

土地を巡る状況の変化と 土地保有税のあり方

都市開発部 副主任研究員 関谷 匡

<要 旨>

1. バブル期を通じて一層上昇した地価に対し、地価の引き下げ、土地神話の打破、土地の資産としての有利性縮減、土地有効利用の推進などを目的に地価税が創設された。固定資産税についても、実効税率の低下や評価水準の地域格差拡大の是正などのため、課税標準額を公示価格の7割に引き上げ、土地保有税の負担が高まった。
2. 最近の地価動向をみると、商業地を中心に大幅下落が続いており、長期的にみても名目GDPのトレンドを下回る水準にある。実勢価格は公示価格より低く、収益還元価格付近まで下がっているものと思われる。
今後の土地需給関係は、①人口の減少や世帯構造の変化による住宅用地の需要減少、②経済成長率の低下による土地需要減少、③産業空洞化、農産物輸入自由化などによる土地の実質的輸入進行による需要減少や跡地利用による供給増加、などから長期的には緩和傾向に向かうとみられ、地価高騰の可能性は少なく、土地神話の復活、土地の資産としての有利性はなくなるとみられる。
3. 保有税強化と地価の関係をみると、①地価税は商業地の極めて限定された法人への課税であり、固定資産税も住宅地の軽減措置拡大や12年間の負担調整がある、②地価税導入、固定資産税評価替決定前から事実上地価は下落を開始していた、などから、今回の地価下落に対する効果は小さかったものと思われる。
4. 土地保有税の強化は、保有コストを上昇させ低未利用地の高度利用を促進すると言われているが、限定的な課税強化であったため、効果が期待されるのは一部の土地に限られる。実際には市場環境悪化から有効利用が進んでおらず、保有税強化の土地有効利用推進効果はほとんどみられない。

5. 土地保有税強化の理由として、資産税強化の一環であるという意見もみられる。資産税のあり方は所得税・消費税等とのバランスの中で議論するべきであり、仮に資産税を強化する場合でも、土地だけでなく金融資産等を含めた幅広い課税対象とし、公平な課税システムを構築すべきである。
6. 土地保有税の実効税率が諸外国と比べ低く、税率アップにより海外との地価格差を縮小すべきであるとの主張もみられるが、地価水準は各国の歴史的な地価形成の違い、土地利用計画のあり方、土地の生産性などからそれぞれ決定されるものである。ドイツのように非常に低い保有税率でも地価が安定している国もあり、実効税率の低さが海外と比べた高地価要因になっているかどうかは、慎重に検討されるべきである。
7. 地価税については、①地価の高騰が解消し土地の有利性もなくなっていると考えられること、②課税の不公平性が強いこと、から廃止の方向で検討されるべきである。
8. 固定資産税については、基本的には応益課税として住民サービスの対価としての適正な課税水準を設定すべきであり、平成6年の固定資産税評価はすでにバブル前の実効税率を上回っているとみられることから、現在の実効税率をこれ以上高める必要はないであろう。
9. 地価が下落した現在、土地有効利用を推進するためには何が必要か、土地について公共の福祉と私権とのバランスをどこに置くかなどについて、幅広い議論が求められる。しかし、土地政策の基本は、税制によるのではなく、長期的視点に立った土地利用計画の作成とその実現に向けた施策を行っていくことであろう。

本レポート作成に当たり、一橋大学経済学部 石弘光教授、成蹊大学経済学部 田中一行教授、慶應義塾大学総合政策学部 竹中平蔵助教授より、それぞれの立場から貴重なご指導・ご意見をいただいた。

1. はじめに

昭和60年代前半を通じて急激に上昇した地価を鎮静化させ、土地の有利性を縮減し有効利用を促進させることを目的に、地価税が平成2年に導入された。また、地域によって評価水準が異なっていた固定資産税評価額が公示価格の7割にまで一気に引き上げられたために、急激な上昇を緩和するための負担調整措置はとられたものの、土地保有の税負担は長期的に増加していくことになった。

地価急騰を抑制することが当時の喫緊の政策課題であり、これの実現のために土地保有税強化を図った。しかし、この時期にはバブル崩壊によって既に地価の下落が始まっており、現在も商業地の下落は続いている。

本レポートは、地価水準や土地をめぐる将来見通しが保有税強化時とは様変わりした現在、土地保有税制のあり方を改めて見直す必要があるという認識に基づいて作成したものである。

2. 地価高騰と土地保有税の見直し

昭和60年頃から始まった地価急騰は、東京中心部の商業地から周辺住宅地や地方都市へと広がりを見せ、地上げなどの社会問題を生むとともに、土地を持つ者と持たない者の格差を拡大し、国民が新たに住宅を取得することをほとんど不可能にする状況を招いてしまった。戦後、地価はほぼ一環して上昇を続けていたが、今回の高騰で土地は絶対下がらないといういわゆる土地神話が国民の間にもますます定着した。

これに対して、政府が実施した主要な地価抑制策は次の3つである。第一が地価監視区域制度の創設、第二が不動産融資総量規制、そして第三が土地税制の強化である(表-1)。今回の土地高騰に対し、当初は「土地政策全般において土地税制の果たし得る役割とは、あくまで補完的、誘導

的なものにとどまる」という昭和43年税制調査会答申の考え方に沿い、投機的取引の防止を主眼とした譲渡税強化などの対応にとどまっていた。しかし、税制に地価下落や土地神話打破などの役割を担わせるべきであるという声が強まり、地価高騰を招いた土地保有の有利性のひとつの要因が土地保有コストの低さにあるということが指摘され、土地譲渡税に続いて土地保有税を強化する方向で検討が進められた。

表-1 主な土地対策の実施状況

| 年度 | 監視区域制度 | 不動産融資総量規制 | 土地税制 |
|------|------------------------------------|---------------------------|---|
| S.62 | 6月 監視区域制度創設 8月 東京都、神奈川県等で監視区域指定 | 4月 投機的取引を慎むよう指導 | |
| | 10月 東京都の面積要件を300㎡以上から100㎡以上に拡大 | 10月 投機的取引排除を指導 | 10月 超短期重課税制度創設 |
| S.63 | | | 4月 居住用財産の買換特例廃止 |
| H.1 | | 10月 ノンバンクへの融資に対する十分な審査の指導 | |
| H.2 | | 4月 不動産融資総量規制の実施 | 6月 政府税調、地価税検討の中間とりまとめ発表 12月 自民党税調、土地税制改革大綱の中で地価税導入決定 |

(出所) ニッセイ基礎研究所が作成

3. 土地保有税の強化

(1) 地価税の創設

①地価税創設の経緯

平成元年12月に土地基本法が制定され、土地についての公共の福祉優先、適正かつ計画に従った利用、投機的取引の抑制、利益に応じた適切な負担という「土地についての基本理念」が定められた。平成2年の政府税制調査会(以下「税調」)においても、土地基本法の趣旨にそった役割を果たすべきであるという立場から、土地保有税強化の検討が行われた。

同年10月に税調が発表した「土地税制のあり方についての基本答申」(以下「基本答申」)にお

いて、土地保有税についての基本的考え方が以下のように述べられている。

- 地価高騰下において、土地を保有する者と保有しない者との間に保有資産の価値に大きな格差が生じてきた。個人にとっては、持家の有無による生活のゆとりなどの差が、事業者にとっては、資金調達力、事業用地のコスト、事業拡張の難易など事業経営上のゆとりや対応力の格差が拡大して、社会的不公平感が増大している。有限で公共性を有する土地の保有の有無が資産格差を拡大していることに鑑みれば、土地の保有に対してはその資産価値に応じた一層の税負担を求めることが、公平の理念にかなうものであると考える。
- 過去数十年間にわたり土地問題が生じ深刻化してきた背景には、土地が資産として極めて有利なものとして認識され、この結果、利用価値よりも資産価値に着目した土地保有が行われてきたことがある。
- このような傾向に対処するためには、保有課税を強化することにより土地の保有コストを引き上げ、その有利性を縮減することが必要であると考え。土地の資産価値に応じた課税を行えば、地価の上昇に伴い保有コストが増加するので、土地の有利性の縮減という目標について大きな政策効果を持つものと考え。

このような観点から、土地保有に対する税負担を資産価値に応じて適正な水準に引き上げる方向で、具体的検討が進められた。

②検討の経緯

税調における検討の中で、既存税制の見直しか新税の創設か、新税の場合、特定の土地に対する課税か土地保有者全般に対する一律課税かといった点から議論が行われた。

既存税制の見直しによる対応については、固定資産税を段階的に引き上げて中長期的にその強化

を図ることと、投機的取引の抑制や土地の有効利用促進を目的とする特別土地保有税を充実強化することについて検討が行われた。しかし、本来固定資産税は、資産の保有と市町村の行政サービスとの間に存在する受益関係に応じた負担を求めるものであり、土地の取引価額を課税標準とすることを予定していないことから、土地の有利性縮減という土地政策上の役割を期待することは困難である。また特別土地保有税は、投機的な土地取引の抑制と有効利用の促進を目的としており、一般的な土地保有に対する負担の公平性確保を目的とするものではない。このようなことから、税調では新税を創設する必要があるとの意見が大勢を占めていた。

