

# 住宅用地に対する固定資産税の 課税標準の特例について

## On the special treatment of fixed asset tax for residential land

前 田 高 志\*

In fixed asset tax on land, there are exceptions to the tax base for residential land. The purpose of this paper is to examine the meaning of reducing the burden on property tax, which is an in rem tax. In the case of personal taxes such as income tax and inheritance tax, it is necessary to consider the ability of taxpayers to pay taxes. However, fixed asset tax is an in rem tax and a benefit tax. This paper discusses how the reduction of the burden on residential land be positioned from the viewpoint of the nature of fixed asset tax as an in rem tax and a benefit tax.

Takashi Maeda

JEL : H24, H25

キーワード : 固定資産税、土地の評価、課税標準、担税力、住宅用地特例、物税、人税

Keywords : fixed asset tax, assessment of land value, tax base, ability to pay tax, special treatment for residential land, in rem taxes, personal taxes

### 1 本稿の目的

土地に係る固定資産税では住宅用地に対する課税標準の特例が設けられている。住宅用地は、その税負担を軽減することを目的として、その面積によって小規模住宅用地と一般住宅用地に分けられる。本則からいえば課税標準額はその資産の価格であるところ、小規模住宅用地については課税標準額は価格の

---

\* 関西学院大学経済学部教授

6 分の 1 とされ、一般住宅用地については価格の 3 分の 1 とされる。

このような特例措置は税負担を軽減するために設けられているのであるが、物税である固定資産税において負担を考慮することの意義は何であろうか。所得税や、固定資産税と同じ資産課税であっても相続税は人税であり、納税義務者の担税力への考慮がなされる。無論、固定資産税が物税であるとはいえ、その最終的な負担者は個人である。しかし、物税である固定資産税においては、その資産そのものの担税力が考慮されるべきであって、納税義務者の人的要素から負担をとらえるべきではない。もし人的要素に着目するのであれば、例えば、複数の固定資産を所有する納税義務者についてすべての資産を名寄せし、それらの価格を合算して課税せねばならなくなる。しかも、複数の地方自治体で資産を所有する納税義務者（所有者）の資産を名寄せするという手順は市町村税としての固定資産税の位置づけから現実的ではない。

住宅用地の課税標準の特例については、そのあり方について議論のあるところであるが、本稿では、住宅用地の課税標準の特例の意味は何か、また、根拠は何かについての整理を試みたい。

## 2 住宅用地に対する課税標準の特例

固定資産税の課税標準は、毎年 1 月 1 日の賦課期日における固定資産課税台帳（土地の場合は土地課税台帳または土地補充課税台帳）に登録された金額、価格である。価格とは適正な価格とされるが、「適正な時価」とは、正常な条件の下で成立する取引価格、すなわち独立当事者間の自由な取引で成立すべき価格、と解されている。2003（平成 15）年 6 月 26 日の最高裁判決は土地の適正な時価について、「適正な時価とは、正常な条件の下に成立する当該土地の取引価格、すなわち、客観的な交換価値をいうと解される。」とする。

土地については、評価額、すなわち適正な時価（価格）がそのまま課税標準額となるわけではない（評価額＝課税標準額が本則課税）。土地のうち、宅地（住宅用地）については課税標準の特例が設けられ、また、土地に係る負担調整措置として、納税者の負担感に配慮し、評価額に対し税負担が低かった土地や、（評価替えにより）評価額が急激に上昇した土地の場合にも、税負担は緩

やかに上昇するように、課税標準額を調整する措置が講じられる<sup>1)</sup>。

そして、土地のうち住宅用地<sup>2)</sup>については、その税負担を軽減することを目的として、課税標準を価格の3分の1とする特例措置が講じられている（地方税法349条の3の2）。ただし、この特例の対象となる住宅用地（一般住宅用地）は居住用の家屋の敷地で、住宅床面積の10倍に相当する面積を限度とする。また、一部が居住の用に供され、残りが店舗や事務所等として用いられている併用住宅の敷地については別途、軽減の度合いを縮小した措置が適用される。住宅用地のうち、面積が200m<sup>2</sup>以下の住宅用地（小規模住宅用地）の場合は、価格の6分の1をもって課税標準とする（法349条の3の2の2項）。なお、複数の住居が所在する敷地については住居数に200m<sup>2</sup>を乗じた面積までこの特例の対象となる。

