

序論

農地。農地といえば、とにかく最も深刻な問題は、担い手不足である。そんな中、2018 年の生産緑地法改定にて、生産緑地内の農地を貸し出すことが事実上解禁された。

（これまでも可能ではあったが、貸し出した後の返却日びの調整がやりにくいこと、法律的に保護されないことなどから、敬遠されていた。）

生産緑地制度というのは、地価の高い（固定資産税評価額の高い）農地、林野地、水産地に対して、20 年単位で固定資産税の免税を行う制度だ。

これによって、固定資産税が年数万～数十万円する土地が、生産緑地制度によって年数千円で済むようになる制度だ。この制度については、第一章や第二章第一節で詳しく見る。

そんな生産緑地制度だが、2018 年の改訂で可能になった生産緑地内での市民農園の経営だが、土にふれ、植物を育てる体験をすることができ、大きなプランター一個単位から借りることができるこの市民農園という産業は、生産緑地制度の前提である第一次産業だと言えるのだろうか。これについて本レポートでは述べる。

第一章では、都市農業の政策の歴史、2018 年での改訂での変更点などを見る。

第二章では、生産緑地制度の成り立ちと、詳細、条件などと、2018 年の生産緑地制度の改訂による

第 1 章 都市農業

第 1 節 都市農業の歴史

都市農業とは、『市街地及びその周辺の地域において行われる農業』（都市農業振興基本法第 2 条）であり、消費地に近いという利点を生かした新鮮な農産物の供給や農業体験の場の提供、災害に備えたオープンスペースの確保、やすらぎや潤いといった緑地空間の提供など」(1)と農林水産省が定義している。

都市農業という定義の誕生は、はっきりとしないが、都市計画に関する歴史を見ると、どのように誕生したものなのかわかる。

まず、昭和 35~40 年くらいに無秩序な市街地の外延化が課題として認識され、昭和 43 年(1968 年)に都市計画法が制定された。その 2 年後に農地法が改正され、農地転用が許可制から届出制に変更。その 2 年後、固定資産税が通常の住宅と同じ課税条件（評価額課税）へと変更。しかし、農業経営者からの不満が多く、免除措置が実施されるケースが

多かった。そのまた2年後(1974年)に生産緑地法が制定、生産緑地地区内農地は宅地並み課税の免除対象となる。翌年、1975年に相続税納税猶予制度が創設され、すべての農地を対象に猶予期限を20年として制定(相続してから20年農業を続ければ納税猶予税額が全額免除)。その後も何度も改正や制定が行われた(2)。農地に対する課税に関する変遷は図1を。(図1)

第2節 これまでの市民農園の仕組みと、新しい市民農園の仕組み

2018年9月に都市農地貸借円滑化法が施行され、生産緑地において貸し借りがスムーズにできるようになった。これまでは、生産緑地を貸した場合、賃貸借契約が自動的に更新される「法定更新制度」が適用されており、貸し出したのちに、返却を要求しても無視して借り続けることもできる状態だったため、安心して貸借を行うことが不可能だった。しかし、新制度により、農地の法定更新制度が解除され、農地の返却時期の調整がしやすくなった。そのほかにも、生産緑地の相続税猶予を受けている場合、これまでは貸し出すことができなかったが、可能になったことなどが変更点として挙げられる。

2018年までにも市民農園、貸し農地といったものは存在していたが、貸し農地は農家間の個人的な契約、または耕作を続けることが難しくなった農家などが近隣の農家に貸し出す程度のものだった。生産緑地においては、心身の故障・死亡などがない限り耕作を放棄すると、固定資産税減税措置がキャンセルされ、最大過去五年の免除額の返金と、利子税の納入が求められるため、農地を捨て、宅地として転売する農家が少なからずいた。市民農園に関しても同じく生産緑地における相続税納税猶予を受けている場合は貸し出すことができなかったが、新制度により、管轄税務署に届を出せば相続税納税猶予を受けている土地でも市民農園が開設できるようになった。

