

第Ⅱ章

概論

～都市農業・農地関連法制度
押さえたい3つの観点～

第Ⅱ章 概論 ～都市農業・農地関連法制度 押さえない3つの観点～

わが国の農地は、農地制度や都市計画制度等「①農地（土地利用）に係る法制度」で、土地所有者に対し、その立地条件に応じた開発等の行為を制限している。一方で、農地利用を継続しやすくするための措置として固定資産税や相続税における「②税優遇制度」の措置が講じられている。

さらに、近年は人口減少や農業従事者の高齢化等を背景として、農地所有者がその利用・管理を他者に委ねることで農地利用を継続できる「③貸借制度」も拡充されてきている。これら3つの枠組みの中で、土地所有者が、個別の事情や環境変化等に応じて、土地利用を選択してきた結果として、現在の都市農業・農地利用が継続されていると言える。

図表 5 立地条件に応じた「農地に係る法制度」「税優遇制度」の概要

都市計画区域	市街化区域		市街化調整区域		
農地種別	宅地化農地	生産緑地 (特定生産緑地含む)	農用地区域農地	農業振興地域 白地農地	農業振興地域 以外
農地転用の制限	原則自由 (届出制)	原則自由 (届出制) ※ただし、別途生産緑地制度に係る都市計画制限がかかっており、実質的には転用不可	不許可	原則不許可 第3種農地(市街地等に立地)は 原則許可	
都市計画制限	特になし ※ただし、用途地域等 による制限あり	建築制限あり 30年営農 (特定生産緑地10年)	営農に支障を及ぼさない場合を除き開発行為は不許可	市街化につながる開発行為は不許可	市街化につながる開発行為は不許可
固定資産税課税	宅地並み評価 宅地並み課税	農地評価 農地課税	農地評価 農地課税	農地評価 農地課税	農地評価 農地課税
相続税納税猶予	納税猶予なし ※ただし、羽村市・あきる野市の旧五日市町では適用を受けている宅地化農地あり	納税猶予あり (終身農地利用*)	納税猶予あり (終身農地利用*)	納税猶予あり (終身農地利用*)	納税猶予あり (終身農地利用*)

注釈*) 羽村市、あきる野市は20年営農を条件に納税猶予が適用される
資料) 国土交通省「生産緑地制度の概要」(<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001612019.pdf>) 最終確認日2024年12月25日、農林水産省「土地利用計画の農業振興地域制度・農地転用許可制度の概要」(平成19年3月)(https://www.maff.go.jp/j/study/nouti_seisaku/03/pdf/ref_data1.pdf) 最終確認日2024年12月25日、東京都農業会議資料をもとに作成

本章では、農地所有者・農業従事者等の行動に大きな影響を及ぼしている「①農地（土地利用）に係る法制度」「②税優遇制度」「③貸借制度」の3つの観点について、都市農業・農地の所管部署に着任した市町村職員がその枠組み・概要を効率的に把握できるよう整理・紹介する。

なお、次項以降は読者の理解のしやすさを考慮し、「①農地（土地利用）に係る法制度」「③貸借制度」「②税優遇制度」の順に紹介していく。

1. 農地（土地利用）に係る法制度

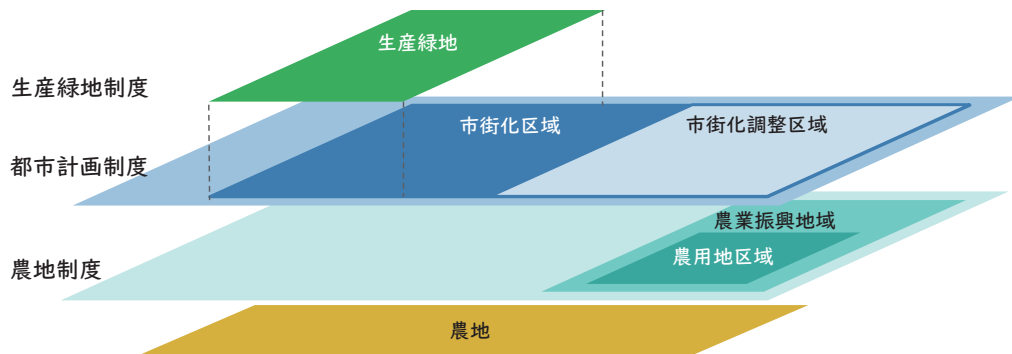


- ・農地の利用に係る法制度は「農地制度（第1層）」「都市計画制度（第2層）」「生産緑地制度（第3層）」の3層構造で整理できる
- ・各層において農地の立地条件に応じて農地利用・保全を促進するため、近年法制度改正が相次いでいる

農地の利用に係る法制度は、以下のように3層構造で整理できる。本項では、農地（土地利用）に係る基本的な法制度の概略を整理する。

第1層 農地制度	戦後の農地改革を背景として、1952（昭和27）年に制定された農地法に代表される農地制度
第2層 都市計画制度	高度経済成長に伴う市街地拡大に対応するため、1968（昭和43）年に制定された都市計画法に代表される都市計画制度
第3層 生産緑地制度	市街化区域内の農地を対象に農業経営を可能とするため、1992（平成4）年に改正された生産緑地法に基づく生産緑地制度

図表6 農地（土地利用）に関する法制度の3層構造イメージ



本項で紹介する農地（土地利用）に関する法制度を時系列で整理したものが図表7である。

図表 7 時系列でみた農地（土地利用）に関する法制度

第1層 農地制度	第2層 都市計画制度	第3層 生産緑地制度
1952 (S27) 農地法制定 1969 (S44) 農業振興地域の整備に関する法律 （農振法）制定 1980 (S55) 農業経営基盤強化促進法（基盤法） 制定(1993年に名称改正) 1989 (H元) 特定農地貸付けに関する農地法等 の特例に関する法律制定 2023 (R5) 農業経営基盤強化促進法（基盤法） 改正 農地法改正	1968 (S43) 都市計画法制定 2015 (H27) 都市農業振興基本法制定 2017 (H29) 都市計画法改正 建築基準法改正 都市緑地法改正 2020 (R2) 都市再生特別措置法などの一部を 改正する法律制定	 1992 (H4) 生産緑地法改正 2017 (H29) 生産緑地法改正 2018 (H30) 都市農地の貸借の円滑化に関する 法律制定

注釈) 各法制度は上記以外の時点でも改正等が行われているが、本項で言及した法制度に関する情報の時点のみ整理している。

1-1. 農地制度（第1層）

(1) 農地法に基づく権利移動や転用等の規制



・農地は、原則として農地以外の用途への変更（転用）が規制されている

農地法は「権利移動や転用の規制、利用関係の調整等の措置を講ずることにより、耕作者の地位の安定と農業生産の増大を図り、食料の安定供給の確保に資する」ことを目的としており、農地の貸借・売買、転用等を規制している。

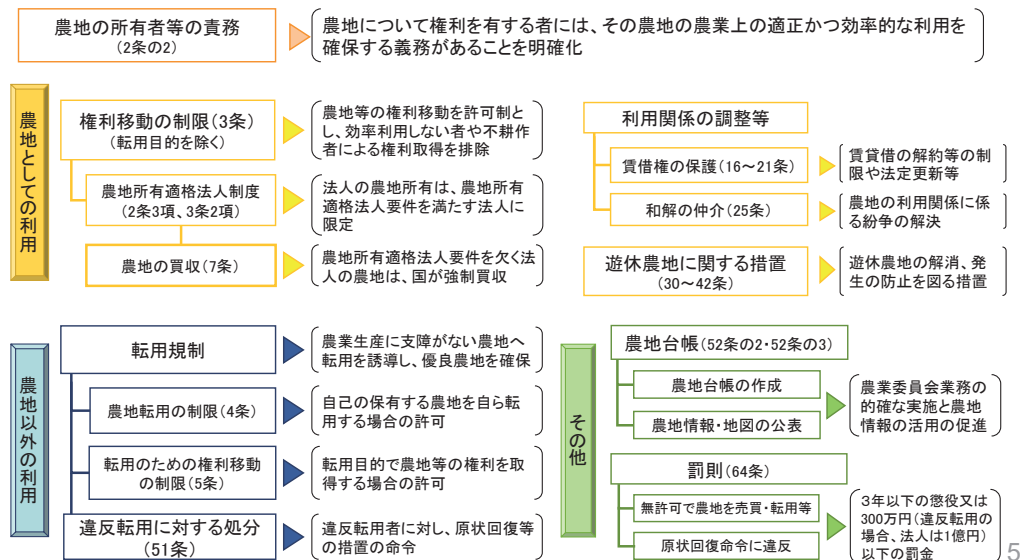
農地の転用は許可制となっており、生産性の高い農地は原則、転用は認められない。ただし、後述する都市計画法に基づき指定される市街化区域に存する農地の転用は届出制となっており、原則自由である。

