情勢

大都市圏の農地動向について

はじめに

農家組合員の高齢化が進むなか，組合員とJAとの取引関係の円滑な世代交代をはかることは，組織基盤強化における焦眉の課題である。

大都市圏においても，都市農業が新鮮な農作物の生産，生活環境・景観，防災・避災機能，さらにはやすらぎの場や子供の教育の場の提供などの多面的役割・機能が評価され，出来る限り営農が続けられることは望ましいことである。

しかし，大都市圏においては，農業の継続や都市農地の承継の難しさが増している。大都市圏においては農地の転用需要が高いことに加え，転用した場合の評価の価値が極めて大きい。その結果，相続評価の問題が生じる。確かに大都市圏においては「生産緑地」制度という農業継続を支援する制度があるが，その適用条件は複雑であり，現状の土地制度のもとで農地承継には難しさが残る。

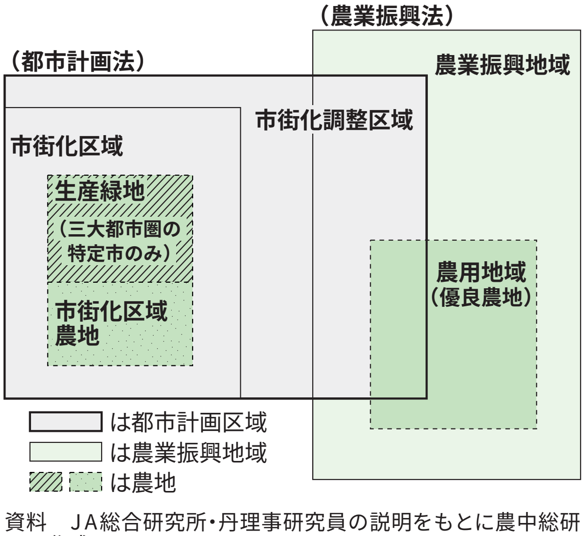
以下では，大都市圏の農地をめぐる土地制度と農地面積の動向を概観する。

1　大都市圏の農地をめぐる土地制度

第１図によって，大都市圏の農地をめぐる土地制度を簡単に説明すると，「都市計画法」上，まず，①「都市計画区域」と，②「それ以外の区域」に分かれる。

また，都市計画区域は，「市街化区域」と「市街化調整区域」に分かれる。市街化区域は，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であり，「都市計画法」の枠内においては，市街化区域の農地は流動化されるべき農地とされる。

第1図　大都市圏・特定市における土地制度（イメージ）



資料　JA総合研究所・丹理事研究員の説明をもとに農中総研作成
（注）　生産緑地は三大都市圏の特定市のみ地区設定が行われている。それ以外の市町村には生産緑地地区は存在しない。

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

そのため，農地の転用が届出制と簡便になっている。また，固定資産税は宅地並みに課税されることとなっている。相続税の納税猶予の特例は認められない。

その他の点でも，市街化区域内の農地は基本的には税法（固定資産税，相続税）などのうえで宅地並みの扱いとなる。

しかし，上記の都市計画法の特例として三大都市圏の特定市（東京都23区を含む）の市街化区域内について「生産緑地」制度がある。生産緑地とは，①三大都市圏の特定市の市街化区域内（都市計画法第７条第１項の規定）にあり，②「生産緑地」地区として指定された区域内にある農地を指す。

大都市で農地承継をする場合，生産緑地の指定を受けると，第１表のように，①固定資産税・都市計画税は農地課税となり減額されること，②相続税・贈与税の納税猶予制度の適用が認められ，相続税の算定基準となる評価額も減額されることなどのメリットがある。

しかし，その適用条件には，以下のような厳しさが伴う。

すなわち，①市街化区域内の農地等であること，②生活環境機能及び公共施設等の敷地の用に供する土地として適していること，③面積が500m^{2}以上の農地であること，④農業の継続が可能であること，などであり，特に③の農地規模の条件を満たすことが大きなハードルになっていると思われる。

また，相続税についても，納税猶予期限は農業承継者の死亡日までであり，もしも次世代が農業を行わない場合は課税が発効する。

さらに，相続税の納税猶予を受けていて，何らかの理由でこれが打ち切られると，基本的に猶予期間に対応した利子税を支払わなければならない。納税猶予の打ち切りに伴う所有者の払うべき税金は，原則的には「猶予税額＋利子税＋譲渡税」となる。このような手続きの煩わしさなどから，生産緑地の認可を受けることをためらう農家も多いといわれる。

2　大都市圏の農地面積の動向

前述のような土地制度を踏まえ，第２表によって近年の大都市圏の農地の動向を見よう。

全体的な市街化区域内の農地は，前年比△３％前後の減少が続いている。特に，生産

第1表　農地にかかる固定資産税

農地の区分	生産緑地である農地及び市街化区域農地以外の農地	市街化区域農地（特定市以外）	特定市市街化区域農地
評価	農地評価	宅地並み評価	宅地並み評価
農地課税	農地課税	農地に準じた課税	宅地並み課税
税額の求め方	AまたはBのいずれか少ない額 A：価額×税率 B：前年度の課税標準額×負担調整率×税率	同左	AまたはBのいずれか少ない額 A：価額×1/3×当該年度の軽減率×税率 B：前年度の課税標準額×負担調整率×税率