新税創設については、低未利用地課税、含み益課税、一般的な土地保有税の3種類が検討された。

低未利用地課税は、土地の有効利用促進のため、利用度が低い土地に対して時価を基準として新たな国税を設けるものである。しかし、低未利用地課税は土地保有に対する負担の公平性確保や土地の有利性縮減に直接応えることができず、また現状では地域別の土地利用計画が存在しないことから低未利用かどうかの客観的基準の作成や判定が困難であるとして、導入は見送られた。

土地の含み益は売却時まで課税されない一方、これを担保に借入を行ったり株価の上昇を通じて資本市場から有利な資金調達を行ったりする点で実質的利益を享受する。含み益課税は、このような土地の含み益に対し一定の負担を求めようというものである。しかし、含み益課税は長期間の保有土地に対しては負担を求めるものの、最近取得した土地については負担を求められず、土地保有に対する負担の求め方として公平性・中立性の点で難があること、未実現の値上がり益については支払い能力の点で問題があること、含み益の利息相当額の負担を毎年求めるとすれば一般的な土地保有税によって実質的に代替できるのではないかという理由などで、採用されなかった^(註1)。

このような検討の結果、一般的土地保有税が導入されることになった。「基本答申」の考え方をまとめると、表-2のようになる。

表-2 一般的土地保有税（地価税）導入の意義・趣旨

| | |
|---------------------|--|
| 一般的保有税とした理由 | <p>新たな土地保有課税は、土地の利用状況を問わず、その資産価値に応じ負担を求める点において、土地保有に対する負担の公平性確保及び土地の資産としての有利性縮減という要請に最も適合した課税方式であると考えられる。</p> <p>新たな土地保有課税は、保有コストを考慮したより効率的な利用を促進する、つまり、土地の有効利用という目的に資するものと考えられる。</p> <p>土地の資産価値に応じた負担を求める点で、古くから保有されて含み益のある土地に対して負担を求められると同時に、最近取得された土地についてもその経済力に応じた負担を求めることができる。と考える。</p> |
| 土地利用度や地域による区別をしない課税 | 土地保有に対する負担の公平性を確保し、土地の有利性を縮減することが、土地保有税創設の趣旨であり、この点から、基本的に土地の利用状況により区別せず、また地域を限定せずにその資産価値に応じて負担を求めることが適当である。 |
| 国税とする理由 | 新税は、全国の土地に対し資産価値（時価）に応じた統一的评价水準に基づき負担を求める必要があるため、国税とすべきである。また、地価水準が地域的にかなり異なる状況の下で、税収の偏在が生じないという点からも国税とすることが適当であるとの意見があった。 |
| 資産価値に担税力を認めるもの | 新税は、土地の資産価値に担税力を認め税負担を求めるものであり、長期的にその土地から生じる総合的な収益により負担されるものとする。 |

(出所) 税制調査会「土地税制のあり方についての基本答申」をニッセイ基礎研究所が整理

③地価税の概要

「基本答申」を受けて、最終的に決定された地価税の概要を示したのが表-3である。基本的には税調で議論された一般的土地保有税の性格を持っているが、「基本答申」から大きく変わっているのが税率と基礎控除である。税率について、「基本答申」では「税率は事業経営の継続に配慮すると同時に土地の資産としての有利性を縮減する程度のものであることが望ましい」と述べられており、当初は0.5～1%程度を想定していたようである。基礎控除については「小規模な店舗の用地等一定の資産規模以下の土地保有については課税対象から除くことが適当である」としているものの、当初は資産規模を5億円程度と考えており、

1㎡当たり3万円以下の土地の単価控除については想定していなかった。最終決定に至る間に政治的な調整が図られた結果、税収は5,000～6,000億円、納税者は3～4万人となり、税調が考えていた税収1兆円、納税者40～50万人という規模からは大きく乖離してしまった。

これを同じく土地保有税である固定資産税と比べると、極めて限定的な課税となっていることが認められる(表-4)。

表-3 地価税の概要

| 項目 | 概要 |
|-------|--|
| 納税義務者 | 国内にある土地及び借地権等を有する個人及び法人 |
| 課税対象 | 個人または法人がその年の1月1日において有する土地等 |
| 非課税 | ①国及び公共法人が有する土地等や公益の用途に供されている土地等 ②課税時期における1㎡当たりの更地価格が3万円以下である土地等 ③個人が有する建物で自ら所有し居住している住宅、個人または法人が有する建物で他人に貸し付けられている住宅 ④その他 |
| 課税価格 | 原則として個人または法人が課税時期において有するすべての土地等の価額の合計額 |
| 基礎控除 | 次の①、②のうち多い金額 ①普通法人の内課税時期の資本の金額または出資金額が1億円を超える法人…10億円 個人及び上記以外の法人…15億円 ②3万円×土地等の面積 |
| 税率 | 課税対象額の0.3%(平成4年は0.2%) |
| 土地の評価 | 相続税路線価を土地評価額とする |

(出所) 税務研究会出版局「新しい土地税制」等をもとにニッセイ基礎研究所が作成

表-4 地価税と固定資産税の比較

| | 地価税(国税) | 固定資産税(市町村税) |
|------------|--|--|
| 1. 課税標準 | 相続税路線価 | 固定資産税評価額 |
| 2. 税率 | 0.3% (平成4年0.2%) | 標準税率 1.4% |
| 3. 基礎控除 | あり(表-3参照) | なし |
| 4. 住宅地の取扱い | 自己居住用・賃貸用住宅敷地について非課税 | 住宅用地は課税標準の減額(1/3ないし1/6) |
| 5. 納税義務者 | ・個人 約8,500人 ・法人 約25,000社 合計 約33,000人・社 | ・個人 約3,270万人 ・法人 約130万社 合計 約3,400万人・社 |
| 6. 課税対象面積 | 13.3万ヘクタール | 1,468万ヘクタール |
| 7. 税収 | 平成4年-5,300億円 平成5年-6,230億円 平成6年-5,040億円 | 平成4年-2兆8,640億円 平成5年-2兆9,227億円 平成6年-3兆2,394億円 |

(出所) 土地税制懇談会「土地保有税の見直しについて」

(2) 固定資産税評価替による課税強化

地価税と同じく土地保有税である固定資産税の評価額が、平成6年の評価替から公示価格の7割に引き上げられることになった。税の意義や国税と地方税の違いなどの相違点はあるものの、納税者にとっては二重に負担増になっている。次に、固定資産税強化の経緯についてみてみよう。

①固定資産税の意義

固定資産税は、固定資産の保有と市町村の行政サービスとの間に存在する受益関係に着目し、毎年経常的に課税される応益税とされており、市町村税の中で市町村民税とともに歳入の中核を占めている。

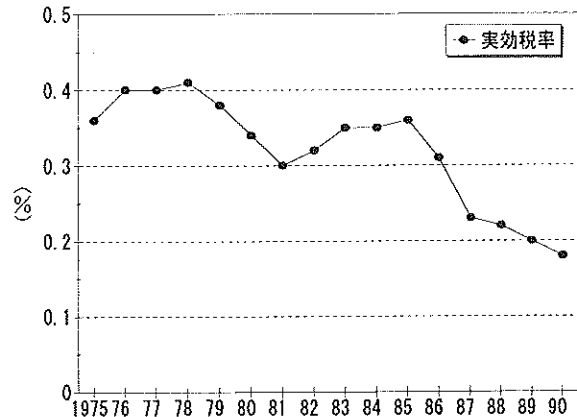
昭和39年の地方税法改正で、固定資産税は時価による評価額で課税されることになったが、その後、地価上昇による税負担の急増を緩和するための負担調整措置の導入や住宅地に対する優遇策を実施してきた。また、固定資産税負担は固定資産の処分によって支払われるのではなく、資産の保有継続を前提としてその使用収益し得る価値に依りて負担を求めることから、固定資産税の評価は相続税の評価よりも低くなっていた。特に、地価が急激に上昇した場合は、固定資産税評価額をこれに合わせて引き上げることは担税力を上回る税負担となることから、評価額引き上げは地価の上昇よりも緩やかなものにとどまってきた。

②評価見直しの経緯

今回の地価高騰によって、公示価格と固定資産税評価額との格差が拡大し、実効税率も低下していった(図-1)。また、地価が大幅に上昇した大都市とその他の地方との間で地域間格差が広がっていった(表-5)。そのため、固定資産税の実効税率の低さが土地の資産としての有利性を生み、地価高騰につながっているという批判が出されるとともに、各地域によって実効税率が異なること

