

都市農地の貸借の円滑化に関する法律 (平成30年6月27日法律第68号)

権 奇 法

1. はじめに

平成30年6月20日、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」が衆議院で可決・成立し、同年6月27日、法律第68号として公布された。本法律は、近年の都市農業及び都市農地に対する積極的な評価及び、都市計画法（昭和43年法律第100号）、生産緑地法（昭和49年法律第68号）、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）、都市農業振興基本法（平成27年法律第14号）等の農地関連法律における法的な位置付けの変化を反映し、都市農地の貸借の円滑化を進めることで、都市農地の保全と都市農業の振興を図るとともに、生産緑地に関するいわゆる「2022年問題」に対処するためのものである。

以下、本稿では、まず、都市農業に関する政策の変遷と制度を概観し、本法制定の背景と経緯、法律の内容、国会における審議内容を要約し、最後に、地方公共団体への影響について述べることにする。

2. 法案提出の背景と経緯

(1) 都市農地の現状と都市農業の意義

都市農業は、農林水産省の試算によれば、面積は2.3%にすぎないものの、都市農家の戸数で11%、販売金額は8%（対全国比、推計）を占め、食料自給率の確保の一翼を担っている。（【図表1】参照）

さらに、都市農業は、農産物を供給する機能だけでなく、防災の機能、良好な景観の形成の機能、国土・環境の保全の機能、農作業体験・学習・交流の場を提供する機能、農業に対する理解の醸成の機能など多様な機能を果たすことができるとされている。

【図表 1】都市農業に関する指標（試算）

	農家戸数	農地面積	販売金額（推計）
全 国	215.5万戸	447.1万ha	5兆8,366億円
都市農地 （対全国比）	22.8万戸（11%）	7.2万ha（2%）	4,466億円（8%）
		うち生産緑地1.3万ha（0.3%）	

出所：農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」（平成30年5月）を基に作成。

る（都市農業振興基本法第3条）。ところが、後述するように、宅地等への転用需要
 が大きい都市農地の面積は一貫して減少してきた。

（2）都市農地に関する法律の体系

1）都市計画法の制定

都市農地に関する政策は、社会・経済情勢によって大きく変遷してきた。まず、
 高度経済成長期以降の都市への急激な人口流入により住宅宅地需要がひっ迫する状
 況において、都市農地はその保存より宅地化の対象地として位置付けられた。すな
 わち、都市計画法の制定による区域区分制度の創設及び関連税制の改正により、市
 街化区域内の農地はいずれ宅地化すべきものとされ、「農地法」（昭和27年法律第
 229号）上も届出のみで転用が可能とされた。実際に、都市農地の面積は一貫して
 減少してきた。さらに、都市農地をめぐるのは、農村部と同じく、農業従事者の減
 少や高齢化が進む中、都市農地の保全と有効活用が大きな課題となっている。

2）生産緑地法の制定

都市計画法上の市街化区域内の農地のうち、良好な生活環境の確保や公園、緑地、
 学校、病院等の公共施設等の敷地として適している農地を計画的に保全する必要性
 があり、昭和49年、生産緑地法が制定された。しかし、地方公共団体による宅地並
 課税の実質免除措置が行われていたこと、要件が厳格であったこと、土地の利用転
 換が制約されることへの抵抗感等から、生産緑地地区の指定件数は少なかった⁽¹⁾。

その後、昭和60年代に入り、三大都市圏を中心に地価が高騰する中、市街化区域

(1) 生産緑地の指定の経過を見ると、昭和50年度に369.6haが指定され、昭和55年時点で550.2ha、
 昭和58年度で630.2haとなっており、昭和50年度以降大幅な生産緑地の指定の伸びはなかった
 とされている。田辺真裕子（農林水産委員会調査室）「都市農地の保全と有効利用 ― 都市農
 地の貸借に関する制度と課題 ―」立法と調査第394号（2017年11月）35頁。

内の農地に対する宅地化の促進と税負担の不公平の解消が強く求められるようになった。このような中、平成3年に生産緑地法の改正が行われ、三大都市圏の特定市においては、市街化区域内の農地について、宅地化すべき農地と保全すべき農地を法制上明確に区分し、保全すべき農地については、生産緑地の指定を受けるようにした⁽²⁾。生産緑地の指定を受けた農地に関しては、相続税納税猶予及び資産税に係る農地並み課税といった優遇措置の適用を受ける一方、開発行為が制限されることとなった。そして、指定後30年経過後又は主たる従事者の死亡等の場合に生産緑地所有者が市町村長に対し買取りを申し出ることができるようにした（同法第10条）。

この平成3年の法改正を受け、平成4年に、多くの生産緑地の指定が行われることとなった。そして、平成34年（2022年）、平成4年に指定された生産緑地が指定から30年を迎えることになり、市町村長に対する買取りの申出が可能となる。これは、厳しい財政状況に置かれている市町村の対応を迫るものであり、また、市町村が買い取らず売りに出た場合は、結果として不動産市場に悪影響を及ぼすことが懸念されている。このような問題をいわゆる「2022年問題」という。

3) 食料・農業・農村基本法の制定

しかし、その後、人口減少や高齢化が進む中で、宅地需要は沈静化し、都市農地に対する開発圧力も低下してきた⁽³⁾。また、食の安全への意識の高まり、都市農業が持つ多様な機能が評価されるようになるとともに、都市農業に一定の位置付けを与えるべきとの意見が高まってきた。これらの情勢変化を受け、平成11年、食料・農業・農村基本法が制定され、「都市農業の振興」が法的に位置付けられることとなった。すなわち、「国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする」（同法第36条第2項）と規定され、同法に基づき策定された「食料・農業・農村基本計画」（平成12年3月24日閣議決定）においても、「市民農園の整備の推進」及び「都市及びその周辺の地域における農業の振興」を明記するなど、都市農業の振興に向けた施策展開の方向性が明記されることとなっ

(2) 国土交通省「第6回都市計画制度小委員会参考資料」（平成22年9月6日）。

(3) 都市農業の振興に関する検討会の「中間取りまとめ」（平成24年8月）では、「大都市圏の人口は平成22年の6,121人をピークに減少に転じるとされており、都市における開発・建築需要は、全体としては縮小に向かうものと考えられる」としている。

た⁽⁴⁾。その後、農林水産省に設置された「都市農業の振興に関する検討会」が、平成24年8月、「中間取りまとめ」を公表した。そこでは、「住民と農業・農地の関わりを深め、住宅と農地が共生するまちづくりを進めていくことが必要とされる現在、かつての急速な都市化への対応を目的とした政策の転換が求められている」としている。また、「市街化区域内の農地、農業用施設用地等について、税制上の対応を含む保全・活用策を強化していく」必要があるとし、委員からは、「市街化区域内農地について、賃貸借を行った場合でも相続税納税猶予の継続が認められるよう、市街化区域内農地の都市計画制度等における位置付けや保全・利用の在り方を含め総合的な観点から検討すべき。また、法定更新の対象とならない借地権を認める、行政・農協等を介した賃貸借の仕組みを設ける等、賃貸借円滑化のための対応も検討すべき」との意見・提案がなされていた⁽⁵⁾。

