

1951年7月20日第3種郵便物認可 2020年4月1日発行 毎月1回1日発行第70巻第4号

ISSN 0913-6134

農村と都市をむすぶ

特集 生産緑地制度30年—2022年問題—
佐藤啓二 星 勉 高塚明宏 安藤光義
アジア・アフリカ支援米運動～全農林からの取組報告～

2020年 4 月号 NO.821



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二〇年四月号(第八二二号)特集 生産緑地制度三〇年—二〇二二年問題—

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二〇年四月一日発行 毎月一回一日発行 第七〇巻第四号

農村と都市をむすぶ 頒価二二〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一
全農 農林労働組合
農村と都市をむすぶ編集部
TEL 〇三―三五〇八―四三五〇



アジア・アフリカ支援米発送式(奈良県奈良市)(全農林奈良分会)

「農村と都市をむすぶ」編集委員会

(農林行政を考える会)

編集代表	谷口信和	東京大学名誉教授
編集委員	服部山瀬	国際農政研究所代表
	堀口山瀬	早稲田大学名誉教授
	神加小矢	農政ジャーナリスト
	秋安友作	東京大学名誉教授
	友作	静岡農専短大教授
		東京大学准教授
		宇都宮大学教授
		東京大学教授
		日本大学准教授
		明治大学教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



水田活用新時代

—減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ—

谷口信和・梅本 雅・千田雅之・李 侖美 著

米価下落、TPP・自由化路線に抗し、
水田を地域農業・産業の拠点として
活かすための実践的提案の書

「農政改革」下の農業・農村

神山安雄 著



「日本酪農への提言」

持続可能な発展のために

小林信一 著

◎「水田活用新時代」は農文協(農業書センターTEL03-6261-4760)、「農政改革下の農業・農村」は農林統計出版(TEL03-3511-0058)、「日本酪農への提言」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



日本農業年報64
米生産調整の大転換
—変化の予兆と今後の展望—

日本農業年報65
食と農の羅針盤のあり方を問う
—食料・農業・農村基本計画に寄せて—

編集代表 谷口信和
編集担当 安藤光義

TPP協定の全体像と 日本農業・米国批准問題

服部信司 著



農業を
実際に
支える
外国人
技能実
習生、
すでに
常雇
いの一
割以上
にもな
り、大
事な
労働力
です。
その
制度と
実状を
解説。
農家雇
用だけ
でなく
農協に
雇われ
組合員
を助ける
動きも
現れ、
双方に
とって
ウイン
ウイン
の関係を
考えます。

日本の労働市場開放の 現況と課題

堀口健治・堀部篤 編著

就農した若者の色々な事例を参考になるよう紹介しています。農地の手当てから資金調達、販売等、皆さん工夫しています。自分の夢を活かす雇われ就農も、また色々なやり方がある親元就農も記載しました。



◎「米生産調整の大転換」、「食と農の羅針盤のあり方を問う」、「TPP協定の全体像と日本農業・米国批准問題」は農林統計協会(TEL03-3492-2990)にお問い合わせください。「就農への道」、「日本の労働市場開放の現況と課題」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。



阿寒湖畔に咲くクロッカス（北海道釧路市 釧路分会 池田 誠）

目 次

特集 生産緑地制度30年—2022年問題—

生産緑地制度30年—2022年問題—	安藤光義（4）
ポスト2022年、都市農地問題の課題と展望	佐藤啓二（7）
農業サイドの対応：都市農家存続の意義と地域住民との協働	星 勉（17）
JAグループの都市農業振興・都市農地保全の取組みについて	
～2022年に向けて～	高塚明宏（25）
都市農家の相続税問題と都市農地の行方	
—一連の制度改正を受けて—	安藤光義（35）
アジア・アフリカ支援米運動～全農林からの取組報告～	
	全農林労働組合（48）

〔時評〕 畜安法改正から2年……………（m）（2）

☆表紙写真 アジア・アフリカ支援米田植え（栃木県鹿沼市）（編集部）
「農村と都市をむすぶ」2020年4月号（第70巻第4号）通巻第821号

畜安法改正から二年



牛乳、いわゆる生乳を殺菌しただけのフレッシュミルクが手軽に買えなくなるとは誰もが思っていないだろう。しかし、牛乳の安定供給を支えてきた生乳流通システムが変わっていく兆候がみられる。

生乳流通の基本的な枠組みとなっていた加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（不足払い法）が廃止され、改正畜安法が施行されてから二年が経過した。既存の指定生乳生産者団体（指定団体）を經由した生乳流通システムが否定されたわけではないので、当初想定されていたように劇的な変化が生じたわけではない。

それでもこの二年間に、次のような変化がみられた。第一に、これまでの指定団体ルートと、生乳卸業者などの自主流通ルートの双方に生乳を出荷する二股出荷の拡大・多様化である。農協を退会せずに、組合員資格を残したまま、生乳をより高く販売するために飲用牛乳用途として生乳を自主流通ルートで出荷する酪農生産者が、水漏れのように徐々に増えている。生乳卸業者に生乳の多くを出荷する酪農経営が山形県、群馬県、岡山県でも現れ、岡山県のディスカウントチェーンが静岡県の酪農経営から生乳を調達し、委託製造した牛乳を販売する事例も注目された。自主流通の乳量はまだ生乳生産量の数パーセントにすぎないが、自主流通を二股出荷で拡大す

る動きが定着している。

第二に、大規模酪農企業、いわゆる酪農メガファームから、単協・県連といった系統組織を經由せず、生乳の指定団体への直接販売の要望が出されたことである。これまで大規模酪農経営が同様の直接販売を要求するケースがあったが、代表的な酪農メガファームの動きを受けて、こうした要請が広がっていく可能性がある。

第三に、指定団体や全国連の生乳流通調整機能の脆弱化が進行しつつあることである。生乳の広域流通は全農が地域の需給状況を考慮して調整されているが、こうした調整の枠外にある牛乳の広域流通が拡大しつつある。東日本大震災のあと、首都圏の牛乳不足に対応して北海道などからのバックされた牛乳の広域流通が促され、さらにその経験を踏まえて生乳逼迫期に業務用牛乳などの牛乳を調達しようとするケースも散見される。生乳流通は需給の混乱を抑えるように全国連が調整しているの

で、生乳不足を補うために牛乳でのスポット調達の動きが出てきたのである。

第四に、脱脂粉乳・バターなどの乳製品を原料とする加工乳、乳飲料による需給調整である。北海道からの生乳輸送能力が限界に達しつつあり、都府県の乳業メーカーが深刻な生乳不足に陥った場合、牛乳類の安定的な供給のために加工乳や乳飲料で牛乳を代替することを農林水産省や日本乳業協会が提案している。とくに学校給食用牛乳の安定供給のためには加工乳などを利用せざるを

得ないという問題提起は大きな波紋を投げかけた。

最初の二つの変化は、酪農制度改革がもたらしたものである。出荷先の期中変更を含めて、出荷量の調整を指定団体ルートで行い、需要に応じて飲用向け用途の生乳を自主流通ルートで販売する二股出荷が一部の酪農経営で定着した。生乳取引契約に違反しても、農協法や民法の受委託契約規定の下で訴えることが難しいという判断もあり、追隨者が増えていくわけである。

酪農制度改革の議論がこうした「水漏れ現象」への対応に終始してしまったために、本来の酪農生産者組織の再編に向けた議論が立ち消えになった。酪農経営が大幅に減少している中で、単協、県連、指定団体などの生産者組織と生乳販売、飼料購買、経営指導などの事業の再編は必至であるにもかかわらず、再編の兆しはみえない。酪農メガファームの指定団体への生乳直接販売の要請は、酪農制度改革の方向性が誤っていたことを実力行使で認めさせようとした動きであるといえよう。

後半の二つの変化は、生乳不足の進展がもたらしたものである。指定団体は生乳過剰時には需給調整のための協調行動で一定の機能を果たしうるが、不足状態では有効な機能を持ち得ない。こうして生乳以外の牛乳や乳製品での需給調整を図る動きが顕在化してくる。

この間の生乳流通システムの微細な変化は、次のような大きな変化につながっていく可能性がある。第一に、乳価の大幅な変動につながるような生乳市場の不安定化

である。指定団体の需給調整機能への期待が薄れ、指定団体ルートの生乳販売経費が高止まりする状況が続けば、指定団体への信頼は大きく損なわれる。乳価が乱高下して酪農経営の危機を経験した欧州各国では、選別した酪農経営に生産費に基づく乳価での取引を保証するといった乳業による生産者の組織化や、個別酪農経営の生乳取引交渉を専門家に代行させて乳業との適正な取引契約をめざす生産者組織（PO）などによって、生乳取引のあり方が模索されている。それらが皆、有効に機能しているわけではないが、こうした取り組みを踏まえて、日本の指定団体制度も新たな仕組みに向けた議論を展開する必要がある。

第二に、生乳需給調整が欧州と同様に乳業主体に移りうることである。世界でも有数の乳製品輸入国である日本は、TPP11や日欧EPAなどの発効で乳製品輸入を拡大していくだろう。国内の酪農生産が縮小していけば、生鮮品である生乳の需給調整はなおさら難しくなる。生乳の需給調整は輸入乳製品を含めた乳製品市場で行うのが合理的になる。乳製品を原料とする加工乳などが乳製品と生乳の需給関係をつなぎ、両市場を調整する重要なバッファールになるからである。

フレッシュミルクである牛乳は、安定的に優先供給する対象ではなく、プレミアム商品になるのかもしれない。日本が突き進んでいる将来の副産物として、私たちはこうした変化を受け止められるだろうか。

(m)

生産緑地制度三〇年——二〇二二年問題——

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

安藤光義

(はじめに)

二〇二二年問題。この年に都市農地の大量供給が生じ、住宅価格や地価、家賃などが暴落するのではないかと懸念されている。この問題の背景には生産緑地制度の長い前史がある。

一九九一年の生産緑地法の改正に伴い、農地の固定資産税を減免する長期営農継続農地制度は廃止され、三大都市圏特定市の市街化区域内農地については生産緑地の指定を受けないと固定資産税は宅地並み課税とされ、ともに相続税納税猶予制度の適用を受けることもできなくなった。相続税納税猶予制度の要件も厳しくなり、これまでは二〇年間の自作が義務だったのが、終生営農が義務となった。そして、生産緑地の指定を受けるには五〇〇㎡以上のまとまった農地であること、三〇年間営農を行うことなどが条件とされた。今後三〇年間農地の転用を行わないという「踏み絵」を都市農家に踏ませたのである。

この背景にはバブル経済による地価高騰があった。「年収の五倍で家を買えない」という怨嗟の声に対処するため市街化区域内農地の転用を通じて宅地の供給増加を図ろうとしたのであり、都市農地の追い出しのための規制強化であった。

二〇二二年には改正生産緑地法の施行から三〇年が経過する。三〇年間の営農という「年季」が明けて何が起きるか。都市農家は地方自治体に生産緑地の買い取りを申請するが、その価格は宅地並みであり、財政的に余裕がないため買い取られることはなく、他に買い取る農家もない。そうなるとう生産緑地は解除されることになる。その結果、大量の都市農地が転用されて宅地が供給され、住宅価格や地価、家賃などの暴落につながるのではないか。これが二

〇二二年問題である。

(懸命の巻き返し)

だが、人口減少社会に突入し、空き家の急増など都市の縮退・スポンジ化が進行し、これ以上の開発は不要となる時代が到来した。都市農業振興基本法の制定(二〇一五年)によって「農地は都市にあるべきもの」となる。

二〇一七年の生産緑地法の改正では、地方自治体が条例を定めることを条件に、生産緑地の面積要件が五〇〇㎡から三〇〇㎡に引き下げられ、指定後三〇年を経過した生産緑地の一〇年更新を可能とする特定生産緑地制度が創設された。現在の生産緑地を特定生産緑地にしてあと一〇年死守したいという狙いである。特定生産緑地制度に円滑に更新してもらえるかどうか勝負どころとなる。

二〇一八年には都市農地貸借法(都市農地の貸借の円滑化に関する法律)が成立した。これによって生産緑地の貸借に法定更新と解約制限が適用されなくなり、農地を貸しても契約が終了すれば返ってくるようになった。さらに同年の税制改正により、市町村長の認定を受ける等要件を満たす生産緑地の貸借に対して相続税納税猶予制度が適用できるとなった。都市農地の存続に最大の貢献をしてきた相続税納税猶予制度は自ら耕すことが義務だったが、貸付農地に対しても適用されることで、農家の心理的な負担は低下し(「いざとなったら貸付けてもよい」、都市農地が残る可能性が高まったことは大きい)。

(特集の構成)

今回の特集では四つの論稿を収録した。

一つは「ポスト二〇二二年、都市農地問題の課題と展望」(都市農地活用支援センター・佐藤啓二)である。自治体の特定生産緑地指定作業は佳境に入っているが、地域差が大きく、特に中部圏が出遅れていること、都市農地貸借円滑法の活用の動きはまだ鈍いこと、三大都市圏特定市以外で固定資産税負担軽減のため生産緑地の指定が進んでいることなどを指摘している。また、都市農業は持続可能な環境を求める世界規模の市民運動と密接に関連するものであり、農空間と農的活動を活用した都市版SDGsの推進という方向性を提案している点は注目される。特に「都市

への人口集中の時代に市街地内にある農地を宅地化する施策を講ずるに当たったの農家救済」から「都市内に不足している緑確保」に転じるべきだとする都市計画サイドからの問題提起の持つ意味は大きい。

もう一つは「農家サイドの対応・都市農家存続の意義と地域住民の協働」(地域社会計画研究所・星勉)である。今後のあるべき社会像は「大都市部も含め環境共生かつ持続可能な社会づくり」であるとし、「自作農主義(税制)によって守られてきた」都市農業は体験農園を通じて「居住人口の大部分を占める周辺地域住民の理解促進」を進め、都市農地貸借円滑化法の中に「一方的な貸し付けに終わらない、両者協働の余地がある契約関係」を積極的に見出すとするとする。そして、その先に「農地(土地)を巡る社会的人間諸関係のあり方と生態系保全とは一体不可分のもの」という、社会的共通認識(コモンセンス)の形成」を展望する。

続く「JAグループの都市農業振興・都市農地保全の取組みについて」(二〇二〇年に向けて) (JA全中・高塚明宏)では、都市農業関連制度の改正を踏まえた今後の都市農業振興・都市農地の有効活用の進め方が提案される。

「近年の都市農業関連制度の創設改正」は「都市農業の現場実態に配慮がなされてきた」と評価し、「特定生産緑地制度の徹底した活用促進、都市農地貸借円滑法の浸透、都市農地の活用の多様化を進める」という方針を打ち出している。「個別の事情を踏まえた相談対応は、相続の事前対策とも密接に関係する」ことが多く、「営農支援も含めたこれらへの総合的な対応は、まさにJAにしかできないこと」であり、JAにかかる期待は大きい。関心のある方は、JA全中が二〇一九年一月に作成した「都市農業関連制度Q&A」を是非手に取っていただきたい。