が公平性の面から問題があると指摘された。しかし、平成2年の税調での土地保有税の見直し検討時には、平成3年度評価替の作業が進んでいることもあり、自治省を中心に固定資産税強化には消極的であったため、結局地価税が創設されたわけである。

図-1 低下した土地保有税実効税率



(出所) 石 弘光「土地税制改革」

表-5 最高固定資産税評価額の最高地価公示価格に対する割合
- 県庁所在地 -

| | | (%) | | |
|----------|------|------------------|--------------------|-------------------|
| | 都市名 | (1)H3固定/ H1公示 | (2)S54固定/ S52公示 | 実効税率低下 (1)/(2) |
| 上位 5市 | 甲府市 | 59.2 | 86.4 | 68.5 |
| | 津市 | 55.5 | 62.3 | 89.1 |
| | 佐賀市 | 52.5 | 69.1 | 76.0 |
| | 山口市 | 52.1 | 82.0 | 63.5 |
| | 青森市 | 51.9 | 60.3 | 86.1 |
| 下位 5市 | 京都市 | 14.6 | 74.8 | 19.5 |
| | 大阪市 | 15.9 | 64.4 | 24.7 |
| | 那覇市 | 16.1 | 36.9 | 43.6 |
| | 名古屋市 | 16.5 | 63.4 | 26.0 |
| | 神戸市 | 16.5 | 59.1 | 27.9 |
| 東京都区部 | | 21.9 | 58.2 | 37.6 |
| 全県庁所在地平均 | | 36.3 | 67.4 | 53.9 |

(出所) 資産評価システム研究センター「土地評価に関する調査研究」をもとにニッセイ基礎研究所が作成

ところが、平成3年1月に閣議決定された総合土地対策推進要綱において、固定資産税評価を地価公示価格の一定割合を目標に均衡化・適正化を推進すること、とされたことから、平成6年度評価替から公示価格の7割評価とすることが、平成3年11月の中央固定資産評価審議会で決定された。

③評価見直しの概要

評価見直しの要点は表-6のとおりである。

自治省によると、今回の評価替は基本的に評価の均衡化・適正化を図ることが目的であり、増税を意図するものではないということである。しかし、これにより今後の地価動向に関係なく固定資産税負担が長期的に上昇し続けることが約束されたことになる。

表-6 固定資産税評価替の概要

| 項目 | 内容 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|-------|------------|-------|------|-----------|------|---------------|------|----------------|-----|---------------|------|-----------|-----|-------|-----------|------|---------------|-------|---------------|-----|--------------|------|-------------|-----|-----------|------|
| 固定資産税評価額を公示価格の7割に引き上げ | 7割評価とした理由(資産評価システム研究センター「土地評価に関する調査研究」による) ①収益価格の取引価格に対する割合が平均的に7割程度であった。 ②家屋についての評価(再建築価格)の取得価額に対する割合が6~7割程度であり、土地の評価水準を同じレベルまで引き上げるべき。 ③昭和50年代前半の地価安定期の固定資産税評価の公示価格に対する割合は平均7割程度であった。 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 固定資産税の負担調整 | <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>評価の上昇割合(※)</th> <th>負担調整率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="5">住宅用地</td> <td>3.6倍以下のもの</td> <td>1.05</td> </tr> <tr> <td>3.6倍を超え4.8倍以下</td> <td>1.08</td> </tr> <tr> <td>4.8倍を超え6.75倍以下</td> <td>1.1</td> </tr> <tr> <td>6.75倍を超え15倍以下</td> <td>1.15</td> </tr> <tr> <td>15倍を超えるもの</td> <td>1.2</td> </tr> <tr> <td rowspan="5">非住宅用地</td> <td>2.4倍以下のもの</td> <td>1.05</td> </tr> <tr> <td>2.4倍を超え3.2倍以下</td> <td>1.075</td> </tr> <tr> <td>3.2倍を超え4.5倍以下</td> <td>1.1</td> </tr> <tr> <td>4.5倍を超え10倍以下</td> <td>1.15</td> </tr> <tr> <td>10倍を超え18倍以下</td> <td>1.2</td> </tr> <tr> <td>18倍を超えるもの</td> <td>1.25</td> </tr> </tbody> </table> | | 評価の上昇割合(※) | 負担調整率 | 住宅用地 | 3.6倍以下のもの | 1.05 | 3.6倍を超え4.8倍以下 | 1.08 | 4.8倍を超え6.75倍以下 | 1.1 | 6.75倍を超え15倍以下 | 1.15 | 15倍を超えるもの | 1.2 | 非住宅用地 | 2.4倍以下のもの | 1.05 | 2.4倍を超え3.2倍以下 | 1.075 | 3.2倍を超え4.5倍以下 | 1.1 | 4.5倍を超え10倍以下 | 1.15 | 10倍を超え18倍以下 | 1.2 | 18倍を超えるもの | 1.25 |
| | 評価の上昇割合(※) | 負担調整率 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 住宅用地 | 3.6倍以下のもの | 1.05 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 3.6倍を超え4.8倍以下 | 1.08 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 4.8倍を超え6.75倍以下 | 1.1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 6.75倍を超え15倍以下 | 1.15 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 15倍を超えるもの | 1.2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 非住宅用地 | 2.4倍以下のもの | 1.05 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 2.4倍を超え3.2倍以下 | 1.075 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 3.2倍を超え4.5倍以下 | 1.1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 4.5倍を超え10倍以下 | 1.15 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 10倍を超え18倍以下 | 1.2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 18倍を超えるもの | 1.25 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ※評価の上昇割合とは、平成6年度評価額を、原則として平成3年度評価額で除したものの | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 住宅用地の課税標準の特例措置拡充 | (旧) (新) ・一般住宅用地 価格の1/2 → 価格の1/3 ・小規模住宅用地 価格の1/4 → 価格の1/6 (200㎡まで) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

(出所) 自治省資料をもとにニッセイ基礎研究所が作成

4. バブル崩壊後の土地をめぐる状況の変化

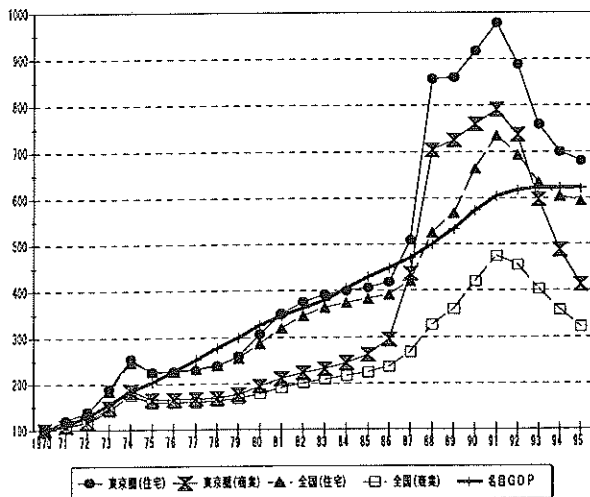
土地保有税強化の狙いが、土地高騰による資産価値の増大で生じる土地の有利性を打破することにあつたことから、地価税や固定資産税のあり方を考える際、地価は十分に下落したのか、また地価の急騰が再び起こることはないのか、ということが大きな論点になる。そこで、以下では地価の動向と今後の見通しについて検討してみよう。

(1) 最近の地価動向

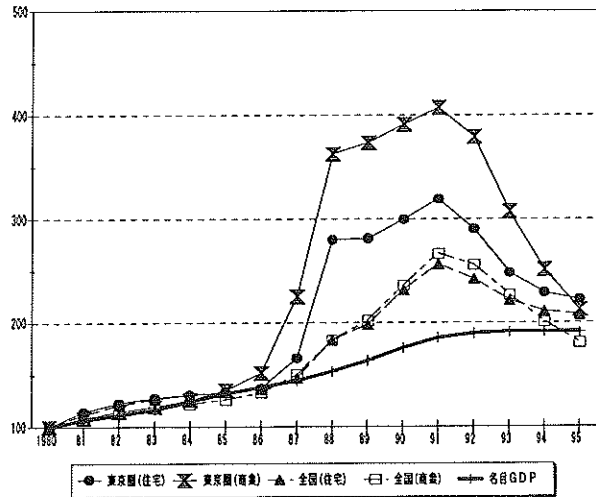
平成7年1月の商業地の公示地価は、東京圏で対前年15%、全国で10%の下落、ピーク時と比べると、それぞれ48%、32%の下落となっている。住宅地についても商業地ほどではないが下落傾向にある。GDPと地価の関係をみると、基準年の取り方によって結果は変わってくるものの、1970年基点、1980年基点とも、商業地の地価はGDPトレンド線付近、もしくはそれを下回るレベルにある(図-2)。今年1月1日~4月1日の短期地価動向調査でも地価下落傾向に歯止めがかかっておらず、公示価格ベースでの地価はまだ下げ止まっていないものとみられる。