農地法に基づく農地の貸借については、原則として農業委員会の許可を受ける必要があり、期間完了前に更新しない旨の通知がない限り解除はできず、従前と同一条件で更新される（法定更新）等、耕作者の賃借権を保護する内容が定められている。

図表 8 都市農地に関する法制度（第1層）イメージ



図表 9 農地法の概要



資料) 農林水産省「農地をめぐる状況について」(令和6年6月)より引用 (<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/wakariyasu-66.pdf>) 最終確認日 2024年12月25日

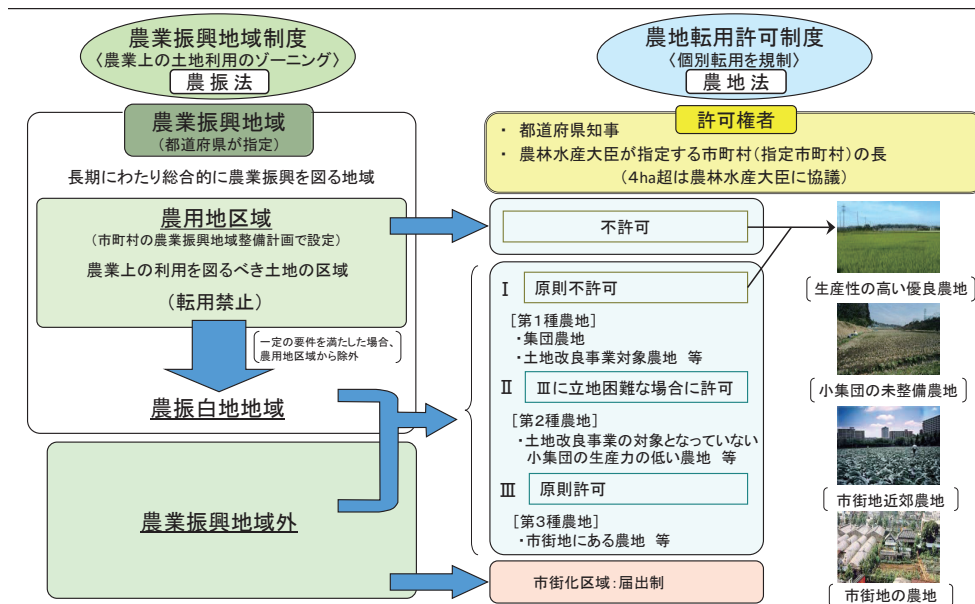
(2) 農業振興地域の整備に関する法律（農振法）に基づく転用等の規制



- ・農業上の土地利用のゾーニングにより、農用地区域に指定されると転用不可となる

後述する都市計画法制定とほぼ同時期となる1969（昭和44）年に制定された農業振興地域の整備に関する法律（以下、「農振法」という。）に基づく農業振興地域制度（農業上の土地利用ゾーニング）により、長期にわたり総合的に農業振興を図るべき地域は、都道府県知事が農業振興地域として指定することができる。農業振興地域の指定を受けた市町村は、その中でも特に、今後10年を見通して農業上の利用を確保すべき区域を農用地区域として設定することができる。農用地区域に指定されると農地転用はできない（転用するには農用地区域の設定を除外する必要がある）。

図表 10 農振法に基づく農地の転用規制の概要



資料）農林水産省「農地をめぐる状況について」（令和6年6月）より引用（<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/wakariyasu-66.pdf>）最終確認日 2024 年 12 月 20 日

(3) 農業経営基盤強化促進法（基盤法）に基づく貸借の促進



- ・農地法では農地の流動が規制されてきたが、流動性を高めるため貸借を促進する制度が導入された

主に農地の流動を規制する農地法に対して、意欲ある農業者に農地の利用集積を促し、効率的かつ安定的な農業経営を育成することを目的として、農業経営基盤強化促進法（1980

(昭和55)年に制定、1993(平成5)年に現名称に改正。以下、「基盤法」という。)が制定された。

市街化区域外の農地では、基盤法に基づき、利用権設定による貸借が可能である。貸借の仕組みの詳細は後述するが、利用権設定による貸借の場合、期間満了に伴って自動的に終了する(農地法第17条(法定更新)の適用除外)ことから、農地を貸しやすくする制度となっている。

(4) 近年の制度改正

① 地域計画策定による農地の集約化等の促進(2023(令和5)年農業経営基盤強化促進法の改正)

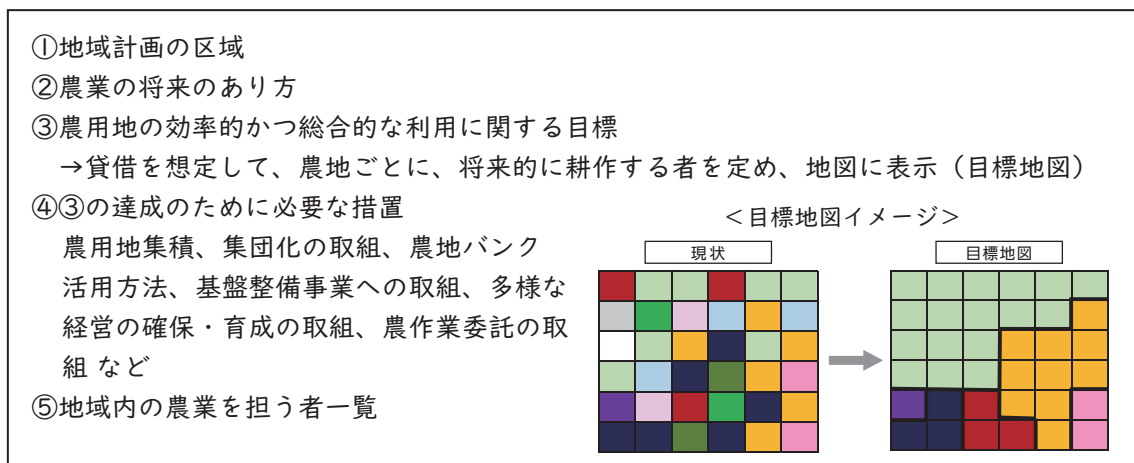
基幹的農業従事者数は2000(平成12)年から2023(令和5)年にかけて、240万人から116万人と半数以下に減少している。さらに、基幹的農業従事者の中心となる現在50代以下の層が20年後には24万人になると予測されている中で、農地の総量確保・適正利用、法人を含む担い手及び多様な人材による農地の有効利用が求められている。

農地の集約化を加速させ地域農業の承継を図るため、地域で話し合い将来の農地利用の姿を明確化する地域計画を定め、計画に基づき、農地バンクを活用した貸借を進めるため、基盤法が改正された。

基盤法に基づく基本構想を策定している市町村は、2024(令和6)年度中に、市街化区域等を除いた全区域を対象に、地区等ごとに農業関係者による協議の場を設置し、区域における農業の将来のあり方、農業上の利用が行われる区域、取組事項を協議し、地域計画を策定することが求められている。

