

この事業は、財団法人 全国市町村振興協会の助成を受けて、実施したものです。

地方税における資産課税のあり方に関する調査研究

ーより公平でわかりやすい固定資産税制度等の構築についてー

平成15年 3 月

財団法人 資産評価システム研究センター

は し が き

固定資産税は、市町村財政における基幹税目として重要な役割を果たしてきておりますが、先般の税法改正による課税情報の情報公開の促進等を背景に、固定資産税制度や資産評価に対する納税者の関心は、今後ますます高まっていくものと予想されます。

当評価センターは、昭和53年5月設立以来、調査研究事業と研修事業を中心に事業を進め、地方公共団体に固定資産税に関し必要な情報を提供すべく努力を重ねてまいりました。

特に、調査研究事業では、その時々固定資産税を巡る問題点をテーマに選定し、各テーマごとに学識経験者、地方公共団体等の関係者をもって構成する研究委員会を設け調査研究を行ってまいりましたが、特に、本年度は7つの調査研究委員会を設けて、専門的な調査研究を行い、固定資産税制度、資産評価制度の改善に寄与してまいりました。

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は、「より公平でわかりやすい固定資産税制度等の構築」について調査研究を実施いたしました。

この程、その調査研究の成果をとりまとめ、ここに研究報告書として公表する運びとなりましたが、この機会に熱心にご研究、ご審議いただきました委員の方々に対し、心から感謝申し上げます。

また、本調査研究委員会の中に、地方公共団体の固定資産税の担当で構成する市町村部会を設置し、その中で議論された内容についても、別途とりまとめることとしているところであります。

当評価センターは、今後とも、所期の目的にそって、事業内容の充実及び地方公共団体等に役立つ調査研究に努力をいたす所存でありますので、地方公共団体をはじめ関係団体の皆様のなご指導、ご支援をお願い申し上げます。

平成15年3月

財団法人資産評価システム研究センター
理 事 長 小 川 徳 治

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委員名簿

委員長	金子	宏	東京大学名誉教授
委員	石島	弘	岡山大学教授
	岩崎	美紀子	筑波大学教授
	渋谷	雅弘	東北大学大学院助教授
	神野	直彦	東京大学教授
	関	哲夫	新日本製鐵株式会社代表取締役副社長
	辻村	勇	神戸市主税部長
	西野	萬里	明治大学教授
	西村	清彦	東京大学教授
	堀場	勇夫	青山学院大学教授
	前田	高志	名古屋市立大学大学院教授
	水野	忠恒	一橋大学教授
	持田	信樹	東京大学教授
	山中	史朗	東京都主税局資産税部長
	横山	彰	中央大学教授
	吉住	俊彦	財団法人地方公務員安全衛生推進協会 理事長

(五十音順)

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
[審 議 経 過]

○ 第1回〔平成14年6月17日(月)〕

- (議 題) (1)固定資産税の現状と課題
(2)固定資産税のあり方
(3)今年度の検討項目とこれまでの検討内容

○ 第2回〔平成14年7月15日(月)〕

- (議 題) (1)資産課税の今後のあり方について
(2)負担水準の均衡化とあり方について

○ 第3回〔平成14年9月4日(水)〕

- (議 題) (1)不動産市場の経済分析
(2)宅地に対して課する固定資産税の負担調整措置の簡素化について

○ 第4回〔平成14年10月16日(水)〕

- (議 題) (1)大都市における現状と課題
(2)現状と課題

○ 第5回〔平成15年2月6日(木)〕

- (議 題) (1)平成15年度の地方税制改正(案)について
(2)アメリカの農地課税をめぐる議論
(3)農地に対する課税について

○ 第6回〔平成15年3月27日(木)〕

- (議 題) (1)地方交付税制度とモラルハザード
(2)報告書(案)について

目 次

第1 より公平でわかりやすい固定資産税制度等の構築について

はじめに	1
I 固定資産税の現状等	1
(1) 固定資産税の市町村税に対する構成割合	1
(2) 固定資産税収等と市町村歳出の推移	1
(3) 固定資産税の土地（宅地）評価と課税の経緯	2
(4) 商業地等の固定資産税評価額の推移等	4
(5) 負担水準の均衡化・適正化	5
II より公平でわかりやすい固定資産税制度等の構築について	7
1 固定資産税の負担調整措置について	7
(1) 商業地等に係る負担水準の上限	7
(2) 負担水準の均衡化の促進	8
① 現状	8
② 負担水準が均衡化するまでの期間	8
③ 負担水準を均衡化させるための具体案	9
ア 負担水準が低い土地についての底上げ措置等の導入	9
イ 下落対応措置の廃止	10
ウ 据置ゾーンの廃止	10
(主な意見)	11
(3) わかりやすい課税のしくみの実現	12
① 課税のしくみが複雑になっている原因	12
ア 前年度課税標準額累乗方式の採用	12
イ 多くの負担調整スキームの存在	12
② 前年度課税標準額累乗方式の見直し	13
ア 現行負担調整措置の概要	13
イ 評価額を課税標準額の直接の算出基礎とするためのスキーム	13
ウ 現行の負担調整措置とのメリット、デメリットの比較	13
(4) 住宅用地特例の見直し	14
① 現行の住宅用地特例の概要	14
② 住宅用地特例見直しの視点	14
(主な意見)	16
2 都市計画税について	17
(1) 都市計画税の概要	17
① 概要	17

②	市町村歳出と都市計画費及び都市計画税の推移	1 7
③	都市計画税の課税区域等	1 8
④	都市計画税課税市町村数等の推移	1 8
⑤	宅地に係る都市計画税の負担調整措置	1 8
(2)	条例による都市計画税の減額措置のしくみ	1 8
①	概要	1 8
②	減額措置の実施状況	1 8
③	問題点	1 9
(3)	都市計画税の制限税率	1 9
(4)	固定資産税における見直しとの関係	2 0
(主な意見)		2 0
3	農地について	2 1
(1)	農地に対する現行の課税の概要	2 1
①	概要	2 1
②	農地の地積・評価額・課税標準額等の推移	2 2
③	農地の区分別の全国平均評価額、税額	2 2
(2)	農地の評価の概要	2 2
(3)	特定市街化区域農地に係る現行制度の趣旨及び概要	2 3
①	概要	2 3
②	生産緑地制度の概要	2 3
③	市街化区域農地の宅地並み課税の変遷	2 3
(4)	一般市街化区域農地に対する課税の見直し	2 4
(5)	宅地における見直しへの対応	2 4
第2	委員研究報告	2 5
1	固定資産税のあり方（持田委員）	2 7
2	資産課税の今後のあり方（齋藤委員）	5 3
3	不動産市場の経済分析（地価情報の歪み）（西村委員）	6 7
4	都市計画税の課題について（辻村委員）	1 0 3
5	アメリカにおける農地課税の議論（前田委員）	1 1 1
6	地方交付税制度とモラルハザード（堀場委員）	1 2 2
資料編		1 4 5

第1 より公平でわかりやすい固定資産税制度等の構築について

はじめに

固定資産税は、市町村税収の約45%（都市計画税を含めると約52%、平成13年度決算）を占め、市町村の基幹的税目となっている。地方分権の推進とともに、福祉、消防等多くの分野で市町村行政に求めるニーズが多様化・増大している現在、市町村の財政基盤を支える固定資産税の位置付けは、これまでに増して重要なものとなっている。

また、昨今受益と負担の関係が重視され、住民と市町村がともに地域の将来を考え、決定していくことが求められている中で、住民と市町村との意志疎通が極めて大切になっている。しかしながら、固定資産税及び都市計画税の制度は、過去の経緯から複雑な負担調整措置を採らざるを得ず、これが住民の固定資産税制度等への理解を困難なものとしている面がある。

そこで、固定資産税等における負担調整措置等の制度についてはこれまでも幾度となく公平の観点を中心に当研究会で議論してきたが、ここで改めて納税者にとってのわかりやすさといった観点も加え、その解決に向けた具体案を含めた検討を行うこととした。

I 固定資産税の現状等

(1) 固定資産税の市町村税に対する構成割合

固定資産税は、平成13年決算額で約9兆円であり、市町村税収の約45%、これに都市計画税を加えると約52%を占めている。

都市の規模別で市町村税収に対する固定資産税の構成比を比べると、大都市（東京23区及び政令指定都市。以下同じ）が42%、都市（大都市以外の市）が45%であり、町村の52%の方が高いが、都市計画税を含めると、大都市、都市、町村いずれでも約52%で同じ割合となり、税収の約半分を固定資産税及び都市計画税に依存し、その次が個人市町村民税（住民税）となっている。このように、固定資産税と住民税が市町村の基幹税目であり、両税で市町村税収の約9割を占めている。

(2) 固定資産税収等と市町村歳出の推移

市町村歳出と市町村税収を比較すると、近年の市町村歳出の伸びに市町村税収が追いつかず、むしろその乖離額が増大していることがわかる。昭和58年にはその乖離が約1.5兆であったものが、平成12年度には約3.1兆円と乖離幅が約2倍に達していることがわかる。

また、市町村税収に占める税目別の割合を見ると、昭和40年度以降平成9年度までは、固定資産税収よりも住民税収の割合が高かったが、近年景気対策等のため所得課税の特別減税や恒久減税が行われた結果、平成10年度以降は固定資産税収が上回る状況となっている。なお、固定資産税収は平成12年に制度創設以降初めて対前年比減収になったが、地価下落が始まった平成3年度以降平成11年度まで増え続けてきた主な理由は、家屋の新築による課税対象の増加や農地等が宅地化されたことによるものである。

(3) 固定資産税の土地（宅地）評価と課税の経緯

平成5年度までは、各市町村間、各土地間、公的土地評価間（地価公示価格、相続税評価、固定資産税評価間）で評価水準に大きな格差があった。一方、課税の面では、評価替えの翌々年度に課税標準額が評価額に追いつく負担調整措置が採られていた。

この時期は、7割評価のような全国的な評価基準の物差しがなく、また、市町村が決定する固定資産税評価額が基本的に課税標準額であったことから、地価が急速に上昇している局面において、各市町村は不正常要素（投機的要素）の排除という形で固定資産税評価額の急激な上昇を抑えることによって税負担を抑えていくことが避けられなかった。これは、固定資産税が資産の保有継続を暗黙の前提として資産価値に応じて負担を求める性格上、やむを得ない面があった。こうした状況の中で、固定資産税の地価公示価格に対する割合は、基準地（都道府県庁所在市の最高評価額の地点）において昭和50年代には60～70%で推移していたものが、平成3年度においては、基準地において約36%、全都市でも約46%にまで低下することになった。

このように固定資産税評価額が地価の水準と比べて低すぎるため、これを適正化するべきではないかとの議論があった。また、固定資産税評価と地価の水準との乖離の程度が地域ごと、土地ごとに異なっているため、これを均衡化すべきではないかとの議論や公的土地評価について相互の均衡を図るべき等の議論があった。こうした状況の下、政府として、土地政策審議会や税制調査会等での検討を経て、土地基本法16条の趣旨を踏まえ固定資産税評価を地価公示価格の一定割合を目標にその均衡化・適正化を推進することとなった。

平成6年度から、その一定割合を7割とすることとなった（7割評価）が、それまでの固定資産税評価が相当低い水準にあったことから、評価額が全国で約4倍上昇することになった。ただし、評価額の増加が税負担増に直結しないよう、住宅用地の特例を拡充することに加え、緩やかに課税標準額を上昇させる負担調整措置を適用することとした。例えば、評価額が3倍になる場合は、課税標準額を3年間で15%の伸びにとどめた。それまでは市町村が固定資産税評価を低く抑えることにより実質的に税負担を調整してきたが、平成6年度

以降は、評価額は全国一律の物差しを導入した上で、急激な税負担の上昇を避けるための当面の措置として課税標準額で税負担を調整することとしたものである。この結果、固定資産税の評価額と課税標準額が相当程度乖離することとなり、かつ、その乖離の程度は地域ごと土地ごとでばらばらであるという状況になった。このことは、現在に至るまでなお固定資産税の制度を難解なものとする大きな原因ともなっている。

平成６年度評価替え時は、全体として地価が下落する局面に入っていた。ここにおいて、地価が下落しても負担調整措置によって毎年税額が増えることについて議論が起こり、通常は固定資産税負担に関連する制度改正は行われない据置年度である平成７年度にも臨時特例の創設、さらに８年度に負担調整率の引下げが行われた。

平成９年度評価替え時において、地価下落はさらに進行しており、評価について、それまで３年据置であったものを、据置年度においても簡易な方法により評価額を下落修正することが可能にするとともに、それまで賦課期日の１年前であった価格調査基準日を同じく簡易な方法により半年前まで下落修正させることを可能とすることにした。こうした改正の意義は、地価下落への対応を課税面ではなく、評価の側で実施したことにある。また、課税においても、従前のように３年間の評価額の伸び率に対応して負担調整を実施する方式から、それぞれの課税標準額が評価額の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。そして、課税の公平の観点から個々の土地によってばらばらである負担水準を均衡化することが当面の固定資産税制の目標となった。評価額については、前述のように７割評価の導入により全国的に均衡化が図られたのだが、次に是正すべきはそれによって発生した評価額と課税標準額の乖離幅のばらつきであることを明確にしたのである。これを達成すれば、同じ評価の土地については同じ課税標準額（税負担）であるという本来あるべき姿が実現することになる。さらに、この時に、商業地等の課税標準額の上限が平成９年度から１１年度まで評価額の８０％に抑えられることとなり、少なくとも評価額に向かって課税標準額が伸び続けていくということは、制度的に明確に打ち消されることとなった。なお、この平成９年度改正により、固定資産税の制度はなお難解ではあるが、相当の簡素化が図られ、従前よりも納税者に対する説明が比較的容易になったものと思われる。

平成１２年度評価替え時においては、基本的に平成９年度のスキームを踏襲し、引き続き負担水準の均衡化・適正化を図ることとされた。また、商業地等の課税標準額の上限については、負担水準の高い商業地等に特に配慮し、平成１２、１３年度は評価額の７５％、平成１４年度は７０％とすることになった。

(4) 商業地等の固定資産税評価額の推移等

近年の固定資産税評価額の動向を見ると、地価下落に対応して大幅に減少している。平成9年度に比べると、平成14年度は17.7%低下している。大都市では20.9%の低下である。その間、負担水準の分布について、大きな変動が見られた。課税標準額の上限まで引下げ、すなわち地価の下落に応じて税負担が引下げになる土地の割合は、平成9年度に11.8%であったものが、平成14年度には38.6%となっている。大都市について見れば、平成9年度に17.8%であったものが、平成14年度には58.1%にもなっている。大都市において、負担水準が高い土地のシェアが高いのは、地価上昇期には固定資産税評価額の伸びが地価の上昇に追いつかず、負担水準が低かったものが、その後の地価下落が大都市において極めて顕著であったため、逆にその影響から負担水準が高くなったことによる。税額が変わらなくても、地価の下落に応じて当然負担水準は上昇する。こうした地価下落に応じて税負担が引下げられる土地が多い大都市部では、当然地価下落の影響により税収が大きく落ち込むことになる。次に、負担水準が全国平均前後である税負担が据置きとなる土地については、平成14年度で41.0%（大都市部で36.4%）となっている。次に、地価が下落しても税負担が引上げられている土地については、平成9年度に54.6%であったものが、平成14年度には20.4%となっている。大都市においては、平成14年度で5.5%しか存在していない。平成6年に7割評価を導入して以降、しばしば言われてきた「地価が下落しているのに、なぜ税額が上がるのか。」という問題に対する回答は、該当する土地のそもそもの評価水準が相当低かったため、緩やかにではあっても税負担を上昇させなければ税負担の公平が実現できないことに他ならないが、こうした土地は現在においては、大都市では約5%しか存在しない。近年、固定資産税に関する審査申出や訴訟件数が大きく減少しているのは、こうした状況からくるものではないかとも考えられる。

このように地価下落の影響を受け、固定資産税評価額が落ち込み、負担水準の分布に変化が生じたこともあいまって、土地分の固定資産税収は平成12年度以降減少に転じた。なお、大都市においては地価下落幅が大きいことにより、平成9年度から減収に転じており平成14年度にはピーク時の税収と比較して15.3%も落ちこんでいる。特に、大都市の中で地価下落が顕著であった大阪市はピーク時の税収と比較して30.4%、札幌市でも22.3%も落ち込んでいる（両市とも平成3年と同程度の税収の水準）。今後も、さらに地価下落が進行すれば、財政運営に致命的なダメージを与えるおそれがある。

このように、負担水準の高い大都市を中心に大幅な税収減が進行しているが、今後もさらに地価下落が進行すれば、その減収の波は負担水準の高い順に都市、町村部まで及ぶことが必至となる。地価下落は、企業の担保価値の減や balan

スシートの悪化をもたらし日本経済を深刻な影響を与えているが、同様に市町村の税収にも大きなダメージを与えつつある。

(5) 負担水準の均衡化・適正化

全国の商業地等における負担水準の平均は、地価の下落により負担水準が高くなることや負担水準の低い土地について負担調整措置により緩やかに課税標準額を引き上げていることにより毎年上昇しており、平成9年度に45.1%であったものが平成14年度には60.2%になる見込みである。また、負担水準が高い土地は課税標準額を抑え、低い方は緩やかに引き上げている制度の適用の結果、負担水準の均衡化も着実に推進されてきた。

しかしながら依然として負担水準のばらつきは残っている。商業地等について都道府県単位でみても、平成14年度推計で最高が大阪府の72.5%であるのに対し、最低は沖縄県の35.3%で約2倍の格差がある。沖縄県は、昭和47年の本土復帰前は、固定資産評価基準が適用になっていなかったことや税率が0.8%であったこと等の特殊要因があろう。それ以外にも、徳島県は41.9%、鳥取県は43.3%、福井県は43.8%とかなり負担水準が低い県がある。納税者の税負担の上昇に配慮が必要なことは当然ではあるが、課税の公平の観点から、できるだけ早期に負担水準の統一を図るべきである。これが実現できれば、地価が上がれば課税標準額が上昇し、地価が下がれば課税標準額が減少するという本来のわかりやすい固定資産税制が実現するのである。さらに、負担水準は市町村単位ではさらにばらつきが大きくなっている。平成12年度の推計においても、平均負担水準が90%を超えている市町村が青森県に2、秋田県に1団体の計3団体、80%以上90%未満が27団体あるのに対し、10%未満が4団体、10%以上20%未満が26団体と大きなばらつきが見られる。なお、負担水準のばらつきは同一市町村内においても見られるところである。

これまで述べてきたように、負担水準の低い土地については緩やかに課税標準額を引き上げているが、著しく負担水準の低い土地も依然として存在する。そして、例えば商業地等の場合、負担水準8%の土地が60%まで達するのに、現在の負担調整措置を続ければ、地価が一定であれば36年程度かかることになる。このように調整期間が長いことは課税の公平の観点から問題ではないかと思われる。また、都市計画の進捗等により、評価額が急増した場合に、負担水準が大きく低下するケースがあることや、評価額は免税点を大きく超えているのに、負担調整措置の適用により課税標準額が免税点未満となり、土地分の固定資産税が支払われていないケースが多々見られることも問題であろう。

負担水準の均衡化・適正化を早期に実現することは、課税の公平の観点に加え、納税者の固定資産税に対する信頼を確保することや、わかりやすい固定資

産税制を確立するためにも必要なことである。ここでさらに考えておく必要があるのは、最近、全国的な地価の下落傾向は変わらないものの、平成15年の公示地価の結果を見ても、近接する土地において、利用価値に応じて地価上昇と下落に分かれる地点があり、物件ごとに地価動向が異なる「個別化」が今後とも進行する可能性があることである。地価が上がる土地は、当然負担水準が下がることになる。そうすると、負担水準が上がる土地と下がる土地が錯綜することになり、納税者への説明も困難となり、負担水準の均衡化・適正化への途はさらに遠のくことになる。こうした観点からも、個々の土地において税額の急激な上昇がなく、地価下落の影響によって負担水準の均衡化が推進されているこの時期に、極力早期に負担水準の均衡化・適正化を実現する必要があるのである。

II より公平でわかりやすい固定資産税制度等の構築について

1 固定資産税の負担調整措置等について

宅地等に係る負担調整措置等についての議論のポイントとして、以下の4点が挙げられる。

第1に「商業地等に係る負担水準の上限」についてである。地価下落期においても市町村の基礎的行政サービスを維持するためにどうやって固定資産税収を維持するか、また、負担水準の均衡化との関係はどうなるのかという問題である。

第2に「負担水準の均衡化の促進」についてである。税負担の公平性の観点から、また、税率が負担の程度を的確に示すようになるためにも、負担水準の均衡化のスピードアップが必要であるが、均衡化までの期間や実現への具体的方策についての検討である。

第3に「わかりやすい課税のしくみの実現」についてである。納税者の固定資産税制度に対する理解を容易にするため、できる限り簡素でわかりやすい制度とする必要があるが、その方策についての検討である。

第4に「住宅用地特例見直し」についてである。住宅用地の特例は負担調整措置とセットとなっているが、負担調整措置との関連において、どの程度のものとするべきか等の検討である。

(1) 商業地等に係る負担水準の上限

評価額の一定割合を課税標準の上限とする現行の制度は、平成9年度税制改正における負担水準の均衡化措置（負担水準の高い土地については、税負担を引き下げる）によって導入された。商業地等の負担水準の上限は、当初は評価額の80%であったが、平成12年度税制改正において、平成12年度及び平成13年度については75%、平成14年度については70%とされ、現在に至っている。負担水準が評価額の70%に達するため地価の下落に応じて税負担が引き下げられる措置の適用を受ける土地は、近年の地価下落の影響も受け年々増加しており、特に大都市においてはその傾向が顕著となっている。これにより、土地に係る固定資産税収は平成12年度以降減少を続けている。

今後、平成15年度以降の負担水準の上限を設定する際の視点として、税収との関係でいえば、負担水準の上限を引き上げると地価下落による減収幅が緩和され、負担水準の上限を維持すると地価下落相当分の減収が発生し、負担水準の上限を引き下げると地価下落による影響以上に減収が発生することになる。

また、負担水準の均衡化との関係でいえば、現行の負担調整措置は負担水準を均衡化するためのスキームとなっているため、負担水準の上限を引き上げた場合、負担水準の分布ゾーンが拡大し、別途思い切った負担水準の均衡化策を

採用しないと負担水準の均衡化を促進できないこととなる。負担水準の上限を維持した場合は負担水準の分布ゾーンは変わらず、負担水準の上限を引き下げた場合は、負担水準の分布ゾーンが狭まり、負担水準の均衡化が促進されることとなる。

固定資産税が、市町村財政を支える基幹税であり、市町村が福祉や消防等住民に対する基礎的行政サービスを提供していることを考慮すると、負担水準の上限の更なる引き下げは、大都市部を中心に大幅な税収減をもたらすものであり、地価下落が進行している現状においては、少なくとも現行の負担水準の上限を維持することが、やむを得ない選択であると考えられる。

(2) 負担水準の均衡化の促進

① 現状

宅地における負担水準は相当程度ばらついているのが現状である。現行の負担調整措置を継続した場合、負担水準が均衡化するためには30年以上かかる見通しで、税負担の公平の観点から、また、地方分権時代の固定資産税制を実現、すなわち、市町村がその財政需要等との関係において税率を設定することを実質的に可能とするためにも負担水準の均衡化は早急に進めなければならない。

それは、以下のような点からも重要な問題である。1つ目は、負担調整措置の適用により免税点未満になっている土地が存在し、負担調整措置によって固定資産税の負担を免れている問題、2つ目は、負担水準のばらつきによる地方交付税の配分の公平(基準財政収入額は、実際の税収入を基に算出)、つまり財政上の均衡の必要性の問題、3つ目は地価下落期には自然に負担水準が均衡化するが、地価上昇期には自然に負担水準が拡散し、負担水準を均衡化させることが困難となることである。

② 負担水準が均衡化するまでの期間

先にも述べたとおり、現行の負担調整措置のスキームでは、負担水準が均衡化するまで30年以上かかる。地価が一定であれば、商業地等で、負担水準8%の土地が据置措置の下限である負担水準60%に達するまで36年もかかってしまう。

このことは税負担の公平の観点からも問題であり、また、地方分権時代の固定資産税制を早期に実現する観点からも、また、上記に掲げた3つの観点からも負担水準を均衡化するまでの期間を大幅に短縮すべきであり、税負担のある程度の急激な変化はやむを得ないという主張がある。一方で、負担水準が低い土地でも税負担の上昇は極力抑えるべきであり、課税の公平の実現は長期的課題であるという主張があり、この2つの主張が相反することとなる。

しかしながら、地方税財政制度改革のスケジュールとして、平成18年度から地方債の起債が協議制へ移行し、標準税率未満の税率を採用した場合でも制度上は起債が可能となること、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」において「今次税制改革は、2003年度に着手し、“広く薄く”等の理念の下、本格的かつ構造的な税制改革に取り組むとの考え方に立ち、可能なものから順次実施し、「改革と展望」の期間内（～2006年度）に完了させることを目指す。」とされていること等から、少なくとも次期基準年度である平成18年度改正において、固定資産税における負担水準の均衡化を達成することが望ましいとも考えられるのではなかろうか。

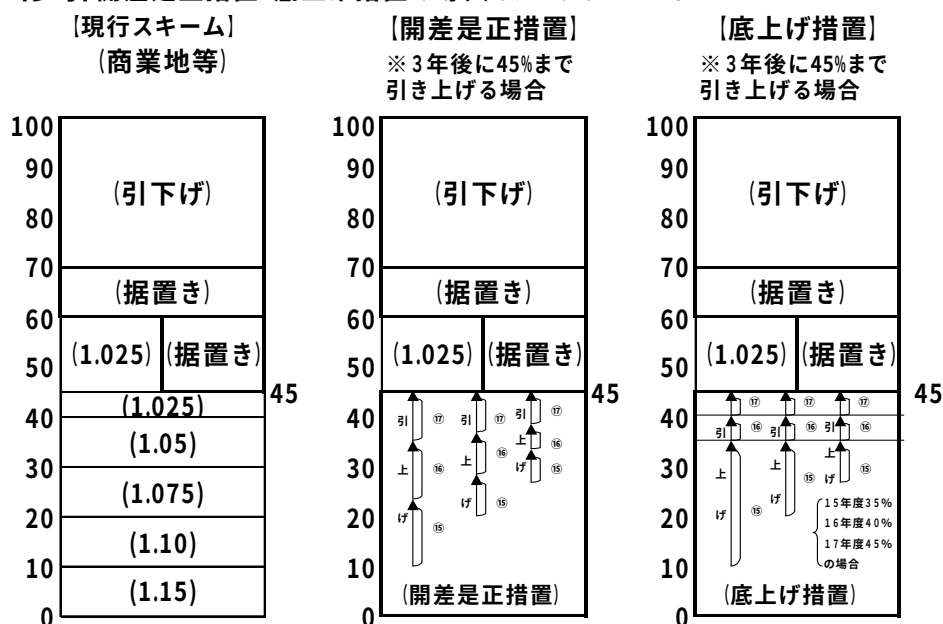
③ 負担水準を均衡化させるための具体案

負担水準の均衡化を早急に実現するためには、負担調整について新たな措置として以下のような措置を検討する必要がある。

ア 負担水準が低い土地についての底上げ措置等の導入

負担水準を均衡化させるためには、負担水準が低い土地については現在のように非常に緩やかに（最大1.15倍）課税標準額を引き上げるのではなく、ある程度思い切った課税標準額の引上げ策が必要となる。そのための方策としては、底上げ措置の導入（負担水準が低い土地について一定水準まで引き上げるもの。下図参照）、開差是正措置の導入（あるべき負担水準による課税標準額と実際の課税標準額の開差を一定期間で埋めていくもの。下図参照）、負担調整率の大幅な引上げ（負担調整率を大幅に引き上げることにより負担水準の低い土地の課税標準額を引き上げるもの）などが

【参考】開差是正措置・底上げ措置の導入イメージについて



これらの措置については、次のようなメリット・デメリットが考えられる。

	メリット	デメリット
底上げ措置の導入	・説明が容易 ・負担水準を一定の幅に確実に収れんできる	・全国一律の水準まで引き上げるため、税負担の引き上げ率が個別の土地の負担水準によって相当異なることとなる
開差是正措置の導入	・個別の土地の負担水準に応じた負担調整が可能	・複雑な措置となる
負担調整率の引上げ	・現行制度と同様の措置 ・個別の土地の負担水準に応じた負担調整が可能	・負担水準が極めて低い土地については相当大きな負担調整率を設定する必要 ・大きな負担調整率を設定しても、次期評価替えて評価額が上昇する土地については、また負担水準が下がる

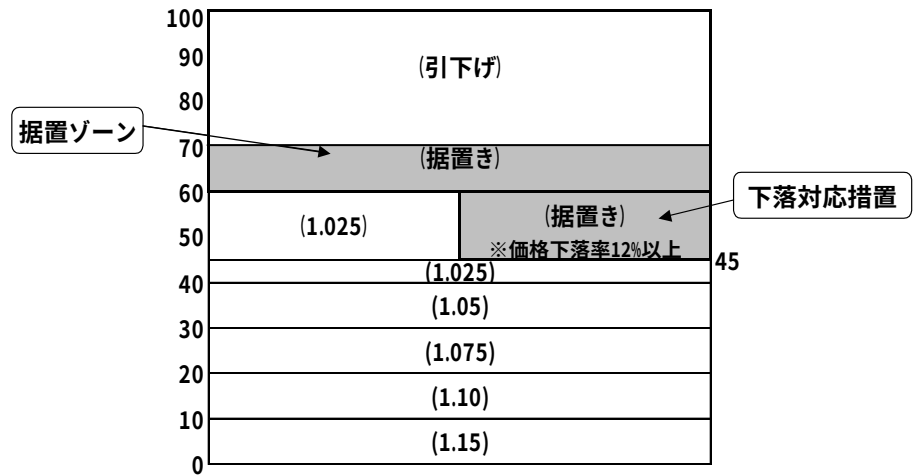
イ 下落対応措置の廃止

現行の負担調整措置のスキームでは、著しい地価下落に対応した臨時的な税負担の据置措置（下落対応措置）が講じられている（次頁の図参照）が、税負担を引き上げるべき土地について地価下落による納税者の感情に配慮して税負担を据え置く措置であるため負担水準の均衡化の観点に矛盾するのではないかと、また、負担水準に加え、価格下落率に応じて負担調整率が異なるため、負担調整措置を複雑にしているのではないかと、との指摘があり、負担水準の均衡化を早急に実現するために、下落対応措置の廃止について検討する必要がある。なお、下落対応措置を創設した平成9年度税制改正時には、下落対応措置の適用対象は相対的に負担水準が高い土地であったが、現在では相対的に負担水準が低い土地に対して負担水準が適用されるようになっていることに留意する必要がある。

ウ 据置ゾーンの廃止

現行の負担調整措置のスキームでは、負担水準が相当高い土地についての税負担の据置措置が講じられている（次頁の図参照）。このため、負担調整措置をいつまで続けても負担水準が一点に収れんしない（一定の幅に収れんする）スキームになっており、負担水準の均衡化を促進するためには、据置ゾーンを廃止し、あるべき負担水準を明確化することについて検討する必要がある。

[参考] 下落対応措置と据置ゾーンの区別
商業地等の負担調整措置



(主な意見)

- 何をもって時価とするかという議論をする上でも、底上げ措置をやって、評価と負担の関係を、きちんと明快にすることがよいのではないか。
- 地価公示の7割に対して、商業地等の場合、課税標準額のというのはさらに7割が上限になっており、また、据置の下限が6割となっていること、つまり、地価公示に対して49% (0.7×0.7)、42% (0.7×0.6) になっていることは、固定資産の価格は適正な時価をいうとされている地方税法の規定からすると、ずいぶんと低いのではないかと思う。
- 固定資産の評価額は地価公示価格の7割で、商業地の場合、課税標準額の上限はさらにその7割とっているが、これでは、時価というものが何かということがわかりにくいので、経過措置的に「時価の何割」となっており、最終的には時価に持っていくのだということを明快にした方がよいのではないか。
- 今までは、地価と税収はそれなりに対応していけないと行けないというロジックであったが、一方で財源は確保しなければならないというのは別のロジックであり、わかりやすいという視点からすると、かなり大きな制度の変換になると思う。
- そもそも負担調整措置がない方がわかりやすいわけで、現在の制度が如何にわかりにくく、不公平なのかということをきちんというべきではないか。
- 負担水準に地域間格差があるというのは、固定資産税の問題であると同時に、交付税の問題でもあるということを考えなければならない。
- 地方公共団体の立場から見ると、負担調整措置がある以上負担調整率を乗じる以上に課税標準額を上げるわけにもいかないわけで、交付税を問題を含め不公平を解決するためには、負担水準をなるべく早く収斂させることが必要だと思う。

- 納税者の理解を得るためには、制度の簡素化によって、如何に徴税コストが下がり、最終的に自分たちに対するサービスの向上につながるのかということも、積極的に説明する必要があるのではないか。
- 負担調整措置というのは、地価が上昇している場合には極めて有効的な説明手段であるが、地価が下落している場合には極めて理解しにくい措置である。
- 負担調整措置による課税標準額は適正な時価との関係において分かりにくく、負担調整後の課税標準額を適正な時価というふうにした方がよいのではないか。

(3) わかりやすい課税のしくみの実現

① 課税のしくみが複雑になっている原因

固定資産税は市町村の基幹税目であり、固定資産税に対する納税者の信頼を確保するため、課税のしくみは可能な限りわかりやすいものとする必要がある。固定資産税の税額は、本来は評価額に税率を乗じて算出されるものであるが、評価額と課税標準額が乖離しており、かつ、税負担の急激な上昇は避ける必要があることを踏まえれば、なんらかの負担調整措置を講じることはやむを得ないとしても、現在の負担調整措置は、次の点で複雑で分かりにくいしくみとなっているものである。

ア 前年度課税標準額累乗方式の採用

1つは負担水準の低い土地（商業地では負担水準70%以下の土地）について前年度課税標準額累乗方式を採用していることである。すなわち、現行の負担調整措置は、「負担水準」と「価格下落率」の区分に応じた「負担調整率」を「前年度課税標準額」に乗じて当該年度の課税標準額を算出する形式となっている。本来は「評価額」から直接算出される課税標準額をベースに課税を行うべきであるが、負担調整の観点から、「前年度課税標準額」を税額算定の基礎としており、「評価額」は負担水準にしか反映されないしくみとなっている。なお、現状において、商業地等における負担水準70%を超える土地の課税標準額は、当該年度の評価額の0.7を乗じたものとなっておりわかりやすいものとなっている。

イ 多くの負担調整スキームの存在

負担調整措置のスキームは、宅地等で4種類（商業地等、小規模住宅用地、一般住宅用地、その他）、市街化区域農地で2種類（特定市街化区域農地、一般市街化区域農地）、一般農地で1種類の合計7種類が存在し、課税のしくみをわかりにくいものとしている。

② 前年度課税標準額累乗方式の見直し

ア 現行負担調整措置の概要

現行のスキームでは、負担水準の低い土地については、負担水準及び価格下落率に応じて前年度課税標準額に負担調整率を乗ずる形式であるため、当該年度の評価額は負担水準にのみ反映され、「前年度課税標準額×負担調整率＝当該年度の課税標準額」という税額計算には当該年度の評価額は負担水準の算定以外には使われないものとなっている。このため、評価額と税額との関係が不明確で、納税者にとってわかりにくいしくみとなっているという指摘がある。簡素でわかりやすい課税のしくみを実現するためには、当該年度の評価額から直接課税標準額が導かれるような課税のしくみを検討すべきではないか。

イ 評価額を課税標準額の直接の算出基礎とするためのスキーム

評価額から直接課税標準額を算出するしくみとするための前提条件として、現在は負担水準が均衡化していないため、激変緩和のため、負担水準に応じて課税標準額が決定されるスキームとすること、また、負担水準を均衡化するため、あるべき負担水準に近づいていくスキームとすることが必要となる。具体的には、評価額に一定割合（負担水準に応じた割合）を乗じて当該年度の課税標準額を求めるスキームが考えられる。

【参考】評価額を課税標準額の直接の算出基礎とするスキームのイメージ

負担水準	負担調整
60%以上	評価額×0.7
50%～60%	評価額×0.6
40%～50%	評価額×0.5
30%～40%	評価額×0.4
30%未満	評価額×0.3

・ 計数は、あくまで例示
・ 5%刻みにすること、据置ゾーンを設定すること等のバリエーションは考えられる。

なお、現行のスキームにおいても、商業地等で負担水準が70%以上のものについては、評価額から直接課税標準額が算出される課税が実現されており、また、負担水準が低い土地について底上げ措置を導入する場合には、底上げ措置の適用を受けるものについては、評価額から直接課税標準額が算出される課税が実現されることになる。

ウ 現行の負担調整措置とのメリット、デメリットの比較

現行の前年度課税標準額をベースとした負担調整措置は、長年定着してきたしくみであり、個別の土地の負担水準に応じたなだらかな負担調整が可能というメリットがある反面、評価額が負担水準にしか反映されないため、納税者に分かりづらいというデメリットがある。一方、当該年度の評価額をベースとする負担調整措置を採用すると、税額が評価額に直結するため、簡素で納税者に分かりやすいしくみとなるメリットがある反面、個別の土地の前

年度課税標準額を用いず、一定の幅ごとに負担調整を行うため、現行と比べるときめ細かな負担調整が行えない（幅の前後で税負担の上昇額が異なる。）こととなるデメリットがある。

評価額をベースとする新たな負担調整措置を採用することについては、いずれ負担水準の均衡化がなされれば評価額から直接課税標準額が算出される課税が実現するので、それまで待つべきなのか、負担水準の均衡化まである程度の年限がかかることを前提に負担水準の均衡化の実現を待たずに導入すべきなのかが、今後の論点となろう。

(4) 住宅用地特例の見直し

住宅用地の負担調整措置のスキームは、商業地等の負担調整措置のスキームと異なっており、課税のしくみを複雑にしている。また、住宅用地の特例率は、商業地等と比較して過大である、との指摘がある。簡素で分かりやすい課税のしくみを実現する観点から、商業地等の負担調整措置のスキームと同一にすることを検討すべきであり、また、住宅用地のあるべき税負担水準についても検討すべきである。

① 現行の住宅用地特例の概要

現行の住宅用地に対する特例措置は、その土地の利用状況と面積区分によって異なっている。面積が200㎡以下の住宅の敷地は、小規模住宅用地として本則課税標準額を評価額の6分の1（都市計画税にあっては3分の1）とする特例措置が講じられている。また、面積が200㎡を超える部分（家屋の床面積の10倍まで）は、一般住宅用地として本則課税標準額を評価額の3分の1（都市計画税にあっては3分の2）とする特例措置が講じられている。床面積の10倍を超えた住宅の敷地や、それ以外の敷地や空き地についてはすべて非住宅用地となる。

② 住宅用地特例見直しの視点

このように商業地等については、課税標準額の上限を70%に引き下げていることに加え、住宅用地の負担調整措置が複数存在することにより、納税者にとって宅地の負担調整がわかりづらいしくみとなっていること、また、市町村からも、職員の負担調整措置の理解や納税者への説明を困難にしているとの指摘もある。特例率が異なるのはやむをえないとしても、特例率以外の負担調整措置の内容は、商業地等も住宅用地も同一にすれば、制度が簡素化し、納税者への説明も容易となり、課税システムへの負荷も減少する、との意見がある。このことから、住宅用地と商業地等の負担調整措置を統一することを検討する必要がある。

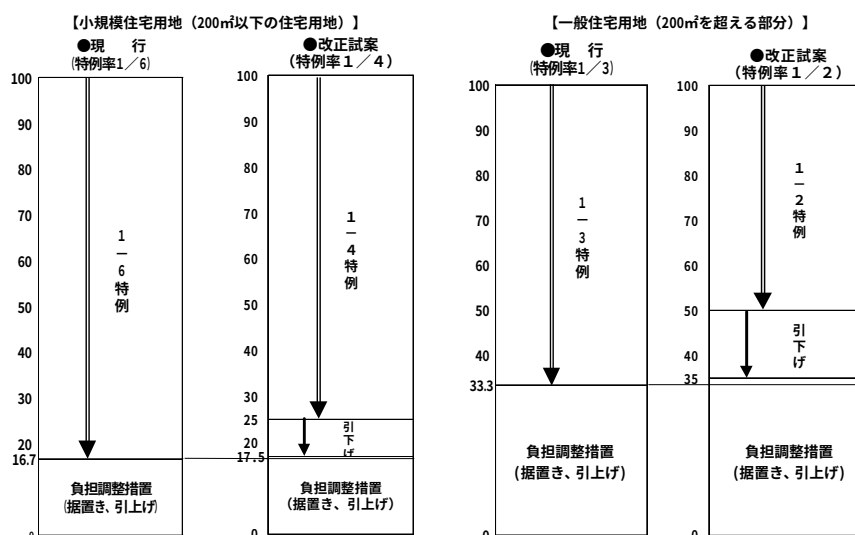
また、「わが国税制の現状と課題（平成12年7月税制調査会）」において、「特に、小規模住宅用地について価格の6分の1、一般住宅用地については

価格の3分の1を課税標準とする大幅な特例措置が講じられており、地価の状況の変化や住民が応益的に負担すべき適正な水準を考えた場合、当該特例措置の拡充前の水準(小規模住宅用地は4分の1、一般住宅用地は2分の1)に戻すことについて検討する必要があります。」と指摘されているように、平成6年度の住宅用地特例拡充により、商住格差は拡大しており、商住格差是正の観点からも住宅用地特例の見直しを検討する必要がある。

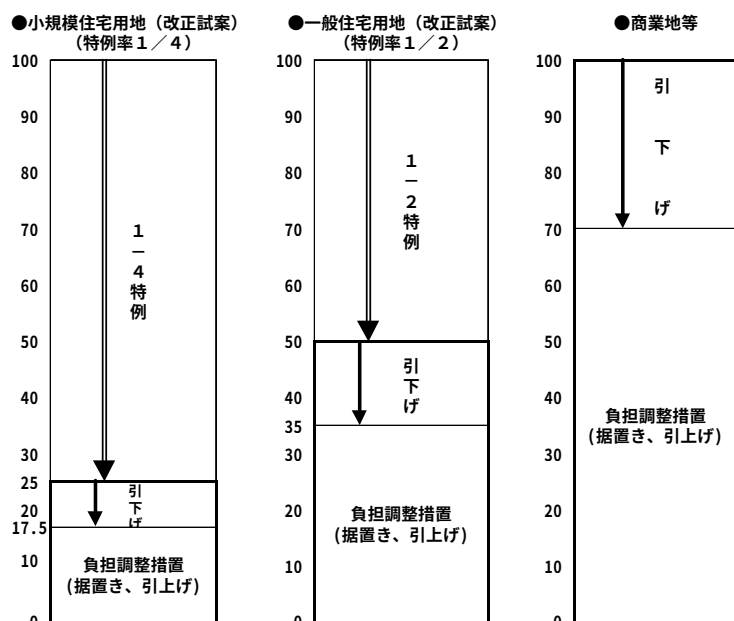
以上の視点から、住宅用地特例について、負担調整措置の複雑性を是正するため、商業地等に係る負担調整措置と同一のスキームとし、同時に、住宅用地に係る税負担と商業地等に係る税負担の格差を若干是正することが考えられる。

【参考】住宅用地特例の見直し試案

住宅用地については課税標準の特例措置(評価額の1/6、1/3)が講じられ、商業地等については課税標準の引下げ措置(評価額の70%)が講じられているが、特例率を見直すとともに住宅用地にも課税標準の引下げ措置を導入することにより、宅地における負担調整措置スキームを同一とする。



【参考】住宅用地(改正試案)と商業地等の負担調整措置のスキーム比較



(主な意見)

- 制度の簡素化というよりも、今まで急激な税負担の上昇を避けるために採ってきた負担調整措置であるが、負担調整措置が不要となるくらい評価水準が収斂してきたので、そろそろ本来の姿に戻って評価額にしたがって課税してよいのではないかと説明すべきではないか。
- 納税者に理解をいただくためにも、評価額と税負担が連動するような簡素なしくみが必要だと思う。
- 「簡素な」という表現から、「納税者に対してアカウンタブルな」としたらどうか。
- 本則に対して特例措置があるのだから、特例措置がない場合の税額というのを明示し、そこから、負担調整措置等でこれだけ下がっているのだということを示すべきではないか。
- 15頁の小規模住宅用地、一般住宅用地、商業地等の見直し試案比較を見る限り考え方が統一されており、わかりやすいスキームになっていると思う。
- 様々な特例措置を積み重ねた結果、1.4%という税率を維持できているのではないか。それを無視して、「評価額×1.4%」が本来の税額ですと説明したところで、簡素化に伴い増収となりますというのは今のご時世では納得されづらいのではないか。
- 評価額と税負担が直結することにより、評価額を対象とした審査申出などが増えるのではないか。
- 将来、公開される評価額に基づいて、税額が算出可能となることは、ある意味で合理的ではないか。
- 商業地と住宅用地とで、課税標準の特例が違いすぎることは、用地の認定の面からも問題がある。

2 都市計画税について

(1) 都市計画税の概要

① 概要

都市計画税は、都市計画事業又は土地区画整理事業を行う市町村において、その事業に要する費用に充てるために、目的税として課税されるものである。都市計画税を課税するか否か、あるいは、その税率水準をどの程度にするかについては、地域における都市計画事業等の実態に応じ、市町村の自主的判断（条例事項）に委ねられる。

都市計画税の課税区域は、都市計画区域内における市街化区域（市街化区域と市街化調整区域に線引きが行なわれていない、いわゆる非線引きの都市計画区域の場合には市町村が条例で定める区域）である。市街化調整区域であっても、都市計画法第34条第10号イに掲げる開発行為に係る開発区域内で都市計画事業が行なわれる場合又はこれに類するような特別な事情があり、それに伴い市街化調整区域のうち一定の区域を課税対象としなければ、市街化調整区域を課税区域としていることとの均衡を大きく失するような場合には、当該区域を課税区域とすることができることとされている。

課税対象資産は課税区域内の土地又は家屋で、固定資産税の課税標準となるべき価格に税率を乗じて税額が算出されるが、土地については負担調整措置が講じられており、住宅用地特例の特例率や条例減額制度があること等固定資産税とは異なったスキームも存在するため、納税者にとってわかりにくい制度となっているのが現状である。

税率は、制限税率が採用されており、0.3%を上限として、市町村の条例で定めることとされている。また、賦課徴収については、固定資産税とあわせて行なわれる。

② 市町村歳出と都市計画費及び都市計画税の推移

都市計画税の収入額は、平成13年度決算で約1兆3千億円、うち土地分が約8,000億円、家屋分が約5,000億円となっており、土地分のシェアが高くなっている。固定資産税においては土地と家屋の税収がほぼ同じであるのに対し、都市計画税は課税区域が都市部に多いため、土地分の割合が高くなっているためである。市町村税収に占める都市計画税収の割合をみても、全国で7%、大都市で9%、都市で7%、町村で1%となっていて、都市部に多いことがわかる。

固定資産税と都市計画税をあわせたシェアは約52%で、市町村民税の恒久減税等の影響により年々シェアが上昇しているが、固定資産税と同様、近年は地価の下落等の影響により減収が続いている。その一方で市町村歳出は年々増加しており、都市計画税収が都市計画費等の需要にまったく追いつい

ていない状況となっている。

③ 都市計画税の課税区域等

平成13年度に都市計画法が適用となっている市町村は2,015団体であるが、そのうち都市計画事業が施行されている市町村が1,666団体ある。そのうち都市計画税を課税している団体は787団体となっており、都市計画事業と行なっている市町村の約4割が都市計画税を課税していることになる。

都市計画税を課税している団体で、市街化区域を課税区域としている団体は491団体であり、市街化調整区域で課税を実施している団体が17団体存在する。また、非線引き区域の全域を課税区域としている団体は31団体、その一部を課税区域としている団体は263団体である。

④ 都市計画税課税市町村数等の推移

都市計画税の課税市町村数は昭和31年度の制度創設以来、都市計画事業の進展に伴って増え続けてきたが、近年はほぼ横ばいで推移している。

⑤ 宅地に係る都市計画税の負担調整措置

都市計画税においては、平成9年度以降、固定資産税における負担水準の均衡化を進める負担調整措置に準じた負担調整措置が講じられているが、固定資産税において講じられている引き下げ措置・据置措置については、条例に定めをおき税額から減額できる措置が講じられている。

(2) 条例による都市計画税の減額措置のしくみ

① 概要

都市計画税においては、固定資産税において講じられている引下げ・据置措置については、市町村の税収に減収をもたらすものであり、法律上一律にこれを措置することとすると市町村における都市計画事業の遂行に困難を来す可能性もあること、また、都市計画税はそもそも市町村が任意に課税する税であり、かつ、その税率も制限税率の範囲内で市町村が自由に決めることとされていることなどの事情を勘案し、固定資産税と同様の引下げ・据置措置については法律上一律の措置を講ずることとせず、各市町村の都市計画事業の量や財政状況等を総合的に勘案して、市町村の選択により、同様の効果を及ぼす減額措置を講ずることができることとされている。

② 減額措置の実施状況

平成14年4月1日現在で、都市計画税課税団体785団体のうち、条例による減額措置を実施している団体は757団体であり、実施していない団体はわずか28団体である。減額措置を実施している団体のほとんどが減額割合を1.0としており（1団体のみ0.9を採用）、都市計画税を課税している団体のほとんどが固定資産税と同様の引下げ・据置措置を実施していることと同じ状況となっている。

③ 問題点

条例による減額措置については以下の問題点が指摘されている。

第1に、条例減額措置の趣旨が十分に活かされていない点である。条例減額措置は、税額計算がある程度複雑になることを前提とした上で、市町村が都市計画事業の量や財政状況を勘案して独自に税負担の調整（減額を行わない等）を行なうことができるようにする制度である。しかし、前述のとおり都市計画税課税市町村の大半（96.5%）が固定資産税における税負担と同程度となるよう条例減額を実施しており、市町村独自に税負担の調整が行なわれている例は少ない。

第2に、制度が極めて複雑である点である。条例減額措置による減額パターンは、平成9年度（条例減額措置導入年度）には3通りであったが、平成14年度は100通りにも及ぶ。平成15年度以降も条例減額措置を継続とした場合、減額パターンはさらに増加し、制度が極めて複雑となる。このため市町村からも、税額計算が複雑であるため、制度の簡素化を求める声がある。

第3に、納税者の理解が困難である点である。条例減額措置により、固定資産税と都市計画税は課税標準額が異なっている。一方、条例減額措置を実施している市町村（大半の市町村は実施）においては、税額ベースでは、都市計画税額は固定資産税の課税標準額に都市計画税率を乗じたものと同様である。このようなしくみは固定資産税の負担調整措置以上に複雑で、納税者の理解が困難である。

第4に、市町村の税負担の調整は、本来税率で行うべきではないかと考えられる。

以上のような問題点から、条例による都市計画税の減額措置を法定化し、固定資産税における引下げ・据置措置と同様の措置を法律に位置付けを図るべきではないか。

(3) 都市計画税の制限税率

都市計画税の税率は制限税率が採用されており、現在、制限税率は0.3%となっている。昭和31年制度創設時は制限税率は0.2%であったが、その後都市計画事業等の需要の増大により、昭和53年度から0.3%に引き上げられ現在に至っている。

都市計画税の制限税率については、以下の点が問題といえよう。

第1は、都市計画事業費と都市計画税収との乖離という点である。都市計画税は、都市計画事業又は土地区画整理事業を行う市町村において、その事業に要する費用に充てるために、目的税として課税されるものである。しかし、都市計画事業費に都市計画税収入がまったく追いついていない（全国ベースで、都市計画税収は、補助金等の特定財源を除いた都市計画事業費の約半分となっ

ている。) のが現状である。

第2は、課税自主権の尊重という点である。地方分権の推進に伴う市町村の役割の増大、都市計画税が目的税であり、都市計画事業に必要な財源は市町村によって異なることを踏まえる必要があるのではないか。

上記のような点を勘案しつつ、法において税率の上限を制限する必要性について、引き続き検討が必要と考える。

(4) 固定資産税における見直しとの関係

1で述べた固定資産税における見直しについては、固定資産税において講じる措置と同様の措置を都市計画税においても講じるべきであろう。なお、住宅用地特例の見直しについては、固定資産税の特例率について見直し（小規模住宅用地： $1/6 \rightarrow 1/4$ 、一般住宅用地： $1/3 \rightarrow 1/2$ ）を行えば、都市計画税の特例率は、小規模住宅用地については $1/3 \rightarrow 1/2$ 、一般住宅用地については $2/3 \rightarrow 1$ との見直しが必要となろう。

(主な意見)

- 簡素化は、納税者から見て制度がわかりやすいということと、税務の執行がしやすいという両面がある。
- 本来税額（負担調整が行われない場合の税額）を示すことは、半面、将来的には、そこまで税負担を強いられるのではないかと不安を起こさせることにもなるので、その点も十分配慮すべきである。
- 都市計画税の課税標準は、固定資産税と同じにした方が納税者も理解しやすいと思う。
- 課税自主権の尊重という視点からは、都市計画税の制限税率の撤廃ということは非常に大きな効果があるのではないか。

3 農地について

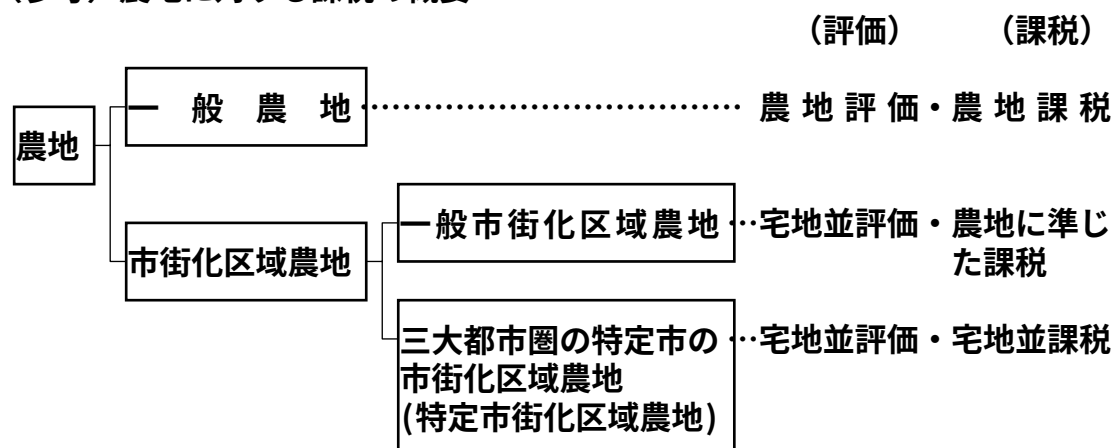
(1) 農地に対する現行の課税の概要

① 概要

農地は市街化区域内にある農地とそれ以外の農地（一般農地）に大きく2つに分類され、一般農地は、農地としての評価、農地としての課税が行われるが、市街化区域農地は、宅地並みの評価（近隣の宅地に比準する評価）が行われる。市街化区域農地について宅地並評価が実施されるのは、市街化区域は都市計画法上おおむね10年で市街化すべき区域とされ、届出だけで宅地に転用できるなど一般農地に対して加えられている土地利用上の制約が排除されており、売買価格も周辺の宅地の価格が基準とされているのが実情であることを理由としている。

さらに、市街化区域農地は、一般市街化区域農地と特定市街化区域農地に分類される。特定市街化区域農地は、三大都市圏の特定市（東京都の特別区及び首都圏、近畿圏、中部圏内の指定都市並びに首都圏整備法上の既成市街地又は近郊整備地帯、近畿圏整備法上の既成都市区域又は近郊整備区域、中部圏開発整備法上の都市整備区域に所在する市をいう。平成15年1月1日現在199市）における市街化区域に所在する農地をいい、一般市街化区域農地は、三大都市圏の特定市以外の市町村における市街化区域に所在する農地をいう。特定市街化区域農地に対しては宅地並課税が実施され、税負担の水準は一般的に周辺の宅地（具体的には一般住宅用地）と同様となっている。一方、一般市街化区域農地に対しては、宅地並評価が行われるものの、当分の間宅地並課税を実施しないこととされており、農地に準じた課税が行われている（このため、一般に評価額と比較して極端に課税標準額が低くなっている。）。

(参考) 農地に対する課税の概要



② 農地の地積・評価額・課税標準額等の推移

農地の地積・評価額・課税標準額等の近年の推移を見ると、一般農地については地積が非常に大きく、農地全体の９８％を占めているが、税額は約４５０億円で、近年は、ほぼ横ばいのまま推移しているというのが特徴である。

一般市街化区域農地については宅地並みに評価されるので評価額が非常に高い一方、農地に準じた課税により課税標準額は低く抑えられ、負担水準が低くなっており、課税標準額は評価額に向かって多くの土地は年間１．１倍ずつ上がっている状況にある。（このため、なぜ地価が下がっても税額は上がるのかという、宅地と同じような議論が若干生じているところである。）

特定市街化区域農地については、近年税収が減少している。これは、宅地化による地積の減に加えて、特定市街化区域農地は宅地並みの課税となっているため、最近の地価下落に応じて、宅地と同様に税収も下がっている。

③ 農地の区分別の全国平均評価額、税額

全国ベースの平均評価額と税額とを比較すると、田については、市街化区域以外の田の評価額は１㎡当たり約９９円であるので、これに標準税率を乗じると、税額は１㎡当たり１．４円となる。次に、市街化区域内の田について、一般市街化区域農地については、評価額は１㎡当たり約３万円、税額が４６円となる。特定市街化区域農地になると、評価額が約４．２万円、税額は１３０円となっている。一般市街化区域農地と特定市街化区域農地についてはいずれも宅地並み評価が行なわれるので、評価額の約３万円と約４．２万円の差は特定市とそれ以外の市町村の地価の差であると考えられる。一方、税額については、一般市街化区域農地については農地に準じた課税、特定市街化区域農地については宅地並み課税が行なわれるので、４６円と１３０円と評価額以上の格差が生じることとなる。

このように実際の税負担については、一般農地であるか、一般市街化区域農地であるか、特定市街化区域農地であるかによって大きな差があるところである。畑についても、同様の傾向である。

(2) 農地の評価の概要

農地の評価は、基本的には売買実例価格で行うということになっており、宅地化されるといった要素はすべて捨象して、農地としての純粋な売買としての実例価格から導き出されている。また、日本の場合、農地の売買は小さい土地で切り売りしたりするため、非常に割高になっているという考え方により、限界修正率０．５５を乗じ、割り落として評価額を算出している。

一方、市街化区域農地について行われている宅地並評価は、類似宅地の価格を基準にして求めた価格、すなわち近隣の宅地を基準にして求めた価格から、

造成費分は控除するという算出方法となっている。

(3) 特定市街化区域農地に係る現行制度の趣旨及び概要

① 概要

平成4年度に生産緑地法の改正が行われ、市街化区域農地は、保全する農地（生産緑地地区内の農地）と宅地化する農地（生産緑地地区以外の区域内の農地）とに明確に区分された。この時点で、特定市街化区域農地の所有者に、保全する農地と宅地化する農地のいずれかを選択させることとしており、保全する農地を選択すれば、一般農地と同様の評価及び課税、宅地化する農地を選択すれば、宅地並評価及び宅地並課税が行われる。

生産緑地地区において一般農地と同様の評価及び課税が行われ、生産緑地地区以外の地域において宅地並評価及び宅地並課税が行われるのは、生産緑地に指定されると原則として30年経過しなければ宅地への転用ができない等土地利用に制限が加えられているのに対し、生産緑地地区以外の市街化区域農地については、都市計画法上おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化すべきものとされ、届出だけで宅地にいつでも転用できることを踏まえたものである。

なお、平成3年度以前は、評価額が1坪当たり3万円以上の農地について、長期営農継続農地（10年以上農業を営むことをについて市町村長の認定を受けた農地）については、実質農地課税が行われており、一方、長期営農継続農地以外の農地については、宅地並課税が行われていた。

② 生産緑地制度の概要

生産緑地に指定されるためには、基本的な要件として、500㎡以上の規模の区域であることが必要である。この区域内の土地の関係者（所有者、小作人等）のすべての同意が必要であるため、要件が厳しいのではないかという指摘もある。また、生産緑地の指定時には500㎡以上の要件を満たしていても、途中で営農の意思が崩れた所有者がいると生産緑地の指定が取り消されるケースがある。

特定市における生産緑地地区指定状況は、平成14年1月1日現在、面積ベースで大体首都圏で45%、中部圏で29.5%、近畿圏で55.9%であり、特定市の市街化区域農地のうち半分程度が生産緑地の指定を受けている。

③ 市街化区域農地の宅地並み課税の変遷

昭和43年の新都市計画法成立により、市街化区域と市街化調整区域の区分が創設された。このときに市街化区域についてはおおむね10年で宅地化すべきものと規定された。

一方、固定資産税に関し、宅地については、地価が上がって評価額が上昇しているが、農地は、すべての農地について税額を昭和38年から据え置いているため、同一の市街化区域の中であって、宅地の税額は上がるのに、農

地の税額は横ばいでかつ低位なのは課税の公平の観点から不適當であるという指摘が強く存在し、昭和43年7月の政府税調の答申の中に市街化区域内の農地の課税の適正化を行うべきだという文言が盛り込まれた。

これを受けて、昭和46年に、昭和47年から宅地並課税を実施する改正法が成立したが、昭和47年に時期尚早であるということで宅地並課税の実施が1年先送りされた。昭和48年に再度宅地並課税の実施について議論がなされ、宅地並課税の対象を一定の農地に限定するという修正がなされた上で宅地並課税が実施されることとなった。

その後、宅地並課税による税負担の上昇を踏まえ、補助金でその負担増分を穴埋めする市町村が現れ、宅地並み課税の実効性がないのではないかと、この問題点が指摘されることになった。これを受けて、昭和51年には営農が継続される市街化区域農地については、宅地並課税による負担増分を条例で減額できる制度が法定化された。

さらに、その後、宅地における地価高騰等が発生し、宅地並課税の対象を拡大すべきとの指摘を踏まえ、昭和57年には宅地並課税の対象を評価額が1坪当たり3万円以上の市街化区域農地に拡大するとともに長期営農継続農地については実質農地課税とする制度に改められた。

そして既述のとおり、平成4年度の生産緑地法の改正を受け、保全すべき農地と宅地化する農地の区分が明確化されたことを受けて宅地並課税の対象が見直され、現在に至っている。

(4) 一般市街化区域農地に対する課税

一般市街化区域農地は、一般農地と異なり、宅地並みに評価されるが、課税については一般農地と同様の負担調整措置が適用され、一般農地に準じた課税となっている。

一般市街化区域農地は宅地並課税が実施されていないため、一般的には課税標準額が評価額に対して極めて低い水準にある（負担水準が低い）が、これまでの負担調整措置の適用の結果、最近では、負担水準の高い農地がわずかながら存在してきていることが問題点として指摘されている。

このことから、一般市街化区域農地についても、特定市街化区域農地と同様、課税標準額の上限を評価額の3分の1とするべきではないか。

(5) 宅地における見直しへの対応

1で述べた宅地における見直しを農地についても実施すべきかどうかについては、農地における負担水準の均衡化の状況、宅地並課税の対象のあり方等の観点から引き続き検討する必要がある。

第2 委員研究報告

1	固定資産税のあり方について（持田委員）	2 7
2	資産課税の今後のあり方について（齋藤委員）	5 3
3	不動産市場の経済分析（地価情報の歪み）（西村委員）	6 7
4	都市計画税の課題について（辻村委員）	1 0 3
5	アメリカの農地課税をめぐる議論（前田委員）	1 1 1
6	地方交付税制度とモラルハザード（堀場委員）	1 2 2

1 固定資産税のあり方について

東京大学経済学部 持田信樹

「固定資産税のあり方」について、別添資料をもとに発表させていただきます。この報告の問題意識は2つあります。一つは、固定資産税は市町村財政の基幹税であるということがよく言われています。これを、私の専門である財政のサイドからどういうふうに解釈するかということが一つでございます。もう一つは、現在の固定資産税の算定方式は評価価格を公示価格の70%にしまして、その評価価格に負担調整係数を乗ずる、さらに1.4%の税率をかけるという形をとっているわけです。そこで指摘されている問題は、一つは地価の動向と税が連動していないのではないですか。2番目は同一の土地でも地域間や、場合によっては同じ課税管轄間の内部で格差があるのではないですか。3番目は負担水準の低い市町村が交付税を多く受け取るのは問題ではないですか。こういった指摘があるわけです。これらの点について、データに基づいて実証的なファクトファインディングをします。この2つであります。

その際に、注意した点は2つあります。一つは、固定資産税のデータを時系列的に検討しますと、平成5年でデータの断層ができます。これは、それ以前は7割評価になっていなかったということです。きょうのレポートでは、仮に7割評価をしていた場合にどうなるのであろうかという推定計算を行いまして、データの断絶というのを克服したいということです。もう一つは、固定資産税は市町村税ですので、データを扱う場合には、都道府県単位でやるよりも、やはり個別の市町村単位のデータを分析するほうが望ましいということです。後ほど、紹介しますが、一応、3,300の市町村について、延べ2万セットのデータをいろいろ分析をしましたので、その結果を報告したいと思います。

まず、この資料の1ページ目と2ページ目は、日本の固定資産税の特徴を述べたものです。1997年に、ベルギーで『ヨーロッパ連合15カ国の地方財政』という百科全書が公刊されました。その中に固定資産税の国際比較が入っておりましたので、その内容を紹介したものです。時間がないので、これは省略いたしますが、主な項目は財政収入上の地位、納税義務者、課税標準——これは市場価格か賃貸価格かということでございます。再評価の頻度なり方法、税率決定権、これらについて、比較的信頼できる情報がこの本には載っておりましたので、まとめてあります。

本題ですけれども、私の意見では、固定資産税が市町村財政の基幹税であるということは、2つの意味があるのではないかと思います。1つは税率決定を通じた競争ということであり、2つは地方公共団体はオープンなシステムをとっております。問題は、長期的に見てよりよい市町村や都道府県を求めて、人々が移動するかどうかということだと思います。ここでよいという意味は、例えばアメリカの場合には、財産税の税率が低いとか、福祉サービスとか教育サービスがいいところに人々が移動していくと

ということです。

日本では、どこの市町村でも標準税率は同じで、行政も基本的にはほとんど同じです。あまり格差を考えることはないと思います。しかし、分権が進むと、多分、そうはならなくなってくるのではないかと思います。例えば、固定資産税の税率をある程度変えられるとか、行政サービスのレベルや量を、地方公共団体自身が裁量的に変えるというケースがこれから起きてくる可能性があります。そうすると、よりよい地方公共団体を求めて、人々が移動していくというケースが発生すると思われます。ある意味で、そういう疑似的な競争原理が働くと、市町村のパフォーマンスに効率化のインセンティブが働くのではないですか。これが第1の理由であります。そのためには、固定資産税のシステムはなるべく簡単なものがいいです。つまり、納税者にわかりやすいシステムが必要で、国の役割分担としては、評価基準と評価価格を統一することと、実際の負担レベルを、各自治体と納税者の間の緊張関係で決めていく、こういう簡素なシステムが必要ではないかと思います。

2番目の、固定資産税が基幹税であるという意味ですが、4ページと5ページに書いたのです。しばしば財政学の分野では、土地とか家屋といった「モノ」に対するサービスの財源として固定資産税は調達すべきであって、教育とか社会サービスといった「ヒト」に対するサービスの財源は、所得税や消費税で調達すべきであるというテーゼが言われています。ただ、この議論というのは、もちろん説得力があるわけですが、しかし、物事にはやはり両面があると思います。まず、モノに対するサービスは土地とか家屋と関係がないので、財産税によって調達すべきではないというのですけれども、対人サービスと対物サービスを区別するのは、あまり容易ではないということが第1の理由であります。例えば、警察、消防とか、一般行政、道路、環境保護。これはヒトに対するサービスなのか、物に対するサービスなのか。これを区別するのは非常に難しいということが第1です。

第2の理由は、教育や社会サービスというのは所得再分配という側面がありますので、その便益は一国全体に及ぶという議論がしばしばなされるのです。こういう議論というのは、こういう人に対するサービスというのは、実は特定の地域コミュニティに便益をもたらしているという面をやや軽視しているのではないかと思います。つまり、福祉や教育であっても、その量ですとか、質というのは、その地域コミュニティの不動産価格に影響を及ぼしますので、固定資産税によって、ヒトに対するサービスの財源を、少なくともその一部を調達するということは正当化されるのではないかと考えます。

3番目は、しばしば固定資産税というのは、生まれつき伸長性が乏しいとは言われます。しかし、日本のように定期的に再評価を実施している国では、課税標準はタイムラグを伴いますけれども、中期的には市場価格に近づいていきますので、あまり税率を頻繁に変える必要がありません。むしろ固定資産税というのは、伸長性が生まれつき低いというよりも、税額と地価が連動していないことに対する納税者の不信感が、

税収の上限を設定しているのではないかと思います。つまり、固定資産税の伸長性は、システムの透明性ですとか公平性いかんによって可變的であると考えるべきではないかと思います。

第4の理由は、固定資産税は個人住民税に比べますと、受益と負担の関係について、納税者意識をより強く涵養するという点も重要だと思います。

以上が固定資産税を市町村税の基幹税であるということの、私なりの解釈であります。

次に、先ほど言いました3つの問題について、幾つかのファクトファインディングをご紹介します。と思います。

5ページから6ページにかけて、まず、均衡化という問題を見てみたいと思います。資料でいいますと、別にとじた資料の1枚目と2枚目がそれに該当しますので、それをごらんになっていただきたいと思います。

まず、負担水準のばらつきがあることがなぜ問題かということです。固定資産税の納税者間の水平的な公平性を侵害するということが、一つの理由だと思います。もう一つの理由は、負担水準の低い市町村が交付税を多く受領するというモラル・ハザードを誘発する可能性があります。この2つがその理由だと思います。

その意味で、過去2回にわたって均衡化措置がとられたということは納得できます。この点について、最初のデータで確認しておきますと、まず、バブル期には負担水準の格差が広がって、これは標準偏差が上昇しているということでもわかります。バブルが崩壊して、急速にこの格差が縮小しているということがわかるかと思います。ただ、よくよく見ますと、平成6年の7割評価のインパクトは公示地価と評価を近づけましたけれども、評価と課税水準との乖離が残されましたので、負担水準の均衡化という観点から見ると、あまり強いインパクトは、この図からは確認できません。むしろ、一定の収束幅とそれに到達する期間を設定した平成9年と平成12年の評価がえのほうで、負担水準の上昇なり、格差の平準化に大きく寄与していることが、この図1からわかるかと思います。

個人的には、この均衡化については、遠くない将来、思い切った措置をとるべきではないかと思います。ただ、その場合にも、従来のように国が主導して一気呵成に行うべきか、負担水準を上げた市町村にご褒美をあげるという自主的な方式にすべきかという論点があるかと思いますが、ここでは省略します。

負担水準の設定いかんによっては、やはり税負担が大幅に上昇する土地も出てくると思いますし、市町村によっては減収となる可能性があります。特に気になるのは、負担水準の均衡化をやった場合に、過疎地ですとか離島部にどのような影響を与えるかであります。この点について慎重な配慮が必要だと思います。

資料の2枚目をごらんになっていただきたいと思います。このデータは、先ほど言ったように、平成5年以前に、仮に7割評価をやっていたと仮定して負担水準を推計して、過去の均衡化を時系列的に見たものです。このデータは総務省のほうから提供

していただいたものを分析したのですが、これを見ますと、地価の上昇なり下落が大きかった地域ほど、負担水準が大きく上がっているということが一つ。もう一つは、地価の上下動だけではなくて、平成9年の負担均衡化措置が全体的に強いインパクトを与えている。この2つが確認できるのではないかと思います。

第2の論点は、負担水準が低い土地が交付税を多く取るモラル・ハザードということです。これがなぜ起こるかということです。6ページの一番下に、固定資産税を基準財政収入に参入する式を書いてあります。総地積に平均価格をかけまして、そこから免税点未満と住宅特例と負担調整減少分を引いて、それに固定資産税の標準税率をかけて、基準財政収入への参入率をかけて、最後に徴収率の0.98をかけるということです。つまり、固定資産税はその他の地方税と違い、実績ベースで算定されますので、歳入確保の努力を頑張った地方団体は交付税の減額という形でペナルティーをこうむります。逆に、あまり努力しないで負担水準を低くした地方団体は、交付税の増額という形でボーナスを受け取るということです。したがって、この点からも負担水準の開きを速やかに、かつ比較的狭い範囲に収束させていくということが重要だと思います。

ただ財政学のサイドから、この点について2つ論評を加えておきたいと思います。お手元の資料の表2と表3というのをごらんになっていただきたいと思います。

まず第1の論評ですけれども、財政調整制度が、どの程度、地方団体の財政改善努力に対する負の効果を与えているかというのは、地方税の課税標準に対して、どの程度、自治体が裁量権を持っているかに依存するということです。私は、これを2つの例で紹介したいと思います。

一つは、フィリピン経済研究所のロザリオ・マナサン博士から伺った話であります。彼女によりますと、フィリピンには内国歳入分与という財政調整がありますが、地方団体の不動産課税に対しては、ディスインセンティブ効果を持っているということです。このことを、パネルデータを使って実証分析をしたのが表2であります。これをちょっと見ていただきたいのですが、州と市町村を見ますと、PCLB Tは事業税の徴税努力をあらわしたものです。PCRPTは固定資産税の徴税努力をあらわしたものです。それを下にありますように人口とか、一人あたりの財政調整交付金の金額によって説明する回帰式を追求したものです。ここで注目していただきたいのは、上から4行目のPCIRAというやつです。これは一人あたりの交付金の金額です。それを見ますと、州と市については計数がマイナスになっておりますので、財政調整交付金を多くもらった地域では、固定資産税の評価を低くするという結果が出ております。

もう一つのケースは、カナダであります。カナダでは、財政調整基金のうち、固定資産税にかかわる部分が全体の3割を占めています。カナダの固定資産税は資本価格を使っていますけれども、州の間で評価が統一されておきませんので、連邦政府が直接、固定資産税を、財政調整に関しては推計をしているのであります。その方法を見たのが、表の3であります。

これはどうやってやるかという、まず、左の1から3です。これは各州の可処分所得です。2から3というのは、都市化を考慮した可処分所得です。9から10というのは、人口の変化による可処分所得の変化です。これらを全部合計したのが12という欄になります。ですから、基本的に12が、各州の都市化や人口変化を考慮した可処分所得ということです。13がありますが、これは資本ストックですので、家屋の価値と考えていただきたいと思います。14は、家屋の価値から土地の総額を逆算したものであります。15が可処分所得1ドルあたりの土地価格です。

要するに、これはどういうことをやっているかという、国民経済計算から全国土地・資本ストックを推計し、それを各州へ可処分所得で案分する。こういうやり方をとっているのです。

このように、地方自治体が固定資産税の課税標準の決定権を持つ場合には、汗をかくて税を集めるよりも補助金を獲得するといったモラル・ハザードが発生しますので、何らかの形でその発生を防ぐか、場合によっては、カナダのように補助金の算定式から遮断するということが、通常、行われております。

次に、日本でこの問題がどうであるかということであり、この点を見たのが、次の3つのグラフと図です。

まず、散布図が2つあると思います。これが、平成9年の都市の小規模住宅について、負担率と財政力指数の相関関係を見たものです。1枚めくっていただきますと、今度は平成9年の町村部の小規模住宅について、同じ相関関係を見たものであります。ここで、課税努力をはかる尺度として、実効税率や税率を用いるのではなくて、負担水準を用いる理由ですけれども、4つあります。一つは平成6年の評価がえで、7割評価が実施されて、評価が統一されたということです。いま一つの理由は、負担水準の均衡化が実施されましたけれども、歴史的な経緯によって、依然として同じ評価額でも課税標準が地方団体ごとに違うことが2番目です。3番目は、超過課税を実施している市町村があまり多くないということと、標準税率未満の団体は起債制限を受けること。4番目は、実効税率の分母となる土地資産額を個別自治体ごとに求めることができないということです。こういうことから、負担水準を、課税努力をはかる尺度として使いました。

こういう散布図を全部で16枚つくりまして、それをまとめたのが本文の一番最後に入っています。本文の1番最後のページに表の4があります。これが分析結果の総まとめということです。定義は、不交付団体というのは、交付税の交付を受けていない団体です。交付団体（依存小）というのは、地方交付税の交付額が地方税より少ない団体で、（依存大）というのはその逆であります。

これを見ると、結果としては、かなり複雑な、全く正反対の傾向が併存していることがわかったということです。第一に言えることは、交付団体で依存が大きいところでは、年度や地方団体の種類や宅地の用途を問わず、負担水準が最も高いということです。これは何を意味しているかという、一般的に貧困な市町村では、負担水準を

意図的に低くして、交付税を増やすという代替効果よりも、むしろ最低限の財政需要を満たすために、負担水準を高めて税収を確保せざるを得ないという所得効果のほうが大きいのではないかと思います。しかし、この表をよく見てみますと、それとは逆のベクトルも働いています。つまり、第二に交付税の依存が少ない団体では、逆に固定資産税の負担水準が低いということを裏づけています。特に、都市よりも町村の場合には、年度、用途の別を問わず、交付団体で依存が少ないところでは、負担水準が他よりも傾向的に低いことがわかります。なぜこのような相矛盾した結果が出たのかについては、今のところ、まだわかりません。ただ、総体として言えることは、一般的にイメージされているほど、交付税のディスインセンティブ効果は自明ではないということでもあります。ただ、比較的財政力の高い交付団体では、意図的か否かは別として、負担水準は低いということは実証されたわけであります。この点に留意して、課税の均衡化を進めることが重要だと思います。以上です。

最後に、負担水準の適正化について見てみたいと思います。これはお手元の資料でいくと、最後の2枚がそれに関連しているところであります。

まず、図の2というのを見ていただきたいのですが、平成5年以前は評価によって負担水準を抑制していたわけですが、これは、土地資産額に対する評価額の割合が0.2から0.3の水準に抑えられていたということにあらわれています。これが1994年の7割評価によって大きく変わった。それは、この土地資産に対する評価額が、一挙に8割に上昇するということがあらわれていると思います。ただ同時に、納税者の負担能力を考慮しまして、負担調整措置がとられましたので、負担水準は引き下げられたということになります。ただ、この表は平成5年以前の評価については調整を行っていませんので、平成5年以前については負担水準がかなり過大に出ていますし、土地資産に対する評価額はかなり低めに出ています。これは、データの調整をしていないために、そういう結果になっているということでもあります。

図の2に棒グラフで実効税率というものをしております。このような7割評価と2回にわたる負担調整措置を行ってきた結果、実効税率は地価が下落しました1990年代全体を通じて上昇傾向にありまして、税と地価動向が連動していないという納税者の不満感を、ある程度、裏づけているのではないかと思います。ただし、実効税率の絶対水準を見ますと、地価が安定していました昭和50年代の水準への回復過程という面があり、納税者に過剰な負担を強いているとは断定できないのではないかと思います。ただし、妥当な負担水準は、何としても、納税者の納得感が得られることが重要でありますので、実効税率の上限をどこに設定するかについて、例えば市町村財政の実情ですとか、さまざまな観点から議論することが重要であると思います。

負担水準の適正化について、いま一つ、検討の余地があるのは、用途間の格差をどういうふうに考えるかということでもあります。これを見たのが図3になります。

この図3は、用途別に実効税率を、過去20年間について算出したものであります。小規模住宅地については、課税ベースの特例が6分の1に拡大されたこともあって、

もともとあった非住宅と住宅地の負担水準の格差が、この図を見ると拡大しているのではないかと思います。したがって、小規模住宅の6分の1特例の見直し、あるいは小規模非住宅の特例減税など、用途間の負担格差問題について、今後、議論が起きてくるのではないかと思います。その場合に、法人と個人の受益・負担関係、選挙権のない法人に負担が偏重することを、財政責任の観点からどういうふうにかえるかといった点が論点になると思います。

固定資産税のあり方（未定稿）

持田信樹

1. 特 徴

ヨーロッパでは固定資産税は最も普遍的な地方税であると指摘されている。フランスおよびベルギーの地方団体信用金庫（Credit local France and Credit Communal de Belgique）編纂の『ヨーロッパ連合15カ国の地方財政』（1997）によって、概観しよう。

- 財政収入の地位

固定資産税収は、借入を除く歳入の中でも重要な位置をしめている。イタリアでは10%、フランス、ポルトガルでは12%、イギリスでは14%、ベルギーでは16%そしてアイルランドでは17%である。しかし、ドイツ、オーストリア、デンマーク、オランダ、ルクセンブルグでは5%に満たない。固定資産税は、アイルランド、イギリス（この2カ国では唯一の地方税）、スペイン、イタリア、オーストリア、ベルギー、オランダでは最大の地方税目でもある。日本では、固定資産税は住民税とならんで最も重要な市町村税のひとつであり、借入を除く地方歳入の18パーセントを占める。

