

標題 民間企業の活力を用いた生産緑地地区（都市農地）の保全と都市機能の強化

氏名（所属） 小暮 晃（昭和株式会社 開発事業部 事業開発室）

1. はじめに

1992年に生産緑地法が改正されてから26年が経ち、多くの生産緑地地区が都市計画の告示から30年を迎える2022年まであと4年と迫ってきている。都市計画の告示から30年が経過すると自治体で買い取りの申出が可能となるが、現在の社会情勢では自治体の財政状況は厳しく、ほとんどの自治体が全ての生産緑地を買い取ることはできないだろう。自治体で買い取りに応じない場合には農業従事者への斡旋へと移っていく訳であるが、農業経営も一筋縄ではいかない現在の状況からすると、買い取りに応じる農家が現れることはないのではないだろうか。例えば、今後農業経営を拡大する意向がある農家の隣接地等といったピンポイントの需要を掴むことができれば買い取りに応じてもらえることはあるかもしれないが、そうでないケースの方が圧倒的に多いことが予想される。農業従事者への斡旋も未成立となれば、生産緑地地区の解除手続きに移っていくことになり、それまで農地として保全されてきた多くの土地は宅地へと転換され、不動産市場に投入されていくことになる。

そのようにして2022年に大量の宅地が市場に供給され、需給バランスの崩壊や空き地・空き家問題の更なる進行が懸念されており、これがメディアや情報誌でも『生産緑地の2022年問題』として取り上げられてきている。本稿では、生産緑地地区が抱えるこのような問題と都市農地として重要な役割を担う生産緑地地区の保全を民間企業の活力を用いながら解決し、さらには都市が抱えるその他の問題も同時に解消できる新たな方策について模索してみる。

2. 生産緑地法の改正内容

平成29年4月に「都市緑地法等の一部を改正する法律案」が可決・成立となり、同年6月に施行されている。改正においては、2つの既制度の緩和と1つの新制度が創設された。（図表1）

図表1 生産緑地法の改正前後の内容

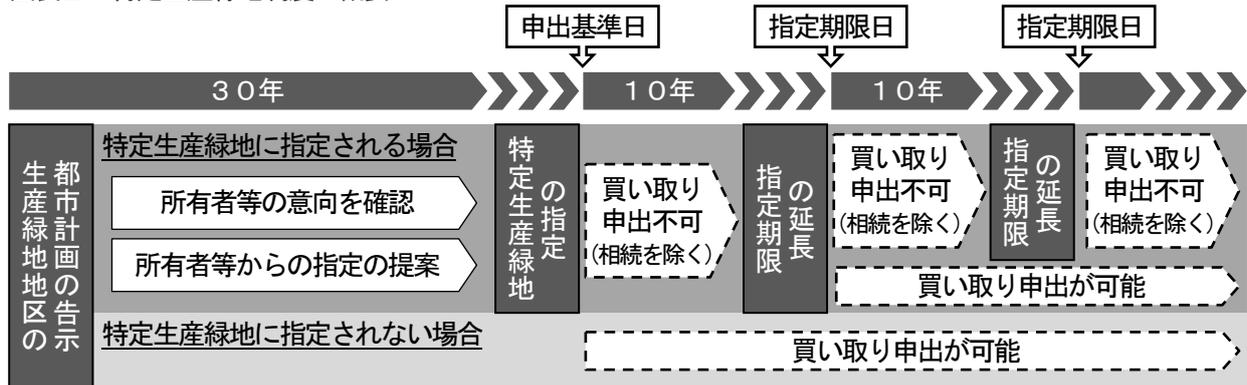
改正前	項目	改正後
一団で500㎡以上	指定面積要件	一団で300㎡以上（条例で引き下げ可能） ※条例で引き下げない場合は従来通り500㎡以上
農林漁業を営むために必要で、生活環境の悪化をもたらすおそれがないものに限定	建築規制	改正前に加え、農業者の収益性を高める施設を追加 ①生産緑地内で生産された農産物等を主たる原料とする製造・加工施設 ②生産緑地内で生産された農産物等又は①で製造・加工されたものを販売する施設 ③生産緑地内で生産された農産物等を主たる材料とするレストラン
—	特定生産緑地制度	生産緑地地区の指定の告示日から30年を経過するまでに、所有者等の同意を基に、市町村が特定生産緑地に指定