最後は「都市農家の相続税問題と都市農地の行方——連の制度改正を受けて——」(東京大学・安藤光義)である。星論文が指摘するように都市農業は「自作農主義(税制)によって守られてきた」といえるが、その最大の制度が相続税納税猶予制度である。都市農家にとっての最大の脅威は相続税だが、それがどれくらい過酷なものか。相続税納税猶予制度によってどれだけの節税が可能となるのか。それでも相続税捻出のための農地の切り売りを防ぐことはできず農地は減少していかざるを得ないことが具体的な数字でもって示される。また、近年の制度改正を高く評価しつつも、その先に待ち構えている問題が最後に指摘されている。

いずれにせよ今年から来年にかけて大勢が決することになるだろう。地方自治体とJAの緊密な連携体制の構築が望まれるところである。

ポスト二〇二二年、都市農地問題の課題と展望

(一財) 都市農地活用支援センター常務理事・統括研究員 佐藤 啓二

1、改正された都市農地制度の実施状況(概観)

(1) 佳境に入った自治体の特定生産緑地指定作業

全国の生産緑地の約八割が平成四年(一九九二年)に都市計画決定されていることから三大都市圏特定市の都市計画担当部局では申し出基準日の到来を前に特定生産緑地への移行・指定に向けた事務作業を本格化させている。

該当農家の特定から始まり、制度の説明・P・R、指定までのスケジュール公表、意向の確認、都市計画審議会での意見聴取に向けた所有者からの指定提案受付に至る事務手続きは、しかし、都市圏や各都市によってその進捗、周到さには大きな開きがあるようである。首都圏、近畿圏に比べ中部圏は遅れ気味で、首都圏の中でも埼玉

県、千葉県ではまだ指定スケジュール公表をしていないところもある。

しかし、事前の国土交通省の調査で六割〜八割の農家が特定生産緑地の指定意向が示されたと報道されたが(日本農業新聞平成三〇年七月八日一面)、筆者が先行自治体ヒヤリングで得た実感では実際の特定生産緑地指定の割合は更に高まると思われる。

都市農業振興基本法への認知度の高まりや国の働きかけにより、条例による生産緑地面積要件の引き下げ、一団の農地の取り扱い、追加指定の導入・定期化も、地域差はあるものの、徐々に実施する都市が増えつつある。

(2) 活用が広がっていない都市農地貸借円滑化法

一方、都市農業の担い手不足への対策として制度化さ

れた都市農地貸借円滑化法については、これまでのところその活用の動きは鈍い。¹⁾ (平成三〇年度末、農林水産省調べ、「自ら耕作」一二件、約四・九ha、「特定都市農地貸付(企業やNPO等)による市民農園」二〇件、約三・三ha)

「自ら耕作」については、貸借期間が一年〜三年、親族や近隣農家への使用貸借が大半となっているが、使用貸借でなく賃貸借で契約をすると農地法の耕作者保護規定が適用され、相続時の農地返還の特約をすることができないためと考えられる。

このように都市農地貸借円滑化法は政策的な都市農地の流動化というよりは主として農家の資産保持を支えるものになっており、同じ農地法の特例である農業経営基盤強化促進法による貸付けと異なり行政、JA等の役割、仲介の手法等が法で定められておらず、関係者間の情報交換にも制約があるなど自治体やJAの盛り上がりは今一つである。

他方、「特定都市農地貸付」についてはこれを活用し全国規模で市民農園展開を進める複数の民間企業が生産緑地での市民農園開設に乗り出す動きが目立っている。

(3) 一般市での生産緑地導入等の動き

これまで特定市以外の一般市で生産緑地制度を導入し

ていたのは和歌山市など一〇都市(約一一〇ha、うち和歌山市が約八〇ha)で、京都府大山崎町が平成二五年に導入して以来途絶えていたが、平成三一年四月の大阪府島本町を皮切りに、令和二年一月に高知市が導入に踏み切った(初年度六ha)ほか、広島市でも令和二年度内導入への準備が進められている。²⁾

「減額農地」と呼ばれ固定資産税の「宅地並み評価、農地に準じた課税(負担調整)」という減額措置が講じられていた一般市の市街化区域内農地も、三〇年近く経過する中で、負担調整が累積し、特に大都市圏周辺やブロック中心都市では固定資産税負担が三大都市圏の宅地化農地並みの水準まで上昇していることが背景にある。

一般市の市街化区域内農地では既に相続税の納税猶予措置は講じられているため、生産緑地は固定資産税の減免や農地貸借を必要とする農家をターゲットとした施策になる。

農家の固定資産税の減免の方法は国の推奨する生産緑地制度以外にも色々考えられるが、滋賀県の守山市で取り入れたのは、「伝統的行事「火祭」の松明づくりの材料を生産する菜種畑や学童農園等に対象を限定しつつ市税務条例により固定資産税を減免するという方法であり、ユニークな取組と言える。

(4) 画期的な制度なのに活用が皆無の田園住居地域

国土交通省の都市計画運用指針によれば、「田園住居地域は、都市農業振興基本計画において、都市農地の位置づけを『宅地化』すべきものから都市に『あるべきもの』へと転換したことを踏まえ、都市計画の土地利用の根本となる用途地域に、初めて農地を位置づけたものであり、建築物に対する建築規制と農地における建築等の規制を通じ、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持することを目的としている。」と格調高く述べられている。

確かに、農地保全という点で、特定生産緑地制度で補完されたというものの、生産緑地はやはり暫定的な農地保全制度であり、世代交代を繰り返す中で消滅する宿命は避けられない。

その点、田園住居地域は都市計画上の必要性に基づき、将来にわたって都市に「あるべきもの」としての農地を保全する正統な都市計画制度と言える。

しかし、施行後二年がたとうとしている現在、まだ田園住居地域が指定された地域は現れていない。

農地にかけられる開発規制がどのように運用されるのが今一つ明瞭ではなく、従ってそれに伴う地価の低下をどのように考えるか（相続税評価）が明確になっていないことが最も大きな問題である。

また、東京都下の生産緑地の九割程度が第一種低層住居専用地域にあることを考えると、同時期に行われた生産緑地地区内の建築規制緩和との整合性を図る上でも有意義な制度の筈だが、現場の実態からすれば農業用ハウス等への用途規制や建築物判定に関しては既に多くの都市、地域でグレーゾーンの処理が定着しており、白黒を明確にせざるを得ない田園住居地域の導入には戸惑いも感じられる。

また、田園住居地域内の農地というだけでは都市農地貸借円滑化法が適用されないことも気になる点であるが田園住居地域が必ずしも線引き制度と連動するものではないことを考えると、制度創設の意義は、もっと長期的に評価すべきかもしれない。

2、都市と農に関する新しい世界潮流

(1) 世界都市農業サミットと緑住農まちづくり国際ワ

ークシヨップ

一月二十九日（金）から二月一日（日）、練馬区主催で世界都市農業サミットが開催され、ニューヨーク、ロンドン、ジャカルタ、ソウル、トロントの五都市の行政担当者、研究者等に練馬区の農業者代表が加わり、各都市で展開されている農を活用した取り組みに関し熱心な情報交換が行われた。

一二月二日（月）から一二月三日（火）には、東京大学とNPO法人の共催により緑住農国国際ワークショップが開催され、来日したメンバーのうち、ニューヨーク、ロンドン、トロントの研究者が参加して、農を取り込むうとしていく世界各地の都市計画の流れについて議論がなされた。

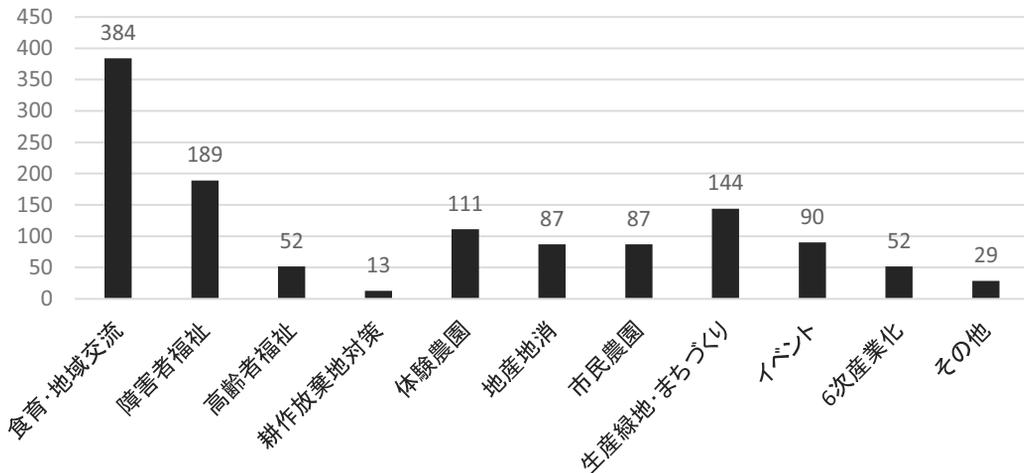
筆者はこの双方を傍聴したが、議論の中心になったのは都市における社会的課題、即ち、「貧困をなくす」「障がい者雇用」「社会更生・就労の場づくり」「飢餓をゼロに」「健康のための安全な食糧」「資源循環」「異なった民族・階層間のコミュニティづくり」等の課題の解決において農空間や農的活動が担っている役割の重要性というテーマであった。（当り前のことかもしれないが、日本以外の殆どどの国では基本的に都市の中に産業用地としての「農地」は存在しておらず、従って「農家」や「農民」もない。）

そして、各国・都市の形態の違いはあるものの、世界的な潮流として、このような考え方に立った様々な農空間利用や農的活動が市民の間に広がりつつあること。そしてその活動領域が環境、緑化、福祉、住宅、教育、雇用、医療、保険会社、地域のコンビニなど非常に多岐にわたっていることが報告された。

これは、産業革命から労働運動の時代にドイツをはじめ

「農」の機能発揮支援アドバイザー テーマ別 派遣地区数
(H25～H31累計 1,238地区)

一般財団法人都市農地活用支援センター



め、ヨーロッパ各地に広がり定着したクライנגルテンが労働者の権利拡大・生活向上を求める運動であったのに対し、地球環境危機が叫ばれる現代、持続可能な環境を求める新しい世界規模の市民運動というべきものである。

前頁の図は(一財)都市農地活用支援センターの「農」の機能発揮支援アドバイザー派遣実績であるが、日本でも二〇一四年のアメリカ映画「都市を耕す―エディブルシティ」が静かなブームになっているように、こうした世界的潮流に沿った動きが底流において徐々に広がっていることは間違いない。³⁾

二つの国際イベントに参加し、わが国の政策論議の中心となってきた、農家を前提にした都市農業・農地保全という考え方が如何に日本固有のものであるかを痛感すると共に、将来の都市と農の問題を考えるに当たって、長期的、地球的規模で伸長するであろう上述した新しい普遍的な潮流への対応を抜きにはできないことを強く印象づけられた。

(2) SDG'sと都市における農空間利用・農的活動

国連は二〇一五年の国連サミットであらゆる個人、団体の目指すべき行動目標として、SDG's (Sustainable Development Goals 持続可能な開発目標) 一七の目

標と一六九のターゲットを採択し、二〇三〇年を目途にこうした社会的課題解決のための取組を推進することとしている。

世界都市農業サミットや緑住農国際ワークショップで提起されたのは、SDG'sの観点に立った都市における農空間利用と農的活動の推進という方向性である。

我が国でも来年度から文科省がSDG'sを進めるためにESD (Education for Sustainable Development 持続可能な社会づくりの担い手を育む教育)を学習指導要綱に盛り込むなど社会全体としての機運が急速に高まっている。

韓国が平成二三年に制定した「都市農業の育成及び支援に関する法律」はこうした動きを先取りしたものであり、対象となる空間は農地に限定されるのではなく、公営住宅敷地、空いている公共用地、公園、屋上等にも広がっている。

わが国でも既に北九州市では、国から選定された「環境未来都市」の推進事業の一つとして「ふれあい花壇・菜園事業」を実施しており、市が地域の自治会等の申し出を受け、公営住宅跡地、道路事業残地、公園内未利用地部分等をふれあい花壇・菜園事業用地として無償で貸出している。⁴⁾(平成三〇年度末で三二件貸出中、その多くは菜園として利用されている。)

国の農地政策や公園・緑地政策の中でもこうした目的・活動に農地や公園・緑地を使うことへの制限を緩和する措置や支援策を講ずるべきであり、福祉、医療、教育等の行政分野においても、今後、農空間を活用した個人・団体の活動への支援が期待される。

3、「都市に『あるべきもの』としての農地」を可能にするための都市計画及び農業振興の課題

(1) 都市計画上の課題

現在都市農地・都市農業政策の中心に位置づけられている生産緑地制度が、農村が都市化する過程で必要となった農業政策と都市政策の弥縫策、暫定的な農地保全策に過ぎないとするならば、都市農業振興基本計画で述べられている「(主要な農業振興施策によって支援される)都市に『あるべきもの』としての農地」を可能にする都市計画制度への道筋はどのように考えるべきか。

主要な農業振興施策によって支援されるためには、農地が農地転用規制から外れ、本格的な農業振興の対象とならない「市街化区域」というありかたが大きな障害となる。

従って、農業振興策に支援され、農地が都市に「あるべきもの」として保全される第一の道、都市計画の王道

は逆線引きをすることである。

これに続く第二の道は都市全体又は一定の広い範囲で線引きをやめ、農業側による農地転用規制と農業振興の責任を回復し、都市計画の役割を周辺等との調和のとれた居住環境を守るための建築用途規制に限定することである。

これらの方法は、都市農家の資産意識という最大のハードルに加え、点在・混在する農地の多い都市部においてまとまった区域規模が必要とされる逆線引きで対応できるか、また、規模等の営農条件に連動している現在の農地転用規制だけで農地保全が図れるのか等の課題が残る。

これに対処するためには、農業側からのより積極的な位置づけ・区分、例えば農業振興地域の都市版のようなものも必要となるのではないだろうか。

我が国の農業制度は明治時代にフランスの農業制度を参考にして構築されたといわれるが、農業者が農業をやめ、農地を手放そうとした時、フランスではSAFER(サフェール…土地整備農村会社)が先買い権を行使し、その土地を就農希望者に譲渡する制度がある。⁵⁾

都市版の農業振興地域では規模拡大のための農地中間管理機構よりはフランスに近い仕組みが必要とされるのではないだろうか。

第三のまだ着地先が見えていない道が、線引き制度を残したままで、市街地の中に農地を残す方法であり、現行ではその一つが立地適正化計画に基づく居住調整区域、いま一つが今回創設された田園住居地域である。

