

No. 1160 (2021.11.16)

都市の緑と「生産緑地の 2022 年問題」

—都市農地の保全に向けた近年の取組と課題—

はじめに

I 都市農地の現状

- 1 都市農地とは
- 2 都市農地の現状

II 「生産緑地の 2022 年問題」とその 対応

- 1 「生産緑地の 2022 年問題」とは
- 2 都市農地の保全に向けた施策
- 3 施策の評価・活用

III 都市農地の保全に向けた課題と取 組

- 1 高まる都市農地の重要性
- 2 都市農地の保全に向けた課題
- 3 都市農地の保全に向けた取組

おわりに

キーワード：都市緑地、都市農地、生産緑地、2022 年問題、特定生産緑地、田園
住居地域、地区計画農地保全条例、コンパクトシティ、市民農園

- 都市政策の上で、市街化区域内の都市農地は、保全する農地である生産緑地と、それ以外の宅地化を前提とする農地に分けられ、生産緑地には 30 年間の営農以外の行為制限や税制優遇措置が設けられている。
- 令和 4 (2022) 年に多くの生産緑地が 30 年間の行為制限の期限を迎えることから、指定を解除された大量の土地が不動産市場に影響を与えるとする「2022 年問題」の発生が危惧され、政府は都市農地の保全に向けた様々な施策を講じている。
- 身近な農としての都市農地に対する住民の関心は高まっており、グリーンインフラや防災といった多機能性も注目される一方で、都市農業の担い手の拡大やコンパクトシティ政策との連携が課題として指摘されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 せんだ かずあき
千田 和明

第 1 1 6 0 号

はじめに

近年、都市にある「緑」の重要性が再認識されている。都市の緑（緑地）には、都市公園¹等の施設緑地と、都市緑地法（昭和48年法律第72号）や生産緑地法（昭和49年法律第68号）等の法律、条例等によって保全される地域性緑地がある。国土交通省はこれらを「緑とオープンスペース」と称し、社会資本が一定程度整備された状況において、今後の都市の課題解決等に向けて、その多機能性を最大限に発揮させる必要があるとしている²。こうした状況を踏まえ、平成29（2017）年に改正された都市緑地法では、民間活力をいかした緑とオープンスペースの整備・保全を効果的に推進すること等を目的とする施策が講じられるとともに、施策の対象となる緑地の定義に、それまで除外されていた農地が含まれることとなった³。一方、都市の農地は減少が続いており、都市農家の後継者不足といった問題も指摘されている。本稿では、都市の緑のうち特に都市農地について、保全に向けた課題や近年の施策を整理する。

I 都市農地の現状

1 都市農地とは

都市農地は、都市政策と農業政策の両面から捉えることができる。都市政策の観点からは、都市農地は、都市計画法（昭和43年法律第100号）に基づいて指定される市街化区域⁴にある農地を指し、特に三大都市圏特定市⁵に限定して捉えられることが多い。これは、同法によって導入された区域区分（線引き）制度⁶を前提として、後述する生産緑地制度や農地の課税問題が議論されてきたためである。一方、農業政策の観点からは、都市農業振興基本法（平成27年法

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和3（2021）年11月4日である。

¹ 都市公園の現状や制度の変遷をまとめた当館刊行物として、塚田洋「都市公園制度の変遷と公民連携の課題」『レファレンス』832号、2020.5、pp.69-90。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11488860_po_083204.pdf?contentNo=1>がある。

² 国土交通省都市局公園緑地・景観課「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について」（新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会最終報告書）2016.5。<<https://www.mlit.go.jp/common/001152250.pdf>> 同報告では、緑とオープンスペースの多機能性として、都市住民のレクリエーション・憩いの場の提供や地域のにぎわい・観光振興への寄与、環境問題の改善への貢献、防災拠点としての機能等を挙げている（p.11）。

³ 都市緑地法第3条において、「この法律において「緑地」とは、樹林地、草地、水辺地、岩石地若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。）（後略）」とされた（下線は筆者）。同法改正の詳細は、国土交通省都市局公園緑地・景観課緑地環境室「都市緑地法改正のポイント」<<https://www.mlit.go.jp/common/001239615.pdf>>を参照。

⁴ 都市計画法第7条第2項において「すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」とされる地域。一方、同第3項で規定される市街化調整区域は「市街化を抑制すべき区域」とされ、開発行為等が厳しく制限される。

⁵ 都市計画法第7条第1項に規定されている地域で、首都圏、中部圏及び近畿圏の三大都市圏にある政令指定都市及び既成市街地、近郊整備地帯に存在する市を指す（東京23区を含む。）。平成30（2018）年4月1日現在、214市区存在している。藤田壮一郎ほか『生産緑地はこう活用するQ&A—2022年問題に向き合う—』日刊建設通信新聞社、2019、p.63；「特定市街化区域内農地対象市（三大都市圏特定市）一覧（平成30年4月1日現在）」国土交通省ウェブサイト<<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001410380.pdf>>

⁶ 都市計画区域について、無秩序な市街地の拡大を防ぎ、計画的な市街化を図るために必要があるときに、都市計画で「市街化区域」と「市街化調整区域」の区分を定めること。詳細は、国土交通省都市局都市計画課「土地利用計画制度」（令和3年2月更新）pp.11-14。<<https://www.mlit.go.jp/common/001268993.pptx>>を参照。

律第14号)において、都市農業を「市街地及びその周辺の地域において行われる農業」(第2条)と定義しているように、都市農地は、必ずしも市街化区域に範囲を限定せずに議論されることが多い⁷。本稿では、原則として都市政策の観点から都市農地について記述している。

2 都市農地の現状

(1) 市街化区域における農地の位置付け

市街化区域内の農地は、農業委員会⁸への届出のみで宅地等への転用が可能となっており⁹、同区域で講じられる農業施策も効用が短期的な(当面の営農継続に必要な)措置に限られる。こうした前提の一方、昭和60年代には三大都市圏を中心に地価が高騰し、市街化区域内の農地の宅地化が強く求められることとなった。そのため、平成3(1991)年に改正された生産緑地法では、市街化区域内の農地を、保全する農地として効用が短期的なものに限定せずに農業施策を実施できる「生産緑地」と、それ以外の宅地化を促進する農地に分ける新たな生産緑地制度¹⁰が導入された¹¹。

(2) 生産緑地

(i) 指定要件

生産緑地は、都市計画法に基づく地域地区¹²の一種であり、生産緑地制度は、市街化区域において保全する農地を生産緑地として指定するものである¹³。生産緑地法は、生産緑地の指定のための要件として、①公害又は災害の防止、農林漁業と調和した都市環境の保全等良好な生活

⁷ 柴田祐「都市農地と都市農業をめぐる土地利用計画制度の変遷」『都市問題』110(8), 2019.8, pp.40-50.

