



地方分権と固定資産税～経済学の視点から～

青山学院大学経済学部教授 堀場 勇夫

はじめに

皆様、おはようございます。青山学院大学の堀場と申します。どうぞよろしくお願ひいたします。

先ほど米田自治税務局長のお話では、この研究大会が学会及び実務家の皆様との交流の場でもあるということでした。私からは、固定資産税に関して、学会、特に私の場合は経済学を専門にしておりますので、地方財政あるいは経済学の視点からどのような議論をしているのかということについて、お話しさせていただきたいと思ひます。

今日は45分という大変短い時間ではございますが、論題は地方分権と固定資産税という話をさせていただきます。その内容ですが、先ほど少し米田自治税務局長からもお話がありましたように、固定資産税を税として納税者に課税するためには、納税者が負担を納得するものでなくてはならない。そのため、我々は、いわゆる地方税原則という基準を設けて課税しております。

具体的には、公平、また地方税ですので、安定的な税収が得られるか、広く地方公共団体が税源を有するか等々の基準で議論をいたします。本日は、固定資産税はそもそも公平な税制として機能しているのかというのが第1。第2は、固定資産税は安定的に税収が得られているのかどうか。第3に、これが本日の論題の主たるものですが、平成6年度から、あるいは見方によりましては平成9年度から抜本的な税制改正が行われておりますが、ある程度年限が経ちましたので、この税制改正を税として公平性が担保できているのか、あるいは安定的な税収をこの

税制改正が地方公共団体に与えているのかという視点からご説明させていただきたいと思ひます。

ただ、私の話は皆様にとりましてはおそらく非常に大雑把な話でございまして、しばしば実務家の方に、経済学というのは空中戦をやっているようなもので、どこか遠くの空の上で何か難しいことを議論している、我々にとってはなかなか見えにくい、かつ、その意味がよくわからないとご指摘を受けます。技術的な、あるいは細かい話に関しましては、おそらくこの後のパネルディスカッション、あるいは分科会等で話を聞く機会があるということですので、非常に大づかみではありますが、どういふことを平成6年度あるいは9年度の制度改正で行おうとしていたのか、行われてきたのかということをお話しさせていただきたいと思ひます。

1. 市町村税での固定資産税の位置づけと地方税収額の特徴

まず、お手元の資料 (P.12～P.14上段) で、市町村税での固定資産税の位置づけ及びその税収額の特徴について見てみたいと思ひます。もう皆様ご承知のとおりでございまして、地方財政白書では、税収全体の44%を占めている基幹税であり、非常に重要な税目であります。そして、その税目が、経年を追ってみますと、非常に安定的に税収が得られる税目となっております。

ただ、こういうことも言えるということで、図3 (P.13) に示させていただいておりますのは、地方公共団体全体の個人の税目と法人の税

目と地方消費税、それから固定資産税の変動がどれほどかを示しているグラフです。見てのとおり、一番大きく変動しておりますのは、赤色の法人関係の税目、そして、次に個人の税目です。都道府県税である地方消費税及び固定資産税は非常に安定的に税収が得られています。それを確認するグラフになっています。

その結果何が起きているか。道府県と市町村の税の変動を見ると、道府県は非常に変動が大きい状況になり、財政に対して悪影響を及ぼしている。これに対して固定資産税が、市町村税全体の大きな割合を占めているということから、安定的な税収を市町村に及ぼしているというグラフが図4 (P.14) です。

2. 固定資産税 (宅地) の税額算定の流れ

次に固定資産税の税額算定の流れについてお話しさせていただきたいと思います。以上のような特徴を持つ固定資産税でございますが、その税額の算定というのはいかになされているか。この話になりますと、実は皆様のほうがおそらく詳しく、私が話すようなことではないかもわかりませんが、後段の話にかかわりますので、少し復習をさせていただきたいと思います。

詳細な徴税のことを除いて、基本中の基本だけを話してみますと、納税額はご承知のように課税標準額掛ける税率によって求められます。税率はご承知のように1.4%を基本としておりますので、問題となりますのは前者、課税標準の評価をいかにするか、あるいは制度改正でいかになされてきたかということが中心となります。

課税標準ということを中心とし、制度的に要素を抜き出して単純化しますと、土地の価格である地価と、それから導き出される評価額と、その評価額から計算されて導き出される課税標準額と、3つの要素に絞られてきます。そこに負担調整措置、あるいは負担水準というのものも

かかっているということをもまず申し上げておきます。

図5 (P.15) が今のことを非常に大まかな図であらわしたものです。まず評価額を見ますと、固定資産の評価基準によりまして、地価の公示価格掛ける7割です。したがって、現在の制度では評価額は外側から決まります。つまり、地価が決まると自動的に評価額が決まってくる。その評価額から政策的な要素と負担調整措置というものを経て課税標準額が決まってくる、つまり税率を掛ける相手が決まってくる。これはマクロ的に国全体で見ても、あるいは制度設計の基本となっている考え方を見ても、あるいは皆様にご担当なさっている一筆一筆のものに対しても、基本はこの制度が運用されています。

一つ一つ見ていきますと、15ページ下段に書いてあるのは評価額に関してです。評価額というのは、固定資産の価格、つまり、適正な時価と言われるもので、本来的には固定資産の価格である評価額が課税標準額となります。この評価額につきましては、平成6年の評価替えによって地価公示価格等の7割を目途として決められております。いわゆる7割評価と言われている制度です。重要なことは、現行制度におきましては、基本的に与えられている地価公示価格によって外生的に決定されているということです。したがって、ここは公平という話の枠外に置かれている。

色々な概念があって、私もこれが正しいということはまだ勉強中でございますが、読む限りにおいて、本来の課税標準額というのは、その評価額を基準として課税標準額を計算するときの課税標準額の上限です。後に説明しますが、おそらく激変緩和措置等によって、実際の課税標準額はこの評価額より負担調整措置というものをを用いて、低く計算されてまいります。

さて、評価額から課税標準額を計算する要素としては、先ほど図5で示しましたとおり、1番目のものが、住宅用地の200平米以下、あるいは200平米以上ということに対応して、価格の

6分の1あるいは3分の1に本来の課税標準を引き下げます。課税標準額の計算の一番最初の部分、つまり、評価額が出されたその評価額に対して課税標準額を計算するときが一番最初に6分の1にします、あるいは3分の1にします。これは固定資産税制の政策的な側面であると思われます。

その次に、その住宅用地も含めまして、評価額から課税標準額を算出する負担調整措置という制度設計がなされております。負担水準に応じた現行の負担調整措置は、平成9年度の評価替え以降実施されているしくみです。この負担調整措置は、課税標準額を均衡化する、負担水準を均衡化する、税負担の調整措置、あるいは負担調整措置の均衡化という言葉で言われていることです。

この制度が入る以前は、土地の価格から課税標準額を計算する段階で、各市町村及び各土地の間で、実際の土地価格に対して税率を掛ける課税標準額が不均衡であった、あるいは不均一であった。したがって、公平の視点から、同じ土地価格ならば同じ税収にする、課税標準を均衡化させる制度改正が行われました。この点については後ほど詳しくお話しさせていただきます。

今申し上げました負担調整措置と関連して、1つの重要な概念、負担水準があります。負担水準と申しますのは、土地の課税標準額が当該年度の評価額に対してどれぐらいの割合であるかを示す値です。

したがって、この制度改正が何を意図しているかということ、土地価格に対して評価額が基準になっているが、これは外生的に外側から与えられている。この評価額に税率を掛けて、あるいは、商業地等の宅地では、この評価額の70%を本来の課税標準額とし、これに税率を掛けて納税額を決めるということが基準ですが、実際には、課税している課税標準額がその評価額より高い場合も、あるいは低い場合もある。したがって、その評価額に対する実際の課税標準額が高いのか、低いのかということを負担水準に

よって測り、低い場合には課税標準額を上げ、高い場合には下げていく制度となっております。

その制度によって、商業地等の場合は評価額の7割のところから徐々に課税標準額を均一化していきます。そのための基準となるのがこの負担水準です。今の話を具体的に申し上げますと、図6 (P.18) になっています。一番左側を使わせていただきますと、商業地等の宅地、評価額掛ける70%云々と書いてありますけれども、商業地等の宅地の一番上が、先ほど申し上げました評価額と呼ばれているもの、7割評価ということによって導き出された地価公示価格等の7割に当たるものです。この7割の7割、つまりここで書いてあります網かけがある部分の頭の水準が、先ほど申し上げました課税標準額の最大限の値をあらわす、あるべき課税標準額、本来の課税標準額と呼ばれている水準です。負担調整措置というのはどういうものかといいますと、まずこの評価額の7割が本来の課税標準額として、この7割を超えるものに関しては、課税標準額を最大の課税標準額である本来の課税標準額で課税します。60%から70%の土地は、前年の課税標準額に据置いて課税をいたします。60%未満のものに関しては、前年度の課税標準額に評価額の5%を足したもので課税します。

