

はじめに

市街化区域内農地の宅地並課税の問題は、これまで何度となく改正の必要性が叫ばれてきた。その主な主張は、土地供給促進と宅地との税負担の不均衡是正の観点からのものに大別できる。前者の主張は、農地の固定資産税の実効税率があまりにも低いために、農地から宅地への転換を阻害しているというものである。しかし、この主張に対しては、農地の切り売りによる乱開発を招くといった批判や宅地並課税による土地供給促進の効果に疑問を呈する意見もある。後者の主張についても、農地は生産手段として使われているのであり、宅地と同様に取り扱うのはおかしいという見方もある。本稿では、これらの見方を踏まえて、農地の宅地並課税がいかなる観点から正当化できるかを吟味したい。

そこでまず、第1節では、問題の所在をあきらかにするために、農地課税の推移と現状を明らかにする。次に、第2節では、農地課税の改正による土地供給促進の効果を検証する。最後に第3節では、具体的に農地課税の問題をどのように取り扱うべきかを検討する。

1 農地課税の推移と現状

(1) 農地課税の推移

現在のように農地と宅地の固定資産税の評価額の格差が生じた経緯をみるには、昭和39年度の税制改正に関する臨時答申にまでさかのぼる必要がある。39年度の税制改正では、宅地について大幅に評価額が引き上げられる一方で、農地（田・畑）については昭和38年度の税負担が据え置かれることになった。さらに、昭和45年度に固定資産税の評価の適正化をはかるために、6年ぶりに評価替えがおこなわれることになったが、やはり農地については昭和38年度の水準に評価を据え置くことになった。

その後、昭和46年度税制改正においてようやく、市街化区域内農地の課税適正化が検討された。これは、市街化区域内の農地をA農地（評価額が当該市町村の平均評価額以上又は5万円/m²以上）、B農地（評価額が当該市町村の宅地の

平均評価額の2分の1以上)、C農地(評価額が当該市町村の宅地の平均評価額の2分の1未満又は1万円未満)の3種類に区分し、A農地については昭和47年度、B農地については昭和48年度の税負担、C農地については昭和51年度から段階的に宅地並の税負担水準まで近づけていくという改正案であった。しかし、この改正案は成立したものの、農業団体の強力な反対により実施されず、農家の宅地並課税の実施は、昭和48年度の改正までまたなければならなかった。

昭和48年度の税制改正では、3大都市圏の特定市の市街化区域内の農地について、A農地およびB農地に限り、課税の適正化措置を講じることになった。ただし、生産緑地地区に指定されれば、自治体レベルにおいて減額措置が講じられていた。昭和57年度改正において単位評価額3万円以上のC農地(新適用市街化区域農地)についても課税の適正化がはかれることになったが、990㎡以上の土地で農業を営み、市町村長が向こう10年間農業を続けるのが適当と認める農地(長期営農継続農地)は農地課税されることになった。なお、長期営農継続農地の特例は、3.3㎡当たりの評価額が3万円以上のすべての農地に適用されている。

(2) . 農地の宅地並課税の現状

市街化区域内の農地は、昭和46年度の地方税法の改正により、段階的に宅地並の税負担まで近づけていくことになったが、特定市街化区域農地に係る固定資産税等の特例措置のためにほとんどの農地が宅地並課税の適用除外となってきた。表1によると3大都市圏の市街化域内農地の13.8%しか宅地並課税が実施されていないことがわかる。この特定市街化区域農地に係る固定資産税等の特例措置は、東京都の特別区、首都圏整備法の既成市街地及び近郊整備地帯にある市、近畿圏整備法の既成都市区域および近郊整備区域にある市、中部圏開発整備法の都市整備区域にある市を対象区域とし、3.3㎡当たりの評価額が3万円以上の農地について、現に耕作に供されており、かつ、10年以上営農を継続することが適当であるものとして市長村長の認定を受けたものであることを条件として、農地課税相当額を上回る額の徴収を免除するというものである。さらに5年間農地として保全したときは納税猶予額の納税額が免除されることになる。この長期営農継続農地の認定にあたっては、いわゆる偽装農地を排除するような措置は講