農地の貸借について、従来の市町村による農用地利用集積計画に基づく利用権設定の手続(主に相対での貸借)は廃止され、利用権設定はすべて地域計画に基づき、農地バンクによる貸借に一本化される(農地法第3条に基づく貸借は除く)。

図表 11 地域計画の構成例



資料) 農林水産省「地域計画策定マニュアル」(令和6年10月)をもとに作成(https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/manual_ver5_1.pdf) 最終確認日 2024年12月20日

② 農地の下限面積要件の廃止（2023（令和5）年農地法改正）

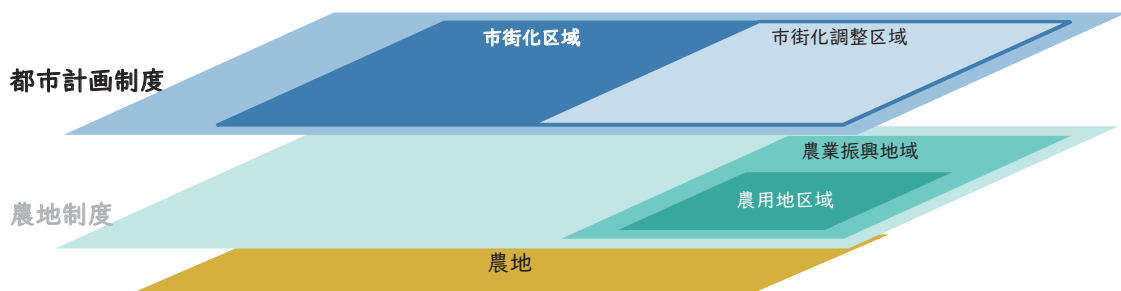
地域計画の策定に併せて、農業者の減少・高齢化が加速する中で、認定農業者等の担い手だけでなく、経営規模の大小に関わらず、意欲をもって参入する新規就農者を地域内外から取り込むことが重要である。また、農地等の利用を促進する観点から、農地法第3条で農地または採草放牧地の権利移動の許可基準の一つとして、50a以上と定められていた下限面積要件が廃止された。

1-2. 都市計画制度（第2層）

都市計画法は、土地利用コントロールと施設整備を一体的に進めて「都市の健全な発展と秩序ある整備」を図るため、1968（昭和43）年に制定された。

多摩地域では一部を除き、都市計画法に基づく都市計画区域が定められている。都市計画区域では、計画的に市街化を推進するため、市街化区域（すでに市街化されている区域及び10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図る地域）と市街化調整区域（市街化を抑制すべき地域）に区分（いわゆる線引き）されている。

図表 12 都市農地に関する法制度（第2層）イメージ



(1) 市街化区域の農地に係る規制等



・市街化区域内の農地は、「宅地化すべき土地」とされてきたが都市農業振興基本法が制定され、都市に「あるべきもの」と位置付けられた農地は、原則として農地以外の用途への変更（転用）が規制されている

市街化区域内の農地は、都市計画法では10年以内に宅地化すべき土地とされている。このため、一般的な農地は宅地に転用する際に都道府県知事の許可が必要となるが、市街化区域内の農地は農業委員会に届出を行うことで、都道府県知事の許可が不要となり、いつでも宅地に転用が可能である。

建築行為について、市街化区域では用途地域が定められ、その区分に応じて建築物の用途や容積率、高さ等が規制されている。例えば、第二種低層住居専用地域では、低層住宅のためのエリアとなっており、住宅や老人ホーム、診療所、日用品販売店舗、食堂・喫茶店、サービス業店舗等（150㎡以内）は建設可能だが、150㎡以上の店舗や事務所等は建てることできない。

なお、2016（平成28）年に都市農業振興基本法に基づき、都市農業振興基本計画が閣議決定され、都市農地を「宅地化すべきもの」から、都市に「あるべきもの」と位置付けられた。

図表 13 用途地域内の建築物の用途制限

用途地域内の建築物の用途制限		第一種低層住居専用地域	第二種低層住居専用地域	第一種中高層住居専用地域	第二種中高層住居専用地域	第一種住居地域	第二種住居地域	準住居地域	田園住居地域	近隣商業地域	商業地域	準工業地域	工業地域	工業専用地域	用途地域の指定のない区域※	備考
用途地域内の建築物の用途制限 ○：建てられる用途 ×：原則として建てられない用途 ①、②、③、④、▲、■：面積、階数などの制限あり																
住宅、共同住宅、寄宿舎、下宿、兼用住宅で、非住宅部分の床面積が、50㎡以下かつ建築物の延べ面積の2分の1未満のもの	店舗等の床面積が150㎡以下のもの	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	非住宅部分の用途制限あり
	店舗等の床面積が150㎡を超え、500㎡以下のもの	×	①	②	③	○	○	○	①	○	○	○	○	④	○	①：日用品販売店、食堂、喫茶店、理髪店及び建具屋等のサービス業用店舗のみ。2階以下。 ②：①に加えて、物品販売店舗、飲食店、損保代理店・銀行の支店・宅地建物取引業者等のサービス業用店舗のみ。2階以下。 ③：2階以下。 ④：物品販売店舗、飲食店を除く。
店舗等	店舗等の床面積が500㎡を超え、1,500㎡以下のもの	×	×	×	③	○	○	○	×	○	○	○	○	④	○	■：農産物直売所、農家レストラン等のみ。2階以下。
	店舗等の床面積が1,500㎡を超え、3,000㎡以下のもの	×	×	×	×	×	○	○	×	○	○	○	○	④	○	■：農産物直売所、農家レストラン等のみ。2階以下。
事務所等	店舗等の床面積が3,000㎡を超えるもの	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	×	▲：2階以下
	店舗等の床面積が10,000㎡を超えるもの	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	×	○	▲：2階以下
ホテル、旅館	1,500㎡以下のもの	×	×	×	×	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○	▲：3,000㎡以下
	事務所等の床面積が1,500㎡を超え、3,000㎡以下のもの	×	×	×	×	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○	▲：3,000㎡以下
風俗施設	ボーリング場、水泳場、ゴルフ練習場、パッティング練習場等	×	×	×	×	×	×	○	×	○	○	○	×	×	○	▲：3,000㎡以下
	カラオケボックス等	×	×	×	×	×	×	○	×	○	○	○	○	×	○	▲：3,000㎡以下
施設	麻雀屋、パチンコ屋、競馬投票券発売所、場外車券場等	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	×	○	▲：10,000㎡以下
	劇場、映画館、演芸場、観覧場、ナイトクラブ等	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	▲：10,000㎡以下
学校等	キャバレー、料理店、個室付浴場等	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	○	▲：客席10,000㎡以下 △客席200㎡未満
	幼稚園、小学校、中学校、高等学校	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	×	×	○	▲：個室付浴場等を除く
校舎等	病院、大学、高等専門学校、専修学校等	×	×	○	○	○	○	○	×	○	○	○	×	×	○	
	神社、寺院、教会、公衆浴場、診療所、保育所等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
工場・倉庫等	倉庫業倉庫	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	①：2階以下かつ1,500㎡以下 ②：3,000㎡以下
	自家用倉庫	×	×	×	①	②	○	○	■	○	○	○	○	○	○	■：農産物及び農業の生産資材を貯蔵するものに限る。
工場・倉庫等	危険性や環境を悪化させるおそれがない工場	×	×	×	×	①	①	①	■	②	②	○	○	○	○	作業場の床面積 ①：50㎡以下、②：150㎡以下
	危険性や環境を悪化させるおそれが少ない工場	×	×	×	×	×	×	×	×	②	②	○	○	○	○	■：農産物を生産、集荷、処理及び貯蔵するものに限る。
工場・倉庫等	危険性や環境を悪化させるおそれが多い工場	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	※新しい建物を発生するものを除く。
	危険性が大きい又は著しく環境を悪化させるおそれがある工場	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	
自動車修理工場	危険性が大きい又は著しく環境を悪化させるおそれがある工場	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	作業場の床面積 ①：50㎡以下、②：150㎡以下、③：300㎡以下
	自動車修理工場	×	×	×	×	×	①	②	×	③	③	○	○	○	○	原動機の制限あり