つまり、この図の一番左側で、7割を超えるものに関しては7割に課税標準額を下げて課税する。網かけの部分に関しては、前年課税標準額の水準で、それ以下のものに関しては課税標準額を評価額プラス5%で、課税標準額は前年度よりも上げて課税して税額を算定することになります。

したがって、この網かけの部分に徐々に課税標準額は評価額を基準として収束していきます。それが現行制度の負担調整措置。つまり、評価額から課税標準額を算定する基本ルールとなっております。

小規模住宅用地は若干違う制度になっておりますが、基本的な考え方は同じです。ポイントは、60%から70%のところから徐々に課税標準額が

集まってくる制度になっていることです。

3. 地価と評価額・課税標準額（商業地を例として）

なぜこういう制度設計になったかといいますと、おそらくこういう話であろうと。地価と評価額の課税標準額について、昭和58年度から平成24年度までの地価、評価額、それから課税標準額の全体の動きを示したものが図7（P.19）です。ただし、ここに示されているのは、商業地に関するものです。問題となるのは、地価と評価額の関係、一番上と真ん中の線の関係。今一つは、その評価額と課税標準額の関係です。これらの関係をどのように関連づけるかということが、実は、平成6年度及び9年度の制度改正の基本的な問題意識です。この関連づけが、2度の改正、つまり、平成6年度、9年度の2度にわたる改正によってなされました。

次に、詳細にそのお話をさせていただきます。図7を見ていただきながら、説明を聞いていただければよろしいかと思います。ご覧のとおり、お手元の図は昭和58年度から平成24年度までの地価・評価額・課税標準額の3つのグラフです。なぜその3つが重要かという、外生的に外側から与えられる地価、それから計算される評価額、その評価額から計算される課税標準額の関係がポイントだからです。特に評価額から課税標準額の計算は負担調整措置によってなされています。

それを確認した上で、その地価の動向を見ますと、昭和61年度から平成3年度が急激な土地価格の上昇を伴ったバブルの期間です。そして、平成3年度を境に、ご覧のように大きく地価は変動しております。つまり、左側には上昇期、右側には下降期です。

それに対応して、2つの目的のために固定資産税の制度改正がなされたのであろうと思います。第1に、課税標準額をどのように計算するか。ただし、図でご覧になられるように、地価

が非常に上下しておりますので、その上下をいかに急激な課税標準額の上下に結びつけず、そこを遮断するか。課税標準額が、バブルにおける地価の上昇期に上がってしまいますと、固定資産税負担が急激に上がりますので、いかに遮断するか。第2に、バブルあるいはそれ以降の下降期に、それぞれの土地価格が均一に上がるか、下がれば問題はないんですけれども、都市部あるいは地方部等によって、不均一に上下しておりますので、それを同じ価格、すなわち同じ地価ならば、同じ負担になるべきだという納税者が納得する公平性の原則をいかに満足する制度とするか、また土地の変動に対していかに市町村が安定的に税収を得るような制度にするかという、難問を2回の制度変更で解決したと思われまします。ここで申し上げたいのは、制度改正の目的が、税収の変動を回避する、負担の急激な変動を回避する、水平的な公平つまり同じ土地の価格ならば同じ税負担になるという公平を確保するというにあったということです。

図7の平成6年度のところを見ていただきますと、平成6年度の改正では、土地の評価額について7割評価が導入されました。ただし、先ほど申し上げましたように、税負担をあまり急激に変化させないという意図のもとに、課税標準額は評価額と関係なく、遮断された形でほぼ水平に推移しております。この結果、評価額と課税標準額が大きく乖離しております。これが平成6年度改正でございます。全体として地価と評価額は理論的に正しい形に、あるいは好ましい形になりましたが、課税標準額が乖離してしまいました。

したがって、資料P.21上段の最後に書いてございますが、課税標準額の変更による調整措置の枠組みは変更されませんでしたので、この段階では不完全な改革と言わざるを得ませんでした。つまり、安定性は確保されておりますが、水平的な関係は確保されない状態になっております。

続きまして、平成9年度の改正でございます。

課税標準額の改革が平成9年度で抜本的になされております。課税標準額の改正というのは、先ほど申し上げましたとおり、負担水準を用いて評価額に課税標準額を商業地の場合6割から7割の範囲に何年かで収束させていく。つまり、先ほどの図7で申し上げますと、地価に対して評価額が平成6年度で適正な形になっているので、商業地の場合は今度は評価額に対し課税標準額を6割ないしは7割の水準にしていく。これが実は負担調整措置の仕組みであり、負担水準の仕組みです。この改革が平成9年度になされました。

皆様がよくご存じの以上の制度改正によって、実は2つの基本的な考え方、つまり、公平でかつ安定的な固定資産税制度となるよう、改正がなされてきたと考えられます。

4. 地方税原則と固定資産税制度(水平的公平)

実はここからが私の本来の話でございまして、この制度を経済学的にどう捉えればいいのかという話に進めさせていただきます。先ほど申し上げましたように、皆様にとってはなかなかわかりにくい話かもしれませんが、経済学の2つの視点からこの制度改正を評価してみたいと思います。まず公平という視点から。2番目は、制度変更が税収の安定性を確保するようになってきたのかという視点からでございます。

まず公平性という話から話をさせていただきます。公平というのは、物税である、あるいは財産税である固定資産税の基本は地価であり、土地を保有している納税者が同じ地価の土地を有しているならば、その納税者は同じ負担をすべきであるという公平です。経済学では、等しいものは等しく扱えという、非常に単純な原則になっています。繰り返しになりますが、固定資産税の場合は、地価が同じならば同じ税額を支払う、納税するという公平であり、水平的公平と呼ばれる概念です。

土地に関する固定資産税については、この水平的公平は、等しい価格の土地を有する者は等しい税を負担すべきである、具体的には、先ほど来のお話で言いますと、等しい評価額の土地を有する者は等しい固定資産税を負担すべきであるということです。

先ほど申し上げましたように、平成6年度の時点で地価公示価格等の7割を評価額としておりますので、地方公共団体の間で水平的公平は評価額に関しましては達成されております。課税標準額に対しましては、各市町村間、各土地間の評価額及び課税標準額における格差について、平成9年度において抜本的改正がなされ、最終的には本来の課税標準額、つまり、商業地等の場合には評価額の7割というところに収束する制度となっております。結果、現在ではほぼこの水平的公平は達成されている、あるいは達成されつつあるということによろしいかと思えます。

図8(P.23)は、資産評価システム研究センターで出されている固定資産税関係資料集からそのまま持ってきたものですが、商業地等に関しまして、あるべき課税標準額による課税、据置範囲による課税、各負担水準の幅に属している課税標準の額が全ての課税標準額の合計額に対してどれぐらいの割合であるかということを示しております。

例えば平成23年度、右側から2番目を見ますと、あるべき課税標準額による課税と据置き区間の課税を合計しますと、ほぼ90%になっています。つまり、課税標準額が評価額に対して、負担水準で6割から7割の範囲に入っている課税が約90%になっていることを示しています。全国では商業地のほとんどは評価額の6割以上の課税標準額で課税されている。つまり、土地に対して評価額は7割であり、これは外側から与えられている。その評価額に対して6割から7割の課税標準額で約9割以上の土地が課税されている。ということは、土地価格に対して極めて狭い範囲の中に課税標準額が設定さ

れている、あるいはされつつある。その額は9割にも及んでいるということです。これは平成9年度以来の制度改正の結果です。その後、図9 (P.24)、図10 (P.25) がありますが、これらは小規模住宅用地、一般住宅用地に関しての図で、小規模住宅用地、一般住宅用地に対しても同様な点が指摘できます。

今の内容を図11 (P.25) で見ますと、あるべき課税標準額による課税、つまり、商業地における評価額の7割以上のところに課税標準額が設定され、その結果7割の課税標準額で課税がなされている、あるべき課税標準額によって課税されている土地が青い線で示され、据置き期間でなされているものが赤い線で示され、ご覧のとおり2000年から急激に増加しております。その結果、青い線と赤い線を合計すると最近では9割以上に達している。具体的には、50%と40%程度ですので、約9割以上に達しております。

逆に言いますと、50から60、40から50、30から40、20から30という非常に低い課税標準額で課税されているものは、ご覧のとおり、どんどん減少しており、10%以下になっております。つまり、課税標準額に関しては極めて公平な課税がなされているという結果になっております。これらの点から、2度の制度改正、すなわち平成6年度、平成9年度の制度改正によって、公平は達成されていると見ていいだろうということがわかりました。

