

農地の規制・税制と農地集約化

荒井 貴 史

農地の規制（特に、転用規制）と農地税制の内容を説明して、それらが農地集約化（農地集積）に対してどのような影響を持つか考察した。また、農地集約化（農地集積）で農地の所有者と利用者、又は農地売却と購入の媒介機関として創設された農地中間管理機構<農地集積バンク>について説明した。本稿では、現在の転用規制の下では所有権移転による農地の集約化（農地集積）よりも、利用権の設定による農地の集約化（農地集積）の方が、効果的であることを示した。

キーワード：農地転用規制、農地税制、農地集約化

目次

1. はじめに
2. 農地の規制
3. 農地の税制
4. 農地集約化（農地集積）の制度
5. 規制・税制の農地集約化への効果
6. おわりに

1. はじめに

環太平洋パートナーシップ協定（TPP）交渉の結果がどうであれ日本の農業が生き残っていくためには、生産性の向上が不可欠である。その1つの手段として、担い手の耕地面積を拡大すること、すなわち、農地の集約化（農地集積）により、規模の経済性を引き出すことが求められている。それゆえ、政府は、農地の維持や農地の集約化（農地集積）に繋がる仕組みを導入している。農地の転用規制により、優良農地を減らさないようにして、さらに、農家に対する相続税及び贈与税納税猶予制度により、農家の次世代への継承をし易くすると

もに農地の分散化を防いでいる。また、農地中間管理機構を創設して、遊休農地の解消や就農促進を図り、農地の効率的な利用を目指している。本稿では、先ず農地の規制や税制を詳しく説明する。その後、農地の集約化（農地集積）を目的として作られた農地中間管理機構の仕組みを述べる。それらの後、農地の規制や税制が、農地集約化（農地集積）にどのような効果を持っているかを考察する。そして最後に、今後の農業や農地制度について展望する。

2. 農地の規制*1

2-1 農地の法律による区分

農地は、都市計画法、生産緑地法、農業振興地域の整備に関する法律（以下、農業振興法と略す）などの各法律の対象になっているかどうかで農地法による転用や開発行為に関する規制の程度（転用許可の可否）が異なってくる。農地と言っても、どの法律の対象になっているかで区分する必要があり、現実に農地の集約化（農地集積）を進める場合にも、その区分を考慮する必要がある。

都市計画法に関連して生じる農地の区分は、次の4つである。①都市計画法の対象外の農地、②市街化区域内の農地、③市街化調整区域内の農地、④（線引きがない場合）都市計画区域内の農地。一般に市街化調整区域においては原則として建築物などの建築や特定の工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更を行う開発行為が禁止されているので、③の農地は、将来も農地として確保される。一方、市街化区域内の農地（②）は、農地として確保されるべき土地ではなく、他用途への転用が望まれる土地である（ただし、生産緑地を除く）。また、④の農地は、用途地域の指定があるエリアであれば、他用途への転用が期待されるが、用途地域の指定がないエリアであれば、農地としての利用も期待される。①の農地は、他の法律の対象になっているかどうかで異なる。

生産緑地法に関連して生じる農地の区分は、次の2つである。（a）生産緑地の農地、（b）生産緑地以外の市街化区域内の農地。生産緑地とは、正確には都市計画における生産緑地地区のことで、三大都市圏の特定市の市街化区域内の農地で農地として保全すべきものが指定される（（a）の農地）。したがって、市街化区域内にある土地であっても、農業等に関連した施設の建設以外の開発行為が制限される。生産緑地の指定解除には、指定から30年が必要であり、解除された土地は市町村が時価で買い取ることになっている。（b）の農地は、農地として確保されるべき土地ではなく、他用途への転用が望まれる土地である。

農業振興法に関連して生じる農地の区分は、次の3つである。（1）農業振興法の対象外の農地、（2）農用地区域の農地、（3）農用地区域外である農業振興地域内の農地。農用

*1 この節の内容は、荒井（2010）に基づいている。また、農林水産省のホームページを参照した。

地区域は、今後概ね10年以上にわたり農業の利用を確保すべき土地であり、他用途への転用は不可で開発行為も制限される（(2)の農地）。(3)の農地は、今後概ね10年以上にわたり総合的に農業の振興を図るべき地域である農業振興地域内にあるので、農地としての利用が期待されている。

