

第3章 都市農業・農地に係る制度改善の国への提案

1

都市農業・農地の現状と再評価の動き

東京の都市農業は、規模拡大を指向する農業者が農地を借り入れることができないことや、相続時には、高額な相続税の支払いのために農地を売却せざるを得ない状況も生じることなど、制度面での課題を抱えており、今も都市農地の減少は続いている。

こうした中、国においては都市農業・農地の役割を再評価し、都市の中でその機能を活かしていくための議論が始まっています。

(1) 農業者の経営意欲と危機意識

ア 生産緑地指定の面積要件を下回る農地の存在

都内の市街化区域内農地の中で、特に生産緑地以外の宅地化農地は大きく減少をしています。

市街化区域内で農業を営む認定農業者を対象に都が実施した都市農業実態調査（571人が回答）によると、生産緑地指定の面積要件である500m²に満たない農地を所有している農業者は69%で、そのうち、生産緑地指定の面積要件が引き下げられれば、追加指定を希望とした農業者が46%となっています。

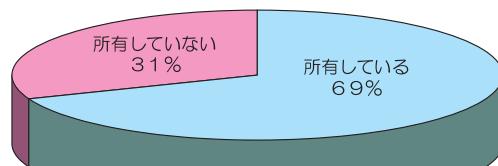
このように500m²未満の面積であっても、農業経営にとって貴重な生産基盤となっている農地が、相当数存在しています。

イ 農地を借りて規模拡大を指向する農業者

調査によると、現行の制度では、貸し付けた場合には相続税納税猶予制度が適用されないため、実質的に貸し借りが難しい市街化区域内の生産緑地について、貸し借りが可能となる措置が採られれば、経営規模の拡大のために借り入れたいと答えた農業者は34%となっています。

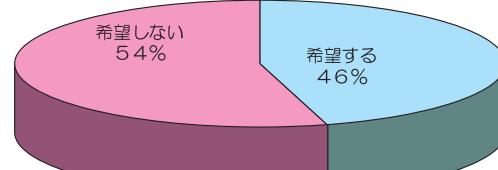
また、都内市街化調整区域や都外などで農地借り入れの意向のある農業者は18%で、特

500m²未満の宅地化農地の所有



（平成 22 年度都市農業実態調査）

500m²未満の宅地化農地の生産緑地への追加指定希望

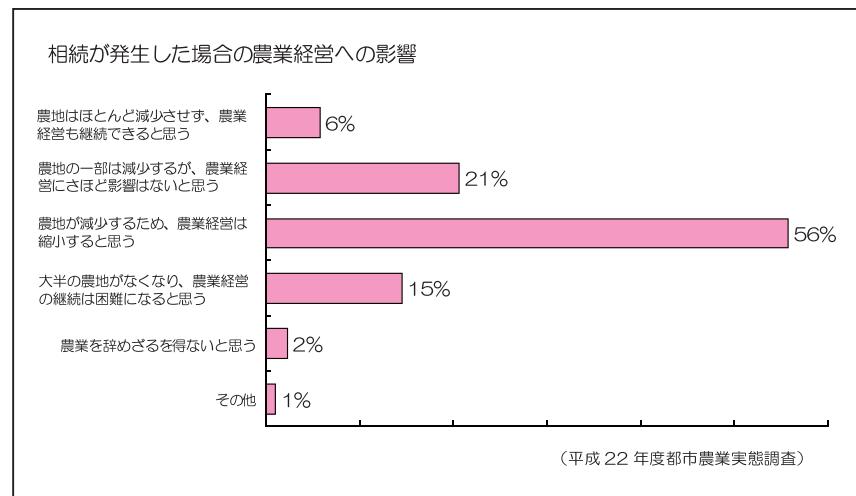


（平成 22 年度都市農業実態調査）

に若い世代ほど多い傾向となっています。

ウ 相続時の大きな税負担

農家に相続が発生した際、所有する農地や農業用施設用地などには宅地並みの相続税が課せられます。生産緑地の指定を受けている農地は、納税猶予制度の対象となります。生産緑地指定の面積要件に満たない農地や農業用施設用地は対象とならないため、地価の高い東京では高額な相続税が課せられているのが現状です。こうした中で、相続税の支払いのために、農地を売却せざるを得ない状況も発生しています。



相続が発生した場合の今後の農業経営について、農業者の56%が「農業経営を縮小」、17%が「農業経営の継続が困難」、または「農業をやめざるをえない」と回答しており、相続に伴う税負担の大きさが、都市農業を継続する上で極めて大きな問題となっています。

(2) 都市農業・農地に関する国の動向

国土交通省が所管する社会資本整備審議会の「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」報告（平成21年6月）では、「都市と農地を対立する構図で捉える視点から脱却し、都市近郊や都市内の農地について、農業生産機能を中心に、多面的機能を都市が将来にわたり持続していくために有用なものとして、都市政策の面から積極的に評価し、広い視野で検討していくべきである。」としており、その後、同審議会の「都市計画制度小委員会」でさらに検討が進められています。

また、食料・農業・農村基本計画（平成22年3月閣議決定）では、「都市農地の保全や都市農業の振興に関する制度の見直しを検討する。」としており、農林水産省では、「都市農業の振興に関する検討会」を平成23年10月に設置し、議論が進められています。

