

# 都市農業振興基本法の成立を契機に 都市農業振興に必要な税制度とJAの果たす役割

全国農業協同組合中央会（JA全中） 都市農業対策推進室 高塚 明宏

## 1. 注目を集める都市農業と都市農業振興基本法の成立

都市農業は、これまで都市において不要な存在として位置付けられ、長年にわたって厳しい状況に置かれてきた。それは、市街化区域農地が、1968年に成立した「都市計画法」において「おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図る」と位置付けられたことによる。即ち、市街化区域農地は、高度経済成長下において発展する都市とそこに流入する人口の受け皿として位置づけられたわけである。

そして、その位置付けに基づき、自由に転用できる一方で税負担は宅地並み評価とされ、農業を継続しても高額な資産税が課せられることとなった。特に、バブル期においては地価の高騰に伴い大幅に税負担が増したことに加え、土地高騰の要因として農家が都市部で農業を営むことがやり玉に挙げられ、税負担のみならず精神的にも都市農家は追い込まれることとなった。

バブル崩壊後は、地価の高騰もある程度落ち着いたものの、相続発生時の税負担は農家が保有する金融資産を大きく超えることが多く、都市の農地は継続的に減少を続けている。

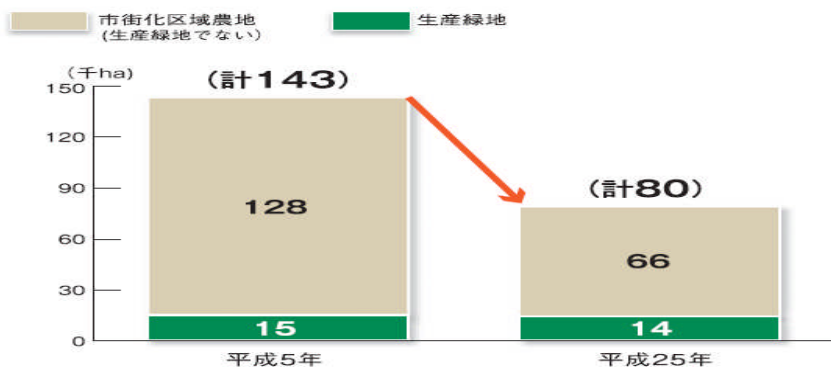
しかし、日本は既に人口減少社会を迎え、宅地需要の減少と賃貸住宅の空室率の増加、放置される空き家の社会問題化などが進んでおり、当時とは全く状況が異なっている。また、新鮮で安全な農産物の提供に加えて、災害時の防災空間や心安らぐ緑地空間の提供など、都市農業が有する多面的機能に対する地域住民の評価が高まってきた。

JAグループは、これまでも都市農業の価値を評価し、都市農業の継続、都市農地の保全・有効活用に資する法律が必要だという認識に基づき、政府・与党に対して継続的な働きかけを行ってきた。

こうした流れの中で、農林水産省、国土交通省ともに平成23年～24年に、都市農業・農地に関する検討を行い、その価値を評価した。また、国土交通省は、2014年8月に「都市計画運用指針」の改正を行い、市街化区域農地においても保全すべき農地がある旨を明確にした。

各政党においても、都市農業に関する検討がすすみ、その結果、2015年4月16日、「都市農業振興基本法（以下「基本法」）」が衆議院本会議において全会一致で成立し、22日に公布・施行された。

■市街化区域農地面積の推移



資料：総務省「固定資産の価格等の概要調査」

## 2. 「基本法」のポイント

「基本法」のポイントは、大きくは以下のとおりである。

### 《第1 総則》

- ・ 「基本法」の目的について、都市農業の振興および都市農業の有する機能の発揮を通じて良好な都市環境の形成に資することと整理
- ・ 都市農業の多面的機能を具体的に明示（地元産の新鮮な農産物を提供、都市住民が農作業に親しむ場、交流の場、防災、良好な景観形成、国土・環境の保全、農業に対する理解醸成）
- ・ 国・地方公共団体の責務および都市農業者・農業に関する団体の努力規定が設けられ、相互の連携が明記

### 《第2 基本計画及び地方計画》

- ・ 国は、都市農業の振興に向けた基本的な方針等に関する基本計画を定めるよう義務化
- ・ 地方公共団体は、基本計画をふまえた地方計画を定めるよう努力義務化

### 《第3 基本的施策》

- ・ 今後の税制改正につながるよう、「土地利用に関する計画の策定」および「都市農業の安定的かつ確実な継続に資する税制上の措置」を明記
- ・ 農水省および国交省の連携協力により、施策の推進を図る旨が明記
- ・ その他担い手の育成、防災機能等の発揮、市民農園の整備、地産地消の促進、国民理解の促進、都市住民の農業技術の習得のための施策を講ずると整理

