

農地税制のねらいと宅地なみ課税への農民の対応

安 村 碩 之

(1) 市街化区域農地・農業のゆくえ

農林省においては、市街化区域内の農地については、線引き（１９６８年の都市計画法による市街化区域と市街化調整区域との区分）の際に建設省にあげわたしたという認識のようで、これら地域の農業についての検討はタブーとされているようである。したがって、農林省の公表資料では市街化区域農地の面積の動向等ははっきりつかめない。ところが農林統計の農家戸数や耕地面積などの基礎統計では、これら地域のものも含めて計上され、これらをつかって総論としては多くが語られている。きみょうな話しである。

やむおえず、自治省の課税上の資料から市街化区域の農地面積を調べてみると全国で２４万¹⁾ha（１９６７年）である。神奈川県¹⁾の総面積に匹敵する拡大な面積である。これらの上での農業は都市化の波にあえぎながらも、都市住民に対する生鮮食糧品の供給という重要な役割を果たしている。

神奈川県の場合、県内の消費される野菜の４８％、豚肉の４２％、卵の３８％、果物・牛乳・乳製品の３５％は県内で生産されている（１９７４年²⁾）。

農林省としても、このような都市近郊農業の現実の供給力はのどから手が出るほどほしく、流通量の把握はしながらも、生産施策の対象からはずしている。おいしい人ではあるが、手が出せず、食事を与えずして無作為による死をまっているようなものである。

とはいっても、現在の国の産業政策レベルからみると、このような犠牲は小さくみえるのか、近郊農業の積極的な崩壊策がやつぎばやにうたれている。しかも、そのやり方は、当の農林省には守らせず、かといって自から手をくみださず周りからせめる手方が多くなってきている。

なお、今回第２次生産調整において調整量を市街化区域農地に傾斜配分するという施策が打ち出された。これは、守りがなく、そのうえに周りからせめられて弱まっている市街化区域農業に内部からの直接の作為により、とどめをさそうとするものといえよう。

(2) 農地にたいする税制の仕組み

この周りからのせめの１つとして、農地にまつわる税制の仕組みがある。

農地にかけられるおもな税金には、「固定資産税」・「都市計画税」（いずれも地方税法で規定一地方税）や「相続税」・「贈与税」（いずれも相続税法で規定一国税）、さらに「譲渡所得税」（所得税法および租税特別措置法で規定一国税）などがある。このうち前４者は「保有税」として一括することができる。

近年これらの税を相互に組み合せ、増・減税することによって、土地政策的意図の実現に力点がおかれていると思われる。

すなわち、保有税である固定資産税は地価高騰に沿った評価替えと、とくに市街化区域農地については宅地なみ課税の実施により、農地を持ちこたえられないまでに重税化した。

また相続税もその評価は時価をもってされているため地価水準の高騰は相続税の評価額をいちじるしく引き上げ、とくに都市近郊農家では相続税納入のために土地を切り売りする農家が多くなっている。「三代で農地は全くなくなる」というのが実態である。

一方、譲渡所得税は一定部分においてその軽減措置がとり入れられ（１９６８年、のちにさらに改正）、土地を売りやすくした。

このような、保有課税の重税化と譲渡課税の軽減策は、いわば「ムチとアメ」による「土地のはき出し」策といえよう。

こうしたことは、重化学工業を中心に高度成長をすすめようとする独占資本のうつわづくりのための国家的施策としてとらえられよう。すなわち、国は独占資本のための一連の国土利用再編施策を強化してきているが、そのなかでも、既成都市およびその周辺地域での独占資本の土地利用をより具体化する手段として土地税制が仕組まれているといえる。

土地税制は、より多くの財源を確保するという本来の租税政策としての役割とともに、こうした土地政策としての役割が付加されることにより、より重要視されてきている。

このような二重の役割をになわされた土地税制は、都市近郊農家の農地の縮小をよぎなくさせ、農家の生存権をおびやかし、さらには国民食糧の生産の場を後退させている。

このような事態のこれ以上の進行をくい止めようとするならば、何よりも農地の保有税を大幅に減税、もしくは非課税にすることがその決定的なカギとなろう。これを欠くかぎりいかなる近郊農業の振興策も、ごく不十分な効果しかあげられないであろう。

