

2022 年問題の不動産市場への影響

生産緑地の宅地化で、地価は暴落しない



社会研究部 准主任研究員 塩澤 誠一郎
shiozawa@nli-research.co.jp

※本稿は2018年3月20日発行「基礎研レポート」
を加筆・修正したものである。

1—はじめに

生産緑地の30年買取り申出¹によって多くの生産緑地が一斉に宅地として放出され、不動産市場に大きな影響を与えるのではないかと懸念が生産緑地の2022年問題と言われているものである。既に空き家・空き地の増加が社会問題化している中で、宅地が一気に増加すればさらに空き家・空き地を増やすことになるのではないかと懸念されている。あるいは地価が暴落するのではないかと、そうしたことから売り急ぎする地主や買い控えを決める消費者が増えるのではないかとといったことから不動産関係者を中心に関心を集めている。

しかし筆者は、全体的に見れば不動産市場への影響は限定的だと考えている。その理由は大きく2つある。

一つは、現状で30年買取り申し出を希望している農家は限られており、該当する生産緑地のすべてが宅地化するわけではないという点である。〈買取り申し出の量が限定的〉

もう一つは、既に市街化区域には、生産緑地と同等の面積の宅地化農地があり、その比率は地域によって異なるため、それが宅地需要を反映した結果と考えれば、地域、エリアによって30年買取り申し出の影響が大きいところも、小さいところも出てくる点である。〈影響を受ける地域が限定的〉

結果として、地価が暴落するようなことにはならない。

さらに言えば、宅地化農地も保有している農家は、転用が必要であれば宅地化農地から転用するであろうこと。〈生産緑地を転用する選択が限定的〉

一連の法制度改正を受けて、宅地化農地を生産緑地に追加指定するケースも増加するはずであることが理由として挙げられる。〈生産緑地が増える可能性〉

本稿では、この間の一連の法制度改正や意向調査結果、そして宅地化農地の状況等の分析から、

¹ 買取り申出制度とは、主たる従業者が死亡したときあるいは故障によって従事困難になったとき、又は生産緑地地区指定告示日から30年経過したときに、当該市区町村に対し時価で買い取るべき旨を申し出ることができるもの（生産緑地法第10条）で、指定から30年経過による買取り申出を本稿では「30年買取り申出」と称す。

これらの理由を解説する。

2—30年買取り申出の際の農家の選択肢と買取り申出が想定されるケース

1 | 農家の選択に影響する関連法制度改正

直近の法改正をおさらいすると、2017年に生産緑地法の一部が改正されて、特定生産緑地指定制度²の創設、指定面積要件³、行為制限の緩和⁴がなされた。今国会に提出され成立する見通しの都市農業の貸借円滑化法案（以下法案）⁵によって、生産緑地の貸付けが可能となる。

法改正を受けた税制改正⁶では、特定生産緑地に指定した場合、固定資産税は農地課税が維持され、相続税納税猶予制度の適用も継続された。特定生産緑地に指定しない場合、固定資産税は段階的に宅地並みに引き上げられ、現行適用のみ相続税納税猶予が認められる。法案に基づく貸付制度を用いた場合も相続税納税猶予制度が適用可能となった。

こうした制度改正の状況を踏まえて、生産緑地所有農家は、指定から30年経過までに生産緑地を継続するか、買取り申出するかを選択することになる。

2 | 関連法制度改正を踏まえた農家の選択肢

以上を踏まえたときの、生産緑地所有農家の選択肢を考えると、安定的に営農しようとするならば、生産緑地を継続し、特定生産緑地に指定するだろう。本人が営農継続できない場合でも貸付けを選択できる。現行で相続税納税猶予制度を適用している場合、特定生産緑地に指定する（図表1 a, a'）のが自然である。三大都市圏特定市⁷では納税猶予を受けた相続人が死亡した場合のみ納税免除（終身営農義務）となることから、買取り申出するとその時点で猶予期間が確定し、猶予税額に利子税を加えた額を納税しなければならないからである。（図表1 a, a'）

図表1 関連法制度改正を踏まえた農家の選択肢

現行	相続税納税猶予制度	指定30年経過時		指定30年経過後					
		選択肢	特定生産緑地指定制度		行為制限	固定資産税	相続税納税猶予制度	貸付け	
			農家意向	市区町村指定					
農地課税	非適用	買取り申出	c		なし	宅地並み課税	適用不可*	-	
		生産緑地地区継続	→a	指定意向あり	指定 ・10年間行為制限	継続・緩和	農地課税	適用可	可
	適用	生産緑地地区継続 終身営農義務継続*	→a'	指定意向あり	指定 ・10年間行為制限	直売所、農家レストラン等設置可	宅地並み課税 (激変緩和)	適用不可*	可
		(買取り申出時点で納税猶予額納付)	→b'	指定意向なし	不指定 ・常時買取り申出可 ・追加で指定不可	継続 直売所、農家レストラン等は納税猶予制度適用農地に設置できる施設等となっていない	宅地並み課税 (激変緩和)	適用不可* (現行適用のみ猶予継続)	可

(注*) 終身営農義務、相続税納税猶予制度適用不可は都市営農農地（平成3年1月1日現在で3大都市圏特定市の生産緑地）に限る。
(資料) 関連法、法案、資料を基に筆者作成

2 生産緑地地区の決定（告示日）から30年経過の前に、特定生産緑地に指定することで、買取り申出次期を10年先送りする制度。
3 500㎡以上から、300㎡以上に緩和。300㎡以上の規模は市区町村が条例で定める。
4 生産緑地地区に直売所や農家レストラン等の設置を可能とした。
5 「都市農業の貸借の円滑化に関する法律案」詳しくは、「生産緑地の貸借によって変わる都市農業と都市生活—都市農地の貸借円滑化法案の内容と効果」基礎研レポート2018-02-14参照。
6 平成30年度税制改正。詳しくは、「生産緑地に関する税制改正とその影響 平成30年度税制改正による都市農地の見通しと課題」基礎研レポート2018-01-17参照。
7 ここでは都市営農農地（平成3年1月1日現在で3大都市圏特定市の生産緑地）に限る

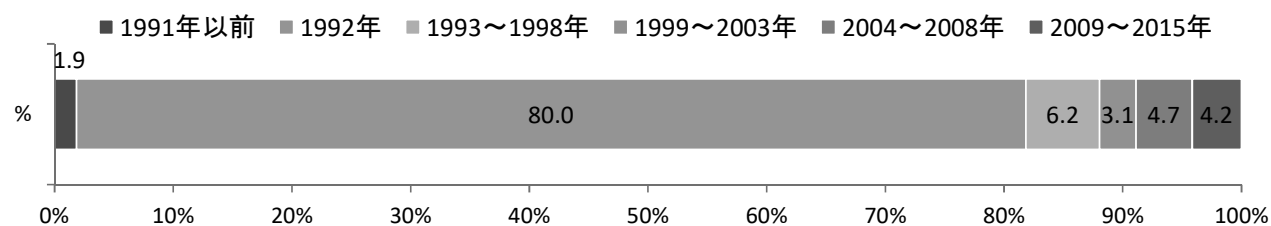
特定生産緑地に指定しない場合、行為制限の緩和、貸付け可能という面は指定する場合と同様だが、他にメリットは常時買取り申出可ということしかない。貸付ける場合宅地並み課税なので、賃料が高額になり、借り手が限られてくることが予想される。(図表 1 b,b')

