特集【論説】 農地法改正と農地の有効利用

農住組合を通して地域による不動産マネジメントの可能性を考える 改正農地法による農地の所有-利用-管理・経営の 非一元化と地域資源化を踏まえて

For establishing the management system of living environment by landowners
and tenants association as the Agricultural Housing Cooperative Project

Hiroko SAITO : Faculty of Real Estate Science, Meikai University

齊藤 広子*

○はじめに

農地法が改正され、筆者は大きく2点に注目している。第一は、農地の利用者の拡大である。農地は耕作者自らが所有する、所有(者)-利用(者)-管理・経営(者)一体主義の不動産から大きく展開することになる。まさに所有から利用への転換である。

第二は、農地の地域資源としての位置づけである。これにより地域の将来像のなかで農地を考えること、地域による農地の管理・経営能力が強く求められることになる。

こうした転換により、「農ある暮らしを実現する」農地を活用した新たな不動産ビジネスの展開も広がるであろう¹。さらに、農地情報の集約・提供システム化と市場の整備が必要となる。適正な利用のために、その土地を求める人と求められる人をつなげるには、適正な情報収集・開示だけでなく、契約の安定化や需要や供給の発掘・人材の育成等も必要となる。

こうした変化がもたらされた背景には、「農」の魅力と意義が成熟社会で再認識されたこともあるが、農地は、個人所有の不動産であるが、地域資

源あるいは地域資本的な役割があること、また、所有(者)-利用(者)-管理・経営(者)一体主義から解放されることで、不動産の利用の効率化かつ経営の安定化が可能となるからである。

以下、「農」に新たに課せられた、第一の所有-利用-管理・経営の非一元化による効率的な運用、第二の地域の文脈を踏まえる点を注目し、農住組合をとりあげ、「農地」を通じた地域による不動産マネジメントの可能性を考えていきたい。

○農住組合方式に注目する理由

農住組合に注目する理由は、第一に開発が進む地域で「農」を位置づけ、農業をより継続できる仕組みであること、第二に農住組合は地域の文脈を踏まえた開発を行い、その後、不動産の所有・経営や管理等を行える主体であること、つまり、個人所有と組合所有の柔軟な組み合わせが可能であり、所有-利用-経営・管理形態の多様さがあり得ること、第三に組合による貸農園等レクリエーション施設の設置・管理等が可能であり、農ある暮らしの推進できる主体だからである。

本制度は農住都市構想²をベースにしている。農住都市構想とは、農家の経済的な安定、都市農

齊藤 広子* (さいとう ひろこ) 正会員・明海大学不動産学部教授

¹ ドイツのクラインガルテンのように子供たちの遊び場機能も備わり、花を植えて楽しんでいるものや、イギリスのアロットメントのように住宅地の中に点在するもの等も含み、さらに多様な形で農ある暮らしが展開することを期待している。

業の確立、住宅供給、良好な生活環境づくりを目指し、①農協（農業協同組合：JA）が地域村落の目標像をつくる。②農家と農協は協力し、農地と宅地の区分をし、宅地を開発する。③住宅用に開発した土地は農家が所有し、農協に信託する（あるいは共有）等し、賃貸住宅等を建設する。④宅地を供給する場合は都市住民に直接提供する。また農協がコーディネートし上物を建設する。⑤既存集落を改善する。⑥新居住者と農家で生活協同組合を結成する。⑦協同組合で農住都市を永続させる、というものである。

上記構想のなかで、②の市街化区域内の農地の宅地化を推進する方策として、農住組合法（1980年）が整備され、組合設立とその支援の法的枠組みが整えられた。

農住組合法のスキームを農住都市構想と比すると以下の相違がある。第一は、開発・管理主体は土地所有者である農家であり、農協は支援者と位置づけられている。第二に、農協と土地所有者によるまちづくり像の作成と共有（上記①）、それを実現する手法として信託制度（上記③）、それを地域住民と共有し、協力する（既存集落の改善・上記⑤）、あるいは新住民とも協力する（農家との生活協同組合制度・上記⑥）という考え方は取り入れられてない。しかし、農住組合が農協支援で宅地の供給（上記④）、賃貸住宅の建設や管理（上記③の一部）、開発後の管理（上記⑦）が可能な枠組

みが整えられた。こうして農住組合は、農住都市構想に比べ、地域社会や新居住者を含んだまちづくりの側面が後退し、農家による宅地供給と不動産経営に主眼が置かれたものとなっている。

