

修士学位論文

三大都市圏の市街化区域内農地の転用に関する考察¹

相続税・譲渡所得税による市街化区域内農地の転用阻害効果の計測 -

東京大学大学院経済学研究科

修士課程 2 年

氏原 淳

2005 年 1 月 18 日

概 要

本稿は市街化区域内農地の宅地転用に対し、相続税・譲渡所得税による転用阻害効果を分析する。農地の相続税納税猶予制度により、1980 年代以前の三大都市圏の市街化区域では、農家の土地供給価格が時価の 2 から 4 倍程度に引き上げられていた。また 1990 年代には改正により特定市の市街化区域内農地は原則として相続税の優遇措置を停止されたが、譲渡所得税の緩和などにより、依然として農家の土地供給価格は時価より高いと計算される。またこれら農地の保有に対する税制上の優遇措置は、農地の宅地転用を有意に妨げる結果を得た。

¹ 本稿の執筆に当たり、多くのご指導をいただいた金本良嗣先生（東京大学）に感謝いたします。

1 . はじめに

本稿の目的は、市街化区域内農地の宅地転用に対し、税制が与える影響を計測することである。農地に課せられる税としては固定資産税や相続税、譲渡所得税などがあるが、本稿では相続税と譲渡課税に着目し、農地に対するそれらの優遇措置とその見直しが、市街化区域内農地に与える影響を分析する。

2002年現在、三大都市圏の市街化区域には約52,573haの農地が存在する。2. で詳述するように市街化区域とは都市計画法で優先的に開発されるよう指定された地域であり、同法の制定以降、市街化区域では農地が一貫して減少している²。しかしそれらの農地が総じて地価の高い地域に立地することから、農地としての税制上の優遇措置を受けることが問題視され、その存在は宅地の供給不足と地価上昇を招いたと度々指摘されてきた。

市街化区域内農地の問題は単発的な政治的議論に結びつくことも多いが、本稿は市街化区域内農地に対する都市計画法の制定以後の税制措置の変化をなるべく正確に踏まえ、税制

表 1 市街化区域内農地面積

	市街化区域内農地面積 (1)	特定市街化区域内農地面積 (2)	長期営農継続農地面積 (3)	宅地並み課税農地面積 (2)-(3)	生産緑地面積 (4)
	ha	ha	ha	ha	ha
東京圏	49,862	29,631	24,510	5,121	564
	40,918	27,330	23,384	3,946	604
	32,162	23,253	-	14,558	8,695
	28,029	19,969	-	11,241	8,728
名古屋圏	21,845	4,552	3,912	640	29
	18,483	6,506	5,803	703	43
	14,412	8,175	-	6,239	1,936
	11,601	6,384	-	4,561	1,824
大阪圏	21,512	7,364	6,609	755	29
	21,692	9,293	8,469	824	43
	17,046	10,206	-	5,343	4,864
	14,284	8,583	-	3,838	4,745
計	92,634	40,962	35,031	6,516	36
	80,454	42,491	37,656	5,473	52
	63,621	41,634	-	26,140	15,494
	53,914	34,936	-	19,640	15,296

〈注.1〉 東京圏: 茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

名古屋圏: 愛知県、三重県

大阪圏: 京都府、大阪府、兵庫県、奈良県

〈注.2〉 各列のデータは最上段が1983年、中上段が1989年、中下段が1995年、最下段が2001年。

〈注.3〉 市街化区域農地面積と宅地並み課税の対象農地面積は、生産緑地面積を含む。

〈出所〉 国土庁『土地白書(平成2年版)』の表5-2-11に、国土交通省『都市計画年報』と総務省『固定資産の価格等の概要調査』をもとに加筆修正。

² 表1の(1)列。

が市街化区域の農地を温存するような効果をどの程度持っていたといえるか検証していきたい。

本稿の構成は次のとおりである。2．節では都市計画上の市街化区域内農地の位置づけと農地に対する税制優遇の内容を確認する。3．節では、金本（1994）と浅田ほか（1999）の手法を参考に、相続税と譲渡所得税が市街化区域で営農する農家に与えてきた農地を保有するインセンティブについて計測する。4．節では、1990年代に三大都市圏の特定市の市街化区域内農地に対する税制優遇が見直された後、特別の優遇措置を得られなくなった農地の転用に対し税制がどのような影響を与えてきたか実証分析する。最後に5．節で議論を簡単に総括する。

2．都市計画法と市街化区域内農地

2．1 都市計画法の混乱

産業利用に特化した都心と住商工が混在する都心周縁、そして農村的土地利用を残した郊外へのスプロール状の開発は、日本の大都市に共通して見られる特徴である。町村（1994）によれば、三大都市圏のうち東京圏でスプロール状の乱開発が始まったのは1920年代のことである。乱開発を抑制する理念を持った都市計画はこの当時から作られ、また第2次大戦後の復興期にも相次いで制定されたのだが、いずれも強力な開発圧力と地主の反対にあって骨抜きにされたという³。

こうした都市計画の状況が変化したのは、1960年代後半のことである。1968年に制定された都市計画法は、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする」（第1条）とあるように、都市とその周辺の乱開発の防止を目指している。

都市計画法で定められた規制の対象になる都市計画区域は、市街化区域と市街化調整区域、および未線引き区域に分かれる。市街化区域とは、都市計画区域内ですでに市街地を形成している区域と、線引きが行われた時点から10年以内に優先的に市街化を図るべき区域を合わせた区域である。市街化調整区域とは市街化を抑制すべき区域とされ、公共投資や開発は原則として抑制される。