そこで以下では保有税のなかでも固定資産税に焦点をあわせて、農地の宅地なみ課税の実態と農民の対応の経過をみることによって農地税制のあり方を若干検討してみよう。

(3) 宅地なみ課税の実態

全国の市街化区域農地面積 24 万 ha のうち、3 大都市圏（首都圏、近畿圏、中部圏）の市部（183 市）の A・B 農地で宅地なみ課税が実施されている。

これら A・B 農地の 1976 年の平均評価額をみると、1963 年の評価額のまま措置置かれてきた 1972 年の課税標準額にたいして、A 農地で 4.46 倍、B 農地で 3.56 倍にもなり、それぞれ 10 a 当り 2,437 万円、1,514 万円という農業の採算ベースからみると全くかけはなれた莫大な額になっている（第 1 表参照）。

この平均評価額をもとにして税額を計算してみると、A農地は1977年に固定資産税(171千円)、都市計画税(49千円)の合計は220千円になる。またB農地は1978年に合計136千円になる。このような巨額の税額になると農業の生産性からみても、農業所得では納税することが不可能であろう。あるいは納税できたにしても「納税のための農業」ということになり、農家の経営、生活は困難になる。そして農地の都市的利用への転換、切り売りをよぎなくされる。

全国の市街化区域農地面積は1972年の29万haから76年には24万haと15.6%減少している。これに対して、宅地なみ課税が実施されている3大都市圏の農地に限ってみると、A農地は同年間に34.5%(4,099ha→2,685ha)、B農地は32.7%(14,090ha→9,485ha)とより大巾な減少となっており、宅地なみ課税による重税が農地の減少―農地の都市的土地利用を促進していることは明らかである。

第1表 3大都市圏の都市における平均固定資産税評価額の推移

	評 価 額 (10a当り円)			倍 率 (倍)		
	1963年 (72年まで据置き)	1973年	1976年	73/63	76/73	76/63
A 農 地	55,151	20,869,373	24,613,308	378.4	1.2	446.3
B 農 地	43,030	11,756,654	15,296,045	273.2	1.3	355.5
C 農 地	42,424	5,057,570	6,855,750	119.2	1.4	161.6
計	42,727	6,407,266	8,337,567	150.0	1.3	195.1

〔資料〕 自治省税務局固定資産税課「固定資産の価格等の概要調査」より作成。

(4) 宅地なみ課税の実施と農民の反応

宅地なみ課税は1968年制定の新都市計画法による「線引き」実施の際に「市街化区域の農地になっても固定資産税は上げません」と約束しておきながら、1971年には地方税法を改正して翌年からの宅地なみ課税を強行決定したのである。これに対し、多くの農民や勤労者が立ち上がった。

神奈川県の場合、市街化区域農地(1.2万ha)は県内総農地面積(2.8万ha)の41%にあたる。また市街化区域農地をもつ農家は県内総農家の48%(26千戸)を占めている。したがって、宅地なみ課税による重税化は県内農業に大きな打撃を与え、さらに多くの農家にとって重圧となり、経営が破壊され、生活の基盤を失なうという死活問題―生存権にかかわる問題である。

このような宅地なみ課税の一方的な強行にたいしては、当然のことながら生存権を守ろうとす

る農民の反対運動が各地で盛り上がった。都市勤労者も「食糧の確保」、「緑の生活環境の維持」という切実な要求のもとにこの運動に加わった。

たとえば、神奈川県では「神奈川県農業を守り発展させる会」が農民や労働者で組織され、「対県交渉」「固定資産評価に対する審査申出運動」などねばり強い運動を繰り広げた。

(5) 農民・自治体の対応と国の生産緑地法

こうした農民を中心とした宅地なみ課税反対運動はその盛り上りにより、まず1972年からの実施にストップをかけ、1年延期とさせた。しかし、なんとしてでも宅地なみ課税の実施を強行したい国は強い農民の反対運動にはばまれながら、73年から3大都市圏の市部のA・B農地に限って宅地なみ課税の段階的实施を決定した。他の市街化区域農地については1975年度中に再検討することとされた。