法整備から30年が経つ時点では、組合設立は全国で83組合と多くはない。そのため、農住組合制度の問題・課題の検討が行われてきた³。

○農住組合の制度の概要と変遷と運用実態

農住組合法は1980年に制定され、3度の改正が行われている。主な改正の内容は、農住組合を設立できる対象地区や施行後の農地に関する要件であり、区域面積や発起人数の要件が緩和され、施行後の飛び農地での農地保全や組合による生産緑地等が認められている。結果、現制度では、三大都市圏、道府県庁所在市等の要件に該当する市区町村で、農地所有者3名以上の発起人、区域面積0.5ha以上、市街化区域農地面積割合50%以上等の要件により農住組合を設立し、基盤整備を行い、基盤整備後に農地を約半分残すことが可能となっている。土地所有者は組合員となり、組合（法人格）を結成する。組合の必須事業は、土地の区画形質の変更、および土地の譲渡または住宅の建設・賃貸・管理、任意事業は店舗・集会所・駐車場等の利便施設の建設・賃貸、貸農園等レクリエーション施設の設置・管理等である。

農住組合は土地区画整理組合と比べると、少人

² 農住組合は、高度経済成長のもと、地方から3大都市圏への大量の人口移動が進み、都市近郊農地が急激でかつ無秩序に都市的土地利用へと転換されたなかで、農と住の共存した都市建設を目指した農住都市構想（1967～1968年）を基に生まれた。農住都市構想として「一楽照雄（1967）：協同組合による農住都市づくり 協同組合経営研究月報」「一楽照雄（1968）：近郊農村の村づくり—協同組合による農住都市の建設— 協同組合経営研究月報」が発表されている。

³ 文献4、5及び関係団体へのヒヤリング調査によると農住組合設立・運営上の問題・課題・難しさとして以下の点がある。①施行後の生産緑地面積を30（～50）%までに抑える必要がある。②農家のなかにリーダーが必要である。③農協（JA）のなかに制度をよく理解した人が必要である。④土地区画整理事業が個人施行のため全員合意する必要がある。⑤保留地処分が不安である。⑥組合設立の手続きが煩雑である。⑦事業性がよくない（減歩率が高い）。⑧現在補助金がない。⑨組合設立の時期と相続の時期が合わないために歩調がそろわない。⑩飛び換地が可能でも、「換地照応」を求めるため、共同化のメリットを生かした土地利用ができない。

これらの理由により組合設立の合意形成がとれず、各自の開発や不動産業者への土地売却等が進む。また、こうした農住組合制度の運用上の課題の改善と共に対象地域を広げること（市街化調整区域）も検討されている。

数の発起人で組合の設立が可能であり、原則として個人施行となる土地区画整理事業は全員合意が必要である。また、基盤整備以外に不動産の所有・建設・管理・経営が可能であり、施行後に農地を計画的に残せるという特徴がある。

しかし、制度が持つ長所が必ずしも生かされていない。既存の農住組合をみると⁴、組合の機能を、不動産の開発、所有、管理・経営にわけてみたところ、3つのタイプに分類できる。第1のタイプは、区画整理事業で土地の基盤整備を行い、保留地を販売し、組合が解散する不動産の「開発型」である。このケースが多く、9割以上である。このなかでも、協定等を締結し、街並みへの配慮があるものがある。第2のタイプは不動産の開発の後、管理を共同化する「開発・管理型」である。全国3組合である。第3のタイプは不動産（主に賃貸住宅の建設）を開発し、組合で所有・管理する「開発・所有・管理型」で、全国5組合である。農住組合の任意事業であるコミュニティ施設の所有や管理、貸し農園の運営は全国1組合と少ない。

組合による基盤整備面積の平均は2.5haで、開発区域の小規模化が進んでいる。組合が換地処分を終え、解散した35組合の組合設立準備から解散までの平均期間は8.2年で、事業期間は短期化する傾向がある。これは、事業規模が小さくなったこと、また共同管理を行わず、換地処分後解散する組合が多いことがある⁵。なお、事業費の構成は全組合平均で78.7%が保留地処分金で、交付金・補助金が17.4%である。

○組合による開発後の農地の継続性

土地利用をみると、施行前の多くは農地であるが、施行後は、宅地53.3%、道路21.6%、公園は5.4%で、農地（集合農地）は平均17.7%である。施行

後の農地は、面積および土地利用面積割合にばらつきがあるが、約4分の3の組合で農地を残している。組合が開発した住宅地のうち、農地がほとんど残らない（農地率2割未満）「宅地化タイプ」が7割、農地が2割以上残る「併存タイプ」が3割である。

