

都市農家と都市農地の行方 —都市農地貸借法の制定を受けて—

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤光義



1. 都市農地を巡る近年の制度改正

人口減少社会に転換した現在、都市の縮退に伴い、空き家も急増し、コンパクトシティ化を如何に進めるかが課題となっている。大局的にみればこれ以上の農地転用は不要であり、それどころか使いようのない宅地を農地に転換していくべき時代になっているのではないだろうか（注1）。

そのため2015年に都市農業振興基本法が制定されて「農地は都市にあるべきもの」となり、翌2016年には都市農業振興に関する計画策定の努力義務が自治体に課せられることになった。都市農業に対する自治体の姿勢が問われている（注2）。

2017年には改正生産緑地法が成立する。主な改正点は、①生産緑地の面積要件が300㎡まで引き下げられると同時に「道連れ解除」も防止されるようになったこと、②生産緑地地区内の行為制限が緩和され、直売所や農家レストラン等の設置が可能になったこと、③指定後30年を経過した生産緑地は10年更新を可能とする特定生産緑地制度が創設されたことの3点である。小面積の農地でも生産緑地に指定し（①）、生産緑地継続のハードルを下げ（③）、食農ビジネスの展開によって都市農家が存続できるようにしたということである（②）。生産緑地は1993年には1万5千haあり、20年以上が経過した今も1万3千haをキープしているが、30年を経過した途端に解除申請が急増し、都市の貴重な緑が激減してしまうのではないかとという危機感が改正の背景にあった。これが2022年問題と呼ばれるものである。

都市農業にはさらなる追い風が吹く。

市街化区域内は農業経営基盤強化促進法の対象外のため、制度的に「農地を貸すと相手が返すというまで返ってこない」状況に置かれていた。これでは農地の貸借は進まない。そこで2018年に都市農地貸借法（都市農地の貸借の円滑化に関する法律）が成立し、生産緑地の賃貸借に法定更新と解約制限が適用されないことになった。これは市民農園などへの貸付を促進することにつながる。高齢化や後継者不在で農地を耕すことができなくなった都市農家には朗報である。

加えて2018年の税制改正では、市町村長の認定を受ける等要件を満たす生産緑地の貸借に対して相続税納税猶予制度が適用されるようになった。都市農地の存続に最大の貢献をしてきた相続税納税猶予制度が貸付農地に対しても適用されることの意味は極めて大きい。これまでは農家が自ら耕さなければならなかったが、農地を貸しても都市農地が残る道が開けたからである。

こうした一連の制度改正を受けて都市農家、都市農業、都市農地がどのような方向に向かうのかを考えることにしたい。

2. 相続税納税猶予制度の効果と限界

三大都市圏特定市の都市農家は多額の相続税に悩まされており、相続が発生する度に農地を切り売りして相続税を捻出せざるを得ない状況にある。農地については相続税納税猶予制度があり、この制度を使うことでかなりの節税となるが、家屋敷地や農業用施設用地、山林には適用されないため都市農地を維持するのには限界がある。

路線価が 20 万円/㎡の地域の都市農家の事例を具体的に考えてみよう(注 3)。この価格は都区部であれば決して高くない。農地も宅地もこの路線価で相続税評価を行うことになる。

(1)相続財産

①畑 50a：相続税評価額は 10 億円だが、仮に農業投資価格を 100 万円/10a とすると相続税納税猶予を受ければ 100 万円×5=500 万円となる。

②家屋敷地 10a：2 億円(建物価格は 0 とする)

③青空駐車場 10a：2 億円

(2)法定相続人：妻・長男の 2 人

(3)遺産分割：妻が家屋敷地、長男が畑 50a と青空駐車場 10a を相続する。

遺産総額は 14 億円(=10+2+2)、基礎控除額は 4,200 万円(3,000+600×2(法定相続人数))なので課税対象額は 14 億円-4,200 万円=13 億 5,800 万円となる。相続税額は妻、長男とも 3 億 145 万円(=13 億 5,800 万円×1/2(法定相続分)×55%(税率)-7,200 万円(控除額))で計 6 億 290 万円になる。相続税額は取得した遺産の金額に応じて按分するので、妻は 6 億 290 万円×2/14=8,613 万円、長男は 6 億 290 万円×12/14=5 億 1,677 万円となる。妻は配偶者控除があるので無税だが、長男は 30a 近くの畑を売却することになる。

