

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

1 日時 平成27年12月3日（木）16:10～16:36

2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室

3 出席

<WG委員>

座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授

<関係省庁>

榑野 良明 国土交通省都市局公園緑地・景観課長
望月 一彦 国土交通省都市局公園緑地・景観課緑地環境室国際緑地環境対策官
横田 僚子 国土交通省都市局公園緑地・景観課長補佐

<事務局>

川上 尚貴 内閣府地方創生推進室長代理
藤原 豊 内閣府地方創生推進室次長
塩見 英之 内閣府地方創生推進室参事官

（議事次第）

1 開会

2 議事 生産緑地地区における農家レストランの設置について

3 閉会

○藤原次長 国交省の方々においでいただきまして、続きまして「生産緑地地区における農家レストランの設置について」ということをごさいますして、少し御説明もありましたけれども、農地法の特例でレストランというのは特区法によってできるようになっているわけをごさいますけれども、生産緑地がかかってくるとできないのではないかという、実際に特区に指定されている神奈川県の方々からの御提案、御要望をごさいますので、それについての担当省庁の見解をお聞きするということをごさいます。

それでは、八田座長、よろしくお願います。

○八田座長 どうも、お忙しいところお越しくさいますして、ありがとうございます。

それでは、早速御説明をお願いたします。

○榑野課長 では、お手元に「生産緑地制度の概要」という資料をごさいますので、これに沿って御説明させていたさいます。

御案内のところかもしれませんが、生産緑地法におきましては、市街化区域内で良好な生活環境の確保に相当の効用があるという面積500平米以上の農地を都市計画で定めるということになっておりまして、指定を受けると原則30年間の農地としての管理義務、建築物の新築などの行為制限が課せられると、非常に市街化区域の中で緑地として評価できるものを積極的に残そうということでもあります。

一方で、この生産緑地に指定された農地につきましては、こういう転用制限が強化されるということをお前提といたしまして、固定資産税の農地評価、農地課税、相続税の納税猶予制度の特例が措置されているというものでございます。

このように、生産緑地制度は土地利用規制と税制とが一体となって、制度設計されているものでございます。

その下に、都市計画手続の流れがありまして、こちらを簡単にお話ししますと、市町村が生産緑地の計画決定をし、基本的には市町村が管理する制度になっております。

指定に当たっては、土地所有者の方などの同意をとっております。要するに、30年農業をやってくださいということですので、大体平成4年に新しい生産緑地でやっておりますけれども、そのときかなり所有者の皆さんも家族会議などもされて、そういう中で生産緑地を選択されているというものでございます。

それが指定されますと、行為制限があるというのは先ほどお話ししたとおりでございます。

30年たった場合に買い取りの申し出ができるという制度でありまして、買い取らなかった場合は、最後は行為制限が外れて、転用することもできるという形になっております。

○八田座長 買い取りの申し込みというのは誰が。

○榑野課長 もとの所有者になります。

○八田座長 では、買い取る前は。

○榑野課長 全部農家が持っています。亡くなったり、30年が経過したときに、所有者が買い取り申し出をできる形になっています。

○八田座長 買い取るのは誰ですか。

○塩見参事官 先生、これは所有者が市町村長に対して買い取りの申し出をする。買ってくれと市町村に。

○八田座長 そうということですか。市町村に買ってくれと申し出るわけですね。

○榑野課長 失礼しました。ちょっと言い方が悪くて申しわけございません。

税のほうが、右側になりますけれども、この三大都市圏特定市の市街化区域内農地につきましては、生産緑地になれば、固定資産税も農地評価、農地課税、相続税も、先ほど申し上げましたように、納税猶予制度がある。そのかわりに建築制限30年というものが発生するという形になっております。

このような、税の特例はつくけれども、制限がかかるという仕組みになっております。

○八田座長 それで、30年後に市町村に買ってもらえなかったら自分でずっと持ち続けて

いいわけでしょう。

○ 椰野課長 買わないといった場合には。

○ 八田座長 市町村に売りたいくない場合は。

○ 椰野課長 買い取り申し出をしないこともできます。それがこの左側のほうになります。一番左が営農の継続と。

○ 八田座長 では、営農はやめたいと、普通に税金を払って宅地にしたいと。これもできるわけでしょう。

○ 椰野課長 これは買い取り申し出、30年たてばできます。

○ 八田座長 自分の持ち物を農地としてではなくて使用したいのならば、そこでとにかく生産緑地の適用をやめてちょうだいと言えばそれで済むのではないのですか。

○ 椰野課長 生産緑地地区自身は都市計画で決定しておりますので、それが農家の意向で外れるというものではないです。

○ 八田座長 ずっと、これは未来永劫基本的にはそこは緑地でなければいけない。

○ 椰野課長 基本的には生産緑地という都市計画されているのですけれども、ただ、権利救済の面がありまして、農家の方は30年営農を継続していただいたら、もう買ってくださーいというような権利があるという。