一方、宅地なみ課税が実施された多くの自治体では、増税分の還元さらに農業奨励金の支給の内容とする「農業緑地制度」などを発足させた。すなわち、自治体レベルで宅地なみ課税の実質的な骨抜きが行なわれ、農民を中心とした運動を自治体が側面から支えたといえる。

こうした農民・自治体の動きに対して、1974年国は「生産緑地法」を制定し、その指定農地については農地なみ課税にすることとした。しかし、これは指定条件（農地条件、面積、指定期間など）がきわめてきびしいものとなっている。その上に農地を「将来の公共施設用地として予約確保」し、とりあえずは農地を緑地公園やオープン・スペースの代用として位置づけ、これまでの都市政策の無策を尻ぬぐいさせようとする専ら建設省サイドの施策であるといえる。また指定農地の減税を表面に出しながら、それ以外の農地の宅地なみ課税を正当化することによって盛り上がった農民の運動をかわそうとする意図もうかがえる。

(6) 開かせた減額の道

国は1976年の税制改正では、宅地なみ課税の拡大全面実施にふみきり、一挙に税額を引き上げようとする考えを強めてきた。

これを受けて関係農民・農業団体は自治体の宅地なみ課税骨抜き化の実績もあることから、運動を以前にまして迫力あるものとした。その結果は、宅地なみ課税の拡大実施を阻止した。さらにA・B農地についても、宅地なみ課税という基本は据え置いたものではあるが減額措置の道を開いた。⁵⁾

この減額措置という道が開かれたことに対して、自治体では、ただちにその具体化のための条例を成立させている。

神奈川県では18市のうちA・B農地の少ない3市をのぞく15市で減額措置が具体化し、そ

の減額率も８０％以上となっている。しかもその条件からして対象からはずされた農地や残る３市の農地に対しては従来の農業緑地制度の改善継続によって実質的に減額制度と同じ扱いをしようとしている。

自治体をもまきこむ勢いで発展した農民の運動により、国は宅地なみ課税を規定している法律で、さらにそれを軽減することを認めるという矛盾を引き起しながらも、実質的な後退をよぎなくされているのである。しかし、あくまでも宅地なみ課税という基本原則は生きており、現在その原則は１９７８年までの期限つきで休眠しているだけのことである。宅地なみ課税の再検討の日は直近にせまっている。同課税が、今後どう取り扱われるか予断を許さない状況である。

参考までに、農地の宅地なみ課税への過程（第２表）と現在の農地の評価、課税区分（図）を示しておく。

第２表 農地の宅地なみ課税への過程

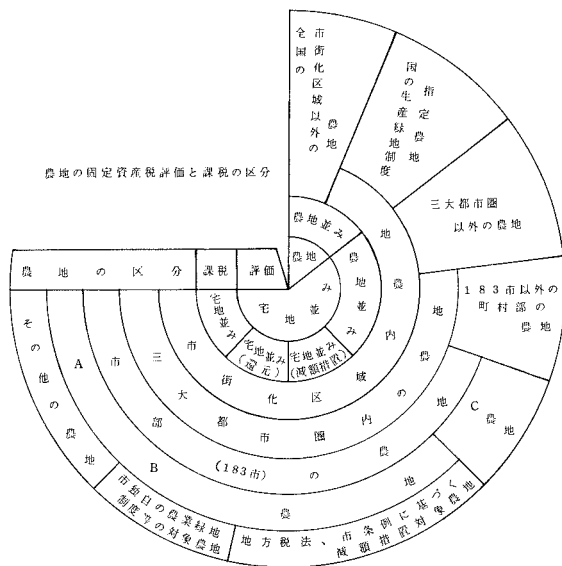
年 次	主 要 事 項
１９６８年	新「都市計画法」制定
１９６９年	（土地建物に関する譲渡所得税制－租税特別措置法の改正）
１９７０年	
１９７１年	４７年からの宅地なみ課税法制化（地方税法附則第１９条の２）
１９７２年	宅地なみ課税１年延期決定。藤沢市で農業緑地制度がつくられる。
１９７３年	３大都市圏の１８２市のＡ・Ｂ農地にたいする宅地なみ課税実施（同第１９条の３、第２９条の７）
１９７４年	生産緑地法制定
１９７５年	
１９７６年	宅地なみ課税の減額措置（第２９条の５）、（一般農地評価の１９６３年据置措置の引上げ）