注 本表は建築基準法別表第2の附表であり、全ての制限について掲載したものではない
※ 都市計画法第七条第一項に規定する市街化調整区域を除く。

注釈) 2017 (平成 29) 年に新設された田園住居地域については後述参照。
資料) 国土交通省「みらいに向けたまちづくりのために」(令和3年7月) より引用 (https://www.mlit.go.jp/common/000234476.pdf) 最終確認日 2024 年 12 月 20 日

(2) 市街化調整区域の農地に係る規制等



・市街化調整区域の農地は、開発行為や建築行為は規制されているが税優遇措置あり

市街化調整区域は市街化を抑制する区域となり、原則としてすべての開発行為が規制され、建築物の建築は原則不可である。ただし、周辺居住者の日常生活に必要な施設等、例外的に許可される開発行為は定められており、例えば、農林水産物の処理、貯蔵、加工のための施設の用に供する目的で行う開発行為は例外的に認められる。

市街化調整区域内の農地の固定資産税は農地評価・農地課税となる。また、相続税の納税猶予措置を受けることができる。

仮に、市街化調整区域農地（一般農地）の固定資産税の課税額が10aあたり千円の場合、市街化区域内に組み込まれるとその税額は10aあたり数十万円になるなど、課税額には大きな差が生じている。

(3) 近年の制度改正

① 新たな用途地域「田園住居地域」創設（2017（平成29）年都市計画法・建築基準法の改正等）

農地と調和した低層住宅に係る良好な住環境の保護を目的に、住宅系用途地域の一類型として、「田園住居地域」が新たに創設された。これにより、都市の構成要素として、農地を都市計画に位置付けることが可能になった。主な内容は以下のとおりである。

なお、2024（令和6）年5月時点で、田園住居地域の導入実績は1件（北海道本別町）のみである。

図表 14 田園住居地域の概要

開発規制	建築規制
- 農地の開発行為等*について、市町村長の許可制を導入 *土地の造成、建築物の建築、物件の堆積など - 市街地環境を大きく改変するおそれがある一定規模（政令で300㎡と規定）以上の開発行為等は、原則不許可	●用途規制 - 低層住居専用地域に建築可能なもの - 住宅、老人ホーム、診療所等 - 日用品販売店舗、食堂・喫茶店、サービス業店舗等（150㎡以内） - 農業用施設 - 農業の利便増進に必要な店舗・飲食店等（500㎡以内） - 農産物直売所、農家レストラン、自家販売用の加工所等 - 農産物の生産、集荷、処理又は貯蔵に供するもの - 温室、集出荷施設、米麦乾燥施設、貯蔵施設等 - 農産物の生産資材の貯蔵に供するもの - 農機具収納施設等 ●形態規制 低層住居専用地域と同様 - 容積率：50～200%、建ぺい率：30～60%、 - 高さ：10or12m、外壁後退：都市計画で指定された数値 *低層住居専用地域と同様の形態規制により、日影等の影響を受けず営農継続可能

■ 田園住居地域のイメージ



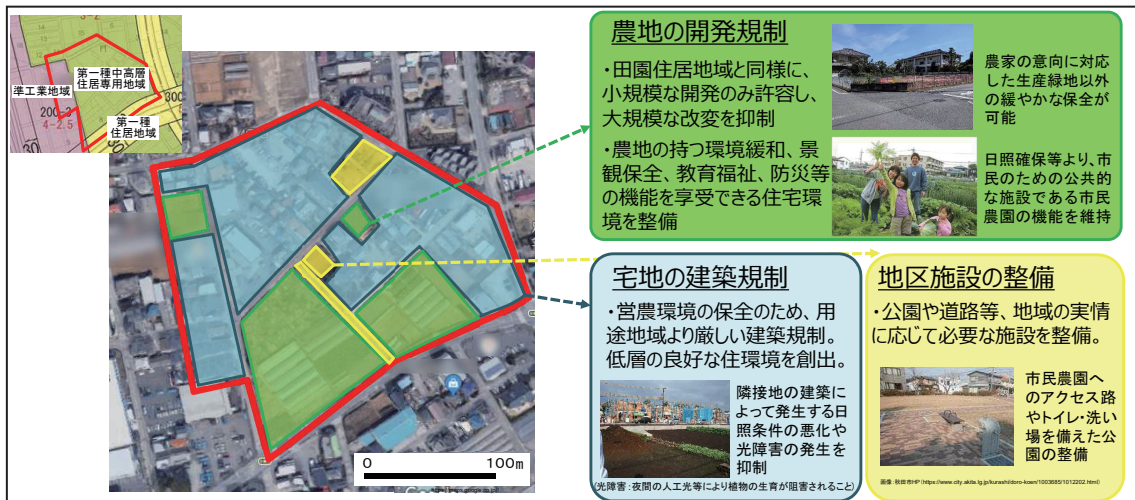
資料）国土交通省「田園住居地域」より引用（<https://www.mlit.go.jp/common/001262095.pdf>）最終確認日 2024 年 12 月 20 日

② 地区計画農地保全条例制度の創設（2020（令和2）年都市再生特別措置法等の一部を改正する法律）

都市計画法に基づく新たな地区計画制度として、農業と調和した良好な居住環境を確保するため、きめ細やかに地区内のルールを定めることができる制度が創設された。

地区整備計画の記載事項に、田園住居地域と同様、農地における行為制限に関する事項を追加し、条例により農地の開発行為等を許可制とすることで相続税・贈与税の納税猶予等の特例が適用される。本制度を活用することにより、生産緑地地区指定を受けていない農地についても、相続税の納税猶予等の優遇措置を受けることが可能となる。

図表 15 地区計画制度の活用イメージ



資料）国土交通省「農業の利便の増進と調和した良好な住居環境の確保」より引用（https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001421672.pdf）最終確認日 2024 年 12 月 20 日

図表 16 都市農地保全に関する制度の比較

項目	生産緑地制度	田園住居地域	地区計画
根拠法等	生産緑地法	都市計画法・建築基準法	地区計画農地保全条例 (都市再生特別措置法等の一部を改正する法律)
想定規模	筆・区画単位 (500㎡以上の一団の農地、条例で300㎡まで緩和可)	町丁目単位	街区単位
申出主体	農業者から申出を受け、市町村が指定	市町村が地区指定	農業者含む土地所有者等の意見を踏まえ市町村が作成
開発規制	開発は原則不可	300㎡以上の開発・建築等は原則認められない	300㎡以上の開発・建築等は原則認められない
建築規制	農業用施設以外は建築不可	・住宅、兼用住宅、小中学校、保育所等が建築可 ・農業用施設等が建築可	・営農環境の保全のため、用途地域により建築規制 ・農業用施設等は用途地域により建築可
農地転用の制限	届出制(ただし、行為制限解除まで受付不可)	届出制	届出制
農地の税制優遇	・一般農地並み課税 ・相続税及び贈与税の納税猶予適用	・300㎡を超える部分につき宅地課税標準額×1/2 ・相続税、贈与税、不動産取得税の納税猶予が適用	・300㎡を超える部分につき宅地課税標準額×1/2※1 ・相続税、贈与税の納税猶予が適用
主な特徴	市街化区域内で指定。建築行為等が制限されるが、終身農地利用等の条件を満たせば税優遇を受けることができる	農地と調和した低層住環境エリアとして、用途地域を指定。上記のとおり建築規制、開発規制を受けるが、生産緑地地区指定を受けずに税優遇を受けることができる	地区計画制度の一つとして制定。上記のとおり建築規制、開発規制を受けるが、用途地域を変更せずに田園住居地域と同様の税優遇を受けることができる(中高層住居専用地域等でも可)

