

はじめに

韓国では今、経済不況下にあつて、不動産価格の下落が続いているにもかかわらず、財産税負担が毎年着実に増加していくことに対して、納税者の反発が強まっている<sup>\*1</sup>。これは盧武鉉政権時代の 2005 年 8.31 不動産対策において、財産税の課税標準を段階的に引き上げるとした措置が、本格的に実施されたことによる。

こうした施策が行われた背景には、不動産保有をめぐる資産格差が顕著である韓国において、その是正策の一環として、不動産保有税の課税標準と時価との乖離を縮小することが、絶えず課題となっていたことがある。

実は、日本においても、1980 年代末から 90 年代初めにかけてバブル経済期に不動産価格が高騰し、その対策として 1994 年度に固定資産税土地分の課税標準決定方式を大きく見直し、大幅に引き上げたことがある。しかしすでにバブル経済が崩壊し、不動産価格の下落が始まっていたために、韓国と同じく納税者の強い反発を招くこととなったのである。そこで本報告では、その際に日本ではどのような措置が講じられたかを検証し、分権社会における土地保有税のあり方について、両国に共通する課題を提起することとしたい。

## 1 固定資産税の概要

日本の固定資産税は、土地、家屋、償却資産を課税客体とし、その所有者を支払義務者として課される市町村税である。現行のそれは、1950 年のシャウブ税制改革により創設されたものである。また、多くの納税者は固定資産税とともに都市計画税も負担している。これは、都市計画法にもとづいておこなう都市計画事業や土地区画整理法にもとづいておこなう土地区画整理事業に要する費用に充当するため、都市計画法に規定する都市計画区域のうち原則として市街化区域内に所在する土地および家屋に対して、その価格を課税標準として課税する目的税である。

図 1 は、1983 年度から 2006 年度までの固定資産税収、市町村民税収及び市町村税収の

---

\*1 例えば「住宅価格下がっているのに税金は硬直的」『朝鮮日報』2008 年 7 月 16 日付。

推移をみたものである。固定資産税収は 1990 年代初めまでは、市町村民税収のおおむね 6-7 割の水準であった。ところが、バブル経済崩壊以後、市町村民税の減収が続く一方、固定資産税収は着実に増加し、1998 年度には市町村民税収を上回ることとなった。しかし翌 99 年度の 9.2 兆円をピークに 2000 年度には制度創設以来初めて前年度比減収を記録し、以降漸減傾向にある。2006 年度の収入額は 8 兆 5719 億円、市町村税収入にしめる割合は 42.5 % である。さらに事実上固定資産税の付加税である都市計画税収 1 兆 1818 億円 (5.9 %) を加えると、地方税収入の半分近くを不動産保有税がしめているのである。

さらに、固定資産税をはじめとする財産課税の比重を国際比較すると、2003 年の OECD 歳入統計で、課税ベースごとの租税構造において財産税の比重が 10 % を超えているのはカナダ、アメリカ合州国、イギリス、韓国と日本の 5 カ国だけである。表 1 は、その財産税の内訳をみたものであるが、韓国だけが「金融及資本取引税」が高い比重をしめているものの、他の 3 カ国はいずれも「不動産(定期)」つまり日本の固定資産税のような保有税(占有税)がほとんどをしめていることがわかる。対 GDP 比で見ると、日本の固定資産税負担はカナダ、アメリカ、イギリスに匹敵する水準にあるといえる。

## 2 自治体の裁量はほとんどない

日本の固定資産税は、課税客体の決定から課税標準額の決定に至るまで詳細に地方税法で決められている。賦課・徴収は課税主体である市町村がおこなうことはいまでもないが、課税と非課税の区分、評価の方法、様々な特例措置に至るまですべて国によって決められているのである。

