

## ISSUE BRIEF

# 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—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 621 (2008. 11. 27.)

はじめに

- I 都市農業の定義と現状
    - 1 都市農業の定義
    - 2 都市農業の現状
    - 3 都市農業の機能
  - II 土地利用制度・土地税制の変遷と都市農業
    - 1 都市計画法と農振法
    - 2 市街化区域内農地の「宅地並み課税」
    - 3 相続税の納税猶予制度
    - 4 改正生産緑地法
  - III 都市農業の課題
- おわりに

都市農業を確立し振興するための、法律・制度の創設を、国に対して求める動きが、最近急速に高まりつつある。都市農業は、食料供給機能のほか、都市環境保全、防災、レクリエーション・交流の場の提供、教育、景観形成等、多様な機能を果たしており、長期営農継続農地制度と相続税の納税猶予制度により、その保全が図られてきた。しかし一方で、都市の農地は、宅地の潜在的な供給源でもあるため、特に1980年代後半の地価上昇期において、転用による宅地供給増の要請が強まり、平成3(1991)年の生産緑地法改正・税制改正を通じて、「宅地化すべき農地」と「保全すべき農地」の明確な区別が図られた。このような経緯を経て成立した現在の都市農業は、相続税納税猶予制度、相続税の課税方式の変更、生産緑地の買い取り制度等の点で、課題を残している。

農林環境調査室

ひぐち おさむ  
(樋口 修)

調査と情報

第621号

## はじめに

近年、都市農業の確立を目指す動きが急速に高まりつつある。地方公共団体レベルでは、平成 18 (2006) 年に神奈川県が「神奈川県都市農業推進条例」を施行し、平成 20 (2008) 年には大阪府が「大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例」を施行するなど、既に制度確立の動きが具体化している。また、東京都農業会議が、平成 19 (2007) 年及び平成 20 (2008) 年に、都市農業基本法 (仮称) の制定を国に求めることを決議するなど<sup>1</sup>、都市農業保全のための法・制度の整備を、国に求める動きも現れている。

食料・農業・農村基本法第 36 条第 2 項では、「国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする」と規定し、都市農業の確立をうたっている。しかし、都市農地の面積は、本来「保全すべき農地」である生産緑地についても近年減少しており<sup>2</sup>、その対応が、緊急の政策課題となっている。

本稿では、以上の状況を踏まえ、土地利用制度・土地税制との関連を中心に、都市農業の現状と、それが有する問題点について、整理し提供する。

## I 都市農業の定義と現状

### 1 都市農業の定義

「都市農業」という用語が何を指すのかについて、法律上の明確な定義や統一的な見解はない<sup>3</sup>。大別すると、①農林水産統計の農業地域類型区分で「都市的地域」<sup>4</sup>に含まれる地域で行われている農業、②都市計画法にいう「市街化区域」及び「市街化調整区域」<sup>5</sup>で行われている農業、③都市計画法にいう「市街化区域」で行われている農業、のいずれかの意味で、「都市農業」の語を使用している場合が多い<sup>6</sup>。ただし「神奈川県都市農業推進条例」のように、このいずれにも属さない用例もある (注(3)参照)。

<sup>1</sup> 「都市農業基本法制定を、東京都農業会議が大会、制度確立など要望決議」『日本農業新聞』2007.3.2.; 「農業振興施策拡充を、東京都農委農業者大会」『日本農業新聞』2008.3.1.

<sup>2</sup> 3 ページの表 1 を参照。なお、生産緑地については、本稿の「III-4 改正生産緑地法」に、詳細な記述がある。

<sup>3</sup> 木村博之「条例紹介 1 神奈川県都市農業推進条例」『法令解説資料総覧』290 号, 2006.3, p.78. 及び国立環境研究所 EIC ネットから「都市農業」の項目<<http://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&serial=1945>>。なお、「神奈川県都市農業推進条例」では、「都市農業」を、「都市に生活する県民に対し、新鮮で安全・安心な食料等を供給し、及び農業の有する多面的機能を提供する役割を担う神奈川県全域で営まれる農業 (畜産農業を含む。)」と定義している (同条例第 2 条 1 号)。

<sup>4</sup> 農業地域類型とは、農林水産統計上、地域農業構造の特性を把握するため、その基盤的な条件 (耕地や林野面積の割合、農地の傾斜度等) に基づいて市町村等を区分したものである。「都市的地域」、「平地農業地域」、「中間農業地域」、「山間農業地域」の 4 つの区分がある。このうち「都市的地域」とは、①可住地に占める DID (Densely Inhabited District: 人口集中地区)面積が 5%以上で、人口密度 500 人以上または DID 人口 2 万人以上の旧市区町村または市町村、②可住地に占める宅地等率が 60%以上で、人口密度 500 人以上の旧市区町村または市町村、のいずれかに該当するもの (ただし、林野率 80%以上のものは除く。)をいう。なお、DID (人口集中地区)とは、人口密度が 4,000 人/㎢以上の国勢調査基本単位区 (原則として、住居表示実施地域の街区 [〇丁目〇番〇号の「番」] に相当する。)がいくつか隣接し、合わせて人口 5,000 人以上を有する地区をいう。

<sup>5</sup> 「市街化区域」とは、「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」をいう (都市計画法第 7 条 2 項)。また「市街化調整区域」とは、「市街化を抑制すべき区域」をいう (都市計画法第 7 条 3 項)。

<sup>6</sup> 両角政彦「都市における農業生産者組織の地域的意義」『地理論叢』47 巻 1・2 号, 2005.12, p.75 注(1); 蔦谷栄一「日本農業における都市農業」『農林金融』712 号, 2005.6, p.4.