この住宅用地に対する特例措置は、当時の地価の高騰を背景に1973（昭和48）年度の税制改正で導入され、住宅用地と非住宅用地を区分し、住宅用地について課税標準を本来の課税標準額（価格）の2分の1とすることとした（特例率2分の1）。また、1974（昭和49）年度には小規模住宅用地特例が創設され、小規模住宅用地の課税標準額は価格の4分の1とされた（特例率4分の1）。

1973（昭和48）年度の税制改正について、石島（2003）は「それは土地の所有が直接的な収益に結びつかない住宅用地について税負担の軽減を企図した政策的措置である。住宅用地は、直接的な収益に結びつかないのが通常であり、また、住宅用地の固定資産税負担は、所有者の所得から支払われるのに対して、事業用地に対するものは事業の経費の中から支払われているという負担の態様に着目して、採られた措置（課税標準の特例）である。」としている<sup>3)</sup>。

- 
- 1) 住宅用地に係る負担調整措置については前田（2022）、（2021）、（2020）で詳細に論じている。
  - 2) 住宅用地には、①専用住宅（専ら人の居住の用に供する家屋）の敷地の用に供されている土地：その土地の全部（ただし家屋の床面積の10倍まで）、②併用住宅（一部を人の居住の用に供する家屋）の敷地の供されている土地：その土地の面積（ただし家屋の床面積の10倍まで）に一定の率を乗じて得た面積に相当する土地、がある。なお、住宅の敷地の用に供されている土地とは、その住宅を維持し、又はその効用を果たすために使用されている一画地をいう。
  - 3) 石島（2003）、p.480。

また、小規模住宅用地の特例については、住民の日常生活に最小限必要と認められるとして、さらに、税負担の軽減を図るためのものであった。

その後、バブル経済の中での地価高騰が資産間の評価の不均衡と不公平をもたらしたため、1994（平成 6）年の評価替えにおいて、公的土地評価の均衡化・適正化を図るために、土地の評価を地価公示価格ないし不動産鑑定士の鑑定評価額の 7 割程度を目途に統一することになった。いわゆる「7 割評価」の導入である。しかし、1994（平成 6）年の時点で既にバブルは崩壊し、地価の下落が始まっていたため、7 割評価の実施によって急激な税負担の増加が生じないように総合的な激変緩和措置が講じられた。一つに、1994（平成 6）年からは従来の負担調整措置に代えて、課税標準額の上昇を緩やかなものとする措置を 1996（平成 8）年までの間、適用することであった。そして、いま一つが、一般住宅用地、小規模住宅用地に係る課税標準の特例を、それぞれ特例率を 2 分の 1 から 3 分の 1、4 分の 1 から 6 分の 1 に拡大し、課税標準額を圧縮することである。この特例措置が現在まで続いているのである。なお、2016（平成 28）年度からは、賦課期日において「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づく除去等の勧告を受けた「特定空家等」の敷地の用に供する土地については、住宅用地特例の対象から除外することとされている。

表 1 に示すように、小規模住宅用地と一般住宅用地の宅地面積全体に占める割合はそれぞれ 40.0%と 25.0%である。決定価格ベースでは小規模住宅用地が宅地全体の 54.1%、一般住宅用地が 10.6%であるが、課税標準では小規模住宅用地は全体の 25.5%にとどまる。

表 1 小規模住宅用地・一般住宅用地の地積、決定価格、課税標準

	小規模住宅用地	一般住宅用地	住宅用地以外の宅地	宅地計
地積 (km <sup>2</sup> )	6,924.6	4,337.5	6,058.9	17,321.0
	40.0%	25.0%	35.0%	100.0%
決定価格 (百万円)	337,429,351	66,099,251	220,755,282	624,283,884
	54.1%	10.6%	35.4%	100.0%
課税標準 (百万円)	56,051,200	22,000,110	141,592,838	219,644,148
	25.5%	10.0%	64.5%	100.0%

資料：総務省「令和 2 年度固定資産の価格等の概要調査（土地 都道府県別表）」第 2 表より作成。

### 3 住宅用地特例導入の経緯と負担の認識

住宅用地特例の導入の経緯について、丸山（1998）は次のように整理している<sup>4)</sup>。（下線筆者付記）

昭和 48 年度の評価替えの結果、昭和 40 年代末の土地の高騰という社会現象を反映して評価額の上昇は宅地について全国平均 1.8 倍程度となることが見込まれた。このような評価額の上昇は、負担調整措置をとるにしても、税額の面から次第に大きな負担を求めることになってきたので、土地の所有が直接に収益に結びつかない住宅用地については、その対策を考えなければならなくなった。

