

【 寄稿 】

平均地権土地政策の検討

中国地政研究所

所長 林 英彦

訳 (財)土地総合研究所

理事長 城野 好樹

一、はじめに

平均地権は、我が国の最も重要な土地政策であり、その政策目標は「地盡其利・地利共享」を実現することであり、その政策手段は、「規定地価」、「照価収買」と「漲價帰公」である。これらの政策の理念は、孫中山先生の遺された教えである。我が国が民国43年(1954年)に「実施都市平均地権」を開始し、民国66年(1977年)に「全面実施平均地権」に移行して以来、既に半世紀近くを経過しており、その実施の成果はどうであったか、政策目標は達成されたのか、問題を生じていないのか、この政策を継続して推進すべきか、はたまた、大幅な修正を加えるべきか否かなどについて、深く検討してみる価値がある。

孫中山先生が平均地権の主張を提案されたのは、民国建国の7年前であり、およそ100年ほど前のことであって、当時の社会経済環境や土地の資産価値などは、現在のそれとは大きく異なっており、その当時妥当な政策であると認められるものであっても、それをそのまま数十年、甚だしい場合には数百年も続けることについては、人々は懐疑的になるものである。

政策目標を改変しない限り、その政策手段は変えてはならないかといえ、答えはそうではない。例えば、100年前に高雄から台北に行くには、最も早い手段は汽車に乗って行くことであった。現在では高雄から台北に行くには飛行機に乗って行くのであり、近い将来には高速鉄道を利用することができる。

一つの政策を推進していくに当たっては、社会経済環境の変化に対応して随時適切な修正を加えていくべきものであるが、われわれの平均地権制度の実施も既

に50年を経過し、問題点も山積しているにもかかわらず、関係行政当局が平均地権政策について全面的検討を行っているとはいえ、筆者の遺憾とするところである。

本文は、平均地権の四手法、則ち、「規定地価」、「照価収税」、「照価収買」、「漲價帰公」のそれぞれについて逐一詳細な検討を加えることにより、関係当局の真剣な検討への注意を喚起し、更に完全な土地政策を立案されることを期待するものである。

二、規定地価

孫中山先生の理念によれば、地価は原生的な自然の価値と人為的に改良を加えることにより生ずる改良価値により形成されるという。また、人為的改良価値は、公共部門が創造改良する部分と個人が投資して改良する部分に分けられる。この外に、人口の増加、経済の反映などによって生ずる自然の価値増がある。これらの価値のうち、個人が投資して改良した価値のみが個人所有に帰するのであって、その他の部分は全て公有とするのが道理に叶うと主張するのである。

しかしながら、一筆の土地のうちの自然的原生価値がいくら、公共部門の改良価値がいくら、個人が投資した改良価値がいくら、自然に生じた価値増がいくら、それぞれについて区分することは実際には困難である。そこで、孫中山先生は、土地所有者に本人の所有する土地の私有の価値の額を申告させ、申告以後の自らの投資改良したもの以外の価値増の部分は自然の価値増とみなし、この部分については、社会公

共に還元すべきであると主張した。これが地価の申告による公私の権利の区分の意味である。

ただし、土地所有者が高く地価を申告するのを防ぐために、その申告地価による課税を行うほか、土地所有者が低く地価を申告して土地税を回避しようとする者に対しては、その申告地価による土地の買取(照価収買)を行うことにより低い価格の申告を防ぐ方を講じ、その結果、土地所有者は、公正で合理的な価格を申告することとなる。これが孫中山先生の理想である。

我々の現行制度は、この考え方によって設計されているが、実際の施行の結果はどうであろうか。以下において分析を試みる。

従来から土地の特性として言われているのは、土地は個性と位置による固定性があるため、この両者を計測してその土地の価格を評定することは不可能であって、その他の一定の基準によって測定したとしても、一筆ごとの土地はそれぞれの特徴を評価してその価格を定めなければならず、一般の土地所有者がよくなしえるものでないということである。従って、一人の土地所有者が地価を申告するにあたっては、申告価格が高いのか低いのかを知らない状態にあつて、申告価格が確実なものであるという根拠を必要としている。そこで、政府は土地所有者が地価の申告を行う際の戸惑いを解消するため、地価の公告制度をとっている。すなわち、政府は、先に標準地価を公告し、然る後に土地所有者が標準地価の100分の20の範囲内で地価を申告するやり方である。大部分の土地所有者は100分の20減(公告地価の80%)で地価の申告を行っている。このように、表面上は土地所有者の申告であるが、実質上は政府の査定であるといつてよい。そこで、我々は政府の査定地価が果たして確実なものであるかどうかを検討してみる必要がある。

「地価調査評価規則」によれば、政府の地価評価は、次の手順を踏んで行われる。

1. 地図又は関係地籍図の作成及び当地の地価の影響を及ぼす資料の調査
2. 売買事例の調査、売買事例調査評価表の作成、評価土地の正常売買価格、又は収益事例の調査、収益事例調査評価表の作成、土地の正常な収益価格の評定
3. 売買又は収益事例地価分布図の作成

4. 地価区段の設定(画分)

5. 区段地価の評価及び区段地価の評価報告表の記入

6. 筆と土地の地価の算定

以上見てきたように、「地価調査評価規則」に規定する評価手法については、明らかな欠陥を見出すことができないけれども、実際に行われる作業について深く観察してみると、問題が生じている事例は枚挙に遑がないほどに多い。ここでは、いくつかの重大な欠陥について説明する。

専門家は、地価に影響を与える要素として、一般要素、区域要素と個別要素があることを指摘する。我々の地政機関の評価方式は、先ず地価区段を画定し、その上で各筆の土地の価格を計算する。

その計算方法は、繁華な街路の路線価の算定と一般路線価及び区段の地価の算定の三種類である。このうち、繁華な街路の路線価の算定法において土地の個別要因を考慮している場合を除き、その余の二種の方法においては一般路線価又は区段の地価を直接各筆の土地の地価とみなす方法がとられている。その結果同一区域内の土地は、その形状の如何を問わず、街路接道状況を問わず、面積の大小、建築敷地としての適不適などは考慮されず、すべて同一の価格が付けられている。これは何とも不合理な現象であり、税負担の不公平を生じ、将来土地収用が行われるときの補償費の支払にも非常な不公平を生ずる。