現行で相続税納税猶予制度を適用しておらず、こうした法制度が設けられたとしても何らかの事情で転用の必要がある場合を買取り申出をすることになる。(図表 1 c)

3 | 2022 年に指定 30 年を迎える生産緑地

では、2022 年の 30 年買取り申出はどのくらいになるのか、まず対象となる生産緑地であるが、国土交通省の調べによると、2022 年に生産緑地地区の指定から 30 年経過する生産緑地は、全体面積の 8 割にあたる 1 万 500ha である⁸。これはおおよそ東京ドーム 2,244 コ分になる。(図表 2)

図表 2 生産緑地地区都市計画決定年の状況

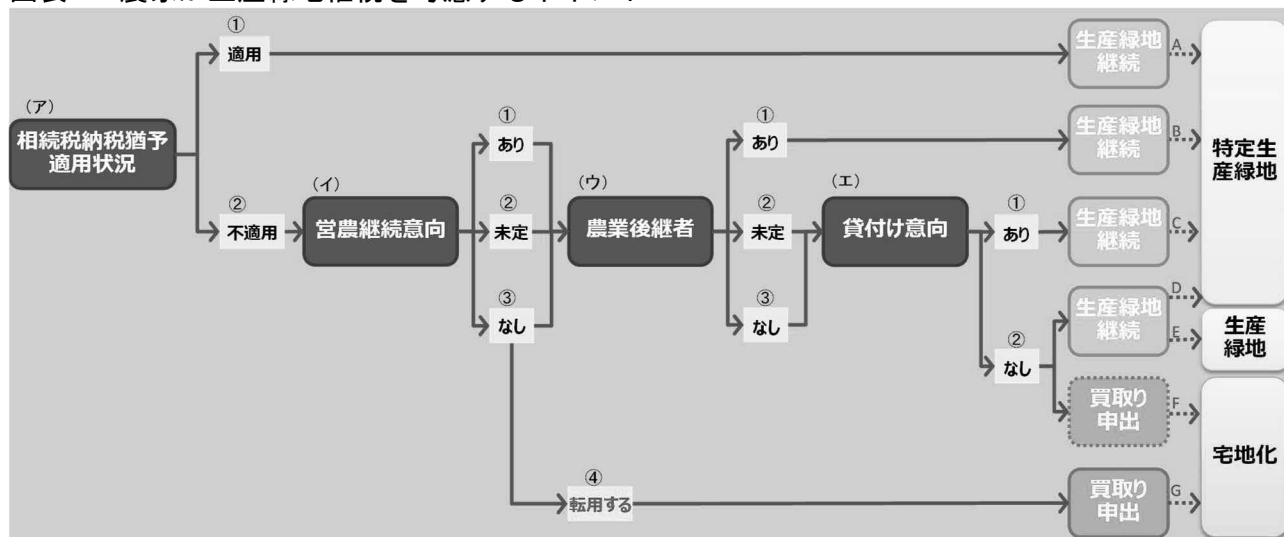


(資料) 国土交通省資料 (2015 年 3 月 31 日現在)

4 | 生産緑地継続か買取り申し出か見極めのポイントと想定されるケース

このうち、2022 年に買取り申出するのはどのくらいになるのか考察する前に、生産緑地所有農家が生産緑地を継続するか、買取り申出するか考慮するケースを想定してみたい。その際のポイントは 4 つあると思われる。すなわち、(ア) 相続税納税猶予制度適用状況、(イ) 営農継続意向、(ウ) 農業後継者の有無、(エ) 貸付けの意向である。これらを図にすると、図表 3 になる。

図表 3 農家が生産緑地継続を考慮するポイント



(資料) 筆者作成

⁸ 2015 年 3 月 31 日現在。

①相続税納税猶予制度を適用している場合の選択肢

相続税納税猶予制度を適用している場合、基本的に生産緑地を継続すると考えられる(図表3 ア① A)。前述のとおり買取り申出するとその時点で猶予されていた相続税を納付⁹しなければならない。納税を覚悟するような相当差し迫った事情がない限り買取り申出することは考えにくい。

したがって、相続税納税猶予制度を適用していない場合(ア②)が、実質的に30年買取り申出を選択できる。

②相続税納税猶予を適用していない場合の選択肢

相続税納税猶予制度を適用しておらず、営農を継続する意思がある場合(イ①)、あるいは継続するかどうか未定の場合(イ②)、または、自らは営農継続意思がない場合(イ③)であっても、農業後継者がいるかどうか考慮するはずである。いずれの場合も農業後継者がいれば(ウ①)、生産緑地を継続する可能性が高い(B,C)。

しかし、農業後継者が未定(ウ②)、いない場合(ウ③)は貸付けを検討するだろう。これまでこの選択肢はなかったが、法案の成立によってそれが可能になることから、保有する農地を農地として残したいと希望する生産緑地所有農家は、誰かに貸し付けることを選択して生産緑地を継続するだろう(エ①)。以上のように生産緑地を継続するならば、ほとんどの場合特定生産緑地に指定すると思われる。

しかし貸付を検討しても結果的に貸付けない、あるいは貸付けられないケースも考えられる(エ②)。この場合生産緑地を継続するか、買取り申出するかを選択になるが、営農継続意向があれば自身が営農できるところまで継続するだろう。その場合、特定生産緑地を指定するか(D)、指定せずに常時買取り申出可能な生産緑地としておく(E)のか考慮が必要になる。

自ら営農継続意思に乏しい場合、営農を辞めて買取り申出する選択もある(F)が、どうしてもこのタイミングで転用しなければならない事情がなければ、しばらく常時買取り申出可能な生産緑地とすることも選択肢になる(E)。

一方、営農を継続する意思がなく、既に転用を決めている場合(④)は、2022年に買取り申出して、多くの場合宅地化することになる(G)。

以上のように、貸付けまで考慮すれば生産緑地を継続する選択肢が増え、これだけを見ても、少なくとも2022年に東京ドーム2,244コ分が一斉に宅地化することはないと思えるはずである。

3——意向調査結果から推測される2022年の状況

次に、(ア)～(エ)の4つのポイントについて、既存のアンケート調査結果から、生産緑地所有農家のどの程度が、「あり」、「未定」、「なし」といった意向なのかを把握し、それを基に30年買取り申し出の量を試算する。

⁹ ここでは都市営農農地(平成3年1月1日現在で3大都市圏特定市の生産緑地)に限る

1 | 意向調査結果

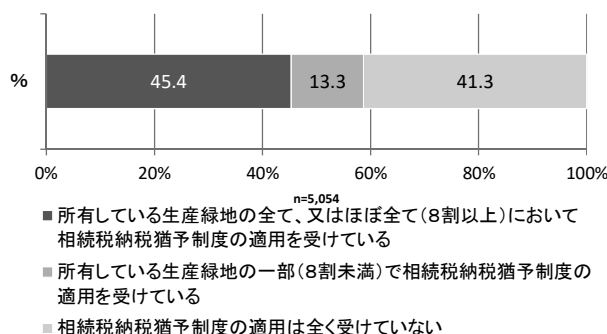
① 相続税納税猶予制度適用状況

2015年に東京都が実施した調査¹⁰では、「所有生産緑地のほぼ全てで相続税納税猶予制度の適用を受けている」は約45%、「一部で適用を受けている」が約13%、「適用は全く受けていない」が約41%である。(図表4-1)

2016年に兵庫県が実施した調査¹¹では、「全てで適用を受けている」が48%、「一部で適用」が9%、「適用を受けていない」が43%と、東京都の結果と似通っている。(図表4-2)