評価額課税の原則をとりながら、負担の問題を解決するため、住宅用地と非住宅用地を区分し、住宅用地については、課税標準を 2 分の 1 とする特例が設けられた。住宅用地は直接的な収益に結びつかないのが通常であり、また、住宅用地の固定資産税負担は、所有者の所得から支払われるのに対し、事業用地に対するものは事業の経費の中から支払われるという負担の態様に着目した特例とされた。

さらに、地価の高騰という特異現象の下で特に大都市周辺の土地の値上がりが著しいので、負担調整や宅地の 2 分の 1 の軽減措置によってもなお税負担にかなり急激な上昇がみられたので、土地に対する固定資産税、特に小規模な住宅用地に対する税負担の軽減が強く望まれた。

このような事情から、昭和 49 年度の改正で、住民の日常生活に最小限度必要と認められる小規模な住宅用地の税負担を更に軽減するため、小規模住宅用地（200 平方メートル以下の住宅用地）については、その課税標準を評価額の 4 分の 1（一般住宅用地の半分）とすることとされた。

1964（昭和 39）年度の評価替えから評価の均衡化・適正化をめざして新固定資産評価基準による全国一律の資産評価が行われることになり、そのことに

---

4) 丸山（1998）、p.137。

伴う負担の急増に対応するために負担調整措置が導入されたが、その負担調整を行ってもなお地価高騰に伴う課税標準 (=負担) の急増が予想され、それに対応するために住宅用地に係る負担の軽減が行われたのである。原則としての評価の適正化を担保するための「負担」への配慮である。

要点は住宅用地の所有が収益にむすびつかないこと、住宅用地の固定資産税は所有者の所得から支払われること、すなわち、所有者の支払能力が考慮されていること、住民の日常生活に最小限度必要な住宅用地<sup>5)</sup> についてはその負担に配慮がなされるべきことである。すなわち納税者の「負担」に対する考慮がなされているのである。固定資産税は物税であり、その負担は土地という課税客体そのものの負担 (能力) としてとらえられるべきところ、納税者の負担 (能力) への配慮がなされている。物税ではあるものの、その裏にある納税者の負担が意識されていることになる。このことをどのように考えれば良いのであろうか。あるいは、納税者の負担そのものととらえずに、納税者の負担のあり様に関連した資産の属性ととらえることもありうる。このことについては後に論じたい。

そして、1994 (平成 6) 年度に行われた土地の評価替えにおいて、公的土地評価について相互の均衡と適正化をめざして 7 割評価 (宅地について地価公示価格の 7 割程度を目標に評価を均衡化・適正化) が導入された。これにより宅地の評価額は全国平均で 3.96 倍に上昇した。そのため、税負担の急激な変化が生じないよう、総合的、適切な調整措置を講ずることとされ、住宅用地の税負担については住宅政策の観点から特に配慮されるべきとされ、住宅用地特例を一般住宅用地について課税標準を価格の 3 分の 1 に、小規模住宅用地について 6 分の 1 とするような拡充が行われた。評価の均衡化・適正化を実現することに伴う負担の上昇への配慮がなされたのである。

ところで、住宅用地の特例のそもその背景には、1964 (昭和 39) 年度からの新固定資産評価の導入に伴う負担上昇に対して負担調整措置が導入されたこと、すなわち、「負担」への認識がなされたことがあり、その延長線上に住宅

5) 小規模住宅用地を 200 m<sup>2</sup> 以下としたのは、当時の住宅統計調査で都市部の一戸建て、長屋建住宅の平均敷地面積が 199 m<sup>2</sup> であったことによる。

用地の負担軽減があると考えられないであろうか。1964（昭和39）年12月の政府税制調査会『「今後におけるわが国の社会、経済の進展に即応する基本的な租税制度のあり方」についての答申』（以下、昭和39年答申と記す）は「当調査会は、（中略）、固定資産税の負担のあり方については、新評価基準による評価額を尊重し、各資産の負担の均衡を確保することにつとめることとし、あわせて税負担の激変を緩和するため、課税の特例を設ける等の措置により<sup>6)</sup>、その負担の合理的調整を図るべきであると認めた」として、評価の均衡化と同時に税負担の激変を避けるという意味で負担への言及をしている。負担とは何の負担なのか、誰の負担なのかは不明であるが、いずれにせよ昭和39年答申の時点で負担が認識されていたのである。

