

The logo for Nomura, consisting of the word "NOMURA" in white, uppercase, sans-serif font, positioned on the right side of a red background. The background features a large, stylized white letter 'A' on the left side, formed by overlapping red and white geometric shapes.

生産緑地の「2022年問題」と都市農業

2018年6月

野村アグリプランニング & アドバイザリー株式会社
調査部長 主席研究員 佐藤 光泰

STRICTLY PRIVATE AND CONFIDENTIAL

Copyright © 2018 Nomura

This document is the sole property of Nomura. No part of this document may be reproduced in any form or by any means –electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise –without the prior written permission of Nomura.

目 次

1. はじめに.....	2
2. 生産緑地制度の概要	
(1) 生産緑地制度とは.....	3
(2) 農業振興施策における市街化区域内農地の位置づけ	4
3. 生産緑地の「2022年問題」と不動産市場への影響	
(1) 生産緑地を取り巻く法律と付随税制の整備	5
(2) 相続税納税猶予制度の利用状況.....	7
(3) 宅地化農地の需要と供給の状況.....	10
4. 都市農業の今後の展望	
(1) 都市農業の特徴.....	12
(2) 都市農業の振興に向けた要諦.....	14
(3) 生産緑地の貸借の枠組み	23
5. おわりに.....	24

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

1. はじめに

生産緑地の「2022年問題」が注目を集めている。2022年問題とは、1992年に最初の指定を受けた生産緑地の解除を迎える初めての年が2022年であり、その際、財政難の自治体が生産緑地を公共用地として多くを買い取れず、結果として不動産市場に大きな影響を及ぼすのではないかとされているものである。

現在、生産緑地制度に指定されている面積は、三大都市圏特定市でおよそ1.3万ヘクタールある。そのうち、2022年に指定から30年を迎える生産緑地は、そのうち8割(およそ1.0万ヘクタール)で、これは、山手線の内側の面積のおよそ2倍弱、東京ドームのおよそ2,200個分である。これだけの規模の都市の農地が、一斉に自治体へ買い取り申し出をされる可能性が危惧されている。

そのような中、6月20日、生産緑地に関する重要な新法、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」が衆院本会議で可決、成立した。平成30年度の税制改正と合わせて、所有農家が生産緑地を安心して第三者へ貸し付ける仕組みとその際の税制度が整えられ、都市農地の維持・活性化に寄与する可能性が期待されている。

本稿では、まず、生産緑地制度の概要をまとめた後、生産緑地の「2022年問題」の影響を分析し、最後に、今後の都市農業を展望する。

図表1 都市の市街化区域内にある生産緑地



(出所) 世田谷区、川崎市

2. 生産緑地制度の概要

(1) 生産緑地制度とは

生産緑地制度は、「市街化区域にある農地の緑地機能を活かし、計画的に保全することによって、公害や災害の防止に役立てるとともに、良好な都市環境を形成しようとする都市計画上の制度」と規定されている。同地区に指定されると、都市計画上、農地利用と管理が義務づけられ、農地以外の利用はできない。

生産緑地制度の要件等は、生産緑地法に規定されている。同法は1972年に設定され、1991年に改正された。1991年の改正生産緑地法では、市街化区域内の農地を、「(緑地として)維持する農地」と「宅地化農地(今後宅地化する農地)」に分け、前者を生産緑地と指定し直して現制度が開始されている。

同制度に指定された生産緑地の所有農家(以下、単に「所有農家」と呼ぶ)は、固定資産税等の軽減税率の適用や相続時の納税猶予が適用される代わりに、30年間の農地管理と営農が義務づけられる。そのため、生産緑地制度に一度指定されると、所有農家である主たる農業従事者が、死亡等の理由により農業に従事できなくなる場合の他、指定から30年経過後に市町村に買い取りの申し出をする以外に、解除することはできなくなる。言い方を替えると、指定から30年間は宅地への転用は原則不可で、第三者への貸し付けも実質、制限されてきた。

図表2 生産緑地制度の概要

(生産緑地制度とは)

市街化区域にある農地の緑地機能を活かし、計画的に保全することによって、公害や災害の防止に役立てるとともに、良好な都市環境を形成しようとする都市計画上の制度

(生産緑地法の主な内容)

(生産緑地地区の指定要件)

- ① 良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ公共施設等の敷地の用に供する土地として適しているもの
- ② 500㎡以上の規模の区域(市区町村の条例で300㎡まで引き下げ可)
- ③ 用排水その他の状況を勘案して農林漁業の継続が可能と認められるもの

(行為の制限、土地の買い取り申し出等)

- ① 使用収益権者に農地としての管理を義務づけ
- ② 農林漁業を営むために必要となる施設の設置等に限り建築等が許可
- ③ 主たる従事者が死亡等の理由により従事することが出来なくなった場合、または告示日から30年経過後、市区町村に買い取り申し出可能
- ④ 買い取り申し出の日から3か月以内に所有権の移転が行われなかった場合、行為制限が解除

(出所)国土交通省、農林水産省資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

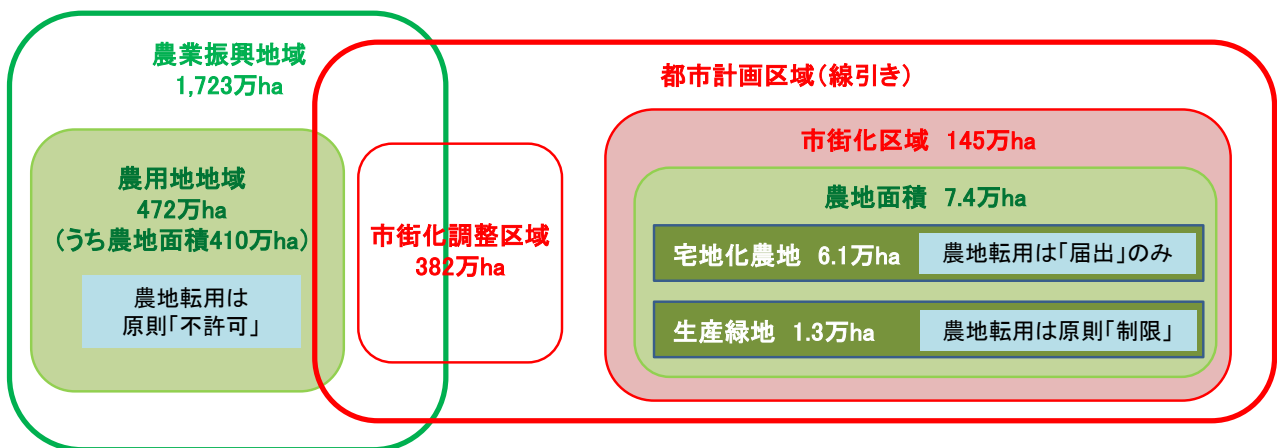
(2) 農業振興施策における市街化区域内農地の位置づけ

国の農業施策と都市計画の考え方について整理しておきたい。まず、農業振興施策を計画的・集中的に実施される地域は、「農業振興地域」である。国の基本指針に基づき、都道府県が農業振興地域を指定し、市町村が農業振興地域整備計画を定める。農業振興地域における農用地区域内の農地面積は、2016年3月末時点で410万haあるが、全国の農地面積(450万ha)の9割超を占める。この農用地区域は、「農業を推進することが必要」と定められた地域であるため、農地転用は原則「不許可」である。

一方、市街化区域内にある農地は、「当面の営農継続に必要な農業施策に限り実施」することが示されている。これは、「概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」という都市計画上の市街化区域の性格に基づいている。その象徴は、「宅地化農地」である。宅地化農地は、市街化区域内の生産緑地以外の農地であり、今後、転用による市街地化(市街地化)が期待されている農地である。そのため、宅地化農地の転用は、市街化調整区域内等の農地とは異なり、農業委員会の「許可」は不要で、「届出」のみで宅地への転用が可能となっている(農地法第5条届出)。

生産緑地は市街化区域にありながら、宅地化農地とはその位置づけが異なる。それは、そもそも生産緑地制度は、都市の農地を緑地機能の他、将来の公共施設用地として保全する目的で制定されているため、生産緑地に指定された農地の転用が制限されている。しかも、昨今の法律・税制改正等において、生産緑地を都市の農地として維持していく国の方針が明確になりつつある。生産緑地は市街化区域内にありながら、今後、国または自治体の農業振興の施策を計画的・集中的に実施される地域の一つに位置づけられるものと考えられる。

図表3 農業振興施策に基づく市街化区域内農地の位置づけ



(出所) 国土交通省、農林水産省資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

3. 生産緑地の「2022年問題」と不動産市場への影響

本章では、生産緑地の「2022年問題」について分析したい。

生産緑地の「2022年問題」は現実的なものとなるのか。この問いについて様々な見解があるが、筆者の見解として結論的には、2022年に生産緑地の買い取り申し出をする所有農家の数は限定的で、不動産市場に多大な影響を及ぼす懸念はないものとする。

その理由として主に次の3つが挙げられる。すなわち、(1)生産緑地を取り巻く法律と付随税制が整い始めたこと、(2)相続税納税猶予制度の適用を受けている所有農家が多いこと、(3)宅地化農地の足元の需給バランスが整い始めていること(宅地化の需要が限定的になり始めていること)、である。一つずつみていきたい。

(1) 生産緑地を取り巻く法律と付随税制の整備

まず、2022年に生産緑地の買い取り申し出をする所有農家が限定的になると考えられる主要な理由として、昨今の生産緑地を取り巻く法整備と付随税制が整いつつあることが挙げられる。昨今の法改正等により、所有農家が現行の生産緑地制度を2022年以降も維持する選択肢の他、各種優遇税制等を維持したまま生産緑地を第三者へ貸し付ける選択肢も付与されるようになった。これまで指摘されてきた生産緑地制度を活用する際のデメリットが解消され始めている。

足元の関連法等を整理すると、2015年、都市農業の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進する「都市農業振興基本法」が制定され、翌年、同法に基づく「都市農業振興基本計画」が閣議決定された。また、昨年、「都市緑地法」の改正や1991年以来の「生産緑地法」等の一部改正があった。

