

平成12年度土地税制改正について

建設省建設経済局宅地課

はじめに

平成12年度税制改正においては、土地税制について重要な制度改正が行われた。本稿では、①土地に係る固定資産税の抜本的見直し、②土地流通課税に係る制度改正の2点について、その背景、基本的考え方等にも触れながら、その概要を述べていくこととしたい。

なお、本稿では税制改正要望段階における建設省の対応等についても触れるが、あくまで筆者の理解したところを記したものであり、文責は筆者にあることをお断りしておきたい。

1. 土地に係る固定資産税の抜本的見直し

宅地に係る固定資産税について、負担感の強い大都市の商業地等の負担の軽減を図る観点から、税負担の上限を2段階で引き下げる措置が講じられた。

(1) 現行制度に係る経緯

土地に係る固定資産税は、各市町村が3年ごとに土地の評価を行い、その評価額に税率（標準税率1.4%）を乗じて税額が算出されるというのが制度の原則的な仕組みである。この評価については、各市町村ごとに相当のばらつきがあり、また地価公示価格等を相当下回っているとの指摘があった。そうした状況も踏まえ、1989（平成元）年に制定された土地基本法は、適正な地価の形成と課税の適正化に資するという観点から、国は、土地の正常な価格を公示するとともに、公的土地評価について相互の均衡と適正化が図られるよう努めるものとする規定を置いた（第16条）。

こうした土地基本法の趣旨は、土地に係る固定資産税について、地価公示の一定割合を目標に評価の適正化、均衡化を図るという形で具体化されることとなり、最終的に、宅地においては、地価公示価格、都道府県地価調査価格及び鑑定評価価格の7割を目途として評価が行われることとなった。これを一般に「7割評価」といい、その根拠は、現在は地方税法の委任を受けた形で、固定資産評価基準として自治大臣告示で定められている。

7割評価は、平成6年度の評価替えから実施されることとなったが、バブル期における地価高騰の結果、固定資産税評価額と公示地価との乖離がさらに大きくなっていったこともあって、7割評価の導入に伴って、全国の商業地の評価額は平均で4.1倍に上昇することとなった。ただし、これを直ちに負担増に結びつけることはできないことから、激変緩和の負担調整措置が導入された。平成6年度に導入された当初の負担調整措置は、平成9年度改正に当たって一部手直しされており、現行制度はこの9年度改正の枠組みを引き継いだものである。

(2) 制度の概要

制度の概要（今回の改正前）を非住宅用地（商業地等の宅地）について示すと、図表1のようになる。順を追って説明する。

- ① 前年度の課税標準額（税額計算の基になる額）が、評価換え後の新評価額（公示地価等の7割で算出される）に対してどの程度の割合になっているかという「負担水準」をまず求める。
- ② 負担水準が既に高い土地（7割評価への「均衡化」が既に相当程度進んでいる土地）については、負担を7割評価の80%まで引き下げる（正確には、その年度分の課税標準額に0.8を乗じた額を課税標準額とした場合における税額が、その年度分の税額となる）。
- ③ 負担水準がまだ低い土地については、負担水準の値に応じて、毎年2.5～15%ずつ税負担を引き上げる。引き上げ率は、負担水準の低い土地ほど高く設定されている。
- ④ 負担水準が60～80%にある土地については、負担が据え置かれる。その結果、各土地の負担水準は、最終的に60～80%の範囲に収斂していくこととなる。
- ⑤ 地価下落率が一定以上の土地（H8年度の評価額に対するH9年度の新評価額の下落率が25%以上の土地）については、負担水準が45%以上（80%以下）であれば、負担据え置きの対象となる。

なお、住宅用地に係る制度も、これと基本的に同じ構造であり、負担据え置きの範囲が負担水準80～100%となっていることと、課税標準の特例（小規模住宅用地は1/6、一般住宅用地は1/3）が講じられていることが、非住宅用地と異なっている。

現行制度の最大の特徴は、評価そのものは7割評価に引き上げた上で、現実の税負担について負担調整を講じていること（評価と税負担の分離）である。平成10年度当時において、全国の非住宅用地の負担水準の平均は約49%であり、相当部分の土地については、負担水準が60%のレベルに達するまで、負担が毎年徐々に引き上げられることとなった。この制度では、評価下落により負担水準が80%（今回の改正前）を超えることとなる場合以外は税額が下がらないため、地価下落にもかかわらず税負担が下がらないという現象が広く発生することとなった。

（3）税制改正要望の背景及び政策的意義

（2）で述べたように、改正前の制度は、負担水準60%のレベルまでは毎年税額が上昇し、一方、負担水準80%を上回らない限りいかなる場合も税額が下がらない仕組みとなっていた。その結果、例えば各政令指定都市（東京都特別区を含む。）についてみると、平成5年度を100としたときの商業地の地価水準は31～52と大幅に下落していたにもかかわらず、固定資産税額は逆に109～137と上昇していた。これは、実効税率（例えば1億円の土地にいくらの税負担に係るかを表す指標）が大きく上昇することを意

味する。全国ベースで見た固定資産税の実効税率は、近年一貫して上昇を続けており、7割評価導入前の最高水準（昭和52年度の0.46）を大きく上回って、平成11年度には0.56（見込み）まで達していた（図表2）。

こうした事態については、次のような観点から、何らかの改善が図られる必要があると考えられた。

第一に、高い保有税負担は、土地の収益を圧迫し、土地取得意欲を鈍らせることで、土地取引の停滞要因となり、現下の喫緊の課題である土地の流動化・有効利用に逆行するのではないかということである。

土地保有税強化は、バブルによる地価の著しい高騰を受け、平成2年度の政府税調答申において、その方向が明確に打ち出された。すなわち、地価高騰による資産格差の拡大に対処するとともに、土地の資産としての有利性を縮減して投機的取引の抑制等を図る観点から、土地の保有コストを引き上げるべきものとされたのである。地価税は、こうした方向に沿って創設されたものであった。

こうした保有課税の強化に期待された効果は、土地の保有コストを上昇させることで、利用目的のない土地保有に一種のペナルティを与えて土地を「吐き出させる」とともに、投機的需要を抑制することであったと考えられる。これは、土地投機の過熱した時期においては、あるいは一定の効果を持ち得たかもしれないが、現在のように、企業のリストラや不良債権処理に伴う土地売却圧力が強い一方、企業などの土地取得意欲が冷え込んでいる場面においては、土地の収益を圧迫することにより土地需要を減退させる要因の一つとなると考えられる。