○ 八田座長 後で住宅に戻すことはできないのですね。

○ 椰野課長 ただ、そのとき、市町村が買ってくださーいと言ってきたときに、当面買わなくてもいいかと、余りいい土地でもないし、買わないといった場合に、こちらの右のほうに入ってくるのですけれども、これは買い取りませんといったときに、ほかに誰も農業をやる人がいなければ、行為制限が解除されます。要するに、ものを建ててはいけないという規制が外れますので、今度、農家の方は家を建てられます。

○ 八田座長 税金は払うわけですね。それで普通に戻る。わかりました。

○ 椰野課長 複雑な制度で申しわけございません。

次のページが、生産緑地地区の現状でございまして、平成4年に、この宅地化する農地と保全する農地という区分をして、保全する農地というのは生産緑地地区ですけれども、生産緑地地区のほうは大体ずっと水準としては維持されてきておりますが、生産緑地以外の宅地化する農地、普通に宅地のみ課税かかっているところは、どんどん転用されているという実態でございまして。生産緑地指定していれば、農地は守られているというようなことではないかと思えます。

次のページ、生産緑地地区の行為制限、基本的には建築物であつたり、工作物はみんな規制されておりますが、例外的に、農業関係の施設につきましては、特例的に認めて、許可を、つくってもいいとしております。それが許可できる施設が下の欄の施設で、農産物などの生産または出荷の用に供するようなものにつきましては許可していいと。ただ、そのとき、上に戻りますけれども、当該生産緑地のためのものでないのだめですよというのがかかっております。また、生活環境に悪化を及ぼさないものということになっておりま

す。

最後のページで、結論部分を書いてございますが、ごちゃごちゃいっぱい書いてありますけれども先ほど申し上げたことを書いておりまして、私ども国土交通省の考えといたしましては、生産緑地地区において、特例的な施設を認めていくということは、法の趣旨、目的、それと、先ほど申し上げた一体的に連動している税制の根幹にもかかわるということで、制度全体に影響を及ぼす恐れがあるのではないかと考えております。

先ほど申し上げましたように、転用制限の強化と税が一緒になっているので、そこにこういう施設がぼんとできる、認めるということが、全体の制度設計に影響があるということでございます。

また、税務当局のほうの見解も、この制度全体に影響が及ぶものでありますので、与党の税調とか、そういうところにも図るべき問題ではないかという見解も伺っております。

実は、都市農業振興基本法というのはことしの4月に新しくできまして、それを受けて、政府与党でこの生産緑地制度も含めまして、都市農地の保全にかかわる制度全体の検討を行っているところでございます。そういう中で、今回の特区提案というのも、今、全体をどうしようかという話をしている中で、特例的にこういうことをやると、非常に全体への影響が出てしまうかなという見解を持っております。

以上でございます。

○八田座長 どうもありがとうございました。

今、農地法では、特区で農家レストランを転用可能になっているのですね。これは、農産物生産施設とか、集荷施設と同じように農家レストランも自己生産の農産物を主材料として調理してとする施設の場合にはいいということになっていますね。この生産緑地法が建設可能としてカバーしている施設は、大体ほとんど農地法と同じなのですが、特に農家レストランさんだけが例外なのですね。これは先ほど税制のことをおっしゃったけれども、ここはレストランにしたら、特区の農家レストランのように、宅地のみ課税すると。固定資産税についてもそうするし、相続についてもそうするというようにしたら、税制で全般的に影響を与えるということはないし、何よりも都市内での農地の生産の活性化につながりますね。自分のところでつくったものをレストランで売れるというのは。これは特に特区でお認めいただくということはそんなに大きな例外をつくるというより、むしろ法の目的に沿うものではないかと思うのですけれどもね。

