

日本の土地事情

2

土地は余る

— 農地は宅地化の機会を待っている —

積極的な農地の活用を始めた農地制度

〈農村活性化土地利用構想〉

テクニカルレポート vol. 53 において、日本の「土地神話」の形成とその崩壊過程を詳しくたどった。そしてバブル経済の形成と崩壊は、金融の自由化と国際化にあるとされるが、土地のバブル崩壊の背景には、実は農産物の輸入促進が土地の輸入と同じことであり、平成7年度からの米の一部自由化は、水田の減反面積の拡大（平成8年にはさらに10万ha増えて78万haにならざるを得ない）と農政当局が考えていることが報じられている。それを必然化し、それは将来もはや水田に戻ることはない“帰らざる河”であることを説明した。

しかし、いかに農地が余っても、日本に「農地法」が存在する限り、農地を宅地や工場敷地に転用することはできないのであるから、「土地は余る」とはならないのではないかと、その限りでは「農地法」こそが日本経済発展の大きな阻害要因であるとの認識が幅広く存在している。だが、事情は大きく変わりつつある。

周知のように、日本の農地法は国民の食糧生産を確保するとの観点から基本的には農地を農地以外の用途に転用することを厳しく規制している。即ち、農地は農業生産力を主要な基準として甲種農地（集団として存在する優良な農地）と乙種農地に区分され、乙種農地はさらに生産力と賦存状況により第1種から第3種に区分されている（表1）。そして、甲種農地については、原則として転用は許可されず、例外的な場合でも土地収用法の適用といった国家的ニーズのような場合にのみ許可され得るという最も厳しい規制のものであるが、乙種農地については、市街地内にある第3種農地は原則として転用許可されるもの、近い将来市街地として発展する箇所にある第2種農地は、第3種農地が存在しない等の場合には許可が検討され、生産力の高い第1種農地でも、よほど公共性が高い用途変更の場合は許可もありうるとされる。このように甲種農地はまず許可されないし、乙種の場合も1種、2種と厳しい扱いがされるので「農地法」が土地の有効活用的一大阻害要因であると世の中に認識されているのである。

ここで注目されるのは、平成2年から制度化された「農村活性化土地利用構想制度」である。これは、農業だけでは農村経済の維持発展が困



首都圏の農地

甲種農地	集団優良農地		原則不許可 土地収容法認定は許可
乙種農地	第1種	生産力の高い農地	公共性の高い場合は許可
	第2種	近い将来市街地として発展	第3種で不適当な場合を許可
	第3種	市街地内にある農地	原則許可

注) 申請目的の確実性が求められる。つまり仮需は不可。

表-1 農地法に基づく農地区分

難な地域が、多種多様な非農業的土地需要に応じていこうとする場合、市町村長が「農村活性化土地利用構想」を樹立することによって、農地の農業外への利活用を、秩序をもって推進しようとする制度である。その利活用の用途は、①集落周辺の住宅、店舗 ②駅周辺の住宅、店舗 ③国道、県道、インターチェンジ周辺の流通施設、工場 ④都市と農村の交流円滑化に資する施設 など幅広いものであり、要すれば第2種、第1種農地であっても秩序をもって積極的に農地転用を認めようとするものである。この制度は、農地の都市的活用に関しての農地法に対する批判への一つの回答であるが、農業をめぐる情勢の変化がその背景にあることは言うまでもない。そして平成6年度末現在で246市町村がこの構想を作成している。

市街化区域農地の大量賦存

(1) 宅地並課税される農地の新規大量発生〈生産緑地法の改正による「宅地化農地」〉

昭和43年に制定された都市計画法に基づいて、日本の都市には都市計画区域が定められ、その中に既成市街地およびおおむね10年以内

に優先的かつ計画的に市街化を図るべき「市街化区域」と、市街化を抑制すべき区域である「市街化調整区域」が設けられることになった（翌44年には「農業振興地域の整備に関する法律」が制定され、以後この2つの法律の下で都市的土地利用と農業的土地利用のテリトリー調整が行われることになる）。この時、市街化区域内に大量の農地が取り込まれ、おおむね10年以内の都市の発展が計画化されることになった。この市街化区域農地は、現況は農地であっても将来宅地化される農地であるので、当然のことながらおおよけの農業投資は行なわれず、逆に全国の市街化区域農地を対象に、昭和47年度以降順次宅地並課税が行われることに決定したが、農家や農業団体の反対により実施は見送られ、昭和48年度からは宅地並課税は3大都市圏の特定市にのみ適用されることになった。しかしここにおいても、条例により減額措置等がなされたり、ついには長期営農継続農地制度の発足（昭和48年度）によって、「現に耕作の用に供され、10年以上営農することが適当」と判断された農地については、農家の申告を受けた市町村長は、宅地並課税の徴収を猶予したのである。この結果、せっかく市街化区域に位