指定面積要件の緩和については、各自治体が条例で定める必要があり、既に定めた自治体もあれば、面積要件を引き下げないと決定した自治体もあると聞いている。この引き下げを行うかどうかについては、宅地需要のポテンシャルが大きく関係しているのではないかと推測される。まず、宅地需要が高いエリアにおいては、生産緑地地区の解除による宅地化が進行して都市農地の減少が懸念されるため、道連れ解除の防止や新たな生産緑地地区の指定を誘発するために面積要件を引き下げるのではないかと考えられる。一方で、宅地需要が低いエリアにおいては、生産緑地地区を解除しても宅地化が進行する可能性が低いことから、面積要件を引き下げる必要性が低いのではないかと考えられる。

建築規制については、これまでは原則不可とされてきた生産緑地地区内の建築行為が、農業者の収益性を高める施設であれば建築可能と緩和がなされた。これは、これまでは生産緑地地区内では困難であった収益事業を生産緑地地区の解除をしなくても実施できるようにし、都市農地をできるだけ保全していく施策と捉えられる。

また、今回新たに特定生産緑地制度が創設された。(図表2) 特定生産緑地は、生産緑地地区の都市計画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。)までに指定しなければならず、その指定を受けると買い取り申出が可能となる期日を10年延長できることになる。言い換えれば、10年間の営農義務が新たに付されるということになる。さらに、特定生産緑地に指定した生産緑地は、申出基準日から起算して10年を経過する日(以下、「指定期限日」という。)までに指定期限の延長をすることができ、その指定期限の延長をすると買い取り申出が可能となる期日をさらに10年延長できることになる。つまり、これまでは30年間の営農義務だったものが10年間の営農義務としてサイクル化されたと言える。

図表2 特定生産緑地制度の概要



3. 平成30年度税制改正大綱の関連税制内容

平成29年12月に「平成30年度税制改正大綱」が閣議決定され、生産緑地法の改正内容に付随する税制についても明らかとなった。主な改正内容としては、新たに創設された特定生産緑地制度と平成30年6月に公布された「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」に紐づくものとなっている。

今回の改正によって、特定生産緑地に指定しない申出基準日を迎える生産緑地は固定資産税と都市計画税が農地課税から宅地課税へと移行していくため、これまでの農地課税を継続するには特定生産緑地の指定が必須となる。また、相続税納税猶予制度についても同様のことが言え、先々も納税猶予制度を利用していくには特定生産緑地指定が必須となる。なお、特定生産緑地に指定をしない、または、特定生産緑地の指定期限の延長をしなかった生産緑地については、現に適用を受けている納税猶予に限り継続されることになっている。(図表3・4)