しかし広大な地域が市街化区域として線引きされたため、市街化区域に多数の農家が存在することになり、政策の混乱を生んだ。一般に農家の土地利用は厳しく制限され、市街化

³ この時期の都市計画としては、東京市近郊町村区画整理計画（1923年）や東京戦災復興都市計画（1946年）、首都圏整備法（1956年）などが挙げられる。

調整区域で農地を転用するには都道府県知事または農林水産大臣の許可を得なければならず、市街化区域でも農業委員会への届出を必要としている（農地法第4条、第5条）。こうした制約は農家がいたずらに土地を売買することを抑制する反面、市街化区域でも農地が宅地に転用されることの障害の第一歩となる。また一方でこの規制は、廃業を決意した農家が経済状況を見て適当な売り時まで農地を保有し続けることを防ぐものではない。例えば、財産の相続を考え、当面は税制上の優遇が続くと判断して農地を保有しておき、いずれ好機があれば手放して現金化することも可能である。そのため1970年代に地価が高騰した大都市周辺では、農地としての税制優遇を受けながら農業をほとんど営まずに土地の値上がりを待つ仮装農地の存在が問題視され、農家と非農家との税負担の不公平が意識されるようになったのである。

2.2 農地に対する課税

土地に対する課税は保有課税（固定資産税、都市計画税など）と取得課税（相続税、贈与税など）、譲渡課税（譲渡所得税）に大別される。保有課税の税額は課税標準額に一定の税率を乗じて決まるが、農地の課税標準額は宅地に比べ低額である。そこで都市計画法の制定以降、市街化区域の農地の保有コストを高めて宅地への転用を促進するため、農地の固定資産税などの宅地並み課税が試みられた。しかし前述のように広大な地域が指定された市街化区域には営農の意思を持つ農家が多数存在し、強い反対運動が起ったために、宅地並み課税の実施は事実上見送られた。その結果1982年には10年間の時限的措置として長期営農継続農地制度が導入され、市街化区域でも一定の条件を満たせば農地の宅地並み課税が免除された（表1(3)列にあるように、市街化区域内農地の大半が宅地並み課税を免除された）。

取得課税のうち相続税については、1970年代の地価高騰に配慮して納税猶予という優遇措置がとられた⁴。農地価格が急騰した結果、相続が発生した農家では相続人が家業の継続を希望しても、高額な相続税を支払うために農地を手放したり離農を余儀なくされたりする事態が生じたのである⁵。相続による農地の細分化の防止と農業経営の維持継続を図る観点から、相続税の納税猶予制度は1975年の税制改正で創設された⁶。また譲渡所得税につ

⁴ 1964年の税制改正で贈与税の納期限延長制度が作られていたが、相続税の納税猶予制度に伴い、贈与税も納税猶予制度に切り替えられた。

⁵ 農地価格には、農業用に他の農業従事者に転売する価格と、農業を廃業し宅地として転用する価格の2種類がある。しかし現実には2つの価格には相関が見られ、地価高騰期には農業用の農地価格も宅地転用価格につられて上昇した。

⁶ 納税猶予制度の内容は、農業相続人が農業経営を継続することを条件に、農地にかかる相続税のうち一定額の納税を猶予し、20年間農業を継続し一定の条件を満たした場合はこれを免除するというものであった。

いても、時期によって違いがあるものの、農地は控除の額など宅地よりも優遇されてきたといえる。

こうした農地に対する税制上の優遇措置は、地価が著しく上昇した市街化区域での農地の温存や仮装農地の出現を許しているという批判を受け、1991年の税制改正で大幅に改正された⁷。三大都市圏の特定市の市街化区域（以下、「特定市街化区域」と略す）では、農地に固定資産税と都市計画税の宅地並み課税が適用されるとともに、相続税と贈与税の納税猶予制度が廃止された。その上で、特定市街化区域内農地でこれらの特例を受けられるのは、生産緑地に指定された農地に限定した。これにより市街化区域内農地を、宅地化する農地と保全する農地（＝生産緑地）とに峻別する政策が整理されたのである。