これらに共通する基本的な考え方は、都市農業を取り巻く環境変化を踏まえ、都市農業の多面的な機能を維持し、今後も発揮することにある。都市計画の視点では、都市にある農地(生産緑地)を今後も農地として維持していく指針を明らかにしたものと言える。この考え方は、2016年の「経済財政運営と改革の基本方針」や「日本再興戦略」(閣議決定)においても踏襲され、それぞれ、「都市農地の確保」が明文化されている。

上記を具現化する主な手段として、昨年、現行の生産緑地制度を2022年以降も継続させる「特定生産緑地制度」が創設された。現行の生産緑地制度を維持・継承する“器”が出来上がり、所有農家は指定から30年を経過する2022年以降に、自治体に買い取り申し出をする以外に、現行制度をそのまま維持する選択肢が付与された。

図表 4 生産緑地を含む都市農業に関する昨今の主な法改正等

年	法律等	目的や内容等
2015年	「都市農業振興基本法」の制定	都市農業の安定的な継続や多機能の発揮等
2016年	「都市農業振興基本計画」の閣議決定	基本法に基づく政策課題や施策を策定
	「経済財政運営と改革の基本方針」、「日本再興戦略」	「都市農地の確保」を明記
2017年	「都市緑地法」、「生産緑地法」等の一部改正	生産緑地制度の継承や行為制限の緩和等
	生産緑地の貸借にかかる税制改正(平成30年度税制改正)	特定生産緑地制度継続による優遇税制継続等
2018年	「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」の成立	生産緑地の第三者への貸付を緩和等

(出所)国土交通省、農林水産省資料等より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

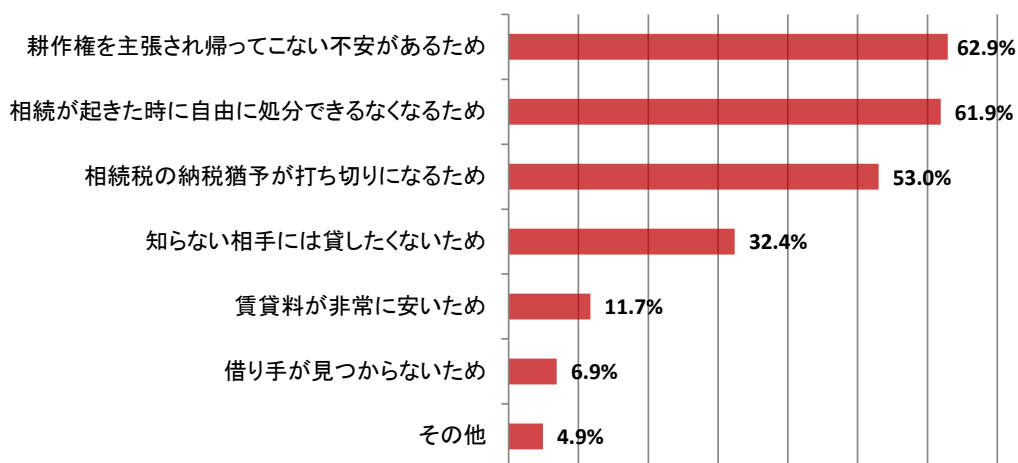
本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

また、今国会では、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」が提出され、6月20日、衆院本会議にて全会一致で可決された。この法律の成立により、所有農家が生産緑地を安心して第三者へ貸し付ける選択肢が付与されることになる。なお、昨年末の2018年度税制改正では、本法律が可決されることを前提に、特定生産緑地に指定されることで、現在の生産緑地の優遇税制が継承されることが決定した。生産緑地の優遇税制を維持した状態で、かつ所有農家が生産緑地を第三者へ貸し易い選択肢を創設した点は、所有農家が今後も生産緑地を維持し続けるインセンティブとして大きく寄与する可能性が高い。

例えば、現行の生産緑地法では、生産緑地を第三者へ貸し付けた場合、それ以降の固定資産税等の軽減税率の適用がなくなる。特に、相続税納税猶予制度を適用している所有農家はその時点で猶予税額の支払い義務が発生する。また、同法では指定から30年を経過することの他に、「主たる(農業)従事者が死亡または故障で農業継続できない時」に自治体へ買い取り申し出ができる特別規定がある。しかし、所有農家が生産緑地を第三者へ貸し付けた後に所有農家が死亡しても買い取り申し出はできない。生産緑地を貸借した時点で、所有農家は既に“主たる(農業)従事者”ではなくなるからだ。その結果、その相続人は本生産緑地についての自由な処分ができなくなる。

さらに、市街化区域で農地の貸借を行う際の唯一の法律である農地法は、法定更新や都道府県による許可要件など、「貸借人」を手厚く保護する規定がある。図表5は、農林水産省が実施した「所有農家が生産緑地を貸借することに躊躇する理由」のアンケート結果であるが、「耕作権を主張され帰ってこない不安があるため」が第一位で、およそ6割強の所有農家はその不安を抱えていることが分かる。貸借人の保護規定は、所有農家が第三者に賃借することを躊躇する主要な理由であると言える。なお、同アンケートの第二位は「相続が起きた時に自由に処分できなくなるため」であり、第三位は「相続税納税猶予が打ち切りになるため」である。上位3つの理由は、いずれも半数以上の所有農家が不安を抱えていることが分かる。今回の関連法案と税改正では、これらの不安を解消することにつながると期待される。また、このような理由で、そもそも生産緑地制度に申請していなかった宅地化農地の所有者による同制度への追加申請も見込まれる。

図表5 所有農家が生産緑地を「貸すことをためらう理由」(複数回答)



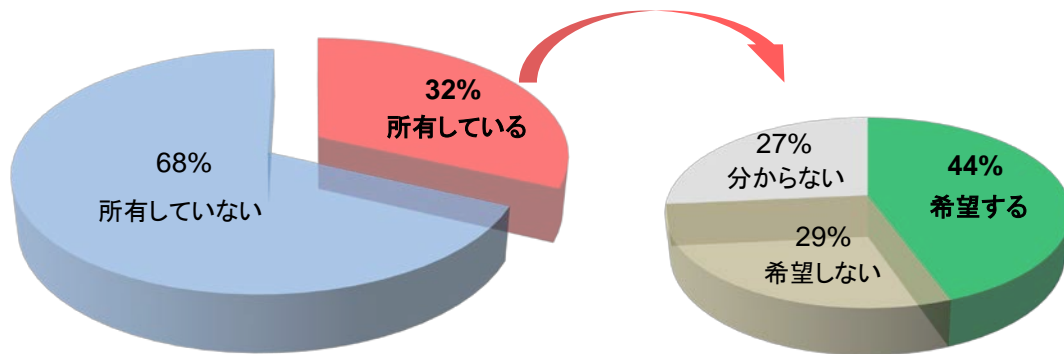
(出所)農林水産省資料等より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

生産緑地制度に申請していなかった宅地化農地の所有者による追加申請という考え方では、昨年の改正生産緑地法もそれを後押ししよう。同改正法では、生産緑地制度の下限の指定面積の要件が500㎡から300㎡に緩和された(300㎡以上の規模は市区町村が条例で決定)。農林水産省が2016年に実施したアンケート調査によると、三大都市圏特定市の市街化区域内に農地を所有する農家のうち、面積が500㎡未満の割合は全体の32%で、このうち生産緑地地区への申請意向を持っている所有農家は44%に上る(図表6・7参照)。つまり、市街化区域内に農地を有する農家の3人に1人は、現行の生産緑地制度の申請の対象外となっており、そのうち5人に2人は同制度への申請意向を持っていることが分かる。そのため、これまで生産緑地制度への申請意向があっても、面積要件で対象外となっていた所有農家からの新たな追加申請も期待される。

このように、所有農家が安心して生産緑地を第三者に貸付ける選択肢等が付与されることになり、よほどの差し迫った理由がない場合を除き、2022年に買い取り申し出を行う所有農家は限られるものと推察する。

図表 6 500㎡未満の市街化区域内農地の所有割合(左)と当所有者による生産緑地制度への申請意向(右)



(出所) 農林水産省資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

(2) 相続税納税猶予制度の利用状況

二つ目の理由として、現行の生産緑地法に基づく相続税納税猶予制度を適用している所有農家が多い点が挙げられる。同制度の適用を既に受けている所有農家が、2022年に自治体に生産緑地の買い取り申し出をした場合、これまで猶予されていた相続税額に利子を加えた額を納税しなくなるとなる。猶予税額は通常、三大都市圏では高額になるため、このような所有農家が積極的に買い取り申し出を行うことは想定しづらい。

そもそも、相続税納税猶予制度は、所有農家の相続の際に、相続人が今後も生産緑地を維持し続けることを条件に、相続時の税負担が猶予される税猶予制度である。生産緑地の相続税評価は、近隣の宅地または宅地化農地と比較して大幅に減免されている。都心であっても、農地の農業投資価格(納税猶予を受ける場合の相続税評価額)は、一般的に、1㎡あたり1,000円未満と言われている。

ここで、生産緑地と宅地(宅地化農地含む)の相続税評価額の違いを具体例で試算してみたい。国税庁の「財産評価基準書」によると、平成29年分の東京都の畑の相続税評価額(農業投資価格)は、1㎡あたり840円である。一方、例えば、東京都世田谷区成城8丁目にある生産緑地に隣接する宅地の平成29年分の相続

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

税路線価は1㎡あたり43万円である。隣接する場所にも関わらず、生産緑地の相続税評価額は宅地の512分の1となっている(図表7)。世田谷区によると、同区の2017年告示の生産緑地の指定地区数は509地区で、総面積は88ヘクタールある。計算の便宜上、所有農家1名が1地区のみ指定したと仮定すると、単純平均で1地区あたりの指定面積は1,729㎡(880,000㎡÷509地区)となり、生産緑地の相続税評価額はおよそ14.5万円に対して、宅地の同評価額は7億4,347万円となる。