図-2 地価と名目GDPとの関係

(1970年を基点)



(1980年を基点)



(出所) ニッセイ基礎研究所が作成

表 7-7 東京都心部商業地における収益還元法による鑑定価格試算（1995年3月）

| 所 在 地 番 | 地 籍 (㎡) | 総 額 | | 鑑定価格 | | ㎡ 単 価 | 鑑定価格 / 公示価格 | | 固定資産税 / 評価推計 | 固定資産税評価 / 公示価格 | 固定資産税評価 / 鑑定価格 |
|--------------------|---------|------------|------------|--------|--------|-------|-------------|------------|--------------|----------------|----------------|
| | | 公示ベース | 鑑定価格 | 公示価格 | 鑑定価格 | | 公示ベース | 鑑定価格 | | | |
| 1. 千代田区 丸の内2-2 | 1969 | 31,159,425 | 24,486,733 | 15,825 | 12,436 | 78.6% | 238,252 | 14,014,824 | 45.0% | 57.2% | |
| 2. 千代田区 大手町1-7 | 3116 | 36,426,040 | 29,767,778 | 11,690 | 9,553 | 81.7% | 149,918 | 8,818,706 | 24.2% | 29.8% | |
| 3. 千代田区 麹町2-2 | 450 | 3,967,200 | 2,745,111 | 8,816 | 6,100 | 69.2% | 9,256 | 544,471 | 13.7% | 19.8% | |
| 4. 千代田区 一番町1-1 | 700 | 4,778,200 | 2,638,756 | 6,826 | 3,770 | 55.2% | 12,609 | 741,706 | 15.5% | 28.1% | |
| 5. 千代田区 神田錦町3-1-6 | 154 | 752,136 | 474,556 | 4,884 | 3,082 | 63.1% | 2,454 | 144,353 | 19.2% | 30.4% | |
| 6. 千代田区 内神田1-1-6 | 203 | 1,427,496 | 807,889 | 7,032 | 3,980 | 56.6% | 5,995 | 352,647 | 24.7% | 43.7% | |
| 7. 千代田区 神田須田町2-9 | 300 | 2,307,000 | 1,246,444 | 7,690 | 4,155 | 54.0% | 7,728 | 454,588 | 19.7% | 36.5% | |
| 8. 千代田区 岩本町2-1-0 | 130 | 467,350 | 313,756 | 3,595 | 2,414 | 67.1% | 2,186 | 128,588 | 27.5% | 41.0% | |
| 9. 千代田区 飯田橋4-8 | 250 | 1,370,000 | 964,200 | 5,480 | 3,857 | 70.4% | 8,750 | 514,706 | 37.6% | 53.4% | |
| 10. 千代田区 九段北4-1 | 300 | 1,530,000 | 825,600 | 5,100 | 2,752 | 54.0% | 8,037 | 472,765 | 30.9% | 57.3% | |
| 11. 中央区 日本橋3-1-1 | 1375 | 14,300,000 | 8,948,711 | 10,400 | 6,508 | 62.6% | 77,574 | 4,563,176 | 31.9% | 51.0% | |
| 12. 中央区 八重洲1-5 | 100 | 821,000 | 518,667 | 8,210 | 5,187 | 63.2% | 7,200 | 423,529 | 51.6% | 81.7% | |
| 13. 中央区 銀座4-2 | 800 | 10,196,000 | 6,706,489 | 12,745 | 8,383 | 65.8% | 95,557 | 5,621,000 | 55.1% | 83.8% | |
| 14. 中央区 銀座6-2 | 900 | 15,472,800 | 11,204,689 | 17,192 | 12,450 | 72.4% | 101,987 | 5,946,294 | 38.4% | 53.1% | |
| 15. 中央区 日本橋茅場町1-6 | 250 | 3,350,000 | 2,033,844 | 13,400 | 8,135 | 60.7% | 15,900 | 935,294 | 27.9% | 46.0% | |
| 16. 中央区 日本橋本町3-3 | 520 | 4,139,200 | 2,547,600 | 7,960 | 4,899 | 61.5% | 27,600 | 1,623,529 | 39.2% | 63.7% | |
| 17. 中央区 日本橋茅場町2-2 | 300 | 1,614,000 | 1,221,311 | 5,380 | 4,071 | 75.7% | 7,288 | 428,706 | 26.6% | 35.1% | |
| 18. 中央区 八丁堀2-6 | 300 | 2,067,000 | 1,556,689 | 6,890 | 5,189 | 75.3% | 6,899 | 405,824 | 19.6% | 26.1% | |
| 19. 中央区 日本橋人形町1-7 | 130 | 650,000 | 447,822 | 5,000 | 3,445 | 68.9% | 2,278 | 134,000 | 20.6% | 29.9% | |
| 20. 中央区 新川1-8 | 300 | 1,449,000 | 1,125,889 | 4,830 | 3,753 | 77.7% | 3,872 | 227,765 | 15.7% | 20.2% | |
| 21. 港区 港之門4-1 | 853 | 5,007,110 | 3,933,311 | 5,870 | 4,611 | 78.6% | 20,000 | 1,176,471 | 23.5% | 29.9% | |
| 22. 港区 新橋1-1-8 | 1,176 | 11,760,000 | 8,425,244 | 10,000 | 7,164 | 71.6% | 50,000 | 2,941,176 | 25.0% | 34.9% | |
| 23. 港区 赤坂4-1 | 425 | 3,225,750 | 2,121,267 | 7,590 | 4,991 | 65.8% | 12,440 | 731,765 | 22.7% | 34.5% | |
| 24. 港区 南青山2-2-2 | 180 | 1,164,420 | 794,578 | 6,469 | 4,414 | 68.2% | 9,083 | 534,294 | 45.9% | 67.2% | |
| 25. 港区 六本木4-8 | 125 | 860,000 | 468,467 | 6,880 | 3,748 | 54.5% | 3,660 | 215,294 | 25.0% | 46.0% | |
| 26. 港区 麻布十番2-2-0 | 165 | 577,500 | 364,889 | 3,500 | 2,211 | 63.2% | 2,510 | 147,647 | 25.6% | 40.5% | |
| 27. 港区 芝2-1-4 | 600 | 2,664,000 | 1,863,489 | 4,440 | 3,106 | 70.0% | 11,730 | 690,000 | 25.9% | 37.0% | |
| 28. 港区 芝4-2 | 240 | 770,400 | 506,978 | 3,210 | 2,112 | 65.8% | 3,386 | 199,176 | 25.9% | 39.3% | |
| 29. 新宿区 西新宿1-1-0 | 1,771 | 24,641,694 | 17,698,067 | 13,914 | 9,993 | 71.8% | 115,059 | 6,768,176 | 27.5% | 38.2% | |
| 30. 新宿区 西新宿7-4 | 350 | 2,614,159 | 1,603,822 | 7,469 | 4,582 | 61.4% | 11,000 | 647,059 | 24.8% | 40.3% | |
| 31. 新宿区 新宿3-1 | 912 | 8,007,360 | 4,273,889 | 8,780 | 4,686 | 53.4% | 42,318 | 2,489,294 | 31.1% | 58.2% | |
| 32. 新宿区 新宿1-3-6 | 280 | 1,229,200 | 789,044 | 4,390 | 2,818 | 64.2% | 3,995 | 235,000 | 19.1% | 29.8% | |
| 33. 新宿区 四谷3-5 | 450 | 2,979,000 | 1,831,889 | 6,620 | 4,071 | 61.5% | 3,995 | 235,000 | 7.9% | 12.8% | |
| 34. 新宿区 市谷本町町3-1-8 | 240 | 950,400 | 576,222 | 3,960 | 2,401 | 60.6% | 782 | 46,000 | 4.8% | 8.0% | |
| 35. 渋谷区 渋谷1-1 | 300 | 2,490,000 | 1,874,911 | 8,300 | 6,250 | 75.3% | 7,132 | 419,529 | 16.8% | 22.4% | |
| 36. 渋谷区 渋谷1-2-4 | 250 | 2,025,000 | 1,529,267 | 8,100 | 6,117 | 75.5% | 4,352 | 256,000 | 12.6% | 16.7% | |
| 37. 渋谷区 道玄坂2-2-5 | 300 | 2,835,000 | 1,709,578 | 9,450 | 5,699 | 60.3% | 5,810 | 341,765 | 12.1% | 20.0% | |
| 38. 渋谷区 神南1-2-2 | 300 | 3,091,200 | 2,181,822 | 10,304 | 7,273 | 70.6% | 6,693 | 393,706 | 12.7% | 18.0% | |
| 千代田区 65.0% | | | | | | | | | | | |
| 中央区 68.4% | | | | | | | | | | | |
| 港区 67.2% | | | | | | | | | | | |
| 新宿区 62.1% | | | | | | | | | | | |
| 渋谷区 70.4% | | | | | | | | | | | |
| 5区平均 66.6% | | | | | | | | | | | |
| 単純平均 | | | | | | | | | | | |