では、この税収は安定的なのか。安定性が確保されているのかということについて見たいと思います。

5. 固定資産税と安定性

我々は地方税原則というものを基準にして今のような議論をしております。地方税原則は、地方税は公平であるべきだ、安定的であるべきだ、普遍的であるべきだ等々、多くの原則がございます。特に重要視しているのは、公平と安

定性、また今日お話しできませんが普遍性であります。次に、2番目の安定性について、今回の制度改正の評価をいたしたいと思います。つまり、安定性の基準に関して固定資産税はどのような評価が与えられるのだろうかということです。

安定性というのはどのように概念規定をし、評価の基準としたらいいのかということから始めたいと思います。非常に単純に言いますと、安定的であるということは変動が少ないことです。伝統的には我々経済学の視点から地方財政をやっている者も、固定資産税の安定というのは変動で見よう、変動しているかどうかで見ようという点で捉えます。『地方税制の現状とその運営の実態』(P.27下段)でも書かれているとおり、変動が少ないものが好ましい、あるいは、地方は経常的な歳出が多いので、あまり税収は変動しないことを是とすべきだという原則が安定性と呼ばれる原則です。

先ほど図3で見ましたとおり、固定資産税はあまり変動しておりません。これが、変動しない固定資産税はすぐれた市町村税であるということを示した根拠です。他面、法人2税は非常に変動が大きいので、地方税としては好ましくない税、あるいは、地方消費税は好ましい都道府県税であるという根拠になっております。

ただし、そこから話を進め、変動していないということは、伝統的な議論として景気の影響を受けていない、あるいは景気の影響を受けないということに結びついていきます。つまり、変動が少なればいいということですが、経済には景気がいいとき、悪いときがございますので、その景気に影響を受けないようにすべきだ。なぜならば、地方の歳出は景気の影響を受けにくい歳出であるので、それを賄っている歳入があまり景気の影響を受けてしまうのは好ましいことではない。固定資産税もしかりである。これについては、我々経済学者たちは、所得が変化したときにどれぐらいの税収が変化するだろうかという指標である、税収の所得弾力性に

よって捉えます。所得が変化したときの税収の変化率みたいなものを計測し、固定資産税は景気の影響を受けにくいという結論に達しております。

しかし、先ほど図3で見ましたとおり、固定資産税が確かに変動は小さく、法人関係税は変動が大きいことがいえませんが、実はこの図3は2つの要因によって変動しています。単純に景気の変動のみによって動いているという図3ではない。ここからが皆様にとっておそらく難解な世界になるんですけれども、経済学者たちは、この図3が景気の変動と制度変更による要因による2つの変動が合わさってつくられていると考えます。税収が動いているのは、景気の影響も受けているけれども、制度が変更したことによっても動いている。したがって、それを分離しないと固定資産税が景気の影響を受けやすいか、受けにくい点という点は厳密にはわからない。例えば、この図3で大きく個人住民税が変動していますが、この個人住民税は三位一体の税源移譲によって動いているものがある。したがって、大きく個人住民税が動いたことを景気に対する反応として見てしまっただけでは、これは事実を見誤ることになる。

そこで、この二つの要因、景気による変動と制度変更による変動を分離しなくてはならないという話になります。ここからは技術的な話ですけれども、少し特殊な推計方法である時変パラメータモデルというのを使用するとこの分離が可能になります。皆様方にとってはその推計法は忘れていただいて結構でございますが、一体全体、先ほどの図3で示されている変動が、制度による変動なのか、あるいは景気による変動なのかということを図13(P.29)で見たいと思います。実は、図13に定数項と書いてありますが、これが制度による変更、先ほどの税収の変動の制度要因だけを取り出したものです。ご覧のとおり、個人住民税の緑色のグラフは大きく上下していますが、この上下は三位一体改革も含めた制度要因による変動を表

しています。同様に、ここでの法人2税の変動は制度要因に起因する部分です。

我々にとって重要なポイントは、地方消費税及び固定資産税のグラフ、特にここでは固定資産税のグラフです。固定資産税は、見てのとおり、非常に変動幅が少ない。つまり、制度要因があまり税収に影響しないように制度変更がなされてきたということがわかります。グラフが横に水平に動いているということは、制度変更がなされたことによってむしろ税収を安定させる方向で制度の変更がなされてきたことを表しています。先ほど見たとおり、地価は大きく変動しておりますので、この変動に対して制度を変更することによって制度変更に伴う税収の変動をフラットにしている。つまり、この期間を通じて定数項のグラフは横ばいを示していて、バブル期、ミニバブル期も含めて大幅な地価の上昇が生じ、地価及び評価額は大きく変動している時期にもかかわらず、定数項で見ると、あまり大きな制度変更に伴う税収変動は起きていない。

結論を申し上げますと、負担者にとっての課税標準額が激変しないように常に制度変更がなされてきたと思われまします。激変緩和措置がなされてきたということです。

最後に、細かい数字が載っていますが、景気変動に対してどれくらい安定的なのか。つまり、制度変更を除いた部分でどれくらい固定資産税は安定的なのかということ、表1 (P.30) 右側から2番に示されている固定資産税の所得弾力性推計値で見ると、地方消費税よりは大きな値ですが、その他の税目に比べてはるかに小さな値で、景気に対して安定的となっております。つまり、制度の影響を除いた景気に対する反応は、法人税、個人住民税に比べて固定資産税は極めて安定的に推移している。制度要因を除いても安定的な税目であるということを示しています。

おわりに

終わりになりますが、以上述べたことから何が言えるのかということをもとめてみたいと思います。バブルやミニバブルを含めた土地価格の大きな上昇と下降がこの間ございましたが、土地の固定資産税に関する制度変更を見る限り、安定的で公平な税制が達成されるように、制度変更が平成6年度及び9年度の改正によってなされてきた結果、現在では極めて地方税原則を満足する安定的でかつ公平な税制が達成されているということがわかりました。

複雑なパラメータ推定法などを用いましたが、端的に言えば、制度改正の税収への影響は極力抑えられ、制度変更によって安定的となり、かつ、水平的公平、公平な税制になっている。別な言い方をすると、納税者から不公平じゃないかと言われたときに、全体の制度としてまだまだ道半ば、つまり、あと10%程度が残されておりますが、全体で見て9割ぐらいのところは公平な税制になっておりますといえるのではないのでしょうか。かつ、自治体側から見ると非常

に安定的な税収が確保される税制になっていません。平成9年度の抜本的な改正によって、公平でありかつ安定的な税制が現段階では構築されているということを示すことができるかと思えます。

もちろん、税制度でございまして、残された問題はございます。たとえば、住宅用地特例措置、商業地の据置き等、つまり、課税標準額を計算する際の特例措置がございまして。これらの特例措置は、政策的な目的で導入されている、あるいは激変緩和措置の結果であります。このような制度を今後どのようにするかということは、次の問題として残されていると思えます。しかし、重要なポイントは、少なくとも経済学の視点から見て、公平かつ安定的、今日お話ししましたけれども、普遍性に富んだ租税制度に、固定資産制度が現在なっているということは評価していただろうと思われま

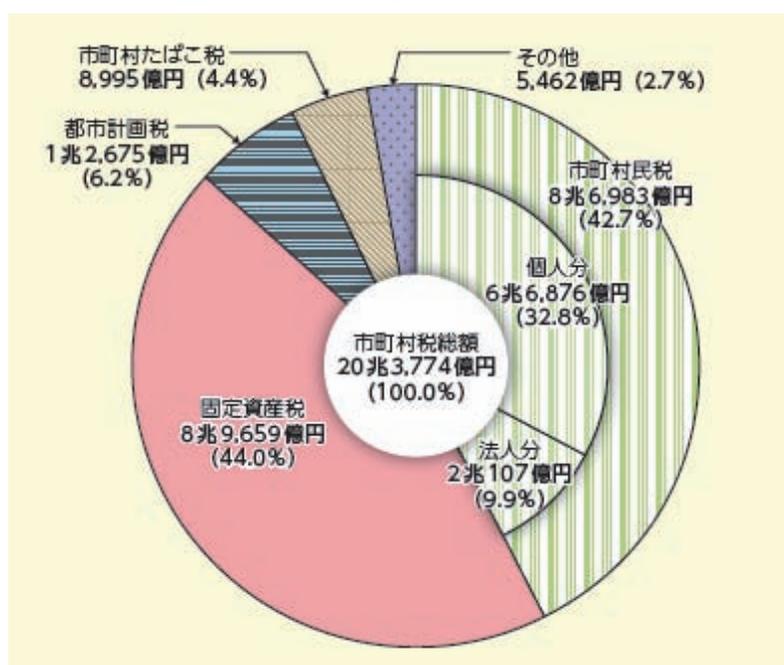
す。非常に雑駁な話でございましたけれども、私のお話は以上にさせていただきます。どうもご清聴ありがとうございました。