注釈※1) 地方自治体判断

③ 農地を緑地の一部として位置付け(2017(平成29)年都市緑地法改正)

2017(平成29)年に都市緑地法が改正され、緑地の一つとして農地が位置付けられた。市町村は緑の基本計画を改定する際に、農地も含めて保全方針を定めることが義務付けられた。都市部の農地の保全手法の拡充へとつなげることがねらいとなる。

1-3. 生産緑地制度（第3層）

都市計画制度が適用され、宅地並みに課税される市街化区域内の農地を維持することは非常に難しく、多くの農地が宅地に転用されていった。このような中で、市街化区域における良好な生活環境の確保を図るため、農地保全・農業経営を可能とする制度として生産緑地制度を定める、改正生産緑地法が1992（平成4）年に施行された。

(1) 生産緑地地区指定による規制及び優遇措置

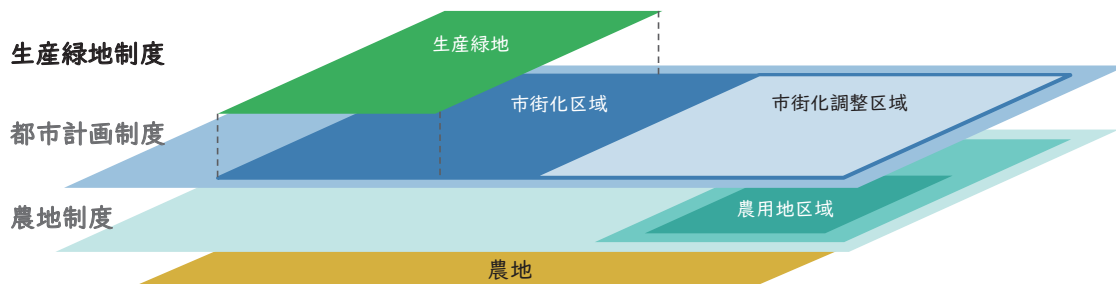


・生産緑地地区に指定されると、市街化区域内においても市街化調整区域と同様に開発行為や建築行為は規制されるが、税優遇を受けることができる

生産緑地法に基づき、生産緑地地区に指定されると、宅地化を促す市街化区域内においても固定資産税の農地並み課税が適用され、相続税の納税猶予が適用されるなど、市街化区域外の農地と同等の税優遇を受けることができる。

生産緑地地区は、農地所有者（利害関係人含む）の同意を経て、500㎡以上の一団の農地等²であること、公共施設等の敷地として適すること等の要件を満たす農地等を対象に、市町村が指定する。生産緑地地区指定を受けた農地等は建築行為が制限され、原則として農業用施設³以外への転用はできない。

図表 17 都市農地に関する法制度（第3層）イメージ



(2) 生産緑地の行為制限の解除（買取申出）



・生産緑地は市町村に買取申出を行うことで、行為制限が解除され転用が可能となる

2 生産緑地法上の「農地等」とは、現に農業の用に供されている農地若しくは採草放牧地、現に林業の用に供されている森林または現に漁業の用に供されている池沼（これらに隣接し、かつ、これらと一体となって農林漁業の用に供されている農業用道路その他の土地を含む。）を指す。

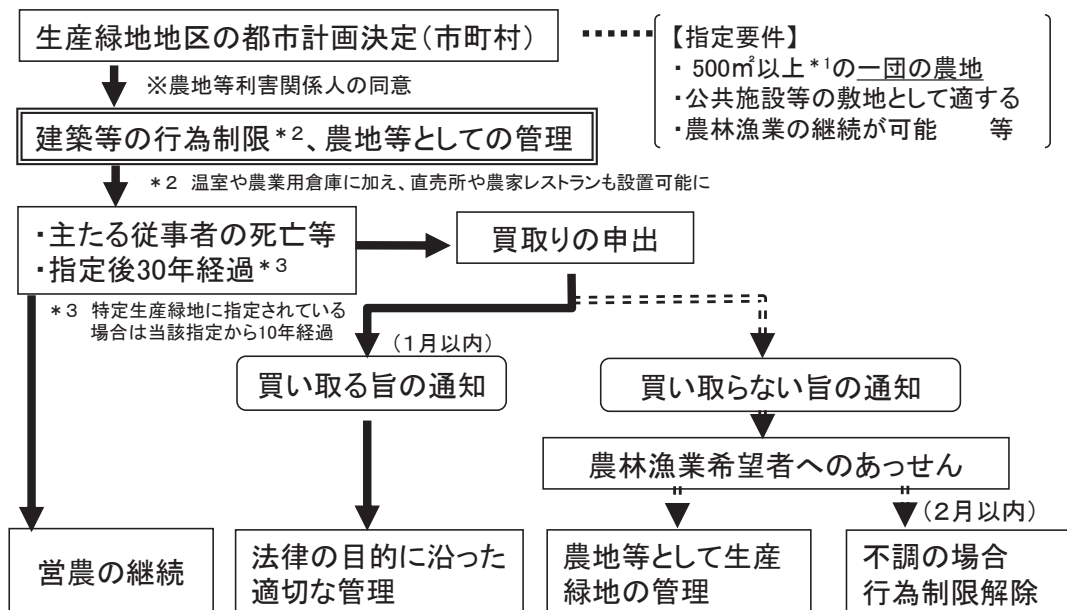
3 生産緑地法で認められている農業用施設のうち、相続税納税猶予制度の適用が可能となる施設として認められない可能性がある施設も存在する点に留意。

買取申出にあたっては、主たる従事者が死亡・身体故障が生じた場合あるいは生産緑地地区指定後30年営農を継続していることが条件となり、所有者が市町村長に対して行う。

なお、申出基準日となる指定から30年(特定生産緑地は指定期限日となる指定から10年)が経過し、特定生産緑地に指定を受けていない(特定生産緑地指定を継続していない)生産緑地は、事由を問わず、いつでも買取申出は可能である。

買取申出を受けた市町村は、申出から1カ月以内に買い取るか否かの通知を行う。買収らない場合は、申出から3カ月後に転用が可能(行為制限解除)となる。

図表 18 生産緑地の指定及び買取申出の手続の流れ



資料) 国土交通省「生産緑地制度の概要」より引用 (<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001612019.pdf>)
最終確認日 2024 年 12 月 20 日

(3) 特定生産緑地指定による生産緑地の継続



・生産緑地の多くが30年以上を経て買取申出が可能となることを見込み、10年延長を可能とする特定生産緑地制度が導入された

改正生産緑地法が施行された1992(平成4)年に指定された生産緑地が、指定から30年が経過する2022(令和4)年に一斉に買取申出が可能となり、農地等の急減と乱開発、地価の下落等が懸念された(いわゆる2022年問題)。これを受け、生産緑地法が改正され、2018(平成30)年に特定生産緑地制度が創設された。これは生産緑地の買取申出が可能となる申出基準日より前に、市町村が所有者等の同意を得て、特定生産緑地の指定を行うことで、買取申出が可能となる時期が10年延期される制度である。その間、税制特例措置は継続される。

特定生産緑地の指定を受けない場合、農地所有者にとっては、固定資産税等が市街化区域内の宅地化農地と同様の課税評価額（宅地並み課税）⁴となり、また新たに相続税納税猶予制度の適用を受けることができない⁵。

東京都における特定生産緑地の指定実績は以下のとおりであり、9割以上の生産緑地が特定生産緑地に指定され、農地等として継続利用されている。

特定生産緑地の指定を受けなかった生産緑地の多くは宅地に転用されている、あるいは予定している農地等とみられる。早ければ2032（令和14）年に控えた特定生産緑地の再指定を行う際に継続されるかどうかは依然として不透明な状況である。

