

都市農地を活かすまちづくりのための制度改革の動向と今後の課題

つくたま塾講演メモ 180228 水口俊典

0. 配布資料

- ①講演メモ（本紙）
- ②『生産緑地研究会』のとりくみと都市農地制度改革の提言」水口俊典、小谷俊哉
：『都市農地とまちづくり』72号1710所収（アンダーラインは今回用）
- ③関連法制度の概要資料
：1.都市農振基本法15.4、2.同基本計画16.5、3.生産緑地法等の改定17.4、4.都市農地貸借円滑化法案、5.平成30年度税制改正大綱、6.相続税納税猶予制度の変遷
- なお、塩澤誠一郎「生産緑地の貸借によって変わる都市農業と都市生活—都市農地の貸借円滑化法案の内容と効果」『ニッセイ基礎研レポート』2018.02.14は、生産緑地の貸借の制度化に至る背景と新しい仕組みの内容、まちづくりに対するその可能性について、要領よく解説している。（ネット公開中）
- この講演では、関連制度の経緯・解説だけではなく、その批判と提案も。

1. 法制度改定の動向と生産緑地研究会提言1708との落差とその背景

- 生産緑地制度が当面する『2022年問題』については、「特定生産緑地」「小規模生産緑地」の創設と「都市農地貸借の円滑化」で一応の対応の入口が作られる。
- しかし、『都市の緑農空間の整備と緑農生活の場の創出』という積極的な目標からは程遠く、「都市のスポンジ化」がさらに進行するおそれも。（空き地＝荒地の増大に伴う外部不経済、都市の生活基盤の維持・更新の困難）
- 政権の政策理念が「国権と国益の優先」にあり、農政についても株式会社の農業参入や食料輸出の強化など「強い農業」志向が優勢で、市民や地域社会の参画が要点となる都市農業は、取扱いが面倒な脇のテーマに追いやられている。
- 地方都市に至っては、むしろ都市農業と都市農地への無策によって、都市計画線引きの廃止へと追い込む思惑も感じられる。

2. 都市農地貸借円滑化法案の問題点

①「都市農地」を生産緑地のみに限定

今回の生産緑地法改定は、既指定の生産緑地の継続を主な目的としたもの。指定後30年経過による廃止はあっても、30年間の土地利用制限が新たに生じる新規指定は期待薄。生

産緑地制度の歴史的経緯から指定が殆どない地方都市では、生産緑地の新規指定について市町村も農家もその負担感・抵抗感が大きい。

都市農振基本計画では、生産緑地のほかに、農家の営農計画を市町村が評価・認定して、これには貸付け農地を含むとする農地保全制度の新設を検討する、という記述があった。しかし、今回の貸借円滑化法案では、その冒頭の 2 条定義で「この法律において『都市農地』とは、生産緑地地区の区域内の農地をいう」と後退した。

生産緑地以外に都市農地の保全活用手法（生緑研提言の 3 と 4 のような）を創出して、それらの農地を貸借円滑化の対象に広げる必要がある。法案附則では、「施行後 5 年を目途に、法律の施行状況を検討して必要な措置」をとるとの規定があり、これを抜本改正に向けて生かすためには、地方都市を含む市民、農家、自治体の世論の盛り上がりが必要。

②借り手の「事業計画」の市町村による認定基準に関する国の硬直性

事業計画の認定については、申請農地での耕作の内容が「都市農地の機能発揮に特に資するもの」との規定（4 条）があり、その内容として地元消費、体験農園、学童・福祉農園等の例示を、省令により国が細かく基準を定める予定。

これにより市町村の都市農振「地方計画」による自主性を抑制。市町村の政策として、「地方計画」において都市農地保全活用の重点地域を設定する場合等には、意欲ある借り手による都市農業の継続自体を評価して、相続税猶予の対象として認められるべきであろう。

