

【寄稿】

都市農地をめぐる現況と今後

番場 哲晴

はじめに

「特定市街化区域農地の固定資産税の課税の適正化に伴う宅地化促進臨時措置法」（以下「宅地化促進法」と略称）は、平成12年3月末が適用期限だったが、それに先立つ3月22日に一部改正法が参議院本会議で成立し、更に6年間延長された。都市農地を対象とするこの法律の内容や宅地化方策については、「宅地とまちづくり」誌、「都市農地とまちづくり」誌掲載の当室名義の別稿を御覧頂きたい。

本稿では、むしろこれを機に、かつて大都市圏の土地市場の最重要ファクターであったはずの都市農地について、バブル期前後からの流れを追う。

1 都市農地の概要

(1) 定義

本稿では、都市農地を、

ア 三大都市圏の特定市（図表参照 首都圏は1都4県の概ね70km圏内の11特別区・111市、中部圏は2県の概ね40km圏内の29市、近畿圏は2府2県の概ね60km圏内の59市 計210市・区）内に存する

イ 市街化区域内農地のうち、

ウ 平成3年の生産緑地法の改正を機に、都市計画上の観点から良好な都市環境の形成に資する生産緑地として保全するもの以外の

エ 宅地並み課税が実施されているもの

と定義する。

通常「宅地化農地」と呼ばれるこの都市農地は、「市町村のマスタープラン」（都市計画法）や「整備プログラム」（平成4年、建設省建設経済局・都市局・住宅局の三局長通達）に即して、都市基盤施設の整備と合わせ良好な環境を有する住宅宅地の供給を進めるための貴重な場所である。なお、ウの生産緑地を含んだ概念として、本稿では「広義の都市農地」ということもある。

(2) 賦存量と供給量

宅地化農地に関しては、平成4年1月から平成10年1月までに約1万1千ha分、当初の約3万3千haの3分の1の農地の宅地化が進んだ。生産緑地は同じ

時期においてほぼ1万5千haで推移してきた。宅地化農地も生産緑地もストックの数字であって、ある時点の数値から毎年の減少量の合計を引いたものが即最新値でない。特定市の追加、市街化区域の拡大等があり、数値は非連続的。

(3) 大都市法の供給基本方針上の位置付け

昭和50年制定の大都市地域における住宅及び住宅地の供給促進に関する特別措置法（以下「大都市法」という。）は、平成2年に改正され、3大都市圏における一定の期間内に必要な宅地量供給に関し、目標を掲げるようになった。言うまでもなく当時猖獗を極めた土地バブルにより平均的勤労者の住宅取得が絶望的と見えるようになったため、それに抗して宅地供給量の目標を掲げることで、政府としての目標と責任とを明らかにしようとしたためである。

①平成3年当時の目標は、3大都市圏計で10年間で、46,300haだった。

②平成8年に時点修正されても、なお、10年間で、43,100haとされた。そのうち都市農地分は12,000haであった。

②の方針での住宅供給700万戸は、既存宅地上での家屋所有者による建て替えもあるので、新規宅地分への換算では概ね350万戸に相当し、これが43,100haと対応することになる。都市農地の用途地域指定は殆どが1種又は2種低層住専で、また住宅面積もそれなりに広いから、 $350万戸 \times 12,000 / 43,100 = 97万戸$ とはいかないにしても、相当数の住宅の敷地となるはずであった。

こんなにウエートが大きく、かつ、当時は後述のように宅地並み課税は喫緊の課題であり、土地税制を語る人でそれに言及しなかった人はいないのに、今日ではなぜこんなに鎮静化したのか不思議な気がするほどであるが、バブル崩壊によって追い越されてしまったのだろうか。

2 宅地並み課税

(1) 宅地並み課税論議

宅地化促進法の名称に「固定資産税の課税の適正化に伴う」とあるように、都市農地と言えばまず「宅地並み課税」である。

宅地化促進法の制定は昭和48年（1973年）で、宅地並み課税をする代わりに宅地化推進の助成措置を講じたものだが、宅地並み課税はすぐには全面的に実施できなかつた。全面的実施は実に18年後の平成3年（1991年 宅地化促進法の前回延長時である）であり、それまでは助成措置が先行していたことになる。この間建設省の宅地税制担当官にとって宅地並み課税は文字通りの悲願であったし、勿論社会的な関心も呼んでいた。

