

パネルディスカッション

宅地等に係る固定資産税負担のあり方等について

パネリスト	前田高志	関西学院大学経済学部教授
	西嶋淳	大阪商業大学経済学部長・大学院地域政策学研究科教授
	岡島茂	東京都主税局資産税部資産評価専門課長
	豊田浩二	倉敷市市民局税務部資産税課長
	三宅正芳	総務省自治税務局資産評価室長
コーディネーター	石橋	一般財団法人資産評価システム研究センター理事



左よりパネリスト 前田氏、西嶋氏、岡島氏、豊田氏、三宅氏 コーディネーター 石橋

はじめに

【石橋】 皆さん、こんにちは。私は本日のコーディネーターを務めます、一般財団法人資産評価システム研究センターの石橋でございます。どうぞよろしく願いいたします。

さて、本日のディスカッションは宅地等に係る固定資産税負担のあり方等についてご議論いただきますが、土地にかかる固定資産税については負担調整措置による負担水準の均衡化が進められてきた結果、均衡化が相当程度進展してきました。しかし、その一方で、負担調整措置による商業地等の据え置き対象土地間や、一般市街化区域農地間での不均衡、あるいは住宅用地特例による同じ用途の土地間での不均衡といったような問題が生じてきており、均衡化に向けた検討が必要な状況となっております。

また、急速に進展する少子高齢化社会の中であって、今後とも固定資産税が市町村の基幹税としての役割を果たしていくためには、こうした不均衡への対応や将来的な負担水準のあり方など、今後の固定資産税のあり方に向けた検討が必要となっている状況にあると考えられます。

そこで、今回は、負担調整措置の現状と課題、次期評価替えに向けた課題、そして今後の固定資産税負担のあり方などにつきましてディスカッションをしてみたいと思います。

それでは、まず本日のパネリストの方々をご紹介いたします。私の左手から、固定資産税に関する研究を数多く行っております、関西学院大学経済学部教授の前田高志さんです。続きまして、同じく大阪商業大学経済学部長・大学院地域政策学研究科教授の西嶋淳さんです。次に、実務を担う自治体の立場から、東京都主税局資産税部資産評価専門課長の岡島茂さんです。同じく、岡山県倉敷市市民局税務部資産税課長の豊田浩二さんです。そして、最後になりますが、総務省自治税務局資産評価室長の三宅正芳さんです。

では、これから議論を進めてまいります。進め方としましては、まず初めに負担調整措置等の現状と課題を第1のテーマといたしまして、これらの措置等から生ずる同一用途間の土地や、異なる用途間の税負担の均衡化の問題、土地と他の資産——例えば家屋などですが、他の資産との間の税負担の均衡化の問題を論点としてご議論いただくこととします。

次に、第2のテーマといたしまして、進展する少子高齢化社会の中、今後の固定資産税のあり方として、前段の議論を踏まえ、今後の固定

資産税の負担水準の適正化や次期評価替えに向けた課題などについてご議論いただくことといたします。

1. 宅地等に係る負担調整措置等の現状と課題

【石橋】 それでは、はじめに、総務省の三宅室長さんから、問題提起を含めまして、負担調整措置の現状と課題についてご説明をいただければと思います。よろしくお願いたします。

(1) 負担調整措置に係る問題提起等

【三宅】 それでは、資料に従いましてご説明したいと思います。私からは、宅地等に係る負担調整措置の現状と課題ということで、資料1 (P.38) から簡単にご説明させていただきます。



ご案内のとおり、本年度は評価替えの基準年度でしたが、平成27年度の土地の評価替えの価格調査基準日は平成26年1月1日として評価替えが行われたところです。更に地価が下落したと認める場合は半年間の地価下落を評価に反映できるしくみもありますが、26年の地価動向を見たのが資料1です。

全国平均を見ますと、住宅地、商業地ともに依然として下落はしていたものの、下落率につきましては縮小傾向が継続しておりました。そのうち3大都市圏につきましては、住宅地、商業地ともに上昇に転換しつつあったというような状況でした。一方、地方圏につきましては、住宅地・商業地ともに下落幅は縮小してきているものの、依然としてマイナスとなっていたという状況の中での平成27年度の評価替えでした。

次、資料2 (P.38) をご覧下さい。このような地価動向を踏まえつつ、平成27年度の土地の評価替えが行われたところですが、それに伴う負担調整措置についてはさまざまな議論がありました。その議論の結果が、税制改正大綱ということで、与党の大綱が資料2です。アンダーラインを引いてありますが、上のところ、商業地等の据置特例の対象土地における税負担の

不均衡、据え置き部分の不均衡や、あと現行の一般市街化区域農地の負担調整措置により生じている不均衡等の課題があるとされたところですが、その下の段落のアンダーラインですが、現下の最優先の政策課題はデフレ脱却であることを踏まえ、平成27年度から平成29年度までの間、土地に係る固定資産税の負担調整の仕組みと地方公共団体の条例による減額制度を継続するというところで、税制改正が行われたところでした。

今後についての示唆もありまして、今後ということ、最後のパラグラフです。次期評価替えまでの間において、デフレ脱却の動向を見極めつつ、これらの課題への対処について検討を進めるということとともに、最後の行ですが、異なる用途の土地や他の資産との間の税負担の均衡化、固定資産税の今後を見据えた検討を行うということで、今後の示唆をいただいたところです。

資料3 (P.39) をご覧下さい。こういうことで、平成27年度の評価替えが行われたわけですが、そもそもということで、ご案内のとおり固定資産税の宅地に係る7割評価につきましては、もう皆さんご案内のとおりではありますが、平成元年に成立しました土地基本法第16条において、アンダーラインを引いている、公的土地評価について相互の均衡と適正化が図られるように努めるものとされたことを踏まえ、実施されたということです。

これにつきましては、政府税制調査会でもいろいろ議論をして、平成6年度の評価替えから実施されまして現在に至るというものです。その間、評価は地価公示価格の7割ということでしたが、税負担につきましては政府税調の答申においても、資料3の下の方ですが、7割評価を行う場合の税負担について、一番最後のところ、急激な変化が生じないように総合的かつ適切な調整措置を講ずるべきという答申がなされて、平成6年度の評価替えに伴う負担調整が講じられました。

それがどういうものであったかというのが資料4 (P.39) です。7割評価が実施される平成6年度の評価替えより前の評価、平成3年度がそ

の前の評価替えでしたが、その当時の評価替えにつきましては、その頃も地価が上昇していたわけですが、地価に急激な上昇が生じた場合であっても、地価の上昇というのを固定資産評価基準では不正常的要因は排除することとされておりますので、全部が全部ではないですが、不正常的要因とその多くを捉えて、地価の上昇率をそのままには反映させてこなかったという評価替えでした。

また、負担調整措置につきましても、3年間で本則課税に到達するような負担調整措置を講じておりました。ですから、評価が1.9倍上がれば、固定資産税が3年間1.3倍ずつ上がっていくと、そういった考え方の負担調整が講じられておりました。そのためというか、結果的には地価の上昇が著しい地域におきましては、地価公示価格と固定資産税評価額が大きく乖離して、それが地域間でその乖離率が違うということが問題ではないかということで評価を見直そうと。そういった状況の中で、平成6年度の土地の評価替えが行われまして、その時は、先ほど申しましたように地価公示価格の7割を目途として行われて、納税者の税負担については資料4にあるように緩やかな負担調整措置、それから住宅用地の特例拡充というような措置を行って、結果的には3年間では本則課税に到達しないような設計で地方税法の改正が行われたということでした。

それから、次の平成9年度の評価替えですが、ここは地価下落局面の中で実施されたわけです。依然として評価額と課税標準額に乖離があったものですから、何とか極力近づけていこうということで、負担水準の高い土地については課税標準の税額を引き下げ、または据え置いて、負担水準の低い土地については緩やかに上昇していくような負担調整措置を講ずるということにされました。

その後、今回の評価替えまで土地の7割評価は継続されており、課税標準の据置措置と上限の設定についても、商業地等については継続されているという状況です。

資料5 (P.40) をご覧下さい。資料5は現行の負担調整措置がどうなっているかということ

です。商業地等の宅地ということ、真ん中の柱のところの上に前年度課税標準額の据え置きという据置措置があります。住宅地にもありましたが、ご案内のとおり、平成24年度の改正で段階的廃止ということで、今は住宅地には据え置きがありません。結果的に、現状で課税標準がどうなっているかというのが資料6 (P.40) です。

資料6 をご覧いただきますと、上に書いているラインが到達ラインというか、本則の部分ですが、下の2つのライン、住宅地についてはほぼ課税標準の上限に達しつつありますが、商業地については少しまだ乖離があるという現状です。

資料7 (P.41) をご覧下さい。据置特例の概要ということで、この据置特例、一定の幅の中に課税標準が入り込むということですが、その幅の中に入り込むということで、据置特例は課税標準の是正措置を停止しています。据置措置が適用されるということで、課税標準額はそのままその据え置きゾーンの中で据え置かれるわけですから、場合によっては、同じ据え置きゾーンの中で評価額と課税標準額に逆転現象が発生するという場合もあります。

それから、資料8 (P.41) をご覧下さい。資料8は、商業地等における評価額に対する課税標準額の割合の推移です。商業地等につきましては地価の下落もありまして、ほぼ全ての土地が据置特例の対象となる水準に到達しているという現状です。このような現状を踏まえますと、既に税負担の不均衡是正というのはある程度達成されているのではないかと考えられますので、次はこの据え置きゾーン内の不均衡の問題ではないかと考えています。

資料9 (P.42) をご覧下さい。これは、商業地等に係る課税標準額の推移です。表の見方としては、一番上の高い山が地価公示価格でして、その下の丸で結んでいるのが評価額の推移、一番下のひし形というか、四角を結んでいるのが課税標準の推移です。商業地等における課税標準額の推移ですが、今の数字で見ると、平成25年度ベースでいうと23.1という数字になっていますが、平成5年度を見ると25.3ですか

ら、平成5年度当時を下回っているという現状です。

評価につきましては、その上の丸の結びですが、平成5年度が25.4だったものが34.2ということですから、1.3倍というか、3割ぐらいはちょっと上回っているという状況ですので、評価額と課税標準額の乖離については、据え置きゾーンの問題もありということで、これからこのような中でどのように課税標準を考えていくかということが1つの課題ではないかと思えます。

これと同じような見方をした表が資料10 (P.42) です。住宅用地です。住宅用地につきましては、評価額と課税標準の間に特例6分の1、3分の1という特例がありますので、評価額と課税標準額に大きな差があるというところです。平成6年度に7割評価して負担調整ということで今に至っているわけですが、ですから課税標準額は長期的に横ばいの状況です。これから少子高齢化が進むという中で、今後ともハード、ソフト両面のインフラ整備が必要という中で、どういうふうにご負担をいただくかという問題があるかと思えます。

それから、資料11 (P.43) です。これは全く話が変わりまして農地の話です。農地における負担水準別の負担調整の推移です。これ、税調の先ほど与党大綱でもありましたように、一般市街化区域農地につきまして、負担調整率が適用されるということになります。農地の負担調整というのはちょっとずつ上がっていきますので、結果的に負担水準の低い期間が長く続くこととなります。この場合、一般市街化区域農地の話ですから、3大都市圏以外の話ですが、新たに市街化区域農地に編入されたものに対し、既に市街化区域農地になっているものは相当程度で達してきているということの格差が生じるということですので、この問題もこれから拡大していくとすれば、負担調整としてどう対応をしていくかという課題があると考えています。

私からの現状と課題についての説明は、以上です。

【石橋】 ありがとうございます。ただいま、三宅室長からは負担調整措置の経緯や、それによ

る税負担の不均衡の現状につきましてご説明と問題提起がありました。

それでは、実際、自治体ではどのような状況になっているのか。また、この問題についてどのようにお考えになっているのかを伺いたいと思います。

まず、東京都の岡島さん、いかがでしょうか。

(2) 東京都の状況について

【岡島】 改めまして、東京都主税局の岡島でございます。よろしくお願



いいたします。

まず最初に、都税収入の状況をご覧いただきたいと思えます。資料12 (P.43) をご覧下さい。

今年度の歳入予算の約7割が都税収入、そのうち固定資産税収入は23%、約1兆1,600億円となっております。歳出につきましては、高齢者対策等をはじめ各分野で予算増となっております。

資料13 (P.44) をご覧下さい。地方法人2税と比べ、固定資産税収入は安定的に推移しており、市町村と収入税目の違いはありますが、東京都におきましても固定資産税は貴重な財源となっております。このように地方自治体の財政需要を支える基幹税である固定資産税の充実の観点から、負担のあり方に関する議論につきましては大変重要であると考えております。

このような認識のもと、続きまして、東京都の特有の現状についてお話をさせていただきたいと思えます。資料14 (P.44) をご覧下さい。小規模住宅用地の平成26年度の1平米当たりの平均価格は、平成6年度と比べると46%まで下がっておりますが、7割評価導入前の平成5年度と比べますと1.9倍、また、課税標準額につきましては30%増ということになっております。いずれも大都市平均と比べて2.5倍という状況です。

続きまして、資料15 (P.45) のほうは、同じく商業地等の場合の推移です。いずれも小規模住宅用地より、それぞれ差がさらに大きくなっている状況です。

資料16 (P.45) をご覧下さい。家屋の税額につきましては、他の都市とあまり差はありませんが、小規模住宅用地につきましては、例えば大阪市と比べても1.9倍、商業地等は3.1倍ということで、地価水準の違いが税負担にも表れているのかなと考えられます。

資料17 (P.46) をご覧下さい。少し古いデータですが、平成23年度に総務省で開催された研究会の資料を抜粋したものです。ここでは固定資産評価額の地域差が給与収入の地域差よりも相当程度大きく、住宅用地に係る担税力対比の税負担が過大、または過少となっている可能性が指摘されています。

資料18 (P.46) をご覧下さい。主要都市のビジネス地区におけるオフィスビル平均賃料の比較です。東京都心と他都市との平均賃料の差以上に商業地等の固定資産税の差が大きく、賃料だけでは単純に判断することはできませんが、商業地等での地域差もうかがえます。

資料19 (P.47) をご覧下さい。宅地の負担水準の分布状況です。商業地等は今年度の評価替えの価格上昇によって負担水準がややばらつき、据置措置による税負担の差が広がっていると言えるかと思えます。

資料20 (P.47) をご覧下さい。こちらは宅地の用途別の割合を表したものです。商業地等の課税標準額、つまり税負担ということになるかと思えますが、こちらが8割程度を占めております。東京都ではこのような商業地等の税負担の過重を緩和するため、負担水準が65%を超える部分の条例減額等の措置を講じているところ です。

資料21 (P.48) に三資産別の固定資産税の収入の推移の状況、続いて資料22 (P.48) には、平成26年度の三資産の評価額・税額の構成比を載せております。後ほどご覧いただきたいのですが、資料46 (P.60) に全国ベースで同じような表がありますが、ここと比較すると、中段にあります評価額に占める税額の割合はほぼ全国ベースと同じとなっておりますが、税額の構成比では土地が全国では4割に対し、東京都では5割を超えているということで、ここでも地価事情の影響が表れているかと考えられます。

資料23 (P.49) になります。ここまで見ていただいた現状を踏まえて、負担の均衡化に対するまとめということで載せています。東京都でも木密不燃化等の重要施策の実現のため財源の確保が不可欠です。ただし、納税者の税負担という面も考慮しなければなりません。ご覧いただいたように、東京都の価格水準、あるいは税負担の現状から、商業地等の据置措置、負担水準に関しては今後も何らかの緩和措置が必要であるかと考えております。

2点目は、異なる用途間の均衡ということです。住宅用地は平成6年度の特例率拡充前と比べて30%増という状況にあり、また、税負担の地域差等もうかがえることから、地域の実情に応じた税負担を軽減する仕組みが必要かと考えております。

3点目になりますが、異なる資産間の税負担の均衡について、これは、もとより重要と考えておりますが、土地につきましては7割評価導入時の措置をはじめ、何十年にもわたって地価変動に対応した調整措置がとられてきているということ。一方、家屋は再建築費評点の上昇があっても、経年を考慮して前基準年度価格に据え置く措置がとられていることなどから、負担の均衡の必要性も含めてさらに検討していく必要があると考えております。

応益税の固定資産税にあって、異なる資産間、あるいは用途間で受ける行政サービスの違いはあるのかどうか。住宅用地の負担が低いのか、商業地等の負担が高いのか、また法人と個人の違い、地域間での行政サービスの差があるのか。そして、適正な税負担、あるいは比率というものはどういうものなのか、検討に当たっては広く議論し、納税者の理解を得ていくことが欠かせないと考えております。

最後に、その他としまして、土地の評価は地価連動のため評価額の増減が生じやすく、税額算定の仕組みが複雑化しております。固定資産税の安定的な確保は納税者の信頼があってこそだと考えておりますので、家屋評価の簡素化も含め、わかりやすい仕組みにしていくことが必要だと思っております。

もう一点、東京都23区には一般市街化区域

農地はありませんので、負担の均衡化については言及できませんが、全評価地積の2%程度農地が存在しております。東京都では、都市農業特区を提案するなど、都市農業保全の機運が高まっております。今後、都市農業振興基本法に基づく税制上の措置について注視しているところです。

少し足早な説明となりましたが、私からは以上となります。

【石橋】 ありがとうございます。岡島さんからは、商業地等の負担水準については、東京都の価格水準の状況から、今後も税負担の緩和措置が必要とのことでした。また、異なる用途間の負担のあり方に関しては、地域の実情に応じて税負担を軽減できる仕組みが必要ではないかのご意見でした。

次に、異なる資産間の不均衡の問題については、両資産間の負担の均衡を図るに際しては、なお検討が必要のご意見でした。そして、その検討に当たっては、異なる資産間、あるいは用途間で受ける行政サービスの違いは何か、住宅用地の負担が低いのか、商業地等の負担が高いのか、適正な税負担はどれくらいなのか、こうした点について広い議論と納税者の理解が欠かせないのご指摘をいただきました。

さらに、納税者理解等の観点から、家屋評価の簡素化も含めまして、わかりやすい仕組みにしていくことが必要のご意見もいただきました。

次に、倉敷市の豊田さん、いかがでしょうか。

(3) 倉敷市の状況について

【豊田】 倉敷市税務部資産税課の豊田でございます。よろしく申し上げます。



初めに、倉敷市の概要を簡単にご説明させていただきます。資料24(P.49)をご覧ください。倉敷市は、岡山県の南部に位置し、人口約48万人の中核市で、

美観地区のあるJR倉敷駅を中心とした観光のまちとして、また水島臨海工業地帯に重化学工業を有する、西日本では大阪市に次ぐ工業都市

でもあります。このたびは、地方の中核市として大都市にはない地方特有の状況について、主にお話をさせていただければと思います。

次に、資料25(P.50)をご覧ください。こちらが倉敷市の商業地等の負担水準の状況をあらわしております。平成12年度は負担水準にばらつきは見られますが、平成15年度には本則課税と据え置きゾーンで約85%、平成18年度以降については、本則課税と据え置きゾーンでほぼ100%と。先ほど三宅室長からもご説明がありましたとおり、据え置きゾーン内の不均衡の問題は残るとしても、負担水準の均衡化、適正化が図られております。

次に資料26(P.50)をご覧ください。小規模住宅用地の負担水準の状況です。商業地等と同じように、平成18年度以降はほぼ100%近くまで到達しつつあることがわかります。しかし、平成27年度では大規模商業施設オープンなどで倉敷駅周辺を中心として利便性が向上した地域での価格の上昇に伴い、本則課税が約53%と下がり、平成26年度からの据置措置の廃止とあわせて再び負担調整措置を適用する土地が増加してきております。

次に、資料27(P.51)、資料28(P.51)をご覧ください。まず、資料27には、平成24年度、25年度の負担調整措置を実施している地区をあらわしております。平成24年度は、平成17年度に合併しました地区のほぼ全域で負担調整措置を実施しており、合併以前の評価水準との差が顕著にあらわれております。平成25年度も合併地区と、先ほど申しました倉敷駅周辺の一部について負担調整措置を実施しております。

次に、資料28をご覧ください。平成17年度の合併から3回の評価替えを経た平成26年度では、合併地区の負担水準も据え置きゾーンまで上昇したことにより、倉敷駅周辺の一部で負担調整措置を実施するのみとなりました。平成27年度では、倉敷駅周辺以外でも地価が上昇した地域があり、再び負担調整措置が行われることになりました。今後も価格の上昇が続けば、負担調整を実施する地区が増えることにより、地価下落している地区との格差、二極化が進んでいくことが予想されております。

さて、先ほど東京都の岡島課長より、東京23区には農地が全評価地積の2%程度あるとのご説明がありました。倉敷市では、32%程度で、そのうちの約5分の1が市街化区域の中にあり、全国の市町村の中でも市街化区域農地の面積が多い部類に属しております。

資料29 (P.52) をご覧下さい。市街化区域農地の負担水準の割合は全国平均に比べると高いほうとなりますが、小規模住宅用地や商業地に比べると依然負担水準のばらつきが大きいことがわかります。次に、10年前の平成17年度に市街化区域へ編入された農地と従前からの市街化区域農地の課税標準額の推移を資料30 (P.52) にあらわしております。左側の表の従前からの市街化区域農地をご覧いただけますでしょうか。平成25年度には本則課税に達していたのに対して、右側の表の途中編入された市街化区域農地の負担水準はまだ4%ということで、同程度の評価でありながら、税負担のほうは約25倍の格差があり、現行の負担調整措置の制度及び現在の評価水準が続いたと想定した場合、本則課税となるまでに約35年以上の期間を要するということになります。そのため負担水準の高い市街化農地区域の納税者からは、税負担の不均衡への意見が多く寄せられております。税の公平性の観点から申し上げますと、この税負担の格差はできるだけ早く是正してもらいたいと考えております。

また、市街化区域農地は平成15年度より課税標準額の上限を引き下げる特別措置が設けられ、税負担の軽減が図られていきましたが、いまだ負担調整措置が講じられている納税者からは、価格が下がっているのに税金が上がるのは納得できない。あと、営農収入だけでは固定資産税が払えない、農業を継続できないなど、税負担が大き過ぎるとの苦情が寄せられております。

先ほど岡島課長からもお話がありましたが、倉敷市としましても、今年の4月に成立した都市農業振興基本法、この中に税制上の措置がまず講じられるということが明記されておりますので、今後の動向を注視していきたいと考えております。

次に、平成26年9月16日に、総務省の自治税務局固定資産税課長より、固定資産税の課税事務に対する納税者の信頼確保についてとの通知が出されました。各自治体とも、以前から適正な課税事務に努めているところですが、いまだ毎年のように固定資産税の課税誤りが報道等で取り上げられている状況です。課税誤りは行政全体の不審にもつながり、倉敷市においてもここ数年、課税庁に対する納税者の目も厳しく、結果、固定資産評価審査委員会への審査申し出件数が増加している状況です。

資料31 (P.53) をご覧下さい。評価替えの年だけで見えていきますと、全国、倉敷とも平成6年度をピークに減少しておりましたが、平成18年度以降増加に転じております。倉敷市の特徴としましては、先ほども申しあげました市街化区域農地の問題があります。具体的には、農業相続により20年間営農を続けなければならぬため開発ができないとか、周囲が開発され、無道路地となってしまったため開発できないケース等々があり、審査申し出でなく、制度に対する異議申し立ての件数も多数あることを補足いたします。

さらに、来年度から行政不服審査法の施行に伴い、審査申し出期間も60日から3カ月と変更される予定であることから、審査申し出の件数も増えてくることが予想されますので、平成30年度の評価替えに向けては、今後とも評価基準にのっとった適正な評価となるよう取り組んでまいりたいと考えております。私からは以上です。

【石橋】 ありがとうございます。豊田課長さんからは、商業地も住宅用地もほぼ100%の負担水準に到達しつつあったが、平成27年度においては、一部地域では再び負担調整措置を適用する土地が増加してきていること、今後も地価上昇が続けば負担調整措置実施地区が増え、二極化が進むのではないかとのご意見でした。

また、市街化区域農地について、同じ市街化区域農地であっても、編入された年代によって負担水準に大きな格差があり、現行措置のままでも同じ税負担になるには35年以上かかるというご指摘もありました。こうしたことから、納

税者から税負担の不均衡への意見が寄せられており、こうした格差は極力早期に是正すべきとのご意見でした。

そのほか、審査申し出の状況のご紹介がありました。審査申し出だけでなく、制度に対する異議申し立ても多数あるという状況とのことでした。

さて、これまでは課税サイドからのお話を伺ってきましたが、次は納税者の視点も含めまして、学問的視点からのご意見、ご見解を伺いたいと思います。

はじめに、関西学院大学の前田先生からお願いいたします。

(4) 負担調整を考える際の基本的考え方

【前田】 関西学院大学の前田でございます。よろしくお願ひいたします。



私に与えられた役割は、研究者の立場から原則論的な話をすることです。実務上、現状につきまして今いろいろお話がありました。それ

では、これからどうするのということにつきまして、おれないところとか、基本的な考え方を定めるということが必要になるかと思ひます。

そのときに、重要になるのは、私は租税原則、租税はこうあるべきという基本的なルールかと思ひます。租税原則は公平と中立と簡素というのが一般に言われておりますが、今日のお話で言いますと課税の公平ということが重要になってくることは言うまでもありません。その課税の公平ですが、租税原則で言うときの課税の公平というのは負担配分の公平であり、負担水準がどうかというよりも、どう公平に、公正に、納税者の間に負担がシェアされているかということが問題になってまいります。

そうした課税の公平の話というのを固定資産税とはどういう税金であるかという、その固定資産税の性格、位置づけの観点から整理してみたいと思ひます。総務省のほうでは固定資産税につきまして、固定資産税というのは固定資産の保有と市町村が提供する行政サービスの間に

存在する受益関係に着目して、応益原則に基づき、資産価値に応じて所有者に対して課税する財産税と定義しています。

このことに基づきまして、固定資産税の性格について整理したものが資料32 (P.53) の図1になります。まず固定資産税は、左から右のほうにそれぞれ性格を考えるとときの対比する部分について項目を3つに分けております。まず、固定資産税というのは応能課税ではなくて、応益課税であると。そうしますと、応能課税の場合は納税者の方の個々の負担能力はどうかということ細かく考慮せねばいけません。応益課税ではそれは要らないということになります。

それから、財産税か収益税かということですが、収益税ではなくて財産税であるということになれば、収益税のときに考えねばならない、収益の範囲内で負担を考慮せねばならないということが一応は排除されることになります。それから、人税か物税かという分け方につきましては、物税であり、納税者の人的事情を考慮するという要素も要らないということになります。

したがって、これらの固定資産税の位置づけ、性格から見て、負担調整を講ずることは基本的には固定資産税に関しては要らないということになります。しかし、実際のところは、一定の理由、目的等から負担を調整する措置が講じられたことはご案内のとおりです。その背景といたしまして、まず高度経済成長期からバブル期にかけて、我が国における地価そのものが非常に絶対水準も高かったということ、かつ、地価の上昇スピードも非常に早かったということがあろうかと思ひます。

資料32の表1をご覧くださいませますと、GDPというフローと、土地資産額というストック、それから固定資産税の税収を3つ並べまして、それぞれが1955年からどう動いてきたかということを示しております。ここの指数のところを見ていただきまして、GDPですが、こちらは1955年から70年までに8.8倍、それから80年までは28.6倍に、そしてバブルのとき、89年ですが47.8倍に膨らんでいます。

しかしながら、同じ時期に土地資産はそれぞれ

れ11倍、47倍、144倍と、はるかに大きく膨らんでいます。なお、バブル崩壊後は土地資産額の減少率が名目GDPのそれを大きく上回っていますけれども、それでも55年と比べた総体的水準はなお土地資産額が大きくなっているわけです。