- 納税義務者

ほぼすべてのEU加盟国で、納税義務者は不動産の所有者であるが（家計であれ、企業であれ）、つぎの4カ国では例外的に、占有者が納税義務者となる。フランスの不動産課税では、土地・家屋に対する税は所有者、roof taxは占有者が納税義務者である。イギリスではカウンスル・タックスは住宅占有者に課税される。アイルランドでは、財産を占有もしくは占有者のない財産を所有する企業が、不動産課税を納税する。オランダでは、所有者と占有者が異なる税率で不動産税を支払う。日本では、固定資産税は、土地、家屋及び償却資産という3種類の固定資産を課税客体とし、その所有者を納税義務者として、固定資産の所在する市町村が、当該固定資産の価値に応じて毎年経常的に課税する¹。

¹土地、家屋及び償却資産に対し固定資産税が課税されるのは、これらの資産の保有と市町村の行政サービスとの間に一般的な受益関係が存在するためであり、相続税のようにその課税を通じて富の再分配を行なう機能を有しているわけではない。ただしこのことは固定資産税の税額が具体的な市町村の行政サービスの量に応じて定まることを意味するものではなく、資産価値を表す価格に対して比例税率で課税することとされている。また固定資産税は、資産価値に応じて課税される物税とされており、資産の所有者の所得など人的要素は考慮されない建前となっている。

- 課税標準

不動産課税の課税標準は、市場価格である場合もあり、また賃貸価格すなわち推計家賃にもとづいて算定される場合もある。

カウンスル・タックスの場合、イギリスは市場価格を用いている。財産は、市場価格の大小によって8つの価格帯に分類される。各価格帯の幅は平均価格を50%下回る水準から300%上回る水準までである。公的評価事務所が、民間専門家の助言を得て、個別の財産を価格帯に分類する。

一方、フランスでは、不動産税、家屋税および事業税の一部は賃貸価格が課税標準である。ただし地方公共団体は、家族構成や社会政策ないし経済政策目的に応じて、課税標準を変更することができる。ベルギーでは、不動産所得に対する源泉所得税に加えて、市町村および州の不動産税が課税される。前者（源泉所得税）は不動産所得にもとづいて決定され（収益価格による計算）、国によって徴収されている。

また市場価格と賃貸価格を組み合わせた方法も存在する。例えば、ドイツでは、不動産課税の標準は、賃貸価格（建物）、市場価格（土地）、生産力価値（森林）を合計したものである。

日本の固定資産税は、「シャウプ勧告」により導入されたもので、土地、建物、のほかに世界でも珍しい償却資産の課税ベースに含まれる。事業用の償却資産を含める理由のひとつは、所得税システムにおける納税者による減価償却の過大評価を避けるためであるとされる。戦前は、賃貸価格方式で課税標準が決定されていたが、戦後のシャウプ勧告以来、固定資産の資本価格が課税標準となっている。すなわち地方税法341条により、「適切な地方」で固定資産を評価し、課税ベースにすると規定されている。

- 再評価

不動産課税の課税標準を算定するに際しては、賃貸価格や市場価格を評価・再評価する作業が複雑で面倒くさいという問題がある。したがって、再評価は不定期に行われている。多くの場合、最後に行われたのは1970年代乃至80年代であって、ルクセンブルグのように1941年というものもある。このため政府は定期的な再評価の欠如によって、負担が急増するのを防ぐために、フランスやスペインでおこなわれているように負担平準化措置やベルギーの物価、所得水準ヘリンク方式等によって工夫をこらしている。しかし、これらの工夫によっても、再評価による急増の発生を防ぐことができていないわけではない。日本の固定資産税では毎年評価が行われるのではなく、土地及び建物は3年毎に、償却資産は毎年、総務省が決定した評価方法にもとづいて再評価される。「負担水準」の急激な上昇を避けるために緩和措置が採られている。これらの特別措置によって課税標準は市場価格の上昇におくれるので、納税者の税負担はその分軽減される。

- 税率決定権

多くの場合、地方公共団体は不動産課税の税率決定権をもっている。イタリアでは1997

年以降、市町村は地方公共サービスの水準に応じて、地域ごとに税率をまったく自由に変更できるようになった。他方、ポルトガル、イギリス、アイルランドでは、地方公共団体の税率決定権はより制約を受けている。たとえば、ポルトガルでは、地方公共団体は都市部では0.8%と1%との間でしか税率を変更できないし、農村部では中央政府が決めている。イギリスとアイルランドでは過剰な支出を行っていると見なされた地方団体による不動産課税の増加を抑制するために、レイト・キャッピングが適用された。日本の固定資産税の標準税率は1.4パーセントであり、制限税率は2.1パーセントである。超過税率を適用している団体は、地方交付税が充実していることもあり、3300のうち260数団体にすぎない。

2. 地方分権

3.1 税率決定を通じた競争

地方公共団体は固定された、ひとつの行政区域をもっている。そしてその行政区域の中に住む人たちを対象に行政を行う。閉鎖的で分権化されていれば、行政区域内にある住民から固定資産税を徴収して自らの行政を行うシステムをとる。

しかし封鎖的な行政区域を考えることは、現実的ではない。都道府県間、市町村間を人が移動することは日常的に起こっている。問題は長期的に見て、より良い市町村、都道府県を求めて人が移動することがあり得るかということである。より良いという意味はいろんな意味があるが、アメリカの州などを考えると、財産税の税率が低いところに移動していくとか、福祉サービスがいいとか教育サービスがいいところに人々が移動していくようなケースがよく見られる。日本ではどこの市町村に入っても、標準税率は同じで、行政もほとんどについて、あまり格差を考えることはない。しかし分権が進むと、たぶんそうはなくなってくる。たとえば固定資産税の地方税率をある程度変えられるとか、行政サービスのレベルや量を、ある程度地方公共団体が裁量性をもつというケースがあり得るとすると、より良い地方公共団体を求めて人々が移動していくケースを考えることになる。それがティボーのいう「足による投票」(voting with feet) という意味である²。

国が補助する場合、交付税でも基準財政需要である程度の物差しを作って、各市町村、都道府県ではそれに見合ったものをやっている。それがはずれた場合、ヤードスティックが何なのかというと、あるサービスでいちばん質のよいものを提供している市町村、都道府県とか、同じ質や量のものを提供しているならば税率の低いところがヤードスティックになるという形で、競争が起こりうる可能性がある。

²日本では従来、隣接する市町村の間でサービスの質や量をめぐって、都内ではこういうことをやっているのにどうしてうちでできないかというような形で、競争ではないにしても、間接的な効率性のインセンティブが働いてきた。宮島洋教授はこれを産業論のヤードスティック・コンペティション概念を用いて説明されている。「足による投票」はそれをもっとはっきりさせたもので、あまり良いサービスをしないで、固定資産税の税率も高い所の人はずっと出ていってしまっていて、良いサービスを行う所であるとか、税率の低いところに移動してしまうということである。人が移動するという形で地方公共団体間の競争を刺激し、効率化のインセンティブとなるのが、この「足による投票」ということである。

こういう競争が起こりうる可能性があるためには行政権限および税財源のかんりの分権化が進んでいるのが前提になる。今後、地方分権が進展してくると、都道府県や市町村がどういうサービスを展開するかによって、人が移動してくる可能性は十分ある。そういう擬似競争原理が働くと、その影響ははかりしれない。

そのためには、適正な評価価格と税率のみにより、税負担が決定される形へと固定資産税の簡素化をはかり、納税者にわかりやすい租税にすることが求められる。その上で、国は均衡のとれた評価基準と評価価格を提示し、実際負担レベルの最終決定は各自治体と納税者の間の緊張関係にゆだねることが必要ではないだろうか。

表1 不動産課税の税率決定権

3.2 地方税における固定資産税

しかし、日本の地方税は固定資産税だけではないので、上記の議論はその他の税にも妥当するはずである。それでは、不動産課税は、市町村の財源調達手段としていかなる意義をもつのであろうか。

しばしば、不動産課税は土地・家屋といった「モノ」に対するサービスの財源としてのみ課税すべきである。教育や社会サービスといった「ヒト」に対するサービスの財源は、所得税や消費税で調達すべきであるという議論がなされる。その根拠として、通常、つぎの点が指摘されることが多い。第一に、対人サービスは、土地・家屋・償却資産と関係がないので、不動産課税によって調達すべきでない。第二に、所得再分配的性格をもつ対人サービスは、所得再分配の側面をもち、かつ一国全体に便益を与えるので、上級政府の財源または地方所得税によって調達すべきである。第三に、他の経費より膨張速度が大きい対人サービスは、課税台帳の更新に納税者の抵抗が大きい不動産課税ではカバーできない。

たしかに、これらの議論には、一定の説得力があるといえる。しかし、あらゆる議論にはコインの両面があるように、表側だけ見て、その裏側を軽視することは正しくない。第一に、対人サービスと対物サービスを区別するのは容易ではない。警察消防、一般行政、道路、環境保護は、ヒトとモノとのどちらに関連しているのであろうか。仮に、市町村のサービスをふたつのカテゴリーに分類することができたとしても、地価に資本還元されるすべてのサービス—例えば、水道、下水処理、生活道路—は究極的にはヒトの満足度を高めるためのものであろう。要するに、モノに対するサービスであっても、ヒトに満足してもらえなければ、納税者の協力を得ることは難しい。

第二に、教育や社会サービスは所得再分配という側面があるので、その便益は一国全体に及ぶという議論は、これらのサービスの恩恵に特定の地域コミュニティがあずかっているという事実を軽視しているように思われる。日本でも評判のよい公立学校の近隣の不動産は、市場によって高く評価されている。分権化が進展すると、質の高い福祉サービスを提供している市町村の不動産価格が上がるかもしれない。質の高い有料老人ホームが多い

市町村に、住民が移動することはすでに日本でも起こっている。教育や福祉であっても、その質と量は不動産価格に影響を及ぼすのであって、固定資産税によって、その財源の一部を調達することは正当性をもっていると考えられる。

第三に、固定資産税の伸張性は生まれつき乏しいと断定する宿命論は根拠に乏しいと考える。故高橋 誠教授の指摘しているように、日本のように定期的に再評価を実施している国では、課税標準は、タイム・ラグを伴いつつも、市場価格に近づいていくので、税率を頻繁に変える必要がない。固定資産税の伸張性は本質的に低いというよりも、税額と地価が連動していないことに対する納税者の不信感が税収の上限を設定していると考えの方が自然である。税システムの透明性（「情報公開」、「算定方式の簡素化」）や公平性（「負担水準」の均衡化）如何によって、固定資産税の伸張性は高くも低くもなるのである。

第四に、固定資産税は受益と負担の関係についての納税者意識をつよく涵養する。個人住民税の場合は、その納税者の多くは給与所得者であり、税額の通知書を受取るものの、納税は給与支払い者の特別徴収によって行われるので、地域社会の費用という意識はややもすれば希薄になりやすい。これに対して、固定資産税の場合には、それが申告納税ではなくて賦課課税によるものであるとしても、税額決定の過程での台帳閲覧制度があり、納税のために行動をおこすことをもとめられるので、納税者意識は、特別徴収による個人住民税よりもはるかに強い。

3. 評価と課税標準

上記のように、固定資産税は、理論的には、地方税に最も適したものであるが、課税標準の評価には、問題が少なくない。現行の方式は、土地に関する税負担の算定方式として、評価価格を公示価格の70%とし、課税標準額を評価価格に負担調整係数を乗じて求め、それに一律1.4%の税率を乗じて税負担額をもとめる。しかし、それは、1) 地価の動向と税が連動しない、2) 同一の土地でも地域間・同一市町村内での評価水準や課税標準に格差がある、3) 「負担水準」の低い市町村が交付税を多く受取るといった問題がある。以下では、これらの問題を中心に検討を加える。

3.1 市町村間の均衡化

固定資産税を見て納税者が市町村のサービスを評価するようなシステムに移行するには長い時間がかかるであろう。そうした将来を展望して、さしあたり、達成しなければならない課題がある。ひとつは、同一評価の土地の課税標準を同一にする、水平的公平性である。「負担水準」が市町村間でことなっている背景には、第一に、昭和39年度の評価替え以来の、評価額と課税標準の乖離という歴史的要因と、第二に、評価額の上昇の度合いと負担調整率がリンクしてため、地価上昇幅が大きかった土地ほどキャッチ・アップの速度

が遅くなり、「負担水準」が低くなる（逆は逆）という政策的要因との二面がある。

「負担水準」にばらつきが存在することは問題であり、これを是正することが必要であると考え。なぜならば、「負担水準」の格差は、固定資産税の納税者間の水平的公平性を侵害し、かつ「負担水準」の低い市町村が交付税を多く受領するというモラル・ハザードを誘発する可能性があるからである。平成9年並びに同12年の評価替えに際して、一定の収束幅とそれに到達する期間を設定して、中央主導で均衡化措置をとったことは納得がいく。

図1 「負担水準」均衡化の推移

この点を図によって確かめておくと、分母となる地価動向を反映して、バブル期には、「負担水準」の格差が広がり（標準偏差が上昇）、また崩壊後は「負担水準」の格差は急速に縮小（標準偏差の低下）している。しかし、平成6年の7割評価では、公示地価と評価は近づいたけれども、評価と課税標準との乖離を積み残したため、「負担水準」の均衡化や適正化に対するインパクトはあまり見られない。一定の収束幅とそれに到達する期間を設定した平成9年、12年の評価替えの方が、「負担水準」の全般的上昇と格差の平準化に貢献していることを確認できる。

負担調整の本来の趣旨は、再評価年の間で、課税標準を評価にキャッチ・アップさせることではないだろうか。現在の負担調整は、その趣旨から大きく逸脱しており、固定資産税の税としての性格を歪めているように思われるふしがある。個人的には、「負担水準」の均衡化については、遠くない将来、思い切った措置をとるべきではないかと考える。もちろん、その場合でも、従来のように国主導で一気呵成に行うべきか、それとも「負担水準」を上げた市町村に「ご褒美」を与えるといった自主方式にすべきかといった論点があるだろうが、ここでは立ち入らないことにする。また、均衡化すべき水準の設定如何によっては、税負担が大幅に急増する土地も生じてしまうことや、市町村によっては大幅な減収となることなどの問題がある。「負担水準」の均衡化は納税者の税負担への配慮や市町村財政の影響なども勘案しながら進めていく必要がある。とくに気になるのは、均衡化が過疎地や離島部にいかなる影響をあたえるかであり、この点については慎重な配慮が必要であると考え。

3.2 交付税と固定資産税

ひまひとつの課題は、課税標準を低くして交付税を多く受領する、モラル・ハザードを誘発しないためにも、市町村間の「負担水準」にバラツキがあるのは望ましくない。固定資産税の基準財政収入への参入は以下の式にもとづいて行われる。

$$[(\text{総地積} \times \text{平均価格}) - (\text{免税点未満} + \text{住宅特例} + \text{負担調整減少})] \times 0.014 \times 0.75 \times 0.98$$

このように固定資産税は基準財政収入に実績ベースで算定されるので、「負担水準」を上げる等の歳入確保努力を行った地方団体が交付税の減額という形でペナルティーを被り、逆に努力しないで「負担水準」を低くする地方団体が交付税の増額という形でボーナスを受取る。同一の評価額でも、課税標準が地方団体によって裁量的にきめられるため、交付税受領額が違ふのは、水平的公平性に反することといわねばならない。この点から、市町村間の「負担水準」の開きを速やかに、かつ、比較的狭い範囲に収斂させることが政策上の論点となっている。この点について財政学のサイドから、2つの論評を加えておく必要がある。

第1に、財政調整制度が地方団体のどの程度、財政改善努力に負の効果を与えているかは、地方税の課税標準が地方団体の裁量によって決められるか否かに依存している。フィリピン経済研究所の Dr. Rosario Manasan から聞いた話によると、ブロックグランと財政調整の混成物である内国歳入分与（IRA）は、地方団体の不動産課税に対して dis-incentive 効果をもっている。このことは彼女によるパネル・データを用いた回帰分析によって裏付けられている³。また Jeorgen Lotz によると、デンマークでは、1996 年まで地方所得税の課税標準を地方団体が決定していたため、意図的に所得額を低く評価して、補助金を増やすモラル・ハザードが起きていた。これについては筆者と Lotz との共同論文で「逸話」として触れている。カナダでは、不動産課税に関わる財政調整は全交付金の約3割を占めているが、州間の評価は統一されていない。カナダ大蔵省で筆者が2000年1月に行ったヒアリングによると、住宅については地域 GDP 統計の資本ストックから、また土地については可処分所得から間接的に推計していて、日本のように実績ベースで算入していない。このように、地方自治体が固定資産税の課税標準の決定権をもつような場合には、汗をかいて税を集めるよりも、労なくして補助金を獲得するといったモラル・ハザードが発生するので、何らかの形でその発生を防ぐか、補助金の算定式から遮断するのが常道である。

これに対して、ドイツや日本の基幹的地方税は実質的に国税の個人所得税や法人税や消

³内国歳入分与（IRA）は地方公共団体の歳入において最大の比重をしめている。事実、それは多くの地方公共団体において開発関連支出の費用を賄っている。もし、地方税徴収の政治的コストが著しく高ければ、地方団体が、内国歳入分与に依存して、徴税努力を怠るであろうことは当然である。実証分析は、これを裏付けている。1985 年（地方自治法制定以前）には補助金は徴税努力に対して中立的であったが、1992 年と 93 年にはあらゆるレベルの地方団体において補助金は課税努力を減殺している（Manasan 1995）

1995-98 年の市町村に関するパネル・データを用いると、一人当たり家計所得（地方税ないし負担能力の代理指標として）に対する一人当たり地方税収入を、一人当たりの内国歳入分与に回帰させた結果、内国歳入分与のもつ課税努力への負のインセンティブ効果が証明された。この結果はつぎのことを示している。地方分権化の「勝者」は相対的に一人当たり地方税収入が低い。（マイナスかつ統計的に有意な係数市の事業税についての回帰式及び町村の事業税と不動産税の回帰式において、一人当たり内国歳入分与の係数がマイナスでかつ統計的に有意であること）。同様に、州の不動産課税についての回帰式でも、内国歳入分与の係数はマイナスでかつ統計的に有意である。このことは、委譲された権限よりも多くの財源を得た地方公共団体では、課税努力が疎かになったということを示唆している。したがって、課税努力を刺激するように、内国歳入分与の算定式を改善する必要性をしめしている。

費税の付加税的性格や共同税的性格をもっており、課税標準の決定権を実質的には地方団体はもっていないことを付け加えておく。

表 2 不動産課税の回帰分析（フィリピン）

表 3 不動産課税の財政調整（カナダ）

第 2 に、日本では課税標準を地方団体がある程度裁量的に決定できる固定資産税においても、財政改善努力に対する負の効果はこれまで実証的に確認されているわけではない。表 は、筆者が固定資産税の「負担水準」と交付税との関係を全市町村について分析した結果をまとめたものであり、新しい判断材料としての価値がある。ここで「課税努力」を図る尺度として、実効税率や税率を用いるのではなく、「負担水準」（課税標準額/評価額）をもちいるのは以下の理由による。1)平成 6 年評価替えて「7 割評価」が実施され、評価が統一されたこと、2) 平成 9 年、12 年と二度にわたり、「負担水準」均衡化が実施されてきたが、「歴史的経緯」により、同じ評価額でも課税標準が地方団体毎に違うこと、3) 超過課税を実施している市町村が少なく、標準税率未満の団体は起債制限を受けること、4) 実効税率の分母となる土地資産額を個別自治体毎に求めることができないこと等である。

表 4 市町村の「負担水準」と地方交付税

この分析結果は、単純ではなく、全く正反対の傾向が並存していることを物語る。第一に、交付団体（依存大）では、年度、地方団体の種類、宅地の用途を問わず、「負担水準」は最も高い。一般的に貧困な市町村では、「負担水準」を意図的に低くして、交付税を増やすという代替効果よりも、最低限の財政需要を満たすために、「負担水準」を高めて税収を確保せざるとえないという所得効果の方が大きいのではないだろうか。しかし、それとは逆のベクトルも働いている。すなわち第二に、交付団体（依存小）では、逆に、交付団体であるが故に、固定資産税の「負担水準」が低いことを表 は裏付けている。とくに町村の場合には、年度、用途の別を問わず、「負担水準」が不交付団体や交付団体（依存大）より低い。何故、このような相矛盾した結果がでたのかについては、今のところわからない。しかし、この分析からわかることは、一般的にイメージされているほど、交付税制度の disincentive 効果は自明ではないということである。とはいえ、比較的財政力の高い交付団体では、意図的か否かは別としても「負担水準」は低いことは実証されたわけであり、この点に留意して課税の均衡化を一層すすめることが肝要である。

3.2 「負担水準」の適正化

固定資産税は、市町村の公共サービスの一般的対価として課税される、経常的財産税であるので、建前上はキャッシュ・フローがなくとも課税される。これが実際の負担以上に負担感をいだきやすくする理由である。地価が上昇するとそれに応じて資産価値も増えるが、その名目的ゲインに対して、固定資産税が税率1.4%で課税される仕組みになっているからである。売却する予定がない場合には、課税ベース増加は未実現ゲインにすぎない。したがって地価高騰の時期に急激に税負担を増加させないとすると、税率1.4%は全国一律に制度的に固定されているので、あとは土地の評価方法で調整するしかない。図 1 にみられるように、土地資産額（最も標準的な地価指標である地価公示価格の代理指標）と固定資産税評価額を比較すると、バブル経済期をはさむ10年間に、その比率は3割近くから2割にまで低下した。バブル期の地価高騰が税負担増へ及ぶのを、市町村が評価の据え置きによって抑制したことが窺われる。

地価高騰の原因と考えられた土地保有の有利性を減少させる一方、新しい土地保有税としての地価税創設に対抗して、1994年度の固定資産税評価替えに際し、全国一律に地価公示価格の70%まで引き上げることが決定された。しかし、納税者の負担能力を考慮して、精緻な負担調整措置が講じられた結果、評価額と実際の課税標準額との間に開きが生じることになった。図 2 にみられるように、土地資産額に対する評価額の割合は、94年に一挙に2割から8-9割に増加し、「資産価格に応じて課税される物税」としての固定資産税の性格を明確になった。反面、「負担水準」（課税標準/評価額）は0.6から0.2へと急落している。こうした負担調整措置によって、納税者の負担能力の範囲内で、固定資産税が伸びることとなった。

図2 固定資産税負担の推移

その結果、実効税率（固定資産税額/土地資産額）は、地価下落のつづく90年代全体を通じて上昇傾向にあり、「税と地価動向が連動していない」という納税者の不満感を裏付けている。しかし、実効税率の絶対水準をみると、地価が安定していた昭和50年代の水準への回復過程という面があり、納税者に過剰な負担を強いているとは断定できない。ただし、妥当な「負担水準」は納税者の納得感が得られることが重要であり、実効税率の上限をどこに設定するかを、例えば、市町村財政の実情、納税者の負担感、資産選択における金融商品との税制の中立性確保の観点等から、議論することが重要であると考え

図3 固定資産税の実効税率

「負担水準」の適正化について、いまひとつ、検討の余地があるのは、用途間（小規模住宅、一般住宅、非住宅）の格差をどう考えるかである。平成6年の7割評価に際しては、小規模住宅地についての課税ベースの特例（4分の1から6分の1へ）が拡大されたことも手伝い、もともとあった非住宅と住宅地の「負担水準」の格差が拡大しつつある。図4にみられるように、小規模住宅と一般住宅の「負担水準」は、バブル以前の正常な状態へ回復している。これに対して、商業等の非住宅の「負担水準」は「正常な状態」をこえて増大している。小規模住宅の6分の一特例の見直さないし小規模非住宅の特例減税など、用途間の負担格差問題は避けることができないであろう。その場合には、法人と個人の受益・負担関係、ならびに、選挙権のない法人への負担偏重を財政責任の観点からどう考えるか等が論点になるであろう。

（終了）

表1 固定資産税の税率決定権

財産税の税率決定権	国名
地方自治体による税率決定の裁量権	ベルギー、キプロス、ドイツ、アイルランド、イタリア、オランダ、イギリス
一定の幅の範囲内で決定権	オーストリア、デンマーク、フィンランド、フランス、ハンガリー、アイスランド、ラトビア、ノルウェー、スペイン、
中央政府による税率決定	アルバニア、ブルガリア、スロバキア、トルコ

(資料) Council of Europe, Local Finance in Europe, 1997, table 8 より作成。

表4 市町村の「負担水準」と地方交付税 (括弧内は平均「負担水準」)

	全都市		全町村	
	平成9年	平成12年	平成9年	平成12年
小規模住宅				
不交付団体	0.49	0.59	0.53	0.60
交付団体 (依存小)	0.56	0.62	0.50	0.57
交付団体 (依存大)	0.79	0.73	0.66	0.69
一般住宅				
不交付団体	0.47	0.58	0.52	0.59
交付団体 (依存小)	0.53	0.59	0.49	0.56
交付団体 (依存大)	0.65	0.68	0.65	0.68
商業地				
不交付団体	0.42	0.52	0.43	0.49
交付団体 (依存小)	0.43	0.49	0.38	0.45
交付団体 (依存大)	0.50	0.52	0.47	0.50

(備考) 1. 総務省自治財政局固定資産税課、内部データより算出。

2. 「不交付団体」とは、地方交付税の交付を受けていない団体。

「交付団体 (依存小)」= 地方交付税の交付額が地方税より少ない団体。

「交付団体 (依存大)」= 地方交付税の交付額が地方税より多い団体。

図1 「負担水準」均衡化の推移(都道府県単位)

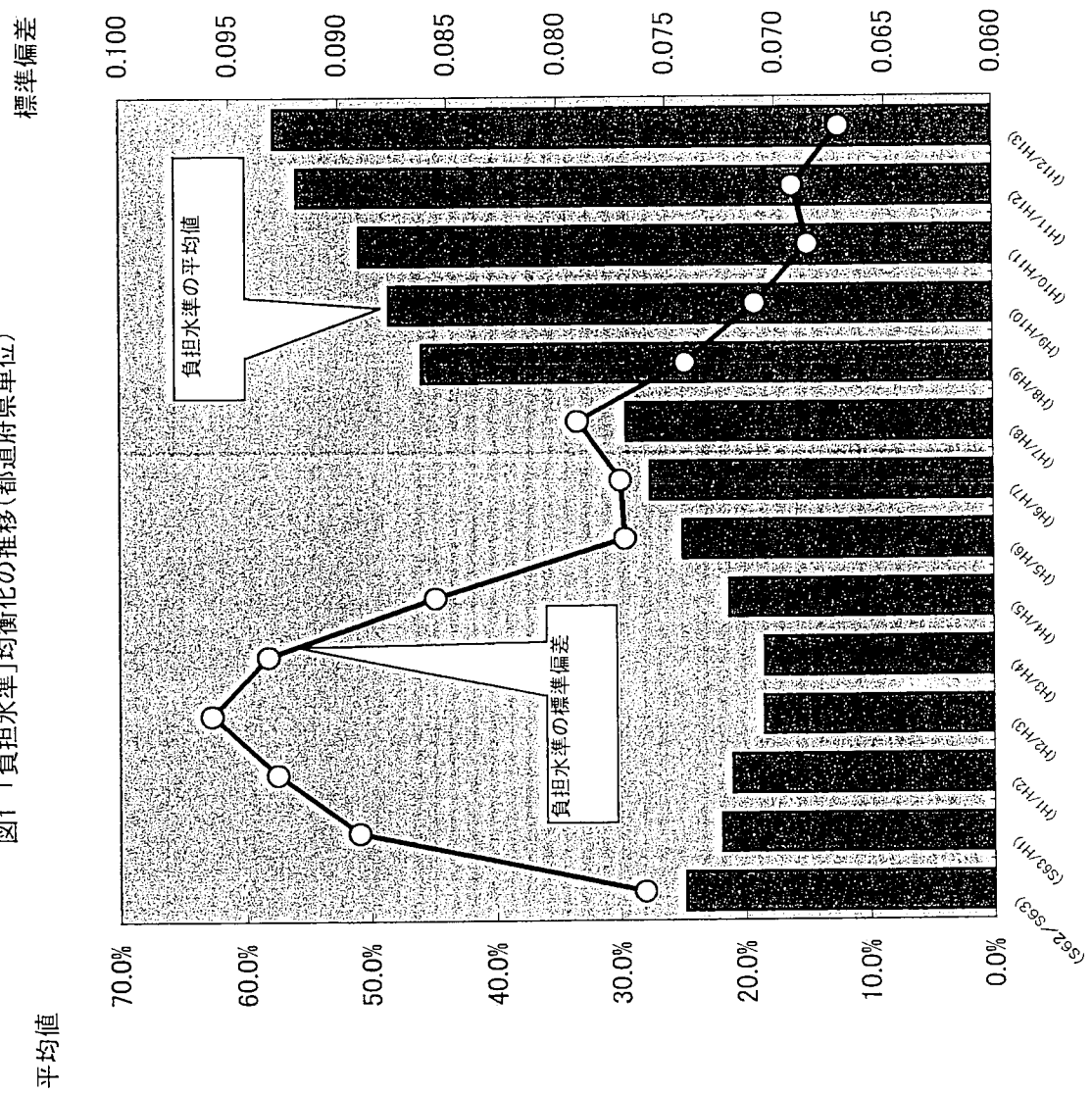


Table 14
Linear Regression of Per Capita Tax Revenue of LGUs ^{a/}

	Province		Cities ^{b/}		Municipalities ^{c/}	
	PCLBT ^{b/}	PCRPT ^{c/}	PCLBT	PCRPT	PCLBT	PCRPT
Constant	-10.5267 (-4.422)	-19.8245 (-2.728)	-6.2778 (-4.047)	-4.8622 (-3.191)	-17.5335 (-4.931)	-18.0570 (-4.329)
Density	0.2353 (1.063) **	-0.0014 (-0.407)	0.2496 (2.933) **	0.1745 (2.131) **	0.0949 (12.390) **	0.1024 (10.539) **
PCFIESY	0.6611 (2.098) **	0.0029 (6.497) **	0.9352 (6.926) **	0.8799 (6.674) **	0.0001 (0.488)	-0.0004 (-2.195) **
PCIRA	0.2925 (1.101)	-0.0138 (-2.329) **	-0.0349 (-0.187) *	-0.0410 (-0.237)	0.0413 (21.130) **	0.0621 (29.993) **
D1*PCIRA			-0.0188 (-1.630) *	0.0036 (0.315)	-0.0097 (-3.379) **	-0.0149 (-4.895) **
X ² (Chi-square)	15.78	46.85	128.37	99.82	604.72	999.98

^{a/} numbers in parenthesis refer to z-statistics

^{b/} follows double specification.

^{c/} follows linear specification.

* statistically significant at 10%

** statistically significant at 5%

Rosario Manasan and Shiladitya Chatterjee, 2002, Regional Development and Centre-regional Relations in the Philippines:1975-1999 より抜粋

FISCAL YEAR: 1997-98

TABLE 29A

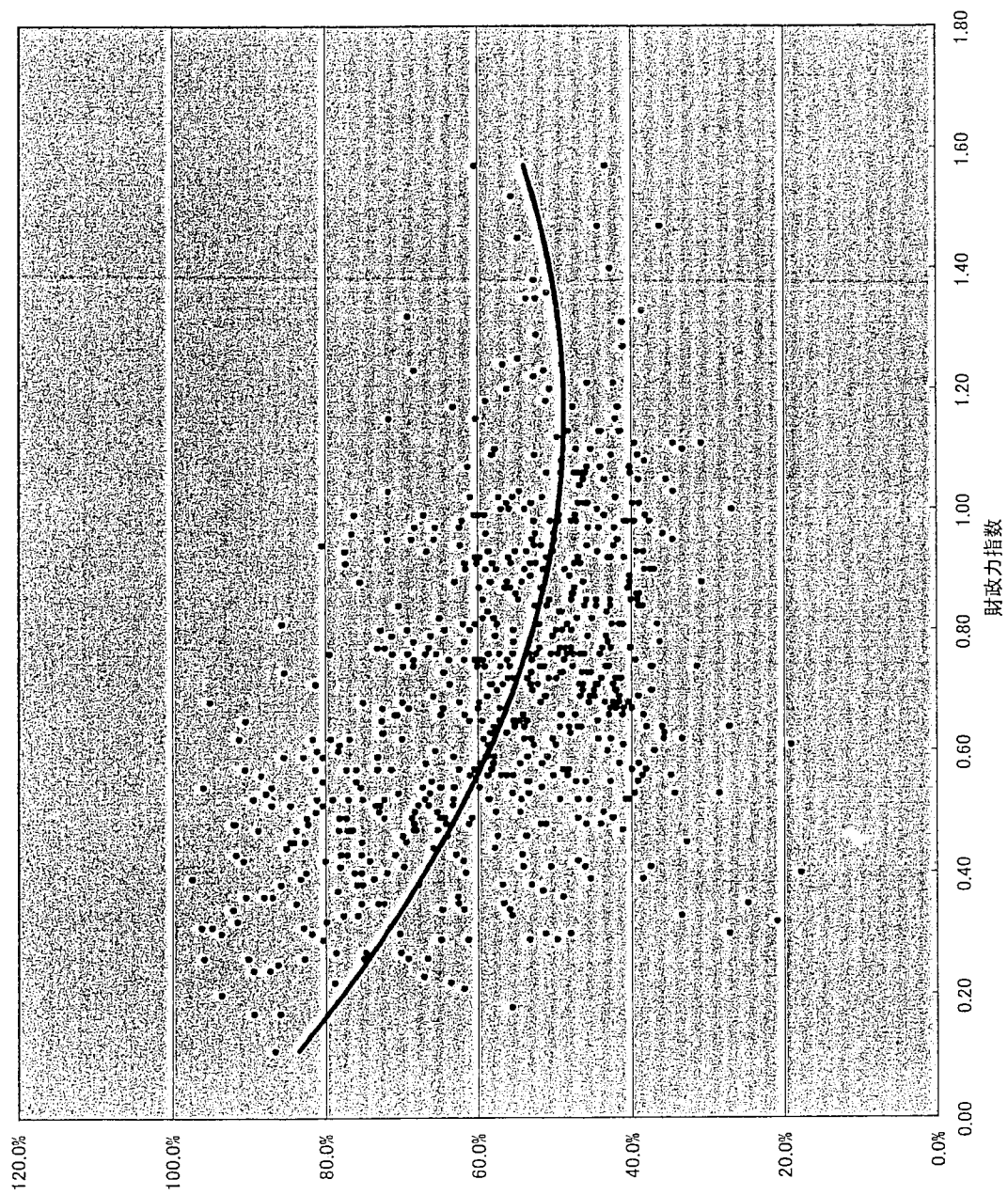
FEBRUARY 16, 1999

CALCULATION OF TAX ELEMENTS: PROVINCIAL - LOCAL PROPERTY TAX DATE

VARIABLES		UNITS	INPUT YEAR	NFLD.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALTA.	B.C.	STANDARD PROVINCES	RECEIVING PROVINCES	TOTAL ALL PROVINCES
Residential: Land and Buildings													
1. Personal Disposable Income		(\$ Millions)	1996	7,738	116,464	208,415	19,158	16,532	50,340	69,731	430,300	187,468	515,954
2. <u>Adjusted Indirect Taxes</u>		(\$ Millions)	1996	1,035	13,950	20,417	1,946	1,969	2,500	5,705	43,987	21,640	50,262
3. Adj. Personal Disposable Income Component (Line 1 - Line 2)		(\$ Millions)		6,703	102,514	187,998	17,212	14,563	47,840	64,026	386,313	165,828	465,692
4. Provincial Population		(Persons)	1996	561,032	7,270,251	11,084,855	1,133,541	1,019,086	2,776,844	3,874,436	24,382,169	11,803,312	29,539,447
5. Urban Scale Factor (20% Montreal Outlier) 68.97% and 31.03%		(%)	1996	0.533398	1.266028	1.554258	0.974379	0.623276	1.051016	1.627751			
6. Population Weighted by Urban Scale Factor (Line 4 X Line 5)		(Persons)		299,253.3	9,204,341.3	17,228,724.6	1,104,498.5	635,171.8	2,918,507.5	6,306,517.1	34,479,353.3	12,266,869.5	38,720,718.7
7. Scaling Factor (Total Line 3 * 1000) / Total Line 6)													12.026946
8. Urban Scale Component (Line 6 X Line 7 / 1000)		(\$ Millions)		3,599.1	110,700.1	207,208.9	13,283.7	7,639.2	35,100.7	75,849.3	414,681.3	147,532.9	465,691.8
9. Demographic Change (1996-91 Including Net Undercoverage and Non-Permanent Residents)		(Persons)		-18,195 ¹	209,151	669,995	24,162	16,133	189,287	510,037	1,429,478	260,770	1,630,089
10. Scaling Factor (Total Line 3 X 1000) / Total Line 9)													285.685015
11. Demographic Change Component (Line 9 X Line 10) / 1000)		(\$ Millions)		-5,198.0 ¹	59,751.3	191,407.5	6,902.7	4,609.0	54,076.5	145,709.9	408,380.4	74,498.2	465,692.1
12. Residential Land - Internally Scaled for 3 Components (Line 3 + Line 8 + Line 11)		(\$ Millions)		5,104.1 ⁷	272,965.4	586,614.4	37,398.4	26,811.2	137,017.2	285,585.2	1,209,374.6	387,859.1	1,397,075.9
13. Residential Capital Stock Sectoral Component		(\$ Millions)	1996	12,159.9 ⁸	179,283.4	309,874.4	24,485.4	23,674.4	73,752.0	113,721.6	651,039.2	277,985.2	775,333.2
14. Total Residential Land - Sector Scaling (Total Line 13 X (34.279711 / 65.720289))		(\$ Millions)											404,413.9
15. Total Residential Land Scaling Factor (Total Line 14 / Total Line 12)		(\$ Millions)		1,477.5 ²	79,015.8	169,808.4	10,825.8	7,761.1	39,662.6	82,668.9	350,080.0	112,274.4	404,414.3
16. Residential Land Sectoral Component (Line 12 X Line 15)		(\$ Millions)											0.289472
17. Residential Sector Tax Base (Line 13 + Line 16)		(\$ Millions)		13,637.4 ⁰	258,299.2	479,682.8	35,311.2	31,435.5	113,414.6	196,390.5	1,001,119.2	390,259.6	1,179,747.5

平成9年、都市、小規模住宅

負担率(課税標準/評価額)



平成9、町村、小規模住宅地

「負担水準」

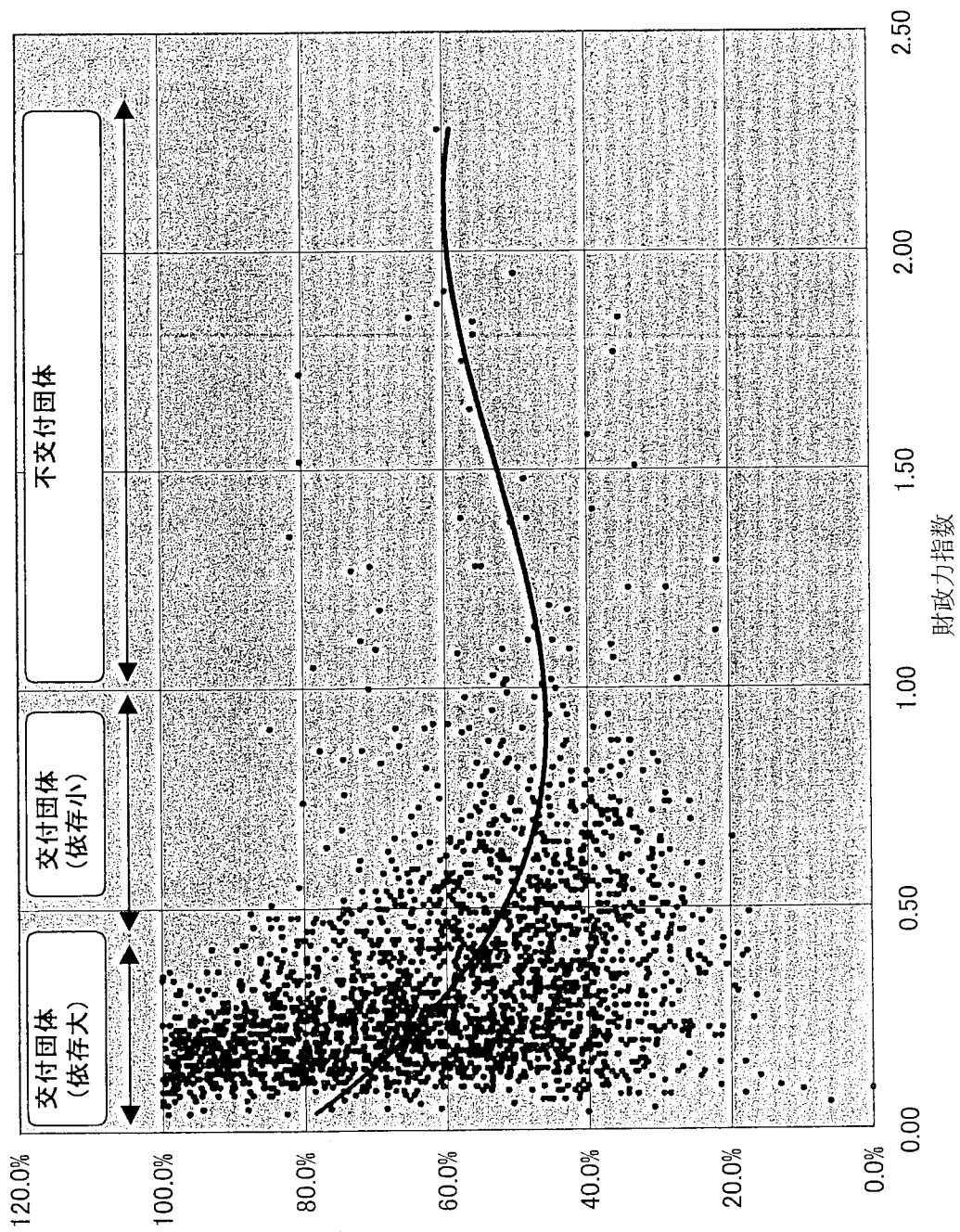
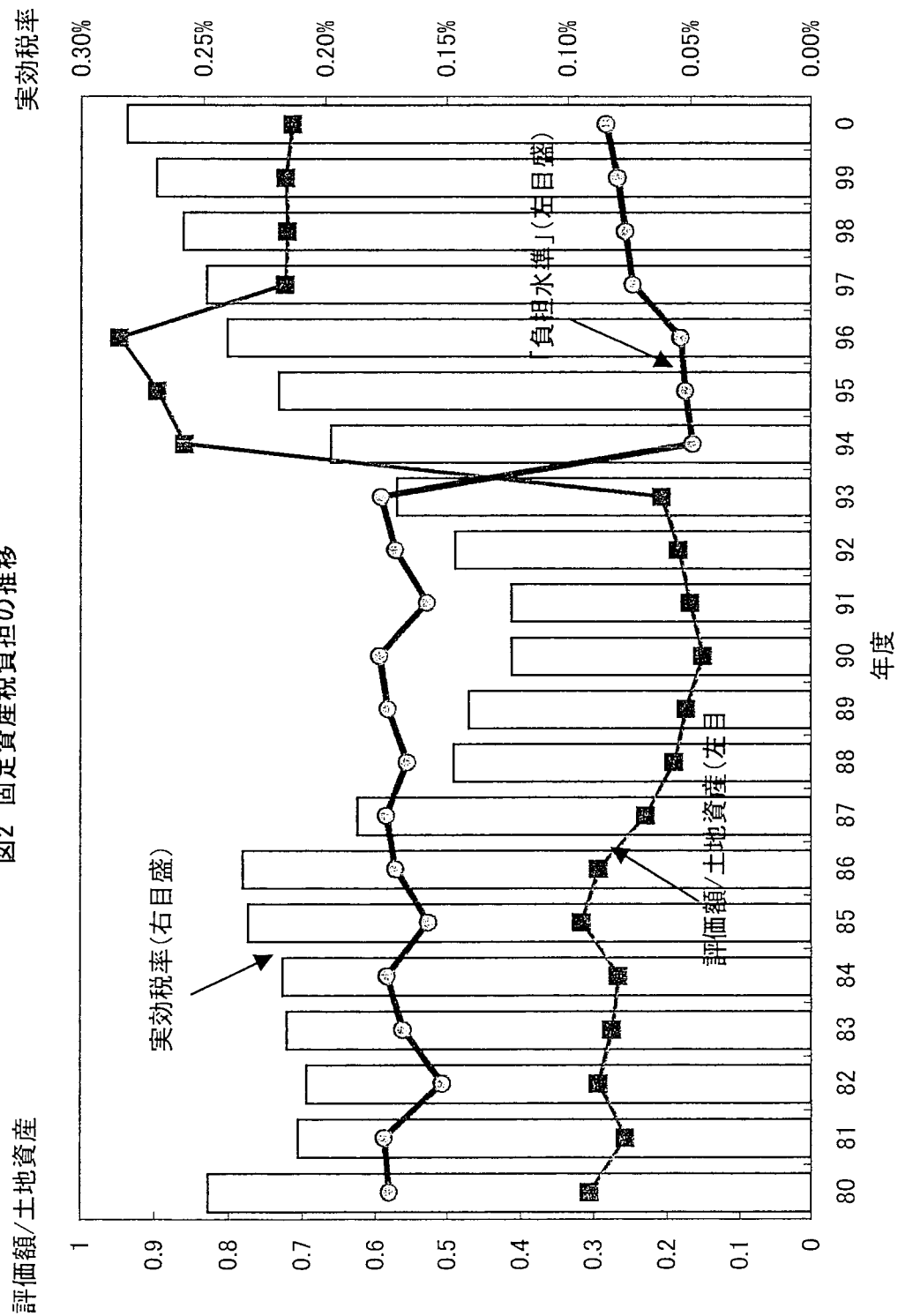
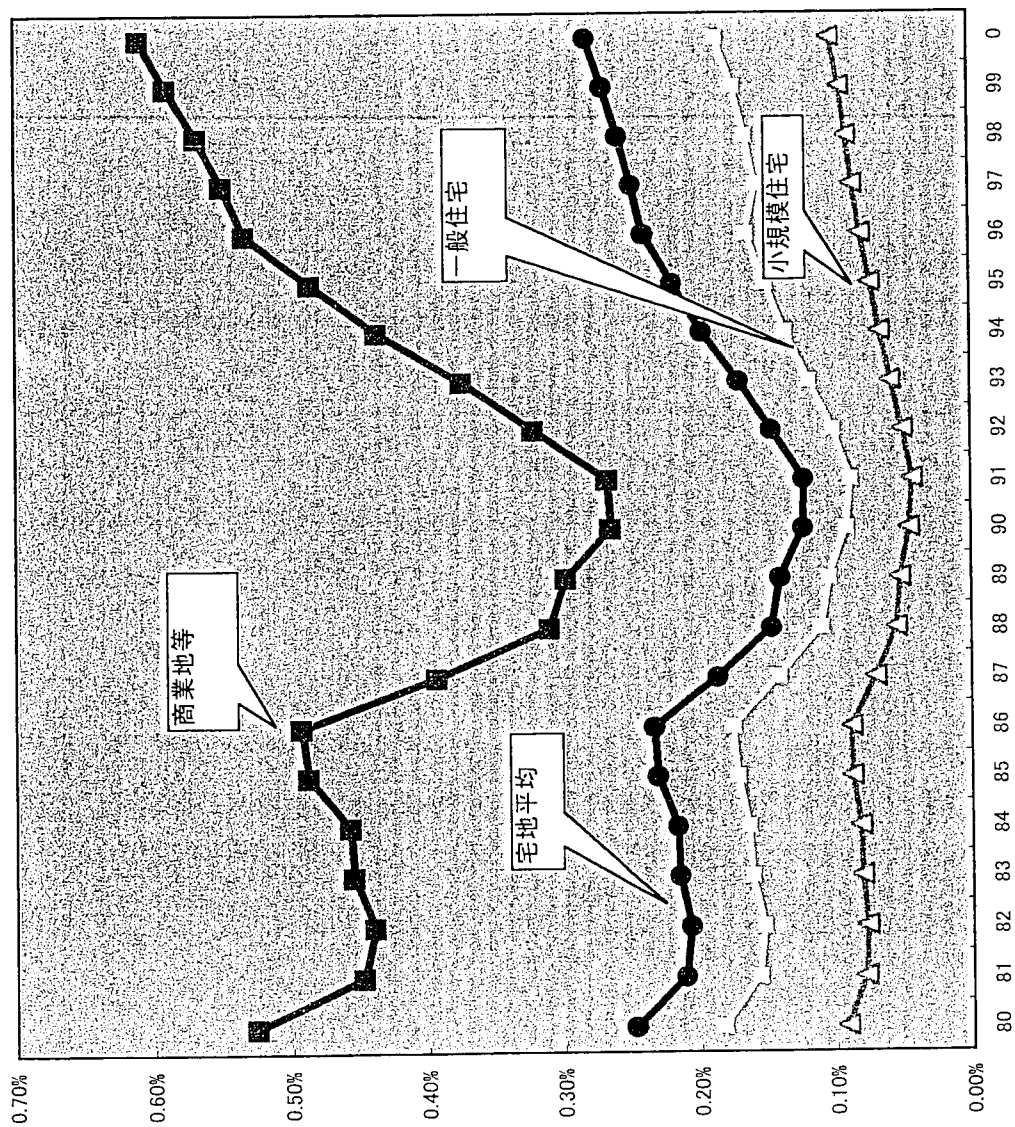


図2 固定資産税負担の推移



A: 評価額/土地資産 B: 負担水準 C: 実効税率
 $A \times B \times 0.014 = C$

図3 固定資産税の実効税率



実効税率は、固定資産税額の土地資産額に対する割合。土地資産額は「国民経済計算年報」による。税額は課税標準に1.4%を乗じた額。用途別の土地資産額は、個人と法人の宅地資産額によって按

2 資産課税の今後のあり方について

東京都主税局資産税部 齋藤 熙

本日は、平成12年11月に発表されました「東京都税制調査会の答申」の内、資産課税の今後のあり方について、その内容を説明して欲しいとの事務局からの要請でございます。それに先立って、簡単に概要をご紹介します。

そもそも東京都の税制調査会は、平成12年5月、「都議会議員を初め、経済人など、さまざまな分野でご活躍の方々に参加いただき、東京からの強力なメッセージとなるご提言をいただける。」ということで発足したものであります。

その目的は、「都独自の税制だけでなく、国、地方を通じた税体系のあり方について検討をする。」ということで設置されたものでございます。

東京都税制調査会には、平成12年度においては、税源配分、政策税制、資産課税、法定外税の四つの小委員会が設けられております。そのうち、資産課税小委員会は固定資産税など国、地方を通じた資産課税全般に関する検討を行うものであります。

平成12年11月に、「21世紀の地方主権を支える税財政制度」について、本日お手元にお配りした内容で提言を受けたものであります。

全体は六章の構成になっております。この答申の中核となる部分は、第3章の税源移譲の部分でありますので、後程、是非お読みいただければと存じます。

さて、本日ご説明いたしますのは、「**第4章 資産課税の今後のあり方**」ということで、答申の本文では61ページ以下でございますが、本日は、「資産課税の今後のあり方」に関する、第4章の部分を抜き出して、別添資料と共に用意いたしましたので、そちらをご覧ください。

資産課税については、地方税として固定資産税・都市計画税、不動産取得税、それから特別土地保有税を東京都で所管しておりますが、東京都の税制調査会では、国税である相続税を含めて検討いたしました。

資産課税のあり方については、いわゆるバブル経済に伴う異常な地価高騰、引き続き大幅な地価下落ということで、この間土地を巡っては、15年間の環境変化があった中で、議論の方向性が大きく左右されてきております。しかし、今なお、様々な矛盾を内包したままであり、明確な方向性を見出し得ない状況にあります。

資料の1、左下をご参照頂きますと、東京都でも平成10年度の税収において、固定資産税と都市計画税の合計で約1兆3千2百億円で都税収入全体の約31%を占めておりまして、不動産取得税等を含めた資産課税は、東京を含めて地方の税制を支える大きな柱となっております。

土地に関する国民の意識が変化しつつあります今こそ、資産課税については、「活

力の維持」など第3章で述べた税制全般に亘る基本的視点はもとより、原点に立ち返った適切な見直しを行い、時代に即した税制としていくことが必要であります。

1 「保有課税」であります。

(1) 「バブルの生成・崩壊と固定資産税制」として、東京都における固定資産税の現状について、触れたものであります。

固定資産税・都市計画税は、先程も申し上げましたように、市町村の基幹税目であります。23区の区域では特例として都が課税しておりまして、都税収入の約3分の1弱を占める主要税目の一つとなっております。

資料2に「公示価格と名目国内総生産の推移のグラフ」がございますが、現行の固定資産税制は、バブルの生成・崩壊という環境の激変に制度面の手当てが追いつかず、当座の調整措置を繰り返してきた結果、制度の根幹にも関わる、次のような歪みが生じております。

① 「地価に連動しない税負担」であります。

固定資産税・都市計画税は、地価を基準に課税される税であるにもかかわらず、地価と税負担の動きが連動しておりません。資料の3にありますように、資料の右側の全国の商業地等の地価水準は、バブル前の昭和58年を100とすると、平成12年は101.7とほぼ元に戻っております。

これに対し、税負担の水準は、昭和58年度を100とすると195.5とほぼ倍増しております。特に、左側の東京23区の商業地等では、同じく昭和58年を基準とすると、地価水準は79.3と下落しておりますのに対し、税負担の水準は264.4と2.6倍の水準になっております。

② 「負担の不均衡」であります。

評価が同じであったとしても、土地によって実際の課税標準額が大きく異なる負担の不均衡が生じております。この点はこれまでのあり方研でもしばしば論議された論点でございますが、課税標準額の評価額に対する割合、いわゆる負担水準は、地価の乱高下の著しかった大都市地域ほど高い傾向にあります。資料4をご覧くださいと、全国の商業地等の平均負担水準は54.6%であるのに対し、最も高い東京23区は69.2%、最も低い沖縄県は28.4%となっております。

換言すれば、東京23区の納税者は、平均で、同じ価値の土地に対し、負担水準が最も低い県の2.5倍近い税負担をしていることとなります。

③ 「住宅地に比べ負担が過重となっている商業地等」であります。

ご存知のように、住宅用地については、様々な配慮が加えられてきたため、現在では、評価が同じであれば、課税標準額は商業地等の最大6分の1となっております。資料の5右側にありますように、結果として、数では全体の13.5%にすぎない商業地等の納税者が、宅地に係る税収の7割近くを負担しております。

左側の東京23区では、8.4%の商業地等の納税者が、税収の8割弱を負担していることとなります。

（２）「固定資産税制改革の基本的視点」 であります。

固定資産税・都市計画税は、地域で偏在の少ない安定的な税として、今後とも市町村や都の財政において重要な役割を担っていくことが期待されております。

そのためには、現行税制の歪みを早急に是正するとともに、バブル崩壊後の新たな土地環境を踏まえた税制としていくことが不可欠であります。

そこで、次の基本的視点に立って固定資産税制改革を行っていくべきであるとの提言であります。

① 「透明性の高い税制」 であります。

現行税制の歪みは、これまでの様々な調整措置の結果生じたものでありますが、地価と税負担の関係が納税者にとって、極めてわかりにくい状況になっております現在の状況を、いつまでも容認しておくことは不可能であります。

国においては、平成9年度から、負担水準に応じた税額の調整措置を導入するなど、負担の均衡化・適正化を図っているところであります。

しかし、これも地価下落を前提とした当座の対応に止まっております。

来年度からの、新しい縦覧制度の導入にも見られますように、行政の透明性が強く求められるようになっております。今日、固定資産税制に対する納税者の信頼を確保していくためには、第3章6（２）で述べた固定資産税評価額の公開と併せ、地価と税負担の関係が納税者に明確に分かるよう、できるだけ仕組みの簡明化を図ることが不可欠であります。

また、都市計画税は、都市計画区域において課することができる目的税であります。都税事務所の現場では、納税者の多くは固定資産税と都市計画税とを一つの税として受け止めております。

両税を区分する意義は、実態的にも少なくなっておりますので、税制の簡素化の観点からも、思い切って一本化していくことが望ましいとの提言であります。

なお、この場合には、自治体が地域等の別により税率を変えることができる制度の導入が前提となりますことは、言うまでもありません。

② 「活力を維持する税制」 であります。

現行税制の歪みは、地価下落の著しかった大都市地域の商業地等において、特に顕著に現れております。

土地は、企業活動にとって不可欠な基盤であることは言うまでもありません。社会の活力の維持という観点から、負担水準の高い商業地等の負担については、早急に引き下げることが必要であります。

住宅用地については、国民の生活基盤であること等を十分踏まえつつ、負担水準の低い土地の負担の適正化を図ることが必要であります。商業地等の負担の引き下げ

と併せ、結果として商業地等との格差をバブル前の水準である小規模住宅用地は4分の1、一般住宅用地は2分の1程度としていくことが適当であるとの提言であります。

③ 「土地を巡る環境変化に対応した税制」 であります。

地価は、平成3年に下落に転じて以来、なお大幅な下落を続けております。地価が上がることを前提とした旧来の社会経済システムが変革を迫られる中、土地に対する国民の意識も変化しており、資料6、7のとおり、土地を預貯金や株式等に比べ有利な資産として捉えるのではなく、利便性や利用価値を重視するようになっております。

これに伴い、商業地等の評価については、その収益力をより重視することが求められるようになっております。資料8、9を見ますと23区の商業地等（2,316地点）について調査したところ、収益還元法による価格は、取引事例比較法による価格の概ね82%でありました。

収益還元法は、現在でも検証の手段として活用されているところでありますが、これまでの取引事例比較法を主とした評価が投機的な土地取引など不正常要素に引きずられがちであったこと等を踏まえ、地価公示を含め、より積極的にその導入を図っていくことが適当であるとの提言であります。

なお、収益還元法を主とした評価を行うに当たっては、取引価格や賃料に関する情報の収集が不可欠でありますので、諸外国の例を参考にしつつ、土地情報の整備を早急に進めることが必要であります。また、地価公示に当たって不動産鑑定士が評価した収益価格については、これを積極的に開示すべきであるとの提言であります。

④ 「地方主権にふさわしい税制」 であります。

地方主権の下では、自治体が自らの判断と責任で住民の負担を定めることが基本となります。第3章1（7）で述べました、制限税率の撤廃や財政状況が良好な自治体に対する、標準税率を下回って税率を設定した場合の起債制限の廃止は、元よりであります。地域、土地・家屋・償却資産の別により、一定の範囲内で、税率を変えることができるようにしていくことが、適当であるとの提言であります。

また、地域主権の時代であり、地域の活性化等の観点から、税制を活用して事業を誘導し、税源を涵養^{かんよう}していくような施策をより重視していくべきであるとの提言であります。

（3） これからの「固定資産税制改革」についての試案であります。

固定資産税制改革は、できるだけ早い時期に実現されることが適当であります。

また、改革に当たっては、その時点において、できる限り全国で税収中立となるような制度を仕組むことが望ましいことは言うまでもありません。

以上の考え方にに基づき、仮に現時点で改革を行うとした場合の試案を示すとすれば、次のようになります。

[評 価]

地価公示価格の7割で評価するという前提に立った上で、なお、商業地等の評価は、「収益還元法」を主といたします。

[課税標準]

小規模住宅用地	評価額×調整係数 (0.6) ×1/4
一般住宅用地	評価額×調整係数 (0.6) ×1/2
商業地等	評価額×調整係数 (0.6)

ここで言う「調整係数」は、現行の負担水準に相当する係数であり、調整係数として0.6に統一するという趣旨です。

[税 率]

標準税率1.4 %

各自治体は、都市計画税分を上乗せできるものとします。また、地域、土地・家屋・償却資産の別に税率を変えることができることとする との提言であります。

(4) 「当面の対応策」 であります。

(3) で述べました「固定資産税制改革の方向」を踏まえつつ、当面、次の2点について、早急に実現が図られるよう強く提言するものです。

第一に、平成12年度の税制改正では、負担感の強い大都市地域の商業地等に特に配慮し、商業地等に係る負担水準の上限が従来の80%から70%（平成12年度及び平成13年度は75%）に引き下げられました。しかしながら、これだけでは不十分であります。現行税制においては、先程も指摘いたしましたように、商業地に税収が集中するという著しい歪みを生じておりまして、これを是正する観点から、これをさらに60%に引き下げることが必要であるとの提言であります。

第二に、現在も地域間にある、著しい負担水準の不均衡を是正する観点から、負担水準の下限を定めるという提言であります。例えば、次期評価替えの年度である平成15年度には、負担水準の下限を商業地等40%、小規模住宅用地50%と定めるものであります。これを段階的に引き上げることで、負担の均衡化・適正化の速度を上げることが可能となります。

(5) 「特別土地保有税及び地価税の廃止」 の提言であります。

土地保有課税には、固定資産税・都市計画税のほか、特別土地保有税及び地価税があります。

特別土地保有税は、昭和48年度において、当時の地価上昇を背景に、土地投機を抑制し、その供給及び有効利用を促進する観点から創設されたものであります。しかしながら、例えば駐車場であっても恒久的な利用と認められれば納税が免除されておりますが、土地の有効利用促進に対する効果は定かではありません。また、免除認定な

ど運用を巡る批判が極めて多い税となっております。

地価税は、バブル期の異常な地価高騰を背景に、土地の資産としての有利性を縮減する等の観点から創設されたものであります。しかしながら、実施の平成4年には、地価は既に下落に転じていたところであり、土地を巡る状況が変化する中、平成10年からは課税停止となっております。

特別土地保有税及び地価税は、既に役割を終えておりますので、税制の簡素化を図るためにも、廃止することが適当であるとの提言であります。

2 「流通税」に関する提言であります。

引き続き地価下落の中、土地の流動化を図り、その有効利用を進めていくことは、わが国経済の再生を図る上で極めて重要になっております。

このため、一部に、不動産取引の活性化の観点から、不動産取得税や登録免許税等の流通税の軽減を図るべきとする声があります。しかしながら、今日の不動産取引の低迷は、地価のさらなる下落への懸念、売却損に対する危惧によるところが大きく、流通税の軽減が不動産取引の活性化に直接結びつくわけではないと考えられます。今必要なことは、先に述べた土地情報の整備など、閉鎖的な土地市場をオープンなものとしていくことであります。

また、不動産取得税、登録免許税の税率は、それぞれ4%と5%（売買による所有権移転登記の場合）であります。宅地については、課税標準等の特例により、実質税率が不動産取得税が1.40%（住宅用地は1.05%）、登録免許税は1.17%に引き下げられておりまして、資料10、11のとおり、税負担は諸外国と比較して必ずしも高くありません。

したがって、不動産取得税については、都道府県の貴重な税源として、引き続き維持していくことが適当であるとの提言であります。

2 「相続税・贈与税」につきましては、国税でありますので、本日の説明は省略させていただきます。

（3） 「地域等への還元」として相続税の土地分を地方へ税源移譲するとの提言であります。

相続税の課税資産をみますと、土地だけで4割以上を占めておりますが、道路、下水道といった地方の行政サービスは、その価値の形成に大きく寄与しております。また、土地については、取得・保有・譲渡のいずれの段階においても、その全部又は一部が地方の税源とされておりますが、相続だけはすべて国の税源とされております。生前享受してきた開発利益を地域に適切に還元していく観点から、中長期的には、相続税のうち土地分については、相続税体系から切り離し、都道府県の税源としていくことを検討する必要があるとの提言であります。

また、相続した土地や財産が、できる限り故人の意思に基づき活用されるような環

境づくりも大切であります。相続財産を寄附した場合の非課税については、第3章2(2)及び(3)とも関連しておりますが、対象となる公益法人等の範囲を拡大していくことが適当であるとの提言であります。

4 「リバース・モーゲージ及び土地の有効利用の促進」についての提言であります。

資産課税に関連し、次の2点について特に付言して提言がありました。

一つは、「リバース・モーゲージ制度」の普及促進であります。

高齢化が進展する中、社会の活力を維持していくためには、自助努力に重きを置いた自立型社会の構築が不可欠であります。

わが国の家計資産の保有・分布状況をみると、高齢者層に相当部分が集中し、中でも居住用資産が大きな部分を占めております。リバース・モーゲージ制度は、住み続けながらこの居住用資産をフロー化するものであり、納税資金や公的年金の補完、住宅ストックの良質化、消費拡大など様々な面で効果が期待されております。

アメリカにおいては1990年代に入ってリバース・モーゲージが本格的に普及しましたが、これは連邦政府のパイロット事業の成功に大きくよっているとされております。わが国においても、国レベルでパイロット事業を実施するなど、その普及促進に努めるべきであります。併せて、不動産移転又は抵当権設定に対する登録免許税など流通税及び給付金に対する所得税の非課税措置など、その普及促進を支援するための税制上の措置を整備する必要があるとの提言であります。

もう一つは、土地の適正かつ有効な利用に向けた施策の展開であります。

土地は国民の限られた貴重な資源であり、公共の福祉優先の観点に立って利用することが求められております。また、わが国経済を中長期的な安定成長につなげる観点からは、空間や地下を含め、土地の有効利用を促進し、その収益力を高めることが極めて重要となっております。

規制等により土地の適正な利用を推進するとともに、集中的な公共投資を行い、遅れている東京の都市基盤整備を図るなど、その有効利用促進に向けた施策を積極的に展開することが必要であり、そうした施策を通じて、固定資産税など税源の^{かんよう}涵養を図るという視点が大切であるとの提言であります。

以上が、平成12年11月に東京都知事に提言された、東京都税制調査会答申のうち、「資産課税の今後のあり方」に関する内容でございます。

関係資料

第4章 資産課税の今後のあり方

固定資産税など資産課税のあり方については、異常な地価高騰、引き続く大幅な地価下落という土地を巡るこの15年間の環境変化の中で、議論の方向性が大きく左右されてきたが、今なお様々な矛盾を内包したまま、明確な方向性を見出し得ないでいる。

資産課税は、地方税制を支える大きな柱である。土地に関する国民の意識が変化しつつある今こそ、資産課税については、「活力の維持」など第3章で述べた基本的視点はもとより、原点に立ち返った適切な見直しを行い、時代に即した税制としていくことが必要である。

1 保有課税

(1) バブルの生成・崩壊と固定資産税制

固定資産税・都市計画税は、市町村の基幹税目であるが、23区の区域では特例として都が課税しており、税収の3分の1を占める主要税目の一つとなっている。

現行の固定資産税制は、バブルの生成・崩壊という環境の激変に制度面の手当てが追いつかず、当座の調整措置を繰り返してきた結果、制度の根幹にも関わる次のような歪みが生じている。

① 地価に連動しない税負担

固定資産税・都市計画税は、地価を基準に課税される税であるにもかかわらず、地価と税負担の動きが連動していない。全国の商業地等の地価水準は、バブル前の昭和58年を100とすると、平成12年は102となっている。これに対し、税負担の水準は、昭和58年度を100とすると196となっている。23区の商業地等では、同じく昭和58年を基準とすると、地価水準は79となっているのに対し、税負担の水準は264となっている。

② 負担の不均衡

評価が同じでも、土地によって実際の課税標準額が大きく異なる負担の不均衡が生じている。課税標準額の評価額に対する割合、いわゆる負担水準は、地価の乱高下の著しかった大都市地域ほど高い傾向にある。全国の商業地等の平均負担水準は55%であるのに対し、最も高い23区は69%、最も低い県は28%となっている。換言すれば、23区の納税者は、平均で、同じ価値の土地に対し、負担水準が最も低い県の2.5倍近

い税負担をしていることとなる。

③ 住宅地に比べ負担が過重となっている商業地等

住宅用地については、様々な配慮が加えられてきたため、現在では、評価が同じであれば、課税標準額は商業地等の最大 6 分の 1 となっている。結果として、数では全体の約 14 % にすぎない商業地等の納税者が、宅地に係る税収の 7 割近くを負担している。23 区では、約 8 % の商業地等の納税者が、税収の 8 割弱を負担している。

(2) 固定資産税制改革の基本的視点

固定資産税・都市計画税は、偏在の少ない安定的な税として、今後とも市町村や都の財政において重要な役割を担っていくことが期待されている。そのためには、現行税制の歪みを早急に是正するとともに、バブル崩壊後の新たな土地環境を踏まえた税制としていくことが不可欠であり、次の基本的視点に立って固定資産税制改革を行っていくべきである。

① 透明性の高い税制

現行税制の歪みは、これまでの様々な調整措置の結果生じたものであるが、地価と税負担の関係が納税者にとって極めてわかりにくい状況になっている現在の状況をいつまでも容認しておくことは不可能である。

国においては、平成 9 年度から、負担水準に応じた税額の調整措置を導入するなど、負担の均衡化・適正化を図っているところであるが、これも地価下落を前提とした当座の対応に止まっている。

行政の透明性が強く求められるようになっている今日、固定資産税制に対する納税者の信頼を確保していくためには、第 3 章 6 (2) で述べた固定資産税評価額の公開と併せ、地価と税負担の関係が納税者に明確に分かるよう仕組みの簡明化を図ることが不可欠である。

また、都市計画税は、都市計画区域において課することができる目的税であるが、納税者の多くは固定資産税と都市計画税とを一つの税として受け止めている。

両税を区分する意義は、実態的にも少なくなっており、税制の簡素化の観点から、一本化していくことが望ましい。なお、この場合には、自治体が地域等の別により税率を変えることができる制度の導入が前提となる。

② 活力を維持する税制

現行税制の歪みは、地価下落の著しかった大都市地域の商業地等において、特に顕著に現れている。

土地は、企業活動にとって不可欠な基盤である。社会の活力の維持と

いう観点から、負担水準の高い商業地等の負担については、早急に引き下げることが必要である。住宅用地については、国民の生活基盤であること等を十分踏まえつつ、負担水準の低い土地の負担の適正化を図ることが必要であり、商業地等の負担の引き下げと併せ、結果として商業地等との格差をバブル前の水準である小規模住宅用地 4 分の 1、一般住宅用地 2 分の 1 程度としていくことが適当である。

③ 土地を巡る環境変化に対応した税制

地価は、平成 3 年に下落に転じて以来、なお大幅な下落が続けている。地価が上がることを前提とした旧来の社会経済システムが変革を迫られる中、土地に対する国民の意識も変化し、土地を有利な資産として捉えるのではなく、利便性や利用価値を重視するようになっている。

これに伴い、商業地等の評価については、その収益力をより重視することが求められるようになっている。23 区の商業地等（2,316 地点）について調査したところ、収益還元法による価格は、取引事例比較法による価格の概ね 82 %であった。収益還元法は、現在でも検証の手段として活用されているところであるが、これまでの取引事例比較法を主とした評価が投機的な土地取引など不正常要素に引きずられがちであったこと等を踏まえると、地価公示を含め、より積極的にその導入を図っていくことが適当である。

なお、収益還元法を主とした評価を行うに当たっては、取引価格や賃料に関する情報の収集が不可欠であり、諸外国の例を参考にしつつ、土地情報の整備を早急に進めることが必要である。また、地価公示に当たって不動産鑑定士が評価した収益価格については、これを積極的に開示すべきである。

④ 地方主権にふさわしい税制

地方主権の下では、自治体が自らの判断と責任で住民の負担を定めることが基本となる。第 3 章 1 (7) で述べた制限税率の撤廃や財政状況が良好な自治体に対する標準税率を下回って税率を設定した場合の起債制限の廃止はもとより、地域、土地・家屋・償却資産の別により、一定の範囲内で税率を変えることができるようにしていくことが適当である。

また、地域の活性化等の観点から、税制を活用して事業を誘導し、税源を涵養していくような施策をより重視していくべきである。

(3) 固定資産税制改革の試案

固定資産税制改革は、できるだけ早い時期に実現されることが適当である。また、改革に当たっては、その時点において、できる限り全国で

税収中立となるよう制度を仕組むことが望ましい。

以上の考え方にに基づき、仮に現時点で改革を行うとした場合の試案を示せば、次のようになる。

[評 価]

地価公示価格の 7 割で評価。なお、商業地等の評価は、収益還元法を主とする。

[課税標準]

小規模住宅用地 評価額×調整係数 (0.6) × 1 / 4

一般住宅用地 評価額×調整係数 (0.6) × 1 / 2

商業地等 評価額×調整係数 (0.6)

[税 率]

標準税率 1.4 %

各自治体は、都市計画税分を上乗せできる。また、地域、土地・家屋・償却資産の別に税率を変えることができることとする。

(4) 当面の対応策

固定資産税制改革の方向を踏まえつつ、当面、次の 2 点について、早急に実現が図られるよう強く提言する。

第一に、平成 12 年度の税制改正では、負担感の強い大都市地域の商業地等に特に配慮し、商業地等に係る負担水準の上限が従来の 80 % から 70 % (平成 12 年度及び平成 13 年度は 75 %) に引き下げられた。しかしながら、これだけでは不十分である。現行税制における著しい歪みを是正する観点から、これをさらに 60 % に引き下げることである。

第二に、著しい負担水準の不均衡を是正する観点から、負担水準の下限を定めることである。例えば、次期評価替えの年度である平成 15 年度には、負担水準の下限を商業地等 40 %、小規模住宅用地 50 % と定める。これを段階的に引き上げることで、負担の均衡化・適正化の速度を上げることが可能となる。

(5) 特別土地保有税及び地価税の廃止

土地保有課税には、固定資産税・都市計画税のほか、特別土地保有税及び地価税がある。

特別土地保有税は、昭和 48 年度において、当時の地価上昇を背景に、土地投機を抑制し、その供給及び有効利用を促進する観点から創設されたものである。しかしながら、例えば駐車場であっても恒久的な利用と認められれば納税が免除されるなど、土地の有効利用促進に対する効果は定かではない。また、免除認定など運用を巡る批判が極めて多い税となっている。

地価税は、バブル期の異常な地価高騰を背景に、土地の資産としての

有利性を縮減する等の観点から創設されたものである。しかしながら、実施の平成 4 年には、地価は既に下落に転じていたところであり、土地を巡る状況が変化する中、平成 10 年からは課税停止となっている。

特別土地保有税及び地価税は、既に役割を終えており、税制の簡素化を図るためにも、廃止することが適当である。

2 流通税

引き続き地価下落の中、土地の流動化を図り、その有効利用を進めていくことは、わが国経済の再生を図る上で極めて重要になっている。このため、一部に、不動産取引の活性化の観点から、不動産取得税や登録免許税等の流通税の軽減を図るべきとする声がある。しかしながら、今日の不動産取引の低迷は、地価のさらなる下落への懸念、売却損に対する危惧によるところが大きく、流通税の軽減が不動産取引の活性化に直接結びつくわけではない。今必要なことは、先に述べた土地情報の整備など、閉鎖的な土地市場をオープンなものとしていくことである。

また、不動産取得税、登録免許税の税率は、それぞれ 4 % と 5 % (売買による所有権移転登記の場合) であるが、宅地については、課税標準等の特例により、実質税率がそれぞれ 1.40 % (住宅用地は 1.05 %) と 1.17 % に引き下げられているなど、税負担は諸外国と比較して必ずしも高くない。

したがって、不動産取得税については、都道府県の貴重な税源として、引き続き維持していくことが適当である。

3 相続税・贈与税

(1) 負担緩和

わが国の相続税・贈与税は、最高税率だけではなく、国民所得に占める比率でみても、諸外国と比べて総じて高くなっている。相続税の最高税率は個人所得課税の最高税率を上回るべきというシャウプ勧告の考え方は、もはや時代にそぐわないものとなっている。

富の再配分機能は必要であるが、行き過ぎは、社会経済にとってもマイナスとなる。相続税・贈与税の最高税率を 50 % に引き下げるとともに、税率の累進構造の緩和を図るべきである。

また、贈与税の基礎控除については、これをいたずらに拡大することは適当ではないが、昭和 50 年以来据え置かれていること、その間の国民所得の伸び等を考慮し、200 万円程度に引き上げることが適当である。

（２）事業承継税制

中小企業は、わが国経済の活力の原点である。事業承継税制に関しては、これまでも累次の税制改正により、小規模宅地等の課税の特例や取引相場のない株式評価の減額など軽減措置の拡充が図られてきた。また、地価の下落等もあって、相続税の課税割合（死亡者数に対する相続税の課税対象となった被相続人数の割合）は、ピーク時に比べ大幅に減少している。しかしながら、23区の課税割合は平成10年で9.0％と、全国平均5.3％に対し、かなり高くなっている。また、千代田区など5区では、課税割合がなお15％を超えている。

相続人が引き続き事業を継続していく場合には、事業用資産に対する相続税の納税を猶予・免除する制度を設けるとともに、法人成りしている中小企業の負担に配慮し、取引相場のない株式評価については、純資産価額方式における土地評価に小規模宅地等の減額制度を採用するなど、さらなる軽減を図っていくべきである。

（３）地域等への還元

相続税の課税資産をみると、土地だけで4割以上を占めているが、道路、下水道といった地方の行政サービスは、その価値の形成に大きく寄与している。また、土地については、取得・保有・譲渡のいずれの段階においても、その全部又は一部が地方の税源とされているが、相続だけはすべて国の税源とされている。生前享受してきた開発利益を地域に適切に還元していく観点から、中長期的には、相続税のうち土地分については、相続税体系から切り離し、都道府県の税源としていくことを検討する必要がある。

また、相続した土地や財産が、できる限り故人の意思に基づき活用されるような環境づくりも大切である。相続財産を寄附した場合の非課税については、第3章2（2）及び（3）とも関連するが、対象となる公益法人等の範囲を拡大していくことが適当である。

4 リバース・モーゲージ及び土地の有効利用の促進

資産課税に関連し、次の2点について特に付言する。

一つは、リバース・モーゲージ制度の普及促進である。

高齢化が進展する中、社会の活力を維持していくためには、自助努力に重きを置いた自立型社会の構築が不可欠である。

わが国の家計資産の保有・分布状況をみると、高齢者層に相当部分が集中し、中でも居住用資産が大きな部分を占めている。リバース・モーゲージ制度は、住み続けながらこの居住用資産をフロー化するものであ

り、納税資金や公的年金の補完、住宅ストックの良質化、消費拡大など様々な面で効果が期待されている。

アメリカにおいては 1990 年代に入ってリバース・モーゲージが本格的に普及したが、これは連邦政府のパイロット事業の成功に大きくよっているとされている。わが国においても、国レベルでパイロット事業を実施するなど、その普及促進に努めるべきである。併せて、不動産移転又は抵当権設定に対する登録免許税など流通税及び給付金に対する所得税の非課税措置など、その普及促進を支援するための税制上の措置を整備する必要がある。

もう一つは、土地の適正かつ有効な利用に向けた施策の展開である。

土地は国民の限られた貴重な資源であり、公共の福祉優先の観点に立って利用することが求められている。また、わが国経済を中長期的な安定成長につなげる観点からは、空間や地下を含め、土地の有効利用を促進し、その収益力を高めることが極めて重要となっている。

規制等により土地の適正な利用を推進するとともに、集中的な公共投資を行い、遅れている東京の都市基盤整備を図るなど、その有効利用促進に向けた施策を積極的に展開することが必要であり、そうした施策を通じて、固定資産税など税源の涵養を図るという視点が大切である。

3 不動産市場の経済分析

東京大学経済学部 西村 清彦

私のプレゼンテーションは、きょうは地価情報についてということで、ことしの6月20日に出版した『不動産市場の経済分析』という日経からでました本の第2章の内容について、お話ししたいと思います。

内容については、極端に言えば読んでいただければわかりますので、そのエッセンスをお話しし、どのような問題が政府側に起きているかについてお話ししたいと思います。

そして、鑑定評価その他については、もう皆さんはプロですから、プロに何かお話しすることもあまり意味はありませんので、要するに現在の建前と本音との違いの部分をお話ししたいと思います。

ありていに申し上げますと、この本が出るまでにはいろいろありました。まず第2章に関しましては、某省から非常に強い圧力がかかりました。簡単に言えば、そのある課のほうからかなり執拗な圧力があつたのですが、それがあつたところで突然激変しまして、基本的には、向こうが、何もなかったことにする、という形で決着することになりました。その後は逆に、第2章で使っているヘドニックの指数は重要なことだということになり、今度は東工大の肥田野先生を座長とする新しいインデックスをつくるという研究会を始めるということになっています。その意味では非常にいい傾向になっているのではないかと思います。もっともそのあたりも、実は今、直近で非常に大きな問題があるのですが、それについての話は後でしたいと思います。

基本的に申し上げますと、ここに「地価情報の歪み」と書いてありますが、結局、鑑定のシステムが、表面はいろいろな形でサイエンティフィックな形をとっているのですけれども、実際上はそうっていないというのが問題なのです。そして、鑑定のシステムそのものが、我々経済学者から見ますと、50年ぐらい前の方法論で依然としてやっている。そうした硬直性が、やっぱり今大きな問題を生じさせているということが言えるということです。

ありていに申し上げます。まず実態の問題から申し上げます。59ページ、図2-7「特定ポイントの取引事例ヘドニック価格と公示地価の関係」、これが商業地です。図2-8は住宅地です。これを見ていただければわかりますが、現在の経済学及び世界的に一応標準化されたヘドニック指数のつくり方から見た取引事例価格の動きと、公示地価の動きには非常に大きな差があることが、これでおわかりになると思います。

これは極端な例を2点とってきたのですが、そのうち一番極端な例は、ご存じかと思いますが、千代田区神田です。実は、最初は区・町・村の地番まで全部書いてあったのですが、それではいくら何でも実際にこの鑑定をした鑑定士さんに悪い。もっと