そして、昭和39年答申は「土地及び家屋については、事業用と非事業用とに区分し、後者について課税標準の特例を設けるべきかどうかという問題がある。しかしながら、固定資産税は資産事態の持つ収益性に着目して負担を求める税であるという観点からすれば、現に事業の用に供しているかどうかによって負担に差等を設けることは、適当とは考えられない。のみならず、資産を事業用と非事業用とに区分することは課税技術上も不可能に近い。したがって、土地及び家屋を事業用と非事業用に区分し、税負担に差等を設けることは適当でない。」（下線筆者付記）とし、固定資産税を資産の生み出す収益と関連づけながら、その収益の有無について事業用資産であるか、非事業用資産であるかで判断・区別はしないとしている。しかし、他方で、「市街地における最近の宅地価格の上昇は、国民所得、物価等の上昇傾向に比較してきわめて著しいものがある。このような宅地価格の上昇が、わが国社会現状からみて異常であるかどうかについては、なお議論の存するところであるが、宅地と国民生活との密接な関連性を勘案すれば、宅地価格の上昇を直ちに税負担に結び付けることには問題がある。したがって、当調査会は、本問題の国民生活に与える影響の大きなことにかんがみ、なお、宅地価格の上昇と宅地の収益力との関係、宅地（特に自用宅地）の担税力、地代家賃に及ぼす影響等の諸点を勘案し、

6) 1964（昭和39）年度から1966（昭和41）年度までの暫定的な負担調整措置。

課税標準の特例を設けることについて今後検討すべきであると認めたと、将来的に課税標準に何らかの特例措置を講ずることに含みを持たせている。

固定資産税の負担に関する言及として、1973（昭和 48）年の住宅用地特例導入直前の 1971（昭和 46）年 8 月の税制調査会『長期税制のあり方についての答申』は「土地の保有課税の適正化を図るべきであるという要請に応えるため、評価額に基づいて課税する方向で検討すべきである」としたうえで、「この場合において納税者の税負担が過重になったり、あるいは急激に増加することがないようにする必要があると認められるので、昭和 48 年度における評価替えの結果を見きわめた上で、土地利用政策、住宅政策等の関連をも総合的に考慮しつつ税負担の軽減、激変緩和について配慮すべきである。」とする。ここでも負担への配慮の必要性が示されている<sup>7)</sup>。1971（昭和 46）年 6 月『基本問題小委員会の審議報告』においても、「保有課税としての固定資産税は継続的に課税されるものであるから、その税負担が過重にならないようにすべきであり、また、現在負担調整措置が講じられているところから評価額によって課税する場合に税負担が急激に増加するものが生ずるという問題があるので、税率の引下げや土地の利用状況による収益力の差異を考慮し、例えば、住宅用地軽減等の措置を講じることについて検討すべきである。」として、土地に係る固定資産税について評価額に基づく課税により土地相互間の税負担の均衡化、すなわち課税の適正化を図る一方で、その過程で生ずる負担の急激な上昇と負担の過重化への対応が必要であると指摘されている。

そして、1972（昭和 47）年 12 月の税制調査会の『昭和 48 年度の税制改正に関する答申』において、「土地に係る固定資産税については、現行の負担調整措置に伴って生じている税負担の不均衡を是正し、保有課税の適正化を図るため、次のような措置をとることが適当である。①住宅用地については、評価額の 2 分の 1 の額を課税標準とする特例を設けるほか、昭和 48 年度及び昭和 49 年度に限り、現行の負担調整措置を継続する。」として、住宅用地の課税標準を評価額の 2 分の 1 とする方針が示されたのである。ここで、保有課税の

7) 同答申では土地利用政策、住宅政策等の視点も入れられているのであるが、このことについては本稿ではふれないことにする。



適正化には、税負担の不均衡の是正と、適切な負担の実現が含まれるものと考えられる。

1973（昭和48）年4月3日の第71回特別国家参議院地方行政委員会において佐々木喜久治政府委員（自治省税務局長）は、住宅用地と事業用の土地は税金の負担の態様が異なっているとしたうえで、自分の所得から直接支払われねばならない住宅用地の固定資産税については、事業用のものとは区別して考えていこうということで、まず、その第一段として、住宅用地の課税標準を2分の1とするという措置をとったと説明している<sup>8)</sup>。住宅用地は事業用資産と異なり収益をもたらさない。また、事業用地の場合、固定資産税が経費から支払われる、あるいは転嫁があるのに対し、住宅用地の固定資産税は納税者自身が所得から支払わねばならず、負担と所得が結び付けられている。そうした点に着目して住宅用地の課税標準の特例が導入されたのである。すなわち、住宅用地の特例の導入に際しては、資産（土地）の収益力の有無と、納税者の負担が認識されていたということ、このことに留意せねばならない。