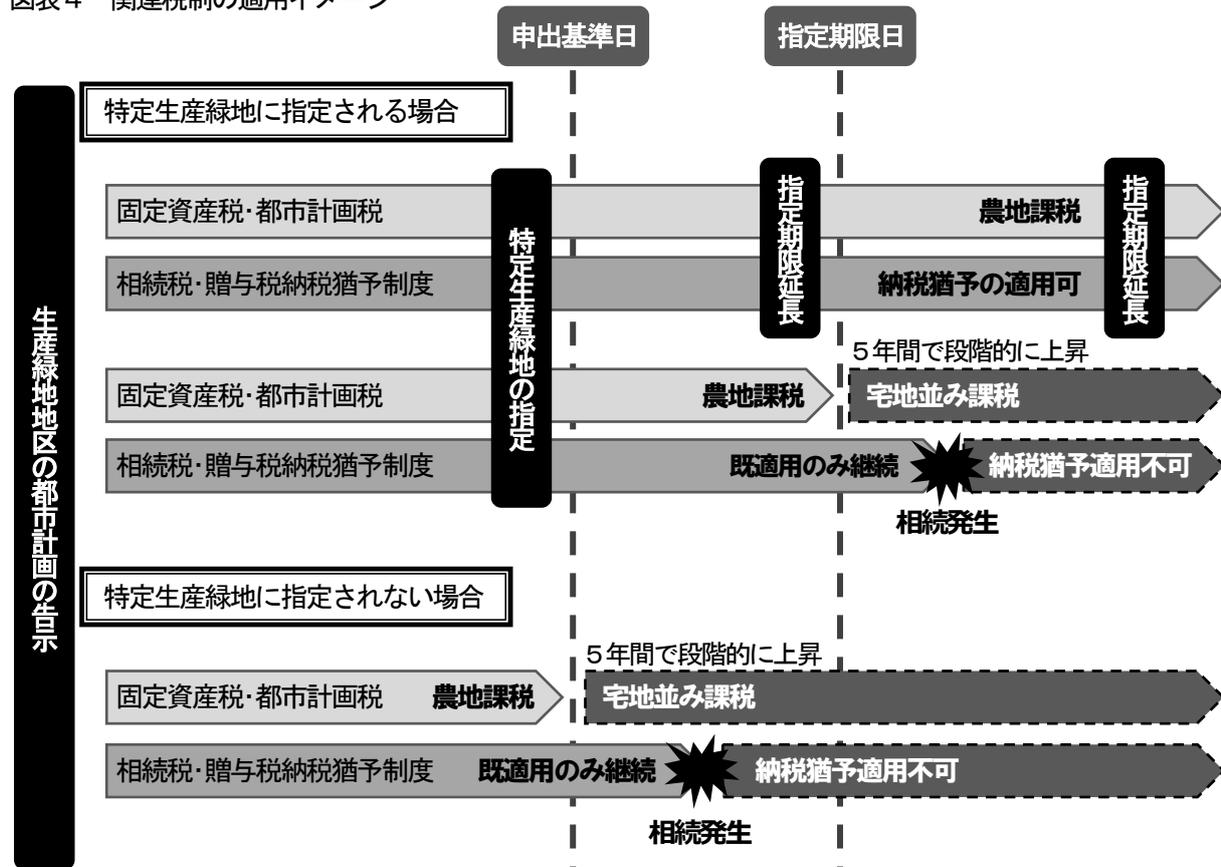
こうして見ると、申出基準日を迎える生産緑地は、特定生産緑地への指定の有無により税制の差が見受けられ、特に特定生産緑地に指定しなければこれまでの税制が適用されない改正内容となっている。これは、生産緑地地区の解除による急激な宅地化を防止する措置が税制面から講じられたと言えるのではないだろうか。

図表3 特定生産緑地指定の有無による関連税制の違い

種別	項目	申出基準日以前	申出基準日以降
生産緑地	固定資産税・都市計画税	農地課税	宅地課税 ※激変緩和措置
	不動産取得税徴収猶予	適用可能	適用不可 ※現に適用を受けているものに限り継続
	相続税・贈与税納税猶予	適用可能 (貸付けした場合不可)	適用不可 ※現に適用を受けているものに限り継続
特定生産緑地	固定資産税・都市計画税	—	農地課税
	不動産取得税徴収猶予	—	適用可能
	相続税・贈与税納税猶予	—	適用可能 ※一定の条件下で貸付けの場合も適用可能

※一定の条件下での貸付けとは、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」、「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」に基づくものを指す。