出典　今仲清，下地盛栄著『図解 都市農地の特例活用と相続対策』P.53（（株）清文社発行）

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

第2表　三大都市圏特定市の市街化区域内の農地面積の推移

（単位　ha，%）

	生産緑地①	前年比①	生産緑地を除いた市街化区域農地②	前年比②	市街化区域内の農地面積③＝①＋②	前年比③	③の前年差
2000年	15,378	△0.7	20,602	△3.8	35,980	△2.5	△924
01	15,316	△0.4	19,639	△4.7	34,955	△2.8	△1,025
02	15,183	△0.9	18,795	△4.3	33,978	△2.8	△977
03	15,012	△1.1	17,947	△4.5	32,959	△3.0	△1,019
04	14,878	△0.9	17,115	△4.6	31,993	△2.9	△966
05	14,690	△1.3	16,267	△5.0	30,957	△3.2	△1,036
06	14,653 （14,609）	△0.3 （△0.6）	16,026 （15,362）	△1.5 （△5.6）	30,679 （29,971）	△0.9 （△3.2）	△278 （△986）

資料　国土交通省「土地白書」「都市計画年報」，総務省「固定資産の価格等の概要調書」より農中総研作成
（注）（　）内は06年から算入された静岡市を除いたベース。

緑地を除いた市街化区域内農地（以下「非生産緑地」という）の面積は，近年，前年比△４%～△５%のかなり速いペースで減少している。一方，生産緑地の減少ペースは非生産緑地に比べれば緩やかである。したがって，特定市の市街化区域内の農地において，生産緑地の占める割合が上昇している。とはいえ，生産緑地も前年比△１%前後の減少が見られる。

「線引き」の変更により新たに市街化調整区域から市街化区域に編入された農地もあるとみられ，全体としての市街化区域内農地の変動には不確定なところもあるが，大都市圏・特定市の市街化区域内の農地は毎年1,000ha前後減少している。

なお，06年については，静岡市の政令指定都市への移行(注)に伴い，三大都市圏特定市の市街化区域内農地のデータに，生産緑地が44ha，非生産緑地が664ha算入された。この要因を除いたベースでは，生産緑地は前年比△0.6%の減少，非生産緑地は同△5.6%の減少，合計して前年比△3.2%，986haの減少となっており，減少ペースは依然衰えていないことが分かる。

以上のような大都市圏・特定市の市街化区域内農地の減少が即，土地売却を意味するわけではないが，転用等に伴い農業生産から離れる可能性は大きい。このデータは農家組合員の高齢化が進行するなか，JAの組織・事業基盤の維持・強化の観点から留意すべき数字と思われる。

（注） 静岡市は05年４月に政令指定都市に移行したが，生産緑地地区変更などにより，今後，面積は相当規模で変化する可能性がある。なお，浜松市は07年４月に移行したが本データには入っていない。

3　都市農地の多面的機能の評価

以上のように，大都市圏の農地減少が相当なペースで進んでいるが，その一方，都市の農地・農業の多面的機能は地域生活者から評価を受けてきた。

第３表の05年に東京都が行った「東京の農業」というアンケート調査（回答者486人，回答率97.2%）によれば，「東京に農業や農地を残したい」との回答が全体の81.1%にのぼる。その評価理由として，「自然環境の保全に役立つから」（60.9%），「生活に潤

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。

第3表　農業・農地を残したい理由（3つまで選択）

（単位　%）

理由項目	割合
自然環境の保全に役立つから	60.9
生活に潤いや安らぎをもたらすから	48.2
食育等子どもの教育上必要だから	48.0
新鮮で安全な農産物を供給しているから	42.4
伝統文化の継承や地域社会の活性化につながるから	25.9
農業への関心が呼び起こされるから	22.8
災害時の非難場所などの防災上の役割があるから	21.6
景観がよいから	7.9
農業者とのコミュニケーションが取りやすいから	4.6
その他	6.9

出典　東京都生活文化局「東京の農業」（05年11月）

いや安らぎをもたらすから」（48.2%），「食育等子どもの教育上必要だから」（48.0%），「新鮮で安全な農産物を供給しているから」（42.4%）などの回答が多い。

このアンケート結果を見ても，大都市圏の市街化区域は都市化を進め，農業は農業振興地域等のそれ以外の地域に集中化させようとする単純な２分論を多くの地域生活者は決して望んでいないことがわかる。

都市農地・農業の多面的機能を評価する動きとして，地域生活者の農業体験ニーズを満たすための「市民農園」とよばれる農地利用の広がりがある。農林水産省によると，06年３月末現在で，全国に3,124か所の市民農園があり，その７割強にあたる2,373農園は都市的地域に存在する。

この市民農園では，農地を提供するだけでなく，農作物の栽培指導や収穫祭等の開催といった農業に関連する様々なサービスも提供される場合が多い。そして，市民農園という場で，農業生産に加えて，地域生活者同士の交流や食育などを促進している。

市民農園の開設主体は，主に地方公共団体，農業協同組合で合わせて全体の９割ほどあるが，近年農業者の割合が高まっており，農業者による積極的な取組みが期待できる。

また，市民農園を開設していない場合でも，農場の作物に作物名を記した名札を設置したり，消費者が自分で農産物を収穫するといった販売方法で住民と交流を図っている例が多い。

おわりに

大都市圏の都市農地のトータルな価値が理解されたうえで，組合員の農地保有が農業生産の収益性と見合う税負担のもとで継続されることが望まれる。

系統組織はこれまでも政策支援を得るべく活動を行ってきたが，その重要性はますます高まっていこう。それとともに，組合員とのパートナーシップ（共存共栄）の関係強化という点から，農地を含めた資産管理ニーズにどのように対応していくかは引き続き重要である。日常的な不動産管理の受託，遺言信託を活用した相続サポート，重要な資産である土地を売却した場合におけるJA貯金を中心とする受け皿，さらに，万が一の相続税納付に備えた安定的な金融資産運用など，総合的に対応していく態勢が求められていると思われる。

（調査第二部
副部長　渡部喜智・わたなべのぶとも
主事研究員　田口さつき・たぐちさつき**）**

ここに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。