なお、現時点のところ、相続税の納税猶予を受けている生産緑地は概ね特定生産緑地の指定を受けている⁶。

図表 19 東京都における特定生産緑地の指定状況

生産緑地 指定時期	全体	特定生産緑地指定状況		
	(ha)	指定 (ha)	非指定 (ha)	指定割合
1992 (平成4) 年	2,388	2,239	149	93.7%
1993 (平成5) 年	68	60	8	88.0%

資料）東京都「生産緑地地区」をもとに作成（https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/midori_kakuho/seisanryokuchi.html）最終確認日 2024 年 12 月 20 日

(4) 近年の制度改正

① 生産緑地地区の面積要件の引き下げ（2017（平成 29）年生産緑地法改正）

生産緑地地区の面積要件は一団で 500㎡以上であったが、政令で要件が緩和され、条例で規定することで 300㎡まで引き下げ可能となり、小規模農地等を新たに生産緑地地区として指定し、保全することができる。また、従来、生産緑地地区の一部が解除された際に残された面積が規模要件を下回ると、生産緑地地区全体が解除されていた、いわゆる「道連れ解除」を抑制することが可能となる。また、同一または隣接する街区内に複数の農地等がある場合、一団の農地等とみなして指定可能となった。ただし、個々の農地等は 100㎡以上でなければならない。

② 建築行為制限の規制緩和（2017（平成 29）年生産緑地法改正）

生産緑地地区内では、従来、設置可能な施設は生産等に必要な施設に限定されてきた。しかし、営農継続の観点から、新鮮な農産物等への需要に応え、農業者の収益性を高めるために必要な施設として、生産緑地内で生産された農産物等を主とすることを要件に農作物等加工施設、農作物等直売所、農家レストランが設置可能となった。規制緩和による農業経営の支援とともに、都市住民の満足度の向上を図るものである。

4 5年間の激変緩和措置があり、段階的に増額される。

5 現在すでに相続税の納税猶予制度を受けている場合は、現行の納税猶予制度は継続されるが、次の相続が発生した際には猶予制度は適用されずに相続税の支払いが発生する。

6 一般社団法人東京都農業会議資料

ただし、生産緑地の保全に無関係な施設（単なるスーパーやファミリーレストラン等）の立地や過大な施設を防ぐため、以下要件を満たすことが求められる。

- ・残る農地面積が地区指定の面積要件以上
- ・施設の規模が全体面積の20%以下
- ・施設設置者が当該生産緑地の主たる従事者
- ・食材は、主に生産緑地及びその周辺地域（当該市町村または都市計画区域）で生産

2. 農地の貸借制度



- ・担い手の高齢化や農業者の減少等から全国的に耕作放棄地が増加する中で、担い手を育成・確保し、農地を集積して農業を維持・拡充するために、農地の所有と利用を分離し、貸借を促進するための対策が講じられている。
- ・貸借が進まない背景として、貸し渋りがボトルネックとなっているが、法定更新の除外や相続税納税猶予の適用が認められる都市農地貸借円滑化法の制定や、農業経営基盤強化促進法の改正等を受けて、貸借の促進が期待されている。

農地利用に係る制度について前項で整理したが、本項では特に農地の貸借に係る主な制度について改めて整理を行う。

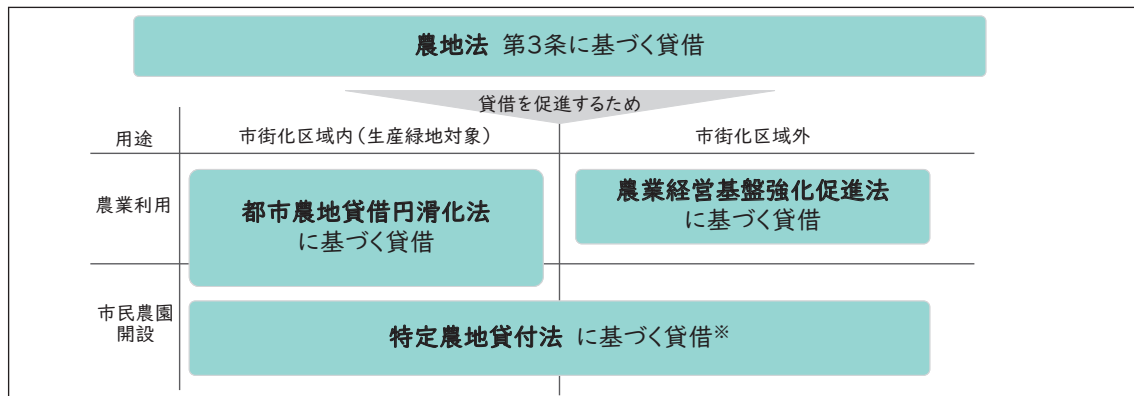
農地の貸借を行う際には、原則として農地法第3条に基づき、農業委員会の許可を得なければならない。また、貸借の契約期間完了前に更新しない旨の通知がない限り解除はできず、従前と同一条件で更新される（法定更新）等、耕作者の貸借権を保護する内容が定められている（再掲）。

図表 20 農地法第3条に基づく農地取得の要件

1. 農地のすべてを効率的に利用すること（第1号）
【効率的な農地利用の判断基準】
耕作に必要な機械の所有状況、労働力、技術を見て判断
2. 法人の場合は農地所有適格法人であること（第2号）
3. 信託の引受けによるものでないこと（第3号）
4. 必要な農作業に常時従事すること（第4号）
【農作業常時従事の判断基準】
農作業に年間従事する日数は原則150日以上
5. 転貸を行うものでないこと（第5号）
6. 周辺の農地利用に支障がないこと（第6号）
【周辺の農地利用への支障の判断基準】
農地の面的集積を分断する、他の農業者の水利用や無農薬栽培を阻害する農地利用でないこと

しかし、全国的に人口減少や担い手の高齢化の進展とともに、農地の集約化や耕作放棄の解消を図るため、農地を貸しやすくする方向で制度改正や新たな仕組みづくりが進められてきた。具体的には図表 21 のとおり、市街化調整区域等においては全国的な貸借に係る制度が適用され、市街化区域においては生産緑地を対象とした制度が整備されている。

図表 21 都市農地の貸借に係る主な法制度



注釈※）農地に農機具庫や休憩施設等を設置する場合は、市民農園整備促進法に基づく貸借が可能

（1）農業経営基盤強化促進法に基づく貸借



・市街化区域外の農地は、農地法第3条による相対の貸借または農地中間管理機構による貸借のいずれかである

貸借の方法については、市町村が作成する農用地利用集積計画による利用権設定（貸し手と借り手が相対で契約）による貸借を行うことが可能だったが、2023（令和5）年4月に改正された基盤法及び農地中間管理事業法の一部改正が施行され、農地中間管理機構（農地バンク）による農地の貸借に一本化された。

農地中間管理機構は、基盤法において法定化された地域計画に基づき、所有者等から農地を借り受け、担い手等へ貸付を行う。東京都では、一般社団法人東京都農業会議が農地バンクの指定を受けている。

農地バンクを介した貸借では、農地の貸付希望があれば、農地バンクと市町村、農業委員会が連携して貸付先を選定する。期間満了後は確実に農地が返還される。また、借り手にとっては、複数の農地を貸借する場合も、農地バンクのみとの調整・契約で手続可能となる。

東京都では農地長期貸借促進奨励事業を実施し、市街化区域外の農地について一定の要件を満たした借主に対し、安心して農業に従事することができるよう、10年以上の長期貸借を対象に奨励金を交付している⁷。

7 東京都「農地の長期貸し出しに奨励金」(<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2024/06/27/27.html>) 最終確認日 2024 年 12 月 25 日