じられていない。このため、大都市圏の農家の中には、農地を資産として保有し、宅地並課税を逃れるために耕作をおこなっている者も存在する。

2 農地課税の経済効果

本節では、昭和41年から61年までの『農家経済調査（農林省）』の経営耕地面積別のデータを用いて、譲渡所得税と農家の土地供給に関する実証分析をおこなうとともに、そのミクロ的なデータを用いた分析結果を踏まえて、農地の固定資産税の強化と譲渡所得税の変更が土地供給に与える影響についてシミュレーション分析を試みる。¹⁾

(1) . 土地供給を規定する要因

わが国では農家の兼業化が進み、農家は農業所得の他の事業所得や給与所得を得ている。近年では、さらに保有する農地の一部を売却し、譲渡所得を得ていることもある。農地の売却は農業所得を減少させることになるだろうが、そのような場合には事業や出稼ぎ等の他の所得を得るための労働時間を増加させるであろう。では、農地を保有する兼業農家は、どのような要因で農地の売却を決めるのだろうか。ここでは、農地の売却を農地以外の代替資産との資産選択の問題として考えてみよう。

資産選択の問題として農家の土地売却を捉える場合、土地の供給は資産としての土地の収益率に依存することになる。農地の収益は、農業からの収益（インカム・ゲイン）と土地価格の上昇により生じたキャピタル・ゲインから構成される。今期 t 時点の土地 1 単位当りの農業収益を A_t 、今期 t 時点の地価を p_t 、来期 $t+1$ 時点の地価を p_{t+1} とおくと、土地の収益率 R_t は

$$R_t = \frac{A_t}{p_t} + \frac{p_{t+1} - p_t}{p_t}$$

¹⁾この節の分析は、橋本恭之(1988)『土地税制の計量分析』日本財政学会第45回大会報告論文にもとづくものである。本間・跡田(1989)の第6章にも一部が収録されている。

と書くことができる。

譲渡所得税や固定資産税のような土地に対する課税は、この土地の収益率に影響を与えることで農家の土地供給に影響を及ぼすことになる。土地の譲渡所得税は、キャピタル・ゲインに影響を与え、固定資産税はインカム・ゲインに影響を与えることになる。土地の売却収入に対しては、保有期間に応じて短期譲渡所得課税か長期譲渡所得課税のいずれかが適用される。本節では、農家の土地はすべて相続によって取得したものと考え、農家の土地の売却はすべて長期譲渡所得課税の対象となると仮定した。現行税制では、長期譲渡所得は限度額まで比例税率により分離課税され、限度額を越えた部分は総合課税の対象となる。歴史的変遷のなかでは全額総合課税の時期もあり、全額比例分離課税の時期もある。比例課税に対する税額は土地の売却収入から容易に求められる。総合課税の場合には農業所得や給与所得との合計金額に課税されることになるので、この合計税額から農業所得と給与所得だけで計算される所得税額を差し引いた残りが総合課税分と考えられる。長期譲渡所得税額はこのようにして求めた比例分離課税分と総合課税分を合計したものであり、しかもそれは全て土地売却収入から支払われるであろう。そこで、モデルにはその実効税率を組み込むこととした。固定資産税の実効税率を τ 、譲渡所得税の実効税率を θ とおくと土地に対する課税を考慮した場合の土地の収益率は、

$$R_t = \frac{A_t - \tau p_t}{p_t} + \frac{(1 - \theta)(p_{t+1} - p_t)}{p_t}$$

と書くことができる。

農家の土地の供給関数は、以上のような土地の収益率と土地以外の代替資産の収益率に依存することになる。土地以外の代替資産の収益率を i とおくと農家の土地供給関数は以下のように定式化できる。²⁾

$$L_t = L_t(R_0, \dots, R_t, \dots, R_T, i_0, \dots, i_t, \dots, i_T)$$

²⁾土地供給に与える要因としては他にもいくつか挙げることが可能である。たとえば、相続税の存在や農業生産性等が挙げられる。しかし、これらの要因については、実証分析におけるデータの制約ゆえにここでは取り扱わない。