繁華な街路の路線価については、土地の個別要因を考慮しているけれども、各種の深度指数表及び修正方式が極端に不合理なため、繁華な街路の路線価評価法により算定された各筆の土地の価格は、その不合理さにおいて、その他二者の評価方法よりも大きいと言える。紙幅が限られているので、詳細な説明をするのは省略するが、その詳細について知りたい方は拙著「不動産估價」において詳述しているので御覧頂きたい。ここでは、筆者が述べていることが虚構ではないことを証明するために、二三の例を挙げておく。

手元にある公告地価の資料が数少なく、一方では公告地価と公告現値の連動したものであるもので、公告現値の資料で政府の地価の査定方法が粗雑で誤ったものであるかを示す。

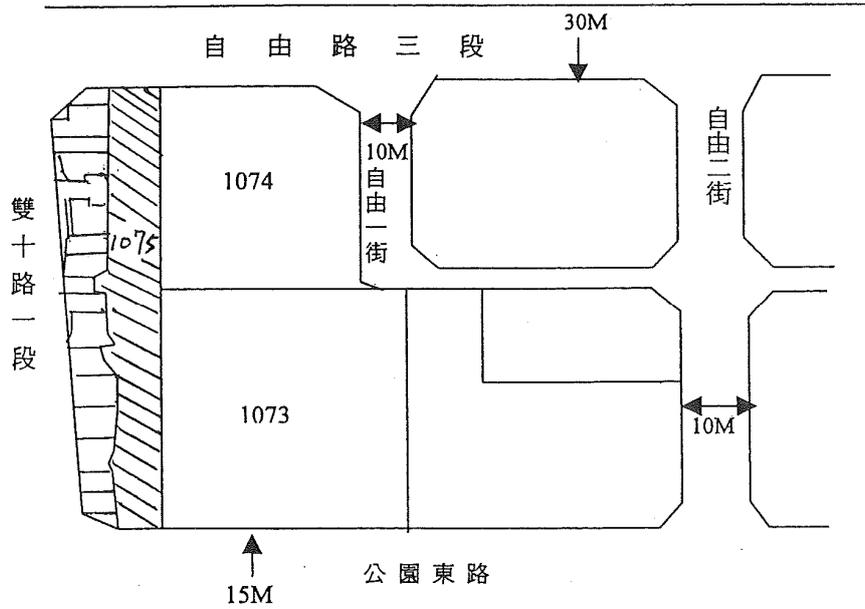
(例1)

1074号地、面積3,924㎡、64,800元/㎡

1073号地、面積4,404㎡、60,000元/㎡

1075号地、面積1,627㎡、61,060元/㎡

ただし、1075号地は、両面街路に面しているが、地形は非常に細長く、土地利用上ははなはだしく不利であるにもかかわらず、その単価は1073号地より高い。

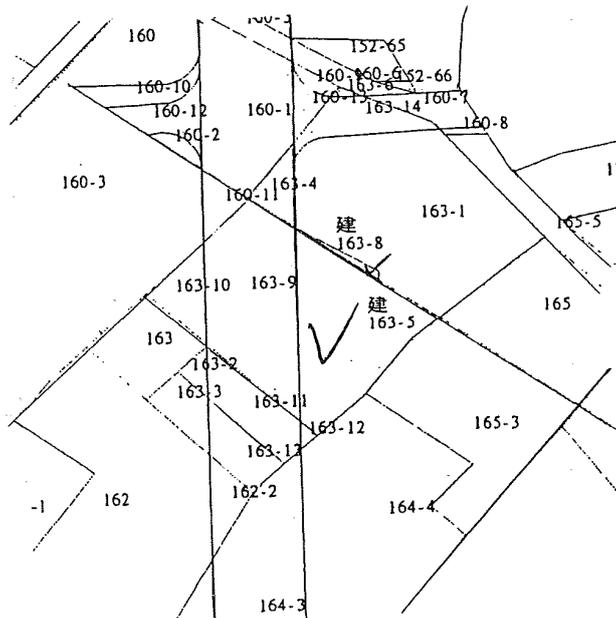


(例2)

163-5号地、面積297㎡、公告現値29,600元/㎡

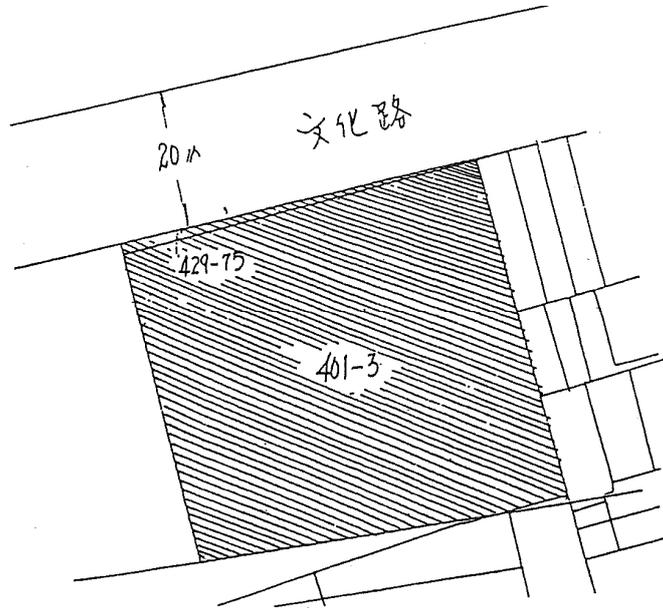
163-8号地、面積6㎡、公告現値50,200元/㎡

図上では163-8号地は三角形をしており、道路に全く接してはいないうえ面積は僅かに6㎡に過ぎない。それなのに、土地の単価は、163-5号地よりも、著しく高い。



(例3)