これらの変更により、市民農園などはビジネスチャンスとして注目を浴びた。

しかし、実際には図2のように、見ず知らずの人に「貸したい」という農家は少なく、どちらかというと近所や親戚、仲の良い相手なら貸してもいい、貸したい、という結果になった。また、現在都内で農業を営む農家は、農業以外の不動産業などで儲けており、家庭菜園的な人が比較的多い。

そんな中で最近、市民農園として運営するために地方公共団体及び農業協同組合、又は企業に農地を貸付、運営してもらう農家が増えているのには、農家自身の高齢化によって耕作が不可能になったこと、耕作している時間がないこと、貸し付けた方が儲けられるこ

とを理由に特定農地貸付法、都市農地貸借法を使う人がいることが理由だ。その方法を取る人は主にである。

ここまでは、都市農園の経営者側、サービス提供者側の視点から見てきたが、次は利用者側を見てみようと思う。

まず、市民農園の利用者の客層を見てみる。すると、図3のように、中年層高齢層の家庭菜園としての需要が高く、本来の目的の「レクリエーションや生きがいづくり、生徒・児童の体験学習などの多様な目的」(3)を満たす10歳以下、10代のこどもは、全体の22.9%となった。愛知県立大学の准教授、松宮朝氏は自身のレポートの中で、「今後の市民農園の展開においては、高齢者による社会参加、コミュニティ形成など多様な社会的機能を考える必要があるだろう。」(4)と述べているが、筆者は、まず市民農園と農業を行う都市農地を産業分離する必要性について述べたい。

第2章

第1節 生産緑地制度の成り立ちと指定できる土地

まずは、生産緑地に指定できる土地の決まりを見ていく。

現在の生産緑地制度では、次のような土地を生産緑地として制定できる。

- ・農地など 現に農業の用に供されている農地若しくは採草放牧地
- ・林野など 現に林業の用に供されている森林
- ・池沼など 現に漁業の用に供されている池沼

上記三つに隣接し、かつ、これらと一体となって農林漁業の用に供されている農業用道路その他の土地を含む。

上記の3種の土地を生産緑地として制定することが可能である。(5)

皮肉なことであるが、金魚を育てている貯水池も生産緑地に指定できるらしい。

つまりは、第一次産業に相当することを行う土地で、市街化区域内にあり、300~500㎡以上の一団の農地があれば生産緑地に制定することは可能なのだ。

そんな生産緑地制度が初めて誕生したのは1974年。この時の生産緑地制度は現在とはかなり違った。改めて図一を見てほしい。当時の生産緑地制度とは、宅地化促進地域の農地を潰し、その他の地域（一般市街化区域）の農地を保全する、という政策だった。

当時の日本は団塊の世代が20歳を超えるころ。そのため、住宅地が圧倒的に不足しており、早急な宅地化が求められたため、一度は市街化区域内の農地すべてに対して宅地並

み課税が行われた。しかし、農業従事者からの不満の声が多く、自治体ごとに政令がだされ、奨励金という形で農地なみ課税と宅地並み課税の差額分の 8 割から 10 割が返金されていた。この実態を見かねた政府が、宅地化促進地域外の農地は圧倒的に安い農地なみ課税を課した（これが旧生産緑地制度だ）。しかし、同時に特定市街化区域、宅地化促進地域内の農地に対しては圧倒的に高い宅地並み課税を課す。これによる農地の売却と離農を図った。一部の農地は耐えたが、大半の宅地化促進地域内の農地は政府の目論見通り売却、離農した。この間に、強引な都市計画に対する見直しが進み、1982 年にかなり緩和された。しかし、1982 年の改定後の政度の条件が甘すぎたため、他の業界から固定資産税の差への批判が相次ぎ、生産緑地制度の見直しが図られ、現在の生産緑地制度に近いものとなった。その後は固定資産税の大きな見直しはなかったが、相続税の優遇制度の改善、見直しが行われた。大きな変更があったのが、2018 年の改定だ。これによって、これまでできなかった生産緑地に指定されている土地を他の農家に貸し、その契約時に返却時期の指定や、調整ができるようになった。この制度によって「貸したい」という農家が増えたかを見てみた。結果は、2012 年のアンケート結果で 26%(6)、2022 年のデータで 30.1%(7)となり、僅差となった。しかし「貸したくない」という声の理由の中で最も多いのは 2012 年「耕作権を主張され、帰ってこない不安があるため / 62.3%」(8)、2022「今後も自分や家族で耕作するため / 88.8%」(9)と大きく動いた。