これに対して畑 50a 全てに相続税納税猶予を受けると、遺産総額は 4 億 500 万円となり、基礎控除額 4,200 万円を除いた 3 億 6,300 万円が課税対象額となる。相続税額は妻、長男とも 5,560 万円(=3 億 6,300 万円×1/2×40%-1,700 万円)、計 1 億 1,120 万円になる。計 5 億円近くの節税となる相続税納税猶予の効果は絶大である。相続税は累進課税なので税率が下がっている点も注目される。

だが、長男は 5,629 万円(=1 億 1,120 万円×2.05/4.05)の相続税のため駐車場 10a のうち 3 割程度は売却しなければならず、不動産賃貸業収入は 3 割減となるだろう。畑 50a も終生営農となり、不動産賃貸業用の宅地 7a で今後やっていけるかどうか。農地は残せても不動産賃貸業が縮小するので家としての存続が難しくなる可能性が高い。

そこで畑 50a のうち 10a は相続税納税猶予を受けな

いしよう。そうなると畑の相続税評価額は 2 億 400 万円(=2 億円+100 万円×4)となる。以下、同様の計算を行うと、遺産総額 6 億 400 万円から基礎控除 4,200 万円を差し引いた 5 億 6,200 万円が課税対象額となり、相続税額は妻、長男とも 9,945 万円(=5 億 6,200 万円×1/2×45%-2,700 万円)、計 1 億 9,890 万円となる。相続税納税猶予の節税効果は 4 億円強と大きい。それでも長男の相続税額は 1 億 3,304 万円(=1 億 9,890 万円×4.04/6.04)となる。相続税納税猶予を受けなかった 10a の畑のうち 3 分の 2 近くを売却して相続税を支払うことになることが予想されるのである。また、次の相続で 5 千万円近くの相続税が発生するので、残りの畑もなくなるだろう。

この最後の事例が現実的だと考えるが、このように相続税納税猶予制度の適用を受けたとしても多額の相続税を支払うため都市農家は農地を切り売りせざるを得ず、都市農地は減っていくことになる。相続税納税猶予制度は都市農地の保全に大きな貢献をしているものの、農地以外は対象となっていないため、このような限界を抱えているのである(注 4)。

3. 都市農家と都市農地の行方

都市農家は生産緑地あるいは特定生産緑地の指定を受けることで、農地に対して相続税納税猶予を受けることが可能となる。その効果は 2 の試算にみるように大きい。将来のことを考えれば、可能な限り多くの農地を生産緑地に指定し、相続税納税猶予を受けることが理にかなっている。

問題はそうした意思決定を農家がするかどうかである。家の後継ぎが全く農業をしておらず、後継ぎの次の世代も農業をする可能性がなければ、農地を残すというインセンティブは働かない。そうした農家は常に一定の割合で存在しており、都市農家と都市農地は消えてきた。都市農家に農業を続けてもらえるかどうか都市農地の存続がかかっているのである。

しかし、今回の制度改正は新たな道を開いた。相続税納税猶予は自作が原則だが、貸付を前提にこの制度の適用を受ける可能性を農家に与えたからである。こうした事態を税務当局がどう考えるかという問題は残されているが、近隣住民や都市計画サイドからすると貴重な農地

の存続という便益を引き続き享受することができるようになるし、人口減少社会において無用な開発の抑制にも繋がるはずである。

だが、貸付けることを前提に生産緑地の指定や相続税納税猶予の適用を受けるには、農地を確実に借りてくれる相手が不可欠となる(注 5)。この条件が満たされれば両制度の適用を受ける農地は増え、農業後継者がいない場合でも都市農家の農地は残る可能性は高まることになるのではないだろうか。これまでは都市農家と都市農地の運命は一体不可分だったが、都市農地貸借法の制定によって、都市農家が農業をしない単なる農地保有世帯となったとしても都市農地が存続する可能性が出てきたということである。