こうした課税標準決定の集権性を象徴する事例の 1 つとして、都市環境のあり方に重大な影響を及ぼす市街化区域内農地の課税方式を挙げておきたい。市街化区域内農地は、政令指定都市や東京特別区など三大都市圏の特定市にある市街化区域農地は「特定市街化区域農地」、それ以外の特定市街化区域農地以外の市街化区域農地は「一般市街化区域農地」に区分される。いずれも宅地並評価をおこなうことを原則としているが、課税に際しては、前者は宅地並み課税、後者は農地に準じた課税をおこなうこととなっている。ただし、特定市街化区域農地であっても、30 年間営農を続けるなど一定の要件を満たすことを条件として、農地所有者の申請によって生産緑地の指定を受ければ、農地として課税される。いわゆるオープンスペースや緑地の少ない日本の都市環境において、市街化区域内農地をどのように扱うかは、各自治体の固有の政策に委ねられてしかるべきである。にもかかわ

らず、こうした基準まで全国一律に規定しているのである<sup>\*2</sup>。

そして裁量が認められている税率設定においても、税率決定権はほとんど機能していないのが実情である。地方税法には、長年、標準税率 1.4 %、制限税率 2.1 %と定められていた。制限税率は 2004 年度に廃止されたものの、超過税率を採用している自治体は全体の 1 割ほどにすぎず、しかもその大半は人口の少ない町村なのである。

また、地方税法第 6 条は「地方団体は、公益上その他の事由により必要がある場合においては、不均一の課税をすることができる」と、自治体に不均一課税権があることを認めている。かつて東京都が、これを根拠として、法人所得課税に続いて事業用固定資産税の不均一超過課税を実施しようとしたことがある<sup>\*3</sup>。当時の自治省は、固定資産税は「固定資産の価値に着目し、それを所有することに担税力を見出し、その価値に応じて税負担を求める物税である。現行制度が、固定資産の所有者、種類、用途、課税標準額等のいかなるかを問わず、すべての固定資産を通じて単一の税率により課税をする仕組みをとっているのは、このような固定資産の基本的な性格にもとづくもの」であるから、「超過税率を採用する場合においても、その税率はすべての固定資産を通じて一律のものでなければならない<sup>\*4</sup>」という立場にたち、結局、東京都のこの試みは日の目をみなかった。以来、固定資産税において自治体が不均一課税を試みた事例はない。

ところで不動産保有税における不均一課税というと、韓国をはじめとする多くの国では、用途に応じた差別課税を採用している。しかし日本の場合、自治体が裁量権を有する税率ではなく、国が定めて全国一律に課税標準を調整することによって、おこなわれているのである。次節ではその課税標準の調整の仕組みを子細に検証することとしよう。

### 3 土地の課税標準決定過程にみる集権性

#### 1) 負担調整措置の導入

---

\*2 都市農業と都市計画に関しては、石田頼房『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社、1990年、参照。

\*3 東京都新財源構想研究会第5次報告『不公平税制と財政構造の改革』1976年(山本正雄編『都市財政改革の構想』新地書房、1979年、所収)。

\*4 「固定資産税における不均一な課税について」(1976年5月26日付自治省税務局長通達)より。

日本の固定資産税は、課税対象の用途にかかわらず一律の比例税率で課税されている。韓国など多くの国でおこなわれているように、用途に応じ税率を区別することや、納税者の支払い能力による減免制度などは、天災などによって課税対象となる固定資産が甚大な損失を被った場合、生活保護受給者の場合などを除いて、まったく設けられていない。それに代わって、次の2つの方法によって税負担の調整をおこなってきた。

第1は、課税標準そのものの引き下げである。これは、高度経済成長期末期の地価高騰時の1973年度に導入された住宅用地への特例措置に始まる。そのとき住宅用地の課税標準額は一律に評価額の2分の1とされ、翌74年度にはさらに、200㎡以下の小規模住宅用地については4分の1となった。そして1994年度の評価替えに際しては、小規模住宅用地は6分の1、一般住宅用地は3分の1に引き下げられた。都市計画税については、従来こうした特例措置が設けられていなかったが、94年度からはそれぞれ小規模住宅用地3分の1、一般住宅用地3分の2とされ、現在に至っている。

