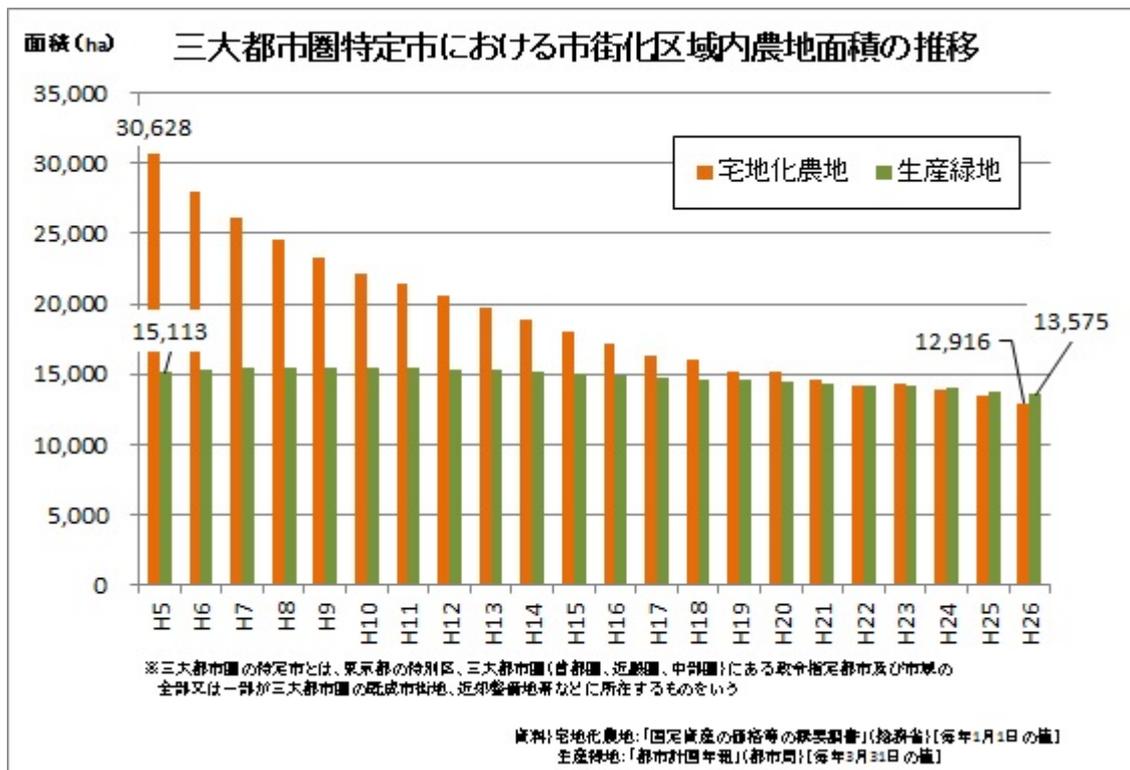


(生産緑地の位置づけと現状)

3月21日刊行の「週刊エコノミスト」は「生産緑地 2022年問題、都市の在り方検討の機会に」と題する、日本総合研究所シニアマネージャー小松啓吾氏の寄稿文を載せている。

生産緑地とは、東京特別区、首都圏整備法の既成市街地・近郊整備地帯を含む市、近畿圏整備法の既成都市区域・近郊整備区域を含む市、中部圏開発整備法の都市整備区域を含む市に賦存する、都市計画で保全することを決定した特定市街化区域農地の一部である。「平成26年度とし都市計画現況調査」(平成27年3月31日現在、国土交通省)によると、219の自治体に、1万3,575ヘクタール存在する(なお制度上は上記三大都市圏の特定市以外の市町村においても生産緑地を指定することは可能であり、現にわずかであるが現存する)(図表1)。



(生産緑地法は保全する「生産緑地」と「宅地化農地」とを区分)

生産緑地法は昭和49年に、将来の公共施設の予定地として適している市街化区域農地を計画的に保全するための仕組みとして制定された法律であるが、この法律の枠外で、市街化区域農地に対しては、地方自治体ごとに減額措置が講じられたことから大きな動きにはならなかった。

しかし、昭和60年代に入り、地価の高騰が進行し、大都市圏における住宅・宅地の供給が重要な政策課題となる中で、平成3年の生産緑地法の改正により上記三大都市圏の特定市における市街化区域内農地を、保全する「生産緑地」と宅地などに転用が可能な「宅地化農地」とに区分し、後者については、

宅地化を確実に促進することが企図され、周辺宅地との税負担の均衡を保つため、宅地化農地の所有者は宅地並みの固定資産税を課せられる一方、宅地化を望まない所有者には、生産緑地の指定を義務づけ、生産緑地に指定されると、所有者は生産緑地の指定から30年経過したとき又は所有者が死亡若しくは農業従事できなくなったとき¹を除いて、農地として管理を行うことが義務付けられ、建築物を建てるなどの営農以外の行為が制限されることになった（なお、地方税法の附則の規定により、当分の間、市街化区域の宅地並み課税は三大都市圏の上記特定市のみで行われることとされている）。