この時期の農地以外の土地を含む土地保有税（主として固定資産税）に関す

る論者を概観すると次の①～⑦のようになるが、時期的にはそれより後の⑧も併せて示す。

①伊東光晴教授

「土地問題と都市計画」（日笠端編） 昭和56年6月 東京大学出版会
p 128

固定資産税の引き上げ。農地に対する公正な課税。

②北野弘久教授

「土地問題と都市計画」（日笠端編） 昭和56年6月 東京大学出版会
p 141

固定資産税は抜本的に人税化せよ。農地は農家にとって生存権的財産。一定面積以下の住宅地も庶民にとっては、生存権的財産。これらについては、売買価格ではなく、収益還元方式で、課税標準を計算し、税率も低くする。大企業の固定資産については、通常の売買価格を基礎に課税標準を考え、税率も場合によっては、超過累進税率を適用。不動産業者の保有する固定資産については禁止的な高率課税。

③田中啓一教授

「不動産学概論」（丸山英気・田中啓一・石原舜介著） 昭和62年4月 リクルート出版刊 p 348

固定資産税については、所有地の面積規模・資産総額などに応じて均一税率ではなく、累進税率を適用せよ。宅地並み課税については、例外の多い現状は検討の余地がある。

④滑川雅士氏（本書発行時は経済企画庁長官秘書官事務取扱）

「地価・土地問題の経済学」 昭和63年3月 東洋経済新報社刊 p 198

納税者の負担能力にも配慮しつつ（住民税の引き下げとセットにする等の方法も考えられる）、評価額を段階的に引き上げ、実勢価格との乖離を解消する。これにより、保有税の引き上げになるので、保有税率を上昇させない。市街化区域農地は逆線引きで市街化調整区域へ戻さない限りは宅地並み課税。

⑤菅直人代議士

「新・土地論」 昭和63年12月 飛鳥新社刊 P 152

固定資産税評価額を公示価格水準まで引き上げる。公示価格を中心に330㎡までの居住用住宅地については、定額制か標準税率による定率制か選択できるようにする。

一定範囲内で所有者が評価価格を選択できる自己申告価格基準とする。

⑥塩見謙教授

「崩壊する都市への警告～土地政策転換の基本戦略～」 平成元年7月刊

ぎょうせい p344

一定の面積以下の居住用及び生業的土地利用に対する固定資産税は、無税又は平均所得水準との関係で優遇する。しかし、都市計画の業務地区か住宅地区であるかによって固定資産税の率を変更。個人の土地所有は生存に必要以上の土地保有には累進課税。

商業業務地区での固定資産税の課税標準を公示地価にする。

⑦和田八東教授

「土地問題事典」（土地問題研究会編、(財)日本不動産研究所編) 平成元年8月 東洋経済新報社刊 p149

- ・空閑地税(未利用税)：安易な思いつきの部分があり、実行上の問題は多い。
- ・農地の宅地並み課税：基本となる都市計画の実施が明確でなく、市街地における土地利用の方針があいまいであるため、税制による効果が現れるという効果は期待できない。

⑧西村清彦教授 「日本の地価の決まり方」 ちくま新書 平成7年3月 筑摩書房刊 p192

1991年の税制改正により日本の土地税制の歪みで最大のものであった長期営農継続農地が廃止されたことは評価できる。固定資産税等で、課税評価額を実際の取引に近付ける動きが出てきたことは評価できる。負担額の引き上げに伴う調整は税率によってなされるべき。

以上を概観すると、都市農家の農地については、課税の公平の見地から固定資産税の課税標準の実勢化(=引き上げ)をすべしという声の方が多い。しかし、その理論的根拠や経済効果に触れたものは殆どなかったようである。

(2)宅地並み課税の効果の測定可能性

宅地並み課税は悲願でも、実行されれば直ちに何%地価が下落するとは単純に考えていなかった。本誌の読者には今更のことであろうが、そういう試算が可能な土地市場が存在するのかについて考える必要がある。

土地のように、日本国内のマーケットしか考える必要がなく、しかも(埋立などがあれば別だが)一定量しかないものは、国内需給で価格が定まるが、米や鉄やセメントと異なり、全量の売買で価格が形成されるものではない。ストックの資産額はおろか、フローである年間流通量もはっきりとは掴めていない。それでも土地の取引金額は土地白書に毎年一応掲示され、例えば平成9年度で31.9兆円(住宅地も含む)である。これはここから推計されるストックの1割以下であろう。循環論的だが、ストック全体の1割以下の売買量を基に地価が

公示され、筆数（ポイント数）にして数千倍のストックが計算されている。株式も発行済み株の全量が毎年売買されるのではないが、投資総額、売買株数、騰落率は把握・公表されている。加えて土地それぞれには個性があり、大規模団地内の画地でもないかぎり、本当の意味で代替可能性がない。

土地では借地、貸しビル、賃貸住宅等の賃貸の市場もあり、賃借需要増→賃料上昇→地価上昇となるが、賃料は地価より安定的・遅行的であり、地価上昇期には賃貸ビルの売買価格は賃料水準とは関係なく利回りを無視して上昇する。

