

1. はじめに

1992年から具体化した市街化区域内農地に対する宅地並み課税に対応して都市計画決定された生産緑地が、2022年以降、買取請求の制限期間である30年を順次、満了していく。

これに対応するため、2017年の生産緑地法及び都市計画法改正及びそれに関連する税制関連法の整備によって、

第一に、30年経過後さらに、10年間（更新も可）の買取請求の制限を継続するとともに税制特例も継続するための「特定生産緑地制度」

第二に、生産緑地等含んだ農地と住宅が混在した良好な住宅環境を維持するとともに必要な税制特例をリンクした「田園住居地域制度」

の二つが創設された。

本稿では、規制内容と税制特例に関して、制度内容を整理するとともに、これらの制度活用にあたっての留意点を明らかにする。なお、固定資産税が宅地並み課税となる特定市の場合であって、さらに、生産緑地が、第一種低層住居専用地域内に存在するケースが、最も制度運用にあたっての特徴が明確になることから、これを以下の分析の前提とする。

2. 生産緑地制度及び田園住居地域制度の運用にあたっての基本的考え方

市街化区域内農地に対する都市計画制度については、生産緑地が農地所有者等の同意を得て定められる都市計画であることから、農地所有者等のメリット・デメリットをバランスよく勘案しつつ、それぞれの都市計画が求める行政目的に合致する方向で運用する必要がある。

特に、多くの特定市においては、基本的に、人口増が一段落し、一方で空き家問題なども抱えていることから、安易に宅地化を促進しないことが重要である。

さらに、宅地化を認めるに当たっても、従来の市街化区域内農地がもつ居住環境への貢献に代わる、新たな居住環境への貢献などを求めていくとともに、市街化区域内農地が道路などの基盤未整備であることから、区画道路の計画的整備の誘導など、きめ細やかな対応が必要となる。

3. 特定生産緑地制度及び田園住居地域制度の規制内容と税制特例のポイント

特定生産緑地制度及び田園住居地域制度の規制内容及び税制特例の内容は図表1のとおりである。

なお、参考条文としては、

ア) 特定生産緑地制度は、生産緑地法第10条の2から第10条の6、租税特別措置法第70条の6、地方税法附則第19条の2

イ) 田園住居地域制度は、都市計画法第52条、租税特別措置法第70条の6、地方税法附則第19条の2の2である。

ただし、税制特例の内容は法文上のみでは明確でないため、国土交通省資料ⁱを参考にしている。

(図表 1)

		生産緑地指定のみ	田園住居地域を追加で定める		
用途の制限		・1低専にある農地で農家レストラン等を立地するためには特定行政庁の許可が必要(150㎡超の店舗や加工場など2段階以上の緩和となる場合あり)	・2種低専とほぼ同等の用途制限であるが、500㎡未満の直売所、農家レストラン、農業用倉庫、農産物の加工場等の建築が可能		
都市計画法に基づく農地開発規制内容	第52条の農地開発の際の建築・開発許可	/	300㎡未満の農地開発	300㎡以上500㎡未満の農地開発	500㎡以上の農地開発
	第29条の一般の開発許可		・開発行為に許可必要 ・市町村長は義務許可 ・農住環境維持のための最低限の条件づけは可能(注1)	・開発行為に許可必要 ・原則不許可が国の方針 ・例外的に限定した開発の許可は可能(注2) ・農住環境維持のための最低限の基準に加え、用途の条件づも可能	・同左
	特定生産緑地(当初生産緑地に指定され、さらに特定生産緑地に指定された農地)		・許可不要	・同左	・上段の第52条の許可に加え、第29条の許可が必要
生産緑地法に基づく規制内容と税制特例	非特定生産緑地(当初生産緑地に指定されたが、30年経過後に特定生産緑地の指定を受けなかった農地)	・同右	①固定資産税:農地評価 ②相続税:納税猶予あり(終身営農で免除) ③農地開発・建築には許可必要。農業用施設、農産物加工場、農家レストラン、直売所のみ許可可能。この許可を受けた場合には、都市計画法第52条の許可不要。		
	その他の農地(当初から生産緑地に指定されていない農地)	①固定資産税:宅地並み課税 ②相続税:猶予なし ③生産緑地法上の建築・開発制限なし	①固定資産税:300㎡以上の部分については宅地並み評価の半分程度の課税 ②相続税:納税猶予あり(終身営農で免除) ③農地の開発・建築制限あり。ただし、買取買取り申出後に3ヶ月以内に市町村等が買取りしない場合には、生産緑地法上の建築・開発制限は消滅。		
		①固定資産税:宅地並み課税 ②相続税:猶予なし ③生産緑地法上の建築・開発制限なし	①固定資産税:300㎡以上の部分については宅地並み評価の半分程度の課税 ②相続税:納税猶予あり(終身営農で免除) ③生産緑地法上の建築・開発制限なし		

