

都市づくりと固定資産税改革

林 宜 嗣

I はじめに

東京都心部の商業地に端を発した今回の地価高騰は、その後東京周辺部の住宅地や大阪圏にも波及し、最近では再び東京圏に戻る兆しを見せている¹⁾。異常な地価高騰を引金に、土地問題は重要な内政問題の一つとして取り上げられてきた。そしていまや日米構造協議でも土地問題がとりざたされるようになると、土地問題はもはや内政問題であるとばかりも言えなくなっている。

こうした土地問題、とくに高地価問題の解決策の一つとして土地政策税制の活用が各方面で提案され、議論されてきた。土地税制活用の図式は、①土地の保有コストを引上げ、土地の供給（転用ないしは売却の意味）を促進するために固定資産税を中心とした土地保有税を重課し、②凍結効果を生じさせないようにするために土地譲渡益課税を軽課する、というものである。

このような土地政策税制の提案にはさまざまな批判が加えられているが、その最も大きなものは固定資産税の負担増にともなう問題である。また、土地利用計画や規制を土地問題の解決方法とする都市プランナーの見解とも対立している。

土地税制をめぐるこうした議論は、今回の地価高騰によって「土地を持てる者と持たざる者との格差」が表面化するにいたるや、単なる土地政策の視点だ

1) この背景には最近の大阪圏の急激な地価高騰によって、東京圏の地価にかえって割安感が出てきたことがあるとも言われている。

けでなく、ストック経済化したわが国で公正な社会を建設するという視点が新たに追加され、いっそうの複雑さを増している。

土地税制に関する議論はさまざまであるが、本稿は土地税制を望ましい都市づくりの「ソフト・インフラ」であるという視点から固定資産税を中心に検討しようとするものである。問題の各局面を取り上げて土地税制のメニューを提示したとしても、長期的な問題解決にはつながらないと考えるからである。

そこで第Ⅱ節では固定資産税の土地評価の実態を明らかにし、第Ⅲ節では望ましい都市構造との関連で固定資産税を検討する。そして、第Ⅳ節では固定資産税改革における留意点を都市づくりの観点から整理する。

Ⅱ 固定資産税評価の実態

1. 固定資産税のマクロ的側面

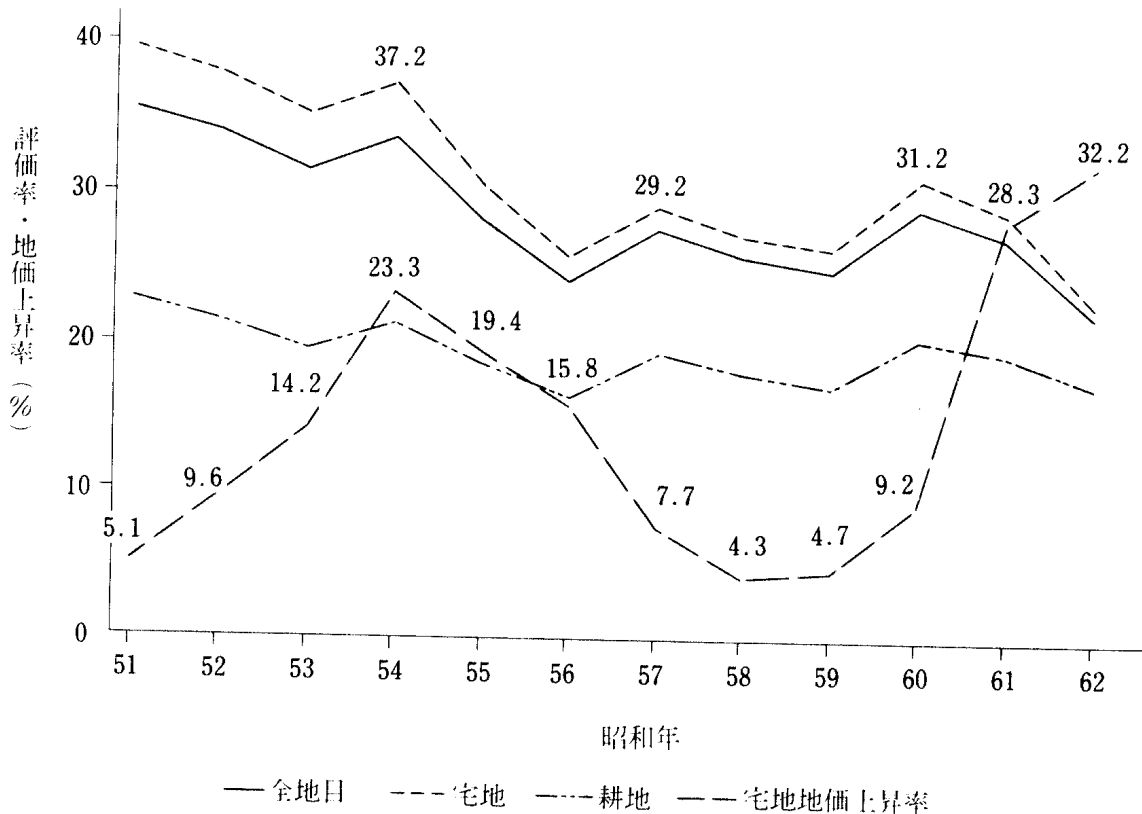
過去における固定資産税の課税の経緯を見れば、それはつねに相反する二つの方向の調整の歴史であったことが分かる。一つは土地の評価額を実勢価格の上昇にあわせて引上げるというものであり、いま一つは地面の上昇による税負担の増加が急激に現れないように調整するというものである。前者は3年に一度実施される評価替えであり、後者は負担調整措置や小規模住宅地の特例をはじめとする税負担の軽減措置である。評価の適正化が叫ばれる一方で、固定資産税が所得の大きさや増加と直接の関連を持たない税であることから、これまではどちらかと言えば後者の負担軽減の力がまさっていたと言える。

