

【論 説】

地方における資産課税の本質と課題

——固定資産税の評価と負担を中心として——

岩 元 浩 一

目 次

- I はじめに
- II 資産課税の意義
- III 固定資産税の根拠
- IV 固定資産税の本質と課題

I はじめに

わが国の租税体系は、国税は所得課税と消費課税を中心に、地方税は所得課税と資産課税を中心に構成されている。今後の高齢化に伴う生産年齢人口比率の低下を考えれば、極端な所得課税への依存が困難なことは明白であり、所得・消費・資産といった課税ベースの中で消費課税のウェイトが高まるのは避けられない。また負担の公平を考える時、就業世代が負担に従事し、リタイアした高齢世代が年金や医療・福祉等のサービスを享受するという図式は、世代間の負担の不公平を招くことになる。この点からも「広く」¹⁾「薄い」間接税が適当と思われる。

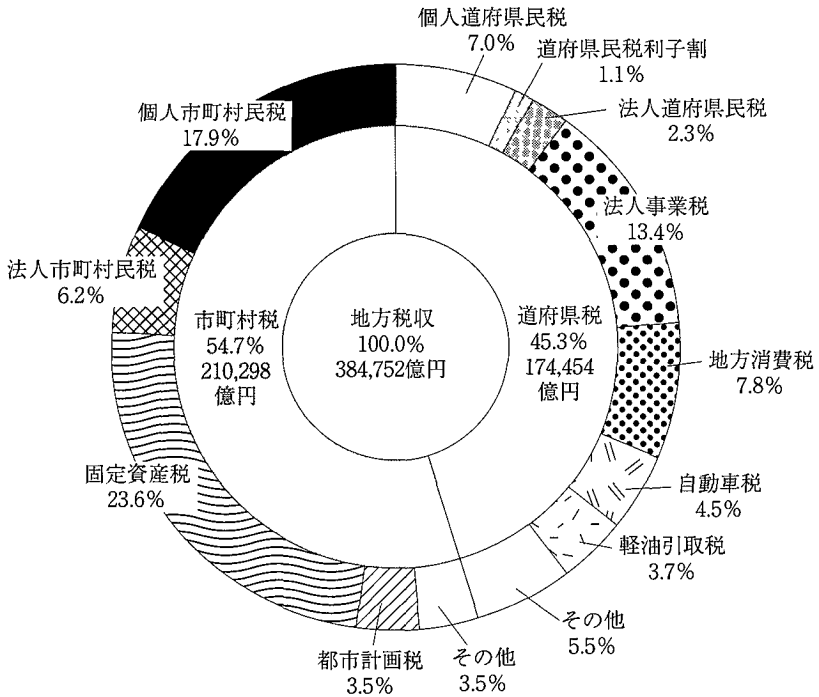
他方、資産課税についても従来のシステムからの見直しが必要である。とりわけ固定資産税は、国税所得税、法人税、消費税、市町村民税に次ぐ税収の高さを保持しており、市町村の基幹税となっている。市町村の基幹税としての性格には、二つの面がある。一つは、租税の性格の面からみた評価であり、その

地方における資産課税の本質と課題（岩元）

性格が基礎的自治体にとって相応しいということである。第二は、市町村の財政を支える実質的な役割、すなわち税収の大きさである²⁾。図1からも分かるように、固定資産税収入は地方税収全体の約4分の1、市町村税収においては都市計画税と合わせると約2分の1ものウェイトを占めているのである。その上平成6年度の評価替え以降、土地の評価を公示地価の7割とすることが決められたため、市町村税収に占める割合は安定的に高い水準を維持している。10年余り前の昭和62年度には約33%であったことからみても、その重要性は増しているといえよう。

しかし、固定資産税制度には従来から指摘されてきたいくつかの問題点があ

図1 地方税収の構成（平成10年度地方財政計画額）



出所：固定資産税研究会編『要説固定資産税（平成10年度版）』ぎょうせい

り、いまだに十分な対応がなされていない。適正な評価や負担の均衡化といった課題である。バブル崩壊後の大都市部の地価の下落が顕著となり、公示地価やそれに連動している評価額は下方硬直的傾向があり、いわゆる実勢価格の方が低いケースも見られはじめている³⁾。また、土地相互間、各地域間の負担水準の格差も依然大きく、納税者から不満の声が上がっているのは言うまでもない。そうしたことから平成9年度の評価替えにおいて「負担水準の均衡化」という新しい指針を導入するに到ったのである。より身近な政府である市町村が、多様化・高度化する行財政需要に対応するための十分な税収の確保という観点からも、資産課税としての固定資産税の果たしてきた役割は大きい。

現行固定資産税制度の検証とともに、資産課税としての適正な税負担のあり方を考察する。

Ⅱ 資産課税の意義

1 資産課税の変遷

資産課税は、ストックとしての資産の取引、保有、移転の各面において課税される税である。因みに、資産から発生する所得である利子や配当は、従来その名の通り所得課税として区分されていたが、近年これらを資産課税として取り扱う傾向が見られる⁴⁾。資産の運用によって発生する収益やキャピタル・ゲインへの課税は、資産に関係する課税という意味で資産課税に含めているのである。しかし、この場合所得を稼得する手段として資産を用いたに過ぎず、資産そのものへの課税ではないこと等を考慮すれば、やはり所得課税として区分すべきであろう。

資産課税の中でも、とりわけ固定資産税は資産の保有という事実に基づき、そこに担税力を見出し課税する地方税で、主に土地・建物等の不動産が対象となる。このような土地に対する課税が理論的な確立を見たのは、重農主義者であるフランスのケネー（F. Quesnay）の主張によるところが大きい。ケネーは、価値を生むのは土地のみであり、土地の生産物の価値から種子等の農民の前払