もこの鑑定士さんは実はもうお亡くなりになっているそうなので問題はないとは思いますが。一応そういうことで外してありますが、この地点に典型的出ている問題が、その他の地点にも存在しているのです。

ご存じのように、1985年の段階で公示地価と取引価格推定値は、大体その比率が6割を切っている。実際そういうような状況でした。ところが、それを——このデータが一番新しいのは99年なのですが——99年で見ると、大体2割5分程度高値という形になっております。

それに引きかえ、商業地の場合の問題に比べて、住宅地は比較的ましというのがその次の図です。これは世田谷区で専らこの研究をしましたものですから両方とも世田谷区が入っておりますが、世田谷区で住宅地の場合は大体87年の段階で取引価格の7割が公示価格ということだったのですが、それが現在は15%から20%ぐらいまでの高値になっているという形になっております。

まず、いわゆるサイエンティフィックな作業の仕方としてのお話をいたしますと、これは要するに、鑑定士さんが実際に持っている情報と同じ情報を使うという形でやっております。そうしないと、実際にどういうふうに歪みを生ずるかはなかなかわかりませんので。実際にやりましたのは、鑑定士さんが持っているいわゆる取引事例に関しての情報を収集するという形です。これは国土交通省内のある課がサポर्टィブだったので可能になった取引事例のデータベースなのです。

それも、ただもらってくるだけではだめです。実際ここでは直接は書いていないのですが、取引事例のデータベースをつくる時に実はわかってきたことがあります。いわゆる取引事例のカードとして出てくるものは怪しげなものも結構ある、ということです。明らかな間違いだとか、記入の誤り、そういったものが時々出てくるのです。もちろん鑑定士のほとんどの方は信頼できるカードをお作りになっていますが、一部の特定の鑑定士からどうも怪しげなものが出てくるという問題が実はあったのです。鑑定士のクォリティーというようなものも考えなくてはいけないことがわかってきたのです。それがこの仕事をした副産物でした。

そして、取引事例のデータベースで実は更地価格というのは、これはそれぞれの鑑定士さんがいわゆる取引事例から建物価値を抜いて作った更地価格であるということを知っておく必要があります。これから地価の価格の推計をするのですが、取引事例といっても完全に更地の取引価格ではないということに注意する必要があります。

地価の更地の取引というのは非常に少ないですから、實際上ここで書いてあるのは、いわば鑑定士のフィルターを通した地価という形になります。よく鑑定士が恣意的なことをやるのではないかと言う疑いを言われることが多いのですが、鑑定士もこれはプロとしてもっともらしい数字を出すというのはやっぱり重要な点だと思いますので、そういった鑑定士のフィルターがかかっているということは決して悪いことではないと思います。しかし、そうした鑑定士のフィルターがかかった地価ということであることには気をつける必要があるということです。

そして、その取引事例のデータベースをつくる。そこには取引事例にそもそもかかっているいろいろなその土地の属性があります。それにさらにそこにある属性以外のとり得る属性というものをこちらとしては新たに調べて追加するのです。たとえばGISから作られたデータ——36ページから37ページあたりに具体的なデータが書いてあります。

公示地価のデータベースというのは、みんなそれぞれもう既にわかっていますから、それはそれでいいのですが、それに対して取引事例のデータベースに関しては、今言ったような問題があることに気をつけながら作業をします。その上昔は紙データです。今はもうそれぞれの鑑定士協会で磁気化されておりますが、ここに書いてありますが、記載情報には未記入がたくさんあるというようなこともあります。それから、住所や路線データベースを使ってそういった土地に関するデータを整備する。それからさらに、この場合は「都心までの接近性」も入れておりますが、これは簡単に言えばCBD（Central Business District）までの時間距離を入れているわけです。Central Business District とは何かというのは大きな問題があるのですが、この場合は、山手線のいわゆるターミナル駅に対しての接近性ということで入れております。

「最寄り駅までの距離」とは、もちろん取引事例だけですから入っていませんから、これは実際にGISデータからつくらなければいけないわけですが、実情のデータを使ってこういったものをつくるという形でやっております。

もう一つ、これは実はマンション価格に関してのリクルートの指数があるのですが、それも似たような形の作り方をしております。リクルートの指数の場合はもっといろいろなデータをつくるのですが、やっぱり土地であるということと、できるだけ公示地価などとの関連をつけるために、基本的にはベーシックなものだけにここではとらえるという形にしております。「地積」「道路幅員」そういったようなもの、それから「容積率」、そういったものはそれに入れた形でデータを入れまして、それをいわゆる「品質調整済み地価指数」というものをつくる。そのときにこれを——要するに地価というのは、その土地の持っているさまざまな属性に対する価格の総和であるという考え方が、こういうヘドニック・アプローチと言われているものの基本に作るのです。具体的にはそれぞれの属性に対して地価を重回帰させるという手法を使いまして、そして、それから地価指数を算定するという形にするわけです。

取引事例も、全く同じものが取引されるということは日本の場合にはあまりありませんから、こういった地価指数の作成の仕方をするというのがスタンダードな形になっているわけです。

このほかに、アメリカの場合は特にそうですが、いわゆるリピートセールス法があります。米国は家の回転が速いものですから、同じ家が何度も何度も取引されることが非常に多いわけですね。そういったものを使ったリピートセールス法における価格インデックスのつくり方もあるのですが、日本の場合は、そういうリピートセールスをする「土地転がし」とかそういったものが入ってくるので、そのままですと

んでもない数字が出てきますので、ここの場合にはやっておりません。

そういう形で取引事例のヘドニックの価格を推計します。それから、フェアにするために、公示地価に関しても同じような形で推計します。この2つをやることによって公示地価と取引事例との価格をイコールフッティングで推計しているという形で今やっております。

そうするとわかるのは、この図2-1ですが、これは取引事例インデックスが実際上にはどういうふうに動いてきたかをあらわしています。これを見るとわかるのですが、図2-2は公示地価の動きですが、一番大きな差は、実際の取引事例インデックスで指数をつくった場合には変動が激しい。非常に大きな変動がある。これに対して地価公示で実際にやりますと、非常に滑らかに出てくるということが出ております。

実際に、例えばマーケットで成立している資産価格が滑らかに動くケースはほとんどないのですね。株価を見ればかなり明快ですが、非常にがたがた動きながら、それで「ランダムウォーク」と言われることもあるくらいなのですが、そういった動きをします。それに対して、鑑定価格は非常に緩やかに動くという性格を持っているということがあります。

取引事例インデックスと公示地価インデックスの比較という点では図の2-2を見ていただきたいのですが、これは極めて明快な差が出ております。要は、公示地価は奇妙な動きをするということがあります。それが極めて明快に出てくるのは83年なのですが、見ればわかります。取引事例の動きはマーケットの動きですが、取引事例の動きに比べて公示地価の動きは奇妙な動きをする。82年、これは東京都で実際にこの時期に業務をなさっている方はわかるのでしょうけれども、この時期は東京都いわゆるマンションを含めた土地の市場が非常に弱くなった時期なのです。海砂の問題が出てきたり、いろいろな意味で非常に大きな問題を生じた時期で、この時期では取引事例で見ますと、対前期変動率が下がってマイナスになっているわけです。ところが、その時期に公示地価は上がっているのです。

この時期よく言われたことは、その前の時期、81年とか82年のときに、実はミニバブルが起こった時期があります。いわゆる第何次かのマンションブームがあったのですが、その時期に地価が上がったにもかかわらず、公示地価が実はそれに追いつかなかったことがあるのです。下がった時期に何とか追いつこうということがこの時期にありまして、これはよく言われているのですが、その追いつくために、実際には下がっているにもかかわらず公示地価を上げたということが見られるわけです。

同じようなことは八十六、七年あたりに、実際の取引事例の価格よりははるかに高い公示地価の変動がされた。これは、要は公示地価の取引事例に対する比率が非常に低かったものですから、それをとにかくできるだけ合わそうという形が見られることがわかります。これが取引事例、公示地価の性質という形になるわけです。

もう一つは、いわゆるバブルの高騰期ですが、東京の場合は大体83年ぐらいから上がり始めまして、90年のところにはもう既に高騰そのものはとまっているわけで

すが、この時期の動きを見ていただきますと、上が対前期変動率、下がレベルですが、レベルで見ますとすぐわかるのですが、取引事例で見た場合にはいわゆる八十六、七年、ここでいわゆるディップがあるわけです。このディップは、実際にその当時土地鑑定をしている人には非常にこれはもっともらしいということだったのです。そういうディップが挙げられる。つまり、一たん東京は上がって、それが地方に波及して、そのときに実は東京は下がったのです。その後また、東京に再びその波が盛り返すように戻ってきて、東京がまた上がったということがあるわけです。これが取引事例で極めて明快に出ています。それが公示地価だと、先ほど言いましたようにキャッチアップは一生懸命するものですから、逆な変な動きをしているということがわかると思います。

したがって、公示地価の問題には2つある。一つは、公示地価がマーケットの動きを示していないことです。マーケットの直近の変化を示していないことが1点と、もう1点はレベルを示していない。要するに両方とも示していないのです。

そのレベルの場合で言いますと、レベルは先ほど言いましたように、そもそも取引事例と公示地価との間にあった間隙をできるだけ埋めようという動きがどうしても働いたものですから、その意味で後手後手に回って、非常に奇妙な動きをしてしまっていることがわかると思います。

それから、それが下がっていくときには、公示地価は取引事例に比べてはるかに大きなラグを生じてしまう。そのために、現在は「公示地価のほうが取引事例よりも高い」と言われている状況が進んでいるという形になるわけです。

こういうものを見ますと、固定資産税の負担調整とよく似たようなところがありまして、何とか合わせよう合わせようという話と、それから変化をどうするかという話と混乱してしまう。

負担率の場合は負担率の問題ですが、公示地価のやっぱり最大の問題というのは、それがマーケットを示していると考えられている、もしくは法律でそういうように書いてしまっているわけですね。それが歪みというか、奇妙な動きを生じさせてしまうのと、それから、やっぱり政治的な動きがどうしても入ってくるということです。

これは東京のシステムですね。東京は地価公示の中では優等生です、ほかのどこかに比べれば。岐阜はひどいものですし——岐阜は公取が入ったぐらいですから、ひどいものです。つまり地価公示の優等生のところでこういう問題が生じているというところが、大きな問題であるということなのです。

もう一つは、これを含めてなのですが、公示地価のポイントを国土交通省がものすごい勢いで増やしているのです。それは、どう考えても今増やす必要は全然ないぐらい——取引事例からヘドニックでやればいいだけのことから——それをやっている。特に地方の場合はいわゆる鑑定士さんの大きな収入源になっていると言われていいる。そのため増やすインセンティブがすごくあると言われています。そこら辺のところからやっぱり政治的な大きな問題が出てきている。

そこら辺のところは政治的な問題ですが、地価公示のそもそもの問題点は、ここで最初の部分に書いてあります。32ページから35ページぐらいまでの間に書いております。

一つは、特にここに書いてありますが、市場の転換期において評価誤差が増大する。これは、要は大きな変化が起こったとき——特に日本の場合には非常に大きな変化が起こり続けてきたわけですが——それがいわゆる異常値なのか異常値ではないのかということ判断しなければいけない。これは、GDPの統計なんかでも——私は経済統計を教えていますし、それからGDPのいろいろなそういった委員会にも入っていますけれども——これは大きな問題なのです。

GDP統計はこういうときはどうするかというと、いわゆる暫定値と確報値という形で分けるわけです。先般、8月30日に日本のGDPの推計方法が改訂されたのですが、幸か不幸かあまり大きな問題にはならなかった。この程度で済んだのは実は問題で、推計法の変更で非常に大きな変化が起こったのです。何が起こったかというと、直近で言えば、ことしの1－3月が実は非常にプラスで高く出ていたのを、ほとんどマイナス近くまで落としたわけですから。そこで、4－6月でそれを逆に埋め合わせようという形でプラスになったのですが、そういう問題が出た。

異常値の話に戻しましょう。異常値があった場合に、異常値をどういうふうに判断するかということは、暫定値の段階ではわかりません。したがって確報——普通は一次速報、二次速報、それから確報という形に変わるのですが、その一次速報、二次速報、確報という形で変えていかなければいけないのです。

ところが地価公示の場合には、変えてはいけません。つまり情報が不十分な段階で得られている価格というものが、実はそれが確定してしまう。しかも、それは後で変えることはできないということがあるわけです。つまり、それはなぜかということ、地価公示が取引の中心的な価格という指標的な側面を持っているということで、それが収用の基本になりますし、さまざまな国土交通省が介入する一番いいベンチマークになるわけですね。したがって、その分がくるくる変わったら困るということでそれを変えないという形になっていますが、そういう問題が実は生じてしまうわけです。

だから極端に言えば、本来ならば正しい数値でそれをGDP統計のように過去にさかのぼって推計をし直して、推計を変えるということを本来はすべきなのですが、そういうことはできない。そういうことがある。

つまり、本来情報としての意味と、それから、それがいわば政策のベンチマークとしての意味も2つ入ってしまっているために、非常に奇妙なことが起きてしまうという形になるわけです。

それから2番目は「取引が発生しない最高価格地評価」です。これは皆さんご存じのように最高価格地というのは大体取引がないわけです。特に地方に行ったら、取引は全然ない。それを、いわば推計というか、鉛筆をなめてつくるわけです。ファブリケーションをするわけですね。実はヘドニックアプローチをやったらすぐわかります

が、ヘドニックアプローチで安定した結果が出るのは、いわゆる取引の多い価格帯だけなのです。つまりファミリータイプとか、それから土地でも、商業地の非常に高い土地ではなくて、住宅地の非常に取引の多い土地、そういうものに関しては推定精度が高まりますが、そうでないものについてはうまくいかない。特に最高価格地というのは、ヘドニックでは推定できません。当然ですが、推定できないわけです。どのような価格が最高価格地のところでどういう形で価格形成がなされているかということに関しては、必ずしもわからないわけですね。そういったものをどうするかがやっぱり大きな問題になるわけです。

それから「1月1日の擬制」です。實際上、3月に発表されるものはその年の1月1日の数字で発表されるのです。つまり1月1日に調べて3月20日ごろまでの間に発表する。3月20日ごろまでの間に一生懸命データを集めて推計しているわけではないのです。1月1日の値を前年の9月からの大体1年間の数字で推計を出して、それを単に集めるのにそれだけの時間がかかっているだけのことなのです。それは、1980年代末につくった土地基本法ができたころの制度をそのまま使っていて、それが電子化もされていないということですから、非常に奇妙なことが起こっている。つまり1月1日とは、9月からの半年で1月1日を推計するわけです。要するに簡単に言えば、延長するわけです。内挿ではなくて、外挿するわけです。したがって、その外挿をどうするか。

これは、本来データを扱う人間としてはやってはいけないことなのですね。外挿したものをあたかも自分がそのとき調べたような数字のように出すのは、本来データ上は非常に大きな問題があるのですが、それをやっているということでもあります。

本来やるならば、9月から12月までの数字であれば、9月から12月までの数字でやったインデックスだということを出せばいいんです。ところがそういうものを出さないわけですね。それで1月1日の推計は大きな問題という形になります。

それから、このほかにもやっぱり一時期問題になりましたが、非常に有名な話がありますよね。森総理のときにほかのところは地価が下がっているのだけれども、森総理のお膝元だけは上がったという……。本当か嘘か、調べようありませんが。それを合わせるために今度は下げたとか、そういう話もあります。そういったような奇妙なこと、それをチェックすることはもちろんできないですが、状況証拠からするとそうとしか思えないようなことがいっぱい出てくるわけですね。

そういったばかげたことを阻止するためにはちゃんとした独立性が必要です。なぜそういうことが起きてしまうかという、つくり方そのものが透明ではないからなのですね。つくり方が透明であれば、そんなことは起きません。

したがって、私の整理からするならば、はっきり言って地価公示には全体としての動き、やっぱり5年とか10年とかの動きという点では、そんなに大きな間違いはないとは思いますが、短期の1年2年とか、それからレベルに関してはやっぱり非常に危ないという印象はあります。

これが、今後急速に改善されるかという、あまりされないのではないかなと思います。先ほど言いましたように、やっぱり本質的な問題がある。これは鑑定士という制度そのものの問題で、いわゆる「士」の中でも、弁護士は随分たたかれて少しましになったのですけれども、鑑定士は「士」でもあまり大きくないものですから、私も規制改革委員会をやっていましたが、あまり問題にならないのです。

それから鑑定は、今非常に大きな端境期です。いわゆるデューディリジェンスの問題です。鑑定士でまともにデューディリジェンスをやれる人間が非常に少ない。それから、例えば不動産の投資インデックスをつくるということになると、最終的に訴訟になったときに、その鑑定士がその訴訟に耐え得るかどうか非常に難しい問題があります。現在は不動産鑑定に関する訴訟を考えて、いわゆる大手の2社ぐらいしか実際にはやっていないんですね。今度新しく小さいところもやる形になりましたけれども・・・。そういう形になっています。そういう歴史的な流れの中で、実際には鑑定業界はうまく働いていないのが現在の状況です。

最近さらにこれが問題になっているのは、今度は国土交通省が直接土地の投資インデックスに乗り出そうという動きがあるということです。これはちょっとしばらくすると、そのうち新聞で大騒ぎになるかもしれません。8,000万円からの巨大な金額を不動産研究所に出して投資インデックスを作るという。民間の投資インデックスを何で国がつくらなければいけないのかが全然わかりません。以上です。

ISBN4-532-13233-9

C3033 ¥3800E

定価(本体3800円+税)

日本経済新聞社



西村清彦 編

浅田義久/浅見泰司/井出多加子/井上智夫/高曉路/齊藤誠
清水千弘/中神康博/西村清彦/村瀬英彰/山崎福寿

不動産市場の経済分析

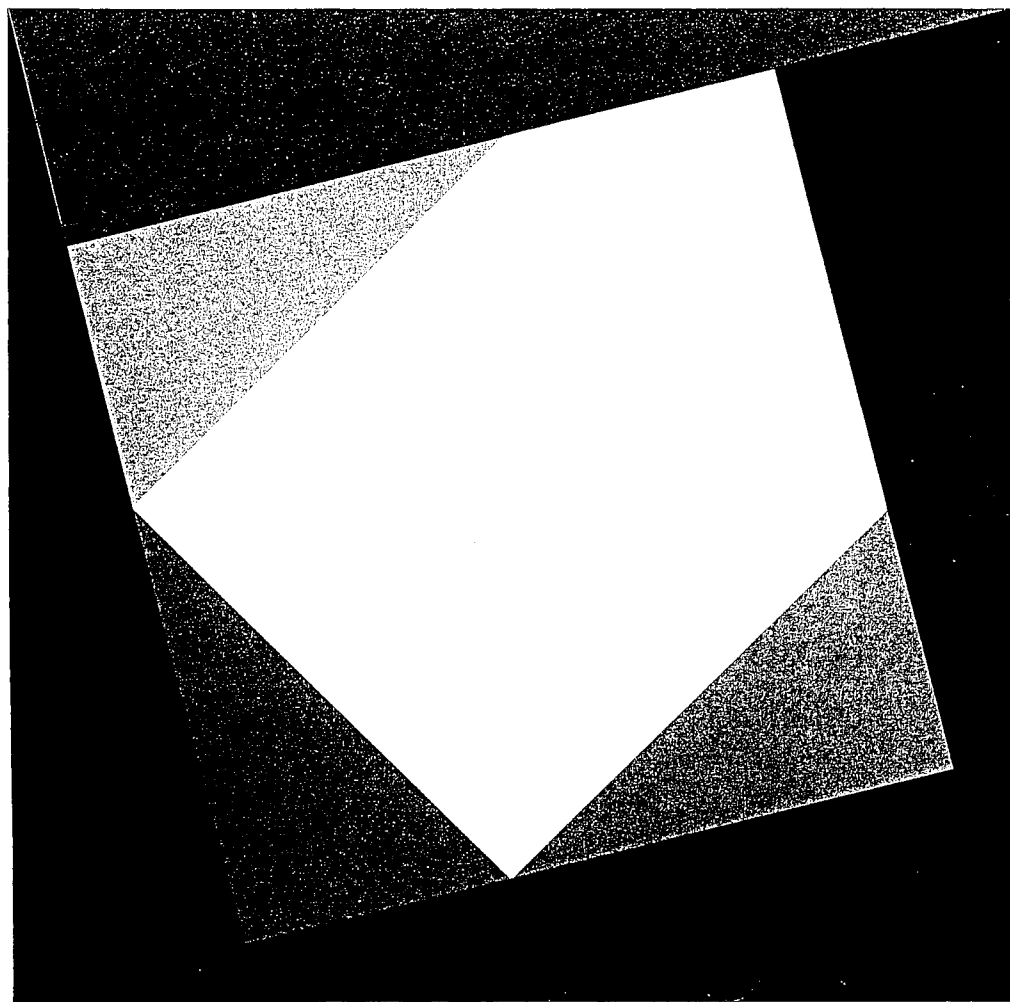
西村清彦 編

不動産市場の 経済分析

情報・税制
都市計画と
地価

関係資料

Contemporary Economic Study Series



日本経済
新聞社

第2章

地価情報の歪み：取引事例と鑑定価格の誤差

西村 清彦・清水 千弘

1. 本章の目的と結果の要約

近年、不動産の証券化、さらには不動産投資信託法の改正にともなう不動産金融商品の開発競争が始まり、不動産市場と金融市場との融合が本格化している。しかしながらそのなかで、わが国の不動産市場は情報が不足し、しかも不透明である、そのため、こうした新しい動きが阻害されていると、内外の投資家から指摘を受けることが多い。その一方、地価は一物四価と抑値された状態は依然として解消されず、いまだ改善途上にあるうえに、様々な民間調査会社やシンクタンク等からも価格情報は公表されている。

そのような意味で、わが国は地価情報が氾濫しているがゆえに、逆に市場がその情報の「質」を判断できずに混乱してしまっているともいえよう。

しかし不動産金融市場を立ち上げ、育成していくためには、市場のリスク、特に価格リスクを適正に評価することが必要となる。そのためには、公的機関が持つ情報の開示をいっそう進める必要があるが、現在のように様々な理由で情報開示が十分になされていない状況では、公表されている各種情報の誤差、とりわけ一物四価と抑値されながらも地価情報としては中心的役割を果たしている公的評価額との誤差を認識しておくことが、必要となる。

情報開示が進んだとしても、それによって市場に関するすべての情報が手に入るようになるわけではなく、公的評価の情報が今後も大きな影響力を持ち続けることは十分に考えられる。したがってこうした誤差問題は、今後重要な問題として存在し続けると考えられる。

このような問題は、鑑定評価の誤差問題（Valuation Error）として、内外

おり、実際に価格が上昇したのではなく、市場価格と公示地価の比率となる評価率の上昇が公示地価インデックスの上昇となっていることに注意が必要である。

市街地価格指数（6大都市）との比較においては、ピーク時が異なる点、対前期変動率でも上昇局面が異なるなど、高度に加工されているためにスケーリング化され、動向を把握するための指標としては公示地価指標以上に利用しにくいことが検証されている。特に、都市再生が進められるなかで、都心に資本が集積し、地域変化のばらつきが大きくなることが予想される今後においては、この問題はより大きくなることが容易に予想される。

さらに第3.3節以降では、公示地価に絞り、ヘドニックアプローチにより推定された各関数を用いて、代表的な地点の鑑定誤差（Valuation Error）の程度（Magnitude）を検証する。ここでは、特定の地点の価格をより正確に査定するために、構造変化の可能性を明確に推計に取り入れる。よく言われるように「バブル前」「バブル期」「バブル後」と3つの違う構造を持つ可能性が考えられるので、それぞれの期間を探索的に分割し、取引事例に基づいて構造変化を加味したヘドニック関数を推定しなおす。こうして得られた関数を用いて、公示地価の評価ポイントの「取引価格」を推計し、この「取引価格」に対する公示地価の評価率を推定している。その結果は第3.5節にまとめられている。

結果を見ると、都心3区商業地の評価率は、1975年当時8割程度（80.84%）であったものが、81年にかけて5割弱（46.40%）まで低下し、その後、82年および83年にかけて急速に評価率を引き上げており7割弱の水準（60.55%）に引き戻した。バブル崩壊期には93年に、一気に評価率が100%の水準を超え（104.24%）、99年時点では、公示地価が取引価格より20%程度高い水準にあることがわかる。世田谷区住宅地では75年当時は9割強の水準であったが（92.85%）、80年にかけて6割程度の水準まで低下し、その後、商業地とほぼ同様に83年にかけて評価率が上昇する。バブル期においては8割弱の水準にあったが（86年で78.44%）、バブル崩壊期には92年に大きく評価率が高まり、98年から99年にかけて公示地価の評価率が高まっている（99年で115.55%）ことが明らかにされている。

この結果は、公示地価を利用して取引価格の動向を把握しようとした場合、

細心の注意が必要であることを示している。特に、評価率が一定ではなく、傾向を持っていることは、しばしば指摘されていた点であるが、データからそれを検証したものがなく、今まで無視されることが多かったと考えられる。実際多くの不良債権等が公示地価をベースとした相続税路線価などを基準として評価されて、過小評価されていたことが、90年代後半の不良債権問題を深刻化したと考えられることから、評価率の動きを知る意味は大きい。

このように、本章ではわが国の「地価情報の歪み」を統計的に明らかにしている。「都市再生」「不良債権処理」が求められるなか、土地の流動化はきわめて重要な経済行為となるが、その実現には市場価値の導出、プライシングが左右することは言うまでもない。この問題は、「取引価格」情報を社会システムとして整備し、既存の公的地価情報を精緻にすることなく解決または問題の程度を縮小することはできない。

2. 地価情報の種類と性格

かつて「一物四価」としばしば言われたように、土地には様々な「価格」に関する情報が存在している。そこで、まず「地価」とは何を意味するものであるのか、そして地価情報にはどのような情報があり、どのような性格を有するものであるのかを整理する必要がある。

ほぼ7年前、筆者のうちの一人が、その当時の利用可能な地価と呼ばれるものの種類と性格、および地価情報の種類について整理している（西村[1995]）。それ以降、様々な地価情報が提供されるようになり、情報の量は1995年当時とは比較にならないほどの量に達している。そこで、ここでは西村[1995]を出発点として、地価情報の種類と性格をもう一度整理することにする。

1 一物多価

わが国で公的部門により公表される地価情報としては、国土交通省による「地価公示」、各都道府県による「地価調査」、国税庁による「相続税路線価」、各市町村による「固定資産税路線価」が存在する。さらには、民間の調査機関等による情報として日本不動産研究所による「市街地価格指数」、住宅全

表2-1 わが国の主要な価格情報一覧

調査名	調査機関	性格	種別	周期	開始時点*
地価公示	国土交通省	鑑定	土地	年1回	1970
地価調査	都道府県	鑑定	土地	年1回	1975
相続税路線価	国税庁	査定	土地	年1回	1963
固定資産税路線価	市町村	査定	土地	3年ごと	1950
固定資産税・標準宅地鑑定価格	市町村	鑑定	土地	3年ごと	1994
住宅市場価格調査	住宅金融公庫	売り出し	土地	年2回 (4月・10月)	1963
東京都地価図	(財)東京都宅地建物取引業協会	相場	土地	年1回**	1968
大都市圏地価調査	(財)ミサワ総合研究所	相場	土地	年1回	1979
地価分布図	(財)東急不動産	相場	土地	年1回	1962
市街地価格指数	(財)日本不動産研究所	鑑定	土地	年2回 (3月・9月)	1955
東京圏地価インデックス	ニッセイ基礎研究所・三友システム不動産金融研究所	鑑定・ヘッドニック指数	土地	四半期	1994
RRPI：リクルート住宅価格指数	(株)リクルート住宅総合研究所	市場価格・ヘッドニック指数	中古マンション・戸建て・土地・賃料・収益率	月次・四半期***	1989
地価相場取引事例	(株)住宅新報社 各・不動産鑑定協会等	相場 売買	土地 土地	年1回 —	1959 —

(注) *開始時点は、情報の入手可能時点であり、調査開始時点ではない。
**1968年に開始し、第2回調査は、1972年。その後、1980年までは2年おき程度で実施。1981年に廃止は年1回。
***地域的なサブマーケットの単位に応じて、月次指数・四半期指数に分けられる。また、参考指標としての週次インデックスがある。

融公庫の「住宅敷地価格調査報告」、(財)東京都宅地建物取引業協会の「東京都地価図」、ミサワ総合研究所による「大都市圏地価調査」、東急不動産による「地価分布図」、住宅新報社による「地価相場」に加え、近年には、ニッセイ基礎研究所・三友システム不動産金融研究所による「東京圏地価インデックス」、(株)リクルートの「リクルート住宅価格指数：RRPI (Recruit Residential Price Index)」が公表されている (表2-1)⁴⁾。

4) 近年では、キャピタルゲインの変化と収益率との不動産総合収益率を観察するインデックスが、機関投資家を中心として開発されている。英国のIPDや米国のNCREIFなどが代表的だが、日本では住友信託銀行のSTIXや三菱信託銀行・生駒データサービスのMTB-IKOMIA Indexなどの開発が行われている。詳細は、松村 [2001]、また、RRPI (またはヘッドニック型の) 価格指数については、清水 [2000, 2001] を参照。

それぞれの情報は、目的に応じた特色を持つ。まずデータの性質に着目すると、時系列的な価格変化を観察することを目的とする価格指数か、あるいは特定の土地・地域の価格水準を測る水準指標か、に大別される。

時間的な価格変化を観察することを目的とした指数は、かつては日本不動産研究所の「市街地価格指数」が唯一であったが、近年では、ニッセイ基礎研究所・三友システム不動産金融研究所による「東京圏地価インデックス」やリクルートで「リクルート住宅価格指数 (RRPI: Recruit Residential Price Index)」が公表されている。この3つの指数は、「市街地価格指数」が鑑定評価による定点点調査に基づく半期単位のインデックスであるのに対して、後2者は大量のデータをヘッドニックアプローチによりインデックス化するという手法を採用しているといった点で大きく性格が異なる。

その他の情報は、基本的には特定の土地・地域の価格水準を調べることを主目的としており、その場合には鑑定情報か相場情報か、あるいは取引情報かに大別され、さらに取引情報は売り出し (募集) 価格 (Asking Price) と売買価格に細分類される。

ここで、調査機関が公共部門か民間部門かの分類に着目すると、公共部門が提供するデータは、鑑定評価額が中心であるのに対し、民間は取引価格に関する相場情報が多い。

また公的な鑑定価格情報であっても相続税路線価、固定資産評価額は課税目的の価格情報であり、路線を単位として情報が提供されている。そのため相続税・固定資産税のそれぞれの課税目的の相違から、違った価格査定基準を持って地価を捕捉している。

つまり、価格情報のなかには、市場において売買された「取引価格情報」以外に公示地価に代表される鑑定評価情報があり、さらに課税目的のために整備される相続税・固定資産税のための2つの「課税評価価格」といった複数の情報体系が存在していることがわかる。

2 取引価格・取引事例と鑑定価格・課税価格

上記のように不動産価格は、「取引価格」「鑑定価格」「課税価格」に大別される。本節ではさらに詳細にそれらのデータの性格を整理する。

(1) 取引価格と取引事例

一般に経済活動において「価格」といった場合、「取引価格」を指す。しかし、不動産市場においては相対取引が前提となることから、取引を前提として売り手が提示するいわゆる言い値（Asking Price）と「成約価格」が異なることに留意しなければならない。

主要先進諸国と比較して、日本では実際の取引価格情報を得ることがきわめて難しい。しかしながら、「取引事例」と呼ばれる取引価格に関する情報源が実は存在する。取引事例は、不動産鑑定評価の基礎的情報であり、不動産鑑定士によって情報収集・整備が行われるものと、「公示地価」を作成するために不動産鑑定士及びそれに準ずる者により収集・整備されるもの、さらには情報機関が収集するものがある。

取引事例の作成手続きは、地域・目的によりまちまちであるが、典型的な整備方法は下記のとおりである。

まず、不動産取引の存在の確認から始めることが必要となる。不動産取引の多くは宅地建物取引業者を通じて行われることから、そこから情報提供を受けることが考えられる。しかし、宅地建物取引業法により、仲介活動を通じて知り得た情報は守秘義務の対象となり、宅地建物取引業者が不動産鑑定士に対して取引価格情報を提供することは、同法に違反することとなる。たとえば、不動産鑑定士が宅地建物取引業者を兼務していたとしても同様である。

そのため、その他の手段により情報を収集することが求められる。

不動産の取引が行われると、法務局に登録される。網羅的に取引の所在を確認しようとすると、その登記情報を確認することから始めなければならない⁶⁾。そこで、取引の存在を確認した後に、登記簿から、「売り手」「買い手」を調査する。そのように収集した取引の存在確認に基づき、都道府県・鑑定協会等の各種団体等は、「売り手」「買い手」双方に対してアンケート調査により「価格」を調べる。

アンケート調査によって回収された価格情報は、不動産鑑定士及びそれに準ずる者によって「敷地条件（前面道路幅員等）」「街路条件」「最寄り駅」

「最寄り駅までの距離（道路距離または直線距離）」等の利便性、「公法上の規制（都市計画用途・容積率等）」「取引事情（売り進み・買い進み：%）」などが記載され、「取引事例カード」として整理される。

このように整理された「取引事例」は、各不動産鑑定協会で管理され、所属する不動産鑑定士で共有されている。

ただ、このように整備された「取引事例」は、以下の点で土地の「取引価格」そのものではないことに留意する必要がある。

一般に土地は、更地として取引されることは少なく、「建付地」としての取引が中心である。そのため、建物込みの価格がアンケート調査によって収集される。そこで不動産鑑定士によって建物の価格が評価され、取引価格総額から評価された建物価格を引いて、取引事例地価が算定される。この場合、建物の価格をどのように評価するかで地価が変化する。

このような意味で、「取引事例」は多くの場合、不動産鑑定士のフィルターを通した価格情報となっており、純粹な意味での取引価格ではない⁶⁾。しかもアンケート調査に依存していることから、回収率にばらつきがあり、かつシェアもそれほど高くないことに加え、申告された価格の正確度（accuracy）なども問題である。さらに、現行のアンケートをベースにした調査方法に頼る以上、情報入手に時間がかかり、特に市場の変革期には情報鮮度といった意味でも問題がある。

したがって、取引事例に依拠して分析する場合、これらの問題を含むデータであることに留意する必要がある⁷⁾。

米国・英国・ドイツ・フランス等の不動産金融市場が発達している主要先進国では、登記簿情報とのリンク等を通じて、社会システムとして取引価格情報が整備されている。欧米との比較において、日本における不動産鑑定技術の高度化の必要性が指摘されて久しい。そのためには、不動産鑑定士の業務に大きな負担を与えている情報整備を、社会システムとして行うことによ

6) 実際の「取引事例カード」を見ると、総額や評価された建物価格が記載されていないものがあるなど、問題の多いものが散見される（後述の取引事例の基づくデータベース作成の項を参照）。また、建物価格の扱え方も必ずしも統一されておらず、ばらつきがあることは否定できない。

7) 不動産情報整備の必要性が指摘されて久しいが、たとえば米国・英国またはドイツのように取引価格を社会システムとして回収し（国土庁 [1992, 1995]）、不動産鑑定士を含む広く市場参加者に対して開示していくことが急務であるといえる。

5) 不動産登記簿は、閉鎖された情報ではなく、有料ではあるが法務局で自由に閲覧することができる公開情報である。公示地価のケースでは、「登記済み異動通知」として各基礎的自治体の課税当局に収集された情報に基づいて取引の存在を確認している。

り、不動産鑑定士の業務負担を軽減していくことから始めることが重要である。

(2) 鑑定価格

鑑定価格は、不動産鑑定士によって評価された価格を意味する。わが国における不動産鑑定評価制度は、1963年の「不動産鑑定評価に関する法律（昭和38年法律第152号）」に基づき確立されたものであり、①費用から算定する原価法、②土地の収益を「適正な割引率」を設定した上で現在価値として求める収益還元法、③近隣の相応する土地の取引事例を基に求める取引事例比較法の3手法を比較考量したうえで決定されることとなっている。

しかし実際には、高度に成熟した市街地においては、「基準価格」として近隣の取引事例を参考として決定されている場合がほとんどであるといわれている（ごく最近では、高度商業地などでは収益還元価格の重要性が増してきているといわれている）。

同制度は、1963年6月8日に建設大臣から「最近における宅地価格の騰貴及び宅地の入手難が、国民経済の健全な成長及び国民生活の安定に重大な障害を及ぼしている現状に鑑み、宅地価格の安定、宅地流通の円滑化、宅地の確保及び宅地の利用の合理化を図るために、いかなる制度上の措置を講ずるべきか」という諮問を受け、宅地制度審議会において審議が開始され、制度化に至った⁸⁾。

つまり、初期の問題意識のなかには、「地価抑制」という考えが前提であり、そのために「正常価格」という概念が登場する。こうした背景の元に、「あるべき価格（sollen）」として評価すべきか「あるがままの価格（sein）」として評価すべきかといった議論が長く続いた⁹⁾。

このような議論に対して、1980年7月に日本不動産鑑定協会は、正常価格とは「市場性を有する不動産について合理的な自由市場で形成されるであろう市場価値を表示する適正な価格をいう」と定義し、「市場統制がなく需要、供給が自由に作用しうる市場において、市場の事情に十分に通じ、かつ、特別な動機を持たない多数の売り手と買い手とが存在する場合に成立する価

格」であるとした。

後者の限定は、市場が急速に変化する局面において、「正常価格」をどのようにして捉えるのかについて不動産鑑定士の判断が強く働くことを意味し、そうした事態での鑑定価格の恣意性に対する疑いを呼び起こすことになる。

(3) 課税価格

取引価格・鑑定評価価格に加え、課税のための価格も存在している。具体的には、評価が必要とされる税の評価は、固定資産税は市町村長が、不動産取得税における評価は原則として固定資産税における評価に基づき都道府県知事が、相続税・贈与税における評価は税務署長が、登録税における評価は税務官吏が行うものとされている。それぞれの税の目的が、鑑定評価という「正常価格」が想定する市場と異なることから、公的評価間にもアンバランスがあることが指摘されてきた。

特に、固定資産税評価と相続税のための路線価評価においては、各自治体及び国税庁担当者が独自に評価をしていたことから、固定資産税路線価においては自治体間や同一自治体内においても用途間などにおいて均衡が保たれておらず、さらに、固定資産税路線価と相続税路線価との間にも、大きな乖離が存在していた。そのため、取引価格・公示地価とあわせてしばしば一物四価と揶揄され、社会的な問題にまで発展した。

そのようななかで、1989年に制定された「土地基本法」、91年に閣議決定された「総合土地政策推進要綱」に基づき、各公的土地情報間の整合性を確保することの必要性が指摘され、相続税路線価は92年以降公示地価の8割をめぐに、固定資産税路線価は94年評価替え以降では公示地価の7割をめぐに評価が行われている。

ただし問題をさらに複雑にしているのは、固定資産税の場合、この評価額が必ずしも課税標準でないことである。急激な税額の上昇を抑えるために、評価額は上に見た公示地価を基準としたものながら、実際の課税標準額は緩やかに上昇させるように負担調整率が適用されている。そのため、一物四価と呼ばれた状態は課税標準額で見ると限り解消していない。そして、過去に公示地価に対する評価額は町丁目の段階でバラバラだったことを反映して、公示地価に準ずる評価額は統一されているものの課税標準額は依然としてバ

8) 詳細は、小林 [1964] 参照。

9) たとえば、門脇 [1981] p.49～53。

ラバラなのである。

99年の段階で、課税標準額と評価額の比率（これを地方財政では負担率という）は、商業地では平均して51.17%であるが、20%以上40%未満のところ¹⁰⁾が27.1%も存在し、20%未満という極端な例も1.5%存在している¹⁰⁾。

以上見たように、公示地価が公的評価の根幹となり、一般市場の不動産鑑定評価における基準にもなっていることから、その公示地価の精度がすべての価格の精度にかかわることとなっている。

3 公示地価と市街地価格指数—その特徴

本節では日本を代表する伝統的な地価情報としてしばしば利用される、国土交通省土地鑑定委員会が毎年1月1日時点の評価として3月に公表する「公示地価」と日本不動産研究所により毎年3月末時点・9月末時点の価格動向を示す「市街地価格指数」の性格を整理する。

(1) 地価公示

地価公示は、「一般の土地の取引に対して指標を与え、及び公共の利益となる事業の用に供する土地に対する適正な補償金の額の算定等に資し、もって適正な地価の形成に寄与すること」を目的として昭和45（1965）年に開始された。より具体的には、①一般の土地取引に対する指標の提供、②不動産鑑定士等の鑑定評価の基準、③公共用地取得の算定基準、④収用委員会の補償金額の算定基準、⑤国土利用計画法による土地取引規制における価格審査の基準、⑥国土利用計画法に基づく土地の買取価格の算定基準、といった実質的な「公定価格」という色彩が強い。

公示されるのは、毎年1月1日における標準地の単位面積当たりの正常な価格である（法第2条第1項、規則第1条）。調査方法としては、土地鑑定委員会が2人以上の不動産鑑定士又は不動産鑑定士補の鑑定評価を求め、その結果を審査し、必要な調整を行って判定する事とされている（法第2条第1項）。

また、調査対象地域は、「国土交通省令で定める都市計画区域（都市計画

法（昭和43年法律第100号）第4条第2項に規定する都市計画区域をいい、国土利用計画法（昭和49年法律第92号）第12項第1項の規定により指定された規制区域を除く。」（地価公示法（昭和44年法律第49号）第2条第1項）であり、きわめて広い範囲を対象としている。

鑑定評価手法としては、取引事例比較法、収益還元法及び原価法の3手法により求められる価格を勘案して行うものとされている（法第4条）ものの、基本的には取引事例比較法が中心となっており行われているのが実態である（近年では、商業地を中心として収益還元法が併用されている）。

現行の公示地価制度を社会調査的な観点から見ただけの場合、調査ポイントが拡大する過程で全体としての誤差が縮小されたと想定されるものの、調査員がそれに応じて増加したわけではなく、1調査員あたりの調査ポイントが拡大する過程で、1点ごとの誤差は拡大していることが予想される（2001年段階で3万1000ポイントも調査されている。なお、1ポイントにつき2人の不動産鑑定士等が評価）。

こうした誤差は、後での修正がないために、時間とともに累積される。そのため、評価額の誤差が拡大したと考えられる段階で、変動率といった視点から誤差が著しくならないように調査ポイントの選定替えが頻繁に行われてきた。そのため、公示地価は特定地点の時間的な価格変化を観察することができない点に問題があることが、しばしば指摘されている。

(2) 市街地価格指数

日本不動産研究所による「市街地価格指数」は、都市内の宅地価格の平均的な変動状況を全国的・マクロ的に見るために調査されており、長期的時系列的な価格動向を把握できる世界的にも数少ない長期インデックスである¹¹⁾。現在公表されている指数の基準は、平成2（1990）年3月末（＝100）を基準として作成されている。

調査方法は、全国主要都市内（230都市を選定）で選定された宅地の調査地点について、同研究所の不動産鑑定士等が、年2回鑑定評価を行い正常価格を評価し、これらを基に指数化するものである。調査対象都市の市街地を

11) 昭和11年9月から日本勧業銀行（現在みずほ銀行）がとりまとめている、昭和34年3月以降は朝日本不動産研究所がとりまとめている。

10) 総務省資料による。

商業地、住宅地、工業地に区分し、それらの地域内をさらに上・中・下の品等に区分し、品等ごとにその中位の標準的・代表的宅地を調査している。なお、このほか最高価格地を1地点調査しており、調査地点は原則として1都市10地点となっている。

同指数の特色としては、①鑑定評価に基づくものであること、②戦前から調査が行われており、長期の地価データとしては唯一のものであること、③地価の時系列変化を見ることを目的として作成されていること、などがあげられる。ただし、調査対象都市・調査ポイントが開示されていないことから、指数の代表性・精度を確認できないことが問題として指摘されている。また、1都市当たりの調査ポイントが10ポイントと少ないことから、1点の評価誤差が指数全体に大きな影響を与えといった問題も危惧される。

(3) 鑑定評価が持つ誤差

公示地価、および市街地価格指数を用いて地価の動向を把握しようとした場合には、いずれの指標においても鑑定情報という性格から「真の」市場価格（指数）から乖離することがしばしば指摘されている。

たとえば西村 [1995] では、「環境の変化が起こったときには、鑑定価格の動きは取引価格の動きに後れを取るようになる」ことが指摘され、「実際、1980年代後半の地価高騰期には鑑定価格である公示地価は実勢価格の8割とみられ以下であったと主張されているのに対し、1990年代初めの地価の反落期には公示地価が実勢よりかなり高かった」と指摘されている。

さらに公示地価に対しては、その公定価格という性格から、目良ほか [1992] では、1970年代後半に国土庁は「土地の鑑定評価方法を従前のものと変えることによって、地価公示価格の水準を意図的に低く抑えようとした」と指摘している。さらに、「公示価格を操作することの弊害がやがて明らかになり」、1980年代に入って「本来の鑑定評価方法に復した」と指摘している。

目良ほか [1992] が指摘する政策的な意図とは別に、西村 [1995] で指摘するタイムラグは、こうした鑑定価格を利用する際に注意しなければならない問題である。この点に関しては、肥田野らの一連の研究が取引事例を用いた価格インデックスと公示地価インデックスを比較し、タイムラグの存在については明らかにしてきた。しかしながら、そのMagnitudeがどの程度であ

るかは、全くわからないというのが実態であった。これに対して本研究によって、新しくデータベース化された取引事例を用いてこのタイムラグの検証、そしてそのバイアスの大きさを具体的に計測することが可能になった。いわゆる鑑定評価の誤差（Valuation Error）の定量化である。

実は鑑定評価の誤差については、このタイムラグの他に制度的な問題として、以下の3つの誤差が生じる可能性がある。この点を正確に把握することはこうした鑑定価格を使って分析する際にきわめて重要な点である。

①市場の転換期：情報量不足による評価誤差の増大

現在の評価実務上では、取引事例比較法の重要性が高い。その場合、不動産鑑定評価の精度は、取引事例の情報の豊富さ、精度（precision）・正確度（accuracy）に依存することになる。しかし、土地市場が大きく変動しているような不確実性が高い市場では、一般に取引が細ることが知られている。特に、土地市場のように取引が薄い市場においては、取引が細ると鑑定評価を行う基礎的情報となる取引事例が少なくなり、鑑定評価の精度そのものが劣ることとなる。また、市場の変革期には情報選択の誤差もともないやすい。

具体的には、価格が急激に上昇したり、下降したりする局面では取引事例の選択を不動産鑑定士が誤る可能性が高い。収集された市場情報には、様々な取引にともなう事情が内在するため、価格が著しく高かったり、低かったりする場合にはその原因が取引の事情によるものなのか、市場が変化したことに対するシグナルなのかを識別することは困難であり、総じて異常値・外れ値として排除される可能性が高くなる。

つまり、前述のように「正常価格」としての評価を求められることから、高い取引事例を「正常でない」取引事例として判断する可能性が高くなる。その場合には、もし市場の変化に対するシグナルとして、不動産鑑定士の予測を上回る価格変化がともなった事例が出現してきた場合には、鑑定評価は、市場動向を敏感に把握することが困難になる。Gallimore and Wolverton [1997] でも、価格の上昇期には過去からのトレンドから大きく外れる高価格水準の事例を選択することはなく、変化が小さい事例を採用しやすいという実験結果を提示している。

②取引が発生しない最高価格地評価をどうするか

次に問題となるのが、情報が存在しない地点に対する評価の困難さである。

たとえば、本社ビルが連担するような数年に1度しか取引がない流動性が低い地域や、現実には取引がない最高価格地の評価を行う場合には、不動産鑑定士は現実には起こっていないことを「推定」しなければならぬ。つまり、それら地域の評価は不動産鑑定士の分析力と想像力に依存することとなり、実際に取引が起こった場合の価格と大きく異なる傾向にあることが予想される。

たとえば、地価公示の最高価格地としてしばしば銀座の地価が話題にのぼるが、こうした土地の評価は、平均的な価格帯の評価と比較して誤差が大きいことが予想される。これに対して市街地価格指数では、調査対象都市の最高価格地・上・中・下のポイントの単純な平均値として作成されているが、その4つの評価ポイントの誤差は一樣ではなく、時間とともにぶれる可能性も高い。

③1月1日の擬制：誰にもわからない将来地価を「推定」しそれを「公示」する問題
続いて、公示地価が、過去の時点の地価を出しているのではなく、1月1日現在の地価を推定しているということから生じる問題がある。従来から、市街地を対象とした鑑定評価においては取引事例比較法が中心であったが、市場データの入手と意思決定（鑑定評価）を実施する時点で、大きな時間的なラグが存在するため、鑑定評価においては時点修正と呼ばれる不動産鑑定士による予測が入ることになる。

そのため、市場の変動期においては、不動産鑑定士が予測を誤る確率が高くなることが予想されるので、作成された指標の誤差が大きくなる確率が高くなる。

具体的には、公示地価においてt年の1月1日時点の価格水準または動向を調査しようとした場合、入手可能である取引価格情報が前年（t-1年）の7月頃までのものであった場合には、5カ月間の予測が必要とされる。続いて都道府県地価調査で7月1日時点の価格水準または動向を調査しようとした場合、入手可能である取引価格情報が同年の2月頃までのものであった場合には、また5カ月間の予測が必要とされる。

そのような予測がそれぞれ誤った場合には、この2つの鑑定価格情報を使うと誤差が掛け合わされるかたちで変動率が作成されることになる。市場状況を適切に読みとることができない誤差とともに、公示地価においては、鑑

定評価を行う時点と価格時点との乖離のための将来予測をともなう誤差が入り、2つの誤差が含まれることになる。

また、一般的な経済統計と異なり、公示地価においては社会的な重要性から1度公表されると修正することができない。そのために特定時点の誤差を将来に引きずることとなってしまう、誤差を時間を通じて蓄積させる仕組みとなっている。

以上、わが国の鑑定評価制度が持つ制度的要因が鑑定評価の誤差を生む構造について指摘した。このような制度的要因のほかに、公示地価においては、それが課税情報のベンチマークとなっていることから、固定資産税への依存が強く財政環境が悪化している地域では、公示地価を下方修正することが困難になっている可能性や、公共用地の取得のしやすさといった観点から公示価格が高めに設定される可能性などがしばしば指摘されている。これは、依頼人が公的部門であることから、Gallimore and Wolverton [1997], Kinard, Lenk, and Worzala [1997] またはWolverton [2000] などが指摘している調査員の中立的性問題の結果であると言える。

3. 不動産価格指数の精度 (precision) に関する検証

地価動向を適切に把握しようとする場合には、実際の取引価格情報を収集し、質的差違を勘案したインデックスを作成してその動きを観察する必要がある。そこで本節においては、「取引事例」データにより質的差違を勘案した時系列インデックスを作成する。それとともに、「公示地価」を用いて同じ方法論に基づくインデックスを作成し、公示地価の持つバイアス等を検証する。またしばしば利用される「市街地価格指数」との比較も行う。

1 分析データベースの構築

本研究では、わが国における地価情報の性格を統計的な手法を用いて分析することを目的としている。そのためには、統計分析に耐えうるデータベースを構築することから始めなければならない。

まず「公示地価」データは、近年において電子化が急速に進められ、また

容易に取得できるようになった¹²⁾。地価公示データには、住所（地番および住居表示）、地価情報（当年公示地価および前年価格・対前年変動率）、敷地条件（地形地かどうかを示す形状区分・地積・間口・奥行比）、街路条件（前面道路幅員・方位・舗装状況）、基盤整備状況（水道・下水道・ガスの有無）、交通便利性（最寄り駅および駅までの道路距離）、公法上の規制（都市計画用途地域・容積率・建ぺい率・高度地区かどうか等々）、周辺の土地利用の状況など、地価形成に影響すると考えられるマイクロな情報が記載されている。

本研究では、これらの情報とともに、広域的な地理的範囲での比較検討を前提としていることから、都心までの交通接近性といった指標を作成し、付加することとした¹³⁾。

続いて、取引事例データは、前述のように不動産鑑定士の上に公開され、基本的には紙媒体として保管され、かつ長期間にさかのぼって収集することは困難である。そこで、本研究では、1974年から99年までの東京都心3区（千代田・中央・港）商業地8315事例、世田谷区住宅地1万888事例を以下のようにして事実上「発掘」し、分析用データへと変換した。

まず、紙データの収集を行い、同一住所・同一時点について複数収存在するものの¹⁴⁾、および取引事情欄に記入があるもの（つまり取引に特殊性が見られるもの）は排除した後に電子化作業を行った。しかし、記載情報には「地積」「前面道路幅員」「最寄り駅および最寄り駅までの距離」「容積率」など

12) 公示地価データは、電子化が進められ副土地情報センターから販売されている。かつては、1年あたり数十万円とかなり高価なものであったと同時に、昭和40年代のデータには住所・駅名などのテキストデータが入っていないなどの問題があったが、現在ではすべてのデータが電子化され、昭和45年からのすべての情報が数万円程度の安価で入手することができる。ただし、位置情報は住所しかなく、GIS (Geographic Information System) などを用いて分析するには加工が必要である。また、国土交通省のホームページでは、公示地価データが、数的な制限が加えられているが（1回あたり20ポイント）、ダウンロードすることもできる。

13) 交通便利性に関する指標作成については、様々な方法についての検討がなされている（たとえば肥田野 [1992]）。しかし、本研究では1974-99年といった長期間を対象として、かつ四半期をベースとして検討を行うことを前提としていることから、乗降客数または人口などのデータを加味した指標を用いることを不適当であると判断した。そこで、本研究では、新線・新駅の開通とともにルート変更等を加味したうえで、走行速度の変更はないものとして各年次別に最寄り駅から東京・渋谷・新宿・池袋・上野・霞ヶ関・大手町までの昼間平均乗車時間を用いた。

14) 取引事例には、同一住所・同一取引時点であるにもかかわらず複数の事例がある場合があり、これらの価格が異なることがある。これは、前述のように取引事例は取引価格から建物価格を引いたものであり、建物価格の判断が異なるためである。

の主要変数と予想される項目についても、多くの未記入項目がある¹⁵⁾。そこで地価情報が未記入なものについては、1987年以降のものについてののみ登記簿データと結合させることでデータ取得した。

続いて「前面道路幅員」「最寄り駅および最寄り駅までの距離」「容積率」については、未記入データの存在とともに調査員ごとの測定誤差のばらつきといった問題がある。この問題に対しては、住所データおよび付属地図データをベースとして、ゼンリン「住宅地図」および「路線データベース」を基にGIS上にプロットしたうえで、「前面道路幅員」「最寄り駅および最寄り駅までの距離」「容積率」を再測定した。

これらの作業の過程で、商業地1738事例・住宅地2897事例が排除され¹⁶⁾、分析可能データは東京都心3区商業地6577事例、東京都世田谷区住宅地7991事例となった。本来ならこうして得られた事例に対してサンプルセレクションバイアスを考慮すべきであるが、バイアスの方向を含めて情報が不充足しているので、以下ではセレクションバイアスは無視することとする。

2 品質調整済み地価指数の作成—基本モデル(Base Model)

以上のように構築されたデータベースを用いて、品質調整済み地価指数を推計し、それによって地価の時系列変化を分析する。

不動産市場は、すべての不動産が売買市場で常に売買されているわけではない。そのうえ全く同質の不動産が存在しない、といった特殊性を持つ。そのため「公示地価」データにおいては、一般に定点での観察が可能であるが（いわゆる地点替えを除けば）、その多くは売買が存在していない地点の情報である。

一方、「取引事例」データは、実際の取引価格に依拠したものであるが、同一地点の価格ということはデータの性格上ほとんどなく、事例に応じて地積・前面道路幅員、容積率等の公法上の規制、最寄り駅、最寄り駅までの距離、

15) こうした取引事例カードの存在は、不動産鑑定士の情報の正確さに対する信頼性を損なうものである。脚注14)も参照。

16) 排除されたデータは、住所データ・付属地図情報から正確な地点としてプロットすることができなかった事例である。後者の場合は、住所の仮記ミスであるか、その他の印帽によるものと考えられ、前者の場合には、最寄り駅の確定・駅までの距離の測定ができない。清水 [1998] では、取引事例に記載されている駅までの距離の精度について指摘している。

都心までの接近性がすべて異なるものとなる。

このことは、単純な指数化では大きな問題を生じることになる。たとえば、取引事例データの平均値指数で毎月の値動きを比較しようとした場合、たまたま前面道路の幅員が広く（必ずしもプラスであるとはいいがたいが）、最寄り駅までの距離や都心までの接近性などの利便性が高い物件が集中的に取引された場合は、市場がダウントレンドにある場合でも、質的な変化を通じて平均値指数は上昇を示す。

つまり、不動産の市場状況を異時点間で比較しようとした場合には、品質を制御して同質の物件、つまり定点点観測として動向把握をすることが求められる。ただ全く同質の不動産の取引が常に存在しているわけではないという不動産市場の特殊性のため、何らかの加工が必要となる。

このような取引情報を異時点間で比較可能とするためには、品質を制御することが必要である。品質を制御する方法として、Repeat Sales法・ヘドニック価格法がある（たとえば、中村 [1996]、小野・高辻・清水 [2002] を参照）。本研究においては、Repeat Sales 法が適用できるほど再販売価格のデータが入手できなかったことと、再販売価格には短期転売の投機性が高い取引が含まれる可能性があるため、ヘドニック価格法を採用することとする。すなわち地価（LP）を、最寄り駅までの距離、都心への移動時間や周辺環境、地積、容積率などの各指標の東に回帰し、それに基づいてベースとなる地価指標を推計する。推計期間は1975年から99年である。

具体的には、次のようなヘドニック関数を設定し品質調整済みの価格指数を作成する。

$$\log LP_{it} = a_0 + \sum_i a_{1i} \log X_i + \sum_k a_{2k} \cdot RD_k + \sum_{i,k} a_{3ik} (\log X_i)(RD_k) + \sum_i a_{4i} \cdot TD_i + \varepsilon \tag{1}$$

LP：i 種類 t 時点の地価（1 = 取引事例，2 = 公示地価），(t = 1975年1月…99年12月)

X_i：主要説明変数

LA：地積（m²）

RW：前面道路幅員（10cm）

ST：最寄り駅までの距離（m）

ACG：都心までの接近性（minutes）

YK：指定容積率（%）

RD_k：沿線ダミー

TD_i：時間ダミー（該当期間では1，その他では0）

表2-2 取引事例関数・推定結果／Base Model

Dependent Variable: Log of Land Price per square meter. Method of Estimation: OLS

商業地（千代田区、中央区、港区）			住宅地（世田谷区）		
Variables (all in log except for dummies)	Coefficient	t-value	Variables (all in log except for dummies)	Coefficient	t-value
Property Characteristics			Property Characteristics		
Constant	9.734	43.965	Constant	14.871	88.581
LA：地積（m ² ）	0.092	11.047	LA：地積（m ² ）	-0.074	-21.748
RW：道路幅員（10cm）	0.303	38.960	RW：道路幅員（10cm）	0.296	35.721
ST：最寄り駅までの距離（m）	-0.063	-5.958	ST：最寄り駅までの距離（m）	-0.069	-13.463
ACG：都心までの接近性*	-1.040	-20.627	ACG：都心までの接近性*	-0.372	-19.098
YK：容積率（%）	0.822	29.143			
Railway/Subway Line Dummy			Railway/Subway Line Dummy		
銀座線	-0.642	-2.173	池上線	0.206	2.944
丸ノ内線	-3.110	-1.312	大井町線	0.484	7.627
日比谷線	0.722	3.226	小田急線	0.539	8.539
東西線	-1.496	-2.478	井の頭線	0.434	5.307
有楽町線	-0.392	-1.508	京王線	0.733	6.652
都営浅草線	0.124	1.305	世田谷線	-0.262	-3.721
都営三田線	-0.804	-3.064			
都営新宿線	0.201	1.715	Cross-term Effect by Railway Line Dummy		
中央線	-1.789	-1.795	LA×小田急	0.022	4.357
総武線	0.149	5.240	RW×池上	-0.191	-3.481
Cross-term Effect by Railway Line Dummy			RW×目蒲	-0.124	-3.903
LA×山手	-0.056	-4.281	RW×大井町	-0.152	-9.877
LA×銀座	-0.035	-2.480	RW×東横	-0.070	-2.814
LA×日比谷	-0.027	-2.189	RW×田園都市	-0.069	-5.900
LA×千代田	-0.138	-3.800	RW×小田急	-0.054	-4.388
LA×浅草	-0.061	-2.926	RW×京王	-0.028	-1.693
LA×三田	0.055	2.367	RW×世田谷	-0.031	-1.462
LA×新宿	0.025	1.553	ST×大井町	-0.029	-3.894
RW×丸ノ内	0.815	1.682	ST×東横	-0.057	-3.815
RW×有楽町	-0.072	-2.920	ST×小田急	-0.065	-10.790
RW×三田	0.096	2.663	ST×井の頭	0.020	1.606
RW×新宿	-0.071	-2.963	ST×京王	-0.020	-2.213
ST×山手	-0.222	-12.183	ACG×世田谷	0.059	5.672
ST×銀座	-0.035	-1.539	ACG×田園都市	0.030	3.304
ST×日比谷	-0.108	-6.350	ACG×井の頭	-0.192	-7.752
ST×東西	-1.630	-0.052	ACG×京王	-0.134	-4.118
ST×有楽町	-6.673	-0.146			
ST×三田	1.675	0.060	Adjusted R square = 0.902		
YK×中央	1.554	0.064	サンプル数 = 7,991		
YK×山手	2.345	0.092	Base Line = 東横・田園都市		
YK×銀座	5.427	0.208	* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む		
YK×日比谷	-1.825	-0.054	主要駅（東京・新宿・渋谷・池袋・上野・霞ヶ		
YK×東西	3.167	0.316	関・大井町）		
YK×千代田	3.878	0.536	Base Line = 山手線		
YK×有楽町	5.918	0.233			
YK×中央	1.577	0.260			
ACG×山手	3.930	0.367			
ACG×日比谷	5.538	0.194			
ACG×千代田	-2.570	-0.839			
Adjusted R square = 0.889			サンプル数 = 6,577		

表2-3 公示地価関数・推定結果／Base Model

Dependent Variable: Log of Land Price per square meter. Method of Estimation: OLS

商業地（千代田区、中央区、港区）				住宅地（世田谷区）			
Variables (all in log except for dummies)		Coefficient	t-value	Variables (all in log except for dummies)		Coefficient	t-value
Property Characteristics				Property Characteristics			
Constant		11.883	29.046	Constant		13.804	103.550
LA：地積（m ² ）		0.175	14.894	LA：地積（m ² ）		-0.097	-12.429
RW：道路幅員（10cm）		0.312	18.719	RW：道路幅員（10cm）		0.221	15.711
ST：最寄り駅までの距離（m）		-0.255	-18.733	ST：最寄り駅までの距離（m）		-0.181	-20.557
AC：都心までの接近性*		-0.244	-2.397	AC：都心までの接近性*		-0.718	-19.257
YK：容積率（%）		0.330	7.795	YK：容積率（%）		-0.049	-6.865
Cross-term Effect				Railway/Subway Line Dummy			
LA×銀座		-0.087	-3.774	大井町線		0.634	4.326
LA×日比谷		-0.098	-4.113	小田急線		-0.272	-2.225
LA×千代田		0.070	6.136	井の頭線		-0.870	-6.504
LA×浅草		-0.082	-8.215	Cross-term Effect			
LA×三田		0.056	4.141	LA×池上		0.118	11.148
LA×新宿		-0.522	-5.090	LA×小田急		0.032	2.965
LA×総武		-0.124	-1.599	LA×井の頭		-0.041	-1.979
RW×東西		0.068	3.106	LA×世田谷		-0.115	-6.487
RW×新宿		0.354	5.794	RW×目蒲		0.047	2.159
ST×山手		0.055	8.338	RW×大井町		-0.069	-3.888
ST×銀座		-0.053	-6.218	RW×田園都市		0.065	6.313
ST×日比谷		-0.032	-3.603	RW×小田急		0.062	5.217
ST×浅草		0.055	5.246	RW×京王		-0.017	-1.520
ST×三田		-0.036	-2.623	ST×大井町		0.077	4.519
ST×総武		-0.047	-2.461	ST×田園都市		0.012	1.525
YK×新宿		-0.280	-4.011	ST×小田急		-0.024	-2.283
AC×銀座		-1.041	-4.486	ST×世田谷		0.134	8.598
AC×日比谷		-0.129	-2.189	YK×目蒲		0.072	3.613
Adjusted R square=0.919		Adjusted R square=0.970		YK×大井町		-0.073	-4.270
サンプル数=1,712		サンプル数=2,620		YK×小田急		0.035	3.291
* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間				AC×東横		0.222	11.158
主要駅（東京・新宿・渋谷・池袋・上野・霞ヶ関・大手町）				AC×東横		0.222	11.158
				AC×田園都市		0.026	1.808
				AC×小田急		0.118	6.000

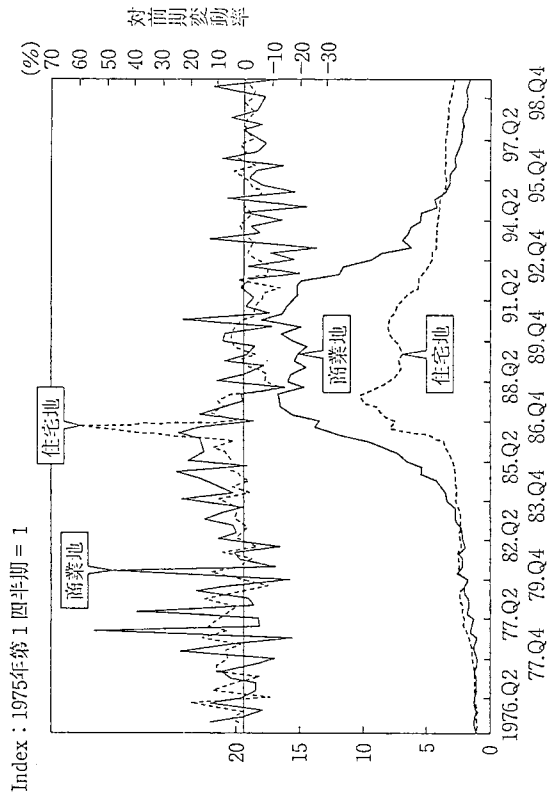
Base Line=池上、目蒲、東横、田園都市、京王、世田谷

取引事例関数および公示地価関数の推定結果が、それぞれ、表2-2、表2-3¹⁷⁾である。また、四半期単位の時間ダミー推定結果に基づく時系列的な価格変化を図2-1に示す。

まず、取引事例関数においては、商業地モデルで自由度調整済み決定係数0.889、住宅地モデルのそれで0.902と説明力の高いモデルとして推定されている。公示地価関数では、商業地モデルで0.919、住宅地モデルで0.970とき

17) 本研究の一連の統計解析は、SAS version 6.12による。なお、回帰分析における変数選択法は、特に特記しない限り、Stepwise法を用いた。

図2-1 取引事例インデックス



わめて説明力の高いモデルとして推定されている。

ここで、取引事例関数と比べて公示地価関数の説明力が高い理由としては、取引事例データは、比較的市场情報が近いこともあり個別の取引事情が含まれるのに対して、公示地価データは不動産鑑定士により評価されたものであるため、不動産鑑定士によるバイアスがかかり、クロスセクショナルな意味では十分な「調整」ができていないことを示唆する。

また、推定された取引事例モデルに基づく価格インデックスに着目すると、商業地インデックスにおいては、1983年初頭から価格が上昇し始めているのに対して、住宅地インデックスでは85年後半から上昇を始めているといった意味で、バブルの開始時期にラグがあったことが視覚的にも確認できる。下落のパターンに着目すると、商業地インデックスが92年後半から急激に下がり始め、95年頃に当初の水準に近づきつつあり下落速度が鈍化するのに対して、住宅地インデックスでは91年頃から下落が開始している点に特色を持つ。

3 取引事例インデックスと公示地価インデックスの比較

本節では、前節で推定された取引事例インデックスおよび公示地価インデックスを比較する。つまり全体としての傾向を見るため、まず全期間で同じ関数型を仮定し、構造変化の可能性を無視する。構造変化については次節で扱う。最後に、わが国を代表する時系列地価インデックスとして利用されている市街地価格指数・6大都市（J_RDI）と比較する。

まず、取引事例インデックス（以下 Market Price と呼ぶ）と公示地価インデックス（以下 Published Land Price と呼ぶ）を比較してみよう。すると商業地系列（図2-2）では、1983年以降の地価上昇期において、取引事例インデックスにラグをもつて公示地価インデックスが上昇していくことがわかり、西村 [1995] の仮説が正しいことが検証された。さらに1982年、実勢では地価が下落したのにもかかわらず、公示地価は逆にそれまでのラグを取り返すように上昇し、その結果として水準で見れば両者の乖離がかなり解消されたことがわかる。

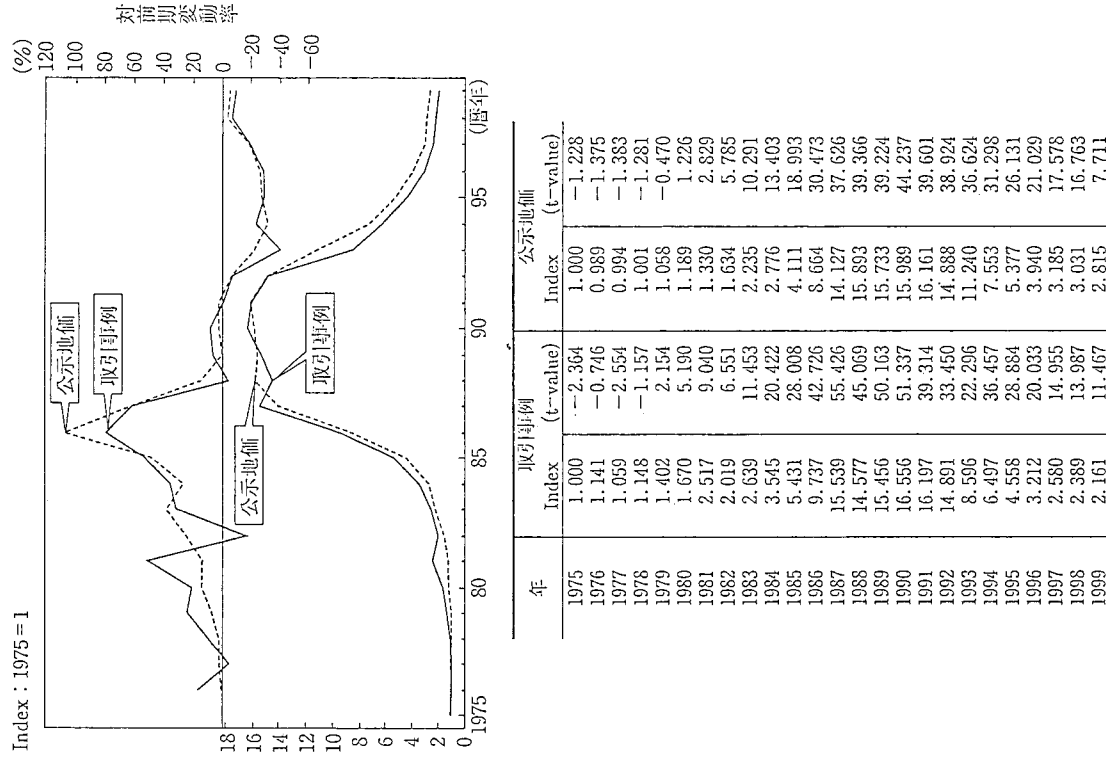
同様な点は、1986年の動きにも見られる。前年公示地価が実勢の動きを過小に見た反動としてこの年実勢の動きをはるかに越える上昇を公示地価が示している。こうした点から、公示地価の上昇率から実勢を推測する際には十分な注意が必要であることがわかる。

さらに図は、ピーク時となる1986年から92年において、公示地価インデックスは対前年比で見ると上昇率ではほぼ横ばいで推移するが、取引事例インデックスは88年にかけて一度マイナスに転じ、89年に再度上昇に転じる特徴をもっていることを示している。

これは当時を知る市場関係者の実感に適合している。バブル期においては、地価の上昇が東京圏から大阪圏・中部圏、そして地方都市へと波及し、再度、東京に波及の波が返ってきたことがしばしば指摘されているが、取引事例インデックスによってこの指摘が正しいことを確認することができる。また、バブル崩壊期においては、93年時点で下落幅に大きな乖離があるものの、それ以降については、やはり公示地価がラグをともなつて取引事例を追っていくことがわかる。

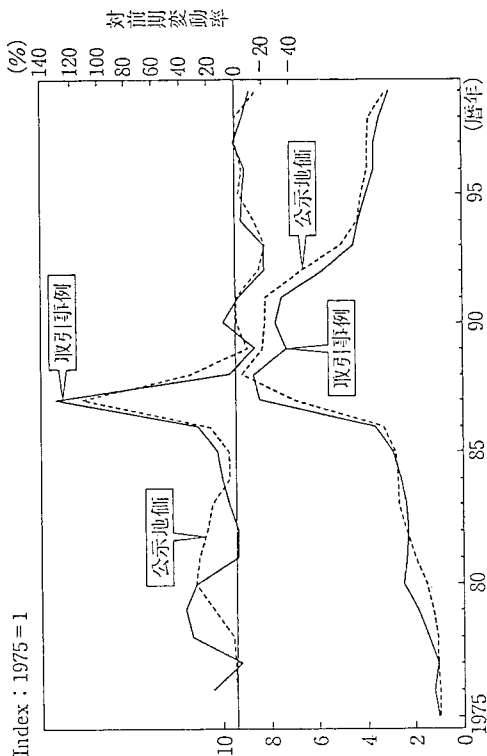
現在、公示地価の水準が市場価格を上回っていることが指摘され、インデックスにおいても公示地価指数が取引事例指数を上回っていることが確認

図2-2 取引事例インデックスと公示地価インデックスの比較/商業地



される。その原因は、93年時点に、公示地価を決定する際に実勢の下落を十分に盛り込むことができなかった誤りを、その後もひきずっているところにある。

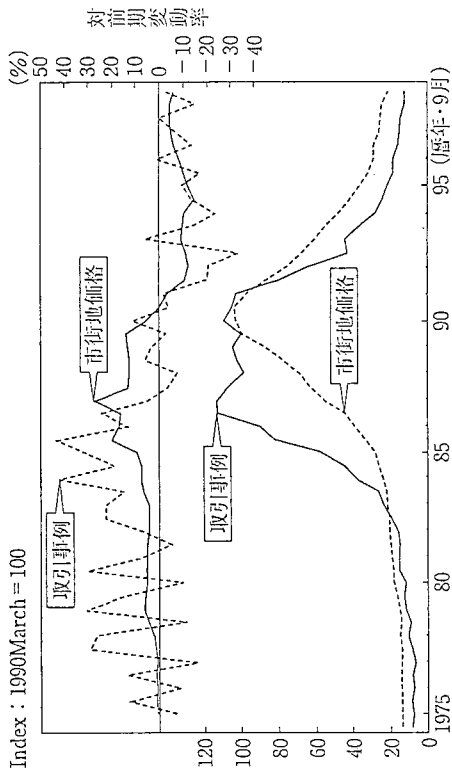
図2-3 取引事例インデックスと公示インデックスの比較/住宅地



年	取引事例 Index (t-value)	公示地価 Index (t-value)
1975	1.000	-6.747
1976	1.157	-6.511
1977	1.094	-5.452
1978	1.427	-4.094
1979	1.926	2.631
1980	2.461	13.794
1981	2.375	24.744
1982	2.318	33.248
1983	2.406	38.732
1984	2.603	39.988
1985	2.924	42.037
1986	3.711	47.581
1987	8.497	82.588
1988	8.760	98.423
1989	7.356	93.736
1990	7.878	106.012
1991	7.580	93.032
1992	5.866	83.677
1993	4.598	73.265
1994	4.357	67.975
1995	4.073	66.986
1996	3.740	64.207
1997	3.733	63.152
1998	3.511	62.535
1999	3.115	35.307

住宅地系列（図2-3）では、1970年代後半まで取引事例インデックスの上昇率に対して、公示地価指数の上昇率が低い。ところがこれを補うように、1981年から83年にかけて取引事例インデックスが横ばいであるのに対して、

図2-4 取引事例インデックスと市街地価格指数の比較/商業地



公示地価インデックスが上昇を示しており、その過程で両インデックスが一致していくことがわかる。1981年から83年にかけては、公示地価のポイントを積極的に選定替えさせながら取引価格との乖離率を縮小させていったことが指摘されており¹⁸⁾、その評価率の上昇が公示地価インデックスの上昇となっている。したがってこの時期の公示地価の動きは、過去の誤りを是正し水準をあわせるため、変化率の点から見ると実勢と乖離した動きをしていたと言えよう。

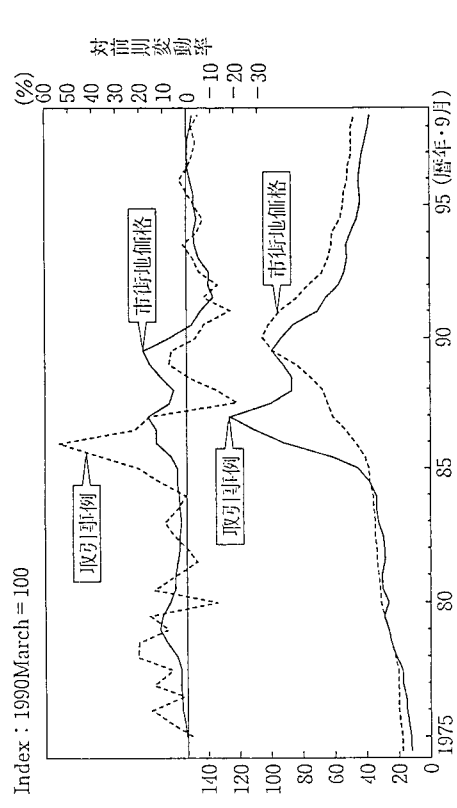
バブルの上昇期または崩壊期においては商業地と同じく、タイムラグをもちながら公示地価が取引事例を追っていくところが読み取れる。

続いて、日本不動産研究所の市街地価格指数・6大都市の商業地および住宅地系列と比較してみよう。ここでは、市街地価格指数にあわせて1990年3月を100として半期系列で比較している。

まず、商業地系列については（図2-4）、都心3区と6大都市という地理的範囲の違いを反映して、まったく違う形状をとることがわかる。特に、先のバブル期における地価の急騰は、都心区に始まり周辺区そして首都近郊都市、地方圏へと波及していったことが指摘されているが¹⁹⁾、そのような空間的地

18) 1981年から1983年にかけての3年間にわたり、3分の1ずつの公示地価ポイントを入れ替えることで、金ポイントの選定替えを行ったことが指摘されている。

図2-5 取引事例インデックスと市街地価格指数の比較/住宅地



値上昇率にばらつきがある場合には、日本不動産研究所の市街地価格指数では地域間にウェートをつけた指標作成をとっていないこともあり、平均化されることでスムージングが行われていることがわかる。

住宅地系列についても同様で、特に1980年代中頃から後半にかけての地価上昇期にその傾向が顕著であることが読み取れる。

したがって市街地価格指数を利用する際には、半期ごとの単位で観察できるといふ特色を持つものの、地域差が大きいたまはその地域差がスムージングされていることに留意しなければならない。

次に観察期間について、取引事例インデックス（年次）と公示地価インデックス、さらに取引事例インデックス（半期）と市街地価格指数の平均変動率およびその標準偏差を比較しよう（図2-5）。

まず、取引事例インデックス（年次）と公示地価インデックスとの対比においては、住宅地系列で取引事例インデックスの平均変動率と標準偏差がそれぞれ7.44%、31.26に対して公示地価インデックスでは8.26%、32.03であり、これを変動係数（標準偏差/平均値）として比較すると、取引事例インデックスが4.20に対して公示地価インデックスが3.88と取引事例インデックスのほうがわずかながらあるが、ばらつきが大きいことがわかる。商業地系列

19) たとえば、東京都政経報連室 [2000] を参照されたい。

表2-4 取引事例インデックス・公示地価インデックス・市街地価格指数の比較（平均変動率・標準偏差）

Term	取引事例		公示地価		市街地価格指数
	1976～99（年次）		1975.09～99.09（半期）		
住宅地	N = 24		48		
	平均	7.44	8.26	2.64	1.47
	標準偏差	31.26	32.03	17.93	9.27
商業地	平均	7.77	7.30	3.15	2.22
	標準偏差	30.19	26.27	13.32	6.50

では、取引事例インデックスの平均変動率と標準偏差がそれぞれ7.77%、30.19に対して、公示地価インデックスでは7.30%、26.27であり、これを変動係数（標準偏差/平均値）として比較すると、取引事例インデックスが3.89に対して公示地価インデックスが3.60と住宅地系列同様に取引事例インデックスのほうがばらつきが大きい。

続いて、取引事例インデックス（半期）と市街地価格指数・6大都市との比較では、住宅地系列で取引事例インデックスの平均変動率と標準偏差がそれぞれ2.64%、17.93に対して市街地価格指数では1.47%、9.27であり、これを変動係数（標準偏差/平均値）として比較すると、取引事例インデックスが6.80に対して公示地価インデックスが6.30となる。