市町村税での位置づけと税収の推移

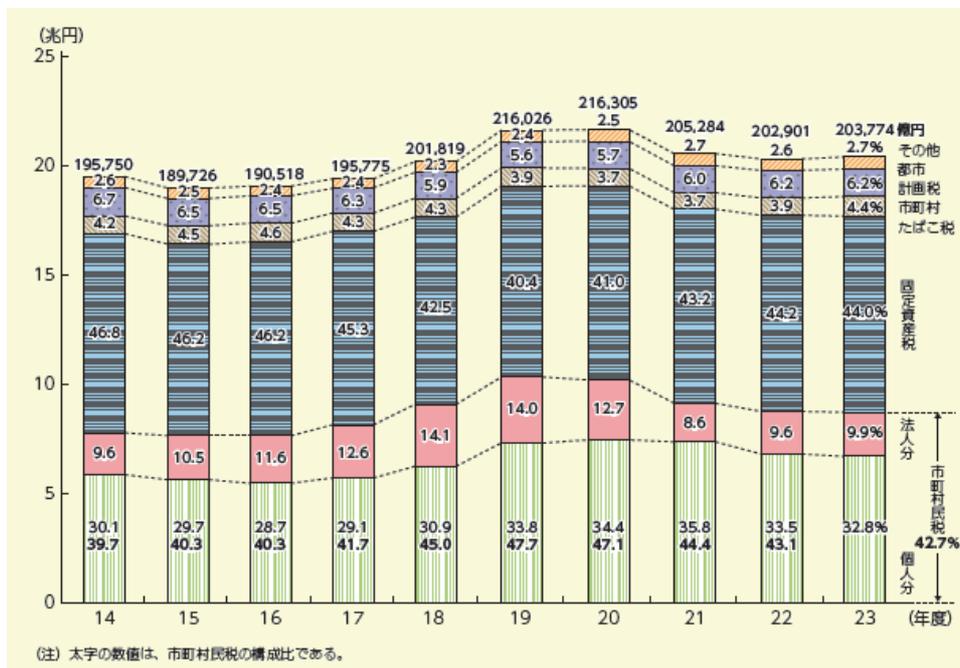
- 平成23年度決算額で見ると、税収全体の44%を占める基幹税である（図1）
- 市町村税において、固定資産税は大きな税収割合を占め、かつ安定している（図2）
- 税目別にみると、税収は個人住民税や法人2税に比較して変動が小さい（図3）
- 市町村税収は道府県税収に比較して安定的な税収（図4）

図1 市町村税収額の状況
(平成23年度決算額)



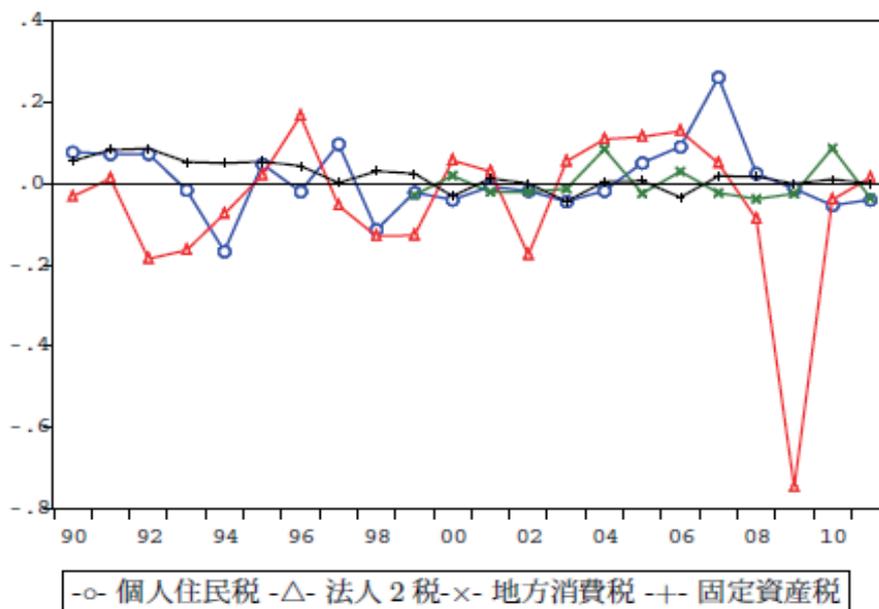
(出所)総務省『地方財政の状況』(平成25年度版)

図2 市町村税収額の推移 (平成23年度決算額)



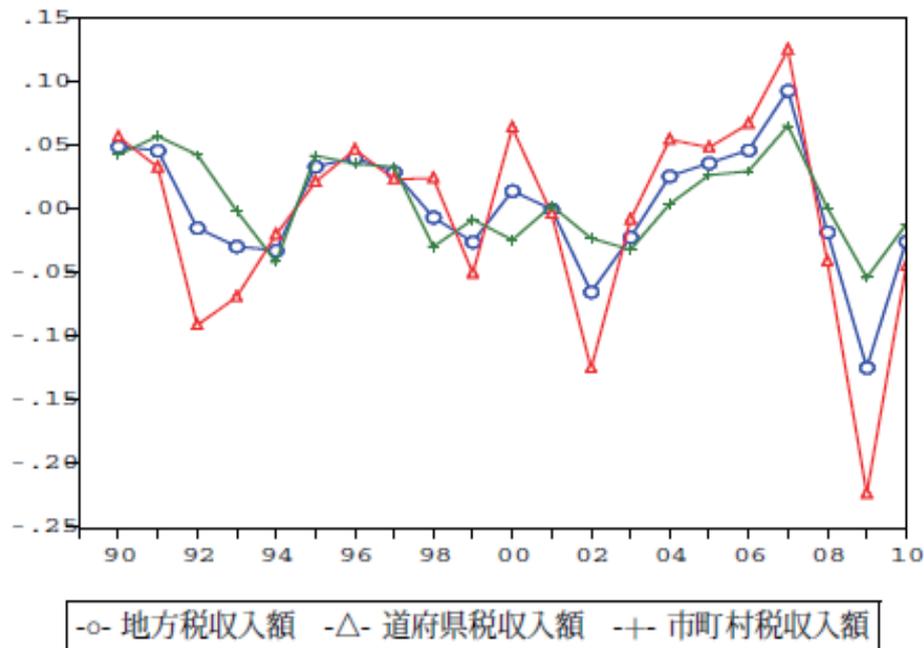
(出所) 総務省『地方財政の状況』(平成25年度版)

図3 税目別対前年度増減率



(出所) 『地方税に関する参考計数資料』(平成24年度版) より筆者作成

図4 地方公共団体別税収
対前年度増減率

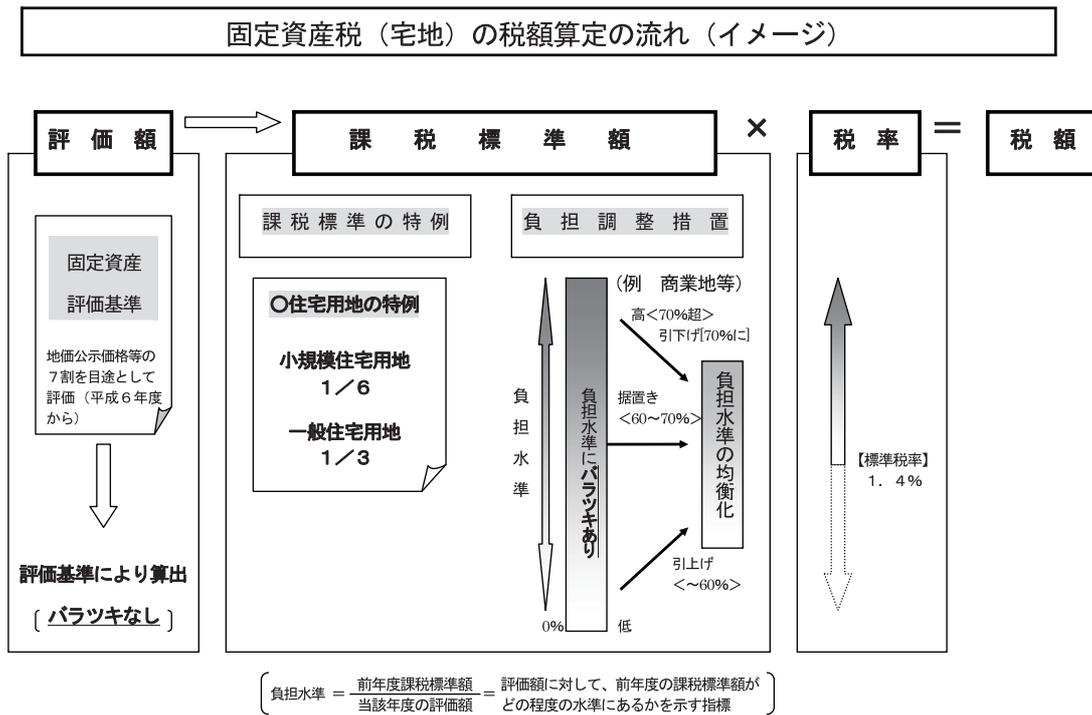


(出所)『地方税に関する参考計数資料』(H24年度版)より筆者作成。

1997年度(平成9年度)以降の 固定資産税の税額算定要約

- 税額は 課税標準 × 税率 によって算定される
- 税額算定の要素(宅地等)
 - 評価額(地価公示価格の7割)
 - 課税標準の特例、住宅用地の特例
(小規模住宅用地、一般住宅用地)
 - 負担調整措置