地方における資産課税の本質と課題（岩元）

いを差し引いてもとめられる土地の純生産物こそが、国民所得の源泉であると唱えた⁵⁾。ここでいう「純生産物」とは、地主に支払われる地代を指し、今日の「純生産物」の概念よりもかなり限定された概念となっている⁶⁾。農業だけが生産的であり「純生産物」を生み出すというのは、農業における資本家と労働者の雇用形態が資本主義的経営システムとして成立していたからである。工業では資本家と労働者が明確に分化されておらず、その他の産業でも、賃金や利潤の位置付けがはっきりしなかったからである。このためケネーは、「土地の純生産物の上に比例的に課せられ、かつ、常に再生産される富の一番源のところ⁷⁾で直接に課せられる税が、国家にとって最も簡単で、秩序的、かつ、有利であり、また、納税者にとっても最も損害の少ない税である。」と主張し、単税論を展開したのである。

こうした重農主義者の見解は、土地を重要な資本と考え、土地の「純生産物」のみへの課税が最も有効な手段とみなしていた。すなわち地代への課税は、所得の大小に比例した課税や、負担の公平といった点を考慮しても、当時としては富の分配を阻害しない租税システムとみることもできよう。しかし、地代を典型的な剰余価値とする見解は、必ずしも正当ではない。地代は、すべてを差し引いた後に残る剰余ではなく、むしろ真先に差し引かれるべき経費的要素が強い。しかも、土地の売買や賃貸による市場の取引関係から発生するものであり、農業に関わる資本家達の経営賃金ともいうべき資金を保証するものではない。地代はその時の市場状況によって左右されるのであり、利潤ではなく損失を被ることも考慮しなければならない。しかしケネーらの重農主義者達は、税の徴収は資本蓄積を阻害すると考え、国は国民の生命や財産を守ることを主な役割とし、これ以外についてはできるだけ国民の判断に任せるという立場をとっていた。そのため国の業務はできるだけ少なくするという「安価な政府」(Cheap Government)を支持しており、国民の税負担を軽くするという点からも土地のみの「単一税」で政府収入の大部分を確保しようとしたのである。

このような重農主義の土地課税論は、アダム・スミス (A. Smith)を始祖とする古典派経済学の思想にも大きな影響を与えている。スミスは、政府の仕事

の内、国家元首の尊厳の維持に掛かる経費は、資本か土地のどちらかを源泉とする収入によって賄うべきとした。とくに土地への課税は、地代そのものは土地の所有者が特別な配慮や注意を払うこと無く受け取る収入であるため、課税による勤労への阻害は小さいとみられる。従って、その社会における土地や労働による年々の生産物、すなわち国民の富や収入の量的変化は、課税前と変わらないといってもよい。とりわけ敷地地代が通常の地代を超える部分は、政府の統治によるため、この部分により多くの負担を求めることは合理的であると⁸⁾している。

リカード (D. Ricardo) は、地代に対する税負担は地主がすべきであるとしている。この場合税金分を地代に上乗せし、土地を借りた農業資本家は農産物価格に上乗せし、最終的には消費者に転嫁する、といったことはできないから¹⁰⁾である。つまり税負担をすべき者としての納税義務者と最終的に税金を納めた者である租税負担者を一致させるためには、地主が負担することが望ましいということになる。しかし実際には、地代の決定方法や市場価格の変動等の要因によっては、地主が租税負担者となっても租税の転嫁は避けることはできないのである。

またジョン・スチュアート・ミル (J. S. Mill) は、土地課税における基本的な主張はリカードと同じであるが、土地の生産力が自然から発生した場合と勤労から発生した場合を区別している。とくに後者の場合が問題となるが、土地の改良には膨大な労働力やコストが掛かる上、その土地の生産力の大半は、労働や技術によるところが大きい¹¹⁾。そのため、人々の努力によって形成されたこうした改良土地は、課税によって改良・開拓に対する意欲を削ぐことがあってはならない。ミルはこれらの土地への課税を考えると、改良された土地から得る収入に関する課税は、慎重であるべきとした。

こうした土地課税に対する当初の取組を経て、今日の土地を中心とした資産課税制度の確立をみたのである。

2 固定資産税の変遷

我が国における近代的資産課税の出発点は、明治6年の地租改正にある。地租は、土地の所有者に対して課税する保有税であり、地価に対して3%の定率を掛ける形で始まった。土地の収穫石代を貨幣換算した法定地価を課税標準としており、封建時代の年貢と同水準の高さにあったため、封建的貢租の継承とも見られていた。しかし、土地私有権を認める地券の交付と全国的統一税率の金納地租はそれ自体近代税制の始まりとみてよい¹²⁾。しかしこの時の地租改正で定められた地価は、その後数次にわたって修正されたにもかかわらず、部分的修正に止まったため実勢価格との格差が大きくなり負担の不公平をもたらすことになった。そのため政府は昭和6年に新しい地租法を制定し、課税標準をそれまでの地価から賃料としての賃貸価格に変更したのである¹³⁾。新地租法によると「賃貸価格は、土地の貸主が公果修繕費その他土地の維持に必要な経費を負担する条件でその土地を他に賃貸すべき場合において1年間に取得すべき金額」と定められている。これによって地租は、従来の保有税的性格から収益税的性格を強め、所得を補完する役割を持つようになった¹⁴⁾。さらに地租は、昭和15年には営業税・家屋税とともに還付税となり、昭和22年には府県の独立税となったのである¹⁵⁾。

とくに家屋税は家屋自体への課税ではなく、家を構えた者を対象としており、資力を税源として課税する税である。家屋税の性格は資産の所有に対して課税する資産課税であり、所得額に対する一種の所得課税であり、財産価値に課税する収益課税の側面をも持っていた¹⁶⁾。他方、営業税は明治29年に創設された商工業を対象とした税で、収益税の一種である。この税は、法人・個人の各種の営業者を対象に営業そのものを税源としており、外形標準に課税するものである¹⁷⁾。これらの土地、営業、家屋を組み合わせることにより、収益課税の側面からの当時の地方税制の負担均衡を図ろうとしたのである。