本稿では、「都市農業」の語を、都市及びその近郊における農業を指す一般的用語として特に限定せずに使用し、厳密に区別する必要がある場合には、その都度明記する。

## 2 都市農業の現状

### (1) 「都市的地域」における農業の現状

上述の「都市農業」の3つの範囲のうち、①でいう、農業地域類型区分上の「都市的地域」における農業が、我が国全体の農業に占めるウェイトは、以下のとおりである。

#### (i) 農地面積

平成17(2005)年における全国の農地面積は約469万2千ヘクタールであり、このうち27%にあたる約128万ヘクタールが、都市的地域に存在する<sup>7</sup>。

#### (ii) 生産額

平成17(2005)年における全国の農業産出額は約8兆8千億円であり、このうち31%にあたる約2兆8千億円が、都市的地域からの農業産出額である<sup>8</sup>。これを作物別にみると、都市的地域の農業産出額は、野菜が最も多い(8,135億円)<sup>9</sup>。また、全国の農業産出額に占める都市的地域の農業産出額シェアは、比較的付加価値が高く技術集約的な部門である花き、野菜、果実では、いずれも4割を占める一方で、糞尿処理や悪臭等について厳しい対応が求められる畜産では、2割強にとどまっている<sup>10</sup>。

#### (iii) 農家戸数

平成17(2005)年における全国の農家戸数は約284万8千戸であり、このうち24%にあたる約68万6千戸が、都市的地域の農家である<sup>11</sup>。

### (2) 「市街化区域」における農地面積

「市街化区域」及び「市街化調整区域」は、都市計画法上の概念であり、農林水産統計上の概念ではない。したがって、上述の②及び③の意味での都市農業については、それが我が国全体の農業に占めるウェイトについてのデータを、直接知ることが困難である。

ただし、市街化区域内にある農地面積については、複数の統計から推計することができる。表1は、その推移をまとめたものである。平成17(2005)年における市街化区域内農地面積は、約9万9千ヘクタールであり、全国の農地面積(約469万2千ヘクタール)の約2.1%に相当する<sup>12</sup>。

<sup>7</sup> 『平成18年度 食料・農業・農村の動向 平成19年度食料・農業・農村施策』(平成18年度 食料・農業・農村白書), 2007, p.165. 原典は、農林水産省『耕地及び作付面積統計』(組替集計)。

<sup>8</sup> 同上。原典は、農林水産省『生産農業所得統計』(組替集計)。

<sup>9</sup> 同上。都市的地域の農業で生産される主な野菜としては、トマト、ねぎ、ほうれんそう、きゅうり、だいこん、キャベツ等がある(同上, p.166)。

<sup>10</sup> 同上、及び葛谷 前掲注(6), p.5.

<sup>11</sup> 同上。原典は、農林水産省『農林業センサス』(組替集計)。

<sup>12</sup> なお、市街化調整区域内にある農地の面積については、直近のデータが得られなかったが、平成11(1999)年の時点では、約115万ヘクタールと推計されていた(農林水産省「都市農業の振興について(食料・農業・農村政策審議会企画部会 第6回配布資料)」2004.3.22, p.3. 農林水産省ホームページ<[http://www.maff.go.jp/www/council/council\\_cont/kanbou/kikakubukai/6/siryo4.pdf](http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/kanbou/kikakubukai/6/siryo4.pdf)>)。したがって、同年の市街化区域内の農地面積(約11万8千ヘクタール)との合計である約126万8千ヘクタールが、平成11(1999)年の時点での、②の意味での都市農業の面積になる。これは、平成11(1999)年の我が国全体の農地面積(約486万6千ヘクタール)の、約26.1%に相当する。都市計画法に基づく②の意味での都市農業と、農林水産統計に基づく①の意

表1 市街化区域内農地面積の推移

(単位：万 ha)

年	生産緑地以外の市街化区域内農地	生産緑地	市街化区域内農地面積	
1992	平成 4	14.85	0.07	14.92
1993	5	12.81	1.52	14.32
1994	6	12.23	1.54	13.76
1995	7	11.83	1.55	13.38
1996	8	11.37	1.56	12.93
1997	9	10.92	1.56	12.48
1998	10	10.56	1.55	12.12
1999	11	10.29	1.55	11.83
2000	12	10.05	1.54	11.59
2001	13	9.78	1.53	11.31
2002	14	9.53	1.52	11.05
2003	15	9.20	1.50	10.70
2004	16	8.92	1.49	10.41
2005	17	8.46	1.47	9.92
2006	18	8.12	1.47	9.59
2007	19	7.82	1.46	9.28

