

V. 農住組合制度を活用したエリアマネジメントの成立条件等の整理

1. 農住組合制度とエリアマネジメント

農地所有者等による自主的なまちづくり組織である農住組合制度は、土地区画整理組合とは異なり面整備後も引き続き、任意事業ではあるが、住宅地並びに農地等の管理事業が可能となっている。こうした農住組合のまちづくりに関する特徴点は、そのまま住民・事業主・地権者等によって自主的なまちづくりなどを目指すエリアマネジメントの具体的なモデルケースになるものと考えられる。

そしてここでのテーマは、農住組合による農と住の調和したまちづくりである。

人口減少期を迎えて今後大きな宅地需要は見込めない中、いまだ相当面積の市街化区域内農地（約7.6万ha、平成20年現在）が賦存する。一方、農地の多面的機能の評価や食や農に対する関心の高まりもあり、都市農地を良好な環境の形成に資するものとして、見直す動きがある。

但しその際には、単に農地が残っていればよい、あるいは住宅街区に農地が隣接していれば良いということではなく、これら農地並びに隣接する住宅街区の適正かつ計画的な管理・運営が求められる。農住組合においては、例えば以下のようなことが求められる。

- (1) 農あるまちづくりや良好な街並み景観の形成
- (2) 市民農園等農地の市民的活用
- (3) 基盤整備された効率的な都市農業の展開

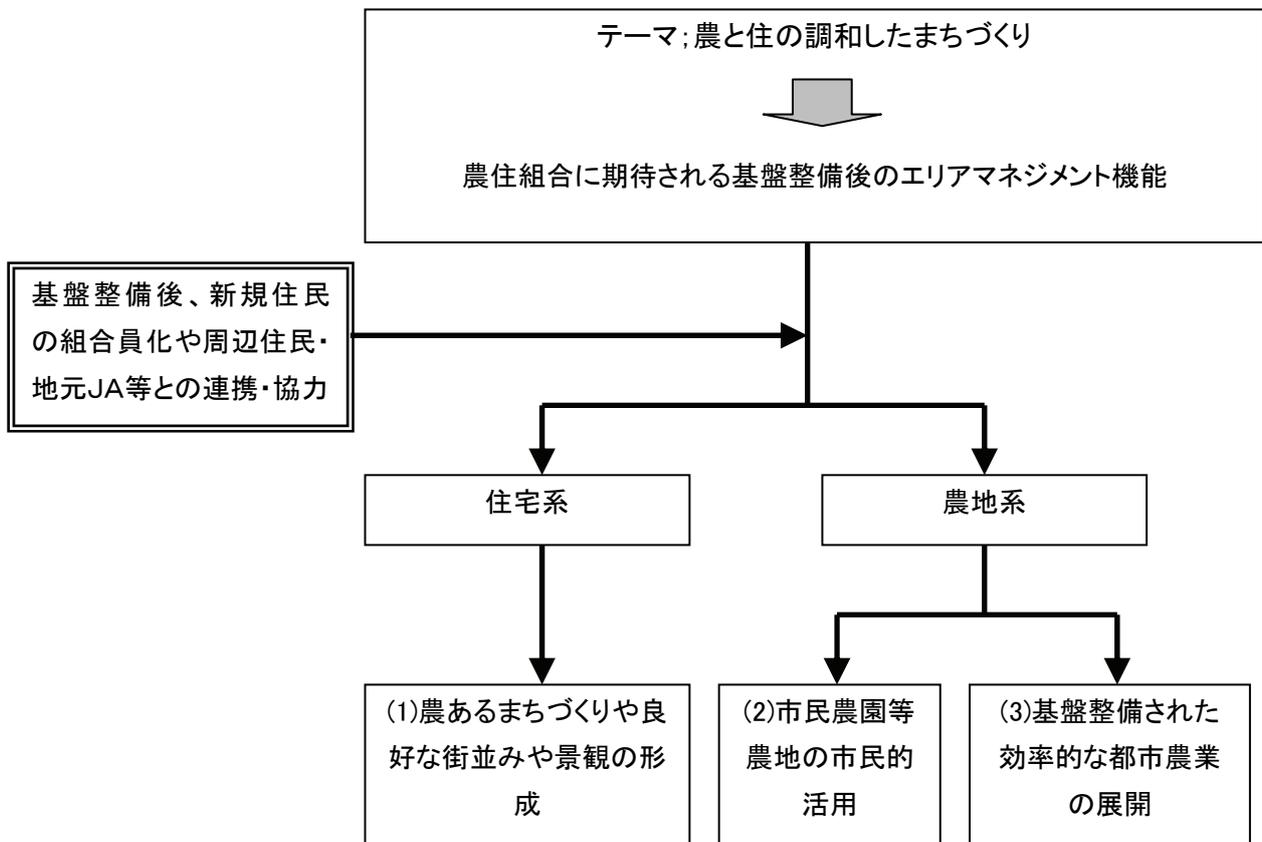
ところで、現行制度では組合設立当初の農地所有者等によって引き続き、住宅街区並びに農地の管理・運営に取り組むことが想定されている。しかしながら、基盤整備終了後かつて設立された農住組合の多くが解散してしまっているのが実態である。そのため、上記(1)農あるまちづくりや良好な街並み景観の形成のために、農住組合の事業地区に定住することとなる新規住民について、新たに組合員として参画してもらい組合の存続を図りながら管理・運営を行う方法が考えられる。また、(2)市民農園等農地の市民的活用についても、基盤整備されたものの農業従事者の高齢化あるいは不在化によって営農継続が困難な農地について、市民農園等として市民的活用をすることで、新規住民並びに周辺都市住民と農住組合とが協力・連携して、農地管理・活用を行うことが考えられる。なお、特定農地貸付による使用収益権の設定により、市民農園利用者も農住組合の組合員としての資格要件を満たすことから、組合員として参画することも可能である。