図5 固定資産税(宅地)の税額算定の流れ



(出所) 資産評価システム研究センター『固定資産税のあゆみ』

固定資産税の評価額

- 先ず、課税標準となるべき「評価額」の算定がなされねばならない。
- 固定資産税は、固定資産の価格（「適正な時価」）を課税標準とするが、固定資産税の税額算定においては、この適正な時価、すなわち課税標準となるべき固定資産の価格である「評価額」が求められねばならない。
- 宅地の評価については、1994年（平成6年）の評価替えより、地価公示価格等の7割を目途として決められ、いわゆる7割評価が実施されている。この結果、宅地の評価に関して、均衡化・適正化がなされ、現行制度では評価額に関しては、基本的に与えられる地価公示価格等によって、外生的に決定されている。

本来の課税標準額 (あるべき課税標準額)

評価額を基準としたとき、商業地等の宅地や住宅用地によって異なる課税標準の上限額を本来の課税標準額(または「あるべき課税標準額」と呼んでいる。具体的には、商業地等では評価額の7割を、住宅用地では以下の特例を適用した後に導出される課税標準額である。

課税標準の特例措置 (住宅用地の特例)

- 小規模住宅用地: $200m^2$ 以下の住宅用地を小規模住宅用地という。小規模住宅用地の課税標準額については、価格の6分の1の額とする。
- 一般住宅用地: 小規模住宅用地以外の住宅用地。一般住宅用地の課税標準額については、価格の3分の1の額とする。

負担調整措置

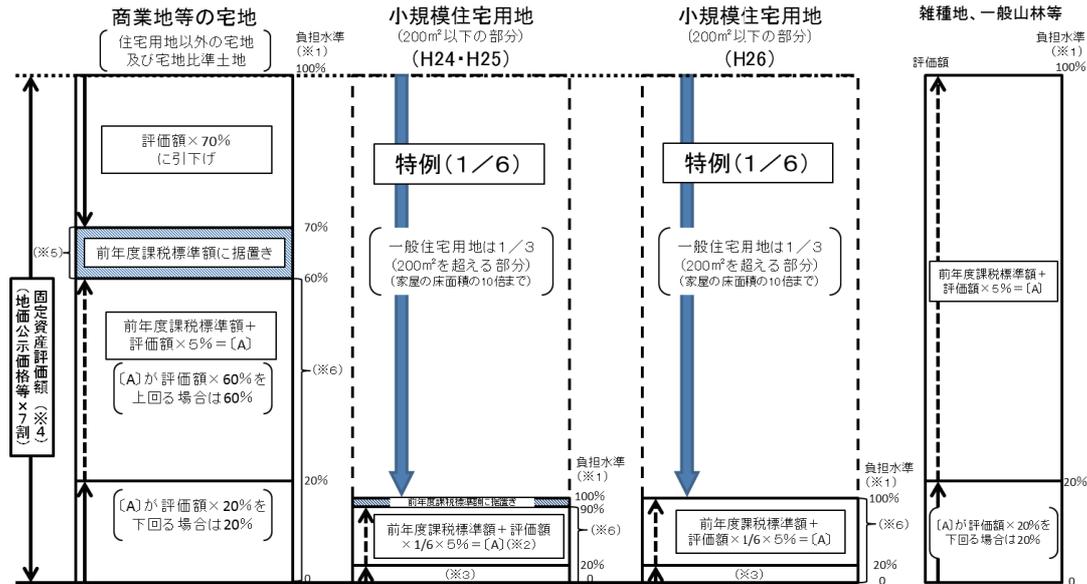
- 課税標準額を評価額より算出(負担調整措置)(図6 負担調整措置を参照)
- 負担水準に応じた現行の負担調整措置は1997年度(平成9年度)の評価替え以降。地域や土地によりばらつきがある課税標準を均衡化する措置
 - 負担水準の均衡化、税負担の調整措置、負担調整措置

負担水準

- 負担水準とは、以下の式で示される値で、当該年度の評価額に対して、実際に適用された前年度の課税標準額がどの程度の割合になっているかを示す指標。
- 地域間及び土地の間で、この負担水準が均等となるよう制度設計がなされている。
→水平的公平の確保

$$\text{負担水準} = \frac{\text{前年度課税標準額}}{\text{評価額 (又は評価額 } \times \text{住宅用地特例率 (1/3又は1/6))}}$$

図6 負担調整措置(宅地等)



※1 負担水準＝前年度課税標準額／(評価額又は評価額×住宅用地特例率)。
 ※2 小規模住宅用地(H24・H25)は、[A]が本来課税標準額の90%を上回る場合は、本来課税標準額の90%まで引き下げられることとなる。
 ※3 [A]が本来課税標準額の20%未満の場合は、本来課税標準額の20%まで引き上げられることとなる。
 ※4 据置年度においても、地価が下落し課税上著しく均衡を失うと認める場合、固定資産評価額を下落修正することができる。
 ※5 条例減額制度①：課税標準額の上限について、地方公共団体の条例により、60%～70%の範囲で引き下げを可能とする制度。
 ※6 条例減額制度②：税負担が大幅に増加する場合、地方公共団体の条例により、税額の上昇を1.1倍まで抑制できる制度。

(出所)総務省自治税務局固定資産税課作成

「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究委員会」資料

負担調整措置(商業地等)

- 地価公示価格等の7割を固定資産税評価額とする。商業地等の宅地に関しては、この評価額の70%が本来の課税標準額である。
- 前年度の課税標準額と今年度の評価額が等しいときの負担水準は100%である。
- 負担水準が70%を超える土地に関しては、課税標準額を本来の課税標準額である評価額の70%とする。
- 負担水準が60%から70%の場合には、前年度課税標準額に据え置く。
- 負担水準が60%未満で20%以上の場合には、

$$A = \text{前年度課税標準額} + \text{評価額} \times 5\%$$

で求められた額Aを各年度の課税標準額とする。

このため、この範囲の負担水準の土地に関しては、毎年度、評価額×5%ずつ課税標準額が増加する。

- Aが評価額×20%を下回る場合には、今年度の課税標準は評価額×20%となる。

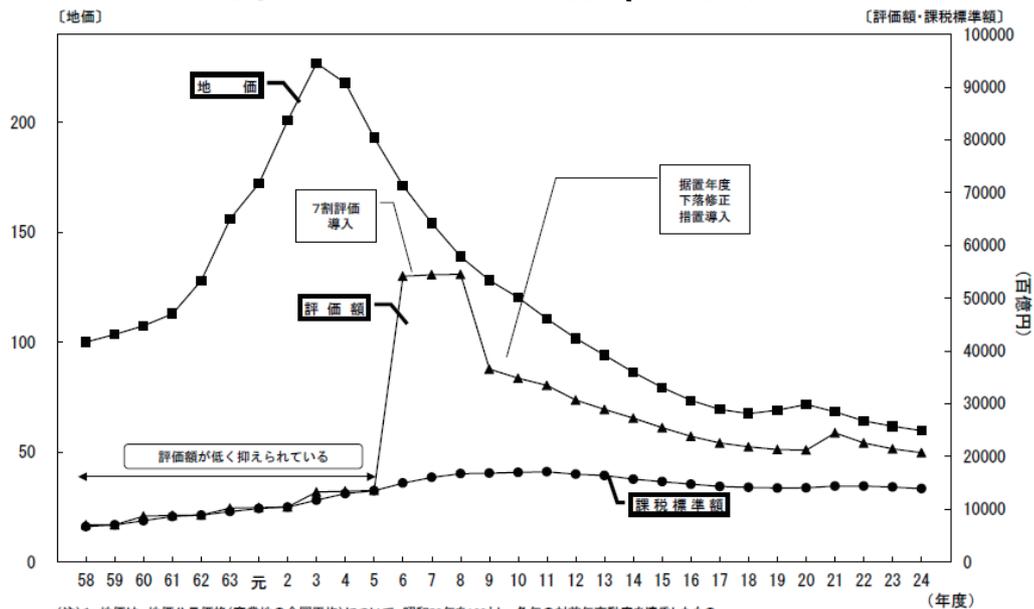
負担調整措置(小規模住宅用地)