この試算からみても、生産緑地の相続時の負担が大幅に減免されていることが分かる。ただし、これらは「猶予」されているに過ぎず、仮に相続人が終身就農を辞め、生産緑地を宅地へ転用した場合、猶予税額に利子を加えた額の納税義務が生じることとなる。農民運動全国連合会によると、東京都で1農家が受けている相続税の平均猶予税額は約2億2000万円とのことであり、これに年3.6%の金利を加えた額が合計の納税金額となる。このことから、相続時納税猶予制度を既に適用している所有農家が、あえて2022年に自治体に買い取り申し出を行うことは通常では考えにくい。

図表7 東京都世田谷区成城にある「生産緑地(畑)」と隣接する「宅地」の相続税評価額の比較(参考)

(円/㎡)

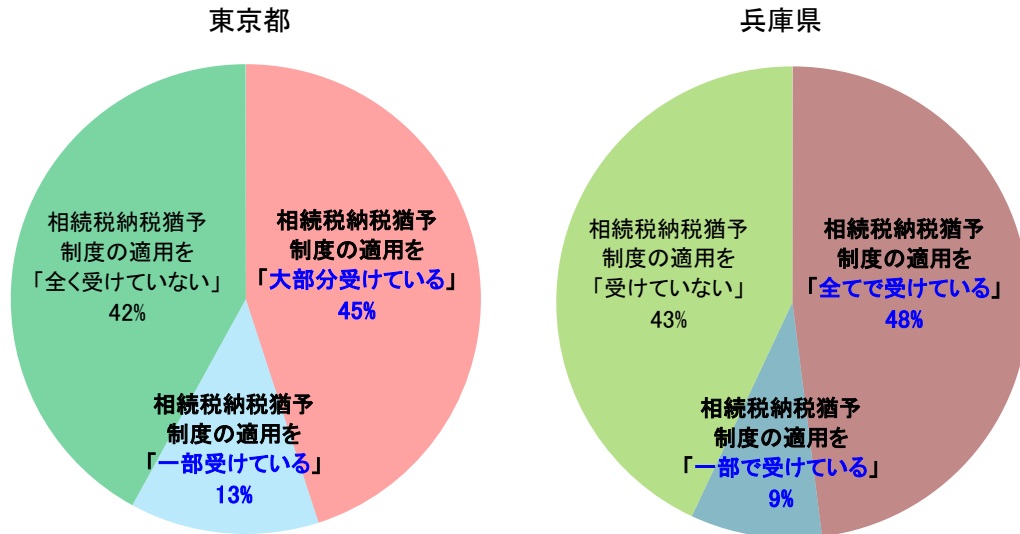
	2017年分	2016年分	2015年分
「生産緑地」の相続税評価額(農業投資価格)	840	840	840
「宅地(宅地化農地)」の相続税評価額(相続税路線価)	430,000	390,000	380,000
生産緑地の宅地に対する割合	512分の1	464分の1	452分の1

(出所)国税庁「財産評価基準書 路線価図・評価倍率表」より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

では、相続税猶予を受けている生産緑地の所有農家はどれだけいるか。正確な統計はないが、例えば、東京都が2015年に実施した「都市農業者の生産緑地の利用に関する意向調査結果報告書」によると、「所有している生産緑地の8割以上で相続税納税猶予制度の適用を受けている」と回答した所有農家は45%、「所有している生産緑地の一部(8割未満)で相続税納税猶予制度の適用を受けている」は13%であり、およそ6割の所有農家が相続税納税猶予の適用を受けている。また、兵庫県が実施した同様の調査によると、三大特定圏特定市である5つの市(神戸市、宝塚市、西宮市、尼崎市、伊丹市)では、「全てで適用を受けている」と回答した所有農家は48%、「一部で適用を受けている」は9%であり、東京都と同じく、兵庫県でもおよそ6割の所有農家が相続税納税猶予を受けている。

東京都や兵庫県のアンケート調査からは、生産緑地地区に指定されている所有農家の6割が既に相続税納税猶予制度の適用を受けていることが分かり、これらのほとんどは、2022年の買い取り申し出が可能な時期になっても、自治体に生産緑地の買い取り申し出を行うことはないものとする。言い換えると、これらの所有農家の大多数は、2022年以降も、現行の継続制度である「特定生産緑地制度」にそのまま移行することが見込まれる。

図表 8 現行の生産緑地制度に基づく「相続税納税猶予制度」の適用状況



(出所) 東京都、兵庫県のアンケート調査資料より、野村アグリプランニング & アドバイザリー作成

そうすると、相続税納税猶予制度を適用していない残り4割の所有農家の意向が、「2022年問題」の大きな鍵を握ることとなる。しかし、例えば、先程の東京都のアンケート調査では、相続税納税猶予制度の適用を受けていない所有農家に今後の利用意向を尋ねているが、「指定から30年経過後にすぐに区市へ買い取り申し出をしたい」と回答したのは全体の8%に留まっている。また、「指定から30年経過後も生産緑地を継続し農地として継続する」と回答したのは34%であり、「分からない」は53%であった。

もちろん、「分からない」と回答した所有農家から、買い取り申し出を行う所有農家が出てくることは想定される。しかし、その数は限定的だと考える。それは、2015年の調査時と比べて、現在は生産緑地を継続するための法・税制度が整いはじめたことに加え、今後の相続発生時に、相続税納税猶予を利用する意向のある所有農家が多いこと等が理由である。

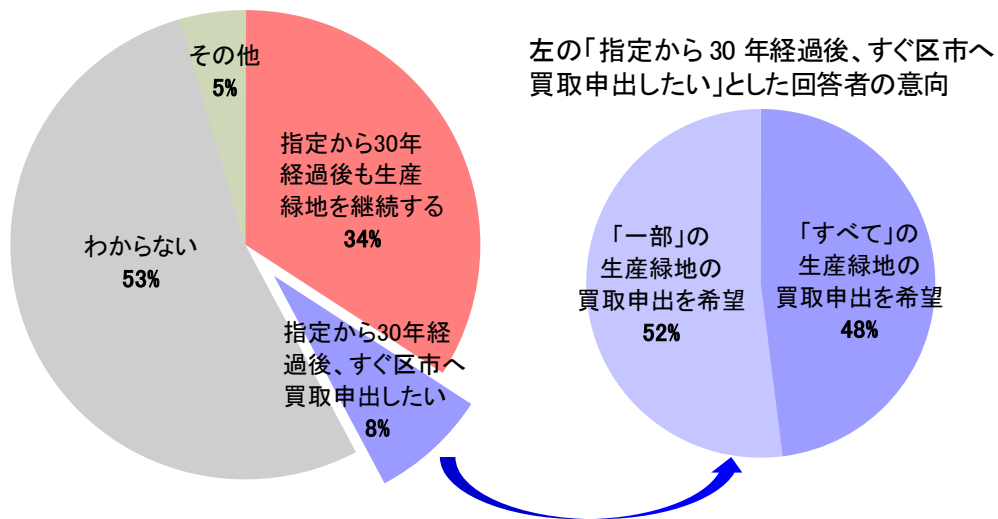
前者の法・税制度については、本章のはじめに述べたように、第三者に安心して貸し付ける仕組みが整いはじめた点大きい。また、後者の相続時の意向については、2016年に全国農業会議所が実施した所有農家へのアンケート調査では、相続発生時に相続税納税猶予制度を「積極的に適用したい」と回答したのは65%にのぼり、「適用したくない」の28%を大きく上回った(残り7%は「分からない・無回答等」)。さらに、東京都のアンケートで「指定から30年経過後にすぐに区市へ買い取り申し出をしたい」と回答した8%の所有農家に、買い取り申し出の規模を聞いた設問では、「すべての生産緑地の買い取り申し出を希望」の回答は48%、「一部の買い取り申し出を希望」が52%であった。この結果からは、生産緑地の買い取り申し出の意向を持っている所有農家の中でも、必ずしも全ての生産緑地を転用する意図がある訳ではないことが分かる。

さらに、生産緑地を所有している農家の多くは、生産緑地の他、市街化区域内の宅地化農地も所有している。全国農業会議所の調査によると、生産緑地を所有している農家(農地面積3,000㎡未満)のおよそ95%が、生産緑地の他に宅地化農地も有している(農地面積3,000㎡以上ではおよそ91%)。その所有割合のうち、生産緑地よりも宅地化農地の方が多く所有農家は全体の4割程度を占めている。ここから推察するに、仮に相

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザリー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザリー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

続時に、相続税を支払うために農地を売却(換金化)せざるを得なくなった状況であっても、あえて手続きの煩雑な生産緑地の買い取り申し出を行うのではなく、まずは、農業委員会に届け出のみで宅地に転用可能な宅地化農地の処分を検討するのではないだろうか。

図表9 「相続税納税猶予制度」の適用を受けていない生産緑地の今後の利用意向(東京都)



(出所) 東京都のアンケート調査資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

上記より、既に相続税納税猶予制度を適用しているおよそ6割の所有農家の大部分はもちろん、同制度を適用していない約4割の所有農家においても、2022年以降に生産緑地の買い取り申し出を行うことは限られるものとする。もちろん、例示した世田谷区成城のような東京の一部人気エリアなどでは、不動産会社が猶予税額を上乗せして購入する提案もあるかもしれない。ただ、その数はかなり限定的であろう。

(3) 宅地化農地の需要と供給の状況

三つ目の理由として、市街化区域内の宅地化農地の足元の需要と供給のバランスが挙げられる。前頁まで述べてきた理由にも関わらず、筆者の予想に反して、仮に生産緑地の所有者による買い取り申し出が旺盛となった場合であっても、住宅市場の需要と供給の関係から、需要のある農地は限定されるものとする。そのため、所有農家が期待する(生産緑地買い取りの)査定値には到達せず、結果として、買い取り申し出の数は限られよう。