区分	昭和		年度		平成	
	46	47	48	49		50
対象農地	A農地 昭和47年度から実施	事実上 実施見送り 自、社、公、民 共同提案	3 大都市圏の 特定市に 限定	○	○	① 3.3㎡当たり 3万円未満の ものを除き 宅地並課税
				市が独自に補助金を 交付したところが多い。	○	
	B農地 昭和48年度 から実施	実施 見送り	○	○	同上	② 減額措置：長 期営農継続農 地（現に耕作 の用に供され 10年以上営農 することが適 当なもの）に 係る徴収額手 割率を前設
C農地 昭和51年度 から実施				実施見送り		

表-2 農地の宅地並課税の歴史 (表-2、3は都市宅地活用相談マニュアル(都市農地活用支援センター)より)

社会・経済の動き	国の動き		地方の動き
	税制改革・都市・住宅政策		
平成3年度	(地価鎮静化) (バブル経済崩壊)	H3.4 地価税法成立	H3.4 生産緑地法改正
	H3.10 改正借地 借家法成立	H4.1~ 地価税法施行	H3.7~9 供給計画 (関係11都府 県が決定)
平成4年度	H4.1 不動産融資 総量規制解除	H4.3 長期営農継続 農地制度廃止	(~H4.3頃) 生産緑地地区 指定意向受付
	H4.8~ 改正借地 借家法施行	H4.4~ 宅地並課税 完全実施	~H4.12 生産緑地地区 都市計画決定

表-3 都市農地を巡る動き

	対象農地 (ha)	生産緑地 指定面積 (ha)	比率 (%)	宅地化農地 (ha)	比率 (%)
茨城	526	59	11.1	467	88.9
埼玉	7,662	1,896	24.7	5,766	75.3
千葉	5,653	1,091	19.3	4,562	80.7
東京	7,752	3,983	51.4	3,769	48.6
神奈川	6,017	1,384	23.0	4,633	77.0
愛知	9,147	1,591	17.4	7,556	82.6
三重	1,175	270	23.0	905	77.0
京都	2,138	1,063	49.7	1,075	50.3
大阪	6,062	2,478	40.9	3,583	59.1
兵庫	1,712	616	36.0	1,096	64.0
奈良	2,390	645	27.0	1,745	73.0
合計	50,234	15,076	30.0	35,157	70.0

表-4 生産緑地指定面積と宅地化農地面積 (平成4年末現在)

	住宅建設(万戸)	新規住宅地(ha)
首都圏	431	27,500
東京都	173	5,200
神奈川県	96	5,200
埼玉県	82	7,300
千葉県	66	6,500
茨城県	14	3,300
近畿圏	190	11,200
大阪府	100	4,000
京都府	27	4,500
兵庫県	49	4,200
奈良県	14	1,500
中部圏	83	7,600
愛知県	74	6,300
三重県	9	1,300
3大都市圏の合計	704	46,300

表-5 住宅及び住宅地の供給基本方針における供給目標量 (平成3年度から平成12年度=西暦2,000年までの10年間)

置けられた農地は、宅地化可能農地として高額の財産価値を確保しながらも、農地と同様の低い固定資産税ですんだがために（相続税も納税猶予制度が適用された）、宅地供給がスムーズに進まないとして都市側の批判が高まっていた。時はまさに土地バブルの最盛期に当たり、もはやサラリーマンが都市で土地付き一戸建ての住宅を持つことはもとより、通勤可能な地にマンションを求めることも困難との怨嗟の声が満ち始めた。そしてそれまで、農地は都市における緑のうるおいであり、必要不可欠な都市施設の一部であるとする農業側の声をおおいつくすほどの盛り上がりとなったのである（表2）。ここにおいてついに、平成3年に生産緑地法が改正されることになった。あわせて平成4年には、長期営農継続農地制度が廃止され、3大都市圏特定市の市街区域農地は、完全に宅地並課税されることとなった（表3）。かくして都市に必要な緑は、条件が緩和された生産緑地の設定によって確保されればよく、その他の農地は早急な宅地化こそが国家の要請に応える道であるとの国民的合意が成立したのである。