このように高度経済成長期からバブル期に地価が急激に上昇し、それが地価の絶対水準そのものを押し上げて、固定資産税がもしそれに連動していたならば、多くの納税者の方は負担に耐えられないということが起こることは明らかでした。そこで昭和39年度以降の旧の負担調整措置であるとか、住宅地に関する課税標準の圧縮の特例、それから、さらには評価額を公示地価の7割としたことを受けての現在の負担調整措置など、種々の特例措置が講じられてきたわけです。

さらに、そこには政策税制としての要素も加えられました。その結果、表1の一番右の箱ですが、固定資産税の税収のほうの推移を見ますと、その伸びは1954年から80年までは土地資産額はもちろんのこと、GDPのそれよりも低いスピードに抑えられております。それほどに負担調整のメカニズムはきいてきたということになりますが、7割評価以前の評価の不均衡と相まって、その恩恵が個々の資産間で大きく異なり、なおかつ、その不公平な課税の実態が納税者にはよくわからず不透明であるということが起こったわけです。

続きまして、資料33 (P.54) の図2をご覧ください。こちらは、固定資産税の課税の流れを(1)から(5)までのプロセスに整理しています。基本的には固定資産税の課税の仕組みはシンプルだと思いますが、実際にはここに示すようなさまざまな措置が講じられてきたことによって、納税者にとってはわかりにくい、それから見えにくい仕組みになっております。

7割評価が導入されたことで評価の均衡、客観性が担保されまして、出発点、(1)のところでの課税の公平の要件は満たされることになりましたが、次の(2)の段階では⑥においては据置特例による商業地資産内での不公平、⑦における住宅用地と商業地の間の不公平、それから

⑧、⑨による農地資産内及び他の資産との公平のバランスの問題などが存在いたしまして、結局、固定資産税全体で課税の公平を損なうという結果になっているわけです。

負担の急激な上昇を緩和させたい、それから、政策的な意味合いを含めて負担の絶対水準を一定に抑えたいという、この2つの要素のうち、前者につきましては急激な地価の上昇は今後あまり考えにくいということになります。それであるならば、もっと大切な課税の公平を優先すべきものと、私自身は考えます。

次に、政策的な視点を含めまして、固定資産税の負担を一定の水準に抑えるための特例措置が必要かどうかということです。これは、そもそも地方財政の中で固定資産税をどう位置づけるかということに関係しているかと思えます。つまり、地方自治体の歳入の中で固定資産税のウェイトをどうしていくかということなのですが、これもご存知のとおり人口が減っていくわけですから、個人住民税への依存は弱まらざるを得ない。それから、法人税につきまして、実効税率の引き下げが強く求められている昨今、法人住民税におきましても同じような圧力が高まっていくかと思えます。

さらに、法人住民税や個人住民税というのは税収の揺れ幅が非常に大きくて、自治体の皆さんはご苦勞をなさっていることかと思えます。こうしたことを考えますと、固定資産税の地方税の中での位置は高まっていかざるを得ないと考えます。そうであるならば、このまま特例的な措置を残したままマクロの税負担を増やすことになれば、次に起こるのは税率の上昇が避けられないということになります。その税率の上昇がもしあった場合、現在のシステムのままであれば、現在ある不公平というのはさらに拡大し、深刻化することになります。それでも、特定の資産に対する負担緩和や政策的な措置を優先せねばならないのかということを考えていかねばならないと思えます。

資料34 (P.54) の図3をご覧ください。これは、現在の課税の仕組みと、それから代替的な仕組みを考えたものです。現在は課税標準と税率が先に制度的に決まっています、結果として税負担、

税収が決まってきます。つまり、特例を織り込んだ課税標準と税率は与えられたもの、所与——政策変数ですが——でありまして、いわば説明変数のようなものであり、税負担は非説明変数と考えられるかと思えます。

他方、これにかわる——これはアメリカの財産税を想定していますが——代替的な仕組みでは最初に税負担、税収がある。つまり、固定資産税で幾ら税収を集めなくてはいけないかということが決まっており、その自治体の課税ベースの総額も決まっておりますので、最後に税率が非説明変数のように決まってきます。この2つのやり方の違いというのは、代替的な仕組みのほうでは、現在の仕組みのように課税標準の算出の段階にいろいろな特例措置を集中させて、そこで負担をコントロールしようというのではなく、税率が税収をコントロールするという役割を担うことになります。

税率による負担コントロールも、特例によるそれも、結果的、事後的には同じですが、課税の公平を担保しながら、今後増大する財政需要、税収需要に対応できるという意味で、私は税率によるそのほうが優れていると考えます。無論、地方交付税との関係なども考えなくてはいいませんが、少なくとも納税者の制度への理解、透明性ははるかに向上すると思えます。既にお話にありましたように、課税の公平においては、納税者の理解というのが非常に重要であります。納税者にとって公平かどうかはその内容とともに納税者にとって透明であり、理解されるということが、人口が減少していく時代の中で、それと限られた課税ベースとか経済ベースの中で財源を調達していく上で非常に重要かと考えます。

以上が、負担調整を考える際の基本的な考え方の整理です。どうもありがとうございました。

【石橋】 ありがとうございます。前田先生からは、租税原則と固定資産税の性格からは負担調整は基本的には必要ないものとなるが、実際はそうではなく、いろいろな理由等により措置が講じられてきた背景等のご説明がありました。また今後、固定資産税は地方税の中で重要なポジションとなり、このままの特例的な措置を残

したままマクロの税負担を増やすには税率の引き上げが避けられないが、それでは現在抱えている不公平をさらに深刻化させることになるのご指摘がありました。このため、先生からは、課税の公平を担保しながら、今後増大するであろう税収需要に対応できるという意味で、税率による負担のコントロールのほうが優れているのではないかとのご提言がありました。

次に、西嶋先生、お願いいたします。

(5) 土地の基本性質と経済学における基本的な考え方

【西嶋】 大阪商業大学の西嶋です。前田先生は



財政学がご専門ですが、私は地域経済学をやっています。私の視点では、少子高齢化のもとで地域経済の発展を考えていく上ではどうすればよいのか、そしてどういう税制

がよいのかが論点になりますので、まず、そのための前段の整理をさせていただきたいと思えます。

私見を述べさせていただく前に、今さらながらですが、土地の基本性質、それと、これに基づく経済、経済指標における位置づけ、及び経済学における基本的な考え方について簡単に整理をさせていただきたいと思えます。

他の財と大きく異なる土地の基本性質は、動かない、増えないということです。経済学では、土地は建物や償却資産、労働などとともに生産要素として位置づけられますが、建物や償却資産が資本と位置づけられるのに対して、土地は別の扱いになります。これらの生産要素を用いて経済活動が行われた結果、生み出された付加価値を合計した概念が、国レベルでの国内総生産、都道府県レベルでの県内総生産です。

また、土地の動かない、増えないという基本性質は、労働、消費の担い手である家計、つまり人ですけれども、それとか資本、これらが地域間でどのように動くかを考えていく上で、さらに重要な意味を持つことになります。結論から申しますと、仮に人が負担なく移住ができる環境にあって、多くの人たちにとって魅力的な

社会資本、道路とか、公園などですが、このような社会資本が整備され、かつ、その便益の及ぶ地理的範囲が比較的限られている場合には、移住による市場競争を通じた土地価格の上昇によって、土地は便益の有力な帰着先になります。

人が自由に動けるかどうかということにはいろいろと議論があろうかと思いますが、中長期的に見れば、人口の移動は全国で見られますので、決して机上の空論ではないと考えています。

このような考え方が、地域経済学や都市経済学で言うところの資本化仮説、キャピタリゼーション仮説です。これに公共部門が社会資本を整備します、そのときの費用をどのように負担していただきましょうかということを含めて展開されたものが、地方公共財の理論と言われているものです。課税による民間部門の直接的な税負担以外に、超過負担をもたらさないという意味での中立性の観点からも土地に対する統一的な固定資産税を支持する有力な根拠の1つとされています。

通常、家計は懐ぐあいを考えながら、自分の居住生活に係る満足を最大化させるように、企業はそれぞれの業種の特性を考えながら生産、販売活動による利潤を最大化させるように立地を選択して、建物、償却資産に対して適切な投資を行います。

資料35 (P.55) は、検証の意味で横軸に県民経済計算による、2次産業・3次産業の生産額、縦軸に宅地と家屋、償却資産のストック額をと

って比較したものです。これを見ていただくと、目盛りが少しいびつになっていますが、おおよそ線型の比例関係にあることがわかっていただけるとと思います。

では、宅地と家屋・償却資産のストック額同士を比べるとどうなるのか。資料36 (P.55) を見ていただいても、おおむね比例関係にあることがわかっていただけるとと思います。このように、ある1時点で見ると、おおよそ理屈のとおりになっているということがわかりいただけるとと思います。

さて、少し前置きが長くなってしまいました。まず同一用途の土地間の負担調整の不均衡については、これまでの説明から容易に想像していただけるように、同一用途の土地間での税の負担レベルが異なるというのはできるだけ避けるべきだろうと考えています。では、今後どのようにすべきかということになるわけですが、これは後半であわせてお話をさせていただきたいとと思います。

次に、異なる用途の土地間、つまり住宅用地と非住宅用地、土地と家屋のように他の資産間との税負担の不均衡についてです。これを検討するためには、さらに幾つか条件を考える必要があると思います。まず1点目は、先ほどお話しした、地域間における人の移住がどの程度スムーズに行われるか。つまり、コストがどの程度で、どの範囲で人が動けるのか。

2点目は、家屋や償却資産のような資本の移



動の範囲と、家屋や償却資産ではない他の財に振りかえて投資をすることの可能性も考える必要があります。

3点目は、具体的な地価上昇に結びつくような便益を生じさせる社会資本の整備状況と、その便益の及ぶ範囲との関係です。

今、3つをばらばらに申しましたが、これらが絡みながら影響するということが当然起こってきますので、その旨前提としていただければと思います。

まず、1点目の地域間における人の移住コストに関しては、コスト、障害が低ければ低いほど、つまりどこにでも自由に移動できるほど社会資本の整備による便益の地価への帰着は円滑に進みます。結果として、土地利用の転換も円滑に進む環境になると考えられます。このように、経済学的に理想的な状態では、異なる用途の土地間で税の負担レベルを変える必要はないということになりますから、できるだけ異なるということは避けるべきだと考えます。

2点目の資本の移動によるコスト、あるいは他の財への振り替えの可能性ですが、通常、建物とか外構などの償却資産は一度投資してしまいますと、土地とくつつくことになりますから、住宅であれば増改築、改修とか、修繕のような追加投資、あるいは建て替えのような更新をお考えいただければと思います。

この場合に重要なことは、土地と違いまして、建物とか外構は増えないものでもなく、量とか質を変えることも可能です。このような財への固定資産税は、見方を変えると、支出するときにそれが存在する限り、将来にわたり分割払いで税金を支払いすることを約束した税ということになります。資本の移動が容易に起こってしまう状況であれば、あるいは他の財に振り替えることが容易に起こる、ほかのものでもいいよという状況であれば、結果的にそのような税は、皆さん、お支払いしたくないというのが一般的だろうと思います。そうすると、そういったものへの投資が十分に行われないう弊害を生む可能性が高まります。

このような視点では、家屋や償却資産に関する固定資産税の負担レベルはできるだけ低いほ

うが望ましいということになります。ただ、何らかの理由で資本は動かない、あるいは、他の財への振り替えも容易ではないという場合には、土地と同じように考えていただいてもよいということになるかと思います。

3点目の社会資本の整備状況と便益の及ぶ範囲に関してですが、便益の及ぶ範囲は、社会資本の性質によって変わると思います。ですから、用途ごとにそれぞれの需要者がどういうものを好むか。それをよく承知した上で都市計画がうまく機能し、実際の都市整備もうまく進んでいけば、用途によって固定資産税の負担レベルを変える必要はないということになります。

最後に、お断りですけれども、今申し上げましたのは、あくまで居住、生産、商業、業務など現代的な都市機能が一通り整った圏域、つまりは都市圏においてのみ通用するということです。現状の行政区域を当てはめるということではございませんので、後の議論への問題提起ということでご理解いただければと思います。以上です。

【石橋】 ありがとうございます。西嶋先生からは、まず、同一用途間の税負担の不均衡は極力避けるべきとのご意見をいただきました。次に、異なる用途の土地間、土地と他の資産との間の不均衡に関しては、3つの条件面からのご意見をいただきました。

1つは、地域間移住のコスト面からで、移住コストが低いほど土地利用の転換も円滑に進むので、負担レベルを変える必要はなく、異なる用途の土地間の負担の不均衡は極力避けるべきであるということ、2つは、資本移動のコストや他財への振り替え可能性の面からのもので、建物のように可変性のある財は将来の固定資産税負担を避けようとする考えから適切な改修、修繕等への投資が十分に行われないう可能性が高まるので、家屋や償却資産に対する税負担はできるだけ低いほうが望ましいことになるのではないかとのご意見でした。

そして、3つは、社会資本の整備状況等の面からで、都市計画がうまく機能し、都市整備も進んでいけば、用途によって固定資産税の負担レベルを変える必要はないことになるとのご意

見でした。なお、今申し上げたのは、都市整備が整った都市圏を念頭に置いているとの付言がありました。

これまで皆様方から負担調整措置による税負担の不均衡の状況と、これに対するご意見、ご見解をいただきました。これに関しまして、総務省の三宅さんから一言お願いいたします。

【三宅】 実務的観点からご意見をいただいた東京都の岡島課長と、倉敷市の豊田課長からのご発言について少しコメントさせていただきます。

東京都の岡島課長からは、首都東京としての特殊事情、ですから他の団体はまたそれぞれの事情がありますが、やはり東京の特殊事情というものがある。それから、倉敷市の豊田課長からは、倉敷市は中核市です。なおかつ、平成の大合併を対応したという都市で、実務的観点から多岐にわたる貴重なご意見をいただけたと思います。

いずれも負担水準が未達成の段階から徐々に本則化してきた中で、今後に向けた課題の提起であったと思いました。固定資産税は価格を課税標準とするということ、特に土地につきましては急激な負担の増加とならないための負担調整措置であるとか、農地についても、市街化区域農地の評価を宅地並みの評価にして、負担は負担調整として一般市街化区域農地は、農地の負担調整を適用するなど、その時その時の議論でいろいろな固定資産税ならではの取り扱いがされてきております。それでは、これからどうしたほうが一番適正なのかという議論が今後されていくということになりますので、貴重なご意見として拝聴させていただきました。以上です。

2. 進展する少子・高齢化社会と今後の固定資産税のあり方

【石橋】 さて、これまでは負担調整措置や各種特例措置が用途間、あるいは資産間の税負担の不均衡といった状況を生み出してきているというご報告があり、こうした状況に対するご指摘やご意見などをいただきました。

ここからは、これまでの議論を踏まえまして、

少子高齢化社会における今後の固定資産税や固定資産評価のあり方について、ご議論をいただくことといたします。

申し上げるまでもなく、我が国の少子高齢化は著しく進展してきております。こうした中、固定資産の保有というのは高齢者に偏在しており、その一方で、高齢者の収入は年金のみというケースもあろうかと思われまます。こうした中で、所得が少ない高齢者の資産保有に対する課税上の配慮が必要かどうかなどの、新たな課題も発生してくるのではないかと思われまます。

そこで、こうした課題への対応を含めまして、今後の固定資産税や固定資産評価のあり方について、ご自由にご意見、ご提言をいただき、少子高齢化社会における固定資産税のあり方を探っていきたいと思います。

まずはじめに、三宅さんからお願いいたします。

(1) 固定資産税の今後の課題について

【三宅】 お手元、資料に基づいて説明をさせていただきます。資料37(P.56)をご覧ください。資料37は、総人口と年齢区分別人口の推移の見通しです。一番上のラインが総人口の推移です。総人口につきましては、我が国は2008年をピークに減少していくことが見込まれます。

その下のラインが15歳から64歳のいわゆる生産年齢人口ですが、これは既に1995年にピークを迎えてずっと落ちていくという状況です。それから、その下のラインを左から見ていきますと、14歳以下人口というのは少子化でずっと減っていき、その下の65歳以上人口というのは、しばらく増え続けていくという人口の推移の見通しです。

これをさらにビジュアルでわかりやすく作った資料が資料38(P.56)ですが、それぞれのシェアをあらわしたものです。線を、目を推移させていけばわかると思いますが、要は同じことで、65歳以上人口の占める割合が多くなり、14歳以下人口が減っているという資料です。

それを都道府県別に見た資料が資料39(P.57)以降です。資料39につきましては、都道府県別に15歳未満人口の割合の変化です。これは

色が濃くなるほど割合が低い。要は、都道府県別どこを見ても、やはり過去10年、20年を見ても、15歳未満人口の割合は減ってきているというふうに見てください。

それから、資料40 (P.57)、これは65歳以上人口ですが、色が濃くなるほど割合が増えているということです。日本中どこを見ても、65歳以上人口は増えてきているということです。

資料41 (P.58) をご覧下さい。こちらは生産年齢人口、15歳から64歳の人口の割合ですが、これは色が濃くなるほど割合が減ってきているということです。生産年齢人口はどこも落ちてきているというふうに見ていただければと思います。

資料42 (P.58) ですが、こちらは市町村歳出と固定資産税収の推移です。市町村において社会保障に充てられる、一番上のラインが民生費と衛生費のラインですが、これは増加してきているという中で、下が固定資産税とその内の土地の税収です。固定資産税につきましては、平成11年をピークに、なだらかではありますが逡減傾向が見られるという状況、土地についても同様の状況ということです。

それから、資料43 (P.59) をご覧下さい。これは地方税の主要税目の税収の推移です。固定資産税は三角を二重線で結んだものが固定資産税収です。固定資産税は昭和から平成にかけて増加していますが、バブルがはじけて平成9年度、10年度以降はずっと横ばいです。とはい

うものの、安定的税収を確保できているという税収です。他に安定といえ、一番下の地方消費税、これは安定的に推移して、近年税率の引き上げで増加しているというような税収動向にあるということです。

それを都市別に見たのが資料44 (P.59) です。こちらをご覧くださいと、固定資産税収は特に町村部において税収割合が高く、頼みの綱というような状況です。

しかしながら、資料45 (P.60) をご覧いただければと思いますが、同じような資料になりますが、一番上は固定資産税収ですが、平成11年度をピークに落ちてきていること。それから、土地と家屋と償却資産の税収を比較して見ておりましたが、かつては土地の税収のほうが家屋税収を上回っていましたが、近年は家屋、この三角の方の結び、四角の結びは土地ですので、近年は家屋の方の税収が土地を上回ってきているという状況になっております。これをどう考えるかという問題であろうかと思えます。

それから、資料46 (P.60) をご覧いただきたいと思えます。土地と家屋の固定資産税評価額が上で、その下が税額です。これを比較しますと、評価額の総額は土地の方がシェアが大きいのですが、税額は家屋の方が高くなっているという現状について価格を課税標準としている固定資産税の課題の1つかなと考えております。今後、少子化がさらに進めば、家屋の必要面積や棟数もどんどん増えていくということではな



いと思います。ただ、土地は今後大規模な宅地開発があって、地目変換があるということがあれば別かもしれませんが、とにかく土地そのものが減少するという事はないわけですし、どうかと思います。さらに、さまざまな特例が講じられております償却資産についても、特例等をどう考えるかということかなと思います。

資料47 (P.61) に総括的なまとめのようなものをつけてあります。今までご説明したこと、最後の丸のところ、こうしたことからということで、今後、異なる用途の土地間の税負担の均衡化、土地と家屋等他の資産間の税負担の均衡化を検討していく必要があるのではないかと考えています。

それから、先ほど倉敷市の豊田課長からお話がありました。資料48 (P.61) に固定資産税についての課税誤りが残念ながら生じることがありますので、通知をさせていただいております。アンダーラインを引いておりますが、納税者の信頼を確保するため課税事務の検証、固定資産評価員、評価補助員の専門知識及び能力の向上、納税者への情報開示等ということを書いておりますので、こういうことに積極的に取り組ましまして、地方税としての固定資産税は重要な役割を果たしておりますので、納税者の信頼を確保していくということが必要と考えています。

私からは以上です。

【石橋】 三宅さんからは、税収はピーク時に比

べ大きく減少していること、近年では、土地と家屋の評価とそれぞれに係る税収とが逆転している状況が見られ、これについてどう考えるのかといった問題提起がありました。さらに、さまざまな特例措置が講じられている償却資産の税負担をどう考えるかというご指摘もありました。

また、次期評価替えに向けて、住宅用地、商業地の異なる用途間の税負担の均衡化、土地と家屋等の他の資産との税負担の均衡化をそろそろ検討する時期に来ているのではないかとのご認識と伺いました。

続いて、東京都の岡島さん、お願いいたします。

(2) 東京都の状況について

【岡島】 ただいま総務省の三宅室長より、人口の推移ということでご説明がございましたが、私のほうでは東京都の状況についてということでご資料を4枚ほど用意しております。資料49 (P.62) をご覧いただければと思います。この資料はいずれも東京都税制調査会で示された資料となっております。

資料49ですが、今年度の人口、約1,300万人のうち65歳以上の老年人口の割合は23%となっております。年を追うごとに人口は減少する一方で、老年人口は増加していき、45年後には老年人口の割合が39%まで高まると予想されております。

資料50 (P.62) をご覧下さい。今年の65歳



以上の単独世帯数は79万世帯で、単独世帯の26%を占めております。65歳以上の単独世帯は年々増加し、45年後には120万世帯、世帯数の半分近く、44%になることが予測されております。

続きまして、資料51 (P.63) をご覧下さい。データが少し古いのですが、持ち家率の推移です。率自体は大きく変わってはいないのですが、平成20年におきましては世帯主が65歳以上の世帯の持ち家率が35.7%と高くなっておりまして、10年前と比較すると30万戸増えております。

資料52 (P.63) をご覧下さい。持ち家に居住する世帯主65歳以上の世帯における年間収入額別の割合を表したものです。収入額のほか、貯蓄残高等も考慮する必要があるとは思いますが、65歳以上の世帯の年間収入額が300万未満の割合は、10年前と比べて3.2%増え、35.2%となっております。

今年度の評価替えにおいて、東京都の土地の平均単価は上昇しており、9月に発表されました都道府県地価調査の基準地価格におきましては、平均で商業地4%、住宅地でも2.1%ということの上昇しております。

今後、東京オリンピック・パラリンピックまでに都市の再開発事業等が進展し環境の整備がされることによってさらなる地価上昇ということも考えられます。また、これに伴って家屋新築ということも考えられるところですが、こちらの評価増、負担増ということも考えられるところですが。

こういった中、特に今見ていただいたように低収入の単独世帯の高齢者にとっては、固定資産税の負担が非常に重くなり、今後未納となるケースということも予想されるかと思えます。また、将来的には、このような高齢者等の状況で進展するということが、空き家問題にもつながっていくとも考えられます。現在も相続人不存在になっている固定資産が増えておりまして、納税義務者の特定が非常に困難な状況となっており、このような結果、税収減ということも今後懸念される所です。

このような観点からも、地域に応じた負担のあり方等に関しまして広く検討していくことが必要であると考えております。以上です。

【石橋】 岡島さんからは、東京都の今後の高齢化率は人口の半数近くになるということ、これに伴い、収入の低い高齢者単独世帯にとっては、固定資産税負担が重くなり、未納ケースや空き家問題に結びついていくのではないかとのご指摘がありました。そこで、地域に応じた負担のあり方などを検討していく必要があるのではないかとのご意見でした。

続いて、倉敷市の豊田さん、お願いいたします。

(3) 倉敷市の状況について

【豊田】 私のほうから、倉敷市の人口の推移と、市税収入の推移などを簡単にご説明させていただきます。

資料53 (P.64) をご覧下さい。倉敷市の人口ですが、平成31年度をピークに減少へ転じる予想となっております。65歳以上の高齢人口が増加する一方で、15歳から64歳までの生産年齢層や、14歳以下の年少人口は徐々に減少傾向となってきます。

続いて、資料54 (P.64) をご覧下さい。市税収入の推移をあらわしております。固定資産税は景気変動の影響を受けにくい税目とされておりますが、人口減少や少子高齢化の影響により、平成27年度以降は減少するということが予想を立てております。また、今後の景気の動向や税制改正等により、市民税と逆転する可能性もあると考えられます。

続いて、資料55 (P.65) をご覧下さい。倉敷市の一般会計歳入決算額における市税及び固定資産税額の割合です。平成6年度までは約25%を占めておりましたが、平成24年度以降は約20%と、5ポイントも低下してきております。固定資産税は課税客体である固定資産がどの自治体にも多く存在しており、税源の偏りも小さく、自治体としてふさわしい基幹税ではありません。自治体の行政サービスを支える上で、今後も安定的な税収の確保が不可欠と考えており、この点につきましては前田先生と同じご意見です。

次に、今後の固定資産税のあり方として、家屋や償却については、一般的に評価額イコール課税標準額で、それに税率を乗じて直接税額を

算出することができますが、土地については、資料56(P.65)に明記していますとおり、小規模住宅や一般住宅、商業地、市街化区域農地のそれぞれ課税する地目や用途ごとに特例率が異なり、課税標準額を導くには、さらに負担調整措置を適用し算定しなければなりません。その上、住宅用地等の特例率が6分の1の分数に対して、商業地等の課税標準額の負担調整による上限が0.7の少数となっている点も、納税者にとっては比較考量がしにくい一因であると言えます。

また、商業地と住宅用地の税負担の格差が現在問題となっている空き家等の除去が進まない一因とも言われており、税負担調整措置の制度は地価下落幅が大きかった平成9年から15年に比べて、比較的わかりやすくなってきましたが、この制度を納税者に理解していただくにはまだ複雑だと感じております。

資産評価システム研究センターの「固定資産税制度のあり方に関する調査研究委員会」において、同様のテーマで議論がなされるということをお聞きしておりますので、この問題を含めまして、今後さらなる制度の簡素化をご検討いただければと思います。私のほうからは以上です。

【石橋】 豊田さんからは、土地の評価・課税につきまして、地目や用途によって特例率が異なっていることや、住宅用地等の特例率が6分の1であることに対して商業地等の負担調整による上限が0.7となっていることなどが、納税者にとって比較考量しにくい一因であり、納税者に理解していただくには複雑だとのこと指摘がありました。

次に、前田先生と西嶋先生から、少子高齢化社会における固定資産税負担のあり方等について、ご意見をいただきたいと思っております。

初めに、西嶋先生からお願いいたします。

(4) 固定資産税のあり方をどう考えるか

【西嶋】 先ほどの続きのような話になりますが、少子高齢化の進展を背景に、国の方針として、地方都市でもコンパクトシティを推進しようという考え方が明確にされています。言うまでもなく、人は消費の担い手であって労働の供給者

ですから、この数が減るといのは大変な問題になるわけです。空間を取り扱う経済学の分野では、さらにその分布とか密度、集積と言われているものに特に注目します。

企業が地理的に集まると、人や情報もたくさん集まり、密な交流が起こりやすくなります。これらが有機的に連携できれば、創造的な経済活動が行われやすい。まして、その過程で多様化が進むと、より創造的な環境になりやすいというふうに考えます。少子高齢化によって数は減っていくわけですが、生産、消費、投資への量的な影響を緩和するためには、これまでにない付加価値を生むような財、サービスを生み出し、働き手も今までのような年齢層、性別に限ることなく広げることで生産効率を高め、所得水準を引き上げるように導いていって、質の高い消費につなげていく必要があります。

そのためには、先ほど申しあげました高密度で多様性に富んだ都市構造に変えていく必要がある。そういった意味で、コンパクトシティ化の推進というものを、私は理解しています。また、このコンパクトシティ化は、現在の財政状況を考えると、多くを民間部門が担っていくということも非常に重要な要素だと認識しています。