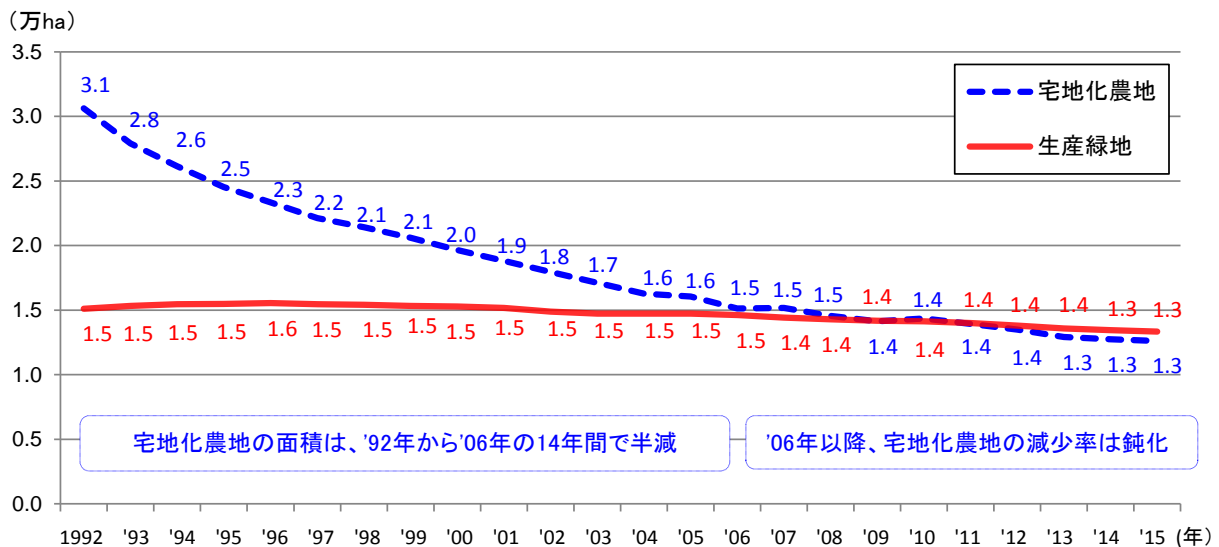
まず、三大都市圏特定市における生産緑地と宅地化農地の面積の推移をみてみたい。1992年に1.5万ヘクタールあった生産緑地の面積は、2015年には1.2万ヘクタールとなった。一方、同じ市街化区域内にある宅地化農地は、1992年に3.1万ヘクタールあったが、2015年には1.3万ヘクタールとなった(図表10)。宅地化農地はこの20年でおおよそ半減以下となったのに対して、生産緑地の面積は小幅の減少に留まっていることが分かる。「都市に農地を維持する」目的で制定された1991年の生産緑地法(制度)が奏功している様子が伺える。

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

一方、宅地化農地の面積は、1991年から2006年の14年間で半減したが、それ以降の減少率は穏やかとなっている。実際、1991年から2006年の年平均減少率は5.3%であったが、2006年から2015年の同減少率は2.2%と減少率が半減している。

市街化区域内にある宅地化農地は、概ね10年以内に市街地化(住宅地化)することが想定されており、農業委員会に届け出のみで転用が可能だ。そのため、不動産市場では近隣宅地と同様の価格で取引がされている。それに関わらず、足元、宅地化農地の取引が減少しているのは、足元の宅地需要の弱さを反映している結果と考えられる。そのため、2022年以降に、生産緑地が宅地として市場に放出可能になったとしても、東京の一部地域を除いて、宅地としての需要は限定的なままとみるのが自然であろう。所有農家は、自身の生産緑地が宅地に転用される際に市場でどれくらいの売値がつくかを事前に査定した上で買い取り申し出を行うものと想定される。しかし、その査定書からは、多くの所有農家が買い取りの手続きに踏み出すインセンティブにまでは至らないと考える。結果、2022年以降に、買い取り申し出を行う所有農家は限られるであろう。

図表 10 三大都市圏特定市における「生産緑地」と「宅地化農地」の面積推移



(出所) 国土交通省、総務省資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

4. 都市農業の今後の展望

これまで、生産緑地の2022年問題の影響を考察すると同時に、足元の関連法や付随税制の他、所有農家の今後の事業継続の意向等についてまとめてきた。最後に、今後の都市農業を展望したい。

(1) 都市農業の特徴

はじめに、改めて都市農業の特徴を整理しておきたい。「定量面」と「定性面」の2つの軸で整理する。

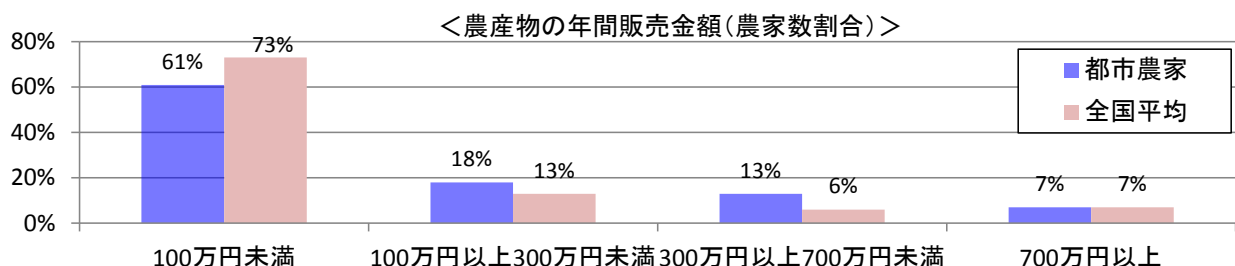
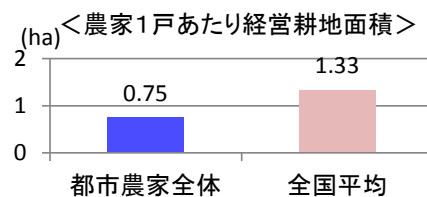
まず、定量的な側面であるが、都市農業の各種指標を全国と比較する。なお、都市農業の明確な定義はないため、ここでは、都市農業を「市街化区域内で実施される農業」と定義する。

はじめに、代表的な農業の指標である「農地面積」や「農家戸数」、「販売金額」の比較である。農地面積は全国におよそ450万haあるが(2015年)、そのうち都市農地は7.4万ha(2010年)である。都市農業が全体に占める割合は1.6%となる。また、農家戸数は全国で216万戸(2015年)であり、そのうち都市農家は23万戸(2011年)のため、その割合は10.6%となる。そして、販売金額は、全国で5.8兆円(2010年)のうち都市農業は0.4兆円(2010年)、その割合は7.7%となっている。これらより、都市農業の面積は全体の2%程度であるが、農家戸数や販売金額は全体の1割程度を占めていることが分かる。

続いて、「農家1戸あたり経営耕地面積」と「農産物の年間販売金額(農家数割合)」についての比較を行う。農家1戸あたり経営耕地面積は、全国平均が1.33haに対して、都市農家全体の平均は0.75haである。また、農産物の年間販売金額は、100万円未満の割合が全国では73%に対して、都市農業者は61%、700万円以上の割合は全国・都市農業ともに7%となっている。農家一人あたりの経営耕地面積は、都市農業は全国比で半分強の規模ではあるが、農産物の年間販売金額では全国平均並みと言える。

図表 11 都市農業の関連指標と全国比較

	農地面積	農家戸数	販売金額
全国	450万ha	216万戸	58,366億円
都市農業	7.4万ha	22.8万戸	4,466億円
(割合)	1.6%	10.6%	7.7%



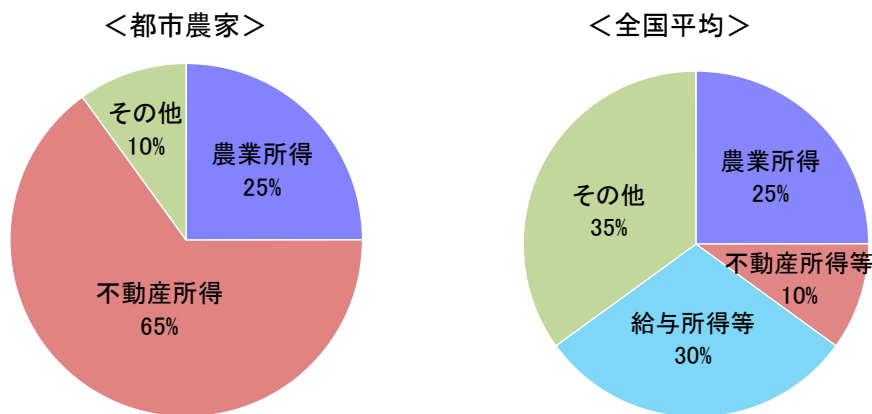
(出所) 農林水産省資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

指標比較の最後は、「農家所得」である。全国平均の農家所得はおよそ460万円(2009年)だが、その内訳は農業所得25%、不動産所得等25%、給与所得等25%、その他25%である。一方、都市農家の平均所得は

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

およそ610万円(2011年、農水省アンケート調査結果)で、その内訳は農業所得25%、不動産所得65%、その他10%となっている。全国の農家も都市農家も、農家所得に占める「農業所得」の割合はいずれも25%で変わらないが、全国農家は給与所得が、また、都市農家は不動産所得の割合が高いことが顕著である。この都市農家の全体所得に占める不動産所得の割合が著しく高いことは、都市農業の大きな特徴の一つと言われる。

図表 12 「農家所得」の比較



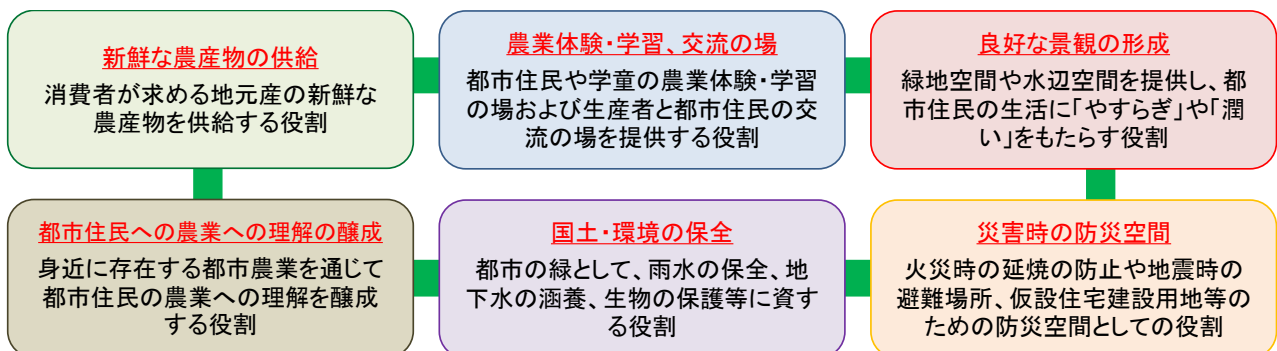
(出所) 農林水産省資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