この式は、今期の土地の供給はすべての期間の土地の収益率と代替資産の収益率に依存することを示している。しかし、全ての期間の収益率を供給関数に含めることは、分析を複雑にするだけである。そこで、農家の土地供給をより現実的な側面から検討し、土地供給モデルを単純化することにした。

ある期において農家が土地を供給するか否かは、その土地の収益率が代替資産の収益率に比べて高いか低いかに関係するであろう。つまり、今期において予想される地価の収益率や代替資産（金融資産）の収益率に強く依存すると考えられる。そこで、本稿では土地の供給関数を以下のような線形の関数で近似することにした。

$$L_t = \alpha_0 + \alpha_1(1 - r_t)p_t + \alpha_2(1 - r_{t+1})E_t(p_{t+1}) + \alpha_3E_t(Y) + \alpha_4i_t \quad (1)$$

ただしYは農家の可処分所得であり、農業所得とその他の所得から所得税、住民税、固定資産税を差し引いたものである。農業所得以外の所得を変数として加えたのは、流動性制約を考慮したためである。すなわち農家は将来地価が上昇すると予想した場合に、土地の売却を延期することによって生じる流動性の不足を出稼ぎ等の労働所得の増大で補うことができることになる。

(1)式の各変数が変化したときに、土地供給がどのような影響を受けるかについてあらかじめ考えてみよう。他の事情が一定のときにt期の課税後地価が上昇すると、一般的にはt期の土地供給は増加すると考えられる。³⁾t期におけるt+1期の課税後予想地価が上昇するときには、今期より来期に売却した方が農地の資産価値を高めることになるので、農家はt期の土地供給を減少させ、将来の土地供給を増加させるであろう。代替資産の収益率が上昇した場合には、農家は土地を売却して代替資産（金融資産）を購入する誘因をもつであろう。t期における農業生産による予想収益率が増加するならば、一般的には土地を売却する誘因は弱まるであろう。

(2) . 土地供給関数の推定

³⁾Kanemoto, Hayashi and Wago (1987)は、今期の課税後地価の上昇が必ずしも今期の土地供給の増加につながらない可能性を示唆している。

土地供給関数(1)式を直接推定した場合、(1)式の右辺には類似的な変動をする価格変数が多いことから、このまま推定すると変数間の相関関係により、いわゆる多重共線関係の問題が生じる危険性がある。そこで、(1)式から今期の地価に関して逆供給関数を求め、土地供給価格関数で推定することにした。具体的には、以下の様な線形の推定モデルを用いた。

$$q_t = a_0 + a_1 L_t + a_2 (1 - \tau_{t+1}) E_t(p_{t+1}) + a_3 i_t + a_4 E_t(Y) + \varepsilon_t \quad (2)$$

ただし、 $q_t = (1 - \tau_t) p_t$ 、 ε_t は攪乱項である。(2)式の土地供給価格関数の推定には、各変数に対して以下のようなデータを用いることにした。

t 期の譲渡所得税の実効税率 τ_t には、『農家経済調査』の経営耕地面積別の土地の売却収入とその他の収入(農業所得や給与所得など)に、各年税制を適用することにより作成したものを使用した。⁴⁾ t 期の農家の土地供給量 L_t には、『農家経済調査』の土地の売却収入を全国市街地価格指数(住宅地)で割ったものを使用した。 t 期の課税後地価 q_t には、『全国市街地価格指数』(不動産研究所)の住宅地価格指数(t 期の課税前地価 p_t)からすでに求めた t 期の実効税率 τ_t を差し引いた $(1 - \tau_t) p_t$ を用いることにした。なお、推定の際にはこれをさらに消費者物価指数で実質化している。 t 期における $t+1$ 期の課税前予想地価 $E_t(p_{t+1})$ には、農家は将来の地価を正しく予想できるものとして、その実績値の向こ