償却資産に対する課税については、明治2年に船舶税の税率制定以降、国税として船舶の型式に応じて石数やトン数を課税標準とする船税が制定された。昭和15年には地方税法の改正により、船税は船舶税に改められ、道府県は20

トン以上の船舶に課税し、市町村は付加税と共に、20トン未満の船に対して舟税を課税することとなった。さらに昭和22年には、道府県は敷設した軌道又は地方鉄道に対し軌条の延長を課税標準として軌道税を、市町村は同附加税を課すことができるとした¹⁸⁾。しかしこれらの償却資産は個別的事業用資産ともいべきものであり、事業用資産に関する一般的な課税は、昭和25年度以降である。

現行の固定資産税は、昭和25年のシャープ税制改革により創設されたものであるが、基本的なガイドラインは、前年のシャープ勧告においてすでに形成されていた。固定資産税は、土地及び家屋の賃貸価格を課税標準としていた地租及び家屋税を廃止し、課税客体として土地及び家屋に償却資産を加え、それらの価格すなわち資本価格を課税標準として課税するものである。シャープ勧告では、地方の資産課税の性格として、主要な国での地方自治体の大きな財源になっていること、安定的で運用が容易であること等を挙げ、次のような視点から改革を行った。第1に課税主体を道府県から市町村とし、課税の全責任は市町村が負い、その税収入は全額市町村のものとする、第2に課税標準を賃貸価格の年額ではなく資本価格とする、第3に資産の所有者に対して課税する、第4に土地及び家屋の課税客体に棚卸資産を除く償却資産を加え、課税対象を拡張する、第5に資産評価においては、農地と農地以外の資産を区別する、第6に税率を全ての市町村に同率の1.75%とする、といったものである。

こうした勧告を受けて、政府は地方税制改革に着手したのであるが、その目標としては、勧告の基本的理念を尊重しつつ、第1に地方税収入を拡充し、地方税制の自主性を強化すること、第2に地方税制を根本的に改革し、地方税負担の合理化と均衡化を実施することにあつた¹⁹⁾。勧告によれば、この改正を実施することにより道府県の収入は約70億円減少するが、市町村は市町村の分配分の70億円のかわりに約500億円を本税から徴収でき、400億円程度の増収が期待できるとしている²⁰⁾。また税率については、原案の1.75%から国会における各党間の協議の結果1.6%へ引き下げる修正を行うことによって、昭和25年7月22日衆議院可決、7月31日参議院の可決で決定したのである。その後、

地方における資産課税の本質と課題（岩元）

税率は昭和 29 年度には 1.5 %，昭和 30 年度以降は 1.4 %（標準税率）となり，今日に至っている。また制限税率も昭和 26 年度に設けられ，当初の 3 % から昭和 34 年の 2.1 % に引き下げられて以降，今日に至っている。²¹⁾

勧告における資産課税の役割は，地方における安定的な財源の確保と包括的所得税の補完にあった。これまでも度重なる制度改革を行ってきたところではあるが，市町村における固定資産税のウェイトが安定的に高い水準にあることを見ても，一定の成果を得たといえるであろう。

Ⅲ 固定資産税の根拠

1. 応益原則による根拠

固定資産税は，市町村の区域内に固定資産が存在するという事実と市町村の行政サービスとの間の相関関係に着目した，²²⁾ 応益原則に則った税である。即ちこの課税の根拠は，行政サービスを受益し，その経費を分担するために応益的に税負担を行うということにある。応益原則を支持する考え方は，17 世紀終わりのロックの財産保護者としての国家論から出てきたといわれている。²³⁾ 国が経費支出を賄うために，課税権を行使する上での整合性を国民に与えるための論理的根拠を求めたとみるべきであろう。国の基本的な役割の一つとして，公共サービスの供給があるが，租税はこうした公共サービスの供給に対する対価としての性格をもっている。この時の公共サービスとは，国民の身体，財産，自由等を保護することを意味するが，国の給付する利益と租税との間には交換関係が生ずる。そのためこうした考え方を，応益原則或いは交換説ともいう。

国民に対する保護が国の供給するサービスだとすれば，具体的にどのような形で提供されるのであろうか。特に重視されるのは，財産である。身体の保護や自由の権利は，国防や司法による保障が一般的であり，生存権や生得権にも関わってくる問題である。これに対して財産の保護は，個人の所有権が関係してくる。むしろ物理的な保護は，警察や司法によって確保されるが，それだけでは市場における取引関係が成立しない。所有権は社会契約によって確立され

るものであり、「人間が社会契約によって失うところのものは、彼の自然的自由と彼の心をひくもの、そして彼が手に入れることのできるものすべてに対する無制限の権利であり、彼が得るところのものは、社会的自由と、彼が所有する一切のものの所有である。」というルソー（J.J. Rousseau）の見解に代表される。²⁴⁾ そうであれば、政府は所有権の確立を第一に考え、その後に公共サービスである警察や司法によってこれを保護する必要がある。