- 小規模住宅の場合、住宅用地の特例によって、 $200m^2$ 以下の部分については評価額の $\frac{1}{6}$ を、 $200m^2$ を超える部分については評価額の $\frac{1}{3}$ を本来の課税標準額とする。前年度の実際の課税標準額と今年度の住宅用地特例適用後の評価額が等しいときの負担水準は100%である。
- 負担水準が90%から100%の場合には、前年度課税標準額に据え置く(平成24年度及び平成25年度のみ)。
- 負担水準が20%から90%未満の場合、以下の式にしたがって求められた額Aを当該年度の課税標準額とする。

$$A = \text{前年後課税標準額} + \text{評価額} \times \frac{1}{6} \times 5\%$$

- このため、この範囲の負担水準の土地に関しては、毎年度評価額 $\times \frac{1}{6} \times 5\%$ ずつ課税標準額が増加する。
- Aが評価額 $\times \frac{1}{6} \times 20\%$ を下回る場合は、今年度の課税標準額は評価額 $\times \frac{1}{6} \times 20\%$ となる。このことから、課税標準額は評価額 $\times \frac{1}{6}$ の20%を下回らない範囲となる。

図7 商業地等における地価と評価額・課税標準額の推移(全国)



(注) 1 地価は、地価公示価格(商業地の全国平均)について、昭和58年を100とし、各年の対前年変動率を連乗したものである。
 2 評価額は、固定資産税評価額(商業地等)である。
 3 課税標準額は、固定資産税課税標準額(商業地等)である。

(出所) 総務省自治税務局固定資産税課作成
 「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究委員会」資料

土地価格の変動と制度の編成

- 図7に、1983年度(昭和58年度)から2012年度(平成24年度)までの地価の動向と評価額・課税標準額の全国平均が示されている。
- この期間の地価動向については、おおよそ1986年(昭和61年)から始まり1991年(平成3年)まで続いたバブルによる地価高騰期間と、その後の地価下落期間に大きく分かれる。図7では、1991年度(平成3年度)によってこの期間が二分されている。
- この期間の評価替え年度に実施された土地に係わる固定資産税制度の変更は、その目的が次の2点に集約される。
 - 第1の目的は、土地価格の変動に対する土地評価額と課税標準額の制度の変更によって生ずる急激な税負担の増減を回避すること。
 - 第2の目的は、その制度変更の中で、市町村間・土地間の評価額と課税標準額の算定における不均一性を縮減し、全国的な均衡化と固定資産税の水平的公平を達成すること。

1994年度(平成6年度)評価替えからの 制度(宅地における地価と評価額)

- 1994年度(平成6年度)評価替え以降の固定資産税制度では、地価公示価格等を基準としてその7割程度を評価額とする評価替えが行われ、評価額の均衡化が達成された。
- 地価と固定資産税評価額は基本的に一致した動きを示し、課税標準額を評価額と対応させることで、応益性の確保と水平的公平の確保が達成された。
- これらの制度改革によって、全体として評価水準が土地価格に比べ著しく低下していたことは、解消されることとなった。

1994年度(平成6年度)評価替えからの 制度(宅地における評価額と課税標準)

- 他方、急激な租税負担の増加を避けようとする
と、評価額と課税標準額との乖離が生ずる
こととなる。
- したがって、上昇率を加味した負担調整措置
による課税標準額の変更による調整措置の
枠組みは変更しなかった、不完全な改革で
あった。

1997年度(平成9年度)からの 評価替えと抜本的改革

- 1997年度(平成9年度)からの評価替えでは、抜
本的な改革がなされ、地価に対応した評価額に
対し課税標準額の割合を、時間と共に一定程度
とする、評価額と課税標準額との適正化がな
された。
- すなわち、負担水準を用いて、評価額に対する
課税標準額の割合を適正な水準に近づける制
度とした。地価、評価額、課税標準が一体として
扱われることによって、応益性と水平的公平の
確保がなされている。

地方税原則と固定資産税制度

- 地方税原則の視点から固定資産税制を評価する
 - 公平の視点(水平的公平)
 - 安定性の視点

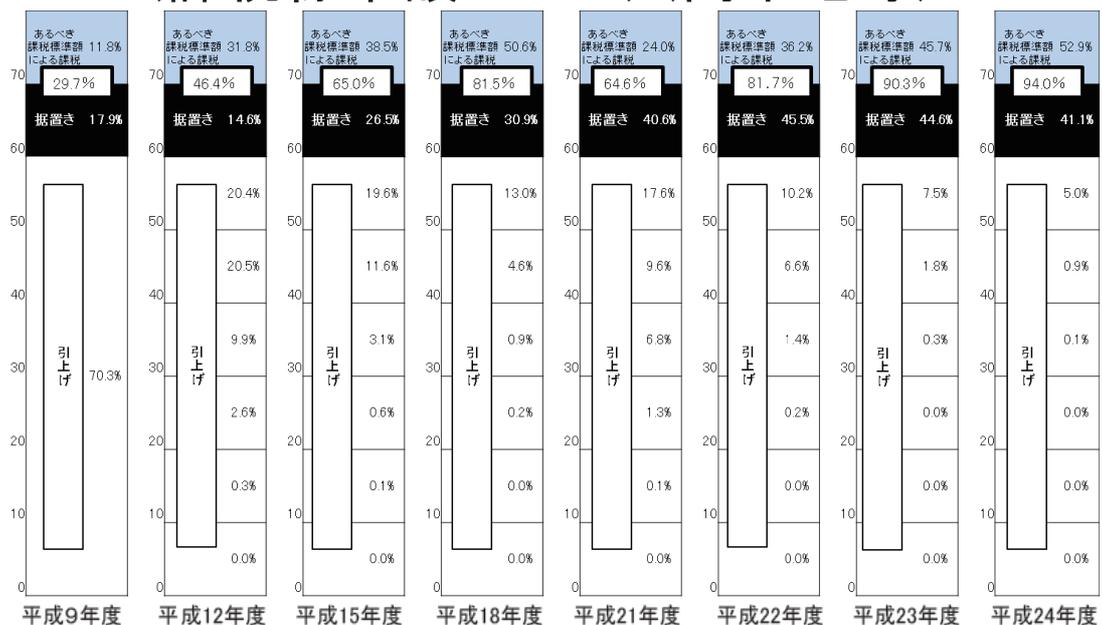
固定資産税と公平性

- 固定資産税が満たすべき公平性は、応益性と水平的公平。
- 地方税が水平的公平を満たすとは、等しい負担能力のものは等しく課税されることである。
- 土地に関する固定資産税について、この水平的公平を考えると、等しい価格の土地を有するものは、等しい税を負担すべきである。具体的には、等しい評価額の土地を有するものは等しい土地の固定資産税を負担すべきである。

水平的公平と負担調整措置

- 評価額(宅地)に関しては、1994年度(平成6年度)時点で、地価公示価格の7割を評価額とすることで、地方公共団体の間で水平的公平が達成されている。
- 課税標準額に関しては、各市町村間、各土地間の評価額及び課税標準額における格差について、1997年度(平成9年度)に実施された負担水準の導入と負担調整措置による抜本的改革によって、最終的には本来の課税標準額(または「あるべき課税標準額」)に収束する制度となった。結果、現在では、ほぼ水平的公平の確保が達成。

図8 各負担水準の課税標準割合
(課税標準額ベース)(商業地等)