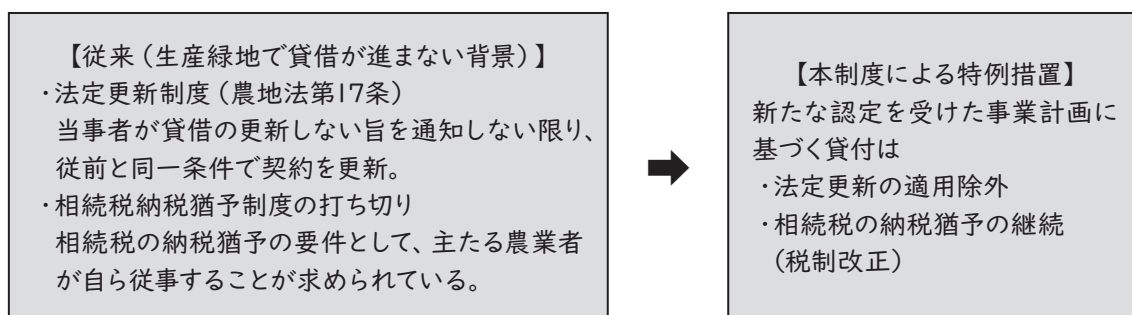
(2) 都市農地貸借円滑化法に基づく貸借



- ・生産緑地での貸借を円滑に行うことができる制度が導入され、貸借により借り手が耕作を続けていれば相続税の納税猶予を受けることが可能になる

2018（平成30）年に都市農地の貸借の円滑化に関する法律（都市農地貸借円滑化法）が制定された。従来、生産緑地で貸借が進まない要因となっていた法定更新及び相続税の納税猶予の打ち切りに対して特例措置が講じられ、貸借を促進するための制度となっている。

図表 22 都市農地貸借円滑化法制定の背景及び本制度の特徴



生産緑地の貸借を希望する者は、事業計画を作成し、農業委員会の決定を経て、市町村長の認定を受ける。認定を受けた事業計画にしたがって貸借権等が設定される場合、上記の特例措置が適用される。

事業計画では、都市農業の有する機能に特に資する基準に適合する方法で耕作を行うことが求められている。（例：生産物の一定割合を地元直売所等で販売／都市住民が農作業体験を通じて農作業に親しむ取組／防災協力農地として協定を締結等）

併せて、従来では市民農園を開設する際に地方公共団体や農地中間管理機構を介して貸借を行う必要があったが、特定都市農地貸付制度が創設され、農地所有者から生産緑地を直接貸借することが可能となった。

東京都における都市農地貸借円滑化法に基づく貸借件数は図表 23 のとおりとなっている。貸付種別にみると、貸借件数 317 件のうち、賃料が発生する貸借は 16%、無償で貸借が行われる使用貸借が 84% となっている。これは、期間内で契約解除の必要が生じた場合に貸借の場合は借り手の同意が必要なるが、使用貸借の場合は途中解約可能な旨を契約の中に含めることが可能なため、相続の発生を考慮して使用貸借を求める貸し手が多くなっているためと考えられる。

図表 23 東京都における都市農地貸借円滑化法に基づく貸借の状況

項目	件数（件）		貸付種別件数		面積（㎡）
	全件数	うち 納税猶予適用件数	賃貸借	使用貸借	
貸借実績	317	147	50	267	544,398
		46%	16%	84%	

注釈）2024（令和6）年6月末現在・農業委員会決定したもの。

資料）一般社団法人東京都農業会議「都内における生産緑地の貸借（都市農地貸借円滑化法・特定農地貸付法）の状況について」をもとに作成

（3）特定農地貸付法に基づく貸借



・農業目的以外で、市民農園の開設を目的とした貸借も可能である

市民農園の開設を目的とした貸借の場合、1989（平成元）年に制定された特定農地貸付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。）に基づく貸借が想定できる。

制定当初は、地方公共団体や農業協同組合が市民農園を開設する場合のみ対象となったが、2005（平成17）年に改正され、地方公共団体及び農協以外の者による市民農園の開設が可能となった。ただし、開設者は、農地所有者から直接農地を借りることはできず、地方公共団体等を介在する必要があったが、前述のとおり、2018（平成30）年に都市農地貸借円滑化法が制定され、直接農家から貸借が可能となり、生産緑地を借りやすくなる仕組みが創設された。

市民農園の利用者への農地の貸付にあたっては、図表24の要件を満たす必要があり、農業委員会の承認を受けなければならない。

図表 24 特定農地貸付法に基づく貸付の要件

① 10a (1,000㎡) 未満の貸付け

- ・ 市民農園の開設者が各利用者へ貸し付けることができる面積の上限です。
- ・ 市民農園全体の規模については、こうした面積の上限はありません。

② 相当数の者を対象とした貸付け

- ・ 市民農園の利用者(農地を貸す相手)は複数人である必要があります。

③ 貸付期間が5年を超えない

- ・ 市民農園の開設者から利用者への貸付期間の上限です。
- ・ 市民農園の開設者が借り受ける農地の貸借の期間の上限ではありません。

④ 利用者が行う農作物の栽培が営利を目的としないものであること

- ・ 販売自体を禁止するものではなく、利用者が栽培した農作物のうち自家消費を超える分については販売が可能です。
- ・ 営利を目的としてはならないのは「利用者による農作物の栽培」であり、開設者による市民農園の開設の目的は営利を目的としたものであっても差し支えありません。

資料) 農林水産省「市民農園をはじめよう」(令和6年度版)より引用 (https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/attach/pdf/s_kaisetsu-24.pdf) 最終確認日 2025 年 1 月 15 日

なお、農機具庫や休憩施設等の付帯施設を備えた市民農園の整備を促進するため、1990(平成2)年に市民農園整備促進法が制定された。市民農園整備促進法に基づく手続きをとることで、特定農地貸付法の手続と当該施設整備に必要な農地法の農地転用の手続が不要となる。

3. 農地における税優遇制度



- ・多摩地域の市街化区内域農地の所有者の多くが不動産経営と農業経営の複合経営を営んでおり、所有者が死亡した際の高額な相続税の支払いを都市農地の売却により工面することが、結果として都市農地が減少する大きな要因となっている
- ・農地保全に向けて、生産緑地における開発や建築行為の規制緩和や貸借の円滑化策が講じられているが、相続税の納税猶予が適用されるか否かは、農地保全における所有者の判断に大きく影響していることに留意が必要である

(1) 固定資産税等の優遇措置



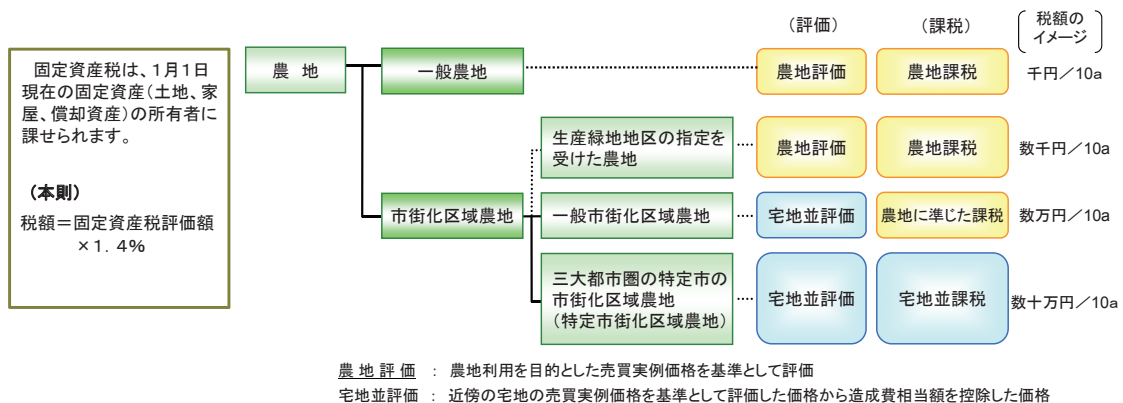
- ・市街化区域の宅地化農地は生産緑地地区や市街化調整区域の農地に比べて、固定資産税額はおよそ100倍の差がある