2-2 農地法の規制

耕作目的で農地を売買又は貸借する場合は、一定の要件を満たし、農業委員会の許可を受ける必要がある（第3条）。一定の要件とは、個人の場合では、「①農地のすべてを効率的に利用すること、②必要な農作業に常時従事すること（原則、年間150日以上）、③一定の面積を経営すること（原則、50a以上（北海道は2ha以上）であることが必要）、④周辺の農地利用に支障がないこと（水利調整に参加しない、無農薬栽培の地域で農薬を使用するなどの行為をしないこと）」*2である。法人の場合では、農地の所有には、個人の場合の①、③、④と農業生産法人（主たる事業が農業で、農業関係者が総議決権の原則4分の3以上を占めて*3、役員のお半が農業の常時従事者であること等）の要件のことである。農地を借りるのには、個人の場合の①、③、④と「賃貸契約に解約条件が付されていること、地域における適切な役割分担のもとに農業を行うこと、業務執行役員が1人以上農業に常時従事すること」*4の要件から成る。賃貸借の存続期間は50年（第19条）で、それまでは両者による解約の合意がなければ、原則賃貸借は解約されないで更新される（法定更新）。また、賃貸借契約の解除・解約には、都道府県知事の許可を受けなければならない（第18条）。農地法とは別に、農業経営基盤強化促進法に基づく市町村の農用地利用集積計画による権利の設定・移転も可能である。ただし、その場合は法定更新はない。

農地の転用には、農地の所有者が自ら土地利用の用途を変更する権利移動のない転用（第4条転用）と、農地の所有者が他の事業者等に売却して、その購入者が農地以外の用途で土地を利用する権利移動のある転用（第5条転用）がある。農地の権利移動には、農業委員会の許可が必要（住所のある市町村の区域の外にある農地の場合には、都道府県知事の許可が必要）となっている。農業委員会については後述するが、許可制になっているのは農業地域（近隣農家）に負の外部性が生じるような土地利用を排除するためだと解釈できる。実際、農林水産省のホームページには、農地転用許可制度の目的は、「食料供給の基盤である優良農地の確保という要請と住宅地や工場用地等非農業的土地利用という要請との調整を図り、かつ計画的な土地利用を確保するという観点から、農地を立地条件等により区分し、開発要

*2 農林水産省HPより引用。

*3 「加工業者等の関連事業者の場合、総議決権の2分の1未満まで可能。」（農林水産省HP）

*4 農林水産省HPより引用。

請を農業上の利用に支障の少ない農地に誘導するとともに、具体的な土地利用計画を伴わない資産保有目的又は投機目的での農地取得は認めないこと」であると示されている。具体的な手続きは、(1) 土地所有者(転用事業者)が、農業委員会に申請書を提出(4haを超える場合は、都道府県知事に提出)、(2) 農業委員会(4haを超える場合は、都道府県知事)は、意見を付して、都道府県知事(4haを超える場合は、農林水産大臣)に送付。(3) 許可基準に基づき、都道府県知事(4haを超える場合は、農林水産大臣)が、許可・不許可の判断をする、(4) それが、農地所有者(転用事業者)に通知される。

農地転用の許可基準(第4条第2項、第5条第2項)は、立地基準と一般基準から成る。立地基準では、農地を、営農条件と市街地化状況により、農用地区域内農地、甲種農地、第1種農地、第2種農地、第3種農地の5種類に分類して、許可の方針を定めて「優良な農地での転用を厳しく制限し、農業生産への影響の少ない第3種農地等へ転用を誘導」している。農用地区域内農地と甲種農地、第1種農地については、原則不許可とされる。第2種農地は、「周辺の他の土地に立地することができない場合等は許可」となり、第3種農地は、「原則許可」される。一般基準では、許可申請の内容について、申請目的実現の確実性(土地の造成だけを行う転用は、市町村が行うもの等を除き不許可)や被害防除措置等について審査される。農地転用許可制度の例外は、市街化区域内の農地と国や都道府県が農地を転用する場合である。市街化区域内の農地は、農地転用許可制度の対象から除かれており、農業委員会への届出のみで転用可能である。国や都道府県の農地転用については、都道府県知事又は農林水産大臣との協議をもって、許可があったものとみなされる。

2-3 農業振興法の規制

農用地区域内の農地は、農業以外の用途に転用することは禁止されている。ただし、農用地利用計画で指定された用途の場合にのみ転用が認められる。実際には、当該の農地を転用を可能にする為には、農地を農用地区域から除外する(農業振興地域整備計画の変更)手続きが必要となる。農用地区域から除外後は、農地法の農地転用許可制度に従う。

農用地区域の変更の要件は、当該農業振興地域における農用地区域以外の区域内の土地利用の状況からみて、当該変更に係る土地を農用地等以外の用途に供することが必要かつ適当であって、農用地区域以外の区域内の土地をもって代えることが困難であると認められること。さらに、当該変更により、農用地区域内における農用地の集団化、農作業の効率化その他土地の農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないと認められることのほか、当該変更により、農用地区域内における効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積に支障を及ぼすおそれがないと認められること。当該変更により、農用地区域内の施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがないと認められること。当該変更により、

係る土地が、土地改良事業又はこれに準ずる事業で、農業用排水施設の新設又は変更、区画整理、農用地の造成等に係る土地に該当する場合にあっては、当該土地が、農業に関する公共投資により得られる効用の確保を図る観点から政令で定める基準に適合していることなどである。