⁴⁾なお、データの制約と分析の単純化のために、実効税率を計測するときには、さらに以下のような仮定を置くことにした。第一に、ここでの土地譲渡はすべて長期譲渡所得課税の対象になるものと仮定した。農家の場合には土地は相続したものと考えられるため、短期譲渡所得課税の対象となるケースは少ない。第二に、『農家経済調査』の土地の売却収入は土地を売却していない農家を含めた土地の売却収入の平均であるため、譲渡所得税の特別控除を適用した場合、譲渡所得税額が過小になるので、特別控除については考慮しないことにした。第三に、農地の優良宅地向けの譲渡にはさまざまな特例措置が存在しているが、売却収入のうちどの程度が特例措置の対象となっているのかがわからないため、特例措置についても考慮しないことにした。

う5年間の平均値を用いることにした。⁵⁾ t 期における代替資産の収益率 i_t には、銀行の1か年の定期預金金利を消費者物価上昇率で実質化したものを用いることにした。農家の t 期に予想する可処分所得 $E_t(Y)$ には、 t 期の農業所得とその他の労働所得の合計額から所得税・住民税・社会保険料・固定資産税を差し引き、それを消費者物価指数でデフレートしたものを用いることにした。

南関東と近畿の経営耕地面積別のデータを用いて、(2)式の時供給価格関数を推定した結果は表2にまとめられている。各地域の上段には、昭和41年から61年までの経営耕地面積別のクロスセクション・データをプールして、推定した結果が示されている。一方、下段には、各年の経営耕地面積別のクロスセクション・データを加重平均し、それを昭和41年から61年までの時系列データとして推定した結果が示されている。両者の推定結果の違いとしては、加重平均したデータによる推定結果では、予想地価の係数 a_2 の t 値がやや低くなっている点が指摘できる。これに対して、プール・データを用いた場合には、定数項を除いてすべて有意になっている。定数項を除けば、係数の符号は加重平均データとプール・データともに同じである。

さて、表2で示されている係数が先験的な符号条件を満たしているかどうかを確認しよう。係数 a_1 は正であるから、土地供給に対する今期の課税後実質地価の符号は正となる。このことは、現在の課税後実質地価が上昇すれば、土地供給は増加することを意味している。係数 a_2 と係数 a_3 の双方が正であるから、土地供給に対する課税後予想実質地価の係数は負となる。これは、予想地価が上昇するときには、農家は今期の土地供給を減少させることを意味している。係数 a_3 は負であるが、係数 a_1 は正であるから、土地供給に対する実質金利の符号は正となる。つまり、土地以外の代替資産としての金融資産の収益率の上昇は、土地供給を増加させることになる。 a_4 と a_5 は正であるから、農家のライフサイクルの予想可処分所得の増加は土地供給の減少につながる事がわかる。以上のように、表2

⁵⁾ 農家が土地供給を行なうとき参考にする将来価格はある程度長期的なものとしても、具体的に何年先までの予測を行なうかについては先験的にはわからない。ここでは1年、3年、5年のケースを試みた結果、最も良好な結果が得られた5年を採用した。

に示した土地供給価格関数の推定結果は、すでに説明した先験的な符号条件と完全に一致している。⁶⁾

(3) . 政策シミュレーション

以下では、土地税制の変更が土地供給に与える影響を定量的に示すために、表2に示された農家の土地供給関数の推定結果を踏まえて、譲渡所得税の減税と固定資産税の引き上げが土地供給をどの程度増加させるかについてシミュレーション分析を試みよう。