商業地系列では、取引事例インデックスの平均変動率と標準偏差がそれぞれ3.15%、13.32に対して市街地価格指数では2.22%、6.50であり、これを変動係数（標準偏差/平均値）として比較すると、取引事例インデックスが4.23に対して市街地価格指数が2.93となる。

このように比較してみると、年に1度という制約があるものの、地域間での価格変化のパターンにばらつきが大きくなりつつある近年においては、市街地価格指数よりも公示地価を用いて地域単位のインデックスとして比較したほうが価格動向を適切に把握できることがわかる。

4 構造変化を加味した品質調整済み地価指数の作成

(1) 構造変化テストによるバブル期の検出

続いて、公示地価の鑑定誤差の時間的な変化に加えて空間的なばらつきを観察するために、モデルの改善を行う。前節では、インデックス間の時系列比較が目的であり、時系列インデックスを構成する時間ダミーの係数がインデックスの基礎となっていた。しかし鑑定誤差の空間的な検証にあたっては、さらにそれを越えてモデル全体の予測精度を追求することが求められる。

前節で見たBase Modelの推計では、価格と各変数との関係は時間的に安定であることを前提としていた。しかし、予測精度を高めると見ると、この安定性の仮定には問題がある。特に本研究の分析対象期間は1975年から99年の25年間にわたる長期間で、しかもいわゆる「バブル経済」の生成と崩壊の両方を含むことから、構造がまったく同じであることは想定しにくい。

ヘドニック関数推計の際の構造変化の取り扱いについては、たとえばSmith and Tesarek [1991] では、単一の関数型で価格指数を構築することは困難であるとし、データ群を分割したうえで価格指数を作成している。また、肥田野らの一連の研究 [1992, 1995, 1999] でも、本研究と同様に取引事例データをを用いているが、半期ごとにデータを分割し、それぞれのデータ群に対してヘドニック関数を推定するとともに、仮想的な特定点の各種属性を代入することで、定点情報としての品質調整済み指数を作成している。しかしデータ群を分割した場合、関数の説明力や誤差分布が変化することで単純に時間的な変化を観察することが困難となる。

そこで、本研究においては、構造変化テストを行うことで各係数の変化点を抽出し、時間タームごとのクロス項を入れることで単一ヘドニック関数を推計して、それによってインデックスを推定することにする。

一般に構造変化テストは、構造変化点（時点）が既知の場合で、かつ、2つのデータ群に分割したうえでの回帰係数 $\hat{a}_1$ 、 $\hat{a}_2$ の相等性テストである。テスト方法は、誤差項の分散についての仮定、つまり $\sigma_1^2 = \sigma_2^2$ の場合と、 $\sigma_1^2 \neq \sigma_2^2$ の場合とで異なる。誤差項の分散が等しい場合（ $\sigma_1^2 = \sigma_2^2$ ）は、線形制約仮説の検定を行う。誤差項の分散が等しくない場合（ $\sigma_1^2 \neq \sigma_2^2$ ）は、漸近特性に基づく尤度比検定（asymptotic likelihood ratio test）などを用いる（Amemiya [1985], 高辻 [2001]）。

表2-5 構造変化点探索結果

	バブル期 ($BB_{ta,ta,D}$)	
	From (ta)	To (tb)
商業地モデル	1983年1月	1995年12月
住宅地モデル	1985年10月	1991年12月

しかし、本研究のインデックス作成対象期間が、「バブル経済」期を含む期間であることから、バブル前・バブル期・バブル後の3つの期間に分割されると考えるのが自然である。この場合には構造変化の回数が2つで既知となるが、構造変化点が未知であるという統計問題となる。本研究においては、(2)式に基づきバブル期ダミー ($BB_{ta,ta,D}$) およびバブル後ダミー ($PB_{tb,D}$) を用いて、AIC (Akaike's Information Criterion) により、構造変化点 ta および tb を第1次近似として探索的に抽出し、その後、F統計量に基づく構造変化テストを行ってその検証を行う方法をとることとした²⁰⁾。

(1)式を(2)式のように修正する。

$$\begin{aligned} \log LP_{it} = & a_0 + \sum_i a_{i1} \log X_i + \sum_k a_{2k} \cdot RD_k + \sum_{i,k} a_{3ik} (\log X_i) (RD_k) + \\ & \sum_i a_{4i} \cdot T D_i + \sum_i a_{5i} (\log X_i) (BB_{ta,ta,D}) + \\ & \sum_i a_{6i} (\log X_i) (PB_{tb,D}) + \epsilon \end{aligned} \tag{2}$$

$BB_{ta,ta,D}$: バブル期ダミー
 $PB_{tb,D}$: バブル後ダミー

まず ta については、バブルの開始時点となるが、1980年1月を最初として89年12月までの間とし、バブル崩壊期を90年1月以降に出現したことを仮定したうえで、商業地モデル、住宅地モデルそれぞれについて5550本（計1万1100本）の関数推定を行った。AICにより推定されたモデルを比較したところ、表2-5に示す点でバブルダミー、バブル後ダミーを作成し、関数推定を行うことで説明力が高くなることがわかった。

ただし、このように抽出された点は、情報量基準に基づくものであり、そ

20) このような問題に対して、Garcia and Perron [1996] では、2回構造変化が起こるものの構造変化点が未知である場合に対して、Jushan and Perron [1998] では構造変化の回数または構造変化点ともに未知のケースに対しての構造変化テストの方法を提示している。本研究では tractability の観点から本文中のより簡便な方法を取った。

表2-6 期間別・主要要因別構造変化テスト結果 (F>Prob²¹⁾)

【商業地モデル】		Pre-Bubble vs. Bubble	Bubble vs. Post-Bubble	Pre-Bubble vs. Post-Bubble
地積		0.0232	0.0001	0.0001
前面道路幅員		0.0057	0.0001	0.0001
最寄り駅までの距離		0.0090	0.0023	0.2324
都心までの接近性		0.2072	0.0458	0.3282
容積率		0.0014	0.0320	0.0099
ALL*		0.0001	0.0001	0.0001

(注) * 地積、前面道路幅員、最寄り駅までの距離、都心までの接近性、容積率の5変数に関する一括検定。

【住宅地モデル】		Pre-Bubble vs. Bubble	Bubble vs. Post-Bubble	Pre-Bubble vs. Post-Bubble
地積		0.0001	0.0001	0.0001
前面道路幅員		0.0001	0.4385	0.0001
最寄り駅までの距離		0.0003	0.0465	0.0001
都心までの接近性		0.0001	0.0001	0.0001
ALL*		0.0001	0.0001	0.0001

(注) ** 地積、前面道路幅員、最寄り駅までの距離、都心までの接近性の4変数に関する一括検定。
の点で構造変化が起こっているとは限らない。そこで、表2-5に推定された分割点によりデータ群を3群に分割し、分割された3群のデータ群を2群のデータ群ずつに再分割し、F統計量に基づき構造変化テストを行い、構造変化の有無を再度確認することとした。期間別・主要要因別構造変化テスト結果を表2-6に示す。

各要因において構造変化の確率に差異はあるものの、バブル前・バブル期・バブル後のそれぞれの期間について、商業地モデルでは主要5変数、住宅地モデルでは主要4変数に関する一括検定では(商業地モデル/All:5要因、住宅地モデル/All:4要因)構造変化が起こっていることが確認された。

まず商業地モデルであるが、1983年第1四半期から95年第4四半期の12年という長期間をバブル期としている。これを3.2節および図2-1で見ると地価の急激な上昇が始まった時点から下落に転じた後に、下落速度が鈍化する時期と一致する。つまり、価格の乱高下した時期をバブル期として抽出したと考えられる。その意味では、「バブル期」というよりも「高騰暴落期」と言っ

21) F>Prob は、回帰係数の相当性に関する確率を意味する。

た方が正確であろう。さらに、この「高騰暴落」以前と以後でも構造に変化が見られることから、しばしば印象論的に議論されるように、「バブル経済」の崩壊で、元の状態に戻った、と考えるのは誤りであることが示唆されている。

一方、住宅地モデルでは、バブル期は地価の急激な上昇期と一致している。その意味で、バブル前、バブル期、バブル以後というのはふさわしい命名であるといえよう。このように商業地と住宅地では、構造変化の意味に相違があることに注意をしなければならぬ。

(2) 構造変化を加味したヘドニック関数の推定

以上の分析結果を受けて、構造変化を加味したモデルを推計する。具体的には、(2)式に基づき、商業地モデルにおいては、1983年第1四半期から95年第4四半期に対してBubbleダミーを、それ以降についてはPost-Bubble(より正確には暴騰暴落)ダミーを作成し、それと地積・前面道路幅員・駅までの距離・都心までの接近性・容積率とのクロス項を説明変数に加える。

住宅地モデルについては、1985年第3四半期から1991年第4四半期に対してBubbleダミーを、それ以降についてはPost-Bubbleダミーを作成し、地積・前面道路幅員・駅までの距離・都心までの接近性とのクロス項を説明変数に加える。構造変化を加味した取引事例関数の推定結果を次ページの表2-7に示す。

まず、取引事例・商業地関数に着目すると、自由度調整済み決定係数で0.895とバブルダミー等のクロス項を入れない場合と比較してAICだけでなく自由度調整済み決定係数も改善され²²⁾、比較的説明力の高いモデルとして推定された。地積・前面道路幅員・容積率が正で、最寄り駅までの距離、都心までの接近性が負で推定されており、直感的な感覚と一致する。

バブル期ダミー、バブル後ダミーとのクロス項として推定される係数から、時間的な変化に着目すると、地積においては、バブル期ダミーとのクロス項で+0.083、バブル後ダミーとのクロス項で+0.060と、バブル前と比較する

22) 一般に、自由度調整済み決定係数を判定基準として変数選択をした場合には、説明変数を多く採用しすぎることが指摘されている。ここでは、変数選択はAIC基準により行うと同時に、Mallow's CPも同時に確認し、改善されていることを確認した上でモデルを推定した。

表2-7 構造変化を考慮した取引事例関数の推定

Dependent Variable: Log of Land Price per square meter. Method of Estimation: OLS

商業地（千代田区、中央区、港区）				住宅地（世田谷区）			
Variables (all in log except for dummies)		Coefficient	t-value	Variables (all in log except for dummies)		Coefficient	t-value
Property Characteristics				Property Characteristics			
Constant	8.613	0.017	18.031	Constant	13.421	0.051	113.024
LA：地積（㎡）	0.017	1.600	12.611	LA：地積（㎡）	-0.051	-0.051	-8.662
RW：道路幅員（10cm）	0.208	12.611	12.611	RW：道路幅員（10cm）	0.264	0.264	23.557
ST：最寄り駅までの距離（m）	-0.081	-4.379	-17.597	ST：最寄り駅までの距離（m）	-0.065	-0.065	-10.089
AC：都心までの接近性*	-0.983	-17.597	17.643	AC：都心までの接近性*	-0.407	-0.407	-15.567
YK：経緯率（%）	1.047	17.643					
Railway/Subway Line Dummy				Railway/Subway Line Dummy			
御膳線	-0.515	-1.841		池上線	0.281	0.462	
日比谷線	0.635	3.000		大井町線	0.463	7.575	
東西線	-1.742	-1.742		東横線	0.551	5.696	
浅草線	0.927	2.617		小田急線	0.346	7.631	
有楽町線	-0.028	-2.483		井の頭線	0.176	2.898	
LA×山手	0.170	4.178		京王線	0.538	5.981	
LA×丸ノ内	-0.152	-1.841		世田谷線	-0.296	-4.799	
LA×千代田	-0.062	-3.084					
LA×有楽町	0.067	2.943		Cross-term Effect by Railway Line Dummy			
LA×三田	0.051	3.746		LA×大井町	-0.018	-2.241	
LA×有楽町	-0.060	-2.021		LA×小田急	0.014	2.618	
LA×丸ノ内	0.146	2.366		LA×京王	-0.020	-2.466	
LA×有楽町	-0.066	-2.741		RW×目蒲	-0.106	-3.768	
LA×三田	0.074	2.091		RW×大井町	-0.146	-9.999	
LA×丸ノ内	-0.051	-3.711		RW×東横	-0.083	-3.667	
LA×千代田	0.031	4.715		RW×山手	-0.083	-7.413	
LA×有楽町	-0.245	-13.607		RW×小田急	-0.057	-4.835	
LA×三田	-0.080	-3.533		RW×京王	-0.054	-3.342	
ST×山手	-0.128	-7.606		RW×世田谷	-0.044	-2.196	
ST×有楽町	-0.078	-2.529		ST×目蒲	0.037	5.579	
ST×丸ノ内	-0.159	-8.852		ST×大井町	-0.022	-3.088	
ST×千代田	-0.069	-2.466		ST×東横	-0.057	-3.986	
ST×有楽町	0.014	2.404		ST×小田急	-0.057	-9.968	
ST×山手	0.054	1.673		ST×京王	0.028	2.415	
ST×丸ノ内	-0.197	-5.220		ST×世田谷	-0.021	-2.489	
ST×千代田	-0.045	-1.531		ST×東横	0.060	6.116	
ST×有楽町	0.301	3.065		AC×山手	0.030	3.522	
ST×三田	0.075	1.459		AC×有楽町	-0.183	-7.754	
ST×丸ノ内	0.171	7.881		AC×大井町	-0.120	-3.873	
ST×有楽町	-0.080	-1.711		Cross-term Effect by Bubble Dummy*			
ST×山手	0.426	4.708		LA×Bubble Dummy	0.099	12.880	
ST×千代田	-0.200	-5.846		RW×Bubble Dummy	0.181	13.512	
ST×有楽町	-0.221	-2.901		ST×Bubble Dummy	-0.045	-6.118	
ST×丸ノ内	0.083	6.884		AC×Bubble Dummy	0.048	1.538	
ST×千代田	0.060	3.123		Cross-term Effect by Post-Bubble Dummy**			
ST×有楽町	-0.318	-4.174		LA×Post-Bubble Dummy	-0.074	-11.312	
ST×山手	-0.072	-1.174		RW×Post-Bubble Dummy	-0.011	-0.944	
ST×丸ノ内	0.060	3.123		ST×Post-Bubble Dummy	-0.002	-0.370	
ST×千代田	0.031	1.391		AC×Post-Bubble Dummy	0.017	0.644	
ST×有楽町	-0.139	-1.552		Adjusted R square=0.912 サンプル数=7,991			
ST×山手	-0.467	-7.429		Base Line = 目蒲、田園都市			
ST×丸ノ内	0.060	3.123		* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間			
ST×千代田	0.158	7.009		主要駅（東京・新宿・渋谷・池袋・上野・茗荷谷・大手町）			
ST×有楽町	0.031	1.391		** Bubble Dummy: 1985 4th Quarter ~ 1991 4th Quarter			
ST×丸ノ内	-0.139	-1.552		*** Post-Bubble Dummy: 1992 1st Quarter ~			
ST×千代田	-0.467	-7.429					

Adjusted R square=0.895 サンプル数=6,577
Base Line=山手、丸ノ内、千代田、有楽町、三田、中央、総武
** Bubble Dummy: 1983 1st Quarter ~ 1995 4th Quarter
*** Post-Bubble Dummy: 1996 1st Quarter ~

と規模に対する影響が強くなっているものの、バブル期からバブル崩壊後には弱くなっていくことが読み取れる。一方、前面道路幅員については、バブル期ダミーとのクロス項で+0.111、バブル後ダミーとのクロス項で+0.158と地積とは逆に影響が強くなっている。つまり、都心3区の商業地市場では、全体として高度利用が可能な要件を備えた土地に対する選好が強くなっていることがわかる。ただし、規模に対しては、バブル崩壊後に大規模な土地の供給が増加したことで、若干、影響が弱く出ていると読み取れる。

続いて、最寄り駅までの距離については、バブル期ダミーとクロス項で+0.060と距離に対する負の影響が緩和され、バブル後ダミーとのクロス項で+0.031と戻されている。これは、バブル期には駅から離れた地域でも需要があり、バブル崩壊後にはそのような地域での需要が低下していることがわかる。

つまり、バブル期には駅までの距離などの現在の利便性指標に基づき利用を前提とした土地の価値というよりも、いわば仕手株投資のように現在利便性の悪い土地を買い、土地の値上がり益をねらう投機的な取引が増加していたと考えることも可能であろう。そのため利用とは関係なく価格が決定されていたことの影響が出ているとも言えるが、この点の検証は今後の課題である。

都心までの接近性については、バブル期ダミーとのクロス項で-0.318、バブル後ダミーとのクロス項では-0.139で推定されている。都心3区という性格上、都心までの接近性はネットワークの良さの代理指標とも言える。バブル期には同指標に対する選好が強くなり、バブル後にはバブル期との対比において、同指標に対する選好は弱くなっているが、バブル前との対比では若干強くなっている。

一方、取引事例・住宅地関数に着目すると、自由度調整済み決定係数で0.912と商業地モデル同様に比較的説明力の高いモデルとして推定されている。前面道路幅員が正で、最寄り駅までの距離、都心までの接近性が負で推定されており、直感的な感覚と一致する。

これに対し、地積がバブル期を除いて負で推定されている。バブル期ダミー、バブル後ダミーとのクロス項として推定される係数から時間的な変化に着目すると、地積においてはバブル期前は係数が-0.051と負で推定され

ていたが、バブル期（高騰暴落期）ダミーとのクロス項の影響は逆方向で（0.099）、それを勘案すると符号が逆転し（ -0.074 ）、正の影響として推定されている。これに対しバブル後ダミーとのクロス項を勘案するとバブル期（高騰暴落期）後は規模に対する負の影響がバブル前よりもさらに強くなっている。この点はTabuchi [1996] の結果と異なる。TabuchiではLot Premiumが存在し、 $\partial L/P/\partial LA > 0$ として推定されている。しかしながら一般の鑑定評価実務や固定資産評価実務では $\partial L/P/\partial LA < 0$ として扱われており、本研究の結果はこの実務の経験と一致する²³⁾。

Tabuchi [1996] では公示地価データを用い、京阪神地域を対象としたヘドニック関数を推定し、Lot Premiumが存在していることを見いだしている。実際、後で見える表2-8にある公示地価・住宅地関数を見ると、東京においても同様なプレミアムが生じていることがわかる。これは取引事例に基づくヘドニック関数でバブル期を除いて負の影響が出ているのと明確なコントラストを示している。このことは、公示地価データに基づくヘドニック関数推計にはバイアスが生じることを示唆している。

地積に関する結果は、既存の考え方に対して反省を迫るいくつかの含意を持つ。まず住宅地価格は、住宅取得能力との対比で決まるとしばば業界では主張される。しかしながら、その場合は地積の増加は総額を大きくし、そのため総額の大きいバブル期に負で効くことが予想されるが、得られた結果はその仮説とは逆である。また固定資産評価などの規模補正ではつぶれ地などの影響を加味して地積の影響を負と評価しているが、これはバブル前とバブル後には当てはまるがバブル期には当てはまらない。

こうした伝統的な見解と整合的な一つの解釈は、バブル期においては、譲渡所得税の住み替えにともなう控除制度の存在などにより、都心区の土地を売却し、同地区に流入してきたことなどが指摘されていることから、規模に對してのプレミアムが働き、地積の地価に対する正の効果となっていることが考えられる。

前面道路幅員は、バブル期ダミーとのクロス項の影響は $+0.181$ と、バブル期前に比べてより強く選好が顕示されているが、バブル後ダミーとのクロス

項の影響は -0.011 となり、バブル期前に比べて前面道路に対する正の影響が弱くなる。バブル期にはより商業地への転換が可能な土地や、より高度利用可能な土地への選好が強くなり、前面道路幅員が広い土地に対してより強く正で影響が出たことが考えられる²⁴⁾。しかし、バブル崩壊後には商業地への転換は減少し、また道路幅員が大きい土地では、道路交通量等が多く環境水準が低いため負の影響が強くなったものと予想される。

駅までの距離に対しては、バブル期ダミーとのクロス項で -0.045 とより強く選好が顕示され、バブル後ダミーとのクロス項でも -0.002 と負の影響が若干強くなるものの、バブル期との対比においては、弱くなるといった傾向として推定される。都心までの接近性に対しては、バブル期ダミーとのクロス項で $+0.048$ とより強く選好が顕示されているが、バブル後ダミーとのクロス項で $+0.017$ と影響が弱くなるというように駅までの距離と同様の影響がある。バブル崩壊後においては、土地価格の下落、住宅取得促進税制の影響を受けて、住宅市場の取引量は大幅に増加しており（東京都政策報道室 [1999]）、世田谷区といった潜在的潜在需要が強い地域では、より交通便利性が低い土地に対しても取引が活発化している影響が出ているものと考えられる。

5 公示地価 対 取引事例—統計的検証

(1) 評価率指標に見る公示地価の精度

構造変化を加味した取引事例関数をベースとして、わが国の地価情報の根幹を成す公示地価の精度を検証する。都心3区商業地は、1974年から99年にかけて1772ポイントについて公示地価の調査が行われている（ $i = 1, \dots, 1772$ ）。また、世田谷区住宅地では、1974年から99年にかけて2620ポイントについて調査が行われている（ $i = 1, \dots, 2620$ ）。

ここでは、取引事例関数を用いて公示地価の各ポイントの再評価を行い、不動産鑑定士による公示地価との乖離率を調べた。乖離率としては次のような評価率指標を用いた。

24) 東京都政策報道室 [1999] では、バブル期には住宅系土地利用から商業系の土地利用への転換が積極的に進んだものの、バブル崩壊後は、商業系の土地利用から住宅系の土地利用へと戻っていることが確認されている。

23) 固定資産税評価における画地補正では、奥行長大補正とは別に、一般に負で補正していることに注意されたい。

i 地点の評価率 = i 地点の公示地価 ÷ i 地点の取引事例ヘドニック価格
取引事例をベースとして公示地価の評価率を観察すると（図2-6）、商業地では平均で86.96％、住宅地で94.18％と、商業地のほうが7％程度評価率が低いことがわかる。

続いて、評価率の変化を時間軸上で比較してみよう。
まず都心3区商業地においては、1975年時点では8割程度（80.84％）であったが、その後、81年にかけて急速に低下していき、5割弱（46.40％）の水準まで下がっている。その後、82年および83年にかけて急速に評価率を引き上げており、7割弱の水準（69.55％）に引き戻されている。その後、バブル期となる87年から92年にかけては、評価率は7―8割の範囲で推移している。しかし、バブル崩壊期にあたり93年においては、一気に評価率が100％の水準を超えており（104.24％）、バブル崩壊のシグナルを十分に認識できなかったことがわかる。バブル崩壊後においてはおよそ100％を上回る水準で推移し、99年時点では、公示地価が取引価格より20％程度高い水準にあることが読み取れる。

一方、世田谷区住宅地においては、1975年当時は、9割強の水準であったものの（92.85％）、80年にかけて6割程度の水準まで低下していく。その後商業地とはほぼ同様に、83年にかけて評価率が上昇したものの、バブル期においては8割弱の水準にある（86年で78.44％）。その後、バブル崩壊期には92年に大きく評価率が高まり、一時的には公示地価は取引価格と一致していたものの、98年から99年にかけて公示地価の水準が高まっている（99年で115.55％）。

続いて、評価率のばらつきに着目して見ると、商業地市場では、評価率の標準偏差および変動係数に着目すると、地価の上昇期である1983年から84年にかけてばらつきが大きくなり、一時ばらつきは小さくなるものの、近年において再度拡大していることがわかる。一方、住宅地については、評価率が急速に小さくなる87年にはばらつきが大きくなっていることがわかる。これらの時期はそれぞれの地価上昇期と一致し、価格変動が大きいつきに評価地点ごとのばらつきも大きくなっていたことが確認される。

図2-6 公示地価/取引事例の時系列変化

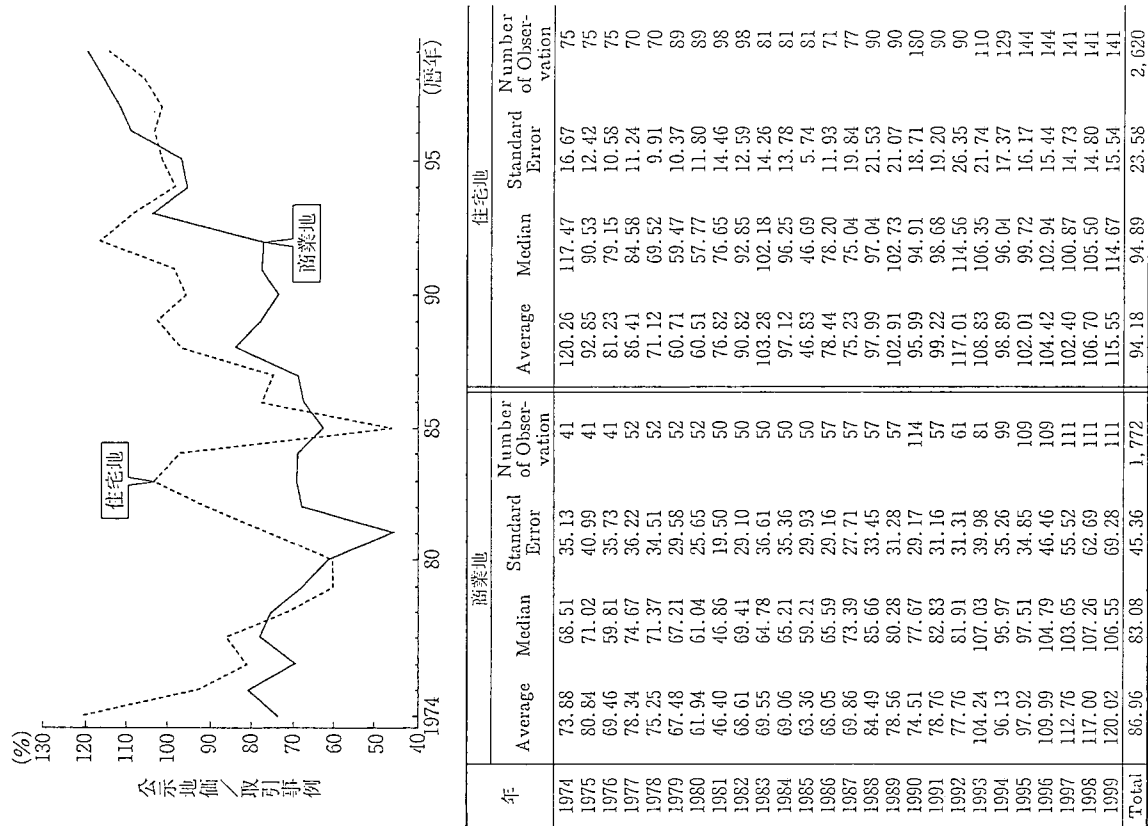


表2-8 構造変化を考慮した公示地価関数の推定

Dependent Variable: Log of Land Price per square meter. Method of Estimation: OLS

商業地（千代田区、中央区、港区）			住宅地（世田谷区）		
Variables (all in log except for dummies)	Coefficient	t-value	Variables (all in log except for dummies)	Coefficient	t-value
Property Characteristics			Property Characteristics		
Constant	4.370	6.693	Constant	13.488	86.975
LA：地積 (m ²)	0.060	3.335	LA：地積 (m ²)	-0.006	0.379
RW：道路幅員 (10cm)	0.083	2.901	RW：道路幅員 (10cm)	0.269	14.157
ST：最寄り駅までの距離 (m)	-0.063	-10.752	ST：最寄り駅までの距離 (m)	-0.134	-13.261
AC：都心までの接近性*	-0.257	-2.390	AC：都心までの接近性*	-0.421	-9.094
YK：容積率 (%)	1.471	15.344			
Railway/Subway Line Dummy			Railway/Subway Line Dummy		
山手線	-7.442	-8.798	東横線	-2.967	-6.198
有楽線	-1.965	-1.985	小田急	0.387	2.245
有楽線	32.209	9.358	井の頭	2.132	8.552
			世田谷	-2.808	-2.808
				-1.821	-3.312
Gross-term Effect by Railway Line Dummy			Gross-term Effect by Railway Line Dummy		
LA×山手	-0.078	-3.720	LA×世田谷	0.090	4.910
LA×有楽	-3.794	-3.794	LA×東横	0.108	3.228
LA×丸ノ内	-0.033	-5.053	LA×田園都市	0.036	2.162
LA×千代田	0.035	3.994	LA×小田急	0.074	4.294
LA×浅草	-0.067	-10.102	LA×京王	0.092	4.621
RW×山手	0.112	3.294	RW×池上	0.231	4.225
ST×丸ノ内	0.030	3.628	RW×大井町	-0.230	-8.797
ST×千代田	0.047	2.364	RW×東横	-0.216	-3.070
ST×有楽	0.025	2.503	RW×京王	-0.284	-9.820
ST×三田	0.010	2.170	RW×世田谷	-0.207	-5.949
ST×有楽	0.025	2.503	ST×目黒	0.051	3.232
YK×山手	0.673	6.002	ST×大井町	0.037	3.724
YK×有楽	0.829	7.635	ST×小田急	-0.090	-3.192
YK×山手	-1.918	-6.576	ST×非の頭	-0.077	-2.607
AC×山手	0.047	1.599	ST×世田谷	0.168	8.294
AC×有楽	0.388	5.559	AC×東横	1.047	5.403
AC×有楽	-1.099	-5.875	AC×小田急	-0.087	-1.628
			AC×非の頭	-0.504	-4.847
			AC×京王	-0.216	3.799
			AC×世田谷	0.426	2.339
Gross-term Effect by Bubble Dummy**			Gross-term Effect by Bubble Dummy**		
LA×Bubble Dummy	0.043	2.247	LA×Bubble Dummy	0.095	6.490
RW×Bubble Dummy	0.017	0.532	RW×Bubble Dummy	0.182	7.456
ST×Bubble Dummy	0.024	3.753	ST×Bubble Dummy	-0.103	-8.505
AC×Bubble Dummy	-0.280	-2.578	AC×Bubble Dummy	-0.210	-4.736
YK×Bubble Dummy	-0.152	-1.413			
Gross-term Effect by Post-Bubble Dummy***			Gross-term Effect by Post-Bubble Dummy***		
LA×Post-Bubble Dummy	0.134	5.762	LA×Post-Bubble Dummy	0.041	2.971
RW×Post-Bubble Dummy	0.106	2.790	RW×Post-Bubble Dummy	0.041	1.922
ST×Post-Bubble Dummy	0.026	3.531	ST×Post-Bubble Dummy	-0.011	-0.998
AC×Post-Bubble Dummy	-0.266	-2.101	AC×Post-Bubble Dummy	-0.058	-1.470
YK×Post-Bubble Dummy	0.025	0.205			

Adjusted R-square=0.951

サンプル数=1,772

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

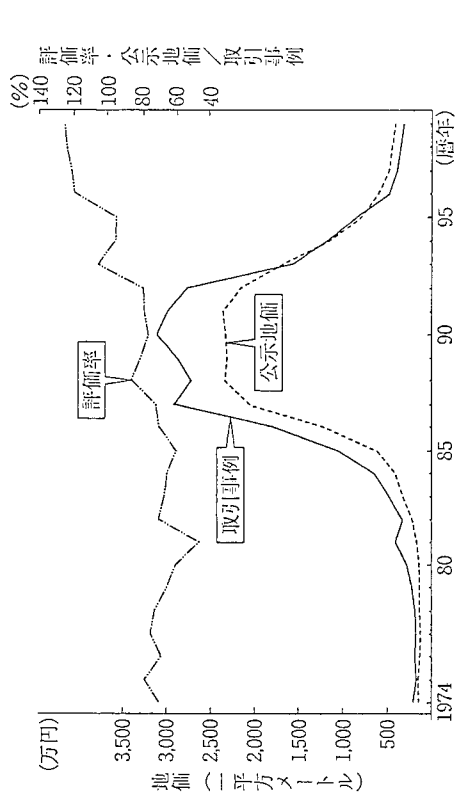
* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

* 最寄り駅から主要駅までの乗り換え時間を含む昼間平均移動時間

図2-7 特定ポイントの取引事例と公示価格と公示地価の関係：商業地



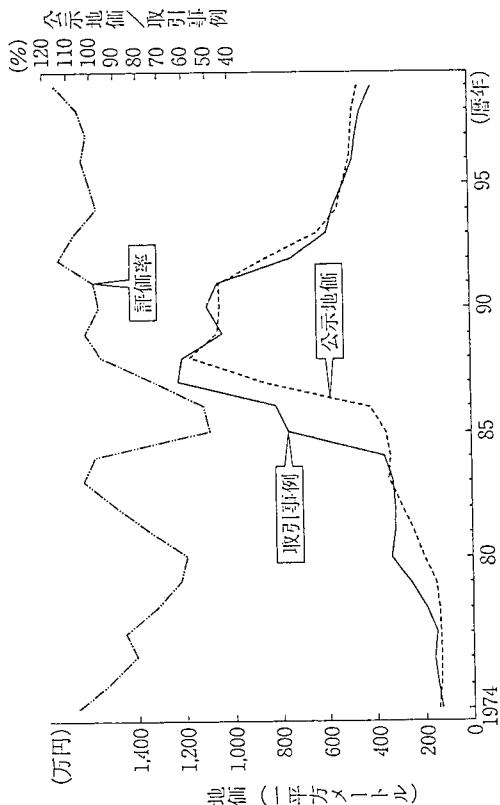
周辺の土地 の利用の現 況	区・町・ 村名	評価額 (1975 (万円)	地積	前面道路の 幅員	最寄り駅名 最寄り駅名 の道路距離	容積率	評価率1975 (公示地価/ 推定値)	評価率1985 (公示地価/ 推定値)	評価率1999 (公示地価/ 推定値)	
金融機関等 の建物が現 在する小売 店舗地域	千代田区	1,250	163	27	神田	150	800	75.98%	58.63%	126.01%
店舗及び事 務所が混在 する商業地 域	港区	1,270	133	10	表参道	60	700	71.02%	63.14%	115.56%

(2) 地点で見た評価率の推移

ここでは、よりマイクログの視点に立ち、公示地価の水準と取引価格の推移を観察する。公示地価の推移を同一地点レベルで長期間にわたり観察することとは、途中年度において選定替えが行われてきたためたたくでできない状況にある。そこで本研究では、以下のような手続きを取る。

まず、1975年時点における公示地価の特定の評価ポイント、商業地・住宅地それぞれ2ポイント抽出し、そこで公示地価と取引価格推計値の比率を出す。そして取引事例を用いて推定された方法と同様に、構造変化を加味した公示地価関数を推定する（図2-8）。これによって、1975年以外の時点の公示地価を推計する。こうして同一地点における公示地価の変化と取引価格の変化の双方を推計する。

図2-8 特定ポイントの取引事例ヘッドニック価格と公示地価の関係：住宅地



格が異なる2地点を抽出し比較したうえで、地点1に関する推定公示価格と推定取引価格の変化を観察したものである。

ここでは、1975年時点と商業地モデルで「バブル期（高騰暴落期）開始」と推定された1983年から2年後にあたる85年時点²⁵⁾、そして直近の99年時点について観察する。

まず地点1においては、75年時点で評価率が75%程度、地点2では71%とほぼ同様の評価率である。その後、両指標の評価率の乖離は逆転し、85年時点で地点1で58%、地点2で63.14%となるものの99年時点では再度逆転し、地点1で126%、地点2で115%となる。

これは、99年当時において表参道を中心とするエリアではIT系の企業の立地が進み地価下落速度を低下させている一方で、金融機関が混在する神田地域では相対的に立地圧力が弱く下落幅が大きいため、現実の取引がより強いかたちで下落傾向を示していることがわかる。

続いて、世田谷区住宅地市場については（図2-8）、小田急線沿いのエリアで駅までの距離が500mと利便性が高い地点（地点1）と閑静な住宅地としての特色を持つものの最寄り駅までの距離2600mと利便性が低い地点（地点2）について比較検討し、地点1の変化を観察している。商業地と同様に1975年時点と住宅地モデルで「バブル期」開始と推定された1985年から2年後にあたる1987年時点、そして直近の1999年時点について観察する。

1975年当時においては地点1の評価率が92%であったのに対して、地点2のそれは101%であり、ほぼ取引価格と公示地価が一致していることがわかる。1987年時点においては、地点1で73%、地点2で71%とほぼ同水準となり、おおよそ市場価格の7割程度の水準にあったことがわかる。しかし1999年時点においては、地点1が115%、地点2で119%と商業地同様に公示地価が取引価格を上回る水準にあることがわかる。

近年においては、最寄り駅からの距離が離れた利便性が低い土地に対する

25) ここで2年後の数値として比較するのは、期間ダミーとのクロス項として推定されるダミー同の項では、大きな段差が生じてしまい、推定値が安定しないためである。

26) 小野・清水 [1998] では、震災地域を対象として市場構造が大きく変化する時点では、公示地価が適正に市場構造の変化を反映できないことを指摘している。バブル崩壊前後においては、市場参加者の選好変化があり、公示地価が十分に反映しきれない可能性が考えられる。

推計された構造変化を加味した公示地価関数の説明力はそれぞれ高く（商業地モデルで自由度調整済み決定係数0.951、住宅地モデルで0.968）、1975年時点における公示地価鑑定額とモデルでの予測値との乖離率は、商業地地点2で最も高いものの、負の方向に3.85%といった水準であり、公示地価評価額と公示地価関数により推定された推定値はほぼ近似される。そこで、1975年の評価額をベンチマークとして、表2-8で推計された公示地価関数を用いて推定された価格指数を1975年時点の（公示地価/公示地価関数推定値）の比率のみシフトさせることで公示地価インデックスを作成した。そのため1975年時点は公示地価評価額、それ以外は、推定公示地価となる。

まず商業地については（図2-7）、千代田区の金融機関等の建物が混在する小売店舗地域（地点1）と店舗および事務所が混在する地域（地点2）の性

選好が弱くなっており、取引価格においてはその傾向が強く出ていくことがわかる。²⁶⁾

4. 今後の課題—不動産市場の情報整備の必要性

本研究ではわが国における地価情報の性格を整理したうえで、市場価格である取引事例に基づき取引事例データベースを構築し、ヘドニックアプローチにより取引事例インデックスおよび公示地価インデックスを作成すること、わが国を代表する地価情報である公示地価や市街地価格指数の特徴を明らかにした。

本研究を通じて、以下の点が明らかにされた。

- ・わが国における不動産価格情報は近年、民間部門による調査が増加する中で公共・民間を併せると豊富な調査が行われている。しかし、その情報の多くは公的調査を中心として鑑定情報があり、鑑定情報には次の問題がある。
- ・鑑定評価情報を持つ制度的要因としては、取引事例比較法が採用されている地域では、取引事例の豊富さ、精度・正確度に評価精度が依存し、市場の転換期には「情報量不足による評価誤差が増大」する可能性があること、「取引」が存在しない地域で評価誤差が増大」する可能性があること、「評価時点が調査時点より先にあることから将来を予測すること」ともなう誤差が存在」する可能性があることが指摘された。
- ・さらに、公示地価については、調査員である不動産鑑定士の中立性といった問題も指摘された。
- ・取引事例インデックスと公示地価インデックスを比較したところ、特に商業地系列では「バブル経済」発生期において公示地価インデックスが取引事例インデックスにラグをもつて上昇していく過程が確認され、西村 [1995] が指摘した仮説が統計的に検証された。
- ・市街地価格指数（６大都市）との比較においては、ピーク時が異なる点、対前期変動率でも上昇局面が異なるなど、高度に加工されているためにスケーリング化され、動向を把握するための指標としては公示地価指標以上に利用しにくいことが検証された。

- ・さらに公示地価に絞り、推定された各関数を用いて評価率として鑑定誤差（Valuation Error）の程度（Magnitude）を検証したところ、都心3区商業地の評価率は、1975年当時8割程度（80.84％）であったものが、81年にかけて5割弱（46.40％）まで低下し、その後、82年および83年にかけて急速に評価率を引き上げており7割弱の水準（69.55％）に引き戻した。バブル崩壊期には93年に、一気に評価率が100％の水準を超え（104.24％）、99年時点では、公示地価が取引価格より20％程度高い水準にあることが明らかにされた。
- ・1975年当時、世田谷区住宅地では9割強の水準であったものの（92.85％）、80年にかけて6割程度の水準まで低下し、その後、商業地とほぼ同様に、83年にかけて評価率が上昇した。バブル期においては8割弱の水準にあったが（86年で78.44％）、バブル崩壊期には92年に大きく評価率が高まり、98年から99年にかけて公示地価の評価率が高まっている（99年で115.55％）ことが明らかにされた。
- さらに本研究の一連の分析を通じて、わが国における不動産価格情報が構造的に持つ問題が明らかになっている。特に、わが国の地価情報の根幹を成す公示地価等の鑑定評価情報は、制度面でも運用面でも無視できない誤差を持っていることが明らかになっている。
- 日本経済において土地・家屋といった不動産の占める重要性を考えると、こうした地価情報の誤差は大きな問題である。そのことは昨今の不良債権問題からも明らかであろう。その際、誤差を発生させている構造的な問題を解決することが求められることは当然のことであるが、短期的にはその誤差の存在を認め、バイアスの方向や誤差の程度が事後的に検証可能であり、かつ事前に予想できるようにすることが重要である。
- 特に、先進主要国では例をみない日本特有の制度である公示地価は、公的資金を投下して整備されているばかりか、固定資産税・相続税の課税標準のベンチマークとなり、さらに公共事業用地取得の原価として位置付けられていることから、最も強い公共性と説明義務を持ち、関連情報を公開していくことは当然であろう。ここでいう関連情報とは、「取引事例」が該当する。
- 土地基本法において明記され、土地政策審議会の各種答申でも指摘されるように、不動産市場情報の開示・整備は必要不可欠である。かつては不動産

市場における情報の非効率性が高く、取引価格といわゆる「正常な市場価格」との乖離が存在し、鑑定評価情報の重要性が高かったといえよう。しかし、今日のような情報化社会では、鑑定情報というような間接的な情報ではなく、直接に取引価格情報が開示されることが市場の効率性を高めるために不可欠なのであり、そのための障壁は除去されなければならない。

不動産金融市場が発達している欧米諸国では、取引価格情報が整備されており、鑑定誤差にともなうリスクをある程度自己責任のもとで吸収できる。そして、積極的に鑑定誤差 (Valuation Error) に関する調査が行われることで、その誤差を吸収するための術を身につけている。わが国においては、不良債権処理等、不動産価格に連動して解決しなければならない社会経済問題が山積するなかで、まずは行政情報として蓄積されている情報の公開を行い、公的評価情報の信頼の回復とその誤差により発生するリスクを社会全体で吸収できるシステム作りが必要であるといえよう。

【参考文献】

- Amemiya, T. [1985] *Advanced Econometrics*, Harvard University Press.
- Bowles, G., P. McAllister, and H. Tarbert. [2001] "An Assessment of the Impact of Valuation Error on Property Investment Performance Measurement," *Journal of Property and Finance*, Vol.19, No.2, pp. 139-155.
- Cassel, E. and R. Mendelsohn. [1985] "The Choice of Functional Forms for Hedonic Price Equations: Comment," *Journal of Urban Economics*, Vol. 18, pp. 135-142.
- Cole, R., D. Guilkey, and M. Miles. [1986] "Toward an Assessment of the Reliability of Commercial Appraisals," *The Appraisal Journal*, Vol. LIV, July, pp. 422-432.
- Crosby, N. [2000] "Valuation Accuracy, Variation and Bias in the Context of Standards and Expectations," *Journal of Property Valuation and Investment*, Vol.18, No.2, pp. 130-161.
- Gallimore, P. and M. Wolverton. [1997] "Price-Knowledge-Induces Bias: a Cross Cultural Comparison," *Journal of Property Valuation and Investment*, Vol. 15, No.3, pp. 261-273.
- Garcia, A. R. and P. Perron. [1996] "An Analysis of the Real Interest Rate under Regime Shifts," *Review of Economic and Statistics*, Vol. 78, pp. 111-125.

- Geltner, D. [1997] "The Use of Appraisal in Portfolio Valuation and Index Construction," *Journal of Property Valuation and Investment*, Vol.15, No.5, pp. 423-447.
- Geltner, D. [1998] "How Accurate Is the NCREIF Index, and Who Cares," *Real Estate Finance*, Vol.14, pp. 25-37.
- Geltner, D., R. Graff, and M. Young. [1994] "Random Disaggregate Error in Commercial Property: Evidence from the Russell-NCREIF database," *Journal of Real Estate Research*, Vol.19, No.4, pp. 403-419.
- 肥田野登・山村能郎 [1992] 「住宅地における容積率規制が地価の地域間波及に及ぼす影響」第27回日本都市計画学会学術研究論文集, pp. 127-132.
- 肥田野登・山村能郎・土井康資 [1995] 「市場データを用いた商業・業務地における地価形成および変動要因分析」第30回日本都市計画学会学術研究論文集, pp. 529-534.
- 肥田野登・山村能郎・土井康資 [1999] 「市場価格データを用いた東京都南区住宅地における地価変動分析」『都市計画』, 224, pp. 56-66.
- Jefferies, D. [1997] "Experimental Measurement Uncertainty," Occasional Notes in Electronic Series, available at: <http://www.ee.survey.ac.uk/personal/D.Jefferies/error.html>
- Jushan, Bai and Pierre Perron. [1998] Estimating and Testing Linear Models with Multiple Structural Changes," *Econometrica*, Vol.66, No.1, pp. 47-78.
- Kinnard, W. N, M. M. Lenk, and E. M. Worzala. [1997] "Client Pressure in the Commercial Appraisal Industry: How Prevalent Is It," *Journal of Property Valuation and Investment*, Vol.15, No.3, pp. 233-244.
- 小林忠雄 [1964] 『不動産鑑定法解説』全国加除法令出版
- 国土庁土地局 [1992] 「土地情報の体系的整備体系について」
- 国土庁土地局 [1995] 「諸外国の土地関連情報調査」
- 門脇 淳 [1981] 『不動産鑑定評価要説 (7訂版)』税務経理協会
- 柳田光男 [1966] 『不動産鑑定評価に関する基本的考察』住宅新報社
- 松村徹 [2001] 「不動産インデックスの現状と展望—実績データに基づくインデックス開発の可能性—」『証券アナリストジャーナル』第39巻7号, pp. 54-65.
- 目良浩一・坂下昇・田中一行・宮尾尊弘 [1992] 『土地税制の研究—土地保有課税の国際比較と日本の現状—』日本住宅総合センター
- 中島康典 [1990] 「取引事例による地価変動分析の試み」『不動産研究』Vol. 32, No. 2, pp. 45-56.
- 中村良平 [1996] 「住宅市場におけるマンション価格形成と収益率に関する研究」(財)第一住宅建設協会
- (財)日本不動産鑑定協会 [1980] 『正常価格の意義について』
- Nishimura, K. G. [1999] "Expectation Heterogeneity and Excessive Price Sensitivity

- in Land Market," *Japanese Economic Review*, No. 50, pp. 27-44.
- 西村清彦 [1990]「日本の地価決定メカニズム」三輪芳朗・西村清彦編『日本の地価・地価』東京大学出版会, pp. 109-134.
- 西村清彦 [1995]『日本の地価の決まり方』筑摩書房
- 西村清彦・清水千弘 [2002]「商業地不動産価格指数の「精度」—東京都区部：1975-1999—」『住宅土地経済』Vol. 43 (2002年冬季号), pp. 28-35.
- 小野宏哉・清水千弘 [1998]「鑑定値・取引事例比較による復興地域の土地価額における地域的特性の検討—阪神・淡路大震災前後の神戸市を例として—」第33回日本都市計画学会学術研究論文集, pp. 565-570.
- 小野宏哉・高辻秀興・清水千弘 [2002]「首都圏中古マンション市場を対象とする品質調整済住宅価格指数の開発」RIPESS (麗澤大学経済社会総合研究センター) Working Paper, No3.
- Quan, D. and J. M. Quigley. [1991] "Price Formation and the Appraisal Function in Real Estate Markets," *Journal of Real Estate Markets and Economics*, Vol. 4, pp. 127-146.
- Quigley, J. M. [1995] "A Simple Hybrid Model for Estimating Real Estate Price Indexes," *Journal of Housing Economics*, Vol. 4, No. 1, pp. 1-12.
- 清水千弘 [1998]「不動産市場分析における統計的手法適用の最近の話題」『不動産鑑定』1998. 6月号, pp. 77-91.
- 清水千弘 [2000]「不動産市場分析」, 投資不動産価額研究会編『投資不動産の分析と評価』東洋経済新報社, pp. 66-102.
- 清水千弘 [2001]「品質調整済住宅価格インデックス」『東洋経済統計月報』2001. 7月号。
- 清水千弘・早川信也・篠津和夫 [2001]「品質調整済住宅価格インデックス作成システムの開発」SUGI (SAS Users Group International Japan) -J2001 [20th]/第20回 SASユーザー会総会および研究発表会論文集, pp. 91-100.
- Smith, B. A., and W. P. Tesarek. [1991] "House Price and Regional Real Estate Cycles; Market Adjustments in Houston," *American Real Estate and Urban Economics Journal*, Vol. 19, No. 3, pp. 397-416.
- Tabuchi, T. [1996] "Quantity Premia in Real Property Markets," *Land Economics*, Vol. 72, No. 2, pp. 206-217.
- 高辻秀興 [2001]「SASによる構造変化テスト」(mimeo)
- 東京都政策報道室 [1999]『バブル期から現在に至る東京の土地市場の多角的分析』
- Wolverton, M. L. [2000] "Self-Perspective of the Role of the Appraiser," *The Appraisal Journal*, Vol. LXVIII, July, pp. 272-282.

現代経済研究グループ・メンバー（五十音順）	
伊藤隆敏	東京大学先端科学技術研究センター
伊藤元重	東京大学大学院経済学研究科
岩田一政	内閣府
植田和男	日本銀行
奥野正寛	東京大学大学院経済学研究科
西村清彦	東京大学大学院経済学研究科
八田達夫	東京大学空間情報科学研究センター
樋口美雄	慶應義塾大学商学部
深尾光洋	慶應義塾大学商学部
八代尚宏	日本経済研究センター
吉川 洋	東京大学大学院経済学研究科

執筆者（五十音順）	
浅田 義久	明海大学不動産学部
浅見 泰司	東京大学空間情報科学研究センター
井出多加子	成蹊大学経済学部
井上 智夫	成蹊大学経済学部
高 曉路	日本学術振興会
齋藤 誠	一橋大学大学院経済学研究科
清水 千弘	（株）リクルート
	住宅ディビジョンカンパニー住宅総合研究所
中神 康博	成蹊大学経済学部
* 西村 清彦	東京大学大学院経済学研究科
村瀬 英彰	名古屋市立大学経済学部
山崎 福寿	上智大学経済学部
（*印は本書編者）	

<シリーズ・現代経済研究20>
 不動産市場の経済分析

2002年6月25日 1版1刷

編 者 西 村 清 彦
 © Kiyohiko Nishimura 2002
 発行者 喜 多 恒 雄
 発行所 日本経済新聞社
<http://www.nikkei.co.jp/pub/>
 東京都千代田区大手町1-9-5 郵便番号 100-8066
 電 話 (03) 3270-0251 振 替 00130-7-555

印刷・デザイン 製本・大進堂
 ISBN4-532-13233-9

本書の一部あるいは全部を無断で転写(コピー)すること
 とは、法律で認められた場合を除き、著作権および出
 版社の権利の侵害となりますので、その場合にはあら
 かじめ小社あて謝語を求めてください。

Printed in Japan

4 都市計画税の課題について

神戸市行財政局主税部 辻村 勇

「都市計画税の課題について」説明させていただきます。資料の1ページ目をお開きください。そこに、神戸市の税収の推移を記載しております。平成9年から13年まででございますけれども、実は神戸市、平成7年に大震災がございまして、平成7年、8年と税収が落ち込みました。平成9年に、対前年の平成8年が、ある意味で震災景気であったものでございますから、2,929億という過去2番目の税収を上げることができました。それ以降を見ていただきますと、毎年下がっていつているのが現状でございます。

2,929億円当時からいたしますと、13年で2,697億円という状況で、230億円ほど減少しておりますけれども、これを将来、平成15年あたりまで見渡しますと、平成14年で、やはり震災以降の長引く不況で、市民税関係、個人市民税、法人市民税におきまして所得の低減、それから、個人市民税におきましては納税者の減ということで、これがどんどん下がってきております。14年度で2,600億ちょっとぐらいかなと。15年度に入りますと、固定資産税の評価替えがございます。それにおきまして、現行制度のままだと、神戸市では約100億円程度の減収になろうということでございます。平成15年には2,500億円いくのか、いかないのかという。震災後のピーク、2,929億円から比べましても400億円の減という、まさに危機的状況でございます。今年の3月にも、市長のほうで財政緊急宣言と、財政再生緊急宣言を出すような情勢にまで陥っております。

市税総額はそうございまして、今度、固定資産税でございますけれども、固定資産税につきましても、土地が平成11年から下落傾向に陥っております。家屋は評価替えのたびに、要は単価の見直し等がございますので、減収に陥っております。都市計画税も似たような傾向をしております。そういうふうに、固定資産税、都市計画税とも実額は減少いたしておりますけれども、これを見ていただきましたらわかりますように、都市計画税は変わらないんですけれども、固定資産税、構成比が上がっている。額が減っていつているにもかかわらず、構成比が上がっている。いかに法人市民税、個人市民税、そういう市民税関係の税収の落ちが大きいのか。その上に固定資産税まで下がるということで、市の財政にとってはダブルパンチという状況でございます。

その表は以上でございます。それを簡単に下の3つにまとめさせていただいております。「土地の固定資産税及び都市計画税は、平成11年度以降、減収に転じていますが、その後、減収割合は拡大しています」と。地価の下落というのが、関東方面、東京都に限りますと、ちょっと下げどまりというか、一部上昇のところも見られておりますけれども、関西方面では依然として下落が拡大傾向にある、そういう状況でござ

ざいます。

それから、2番目に、「市民税（個人・法人）の減収割合が大きいと、固定資産税及び都市計画税の構成比は、相対的に大きくなってきています」という状況でございます。

3番目といたしまして、「家屋の固定資産税及び都市計画税は、3年ごとの評価替えの都度、減収となっています」と。15年度の評価替えでは、家屋だけで六十数億の減収という状況でございます。

その次に、「都市計画税の負担水準分布状況」というのを出示させていただいております。これを見ていただきますと、年度が進むごとに、引き上げ、引き下げの欄、前年度据え置き、商業地、小規模住宅用地、宅地全体ということで全部で書かせていただいておりますけれども、商業地を見ていただきますと、最初は、平成9年度が引き下げが4%でした。それが14年度には、もう半分が引き下げの対象になる。前年度据え置きのところが30%ございましたところが、40%ということで、もう微増のところは、商業地等についてはわずか10%にすぎない。それも、2.5とか5%の微増の状況でございます。

小規模の住宅用地にしましても、40%が引き下げのエリアであると。52%が前年据え置きの状況である。それで、微増のところは、これ、2.5%でございますが、8%であると。宅地全体にしましても、そのような状況でございます。

一方、都市計画税におきまして、引き下げのところは、商業地等でしたら4%から始まりまして、今ではもう59%が引き下げ。前年据え置きのところは、もう既に37%が前年据え置きであると。わずか4%だけがわずかに上がっていったという状況でございます。

それから、小規模住宅用地を見ていただきますと、もう最初から76%。これは後でご説明申し上げますけれども、76%が引き下げの領域であった。それがもう98%ということです。据え置きを入れますと、もう100%が引き下げもしくは据え置きということで、微増のエリアすら全然ないという状況でございます。

今申し上げましたように、小規模住宅用地でも、最初から76%、平成9年度、76%が引き下げであると申しますのは、実は7割評価になりますまで、都市計画税というのは評価額課税でございます。その7割評価になったときに、神戸市では約3.1倍の評価額の上昇でございます。このときに、都市計画税では住宅用地に3分の1の特例が設けられました。ですから、3倍増えて3分の1になっておりますので、ほぼ評価額ということで、ほとんどがもう最初から引き下げもしくは前年据え置きの領域でございます。

固定資産税と都市計画税が違いますのは、固定資産税は市街化調整区域も含んでおります。都市計画税は市街化区域のみでございます。そういうことで、この負担水準の分布状況が変わってきております。いい言葉で申しますと、地価が下落してくれておりますので、均衡化が非常に進んだということになります。

そういう状況のもとに、あとちょっと問題点等をご説明申し上げたいと思います。

まず、都市計画税についてでございますけれども、窓口でどのように説明するのかということなんですけれども、普通は、固定資産税の説明だけ窓口でいたします。都市計画税につきましては、よっぽど説明を求められない限りは固定資産税だけの説明で終えております。

実は、都市計画税、目的税でございます。その関係で、本市の場合は震災がございましたので、その復興事業ということで、いろいろと都市計画事業を進めておりますので、その震災以降は都市計画税で何で取られるのやという苦情等はございません。ところが、震災前の神戸市でもあったんですけれども、やはり都市計画税が目的税でございますので、都市計画事業はずっと前に終わったのだと。しかし、何で都市計画税を取られるのかとか、神戸市、郊外の住宅団地も開発しておりますので、その郊外の住宅団地ばかり、おまえら、開発したやないかと。それなのに、旧市街地には何にもやってくれへんの、何で都市計画税を取られるのだとか、都市計画税を取っているのだったら、この辺もちゃんとしてくれやとか、そういうお話が多くございました。

神戸市では幸い、震災以後、区画整理事業とか、土地開発事業をやっておりますので、そういう苦情はなくなりましたけれども、他都市ではこういう苦情が都市計画税については多いと聞いております。

そういう都市計画税でございますけれども、神戸市だけの都合を申し上げるのは申しわけないんですけれども、数多くの都市計画事業を積極的に実施しておりますので、目的税としての存在意義は非常に大きいのではないかと考えております。申しわけございません。今、ちょっとレジュメにないことをしゃべっていますので、済みません。

ただ、そのレジュメの中でも後で詳しくご説明があらうと思いますけれども、計算の仕方で、固定資産税と都市計画税が、課税標準に多少違いが出ることがございます。そういうことがございますので、説明がしやすいように、固定資産税と都市計画税、その課税標準を一緒にしていただいたら、前に申しましたように、説明は1つ、固定資産税だけで済みますので、その辺はこれから納税者の理解を得るためにやっていただきたいなという感じがします。

実は、話が変わりますけれども、固定資産税、これ、標準税率が1.4でございます。制限税率が2.1まで掛けることができます。それで、どこの市町村もなかなか超過税率というのは採用しにくうございますので、普通はやられていないんですけれども、固定資産税だけ、二百何十団体が超過課税をやっておられます。超過課税の税率を見ますと、2.1まで引き上げられるのでなしに、1.7というのが非常に多くございます。

なぜ1.7かと申し上げますと、都市計画税ということで税金を取りますと、先ほど申し上げたように、都市計画をやっていないのにどうのこうのと、その辺言われる可能性がございますので、固定資産税として都市計画税分を取っておられると。二百

何十団体のうち、ほとんどの税率が1.7でございます。そういう団体が非常に多くございます。我々からしますと、都市計画税は都市計画税として取られたほうがいいのではないかな。その税収の目的等が明らかになりますので、そのほうがいいんじゃないかなという感じがいたしております。

その次に、都市計画税の課税標準額で、ちょっと特異な制度がとられております。それのお話をさせていただきたいと思います。これは後から、総務省さんのほうでかなり詳しくご説明があらうと思いますので、私のほうは簡単にさせていただきますけれども、都市計画税、これは前回総務省さんのほうからご説明がございましたように、7割までの引き下げとか、60%から70%の間の据え置きとか、それから、地価が大幅に下落した場合の45%から60%までの据え置きとか、そういうのが法律上はございません。ですから、固定資産税と同じ負担調整率を掛けながら評価額まで達することができます。ただ、7割評価になってから、何で都市計画税の課税標準だけがこんなに高いのかと。固定資産税は7割まで下げられるわけですね。それなのに、都市計画税、何でこんな高いのかと。非常に説明上苦慮するということで、実は地方税法の附則で、各地方公共団体で条例を定めなさいと。それで都市計画税を軽減することができますよという制度がございます。

それで、各市とも条例を定めて、その分を減額すると。実際の税収から減額するという措置をとっております。これを条例減額制度と申しますけれども、この制度で、ほとんどが、どこの他都市もこの条例を定められて、都市計画税を取っておられるところは、固定資産税の水準まで税額を下げられます。ただ、その税額は、あくまでも固定資産税の場合は、もうそこで課税標準がとまってしまうわけですね。ところが、都市計画の場合は、課税標準はどんどん上がっていくわけです。税の減額をされるわけです。そういう関係で、例えば、ちょっと違った場合に、税額は違ってくるということがございます。その辺は後で総務省さんのほうで詳しくご説明があらうかと思っておりますけれども、そういう条例減額の制度を、どちらかといったらなくしていただくか、もう固定資産税と同じ制度にさせていただいたら、逆に窓口では説明しやすいのではないかなと思っております。

また、このことに関しまして、より細かい話になるんですけれども、実は、固定資産税の税額を算出しますのに、住宅用地と非住宅用地がございます。それで、昔は、個人と法人とで非住宅用地でも税負担が異なりました。固定資産税と申しますのは、過去をずっと引き継ぎながら、その課税標準額を、制度がなくなっても、それをもとにだんだんと計算してくるという方法をとっております。その関係で、機械の中では実は、個人の非住宅、法人の非住宅、小規模住宅用地、住宅用地、4つの課税標準額を持っております。それが都市計画税になりますと、軽減前と軽減後を持たないままから、8種類の課税標準額を持つと。そういうことで、機械に非常に負荷がかかっております。その辺で、前回、総務省さんからのご提案がございましたように、我々といましては、評価額をもとにした、それに一定割合を掛けたそういうものに

していただいたら、もう機械の負荷が格段に変わってきます。

これ以上制度がややこしくなると、また別の課税標準額を持たなければいけないということも考えられますので、できましたら、わかりやすさといえますか、そういう面からも、この評価額をもとにして、一定の割合を掛ける、そういう課税標準額の算定方法に、この際改めていただけたらなという、それだけでも機械の処理経費も時間も全然変わってまいりますので、非常に小さな話で申しわけないんですけども、そういうことをお願いしましてご説明を終わらせていただきます。

関係資料

都市計画税の課題について

- 1 都市計画税等の収入額の推移（神戸市）
- 2 都市計画税等の負担水準分布状況（神戸市）
- 3 都市計画税の存在意義（実務家の立場から）
 - (1) 目的税であることの窓口説明
 - (2) 都市計画税のあるべき姿
- 4 条例減額制度の課題
 - (1) 制度及び適用状況の説明の困難性
 - (2) 電算システム運営の今後の不安

神戸市 固定資産税・都市計画税の収入額推移

(単位：百万円、%)

年 度 税 目	9	対前年 構成比 度比	10	対前年 構成比 度比	11	対前年 構成比 度比	12	対前年 構成比 度比	13	対前年 構成比 度比
市 税 総 額	292,936	100.0	289,116	100.0	286,346	100.0	275,611	100.0	269,729	100.0
固 定 資 産 税	119,182	40.7	124,232	43.0	127,190	44.4	123,494	44.8	122,712	45.5
土 地	58,988	20.1	59,707	20.7	59,288	20.7	57,559	20.9	55,364	20.5
家 屋	41,890	14.3	45,020	15.6	48,061	16.8	46,203	16.8	48,361	17.9
都 市 計 画 税	26,134	8.9	26,873	9.3	27,324	9.5	26,064	9.5	25,574	9.5
土 地	17,404	5.9	17,482	6.0	17,314	6.0	16,418	6.0	15,484	5.7
家 屋	8,730	3.0	9,391	3.2	10,010	3.5	9,646	3.5	10,090	3.7

- ※ 土地の固定資産税及び都市計画税は、平成11年度以降、減収に転じていますが、その後、減収割合は拡大しています。
- ※ 市民税(個人・法人)の減収割合が大きいため、固定資産税及び都市計画税の構成比は、相対的に大きくなってきています。
- ※ 家屋の固定資産税及び都市計画税は、3年ごとの評価替えの都度、減収となっています。

都市計画税の負担水準分布状況（神戸市の状況）

（筆数比）

		固 定 資 産 税						都 市 計 画 税						
		年 度	9 年 度	10 年 度	11 年 度	12 年 度	13 年 度	14 年 度	9 年 度	10 年 度	11 年 度	12 年 度	13 年 度	14 年 度
商業地等	引 下 げ		4 %	4 %	6 %	17 %	26 %	50 %	4 %	4 %	6 %	17 %	28 %	59 %
	前年据置き		30 %	34 %	36 %	34 %	49 %	40 %	33 %	36 %	38 %	37 %	51 %	37 %
	微増 (2.5%, 5%等)		60 %	59 %	57 %	49 %	25 %	10 %	60 %	57 %	54 %	46 %	21 %	4 %
小規模 住宅用地	引 下 げ		4 %	5 %	6 %	14 %	25 %	40 %	76 %	76 %	78 %	84 %	84 %	98 %
	前年据置き		34 %	37 %	40 %	40 %	49 %	52 %	21 %	21 %	20 %	15 %	15 %	2 %
	微増 (2.5%等)		59 %	57 %	54 %	46 %	26 %	8 %	3 %	2 %	2 %	1 %	1 %	0 %
宅地全体	引 下 げ		4 %	5 %	6 %	15 %	25 %	42 %	53 %	63 %	65 %	72 %	74 %	91 %
	前年据置き		30 %	36 %	39 %	39 %	49 %	50 %	22 %	24 %	23 %	19 %	22 %	8 %
	微増 (2.5%, 5%等)		65 %	58 %	55 %	46 %	26 %	8 %	24 %	13 %	11 %	9 %	4 %	1 %

※ 本市では、地価下落割合が大きく、かつ、継続的であるため、負担水準の均衡化が急速に進んでいます。

※ 商業地等の都市計画税は、市街化区域の状況を表しています（固定資産税は、市街化調整区域も含んでいます）。

※ 小規模住宅用地の都市計画税の負担水準がもとと高めであった理由は、平成6年度の7割評価化の際、3分の1の住宅用地の特例が創設され、評価額の本市平均上昇率3.1倍がほぼ相殺されたことによります。

5 アメリカの農地課税をめぐる議論

名古屋市立大学大学院経済学研究科 前田高志

1 農地に対する財産税の軽減の仕組みと根拠

民有地の約6割が農地・牧地であり、農家資産の75%が農地である。農地に係る問題は農業だけではなく、経済全体や景観等に重要な関係を有する。例えば、農地・牧地の機能は食糧の供給のみならず、空闲地、種々の用途に利用可能な土地のプールとしての役割も果たしており、そうしたことを背景とした農地利用に関する国民の広範な関心が農地を保護する法・規制をすべての州において政治的に可能としている。

財産税は直接税であるため、直接税が人口を基準として州間に配分されるべきことを規定している合衆国憲法第1条に従い（かつこれに関する修正条項が定められていないため）、連邦政府は財産税に関与することができない。したがって州政府が財産税課税を立法化し、種々の規定を定めることになり、土地の農業利用、すなわち農地に対する課税上の扱いも州によって異なる。

アメリカでは全50州において農地に対する財産税の軽減が実施されている。農地の財産税の軽減は、通常のクラシフィケーションの仕組みの中で評価率を下げたり、低い税率を適用することでなされる。クラシフィケーションの一般的な問題として、それが経済的合理性に基づいてなされるというよりも、政治的な要素の影響が大きいことから、類別が複雑化しやすいことがある。

上述の理由から優遇措置の内容は州によってさまざまであるが、最も一般的な優遇の手法は、「最も収益をあげうる利用をした場合の潜在的な価値」ではなく、現在の使用目的＝農業に応じた収益還元法で評価を行うことであり、現在、19州がこの手法を採用している。また、評価における優遇が実質的には農地への軽減措置の大きな部分を占める。なお、使用価値に基づく評価とは収益還元法を意味し、多くの州では、純農業所得を還元率、物価上昇率、財産税率の合計で除して算出されている。

農地の評価額を最も効率的な用途での市場価値にあわせたならば、例えば都市部近郊の農地で宅地化の可能性の高いものや、地方で観光地、保養地としての開発されうる農地は、農地としての価値要理も高い評価をなされることになり、財産税の負担が重くなる。逆に言えば、通常の市場価値よりも評価を軽減することで、農地を他の用途への転用を防いでいるともいえる。

また、27州では農地を農地としての価値に基づいて課税するものの、資産が農業以外の用途に利用される場合には、過去の一定の期間について最も効率的な用途に供した場合の価値を評価額としての課税を猶予することになっている。すなわち、評価の軽減によって農業以外の土地利用への転換が防げなかった際には、地方公共団体は評価の軽減によって徴収できなかった税収を確保できる。他方、約20州ではペナルティが適用されていない。なお、農地の使用価値額が著しく変動する場合は、5年間の平均課税によってその影響を緩和するようにしている州が多い。

このほか、6州は農地利用の基づいた評価について地方公共団体と農地所有者が契約を結び、一定期間（10年が多い）は農業以外への土地の転用を禁ずるようすることを義務づけている。もし、契約期間内に農地を他の用途に転換する場合、遡って最も効率的な収益をもたらす用途での評価額に基づいて課税され、利子税が徴収されることもある。

ところで、売上税（農産物、農業用機械の非課税）や所得税とともに、こうした優遇措置が農業（農地）に対して与えられる背景には、agricultural fundamentalism の視点から、農家が直面するリスク、不確実性を緩和すべきと考えられてきたことによる。近年では、将来の土地供給のプールとして、あるいは環境的な側面から、農地という形態での土地利用を維持する必要から、財産税の軽減が求められることも多い。さらには、州によっては、農業に対する財産税の減免を投資誘導の手段として用いるところもある（投資家に非農業所得に対する実効税率の軽減や納税猶予という誘因を提供する）。

2 農業と財産税負担

財産税については二つの側面がある。

- ①農業に係る財産税収は相対的に小さく、財政上、あまり重要ではない。全米の民有地の約60%が農地・牧場であるが、National Realty Committeeによれば、1995年度の場合、わずか農地・牧地の資産価値の全米の不動産の価値総額に占める割合は5%に過ぎず、農業からあがる財産税収の約50億ドルは財産税収総額の3%でしかない。
- ②農業収益に対する財産税負担は小さくない。また、地方公共団体にとっては重要な歳入源であり、全米ベースで地方税収の約76%、歳入総額の約30%が財産税による。また、地方レベルでは土地に対する規制が実施されている。

上述のように、農地・牧場の資産価値の総額は民有地全体の価値のわずか5%にすぎない。また、1994年の農業用不動産は7,720億ドルで、全米の不動産価値の6%であった。農業用の土地資産のみでは5,930億ドルと推計され、アメリカの土地の価値総額の14%となっている。

農業が納税する財産税が財産税総額に占める割合は相対的に小さいが、他方で財産税は地方レベルで重要な税目であり、地方税収の76%、タウンの歳入全体の48%、地方歳入総額の30%を占めている。財産税への依存度が強い地域は、ニューイングランド地域の除き、五大湖地域、大平原地域、南西部といった、農業州の多い地域であることに留意せねばならない。

既に述べたように、財産税における農地優遇措置は全ての州でとられており、収益性の高い他の用途に供した場合の市場価格を用いるのではなく、一般的には市場価格よりも低い評価額で課税するという手法がとられる。都市郊外のように住宅地転用への潜在需要が強い場合、農地としての特例措置を講じられることによって、そうしたより効率利用に用いた際の市場価値に合わせて課税した際の税額よりもはるかに低い税負担で済むことになる（19州で農地にのみ評価の軽減措置が適用され、かつ用途変更に対するペナルティがない。27州では、用途変更後の評価に応じた税額を一定期間遡って適用するという、ペナルティが講じられている。また、6州では評価軽減の法律に契約同意の要件が課せられる）。

こうした評価軽減の税負担軽減効果について、農務省経済調査局（USDA, Economic Research Service）は、1993年度について、評価に際して優遇措置が与えられている農地の

税額が1エーカー5.12～5.39ドルであるのに対し、評価を軽減されない土地の平均税額は1エーカー5.93～5.94ドルであると発表している。また、同局の調査によれば、1991年度から93年度にかけて、評価軽減の適用・不適用の変更に伴う、税額（1エーカー当たり）の増減額を表1のように算出している。

表1 評価軽減措置の有無による税額の増減

単位；ドル/エーカー

前年度	当該年度	1991年度→92年度	1992年度→93年度
適用→適用		0.18	0.19
適用→不適用		2.29	0.79
不適用→不適用		0.19	0.21
不適用→適用		- 2.72	- 5.17

出所；USDA, Economic Research Service, *Agricultural Real Estate Tax Survey*

表1において、1992年度、93年度とも、前年度と同じ状況（優遇措置適用のまま、ないし不適用のまま）であれば、税負担額に大きな変化はない（いずれの年度、ケースでも評価額の上昇を反映して税負担の若干の上昇がみられる）。しかし、前年度に適用であったものが、92、93年度に評価軽減の措置を講じられた場合には、それぞれ2.29ドル、0.79ドルの税額が比較的大きく増えている。逆に、前年度に評価軽減がなかったものが優遇措置を講じられた結果、92年度で2.72ドル、93年度で5.17ドルとやはり税負担の減少幅が大きい。

Agricultural Economics and Landownership Survey によれば、財産税の非課税措置や土地及び所有者に係る類別化などの複雑な措置の結果、本来、土地の価値に対して比例税であるはずの財産税が、保有土地総額に対して結果的に逆進的な負担構造となっている。例えば、所有農地の総価値が500万ドル以上の農家の財産税負担（農地価格の0.47%）は、7万ドル以下の農家のそれ（同1.45%）の3分の1にすぎない。農業に対する財産税評価の軽減を農地の維持という視点でとらえるのであれば、こうした複雑な優遇措置の見直しが必要である。

3 農地に対する優遇措置の効果

急速な都市化に直面している農地では、もし宅地化された場合、評価軽減措置が適用外となるために財産税額的大幅な上昇が生ずるが、そのような農地の割合は全農地の中では小さく、全国ベースでの統計ではその影響はわかりにくい。評価で優遇することによって農地の転用を防ぐことができるかどうかについて、Malme[1993]は、20年のデータを用いて、財産税の軽減よりも農地を分割・転用して得られる利益のほうがはるかに大きいため、そのような効果が非常に小さかったこと、都市化が進行している地域においては土地投機を促す要因にさえなったことを明らかにしている^{注1}。

農地の大部分は都市化地域にあるのではないので、評価における農地の優遇が用途変更に及ぼす影響は小さいし、Malmの指摘を待つまでもなく、都市化が進む地域では土地の有効利用を図って得られるゲインが税負担の軽減よりも大きいため、農地への優遇措置に

効果は期待できない。

表2は各州の財産税負担額をエーカー当たりの税額と、市場価格に対する割合で示したものであるが、ロードアイランドやニュージャージー、ニューヨーク、ミシガンのように財産税額が1エーカー30～60ドルもするところから、1桁台のアラバマやデラウェアのような州まで、負担水準に大きな格差があることがわかる。この格差は農業の経営環境や農業に対する投資選好にも影響を及ぼすことになる。

次に、表3は、USDAのデータをもとに、Wunderlich[1997]が農地の資産価値、グロス・レント、財産税、課税後の純レントを算出したものである。総賃貸料収入に対する財産税の割合をみると、北東部など都市化が急速に進行している農業地域の一部では農業収益のほぼ全てを租税が吸収していることがわかる。一般的には、農業に係る財産税評価の優遇は土地（農地）に対してのみ与えられ、建物・償却資産は対象とはならないので、後者からは相当額の税収が徴収される。そして、農地に対する評価の軽減割合が大きいほど、あるいは財産税率が高いほど、農家の建物や償却資産の建設・整備は抑制されることになる。農地の収益に対する財産税は平均して20%と相当な水準であるが、農地を維持する手段としての財産税の機能は弱い。

また、大半の農地が存在する地域では、農業利用と非農業利用とでの地価の差違が小さいため、その意味でも農地に対する優遇はあまり重要な意味を持っていない。しかも、一部の住宅化が進んでいる地域においても、多くの州では農地を宅地に変更しても、その分の軽減税額を遡って徴収することをせず、それが既に地価に反映されているし、やはり他の多くの州が用途変更に伴う税負担の増額修正分を2, 3年前にしか遡って徴収していない。以上より、全体として財産税における農地の評価の軽減は、農地の維持という意味においてあまり効果的ではないという結論が得られる。このような地域では、非農業目的、キャピタル・ゲインねらいでの農地の取得が進むことになる。

ところで、Gaffney[1992]は、財産税の軽減措置が農家にとって好ましいという一般常識を否定している。Gaffneyは農地に対する財産税の減免はタックス・シェルターを求める投資家にとって魅力的であり、投機的な投資を増やす可能性があることを指摘する。その結果、地価の上昇が起これ、将来性のある農業企業の取得・維持の障害になる。また、財産税の優遇措置は農地にのみ適用され、農業用の建物・償却資産には適用されないため、小規模な農家ほど大規模農家に比して農地に対する建物の割合が高いことから、結果的に小規模農家にペナルティを与える。

1900年以降、統計局は農地対総面積割合のランキングに関するデータを公表している。これらのデータを用いて、70年間のジニ係数を算出したところ、1900年の0.58から1930年に0.63にまで緩やかに上昇し、1950年にかけて0.70まで急上昇している。その後、1950年水準で約15年間推移し、1987年に再び0.76に再度急上昇した。1930年以降のジニ係数の急激な上昇は農家1件当たりの平均面積の増大と符合している。そして、それらはともに財産税の負担率の引下げに付随して生じている。

ジニ係数は既存の存在する農家における集中傾向を示し、廃業数は反映しない。そこで、Gaffneyは、ジニ係数を最低階層（1988年において土地を保有していない農家）を加えるように修正した（1935年から1988年に約450万件の農家が廃業している）。この修正を加えてジニ係数を算出すると、農地の集中化傾向がより鮮明に表れるはずであり、実際、1988

年のジニ係数は0.76から0.92へとさらに高くなり、1930年の0.63からの上昇幅がさらに大きかったことが示されている。大恐慌期（1930-1941）に、小規模農家のホームレス化、無職者化が進んだこと、現代においてそうした「難民化」は都市スラムの形成に姿形を変えた。Gaffney は、20世紀に農地の資産価値の集中化が、面積における集中化以上に生じたこと、最上位階層（所有面積1,000エーカー以上）における、不動産価値に占める土地シェアが建物の資産価値のシェアを上回ったことも証明した。不動産価値に占める土地シェアの上昇はキャッシュフローに対する農地価格の割合の上昇（農家の富に占める土地の価値の上昇）を意味し、農業へのエントリーの別の障壁を作り出している。

Gaffney は、農地面積と農地資産価値の集中化傾向が進むのと同時に、大規模な農場の大半が建物を伴わない土地であり、建物は十分な土地を持たない小規模な農場に集中していることも指摘する。規模の大きな建物がないということは家族従事者の減少を意味する。なぜなら、農場の建物の多くは農業従事者の住居だからである。1988年の調査では、面積の最小分位での農業従事者住宅の農場不動産全体に占める割合は48%であるのに対し、全農家では16.4%、そして2,000エーカー以上の面積の農場では4.4%にすぎない。また、家族所有の農業法人全体では6.3%、その他の農業法人では3.2%である。すなわち、農業法人による大規模経営の農業全体における位置がますます増大していることになる。

以上の結果をもとに、Gaffney は以下の結論を示している。

- ①建物資産の分配は土地資産のそれよりも平等である。
- ②建物を非課税とし、土地に対してのみ課税するならば財産税の負担構造は累進的となる。
- ③多くの大規模農家は潜在的生産能力を発揮するにまでは至っておらず、小規模農家は資本不足の状態にある。

財産税の引き上げが資本・労働集約的な小規模農家にとって有利であることは、不動産に占める建物の割合の最も高いウィスコンシンと、最も低いフロリダを比較することでも明らかとなる。ウィスコンシンの農家に対する財産税の実効税率はフロリダのその4倍にもなるが、農地地価1ドル当たりでみた、ウィスコンシンの生産額はフロリダの約3倍、農業用の建物の価値額は約5倍、機械・装置等の価値は約2.3倍である。フロリダでは土地所有の集中がウィスコンシンよりも約2倍進んでいる。

同様に、財産税負担率の高い州（デラウェア、メイン、ペンシルバニア、ニューヨーク、ニューハンプシャー、ノースカロライナ、オクラホマ、オハイオなど）と低い州（アリゾナ、ニューメキシコ、ハワイ、モンタナ、ノースダコタ、ワイオミング、カリフォルニア、テキサスなど）を比較しても、財産税が高い州では、建物の価値が相対的に高く、農家の規模が小さく、そして農家の格差が小さく、農業の所有の分配がより平等に近いことが明らかとなる。

5 ペンシルバニア州のSplit-rate Tax の試み

ペンシルバニア州では、他の州とは異なったベクトルでの財産税改革を進めてきている。それはsplit-rate tax（以下、SRTと略す）あるいはtwo-tier tax と呼ばれる財産税の導入である。

ペンシルバニアにおけるSRTの特徴は、土地の価値と建物の価値の区分を明確にし、しかも、建物に対する軽減措置を講ずるところにある。建物に係る税の軽減は所有者

に資産の維持と改修へのインセンティブを与え、土地の価値に係る税の負担増は土地のさらなる効率的な利用へのインセンティブをもたらす。ただし、土地の資産価値に対する税は増税の手段として提案されたのではなく、生産的な労働、資本に対する税の大幅な減税とのセットで行われたことの、2点について留意すべきである。

SRTは現在ペンシルバニアの16の自治体で選択・実施されており、その程度に差異があるが、資産の改修・修理、道路や下水道など都市インフラのより効率的な利用を促進し、土地投機や都市のスプロール化の抑制に効果を発揮している。SRT改革は、採用している団体での建築許可の増加と、従来の財産税を課税しているところの停滞を比較すればわかるように、開発に強力なインセンティブを与える。SRTによってダウンタウン地域での雇用創出や住宅用、商業用の建物の改修が増加している。市場メカニズムと民間へのインセンティブを適切に活用し、公共部門への安定した財源を提供すれば、SRTは開発の利益をコミュニティ全体に広く配分することも保証するものである。ペンシルバニア州議会は、現在、学校区等にも拡大することを検討している。

前述の Gaffney の研究は、SRTがペンシルバニアの農家に及ぼす影響についても分析を行ない、都市における土地投機が、土地所有の集中化とともに、スプロール現象を生じさせていることを明らかにした（ペンシルバニアでは、農地と建物の農業資産の平均的価値が1970年の373ドルから95年には2,339ドルに上昇している）。そして、土地重課、建物軽課のSRTが、こうしたキャピタル・ゲインねらいの土地所有を抑制するインセンティブを有することを指摘する。

スプロール現象は都市機能を低め、経済的な非効率をもたらすが、住宅地に近接する地域の農家にとっても、農業経営よりも土地の売却に対して強い誘因をもたらす。そして、農地に対する住宅地転用への需要と投機的な需要が相まって地価を高騰させ、さらに農家の農業経営を阻害することになる。都市化された地域には未利用地や低利用地が多く存在する。SRTはこうした既存の都市地域内、とりわけ農業地域に隣接する都市での開発を促進することで、スプロール化や農地の投機的な所有への動きを抑制することが期待される。

1995年に行われたドーフィン・カウンティ（州都ハリスバーグを含む、都市・郊外都市・農村の混在地域）の16のバラ（borough；小規模自治体）を対象とした調査によれば、農業資産に対するSRTの影響も小さいという結果が示されている^{注2}。こうした調査結果となった理由は、同カウンティ全体での農業の占める位置は大きいものの、16バラでの農地・農業用建物等の評価額割合が小さく、8バラでは農業用として評価される資産がなく、残りの8バラについても、農業資産の全資産評価額に対する割合が5%を超えるものが2団体のみで、4団体は1%以下という状態にある。

また、カウンティ理事会の経済調査センターが同じく1995年に行った調査では、カウンティ内の農村地域の農業資産評価額は域内資産の総評価額の4.88%とされている。農業用建物を所有する農家の平均（財産税）納税額は610ドル（年額）で、他方、SRT方式で課税することによって（建物の税率は標準税率の80%）、財産税額は119ドル増えて729ドルとなる。調査では、この負担増は農業用の建物への投資を優遇し、土地に対する投機と地価の高騰を抑制する効果が期待され、農家の農業経営を促すことになると結論している。

注 1 ; Malm[1993], p. 22

注 2 ; Hartzok[1999], pp. 256-258

参考文献

- Gaffney, M., "Rising Inequality and Falling Property Tax Rates," in Gene Wunderlich ed., *Land Ownership and Taxation in American Agriculture*, San Francisco: Westview Press, 1992.
- Hartzok, A., "Pennsylvania's Success with Local Property Tax Reform: The Sprit Rate Tax", *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 56, No. 2, April 1997, pp. 205-214.
- Hartzok, A., "Pennsylvania Farmers and the Sprit-Rate Tax," Wenzer, K.C. ed., *Land Value Taxation*, Armon, NY: M. E. Sharpe, 1999.
- Malme, J., *Preferential Property Tax Treatment of Land*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 1993.
- Morris, A. C., Property Tax Treatment of Farmland; Does Tax Relief Delay Land Development., in Ladd, H. F. ed., *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States*, Edward Elgar, Northampton: Edward Elgar, 1998.
- Wunderlich, G., "Land Taxes in Agriculture: Preferential Rate and Assessment Effects", *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 56, No. 2, April 1997, pp. 215-228.
- Wunderlich, G. & J. Blackledge, Taxing Farmland in the United States, *USDA ERS Agricultural Economic Report* No. 679, March 1994

表2 州別にみた財産税負担額（1993年度）

	財産税額（\$）			財産税額（\$）	
	エーカー当り	市場価格\$100当り		エーカー当り	市場価格\$100当り
アラバマ	1.32	0.15	ネブラスカ	9.10	1.57
アリゾナ	6.02	1.97	ネバダ	0.76	0.36
アーカンソー	2.83	0.37	ニューハンプシャー	23.80	1.09
カリフォルニア	13.93	0.81	ニュージャージー	42.40	0.93
コロラド	2.90	0.75	ニューメキシコ	0.41	0.18
コネチカット	27.85	0.65	ニューヨーク	20.33	1.82
デラウェア	2.24	0.09	ノースカロライナ	7.12	0.54
フロリダ	14.71	0.71	ノースダコタ	2.42	0.62
ジョージア	5.29	0.55	オハイオ	11.42	0.90
ハワイ	25.33	0.74	オクラホマ	2.07	0.41
アイダホ	3.58	0.52	オレゴン	4.91	0.75
イリノイ	15.32	1.02	ペンシルバニア	18.13	1.04
インディアナ	8.71	0.64	ロードアイランド	58.51	1.20
アイオワ	11.44	0.62	サウスカロライナ	4.33	0.50
カンザス	2.32	0.47	サウスダコタ	4.11	1.11
ケンタッキー	3.19	0.29	テネシー	4.65	0.44
ルイジアナ	2.48	0.26	テキサス	3.02	0.64
メイン	10.77	1.09	ユタ	1.74	0.38
メリーランド	11.14	0.44	バーモント	15.77	1.36
マサチューセッ ツ	26.87	0.73	バージニア	7.57	0.58
ミシガン	35.97	2.18	ワシントン	5.78	0.74
ミネソタ	7.56	0.84	ウェストバージニア	1.34	0.19
ミシシッピ	2.29	0.30	ウィスコンシン	19.27	2.07
ミズーリ	2.73	0.38	ワイオミング	0.78	0.52
モンタナ	1.78	0.65	全 米	5.98	0.85

出所；Wunderlich[1997], pp. 223-224. 原資料はEconomic Research Service, *Agricultural Real Estate Tax Survey*.