⁸ 農地法(昭和27年法律第229号)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、市町村に設置される。「農業委員会について」農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/iinkai.html>>

⁹ 一方、市街化調整区域では、農地法に基づく農地転用許可制度によって、農地の転用には都道府県知事の許可が必要とされている。

¹⁰ 昭和49(1974)年6月に創設された当初の生産緑地制度(旧制度)は、公共施設等敷地予定地の農地に生産緑地を指定し、自治体による先買い・買取り請求権を設定した上で、固定資産税の宅地並み課税を免除するものであった。当時、市街化区域の農地に対する固定資産税の宅地並み課税は、自治体による農家への還付措置の導入等によって事実上形骸化しており、わざわざ生産緑地に指定しなくても宅地並み課税とはならない状況であったことから、旧制度の活用は限られたものであった(塩澤誠一郎「ほんとうの2022年問題(2)―都市農地をめぐる議論の経過―」『不動産フォーラム21』351号, 2019.7, pp.7-13)。なお、平成3(1991)年の生産緑地法改正に至るまでの都市農業・農地に係る土地利用制度・税制の変遷等をまとめた当館刊行物として、樋口修「都市農業の現状と課題―土地利用制度・土地税制との関連を中心に―」『調査と情報―ISSUE BRIEF―』621号, 2008.11.27. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000570_po_0621.pdf?contentNo=1>がある。

¹¹ 農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」2021.8, pp.3-5. <https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/at_tach/pdf/t_kuwashiku-17.pdf> この時の生産緑地法の改正は、都市農家に対して生産緑地としての営農継続か、自由な転用を認める代わりに宅地並み課税を受け入れるかの二者択一を迫り、市街化区域内の農地の宅地化を促す狙いがあったとされるが、バブル経済の崩壊後は東京圏の地価が下落に転じるなど、当該法改正の翌年から住宅需要の冷え込みに見舞われる結果となった。塩澤 同上

¹² 都市計画区域について、用途の適正な配分、都市の再生の拠点整備、良好な景観の形成等の目的に応じた土地利用を実現するために設定する地域又は地区。各地域・地区の具体的な制限内容は建築基準法等で定められている。詳細は、国土交通省都市局都市計画課 前掲注(6), pp.16-17を参照。

¹³ 塩澤誠一郎「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―」『ニッセイ基礎研レポート』2017.5.31. <https://www.nli-research.co.jp/files/topics/55840_ext_18_0.pdf?site=nli> 塩澤誠一郎・ニッセイ基礎研究所社会研究部都市政策調査室長は、生産緑地制度について、現在の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、かつ将来的な公共施設としての活用も視野に入れたものであり、極めて都市計画的な考え方が下敷きになっていると述べている。

環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等の敷地の用に供する土地として適しているもの、②500m²以上の規模（市区町村の条例によって300m²まで引下げ可¹⁴）、③農業の継続が可能な条件を備えている、の3点を定めている（第3条第1項）。

（ii）行為制限

生産緑地に指定されると、農地としての管理が義務付けられるとともに（同法第7条）、指定後30年間は建築や宅地造成等の営農以外の行為が制限される。なお、市区町村長は、農林漁業を営むために必要となる施設¹⁵又は農林漁業の安定的な継続に資する施設¹⁶の設置に限って許可することができる（第8条）¹⁷。

（iii）税制特例

生産緑地においては、税制上の優遇措置として、固定資産税は農地課税¹⁸が適用されて宅地に比べて低く抑えられるほか、相続税納税猶予制度を用いることができる。同制度では、終身営農を条件として、本来の相続税額のうち農業投資価格¹⁹を超える部分に対応する相続税の納税が猶予される。納税猶予を受けた相続人が死亡した場合は納税免除となり、次に承継した相続人は新たに納税猶予の適用を受けることができる²⁰。生産緑地は市街化区域にあって相続税の評価額が高額となるため、同制度は市街化区域で営農を継続する上で重要な役割を果たしている²¹。一方で、こうした税制特例は、営農の継続が困難になった場合等には重い制約にもなると指摘されている²²。

（iv）買取りの申出と指定の解除

生産緑地は営農の継続が前提とされており、営農に関係のない施設の設置や宅地への転用をすることはできない。しかし、①指定から30年を経過したとき、②主たる従業者が死亡したと

¹⁴ 平成29（2017）年の生産緑地法改正により、条例による面積の引下げが可能となった（詳細は後述）。

¹⁵ ①生産又は集荷の用に供する施設（ビニールハウス等）、②生産資材の貯蔵又は保管の用に供する施設、③処理又は貯蔵に必要な共同利用施設及び④休憩施設その他。

¹⁶ ①生産緑地内で生産された農産物等を主たる原材料とする製造・加工施設、②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（直売所）及び③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（農家レストラン）。なお、これらの施設は平成29（2017）年の生産緑地法改正によって設置が可能となった（詳細は後述）。

¹⁷ 塩澤誠一郎「ほんとうの2022年問題（1）—生産緑地2022年問題の意味—」『不動産フォーラム21』350号、2019.6、pp.16-21。

¹⁸ 農地の売買実例価格を基に評価額を求める（農地評価）。課税に当たっては、農地の負担調整措置が講じられる。「農地の保有に対する税金（固定資産税）」農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/nouchi_seido/attach/pdf/zeisei-59.pdf>

¹⁹ 農地等が恒久的に農業の用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。

²⁰ 「農地を相続した場合の課税の特例（相続税納税猶予制度）」農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/nouchi_seido/attach/pdf/zeisei-47.pdf>

²¹ 塩澤 前掲注(17)