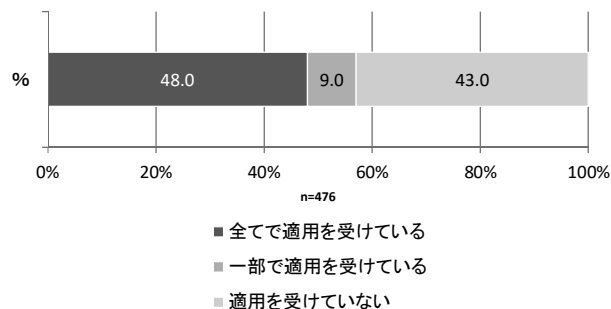
この調査結果を見ると、概ね生産緑地全体の5～6割が納税猶予を受けておりこれらは、30年買取り申出をせずに生産緑地を継続することが予想できる。納税猶予を受けていない4～5割が30年買取り申出の選択を考慮する。

図表4-1 所有している生産緑地における相続税納税猶予制度の適用状況



(資料) 東京都産業労働局農林水産部

図表4-2 生産緑地の相続税納税猶予の適用



(注) 特定市のみ (資料) 兵庫県総合農政課

② 営農継続意向

指定から30年経過後の営農継続意向について、東京都の調査結果では、「生産緑地を継続し、農地として利用するつもり」が34%、「すぐ買取り申出したい」が約8%、「わからない」が約53%、「その他」が約5%である。(図表5-1)

兵庫県の調査結果では、「農業を続ける」が30%、「買取り申出する」が8%、「未定」が62%で、この結果も類似している。(図表5-2)

東京都の「その他」は主な回答内容¹²から買取り申出意向に含め、兵庫県の「農業を続ける」は、生産緑地を継続すると解釈していいだろう。

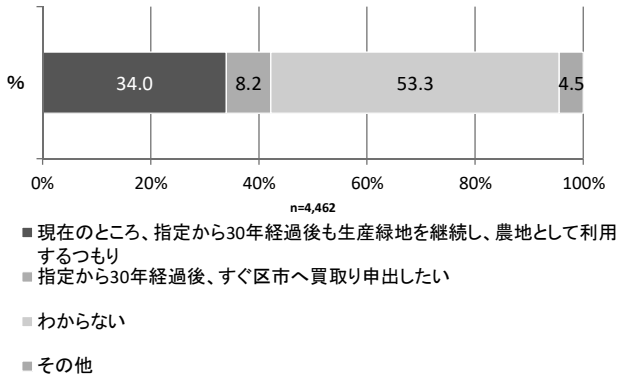
こうした結果から、概ね生産緑地全体の3割に営農継続意向があつて生産緑地を継続し、1割前後(8～13%)が継続意向なく買取り申出を希望、5～6割程度が未定と推察される。

¹⁰ 平成27年度都市農業実態調査「都市農業者の生産緑地の利用に関する意向調査結果報告書」2016年1月東京都産業労働局農林水産部 生産緑地を有する33区市在住で農業経営面積10アール以上の農家対象。以下、東京都の調査はすべて同じ。

¹¹ 「都市農業振興に関するアンケート調査の結果概要(生産者)」2016年8月兵庫県総合農政課 市街化区域内に農地を所有する10市の生産者経営体。以下、兵庫県の調査はすべて同じ。

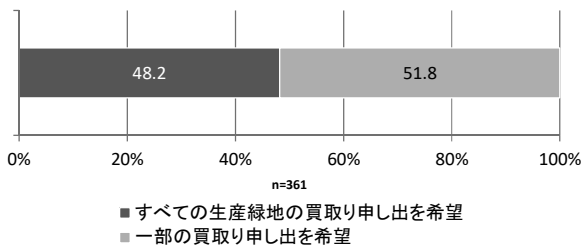
¹² 調査結果報告書には、その他の主な回答として「30年経過の前に農業従事者がいなくなる」、「相続税の支払いに充てる予定」とあり、死亡・故障による買取り申出を想定していると読み取れる内容になっている。

図表 5-1 相続税納税猶予制度の適用を受けていない生産緑地の今後の利用意向



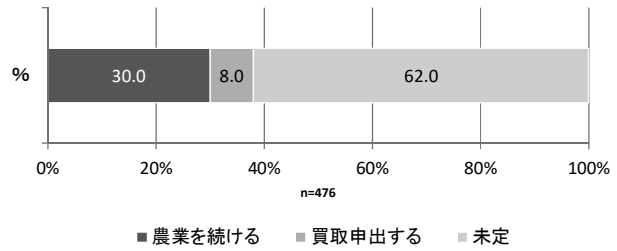
(資料) 東京都産業労働局農林水産部

図表 5-3 30年経過後、すぐを買取り申し出したいとした回答者の買取り申出意向



(資料) 東京都産業労働局農林水産部

図表 5-2 生産緑地指定から30年経過後の意向



(資料) 兵庫県総合農政課

買取り申出希望農家が、所有する生産緑地全てを買取り申出するとは限らない。東京都の調査で、「指定から30年経過後、すぐ区市に買取り申し出したい」と回答した農家の内、「すべての生産緑地の買取り申出を希望」は約48%、「一部の買取り申出を希望」は約52%である。東京都の結果に限られるが、半数以上の農家はすべてを転用しようとは考えていない。(図表 5-3)

③ 農業後継者の有無

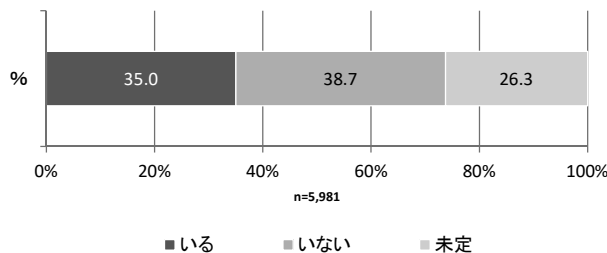
農業後継者の有無について、東京都の調査結果では、既に就農または就農予定の農業後継者が「いる」は35%、「いない」が約39%、「未定」が約26%である。(図表 6-1)

やや古い調査であるが、2010年に農林水産省が三大都市圏特定市の農家を対象に実施したアンケート調査¹³では、「就農している農業後継者がいる」と「農業後継予定者がいる」の合計が約39%、「誰かが継いでくれると思う」という希望的観測が約28%、「誰も継がないと思う」が約34%である。(図表 6-2)

希望的観測を「未定」、誰も継がないと思うは「いない」と読み替えると、農業後継者がいるのは生産緑地所有農家全体の概ね4割弱、未定が3~4割、なしが3割程度と捉えられる。

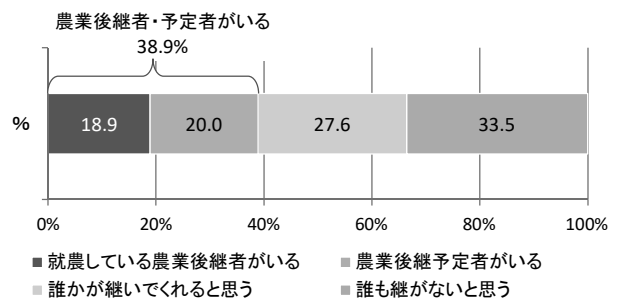
¹³ 「都市農業に関する実態調査」2011年10月 農林水産省農村振興局 三大都市圏特定市 39市区対象。