○椰野課長 そこが、やはり一つは、税の体系の中で、これは転用するのは間違いなく転用になります。生産緑地地区で仮につくった場合に、これは転用になります。生産緑地地区で、基本的には先ほど申し上げたように、そこで建てていいものというのはかなり限定的にしまして、そういうものを認めていくと、変な言い方になりますけれども、営農を継続すると、農地として継続すると言っていたところが、転用をできませんよと言っているところに建ててしまう形になりますので、それはルール違反という形になるのかなということだと思います。

○八田座長 農地法のところで、農家レストランを例外にしたときの理由というのも、その農産物をうまく活用できる方法であるから、むしろ農業の振興に役に立つということなのですね。ここも同じだと思います。

○榑野課長 そこは否定しないのですけれども、ちょっと違うのは、平成3年のときに、税制の関係、全部転用規制を厳しくしたわけです。これはずっと農地のままでいてくださいと。緑地ですので、そう言っている土地ですので、そういった転用規制をして、強化をしたこととあわせて、特例的に税を認めてもらった制度なので、こういうことをやるのだったら、全部制度自身変えないといけないではないかということにもなってしまうということなのです。

○八田座長 これはあくまで今の農地とセットですから、そこでつくられたものを売るレストランですから、一体なのです。ただし、税金についてはここは普通に宅地のみ課税しますというのですから、元来の目的に全く沿っているし、ほかに何か悪影響を与えるものではないと思います。

今、農産物の集荷用施設とかということに関しては、税はどうなっているのですか。

○榑野課長 それは規模とかにもよりますけれども、宅地といいましょうか、ある程度まとまった規模のものであれば、当然宅地として評価、みなされると思います。

○八田座長 みなしているわけですね。同様にすればいいのではないのでしょうか。今、既に集荷用施設とか生産用施設を許可しているわけですからね。それと同様にしたらいいのではないのでしょうか。

○榑野課長 そこも、ア prioriに全部許可しているわけではなくて、先ほど申し上げましたが。

○八田座長 許可できるですね。確かにそのとおりです。だから、それと同じような水準にして、特区で農家レストランに関してやられたらどうか。特に何か規定をつくるなら規定をおつくりになるとどうかと思うのですが。

○榑野課長 あともう一つ、生産緑地のほうの考え方からすると、先ほどの調整区域とか農用地のほうの農家レストランと違いまして、ここは都市計画決定して、しかも、決定するに当たって、ちゃんと農業をやりますねと農家の方に同意をとっております。皆さん、苦渋の選択で、ずっと農業をやろうと選択したところなのです。その中で、そういう転用を認めるというか、こういう施設を認めると、やはりああいうふうになればみんな抜かれるという話になるのだと思います。

○八田座長 これは抜けるのではないと思います。普通のおもちゃ屋をつくるとか、自動車工場をつくるとか、そういうものとはまるきり違って、その農家の生産物を売るので、まさに農業と一体の施設だと思います。しかも、どこの農家のものでもいいわけではなくて、そこでつくったものを主として売ることですから、それは抜けるとかそういうことではないと思うし、まさにそれによってこちらの農地法での農家レストランの特区の例外というのも認められたわけですね。同じ理屈だと思うのです。

○椰野課長 そこは、冒頭述べた、転用制限を強化したこととあわせての税の制度設計になっているので、簡単な転用を認めてしまうと、全体の制度設計に影響を及ぼすと。

○八田座長 おっしゃるとおり、もし、おもちゃ屋を認めるとか、自動車工場を認めるといったら、全く全体がぐちゃぐちゃになってしまうと思います。そうではなくて、自家生産された農産物を売るレストランというのは、まさにその農業経営を振興するために役に立つものだと思うのです。ですから、これは一体だと思うのです。

それから、これを見ると、農地法と生産緑地法の一つの違いは、農家レストランを認めるかどうかなのだと思いますけれども、もう一つの違いは、その他政令で定める施設というのが生産緑地法ではあるのですが、これでは今、どんなものが政令で認められているのでしょうか。

○椰野課長 前のページの下の方の箱に書いてある、政令第4条という。市民農園の関係の施設です。生産緑地地区の中では、市民農園は積極的に、特に都市の中にある農地なので、市民農園についてはかなり特例的にいろんなものを認めましょうという考えにしております。