「生産緑地」と「宅地化農地」の区分決定は、個別農家の意向を汲み上げ、都市計画地方審議

会の審議をへて平成4年12月に最終決定されたが、1都2府8県の3大都市圏内特定市内の対象農地5万余haの70%にあたる3万5千余haが宅地並課税される「宅地化農地」となった（表4）。「宅地化農地」として選ばれた農地割合は、東京（48.6%）、京都（50.3%）で50%前後であったが、千葉（80.7%）、愛知（82.6%）、茨城（88.9%）では80%以上となった。こうして、市街化区域農地の宅地並課税制度は20年かかってようやく実施の運びとなり（特定市以外の市街化区域農地は対象外のままである）、このことによって今後宅地化促進が期待される3万5千余haの宅地化農地は、平成3年度から平成12年度までの3大都市圏の宅地供給目標46,300haの実に75%にのぼる。これが平成3-4年からの土地バブル崩壊の実体的背景である。さらに、平成4年度から実施に移された土地の相続税評価額が公示価格の8割となり、平成6年度からは固定資産税評価額も公示価格の7割となったことにより、土地は保有から利活用の時代に入ったとの認識が大きく広まっていた。

(2) 地方都市の市街化区域農地の大量存在
都市計画区域は、全国1,967都市において定められ、そのうち841都市において市街化区域等が設けられている。従って、3大都市圏内の196の特定市を除いた645の地方都市においても市街化区域等が存在し、同様のことの中に農地が存在している。この市街化区域農地にも昭和46年に宅地並課税が適用されることが決定されていた。すなわち、昭和47年当時坪当たり評価額が宅地の平均価格以上または5万円以上のA農地については昭和47年度から、宅地の平均価格の2分の1以上のB農地は48年度から、宅地の平均価格の2分の1未満または1万円未満のC農地は51年度から、市街化区域のすべての農地が宅地並課税されることが決定したのである。しかし、紆余曲折の末、3大都市圏特定市内の「宅地化農地」（平成4年末35,157ha）のみが平成4年度から宅地並課税されることになり、その他の都市の市街化区域農地の宅地並課税は見送られている。従って、生産緑地法は全国の市街化区域に適用される法律であるにもかかわらず、3大都市圏特定市以外の市街化区域農地では、現況が宅地にならない限り宅地並課税とならないから、あ

都市圏	面積	
	3大都市圏の 特定市以外の都市	その他の都市
関東圏	19,397	45,750
中部圏	25,053	102,946
関西圏	12,746	
小計	57,196	
合計	102,946	

表-6 特定市以外の市街化区域農地 (平成4年末現在)

県・市町村名	地区名	面積
愛知県 豊田市	上郷配津地区	60
福岡県 久山町	上久原地区	214
兵庫県 加古川市	神野地区	123
鳥取県 日江津村	今吉地区	77
茨城県 藤代町	浜田地区	77
兵庫県 香寺村	番寺地区	177
滋賀県 守山市	星賀地区	53
宮城県 古川市	鶴賀菅根地区	113
沖縄県 東風町	友里地区	142
計		1,036

表-7 集落地域整備事業

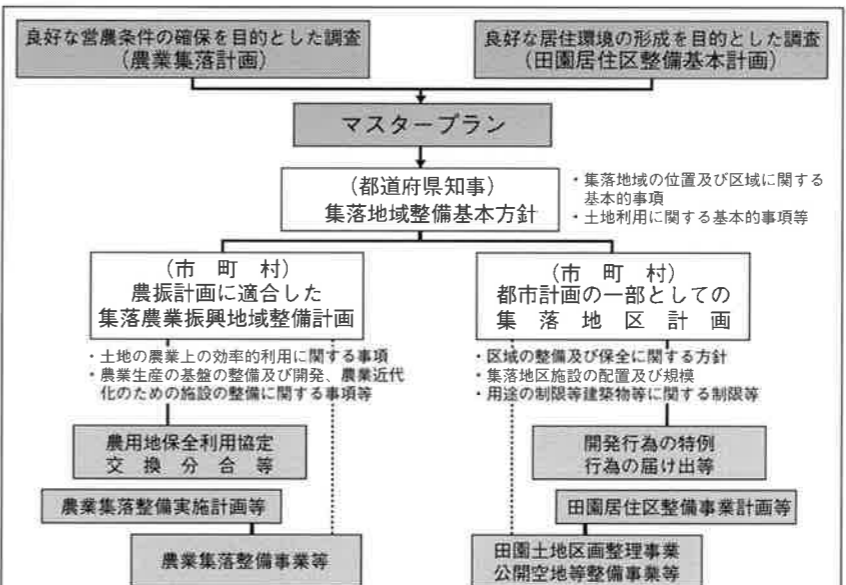


図-1 集落地域整備の手法 (図-1、図-2とも「事業制度パンフレット」より)