③市民農園の使いにくさと貧しさ

市民農園のための貸付けのメニューとして、地公体・農協、農地所有者自身のほかに、NPO・企業等による直接の借受けが追加されたが、いずれもその面積（1000 m²未満）、期間（5 年以内）と制限が厳しく（特定農地貸付法政令 1 条）、農園経営者と利用者にとって土づくりや作付計画の制約が大きい。また、空間として生活の質として貧しい水準にある。

市街化区域外の一般農地での市民農園と異なり、都市の緑農空間・緑農生活の場として「あるべきもの」に育てるには、上記制限は見直すべきもの。

これまでの生産緑地での市民農園が相続税猶予を受けるためには、「農園利用方式」（体験農園）として、農地所有者自ら農業経営する形を整える手法しかなかった。このため、利用者の自由な作付けや収穫を制限するほか、区画面積や利用期間も限られてきた。このような初心者向けの「ひとまず体験」型農園のみでは、入口の関心を上げられるが、緑農生活として質的な継続発展性がない。

3. 生産緑地法の改定と田園住居地域の創設から残された課題

①生産緑地制度の歴史的な限界

○線引き制度の市街化区域の概念を従来そのままにして、生産緑地を将来の公共施設用地とするフィクションのもとに、形骸化の著しい買取り申出制度もそのまま踏襲。

- 筆地・敷地単位の指定で、計画論がなく個別農家の事情と意向に追随せざるを得ないため、まちづくりに結びつきにくい限界。
- 市街化区域農地に関する税制は、大都市圏と地方圏都市の政治的区分け（宅地化圧力の強弱の差によるとされてきた）を、宅地化の時代が終わった今も踏襲。

②用途地域の限界と新しい地区計画制度の必要性

- 用途地域は、市街地全体の構成から客観的な土地利用特性に応じて、全市的に定めるもの。地区農家や地区住民の協議と合意によって維持される都市農地保全活用には、本来なじみにくい。また用途と建築形態がセットで、メニューとして固定化される。
- H30年税制改正では、田園住居地域内の農地の税制：固定資産税については、300㎡超の農地の宅地並評価額を1/2に減価（300㎡未満農地については宅地開発可）。但し、この減価は現行の住宅地の小規模特例と同じレベルに過ぎない。
- 同じく相続税については、（三大都市圏特定市の）田園住居地域内の農地に対して納税猶予の対象として拡張。同地域の指定受容れへの一定の促進要因となりうる。
- 『緑農地区計画』の創設（提言3）により、地区農家と地区住民の協議による多様で質の高い緑農空間の整備を。

③農住共存まちづくりの担い手の仕組み

- 新しい『農地保全型農住組合』と『同協議会』＝エリアマネジメント組織の創設（提言4）により、都市のライフスタイルとして緑農生活の場の担い手の組織化を。
- 多様なコミュニティビジネスとして試行するベンチャー企業の出現。
 - ：加工・調理・飲食・販売施設を併設した付加価値の高い複合型市民農園も。
 - ：田畑と樹林地、自然、古民家、家畜等を結び付けて、暮らしを演出する『まちなかの里山農園地』（株農天気）など、多様な緑農生活プロデューサーへの後押しを。

④地方都市における市街化区域農地の保全活用手法の強化が緊急に必要

- 地方圏（＝三大都市圏特定市以外）の市街化区域農地に対する固定資産税の高額化の現状：大都市圏と同じ「宅地並み課税」への反発を避けて、地方圏では「宅地並み評価」に基づく「農地に準じた課税」に。年毎の増額を1割以内とするので、「減額農地」とも呼ばれるが、年々の増額で今や宅地並み課税に近づき、これらは偽称といえる。住宅地の小規模特例がないので、「宅地並み以上課税」にも。
- 地方圏市街化区域農地の相続税納税猶予については、生産緑地でなくても、相続者が20年自作すれば納税免除という現行制度が存続することに。またH30年税制改正により、地方圏においても生産緑地の相続税納税猶予の要件が、現行20年から終身営農に強化された（貸付はもちろん自作でも）。この結果、地方都市での生産緑地の指定は、これまでと同様（これまで以上）に進まないだろう。
- 地方圏市街化区域農地に対する固定資産税の増額、空家の増大、TPPでの食料輸入自由