²² 例えば、固定資産税に関しては、生産緑地の指定を受けた農家が何らかの理由で農業の継続が困難となり、宅地に転用する場合、負担が一気に重くなる。また、農家が相続税納税猶予を受けていた場合、農業従事者が死亡する前に宅地に転用すれば、相続税の猶予額に、猶予を受けていた期間の利子を加えた課税額を一度に納税しなければならない。「どうなる!? 生産緑地の2022年問題—都市農地と宅地の良好な関係へ 求められる新発想の活用—」『ハウジング・トリビューン』561号、2018.8.10、pp.7-13。

き、③主たる従業者が何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、に該当する場合、生産緑地の所有者は、市区町村に対して生産緑地の買取りを申し出ることができる（第 10 条）。市区町村は、特別の事情がない限り、買取り申出のあった生産緑地を時価で買い取るものとされており²³（第 11 条）、買取りしない場合は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（第 13 条）。それでも取得する者が現れない場合、都市計画の変更手続を経て生産緑地の指定が解除される²⁴。

（3）宅地化農地

開発が容易な市街化区域において、保全する農地として指定される生産緑地に対し、それ以外の農地は宅地化が前提の農地とみなされ、宅地化農地と呼ばれる²⁵。宅地化農地では、生産緑地のような行為制限は課されないが、固定資産税は宅地並み課税²⁶とされ、相続税納税猶予制度を用いることもできない。

（4）都市農地の面積の推移

現在、生産緑地の大半は三大都市圏特定市に位置している²⁷。同地における生産緑地と宅地化農地の面積の推移を見ると、両者の面積の推移は大きく異なっている（図）。生産緑地は、法改正によって現行制度となった後の平成 4（1992）年に 15,109ha となり、令和 2（2020）年時点においても 12,034ha と小幅の減少にとどまっている。一方、平成 4（1992）年に 30,628ha であった宅地化農地は、半分以下にまで減少している。こうした結果から、生産緑地制度が都市農地の保全に貢献していることが分かる²⁸。

²³ しかし、財政事情を理由として、市区町村による買取りはほとんど行われていないとされている（藤田ほか 前掲注(5), pp.64-65）。政府は令和 2（2020）年 3 月の国会審議において、直近 10 年間の数値として、1 万 8429 件の買取り申出に対して実際の買取りは 118 件（1%未満）にとどまっていると答弁している（第 201 回国会衆議院国土交通委員会議録第 3 号 令和 2 年 3 月 18 日 p.16）。

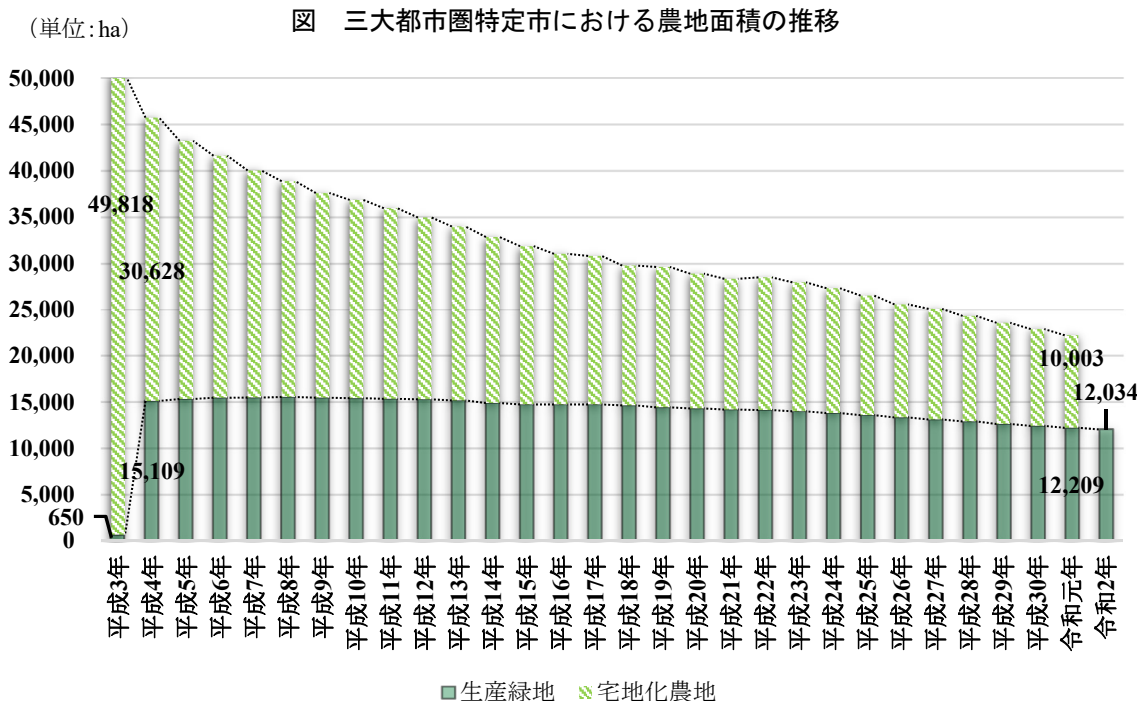
²⁴ 塩澤 前掲注(17) 塩澤氏は、買取り申出の規定によって、生産緑地に期待された公共空地としての活用を実現する手段が用意されていると述べている。

²⁵ 同上

²⁶ 近傍の宅地の売買実例価格を基準として評価した価格から造成費相当額を控除して評価額を求める（宅地並み評価）。課税に当たっては、宅地の負担調整措置が講じられる。「農地の保有に対する税金（固定資産税）」前掲注(18)

²⁷ 「農地面積の現状」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001362577.pdf>> 三大都市圏特定市にある生産緑地は約 1.2 万 ha であるのに対し、それ以外では約 0.01 万 ha（13 市町村）の導入にとどまっている。

²⁸ 塩澤誠一郎「ほんとうの 2022 年問題 (3) —都市住民の都市農業に対する関心の高まり—」『不動産フォーラム 21』352 号, 2019.8, pp.7-11.