図表4 関連税制の適用イメージ



4. 民間企業の活力を用いた生産緑地地区の保全と都市機能の強化

(1) 生産緑地地区の保全における課題

2022年に迎える生産緑地地区の変革期に向けた措置として、生産緑地法改正と関連税制改正の内容が明らかになり、内容を改めて見てみると、生産緑地地区を都市農地としてできるだけ残していきたいという思いが強く感じられる。宅地の供給過多を防ぐために、これまでの規制を緩和して生産緑地地区として残しやすい環境を整えたとも言えるのではないだろうか。

しかしながら、特定生産緑地に指定するか否かは個人の意思に委ねられることになり、そのような状況の中では、自治体としては都市農地を保全していきたいという意志があったとしても、個人の事情や資産に関係してくることから、そこに介入して保全を強要するようなことはできないだろう。これが生産緑地地区の保全を悩ます一つの要因なのではないかと考えた。保全が個人に委ねられている状況においては、後継者問題や相続問題、農業収益の確保、身体的な問題といった個人の事情がどうしても払拭できないため、いつ生産緑地地区の買い取りの申出が出て宅地化されていくのか予測が困難となってしまう。

(2) 民間企業の活力を用いた生産緑地地区の保全

個人に生産緑地地区の保全を委ねていると、先に述べた課題が払拭できないとともに、自治体が生産緑地地区を買い取る財政的余裕もないことを踏まえ、民間活力を生産緑地地区の保全にも誘導する可能性を検討したい。ただし、民間企業は利益がなければ成り立たないため、生産緑地地区の保全を行うことによる利点が見いだせなければ企業として積極的に動くことはできないだろう。そのため、民間活力を用いた生産緑地地区の保全を進めていく場合には、民間企業に対して利点が生じる環境を整えることは必要となってくる。

また、その利点が民間企業にとって有益であればあるほど、こぞって生産緑地地区を求める状況になり、生産緑地地区があるということが地域価値の上昇、不動産価値の上昇へと繋がるのではないだろうかと考え、民間企業の活力を用いた生産緑地地区の保全の方策を模索してみることにした。

(3) 民間企業に与える利点

まず、生産緑地地区を保全することで民間企業が享受する利点を考えてみる。企業が求める分かりやすい一例として考えられるものは、やはり利益だろう。利益を確保するためには収益を高める必要があり、収益を高めさせる分かりやすい方法の一例としては、需要の高い建築物の床を企業に与えることではないか。

そのような企業の業種として分かりやすいのは、やはり駅前等で高度利用を図っているデベロッパーである。では、生産緑地地区を所有又は賃借し、保全することでどのように収益の高い床を与えるのかと考える。例えば、都心部では都市再生特区制度を活用し、地域貢献や都市貢献を条件に容積緩和を受け、収益の高い床を多く確保している。その制度を参考に見ながら、生産緑地地区の保全を地域貢献として捉え、生産緑地地区の容積を移転することで容積緩和に近いことができないだろうか。民間企業が生産緑地地区を所有又は賃借し、営農することで本来その生産緑地地区に建築可能な分の容積を同企業が所有する駅前等の高度利用を図るべき土地へ移転させることができれば、需要の高い場所で多くの床を確保できることになる。収益の高い床を多く確保できるのであれば、民間企業としても生産緑地地区を所有又は賃借し、保全していく理由に十分なるのではないだろうか。

現行制度では単なる民間企業が生産緑地地区を所有することはできない。そのため、この制度を取り入れていくためには企業なら生産緑地地区を所有できるように法改正が必要となる。一方、今年に入ってから三菱地所(株)が農業ベンチャー企業を設立して農業事業に参画すると報道があった。このように、農地を所有することができるグループ会社や子会社を活用することで現行制度の課題解決に繋げていくこともできるのではないかと。