注；アラスカは省略。

表3 農地の地価、賃貸料と財産税額（1988年度、各州下段は1994年度）

	エーカー当り 地価	エーカー当り 賃貸料	エーカー当り 税額（税込み）	エーカー当り 税引き賃貸料	税額／賃貸料（税 込み）	税引き賃貸料収 入／地価
アラバマ	643	20.65	2.84	17.81	0.14	0.03
1994	703	28.90	1.32	27.58	0.05	0.04
アラスカ	132	3.76	2.71	1.05	0.72	0.01
アリゾナ	523	11.95	2.38	9.57	0.20	0.02
アーカンソー	730	49.87	6.27	43.60	0.13	0.06
1994	598	46.60	2.83	43.77	0.06	0.07
カリフォルニア	1,265	45.00	12.61	32.39	0.28	0.03
コロラド	321	8.14	2.49	5.65	0.31	0.02
コネチカット	6,732	47.58	31.67	15.89	0.67	0.00
デラウェア	1,452	58.33	9.12	49.21	0.16	0.03
1994	2,177	55.50	2.24	64.26	0.03	0.03
フロリダ	1,605	41.46	9.93	31.35	0.24	0.02
ジョージア	742	37.94	6.89	31.05	0.18	0.04
1994	934	29.80	5.29	24.51	0.18	0.03
ハワイ	2,758	106.17	8.88	97.29	0.08	0.04
アイダホ	622	40.37	6.57	33.80	0.16	0.05
イリノイ	1,465	68.96	15.21	53.75	0.22	0.04
1994	2,012	102.30	15.32	86.90	0.15	0.04
インディアナ	1,136	65.46	11.53	53.93	0.18	0.05
1994	1,354	89.00	8.71	80.29	0.10	0.06
アイオワ	1,129	79.68	14.53	65.15	0.18	0.06
1994	1,382	100.00	11.44	88.56	0.11	0.06
カンザス	325	16.81	5.55	11.26	0.33	0.03
ケンタッキー	993	46.64	3.53	43.11	0.08	0.04
1994	985	46.90	3.19	43.71	0.07	0.04
ルイジアナ	670	39.39	4.09	35.30	0.10	0.05
1994	819	46.80	2.48	44.32	0.05	0.05
メイン	918	43.18	10.88	32.30	0.25	0.04
1994	624	38.60	10.77	27.83	0.28	0.04
メリーランド	2,390	54.80	13.42	41.38	0.24	0.02
1994	3,596	61.00	11.14	49.86	0.18	0.01
マサチューセッツ	3,705	41.85	38.85	3.00	0.93	0.00
ミシガン	956	42.61	21.61	21.00	0.51	0.02
1994	800	45.40	35.97	9.43	0.79	0.01
ミネソタ	729	47.61	7.89	39.72	0.17	0.05
1994	794	62.20	7.56	54.64	0.12	0.07

ミシシッピー	650	39.02	3.19	35.83	0.08	0.06
1994	602	31.80	2.29	29.51	0.07	0.05
ミズーリ	569	27.53	3.11	24.42	0.11	0.04
1994	651	47.40	2.73	44.67	0.06	0.07
モンタナ	162	10.58	1.92	8.65	0.18	0.05
ネブラスカ	358	21.09	6.36	14.73	0.30	0.04
ネバダ	127	2.82	2.17	0.65	0.77	0.01
ニューハンプシャー	2,804	5.38	24.41	26.97	0.48	0.01
ニュージャージー	6,626	64.43	39.51	24.92	0.51	0.00
ニューメキシコ	122	3.56	0.55	3.01	0.15	0.02
ニューヨークク	1,273	30.75	19.18	11.57	0.62	0.01
1994	1,095	38.40	20.33	18.07	0.53	0.02
ノースカロライナ	1,009	53.58	9.21	44.37	0.17	0.04
1994	1,414	34.20	7.12	27.08	0.21	0.02
ノースダコタ	244	19.68	3.22	16.46	0.15	0.07
1994	314	25.50	2.42	23.08	0.09	0.07
オハイオ	1,172	57.61	11.35	46.26	0.20	0.04
1994	1,411	68.40	11.42	56.98	0.17	0.04
オクラホマ	346	15.69	2.77	12.92	0.18	0.04
オレゴン	564	29.75	7.81	21.94	0.26	0.03
ペンシルバニア	2,357	41.18	14.49	26.69	0.35	0.01
1994	2,853	44.50	18.13	26.37	0.41	0.01
ロードアイランド	5,702	52.13	44.91	7.22	0.86	0.00
サウスカロライナ	793	35.39	4.58	30.81	0.13	0.04
1994	928	22.00	4.33	17.67	0.20	0.02
サウスダコタ	226	14.41	3.57	10.84	0.25	0.05
1994	274	23.00	4.11	18.89	0.18	0.07
テネシー	883	44.04	4.99	39.05	0.11	0.04
1994	808	41.30	4.65	36.65	0.11	0.05
テキサス	402	14.67	3.20	11.47	0.22	0.03
ユタ	371	11.23	2.59	8.64	0.23	0.02
バーモント	1,104	32.56	13.82	18.74	0.42	0.02
1994	1,781	28.00	15.77	12.23	0.56	0.01
バージニア	1,006	34.04	6.95	27.09	0.20	0.03
1994	1,372	27.90	7.57	20.33	0.27	0.01
ワシントン	404	24.71	6.57	18.14	0.27	0.04
ウェストバージニア	651	19.28	2.28	17.00	0.12	0.03
ウィスコンシン	743	40.64	17.50	23.14	0.43	0.03
1994	734	57.10	19.27	7.83	0.34	0.05
ワイオミング	122	4.94	1.15	3.79	0.23	0.03

全 米	594	27.30	6.08	21.22	0.22	0.04
1994	949	51.67	8.16	43.52	0.16	0.05

出所；Wunderlich[1997], pp.225-226. 原資料はU.S.Dept. of Commerce, Bureau of Censusの資料、
Economic Research Service, *Agricultural Real Estate Tax Survey*.

6 地方交付税制度とモラルハザード

青山学院大学経済学部 堀場勇夫

本日の私のプレゼンテーションは、最近とみに、学会を中心として、地方交付税制度にモラルハザードがあるのではないかということが、主として理論的に分析が行われております。ただ、その議論を聞いていると、私なりに考えると、幾つかの点で、議論そのものがちょっと誤っているのではないかと感ずるところがございまして、特に、固定資産税制は複雑なるがゆえに、かなり誤解があるのではないだろうかということで論文を書いてみました。

もともとは、本委員会において持田先生がご指摘なさいましたものを少し拡張し、修正をして整理してみました。私はもともと公共経済学的アプローチですので、その視点からもう一度考え直してみたというので、そもそものアイデアは持田先生にあるということ、まず申し上げておかなければならないと思います。

早速、始めさせていただきます。まず、結論を申し上げておきますと、地方交付税において、固定資産税制にはモラルハザードは存在しているとはいいがたいのではないかと、そういう議論の展開方法は誤っているのではないかとということでございます。

「はじめに」から入りますと、まず、そもそも地方財政の議論というのは、伊多波先生が言及なさっているように、制度論的アプローチと公共経済学的アプローチがあります。つまり、制度的に見る方法と、いわゆるミクロ経済学をベースとした研究と2種類があります。モラルハザードというのは、そもそも、公共経済学的アプローチの問題でございます。それも公共経済学的アプローチの中の公平論と効率論で言いますと、効率論に属する分析であって、いわゆる、ゲーム論における、非対称情報を前提としたゲーム的な非効率論であります。

しかしながら、いわゆる、我が国においての今日の議論というのは、非対称情報の厳密な意味を、より広く解釈して、個人の主体的行動が社会的に好ましくない、つまりモラルが欠落したことによる非効率性全体を「モラルハザード」と呼んでいるようでございます。

実は、理論的には、完全な情報を得ている場合には、いわゆる「パニッシュメント」と言われる、何らかの罰則規定を制度化することによって、この問題は解決できるという結論に至っています。したがって、本論においても、この広義の意味でモラルハザードを使っております。

第1章から入らせていただきます。まず、交付税制度のモラルハザードというのは幾つかの視点があるかと思いますが、一番皆さんが議論しているのは、第1章に書いてありますように、基準財政収入額に関連してモラルハザードの議論をしている。つまり、基準財政収入額を意図的に減額することによって、その基準財政需要額と基準財政収入額の差額を埋めている地方交付税制度は、自動的に、その穴埋めをする作用がある。したがって、各地方公共団体は、基準財政収入額を減じるというモラルハザードを生じる、ないしは生じているのだと。交付税制度は、制度的にそのような大きな欠陥、非常に基本的な欠陥を有している。したがって、改善すべきだという議論であります。

実は、おそらく誤解を生じている原因として、地方税制側の制度が複雑であるというこ

とと、交付税制度が非常に複雑であるということが考えられます。そこで、制度を丁寧に
見直すことによって、いや、そういう側面ではないのだということを本論でやってみよう
ということです。

まず、固定資産税制度をもう一度制度的に復習してみましようということで、第1章の
1-1でそれを行っております。基本的には、地価公示価格があって、その7割水準を土
地評価額として、その7割を負担調整措置によって課税標準の基準としております。先ほ
どから申し上げている公共経済的なモラルハザードの主張をなさっている方の幾人かは、
地価公示価格、土地評価額、課税標準が分離しているということが、混乱している。した
がって、あるべき課税標準とは何ぞやという議論になりますと、これは、現在の制度で言
いますと、地価公示価格の7割である土地評価額をもってあるべき課税標準ということで
ございますが、実際は、土地評価額の7割と考えてよいということです。

さて、この、あるべき課税標準額を土地の評価額とするならば、いわゆる、モラルハザ
ードとは何ぞやということを考えると、土地評価額と実際の課税標準額の、差額がモラル
ハザードによって、余分に与えられている給付額であるという見方ができるであろう。だ
から、論文では、モラルハザードの金額というのは、交付税余剰給付額というものを基準
としています。

それならば、それをどのようにはかるかといいますと、固定資産税の評価額、あり得る
べき課税標準額で、実際に固定資産税額を割った値、ここで「実効税率」という定義をし
ておりますけれども、その実効税率の基準と、あるいは、全く同概念なんですけれども、
前年度の実際の課税標準額を土地評価額で割った「負担水準」、の2種類をもって交付税
余剰給付額の1つの指標として見るができるであろうということです。

簡単に申し上げますと、あり得るべき課税標準額分の固定資産税の実効税率が低ければ
低いほど交付税余剰給付額は大きくなっていくはずだと。ないしは、負担水準が低ければ
低いほど余剰給付額は大きくなっている。つまり、モラルハザードと呼ばれるものが大き
くなっているはずだと。したがって、これは皆さんご承知のように、その実行税率、負担
水準が各市町村で相当大きな差がございますので、その差が本当にモラルハザードと呼ば
れている行動によって起きているかどうかということを検証しようというアイデアです。

そこで、理論的に次にやるべきことは、基準財政収入額の算定上、固定資産税制がどの
ように扱われているかということを制度的に検討してみようということで、31ページの
①式が固定資産税税制における基準財政収入額の算定方法です。大きく分けて2種類あり
ますけれども、まず、左側の $(A \times B - C)$ で、Aというのは平均価格で、簡単に言いま
すと、その市町村の平均価格に地積を乗じたもの、つまり、総評価額 $A \times B$ から、負担調
整措置等によって減額した実際の課税標準額をつくるために、負担調整分をCで引いてい
る。したがって、先ほどの交付税余剰給付額は、 $(A \times B - C) \times 0.014 \times 0.735$
で与えられるわけです。これは、後ほどまた式で申し上げます。したがって、いわゆるモ
ラルハザードというのは、実際の制度上では、 $(A \times B - C)$ 、この $A \times B$ とCの差額であ
らわされているということを、まず申し上げておきます。

その他、D、E、F、G云々という、軽減額等々の調整措置がございますが、今現在の
この議論からは、これは金額的にも大きくないということもございまして除外しておりま
す。したがって、簡単にもう一度申し上げますと、 $A \times B$ とCの差額をモラルハザードに

よって与えられる交付税余剰給付額の指標であると言えます。

したがって、その交付税等、固定資産税のそれぞれの制度上の基礎概念が出来ましたので、まず、それを1つ1つ、丁寧に定義し直したものが②以下のものであります。先ほど申し上げましたように、交付税余剰給付額、32ページの②ですが、これは評価額から課税標準額を差し引いて、0.014という税率を掛け、それから、徴税率と固定資産税の交付税における、いわゆる留保率75%部分を掛けたもの、 $75\% \times 98\%$ という数字が0.735という形ですので、交付税の金額にいたしますと、評価額から課税標準額に税率を掛けて、留保分を計算した金額、これが、実際に交付税金額で見たところのモラルハザードの指標である交付税余剰給付額という金額になります。

先ほど、概念規定いたしました実効税率、負担水準等々はどのように評価されるかと言いますと、33ページで、固定資産税を評価額で割り込んだものを100倍したものが実効税率である。負担水準は、前年度課税標準額を当該年度評価見込額で割ったもの、つまり、年度を無視しますと、課税標準額を評価額で割ったものが負担水準である。

それから、実は、交付税余剰給付額という②式で与えられるものは、もともとの評価の金額が都市部、地方部等々で違ってきますので、率で見ようということになりますと、交付税余剰給付額は評価額 $\times 0.014 \times 0.735$ ですから、評価額を基準にしてもう1度、見直したもの、つまり、評価額全体の交付税金額で交付税の余剰給付額で割ったもの、これを交付税余剰給付率として再定義しました。つまり、分母の交付税金額が市町村レベルで違いますので、その調整を⑤式でしている。新たな交付税余剰給付額の指標をつくり出しております。それが⑤式です。

⑥、⑦、⑧式というのは、負担水準、実効税率、交付税余剰給付率についての定義式です。⑥式で見ていただきますと、定義に従って、評価額分の課税標準額、 n は、負担水準です。実効税率というのは、0.014をそれに掛けたものです。交付税余剰給付率というのは、実は、 $1 - n$ の形になります。したがって、これは、3つの概念というのは個々に計算しておりますけれども、最終的に⑥、⑦、⑧で、全く同じ概念を表で見たり、裏で見たりしている概念であります。

特に負担水準と実効税率というのは全く同じ概念で、すなわち0.014倍したものです。また交付税給付率というのは、全く逆の、負担水準と相関が -1 であるにすぎない概念です。したがって⑥、⑦、⑧、で概念規定をここの段階で整理しています。

実際上の問題はどれを使うかということですが、図1、図2、それから次のページの図3を見ていただくとわかりますけれども、市町村別レベルの、各都道府県別で見た負担水準と実効税率が図2。図3が交付税余剰給付率と実効税率。図3で言いますと、実効税率と交付税余剰給付率ということで、これは負担水準、実効税率は、全く同じ動きをしておりますし、実効税率と交付税余剰給付率は完全に -1 の相関を持っています。

注意しなければならないのは、図1は、その意味で書き示しましたが、実は、交付税予算給付額、絶対額と、実効税率と相関はもちろんありますけれども、違う指標です。つまり、分母の値が、交付税金額が各市町村で違いますので、概念的には実効税率と違う概念になっており、分母の調整が必要です。我々が使うのは、図2と図3のどれかを使えばよろしいわけですが、一番簡単なのは、図2の棒グラフを見ていただくと一番わかりやすいかもしれません。棒グラフで見ていただくと、まず、前段階の議論として、いわゆる負担

水準に関して言うならば、都道府県別の都市部が、概して負担水準は高く、地方部が概して低いという結果になっております。

ちなみに、前々回でしたか、持田先生がご発表なさっているのは、図1のグラフでしたので、図2、図3の形で、もう1回、ここのあたりで整理をさせていただきました。

そこで、図2、図3を見ますと、各市町村で、地方部のほうが地方交付税の依存度は高く、高い地方のほうで実効税率が低くなっている。つまり、余剰分で見ると、余剰給付率は高くなっている。したがって、地方部のほうの交付税依存のところが意図的に、低く課税標準の評価をすることによって、多くの交付税の余剰分を受け取っているというイメージが生まれてきます。したがって、これから作業するのは、このグラフが、いわゆるモラルハザードによって生じているのか、違うのかということを検証しようということです。

まず、この場面で言うモラルハザードというのは何のなかということを考えてときに、どうも2種類議論があるようです。1つは、いわゆる理論的な側面から出てくるような、各地方公共団体の行動自体の中にモラルハザードというものがあって、各地方公共団体が基準財政収入額の基礎となるどこかを、裁量的に、恣意的に動かすことによって、モラルハザード、地方交付税を余剰として受け取っている、というモラルハザードと、もう1つあるのは、地方公共団体自体は、そういう裁量的な行動をしているわけではなくて、全体的に意図的に、制度設計をする段階でモラルハザードが生まれるような制度設計をして、市町村レベルでは、それに従っているだけである、だから、制度設計自体の中にもうモラルハザードが存在している。いわゆる、モラルハザードを発生させる要因に関して、固定資産税制度自体に意図的なものがあるのだと。どうもこの2種類があるようです。したがって、その1つ1つを検証してみます。

まず、各地方公共団体、市町村ごとにモラルハザードが発生する原因が存在するのかということなので1つ1つ考えていくわけですが、地方交付税制度の基準財政収入額に固定資産税額をどのように計算するかということをも1つ1つ検証していけばよろしいわけです。まず、評価額を上げたり下げたりできるのかということになりますと、評価額自体は、ここで言う地価公示価格の7割ということが制度的に決まっておりますので、地価公示価格を地方公共団体が決定する能力がない以上、評価額は、制度的に、外生的に与えられる値です。したがって、評価額は外生変数だと考えてよろしかろうと思います。

では、固定資産税額を減額するもう1つの要因というのは、固定資産税額自体ですので、これを要因として分割しますと、税率と徴税率と課税標準額の3つのものがある。ご承知のように、基準財政収入額の算定に用いられる税率は0.014という標準税率ですから、これを下げたり、上げたりしてもあまり意味がない。徴税率が97%で固定されていますので、これは下げようもないし、上げようもない。課税標準額が残されていますが、課税標準額はどのように算定されているかといいますと、ご承知のように、地価公示価格の7割である評価額の、その7割を基準としてつくられていて、それに実際の課税標準額が上にあるか、下にあるかによって、制度的に毎年、毎年、課税標準額を算定するときが変わってくる。したがって、これも制度的に固定されておりますので、さわりたくても、まずさわる場所がないはずで。

実は、これをもう少し整理しますと表3のようになっておまして、議論が錯綜しておりますのは、実は2つの要因があって、1つは、地方公共団体自体が裁量があるか、ない

かという問題と、もし仮に裁量があったとしても、交付税算定をするときに動かすことが地方公共団体でできるかどうかという問題があります。時として、それが混在して議論しておりますので混乱を招いているだろうと思います。丁寧に見ていきますと、例えば、固定資産税評価額は地方公共団体の裁量はないけれども、地方交付税の算定において評価額が変わると、これは交付税算定額に影響を及ぼしてくる。固定資産税額の税率の場合には、市町村団体の裁量権はある、つまり制限税率なり、税率を下げることはできるけれども、基準財政収入額の算定上、ここは遮断されていて、0.014に固定されている。したがって、表3を見ていただくとわかりますが、この両側が○と○となったときに、初めて裁量が生まれてくる。片一方が×の場合には、いわゆる裁量権を持っていたとしても意味がない、動かせないということがわかります。

結論を申し上げますと、41ページの、第3章の前のところに書いてありますが、地方公共団体の裁量性、地方交付税算定との因果関係の存在を同時に満たす算定要素はない。したがって、地方公共団体の行動によるモラルハザードは制度上、発生する要素がないということが得られました。いわゆる、ミクロ経済学的なモラルハザードとして考えているようなものは制度的に存在し得ないということになります。

次に、制度設計をするときに、もうモラルハザードがつくってある。だから、今まで2章で議論したように、地方公共団体にモラルハザードがなくてもあまり意味はなくて、全体的でモラルハザードを制度として作り込んでいるという議論があります。したがって、今度はそちらのほうの議論をしようということで、第3章でそれをしております。

さて、その前段階で、財政力指数と呼ばれる、いわゆる地方交付税の依存度と、先ほどの実効税率に関係があるだろうかということを、まず見てみます。43ページの表4、ちょっと見にくくて恐縮なのですが、これが財政力指数によって分類された実効税率の順位であります。表自体は実効税率を1位から46位まで投げておりますが、網かけの状態によって財政力指数をあらわしています。網かけで、なおかつ※がついているものは、政令指定都市を含んでいるところの都道府県、それから濃いところが財政力指数6以上、ちょっと見にくいのですが、薄い網かけが0.45から0.6未満の財政力指数、そして真っ白が0.45未満の財政力指数、簡単に申し上げますと、濃いほうが財政力指数が高いところですよ。

これで見てみますと、全体の制度設計からすると、商業地が一般的に都市圏、財政力指数がよいところが上のほうに来ていて、財政力指数が悪いところが、概して下のほうに来ている。一般住宅用地、宅地等々、小規模住宅用地は、これに関してはあまりはっきりしたことは言えない。若干、小規模住宅用地にそれが見られますが、おそらく一番重要なところは、商業地（非住宅用地）のところで、非住宅用地のところが、概して、財政力指数と実効税率の間に何らかの相関がありそうということです。したがって、分析を、ここを中心としてやればいいのかということです。

44ページ、45ページは、その財政力指数と交付税余剰給付額を加味した修正財政力指数で順位相関を見てみたものですが、これは省略させていただきます。

さて、ファクト・ファインディングとしてわかったとは、一般的に実効税率は都市部において高く、地方部において低く与えられている。同様に、負担水準で見ても同じことが言える。逆に、余剰の率、つまり交付税における余剰分、「モラルハザード」と称されて

いるもので受け取ったものの率は、地方部に多く都市部に低い。次に、公示価格と評価額と課税標準額の経年比較をしてみようということでもあります。公示価格、いわゆる土地の価格を見てみますと、皆さんご承知のように、いわゆるバブル、61年、62年、63年、平成元年、ここに大きな変動があり、平成4年ぐらいまでは続いてますが、これがどのように起きているかという、東京、大阪都市圏が非常に大きな動きをして、地方がそれほど大きな動きをしていない。

結論を先に申し上げますと、いわゆるモラルハザードによるかのように見えている余剰分の都市部に少なく、地方部に高いというのは、実は、制度設計に組み込まれた原因によるのではなく、たまたま制度変更をしたときの、地価と評価額、課税標準額の都市部と地方部における差が、どうも余剰率の差異を生み出している。つまり、地方に有利なように働いているということでもあります。したがって、今から見るのは、評価額と地価公示価格及び課税標準額がどのように動いているかということを順次見ていきます。

さて、7図、8図を見てください。これは、図7で、都市圏と地方圏の評価額と課税標準額となっていますが、都市がどこであるか、地方がどこであるかというのは、これはもうあくまでも厳密な議論をするということではなくて、主たる都市、主たる地方を適宜、選んでつくり上げたもので、おそらくほとんどの都市部、地方部は同じような動きをしているだろうと考えられます。

まず、昭和52年から60年までに關しては、実は、評価額、課税標準額ともども、地方圏のほうが高い推移、変動をしています。大きな変動ではないのですけれども、変動が、どちらが大きいかというと、むしろ、地方部において上昇が高かった。ところが、60年を100といたします図8では、ご承知のように、平成5年まで、いわゆるバブルが弾ける前までを見ますと、非常に大きな変動が今度は都市部に起きている。地方部ではそのような大きな変動が評価額及び課税標準額では起きていない。

そういうことを踏まえて、では何が起きているのだろうかということを考えますと、簡単に言いますと、図9のようなことが起きているだろうと推測されます。つまり、これは総務省のイメージ図で、実は、これは都市部をイメージしているんですが、平成4年までは、61年、62年あたりから非常に大きな地価公示価格の上昇がバブルによって生じました。一転して、平成4年から大きな下落が起きております。それに対応して、実は、固定資産税評価額が動いて、なおかつ平成5年までの課税標準は、その固定資産税評価額を追認していくような形です。

ご承知のように、平成6年に、たまたま制度変更しました。基本的な考え方というのは、地価公示価格に伴って、固定資産税評価額を軽減措置をし、5年までは下げていたものを、平成6年から評価額は地価公示価格に沿って変動させ始めた。しかしながら、課税額、税額自体を大幅増加させることはできませんので、この段階で、今度は、評価額の変動と乖離する形で課税標準額を負担調整措置で漸増という形にした。したがって、5年までは評価額が公示価格と離れていて、6年からは課税標準額が単独で離れているという形になっています。

実は、都市部で何が起きたかという、地価公示価格が大きく動いたのに対して6年度に評価額が大幅増加をいたしました。平成6年評価額Bは、たまたまだと思いますけれども、大幅下落になったときに、この制度変更が導入されましたので、平成5年1月1日の

A点の7割がB点になっております。課税標準額は、負担調整措置によって漸増しかしていない。今度はC点ですけれども、平成8年1月1日は、その下落が急激に起きています。したがって、それに伴って評価額も、D点のように急激に落ちてきた。課税標準額は漸増しておりますので、徐々にそれに近づいてきている。都市部においては、この図に見られるように、A、B、Cの地価公示額の大幅減額を受けて、評価額が大幅減額をして、漸増してきた課税標準額が徐々に上がってきておりますので、その差額は急激に小さくなっている。

ところが、これは、おそらく地方部では、先ほどの図7、図8で見たように、この図9における地価公示価格の増減がこれほど大きくなく、評価額もこれほど大きく変動していない。したがって、下落が小さい段階でとどまり、課税標準が徐々に上がっていきますので、その差額がまだ大きい。その差額が大きいということが、たまたま一番最初のファクト・ファインディングにあらわれている。だから、制度的に、意図的にモラルハザードというのをつくっていたわけではなくて、むしろ、たまたま、バブル期における平成6年度改正の影響を受けて、負担水準、実効税率は都市部において小さくなり、地方部に大きくなっている。余剰率は地方部のほうが大きくなって、都市部において小さな値となっている。ある種モラルハザード的な現象が起きている。

したがって、結論を申し上げますと、制度的な、全体の制度として、2番目のモラルハザードは、意図されたものであるかということ、意図されたものではない。むしろ平成6年には制度改正はすべきではなかったし、しなかったであろうという結論となっています。ただし、「むすび」に書いてありますが、現行制度の中に、いわゆるモラルハザードというものがあるかということ、2種類の意味で、公共経済学的アプローチのベースでのモラルハザードというのは、発生しているとは認めがたい。少なくとも検証できない。

しかし、本来的な地方分権を前提として現行の地方交付税の制度が固定資産税制において好ましいのかということ、本来的に、地方分権で税率及び課税標準額を、裁量権を有した地方公共団体で運営されるときには、いわゆるモラルハザードの問題というのは避けて通れないだろうと。だから、その問題の切り分けをきちっとして、今までモラルハザードがあったかということ、なかった。しかし、地方分権を前提としたら大きな問題になるので、交付税税度が立ち行かなくなる可能性はある。この論文で言おうとしたのは、そこをきちっと切り分けて議論をしないとおかしい議論になりますということでもあります。以上であります。

青山経済論集

第 54 卷 第 4 号
2003 年 3 月
大住栄治名誉教授記念特集号

青山学院大学経済学会

目 次

大住栄治名誉教授の記念特集号刊行に当たって……………堀 場 勇 夫…(1)

論 説

韓国の構造改革と制度再配置
——経路依存の変化と補完性構築の重要性——…深 川 由 起 子…(3)
地方交付税制度とモラルハザード
——固定資産税制度との関連で——…堀 場 勇 夫…(27)
……………田 信 樹
……………深 江 敬 志

経済政策史のケース・スタディ
——井上財政——…三 和 良 一…(59)
ルール化された一般補助金とモラルハザード(II) ……矢 吹 初…(107)

研究ノート

集権主義と州権主義
——アンティベラム期における再検討——…平 出 尚 道…(141)
戦略的行動原理選択問題
——利他主義の戦略的基礎——…平 澤 典 男…(153)
地方分権と所得再分配 ……堀 場 勇 夫…(169)
……………矢 吹 初

学歴達成における階層・地域間格差と入試類型
——入試政策への含意——…松 尾 孝 一…(195)
元型論のレゾナードール
——不確実性への新たなアプローチ——…中 込 正 樹…(229)
シカゴ学派からロサンゼルス学派へ
——都市研究におけるパラダイムの変化
について——…高 橋 重 雄…(245)
地域通貨に関する一試論
——起源、法的性質、経済政策——…内 野 耕 太 郎…(265)
租税回避行動に関する理論的な考察
——節税行動と脱税行動の複合モデル——…吉 岡 祐 次…(291)

資料紹介

WTO 加盟後の中国経済……………三 和 良 一…(319)
……………逢 錦 聚
大住栄治名誉教授略歴……………(345)
大住栄治名誉教授著作目録……………(347)

経済学会評議員研究業績一覧(2002 年)……………(351)
青山経済論集 第 54 巻 総目次……………(357)
ワーキングペーパー一覧(2002 年)……………(359)
受贈文献資料目録(2002 年度)……………(361)
学内活動報告(2002 年度)……………(369)

地方交付税制度とモラルハザード

——固定資産税制度との関連で——

堀 場 勇 夫
持 田 信 樹¹⁾
深 江 敬 志²⁾

はじめに

近年のわが国地方財政に関する研究は「制度論的アプローチ」と「公共経済学的アプローチ」に大別される³⁾。本論は、制度論的アプローチに属している分析であるが、その論点は公共経済学的アプローチにて議論がなされてきた問題を扱っている。現在、わが国の地方交付税制度について多岐にわたる議論が展開されているが、具体的な論題として、1. 財政調整あるいは財源保障の程度が高すぎるのではないかという基準財政需要額の水準を中心とした問題、2. いわゆるモラルハザードと呼ばれる地方公共団体に非効率的な行動を誘引する制度的な問題、3. 基準財政需要額算定の方式が複雑すぎるのではないか、あるいはそれに伴って本来の趣旨に反し恣意的に基準財政需要額が算定されているのではないかという実施上の問題、に分類されるであろう。これらは、より広範な一般補助金論を展望するとき、1 の問題は公平性(分配論)からの、2 の問題は効率性からの議論といえる。

公平性の議論は、Bodway and Hobson [1993] が Buchanan の財政余剰の概

1) 持田信樹教授は東京大学大学院経済学研究科教授である。

2) 深江敬志氏は青山学院大学経済学研究科博士課程に在籍。

3) この点は伊多波 [2002] p. 3 で言及されており、一般的にも認められる類型であるう。

念を一般化した財政余剰 (NFB, the Net Fiscal Benefit) を用いて多くの研究の発展がなされ、地方政府が供給している財の性質と租税制度に関連して一般補助金の水準について詳細に論じられている。わが国においても、Boadway, Hobson and Mochida [2000] によって具体的な財ごとについての実証研究がなされている。また、基準財政需要額については、中井 [1988] によって実証研究がなされている。

効率性の議論は、主として上記の「公共経済学的アプローチ」によって先行研究がなされてきた。Boadway and Hobson による NFB と一般補助金の効率性からの分析、Flatters, Henderson and Mieszkowski [1974], Boadway and Flatters [1982] を先駆的業績とする財政的外部性 (Fiscal Externarity) とその是正手段としての一般補助金論, Boadway and Keen [1996] による垂直的外部性とその是正手段としての一般補助金論等があげられる。また、本論の分析対象であるモラルハザードと補助金論については、特定補助金に関して検討を加えた Boadway, Honiba and Jha [1999] が先駆的業績としてあげられるが、その延長上に一般補助金におけるモラルハザードの問題が議論の対象となっていることは先述した通りである。また、一般補助金とモラルハザードの問題について、田近, 油井, 佐藤 [2001] によって検討がなされ、新たなインセンティブメカニズムとしての線形地方交付税制度が提唱されている。

そもそもモラルハザードとは、個人の主体的行動が社会全体の観点から好ましくない結果を生ずる場合に用いられ、個人のインセンティブに任せるときに選択される社会的に望ましくない行動に用いられる。しかしながら、情報が完全であるとき、情報が経済主体にとって完全に共有されているときには、何らかの手段を講じることでモラルハザードの問題は解決されるといわれている。理論的観点からは、非対称情報においてのみ生ずる問題としてモラルハザードは捉えられている。しかし、ここで扱う地方交付税制度におけるモラルハザードは、より広義には、地方政府のインセンティブに任せておくとは何らかの努力を怠り、社会的な視点から非効率な(地方交付税の場合には過剰な)水準に地方交付税が決定されるということを意味している。ここで、地方政府の努力が何を

意味しているかについては必ずしも明らかでないが、一般的には徴税努力、自主的な税金を増加しようとする努力(税率引き上げ、課税標準の拡大)などが考えられる。

本論の目的は、効率性の観点から検討が加えられている地方交付税制度における広い意味でのモラルハザードの現象が、わが国の地方交付税制度のなかに見いだすことができるか否かについて、制度論的アプローチから検証することにある。具体的には、市町村税の基幹税である固定資産税制度と地方交付税制度の間にモラルハザードの要因が存在するか否かについて検証する。都道府県税の基幹税である事業税と地方消費税ならびに都道府県・市町村の基幹税である住民税は、いずれも課税標準額が国税の所得税、法人税、消費税と重複しており、かつ基準財政需要に算入される際には標準税率が一律に適用される。われわれが、地方交付税制度のモラルハザード現象を検討するにあたり、固定資産税に焦点をあてるのはこのためである。

第1章 固定資産税制と交付税制度

固定資産税制が地方交付税制度にモラルハザードの効果を与えるとすれば、それは地方交付税のいかなる制度要因によって発生するのであろうか。周知のごとく、地方交付税制度は基準財政需要額から基準財政収入額を減じた差額を地方公共団体に交付する制度であるので、基準財政収入額の地方税徴収額が減少すると、地方公共団体の受け取る交付税額は増加する。したがって、もし地方公共団体が地方税収を裁量的に変化することが可能であるならば、いわゆるモラルハザードの問題が発生する可能性がある。本章では、この問題について固定資産税と基準財政収入額の視点から論ずる。

1-1 固定資産税制度

バブルによる地価高騰と負担調整措置による土地評価率の低下、さらに土地評価率の地域間格差を背景に、平成6年度において地価公示価格の7割水準を目標とした土地評価の均衡化・適正化を図る制度改正が行われた。しかし、従

来まで低く抑えられていた評価額に対して7割評価を行うことで、急激な土地評価の上昇を招く結果となった。そこで、課税標準の特例、負担調整措置による課税標準の軽減といった措置を設けて納税者の税負担の軽減が図られた。7割評価に伴う税負担の軽減措置は、結果として土地の固定資産税評価額(以下評価額)と課税標準額との乖離を生じさせたが、交付税制度における基準財政収入額と課税標準額との乖離を格差が存在することが問題を発生させた。

固定資産税収は、地方交付税の基準財政収入額に実績ベースで算定されるが、理論的には課税標準額に税率を乗じた金額の一定割合が基準財政収入額に算入される。ところで、固定資産税のあるべき課税標準は土地公示価格の7割に設定された土地の評価額とされている。しかしながら、上記のごとく、土地の課税標準は種々の軽減措置によって必ずしも評価額の7割とは限らず、市町村ごとで異なった割合となっている。この結果、あるべき課税標準額である土地の評価額と実際の課税標準額との乖離部分に相当する金額を基礎とした地方交付税の増額(ここでは「交付税余剰給付額」と呼ぶ)が実際に生じていることが見込まれる。具体的には、後述するように交付税基準財政収入額算定式中の負担調整措置等による課税標準額の軽減額が、土地の評価額と課税標準額との乖離の部分に相当するので、算定方法から当該部分だけ地方交付税の受取額が増大すると考えられる。したがって、固定資産税額を評価額で除した実効税率、あるいは前年度課税標準額を当該年度評価見込額で除した負担水準が高い地方公共団体ほど地方交付税余剰給付額が少なくなり、実効税率、負担水準が低い地方公共団体ほど地方交付税余剰給付額が大きくなる。

1-2 固定資産税(土地)における基準財政収入額の算定方法⁴⁾

固定資産税(土地)における平成13年度の基準財政収入額は、算定式①によ

4) 固定資産税(土地)における平成13年度の基準財政収入額の算定方法については、地方交付税制度研究会編「2001」を参照した。

り求められる⁵⁾。

$$\{(A \times B - C) \times 0.014 - D - E - (F - G + H + I)\} \times 0.735 \quad \text{①}$$

まず、平均価格(A)に地積(B)を乗ずることにより、本来あるべき課税標準額である評価額を算定する。ここに平均価格とは、「一般田」、「一般畑」、「宅地」および「一般山林」については、総務大臣(指定市)または都道府県知事(その他の市町村)が定めて当該市町村長に通知した平成13年度分の提示平均評価額であり、「その他」については概要調査等報告書に記載されるべき単位当たり平均価格である。また、地積とは、平成13年1月1日現在において、当該市町村の土地課税台帳および土地補充台帳に登録されるべきであった土地のうち「一般田」、「一般畑」、「宅地」、「一般山林」および「その他」のそれぞれの地積である。

次に、評価額から負担調整措置等による課税標準額の軽減額(C)を控除したものに現行固定資産税における標準税率である1.4%を乗じ、さらに地方税法附則に掲げられている(D)から(I)の項目を加減することにより、各地方公共団体の標準的な固定資産税収入額(土地)が算定される。負担調整措置等による課税標準額の軽減額について、具体的には、法定免税点未満のもの、課税標準の特例、負担調整措置による課税標準の軽減額、特定市街化区域農地に係る課税標準の軽減額があげられる。

最後に、標準的な固定資産税収入額(土地)を基礎として、基準財政需要額を算定する。基準財政収入額の算定は、固定資産税収入額の全額を算入するのではなく、一定の算入率を用いている。なぜなら、地方公共団体の自主性、独立性を保障することにより自主財源である地方税の税源涵養に対する意欲を失わせ

5) 算定式①における変数は、A: 平均価格、B: 地積、C: 負担調整措置等による課税標準額の軽減額、D: 特定市街化区域農地に係る減税額、E: 都市計画決定等区域内市街化区域農地に係る減税額、F: 宅地化農地に係る平成13年度分の徴収猶予税額、G: 宅地化農地に係る平成12年度分の徴収猶予の取消に係る税額、H: 宅地化農地に係る平成12年度分の還付額、I: 宅地化農地に係る平成13年度分の減税額を表している。

ないようにするためである。また、市町村の場合は、規模が異なる団体が多く、道府県と比較した場合に独自行政の幅が大きいことから低い算入率となっている⁶⁾。したがって、標準的な固定資産税収入額(土地)に、市町村税である固定資産税の算入率75%に補足徴収率98%を乗じて算定された73.5%を乗じることにより、固定資産税(土地)における基準財政収入額が算出される。

1-3 交付税余剰給付額、実効税率、負担水準の定義と実際⁷⁾

本論における交付税余剰給付額、実効税率および負担水準の定義とそれらの関係について述べる。まず、交付税余剰給付額の算定方法は算定式②で定義される。

$$\text{交付税余剰給付額} = (\text{評価額} - \text{課税標準額}) \times 0.014 \times 0.735 \quad \text{②}$$

ここでは、算定式①における(D)から(I)の各項目については、交付税余剰給付額の算定に際して影響はないと仮定している。算定式②は、基準財政収入額の算定方法を基礎として、土地に係る負担調整措置等により課税標準額が軽減されることに伴い減少されると見込まれる固定資産税(土地)における基準財政収入額を算定している。すなわち、交付税余剰給付額と基準財政収入額は、表裏一体の関係を有しているので、算定式②で得られた額が交付税余剰給付額となる。

また、実効税率および負担水準の算定方法は、算定式③および④で示される⁸⁾。

$$\text{実効税率} = \frac{\text{固定資産税額}}{\text{評価額}} \times 100 \quad \text{③}$$

- 6) 基準財政収入額の算定における道府県分の算入率は80%、市町村分の算入率は75%となっている。
- 7) 本論文の実証分析においては、集計都道府県のデータを用いている。固定資産税は市町村税であり、市町村単位での実効税率、交付税余剰額に関する同様の分析は今後の残された課題である。
- 8) 実効税率が固定資産税額を土地価格(土地公示価格)によって除した値を用いることもあるが、ここでは固定資産税額をあるべき課税標準で除した値を実効税率と定義した。むしろ、前者と後者の関係は前者を0.7で割った値が後者に等しい。

$$\text{負担水準} = \frac{\text{前年度課税標準額}}{\text{当該年度評価見込額}} \quad \text{④}$$

次に、交付税余剰給付額、実効税率および負担水準はどのような関係を有しているかを検討する。ただし、本項での3者の関係についての検討は、絶対的な額である交付税余剰給付額ではなく相対的な額である交付税余剰給付率を用いている。交付税余剰給付率とは、評価額を基礎とした基準財政収入額に対する交付税余剰給付率であり、算定式⑤で示される。

$$\text{交付税余剰給付率} = \frac{\text{交付税余剰給付額}}{\text{評価額} \times 0.014 \times 0.735} \quad \text{⑤}$$

ここで、評価額を $x(>0)$ 、課税標準額を $y(>0)$ 、実効税率を $t(0 < t \leq 0.014)$ 、交付税余剰給付率を $e(0 \leq e < 1)$ 、負担水準を $n(0 < n \leq 1)$ とすると次のような関係が導出される。ただし、負担水準についてはここでは同期で計算している。

$$n = \frac{y}{x} \quad \text{⑥}$$

$$t = \frac{0.014y}{x} = 0.014n \quad \text{⑦}$$

$$e = \frac{x-y}{x} = 1 - \frac{y}{x} = 1 - n \quad \text{⑧}$$

算定式⑦および⑧より、実効税率と負担水準は正の関係、交付税余剰給付率と負担水準は負の関係をそれぞれ有することが明らかである。したがって、交付税余剰給付率と実効税率は負の相関関係を有することが明らかである。

最後に、総務省自治税務局固定資産税課・資産評価室[2002]『平成13年度固定資産の価格等の概要調査(土地)(都道府県別表)』(以下『概要調査』)のデータに基づき、3者の関係を検討する。

図1、図2で実効税率および負担水準を概観すると、一般的に都市圏において高い水準、地方圏においては低い水準となっている。交付税余剰給付率について図1および図3から、絶対額では都市圏が大きな値を示し、交付税余剰給

(出所) 平成 13 年度『税調調査』を参考に作成。

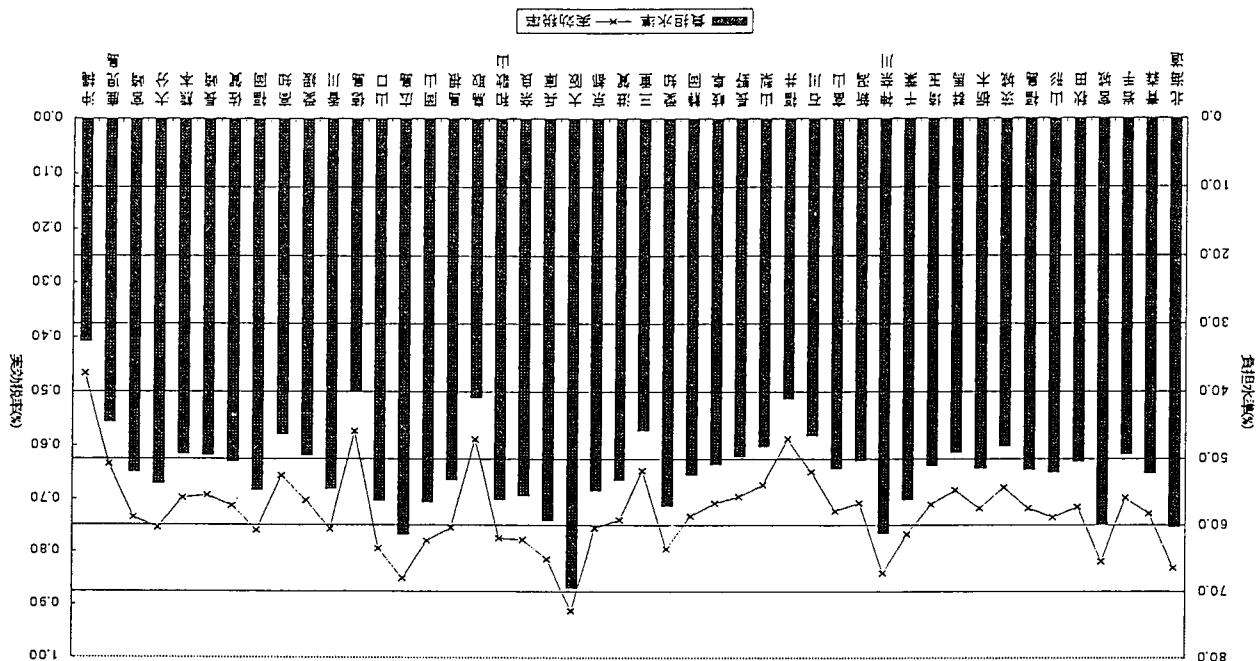


図 2 負担水準と実効税率(土地)

(出所) 平成 13 年度『税調調査』を参考に作成。

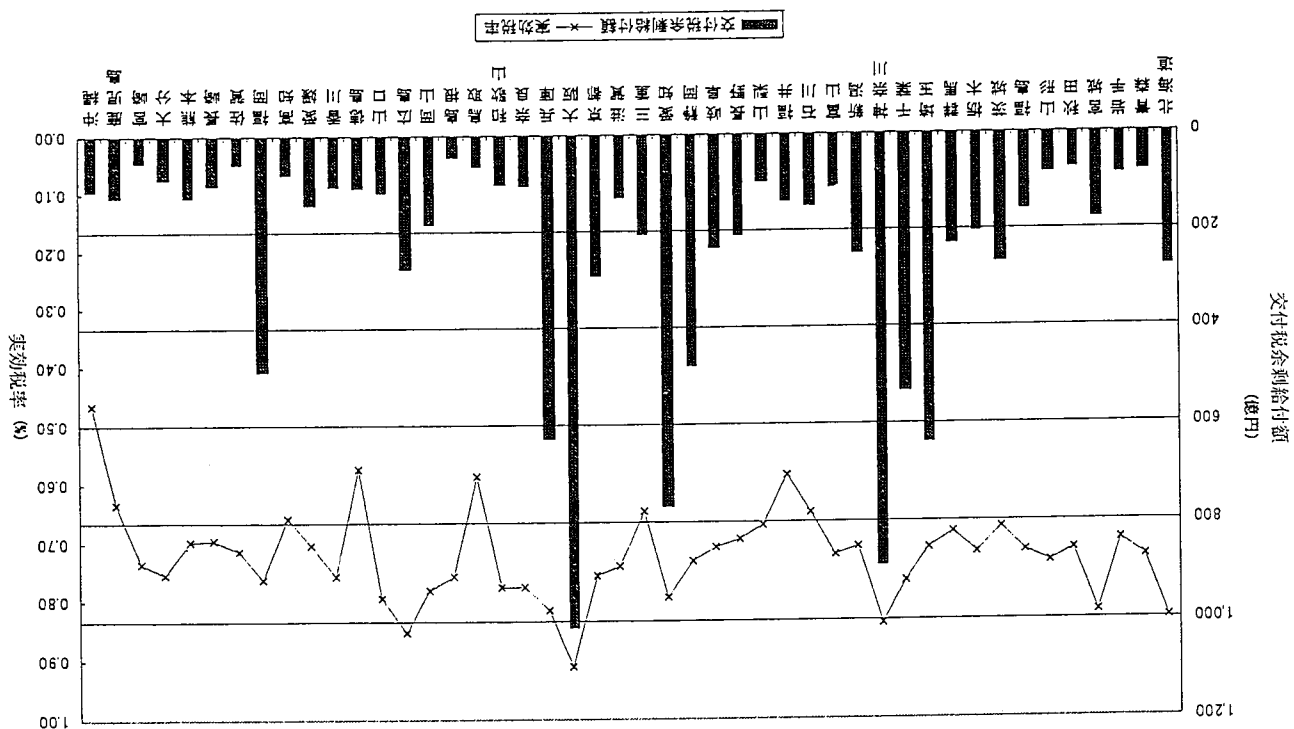
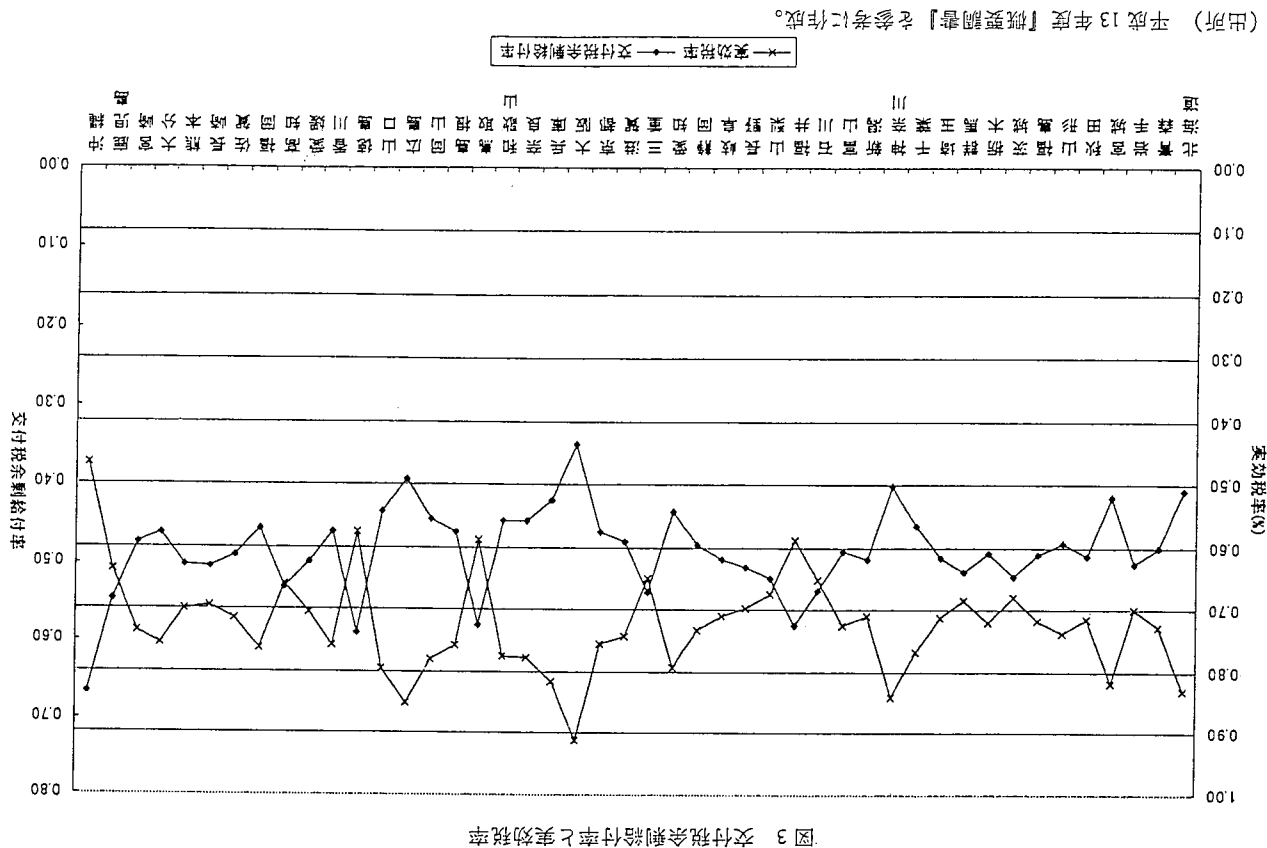


図 1 交付税余剰給付額と実効税率(土地)

表1 都道府県別係数

都道府県	評価額	課税標準額	差額	交付税余剰 給付額	税額	実効税率	(億円: %)
北海道	65,571	38,862	26,709	275	544	0.83	負担水準
青森	16,259	8,448	7,811	80	118	0.73	60.2
岩手	16,677	8,321	8,356	86	116	0.70	52.1
宮城	41,613	24,340	17,273	178	341	0.82	49.2
秋田	14,395	7,349	7,046	72	103	0.71	59.9
山形	17,231	9,059	8,172	84	127	0.74	50.4
福島	31,301	16,029	15,272	157	224	0.72	52.0
茨城	50,023	24,222	25,801	265	339	0.68	51.6
栃木	40,589	20,835	19,753	203	292	0.72	48.1
群馬	43,583	21,308	22,274	229	298	0.68	51.3
埼玉	126,201	64,176	62,025	638	898	0.71	49.0
千葉	115,136	63,155	51,981	535	884	0.77	51.0
神奈川	215,953	129,491	86,463	890	1,813	0.84	56.0
新潟	48,628	24,596	24,032	247	344	0.71	61.2
富山	22,280	11,513	10,767	111	161	0.72	50.2
石川	27,337	12,696	14,641	151	178	0.65	51.4
福井	23,671	9,946	13,726	141	139	0.59	46.4
山梨	18,383	8,838	9,545	98	124	0.67	41.0
長野	40,468	20,099	20,369	210	281	0.70	48.0
岐阜	46,372	23,492	22,880	235	329	0.71	49.7
静岡	97,751	51,143	46,608	480	716	0.73	50.8
愛知	171,970	97,412	74,558	767	1,364	0.79	52.3
三重	37,562	17,380	20,182	208	243	0.65	57.0
滋賀	26,993	14,281	12,712	131	200	0.74	45.7
京都	61,967	33,438	28,529	294	468	0.76	53.1
大阪	282,317	183,767	98,550	1,014	2,573	0.91	54.8
兵庫	145,847	84,813	61,034	628	1,187	0.81	69.4
奈良	22,726	12,601	10,124	104	176	0.81	59.2
和歌山	22,191	12,295	9,896	102	172	0.78	55.4
鳥取	10,612	4,459	6,153	63	62	0.78	56.0
島根	9,151	4,941	4,210	43	69	0.59	40.8
岡山	40,537	22,579	17,958	185	316	0.76	53.1
広島	68,771	41,819	26,952	277	585	0.85	56.5
山口	26,462	15,016	11,447	118	210	0.79	61.3
徳島	17,601	7,215	10,386	107	101	0.57	56.2
香川	22,314	12,068	10,246	105	169	0.76	40.0
愛媛	28,167	14,151	14,016	144	198	0.70	54.5
高知	14,600	6,863	7,737	80	96	0.66	49.4
福岡	104,065	56,552	47,513	489	792	0.76	46.2
佐賀	11,020	5,614	5,406	56	79	0.71	54.8
長崎	19,422	9,635	9,787	101	135	0.71	50.3
熊本	24,584	12,256	12,329	127	172	0.69	49.5
大分	18,595	10,018	8,577	88	140	0.70	49.3
宮崎	10,993	5,774	5,219	54	81	0.75	53.7
鹿児島	22,850	10,357	12,493	129	145	0.74	52.0
沖縄	16,591	5,522	11,069	114	77	0.63	44.5
合計	2,357,331	1,298,742	1,058,589	10,893	18,182	0.77	33.5
合計							57.7

(出所) 平成13年度『概要調査』を参考に作成。



付額を評価額で除した交付税余剰給付率でみると逆に地方圏で大きな値を示している。

第2章 地方公共団体の行動とモラルハザード

第1章で定義されたように、固定資産税の実効税率(負担水準)と地方交付税(交付税余剰給付)には負の関係が存在する。したがって、地方公共団体はこの(地方交付税制度)によって徴税努力をせずとも地方交付税を多く受け取ることが可能となっている。したがって、恣意的に実効税率を下げ、モラルハザードを生み出す可能性が地方公共団体の行動にあるのではないだろうか。また、そのような行動までいかないにしても、地方交付税が受取ることができる安心感から、地方公共団体はあえて実効税率を上げようとする努力を怠ってしまう可能性がある。

モラルハザードを分析するにあたり、1. 地方公共団体の行動にモラルハザードを発生させる原因が存在するのか、2. 固定資産税制度自体に意図的なモラルハザードを発生させる原因が存在するかについて考察する。地方公共団体の行動におけるモラルハザードとは、地方公共団体が裁量的に実効税率あるいは負担水準を下げることによって、意図して交付税給付額を増加させる行動を意味している。他方、ここでのいう固定資産税制自体に存在するモラルハザードとは、個々の地方公共団体には裁量的にモラルハザードを生み出す能力がないにもかかわらず、制度全体としてモラルハザードの効果を生み出すように意図的に制度設計がなされている、すなわちモラルハザードが制度によって生み出されていることをいう。本章では、前者の問題について検討を加える⁹⁾。

9) 「固定資産税制度自体に意図的なモラルハザードを発生させる要因に関する分析」とは、個々の経済主体がモラルハザードの行動をとる場合に対象となる問題からすると曖昧な概念と思われる。しかしながら、地方公共団体があたかも一経済主体として行動する、相談・契約等によって全体として行動する、あるいはある経済主体が地方公共団体の利益代表者として行動する等、理論的にしばしば用いられる代表的個人における分析と同様にモラルハザードの行動としては制度設計の分析ができて考えられる。したがって、個々の地方公共団体としては裁量が可能でなくとも、全体としては裁量的に行動することはあり得るであろう。このような点についての詳細な分析は、今後の理論的検討を待たねばならないと思われる。

固定資産税における実効税率は、評価額に対する固定資産税額の割合である。各地方公共団体が実効税率を下げる場合には、評価額を過大評価するか、または固定資産税額を低い水準に抑えるかのいずれかが考えられる。まず、評価額について検討すると、宅地については、平成6年度から地価公示価格、都道府県地価調査価格および不動産鑑定士または不動産鑑定士補の鑑定評価から求められた価格を基準とし、これらの価格の7割を目途に評価が行われる。したがって、固定資産評価額は、公的な機関等で算定された価格を基準としているので、地方公共団体は裁量的に固定資産の評価を行うことができず、あくまでも評価額は地方公共団体にとって外生的に与えられる変数である。

次に、固定資産税額について検討する。固定資産税額を低く抑えるためには、1. 税率、2. 徴税率、3. 課税標準額のどれかを引き下げるという3つの手段が考えられる。

税率に関して、固定資産税の標準税率は1.4%であるが、各地方公共団体は制限税率2.1%の範囲内で任意に税率設定が可能である。この点からすると各地方公共団体は、税率を引き下げることによって、実効税率自体を裁量的に低い水準に抑えることは可能である。しかしながら、地方交付税の基準財政収入額において、固定資産税にかかる基準財政収入額の算定には、標準税率1.4%を用いることが規定され、たとえ地方公共団体が税率変更により実効税率を低く抑えたとしても、交付税余剰給付額には影響を与えない。表2で示されるとお

表2 固定資産税 税率別団体数(構成比: %)

	大都市		中核市		都市		町村		合計	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
標準税率未満	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
標準税率	12	100.0	23	92.0	545	86.0	2,369	92.6	2,949	91.3
標準税率を超えるもの	0	0.0	2	8.0	89	14.0	189	7.4	280	8.7
合計	12	100.0	25	100.0	634	100.0	2,558	100.0	3,229	100.0

(出所) 地方財政調査研究会 [2001] 『平成13年度版 地方財政統計年報』地方財務協会を参考で作成。

り平成12年度において標準税率未満の税率で固定資産税を課している地方公共団体は存在しない。

微税率に関して、地方交付税の基準財政収入額の算定は、客観的に課税客体の数量等を把握し、当該数量に標準的な単位当たりの税額を乗じたあるべき税収入を基礎とすることが規定され、具体的には補足徴収率は97/100と規定されている。したがって、市町村の裁量の裁量的行動によって変更可能な数値とはならない。

課税標準額に関しては、固定資産評価額から負担調整措置等の軽減額を控除することによって算定される。平成6年度改正における7割評価により、従来まで低く抑えられていた固定資産評価額の急上昇を招いたので、納税者の税負担の激変を緩和させるべく負担調整措置等の税負担軽減が講じられた。それらの軽減措置は、評価の上昇割合の高い宅地評価土地に係る暫定的な課税標準の特例措置、住宅用地の税負担の緩和措置、宅地等に対する負担調整措置等であり、いずれも地方税法附則等で法定されている。したがって、各地方公共団体が裁量的に課税標準額を低く抑えることは可能となっていない。

以上の点を考慮するならば、地方公共団体が裁量的に実効税率を下げることで、恣意的に交付税余剰給付額を増加させることは不可能であり、地方公共団体自体のモラルハザードは存在しないといえる。この点について、重要なことは、各地方公共団体によって実効税率の引き下げが裁量的に行えること、かつ、その引き下げと地方交付税算定における基準財政収入額の減少との間に因果関係が存在することである。

要約すると、実効税率の算定要素の1.地方公共団体の裁量性、2.地方交付

表3 裁量性と因果関係

		1. 地方公共団体の裁量性	2. 地方交付税算定との因果関係
固定資産税評価額	税率	×	○
	徴税率	○	×
固定資産税額	課税標準額	×	○

税算定との因果関係は表3のように表すことができる。たとえば、固定資産税評価額については、地方公共団体に裁量性が存在しないが、固定資産税評価額が変化するときには地方交付税の算定上課税標準が変化する。他方、税率のよ

うに一定の範囲で税率は地方公共団体が決定できるが、地方交付税の算定においては標準税率が適用されるので税率の変化と交付税算定の間には因果関係は存在しない。したがって、それぞれの項目が地方交付税の余剰額に影響を与えるためには、裁量性と因果関係とともに満たす必要がある。

表3から、1.地方公共団体の裁量性、2.地方交付税算定との因果関係の存在を同時に満たす算定要素はない。したがって、地方公共団体の行動によるモラルハザードは制度上発生する要素がないということが得られた。

第3章 固定資産税制度自体のモラルハザード

地方公共団体が裁量的に固定資産税に関する政策を決定し、その結果地方交付税制度と相まってモラルハザードを発生するようにはなっていないことが前項の議論から明らかとなった。しかしながら、次の問題として、地方公共団体の行動にはモラルハザードを発生させる裁量性が存在しなくとも、現行固定資産税制度および地方交付税制度に、すなわち国全体の制度の内容に、地方全体として固定資産税収が減少した場合に地方交付税余剰額が増額するようなモラルハザードを生じさせる要因が存在する可能性があげられる。本章では、現行固定資産税制度が制度としてモラルハザードを生ずるために意図的に設計された制度であるのか、あるいは制度から見ると外生的な何らかの原因によって実効税率、評価額、交付税余剰給付額が決定され、結果として何らかの法則性が生じているのか検討する。

1. 財政力指数と用途別実効税率

表4は、『概要調書』における法定免税点以上の小規模住宅用地、一般住宅用地、商業地等(非住宅用地)および宅地(全用途)合計に分類、財政力指数区分(分類I～IV)ごとに実効税率を算定し、用途別分類ごとに実効税率の値が大きい順

序に上位から並べたものである¹⁰⁾。さらに、財政力指数をそれぞれ網掛けの濃さで示し、政令指定都市を含む道府県については特に※印をつけ、1. 財政力指数0.60以上の県、2. 財政力指数0.45以上0.60未満の県、3. 財政力指数0.45未満の県を加えて4種類に分類した。この表4を用いることで、交付税依存度すなわち財政力指数と実効税率との関係が明らかとなる。また、表4では都市圏として考えられる政令指定都市を含む道府県に※印を付記したことで、都市圏と実効税率の関係と同時に見る事ができるよう工夫した。

第一に、都市圏、地方圏と実効税率の関係を用途別にみると、表4では政令指定都市を含む※印の道府県が都市圏を示していると考えられるが、小規模住宅用地および商業地等(非住宅用地)において、※印の都市圏で実効税率が高い値をとっているように思われる。他方、一般住宅用地では必ずしも都市圏と地方圏との差異は見受けられない。したがって、図1, 2にみられたように、都市圏と地方圏を比べたときに実効税率が比較的都市圏において大きな値をとっていることは、用途別にみると小規模住宅用地、商業地等(非住宅用地)での実効税率の高さに起因しているのではないかと考えられる。

第二に、財政力指数と実効税率については、商業地等(非住宅用地)を除いて、財政力指数と実効税率の間に顕著な法則性は見いだせない。すなわち、小規模住宅用地、一般住宅用地で財政力指数が高いときには実効税率が高いあるいは低い等の結論は得られなかった¹¹⁾。

10) ここでの分析では、市町村レベルの財政力指数を道府県レベルで集計したものを基礎としている。ただし、表の計算は、年度ごとの道府県内市町村の基準財政需要額合計と基準財政収入額合計を求め、この合計額を用いて平成10年度より12年度の他から都道府県ごとの市町村財政力指数を計算し用いている。これは、測定単位×単位費用×補正係数から求められる市町村の基準財政需要額を、市町村内の補正係数が当該道府県において変化しないと仮定して概数として求めた財政力指数と考えられる。

11) この点については、参考として巻末に財政力指数と実効税率(土地)の図および回帰式を載せておいた。また、都市圏と地方圏および実効税率の関係についての補足として、人口と実効税率(土地)、人口密度と実効税率(土地)、人口密度(可住地面積)と実効税率(土地)の図およびその回帰式を載せておいたが、やはり係数の下に括弧で記したt値からも商業地以外では係数がゼロであることは棄却できない。

表4 宅地の用途別実効税率(平成13年度)

宅地の用途別地租率(%)								
小規模住宅用地		一般住宅用地		商業地等(非住宅用地)		宅地(全用途)合計		
1	※茨城県	0.1898	1	※茨城県	0.3592	1	※茨城県	0.5103
2	※千葉県	0.1889	2	山形	0.3425	2	※茨城県	0.4675
3	※東京都	0.1830	3	※千葉県	0.3385	3	※茨城県	0.4613
4	※宮城県	0.1733	4	※北海道	0.3382	4	※茨城県	0.4469
5	※新潟県	0.1693	5	山形	0.3353	5	山形	0.4425
6	※千葉県	0.1618	6	山形	0.3330	6	山形	0.4335
7	山形	0.1661	7	※茨城県	0.3323	7	山形	0.4319
8	山形	0.1659	8	山形	0.3316	8	山形	0.4314
9	山形	0.1654	9	山形	0.3283	9	山形	0.4308
10	山形	0.1632	10	山形	0.3207	10	山形	0.4298
11	山形	0.1609	11	山形	0.3160	11	山形	0.4261
12	山形	0.1562	12	山形	0.3103	12	山形	0.4248
13	山形	0.1562	13	山形	0.3087	13	山形	0.4214
14	山形	0.1561	14	山形	0.3077	14	山形	0.4189
15	山形	0.1543	15	山形	0.3077	15	山形	0.4152
16	山形	0.1537	16	山形	0.3030	16	山形	0.4138
17	山形	0.1536	17	山形	0.2978	17	山形	0.4054
18	山形	0.1524	18	山形	0.2974	18	山形	0.4038
19	山形	0.1521	19	山形	0.2953	19	山形	0.4018
20	山形	0.1521	20	山形	0.2935	20	山形	0.4018
21	山形	0.1518	21	山形	0.2931	21	山形	0.3985
22	山形	0.1500	22	山形	0.2930	22	山形	0.3983
23	山形	0.1489	23	山形	0.2846	23	山形	0.3931
24	山形	0.1471	24	山形	0.2840	24	山形	0.3918
25	山形	0.1467	25	山形	0.2819	25	山形	0.3869
26	山形	0.1462	26	山形	0.2814	26	山形	0.3817
27	山形	0.1462	27	山形	0.2767	27	山形	0.3767
28	山形	0.1457	28	山形	0.2765	28	山形	0.3758
29	山形	0.1448	29	山形	0.2761	29	山形	0.3706
30	山形	0.1422	30	山形	0.2754	30	山形	0.3689
31	山形	0.1414	31	山形	0.2745	31	山形	0.3672
32	山形	0.1403	32	山形	0.2734	32	山形	0.3660
33	山形	0.1402	33	山形	0.2724	33	山形	0.3614
34	山形	0.1391	34	山形	0.2720	34	山形	0.3613
35	山形	0.1389	35	山形	0.2709	35	山形	0.3599
36	山形	0.1386	36	山形	0.2678	36	山形	0.3588
37	山形	0.1381	37	山形	0.2647	37	山形	0.3572
38	山形	0.1366	38	山形	0.2577	38	山形	0.3564
39	山形	0.1317	39	山形	0.2506	39	山形	0.3541
40	山形	0.1299	40	山形	0.2498	40	山形	0.3541
41	山形	0.1281	41	山形	0.2451	41	山形	0.3489
42	山形	0.1255	42	山形	0.2439	42	山形	0.3444
43	山形	0.1255	43	山形	0.2350	43	山形	0.3301
44	山形	0.1236	44	山形	0.2343	44	山形	0.3224
45	山形	0.1147	45	山形	0.2066	45	山形	0.3092
46	山形	0.0837	46	山形	0.1487	46	山形	0.2071
平均	0.148		平均	0.287		平均	0.723	
標準偏差	0.019		標準偏差	0.039		標準偏差	0.079	
変動係数	0.129		変動係数	0.137		変動係数	0.109	

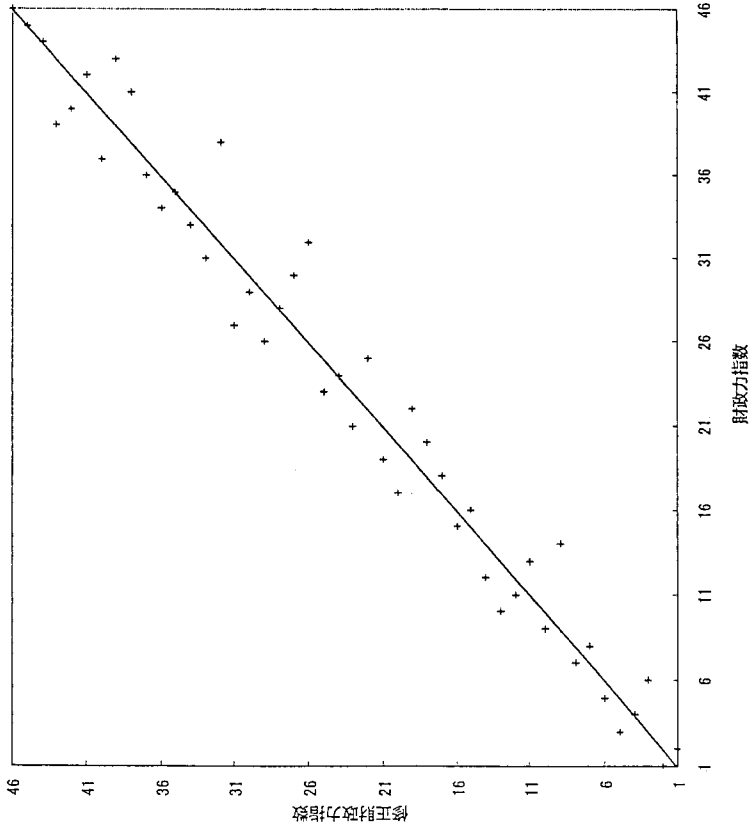
(注) 実効税率は、小数点以下第5位を四捨五入し、小数点以下第4位まで算出している。したがって、順位付けは、小数点以下第4位までの値で行っている。
(出所) 平成13年度「概要調査(土地)(都道府県別表)」市町村別決算状況調査を参考にして作成。

(分類) Ⅰ 政令指定都市を含む道府県
Ⅱ 財政力指数0.60以上の県
Ⅲ 財政力指数0.45以上0.60未満の県
Ⅳ 財政力指数0.45未満の県

2. 財政力指数と修正財政力指数の順位相関

もし交付税制度にモラルハザードを生じさせる要因があるとするれば、財政力指数の低い都道府県では、交付税余剰給付額が大きくなる(負担水準が低くなる)ので、修正財政力指数は高くなる傾向がなければならないと考えられる。したがって、この仮説を実証するために、交付税余剰給付額が地方公共団体の財政力指数の順位に影響を及ぼしているか否かについて分析する。ここでは固定資産税(土地)について、本来あるべき課税標準額である評価額に基づき、修正財政力指数(市町村レベル)を算定した。修正財政力指数は交付税余剰給付額を

図4 財政力指数と修正財政力指数



(注) 財政力指数および修正財政力指数が順位1より並べている。
(出所) 『概要調書』『市町村別決算状況調』より作成。

表5 3位以上順位が修正された地方公共団体

上方修正		下方修正	
6	徳島 沖縄	4	北海道 福島
5	京都	3	茨城 新潟 富山 宮崎
4	高知		
3	埼玉 石川 山梨 愛媛 長崎		

(出所) 『概要調書』『市町村別決算状況調』より作成。

現実の基準財政収入額に加えた本来あるべき基準財政収入額を用いた財政力指数を用いて算定式⑨で与えられる。

$$\text{修正財政力指数} = \frac{\text{基準財政収入額} + \text{交付税余剰給付額}}{\text{基準財政需要額}} \quad \text{⑨}$$

この修正財政力指数と現在の財政力指数を比較することにより、評価額と課税標準額との乖離を埋め合わせる機能を持つ交付税余剰給付額が各地方公共団体の財政力指数にどのような影響を与えているのかが検証できる。

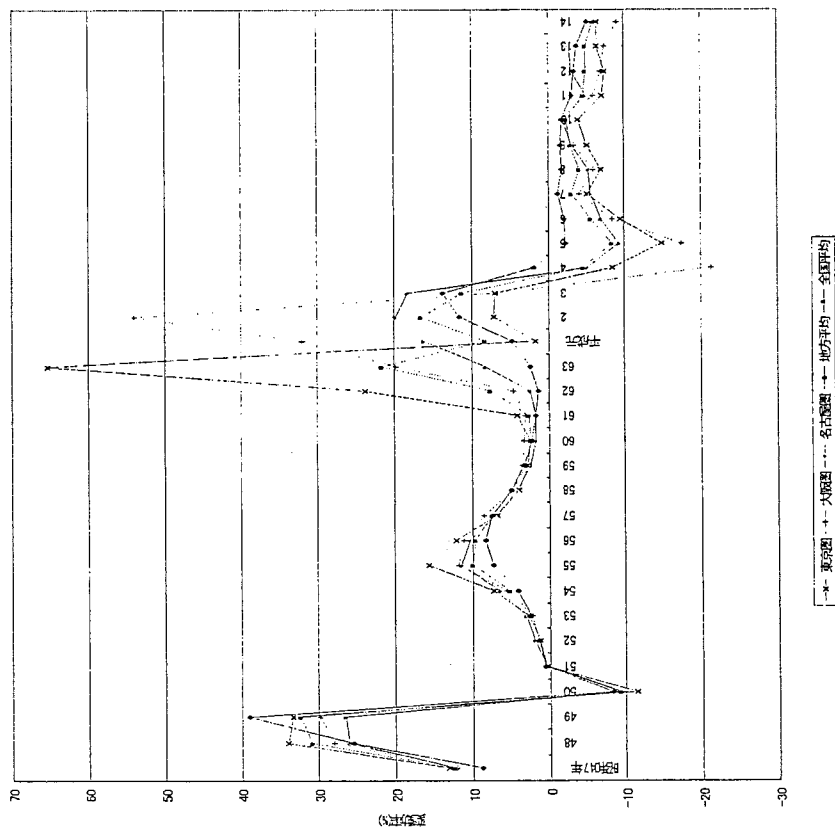
得られた結果から、財政力指数と修正財政力指数の順位相関係数は、0.9827であった。また、3位以上順位が修正された地方公共団体を表5に要約した。ここで上方修正とは、順位が高くなっていること、例えば徳島は順位32位より26位へと変化していることを示している。