直近の情報では、国土交通省は田園住居地域と同様な農地開発規制を条例で定めることが出来る地区計画制度を創設し、今国会に提出することである。

いずれも農地法ではなく都市計画法に基づき農地の開発規制をする枠組みであるが、農業振興の側でその対象ではないとしている農地を「(農業振興以外の)何のため、誰が、どのような方法で農地として維持管理するのか」、制度的整理とそれを裏付ける実体構築のための試行錯誤が今後も続くと考えられる。

(2) 農地を対象とした都市緑地政策

緑地は営造物緑地(公有の都市施設)と規制を中心とする地域制緑地(地域地区)に大別されるが、自然環境の保全に当たっては、地域制緑地と都市施設としての公園・緑地は相互に補完しあい、その役割を果たすものとされている。⁶⁾

都市緑地法で都市農地が緑地と位置付けられたことから運用指針でも緑の基本計画等により生産緑地制度の積極的な活用を図ることがうたわれているが、先述したよ

うにこの制度をもって農地を活用した計画的な緑地の整備・確保の手段であるとするには無理がある。

生産緑地制度を支えている社会的合意の核心は平成三年当時の「都市への人口集中の時代に市街地内にある農地を宅地化する施策を講ずるに当たっての農家救済」というものであり、「都市内に不足している緑確保」ではない。

国や自治体が引き続きこの制度をフォローするのは経緯から言って当然の責務であるが、それにあまり引っぱられることなく、都市緑地(公園)政策が担うべき本来の役割、即ち、都市住民のレクリエーション、災害時の空地、自然的環境保全、公害緩和、災害防止、景観向上等のための施設緑地(公園)及び地域制緑地の計画的確保整備という観点から、その目標達成、目標拡大のために価値のある農地(当然、生産緑地を含む)を選別して活用するというのが本来の姿である。

施設緑地(公園)としての農地利用は、都市公園制度(借地公園を含む)、市民農園制度、認定市民緑地制度等により農地を活用して市民のレクリエーションの場の多様化・量的拡大を進めることが当面のテーマとなるが、来年度政府予算案で、生産緑地を活用して自治体及びみどり法人の開設する一〇年以上継続される市民農園の施設整備が社会資本交付金の対象となったことは一つ

の前進であろう。

今後は緑地政策の目標を拡充しSDGsの社会的課題解決に向け、環境教育、障害者福祉、都市住民による無農薬野菜の栽培等のフィールドとしての新たな農空間を確保することも考えられて良い。

また、地域制緑地としての農地利用については、特別緑地保全地区や条例による保全緑地の中に樹林地や里山と一体となっている農地を取り込む取組が求められている。

(3) 緑地Ⅱ農空間の地域管理

都市農地に関連し、次のステージで都市緑地政策が組上に乗せるべき最大のテーマは、緑地Ⅱ農空間の地域管理という課題である。

対象土地の管理を考えた時、樹林地、里山等と異なり、農地は日常的・継続的な肥培管理が求められるため、どうしてもそれを担う農家・農業Ⅱ農林水産省が主体となり、都市緑地政策は農家・農業Ⅱ農林水産省の意向に沿った受け身の対応しかできなかった。

もし、地域において、農家に周辺の都市住民等が加わった新しい農空間管理主体が出来るならば、都市緑地政策の対象としての農地利用は大きく前進し、都市計画上のテーマである市街化区域での農地保全を実体的に支え

るものともなる。

大阪府の「農空間づくり協議会」制度に見るように既に萌芽は現れている。

農家にとっても、都市農業を安定的に営む上で周辺住民との良好な関係（農業への理解・農作業の支援・身近な消費者としての付き合い等）は重要であり、周辺住民にとっても、農体験、環境学習、レクリエーションの場、安全な農作物の入手等、農家と良好な関係を持つことは大きなメリットとなる。

地域の農空間管理主体のイメージについては、生産緑地研究会の提言「農空間保全協議会（エリアマネジメント）」及び「農地保全型農住組合」が参考になるが、⁷⁾筆者が以前提案した「市民緑農地」という考え方に重なるところもある。⁸⁾

現実的な施策展開としては都市緑地法の市民緑地制度やみどり法人制度の拡充、あるいは今回の農地保全面積計画と結びつけることが考えられる。

この緑地Ⅱ農空間の地域管理は、市民・地域社会の参画と市町村の自治に深く関係しているため、「国益と国権の優先」を基本理念とする近年の政権運営下では難しいという見方もあるが、⁹⁾農地を対象とした緑地政策を考える上では不可欠なテーマと考える。

(4) 農業振興上の課題

今回の都市農地貸借円滑化法で都市農地Ⅱ生産緑地とされたことで都市農業振興施策の中心は生産緑地となったが、個々の農家が制度受入れの決定権を握っているこの生産緑地制度の下での農業支援は、受動的な行政とならざるを得ず、相続が発生するたびに農地と農家が減少するのを座視するしかない。

今、都市自治体の農業・産業行政に問われているのは、当該都市においてそもそも積極的かつ計画的な都市農業支援が必要なのか、可能性があるのか、あるとしたらそれは何のためのどのようなものなのか、どこで実施するのかを明らかにすることである。

農家の救済から出発するのではなく、都市住民が納得する積極的な都市農業振興の姿を明らかにしなければならぬが、都市農業振興地方計画はこうした議論をスタートさせる格好の舞台となるべきものである。

当然、農業成立の可能性の高いエリアや作目等への重点化も必要になってくるが、これまでの行政と農家の力関係を考えた時、いきなり自治体の取組に委ねるのではなく、国が当初基本計画で考えていたように、法律による新たな仕組み（先述した都市版農業振興地域もその一つ）を構築することが不可欠であると考えられる。

まとめ（ポスト二〇二二年に向けて）

二〇二二年問題即ち当面の緊急課題としての生産緑地の期限延長等の制度改正は形としては一件落着し、冒頭見たように特定市の市町村は、生産緑地の特定生産緑地への移行事務に大忙しであるが、都市農業振興基本法、都市農業振興基本計画が示した「（主要な農業振興施策によって支援される）都市に『あるべきもの』としての農地」という長期的方向に沿った将来の制度設計が明らかにならないまま国の政策論議の熱は冷め、都市農地に対する社会的関心も薄れつつある。

しかし、農家の世代交代が進む中、今後も大都市圏の農地減少は進むだろうし、地方都市での都市農地の荒廃・環境悪化には歯止めがかからない。

他方、世界潮流にならない、わが国でも市民目線での農空間利用や農的活動が増加すると考えられる。

都市農業振興基本計画が策定されたのは二〇一六年（平成二八年）五月、各種「基本法」に基づき閣議決定されている他の基本計画は、社会情勢の変化を受け止めるため五年間で見直すのが通例である。

基本法制定以降の経緯を冷静に総括し、これまで述べてきたように、以下のような課題を中心に関係者の議論をスタートさせ、自治体等では先駆となるモデル作り

チャレンジすることが求められているのではないか。

①農を利用した社会課題解決の多様な活動を受け止める行政システム

②田園住居地域、農地保全地区計画につづく、都市に「あるべきもの」としての農地を可能にする制度（土地利用、農業振興）

③緑地Ⅱ農空間の地域管理の仕組み

参考文献

1) 「都市農地の貸借の円滑化に関する法律に基づく事業計画の認定等の状況（平成三〇年度）」農林水産省ホームページ「都市農業・市民農園制度」

2) 「高知市における生産緑地制度の導入について」（一財）都市農地活用支援センターホームページ「都市と農の共生事例」

3) 「平成三〇年度『農』の機能発揮支援アドバイザー派遣事業（実施結果）」（一財）都市農地活用支援センターホームページ『『農』の機能発揮支援アドバイザー派遣事業」

4) 「ふれあい花壇・菜園制度実施要綱」北九州市財務部財産活用推進課

5) 光多長温（二〇一五・七）「フランスの農業制度」二〇一五・七季刊「都市化」Vol. 1

6) 高松正彦（二〇一八・三）「全国の地域制緑地の動向―実績調査から―」二〇一八・三GREEN AGE第五三二号

7) 生産緑地研究会（二〇一七・八）「生産緑地研究会提言」二〇一七・一〇情報誌「都市農地とまちづくり」第七二号

8) 佐藤啓二（二〇一九・五）『都市と緑農の共生』における産業政策の限界―新たな目標『市民緑農地』二〇一九・五プログラ出版「コンパロシティを問う」

9) 水口俊典（二〇一九・八）「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」二〇一九・八「都市問題」Vol. 110

農業サイドの対応

都市農家存続の意義と地域住民との協働

地域社会計画研究所代表 星 勉

1、行政による対応

生産緑地の2022年問題に関して農業サイドの対応といった時、行政側の対応を指すのか、それとも行政も含めた一般的な意味での対応を指すのか二通りが考えられる。

まず行政側の対応を考えた場合、農業サイドが主体的に行うものと、生産緑地そのものは、都市計画課等都市サイドの所管のため、サブ的に彼らと協力・連携して行うものと、二つの視点がありうる。前者で最も重要なのは、「都市農業振興基本法（以下、「基本法」）」において都道府県及び市町村が定めるよう努めることとされている「地方計画」を策定する必要性である。都市農業振興・農地保全に熱心な自治体では策定済みであるが、三大

都市圏特定市全てで策定されていないのが実態である。特に、特定生産緑地の指定推進に関わっては、詳細は後述するが「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」（二〇一八年三月。以下、「貸借法」）に関わって貸付け農家と借り受ける農家及び市民等のマッチングシステムづくりが重要であろう。所有農家が出口戦略として、実際の可能性も含めて貸借出来るかどうかは、特定生産緑地として申請するかどうかの有力な判断材料となろう。そして、この取り組みに当たっては、上位計画として地方計画に規定されているのが筋というものだろう。二つ目は、農業委員会事務局としての役割で、正確には農業委員会の役目であるが農地パトロールの徹底である。特定生産緑地の指定に当たっては、適正に耕作・管理されているのが大前提である。都市サイドとも連携して、指定

対象となる生産緑地について、申請前におけるパトロー
ルの徹底が不可欠である。

次に、都市サイドにサブ的に協力・連携して行うもの
として最も重要なのが、これも農業委員会事務局として
の役割で、正確には農業委員会の役目であるが、相続税
納税猶予適用農地のリスト提供である。筆者がJA全中
の委託を受けて、自治体側の取り組み状況についてヒア
リング調査を行ったが（令和元年六月～九月）、所有者
への意向把握調査に際して、特定生産緑地に指定申請す
るかどうかを尋ねる項目はあったものの、相続税納税猶
予農地かどうかを問う項目はほとんどの自治体で用意さ
れていなかった（一〇自治体の都市計画等に実施）。農
地並み固定資産税支払いとするため、相続税納税猶予適
用農地はすべからず、特定生産緑地に指定することが望
まれる。都市サイドとしては、この確認作業を行わなく
とも、業務を適正に遂行したということになるが、所
有農家の立場に立てばそれでは済まない。以上から、農
業サイドから都市サイドにリストの提供をするなどし
て、同問題の提起を行う必要がある。

2、本稿の目的

以上述べた農業サイドの行政による対応については、
ある意味二〇二二年問題に関わった喫緊の課題点及びそ

の処方箋ということがいえる。

しかし、筆者は行政も含めより一般的（学問的）な立
場から、農業サイドから都市サイドへ、働きかけるべき
点があると常々考えてきた。二〇二二年問題という都市
農業の歴史的分岐点の前に、“国家百年の計”に立って
このことを、本稿の場を借りて明らかにしたいと思う。

二〇一五（平成二七）年に基本法が施行されて以降、
都市に農地はなくてはならないものへとコペルニクスの
転回を果たした訳であるが、都市農業にとってもやはり
か、都市計画にとっても画期をなすものであったと言
ってよいだろう。

ところで、今後のあるべき社会像として、大都市部も
含め環境共生かつ持続可能な社会づくりが求められよ
う。その際、連作が可能な水田農業が典型的であるが、
我が国の農業は環境共生・持続可能な農法としてあり、
今後の都市社会像の先駆的モデルとして位置付けていく
ことが考えられる。基本法制定により、こうした両者を
結び付けることがそれまでの学問的見解に留まらず、社
会現実的になったと評価することができる。

では、そのための条件とは何かであるが、筆者は都市
農業における農家の存続、並びに彼らと協働する周辺地
域住民が必要と考える。何故そういえるのか、このこと
を以下で明らかにしたい。そして何より農家存続という

のは、農業サイドのみならず、都市サイドにとっても重要なことであることを理解してもらおうことである。

3、耕作者主義の意義

戦前の農村部における所有はするけれども自らは耕作しないという寄地主制から解き放つために、耕作者自らが所有するという農地法が一九五二（昭和二七）年制定された。この耕作者自らが所有するということは単に法律上の権利を指しているだけではなく、全人格的なものとしてあった。この全人格的な点を前面的に規定したのが、一九七〇（昭和四五）年における農地法改正である。この改正前までは、自作農体制を維持するために北海道一・二ha、都府県三haまでの農地所有に制限されていた。同年の法改正においてこの所有面積制限が取り払われ、その代わりとして農作業常時従事という人格及び生活スタイルに関わる要件が課されることとなった。

湖沢（二〇一六）はこの耕作者主義について、「耕作者主義におけるこの〈経営主宰＋農作業従事＋土地所有権ないし賃借権〉の三位一体こそ、労働を通じた自己実現、自己確証を保障する。他人の命令・指示によって労働するのではなく、自分で決めて実行し、その結果自ら引き受ける、ここに労働のやり甲斐と喜びがある」と意義付ける。

ただし、労働を通じた自己確証といっても、単独かつ一方的なものとしてあるのではない。「この生活スタイルには、事実上村落社会の構成員として地域社会を担う活動も含まれる。農地の権利主体は、水資源その他、里山、山林の自然資源や、祭り等の文化資源の共同維持管理にも従事する担い手であることが暗黙の前提とされる」といってよい」（湖沢（二〇一六））。

農作業常時従事者ということは、生産行為のみならず、耕作している土地、地域社会に根差した生活者であることを意味しよう。言い換えて、地域（農村）社会との強固な結び付き及び生態系の循環の輪の一つとなつてこそ、現実可能な従事形態となっている。

4、自作農主義と都市農業

今日、我が国の農業においては、家族経営を前提とした自作農主義というよりも、効率的経営の確立という要請に基づく政策となっている。しかし、都市農業はこれから政策から一歩引いたものとなってきた。

それは第一に、基本法以前において生産緑地を含む市街化区域内農地については、一〇年を目途として宅地転用すべき存在であり、そのために国（農水省）の支援を得て基盤整備等の農業投資を行い構造改善を進めるといふ施策から永らく除外されてきており、結果的に小規模