先ほど、フローのない高齢者が今後固定資産税を払うためにどうするのかというお話もありました。私は、例えば中古住宅市場の活性化等、流動化策というものも、都市政策、地域政策で進められていくということを前提に、固定資産税のあり方についてどう考えるのかということで、所見を述べたいと思っております。

地方税である固定資産税のあり方を考える場合には、公平、中立、簡素、この3つの課税原則に加えて、安定性、伸長性、普遍性、応益性、負担分任などの地方税原則も重視することは当然です。ただ、固定資産税だけで全ての原則を満足させるということを考えるのはさすがに現実的ではないだろうと思っております。現在の地方税体系を考えながら、地域政策、都市政策の実効性が高まるようにという観点から、ポイントを絞って後の説明をしたいと思っております。

ポイントの第1は、建物や償却資産を含む資

本への民間投資をゆがめないということです。2点目は、税収の安定性、伸長性を十分確保できるような、現実的で合理的な評価、課税の仕組みに変えていくということ。3点目は、言わずもがな、地域政策、都市政策との一層の連携を図っていくということです。

順に説明をします。まず第1の、民間投資をゆがめないということですが、例えば都市機能の更新において主要な駅の周辺で賃貸用の建物を供給する。そのときに収益性の高い商業施設だけではなくて、医療施設とか、あるいは託児所のような用途の貸し室も設けるようなことを考えてみてください。

資料57 (P.66) は、圏域別の建築工事費の予定額、着工ベースですけれども、非居住用のものです。上のほうの破線は建築費のデフレーターで、これとそれぞれの工事費の予定額とを見比べながら、話を聞いていただきたいと思います。

これまでも、収益性の高い用途向けの建築投資は、市場メカニズムの中で行われてきたわけです。ただ、医療施設とか託児所のような、比較的家賃が取りにくいようなものに関しては、このまま続けていくと、十分な量、あるいは良質のものが供給されにくいように考えています。

もう一つの例として、都心部の事務所ビルの跡地で、そこに建つのが中高層の賃貸用のマンションであるというものが少なくないことも考え合わせていただきたいと思います。実需があ

って賃貸マンションが供給されるのであればいいわけですが、収益面で有利だからということで建ってしまいますと、利便性のよい立地に将来空き家が増えるということにもなりかねないと思います。

次の資料58 (P.66) は、居住用について、先ほどと同様の指数を比較したものです。

さらに、既存の建物についてはどうか。税金が高くなるからということで、十分でない耐震改修しか行われなかったらどうなるのでしょうか。加えて、少なくとも事業による利益には、課税されています。

話はいろいろ飛びましたけれども、さきの発言でも話しましたが、今後のことを考えると、民間投資の円滑化を図ることが重要になるという認識では、家屋や償却資産に対する固定資産税の負担レベルはできるだけ下げたほうがよいと考えます。また、用途によって、宅地の固定資産税の負担レベルに大きな違いがあるというのは避けるべきではないかと考えています。

次に、2点目ですけれども、家屋や償却資産に関する固定資産税の負担レベルを下げることへの対応も含めたものになりますが、市場価値を基盤としつつも、土地の課税標準額に関しては、より安定的でシンプルな構造のものに変えたほうがよいのではないかなと考えています。まだ、明確なアイデアはありません。念頭には、現在の地方自治制度の枠組みの中で特に必要が



あると認められた場合の税率を変更する手続、これをより実現性の高いものにすべきという考えがありますけれども、ほかにも幾つか理由があります。

1つは、社会資本整備の便益は社会資本の内容によっても異なりますが、完成後、全てが瞬時に土地価格に反映されるものではないということ。これは、区画整理事業にかかわっておられる方はよくご存じだと思います。

2つ目の理由は、土地の固定資産税による社会資本整備費用の回収は、長い期間をかけて回収機能が働くので、そういう意味では受益と負担の関係は決して厳密ではないということがあります。

3つ目の理由は、宅地の評価額が「更地として」という前提条件付きの市場価値を基準に評価されていることに起因するものです。いろいろとお話をしたいことはありますが、1例として、伝統的建造物群保存地区内の現状、伝統的建造物が建っている敷地、これを更地として評価するとどうということになるのかなということがあります。

最後の理由は、資料59 (P.67) のグラフと関係があるのですが、不動産証券化の対象になるような土地の価格、これは釈迦に説法かもしれないけれども、金融市場の環境変化の影響を受けやすいということ。経済や不動産を取り巻く環境は昭和25年のシャープ勧告当時とは大きく変化しています。その地域にお

ける全ての不動産が証券化の対象になるのであれば、こういったものをリアルに捉えることは重要だと思います。けれども、そうでないものが含まれているときに、将来起こり得るような全ての状況を予測して、その期待収益の現在価値を合計して市場価値を求めるといふ、不動産投資で用いられているような時間選好の変化をリアルにとらえた還元利回りを、固定資産税の評価でもそのまま適用すべきかどうかということに関しては、いろいろと検討の余地があるように考えています。

第3については、連携の強化を図るということは当然だと思いますので、説明は省きます。以上です。

【石橋】 西嶋先生からは、3つの観点からご意見をいただきました。1点目は、投資の円滑化の観点から、家屋や償却資産に対する税負担はできるだけ低いほうが良いということ、用途によって宅地の固定資産税の負担レベルに大きな差は設けるべきではないとのご意見でした。

2点目は、土地の課税標準額は安定的でシンプルな構造に変えたほうが良く、不動産投資市場における時間選好の変化をリアルに捉えた還元利回りをそのまま適用すべきかは検討の余地があることのご意見でした。

3点目は、税制、税務においても、地域政策、都市政策との一層の連携を図るべきではないかのご趣旨と伺いました。

続きまして、前田先生、お願いいたします。



(5) 高齢化進展の中での固定資産税の負担について

【前田】 先ほど私の話は、課税の公平というぶれない軸で基本的な考え方をどうするかということ述べてきましたが、とはいえ、少子高齢化、特に高齢化が進んでいく中で、固定資産税の負担をどう考えていったらいいのかということをお話ししたいと思います。

高齢者は一般にストック・リッチでもインカム・プアということが言われています。資産はあるけれども、キャッシュはないという状況です。そこで、キャッシュフローが非常に限られた高齢者の方の固定資産税をどう考えるか、今後、そうした高齢者の方が固定資産税を払い続けていけるかどうかということです。固定資産税は資産保有課税ですから、資産の保有を前提として課税されるものであって、固定資産税が払えないから今住んでいる家を出ていかなければならないということはもともと想定されていないはずで、そこが、同じように資産に課税される相続税と違うところです。

もちろん、身の丈に合わない不相応な高価な資産を持ち続けることを助長するものでもないですし、それから、収益資産をどう考えるかということについて、また別途考慮が必要かと思いますが、一般的な納税者が今住んでいる家、居住用に使っている家を出ていかなければならないという事態については、税負担の適正な水準をどう考えるかということを考える際に考慮していかねばならないと思います。

総務省の家計調査年報でいろいろデータを調べてみましたが、高齢の無職の世帯、これは世帯主が60歳以上の無職世帯のことでして、全体の約7割を占めておりますが、平成26年の年間の平均可処分所得が約177万円です。いくらお金を使っているかといいますと、消費支出が249万円あります。ということは、72万円の赤字です。その70万円の赤字をどうしているかというと、この層の金融資産の純減が59万円あります。ですから、72万円足りないうちの少なくとも59万円は貯金を取り崩して充てているということです。

さらに、もう少し詳しく見ていきますと、高

齢の無職の単身世帯、こちらは60歳以上の世帯の約4割を占めていますが、こちらの場合は平均可処分所得が122万円で、一方、消費支出が172万円、赤字は50万円という状況です。この50万円を、貯蓄の取り崩しからは28万円で補填していることとなります。

さらに、高齢の夫婦の無職の世帯、こちらは60歳以上世帯の約25%ぐらいですが、可処分所得が214万円しかなくて、消費支出は288万円、つまり74万円の赤字、これを57万円の貯蓄を取り崩して埋めているという状況です。

この状況のもとで今後どうなっていくかということです。平成25年の厚労省の簡易生命表によると、60歳の男性の方の平均余命が23.14年、約23年、それから、女性の平均余命が28.47年、約28年です。現状のこの取り崩しのパターンを、女性のほうが28年生きられるわけですから、28年間続けるとして、高齢無職世帯でいくらお金が要るかといいますと、1,651万円です。高齢の無職単身世帯でも1,395万円要ります。それから、高齢無職の夫婦世帯でいうと、1,600万円要ることとなります。

ですから、それに相当する貯金があれば固定資産税を払いつつこれまで通りに生活を維持できる。それ以上の長寿のケースは別にしまして、つまり、現状のパターンでいうと、平均的なこととなりますが、現在の高齢者の方は、一般的には固定資産税を払い続けて、大丈夫ということになるわけです。あくまでも平均的な数字ですが。

ただし、大丈夫かどうかは、預金があといくらあるかということです。家計調査年報で調べていきますと、60歳代の夫婦2人世帯では貯蓄残高が約2,500万円あります。さきほどあと1,600万円要るということでしたが、平均的には2,500万円の貯金があるということです。ただ、負債もありますけれども、それを差し引きましても十分事足ります。それから、世帯主70歳以上の場合は2,452万円の貯蓄を持っています。したがって、こちらも十分足りるということとなります。

今後、インフレとか年金支給額の大幅なカットという予見に大きな変化がなければ、今申し

上げましたように残った金融資産を取り崩していけば、余命の期間を過ごせるはずですが、ここ当面は高齢者、納税者が増えたとしても、さっき言いました固定資産税を払えないから住みなれている家を出ていかななくては行けないというパターンは、あまりないかと思えます。ないとは言えません。ただ、数的にはそれほど多くないのではないかと思います。

問題は、では、それが今後も続くかということです。ここで資料60 (P.67) をご覧いただきたいのですが、こちらのほうでは1世帯当たりの平均所得、それから、1人当たり所得を年齢階層別に示しています。右が1994年、平成6年から、一番左が平成24年——直近なのですが、そちらの1人当たり所得のほうを見てください。全体としては、指数値で見ますと、平成6年全体を100としますと、現在の1人当たり所得は98.9ということで、確かに減っています。平成16年にかなり落ち込んでいますが、その後、少しリカバーしています。

それで、70歳以上のところを見ていただきますと、平成6年を100とすれば、70歳以上のところで100.4ということで、1人当たり所得は、これも平均ですけれどもわずかに増えています。そこでさらに見ていただきたいのは、50～59歳、50代のところ。こちらは平成6年を100としますと、91.5に下がっています。ですから、次のジェネレーションというか、ここの世代がこれだけ所得が減っているわけですから、当然貯蓄、蓄えもできないということになりますので、今の高齢者のようには蓄えができないということが起こりうる。

それから、40代は少しましなのですが、それでも1人当たり所得は減っているわけです。それから、20代のところを見ていただきますと、平成6年を100とすれば、平成24年は89.0と、かなり落ち込みが大きいわけです。一般に言われますように、今貧困問題が言われますけれども、貧困問題の原因は若いころにつくられる、格差の問題は高齢者の格差の問題で、それは若いころの格差が反映されているといわれています。

したがって、この20代のところで所得の落

ち込みが激しいということ、これがゆくゆくどういうことになるか。若い人は貯金できない。貯金できなければ、20代というのは大分先の話で、まだ実際に家を持っていない方が多いのですが、長い目で見たらということと、それから、今の50代、間もなく退職と考えられる世帯のところで、現在の高齢者の方がしているような形で貯金を取り崩して固定資産税を払い切れるかどうかということ、少し怖いかなという感じがいたします。そういうことを考えて、今後の固定資産税の負担のあり方を考えていかなくては行けないと思います。

もう一つは、先ほど、前半の話で申し上げましたように、負担水準の均衡化が進んでおきまして、固定資産税の額というのが地価に連動するかたちで、地価と同じ方向で動くということです。そうすると、先ほど当面考えられないと言いましたが、仮に地価が上昇する局面になったときに、今高齢者の納税が将来難しくなるということを言ったこととの兼ね合いで、納税の状況は厳しくなるのではないかと考えられます。

そのことを考えて、先ほどは地方財政の中で固定資産税の位置をどうするのか、それを考え直さなくては行けないということをお願いしましたが、それとあわせて、同時に高齢者の負担水準も横目で見ながらということになろうかと思います。ただし、それは評価の段階で、あるいは課税標準を決める段階でいろいろと配慮をするということではなくて、むしろ税金を払われる段階での何かの措置が必要ではないかということ、最後に申し上げておきたいと思えます。どうもありがとうございました。

【石橋】 前田先生からは、高齢者の固定資産税負担に関して、現在の高齢者は平均的には固定資産税を支払いながら現在の生活を維持できるであろうが、問題は将来の高齢者であって、現役世代の今日の所得の低下傾向が続けば、固定資産税を支払うということも場合によってはなかなか厳しくなるのではないかとのご見解で、これを踏まえ、やはりいろいろな措置などを考えていかなければ行けないのではないかとのご指摘をいただきました。

まとめ

【石橋】 さて、時間となりましたので、この辺で、まとめに入りたいと存じます。本日のテーマは大変難しい問題を含んでおり、無理にまとめる必要もないと思いますが、感想も含め、私なりに議論の整理をしてみたいと思います。

まず、第1のテーマである宅地等に係る負担調整措置の現状と課題では、財政学、経済学の視点や実務の立場からいろいろご意見、ご指摘をいただきましたが、同一用途間、異なる用途の土地間、土地と他の資産間の税負担の不均衡は是正すべきではないかとするのが大方の認識ではなかったかと思えます。また、是正の方法としては、税率で調整してはどうかのご意見もいただきました。

次に、第2のテーマである少子高齢化社会と今後の固定資産税のあり方に関しては、同税は引き続き市町村の基幹税として位置付けられるという認識を共有することができたと思いま

す。また、評価・課税の仕組みをシンプルにしたほうが良いとするご意見もいただきました。さらに、固定資産税制の公平性と透明性の確保、制度の簡素化推進の必要性も共通の認識であったかと思えます。

少子高齢化社会における固定資産税のあり方につきましては、そう簡単に答えを出せるものではありませんが、今後のあり方を検討するに当たっては、固定資産税の性格を十分考慮し、固定資産税制として対応していくべきもの、あるいは他の税との組み合わせによる、タックスミックスの方法などによって解決、対応していくべきものといった整理が必要になってくるのではないかと思います。

以上、雑駁ではございますが、一応の整理とし、これをもってパネルディスカッションを閉じたいと存じます。

パネリストの皆様、ありがとうございました。そしてまた、会場の皆様方ご清聴いただきありがとうございました。



地価変動率の推移

(単位:%)

	住宅地					商業地				
	22公示	23公示	24公示	25公示	26公示	22公示	23公示	24公示	25公示	26公示
全国	▲ 4.2	▲ 2.7	▲ 2.3	▲ 1.6	▲ 0.6	▲ 6.1	▲ 3.8	▲ 3.1	▲ 2.1	▲ 0.5
三大都市圏	▲ 4.5	▲ 1.8	▲ 1.3	▲ 0.6	0.5	▲ 7.1	▲ 2.5	▲ 1.6	▲ 0.5	1.6
東京圏	▲ 4.9	▲ 1.7	▲ 1.6	▲ 0.7	0.7	▲ 7.3	▲ 2.5	▲ 1.9	▲ 0.5	1.7
大阪圏	▲ 4.8	▲ 2.4	▲ 1.3	▲ 0.9	▲ 0.1	▲ 7.4	▲ 3.6	▲ 1.7	▲ 0.5	1.4
名古屋圏	▲ 2.5	▲ 0.6	▲ 0.4	0.0	1.1	▲ 6.1	▲ 1.2	▲ 0.8	▲ 0.3	1.8
地方圏	▲ 3.8	▲ 3.6	▲ 3.3	▲ 2.5	▲ 1.5	▲ 5.3	▲ 4.8	▲ 4.3	▲ 3.3	▲ 2.1

前年よりも下落率縮小・上昇へ転換

前年よりも下落率拡大・上昇率縮小

22公示：平成22年地価公示（平成21年1月1日～平成22年1月1日）
 23公示：平成23年地価公示（平成22年1月1日～平成23年1月1日）
 24公示：平成24年地価公示（平成23年1月1日～平成24年1月1日）
 25公示：平成25年地価公示（平成24年1月1日～平成25年1月1日）
 26公示：平成26年地価公示（平成25年1月1日～平成26年1月1日）

出典：国土交通省公表資料（平成26年地価公示＜説明資料＞）を基に作成

平成27年度税制改正大綱（固定資産税関係部分抜粋）

〔平成26年12月30日〕
自由民主党
公明党

第一 平成27年度税制改正の基本的考え方

IV 固定資産税

固定資産税は、市町村財政を支える基幹税であり、今後ともその税収の安定的な確保が不可欠である。

土地に係る固定資産税については、商業地等の据置特例の対象土地における税負担の不均衡や、現行の一般市街化区域農地の負担調整措置により生じている不均衡等の課題があるもの、平成9年度から負担水準の均衡化を進めてきた結果、負担水準の均衡化は相当程度進展してきている状況にある。一方、地価の状況は、アベノミクスにより、東京都心部は上昇し、地方圏も下げ止まりつつあるものの、力強さに欠ける状況にある。

このような状況及び現下の最優先の政策課題はデフレ脱却であることを踏まえ、平成27年度から平成29年度までの間、土地に係る固定資産税の負担調整の仕組みと地方公共団体の条例による減額制度を継続する。

その一方、今後、デフレから脱却し、地価が一定程度の上昇に転じる場合には、商業地等の負担水準がばらつき、負担の不均衡が再拡大する等の問題が生じ、商業地等の据置特例等の負担調整措置の見直しが必要となると考えられる。

また、農地に関しては、早期の宅地化を期して市街化区域に編入された農地の税負担が長期にわたって低い状態にとどまるため、長く市街化区域内で営農されている農地との間での不均衡等の課題も生じている。これについては、都市農業の振興に係る措置の検討と併せて、検討を進める必要がある。

これらを踏まえ、次期評価替えまでの間において、デフレ脱却の動向を見極めつつ、これらの課題への対処について検討を進めるとともに、税負担の公平性や市町村の基幹税である固定資産税の充実確保の観点から、異なる用途の土地や他の資産との間の税負担の均衡化等、固定資産税の今後を見据えた検討を行う。

土地基本法及び平成4年度の税制改正に関する答申

○ 土地基本法(抄)(平成元年12月22日 法律第84号)

(公的土地評価の適正化等)

第16条 国は、適正な地価の形成及び課税の適正化に資するため、土地の正常な価格を公示するとともに、公的土地評価について相互の均衡と適正化が図られるように努めるものとする。

○ 平成4年度の税制改正に関する答申(抄)(平成3年12月19日 政府税制調査会)

(平成2年12月19日の当調査会の指摘を受けて)自治省においては、…(中略)…平成6年度の評価替えにおいて、地価公示価格の7割程度を目標に評価の均衡化・適正化を図ることとし、今回、当調査会にその旨の報告があった。この場合において、…(中略)…地価公示価格の7割程度を目標とする平成6年度の評価替えは、基本的に評価の均衡化・適正化を図ろうとするものであることから、それに伴う納税者の税負担については、…(中略)…税負担に急激な変化が生じないよう総合的かつ適切な調整措置を講ずるべきである。

宅地等に係る負担調整措置等の課題と現状

負担調整措置

評価替えに伴う税負担の上昇幅が大きくなる場合、上昇幅を一定範囲に抑える措置

<課題>

- パブル期に生じた宅地等の評価額の市町村間、土地間でのばらつきを是正するため、平成6年度「7割評価」を導入
- 「7割評価」の導入に伴い、税負担水準に大きなばらつきが生じたため、負担調整措置等を大幅に拡大、その後、税負担の不均衡を緩やかに是正

<平成5年度まで>

- 原則、評価替えの翌々年度に課税標準額が評価額に到達する負担調整措置

<平成6年度～平成8年度>

- ① ゆるやかな負担調整措置
- ② 住宅用地の特例拡充
 - ・ 小規模住宅(1/4 → 1/6)
 - ・ 一般住宅(1/2 → 1/3)

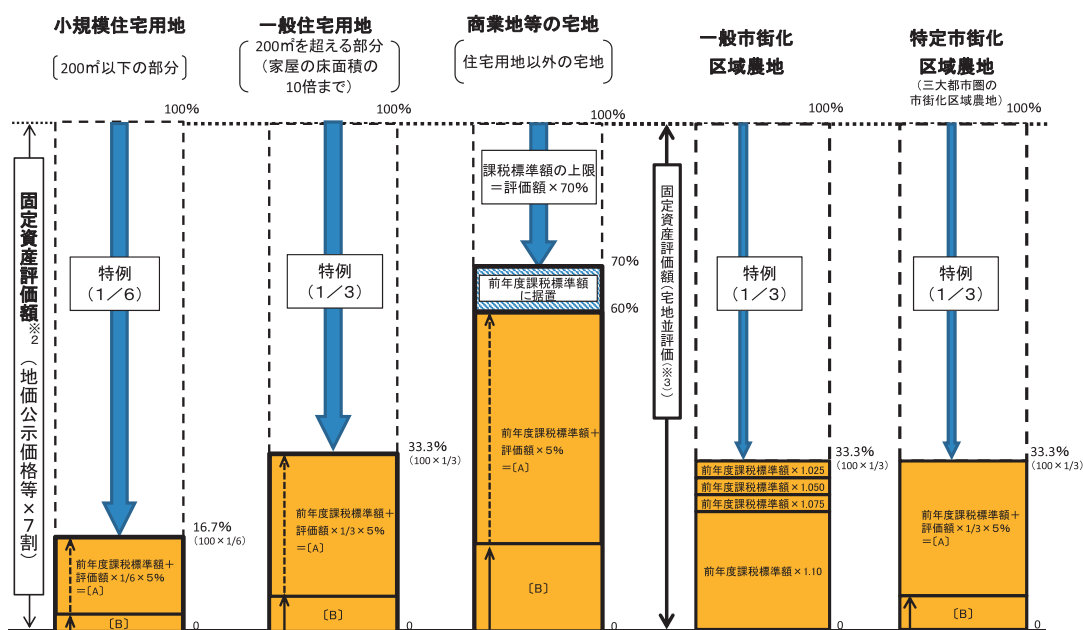
<平成9年度～>

- ① 一層ゆるやかな負担調整措置
- ② 課税標準額の「据置特例」の導入
- ③ 商業地等の課税標準額の上限設定

<現状>

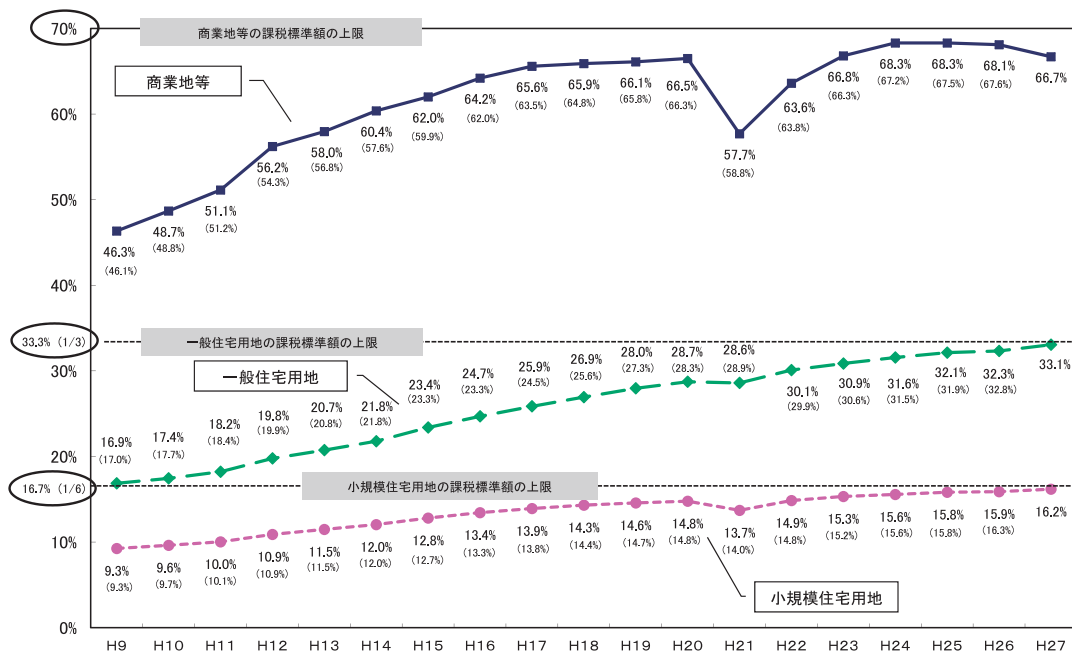
- これまでの負担調整措置等により、税負担の均衡化が進展。
 - ①住宅用地：ほぼ全ての土地が「据置特例」の対象となる水準になったことを踏まえ、平成24年度改正において「据置特例」が段階的に廃止され、均衡化が一層進捗。
 - ②商業地等：ほぼ全ての土地(99%)が「据置特例」の対象となる水準。

固定資産税の課税の仕組み(平成27年度～平成29年度)