地価抑制を基調とする土地政策は、平成9年の「新総合土地政策推進要項」（閣議決定）により、土地の有効利用による適正な土地利用の推進へと明確に方向転換している。現在の経済状況において土地の有効利用を図っていくためには、低・未利用の状態にある土地が有効利用の能力を持った者によって適切に利用される環境を整備していくことが必要であり、その意味で、土地の流動化が強く求められているところである。地価税の課税凍結はそうした観点から行われたものと考えられるが、固定資産税の実効税率の上昇は、地価税の凍結分をも相殺する水準に達しつつあり、その負担の適正化が土地政策の観点から強く求められたところである（図表3）。

第二は、税負担が漸増する現行制度は、将来の負担増への不安感から、投資萎縮効果を持つのではないかということである。

既に述べたように、現行制度は、土地の評価については公示地価の7割に引き上げ、実際の税負担について激変緩和措置を講じていくというものである。したがって、税負担は「7割評価」のレベルまで毎年増加し続けることとなり、将来的には相当の負担増（今回の改正前の制度についての建設省試算では、平成12年度以降地価が横ばいの場合、土地について約1兆円）が見込まれる。将来の大幅な負担増は、収益減に対する不安から、企

業に投資を思いとどまらせる効果を持つことが懸念される。これは、経済全体の観点からマイナスであるとともに、土地投資を萎縮させ土地の流動化を阻むという土地政策上の負の効果も持ち得るものと考えられた。

第三は、固定資産税負担の増大が企業収益を圧迫することで、収益力の低い中小企業や商店の経営が圧迫され、それが中心市街地の空洞化等に拍車をかける恐れはないかということである。

最近の景気低迷下で企業収益が厳しい状況にあることをも反映して、法人の収益に占める固定資産税の割合は近年急上昇しており、平成9年度には、平成3年度の水準の約2倍に達している（図表4）。現在の固定資産税の実効税率の水準が現実の土地の収益水準から見て高いものであるか否かを理論的に明らかにすることは難しいところであるが、特に東京都区部の商店街や中小企業からは固定資産税軽減を求める声が強く上げられ、固定資産税負担が現実に中小企業等の経営を圧迫していることは強く推察された。これに関連して、東京商工会議は、中小企業では所得額を100とした場合の固定資産税額の割合が30近くに達する（平成10年度）という会員企業の調査結果を公表している。

「土地の有効利用」の考え方には難しいものがあり、収益水準の高い土地利用が中心市街地に集積されることも重要であると考えられる。しかし、コンビニエンス・ストアやパチンコ店等の収益水準は一般の商店のそれよりも相当高いと推測され、収益水準の低い商店等を「淘汰」することは、多様な土地利用が併存するにぎわいのある街づくりという観点からは必ずしも望ましいものとは言えないであろう。土地保有課税の強化については、中心市街地の活性化という観点からは、少なくとも慎重な考慮が必要と考えられる。

固定資産税の負担軽減は、以上述べたような政策的観点から、特に商業等について強く要請されるに至ったものである。

（4）税制改正要望とその基本的考え方

建設省は、現下の固定資産税の負担の水準は土地政策上、あるいは良質な宅地供給を推進していくという宅地政策上看過できない水準に達しているとの判断から、固定資産税を抜本的に見直し、土地に係る実効税率を引き下げることを内容とする税制改正要望を行った。また、通商産業省も、主として中小企業や商店街における痛税感を緩和するという産業政策の観点から、同様の要望を行った。

一方、自由民主党建設部会は、プロジェクトチームを設けて検討を行い、「現行制度について、評価及び税率を含む抜本的な見直しを行い、宅地に係る実効税率を適正な水準（少なくとも、平成6年度評価替え前の最高水準（0.46%、昭和52年度）以下）に抑制する」との要望をまとめた。同趣旨の要望は、同党の商工部会からもなされている。

固定資産税の負担の水準（実効税率）としてどの程度が望ましいかについては、これまで必ずしも議論がなされてきたわけではなかった。過去においては、評価額と比較してか

なり低い水準にあった現実の課税標準額をできる限り評価額に近づける努力が繰り返され、またバブル期においては土地の取引価格の上昇に評価額自体が追いつかなくなり、評価を一気に公示地価の7割に引き上げたが、いずれの場合も、負担の引き上げに当たって、あるべき負担の水準が十分に議論されないまま、負担調整措置による当面の対応が行われてきたという面は否定できない。

こうした中で、制度の抜本的改正が議論の俎上に上った今回の税制改正では、まず、あるべき負担の水準について議論を行うことが求められた。

負担の水準を決定するに当たっては、市町村の財政需要を考慮する一方で、納税者側の担税力等も当然に考慮されなければならない。そうした観点からは、次のような点が考慮されるべきものと考えられる。

① 土地の平均的な収益の水準

固定資産税は、資産の処分ではなく、保有の継続を前提として、その収益から支払われる税であることから、土地の収益の水準に照らして妥当な水準である必要がある。

ここで、土地の平均的な収益水準や、収益水準のどの程度であるならば税負担が妥当な水準を超えるものであるかを示すことには多くの困難が伴うところであるが、この視点は固定資産税の負担のあり方を論ずるに当たって基本的なものであり、少なくとも、多くの人々の意見を聞きながら、税負担が妥当な水準を超えていないかを検証していく必要があるものと思われる。

例えば、都心六区の連合町会と区議会は、毎年「固定資産税・相続税の大幅軽減を求める都心六区区民大会」を開催しており、区民の定住や事業継続の観点から固定資産税等の大幅軽減を求めている。同大会には、地元の中小企業をはじめとする多数の団体が参加しており、固定資産税負担の重さが、多くの業種によって深刻な問題として受け止められていることを示していると考えられる。また、「ふるさと東京を守る会」などの住民組織も、固定資産税の制度の抜本的見直しを求めて活発に活動しており、固定資産税の負担は、草の根レベルでも重要な問題になっていると考えられた。