「基本法」は、あくまでも理念法であり、施行後すぐに何かが変わるわけではない。しかし、国として都市農業の価値を認めたこと、国や地方公共団体の責務や農業者・農業団体の努力規定がもうけられたこと、都市農業の継続のために税制上の措置を行うとしたことは、今後の都市農業振興に非常に大きな意味がある。

28年度税制改正要望においては、農水省、国交省のみならず内閣府、内閣官房が「基本法」の設立をふまえた税制改正要望を行った。また、「基本法」に基づく「基本計画」の策定作業に向けて、農水省と国交省は9月18日に審議官級以下で構成される研究会を立ち上げ、検討を開始した。

掲げた理念をもとに、都市農業をだれがどのように振興するのか、その実現に向けた鍵を握る税制について、どのような設計を行うか。当面は、今年末の28年度税制改正大綱までに「基本計画」の議論がどこまで具体化し盛り込めるかが、今後の税制改正に向けて極めて重要になる。

## 3. 都市農家の経営と税負担

前述したように、都市農業の営農継続においては、税制、特に相続税・固定資産税の負担が大きな影響を与える。都市農家は、農業による収入のみでこれらの税を支払うことは困難なため、アパート等の不動産経営を営んでいることが多い。

固定資産税は、特に地方圏※で負担感が増している。これは、平成6年に固定資産税の評価額の見直しが行われ、税負担が大きく引き上げられたため、これまでの数倍の税額を負担することになった際に激変緩和として措置された負担調整措置の影響である。

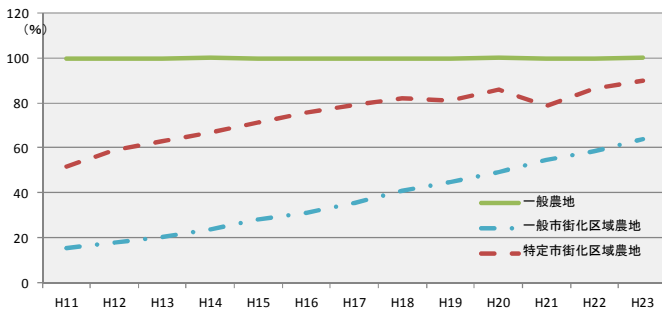
※首都圏、中部圏、関西圏に存在する三大都市圏特定市以外の地域

以下のグラフを見てわかるように、負担水準は相当高まっており、地域によっては既に100%の水準に達している。固定資産税が10万円/10aを超える水準の農地もでており、水稻を栽培した場合税負担のみで販売額が持っていられるような地域もある。加えて、近年の空室率の増加等により、兼営している

アパート等の経営も厳しくなっており、税の負担感が増している状況にある。

なお、市街化区域農地には、原則として都市計画税も賦課され、固定資産税と同様に負担調整措置が適用されている。固定資産税より税率は低いものの、その上限の関係から、まだまだ上昇を続けることに留意が必要である。

### 【固定資産税の負担水準の推移】

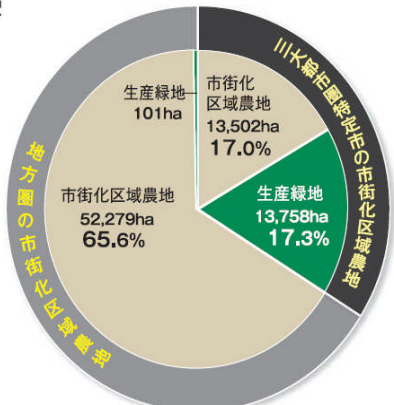


資料：総務省「固定資産の価格等の概要調書」

固定資産税を農地並みとする生産緑地制度は、三大都市圏において導入がすすみ、市街化区域農地面積の約半分が指定を受けているが、地方圏においてはほとんど導入が進んでいないのが実態である。

### 【市街化区域農地面積の内訳】

■市街化区域農地の内訳



資料：総務省「固定資産の価格等の概要調書」

国土交通省「都市計画年報」

地方圏の市街化区域農地は、固定資産税・都市計画税の負担の増加とアパート等の経営の悪化により減少がすすむ恐れがある。JAグループは、昨年より地方圏においても生産緑地の導入を検討するよう運動を提起しており、これをすすめる必要がある。

相続税についても、平成27年から適用される相続税法改正、譲渡所得税の取得費加算改正など、近年

大きく負担感が増している。さらに、今後も資産課税の強化が検討されている旨も報道されている。

これは、人口減少・少子高齢化が進む中で、今後医療費や介護費の負担が増す一方、財政健全化に向けて財源確保が必要なこと、消費増に向けて高齢者層から若年者層への資産移転が求められていることなどによると推察される。