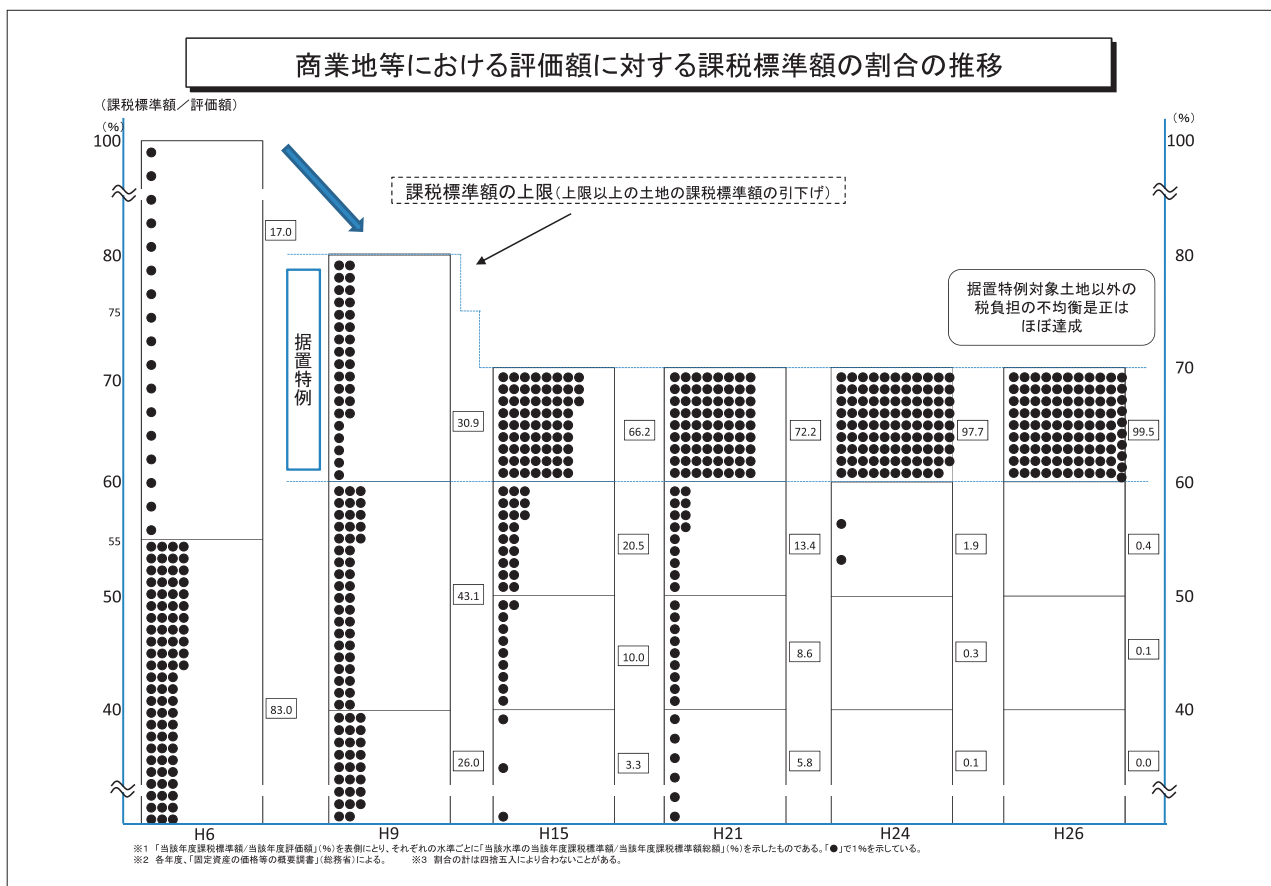
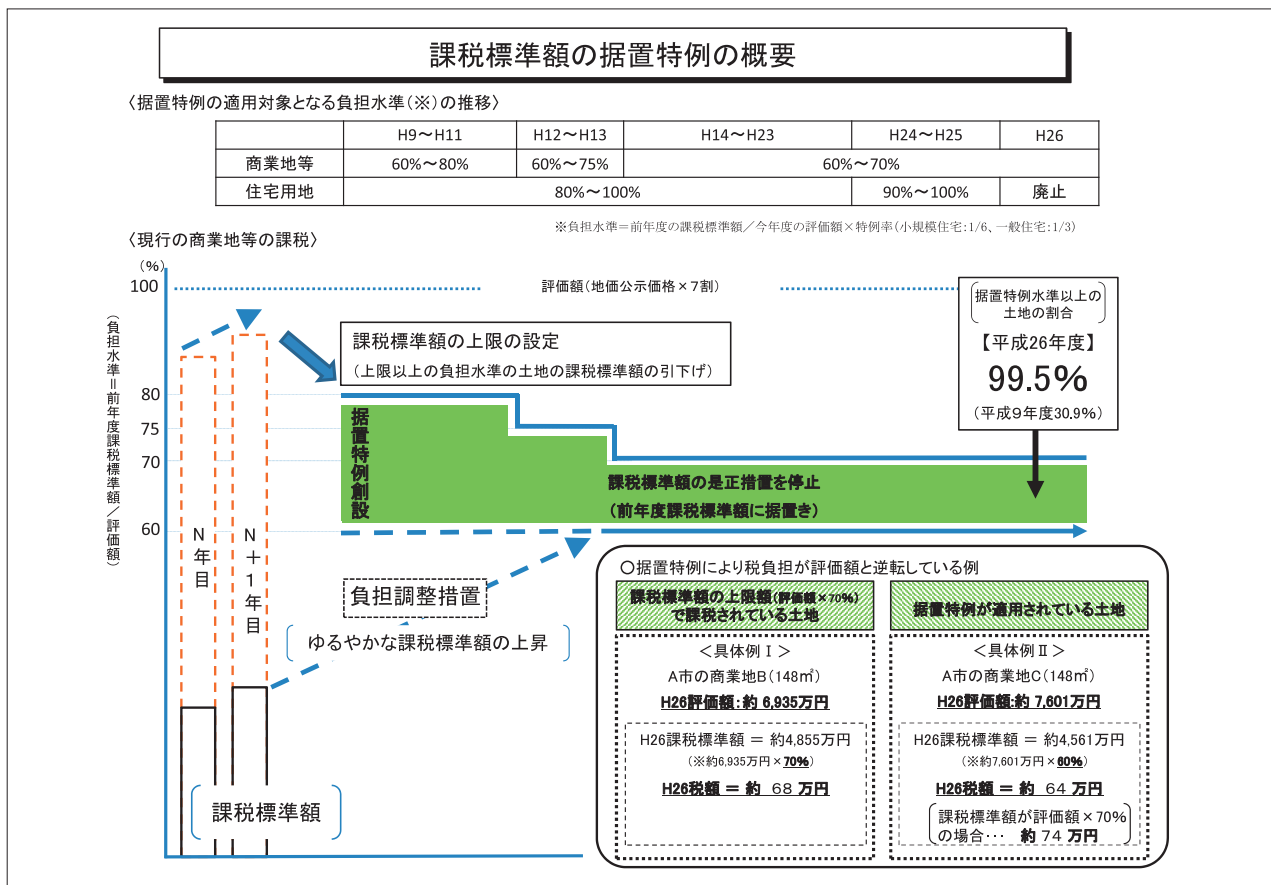


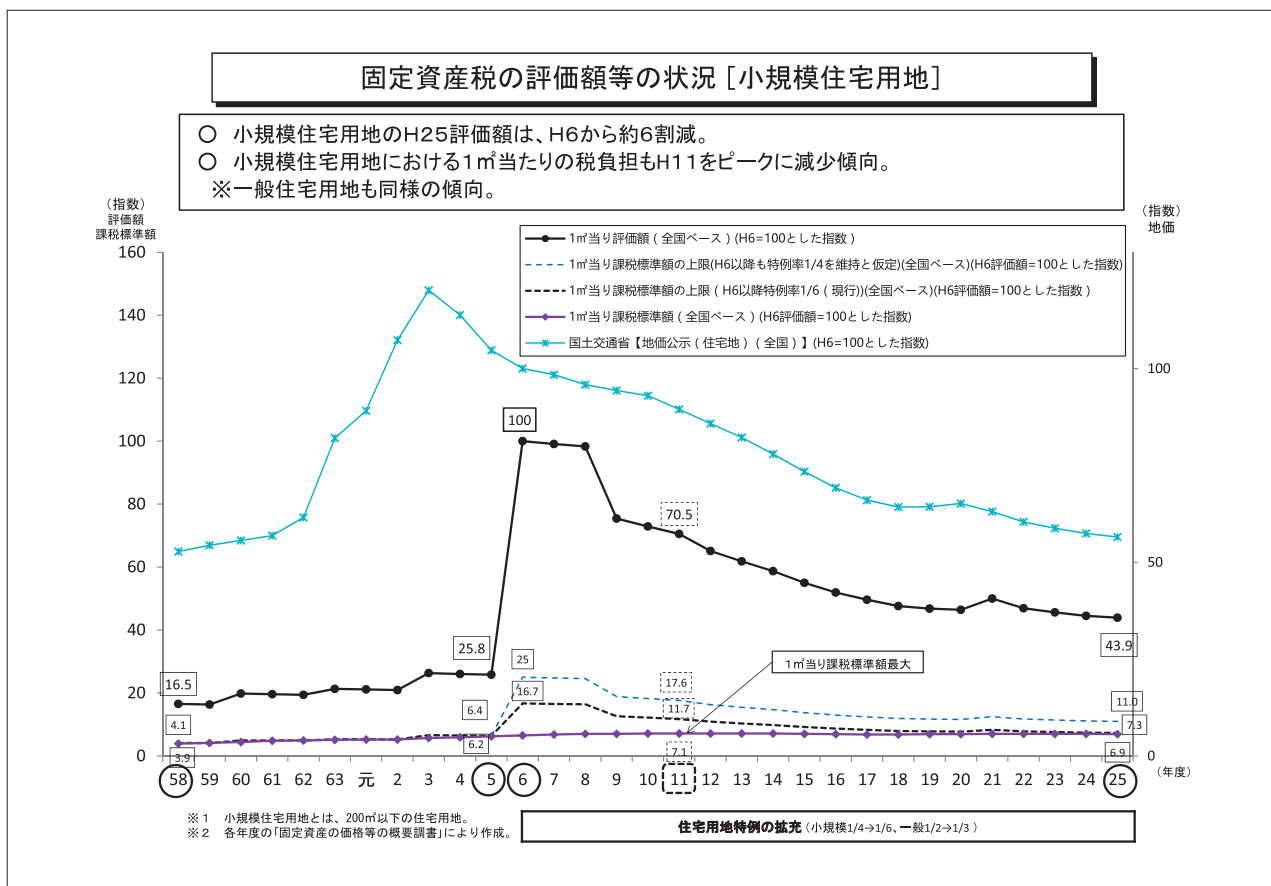
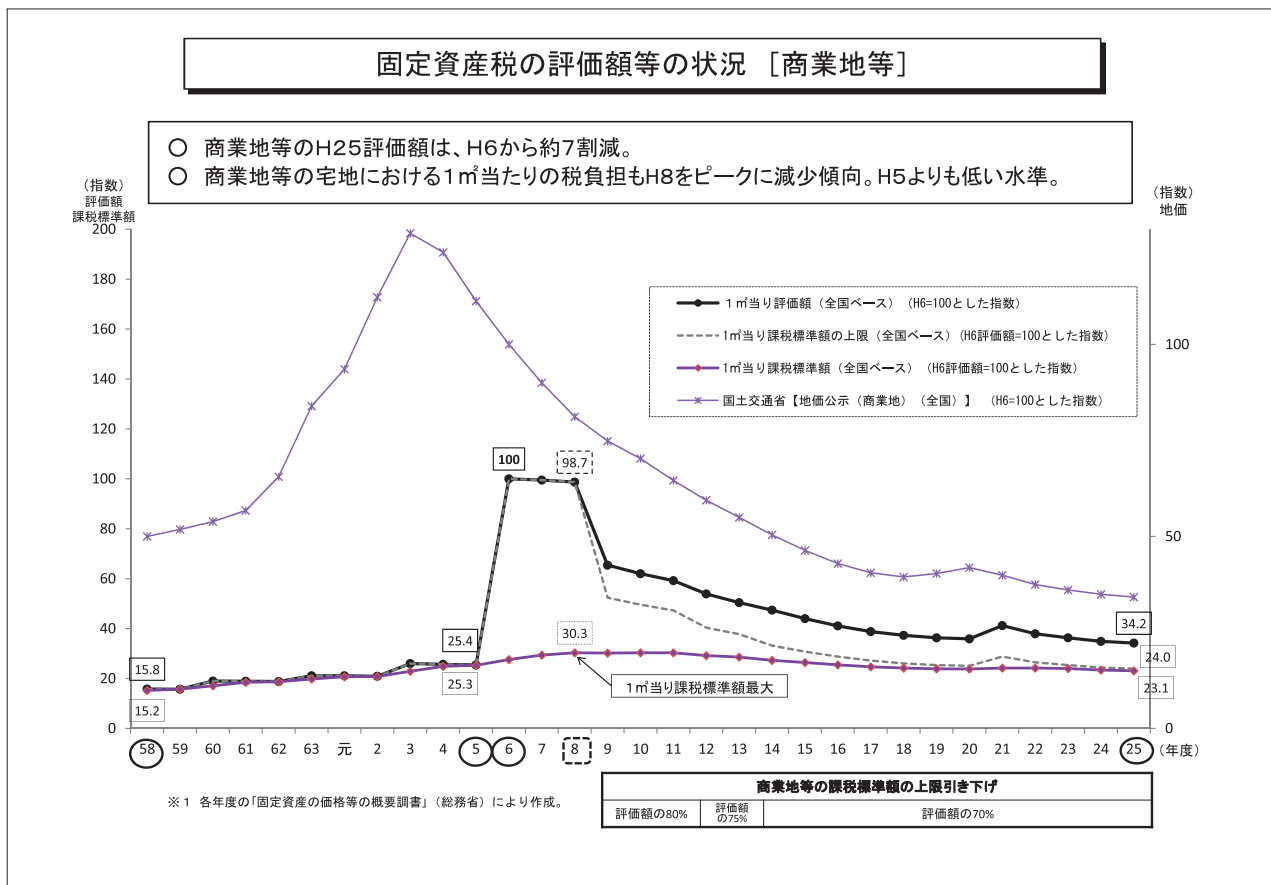
- ※1 住宅用地、雑種地、一般山林等の課税標準額は、評価額(又は評価額×住宅用地特例率)と[A]のいずれか低い方。商業地等の宅地の課税標準額は、評価額×70%と[A]のいずれか低い方。ただし、[A]が評価額×60%を超える場合は評価額×60%、前年度の課税標準額が評価額の60%～70%の水準にある場合は前年度課税標準額に据え置き。
なお、[A]が評価額(又は評価額×住宅用地特例率)×20%を下回る場合は、評価額(又は評価額×住宅用地特例率)×20%に引上げ(=[B])。
- ※2 据置年度においても、地価が下落し課税上著しく均衡を失うと認める場合、評価額を下落修正することができる。
- ※3 宅地並評価とは、類似宅地の価額を基準として求めた価額から造成費相当額を控除した価額によって評価する方法。

宅地における前年度課税標準額の評価額に対する割合の推移



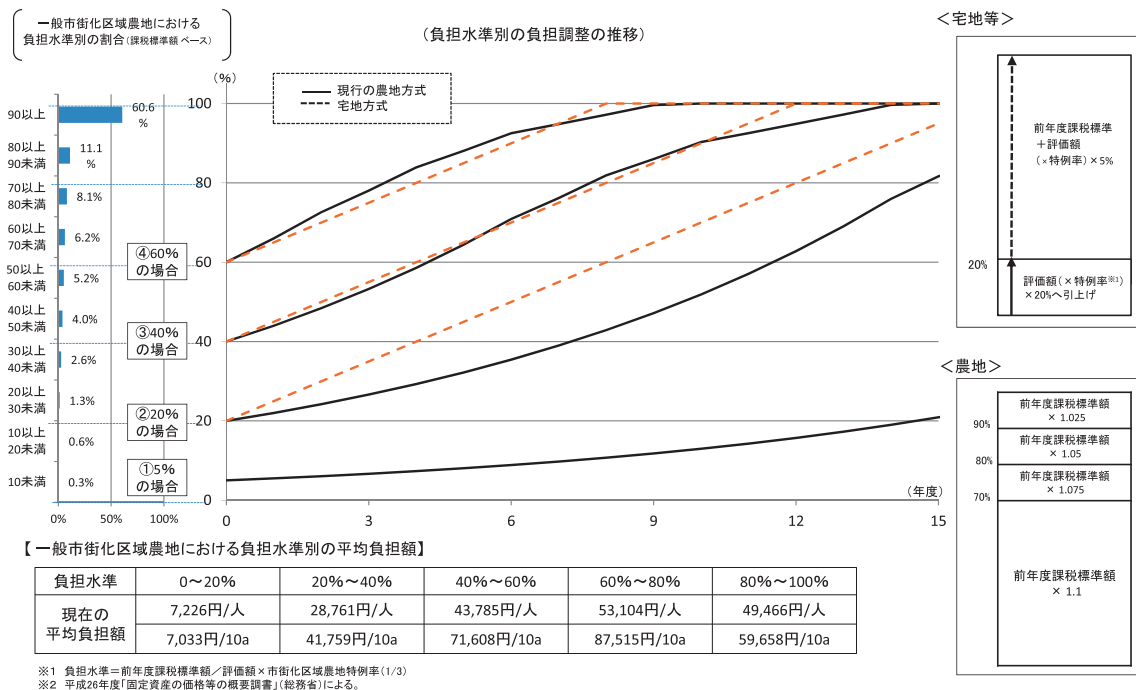
- (注) 1. 「課税標準額の評価額に対する割合」=「前年度課税標準額総額」/「当該年度評価見込総額」
- 2. 括弧内は「当該年度課税標準額総額」/「当該年度評価見込総額」
- 3. 各年度「土地に係る評価変動割合等調」による。
- 4. H24は、岩手県、宮城県及び福島県に対しては調査を行っていないため、前年度調査結果をもとにした試算値を使用。
- 5. H27は、岩手県及び宮城県の一部市町村を除く。





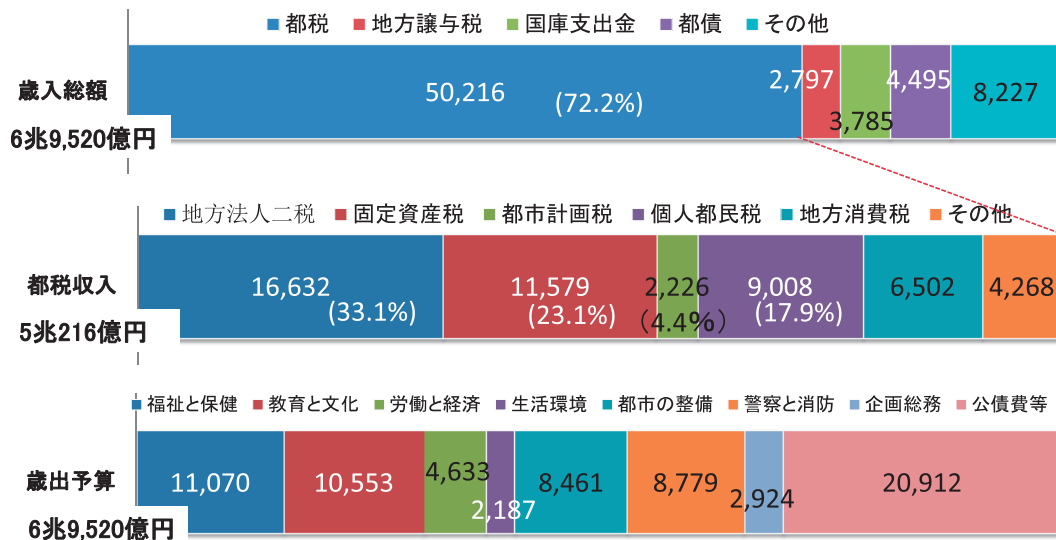
農地における負担水準別の負担調整の推移（宅地との比較）

○ 負担水準20%超では、宅地に係る負担調整措置のスピードとの差異はあまりない（一部では逆転が生じている）。



平成27年度東京都一般会計当初予算

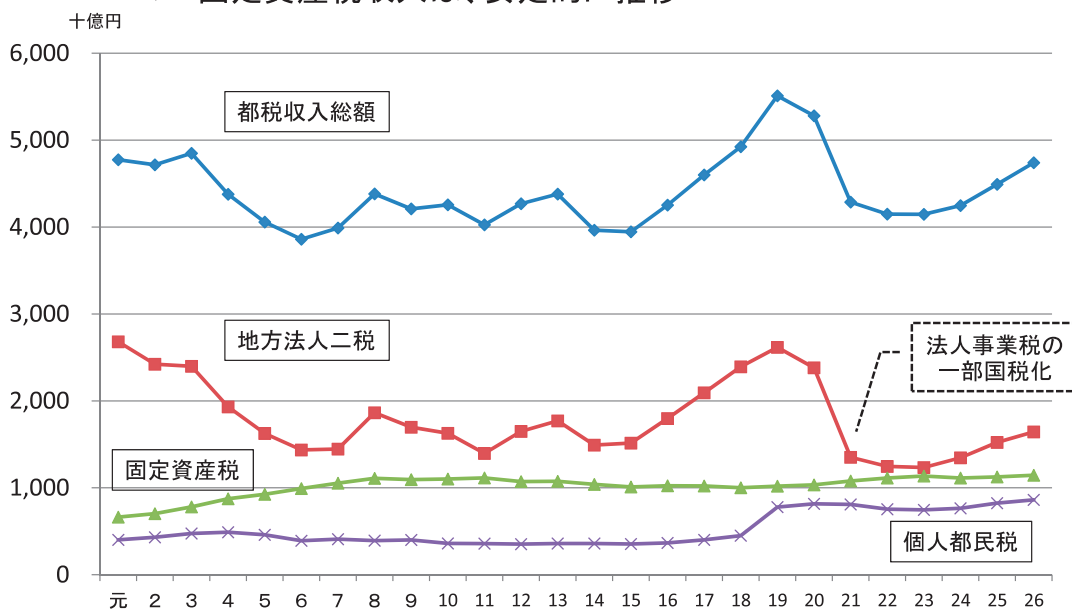
- 特別区域内の固定資産税は、東京都が課税（地方税法734条）
- 固定資産税は、都税収入の23%を占める重要な税
- 固定資産税収の55%は、特別区財政調整交付金として特別区へ交付



※単位：億円、パーセントは構成比。端数処理の関係で合計と内訳が一致しない場合がある。

都税収入(決算額)の推移

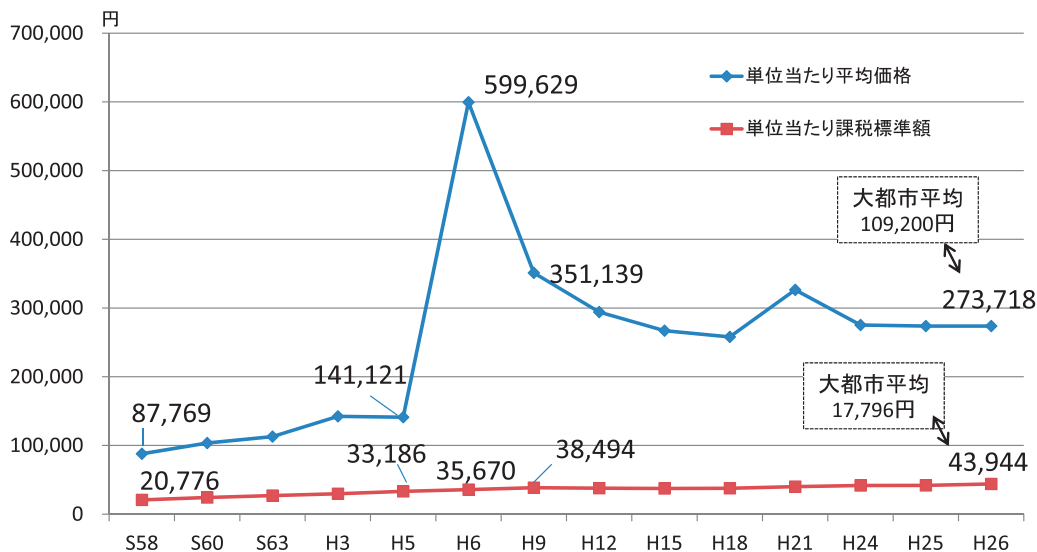
➤ 固定資産税収入は、安定的に推移



※平成元年度～25年度は決算額(東京都税務統計年報)、平成26年度は決算見込み額

小規模住宅用地の評価額・課税標準額の推移

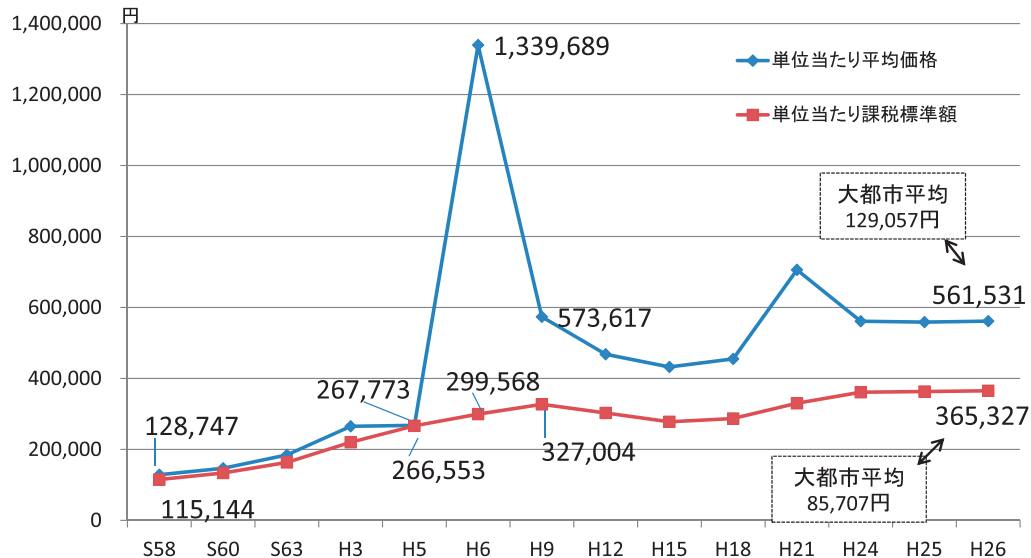
- H26単価は、H6単価の約46%だがH5の1.9倍。大都市平均の2.5倍
- 課税標準額(税負担)は、ほぼ微増で推移(H26/H6=1.2倍、H26/H5=1.3倍)



※固定資産概要調書(東京都特別区)・第2表(単位当たり平均価格、課税標準額÷地積(法定免税点以上))による。
※全国大都市平均は、固定資産の価格等の概要調書(総務省)・第2表(同上)による。

商業地等の評価額・課税標準額の推移

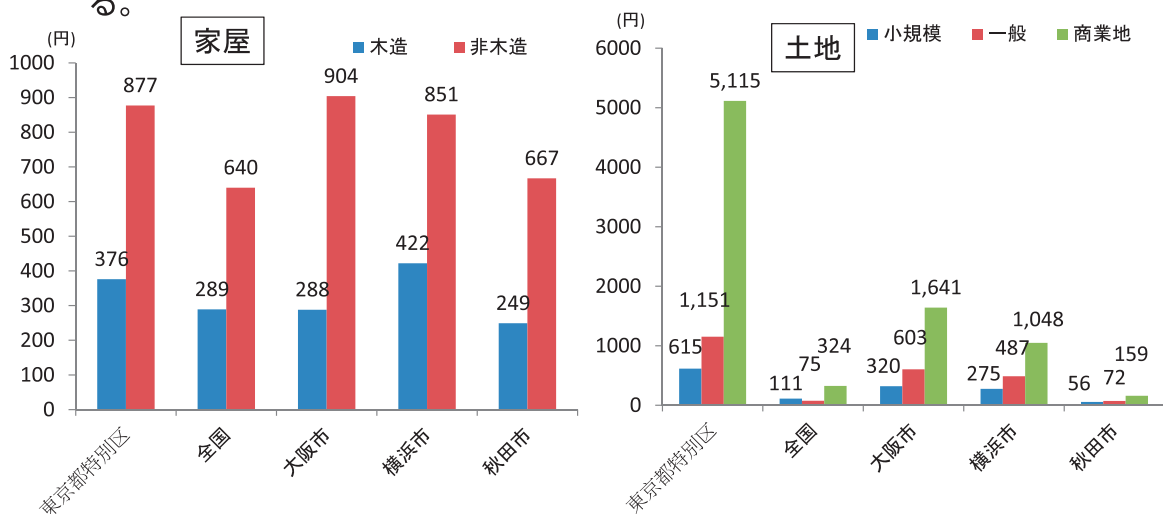
- H26単価は、H6単価の約42%だがH5の2.1倍。大都市平均の4.4倍
- 課税標準額(税負担)は、H9をピークに減少、H18から微増(H26/H5=1.4倍)



※固定資産概要調査(東京都特別区)・第2表(単位当たり平均価格、課税標準額÷地積(法定免税点以上))による。
 ※全国大都市平均は、固定資産の価格等の概要調査(総務省)・第2表(同上)による。

1㎡当たり固定資産税額の比較(平成26年度)

- 家屋は、木造・非木造とも他自治体と大きな差はない。
- 土地は、大阪市と比較し小規模住宅用地1.9倍、商業地等3.1倍の差がある。



※ 家屋: 固定資産概要調査(東京都特別区)・第23表、固定資産概要調査(各自治体)、1㎡当たり税額=決定価格×1.4%(税率)÷床面積
 ※ 土地: 固定資産概要調査(東京都特別区)・第2表、固定資産概要調査(各自治体)、1㎡当たり評価額=決定価格÷地積(法定免税点以上)

住宅用地の固定資産税の地域差

- ・ 住宅用地の1㎡あたり評価額は地域によって大きく異なる。
- ・ 住宅用地の1㎡あたり評価額の地域差は、給与収入の地域差よりも相当程度大きい。
- ・ 地域によっては、住宅用地に係る担税力対比の税負担が過大又は過小となっている可能性。