また、関係業界も、石油、自動車、繊維、鉄鋼、百貨店、不動産等の業界横断的な「土地保有税問題協議会」が実効税率を0.4%程度にすることを要望するなど、固定資産税負担の引き下げを強く要望した。

② 過去の負担の水準

固定資産税の実効税率は、昭和50年代からバブル期の前までは、0.4%前後で比較的安定して推移していた。これは必ずしも理論的な説明とは言えないにしても、何度かの負担の見直しが行われたにもかかわらず、実効税率0.4%程度で制度が安定的に運用されてきたということは、そうした水準が国民の理解を得られる負担の水準であることを推知させるものであると考えられる。

③ 現在の「負担水準」の状況

前年度の課税標準額（税額計算の基になる額）が、評価換え後の新評価額（公示地価等の7割で算出される）に対してどの程度の割合になっているかという「負担水準」の分布が全国の市町村でどのようになっているかを調べてみると、平成10年度で図表5のような状況にあった。図表5は、非住宅用地の負担水準の平均を市町村ごとに求め、平均負担水準の高い市町村や低い市町村がどのように分布しているかを見たものである。

ここから明らかなことは、改正前の制度が負担均衡の目標としていた負担水準60～80%に分布しているのは、比較的小規模の一部の市町村がほとんどであり、全国の県庁所在地や人口20万人以上の都市の大部分は40～50%の範囲に分布している。「7割評価」は、導入時に、あくまで負担の均衡化を目的としたもので、増税を目的としたものでない、という説明がなされており、そうした7割評価導入の趣旨に鑑みれば、一部の小規模な市町村が分布するレベルにまで全体を引き上げて均衡化を図るのではなく、全国の主要都市が分布するレベルでの均衡化を図るのが最も現実に即していると考えられる。

④ 過去の国会答弁

平成3年4月17日の衆議院大蔵委員会において、尾崎大蔵省主税局長（当時）は、地価税の税率を定めるに当たって、固定資産税と併せた実効税率を0.4%程度とするとの答弁をしている。この答弁を明示的に否定する答弁はその後出ておらず、この答弁は、土地保有税の水準に関する政府見解として、現在も参照されるべきものと考えられる。

こうした諸点に鑑みて、固定資産税の負担の水準については、実効税率0.4ないし0.5%が、要望側の一つの目安となった。

次に、実効税率の引き下げを行うための手法としては、①税率を引き下げる、②7割評価を見直し、評価割合を引き下げる、③負担調整措置における均衡化の目標（改正前：負担水準60～80%）を引き下げる、の3つが考えられる。この点については、①7割評価は、土地の保有継続を前提とした固定資産税の評価としては高すぎるのではないか。②仮に7割評価を前提とするのであれば、増税を目的とするものではないという導入時の説明に従って、併せて税率を引き下げるべきではないか、等の点が指摘され、議論が行われた。

（5）地方財政との関係

一方、地方公共団体の側からは、固定資産税は、市町村の基幹的な税であり、地方債残高が急増するなど厳しい状況にある地方財政の現状や、介護保険の導入等により今後とも福祉関係を中心に歳出増が見込まれることなどを考えると、固定資産税の減税は行うべきでないとする強い主張がなされた。特に、固定資産税の実効税率を大きく下げるような改

正は、市町村の収入に全体として相当の減収をもたらすと見込まれたことから、税制改正に関する一連の議論においては、上記（3）で述べたような観点から負担引き下げを求める立場と、地方税収の確保を求める立場とが、厳しく対立することとなった。

この調和をどのようにつけるかについては、様々な事情を総合的に判断する必要があるものであるが、地方財政への影響を論じるに当たっては、次のような点にも留意する必要があると考えられる。

① 市町村の財政需要との関係

平成5年度政府税調答申は、「固定資産税は、市町村の安定した財源として位置付けられた基幹税目であり、固定資産税収の伸びは、少なくとも財政需要の伸び程度には確保する必要がある」としている。しかし、平成5年度以降、固定資産税収の伸びは、市町村の歳出決算額の伸びを大きく上回っており（図表6）、市町村の財政需要の伸びは、現在のような固定資産税収の大幅な伸びを、直ちには正当化できるものではないと考えられる。特に、固定資産税は行政サービスの対価として徴収されるものであるとの理解が一般的であり、固定資産税の負担のみが急増していく事態は、必ずしも望ましいものではないと考えられる。

また、固定資産税は、全体の面積では3%に過ぎない非住宅用地が全固定資産税収の6割を負担するなど、税源の偏在性が極めて強い税であり、特に土地ではなく「人」に着目したサービスである福祉等の財源を固定資産税に求めることの妥当性については、十分な議論が必要である。

② 影響の個別性

図表5にもあるように、全国における負担水準の分布は一様ではなく、実効税率の引き下げに伴って、全ての市町村で減収が生じるわけではない（実効税率を0.5程度とした場合でも、相当数の市町村では、増収が継続すると見込まれる）。建設省の試算では、減収額が大きくなるのは基本的に政令指定都市であり、そのうちでも大部分は東京都区部等である。これは、逆に言えば、東京都区部等の特定地域の中小企業等に特に重い負担が課されているということであり、そうした点も考慮して議論を行う必要がある。

③ 税収の経緯

平成11年度の非住宅用地の固定資産税額は、平成5年度と比較して約5,000億円増加しているが、これは基本的に7割評価の導入に伴うものであると見られる。また、家屋・償却資産を合わせた固定資産税全体の増収額（H11/H5比）は、約1兆8,000億円程度である。これらは、例えば実効税率を0.5程度に引き下げた場合の減収見込額よりも相当大きいものであり、負担増を積み重ねた結果をベースにした減収額のみを論じることは、議論のあり方としてやや公正を欠くものと思われる。

④ 負担引き下げによる経済効果

固定資産税の負担引き下げに伴う経済効果について、公式に明らかにされたものは存しない。ただし、平成11年11月に日債銀総研が独自に行った試算（経済モデルを用いたもの）によると、固定資産税の実効税率を0.40%に引き下げた場合、実質成長率を初年度0.33%、2年度0.44%、3年度0.29%高める効果をもたらすとともに、景気浮揚に伴い、ネット税収も2年度目には1,793億円の黒字となるとしている。この数字自体はあくまで特定の経済モデルに基づくものであるが、今後の議論に当たっては、減税の効果をミクロの減収面に限定せず、経済前提への影響として総合的にとらえていく視点が一層重要となっていくものと思われる。