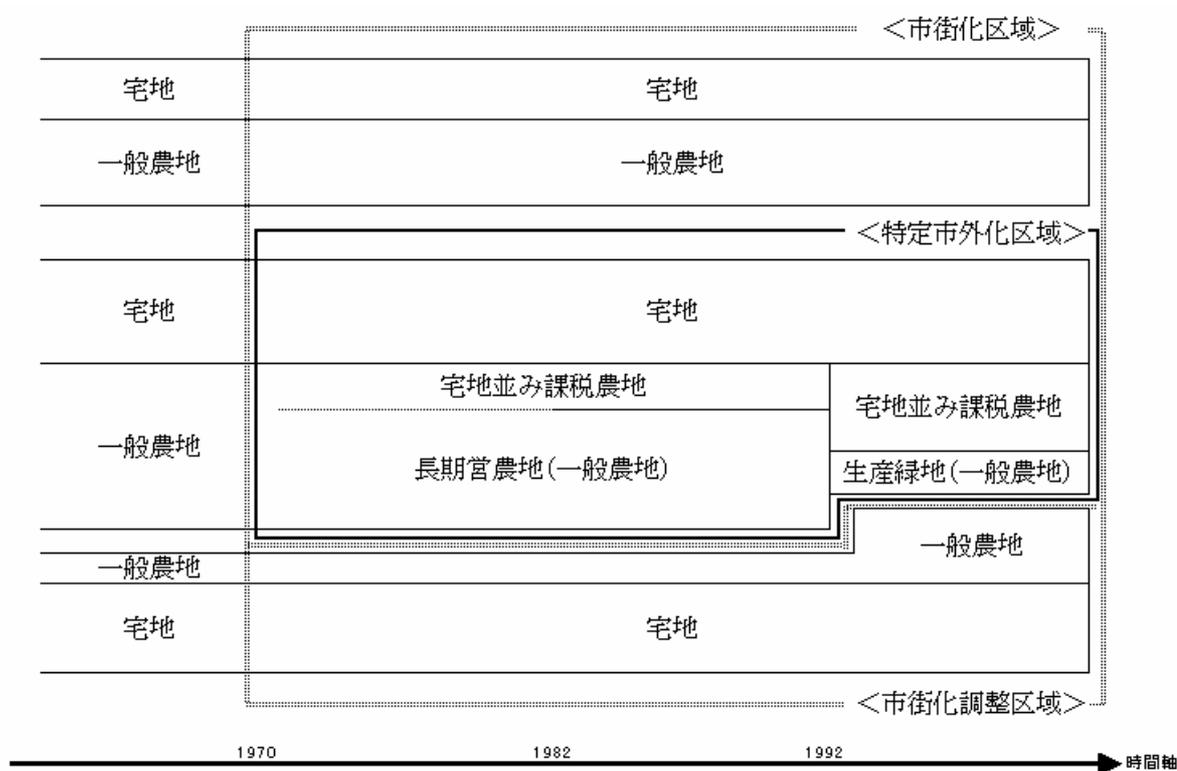


図1 市街化区域内農地の概念図

⁷ 生産緑地法は1974年に制定されたが、改正前は実質的に指定の解除が自由であったため、農地を保全する制度ではなかった。生産緑地の指定を受けた農地は固定資産税などの宅地並み課税が免除されたが、宅地並み課税が事実上実施されていなかったため、生産緑地の指定を受けようとする農家は少なかった。しかし1991年に生産緑地法と土地税制が改正され、三大都市圏の特定市の市街化区域で税制上の優遇措置を受けられるのは生産緑地に指定された農地に限定されたことから、この時に生産緑地の指定を受ける農地が急増した。

なお改正後も、三大都市圏の特定市街化区域以外の農地には、引き続き税制優遇が認められる。例えば市街化調整区域や、市街化区域でも三大都市圏の特定市街化区域以外の区

表 2 三大都市圏の特定市

	都道府県名	都 市 名					
東京圏 (106市)	茨城県 (5市)	竜ヶ崎市	水海道市	取手市	岩井市	牛久市	
	埼玉県 (36市)	川口市	川越市	浦和市	大宮市	行田市	所沢市
		飯能市	加須市	東松山市	岩槻市	春日部市	狭山市
		羽生市	鴻巣市	上尾市	与野市	草加市	越谷市
		蕨市	戸田市	志木市	和光市	桶川市	新座市
朝霞市		鳩ヶ谷市	入間市	久喜市	北本市	上福岡市	
東京都 (27市)	特別区	武蔵野市	三鷹市	八王子市	立川市	青梅市	
	府中市	昭島市	調布市	町田市	小金井市	小平市	
	日野市	東村山市	国分寺市	国立市	福生市	多摩市	
	稲城市	狛江市	武蔵村山市	東大和市	清瀬市	東久留米市	
	保谷市	田無市	秋川市				
千葉県 (19市)	千葉市	市川市	船橋市	木更津市	松戸市	野田市	
	成田市	佐倉市	習志野市	柏市	市原市	君津市	
	富津市	八千代市	浦安市	鎌ヶ谷市	流山市	我孫子市	
	四街道市						
神奈川県 (19市)	横浜市	川崎市	横須賀市	平塚市	鎌倉市	藤沢市	
	小田原市	茅ヶ崎市	逗子市	相模原市	三浦市	秦野市	
	厚木市	大和市	海老名市	座間市	伊勢原市	南足柄市	
	綾瀬市						
名古屋圏 (28市)	愛知県 (26市)	名古屋市	岡崎市	一宮市	瀬戸市	半田市	春日井市
		津島市	碧南市	刈谷市	豊田市	安城市	西尾市
犬山市		常滑市	江南市	尾西市	小牧市	稲沢市	
東海市		尾張旭市	知立市	高浜市	大府市	知多市	
岩倉市		豊明市					
三重県 (2市)	四日市市	桑名市					
大阪圏 (56市)	京都府 (7市)	京都市	宇治市	亀岡市	向日市	長岡京市	城陽市
		八幡市					
	大阪府 (32市)	大阪市	守口市	東大阪市	堺市	岸和田市	豊中市
		池田市	吹田市	泉大津市	高槻市	貝塚市	牧方市
茨木市		八尾市	泉佐野市	富田林市	寝屋川市	河内長野市	
松原市		大東市	和泉市	箕面市	柏原市	羽曳野市	
門真市		摂津市	泉南市	藤井寺市	交野市	四條畷市	
高石市	大阪狭山市						
兵庫県 (8市)	神戸市	尼崎市	西宮市	芦屋市	伊丹市	宝塚市	
	川西市	三田市					
奈良県 (9市)	奈良市	大和高田市	大和郡山市	天理市	橿原市	桜井市	
	五條市	御所市	生駒市				