譲渡所得税のについては、長期譲渡所得の総合課税が廃止され、比例税率が20%（国税＋地方税）に変更されるケースを想定した。しかも、26%から20%への実効税率の引き下げが当該年度から実施されるものとした。このように想定したのは、今期から税制が変更されれば、今期の課税後実質地価の上昇による土地供給の増加効果と、将来の課税後予想実質地価の上昇による土地供給の減少効果との相反する効果が発生し、土地供給の変化量がその両者の効果の大小関係に依存することになるからである。もし税率の引き下げが翌年度から実施されるならば、課税後予想実質地価が上昇するだけであり、それは単に今期の土地供給を減少させる効果しか伴わないので、シミュレーションをするまでもなく表2の係数からその効果は簡単に求められる。

固定資産税については、固定資産税の評価額の激変緩和措置を廃止し、土地の評価額に税率1.4%が課税されるものとした。なお、農家も農地以外に宅地を保有しているが、宅地についての負担軽減措置も廃止されるものとした。この措置により南関東の全農家の平均的な固定資産税負担額は29.42万円増加し、近畿のそれは5.41万円だけ増加する。これは、農家の農業所得の減少につながるもので、ライフサイクルの予想可処分所得の減少を通じて土地供給に影響することになる。

表2のプール・データでの推定結果にもとづいて、これらの税制変更シミュレ

⁶⁾Kanemoto, Hayashi, and Wago (1987)では、農地から住宅地への転換プロセスを明示的に考えて、供給関数だけでなく消費者の土地需要関数を導出し、同時方程式体系での推計を試みている。しかし、説明変数が先験的な符号条件を満たしていないという問題がある。

ーションを試みた。その変更措置が昭和61年の土地供給をどれだけ増加させるのかをまとめたのが表3である。譲渡所得税の減税効果は、南関東では約20%、近畿では約26%の土地供給の増加を引き起こすことになる。南関東の減税効果の方が小さいのは、今期の課税後地価が土地供給に与えるプラス効果は近畿より強いものの、来期の課税後予想地価によるマイナス効果がかなり強いからである。一方、固定資産税の強化は南関東では約9%、近畿では約3%しか土地供給を増加させない。したがって、固定資産税の強化による土地供給促進効果はそれほど大きくない。

本節では、農家の土地供給関数を推計し、それを踏まえて土地税制の変更によるシミュレーション分析を試みた。シミュレーション結果によると、固定資産税の強化単独の効果はそれほど小さくなく、土地供給を促進するためには譲渡所得税の減税を組み合わせる必要があることがわかった。しかし、分析手法の問題など、今後に残された課題は多い。例えば、ここでは需要側の要因を考慮していないために、推定結果にバイアスが生じている危険性があることを指摘できる。また、推定に用いた供給関数には土地供給に重要な影響を及ぼすと考えられる相続税等の要因が考慮されていない点なども挙げられる。さらに、このような分析手法の問題が解決されたとしても、他の側面から生じる問題もある。譲渡所得税のあり方は、所得課税における公平性の見地からも考える必要があるだろう。

3 農家の宅地並課税の改正案

これまでの分析を踏まえて、この節では農地の宅地並み課税の具体的な改正案を検討しよう。市街化区域内の農地については、原則として宅地並課税を実施するものとし、長期営農継続農地の特例措置を廃止すべきである。この市街化区域内農地の宅地並課税は、課税の公平性、宅地供給の促進、産業間の中立性の3点から望ましいものと考えられる。

まず、課税の公平性を見地から考えれば、市街化区域内における農地と宅地の税負担格差は、許容範囲を超えるものといえる。農地は、生産手段として使われているのであり、宅地と同様に取り扱うのはおかしいという意見もあるが、市街化区域内の農地は容易に宅地化することが可能であり、資産保有の手段としても使用できることは明かである。現行の長期営農継続制度の認定を強化すればよい

という見方もあるが、認定を強化しても偽装農地を完全に排除することはむずかしい。生産手段として農地を考えるのであれば、農業を継続している期間は、固定資産税を猶予し、宅地化された時点で猶予期間の納税額に利子を加算した金額を一括して徴収するような特例措置を創設すればよい。かりに、延納制度を設けない場合であっても、農地の固定資産税は農業所得から控除されるため、都心においても生産性の高い農業者にとっては、宅地並課税による影響は少ない。