図1は固定資産税の土地の評価率の推移を示している。全地目、宅地、農地の評価率が描かれているが、三者は概ね平行に推移している。しかし、農地の評価率は宅地のほぼ $1/2 \sim 2/3$ の水準でしかない。

土地の評価替えは昭和51年、54年、57年、60年の3年毎に行われている。評価替えによって評価率は上昇するが、その後の地価上昇によって評価率は2年

1) 評価率は土地評価額（決定価格、年初）÷土地資産額（年初）である。土地資産額は『国民経済計算年報』（経済企画庁）から得られる。

図1 固定資産税地目別土地評価率の推移



間低下し、そして再び評価替えによって上昇するという周期を描いている。

図に描かれている宅地地価の上昇率と評価率の動きをあわせて検討すると、興味深い特徴が読み取れる。54年の宅地評価率は37.2%であった。しかし、次の評価替えの年である57年には、評価率はその前に生じた地価の高騰を配慮して29.2%に抑えられた。しかしその後は地価の上昇が沈静化したことによって60年には31.2%へと再び評価率が上昇している。このように地価高騰が生じた後には負担の急増を避けるために、評価は低く抑えられているのである。ここに評価の適正化と負担軽減との綱引きという固定資産税の歴史を見ることができる。

表1 固定資産税宅地評価率の地域間格差

	最 高		最 低		変動係数
昭和54年	広 島	54.7%	沖 縄	14.3%	0.212
55	〃	48.8	〃	11.6	0.228
56	〃	42.8	〃	9.8	0.243
57	〃	49.4	〃	11.4	0.235
58	〃	45.8	〃	10.2	0.236
59	〃	43.5	〃	9.6	0.234
60	〃	50.5	〃	12.7	0.231
61	〃	46.3	〃	11.5	0.238
62	〃	44.1	〃	10.7	0.310

注) 変動係数=標準偏差÷平均であり、値が大きいほど格差が大きいことを表す。

2. 地域間の評価率格差

以上の評価率の推移はマクロのデータに基づくものであった。ここで都道府県別データに基づいて評価率の地域間格差の存在を検証しよう¹⁾。府県別の土地資産額は『国民経済計算年報』(経済企画庁)から得られるが、ここでは民有宅地に限って評価率の計測を行った。

表1は評価率の最高県と最低県についての評価率の推移と、都道府県間の評価率格差の大きさを表す指標として変動係数の推移を示している。最高はつねに広島県であり、評価率は50%を上下している。一方、最低の沖縄県の評価率は10%を上下している。先のマクロの計測と同様、府県別にみた場合にも評価替えの年には評価率が上昇し、その後の地価上昇にともなって評価率が低下している。

変動係数の動きを見ると、地価が比較的安定していた昭和57年から59年にかけての期間を除けば、評価替えによって評価率の地域間格差は一時的に縮少するが、その後の地価高騰によって格差は再び拡大し始めることが分かる。

