

大都市における税制のあり方に関する分科会報告

平成 29 年 8 月

目次

はじめに.....	1
I 大都市における税負担の実態について.....	3
1 東京都特別区における固定資産税等の負担の実態.....	3
(1) 調査の実施.....	3
(2) 東京都特別区における地域ごとの特徴.....	4
(3) 調査結果の総括.....	5
2 他都市における税負担等の実態と東京都特別区との比較.....	6
(1) 調査の実施.....	6
(2) 集計・分析結果の概要.....	7
(3) 調査結果の総括.....	10
3 ライフステージにおける固定資産税等の負担.....	10
(1) 現役世代.....	10
(2) 高齢世代.....	11
II オリンピック・パラリンピック大会開催都市における都市づくりと税財政運営について (東京とロンドンとの比較).....	12
1 2012年大会開催前後のロンドンの状況.....	12
(1) 英国における地方税財政の現状.....	12
(2) ロンドン大会開催の効果.....	14
2 東京2020大会を契機とした都市づくりへの示唆.....	14
(1) 都市づくりのあり方.....	14
(2) 都市づくりと税財政運営.....	15
III 固定資産税等の諸課題について.....	17
1 現行制度の課題.....	17
(1) 住宅用地の課税標準の特例.....	18
(2) 商業地等の負担調整措置.....	19
(3) 新築住宅減額.....	21
2 課税自主権の活用.....	22
(1) 地方税法上の特例措置.....	22
(2) 都が独自に講じている主な特例措置.....	24
(3) 地方自治体における課税自主権の活用.....	25
＜補論：既存の枠に捉われない制度のあり方＞.....	26
(1) 納税者に分かりやすい簡素な制度の構築.....	26
(2) 都市計画税の新たな活用方策.....	27
おわりに.....	28

はじめに

本分科会は、大都市における資産課税のあり方、主として固定資産税制の調査研究を通じて、今後の税負担のあり方等について検討することを目的に設置された。

固定資産税は、土地、家屋及び償却資産という三種類の資産の保有に対し、原則として当該資産の所有者を納税義務者とし、資産の所在する市町村（注1）が課する税である（地方税法（以下では同法の条項を引用する場合、単に「法」という。）第5条第2項第2号）。なお、東京都特別区内にある資産については、都が都税として課税し（法第734条第1項）、税収の55%を特別区財政調整交付金の原資として、東京都特別区に交付している（地方自治法第282条）。

固定資産税は、昭和25年のシャウプ勧告において、地方の財政基盤を強化し、地方自治の充実・発展に資するため、市町村の独立財源として創設されたものである。同税は、資産の保有と市町村の行政サービスとの受益関係に着目して、その行政サービスの財源を調達する機能を有しており、税源の普遍性や税収の安定性に富む点で、市町村税として相応しい税であるといえる。

また、都市計画税は、固定資産税と土地及び家屋の課税標準を同じくし、市町村が市街化区域内の土地及び家屋に対し課する法定任意税である。都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることを目的に、都市計画事業等に要する費用に充てるための目的税として、重要な税目の一つとなっている。なお、固定資産税と同様、東京都特別区内にある資産については、都が都税として課税している（法第735条第1項）。

固定資産税と都市計画税との二税を合算した税収は、平成29年度当初予算における都税総額の約28%（総額約5兆900億円のうち、二税合計額は約1兆4,200億円）を、平成29年度地方財政計画における市町村税総額の約48%（総額約21兆1,400億円のうち、二税合計額は約10兆1,500億円）を占めるなど、両税は地方財政を支える

重要な基幹税目となっている。今後、少子・高齢化の一層の進展に伴い、地方における社会保障関連支出の増大が見込まれる中、安定した税収を確保しうる固定資産税等（注２）の重要性は一段と高まっていくと考えられる。

固定資産税等のあり方を検討するにあたっては、市町村の財政需要を踏まえた税財源の必要性や、家計における固定資産税等の負担の現状、世代や所得階級による負担感の相違等を踏まえつつ議論することが必要である。また、市町村がまちづくりに取り組むことにより都市力が向上し、固定資産税の税収増を通じて財政基盤が強化され、安定的な財政運営につながっていくという観点も重要である。

本分科会ではこうした認識の下、大都市における固定資産税等の負担の実態と、ロンドンにおけるオリンピック・パラリンピック大会を契機とした都市づくり及び税財政運営について、それぞれ調査を行った。

また、平成 30 年度税制改正に向け、負担調整措置等の固定資産税制度の見直しの議論も見込まれていることから、現行制度の目下の課題に加え、今後の制度のあり方についても検討した。

本報告書はこれまでの 6 回にわたる議論をまとめたものである。固定資産税制に関する調査研究が少ない中、都道府県で唯一直接実務を担う都が設置する東京都税制調査会の分科会にて取りまとめられたという点において、その意義は大きく、本報告書が東京都税制調査会や各市町村における議論の一助となれば幸いである。

