

【研究ノート 2】

土地有効利用のための適正な土地負担のあり方に関する調査について

小林 直人

1. はじめに

バブル崩壊後の経済社会の構造変化の中で、地価の右肩上がりを前提とした制度やシステムの見直しが不可避となっている。

そのような中で、土地保有税についても、これまでさまざまな見直しがなされてきたが、平成12年度にはその大宗をなす固定資産税について抜本的な見直しがなされると見込まれていることから、当研究所においては、稲本洋之助東京大学名誉教授を座長とする研究会を設け、さまざまな角度から固定資産税を中心とする土地保有税の在り方について検討を行ったところである。

本稿が今後の土地保有税の見直しの一助となれば幸いである。

また、稲本座長をはじめとして、研究会にご参加いただいた各委員、その他関係者の皆様に対し、厚くお礼を申し上げる次第である。

2. 土地の有効利用の促進と土地に係る保有課税

2-1 「土地の有効利用」と土地負担

土地が有効に利用されるためには基盤整備が十分になされていることが重要であるが、そのためには税負担という形や減歩等の土地自身の提供という形、容積率や建ぺい率等の都市計画・建築規制による公的規制という形、さらには建築協定等の私的契約という形等、さまざまな手法による土地負担が必要不可欠である。

土地保有税、中でもその大宗をなす固定資産税は、バブル経済及びその崩壊の過程で諸改正が行われてきたものの、なお様々な観点から問題点の指摘がなされている。平成12年度には、評価替えの動向等を踏まえつつ固定資産税の抜本的な見直しがなされると見込まれており、その在り方について検討を加えることは、喫緊の課題となっているといえよう。

2-2 検討の具体的テーマ

本研究会においては、固定資産税による個別・具体の態様の「有効利用」の促進効果について検討するのではなく、固定資産税が、その想定する一定水準の土地利用から得られる収益に

対して、種々の観点から見て適正な水準の租税圧力として作用するような姿について検討する。そして、高度利用や環境保全など個々のケースにおける多様な「有効利用」が、税制上の減免や重課その他の支援措置といった諸々の政策手段等を通じて展開するために、固定資産税がその「基盤」としての機能を果たすよう、そのあり方を検討するものである。

2-3 土地に係る一般的保有課税が土地利用に与える影響（基本的考え方）

(1) 標準的利用水準の設定機能

基本的に、土地に係る一般的保有課税は、当該土地に求められる利用のいわば「水準設定」として作用し、当該水準を下回る利用能力しかない者から上回る者への土地の移転を促すものと考えられる。すなわち、土地に係る一般的保有課税は、土地保有者による利用の程度にハードルを設け、それに満たない利用を抑制するとともに、利用能力のある者への土地の移転を促す効果を有するのである。

(2) 適正負担水準の検証

このようにして、その土地に求められる利用水準のハードルを設定した上で、次に、当該一定水準程度の利用による収益（の現在価値）にどの程度の税負担を課するのが適当かを検討する必要がある。その具体的方法としては、他の資産との比較、諸外国との比較等が考えられる。

すなわち、土地という資源を通常程度の利用に供した場合に、他の資産に対して投資したときと同程度の税引き後利回りを確保できるか、同様に外国の土地資産に対して投資したときと同程度の税引き後利回りを確保できるか、を検討材料とするものである。

3. 土地に係る適正な保有税負担のあり方（各論）

3-1 土地に求められる利用の程度の設定と土地価格評価

(1) 目標ライン設定としての固定資産評価水準

土地に求められる利用の程度の目標ラインをどこに置くかは、まさに土地の評価方法の問題と密接な関連がある。現行の地価公示の7割評価によって決定される固定資産税評価額は、大まかに収益価格に相当する水準の価格として位置づけられたものと理解することができる。

ここで仮に、7割評価による評価額と収益価格との間に乖離が存する場合には問題が生じ得る。例えば、前者(7割評価)が後者(収益価格)に比べ過大となった場合には、いわばハードルの設定が高過ぎることとなり、有効利用意思のある者への移転の促進効果は期待できない。また反対に、7割評価が収益価格よりも過小であればハードル設定は低過ぎることになる。

このような問題は、固定資産税評価がその土地の収益性を十分に反映したものとなっていれば、収益性の増減に伴う評価の変動を通じて、ハードルの水準が自動的に補正されるため、本来生じないはずである。収益重視の評価方法について検討することが求められる所以である。