第2が負担調整措置という激変緩和措置である。土地と家屋の評価替えは3年に1度おこなうことを原則としており、いったん評価額が決まると3年間は据え置くこととなっている。負担調整措置というのは、3年に1度ずつ急激に税額が上昇することを抑制し、3年かけて少しずつ税額を上昇させることによって、新しい評価額にもとづく課税をおこなおうとするものである。

この措置を導入する契機となったのが、1964年度におこなわれた評価替えであった。それ以前においては、課税自治体ごとの評価額に著しい不均衡が生じていたことが問題視され、この時の評価替えから法的拘束力を有する固定資産評価基準にもとづいて評価することとなった。その結果、土地については63年度の評価額に比べて、全国平均で田1.33倍、畑1.30倍、宅地6.37倍、山林3.05倍もの上昇となったのである。この新たな評価額が税負担に直接連動することを避けるために導入されたのが負担調整措置である。具体的には、農地については63年度の課税標準額に据え置く、農地以外の土地については63年度の課税標準額の1.2倍を限度とすることとしたのである。

以後の評価替えは67年度を除き3年ごとにおこなわれているが、評価替えのたびに異なった負担調整措置が導入されてきたのである。表2は、1991年度の評価替えに際して設けられた住宅用地に対する負担調整率を示したものである。ここで上昇率というのは、新しい評価額の前年度(表2の場合は90年度)評価額に対する割合を意味する。例えば、ある住宅地の新しい評価額が前年度の1.5倍である場合、この上昇率の区分のうち1.43倍

超 1.6 倍以下の負担調整率 1.1 が適用され、この住宅地の税負担額は毎年 10 % ずつ増加することとなるのである。

## 2) 1994 年度評価替えによる複雑化

1993 年度までの負担調整措置は、評価額の上昇割合に応じて調整するという方式で、3 年間で新しい評価額に近づけていくことが目指されていたので、さほど複雑ではなかった。より複雑な負担調整措置を導入する契機となったのが 1994 年度の評価替えであった。実はこのとき、バブル経済期の異常な地価高騰をめぐって、固定資産税の土地評価額が時価と比べて著しく低いことが政策上の重要な争点となり、土地保有税を重課することが土地政策の切り札であるかのように、もてはやされたことがある。政府税制調査会の答申においても「保有課税を強化することにより、土地の保有コストを引き上げ、その有利性を縮減することが必要」<sup>\*5</sup> と述べられたのである。

このときの評価替えでは、宅地の評価水準を全国一律に地価公示価格の 7 割を目途として実施した。そのため 93 年度と比べた評価額の上昇率は、全国平均で 4 倍近くにも達し、とくに地価が高い都市部では 10 倍をこえる事例が生じた。バブル経済が崩壊し地価下落が始まったなかでの、こうした評価額の急激な引き上げは、都市地域を中心に住民の強い反発を招き、不服審査請求が急増した。そこで税負担の増加を抑制するために採られた措置の第 1 が、すでに述べた住宅用地の特例措置の拡充である。

そして第 2 の措置が、「評価の上昇割合の高い宅地等にかかる暫定的な課税標準の特例措置」(暫定特例措置)の導入である。これは、評価額の上昇率が高い宅地について、評価額をさらに引き下げようというものである。詳細は省くが、要するに 93 年度までは表 2 のような上昇率を適用する前に、新しい評価額を前年度の課税標準と比較するだけであったのに対し、94 年度からはさらに暫定特例率をいれることとなったのである。

その上さらに、地価の下落に歯止めがかからない状況に対応するためとして、95・96 年度には「地価の下落に対応した臨時的な課税標準の特例措置」(臨時特例措置)も導入せざるを得なくなったのである。

図 2 は、商業地等における地価と評価額・課税標準額の推移をみたものである。商業地

---

\*5 政府税制調査会『土地税制のあり方についての基本答申』1990 年 10 月。こうした土地保有税重課論への批判として、米原淳七郎『土地と税制』有斐閣、1995 年、を参照。