4) 都市農業振興基本法の制定

さらに、平成27年には、都市農業の安定的な継続を図るとともに、都市農業の有する機能の発揮を通じ、良好な都市環境の形成に資することを目的として、都市農業振興基本法が議員立法により制定された。この法律においては、都市農業の振興に関する基本理念として、①都市農業の有する機能の適切かつ十分な発揮と都市農地の有効な活用及び適正な保全が図られるべきこと、②都市農業のための土地とそれ以外の土地が共存する良好な市街地形成に資するよう都市農業の振興が図られるべきことが示された（同法第3条）。また、政府は、都市農業の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、「都市農業振興基本計画」を策定しなければならないとされた（同法第9条第1項）。

都市農業振興基本法の成立を受け、「都市農業振興基本計画」の策定に向けた検討が行われたが、都市農業の性質上農業政策と都市政策の両面に関わることから、また、都市農業振興基本法上「農林水産大臣及び国土交通大臣は、基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない」（同条第3項）とされていることから、農林水産省と国土交通省の共同で検討が行われた。両省共同で研究会を立ち上

(4) 平成27年3月改定の「食料・農業・農村基本計画」においても、「高齢化や人口減少が進行する中、都市における農地の有効活用や適正な保全が新たな課題となっていることを踏まえ、国民の十分な理解を得つつ、都市農業の振興や都市農地の保全に関連する制度の見直しを検討する」とされている。「食料・農業・農村基本計画」（平成27年3月閣議決定）第3-3-(3)-③。

(5) 都市農業の振興に関する検討会「中間取りまとめ」（平成24年8月）。

げ、また、農林水産省においては「食料・農業・農村政策審議会」、国土交通省においては社会資本整備審議会の都市計画・歴史的風土分科会「新たな時代の都市マネジメント小委員会」にそれぞれ諮問が行われた。そして、平成28年1月から2月にかけて、両省共同でパブリックコメントを実施し、同年5月に「都市農業振興基本計画」が閣議決定された。

この計画においては、農業政策及び都市政策の両面から都市農業の再評価が行われ、従来は「宅地化すべきもの」とされていた市街化区域内の農地を、都市の「あるべきもの」へと、位置付けが大きく見直されることとなった⁽⁶⁾。

そして、新たな施策の方向性として、①都市農業の担い手の確保、②都市農業の用に供する土地の確保、③農業振興施策の本格的展開の三つを掲げ、このうち都市農業の担い手の確保については、後継者不足が深刻化する中、都市農業の安定的な継続の観点から、家族経営を基本としつつ、営農実績を有する地域の農業者に加え、食品関連事業者、福祉や教育、IT関係のベンチャー企業等を新たな担い手として想定し、「農地の貸借を通じ意欲と能力のある都市農業者等を確保することを検討されるべき」⁽⁷⁾とし、都市農地の確保については、「都市農業の多様な機能が発揮されるためには、都市農地とそれ以外の都市的土地利用との共存を図る観点から、土地利用計画における都市農地の位置付けを転換し、計画的に農地の保全を誘導することが必要となる」⁽⁸⁾とした。

(3) 都市農地の賃貸借上の課題

都市農地の賃貸借に関しては、二つの大きな課題が存在し、それほど活用されない状況であった。課題の一つ目は、農地法上のいわゆる「法定更新」制度である。農地法は、農地を賃貸借する場合における賃借人（耕作者）の地位の安定を図る観点から、「賃貸借について期間の定めがある場合において、その当事者が、その期間の満了の1年前から6月前までの間に、相手方に対して更新をしない旨の通知をしないときは、従前の賃貸借と同一の条件で更に賃貸借をしたものとみなす」とされ（農地法第17条本文）、さらに、賃貸借の解除又は賃貸借の更新をしない旨の通知をするためには都

(6) 高橋政智「都市農地を貸借して有効活用を図る制度を創設」時の法令第2066号（平成31年1月30日）29頁。

(7) 都市農業振興基本計画第1の4の(1)。

(8) 都市農業振興基本計画第1の4の(2)。

道府県知事の許可を受けなければならない（同法第18条本文）とされている。

これまで、農地の賃借に関する農地法第17条及び第18条の適用除外を定めた例がある。「農業経営基盤強化促進法」（昭和55年法律第65号）では、意欲ある農業者に対する農地集積を促進するため、農地法の特例として、農用地利用集積計画に基づいて賃貸借等される場合（利用権設定等促進事業）がその例であるが、市街化区域はその対象外であった。さらに、「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」（平成元年法律第58号）上の都市住民等への趣味的な利用を目的とした農地の貸付けについても同規定が適用されないこととなっている。

このような「法定更新」と「契約解除の許可制」から、農地所有農家は、いったん農地を貸すとなかなか返してもらえなくなるのではないかといった懸念があり、農地を貸したがる風潮があったとされている⁽⁹⁾。

そして、二つ目の課題は、相続税の特例措置に関する課題である。農地に対して高い評価額により相続税が課税されてしまうと、農業を継続したくても相続税を払うために農地を売却せざるを得ないという問題が生じ得る。昭和50年、このような問題に対処するため、自ら農業経営を継続する相続人を税制面から支援する「相続税納税猶予制度」が設けられた。

その後、三大都市圏を中心として地価が高騰する中、市街化区域内の農地に対しては、宅地化の促進と税負担の公平の確保が強く求められるようになったことから、平成3年、三大都市圏の特定市において市街化区域内の農地を、宅地化すべき農地と保全すべき農地（生産緑地）とに区分し、宅地化すべき農地については、納税猶予制度の対象から除外した。

また、従来、本制度は相続人自らが農業の用に供する場合のみを対象としていたが、農地の効率的利用を促進する観点から、平成21年、市街化区域外の農地に限り、「農業経営基盤強化促進法」等に基づく事業による貸付け（「特定貸付け」）を行っている場合についても適用できるようにした。

「特定貸付け」を除いて、相続税の納税猶予制度の適用を受けている農地について、貸付けが行われる場合、納税猶予が打ち切れ、多額の相続税に猶予期間に応じた利子税を加えて納税しなければならないことになることから、都市農地の貸付けが行えないという問題である。

(9) 高橋政智・前掲30頁。

以上の二つの課題に対応し都市農地の貸借の円滑化を推進するため、農地法の特例措置を創設するとともに、相続税の農政猶予制度の適用条件を緩和する仕組みを創設するため、本法律案が提出されたのである。

