

生産緑地に係る2022年問題について

ぶぎん地域経済研究所 顧問 岩崎 康夫

1 はじめに

1992年（平成4年）に改正生産緑地法による地区指定がされてから2022年で30年が経過する。2022年には、この対象となる農地所有者が自治体（市）に生産緑地の買取りを申し出ることが可能となる。実際には自治体を買取るには財源の問題があり、多くの土地が買取られず、結果、生産緑地地区が解除となり宅地として市場に放出されることが予想される。

近年、空き家問題が発生している中で、これらの土地がどのように利活用がなされ、その結果、地価にどう影響が生じるのか、地域環境が悪化しないかなどが懸念される。これが生産緑地のいわゆる2022年問題である。生産緑地地区指定の経緯と今後の利活用方法の選択について考察する。

2 生産緑地法制定及び改正の背景

高度経済成長期の1972年（昭和47年）、特に三大都市圏で人口急増による都市化が急激に進行し、それに伴い緑地が宅地などに転用されるケースが増大した。このため、緑地の減少による市街地の住環境の悪化などの問題が発生していた。

そこで、市街地の農地が有する環境保全、景観保持等の多面的機能を考慮し、農林漁業との調整を図りつつ、良好な都市環境を形成していく目的で生産緑地法が制定された。

しかしながら、この法律制定後も都市化の進行による宅地不足と地価上昇は止まず、

1992年には農地を区分し、農地として保存すべき土地は保全し、他の土地は宅地への転用を進めるという形で生産緑地法改正がなされた。

この生産緑地は、三大都市圏の特定市を対象に3つの指定要件が定められた。

1. 公害又は災害の防止、農林漁業と調和した良好な生活環境の確保に相当の効果があり、かつ公共施設等の敷地に適している

2. 500㎡以上の面積を有する

3. 農林業の継続が可能な条件を備えている

これらの要件を満たした市街化区域内の農地について、市が都市計画で定めた土地とした。生産緑地に指定されると農地としての管理が義務付けられ、建築物その他の工作物の新設、改築等の行為制限を受けることとなるが、税制面で固定資産税の農地評価や相続した場合には、一定の要件の基に納税猶予が受けられる。

3 生産緑地地区の指定

1992年の改正生産緑地法による地区指定に当たって、市街化区域内の農地所有者は、短期間のうちに今後の土地利用の選択を迫られることになった。当時その選択肢は、農地としての継続利用か、或いは宅地化か、5年先10年先を見通し、その間の宅地化へのリザーブ地として当面は農地継続利用という3つの区分が大勢であった。

私も当時、県から鳩ヶ谷市（現川口市）都市計画課に派遣されていて、一連の指定手続

きを担当した。改正された法の解釈が十分でなく、指定期限までの作業時間の余裕もない中で、あわただしく地元関係者説明会を開催した。農地所有者のこの選択には、相続税問題が大きく係わるため、所管の税務署職員にも同行いただき質疑を行った。農地所有者からは多くの質問が寄せられ、これらの相談に丁寧に答えるために市では、庁内に専門の相談窓口を設置して対応を図った。

この生産緑地地区の都市計画としての指定は、長期営農継続制度から移行したものである。特定市にとっては、財源問題を前提に市街化区域内の農地をどのように都市の資源として評価するのか、緑豊かなまちづくりを進めるうえで営造物である公園・緑地の配置や地域性緑地の指定などとの関連からどのように利活用するかが問われた。

結果、県全体で37市、7,257地区、約1,854ヘクタールが指定された。

4 生産緑地地区の指定解除

生産緑地に指定すると営農継続が前提となるが、下記要件を満たす場合には市に対して買取り申し出ができる。

1. 生産緑地として指定告示された日から30年が経過した場合
2. 主たる農業従事者が死亡等の理由により従事することができなくなった場合

市はこの買取り申し出があった場合には、特別の事情がない限り時価で買取らなければならないとされている。

この買取りは義務でなく、特別な事情がある場合には、市は買取りをしないこともできる。また、他の農業従事者にこの農地を斡旋することになっている。この斡旋で取得者が出現しなかった場合には、管理義務や行為制限が解除され、その後の都市計画の変更手続

きを経て、都市計画から生産緑地が除外される。

そしてこの農地は、市街化区域内農地であるため、市農業委員会への届出により自由な土地利用が可能となる。

実際には、指定後30年が経過した2022年には、生産緑地所有者は市に対して買取り申し出ができるが、自治体の地方財政はひっ迫しており、買取ることはほぼ困難ではないかと推測する。

また、農業後継者が不足している状況を考慮すると、生産緑地の指定を解除し宅地として不動産市場に放出される可能性が高いものと推測できる。このような動きが不動産市場にどのような影響を与えるのか、これが生産緑地の2022年問題提起の背景である。

5 都市農業を取り巻く環境の変化

上記のように、これまでの市街化区域内農地は、政策的に「宅地化すべき土地」として位置づけてきた。ただし、生産緑地は緑地機能のほか、将来の公共施設用地としても評価して保存してきた。

しかしながら、近年、前提となる宅地化については、人口減少に伴う宅地需要の沈静化により農地転用の必要性が低下するなど、市街化区域内農地を取り巻く環境の変化がみられるようになった。

また、東日本大震災を契機とした防災意識の向上に伴う安全で身近な一次避難地としての農地の役割、都市景観や緑の持つやすらぎなどの都市環境の改善、都市住民のライフスタイルの変化、食の安全意識の高まり、農業に関心を持つ高齢者層の増加など、これらの状況の変化が生じている。