（注 1）本報告でいう「市町村」とは、多くの場合、「東京都」及び「東京都特別区」を含む。

（注 2）本報告でいう「固定資産税等」とは、固定資産税及び都市計画税の両税を総称する場合をいう。

I 大都市における税負担の実態について

固定資産税等は、所得の多寡に関わらず課されることから、実際の税額以上に納税者の負担感が大きい税であると指摘されることがある。特に、東京都特別区など地価の高い大都市圏に居住する納税者にとっては、固定資産税等の負担感が一層大きいと考えられるが、収入に占める税負担割合等を数値化して検証しなければ、納税者の負担感の大小に言及することは困難である。

もともと、固定資産税等の負担の実態を分析した調査研究はあまり見られず、各種の統計資料にも限界が存するのが実情であるが、大都市における税負担のあり方を検討するにあたっては、その基礎的なデータとして、税負担の実情や納税者の生活実態に基づいた担税力の有無を把握することが不可欠となる。

そこで本分科会では、東京都特別区における固定資産税等の負担の実態を調査したほか、東京都多摩地域（八王子市、府中市、町田市、日野市、多摩市の5市）、横浜市、大阪市についての調査も行い、東京都特別区とこれらの都市及び地域（以下、単に「都市」という。）との比較分析を行った。

1 東京都特別区における固定資産税等の負担の実態

(1) 調査の実施

- 本分科会では、東京都特別区に居住する納税者を対象として、固定資産税等の負担の実態を把握するためのインターネットアンケート調査（以下、〔調査 I〕という。）を実施し、2,655 票の有効回答を得た。この回答を居住する地域別（後述する 5 つの地域ブロック）、世帯主年齢階級別（「35 歳～44 歳」、「45 歳～54 歳」、「55 歳～64 歳」、「65 歳以上」の 4 区分）、世帯年収階級別（100 万円単位）に分類し、年収に占める固定資産税等の負担率（以下では、年収に占める当該額の割合を示す場合を、単に「負担率」という。）を算出した。

(2) 東京都特別区における地域ごとの特徴

- ・ [調査 I] によれば、東京都特別区全体では、65 歳以上階級で最も負担率が高く、年収が高くなるほど負担率は低下する傾向が見られた。
- ・ 900 万人超の人口を擁する東京都特別区につき、地域ごとの特徴を把握するため、以下の 5 エリアに分類した。

千代田ブロック：千代田、中央、港、新宿

文京ブロック：文京、台東、荒川、北

渋谷ブロック：渋谷、品川、目黒、大田、世田谷

豊島ブロック：豊島、中野、杉並、練馬、板橋

墨田ブロック：墨田、江東、足立、葛飾、江戸川

- ・ 「千代田ブロック」の特徴として、他の地域ブロックよりも全体的に年収が高いことが挙げられる。負担率を年齢階級別に見ると、35 歳～44 歳階級は 1.5%、45 歳～54 歳階級は 2.4%、55 歳～64 歳階級は 3.5%、65 歳以上階級は 3.8%と、年齢が上がるほど負担率は上昇している。また、負担率を年収階級別に見ると、年収 900 万円までの層では、一部の例外を除き、3%～4%程度で、年収が高くなるほど負担率は上昇するとの傾向が見られた。しかし、年収 1,000 万円前後の層からは 1%台へと低下している。
- ・ 「文京ブロック」の特徴として、高齢者層の負担率が他の世代よりも著しく高いことが挙げられる。負担率を年齢階級別に見ると、35 歳～44 歳階級は 3.0%、45 歳～54 歳階級は 2.5%、55 歳～64 歳階級は 2.7%であるのに対し、65 歳以上階級は 5.7%と大きく上昇している。また、負担率を年収階級別に見ると、年収 900 万円までの層では、一部の例外を除き、年収が高くなるほど負担率は低下し、年収 700 万円～900 万円の層では 1%台となるが、年収 900 万円を超える層では再び 2%～3%台へと上昇している。
- ・ 「渋谷ブロック」の特徴として、45 歳以上の年齢階級の合計で最も負担率が高いことが挙げられる。負担率を年齢階級別にみると、35 歳～44 歳階級は 1.8%、45 歳～54 歳階級は 3.1%、55 歳～64 歳階級は

3.7%、65歳以上階級は4.9%と、年齢が上がるほど負担率は上昇している。また、負担率を年収階級別に見ると、概ね年収が高くなるほど負担率は低下するとの傾向が見られたが、年収1,000万円～1,100万円の層は4.5%、年収1,400万円～1,500万円の層は5.2%と、これらの年収階級は高い負担率となっている。