なお、すでに、平成30年度の税制改正において、本法律案の成立を前提に、生産緑地を貸借しても相続税の納税猶予措置が継続されるようになった。（【図表2】参照）

一方、農地に係る固定資産税はその区分によってそれぞれ課税されている。まず、一般農地については、農地評価が行われ、課税に当たっては一般農地の負担調整措置（税額の増を対前年度比最大+10%までに抑制する措置）が講じられる（農地課税）。市街化区域農地のうち、生産緑地地区の農地については、生産緑地法により開発規制がされているため、一般農地と同様に評価した価格に対し固定資産税が課税される。一方、生産緑地以外の市街化区域農地については、宅地並評価の対象とされる。ただし、三大都市圏の特定市以外の都市では、税額の算出の際、一般農地と同様の負担調整措置が講じられている。

【図表2】相続税納税猶予制度の適用条件

		三大都市圏の特定市	三大都市圏の特定市以外の市町村	納税猶予期間の終了事由とならない貸付け	農地転用規制	生産緑地法上の規制
市街化区域内の農地	生産緑地地区	適用 (終身営農が必要)	適用 (終身営農が必要) (注3)	営農困難時の貸付け(注1) 都市農地に係る新法による政策的貸付け	事前届出	終身又は30年間農地として管理 開発行為の制限
		適用なし	適用 (20年継続免除)	営農困難時の貸付け(注1)		—
農振農用地等		適用(終身営農が必要)		営農困難時の貸付け(注1) 基盤法等による政策的貸付け(注2)	許可	—

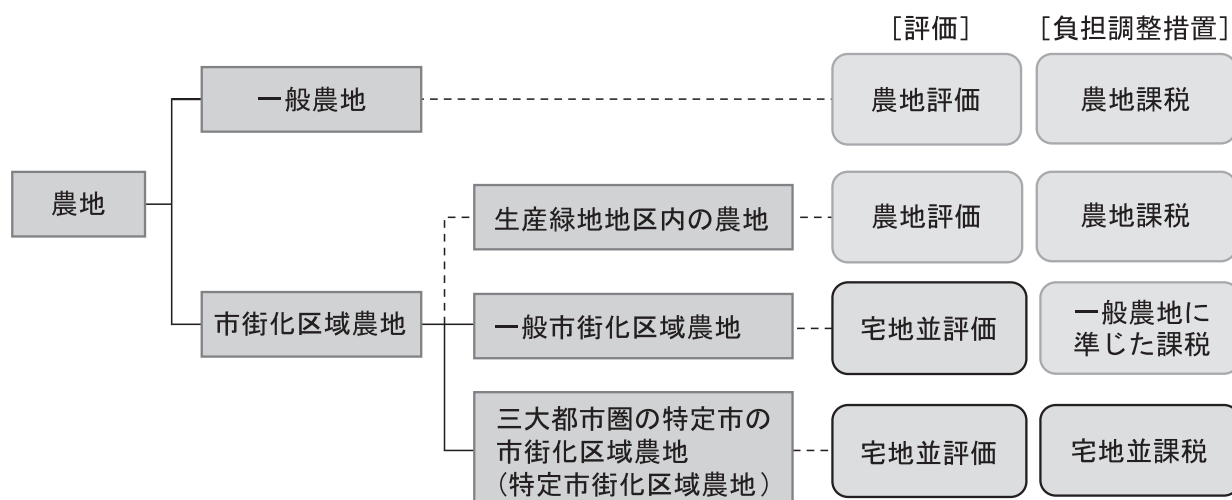
(注1) 営農困難時の貸付けとは、猶予期間中に身体障害等により営農継続が困難となった場合の農地の貸付けをいう。

(注2) 農業経営基盤法による政策的貸付けに係る特例は、市街化区域を除いて認められている。

(注3) 既適用者に対する経過措置として、①既存の納税猶予適用農地を引き続きすべて自作する場合は、20年継続免除を適用、②適用農地を貸し付けることも可能(この場合、適用農地はすべて終身利用する必要がある。)

出所：農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」(平成30年5月)を基に作成。

【図表3】農地に係る固定資産税



* 農地評価：農地の売買価格

* 宅地並評価：近傍類似宅地の価格－造成費相当額

* 造成費相当額：当該農地を宅地に転用する場合において通常必要と認められる造成費に相当する額

出所：農林水産省「農地の保有に係る特例措置について知りたい」から。

(4) 法案の提出

以上で見たように、「食料・農業・農村基本法」及び「食料・農業・農村基本計画」において、都市農業の振興が明記され、また、「都市農業振興基本法」及び「都市農業振興基本計画」において、都市農地の位置付けが「宅地化すべきもの」から都市の「あるべきもの」へと大きく転換した。このような流れに沿った形で、政府においては、都市農地の保存と都市農業の推進のための新たな政策を進めるための検討が行われた。

平成29年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」では、「都市農業については、生産緑地の貸借に係る制度を創設し、相続税の納税猶予制度の適用について検討する」⁽¹⁰⁾、同日閣議決定された「未来投資戦略2017 — Society5.0の実現に向けた改革 —」では、「都市農業振興のため都市農地の貸借の促進に係る制度を創設する」⁽¹¹⁾とされた。

以上のような経緯と背景から、平成30年3月6日、第196回国会において、「都市

(10) 「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」第2章の4の(2)。

(11) 「未来投資戦略2017 — Society5.0の実現に向けた改革 —」第2のⅢの2の(2)のi)の③。

農地の貸借の円滑化に関する法律案」が参議院に提出された。

3. 法律の概要

(1) 定義と基本理念

本法において、「農地」とは、農地法上の概念と同様に、「耕作の目的に供される土地」とされている。そして、「都市農地」とは、市街化区域内の農地のうち、生産緑地法第3条第1項の規定により定められた生産緑地地区の区域内の農地と定義された。「都市農業」について、理念法である「都市農業振興基本法」においては、「市街地及びその周辺の地域で行われる農業」（同法第2条）とのみ規定し、厳密な定義を行っていない。しかし本法は、法律上の効果を伴う具体的な措置を講ずるものであることから、その範囲をより明確にし、かつ、本法の対象となる都市農地と合致するよう⁽¹²⁾、「都市農地において行われる耕作の事業」と規定している（第2条）。

基本理念として、「都市農地の貸借の円滑化のための措置は、都市農地が自ら耕作の事業を行う者又は特定都市農地貸付けを行う者により有効に活用され、都市農業の安定的な継続が図られることを旨として、講ぜられなければならない」としている（第3条）。

(2) 自らの耕作の事業の用に供するための都市農地の貸借の円滑化

本法では、自らの耕作の事業の用に供するための都市農地の貸借の円滑化を進めるために、事業計画の認定制度を創設し、当該計画に基づいた貸借権等が設定される場合には、農地法の特例が適用されるようにしている。ほかにも、認定事業者による都市農地の利用状況の報告、事業計画の変更手続、報告徴収及び立入検査について定めている。

1) 事業計画の認定

都市農地について貸借権又は使用貸借による権利（以下「貸借権等」という。）の設定を受けようとする者（以下「申請者」という。）は、当該貸借権等の設定に係る都市農地における耕作の事業に関する計画（以下「事業計画」という。）を作