(備考)注1及び注2は、本文の4(3)参照。

4. 特定生産緑地制度及び田園住居地域制度の運用にあたっての留意点

(1) 農地所有者及び都市計画行政の観点からのポイント

農地所有者及び都市計画行政の観点からのメリット・デメリットは図表2のとおりである。

明確なのは、都市計画行政の観点からは、市街化区域内農地の適切な宅地化の誘導という観点から、単に生産緑地指定のみでなく、田園住居地域を追加して定める方が優れていることである。

(図表 2)

		生産緑地指定のみ	田園住居地域を追加で定める
農地所有者の観点	メリット	・非特定生産緑地と、最初から生産緑地でない農地には、建築・開発許可がかからない	・農家レストラン、コンビニエンスなどの立地が可能になる ・生産緑地30年経過後に非特定生産緑地を選んでも、固定資産税がほぼ半額で、相続税猶予も続く ・最初から生産緑地でない農地の固定資産税も非特定生産緑地と同じ税制特例が受けられる
	デメリット	・農家レストラン、コンビニエンスなどが特定行政庁の許可をえないと立地できない。 ・非特定生産緑地を選ぶと固定資産税が宅地並みに増加する	・30年経過後に非特定生産緑地を選んだ農地と、もともと生産緑地でない農地に建築・開発許可がかかる
都市計画行政の観点	メリット	・なし	・農地を一定程度保全しつつ、農家レストラン・コンビニエンスストア等の適切に誘導することができる
	デメリット	・農地所有者の意向に従って、農住環境維持のための条件整備なしに、なし崩しに宅地化が進む	・なし

(2) 農地所有者の観点の具体的な整理

図表 2 で整理したとおり、農地所有者にとっては、田園住居地域指定にはメリットとデメリットがある。これを図式化したものが図表 3 (次ページ) である。上向きがメリット、下向きがデメリットである。

これで明らかなおと、特定生産緑地については、田園住居地域の活用によってメリットだけが生じ、非特定生産緑地（当初は生産緑地指定を受けたものの、30年経過後は特定生産緑地の指定をうけなかった農地）とその他農地（当初から生産緑地指定を受けていない農地）では、メリットとデメリットの双方がある。