(4) 地域貢献メニュー

容積移転をするために単純に生産緑地地区の営農義務を民間企業に担わせるだけでなく、地域貢献施設の整備を条件に付してみてもどうか。例えば、その生産緑地地区で生産された農産物を販売できる施設を生産緑地地区内に整備させる。生産緑地地区はその立地特性から、最寄り駅から自宅までの帰宅路にあることが多いため、歩いて立ち寄る道の駅というようなイメージで整備し、地域活性化や地産地消に貢献できるのではないかと。また、それ以外でもその地域課題に合わせて条件を付加できるようにすれば、地域が抱える課題を柔軟に解決できる手段になる。さらに、民間企業が所有した生産緑地地区での農作業等に一定の地域雇用を義務化することで、地域雇用の創出、地域活性化、職住近接、農業従事者の育成といった様々な効果を生むこともできる。

自治体の力のみで地域課題を解決していくことが困難となってきたこれからの時代においては、民間活力でその課題を解決してもらい、それと引き換えに民間企業へ利点を与えながらまちづくりを進めていくことが求められるのではないかと。

(5) 立地適正化計画との連携

駅前等の高度利用を図るべき地区に容積を移転することを考えた時に、立地適正化計画における都市機能誘導地区が分かりやすく適用できるのではないだろうか。そこで、この生産緑地地区の民間活力を用いた保全に立地適正化計画を関連付けて連携していくことで都市機能の改善にも繋げることを考えてみる。

例えば、都市機能誘導区域内の生産緑地地区から容積移転する場合には、不足している都市機能施設の整備を条件に付すことで民間活力によって都市機能の改善を図れるのではないかと。さらには、居住誘導区域内の生産緑地地区から容積移転する場合には、営農義務の他に先にも述べた地域貢献施設の整備や地域雇用を条件に付すことで地域活性化や地域課題の解決にも繋げていくことが可能となる。

(6) 都市農地バンクの創設

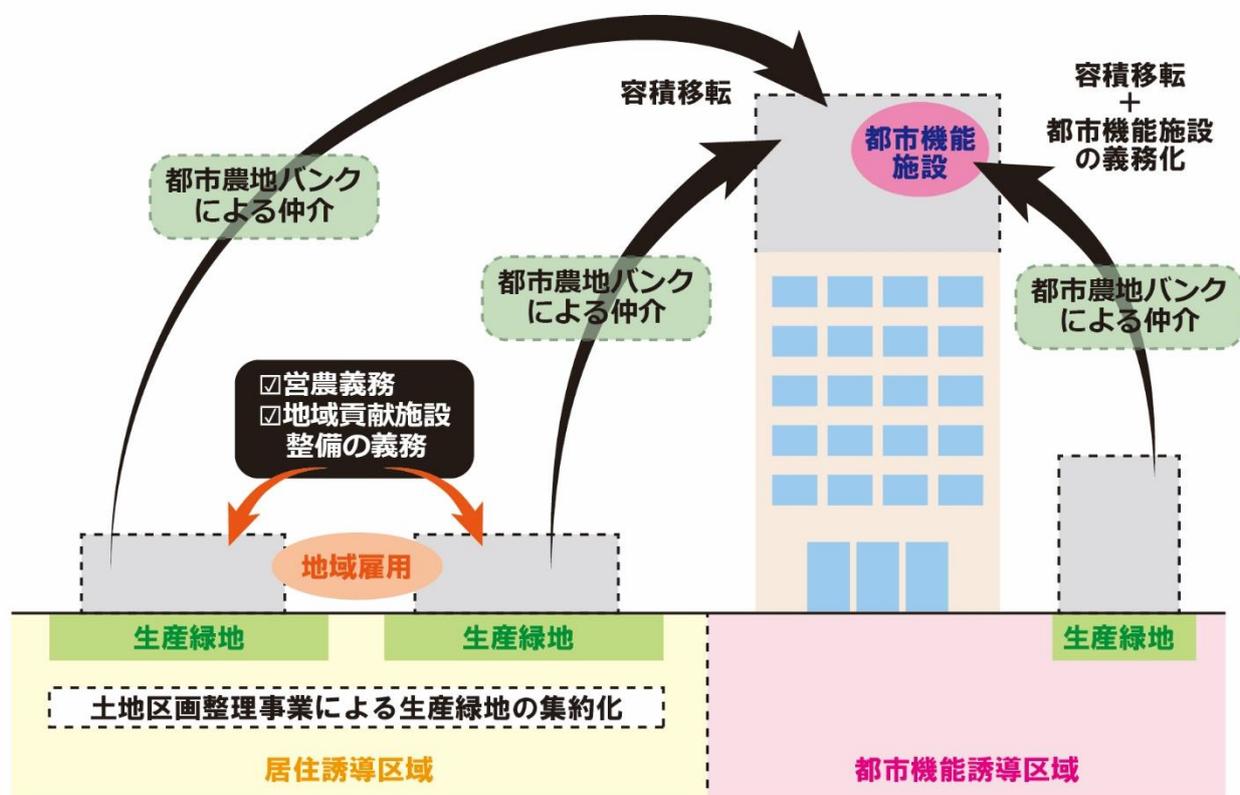
民間企業が生産緑地地区を取得する場合に、どのようにしてそれらの土地を見つけていくかが課題になるのではないかと。例えば、空き地・空き家では「空き地・空き家バンク」といった制度が浸透してきており、需給をマッチングさせるための一括管理が始められているが、生産緑地地区に関してはそのような制度が浸透していない。そこで、生産緑地地区に関しても「空き地・空き家バンク」と同様に「都市農地(生産緑地)バンク」を創設し、生産緑地地区の一括管理や仲介をすることで需給をマッチングさせ、民間企業が生産緑地地区を探索する手間を削減しながら積極的な所有を誘発する環境が生まれることに期待したい。