2-4 農業委員会

2-2節の農地法の規制の説明で、農業委員会が農地転用の申請に意見を付す手続きがあることを述べたが、ここでは、農業委員会の委員の構成とそれから生じる懸念について説明する。農業委員会は、農業委員会等に関する法律に基づき市町村に設置される。農業委員会等に関する法律に定められているように、農業委員会の委員は選挙による委員及び選任による委員から構成される。そして、選挙による委員の被選挙権者及び選挙権者は、農業委員会の区域内に住所を有している年齢20年以上で、都府県では10a、北海道では30a以上の農地で耕作の業務を営む者となっている。また、その同居の親族又はその配偶者も含まれる*5。農業生産法人*6の組合員、社員又は株主も、上記の農地の面積条件を満たしていれば、被選挙権、選挙権を有する。選任による委員は、市町村長が、農業協同組合、農業共済組合及び土地改良区がそれぞれ推薦した理事（経営管理委員を置く農業協同組合にあつては、理事又は経営管理委員）又は組合員各1人、当該市町村の議会が推薦した農業委員会の所掌に属する事項につき学識経験を有する者4人以内、を選任する（第12条）。したがって、農業委員会の委員の構成は、その区域内の農業従事者（農家）が、大半を占めることになる。そして、専業農家よりも兼業農家が多いので、兼業農家の委員も多くなる。その結果、農業委員会の所掌事務である農地法などの法令により権限に属した農地又は採草放牧地（以下「農地等」という。）の利用関係の調整に関する事項や農地等の交換分合及びこれに付随する事項などの処理において、「身内に甘い」などの批判がある。すなわち、農地の転用許可に関しての意見では、地域の農家に対しては転用許可を認めるような意見をして、他方、大規模な担い手など他の地域から参入してくる企業関係の事業者に対しては権利移動を認めないような意見をして零細な兼業農家を守るような行動をとることが懸念される。その地域の土地利用に関しては、その土地を現に農業で利用している農家が、水利関係を含めて最もよく熟知しているので、勝手の分からない事業者土地利用が濫用されるのを排除するという意味では、望ましい側面もある。しかし、農地の集約化（農地集積）を促進する際の障害となっている場合もあるようである。実際、「農業委員会に地元農家以外の声も取り入れ、農地の

*5 ただし、「その耕作に従事する日数が農林水産省令で定める日数に達しないと農業委員会が認めた者を除く」（第8条第2項）。

*6 農地法第2条第3項に規定されている農業生産法人。

流動化を進め大規模化を促す」為に、政府は「農業委員を地元農家から選ぶ制度を2016年度にもやめる方向で検討」している*7。

農業委員会は、その区域内の以下の事項に関する事務も行っている。①農地等として利用すべき土地の農業上の利用の確保に関する事項、②農地等の利用の集積その他農地等の効率的な利用の促進に関する事項、③法人化その他農業経営の合理化に関する事項、④農業生産、農業経営及び農民生活に関する調査及び研究、⑤農業及び農民に関する情報提供。そして、農業委員会は、その区域内の農業及び農民に関する事項について、意見を公表し、他の行政庁に建議し、又はその諮問に応じて答申することもできる*8。

3. 農地の税制*9

農地に対する課税は、通常の土地に対する課税と比較すると、かなり優遇された措置が設けられている。その1つが、相続税納税猶予制度である。相続税納税猶予制度は、自ら農業経営を継続する相続人を税制面から支援して、相続税支払のための農地売却を防止することを狙っている。平成21年度改正により、農地の効率的な利用を促進する観点から相続人が自ら農業で利用しないで、特定貸付け*10を行った場合にも相続税納税猶予制度の適用が可能となった。相続税納税猶予制度では、「農業を営んでいた被相続人又は特定貸付けを行っていた被相続人から相続人が一定の農地等を相続や遺贈によって取得し、農業を営む場合又は特定貸付けを行う場合には、一定の要件の下にその取得した農地等の価額のうち農業投資価格による価額を超える部分に対応する相続税額は、その取得した農地等について相続人が農業の継続又は特定貸付けを行っている限り、その納税が猶予される」*11。ただし、三大都市圏特定市の農地等（生産緑地地区を除く）は、対象外となっている。相続税と同様に、贈与税にも農地を対象にした優遇措置がある。それが、贈与税納税猶予制度である。贈与税納税猶予制度では、「農業を営む者が、その農業の用に供して農地の全部を農業後継者（推定相続人の1人）に一括して贈与した場合は、後継者に課税される贈与税の納税が猶予され、贈与者又は受贈者のいずれかが死亡したときに贈与税は免除される」*12。贈与税納税猶予制度は、平成24年度税制改正により、納税猶予の適用から10年（65歳未満の場合は20年）以上営農を継続している場合、農地について特定貸付けを行っても、その旨の届け