注. 端数処理のため、「市街化区域内農地面積」の小数点以下第2位は、「生産緑地以外の市街化区域内農地」と「生産緑地」の合計値と異なる場合がある。

なお、「生産緑地以外の市街化区域内農地」とは、「固定資産の価格等の概要調査」にいう「市街化区域内農地」の面積である。

出典：総務省「固定資産の価格等の概要調査」、国土交通省「都市計画年報」

### 3 都市農業の機能

農業は、農産物の生産・供給のほか、地域に対して多面的な機能を発揮している。これは都市農業に限らず、すべての地域で妥当するものであるが、中には都市農業の場で、特に顕著な機能も存在する。こうした多面的機能としては、主に以下のものが指摘されている。

#### ① 農業生産機能（食料の安定供給）

例えば、東京都の野菜生産は年間約 90 万人分<sup>13</sup>、大阪府の野菜生産は年間約 81 万人分<sup>14</sup>の消費量に相当している等、都市農業の食料供給能力は小さくない。近年は、直接販売や地元スーパー等との取引等の比重が高まり、生産された農産物のほとんどが地元で消費さ

味での都市農業は、本来異なる概念であるが、両者の大きさが比較的近いため、この二つの概念がほぼ重なり合っていることを前提として、都市農業問題を論じるケースもある（例えば、葛谷 前掲注(6), p.4.）。

<sup>13</sup> 東京都都市農業検討委員会『貴重な都市農地の保全に向けて—東京都都市農業検討委員会報告書—』2006.11. 東京都ホームページ< <http://www.metro.tokyo.jp/INET/KONDAN/2006/11/DATA/40gba100.pdf>>, p.6.

<sup>14</sup> 大阪府農林水産審議会「大阪府独自の農政の推進方策について 答申」2007.3.29, pp.43-44. 大阪府ホームページ< [http://www.pref.osaka.jp/fumin/doc/houdou\\_siryous3\\_12443.pdf](http://www.pref.osaka.jp/fumin/doc/houdou_siryous3_12443.pdf)>, p.6.

れる、地産地消型の農業が展開されている<sup>15</sup>。特に、都市農業では、住宅地に近接した生産環境や消費者ニーズを反映し、減農薬・減肥料等、新鮮さや消費者の安全・安心、及び環境面で高い付加価値を有する農業生産が行われる傾向が高いという指摘もある<sup>16</sup>。

#### ②都市環境保全機能

都市の農地は、都市部に特有なヒートアイランド現象<sup>17</sup>を緩和するほか、緑地空間を提供し、また、土壌保全、地下水涵養等の多様な環境保全機能を有する。

#### ③防災機能

都市の農地は、大規模災害時の緊急避難場所、火災延焼の遮断空間となるほか、集中豪雨時には、雨水浸透・保水により、洪水の抑制に役立つ機能を有する。

#### ④レクリエーション機能

市民農園、農業体験農園等の開設を通じて、都市住民がレクリエーションとしての農作業活動を行う場を提供する。また、農産物の収穫ができる観光農園の開設を通じて、観光・レクリエーションの機会を提供する。

#### ⑤コミュニティ機能

農産物の直接販売や農業体験農園等を通じて、農業者と都市住民（消費者）の交流の場を提供する。

#### ⑥教育機能

農作業・収穫体験等を通じて、環境教育、食育、情操教育、園芸療法等の場を提供する。

#### ⑦その他の機能

良好な景観を創出し、また、地域の歴史・文化の伝承機能を果たす。

## Ⅱ 土地利用制度・土地税制の変遷と都市農業

上記のような多面的機能を有し、都市住民の良好な生活環境の保全に寄与する一方で、都市の農地は、宅地の潜在的な供給源でもある。特に 1980 年代後半の地価上昇期においては、都市の農地の転用を促進する措置を講じて、宅地供給を増やし地価を下落させることにより、住宅問題を解決せよという主張が行われた<sup>18</sup>。

こうした都市農業・農地をめぐる論議は、昭和 43（1968）年、従来の都市計画法（大正 8 年法律第 36 号）に代わる、新しい都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）の制定過程を契機として活発化した<sup>19</sup>。

### 1 都市計画法と農振法

#### （1）都市計画法（昭和 43（1968）年）

昭和 43（1968）年に制定された都市計画法<sup>20</sup>では、都市計画区域に「市街化区域」と「市

<sup>15</sup> 東京都都市農業検討委員会 前掲注(13), p.6.