○八田座長 例えばそこに入れるということはどうでしょうね。農家レストラン。というのは、先ほど申し上げたように、まるきり違ったものではなくて、本当にそこで営業している農家の農業生産を助けるものなのですから、趣旨からいって、もともとの法律趣旨に非常に沿うものだと思います。

○椰野課長 その農家レストランというものがどういうものなのかというのがあるのですが、そういうものが本当に当該生産緑地のためになるものなのかどうかというのは難しいのかなと私どもは解していません。

○八田座長 普通にいって、そこで作っているものを食べさせてもらえるというのは、それは特に市街地であれば、非常に魅力的なものになると思いますね。しかも、そこへちゃんと課税する。それから、ほかのところの農産物を売っているのではない。ほかの農産物も多少入るかもしれないけれども、基本的にはそこで作ったものを主材料として提供することですから、何か元来の趣旨に合っていると思うし、おっしゃるようなことがないケースではないかと思うのです。だからこそこちらの農地法でも農家レストランさんが認められた、そういう理由だったと思うのです。

ここでということもあるでしょうけれども、そういうふうに私どもは考えておりますので、ぜひ御検討いただければと思います。

○椰野課長 私どもはとにかく、やはり税全体の関係の中でというほうがどうしても気になるのです。

○八田座長 それはおもちゃ屋だったらそれが問題になると思うのですが、これはその農産物なものですから、私はむしろ制度を持続させるのに役に立つのではないかと思いますけれどもね。

○望月国際緑地環境対策官 済みません、一つよろしいですか。

公園緑地・景観課緑地環境室の望月と申します

先ほど委員長がおっしゃられた、この3ページの8条2項で許可できる施設に関して、これがほぼ農業用施設が入っていて、レストランだけが違いますねというお話があったかと思うのですが、まず、事実関係として、農用地で転用ができることになっている農業用施設との違いは一つありまして、この中には加工製造施設が入っていないということです。まず、事実関係としてはそういうことがあります。

そういったものが入っていないというのは、この資料の上にも書いてありますとおり、1行目に書いておりますけれども、営農の継続を通じて農地等が持つ緑地としての機能を維持・保全するということが主眼としてあるということでございます。まず、事実関係はそういうこと。

もう一つは、自己の農地で生産されるものを使ったものを主として調理をして提供するのが農家レストランだというような定義であったとしたときに、生産緑地というのは一つ一つ非常に小さいということがありまして、そこがいわゆる調整区域における農地、就農用地における農地とは大きな違いとしてあります。つまりところ、年間を通じて、では、主として、自己の生産する農産物で何かしらのメニューが提供できるのかということに関しては、条件が大きく違うということでありますので、そこはまず、事実として御認識をいただければということでございます。

○八田座長 そこに関する条件をきちんとつけるということは必要だろうと思います。最終的な目標はその地帯の緑地をきちんと守るという観点から、そういう規定をつくっていくということなのではないかと思っておりますけれどもね。

あと、事務局から何かありますか。

○藤原次長 個別の提案の話は条件のいい地域だと聞いていまして、大変ニーズが強うございます。釈迦に説法でございますが、ある一定の農地があり、そこにレストランをつくるという同じ行為について、より市街化が進んでいる地域でそれができない理由がどこまであるのか。

加工販売施設の話もあわせて議論すべきあれば、そういった議論をしたほうがいいと思いますし、ちなみに、特区法で農地法の特例をつくったとき、これももちろん税制に影響があるといえれば影響があるのですけれども、税調等の議論はしておりませんので、そういった意味で、ぜひ積極的に御検討いただければと思っています。

○椰野課長 税調の話は全然違ってございまして、課税の世界と言いましょか、固定資産税、相続税、全部フルセットになっていますので、そこと調整区域のところの税とは全く仕組みが違ってございまして、ここは我々が言うというよりは、税務当局が、これは税調マターではないかと言ってくる可能性はございます。

○八田座長 これで税収はふえるのですよ。だからそんなに文句を言われる筋合いもないと思っておりますね。

○椰野課長 そこは、増収になるか、減収になるかというよりは、制度設計の問題で、要

するに、あなたたち、みんな農業をやると言っただろう、だから税金も上げているのにと
いうところです。

○八田座長 まさに農業をヘルプするためにやるわけだからということですね。

これは、最終目的に関してそんなに違いがあるとも思わないので、ぜひ御検討をお願い
したいと思います。ありがとうございました。