以上の点は、地方財政への影響一般を強調することに一定の留保を促すものであるが、そうした点を踏まえてもなお、地方財政の観点から固定資産税の負担の引き上げが必要であるとの判断もあり得る。しかし、固定資産税は国民生活に密着した税であり、そうした判断は、上記の観点や、地方公共団体の財政状況、歳出削減の取り組み等に関し十分な説明責任が果たされた上で、国民的合意の下でなされるべきものであると思われる。

(6) 税制改正の内容と今後の課題

以上のような経過をたどり、自由民主党税制調査会等においても中心テーマの一つとして議論がなされた結果、平成12年度税制改正として、次のような措置が行われることとなった。なお、この措置は平成14年度までの時限措置であり、その後の制度設計については、今後改めて検討されることとなる。

- ① 負担感の高い大都市の商業地等における固定資産税の負担の軽減を図るため、商業地等について、税負担の上限を2段階で引き下げる（図表7）。

現行	負担水準	80%
平成12・13年度	〃	75%
平成14年度	〃	70%

なお、住宅地については、現行の負担調整措置を引き続き講ずる。

- ② 地価下落が著しい一定の土地（注）について、税負担を引き下げる措置を引き続き講ずる。

（注）・負担水準が一定（商業地等は45%。現行通り）以上であり、かつ、
・平成9年度の評価額に対する新評価額の下落率が12%以上（現行：平成8年度比下落率25%以上）である土地。

結果的には、地方財政の状況にも相当程度配慮がされた形での決着となったと考えられるが、現に高い負担が課されている大都市の商業地等について、一定程度の負担の引き下げが行われることとなった。地方都市等においても、例えば中心市街地等の負担水準が高い土地については、負担が引き下げになるケースがあると考えられる。今回の改正により、

平成2年度以降継続的に上昇し、既往最高水準を更新していた商業地等の実効税率は、初めて減少に転じることが見込まれるところである。

今後は、今回の改正の効果を見極めるとともに、国民の負担の状況等を総合的に勘案しつつ、真に望ましい制度のあり方についてさらに検討を深めていくことになるだろう。

現行制度は、負担調整措置を介在させた極めて複雑なものとなっており（今回の改正のうち、負担調整率の引き下げを内容とする部分の新旧対照表だけで1センチ近い厚さになっている）、評価額に税率を乗じて税額を計算する、という固定資産税本則のあり方からは遠いものになっていると言わざるを得ない。固定資産税のような基幹的制度は国民に分かりやすいものでなければならぬものであり、複雑な負担調整措置を前提としない簡明な制度の構築が目指されるべきものと思われる。また、今回の議論の中では、地方分権の潮流も踏まえ、税率を全国一律とするのではなく、一定の幅で地方公共団体に選択させるべきではないかとの意見も出された。これらの観点はいずれも7割評価や税率自体の見直しをも視野に置いた検討を要請するものであり、少なくとも中長期的には、評価や税率のあり方も含めた制度の抜本的見直しは避けて通ることができないと考えられる。

2. 土地に係る登録免許税・不動産取得税の緩和措置

登録免許税・不動産取得税が土地取引にとって過大な税負担となっていることに鑑み、土地取得者の負担軽減を図り、土地流動化を促進する観点から、現行の課税標準の調整割合（登録免許税1/3、不動産取得税1/2）を3年間延長する措置が講じられた。

（1）現行制度の概要と問題点

登録免許税・不動産取得税とも、課税標準となる土地の価格に税率を乗じて税額を算出する。この「土地の価格」は固定資産税台帳価格によることとされているが、平成6年度に固定資産税における「7割評価」が導入されたことに伴い、課税標準額が相当引き上げられる結果となったことから、現在は、課税標準に一定の調整割合（現行：登録免許税1/3、不動産取得税1/2）を乗じる調整措置が講じられている。

しかしながら、登録免許税・不動産取得税の税額を公示地価で除した「流通課税の実効負担」は、7割評価導入前の平成5年度を1とした場合、平成6年度で6.5、平成10年度でも5.2となっており（東京都・非住宅用地）、現行の負担調整割合（1/3、1/2）では、7割評価の影響をヘッジするには不十分である（図表8）。7割評価は、その是非はともかく、土地保有税の課税の均衡化・適正化のために導入されたものであり、それとは無関係の土地流通課税の水準に影響を与えるものであってはならないと考えられる。

さらに、土地流通課税の課税根拠は必ずしも明確ではないという指摘があるとともに、我が国の不動産流通課税の水準は諸外国と比較してかなり高く、現実にも、不動産流通に係る税負担（消費税を含む。）で1年分の賃料水準を上回る事例が見られるなど、上記の調

整措置にとどまらず、流通税のあり方そのものについて、抜本的な見直しが必要との声も強い。特に、流通税は土地取得者が納税義務者となることから、その水準が高い場合、土地需要を抑制する効果が直接的であり、土地流動化への阻害要因はそれだけ大きいとの指摘がなされていることに注目する必要があると思われる。

(2) 税制改正の内容と今後の課題

建設省においては、上記のような事情に鑑み、土地に係る登録免許税・不動産取得税の税負担の緩和に向けた抜本的見直しを要望した。

また、自由民主党の建設部会は、「税負担（土地）を現行本則による負担（負担調整前の負担）の1/5程度まで圧縮するとともに、手数料化（登録免許税）又は撤廃に向けての検討をできるだけ早期に行う」との要望をとりまとめた。この「1/5」は、7割評価の導入に伴う流通税の実効負担の上昇をヘッジする（上述のように、平成10年度の実効負担は、東京都の非住宅用地で平成5年度の5.2倍となっていた）という趣旨のものと思われる。

これらの要望についても、土地税制に係る要望の重要な一環として種々の議論がなされたが、結局、現行の負担調整割合がそのまま3年間延長されることとなった（登録免許税は平成15年3月31日まで、不動産取得税は平成14年12月31日まで）。国・地方を通じた厳しい財政需要が考慮されたとも考えられる。

なお、登録免許税に係る調整割合の1/3は、平成11年度税制改正において、1年限りの特例措置として認められていたものであるが、今回の改正では、今後3年間の措置として認められている。