4. 都市農家存続のための方向

農業に積極的な都市農家の育成・確保が都市農地の保全にとっての基本となる。農地を守る力が大きいのはやはり農業専門的な農家だからである。

都市農家が農業経営として生き残っていくためには地の利を活かした事業展開が有効である。宅配や庭先での直売を始め、観光農園、体験農園などが近年増加傾向にある。都市農家の経営面積の拡大は難しく、農地を借りても零細な経営耕地の分散に悩まされるため小規模でも成り立つような経営を考えなくてはならない。それには農産物を生産するだけでなく、直接販売を始め、様々な工夫が求められ、その結果、経営の多角化が追求されることになる。

東京都では所得目標 1000 万円、600 万円、300 万円と目指すべき水準に応じた農業経営のモデルを提示している。多くの都市農家は不動産賃貸業を兼営しているため、必ずしも農業だけで生計を立てる必要はないことが、農業経営にこうした裾野の広さを与えていると考えられる。そして、少しでも多くの都市農家に農業を継続してもらうことで、より多くの都市農地を残していくことが可能になるという効果を期待することができるのである。この東京都の経営モデルをみると「学校給食」、「体験農園」、「観光農園」、「摘み取り」など都市農家ならではの事業が掲げられている。ブルーベリーの観光摘み取り園、烏骨鶏との複合経営などは最近のトレンドを示している。

このようなタイプの経営にはハウスはもちろん、直売施

設、体験農園施設、予冷库、防鳥網などのへの投資が必要となる。制度改正を受けて生産緑地の賃借で新規就農を希望する人たちにもこうした施設は不可欠であり、それに対する補助が考えられてもよい。また、都市での新規就農者が直面する課題として農作業場の確保がある。農地を借りることはできても家まで借りることはできず、アパート暮らしのままでは、農作業の準備や収穫物の選別作業を行うためのスペースや農機具の保管場所などがないからである。この問題への手当ても必要となる。

5. 育成が求められる都市農地の受け手

今回の一連の制度改正を活かすという意味からも、今後は都市農地の受け手となる多様な主体の育成が求められる。ここでは3つの可能性を示してみよう。

1つは価値観の変化に伴う「耕す市民」の増加を受けた市民農園や体験農園の開設の推進である。2018 年 3 月末時点で市街化区域内には 1,290 の市民農園があり、そのうち 176 は生産緑地にある(農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」2019 年 5 月)。相続税納税猶予適用生産緑地の市民農園への提供の増加が期待される場所である。また、これまで市民農園開設者は地方公共団体経由で農地を借りる必要があったが、農地所有者から直接農地を借りて貸付方式の市民農園を開設することが可能になったことも追い風となるだろう。今後は企業・NPO 等による市民農園の開設が増加する可能性がある。立地条件に優れた都心部の農地での事業展開や、利用者を惹きつけるきめ細かなサービスの提供によって、通常の市民農園や体験農園よりも高額の利用料金を設定できれば、この事業領域で企業の参入も進むかもしれない(注 6)。就農支援講座を開講する市町村や農協も増えており、これも「耕す市民」の増加に貢献している。

もう1つが農福連携であり、特に社会的農業(ソーシャルファーム)と呼ばれる事業が目される。農福連携はブームだが、その本質は、農業が有する教育機能を活かしながら、社会的な弱者の居場所を創造していくという点にある。例えばインクルーシブな社会を目指すドイツでは、依存症は体験と仕事を通じてのみ克服できるものであり、農業分野での就労はその支援に適しているという考え方の下、かつて依存症を克服した人々が、依存

症を克服しようとする人々を支援する農場が展開している(注 7)。ドイツの社会的農業を実践している農場は日本からすると桁違いに大規模であり、それをそのまま移入することはできないが、弱者の居場所、社会復帰の場という考え方は学ぶところが多く、農地を活用して、そうした拠点を都市に設けていくのは1つの重要な選択肢である(注 8)。自ら耕すことのできない農地はもとより、空き家・空き地の利用方法としても検討されてよいように思う。