→ 住宅政策上、住宅用地特例率の適切な水準は地域によって異なるのではないか。

【小規模住宅用地のH22年度・1㎡あたり固定資産評価額】

全国平均:5.2万円 最大:21.8万円(東京都) 最小: 1.6万円(秋田県)
 <指数化> [100] [419] [31] 最大/最小=13.5

9.0倍

【個人住民税所得割納税義務者(H22年度課税分)の給与収入】

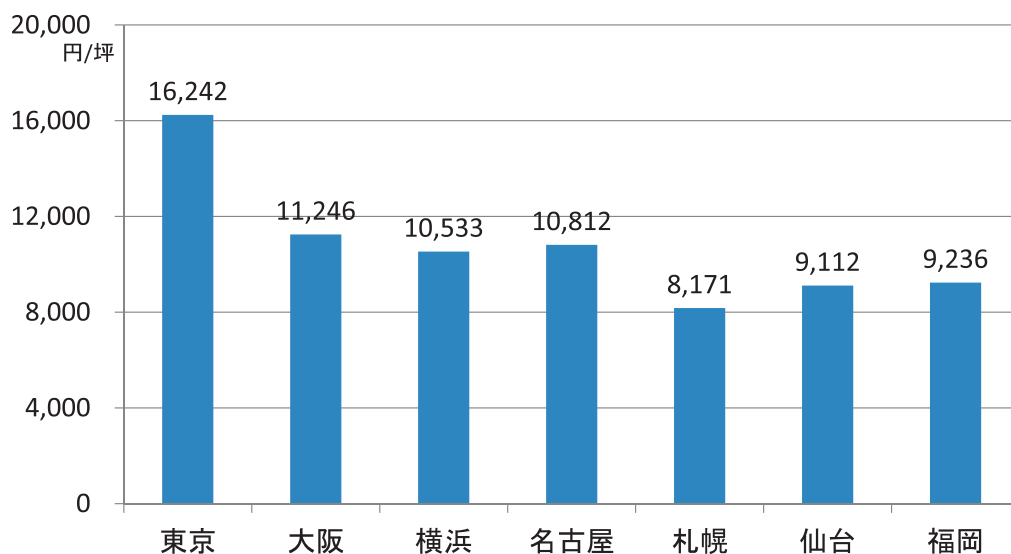
全国平均:438.6万円 最大:523.6万円(東京都) 最小:360.9万円(山形県)
 <指数化> [100] [119] [82] 最大/最小= 1.5

※概要調査、市町村税課税状況の調査(総務省)

※「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会」(総務省)第1回資料(平成23年6月29日開催)より抜粋

主要都市ビジネス地区のオフィスビル平均賃料

➤ 東京(都心5区)の平均賃料は、大阪の1.4倍(税額3.1倍)、横浜の1.5倍(税額4.9倍)

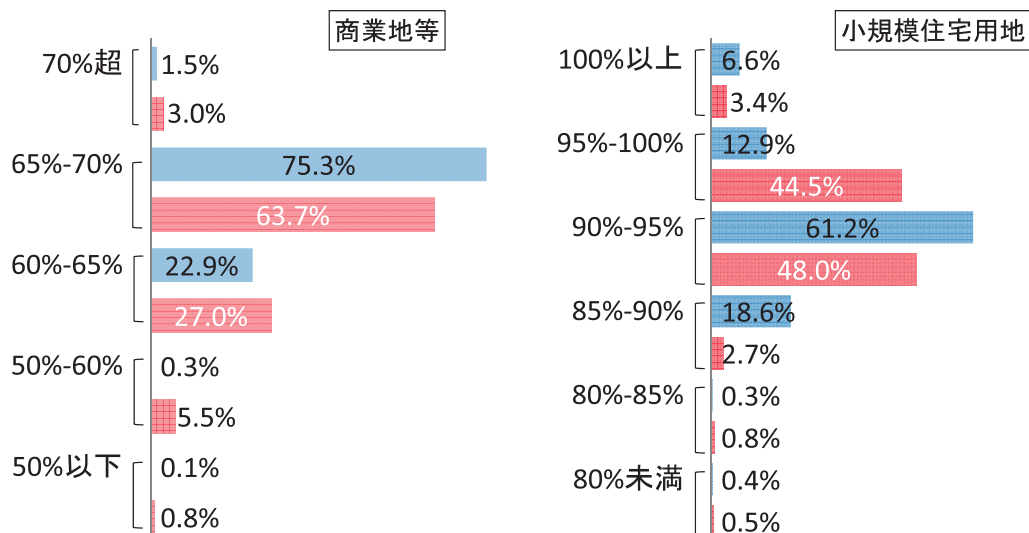


※三鬼商事㈱・MIKI OFFICE REPORTにより作成。平成26年1月時点のもの

※大阪(主要6地区)、横浜(主要4地区)、名古屋(主要4地区)、札幌(主要5地区)、仙台(主要5地区)、福岡(主要6地区)

宅地の負担水準の分布状況

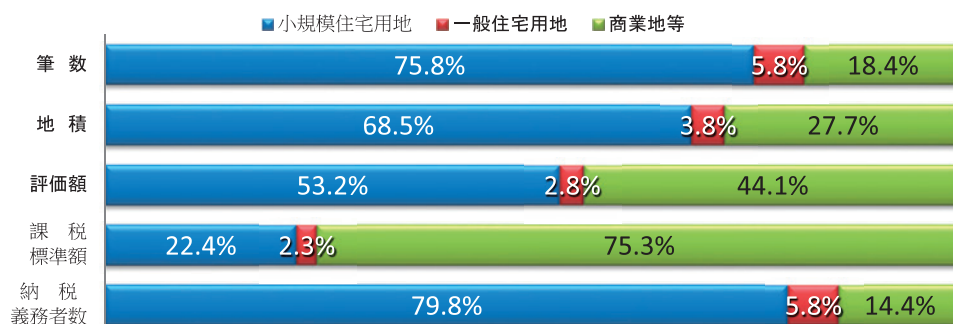
- 商業地等は、平成27年度価格上昇により、下方方向へシフト
- 小規模住宅用地は、特例額(本則)課税に収れんしつつある。



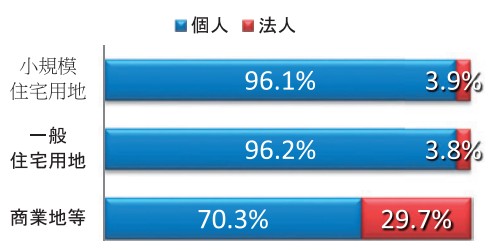
※上段：平成26年度、下段：平成27年度

※固定資産概要調査(東京都特別区)・負担調整に関する調(平成27年度は未確定)、筆数による。

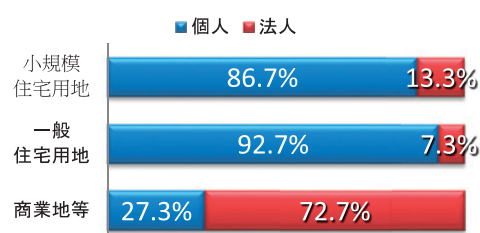
宅地の用途別割合(平成26年度)



納税義務者：個人法人別



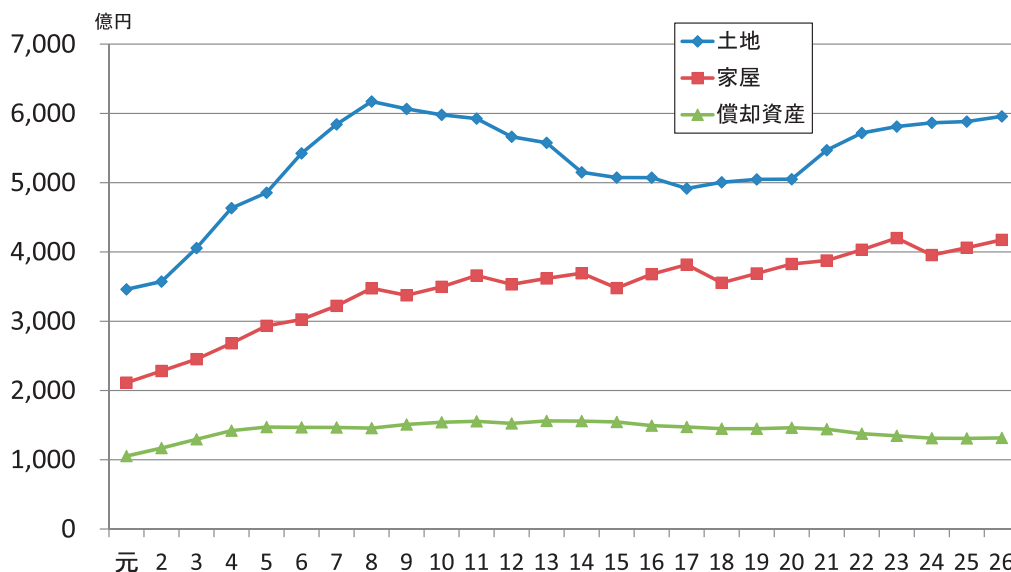
課税標準額：個人法人別



※固定資産概要調査(東京都特別区)により作成。

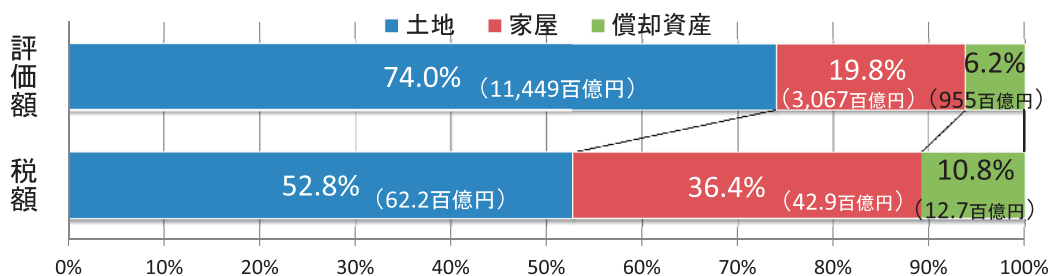
三資産別の固定資産税収の状況

➤ 三資産の構成比は、概ね土地5割、家屋4割、償却資産1割で推移



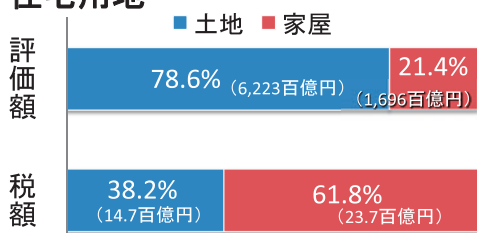
※平成元年度～25年度は決算額(東京都税務統計年報、都税調定収入状況の収入額(東京都特別区))、平成26年度は決算見込み額

固定資産税の評価額・税額の構成(平成26年度)

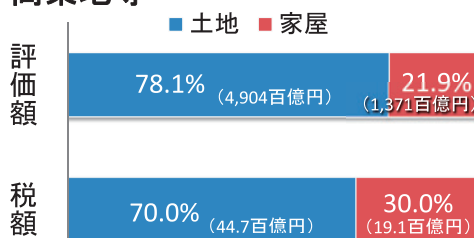


税額/評価額	土地	家屋	償却資産
	0.54%	1.39%	1.33%

住宅用地



商業地等



※固定資産概要調査(東京都特別区)により作成。税額は課税標準額×税率1.4%により算定

負担の均衡化

- 商業地等の負担水準
 - ・東京都の価格水準から、税負担に対する緩和策は今後も必要
- 異なる用途間の均衡
 - ・住宅用地の税負担の地域差は、給与収入の地域差よりも相当程度大きい
 - ・地域の実情に応じて税負担を軽減できる仕組みが必要
- 異なる資産間の均衡
 - ・もともと評価(価格)の均衡を考慮(土地7割評価導入の経緯)
 - ・資産間の均衡については、必要性を含めてさらに検討が必要
- その他
 - ・地価連動の評価課税は、地価変動に影響されやすく、課税計算が複雑
⇒ 簡素で納税者に分かりやすい仕組みを検討
 - ・住宅敷地の小規模化(小・住平均130㎡、建売平均115㎡※)
 - ・特定市街化区域農地の税負担のあり方(都市農地保全)

※小規模住宅用地の平均地積は、固定資産税概要調書(東京都特別区)による。
建売住宅の平均地積は、(株)不動産経済研究所「首都圏の建売住宅市場動向2015年上半期」による。

倉敷市の概要

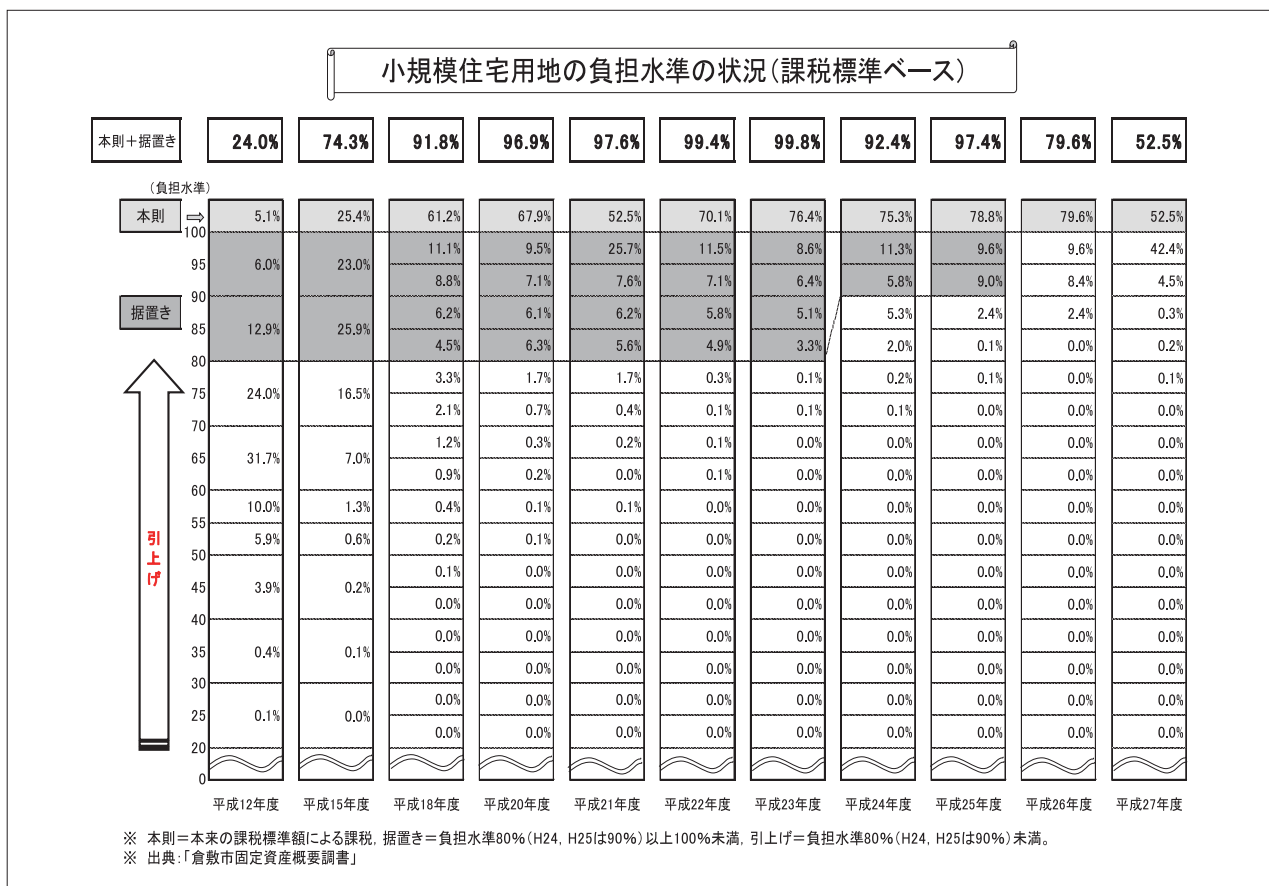
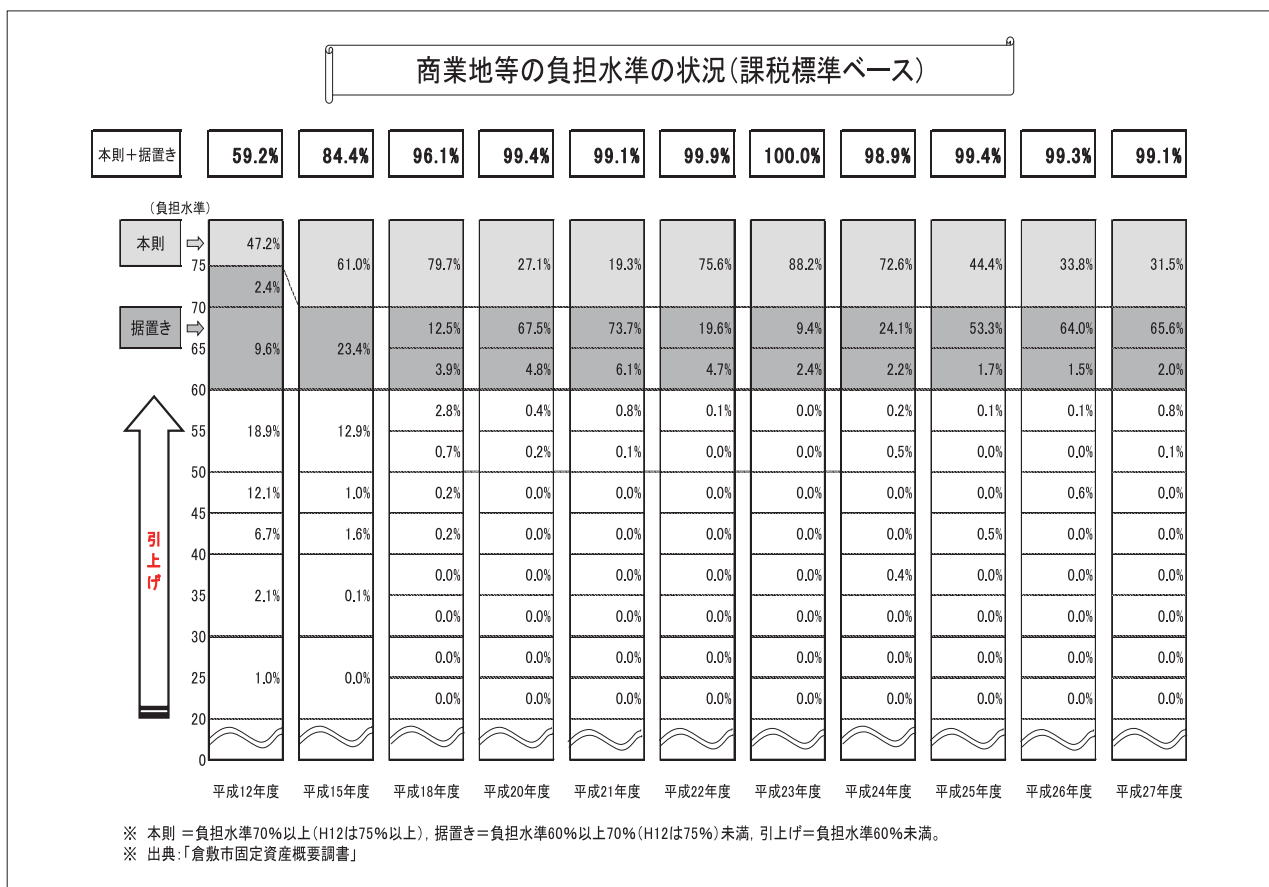
- ・ 人口 483,767人
- ・ 面積 355.63km²
(H27年7月末)

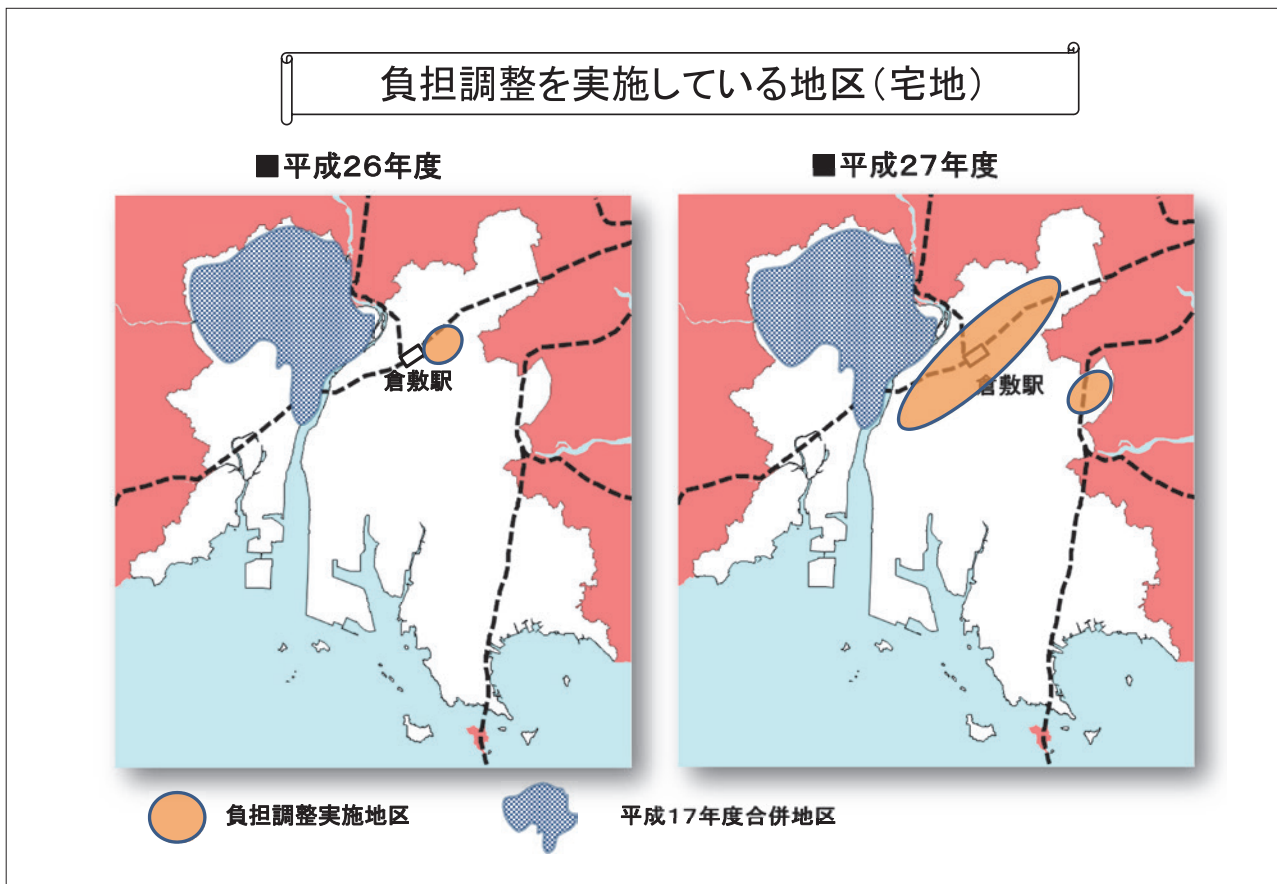
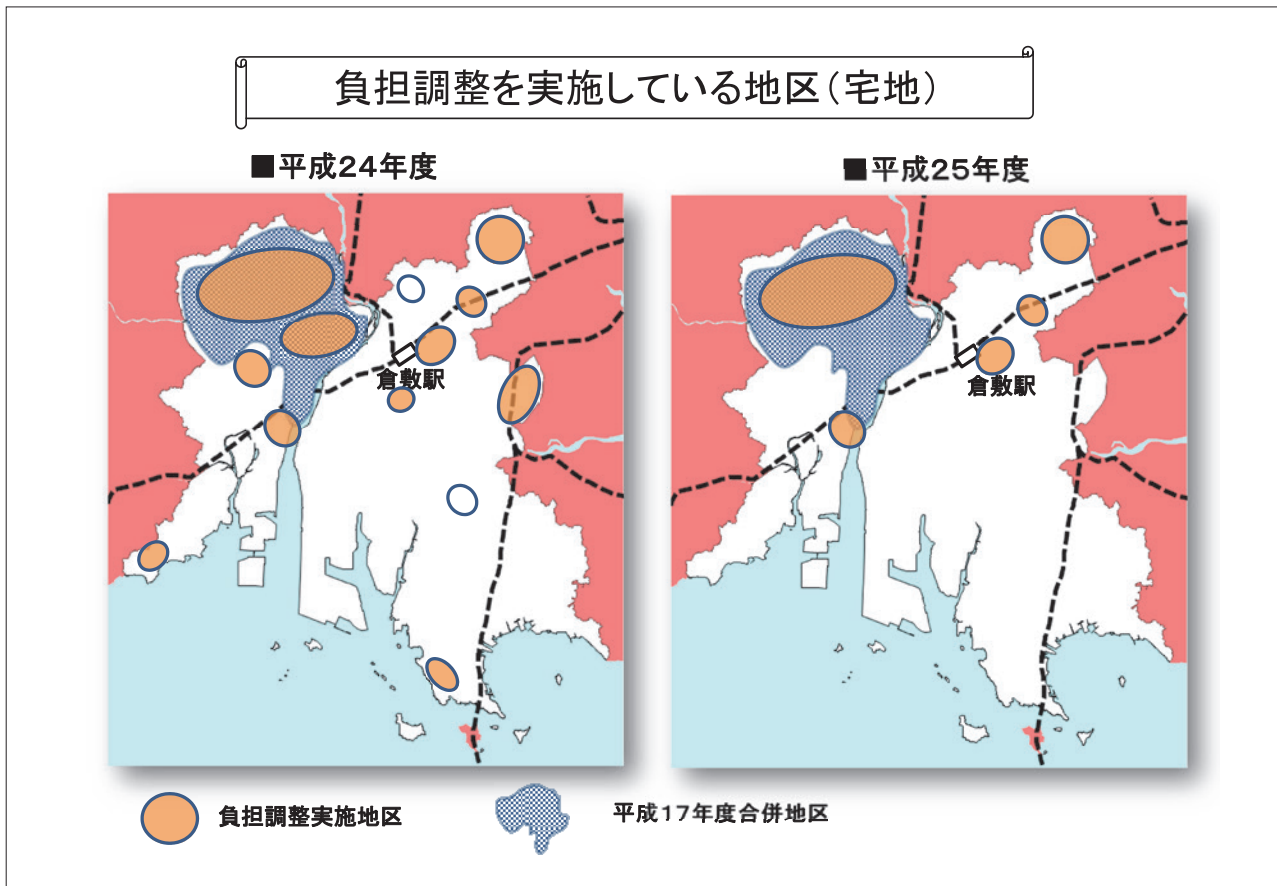
- ・ 倉敷市は豊かな自然と美観地区をはじめとする歴史的資産に恵まれ、かつ水島地区の重化学工業等の産業の発展を背景に成長を遂げてきた。