出所: 甲斐(1997)

域にある農地には、農地としての保有課税と相続税・譲与税の納税猶予が認められる。

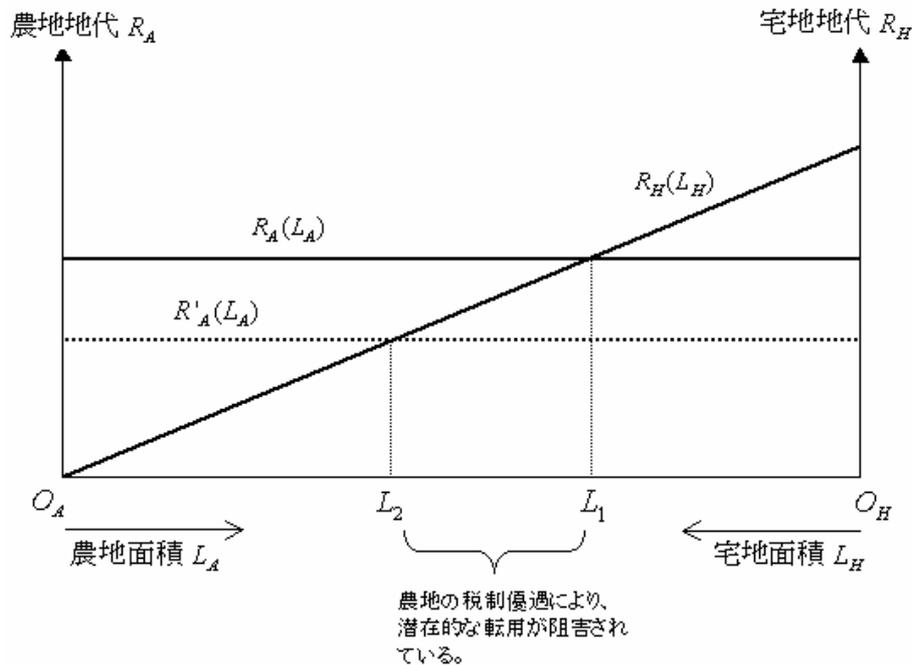


図2 農地から宅地への転用

さて農地に対する税制優遇の効果を簡略に図示すれば、図2のようになる。図2では、全体に $O_A O_H$ の土地が存在し、 O_A を原点に右側へ農地面積が、 O_H を原点に左側へ宅地面積がとられている。この図は、ストックとしての土地が1期間ごとに売買の対象になるという仮定の上に成り立ち、 $R_A(L_A)$ 曲線は農地地代と農地面積、 $R_H(L_H)$ 曲線は宅地地代と宅地面積の関係を表している。土地の配分は、農地と宅地の地代が等しくなる水準で決まるはずである。

いま、保有課税と取得課税の優遇を受ける農地の地代曲線が $R_A(L_A)$ で表されるとする。もし農地が宅地と同一の基準で課税されるなら、農地の地代曲線は破線で示された $R'_A(L_A)$ の位置にあり、農地面積は $O_A L_1$ ではなく $O_A L_2$ （宅地面積は $O_H L_1$ ではなく $O_H L_2$ ）であるはずである。しかし農地に限り税制優遇を受けていれば、農地の地代曲線は $R_A(L_A)$ で示される位置にあるから、潜在的に農地の宅地転用が阻害されていることを意味するだろう（岩田ほか（1993）pp.57-59）。3.節と4.節で分析する農地の保有に対する益税は、この図では相続税・譲渡所得税の益税を1期相当額に換算して、農地の地代曲線を上方にシフトさせる幅で表される。

また1990年代の特定市街化区域では、生産緑地に指定されていない農地の固定資産税と（1期に換算した）相続税・贈与税の負担が増加したから、これらの農地の地代曲線は下方にシフトし、農地の宅地転用が促進したはずである。

3 . 相続税と譲渡所得税による益税の計測

3 . 1 資産運用モデル

保有課税は概して低額であるため⁸、相続税や譲渡所得税に比べると現実の土地取引に対して限定的な影響しか持たないと考えられる。単純化のために以下では保有課税は無視し、市街化区域内農地の取引について相続税と譲渡所得税の効果を分析の対象に絞る。

相続税と譲渡所得税の変化が土地の売買行動に与える効果を分析した先行研究としては、金本(1994)やそれを発展させた浅田ほか(1999,2002)が挙げられる。これらの研究では、税制が土地の供給者に与える影響を観察するために、現在の税制を前提に子孫になるべく多くの財産を相続させようとする資産家の問題を解いている。その論理構成は、次のようなものである。日本の相続税制上、時価が等しくても動産よりも不動産、また不動産でも宅地より農地の方が課税対象としての評価が低いため、すでに土地を所有している資産家はなるべくそれを手放そうとしないはずである。そのため日本では相続税制が土地市場の非流動化に多分に関与しているというのである。

本稿でもこの手法を応用し、農地に対し相続税の納税猶予制度が導入された1975年以後、特定市街化区域の農家がどのような農地保有のインセンティブに直面してきたかを計算する。

3 . 2 農家の資産運用の仮定

農家は現在と将来の税制や経済状況を考慮し、資産を最大化するように行動すると仮定する。現在農地を所有する農家には、

農地を維持して子々孫々農業を続ける

農地を宅地として売却し、金融資産を所有する

土地は所有し続けるが地目を宅地に変更する(アパート経営などに利用する)