図4から明らかなごとく、必ずしも財政力指数の順位によって修正財政力指数の順位が影響を受けているとは思われない。すなわち、高い財政力指数が修正財政力指数を上方に移動する、あるいは下方に移動するというような顕著な傾向は見られない。

3. 固定資産税制度とモラルハザード

地方公共団体の行動にモラルハザードは存在しなくとも、現行固定資産税の制度自体に各地方公共団体の交付税余剰給付額あるいは実効税率に格差を生じさせるような原因が内包されているだろうか、あるいは、より正確な表現を借りれば、現行固定資産税制度がモラルハザードを誘引するようなことを目的として制度が設計されているかどうかを検証することが本項の問題である。とこ

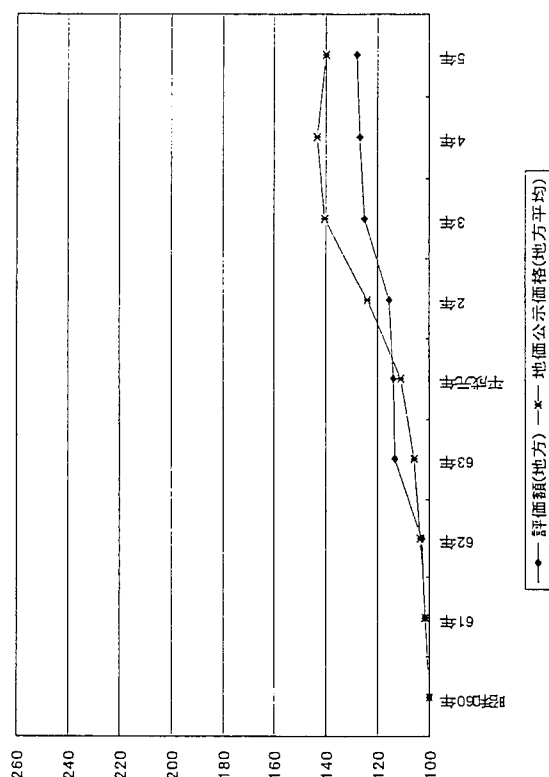
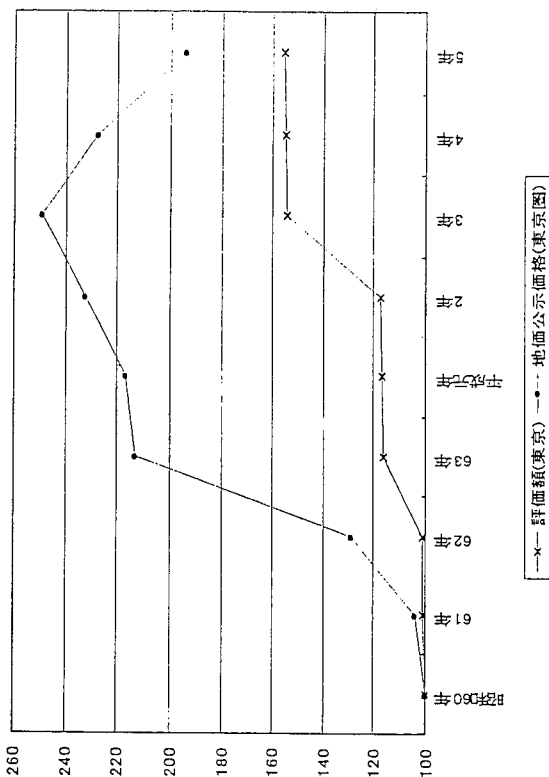
図5 公示価格年別変動率



(出所) 国土交通省土地鑑定委員会 [2002] 『平成14年地価公示』財務省印刷局より作成。

図6 土地公示価格と評価額(東京圏・地方平均)

昭和60年 = 100

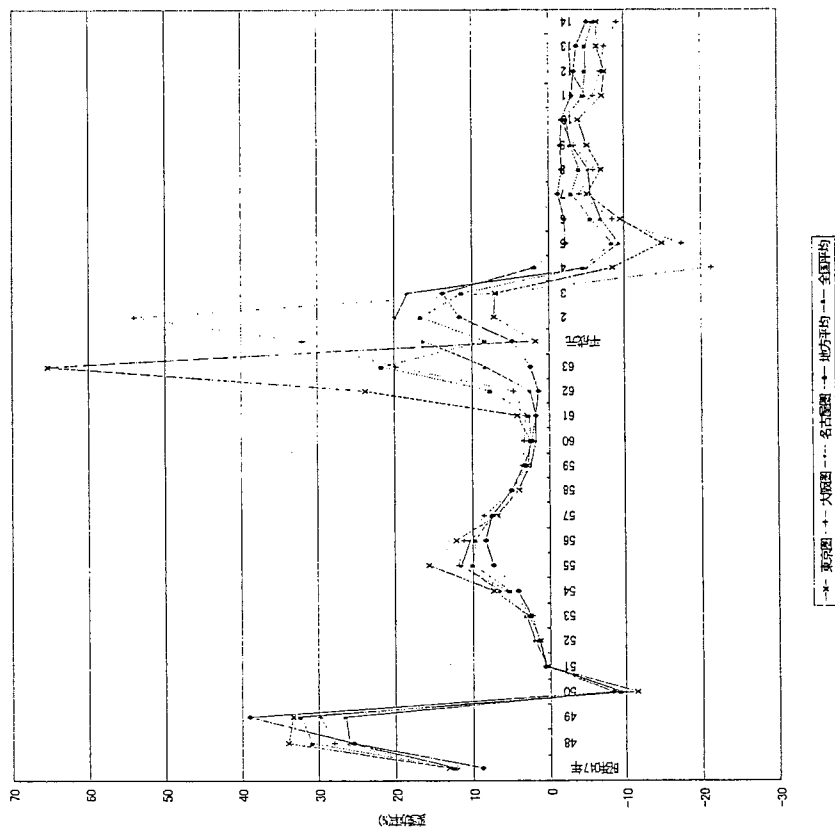


(出所) 『平成14年度地価公示』および『概要調書』より作成。

3. 固定資産税制度とモラルハザード

地方公共団体の行動にモラルハザードは存在しなくとも、現行固定資産税の制度自体に各地方公共団体の交付税余剰給付額あるいは実効税率に格差を生じさせるような原因が内包されているだろうか、あるいは、より正確な表現を借りれば、現行固定資産税制度がモラルハザードを誘引するようなことを目的として制度が設計されているかどうかを検証することが本項の問題である。とこ

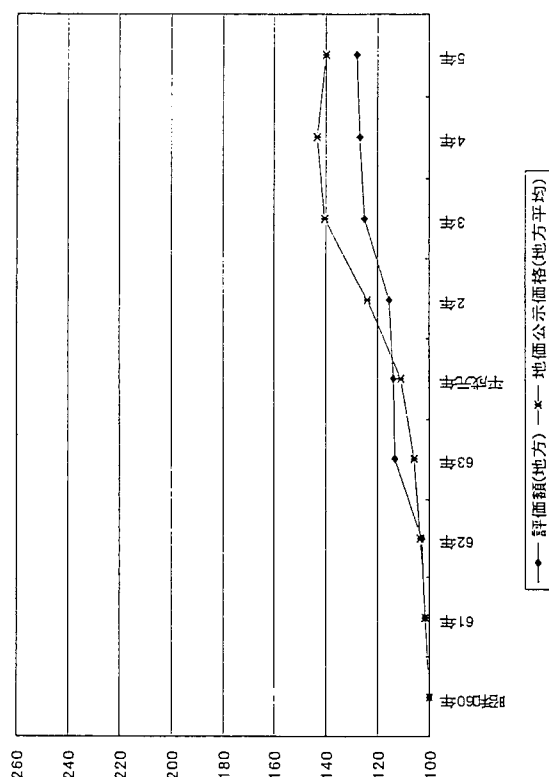
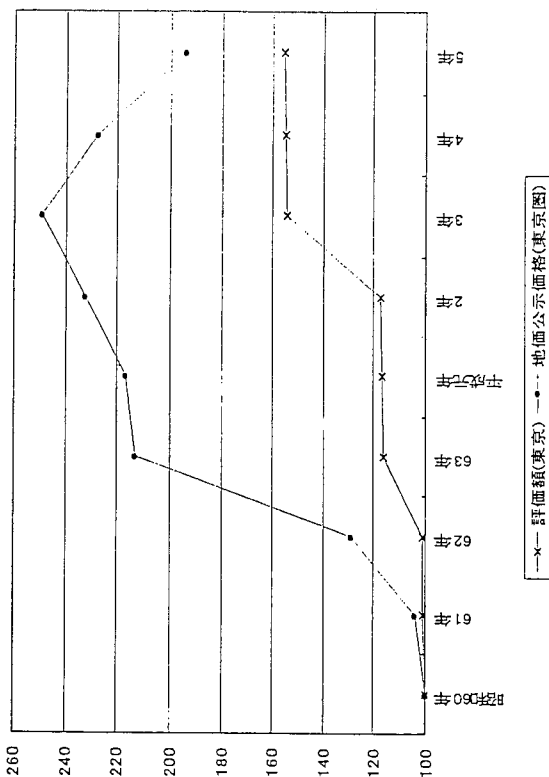
図5 公示価格年別変動率



(出所) 国土交通省土地鑑定委員会 [2002] 『平成14年地価公示』財務省印刷局より作成。

図6 土地公示価格と評価額(東京圏・地方平均)

昭和60年 = 100



(出所) 『平成14年度地価公示』および『概要調書』より作成。

ろで、交付税余剰給付額と実効税率は互いに相関しており、各地方公共団体の実効税率の格差が大きな原因によって生じているかについて分析することにより固定資産税制度とモラルハザードの問題が検証できるであろう。

まず、地価公示価格を用いた土地価格の変化について概観すると、図5に見られるごとく、都市圏での地価高騰は昭和62、63年より始まっている。その後昭和64年より地方圏においても地価高騰が始まったが、その程度は変動率で見ると都市圏より小さな値をとっているにすぎない。また、平成4年からは一転して土地価格は下落を示し、変動率もマイナスとなっている。これらの土地価格の変動は都市圏・地方圏の固定資産税評価額にそれぞれ別個の効果を与え、その結果都市圏と地方圏の実効税率、負担水準に差異が生じたと考えられる。

図6に東京圏と地方平均の昭和60年より平成5年までの評価額と地価公示価格について昭和60年を100とする指数が示されている。この図からも明らかに、今回のバブルに伴う土地公示価格の変動は、高騰期においても急落期においても、都市圏の方が地方圏に比べて大きな変動を示していることが分かる。その結果、都市圏では評価額の大きな上昇が継続的に生じ、その上昇が地価の急落時においても制度的に継続していたことが図から読みとれる。

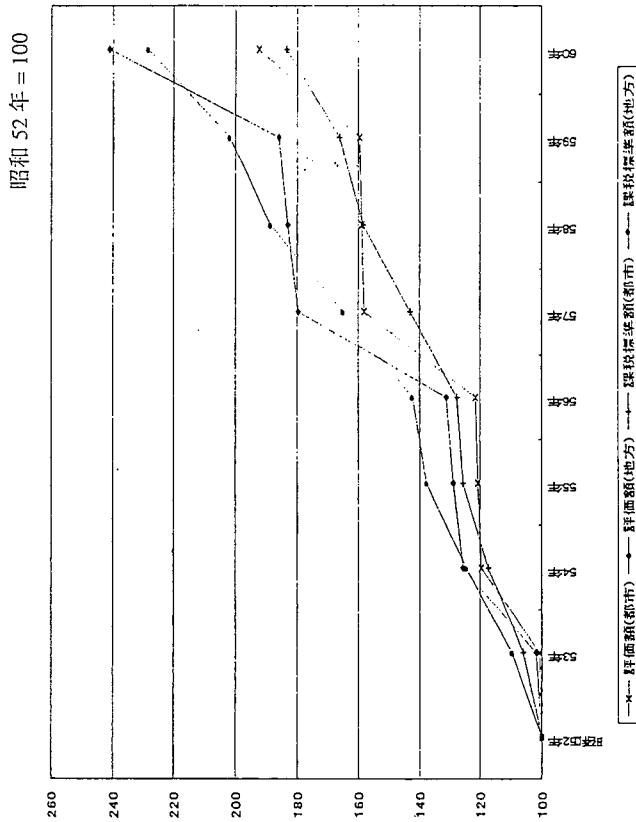
ところで、第1章で得られた「商業地等での実効税率と負担水準が地方交付税に依存している地方圏において低くなっている実証結果は制度に内包するモラルハザードに起因している」という仮説の是非を検証するために、図7、8に実効税率と負担水準を求める基準となる土地の評価額と課税標準額との推移を示した。

図7に昭和52年より昭和60年までの都市圏と地方圏の評価額および課税標準額の推移が昭和52年を100とする指数で示されている¹²⁾。この図からこの期間では評価額、課税標準とも地方圏の方が高い水準で上昇している。したがって、都市圏よりも地方圏の方が固定資産税収の増加率は大きい値をとっている。

12) 【概要調査】での評価額および課税標準額については、前者は前年7月1日、後者は当該年度の課税標準である。

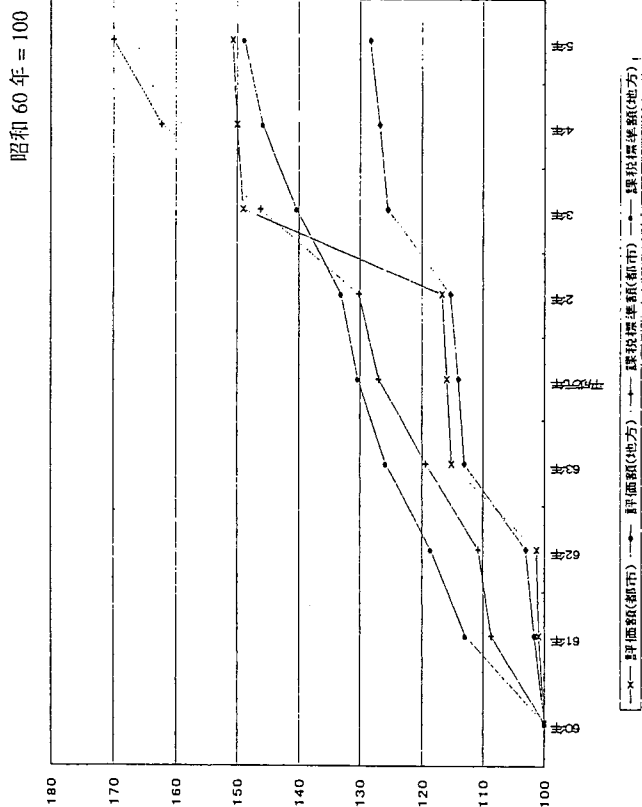
また、図8に昭和60年より平成5年までの都市、地方の評価額と課税標準の推移が昭和60年を100とする指数で示されている。先述のごとく、この間の評価額の上昇は都市圏の方が大きいですが、それに加えて課税標準額の推移も、この評価額の上昇の影響から、都市圏の方が地方に比べて大きな上昇となっていることが見いだせる。特に注目すべき点は、先述したごとく平成4年から地価公示価格の上昇率はマイナス、すなわち地価下落となっているにもかかわらず、固定資産税の評価が3年ごととなっている影響を受け、平成3、4、5年度については都市圏の評価額および課税標準額は上昇を示し、平成5年1月1日時点の公示価格の7割として決定された平成6年を基準年とする都市圏の評価額および

図7 都市圏・地方圏の評価額と課税標準額(昭和52年より昭和60年)



(注) 都市は、東京・大阪・愛知・神奈川の合計値である。地方は、青森・鳥取・高知・佐賀の合計値である。
(出所) 【概要調査】より作成。

図8 都市圏・地方圏の評価額と課税標準額



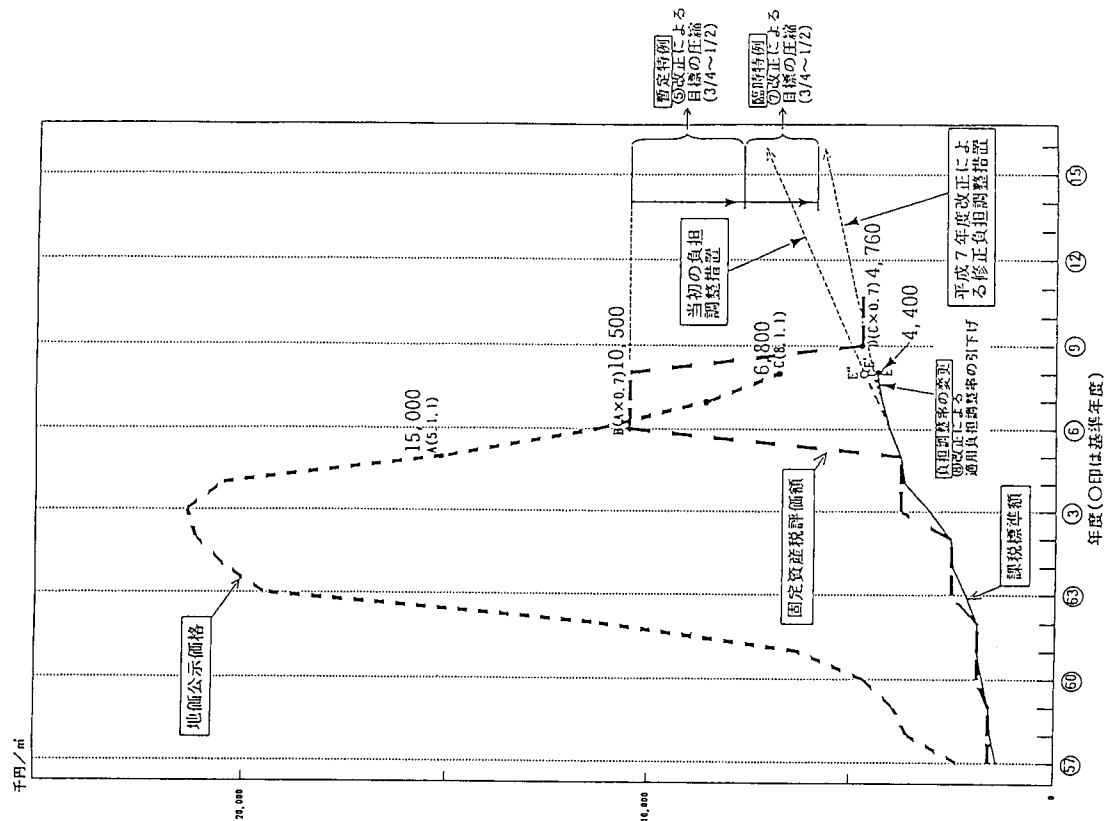
(注) 都市は、東京・大阪・愛知・神奈川の合計値である。地方は、青森・鳥取・高知・佐賀の合計値である。
(出所) 【概要調書】より作成。

び課税標準額も継続的に上昇を示している。

ところで、平成6年以降の影響については、図9のようなイメージ図として表すことが出来るであろう¹³⁾。都市圏においては、図6で見られるように平成4年より大幅な土地下落が生じたが、評価額はむしろ上昇を続け、その後も図9のように変化したと思われる。すなわち、基準年である平成6年改正によって図9のB点のように大幅に上昇したが、課税標準はそれに伴って徐々に上昇しているにすぎない。また、平成4年からの公示価格の下落は、平成9年度

13) 図9はあくまでイメージ図であり平成6年の基準年度から評価額および課税標準額がいかなる傾向かを示している。

図9 固定資産税の評価額と地価の関係(イメージ図)



の基準年より反映され、結果として平成9年度の評価額は都市圏において大きな減額となった。すなわち、地価公示価格の大幅な下落に伴って評価額も大幅な下落を示し、図9のように評価額と継続して上昇している課税標準額の差異は縮減し、結果として実効税率・負担水準は高い値になったと考えられる。その結果、平成13年度の『概要調書』によって計算されている実効税率と負担水準については、都市圏において高い値を示し、それから導出されている交付税余剰給付率は低い値を示すこととなったと考えられる。

他方、図6下図のように大幅な高騰と下落を経験しなかった地方圏においては、都市圏と異なって地価公示価格はバブル以前の価格よりも依然として高い水準を維持し、それに伴って評価額も課税標準額に比べて高い水準を維持していると考えられる。結果として、地方圏では、都市圏に比べて実効税率と負担水準は低い値が導出されたと考えられる。

以上の点から、地方交付税に依存している地方圏において実効税率および負担水準が低いという現象については現行固定資産税に関する限り、制度的に意図されたというよりも、バブルによって生じた地価の変動と固定資産税制度およびその変更に伴って結果的に生じたと考えられ、いわゆる地方交付税が内包するモラルハザードの結果とは必ずしもいえない。

むしろ逆に

本論では、わが国の固定資産税制度を通じて、いわゆるモラルハザードの現象が地方交付税制度に内在するか否かについて制度論的アプローチにより検証した。具体的には、第一に、個別地方公共団体の行動の中にモラルハザードが存在するか、第二に、現行固定資産税制度と交付税制度の制度自体に国全体としてモラルハザードを発生させる要因が存在するか、の2つの観点から問題を検討した。第一の点では、現行制度には個別の地方公共団体が裁量的にモラルハザードを行う余地は存在しない、別言すれば地方公共団体がモラルハザードを実施したくとも制度的に可能となっていない、ことが示された。

第二の問題は、もし個別の地方公共団体がモラルハザードをおこなう余地が

なくとも、国全体の制度の中にモラルハザードを発生させる要因があるのではないかという論点である。すなわち、個別の地方公共団体が税収を上げられない場合には、自動的に地方交付税が増加するように、地方交付税制度が構築されているのではないかという視点である。この点については、固定資産税における商業地に関して、確かに交付税を多く受け取っていると思われる地方圏において、実効税率で見ると低く低いことが見いだせる。したがって、データからはモラルハザードに近い結果が得られているが、この点を時系列データおよびその間の制度変更について詳細に検討を加えると、実効税率の都市圏と地方圏の格差は、モラルハザードによる結果というよりもバブルに伴う土地価格および固定資産税制の制度改革による結果である可能性が高いことが明らかとなった。したがって、固定資産税制に関する限り、現在までの制度のなかにはいわゆるモラルハザードは検証できなかった。

しかしながら、今後地方分権での地方交付税制度を論ずるにあたり、すなわち地方公共団体が裁量的に税率および課税標準の変更を含めた課税権を有するような地方分権を考える際には、ここで論じたモラルハザードは理論的に無視し得ない問題となる。その意味では、地方分権下の地方交付税制度、地方税制度を考えるにあたり、固定資産税制において見いだされた実効税率・負担水準の地域間格差をいかにすべきかという問題、また地方交付税での基準財政収入額の算定を実収入額でおこなうことによって生ずるモラルハザードの問題について、早急に議論の俎上に載せる必要がある。

参考文献

- [1] Roadway R. and F. Flatters. [1982] "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results". *Canadian Journal of Economics*, Vol. 15, pp. 613-633.
- [2] — and P.A.R. Hobson. [1993] *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*. (Canadian Tax Paper No. 96). Canadian Tax Foundation, Toronto.
- [3] — and M. Keen. [1996] "Public Goods, Self-selection and Optimal Income Taxation". *International Tax and Public Finance*, Vol. 34, pp. 463-478.
- [4] —, I. Horiba and R. Jha [1999] "The Provision of Public Services by Government Funded Decentralized Agencies," *Public Choice*, Vol. 100, pp. 157-184.
- [5] —, P.A.R. Hobson. and N. Mochida [2000], "Fiscal Equalization in Japan: Assess-

- ment and Recommendations" *CIRJE Discussion Paper Series F-94*.
 Flatters F., V. Henderson, and P. Mieszkowski. [1974], "Public Goods, Efficiency and Regional Fiscal Equalization". *Journal of Public Economics*, Vol. 3, pp. 99-112.
 [7] 伊多波良雄 [2002] 『地方分権時代の地方財政』有斐閣.
 [8] 占部裕典 [1999] 『固定資産税の現状と課題』信山社.
 [9] 田近英治, 油井雄二, 佐藤主光 [2001] 『地方交付税の何が問題か』『税経通信』No. 9.
 [10] —, —, — [2001] 『地方交付税の改革をどう進めるか』『税経通信』No. 10.
 [11] 塚原康博 [1989] 『日本型モデルによるフライバイバー効果の検証—その問題点と今後の展望』『公共選択の研究』Vol. 14.
 [12] 土居丈朗 [2000] 『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社.
 [13] 中井英雄 [1988] 『現代財政負担の数量分析』有斐閣.
 [14] 長峰純一 [1998] 『公共選択と地方分権』勁草書房.
 [15] 堀場勇夫 [1999] 『地方分権の経済分析』東洋経済新報社.
 [16] 前田高志 [1999] 『固定資産税の負担調整について』『租税研究』日本租税研究協会.
 [17] 持田信樹 [2002] 『これからの固定資産税』『地方税』11月号 地方財務協会.

データ出所

- 国土交通省土地鑑定委員会 [2002] 『平成 14 年 地価公示』財務省印刷局.
 固定資産税務研究会編 [2002] 『平成 14 年度版 要説固定資産税』ぎょうせい.
 税務経理協会編 [2001] 『平成 13 年度版 地方税法令通達集』税務経理協会.
 総務省自治税務局固定資産税課・資産評価室, 『固定資産の価格等の概要調書(土地)(都道府県別表)』各年度版.
 総務省編 [2002] 『平成 14 年版 地方財政白書』財務省印刷局.
 地方交付税制度研究会編 [2001] 『平成 13 年度 地方交付税のあらまし』地方財務協会.
 地方財政調査研究会 [2001] 『平成 13 年度版 地方財政統計年報』地方財務協会.

資料編

資 料 目 次

固定資産税の現状関係資料	1 4 9
負担調整措置関係資料	1 6 7
都市計画税関係資料	2 0 5
農地関係資料	2 1 5

固定資産税の現状関係資料

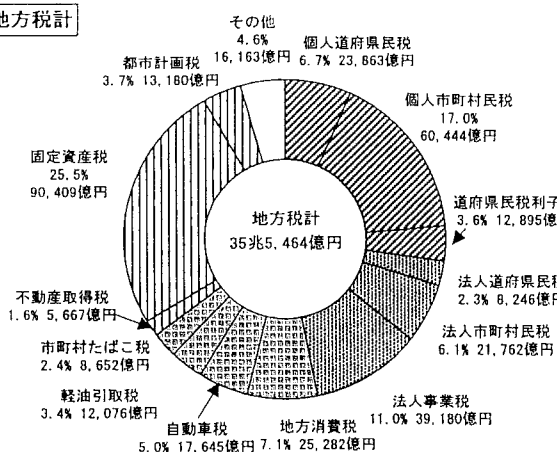
固定資産税及び都市計画税の概要

区 分	固 定 資 産 税	都 市 計 画 税 (都市計画事業に充当するための目的税)
課 税 主 体	全 市 町 村 (東京23区の区域内は東京都が課税)	都市計画区域を有する市町村 (課税市町村数787団体)
課 税 客 体	土地、家屋及び償却資産 (参考) 土地 : 1億7,749万筆 家屋 : 6,004万棟	原則として市街化区域内に所在する土地及び家屋 (参考) 土地 : 4,040万筆 家屋 : 3,032万筆
納 税 義 務 者	土地、家屋又は償却資産の所有者 (参考) 土地 : 3,734万人 家屋 : 3,583万人 償却資産 : 403万人	土地又は家屋の所有者 (参考) 土地 : 1,862万人 家屋 : 2,190万人
課 税 標 準	価 格 (適正な時価) ※土地及び家屋は3年ごとに評価替え 小規模住宅用地 価格の1/6(平5以前1/4) 一般住宅用地 価格の1/3(平5以前1/2)	同 左 価格の1/3 (平5以前特例なし) 価格の2/3 (平5以前特例なし)
税 率	標準税率 1.4% 制限税率 2.1%	制限税率 0.3% (0.3% : 377) (0.2%超0.3%未満 : 85) (0.2%以下 : 325)
市 町 村 税 入	平成12年度決算額 総 額 (土地 : 3兆7,469億円) (家屋 : 3兆4,686億円) (償却資産 : 1兆7,396億円) 8兆9,551億円	平成12年度決算額 総 額 (土地 : 8,093億円) (家屋 : 5,087億円) 1兆3,180億円

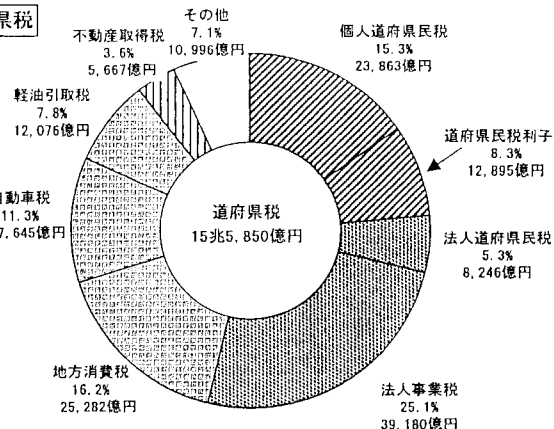
(注) 市町村税収入は平成12年度決算額、その他は平成13年度実績である。

道府県税及び市町村税の税収の構成比 (平成12年度決算額)

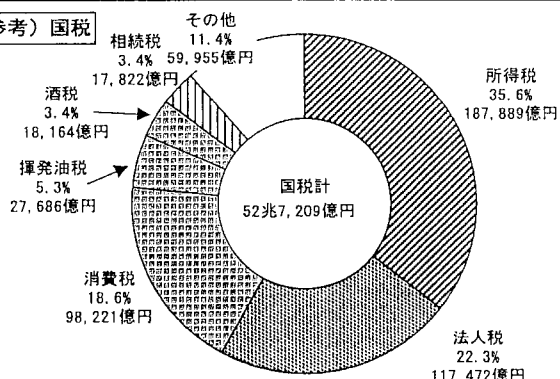
地方税計



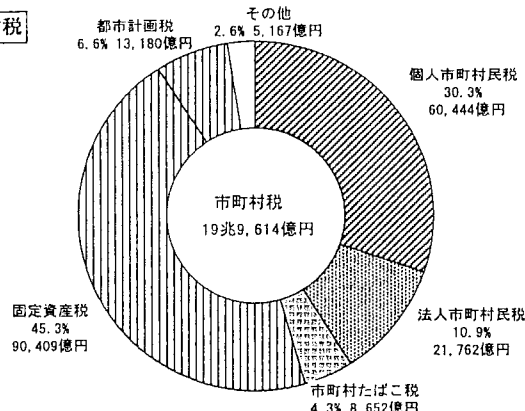
道府県税



(参考) 国税

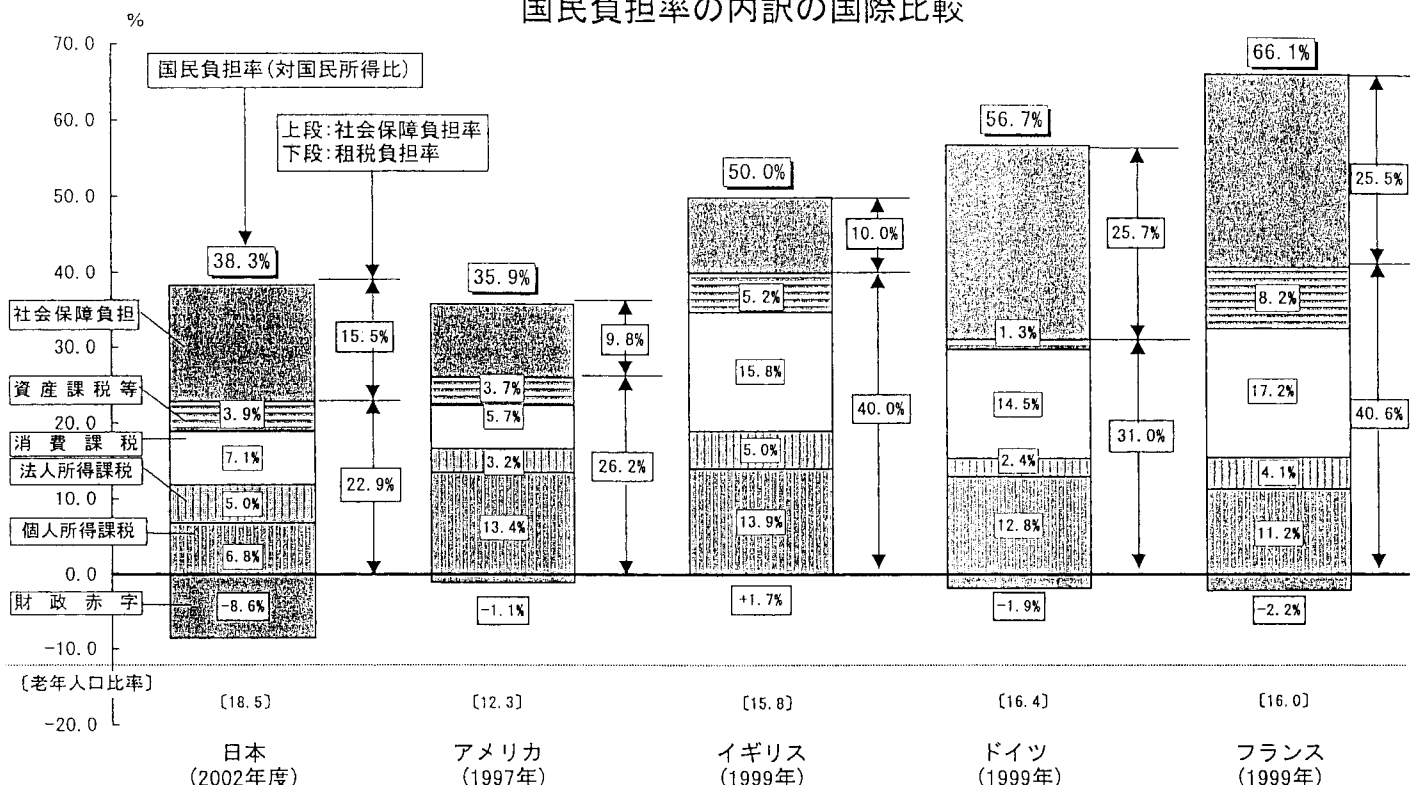


市町村税



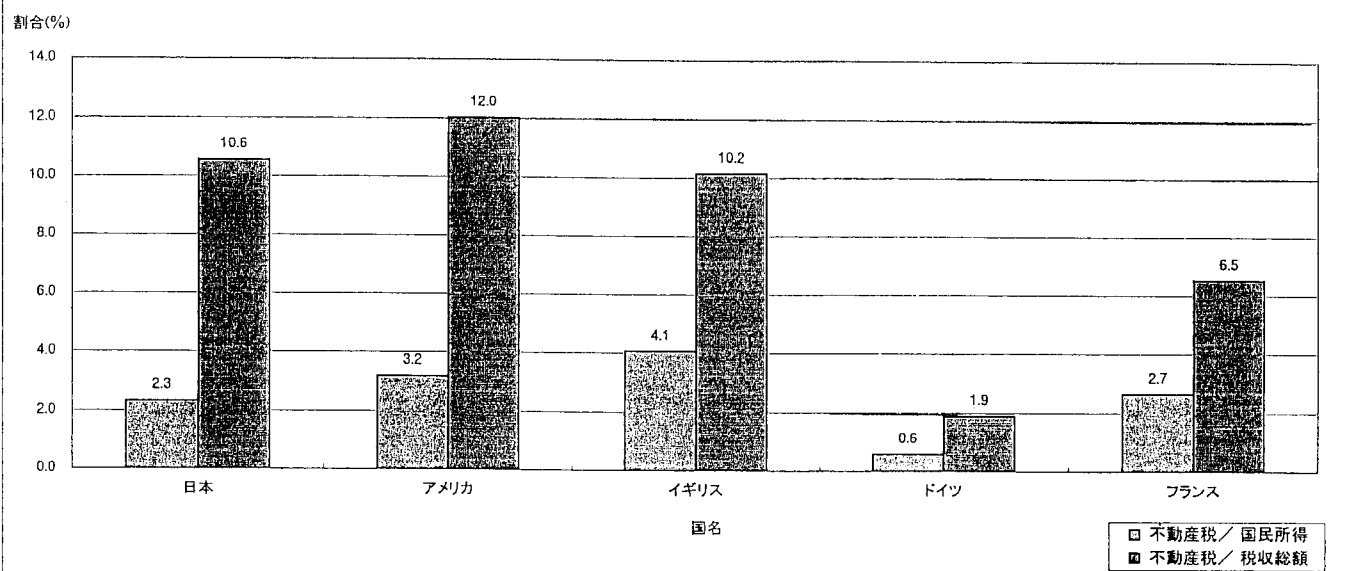
(注) 東京都が特別区において都税として徴収した市町村税相当分は、道府県税収入から控除して市町村税収入とした。

国民負担率の内訳の国際比較



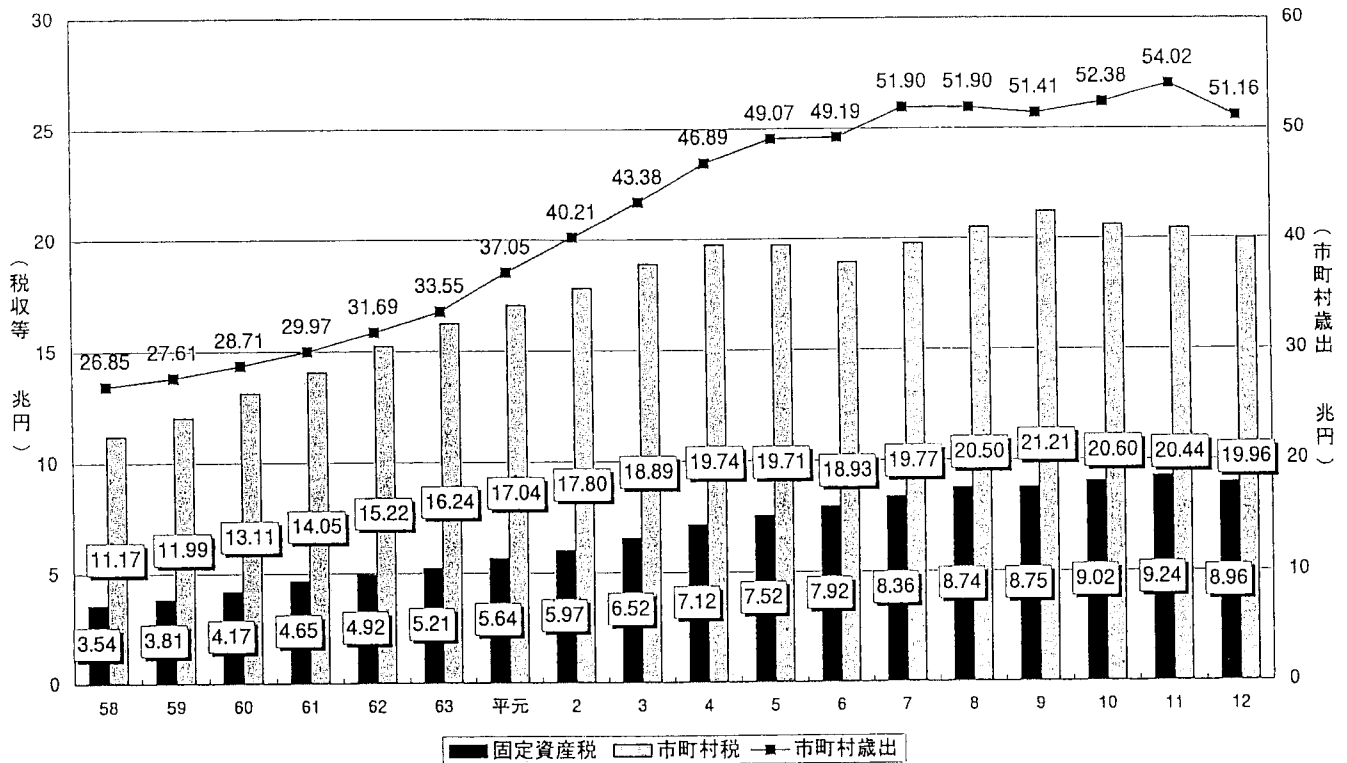
- (注) 1. 日本は14年度当初予算ベース。日本以外は、「Revenue Statistics 1965-2000 (OECD)」、「National Accounts (OECD)」により作成。
 2. 租税負担率は国税及び地方税合計の数値である。また所得課税には資産性所得を含む。
 3. 日本の法人所得課税の租税負担率 (5.0%) の内訳は国税3.1%、地方税1.9%
 4. 財政赤字の国民所得比は、日本及びアメリカについては一般政府から社会保障基金を除いたベース、その他の国は一般政府ベースである。
 5. 老年人口比率は、日本については2002年の数値 (「日本の将来推計人口」 (国立社会保障・人口問題研究所、平成14年1月推計) による)、その他の国は2000年の数値 (国連推計による) である。

国民所得及び税収総額に対する不動産税(財産税)の割合の国際比較(平成11年度)



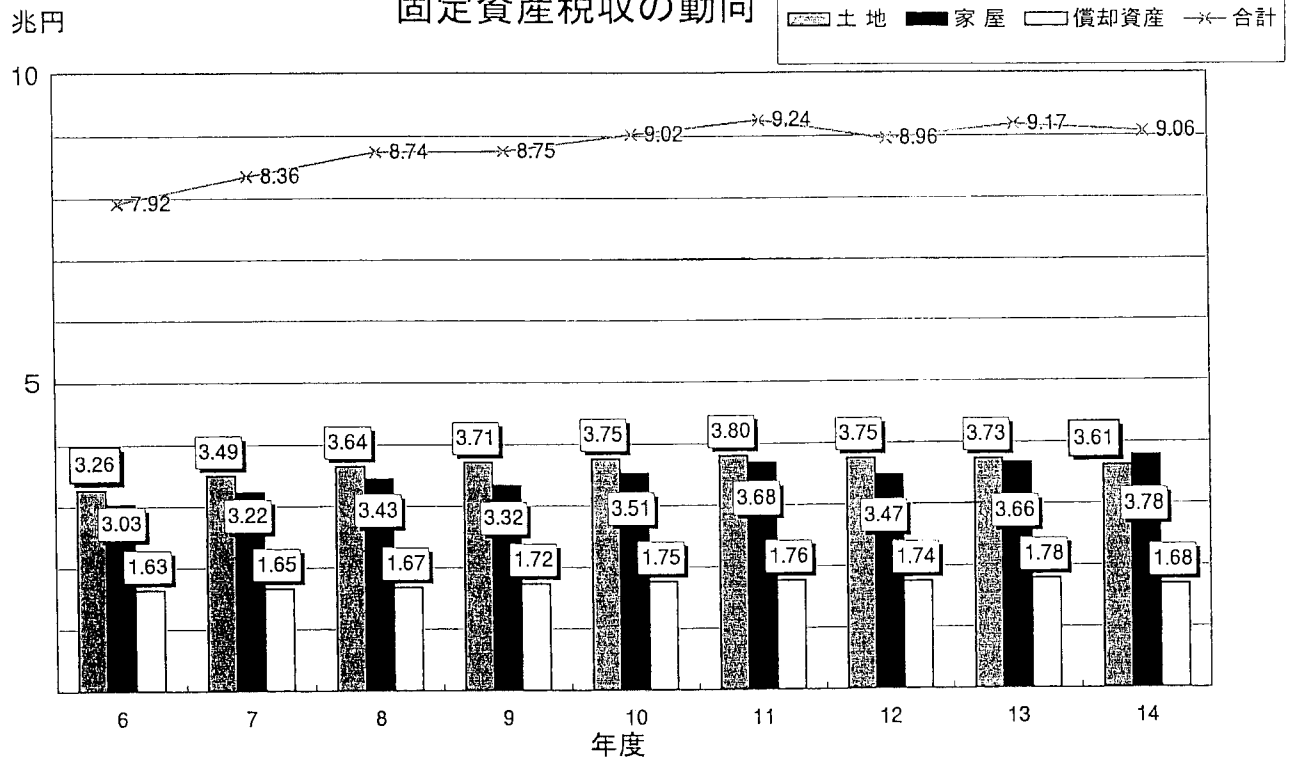
- (注) 1 不動産税(財産税)の種類
 日 本……固定資産税(土地・家屋のみであり、償却資産は除く。)、都市計画税、特別土地保有税及び地価税
 アメリカ……財産税(Property Tax)
 イギリス……カウンシル・タックス(Council Tax)及び非居住用資産レイト
 ドイツ……不動産税(Grundsteuer)
 フランス……既建築地税(Foncier bati)、未建築地税(Foncier non bati)及び住居税(Taxe d'habitation)
 なお、諸外国においては一部、償却資産等が含まれる場合がある。
 2 出典は、「OECD Revenue Statistics 1965-2000」、「OECD National Accounts」他による。

固定資産税収等と市町村歳出の推移



(注)すべて決算額である。
固定資産税の数値は、交付金を除いた純固定資産税額である。

固定資産税収の動向



(注) 平成12年度までの税額は決算額、平成13年度及び平成14年度は地方財政計画の収入見込額である。

固定資産税の土地（宅地）評価と課税の経緯

<平成5年度まで>

<平成6年度～平成8年度>

<平成9年度～>

評 価

- ① 各市町村間、各土地間、公的土地評価間で評価水準に大きな格差
- ② 全体的に評価水準が相当低下していた
- ③ 評価額は3年間据置

課 税

評価替えの翌々年度に課税標準額が評価額に追いつく（評価額課税）負担調整措置

評 価

- ① 公的土地評価の均衡化・適正化の要請から7割評価の実施（土地基本法など）
- ② 評価額は3年間据置

課 税

- ① 評価額の急上昇に対応するため、ゆるやかに課税標準額を上昇させる負担調整率を適用（例：評価額が3倍 → 税額の伸びを3年間で15%に抑制）
- ② 住宅用地の税負担の緩和・小規模住宅用地の特例拡充（1/4 → 1/6）・一般住宅用地の特例拡充（1/2 → 1/3）

※ 各土地間に評価水準の格差があったものを7割評価に統一したため、課税標準額と評価額が乖離（各土地間で乖離の程度がばらばら）

評 価

- ① 7割評価の実施
- ② 地価下落に対応するため、据置年度においても評価額の修正を可能に

課 税

負担水準の均衡化措置 → 課税の公平の観点から、全国的に均衡のとれた評価額に対する課税標準額の乖離の度合（負担水準）を均衡化

商業地等の課税標準額の上限

H9～H11	→ 評価額の80%
H12、H13	→ " 75%
H14	→ " 70%

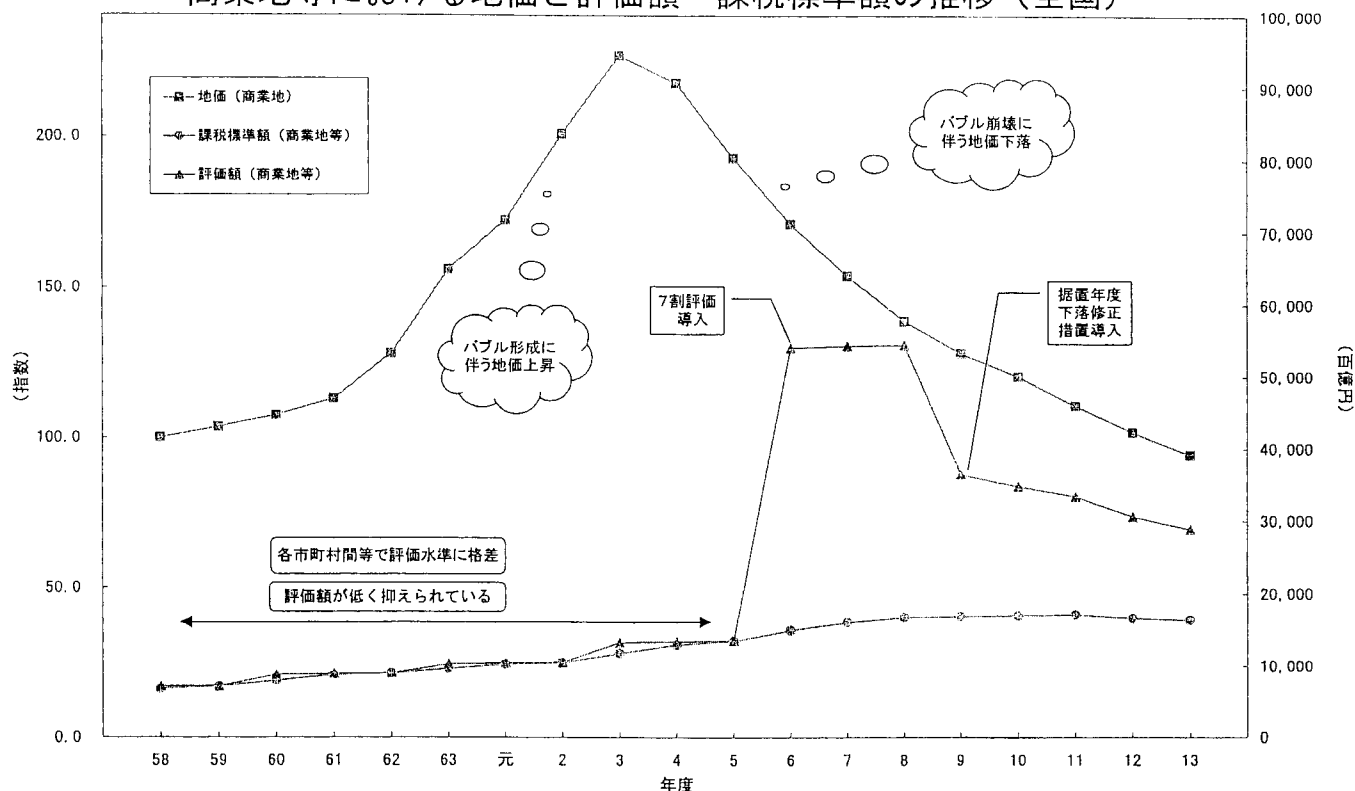
※ 同じ評価額の土地であれば同じ税額を負担するというのが税の公平の観点から重要

※ 地価下落の影響により、大都市では約8割の納税者が引下げ又は据置きに

〔地価〕

商業地等における地価と評価額・課税標準額の推移（全国）

〔評価額・課税標準額〕

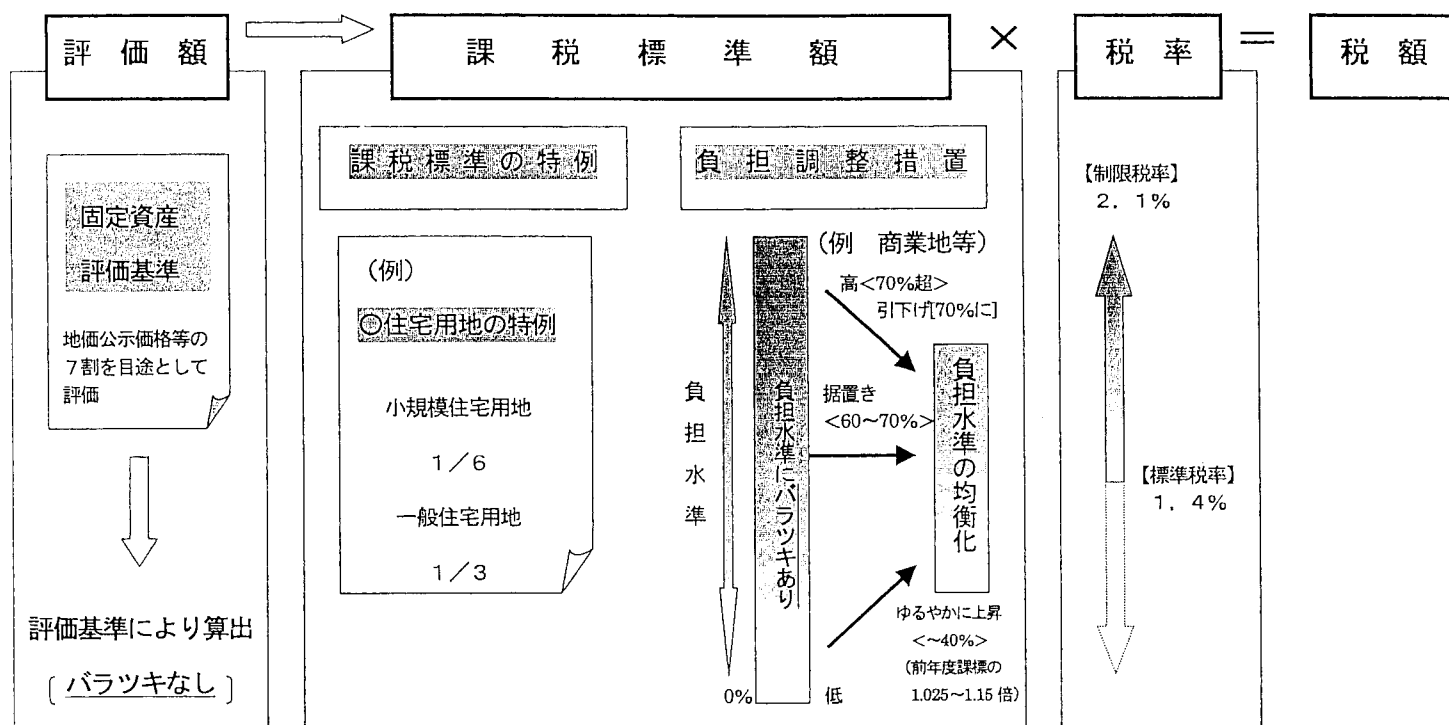


〔注〕1 地価は、地価公示価格（商業地）を指数で表したものである（昭和58年＝100）

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。

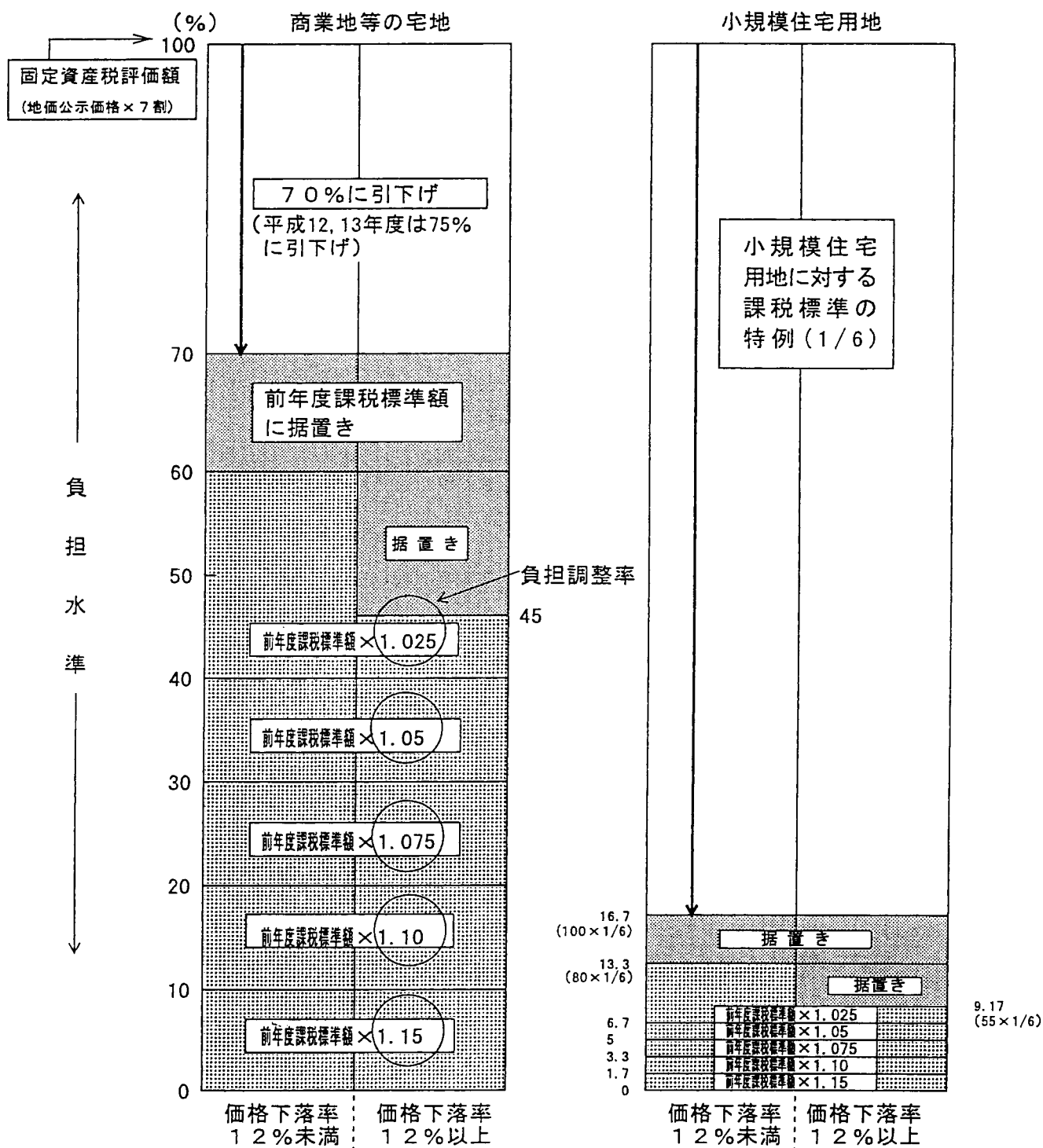
固定資産税（宅地）の税額算定の流れ（イメージ）



宅地に係る固定資産税の課税のしくみ（平成12年度～平成14年度）

（基本的なスキーム）

前年度課税標準額が当該年度の評価額のどの水準（負担水準）にあるのかに応じて、その年の課税標準額が決まる仕組み



○負担水準 = 前年度の課税標準額の評価額に対する割合

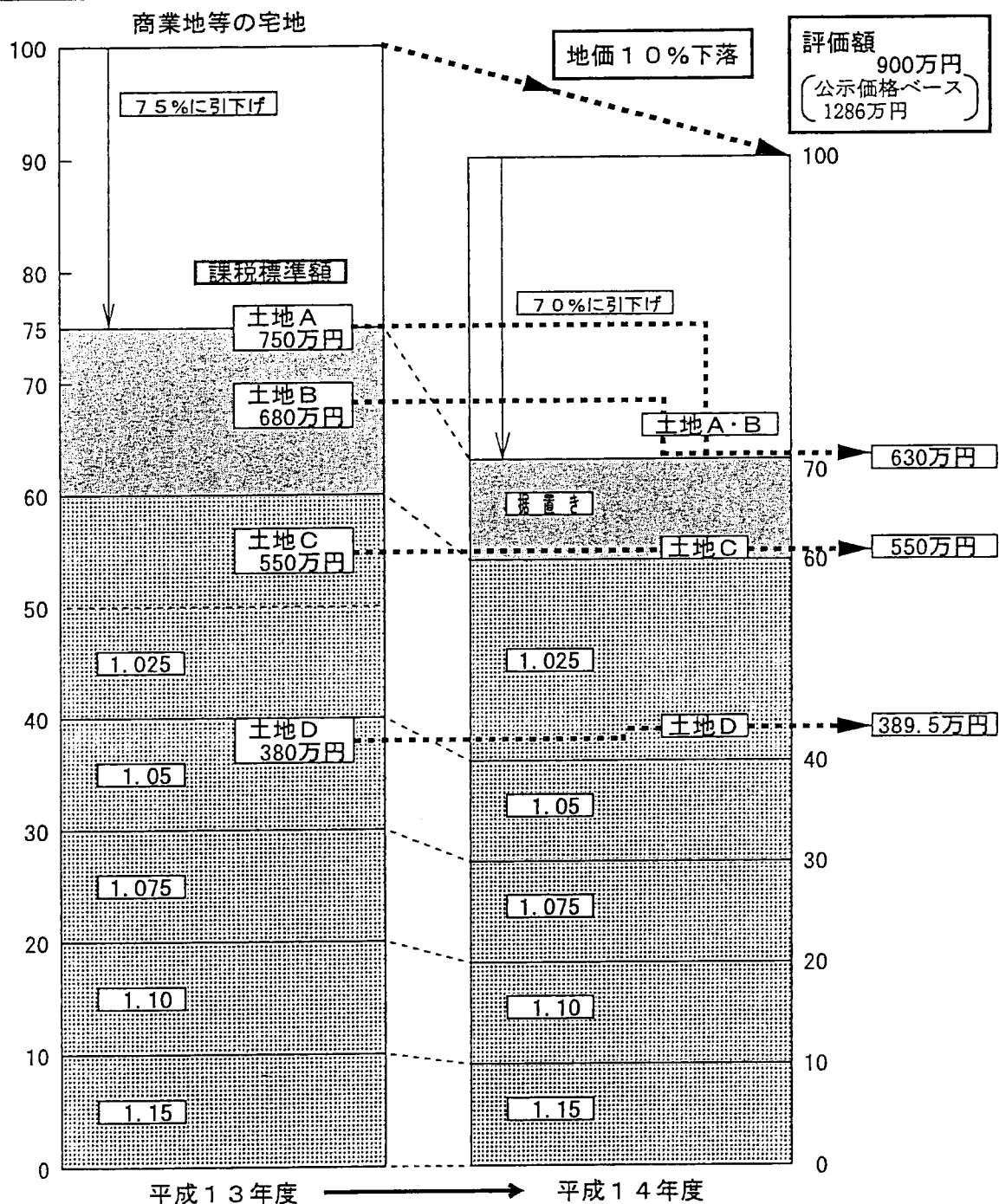
○価格下落率 = 平成9年度と比較した評価額の下落率

据置年度においては評価額の据置きが本来であるが、現在では毎年、地価に関する諸指標から、さらに下落傾向が見られる場合には、簡易な方法により評価額に修正を加えることができることとしている。

負担水準の高い土地は評価額下落で税額が下がる仕組み

(平成13～14年度のスキーム)

評価額
1000万円
(公示価格ベース)
1429万円

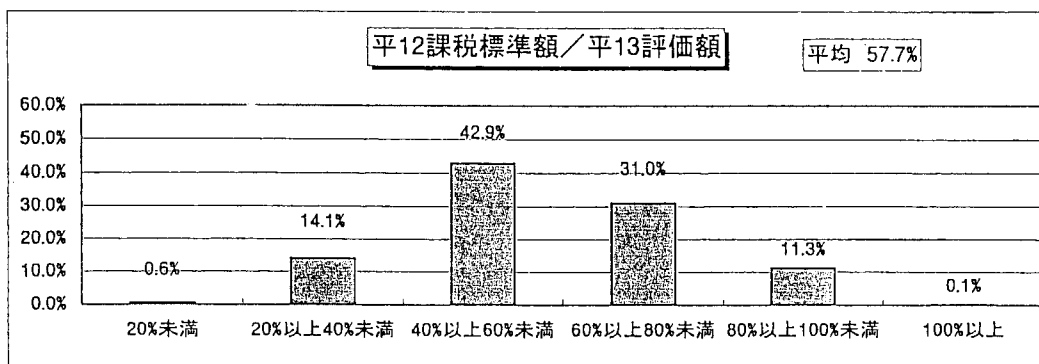
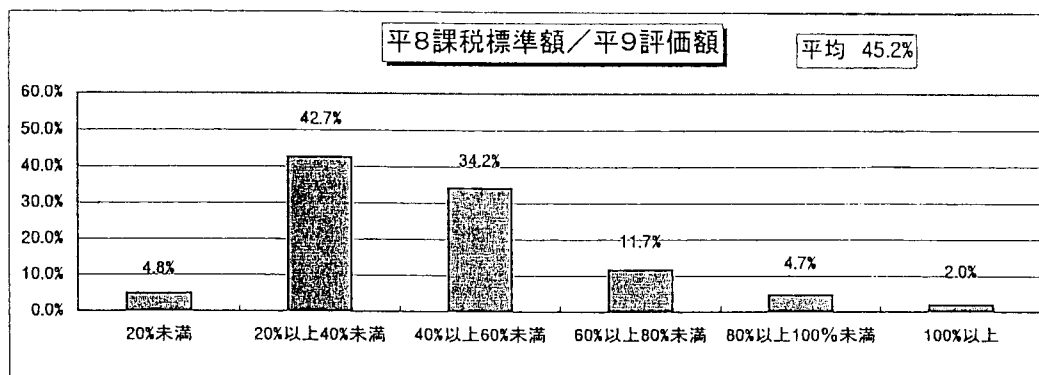


税 額 (税率 1.4%)

土地A	10.5万円	→	8.8万円	(▲ 1.7万円、▲ 16%)
土地B	9.5万円	→	8.8万円	(▲ 0.7万円、▲ 7%)
土地C	7.7万円	→	7.7万円	(± 0万円、0%)
土地D	5.3万円	→	5.4万円	(+ 0.1万円、+ 2.5%)

据置年度においては評価額の据置きが本来であるが、現在では毎年、地価に関する諸指標から、さらに下落傾向が見られる場合には、簡易な方法により評価額に修正を加えることができる。

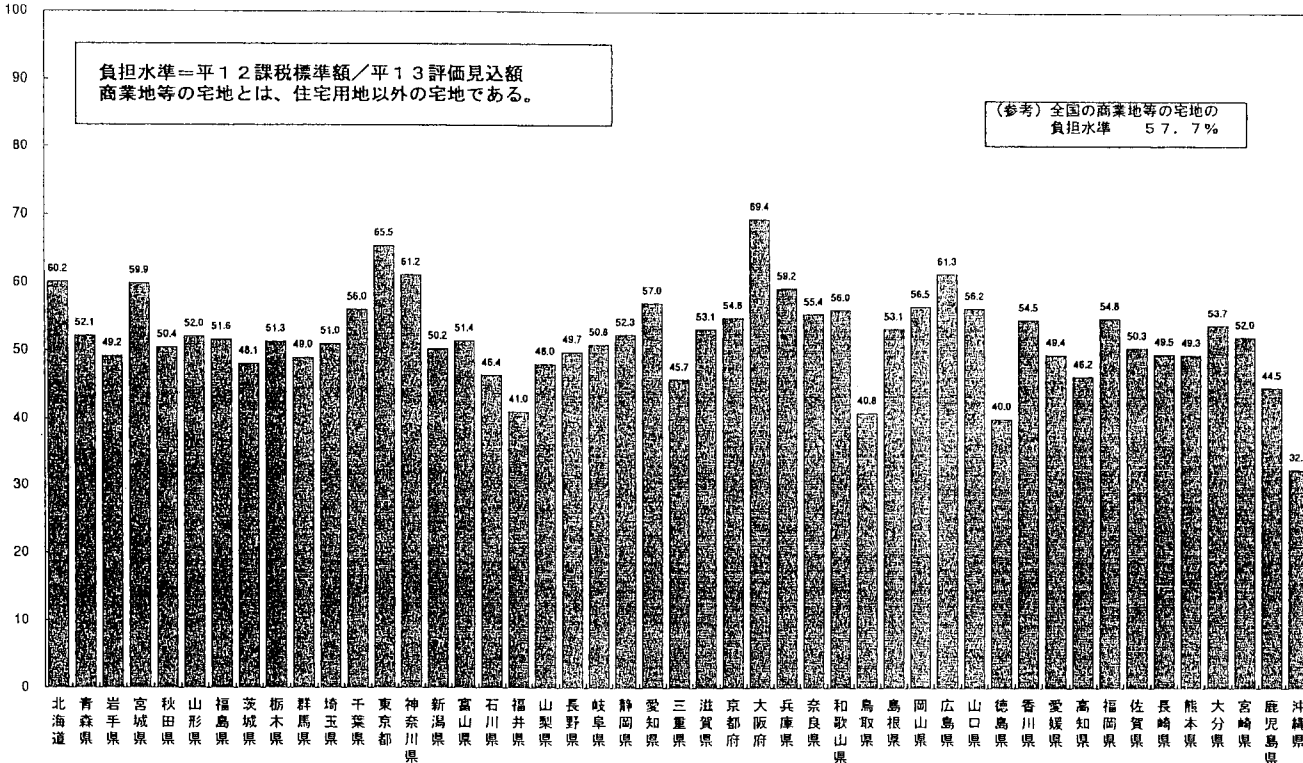
商業地等の全国の負担水準の割合の推移



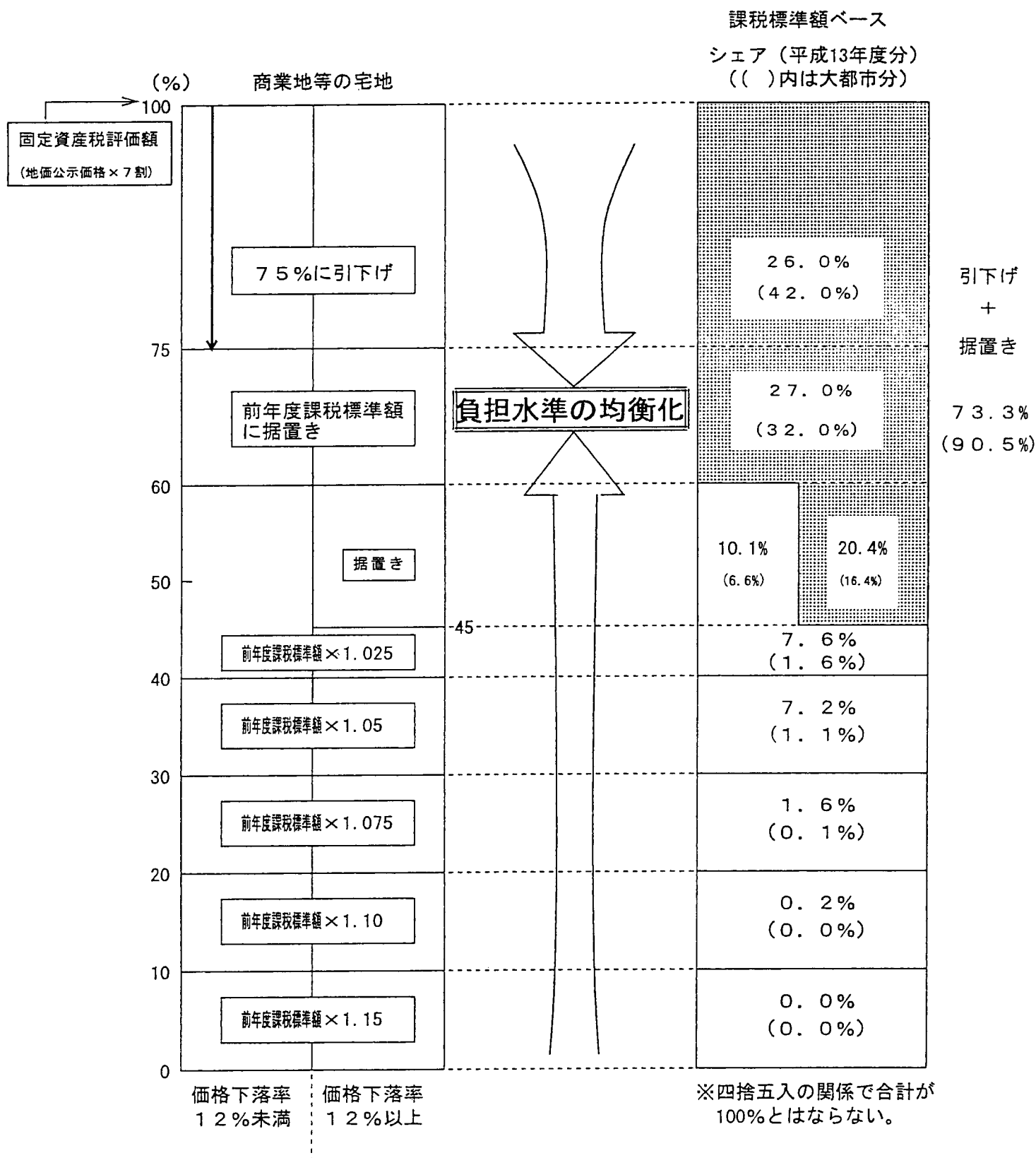
(注) 平成9年度の課税に際しては、負担水準が80%以上のものは80%に引き下げ、平成13年度の課税に際しては、負担水準が75%以上のものは75%に引き下げている。

商業地等の宅地に係る負担水準の状況

負担水準: %

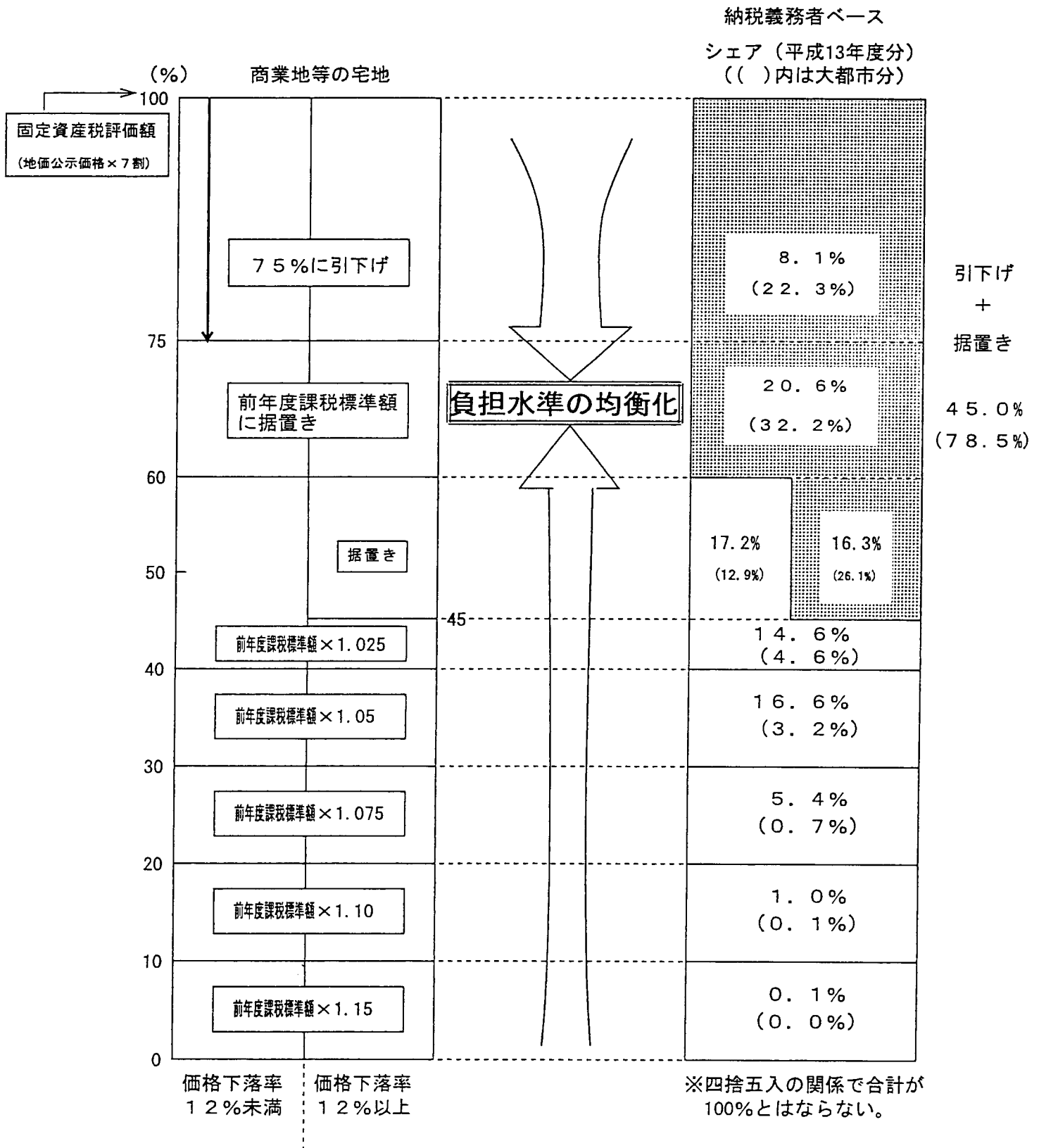


負担水準の均衡化の状況（平成13年度）



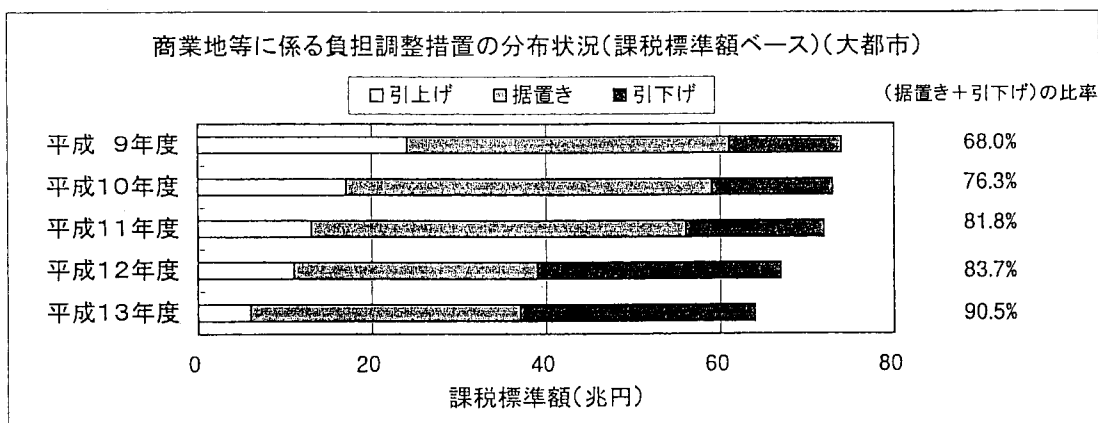
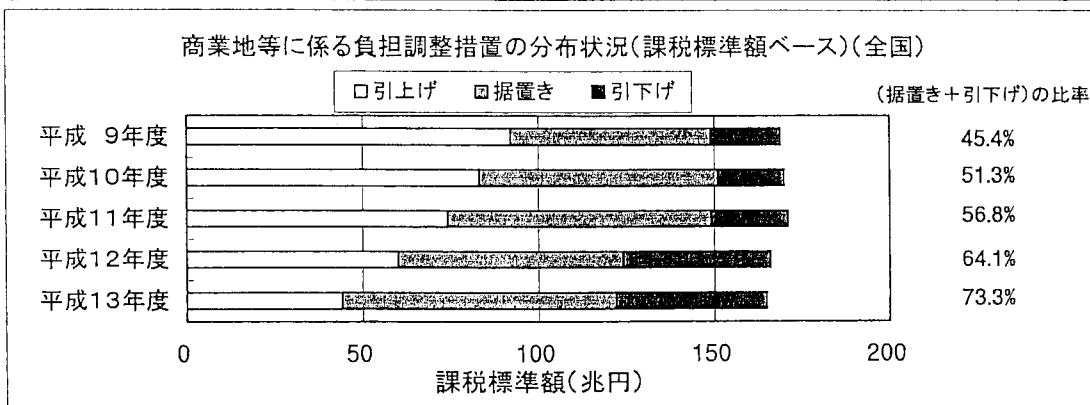
税負担の公平性（同じ評価の土地で同じ税負担）を実現する必要

負担水準の均衡化の状況（平成13年度）

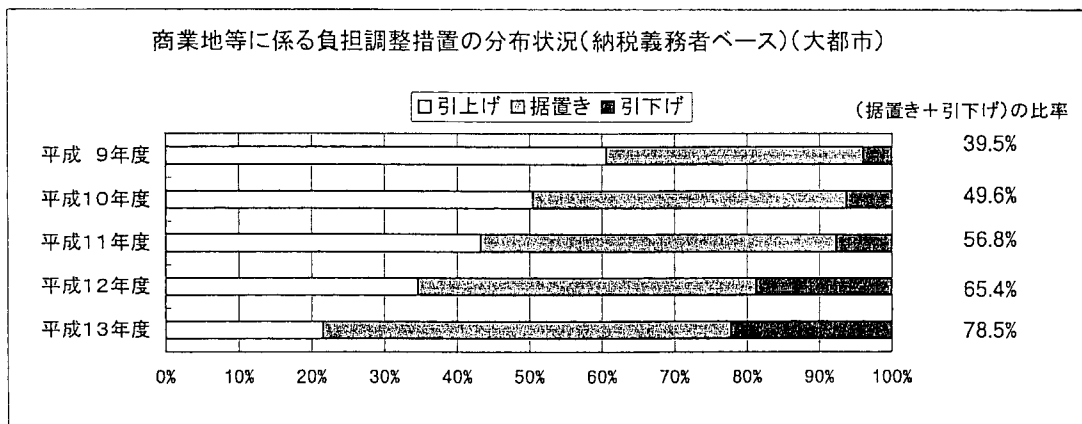
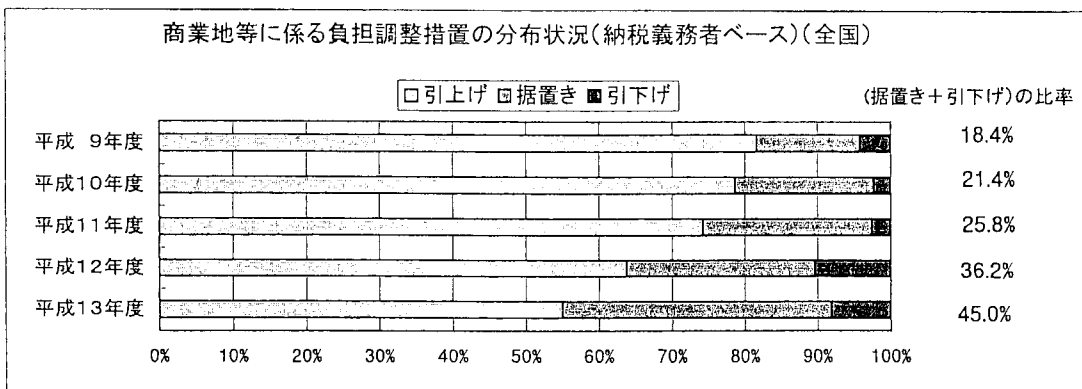