(2) 「最有効使用」と「通常使用」

土地の収益性を検討するに当たり、土地を「最有効使用」した場合の収益として把握するか、周辺の土地利用状況を勘案した「通常使用」を前提として収益を把握するかが問題となる。この点については、固定資産税は経常的に支払う税であり、資産の切り売りによって負担されるのではなく、個人の所得などの収益から支払うことが予定されていることから、周辺の土地利用状況から通常の利用を想定した地価に基づいて課税せざるを得ないと考えるのが適当である。

(3) 今後の方向

今後の方向としては、鑑定評価において、収益還元法の精緻化等により、技術面、実務面における課題解決への取り組みが図られることを念頭に置きつつ、商業地等収益に着目した取引が行われている場合において、収益還元手法を固定資産税評価においても活用することが土地政策の観点からは望ましい。このような評価を通じて、当該土地の通常の収益力に見合ったハードルの設定が行われうると考えられるからである。

3-2 適正な保有税負担のあり方

(1) 適正な負担水準

① 他の資産との均衡

まず、投資家の視点に立って、同様の収益価値を有する資産間において、実効税負担率に大きな乖離が生じないかを検討する。土地利用に対する投資を確保する観点からは、他の資産との保有負担の均衡を図るべきであると一般的には考えられる。

適正な負担水準を定量的に求めるには、各種の資産間において、実証的に実効負担率の比較検証をする必要があるが、保有課税という課税形態自体が不動産及び償却資産についてしか存在しないことから、厳密な比較は容易でない。

—モデルケースによる利回り比較—

試みに、単純なモデルケースを設定し、一定の手持資金を各種金融資産及び不動産に投資した場合に、保有課税その他の関連諸税の控除後にどれほどの利益を獲得し得るかによって比較したところ、土地については税負担がかなり重く、税引き後利益も少ないという結果が得られた。このことからすると、土地は税制の影響から投資対象として不利な資産となっているように見える。しかしながら、この結果をどのように解釈するかについては、次のような観点から、慎重な検討を要する。

(ア) 固定資産税には、公的サービスに対する応益負担の側面があること。

(イ) 「投機」を排除する必要があること。

(ウ) 保有・譲渡・取得の各段階の課税バランスの議論が必要なこと。

(エ) そのほか、土地税制の重課の必要性が主張されたバブル期においても、必ずしも他の資産に比べ土地の負担の方が軽かったとはいえないことをどう考えるか、といった点についても整理が必要である。

② 諸外国における保有税の負担水準との均衡

近年のように、不動産投資がグローバルな規模で行われるようになってくると、保有税の負担水準が国際的なレベルから大きく乖離することは望ましくないと考えられる。

各国における保有税の負担率を比較すると、我が国における保有税の負担率は、英米に比べれば低く、ドイツ等に比べると高い。このことから、少なくとも我が国における保有税の負担水準が国際的なレベルから逸脱しない範囲内にあると考えることができよう。我が国の土地政策上の大きな課題が土地利用の再編成にあること等に照らせば、とりわけ、土地の流動化が進んでいるアメリカの状況は検討に値するが、その水準と比較すると、我が国の保有税負担の水準はかなり抑制されたものとなっている。

③ 応益負担の観点

前述したように、負担水準を具体的に決定するに当たっては、実際問題として応益負担の観点が重要視される。応益負担の観点からの適正な負担水準に対する考え方としては大きく次の二つが考えられる。

一つは、応益負担という特殊な要因があることから、土地については他の資産にはない別途の保有税負担が「上乘せ」になる、とする考え方である。そしてもう一つの考え方は、不動産と他の資産とのトータルとしての税負担の均衡を重視する考え方である。応益負担的視点は、それにより得られる税収が公共サービスを賄うに足るかの検証手段として用いるに留めることになる。

保有課税が行政サービスに対する応益性を課税根拠とした税制であることを考えると、後者のような「投資家」の視点にあまりに偏った考え方は適切とはいえないと考えられる。

④ 人税的配慮

負担水準の議論をめぐり、近年の企業の経営状況悪化等を背景に、保有税負担の実効負担水準を測る物差しとして、実際の企業収益に占める保有税負担の割合を用いるべきであるという声が聞かれる。これは言わば事業用地の保有税負担に係る「人税的配慮」である。