という3つの行動が考えられるだろう。この行動には特定転用制度と呼ばれる税制優遇もあることから現実には市外化区域の農家にとって有力な選択肢であった。しかしアパート経営による収益の把握が難しいためにこの行動は無視し、農家はと の2つの行動を選択するものとする。

農家が特定市街化区域内農地を売ってもよいとする留保需要価格を求めるには様々な仮定を必要とするが、相続や期待形成についての仮定は結果に重要な役割を持つ。

⁸ 固定資産税は1.4%、都市計画税は0.3%。

相続人の仮定

農家は 25 年後と 50 年後に相続があるとし、生前の贈与は行わないものとする。また代々一人っ子が続くものとし、夫が死亡すると妻と子供が相続人となり、その妻も一年以内に死亡して子供が遺産を相続するものとする⁹。つまり 25 年後に自分と妻が死亡して子供に遺産相続し、50 年後にはまた子供夫婦が死亡して孫に遺産相続するはずであり、農家は孫の手元に残る資産が最大になるように初期の資産行動を決定する。

相続資産の仮定

農家は初期に各都府県の一戸あたり耕地面積と等しい農地を所有している。また農地はあまり細かく売ることにはできない反面、相続税の納税猶予の適用を受けるには農地の 20% まで譲渡制限があるため、初期に農地を売るときの売却面積は所有する農地の 19% とする。また相続税は金融資産から優先して払い、足りない場合は農地を切り売りする（その際は任意の面積で売れる）。また借入れはしないものとする。また転用費用はかからないものとする。

資産評価の仮定

三大都市圏の市街化区域の農家は、1991 年以前には全て長期営農農家の認定を受けていたものとする。相続税の納税猶予が適用される際の相続税額は農業投資価格により決まるが、農業投資価格は時価の 1% とし¹⁰、宅地の課税評価額は時価の 60%、金融資産の課税評価額は時価の 80% とする。

また農地の譲渡所得税額は長期譲渡所得とみなして算出するが、取得費と譲渡費用は無視する（農地は民間ディベロッパーに売却されるものとする）。

期待形成の仮定

金融資産は期待利子率（過去 3 年の通常貯金の利子率の平均）で運用され、また期待地価上昇率は期待利子率と等しいとする。土地と金融資産の期待収益を等しくする理由は、初期に農地を売却することに対する税制の純粋な影響について考察するためであり、土地と金融資産の期待収益の差からいずれかの資産を選ぶ可能性を排除するためである。また将来の納税額を予測するときは控除・所得区分を期待地価上昇率と同率で上昇させ、資産の過大評価を防ぐ。

⁹ 安藤（1994）によれば、実際の特定市街化区域内農地の相続では、長男が農地を全て相続し、兄弟は相続放棄の「ハンコ代」として数百万円程度の金融資産を受け取る例が多い。

¹⁰ 農業投資価格は各地の国税局により一定額が定められているが、連続するデータを入手できなかったため便宜上 1% とした。なお 1996 年の東京都の農業投資価格は、10a 当たり田が 950,000 円、畑が 840,000 円である（甲斐（1997））。

以上のような仮定に従い、特定市街化区域の農家は各期に農地の売却をするか否か決めるものとする。ここで、8頁に挙げた（初期に農地を売却せず50年間、農地のまま保有し続ける場合）の資産評価を W_1 、（初期に所有する農地の19%を売却し、金融資産と農地を合わせて保有する場合）の資産評価を W_2 とおく。

W_1 は以下の手順で計算される。まず1回目の相続があると想定する25年後の農地価格を予測し、現状の相続税体系が続いたと仮定して相続税額を計算する。相続税は農地を切り売りして支払うものとする。さらに2回目の相続を想定する50年後についても同様の計算をし、残った農地の評価額が W_1 である。 W_2 は初期に所有する農地の19%を売却して得た金融資産を期待利子率で運用し、 W_1 と同様に2度の相続を経た50年後の金融資産の額を計算する。

こうして得られた各年の W_1 と W_2 は、農地と金融資産の課税評価率の違いから差額が生じる。そこで

la : 初期に所有する農地面積

t : 譲渡所得税率

τ_{25} : 25年後の相続税率

τ_{50} : 50年後の相続税率

$$W_1 = TV * 0.19la * (1-t)(1-\tau_{25})(1-\tau_{50}) + W_2 \quad (1)$$

または

$$TV = \frac{W_1 - W_2}{0.19la(1-t)(1-\tau_{25})(1-\tau_{50})} \quad (2)$$

という関係を成立させるような、農地の転用価格に対する益税価値 TV を想定する¹¹。 TV は初期に土地を売却しないことによる1㎡あたりのプレミアムを表し、もし t 期に(1)式の等号が成り立つために $TV_t > 0$ となる必要があるなら、将来に渡る最適な相続を考える農家が納得できる農地の売却価格は、農地の転用価格の市場価格を上回るということである。すなわち $TV_t > 0$ ならば、税制による農地の転用阻害が発生していることを意味する。Microsoft Excelのgoal seekコマンドを使い(1)式で等号が成立するような TV を求めた結果は、表3のようにまとめられる。

¹¹ (1)式の $0.19la$ は売却する農地の面積をあらわす。2000年の茨城県では耕地面積18,220haに対し総農家数128,020戸だから、 $la_{2000}^{\text{茨城}} = \frac{18,220}{128,020} = 1.42\text{ha} = 14,232\text{m}^2$ 。