2018 年の生産緑地法改訂が与えた影響は大きく、成果はあった。
では、二節でこの制度の問題点を述べる。

第 2 節 2018 年改定の生産緑地法にある問題点

市民農園、というものは第一次産業にあたるのだろうか。それとも、第三次産業(サービス業)だろうか。

第一次産業とは、自然に関わる生産業のことで、第二次産業は鉱産物や農林水産物などを二次的に加工する工業や建設業、第三次産業とは、商業・運輸通信業・サービス業など一次と二次産業以外の全ての産業を指す。つまり、現在生産緑地内で営業することのできる「農家レストラン」と「直売所」はどちらも第三次産業に入ると言える。しかし、直売所に必要な建築物は極めて少なく、面積も取らない。農家レストランはどうだろうか。こちらは、敷地全体の面積の 25%の土地を建物に割くことができる。

では、「市民農園」というと、敷地面積の何%という指定がなく、また、都市圏に生産緑地を持っている人は他の仕事（不動産業が多いらしい）で生計を立てていることもあ

り、市区町村や企業に土地を貸したら定期的にお金が入ってくる美味しい産業となっている。この産業を第一次産業として認定し、減税制度を適用するのはどうかと思うのだ。しかし、筆者は、市民農園という産業の重要性も理解している。そこで、「業界分離」を提案する。それについては第三章第二節で触れる。

第3章 生産緑地制度の矛盾解消と、真の「生産緑地」への道

第1節 制度自体に残る矛盾の数々

この制度にはまだ数々の矛盾点が取り残されている。例えば、固定資産税免税の生産緑地制度上では、生産緑地内に農家レストランを作ることができる、とされているが、相続税納税猶予の制度では、農家レストランを作ることができない。理由がよくわからない、謎な制限や、条例間の矛盾、ずれなどはまだまだあり、それらは改善される必要がある。制度そのもののことはこれくらいにして、メインである「市民農園」の業界分離について次で述べる。

第2節 市民農園、業界分離

生産緑地が「生産」緑地であるためには、その産業に属さないものを排除し、必要などころに税金を投入するべきである。ゆえに、生産緑地において市民農園を開設する必要はなく、第三次産業、サービス業として新たな制度のもとで優遇を受ければ良いと思う。

ただただ市民農園は第三次産業である、というだけであるならば、別にわざわざ新たな制度を作る必要はない。しかし、既存の制度を緩和し続けることによって、知らぬ間に抜け穴、抜け道が生産されることになってしまう。それならば、他のものとして扱えるものは分けたほうがいいのではないかと筆者は思う。もし制度を分けるのであれば、その新制度に該当する土地・施設は、「市民農園」「農家レストラン」を入れるべきであろう。

また、生産緑地に指定する土地の条件を少しは厳しくした方が良いと思う。例えば全体の所得に対する何%以上を農地で稼いでいる or いくら以上を売り上げていないと生産緑地にできない（なぜならば、趣味の菜園に対して免税する必要はないからだ。）などの制限を設けるべきだと思う。

なぜこのような否定的なことばかり言い続けているかということ、決して都市農地の保存に否定的なわけでない。筆者は次のような仕組みを提言する。

まず、売却される農地を自治体か JA などがまず買い取り、その土地を自治体保持の状態のままにして市民農園を開設する企業や個人に貸し付ける、又は買い取ってもらう。貸