(12) 高橋政智・前掲34頁。

成し、市町村長に提出して、その認定を受けることができる制度を創設した（第4条第1項）。事業計画に係る市町村長の認定は、事業計画の変更に当たっても同じである。ただし、農林水産省令で定める軽微な変更をしたときは、遅滞なく、その旨を市町村長に届け出なければならない（第6条）。

事業計画には、①申請者及び当該都市農地、所有者に関する事項、②設定を受ける賃借権等の種類、③始期及び存続期間、④都市農地における耕作の事業の内容、⑤その他農林水産省令で定める事項を記載しなければならない（同条第2項）。

市町村長は、事業計画の申請が認定要件を満たしていると判断した場合は、農業委員会の決定を経て、認定をする。ただし、農業委員会を置かない市町村にあって

【図表4】事業計画の認定要件

事業計画の認定要件（法第4条第3項各号）		農協・農協連 合会・政令で 定める ⁽¹³⁾ 者	農作業に常時従 事する者・農地 所有適格法人	その他 (企業等)
①	耕作の事業の内容が、都市農業の有する機能の発揮に特に資するものとして農林水産省令で定める基準に適合していると認められること	○	○	○
②	耕作の事業により、周辺の地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生ずるおそれがないと認められること		○	○
③	耕作の事業の用に供すべき農地の全てを効率的に利用して耕作の事業を行うと認められること		○	○
④	事業計画に従って耕作の事業を行っていないと認められる場合に解除をする旨の条件が、書面による契約において付されていること			○
⑤	地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること			○
⑥	法人の場合は、業務執行役員等のうち一人以上の者が耕作事業に常時従事すると認められること			○

* 注：申請者の区分に応じ、それぞれ「○」のついた要件をすべて満たすことが必要

①：本法独自の要件

②～⑥：農地法と同様の要件

出所：高橋政智「都市農地を貸借して有効活用を図る制度を創設」時の法令第2066号（平成31年1月30日）36頁を基に作成。

(13) 「政令で定める者」については、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律施行令」（平成30年政令第234号）において、地方公共団体としている。

は、農業委員会の決定を経ることを要しない。

市町村長が認定をする際の要件としては、その事業計画が、以下の六つの要件に照らして判断することとされている。その際、申請者の属性によって、求められる要件が異なっている（同条第3項）。なお、これらの要件は、農地法第3条の許可要件とほぼ同じである。

法第4条第1号の「耕作の事業の内容が、都市農業の有する機能の発揮に特に資するもの」の要件に関しては、都市農地の貸借の円滑化に関する法律施行規則（平成30年農林水産省令第54号）において具体的に定められ、①地域内において農産物の生産・製造・加工された物品を販売、②都市住民の農作業体験・交流及び都市農業の振興に関し必要な調査研究又は農業者の育成及び確保に関する取組、③都市農地を災害発生時に避難場所として提供するなど、防災協力に関する協定を地方公共団体その他の者と締結すること、さらには、周辺的生活環境と調和のとれた都市農地の利用を確保すると認められることなどの基準を示している（同規則第3条）。これらの内容は、衆議院及び参議院の農林水産委員会附帯決議において、「事業計画の認定に係る基準を定めるに当たっては、地域の実情に応じた多様な取組を行うことができるようにすること」とされたことを踏まえた内容であるとする⁽¹⁴⁾。

2) 適正な都市農地利用状況の確保

事業計画につき認定を受けた者は、毎年、認定都市農地の利用状況について、市町村長に報告しなければならない（第5条）。

市町村長は、認定事業者が認定事業計画に従って耕作の事業を行っていないと認める場合等には、認定事業者に対し、相当の期限を定めて、必要な措置を講ずべきことを勧告することができる（第7条第1項）。市町村長は、認定事業者がこの勧告に従わなかった場合等には、農業委員会の決定を経て、認定を取り消すことができる。

市町村は、認定を取り消した場合には、当該取消しに係る都市農地の所有者に対し、当該都市農地についての賃借権等の設定に関し、あつせんその他の必要な援助を行うものとしている。法第4条第3項第4号の条件に基づく賃貸借等の解除の場合も同様である（第7条第3項）。

市町村長は、認定事業者に対し、当該認定事業者の行う耕作の事業の実施状況に

(14) 高橋政智・前掲36～37頁。

ついて報告を求めることができ、認定都市農地、認定事業者の事務所その他の必要な場所に立ち入り、当該認定事業者の行う耕作の事業の実施状況等について検査させることができる（第9条）。

3) 農地法の特例

認定事業計画に従って都市農地について賃借権等が設定される場合には、農地法上の特例が適用される。まず、農地法第3条の農業委員会の許可に係る規定は、適用されない。また、認定事業計画に従って認定都市農地について設定された賃借権に係る賃貸借については、農地法第17条のいわゆる賃貸借の「法定更新」の規定は、適用されない。そして、法第4条第3項第4号の条件に基づく賃貸借等の解除の場合であって、市町村長に届出を行ったときは、賃貸借の解除、解約の申入れ、合意による解約、又は賃貸借の更新をしない旨の通知に係る都道府県知事の許可に関する農地法第18条第1項本文の規定は適用されない（第8条）。

(3) 特定都市農地貸付けの用に供するための都市農地の貸借の円滑化

1) 特定農地貸付け

「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」（以下「特定農地貸付法」という。）は、都市住民等への趣味的な利用を目的とした農地の貸付けについて、農地法等に関する特例を措置している。「特定農地貸付け」とは、10 a 未満の農地の貸付けで相当数の者を対象として定型的条件で行われる、営利を目的としない農作物の栽培の用に供するための農地の貸付けで、貸付期間が5年を超えないものとされている（特定農地貸付法第2条第2項第1号～第3号）。特定農地貸付けを行おうとする者（市民農園開設者）は、農業委員会に承認を申請し承認を受けなければならないこととなっている。このような特定農地貸付け農地について賃貸借等が行われる場合には、①権利移動の許可（農地法第3条）、②賃貸借の法定更新（農地法第17条）の規定等が適用されない（特定農地貸付法第4条）。

このような「特定農地貸付け」制度は、いわゆる市民農園の開設方法の一つである。近年の都市住民の農業への関心の高まりを背景に、都市部での市民農園の開設

数が伸びているのが現状である⁽¹⁵⁾。しかしながら、地方公共団体や農協ではなく、農地所有者でもない民間企業・NPO等が市民農園を開設しようとする場合は、農地の所有者から直接農地に関する権利を取得することはできず、地方公共団体や農地中間管理機構等から転貸を受ける方法のみが認められている。しかしながら、農地中間管理機構等の活用が難しい都市農地に関しては、企業等による市民農園の開設が難しい面があった⁽¹⁶⁾。

2) 特定都市農地貸付けの創設

このような問題に対処するため、本法においては、市民農園を開設しようとする企業等が、「特定農地貸付け」の方法によって農地所有者から直接市民農園の用地を借り入れることができる「特定都市農地貸付け」を創設した。