- ・ 「豊島ブロック」の特徴として、最も東京都特別区全体の平均値に近い傾向が見られたことが挙げられる。負担率を年齢階級別に見ると、35歳～44歳階級は2.2%、45歳～54歳階級は2.2%、55歳～64歳階級は2.7%、65歳以上階級は4.1%と、年齢が上がると負担率が上昇している。また、負担率を年収階級別に見ると、概ね年収が高くなるほど負担率は低下するとの傾向が見られ、年収800万円以上の層では、概ね1%台（特別区全体は年収800万円～1,000万円の層が2.1%、年収1,100万円を超える層が概ね1%台）となっている。
- ・ 「墨田ブロック」の特徴として、他の地域ブロックよりも全体的に年収が低いこと、また、全ての地域ブロックの中で最も負担率が低いことが挙げられる。負担率を年齢階級別に見ると、35歳～44歳階級は2.4%、45歳～54歳階級は1.9%、55歳～64歳階級は2.9%、65歳以上階級は3.4%と、45歳～54歳階級でいったん低下するが、65歳以上階級で負担率は上昇している。また、負担率を年収階級別に見ると、年収階級によるバラつきが大きく、他の地域ブロックほど一定の傾向は見られなかった。

(3) 調査結果の総括

- ・ 地域ブロックごとにそれぞれ特徴があり、負担率の水準にも相違が見られたが、いずれの地域ブロックにおいても「65歳以上階級で負担率が最も高い」、「年収が高くなるほど負担率が低下する」傾向はほぼ一致していた。こうした傾向から、特に高齢者層は、土地及び家屋（ストック）を有するが、キャッシュフローが減少するために固定資産税等の負担が相対的に重くなっている実態がうかがえる。

- ・ また、「調査Ⅰ」における全サンプルのうち「①土地・家屋とも所有する世帯」のサンプル数は、年齢が上がるほど増加することから見ると、若年層が東京都特別区内に土地及び家屋を所有すること自体が容易ではないこともうかがえる。

2 他都市における税負担等の実態と東京都特別区との比較

(1) 調査の実施

- ・ 「調査Ⅰ」は、東京都特別区に居住する納税者の固定資産税等負担の実態把握に有益であったが、東京都特別区の居住者以外にも調査対象を拡げ、住宅ローン等の様々な生活上のコストや、所得税・個人住民税・社会保険料を含めた世帯トータルの負担を把握することができれば、さらに有益なデータとなる。そこで、本分科会では続いて、税負担等の都市間比較をするためのインターネットアンケート調査（以下、「調査Ⅱ」という。）を実施し、4都市合計で、3,241票の有効回答を得た。
- ・ 「調査Ⅱ」では、土地及び家屋所有世帯の納税者に対して、年間の固定資産税等額のほか、土地の地積・家屋の床面積、所得税・個人住民税・社会保険料負担額、累計金融資産額・年間貯蓄額、消費支出額、居住コスト、住宅ローン返済の有無、住宅ローン返済額と残年数等、多岐にわたる回答を求め、これを都市別（「東京都特別区」に加え、「東京都多摩地域」、「横浜市」、「大阪市」の4都市）、年齢階級別（「30歳代以下」、「40歳代」、「50歳代」、「60歳代以上」の4区分）、年収階級別（「400万円未満」、「400万円以上700万円未満」、「700万円以上1,000万円未満」、「1,000万円以上」の4区分）、世帯における子どもの人数別（「0人」、「1人」、「2人」、「3人以上」の4区分）、高齢世帯における世帯構成別（「高齢単身」、「高齢夫婦」の2区分）に整理し、納税者の担税力等の実態把握に努めた。

(2) 集計・分析結果の概要

ア 固定資産税等額

- ・ 年間の固定資産税等額（土地・家屋合計）を年齢階級別に見ると、東京都特別区は全ての年齢階級で 20 万円を超えており、大阪市の 30 歳代以下を除き 4 都市で最も高い税額となっている。このうち土地に係る税額は全ての年齢階級で東京都特別区が最も高くなっている一方、家屋に係る税額は 40 歳代以下において東京都特別区と横浜市、大阪市とで大きな差が見られない。負担率はいずれの都市においても 30 歳代以下から 50 歳代にかけて年齢が上がるほど低下していき、60 歳代以上になると上昇に転じている。なお、年間の消費支出額と公的負担額の合計に対する固定資産税等額の割合でみても、この傾向は同様となっている。
- ・ 年間の固定資産税等額（土地・家屋合計）を年収階級別に見ると、東京都特別区は、税額・負担率ともに全ての年収階級で 4 都市では最も高くなっている。特に、年収の少ない 400 万円未満世帯では負担率が 9.2%と、400 万円以上 700 万円未満世帯 3.7%、700 万円以上 1,000 万円未満世帯 2.6%、1,000 万円以上世帯 1.9%と比べ、著しく高くなっている。なお、税額及び負担率の傾向は、4 都市ともに概ね、年収が高くなるほど税額は上昇するが、負担率は低下していく点で一致している。
- ・ 年間の固定資産税等額（土地・家屋合計）を「10 万円未満」、「10 万円以上 15 万円未満」、「15 万円以上 20 万円未満」、「20 万円以上」に区分し、これを年齢階級別にその構成比で見ると、東京都特別区はいずれの年齢階級でも、他都市よりも 10 万円未満の割合が最も低く、20 万円以上の割合が最も高かった。