○地域文脈を踏まえた開発、 景観等への配慮

制度上、農住組合は基盤を整備し宅地などを自ら販売できる。換地を分譲した組合のうち、組合自らが住宅建設を発注あるいは計画した場合には、近隣環境への配慮、地域文脈を踏まえた景観形成となっている。また、保留地販売でコンベ方式等によりハウスメーカーを選択した事例では、景観向上を意図したものとなっている。さらに比較的地区が小さい事例では、換地もできるだけ同一事業者の販売あるいは同一事業者による住宅建設を促進することで、より景観形成向上を目指している。

良好な街並みを形成するために、地区計画・建築協定などのほかに、景観ガイドライン等のルール策定に加えて、全区画の外構を整備する、合意を取れた換地も含めて外構整備する、少なくとも保留地を外構整備し、街並みを形成している。住宅建設先行地区を設け、住宅の無秩序な建設をコントロールする手法もとられている。

組合で土地利用計画を策定し、用途の集合化を計画・設計したところやルールで規制・誘導したところは用途の混在が少なく、ビルドアップ率が高い。

○所有-利用-経営・管理の非一元化

農住組合は開発後、解散するケースが多い。しかし、組合で不動産を所有・利用・管理する場合と、

⁴ 2007年3月までに設立された80事例で分析。

⁵ 事業代行方式や保留地を販売代理のハウスメーカーが買い取る等で、換地処分期間を短くし、事業リスクを抑えるケースがある。

所有はしないが、みんなで管理する場合がある。ここでは、所有・利用・経営・管理の非一元化の例として、「開発・管理型」農住組合をみていきたい。

農住組合は賃貸住宅を所有していないが、協調建設で、良好な住環境と景観形成を目指し、協同や共同で管理するのは、地権者自ら組合設立を発意したA・B組合と、C組合である。

A組合では、土地の共同化により敷地を大きくし、マンション建設も検討したが、将来の相続を考え、各換地内で集合住宅を建設した。各地権者が各敷地に賃貸集合住宅（主にテラスハウス）を、景観を考慮し同一会社で建設した。建設後は農住組合を解散し、賃貸集合住宅を所有する13地権者で管理組合（根拠法なし：組合事務局は地元JA。組合員は2000円／年・戸と1万円／年の会費を負担）を結成し、外構植栽の管理等を行っている。13団地（33棟）92戸を同じ管理会社に委託し、地区で一人の管理員が常駐する。なお、JAが一括借り上げし、各所有者の経営リスクを低下させている。

B組合では、換地の際に共同住宅用地を集合化し、5棟の賃貸共同住宅で構成される団地を建設した。各建物とその敷地は各地権者の所有であるが、建物のデザインを統一し、遊び場や駐車スペースを一体整備した。管理は、当初は1管理会社（JA関連）に委託していたが、今は棟別委託である。5棟で共同の管理費を専用面積に応じて負担する。

C組合は、社宅として使っている共同住宅、アパート、駐車場を一団の計画とし、16名の組合で運営している。なお、開発時の組合構成は20名であったが、将来の相続税の支払いのため、4名がぬけた。社宅、駐車場、アパートの底地は、各所

有者の敷地である。それを農住組合が各所有者と60年の借地契約をする。共同住宅は組合の所有ではなく、16名の共有（敷地の広さに応じる）とする。共有建物を農住組合が賃貸借する。アパートは民間管理会社が一括借り上げしている。個別にアパート建設をすると価格競争を起こし、経営リスクがある。ゆえに、経営の安定化かつ経営リスクの分散になるように16名が一体となり、地域の経営をすることが重要と考えて体制を整備した⁶。

各自の所有を共同所有にすること、あるいは共同所有でなくとも複数建物を共同管理することで統一した景観や管理の質の維持、経営リスクの低下・現場管理体制の強化が図られ、地域の価値を上げるマネジメントへの発展がある。しかし、所有が個別であることから、管理の共同化が担保されず、個別化する傾向にある。

○農ある暮らし，農地を取り込んだ開発

D組合は「開発・所有・管理型」で、旧第2種生産緑地地区の解除に伴い、土地有効利用を考え、JAと地権者が発意し、農住組合を設立した。

当組合は、組合員4名と借地契約（普通借地権37年）を締結し、特定優良賃貸住宅を建設し、管理している。3棟で32戸、3DKのメゾネットタイプの住戸である。組合員の出資金に応じ収入を配分し、管理はJAが行う。住宅の周りにある農園も組合所有で、生産緑地になっている（21区画525m³）。ここもJAが管理し、賃貸住宅入居者は優先的に利用できる。