な家族経営体が残ってきた。

第二は、認定農業者等への経営資源の集中（いわゆる構造改善）は平場農村や北海道などの農業地帯でこそ現実的であるが、農地と居住地が混在する都市部（市街化区域）では、大規模なほ場整備や大型機械の導入など構造改善政策は、そもそも物理的な面から非現実的である。つまり、自作が前提の小規模な家族経営が、都市農業では一般的な経営形態とならざるを得なかった。

第三は、もっぱら税制上の理由によって都市農業こそが自作農主義に基づく農地所有なり経営が維持されてきた。筆者は、二〇一六（平成二九年）JA全中の委託を受けて三大都市圏特定市を対象に、生産緑地の相続税納税猶予の適用状況についてアンケート調査を行っている（註1）。回答が得られた生産緑地一〇、三〇四haのうち適用面積は三、八七四ha、割合でいうと三七・六％に上った。こうした結果は、都市農家において相続が発生した場合、相続税納税猶予の適用による農地継承は決して希なことではなく、一般的であるといえよう。

相続税納税猶予の適用を受けるためには、貸借法ができるまでは、貸借権設定は不可で自作、しかも終身営農することが義務付けられていた。こうした条件にもかかわらず、四割近くが猶予制度を活用している実態は、政策的に意図したものではない結果論ではあるが、都市農

業は自作農主義（税制）によって守られてきたといっても過言ではあるまい。

なお、自作農主義イコール耕作者主義ではないが、耕作者主義における〈経営主宰＋農作業従事＋土地所有権ないし賃借権〉は自作農主義にもあてはまり、本稿では同義とする。

5、環境共生かつ持続可能な社会づくりと自作農の意義

生産緑地法（以下、「法」）において、生産緑地とは公施設等の敷地の用に供する土地（法三条）であり、そのため生産緑地を使用又は収益をする権利を有する者は、農地等として管理しなければならない（法七条）。この記述は、土地そのものに着目したもので、必ずしも使用又は利益を得る者が農家といった特定の者である必要はない。そしてこうした農地へのスタンスは、都市計画サイドにとってはある意味、法のみならず広く当てはまる。

一方農業サイドにおいては、一九五二（昭和二七）年に制定された農地法に見るように、耕作者自らが所有し、利用・管理すべしという属人的立場に依っていた。何故、属人的なのかというと、耕作者こそが、膨大な人口を豊かな土地生産力をもった生態基盤（原（二〇〇

六) (註2) を支えてきたという見方があったためといえよう。

そしてこうした視点は、我が国の農地法や原(二〇〇六)に留まらない。他の証言例として、生態系の保全とその担い手である人間の直接参加型のデモクラシーという人格に関わる面とは密接な関係にある、かつそのような社会的関係を構築すべきであるという、エコロジカル・デモクラシーを提唱している米国のヘスター(二〇〇六)がある。

「トマス・ジェファソン (Thomas Jefferson) は自作農をよく理解していた。自作農民は地域のランドスケープと深く協調しているので、雨や流路パターン、森や土、そして穀物が彼に、とるべき行動を一つひとつ、公的なものも私的なものも教えてくれるのである。ジェファソンの目には、農民が大地に仕えていると映った。同様に、農民はデモクラシーに仕えていて、それは地域固有の生態に基づく知恵と草の根の直接参加を通してであった。(中略) しかし、時が経つにつれ、大地への奉仕と直接参加型のデモクラシーに根ざしていた市民という存在は減少し、ほとんど消滅してしまった」。

生態系の輪の中の一つとなるためには、その地域に定住し、農業常時従事する必要があるとともに、「他人の命令・指示によって労働するのではなく、自分で決めて

実行し、その結果自ら引き受ける」という自立的人間像が求められる。この自立的人間とは、米国の場合は草の根民主主義の担い手であったが、我が国においては、「水資源その他、里山、山林の自然資源や、祭り等の文化資源の共同維持管理にも従事する担い手である」(註3)。

一般的に都市計画は、自然(生態系)に働きかけて、建築物や道路等社会インフラ等を造作するものといえよう。一方、水田作の場合、人間による生態系のコントロールではない。「人間に出来ることは三割で、残りの七割はお天道さまや微生物の仕事。だから、やるべき作業を万全にやったあとは、稲を信じて待つ。(中略) 米を作っているのは稲です。われわれが農業と称するものは、本当の作り手をサポートしているだけ」(松下(二〇一三))。ちなみにこうしたことは、水田作に限らず農作物栽培全体でいえることである。

環境共生・持続可能な社会づくりでは、このように生態系に耳を貸し、大地に奉仕する主体の存在が欠かせない。我が国の農家は都市農家を含め、少なからずこのことを実践して農作物を日々作っている。そもそも、こうした農家という主体が、人為的に生態系がコントロールされた都市空間にあって、平場農村等と比較して相対的に稀少性が高いということで、その分都市農家の存続は不可欠といえる。

ちなみに、農水省が二〇一九（令和元）年九月に発表した「都市農業をめぐる情勢について」（以下、「めぐる情勢」）によると、三大都市圏特定市の住民に限るが、都市農業・都市農地の保全に係るアンケート調査を行っている。そこでは「是非残していくべき」三五・九％、「どちらかといえば残していくべき」三六・三％となつて保全意向を有した回答者は七二・二％に上った。こうした回答結果は、都市農家の存続も含めた肯定的評価と解釈できよう。

6、都市農家と地域住民との協働

(1) 都市農業の実態

都市農業に農家の存在が不可欠であるとして、では不動産経営等を行っている都市農家は果たして自立した農家なのか、という疑問が沸き起ころう。

「めぐる情勢」によると、都市農家の戸数や販売金額は全国の約一割を占める。そして、都市農家のうちには、消費地の中での生産という条件を活かし、野菜を中心に多様な作物を生産する農業者も多くいるとしている。このように創意工夫を凝らして都市農業を切り盛り経営している都市農家が多くいるのも事実である。特に、練馬区内で一九九六（平成八）年に始まった体験農園（註4）は、行政の指導によって始めたのではない。区内農家独

自のアイデアで実践されており、二〇一六（平成二八）年現在で約一三〇の農園が開設されるに至っている（農水省調べ）。このように、都市農家の持つ創意工夫する自律的能力は大いに評価されてよいだろう。そもそもこうした農家の存在を前提として、基本法は制定されている（基本法第三条第一項）。

(2) 都市農業・農地を巡るコモンセンスの確立

しかしながら都市農家がモデル的存在であるとしても、目指すべき社会を実現するためには農家だけでは十分ではない。居住人口の大部分を占める周辺地域住民の理解促進、更には協働して都市農業振興・農地保全を図っていく必要がある。

そのための有力手法の一つとして、体験農園があげられよう。園主より栽培方法を指導してもらうことにより栽培技術の向上、都市農業への理解促進が図られる。また都市農家と同様に、やれることをやったあとは、作物の力を信用する以外にはないという経験をしよう（収穫時には、大地と作物の持つパワーに感激することになる）。更に、体験農園は園主が主宰者となって地域住民同士の絆づくりという人間関係構築の場となりうる。

もう一つの手段としては、貸借法の活用が挙げられる。貸借を進めることは、自作農経営からの転換を意味

しよう。確かに、平場農村のように認定農業者等への農地集積を促進している面もある。しかしながら、貸借法を活用して貸借契約を結んだ場合、生産緑地所有者が「農林漁業の主たる従事者」となるためには、年間一割以上の農業従事日数が要件となっており、曲がりなりにも自作農主義が貫かれたといえる。

この一割という従事割合について筆者の見立てでは、農作業従事ばかりか自作農主義を構成する（経営主宰＋農作業従事＋土地所有権ないし賃借権）のうちの経営主宰権の行使を含むものと考ええる。要件緩和に関する外交省の説明資料（二〇一九年一月）によると、一割従事の例として、生産緑地縁辺部の見回り・除草、周辺住民からの相談等の受付・対応等となっているが、周辺住民からの苦情対応は、借地人ではなく、所有土地に責任を有する所有者が行うべきであろう。つまり、普段はほ場見回りを行いながら、いざという時は所有者（貸し主）が対社会的責任を負うということで、経営主宰権の行使ということがいえよう。このように、両者の役割分担がそれぞれあり、貸借法による貸借契約は、一方的な貸し付けに終わらない、両者協働の余地がある契約関係といえる。

以上みてきたように体験農園の普及や貸借法の活用によって、都市農家との協働、あるいはお互い対等な立場

での信頼関係構築の下、農地利用に地域住民も直接参加するという都市農地の民主主義的活用に途が開かれることになる。

そして、こうしたことが実現し進んでいけば、長期的には、今後我が国の都市計画において最も求められるものの一つである、農地（土地）を巡る社会的人間諸関係のあり方と生態系保全とは一体不可分のものという、社会的共通認識（コモンセンス）の形成に寄与するものとなる。

参考・引用文献

- 糊沢（二〇一六）：糊沢 能生「農地を守るとはどういうことか―家族農業と農地制度 その過去・現在・未来―」一般社団法人農山漁村文化協会、二〇一六
- 原（二〇〇六）：原 洋之助『『農』をどう捉えるか―市場原理主義と農業経済原論―』書籍工房早山、二〇〇六
- ヘスター（二〇〇六）：ランドルフ・T・ヘスター「Design for Ecological Democracy」二〇〇六。本文で引用したのは、同書の翻訳版で、土肥 真人訳「エコロジカル・デモクラシー―まちづくりと生態的多様性をつなぐデザイン―」鹿島出版会、二〇一八

松下（二〇一三）：松下 明弘「ロジカルな田んぼ」日本経済新聞出版社、二〇一三

星（二〇一一）…星 勉「柔らかいコモンズによる持続型社会の構築」農林統計協会、二〇一一

註記

（註1）JA全中「市街化区域内農地等に関する自治体アンケート調査」二〇一七年三月。三大都市圏特定市を対象に二二三票配布して一八四票を回収。八二・五%の回収率

（註2）原は「食糧・農業問題の根底には、生態の保全や歴史の保守という文明的課題が潜んでいる」と述べているが、生態の保全や歴史の保守は小農経済（家族経営）によって担われたと同書で指摘している。

（註3）我が国村落における自立的人間とは、西洋流の個人主義ではない、自然資源や文化資源の共同維持管理に見られるように、集落単位での合意形成を踏まえ自主的管理を担う者達を指す

（註4）体験農園とは、「農園主が農地の適切な管理、農機具の用意、農園利用者への農作業の指導等を行う農園」（農水省「都市農業振興基本計画」より引用。二〇一六年五月）

著者略歴

星 勉（ほし つとむ） 地域社会計画研究所代表／博士（農学） 一九五四年福島県喜多方市生まれ

主な著書 『柔らかいコモンズによる持続型社会の構築』農林統計協会、二〇一一年 他多数

J Aグループの都市農業振興・都市農地保全の取組みについて ～二〇二二年に向けて～

全国農業協同組合中央会 営農担い手支援課 高塚明宏

1、はじめに・・・本稿の目的

生産緑地を管内に多く有するJAにとって、生産緑地の二〇二二年問題は極めて重大な関心事である。仮に生産緑地の多くが宅地へと転用されれば、農家組合員の一層の減少や営農意欲の減退が想定され、都市農業振興・農地保全が困難になる。百聞は一見に如かずであり、百見は一体験に如かず。農業を身近で見て、また保育園や小学校等における農業体験や市民農園・体験型農園等で農に触れる・体験する機会は貴重なものである。国民の七割以上が都市に住む中、都市農業の衰退は、国民の農業理解における重要な拠点を失うことにもつながりかねない。

これまで、JAグループは、都市農業振興・農地保全

に向けて様々な取組みを行ってきた。二〇二二年問題への対応に向けて、生産緑地法の改正について働きかけを行ってきたほか、都市農地の活用方法を広げるため、生産緑地の貸借を可能とする新法の創設、体験型農園への支援・参画にも取り組んでいる。

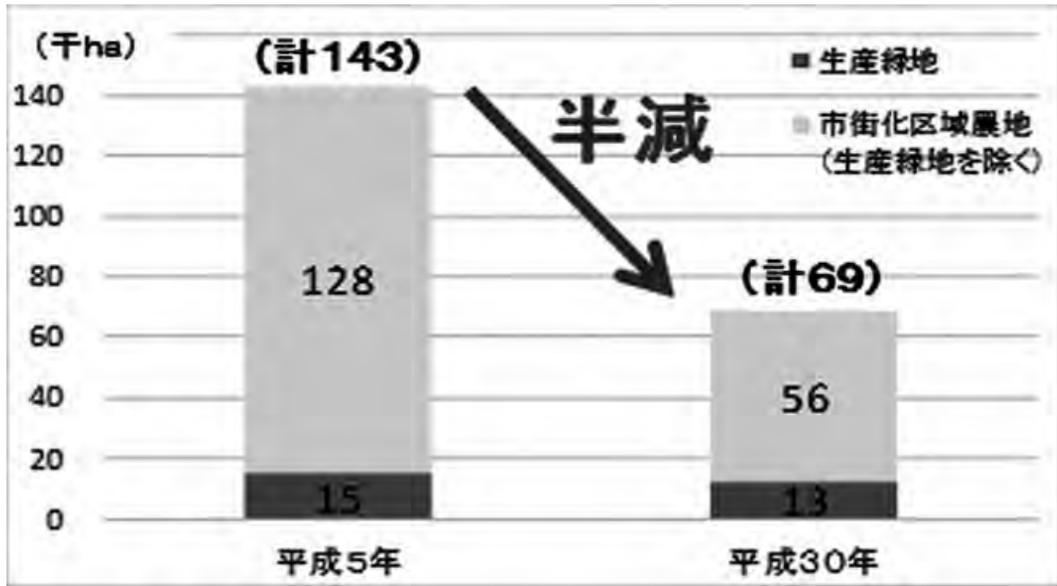
本稿では、都市農業関連制度の改正をふまえて、JAグループとして今後どのように都市農業振興・都市農地の有効活用をすすめるかについて記載する。

なお、本文中意見にあたる部分については、執筆者の私見であるため留意されたい。

2、平成以降の都市農業関連制度の改正とJAグループの考え方について

(1) 宅地化促進の中での生産緑地法改正

【市街化区域農地と生産緑地の面積の推移】



出典：総務省「固定資産の価額等の概要調書」、国土交通省「都市計画年報」

生産緑地制度は、一九九二年に現行の制度が形作られたと言える。少し振り返りを行いたい。

一九八〇年代の後半にバブル景気の中で土地の価格が急激に上昇すると、都市の農業者の農地保有に対して強烈なバッシングが行われた。そうした時代背景の中で、宅地の供給量を増やすことを念頭に、一九八八年に閣議決定された総合土地対策要綱等において、市街化区域内の農地を宅地化するものと保全するものに区分するという方針が示された。