税負担の公平性（同じ評価の土地で同じ税負担）を実現する必要

現在では、多くの土地(商業地等)が引下げ又は据置きとなっており、特に大都市の商業地等では今後地価下落が税収減に直結する。



引下げ又は据置きとなっている土地の割合が増加してきており、特に大都市の商業地等では今後地価下落が税収減に直結する。



大都市における固定資産税収の増減率の推移(土地)

(単位:%)

年 都市名	H8→H9	H9→H10	H10→H11	H11→H12	H12→H13 (見込)
札幌市	0.46	▲ 2.28	▲ 5.83	▲ 9.65	▲ 2.74
仙台市	2.26	▲ 0.55	▲ 2.50	▲ 6.55	▲ 3.96
千葉市	3.53	0.68	▲ 0.00	▲ 3.39	▲ 4.56
特別区	▲ 1.55	▲ 4.24	▲ 1.02	▲ 4.62	▲ 2.16
川崎市	1.67	1.10	1.08	▲ 0.72	▲ 1.44
横浜市	0.07	▲ 0.54	▲ 0.07	▲ 3.27	▲ 2.53
名古屋	1.43	0.11	0.00	▲ 4.78	▲ 1.48
京都市	2.63	▲ 0.20	0.57	▲ 2.86	▲ 2.35
大阪市	▲ 2.40	▲ 4.05	▲ 1.60	▲ 8.30	▲ 8.23
神戸市	4.80	1.19	▲ 0.67	▲ 2.87	▲ 3.99
広島市	2.88	0.65	▲ 0.21	▲ 1.93	▲ 1.31
北九州市	▲ 0.00	1.18	0.88	▲ 1.45	▲ 0.29
福岡市	2.69	1.43	0.47	▲ 2.57	▲ 2.88
大都市計	▲ 0.23	▲ 2.26	▲ 0.81	▲ 4.58	▲ 2.99

(注)H12までは決算額、H13については決算見込による。(数値は精査の結果異動することがある。)

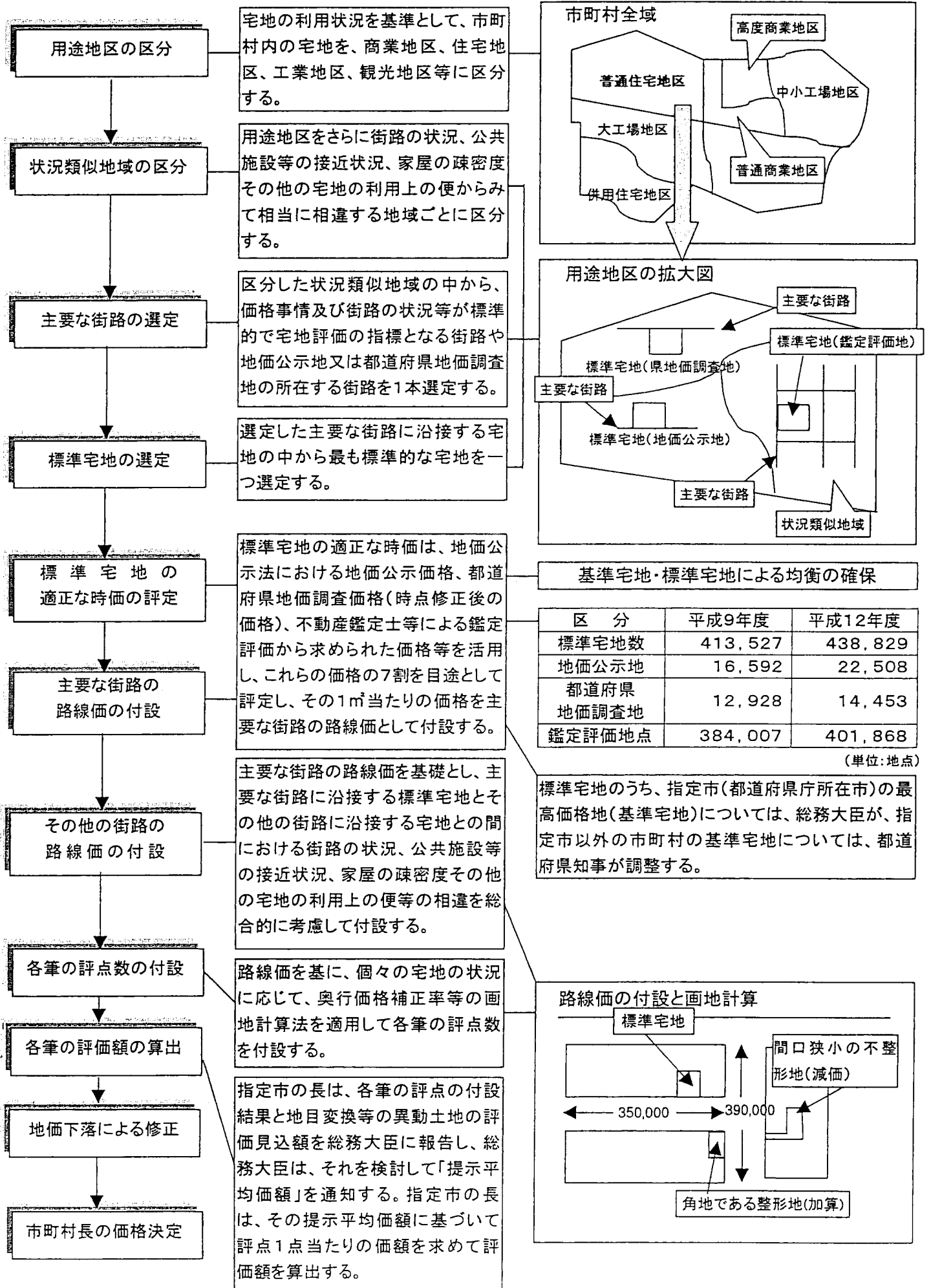
全国計	1.71	1.33	1.18	▲ 1.36	▲ 1.57
-----	------	------	------	--------	--------

(注)全国計のH12→H13については、地方財政計画額の増減率の推移である。

大都市における宅地の負担調整に関する適用状況の推移(商業地等)

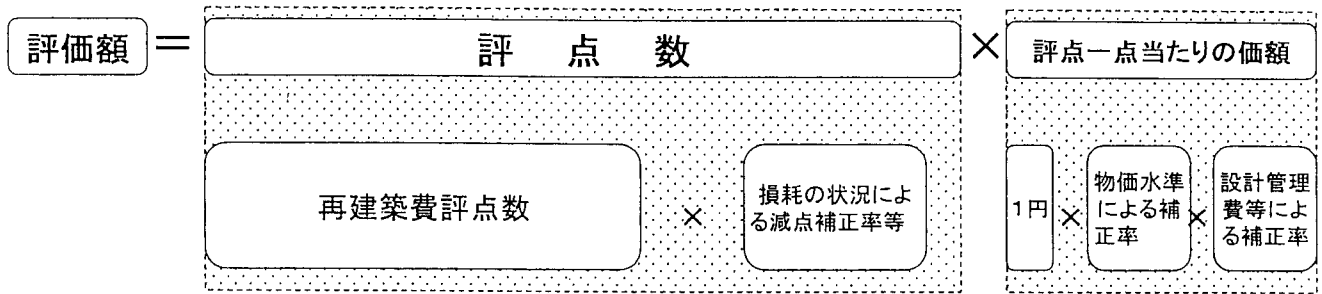
	H9	H10	H11	H12	H13
引下げ	17.8%	18.6%	21.5%	41.6%	42.0%
据置き	50.2%	57.7%	60.3%	42.1%	48.5%
引上げ	32.0%	23.6%	18.2%	16.3%	9.5%
平均負担水準	54.5%	58.3%	60.7%	63.0%	65.1%

宅地評価(市街地宅地評価法)の流れ

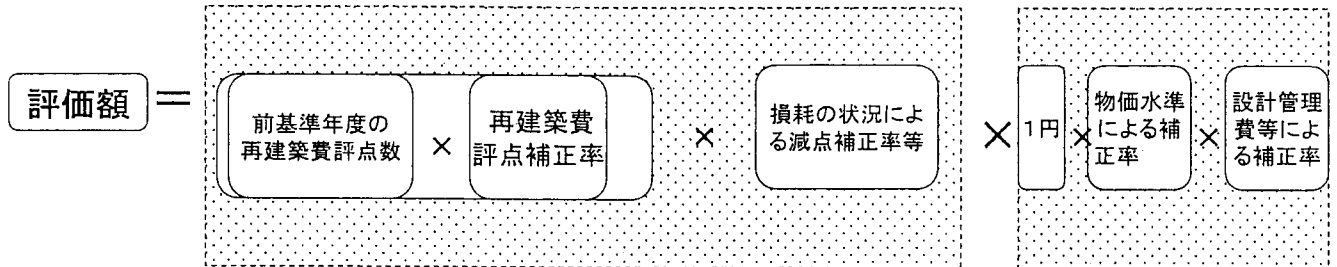


家屋評価のしくみ

＜新增分家屋の評価＞



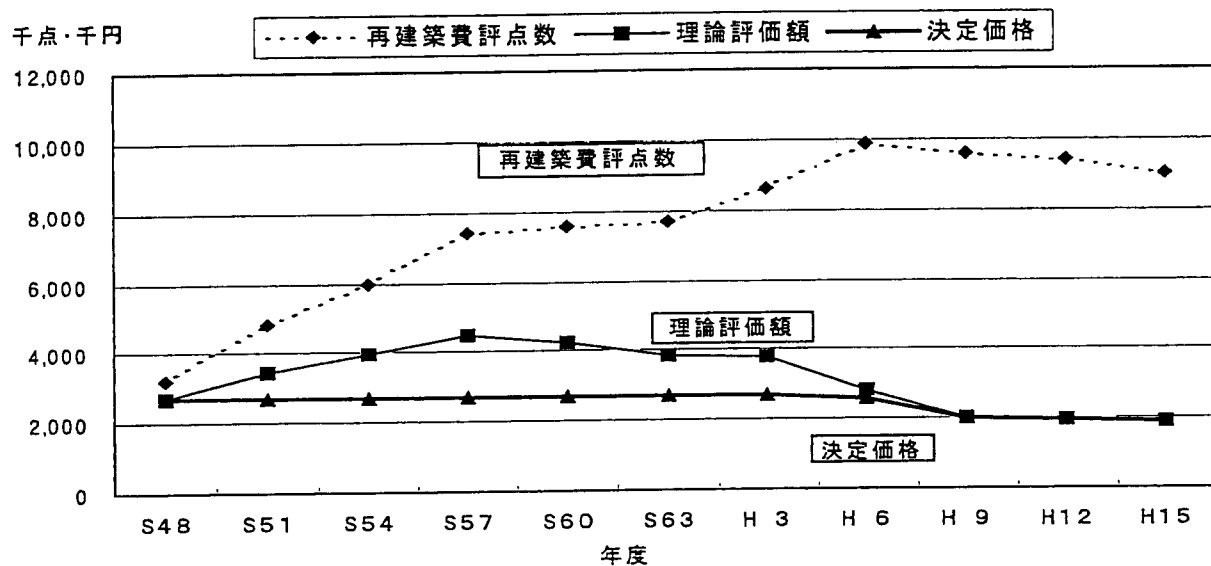
＜在来分家屋の評価＞



モデル家屋の評価替えによる決定価格等の推移

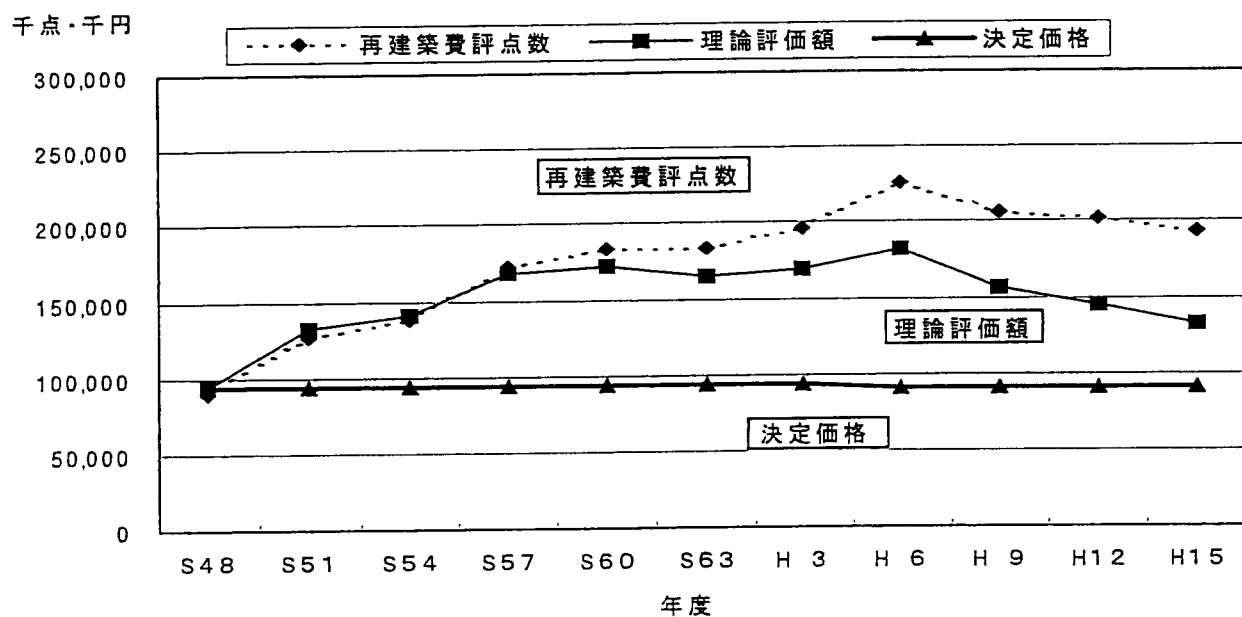
1 木造家屋

【建築時期】	昭和47年築	【用途】	専用住宅
【所在地】	東京都	【構造】	木造



2 非木造家屋

【建築時期】	昭和47年築	【用途】	事務所用建物
【所在地】	東京都	【構造】	鉄筋コンクリート造



負擔調整措置關係資料

宅地の負担調整措置に係る主な論点

課税の公平の観点から負担水準の均衡化をできるだけ早期に実現

論点① 負担水準の均衡化までの期間をどの程度とするか。
※現行の負担調整措置を続けると、負担水準8%の土地が据置ゾーンに達するまで36年かかる。

論点② 均衡化すべき負担水準をどう考えるか。
※現在の負担調整措置は、商業地等で負担水準が60%~70%の据置ゾーンに収れん。

論点③ 負担水準が低い土地に底上げ措置を導入するか。
※地価が局地的に上昇する等の理由で負担水準が低くなることもある。また、負担調整措置を適用する結果、課税標準が免税点未満となっている土地が発生する。

負担水準を均衡化するまでの期間をどの程度とするか。

- 課税の公平の観点から早急に負担水準を均衡化すべき。
- 税負担のある程度の急激な変化はやむをえない。

相反

- 負担水準が低い土地でも税負担の上昇は極力抑えるべき。
- 課税の公平の実現は長期的課題。

負担水準の均衡化についての試算（商業地等）

（試算1）

現行の負担調整率で据置ゾーンに到達するまでの年数（商業地等）

負担水準	必要年数	左の負担水準未満の土地の割合（評価額ベース）
55% (1.025)	4年	58.2%
45% (1.025)	12年	33.5%
35% (1.05)	19年	13.0%
25% (1.075)	24年	3.1%
15% (1.1)	31年	
8% (1.15)	36年	0.5%
5% (1.15)	39年	

- （注）1. 地価の変動がないものとして、据置ゾーンに到達するまでの年数を計算した。
2. 著しい地価下落に伴う据置措置は考慮していない。
3. 負担水準欄の（ ）は適用される負担調整率である。

※「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究報告書（H12）」から抜粋

（試算2）

6年後に負担水準が60%になるための負担調整率（試算）

負担水準	負担調整率（試算）
50%	1.03
40%	1.07
30%	1.12
20%	1.2

- （注）1. 地価の変動がないものとして、据置ゾーンに到達するまでの年数を計算した。
2. 著しい地価下落に伴う据置措置は考慮していない。
3. （試算1）と異なり、6年間負担調整率を一定としている。

（参考）平成3～5年度における法人非住宅用地の負担調整率

平3価格/平2課税	負担調整率
1.3倍以下	1.1
1.3倍超 1.7倍以下	1.2
1.7倍超 2.1倍以下	1.3
2.1倍超	1.4

論点②：均衡化すべき負担水準をどう考えるか。

最終的な負担水準が不明確だと、いつまで負担調整を続けるのか不明確。

相反

地価の変動、市町村の財政状況から最終的な負担水準を設定することは困難。

(参考) 土地に係る負担水準の均衡化の具体的な方法
(平成10年度地方税における資産課税のあり方に関する調査研究報告書より)

	内 容
A 案	価格(地価公示水準の7割。以下同じ。)に一定の調整計数を乗じた水準を最終的な目標となる水準として課税標準の均衡化・適正化を図ることを明確にした上で、できるだけ早期に均衡化・適正化を図るもの。
B 案	課税標準の適正化・均衡化の目標を課税標準の価格に対する割合が一定の幅に収めることとし、その幅の中にある土地については、課税標準を据え置いて税額を変動させないようにしたうえで、できるだけ早期に均衡化・適正化を図るもの。
C 案	平成12年度の評価替えに際しては、地価の動向が依然として安定しておらず、均衡化・適正化の最終的な目標となる水準を設定することが困難であるため、 <u>現行措置に準じる措置</u> を講じて、負担水準の一層の均衡化を進めようとするもの。
D 案	宅地についても価格の水準による均衡化を早急に図るもの。その場合に宅地の課税標準を価格の水準とすることで増加する税負担は、標準税率の引下げ(及び住宅用地特例の見直し)によって調整する。

論点③：負担水準が低い土地に底上げ措置を導入するか。

(底上げ措置とは、一定の水準まで一気に負担水準を引き上げる措置を意味する。)

負担水準が極めて低い土地については、税負担をある程度引き上げ、課税の公平性を実現する必要。

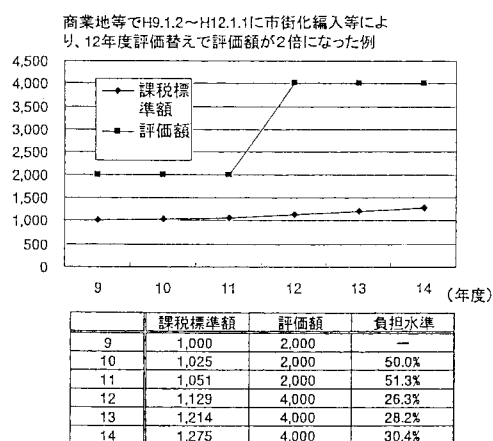
相反

負担水準が低く税額が小さくても、税負担の上昇は極力抑えるべき。

地価が局地的に上昇する等の理由で負担水準が大幅に低くなることもある。

負担調整措置を適用する結果、課税標準が免税点未満となっている土地が発生する。

【地価の上昇により負担水準が極端に低くなるモデル例】



【免税点未満の土地】

(免税点制度)
土地については、負担調整措置適用後の課税標準となるべき額が30万円に満たない場合には、固定資産税を課することができないこととする制度。

○A村の例

小規模住宅用地						
負担水準	～10%	10%～20%	20%～30%	30%～40%	合計	平均負担水準
納税義務者数(人)	2	103	1,128	226	1,820	
1人あたり納税額(円)	100	562	864	1,439	1,448	38.7%
一般住宅用地						
負担水準	～10%	10%～20%	20%～30%	30%～40%	合計	平均負担水準
納税義務者数(人)	2	107	1,124	228	1,767	
1人あたり納税額(円)	819	2,261	3,526	4,472	4,271	32.9%

※免税点未満となる土地の例

(住宅用地)地積:600㎡、評価額450万円(負担水準25%)
(商業地等)地積:200㎡、評価額130万円(負担水準20%)

宅地等に係る負担調整措置等についてのポイント

1. 税収の状況

地価下落期においても市町村の基礎的行政サービスを維持するために安定的な固定資産税収をいかに維持するか。

【具体的検討項目】① 負担水準の上限の水準

2. 負担水準の均衡化促進

税負担の公平の観点から、負担水準の均衡化をスピードアップ。

【具体的検討項目】① 負担水準を均衡化するまでの期間

② 負担水準の均衡化させるための具体案

3. より簡素な課税のしくみの実現

納税者の信頼を確保するため、できる限り簡素で分かりやすい課税のしくみを実現。

4. 住宅用地特例見直し

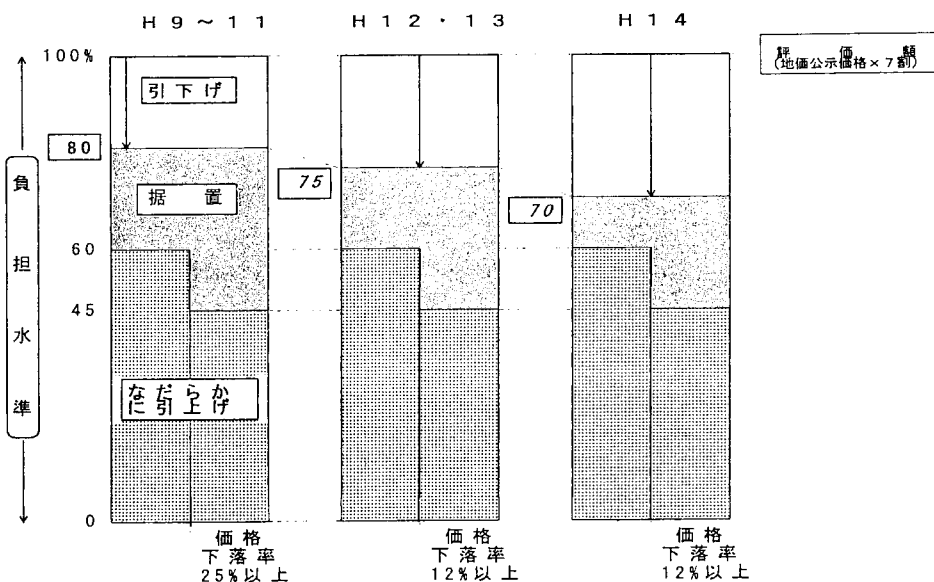
住宅用地特例は、負担調整措置とセットとなっているため、評価替え年度に見直しを行う必要。

商業地等に係る負担調整措置等について

項目1 税収の状況（負担水準の上限の設定）

1. これまでの経緯

評価額の一定割合を課税標準の上限とする現行の制度は、平成9年度税制改正における負担水準の均衡化措置（負担水準の高い土地については、税負担を引き下げる）によって導入された。



2. 引下措置の適用状況

地価下落の影響及び負担水準の上限の引下措置により、負担水準の引き下げによる税負担の引き下げの適用を受ける土地は増加しており、特に大都市においてはその傾向が顕著である。

商業地等における負担調整措置の適用状況

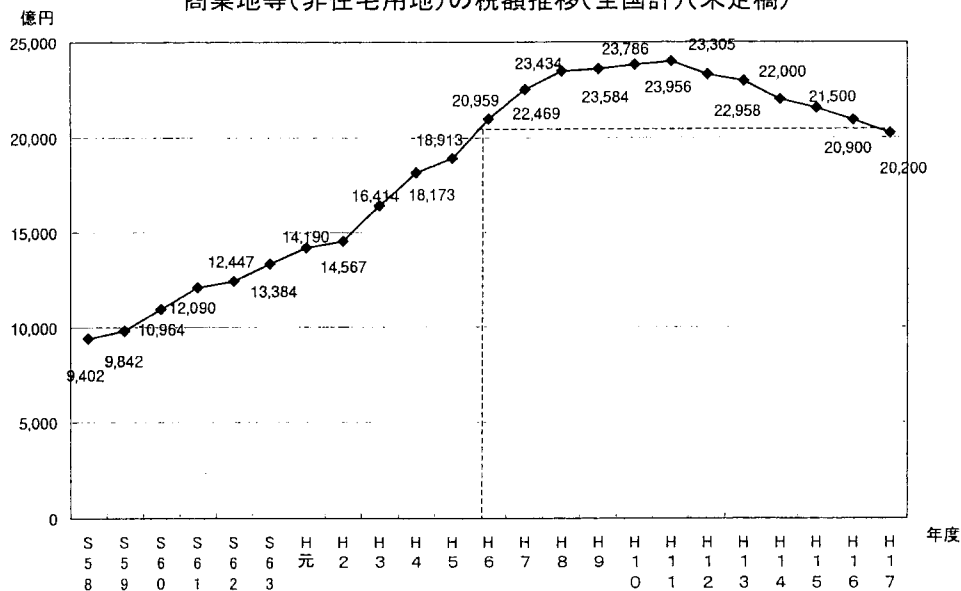
			9	10	11	12	13	14(見込)
全国	納税義務者ベース	引下	4.2%	2.3%	2.6%	10.4%	8.1%	
		据置	14.2%	19.1%	23.2%	25.8%	36.9%	
		引上	81.6%	78.6%	74.2%	63.8%	55.0%	
	課税標準額ベース	引下	11.8%	11.1%	13.0%	25.4%	26.0%	38.8%
		据置	33.6%	40.2%	43.8%	38.7%	47.3%	39.5%
		引上	54.6%	48.7%	43.2%	35.8%	26.7%	21.6%
大都市	納税義務者ベース	引下	4.0%	6.3%	7.7%	18.8%	22.3%	
		据置	35.5%	43.2%	49.1%	46.7%	56.2%	
		引上	60.6%	50.4%	43.2%	34.6%	21.5%	
	課税標準額ベース	引下	17.8%	18.6%	21.5%	41.7%	42.0%	
		据置	50.2%	57.7%	60.3%	42.1%	48.5%	
		引上	32.0%	23.6%	18.2%	16.3%	9.5%	

注：負担水準の上限について、平成12年度は80%→75%に引下げ、平成14年度は75%→70%に引下げ

3. 税収の動向

商業地等に係る税収（推計）は、近年減少傾向にある。

商業地等(非住宅用地)の税額推移(全国計)(未定稿)



注：税収は、各年度の「固定資産の価格等の概要調書」の課税標準額（法定免税点以上）に1.4%を乗じて得た額。

平成14年度は評価見込額を基に、平成15年度～平成17年度は毎年度▲7.0%の地価下落（商業地等（非住宅用地）の単位当たり平均価格（決定価格総額／評価総地積）の変動率の3カ年（H12～H14）平均）を見込んで現行の負担調整スキームに変更がないことを前提として算出している。

負担水準の上限を設定する際の視点

	メリット	デメリット
上限引上げ	地価下落による減収が緩和	負担水準の均衡化に逆行
上限据置き	負担水準の均衡化を促進	地価下落による減収が発生
上限引下げ	負担水準の均衡化を一層促進	地価下落による大幅な減収

① 税収との関係

例えば、平成14年度において負担水準が70%以上の土地の地価が平成15年度において20%、10%それぞれ下落した場合に、当該土地に係る税負担は次表のとおりとなる。

		地価下落の幅			
		20%の場合		10%の場合	
引上	負担水準の上限	据置き	引上げ	据置き	引上げ
	上限90%	税収中立	増収	税収中立	増収
	上限80%	約9%減収	約9%減収	税収中立	増収
	上限75%	約14%減収	約14%減収	約4%減収	約4%減収
維持	上限70%	20%減収		10%減収	
引下	上限60%	約31%減収		約23%減収	

上記のとおり負担水準の上限を

引き上げると、地価下落による減収幅が緩和され、
維持すると、地価下落相当分の減収が発生し、
引き下げると、地価下落による影響以上に減収が発生。

② 負担水準の均衡化との関係

現在の負担調整措置のスキームは、負担水準を均衡化するためのスキームとなっている。

	9～11年度	12・13年度	14年度
負担水準が収れんするゾーン	60～80%	60～75%	60～70%

① 負担水準の上限を引き上げた場合

- ・負担水準の分布ゾーンが拡大する。
→思い切った負担水準の均衡化策を採用しないと負担水準の均衡化を促進できない。

② 負担水準の上限を維持した場合

- ・負担水準の分布ゾーンが変わらない。

③ 負担水準の上限を引き下げた場合

- ・負担水準の分布ゾーンが狭まる。
→負担水準の均衡化が促進される。

項目 2：負担水準の均衡化の促進

現状認識

宅地において負担水準は相当程度ばらついている。
現行のスキームを継続した場合、負担水準が均衡化するためには30年以上かかる見通し。

基本的考え方

税負担の公平の観点から、負担水準の均衡化を実現する必要。
地方分権時代における固定資産税制の実現にも寄与。

留 意 点

- 負担調整措置の適用により、免税点未満になっている土地が存在する。
→負担調整措置により固定資産税の負担を免れている問題
- 負担水準のばらつきにより、地方交付税の配分の公平（基準財政収入額は、実際の税収入を基に算出）が問題になる。
→財政上の均衡の必要性
- 地価下落期には自然に負担水準が均衡化するが、地価上昇期には、自然に負担水準が拡散する。
→地価上昇局面に負担水準を均衡化させることは困難

負担調整措置を適用する結果、課税標準が免税点未満となる土地が発生する。

（免税点制度）

土地については、負担調整措置適用後の課税標準額が30万円に満たない場合には、固定資産税を課することができないこととする制度。

- 全国の宅地（非課税の土地を除く）のうち、地積ベースで免税点未満のものは2.1%
（負担水準が低い土地に集中しているものと考えられるが、免税点未満の土地について負担水準別の統計は所有していない。）

○ 沖縄県 A 村の例

小規模住宅用地

負 担 水 準	～10%	10%～20%	20%～30%	30%～40%	合計	平均負担水準
納 税 義 務 者 数（人）	2	103	1,128	226	1,820	
1人あたり納税額（円）	100	562	864	1,439	1,448	38.7%

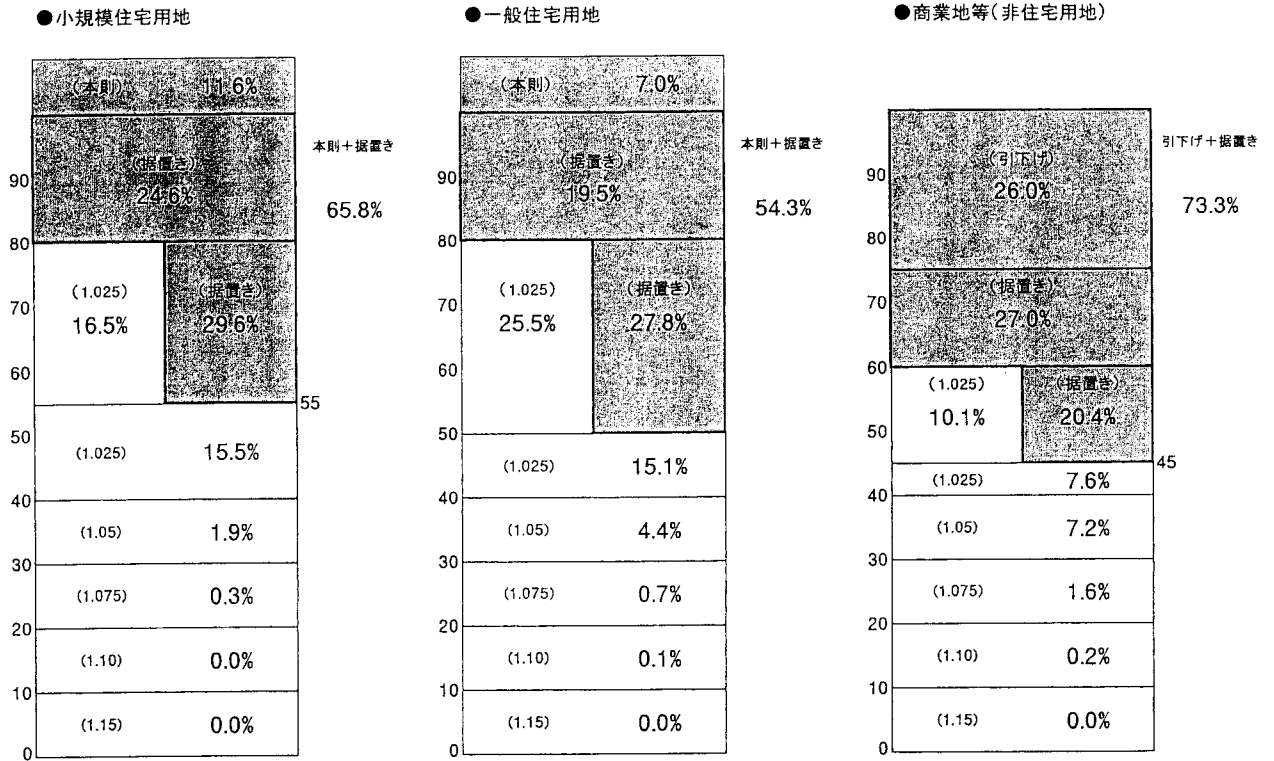
一般住宅用地

負 担 水 準	～10%	10%～20%	20%～30%	30%～40%	合計	平均負担水準
納 税 義 務 者 数（人）	2	107	1,124	228	1,767	
1人あたり納税額（円）	819	2,261	3,526	4,472	4,271	32.9%

※免税点未満となる土地の例

（住宅用地）地積：600㎡、評価額450万円（負担水準25%）
（商業地等）地積：200㎡、評価額130万円（負担水準20%）

固定資産税の負担水準の均衡化の状況(平成13年度)(課税標準額ベース)



負担水準の均衡化についての試算(商業地等)

■ 現行の負担調整率で負担水準60%に到達するまでの年数(商業地等)

負担水準	必要年数	左の負担水準未満の土地の割合 (評価額ベース)
55% (1.025)	4年	58.2%
45% (1.025)	12年	33.5%
35% (1.05)	19年	13.0%
25% (1.075)	24年	3.1%
15% (1.1)	31年	0.5%
8% (1.15)	36年	
5% (1.15)	39年	

- (注) 1. 地価の変動がないものとして、据置ゾーンに到達するまでの年数を計算した。
2. 著しい地価下落に伴う据置措置は考慮していない。
3. 負担水準欄の()は適用される負担調整率である。

※「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究報告書(H12)」から抜粋

基準財政収入額の算定方法

$$\text{基準財政収入額} = \text{課税標準額} \times 1.4\% \times \text{徴収率} \times 0.75$$

課税標準額は、負担水準に応じた負担調整措置を講じた後の課税標準額（＝実際の課税のベースとなる課税標準額）

負担水準が高い市町村

→住民の固定資産税負担が相対的に重く、地方交付税の配分が相対的に少ない。

負担水準が低い市町村

→住民の固定資産税負担が相対的に軽く、地方交付税の配分が相対的に多い。

負担水準を均衡化させるための論点

論点 1 負担水準を均衡化するまでの期間をどの程度に設定するか。

論点 2 負担水準を均衡化させるための具体案

底上げ措置の導入

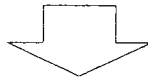
下落対応措置の廃止

据置ゾーンの廃止

論点 1 負担水準が均衡化するまでの期間をどの程度に設定するか

現行の負担調整措置について

現行のスキームでは、負担水準が均衡化するまで30年以上かかる。（商業地等であれば、負担水準8%の土地が、据置措置の下限である負担水準60%に達するまで36年かかる。）



税負担の公平の観点及び地方分権時代の固定資産税制を早期に実現する観点から、負担水準を均衡化するまでの期間を大幅に短縮するべきではないか。

【現行の負担調整措置の考え方】（平成9年度改正）

負担水準の高い土地の負担は引き下げ、負担水準の低い土地の負担はゆるやかに引き上げることにより、大きなばらつきが見られる負担水準をある程度是正しようとするものである。

1. 基本的考え方

- 課税の公平の観点から早急に負担水準を均衡化すべき。
- 税負担のある程度の急激な変化はやむをえない。

相反

- 負担水準が低い土地でも税負担の上昇は極力抑えるべき。
- 課税の公平の実現は長期的課題。

2. 各方面の見解

・税負担の公平性を確保する観点から負担水準の均衡化を図ること（全国市長会「都市税源の充実強化等に関する要望」）

・現行の宅地に係る負担調整措置は、「負担水準」に応じて負担調整を行う極めて複雑で分かりにくい制度となっており、負担水準にばらつきがあり、不公平（国土交通省土地税制のあり方に関する研究会「中間取りまとめ骨子」）

3. 国政モニターの結果（速報）

問 土地の固定資産税の負担水準のばらつきについて

土地の固定資産税の負担水準は、現在、地域ごと土地ごとにばらついています。このことについてどうお考えですか。

- ア 同じ評価額の土地であれば同じ税負担という税負担の公平性を優先すべきであり、負担水準が低い土地については、税負担が上昇することとなってもやむを得ない。
イ 負担水準が低い土地について税負担が急激に上昇しないよう配慮すべきであり、同じ評価額の土地について税負担が異なってもやむを得ない。

ア 54%(213名)
イ 44%(175名)
その他・未回答 2%(7名)

4. 昭和48・49年度税制改正

固定資産税創設以来、評価替えに伴い、宅地の評価が大きく上昇した例として、昭和39年度（改正評価制度の実施）、昭和45年度（6年ぶりの評価替え）、平成6年度（7割評価導入）がある。

評価替えに伴う宅地の評価変動割合の推移（全国平均）

	39	45	48	51	54	57	60	63	3	6	9	12
評価変動割合	6.30倍	2.38倍	1.81倍	1.27倍	1.19倍	1.28倍	1.23倍	1.12倍	1.23倍	3.97倍	0.75倍	0.94倍

注1 昭和42年度は通常の評価替えは行われなかった。

注2 各基準年度の前年に行われる調査（「評価上昇（変動）割合等調」）の結果である。

現在の宅地に係る固定資産税は、平成6年度評価替えに伴う評価変動の収束策が課題となっているが、昭和39年度評価替えに伴う評価変動の収束は、昭和48・49年度税制改正（昭和39年度評価替え後約10年経過後）で図られたと整理できる。

このため、昭和48年度税制改正による負担調整措置が前例となりうる。

昭和38年度以後の宅地に係る「達成率」の推移

	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	50
達成率	100.0%	19.0%	19.0%	22.9%	27.4%	32.9%	39.5%	21.6%	28.0%	36.5%	個人非住宅用地を除き(100%)

注1 「達成率」とは、当該年度の評価額に対する課税標準額の割合である（理論値）。

注2 昭和41年度以降、評価額と課税標準額の乖離に応じた負担調整措置が講じられているが、昭和47年度において達成率は36.5%であり、評価額課税が実現されていない。

注3 昭和48,49年度に住宅用地特例、小規模住宅用地特例を創設（これにより、住宅用地については50年度に達成率100%）

昭和48・49年度改正による昭和48～50年度の宅地に係る負担調整措置

区分	48年度	49	50										
住宅用地	① 48価格× $\frac{1}{2}$ ② 47課税×負担調整率 のいずれか少ない額 ただし、②の額が48価格×15/100に満たない場合は、48価格×15/100の額とする。(底上げ措置)	小規模住宅用地 ① 49価格× $\frac{1}{4}$ ② 48課税 のいずれか少ない額 一般住宅用地 ① 49価格× $\frac{1}{2}$ ② 48課税×負担調整率 のいずれか少ない額 ただし、②の額が49価格×30/100に満たない場合は、49価格×30/100の額とする。	49課税に据え置き 50価格×1/2										
	① 47課税×負担調整率 ② 48価格×15/100 のいずれか多い額を課税標準額とする。(底上げ措置)	① 49価格－(48価格－48課税)×1/2 ② { ア 48課税×1.5 イ 49価格×30/100 ア、イのいずれか多い額を②とし、①と②を比較していずれか少ない額を課税標準額とする。	① 50価格 ② { ア 48課税×2.25 イ 49価格×60/100 ア、イのいずれか多い額を②とし、①と②を比較していずれか少ない額を課税標準額とする。										
法非住宅	48価格－(48価格－47課税×負担調整率)×2/3 ※評価額と課税の開差を埋めていく	49価格－(48価格－47課税×負担調整率)×1/3	50価格										
昭和48年度～50年度の負担調整率の区分													
<table><tr><th>48価格/38課税</th><th>負担調整率</th></tr><tr><td>3倍未満</td><td>1.1</td></tr><tr><td>3倍以上 8倍未満</td><td>1.2</td></tr><tr><td>8倍以上25倍未満</td><td>1.3</td></tr><tr><td>25倍以上</td><td>1.4</td></tr></table>				48価格/38課税	負担調整率	3倍未満	1.1	3倍以上 8倍未満	1.2	8倍以上25倍未満	1.3	25倍以上	1.4
48価格/38課税	負担調整率												
3倍未満	1.1												
3倍以上 8倍未満	1.2												
8倍以上25倍未満	1.3												
25倍以上	1.4												
達成率	住宅用地…………… 28.2% 個人非住宅用地…………… 28.2% 法人非住宅用地…………… 52.1%	小規模住宅用地…………… 25.0% (100.0%) 一般住宅用地…………… 39.9% (79.8%) 個人非住宅用地…………… 42.3% 法人非住宅用地…………… 76.0%	小規模住宅用地…………… 25.0% (100.0%) 一般住宅用地…………… 50.0% (100.0%) 個人非住宅用地…………… 63.5% 法人非住宅用地…………… 100.0%										

課税標準額を本則課税に近づけるため、次のような措置を講じ、50年度には個人非住宅用地を除き、本則課税を実現（個人非住宅用地も53年度には本則課税に）。

① 住宅用地特例（48年度）、小規模住宅用地特例（49年度）の創設

② 底上げ措置及び評価額と課税標準額の開差を埋めていく措置の導入

5. 地方税財政制度改革のスケジュール（予定）

ア 起債の事前協議制の導入（平成18年度）

平成17年度までは、地方公共団体が起債するためには、総務大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならないこととされているが、平成18年度以降協議制に移行する（地方財政法第5条の3、第33条の7）。

したがって、標準税率未満の税率を設定した場合においても、制度上は平成18年度以降起債が可能になる。

イ 税制改革の期限（平成18年度まで）

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」において「今次税制改革は、2003年度に着手し、“広く薄く”等の理念の下、本格的かつ構造的な税制改革に取り組むとの考え方に立ち、可能なものから順次実施し、「改革と展望」の期間内（～2006年度）に完了させることを目指す。」とされている。

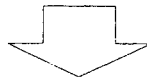
このため、少なくとも次期基準年度である平成18年度改正において、固定資産税における負担水準の均衡化を達成することが望ましいのではないか。

論点2 負担水準を均衡化させるための具体案 (底上げ措置等の導入、下落対応措置の廃止、据置ゾーンの廃止)

1. 底上げ措置等の導入について

現行の負担調整措置について

現行のスキームでは、負担水準が均衡化するまで30年以上かかる。(商業地等であれば、負担水準8%の土地が、据置措置の下限である負担水準60%に達するまで36年かかる。)



負担水準の均衡化を早急に実現するためには、負担調整について新たな措置として以下のような措置を講じる時期ではないか。

- ア 負担調整率の大幅な引き上げ
- イ あるべき負担水準との開差を埋めていく措置(開差是正措置)の導入
- ウ 負担水準の下限を設定する措置(底上げ措置)の導入

負担水準のばらつき状況などについて

A 現在の負担水準のばらつきの状況及び負担水準ごとの平均税負担額(商業地等)

※表は、法定免税点以上の土地に限定した数値であり、法定免税点未満のものを含めると、平均税負担額はさらに減少するものと考えられる。

負担水準の分布状況及び200㎡あたり税負担額(法定免税点以上のもの)

	～10%	10%～20%	20%～30%	30%～40%	40%～50%	50%～60%	60%～70%	70%以上
納税義務者分布状況(%)	0.1	1.0	5.4	16.6	28.3	19.8	12.8	15.9
1㎡あたり評価額(円)	13,670	26,811	32,448	36,370	42,738	58,718	54,976	69,244
1人あたり税負担額(円)	14,532	59,610	97,615	144,935	206,219	350,906	459,640	747,716
1人あたり地積(㎡)	989	861	769	760	748	776	929	1,036
827㎡(平均)あたり税負担額(円)	12,149	57,249	104,917	157,709	227,851	373,733	409,063	596,767

※平成13年度の「固定資産の価格等の概要調書」によって作成した。(税負担額は、1.4%を乗じて算出)

B 市町村の平均負担水準のばらつきの状況(商業地等)

市町村の平均負担水準の分布状況(商業地等)

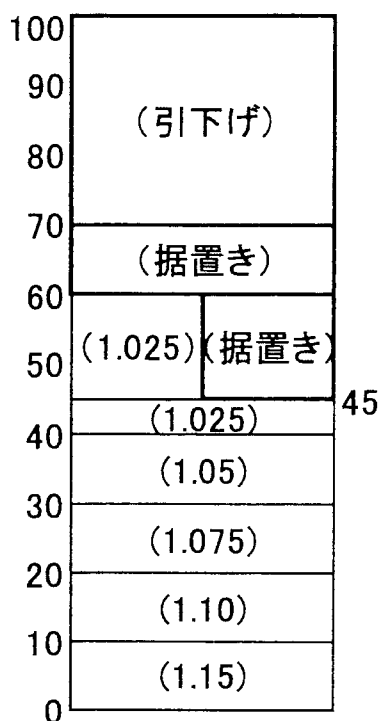
	～10%	10%～20%	20%～30%	30%～40%	40%～50%	50%～60%	60%～70%	70%以上
割合(%)	0.0	0.4	2.1	12.5	32.5	32.2	15.1	5.1

20頁記載のア～ウの措置のうち、メリットとデメリットは次のとおりに整理できる。
(共通するデメリットは、負担水準が低い土地の税負担が上昇すること)

	内容	メリット	デメリット
負担調整率の大幅な引き上げ	負担調整率を大幅に引き上げることにより負担水準を収れんさせる。	○ 現行制度と同様の措置である。 ○ 個別の土地の負担水準に応じた負担調整が可能。	○ 負担水準が極めて低い土地については相当大きな負担調整率を設定する必要がある(過去最大は1.4) ○ 大きな負担調整率を設定しても、次期評価替えで評価額が上昇する土地については、また負担水準が下がる。
開差是正措置の導入	あるべき負担水準による課税標準額と実際の課税標準額の開差を一定期間で埋めていく。	○ 個別の土地の負担水準に応じた負担調整が可能。	○ 複雑な措置となる。
底上げ措置の導入	負担水準が低い土地について一定水準(全国一律)まで引き上げる。	○ 説明が容易である。 ○ 負担水準を一定の幅に確実に収れんできる。	○ 全国一律の措置であるため、税負担の引き上げ率が負担水準によって相当異なることとなる。

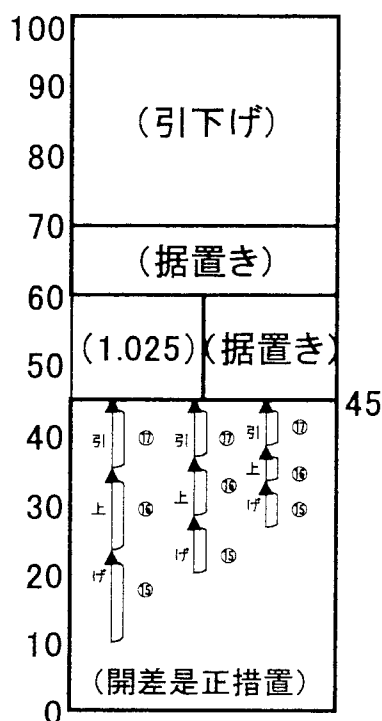
開差是正措置・底上げ措置の導入イメージ

【現行スキーム】
(商業地等)



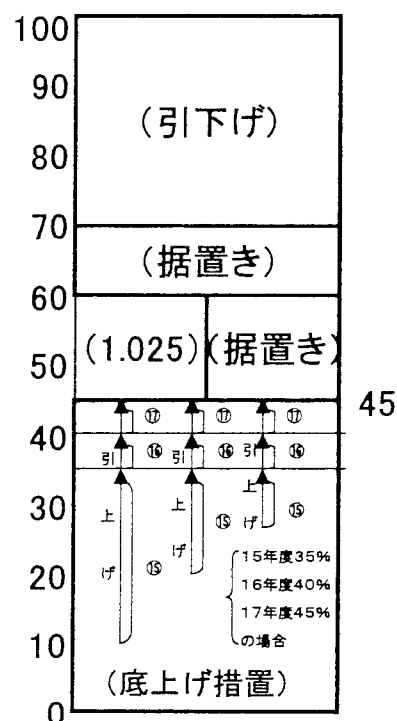
【開差是正措置】

※3年後に45%まで引き上げる場合



【底上げ措置】

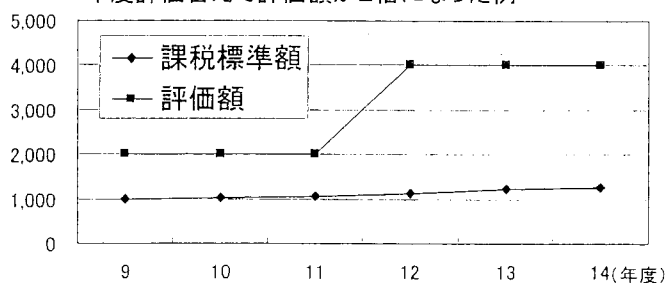
※3年後に45%まで引き上げる場合



地価が局地的に上昇する等の理由で負担水準が大幅に低くなることがある。

【地価の上昇により負担水準が極端に低くなるモデル例】

商業地等でH9.1.2～H12.1.1に市街化編入等により、12年度評価替えて評価額が2倍になった例



	課税標準額	評価額	負担水準
9	1,000	2,000	—
10	1,025	2,000	50.0%
11	1,051	2,000	51.3%
12	1,129	4,000	26.3%
13	1,214	4,000	28.2%
14	1,275	4,000	30.4%

上記のような事例を考えると、いつまでたっても負担水準の低い土地の存在を否定できないという観点から、負担調整率の大幅な引き上げ措置の導入は問題があるのではないか。

地方団体の意向

(1) 市町村対象のアンケートの結果

平成12年9月に実施した県庁所在市等（計123団体）に実施したアンケートの結果

- ① 底上げ措置の導入 賛成 72.4% 反対 27.5%
- ② 「下限とする一定水準は評価額の何%なら可能と考えるか」

	20%	30%	40%	50%	60%	他	計
県庁所在市及び政令指定市	7	11	20	6	0	3	47
平均負担水準							
10%未満の団体	0	0	0	0	0	1	1
10%以上20%未満の団体	1	2	0	0	0	0	3
20%以上30%未満の団体	7	7	3	3	0	5	25
30%以上40%未満の団体	11	10	9	5	1	7	43
合計	26	30	32	14	1	16	119

平成12年度「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究報告書」より抜粋

注1 底上げ措置に反対する市町村も回答している。

注2 「他」は、「全国平均負担水準の一定割合」、「条例で定める割合」等

(2) 東京都の意向

東京都税調の答申では、負担水準の下限について、商業地等40%、小規模住宅用地50%と定め、これを段階的に引き上げるべき、としている。

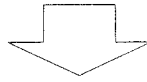
○東京都税制調査会答申「21世紀の地方主権を支える税財政制度」(平成12年11月30日)(抜粋)

第二に、著しい負担水準の不均衡を是正する観点から、負担水準の下限を定めることである。例えば、次期評価替えの年度である平成15年度には、負担水準の下限を商業地等40%、小規模住宅用地50%と定める。これを段階的に引き上げることで、負担の均衡化・適正化の速度を上げることが可能となる。

2. 下落対応措置の廃止について

現行の負担調整措置について

現行のスキームでは、著しい地価下落に対応した臨時的な税負担の据置措置（下落対応措置）が講じられているが、負担水準の均衡化の観点に矛盾する、負担調整措置を複雑にしているという点から課題がある。

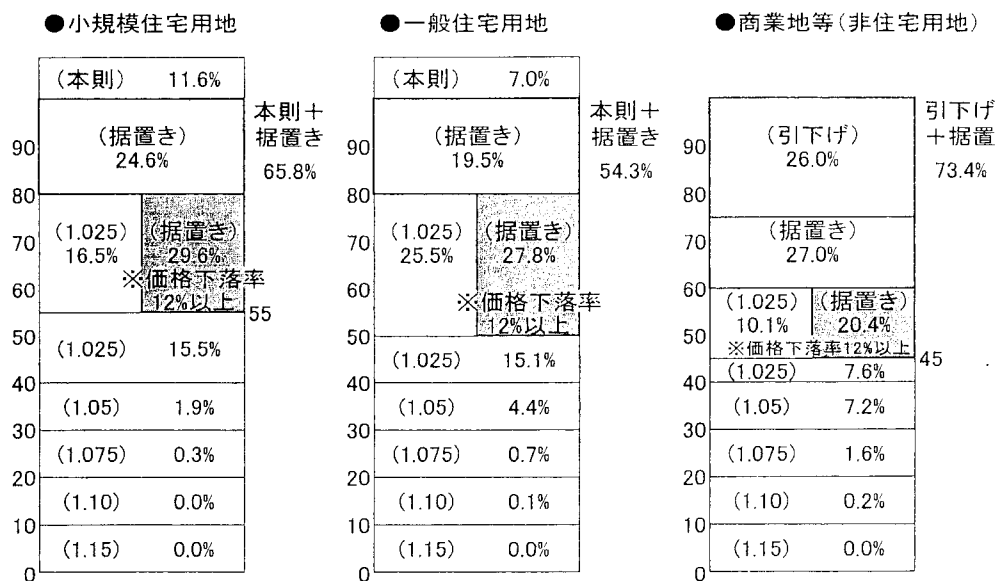


負担水準の均衡化を早急に実現するため、下落対応措置の廃止について検討が必要。

【現行の下落対応措置導入の考え方】（平成9年度改正）

納税者からは「こんなに評価額が下がったのに、まだ税負担が上がるのか」との強い反発が予想される。そこで、納税者の感情にも配慮するため、一定の条件を満たす土地について、地価下落に対応した臨時的な据置特例措置が講じられたものである。

下落対応措置の内容（下記図の網掛け部分）（％は平成13年度の課税標準額ベースの分布）



※項目ごとに四捨五入しているため、積み上げが100%とならない場合や計が一致しない場合がある。

※「価格下落率」＝（「平成9年度評価額」－「当該年度の評価額」）／「当該年度の評価額」×100

（参考）

○ 価格下落率12%の根拠

平成9年度から12年度の宅地の平均下落率を勘案（改正前は25%）

○ 下落対応措置の負担水準の下限（小規模55%、一般50%、商業地等45%）の根拠

平成9年度税制改正時における各用途の全国平均負担水準見込みを勘案（12年度では見直さず）

平成9年度改正時、平成12年度改正時と現在との状況比較

(1) 地価下落の動向について

公示価格年別変動率の推移

(単位: %)

		6	7	8	9	10	11	12	13	14
全用途平均	全 国	▲ 5.6	▲ 3.0	▲ 4.0	▲ 2.9	▲ 2.4	▲ 4.6	▲ 4.9	▲ 4.9	▲ 5.9
	三大都市圏	▲ 8.8	▲ 4.8	▲ 6.4	▲ 4.3	▲ 3.2	▲ 6.4	▲ 6.6	▲ 6.1	▲ 6.9
	地 方 圏	▲ 2.0	▲ 1.2	▲ 1.8	▲ 1.6	▲ 1.7	▲ 3.0	▲ 3.4	▲ 3.8	▲ 5.0
商 業 地	全 国	▲ 11.3	▲ 10.0	▲ 9.8	▲ 7.8	▲ 6.1	▲ 8.1	▲ 8.0	▲ 7.5	▲ 8.3
	三大都市圏	▲ 17.2	▲ 14.8	▲ 16.0	▲ 11.5	▲ 7.5	▲ 10.2	▲ 9.6	▲ 8.3	▲ 8.5
	地 方 圏	▲ 5.9	▲ 5.5	▲ 5.8	▲ 5.4	▲ 5.1	▲ 6.8	▲ 7.0	▲ 7.0	▲ 8.1
住 宅 地	全 国	▲ 4.7	▲ 1.6	▲ 2.6	▲ 1.6	▲ 1.4	▲ 3.8	▲ 4.1	▲ 4.2	▲ 5.2
	三大都市圏	▲ 7.3	▲ 2.8	▲ 4.6	▲ 2.8	▲ 2.2	▲ 5.7	▲ 5.9	▲ 5.6	▲ 6.5
	地 方 圏	▲ 1.2	▲ 0.3	▲ 0.6	▲ 0.4	▲ 0.6	▲ 1.9	▲ 2.3	▲ 2.8	▲ 4.0

(2) 税負担の状況

平成9年度税制改正時や平成12年度税制改正時と比較すると、税負担の引下げ措置の適用を受けている土地が多くなっており、「地価が下落しているのに税収が増えている」という指摘は妥当とはいえないものとなっている。また、下落対応措置導入時には、適用対象は相対的に税負担が高い土地であったが、現在では相対的に税負担が低い土地に対して下落対応措置が適用されるようになっている。

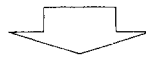
商業地等における負担調整措置の適用状況

			9	10	11	12	13
全 国	納税義務者ベース	引下げ	4.2%	2.3%	2.6%	10.4%	8.1%
		据置き	14.2%	19.1%	23.2%	25.8%	36.9%
		うち下落対応	5.5%	6.7%	8.4%	12.1%	16.3%
	課税標準額ベース	引上げ	81.6%	78.6%	74.2%	63.8%	55.0%
		引下ぎ	11.8%	11.1%	13.0%	25.4%	26.0%
		据置げ	33.6%	40.2%	43.8%	38.7%	47.3%
		うち下落対応	15.7%	16.5%	18.2%	18.1%	20.4%
大 都 市	納税義務者ベース	引上げ	54.6%	48.7%	43.2%	35.8%	26.7%
		引下げ	4.0%	6.3%	7.7%	18.8%	22.3%
		据置き	35.5%	43.2%	49.1%	46.7%	56.2%
	課税標準額ベース	うち下落対応	22.0%	25.3%	27.1%	22.6%	26.1%
		引上げ	60.6%	50.4%	43.2%	34.6%	21.5%
		引下げ	17.8%	18.6%	21.5%	41.7%	42.0%
		据置き	50.2%	57.7%	60.3%	42.1%	48.5%
		うち下落対応	24.5%	24.0%	24.0%	17.0%	16.4%
		引上げ	32.0%	23.6%	18.2%	16.3%	9.5%

3. 据置ゾーンの廃止

現行の負担調整措置について

現行のスキームでは、負担水準が相当高い土地についての税負担の据置措置が講じられている。このため、負担調整措置をいつまで続けても、負担水準が一点に収れんしない（一定の幅に収れんする）スキームになっている。



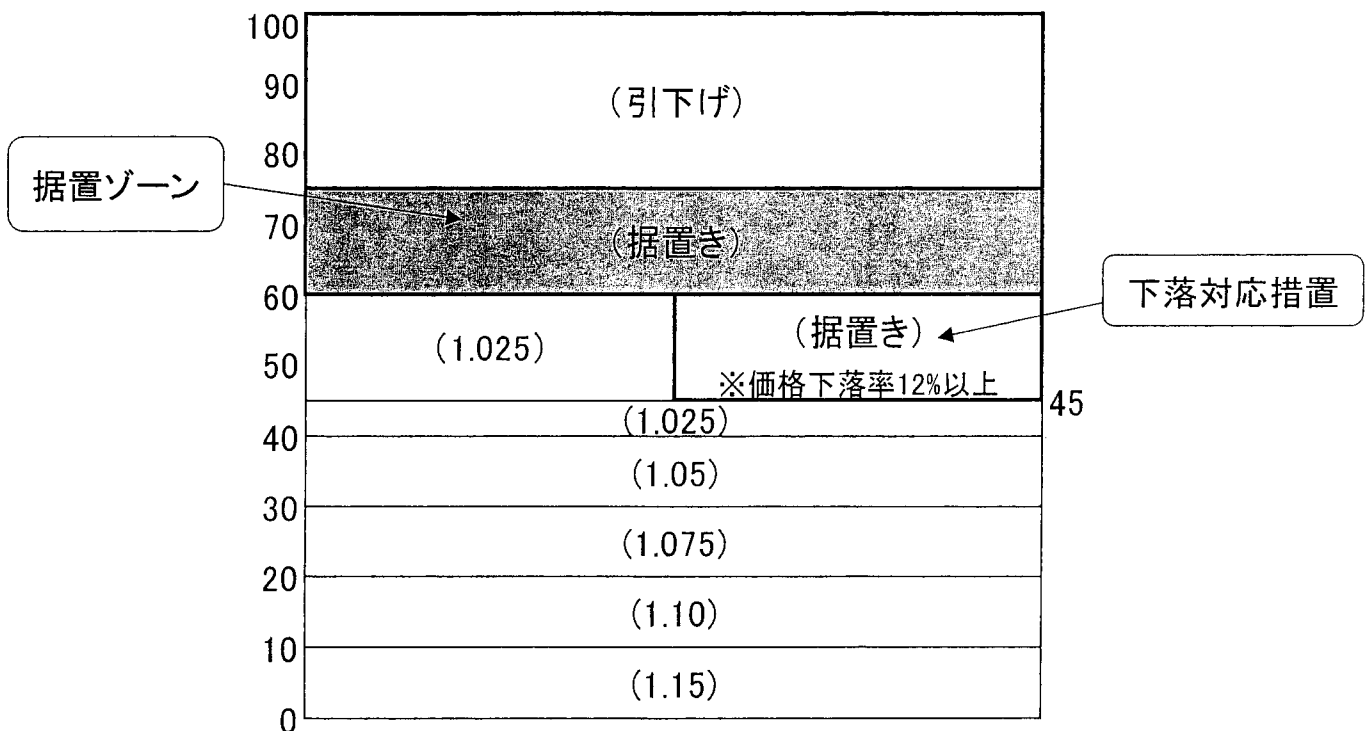
負担水準の均衡化を促進するためには、据置ゾーンを廃止し、あるべき負担水準を明確化する必要があるのではないか。

【現行の負担調整措置の考え方】（平成9年度改正）

負担水準の高い土地の負担は引き下げ、負担水準の低い土地の負担は引き上げることにより、大きなばらつきが見られる負担水準をある程度是正しようとするものである。

据置ゾーンの内容(下落対応措置との区別)

【現行スキーム】 (商業地等)



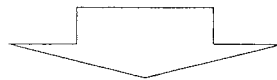
据置ゾーンの存続に関する市町村の見解

据置ゾーンを廃止すべきとする見解	○ 最終的な負担水準が設定されていないと、どの負担水準にするための負担調整措置かが不明確ではないか。 ○ 収れんする負担水準に幅があるのは、税負担の公平の観点から問題ではないか。
据置ゾーンを廃止する必要はないとする見解	○ 当面の暫定措置として一定の幅に負担水準が収れんしておけば負担水準の均衡化に資するのではないか。 ○ 地価下落が続く中で、負担水準が相当高い土地まであえて税負担を引き上げる必要があるのか。

簡素な課税のしくみを実現するための措置について

現状認識

宅地の負担調整措置は、複雑で分かりにくいしくみとなっている。



基本的考え方

固定資産税に対する納税者の信頼を確保するため、課税のしくみは可能な限り簡素なものとする必要がある。

本来の課税のしくみ

固定資産税の税額は、本来以下の算式で算出される。したがって、課税のしくみを、可能な限り以下の算式に近づけるための見直しが必要。

$$\text{税額} = \text{評価額} (\times \text{課税標準の特例措置}) \times \text{税率}$$

課税のしくみが複雑になっている原因

固定資産税及び都市計画税の課税のしくみが複雑で分かりにくいものになっている原因としては、以下の項目が考えられる

(1) 前年度課税標準額累乗方式

現行の負担調整措置は、「負担水準」と「価格下落率」の区分に応じた「負担調整率」を「前年度課税標準額（比準課税標準額）」に乘じる形式となっている。

本来は「評価額」に基づいた課税を行うべきだが、負担調整の観点から、「前年度課税標準額」を税額算定の基礎としており、「評価額」は負担水準にしか反映されない。

(2) 負担調整スキームの種類の多さ

負担調整スキームは、宅地等で4種類（商業地等、小規模住宅用地、一般住宅用地、その他）、市街化区域農地で2種類（特定市街化区域農地、一般市街化区域農地）、一般農地で1種類の合計7種類存在し、課税のしくみを分かりにくいものとしている。

論点1：前年度課税標準額累乗方式の見直し

現行の負担調整措置について

現行のスキームでは、負担水準及び価格下落率に応じて前年度課税標準額に負担調整率を乗ずる形式であるため、当該年度の評価額は負担水準にのみ反映され、「前年度課税標準額×負担調整率＝当該年度の課税標準額」という税額計算に評価額が出てこない。



簡素で分かりやすい課税のしくみを実現するため、当該年度の評価額に基づき課税するしくみを実現すべきではないか。

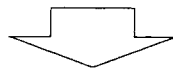
評価額を課税標準額の直接の算出基礎とするための考えられる具体的なスキーム

前提条件

- ① 負担水準が均衡化していないため、激変緩和のため、負担水準に応じて課税標準額が決定されるスキームとする必要。
- ② 負担水準を均衡化するため、あるべき負担水準に近づいていくスキームとする必要。

【留意点】

現在のスキームにおいても、商業地等で負担水準が0.7を超えるものについては、評価額に基づく課税が実現されている。また、負担水準が低い土地について底上げ措置を導入する場合には、底上げ措置の適用を受けるものについては、評価額に基づく課税が実現される。

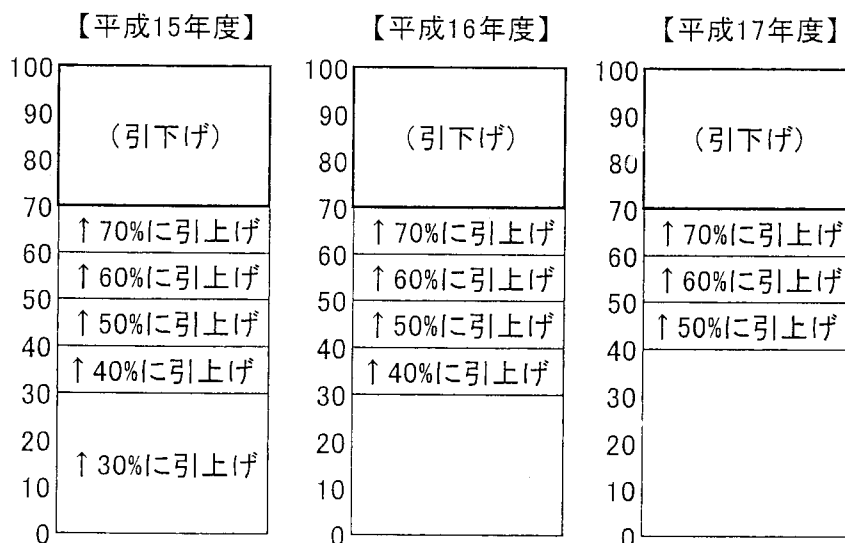


評価額に一定割合（負担水準に応じた割合）を乗じて当該年度の課税標準額を求めるスキームが考えられる。イメージ図は次ページ。

評価額を課税標準額の直接の算出基礎とするスキームのイメージ（試案）

負担水準	負担調整
60%以上	評価額×0.7
50%～60%	評価額×0.6
40%～50%	評価額×0.5
30%～40%	評価額×0.4
30%未満	評価額×0.3

- ・ 計数は、あくまで例示
- ・ 5%刻みにすること、据置ゾーンを設定すること等のバリエーションは考えられる。



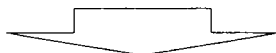
現行の負担調整措置とのメリットデメリット比較表

	メリット	デメリット
前年度課税標準額ベース (現行の方式)	・ 長年定着してきたしくみである。 ・ 個別の土地の負担水準に応じた<u>なだらかな負担調整が可能。</u>	・ <u>評価額が負担水準にしか反映されない</u>ため、納税者に分かりづらい。
当該年度評価額ベース (前ページの試案による)	・ <u>税額が評価額に直結するため、簡素で納税者に分かりやすい。</u>	・ 個別の土地の前年度課税標準額を用いず、<u>一定の幅ごとに負担調整を行うため、現行に比べるときめ細かくない。</u>(幅の前後で税負担の上昇額が異なる。)

論点 2：住宅用地特例の見直し

現状認識

住宅用地の負担調整スキームは、商業地等の負担調整スキームと異っており、課税のしくみを複雑にしている。また、住宅用地の特例率は、商業地等と比較して過大である、との指摘がある。



基本的考え方

簡素で分かりやすい課税のしくみを実現する観点から、商業地等の負担調整スキームと同一にすべきではないか。また、住宅用地のあるべき税負担水準について検討すべきではないか。

留 意 点

住宅用地特例は、負担調整スキームと一体化しているため、評価替え年度に見直す必要がある。

区 分		土地の利用状況と面積区分		本則課税 標準額
住宅用地	小規模住宅用地	住宅の敷地	200㎡以下の部分	価格×1／6 (都計は1/3)
	一般住宅用地		200㎡を超える部分（家屋の床面積の10倍まで）	価格×1／3 (都計は2/3)
非住宅用地		住宅以外の敷地や空き地		価格

年度	改 正 内 容
昭和48年度	○固定資産税の住宅用地特例創設（特例率1/2）（※1） （家屋の床面積の10倍要件、併用住宅の場合の算入率は、現行と同様。）
昭和49年度	○200㎡までの住宅用地に対し、固定資産税の小規模住宅用地特例創設（特例率1/4）（※2）
平成5年度	○固定資産税の住宅用地特例拡充（特例率1/4→1/6、1/2→1/3）（※3） ○都市計画税の住宅用地特例創設（特例率：小規模1/3、一般2/3）（※3）

昭和48年度税制改正によれば、すべての宅地等について昭和50年度において評価額に基づいて課税されることになるが、この場合特に住宅用地については、住宅政策上の見地からもその税負担について配慮する必要がある。（都市計画税については、すでに評価額課税が実現していたこと、目的税である性格等が鑑みられ、住宅用地特例が設けられなかったものと思料される。）

※2 小規模住宅用地特例創設の考え方

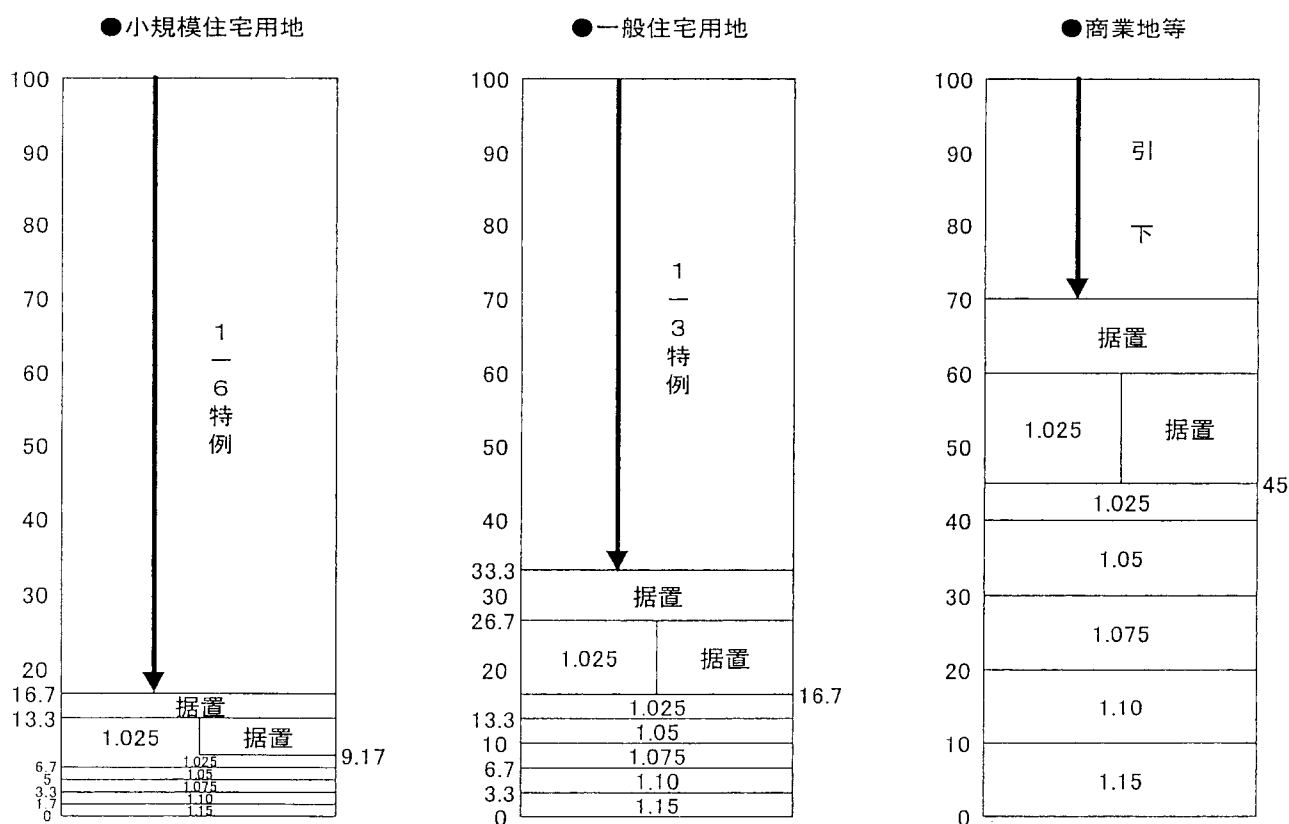
地価の上昇が著しかった大都市周辺の衛星都市等で税負担の伸び率がかなり急激に上昇したことを踏まえ、住民の日常生活に最小限必要とされる小規模の住宅用地についてはさらに負担を軽減。200㎡は、住宅統計調査による都市部における一戸建、長屋建住宅の平均敷地面積、不動産協会調査による一区画当たり分譲面積の首都圏平均を勘案（330㎡（100坪）との案もあったが、都市部での税収に配慮）。

※3 固定資産税の住宅用地特例拡充、都市計画税の住宅用地特例創設の考え方

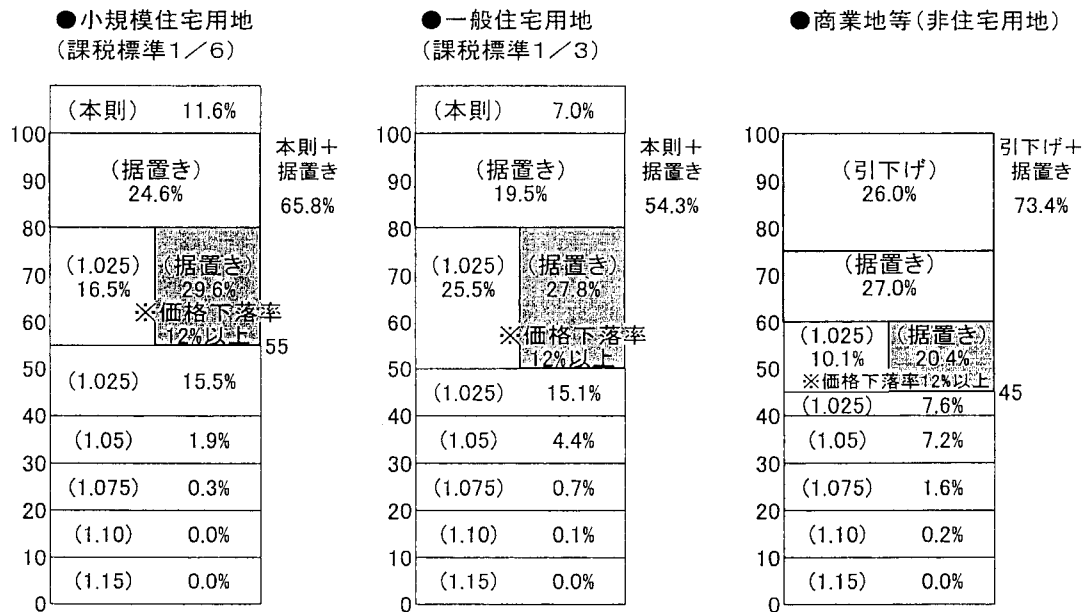
平成6年の評価替えによって相当な評価の上昇が見込まれるが、住宅用地に係る税負担については特に配慮すべき。都市計画税も含めた総合的な税負担が適切なものとなるよう、都市計画税においても特例措置を創設（住宅用地に係る税負担の固定資産税との逆転現象にも配慮）。新たな特例措置の導入であることや減収などを配慮して固定資産税の特例措置の半分に。

（3）住宅用地における負担調整措置

実質的な負担の水準で見た場合の負担調整スキームの比較（評価額を100とした場合）



負担水準の分布状況（課税標準額ベース。平成13年度）



○商業地等の負担調整措置と住宅用地の負担調整措置の相違点

- ・商業地等には引き下げゾーンが存在。（住宅用地には存在せず）
- ・据置ゾーンの範囲が異なる。
- ・下落対応措置の範囲が異なる。

住宅用地特例の見直しの視点

1. 宅地の負担調整措置が複数存在することによる複雑性

住宅用地と商業地等に係る負担調整措置については、特例率以外にも内容に差違が存在。

	小規模住宅用地	一般住宅用地	商業地等
特 例 率	1／6	1／3	なし
負 担 調 整 率	同 ー		
負 担 水 準 の 上 限	な	し	70%(14年度)
据 置 ゾ ー ン の 幅	80%以上100%未満		60%以上70%未満
下 落 対 応 措 置 の 幅	55%以上80%未満	50%以上80%未満	45%以上60%未満

このため、市町村から、職員の負担調整措置の理解や納税者への説明を困難にしている、との指摘がある。特例率が異なるのはやむをえないとしても、特例率以外の負担調整措置の内容は、住宅用地も商業地も同一にすれば、制度が簡素化し、納税者への説明も簡易になり、課税システムへの負荷も減少する、との意見が強い。

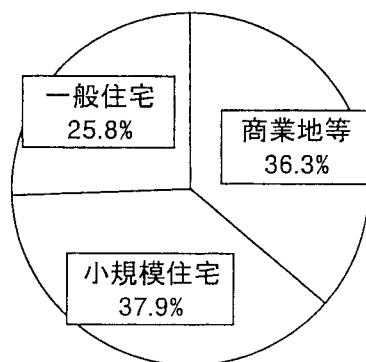
住宅用地と商業地等の負担調整措置を統一するべきではないか。

「商住格差」の是正（それに伴う負担調整スキームの統合）

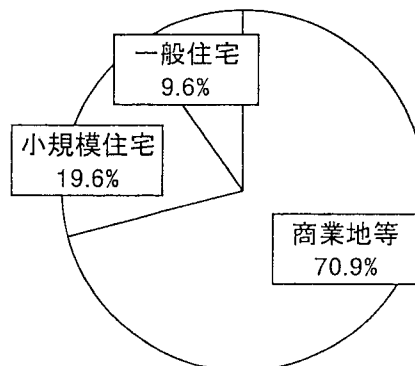
わが国税制の現状と課題（平成12年7月税制調査会）

特に、小規模住宅用地について価格の6分の1、一般住宅用地については価格の3分の1を課税標準とする大幅な特例措置が講じられており、地価の状況の変化や住民が応益的に負担すべき適正な水準を考えた場合、当該特例措置の拡充前の水準（小規模住宅用地は4分の1、一般住宅用地は2分の1）に戻すことについて検討する必要があります。

宅地に占める地積の割合



宅地に占める課税標準額の割合

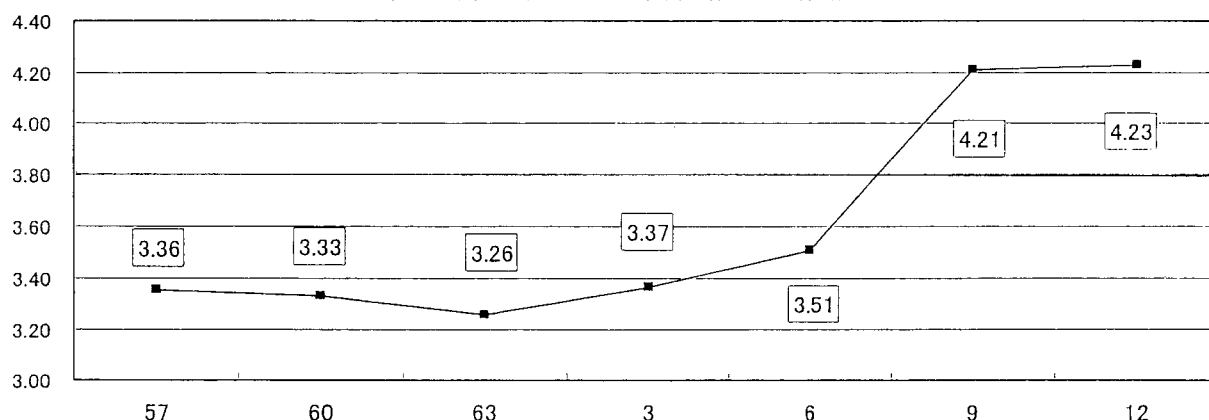


「平成13年度固定資産税の概要調書」より作成

商住格差は、評価額ベースで見ると、住宅用地特例拡充前と比較して、拡大傾向。

(倍)