し出す場合、何年いくらの契約で貸し出す。（ここの値段を通常よりも高く設定することで自治体の収支の安定化を図る）買い取ってもらう場合、農家から買い取った土地を買い取った値段とほぼ同じ値段で買い取ってもらう。この時、買い取ってもらった場合は市民農園を第三次産業として位置付けた、新制度（固定資産税減税、相続税納税猶予）によって支援する。土地の流動性を上げるため、新制度の土地の縛りは10年ごと、と短いサイクルにする。など既存の生産緑地制度との差をつけることで農地としての生産緑地と第三次産業としての市民農園が共存し続けられるようにしたい。

今述べたのは、筆者の想像だが、この仕組みにもたくさんの矛盾が存在するのだろう。政策を変更する・改訂する、ということがいかに大変で、専門家の方々が熟考して確認しても穴が生まれるというのだから、そう簡単に手を出せることではない、ということを理解した。

結び

第一章では、都市農業の歴史と新しい仕組みである市民農園についてみた。

第二節では、生産緑地制度と成り立ち、指定できる土地の条件などをみ、改定生産緑地法における市民農園の立ち位置を見た。

第三節では、これに対して、新生産緑地法に残る問題点と、業界分離という新たな観点から論じた。今回論じた内容はほんの一部であり、まだまだたくさんの改善点が見られると思う。また、このような微小な問題ではなく、もっと重大な問題がある。それは、農地継承・相続の問題だ。どのようにして農地を消滅させないように、次の世代に引き継いでいくのか、だ。この問題は都市農地に限った話ではなく全国的な問題であることは周知の事実であろう。生産緑地と農地をいかにして減少させず、相続し、農地として保持していくのか、について卒論などで扱いたいと思っている。

余談になるが、東京都農業会議の松澤氏によると、農地に限らず「土地は他の目的の土地に転用され続けられるべきである」という考え方が存在するそう。農地が宅地になり、宅地が取り壊されて工場になり、工場が壊されて農地や宅地や公共施設になり…とループしていくのが正常なものらしい。ただ、現状農地が宅地になり、工場が廃業して宅地になり、古い団地が取り壊されて宅地になり、という宅地メインの循環となっている。この現状は色々な意味で異常である。

注一覧

(1) 農林水産省 HP「都市農業の振興・市民農園について」 2023 年 8 月 24 日最終更新

https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/ (2023 年 9 月 23 日最終閲覧)

(2) 農林水産省 HP「都市農業を巡る経緯」(pdf) 2019 年 4 月 14 日

https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/t_seido/pdf/genjou.pdf

(3) https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/

(4) <https://www.tosinouti.or.jp/report/73/43.pdf>

(5) 生産緑地法（昭和四十九年法律第六十八号）施行令和四年六月十七日

<https://elaws.e->

[gov.go.jp/document?lawid=349AC0000000068_20220617_504AC0000000068&keyword=](https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=349AC0000000068_20220617_504AC0000000068&keyword=)

生産緑地

小嶋氏(東京都農業会議主任)、松澤氏（東京都農業会議業務部長）への取材(2023 年 10 月 18 日)

引用文献等一覧

農林水産省 HP「都市農業の振興・市民農園について」 2023 年 8 月 24 日最終更新

https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/ (2023 年 9 月 23 日最終閲覧)

本木賢太郎、松澤龍人、飯田淳二共著『農地・農業の法律相談ハンドブック』新日本法規
令和 2 年改訂初版発行

本木賢太郎、松澤龍人、飯田淳二共著『農地をめぐる申請手続きのチェックポイント ―
権利取得・転用・税制等―』新日本法規 令和元年発行

一般財団法人資産評価システム研究センターHP「地方税における資産課税のあり方に関
する調査研究 ―今後の農地に係る固定資産税のあり方について―」平成 22 年 3 月資
料 https://www.recpas.or.jp/new/jigyo/report_web/pdf/h22_chihou/h22_chihou.pdf