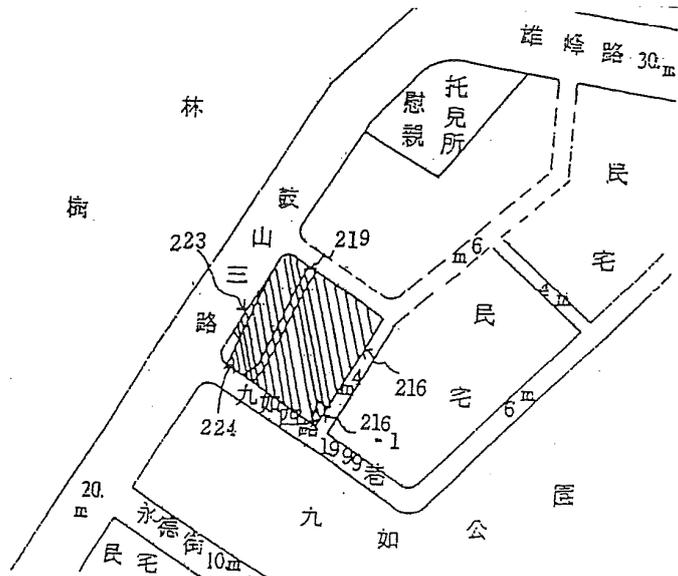
401-3号地建付地 面積2,702㎡、公告現値25,320元/㎡
 429-75号地、道路用地、面積35㎡、公告現値39,000元/㎡
 なぜ道路用地の価格が建て付地の価格よりも高いのであろうか。



(例4)

| 土地番号 | 面積 (㎡) | 公告現値 (元/㎡) |
|-------|--------|------------|
| 216 | 892.0 | 24,750 |
| 216-1 | 9.0 | 21,000 |
| 219 | 85.0 | 36,000 |
| 223 | 24.0 | 36,000 |
| 224 | 270.0 | 36,000 |

以上の五筆の土地のうち、216号地が最も価値のある土地に見えるが、その価格は、219、223、224号の三筆の土地よりも低いのは何故であろうか。

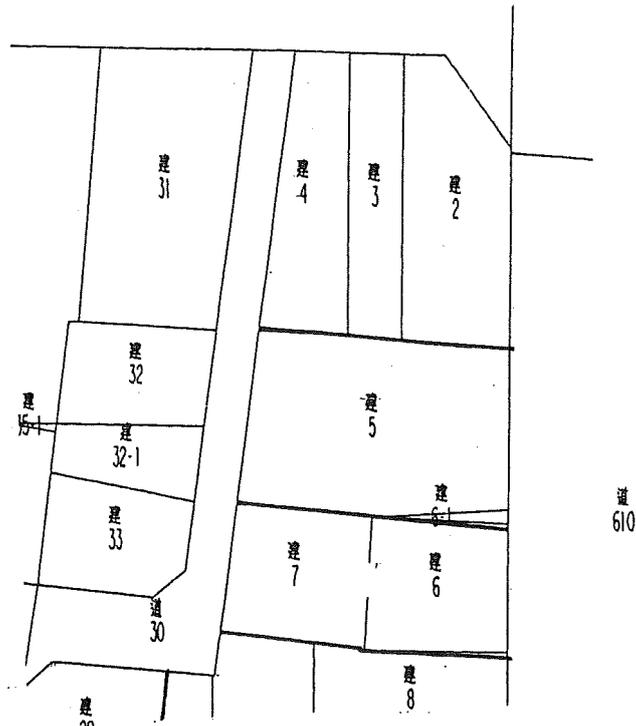


(例5)

5号地、面積366.7㎡、公告現値295,257元/㎡、

6—1号地、面積7.2㎡、公告現値340,533元/㎡、

ただし、6—1号地は、零細な三角形の土地であるのに、その価格は5号地と比べて高い。これを人々が信用するであろうか。



以上いくつかの実例を挙げてみたが、類似の事例は枚挙に遑ない状況であって、以上の数例が示すとおり、我が国政府が行っている地価の評価作業には、非常に大きな不合理な面があり、その結果民衆の土地税の負担や土地収用の際の補償について極端な不公平を生じているのであって、民衆が常日頃不平不満を鳴らしているのも怪しむに足りない。例を挙げると、91年11月3日付け「自由時報」の広場に民衆からの地価評価の不合理を訴える投書が掲載されている。その内容を要約すると、以下の通りである。

「私は地価区段の区割りについて、台南市政府と折衝して居ります。市政府は、建物を建築することができない私の所有地を商業区で、大規模ビルが建築営業可能な状況にある土地の隣地に編入しました。そのうえ、同一の繁華な街路の路線価の区段として、その区段の非常に高い価格をもって所有地の価格としたのです。土地の形状を見ず、建築のできない死に地を大規模ビルが建築営業可能な状況にある土地と同じように

高額な地価税を負担すべきものとしたのです。建築物を建築しない権利やそれに基づく税負担は、簡単に剥奪されてしまいました。

私の土地は、もともと建築可能な土地でしたが、建築関係法令が改正され、建築物を建築することができない「死に地」となったもので、そのために受けた損害は既に甚大であります。今また、大規模ビルの建築営業が可能な状況にある土地と同額の地価税、遺産税を一年また一年、一代また一代と負担しなければならないとは、なんと残酷なことでありましょうか。

この種の行為は、飛行機に乗りたくないのに頭割りにチケット料金を無理やり徴収し、入学したくないのに無理やり学費を徴収するのと同様変わることがありません。天下にこのような道理があるのでしょうか。このような状況の土地は、単独で地価区段を設定することができる規定がないので、単独で区段を設定することができないというのでしょうか。それは規定が不備だからではないのでしょうか。法律があっても理が通

らず、理を説いてもすっきりしません。恨みます。」(原註1)