<sup>16</sup> 同上

<sup>17</sup> アスファルト舗装の道路、オフィス・住宅・工場・自動車等からの排熱、ビルの壁面の反射等により、都市部の気温が周辺地域よりも高くなる現象。気温上昇のほか、大気汚染物質の滞留（ダストドーム）や局地的集中豪雨等をもたらす可能性がある。

<sup>18</sup> 後藤光蔵『都市農地の市民の利用』日本経済評論社, 2003, pp.21-22.

<sup>19</sup> 同上

<sup>20</sup> 都市計画法の施行は、昭和 44（1969）年 6 月 14 日である。

街化調整区域」の区域区分が創設され、市街化区域内では、農地を転用するのに転用の許可を要せず、都道府県知事（昭和 55（1980）年の農地法改正後は農業委員会）への事前の届出をもって足りるものとされた<sup>21</sup>。

農地の転用は、いわゆる一筆統制<sup>22</sup>の下での許可制度により、厳格に規制されている（農地法第 4 条及び第 5 条）。したがって、市街化区域内農地の転用が許可不要となったのは、農地法の転用規制の重大な例外を構成するものであり、市街化区域内農業が、基本的に、国の農業施策の対象から外されたことを意味していた<sup>23</sup>。

## （2）農業振興地域の整備に関する法律（農振法）（昭和 44（1969）年）

都市計画法に対抗して、農業地域を指定し、農用地を確保することを政策目的の一つとして、昭和 44（1969）年、農業振興地域の整備に関する法律（昭和 44 年法律第 58 号）〔以下「農振法」という。〕が制定された<sup>24</sup>。

農振法は、国土における土地利用区分（線引き）とそれに応じた土地利用規制を設ける点において、都市計画法と共通する制度である。農振法では、「農業振興地域」（一定の要件をそなえた、一体として農業の振興を図ることが適当であると認められる地域）が都道府県知事により指定され（同法第 6 条）、農業振興地域をその区域内に有する市町村が定める農業振興地域整備計画には、「農用地区域」（農用地等として利用すべき土地の区域）及び当該区域内の土地の用途の設定を、内容として含むものとされた（同法第 8 条 2 項 1 号）。また、農業振興に関する施策は、農用地区域に対して、計画的・集中的に実施されることとされた<sup>25</sup>。

既に述べたように、都市計画法上の市街化区域は、「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」（都市計画法第 7 条 2 項）とされている。このため、市街化区域は農業振興地域の指定を行うことができず（農振法第 6 条 3 項）、市街化区域内農地は、農業施策の対象から除外された<sup>26</sup>。

## 2 市街化区域内農地の「宅地並み課税」

このように、10 年以内に非農業的利用に転換されるべきものと位置づけられた市街化区域内農地に対しては、農地の利用転換を促進する手段として、課税の適正化措置（いわゆる「宅地並み課税」）が実施された<sup>27</sup>。

<sup>21</sup> 国塚武平「新都市計画法の成立」『時の法令』 655 号、1968.10.3, pp.9-10. なお、市街化区域内農地の転用が許可不要となったのは、都市計画法附則第 4 項により改正された農地法の規定（第 4 条 1 項 5 号、第 5 条 1 項 3 号）によるものである。

<sup>22</sup> 一筆（いっぴつ）とは、1 個の土地のことである（『法律学小辞典 第 4 版』有斐閣、2004, pp.27-28.）。一筆統制とは、許可申請に応じて、個別の農地毎に、権利移動や転用の適否を判断する、農地法の規制方法をいう（関谷俊作『改訂 体系農地制度講座』全国農業会議所、1995, pp.4-5,8-11.）。

<sup>23</sup> 後藤 前掲注(18), p.22.

<sup>24</sup> 農振法の施行は、昭和 44（1969）年 9 月 27 日である。

<sup>25</sup> 農林水産省「農地制度の概要について」2006.3. 農林水産省ホームページ<<http://www.maff.go.jp/soshiki/keiei/nouchi/gaiyou-nouti-seidi.pdf>>

<sup>26</sup> 他方、都市計画法上の市街化調整区域については、「市街化を抑制すべき区域」というその性格から、優良農地を確保するため、農業振興地域を積極的に指定する方針がとられた。その限りにおいて、都市計画区域と農業振興地域は、大いに重複することになった（関谷 前掲注(22), pp.111-112.）。

<sup>27</sup> 後藤 前掲注(18), p.86.