イ 1㎡当たりの固定資産税等額

- ・ 4 都市における戸建住宅の土地 1㎡当たりの年間固定資産税等額は、東京都特別区 1,434 円、大阪市 1,285 円、横浜市 808 円、東京都多摩地域 740 円の順であった。戸建住宅の家屋 1㎡当たりの年間固定資産税等額も、東京都特別区 983 円、大阪市 966 円、横浜市 812 円、東京都多摩

地域 723 円と、順位は土地と同様であったが、特に土地の税額において、東京都特別区の高さが際立っている。また、共同住宅の家屋 1 m²当たりの年間固定資産税等額は、大阪市 1,730 円、東京都特別区 1,560 円、横浜市 1,300 円、東京都多摩地域 1,232 円の順となっている。

ウ 土地の地積・家屋の床面積

- ・ 4 都市における戸建住宅の土地の平均地積は、東京都多摩地域 151.9 m²、横浜市 149.2 m²に対し、東京都特別区は 109.4 m²と、両都市を大きく下回っている。大阪市はさらに小さい 94.4 m²であった。戸建住宅の家屋の平均床面積は、大阪市 120.1 m²、横浜市 115.8 m²、東京都特別区 114.5 m²、東京都多摩地域 108.3 m²と、4 都市で大きな差異は見られなかった。共同住宅の家屋の平均床面積は、東京都多摩地域 90.0 m²に対し、横浜市及び大阪市は 81.2 m²、東京都特別区は 80.4 m²であった。

エ 所得税・個人住民税・社会保険料額

- ・ 年間の所得税・個人住民税・社会保険料を合算した負担額・負担率を年齢階級別に見ると、東京都特別区は 30 歳代以下 169 万円（負担率 18.5%）、40 歳代 236 万円（同 22.8%）、50 歳代 257 万円（同 24.3%）、60 歳代以上 158 万円（同 18.7%）と、東京都多摩地域の 30 歳代以下を除き 4 都市で最も高い負担額・負担率となっている。全ての年齢階級で負担額が最下位であった大阪市とは、50 歳代では 90 万円の差異があった。
- ・ 同じく年収階級別に見ると、年収 1,000 万円未満の世帯までは、負担額・負担率とも 4 都市で大きな差異は見られなかったが、年収 1,000 万円以上の世帯では、東京都特別区 341 万円（負担率 25.7%）、東京都多摩地域 308 万円（同 24.2%）、横浜市 305 万円（同 23.5%）、大阪市 270 万円（同 21.2%）と、東京都特別区と大阪市とで 70 万円の差異があった。

オ 累計金融資産額・年間貯蓄額

- ①累計金融資産額・②年間貯蓄額を年齢階級別に見ると、東京都特別区は30歳代以下①1,101万円・②134万円、40歳代①1,428万円・②137万円、50歳代①1,611万円・②135万円、60歳代以上①1,970万円・②106万円と、全ての年齢階級で4都市では最も高い額となっている。①は年齢が上がるほど上昇し、②は60歳代以上になると大きく減少する点は、東京都特別区に限らず、各都市に共通する傾向であった。

カ 居住コスト・住宅ローン返済額

- 住宅ローン返済がある世帯における年間の居住コスト（戸建住宅居住者はローン返済額のみを、共同住宅居住者はローン返済額に管理費及び修繕積立費の額を加算）を年齢階級別に見ると、東京都特別区は30歳代以下193万円、40歳代190万円、50歳代191万円、60歳代以上145万円であり、60歳代以上を除き4都市では最も高くなっている。
- 同じく年収階級別に見ると、東京都特別区は400万円未満世帯148万円、400万円以上700万円未満世帯140万円、700万円以上1,000万円未満世帯182万円、1,000万円以上世帯216万円であった。年収700万円未満までの世帯では、東京都特別区よりも他都市の方が高いケースが多かったが、年収700万円以上の世帯に限定すると、東京都特別区は4都市では最も高くなっている。
- 住宅ローン返済がある世帯について、現在の住宅ローン残額と累計金融資産額との差額（以下、マイナスが生じている場合を「純負債額」という。）を年齢階級別、年収階級別、子どもの有無で比較を行ったところ、東京都特別区では30歳代以下は、概ね純負債額が1,000万円を超え、40歳代も全ての年収階級で負債を抱えている。50歳代及び60歳代以上になると、住宅ローン残額が減少し、累計金融資産額がそれを上回るようになる。同一の年齢区分・年収区分内では、子どもを有する世帯の方が、子どものいない世帯よりも大きな負債を抱えている。他都市においても、30歳代以下及び40歳代では概ね純負債額が生じている点は、

