

# 都市農地をめぐる法制度と自治体の役割

かつては不要とされた大都市における農地は、今では不可欠なものへと位置づけが変わった。都市農地を維持していくための法制度の整備が進められてきたものの課題も山積している。限られた都市農地を保全するための方策とは。



東京大学大学院  
農学生命科学研究所教授  
安藤光義

## 1 市街化区域内農地をめぐる歴史 ——要らないものから必要なものへ

(1) 都市農地をめぐる攻防——一九九一年生産緑地法改正による都市農地追い出しの勝利

都市農業振興基本法(二〇一五年四月制定)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、都市農業振興基本計画が策定された(二〇一六年五月)。都市農業には追い風が吹いており、その後も生産緑地法の改正(二〇一七年)、都市農地貸借法の成立(二〇一八年)と制度改正が続いている。だが、市街化区域内農地に関わる制度を振り返れば、「都市に農

地は要らない」として税制的な追い立てを強化してきたというのが実情である。その鹵軍を今から逆転させることは至難の業ではないか。この大転換までの歴史を簡単に確認するところから始めることにしたい。なお、本稿でいう都市農地は市街化区域内の農地であり、とくに三大都市圏特定市を想定していることを最初にお断りしておく。

問題は市街化区域内に過大な農地が囲い込まれたことに始まる。都市計画法(一九六八年)成立のため、市街化区域内の農地の転用は農業委員会への届け出だけで可とされ、実質的に転用は農家のフリーハンドとされた一方、市街化区域内の農地についての宅地並課税は行わないとされたことがその原因である<sup>\*1</sup>。その結果、都市農地問題は税制と密接な関係のもと、都市農地

追い出しを目的とした課税強化とそれへの対応という形をとりながら展開し、最終的には一九九一年の生産緑地法の改正で都市農地はとどめを刺されることになる。

すなわち、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、この最初の生産緑地制度は農家には不評で、実績は芳しくはなかった。都市計画の視点から組み立てられているため面積要件は厳しく、一定の指定期間が課せられたからである。第一次地価狂乱は終わっていたとはいえ、開発圧力は強く、都市計画法制定時の経緯もあり、農家の側としても簡単に受け入れられるような条件ではなかったということである。

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(一九七五年)と長期営農継続農地制度(一九八二年)であった。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は市街化区域内の農地であつても適用されたことからその効果は大変大きなものがあった。制度の対象は農地だけであり、家屋敷地、農業施設用地、賃貸用不動産は対象外とされたので相続税支払いのための農地の切り売りを完全に防ぐことはできなかったが、相続による農地面積の減少を抑えるのに少なからず貢献したからである。長期営農継続農地制度は自治体主導の農家対策として進められたこともあり、面積要件、指定期間要件ともに生産緑地制度よりも緩く、都市農家にとつては使い勝手のよい制度であり、大きな実績をあげることになった。

しかし、市街化区域はおおむね一〇年以内の市街化を図るとされていたが、これでは都市農地の転用は進まない。そこで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から施行された改正生産緑地法(一九九一年)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、五〇〇平方メートル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、かつ相続後の終身営農が条件とされた。「あなたの代で農地を転用するかどうかをここで決めなさい」という踏み絵を都市農家は踏まされたのである。その結果、生産緑地の指定を受けない市街化区域内農地(以下、宅地化農地)が七割近くを占めることになり、

あんどう・みつよし  
一九六六年神奈川県生まれ。一九八九年東京大学農学部農業経済学科卒業。一九九四年東京大学大学院農学系研究科博士課程修了。茨城大学農学部助教授、東京大学大学院農学系研究科助教授などを経て、現職。農学博士。専攻は農業・資源経済学。  
主な著書に、「農業構造変動の地域分析」(二〇一〇年センサス分析と地域の実態調査)〔編著、農山漁村文化協会〕、「日本農業の構造変動」(二〇一〇年センサス分析)〔編著、農林統計協会〕など。