更に(3)基盤整備された効率的な都市農業の展開についても、新規住民を含む周辺都市住民が、地区内で引き続き営農する組合員農家に対し、援農ボランティアや農業ヘルパーなどとなって労働力の面で支援することや、農産物を採算的に見合う価格で安定的かつ継続的に購入するなどの方法で、農業経営を支援することも考えられる。

以上、みてきたように基盤整備後の農あるまちづくりのために、農住組合の実態を踏まえ、組合設立当初の農地所有者等のみならず、今後は地区内に定住する新規住民の他、周辺都市住民、更には地元J A等地域の関係者が農住組合の存続・運営に関与、あるいは協力して農と住の調和したまちづくりを目指すといった、エリアマネジメント機能の発揮が求められる。

以上のことについて、フロー図化したのが以下の図である。

図 実態を踏まえ農住組合に期待されるエリアマネジメント機能



以下では、これまでの第I章から第IV章までの成果を踏まえ、農住組合をモデルスタディーとした、エリアマネジメントに係る事業制度の成立条件やそれを踏まえた農住組合の運営に係る採算性等の整理を行う。

2. 営農環境等整備事業及び都市的土地利用環境等整備事業

今後行う農住組合事業については、従来のように基盤整備手法の一つとして活用するのに留まらず、前記したように農地の都市環境への貢献や、本来の農産物生産の役割を都市の中でも評価し、営農環境と都市的土地利用環境の双方について、一体的に調和を図った計画的な整備を行うことで、良好な都市環境の形成に資することが期待される。

また、景気の悪化やデフレの影響を受けて、住宅需要層の平均年収は減少傾向にあり、通常考えられるゆとりある住宅としての規模を有する住宅を取得することが困難になっている状況のもと、安易に供給価格を下げるために小規模な住宅を供給するのではなく、農地を適切に配置することで、景観や空間的にゆとりある住宅地を形成することに資することもできる。

以下では、営農環境等並びに都市的土地利用環境等に関する整備手法について整理してみる。

1) 都市的土地利用環境等整備事業

- (1) 組合の地区全体で土地区画整理事業を行う
- (2) 交換分合後、集約した宅地化農地部分で土地区画整理事業を行う
- (3) 組合の地区全体、あるいは段階的に開発行為を行う
- (4) 交換分合後、集約した宅地化農地部分で開発行為を行う