固定資産税は地方税法に基づき、固定資産に係る税金である。固定資産の所有者が、その資産価値に応じて算定された税額を、固定資産の所在する市町村に納める。なお、土地の固定資産評価額に対して1.4%の利率を乗じた額が税額となる。

また、都市計画税も地方税法に基づき、都市整備等の費用に充てる目的税として、市街化区域内に所在する土地の所有者として固定資産課税台帳に登録されている所有者に課税される。納税額は固定資産評価額に対して税率最大0.3%である。

農地の場合は、市街化区域内の農地とそれ以外で区分され、後者の場合は農地の売買実例価格をもとに評価（農地評価）され、課税にあたっては、農地の負担調整措置が講じられる（農地課税）。前者の場合、生産緑地は一般農地と同様の扱い、生産緑地地区指定を受けていない宅地化農地は宅地並み評価、宅地並み課税となる。

図表 25 農地の保有に係る固定資産税



資料) 農林水産省「農地の保有に対する税金」より引用 (https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/nouchi_seido/pdf/hoyuu_zeisei.pdf) 最終確認日 2024 年 12 月 20 日

この結果、市街化区域内農地で生産緑地地区指定を受けている時の固定資産税の課税額が10aあたり数千円の場合に、生産緑地地区指定を解除すると、その税額は10aあたり数十万円になる等の差が生じる可能性がある。

なお、農業用施設⁸用地については、評価額が近傍の農地等の価格に造成費等分が加算され、税額が決められる。

(2) 相続税の優遇措置



・相続人が農地を相続し営農を継続する場合は相続税の納税猶予を受けることができる。ただし、耕作放棄とみなされると納税猶予が打ち切りとなり、利子税を付加した高額な税金の支払いが必要となる

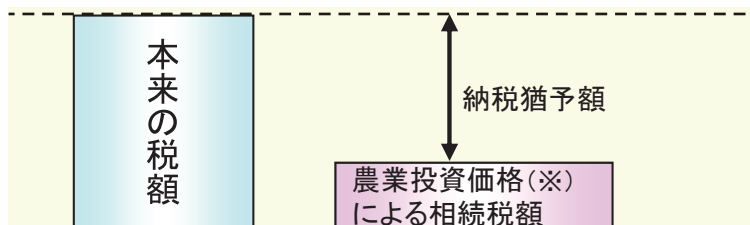
相続税は相続税法に基づく国税であり、相続発生時に相続財産に応じて課される税である。相続人は、土地所有者（被相続人）の死亡後10カ月以内に申告書を提出しなければならない。ただし、農地を相続した場合の特例として、農地利用目的に使用されている場合に限り、相続税の納税猶予制度が適用される。

多摩地域の市街化区域内農地の所有者の多くが駐車場やアパートやマンションを所有しており、不動産経営と農業経営の複合経営を行っている。このため、相続が発生した際には、評価額の高い宅地も含めた全財産が対象となり、高額の相続税が課されることが見込まれる。

① 相続税納税猶予制度の概要

相続税の納税猶予制度とは、相続人が農業を継続する時等に、本来の相続税額のうち農業投資価格を超える部分に対応する相続税が、一定の要件のもとに納税が猶予され、相続人が死亡した場合等に猶予税額が免除される制度である。

図表 26 相続税納税猶予額のイメージ



注釈※）農業投資価格：農地等が恒久的に農業の用に供される土地として自由な取引がされるときに通常成立すると認められる価格として国税局長が決定した価格。都内では10aあたり畑84万円、田90万円

資料）農林水産省「農地を相続した場合の課税の特例（相続税納税猶予制度）」より引用（https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/nouchi_seido/pdf/souzoku.pdf）最終確認日 2024 年 12 月 20 日

8 農地法の許可・届出が必要

② 相続税納税猶予制度の適用を受けるための要件

多摩地域では、市街化区域内の農地の場合、生産緑地地区指定を受けている農地のみ相続税納税猶予制度の適用を受けることができる⁹。適用を受ける要件は以下のとおりである。

図表 27 相続税納税猶予制度の適用を受けるための要件（概要）

項目	要件の概要
農地の要件	相続税の申告期限（相続開始より10カ月）までに、遺産分割が行われている生産緑地で農地法上の農地であること
被相続人の要件	死亡の日までその生産緑地で農業を営んでいた者（都市農地貸借円滑化法等により貸し付けている生産緑地は除く）
相続人の要件	相続税の申告期限（相続開始より10カ月）までに、相続により取得した生産緑地において農業経営を開始し、その後も引き続き農業経営を行うと認められる者（都市農地貸借円滑化法等により貸し付けている生産緑地は除く＝貸し付けたまま適用可能） 農業委員会による「適格者証明書」の交付を受ける（都市農地貸借円滑化法等により貸し付けている生産緑地は市長等による貸借の証明が必要）
適用期限	終身適用

資料）一般社団法人東京都農業会議「令和6年度版農地を守ろう 都市農地に関する重要な生産緑地と相続税納税猶予制度」をもとに作成

③ 相続税の納税猶予を継続するための要件

相続税の納税猶予を受けた農地は、農業の継続または特定貸付等を行うことが求められる。相続人は3年ごとに税務署に継続届出手続を行わなければならない、農業委員会による証明書と営農実績を記載した明細書等の添付が必要となる。貸借を行う場合は、営農困難時貸付及び都市農地貸借円滑化法による貸付のみ可能であり、所定の手続が必要となる。また、特定農地貸付法・市民農園整備促進法による市民農園の開設も可能である。

農業用施設を目的とした利用以外への転用を行わないことも求められている。

なお、相続税納税猶予制度で指す農業用施設は、生産緑地法において認められている農業用施設とは必ずしも一致しない。

農地を耕作せず一定期間放置して荒廃した場合は、納税猶予が打ち切り（期限の確定）となり、相続税の猶予税額に利子税を加えた額を2カ月以内に納付することとなる。

2024（令和6）年11月現在、市街化区域内で相続税の納税猶予を受けている生産緑地は概ね特定生産緑地の指定を受けており、東京都内市区計で、約3割の農地が該当する¹⁰。

9 羽村市とあきる野市の旧五日市町の市街化区域では、相続税納税猶予制度が適用されている宅地化農地がある。

10 一般社団法人東京都農業会議資料「都内区市の市街化地域の農地の状況」

(3) 国への制度改善の要望

東京都では、都市農地の保全活用に向けて、相続税に関して以下の要望を行っている。

(2) 相続税の負担軽減措置

生産緑地は相続税納税猶予制度の対象ですが、農業経営上不可欠な集出荷施設、農機具倉庫、畜舎、直売所や市民農園に付属する休憩所、トイレなどの農業用施設用地、屋敷林等は対象外です。農地を確実に次世代へ継承するには、一定の土地利用制限をかけた上で納税猶予制度の適用範囲を拡大し、税負担の軽減措置を講じるべきです。農業用施設用地や防風・堆肥確保のための屋敷林等についても適用範囲に含めるよう、国へ要望していきます。

(3) 相続税の納税に伴う新たな物納制度の創設

現行の制度では、市街化区域内農地は、基本的に物納が認められず、転用して売却されるため農地として保全されません。

緑地確保の観点から、農地の所有者が死亡した際に課税される相続税について、物納が可能となるよう新たな制度の創設を国へ要望していきます。この場合、農地の評価額は宅地並みとするとともに、国有化された土地を自治体に貸与し、市民農園やNPO法人¹¹等への活用を促すことなどにより、都市の緑地を保全する方策を積極的に講じられる制度とすべきです。

資料) 東京都「東京農業振興プラン」(2023(令和5)年3月)をもとに作成(<https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/basic/nourin/cat6284>) 最終確認日 2024年12月20日

11 特定非営利活動法人