新聞紙に投稿したのは弁護士で、法律的知識を備えて政府に訴えているが、何等の反応も得られていないということである。一般の民衆にとって尚更のことではないかと考える。

三、照価収税

これまで、規定地価(地価の評価)の不合理な状況について述べてきたが、以下において照価収税(価格に照応して税を徴収する)の執行状況をみることにする。

我が国の地政の先達であられる蕭錚先生は、その著作「平均地権の理論体系」の中で「照価収税」の独立の意義は国家が土地の賃料(地代)を収取する方法であるとされる。蓋し、土地は実質的には国有であり、その地代も国有である。今国家が土地の原価に応じて土地の所有者から毎年地代を収取するのである。即ち、天然の利を使用し、社会文明の生み出した改良の地代は私人が取るべきものではないから、土地の権利を実行して国民全体のものとするのである。そこで、「照価徴税」は、同時に「規定地価」を補助して私人が申告する地価を適切なものとするとともに、「照価収買」と増価分の収取を実行するものである。(原註2)

財産に対しては蕭錚先生の解釈によれば、「照価収税」は、素地の地代を収取するもので、国父の遺教にも「土地の原価だけを収取するのであって、人力を加えた建築物などからは収取しない」(原註3)、また、「照価納税の方法は判りやすく、実行が容易なものである。土地所有者は、その所有地、耕地の多少、価値がいくらかを自ら申告するのである。国家はこれに準拠してその一定割合を課税し、申告額が少なくても、申告額が過大であっても問わないのである。」(原註4)

以上、引用した文字から判るように、孫中山先生が設計した照価収税の価格は、土地所有者が申告した地価をさすものであることは明らかである。しかしながら、実際の執行状況は、第一回目の「規定地価」が行われた際に土地所有者が申告した地価に対して課税が行われたことがあるだけで、第二回目以降の「重新規定地価」に際しては、表面上は土地所有者が申告した地価により課税されていることになっているが、「重新規定地価」においては、土地所有者が申告した地価は公私の財産を区分した意義を踏まえたものとはならず、その課税された地価税は、素地の地代のみを

収取するものとはなっていない。

例えば、ある人甲が初回の規定地価が行われた際に申告地価が50万円であれば甲の土地の財産価値を50万円と表示され、これは私有財産である。その後、甲が行った土地改良の投資部分を除き、増額した部分は公産となる。そこで地価の申告は、公私の財産権の区分を行う意義を有することとなる。政府は申告された私有財産の価値を50万円として課税を行う。ただし、幾年か経過した後、地価は上昇して、政府が「重新規定地価」を実施する際には、甲は地価を80万円と申告するが、原申告地価の50万円に30万円の余りを生ずることとなり、この30万円は私有財産と見做すことはできない。これは公有財産である。「重新規定地価」の時点では土地所有者が地価の再申告を行うことは殆ど意味がなく、政府が直接査定を行っているものといつていい。

「重新規定地価」が実施された後には、地価税は新たに規定された地価に基づいて課税される。ただし、将来土地の所有権を移転した時には、移転価格から原規定地価を控除した額を増値額として増値税が課税される。移転価格から重新規定地価の価格を控除して計算されるのではない。このために、人々には重新規定地価部分はすでに地価税を課税され、今また増値税が課税される、即ち平均地権条例の増納の地価税は増値税に充当できるとする規定を、あたかも一頭の牛から二度皮を剥ぐようなものだとして認識されている。かかる規定は、明らかに不合理である。

例えば、甲が原規定地価の際に地価を50万円と申告し、この価格により5000円の地価税を納税していた場合、重新規定地価以後は申告地価額が80万円で、地価税が8000元となり、従前に比べて3000円の増額納税となり、将来土地所有権を移転する際に課税する増値税に充当されることとなる。

筆者は、この規定が不合理である理由をこう考える。甲の原規定地価の申告額は50万円であり、その私有財産の価値は50万円である。しかし、地価が上昇して80万円、100万円となり、又はさらに上昇したときにも甲は引き続きその土地を使用しており、増値の部分は公有財産であり、私有している公有財産に対しては地代を納付しなければならない、これは明白な道理である。そこで重新規定地価の後には8000元を課税される。そのうち5000元は私有財産に対する課税であり、その他の3000元は公有財産の地代と解釈すべきものであり、これを増値税に充当するのは不合理である。

孫中山先生も「地主の申告額が多かろうと少なかりと、申告された価格は、永く固定される。」と主張しておられる。課徴する地価税は、第一回目の規定地価の際に地主が申告した価格に基づいて課税されるとするならば、地方税収入に重大な影響を与える。地価の絶えざる上昇がある中で課税される地価が低いままで動かないとすれば、地主の納付する税額は相対的に低いものになり、土地保有のコストはますます安くなり、このことは土地投機を助長する虞がある。そこで「重新規定地価」が確実に必要なものとなる。

問題は「重新規定地価」の価格を如何なる基準で定めるかである。市場価格または収益価格或いは公告現値はたまた別のその他の基準かである。

現在の法令の規定は、「重新規定地価」の価格は、市場価格でもなく、収益価格でもなく、公告現値でもなく、地方政府の首長が選定した人が厳格に査定した「自由裁量」の価格であって、その評定価格は理論的なものではないと言える。

このことから、いわゆる照価収税は、税収確保の意

義を除けば、蕭錚先生の説く「照価収税は、同時に規定地価を補助する。」効能は全くないといってもよい。換言すれば、現行の照価収税は平均地権の四つの方法を結合させて一体としてその効果を発揮させる効能を果たしていない。

次に、地価税が実際に課税されている土地の面積についてみることにするが、そこでも照価収税上の大きな問題があることが判る。

表1をごらんいただきたい。わが国の規定地価を実施した面積は、2001年に2,694,829ヘクタールに達しているが、地価税を課税している土地の面積は132,545ヘクタールに過ぎず、規定地価を実施した土地面積がわずか4.92%であって、100分の5にも達していない状況（その理由は大部分の農地が地価税を課されていないことによる）にあり、照価収税の運用が非常に不完全なものであるといえる。

表1 地価税が課徴されている面積

単位：ヘクタール

| 年度 | 規定地価面積(A) | 課徴地価税面積(B) | B/A% |
|------|-----------|------------|------|
| 2000 | 2,295,073 | 130,360 | 5.68 |
| 2001 | 2,694,829 | 132,545 | 4.92 |