これによって、一九九二年に三大都市圏特定市の市街化区域農地については、固定資産税・都市計画税の宅地並み課税、相続税納税猶予制度が対象外とされ、宅地化が促された。一方で、生産緑地法を改正し、三〇年間の土地利用規制と営農継続を前提として、固定資産税・都市計画税の農地並み課税、相続税納税猶予制度の適用が受けられる現行の生産緑地制度が形作られた。

その結果、四半世紀が経過する中で、生産緑地の面積はおおむね維持をされている一方で、生産緑地の指定を受けなかった農地は大幅に減少した。

(2) 都市農業に対する評価の変遷と関連制度の法改正
都市農地は、前述の激しい開発圧力や住宅地への隣接による営農環境の悪化等にさらされた。都市の農業者・

【生産緑地の貸借円滑化の実績】

都市農地貸借法に基づく事業計画の認定等の状況(令和元年9月末時点)

①自らの耕作の事業の用に供する場合
【借りた農地で自ら耕作の事業を実施】

都道府県名	市町村名	事業計画の認定状況	
		件数	面積(m ²)
埼玉県	朝霞市	1	3,431
	新座市	1	5,239
	富士見市	1	1,635
東京都	世田谷区	3	2,595
	練馬区	5	17,422
	江戸川区	1	689
	八王子市	1	1,801
	三鷹市	5	13,466
	府中市	1	1,847
	昭島市	2	4,143
	調布市	1	1,854
	町田市	1	6,386
	小平市	4	10,640
	日野市	4	5,248
	東村山市	4	6,164
	清瀬市	1	2,776
	武蔵村山市	2	3,845
	多摩市	1	400
	西東京市	1	217
	神奈川県	川崎市	1
茅ヶ崎市		2	1,582
秦野市		1	1,924
海老名市		1	927
静岡県	静岡市	1	3,176
愛知県	名古屋市	1	7,738
京都府	日進市	1	2,369
	京都市	10	7,131
大阪府	岸和田市	1	2,507
	泉南市	3	4,113
	八尾市	4	4,300
	東大阪市	1	1,500
兵庫県	尼崎市	2	5,011
	伊丹市	2	1,149
	宝塚市	1	1,114
	川西市	1	451
8	35	73	135,228

②特定都市農地貸付けの用に供する場合
【借りた農地で市民農園(貸し農園)を開設】

都道府県名	市町村名	特定都市農地貸付けの承認状況	
		件数	面積(m ²)
埼玉県	川口市	1	1,187
	草加市	1	386
	さいたま	1	1,288
東京都	目黒区	1	1,652
	世田谷区	5	8,536
	杉並区	2	2,572
	練馬区	2	4,158
	足立区	1	3,773
	八王子市	1	1,809
	三鷹市	1	1,860
	調布市	1	2,099
	府中市	1	2,000
	江戸川区	1	1,288
	小金井市	1	990
	狛江市	1	1,364
	神奈川県	綾瀬市	1
川崎市		3	2,877
横浜市		3	5,401
静岡県	静岡市	2	1,625
	名古屋市	1	851
京都府	京都市	1	2,319
大阪府	大阪市	3	4,307
	吹田市	1	1,197
	堺市	2	1,984
兵庫県	宝塚市	1	412
	伊丹市	2	1,256
	尼崎市	2	1,742
	西宮市	1	1,000
8	29	45	63,703

出典：全国農業会議所

JAは、そうした厳しい環境下においても創意工夫を重ねて、直売や農業体験農園のような都市部の特徴を生かした新たなモデルを生み出していった。また、食農教育や学校給食への食材提供等の地道な取組みを続け、都市農業への理解を働きかけた。

こうした地道な取組みと社会のあり方・価値感の転換によって、都市住民が享受している都市農業の多様な機能を評価し、農のある暮らしを求める声が高まり、二〇一五年四月に「都市農業振興基本法」が、二〇一六年五月には「都市農業振興基本計画（以下「基本計画」）」が策定された。「基本計画」においては、市街化区域内農地の位置づけを「宅地化すべき農地」から「あるべき農地」へと大きく転換する方針が示され、都市農業の位置づけは大きく転換した。

その後、「基本計画」の考え方に基づき、二〇一七年に「生産緑地法」の大改正が行われた。生産緑地をより活用しやすくするために、面積要件や土地利用規制の緩和が行われたことに加え、懸念であった指定より三〇年経過した生産緑地についても特定生産緑地制度が創設され、税制上の措置が引き続き継続されることとなった。

特定生産緑地制度の創設時の議論では、長期間の土地利用規制、例えば再度三〇年間の土地利用規制をかけることが農地保全につながる、との主張も多かった。しかし、高齢化の進展や厳しい営農環境にさらされてきた都市農業の現場実態をふまえると、厳しすぎる規制はむしろ逆効果であるとのJAグループの主張が、現地視察および農業者との意見交換を重ねる中で理解され、一〇年間の更新制かつ農家が自らの意思で選択可とするなど、これまでの経過や現場の実態に対して一定の配慮がなされた。また、二〇二二年に向けて早期に制度を確立できたことで、農業者への情報提供・相談対応を行う一定の期間を確保できたことも、重要なポイントと言える。

二〇一八年には、「都市農地の貸借円滑化法」が成立した。同法に基づく貸借は、生産緑地を対象とし、契約期間の終了後は都市農地が所有者に返還されるほか、相続税の納税猶予が引き続き適用されることとなった。

また、同法が活用されるための重要な要素として、農地所有者が主たる従事者として認められるか否かが挙げられていた。この点について、生産緑地を貸与した農地所有者は、主たる従事者が一年間に従事した日数の一割以上、当該生産緑地における一定の業務に従事することで、主たる従事者として認められることになった。

これによって、都市部でも農地の貸借が可能となり、

新規就農者が生産緑地において就農するなど、徐々に広がりを見せている。

3、特定生産緑地制度の推進と全中によるこれまでの支援について

(1) 都市農業関連制度の活用促進へ

近年の都市農業関連法制度の創設・改正においては、ここまで見えてきたように都市農業の現場実態に配慮がなされてきた。JAグループおよび農業者と関係省庁および関係団体が丁寧なコミュニケーションをとることができた結果と言える。

JAグループとしても、法制度・税制の創設・改正に要望が概ね反映されたことを踏まえ、これらの制度を活用することを重点に取り組んでいる。特に、生産緑地については、二〇二二年には約一万haが指定から三〇年を迎える中で、特定生産緑地制度の徹底した活用促進、「都市農地の貸借円滑化法」の浸透、都市農地の活用の多様化を進めることとした。

(2) 特定生産緑地制度に関するJAグループの取組み方針

JAグループは、民間の不動産業者が宅地転換の好機として取組みを活発化する中、現行の生産緑地を可能な

限り特定生産緑地に誘導することを基本に、組合員への徹底した周知と意向確認、必要な支援を行うことを最重点課題として取り組んでいる。

特に、以下のような農業者は、特定生産緑地の指定を進めるように整理している。

① 今後も営農を継続する（農地を保全する）意向がある、少なくとも自分の代は営農を継続する、あるいは当面宅地化する予定がない

↓ 特定生産緑地制度は一〇年毎の更新であり、その間に相続や一定の故障による営農困難が生じた場合は、これまでと同様に買取り申出が可能。一〇年の経過後は、再び指定を継続するか否かを判断することができるとため、指定検討を強く推奨。

② 現在相続税の納税猶予を受けている

↓ 生産緑地において相続税の納税猶予を受けている場合、終身営農が免除の要件のため指定検討を強く推奨。

③ 農業後継者（予定含む）がいる

↓ 農業後継者がいるのであれば、後継者に当該生産緑地を農地として残すため、営農継続に必要な様々な

【特定生産緑地指定の促進に向けた取組みとその狙い】

	取組みの狙い	取組み内容（自JAにおける状況をふまえて検討）
1 事前準備	<ul style="list-style-type: none"> ○自治体等の動きを把握の上、JAとしてどう取組むかを検討する ○前提として、対象者がだれで、管内にどの程度いるかを確認する 	<ul style="list-style-type: none"> ○自治体・農業委員会との協議 ・取組内容と日程の共有（特に最後の募集時期） ・役割分担および相互協力の相談 ・上記を協議する定期的な協議の場の設置 等 ○生産緑地所有者（対象者）のリスト化 ○相続税納税猶予制度適用者（重点対象者）のリスト化 等
2 周知	<ul style="list-style-type: none"> ○組合員に正確な情報を提示、問題意識を醸成 ○30年経過後は指定不可、※<u>特定生産緑地に加え、JA及び自治体の営農継続支援策、都市農地の貸借円滑化法など他の都市農業関連制度を併せて説明することが必要</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ○研修会や個別相談会等の開催 ○渉外等による戸別訪問 等 ○※<u>特定生産緑地に加え、JA及び自治体の営農継続支援策、都市農地の貸借円滑化法など他の都市農業関連制度を併せて説明することが必要</u>
3 意向調査	<ul style="list-style-type: none"> ○組合員の意向を尊重の上で、可能な範囲で営農継続を支援 ○特に「未定」の者や、未回答者への対応に留意 	<ul style="list-style-type: none"> ○アンケート ○個別面談（戸別訪問、個別相談会など） 等 ○※<u>個別に対応し、2で周知した内容の活用検討の相談にのる</u>ことで、営農継続を行う者を一人でも増やすとともに信頼関係を強化
4 指定事務	<ul style="list-style-type: none"> ○基本的に自治体側が実施するが、必要があれば支援する 	<ul style="list-style-type: none"> ○必要な書類の作成・収集支援 ○※<u>申請の時期・回数に要注意</u>

出典：JA全中

措置をうけることができる特定生産緑地の指定検討を推奨。

なお、自らによる営農継続が厳しくなった場合、農業後継者が就農するまでの間「都市農地の貸借円滑化法」を活用することも可能。

④農地を安心して任せられる人がいる

↓「都市農地の貸借円滑化法」を活用する選択肢ができたため、指定検討を推奨。

特定生産緑地の指定事務は、それぞれの自治体が行う。各JAは、自治体の取組み意向やその内容と日程を把握したうえで、事前準備、周知、意向調査、指定事務の四つの観点から、自らの取組み内容と日程を検討し、必要な体制等の整備を行う。

なお、これまでのアンケート調査等によって、指定を迷う農業者が一定層いることが分かっている。農業者が特定生産緑地の指定を検討する際は、現在の主たる従事者の健康状態・営農意欲のほか、後継者の有無やその意向、家としての相続対策の観点など、様々な点が影響する。また、農業者の高齢化が進んでいることもあり、単なる説明会だけでは十分な理解が進まないことも想定される。個別の事情を踏まえた相談対応は、相続の事前対

策とも密接に関係することが多い。営農支援も含めたこれらへの総合的な対応は、まさにJAにしかできないことであり、最大限の注力が必要となる。

(3) 特定生産緑地の指定促進に向けた四つの壁

特定生産緑地の指定推進を進める中で、四つの壁（課題）があることが分かってきた。これらの内容とその対応方向について、以下のように整理した。

①個人情報の「壁」～円滑な情報共有に向けて～

多くのJAは、特定生産緑地制度の対象者が誰なのか、正確な情報を保有していない。JAからすれば、対象農地の所有者情報等を入手できれば情報提供・意向調査等をもれなく実施できるが、個人情報保護の観点から、JAとの情報共有を認める自治体は一部に留まる。ただ、どこに生産緑地があるかを示す「地番」については、生産緑地の都市計画決定時に公表されており一定の条件のもとJAと情報を共有することを認めている自治体もある。



国交省が示している「都市計画運用指針」においては、特定生産緑地の意向確認や利害関係人の同意取得等に「自治体」「農業委員会」「JA」が連携して取り組むよ

う記載されている。JAは、この点も活用しながら自治体や農業委員会との連携を深めるとともに、入手した情報をもとにJAが保有する情報を加えて体系的に整理し、活用することが必要である。

②時間の「壁」～明確な期限が設定～

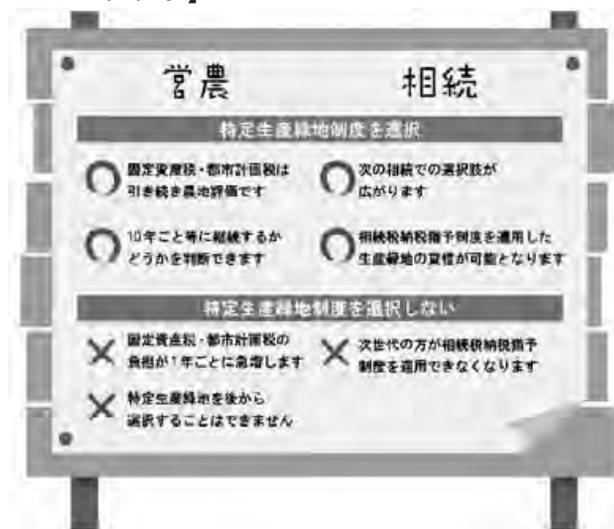
特定生産緑地は、現行生産緑地の都市計画決定告示から二〇年を過ぎると、指定ができないという明確な期限が設定されている。少しでも多くの生産緑地を特定生産緑地に指定するためには、周知漏れや事務ミスが起きても挽回できるような、また十分な検討の期間・機会を確保できるように、その期限までに複数回の指定機会を確保することが望ましい。JAは、管内の自治体における特定生産緑地の指定受付期間の把握を行う必要がある。その上で、その機会を一度きりとしている自治体等に対して、複数回の指定機会を認めるよう働きかけが必要である。

③営農継続の「壁」～如何に農業者の意欲を高めるか～

農業者の中には、特定生産緑地の指定意向について、後継者が農業を継ぐ



【特定生産緑地制度の選択によるメリット・デメリット】



出典：JA全中「特定生産緑地制度のすすめ～2022年の到来に向けて～」

かわからない、高齢により一〇年間の営農継続に自信がないなど、様々な理由から「わからない」と回答する者が一定数いる。こうした農業者を下支え、特定生産緑地の指定を後押しするためには、制度の活用に係る情報提供に加えて、JAはもちろん、行政が取組む営農継続に係る支援策や市民農園・体験農園に関する情報、都市農地の貸借法等に関する情報提供を行うことが望ましい。

JAは、資産管理・営農部門や支店等の関係部署・拠

点間でこうした情報を共有し、意向調査の際にあわせてこれらを伝えることで、農家組合員の意欲を高めることが必要である。

④ JA職員・農業者の知識の「壁」～職員の積極的対応に向けて～

一九九二年当時から四半世紀が経過し、農業者の世代交代・高齢化が進む中、制度を熟知した農業者は少ない。

多くの農業者が制度の対象となり、個別の相談対応が必要な者が一定数いることを踏まえると、JAによっては担当部署のみでは体制が不足することがある。

また、相談窓口を支店等に設置する場合、制度の担当者が常駐できないこともある。こうした中で、生産緑地を管内に多く有する支店の支店長・副支店長や営農担当部署等の職員・渉外についても、これらの事項に一定の知見を有し、基本的な質問・相談に対応することが求められる。