1) より詳細な実証分析は、田中一行「土地評価からみた固定資産税の問題—土地評価の効率性に関する実証的研究—」『公平及び効率の基準からみた課税対象及び課税標準の選択』(財政研究所、昭和57年3月)で行われている。

表2 宅地評価率の決定要因

	定数項	前回評価率	地価水準	地価上昇率	\bar{R}^2	S
昭和54年	6.22 (3.11)	0.830 (15.76)			0.846	3.16
57	0.33 (0.15)	0.781 (14.00)			0.813	3.02
60	1.39 (1.38)	1.025 (30.51)			0.953	1.58
54	13.80 (7.04)	0.965 (28.53)	-1.600 (-3.55)	-0.687 (-9.70)	0.952	1.81
57	14.43 (11.98)	0.788 (47.57)	-0.616 (-2.88)	-0.496 (-22.06)	0.985	0.88
60	9.31 (9.77)	1.018 (69.31)	-0.852 (-4.86)	-0.672 (-14.15)	0.992	0.68

注) () 内はt値.

それでは評価率の地域間格差を決定している要因は何であろうか。ここで、その要因を探るためにクロスセクション分析を行った。被説明変数は都道府県別民有宅地評価率である。説明変数としては、①前回の評価率、②宅地地価水準、③評価替えの前3年間の宅地地価上昇率を用いた。推計結果は表2の通りである。

まず、前回の評価率のみを説明変数とした場合の推計結果を見ると、昭和54年、57年では80%以上が、また60年にいたってはじつに95%が前回の評価率によって決まっている。このことは、評価替えによって評価率は変化するが、これはあくまでも前回の評価率をベースとしたものとならざるを得ないことを表している。次に、説明変数として地価水準と地価上昇率を加えると、民有宅地の評価率の地域間格差はこれら三つの変数でほぼ100%が説明されている。

各説明変数のパラメーターからは興味ある特徴を見出すことができる。前回の評価率の係数は、54年には0.965とほぼ1に近いのに対して、地価高騰後の基準年度である57年には0.788と1を大きく下回っている。ここに地価高騰による負担増を回避するために、評価替えが地価の上昇に及ばなかったことが現れている。ところが60年になると係数は1を超えている。地価が比較的安定

していたこともあって、評価の引上げ率は地価の上昇率を上回り、過去の負担軽減をここで取り戻そうとしたことが読み取れる。先にマクロに見た特徴が、こうしたミクロの分析でも検証されたのである。

地価水準の係数は有意であり、また符合条件も予想された通りである。つまり地価の高い地域ほど負担緩和を図るために評価率が低く抑えられている。地価上昇率の係数についても有意水準が高く、符合はいずれの年もマイナスである。要するに、評価替えの前に高い地価上昇率を経験した地域ほど評価率は低く抑えられているのである。近年のように地価水準の高い東京や大阪の地価上昇率が高く現れてくると、大都市圏で低く、地方圏で高いという固定資産税土地評価率の地域間格差はさらに拡大することになる。

Ⅲ 都市づくりのビジョンをどう考えるか

1. 純化型都市構造 vs. 混合型都市構造

土地税制によるしろ計画・規制によるしろ、土地問題を解消するに先立って解決しておかねばならない大きな問題は都市づくりのビジョン、言い換えれば望ましい都市像をどのように考えるかである。つまり都市の構造として混合機能型を目指すのか、あるいは機能純化型を目指すのかの選択をしなければならない。

アメリカの都市経済学者であるジェイコブスは、都市の望ましい構造として、

- ①地区は一つの基本的機能だけでなく、それ以上の働きをすること
- ②街角が多くできるように、街区は短くあること
- ③様々な年代の建物が混じり合っていること
- ④人びとが密集していること、人がそこに住んでいること

をあげ、混合型の都市づくりを理想とした¹⁾。この混合型都市構造の代表として

1) Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, 1961 (黒川紀章訳『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会, 昭和42年)

パリの街をあげることができる。都心部に事業所とともに住宅が立地するというのがパリの姿であり、深夜にも都心を行きかう人の姿を見ることができる。

これに対して機能純化型は、都心部が業務地区 (business district) として特化し、夜間はゴーストタウンとなるような都市構造である。たとえば東京や大阪といった大都市の都心部は近年ますます業務特化の程度を増す一方で、人びとの郊外への転出が進んでいる。わが国の都市構造はどちらかといえば純化型に近づきつつある。

