延期等による生物多様性を維持するための取組という例を示し、それら国土及び環境を保全するための種々の取組のことだと解説している。

## ⑥都市農業振興基準について

「ハ③都市農業振興」の、「その地域の特性に応じた作物を導入」という基準について運用では、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等を導入することと解説している。

「先進的な栽培方法を選択」という基準については、狭小な都市農地において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と例示している。

「その他の都市農業の振興を図るのにふさわしい農産物の生産を行う」とする基準について運用では、従来栽培されていない新しい品種や作物など、その地域の農業が脚光を浴びる契機となり得るような取組だと解説している。

## ⑦地域環境・景観調和基準について

必須基準である、「2. 地域環境・景観調和」について、運用には次のとおり例示されている。

(a) 都市環境に調和し、景観に配慮した品種や栽培方法を選択する取組、(b) 農閑期に良好な景観の形成に資する景観作物を栽培する取組、(c) 収穫後の農産物の残さ、農業資材、収穫時期を過ぎた農産物等をほ場に放置せず、適切に除草する取組（ハウス等の施設における栽培の場合は、老朽化した被覆資材等の資材を放置せず、適切に修繕する取組を含む）、である。

図表5 基準の考え方

|      | 基準        | 基準の考え方 * ( ) 数字は図表4の赤字 ( ) 数字に対応                              |
|------|-----------|---|
| 1-イ  | 地産地消区域    | (1)金額ベース又は数量ベースで概ね5割以上<br>(2)最終的に消費者に販売される区域                  |
| 1-ロ① | 体験・交流機会提供 | (3)農園利用方式の農園、学童農園、福祉農園、観光農園等<br>(4)農体験を通じた交流イベントなど            |
| 1-ロ② | 試験・研修     | (5)試験ほ場、実証ほ場など<br>(6)技術習得等農業研修の場など                            |
| 1-ハ  | 生産加工物販売   | +下の①or②or③  |
| 1-ハ① | + 防災協力    | (7)協定書と同等の取り決めも含む。協定には防災訓練の毎年実施、防災研用意設置を設けることが望ましい            |
| 1-ハ② | + 土水環境対策  | (8)植物の作付け、防風ネットの設置等<br>(9)無農薬栽培や減農薬栽培等<br>(10)土壌生物保護、生物多様性維持等 |
| 1-ハ③ | + 都市農業振興  | (11)伝統野菜等<br>(12)収益性の高い、品質の高い栽培<br>(13)地域の農業が脚光を浴びる契機となる      |
| 2    | 地域環境・景観調和 | (14)環境・景観に配慮した品種・栽培方法、農閑期の景観作物栽培、残さ等適切な管理、除草等                 |

(資料)「都市農地の貸借の円滑化に関する法律の運用について」(農林水産省)を基に筆者作成

#### 4—おわりに

以上のように、認定基準が明確になり、これから各自治体において本格的に運用されて、生産緑地を貸借した事業が各地で行われるようになっていくだろう。しかしながら国が定めた基準どおり運用していれば、貸借の効果が期待されるというものではない。貸借が進むことの懸念も聞かれるなか、自治体独自の取り組みなど、考慮すべき課題もありそうである。次回のレポートその2では、生産緑地の貸借が進むことで想定される効果と、まちづくり上の課題について考察したい。