しかし、個々の企業の収益事情を勘案することは、土地の利用能力を有する者への土地の移転等を通じた有効利用促進という土地政策の観点からは、望ましいとはいえない。

他方、居住用の不動産については、生活の本拠地として最小限の住宅用地については担税力が乏しいと考えられることにかんがみ、人税的配慮を考えることは適当であり、また、現行制度も多分にそうした要素を加味したものとなっている。

(2) 均衡化

各筆の土地の負担水準が上記におけるように適正化すれば、自ずと税負担の均衡化は達成される。しかし、固定資産税負担の公平性を実現することはもとより、資源配分に与える歪みを抑制する観点からも、均衡化の実現は、それ自体大きな要請である。

ここで、均衡化が実現しているかどうかを論ずる際には、地域間、地目間、各筆間等において、その固定資産税負担に不穏当な説明し難い差があるかどうかといった検討が重要である。

- ① そこで、地域間の不均衡の状況を見ると、都道府県間の負担水準（ここでは「課税標準額／評価額」をいう。以下この意味で「負担水準」の語を用いるときは、定義を付する。）の不均衡は、徐々にではあるが、改善されつつある。
- ② しかし、この均衡化の動きは、「負担調整措置」により極めて緩やかなものにとどまっている。宅地等に対する固定資産税については、いわゆる負担調整措置が講じられてきたが、現在適用されている負担調整措置を商業地等の宅地について見ると、均衡化の実現までに17年～35年を要するものと考えられ、適切な負担水準の設定と併せ、より短期間で均衡化を実現できるような措置を講ずることが求められよう。
- ③ なお、地方分権との関係で、「税率」の自主性と、自治体間の負担の均衡とのジレンマが生じ得る。しかし、例えば隣接する自治体の類似の条件の土地について負担水準に格差が存する場合に生じ得る土地利用への影響などを考えれば、負担水準は一定の乖離の範囲内におさめることが望ましい。

加えて、自治体内における各筆間の負担水準の均衡については、可能な限り厳密に実現を図るべきである。さらに、この場合であっても、評価自体については、その公正を確保するという観点からも、全国的統一的基準に基づくこととすべきであると考えられる。

4. 家屋負担と有効利用

4-1 基本的考え方

(1) 固定資産税は、我が国土地保有税制の中で唯一家屋を課税対象としている。

家屋は、その供給曲線が価格に対して弾力性があるため、固定資産税の課税が投資抑制的に機能するということから、固定資産課税が非中立的な性格を有しているといえることができる。

(2) 我が国の家屋に係る固定資産税負担の現状は、土地に比較して家屋に係る固定資産税の実効税率の水準が相当高いものとなっている。家屋に対する投資を促進し、資産価値を高めることは、土地の有効利用の一つの形態となり得ることを考えると、家屋への投資行為に対し阻害性を有する固定資産税（家屋分）の現行の負担水準は、軽減の方向で見直すことが望まれる。

(3) 固定資産税についても家屋を課税対象としないという選択肢も理論的には想定し得ないわけではない。しかしながら、①全く課税しないことは、担税力に見合った課税の観点から租税原則の根本にもとのおそれがあること、②来るべき少子高齢化社会においては地方税における固定資産税の重要性が相対的に高まると見込まれ、税源を確保しなければならないという地方公共団体の現実的要請があること、③欧米諸国においても土地建物一体課税という形ではあるが家屋を課税対象から除外していないこと、④担税力は、土地、家屋等複数の課税対象をミックスして捉えることで、より公平に把握することができること等にかんがみれば、このような選択肢を採用することは困難といわねばならない。

4-2 家屋の評価方法

(1) 家屋に係る固定資産税の評価方式

家屋に係る評価方法については、昭和34年から昭和36年にかけて、固定資産評価制度調査会において検討され、この結果、個々の評価対象家屋についてその家屋と全く同一のものを、評価の時点において、その場所に新築する場合に必要とされる建築費を求め、その価格を基準に評価を行うことを原則とすることとされた（再建築価格方式）。