資料出所：規定地価面積は内政部地政司が査定した数値である。課徴地価税面積は2001年賦税統計年報244ページから採った。

四、照価収買

蕭錚先生はその著作「平均地権の理論体系」の中で照価収買は四つの作用があると述べておられる。その第一は土地保有の自由、即ち、小作農民又は雇用農民が土地を随時に獲得することを保証すること、その第二は国家が地価上昇中の土地の未来の価値を迅速に取得することができること。即ち、地価上昇の趨勢にある市街地、開発が予定されている港湾、鉱石埋蔵地帯の鉱石埋蔵地などを国家が先行的に照価収買し、計画的な開発を行い、開発建設を行った後その土地を再び売ることによって、国家は上昇中の地価を迅速に取得することができる。その第三は土地の投機を防止し、土地の兼併をほしほままにする行為を根絶すること。その第四は地価の過少申告を抑制することによって、

規定地価を合理的な範囲に収め、地価税と増値額の社会公共への還元を実現することである。（原註5）

以上の照価収買の四つの作用について、その実際の運用の結果はどうであろうか。

第一点についてみると、我が国では当時「耕作有其田」（自作農家創設）を実施しており、地主の土地を収用して小作農民に払い下げを行ったが、その際の地価は農作物の年収穫量の2.5倍の価格に設定され、規定地価とは基本的に無関係であった。「耕作有其田」が実施されたのは民国42年（1953年）であり、「実施都市平均地権」が開始されたのは民国43年（1954年）からである。このように、第一点の作用については、台湾では効力を発揮することはなく、民国43年（1954年）以降も、地主の土地を収用して小作農民に売り渡すこともなかった。

その次の第二点について見ると、「区段徴収」を可能にする方法の提示である。この点については政府は未造成の土地を収用して、開発後再び売出しを行っている。ただし、区段徴収の際に支払われる地価は土地所有者が先に申告した地価とは異なり、照価収買の本旨とは極めて大きな差がある。この点についての詳細は後述する。

第三点の土地投機を防止するために予め行う照価収買の作用についてであるが、台湾においては未だかつて実施されたことがないといつて良い。実施例を探してみると、民国69年(1980年)に台北市及び高雄市において、空地の土地所有者に期限を定めて建築使用すべき旨の通知を行い、建築使用されなかつたので照価収買した実例がある。台北市は、121筆、面積1.9145ヘクタール、高雄市は僅かに1筆、面積0.014ヘクタールの土地を照価収買したのみである。(原註6)

この数字が台湾地区の規定地価の面積に占める割合は極めて微々たるもので、不満足なものである。

最後の第四点は、地価の過少申告の抑制により、規定地価を合理的な範囲に収める作用についてである。我々の規定地価の方法は、先ず政府が標準地価を公告して、しかる後に土地所有者が標準地価の100分の20の増減の範囲内での地価の申告を行うよう限定されている。この方法を採用限り、地価の過少申告をして照価収買を受ける人がある例を聞かないのである。ただ、土地を使用又は所有している地主が敢えて低い地価を申告した場合においてのみ、存在の意味があることになる。問題は政府が公告する標準地価が極端に不合理なものであるときに民衆が故意に低い地価を申告して照価収買を受けることを期待することがある。政府はもとよりこのような行為に出ることを予期しているわけではないが、平均地権条例の規定により、申告地価が公告地価の100分の80に達しない場合には、公告地価の100分の80をもってその申告地価とする硬直的な対応をとっている。(原註7) このように地価の過少申告を抑制して規定地価が合理的な範囲に収まるという理想は達成されていない。

本文の第二節で述べたように、我々の現在の規定地価は、不合理な点が少なからずあり、極端に言えば、不合理なものと言える。

次に、土地収用の補償の問題に移る。平均地権の理論に照らせば、収用補償が発生したときに地主に支払われる補償費は、第一回目の規定地価の際に地主が申告した土地価格を基準とすべきである。何故ならば、

地主が申告した価格は私有財産であり、それ以後の地価の上昇分で地主が申告した地価を超える部分は、地主が個人的に投資改良して創造した地価部分を除き、その他の部分は全て公有財産となるからである。従って、この部分は地主に対して補償すべきではないとするのが自然である。

しかしながら、実際上は我々の土地収用は全て公告現値にいくらか加算して補償費を支払っている。(原註8) かくの如きは、照価収買の精神とは大きく隔たったものである。

例えば、甲が第一回目の規定地価の際に申告した地価額が300万円とする。その後、幾年か経過して甲の土地が収用され、収用される年の甲の土地の市場価格が1000万円とし、その年の公告現値が700万円とする。過去における土地収用の補償は全て公告現値の4割増で支払われている。そうすれば、甲は980万円の補償を手にすることができる。ただし、甲の私有財産は300万円しかないのである。(ここでは物価指数と投資改良による価値増の問題は考慮しないことにする。) このように土地の自然増加部分は社会に還元すべきものであって、甲の私有財産部分に対してのみ補償を支払うべしとする平均地権の「漲價帰公」の本旨からは完全に離脱しているのである。(被収用者に如何なる補償を行うべきであるかの問題については別途論ずることとする。)

以上、説明したように平均地権の第三の方法である照価収買については何ら効果を現していないということができる。

五、漲價帰公

平均地権の実施の第四番目の手法は、漲價帰公である。蕭錚先生は「平均地権の理論体系」の中で、「漲價帰公は、平均地権の第四綱目であつて、その意義は其他の三者より大きい。また、其他の三者と関連しながら漲價帰公の目的を達成する手段である。」(原註9)

孫中山先生は、民国9年(1920年)に「地方自治開始実行法」の中で、「地主が申告した地価額は永久にこれを固定し、その後の公的機関が買収する土地の価格は全てこの申告地価額によるものとし、増減させてはならない。その後の所有土地の売買は公的機関を介して行い、私人どうしの授受は出来ない。原土地所有者は、いつでも申告地価額での買い取り請求をすることができる。このようにして、将来の増加額は悉く

地方団体の公有に帰するのである。」と述べておられる(原註10)