本法は、「特定都市農地貸付け」を、「特定農地貸付け」の要件を満たしたうえで、さらに、地方公共団体及び農業協同組合以外の者が都市農地の所有者から賃借権等の設定を受けている都市農地に係るものと定義している。そして、この都市農地は、地方公共団体及び農業協同組合以外の者が、都市農地の所有者及び市町村との間で、次の事項を内容とする協定を締結していることを要件としている。協定の内容は、①地方公共団体及び農業協同組合以外の者が都市農地を適切に利用していないと認められる場合に市町村が協定を廃止する旨、②準用する特定農地貸付法第3条第2項の承認を取り消した場合又は協定を廃止した場合に市町村が講ずべき措置、③その他都市農地貸付けの実施に当たって合意しておくべきものとして農林水産省令で定める事項、である（第10条）。

「特定都市農地貸付け」には、特定農地貸付法の承認の規定が準用され（第11条）、農地法の特例に関しても、「特定農地貸付け」と同じく取り扱う規定を置いている（第12条）。

(15) 農林水産省の調査によると、平成29年における市民農園の数は4,165カ所であり、開設主体別市民農園数は、「地方公共団体」2,208カ所、「農業協同組合」491カ所、「農業者」1,148カ所、「企業・NPO等」318カ所である。地方公共団体が平成19年以来減少傾向に転じたことに対して、農業者及び企業・NPO等（平成15年度の構造改革特区制度により開設が認められ、平成17年特定農地貸付法の改正により全国展開）の伸び率が大きいこととなっている。農林水産省「市民農園をめぐる状況」（農林水産省ホームページ参照）。

(16) 高橋政智・前掲38頁。

(4) その他

市町村は、認定事業計画に従って行われる耕作の事業又は承認都市農地について行われる特定都市農地貸付けの実施に必要な助言、指導その他の援助を行うよう努めるとともに、都市農地について賃借権等の設定を受けようとする者からあつせんその他の援助を求められた場合には、これに応ずるよう努めるものとしている（第13条）。

都市農業振興基本計画では、「都市農業者を含む多様な主体による都市農業の振興を図るため、農業委員会等の公的機関が農地の貸手と借り手とのマッチングの役割を果たすように積極的に関与するとともに、教育や福祉等、農業以外の分野の民間企業等がその能力に応じて都市農業の振興に関与することができるよう、多様化する都市住民のニーズとこれに対応可能な民間企業等を結びつける体制の構築を検討する」⁽¹⁷⁾としており、こうした体制をどのように構築していくかが課題となり、その際、市町村と農業委員会の役割分担や連携が重要であることは言うまでもない。

4. 国会における審議

(1) 審議の経過

本法案は、平成30年3月6日に内閣提出法案として参議院に提出され、同年6月27日に法律第68号として公布された。国会における審議の経過は以下のとおりである。

項 目	内 容
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年6月6日／農林水産
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成30年6月19日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成30年6月20日／可決
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年4月2日／農林水産
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成30年4月5日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年4月6日／可決
公布年月日／法律番号	平成30年6月27日／68

(17) 都市農業振興基本計画第2の1の(1)。

(2) 審議内容

1) 提案理由及び主要内容

本法案は、参議院先議となっており、まず、参議院農林水産委員会において述べられた農林水産大臣による法律案の提案理由及び主要内容は、以下のようになっている⁽¹⁸⁾。

都市農業は、都市住民に地域産の新鮮な農産物を供給するとともに、都市住民が身近に農作業に親しむ場の提供、都市住民の農業に対する理解の醸成等多様な機能を有しています。こうした機能を将来にわたって適切かつ十分に発揮させるためには、都市農業者により都市農地の有効な活用を図ることが不可欠であります。

他方、農業従事者の減少や高齢化が進展する中、都市農地の所有者だけでなく、都市農業に取り組む意欲のある者により、都市農地が有効に活用されることも重要であります。

こうした状況を踏まえ、都市農業に取り組む意欲のある者に対し、都市農地の貸借の円滑化のための措置を講ずることにより、都市農地の有効な活用を図り、都市農業の健全な発展に寄与するとともに、都市農業の有する機能の発揮を通じて都市住民の生活の向上に資することを目的として、この法律案を提出した次第であります。

次に、この法律案の主要内容につきまして、御説明申し上げます。

第一に、自らの耕作の事業の用に供するための都市農地の貸借の円滑化に関する措置であります。都市農地において取り組む耕作の事業の内容等を記載した計画について、都市農業の有する機能の発揮に特に資するものとして定める基準に適合する等により市町村長が認定した場合に、賃借権等が設定される制度を創設することとしています。

また、当該賃借権等の設定については、農地法に基づく農業委員会の許可や法定更新の適用等が除外されることとしており、都市農地の貸借が円滑に行われるようにすることとしています。

第二に、都市農地を市民農園の開設に必要な特定都市農地貸付けの用に供す

(18) 第196回国会参議院農林水産委員会第8号(平成30年4月3日)。

るための貸借の円滑化に関する措置であります。市民農園を開設するため都市農地を借り受けようとする者は、現行の特定農地貸付けのように地方公共団体を經由して借り受けなくても、農地所有者から直接借り受けることができることとしています。

2) 主な審議内容

本法律案は、提案理由及び主要内容の説明を除けば、衆・参それぞれの農林水産委員会において、1回だけの審議で採決まで行われている。新法ではあるが、その内容が全く新しい制度を創設するものではなく、既存の制度を活用した仕組みを創設するものであり、また、法案に反対する会派もなかったことがその理由であると思われる。主な審議内容は、争点ごとに、以下のように整理することができる⁽¹⁹⁾。

【生産緑地制度関連】

- 舟山康江君 都市部の農地はすべからく守ってもらいたいという思いの反面、都合に合わせて簡単に転用されるということになってしまえばせっかく投入したその政策も無駄になってしまう。この都市農業基本法の中でも、いわゆる逆線引きとか、生産緑地に入れていこうというような方向性も書かれているが、この逆線引き若しくは生産緑地への指定というのはどのような現状なのか。
- 政府参考人（榊真一君） 市街化区域から市街化調整区域へと区域区分を変更するいわゆる逆線引きは、都市農地の保全を図る上で有効な手法の一つであると考えている。都市計画制度に関する技術的指針である都市計画運用指針においても、将来にわたり保全することが適当な農地等を相当規模含む土地の区域については、区域区分を変更し、市街化調整区域に編入することが望ましいとしている。平成二十九年度には、三つの都市計画区域において合計約四十四ヘクタールの逆線引きを行った。
- 紙智子君 二〇一五年には都市農業振興基本法が制定をされて、昨年には生産緑地法の改正があつて、生産緑地指定の要件を条例によって引き下げることも可能になった。なおかつ今回新法を作る必要性はなにか。
- 国務大臣（齋藤健君） 農地法にはない新たな計画制度の体系を創設をするとい

(19) 以下、質問者が「君」付けの場合は、第196回国会参議院農林水産委員会第9号（平成30年4月5日）によるものであり、「委員」付けの場合は、第196回国会衆議院農林水産委員会第22号（平成30年6月19日）によるものである。