(出所) 東京都心部商業地における収益還元法の適用（日本不動産鑑定協会東京会）

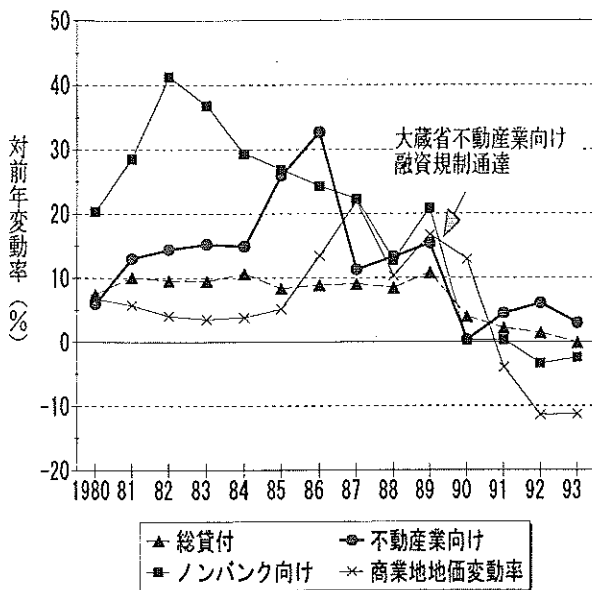
オフィス市況の低迷や不良資産を抱えて身動きがとれない企業が多いことから、地価が下落してもなかなか土地の需要は発生せず、正常な土地売買はほとんど見られない。したがって、土地の実勢価格水準の把握はむずかしいが、公示価格よりは3～4割程度低いのではないかとみられる。

一方、土地から得られる収益をベースとした収益還元価格は、その前提となる期待収益や割引率等の前提の置き方によって結果は変わってくるが、日本不動産鑑定協会東京会が先に発表した東京都心部商業地の主要ポイントの収益還元価格をみると、収益還元価格は公示価格の7割程度水準であることから、実勢価格ではほぼ収益還元価格程度まで下落しているのではないかと推察される(表-7)。

(2) 土地需給関係と地価

今回の地価下落の最大の原因は、金融引き締めを契機とした土地需給の悪化によるところが大きい。平成2年4月に実施された不動産融資総量規制により、不動産業向け融資が抑えられた時点から、地価が大幅に下落している(図-3)。また、

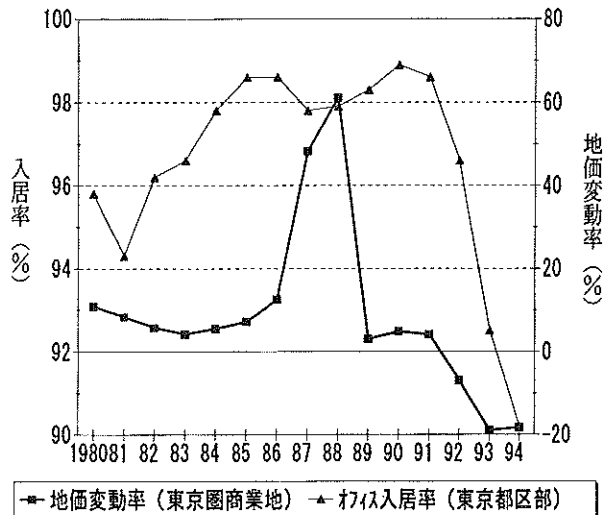
図-3 銀行貸付残高伸率推移



(出所) 日本銀行「経済統計月報」

都心部を中心とした商業地については、オフィスビル入居率の低下とそれに伴う賃料下落による需給バランスの悪化が地価下落の大きな要因であるとみられる(図-4)^(注2)。

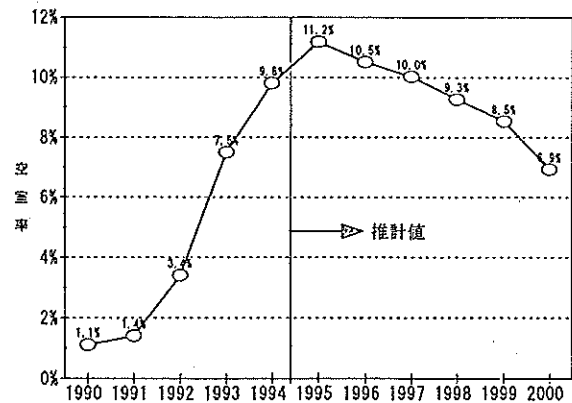
図-4 地価とオフィス入居率との関係



(出所) ニッセイ基礎研究所が作成

なお、土地需要がないのは地価が十分下落していないからであるという見解もある。しかし、現実には地価は十分下落しているものの、商業地については過剰なオフィス供給があったため需給バランスが悪化していること(図-5)、バブル時代の高コスト不動産を抱えるデベロッパー等が新規投資に消極的なことなどによって、一時的に土地需要が極端に落ち込んでいるためであり、中期的には適正な地価水準にあるものと考えられる。

図-5 空室率の推計(東京都区部)



(出所) ニッセイ基礎研究所が作成

(3) 土地神話の崩壊と今後の地価見通し

今回の地価大幅下落によって、土地は絶対下がらないという土地神話が崩れたとみられる。地価下落は一過性のもので今後再び地価が大きく上昇する可能性があるという指摘もあるが、今後の社会経済の動向から土地需給関係をみると、以下の理由により需給バランスは緩む方向に進み、地価高騰の可能性は少ないと考える。

第一に、人口構造の変化による住宅需要や都市基盤整備のための土地需要の減少が考えられる。わが国の人口は2010年頃をピークに減少局面に入るとともに、世帯数の伸びも鈍化していく。特に新規住宅需要に影響があるとみられる25～49歳の有配偶者世帯が2000年まで減少し、その後も大きくは回復しないこと^(註3)、少子化の進展により相続による住宅所有割合が増加することなどにより、住宅需要が鈍化していくことが予想される。

第二に、経済成長率の低下による総需要の減少と供給力の低下は、土地需要全般の減少を生むことになるだろう。

第三に、産業構造の変化による土地需要の減少と跡地利用による供給増加が考えられる。農地については、農産物輸入の拡大、高齢化と後継者問題などにより今後も都市部を中心に転用が進むものとみられる。第2次産業についても、国内基礎素材型産業の衰退、加工組立型産業の海外移転の進行などにより、土地需要は全般的に停滞するとともに工場跡地の供給が進むものとみられる。第3次産業については、オフィス人口の増加、新たな産業の成長は土地需要要因になるが、一方、交通・情報通信の発達等により東京などの大都市への機能集中が緩和され、土地需要が分散していくことも考えられる。

結局、土地需給関係が長期的には緩和傾向に向かうとみられること、土地の保有コストや利用コストを重視した企業立地が進むことなどから、今

後地価が高騰し土地の資産としての有利性が復活する可能性は低いのではないかと。仮に外資による土地投機などが進み、地価高騰の気配が生じた場合でも、不動産融資規制や監視区域制度の適切な実施で十分対応できるであろう。

5. 土地保有税の効果と問題点

次に、土地保有税の強化が地価や土地有効利用にどのような影響を及ぼすのか、また保有税強化の問題点はどこにあるのかについてみてみよう。

(1) 地価への影響

土地保有税と地価との関係をみると、一般的には土地保有税を課すことにより土地保有コストが高まることから、地価は下落すると言われている。これを理論的に考えると、土地保有税を課した時点で地価は将来にわたる税負担の現在価値分だけ下落することになる(図-6)。ただし、新たに土地を取得しようとする者にとっては、地価は下落するものの将来にわたり保有税負担が増加するため、トータルコストとしては変わらない。

図-6 土地保有税が地価に与える影響

| | | |
|-----------|--|--------------|
| ○仮定 | 土地保有税がない場合の地価 | : P_0 |
| | 地代収入 | : r_0 |
| | 割引率(利率+リスクプレミアム) | : i (一定) |
| | 地代上昇率 | : g (一定) |
| | 土地保有税がある場合の地価 | : P_1 |
| | 土地保有税 | : t (実効税率) |
| | | |
| ○地価に与える影響 | $P_0 = r_0 / (i - g)$ $P_1 = r_0 / (i - g + t)$ $P_1 / P_0 - 1 = -t / (i - g + t)$ | |