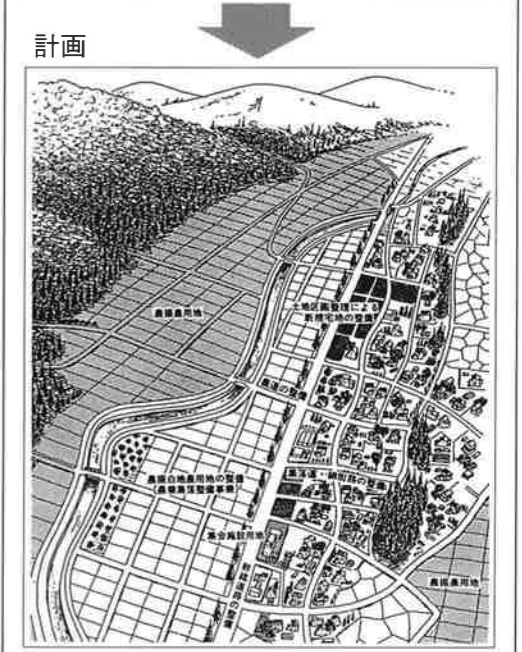
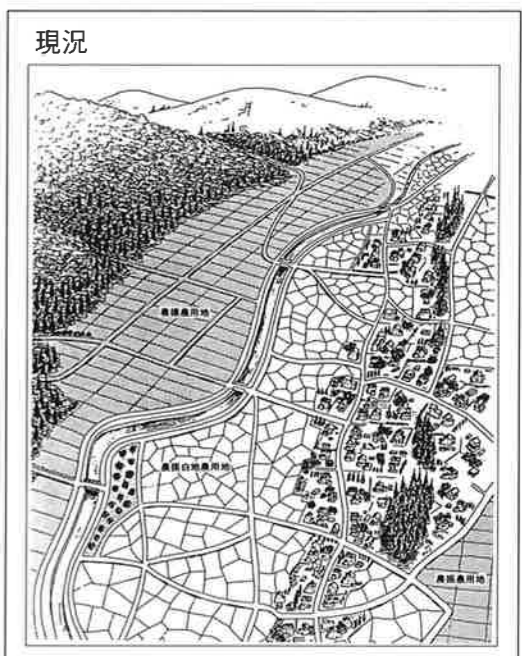


図-2 集落地域整備の構想図

えて「生産緑地」の指定を受ける必要がないということになっている。

しかし、税制適用の如何はともかくとして、土地利用上は、都市計画法によって宅地化等の都市的利活用が促進されるべき土地として位置づけられていることに重要な意味がある。

調査によると、平成4年末現在で、3大都市圏の特定市以外の都市の市街化区域に5万7千余ha、その他の都市の市街化区域に4万5千余haの農地が存在し、あわせて10万3千余haの宅地化可能農地が存在する（表5）。従って、わが国には農地法上、転用許可を得る必要がなく、単に届け出だけで措置できる市街化区域農地が、固定資産税の宅地並課税の対象地として3万5千ha、宅地並課税の対象外として10万3千ha、合計して13万8千ha（平成4年末現在）、都市市街地の中および周辺に存在しているのである。3大都市圏に限ってみると、特定市の3万5千haと特定市外の5万7千haあわせて9万2千haが存在し、先の10年間の宅地供給目標の46,300haを大きく上回って存在していることになる（表6）。

農政による農地の宅地化施策展開

(1) 農村集落周辺農地の宅地化（法律に基づく「集落地域整備事業」）
都市計画法と農振法は、都市側と農村側とによるそれぞれの領土宣言的性格を持つものであるが、都市計画区域と農業振興地域とが隣り、あるいは重なり合う地域は、都市側と農村側住民の混住化や農業の兼業化の進展等から、実質的な農地転用によって農業生産機能が低下したり、無秩序な建築活動による居住環境の悪化等の問題が生じ始めた。そこで、このような問題に対処するため、この居住と農業生産の基礎的単位である集落やその周辺の農用地の地域について、適正な土地利用が調和のとれた形で実現されるよう、都市的整備、農業的整備の二種類の計画を市町村が樹立しうる制度が確立された。それが昭和62年に制定された「集落地域整備法」であり、これまで道路、公園、下水道等の都市的投資も、農道や圃場整備等の農業的投資も行えなかった地域に、優先的に公共投資が行えるようになった（図1、図2）。手続的には、農地所有者の同意の下に、当該地区にかかると市町村長が、地域調査を農林水産、建設両大