* 7 2014年3月2日の日本経済新聞の報道による。

* 8 農業委員会等に関する法律第6条。

* 9 この節の農地税制については、国税庁ホームページや農林水産省ホームページを参照した。また、固定資産税については、荒井（2008）を参照されたい。

* 10 特定貸付けとは、農業経営基盤強化促進法の農地保有合理化事業、農地利用集積円滑化事業、利用権設定等促進事業による貸付けのことである。

* 11 国税庁HPより引用。

* 12 農林水産省HPより引用。

出をすれば納税猶予が継続されるようになった。贈与税納税猶予制度における贈与者の要件は、農地等を贈与した日まで引き続き3年以上農業を営んでいる個人であることであり、受贈者の要件は、①農地等を取得した日の年齢が、18歳以上、②農地等を取得した日まで引き続き3年以上農業に従事していたこと、③農地等を取得した日以後、速やかに農業経営を行うこと、である。

相続税納税猶予制度、贈与税納税猶予制度のほか農地に対する課税の優遇措置として、譲渡所得税の特別控除、登録免許税の軽減税率、不動産取得税の1/3控除、固定資産税の特例などがある。以下で、それぞれを簡単に説明する。譲渡所得税の特別控除は、農地を売却した場合の譲渡所得金額は、

$$\text{譲渡所得金額} = \text{譲渡収入金額} - (\text{取得費} + \text{譲渡費用}) - \text{特別控除}$$

と計算されるが、その際の特別控除の金額が農地の場合に一定の条件により多くなっている。例えば、農用地区域内の農地を農地利用集積計画、農業委員会の斡旋等により譲渡した場合や農用地区域内の農地を農地保有合理化法人又は農地利用集積円滑化団体に譲渡した場合には、特別控除は800万円であり、農用地区域内の農地等を農業経営基盤強化促進法の買入協議により農地保有合理化法人に譲渡した場合には、特別控除は1500万円である。また、農地が土地収用法等により買い取られた場合には、特別控除は5,000万円となっている。土地の譲渡所得は、申告分離課税であり上述のように特別控除が多くなれば、譲渡所得金額は少なく計算されるので、それに税率を掛けて計算される譲渡所得も当然に少なくなる。登録免許税の軽減税率は、認定農業者、特定農業法人等一定の要件を満たす者が、農用地利用集積計画により農用地区域内の農地等を取得した場合の登録免許税の税率を本則の2%から0.8%に軽減するものである。不動産取得税の1/3控除とは、農用地利用集積計画により農用地区域内の農地等を取得^{*13}した場合に、課税標準を取得価格の3分の2とするものである。固定資産税の特例は、一般農地、生産緑地地区の農地、一般市街化区域農地、三大都市圏の特定市の市街化区域農地（特定市街化区域農地）に区分され、それぞれ評価と課税（負担調整措置）が次のようになっており、特定市街化区域農地以外では農地として優遇されたものとなっている。一般農地では、農地評価で農地課税される。生産緑地地区の農地でも、農地評価で農地課税される。一般市街化区域農地では、宅地並評価で農地に準じた課税となっている。特定市街化区域農地では、宅地並評価で宅地並課税される。また、税負担の調整措置や宅地化農地に対する課税の特例^{*14}もある。

*13 平成27年3月31日までの取得に限る。

*14 農地所有者が一定期間内に宅地化のための計画策定等に着手し、開発許可、地区計画の策定等が行われた特定市街化区域農地について、一定の要件の下に、納税義務の免除及び税額の減額等を行う特例措置（逸見（2013）参照）。

4. 農地集約化（農地集積）の制度

農業に関する現在の政府の政策目標の1つは、日本再興戦略-JAPAN is BACK-（平成25年6月14日）の中で書かれているように、「今後10年間で、全農地面積の8割が、「担い手」によって利用され、産業界の努力も反映して担い手のコメの生産コストを現状全国平均比4割削減し、法人経営体数を5万法人とする」ことである。すなわち、企業を含む担い手への農地集積を進めて、規模の経済性の実現により生産コストを削減することである*15。したがって、最近になって創設された農地中間管理機構〈農地集積バンク〉*16が、農地集約（農地集積）を加速化するために最大限活用されることが期待される。以下、農地中間管理機構（農地集積バンク）について説明する*17。

農地中間管理機構（農地集積バンク）は、「①地域内の分散し錯綜した農地利用を整理し担い手ごとに集約化する必要がある場合や、耕作放棄地等について、農地中間管理機構が借り受け、②農地中間管理機構は、必要な場合には、基盤整備等の条件整備を行い、担い手（法人経営・大規模家族経営・集落営農・企業）がまとまりのある形で農地を利用できるよう配慮して、貸付け、③農地中間管理機構は、当該農地について農地としての管理、④農地中間管理機構は、その業務の一部を市町村等に委託し、農地中間管理機構を中心とする関係者の総力で農地集積・耕作放棄地解消を推進」する。農地中間管理機構（農地集積バンク）は、所有権移転による農地集約化（農地集積）を進めようとした従来からの農地保有合理化法人と違い、リース方式を中心として農地の集約化（農地集積）を推進する。また、そのための財政支援も充実している。