我が国の実施平均地権においては、土地増値税の課徴が孫中山先生の理想に到達したものとなっているのであろうか。以下において分析を試みる。

土地増値税の課徴にあたっては、先ず土地の自然増値額を計算する必要がある、自然増値額の計算は、平均地権条例施行細則附則三に規定されている。その計算公式は、次の通りである。

土地増価総額=申告土地移転現値-(原規定地価又は前回移転現値)×台湾地区消費者物価指数/100-(土地改良費用+工事受益者負担+土地区画整理費負担)

この項目については深く検討すると種々の問題が浮かびあがってくる。先ず、土地移転現値の申告についてみると、土地を売ろうとする者は増値税の負担を軽減しようとして、実際の移転価格を申告したがないのが殆ど大部分であり、一方政府において実際の取引価格を把握することは大変困難である。このため、平均地権条例第46条では「直轄市又は県(市)政府は、管轄区域内の土地について地価の動態を調査し、地価区段図を作成し、区段地価を評価計算した後、地価評議委員会の評定を受けなければならない。土地現値表は毎年1月1日に公告(従来は7月1日に公告)し、土地の所有権の移転又は質権の設定の際の土地移転現値の申告の参考に供するとともに主管機関が土地移転現値を審査し、又は収用土地の地価の補償を行う際の準拠とする。」と規定している。この規定は、土地移転現値の申告をその年の公告土地現値で行ってよいと宣言しているのである。

ただし、公告土地現値と市場価格との間には大きな較差があることは民衆にとって周知の事実である。政治大学の陳奉瑤教授の研究によると、各県市の公告土地現値と市場取引価格の平均評価比率は0.6526であるという。(原註11)

これに基づいて計算すると、取引価格の35%は漲價帰私(土地の増加分が社会公共に還元されず、私人の懐に入る。)となり、これに税率が乗ぜられるので漲價帰私の金額は更に大きくなって、漲價帰私の効果はさらに低いものとなる。簡単な計算例を次に示す。

甲が数年前に200万元で土地を購入し、その年の

公告現値は130万元であったとする。現在時点で甲はその土地を1000万元で売り、この年の公告土地現値は650万元であるとする。この場合取めなければならない増値税は次のようになる。

$$\begin{aligned} & \text{増値額} \quad 650 \text{ 万元} - 130 \text{ 万元} = 520 \text{ 万元} \\ & \text{増値税} \\ & \quad 130 \times 0.4 + 130 \times 0.5 + (520 - \\ & \quad 130 - 130) \times 0.6 = \\ & \quad 52 \text{ 万元} + 65 \text{ 万元} + 156 \text{ 万元} = 273 \text{ 万元} \end{aligned}$$

ただし、甲が実際に得た土地売買の移転利益は800万元であり、課徴される増値税額は僅か273万元であって、527万元が漲價帰私となる。

この外に、もう一つの問題がある。それは大部分の不動産売買は、ビル又はマンションの一階層の一小部分の取引であることである。不動産の総額には建物の価格と地価とが包含されているが、この両者がどの割合を占めているのかは、一般の民衆は、それを分割計算する方法を知らない。また、ビル又はマンションの土地については持分割合方式を採用しているので、地価の計算は更に複雑なものとなる。政府は持分割合方式を採用しているものに対しては、その持分割合に応じ地価も同じ割合であるとする算定方法をとっている。しかしながら、実際の価格とは大きな格差がある。各階層の専用面積が同じであれば地価の持分も同じであるが、その価格は決して一様ではなく、ビルの階層別の価格差の問題があるが、政府はこれに対して考慮を払っていない。ビルの各階層がそれぞれ同時に売買された場合でもそれぞれの階層の価格は同じではない。にもかかわらず、納入しなければならない増値税は同額である。これは明らかに不合理である。

土地増価総額の計算公式にも一つ欠陥がある。それは「土地所有者が投資改良を行って造成した土地の価値増加が自然の増加と見られていることである。同時に、土地を取得する際に支払ったその他のコストについても考慮されていない。例えば、甲が購入した土地の地価が500万元とし、甲は土地を取得した後200万元を投資して整地及び垣、壁の設置を行い、排水施設等を整備したうえで800万元の価値あるものとして売り出したとする。この設例で上記の計算公式を適用すると800万元から取得価格500万元(ここでは物価指数の問題は考慮しない。)を控除し、更に投資改良費200万元を控除し、剰余の100万元を自然増値と見做すこととなる。しかしながら、これは土

地改良の結果であるとすべきものである。しかし、現行の法規ではその貢献を認めず、甚だしきにいたっては、投資コストの利息ですらも自然増値の中に入れて計算するのである。」(原註12)

このような不合理な規定は、これまで討議されることがなかった。以上述べてきたところは、その大部分が漲價帰私の問題であって、その額が投資コストが作り出す効果よりも遥かに大きかったため、この問題が議論されることがなかった。そうであったとしても、これは制度設計の欠陥であることを否定することはできない。

以上述べてきたものの外に、漲價帰公に関連する欠点としては、

- (1) 公告土地現値は1年に1回行われるため、1年以内に売買して土地を移転した者が暴利を獲得したとしても一厘の増値税も納入する必要はない。
- (2) 買った土地がその後値下がりして売り出したときに損失を生じた場合であっても、地価が値下がりの趨勢にあるときでも公告土地現値を市場価格に近づけようとするために高い水準にとどまり、その結果土地を売って損失を生じた者でも増値税を納入しなければならない。
- (3) 増値税の税率は倍数累進方式を採用しているので、増値倍率が低い土地を数多く売買して多くの利益を得た者が納入すべき増値税額は、増値倍率が高い土地を少し売買した増値額がすくない者よりも却って少ない場合を生ずる。これらの幾つかの欠陥については、日常よく議論され、皆よく熟知していることであるので詳細の説明は省略する。

最後に特別に強調しておきたい項目について取り上げる。それは、増値税の転嫁で、マンションの購買者の負担を加重させており、かつ、漲價帰公の目標を失わせている。以下の二点から、増値税がマンションの購入者にとって確実に不利であることを説明したい。