の場合は、住宅地のような特例がないため、1993 年度までの評価額と課税標準額は、おおむね一致していた。それを一気に乖離させる契機となったのが、94 年の評価替えであったことが改めて確認できる。従来は表 2 で示したような負担調整措置によって、3 年で新しい評価額にもとづいて課税していた。しかし、新しい評価額と従来の課税標準との差があまりに大きいため、そうした方法による負担増は不可能となり、すでに述べたようなきわめて複雑な負担調整措置によって、実際の課税標準額は大きく引き下げられることとなったのである。

### 3) 負担水準の導入

現行の負担調整措置は、地価の下落傾向が止まらないなかでむかえた 1997 年度評価替えで導入された方式を基本としている。このとき、従前の評価額の上昇割合に応じて税負担の調整をおこなってきた方式から、それぞれの土地に係る課税標準額が評価額に対してどの程度まで達しているか(負担水準)によって負担調整率を決定する方式に改められた。この負担水準というのは、新評価額に対する前年度課税標準額の割合を意味する。そして商業地については、負担水準 80 % 超であれば 80 % に引き下げ、80 % 以下 60 % 以上は据置、60 % 未満は負担調整率(1.025 ~ 1.15)を適用することとした。これは要するに、「94 年度評価替えによって再び生じた評価額と課税標準額との乖離を 60 ~ 80 % の間に収斂」<sup>\*6</sup>させようとするものであった。また、住宅地については負担水準 0.8 以上は据置、0.8 未満は負担調整率(1.025 ~ 1.15)を適用することとした。それでも価格下落に対応できないために、2004 年度からは商業地について、課税標準額の上限を 60 % ~ 70 % の範囲内で引き下げることが可能となり、東京都はこれを採用して 65 % まで引き下げる措置を講じているのである。

このように、1994 年度評価替えで導入した暫定・臨時の特例措置にせよ、97 年度評価替えで導入した負担水準にせよ、94 年度評価替えで一気に引き上げた評価額と下落が止まらない地価との調整を集権的な方法でおこなったために、負担調整措置はかつなく複雑でわかりにくいものとなってしまったのである。

---

\*6 土地保有税研究会(座長：宇田川璋仁)報告書『固定資産税の改革に向けて』1999 年 11 月、より。

#### 4)現在の課税方式

2006年度から08年度までは、図3のような仕組みで課税されている。すなわち、負担水準が60%未満の商業地については、前年度課税標準額に当該年度の価格の5%を加えた額が課税標準となるが、価格の20%を下回る場合には20%相当額となる。また、その額が価格の60%を上回る場合には60%相当額、70%をこえる場合には70%相当額となる。要するに、負担水準60%をこえると据え置き、または引き下げ、60%を下回ると引き上げられるのである。他方、住宅地については負担水準80%を基準として同様の措置が講じられている。

表3と表4は、大阪市が市民向けに配布しているパンフレットで紹介している事例である。いずれも2006年度評価額が同じ2400万円の3事例を取り上げている。しかし、1964年度以来の負担調整措置の積み重ねを反映して、05年度の課税標準額( )がそれぞれ異なるため、負担水準もいずれも異なり、それぞれに適応した負担調整措置が適用される。表3の商業地の事例1の場合、負担水準が105%のため、図3で示した負担調整措置からして課税標準額は評価額の70%に引き下げられる。事例2の場合は、負担水準65%のため、課税標準額は据え置き、事例3の場合は負担水準50%のため05年度課税標準額の5%を加えた額が課税標準額となる。これに都市計画税を加えると最終的にはそれぞれ、28万5,600円、26万5,200円、22万4,400円の税額となるのである。

表4の小規模住宅地の場合は、評価額を6分の1(都市計画税は3分の1)に引き下げた上で、同様の方法により課税される。事例1の場合、負担水準105%のため、06年度課税標準額は評価額の6分の1、400万円となる。事例2は負担水準95%のため、06年度課税標準額は05年のまま据え置かれて380万円となる。事例3は負担水準70%のため、06年度課税標準額は、前年度課税標準額に、06年度評価額の6分の1の5%を加えた額となる。その結果、税額が8万円、7万6,600円、6万円となる。