今回の改正においては、流通課税のあり方そのものについて必ずしも議論が深められたとは言えない面があり、土地流動化・有効利用を一層推進していく観点からも、今後制度の抜本的見直しも視野に置いて議論を深めていく必要があると考えられる。

最後に、流通課税については、同様に土地の流動化・有効利用を促進する観点から、不動産特定共同事業（匿名組合理型）に係る軽減措置の創設等が行われたところであるが、紙幅の都合上本稿では立ち入らないこととする。

(4) 宅地政策における税制・金融のあり方

① 今後の土地税制のあり方

既に述べたように、我が国は、大都市圏への人口流入の沈静化、人口減少社会の到来、少子・高齢化の進行等の社会的変化を遂げつつあり、それを反映し、経済面においても、安定成長への移行、土地神話の崩壊等の変化が生まれている。こうした変化の中にあって、宅地需給の逼迫感の緩和、宅地所有重視からの転換、居住ニーズの多様化等、宅地供給をめぐる基礎的条件も変化しつつある。

これまでの宅地政策は、大都市地域を中心とした著しい住宅地需要に対応するため、郊外部における新市街地の開発を中心として、宅地の大量供給を図ることを主体として進められてきた。しかし、上述したような社会・経済情勢の変化等を踏まえ、宅地政策は、職住近接の実現、「質」を重視した良好なストックの形成、土地の流動化と有効利用の推進等の新たな課題に取り組むことが要請されるに至っている。

土地税制は、宅地政策の重要な一環をなすものであり、これまでも、宅地供給を促進する観点から種々の措置が講じられてきている。今後、宅地政策が方向転換を求められる中で、土地税制についても、新たな宅地政策に適合した形での方向転換が求められている。

以下では、そうした観点から、今後のあるべき土地税制の姿を展望することとする。

i) 住宅宅地供給に直接関わる税制のあり方

これまでの宅地政策においては、住宅宅地供給を政策的に推進する観点から、種々の税制上の措置が講じられてきた。こうしたいわば住宅宅地供給に直接関わる税制については、今後の宅地政策の方向転換に併せ、次のような視点からその方向性を見直していく必要がある。

第一に、職住近接へのニーズの高まり等を受けて近郊・都心における宅地供給が求められることに伴い、宅地供給事業の規模が小さくなることが想定されることから、各種措置の規模要件の緩和を進めていく必要がある。

第二に、これまでのように右肩上がりの地価上昇が想定しにくい現状においては、開発に伴うリスクをキャピタルゲインで吸収することが期待できなくなっており、開発期間中の諸コストを軽減する観点から、土地保有税等に関する措置が一層求められる。

第三に、ストックの有効活用の観点からは、完成したストックを良好な状態で維持することも重要であり、敷地細分化を未然に防止するための措置等についても検討が必要である。

なお、住宅宅地供給に係る政策税制については、制度上は特別措置とされながら、事実上恒久化されているものも多く、また特例自体も複雑化していることから、必要に応じ、税体系の簡素化の観点からの検討も必要であると考えられる。

ii) 宅地政策との関連で見た資産課税のあり方

土地については、固定資産税等の保有課税、登録免許税等の流通課税等が課される等の資産課税が行われている。これらは、個別の政策税制ではなく、一般的な制度であるが、宅地政策の新たな課題として登場した土地の流動化・有効利用の促進において資産課税全体のあり方が大きく影響する等、資産課税制度のあり方そのものが、宅地政策と密接なかかわりを持つようになっている。土地に対する資産課税のあり方については、租税制度全般や社会経済情勢等を見通した総合的な議論が必要であるが、こうした新たな状況の下では、宅地政策の観点から見てどのような税制のあり方が望ましいのかについても、議論を深めていく必要があるものと考えられる。その場合、次のような視点が重要であると考えられる。

第一に、土地保有課税については、地価が下落する中で国民の負担感が高まっていることなどを踏まえ、土地利用にとって過大な負担となることがないよう、適正な税負担のあり方を検討していく必要がある。特に、保有課税の太宗を占める固定資産税については、土地の処分でなく保有継続を前提とした税であること、行政サービスの対価としての性格を有すること、土地流動化への影響等も考慮しつつ、土地評価の問題も含めて、制度のあり方を検討していく必要がある。

第二に、土地の流動化・有効利用を促進していく観点からは、土地が円滑に流通する環境を整備することが重要であり、特に流通課税等について、他の資産との負担の均衡や、国際的な潮流等も踏まえつつ、課税の根拠にまでさかのぼってそのあり方を検討していく必要がある。

○ 現行制度の概要

図表 1

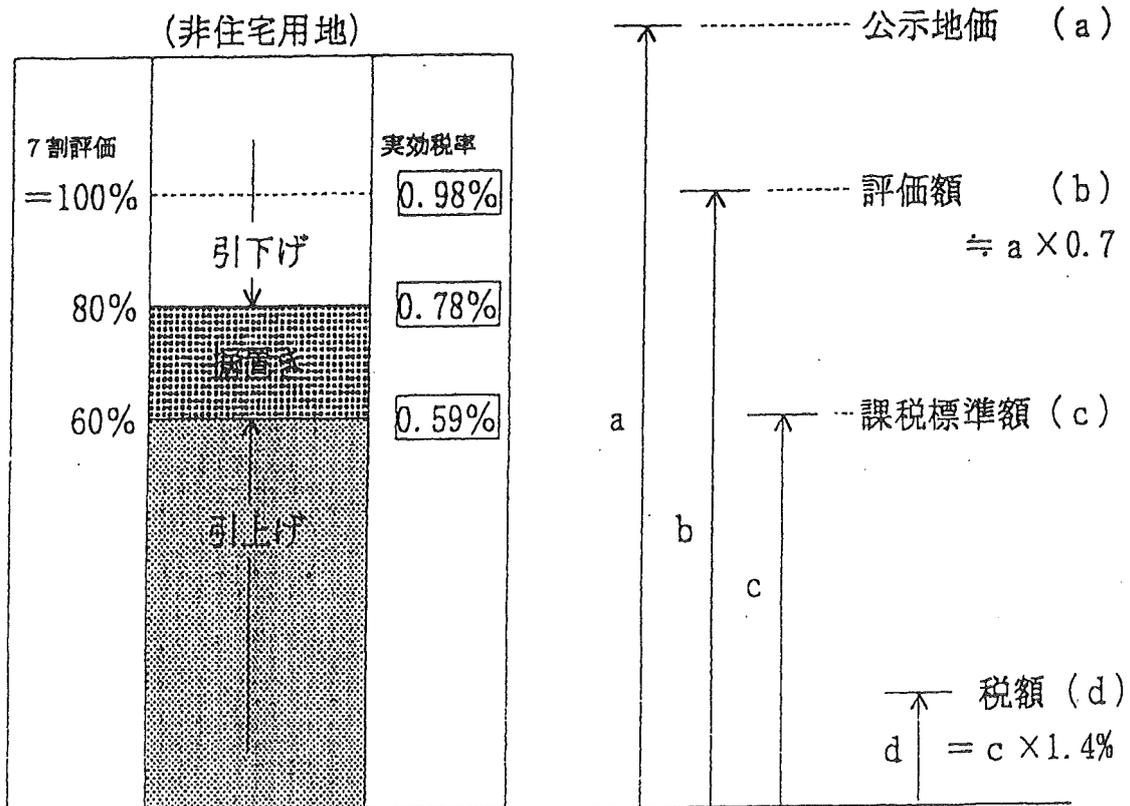
- ・原則 (H6年度より公示地価の7割評価実施)