政府の供給する公共サービスと租税負担との交換関係を考えるとき、公共サービスの内容によって資産課税の適合性を検討しなければならない。すなわち便益が広範に拡散し、特定の個人に帰属せず、数量的に不可測な公共サービスと、便益の拡散がある程度狭い範囲に限定され、個人に帰属するような特定の公共サービスという二種である。前者は、とくに地方レベルでの資産の保有である固定資産税の根拠として用いられるが、資産価値を増加させる公共サービスのコスト負担は、資産の保有者が行うべきということを意味する。例えば道路や街灯、上下水道の建設は、提供された地域の家屋や土地等の資産価値を高めることになる。それ故、その地域の資産保有者は、資産の保有課税によって費用の負担をしなければならないということになる。しかし、この場合すべての資産が地方の公共サービスから等しく便益を享受することや受益の価値が資産税収入に等しくなることが条件となるが、実際にはこれらは成立しない。しかも資産税収入は、前述した道路等の公共事業や警察・消防のような直接、間接に納税者が保有する資産価値を高めるような便益を与える支出に充当されるばかりでなく、例えば教育のような資産価値を高めることとはあまり関係がない一般的な公共サービスに当てられるものもある。²⁵⁾ 教育から受ける便益は必ずしも資産の保有に基づいて配分されているわけではなく、また道路や警察等の支出にしても、受ける便益が保有する資産価値に比例するとは限らない。従って、政府の供給する公共サービスから受ける便益の大きさと、資産の保有者が支払う固定資産税との間の正確な対応関係を見出すことはできない。

他方後者の特定の公共サービスは、受益と負担の関係が明確な交換関係にあり、市場原理を視野に入れた経済行為といえよう。具体例として、住民サービ

地方における資産課税の本質と課題（岩元）

スに関する手数料・使用料及び公共料金等がある。殆どの場合受益者負担としての税という形態はとっておらず、政策的側面からの料金徴収となる。つまり特定の公共サービスの財源調達のために、特定の料金または賦課金を課すことを示唆している²⁶⁾のである。但し、このような賦課金や公共料金による収入は、地方財政収入全体からみればウェイトは小さく、他に影響を及ぼすほどではない。

公共サービスの内容と共に、応益原則がとりわけ地方において有効であるとしているのは、国と地方の役割の相違によるところも大きい。社会の発展や成熟度が認知されるにつれて住民の欲求は多様化し、拡大した市場経済だけでは対応できなくなる。とくに基本的人権に関わる社会保障支出は、民間経済で対処することは困難である。国には年金や公的扶助等を通じて、セーフティ・ネットの役割を遂行することが求められる。このための経費支出を賄うには、どのような財源確保が望ましいのか。元来このような社会保障支出は、国民経済における不平等な所得分配を是正することを目的としており、応益原則に基づく資産課税や収益税による納税は好ましい財源獲得手段とはいえない。というのは、資産課税や収益税による税負担は、前述した所有権の確立による財産の保護という政府の役割に反するからである。社会的公正の観点からすれば、支払い能力に応じた負担を求める応能原則の方がより適合性があるとおもわれる。しかし、支払い能力に応じた税負担はフロー的要素が強いため、物税による税負担ではなく、所得が分配され人々に帰属した時点で支払い能力を把握する人税での負担となる。所得再分配政策は、全国均一的な給付水準が要求されるため、国主導で行うべき機能であり、地方政府のそれは限定的なものでしかない²⁷⁾。従って地方政府には、資産課税本来の財産保護に関わる公共サービスの供給の役割を果たすために、応益原則に基づく課税システムが求められるのである。

2. 応能原則による根拠

資産課税について、応能原則すなわち支払い能力という観点から正当化する

考え方がある。その第1は、Ⅱ節述べたように資産課税は所得課税を補完するという性格からくるものである。資産所得が包括的な所得税によって課税されていれば問題はないが、完全な形で資産所得が課税されるケースは稀である。包括的所得税は、資産から発生する利子・配当等の収益的所得や、株式等有価証券から発生するキャピタル・ゲインも課税対象になるため、こうした資産所得を確実に補足することは困難となる。とくにキャピタル・ゲイン²⁸⁾については、発生した段階でのみ課税され、未実現の場合には課税されないという不合理がある。

第2は、資産課税は個人の資産の総価値ではなく、純価値に対して課税すべき²⁹⁾というものである。応能原則に基づく課税は、個人に対してのみ課税されるものでなければならない。その点に配慮すれば資産保有者の純資産については、純所得の決定において事業用の負債に関して支払われた利子を控除するのと同様に、その資産保有者の資産から負債を控除して決定されるなければならない。その上で純資産の総額に対しては、総合的に課税され、人的控除と累進課税が適用されることが望ましい。

第3は、資産の保有自体に担税力があるとする考え方である。近代国家においては所得が担税力の主要な指標であり、支払い能力として最も適していると考えられてきた。しかし個人の担税力は必ずしも所得一辺倒ではなく、資産や消費も大きな担税力の指標になりうるというものである。例えば、年間所得が等しい個人AとBがいた場合、両者の健康状態や家族構成、生涯賃金等は同じであっても、Aの資産は2億円であるのに対しBの資産は1000万円であったとすれば、総合的に見てBよりもAの方が担税力が大きいと考えるのは当然である。これを所得だけの担税力で見た場合、支払う税額が同じになるため税負担の不公平が生じることになる。