そこで、2015年（平成27年）4月に都市農業振興基本法が制定された。

この法律では、都市農業の多様な機能の発揮が政策課題となり、農業政策や都市政策上の役割の見直しがなされた。

①農業政策上の役割の見直し

- ・都市農業は食料自給率の一翼を担う。
(農家戸数、販売金額は全国の1割弱)
- ・都市住民の多様なニーズに対応する。
(地産地消、体験農園、農業福祉連携モデル等)

②都市政策上の役割の見直し

- ・コンパクトシティ（機能集約型都市）構造化と「都市と緑・農の共生」を目指す上で貴重な緑地としての都市農地の位置づけ
- ・都市の重要な産業としての都市農業の位置づけなど

この役割見直しの結果、都市農業を重要な産業として位置づけ、都市農地を「あるべきもの」として計画的に保全を図ることとし、市街化区域内農地に対する従来の宅地化や転用の促進方針を方向転換させた。

6 都市緑地法等の一部改正に伴う生産緑地制度の改正

都市農業振興基本法が制定され、これに伴い都市農地の保全・活用策について、都市緑地法等の関連法が改正された。

生産緑地法については、指定対象外の500㎡に満たない小規模農地や農地所有者の意思に反して規模要件を下回る生産緑地地区については、都市農業振興の観点から踏まえ、農地保全を図る意義について検討したうえで必要な対応を行うことになった。

改正内容は、

①面積要件の引下げ

営農意欲があっても指定要件を満たさない小規模農地について、生産緑地地区の面

積要件を条例で300㎡まで引き下げ可能とした。また、個々の農地が100㎡以上の場合には、周辺農地との関係から一団の農地とみなして生産緑地指定を可能とするなど、より柔軟な運用が可能となった。

②生産緑地地区内の建築制限の緩和

営農継続の観点から農業者の収益性の向上が図れるよう、生産緑地内で生産された農産物等を主たる材料とする農家レストラン、直売所や加工所等一定の条件の基に、生産緑地地区内でこれらの建築物の設置を可能とした。

③特定生産緑地の創設

特定生産緑地制度は、既に指定されている生産緑地が対象であり、この指定により市町村に買取申し出ができる時期は、これまでの指定後30年経過後から10年延期でき、10年経過後は、改めて所有者等の意向を前提に繰り返し10年の延長ができることとした。

7 1992年指定の生産緑地地区の推移

埼玉県内の生産緑地地区指定の対象区域は、首都圏整備法で規定する既成市街地及び近郊整備地帯に位置する市とされた。このため、概数で振り返ってみると1992年には、37市7,300地区、面積約1,854ヘクタールが指定された。この生産緑地面積は、東京ドーム395個分に相当する。県全体の市街化区域面積68,508ヘクタールの約2.7パーセント、また、市街化区域内農地面積10,079ヘクタールの約18.4パーセント。このうち、特定市の市街化区域内農地面積8,864ヘクタールの約20.9パーセントを占めるものであった。

この生産緑地は、指定後25年が経過した

2017年には、37市7,030地区、面積 約1,706ヘクタールとなっている。この間、一部微増した時期もあったが25年間で270地区、面積約148ヘクタール(約8パーセント)が減少した。平均すると1年間で、約6ヘクタールの生産緑地が宅地化等に土地利用転換されたことになる。

1992年から指定後25年間で約8パーセントの減少であることから、2022年にはこの生産緑地のほとんどが30年を迎えることとなると推定できる。

8 指定後30年経過による 生産緑地の選択肢

1992年の指定時同様、生産緑地地区の農地所有者にとっては、将来を見据えた再度の生産緑地継続か否かの選択を行うことになる。適切に選択を行うためには、将来の生活設計を展望し、土地利用の様々なケースを想定して検討することになる。下記はその一例を挙げる。

【農地利用案】

ケースA案

- 《条件》・営農継続
 - ・将来、相続税納税猶予制度を活用
- 《農地利用方法》
 - ①30年経過前に特定生産緑地に指定。
以後10年毎に継続可能

ケースB案

- ※この案は種々の組合せが可能
- 《条件》・相続税納税猶予を受けている
 - ・営農継続だが、所有者自身の営農は先々不安を抱える
- 《農地利用方法》
 - 30年経過前に特定生産緑地に指定。

- ①農業従事者に貸し付け、農地管理を委任
- ②所有者自身は一部で営農、直売所・農家レストラン等経営。市民農園の指導者など

【土地活用転換案】

ケースC案

- ※この案の成立は稀なケースと推測
- 《条件》・生産緑地解除
- 《土地活用方法》
 - ①市へ買取り申出。市が都市緑地用地として買収。
 - ②市が他の農業従事者に斡旋。売買契約成立。

ケースD案

- 《条件》・相続税納税猶予を受けている
 - ・全ての農地を土地活用に転換
- 《土地活用方法》 生産緑地地区を解除
 - ①商業・福祉施設などの事業者へ貸付け、地代収入を得る
 - ②一部は売却して猶予を受けている相続税の支払い
- ※この案では、周辺地を含む地域一帯を土地区画整理事業制度を活用して道路・公園等を整備し、一部を宅地として売却することも可能

このように、今後の生産緑地の利活用についての一例を挙げたが、様々な利活用方法の組み合わせもあり、個別の事情に応じた最も適した方法を検討し選択する必要がある。