表 3 農地価格のプレミアム (TV / 転用価格)

年	茨城	埼玉	千葉	東京	神奈川	愛知	三重	京都	大阪	兵庫	奈良
1975	2.812	3.246	3.567	3.383	3.356	2.859	2.418	3.077	3.104	2.728	2.590
1976	2.538	2.932	3.199	2.931	2.932	2.522	2.172	2.855	2.774	2.486	2.339
1977	2.571	2.972	3.175	2.949	3.050	2.550	2.179	2.838	2.795	2.428	2.410
1978	2.604	3.111	3.390	3.133	3.238	2.630	2.189	3.089	2.934	2.585	2.475
1979	2.462	3.596	3.852	3.508	3.438	2.829	2.242	3.138	3.198	2.817	2.630
1980	2.352	3.084	3.243	3.144	3.049	2.358	1.746	2.527	2.599	2.200	2.135
1981	2.413	3.062	3.314	3.056	3.045	2.437	1.763	2.582	2.632	2.228	2.118
1982	2.351	2.871	3.086	2.861	2.865	2.503	1.838	2.419	2.625	2.289	2.196
1983	2.366	2.845	3.070	2.839	2.847	2.592	1.879	2.438	2.604	2.369	2.244
1984	2.491	3.046	3.293	3.029	3.038	2.757	1.951	2.655	2.826	2.530	2.347
1985	2.697	3.312	3.492	3.325	3.318	2.805	2.028	2.848	2.951	2.605	2.479
1986	2.739	3.374	3.555	3.514	3.376	2.989	2.042	3.030	3.040	2.723	2.565
1987	2.976	3.709	3.902	3.912	3.873	2.988	2.072	3.295	3.362	2.971	2.722
1988	2.344	3.593	4.045	4.100	3.811	2.656	1.581	2.876	3.091	2.344	2.160
1989	2.656	4.415	4.604	4.572	4.396	2.984	1.745	3.511	3.886	2.491	2.523
1990	2.882	4.569	4.716	4.623	4.518	3.209	1.791	4.009	4.533	3.019	2.945
1991	3.376	4.111	4.230	4.169	4.058	3.205	1.881	4.006	4.038	3.190	3.118
1992	2.239	2.252	2.461	2.253	2.291	2.274	1.767	2.407	2.328	2.118	2.131
1993	2.315	2.620	2.880	2.645	2.645	2.481	1.683	2.693	2.673	2.318	2.145
1994	2.271	2.674	2.693	2.639	2.690	2.267	1.540	2.556	2.556	2.270	2.079
1995	2.462	3.022	3.044	3.049	3.026	2.467	1.461	2.708	2.925	2.410	2.141
1996	2.596	3.303	3.320	3.402	3.495	2.472	1.454	3.140	3.145	2.545	1.978
1997	2.746	3.503	3.688	3.607	3.606	2.742	1.510	2.745	3.409	2.653	2.073
1998	3.135	4.150	4.313	4.133	4.127	3.418	1.750	3.943	3.917	3.060	2.657
1999	3.767	4.893	5.259	4.890	4.866	4.736	2.549	4.915	4.579	3.665	3.284
2000	3.878	4.923	4.794	4.966	4.951	4.316	2.565	4.635	4.796	3.728	3.295
2001	3.806	4.822	5.047	4.998	5.126	4.354	2.591	4.359	4.859	3.711	3.331
2002	3.857	4.876	5.128	5.250	5.185	5.036	2.532	3.835	3.825	3.886	2.942

表 3 ではいずれの都府県でも每期 $TV > 0$ となっており、1990 年代の税制による農地の転用阻害が発生していたことを意味している。表 3 の結果のうち、1975 年から 1991 年ごろまでの東京についての結果は、同様に TV を計測した浅田ほか (2002) に近い値をとっている。ただし本稿では 1990 年代前半の三大都市圏の特定市の市街化区域での課税強化を盛り込んだため、転用価格に対する TV の値は 1990 年代後半にかけて低下している。

TV の値が高いほど農家は農地を保有し続ける (宅地に転用しない) インセンティブが強いと考えられ、特定市街化区域内農地への課税が強化された 1992 年を境に転用価格の 4 倍程度から 2.5 倍程度に減少したことから、宅地転用への若干の後押しがあったと考えられる。ただし 1993 年から相続税の納税に対する譲渡所得税が控除され、また 2000 年代に入り譲渡所得税の負担が緩和されたことで、大規模な土地を持つ農家にとって TV の値が上昇する要因があったため、特定市街化区域内農地に対する相続税の納税猶予停止後も、転用価格に対する TV の値が劇的に変化することはなかったと考えられる。

4. フローの農地需要関数の推定

3. 節で求めた農地の転用価格に対する益税価値 TV を用いて、三大都市圏の特定市の市街化区域内農地の転用阻害を実証分析する。1991 年の税制改正により生産緑地制度が改正され、三大都市圏の市街化区域内農地の生産緑地への指定が一段落した 1993 年以降、特定市街化区域の面積はほぼ一定である。特定市街化区域の総面積を \bar{L} とし、農地 (L_A) 以外の土地は全て宅地 (L_H) であるとすると、

$$\bar{L} = L_A + L_H$$

と表せる。このとき

$$\Delta L_A = -\Delta L_H$$

という関係が成立するから、フローの農地需要を推定することで、宅地の供給関数が導ける¹²。実際の土地の売買には 1 年程度のタイムラグがかかるため、本節では 1 年間の農地の増減をもとに宅地の供給を計算し、3. 節で分析した農地に対する益税の現在価値 TV が宅地の供給に影響を与えるか分析する。