以上のことは、政策税制による地価引き下げ効果の予測を難しくする要素であるが、予測の実例としては平成元年10月13日に経済企画庁主催で開かれた国際シンポジウムで報告された岩田規久男教授を中心とする経済企画庁の研究グループの研究がある。ここでは、神奈川県内の13都市の市街化区域農地について、昭和51年から既に宅地並み課税を実施していれば、昭和61年までに地価が実際よりも約28%下がっていたはずとされた。これも①～⑧の中の固定資産税増徴による地価抑制論の一つであり、経済効果の予測をした嚆矢である。

同じ保有税でも固定資産税ではなく、平成4年から導入された地価税の場合、控除が大きいため課税対象は非常に少なく、納税義務者ベースで4～6万人（社）になるはずだった。個人資産としては巨額な都市農地といえども地価税とは無縁であった。こういうタイプの税の場合、固定資産税以上に、土地マーケットがどの程度動くかという精緻な予想が可能だったのだろうかという疑問が湧いてしまう。政府としては、効果予測の精度については自制的であった*1が、野口悠紀雄教授や岩田教授は予測を試みられた。*2*3

(3) 宅地並み課税の実態的效果

最近における東京都練馬区所在の平均的な都市農地では、1反（1,000m²）の固定資産税額が100万円前後であるという。

これをもとに、土地の実態価額を逆算しようとする、

$100\text{万円} \div 0.014 \text{ (税率)} \div 0.33 \text{ (住宅用地扱い)} \div 0.7 \text{ (公示価格に対する割合)} \div 1,000\text{m}^2 = 31\text{万円/m}^2$ となる。

実際の販売事例（「住宅情報」誌平成12年3月29日号 p 889）では、「練馬区南大泉5丁目所在、西武池袋線大泉学園徒歩18分 地目畑の1種低層住専」で、109万円/m²とあるが、恐らくこちらの方が接道等の条件が良いことと上の「0.7」にズレがあるためであろう。

1,000m²当たり100万円は、そこでの営農所得からは勿論、本人又は家族の勤労所得から支払うのにも容易な額ではない。農家の平均所有地面積は、1ha前後、東京都では少し小さく0.8ha程度で、単純に言えば800万円/年の固定資産税

を支払わなくてはならない。負担の重さにより、所有地が土地市場へ供給され、地価引き下げ効果も生じたはずだが、そう単純ではなかった。

都市農地の宅地化には、農家による賃貸住宅敷地への転用とディベロッパーへの権利移転（→後の分譲住宅建設）という2つのルートがある。宅地化面積と宅地化促進法の助成を受けた賃貸住宅の建設戸数は把握され、譲渡面積も毎年3月発行の農水省構造改善局の「農地の移動と転用」に出ているが、そのうちのディベロッパー（住宅用地）向けの数値は明らかでない。分譲住宅に比べ、賃貸住宅建設の方が多いと推定される。建設省としては、なによりも宅地化の進行による大都市圏勤労者の居住水準向上を切望していたが、地価引き下げに関する岩田教授の試算は承知し何らかの地価引き下げ効果は期待していたものの、自らはそれに類する試算は行なっていない。

都市農地の場合、元々、地価上昇（或いは地価の高水準の維持）→持家保有断念者による賃貸住宅入居需要増→賃貸住宅建設増（→ディベロッパーへの譲渡進まず）、という流れの方が強い。逆に地価下落が始まると、分譲住宅の割安感の発生→賃貸需要から持家需要への転換→賃貸住宅空室増加→賃貸住宅建設低迷→宅地化低迷（「農地の持ちこたえ」）、という流れになったと思われる。事実1都3県では最近5、6年賃貸住宅建設は減少気味であるし、その中の宅地化促進法の助成を得た戸数も同様である。*4

地価上昇局面の賃貸住宅供給に地価抑制効果はあるが、権利移転タイプほどではなく、下落局面では上の「農地の持ちこたえ」現象が生じるので、都市農地が地価引き下げの主因となることは少ないように思われる。元々バブルが都心商業地を出発点に起こったものであり、都市農地は単にその余波を受けていただけであるから、「素」がはじければ都市農地も下落するのは当然である。

殆どの都市農家は、平成4年の宅地化農地・生産緑地選択の時点で、固定資産税、相続税を勘案して、生産緑地、宅地化農地（での営農）、駐車場用地、賃貸住宅経営と大凡4つの項目の間で、ポートフォリオ選択を行っている。このため、仮に所有地が前述のように0.8haでも、宅地化農地は0.2~0.3ha（固定資産税額にして200~300万円）程度のことが多い。駐車場用地、賃貸住宅用地にも無論通常の税金がかかるが、こうした非農地的利用の売り上げや勤労所得で宅地化農地分の固定資産税も負担し、かつ、生計を維持するライフスタイルが普通であり、従って「持ちこたえ」も可能なのである。