2) 営農環境等整備事業

- (1) 土地改良法の準用による土地の交換分合・農地の集約化
- (2) 農地の利用又は保全のために行う、客土、暗きょ排水、硬盤破碎耕、深耕、混層耕、農業用排水施設の補修及び散水施設の設置
- (3) 当面の営農の円滑な継続に資する農地利用規約の制定

3. 営農採算性及び都市的土地利用採算性

1) 都市農業における営農採算性の確保と農住組合事業の実施

(1) 都市農業における営農採算性の確保

都市農業の収益モデルの試算でも見たように、都市農業において収益性を確保するためには、施設園芸等によって集約的な農業経営を行うことや、農産物の直売によって販売単価を上げることにある。

一方、水田の稲作経営の場合は収益性から見ると厳しいものの、稲作を継続するためには、ほ場や用排水施設等の生産基盤整備を行い、作業効率を高めて労力負担を軽減することが重要である。

現状として生産緑地制度がほとんど導入されていない地方圏においては、市街化区域内農地で営農する場合に固定資産税等の負担が一般農地よりも大きくなるので、営農継続のためには生産緑地制度の新規適用が非常に重要となる。

また、供給する住宅地の新住民向けに、市民農園を開設・運営し、援農や農地管理への協力・参画を得ることで、利用者の確保と運営コストの低減を図り、採算性の向上に繋げることも可能と考えられる。

(都市農業における営農採算性の成立条件)

- ・ 施設園芸による集約的農業の実践とその支援
- ・ 三大都市圏特定市以外での、営農継続のための生産緑地制度の導入
- ・ 高い販売単価を確保する農産物直売等の施設設置や仕組みづくり
- ・ 水田等の生産基盤整備による作業効率化の支援
- ・ 整備水準の高い市民農園の開設を実現するための、付帯施設等設置の支援
- ・ 援農や農地の管理への都市住民の協力・参画

(2) 農住組合事業の実施による採算性の向上

①市民農園等農地の市民的活用

現状、多くの市街化区域内における市民農園は、生産緑地地区を除き、営農継続が困難にも関わらず何らかの事由で都市的土地利用に至らない、暫定的土地利用形態と言える状況にある。この事由として、特定農地貸付法に基づく市民農園開設と、法に基づかない相対による市民農園開設とでは、圧倒的に後者が多いことがまず挙げられる。次いで、トイレ、駐車スペース、給水施設などといった市民農園の利用者にとって最低限必要な施設が、そもそも整備されていない市民農園が数多く見受けられるという事実を挙げる事が出来る。

農住組合事業の実施に伴い、事前に都市的土地利用の予定がなく農業従事者の高齢化や不在化が予測される農地については、農あるまちづくりのために市民農園等市民的活用に供することが考えられる。その際に、整備水準の高い市民農園を配置し、かつ新規住民を含む周辺都市住民の協力・連携を得て運営を行う（エリアマネジメント機能の発揮）ことにより、既存の市民農園とは差別化された農園運営を図る。これにより、畑作等都市農業経営と遜色のない収益確保を目指すことが考えられる。

②基盤整備された効率的な都市農業の展開

まず、基盤整備され大型機械作業が可能となる場合も出てくるなど、畑作・水田作とも効率的な都市農業の展開が可能となり収益性の向上が期待できる。

更に、農住組合が地元JAの協力を得て、新規住民を含む周辺都市住民を対象として農作業繁忙期における援農ボランティアや農業ヘルパーを確保することにより、組合員農家所得の向上に資することも考えられる。

2) 都市的土地利用採算性の確保と農住組合事業の実施

(1) 都市的土地利用による採算性の確保

都市農業の収益モデルの試算でも見たように、住宅等の需要の大きい大都市部においては、農家が賃貸住宅や駐車場経営をすることで、比較的容易に採算性を確保することができるが、人口減少期を迎えるなど、その他の住宅等の需要が小さい都市では、不動産経営を行ったとしても採算性を確保することが困難な状況にある。