#### 4 固定資産税の性格と住宅用地特例

ところで、固定資産税の性格の視点から住宅用地特例はどのように意義づけられるのであろうか。（財）地方財務協会<sup>9)</sup>の『地方税制の現状とその運営の実態』によれば、固定資産税は以下のように意義づけられている<sup>10)</sup>。（下線筆者付記）

- (1) 固定資産税は、固定資産（土地、家屋及び償却資産）の資産価値に着目し、その資産を所有することに担税力を見出して課せられる物税であって、その課税標準は、これらの資産の価格（適正な時価）とされている。
- (2) 固定資産税は、応益負担の原則に立脚した税である。市町村の区域内に土地、家屋及び償却資産が所在する事実と市町村の行政サービスとの間には深い関係性があるので、固定資産税は応益原則を最も強く具現しているも

8) 石田（2014）、p.190。

9) 現（一財）地方財務協会。

10) （財）地方財務協会（2008）、pp.465-466。

のである。

- (3) 固定資産税の課税客体は、全市町村を通じて普遍的に所在し、その変動も少ないため、固定資産税は普遍的にして、かつ、安定性のある税であって、市町村にとって極めて有力な財源である。その税収入額は、市町村税収入額の約 41.2% (平成 18 年度決算額による。) に達し<sup>11)</sup>、市町村民税とならんで市町村税収の大宗をなすものである。
- (4) 固定資産税は、台帳課税主義による税である。すなわち、固定資産の所有者の住所、氏名、所在、地積、床面積及び価格等を固定資産課税台帳に登録するものとされ、この台帳を関係者に縦覧の上、その登録された土地、家屋及び償却資産の所有者に対し、その登録された価格に基づいて課税するものである。

このように、固定資産税の性格は、物税であり、応益税であり、市町村基幹税であると整理される。

(1) にあるように、固定資産税は、その資産の価値に担税力を見出して資産そのものに課される物税であって、富裕税や遺産税のように資産所有者の人的な担税力に着目するものではない。また、(2) で示されるように、固定資産税がその資産の価値に地方公共団体が提供するサービスの受益が反映されている応益課税であるということも、応能課税ではないということの意味において、所有者自身の担税力は考慮されないものと考えられる。

また、固定資産税の性格として、それが収益税、収益的財産税、財産税とする 3 つの見解がある。収益税説は、課税客体である固定資産と収益を結びつけてとらえ、固定資産税を固定遺産税は資産の価値を課税標準とすることによって、一定の予想収益力に対応した税負担を求めるという考え方に基づいている。

収益的財産税説では、固定資産税を現実の収益ではなく潜在的な収益力に結びつける。佐々木 (1991) は、固定資産税を「経常的な歳入として求められる財産課税の方式は、通常その財産の所有によって得られる収益のうちから支払われることを予想して、その課税額が定められるのである。この意味では財

---

11) 2020 (令和 2) 年度決算では固定資産税の市町村税収全体に占める割合は 41.8%。

産課税は収益税である。… 固定資産税は、このような収益税としての性格をもつ一種の財産税である。」とする<sup>12)</sup>。

金子（2021）によれば、固定資産税の前身である地租・家屋税が土地・家屋等の賃貸価額を課税標準として課される収益税であったのに対し、固定資産税は固定資産の価格を課税標準として課されることになっていることから、固定資産の所有の事実に着目して課される財産税の性質を有する<sup>13)</sup>。金子（2010）は、固定資産税の採用を提言したシャープ勧告が、課税標準を土地・家屋及び償却資産の資本価格としているが、賃貸価格の見積りを基礎として資本価格を算出していることから<sup>14)</sup> 同勧告が固定資産税を収益税と考えていたと解する見解もありうるが、それは妥当ではなく、勧告での資本価格の算出方式は資産の価格がそれを生み出す将来収益の現在価値、収益の資本還元価格という経済理論の適用にすぎないとする<sup>15)</sup>。財産の市場価値はその収益力によって決定されるから、財産の価格を課税標準として課税される（固定資産税のような）個別財産税はその収益力に担税力を見出して課税される場合も、収益税ではなく財産税であると考えられることができる<sup>16)</sup>。

石島（2008）も固定資産税を以下のように財産税として位置づけている<sup>17)</sup>。  
(下線筆者付記)

地租及および家屋税は、その課税標準を資産の賃貸価格としていたとき、一種の不動産所得税と解され、その性格は収益税と理解されていたが、現実の収益に着目して課されるものではなかった。現行の固定資産税の課税標準は資産の価格であり、法は、これを適正な時価 (fair market value. 適正な

---

12) 佐々木（1991）、p.13.