(2) 地方公共団体における評価実務の状況

◎ 家屋の評価方法の基本

固定資産評価基準に基づき、次の算式により、評価額を算出する。

評価額＝再建築費評点数×経過年数による減点補正率等（注）×評点1点当たりの価額

◎ 新・増築分家屋の評価

【再建築費評点数の算出（部分別評価）】

固定資産評価基準に基づき、次の手順により、再建築費評点数を算出する。

- ① 評価家屋の構造・種類により適用する基準表を決定
- ② 家屋の再建築費評点数の算出に当たっては、屋根、基礎、建築設備等の11の部分別にそれぞれ再建築費評点数を求め、それを合計する。
- ③ 各部分別の再建築費評点数の算出に当たっては、評価家屋に施工されている建築資材等を基準表の評点項目の中から選定する。

次に、評点項目毎の基準評点数に補正項目の補正係数を乗じ、最後に計算単位を乗じて再建築費評点数を求める。

【再建築費評点数の算出（比準評価）】

同じような形態のものが多く、部分別評価をすると評価のばらつきが大きくなってしまいう等の事情のある家屋については、評価の均衡及び事務の効率化を図るため、比準評価方法を採用する場合がある。

◎ 在来分家屋の評価

在来分家屋の評価替えについても、本来は改正後の固定資産評価基準に基づき部分別評価により再建築費評点数を求めるべきところ、多数に上る在来分家屋にこれを適用することは極めて困難であるため、次の方法により行っている例がある。

- ① 標準家屋の選定
- ② 変動率の算出
- ③ 改正後（平成9基準）の固定資産評価基準によって求めた価額

価額＝改正前の再建築費評点数×平成9変動率×経過年数による減点補正率等×評点1点当たりの価額

- ④ 前年度の価額と上記で求めた価額とを比較し、いずれか低い方の額を評価額とする。

(3) 家屋に係る保有課税の国際的潮流

家屋に係る保有課税の諸外国における状況を見ると、第1に、各国とも土地・建物を一体と

して捉えており、別々に評価するのは極めて例外的な場合に過ぎないことである。

第2に、評価方法は、各国又は州ごとに千差万別であるが、日本のような再建築価格法、いわば原価法を採用している例は少なく、また、日本ほど複雑な評価方法をとっている例も見受けられないことである。しかも、一層の簡素化の方向に向かっている例が多いと考えられる。

(4) 家屋評価方式に対する考え方

(現行方式)

現行家屋評価方式(再建築価格法)は、極めて厳密な手法であり、納税者の理解を得やすい、課税の公平を期することができるといったメリットがあることも事実である。しかしながら、

- ① 個々の部分の評価の説明力は必ずしも高くなく、かつ、家屋の構造別に説明力に差があること、極めて高級な木造住宅等には対応できていないこと、在来住宅の内部改装等のチェックが困難であること、といった指摘も見られるところであり、また、
- ② 固定資産評価基準による経年減価と市場価格との乖離について納税者の不満も多く見られるところである。さらに、
- ③ 評価手法の精密さを求めるあまり、多大な経済的、時間的、人的コストを要することとなり、現行の固定資産評価基準に基づき正確に評価事務を遂行することは、かなりの自治体にとって困難を来していると推測される。

一方、(3)において述べたように、諸外国では土地建物を一体として評価するのが通常であることから、現行制度に代わり得る評価方法としての土地建物一体評価の可能性について検討すると、

- ① 土地に対する課税と家屋に対する課税の不均衡が生じない、
- ② 本来、現行制度のように土地と家屋とを分けて課税することに特段の合理性はないといった点を指摘し得る一方で、
 - ① 土地建物一体評価の在り方如何によっては、現状有姿の評価が行われることとなり、固定資産税が「水準設定機能」を果たし得なくなる可能性もあること
 - ② 良質な家屋に対する投資の促進を図るためには、家屋について土地との均衡を回復するにとどまらず、土地よりも実効負担率の軽減を図る施策が必要になることも考えられる。といった問題点もあり、土地と家屋を全く区別しない純粋な土地建物一体評価は難しいとも考えられる。

(5) 軀体重視の家屋評価

そこで、家屋について独自の評価方法を検討すべきこととなるが、その方向としては、家屋の構成部分に着目し、インフィル部分を評価対象から除外し、軀体部分を評価対象として重視する評価方法を目指すべきである。すなわち、軀体部分は家屋の骨格を構成し、その存続期間や自然災害等に対する強度を規定する意味で、家屋資産の本質をなすものであるのに対し、インフィル部分については、家屋の存続期間中通常改装を予定するものであるが、建物技術の進歩とともに軀体部分の耐用年数が大幅に伸びるのに伴い、改装への柔軟な対応が求められるこ