$$\begin{aligned}
 \text{固定資産税額} &= \text{固定資産税評価額} \times \text{税率} \\
 &= \text{公示地価の7割} \times 1.4\% \\
 &\quad \text{実効税率 } 0.98\%
 \end{aligned}$$

- ・特例 (H9年度より3年間)

税負担が7割評価の場合の80~60% (非住宅用地) となるよう、全国的な均衡化を図る。

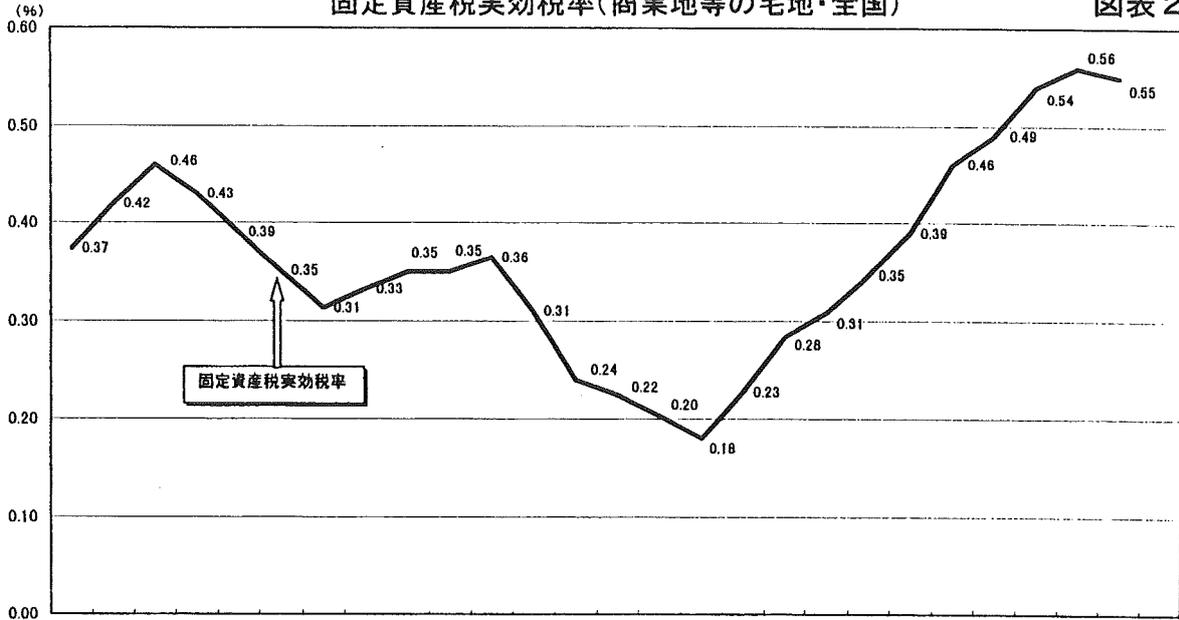
$$\begin{aligned}
 \text{固定資産税額} &= \text{前年度課税標準額} \times \text{負担調整率} \times \text{税率} \\
 &= \text{前年度税額} \times \text{負担調整率} \quad (\text{最大}1.15)
 \end{aligned}$$



- ・実効税率 = d/a
- ・負担水準 = c/b

固定資産税実効税率(商業地等の宅地・全国)

図表 2



昭50 昭51 昭52 昭53 昭54 昭55 昭56 昭57 昭58 昭59 昭60 昭61 昭62 昭63 平1 平2 平3 平4 平5 平6 平7 平8 平9 平10 平11 平12