株式会社 COASYS「地方圏の市街化区域農地の固定資産税―“農地に準じた課税”の成
立」2023 年 6 月 9 日更新 https://coasys.co.jp/note/production-green/farmland-tax-urban/#index_id0 (2023 年 10 月 29 日最終閲覧)

一般財団法人都市農地活用センター『都市農地とまちづくり 第 73 号 2018 年秋号』
p.32~35

<https://www.tosinouti.or.jp/report/73/43.pdf>

株式会社 COASYS「体験型農園の運営の検証－利用者アンケート結果から－」2020 年 5 月 25 日最終更新 <https://coasys.co.jp/1117/> (2023 年 10 月 19 日最終閲覧)

小嶋氏(東京都農業会議主任)、松澤氏(東京都農業会議業務部長)

資料

図 1 農地の固定資産税変遷

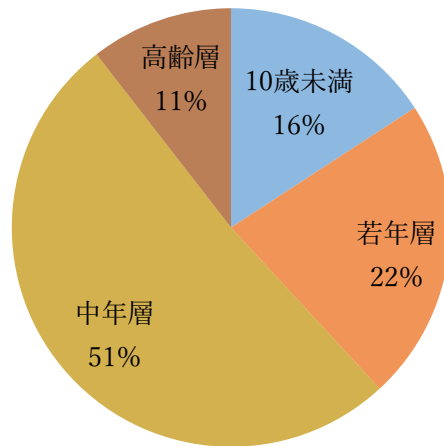
年度	年号	A	B	C	固定資産税			備考
					宅地並み課税	生産緑地	生産緑地指定面積変動(三大都市)/ha	
1968	昭和43						市街化区域農地は10年以内に宅地化を図るべき 市街化区域優先の都市計画	
1969	昭和44							
1970	昭和45							
1971	昭和46						宅地並み評価・課税の制定	
1972	昭和47						宅地並み評価の実施 宅地並み課税の実施延長	
1973	昭和48	坪 x 0.5 x 0.2					地方では宅地並み課税を当面適用しない 特定市街地のA農地のみに宅地並み課税開始 「アメ法」(動と静)の交付・施行	A農地に対して新たな「宅地並み課税」をし始めたが、従来の税金との差額を奨励金という形で 返金するため、宅地並み課税は確立できなかった。 そのため、「アメ法」(宅地化促進臨時措置法)の交付・即日施行で農地の減少を図る。
1974	昭和49	坪 x 0.5 x 0.6	坪 x 0.5 x 0.2				旧生産緑地法制定 一部地域を生産緑地化	一部の地域において、政府による税制優遇などの保護を受けることができる。 宅地化促進地域では生産緑地に指定することができない。
1975	昭和50	坪 x 0.5 x 1.0	坪 x 0.5 x 0.4					
1976	昭和51	坪 x 0.5 x 1.0 農地課税相当額	坪 x 0.5 x 0.7 農地課税相当額				法律として、宅地並み課税のあるA・B農地での 固定資産税減額制度が制定された。	
1977	昭和52	↓	坪 x 0.5 x 1.0 農地課税相当額					
1978	昭和53	↓	↓					
1979	昭和54	↓	↓					
1980	昭和55	↓	↓					
1981	昭和56	↓	↓					① 保護への転換 固定資産税の安定・低額化
1982	昭和57						長期間農地継続制度の設立	「市街化区域」を概ね十年以内に都市化を完了する地域」としながらも、 「優良な農地の存在は良好な都市環境に不可欠」との意識が高まったことにより、 暫定的な税額の特典措置を設け、継続的な農地なみの課税の実現をした。
1983	昭和58							② 規模 = 一戸(6m以上道路や宅地を挟んで離れていないこと又は耕作作業面積が900㎡以上
1984	昭和59							③ 期間 = 10年、再申請は永久に可
1985	昭和60							④ 指定から五年ごとに税額免除(中途転用は最大五年遡及して税額免除・利子税納税)
1986	昭和61							農地への課税のみを緩和し過ぎたことによる税制が表面化したため、 特に問題となり得る。相続税納税額が20年で執行されることや、生産緑地指定の面積基準が ないことなどが指摘された。
1987	昭和62							条件・概要
1988	昭和63							① 規模 = 一戸・二種の廃止
1989	昭和64/平成1							② 期間 = 永久
1990	平成2							③ 指定から五年ごとに税額免除(中途転用は最大五年遡及して税額免除・利子税納税)
1991	平成3							④ 買取請求 = 30年以降又は主たる従事者の死に、放棄