(7) １９７９年税制改正への農民の対応の基本的姿勢

地方税法附則第２９条の５による宅地なみ課税の減額の措置は１９７６年から７８年までの期限つき措置であり、１９７９年からはこの措置が撤廃されるおそれがあり、さらに宅地なみ課税拡大実施も強行される可能性がある。こうしたことから「１９７８年度は、宅地なみ課税を ７９ 年度から全廃させるための一大決戦の年としなくてはならない。」と訴えられている。⁶⁾

これら運動の基本的考え方として定着しつつあるのが宅地なみ課税をもたらす宅地なみ評価をやめさせるという「評価」そのものを問題とする視点である。

その１つのあらわれが、各地でこつこつと積み重ねてきている固定資産評価額に対する審査申出運動



である。この運動の結果、すでに各地で評価額の修正がされている。この運動の意義は「宅地なみ評価、課税の不法、不当性を追及し、これを撤回させると共に、一般農地も含めてその評価額をどう減額させるかにある。」⁷⁾とされている。

宅地なみ課税に対するこれまでの農民・勤労者さらには自治体をも含めた運動は3年毎の改定時に向けて盛り上りをみせ、その結果、課税を一步後退させるという意味では成果を得た。しかし、宅地なみ評価につ

いてはなんら成果が得られなかった。現在宅地なみ課税が実施されていない183市以外の市街化区域農地および183市のC農地も依然として宅地なみ評価がされている。これらの農地への宅地なみ課税拡大実施を根本から防ぐには、この宅地なみ評価そのものを徹廃させることが基本的課題となる。そのためにも、農地の宅地なみ評価の不当性を「審査申出運動」により訴えることは大きな意義がある。

この点についてはもう1つの手がかりとして、1976年9月に千葉県流山市で、生存に必要な財産(土地つきマイホーム)に売買価格を基とした固定資産税をかけるのは違憲であるとの主旨でおこした訴訟がある。⁸⁾これについてはすでに北野弘久氏などが論述されており、⁹⁾農民の宅地なみ課税反対運動にとり入れられようとしている。この点からのさらにつめた理論づけが今後重要な課題となろう。

農家の一定面積の農地は所得はもたらしても余剰としての収益をもたらすとは限らない。所得すらつぐえない場合が多い。すなわち、その農地は農家の生存のための財産であり、これに固定資産税を課することは二重の「所得税」となる。農地の宅地なみ課税となると、納税のため農地の処分をよぎなくされ、まさに生存権をうばわれることになる。

このようなことから現行固定資産税制はその基本的仕組みを根本的に改めることが必要であろう。¹⁰⁾詳しくは次稿にゆずることにする。

- (注) 1) 自治省税務局固定資産税課「固定資産の価格等の概要調書」。
- 2) 神奈川県農政部「神奈川県農林漁業動向年報」1976年6ページ。
- 3) 自治省税務局固定資産税課資料による。
- 4) 1968年5月参院建設農林連合審査会での建設大臣の答弁。
- 5) 地方税法附則第29条の5参照。
- 6) 全日本農民組合連合会「農民運動資料」1977年、通巻191、11、12ページ。
- 7) 前掲「農民運動資料」1976年7月号12ページ。
- 8) 詳しくは前掲「農民運動資料」1977年通巻189参照。
- 9) 北野弘久「固定資産税制の現代的課題」日本土地法学会編『都市計画法、固定資産税制の再検討』有斐閣1975年。
- 10) 拙稿「農地の保有課税の実態と税制度のあり方」山崎不二夫他編『現代資本主義叢書—現代日本の都市スプロール問題』下巻、大月書店、1978年、17ページ～