JAは、生産緑地を有する農業者向けのみならず、そうした者と接点を有する職員向けの学習会等を積極的に行うことが必要である。

知識・情報の壁



(4) JA全中の支援

JA全中では、こうした課題を踏まえた様々な支援・情報発信を行っている。主な取組みを紹介する。

① JA職員の研修機会の提供

JA全中は、毎年都市農業関連制度の内容や事例等について学ぶ研修を開催し、JA職員の知識向上とJAの取組み促進を促している。令和元年度は、二〇二二年問題に絞った研修を開催し、自治体の動向や先進JAの取組み事例を踏まえつつ、前述の四つの壁をふまえた特定生産緑地の指定促進に向けた取組みのポイントについて研修を行った。

② JA職員・農業者向け資料の開発

JA全中は、これまで都市農業振興基本法の創設、生産緑地法の改正等の区切りごとに、農業者向けのパンフレットを作成・斡旋し、延べ四〇万枚以上が活用されている。

また、二〇一九年一月二日に都市農業関連制度Q&Aを作成した。都市における営農継続に大きくかわる生産緑地法、相続税の納税猶予制度、都市農地の貸借円滑化法について、制度の概要について解説するとともに、農業者からよく寄せられる内容を中心に、一問一答

形式により解説したもので、作成時には関係省庁・団体とも必要な調整を行っている。JAの役職員や青年農業者はもちろん、自治体関係者もWeb書店「田舎の本屋さん」を通じた購入で活用が広がっており、さらなる活用を進めたい。

【都市農業関連制度Q&A】



さらに、JA全農が開発した地図情報システム「Z-GIS」を活用し、地図上で特定生産緑地の指定や貸借の意向等の各種情報を管理する手法の検討を進めている。特定生産緑地は、二〇二二年の指定期限までの対応に加え、それ以降も一〇年ごとに特定生産緑地の更新を促す必要がある、その情報管理はJAの負担となる。「Z-GIS」の活用によって、JA内における農地情報の見える化と職員間での情報共有を進めることで、もれのない円滑な対応を目指す。

③国交省・農水省への協力要請

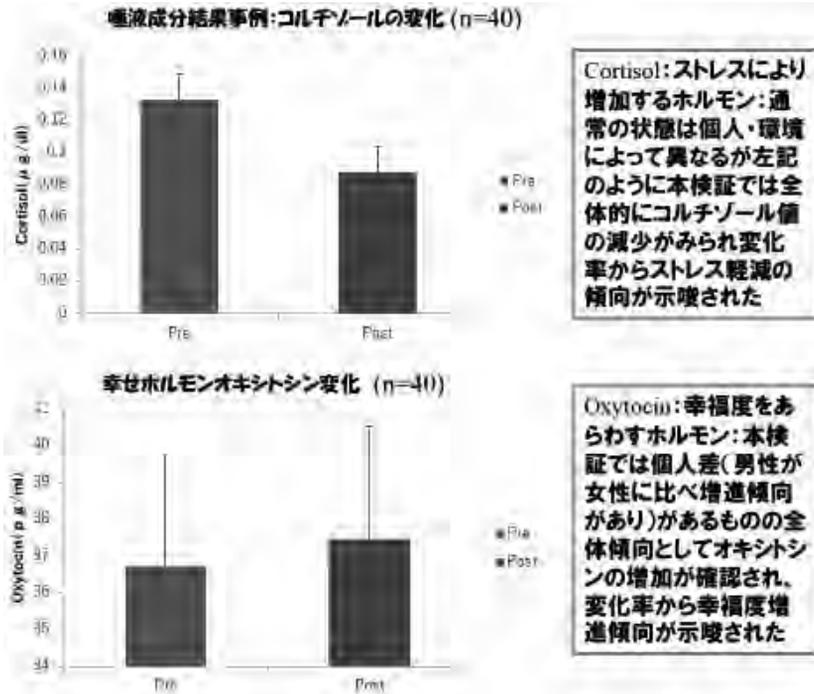
都市農業振興基本法は、都市農地の位置づけを大転換するものであり、成立してまだ五年足らずではその理念が十分に浸透していない地域がある。また、自治体によっては農業振興部局と都市計画部局の連携に課題を抱えていた。そうした中、国から直接説明を受けることには大きな意味がある。

JA全中は、各自治体の理解促進と自治体内の円滑な連携に資するよう、国交省・農水省共催での説明会の開催を要請し、自治体の都市計画部局・農業振興部局およびJAを対象とした全国八ブロックでの合同説明会が二〇一八年から二〇一九年にかけて開催された。また、各県単位で行われるJA主催研修会への講師対応の仲介等も行っている。

④体験型農園の需要拡大に向けた取組

特定生産緑地の指定を促進するには、営農継続への支援が不可欠である。JA全中は、都市農地の有効活用策の一つとして利用者の農業理解にも大きく貢献する体験型農園の活用に注目した。二〇一六年に取組方針を策定し、二〇一八年には全国農業体験農園協会と連携協定を締結し、農業者の体験農園の運営支援、JAによる農園運営や民間企業との連携を後押しして来た。さらに、新

【実験結果の一部概略】



出典：JA全中と順天堂大学「体験型農園のストレス軽減効果に関する研究結果」

たな需要拡大に向けて、順天堂大学と農園の利用によるストレス軽減調査を実施し、農園の利用が利用者のストレスの軽減、幸福度の緩やかな上昇につながるといいう結果を得た。健康経営に対する企業の関心が高まりを見せる中、今後、従業員向けの福利厚生としての需要など、新たな利用者層の開拓をすすめる。

4、今後の対応について

特定生産緑地の指定期限は二〇二二年だが、都市計画の策定上必要となる手続等を鑑みると、実際は二〇二一年の後半から二〇二二年の前半が申請の実質的な期限となる可能性が高い。JA全中は、二〇二〇年度前半の取組みとして、全自治体へのアンケート調査を予定している。この進捗状況をふまえ、指定期限の直前となる二〇二〇年後半から二〇二一年にかけての取組みを検討する。

都市の農地は、一度失われれば再び農地化を行うことは極めて困難である。現在、国土交通省では、グリーンインフラとして都市農地の有する多面的機能を評価する動きもある。JA全中は、都市農地の保全やそれに向けた農業者への相談対応・各種支援が都市部を管内に有するJAの存在意義に関わるとの認識のもと、引き続きJAや農業者の支援を行ってまいりたい。

以上

都市農家の相続税問題と都市農地の行方

―一連の制度改正を受けて―

東京大学大学院農学生命科学研究科教授 安藤光義

1、市街化区域内農地をめぐる歴史

(1) 都市農地の追い出し―生産緑地法改正―

二〇一五年四月に制定された都市農業振興基本法は、市街化区域内において「農地は不可欠な土地利用形態」という視点を打ち出し、都市農地の位置づけの根本的な見直しを提起した。それを受けて二〇一六年五月に都市農業振興基本計画が策定された。都市農業には追い風が吹いている。しかし、市街化区域内農地に関わる制度を振り返ってみると、「都市に農地は要らない」という視点から税制的な追い立てを強化してきたというのが実情であった。まさに「苛政は虎よりも猛なり」である。

一九七一年の税制改正で市街化区域内農地の宅地並み課税が実施される一方、一九七四年に生産緑地制度が創

設され、生産緑地の固定資産税は農地並み課税とされたが、その実績は芳しくなかった。都市農地の保全に効果があったのは相続税納税猶予制度（一九八〇年）と長期営農継続農地制度（一九八二年）である。相続税納税猶予制度は二〇年間の営農継続を条件に農地の相続税評価額を低く抑えることができる制度であり、長期営農継続農地制度は一定期間の営農を条件に固定資産税の宅地並み課税を免除する制度である。相続税納税猶予制度に制限を課し、長期営農継続農地制度を廃止したのが一九九二年に施行された改正生産緑地法であった。三大都市圏特定市の市街化区域内農地に相続税納税猶予制度を適用する場合、五〇〇㎡以上かつ三〇年間の営農を条件とする生産緑地の指定を受け、さらに相続後の終身営農が条件とされた。その結果、生産緑地の指定を受けない農地

(以下、宅地化農地) が七割近くを占めることになり、宅地化農地を中心に市街化区域内農地の減少が現在まで続いている。この背景にはバブル経済による地価高騰があった。「年収の五倍で家が買えない」という怨嗟の声に対処するため市街化区域内農地の転用を通じて宅地の供給増加を図ろうとしたのであり、都市農地の追い出しのための規制強化であった。「都市に農地は要らない」ということである。

生産緑地法の改正から二五年近くが経過し、人口減少社会に転換したことで都市の「縮退」が始まり(注1)、農地の保全が重要な課題として浮上してきた。そうした状況下で都市農業振興基本法は制定され、それに続いて以下にみるような一連の制度改正が行われたのである。

(2) 都市農地保全のための制度改正—相続税納税猶予適用農地の貸借が可能に—

都市農業基本法によって「農地は都市にあるべきもの」となった。「都市に農地は要らない」として都市農家に生産緑地という「踏み絵」を踏ませていた時代から二〇年以上が経過して、ようやく都市農地が日の目をみることになったのである。以降、都市農地にとって大きな制度改正が続くことになる。

最初は二〇一七年の生産緑地法の改正である。地方自

治体が条例を定めることが条件だが、生産緑地の面積要件が五〇〇㎡から三〇〇㎡に引き下げられた。生産緑地地区内の行為制限も緩和されて直売所や農家レストラン等の設置が可能となった。そして、指定後三〇年を経過した生産緑地の一〇年更新を可能とする特定生産緑地制度が創設されることになったのである。生産緑地の「年季」が明けて、さらに三〇年の「年季」を求めるのには無理があり、このままでは転用を防ぐことはできない。

それでは困るので「年季」を一〇年に短縮した(一〇年「年季」が課せられたのが「特定生産緑地」ということである。この法律改正の狙いは、小面積の農地も生産緑地に指定して可能な限り多くの都市農地に網をかけ、食農ビジネスの展開を進めて都市農家が存続できる可能性を広げ、さらに生産緑地継続のハードルを下げることで少しでも多くの生産緑地を残していくことにある。

次が二〇一八年の都市農地貸借法(都市農地の貸借の円滑化に関する法律)の成立である(注2)。市街化区域内は農業経営基盤強化促進法の対象外であり、制度的に「農地を貸すと相手が返すというまで返ってこない」状況に置かれていた。市街化区域内農地の貸借については利用権を設定することはできず、農地法を使うしか方法がなかったからである。だが、この新しい法律によって生産緑地の貸借に法定更新と解約制限が適用されないこ

とになった。農地を貸しても契約が終了すれば返ってくるということである。また、これまでは農地を所有していない者が市民農園を開設する場合、地方公共団体などを通じて農地を借りなければならなかったのが、農地所有者から直接、農地を借りることができるようになった（特定都市農地貸付け）。これによって民間業者の参入が促進され、市民農園の増加という効果も期待できるようになった。

さらに二〇一八年の税制改正により、市町村長の認定を受ける等要件を満たす生産緑地の貸借に対して相続税納税猶予制度が適用されるようになった。これは決定的に大きな前進である。都市農地の存続に最大の貢献をしてきた相続税納税猶予制度は自作が義務とされていたが、貸付農地に対しても適用されることで、同制度の適用を受けることに対する心理的な負担は低下し（「いざとなったら貸付けてもよい」）、都市農地が残る可能性が高まったからである。

2、相続税支払いのために農地売却による都市農地の減少

(1) 都市農家の行動原理

しかしながら、楽観は許されない。都市農家が相続税支払いのために農地を売却することで都市農地は減少を

続けているからである。

最初に都市農家の土地利用における行動原理を確認しておきたい（注3）。多くの都市農家は家屋敷地を維持し、農業所得の不足を補えるだけの賃貸用不動産を確保できれば、それ以外の農地についてはいざという時——相続発生時——に売却できるよう、可能な限り開発せずに残すと考えられる。また、残すべき農地については、特に三大都市圏特定市では相続税納税猶予制度の適用を受けるため生産緑地の指定を受けることになる。これは固定資産税の節税にもなる。

都市農家の土地利用は、短期的な所得の最大化を目指すものではない。長期的な視点から相続税支払いのための売却換金用更地の確保が第一とされ、それが市街化区域内の農地転用・宅地化促進の阻害要因として作用してきたのだが、今となっては逆に都市農地を残す結果につながったのである（注4）。だが、農地について相続税納税猶予を受けたとしても農家の家屋敷地は広く、賃貸用不動産も所有しているため相続税の節税には限界があり、農地を処分せざるを得ないのが実情なのは以下でみる通りである。

(2) 相続税納税猶予制度の効果と限界①

——東京都多摩地域の事例——

相続税納税猶予制度の効果と限界について具体的な事例を通じて確認する。紹介するのは東京都産業労働局農林水産部『都市農業経営における相続実態調査結果報告書』（二〇〇九）に収録されているケーススタディの一つである。ただし、ここでの相続税の算出方法は二〇一四年一月三十一日までに発生した相続に適用されるものである。現在は基礎控除金額が大幅に減じられ、相続税率も上昇しており、相続税はこれより高い金額になる点、注意されたい。

最初に相続税納税猶予制度について説明しておく。相続税納税猶予制度とは、三大都市圏特定市の市街化区域内農地の場合、生産緑地の指定を受けていれば、当該農地を相続した人が終生営農することを条件に、その相続税評価額を低く計算することを認め（農業投資価格）、通常の評価額で計算した相続税との差額の納税を猶予するというものである。最終的に当該農地の相続人が亡くなると猶予された相続税は免除される。この相続税納税猶予制度は都市農地を残すのに大きく貢献してきた。特に地価が高い地域での節税効果は大きい。

事例は多摩地域の私鉄沿線の農家であり、農地は全て市街化区域内にある農家である。農産物は直売で販売され、不動産賃貸（アパート・貸家）業も営んでいる。相続人は母、経営主本人、姉（婚出）、妹（自宅敷地内に

表1 相続財産の内訳と課税価額

		面積(m ²)	課税価額(円)
土地	自用地(居住用)	600	104,000,000
	分家住宅建付地	1,400	186,000,000
	貸家建付地	1,000	136,000,000
	農地	4,200	425,000,000
	雑種地	2,000	36,000,000
家屋	自宅家屋	200	2,500,000
	アパート・貸家	600	12,000,000
現金・預貯金・有価証券			27,000,000
その他			15,500,000
債務および葬式費用			△17,000,000
課税価額			927,000,000

資料：東京都産業労働局農林水産部「都市農業経営における相続実態調査結果報告書」（2009）、8頁。

建てた分家住宅に居住）、経営主本人の妻（養子縁組）の五人である。相続財産は表1に示す通りで、農地四、二〇〇m²のうち生産緑地は三、五〇〇m²、宅地化農地が七〇〇m²である。相続財産九億二、七〇〇万円のうち農地が四億二、五〇〇万円と全体の半分近くを占める。この相続財産から