13) 金子（2021）、p.769.

14) 勧告では1937（昭和13）年の賃貸価格を200倍して1949（昭和24）年現在の賃貸価格を算出し、それを5倍することを提案し、その結果は資産が自由市場で売却されたとした場合の価格となるとしている。

15) 金子（2010）、p.495.

16) 金子（2010）、p.496.

17) 石島（2008）、pp.320-321.

時価) であるとしているから<sup>18)</sup>、資産の価格は資産の取引価格であり、交換価値であって、資産の賃貸価格(利用価値)を指すものではない。そして、これらは資産の保有者が自ら使用収益するか、あるいは、他物件、賃借権等を設定しているか等の主観的な事情によって左右されない。そこで資産の価格を資産の客観的交換価値とし、さらに、資産価値は資産の収益力によって形成されると理解すれば、固定資産税は収益税といい得るし、また遊休資産も課税されていることを考慮して収益的財産税ということもできるであろう。しかし、資産の収益力は資産価値を形成する重要な要素であるが、唯一の要素ではない。固定資産税は、財産(資産)を課税客体とし、財産(資産)の価格を課税標準としその算定基準を「適正な時価」とすれば、その使用収益の実態いかんを問わず所有の事実につきその客観的交換価値を課税標準として直接所有者に賦課するものである。このように考えると、それを収益力に結びつけて考える必要はなく、その性格はその所有という事実に担税力を認めて課す一種の財産税と捉えることが妥当であるといえる。

この理解は、いずれも納税義務者(担税者)を担税力に結びつけて理解していない。これは、無意識のうちに、固定資産税を物税と解しているからである。固定資産税の納税義務者は、固定資産の所有者であるが、その税負担は、貸家や貸地等の不動産所得の源泉である場合においては、家賃または地代を通じて消費者に転嫁される。このように解すると、固定資産税は資産の用益価値を消費する消費者に対して課される消費税の要素を有する。アメリカにおける財産税は、わが国の固定資産税と基本的に同じ法律構造であるが、その性格を物税とは解されていない。アメリカの財産税の改革においては、転嫁のできない居住用資産の税負担を軽減する措置が講じら

18) 地方税法 349 条「基準年度に係る賦課期日に所在する土地又は家屋(以下「基準年度の土地又は家屋」という。)に対して課する基準年度の固定資産税の課税標準は、当該土地又は家屋の基準年度に係る賦課期日における価格(以下「基準年度の価格」という。)で土地課税台帳若しくは土地補充課税台帳(以下「土地課税台帳等」という。)又は家屋課税台帳若しくは家屋補充課税台帳(以下「家屋課税台帳等」という。)に登録されたものとする。」、同 349 条の 2 (略)、同 341 条 5 号「価格 適正な時価をいう。」。(筆者付記)

れる傾向がある<sup>19)</sup>。

以上、固定資産税の性格について述べてきたが、物税であること、納税義務者の担税力を考慮する応能課税ではなく応益税であること、固定資産の価格(適正な時価)を課税標準とする財産税であること<sup>20)</sup>、これらのことから固定資産税の負担は納税義務者の担税力からは切り離されていること等からは、直接には負担軽減の根拠は導き出されない。収益税説や収益的財産税説が主張される背景には、固定資産税を財産税とすれば固定資産税の負担が固定資産から得られる収益を超える可能性もあり、収益税説や収益的財産税によるならば負担を収益の範囲内に抑えることができるという考え方がある。しかし、これに対し、金子(2010)は、「固定資産税の性質とその負担がどの程度であるべきかは(負担水準)とは、論理上別個の問題である。これらの見解は、この二つの別の問題を論理的に混同している。」とする<sup>21)</sup>。固定資産税の性格論からは納税義務者の実際の負担をどうすべきかの議論にはつながらない。