平成3年の生産緑地法改正後、最初の生産緑地指定が行われたのが1992年（平成4年）であり、当該指定を受けた生産緑地が解除の時期を迎える最初の年が2022年（平成33年）あるため、これらの生産緑地が無秩序かつ大量に不動産売買市場に登場し、土地利用や宅地需給のかく乱要因になる恐れがあるため、このことを捉えて、関係者の間では2022年問題と称されている。現時点で、三大都市圏の特定市でも、空き家、空き地の増加を免れる状況にはないことから、生産緑地の宅地としての有効活用はあまり期待できないため、多くの空き地が無秩序に市街地の中に発生することが危惧されているのが実情というよう。

小松氏は上記寄稿文中で、制度改正を目前にした生産緑地について、「宅地への転用の可能性がどの程度見込まれ、その宅地転用が市街地における土地の需給バランスにどの程度のインパクトを与える可能性があるかは明確になっていない」ことから、国、自治体が生産緑地の所有・管理の実態把握に努めることがまずは先決であること及び「自治体は、都市全体の土地利用途土地所有者の権利のバランスを確保しながら、住宅用地としての開発、高齢者福祉施設などの公共サービスの拠点整備、緑地としての保全・再生など様々な選択肢を考え、都市における土地利用の在り方を再点検する重要な機会にする」ことを提言している。

（国土交通省の生産緑地法等改正案）

こうした中で、国土交通省は2月3日、「都市緑地法等の一部を改正する法律案」を国会に提出した。今回の改正案には、都市緑地保全法その他、都市計画法、都市公園法、生産緑地法の改正が含まれ、それらの提出の背景について、本法案提出の理由を説明した報道発表資料の中では、「公園、緑地等のオープンスペースは、良好な景観や環境、にぎわいの創出等、潤いのある豊かな都市をつくる上で欠かせないものです。また、災害時の避難地としての役割も担っています。都市内の農地も、近年、住民が身近に自然に親しめる空間として評価が高まっています。このように、様々な役割を担っている都市の緑空間を、民間の知恵や活力をできる限り活かしながら保全・活用していくため、関係法律を一括して改正し、必要な施策を総合的に講じます。」と説明している。

以下では、このうちの生産緑地法の改正に絞って、①生産緑地地区の面積要件の緩和、②生産緑地内の施設の制限の緩和、③生産緑地解除のための買取りの申出を延期させることができる制度（特定生産緑地制度）の導入の内容を確認する。

¹ この場合、所有者は市町村に対し買取りの申出を行うことができ、市町村は特別な事情がない限り、時価で買い取らなければならないと定めている。しかし、主に財政負担が厳しいという事情から、関係者によればこれまでに申出を受けて市町村が買い取るケースはほとんど無かったと言われている。

(図表 2) 生産緑地法等改正案の概要

	現行法	改正案
①面積要件	500 m ² 以上	300 m ² 以上（条例で 300 m ² を下限に変更可能）
②設置可能施設	直接農業に関する施設	<ul style="list-style-type: none"> ・農産物を用いた商品の製造・加工・販売、 ・農作物を用いたレストラン
③指定後 30 年を経過した生産緑地の取り扱い	<ul style="list-style-type: none"> ・自由に買取申し出 ・買取られなければ行為制限解除 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村が保全を確実に行うことが良好な都市環境の形成を図る上で特に有効であると認められるものを特定生産緑地に指定（10年間）
（参考）用途地域の創設（生産緑地に限定されない改正であるが、国交省の法改正説明資料が、生産緑地の改正項目合わせて本件を説明しているため、ここに掲載した）	既存の用途地域制度を活用	地域特性に応じた建築規制・開発規制を行う用途地域としての田園住居地域

(図表 2 の①、②、③の参考補足説明)

①生産緑地地区の一律 500 m²の面積要件の緩和（一律 500 m²から条例で 300 m²を下限に引下げ可能に）

現行法は、生産緑地に指定するための面積要件として当該生産緑地の面積が 500 m²以上あることを定めているが、改正案では、この面積要件を政令で定める予定の 300 m²以上に緩和することとし、市町村は、公園、緑地その他の公共空地の整備の状況及び土地利用の状況を勘案して必要があると認めるときは、政令で定める基準に従い、300 m²を下限に別に面積要件を定めることができることとされた。下限面積が小さいほど生産緑地制度の適用の可能性が高まるので、現在よりも生産緑地の保全対象が広がる。

②生産緑地地区内における建築規制の緩和

現行法のもとでは、生産緑地内に設置できるのは生産・集荷・貯蔵・保管・処理・休憩に用いる施設のみであり、所有者自身が作物を作る以外で収益を得ることが難しい状況にあった。しかし、生産緑地の保全に著しい支障を及ぼす恐れがなく、かつ当該生産緑地における農林漁業の安定的な継続に資するものとして国土交通省令で定める次のいずれかの基準に適合するものを追加することとされた。具体的には農産物直売所、農家レストラン等の設置が想定されており、生産緑地での収益事業を通じた生産緑