東京都特別区と同様であった。

(3) 調査結果の総括

- ・ 以上のように、東京都特別区に居住する納税者の固定資産税等額は、土地に係る税額の高さが影響し、いずれの年齢階級・年収階級においても他都市を上回る水準にあった。また、負担率では、年収に対する逆進性が見られ、東京都特別区の年収 400 万円未満の世帯は 10%に近い水準にあった。固定資産税等の納税者は、「資産」に対する負担に加え、所得税・個人住民税等の直接税や社会保険料等の「収入」に対する負担、消費税等の「消費」に対する負担をそれぞれ負っている。

3 ライフステージにおける固定資産税等の負担

(1) 現役世代

- ・ 〔調査Ⅰ〕における「①土地・家屋とも所有する世帯」の割合は、35歳～44歳階級で13.2%と他の階級と比較し、最も低かった。
- ・ 〔調査Ⅱ〕における累計金融資産額及び年間貯蓄額を子どもの人数との関係で見ると、各都市とも子どもの人数が増えるにつれ概ね低下していく点は共通する傾向であった。
- ・ 〔調査Ⅱ〕における住宅ローン返済がある世帯の年間の居住コストを子どもの人数との関係で見ると、東京都特別区は東京都多摩地域の子ども1人世帯を除き、4都市では最も高かった。
- ・ 〔調査Ⅱ〕における30歳代以下及び40歳代の住宅ローン返済がある世帯における住宅ローン残額と累計金融資産額との差額を見ると、ほとんどの年収階級で純負債額が生じていた。特に、子どもを有する世帯の方が、子どものいない世帯よりも大きな負債を抱えていた。
- ・ 30歳代以下及び40歳代の多くの子育て世代は、住宅ローンを抱えながら、税・社会保険料等の不可避なコストに加え、子どもの教育費等の負担にも対処していかなければならないなど、厳しい状況にあると推察される。

(2) 高齢世代

- ・ [調査Ⅰ] では、65 歳以上の高齢世帯の特徴として、他の年齢階級よりも「土地・家屋とも所有する世帯」の割合が高かったこと、全ての地域ブロックで年齢階級別の負担率が最も高かったことが挙げられる。
- ・ [調査Ⅱ] では、[調査Ⅰ] と同様に高齢夫婦世帯（世帯主 65 歳以上・配偶者 60 歳以上とする）の世帯年収は、他の年齢階級の世帯年収を下回っていた。また、年間の固定資産税等額と負担率は、東京都特別区は大阪市に次いで負担率が高く、大阪市よりも 4.4 万円高い税額となっている。
- ・ こうした点から、東京都特別区に居住する高齢者層は、資産を保有するものの世帯年収が減少していることから、固定資産税等の負担が大きいと感じている者が多数存在するものと思われる。
- ・ なお、高齢世帯の 4 分の 3 が無職世帯※という状況の中、今後、固定資産所有者に占める高齢者層の割合が高まれば、税負担が大きいと感じる住民の割合も高まることが考えられる。一方、市町村にとって固定資産税等は税収の多くを占める重要な税目であり、仮に固定資産税等を負担しきれない住民が多くなった場合、安定的な財政運営が阻害されることも懸念される。
- ・ 固定資産税等の負担のあり方を考えるに当たっては、税制全体や社会保険料その他の各ライフステージにおける負担も踏まえつつ、住宅政策や低所得者対策をはじめとした社会保障の問題も含め多角的に分析する必要がある。

※「平成 28 年家計調査結果」（総務省統計局）による

Ⅱ オリンピック・パラリンピック大会開催都市における都市づくりと税財政運営について（東京とロンドンとの比較）

東京 2020 大会開催を控え、東京が今後も活力にあふれた都市へと発展し続け、大会の効果を全国に波及させていくためには、過去の五輪開催都市における大会開催前後の都市づくりや税財政運営のあり方を調査することが有益である。

そこで、先進国の成熟した都市で開催された 2012 年大会を成功させたとの評価が多く、各種の世界都市ランキングでも常に上位に位置するロンドンを対象都市に選定し、大会開催に向けてのロンドンにおける都市づくりのほか、資産課税を中心とした英国の地方税財政制度について調査を行った。

1 2012 年大会開催前後のロンドンの状況

(1) 英国における地方税財政の現状

- ・ まず、地方の自主財源である資産課税の制度内容を中心に、英国の地方税財政の現状を見ていくこととする。
- ・ フランス、ドイツ、米国、カナダなどの欧米主要国では、資産課税（財産税）を地方税の中核とする例が多い。英国も同様であるが、英国の地方税は居住用資産に対する資産課税である「カウンシル税」が存在するのみであり、地方自治体による税目の新設は認められていない。
- ・ 英国における国税・地方税収合計に占める地方税の割合は約 6%にすぎず、約 39%を占める我が国とは、大きく状況が異なっている。また、国・地方の歳出額合計に占める地方の割合は約 23%と、我が国の約 58%と比較して地方の財政規模は非常に小さなものとなっている（税収及び歳出の割合は 2014 年）。
- ・ 英国のカウンシル税は、住居を資産価格に応じて、「A」から「H」までの八段階の価格帯に区分し、地方自治体は基準となる「D」価格帯の税額を決定することができる。「D」価格帯以外の税額は、価格帯間比率に基づき自動的に決定され、価格帯ごとに一定の税額が課される仕組みとなっている。