権利移転による（旧）農地の土地市場への供給は、宅地化農地より相続時に指定解除された生産緑地の方が中心的のようにも見られる。その量は仮に30年に一度相続が発生し、かつ、生産緑地が広義の都市農地の3分の1程度であるとすれば、毎年広義の都市農地の100分の1程度となって不思議でない。

3 今後の計画的宅地化

前章ではマクロな土地市場について観察した。身近な都市農地故、生活実感に基づく議論が湧きやすい。バブル時には宅地並み課税貫徹の強い推進力となったが。今後の問題に触れてみよう。

(1) 計画的宅地化

都市農地の宅地化を抑える原因として、

- ①基盤整備負担が大きいこと、
 - ②需給関係から賃貸住宅に空室が発生し、次の賃貸住宅建設を抑えていること、
 - ③農地の部分的転用により、その裏側の農地を開発困難地とさせていること、
- などが挙げられる。こうしたことは一朝一夕に改善されるものではなく、むしろ近時の傾向ではさらに助長されることが予想される。

もとより2万2千haの都市農地を直ちに宅地化すべきとは考えていないが、開発困難地の発生は深刻な問題である。宅地化促進法は賃貸住宅等の供給のため、税制・融資・利子補給等を設けており、これが実効性を持つよう、大都市法、土地区画整理法、都市計画法の規定に基づき引き続き都市農地の計画的宅地化が行われることが必要である。

(2) (生産) 緑地の保全等

良好な都市環境の形成を図る上で、緑地は公園とともにオープンスペースとして必要不可欠な存在である。都市計画法の「市町村のマスタープラン」や都市緑地保全法の「緑の基本計画」により、体系的な保全が図られている。生産緑地地区はこうした計画の中で貴重な緑地として位置づけられている。

分散している農地・緑地については、大都市法の特定土地区画整理事業や農住組合法に基づく宅地と農地の分離・集約の制度を活用することも可能である。

また、一旦宅地化農地となったものでも、生産緑地としての指定要件を充たし真に保全が必要なものは、都市計画決定権者である市の判断で生産緑地地区として指定することが可能であり、そこまで至らないものについて、短期間ながら、地方自治体等が市民農園等に活用する取組みも昨今みられる。宅地化の際も、市民農園とタイアップした住宅建設、菜園付き住宅の建設等居住者の志向に応え、環境への配慮も備えた宅地供給の事例が報告されている。ここでは、生産緑地や宅地化（されない）農地が借景庭園的な位置付けを得ている。計画的宅地化が進む過程においてはこういうこともあるであろう。

法案については全会一致の御賛成を得たものの、御審議の際には、大都市近郊における更なる宅地化の必要性について、疑念というほどではないにしても、むしろ緑地の重要性を訴える声が非常に多かった。9年前の延長時とは様変わ

りである。そうした声が都市農家のためなのか、一般勤労者のためなのかは分明でないが、農家自体は宅地化農地の生産緑地への指定替えはさして歓迎しないようにも思われる。営農意欲、土地の自由度、相続税対策、斉一な宅地化の困難さ、所有農地の分散等を勘案して既にポートフォリオ選択をしたものであり、宅地化であれ、営農であれ、宅地化農地はそのまま自由に使いたいという考えが強いと思われるからである。

図表



*1平成3年4月17日の衆議院大蔵委員会で尾崎政府委員（主税局長）は「政府といたしましては、余りにも大胆、余りにも割り切ったモデルを使って数字を出すというわけにもまいりませんので、この0.3%の税率によりましてどれだけの地価引き下げ効果があるかということを数量的に示すということにつきましては御容赦をいただきたいと存じます。」と答えている。

*2控除額5億円、税率1%という政府税調の当初の提案ベースの地価税が導入されたのなら、次の2つの効果が期待されるとした。

ア 資本化効果

保有税の賦課により将来にわたる税の現在値だけ地価が低下する効果である。東京圏の平均地価に与える影響は2～10%程度と推定された。

イ 利用促進効果

土地保有コストが上昇するため、既成市街地の土地利用の高度化が進むとともに、低・未利用地の利用が促進される。東京圏の有効利用空間が7～9%程度増加し、地価が7～8%程度低下する。

ア、イ合計で地価が9～17%低下し、それを契機に「バブル」（泡）が崩壊し、地価が大幅に下落するとされた。野口悠紀雄「根拠のある税率1%」 税務弘報 第39巻2号 平成3年2月

*3地価税による地価引下げ効果は、東京都で平成12年に8.3%下落する。岩田規久男 「有効な譲渡課税と含み益課税の組み合わせ」 税務弘報 第39巻2号 平成3年2月

*4宅地化促進法による助成は、早期に賃貸住宅を建設するほど優遇措置がとられているので、その影響も勿論強かった。

[ばんば てつはる]

[建設省 宅地企画調査室長]