

三富地域における持続的な循環型都市農業の課題

Problem of Material-Recycling Urban Agriculture in Santome Area

江口 幸治

Koji Eguchi

はじめに

1. 都市農業の農地保全

(1)都市農業の持つ多様な役割

(2)市街化調整区域内農地

(3)市街化区域内農地

2. 三富地域の農業

(1)環境保全型農業

(2)平地林活用型の循環型都市農業

3. 循環型農業の平地林保全

(1)ふるさと埼玉の緑を守り育てる条例

(2)利用制限と税の優遇

(3)平地林の管理

4. 森林施業計画制度

5. 同一人所有の必要性

6. 平地林の農地化

おわりに

〔要約〕

埼玉県の三富地域では、300年前から平地林を活用した循環型都市農業が営まれている。しかし、今日、三富地域に含まれる川越市、所沢市を中心に都市化が進み、農地や平地林の減少が著しい。農業基本法の下、農林水産省や埼玉県は都市農業の振興政策や平地林の保全に取り組むが、三富地域の平地林活用型の循環型都市農業には特有の問題点が存在する。本稿ではそれら問題の中でも特に土地制度（税制含む）を中心に検討を行い、農地と平地林の一体型保全の可能性を考察する。

《Summary》

The cycloid type agriculture that used the plain woods for 300 years is engaged in in Santome Area of Saitama Prefecture. However, a decrease in the farmland and the plain woods is remarkable in today's Santome Area advance by urbanization. Mainly included Kawagoe City and Tokorozawa City peculiar problem exists in the Material-Recycling type agriculture of the plain woods use type in the Santome Area though under Basic Law of Agriculture the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries and Saitama Prefecturework on the maintenance of the promotion policy and the plain woods in the urban agriculture land. It especially examines in those problems in this text around the land system (The tax system is contained), and the possibility of the all-in-one design preservation of the farmland and the plain woods is considered.

はじめに

三富地域は、今から 300 年前、川越藩主の柳沢吉保（1658~1714）によって開拓が進められ、1696 年（永禄 6 年）に約 1,000ha の三富新田として完成した農林地帯が中核となっている。その地割は、1 農家あたり 5 町歩前後の短冊形の耕地がほぼ均等に配分されている。一戸分の間口は 40 間（約 72m）、奥行きは 375 間（約 675m）で、それぞれの間に幅 6 間（10.8m）の道路を通し、両側にそれぞれ屋敷・耕地・平地林が連続して配置されているのである。また、三富地域には、同じような地割が散在する川越市、所沢市、ふじみ野市、狭山市、三芳町の地域（3,200ha）も含まれる。そして、この地域では、今日も、クヌギ、コナラなどの落ち葉を堆肥として利用する「循環」¹型農業が維持されていることから、落ち葉を生む緑豊かな平地林（ヤマと呼ばれる）が、整然と維持され、生物多様性を維持できる里山として存在している。

土地利用の経年的変化（単位：千 ha）

	1961年	1985年	1961年比	1997年	1961年比	2005年	1961年比
農地	1,853	1,488	▲19.7	1,386	▲25.2	1,366.8	▲26.2
山林	1,262	872	▲30.9	711	▲43.7	696.3	▲44.8

提供：埼玉県土地水政策課・川越農林振興センター

ところが、近年、この地域は都市化が進み、農地や山林の減少が進んでいる。2005 年の農地面積でピーク時（1961 年）から 26.2%の減少、山林は 44.8%の減少となっている。したがって、平成 11 年 7 月に制定された食料・農業・農村基本法やその具体的な実施プログラムである食料・農業・農村基本計画に基づき、生産緑地法の改正や農林水産省による都市農業の役割を重視した政策や耕作放棄地対策、および環境保全型農業を進めるための政策などを積極的に進めている。さらに環境省などが中心となって進める環境再生推進法に基づく里山保全も行われている。

しかし、循環型の都市農業が平地林の落ち葉堆肥を利用する形で行われている三富地域においては、積極的に平地林活用型の循環型都市農業を進めようとする農家が接続する農地と平地林を所有し、一体的に管理せねばならないと考える。なぜなら、循環型都市農業を継続しようとする意思と農地や平地林を保全していこうとする意思の両方を持つことができるのは、両地に所有権を持つ者に限られるからである²。したがって、本稿では、三富地域で農家が農地と平地林を所有し、循環型都市農業経営を持続して行う上で現行制度上にどのような問題点があるのか、あるいは現行制度上、持続的な循環型都市農業を進める方策はあるのかと検討してみたい。