小嶋氏(東京都農業会議主任)と松澤氏(東京都農業会議業務部長)への取材(2023 年)

図 2

図 3 市民農園の利用者層 2019 年度

市民農園の利用者年齢層 2019年7月



株式会社 COASYS HP「体験型農園の運営の検証－利用者アンケート結果から－」2020年5月25日更新 <https://coasys.co.jp/1117/> (2023年10月19日最終閲覧)

表2 タイトル

世田谷区



経済産業部
都市農業課
農業振興係
(農業委員会)



キヤッチフレーズ「せたがやもどちと
大田に生える野菜をセーフにした
区内農業年報ページ」
【掲載登録番号5483670】

よしだ たけひこ

吉田 健彦

東京都世田谷区太子堂2-16-7三軒茶屋分庁舎
〒154-0004 TEL:03-3411-6660/FAX:03-3411-6635
E-mail:yoshida033@mb.city.setagaya.tokyo.jp

一般社団法人
東京都農業会議

お じ ま と し ひ ろ
主任 小 嶋 俊 洋

☎151-0053 東京都渋谷区代々木3-25-3
あいおいニッセイ同和損保新宿ビル10階
TEL (03) 3370-7145
mobile (070) 1476-6706
FAX (03) 3379-7627
E-mail: ojima@tokaigi.com
ホームページ http://tokaigi.com

世田谷区経済産業部 都市農業課農業振興係
吉田 健彦様

拝啓

白露の候、またまた暑い日が続きますがその後、
吉田様はどのようにお過ごしでしょうか。
先日は、大変お忙しい中にも足をお預りいただき、お話し
がかわらず、私のために貴重なお時間を割いて取材
に協力していただきまして本当にありがとうございました。

今回のレポートのテーマとして私が設定しました
「都市農業保全に向けて生産緑地と市民農園の両方」
について、吉田様から深い見識や貴重な情報、農業に
関係する法律などわかりやすく教えていただきました。
特に世田谷の地理的特徴とそれを踏まえて作られた
都市計画について、多摩川沿線以外全域が住宅開発
地であること、そして驚きとそれと同時に都市計画に
ついて他の制度と一緒に考えなければならぬということに
気づかせていただきました。市民農園が現在の農家から
借りている土地で運営しているものであって、その土地
の所有者は高層ビルなど、元農家さんが多いことなど
と聞いて、都市農業と農地との関係性がさらに強い
ものとなり、今回のレポート執筆の中で大変貴重な

手がかりとなりました。無理なお見舞いを申し上げた
のににもかかわらず、中学生の私にもわかりやすく丁寧に考
えて下さり、ありがとうございました。

また、わざわざ貴重な資料をいただき、本の紹介もして
いただきました。そのお返禮に感謝とともに紹介
（していた）本を採集して、早く都立図書館へ行く
と思っております。

私の力不足のため、吉田様に教えていただいたことを十分
に活かすことができておかげさまで、全カテゴリーに
取り組みたいと思います。

レポートが完成しましたら、報告と併し11月ごろに送ら
せていただきます。と思います。

今回、吉田様との出会いには、私にとっても貴重な
見聞となりました。この経験を糧に、お返禮をしたいと思います。
いまだに研鑽が必要であり、どうもありがとうございました。
乱文・乱筆お許し下さい。ますますよろしくお願いします。

敬具

2023年9月8日

海城中学校二年
末出 晃太