### (1) 地方税法の一部改正による「宅地並み課税」(昭和 46 (1971) 年～)

昭和 46 (1971) 年度の「地方税法の一部を改正する法律」(昭和 46 年法律第 11 号)において、市街化区域内農地に課する固定資産税について、税負担の激変緩和措置を講じつつ、周辺宅地の税負担に逐次近づけていく措置が講じられ<sup>28</sup>、昭和 48 (1973) 年度から実際に「宅地並み課税」の順次導入が開始された。

しかし、農地所有者・農業団体等の反対、農業経営の継続と宅地化促進との調整等の理由から、「宅地並み課税」の税額と農地課税の税額の差額を奨励金として還元する等の施策が、「宅地並み課税」を導入した自治体のほとんどで講じられた結果、実質上、課税負担の増加にはならなかった<sup>29</sup>。

### (2) 長期営農継続農地制度による「宅地並み課税」の納税猶予(昭和 57 (1982) 年)

この「宅地並み課税」の問題がひとまず決着したのは、昭和 57 (1982) 年度においてである。同年度の地方税制改正<sup>30</sup>により、三大都市圏の特定市<sup>31</sup>にある市街化区域内農地は、すべて「宅地並み課税」が導入されることとなったが<sup>32</sup>、同時に、長期営農継続農地に係る納税義務の免除制度(いわゆる「長期営農継続農地制度」)が創設された<sup>33</sup>。

この制度は、現に耕作の用に供されている、一定規模(990 m<sup>2</sup>)以上の、三大都市圏の特定市の市街化区域内農地について、所有者が申告を行い、当該農地が 10 年以上営農を継続することが適当である旨の認定を受けた場合には、当該農地は「長期営農継続農地」となるというものである。長期営農継続農地に対しては、当該農地に係る固定資産税・都市計画税について、「宅地並み課税」による税額と農地課税の場合の税額の差額分の納税が猶予され、当該農地の所有者が、5 年間引き続き当該農地を長期営農継続農地として保全(つまり、一定規模の面積を保ちつつ営農を継続)したことが確認された場合、その間に納税猶予されていた差額分の納税義務が免除された<sup>34</sup>。

長期営農継続農地制度は、三大都市圏の特定市にある市街化区域内農地を所有する農家にとって、比較的緩やかな条件で「宅地並み課税」を回避し得る有利な制度であった。このため、昭和 57 (1982) 年度における「宅地並み課税」の対象となった三大都市圏の特定市にある市街化区域内農地 42,566 ヘクタールのうち、83.5%にあたる 35,542 ヘクタールが、長期営農継続農地の認定を受け<sup>35</sup>、「宅地並み課税」を回避した。

<sup>28</sup> 野村哲夫「昭和 46 年度の地方税制の改正」『時の法令』751 号, 1971.6.3, pp.47-48. なお、都市計画税についても、固定資産税と同様の措置が講じられた。

<sup>29</sup> 後藤 前掲注(18), p.86; 深澤司『都市農業入門・農からのメッセージ』全国農業会議所, 2006, pp.52-53,56.

<sup>30</sup> 「地方税法及び国有資産等所在市町村交付金及び納付金に関する法律の一部を改正する法律」(昭和 57 年法律第 10 号)

<sup>31</sup> 「特定市」とは、東京都特別区、首都圏・近畿圏・中部圏のいわゆる政令指定都市、首都圏整備法の既成市街地又は近郊整備地帯を含む市、近畿圏整備法の既成都市区域又は近郊整備区域を含む市、中部圏開発整備法の都市整備区域を含む市をいう(亀田博「昭和 48 年度地方税制の改正」『時の法令』828 号, 1973.7.23, p.8.)。

<sup>32</sup> ただし、昭和 57 (1982) 年度における 3.3 平方メートル当たり評価額が 3 万円未満の C 農地は除く。

<sup>33</sup> 井戸敏三「昭和 57 年度地方税制の改正」『時の法令』1145 号, 1982.6.3, pp.15-18.

<sup>34</sup> 同上、後藤 前掲注(18), pp.85-86、岩波忠夫ほか「昭和五十七年度地方税法改正案解説」『地方税』第 33 巻第 3 号, 1982.3, pp.40-44. なお、長期営農継続農地制度は年限が決められた制度ではないため、何度でも継続することが可能であった(岩波ほか, p.42; 深澤 前掲注(29), p.58.)。

<sup>35</sup> 自治省固定資産税課「昭和 57 年度における長期営農継続農地の認定状況等について」『地方税』第 34 巻第 5 号, 1983.5, p.55.

### 3 相続税の納税猶予制度

昭和 40 年代の地価上昇を反映して、相続税評価額が上昇し、税負担が増大したことを受けて、相続税も、都市農業にとって重要な課題となった<sup>36</sup>。これに対しては、昭和 50(1975)年に相続税の納税猶予制度が成立<sup>37</sup>し、同年 1 月 1 日にさかのぼって適用された<sup>38</sup>。

この制度は、農業を行っていた個人が死亡し、その相続人（農業相続人）が、被相続人から（被相続人が死亡の日まで自ら農業の用に供していた）農地等を継承し、農業を相続する場合には限り、一定の要件<sup>39</sup>を満たした場合に、当該農地の本来の相続税額と、当該農地を農業投資価格<sup>40</sup>で相続したものと計算した相続税額の差額について、納税を猶予するものである。同制度は農地のみが対象であり、農地以外の遺産には一般の相続税が課税される。