あえて分類するなら都市プランナーは混合型の都市づくりを、エコノミストは純化型の都市づくりを理想としていると言えよう。いずれの都市構造が望ましいかは、都市の地理的条件、都市の発生の歴史、都市の規模、都市基盤の整備状況など、さまざまな要因が複雑に関係することから一義的な答えを導くことは困難ではある。しかし、土地問題を解決するための方策が都市づくりのビジョンに影響されるとすれば、この間に対してある程度の答えを用意しておく必要があるし、また、方策を講じた結果としてできあがる都市構造に付随して発生する問題に対しては十分な対策を準備しておかねばならない。

2. エコノミストのシナリオ

地価は土地という資源の効率的利用のためのシグナルである。市場メカニズムによって形成される地価がシグナルとしての役割を果たすためには、土地市場や資産市場に歪みがあってはならない。ところが現行の土地税制は市場に歪みを与え、地価をシグナルとして機能させなくしてしまっている。

たとえば相続税は土地にきわめて甘い構造になっており、資産選択の結果として土地需要を増加させている¹⁾。固定資産税に関して言えば、前節で見たように、第1に評価率の地域間格差を原因とする実効税率の地域間格差がある。土地の収益率が等しければ、保有コストの小さい地域に土地需要が集中するのは

1) 例えば10億円の財産が妻と子供2人に法定相続分にしたがって相続された場合、金融資産なら実効税率は23.7%、土地なら3.9%というように7倍近い税負担格差がある。

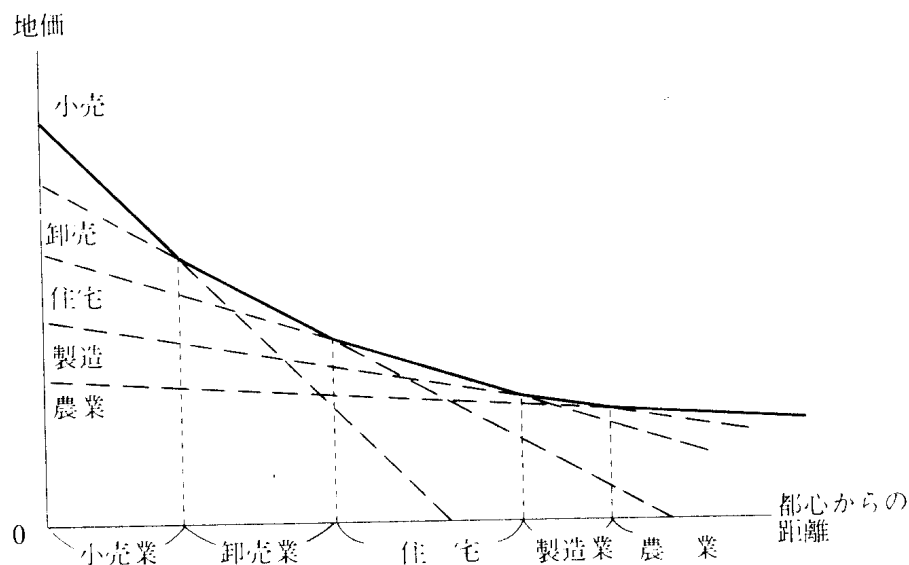
当然と言える。第2は土地用途間の負担格差である。市街化区域内農地の宅地並み課税の骨抜きや小規模住宅用地の特例などによって、用途別にみた固定資産税の負担は異なっている。

土地問題の解決のよりどころを市場メカニズムに求め、地価を媒介に理想的な都市構造を作り上げようとするのがエコノミストの基本的な考えである。ここでは合理的な地価の形成と、その地価に見合った土地利用が実現された都市構造が理想ということになる。そしてこれを実現するためには、市場条件を攪乱している土地税制を中立的なものに改めることが、土地問題解決のシナリオの第1ステップとなる。

それでは市場条件が整備された後に達成される都市はどのような構造を示すだろうか。ある特定の地域では、その土地の用途にかかわらず容積率が一定であるというのがわが国の土地利用密度規制である。となると、土地単位当りで最も高い収益をあげ得るような用途に土地を利用することが経済合理性にかなった行動ということになる。