農住組合による開発した住宅地では、エリア内に風景として農地が残る事例も多いが、エリア居住者が優先して農地を利用できる、あるいは農作

⁶ 相続対策の課題がある。現在は相続時に一人で相続するように組合が各組合員にお願いしている。相続人が増えることで関係者が増え、合意形成が困難になるからである。なお、こうした共有の不安定さを回避するために、農住組合を解散し、関係者で有限会社をつくり、経営する事例もある（桑名寿農住組合では、組合員28名のうち、14名で会社をつくり、賃貸住宅を営んでいる）。農住組合をつくらないで対応した事例として他に仙台市の真美沢地区では、22人の地権者で株式会社をつくり、泉中央地区では9名の地権者による地権者会社をつくり、対応している。

物を取得できるケースはこの1件のみである。

他には、共同の農園などはないが、農住組合が開発した戸建て住宅地の各宅地内に、家庭菜園の可能なスペースを設置し、JAによる家庭菜園の指導が行われている事例（奈良県斑鳩市）、生産緑地である梨園、ブドウ園、直売所や貸農園を実施している（埼玉県上尾市）などがある。

○改正農地法効果の期待

農住組合を通じてみた結果、農が残されない問題の原因は、農業の後継者問題が大きくあった。後継者がいない場合に、農地を貸す賃貸借関係では農業経営と認められず、相続税納税猶予が認められないことになっていた。また、農住組合は不動産を共同経営できる主体ではあるが、現実には、所有権の共同化は相続時の資産の流動性を阻害する可能性があり、避けられる。組合による共同管理は、組合（農住組合あるいは管理組合）がある場合は継続的に実施され、規模と集積の効果が実現されている例はあるが、規模によるメリットが少ない場合は、法人税や運営のための財政負担、専門家雇用費用の不足から採用されにくい。農住組合は前述したデメリットを超えるメリットが少ないために、不動産の開発・建設・管理主体としての利用が少なかった。ゆえに、農地所有者が必ずしも利用者でなくても良い仕組み、他の者の利用を促進する体制づくりが求められていただけに、農地法改正による効果に大いに期待している。

さらに、利用の活性化には、農地コーディネーターの育成等が必要であると考え。農を求める都市住民、農を提供できる農家は多い。しかしそれらを引きあわせ、運営できる主体が少ない。いま、不動産の開発・分譲・流通・賃貸・管理に必要なものは、農地が示すように、地域文脈を読み、価値ある素材を生かし、求めている人と人を引き合わせ、関係をつくり、育てる力である。

これは他の不動産でも同様に、単なる情報開示

だけでは市場は活性化せず、情報を使いこなすための環境づくりもふくめた業態が求められているのである。

○農住組合方式をふまえた、地域による不動産マネジメントスキーム

最後に、農住組合方式を参考に、地域が地域文脈を踏まえた、地域の魅力をつくり、維持し、経営・管理する不動産マネジメントスキームを考えたい。第一に、地主を中心に組合を結成し、まちの将来像をつくり、共有する。目標像に基づいた土地利用に誘導する仕組みとして、建築協定、景観協定、まちづくり協定を締結する。第二に、組合による土地利用のコントロールを推進する。具体的には、地域に魅力的な施設の建設と、開発した宅地の販売、さらに換地を受けた宅地の中でも、すぐに利用しない土地（現制度の中で将来の相続税支払いのために未利用のまま放置している土地）を組合員は出資し、組合で所有する、あるいは組合に信託する。それによって組合が目標像に応じた利用をする。第三に出資された土地（あるいは建物）を利用し、組合で不動産経営を行う。景観を考慮した借家の経営、景観を考慮し計画的に配置した駐車場の経営、コモン広場やコモン施設として利用する。不動産収入で組合運営と出資者への配当を行う。日常的な経営の安定化と共に、相続時には出資金の返却や権利の継承で対応できることから、不動産の継続した利用や良好な住環境が維持できる。第四に生産緑地の土地で相続が生じ、後継者がいない場合は組合が自作農地用や市民農園として運営し、相続税の支払猶予を適用する。第五に組合が農地も含めた土地利用を示した建築協定やまちづくり協定等の運営の担い手になる。ここに新居住者も参加し、共にまちづくりをする。第六に組合の不動産収入を原資とし、地域に必要なサービスを提供する。