(出所) ニッセイ基礎研究所が作成

地価税及び固定資産税・都市計画税の強化が地価下落にどの程度効果があるか試算する(表-8)と、「割引率-地代上昇率」を4%とした場合、地価税の地価下落効果は5%程度、固都税の効果は13%程度になる^(註4)。しかし、これはあらか

る土地に課税された場合の試算であり、以下述べるように広範な非課税措置や優遇措置がとられていることから、実際上の影響はこれよりはるかに小さいであろう。

表-8 地価税、固都税による地価下落効果シミュレーション

| 地代 | | 100 | | | | | | |
|--------------|------|------------------|--------|-------|--------|-------|-------|-------|
| 地価税実効税率 | | 0.24% (0.3%×0.8) | | | | | | |
| 固都税実効税率 | 現状 | 0.51% (1.7%×0.3) | | | | | | |
| | 評価替後 | 1.19% (1.7%×0.7) | | | | | | |
| 割引率-地代上昇率 | | 2% | 4% | 6% | | | | |
| 保有税による地価への影響 | | 理論地価 | 地価下落効果 | 理論地価 | 地価下落効果 | | | |
| 現状 | なし | 3割評価 | 3,984 | - | 2,217 | - | 1,536 | - |
| 地価税の効果 | 課税 | 3割評価 | 3,636 | 8.7% | 2,105 | 5.1% | 1,481 | 3.6% |
| 固都税の効果 | なし | 7割評価 | 3,135 | 21.3% | 1,927 | 13.1% | 1,391 | 9.5% |
| 地価税+固都税 | 課税 | 7割評価 | 2,915 | 26.8% | 1,842 | 16.9% | 1,346 | 12.4% |

(出所) ニッセイ基礎研究所が作成

地価税の創設、固定資産税評価の見直しは、実質的には商業地に対する保有税強化である。特に地価税の課税対象は極めて限定されているため、住宅地には効果が及ばず住宅取得に関する政策的目標達成には効果は少ないだろう。また、法人所有の土地資産額と法人の地価税納税額から地価税実効税率をマクロ的にみると、表面税率0.3%に対し、実際の税率は0.15~0.18%程度である(表-9)ことから、商業地においても土地資産額の5~6割程度しか課税対象にならず、やはり大きな地価下落効果は期待できない。

表-9 マクロ的にみた地価税実効税率(平成5年)

| | 金額・実効税率 | 出所・計算根拠 |
|----------------------|-------------|---|
| ①法人所有非住宅地総額(公示価格ベース) | 389兆9,475億円 | 国民経済計算年報の法人所有土地と固定資産税決定価格における法人所有地の非住宅地割合から推計 |
| ②同(相続税路線価ベース) | 311兆9,580億円 | ①×0.8で算出 |
| ③法人の地価税申告税額 | 5,815億円 | 国税庁資料 |
| 実効税率 | 公示価格ベース | 0.149% ③/① |
| | 路線価ベース | 0.186% ③/② |

(出所) ニッセイ基礎研究所が作成

地価税導入、固定資産税評価替決定前から実際には地価下落が始まっており、また地価下落率が都心部などでは50%以上にも及んでいる。しかし、土地保有税の効果は、上記のように保有コストの上昇による地価下落の範囲にとどまることから、保有税強化自体の地価下落効果は余り大きくないとみられる。

(2) 土地の有効利用との関係

土地保有税強化の理由の一つとして、保有税強化が保有コストを上昇させることから、低未利用地の高度利用を促進する効果があるといわれている。

これについて、野口[1989]は、理論的には土地の早期利用を促進するが、このような土地利用推進は必ずしも望ましい土地利用が進むことを意味しないことを指摘している(図-7)。実際、農地の宅地並課税により土地の早期利用は促したものの、狭小な賃貸アパートが過剰に供給されたように、長期的な街づくりにとっては逆効果の面も指摘されている。

図-7 保有税が懐妊期間の長い土地利用より早期土地利用を促進する理由

【前提条件】
 土地利用計画A…「収益は低い最初から収益を生む土地利用」
 $T=0$ から1単位の収益を生む土地利用
 土地利用計画B…「当時は収益があがらないが後で収益率の高い利用計画」
 $T=0$ からSまでは収益0で、 $T=S$ 以降、 r の収益を生む土地利用
 ただし $r>1$
 課税前に、①と②の利用計画は等しい割引現在価値を持つものとする
 P_0 : 現在の地価
 i : 利率(将来の利益の割引率)
 t : 保有税

【課税前】
 (土地利用計画Aの現在価値) $P_0 = 1/i$ ①
 (土地利用計画Bの現在価値) $P_0 = 1/(1+i)^S \times r/i$ ②
 ①、②より、 $r = (1+i)^S$

↓

【課税後】
 (土地利用計画Aの現在価値) $\bar{P}_0 = 1/(i+t)$ ③
 (土地利用計画Bの現在価値) $P' = \{1/(1+i+t)^S\} \times \{r/(i+t)\}$ ④
 ③、④から $\bar{P}_0 > P'$

(出所) 野口悠紀雄「土地の経済学」をもとにニッセイ基礎研究所が作成

さらに、保有税強化は、場合によっては土地有効利用を阻害するという意見もある。米原 [1995] は、土地保有税が土地の有効利用を促進する効果を持ち得るのは、土地の有効利用を進めても地価が上昇しない場合に限られるが、大規模開発などの場合に地価が上昇しないことは考えられず、結局土地保有税を高くすることは地価上昇による税負担の上昇から事業採算を悪化させるため、土地の有効利用を抑制するというものである^(注5)。

実際の状況を見ると、税制の問題以前に市場環境の悪化が続いているために有効利用が進んでおらず、保有税強化が土地の有効利用を促進したとはいえないのではないかと。

(3) 経常的資産税としての土地保有税

所得税減税と消費税増税によって税負担の累進性が弱まっており、所得再分配機能として資産税を強化するべきであり、土地の保有に対する税を維持して資産税としての役割を担わせるという考え方もある。

所得・消費・資産のバランスを国際的にみると、OECDの統計では資産課税の中に利子・配当所得などの資産性所得が含まれていることなど留意すべき点はあるが、わが国は所得と消費のバランスでは圧倒的に所得課税の割合が高いものの、資産課税は平均的な割合を示している(表-10)。

表-10 主要国における所得・消費・資産課税等の割合比較 [1991年]

()内はOECD加盟24か国中の順位

| 1. 所得課税 | | 2. 消費課税 | | 3. 資産課税等 | |
|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| (1)日本 | 67.0% | (5)フランス | 47.8% | (2)フランス | 19.7% |
| (4)アメリカ | 60.1% | (9)ドイツ | 43.8% | (4)アメリカ | 16.0% |
| (14)ドイツ | 51.5% | (13)イギリス | 39.7% | (6)イギリス | 14.8% |
| (17)イギリス | 45.5% | (23)アメリカ | 24.0% | (7)日本 | 13.7% |
| (22)フランス | 32.5% | (24)日本 | 19.2% | (20)ドイツ | 4.7% |
| OECD諸国平均 | 49.6% | OECD諸国平均 | 40.3% | OECD諸国平均 | 10.0% |

()内はOECD加盟24か国中の順位
 (注1) 国税、地方税を合わせたものであり、所得・消費・資産等の区分はOECD歳入統計の区分による。
 (注2) 利子・配当、土地譲渡及び有価証券譲渡に係る資産性所得分は資産課税等を含めてある。
 (出所) 税制調査会編「今後の税制のあり方についての答申」(平成5年11月)

資産格差を是正するための再分配機能の必要性についての議論は必要であるが、極めて限定的な課税である地価税にその機能を持たせることはできないであろう。仮に資産税を強化する場合でも、土地だけでなく金融資産等を含めた幅広い資産に対する課税を検討する中で、改めて望ましい土地保有税のあり方を議論すべきである。

(4) 諸外国と比べ低いといわれる実効税率

わが国の土地保有税の実効税率は諸外国と比べて低く、保有税の強化により海外との地価格差を縮小するべきであるという考え方があつた。確かに、わが国の高地価は海外からの進出企業にとっての障害やわが国企業の国際競争力の低下などの要因となろう。

たとえば、わが国の土地保有税の実効税率はアメリカの諸都市と比べ相当低いことが指摘されている(表-11)。

表-11 固定資産税率の日米比較

| 市・都・県名 | 実効税率 (a) | 市場または公示価格 に対する評価率(b) | 名目税率 (c) |
|----------|-------------|-------------------------|-------------|
| デトロイト | 4.10 | 49.5 | 8.28 |
| ミルウォーキー | 3.69 | 99.4 | 3.71 |
| フィラデルフィア | 2.38 | 30.2 | 7.87 |
| シカゴ | 1.55 | 16.0 | 9.66 |
| ニューヨーク | 1.13 | 12.1 | 9.27 |
| ロサンゼルス | 0.64 | 61.2 | 1.04 |
| 東京都(宅地) | 0.05 | 3.57 | 1.40 |
| 神奈川県(宅地) | 0.08 | 5.64 | 1.40 |