- この「D」価格帯の税額決定に当たっては、地方自治体が必要とする予算所要額から一般交付金等を差し引いた額を所要カウンスル税額として算出し、この税額を満たすよう逆算することが求められている。地方自治体の歳出規模によっては、税負担が過大となるおそれがあるため、国はカウンスル税の引上げ率の上限を設定することができ、地方自治体がこの上限を超えて税率引上げを望む場合には、住民投票を実施しなければならない。
- このように、英国の地方税財政制度においては、地方税収は所与のものとはみなされず、歳出予算から税以外の歳入見込額を控除した額（所要税収）を算出し、この額を満たすよう課税標準額から地方税率を逆算する仕組みがとられている。すなわち、一般会計の収支尻は地方税率をもって調整されるため、地方自治体は税率設定権を有しているものの、減税を行うには、それに見合うだけの歳出削減措置を講じなければならないとされている。
- また、英国では伝統的に、地方の税率決定権に対する住民の意識が高く、国が地方の税率設定に介入せざるを得ない税目は地方税にふさわしくないとの理由から、かつて地方所得税の導入が見送られた経緯があり、国と地方の課税ベースの重複が避けられる傾向がある。
- 他方、英国の事業用資産に対する資産課税である「事業用レイト」は、従前は地方税であったが、1990 年から国税化された。この改正は、事業用レイトの主たる納税者は法人であり、法人には選挙権がないために増税対象となりやすく、有権者である住民に直接の負担を与えずに歳出増加が可能となるとの問題点が指摘されていたことによる。
- その後、2013 年からは税収の 50%を地方自治体が保持することとなった。なお、残りの 50%は国庫に納付されるが、その全額が国から地方自治体へと交付されるため、実質的には資産課税の全てが地方自治体の歳入となる。それでも、地方の歳入合計額に占める国からの交付金及び補助金の割合は約 58%（2014 年度）と、英国の地方財政は、国からの移転財源に大きく依存した構造となっている。

(2) ロンドン大会開催の効果

- ・ ロンドン大会開催後、英国全体で企業の景気回復感や民間雇用の増加による失業率の改善が見られたほか、大会開催翌年の訪英海外旅行者数は前年比で約6%増、さらには各種の都市ランキングでもロンドンの順位・スコアが上昇するなど、大会開催を契機として、ロンドンは都市力を向上させてきたといえる。
- ・ 大会会場となった東ロンドン地区は、かつては生活環境の劣悪な区域であったが、同地区の選手村住宅は、大会後には一般向けに賃貸又は分譲され、さらに再開発による大型ショッピングモールの開業や交通利便性の向上等が相乗効果となり、同地区のイメージが大きく好転し、人々の流入増加をもたらした。これがロンドン大会の重要な効果であったと指摘する識者は多い。
- ・ 大会開催による地方税収への影響として、この東ロンドン地区への人口流入による住戸数の増加が税収増につながっている。なお、同地区の不動産価格は大会開催の翌年以降上昇したものの、1991年以降はカウンシル税の評価替えが行われておらず、不動産価格の上昇が税収増にはつながっていない。

2 東京 2020 大会を契機とした都市づくりへの示唆

(1) 都市づくりのあり方

- ・ 東京 2020 大会は、「未来への継承」をコンセプトのひとつとしており、1964年の前回大会のような大規模なインフラ整備は行わず、既存インフラの活用を前提としている。そのため、東京では大会後の施設利用形態や地域の賑わいの創出などが極めて重要となる。
- ・ 東京 2020 大会に向けては、地域の管理運営手法を積極的に採り入れ、民間の知恵・ノウハウ・活力をどれだけ活用できるか、また、エリアマネジメントやB I D（※1、※2）等の官民協働の地域整備や、P F I（※3）等の民間の資金を活用した都市づくりをいかに行っていくかが課題となる。

- ・ なお、ロンドンでも、東ロンドン地区のショッピングモール運営会社や旧選手村住宅の管理運営会社が、エリアとしての美観を保ち、同地区の価値を維持するため、公共空間の清掃や維持活動等を行っている。こうした形態による官民協働の地域管理のあり方は、東京においても大いに参考となるものである。

(2) 都市づくりと税財政運営

- ・ 地方における財政運営の自由度が低いロンドンと比べ、東京においては、多くの自主財源を有する財政の仕組みからして、大会開催の効果を都財政にプラスに作用させる基盤が整っているといえる。すなわち、地方税がカウンシル税のみのロンドンと比較すると、都には固定資産税等のほか、法人課税、所得課税、消費課税等の多様な税目がある。また、ロンドンのカウンシル税は不動産価格の上昇が税収増には反映しないが、都の固定資産税等は地価の上昇が税額の基礎となる土地の評価額に反映される。
- ・ 大会開催を契機に東京の都市力が飛躍的に向上すれば、それによる地価の上昇、さらには企業収益の増大、観光客の増加による消費支出の増大などが都税収入に及ぼす影響は、ロンドンよりもはるかに大きなものとなる。東京 2020 大会に向け、将来を見据えた都市づくりや都市力向上のための施策に積極的に取り組んでいくことが、安定した都財政運営のために極めて重要となる。