2

都市農業・農地の位置づけの明確化と基本法の制定

都市住民の都市農業・農地に対する期待の高まりや、人口減少社会の到来という社会情勢の歴史的な変化を背景として、都市と農業が将来にわたり共生していくという、新しいまちの姿が求められています。

このため、国は、都市農業・農地の役割を都市政策と農業政策の両面から明確に位置づけ、都市農業の振興と都市農地の保全のための法制度を整備するなど、政策の転換を図る必要があります。

(1) 都市政策としての都市農地の位置づけ

都市農地が保全され、その多面的機能が将来にわたって発揮されるためには、都市農地を緑地やオープンスペースとしての評価だけでなく、それ以外の様々な役割についても積極的に評価し、都市に有用な存在として明確に位置づけ、保全を図っていく必要があります。



(2) 農業政策としての都市農業の位置づけ

都市農業は、農作物を生産し供給するという基本的な機能にとどまらず、都市に立地することによる多面的機能を果たしています。農業政策としては、都市に存在する農業の役割を十分に評価し、都市農業を将来にわたって継続されるべき存在として明確に位置づけ、経営が続けられる条件整備を図っていく必要があります。

(3) 「基本法」の制定

国は、都市農業・農地が持続可能となる政策へと転換を図る必要があります。そのため、都市農業の振興と都市農地の保全に関して、政府がとるべき法制上の措置等を規定する「基本法」の制定が必要です。

3

都市農業・農地の制度改善

農業経営を継続したいと願う都市の農業者が安心して農業を営めるよう、また、都民生活に様々な役割を果たしている都市農地が将来にわたり保全されるよう、国は都市農業・農地に係る制度改善を行う必要があります。

(1) 生産緑地制度の改善

市街化区域内の生産緑地は、農地の持つ緑地機能に着目し、一定規模以上であれば保全を図るものとして、都市計画上に位置づけられたものです。相続税や固定資産税などの税制面の優遇措置がとられ、都市農地の保全と農業経営の安定のために必要な制度となっています。

しかし、都市農地は、生産緑地指定の面積要件以下の小規模であっても農業経営上重要な生産基盤であり、また、緑地機能にとどまらず多様な機能を果たしています。

このため、生産緑地指定の面積要件は、緑地としての機能の観点からだけでなく、農業経営上の必要性などを考慮し、引き下げる必要があります。

(2) 「特定貸付け」制度の生産緑地への適用拡大

「特定貸付け」制度は、農地の貸し借りをしやすくし、農地の効率的利用を促進することを目的に、平成21年の農地法等の改正に伴い創設された措置です。農業経営基盤強化促進法に基づいて農地を貸し付けた場合には、相続税の納税猶予の継続あるいは適用を受けられますが、市街化区域内の農地は対象となっていません。「意欲ある農業者の農地の権利取得の促進」や「借地による農業経営の法人化の促進」などにより、経営体の強化を図ることは、地方、都市部を問わず重要な課題です。

このため、農業経営基盤強化促進法に基づく「特定貸付け」制度を、市街化区域内の生産緑地についても適用拡大していく必要があります。

(3) 相続税納税猶予制度の適用拡大など相続税の負担軽減措置

生産緑地は、相続税納税猶予制度^{※1}の対象となる一方で、農業経営上不可欠な集出荷施設や農機具倉庫等の農業用施設用地、防風や堆肥確保のための屋敷林や平地林は納税猶予の対象となっていません。

※1 相続税納税猶予制度：相続による農地の細分化を防止し農業経営の継続を図る観点から、一定の要件の下で、相続により農地を取得した場合に相続税の納税を猶予する税制上の特例措置。被相続人が死亡の日まで農業を営み、自ら農業の用に供した農地であり、相続人が引き続き農業経営を行うことなどの要件がある。

都市農業の経営承継を円滑にするためには、農地に限られていた納税猶予制度の適用を、一定の土地利用制限のもと、農業経営に必要な農業用施設用地等にも拡大するなど、相続税の負担軽減措置をさらに講じていく必要があります。

【農地に対する税制度】

農地の種類	固定資産税	相続税納税猶予制度	「特定貸付け」制度
市街化区域内の農地 生産緑地	宅地並み課税	適用されない	—
	農地課税	適用される	適用されない
市街化区域以外の農地（一般農地）	農地課税	適用される	適用される

(注)：市街化区域は、三大都市圏の特定市^{*1}の場合

4

都市農業の持続的な振興と貴重な都市農地の保全に向けて

都市農地は、農業の生産基盤としてばかりでなく、災害時の避難場所や、ヒートアイランド現象の緩和など様々な機能を併せ持つ、都市の貴重な財産です。

都市農業・農地が将来にわたって都市に有用な存在として、その役割を果たしていくには、国の政策転換と制度の改善が必要です。もとより、制度改善のみで都市農地の減少を止めることは困難であり、都としても保全に向けできることを行っていく必要があります。

今、都市農地保全に一步を踏み出さなければ、農業・農地を活かしたまちづくりの機会は、永遠に失われてしまいます。

国においては、こうした都市農業の実情を理解し、制度改善に向けて省庁横断的、かつ速やかに取り組む必要があります。

都は、その実現に向け、国に強く働きかけていくとともに、同じ課題を抱える関係自治体と共同し行動していきます。

*1 三大都市圏の特定市：東京都の特別区及び首都圏、近畿圏、中部圏 の既成市街地、近郊整備地帯などに所在する市