図表 6-1 すでに就農している後継者または就農予定の後継者の有無



(資料) 東京都産業労働局農林水産部

図表 6-2 農業後継者・予定者の有無

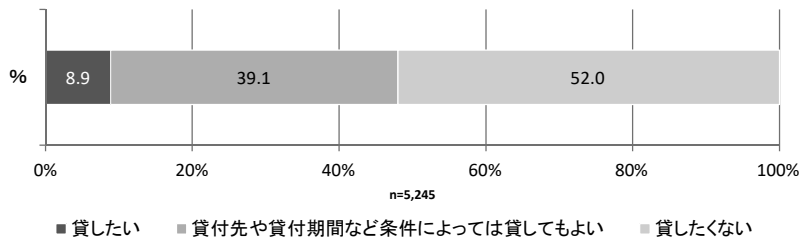


(資料) 農林水産省農村振興局

④貸付け意向

生産緑地の貸付け意向について、東京都の調査結果では、「貸したい」が約 9%、「条件によっては貸してもよい」が約 39%で、あわせて 48%が貸付けてもよいとしている。「貸したくない」は 52%である。(図表 7)

図表 7 生産緑地の貸借が可能となった場合の生産緑地の貸付の意向



(資料) 東京都産業労働局農林水産部

東京都のみの結果であるが、生産緑地所有農家全体のおおよそ半数に貸付の意向があり、半数に意向がないことが推察される。

2 | 意向調査結果を用いた試算からみると買取り申し出の量は限定的

以上のアンケート調査結果を単純に図表 3 の想定されるケースに当てはめると、「生産緑地継続」が全体の約 81% (図表 3 の A+B+C)、「生産緑地継続、買取り申出どちらの可能性もあり」が約 13~15% (D+E+F)、「買取り申出」が約 4~6% (G) となる¹⁴。(図表 8-1、8-2)

図表 8-2 アンケート結果に基づく推測

生産緑地継続	A+B+C	81%
どちらの可能性もあり	D+E+F	13~15%
買取り申出	G	4~6%

(資料) アンケート調査結果に基づき筆者作成

図表 8-1 アンケート調査結果のまとめ

ア 相続税納税猶予適用状況		
	東京都	兵庫県
① 適用	52%	53% *1
② 不適用	48%	48%
イ 営農継続意向		
	東京都	兵庫県
① あり	34%	30% *2
② 未定	53%	62%
③ なし	13%	8% *3
ウ 農業後継者の有無		
	東京都	三大都市圏
① あり	39%	35%
② 未定	28%	39% *4
③ なし	34%	26%
エ 貸付け意向		
	東京都	
① あり	48%	*5
② なし	52%	

(注) *1 一部適用は1/2ずつ適用、不適用に振り分け

*2 ありは生産緑地継続と読み取る

*3 東京都のその他は主な記述回答からなしに組み入れ

*4 東京都の希望的観測の選択肢は未定と読み取る

*5 条件によって貸付けは、ありに組み入れ

(資料) アンケート調査結果に基づき筆者作成

¹⁴ 図表 7 の (注) にあるように、結果を単純化している。

アンケートは対象地域も時点も異なるため、この結果をただちに信頼性を持って生産緑地全体の状況を表すものではない。また、これ以外にも農家の選択に影響を与える要因は様々あると考えられる。

あくまで現時点のひとつの見方を示したものと捉えるべきである。ただし見てきたように、これら複数のアンケート結果を比較すると類似していることから、生産緑地所有農家の一定の傾向を表しているとも思われる。

その点を断った上で、参考までに買取り申出（G）のケースについて面積等を試算した。アンケート結果に見たように、買取り申出すると決めている農家の内、所有するすべてを買取り申出するのは半数とする（確実に買取り申出するのは2～3%）。残りの半数の内さらに半数にあたる生産緑地が買取り申出されると想定して、買取り申出の割合を約3～5%とした。これを面積にすると、三大都市圏特定市全体で約300～480haになる¹⁵。これは、市街化区域面積の0.05～0.08%にあたる。

ここから公共施設用地分を控除し、着工住宅の平均戸あたり敷地面積から戸数換算すると、2万7,300～5万戸になり、単年における着工戸数の約5～10%にあたる。（図表9）

図表9 アンケート調査結果からの推測値に基づく試算

	買取り申出 推定面積 ha	市街化区域面積に占める割合 %	着工住宅戸 あたり敷地 面積 ㎡/戸	買取り申出推定面積 戸数換算 戸	単年着工戸数に占める割合 %
三大都市圏	300 ～ 480	0.05 ～ 0.08	81	27,300 ～ 50,000	5.3 ～ 9.7

（注）三大都市圏住宅着工は特定市を有する都府県の合計。買取り申出推定面積戸数は公共用地分を加味。

（資料）新設住宅着工統計、都市計画現況調査（2015年 国土交通省）をもとに筆者作成

実は、意向調査結果を意識して農家が考慮する流れを、アンケートの設問順に、（ア）相続税納税猶予制度適用状況、→（イ）営農継続意向、→（ウ）農業後継者の有無、→（エ）貸付けの意向とした。

しかし、アンケートは一連の法制度改正前に実施したものである。法制度改正の内容が周知されれば、次の流れのほうが自然に思える。つまり、（ア）相続税納税猶予制度適用状況、→（ウ）農業後継者の有無、→（エ）貸付けの意向まで考慮して、最終的に（イ）営農継続意向として、買取り申し出するかどうか判断するというものである。この順番で意向調査結果を当てはめれば、買取り申出する割合はさらに小さくなるはずである¹⁶。

さて、この数値が不動産市場にとって大きいとみるか、小さいとみるかであるが、通常は、買取り申し出から、転用の届出、開発許可、条例に基づく開発調整、建築確認といった手続きを経て着工し、取引されるまで一定の期間を要する。

その手続きに要する期間は、開発規模によって異なることを考慮すると、すべてが単年で市場に供給されることはない。

住宅着工戸数は対前年比で毎年数～10%前後増減していることから、複数年で供給されるならば

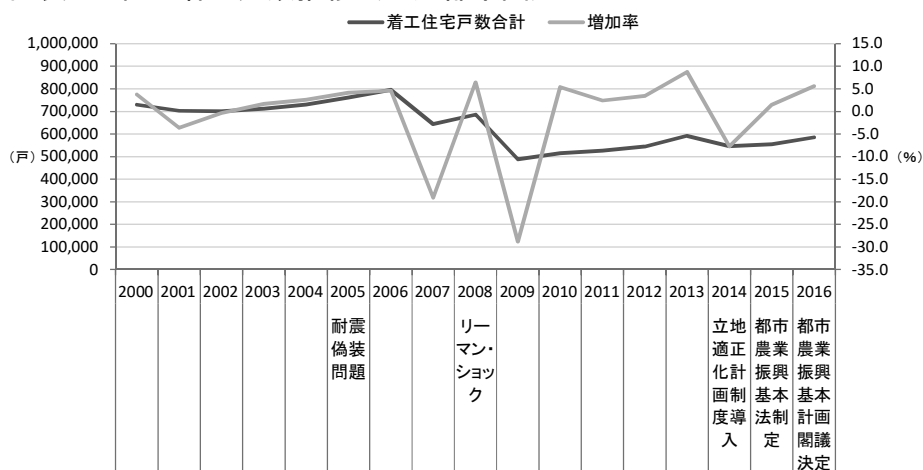
¹⁵ ベースになる生産緑地面積について、三大都市圏特定市は国土交通省資料に基づく値（2015年）を、図表8中の東京都、兵庫県は、都市計画現況調査（2015年3月31日時点 国土交通省）に基づき推計した。東京都、兵庫県はそれぞれのアンケート結果を当てはめている。ただし兵庫県の調査項目がないところは本文中の農水省、東京都の調査結果を用いている。三大都市圏の住宅着工は特定市を有する都府県の合計。