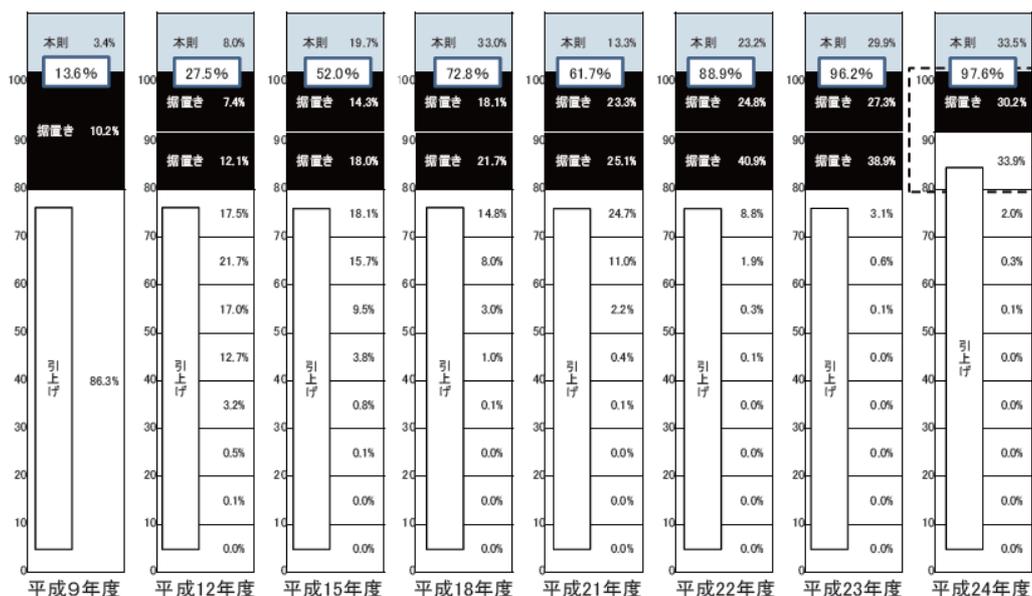
※1 あるべき課税標準額=負担水準70%以上、据置き=負担水準60%以上70%未満、引上げ=負担水準60%未満。
 ※2 H9年度については、負担水準60~80%の数値の1/2を据置きとし、当該1/2の値をあるべき課税標準額に加算した。
 ※3 H9年度は概要調査、H12年度以降は評価変動割合等調(H24年度は岩手、宮城及び福島県を除く)。

(出所) 資産評価システム研究センター『固定資産税関係資料集 I - 総括的資料編 -』

水平的公平と負担調整措置 (商業地等)

- 図8には、あるべき課税標準額による課税、据置範囲、各負担水準の幅に属している課税標準の額が、全課税標準の合計額に対してどの割合を占めているかが示されている。
- 例えば、2012年度(平成23年度)をみると、あるべき課税標準額による課税と据置き区間を合わせるとほぼ90%の課税標準がこの区間の負担水準で課税されていることが分かる。
- 全国では商業地は評価額の6割以上の課税標準で課税されている。現在、商業地に関しては、本来の課税標準額でほぼ課税されていると考えても良い。

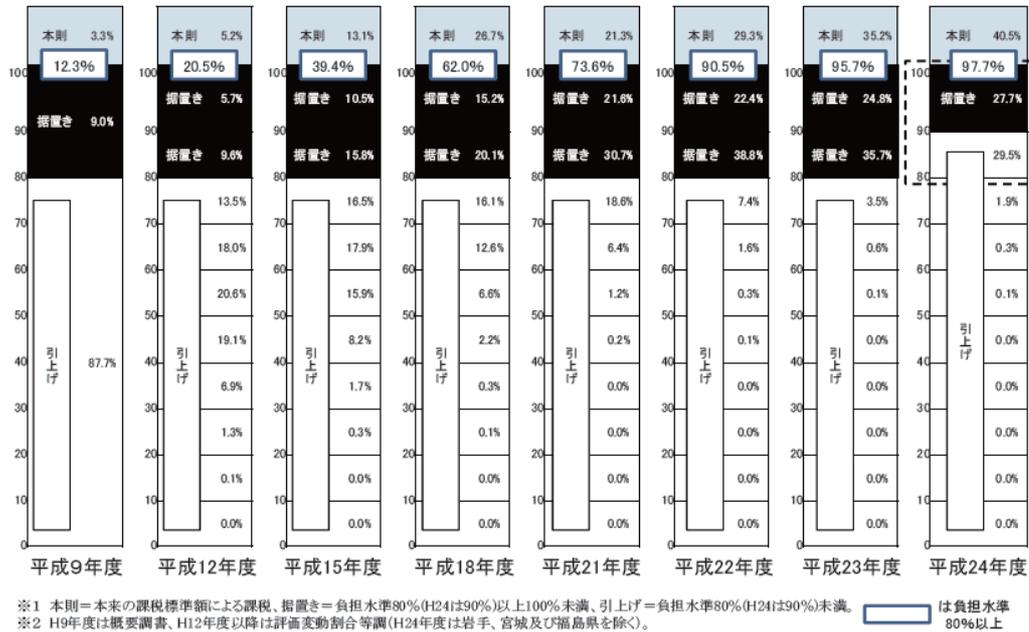
図9 課税標準の負担水準割合 (小規模住宅用地)



※1 本則=本来の課税標準額による課税、据置き=負担水準80%(H24は90%)以上100%未満、引上げ=負担水準80%(H24は90%)未満。
 ※2 H9年度は概要調査、H12年度以降は評価変動割合等調査(H24年度は岩手、宮城及び福島県を除く)。

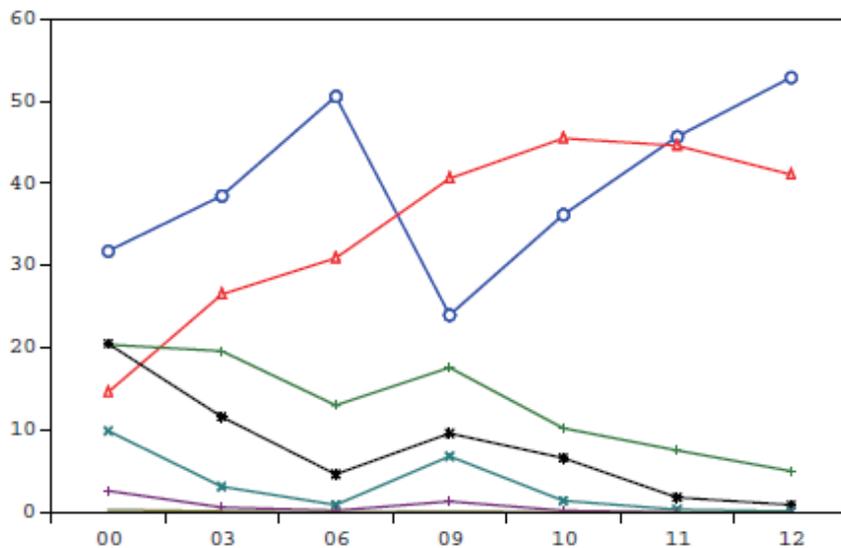
(出所) 資産評価システム研究センター『固定資産税関係資料集 I - 総括的資料編 -』

図10 課税標準の負担水準割合 (一般住宅用地)



(出所) 資産評価システム研究センター『固定資産税関係資料集 I - 総括的資料編 -』

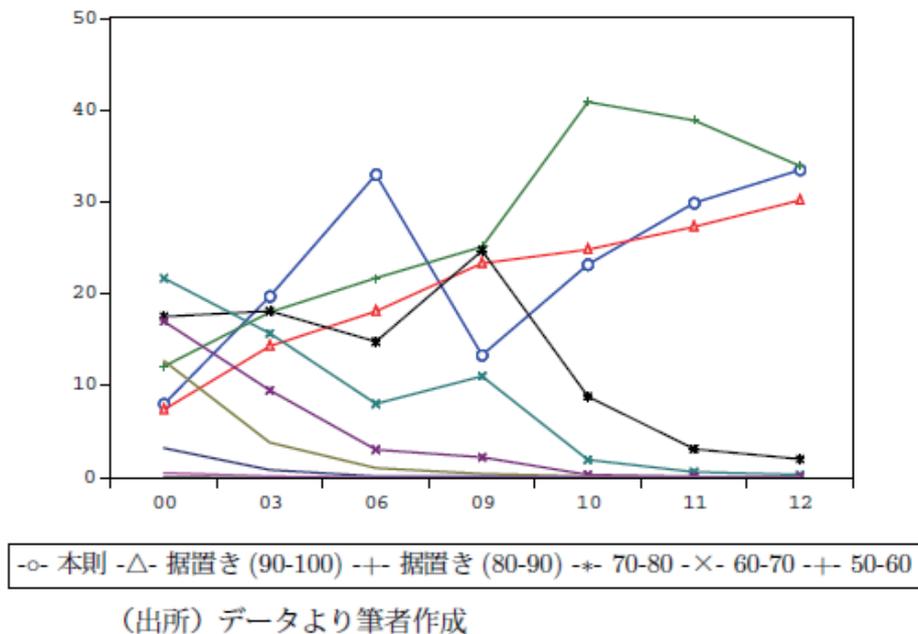
図11 課税標準の負担水準割合 (商業地等) 単位%



-○-あるべき課税標準額による課税 -△-据置き -+-50-60 -*-40-50 -×-30-40 -+-20-30

(出所) データより筆者作成

図12 課税標準の負担水準割合
(小規模住宅) 単位%



負担水準の割合の推移と水平的公平

- また、図11には、2000年度(平成12年度)以降の課税標準ベースでの割合の推移が示されている。
2000年度(平成12年度)には、あるべき課税標準額による課税、すなわち負担水準が7割以上で評価額の7割の課税標準で課税されている商業地等は、当初30%程度であったが、現在は50%以上に増えている。
- 1997年度のあるべき課税標準額による課税の割合が減少しているのは、この年度の評価替えが2005年度と2006年度でのいわゆるミニバブルの影響を受けて、評価額が増加したためと思われる。
- 図11でみる限り、ほぼ均等な負担水準に収束し、水平的公平が達成されていると考えられる。
- 図12で示される小規模住宅に関しても、商業地等と同様に本則、据置きの範囲の割合が急速に増加していることが分かる。