(注) 生産緑地は国土交通省調べ、宅地化農地は総務省『固定資産の価格等の概要調書』に基づく数値（令和2年の宅地化農地の数値は執筆時点で未公表）。

(出典) 「三大都市圏の特定市における生産緑地地区等の面積の推移」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001362579.pdf>>; 国土交通省都市局都市計画課、公園緑地・景観課「特定生産緑地指定の手引き」2021.6, p.3. <<https://www.mlit.go.jp/common/001282537.pdf>>; 総務省「I. 土地 9. 介在農地、介在山林及び市街化区域農地に関する調」『令和2年度 固定資産の価格等の概要調書』<https://www.soumu.go.jp/main_content/000759275.xlsx> を基に筆者作成。

II 「生産緑地の2022年問題」とその対応

1 「生産緑地の2022年問題」とは

令和4(2022)年は、平成4(1992)年に現行制度下で最初の生産緑地が指定されてから30年となり、買取り申出が可能となる年に当たる。国土交通省によると、三大都市圏特定市にある生産緑地のうち、約8割(約1万ha)が平成4(1992)年に指定されたものとなっている²⁹。買取り申出が行われた場合、自治体による買取りや他の農家へのあっせんが不調に終わると、生産緑地の指定を解除された大量の土地が一斉に市場に放出されるおそれがあるが、空き家・空き地の増加が社会問題化している現在の状況下では、宅地として有効活用できる土地は限られる。そのため、用途の決まらない不安定な土地の増加や不動産価格の暴落が引き起こされる懸念が生じ、「生産緑地の2022年問題」と呼ばれて対応が求められてきた³⁰。

一方で、生産緑地は税制上のメリットが大きく、それを手放してまで農家が宅地化のために買取り申出を行うことは現実的ではないと考えられており³¹、宅地として有効活用できる立地

²⁹ 国土交通省都市局都市計画課、公園緑地・景観課「特定生産緑地指定の手引き」2021.6, p.3. <<https://www.mlit.go.jp/common/001282537.pdf>>

³⁰ 塩澤 前掲注(13); 「どうなる!? 生産緑地の2022年問題—都市農地と宅地の良好な関係へ 求められる新発想の活用法—」前掲注(22)

³¹ 特に相続税納税猶予制度の適用を受けている農家では、その条件として終身営農を課せられており、買取り申出

の生産緑地は限られるとも指摘されている。そのため、指定から30年を経過する全ての生産緑地で一斉に買取り申出が行われることはなく、不動産市場への影響は限定的になるとの見方もある³²。ニッセイ基礎研究所の塩澤誠一郎・社会研究部都市政策調査室長は、問題の本質は都市から農地が失われることであり、いかに都市農地を保全し、まちづくりの中でいかしていくかを考える機会として捉えるべきだと指摘している³³。

2 都市農地の保全に向けた施策

(1) 都市農地に関する国の方針の変化

バブル経済の崩壊後、都市部の宅地需要が減退する一方で、市民農園等の利用者が増加し、身近な農に対する都市住民の関心が徐々に高まった。これに伴い、市街化区域内の農地に対する国の方針も変化し、平成18(2006)年に策定された「住生活基本計画」³⁴では、「市街地内の貴重な緑地資源であることを十分に認識し、保全を視野に入れ、農地と住宅地が調和したまちづくりなど計画的な利用を図る」ものとされた。また、平成20(2008)年に策定された「国土形成計画」³⁵では、「市街地内の貴重な緑地資源であることを十分に認識し、保全を視野に入れ計画的な利用を図る」ものとされた。これらは、住宅政策・国土政策の観点から、市街化区域内の農地の保全を明確に打ち出したものであった³⁶。

(2) 都市農業振興基本法の制定

平成27(2015)年に成立した都市農業振興基本法は、都市農業の安定的な継続を図るとともに、良好な都市環境の形成に資することを目的としており、これまで原則として「宅地化すべきもの」として開発の対象とされてきた都市農地について、都市に必要な「あるべきもの」として大きく位置付けを転換するものであった。同法に基づき、政府は平成28(2016)年に「都市農業振興基本計画」³⁷を策定して「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、施策の方向性として、都市農業の担い手の確保や都市農業のための利用が継続される土地の確保・保全を提示した³⁸。

(3) 都市緑地法等の改正

平成29(2017)年に成立した「都市緑地法等の一部を改正する法律」(平成29年法律第26号)³⁹では、都市緑地法の改正によって緑地の定義に農地が含まれることを明記するとともに、都市農地の保全に向けて次のような措置が講じられた。

によって営農をやめることは考えにくいと指摘されている。塩澤誠一郎「2022年問題の不動産市場への影響—生産緑地の宅地化で、地価は暴落しない—」『ニッセイ基礎研所報』vol.62, 2018.6, pp.95-109. <https://www.nli-research.co.jp/files/topics/59009_ext_18_0.pdf?site=nli>

³² 同上; 井出真「2022年問題は本当に起きるのか」『きんざいファイナンシャル・プラン』33(435), 2021.5, pp.16-21.

³³ 塩澤 前掲注(17), 同 前掲注(31)

³⁴ 「住生活基本計画(全国計画)」(平成18年9月19日閣議決定)国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001123473.pdf>>

³⁵ 「国土形成計画(全国計画)」(平成20年7月4日閣議決定)同上 <<https://www.mlit.go.jp/common/001119706.pdf>>

³⁶ 塩澤 前掲注(10)

³⁷ 「都市農業振興基本計画」(平成28年5月13日閣議決定)農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/attach/pdf/kihon-4.pdf>

³⁸ 柴田 前掲注(7)

³⁹ 都市緑地法のほか、生産緑地法や都市公園法、都市計画法、建築基準法等の改正を含むものであった。

(i) 「特定生産緑地」の創設

この時に行われた生産緑地法の改正により、新たに「特定生産緑地制度」が導入された。この制度では、指定から30年を経過する生産緑地について、所有者等の同意を得て、期日前に新たに特定生産緑地として指定することで、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(10年経過時に再度の指定も可能)。その間、生産緑地としての行為制限も継続する。また、特定生産緑地に指定した場合、固定資産税は現行と同じ農地課税となるほか、相続税納税猶予制度の利用も可能となる⁴⁰。

特定生産緑地の指定を受けない場合、指定から30年を経過した後はいつでも自治体に対して買取り申出ができるようになる。ただし、申出を行うまでは生産緑地としての行為制限が継続する。税制に関しては、固定資産税の負担額が年々上昇し、指定から30年を経過してから5年後にはほぼ宅地並み課税とされる⁴¹ほか、相続税納税猶予制度の利用もできなくなる⁴²。