1. 都市農地の保全

(1) 都市農業の持つ多様な役割

都市農業とは農林水産省によれば、農業統計で用いられている「都市的地域」³をもって都市農業とみなしているようであり、また、農地税制面では、都市計画法の市街化区域内とそれ以外の区域とで取り扱いが大きく異なることから、市街化区域内で行われている農業を指して「都市農業」というと説明されている。しかし、本稿では、都市農業を農地の所有・利用（計画）の問題として考える立場から、石田頼房氏の定義と同様に「都市の市街地と密接な関係を持ちながら存在する農業、市街地と混在する農地を利用する農業、あるいは市街地に隣接する地域に存在する農地を利用する農業」と定義する⁴。したがって、市街地区域内農地はもちろんのこと、市街化調整区域内農地・農業の多くも都市農業に該当することになるため、三富地域の農業は都市農業に位置づけられると考えて良いだろう。

さて、この都市農業には多様な役割があると、これまで良くいわれてきた⁵。たとえば、農林水産省は「都市農業の役割」として、①新鮮で安全な農産物の供給、②身近な農業体験の場の提供、③災害に備えたオープンスペースの確保、④潤いややすらぎをもたらす緑地空間の提供、⑤都市住民の農業への理解の醸成、などをあげている。また、1999年（平成11年）の食料・農業・農村基本法第36条第2項において、「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」と規定している。さらに2010年（平成22年）3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画の中の「都市及びその周辺の地域における農業の振興」においても、都市農業の役割（機能や効果）が十分発揮できるよう、これらの機能・効果への都市住民の理解を促進しつつ、都市農業を守り、持続可能な振興を図るための取組を推進する」としている⁶。実際に農林水産省は、具体的な政策の実施のために、都市農業の振興に対する予算措置（平成23年度予算）を行い、現場のニーズに対応したハード・ソフト両面の事業を支援しようとしている⁷。

以上の点から、都市農業とは、「都市住民の理解を促進しつつ」、「都市住民の需要に即し」て、行わなければならないものであり、事業予算は都市住民が活用できる市民農園を整備し、そのノウハウの提供や具体的な取組に対して組まれるものであることが理解される。これは農地所有者による持続的な農業経営を主として考えたものではなく、都市あるいは都市近郊地域の環境や都市住民の利益を中心に考えたものと言って良いだろう。しかし、農地あるいは農業がもたらす様々な公益的機能は、農業が営まれる結果として農地が保全されることによって、はじめて都市地域あるいは都市住民にもたらされるものではないだろうか。つまり、三富地域においては、循環型の都市農業が経営として成り立ち継続されることが、都市農業としての役割を果たせたことになるのではないだろうか⁸。

また、都市農業（というよりも、むしろ都市農地）の役割として、緑地やそれによる景観がもたらす効果をあげているため、農地が市民（都市住民）のための農園として利用されることも積極的に進められている。しかし、三富地域においては、平地林と農地が一体

となった循環型都市農業経営が存続することによってもたらされる効果を評価すべきであるとすれば、平地林との連続性を失う市民農園として農地が保全されても、それは単に緑地が保全されるという効果しか期待できないのではないだろうか。

(2) 市街化調整区域内農地

三富地域の都市計画区域の農地の90%以上は市街化調整区域内の農地である。そもそも市街化調整区域は市街化を抑制する区域であることから、農地についての固定資産税は農地として評価され、贈与税や相続税の納税猶予制度を利用することも可能である。しかし、相続税の納税猶予制度に関しては、これまで相続人が20年間営農を続けていれば、猶予税額が免除されたのだが、平成21年の租税特別措置法の改正で終身営農を続けなければ、免除がなされないこととなった。これは未線引き区域（いわゆる白地区域）や都市計画区域外農地も同様である。

したがって、市街化調整区域であるといえども、これまで以上に永続的な農業が可能か否かという将来にむけての予測が充分になされないと猶予制度を利用することができなくなったのである。免除の要件が終身営農ということは、農業を行う相続人の後継者もある程度予定されていなければならないことを意味するからである。

特に市街化調整区域の中で第三種農地⁹の場合、評価が高くなるため、特例を利用するか否かの決断はより慎重になるだろう。なぜなら、終身営農ができなかった場合、営農を中止した段階で猶予税額およびそれまでの利子税を併せて高額な支払いをせねばならないことになってしまうからである。

しかし、2009年（平成21年）の農地法改正および租税特別措置法の改正は、これまで農地所有者自らが耕作することにこだわる「自作農主義」であったが、農地の利用重視に変わったことから、農地法と同時に改正された農業経営基盤強化促進法に基づいて賃借権を設定した農地については、2009年12月15日以後に相続が開始された場合、市街化区域を除いて、相続税納税猶予制度が適用されることとなった。したがって、農地所有者である相続人が自分の子供が農業を継続するか不安でも「農地を自らが耕作をせず、他人に賃貸する形をとってでも農地を保全したい」という強い意思があれば、納税猶予の特例の申請を迷わずに済むのではないだろうか。