資料: 自治省「固定資産の価格等の概要調査」、経済企画庁「国民経済計算年報書」

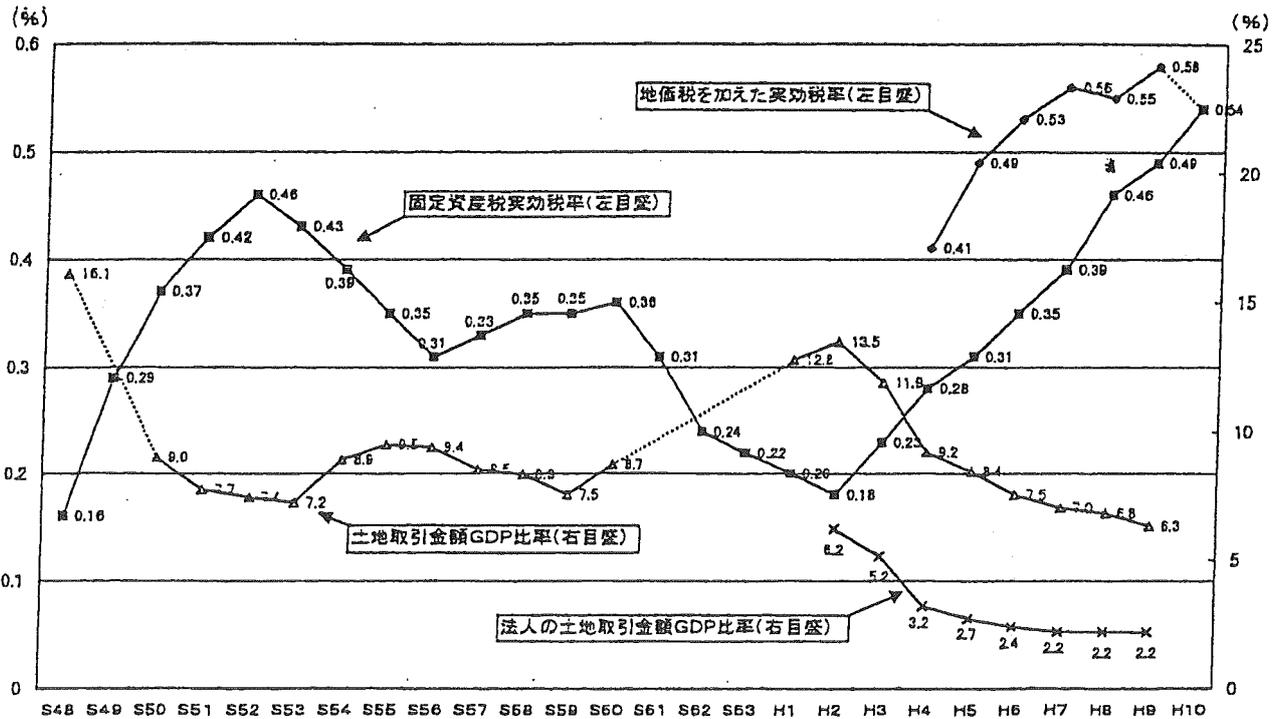
注1) 表中の実効税率は、商業地等の宅地に係る固定資産税額/宅地資産額×100%として算出。

注2) 宅地資産額は暦年末の民有宅地資産額を住宅用地・商業地等の宅地の決定価格比で按分し、商業地等の宅地分を抽出。但し、平成10年度については、公示地価により推計。

注3) 平成11、12年度については見込み値である。

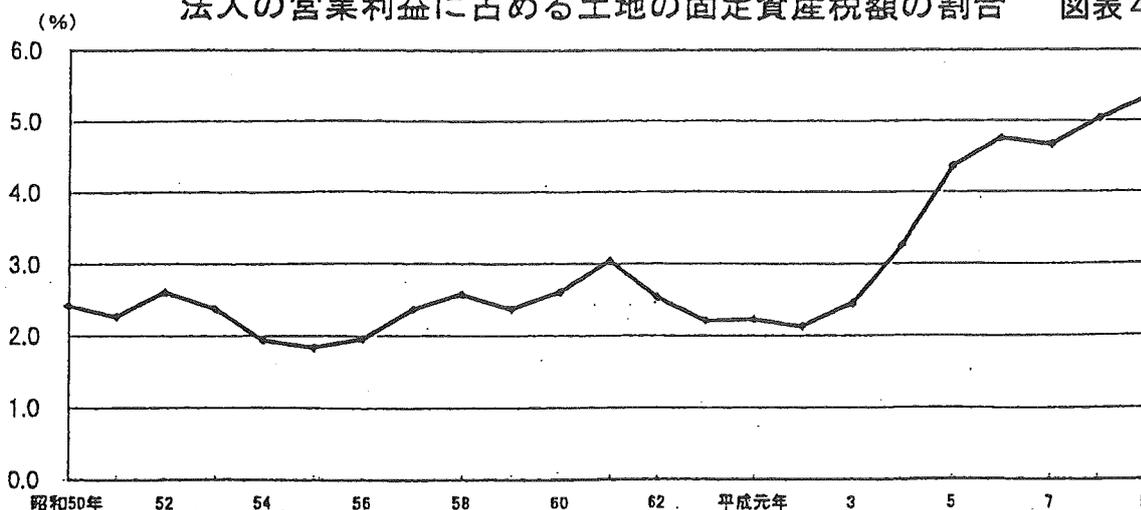
図表 3

土地取引金額GDP比率と固定資産税実効税率の推移(非住宅用地)



(注) 地価税を加えた実効税率は地価税課税対象土地のみ試算

法人の営業利益に占める土地の固定資産税額の割合 図表4



(注) 固定資産税額：法人の土地に係る固定資産税額。『固定資産の概要調査』をもとに、各年度の税収決算額を各年度の個人・法人の課税標準額の比率で換算したもの。
営業利益：『法人企業統計』より。

平成10年度固定資産税における負担水準の分布状況(非住宅用地) 図表5

負担水準	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	合計
市町村数	4	32	260	847	989	595	323	182	3,232
(割合)	(0.1%)	(1.0%)	(8.1%)	(26.2%)	(30.6%)	(18.4%)	(10.0%)	(5.6%)	(100.0%)

10%以下の市町村 東京都小笠原諸島の3村、与那国町
70%以上の市町村 室蘭市、高石市を除き、7市173町村は人口4万人未満の市町村である。
60%台の市町村 10市を除き、323団体内313団体は全て人口10万人未満の市町村である。