3. 社会的規制に基づく根拠

資産課税には、公共サービスの対価としての課税や支払い能力に応じた課税という観点だけでなく、課税が社会に対して及ぼす影響からの視点も必要とな

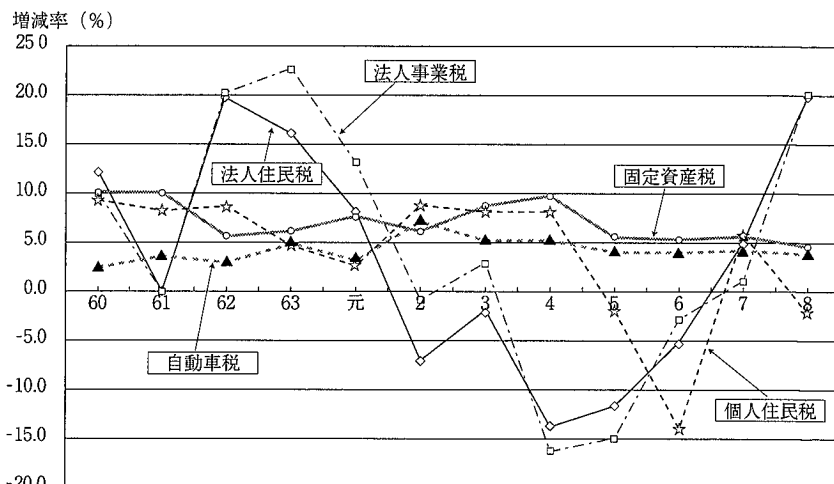
地方における資産課税の本質と課題（岩元）

る。人は生まれながらにして、資産の保有に格差がある。また通常の社会生活の中でも資産格差は生じる。このような富の不平等な分配、換言すれば富の過度な集中による社会的帰結は、経済的支配力の集中に止まらず、政治権力の集中をももたらすことになる。結果的にこのことが、民主主義的社会的政治基盤を揺るがす可能性が出てくる。そのために資産課税が、富の集中をできるだけ少なくするという社会的規制の一形態として用いられるのである。この目標の遂行のためには、資産に対する累進課税が望ましいということになる。

Ⅳ. 固定資産税の本質と課題

本節では、我が国における資産保有税の典型である固定資産税の実情を見ながら、本税が直面している課題を中心に考察する。固定資産税が地方税収入の中でも高いウェイトを占め、基幹税的役割を果たしていることは前にも述べたが、その要因の一つに固定資産税収入の安定性がある。図2に示されるように、

図2 主要税目の税収の対前年度増減率の推移



(注) 各年度とも決算額による対前年度増減額を使用した。

出所：固定資産税研究会編『要説固定資産税（平成10年度版）』ぎょうせい

地方における資産課税の本質と課題（岩元）

過去 10 数年を比較してみても地方税目の中では、自動車税に次いで増減率が小さい。法人住民税や法人事業税は、フローとしての所得課税であるため景気動向に左右され易く、バブル崩壊後の急激な税収の落ち込みが地方財政を圧迫していることは容易に判断できよう。また個人住民税の増減率が比較的小さかったのは、低い失業率に支えられた安定した雇用状況によるものであるが、これも今後の景気低迷による失業率の上昇如何では、大幅に落ち込む可能性がある。他方、ストックとしての資産課税である固定資産税や自動車税は、景気動向にはそれほど左右されない。固定資産税が安定的に推移しているのは、課税客体の変動が小さく、資産評価の大幅な変化を抑制する仕組みが取られているからである。ちなみに、税収の伸びを平成 8 年度決算額と昭和 30 年度決算額との比較でみると、昭和 30 年度を 100 とした時の平成 8 年度の税収指数は、市町村税全体で 8,745、となっている。この内市町村民税は 12,302 であるのに対して、固定資産税は 7,982 となっており、伸長性はそれほど大きくはない。³⁰⁾ また自動車税は、自動車（軽自動車及び大型特殊自動車を除く）の所有に担税力を見出し、その所有者に課す道府県の資産税である。とくに道路との間に極めて直接的な受益関係を持っており、固定資産税的な側面のほか道路損傷負担金的な側面を備えている。また、一部の自家用車については奢侈課税的な面をもつものとされている。³¹⁾ 図 2 のグラフからも分かるように、自動車税は増減率が小さく、道府県における極めて安定的な財源として貢献してきた。これは、戦後の経済発展や生活環境の向上により人々のライフスタイルが変わったことや、社会資本整備の一貫である道路舗装率が平成 9 年度で 74.2 % にも上昇した反面、自動車交通不能道比率が同じく 15.8 % と低くなったこと等により、³²⁾ 自動車の保有台数が急増したことが大きな要因となっている。

このような地方税制の中で、現行の固定資産税が直面している課題について次の 3 点から論及する。まず第 1 は、地方自治体の課税自主権の問題である。地方分権の推進のためには、自治体に課税権を与え、地方税の税率を一定の範囲内で自治体に決定させるべきである。現行の固定資産税制度では、標準税率の 1.4 % を採用している。但し、財政上特別に必要があると認められた場合は、

地方における資産課税の本質と課題（岩元）

この限りではなく、1.4%を超えて課税する場合も2.1%を上限としている。つまり、制限税率の2.1%を超えない範囲であれば、市町村の財政事情によって標準税率を上回ったり下回ったりすることが出来るということである。さらには、地方交付税における基準財政収入額の算定の基準に標準税率を用いること等が現行制度により規定されている。また、これまでは固定資産税の標準税率を超える税率で課税するときは、自治大臣への届け出が必要であったが、地方分権推進委員会の第2次勧告に沿って、平成10年度の税制改正においてこの届け出を廃止した。手続き的な簡素化も効率性の上では必要である。これまでのところ、標準税率より低い税率を設定している地方自治体はない。他方、標準税率よりも高い税率を設定している地方自治体は280団体あり、全市町村の約8.7%にあたる。

このような固定資産税の課税権に関しては、いくつか改めるべき点が指摘されよう。第一に、地方財政法によって地方債の発行が制限されている点である。固定資産税等の普通税の税率が標準税率以上である地方自治体は、公共施設や公用施設の建設事業費や土地の購入費の財源として、地方債を発行できているものである。言い換えればこれは、普通税の税率が標準税率に達しない地方自治体は、これらの財源に当てるための地方債の発行が事実上できないことを意味している。第二は、税率の選択方式の導入である。日本の固定資産税の税率は、各自治体の地方交付税の交付金額を決定するシステムになっているため、全国一律の税率にしなければならない。個々の自治体が自由に税率を操作し、意図的に税率を引き下げて交付税額を増やすようになれば、国の財源保障機能は根底から揺らいでしまう³⁴⁾。従って、地方交付税の算定に用いられる標準税率と起債制限の基準に用いられる標準税率を分離することが重要となる。アメリカのプロパティ・タックスは、基本的には地方自治体によって自主的に決められているが、多くの自治体では税率が歳出額に連動している。税額が自治体のサービスに要する歳出予定額にリンクして決められることから、税率は毎年変わる³⁵⁾のである。日本の場合も、住民が必要だと考える財政需要額を「適正な時価」である課税標準額で割って算出された税率にすべきである。そうする