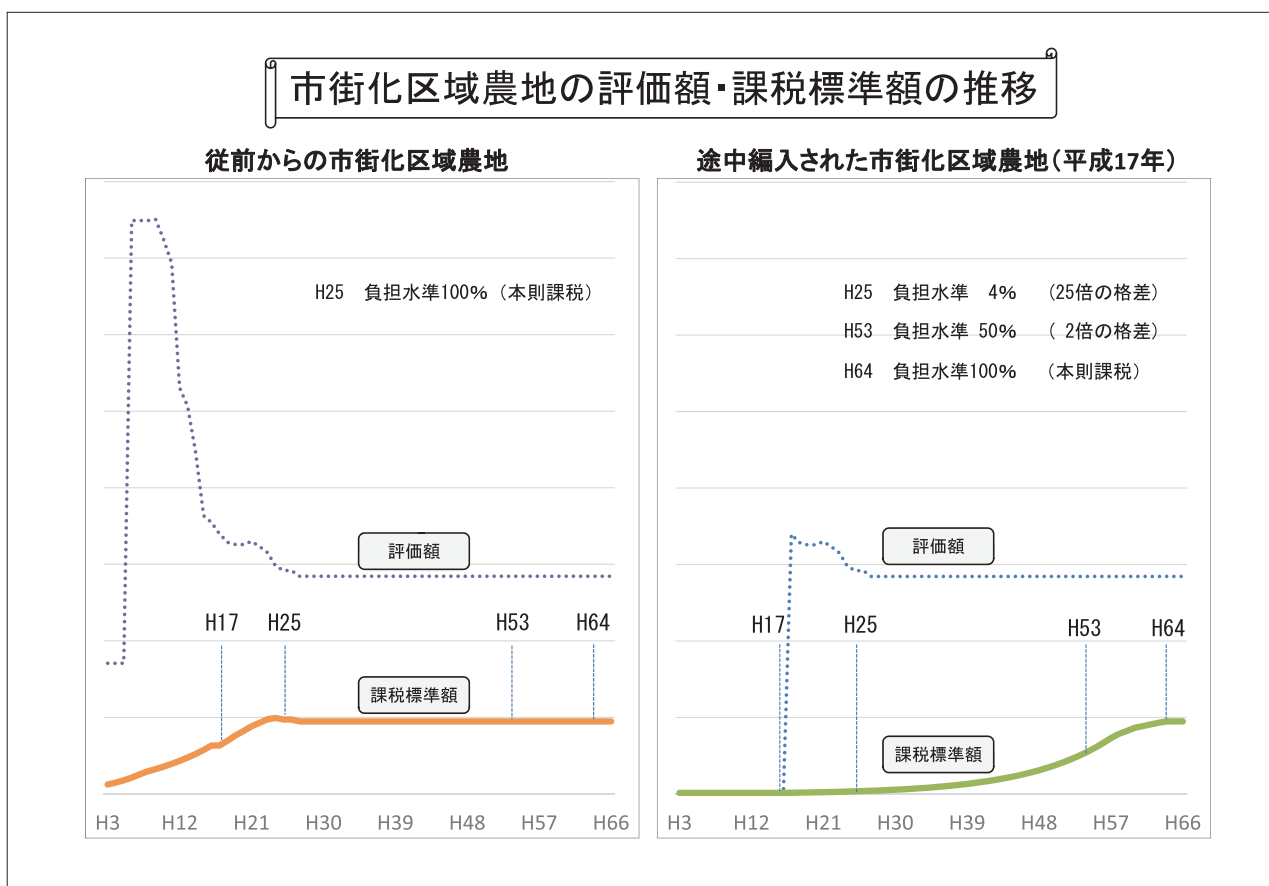
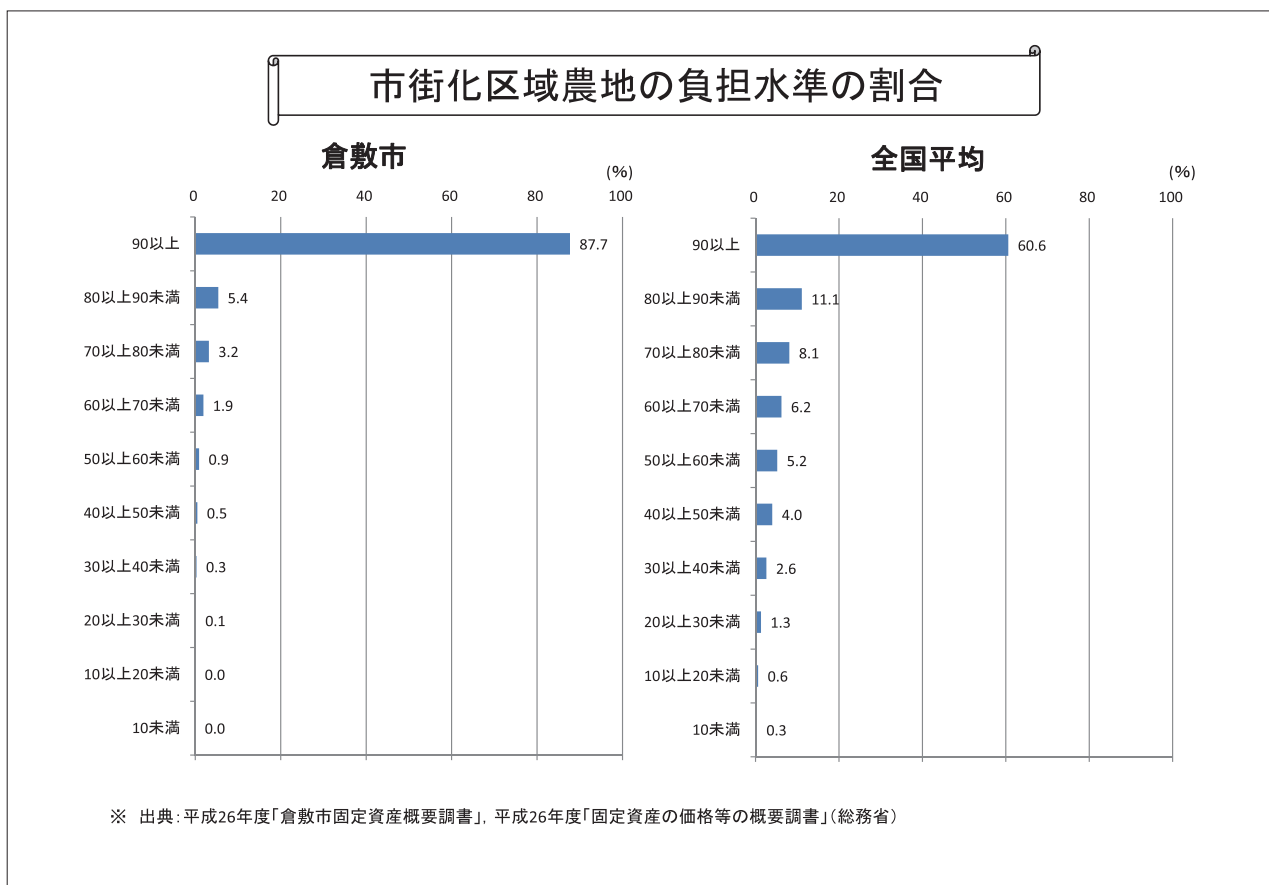
H26年度 固定資産概要調書
～土地の総括表等より抜粋～

		納税義務者数 (人)	評価総地積 (m ²)	決定価格 (億円)	平均価格 (円/㎡)
宅地	小規模住宅	115,271	30,465,050	8,201	26,919
	一般住宅	65,561	12,006,716	2,507	20,879
	商業地等	23,239	41,433,626	7,563	18,253
	計	204,071	83,905,392	18,271	21,775
市街化区域農地		15,825	13,341,499	1,759	13,181
その他の土地		52,805	119,968,090	1,328	1,107
合計		272,701	217,214,981	21,358	9,833









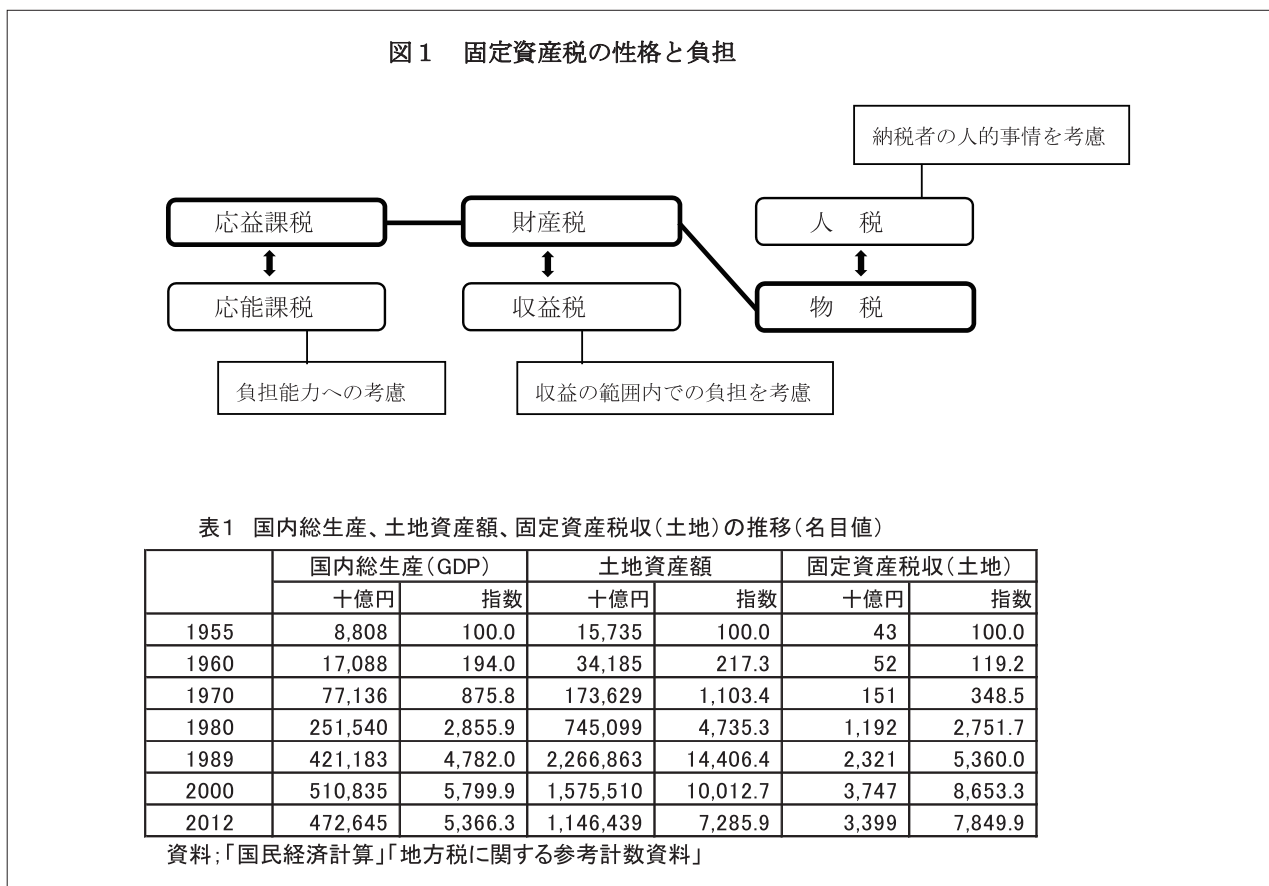
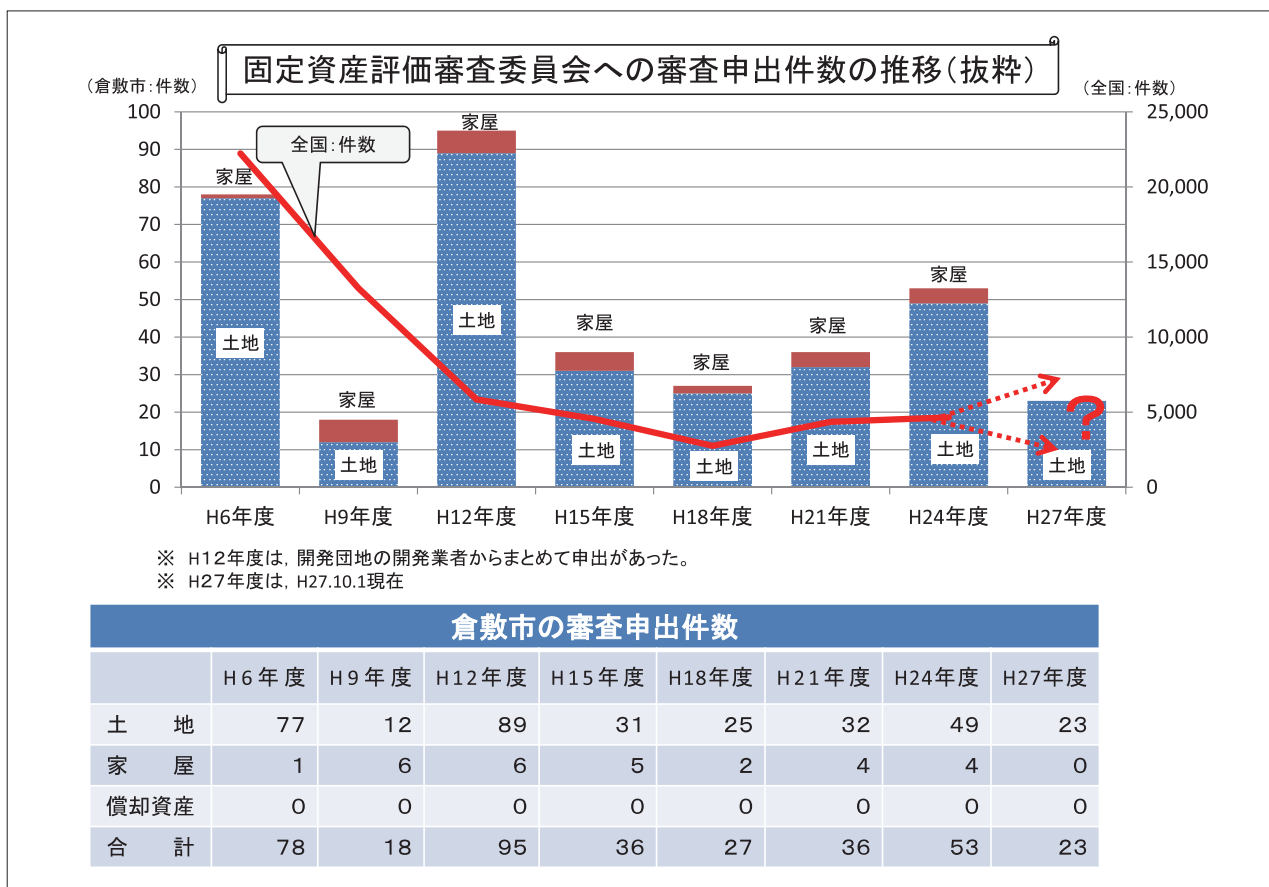


図2 固定資産税の課税のフロー（概要）

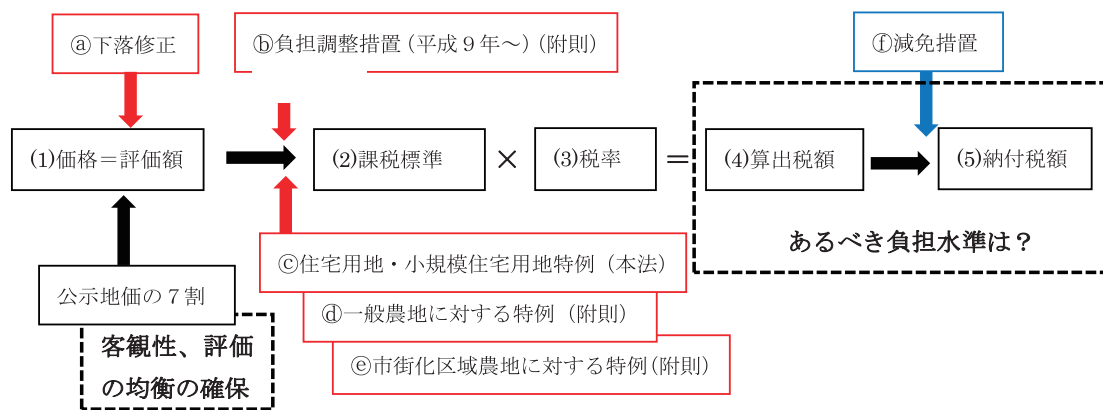
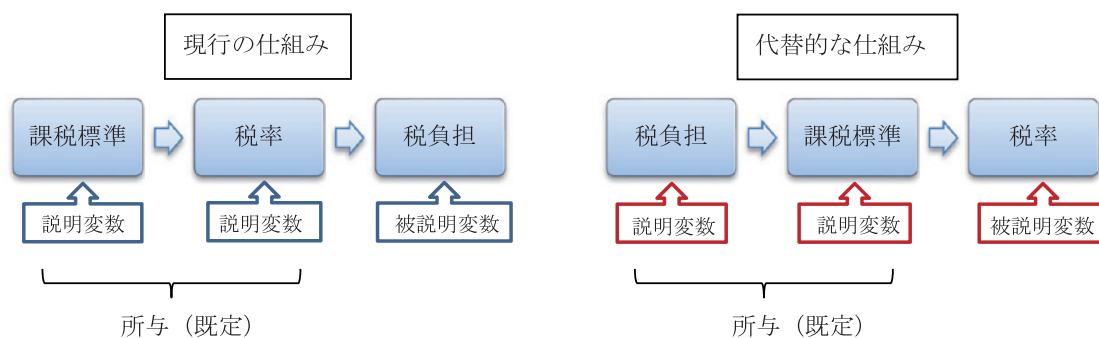
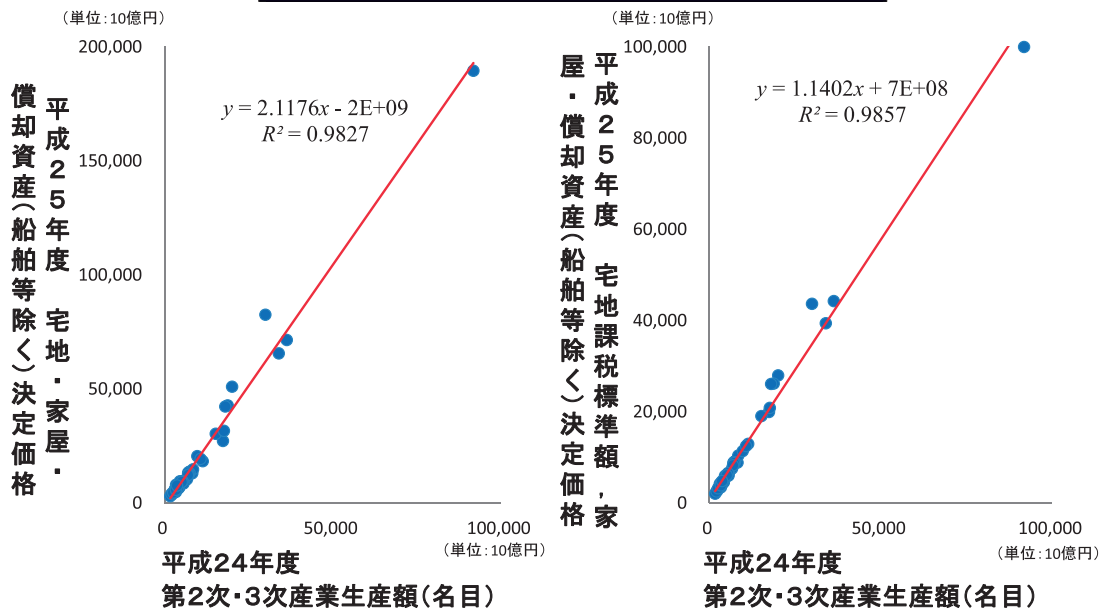


図3 固定資産税における課税標準、税率、税負担の考え方



産業生産額とストック価格

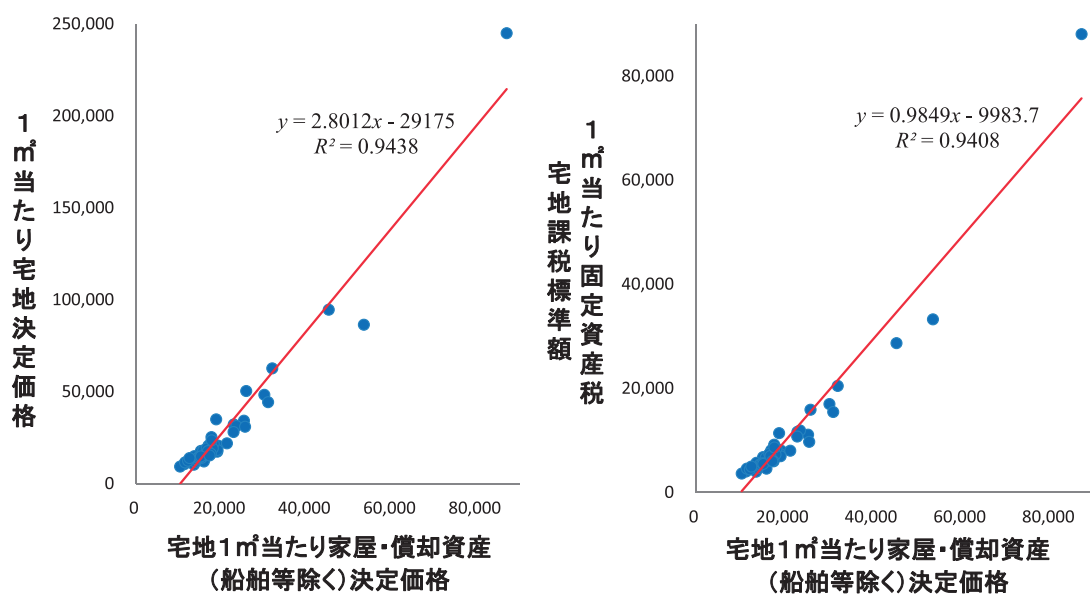


[データ出典：内閣府「県民経済計算」(平成13年度 - 平成24年度)
 (総務省「平成25年度 固定資産の価格等の概要調書」)]

2015/10/23

西嶋_参考資料

建物等ストック価格と宅地価格等



[データ出典：総務省「平成25年度 固定資産の価格等の概要調書」]

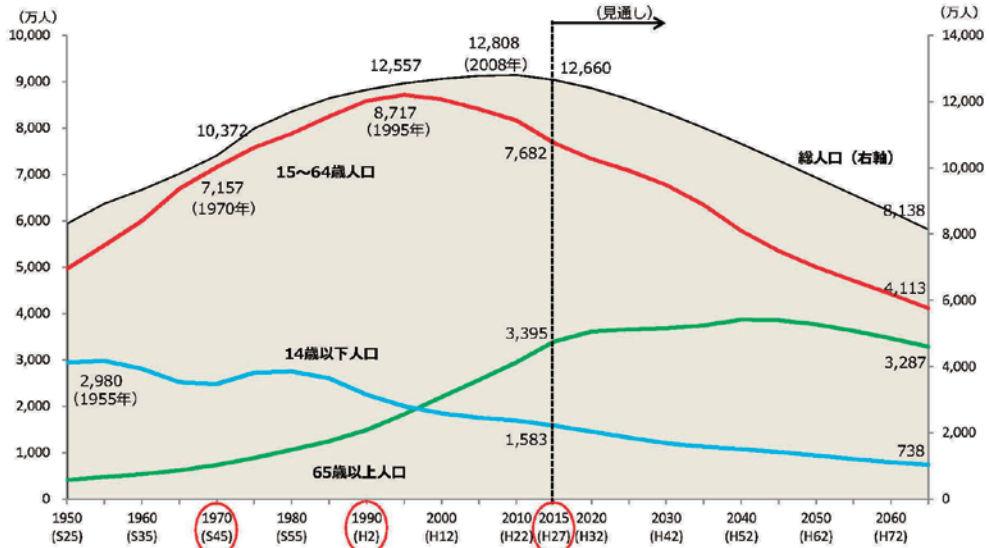
2015/10/23

西嶋_参考資料

総人口と年齢区分別人口の推移・見通し

平成27年7月17日
政府税制調査会財務省資料

- 総人口は、2008年をピークに減少していくことが見込まれる。生産年齢人口は、それより早い1995年をピークとし、総人口より速いペースで減少する見込み。
- ・ 総人口 【1970年→1995年→2015年→2065年】: 10,372→12,557→12,660(+0.8%)→8,138万人(▲35.2%)
- ・ 生産年齢人口 【1970年→1995年→2015年→2065年】: 7,157→8,717→7,682(▲11.9%)→4,113万人(▲52.8%) ※括弧書きは対1995年比

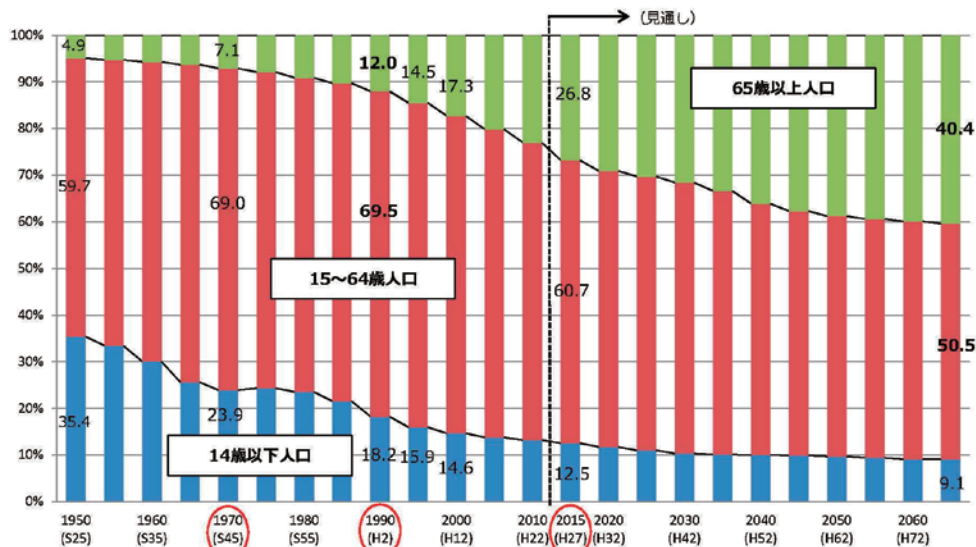


(出所) 総務省「国勢調査」及び「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計):出生中位・死亡中位推計」(各年10月1日現在人口)、厚生労働省「人口動態統計」
(注)年齢別人口には年齢不詳の人口を含めていない。

年齢区分別人口割合の推移・見通し

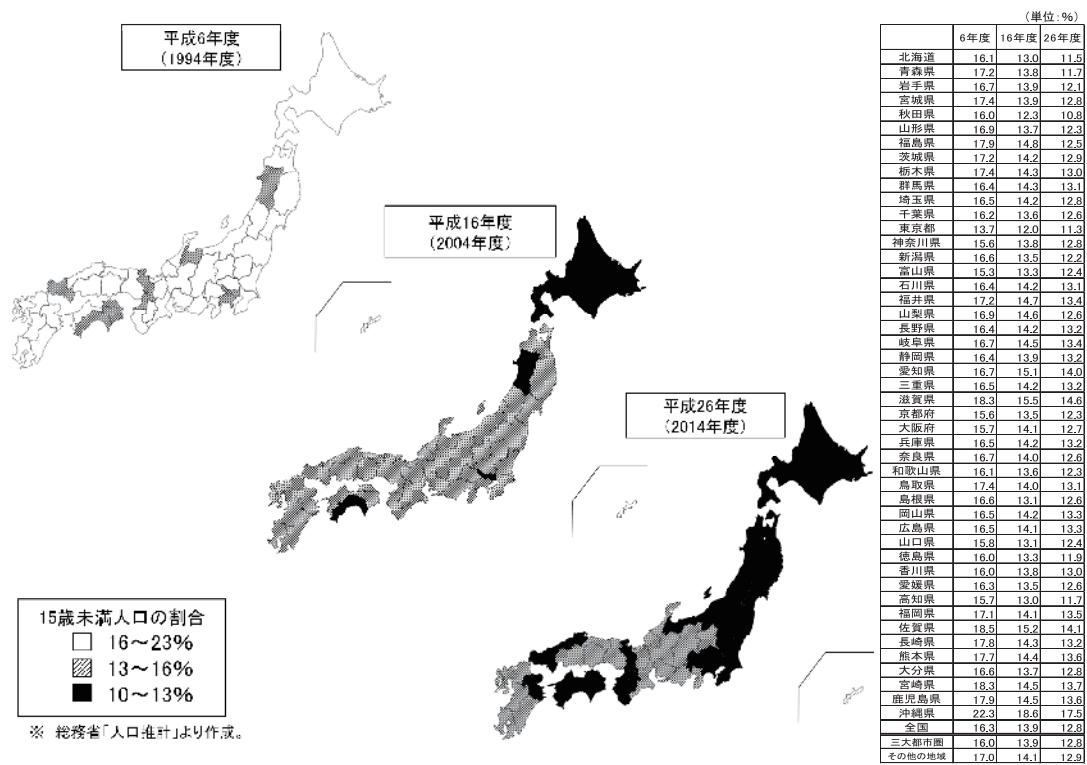
平成27年7月17日
政府税制調査会財務省資料

- 生産年齢人口の割合は、1990年代前半をピークに減少に転じ、2065年には50.5%まで低下する見込み。
- 高齢者の割合は、一貫して上昇し、1990年代後半には年少人口を抜き、2065年には40.4%となる見込み。
- ・ 生産年齢人口割合 【1970年→1990年→2015年→2065年】: 69.0%→69.5%→60.7%(▲8.8%ポイント)→50.5%(▲19.0%ポイント)
- ・ 高齢化率 【1970年→1990年→2015年→2065年】: 7.1%→12.0%→26.8%(+14.8%ポイント)→40.4%(+28.4%ポイント) ※括弧書きは対1990年比