(3) 市街化区域内農地¹⁰

1989年（平成元年）に、土地は国民にとって貴重な資源であるとともに不可欠な基盤であることから、公共の福祉を優先し、「適正な利用及び計画に従った利用」等がなされるべきことを理念とする土地基本法が成立した。この土地基本法成立を受けて、1992年（平成4年）に生産緑地法が改正され三大都市圏の特定市¹¹に限られはするが、市街化区域内農地については、「保全すべき農地」と「宅地化すべき農地」の選択が迫られることになった。その結果、実際に保全すべき農地として選択された市街化区域内農地は首都圏で全体の約3割であった¹²。三富地域における市街化区域内農地は必ずしも正確ではないが、中富南1

～4丁目付近の59haで、全体の約1.8%に過ぎない。

市街化区域内農地を所有する農家が「保全すべき農地」を選択し、生産緑地とした場合、農業を継続して行く上でどのようなメリットがあったのか。これまではそのメリットは、相続税納税猶予制度と買い取り制度であると言われてきた。しかし、農業を継続することを前提としてのメリットを考えた場合、後者の買い取り制度については、農地という財産を所有する者としてのメリットであり、買い取りによって農業が継続されない点を考えれば、メリットとは言えないと考える。

さて、前者の相続税納税猶予制度であるが、都市区域において農業を行うためには、この租税特別措置法の特例がなければ、とても農業を継続することはできないだろう。この点、旧生産緑地であろうと新生産緑地であろうとその適用がなされる。しかし、旧生産緑地の場合、適用から20年で税の免除を受けられたが、相続が1992年1月1日以降に開始した場合には、新生産緑地はもちろん、旧生産緑地であっても終身営農が条件とされる。

その他、明らかに「市街化区域内の宅地化をはじめ、有効活用可能な土地で、あえて農業を行って行こうと言うのだから、これだけの覚悟をしてくれ」と言わんばかりの制限が生産緑地には課されている。

第1に実質的に30年以上の肥培管理義務が課され、少なくとも毎年1回、農業委員会が行政区域内の生産緑地地区を巡回し、肥培管理状況をチェックし、指導することになっている。第2に上記でいう30年の期間とは、生産緑地法で買い取り請求が可能となる期間であるため、肥培管理が30年未満の時点で、農地を売却することができないということになる。第3に農地の全部または一部を他人に貸借することができない。生産緑地所有者は少なくとも30年間は自らが農業経営を行う意思があることを示したものと考えられるからである。

このような厳しい制約は、逆に考えると30年の間我慢すれば、農地の買い取りが認められる、すなわち、都市計画の決定による生産緑地地区指定の解除ができ、都市的利用が可能となる。したがって、生産緑地は、永続的な利用を期待される農地でなく緑地であり、生産緑地制度は「農地の安楽死制度」であるとも言われたのである¹³。

以上のように農地法の改正は少なくとも市街化区域内農地に関しては、農地利用の側面から考えると画期的な改正であったといえる。一方で、市街化区域内農地は、生産緑地のみが農地に近い形として扱われ、2009年（平成21年）の農地法改正の影響を受けず、原則として自作農主義をとっていると言って良い。利用権設定が不可能ではないが、都市住民などによって利用される市民農園を開設するという都市住民の利益や都市地域の緑地保全を目的とする形に限られるのである。

2. 三富地域の農業

(1) 環境保全型農業

三富地域の農業は300年以上前から特徴的な循環型都市農業が営まれている。循環型

都市農業とは、農林水産省でいうところの環境保全型農業に含まれる概念である。同省によれば、環境保全型農業とは「農業の持つ物質循環機能を生かし、生産性との調和などに留意しつつ、土作りなどを通じて化学肥料、農薬の使用などによる環境負荷の軽減に配慮した持続的な農業」¹⁴であるとする。

この環境保全型農業に関しては、1994年（平成6年）に環境保全型農業推進に関する提言を行う全国環境保全型農業推進会議が設立され、同会議が1997年に「健康的で豊かな食生活の実現、国土保全・美しい景観の形成など豊かな環境の維持形成」を実現する基盤となる役割を果たすことなどを基本理念として、「環境保全型農業推進憲章」を制定した。さらに1999年（平成11年）には、堆肥による土作りと化学肥料・農薬の低減を一体的に行う「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」が施行され、環境保全型農業の推進の速度が増した。

このように循環型都市農業（環境保全型農業）とは、家庭などから出る生ゴミや家畜糞などから作った堆肥などを農地に入れ、作物の生育に適した土作りをすると同時に、化学肥料や農薬を減らし、環境と調和させることを目的とした農業である。