こうしたスキームは農地だけでなく、いま、空

き地や空き家が話題になっている、計画的な住宅地、あるいは既成市街地の再生にも有効であると考える。

参考文献

- 1) 岩田修二：農住都市構想の現実化と発展方向 農村計画学会誌24 2005
- 2) 一楽照雄：協同組合の使命と課題 農山漁村文化協会 1986

表1 農住組合の事例

		A	B	C	D
立地		日野市	川崎市	桑名市	神戸市
組合設立～解散		1986～2001 年	1984～2002 年	1985 年～継続中	1995～継続中
仮換地/換地		1990 年/1991 年	1989 年/1990 年	1986 年/1987 年	－
組合設立のきっかけ		窪地で農業困難。道路未整備で袋地。営農意欲が低く、宅地化を希望。地権者が発意。	窪地で農作業困難。営農意欲が強く、土地改良を希望したが、市街化区域のため断念。地権者が発意。	まちがだんだん荒らされていき、みんなで区画整理をしたいと考えた。	旧第2 種生産緑地地区の解除に伴い土地有効利用を考えていた。JA と地権者が発意。
広さ ha		3.00	4.13	2.4	0.93
組合人数(農家)		23 (14)	12 (11)	20(20)⇒16	4 (4)
土地利用 率 %	従前	公共/10.0 農/86.3 宅/2.2	公共/5.1 農/65.4 宅/4.6	公共/9.1 農/88.5 宅/1.20	公共/21.0 農/78.9 宅/0.0
	従後	公共/28.8 農/5.7 宅/65.5	公共/18.9 農/49.4 宅/31.8	公共/2190 農/5.4 宅/58.6	公共/21.0 農/42.8 宅/36.1
主な土地利用		戸建て住宅 アパート	戸建て・共同住宅、農地、駐車場	社宅、アパート、駐車場	共同住宅 市民農園
減歩率 %		25.7	24.7	24.6	0.0
開発	ガイド ライン	なし	なし	なし	なし
	ルール	地区計画	建築協定失効	なし	なし
	外構整備	外構整備(一部換地含む)	外構整備(全体)	外構整備	なし
	住宅建設・販売	賃貸住宅を共同発注	保留地:コンベで民間業者に一括処分。賃貸住宅を共同発注	社宅、アパート、駐車場を地権者で建設、共有、それを組合で借りる	賃貸住宅を共同所有
賃貸住宅の建設・所有		なし	なし 棟ごと所有	社宅、アパート、駐車場	農住組合 3 棟 32 戸
管理	共同・協同化	農住組合⇒管理組合で管理	農住組合で共有地管理や協定の運営を断念	共有で、組合が賃貸借契約で借りる	農住組合による所有と管理 (JA に委託)
	入退去管理	JA一括借上げ 民間管理会社へ	個別管理会社 委託	JA 等	JA
組合経営の貸し農園		なし	なし:市民農園はあり	なし	あり:農住組合
マンパワー	事務局	JA	JA	JA 等	JA
	調査設計	JA	JA	JA 等	JA
	施工監理	JA	JA	JA 等	JA
	保留地 販売	JA	ハウスメーカー	なし	なし
	換地販売	JA	各自	なし	なし
事業上の問題・課題等		全員同意が大変。良いリーダーがいたから可能だった。アパートは当初家賃3 割減額。JA より民間管理会社に管理を委託。新居住者が自治会に入り地区が活性化。	共同住宅5 棟で団地。但、個別所有と管理。地権者とJA の関係が薄れる。農住組合による管理メリットが殆どない。組合に法人税がかかり、資金がなく事業できない。農業はしやすくなった。	当初の組合員のうち4 名が相続税のため、共同住宅等の共同所有に不参加。そのため組合で所有せず、16 名の共有とし、組合に賃貸借をする。	次世代に共同住宅を残したい。手続きが大変である。農住組合を支援できる経験者が少ない。地権者の意見調整が困難。賃貸家賃設定が難しい(当初より下げた)。

- 3) 齊藤広子・中城康彦：農住組合による住環境マネジメントと課題 土地所有者の組合方式による住環境マネジメントの可能性に関する研究 2007年度第42回日本都市計画学会学術研究論文集 2007.11
- 4) (社)地域社会計画センター：農住組合の新たな活用方策調査報告書 2005
- 5) 国土交通省他：農住組合の新たな活用方策検討調査報告書 2003

表2 取り上げた農住組合の開発・建設-所有-利用-管理・経営

組合	開発・建設	所有 土地/建物	利用	経営・管理
A	個別・協調 (農住組合)	個別/個別	個別	共同 (管理組合)
B	個別・協調 (農住組合)	個別/個別	個別	共同⇒個別
C	共同 (農住組合)	個別/共有	共同 (農住組合)	共同 (農住組合)
D	共同 (農住組合)	個別/共同 (農住組合)	共同 (農住組合)	共同 (農住組合)
一般的な開発	個別	個別	個別	個別

事例A
協調建設、外構の統一
管理組合で共同管理

事例B
5棟を同じデザインで建設
所有は棟別。共用スペースは共同管理

事例D
組合所有の賃貸住宅と市民農園

事例D
組合経営の農園