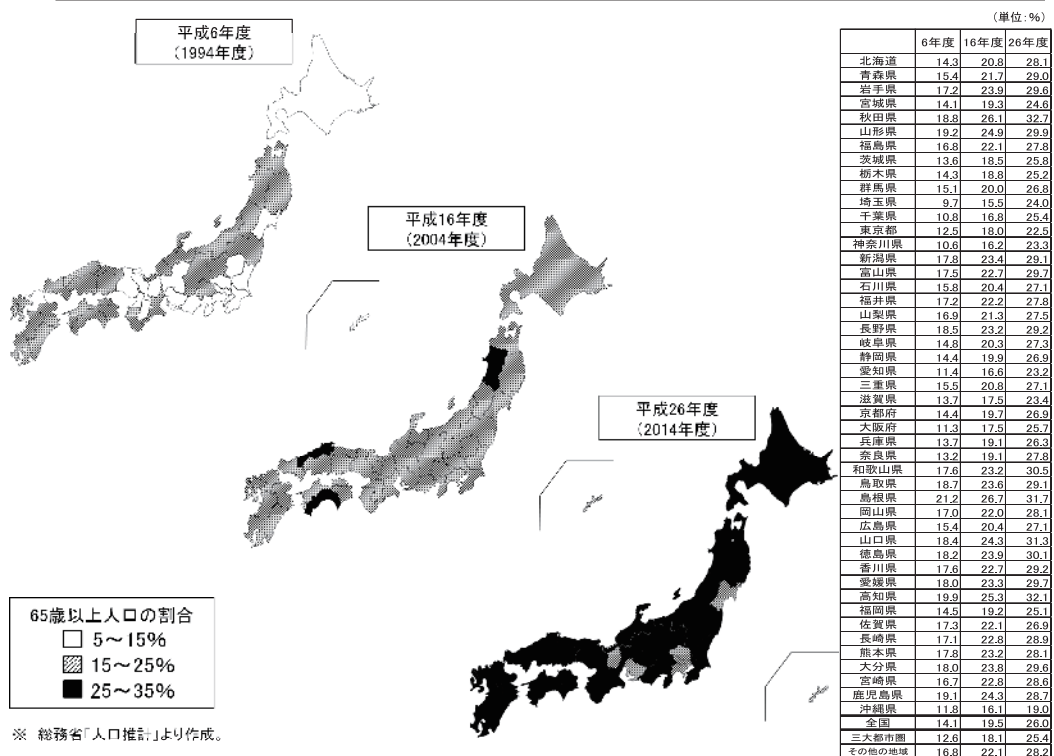


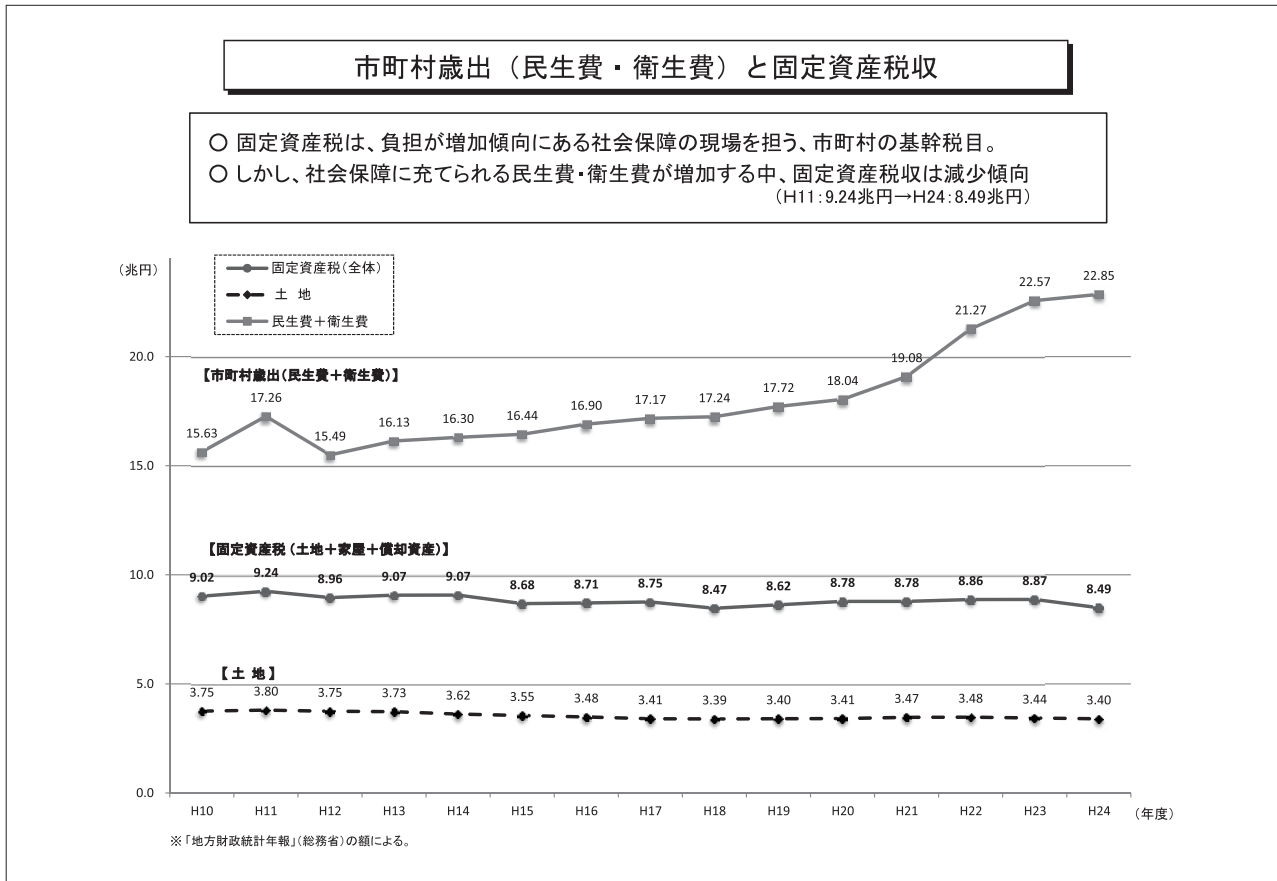
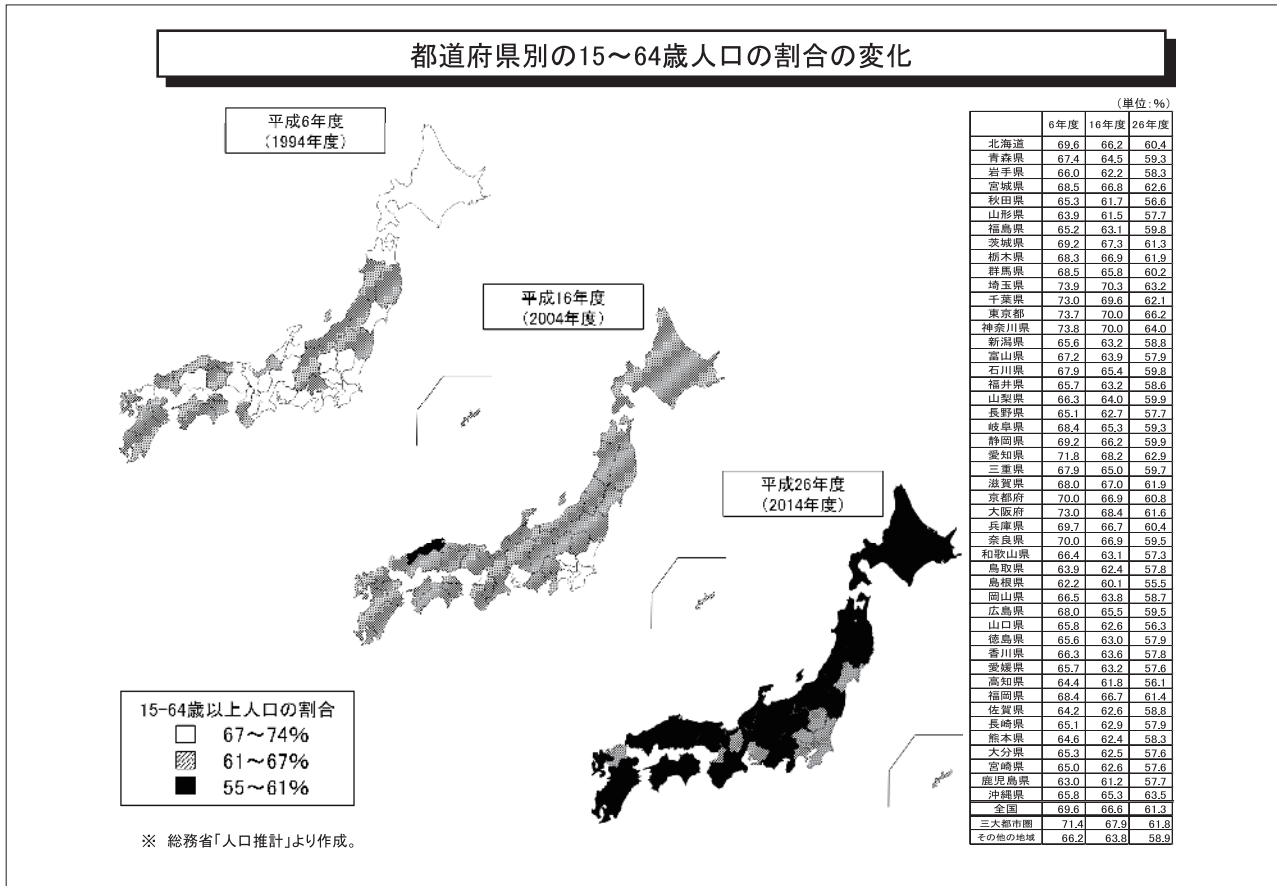
(出所) 総務省「国勢調査」及び「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計):出生中位・死亡中位推計」(各年10月1日現在人口)、厚生労働省「人口動態統計」
(注)年齢別人口には年齢不詳の人口を含めていない。

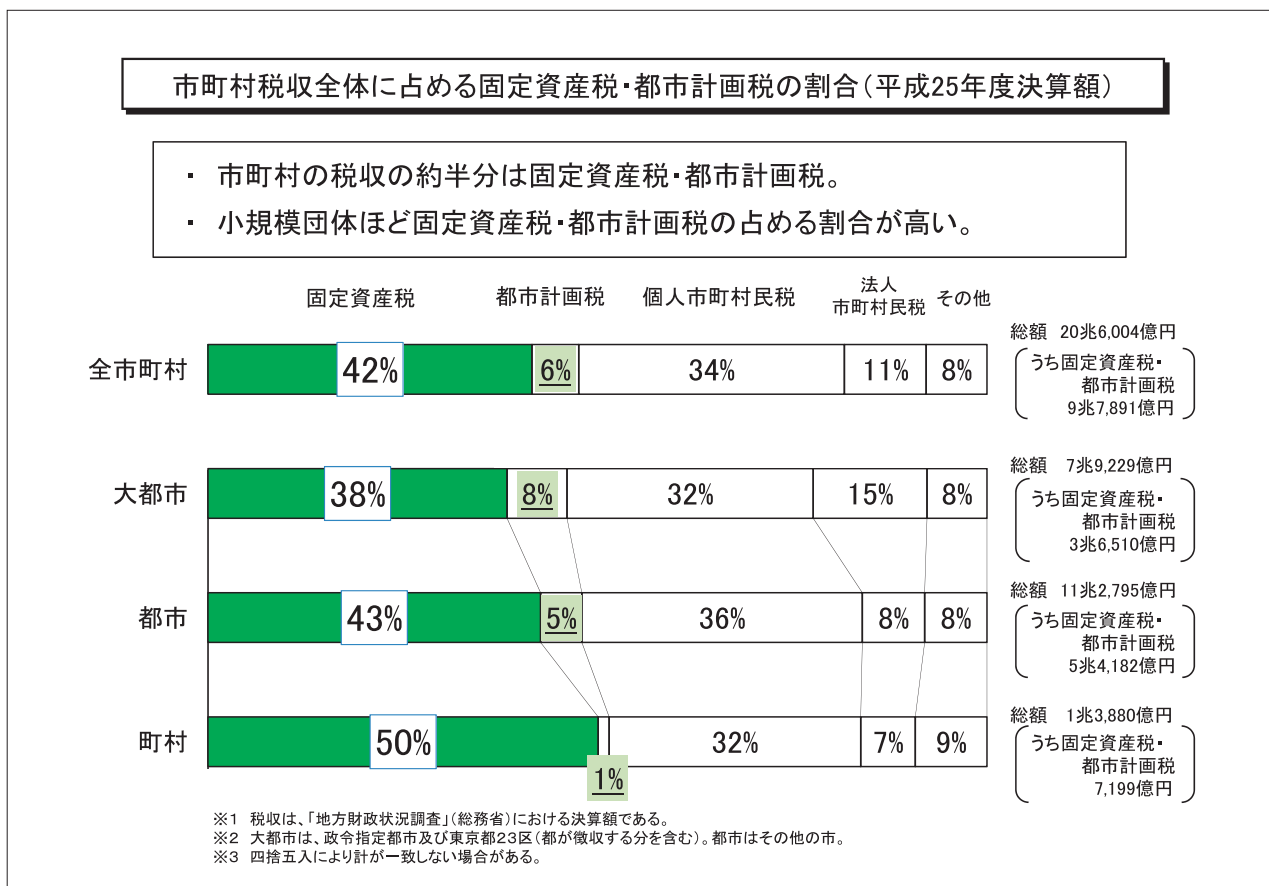
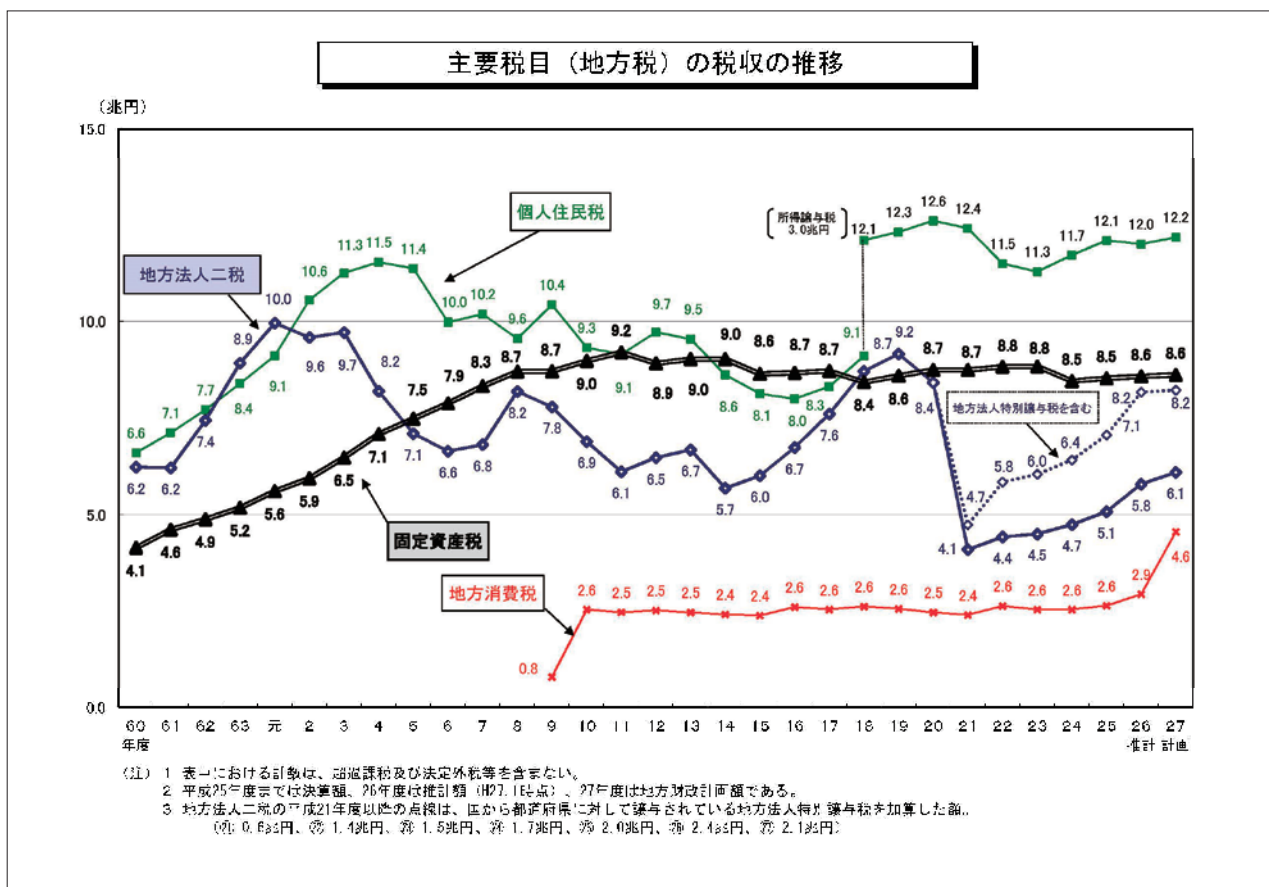
都道府県別の15歳未満人口の割合の変化

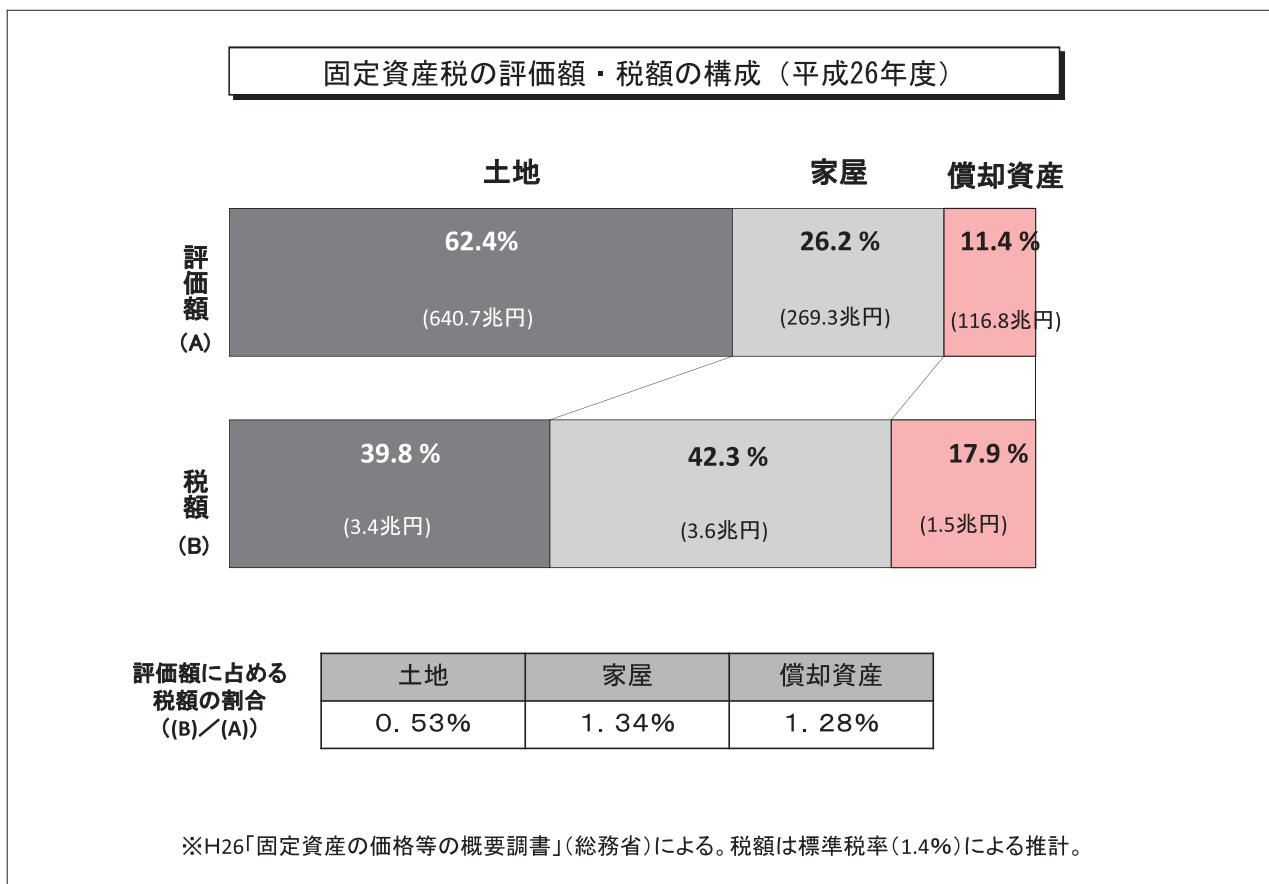
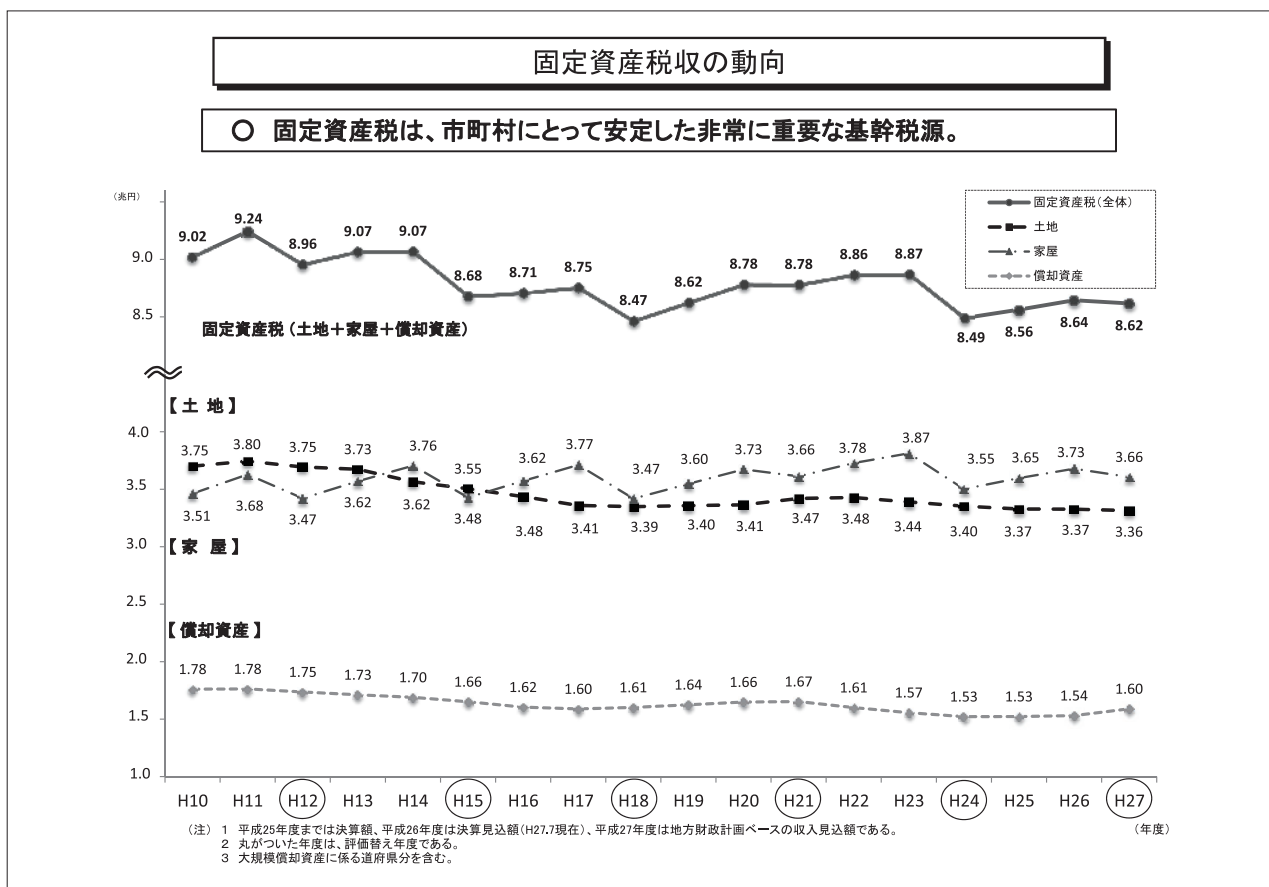


都道府県別の65歳以上人口の割合の変化









固定資産税の今後の課題について

- 固定資産税収は、平成11年度のピーク時(約9.3兆円)と比較して、平成24年度では約8千億円減少し、長期的には低落傾向。
- 社会保障や地方創生等、今後ますます増大する市町村の財政需要を支えるため、その基幹税たる固定資産税の充実確保の観点が重要。
- また、平成6年度以降の負担調整措置により用途(住宅用地、商業地等)ごとの土地間の均衡化は相当程度進捗。
- こうしたことから、今後、異なる用途の土地間の税負担(※)の均衡化や、土地と他の資産(家屋等)との間の税負担の均衡化を検討する必要があるのではないか。

※特例率等

- ・小規模住宅用地(200㎡以下の部分) : 特例率1/6
- ・一般住宅用地(200㎡超の部分) : 特例率1/3
- ・商業地等 : 上限70%
- ・特定市街化区域農地・一般市街化区域農地 : 特例率1/3

固定資産税の課税事務に対する納税者の信頼確保について

「固定資産税の課税事務に対する納税者の信頼確保について」(平成26年9月16日付総税固第51号)

固定資産税に係る市町村の事務上の問題に起因する課税の誤りは、納税者の固定資産税制度に対する不信を招きかねないことから、総務省においては、「平成26年度地方税制改正・地方税務行政の運営に当たっての留意事項等について」(平成26年1月24日付け自治税務局企画課・都道府県税課・市町村税課・固定資産税課事務連絡)等の技術的助言を行っているほか、課税に対する信頼の確保等についての調査研究結果の提供や研修機会の提供等に努めているところです。

しかしながら、滞納処分を行った後に税額の修正を行う等、重大な課税の誤りが判明する事例が依然として絶えない状況にあります。

このような状況を踏まえ、各市町村におかれては、納税者の信頼の確保のため、課税事務の検証、固定資産評価員及び補助員の専門知識及び能力の向上、納税者への情報開示等の推進並びに固定資産評価審査委員会の組織運営の中立性の確保等の対策を積極的に実施されますようお願いいたします。また、人事異動等によって適正な事務の執行に支障が生じることのないよう十分ご留意願います。