猶予された相続税は、①農業相続人が死亡した場合には、その死亡の日、②農業相続人が当該農地等について贈与税の納税猶予の適用に係る生前一括贈与をした場合には、贈与があった日、③農業相続人が申告期限後 20 年間農業を継続した場合には、20 年を経過した日のいずれか早い日<sup>41</sup>、が納税猶予期限となり、当該期限まで納税が猶予された相続税は、原則として免除される。ただし、納税猶予期限前に、①納税猶予の適用農地等の売渡し、貸付け、転用又は耕作の放棄があった場合、②農業経営を廃止した場合等には、全部又は一部の納税猶予が打ち切られ、納税が猶予されていた相続税の全部又は一部と猶予期間中の利子税を納税しなければならない<sup>42</sup>。

この相続税の納税猶予制度は、長期営農継続農地制度と共に、都市農業を保全し、農業経営を継承していく上で、大きな役割を果たしたと評価されている<sup>43</sup>。

### 4 改正生産緑地法

#### (1) 総合土地対策要綱（昭和 63（1988）年）

長期営農継続農地制度と相続税の納税猶予制度により支えられてきた、三大都市圏の特定市の市街化区域内農地における農業は、平成 3(1991)年に、大きな政策転換に直面した。

1980 年代後半のバブル発生に伴う、大都市を中心とした地価の高騰を受けて、大都市地域における住宅・宅地供給（及びその供給増加による地価抑制）は、重要な政策課題となった。

<sup>36</sup> 深澤 前掲注(29), p.54.

<sup>37</sup> 「租税特別措置法の一部を改正する法律」（昭和 50 年法律第 16 号）

<sup>38</sup> なお、贈与税についても、相続税の納税猶予制度の創設に合わせて、同制度と整合的な納税猶予制度が設けられた（今仲清・下地盛栄『図解 都市農地の特例活用と相続対策』清文社、2005, pp.58-59,62-63）。

<sup>39</sup> 相続人が申告期限（相続発生後 10 ヶ月）内に申告して農業を開始すること、担保を提供すること等。

<sup>40</sup> 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行われるものとした場合におけるその取引において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。端的に言えば「農業生産の生産要素として使用される場合の、農業収入に見合った農地の価格」のことであり、地価上昇局面では、時価よりも大幅に安くなる。相続税の納税猶予制度では、この（安い）農業投資価格に基づいて、農地の相続税額を計算し、その金額を超える部分（本文の記述では、「当該農地の本来の相続税額と、当該農地を農業投資価格で相続したものと計算した相続税額の差額」）について、相続税の納税を猶予した。

<sup>41</sup> 後述するように、この③の免除規定は、平成 4（1992）年 1 月 1 日以降の相続から廃止され、猶予された相続税の免除を受けるためには、終生営農を継続しなくならなくなった。

<sup>42</sup> 農林水産省「農業者への税制支援-納税猶予制度<<贈与税・相続税>>」農林水産省ホームページ<<http://www.maff.go.jp/zeisei/01/pdf/103.pdf>>; 『平成 19 年度版 農業のためのなんでもわかる農業の税制』全国農業会議所、2007, pp.52-56.

<sup>43</sup> 後藤 前掲注(18),p.88.



その一方で、市街化区域内農地の大幅な減少<sup>44</sup>を受け、良好な生活環境を確保する上からも、残存農地の計画的な保全の必要が高まっていた<sup>45</sup>。

このため、昭和 63 (1988) 年 6 月 28 日に閣議決定された「総合土地対策要綱」では、大都市地域の市街化区域農地については「宅地化するもの」と「保全するもの」との明確化を図り、「保全すべき農地」については、生産緑地地区の指定を行うか、市街化調整区域への編入（いわゆる「逆線引き」）を行い、それ以外の農地については計画的な宅地化を推進することとした<sup>46</sup>。

平成 3 (1991) 年の税制改正により、長期営農継続農地制度が平成 3 (1991) 年度末で廃止され、また、平成 4 (1992) 年 1 月 1 日以降、三大都市圏の特定市の市街化区域内にある農地等については、後述する生産緑地に該当するものに限り、固定資産税の「宅地並み課税」の免除、及び相続税等の納税猶予の対象になることとされた。

## （２）改正生産緑地法（平成 3 (1991) 年）

総合土地対策要綱を直接の契機とし、「宅地化する農地」と「保全すべき農地」の峻別を行う制度的な受け皿として、平成 3 (1991) 年 4 月に生産緑地法が改正され（平成 3 年法律第 39 号）、同年 9 月 10 日から施行された。

生産緑地法は、都市における緑とオープンスペースの減少、各種公共・公益的施設の予定地の確保の必要性を背景として、一定の要件を満たす市街化区域内農地を、生産緑地地区に指定して保全する（同地区の農地は宅地並み課税が免除される）制度を定めるものであり、既に昭和 49 (1974) 年に制定されていた（昭和 49 年法律第 68 号）。同法は、都市計画法によって「10 年以内に非農業的利用に転換されるべきもの」とされた市街化区域内農地の存続を認めた点で、考え方の転換を示すものであるが<sup>47</sup>、生産緑地地区の指定要件が厳しく、また、長期営農継続農地制度により、実質的に宅地並み課税が実施されていなかったこと等の理由から、平成 3 (1991) 年までは、その指定実績は少なかった<sup>48</sup>。

