

第1章 序 論 —研究の背景と目的—

1.1 研究の背景

市街化区域内農地は、1968年の都市計画法改正による、いわゆる「線引き」の実施より、その扱いが問題にされてきた（表1.1）。当初の予定よりも過大な市街化区域が設定され、その中に多くの都市農地が取り込まれたことが問題の発端であった。市街化区域とは「都市計画においておおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき地域」であるにも関わらず、20年以上経過した現在でも、都市農地は約半分に減少したに留まっている。残存農地問題の解決を困難にした要因には、都市計画上の位置付け、税制上の位置付けに対し、様々な見解があったことが挙げられる。つまり、宅地供給機能を重視すべきか、あるいは生産機能・緑地機能などの多様な機能にも着目すべきか、また宅地並み課税とするか、農地並み課税とするかといった見解の相違があった。

1965年に発足した地価対策閣僚協議会は、「近年の地価高騰の原因は急激な都市化の進展による宅地の需給の不均衡にある」という決定をし、また1970年には「宅地需給の均衡化のためには線引きの早期完了と地方税法改正による都市農地に対する宅地並み課税の実施」を決定している¹⁾。これを受けて1971年には地方税法が改正され、A・B・C農地の3つに区分された市街化区域内農地に対し宅地並み課税の実施時期が決定した（表1.2）。こうした動きの背景には「宅地並み課税により、宅地化促進を図り、地価高騰を食い止める」という考えが見られる。

しかし、宅地並み課税に対して農家・農業団体を中心とした反対闘争が繰り広げられ、1972年にはA農地に対する課税実施が凍結され、1973年には特定市のA・B農地に限定した課税実施が決定した。また、各地方自治体には条例や要綱による、宅地並み課税の減額措置制度が設けられた。

1973年の地方税法案が議会を通過する際に「市街化区域内農地に対しては、その実態にかんがみ、都市計画法に基づく生産緑地制度を早急に創設し、一般農地と同様の税負担とするよう検討すること」という附帯決議が行われた²⁾。市街化区域内農地の環境機能および多目的保留地としての機能に着目し、これ

表 1.2 1971年地方税法改正による宅地並み課税実施時期

	固定資産税 評価額	宅地並み課税 実施時期
A 農地	宅地の平均価格または5万円以上	1972
B 農地	宅地の平均価格～その1/2	1973
C 農地	宅地の平均価格の1/2または1万円未満	1976

表 1.1 市街化区域内農地に関する法律等の歴史

年度・月	法律等	内容
1965	地価対策閣僚協議会発足	「近年の地価高騰の原因は宅地の需給の不均衡」
1968	都市計画法改正	市街化区域・市街化調整区域の線引き
1970	地価対策協議会	「宅地需給の均衡化のために線引きの早期終了と宅地並み課税の実施」
1971・3	地方税法改正 ＜反対闘争＞	A・B・C農地の3種に分類・課税
1972・3		A農地に対する実施凍結
1973・4	地方税法改正 ＜各自治体による減額措置＞	特定市に限定してA・B農地の課税実施
1973	地方税法改正案附帯決議	「生産緑地の創設と市街化区域内農地の税負担を一般農地と同様にしよう検討すること」
1974・6	生産緑地法公布	
1976・3	地方税法改正	3年以上保全するのが適当な農地については宅地並み課税を3年に限って減額する
1979・9	地方税法改正	減額措置を1981年まで延長
1982・4	地方税法改正	長期営農継続農地制度
1988・6	総合土地対策要綱閣議決定	市街化区域内農地の宅地化促進
1989・12	土地基本法 土地対策閣僚会議	三大都市圏で1992年から宅地並み課税を開始することを決定
1990	土地に関する特別委員会	保全農地と宅地化農地に対する税制等の検討
1991	地方税法改正	長期営農継続農地制度廃止 地価税創設
1991・1	生産緑地法改正 総合土地政策推進要綱	
1996	地方税法改正	地価税引き下げ・優遇措置の緩和
1997・2	新総合土地政策推進要綱	

を都市計画上明確に位置付けることを狙いとして、1974 年生産緑地法が制定された（図 1.1）。生産緑地地区に指定された農地は宅地並み課税が免除されることとなった。しかし、市街化区域内農地は農地そのものとして残されるものではなく、将来の公共施設用地確保のための保留地として存続が認められたに過ぎない。したがって 10 年程度のちには宅地・市街地に転用されるであろうと考えられている。都市農地をはじめ都市計画上に位置付けたことに大きな意義があるといえるが、指定条件が厳しかったため、生産緑地指定率は高いものとはならなかった。1990 年 3 月末で市街化区域内農地の 1.2%に留まっている。

生産緑地法制定にも関わらず、各地方自治体が設けた減額措置に影響され、1976 年には 3 年間の宅地並み課税減額措置がとられ、1979 年には減額措置を 1981 年まで延長することが決定した。こうした経過措置によって、市街化区域内農地の大半は実質的に宅地並み課税が免除された状態であった。1982 年の地方税法改正により長期営農継続農地制度（徴収猶予制度）が新たに実施されることになり、都市農家にとって生産緑地法による宅地並み課税の免除は意味のないものとなった。長期営農継続農地制度とは、10 年以上営農を継続することを条件として宅地並み課税と農地課税の差額の徴収を免除するというものである。1991 年の特定市の宅地並み課税対象農地における長期営農継続農地の認定率は 86.0%となっている。この制度に関しては「宅地並み課税問題は一応の決着を見た」³⁾との評価があったものの、基本的には宅地並み課税を原則としながら実際には徴収を猶予するということにその不安定さがあり、その後も課税問題が再燃することになる。

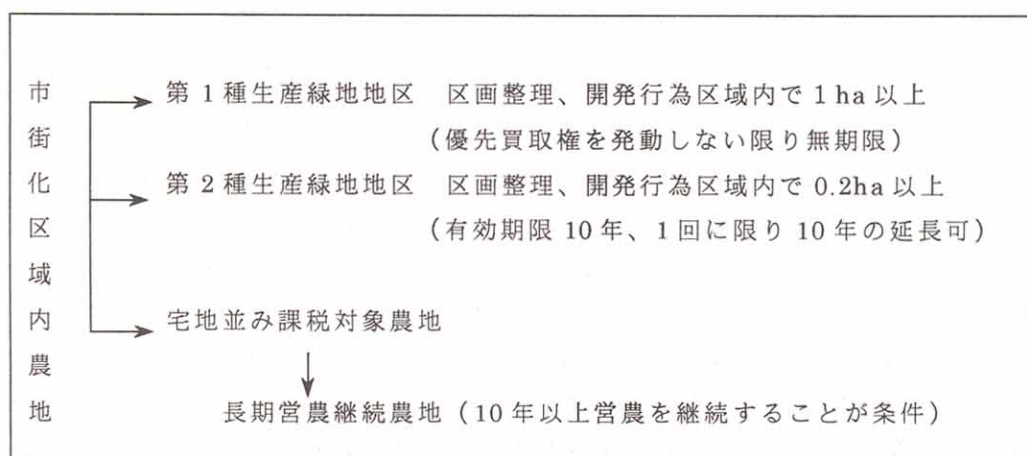


図 1.1 生産緑地法 1974 年制定