(ii) 生産緑地指定に係る面積要件等の緩和

生産緑地法の同改正により、それまで「500m²以上」とされていた生産緑地指定の面積要件について、市区町村が条例を定めることで「300m²以上」まで引き下げることが可能となった。また、生産緑地内の行為制限も緩和され、直売所や農家レストランといった農業の製造・加工・販売施設の設置が可能となった。こうした措置により、小規模な農地の生産緑地への追加指定や、相続等に伴って農地の一部を売却した場合に面積要件を満たさなくなる「道連れ解除」の防止が期待されるとともに、都市農業の経営支援や新鮮な農産物を求める都市住民の要望にも応えるものとなっている⁴³。

(iii) 「田園住居地域」の創設

都市計画法の改正により、新しい用途地域⁴⁴として「田園住居地域」⁴⁵が導入された。田園住居地域では、営農環境を悪化させる開発を規制しつつ⁴⁶、既存の住居専用の用途地域では建築できない農業用施設の整備を認めており、農地単位で保全する生産緑地に対して、地域単位で面的に保全することが可能となる⁴⁷。また、田園住居地域内の宅地化農地について、固定資産税

⁴⁰ 「どうなる!? 生産緑地の2022年問題—都市農地と宅地の良好な関係へ 求められる新発想の活用法—」前掲注(22); 国土交通省都市局都市計画課, 公園緑地・景観課 前掲注(29), pp.6-7.

⁴¹ 急激な税負担の増加を防ぐ観点から、激変緩和措置として、課税標準額に0.2~0.8の軽減率を乗じる措置が講じられる。国土交通省都市局都市計画課, 公園緑地・景観課 同上, p.8.

⁴² 「どうなる!? 生産緑地の2022年問題—都市農地と宅地の良好な関係へ 求められる新発想の活用法—」前掲注(22) 所有者が既に納税猶予を受けている場合は、次の相続まで、現世代の所有者に限り納税猶予が継続する。

⁴³ 藤田ほか 前掲注(5), pp.23-25; 塩澤 前掲注(13)

⁴⁴ 地域地区の一種であり、住居、商業、工業等の用途を適正に配分して都市機能を維持増進し、住居の環境を保護し、商業、工業等の利便を増進することを目的として全13種類が定められている。建築物の用途や建築物の形態制限(容積率、高さ等)は、自治体が都市計画の内容として決定する。詳細は、国土交通省都市局都市計画課 前掲注(6), pp.18-23を参照。

⁴⁵ 農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域(都市計画法第9条第8項)。具体的な用途規制や形態制限は、同上, p.24を参照。

⁴⁶ 低層住宅に係る良好な住居の環境を保護する観点から、第一種低層住居専用地域・第二種低層住居専用地域と同様の厳格な形態制限を課すとともに、農地の保全の観点から、建築目的の開発行為に加えて農地を農地以外のものにする土地の形質の変更等も規制(許可制度)の対象としている。都市緑地法制研究会編『平成29年改正対応 新しい都市緑地・農地・公園の活用Q&A』ぎょうせい, 2017, pp.135-136, 141-142.

⁴⁷ 塩澤誠一郎「2022年問題と都市農地保全、都市農業政策」『日本不動産学会誌』34(1), 2020.6, pp.15-20.

の課税評価額の軽減（300m²を超える分について1/2）や相続税の納税猶予といった税制特例措置が講じられている⁴⁸。田園住居地域の創設については、土地利用及び建築に係る規制の拡大として捉えられる一方、都市計画が市街化区域における農地の存在を受容することになったという点では、従来の区域区分制度⁴⁹の規制緩和・見直しとしても理解できるとの指摘がある⁵⁰。

（4）「都市農地の賃借の円滑化に関する法律」の制定

平成30（2018）年、都市農地の有効な活用を図り、都市農業の健全な発展と都市農業の有する機能の発揮を通じた都市住民の生活の向上に資することを目的とする「都市農地の賃借の円滑化に関する法律」（平成30年法律第68号。以下「都市農地賃借円滑化法」）が制定された。同法では、生産緑地での耕作を希望する者が所有者から直接農地を賃借する際の手続の円滑化が図られた⁵¹ほか、市民農園の開設（特定都市農地貸付け）を希望する事業者等についても、市区町村等から転借を受けることなく所有者から直接農地を賃借することが可能となった⁵²。また、本法に基づく都市農地の賃借についても、相続税納税猶予が継続されることとなった⁵³。

（5）「地区計画農地保全条例制度」の創設

令和2（2020）年に成立した「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（令和2年法律第43号）により、都市計画法に基づく新たな地区計画⁵⁴制度として「地区計画農地保全条例制度」が創設された。これは、まとまった農家が住宅と混在して居住環境を形成している地域において、農業と調和した良好な居住環境を確保するために、地区内のルールを定めるものである。本改正では、地区計画の記載事項に農地における土地の形質の変更等の行為制限に関する事項を追加し、計画で定めた農地を対象として、当該行為を条例による許可制とした。具体的な行為制限の内容は、田園住居地域と同様とされている。また、当該農地では、相続税納税猶予等の税制特例も適用される⁵⁵。

⁴⁸ 国土交通省「都市計画法・建築基準法：田園住居地域」<<https://www.mlit.go.jp/common/001262095.pdf>>

⁴⁹ 前掲注(6)を参照。

⁵⁰ 北原鉄也「都市や農地をめぐる土地利用規制の最近の動向—地方分権化と規制緩和—」『都市問題』110(8), 2019.8, pp.77-85.

⁵¹ 同法制定以前の都市農地の賃借については、都道府県知事等の許可を受けた上で、当事者が賃貸借契約を更新しない旨の通知をしない限りは従前と同一の条件で契約が更新されることになっており（法定更新（農地法第17条））、また所有者が相続税納税猶予の適用を受けていた場合、都市農地を貸し付けると納税猶予が打ち切られることから、所有者が賃貸に消極的な場合が多かったとされる。同法に基づく都市農地の賃借の場合、自ら耕作を希望する者が市区町村長に対して事業計画を提出し、その認定を受けることで、改めて農地法第3条に基づく農業委員会の許可を受ける必要がなく、法定更新も適用されない。農林水産省「都市農地の賃借の円滑化に関する法律の概要」2019.11, pp.4, 6-9. <https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/taishaku/attach/pdf/tosi_taisyaku-21.pdf>

⁵² 「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」（平成元年法律第58号）に基づく手続では、農地を所有していない者が市民農園の開設（特定農地貸付け）を希望する場合には、所有者から直接農地を借りることができず、市区町村等を介して転借を受ける必要があった。同上, p.10.