特に賃貸住宅経営においては、農家が多額の借金を抱えることや、空室率の上昇などがあり、長期的な収支ではマイナスになる可能性もあることから、新たな良質な賃貸住宅供給があまり見込めない状況にある。

分譲住宅及び賃貸住宅いずれも、今後は競争による淘汰の時代を迎える。つまり、より魅力ある資源や環境を有する住宅地が選ばれることとなり、農と住が調和したゆとりある住宅地を、可能な限り価格に反映せずに供給することができれば、需要は十分あり、採算性を確保することができると考えられる。

(都市的土地利用における採算性の成立条件)

- ・ 良質な住宅地等供給に対する支援措置等
- ・ 定期借地による住宅供給を促進する需要者及び供給者双方への支援措置等

(2) 農住組合事業の実施による採算性の向上

既設農住組合の多くは、都市近郊部（アーバンフリンジ）に立地する。そのため、農住組合事業の実施においては、収益性を確保するために、より一層付加価値のあるまちづくりを行うことが求められる。これについては、以下2つの視点から考えられる。

まず一つ目は、設計プランニングの視点からである。都市近郊部に立地することを逆に、同じ価格帯であっても市街地中心部と比較して大きい面積の区画とし、ゆとりある居住空間を提供することが考えられる。また、既設農住組合ではいかるがの里服部農住組合がモデル例であるが、住宅街区の中央にコモンスペースを設置するなどして、郊外・田園居住でのコミュニティ形成に資するという付加価値を付けたプランニングも考えられる。

もう一つの視点は、今回調査研究のテーマである農住組合のエリアマネジメント機能の発揮による付加価値作りである。具体的には、地区計画、更には建築協定や緑化協定など農住組合が地区住民と協力・連携して、住宅街区の長期に亘る価値の向上づくり（成熟したまちづくり）などが考えられる。

3) 農家行動から見た営農及び都市的土地利用採算性と農住組合

今回は第Ⅲ章で農家現地ヒアリング調査結果を取りまとめている。調査対象は、出荷額の多寡は別にして販売農家（下記注参照）を対象としている。

そこで得られた調査結果の内、農業後継者がいる農家でさえも、「不動産経営が重要である。」としていた。これは、固定資産税・都市計画税といった毎年発生する納税とともに、相続発税対策が、どの都市農家にとっても重要であるためである。

そうした意味で都市農家にとって、農業経営並びに都市的土地利用双方による所得の確保、並びにバランスのとれた土地利用が重要テーマであり、こうしたことを可能とする農住組合は、有力な手段としてある。今後の同制度のあり方としても、市街化区域内農地の保全を視野に入れた計画的な利用を図るため、人口動態や宅地需要、更には農地制度、都市計画制度、税制等を踏まえながらも、農家アンケート調査結果から析出されたような、農家行動原理を踏まえた制度設計とする必要がある。

(注)「販売農家」とは、経営耕地面積30a以上または農産物販売金額が年間50万円以上の農家のこと。なお、この条件を満たさない農家を「自給的農家」という。

4. 農地の利用及び管理手法

1) 農地の利用及び管理にあたっての成立条件

市街化区域内農地は、宅地としての高い評価等から生じる税負担や、あるいは利用権設定による農地流動化ができないことなどにより、相続の発生等の農家の個別事情によって宅地化されるなど、段階的に農地が消滅していくことが避けられないのが実情である。

農と住の調和したまちづくりを行い、営農環境等を整備して営農地や市民農園としての農地を残したときに、これを将来にわたって継続的に利用し管理していくことが大きな課題である。

仮に農地所有者に相続が発生し、農業後継者がいない場合に、農住組合等の法人組織が農地を借り受け、継続的に営農の継続や市民農園としての活用継続ができる仕組みが必要と考えられる。