次に、都市農業の定性面での特徴を整理する。都市農業の多くは市街化区域内に位置し、周囲のほとんどは(適度に密集した)住宅地である。これが市街化調整区域や地方都市で実施される農業との大きな違いであり、都市農業の「多面的機能」が謳われる根拠となっている。

都市農業が有する多面的機能としては、主に次の6つが挙げられる。それは、①新鮮で安全な農産物の提供、②身近な農業体験・学習・交流活動の場の提供、③やすらぎや潤いをもたらす緑地空間の提供、④都市住民の農業への理解の醸成、⑤国土・環境の保全、⑥災害時の防災空間の確保、である。これらは、2015年7月に制定した「都市農業振興基本法」に規定されており、また、1991年制定の「生産緑地法」の理念でもある。

図表 13 都市農業の「多面的機能」

～「都市農業振興基本法」第3条1項で規定～



(出所) 農林水産省、国土交通省資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

(2) 都市農業の振興に向けた要諦

このような都市農業の特徴を踏まえて、都市農業の振興に向けた要諦を探る。

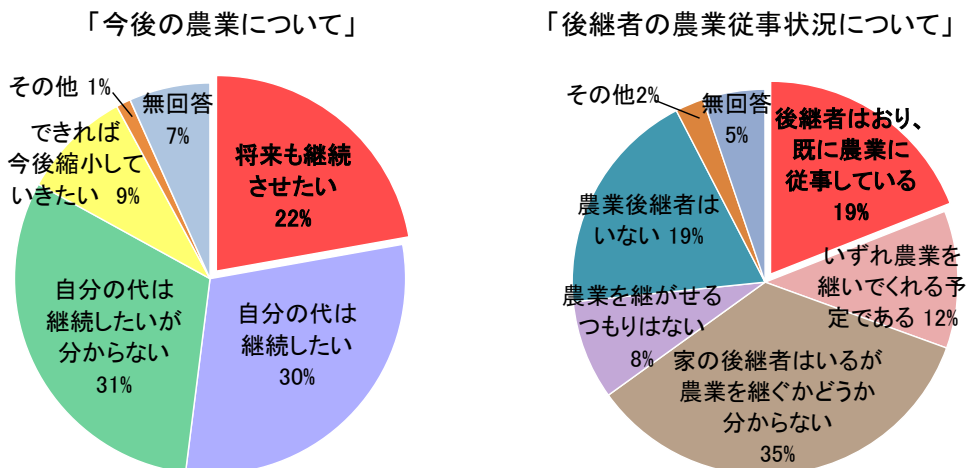
生産緑地を含む市街化区域内農地は、第二章で述べたように、現在は農業振興施策の対象区域とはなっていない。しかし、今後、全国の農業振興地域内の農用地区域と同様、計画的かつ集中的な農業振興施策が実施されはじめるものとする。前述したように、国が都市農業の多面的機能に着目し、都市農業の振興の意義をはじめて、「都市農業振興基本法」に明文化したことが背景にある。

それでは、今後の都市農業の振興のポイントは何か。2016年5月に閣議決定された「都市農業振興基本計画」によると、(本計画の根拠法となる)「都市農業振興基本法」の目的を達成する必要条件として、「農地の確保」と「担い手の確保」の2つを挙げている。「農地の確保」は、足元の法改正や税制度の充実等により、今後、一定の成果が見込まれるものと考えられる。その意味では、現状、対策が手つかずの状況にあるのは、「担い手の確保」であり、今後の都市農業の振興の大きな課題と言える。言い換えると、担い手の確保なしに都市農業の活性化はなく、また、担い手次第でその地域の農業の方向性も必然と決まってくるものとする。

実際、都市農家の多くが、今後の営農における主要な課題として、「(自身の)高齢化」や「後継者不足」を挙げている。例えば、兵庫県の実施調査では、「今後も農業を継続する上での支障」として、「高齢化・後継者不足」を挙げた農業者は全体のおよそ半数に上った。同様に、東京都世田谷区が実施した調査では、「農業を継続する上での妨げ」として、「自分の健康問題」と「後継者がいない」の合計でおよそ7割を占めた。

さらに、東京都東久留米市が実施した調査では、「今後の農業継続の意向」として、「将来も継続させたい」と回答したのは全体の約2割で、残りは、「自分の代は継続したい(3割)」、「自分の代は継続したいがわからない(3割)」、「できれば縮小していきたい(1割)」という回答になった。同市の調査では、「後継者の農業従事状況」についても尋ねているが、「後継者がおり、すでに農業に従事している」と回答したのは、こちらも全体のおよそ2割で、残り8割は明確な後継者の目途が立っていない結果となった。東久留米市のケースでみると、既に後継者が農業に従事している2割の世帯が、「将来も(農業を)継続させたい」と回答していることが推察できる。後継者問題(担い手の確保)は、今後の都市農業の継続にとって大きな課題であることが分かる。

図表 14 東京都東久留米市による市内農家へのアンケート調査(2016年3月)

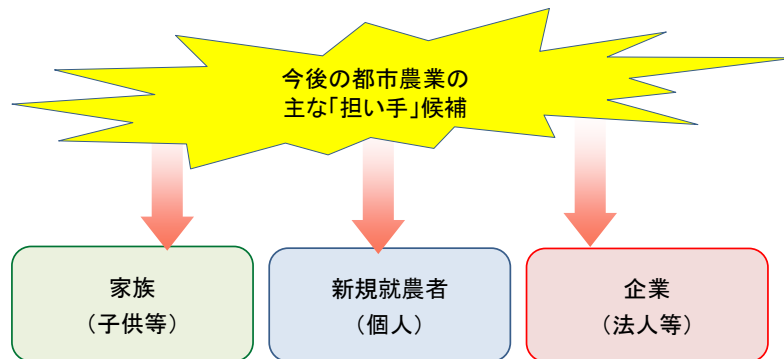


(出所) 東久留米市資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

それでは、都市農業の今後の担い手として期待されるのは誰か。大きく3つの主体が考えられる。それは、①家族(子供等)、②新規就農者(個人)、③企業、である。以下、それぞれみていきたい。

図表 15 今後の都市農業の「担い手」の候補



(出所)野村アグリプランニング&アドバイザー

<都市農業の「担い手」①: 家族(子供等)>

まず、担い手の筆頭は、言うまでもなく家族(子供等)だ。前頁の東久留米市のアンケート(図表14)では、3人に1人が「後継者はいるが農業を継ぐかどうかわからない」、また、およそ1割が「農業を継がせるつもりはない」と回答している。全体の4割強の世帯で後継者の候補はありながら、農業を継ぐことに躊躇している様子が伺える。その理由として、主に都市農地を維持するための「税負担」や農業そのものの「収益性」に問題を抱えているものと推察される。実際、東京都や兵庫県などの自治体を実施したアンケート調査をみても、農業継続の課題として、いずれも、「高齢化・後継者」の他、「税負担(が重い)」と「収益性(が悪い)」の3つが回答の上位となっている。

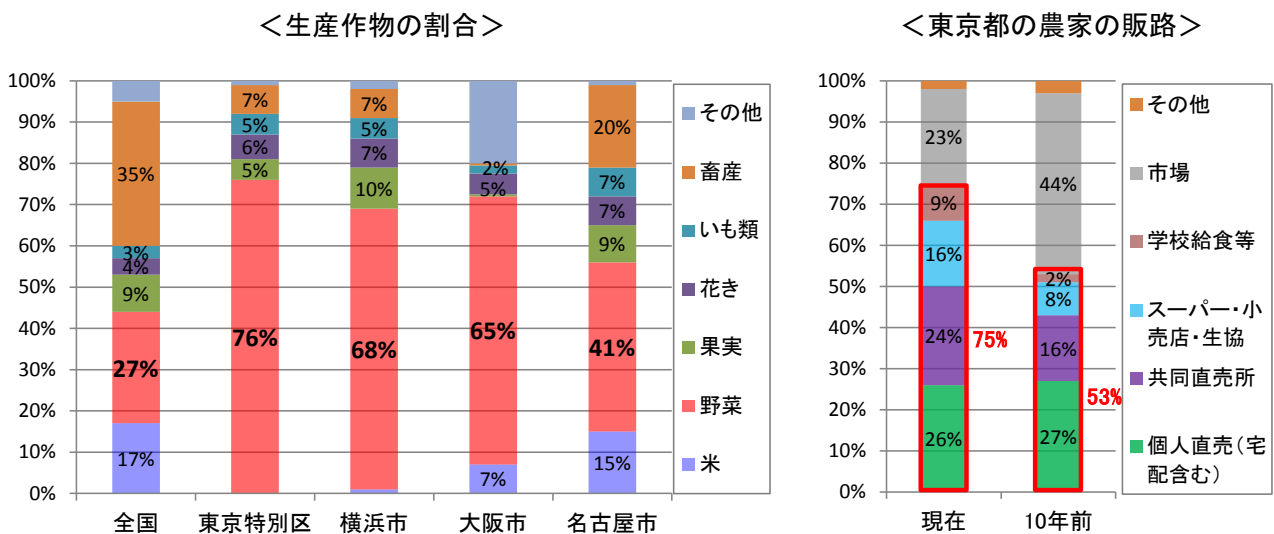
税負担に関しては、宅地化農地を所有している農家の声だと考えられる。第2章で世田谷区成城にある生産緑地と宅地化農地の相続税評価額を試算したように、宅地化農地の相続税負担は重い(図表7参照)。もちろん、毎年発生する固定資産税も同様だ。解決策としては、所有農家側では、宅地化農地を生産緑地として新たに申請することが考えられる。前述したように、昨今の法改正で生産緑地の対象面積が引き下げられたため、申請の対象になる宅地化農地の数も大きく増加している。一方、自治体側では、所有農家から生産緑地地区の指定の申請があった場合には、幅広くそれを受け入れるとともに、自治体の独自の制度の導入も検討されるべきであろう。例えば、長年、都市農業に貢献してきた農家が有する宅地化農地については、後継者に経営主体が移った段階では、一定期間、一定程度の固定資産税等の軽減を検討することがあってもよいのではないだろうか。