⁵³ 同上, p.12; 「どうなる!? 生産緑地の2022年問題—都市農地と宅地の良好な関係へ 求められる新発想の活用法—」前掲注(22)

⁵⁴ それぞれの地区の特性に応じて良好な都市環境の形成を図ることを目的として、きめ細やかな土地利用に関する計画と、小規模な公共施設に関する計画を一体的に定める「地区レベルの都市計画」。詳細は、国土交通省都市局都市計画課 前掲注(6), pp.33-36を参照。

⁵⁵ 一言太郎「都市農地関連制度の活用状況について」『都市農地とまちづくり』75号, 2020.10, pp.17-20. <<http://www.tosinouti.or.jp/report/75/32.pdf>> 固定資産税については、条例による規制が土地の価格に影響を与える場合には、地区計画を定める市町村において、その影響を適切に評価額に反映させることとされている。

3 施策の評価・活用

一連の法改正により、都市農地の保全に向けた都市政策上の土地区分の導入と税制特例の対象の拡大が図られた（表）。前述の塩澤氏は、こうした改正について、都市農家の営農継続への不安を解消するとともに、都市農業の可能性を広げるものであると評価している⁵⁶。

表 都市農地の区分ごとの税制と規制（三大都市圏特定市の市街化区域内）

区分	生産緑地		田園住居地域	地区計画農地保全条例の対象農地	(参考)左記以外
	指定後30年まで又は特定生産緑地	指定後30年経過(非特定生産緑地)			
固定資産税	<ul style="list-style-type: none"> 農地評価 農地課税 	<ul style="list-style-type: none"> 宅地並み評価 宅地並み課税（5年間激変緩和措置あり） 	<ul style="list-style-type: none"> 宅地並み評価（300m²を超える部分については1/2に軽減） 宅地並み課税 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村において適切に評価 宅地並み課税 	<ul style="list-style-type: none"> 宅地並み評価 宅地並み課税
相続税	<ul style="list-style-type: none"> 納税猶予あり（終身営農で免除） 貸借でも納税猶予継続 	<ul style="list-style-type: none"> 納税猶予なし（現世代のみ終身営農で免除） 現世代に限り貸借でも納税猶予継続 	<ul style="list-style-type: none"> 納税猶予あり（終身営農で免除） 		<ul style="list-style-type: none"> 納税猶予なし
開発規制等	<ul style="list-style-type: none"> 30年間（生産緑地）又は10年間（特定生産緑地）建築制限あり 	<ul style="list-style-type: none"> 建築制限あり 買取り申出可能 	<ul style="list-style-type: none"> 300 m²以上の建築行為等は原則不許可 		<ul style="list-style-type: none"> 特になし

（出典）国土交通省都市局都市計画課、公園緑地・景観課「特定生産緑地指定の手引き」2021.6, p.7. <<https://www.mlit.go.jp/common/001282537.pdf>>; 国土交通省「都市計画法・建築基準法：田園住居地域」<<https://www.mlit.go.jp/common/001262095.pdf>>; 一言太郎「都市農地関連制度の活用状況について」『都市農地とまちづくり』75号, 2020.10, pp.17-20. 都市農地活用支援センターウェブサイト <<http://www.tosinouti.or.jp/report/75/32.pdf>> 等を基に筆者作成。

特定生産緑地制度の活用について、国土交通省が平成30（2018）年に東京都の練馬区及び世田谷区の農家を対象として実施したアンケート調査では、約8割の農家が指定を受けて農業を継続する意向（一部の生産緑地のみを特定生産緑地に指定する意向を含む。）を示している⁵⁷。また、日本経済新聞社による令和3（2021）年4月末時点の状況調査でも、ほぼ同様の結果が出ている⁵⁸。国土交通省は、令和3（2021）年6月末時点における特定生産緑地の指定状況について、指定済み・指定見込みのものが75%、指定の意向がないものが6%、意向が未定・未把握のものが20%であると公表している⁵⁹。

⁵⁶ 塩澤 前掲注(17); 同 前掲注(47)

⁵⁷ 「どうなる!? 生産緑地の2022年問題—都市農地と宅地の良好な関係へ 求められる新発想の活用—」前掲注(22); 国土交通省都市局都市計画課、公園緑地・景観課 前掲注(29), p.11.

⁵⁸ 首都圏の1都3県で生産緑地を多く抱える自治体（各県の上位5自治体）を対象とした調査で、令和4（2022）年に指定の期限が切れる生産緑地のうち、78%（面積ベース）は特定生産緑地への同意・申請があり、自治体の65%がこの同意・申請率を「十分」「どちらかと言えば十分」とし、制度の周知が上手くいったと評価している。「生産緑地延長 8割が申請」『日本経済新聞』2021.5.20.

⁵⁹ 「特定生産緑地指定状況（R3.6月末現在）」「特定生産緑地の指定見込み（R3.6月末現在）」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001423308.pdf>>

Ⅲ 都市農地の保全に向けた課題と取組

1 高まる都市農地の重要性

農林水産省が令和3(2021)年7月に三大都市圏特定市の住民を対象に実施したアンケート調査では、都市農地を「保全すべき」と回答した人は70.5%に上った⁶⁰。都市農地は、新鮮な農産物の供給はもちろんのこと、農業体験・交流活動の場の提供や生活にやすらぎ・潤いをもたらす緑地空間の提供、国土・環境の保全に資するグリーンインフラとしての役割(ヒートアイランド現象の緩和や雨水の保水、地下水の涵養等)も担っている。さらに、火災時における延焼の防止や地震の際の避難場所・仮設住宅建設用地として、防災空間の確保にも貢献しており、令和2(2020)年3月末時点において、全国の76市区・1,354haで防災協力農地⁶¹の取組が実施されている。このように、都市農地は暮らしの質を高めるだけでなく、非常時にも重要な存在として認識が高まっている⁶²。

新型コロナウイルス感染症の影響により、自粛生活の中、日常で目にする都市農業・農地の再認識も進んでいるとされ、農林水産省が令和2(2020)年5月に実施した同様のアンケート調査では、新鮮な農産物を供給する都市農業の果たす役割が高まっているとの回答が50.2%であった⁶³。東京大学大学院の横張真教授は、テレワークの普及等によって日常的に自宅及びその周囲の街で過ごす時間が長くなることで、暮らしと勤務の場を兼ねる良好な環境への要求が高まるとし、農家だけでなく都市住民にも開かれた農地の重要性を指摘している⁶⁴。

2 都市農地の保全に向けた課題

(1) 農業の担い手の拡大

東京大学大学院の安藤光義教授は、都市農地の保全に向けた最大の課題として、後継者の不足⁶⁵を挙げている。生産緑地を所有している農協の組合員を対象としたアンケート調査では、生産緑地の指定期間が現行の30年から10年程度に短縮された場合、指定を受けるか否かの意

⁶⁰ 農林水産省 前掲注(11), p.2.