固定資産税と同じく財産税であり、地方保有税である地価税(1991(平成3)年創設、1998(平成10)年課税停止)との対比でみるならば、地価税が土地政策(地価抑制)とともに、資産格差の是正を目的に導入され、所有土地の名寄せや基礎控除の設定などが制度化された、土地の所有者に担税力を認めて課税される人税であるのに対し、固定資産税が応益税であり、物税としての財産税なのである<sup>22)</sup>。

このように固定資産税の性格を整理するならば、負担軽減の論拠は見出されない。しかし、前節で述べたように、住宅用地の課税標準の特例措置の導入に際して、政府は資産(土地)の収益力と、納税者の負担能力の視点を明らかに重視していた。しかも、1973(昭和48)年3月6日の第71回特別国会衆議

19) 筆者注；アメリカの地方財産税においてはサーキット・ブレイカ等の負担軽減措置が講じられることが多い。

20) 裁判例においても、最高裁は1972(昭和47)年1月、1984(昭和59)年12月、2003(平成15)年6月の判決において固定資産税を財産税と位置付けている。

21) 金子(2010)、p.513。

22) 金子(2010)、p.513。

院地方行政委員会において佐々木喜久治政府委員（自治省税務局長）は「私どもの考え方は、固定資産税は、普通の意味で言って収益税というふうな考え方をとっております。いわば、その資産自体が持つ収益性、通常現在の経済社会において有効に利用されております場合に産むであろう収益のうちから一部税負担をしてもらう、そういう趣旨の収益税的な性格を持つものだというふうに考えております。」と述べている。すなわち、政府の考え方としては固定資産税は収益税であり、その延長線上に住宅用地の特例が位置づけられているのである。

## 5 結び；住宅用地の特例に関する今後の視点

学説、裁判例からは固定資産税を財産税ととらえる考え方が有力であるが、住宅用地の特例に関しては、①資産（土地）の担税力が収益（収益力、収益の有無）と関連付けられ、②納税者の負担能力が考慮されている。①に関しては、物税における担税力とは何かという問題から考えられねばならない。個々の資産（土地）の属性として収益をとらえるのであれば、収益を生まない資産（土地）という資産そのものの属性として、物税としての位置づけを貫いたまま、住宅用地の特例を説明することができる。小規模住宅用地の特例が住民の日常生活に最小限必要と認められるとして一般住宅用地よりもさらに税負担の軽減を図るため課税標準となるべき価格の6分の1を課税標準とすることも、その資産（土地）の属性としてとらえられよう。もともと、その場合、固定資産税を厳密に財産税で位置づけることとの矛盾が生じざるをえない。

②の納税者の負担能力については、固定資産税が納税者の所得から支払われることは事実であるが、物税としての位置づけからは、資産の保有を前提としているとはいえ、どこまでそれを考慮すべきかについては疑問の残るところである。実際の運用に際して、「負担」を考慮せざるをえないことは、住宅用地に係る特例のみならず、1964（昭和39）年から現在までかたちを変えながら課税標準の算出における負担調整措置が講じられてきていること（これは負担の急激な「変化」を緩和するために設けられものであり、その意味で「負担」そのものの軽減を図る住宅用地の特例とは趣旨を異にするが）からも明らかであ

る。しかし、物税である固定資産税に人税的な要素を入れることについては、固定資産税の今後のあり方に大きく影響するものであり、財産税、物税、市町村基幹税、応益課税といった固定資産税の基本的な位置づけに影響のでないよう慎重な議論が必要であろう。

住宅用地特例をめぐる議論に関して、(財)自治総合センター(1999)は以下のように整理している(下線筆者付記)。

- ・住宅用財産に対して軽課する制度は Property tax においても広くみられる。
- ・これは住宅用財産が負担を転嫁できず、収益を生まない財産であることに着目し、納税者の実質的負担を考慮したものといわれている。
- ・一方、固定資産税の物税たる性格に鑑みると、このように広く人税的要素を取り入れることに対する疑問が生じうるし、土地の用途や面積によって特例措置を設けることは、土地利用に歪みをもたらすとの指摘もある<sup>23)</sup>。
- ・現行制度の特例割合が過大ではないかとの疑問もある。
- ・特に、土地と家屋とのウェイトに関して、土地は地価公示水準の7割でかつ負担調整措置や住宅用地の特例があること等に鑑みれば、家屋の方が重課されているとの指摘もある。
- ・しかしながら、現金収入のない人々に対して人税的配慮を行うことは、社会政策的にも必要なことである。
- ・そこで、住宅用地に係る特例を見直す場合には、現行制度のような課税標準の特例という方法だけでなく、一定額を所得税等から税額控除(または直接還付)する方法等を検討することが有益であると考えられる。