臣に申請し、その認可を受けることによって事業が始まるが、今日まで8県で4市3町2村の1,036haの農地で指定がなされている（表7）。この宅地と農地の造成事業の対象は全国で1,776市町村208万haに及ぶと言われるから、将来的にこのうちの1割の農地が宅地化されるとみれば、約20万haの農地が宅地予備軍であると見ることができる。

(2) 農振地域での宅地造成事業
〈農業公共事業で行なう「農村活性化住環境整備事業」〉
農業の健全な発展との調和をはかりつつ、国土の均衡ある発展をはかるため、農村における地域資源である農地を多面的に利用する目的で始まった事業で、平成3年度から制度化された。(1)の集落地域整備事業による宅地造成事業が、指定地域を農業地域と住宅地区に区分し、あくまで後者において田園土地区画整理事業等の都市事業が行われるのに対して、この事業は、あくまで農業公共予算により農業基盤を整備しつつ非農用地を創出し、宅地を確保し、あわせて緑地空間、水辺空間等の住環境の向上を図るというところに大きな特色がある。すでに平成3

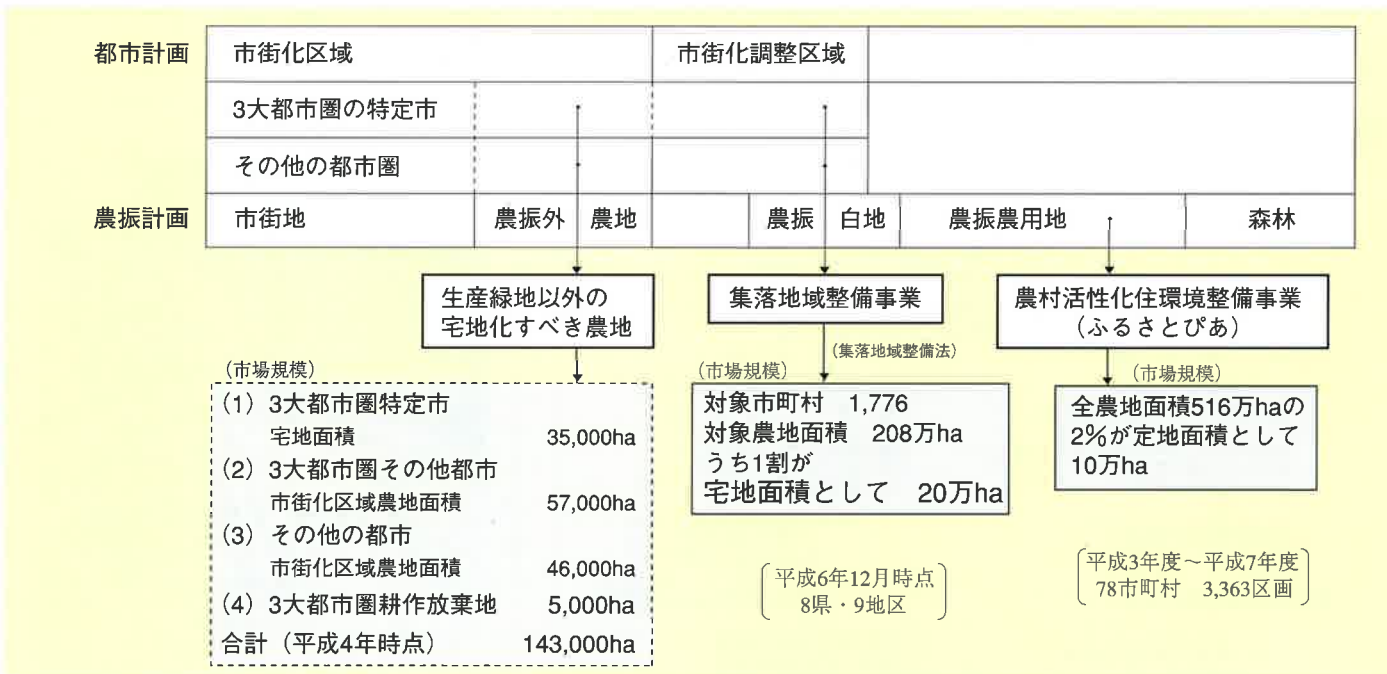
	とりくみ 市町村数	宅 地 造 成	
		区 画 数	対象面積 (ha)
平成3年度	13	614	502
平成4年度	12	623	433
平成5年度	18	902	431
平成6年度	20	685	434
平成7年度	18	539	575
合 計	81	3,363	2,375