平成26年度予算での財政支援は、全額国庫補助である機構集積協力金（機構への農地の出し手に対する支援）、農地中間管理機構の業務に対する支援、全額国庫補助の農地集積・集約化の基礎業務への支援などがある。機構集積協力金とは、具体的には、「地域（集落など）内の農地の一定割合以上を機構に貸し付けると、その割合に応じた単価に貸付面積を乗じた金額が交付される」地域集積協力金、「農業者（農地の相続人を含む）が、全農地を10年以上機構に貸し付け、かつ、当該農地が機構から受け手に貸し付けられることで、交付される」経営転換協力金、「機構の借受農地等に隣接する農地について、自ら耕作する農地を機構に貸し付けた所有者と、所有者が農地を機構に貸し付けた場合の当該農地の耕作者が対象となる」耕作者集積協力金*18などのことである。農地集積・集約化の基礎業務への

*15 八代（2013）も、「専業農家に、零細農家の農地を速やかに集約化して、いっそう規模の利益を追求できるようにすることが、農地を活性化させるための基本的手段となる」（p.177）と指摘する。

*16 農地中間管理事業の推進に関する法律（平成25年12月13日法律第101号）により、都道府県知事は、農地中間管理機構を都道府県に一つに限って指定できる。

*17 この節の農地中間管理機構（農地集積バンク）の説明中カッコ（「 」）付きの文章は、特に明記していない限り農林水産省のホームページからの引用である。また、西村（2013）も参照した。

*18 「10年以上機構に貸し付け、かつ、当該農地が機構から受け手に貸し付けられること」が要件である。

支援とは、具体的には、農地台帳・電子地図システムの整備・公表に対する支援や耕作放棄地所有者への意思確認等への支援である。農地中間管理機構の業務に対する支援とは、具体的には、機構の運営・業務委託に必要な経費の定額補助、農地の賃料や農地の管理・保全に要する経費の定率補助と農地集積奨励金、簡易整備費等や農地の買入に係る経費の資金の借り入れに対する利子補給などである。

人・農地プラン^{*19}の中心経営体等として位置づけられた認定農業者が借り入れるスーパーL資金（日本政策金融公庫が認定農業者に対して融資する規模拡大その他経営改善を図るのに必要な長期資金）については、金利負担軽減措置がある。貸付当初5年間実質無利子となる。以上のように各種の財政支援により、農業者の農地集約化（農地集積）へのインセンティブ付けがなされている。農地中間管理機構（農地集積バンク）では、リース方式を中心として農地の集約化（農地集積）を推進するが、これは次の5-1節での結論で述べるように、所有権移転による農地集約化（農地集積）よりも、効果的に進められる。

5. 規制・税制の農地集約化への効果

この節では、農地の規制（転用規制）と農地の税制（優遇措置）が、前節で説明した農地集約化（農地集積）にどのような影響があるかを考察する。

5-1 転用規制の農地集約化への効果^{*20}

農地の転用規制の農地集約化（農地集積）への影響を考える。分析の簡単化のために以下のような仮定を置く。①利用可能な土地総量は一定（図1では横軸の長さ O^UO^A ）とする、②土地利用の用途は、農地と都市的利用の2種類だけとする、③都市的利用の地代曲線（需要曲線）は、図のUU曲線である、④農地の地代曲線（需要曲線）は、図のAA曲線である、⑤左側の縦軸で都市的利用した場合の地代を測り、左側の原点 O^U から右に都市的利用の土地利用量が測られる。また、右側の縦軸で農地として利用した場合の地代を測り、右側の原点 O^A から左に農地としての利用量を測るものとする、⑥転用規制がある場合、農地の転用規制で XX^* だけの土地が、都市的利用ではなく農地としての利用に留められているものとする。転用規制のない場合は、図1(a)で都市的利用と農地利用の地代が均等化する点Eで、土地利用の配分が決定される。すなわち、 O^UX^* の土地が都市的利用されて、 O^AX^* の土地が農地として利用される。均衡地代は、 R^* である。

*19 人・農地プランとは、各地域の「人・農地問題」を解決するため、集落・地域の関係者が徹底的な話し合いを行い、今後の中心となる経営体はどこか、そこへどうやって農地を集積するか、中心的経営体以外を含めた地域農業のあり方をどうしていくかを明確にしたもの。