⁶¹ 農家が所有する農地について、農家や農家の同意を得たJA等が自治体と災害発生時の避難場所・仮設住宅建設用地等として利用する内容の協定等を自主的に締結する取組。制度の導入に向けた調査・検討や都市住民への周知に関して、農林水産省が支援を実施している。農林水産省農村振興局「農山漁村振興交付金《都市農業共生推進等地域支援事業》 都市農業の活発な取組を応援します！」2021.4, pp.3-4, 7. <https://www.maff.go.jp/nousin/kouryu/tosi_nougyo/attach/pdf/hojo_gaiyou-19.pdf>

⁶² 農林水産省 前掲注(11), pp.18-21.

⁶³ 同上, p.22; 小林博美「都市農業への機運の高まりと都市農地貸借法の活用」『都市農地とまちづくり』75号, 2020.10, pp.12-16. <<http://www.tosinouti.or.jp/report/75/31.pdf>>

⁶⁴ 横張真「持続的な都市形成のための都市農業」『日本不動産学会誌』34(1), 2020.6, pp.11-14.

⁶⁵ 令和2(2020)年の農林業センサスによると、全国の農業経営体において、5年以内に農業を引き継ぐ後継者を確保しているのは24.4%、確保していないのは71.1%であった(「60 5年以内の後継者の確保状況別経営体数」『2020年農林業センサス 第2巻 農林業経営体調査報告書 一総括編一』2021.6.30. 政府統計の総合窓口 e-stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000032101938&fileKind=0>> に基づき筆者が計算)。また、農林水産省が家族経営体の農家を対象に実施した調査では、経営を他者に引き継ぐ意向を持っているのは50.1%(実際に後継者が決まっているのは40.1%、決まっていないのは9.9%)、何も継承しないのは7.8%、決めていないのは34.6%であり、経営を継承しない理由としては、「地域に農地の受け手となりうる農業者がいないため」が29.6%と最も高かった(農林水産省大臣官房統計部「令和2年度食料・農林水産業・農山漁村に関する意識・意向調査 農業経営の継承に関する意識・意向調査結果」2021.3.2, pp.1, 4. <<https://www.maff.go.jp/finding/mind/attach/pdf/index-66.pdf>>)。

向として、農業の後継者がいる場合は9割近くが指定を検討すると回答した一方、いない場合は4割弱にとどまった。これを踏まえると、特定生産緑地制度の創設や面積要件の引下げといった制度改正は、短期的には効果が見込めるものの、中長期的には（後継者の問題を解決しなければ）生産緑地として農地を残そうという意向が働かず、都市農地が消えてしまう可能性がある⁶⁶と指摘されている。

その上で、安藤教授は、都市農地の保全に向けて専業農家以外の多様な担い手を育成することが必要だと述べている。具体的には、市民農園等に親しむ「耕す市民」の増加や、農福連携⁶⁷の展開を挙げている。特に「耕す市民」に関しては、都市農地貸借円滑化法によって、これまで自治体による開設が中心であった市民農園に企業・NPO等の参入が増加し、新たな事業展開やサービスの提供につながることを期待されている⁶⁸。

(2) 都市政策との連携

政府は、平成26(2014)年に改正した都市再生特別措置法(平成14年法律第22号)に基づく立地適正化計画制度⁶⁹の導入等により、拡散した市街地を集約化して都市の持続性を確保するコンパクトシティ政策を進めている⁷⁰。コンパクトシティの形成に向けては、今後特に郊外の市街地において居住者の高齢化や人口減少が進み、空き家・空き地問題が顕在化すると予想されることから、都市農地の保全によって市街地の拡散を抑制し、土地利用の適正化を図ることが重要となっている⁷¹。

熊本県立大学の柴田祐教授は、居住誘導区域⁷²や都市機能誘導区域⁷³の外側の区域について、立地適正化計画上の位置付けやどのような都市空間にしていくかが不明確であり、そうした場所でこそ生産緑地と同計画の積極的な連携を図ることで、農地の計画的な保全を行う必要があると述べている⁷⁴。また、芝浦工業大学の水口俊典名誉教授は、現在は例外的にしか使われていない同計画の居住調整地域⁷⁵について、農地への固定資産税を減免することで、まちづくりに

⁶⁶ 安藤光義「都市農地存続の鍵を握る担い手の育成・確保」『都市問題』110(8), 2019.8, pp.86-94. 安藤教授は、都市農家の行動原理として、短期的な所得の最大化を目指すのではなく、長期的な視点から相続税支払いのための売却換金用の更地の確保を第一としており、それが市街化区域内の農地転用の阻害要因として作用してきたと述べている。

⁶⁷ 障害者等が農業分野で活躍することを通じ、自信や生きがいを持って社会参画を実現していく取組。就労や生きがいづくりの場を生み出すだけでなく、農業分野における新たな働き手の確保につながる可能性もあるとされている。「農福連携の推進」農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/kourei.html>>

⁶⁸ 安藤 前掲注(66)

⁶⁹ 都市計画区域内において、居住を誘導し人口密度を維持する「居住誘導区域」や生活サービス(医療・福祉・商業等)施設を誘導する「都市機能誘導区域」を市町村が定め、講ずべき施策を記載するとともに、国は計画作成や施設誘導の取組に対する支援を行う。詳細は、国土交通省都市局都市計画課「立地適正化計画制度」2021.2. <<https://www.mlit.go.jp/common/001268998.pptx>> を参照。

⁷⁰ 日本のコンパクトシティ政策の経緯と現状、国内外の取組状況等をまとめた当館刊行物として、千田和明「日本のコンパクトシティ政策の現状と課題—欧州との比較を通して—」『レファレンス』837号, 2020.10, pp.131-160. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11557435_po_083705.pdf?contentNo=1> がある。

⁷¹ 国土交通省都市局都市計画課、公園緑地・景観課 前掲注(29), p.4.