う側面を持っているのと同時に、またその対象は生産緑地地区内の農地に限定をすることとしており、農地法に特例を置くよりも農地法とは別に新たな法制度とすべきであるという結論に達した。特定農地貸付法とか農業経営基盤強化促進法等のように、独自の政策目的を実現するために農地法の特例措置を講ずる場合に、別法で新たな制度を定めているケースがある。

○佐藤（英）委員 生産緑地指定を受けている農地は、ほとんどが三大都市圏に集中している。データによると、全国一万三千ヘクタールの生産緑地のうち、三大都市圏を除く地方都市ではわずかに百ヘクタールしか指定されていない。この地方都市における生産緑地指定の問題について、今後拡大を進めるために国土交通省は現在どのような取組をされているのか。

○榊政府参考人 国土交通省では、地方都市における生産緑地制度の導入を促進するため、平成二十八年五月に閣議決定された都市農業振興基本計画を踏まえ、平成二十九年に都市計画運用指針を改正し、三大都市圏特定市以外の地方都市においても生産緑地制度の導入が望ましい旨を明確に記載した。昨年度は、全国都市計画主管課長会議等を通じて働きかけを行うだけでなく、JAなど関係団体と連携して、地方都市向けの説明会を全国で八回開催した。さらに、今年度は、農林水産省と連携してブロック単位で説明会を開催するなど、さらなる制度の周知に努めるとともに、制度導入の機運のある都市に対しては個別相談を行うなど、地方都市における生産緑地制度の活用に関する取組を支援していきたい。

【農業経営基盤強化促進事業との関係】

○舟山康江君 生産緑地については、これ法改正のたびに位置付けが少しずつ変わっており、平成五年の改正では農業経営基盤強化促進事業の実施区域から除外され、十七年の改正では再び実施区域内になり、二十一年農地法改正でまた除外され、位置付けがそのたびごとに変わっている理由は何か。

○政府参考人（大澤誠君） 平成十七年から平成二十一年までの間、生産緑地は農業経営基盤強化促進法の対象地域であった。これは、主に遊休農地の措置の位置付けの変遷に伴うものである。平成十七年の改正により、遊休農地対策、現在は農地法で一般的に遊休農地対策が取られているが、当時は基盤法で、まず市町村が定める基本構想の中に要活用農地というものを定め、この要活用農地を対象に遊休農地の防止を図るための措置を講ずるとされていた。当時の資料によると、農業経営基盤強化促進事業は、この遊休農地の発生を防止するためのある意味で

前提となる事業として位置付けられ、事業の対象になっていたが、二十一年の改正により、遊休農地対策の重要性から全農地を対象とする措置にしたことに伴い基盤法での対策は削除され、農地法による対策に位置付けられた。

○舟山康江君 今回の法律の施行に伴って、少なくとも対象にしている生産緑地については基盤強化促進事業の対象にしてもいいのではないか。

○国務大臣（齋藤健君） 生産緑地については、まず、今回、新法によって、都市農業の実態に即してその機能の発展を図るということで、市町村長が事業計画を認定して、それに従って行う都市農地の貸借の円滑化を図る仕組みを設けるのが今回の新法であるが、一方、農業経営基盤強化促進法上の農業経営基盤強化促進事業は農業構造の改善の観点ということで農用地の利用集積等を行う仕組みということであるので、生産緑地は現在事業の対象外となっている。したがって、今後の都市農地の貸借については新たな制度が活用されるということが適当ではないかと考えている。

○大河原委員 農業経営基盤強化法ができて、生産緑地も、施設をつくって、その床をコンクリートにすることが可能になった。コンクリート農地が地域に、生産緑地にたくさんできてしまうことについては、気をつけてほしい。このコンクリート農地の基準はなにか。

○大澤政府参考人 今国会で成立した農業経営基盤強化促進法等の一部改正において、一定の場合に、農地にコンクリートを張っても農地転用に該当しないということを措置したが、これは、周辺の営農条件に支障が生じないようにする必要というのが絶対の条件である。具体的にはこの施設としてどういうものを農地で認めるかということについて、省令においては、専ら農作物の栽培の用に供されるものであること、あるいは、周辺農地の日照が制限されないように施設の高さについての基準を設けること、それから、周囲の営農条件に支障が生じないように必要な排水施設を設けること、を定めることを考えている。

【生産緑地以外の農地の保全】

○舟山康江君 生産緑地以外の農地も都市農地全体を守るべき農地として位置付けていくべきではないか。

○国務大臣（齋藤健君） 生産緑地以外の農地も都市農地全体を守るべき農地として位置付けていくべきではないかという話は、政府においては、平成二十七年四月に施行された都市農業振興基本法に基づいて、平成二十八年五月には都市農業

振興基本計画を閣議決定して、都市農地の位置付けを宅地化すべきものというものから都市にあるべきものへと大きく転換して計画的に保全すべきだという位置付けにしたところであるが、生産緑地については、指定後原則三十年間の開発規制があるということと、さきの通常国会において、生産緑地法の改正において三十年経過した後も十年ごとの延長制度が導入されたということで、長期間にわたって農地として保全されることが担保をされているという点が他の都市農地との大きな違いであり、そういう意味では、長期間にわたって農地として保全されることを推進していくためには、やはり市街化区域内の農地については是非生産緑地に指定される方向で進めていきたい。

【農地関連税制】

- 紙智子君 営農継続を保障する上でも、営農に不可欠な作業場だとか、あるいは農機具倉庫、それから畜舎などの農業用施設用地なども相続税の納税猶予の制度の対象に加えるべきではないか。
- 国務大臣（齋藤健君） 農業用施設用地は既に耕作ができない状況となっており、農地と異なって権利移転や転用行為に係る厳しい規制が存在するわけではない。このため、このような土地にまで相続税の納税猶予といった優遇措置を講ずることは課税の公平性という観点から見て問題があると考えている。なお、農用地区域内及び生産緑地地区内の農業用施設用地については、農業振興地域の整備に関する法律等において建築物の建築等への土地の利用が制限をされており、相続税の評価額については宅地に比べては低くなるように一定の配慮がなされている。
- 佐藤（英）委員 生産緑地における貸借の円滑化により都市農地の有効活用が実現されるために、三十年度の税制改正ではどのような措置を行ったのか。
- 荒川政府参考人 都市農業に係る平成三十年度税制改正事項としては、今国会に提出しているこの法律案に基づき、認定事業計画に基づく貸付けが行われた貸付けについて相続税の納税猶予を継続するということとあわせ、市民農園の開設に係るものとして、本法律案に規定する特定都市農地貸付け用の土地に供されるための貸付けなどについて、生産緑地内の農地について相続税の納税猶予が継続する措置等を講ずることとされている。