(7) 土地区画整理事業の適用

もし、ここまで述べてきた方策が確立され、実際に運用されていけば、容積移転のために民間企業が生産緑地地区を多く所有していくことが想定される。しかし、所有できる生産緑地地区が必ずしもまとまっているとは限らず、点在して生産緑地地区を所有することは十分に考えられ、そのような点在した生産緑地地区では、生産性が悪く、管理もしづらい状況に陥るといった問題が生じてくるだろう。

ここで有効な手立てとして、土地区画整理事業が考えられるのではないだろうか。土地区画整理事業は、生産緑地地区でも基盤整備を実施して土地の再配置が可能であり、生産緑地地区の集約化を図ることができる。集約化を図ることで民間企業はより生産性の高い生産緑地地区を所有して収益を上げることが可能となる。さらには、地域で課題となっている狭隘道路等の課題を基盤整備により同時に解決していくことも可能となる。土地区画整理事業は民間企業、地域の双方にとって有益な効果を発揮することができる手法なのではないだろうか。

<民間企業の活力を用いた生産緑地地区の保全と都市機能の強化の手順（案）とイメージ図>



5. おわりに

本稿において、民間企業の活力を用いた生産緑地地区の保全の方策を模索してみたが、まだまだ課題点があり、実現に向けては更なる検討が必要と感じている。例えば、農家でない単なる民間企業が生産緑地地区を所有することは現行制度ではできない。本稿内でも農地を所有することができるグループ会社や子会社の活用について記述はしているが、全ての企業がそのような仕組みを取れるとは考えづらく、大手企業に限られてしまう可能性は高い。それでは、本稿で模索した生産緑地地区の保全は限定的になってしまうため、現行の制度で不可能ならば、可能となるように制度改正を行っていくことも大事ではないかと考える。

本稿では、“生産緑地の保全”に着眼点を置き、その時に有効に働くのではないかと考えた方策を模索してみたが、違った着眼点からのアプローチも必要だと感じており、今後このようなことも踏まえながら様々な専門分野の技術者や研究者などにより制度改正や新制度創設の検討がなされ、生産緑地地区が有益に保全されていき、都市問題の解決にも繋がっていくことに期待したい。