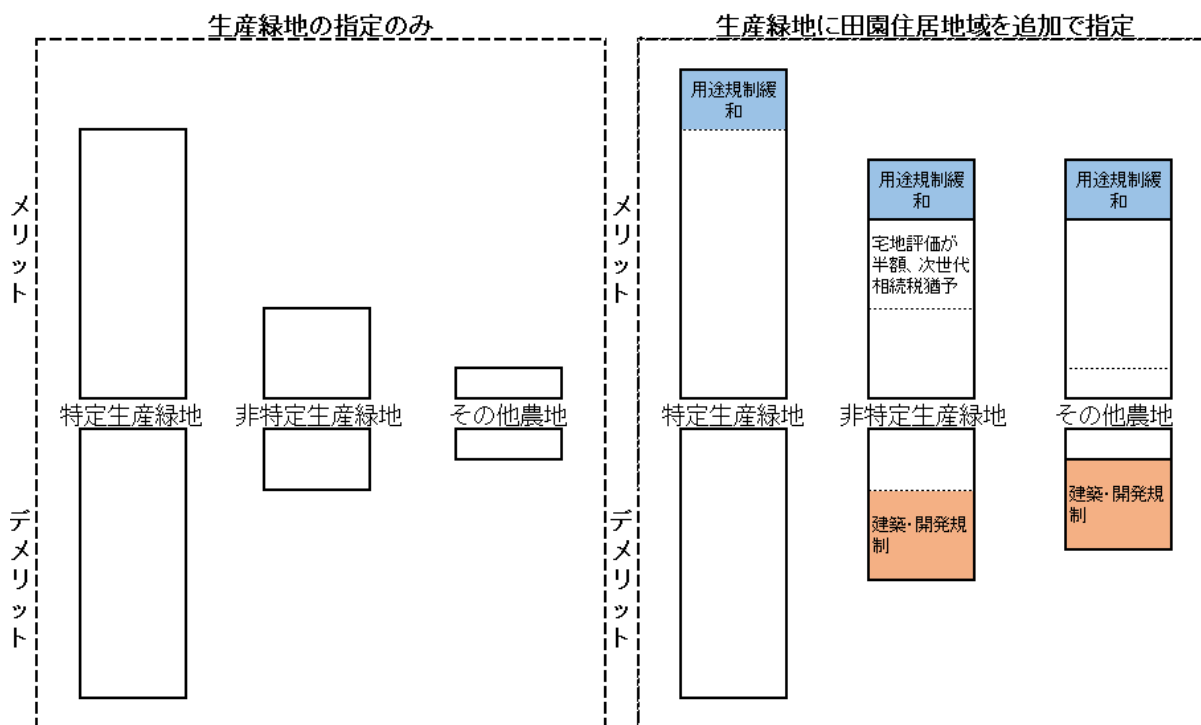
このため、個々の農地所有者は、図表 3 の青と赤の面積のバランスを判断することになる。

(3) 田園住居地域を積極的活用するための工夫

図表 3 の用途規制緩和の内容（青の部分）及び非特定生産緑地及びその他農地の税制特例の部分（白地で左図よりも高くなっている部分）というメリットの内容及び程度は制度的に確定している。

これに対して、図表 3 のデメリット部分、すなわち、建築・開発規制の内容（オレンジの部分）は、都市計画法第 52 条に基づいて、市町村が建築及び開発行為に対する許可制度の運用となり、運用次第によってその内容及び程度が変化しうる。

(図表 3)



国土交通省の資料ⁱⁱによれば、田園住居地域のける農地の 300 m²以上の開発は原則不許可と記述されているものの、文言上も、例外的に許可することは想定されている。また、この田園住居地域の許可制度（都市計画法第 52 条）の法文上の書きぶりは、都市計画法第 53 条及び第 54 条と同じである。都市計画法第 53 条及び第 54 条では許可しなければならない（以下「義務許可」という）対象行為のみを明記している。この条文の運用及び解釈としては、条文上明記されている義務許可以外の対象行為（田園住居地域の事例に則して考えれば 300 m²以上の開発行為に相当するもの）についても、学説上及び判例上ⁱⁱⁱ、許可することができるとされている。

この解釈に基づけば、市町村においては、300 m²以上の農地に対する許可制度を柔軟に運用することによって、図表 3 のオレンジのデメリットを少なくすることが可能となる。

田園住居地域は制度活用によって都市計画行政上はメリットしかないことから、まず活用することを第一目標とし、許可制度の運用について、地域の実態に即して、さらに、農家所有者の開発意向を勘案して柔軟な考え方をとることによって、田園住居地域制度の積極的な活用を推進すべきと考える。

なお、その一方で、300 m²未満の農地の義務許可の際にも、都市計画法第 79 条の規定に基づき、不当な義務を課さないという範囲内で必要な条件を付すことができるので、市町村が必要に応じて優れた農住環境を維持するための条件を付すことも必要である。

(佐々木 晶二)

ⁱ 以下の URL の資料参照。

<http://www.mlit.go.jp/common/001283503.pdf>

<http://www.mlit.go.jp/common/001262095.pdf>

ⁱⁱ 以下の URL の資料参照。<http://www.mlit.go.jp/common/001262095.pdf>

ⁱⁱⁱ 安本典夫『都市法』p 197 及び p198 の注 6 及び東京地方裁判所平成 20 年 12 月 24 日判決、控訴審の東京高等裁判所平成 21 年 9 月 16 日判決参照。