(※1) エリアマネジメント

地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための住民・事業主・地権者等による主体的な取組（国土交通省による定義）をいう。我が国においても近年、様々な形態でのエリアマネジメントの取組が行われている。

(※2) B I D（ビジネス・インフラ・ディストリクト）

エリアマネジメントの一形態で、都市中心部の地域経済再生を目的とした地方自治体と民間企業とのパートナーシップによる地域整備をいう。英国全土で多数の取組実績がある。地

区内の地権者に負担金（強制）を課し、これを財源として、地区の活性化活動が行われるまちづくりの仕組みである。なお、我が国では強制的に負担金を徴収する方法は認められていない。

(※3) P F I（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）

民間の資金や経営ノウハウを活用することで、低廉かつ良質な公共サービスを提供することを目的とした公共事業の手法。従来の公共事業では、公共部門が計画立案から執行まですべての活動を主体的に実施していたが、P F Iは、計画立案及び監視機能を公共部門が担い、実施については民間主導で行う。英国で生まれた構想で、日本では1999年に本格的に導入された。

Ⅲ 固定資産税等の諸課題について

「Ⅰ」及び「Ⅱ」では、大都市における資産課税のあり方を検討するにあたり、その負担の実態や他国の事例につき調査・考察してきた。

以下では、固定資産税等の現行制度における目下の課題に加え、今後の制度のあり方についても考察する。

1 現行制度の課題

固定資産税等の課税の根拠となる評価額（価格）は、法第 341 条第 5 号により「適正な時価をいう」とされ、その評価方法として、土地の場合は売買実例価額等を基礎とした評価、家屋の場合は再建築価格方式による評価によって、3年ごとの基準年度に評価替えがなされ、原則として、次の評価替えまで据え置かれる仕組みとなっている。

このうち土地の評価額については、高度経済成長期からいわゆるバブル期までの間に、急激な地価高騰を何度か経験し、この間、地価の上昇に見合った大幅な評価額の引上げが困難であったことなどから、大都市圏を中心に評価額と実勢価格とが大きく乖離した。殊に、平成初頭には実勢価格に比べて著しく低い水準となっており、昭和 57 年度の評価替えでは、地価公示価格に対する評価額の割合が全国平均で約 67%であったものが、平成 3 年度の評価替えでは、全国平均で約 36%にまで低下している。

このように、地価公示価格と著しく乖離した評価額を適正化し、また、地域ごとのバラつきが拡大して不均衡となった評価額の均衡化を図るため、平成 6 年度の評価替えから、宅地について地価公示価格の 7 割を目途とする「7割評価」が導入され、地価公示価格と連動する仕組みへと改められた。納税者に過度の税負担感を抱かせないようにするためにも、資産の価値を適正に評価し、公平な課税を確保することは重要であり、この改正には大きな意味があったといつてよい。

この 7 割評価を導入する際、納税者負担の急激な変動を緩和するため、併せて住宅用地の課税標準の特例率の拡充や土地の負担調整措置（法附則第 18 条）の見直しが行われているが、現在ではこうした措置による新たな課

題が生じている。

以下では、住宅用地の課税標準の特例及び商業地等の負担調整措置に加え、制度創設から 65 年が経過し存在意義が問題視される新築住宅減額の課題を整理する。

(1) 住宅用地の課税標準の特例

- ・ 住宅用地の課税標準の特例は、我が国がいわゆる列島改造ブームに沸き、地価が高騰していた昭和 48 年度に、居住用の資産を有する納税者の負担を緩和する目的で創設された。創設時の特例率は 2 分の 1 であったが、翌・昭和 49 年度には 200 m²以下の宅地を小規模住宅用地とし、この部分の特例率を 4 分の 1 に拡充した。その際、200 m²を超える部分は一般住宅用地として、引き続き 2 分の 1 の特例率を適用することとした。小規模住宅用地よりも一般住宅用地の特例率が抑えられているのは、比較的大きな宅地の多い非大都市圏の市町村の減収拡大に配慮したものであるとされている。
- ・ 現行の特例率（小規模住宅用地 6 分の 1、一般住宅用地 3 分の 1）は、平成 6 年度の 7 割評価導入に伴う税負担の急増を緩和するため、政策的に拡充されたものである。また、その際、都市計画税にも住宅用地の課税標準の特例（特例率は小規模住宅用地 3 分の 1、一般住宅用地 3 分の 2）が創設された。住宅用地に対してのみ、こうした特例が講じられているのは、住宅用地は商業地等と異なり、通常は土地が直接的な収益を生み出すものでないことにもその根拠を求めることができる。
- ・ 近年、住宅地の地価動向が比較的安定的に推移し、負担水準も 100% 前後で均衡しており、全国的にバラつきも解消されつつあるなど、平成 6 年度当時とは様相が異なっている。しかも、非大都市圏では概ね、負担水準が課税標準額の上限である 100% に達しており、今後、地価が下落した場合には、非大都市圏の市町村では税収減につながる懸念がある。そうした中、税収確保や他用途の土地との負担の公平性の観点から、当該特例率を縮小するべきとの意見もある。