(注) 1. 比較時点は1988年
 2. 実効税率=税額/(市場価格または公示価格)(a)=(b)×(c)
 3. アメリカの各市は市場価格に対する課税評価の比率
 東京、神奈川は公示価格に対する課税評価価格の比率
 (資料) U.S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the U.S.*, 1990.
 国土庁「地価公示」、東京都「土地に関する概要調査」、神奈川県「市町村税財政概要」より推定。
 (出所) 岩田規久男他「土地税制の理論と実証」

一方、土地から得られる収益に対する税負担水準をみるために、商業地において賃貸ビル事業を行う場合の賃料収入に占める土地保有税負担を比較すると、わが国の税負担率は必ずしも低くない。

表-12 賃貸オフィスビル事例における賃料と保有税の関係

| 都市名 | 面積 | | ① | ② | 課税標準額 | 税率 | ③年間納税額 | 実効税率 | |
|--------|-------|--------|-------|-------|-------|--------|--------|------|------|
| | 土地 | 建物 | 時価単価 | 収入 | | | | ③/① | ③/② |
| | 坪 | 坪 | 千円/坪 | 千円/坪 | 千円/坪 | % | 千円/坪 | % | % |
| 東京 | 4,200 | 50,400 | 6,734 | 330.5 | - | (*) | 55.2 | 0.8 | 16.7 |
| ニューヨーク | 2,200 | 44,000 | 720 | 139.5 | 282 | 10.608 | 30 | 4.2 | 21.4 |
| ロンドン | 4,500 | 18,000 | 280 | 54.1 | 475 | 1.187 | 6 | 2.0 | 11.1 |
| ドイツ | 3,500 | 13,300 | 2,028 | 182.5 | 183 | 42.3 | (**)77 | 3.8 | 42.1 |

\$ 1 = 80 円、£ 1 = 135 円で換算
 (*) 固定資産税 1.4%、都市計画税 0.3%、地価税 0.3%
 (**) ロンドンの場合、保有税はテナント負担
 (出所) ヒアリング等をもとにニッセイ基礎研究所が作成

事実、ドイツのように土地保有税が低いにもかかわらず地価が安定している国がある。ドイツでは国内のすべての不動産の保有に対して不動産税が課されるが、課税標準は1964年時点の地価を基準としており、実効税率は0.1%程度と極めて低い。そのため、土地保有税は土地利用の適正化や地価安定のための政策手段として期待されており、この役割は土地利用計画（いわゆるFプラン）や土地詳細計画（Bプラン）が果たしている（表-13）。

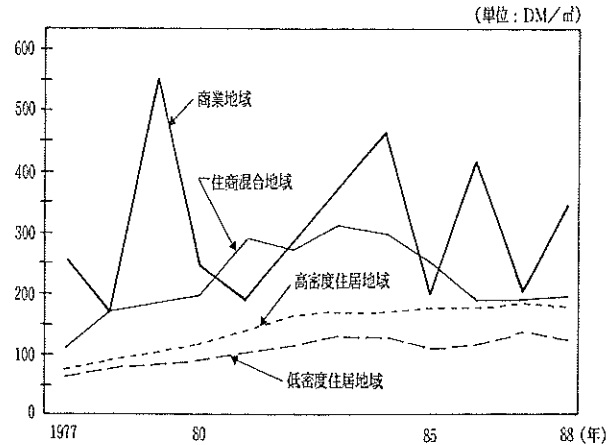
表-13 ドイツの土地利用計画

| | 名称 | 意義 | 主要内容 |
|-------------------------------------|-------|--|---|
| 建築基本計画 -各市町村が土地整備の具体的な計画として定めるもの | F-プラン | 市町村の土地利用の原則を定め、計画期間は10~15年先を目標年次とするローリングプラン | ①建築的利用およびその他の利用(公園・緑地等)のための用途種別 ②建築利用率(建築率、容積率、体積率等) ③主な交通用地(都市間の幹線道路等) ④再開発区域 |
| | B-プラン | 市町村の個別地区ごとの土地利用計画-右記4項目を定めているものを完全地区詳細計画と呼び、同計画策定が当該地に建設が許可される前提となる- | ①建築的利用の種別 ②建築的利用の程度 ③建築しうる敷地面としえない敷地面の区別 ④地区交通のための用地 |

(出所) 目良浩一他「土地税制の研究」をもとにニッセイ基礎研究所が作成

このような詳細な土地利用計画を背景に、ドイツの地価は住宅地では極めて安定しており、商業地ではある程度上下しているものの、長期的にみると地価の上昇はみられず、厳格な土地利用計画の策定と実施が地価安定に貢献していると評価されている（図-8）。

図-8 旧西ドイツの地価の変化



(注) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 各年
 (出所) 村上弘「日本型都市計画と地価」(1993年度日本不動産学会報告)

結局、土地保有税の水準は、各国の地価水準や土地から得られる収益などにより異なっており、地価水準も、各国の歴史的な地価形成の違い、土地利用計画のあり方、土地の生産性などからそれぞれ決定されていることなどから、実効税率の低さが海外と比べた高地価要因になっているかどうかは慎重に検討されるべきであろう。

(5) 不公平税制としての地価税

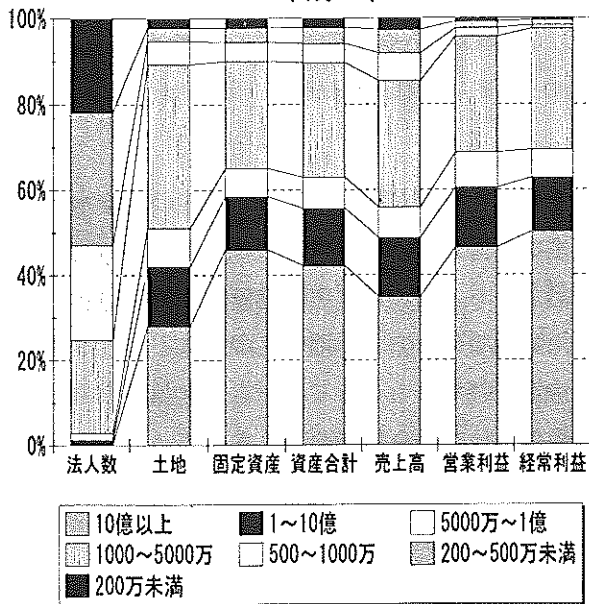
地価税に広範な課税控除が認められたために、納税者が一部企業、業種に集中する不公平税制であり、廃止・縮減すべきであるという指摘がされている。地価税を納税する法人は固定資産税納税法人のわずか1.9%にしかすぎなく、一部法人に税負担が偏っている（表-4参照）。

この点について、税制調査会「平成7年度の税制改正に関する答申」では、「地価税の申告実績をみると、全法人の1%弱の企業が全法人の保有する土地等の6割（価額ベース）を保有しており、地価税負担が少数特定の企業に集中するのは、こうした企業に高い資産価値を持つ土地が集中していることによるものと考えられる」としている。

しかし、法人企業統計において平成5年の資本金1億円以上の企業数は全体の1.2%であるが、全売上高の48.7%、経常利益の62.7%を占めている(図-9)ことなどから、大企業への集中は土地保有に限ったことではないとみられる。

課税の公平性の原則、土地保有に関する負担の公平確保という点からも、一部の法人に限定された課税は是正されるべきであろう。

図-9 法人の資本金規模別資産・損益状況
—平成5年—



(出所) 大蔵省「法人企業統計」をもとにニッセイ基礎研究所が作成

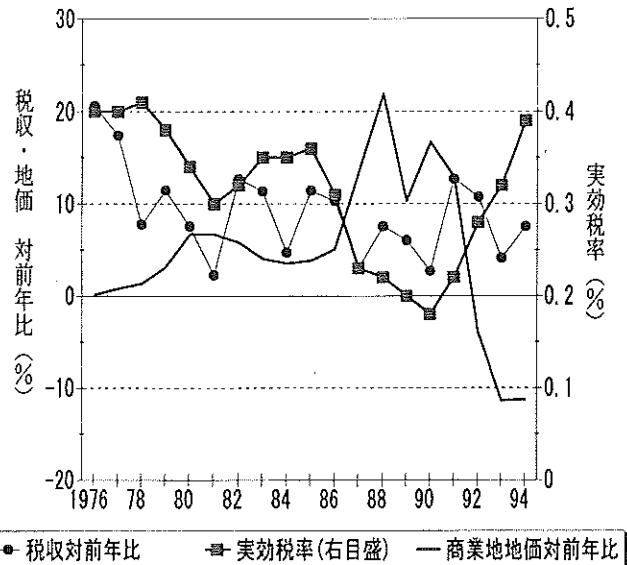
(6) 固定資産税評価見直しの問題点

固定資産税の基本的性格は、行政サービスに対する対価としての応益課税である。地価上昇がそのまま自治体サービスにリンクするわけではないことから、常に最有効利用を前提とした売買価格である公示価格を基準に一律の評価とすることには問題がある。