化、人口減少社会の進行、地方財政の逼迫等に伴い、農家にとって制限が大きく、元々イメージの悪い生産緑地の指定に取り組む市町村の出現は、多くを期待できない。

- 地方都市での市街地の「スポンジ化」は深刻、生活インフラの維持が将来は困難に。農地の宅地化＝空き地化を防止するには、上記②③の新制度（提言3、4）や、立地適正化計画（市街地の集約）と農地保全活用策の強化（緑住の共存）とのカップリング（提言5）が重要。
- 立地適正化計画の「居住調整地域」は、現状では活用を誰も期待しない砂上の楼閣に過ぎない。市街化区域農地への固定資産税（「農地に準じた課税」という偽称）に、居住調整地域での減免を導入すべし。

4. 補論：埼玉県とさいたま市の都市農業振興（地方）計画について

（時間があれば口頭で）

- 「埼玉県都市農業振興計画」H29.3
- 「百万人の農－さいたま市農業振興ビジョン改訂版（都市農業基本指針）」H26.3
：「さいたま市都市農業の振興に関する条例」H24.12 に基づくもので、都市農振基本法に定める「地方計画」ではない。

5. 市街化区域内農地等の現状

- ① 市街化区域内農地面積 8.3 万 ha
- ①-2 対・市街化区域の比率 4.5%
- ①-3 うち大都市圏特定市 2.9 万 ha
- ①-4 （参考）住区基幹公園（全国） 3.4 万 ha
- ①-5 （参考）再生可能な荒廃農地（全国）13.2 万 ha
- ② 生産緑地面積 1.4 万 ha
- ②-2 うち大都市圏特定市 1.4 万 ha
（ほぼ横ばいから、この10年は農業従事者の高齢化と後継不足で減少へ1.3万ha）
- ②-3 宅地化農地面積（特定市） 1.4 万 ha（ほぼ半減）
- ③ 全国農地面積（H37年目標） 440 万 ha
- ③-2 市街化区域内農地面積の全国農地に占める比率 1.9%
生産額ベースでは○%とやや高い。都市農業・農地問題は、農業の問題のみでなく都市のあり方の問題。
- ④首都圏アパートの空室率の上昇：2015年1月の相続税制改定前後で、30%前後から35%に急上昇。市街化区域農地のさらなる減少は、縮退する都市の「スポンジ化」の促進要因の上乗せとなる。

4. 補論：埼玉県とさいたま市の都市農業振興（地方）計画について（つづき）

○「埼玉県都市農業振興計画」H29.3

- ・農振地域のない県南 10 市の特性（小規模だが強い）、見沼田圃や三富新田の特徴などの埼玉都市農業の描写あり。
- ・国の制度の改定途上時での計画のため、「目指す方向」「計画の推進」は頭出し程度。
- ・「市町村における地方計画の策定支援」について最後に 3 行記されているが、ちょっと素っ気なくて、市町村を鼓舞しない。

○「さいたま市都市農業の振興に関する条例」H24.12

- ・市内農業全般を対象。都市農振基本法の前の条例ということもあり、「都市」への特化は少なく、市民の役割も「消費、協力、理解と関心」にとどまる。

○「百万人の農－さいたま市農業振興ビジョン改訂版（都市農業基本指針）」H26.3

- ・「農と都市の支えあう」「農コミュニティ」の育成の理念のもとに、「新たな農の担い手として、都市住民を主とする「農サポーター」の育成（ランドコーディネーター、援農ボランティア、NPO）があげられる。但し、キャッチフレーズ先行で、施策の具体化は途上。
- ・「さいたま市の農タイプ」6 種の類型化は一步前進。

○県と市の両計画について

- ・新しい法制度を受けて、都市農業と緑農空間・緑農生活に関する施策の充実と、できれば、現場から見た法制度の今後の課題や要望を盛り込んだ計画改定を。