また、貴職におかれては、各市町村の取組みに対するより一層の支援を実施されるとともに、この旨、貴都道府県内市町村に周知徹底されるようお願いいたします。

なお、本通知は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の4(技術的な助言)に基づくものであることを申し添えます。

「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」(平成27年4月1日付総税企第39号)(抜粋)

VIII 特記事項

- 4 地方団体の歳入を確保するとともに、地方税に対する納税者の信頼を確保するため、事務処理体制の整備を図り、課税客体、課税標準等を的確に把握し、いやしくも課税誤りが生じることのないようにするほか、納期内納付の推進や着実な滞納整理を図るなど、地方税法等の規定に基づき、公平かつ適正な税務執行に努められたいこと。

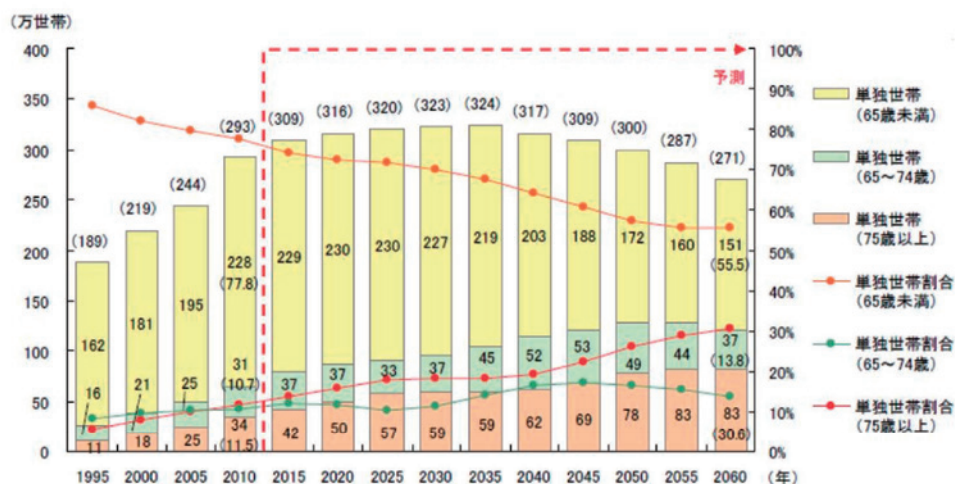
東京都の年齢階級別人口の推移



注1 「東京都長期ビジョン」（平成26年12月）より抜粋。
 2 (資料)「東京都男女年齢（5歳階級）別人口の予測（平成25年3月）（東京都総務局）、「国勢調査」（総務省）等より作成。
 (備考) 1 2015年以降は東京都政策企画局による推計、2 内訳の（ ）内の数字は人口に占める割合(2010年の場合は、年齢不詳を除いて算出)、3 四捨五入や実績値には年齢不詳を含むことにより、内訳の合計が総数と一致しない場合がある

※平成27年度東京都税制調査会第1回小委員会資料より抜粋

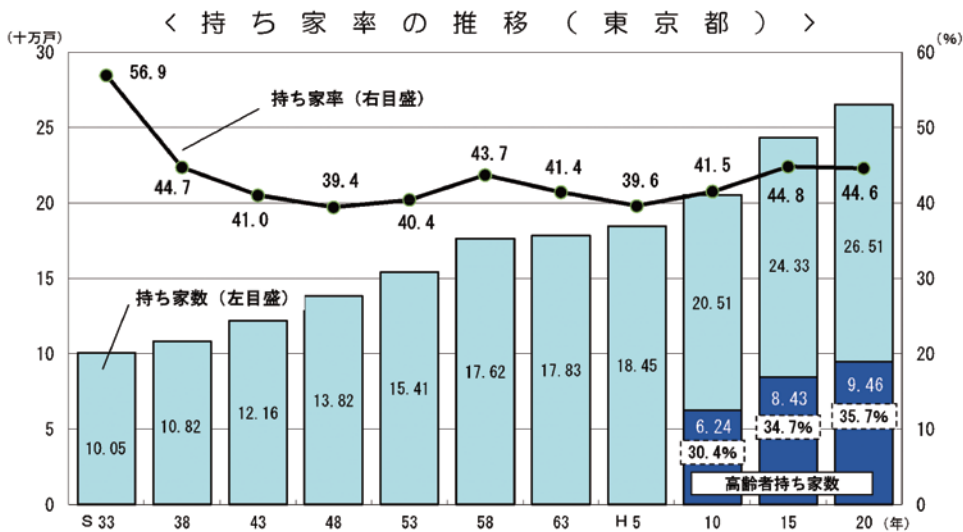
東京都の世帯主の年齢階級別の単独世帯の推移



注1 「東京都長期ビジョン」（平成26年12月）より抜粋。
 2 (資料)「国勢調査」（総務省）等より作成。
 (備考) 1 2015年以降は東京都政策企画局による推計、2 内訳の（ ）内の数字は世帯数に占める割合、3 四捨五入しているため、内訳の合計が総数と一致しない場合がある

※平成27年度東京都税制調査会第1回小委員会資料より抜粋

東京都の持ち家率の推移

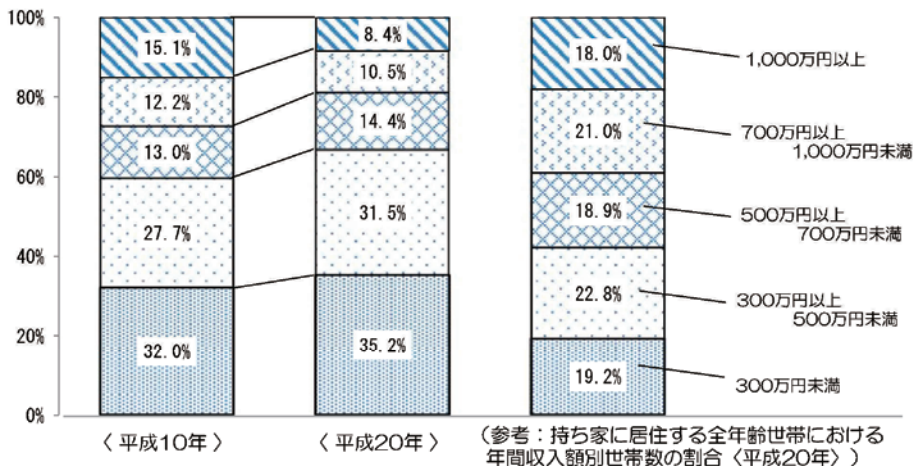


注1 「住宅・土地統計調査」(総務省)、東京都総務局ホームページ資料より作成。
 注2 平成5年までは総数のみ、平成10年以降は総数のうち高齢者持ち家数(世帯主が65歳以上の世帯の持ち家数)及びその割合を記載している。

※平成26年度東京都税制調査会答申・参考資料より抜粋

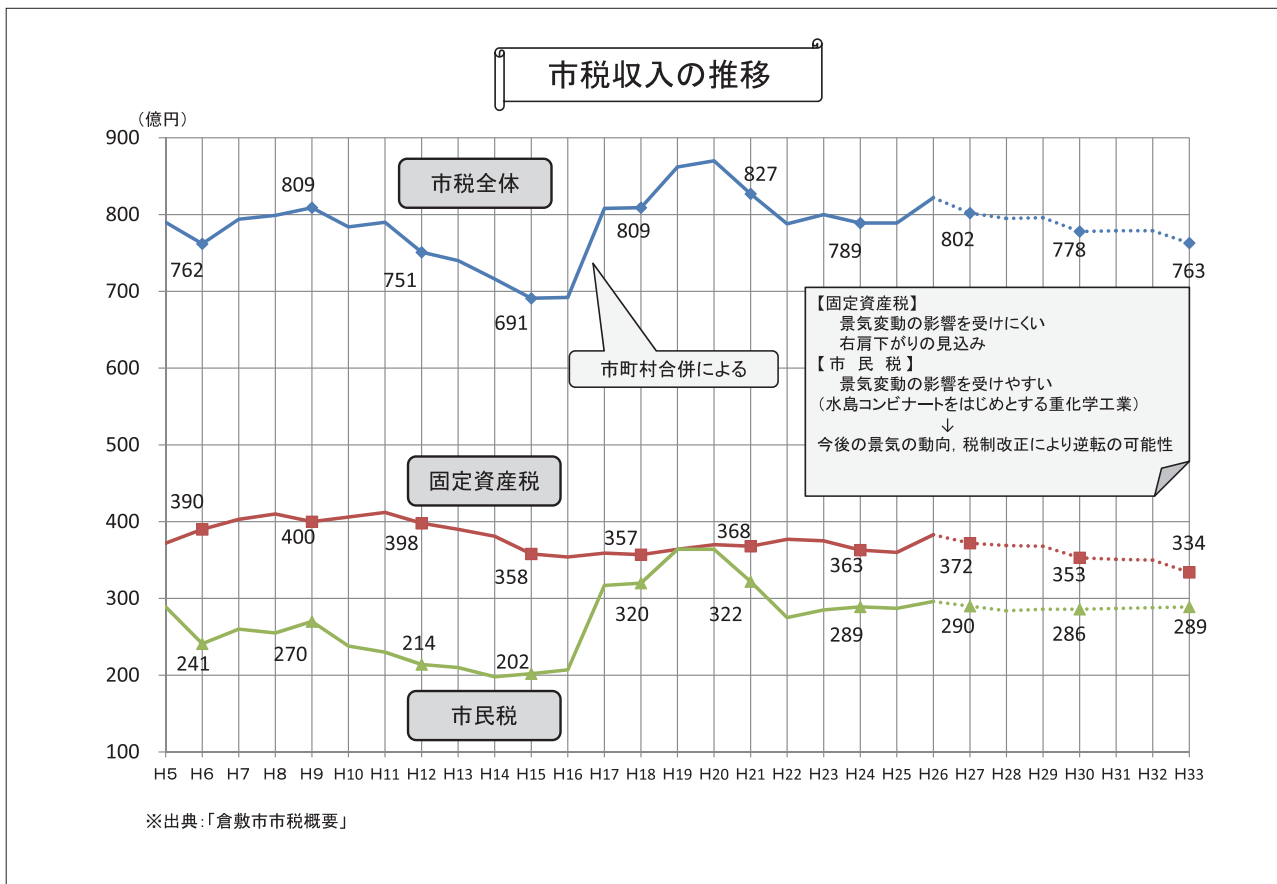
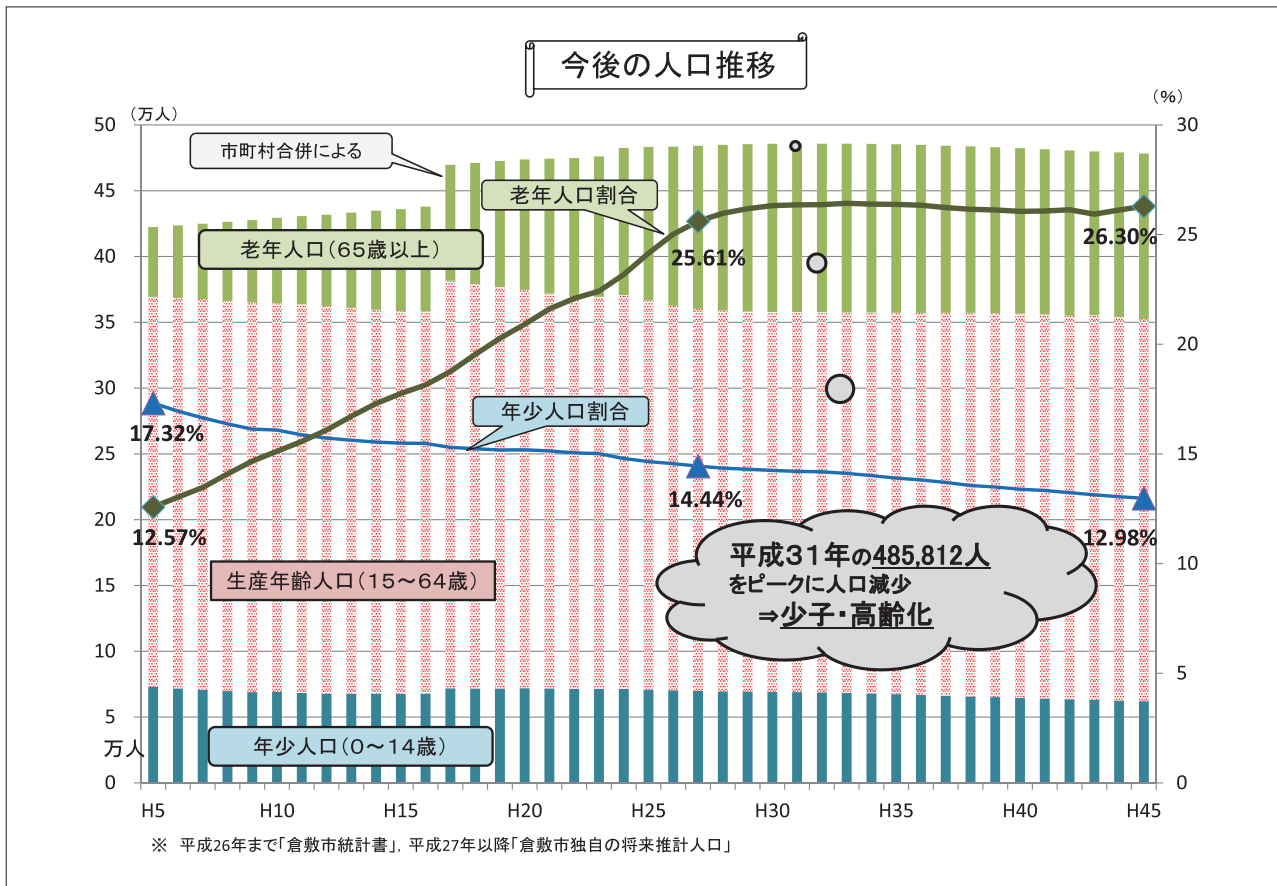
持ち家居住の世帯主65歳以上の年間収入額別割合

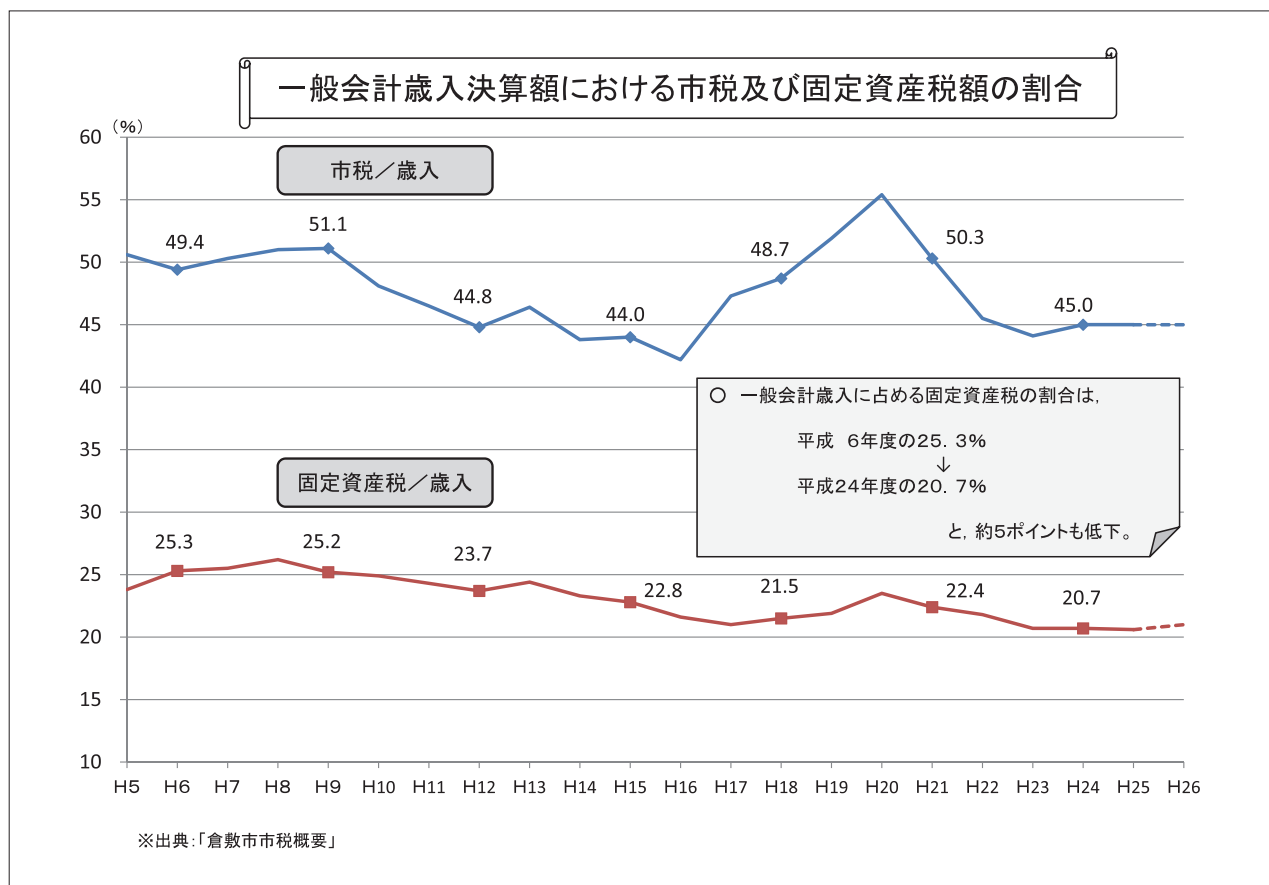
＜持ち家に居住する世帯主65歳以上の世帯における年間収入額別世帯数の割合（東京都）＞



注1 「住宅・土地統計調査」(総務省)により作成。
 注2 年間収入額が不詳の世帯は除く。
 注3 平成10年については、調査票乙のみを用いて集計した統計表をもとに作成。

※平成26年度東京都税制調査会答申・参考資料より抜粋



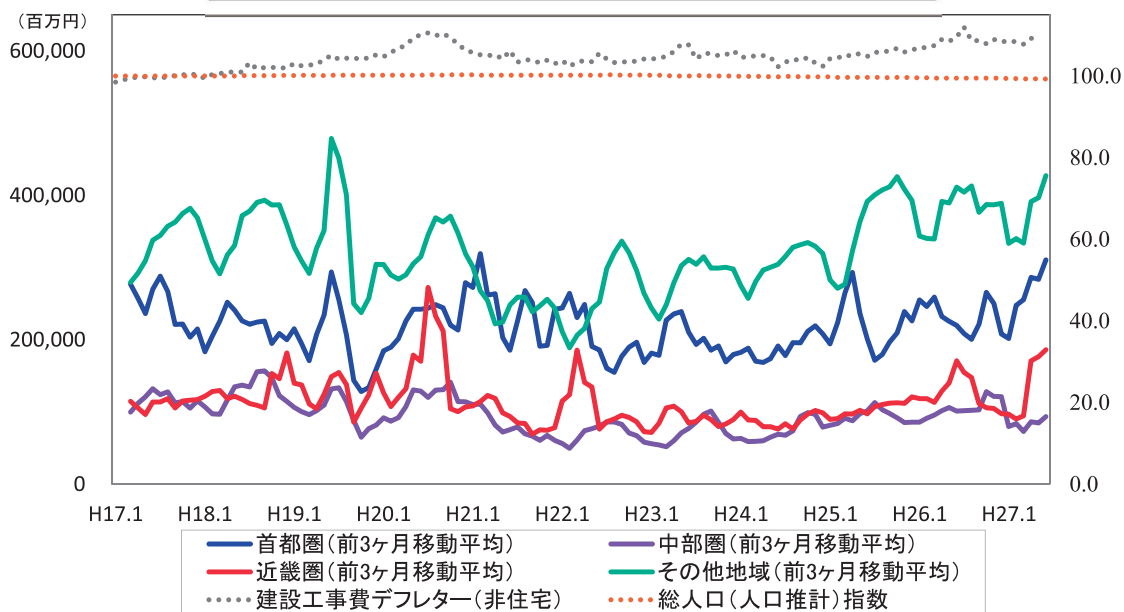


特例率等の現状

地目	特例率等		根拠規定
	固定資産税	都市計画税	
小規模住宅用地	1/6 (H6~) [※S49~H5=1/4]	1/3 (H6~)	固 § 349の3の2② 都 § 702の3②
一般住宅用地	1/3 (H6~) [※S48~H5=1/2]	2/3 (H6~)	固 § 349の3の2① 都 § 702の3①
商業地等 ・住宅用地以外の宅地 ・農地以外の宅地比準土地	(課税標準額の上限) 0.7 (H14~) [※H9~11=0.8 H12~13=0.75]	(課税標準額の上限) 0.7 (H14~) [※H9~11=0.8 H12~13=0.75]	固: § 附18⑤ 都: § 附25⑤
雑種地・一般山林等	—	—	—
一般農地	—	—	—
一般市街化区域農地	1/3 (H15~)	2/3 (H15~)	固: § 附19の3① 都: § 附27
特定市街化区域農地	1/3 (H6~) [※S48~H5=1/2]	2/3 (H6~)	固: § 附29の7② 都: § 附29の7③

※出典:「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究」P86

建築工事予定額等(非居住用)

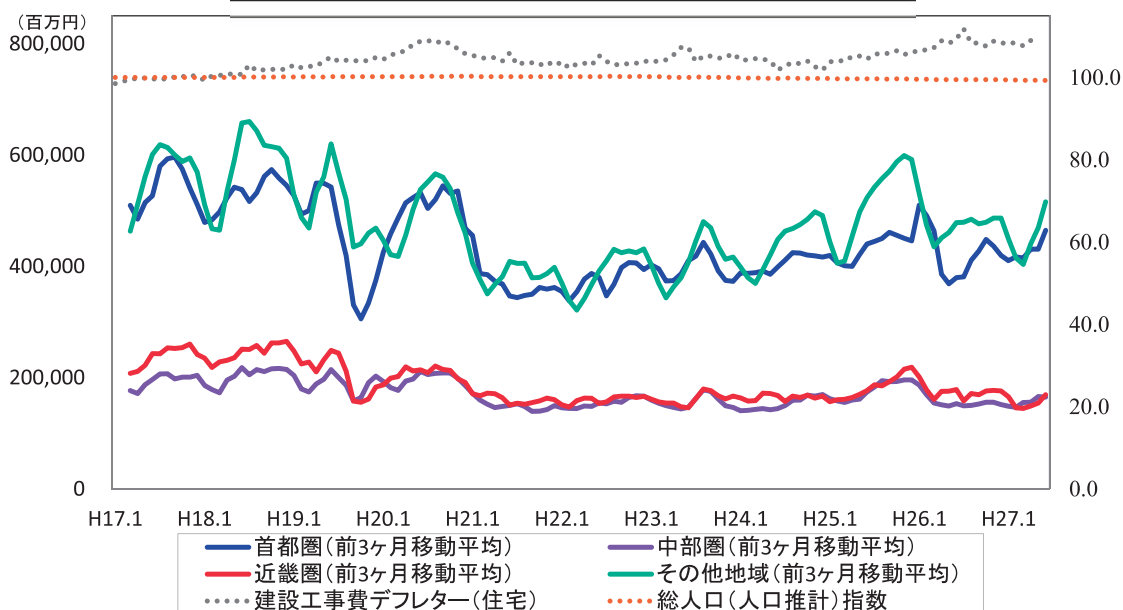


〔データ出典：国土交通省「建築着工統計調査報告」・「建設工事費デフレーター」，
総務省統計局「人口推計」〕

2015/10/23

西嶋_参考資料

建築工事予定額等(居住用)

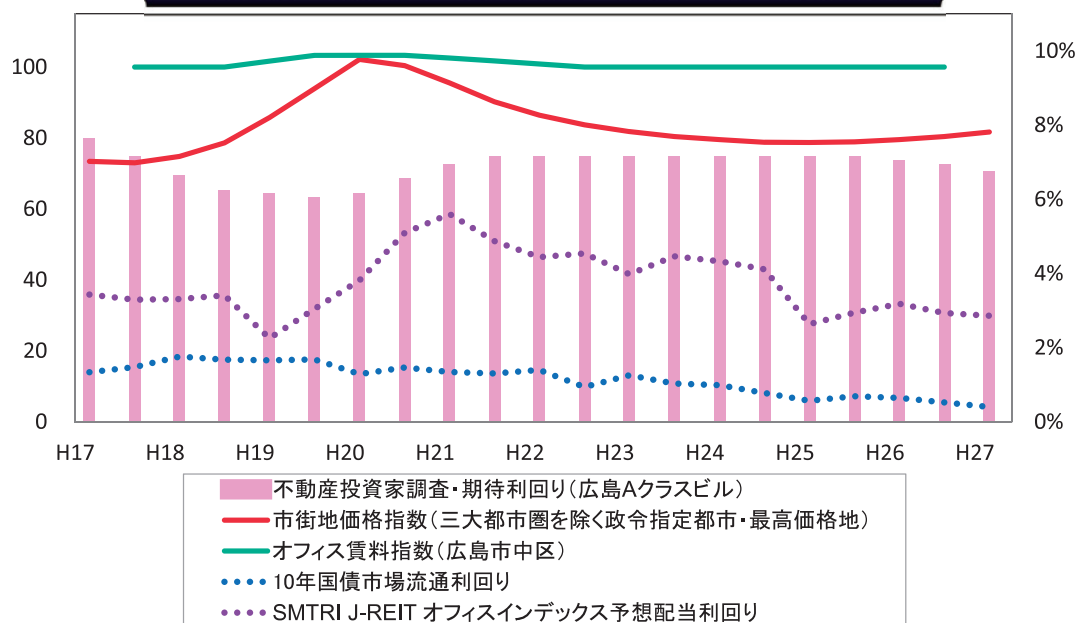


〔データ出典：国土交通省「建築着工統計調査報告」・「建設工事費デフレーター」，
総務省統計局「人口推計」〕

2015/10/23

西嶋_参考資料

不動産投資・価格に関連する指標



〔データ出典：日本不動産研究所「市街地価格指数」・「全国賃料統計」・「不動産投資家調査」，財務省「国債金利情報」，三井住友トラスト基礎研究所「SMTRI J-REIT Index」〕
2015/10/23 西嶋_参考資料

表2 世帯主の年齢階級別の1世帯当たり所得・世帯員1人当たり所得(年額)

		1世帯当たり所得			1人当たり所得		
		平成24年	平成16年	平成6年	平成24年	平成16年	平成6年
		2012	2004	1994	2012	2004	1994
全体	万円	537.2	580.4	664.2	214.0	203.3	216.4
	指数	80.9	87.4	100.0	98.9	93.9	100.0
29歳以下	万円	323.7	301.6	432.5	169.9	158.8	190.9
	指数	74.8	69.7	100.0	89.0	83.2	100.0
30～39歳	万円	545.1	560.0	591.6	173.0	177.7	177.3
	指数	92.1	94.7	100.0	97.6	100.2	100.0
40～49歳	万円	648.9	729.5	753.2	198.3	200.5	200.8
	指数	86.2	96.9	100.0	98.8	99.9	100.0
50～59歳	万円	720.4	765.2	869.5	247.1	243.0	270.0
	指数	82.9	88.0	100.0	91.5	90.0	100.0
60～69歳	万円	526.2	538.4	647.6	212.4	204.0	228.3
	指数	81.3	83.1	100.0	93.0	89.4	100.0
70歳以上	万円	406.3	424.0	477.7	186.8	179.6	186.0
	指数	85.1	88.8	100.0	100.4	96.6	100.0
65歳以上(再掲)	万円	433.2	448.2	527.9	193.7	184.2	198.7
	指数	82.1	84.9	100.0	97.5	92.7	100.0

出所：『国民生活基礎調査』(平成7年、17年、25年)より作成。