なお、収益性に関しては、都市農家は課題として掲げているが、農業分野の収益性は全国平均を大きく上回る。前述したように、都市農業者の平均農業所得は152.5万円(総所得610万円×農業所得率25%)で平均耕地面積は75アール(7,500㎡)のため、単位あたり収入(売上高)は20.3万円/10アールとなる。一方、全国平均の農業所得は115万円(460万円×25%)で平均耕作面積は133アール(13,000㎡)のため、単位あたり収入は8.6万円/10アールである。都市農業者は全国平均でみると、およそ2.4倍の単位あたり収入であることが分かる。

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

この理由としては、主に、①生産作物として付加価値の高い「野菜」を主としていること、②販路として消費者等への「直売」の比率が高いことの2つが挙げられる。実際、都市農家の作物割合（販売額ベース）の中で、野菜が占める割合は、東京23区で76%、横浜で68%、大阪市で65%となっている。これらは全国平均（27%）の2倍以上となっている。また、都市農家の直売比率は、東京都の場合75%に達しており、そのうち3分の2を消費者向けに直売している（個人直売または共同の直売所）。しかもこの直売比率は10年前と比べておよそ4割拡大している。都市農業者は、その立地に適した付加価値の高い作物を選び、また、自ら販路開拓を行っている様子が伺える。いわば“6次産業化”を実施している先駆者と言える。収益性の課題を挙げる都市農家が多いのは、宅地化農地の重い固定資産税の税負担の他、他産業との収益比較が要因だと推察される。

図表 16 都市農家の「生産作物」と「販路」



（出所）農林水産省、東京都資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

税負担の議論は別として、都市農家の収益性の更なる向上（他産業並みに近づくため）には、これまで都市農家に取り組んできた6次産業化の取り組みを深める他、新たなビジネスモデルを検討していくことが考えられる。例えば、昨今注目されているビジネスモデルの一つが、「体験型農園」である。体験型農園は、都市農家が自らの農業経営の一環として開設し、開設者（都市農家）の指導に従って、利用者となる市民が作付けから収穫までの農作業を体験する農園である。この体験型農園は、1996年に練馬区の農家等による6次産業化の取り組みとして広がっていった経緯があり、“練馬方式”とも言われる。

体験型農園の収益性は高い。収入の大半が作物の販売収入ではなく、農園を利用する利用者からの利用料であることが背景にある。東京都農業振興事務所が公表している実績資料等から1経営体あたりのモデルケースを試算すると、体験農場の面積は25アール（2,500㎡、うち400㎡は資材置き場や休憩スペース、駐輪場等）で、利用区画数が70（1区画の面積が30㎡）、利用料金は年4万円/区画となる。仮に年間稼働率が9割だとすると、単位あたり収入はおよそ100万円/10アールとなる。都市農家の平均的な単位あ

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

たり収入(20万円/10アール)の5倍になる。平均的な経費率は3割程度とされ、手残りも十分に期待できる。また、施設園芸を整備するような大がかりな投資も必要ない。

なお、体験型農園と似たモデルとして「市民農園」がある。体験型農園との違いは、一般的に、その開設・運営主体にある。体験農園の開設・運営主体は農地所有者であるのに対して、市民農園は都市農家から農地を借り受けた自治体やNPO法人等の運営が多い。言い換えると、その農地の耕作者は、体験農園が所有者自らであるのに対して、市民農園は農園の利用者となる。そのため、体験型農園は相続税納税猶予制度の適用対象となるが、市民農園にした場合、当制度の適用対象から外れる。そのため、相続税納税猶予制度を適用している所有農家のモデルとして、体験型農園が注目されている。

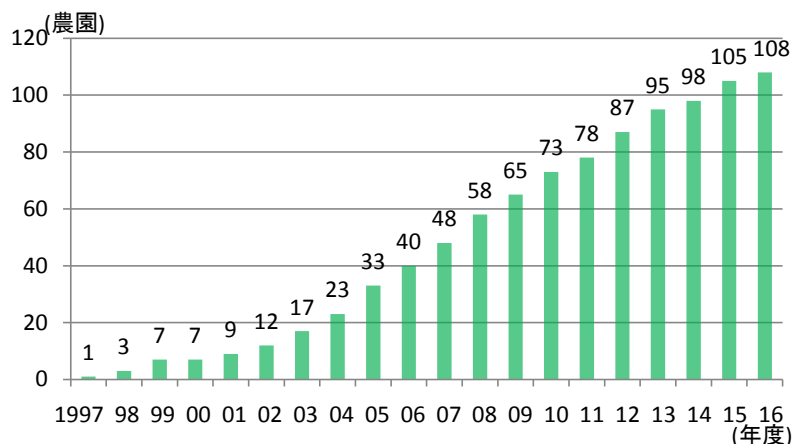
東京都農業振興事務所によると、体験型農園は、2017年3月末現在、東京都内に108あり、総面積は26.4ha、区画数は6,152に上る。農園数は10年前と比べておよそ3倍となった。利用者の高い需要が伺える。

図表 17 東京都の「体験型農園」

<モデル農園の試算>

総面積	2,500㎡(25アール)
うち区画面積	2,100㎡(21アール)
利用区画数	70区画
1区画面積	30㎡
年間利用料金	4万円/区画
稼働率	90%
総収入	252万円
収入/10アール	101万円

<東京都の体験型農園数>



(出所) 東京都農業振興事務所の資料を参考に、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

体験型農園を運営する上での課題の一つは、利用者との円滑なコミュニケーションだと言われている。利用者の継続のためには、農業の素人である利用者への指導の仕方が問われるし、農産物をつくる楽しみや喜びも共感してもらうことが求められる。また、定期的な利用者同士の交流イベントの開催等も必要かもしれない。さらに、市民農園ほどではなくとも、利用者同士の些細なトラブルもあるかもしれない。体験型農園の園主としての企画力や調整力も問われる。いわば、6次産業化の実践である。この点に関しては、実は後継者となる若い世代の方が得意かもしれない。体験型農園の利用者はファミリー層が多く、後継者との年齢も近い。また、後継者のほとんどは他産業に従事しているため、そこで培ったノウハウやコミュニケーション力も発揮できる可能性がある。

現在、後継者の候補がいながら農業を継がせる(または農業を継ぐ)ことに躊躇している都市農家(後継者)が多い中、伝統的な「農業(第一次産業)」をのみ継がせるのではなく、「農業を軸としたサービス業(第三次産業)」を継がせる発想も加われば、都市農業の継承に前向きな後継者も増えてくるかもしれない。

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

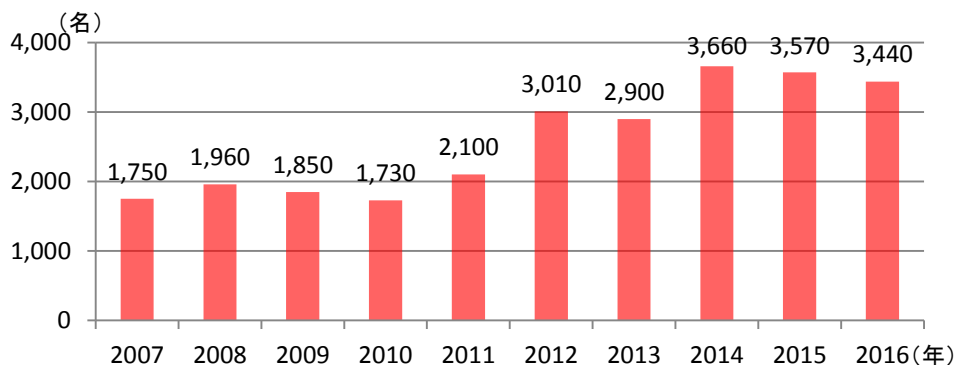
<都市農業の「担い手」②:個人の新規就農者>

都市農業の担い手として、次に、個人の新規就農者が挙げられる。農林水産省の調査によると、農業の全国の新規就農者数は2016年の1年間で約6万人と、10年前と比べておよそ2割減少した。同省では、新規就農者を、①新規自営農業就農者(家族経営体の世帯員で、学生又はサラリーマン等から自営農業に従事した者)、②新規雇用就農者(新たに農業法人等に雇用され、農業に従事した者)、③新規参入者(土地や資金を独自に調達し(相続等による親の農地譲受を除く)、新たに農業経営を開始した者)の3つに分類している。

新規就農者数が減少している要因は、①の新規自営農業就農者の減少にある。実際、新規自営農業就農者は、2007年に6.4万人であったが、2016年には4.6万人とこの10年間でおよそ3割減少した。一方、②の新規雇用就農者は、2007年に7,290人であったが、2016年には10,680人と、この間およそ5割増となった。同様に、③の新規参入者も、2007年に1,750人であったが、2016年には3,440人と、ほぼ倍増した。自営農業を継ぐ就農者が減少している一方、家業が農業とは関係のない新たな就農者が急増していることが分かる。

また、新規就農者の年齢をみてみると、50歳未満の割合は、新規自営農業就農者が25%、新規雇用就農者が77%、新規参入者が72%となっている。新規自営農業就農者以外では、若い就農者が多くを占めている。新規自営農業就農者では、親が高齢になり農業に従事できなくなったために帰農したことが、また、それ以外の就農者では、家業が農業ではないものの、新たな職業として農業を選択したことがそれぞれ推察される。

図表 18 新規就農者のうち「新規参入者※」の年間参入者数の推移



※新規参入者:土地や資金を独自に調達(相続等による親の農地譲受を除く)し、新たに農業経営を開始した者(出所)農林水産省資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

さらに、新規就農者の就農前の居住地と就農地との関係をもてみたい。全国農業会議所が2017年に実施した調査によると、新規参入者が、就農前の居住地と同じ都道府県内に就農した割合はおよそ7割となっている。つまり、新規参入者の7割が、地縁のある住み慣れた場所で農業を開始していることが分かる。