【生産緑地の賃借のマッチング】

- 横山信一君 東京都の平成二十七年度の都市農業実態調査の中で、生産緑地の賃借が可能となった場合の生産緑地の借入れの意向という問いに対して、借りたい

と答えたのは僅か一〇・五％。このような状況の下で果たしてこの借り手が付くのかということに関して、意欲ある都市農業者というのはどういう者を想定しているのか。

○副大臣（谷合正明君） この調査結果のうち、農産物の売上高が六百万円以上の農業者に限れば約三二％の人が生産緑地を借りたいと回答しており、農産物の売上高が大きいほどこの借り入れたいという意向が強くなっている。また、本法律案においては、都市農地についてどのような者でも認定されれば賃借権等の設定を受けることができることから、都市農業の借り手としては、アンケート調査の対象となった農業者のみならず、農協、企業、NPO法人など、まさに多様な主体が想定されている。

○横山信一君 この平成二十七年度の東京都の都市農業実態調査のさらに別の項目で、生産緑地の貸借が可能となった場合の貸したい相手というその問いに対しては、区市などの地方自治体が三五・八％、農協が二六・七％、これに対して、意欲ある農業者に貸したいというのは二二・五％にとどまっている。やはり信頼の置ける人に貸したい所有者の心理があると思うが、この状態であれば、貸したい相手が見付からず貸借がうまくいかないと、結果的に農地保全がうまくいなくなる。この貸したい相手が二割程度しかないところとそれから意欲ある農業者との貸借をどのように成立をさせていくのか。

○副大臣（谷合正明君） 本法律案においては、意欲ある都市農業者を含め、農地を借りたい者からあつせんその他の援助を求められれば、市町村はこれに応ずるよう努めなければならないこととしている。また、実際に地域の都市農地の状況やまた日頃の農地の見回り活動の中で、農地所有者の貸付けの意向や都市農業者の規模拡大の意向等を把握している農業委員会や地元の農協などと協力しながら、市町村が中心となって貸し手と借り手のマッチングを図っていくことが重要であると考えている。

○大河原委員 東京都の実態調査によると、生産緑地の貸借が可能になった場合でも、借りたいと余り思わない、借りたくない人が八一・八％、貸したい人も八・九％である。この法律を有効に機能させていくためには、具体的にどんな方法をとっていくと今この意向調査にあらわれた数字が変わっていくのか。

○荒川政府参考人 平成二十七年に東京都が、一定面積の生産緑地を有する区市において、十アール以上の農地面積を有する農家の約一万戸を対象としたアンケート

ト調査の結果である。これによると、生産緑地を借りたいというふうに回答された方は、有効回答数約五千戸のうちの約一割程度しかないというのは事実である。一方で、農産物の売上高が六百万円以上の、比較的意欲的に営農されている農業者に限ると、三二%が借りたいと回答していることも、このアンケートから見てとれる。また、貸付先や貸付条件などによっては貸してもよいという方が四割ほどで、合わせると五割ぐらゐは、条件によっては貸したいという話もある。この法律案により法定更新の除外と相続税の納税猶予の継続というものが存在しない中でのアンケート調査で、これから法律案の内容をしっかりと説明していけば、また意向は変わっていくのではないかと考えている。

【地方公共団体の役割】

- 紙智子君 事業計画を認定した後に、貸し手と借り手の当事者間で契約上のトラブル、契約内容と異なるような事業を行っていたり、あるいは借りた側が、例えばビニールハウスなりを建てて営農していたけれど途中で耕作を放棄して、そしてビニールハウスなどもそのままにして放置して農地が原状回復されないというようなことがあった場合に、自治体や農業委員会は関係するのか。
- 政府参考人（荒川隆君） 何かトラブルがあって借り手の方が計画どおりに事業を行っていないといったような場合とか、認定要件を満たしていない状態になった場合には、市町村長は、相当の期間を定めた上で、借り手の方にきちんと是正をするべく勧告をするという手続をまず取ることになっている。その上で、勧告に従わない場合には、最終的には市町村長は認定を取り消す。この場合は、市町村が中心になって、農業委員会やJAと連携をして、新たな借り手を探すのを手伝うことも法律に書いてある。

【事業計画の認定関連】

- 森ゆうこ君 第七条の認定の取消し等について、第二号、周辺の地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障が生じている、あるいは第四号、適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行っていないとき、第五号、当該法人の業務執行役員等のいずれもが当該法人の行う耕作の事業に常時従事していないときを、具体的に答えていただきたい。
- 政府参考人（荒川隆君） 基本的には、認定要件を満たさなくなったということを裏から書いているが、まず一号は、認定事業者が認定事業計画に従って耕作の事業を行っていないときは、耕作放棄地になっているとか捨て作りになっている

場合である。それから、周辺の地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障が生じているとか、四号の、認定事業者が地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に農業経営を行っていないときは、やはり農業は面的に広がりがあるので、地域で協調してやる必要がある。例えば、周りが普通に商業生産をしている、例えば畑作をやっているときに、真ん中の農地で有機農業をやるということで、農薬を使わないで虫や病気がぼんぼん出ているといったようなことで迷惑が掛かるといったことが想定される。

それから、一般的な農地法の要件にも関わるもので、全ての農地を効率的に利用していないとか、法人にあっては、業務執行役員の誰も農業に従事していないというようなことについては、元々農地法で権利移動の制限が掛かるものである。

○石原（伸）委員 認定の要件の一つとして、事業の内容が都市農業の有する機能の発揮に特に役立つということを求めており、具体的にどんな基準になるのか。

○荒川政府参考人 現時点で想定される基準としては、例えば、農産物の一定割合を地元の直売所とか地元のレストラン等に販売し、地元の都市住民が農作業体験を通じて農作業に親しむ取組を行うようなこと、それから、学童農園ですとか福祉農園としての活用を考えている。

【田園住居地域】

○大河原委員 新たに用途地域の類型として創設されたものの中に、田園住居地域について、国交省から、何を期待した制度なのか説明をいただきたい。

○榊政府参考人 平成二十八年に閣議決定された都市農業振興基本計画により、都市農地の位置づけが、都市にあるべきものへと大きく転換された。これを受けて、田園住居地域は、用途地域の一類型として、農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護する目的で創設されたものである。このため、田園住居地域においては、戸建て住宅等の低層建築物に立地を限定することで農地の日照等を確保し、都市農地が多く存在する低層住居専用地域において、制限されていた農家レストラン等の立地を可能とする措置を講ずることで、都市農地と住居の双方がよい影響を及ぼし合って、良好な環境の形成が面的に図られることを期待しているものである。

(3) 附帯決議

参議院農林水産委員会の審査においては、自由民主党・こころ、民進党・新緑風会、

公明党、日本共産党、日本維新の会、希望の会（自由・社民）及び立憲民主党の共同提案による附帯決議が付されている⁽²⁰⁾。

都市農地の賃借の円滑化に関する法律案に対する附帯決議

我が国の都市農業は、大消費地に新鮮な農産物を供給する機能に加え、防災、良好な景観の形成、国土・環境の保全、農作業体験及び学習の場の提供等、多様な機能を有しており、これを十分に発揮させるためには、都市農地を適正に保全するとともに、その有効な活用を図っていくことが不可欠である。