(2) 平地林活用型の循環型都市農業

三富地域の循環型都市農業の循環システムは、上記環境保全型農業として考えられる一般的な循環システムと異なる三富地域特有のものということができる。それは、物質循環が、平地林から採取される落ち葉堆肥によって行われるからである。したがって、環境保全型農業が実現されるためには、堆肥の原料となる落ち葉が採取できる平地林の維持・管理上の問題が出てくることになる。それは、第一に平地林に課せられる税金の問題として表れる。三富地域は都市化が進んでおり、平地林は宅地化を前提とした土地とみなされ、宅地として税額評価されてしまい、高額な固定資産税や相続税を所有者は負担せねばならないことになる。また平地林は農地とみなされないため、贈与税や相続税の納税猶予制度の対象にもならない。したがって、相続が開始された場合、高額な相続税の支払のため、平地林を売却する所有者は少なくない。農地を保全できたとしても、隣接する平地林を失えば、この地域特有の循環型都市農業は行えないばかりか、平地林売却後の利用のされ方によっては農業そのものの維持が困難になる場合さえある。実際に、バブル経済が崩壊し、平地林の売却が容易に行かず、物納も難しかった時、霊園や倉庫業者、あるいは産廃業者などが積極的に平地林の購入をした時期があった。もし、廃棄物処理業者などが平地林を購入すると、そこに処理施設を建築し、廃棄物の焼却を行うことになるだろう。そうになると、焼却時の煙が隣接する農地の農作物に降り注ぎ、ダイオキシン問題を引き起こす原因になる可能性があった。今日、行政の努力によって、このような極端な例はなくなったが、単に平地林が宅地になったという場合でも、そこに済む住民から隣接する農地で利用される農業機械の騒音や農地に入れられる堆肥の臭いなどに対する苦情などが出る可能性も十分に考えられるだろう。第二に、平地林の管理の問題である。平地林は言うまでもなく、人工的な林地であり、下刈り、落ち葉掃き、除伐など、一定の管理が必要である。しかし、

これら作業の負担はかなり大きく、平地林を所有する農家が単独で総てを行うには負担が大きすぎる。さらに堆肥を作る原料の落ち葉採取（ヤマ掃きともいう）も重労働であり、農家の高齢化が進む中、何かしらの対応が必要となるだろう。このように、循環型都市農業を持続的に行うためには、平地林を活用した循環型都市農業を営む農家に大きな負担をかけることになってしまう。

以上のような問題に対応する方法として、法律や条例で定められた制度を利用した平地林の保全措置が考えられる。本稿では、都市緑地法、首都圏近郊緑地保全法、埼玉県条例に基づく保全及び森林法に基づく森林施業計画を紹介したい。

3. 循環型農業の平地林保全

(1) ふるさと埼玉の緑を守り育てる条例¹⁵

埼玉県では、1979年（昭和54年）に「ふるさと埼玉の緑を守る条例（昭和54年条例第10号）」が制定されており、本条例に基づき、「ふるさと緑の景観地」として三富地域では10カ所（全体では28カ所）を指定し、面積として205.8ha（全体では397ha）、都市緑地法に基づく「特別緑地保全地区」として4カ所を指定し、面積は11ヘクタールを保全してきている（三富地域内には指定区域はなし）。

その後、県は、2005年（平成17年）に「ふるさと埼玉の緑を守り育てる条例」に改正し、埼玉県環境基本条例に基づく埼玉県環境基本計画の長期的な目標である「恵み豊かであるおいのある環境の確保」の実現を目指し、「埼玉県広域緑地計画」を策定した（計画期間は2006年度〔平成18年度〕から2015年度〔平成27年度〕である）。県は、本計画に基づき、緑¹⁶の保全面積を増やし、県民が緑の恩恵を十分に享受する施策を積極的に展開している。

土地利用に関する主な規制

根拠法令	規制名	割合(%)
都市計画法	市街化調整区域(3,153ha)	98.2
	市街化区域(59ha)(中富南1~4丁目)	1.8
農業振興地域の整備に関する法律	農振農用地区域(約1,380ha)	43.0
森林法	地域森林計画対象民有林(589ha)	18.3
	保安林(7ha)	0.2
ふるさと埼玉の緑を守り育てる条例	ふるさとの緑の景観地(10ヶ所、205.8ha)	6.4
埼玉県自然環境保全条例	多福寺自然環境保全地域(普通地域)(20.1ha)	0.6
埼玉県文化財保護条例	旧跡指定(967ha)	30.1

提供 埼玉県土地水政策課

(2) 利用規制と税の優遇

平地林等が保全地区指定されると、多くの場合、税の優遇措置がなされる。しかしながら、それは、所有者に様々な規制が加えられる結果である、という言い方をしても良いかもしれない。

たとえば、三富地域に指定区域はないが、一番優遇税率が高い都市緑地法第 12 条および首都圏近郊緑地保全法第 5 条に基づく特別緑地保全地区の場合、山林や原野の所有者は、相続税については 80% の評価減となり、固定資産税についても、最大 50% まで減免されるメリットがある。また、所有者は一定の要件のもと、土地の買入れを申し出ることができ、その際の譲渡所得には 2,000 万円の控除が適用される。所有者にとって、このような優遇措置は、大きなメリットになるのであるが、建築物その他工作物の新築、改築又は増築、宅地の造成、土地の開墾、土石の採取、木竹の伐採などを行う場合には、都道府県知事（指定都市及び中核市においては当該都市の長）の許可が必要となる（同法第 7 条）。