⁷² 前掲注(69)を参照。

⁷³ 同上

⁷⁴ 柴田 前掲注(7)

⁷⁵ 地域地区の一種で、立地適正化計画において、居住を誘導しないこととする区域において住宅地化を抑制するために定める。居住調整区域では、3戸以上の住宅の建築目的の開発行為等が規制される。国土交通省「都市計画運用指針 第11版」2021.11, pp.106-107. <https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001429824.pdf>

活用できるツールとして位置付け直すことを提案している⁷⁶。

3 都市農地の保全に向けた取組

(1) 自治体の関与の強化

都市農地の保全を進めるためには、自治体の積極的な関与が求められるが、特に都心部の自治体において、自ら生産緑地の買取りや利活用に乗り出そうという動きがある。例えば、東京都においては、一部の区が都市農地を公有地化し、公園や農福連携農園を整備する例が見られる⁷⁷。こうした取組に対して、東京都では、区市が農業目的の利用のために生産緑地を買い取る際の費用を補助する制度を設けている⁷⁸。

生産緑地の指定に係る面積要件を引き下げる自治体も増えている。国土交通省によると、生産緑地の指定を行っている全国235都市のうち、6割に当たる141都市において、面積要件の引下げに係る条例を制定している⁷⁹。面積要件の引下げには、議会や首長、自治体の農政や税制等の各部局間で調整を図る必要があるが、その過程を通じて都市農地の保全について広く認識を共有できるという副次的な効果も期待される⁸⁰。条例制定により新たな生産緑地の指定も行われてきており、都市農地保全の鍵となる生産緑地の指定の増加に向けた追い風となっている⁸¹。

(2) 市民農園の開設

農林水産省によると、令和元（2019）年度における市民農園（全4,169園）のうち、約3割（1,330園）が市街化区域内にある。市街化区域内の市民農園は前年度比で3.3%増加しており、特に生産緑地内の市民農園は同37.3%の大幅増となっている⁸²。これには都市農地貸借円滑化法の成立も影響していると見られ、令和3（2021）年3月末までに、同法に基づいて71件・109,895m²の市民農園の開設に係る事業計画が認定されている⁸³。また、同法によって民間企業等の事業機会の拡大が見込まれることから、その取組が注目されている。例えば、アグリメディア社のサポート付き市民農園「シェア畑」では、農業の経験がない都市住民に向けて、必要な道具や栽培方法の指導を含めたサービスを提供しており、全国で80農園・計19万m²、約1.8万人の利用者がいるという⁸⁴。

⁷⁶ 水口俊典「都市農地の保全活用に関する新たな法制度の有効性と今後の課題—都市の『農』が都市を熟成する—」『都市問題』110(8), 2019.8, pp.51-64.

⁷⁷ 「都市農業の曲がり角 農地保全へ 政策に期待の声」『朝日新聞』2021.6.16; 「都市部に広がるか 杉並区に23区初の農福連携農園」『朝日新聞』（電子版）2021.4.29. <<https://www.asahi.com/articles/ASP4X7FXMP4XUTIL025.html>>

⁷⁸ 「生産緑地の買取り支援 区市に費用半額補助 東京都」『日本農業新聞』2020.7.21; 「生産緑地買取・活用支援事業（区市あて補助事業）」東京都農林水産振興財団ウェブサイト <<https://www.tokyo-aff.or.jp/site/business/33149.html>>

⁷⁹ 国土交通省「生産緑地地区の面積要件の引下げに係る条例制定状況」<<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001362580.pdf>> 条例を制定した全ての区市町において、面積要件を300m²に引き下げている。

⁸⁰ 一言 前掲注(55)

⁸¹ 「生産緑地 面積緩和が加速」『日本農業新聞』2018.7.3.

⁸² 「市民農園の状況」農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/s_joukyou.html>

⁸³ 「都市農地の貸借の円滑化に関する法律の認定等の状況（令和3年3月末）」同上 <https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/attach/pdf/toshi_taisyaku-12.pdf> 自ら耕作の事業を行う場合の事業計画の認定状況は、221件・405,172m²となっている。

⁸⁴ 「どうなる!? 生産緑地の2022年問題—都市農地と宅地の良好な関係へ 求められる新発想の活用法—」前掲注(22); 諸藤貴志「都市農業関連法形成をどう見るか—都市農地を活かしたアグリメディアのビジネス展開について—」『日本農業の動き』205号, 2020.5, pp.52-78.

おわりに

生産緑地の2022年問題は、不動産市場への影響に対する懸念を生じさせるだけでなく、都市農地の在り方自体を問い直す契機となった。近年の社会状況の変化に伴って、都市農地の持つ多機能性はますます注目されており、保全に向けた法制度改正も重ねられている。しかし、新たに導入された制度の中には、まだ活用の実績が限られるものもあるため⁸⁵、更なる活用の促進が期待される。また、三大都市圏特定市にとどまらず、地方都市においても、都市農地の保全によって適正な土地利用を確保することが重要となっており、政府が推進するコンパクトシティの形成に向けて、生産緑地制度の全国的な展開も求められている⁸⁶。都市の緑の保全は将来的な都市の在り方そのものに関わる問題でもあり、農家や行政だけでなく、住民もその課題と重要性について認識しておく必要があるといえる。

⁸⁵ 例えば、生産緑地法の改正で可能となった新たな農業用施設の設置は、用途地域としての建築の制限や相続税納税猶予制度の適用条件等の複雑さもあり、東京都内では農産物直売所の1件にとどまっている。また、都市計画法の改正によって新たに創設された「田園住居地域」についても、全国で指定された実績はない（いずれも令和2（2020）年9月時点）。松澤龍人「新たな都市農地制度の施行と東京都内における対応と状況」『都市農業・都市農地の新たな展望』（日本の農業 255）2021.1, pp.1-20.

⁸⁶ 国土交通省「人口減少下におけるまちづくり 緑・農と共生する都市」<<https://www.mlit.go.jp/common/001262093.pdf>>