ととなる。したがって、躯体部分こそが家屋資産の本質を構成するものということができよう。

(6) 躯体重視に向けた環境整備

土地の有効利用という概念にはさまざまな内容が含まれるが、極めて耐久性の高い躯体と、将来の改装に対して柔軟性の高いインフィルからなる住宅ストックを形成することも、その内容の一つということができる。このような寿命の長い良質な住宅ストックを充実させていくためには、まず良質な住宅ストックが市場で適正に評価される環境を整えることが重要である。これによりストック形成のインセンティブが付与され、中古住宅の市場が充実すると同時に、住宅ストックの評価の改善にフィードバックされるという好循環を図ることが可能になるのである。

このような観点からは、躯体重視の家屋評価から更に進んで、良質な躯体を有する家屋に対する投資促進を図る措置についての検討も視野に入れるべきである。

(7) 家屋評価方式の改善の方向

家屋評価方式のあるべき方向としては、当面は、固定資産評価基準に基づく評価事務の簡素合理化を進めるとともに、中長期的には、躯体重視の家屋評価の実現も視野に入れながら、再建築価格法と収益還元法、取得価格法、取引事例比較法との比較の中で、より正確・簡素で公平な評価方法を確立していくべきである。

なお、その際、家屋評価だけでは測れない要素については、情報公開、不服審査、訴訟といった手続的保障を充実し、これらの過程を通じて適切な措置が講じられる可能性を高める視点も重視すべきであると考えられる。

4-3 政策的減税

土地に比較して家屋に係る固定資産税の実効税率の水準が相当高い現状を改めるとともに、更に進んで、良質な家屋に対する投資促進を図るためには、家屋に係る課税標準の特例等による税額軽減方式についても検討を加えるべきである。

この場合において、土地・家屋一体に係る固定資産税の実効負担率は、建物の投資額の増加に応じて逡減することとなり、良質な家屋に対する投資促進の目的に資することとなる。現在においても、新築住宅については減額措置により初期負担の軽減が図られているが、右肩上がり経済構造の変化にかんがみれば、より構造的な措置とすることが考えられる。

また、家屋の評価方法として取得価格方式を採用する場合には、建物取得当初の評価額は現在よりも上昇することも考えられるため、家屋への投資行為への阻害効果を抑制する観点から、評価額に一定の軽減割合を乗じる等の政策的軽減措置を講じることも考えられる。

5. 見直しの方向と課題

5-1 当面の課題

(1) 土地に関する課題

① 均衡化の早期達成

土地については、現行の平均負担水準を一つの目安とすることも念頭に置きながら、一定の負担水準への収斂を急ぐ。

② 税額算定方法の改善

同時に、税額算定方法について、行政サービスの化体した土地の資産価値と負担との関係の明確化を可能とする観点から、税額が当年度の評価額から直接導き出される本来の方式へと改善する。

(2) 家屋に関する課題

① 家屋の評価方法の検討

経年減点補正率表について、住み替えに対する意識の変化（ライフスタイルの変化）、償却期間の考え方との整合性、諸外国の状況等を踏まえ、経過年数の短縮、住宅、アパート用の初期減価率の引下げ、評点数の区分等について見直しを行う。

② 課税標準の特例等の検討

投資促進の観点から、家屋に係る課税標準の特例等により、政策的に税額軽減方策を講じる。

5-2 中長期的課題

(1) 土地に関する課題

商業地等収益に着目した取引が行われている場合において、収益還元手法を固定資産税評価等においても活用すべく、具体的に検討する。

(2) 家屋に関する課題

① 再建築価格法の改善 - 軀体重視の評価方法の検討 -

評価事務の簡素化を可能な限り進めていく中で、インフィルを除外した家屋の軀体を対象とする評価に近づけていくことについて検討する。

② 諸手法の再検証

①の検討と並行して、再建築価格法と収益還元法、取得価格法、取引事例比較法についても引き続き比較検証のうえ、その長所及び課題を整理し、より正確・簡素で公平な方式を確立すべく広く検討する。

〔こばやし なおと〕

(財) 土地総合研究所 研究員