表一八 農村活性化住環境整備事業

注) 市町村数は3市が重複している

	市町村数	団地数	面 積	1団地当り面積	耕地面積
茨城県	13	186	63.9	0.34	28,071
埼玉県	62	3,504	1,189.0	0.34	69,994
千葉県	28	3,658	1,664.6	0.46	54,790
東京都	11	278	68.6	0.25	4,736
神奈川県	29	1,735	478.5	0.28	24,154
首都圏	143	9,361	3,465	0.37	181,745
愛知県	63	3,756	1,186.2	0.32	62,466
三重県	10	514	155.2	0.30	10,145
中部圏	73	4,270	1,341	0.31	72,611
京都府	17	393	94.6	0.24	13,938
大阪府	38	789	219.5	0.28	17,059
兵庫県	6	324	93.7	0.29	8,774
奈良県	32	1,645	383.2	0.23	22,704
近畿圏	93	3,151	791	0.25	62,405
合 計	309	16,782	5,597	0.33	316,831

表一九 3大都市圏耕作放棄地の現況



図一三 農地等の宅地化施策一覧

年度から7年度までに78市町村において取り組みがなされ、2,375haの農地を対象に3,363区画のゆとりある宅地造成が行われている(表8)。この事業は、愛称「ふるさとぴあ事業」と称されるように、大都市通勤型サラリーマンを主要な対象とすることにはならないとしても、農家子弟用あるいは、ふるさと回帰希望者等の受け皿の宅地等まさに「農村活性化」のための住環境整備である。従って、今後の展開を量的に予測することは難しいが、仮に全農地面積516万haの2%(3大都市圏では耕地面積の1.8%が耕作放棄地である。また全国的には、15万ha余の耕作放棄地が存在する)が宅地化され得ると見れば、約10万haが農振地域の中に宅地予備軍として存在するということになる。

(3) 3大都市圏耕作放棄地の発生 (7都府県で5,600ha)

平成7年3月31日に閣議決定された「規制緩和推進計画」では、「耕作放棄地について、3大都市圏における耕作放棄地の実態調査結果を踏まえ、市町村に遊休農地の具体的な解消方を策定するための遊休農地活用推進協議会を設

ける」とされた。これは、大都市周辺に未利用のまま放置されている農地を住宅地等のより有効な都市利用を促進することによって、日本経済の活性化を図ろうとするねらいを持ったものであるが、農林水産省では、この決定を受けて6月に「3大都市圏に存する耕作放棄地に係る解消方策の策定について」という通達を發出し、具体的な対策に乗り出すこととなった。

これによると、3大都市圏内の1団地1km²以上の耕作放棄地は、耕地面積の1.8%にあたる5,597haにのぼることがわかった(表9)。このうち91%が市街化調整区域内に、また80%が農業振興地域内に存在するので、この都市的利用を促進するためには、都市計画の見直しや農業振興地域の変更が行われることもありうるが、現状のままで宅地造成等を行う場合には(2)の「農村活性化住環境整備事業」等が活用されることになる。

また、次に計画されている規制緩和計画においては、3大都市圏以外の耕作放棄地の有効活用方策についても調査が行われると言われているが、この場合には、全国に存在する15万1千ha(平成2年現在)の耕作放棄地の都市的利用方策が課題となることは必至である。

以上の集落地域整備事業対象(20万ha想定)、農村活性化住環境整備事業対象(10万ha想定)、3大都市圏耕作放棄地の都市的利用(5,600ha)など農政による宅地造成事業等が展開される背景には、vol.53で述べた84万ha(これは日本の市街化区域面積150万haの5.6%、全国土面積の4.4%を占める宅地〔住宅地、工業用地、その他の宅地〕167万haの5.0%にあたる)にのぼる減反面積があることは言うまでもない(図3)。

(株)ミサワホーム総合研究所
取締役副所長 脇元裕嗣
〒168 東京都杉並区高井戸西1-1-19
TEL. 03(3332)5111