県庁所在地	—	—	1	9	27	7	3	—	47
-------	---	---	---	---	----	---	---	---	----

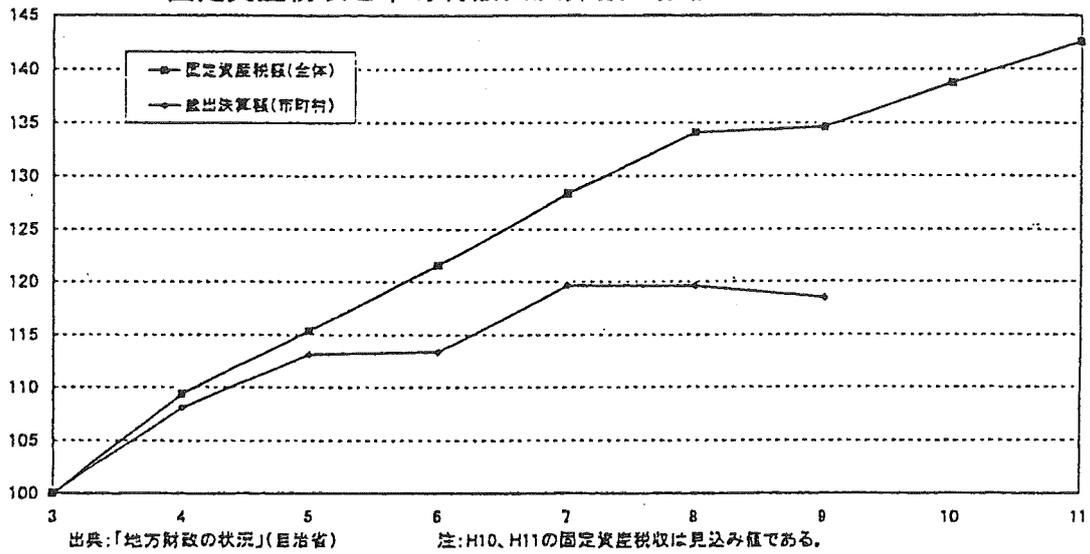
30%～50%台の県庁所在地 47市中43市
20%台の県庁所在地 那覇市
60%以上の県庁所在地 特別区、大阪市、札幌市

人口20万以上	—	—	1	24	55	18	5	—	103
---------	---	---	---	----	----	----	---	---	-----

30%～50%台の市 103市中97市
20%台の市 那覇市
60%以上の市 特別区、大阪市、札幌市、堺市、尼崎市

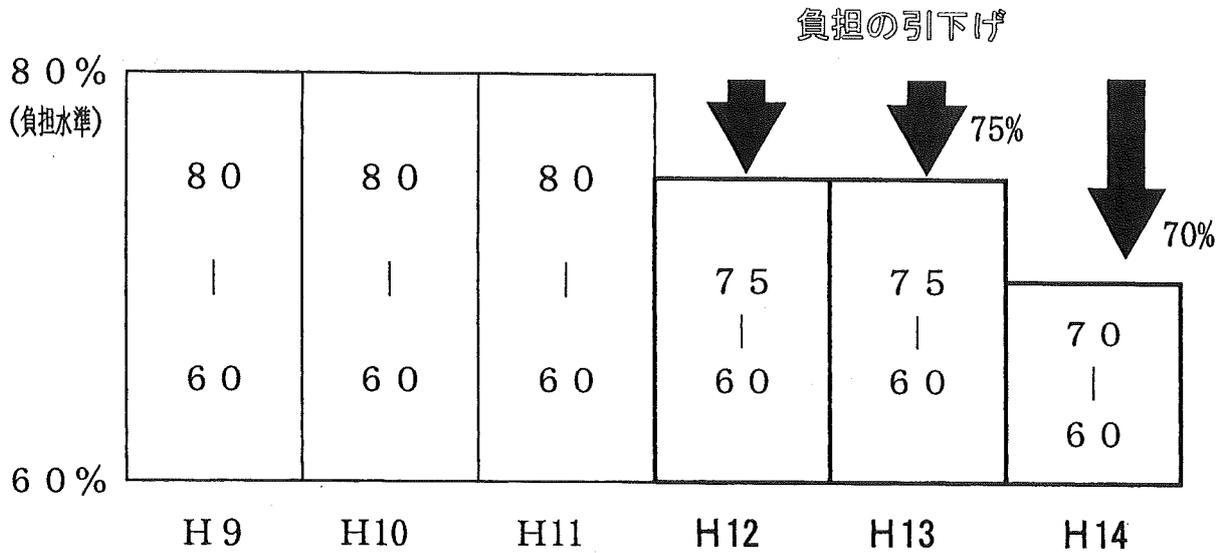
資料：(財)自治総合センター「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究報告書」(平成11年3月)、及び自治省資料
注1：各市町村の負担水準 = 平成10年度課税標準額の総額 / 平成10年度総評価額 (法定免税点以上のもの)
注2：東京都特別区は1団体として集計している。

固定資産税収と市町村歳出決算額の推移（H3=100） 図表6

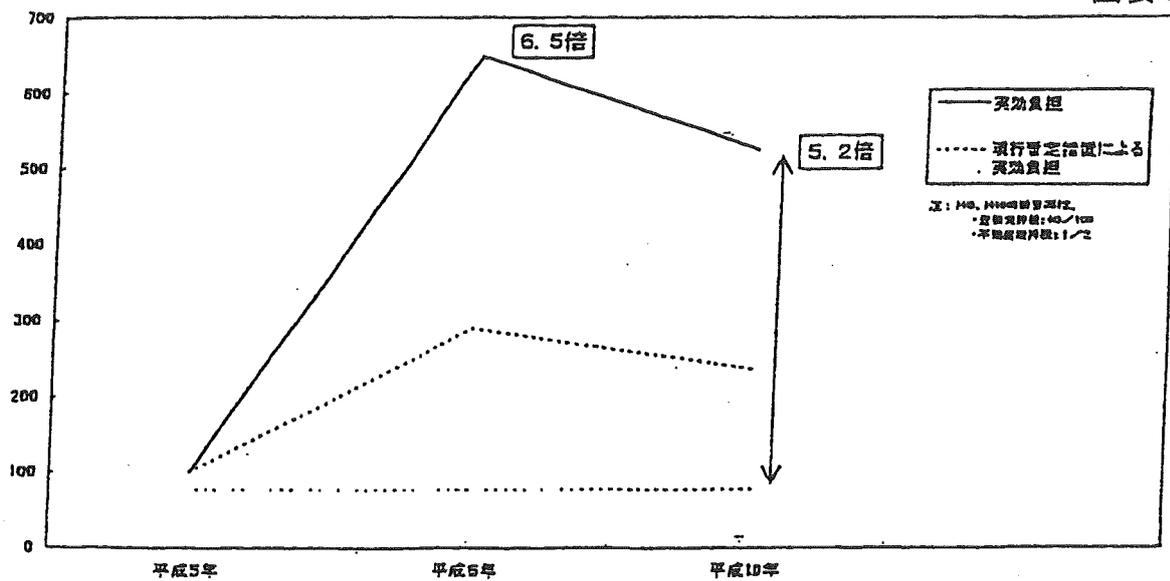


○ 現行制度の概要と改正内容（商業地等）

図表7



図表 8



[建設省 建設経済局 宅地課]