- (1) 最近10年来マンション市場は不景気がず

っと続いている。政府は

- (2) この2年来、増値税の徴収を半減させ、マンションの購買意欲を刺激する施策を講じているが、政府自身が認めるように増値税の軽減がマンション価格の低下につながっていない。
- (2) マンション業者がマンションを売り出すときには、必ず増値税の負担額をコストとして計算して含めているが、これはとりもなおさず増値税の負担をマンション購入者に転嫁して負担させていることになる。

最近において、社会与論が強力に要求して増値税の半分を徴収しなくてもいいとする措置を二年限りの時限措置として実施した。また、増値税の税率を永久的措置として引き下げることも希望している。政府は、40%、50%、60%の税率をそれぞれ30%、35%、40%に軽減する案を提示しているが、これに対して地政に携わってきた人々の中には平均地権の漲價帰公の理想を擁護すべきであるとして、これに反対の態度をとる人もあれば、漲價帰公を維持しなくとも良いとの意見を表明する人もある。

このような状況の下では、我々は否応なく、平均地権の土地政策を徹底的に検討すべきである。

六、平均地権の功績

これまで平均地権の四つの施策について検討してきたが、読者に我が国の平均地権政策は何一つ良いところがないとの印象を与えたかも知れない。実際上は、全くそうではなく、ひとつの政策が継続して50年間も実施されたのには必ず優れた点があったからである。

以下において、優れた点について分析を加える。

1. 地方税収入の増加

個人的には平均地権の最大の功績は地方税収入を増加させたことであり、そのうち増値税の貢献が最も大きいと認識している。

表2 地価税と増値税の収入

単位：元

| 年度 | 直轄市及縣(市)税 (A) | 地價税 (B) | B C/A (%) | 増値税 (D) | (E)D/A (%) | C + E |
|------|---------------|--------------|-----------|---------------|------------|--------|
| 1992 | 262, 469, 093 | 31, 193, 930 | 11. 88 | 186, 449, 627 | 71. 04 | 82. 92 |
| 1993 | 269, 296, 807 | 35, 208, 277 | 13. 07 | 186, 829, 823 | 69. 38 | 82. 92 |
| 1994 | 261, 934, 434 | 35, 271, 921 | 13. 47 | 171, 106, 790 | 65. 32 | 78. 79 |
| 1995 | 257, 223, 420 | 38, 261, 352 | 14. 87 | 155, 354, 082 | 60. 40 | 75. 27 |
| 1996 | 220, 302, 122 | 42, 361, 416 | 19. 23 | 115, 772, 374 | 52. 55 | 71. 78 |
| 1997 | 237, 798, 486 | 42, 291, 080 | 17. 78 | 132, 491, 905 | 55. 72 | 73. 50 |
| 1998 | 238, 219, 680 | 45, 314, 611 | 19. 02 | 128, 488, 128 | 53. 94 | 72. 96 |
| 1999 | 208, 951, 434 | 46, 853, 230 | 22. 42 | 101, 460, 174 | 48. 56 | 70. 98 |
| 2000 | 339, 296, 481 | 92, 039, 200 | 27. 13 | 123, 493, 565 | 36. 40 | 63. 53 |
| 2001 | 203, 011, 753 | 50, 920, 369 | 25. 08 | 42, 261, 670 | 20. 82 | 45. 90 |

資料の出所：財政部統計處編・賦税統計年報(2001年版p20-21)、%は筆者が計算した。

表2を見ると、地価税と増値税の収入が県(市)政府の主要な収入源となっていることが判る。特に、増値税は1992年度には地方税収入の71%を占め、その後は不景気のために増値税収入は持続的に減少しているが、地価税は不景気であるのに却って伸びている。このように規定地価は、不景気であるのに応じては下がっていないことを示している。その他に、増値税収入は安定的な財源ではないことが判る。増値税収は、景気の変動に伴って相当大きく変動するので、政府は収支予算を正確に把握することが難しくなる。

地価税収入は安定的に増加するけれども、平均地権の実施において帰公の実現に寄与するものではなく、平均地権の政策を実施していない国々でもこれに似た土地課税を行っているので、平均地権政策の功績を評価するためには、専ら増値税に着眼すべきである。

平均地権条例第51条では、「本条例の施行による漲價帰公の収入は、育幼、養老、救災、済貧、衛生、障害者扶助等の公共福利事業、国民住宅の建設、公共施設保留地の取用、公共施設の建設、農業発展の促進、農村建設、国民教育の発展及び平均地権の実施の用に充てられる。」と規定している。これこそが平均地権の実施により達成されるべき「地利共享」の具体的措置である。台湾の国民の義務教育は六年から九年に延長されたが、これは平均地権の実施によって課徴された増値税収入によって支援されたからであると言える。その他、社会福利の面でも大幅な改善が見られたのも、平均地権の貢献によるものである。

2. 金融バブル回避

1997年にアジアの各国は深刻な金融激動に見舞われたが、台湾においてはむしろ比較的平静を保ち得た。その原因は個人的には深く研究したわけではないが、台湾が平均地権を実施していることと密接な関係があると信じている。

民衆が土地を抵当にして金融機関が融資を行う場合には、通常の金融機関はその土地の今年の公告土地現値を市場価格と見做して融資するが、将来納入しなければならない増値税をあらかじめ計算してその一部分を公告土地現値から控除した残余の額に、更に7から8掛けをした額を貸付額とするのである。このため、融資を行う金額は抵当土地の市場価格よりも遥かに低い額になってしまうのである。1989年に不動産が不景気状態になって以来、依然として地価は連続して下降を続けているが、金融機関が保有する担保資産価値は市場価格よりも高い価値を維持しており、貸付額の水準よりも高い。このことは、平均地権との関係がないとは言えない。

しかしながら、現在金融機関は1兆元近くの不良債権を抱えている。その大部分は、財団が違法に超過貸付を行ったものか、金融機関の信用調査が不十分なため、規定どおりの貸付が行われなかった結果焦げ付いた金額が膨大なものとなっている。