図2はこの結果として生じる都市空間構造を示している。横軸には都心部か

図2 効率的な都市構造



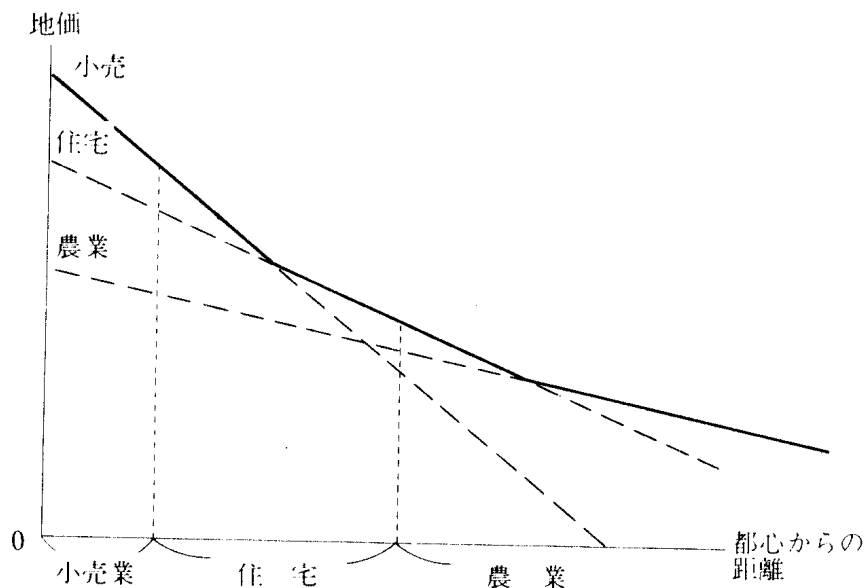
都市づくりと固定資産税改革

らの距離を、縦軸にはそれぞれの距離の土地に対して各用途が支払っても良いと考える最大限の地価が測られている。この地価水準と都心部からの距離との関係を用途別に見たものが各用途の土地需要曲線である。

小売業の場合、都心部に立地することによって多くの顧客を確保することができ、したがって最も高い地価の支払いを申し出ることができるが、都心部から離れるにつれて販売量が減少することなどから支払い得る地価は急激に低下する。次に卸売業の場合、都心部に立地することの有利さは小売業ほどではないが、都心から離れたとしても販売量は小売ほどに落ち込むことはない。住宅、製造業、農業といった用途についても同じように土地需要曲線を描くことができる。

こうして各用途の土地需要曲線を重ね合わせると、都心部から近いところは小売業が最も高い地価を支払うことができ、したがってこの部分の土地は小売業の集積地となる。そしてその周辺部は卸売業の集積地、さらに周辺部は住宅が立地することになる¹⁾。このような機能純化型都市構造になることが効率的な

図3 非効率な都市構造



1) ここで示した図は一つのモデルであり、実際には土地の用途はさらに細かく分類され、都市の構造は複雑になる。しかし基本的な考え方は変わらない。

土地利用であり、図3のように土地利用規制や土地税制の歪みによって商業地に低い地価しか付けることのできない他の用途が混在することは、したがって地価に見合った土地利用が行われていないことを意味し、非効率なのである。エコノミストが考える理想的な都市においては、都心部には人は住まないことになる。かりに住宅が立地し得るとするなら、それは高額の家賃をとる高級マンションに限られる。

他の条件が市場メカニズムを攪乱しないとすれば、土地税制を中立的なものに改善するなら、いずれはこうした理想とされる都市構造が生まれるはずである。しかし現在の非効率な土地利用を急速に効率的なものに改めようとするなら、土地保有コストとしての固定資産税の負担を全般的に引き上げることが考えられる。要するに、理想的な都市構造の実現のスピードアップを図るために土地保有税を引き上げること、これがエコノミストのシナリオの第2のステップである。

3. 都市プランナーのシナリオ

エコノミストが市場メカニズムによって誘導され、その結果として生まれる都市を理想的なものとなすのに対して、都市プランナーは望ましい都市像がまず最初に存在する。都市プランナーの考える望ましい都市像を最大公約数的に言い表せば、先のジェイコブスの都市像のように、複数の機能を持ち、さまざまな人が住みつく複合的な利用が実現される場ということになる。したがって一部の機能に特化し、人が住まないようなところは歪んだ都市ということになる。

もちろん、都市づくりを市場メカニズムのみに委ねたとしてもある程度の混合的な土地利用は実現されるし、人も居住するだろう。しかし東京や大阪のように、採算性を確保するために1DKのマンションの家賃を数十万円の水準に設定しなければならないといった状況では、入居できるのはごく一部の人に限られてしまう。これでは都市プランナーの考える混合的土地利用とは言えな