このような調査結果から、都市農業の新たな担い手として、個人の新規就農に期待が高まる。特に、新規参入者の意向として、住み慣れた場所で農業を開始する傾向が強いことを鑑みると、サラリーマンや定年退職者等の居住人口が集中している三大都市圏特定市への就農に対する潜在需要は高いものと考えられる。

現状、三大都市圏特定市での就農実績は少ない。農林水産省の都道府県別の青年就農給付金受給者への配布数をみると、三大都市圏特定市での個人の新規就農数は全体の5%にも満たない。その要因として、新規参入者の就農地として、三大都市圏特定市が、実質的にその対象となっていなかったことが挙げられる。

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

市街化区域内の生産緑地が、様々な理由で第三者への貸借の対象として考えられなかったことは、本稿で述べてきた通りである。しかし、状況は一変する可能性がある。今国会で成立した「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」により、生産緑地の所有農家が安心して貸し出す仕組みが整い始めた。都市農業の新たな担い手として、個人の新規就農者を促す好機である。

図表 19 新規参入者の「就農前居住地」と「就農地」との関係

		就農地										同じ都道府県
		北海道	東北	北陸	関東	東海	近畿	中国	四国	九州	沖縄	
就農前居住地	北海道	89.3	1.6	0	4.1	0	0.8	0.8	1.6	1.6	0	89.3
	東北	0.7	88.8	2	3.9	0.7	1.3	1.3	0.7	0	0.7	81.6
	北陸	0	1.5	89.4	6.1	0	0	3	0	0	0	87.9
	関東	2.8	5.2	2.4	68.4	3.7	1.7	5.7	3.1	6.1	0.8	49.3
	東海	1	0.7	0	5.7	82.6	2.3	3.7	0.7	3	0.3	75.3
	近畿	3.4	1.4	0.7	4.8	3.8	57.6	15.5	6.6	5.9	0.3	49.0
	中国	0	0	0	1.3	1.3	0.6	93.1	0.6	3.1	0	81.9
	四国	0.8	0	0	0	0.8	0.8	3.1	93.8	0.8	0	92.2
	九州	0	0.3	0	0.9	0.3	0	2.2	0.6	95.6	0	89.9
	沖縄	1.5	1.5	0	1.5	1.5	0	0	0	0	94.0	94.0
全国平均											68.9	

(出所) 全国農業会議所アンケート資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

<都市農業の「担い手」③: 企業>

都市農業の新たな担い手の最後の候補は、企業(異業種からの農業参入)である。現在、三大都市圏で農業参入をしている企業は限られるが、今後は増加することが予想される。足元の法改正により生産緑地の所有農家からの農地貸付が容易になること、また、企業の都市圏での農業参入の潜在需要などが背景にある。都市農業の関係者にとっては、都市農業の担い手問題の解消につながるだけでなく、企業等が有する経営のノウハウやマーケティング力、または資本力等を活用できる副次的なメリットも享受できる可能性がある。

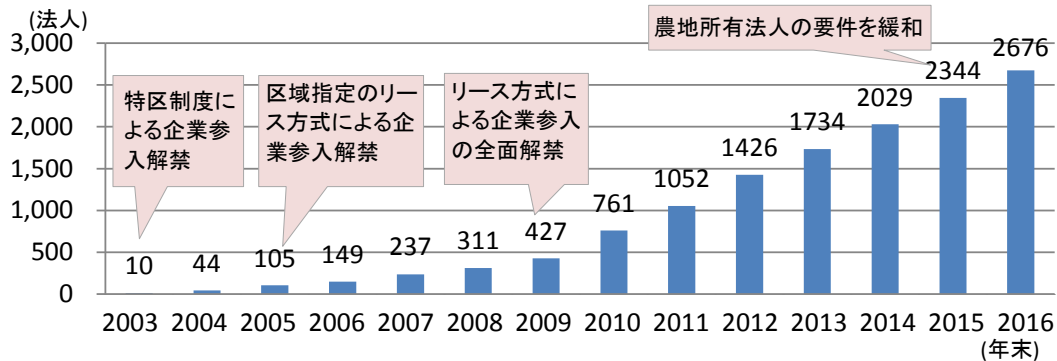
企業の農業参入は急増している。農林水産省によると、農地を利用して農業経営を行う企業数(NPO法人等含む)は、2006年末時点の149法人から、2016年末時点に2,676法人となった。この10年で18倍になった。

企業の農業参入が急増している背景を探ってみると、大きく、農地制度等の改正に伴う規制緩和の要因と、企業が抱える構造的な要因の2つがあるものと考えられる。

前者の規制緩和の要因は、農地法や農業経営基盤強化促進法等の農地利用に絡む法改正の影響が大きい。企業の農地利用等の規制緩和状況をまとめてみると、まず、2003年に、構造改革特区制度により、市町村が転貸する方式((特定法人貸付制度)に限って、企業の農業参入を認める方式が創設された。同制度による農地貸付を受けた第一号法人は外食企業の(株)ワタミであり、現在、全国12箇所に直営農場・牧場を展開している。次に、2005年、農地法等の改正により、構造改革特区制度での企業の農業参入の仕組みが全国展開された。耕作放棄地が多い区域に限定はされたが、市町村を介してのリース方式による農業参入が解禁された。この仕組みを大きく前進させたのが2009年の農地法改正である。企業が市町村を介することなく、一定の要件を満たせば、耕作放棄地のエリアに限ることなく農地を借りられる仕組みが創設された(特定法人貸付制度は廃止)。

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

図表 20 企業の農業参入の推移



(出所) 農林水産省資料より、野村アグリプランニング&アドバイザー作成

この時期を境に大手企業の農業参入が相次いだ。2008年に食品小売企業の(株)セブン&アイ・ホールディングス(以下、セブン)が、また2009年にはイオン(株)が、2010年には(株)ローソンが、それぞれ農業に参入した。現在、セブンの農場はおよそ10カ所、イオンは21カ所、ローソンは23カ所をそれぞれ展開している。

農地法等の直近の改正は2015年であり、農地を所有できる法人の呼称や構成員・議決権、役員要件が緩和された。このような企業の農業参入を促す法改正等の規制緩和は、今後も段階的に実施されるものと想定される。企業の農業参入数は今後も増え続けるものと考えられる。

企業の農業参入が急増しているもう一つの理由は、企業が抱える構造的な要因である。日本経済の少子高齢化に伴う国内市場が縮小する中、企業の海外進出が相次いでいる。昨今では、製造業や小売業のみならず、外食や介護、教育(学習塾等)といったサービス産業でも海外進出が盛んである。そのため、余剰となった工場や物流拠点、各保有地の利活用の他、従業員の配置転換の矛先として、農業分野に注目が集まっている。また、単身世帯や女性の社会進出の増加、インターネット技術の急速な浸透など、社会や産業の構造が大きく変わり始めている中、企業による事業の再構築が進んでいる。そのため、本業の技術やノウハウを活かした新規事業分野の一つとして、今後の“伸びしろ”が期待される農業分野に注目が集まっている。これらは一過性というより構造的な変化であり、今後も企業による農業分野への注目は高まるものと考えられる。

図表 21 企業による農業参入の増加の背景



(出所) 野村アグリプランニング&アドバイザー

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

現在、企業による農業参入の立地のほとんどは地方であり、都市圏での参入事例は少ない。都市圏で農業参入している企業は、経営規模でみると、アイデアとノウハウ、そして行動力を有するベンチャー企業が中心であり、また、事業形態では、農業生産よりも、「市民農園」の運営といったサービス事業が主体となっている。

大手企業の都市農業の参入事例では、小田急電鉄(株)が著名である。小田急電鉄は2007年より、東京都世田谷区成城にて、会員制貸菜園「アグリ成城(AGRIS SEIJO)」の運営を行っている(運営は子会社の(株)小田急ランドフロー)。アグリ成城は、5,000㎡の敷地内に貸菜園の他、飲食やロッカー、シャワーを完備した会員制クラブハウスを整備している。また、一般の市民農園とは異なり、ジョウロやスコップ、くわ、竹支柱、はさみを始め、有機肥料や植物保護液といった農作業に必要な道具や資材類はすべて無料で園内に用意されている。貸菜園は合計307区画で、1区画あたりの面積は1~2坪程度(3.0~7.5㎡)である。利用料金は月額7,400~14,900円(種苗代と一部資材代は別途)であり、東京都の平均的な市民農園(月額650円程度)のおよそ15倍、同じく体験型農園(月額3,000円強)の3倍である。利用料金だけをみるとかなり高い設定にはなっているが、施設やサービスが他の農園と比べると群を抜いて充実しており、開業以来、周辺に住むファミリー層を中心に人気を維持し続けている。

図表 22 小田急グループが運営する世田谷区成城にある会員制貸菜園「アグリ成城」



(出所)アグリ成城 HP

企業の視点からみると、都市農業は大規模化が容易でないデメリットが挙げられる。そのため、事業規模の大規模化を主眼とする企業には向かない。その一方、都市農業は都市圏の消費者に密着した事業展開が期待できる。本業で都市の消費者向けに各種小売りやサービス事業を展開している企業にとっては、PR効果も含めた本業とのシナジーも見込まれる。何よりも、都市圏に本社を構えている企業からみると、本社に近い立地での新規事業の立ち上げは、物理的にも心理的にもハードルを下げることに繋がる。

また、現在の都市農家の高い直売比率が示すように、都市農業は、購買力の高い都市圏消費者への直売が期待できるし、市民農園などのサービス事業も実施しやすい。その結果、売上規模は小さくとも事業の採算性が期待できる。やはり、生産地と消費地の距離が物理的に近いことがその主因と考えられる。

さらに、昨年の生産緑地法の改正により、規模等の制限はあるものの、生産緑地内での農家レストランやカフェ、加工所、直売所の設置も可能となった。今後、直売や市民農園だけでなく、これらの業態の組み合わせ