そのためには、農地所有者にとっては、相続税の評価減や納税猶予の適用等の支援措置があれば、農地の継続利用を促すことができる。

一方、農住組合等の法人組織が、借り受けた農地で営農や市民農園として継続利用するためには、新住民等の参画を得ることで、取り組みの継続性と公平性を確保するとともに、税の優遇措置の必要性も高まる。例えば、市民農園という通常は1区画 20～30 m²程度だが、段階的にステップアップして、例えば1人で100～300 m²など比較的規模の大きい農園を耕作・管理できるようにすることで、担い手のいない農地を継続して農地として利用・管理していくこともできる。都市住民が都市農地の担い手へとステップアップできるよう、農園の提供と栽培技術の指導等を、農住組合がJAや行政等の支援を受けつつ行う方法も考えられる。

(農地の利用及び管理にあたっての成立条件)

- ・ 農業後継者のいない相続発生農地について農住組合等の一定の要件を満たす法人組織による借り受けを可能とする、利用権設定や相続税納税猶予の適用
- ・ エリア内新住民等都市住民の都市農地の担い手への育成支援
- ・ 比較的大きな規模の市民農園を利用・管理する都市農地の担い手（非農家）への特定農地貸付について、長期的かつ安定的な貸付や農産物の販売に関する緩和措置

2) 地域・エリア内で考えられる農地管理手法と今後の課題

(1) 市民農園等農地の市民的活用

①宅地化農地・一般市街化区域内農地（相続税納税猶予農地を除く）

宅地化農地及び一般市街化区域内農地（相続税納税猶予適用農地を除く）において市民農園を開設する場合は、特定農地貸付法にもとづき、地方公共団体、JA、農地所有者、その他農地を所有しない個人・法人と、多様な主体による開設が可能であり、農住組合も同様に開設主体となることができる。

しかし、地方公共団体が開設する場合は固定資産税等の減免措置が多くとられるが、民間が開設する場合は減免措置がなく、利用料を高く設定することも容易ではないため、収益性確保が課題となる。

また、都市計画上いずれ宅地化することを前提とした農地であるため、暫定的な利用かつ、付

帯施設等の整備水準の低いものとなりがちで、いかに整備水準を高め、継続的・安定的に市民農園として利用していくかが課題である。

②生産緑地・相続税納税猶予が適用されている一般市街化区域内農地

生産緑地及び相続税納税猶予の適用を受ける一般市街化区域農地において市民農園を開設する場合は、権利の移動を伴わず農地所有者自らが耕作していると認定される、体験農園等農園利用方式による市民農園の供給（整備）が一般的である。

なお、特定農地貸付法による市民農園開設も可能であるが、農地を貸し付けた場合、農地所有者は主たる従事者と見なされずに農地所有者が死亡した場合にも買取り申し出ができないことや、納税猶予の適用を受けることができないなどの理由から、例外的活用にとどまっている。

また、労力負担の軽減のために、農園の管理・運営の一部について、納税猶予の適用が可能な範囲内で、市民グループや農園管理を業務とする民間法人に委託することも考えられる。千葉市の荻台市民農園では、農園利用方式の市民農園として、開設者である農家が市民の利用者団体である「千草台園芸サークル」に農園管理委託をしているなどの例もある。その際、委託コストによって単年度の収益性確保は厳しくなるが、納税猶予分と併せて考えれば大きな負担とはならないと考えられる。

今後、生産緑地及び相続税納税猶予が適用されている一般市街化区域内農地について、前記したように、一定長期間以上かつエリアマネジメント機能など公益性を有する農住組合等が農園を管理・運営する場合には、賃貸借によって市民農園が整備された場合でも相続税納税猶予が引き続き適用されれば、市民農園として継続利用することが容易となるが、実現に向けては市民農園をレクリエーション施設としてだけではなく、「業」の場として如何に担保できるかが検討課題になると考えられる。特に、平成 21 年度農地法改正においては、市街化区域内農地を除く一般農地について賃貸借権を設定しても、終身保有を条件として相続税納税猶予が可能となった。市民農園としての利用についても、その供給と継続利用を促す仕組みの検討も必要と考えられる。