フローの農地需要に影響を与える要因として、農地の値上がり期待や収益、税金のほか、農地の買い手である近隣住民の経済力が考えられる。(3)式はこれらを説明変数にとり、フローの農地需要を表したものである。

LA_t^i : 農地面積

P_t^i : 農地の転用価格

P_0^i : 農地の取得価格

RA_t^i : 農地の実勢地代

I_t^i : 一人当たり名目所得

TV_t^i : 農地の益税価値

(添え字 i は第 i 番目の都府県を表し、 t は期を表す。)

$$LA_{t+1}^i - LA_t^i = F(P_t^i - P_0^i, TV_t^i, RA_t^i, I_t^i) \quad (3)$$

¹² 『農地の移動と転用』のデータでは、転用された農地が宅地として供給される割合は毎年 60%程度で推移している。

一般に農家はすでに農地を所有しているために取得価格をゼロとし、今期の取引条件で来期の取引が実現すると仮定すれば、フローの農地需要は今期の農地価格の減少関数（宅地として売ればより多くの金融資産が入る）となるはずである。また農地から得られる地代も農地需要の増加関数となるはずである¹³。

また税制については、3.節で分析した農地保有の益税価値 TV が説明するはずである。 $TV > 0$ のとき農地保有の益税が発生しているときだから、 TV はフローの農地需要の増加関数となるだろう。一方、農家の近隣に居住する住民の所得が上がれば住宅需要が高まり、宅地の供給源である農地のフローの需要は低下すると考えられる。

最小二乗法により(3)式を推定した結果は、表4のようにまとめられる。定数項以外の各変数は5%水準で有意であったが、モデルとしてあまり高い説明力は得られなかった。符号条件はいずれも理論的予測と一致しており、 TV は特定市街化区域の農地の売却を阻害し、宅地供給に負の影響を与えるといえるだろう。

また RA が有意な説明変数であることから、三大都市圏の特定市に所在する農地も、農作物を育てて販売する農地としての生産性が考慮されていることが読み取れる。

表4 三大都市圏の特定市の市街化区域内農地(1993-2002年)

説明変数	推定係数	t値
P	-36.83	-4.29
TV	2.64	4.66
RA	132.7	4.30
I	-1.31	-3.83
TIME	11760	3.64
定数項	186529	0.79
決定係数	0.42	
DW	1.18	

同様に三大都市圏の、特定市を除く市街化区域内農地のフローの需要を推定すると、表5のようにまとめられる。三大都市圏の特定市以外の市街化区域内農地では1991年の税制改革以後も相続税の納税猶予の停止を受けているため、ここでの TV の値は表3とは異なる。

こちらの推定結果でも益税価値と農地地代、一人当たり所得については符号条件を満たすが、 P の符号は特定市の市街化区域内農地と異なり負となっている。

この結果は予測したモデルの符号条件とは異なるが、ここで推定している農地の「需要」

¹³ 農地地代は、『米及び麦類の生産費』の田1㎡あたりの自作付け地の実勢地代を採用した。また欠損地の扱いについては山崎・井出(1996)の手法を援用した。

は新たに農地を購入することではなく、現実にはすでに所有する農地を農家が手放すか否かという留保需要であることが影響しているだろう。特に特定市以外の比較的農村的土地利用が強く残っていると思われる地域では、価格の変動があっても実際にはなかなか農地を手放すことがないから、資産の最大化を考えた場合の符号条件が成立しないということが考えられる。

表 5 三大都市圏の市街化区域内農地(1993-2002 年)

説明変数	推定係数	t値
P	11.58	2.24
TV	0.71	2.11
RA	51.1	2.62
I	-0.68	-3.17
TIME	4990	2.38
定数項	-241962	-0.43
決定係数	0.25	
DW	1.36	

5 . 結論

3 . 節の分析から、相続税が免除された市街化区域内農地の所有者が潜在的に直面する農地の転売価格は、市場価格よりも高くなることが明らかになった。また1990年代に入り、原則として三大都市圏の特定市の市街化区域内農地は相続税の免除が適用されなくなったが、それでもなお資産の評価基準の違いや譲渡所得税の減免措置などにより、三大都市圏の特定市の市街化区域では実質的に宅地転用の阻害要因が残っている。

また4 . 節では、特定市街化区域内農地の転用面積を説明するモデルで、3 . 節で示した益税価値とともに農地地代が有意な説明変数となっていることを示したが、これはこの地区の農地が農作物を育てる農地として評価される一方、効率的な資産運用の手段としての意味合いを含んでいることを示している。

最後に本稿に残された課題について確認したい。まず3 . 節の益税価値の計測には期待形成についての仮定が重要な意味を持つが、期待のバブルなど日本の土地取引の歴史で欠かせない点を無視してしまった。

またより根本的な問題として、ストックとフローの概念を整理する必要がある。本稿では、日本ではあまり流動的な土地取引が行われておらず、每期自分が所有する土地を売りに出しては買い戻すような行動を前提としたモデルは分析の対象として適切でないと考え、主にフローの土地取引を考察した。しかし農地を宅地にするために売り出すときの転用価格と、整備された宅地としての価格の差を明示的にとらえ、山崎・井出(1996)や上野(1996)のように利潤最大化行動をとるディベロッパーの存在をモデルに含んでストックの土地需要式を考察した方が、土地という資産について分析する手法として優れていたかもしれない。