最後は農協が出資した農業生産法人等による農作業受託や農業の直営である。実際、担い手不足が深刻化する中山間地域ではそうした経営が展開しているところもある。都市農家を組合員とする都市農協でも、受け手のいない農地について何らかの直接的な対策を講じる必要が出てくるのではないかと考える。組合員のニーズに応えるために取り組む農協が出てくることを期待したいところである。最後の農地の受け皿として農協のバックアップが受けられる体制が整えられれば、都市農家も安心して特定生産緑地の指定と相続税納税猶予の適用を受け、多くの都市農地が残る方向に向かうのではないだろうか。

(注 1)東京都は農家が所有する宅地や雑種地の構造物を解体・整備し、優良農地を創出する取組を支援する「農地の創出・再生支援事業」を 2018 年度から実施している。農地利用に必要な整備後、8 年間の活用を義務づけるとともに生産緑地への指定を奨励しており、駐車場が畑に戻るなどの実績をあげている。

(注 2)JA 全中による自治体を対象とした市街化区域内農地に関するアンケート調査(「市街化区域内農地等に関する自治体調査」2017 年 3 月)によれば、生産緑地の追加指定を認めていない三大都市圏特定市の自治体は、調査票を回収した 184 のうち 127 と 69.0%にのぼる。実に7割の自治体が生産緑地の追加指定を受け付けていない。総じて都市化がそれほど進んでいなかったところほど追加指定を行っていないようだ。こうした開発優先のマインドから都市計画から自治体が脱却できるかどうか全ての出発点となる。

(注 3)小規模宅地等の減額特例や地積規模の大きな宅地の評価などによって相続税評価額を下げられる可能性もあるが、ここではそうしたことは一切考慮していな

い。相続人も被相続人の妻と長男の 2 人だけ、預貯金や証券、アパートやマンションもない非常に単純な事例である。

(注 4)相続税納税猶予制度があったとしても農地以外の土地資産が大きくなると、その節税効果に限界が生じて農地を処分せざるを得ず、都市農家としての存続が危うくなってしまふのである。もちろん、それが不動産賃貸業の拡大によるものであれば仕方がないが、首都圏では平地林を所有している場合もあり、また、家屋敷地も広いことから困難な状況を抱えている農家が少なくない。その実情については、安藤光義「都市農家の現状と都市農地の行方」『都市問題』第 106 巻第 6 号(2015)を参照されたい。

(注 5)この場合、貸し手にとっては相続税の節税だけで十分巨額であり、固定資産税も僅かなので、また、農地を荒らすことが許されない貸し手の立場を考えると借り手市場となることが予想され、貸し手に対して支払う地代は、相当に低い水準に落ち着くと考えられる。そのことは、本稿の最後で触れる多様な主体の経営にプラスに働き、そうした主体と都市農地とのマッチングにもプラスに作用するだろう。

(注 6)例えば(株)マイファームの取り組みはそうした可能性を感じさせてくれる。西辻一真『マイファーム：荒地からの挑戦—農と人をつなぐビジネスで社会を変える—』学芸出版社(2012)、西辻一真「耕作放棄地の再生から「自産自消」の社会へ—「マイファーム」の挑戦—」曾根原久司ほか『農業再生に挑むコミュニティビジネス』ミネルヴァ書房(2015)などを参照のこと。

(注 7)こうしたタイプの農場はドイツ国内に 100 以上ある。ドイツの社会的農業については飯田恭子「ドイツの農福連携とインクルーシブな社会の構築」『農村と都市をむすぶ』第 69 巻第 6 号(2019)を参照されたい。

(注 8)オランダではケアファームが展開している。ユトレヒト市では NGO 団体が都市公園 70 a をコミュニティガーデンとして賃借し、様々なボランティア団体と連携してケアファームを運営している。植田副司・坂本清彦「オランダのケアファーム」『農村と都市をむすぶ』第 69 巻第 6 号(2019)を参照されたい。