以上のような地価下落が続いているなかでのこうした調整措置の導入は、次のような事態をもたらしている。図4は負担水準を活用した現行の負担調整措置が始まった1997年度と2008年度の商業地等における負担水準の分布の変化をみたものである。課税標準額の上限まで税負担が引き下げられる土地、すなわち地価の下落に応じて税負担が引き下げられる土地の割合は、1997年度に11.8%(大都市で17.8%)であったものが、2008年度見込みでは30.6%(大都市25.3%)となっている。次いで、負担水準が据え置かれる土地は、97年度に17.9%(大都市25.7%)であったものが、08年度見込みでは61.3%(大都市68.1%)

となっている。他方、負担水準が 60 %未満で課税の公平の観点からなだらかに税負担が引き上げられる土地は、97 年度には 70.3 % (大都市 56.5 %)であったものが、08 年度見込みでは 8.2 % (大都市 6.6 %)と大きく減少しているのである。近年、地価の下落傾向に歯止めがかかっているため、据え置かれる事例が増えているが、数年前までは引き下げられる土地が半分ほどをしめていたのである。

このため、地価下落の著しい大都市を中心に土地分固定資産税収入が減少を続けている。図 5 は、1996 年を 100 とした全国と大阪市の土地分固定資産税と土地分都市計画税の推移をみたものである。2008 年の全国は 91.3 と 96 年度と比べて 10 %ほどの減少であるが、大都市のなかで最も減少が著しい大阪市の場合、2008 年度 56.4 と 40 %以上もの減少となっているのである。大阪市のこうした大幅な税収減は、行政運営上の失敗も一因となっている地域経済の低迷によるところも決して小さくはない。しかし本報告で述べたように、住民税・固定資産税の課税標準決定における集権性によって、大阪市の意向とはかかわりなく否応なくもたらされた側面も看過できないのである。

おわりに

固定資産税は応益原則に従って課税されるといわれている。1994 年度の評価替えにともない税負担が数倍にも増えることに対して納税者が強く反発したのは、行政サービスがそれに見合うだけ改善されたわけでもないのに、税負担だけが増えることへの反発が背景にあったと思われる。他方、最近のように大都市を中心に税負担が大幅に減少していることは、基礎自治体の基幹税目にもとめられる税収の安定性という点からして、問題が大きいといえる。

こうした事態を招いたのは、税率を所与のものとしたまま、事実上総務省の裁量で決まる評価額で負担額が決まってしまうという固定資産税の集権性によるものといえよう。ここで改めて強調しておきたい点は、負担調整措置などによって固定資産税を複雑化した契機となった 1964 年度・94 年度の評価替えは、それまで評価水準が一樣でなかったという意味では「分権的」であった評価方法を集権化したということ、そしてその際、税率決定の集権性を残したままであったため、現在のようなより複雑化する事態を招いたということである。そして日本の固定資産税は、多くの場合、本則ではなく特例で課税されるという異常な事態を招いてしまった。そして、あまりに複雑であるため納税者の多くがその仕組みを正確に理解することがきわめて困難になってしまったのである。



税の公平性を担保するために、高度な専門性を必要とする評価方法について何らかの全国的基準を明確にすることは必要であろう。しかし、住宅用地の特例措置や負担調整措置などに至るまで詳細に国が決定することは、自治体の課税権を侵害しているといえないだろうか。加えて、税率決定権が形骸化しているため、民主主義と地方自治を重視している国において、ごくふつうにみられるように「税率は歳出額との兼ね合いで毎年変更されるのが通例」<sup>\*7</sup>で自治体によって異なるということでは決してないのである。この韓国・日本に共通する不動産保有税の集権性をどう改革するかは、両国が今後分権型財政改革を進める上で重要な課題となるのではないだろうか。

---

\*7 米原淳七郎「固定資産税の本質と改革の方向」橋本徹編『地方税の理論と課題』税務経理協会、1995年、176頁。