基礎控除一億円（Ⅱ五、〇〇〇万円十一、〇〇〇万円×五）を差し引いた課税遺産総額八億二、七〇〇万円を法定相続分に基づいて相続税を算出すると二億五、〇〇〇万円となる。

実際に納付した相続税は、生産緑地三、五〇〇㎡のうち一、七〇〇㎡について相続税納税猶予制度の適用を受けて一億二、〇〇〇万円を節税し、さらに配偶者の税額軽減額一、三〇〇万円を差し引いた一億一、七〇〇万円であった。相続税納税猶予制度の効果は大きく、二億五、〇〇〇万円の相続税から一億二、〇〇〇万円を減じ、実際の納付税額を当初の半分以下に抑えることに成功している。相続税納税猶予制度の節税効果は大きい。

一方、相続税は宅地化農地四五〇㎡を約一億三、〇〇〇万円で売却して捻出した。残った宅地化農地二五〇㎡は転用され、店舗として賃貸されることになった。相続後の農地は最終的には生産緑地三、五〇〇㎡（相続税納税猶予制度の適用は一、七〇〇㎡）だけとなり、宅地化農地は全て失われた。農地面積の減少率は一六・七％である。このように生産緑地の指定を受けて相続税納税猶予制度を活用したとしても、相続税支払いに伴う農地の売却によって都市農家の農地は少しずつ失われていくのである。

(3) 相続税納税猶予制度の効果と限界②

— 埼玉県にみる平地林問題 —

農家は農地だけでなく、機械・施設を保管し、選別や調製などの作業を行うための屋敷地、施設園芸や畜産を行っている場合はガラス温室や畜舎などの農業用施設用地を保有している。また、山林を所有している場合もある。都市農家の場合は不動産賃貸業のための土地がこれに加わる。このように農家は農地以外にさまざまな土地資産を保有していることから、都市農家にとって相続税納税猶予制度は救いの切り札とはなり得ないのである。

相続税納税猶予制度は都市農地を守るための重要な制度だが、適用対象は農地だけで、農業用施設用地や平地林は対象外とされている。そのため節税効果には限界があり、農地を守ることはできても都市にとって貴重な緑地である平地林の喪失が進んでいる。

ここではその典型として、古くて恐縮だが、JAいるま野が収集した一九九〇年代の事例をみることにしたい。表2は平地林を売却して相続税を納税した事例を示したものである。いずれも平地林の相続税評価額が大きく、上から順に四億九、六二五万円、一三億二〇二万円、五億九九七万円、四億七、二五二万円、一億一、九九三万円、四億九、七二四万円となっており、最少で一億円、最大で一三億円と信じられないような金額である。農地

表2 平地林を売却して相続税を納税した事例

相続発生年	相続人数	相続農地等	相続税評価額	相続税額	土地処分
1991年	6人	宅地 2,217㎡ 平地林19,401㎡ 農地 25,695㎡ (25,688㎡)	宅地 194,260千円 平地林 496,258千円 農地 311,070千円 合計 1,006,643千円	相続税本税額 415,105千円 相続税納税猶予額 147,168千円 支払い相続税額 267,937千円	平地林売却 3,000㎡
1992年	9人	宅地 2,468㎡ 平地林33,027㎡ 農地 28,931㎡ (28,931㎡)	宅地 306,498千円 平地林1,302,023千円 農地 523,535千円 合計 2,196,011千円	相続税本税額 804,327千円 相続税納税猶予額 249,778千円 支払い相続税額 554,549千円	平地林売却 9,000㎡
1992年	7人	宅地 2,265㎡ 平地林12,934㎡ 農地 29,941㎡ (25,696㎡)	宅地 265,298千円 平地林 509,977千円 農地 541,812千円 合計 1,317,087千円	相続税本税額 400,813千円 相続税納税猶予額 185,507千円 支払い相続税額 215,306千円	平地林売却 3,066㎡
1996年	5人	宅地 1,965㎡ 平地林15,326㎡ 農地 20,778㎡ (20,397㎡)	宅地 229,905千円 平地林 472,515千円 農地 416,640千円 合計 1,244,421千円	相続税本税額 322,135千円 相続税納税猶予額 207,447千円 支払い相続税額 114,689千円	平地林売却 5,302㎡
1996年	6人	宅地 2,709㎡ 平地林 2,499㎡ 農地 14,099㎡ (10,236㎡)	宅地 528,255千円 平地林 119,932千円 農地 1,553,145千円 合計 2,220,332千円	相続税本税額 784,345千円 相続税納税猶予額 593,207千円 支払い相続税額 191,138千円	平地林売却 2,499㎡
1996年	6人	宅地 2,234㎡ 平地林18,917㎡ 農地 20,905㎡ (20,905㎡)	宅地 240,199千円 平地林 497,214千円 農地 378,171千円 合計 1,256,628千円	相続税本税額 366,729千円 相続税納税猶予額 144,667千円 支払い相続税額 222,062千円	平地林売却 1,939㎡

資料：J A いるま野内部資料より筆者作成

注1：支払い相続税額＝相続税本税額－相続税納税猶予額

注2：相続農地等の（ ）内の数字は相続税納税猶予を受けた面積

の評価額もかなりの金額となっており、三億一、一〇七万円、五億二、三三三万円、五億四、一八二万円、四億一、六六四万円、一五億五、三一四万円、三億七、八一七万円と最大で一五億円、最低でも三億円である。その結果、当初の支払い予定相続税額は最も少ない場合でも三億二、二一三万円、最大で八億四三三万円となっている。どの農家も相続税納税猶予を受けることのでかなりの節税に成功している、それでも最も少ない農家で一億一、四六八万円、最も多い農家だと五億五、五四九万円の相続税を支払っている。

資産構成の差が支払い相続税額の差をもたらしている。表2の上から二番目の一九九二年に相続が発生したケースと下から二番目の一九九六年に相続が発生したケースはともに相続税評価額は二億円前後だが、支払い相続税額には大きな差がある。前者は平地林を三三〇a所有しており、その相続税評価額は二三億円を超えるが、後者のそれは二五aにすぎず、一億二千万円程度にとどまる。農地については前者が二八九a、五億二千万円、後者は一四〇a、一五億五千万円である。その結果、前者は農地全てについて相続税納税猶予制度の適用を受けているにもかかわらず五億五千万円以上の相続税が課せられたのに対し、後者は一億九千万円で三億六千万円以上の差が生じている。

どの農家も相続税を捻出するために平地林を処分しており、その面積は最小で二〇a弱、最大で八〇aに及ぶ。こうした武蔵野の貴重な平地林の喪失が進行しているのである。また、これらの事例は、都市農家が不動産賃貸業の規模を拡大するほど相続税納税猶予制度の効果は薄れてしまい、より多くの農地を処分しなければならなくなってしまうことを示唆している。

(4) 都市農家の相続税の試算事例

その問題を表3に示したようなごく簡単なモデルケースで検討してみたい(注5)。

路線価(相続税評価額)が一[㎡]四〇万円の地区の事例を考えてみる。路線価は国税庁のホームページにアクセスすれば、どの通り沿いがいくらなのか公開されている。例えば、練馬区田柄小学校の前の通り沿いの土地は一[㎡]あたり三六万円、世田谷区用賀中学校前の通り沿いの土地は一[㎡]当たり五一万円である。通常であれば農地も宅地もこの路線価で相続税評価を行うことになる。農業投資価格は一〇a(二一、〇〇〇[㎡])一〇〇万円とする。東京都の農業投資価格は一〇aあたり田が九一万円、畑が八四万円だが、計算をしやすいするため一〇〇万円とした。

【通常の場合の相続税—宅地並みだと莫大な相続税—】

表3 事例の概要

【事例】
(1) 相続財産
① 畑50a: 相続税評価額は20億円(=40万円×5,000 [㎡])だが、相続税納税猶予制度の適用を受ければ500万円(=100万円×5)となる。
② 家屋敷地300坪(=10a): 相続税評価額4億円(=40万円×1,000 [㎡])
③ 青空駐車場20a: 相続税評価額8億円(=40万円×2,000 [㎡])
(2) 法定相続人: 妻と長男の2人
(3) 遺産分割 農地、家屋敷地、青空駐車場をそれぞれを妻と長男が半分ずつ相続する。

表4 相続税額速算表

各法定相続人の取得金額	税率	控除額
1,000万円以下	10%	0
1,000万円超~3,000万円以下	15%	50万円
3,000万円超~5,000万円以下	20%	200万円
5,000万円超~1億円以下	30%	700万円
1億円超~2億円以下	40%	1,700万円
2億円超~3億円以下	45%	2,700万円
3億円超~6億円以下	50%	4,200万円
6億円超	55%	7,200万円

遺産総額は三三億円（ \parallel 二〇+四十八）、基礎控除は四、二〇〇万円（三、〇〇〇+六〇〇×二〔法定相続人数〕）なので課税対象額は三二億円+四、二〇〇万円 \parallel 三一億五、八〇〇万円となる。相続税額は法定相続分で相続したとして計算するので妻、長男ともに七億九、六四五万円（ \parallel 三一億五、八〇〇万円× $1/2$ 〔法定相続分〕×五五%〔税率〕+七、二〇〇万円〔控除額〕）なので合計一五億九、二九〇万円となる（税率は表4を参照）。支払い相続税は、各自が取得した遺産の金額に応じて按分するが、この事例は法定相続となっているので妻、長男とも七億九、六四五万円となる。ただし、妻は配偶者控除（遺産の半分までの相続であれば無税となる）が適用されるので無税だが、長男は八億円近くの相続税を捻出するため、この路線価で土地が売れるとした場合、相続した畑二五aのうち二〇a（八億円相当 \parallel 四〇万円×二、〇〇〇 m^2 ）を売却せざるを得ない。路線価よりも実勢価格が高ければ、売却農地面積はもう少し小さくなるが、相続の度に農地がなくなっていく背景には相続税の存在が大きいことがわかるだろう。

【相続税納税猶予を受けた場合の相続税—大幅な節税を実現—】

これに対して畑五〇a全てについて、相続前から生産緑地の指定を受け、相続税納税猶予制度の適用を受ける

と状況は大きく変わる。遺産総額は一二億五〇〇万円となり、基礎控除四、二〇〇万円を除いた一一億六、三〇〇万円が課税対象額となる。相続税額は妻、長男とも二億四、八七五万円（ \parallel 一一億六、三〇〇万円× $1/2$ ×五〇%+四、二〇〇万円）なので合計四億九、七五〇万円になる。一五億九、二九〇万円と比べて一〇億円近くの節税が相続税納税猶予によって実現しており、その効果は絶大なものがある。相続税は累進課税なので税率が五五%から五〇%に下がっている点も注目される。支払い相続税はそれぞれ二億四、八七五万円であり、一人あたり五億五千万円近くの節税となっている。先の場合と同じく妻は配偶者控除が適用されて無税となるので実際の支払いは長男の二億四、八七五万円だけとなる。今回は相続税納税猶予を受けているため農地の売却はできず、相続した青空駐車場一〇aのうち七a（二億八、〇〇〇万円相当 \parallel 四〇万円×七〇〇 m^2 ）を売却することが予想される。もちろん、路線価よりも実勢価格が高ければ、売却面積はこれよりも小さくなる。

【相続税納税猶予制度の限界—対象は農地のみ—】

このように相続税納税猶予制度の節税効果は絶大で、都市農地を残すことに大きく貢献しているものの、これまで述べてきたように家屋敷地や農業用施設用地、山林には適用されないという限界がある（注6）。また、この

事例でみたように、農地は残っても不動産賃貸用地が大幅な減少とならざるを得ない。その結果、農業だけでは不足する生計費を補えない状態に陥ってしまうと農家としての存続は難しくなり、最終的には折角残った農地も処分されてしまう——少なくとも次の相続では相続税納税猶予を受けずに処分されてしまう——ことが予想されるのである。

相続税納税猶予制度の適用を受けたとしても多額の相続税が課せられるため都市農家は農地を切り売りせざるを得ず、長期的に都市農地は減っていくことになる。相続税納税猶予制度は都市農地の保全に大きな貢献をしているものの、その減少の速度を遅くする以上の効果は持ち得ないのである。

3、制度改正が都市農家に与える影響と今後の展望

(1) 制度改正が都市農家に与える影響

都市農家は生産緑地あるいは特定生産緑地の指定を受けられることで、相続税納税猶予制度の適用を受けることが可能となる。その効果は前の試算結果にみるように大きい。現在の世代で不動産賃貸業をこれ以上拡大する意思がなければ、可能な限り多くの農地を生産緑地に指定し、相続税納税猶予を受けることは理にかなっている。

問題は農家がそうした意思決定をするかどうかである。家の後継ぎが全く農業をしておらず、後継ぎの次の世代も農業をする可能性がなければ、農地を残すインセンティブは働かない。都市農地の存続はまず何よりも都市農家に農業を続けてもらえるかどうかにかかっているのである。

しかし、今回の制度改正は新たな道を開くことになった。相続税納税猶予は自作が原則だが、貸付を前提に同制度の適用を受ける可能性を農家に与え、「自分の代では転用しないので、相続税を節税するために相続税納税猶予を受けることにしよう」と考える農家が出てくるかもしれないからである。近隣住民や都市計画サイドにとっては貴重な農地の存続という便益を引き続き享受できるようにするし、人口減少社会の下での無用な開発の抑制にも繋がるはずである。

一方、農地を貸付けることを前提に生産緑地の指定や相続税納税猶予の適用を受けるには、農地を確実に借りてくれる相手の存在が不可欠となる。この条件が満たされれば新たな制度の適用を受ける農地は増え、農業後継者がいない場合でも都市農地が残る可能性は高まるかもしれない(注7)。これまで都市農家と都市農地の運命は不可分だったが、都市農地貸借法の制定と税制改正によって、都市農家が農業をしない単なる農地保有世帯とな

っても都市農地が存続する可能性が出てきたからである。

(2)新制度の適用実績—東京都の状況—

東京都内では既に生産緑地の貸借が始まっており、新制度が実績をあげている。

表5は生産緑地を市民農園に貸付けた実績をまとめたものである。二〇一九年九月三〇日時点で二八件、四五、三三四㎡の農地が市民農園として貸付けられている。法人への貸付けは農地所有者から直接の貸付けとなっているが、一八件、三二、一〇一㎡と件数で三分の二、面積では七割を占めている。東京都という立地上の優位性があるとはいえ、制度改正を機に民間企業が市民農園の経営に積極的に乗り出している点は注目される。また、相続税納税猶予制度の適用を受けた農地も市民農園として貸付けられるという実績があがっている。それは一件、二〇、〇一二㎡であり、件数で四割、面積だと四四%と貸付け農地の半分近くになっている。