他方で、三富地域や深谷市^{くしびき}櫛挽に集中して分布する埼玉県の「ふるさと埼玉の緑を守り育てる条例」に基づくふるさとの緑の景観地に関しては、平地林に対する規制が緩やかである反面、税制等の優遇はないため、平地林の減少を充分には食い止められていないといえる（別表「三富地域内のふるさとの緑の景観地一覧」参照）。

三富地域内のふるさとの緑の景観地一覧

	名 称	指定年月日	面積(ha)
川越市	中福ふるさとの緑の景観地	S55.3.25	17.00
川越市	下赤坂ふるさとの緑の景観地	S56.3.20	19.04
川越市	上松原ふるさとの緑の景観地	S56.3.20	10.50
所沢市	駒ヶ原ふるさとの緑の景観地	H11.2.19	11.36
狭山市	堀兼・上赤坂ふるさとの緑の景観地	S56.3.20	78.77
狭山市	栲山ふるさとの緑の景観地	S62.3.31	19.32
ふじみ野市	八丁ふるさとの緑の景観地	S56.3.20	12.94
ふじみ野市	武蔵野ふるさとの緑の景観地	S59.3.31	6.51
三芳町	上富ふるさとの緑の景観地	S55.3.25	19.74
三芳町	上富中西ふるさとの緑の景観地	S59.3.31	10.62
	計 10ヶ所		205.80

提供 埼玉県土地水政策課

所有者としては、利用の制限が強くとも税の優遇措置を受けるのか、固定資産税や相続税が高額であっても平地林の利用価値・資産価値を維持するのが良いのかについては難しい問題である。結局は、所有権者が平地林の利用目的をどのように考えているかの問題になってくるだろう。

(3) 平地林の管理

所有者にとって、もう一つの重要な問題は、平地林保全の指定制度を利用した場合、指定の要件でもある管理をどのように実施して行くかという点である。たとえば、都市緑地法に基づく特別緑地保全地区の場合、管理協定制度を併用することにより、管理の負担を軽減することができる。この制度は、特別緑地保全地区等の土地所有者と地方公共団体などが協定を結ぶことにより、土地所有者に代わって緑地の管理を行う制度であり、これによって土地所有者の特別緑地保全地区等の管理の負担を軽減することができる。さらに、特別緑地保全地区においては、相続税は、特別緑地保全地区としての評価減に加え、貸付期間 20 年以上等の要件に該当する場合、さらに 2 割評価減となり、土地の所有コストを軽減できるのである。

また、埼玉県には、条例に基づいた市民管理協定制度がある。市民管理協定は、土地所有者、市町村、市民団体等の 3 者が緑地保全のための管理協定を締結し、これを知事が認定するものである。したがって、この協定を結ぶことにより、土地所有者の管理負担が軽減されるばかりではなく、「市民緑地」として市町村に無償貸与すると固定資産税や都市計画税が非課税になる。また、貸付期間が 20 年以上であるなど一定の要件を満たす場合、相続税が 2 割評価減になるメリットもある¹⁷。

しかしながら、これら制度が適用されるためには、所有者の合意・理解が前提となる。税制の優遇に関しては、利用規制等との兼ね合いになるが、所有者は基本的に将来までに及ぶ利用権の制限を好まない場合が多い。また、平地林の管理についても、所有者が積極的に保全しようとする意識を持ち、しかも地域の者の協力も得ながら実施していこうとする意思がなければ、他者との管理協定の設定件数は伸びないであろう。あるいは伸びたとしても、相続等の所有権承継をきっかけに解除される可能性が高いと思われる。

4. 森林施業計画制度

そこで注目されるのが、2005 年（平成 13 年）7 月の森林法の一部改正によって設けられた森林施業計画制度である。

この制度は森林所有者などが森林づくりについて自主的に 40 年以上の長期の方針を定めた上で、造林、保育、間伐、伐採といった森林施業の 5 年間の実行計画を立て、市町村長の認定を受ける制度である。そして、認定を受けた場合は、相続税の優遇措置を受けることができるというものである。

対象となる森林には、三富地域にあるような市街化区域外の平地林は総て含まれる（森林法 5 条）。そして、それら森林は 30ha 以上の団地的まとまりが必要とされるが、必ずしも隣接している必要はないようである。次に、これら森林への下刈り、落ち葉掃き、除伐などの施業計画を立てるわけであるが、計画の主体は原則的に平地林所有者である。しかし、もし、平地林所有者自らが計画を作成し、認定を受け、施業を行うといった一連の行為を行うことが難しいような場合、森林組合や素材生産者、あるいは農業協同組合等と 5