ことにより、住民は地域的公共サービスの水準と税率の関係を意識し、地方自治体間の公共サービスの便益と租税負担との差異を容認するようになるのである。

固定資産税の課題の第2は、固定資産税の評価に関する問題である。平成8年度の固定資産税の課税客体である土地・建物・償却資産は全国で、土地が約1億8,000万筆、家屋が約6,000万棟存在しており、納税義務者は、土地が約3,700万人、家屋が約3,600万人、償却資産が約400万人にも上っており、かなり広範な課税システムとなっている。表1に示されるように、固定資産税を構成する土地、家屋、償却資産の比率は、概ね4：4：2で推移しており、この比率は創設時からほとんど変わっていない³⁶⁾。固定資産税が、地方において変動の大きい所得課税の補完的役割を果たしてきた一つの要因である。これを大都市部と町村部で見ると、大都市における土地の占めるウェイトが51.7%と極端に高く、対称的に償却資産のウェイトが13.6%と低くなっている。町村では、家屋の占めるウェイトが44.6%と最も高く、償却資産と土地のウェイトが28.1%、27.3%とほぼ同程度のウェイトになっている。

固定資産税を構成するこれら三つの資産は、毎年売買され価格がつけられるわけではなく、もし売買されたらいくらになるかを推定した上で課税するのである。この推定を一般に評価とよぶ。評価は、売りに出される土地や建物の想定量によって異なり、通常は売りに出される量が少ない程価格が高くなる。そのため我が国では土地・建物の評価については、その時点の売買実例価格すなわち実際の売買価格を参考にして決められてきたのである。ところが実際に一年間で取引される私有地の量は全体の1%から2%しかなく³⁷⁾、税収として期待できる額ではない。税収として安定的な水準を確保するためには、やはり資産の保有に対して課税することが必要となる。全国にわたる納税義務者を抱える固定資産税は、まさにこの要件を満たす税であるといえる。そのため現行制度では、民間所有の土地や建物を評価するときには、売却するときの価格を推定しなければならないということになる。しかしこれらの土地・建物の大半は、売ることを前提に所有しているのではない。にもかかわらず売却したらいくらにな

地方における資産課税の本質と課題（岩元）

表 1 固定資産税額の資産別構成比

（単位：億円，％）

年 度	税 額				構 成 比			
	土 地	家 屋	償却資産	合 計	土 地	家 屋	償却資産	合 計
昭和 25	187	200	89	476	39.3	42.0	18.7	100.0
26	233	298	121	652	35.7	45.7	18.6	100.0
27	277	364	166	807	34.3	45.1	20.6	100.0
28	308	403	191	902	34.1	44.7	21.2	100.0
29	345	443	206	994	34.7	44.6	20.7	100.0
30	433	465	228	1,126	38.5	41.3	20.2	100.0
31	453	496	250	1,200	37.8	41.3	20.9	100.0
32	460	530	278	1,267	36.3	41.8	21.9	100.0
33	499	573	335	1,406	35.5	40.7	23.8	100.0
34	508	621	388	1,516	33.5	40.9	25.6	100.0
35	516	680	455	1,641	31.5	41.4	27.1	100.0
36	561	756	529	1,846	30.4	40.9	28.7	100.0
37	567	843	644	2,053	27.6	41.0	31.4	100.0
38	575	947	761	2,283	25.2	41.5	33.3	100.0
39	644	1,055	851	2,550	25.2	41.4	33.4	100.0
40	655	1,210	947	2,813	23.3	43.0	33.7	100.0
41	725	1,364	1,023	3,113	23.3	43.8	32.9	100.0
42	845	1,519	1,094	3,458	24.4	43.9	31.7	100.0
43	1,001	1,745	1,227	3,973	25.2	43.9	30.9	100.0
44	1,196	2,008	1,448	4,653	25.7	43.2	31.1	100.0
45	1,509	2,255	1,714	5,479	27.5	41.2	31.3	100.0
46	1,930	2,644	2,051	6,625	29.1	39.9	31.0	100.0
47	2,496	3,065	2,338	7,899	31.6	38.8	29.6	100.0
48	3,988	3,594	2,553	10,135	39.3	35.5	25.2	100.0
49	5,009	4,285	2,915	12,209	41.0	35.1	23.9	100.0
50	6,539	5,069	3,314	14,920	43.8	34.0	22.2	100.0
51	7,804	5,926	3,576	17,306	45.1	34.2	20.7	100.0
52	9,135	6,800	3,893	19,828	46.1	34.3	19.6	100.0
53	9,836	7,741	4,213	21,790	45.1	35.5	19.4	100.0
54	11,020	8,777	4,575	24,372	45.2	36.0	18.8	100.0
55	11,915	9,942	5,060	26,917	44.3	36.9	18.8	100.0
56	12,206	11,051	5,554	28,811	42.4	38.4	19.2	100.0
57	13,723	12,309	6,100	32,132	42.7	38.3	19.0	100.0
58	15,309	13,549	6,666	35,524	43.1	38.1	18.8	100.0
59	16,063	14,853	7,225	38,142	42.2	38.9	18.9	100.0
60	17,879	16,029	7,944	41,870	42.7	38.3	19.0	100.0
61	19,713	17,571	9,427	46,711	42.2	37.6	20.2	100.0
62	20,350	19,072	9,930	49,352	41.2	38.7	20.1	100.0
63	21,837	19,948	10,563	52,348	41.7	38.1	20.2	100.0
平成元	23,209	21,708	11,636	56,553	41.0	38.4	20.6	100.0
2	23,710	23,503	12,683	59,896	39.6	39.2	21.2	100.0
3	26,028	25,293	13,927	65,248	39.9	38.8	21.3	100.0
4	28,639	27,388	15,348	71,375	40.1	38.4	21.5	100.0
5	29,767	29,529	15,998	75,294	39.5	39.2	21.3	100.0
6	32,627	30,288	16,396	79,312	41.1	38.2	20.7	100.0
7	34,892	32,218	16,617	83,727	41.7	38.5	19.8	100.0
8	36,430	34,330	16,732	87,492	41.7	39.2	19.1	100.0
(見込) 9	37,232	32,634	17,050	86,916	42.8	37.6	19.5	100.0
(見込) 10	37,801	34,938	17,385	90,124	41.9	38.8	19.3	100.0