¹⁶ 同じ方式で試算すると、買取り申出意向（G）は2～4%になり、そのうち買取り申出するのは1.5～2%となった。

こうした変動の中で吸収される水準ではないかと思われる。

以上から、30年買取り申出される生産緑地の量は限定的であり、試算どおり買取り申出されたとしても、地価を暴落させる結果にはならないだろう。 (図表 10)

図表 10 住宅着工戸数推移 (三大都市圏)



(注) 三大都市圏の特定市を有する都府県の合計
(資料) 住宅着工統計 (国土交通省)

4——宅地化農地の状況

不動産市場への影響を考察する際、もう一つ重要なポイントは、宅地化農地¹⁷の状況である。ここでは、市街化区域内農地の生産緑地と宅地化農地比率から、2022年以降の不動産市場への影響を推察する。

1 | 市街化区域内農地の半分は宅地化農地

現在の生産緑地制度が導入された時点と比較すると、三大都市圏特定市の宅地化農地は6割減少した。しかしながら、現状で約1万2,000haが宅地化されずに残存している。生産緑地が約1万3,000haであるから、市街化区域内の農地の半分は宅地化農地である。(図表 11)

生産緑地は買取り申し出できる機会が限られており、市区町村¹⁸に買い取られない場合、あっせんに応じて取得できるのは農家のみ。そのため通常、生産緑地は不動産市場で取引の対象とは考えられていない。

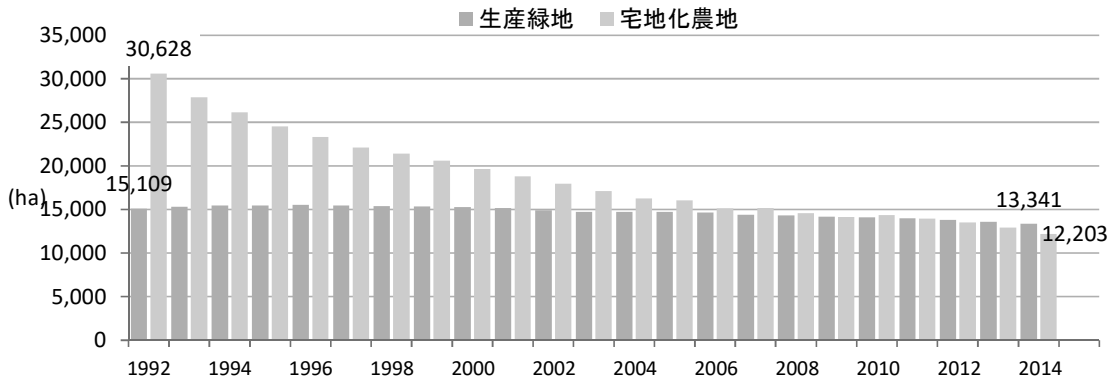
これに対し、宅地化農地は農業委員会への届出によって転用することが可能で、宅地並み課税が課せられていることから宅地取引の対象と見られている。それにもかかわらず生産緑地とほぼ同等の面積が宅地化されずに残されており、このような状況を反映して現在の不動産市場が形成されている。このことを忘れて2022年問題を捉えることはできない。

生産緑地は30年間宅地化を凍結されてきたのであって、それが2022年以降市場に解放されるという見方をする向きもあるが、一部の生産緑地が解放されたところで、既にそれを上回る面積の農地(宅地化農地)が解放されているのだ。

¹⁷ 市街化区域内農地のうち、生産緑地以外の農地。

¹⁸ 本稿では、東京23区を含めて市区町村と表記する。

図表 11 三大都市圏特定市における生産緑地、宅地化農地面積の推移



(資料) 国土交通省資料を基に筆者作成

2 | 地域によって異なる宅地化農地の残存状況からみれば影響を受ける地域は限定的

市街化区域に宅地化農地がどれだけ残されているのか、その状況は地域によって異なる。図表 12-1 は、三大都市圏特定市の市街化区域内農地を都府県別に、生産緑地と宅地化農地の面積比率を示したものだ。一見してかなりの違いがあることがわかる。

その中で、東京都の生産緑地比率が約 8 割と群を抜いて高くなっていることに気付く。他に首都圏で生産緑地比率が宅地化農地を上回るのは、神奈川県のみである。

近畿圏では兵庫県、大阪府、京都府の生産緑地比率が 6 割を超え、中部圏に至っては 3 割を超えるのは三重県のみだ。(図表 12-1)

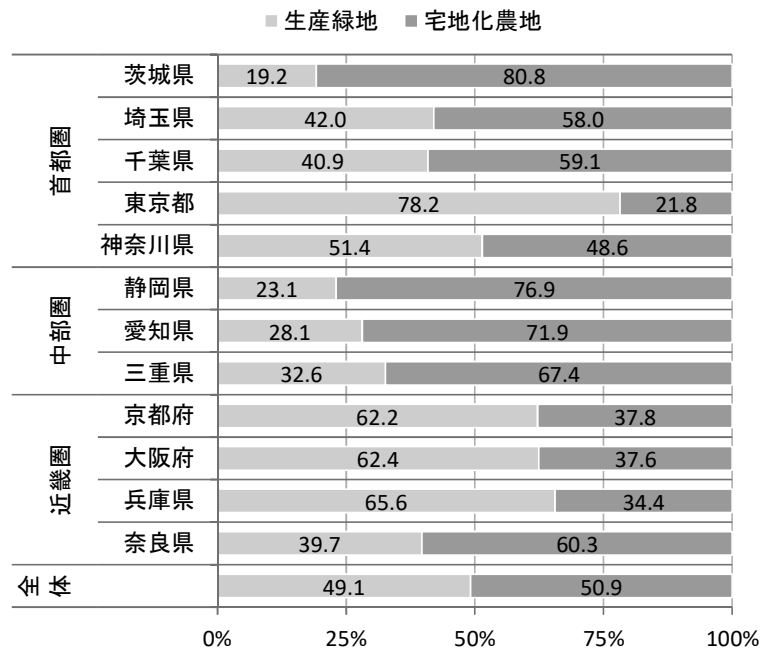
市区別にみれば、さらに違いがあることがわかる。(図表 12-2)

この状況から推察されるのは、生産緑地と宅地化農地の面積比率は、現在までの宅地需要を反映しているであろうことだ。つまり、生産緑地の比率が高い(宅地化農地の比率が低い)地域は宅地需要が高く、既に多くの宅地化農地が宅地化している。

反対に、生産緑地の比率が低い(宅地化農地の比率が高い)地域では、相対的に宅地需要が低く、多くの宅地化農地がまだ残されている。

このように捉えれば、東京都のように多くが生産緑地で宅地化農地が限られている地域では、新規供給される宅地の希少性から、生産緑地が転用されると、宅地需要を反映して相応の市場価格で取引されることが予想できる。