これまでの固定資産税額と地価動向をみると、地価の変動に対して、固定資産税額は安定的に推移していることがわかる。これは、地価が急激に

変動しても評価額をすぐには引き上げず、税収の連続性を保ってきた結果であるといえる。そのため、軽減措置のない非住宅地については、実効税率は今回の地価高騰期に一時的に下がったものの、地価下落とともに再びもとの水準に回復している(図-10)。

図-10 固定資産税と地価との関係
(宅地のうち非住宅地)

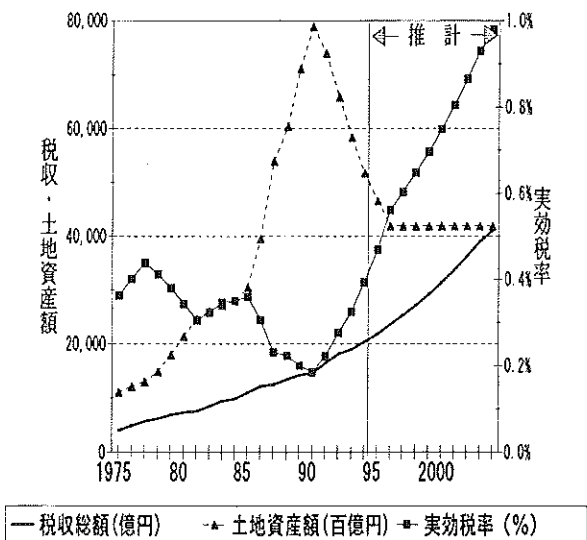


(出所) 土地税制懇談会「土地保有税の見直しについて」をもとにニッセイ基礎研究所が作成

また、これまでの公示価格は実勢価格の8割程度と言われていたが、現在では公示価格が実勢価格を上回っているとみられることから、実勢価格ベースの実効税率はバブル前を上回っているものと思われる。さらに、地価高騰の局面で拡大した地域間の実効税率のギャップも、地価下落とともに縮小しているとみられる^(注6)。

今後、負担調整を経ながら公示価格の7割評価へ向けて増税が続くと、地価が安定的に推移した場合は実効税率が急激に上昇し、納税者の負担が非常に高まることになる(図-11)。

図-11 固定資産税実効税率の今後の推移試算
(宅地のうち非住宅地)



（前提条件）①税収（課税標準額）は負担調整により年7.5%ずつ上昇するとしている
 ②地価は1996年まで年10%下落、その後一定としている
 （出所）ニッセイ基礎研究所が作成

固定資産税の増税は今後の経済成長率を大きく上回ることが予想され、市町村の行政サービスの程度に応じて課税される応益税としての性格から大きく逸脱していくことになる。

勿論、今後の高齢社会を考えた際、地方税を含めた租税のあり方について考えるべきであり、場合によっては固定資産税の強化も必要かもしれない。しかしこれは、土地問題とは別の次元で論議すべきであり、7割評価が認められる理由にはならないであろう。

6. 今後の土地保有税のあり方

土地保有税については、前述のように土地の有効利用推進、地価の一層の下落、資産課税としての役割強化等の観点から、これを強化すべきであるという意見がある一方、地価はすでに下落し、土地の有利性は縮減しており、土地保有税を軽減すべきであるという意見もある。地価税については特に不公平税制であり、これを改める必要があるという指摘もされている。

まず、地価税については、創設理由であった地価の高騰、資産としての有利性などがすでに消滅していると考えられる。また、一部の法人に偏った課税は、税の基本的要件である公平性を著しく損ねているとともに、地価税創設時に期待された土地に対する効果さえ不十分なものにしてきたと判断される。このようなことから、現行の地価税は廃止の方向で検討されるべきであろう。

固定資産税については、基本的には住民サービスの対価としての応益課税として適正な課税水準を検討するべきである。平成6年の商業地における実効税率は、すでにバブル前の水準に回復しているとみられることから、公示価格の7割評価まで実効税率を高めていく必要はないであろう。地域別の実効税率の差異についても、自治体の歳入歳出構造、固定資産税水準の歴史的経緯や過去からの連続性、地価形成の特徴などから総合的に判断されるべきである。

なお将来課題としては、住宅地の優遇措置の是非、地方自治体の歳入歳出構造における固定資産税のあり方、全国一律の税率とすることが望ましいのかなどの検討が必要であろう。その場合でも、固定資産税と地価問題とは基本的に切り離して議論すべきであろう。

地価は基本的に土地の需給から決定されるものであり、これを税制でコントロールしようとするのは好ましいことではないと考えられる。地価の安定や公共性を重視した土地の有効利用を推進するためには、ドイツで実施されているような適切な都市計画と詳細な土地利用計画が参考になろう。

わが国では、これまで十分な詳細土地利用計画が策定されてこなかった。しかし、地価が下落している現在、土地有効利用を推進するためには何が必要か、土地における公共の福祉と私権とのバランスをどこに置くか等の観点から、土地利用計画のあり方について幅広い議論を進めていく必要がある。

(注1) 含み益課税の意義については、岩田他 [1992] で詳しく述べられている。

(注2) バブル期前後の地価動向(東京圏商業地)について、マーシャルのk(マネーサプライ/GDP)の動きとオフィス空室率からほぼ説明することが可能である。

$$Y=2.94938 + 4.15090 X_1 + -1.15791 X_2 + 16.94039 X_3$$

(5.18) (-2.37) (3.94) ()内t値

$$R^2=0.873996 \quad D.W \text{比}=1.63171$$

分析期間: 1975年~1993年(各年3年移動平均)

Y: 東京圏商業地地価公示価格対前年変動率

X₁: (経済活動要因) マーシャルのK対前年変動率

X₂: (需給要因) 東京都区部オフィス空室率

X₃: バブルダミー

(注3) 厚生省人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計」(平成5年10月)による。

(注4) 「東京都心部商業地における収益還元法の適用」(日本不動産鑑定協会東京会)において、地価税の収益価格に対する下落効果として、次の事例を示している。

○千代田区丸の内→▲4.9%、○中央区銀座→▲4.8%、○新宿区新宿→▲6.4%

(注5) 不動産協会によると、再開発による地価税の負担が増加した事例として、西新宿6丁目再開発事業において地価税が1億2800万円から4億6240億円に増加したとしている。

(注6) 法人所有の「固定資産税決定価格/土地資産」について東京都と全国合計を比べると、昭和63年時点の東京=9.6%、全国=16.6%から平成6年には東京=25.6%、全国=26.6%とその差は著しく縮小している。

○主要参考文献

1. 石 弘光「土地税制改革」(東洋経済新報社 1991年6月)
2. 同 「土地税制の課題—地価税はどうすべきか」(日本不動産学会誌 1994年No.3)
3. 同 「高齢社会と税制のあり方」(ジュリスト 1995年4月)
4. 岩田規久男他「都市と土地の理論」(ぎょうせい 1992年3月)
5. 同 「土地税制の理論と実証」(東洋経済新報社 1993年3月)
6. 竹中平蔵「民富論」(講談社 1994年12月)
7. 野口悠紀雄「土地の経済学」(日本経済新聞社 1989年2月)
8. 同 「税制改革のビジョン」(日本経済新聞社 1994年10月)
9. 宮本憲一他「日本の土地問題と土地税制」(勁草書房 1994年12月)
10. 目良浩一・田中一行他「土地税制の研究」(日本住宅総合センター 1992年6月)
11. 山田浩之他「都市と土地の経済学」(日本評論社 1995年2月)
12. 山見郁雄他「わかる土地問題」(ぎょうせい 1991年6月)
13. 米原淳七郎「土地と税制」(有斐閣 1995年1月)
14. 税制調査会「土地税制のあり方についての基本答申」(1990年10月)
15. 同 「今後の税制のあり方についての答申」(1993年11月)
16. 同 「平成6年度の税制に関する答申」(1994年2月)
17. 同 「平成7年度の税制に関する答申」(1994年12月)
18. 土地税制懇談会「土地保有税の見直しについて(中間報告)」(1994年10月)
19. (財)資産評価システム研究センター「土地評価に関する調査研究」(1991年11月)
20. (財)財政経済協会「高齢社会への新たな戦略<税制>」(1994年8月)
21. (社)日本不動産鑑定協会東京会「東京都心部商業地における収益還元法の適用」(1995年3月)