年以上の「森林の施業や経営の委託契約」を結ぶことにより、平地林所有者に代わって、これら団体が行為を行うことができるのである。

森林施業計画の概要

施業計画名	認定日	対象山林面積 (ha)	認定面積 (ha)	筆数 (筆)	地権者 (人)	計画期間
狭山市南部団地 (上赤坂・堀兼地区等の森林)	平成20年 3月11日	208.78	118.99	660	322	H20.4.1~ 25.3.31
	(変更) 平成19年 10月18日		123.90	708	328	H15.4.1~ 20.3.31
	(変更) 平成16年 9月27日		125.08	755	342	
	平成15年 3月26日		122.22	682	308	
おおい・みよし 団地 (大井町・三芳町内の森林)	平成21年 1月20日	230.59	115.26	798	306	H21.1.26~ 26.1.25
	(変更) 平成17年 3月31日		119.61	727	313	H16.1.26~ 21.1.25
	平成16年 1月27日		104.19	623	272	
川越市高階・福原 団地 (高階・福原地区の森林)	平成22年 5月20日	184.03	101.68	571	253	H22.6.1~ 27.5.31
	(変更) 平成20年 12月19日		103.50	583	260	H17.6.1~ 22.5.31
	平成17年 5月31日		104.36	582	263	
総計		623.40	335.95 (330.77)	2,029 (1,887)	881 (843)	〇内当初

提供 埼玉県土地水政策課

計画が認定される基準は、森林法の一部改正に伴う森林計画制度の見直しにより、市町村森林整備計画で、総ての森林について、重視すべき機能に応じ、「水土保持林」「森林と人との共生林」「資源の循環利用林」といった3タイプの森林に区分され、それぞれ異なった定めがなされている。したがって、もしも森林施業計画の認定を受けようとする森林が複数の区分にまたがるような場合は、それぞれの区分ごとの基準を満たす必要が出てくる。

認定後は、計画に従った森林施業を実施するわけであるが、伐採や造林をした場合は、認定者に対して届出書を提出する必要がある。そして、認定を受けた場合の具体的な優遇措置であるが、森林施業計画の認定を受けている平地林の所有者が死亡した場合、その相続人が森林施業計画を引き継ぐ申出を行い、森林施業計画に適合した施業を継続していると認められた場合は、最大で相続税の40%が軽減されることになる。

現在、三富地域の平地林の約800ha以上の平地林が「森林と人との共生林」の区分で認定を受けている。そして、その認定面積の約半分は、いるま野農協が中心となって森林施業計画を実施している。

このように、比較的多くの平地林所有者が森林施業計画の実施を受け入れている理由として、40%という税の軽減は、三富・福原地区の平地林の課税評価額から考えれば、その割合は決して高いものとは言えないが、利用規制の度合いや、所有者の管理負担等がそれほど大きくないためであると考えられる。

5. 同一人所有の必要性

持続的な循環型都市農業が営まれるために最も重要なことは、農地と平地林の双方を所有する農家が、循環型都市農業を持続的に行おうとする意思と連続する農地と平地林を保全していこうとする二つの強い意思を持っていることである¹⁸。特に平地林に関しては、その売却処分は農地と異なり所有者の自由であるし、緑地保全の指定を受けるか否かの判断や施業計画の主体が原則として所有者であらねばならないことから、平地林に連続している農地所有者によって所有されねば、持続的な循環型都市農業が期待できない。しかし、連続する農地と平地林が同じ農家によって所有され、農地と平地林の利用や管理の計画及び実施が充分にできるとしても、所有権に変動が生じる場合に、循環型都市農業経営の維持が困難となる可能性がある。特に相続が原因の場合である。

市街化調整区域の農地や生産緑地の場合は農業後継者が農業経営を継続することを前提とした納税猶予制度が認められているが、平地林の場合は、相続の発生がひとつの節目になってしまう。平地林保全を次世代に承継することを前提とするシステムがないからである。たとえば、森林施業計画の場合、平地林の相続税の優遇を受ける場合には、施業計画を被相続人から相続人に受け継ぐことが示されることが必要であるとはなっている。なぜなら、優遇措置が図られる根拠は、施業計画に従って平地林の保育が行われることにより、平地林が永続的に守られるという点にあるからである。したがって、上記目的を達成することを妨げる行為が行われた場合、優遇措置が与えられないと考えるのが当然である。しかしながら、平地林の相続人が相続時に施業計画の引継ぎを申し出た後に、その平地林を売却してしまったとしても、納税猶予制度の場合の様な打ち切りはない。少なくとも被相続人が認定を受ける際に示した40年の長期計画期間中の売却は認めるべきではないと思うが、森林法上どこにもそれを制限する条項がないのである（逆にこの点が森林施業計画が受け入れられ易い理由なのかもしれないが）。これでは、相続税の重い負担を原因とする平

平地林の減少を防止出来たととしても、平地林の売却を防止できない。したがって、平地林の保全制度としては充分ではない。厳しく言えば、結局、平地林に課せられる重い相続税を少しでも軽減しようとする緊急避難の策であると評価されても仕方がないだろう。