しかし、平成 3 (1991) 年の生産緑地法改正・税制改正により、生産緑地地区の位置付けは大きく変化した。改正生産緑地法により、生産緑地地区の指定要件が大幅に緩和される一方で、三大都市圏の特定市にある市街化区域内農地は、「保全すべき農地」として生産緑地地区の指定を受けるか、宅地並みの税負担を甘受するか、いずれかの選択を迫られたからである<sup>49</sup>。これに伴い、平成 4 (1992) 年以降、生産緑地地区の面積は急増した（3 ページの表 1 を参照。統計上は平成 5 (1993) 年以降、この急増を反映している。）。

改正生産緑地法により、生産緑地地区の面積要件が大幅に緩和され、500 m<sup>2</sup>以上の規模の区域の市街化区域内農地で、一定の要件を満たすものは、生産緑地地区の指定を受ける

<sup>44</sup> 例えば、東京都区部の市街化区域内農地面積は、昭和 49 (1974) 年から平成元 (1989) 年までの 15 年間で、3,200 ヘクタールから 1,600 ヘクタールに半減した（大藤朗「生産緑地法の一部を改正する法律」『時の法令』1413 号，1991.11.15, pp.6-7.）。

<sup>45</sup> 同上

<sup>46</sup> 同上，p.7.

<sup>47</sup> 後藤 前掲注(18), pp.87-88.

<sup>48</sup> 関谷俊作『改訂 体系農地制度講座』全国農業会議所，1995.7, p.126.

<sup>49</sup> 深澤 前掲注(29), p.60. このほか、理論的には市街化調整区域への編入（逆線引き）もあり得るが、逆線引きの権限が都道府県知事にあり、かつ、住宅・宅地供給を増加させることを通じて地価抑制が図られている当時の状況下では、その適用の余地は限られていた。

ことができるようになった。生産緑地地区の指定を受けた場合、地区内農地の固定資産税は、農地評価・農地課税となるが、農地等として当該生産緑地を管理する義務が課され（生産緑地法第7条1項）、開発行為が制限される（同第8条1項）。また、生産緑地地区に指定された農地に対しては、相続税の納税猶予制度が引き続き適用されるが、三大都市圏の特定市にある市街化区域内農地については、20年間農業経営を継続した場合の猶予税額の免除規定が廃止されているため<sup>50</sup>、猶予された相続税の免除を受けるためには、終生営農を継続しなければならない。

なお、生産緑地地区の指定の告示の日から起算して30年を経過したとき（すなわち、30年間営農を継続したとき）、生産緑地に係る農林漁業の従事者が死亡・故障（心身の著しい障害）したときなどの場合、生産緑地の所有者は、市町村長に対して当該生産緑地を時価で買い取るべき旨申し出ることができる（生産緑地法第10条）。市町村長は、この申し出があったときには、特別な事情のない限り、当該生産緑地を時価で買い取るものとされる（同第11条1項）が、現在は財政事情等から、ほとんど買い取っていない状況である<sup>51</sup>。市町村長は買い取りを行わない場合、当該生産緑地を農林漁業希望者にあっせんするが（同第15条2項）、あっせん不調の場合には、当該生産緑地についての行為制限が解除される（同第14条）。

### Ⅲ 都市農業の課題

現在の都市農業に関する制度は、以上の経緯を踏まえて成立しているが、現行制度の問題点としては、例えば以下の点が指摘されている。

#### （1）相続税納税猶予制度

現行の農地に対する相続税、固定資産税の適用状況をまとめると、巻末の表2のとおりである。三大都市圏の特定市にある市街化区域内農地については、生産緑地地区の指定を受けた場合、猶予された相続税の免除を受けるためには、終生営農を継続しなければならない（他の者に農地を貸し付けた場合、相続税納税猶予制度は適用されない）。農業相続人が農業経営を廃止した場合、猶予が打ち切れ、納税猶予額に利子税を加えて納税する必要があることから、生産緑地地区の指定を受けない農家もある<sup>52</sup>。

また、相続税納税猶予制度は、生産緑地である農地のみを対象としており、営農に必要な作業場や、農機具倉庫、畜舎などの農業施設用地、屋敷林などは対象外となっている。このため、こうした土地の相続税が極めて高額となり、その納税のために農地を売却せざるを得ないケースもある<sup>53</sup>。

#### （2）相続税の課税方式の変更

平成19（2007）年12月に発表された「平成20年度税制改正の大綱」では、平成21（2009）年度税制改正による、新しい事業承継税制の制度化にあわせて、相続税の課税方式を、現行のいわゆる「法定相続分課税方式」から、遺産取得課税方式に改めることを検討すると

<sup>50</sup> 三大都市圏の特定市にある市街化区域内農地以外の農地については、20年間農業経営を継続した場合の相続税の猶予税額の免除規定が引き続き適用される。巻末の表2を参照。

<sup>51</sup> 今仲・下地 前掲注(38), p.22.