い。

市場条件を整備した上で市場メカニズムによって実現されるであろう純化型の都市構造を混合型に変えるためには、したがって何らかの誘導政策が必要とされる。第1の手段は土地利用規制の強化である。現在、わが国には「都市計画法」「建築基準法」の二つの法律に基づいて用途地域が定められている。歴史的にはより厳密なものへと姿を変えてきてはいるが、実際にはきわめて寛容なものである¹⁾。これをアメリカのように細部にわたって規制を厳しくし、各用途地域内での混合利用を認めないこと²⁾によって、逆に混合型の都市構造を維持することが可能となる。

このように土地利用規制を厳密に行うことによって商業地の地価高騰が住宅地に波及することを食い止めることができる。現在のように緩い土地利用規制のもとでは、たとえ住宅地として土地を利用していたとしても、隣接地が商業地として利用されれば、その高地価が住宅地にも及んでくる。その結果、住宅に対する固定資産税の負担増が問題とされるのである。土地利用規制を厳密に実施すれば、各地域では利用に応じた地価が形成され、結果として用途別の固定資産税を課税したのと同じことになる。このように、エコノミストが地価に見合った土地利用を主張するのに対して、都市プランナーは土地利用に見合った地価形成を主張するのである。

混合型の都市構造に導く第2の手段は非中立的な土地税制である。つまり、誘導したいと望む土地利用に関しては相対的な低収益性をカバーするために税を軽減し、一方で排除したい土地利用にはペナルティとして税を重課するので

-
- 1) わが国の用途地域制においては、住居系3種類（第1種住居専用地域、第2種住居専用地域、住居専用地域）、商業系2種類（近隣商業地域、商業地域）、工業系3種類（準工業地域、工業地域、工業専用地域）の計8種類に区分されている。しかし実態は、たとえば工業専用地域でなければマンション建築は可能であるし、第1種住居専用地域でなければ店舗や事務所の建築は可能である。
 - 2) 市場メカニズムを重視するアメリカであるが、土地利用に関してはきわめて厳しい規制を行っている。たとえばニューヨーク市の場合、街区程度の地区を単位として、住居系8種類、商業系8種類、工業系3種類、その他8種類の計21種類に区分され、しかも各用途地域に他の用途が混合することが認められていない。

ある。この方法はエコノミストが主張する土地税制のあり方と逆の方向にあることは言うまでもない。

第3の手段は容積率などの土地利用密度規制に用途によって格差を設けることである。土地利用規制が緩く、しかも容積率が土地の用途にかかわらず一定の場合、市場メカニズムに委ねておけば地域は土地収益の高い用途に純化され、住宅のような収益性の低い用途は排除されてしまうことはすでに述べた通りである。都心部に住宅建設を誘導しようとするれば、パリで採用されているように住宅に容積率の割増しを与えることが必要となる。この方法はわが国でも容積率のボーナス制として主張されている。

ところが都市プランナーがエコノミストに比して弱いところは、こうした望ましい都市構造を実現するためのよりどころを持たないことにある。エコノミストは市場メカニズムという強い武器を持つのに対して、都市プランナーの場合にはそこに住む住民に実現すべき都市構造の判断を委ねなければならない。都市というものは本来、そこに生活する住民の満足を最大にするものでなければならないとしても、実際には住民参加によるまちづくりが全体の合意の中でうまく実現されることはきわめて難しいと言わざるを得ない。

IV 固定資産税改革の留意点

1. 都市のいっそうの高度化は可能か

固定資産税を重課するという政策を取るとき、前もって答えを出しておかねばならない問題がいくつかある。その一つは固定資産税重課の結果として生じる都市のいっそうの高度化をどう考えるかである。

土地問題が発生するたびに容積率をはじめとする土地利用規制の緩和が一部で主張されてきた。土地利用の高度化を図る上で容積率規制は障害となるからである。しかし土地利用のいっそうの高度化は都市の活動密度を引き上げることであり、一方で道路をはじめとする都市基盤整備を並行して行わなければ都市機能はマヒしてしまう。固定資産税を重課した財源で都市基盤を整備するこ

とによって高度化を実現する。これがエコノミストの主張である。これに対して都市プランナーは、都市基盤整備の現状から見て、これ以上の土地の高度利用は不可能という見方をする。言い換えれば、現行の容積率ですら大きすぎると考えるのである。