こうした資産課税強化の中で、都市農業が継続していくためには、「基本法」をふまえ、都市農業の継続に資する税制改正をはかることが必要である。一方、現行の各種税制が十分に現場の農業者に理解され、活用されているとは言いがたい。こうした点もふまえて、JAの果たす役割を構築していく必要がある。

### 4. 今後の都市農業と都市部を有するJAの果たす役割

都市部を有するJAは、都市農業の振興と都市農地の保全・有効活用に向けて、これまで以上に取組む必要がある。これは、「基本法」において、農業団体に都市農業振興に努めるよう努力義務が課されたこともあるが、何より都市農業の振興は、都市部を有するJAにとって必要不可欠なためである。その理由として、例えば以下のような点が挙げられる。

こうした点をふまえ、以下のような取組みが必要と考えられる。

- ・JAは「農業」協同組合であり、農業振興は重要な業務であること
- ・都市農地が保全されなければ、都市農業は営めないこと
- ・市街化区域の農地所有者は、JAの事業利用上大きなウェイトを占めること
- ・高齢化の進行や相続税改正で「相続対策」が注目される中、多くの民間業者が市街化区域の農家に接触していること

#### ①都市農業の振興

JAは、これまでも直売所の運営、学校給食への地場農畜産物の提供、農作業受託、新規就農支援等により、都市農業の振興に努めてきた。また、市民農園・体験農園等の開設・管理支援や防災協定の締

結、仲介を通じて、地域住民が都市農業に触れる機会を提供し、都市農業の多面的機能や農業全体の役割への理解醸成も図ってきた。

一方で、こうした取組みの質については、まだまだ工夫の余地が多く残されているのも事実である。

例えば、市民農園については、利用者の掘り起こしや開設後の運営・イベント企画等による利用者満足度の向上に課題があり、安価な利用料でも利用者の定着が図れていない農園もある。体験農園協会や民間事業者の取組みを見ればわかる通り、高額であっても農園の活動に対して利用者が満足していれば、継続利用者は多い。

都市に住む高齢者が多くなるなか、コミュニティ創出機能や適度な運動強度をもつ市民農園への関心は高まっており、JAとしても都市農業の多面的機能や都市JAの存在意義を伝える契機ともなる。また、都市農業者の観点からも、高齢化によって以前と同じような農作業が厳しくなる中で、農地を有効活用する手法として一つの選択肢ともなる。

他の農業団体等との連携も含め、優良事例の共有やさらなる発展を目指して取り組むことが必要である。なお、継続的な取組みとするため、JAにおける取組みの目的の整理や採算性の確保に適した運営形態等も検討する必要がある。



農業体験農園で作業をする地域住民

## ② 都市農地の保全・有効活用

都市農地は、相続を要因として減少することが多い。これは、相続税の支払いのために農地を売却せざるを得ないケースが多い他、民法上の均分相続をもとに、資産価値の高い農地が営農しない兄弟に相続され、売却されることもある。また、相続対策としてアパート等を建築したものの、結果として採算

がとれず、その補てんのため更なる農地減少を招くこともある。

都市農地を保全するためには、重い税負担を改善する税制改正や運用改善が必要不可欠である。今年の4月に「基本法」が成立したことにより、都市農業振興は国家の方針となっており、追い風が吹いている。地元国会議員や自治体等への働きかけを強化することが必要である。

あわせて、生産緑地制度や相続税納税猶予制度、小規模宅地の減額特例等の現在措置されている都市農地保全に資する各種税制度について、情報を現場に正しくつなぎ、活用されるよう検討を促す必要がある。これらの税制度は、非常に複雑でわかりにくいものが多く、誤解されていることも多い。特に、地方圏における生産緑地制度については、前述のとおりである。

JAは、組合員が各種税制度の活用が検討できるよう、相続相談にしっかりと取り組める人材を育成しなければならない。そのためには、JA内において相続相談事業の重要性を位置付けたうえで、ノウハウ蓄積に向けた各種研修への積極的参加、専門知識を持った士業や農業委員会との連携、人事ローテーション上の配慮などの具体的施策が必要となる。

折しも今年も、新たなJA全国大会議案を決議するが、JAグループは、都市農業者と地域住民の懸け橋としての役割を積極的に果たすとしている。これは、農協改革において問われたJAと地域とのかわりに対する1つの答えである。

都市JAは、農協改革の議論においてその存在意義を問われたといえる。しかし、日本の人口の7割が都市に住む時代であり、農業・農村を知らない世代が増えてきた中で、都市において農業振興・農地保全に取り組むことは、国民の農業に対する理解の大きな助けとなる。

こうした状況・情勢をふまえ、JAは、都市農業振興と都市農地を保有する組合員、あるいは地域住民のために何をすべきか、実現のための阻害要因は何か、自治体や地域の他の団体との連携により解決はできないか、早急な検討と実践が必要である。