*20 この節の内容は、荒井（2009）や荒井（2007）に基づく。ただし、一部加筆修正している。

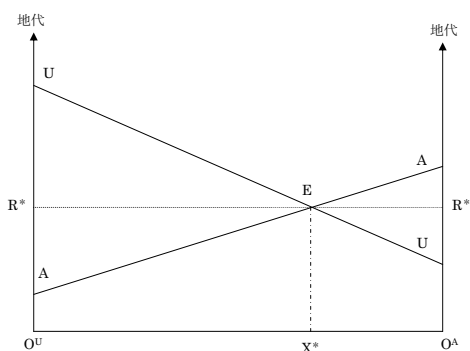


図1 (a) 転用規制のない場合

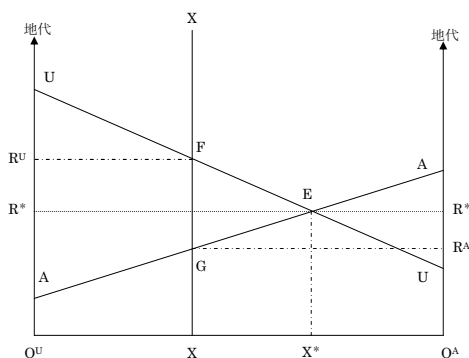


図1 (b) 転用規制のある場合

農地の転用規制がある場合（ O^AX の土地が農地として利用されるように規制されている場合）には、図1 (b) にあるように都市的利用の地代は R^U に、農地利用の地代は R^A となる。転用規制のない場合と比較すると、 $R^* < R^U$ 、 $R^A < R^*$ となる。 XX^* の範囲の土地の所有者は、転用規制がなければ都市的利用をしているのだが、転用規制によって農地としての利用に留められている。その結果、都市的利用の地代と農地の地代に大きな差が生じるのである。そして、 XX^* の範囲の土地の所有者は、規制撤廃による転用期待を持つことになる。

農地の第 t 期期首の価格を P_t 、第 t 期の地代を R_t 、第 t 期の安全資産の利子率を r_t として、投資家の資産選択において裁定取引が十分に行われていると仮定すれば、裁定条件より、

$$r_t = \frac{R_t + (P_{t+1} - P_t)}{P_t} \dots\dots(A)$$

が成り立つ。(A) より均衡では、

$$P_t = \frac{R_t + P_{t+1}}{1 + r_t} \dots\dots(B)$$

の関係が成り立つ。この関係が、 $t + 1$ 期以降も成り立つとすれば、 P_{t+1} 以降の将来の価格も (B) 式と同様に表すことができ、それを逐次代入することで、

$$P_t = \frac{R_t}{(1+r_t)} + \frac{R_{t+1}}{(1+r_t)(1+r_{t+1})} + \frac{R_{t+2}}{(1+r_t)(1+r_{t+1})(1+r_{t+2})} + \dots\dots$$

が得られる。利子率を r で一定とすれば、

$$P_t = \sum_{i=1}^{\infty} \frac{R_{t-1+i}}{(1+r)^i} \dots\dots(C)$$

と表せる。したがって、 t 期の農地価格は、将来の地代が上昇すれば上昇し、利子率が上昇すれば低下する。将来地代の不確実性等について、投資家がリスク・プレミアムを求めるなら裁定条件から得られる (B) 式は、

$$P_t = \frac{R_t + P_{t+1}}{1 + r_t + \sigma} \dots\dots(D)$$

となる。ただし、 σ はリスク・プレミアムを表す。

以上の農地価格の決まり方を前提とすれば、農地の転用規制によって、農地の地代 R^A は、転用規制のない場合の均衡地代 R^* よりも低下する（農地の将来地代も転用規制が続いていれば、同様に低下したままである）ので、(C)式から農地価格は低下する。農地価格は低下するが、 XX^* の範囲の農地の所有者が転用から期待する所得は、都市的利用の地代 R^U に基づいて計算するので、期待所得は転用規制により増加する。したがって、 XX^* の範囲の農地所有者は、大規模農家が経営耕地の規模拡大の為に農地の購入を提案しても、農地価格での売却には応じない。都市的利用の土地価格（現在から将来までの都市的利用の地代流列の割引現在価値）でなければ、農地を売却しない。結論をまとめれば、転用規制は、直接的に規制で現状の農地を確保するが、その結果、転用からの期待所得が増加して（ XX^* の範囲の農地を購入するための価格は、農業から得られる収益還元価格（理論地価）を大幅に超えて、所有権移転による農地の集約化（農地集積）が進まない原因ともなっている。土地所有者が土地の貸出に際して、要求する価格（地代）も、転用期待により農地として利用した場合のそれを当然超えるので、 XX^* の範囲の土地の購入だけでなく、賃貸も進まない可能性もある。しかし、将来の転用の時期を待つために、耕作放棄地または不作付地としておくことは、農地として利用した場合の収益という機会費用があるので、転用期待があってもある程度の農地の賃貸借は行われる。要するに、所有権移転による農地の集約化（農地集積）よりも、利用権の設定による農地の集約化（農地集積）の方が、現在の転用規制の下では効果的であると言える。

転用規制の資源配分上のコストは、図1(b)では、三角形EFGの面積に相当する社会的余剰の減少である。転用規制の是非は、この社会的余剰の減少という資源配分上のコストと、転用規制の目的である「食料供給の基盤である優良農地の確保」による食料自給率の上昇で食料安全保障の観点から得られるベネフィット（社会的厚生増加）の大小によって判断される。しかしながら、転用規制によって、土地利用の形態が農地として確保されたとしても、耕作放棄地や遊休農地が増加してしまえば、食料自給率の上昇に繋がらない。したがって、食料安全保障の観点から得られるベネフィット（社会的厚生増加）もその分低下する*21。