こうしたエコノミストと都市プランナーの相異なる主張のいずれに軍配を上げるかは、ひとえに都市基盤の整備が可能かどうかにかかっていると言える。一部に固定資産税を引き上げて、代わりに住民税を減税するという主張がある。財産税を州所得税から控除するというアメリカのサーキット・ブレーカーはこれをルール化したものであり、固定資産税の負担増に配慮することによって固定資産税重課に対する反対をやわらげる効果を発揮しよう。しかしながら、現在の都市の過密状況を見れば、都市基盤整備をとまなわぬ土地利用の高度化が不可能なことは明かである。

縮小傾向にあった地域間の経済力格差は、財政再建にともなう公共投資予算の抑制、さらには近年の東京一極集中によって再び拡大傾向を示してきた。これらを背景にして大都市富裕論が生まれ、地域間の財政力格差の縮小の必要が主張されている。昭和60年度から実施された高率補助金のカットと地方交付税への振替措置の実施や逆交付税の提案に見られるように、大都市財政は余裕があるとの見方が現在のところ優勢である。

こうした中での固定資産税の重課は、先に述べた住民税減税や地域間財政調整の強化との抱合せで実施すべきだとする主張が強くなることは十分に予想される。しかし道路を整備しようにも用地取得に莫大なコストがかかり、都市基盤整備が進まない大都市およびその周辺都市の現状と、固定資産税の重課によって土地の高度利用をさらに進めようとするのを考えると、大都市財政に余裕があるとは決して思えないのである。

2. 農地の宅地並み課税をどう考えるか

長期営農継続農地制度によって骨抜きになっている市街化区域内農地の宅地

並み課税は土地の有効利用を妨げる原因であるとする見方が強い。もちろんこれは重要なポイントであり、宅地並み課税を完全実施することの根拠となり得る。

しかしここで考慮すべきことは、宅地並み課税を実施したときの効果である。わが国の土地市場の特徴は土地の切り売りが比較的容易だという点にある。そして一方で土地に対する執着がきわめて強いことを考えると、宅地並み課税を実施したとして、農家は税金を払うために土地を切り売りし、売りに出された土地はスプロールの開発が進められる可能性が強い。現実には、そのスピードは遅いものの市街化区域内農地は着実に減少しており、その後にスプロール開発による市街地化が進んでいる。

したがって市街化区域内農地の宅地並み課税の完全実施によって土地が有効利用（転用）され、地価を下落させるというだけでは都市づくりの観点からは大きな問題を残すことになる。宅地並み課税は、土地利用規制の強化と都市基盤整備の3点セットで実施しなければならない。あるいは、宅地並み課税の実施によって吐き出された農地の地方公共団体による先買い制度を設けることも一つの方法である。

3. 市街化区域内農地の逆線引きの是非は

市街化区域内農地についてはこれを市街化調整区域に逆線引きすべきだという主張がある。都市的土地利用を行うべき都市計画区域が「市街化区域」と「市街化調整区域」に線引きされたのは昭和43年の新都市計画法の制定にともなっていたことであった。その制定の趣旨からすれば、都心部からほぼ同心円的に市街化区域があり、その周りを市街化調整区域が取り囲むという線引きがなされるはずであった。しかしながら線引きの歴史を見ると、本来ならば市街化調整区域に組み込まれるはずの農地が、開発権を奪われることをきらって市街化区域に駆け込み編入されたという経緯がある。そのため、実際にできあがった線引きは複雑に入り組んだものとなっている。

都市づくりと固定資産税改革

こうした歴史をふまえると、現在の市街化区域内農地の中には市街化調整区域内農地として保全すべきものもあるはずであり、したがって市街化区域内農地を一律に宅地並み課税するよりは、むしろ逆線引きを行うべきではないかという主張も行い得る。

また市街化区域内農地の問題は、開発しようと思えばいつでも開発が可能であるにもかかわらず、税負担の面では農地並みの課税しか行われていないという、受益と負担のアンバランスにあるという見方もできる。問題をこのように捉えるならば、宅地並み課税を実施しなくても市街化調整区域に逆線引きし、開発権を取り上げることで問題は解決するのではないかという主張につながることになる。しかしながら逆線引きには次のような問題がある。

第1は、区域区分制度の創設時に本来ならば市街化調整区域に線引きされるべきであったとはいえ、都市化の波によって周辺がすでに市街化され、その中に孤島のようにして残った農地だけを調整区域に戻すことが果して可能かということである。

第2は、逆線引きによって開発権を奪うことは農地に対する一種のペナルティであり、住宅地のような低利用地の扱いとの間にアンバランスが生じるのではないかということである。とくに小規模住宅地は特例によって課税ベースが4分の1になるという負担軽減措置がとられており、開発権を持ちつつ税が軽減されるという点では、程度の差はあっても市街化区域内農地と同じと考えられる。