固定資産税と安定性

- 地方税の有すべき原則である地方税原則の中で、しばしば安定性は重要な原則としてあげられるが、この安定性に関して固定資産税はどのような評価が与えられるのであろう。
- また、上述した制度改正は、安定性から見た場合にどのように評価されるのであろう。
- これらの点を考えることが、ここでの目的である。

- 地方税原則で与えられる安定性の概念については、必ずしも明確であるとはいえない。
- しばしば引用される『地方税制の現状とその運営の実態』では、

「地方団体の経費にはその行政事務の性質上経常的なものが多いし、また、市町村の多くはその財政規模が小さいので、地方税とくに市町村税は、年度ごとにその収入額が急激に増減しない種類のものであり、増減するとしても年度間の調整ができる程度のものであることが必要である。....」

のごとく記述され、地方税収入額の変動が少ないことが当該地方税が安定的であると理解されている。

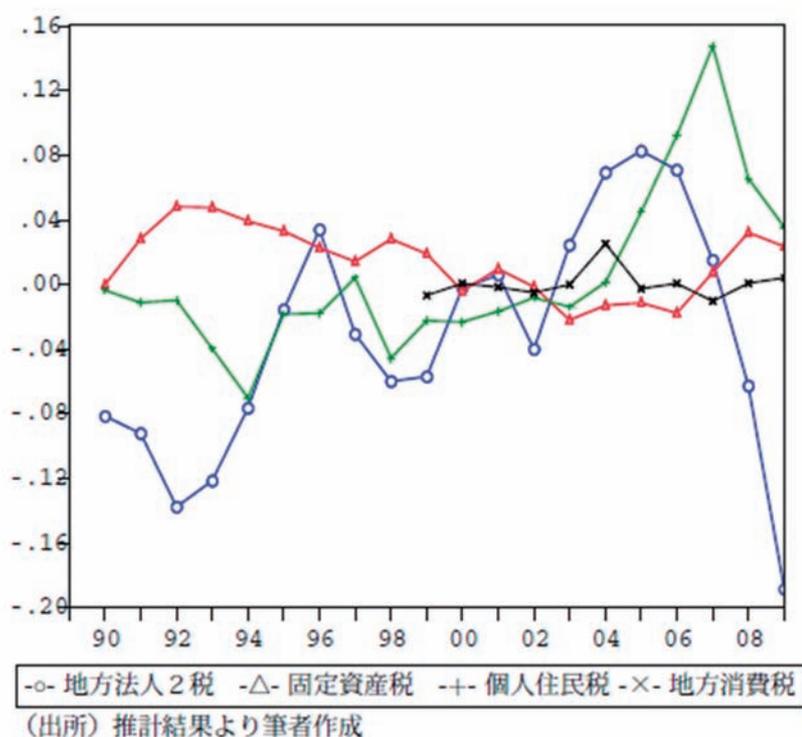
- したがって、従来から用いられてきた変動率を用いて固定資産税の安定性に関してみてみよう。

景気による影響と制度による影響

- 安定性に関する第二の伝統的な議論は、景気に対して影響を受けるかどうかという視点から安定性を論じるものである。景気に対して税収入が大きく影響を受けると、経常的経費が大きな割合を占めている地方公共団体にとって決して好ましいことではない。したがって、個々の税収の所得弾力性を基準として安定性を捉える分析が行われた。

- しかし、図3で示される税収の変化は、景気の影響と制度変更の影響を同時に受けている。
- そこで、税収に対する景気の影響と制度変更の影響を分離した上で、固定資産税の安定性について考える。
- すなわち、技術的には、時変パラメータモデルによって税制改革による税収の変化を時間を通して変化しうる定数項によって処理した上で、期間を通じて一定の所得弾力性を推計した。

図13 個別税目別の定数項推定値の階差



制度による税収の影響

- 定数項の変化によって示される、制度の税収に対する効果は図13に示されている。
- 例えば、個人住民税の値をみると、2007年度の大規模な推定定数項の増加は三位一体による税収増を反映していると考えられる。

固定資産税と定数項

- 固定資産税に関しては、この期間を通じて時変の定数項はほぼ横ばいを示している。
- ところで、前節で詳細に分析したごとく、1990年代にはバブル及びミニバブルも含めて大幅な土地の高騰が生じている時期でもあり、地価及び評価額は大きく変動している時期である。しかし、定数項に関しては、その変動が小幅にとどまっている。
- その理由は、前節で詳細に記述したごとく、課税標準が激変しないよう制度の変更が加えられてきた結果である。すなわち、負担調整措置による激変緩和と低い所得弾力性によって、固定資産税は極めて安定的に運用されてきたと評価される。

表1 時変パラメータモデル推定結果

年度	地方税収	道府県税収	市町村税収	個人住民税	法人2税	固定資産税	地方消費税
1989	-0.9049403	-2.434536	-0.9814716	-5.713796	-9.709073	-4.770168	
1990	-0.9147502	-2.420304	-0.98676	-5.717316	-9.79057	-4.770178	
1991	-0.9230548	-2.449811	-0.9780174	-5.728347	-9.882889	-4.741777	
1992	-0.9442605	-2.512405	-0.9663952	-5.738091	-10.020311	-4.693499	
1993	-0.9675376	-2.584857	-0.9673792	-5.777827	-10.141745	-4.645687	
1994	-0.9886415	-2.5943	-0.9619593	-5.848045	-10.218308	-4.606411	
1995	-0.9947419	-2.597628	-0.9726786	-5.866373	-10.233755	-4.573309	
1996	-0.9715008	-2.584347	-0.9593768	-5.884083	-10.198888	-4.550486	
1997	-0.9573088	-2.558173	-0.9466301	-5.879911	-10.230306	-4.53614	
1998	-0.950091	-2.548889	-0.9482033	-5.925317	-10.290301	-4.507862	-5.068527
1999	-0.9537697	-2.550513	-0.9534961	-5.947624	-10.347294	-4.48886	-5.075237
2000	-0.9538242	-2.532608	-0.9661102	-5.970721	-10.349356	-4.492727	-5.074498
2001	-0.95512	-2.535055	-0.9674211	-5.987208	-10.343283	-4.483101	-5.076151
2002	-0.9792951	-2.576235	-0.9789916	-5.995369	-10.383352	-4.484483	-5.08099
2003	-0.9937035	-2.58656	-0.9963411	-6.009028	-10.358762	-4.506403	-5.080995
2004	-0.9843139	-2.551033	-0.9990353	-6.007531	-10.289325	-4.519267	-5.05559
2005	-0.9597915	-2.521628	-0.9860137	-5.962583	-10.20642	-4.530571	-5.058034
2006	-0.9244926	-2.470065	-0.9637049	-5.870267	-10.135429	-4.548155	-5.05726
2007	-0.8775494	-2.410205	-0.9275394	-5.722447	-10.120217	-4.540461	-5.067485
2008	-0.8618134	-2.437357	-0.9015279	-5.656597	-10.182982	-4.508193	-5.066636
2009	-0.8848119	-2.452086	-0.899961	-5.620975	-10.371606	-4.484599	-5.062446
固定所得弾力性推定値	0.8704634	0.9285649	0.8285225	1.14448	1.462197	1.036949	0.983003

(出所) 可変計数モデルによる推定結果

固定資産税の安定性

- 推定結果が表1に示されている。
- 制度の影響を除いた、景気に対する反応を示す所得弾力性については、道府県税が0.927、市町村税が0.829で、道府県が景気の影響を受けている。
- 個別税目別では、法人2税が1.462、個人住民税が1.144、地方消費税(清算後)0.983に対し、固定資産税は1.037で極めて安定的であった。

参考文献

- 資産評価システム研究センター (2009)『固定資産税のあゆみー評価センター30周年記念ー』資産評価システムセンター
- 総務省自治税務局(各年版)『地方税に関する参考計数資料』
- 舟島・堀場・宮原 (2013)「地方税の安定性に関するー考察ー ー時変パラメータモデルを用いてー」『青山経済論集』第64巻4号