次に、宅地供給の促進の観点からも、宅地並課税の完全実施が望ましい。ただし、現在の地価を考えれば極めて小規模土地を売却することによって、多額の収入が得られるため、ミニ開発がおこなわれるなどの弊害が発生する可能性も大きい。第2節の分析からわかるように、農地の宅地並み課税単独では、土地供給促進効果が小さい。そこで、農地の宅地並課税にあたっては、譲渡所得税の見直しとセットで考えるべきである。現行税制のもとでは3大都市圏の特定市に存在する特定市街化区域農地等を宅地の用に供するために譲渡した場合、4000万円超の部分が20%、4000万円超の部分が22.5%で課税されている。一方、公的土地取得及び優良な住宅地の供給に資する一定の土地等を譲渡した場合には一律20%で課税されることになっている。したがって、譲渡益が4000万円以下の小規模な売却の場合には、地方公共団体と一般の不動産業者への売却の間に、税負担の違いはない。そこで、公的な用途への売却については税率を引き下げ、一般の不動産業者への売却については課税を強化すべきである。市街化区域内農地の転用にあたっては、公的なルートによるものを促進することによって、緑地保全や市民農園の創設も可能になる。地方公共団体による緑地保全のための農地の買い上げのための財源としても、農地の宅地並課税の完全実施が寄与することになる。

最後に、産業間の中立性の観点からも、農地の宅地並課税が望ましい。生産手段として農地の特例措置を認めるのであれば、商工業者についても土地は生産手段であり、特例措置を認めなければならないことになる。現在の農地に対する優遇措置は、極めて収益率の低い用途での利用を許していることになり、資源配分の効率性を著しくそこなっている。農地の宅地並課税の実施は、効率性の低い農業の継続を抑制し、ハウス栽培等による高付加価値農業への転換や、小規模の兼業農家によるアパート経営等を促進することになる。

< 参考文献 >

野口悠紀雄 (1981) 「土地課税の経済効果」、『季刊理論経済学』、32巻、
193-199.

金本良嗣 (1982) 「土地市場と土地税制の動学的均衡」、『季刊理論経済学』、
33巻、 227-239.

Kanemoto, y., F. Hayashi, and H. Wago (1987), "An Econometric Analysis
of a Capital Gains Tax on Land," The Economic Studies Quarterly,
38, 159-171.

本間正明・跡田直澄 (1989) 『税制改革の実証分析』東洋経済新報社 .

宮尾尊弘 (1985) 『現代都市経済学』、日本評論社 .

表 2 土地の供給関数

	a ₀	a ₁	a ₂	a ₃	a ₄	R ²
南関東 (7°-ル)	0.0278	0.0248*	0.4942*	-1.4382*	0.0613*	0.7585
t値	(0.35)	(2.86)	(3.98)	(-7.09)	(6.38)	
平均	-0.1035	0.0524	0.4361	-1.2468**	0.0979*	0.6743
t値	(-0.44)	(2.04)	(1.28)	(-2.60)	(2.99)	
近畿 (7°-ル)	-0.0916	0.0537*	0.4276*	-1.1910*	0.0967*	0.7689
t値	(-1.19)	(4.77)	(4.20)	(-6.57)	(9.36)	
平均	-0.1334	0.1168*	0.3182	-0.9551**	0.1192*	0.8266
t値	(-0.78)	(3.91)	(1.26)	(-2.58)	(5.00)	

注) 推定値の右上の*は有意水準1%で棄却、**は有意水準5%で棄却を表している。

表 3 政策シミュレーション

	譲渡所得税 減税	固定資産税強 化	譲渡所得税減税 + 固定資産税強化
南関東(プール)	19.92%	9.13%	29.05%
近畿(プール)	26.67%	3.11%	34.26%