また、すでに述べたように、三富地域で実施されている施業計画の約 50%は、不在地主と委託契約を結んだ JA いるま野が行うことになっている。本来、このように平地林の施業に関する総てを託してしまうという状況は、この制度本来の趣旨に必ずしも副わないように思える。すなわち、平地林を緑の景観地として残せば良いというわけではなく、平地林を活用することによる循環型都市農業を行うといった積極的な意思の存在が必要なのではないだろうか。したがって、農業者が循環型都市農業を継続して行こうとする意欲や農地と平地林を保全していこうとする志向を強めるためには何をすれば良いか検討することが重要であると考えが¹⁹、前者については、農業の公益的役割や社会的意義について農家自身が十分に認識されることが大切であるし、後者については、特に平地林の保全については、所有者によって主体的に保全されることが重要なのではないだろうか。たとえば、平地林保全を目的とした森林施業計画について、JA いるま野では、「地権者会」などを積極的に発足させるなどして、平地林所有者主体の施業を実施させようとしていることが、一つの試みであろう。

地権者会の概要

名 称	会員数	設立年月日
さやま緑と里の会	547世帯	平成15年8月12日
おおい・みよし緑と里の会	256名	平成16年11月15日
小江戸かわごえ緑と里の会	212世帯	平成20年3月26日

提供 埼玉県土地水政策課

6. 平地林の農地化

農地と平地林が同じ農家によって所有され、それぞれが持続的な循環型都市農業が行えるような保全が図られたとしても、相続が発生してしまうことによって、それぞれの土地政策・税制の違いから、循環型の農業を継承することが著しく困難になってしまう。したがって、平地林が農業と一体的に活用されていることから、平地林も農地評価及び課税がなされれば理想的である。蔦谷氏も屋敷林（平地林）について農地課税とするのは、「これらは地域住民の共通財産であり、社会的共通資本として位置づけることによる」と述べ、「一方で社会的共通資本にふさわしい庭なり屋敷林のあり方についての工夫が必要」としている²⁰。

農地法が立法される前に、農地調整法という法律が存在した。その第 2 条 4 項に採草地の定義があり、「本法ニ於テ採草地トハ肥料若ハ飼料又ハ此等ノ原料ニ用フル草又ハ落葉ノ

採取ノ目的ニ供セラルル土地ヲ謂フ」とされていた。この規定では明確に「落葉ノ採取」という文言が使われており、平地林の役割が認知されていたと言えるのである。その点から言えば、循環型都市農業が現実に行われている三富地域においては、まさに農地調整法が施行されていた時代と同様の状況が認められることから、平地林を採草地としてみることを否定できないように思える²¹。

平地林が循環型都市農業を支える基盤であるという一点で農地性を認めさせるのが難しいのであれば、平地林を農地に転用するという方法がある。実際に埼玉県川越市の例に相続税対策のために平地林を売却せずに、雑木林を伐採・整地した上で、農地に転用した例がある。しかし、この方法では相続対策が行われ、農業経営それ自体が維持されたとしても、平地林を利用した循環型都市農業が営めなくなってしまう。ところが、2006年（平成18年）に茨城県北浦町や埼玉県の所沢市で林地にアシタバを植えて畑に地目変更した例が存在する²²。地目変更については、法務局でその登記申請手続を行うが、法務局は申請がなされると申請地の現況調査を行い、調査結果が法律的に申請目的に合致していると認めると土地地目変更登記を行うことになっている。平地林の現状を変えずに地目を畑に変更するのであるから、現地調査やその検討が徹底して行われたようだが、最終的に認められたのである。平地林で採取される落ち葉堆肥が採取されるということで地目変更は難しいかもしれないが、平地林がその状況を変えないまま農地として認められたことの意義は大きい。

おわりに

農地と平地林の所有にこだわりすぎると、農業経営者が高齢化したり、担い手が不足したりすることなどによる耕作放棄地が増えることが懸念されるだろう。平地林についても不在地主が多い中で施業計画は所有者以外に認めないということにすれば、雑木林は荒れてしまうことになるのではないかとの疑問もあるだろう。実際に2009年（平成21年）の農地法改正は、自作農主義にこだわった結果、耕作放棄地が増加したため、農地利用を促進させることも大きな理由のひとつであった。したがって、高齢者の農作業負担を軽減するためにも、援農ボランティア等の活用が必要となってくるだろうし、平地林保全の負担を地域ボランティアやNPOなどの諸団体の力を借りることも必要となってくるだろう。しかし、あくまでも農地及び平地林所有者が主体的に農業経営の計画や平地林施業の計画を立て、都市地域において持続可能な循環型都市農業を進めて行くことこそが歴史ある三富地域にとっても大変重要なことなのではないだろうか。

¹波野豪氏は『循環型社会における「食」と「農」』（三重大学出版会、2003年）の中で、「循環」の本来の意味は単なる資源リサイクルではなく、自然の物質（特に生物資源）の循環、であるという。