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

せによるバラエティ豊かな“6次産業化”の事業モデルの実践が期待される。例えば、前頁の「アグリ成城」のような規模感まではいかなくとも、今後、市民農園・体験型農園とレストラン・カフェを組み合わせた事業モデルは増え始めるものと想定される。

都市農業での新たな顧客開拓としては、インバウンド(海外旅行者)向けの事業モデルも有望だ。観光庁によると、2017年の訪日客は2,869万人と、この5年で3.4倍に急増し、滞在中の支出総額は年間4兆円に及ぶとも言われている。農村滞在型観光の「農泊」が注目されているが、日程の都合等で地方にまで行けない海外旅行者も少なくない。それらは都市農業の潜在的な顧客となる。現在、一部の直売所や観光農園では、海外旅行者向けの言語や決済対応が始まりつつあるが、まだ極少数だ。

その他、他産業で拡がりを見せる「C to C(消費者 対 消費者)ビジネス」にも期待が集まる。市民農園の利用者は、自身が栽培した農産物を自家消費しているが、それを第三者へ販売したい利用者は多いものと考えられる。同様に、都市圏のマンションのベランダで農産物を栽培する“ベランダ菜園”にもその潜在需要がある。もちろん、1件あたりの栽培量は極めて少ないが、積み重ねると大きな市場になるものと推計される。市民農園の利用者の他、このようなベランダ菜園家が栽培した農産物を地元消費者に出品する場があっても良いのではないかと。双方に需要があろう。現在、直売所への出品は、プロ農家に限定されているケースが大多数だ。農園の開設者が出品基準を担保すること等で、素人が出品をする場をつくることは可能だと考える。

このように、他産業の技術やマーケティング等のノウハウ、ネットワーク、そしてアイデアを有する企業の参入で、都市農業の新たな事業モデルの開発が期待される。当然、企業だけでこれらを実施することは容易ではなく、生産緑地の所有農家の他、周辺農家、JA等、都市農業の関係者を巻き込んだ取り組みが不可欠だ。そうすることで、都市農家の担い手の確保のみならず、都市農業の持続的な振興にも寄与するものとする。

図表 23 都市農家と企業の連携による都市農業の振興のイメージ図



(出所)野村アグリプランニング&アドバイザー

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

(3) 生産緑地の貸借の枠組み

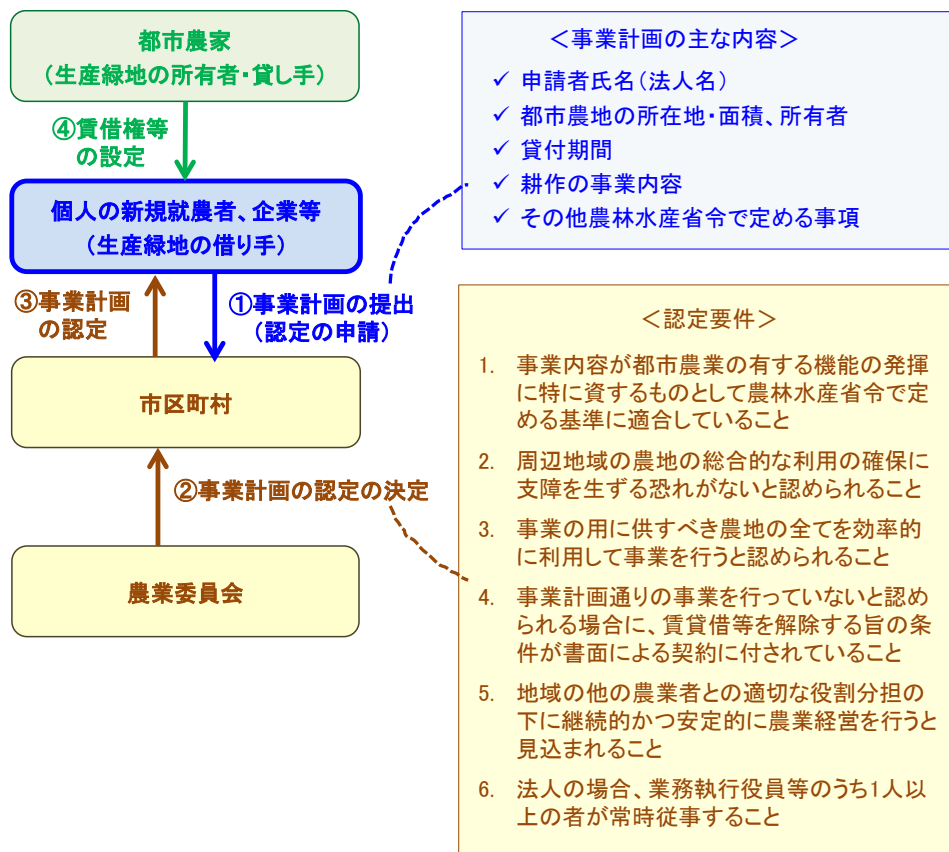
これまで、都市農業の新たな担い手として、個人の新規就農者や企業への期待と可能性を述べてきた。本章の最後に、それらの新たな担い手が生産緑地を借り受ける際の枠組みについて触れておきたい。

農林水産省令等の詳細設定はこれからだが、今国会で成立した「都市農業の貸借の円滑化に関する法律」の法案によると、次のような枠組みが想定される。まず、生産緑地を借り受けようとする個人の新規就農者や企業等は、事業計画を策定する必要がある。事業計画には、申請者の氏名(法人名)の他、都市農地の所在地・面積・所有者、貸付期間、耕作の事業内容等を取りまとめる。

次に、その事業計画書を市町村へ提出し、市町村内の農業委員会が同計画の認定の決定を行う。認定要件としては、主に次の6つがある。それは、(1)事業内容が都市農業の有する機能の発揮に資すること、(2)周辺地域の農地利用の確保に支障を生ずる恐れがないこと、(3)農地の全てを効率的に利用して事業を行うと認められること、(4)事業計画通りの事業を行っていない場合に、賃貸借権を解除する旨の条件が(生産緑地所有者との)契約に付されていること、(5)地域の他の農業者との適切な役割分担の下に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、業務執行役員等のうち一人以上の者が常時従事すること、である。

その後、市町村は事業計画を認定し、生産緑地の所有者と個人や企業等との賃借権の設定となる。

図表 24 生産緑地の貸借の基本的な枠組み



(出所)「都市農地の貸借の円滑化に関する法律案」より、野村アグリプランニング & アドバイザリー作成

本レポートは、業界に関する情報の提供を目的としたもので、投資判断の参考となる情報提供や投資勧誘を目的としたものではありません。本レポートは野村アグリプランニング&アドバイザリー株式会社が信頼できると判断した情報源から取得した情報に基づいて作成しておりますが、その正確性や完全性を保証するものではありません。本レポートのいかなる部分も、一切の権利は野村アグリプランニング&アドバイザリー株式会社に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、いかなる目的であれ、無断で複製または転送等を行うことを禁止いたします。© Nomura Agri Planning & Advisory Co., Ltd. 2018

5. おわりに

生産緑地の「2022年問題」が注目を集めているのは、足元、好調な三大都市圏の不動産市況との関係が深い。つまり、市況が変わる時期を論じる際に、東京オリンピック後の建設需要予測とともに、この生産緑地の問題も取りざたされる。しかし、本稿で分析したように、筆者は、2022年に生産緑地の買い取り申し出をする所有農家の数は限定的で、不動産市場に多大な影響を及ぼす懸念はないものと考えている。

また、生産緑地の「2022年問題」は、一般的に、不動産市況に悪影響という負のイメージが強い。ただ、これを都市農業の経営という視点から見た場合はどうか。都市圏の住宅着工件数の高止まりは、人口の都市圏への流入につながり、都市農業の経営者にとっては、商品やサービスの需要拡大につながる。都市農業の今後の振興が期待される大きな理由でもある。

その際、顧客となる消費者が増加しても、都市農業の担い手(つくり手)が減り続けるようでは、大きな機会損失となる。それどころか、都市圏の各自治体が策定を始めている「都市農業振興ビジョン／マスタープラン」も絵に描いた餅に終わる。行く末は、都市から農地が減少する主因になろう。

足元の関連法・税制度の改正等で、都市に農地を残す仕組みが整えられ始めた中、都市農地を“誰がどう担う”かの課題解決が待たれている。その候補者の核は、「家族(子供等の後継者)」、「個人の新規就農者」、「(異業種参入の)企業等」の3者であろう。

6月20日、衆院本会議で、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」が全会一致で可決し、成立した。本法律により、生産緑地の所有農家が第三者へ安心して貸し出す仕組みが整った。しかし、それだけで(当事者任せで)、個人や企業等の新たな担い手への貸し出しが促進するとは考えづらい。実際、2005年から2009年の間、農業経営基盤強化促進法に基づく生産緑地の利用権設定が可能となった時期があったが、実績は皆無であった。もちろん、当時は、相続税納税猶予制度の適用ができなくなるという税務上の理由が大きかったと考えられるが、やはり仲介機能の存在が不可欠だ。

つまり、所有農家(貸し手)と個人や企業等の新規就農者(借り手)の間に入って、双方の意見を丁寧に聞きながら、都市農地の仲立ちを調整・推進していく機能である。仲介役の筆頭は、もちろん各自治体である。「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」の法案の第13条の第1項には、「市町村は～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ものとする」とあり、第2項には、「市町村は、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(斡旋)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する」とある。また、同様に、同法の国会審議においても、両院の農林水産委員会での採択の際、①市町村による賃借権等の設定に関するあつせんの取組が行われるよう、指導及び助言を行うこと、②事業計画の認定基準を(自治体が)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、③生産緑地地区の指定が促進されるよう支援すること、④市民農園や農業体験の一層の充実と振興を図ること等、を盛り込んだ附帯決議が採択された。国が都市農業の推進に向けて、各自治体の役割を重視している様子が伺える。また、生産緑地の所有農家とのつながりの深いJAや都市に位置する地域金融機関にもその役割が期待される。

生産緑地の「2022年問題」は、本来、不動産市況から論じられるのではなく、都市に農地をどう維持・継承し振興していくのかが問われるべきである。幸い、2022年まで残り3～4年ある。都市農業のあり方を見つめ直す好機である。