地の維持が意図されていると言えよう。建築規制の緩和対象関係条文は以下のとおりである（改正法8条2項第2号）

- イ 当該生産緑地地区及びその周辺の地域内において生産された農産物等を主たる原材料として使用する製造又は加工の用に供する施設
- ロ イの農産物等又はこれを主たる原材料として製造され、若しくは加工された物品の販売の用に供する施設
- ハ イの農産物等を主たる材料とする料理の提供の用に供する施設

③生産緑地の買取り申出が可能となる始期の延期（30年経過後は10年ごとに延長可）

現行法では、土地が生産緑地に指定されてから30年が経過し、所有者が市町村に対し買取りの申出をすると、市町村が当該土地を買い取るか、農業者に当該土地をあっせんし、それができない場合は土地に対する行為制限が解除されることになっている。ただし、現実には市町村の財政事情が厳しいため、農地を買い取ることはほとんどないのが実情であり、改正案では生産緑地指定から30年経過が近づいた農地について、生産緑地として保全を確実に行うことが良好な都市環境の形成を図る上で特に有効であると認められるものを市町村が特定生産緑地として指定し、買取りの申出をすることができる時期を10年間先送りにすることができる制度が盛り込まれた（再延長することも可能）。すなわち、指定から30年が経過した生産緑地は10年ごとの更新が可能になるため、30年経過後の買取りの申出を減少させ、結果として農地保護機能が強化されることになろう。なお、生産緑地の所有者は、特定生産緑地に該当すると思料するときは、市町村長に対し、特定生産緑地として指定することを提案できる仕組みが用意された。生産緑地指定に所有者の意向をより重視する立場を明らかにしたものと見えよう。なお、特定生産緑地制度に関する改正生産緑地法の関連条文（10条の2）の規定は以下のとおりである。

（参考）改正生産緑地法10条の2（抜粋）

1項

市町村長は、生産緑地地区に関する都市計画についての告示の日から起算して30年を経過する日（以下「申出基準日」という。）近く到来することとなる生産緑地のうち、その周辺の地域における公園、緑地その他の公共空地の整備の状況及び土地利用の状況を勘案して、当該申出基準日以後においてもその保全を確実に行うことが良好な都市環境の形成を図る上で特に有効であると認められるものを、特定生産緑地として指定することができる。

2項

前項の規定による指定（以下単に「指定」という。）は、申出基準日までに行うものとし、その指定の期限は、当該申出基準日から起算して十年を経過する日とする。（以下略）

（生産緑地制度とリンクする税制度の概要）

現行の生産緑地制度は、土地所有者が長期間にわたり、農業経営を継続することを前提に各種の税の優遇措置を講じている。最後のこのことを確認しておこう。

(1) 市街化区域農地の固定資産税課税

(三大都市圏特定市) (左記特定市以外)

市街化区域農地(生産緑地以外)	宅地並み評価 宅地並み課税 18.6万円/10a	宅地並み評価(*) 税負担軽減(***) 5.8万円/10a
生産緑地	農地評価 農地課税 1000円/10a	農地評価 農地課税 1000円/10a

(*)宅地化のための造成費を控除、(***)課税標準を1/3にする、税負担を抑える配慮をするなどが行われている。各評価額は総務省「固定資産の価格等の概要調書」(平成26年)に基づく10a当たりの平均値である。

(2) 市街化区域農地の相続税課税

(三大都市圏特定市) (三大都市圏特定市以外)

市街化区域農地(生産緑地以外)	市街地農地	市街地農地
生産緑地	市街地農地(生産緑地)	市街地農地(生産緑地)

(注) 1 市街地農地：(その農地が宅地であるとした場合の価額－宅地造成費)

2. 市街地農地(生産緑地)：市街地農地価額×(65～95)%

(3) 農地等の相続税・贈与税の納税猶予制度

農地の一括贈与又は相続があった場合で、一定の要件を満たしたとき、その農地等に対応する相続税又は贈与税の納税が猶予される。相続税については通常に評価額と農業投資価格との差額に相当する税額の納税が猶予される。市街化区域農地の場合、農業投資価格が低いため多額の相続税が猶予される。ただし、三大都市圏の特定市の市街化区域内にある農地(生産緑地を除く)は相続税及び贈与税の納税猶予制度の適用は受けられない。また納税猶予を受けた相続税は特定市の市街化区域以外の市街化区域農地については20年以上農業を続けた場合、その他の農地については相続人が死亡した場合納税が免除される。

(三大都市圏特定市)

(三大都市圏特定市以外)

市街化区域内農地	納税猶予制度なし	納税猶予制度あり(20年継続で免除)
市街化区域内生産緑地	納税猶予制度あり(終身営農が必要)	納税猶予制度あり(20年継続で免除)

(荒井 俊行)