-
- ²後藤光蔵『都市農地の市民的利用』（日本経済評論社、2003年）199頁。
- ³「都市的地域」は、総農家数の25%、全耕地面積の27%を占めている。
- ⁴石田頼房『都市農業と土地利用計画』（日本経済評論社、1990年）340頁。
- ⁵都市農業の役割や機能については、これまで多くの者が指摘している。たとえば、神戸賀壽朗『都市農業-展開と戦略』（明文書房、1975年）、南他編著『現代都市農業論』（富民協会、1978年）、重富健一『都市農業と食糧を考える』（芽ばえ社、1986年）、蜂須賀裕子・櫻井勇『いまこそ「都市農」!』（はる書房、2011年）など。
- ⁶食料・農業・農村基本計画編集委員会「食料・農業・農村基本計画」（大成出版社、2010年）
- ⁷農林水産省「都市農業の振興に係る予算措置」
(http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/t_gaiyo.html)
- ⁸この点につき、蔦谷氏（都市農業を守る、2009年）は、「市民農園・学童農園等による「農」の営み体験などの教育機能、生ごみ堆肥活用による地域内循環機能、さらには農を通じてのコミュニケーション形成機能等は、市街化区域内農地が農地として活用されてこそ発揮され、大きな意味がある」としている。
- ⁹ガス・上下水道の整備されている地区及び市街地の中に介在する農地（財産評価基本通達34）なお、第三種農地は、農地転用が原則として許可されることから2009年改正で該当基準が厳格化されている。
- ¹⁰都市農家税務対策研究会『都市農家が直面する課題とその対策（2000年版）』（住宅新報社、2000年）、今仲清『農地の納税猶予制度とこれからの農地承継』（ぎょうせい、2011年）、今仲清・下地盛栄『都市農地の新制度活用と相続対策』（清文社、2009年）参照。
- ¹¹三大都市圏の特定市とは、東京都の特別区を含む首都圏整備法第2条第1項に規定される首都圏、中部圏開発整備法第2条第1項に規定される中部圏、及び近畿圏整備法第2条第1項に規定する近畿圏内にある市等である。埼玉県の場合、川越市、所沢市、狭山市、ふじみ野市は総て特定市である（三芳町は含まれない）。
- ¹²ただし、1992年の生産緑地法改正前の旧生産緑地法によって指定された旧生産緑地も存在している。
- ¹³第一次中曽根内閣の時に郵政大臣を務め、1981年から全国農業会議所会長を21年間務めた桧垣徳太郎氏は、生産緑地制度は経過的に保全を認められているに過ぎず、持続的保全は不可能である。「生産緑地制度は都市農地の安楽死制度である」と述べている（日本農林漁業振興協議会「都市計画制度の改正に関連した市街化区域農地制度(都市農地)・税制の改正についての提案一緑、景観、環境、食料政策に資する都市農業制度の再構築を目指して一」参照）。
- ¹⁴農林水産省環境保全型農業推進本部「環境保全型農業推進の基本的考え方」（1994年4月18日）
- ¹⁵「埼玉県広域緑地計画一ふるさと埼玉の緑を守り育てるために一」（埼玉県環境部みどり自然課、2006年）より
(<http://www.pref.saitama.lg.jp/page/kouikikeikaku.html>)
- ¹⁶埼玉県広域緑地計画において保全しようとする「緑」とは、植物一般が生育する基盤である土地や水面、オープンスペースを含むものとされている。
- ¹⁷このほか、様々な森林保全の努力がなされているが、すべてに共通する問題点はどの保全策も強制力を持たないということである（命令違反などには、50万円程度の罰金が課せられる場合があるが）。また、公有地化ということも考えられるが、都市近郊の山林の価格は非常に高く、財政的には非常に厳しい状況である。
- ¹⁸後藤氏は、「農地は私有制度の下にあるから、所有者である農業者の農業継続の意志、農地保全の意志（自作農家の場合にはこの二つは一体のものであるが、自作することが不可能になった場合でも少なくとも農地は保全していきたいという意志）がなければ農地の保

全は不可能である」と述べる（前掲書 199 頁）。また、橋本卓爾氏は、農地・農業を積極的に位置づけた都市計画の実現が図られるために重要な事として、「農家が土地（農地）所有者としての社会的責務を自覚し、農業サイドからあるべき方策を積極的に提案し、実践していくことが」重要であると指摘する（橋本卓爾「都市農業の理論と政策-農業のあるまちづくり序説-」〔法律文化社、1995 年〕）。

¹⁹後藤・前掲書 199～200 頁。

²⁰蔦谷・前掲書 207 頁。

²¹ところが、平地林の農地性に関して、農林水産省は、「法の一般的解釈は採草は地面に生える草。・・・地元農業委員会が農地性をどう判断するかということはあるが、相続税の納税猶予との絡みでは決定権は国税当局にある」と述べている。

²² 朝日新聞茨城版（2006 年 3 月 28 日）、日本農業新聞（2006 年 3 月 29 日）。