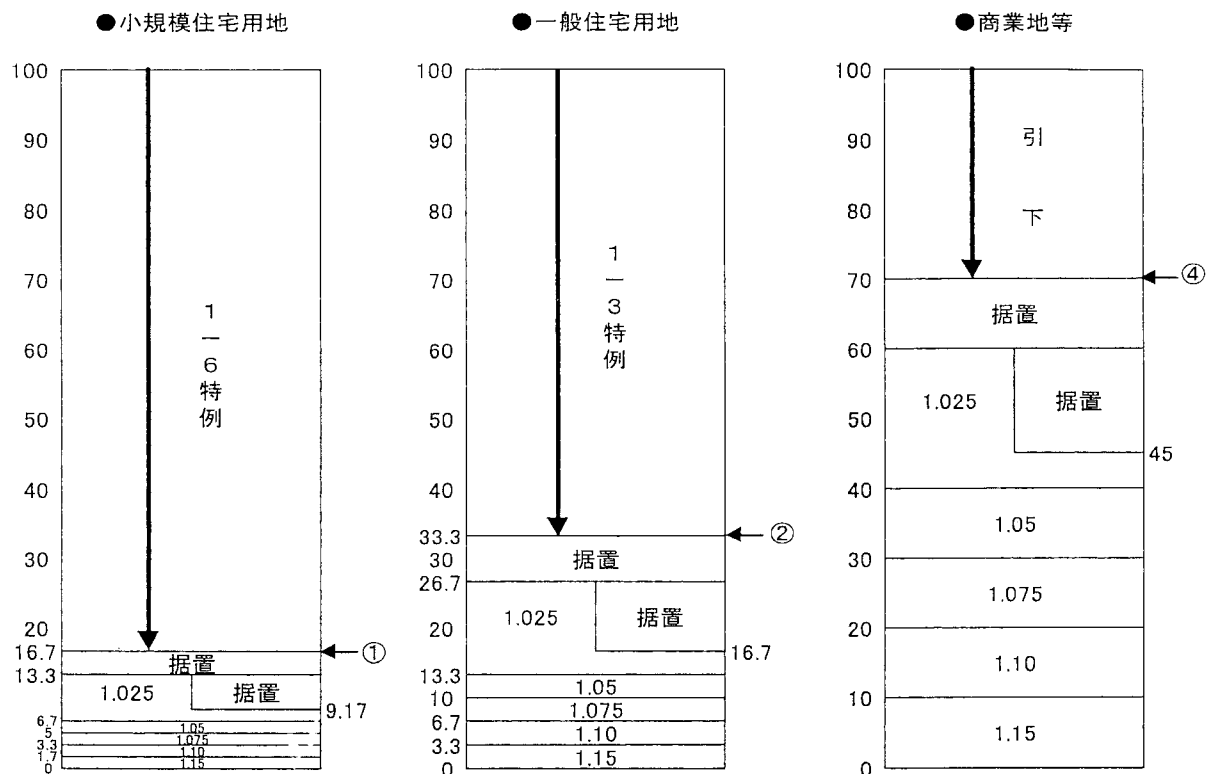
単位評価額当たりの商住格差の推移



注：住宅用地（小規模住宅用地＋一般住宅用地）と非住宅用地の単位評価額あたりの課税標準額の比率（住宅＝1）を表したものの推移

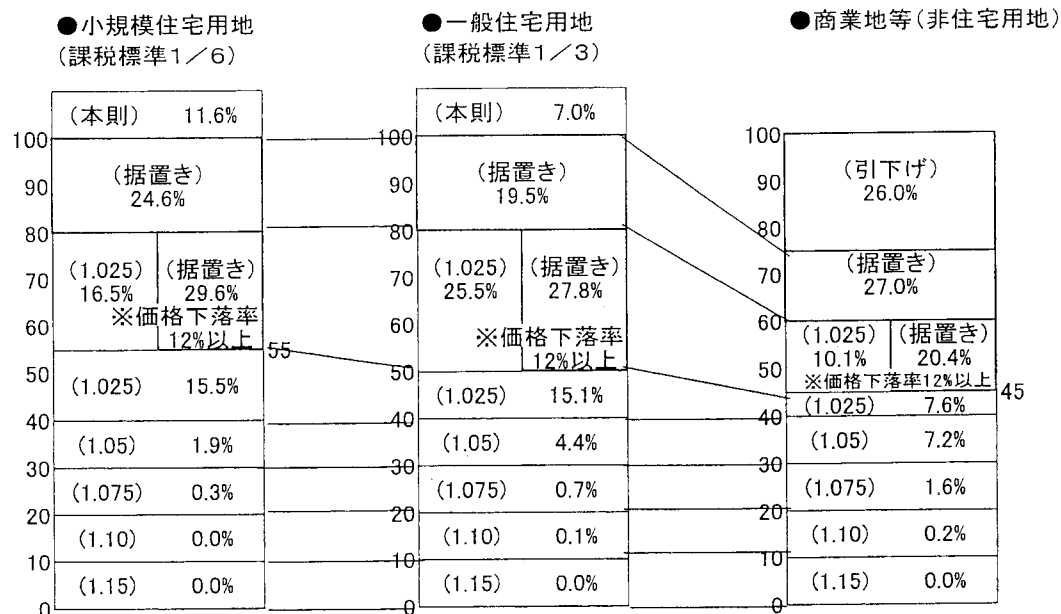
実態面からは、商住格差は平成6年度の住宅用地特例拡充後、拡大しており、商住格差是正の観点から住宅用地特例を見直す根拠となり得るのではないか。

2. 制度面からの商住格差の分析



小規模住宅用地、一般住宅用地、商業地等の税負担の上限の比率は、ほぼ1 : 2 : 4になっており、制度面からは、平成6年度の住宅用地特例拡充前の商住格差とほぼ一致

3. 負担水準の分布状況 (⑬課税ベース)



※項目ごとに四捨五入しているため、積み上げが100%とならない場合や計が一致しない場合がある。

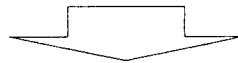
小規模、一般、商業地等の税負担の比率は、制度面からは、ほぼ1 : 2 : 4になっているが、負担水準の分布が、商業地等が相対的に上にあるため、評価額に対する実質的負担は1 : 2 : 4になっていない (1. の結果とも一致)

住宅用地特例見直しの視点

住宅用地、商業地等の負担調整スキーム統合の必要性

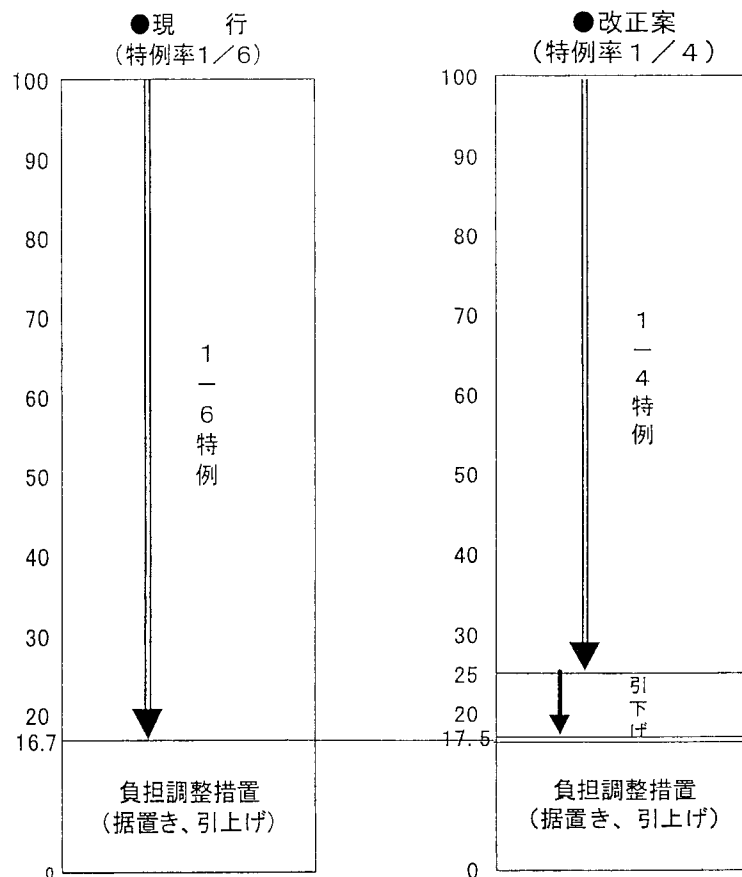
商住格差の見直しの必要性

住宅用地に係る底上げ措置の導入、下落対応措置の廃止、据置ゾーンの廃止の必要性

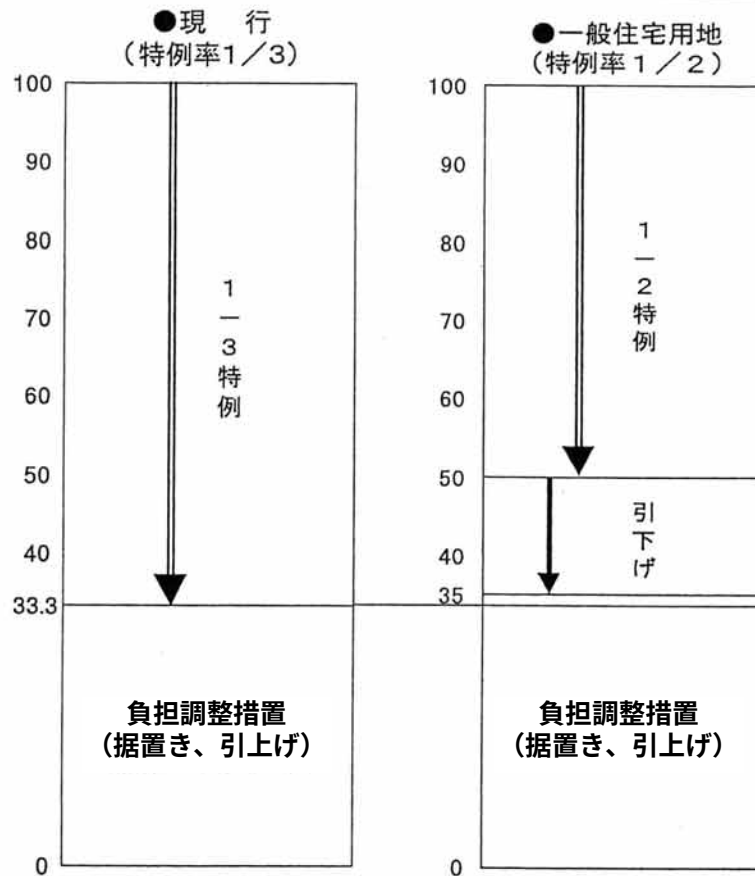


住宅用地特例を次ページ以下のとおり見直すことを検討すべきではないか。

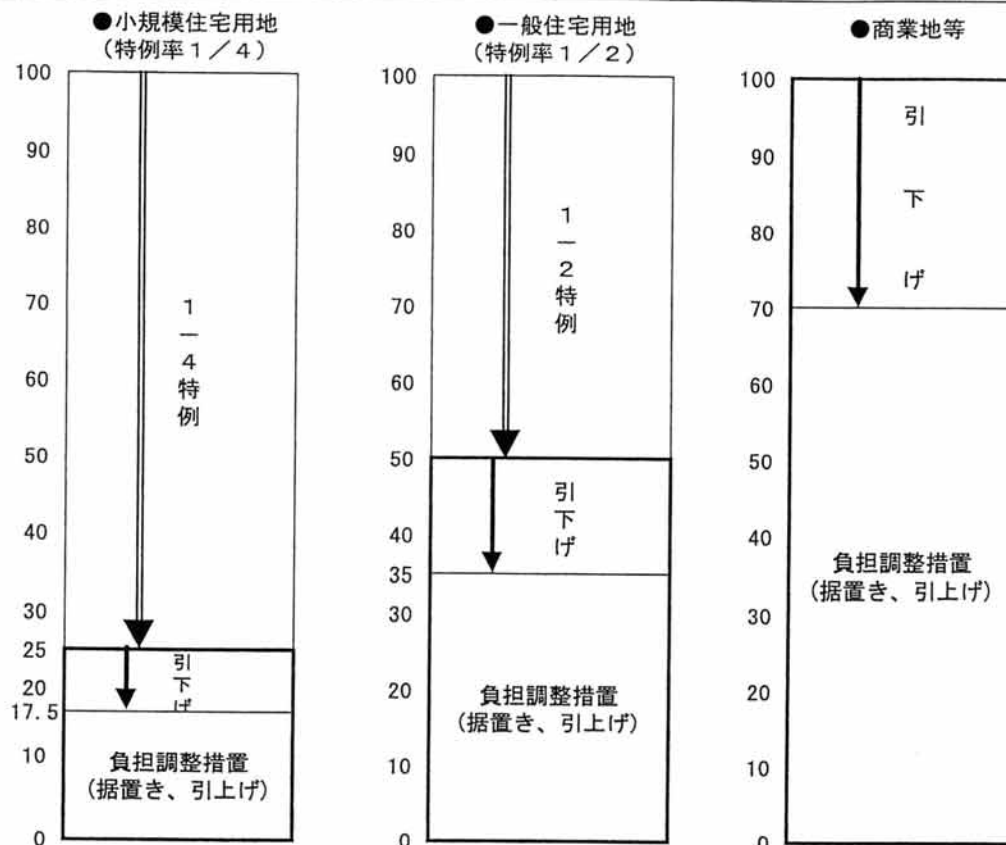
小規模住宅用地（試案）（評価額に対する割合）



一般住宅用地（試案）（評価額に対する課税の割合）



小規模住宅用地、一般住宅用地、商業地等の見直し試算比較



住宅用地特例見直しの基本的考え方

- ① 負担調整措置の複雑性を是正するため、商業地等に係る負担調整措置と同一のスキームとする。
- ② この結果、住宅用地に係る税負担が若干増加し、「商住格差」の是正にも資する。

宅地に対して課する固定資産税の負担調整措置についての整理

宅地（商業地等（非住宅用宅地）、小規模住宅用地、一般住宅用地）に対して課する固定資産税の負担調整措置については、次のような問題点があるのではないか。

1. 負担水準の均衡化の促進

負担水準（評価額に対する課税標準額の割合）が地域ごと、土地ごとにばらついており、かつ、負担水準の均衡化に向けた調整が極めて緩やかであるため、負担水準を均衡化するために極めて長期間（30年以上）を要する。

また、現行の地方交付税の算定においては、負担調整措置を適用した結果得られるべき税収入が、基準財政収入額算定の基礎となっている。

（問題点）

- 同じ評価額の土地であれば、同じ課税標準額になるべきである。税負担の公平性を確保するため、納税者の税負担に配慮しつつ、すみやかに負担水準を均衡化すべきである。

また、負担水準が低い市町村は相対的に地方交付税収入が多く、負担水準が高い市町村は相対的に地方交付税収入が少ない結果となっており、地方財政の観点からも、すみやかに負担水準を均衡化すべきではないか。

（解決案）

- ・ 底上げ措置の導入
- ・ 下落対応措置の廃止
- ・ 据置ゾーンの廃止 等

2. 納税者に分かりやすい簡素な課税のしくみ

(1) 前年度課税標準額をベースにした負担調整措置

現行の負担調整措置は、（すでに負担水準の上限にある土地を除き）前年度の課税標準額に負担調整率を乗じるしくみとなっている。

（問題点）

- 本来、固定資産税は、評価額を課税標準とする税目である。現行のしくみは評価額の変動が課税標準額に直結しないため、評価額と課税標準額という2つの課税標準を前提としたしくみになっており、分かりにくくなっているのではないか。

（解決案）

- ・ 当該年度の評価額に一定割合（負担水準に応じた割合）を乗じて当該年度の課税標準額を算出するしくみの導入

(2) 用途ごとに異なる負担調整措置のしくみ

商業地等（非住宅用地）、小規模住宅用地、一般住宅用地ごとに負担調整のしくみが異なっている。

また、住宅用地に対して課する固定資産税については、大幅な課税標準の特例措置（小規模住宅用地（200㎡までの部分）は1／6、一般住宅用地（200㎡を超える部分）は1／3）が講じられている。

（問題点）

- 用途ごとに負担調整措置が異なっていることから、分かりにくい制度となっているのではないか。

このため、用途が異なっても、同じ負担調整措置となるよう、負担調整措置の統合を図るべきではないか。

（解決案）

- ・ 住宅用地に係る負担調整措置について、特例率を見直し（小規模住宅用地：1／6 → 1／4、一般住宅用地 1／3 → 1／2）た上で、商業地等と同様の負担調整措置（負担水準が相当高い土地の税負担の引下げ等）を講じる。

「負担水準の均衡化のための方策に関するアンケート」について

- 1 実施時期 平成12年9月
- 2 内 容 ・ 負担水準の均衡化を早期に達成させるための方策について
- 3 対象団体 ① 各都道府県庁所在市（47市）
② ①以外の政令指定都市（2市）
③ 商業地等の平均負担水準（平成11年度課税標準額の総額／平成12年度評価額の総額）が40%未満の市町村の中から抽出した市町村（74市町村）
- 4 回 答 率 100%
- 5 結 果 別紙のとおり

- 1 例えば、平成17年度における課税標準額について、評価額の一定水準を下限とすることを地方税法上に規定することについてどう考えるか。

		賛成である	反対である	どちらとも いえない	計
県庁所在市及び政令指定都市		37	11	0	48
平均負担水準	10%未満の団体	0	1	0	1
	10%以上20%未満の団体	3	0	0	3
	20%以上30%未満の団体	18	5	0	23
	30%以上40%未満の団体	26	15	0	41
合 計		84	32	0	116

（「賛成」として、条件付き賛成・消極的賛成・やむをえない等を含めて集計した。）
 （「反対」として、消極的反対・どちらかという反対等を含めて集計した。）

(1) 主な賛成意見

- ・負担水準の均衡化を早期に達成させ、課税標準＝価格の原則、税額算出の簡素化、地価変動等と税負担の関連の明確化等を図り、固定資産税（制度）に対する納税者の理解を深めていく必要があるため、地方税法に規定することが望ましいと考える。
 しかし、今後の地価動向を十分見据えた制度化が可能であるのか、また課税団体間の平均負担水準に相当のバラツキがある中、全国ベースで一律の基準を設けることができるのか、等懸念される。
- ・負担水準が低いことは、税の公平性及び地方交付税の配分の公平性という点から問題が多いので、負担水準の早期の均衡化が必要。
- ・賛成だが、増税になるため、住宅用地の特例措置や免税点の引き上げなどを考慮すべき。
- ・賛成だが、「一定水準」の基準を明確にするとともに、納税者に事前に十分な周知・PR等を行い、早い時期から取り組む必要がある。

(2) 主な反対意見

- ・急激な税負担の増加につながり、納税者の理解を得られない。
- ・現行の税法で負担調整率が定められており、毎年下限が上昇していることを考えれば、新たに規定する必要はない。負担調整率で均衡を図るべき。

- ・引き続き地価が下落している中でこのような措置には疑問。
- ・現行の制度自体、複雑すぎて納税者にとって分かりづらいのだから、これ以上の付け焼き刃的な規定はすべきでない。早急に本則課税にもっていくべき。

(3) その他

- ・賛成だが、各市町村において負担水準のバラツキは大きく異なり、財政事情も異なると考えられるため、税法では幅を持たせて設定し、市町村又は都道府県の事情に合わせて条例等で定めるようにしたらどうか。

2 下限とする一定水準は評価額の何%なら可能と考えるか。

		20%	30%	40%	50%	60%	他	計
県庁所在市及び政令指定都市		7	11	20	6	0	3	47
平均負担水準	10%未満の団体	0	0	0	0	0	1	1
	10%以上20%未満の団体	1	2	0	0	0	0	3
	20%以上30%未満の団体	7	7	3	3	0	5	25
	30%以上40%未満の団体	11	10	9	5	1	7	43
合 計		26	30	32	14	1	16	119

(評価額の20%とする理由)

- ・急激な税負担の引き上げとならない程度の率である。

(評価額の30%とする理由)

- ・平均負担水準が50%程度と仮定した時に、上限がこれより20ポイント高い70%とされていることとのバランスから50%より20ポイント低い30%が妥当。
- ・せめて、30%を下限としなければ均衡化するのに余りにも年数を要する。

(評価額の40%とする理由)

- ・平成6年度から評価額は地価公示価格等の「7割水準」とされたが、それ以前の評価額は全国平均で地価公示価格の3割程度となっていたことから、その評価水準を下限と考え、負担水準の下限を40%とすべき。
- ・平成14年度は、評価額の70%が上限であるから、下限を40%とすると、負担のバラツキが30%以内に収まり、許容範囲と考えられる。

(平成17年度に一気に引き上げるべきとする理由)

- ・単年度で引き上げた方が納税者への説明がし易いし、納税者側からも分かり易い制度となる。

(平成15年度、平成16年度にも段階的に下限を設けるべきとする理由)

- ・税負担の急増は納税者の理解を得られず、これを避けるため、なだらかに上昇させるべきであると考ええる。
- ・現行制度は複雑であるとの納税者からの苦情等は依然多数あるが、H 9、H12を経て、制度そのものについては周知されつつあり、また、負担の不均衡度合いもはっきりしてきていることから、平成15年度より段階的に下限を設け、著しく負担水準が低い土地を3年間で徐々に排他していき、平成18年度においては、当該下限値に満たない土地が存在せず、新たな負担の均衡に向けた制度を確立していくことが望ましいと考える。
- ・現行の負担調整措置のよる上げ方では、十分に上がりきらないので、平成17年度で上昇が急になってしまうことから、段階的な下限設定をすべきである。

(その他の意見)

- ・住宅用地も含め、負担調整率を強化するとともに、特別措置のあり方や上限なども見直す。
理由：重要な財源であるが単なる増税ととられないよう、全体のバランスを考えた均衡化を図るべき。
- ・数年の時間をかけて段階的な下限を設定して行くべき。
理由：下限を設定するのならば、15、16年度だけという短期間ではなく、数年の期間を設けて下限を少しずつ上昇させて行くのがよいのではないか。
- ・平成15年度に一気に上げる。
理由：毎年税額が上がる可能性がある制度は、いくら理屈が正しくても納税者は「税額」が問題であり納得できない。毎年基準が変わる制度は納税者が理解しにくいいため、できる限り単純な制度にすべきである。

都市計画税関係資料

都市計画税の概要

1. 都市計画税の性格

都市計画税は、都市計画事業又は土地区画整理事業を行う市町村において、その事業に要する費用に充てるために、目的税として課税されるもの。

都市計画税を課するか否か、あるいは、その税率水準をどの程度にするかについては、地域における都市計画事業等の実態に応じ、市町村の自主的判断（条例事項）に委ねられる。

都市計画事業＝「都市計画施設」の整備に関する事業及び市街地開発事業（都市計画法第4条第15項）

都市計画施設は、次に掲げる施設である（都市計画法第11条第1項）。

- 1 道路、都市高速鉄道、駐車場、自動車ターミナルその他の交通施設
- 2 公園、緑地、広場、墓園、その他の公共空地
- 3 水道、電気供給施設、ガス供給施設、下水道、汚物処理場、ごみ焼却場その他の供給施設又は処理施設 等

2. 都市計画税の課税

① 納税義務者 課税対象となる土地又は家屋の所有者
※賦課徴収は固定資産税とあわせて行われる。

② 課税対象資産 下表の課税区域に所在する土地及び家屋

【都市計画税の課税区域】

都 市 計 画 区 域		
線 引 き が 行 わ れ て い る 区 域		非 線 引 き の 区 域
市 街 化 区 域	市 街 化 調 整 区 域	
全 域	次に掲げるいずれかの場合において <u>条例で課税区域を定めたとき</u> 。 ① 都市計画法 §34⑩イに掲げる開発行為 ^(注) に係る開発区域内で都市計画事業が行われる場合 (注) 開発区域の面積が20haを下らない開発行為で、市街化区域における市街化の状況等からみて都市計画区域における計画的な市街化を図るうえに支障がないと認められるもの ② ①に類するような特別な事情があり、それに伴い市街化調整区域のうち一定の区域を課税区域としなければ、市街化区域を課税区域としていることとの均衡を大きく失するような場合をいい、特に地元の利益となる都市計画事業が施行される場合等	都市計画事業の受益が及ぶ区域として <u>条例で都市計画区域の全部又は一部の区域を課税区域として定めた場合</u>

- ③ 税額の算出 土地又は家屋の価格（※）×税率
（※）固定資産税の課税標準となるべき価格である（本則）。
- ④ 税 率 0. 3 %を限度（制限税率）として、市町村の条例で定める。

2. 都市計画税の収入額の状況等

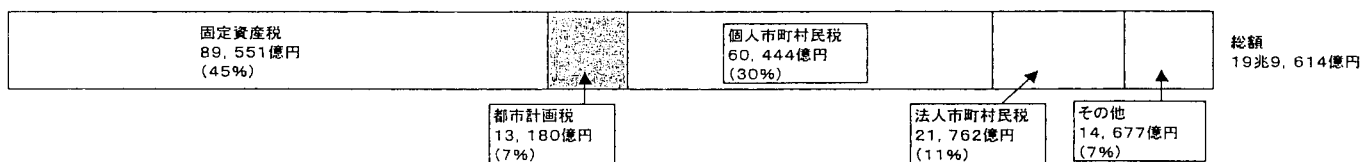
収入額の状況

(単位：億円)

年 度	総 額	土 地	家 屋
平成12年度	13,180	8,092	5,087
平成13年度 (地財ベース)	13,048	7,928	5,120

※土地・家屋毎に四捨五入しているため、総額が一致しない場合がある。

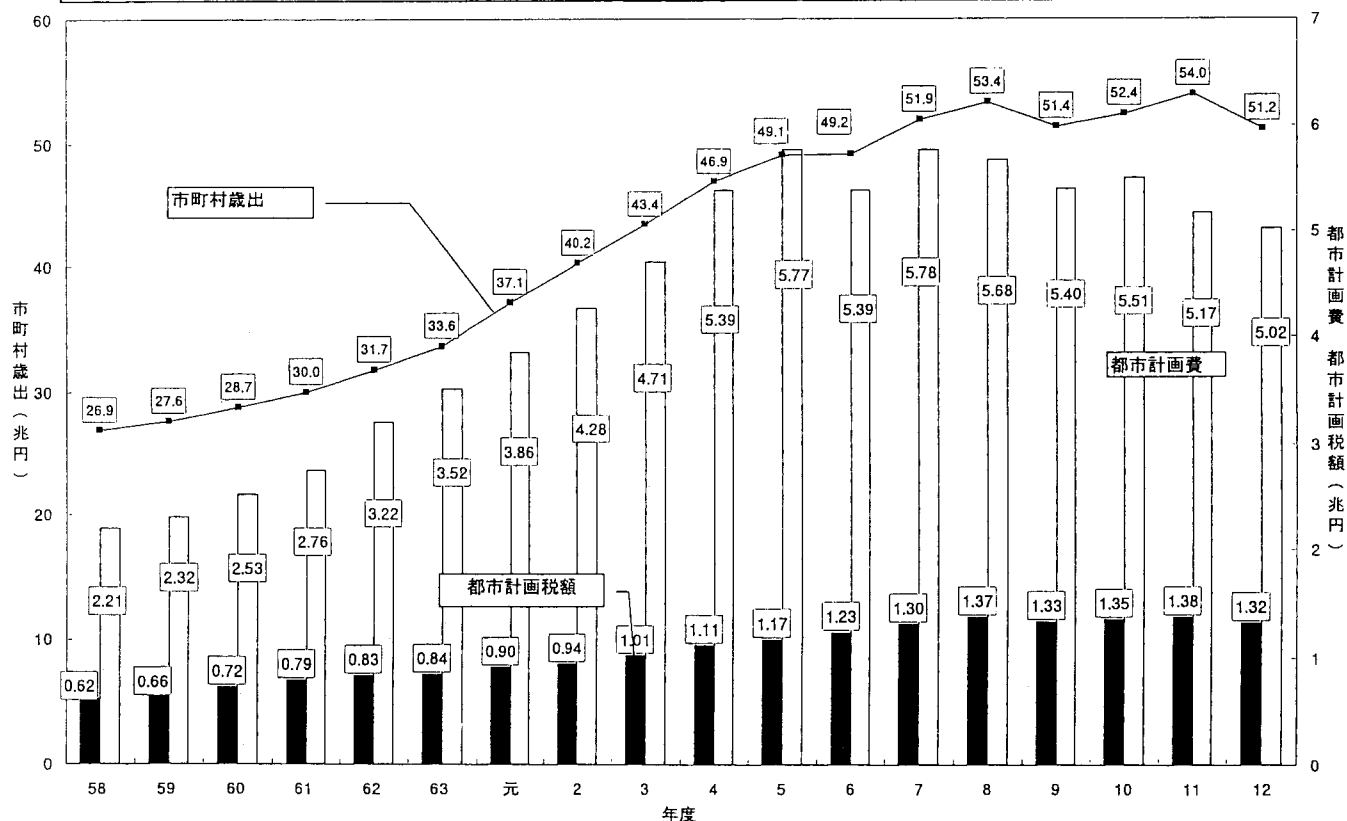
平成12年度決算額



(参考) 都市計画税収が市町村税収に占める割合 (平成12年度決算)

全国平均 7%、大都市 9%、都市 7%、町村 1%

市町村歳出と都市計画費及び都市計画税額の推移



(注) 1 すべての決算額である。

2 都市計画費は、街路費、公園費、下水道費及び区画整理費等の合計値である。

都市計画税の課税区域等

(1) 都市計画区域の指定状況等

(単位：団体)

		平成13年度	平成12年度
都市計画法適用 都市市町村数	計 (A)	2,015	2,016
	市	671	672
	町村	1,344	1,344
都市計画事業施行 都市市町村数	計 (C)	1,666	1,665
	市	656	657
	町村	1,010	1,008
市街化区域・市街化調整区域 区分設定済市町村数	計 (B)	841	842
	市	405	406
	町村	436	436
都市計画税課税 都市市町村数	計 (D)	787	788
	市	526	527
	町村	261	261

(2) 都市計画税の課税区域

(単位：団体)

課 税 区 域		平成13年度	平成12年度
市 街 化 区 域		491	495
市街化調整区域	課 税 施 実	17	18
	課 税 未 実 施	9	7
非線引き区域	全 部	31	39
	一 部	263	254

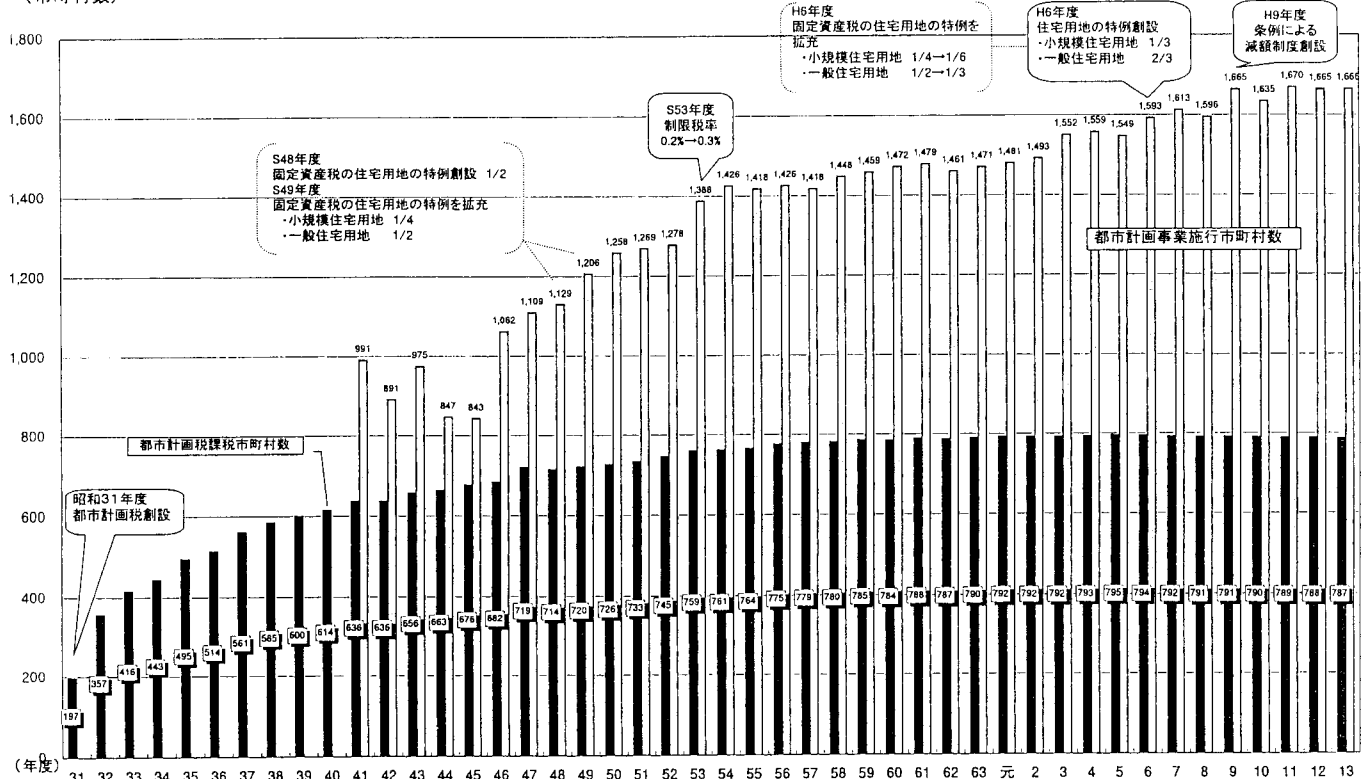
※市街化調整区域において、条例は有するが課税を実施していない場合は「未実施」欄に計上している。
※都市計画区域において、市街化区域・市街化調整区域の区域区分が定められていない場合（非線引きの場合）で、条例において当該都市計画区域の「全部」又は「一部」を課税区域として設定している場合は、「その他」欄に計上している。

(注)

1. 東京都特別区は1団体として計上している。
2. 都市計画法適用市町村数、市街化区域・市街化調整区域区分設定済市町村数及び都市計画事業施行市町村数については、「平成13年度都市計画年報」（国土交通省 都市・地域整備局）による。
3. 都市計画税課税市町村数については、「平成13年度市町村税の税率等に関する調」による。
4. 都市計画税の課税区域については、「平成13年度都市計画税の課税状況等の調」による。

都市計画税課税市町村数等の推移

(市町村数)

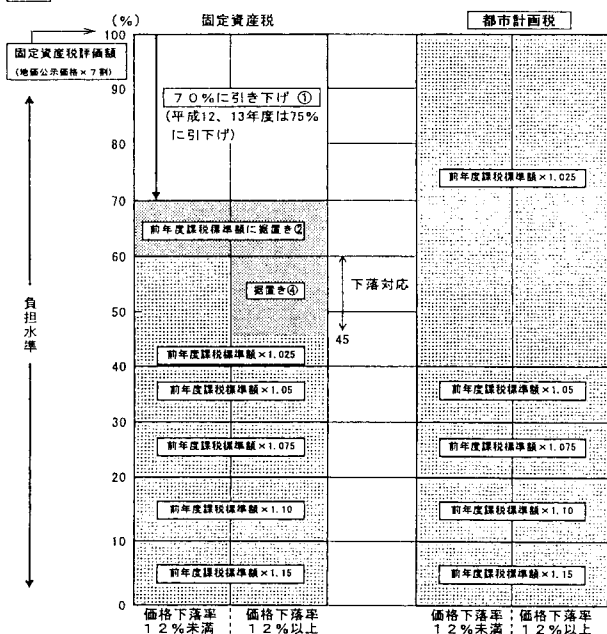


宅地に係る都市計画税の課税のしくみ（平成12年度～平成14年度）

平成12年度から平成14年度までの3年間において、原則として、固定資産税に準じた負担調整措置が講じられているが、固定資産税において講じている、
 ① 商業地等の宅地のうち負担水準が相当高い土地に係る税負担の引下げ措置
 ② 商業地等の宅地のうち負担水準がある程度高い土地に係る税負担の据置措置
 ③ 住宅用地のうち負担水準がある程度高い土地に係る税負担の据置措置
 ④ 著しい地価下落に対応した臨時的な税負担の据置措置

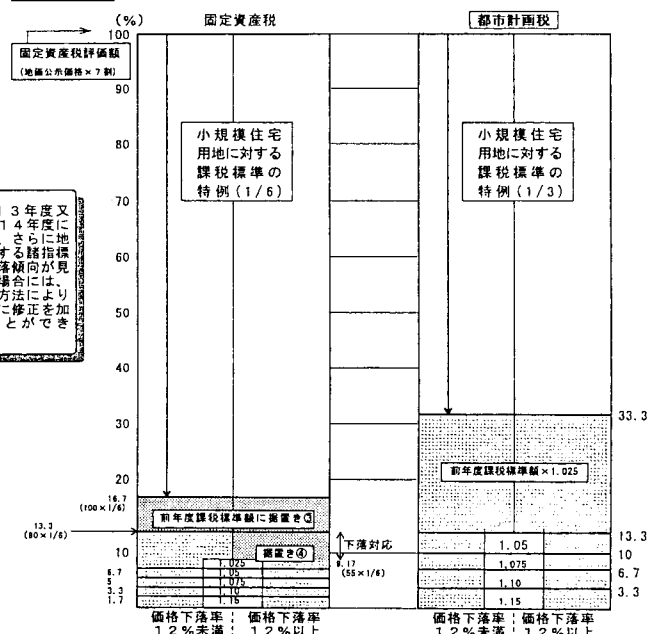
については、市町村の税収に減収をもたらすものであり、法律上一律にこれを措置することとすると市町村における都市計画事業の遂行に困難を来す可能性もあること、また、都市計画税はそもそも市町村が任意に課税する税であり、かつ、その税率も制限税率の範囲内で市町村が自由に決めることとされていることなどの事情を勘案し、固定資産税と同様の引下げ措置及び据置き措置については法律上一律の措置を講ずることとせず、各市町村の都市計画事業の量や財政状況等を総合的に勘案して、市町村の選択により、同様の効果を及ぼす減額措置を講ずることができることとしている。

商業地



○負担水準 = $\frac{\text{前年度課税標準額}}{\text{新評価額}} \times 100 (\%)$
 ○価格下落率 = $\frac{\text{平成9年度評価額} - \text{新評価額}}{\text{平成9年度評価額}} \times 100 (\%)$

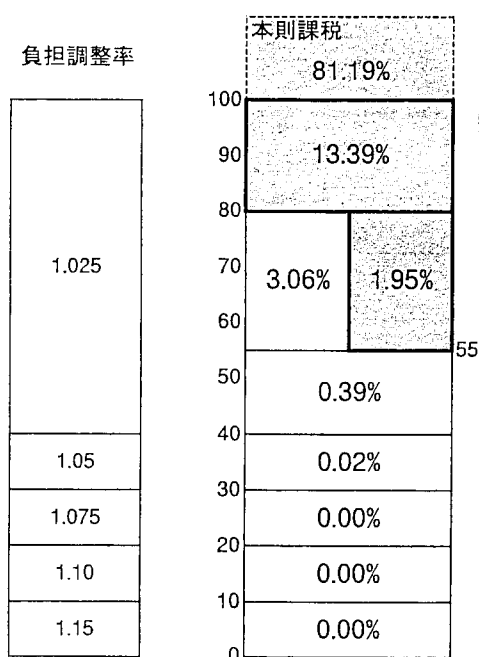
小規模住宅用地



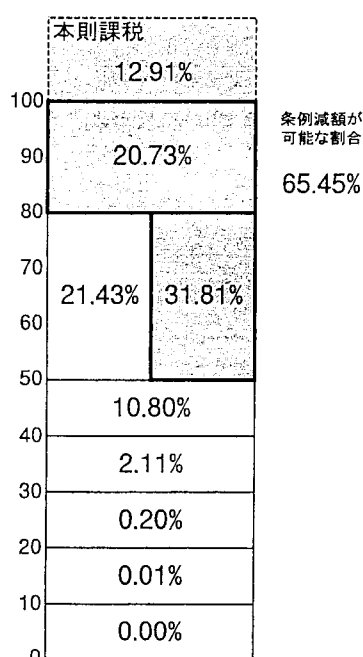
○負担水準 = $\frac{\text{前年度課税標準額}}{\text{新評価額}} \times 100 (\%)$
 固定資産税の場合は新評価額×1/6・都市計画税の場合は新評価額×1/3
 ○価格下落率 = $\frac{\text{平成9年度評価額} - \text{新評価額}}{\text{平成9年度評価額}} \times 100 (\%)$

都市計画税の負担水準の均衡化の状況(平成13年度)（課税標準額ベース）

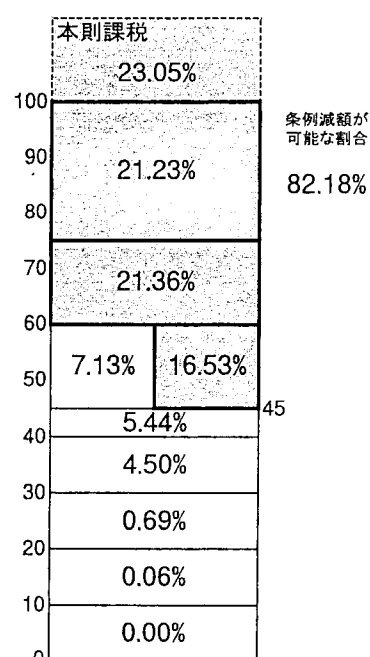
●小規模住宅用地



●一般住宅用地



●商業地等(非住宅用地)



※項目ごとに四捨五入しているため、積み上げが100%とならない場合や計が一致しない場合がある。

条例による都市計画税の減額措置のしくみ

都市計画税の課税標準額

本則の課税標準額になるまで、毎年度上昇する。

固定資産税の課税標準額

負担水準が相当高い土地の引下げ措置（商業地等のみ）、負担水準がある程度高い土地の据置き措置がある。



条例による都市計画税の減額措置

都市計画税の税額から、次の算式によって求められる額を減額する。

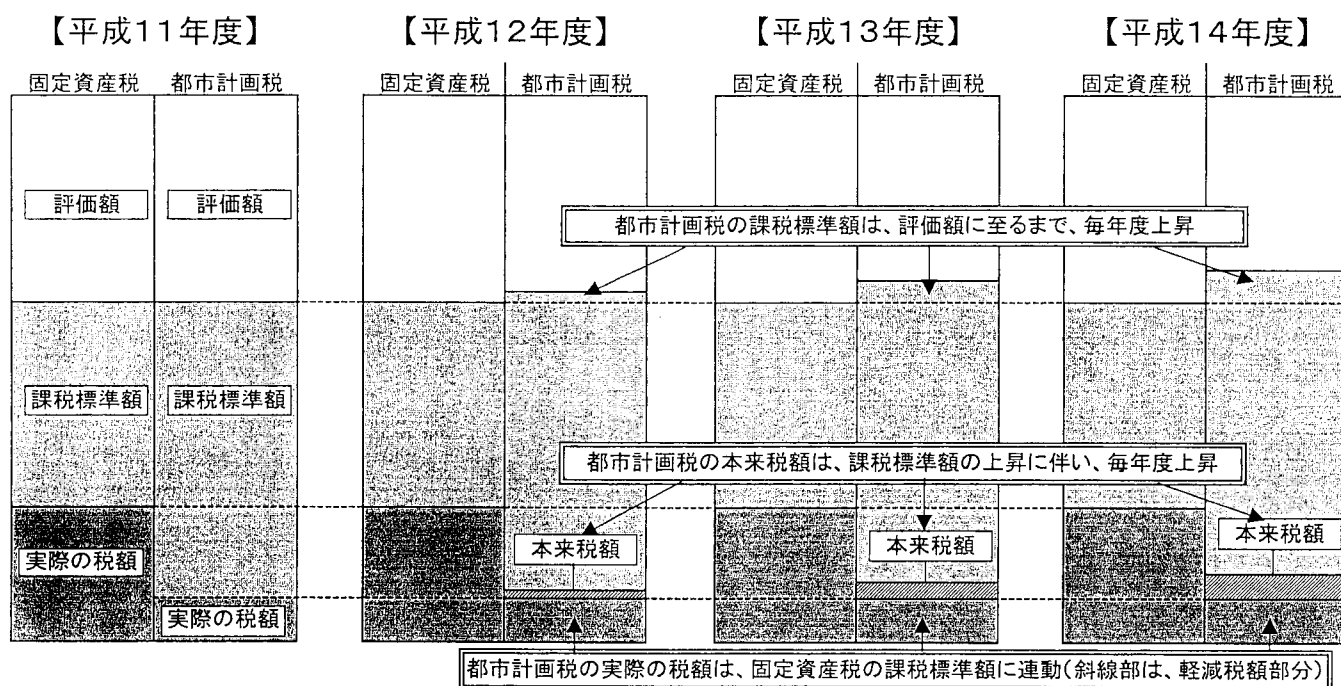
$$\text{減額する税額} = \left(\text{本来税額}(\text{※1}) - \text{調整税額}(\text{※2}) \right) \times \text{条例で定める率}$$

※1 都市計画税の課税標準額（毎年度上昇）×税率

※2 固定資産税と同様の引下げ措置又は据置き措置を適用した場合の課税標準額×税率

条例で定める率が「1」であれば、減額後の都市計画税額は、調整税額となる。

固定資産税と都市計画税の評価額、課税標準額、税額の推移(イメージ) (条例減額措置を実施する場合)



注1 税額の幅は、簡便のため、実際よりも大きくしている。(固定資産税の標準税率1.4%、都市計画税の制限税率0.3%)

注2 条例減額措置は平成9年度から実施しているため、実際は、平成11年度の課税標準額は固定資産税と都市計画税で相違する。

注3 簡便のため、評価額を一定としているが、実際は、地価動向に応じて評価額が変動する。

条例による都市計画税の減額措置の実施状況

(平成14年7月1日)

都道府県名	課税 団体数 (a)	都市計画税の減額措置					未実施 団体数
		実施 団体数 (b)	条例で定める割合		減額措置 実施割合 (b/a)		
			1. 0	1. 0以外			
北海道	56	52	52		93	4	
青森県	7	7	7		100		
岩手県	3	1	1		33	2	
宮城県	21	19	19		90	2	
秋田県	6	6	6		100		
山形県	24	24	24		100		
福島県	5	5	5		100		
茨城県	27	27	27		100		
栃木県	28	28	28		100		
群馬県	27	21	21		78	6	
埼玉県	47	47	47		100		
千葉県	34	33	33		97	1	
東京都	29	29	29		100		
神奈川県	24	24	24		100		
新潟県	25	25	25		100		
富山県	1	1	1		100		
石川県	23	22	21	1 (0.9)	96	1	
福井県	7	7	7		100		
山梨県	9	7	7		78	2	
長野県	26	25	25		96	1	
岐阜県	14	14	14		100		
静岡県	36	36	36		100		
愛知県	57	57	57		100		
三重県	11	11	11		100		
滋賀県	9	9	9		100		
京都府	22	22	22		100		
大阪府	36	36	36		100		
兵庫県	31	31	31		100		
奈良県	13	13	13		100		
和歌山県	14	12	12		86	2	
鳥取県	3	3	3		100		
島根県	3	3	3		100		
岡山県	13	13	13		100		
広島県	9	9	9		100		
山口県	17	15	15		88	2	
徳島県	2	1	1		50	1	
香川県	3	3	3		100		
愛媛県	2	2	2		100		
高知県							
福岡県	11	10	10		91	1	
佐賀県	3	2	2		67	1	
熊本県	14	13	13		93	1	
鹿児島県	6	6	6		100		
大分県	11	11	11		100		
宮崎県	7	7	7		100		
鹿児島県	9	8	8		89	1	
沖縄県							
合 計	785	757	756	1	96	28	

- < 条例減額措置を実施していない理由（未実施団体に対するアンケート結果） >
- ・ 条例減額措置の適用を受けるべき土地（負担水準がある程度高い土地）がほとんど存在しない。
 - ・ 税率を制限税率未満に設定している。
 - ・ 都市計画事業の税源を確保する必要がある。

条例による都市計画税の減額措置の問題点

1. 条例減額措置の趣旨が十分に活かされていない。

条例減額措置は、税額計算がある程度複雑になることを前提とした上で、市町村が都市計画事業の量や財政状況を勘案して独自の税額計算（減額を行わない等）を行うことができるようにする制度。しかし、都市計画税課税市町村の大半（96.5%）が固定資産税における税負担と同様となるよう条例減額を実施しており、市町村の独自の税額計算が行われている例は少ない。

2. 制度が極めて複雑である。

条例減額措置による減額パターンは、平成9年度（条例減額措置導入年度）には3とおりであったが、平成14年度は100とおりにも及ぶ。平成15年度以降も条例減額措置を継続とした場合、減額パターンはさらに増加し、制度が極めて複雑となる。

（市町村から、税額計算が複雑であるため、制度の簡素化を求める声がある。）

3. 納税者の理解が困難である。

条例減額措置により、固定資産税と都市計画税は、課税標準額が異なっている。一方、条例減額措置を実施している市町村（大半の市町村は実施）においては、税額ベースでは、都市計画税額は、固定資産税の課税標準額に都市計画税率を乗じたものと同様。このようなしくみは固定資産税の負担調整措置以上に複雑で、納税者の理解が困難。

（例）納税者に提供される課税情報（条例減額措置を実施している場合）

	評価額	課税標準額	税額（算式）
固定資産税	1,000	700	9.8 (700×1.4%)
都市計画税	1,000	820	2.1 (820×0.3%－(820-700)×0.3%) (←700×0.3%と同じ。)

（固定資産税は、課税標準額×税率＝税額。都市計画税は、課税標準額×税率≠税額）



税額計算の簡素化のため、条例による都市計画税の減額措置を法定化し、固定資産税における引下げ、据置き措置と同様の措置を都市計画税の課税標準額の計算方法として法律に位置付けを図るべきではないか。

都市計画税の税率採用状況

（1） 税率採用状況

（平成14年4月1日現在）

	平成14年度		平成13年度	
課税団体数	785		787	
制限税率（0.3%）採用団体	375	47.8%	377	47.9%
制限税率以外の税率採用団体	410	52.2%	410	52.1%

なお、課税団体785団体以外に、税条例を有するが条例の本則又は附則により課税を留保している団体が9団体ある。

（2） 人口段階別税率採用状況

（平成14年4月1日現在）

税率区分		%																				(平成14年4月1日現在)					制限税率 以外小計 A	制限税率 0.30採用 団体 B	合 計 C	A/C (%)	B/C (%)
人口段階区分		0.05	0.075	0.10	0.11	0.13	0.14	0.15	0.16	0.17	0.18	0.19	0.20	0.22	0.23	0.24	0.25	0.255	0.26	0.27	0.275	0.28									
人口50万以上の市		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3	21	24	12.5	87.5				
人口5万以上 50万未満の市		1	0	7	0	0	1	4	0	0	0	0	96	1	2	5	33	1	1	11	1	3	167	201	368	45.4	54.6				
人口5万未満の市		0	0	11	0	0	1	3	0	2	1	0	(1) 46	0	0	0	4	0	0	0	0	1	69	66	(1) 135	51.1	48.9				
町	村	0	1	20	1	1	3	13	(1) 1	0	4	1	(6) 106	1	0	0	15	0	0	4	0	0	(7) 171	(1) 87	(8) 258	66.3	33.7				
合 計		1	1	38	1	1	5	20	(1) 1	2	5	1	(7) 249	2	2	5	52	1	1	16	1	5	(8) 410	(1) 375	(9) 785	52.2	47.8				

（注）（1）「人口50万以上の市」には、東京都特別区を含む。

（2）（ ）内の数値は、都市計画税の税条例を有するが、条例の本則又は附則で課税を留保している団体等の数であり外書きである。

都市計画事業費に対する都市計画税の充当割合

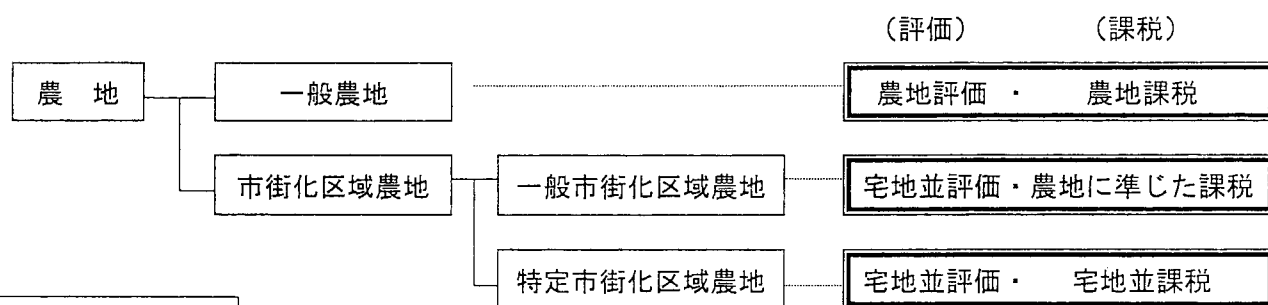
年 度		平成13年度 (決算) (千円)	平成14年度 (予算) (千円)	構成比 (%)
区 分				
都市計画事業費等	街 路	917,563,300	809,481,320	14.4
	公 園	402,783,821	335,066,991	6.0
	下 水 道	1,618,859,094	1,509,502,487	26.9
	そ の 他	341,564,284	391,646,430	7.0
	市街地開発事業	426,645,111	380,965,624	6.8
	都市計画事業費 計 A	3,707,415,610	3,426,662,852	61.0
	土地区画整理事業費 B	160,113,214	129,005,441	2.3
	地方債償還額 C	1,956,020,257	2,059,986,031	36.7
	合計 (A+B+C) D	5,823,549,081	5,615,654,324	100.0
D の 財 源 内 訳	地 方 債 E	1,481,834,893	1,355,995,732	24.1
	支 出 金 F	735,444,167	681,484,688	12.1
	負 担 金 そ の 他 G	483,988,015	530,849,614	9.5
	都市計画税収入額 H	1,318,775,615	1,299,914,753	23.1
	一 般 財 源 等 I			
	D - (E + F + G + H)	1,803,506,391	1,747,409,537	31.1
	合 計	5,823,549,081	5,615,654,324	100.0
充 当 割 合 (%)				
$H \div (H + I) \times 100$		42.2	42.7	

(注) 決算額及び予算額は、それぞれ都市計画税を課税している団体の額のみを集計したものである。

農 地 関 係

農地に対する現行の課税の概要

農地は、次のように区分され、それぞれ評価及び課税（負担調整措置等）について、異なる仕組みが採られている。



1. 農地の分類

一般農地 市街化区域農地や転用許可を受けた農地などを除いた農地。

市街化区域農地 市街化区域内の農地で生産緑地地区の区域内の農地（一般農地）以外の農地

一般市街化区域農地 特定市街化区域農地以外の市街化区域農地

特定市街化区域農地 三大都市圏の特定市（東京都の特別区及び首都圏、近畿圏、中部圏の既成市街地、近郊整備地帯などに所在する市（H14. 1. 1現在198市））にある市街化区域農地

2. 評価

農地評価 農地を農地として利用する場合における売買価格を基準として評価

宅地並評価 当該市街化区域農地と状況が類似する宅地の価格に比準する価格で評価（類似宅地の価格を基準として求めた価格）－（宅地に転用する場合に通常必要と認められる造成費）

3. 税額の算出方法

一般農地及び一般市街化区域農地（農地課税）

次の算式によって求められるA又はBのいずれか少ない額

A（本則税額）：価格×税率

B（調整税額）：前年度課税標準額※1×負担調整率×税率

※1 例えば一般農地→市街化区域農地だと一般農地としての課税標準額

特定市街化区域農地

次の算式によって求められるA又はBのいずれか少ない額

A（本則税額）：価格×1/3（都計は2/3）×軽減率※1×税率

B（調整税額）：前年度課税標準額※2×負担調整率×税率

※1 宅地並課税の初年度0.2、2年度目以降、0.4、0.6、0.8

※2 前年度の賦課期日において特定市街化区域農地であったものとみなした課税標準額

三大都市圏の特定市（198市）（平成15年1月1日現在）

	都道府県名	市 名
首都圏 (110市)	茨城県 (5市)	龍ヶ崎市、水海道市、取手市、岩井市、牛久市
	埼玉県 (37市)	川口市、川越市、さいたま市、行田市、所沢市、飯能市、加須市、東松山市、岩槻市、春日部市、狭山市、羽生市、鴻巣市、上尾市、草加市、越谷市、蕨市、戸田市、志木市、和光市、桶川市、新座市、朝霞市、鳩ヶ谷市、入間市、久喜市、北本市、上福岡市、富士見市、八潮市、蓮田市、三郷市、坂戸市、幸手市、鶴ヶ島市、日高市、吉川市
	東京都 (27市)	特別区、武蔵野市、三鷹市、八王子市、立川市、青梅市、府中市、昭島市、調布市、町田市、小金井市、小平市、日野市、東村山市、国分寺市、国立市、福生市、多摩市、稲城市、狛江市、武蔵村山市、東大和市、清瀬市、東久留米市、西東京市、あきる野市、羽村市
	千葉県 (22市)	千葉市、市川市、船橋市、木更津市、松戸市、野田市、成田市、佐倉市、習志野市、柏市、市原市、君津市、富津市、八千代市、浦安市、鎌ヶ谷市、流山市、我孫子市、四街道市、袖ヶ浦市、印西市、白井市
	神奈川県 (19市)	横浜市、川崎市、横須賀市、平塚市、鎌倉市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、逗子市、相模原市、三浦市、秦野市、厚木市、大和市、海老名市、座間市、伊勢原市、南足柄市、綾瀬市
中部圏 (29市)	愛知県 (27市)	名古屋市、岡崎市、一宮市、瀬戸市、半田市、春日井市、津島市、碧南市、刈谷市、豊田市、安城市、西尾市、犬山市、常滑市、江南市、尾西市、小牧市、稲沢市、東海市、尾張旭市、知立市、高浜市、大府市、知多市、岩倉市、豊明市、日進市
	三重県 (2市)	四日市市、桑名市
近畿圏 (59市)	京都府 (8市)	京都市、宇治市、亀岡市、向日市、長岡京市、城陽市、八幡市、京田辺市
	大阪府 (33市)	大阪市、守口市、東大阪市、堺市、岸和田市、豊中市、池田市、吹田市、泉大津市、高槻市、貝塚市、枚方市、茨木市、八尾市、泉佐野市、富田林市、寝屋川市、河内長野市、松原市、大東市、和泉市、箕面市、柏原市、羽曳野市、門真市、摂津市、泉南市、藤井寺市、交野市、四條畷市、高石市、大阪狭山市、阪南市
	兵庫県 (8市)	神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、三田市
	奈良県 (10市)	奈良市、大和高田市、大和郡山市、天理市、橿原市、桜井市、五條市、御所市、生駒市、香芝市

(注) 本表は地方税法附則第29条の7に規定する都の特別区、首都圏、近畿圏若しくは中部圏内にある指定都市、又は首都圏の既成市街地若しくは近郊整備地帯、近畿圏の既成都市区域若しくは近郊整備区域若しくは中部圏の都市整備区域にその全部若しくは一部が含まれる市を示すものです。

農地の地積・評価額・課税標準額等の推移

1 一般農地

(単位:百万㎡、百万円)

年度	地 積	評 価 額	課税標準額	税 額
H9	48,673	3,292,195	3,274,461	45,842
H10	48,495	3,280,645	3,271,613	45,803
H11	48,325	3,269,071	3,263,024	45,682
H12	48,257	3,268,868	3,259,469	45,633
H13	48,105	3,259,185	3,252,977	45,542
H14	48,073	3,251,820	3,247,690	45,468

2 一般市街化区域農地

(単位:百万㎡、百万円)

年度	地 積	評 価 額	課税標準額	税 額
H9	848	32,659,653	1,458,111	20,414
H10	826	31,134,576	1,549,026	21,686
H11	806	29,637,385	1,650,645	23,109
H12	789	26,601,796	1,754,959	24,569
H13	773	24,959,247	1,869,427	26,172
H14	757	23,207,623	1,993,390	27,907

3 特定市街化区域農地

(単位:百万㎡、百万円)

年度	地 積	評 価 額	課税標準額	税 額
H9	233	20,697,850	3,255,297	45,574
H10	221	19,092,307	3,148,221	44,075
H11	214	17,714,538	3,069,764	42,977
H12	206	14,988,200	2,912,800	40,779
H13	196	13,293,298	2,759,443	38,632
H14	188	11,893,924	2,604,002	36,456

※1 法定免税点以上の農地である。

※2 税額は、課税標準額に1.4%を乗じて試算した。

農地の区分別の全国平均評価額、課税標準額（14年度）

（単位：円／㎡）

1. 田

	市街化区域以外	市街化区域		B / A	C / A	C / B
		特定市以外	特定市			
	A	B	C			
評価額	99	30,540	42,309	308.5	427.4	1.4
税 額	1.4	46.2	130.6	33.0	93.3	2.8

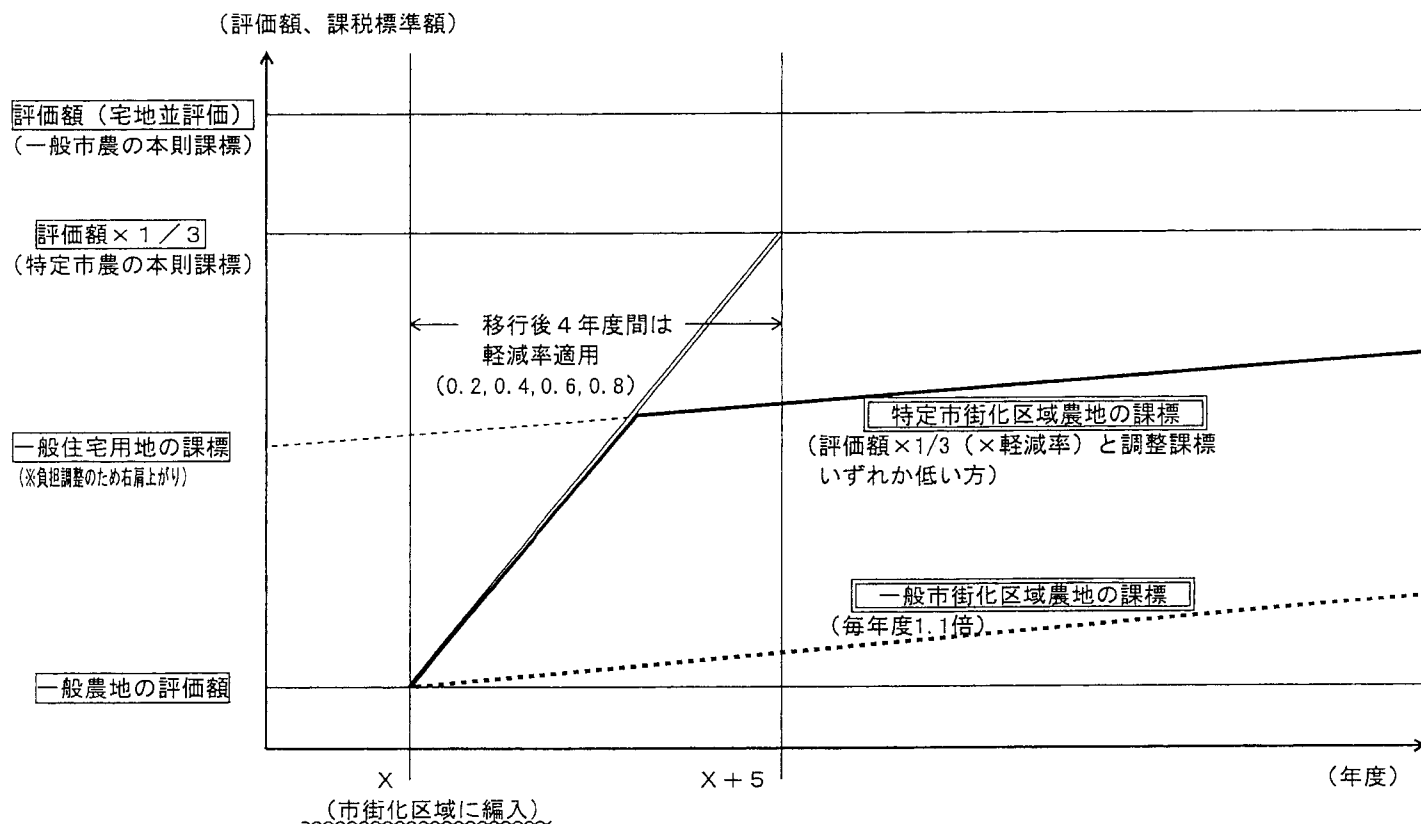
※税額は、課税標準額に1.4%（標準税率）を乗じたものである。

2. 畑

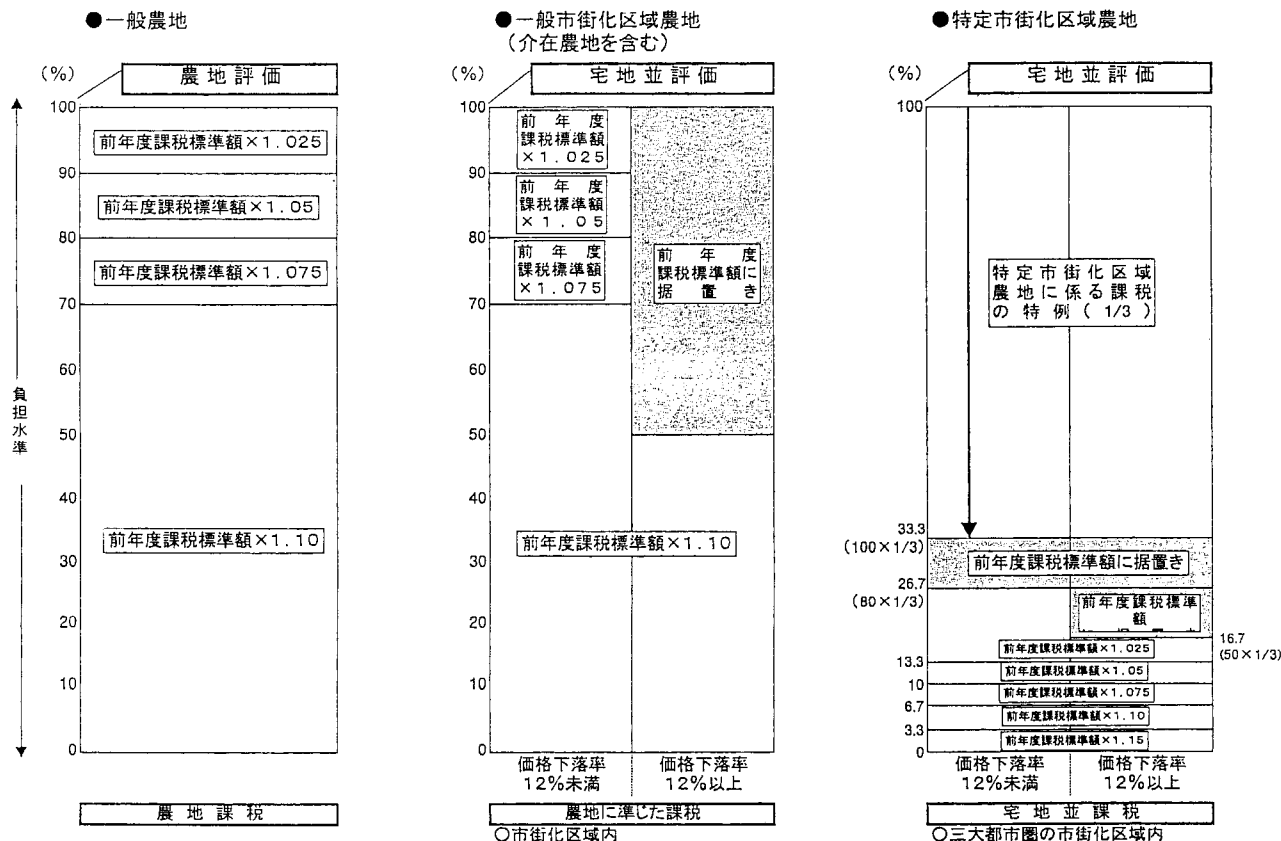
	市街化区域以外	市街化区域		E / D	F / D	F / E
		特定市以外	特定市			
	D	E	F			
評価額	31	30,564	73,715	985.9	2,377.9	2.4
税 額	0.4	26.2	225.5	65.5	563.8	8.6

※税額は、課税標準額に1.4%（標準税率）を乗じたものである。

特定市街化区域農地と一般市街化区域農地の課税標準額の推移比較（モデル）

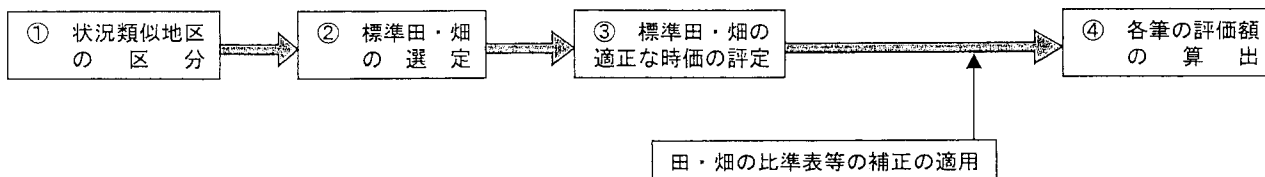


農地に係る固定資産税の負担調整措置(平成12年度～平成14年度)



農地の評価について

1 一般農地の評価(農地としての評価)



2 市街化区域農地の評価(宅地並み評価)

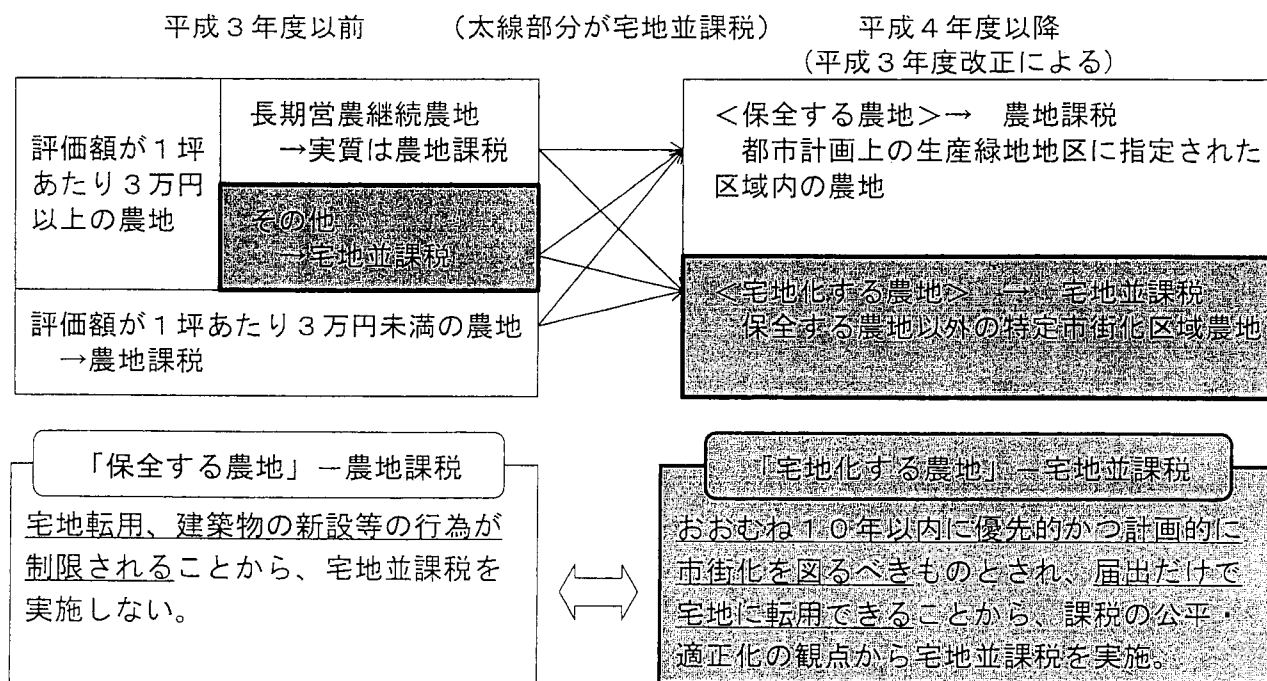
評価額の算出

$$\text{評価額} = \text{類似宅地の価額を基準として求めた価額} - \text{造成費相当額} \times$$

※ 造成費相当額 …… 農地から宅地に転用する場合において、通常必要と認められる造成費に相当する額

特定市街化区域農地に係る現行制度の趣旨及び概要

特定市街化区域農地は、平成4年度以降、生産緑地法の改正に伴い都市計画において「保全する農地」と「宅地化する農地」に明確に区分され、この区分に基づき課税スキームが決定されている。



生産緑地制度の概要

1. 趣旨

市街化区域内にある農地等の農業生産活動に裏付けられた緑地機能に着目して、公害又は災害の防止、農林漁業と調和した都市環境の保全等に役立つ農地等を計画的に保全し、良好な都市環境の形成を図る都市計画の制度。

2. 指定のしくみ

生産緑地地区は、以下の要件を満たす一団の農地等について市町村（東京都区部においては特別区）が都市計画の手続を経て指定。指定にあたっては、農地の所有者その他の関係権利者全員の同意が必要。

- ① 公害又は災害の防止、農林漁業と調和した都市環境の保全等良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等の敷地の用に供する土地として適しているものであること。
- ② 500㎡以上の規模の区域であること。
- ③ 用排水その他の状況を勘案して農林漁業の継続が可能な条件を備えていると認められるものであること。

3. 生産緑地地区内の行為制限

建築物の新築、宅地造成等の原則禁止及びこれに違反した場合の原状回復命令等

4. 生産緑地の買い取り制度

以下の場合には、農地等の所有者は、市町村長に対して生産緑地を時価で買い取るよう申し出ることができる。市町村長は、特別の事情がない限り、当該生産緑地を時価で買い取るものとされている。

- ① 生産緑地地区に指定されてから30年を経過した場合
- ② 農林漁業の主たる従事者が死亡したり、農林漁業に従事することを不可能とさせる故障を有することとなった場合

特定市における生産緑地地区指定状況

区分	市街化区域内	生産緑地地区	割合
	農地面積 (ha) A	面積 (ha) B	B / A
茨城県	303	70	23.1%
埼玉県	5,568	1,933	34.7%
千葉県	4,273	1,281	30.0%
東京都	5,513	3,886	70.5%
神奈川県	3,788	1,578	41.7%
首都圏計	19,445	8,748	45.0%
愛知県	5,447	1,574	28.9%
三重県	742	250	33.7%
中部圏計	6,189	1,824	29.5%
京都府	1,513	1,042	68.9%
大阪府	4,247	2,472	58.2%
兵庫県	1,073	599	55.8%
奈良県	1,656	631	38.1%
近畿圏計	8,489	4,744	55.9%

(注) 市街化区域内農地面積は概要調書による平成14年1月現在の特定市街化区域農地面積と平成13年3月末現在の生産緑地地区決定面積を加えたものである。

特定市街化区域農地の宅地並課税の変遷

年度	43	48	57	3	4
都市計画	新都市計画法成立 調整区域の区分創設 市街化区域と市街化			生産緑地法改正 都市計画で区分 「保全する農地」とを 「宅地化する農地」と	
固定資産税	宅地並課税の実施 の農地を対象 評価額が、宅地の1/2以上	宅地並課税の対象の見直し 3万円以上のものに拡大 対象を、評価額が、坪あたり		宅地並課税の見直し 宅地並課税を実施 「宅地化する農地」に対して	

市街化区域農地の宅地並課税について

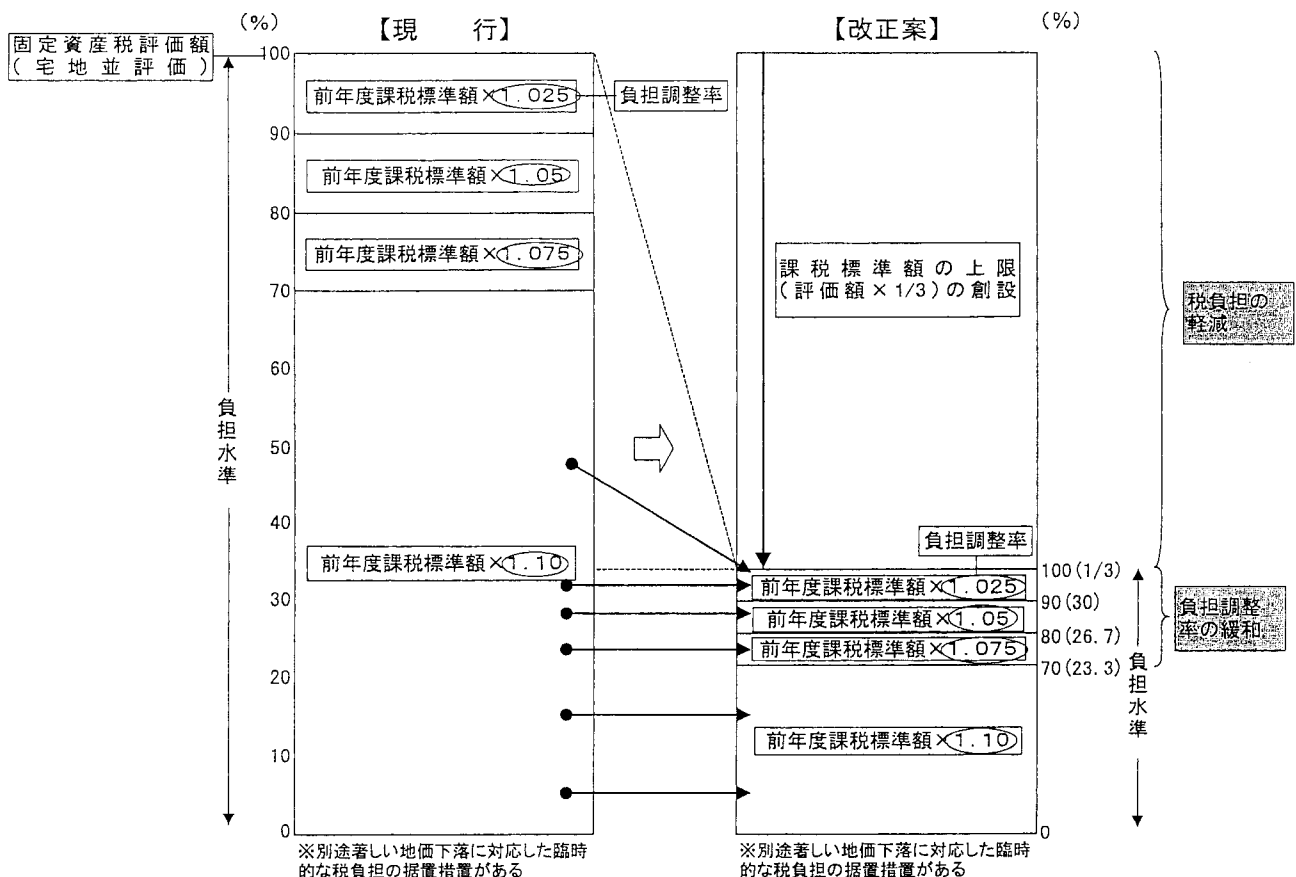
三大都市圏の特定市（198市）に所在する一定の市街化区域農地（特定市街化区域農地）については、昭和48年度以降、固定資産税の宅地並課税が実施されている。

これまでの経緯

年度	宅地並課税対象	税負担軽減措置の内容
昭和48年度	評価額が宅地平均の1/2以上	
昭和51年度	同上	3年以上農地として保全することが適当な農地について宅地並課税と農地並課税の差額を条例で減額する制度（条例減額制度）を創設
昭和57年度	評価額が坪あたり3万円以上	10年以上営農を継続することが適当である一団の農地について宅地並税額と農地並税額の差額の納税義務の免除制度（長期営農継続農地制度）の創設
平成4年度	「保全する農地」以外の特定市街化区域農地	長期営農継続農地制度を廃止し、改正生産緑地法により「保全する農地」として、都市計画上の生産緑地地区に位置付けられたものについては、農地並課税

一般市街化区域農地に対する課税の見直し

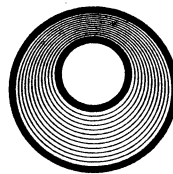
課税標準額の計算方法を次のとおり見直す。



地方税における資産課税のあり方に関する調査研究
ーより公平でわかりやすい固定資産税制度等の構築についてー

平成15年 3 月

編 集	財団法人 資産評価システム研究センター
発 行 者	小 川 徳 治
発 行 所	財団法人 資産評価システム研究センター (http://www.recpas.or.jp) 〒105-0001 東京都港区虎ノ門4-1-13 荻手ビル8階 TEL 03-5404-7781 FAX 03-5404-2631
印 刷 所	株式会社 明 邦 印 刷



(財)資産評価システム研究センター

この報告書は、財団法人 全国市町村振興協会の助成を受けて作成しました。