(2) 基盤整備された効率的な都市農業の展開

①本人自らによる農地管理

まず本人自らによって耕作するのがここでの原則である。尚、農住組合においては、農地利用規約（法第 13 条）を定めることができるが、これには良好な農地管理の申し合わせや栽培協定の他、労働力の交換（結い・手間替え等）、更には機械の共同所有・利用等を行うことによって経営の合理化、収益水準の向上を図ることが可能である。

②賃貸借による農地管理

病気・高齢化等により本人自らによる耕作が困難となった時には、賃貸借による農地管理が考えられる。これにはまず農地法 3 条に基づく賃貸借があるが、平成 21 年度農地法改正において、新たにいわゆる「特例貸借」が認められることとなった。ここでは、農地を農地として効率的に活用することを条件に、農作業に常時従事（150 日以上）しない個人及び農業生産法人以外の法人の賃貸による農地の権利取得要件が緩和された。いずれも、農地を適正に利用していない場合に賃貸を解除する旨の条件が契約に付されていることが条件となり、法人の場合は業務執行役員

のうち最低1名以上の者が農業に常時従事（企画管理労働等も含めて150日以上）することが条件となっている。こうして、非農家の個人や、株式会社、NPO法人等の農業への新規参入に大きく途を開く改正となっている。

一方、従来市街化区域内農地のうち生産緑地に認められていた農業経営基盤強化促進法に基づく利用権設定による賃貸借（農地の流動化）については、今回の農地法改正に伴い適用除外となった。

相続税納税猶予との関係では、三大都市圏特定市以外の市街化区域内農地については、従来通り本人自ら20年間耕作することにより、また三大都市圏特定市の生産緑地においては本人自ら終身耕作することにより、引き続き納税猶予が適用されることとなっている。

都市農業の振興、都市農地の計画的保全を図ることにより、農業生産の場としての農地を維持するに留まらず、都市環境における農地の多面的機能の発現・維持のために、生産緑地並びに一定期間以上営農継続が見込める農地については、一般農地同様に賃貸借権を設定しても終身保有を条件として納税猶予が適用されることの是非について、今後検討課題となることが考えられる。

③農地信託による農地管理

病気・高齢化等により本人自らによる耕作が困難となった場合、賃貸借の他に所有権を一定期間移す信託による農地管理方法もあるが、現在農地信託事業を行うことができるのは、JAに限られている。

農地信託事業とは、農地等についての権利の設定や移転が農業構造の改善に役立つこととなるように、組合員農家の営農指導を活動の基本におくJA（＝農協）等に対して、農地の貸付や売り渡しにかかる信託の引き受け事業が行えるように認められた事業である。

信託の対象となるのは、組合員の所有する農地又は採草放牧地及びこれらと併せて信託することを相当とする森林、土地等の不動産である。

また、JAが行う信託事業には、ア.貸付により運用するための信託（貸付運用信託）、イ.土地等売り渡すための信託、及びウ.両者を併用する信託（売渡貸付運用信託）のいずれかに限り認められている（農業協同組合法第11条の8～第11条の13）。

いずれの場合も、信託事業の実施によりJAへ農地等の所有権が移転することになる。ただし、信託の契約期間が終了した時点で、所有権は元の所有者に戻るようになる。

信託事業は、その実施方法及び信託契約の内容となる事項を記載した信託規定を定め、行政庁の承認を受けて実施できる。なお、貸付信託の場合、信託農地等を借り受ける農家の経営安定を考慮して、信託期間は原則として6年以上とするよう指導が行われている。

今後の農住組合との関係でいえば、農住組合法改正が前提であるが、例えばJAの支援のもと、農住組合が農地信託事業の事業主体となり、地区内の農地について第三者への貸付を含めた農業経営を行い、組合の資金循環を確保することなどが考えられる。

地域特性に応じた農住組合制度を活用した
エリアマネジメントの成立条件等に関する基礎調査

報 告 書

平成 22 年 3 月

国土交通省 土地・水資源局 土地政策課