第3は逆線引きが恒久的に実施されるかという問題である。将来において指定解除が見込まれるとすれば、現行の長期営農継続農地制度と実態は変わらない。

第4に、農地の宅地並み課税程度では負担が軽く転用が進まないことから逆線引きを、という意見もあるが、これは第2と同様に農地だけの問題ではなく、住宅地を含めた固定資産税の負担の軽さに問題があると見るべきであろう。

これらの点を考慮するなら、政策的には先に述べたように3点セット、ある

いは地方公共団体による先買い権の創設との組合せで実施するという前提で、宅地並み課税を行うことが望ましい。

4. 低利用地・空閑地に対するペナルティ課税をどう考えるか

原則的には差別課税は避けるべきだとしても、土地の高度利用のスピードを上げるために低利用地あるいは空閑地に他よりも重い税をかけることは一つの方法であろう。

しかしその際には、ペナルティ課税は骨抜きになる可能性が強いということに留意する必要がある。この点は昭和48年度に創設された特別土地保有税を見れば明かである。特別土地保有税の一つの目的は土地投機の抑制である。したがって投機目的でない土地保有を課税対象から除くために昭和53年度に免除規定が創設された。その結果、投機目的の土地までもが免除規定をうまく利用することによって課税を免れているのが現状である。

このように特別土地保有税は土地投機の抑制と土地の有効利用の促進という二つの目的を同時に達成しようとしたために、事実上骨抜きになってしまった。かりにペナルティ課税を導入するなら、こうした点を考慮して、むしろ土地の有効利用の促進を最重点に考え、投機目的であるか否かを問わず課税することによって、結果として投機的な土地需要の抑制効果を発揮させることが必要であろう。

5. 規模別土地保有税をどう考えるか

今回の地価高騰によって土地を「持つ者と持たざる者との格差」が表面化したために、土地税制に社会的公正の実現を期待する声がにわかに高まっている。

現行の固定資産税は公共サービスに対する応益課税としての性格を持つ物税である。これを人税だと割り切って、韓国のように各地域に分散している土地資産額を合算して、それに累進税率を適用することは可能ではある。しかし地

方税に応能的な性格を持たせることは、地方公共サービスの特性を考えると、受益と負担の対応関係を希薄にさせ、公共サービスへの過大な要求へとつながる可能性があり望ましくない。また、地方税の場合、複数の地方団体にまたがって土地を持つ者と、同一地方団体内に同規模の土地を持つ者との間で負担の不公平が生じることになる。

また、規模別土地保有税は土地の細分化を促進し、都市の計画的な整備を困難にすることは、今日のわが国の都市再開発が細分された土地所有権によって困難を極めているという状況を見れば明かである¹⁾。したがって、これを国税として導入する際には、韓国のように大規模地主をなくすという社会的公正の実現を最優先するという割り切りが必要であろう。

V まとめ

土地問題を解決するための処方箋が数多く出されている。土地税制の活用もその一つである。本稿では土地保有税である固定資産税の改革を実施するにあたっての留意点をさまざまな角度から検討した。とくに市場メカニズムを重視し、土地税制を土地問題解決の切札と考えるエコノミストのシナリオと、住民参加の都市づくりを理想とし、そのために計画・規制を重視する都市プランナーのそれとを対比する中で、固定資産税重課の是非を問うためには望ましい都市構造についての答えを前もって用意する必要があることを指摘した。

また、かりに固定資産税を重課するとしても、同時に都市基盤の整備を行う必要があるなど、都市づくりという視点からさまざまな付帯条件が必要であることを述べた。つまり、わが国の固定資産税の実効税率がアメリカに比べて低いとか、地価の引下げに効果があるといった近視眼的な見方で固定資産税の重課を実施するならば、都市環境そのものを悪化させる可能性が大きい。土地問

1) 台湾でも資産としての土地保有を抑制するために、地価税について土地の価額に応じて累進課税を行っている。しかしながら、これによって土地の細分化が生じることから、一方で最小敷地面積制限を行い、制限面積に達しない土地については隣接地との共同建築を行わせるなど都市環境の維持に努めている。

題は数多い都市問題の一つの側面であると同時に、他の側面にも密接に関係している。土地税制は望ましい都市づくりのソフト・インフラであり、その改革だけが一人歩きすることは許されない。