生産緑地の貸借の実績も伸びている。表6をみると分かるように三五件、七九、六七四㎡の生産緑地が貸付けに回っている。市民農園への貸付けよりも少ないが、法人の借り入れは一〇件、二七、四四四㎡ある。ポイントは相続税納税猶予制度の適用を受けている農地の貸借で

表5 生産緑地の市民農園としての貸借実績

	件数		面積		相続税納税		相続税納税	
	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
個人	10	13233	4	4329	40%	33%		
法人	18	32101	7	15683	39%	49%		
計	28	45334	11	20012	39%	44%		

資料：東京都農業会議内部資料より筆者作成。
注：2019年9月30日時点の実績。

表6 生産緑地の貸借実績（市民農園を除く）

	貸借	件数		面積		相続税納税		相続税納税	
		件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
計	賃貸借	11	22601	4	15525	36%	69%		
	使用貸借	24	57073	11	30238	46%	53%		
	計	35	79674	15	45763	43%	57%		
うち法人が借入	賃貸借	6	11476	2	7171	33%	62%		
	使用貸借	4	15968	2	10639	50%	67%		
	計	10	27444	4	17810	40%	65%		

資料：東京都農業会議内部資料より筆者作成。
注：2019年9月30日時点の実績。

ある。これは一五件、四五、七六三㎡もあり、件数では全体の四三%、面積では五七%と六割近くに及んでおり、意図したような実績をあげていると評価してよい。貸借は、地代の支払いのある「賃貸借」と地代の支払いのない「使用貸借」に分かれているが、この点について東京都農業会議作成の都市農地貸借円滑化法のパンフレットは「賃貸借（有償）の場合、『農地所有者（貸付人）

に相続が発生したときは、借受人は農地を返還する』といった内容の賃貸借契約はできません（返還を受けたいときに借受人の同意を得られれば農地の返還は可能です）。使用貸借（無償）の場合は、こうした貸借契約を結ぶことができます」と説明している。

また、東京都農業会議のとりまとめによれば個々の案件として次のようなものがある。

①「農業体験農園を開設していた農家で相続が発生し、体験農園の運営を続けられない見込みになった。そこで、近くで農業体験農園を開設していた農家が農園（生産緑地）をそのまま借り受けた」

②「生産緑地で高齢の親が営農しているという家の娘さんから、A市の農業委員会事務局が『耕作を続けるのは難しいが農地として残したい』と相談を受けた。農業会議がマッチングをして、B市を拠点に営農し規模拡大を望んでいた法人が借りることになった。期間は五年間だが、貸した側の娘さんは『相続が起きても引き続き貸し続けたい意向』とのこと」

③「大豆を栽培して量販店に出荷している農家が規模拡大のため市内の農地（生産緑地）三カ所を借り入れた」

①は相続が発生しても農業体験農園として農地が残ったという事例であり、都市農地の存続に新制度が貢献したことを端的に示すものである。②は「貸し付けを前提

に農地として残したい」という意向を農家が表明している事例であり、こうした判断をする農家が増えれば増えるほど都市農地が残る可能性は高まることになり、注目される。また、②と③は、市街化区域内の農地を積極的に借り受ける経営が存在しており、新制度が機能する条件にあることを意味している。こうした農地需要を増やしていくことが都市農地を残すことにつながるのである。

(3) 今後の展望と求められる政策的支援

農業に積極的な都市農家の育成・確保が都市農地の保全にとっての基本となる。それには地の利を活かした事業展開が有効である。実際、宅配や庭先での直売をはじめ、観光農園、体験農園などは近年、増加しているが、こうした経済活動を超えた領域にも都市農地・都市農業は可能性を有している。

今後、期待されるのが農福連携であり、社会的農業（ソーシャルファームिंग）が注目される。農福連携の本質は、農業が有する教育機能を活かしながら、社会的な弱者の居場所を創造していく点にある。例えばインクルーシブな社会を目指すドイツには、依存症は体験と仕事を通じてのみ克服できるものであり、農業分野での就労はその支援に適しているという考え方に基づき、依存症を

克服した人々が、これから依存症を克服しようとする人々を支援する農場がある。また、オランダではケアファームの展開がみられる。ユトレヒト市ではNGO団体が都市公園七〇aをコミュニティガーデンとして賃借し、様々なボランティア団体と連携してケアファームを運営している(注8)。これらをそのまま日本に移入することはできないが、弱者の居場所、社会復帰の場という考え方に学ぶところは多い。農地を活用して、そうした拠点を都市に設けていくのは一つの重要な方向だと考える。

それを実現していくにはさらなる政策的な支援が求められる。

一点目は、特定生産緑地制度の一〇年という期間を五年に短縮するだけでなく、生産緑地制度の三〇年という期間も同様に短くするとともに、その追加指定を認めることである。ある意味、長期営農継続農地制度の復活である。「都市に農地はあるべきもの」という姿勢に転換するのであれば、「都市に農地はあってはならない」という見解の下で実施されたバブル経済時の改正生産緑地法は最終的にご破算を願いたい。「覆水盆に返らず」ではあるが、ともかく、それによって市街化区域内農地の減少速度を可能な限り遅くすることができるはずである。

二点目は、都市農地の公有地化であり、そのための財

政的な支援である。本稿で詳細に行った相続税納税猶予制度の効果と限界についての検討結果が示すように、相続税納税猶予制度の節税効果は絶大なものがあるとはいえず、ひとたび相続があると都市農家は農地を処分せざるを得ない状況に置かれている。少しずつ農地は減っていく運命にあるのである。これを食い止めるには売りに出された農地を地方公共団体が買い取るしかない。それには財源がどうしても必要になってくる。あるいは英国のナショナルトラストのように基金を造成してそこが買い取るという方法も考えられる。ふるさと納税で地方に流している住民税を農地・緑地の保全のために還流を図る仕組みを検討する余地はあるように思う。

三点目は、相続税納税猶予制度の適用対象の拡大である。農業施設用地や平地林、農作業場所としての農家の屋敷地なども農地と同様、同制度の対象とすることで都市農家の相続税負担は軽減され、結果として農地が残される可能性を高める効果を期待することができるからである。課税の公平性の問題があっても難しいことは重々承知しているが、引き下げることなく敢えて要望として掲げておく。

注…

(1)都市の縮退に関しては、例えば、横張真「縮退する都市と「農」

『農村と都市をむすぶ』第七三二号、二〇一二年一〇月、p.p. 二二一—三〇〇（二〇一二年）を参照されたい。

(2) 本法の制定過程では「地価が高い都市部で農地を拡大したい農家にとって、新たに農地を取得する資金はないので貸借を可能にしてほしい」という積極説と、「貸借を可能にすると相続のときに営農の意志がないのに権利を主張する相続人がいて自作農原則が崩れる」という消極説があったとのことである（青山侑「都市農地貸借円滑化法の今後の課題」『全国農業新聞』二〇一二年一月二四日）。

(3) 都市農家の行動原理については、安藤光義「都市農業の実態と都市農家の行動原理」同著『構造政策の理念と現実』農林統計協会（二〇〇三）を参照されたい。

(4) 長期的には農地として残さないと判断された宅地化農地の面積は大きく減ったのに対し、生産緑地の面積は微減にとどまっているのはそのためである。三大都市圏の生産緑地以外の市街化区域内農地は一九九三年には三〇、六二八haあったが、二〇一二年には一三、〇五二haと六割近くも減少しているが、生産緑地は一五、一〇九haから一三、八〇一haと一割弱の減少にとどまっている（国土交通省調べ）。本文でも記したが、一九九二年の改正生産緑地法の施行により、三大都市圏特定市では生産緑地の指定を受けたうえで終生営農が農地の相続税納税猶予制度の適用を受けるための要件となったが、それ以前は二〇年間の自作義務だけであった。この相続税納税猶予制度の要件が

都市農家の意思決定に大きな影響を与えており、そこに市街化区域内農地の存続の命運がかかっているのである。二〇一八年の税制改正を「大きな前進」とみるのはそのためである。

(5) 小規模宅地等の減額特例や地積規模の大きな宅地の評価などによって相続税評価額を下げられるが、ここではそうしたことは考慮していない。預貯金や証券、アパートやマンションもない非常に単純な事例である。

(6) 農地以外の土地資産が大きくなると相続税納税猶予制度の節税効果には限界があり、農地を処分せざるを得ず、都市農家としての存続が危うくなる。農家は家屋敷地が広いため困難な状況を抱えている場合が多い。そうした実情については、安藤光義「都市農家の現状と都市農地の行方」『都市問題』第一〇六巻第六号（二〇一五年）を参照されたい。

(7) 例えば、農協が出資した農業生産法人等による農作業受託や農業の直営が考えられる。最後の農地の受け皿として農協の支援が受けられる体制が整えられれば、都市農家も安心して相続税納税猶予を受けることができるようになるように思う。

(8) こうした事例については『農村と都市をむすぶ』第六九巻第六号（二〇一九）を参照されたい。

アジア・アフリカ支援米運動 （全農林からの取組報告）

全農林労働組合

アジア・アフリカ支援米運動は、一九八四年一月に、中央労働会議（当時の団体名）が、飢餓に苦しんでいるアフリカに対する救援活動として「アフリカ飢餓救援米運動」という名でスタートしました。

当時は、アフリカの飢餓問題が連日ニュースとなり、そのためにどうすべきかを検討した結果、お米のカンパを集めて送ろうということになりました。それも、単にカンパ米を持ち寄るのではなく、当時日本国内で大きな問題になっていた、生産調整のために使われなくなっていた水田を利用して、そこに米を作付けて、送る方法が検討されました。

これは、食料不足に苦しむ人々に食料を援助するだけでなく、使われない水田を有効活用することで、水田の維持保全ひいては国土・環境を守ることもつながる運

動として注目されました。

しかし、生産調整田に米を作付けるということは簡単ではなく、国会でも取り上げられた結果、支援先が特定されるような方法をとることを条件に、生産調整の例外措置としてようやく認められました。また、支援米を作付けた水田は生産調整の面積として認められましたが、他の作物を作付けたときのような助成金は出ていません。そのため、輸送経費などは関係団体、関係者の支援や一般の方へのカンパを募って進められています。

最初の八五年は、約二一トロンが集められ、国連難民高等弁務官事務所、アフリカ協会、外務省を通じスーダン、ソマリア、ブルキナファソ、チャド、ガーボベルデなどに送られました。

その後、外務省から、日本の民間ボランティア組織で、

アフリカにお米などの救援物資を送っている、マザール
ンド・アカデミー（命の等しさ尊さを行動で子ども達に
伝える母の会）を紹介され、マザールンド・アカデミー
を通じてアフリカに送付を始めました。特にマリ共和国
は世界の最貧国のひとつとされ、中でもサハラ砂漠南端
部での難民が多くなっています。マザールンド・アカデ
ミーでは過去一五年間に一八ヵ所で食料を配布すると
もに、井戸の設置、農場の開拓、学習所の設営などを進
め、地域の自立をめざして活動しており、私たちの支
援米もその活動で活用されてきました。

さらに、九六年からは北朝鮮への支援、九八年からは
カンボジアへの支援も始められ、九五年以降は、多いと
きは六〇トン〜八〇トンが送られてきました。最近は一
〇〇〜四〇〇トン程度に留まっていますが、これまでに総計
で一三〇〇トンを超えるお米が送られてきました。

カンボジア向けの支援米は、一九九九年から、WFP
（国連世界食糧計画）の日本事務所とカンボジア事務所
を通じて送られるようになりました。現地では、戦争な
どで親を亡くした子ども達の教育施設などに送られ、子
ども達の給食用の米として活用されてきました。二〇〇
三年三月に、日本の支援米を作っている小・中学生など
が現地を訪ね、支援米の活用のされ方を実際に視察して
きました。しかし、カンボジアは食料事情が一時期より

良くなったことから、WFPも支援プロジェクトを見直
すことになったため、二〇一七年をもって終了し、一八
年送付分（二〇一七年度作付分）からはアフリカ・マリ
共和国に集中することになりました。

最近、子ども達や市民が支援米を作付けすることも
多くなり、特に小学校の総合学習の一環として取り組む
ことも多くなっています。

また、支援米はマリ共和国への発送に向け東京に集約
されますが、その際、各地で発送式が行われています。

なお、二〇一九年（二〇一八年度）は、三六道県から
二四、六五〇・五kgの支援米が送られました。

編集後記

農水省の各玄関には、「花いっぱいプロジェクト」の取組みによって全国の春の花が飾られています。きれいな花の姿や香りに思わず表情がほころび心がとても癒されます。新型コロナウイルスにより社会全体に暗いムードが漂うなか、卒業式や結婚式などイベントの自粛によって一気に落ち込んだ花の需要を家庭や職場に花を飾り積極的に支援することによって、社会を明るく元気にしていくことが何よりの対策ではないでしょうか。

また、東日本大震災、福島原発事故から九年が経過しましたが、未だ被災地では人口流出が続き原発事故収束作業は困難を極めています。震災当時、農水省は「食べべて応援しよう」運動を展開しましたが、全農林は二〇一一年五月二〇日、JA全農福島を支援し農水省と協力して玄関前での農産物販売に取り組んだことを思い出します。被災地の復興は道半ばであり、震災を風化させないためにも被災地に寄り添っていくことが大切です。

ところで、WHOはパンデミックを表明しましたが、その後世界各国で感染者が爆発的に増加し、医療体制の不十分なアフリカでも感染拡大が始まっており感染の流行が長期化する恐れが強まっています。一方、国内の感染状況は持ちこたえていると言われていますが、通勤電

車は依然として混雑が続き、自粛要請も人の移動は普段と余り変わらず、爆発的感染が起きてもおかしくない状況です。また、国境封鎖等によって世界経済は深刻さを増しています。今年の春闘は、大手企業の定期昇給を合わせた賃上げ率が七年ぶりに二%を下回りましたが、新型コロナウイルスによる経済への影響はこれからであり、民間の春闘結果は、夏の人事院勧告、独立行政法人の賃金交渉に大きな影響を及ぼすことから厳しい交渉が予想されます。現役の皆さんの奮闘を期待するところです。

さて、本誌では、一九九一年三月に生産緑地法が改正されてから三〇年を迎えるなかで、生産緑地の指定解除をめぐる「二〇二二年問題」について特集を組みました。生産緑地は大都市圏に集中し地方では聞き慣れない言葉ですが、地方の市街化区域では農地転用と住宅の建設が進むなかで少子高齢化によって空き家が増加するという状況にあり、大都市圏での生産緑地の解除によって同様の問題に直面することになります。三〇年が経過する中で社会情勢は大きく変化し、世界ではSDGs（持続可能な開発目標）が二〇一五年に国連で採択され、政府、企業など全ての関係者による連携した行動が求められています。行動目標の一つである「住み続けられるまちづくり」のためにも「緑の空間」を保全・活用していかなくてはなりません。

（石原）