参考文献

- 安藤光義（1994）『現代の農地相続問題』（日本の農業 No.189）。
- 岩田規久男・山崎福寿・花崎正晴・井上康（1993）『土地税制の理論と実証』東洋経済新報社。
- 浅田義久・井出多加子・西村清彦・山崎福寿（1999）『税制の歪みと地価の長期動向』（都市住宅額 27号）。
- 浅田義久・西村清彦・山崎福寿（2002）「税制変化の影響：地価を不安定化した相続税と土地譲渡所得税」西村清彦編『不動産市場の経済分析』日本経済新聞社、pp.99-128。
- 上野賢一（1996）『日本における新築住宅市場の実証分析』（住宅土地経済 1996 年秋季号）。
- 甲斐公補（1997）『新・農地課税マニュアル改訂版』六法出版社。
- 金本良嗣（1994）「土地課税」野口悠紀雄編『税制改革の新設計』日本経済新聞社、pp.141-184。
- 重富健一（2003）『都市農業再論』光陽出版社。
- 町村敬志（1994）『「世界都市」東京の構造転換』東京大学出版会。
- 山崎福寿（1999）『土地と住宅市場の経済分析』東京大学出版会。
- 山崎福寿・井出多加子（1996）『宅地の供給と価格支配力』（日本経済研究 No.35）
- 国土交通省（国土庁）『土地白書』。
- 全国農業会議所『田畑売買価格等に関する調査結果』。
- 財務省（大蔵省）『図説日本の税制』財経詳報社。
- 総務省（自治省）『固定資産の価格等の概要調書』。
- 内閣府『県民経済計算』。
- 日本銀行『経済統計年報』。
- 農林水産省『農地の移動と転用』。
- 農林水産省『米および麦類の生産費』。
- 農林水産省『耕地および作付面積統計』。
- 農林水産省『農林業センサス』。

資料

データの出所

農地価格：『田畑売買価格等に関する調査結果』（全国農業会議所）の市街化区域内農地・使用目的変更田畑売買価格を、田畑の面積で比例した。

農業地代：『米及び麦類の生産費』の1㎡あたりの自作付け地の実勢地代（農林水産省）。
欠損値は山崎・出井（1996）のデータ加工方法を援用した。

耕地面積：『耕地および作付面積統計』。

総農家数：『農林業センサス』。

市街化区域面積：『固定資産の価格等の概要調書』（自治省、総務省）。

一人当たり県民所得：『県民経済計算』（内閣府）。

利子率：『経済統計年報』（日本銀行）の貸出金利のうち通常貯金の過去3年間の平均とした。

相続税の計算

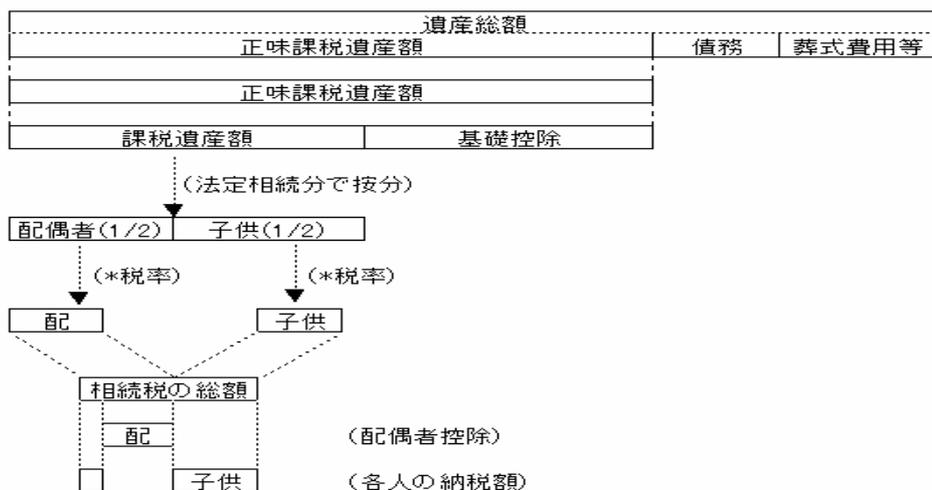


図3 相続税の納税額の模式図

3. 節で相続税の納税額を決定する際、図3に従って計算した。財産は相続時の時価（相続税評価額）で評価され、累進的な税率を課される。まず相続税の総額を遺産総額と法定相続人の数とその法定相続分に応じて算定する。本稿の分析では実際の相続割合が法定相続分に等しくなると仮定し、配偶者控除などを考慮しながら各人の実際の納税額を算出した。

また農地についての相続税納税猶予が認められる要件は、その相続人が死亡した場合、その相続人が農地等を農業後継者に生前一括贈与した場合、その相続税の申告期限後20年間農業を継続した場合のいずれかに該当する場合には、その納税を免除するというものである。1991年の税制改正で生産緑地については、その場合について納税猶予を認める一方、1992年から三大都市圏の特定市の市街化区域内農地（生産緑地の指定のないもの）についてはこれらの特例は適用されないことになった。それでも譲渡所得税の減免措置などにより、特定市街化区域の農家にとって農地を保有するインセンティブが働き続けている。

以上