図表 12-1 都府県別、市街化区域農地における生産緑地・宅地化農地面積比率

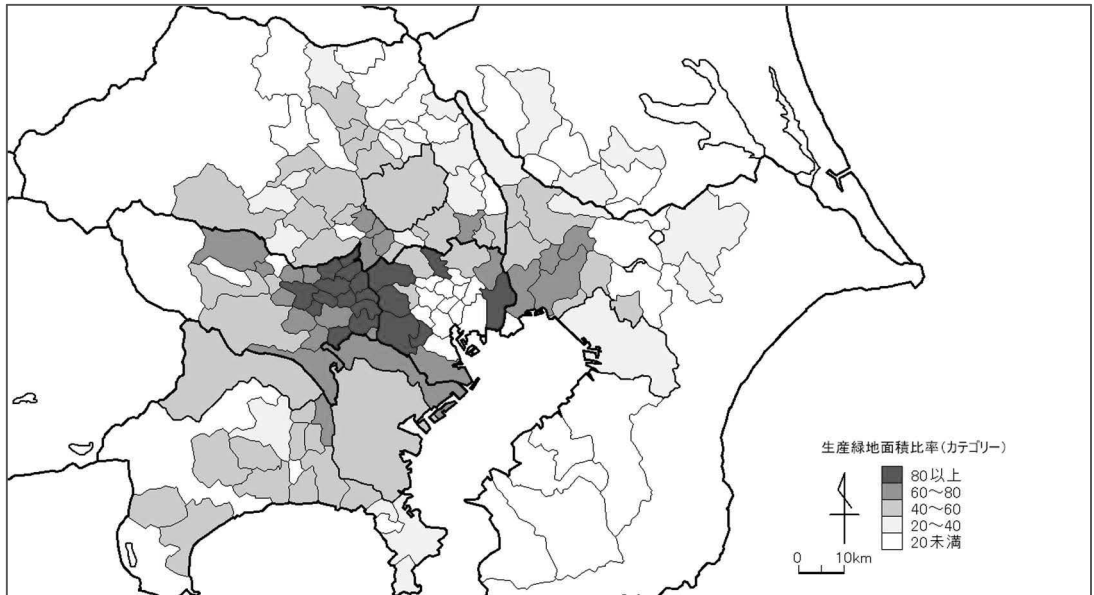


(注) 特定市のみ合計を比率にしている。

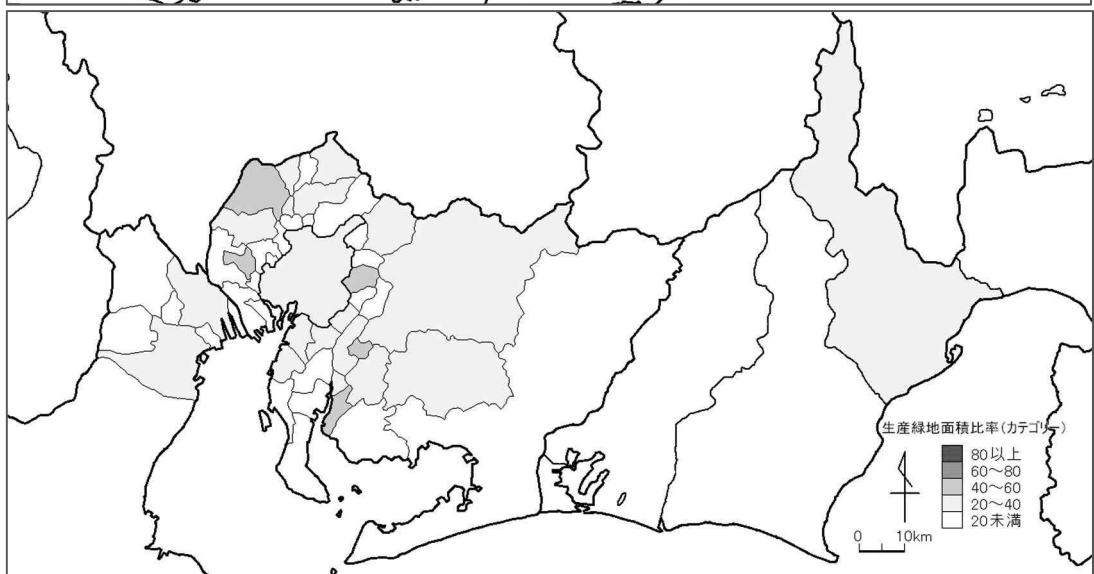
(資料) 都市計画現況調査(国土交通省)、固定資産の価格等の概要調査(総務省)を基に筆者推計

図表 12-2 特定市別、市街化区域内農地における生産緑地面積比率

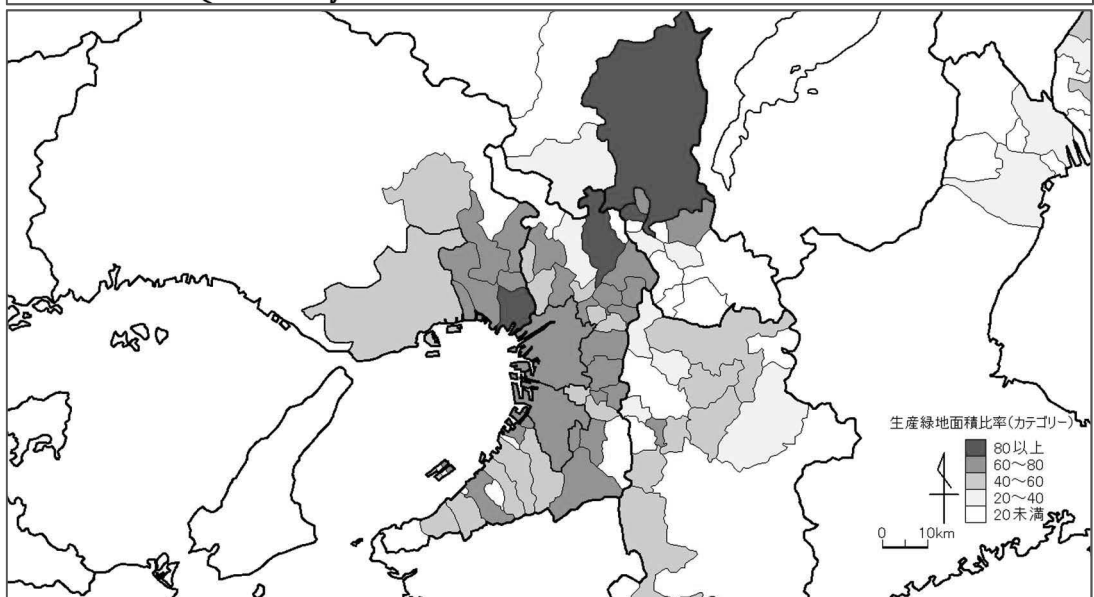
首都圏



中部圏



近畿圏



(注) 特定市のみ。特定市以外は地図上に存在するが対象にしていない。東京都の都心区部など生産緑地が無いところも白地になっている。
 (資料) 2015年 都市計画現況調査(国土交通省)、固定資産の価格等の概要調書(総務省)を基に筆者作成

一方、6～7割以上が宅地化農地という地域で生産緑地の宅地への転用が進めば、供給過剰が懸念される。2022 年問題として心配されているように、さらなる空き家・空き地の増加を招くことになりかねない。

ただし、不動産の需要は立地によって大きく左右されることから、地域内で需要が高いエリア、低いエリアがあるはずである。同じ生産緑地でも、立地条件によって取引の状況は相当異なってくるだろう。すぐに買い手が付いたり、そうでなかったり、スポットによって状況が変わってくる。このような状況は、これまでの買取り申し出のケースでも同様であっただろう。