<sup>52</sup> 東京都都市農業検討委員会 前掲注(13), pp.11-12.

<sup>53</sup> 同上, p.11.

している<sup>54</sup>。遺産取得課税方式とは、各相続人に対し、相続財産の取得額に応じて累進で課税する方式である。この方式では、相続財産が大きいほど高い累進税率がかかり、均分相続した場合に相続税の負担が最も低くなると予想されるため<sup>55</sup>、農地の細分化が進むことが懸念され、農業者・農業団体からは、変更反対する声が上がっている<sup>56</sup>。

### (3) 生産緑地の買い取り制度

生産緑地法第11条1項では、自治体による生産緑地買い取り制度を規定しているが、自治体に公共利用の計画がない、多額な土地購入への財政負担が難しい等の理由から、この制度は十分に機能していない。実際に生産緑地が自治体に買い取られるケースは極めて少なく、結果的に宅地として民間に転売され、都市の農地の減少を導いている<sup>57</sup>。

## おわりに

平成20(2008)年10月29日、東京都内の34区市町は、都市農地を保全するための連携組織として「都市農地保全推進自治体協議会」<sup>58</sup>を設立した。同協議会では、都市農地保全に関する調査研究、情報・意見交換、国及び関係団体への要望、住民への情報発信等を目的とした講演会及び研修会等の開催等を行っていくことが予定されている<sup>59</sup>。従来、都市農業は、経営規模の拡大による自立経営の育成という伝統的な農業構造政策や、「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」とされる都市計画法の「市街化区域」の定義に必ずしも整合しない点があるため、その振興策は打ち出しにくい状況にあった。しかし、少子高齢化の進行、緑地面積の減少等の状況を受け、都市農地の保全を求める自治体レベルの動きは活発になりつつある。国においても、早急な政策的対応が求められている。

<sup>54</sup> 「JA 都市農業対策委初会合、相続税変更反対」『日本農業新聞』2008.11.5.

<sup>55</sup> 同上。これに対して、現行の、いわゆる「法定相続分課税方式」(正確には、法定相続分課税方式を導入した遺産取得課税方式)では、相続財産を法定相続分で按分して税率を適用し、相続税の総額を算出した上で、実際の相続分に応じて、相続税の総額を各相続人に按分する。相続人全体が支払う相続税の総額は(個々の相続人の相続額に関わらず)一定であるが、個々の相続人の相続額に応じた課税がなされないこと、一人の相続人の申告漏れにより、他の共同相続人にも追徴税額が発生すること等の問題点が指摘されている(「税制調査会第25回企画会合資料(相続税関係)」2008.7.22, p.4. 内閣府ホームページ<<http://www.cao.go.jp/zeicho/siryu/pdf/k25kai25-3.pdf>>)。

<sup>56</sup> 前掲注(54)

<sup>57</sup> 東京都都市農業検討委員会 前掲注(13), p.11.

<sup>58</sup> 同協議会には、東京都も特別会員として参加している。

<sup>59</sup> 「都市農地保全に向けた都市間の連携組織の設立について」2008.9.17. 練馬区ホームページ<<http://www.city.nerima.tokyo.jp/chogi/20nendo/200917/siryu1.pdf>>

表 2 都市農地に対する税制の措置状況

			相続税納税猶予制度	固定資産税	
				評価	課税
市街化 区域内 農地	三大都市圏 特定市	生産緑地	適用 (終身営農を条件)	農地評価	農地課税
		生産緑地 以外	適用廃止	宅地並み評価	宅地並み課税
	それ以外の地域		適用 (20年営農を条件)	宅地並み評価	農地に準じた課税
市街化区域内農地以外の農地			適用 (20年営農を条件)	農地評価	農地課税

注. 固定資産税額は、原則として、固定資産の評価額（課税標準額）に税率を乗じて算出する。「農地評価」とは、農地を農地として利用する場合の売買価格を基準として評価した価額、「宅地並み評価」とは、当該市街区域農地と状況が類似する宅地（類似宅地）の価格に比準する価格によって評価した価額（から造成費を引いた額）をいい、通常の場合、後者の方が高額である。三大都市圏特定市以外の市街化区域内農地が「宅地並み評価・農地に準じた課税」となっているのは、評価については「宅地並み評価」を行うが、課税については農地に準じて行うという意味であり、具体的には、評価額を直ちに課税標準額とするのではなく、評価額に3分の1を乗じた金額と、前年度課税標準額に負担調整率を乗じた金額の、いずれか少ない方の金額を課税標準額とすることにより、固定資産税額が決定される。

出典：農林水産省「都市農業を巡る経緯と施策の現状」（平成20年11月11日アクセス）農林水産省ホームページ<[http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi\\_nougyo/t\\_seido/pdf/genjou.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/t_seido/pdf/genjou.pdf)>