七、結論と建議

以上の分析を経て、我々是一个の結論に到達することができる。それは、台湾で施行されている平均地権は、孫中山先生の理想とは遠くかけ離れており、実施の結果は問題続発、欠点百出の状況にあつて徹底した改正をしなければならないということである。

以下において平均地権の四つの方法について改善意見を提出する。

1. 規定地価

この項目での問題は特に深刻である。平均地権を継続して推進して行くことの是非を問わないとしても、規定地価の必要性はある。政府は建設に従事するうえで税金を必要としており、規定地価を行つて地価税を課徴することは最も安定した税金確保の方法である。したがつて、どの国家においても全て規定地価を行う必要がある。

ただし、我が国の現行の規定地価の方法には先に述べたように重大な欠陥がある。そこで、以下の改善方法を提案する。

- (1) 土地所有者による地価の申告制度を廃止し、政府が直接査定評価するようにする。ただし、人民が不服申し立てを行う制度を整備しなければならない。
- (2) 現行の繁華な街路の路線価法、一般道路の路線価法及び区段価法の各筆の土地の地価の計算方法を徹底して検討しなければならない。各筆の土地の地価に影響を及ぼす区域要因を考慮するほか、更に厳格に地価に影響を及ぼす個別要因についても重視しなければならない。
- (3) 主管機関は、地籍図、都市計画図、土地利用現況図、航空写真、土地登記簿等の資料に基づき、同一の敷地にある各筆の土地又は同一の所有者の所有に係る接続した各筆の土地は合筆して一筆の土地とした地価評価図を作成し、地価の査定評価の単位としなければならない。
- (4) 速やかに基準地制度を確立して、基準地の価格による区段地価指数を編製しなければならない。同時に公告土地現値を廃止する。
- (5) 中央政府と地方政府は、それぞれ地価評議委員会を成立させ、地区間と各筆の土地間の価格差の均衡をとるようにしなければならない。

- (6) 現行の三年に一回行われる重新規定地価の制度は取り止める。

2. 照価収税

- (1) 各筆の土地の基準年の地価に当該土地の所属する地区の当年の区段地価指数を乗じて得た額を当該土地に課税する当年の地価税の課税標準とする。必要な場合には、この課税標準を割引計算することができる。
- (2) 過去において規定地価を実施し、地価税を課徴していない土地に対しても一律に照価収税をしなければならない。農地及び公営事業用地も例外としてはならない。ただし、税率については優遇する。
- (3) 重新規定地価を行つて増徴した地価税は増値税と相殺できる制度は取り止めなければならない。
- (4) 自家用住宅地等に対する優遇税率及び空地税課徴制度は維持する。

3. 照価収買

- (1) 政府が公共施設のために必要な人民の土地を収用する場合には、その補償費は專業の不動産鑑定師の評価によらなければならない。その価格は、附近にある基準地の地価と均衡の取れたものでなければならない。
- (2) 不在の限定期間内に使用した者に対して、政府は照価収買することができる制度を取り止める。

4. 漲價帰公

- (1) 土地増値税の廃止
個人的に土地増値税の廃止を提案する理由は、次の四点である。
 - a. 国際経済情勢の発展状況から見て、土地投機操作を行い、不労所得を獲得しようとする時機は消失していること。
 - b. 増値税は転嫁され、家屋(マンション)の購入者に少なからぬ負担を増加させ、増値税制度の本旨が失われていること。
 - c. 増値税は、景気の変動に随つて大幅に変動し、

税源としては不安定であり、政府の収支予算を編成するのが難しいこと。

- d. 現行制度を如何に改正してみても、漲價帰私と利益隠し等の問題の大部分を消去できない方法がないこと。

(2) 不動産譲与税と不動産取得税の創設

土地増値税の課徴を取りやめるとすれば、地方税収に影響を及ぼすことは必至で、これに対しては、個人的には地価税の課徴の範囲を拡大して、収入の増加を図るほか、不動産取引を行う者に対して、不動産を購入する者に対しては不動産取得税、不動産を売る者に対しては不動産譲与税(日本ではこのような課税が行われている。)を課税することを提案したい。これによって、増値税の課徴を止めることによる税収の損失を補うことができる。

以上個人的に提出した幾つかの提案は、現行の土地政策に対する非常に大きな挑戦であり、その全てが受け入れられるとは考えていない。しかしながら、この文章が現行の土地政策に対する人々の徹底的な議論、検討を呼び起こして、更に健全な時代背景に合致した土地政策の樹立に寄与するならば幸いである。

(原註1) 王慶雲「民が官を訴えた勝訴比率は余りにも低く、可哀想」(91年11月3日自由時報、自由広場。) 付記。王先生の土地は袋地であり、道路に接する間口が狭く、建築ができない。

(原註2) 蕭錚著 平均地権の理論体系、p140 中国地政研究所刊行、

(原註3) 蕭錚著 平均地権本義 p46

(原註4) 同註3 p48

(原註5) 同註2 p209~210

(原註6) 台北市資料、台北市政統計(90年度)p42 高雄市については、林英彦、土地経済学通論(五版)p243

(原註7) 平均地権条例第16条では「申告した地価が公告地価の100分の80未満の時は、照価収買又は公告地価の100分の80をその申告とすることができる。」と規定している。

(原註8) 土地徴収条例第30条では、「収用される土地に対しては収用時の当期の公告土地現値をもって地

価の補償とする。……必要がある場合は補償額を加算することができる。その加算額は、直轄市又は県(市)の主管機関が一般の正常な取引価格を勘案して、地価評議委員会の評議にかけ、当年度の公告土地現値の時点の評定して、これを定める。

(原註9) 同註2、p251

(原註10) 同註2、p250

(原註11) 陳奉瑤、「公告土地現値と市場取引価格との関係の研究」土地経済年刊第14期、p7 2003年6月

(原註12) 林英彦、土地法立法技術綜合探討、立法院院聞、第三十一卷第五期、p56

作者 林英彦

(中国地政研究所所長、前政治大学地政系教授)

立法院院聞 第三十一卷第九期365所載

(2003年9月発行)