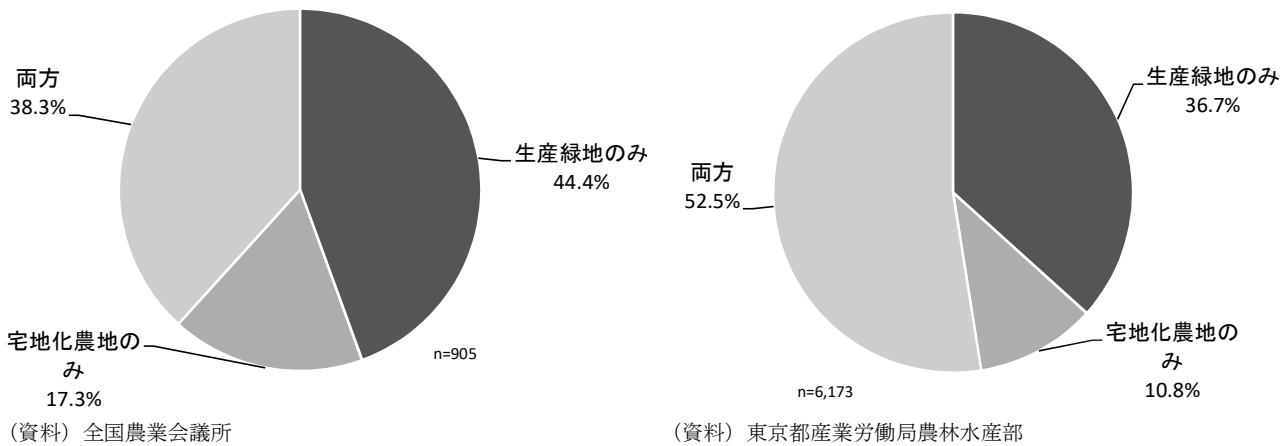
先に試算した程度の 30 年買取り申し出があったとしても、影響を受けるエリアやスポットは限定的で、全体として見れば不動産市場への影響はそれほど大きくないと予想する。

3 | 宅地化農地の保有状況から生産緑地を転用する選択は限定的

次に、農家の宅地化農地の保有状況を確認したい。全国農業会議所が 2016 年に三大都市圏の農業者を対象に実施した調査¹⁹では、市街化区域内に保有する農地について、「生産緑地のみ保有」が全体の約 44%、「宅地化農地のみ保有」が約 17%、「両方保有」が約 38%となっている。つまり農家の半数以上が宅地化農地を保有している。(図表 13-1)

東京都の調査では、それぞれ約 37%、約 11%、約 53%となっており、半数以上の農家が、生産緑地と宅地化農地の両方を保有している。²⁰ (図表 13-2)

図表 13-1 市街化区域内農地の保有状況(三大都市圏) 図表 13-2 市街化区域内農地の保有状況(東京都)



生産緑地と宅地化農地両方を保有している場合、30年買取り申し出時期を迎えたからといって、ただちに買取り申し出するだろうか？転用が必要であればまずは宅地化農地からするはずである。そしてその関係は生産緑地の 30 年行為制限があったこれまでも、それが解除される 2022 年以降も変わらない。生産緑地指定 30 年を迎え、特定生産緑地に指定せず、常時買取り申し出可能な生産緑地にしたとしても、転用が必要になった時に、より転用が容易な宅地化農地から転用するだろう。

このように捉えると、2022 年に生産緑地継続と買取り申し出どちらも可能性があるとした 13～

¹⁹ 「平成 27 年度都市と緑・農が共生するまちづくりに関する調査報告書」2016 年 3 月 全国農業会議所。以下、全国農業会議所は同じ。

²⁰ いずれの調査結果も、複数の設問の結果から独自に集計した。

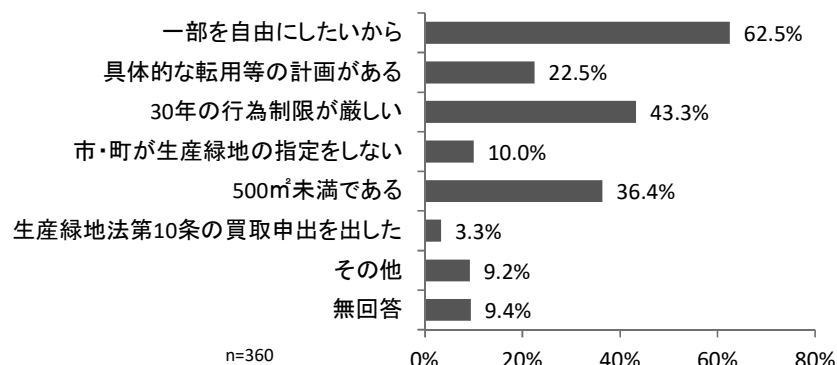
15%（図表 3、8）のうち、生産緑地と宅地化農地を両方保有している農家にとって、どちらを選択するにせよ 2022 年というタイミングはあまり関係ないことになる。したがって、このケースは 2022 年問題としての不動産市場への影響を特別に考慮する必要はないとみる。

4 | 宅地化農地を保有する理由から生産緑地が増える可能性もある

では、宅地化農地を保有するのは、宅地需要が低く転用したくても買い手が付かないといった理由からだけなのだろうか？

これについて、全国農業会議の調査によると、宅地化農地を生産緑地にしない理由として、「一部を自由にしたいから」が約 63%、「30 年の行為制限が厳しい」が約 43%、「500 m²未満である」が約 36%と、これらをあげる割合が高くなっている。（図表 14）

図表 14 宅地化農地を生産緑地に指定しない理由



（資料）「平成 27 年度都市と緑・農が共生するまちづくりに関する調査報告書」 2016 年 3 月 全国農業会議所

「一部を自由にしたいから」というのは、生産緑地の行為制限に対し自由に土地利用したいという意味と、一部必要に応じていつでも自由に売却できるようにしておきたいという意味であろう。

転用できる農地を残しておくのは、何らかの資金需要に備えるものと考えられる。保有農地すべてを営農することが厳しくなった場合に、一部を転用して賃貸住宅経営などで収入源を得ることを考慮している場合もあるのではないか。

生産緑地に相続税納税猶予制度を適用している場合は、終身営農が義務付けられるため、営農が厳しい状況になったとしても辞めるわけにいかない。辞めれば猶予税額を支払わなければならないからだ。農業後継者が定まるまで何とか継続するためにも、保有農地の一部は転用が容易な宅地化農地にしておくといった事情もあるのだと思われる。

「30 年の行為制限が厳しい」もあわせて、生産緑地制度が営農以外の行為を厳しく制限していることで、かえって宅地化農地の保有につながっている状況が読み取れる。相続税納税猶予制度の終身営農義務も含めて、生産緑地で営農することからくる不安が、宅地化農地をあえて市場に開放しないで保有しておく状況を生み出している。

「500 m²未満である」は、生産緑地の指定面積要件未満ということだが、この中にはいわゆる道連れ解除²¹のものも含まれていると思われる。しかし、これまで市区町村が買取るケースは限られてきたことを考えると、最初から生産緑地に指定できなかったものの、宅地化もせずに農地を継続してきたものが多いと考えられる。