*21 転用規制の資源配分上のコストと食料安全保障の観点からの社会的厚生については、荒井（2009）を参照されたい。

5-2 税制の農地集約化への効果*22

第3節で説明したように、農地に対しては税制上かなりの優遇措置が設けられている。ここでは、それらの税制上の優遇措置が、農地の集約化（農地集積）にどのような効果を持っているかを考察する。相続税納税猶予制度や贈与税納税猶予制度は、農業の後継者の相続税又は贈与税の支払いを将来に先延ばして（一定の条件で免除して）、税支払いのための農地売却を防いでいる*23。すなわち、後継者の農業経営を税制面からサポートしている。また、特定貸付けでも、納税猶予の適用が受けられるようになったので、従来の担い手への貸し出しの支障になっていたものが無くなり、農地集約化（農地集積）にはプラスである。

固定資産税が課税された場合には、裁定条件の(A)式は農地1単位当たりの固定資産税率を τ ($0 < \tau < 1$) とすれば、収益率は税負担分だけ減少するので次式のようになる。

$$r_t = \frac{R_t + (P_{t+1} - P_t)}{P_t} - \tau \quad \dots\dots(E)$$

そして、均衡では

$$P_t = \frac{R_t + P_{t+1}}{1 + r_t + \tau} \quad \dots\dots(F)$$

の関係が成立している。よって、この関係が $t+1$ 期以降も成り立つとすれば、 P_{t+1} 期以降の価格も(F)と同様に表すことができ、それを逐次代入することで、

$$P_t = \frac{R_t}{(1+r_t+\tau)} + \frac{R_{t+1}}{(1+r_t+\tau)(1+r_{t+1}+\tau)} + \frac{R_{t+2}}{(1+r_t+\tau)(1+r_{t+1}+\tau)(1+r_{t+2}+\tau)} + \dots\dots$$

が得られる。利子率を r で一定とすれば、上式は、

$$P_t = \sum_{i=1}^{\infty} \frac{R_{t-1+i}}{(1+r+\tau)^i} \quad \dots\dots(G)$$

と表せる。したがって、農地価格は、固定資産税の課税によって低下する。また、土地利用に関しては、都市的利用の場合も、農地の場合と同じ固定資産税率 τ で課税されるのであれば、図2(a)のように課税後のそれぞれの地代曲線（需要曲線）は、その高さが $1+\tau$ 分の1倍に縮んで、 $U^\tau U^\tau$ と $A^\tau A^\tau$ にシフトする*24。均衡地代は、 R^τ に減少するが、同じ固定資産税率で課税されていれば、都市的利用と農地利用の配分に変化はない。ゆえに、農地集約化（農地集積）に関しても中立的である*25。しかし、現実の固定資産税の税率は、農地利用の場合には、都市的利用の場合と比較して軽減（優遇）されている*26。都市的利用の

*22 この節の内容の一部は、荒井（2008）に基づく。

*23 図1(a)での農地の地代曲線（需要曲線）は、相続税・贈与税の納税猶予（免除）によって変化しないので土地利用の配分も変わらない。

*24 高橋（2012）参照。

*25 固定資産課税の土地利用に関する影響は、金本（1990）、高橋（2012）などを参照。

*26 第3節で説明した固定資産税の特例のである。

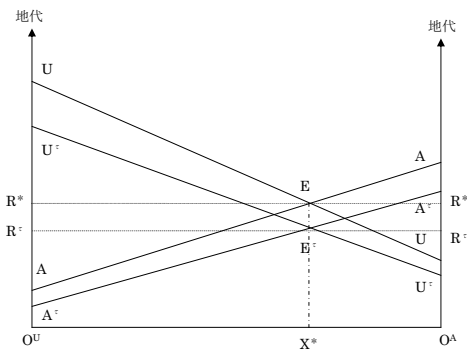


図2 (a) 固定資産課税
(同一税率の場合)

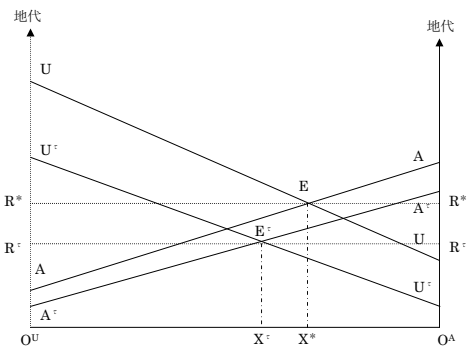


図2 (b) 固定資産課税
(農地の軽減税率の場合)