(注) 1 平成8年度までは決算額である

2 平成9年度及び平成10年度は、地方財政計画による収入見込額である。

3 償却資産及び合計の税額には、大規模償却資産に係わる道府県税分が含まれている。

出所：固定資産税研究会編『要説固定資産税（平成10年度版）』ぎょうせい

るか、ということ想定して評価を決定する取引事例比較法はやはり矛盾があるといわざるを得ない。しかもこれらの評価額は売買実例価格ではなく、それに基づいて算定された価格であり、実際の売買価格よりも低くなっている。

家屋の評価は、いまこの家屋を新築したらどの位の建築費がかかるかということ推定した価格、すなわち再建築価格を基準にして算出される。その上でこの値を、経年劣化による減耗度や市場における需給状況を割り引いて現在の評価額を求めている。家屋の場合も、実際のライフスタイルの変化や周辺環境の変化に対応して評価額を決定すべきであるが、評価額と市場価格とはかなりの格差がある。また償却資産については、取得した時の価格を基準にして評価額を決定し、その後は耐用年数に比例した減価率で価格を下げて算定する方法をとっている。

こうした固定資産とりわけ土地の評価方法に対して、課税標準を「適性な時価」から「収益価格」に変更すべきとする、いわゆる収益還元法の考え方がある。戦後の長期に渡り、地価は右肩上がりに上昇し続け、地価は上がるものという前提の下に様々な経済的ガイドラインが構築されてきた。地価高騰の折りには、土地税制としての活用が指摘されたにもかかわらず、評価額は低く設定され、しかも負担調整措置がとられてきた³⁸⁾。むしろ実際の資産価値に比べて評価額が低い水準にあったとしても、それなりに税負担が増加することは、止むを得ないとされてきた。というのも従来土地は、持っていれば必ず価値が上がり、安全で確実なキャピタル・ゲインが期待できる財だったからである。ところが、平成3年をピークとして地価が下落し始め、現在に至るまでこの傾向は続いている。そのため地価は下落したにもかかわらず税負担は増加する、という構造的矛盾が生じるようになったのである。今後においても地価の下落が止まらなければ、もはや土地神話は崩壊したというべきであり、土地の評価を「適性な時価」で算出する根拠は薄らぐといえよう。

確かに地価は、土地のキャピタル・ゲインの増大をあてにバブル期高騰したが、キャピタル・ゲイン依存から脱却した経済システムの構築が急がれるところである。収益還元法は、土地の評価を収益力を基準に算出する方法で、対象

地方における資産課税の本質と課題（岩元）

となる土地が将来生み出すと期待される純収益を、現在価値に引き直して求める評価方法である。³⁹⁾ この手法の中核をなすのはキャッシュフロー（純収入）分析に基づくもので、相当な水準のキャッシュフローを生み出している土地と、キャッシュフローの中身が良くない土地に分けて評価しなければならない。評価の上での留意点として①評価の対象不動産の収益力を価格に的確に反映させる、②詳細な調査に基づくより確実なデータを前提とした合理的な評価とする、③早期売却の必要、換価困難といった減価の必要性を的確に価格に反映させる、④調査で判明しない部分は原則的にリスクとして評価し、対象不動産の確実な収益力を反映した最低価格を求める、の4点が挙げられる。⁴⁰⁾ また現行の取引事例比較法では、将来の予想となる公共サービスの水準まで地価に反映されることになり、現存する公共サービスの対価としての税負担を重視する応益原則の論理からは逸脱することにもなりかねない。

しかし土地評価における収益還元法にも、いくつかの問題点がある。第一に収益価格の決定の難しさ、第二に現実の市場における賃料や不動産取引の利回りに関するデータ収集の困難さ、第三に税率の決定方法、第四に土地情報の開示・提供システムの整備、等々の変更が求められる。

そして最後に、固定資産税の負担水準の均衡化の問題がある。この問題は、税負担の水平的公平の観点から指摘されるもので、同じ価値をもつ課税客体に対して等しく課税されているかが焦点となる。バブル以前であれば、それほど問題視されなかったのであるが、バブルの発生により大都市圏の地価が高騰し、評価と時価に極端な乖離が生じた。さらに東京、大阪、名古屋等の大都市圏と地方都市圏における税負担のアンバランスが問題となった。⁴¹⁾ このため平成6年度の評価替えにおいて、地価公示価格の7割という評価額が適用されるようになり前述のような評価と時価の逆転現象が起こったのである。平成9年度の評価替えにおいて、全宅地の総評価額が約25%下落したが、その内訳は大都市で平均約40%、都市で平均約15%、町村で平均5%と、ばらつきがあった。そうした中で、土地相互、各地域間の負担水準の均衡化を図ることを基本とした負担調整措置が導入されたのである。⁴²⁾ このシステムの主旨は、同一資産間、