このように、人税的な要素の加味については異なった意見がある。超高齢社

23) 林(2021)は中立性と公平性の視点からの問題を指摘している。まず、中立性について、住宅用地と商業用地に対する税率が等しければ土地の用途に変化は生じないが(土地保有の中立命題)、住宅用地に対する軽課は住宅用地に対する実効税率を低下させ、(住宅用地の)需要を増大させ、土地の(住宅用地と商業用地の)配分に歪みが生ずる。また、住宅用地への軽課は公平性も損なう。わが国は土地の利用規制が緩いため、低収益用途の住宅用地に土地を利用していても、公共サービスを最大限に利用して土地取引では最有効利用を行った場合に成立する価格で売却されることになるからである。公平性の視点からは、土地の利用規制が緩い現状を前提とするならば、住宅用地についても最有効利用した地価に課税することが望ましいことになる。林(2021)、p.198。

会化のなかにあつて、固定資産所有者の高齢者の負担をどのようにするのかも今後検討せざるをえなくなるであろう<sup>24)</sup>。引き続き広範な視点からの議論の望まれるところである。

### 参考文献

- 石島弘 (2003) 『課税標準の研究』 信山社。
- 石島弘 (2008) 『不動産取得税と固定資産税の研究 (租税法研究第 3 巻)』、信山社。
- 石島弘・碓井光明・木村弘之亮・山田二郎 (1988) 『固定資産税の現状と納税者の視点 現行制度の問題点を探る』 六法出版社。
- 石田和之 (2019) 「地方税制温故知新 (第 96 回) 固定資産税における課税標準の特例の意義 (上)」 『税』 第 74 巻第 10 号、pp.219-229。
- 石田和之 (2019) 「地方税制温故知新 (第 97 回) 固定資産税における課税標準の特例の意義 (下)」 『税』 第 74 巻第 11 号、pp.208-220。
- 石田和之 (2019) 「地方税制温故知新 (第 37 回) 住宅用地に対する課税標準の特例と固定資産税負担の調整」 『税』 第 69 巻第 7 号、pp.180-220。
- 岩田勉 (2007) 「住宅用地に対する固定資産税の課税標準の特例について」 『地方税』 第 58 巻第 4 号、pp.180-183。
- 碓井光明 (2015) 「固定資産税改革の方向—住宅用地及び家屋に対する課税のあり方」 『税研』 第 31 巻第 2 号 (通巻第 182 号)、pp.52-57。
- 金子宏 (2021) 『租税法』 第 24 版、弘文堂。
- 金子宏 (2010) 『租税法理論の形成と解明 (下巻)』 有斐閣。
- 作井信行 (2017) 「住宅用地に係る固定資産税等の課税標準の特例について」 『地方税』 第 68 巻第 12 号、pp.116-121。
- 佐々木喜久治 (1991) 『固定資産税』 税務経理協会。
- 総務省自治税務局 (2022) 『地方税関係資料』 総務省自治税務局。
- (財) 地方財務協会編 (2008) 『地方税の現状とその運営の実態』 地方財務協会。
- 林宜嗣編 (2021) 『新・地方財政』 有斐閣。
- 前田高志 (2022) 「固定資産税の宅地に係る負担調整措置—その意義と課題—」 『地方税』 第 73 巻第 7 号、pp.2-22
- 前田高志 (2021) 「宅地に係る固定資産税の負担調整措置の意義と課題」 『資産評価情報』 第 241 号。

---

24) この問題については前田 (2016)、(2011) 参照。



前田：住宅用地に対する固定資産税の課税標準の特例について

前田高志（2020）「宅地に係る固定資産税の負担調整措置について」『経済学論究』  
第74巻第1号、pp.1-30。

前田高志（2016）「高齢者世帯の固定資産税負担；現状と課題」『産研論集』第43  
号、pp.95-104。

前田高志（2011）「高齢社会における固定資産税の負担構造と課題」『経済学論究』  
第64巻第4号、pp.21-44。

丸山高満（1987）「固定資産税の沿革」地方税財政制度研究会編『固定資産税の理  
論と実態』ぎょうせい、第9章（pp.115-144）。