場合と農地利用の場合で、固定資産税率の差がある場合には、図2 (b) のように土地利用配分に影響がでる。農地利用の場合が優遇されているのであれば、農地利用が増加して都市的利用が減少するようになる*27。ゆえに、この場合は中立的ではなく、農地税制(固定資産税)は農地集約化(農地集積)に関して促進的に働く。 $O^U X^*$ の土地が都市的利用されて、 $O^A X^*$ の土地が農地として利用される。均衡地代は、 R^* である。農地利用が課税前と比べて、 $X^* X^*$ だけ増加する。また、譲渡所得税の特別控除、登録免許税の軽減税率、不動産取得税の1/3控除などの農地の優遇税制は、土地取引に対する課税の軽減であるので農地集約化(農地集積)には促進的に働く。

6. おわりに

本稿では、農地の規制(特に、転用規制)と農地税制の内容を説明して、それらが農地集約化(農地集積)に対してどのような影響を持つか考察した。また、農地集約化(農地集積)で農地の所有者と利用者、又は農地売却と購入の媒介機関として創設された農地中間管理機構<農地集積バンク>について説明した。本稿の結論は、現在の転用規制の下では所有権移転による農地の集約化(農地集積)よりも、利用権の設定による農地の集約化(農地集積)の方が、効果的であることを示した。それは、転用からの期待所得の増加によって、農地を購入するための価格が、農業から得られる収益還元価格(理論地価)を大幅に超えるからである。したがって、農地中間管理機構が、リース方式を中心として農地集約化(農地集積)を推進しようとしているのは理にかなっている。また、農地に対する税制の優遇措置も、農地集約化(農地集積)に促進的に働くことを説明した。特に、特定貸付けでも相続税納税猶予制度、贈与税納税猶予制度の適用が一定の要件で得られるようになった意義は大きい。

*27 高橋(2012) p.225の中で、差別的な土地保有税として説明されている。

最後に、今後の日本の農業や農地制度を展望すれば、明らかにTPPの影響は不可避である。従来の延長線上に農業経営を続けるのではなく、環境変化に適応した新しい農業経営を模索しなくてはならない*28。一つの適応として、政府は、担い手の経営耕地の規模拡大によって、生産性を高めて国際競争力の強化を狙っている。それは、農業を専業農家を中心とした産業に転換するものであり、多くの兼業農家はリース方式で土地を提供して、地代収入を得る立場にならざるを得ない。八代（2013）が、「今後人口減少や高齢化による先細りする国内市場ではなく、経済発展で需要の増える東アジアへの輸出産業を目指せば、日本の農業の将来展望は開けるであろう。」*29と述べているように、将来の関税撤廃後、国際競争にさらされる日本の農業は、国内需要に応えるだけではなく、積極的に輸出にも成長の可能性を見いだすべきである。グローバルな成長産業に日本の農業が変化することで、若い人が新規就農するようになり担い手の高齢化からも脱却できるだろう。

参考文献

- 荒井貴史（2010）「農地の転用規制について」『尾道大学経済情報論集』第10巻第1号
尾道大学経済情報学部
- 荒井貴史（2009）「日本の農業及び農地について～その現状と課題～」『尾道大学経済情報論集』第9巻第1号 尾道大学経済情報学部
- 荒井貴史（2008）「土地税制と課税の経済効果（2）固定資産税」『尾道大学経済情報論集』第8巻第1号 尾道大学経済情報学部
- 荒井貴史（2007）「土地利用規制の経済学的考察」『尾道大学経済情報論集』第7巻第1号 尾道大学経済情報学部
- 逸見幸司（2013）『図解 地方税 平成25年版』大蔵財務協会
- 伊藤隆敏、本間正義（2009）「農政改革」伊藤・八代編『日本経済の活性化』第1章 日本経済新聞出版社
- 伊藤隆敏、八代尚宏編（2009）『日本経済の活性化』 日本経済新聞出版社
- 宇波弘貴（2013）『図説 日本の税制 平成25年版』財経詳報社
- 金本良嗣（1990）「土地税制の宅地供給阻害効果と地価」西村清彦、三輪芳朗編『日本の株価・地価』第6章 東京大学出版会
- 高橋孝明（2012）『都市経済学』有斐閣

*28 伊藤・本間（2009）は、「高い関税は消費者に多大の負担を負わせるだけでなく、生産者の努力を怠らせ、改革の誘因がないまま、長期的に農業を衰退させている。」（p.15）と指摘する。TPPの影響が無かったとしても、将来の日本の農業経営は、存続のために変わらざるを得ない。

*29 八代（2013）p.180より引用。

- 西村尚敏（2013）「「担い手」への農地集積による農業の競争力強化に向けて－農地中間管理機構の創設－」『立法と調査』No.346 参議院事務局企画調整室
- 八田達夫、高田眞（2010）『日本の農林水産業』日本経済新聞出版社
- 堀千珠（2013）「農地中間管理機構を活かすには 農地所有者に対する貸し付けの動機付けが課題」『みずほインサイト 政策』（2013年10月18日） みずほ総合研究所
- 本間正義（2013）『農業問題 TPP後、農政はこう変わる』 筑摩書房
- 八代尚宏（2013）『日本経済論・入門』 有斐閣