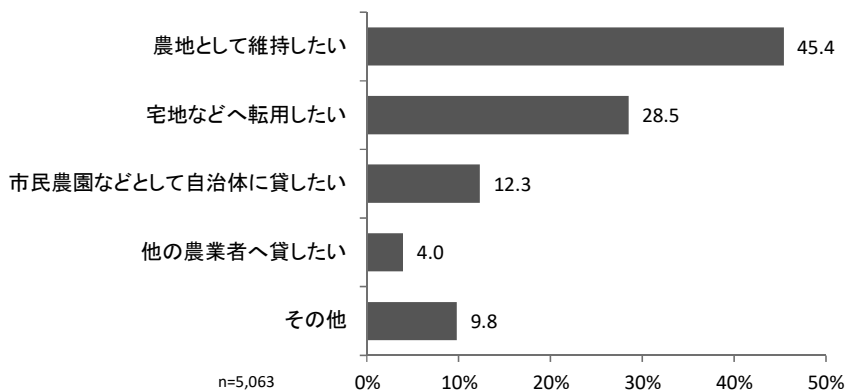
こうした状況に対し、昨年の生産緑地法の一部改正により、行為制限や面積要件が緩和され、今後、都市農地の貸借円滑化法案が成立すれば、貸借した場合も相続税納税猶予制度が適用できるようになる。生産緑地で営農することの不安は大きく解消されるはずだ。

²¹ 買取り申し出のあった生産緑地について、市区町村が都市計画道路用地のみ買い取った場合などで、買い取られなかった部分が 500 m²未満になってしまうと、自動的に生産緑地地区を解除されてしまうケースのこと。

これによって宅地化農地の多くが転用されることになるだろうか？そうとも言えない。東京都の調査では、宅地化農地保有農家に対し、宅地化農地の今後の利用意向を聞いているが、全体の約45%が、「農地として維持したい」で、「宅地などへ転用したい」の約29%を大きく上回っている。さらに、市民農園にしたい、他の農業者へ貸したいという回答もあり、農地として維持していく意向が強く結果に表れている。(図表 15)

制度改正によって、これが一気に逆転するとは思えない。むしろ強い農地維持意向を反映してこれを機に、生産緑地に追加指定するケースが増えるのではないだろうか。

図表 15 宅地化農地の今後の利用意向（東京都）

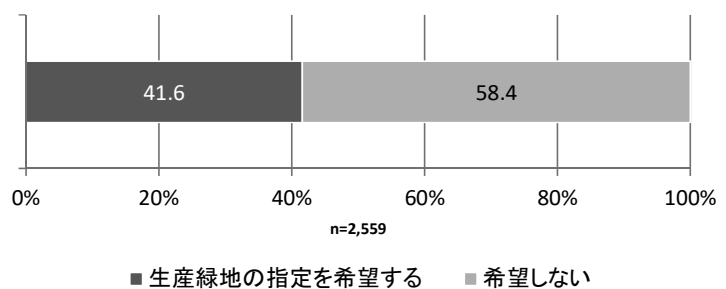


(資料) 東京都産業労働局農林水産部

例えば、同じく東京都の調査で、500㎡未満の宅地化農地について、生産緑地の指定が可能となった場合追加指定するかどうかを問う設問で、約42%が指定すると回答している。(図表 16)

東京都だけの結果であるから、他の地域では違った結果になる可能性はもちろんあるが、この点についても、今後、新たな制度の周知が進めば、宅地化農地を生産緑地に追加指定するケースが増えていくものと推察される。

図表 16 500㎡未満の宅地化農地について生産緑地の指定が可能となった場合の追加指定の意向（東京都）



(資料) 東京都産業労働局農林水産部

5—おわりに

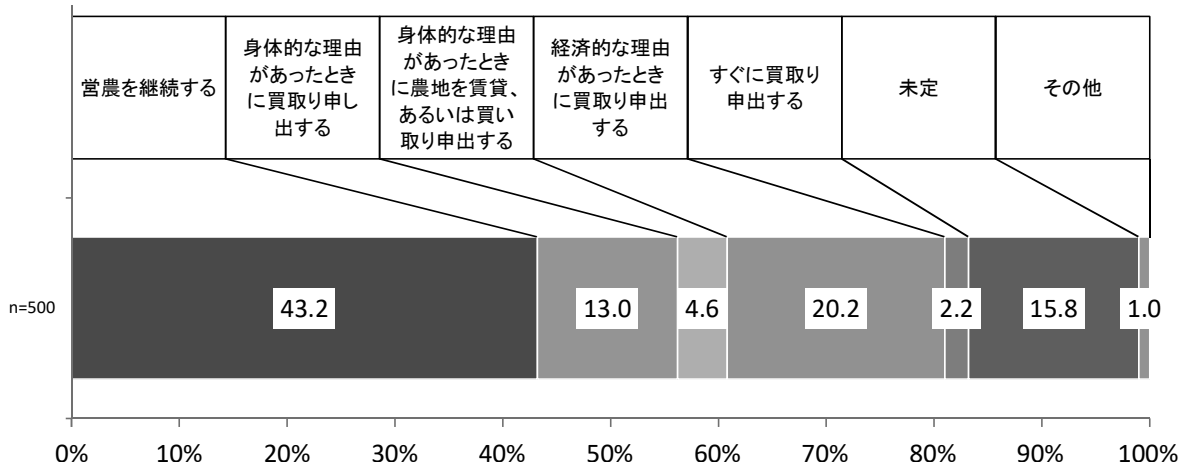
1 | 制度周知が進む今後はさらに買取り申し出の選択が減る

以上から、2022年買取り申し出の不動産市場への影響は、エリアの宅地需要に応じて限定的な影響にとどまると予想する。今後制度周知が進めば、さらに影響は低下するだろう。

生産緑地比率の高い東京都では、他の地域に比べ生産緑地が宅地転用された場合、相応の価格で取引されると予想を述べたが、これについて、もう一つ興味深いアンケート結果を紹介したい。

昨年国土交通省が、東京都練馬区と世田谷区の農家を対象に実施したアンケート調査である。指定から 30 年を迎えたときの生産緑地の取り扱いについての結果を見ると、すぐに取り出し出すと回答したのは、わずかに 2.2%であった。(図表 16)

図表 17 練馬区、世田谷区における生産緑地所有者の意向



(資料) 国土交通省

練馬区と世田谷区の実産緑地面積は、都区部全体の 6 割以上を占める。したがって、両区の 30 年買取り申し出の動向が最も不動産市場に影響すると見てよい。しかしこれだけ、すぐに取り出し出すと決めている農家が限られているのであれば、都区部においても影響は極めて限定的と言えよう。

2 | 2022 年問題は都市から農地が失われる問題

昨年、練馬区内で生産緑地を保有する農家の方に伺った話が印象に残っている。「私が聞いている範囲で買取り申し出するのはわずか」として、その理由を次のように話された。

「今残っている農家は、地価が過去最高に高騰し、宅地化の圧力をまざまざと感じていた時期に、営農する覚悟を決めて（生産緑地に）指定した。そのような環境の中でこれまで経営が成り立つ努力をしてきた。今更辞める選択はしない。住民もあのころとは正反対で理解がある。そういう農家は後継者が決まるのも早い」

地価上昇率が高く、宅地化圧力が高かった地域ほど、営農に対する農家の覚悟が強いのだろう。営農環境を良くする努力が実り、都市住民との関係も深まった。もはや地価の動向に振り回されて、農業を辞めるか、継続するかを考慮する状況ではないのだ。

30 年買取り申し出の不動産市場への影響が限定的であるならば、2022 年問題はむしろ、都市から農地が失われる問題と捉えた方が適切である。そして、都市農業振興基本法の成立により、都市に農地があることの効能を前提に、まちづくりのあり方を考えていく時代を迎えた。そこからみれば、不動産市場への影響が限定的とは言え、やむを得ず農地を宅地化する農家が一定数いる以上、それをよりよいまちづくりへと導くことが何より重要になるのである。