地域間の評価格差の是正、負担の均衡化⁴³⁾にある。例えば、商業地等の宅地の場合、負担水準の高い土地は評価額の8割程度まで課税標準を引下げ、負担水準が6割未満の土地については税負担をなだらかに引き上げることにより均衡化を図っている。ところが負担水準の低い、例えば1割未満の土地などは、負担水準が5割に達するまでにかかなりの期間要するため、課税の公平の観点からこれらの土地については、一時的に税負担が増えても止むを得ないとする見解があるが、納税者のコンセンサスは得難い。いずれにせよ、固定資産税の負担水準に広範なばらつきがある以上、負担水準の均衡化を促進し、地方における資産課税としての役割を明確にする必要がある。

注

- 1) 前田高志「高齢社会と固定資産税」『地方税』地方財務協会、1998年12月号、5頁。
- 2) 渡部功「基幹税としての固定資産税」『地方税』地方財務協会、1999年5月号、5頁。
- 3) 福井康子「土地税制における資産評価のあり方」『税』ぎょうせい、1999年6月号、7頁。
- 4) 水野正一編著『資産課税の理論と課題』税務経理協会、1995年、2頁。
- 5) 泉美之松『税についての基礎知識（8訂版）』税務経理協会、1981年、54頁。
- 6) 竹内靖雄『経済思想の巨人たち』新潮選書、1998年、95頁。
- 7) 泉,前掲書、54頁。
- 8) 大内兵衛・松川七郎訳『諸国民の富（4）』岩波文庫、1966年、276頁。
- 9) 大内・松川、前掲書、276頁。
- 10) 竹内、前掲書、176頁。
- 11) 戸田正雄訳『経済学原理（2）』春秋社、1929年、52頁。
- 12) 佐藤進『地方財政総論』税務経理協会、1985年、175頁。
- 13) 橋本徹編著『地方税の理論と課題』税務経理協会、1995年、163頁。
- 14) 戸谷裕之「戦後日本の固定資産税」『総合税制研究』納税協会連合会、1998年5月号、26頁。
- 15) 佐藤、前掲書、175頁。
- 16) 岸英人・角田元幸・武藤建造『新しい土地税制Ⅲ（平成10年度版）』税務研究会出版局、1998年、337頁。
昭和15年に中央・地方を通ずる税制の一般的改正に伴う家屋税法の施行によ

地方における資産課税の本質と課題（岩元）

り、家屋税は国税となり、道府県および市町村は家屋税附加税を課するものとされたが、国税として徴収された家屋税もその全額を還付税として徴収地の道府県に還付するものとされ、実質的には家屋税の全額が地方財源となったのである。

- 17) 根岸欣司「資産課税の発展」『現代の財政と税制』文眞堂，1994年，110頁。
営業税は明治29年に創設されたが、当時の外形標準には売上金額，建物賃貸価格，資本金等があったが、現行の外形標準と大きな差異はない。
- 18) 岸，角田，武藤，前掲書，337頁。
- 19) 武田文男「固定資産税の現代的意義と課題」『地方税』地方財務協会，1998年11月号，13頁。
- 20) 福田幸弘監修『シャップの税制勧告』霞出版社，1985年，224頁。
- 21) 地方税法は，地方税の税目毎に地方自治体の条例で定めるべき税率に規制を加えており，制限税率はその内の一つで，地方自治体が税率を決めるに当たって，それを超えることのできない税率をいう。
- 22) 自治省税務局編『地方税制の現状とその運営の実態』地方財務協会，1997年，419頁。
- 23) Musgrave, R.A. and Musgrave, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, 1980.
R.A. マスグレイブ・P.B. マスグレイブ著，木下和夫監修，大阪大学財政研究会訳『財政学』有斐閣，1983年，562頁。
- 24) Jean. Jacques. Rousseau., *The Social Contract*, Trans Gerard Hopkins, in Sir Ernest Barker, Oxford University Press, 1948.
J.J. ルソー著 桑原武夫・前川貞次郎訳『社会契約論』岩波書店，1954年，98頁。
- 25) 水野正一編著，前掲書，12頁。
- 26) 木下和夫監修，前掲書，563頁。
- 27) 拙稿「地方分権の推進と財源調整」『日本の経済発展と近代化』成文堂，1998年，164頁。
- 28) 水野正一編著，前掲書，10頁。
- 29) 木下和夫監修，前掲書，565頁。
- 30) 武田，前掲書，25頁。
- 31) 自治省税務局編，前掲書，252頁。
- 32) 自治省編『地方財政白書（平成11年版）』大蔵省印刷局，1999年，148頁。
- 33) 武田，前掲書，27頁。
- 34) 中井英雄「財政責任システムから見た固定資産税制の課題」『地方税』地方財務協会，1996年10月号，11頁。

地方における資産課税の本質と課題（岩元）

- 35) 武田, 前掲書, 28 頁。
- 36) 固定資産税務研究会編『要説固定資産税（平成 10 年度版）』ぎょうせい, 1998 年, 6 頁。
- 37) 米原淳七郎「固定資産税の本質と問題点」『資産政策と資産課税』有斐閣, 1998 年, 175 頁。
- 38) 戸谷, 前掲書, 44 頁。
- 39) 長場信夫「収益還元法, 純収入重視で」『日本経済新聞』, 1998 年 11 月 25 日。
- 40) 長場, 前掲書。
- 41) 前田高志「固定資産税における負担均衡化問題について」『総合税制研究』, 納税協会連合会, 1999 年 4 月号, 176 頁。
- 42) 成瀬宣孝「地方自治・新時代における地方税の充実に向けて」『地方税』地方財務協会, 1999 年 1 月号, 17 頁。
- 43) 前田, 『地方税』前掲書, 10 頁。