よって政府は、本法の施行に当たり、次の事項の実現に万全を期すべきである。

- 一 事業計画の認定に係る基準を定めるに当たっては、地域の実情に応じた多様な取組を行うことができるようにすること。
- 二 認定都市農地の適正な利用を確保するため、耕作の事業等について、市町村による必要な援助が行われるよう、指導及び助言を行うこと。
- 三 認定都市農地の適正な利用が行われていない場合に、農業委員会による調査や指導、市町村長による勧告、認定の取消し等の適切な措置が執られるとともに、都市農地の適正な利用の継続に向けて、市町村による賃借権等の設定に関するあっせん等の取組が行われるよう、指導及び助言を行うこと。
- 四 市民農園は、都市において農作業体験を行うことができ、都市住民の需要も高い施設であることから、開設数の拡大等、一層の充実を図ること。また、農業体験農園についても、一層の振興を図ること。
- 五 都市農業の振興及び都市農地の保全については、関係省庁が連携を強化して取り組むこと。
- 六 市街化区域内農地の保全を図るために、生産緑地地区の指定が促進されるよう支援すること。

衆議院の審査においても、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本共産党及び日本維新の会の共同提案による附

(20) 第196回国会参議院農林水産委員会第9号（平成30年4月5日）。

帯決議が付されている⁽²¹⁾。

都市農地の貸借の円滑化に関する法律案に対する附帯決議

我が国の都市農業は、大消費地に新鮮な農産物を供給する機能に加え、防災、良好な景観の形成、国土・環境の保全、農作業体験及び学習の場の提供等、多様な機能を有しており、これを十分に発揮させるためには、都市農地を適正に保全するとともに、その有効な活用を図っていくことが不可欠である。

よって政府は、本法の施行に当たり、左記事項の実現に万全を期すべきである。

記

- 一 平成三十四年に現在生産緑地地区に指定されている土地の八割で指定後三十年が経過し、生産緑地の所有者は買取りの申出をすることができるようになることから、本法に基づく新たな貸借制度について速やかに農地所有者や農業関係者に周知を図ること。
- 二 都市農業においても農業従事者の高齢化や後継者不足が深刻化していることから、新規就農者の確保・育成を図ること。また、多様な主体による都市農業の振興を図るため、農業委員会等が農地の貸し手と借り手とのマッチングの役割を果たせるよう支援すること。
- 三 事業計画の認定に係る基準を定めるに当たっては、地域の実情に応じた多様な取組を行うことができるようにすること。
- 四 認定都市農地の適正な利用を確保するため、耕作の事業等について、市町村による必要な援助が行われるよう、指導及び助言を行うこと。
- 五 認定都市農地の適正な利用が行われていない場合に、農業委員会による調査や指導、市町村長による勧告、認定の取消し等の適切な措置が執られるとともに、都市農地の適正な利用の継続に向けて、市町村による貸借権等の設定に関するあっせん等の取組が行われるよう、指導及び助言を行うこと。
- 六 市民農園・農業体験農園は、都市において農作業体験を行うことができ、都市住民の需要も高い施設であることから、開設数の拡大等、一層の充実を図ること。

(21) 第196回国会衆議院農林水産委員会第22号（平成30年6月19日）。

七 市街化区域内農地の保全を図るために、生産緑地地区の指定が促進されるよう支援すること。

八 本法の対象は生産緑地地区の区域内の農地に限定されているが、都市農業振興基本法においては、「都市農業」とは「市街地及びその周辺の地域において行われる農業」とされ、都市農業振興基本法に基づく都市農業振興基本計画における「都市農地」は生産緑地地区に限定されるものではないことから、政府は、生産緑地地区の区域内の農地以外も含めた都市農業の振興及び都市農地の保全に引き続き取り組むこと。その取組に当たっては、関係省庁の連携を強化して取り組むこと。

九 各種の農業支援策は、都市農業者のニーズも踏まえたものとする。

本法は、以上のような審議過程を経て、平成30年6月20日、衆議院本会議において、可決・成立した。

5. 終わりに ～地方自治法及び自治体への影響

都市農業の果たす役割の積極的な再評価と都市農地の保全が求められる中、平成29年の生産緑地法の改正と本法の制定が行われた。まず、生産緑地法の改正においては、生産緑地の拡大と保全を図るため、①面積要件が300㎡まで引き下がり（同法第3条第2項に基づいた政令）、②生産緑地内に農産物等加工施設、農産物等直売所及び農家レストランが設置可能とし（同法第8条第2項第2号）、さらに、③生産緑地所有者の意向に基づき、市町村が当該生産緑地を「特定生産緑地」として指定し、30年の期限を10年ごとに延長することができるようにした（同法第10条の2及び同条の3）。そして、本法の制定においては、都市農地の所有者以外の者による都市農業の活性化と都市農地の保全を図るための措置として、貸借の円滑化を図るための市町村長が認定する事業計画に基づいた都市農地の賃貸借に関する農地法の特例を定めた。

これらの法改正及び制定は、いずれも2022年問題の対策として位置付けることができる。多くの生産緑地の指定から30年を迎える2022年、多くの生産緑地の買取り申出が市町村に対して行われる可能性がある。このような2022年問題は、不動産市場への悪影響だけでなく、厳しい財政状況にある市町村をひっ迫する可能性がある。

市町村が採り得る対策としては、まず、都市農地の保全の観点から、生産緑地法に基づいて「特定生産緑地」として指定することや、賃借をあっせんすることで買取りの申出を極力抑えることが考えられる。そして、買取りの申出が行われた場合には、買い取って公共施設等で活用するか、それとも買取りをせず賃借のあっせんをすることで都市農地の保全を図るかを検討することになる。

その際、各市町村においては、住宅需要の程度やコンパクトシティーの構築などの状況がそれぞれ異なる。域内の都市計画の全体像を考慮したうえで、地域の実情に合った対策が必要である。また、都市農業の振興と都市農地の保全に関しては、地元の農地及び農業者等に関して最も詳しい農業委員会及び農協との連携が不可欠であり、さらには、営農希望者及び農地所有者の意向を踏まえた対応が求められる。

なお、本法で規定する市町村の事務のうち、特定都市農地貸付けの実施に必要な助言・指導その他の援助に関する努力義務、及び都市農地について賃借権等の設定を受けようとする者に対するあっせん・援助を求められた場合、これに応ずる努力義務以外の事務は、すべて第1号法定受託事務となっており（第15条第1項）、地方自治法別表第一に「都市農地の賃借の円滑化に関する法律」が追加された（附則第3条）。第1号法定受託事務として定めた理由としては、農地法の適用除外規定及び相続税納税猶予制度と連動していることから、地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）上の法定受託事務とするメルクマールのうち、「国が直接執行する事務の前提となる手続の一部のみを地方公共団体が処理することとされている事務で、当該事務のみでは行政目的を達成し得ないもの」に該当すると判断されたのではないかと推察される。

（こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授）