- ・ もっとも、特例率を縮小した場合、地価水準の高い東京都特別区の納税者は一層大きな税負担を強いられるおそれがある。「I-1」で取り上げた〔調査I〕をもとに、東京都特別区に居住する納税者の固定資産税のみ（都市計画税を除く）について、現行の小規模住宅用地の課税標準の特例率である「6分の1」をそれぞれ「①4分の1」、「②2分の1」、「③特例なし」に縮小ないし廃止したと仮定して、シミュレーションを行った。これによれば、東京都特別区全体（全年齢階級平均）では、現行の負担率2.0%が、①では2.5%、②では4.0%、③では6.8%へと上昇する。特に65歳以上階級のうち、年金が主な収入源であると考えられる世帯年収400万円未満の層では、現行の負担率4.5%が、①では5.6%、②では8.8%、③では15.3%へと上昇する。
- ・ 市町村の税収確保の観点からは、特例率を縮小するべきであるともいえるものの、地価の高い大都市圏では現行と同程度の特例率を維持するなど、納税者の負担緩和を可能とする選択肢を残すべきである。
- ・ その際には、地域の実情に応じた弾力的な運用を可能とする方策をも検討するべきである。

(2) 商業地等の負担調整措置

- ・ 我が国ではこれまでに地価高騰を何回か経験してきたが、特にいわゆるバブル期の地価高騰によって、商業地等では評価額と実勢価格とが大きく乖離するとともに、大都市圏と非大都市圏との価格（評価額）水準の不均衡も拡大した。さらに、平成6年度の7割評価導入によって評価額が急騰し、納税者の税負担を緩和する目的で新たな負担調整措置がとられることとなった。
- ・ 現在採用されている負担調整措置は、平成9年度に導入された枠組みがベースとなっており、負担の均衡化をより重視したものである。現行の負担調整措置が目標とする商業地等の負担水準は60%~70%で、この水準に満たない場合、その年度の課税標準額は、前年度課税標準額に当該年度評価額の5%を加えた額となり、徐々に引き上げられていく。

60%以上の負担水準となっている場合には、前年度の額に据え置かれ（据置特例）、70%を超えたら引き下げられる仕組みとなっている。

- 住宅用地では、負担の均衡化が促進されたことなどを理由に、平成 26 年度に据置特例は廃止され、現在では、負担水準が 100%となるように課税標準額が徐々に引き上げられる仕組みがとられており、商業地等でもこの据置特例を見直そうとの動きが生じている。
- この問題につき『平成 27 年度与党税制改正大綱（平成 26 年 12 月 30 日）』では、「平成 9 年度から負担水準の均衡化を進めてきた結果、負担水準の均衡化は相当程度進展してきている状況にある」としながらも、「今後、デフレから脱却し、地価が一定程度の上昇に転じる場合には、商業地等の負担水準がばらつき、負担の不均衡が再拡大する等の問題が生じ、商業地等の据置特例等の負担調整措置の見直しが必要」とし、さらに「次期評価替えまでの間において、デフレ脱却の動向を見極めつつ、これらの課題への対処について検討を進めるとともに、税負担の公平性や市町村の基幹税である固定資産税の充実確保の観点から、異なる用途の土地や他の資産との間の税負担の均衡化等、固定資産税の今後を見据えた検討を行う」とも記載されており、次の基準年度である平成 30 年度税制改正においては、商業地等の負担調整措置が見直される可能性がある。
- 平成 27 年度には商業地等全体の約 97%が据置ゾーン（負担水準 60%～70%）の範囲内にあるなど、負担の均衡化が進展し、負担水準のバラつきは相当程度解消されつつある。このように、ほとんどの土地が据置特例の対象となる水準に到達しており、税負担の不均衡是正はほぼ達成されているとあってよい。
- そこで、次の課題となるのが据置ゾーン内の負担の不均衡是正である。これについては、据置特例が存在することで、特例の範囲内での収れんが進まないこと、地価の上昇局面と下落局面との相違により同じ評価額でも税額が異なり、場合によっては逆転現象が生じて不公平であることなどの問題点が指摘されている。

- また、平成6年度の7割評価導入後に進められてきた同じ用途の土地間の均衡化が進んでおり、今後は、異なる用途の土地間の税負担を適正化・均衡化すべく、商業地等の課税標準の上限（70%）を見直すべきであるとする意見もある。
- しかしながら、大都市圏とりわけ東京都特別区では地価水準が高いために、納税者は他の地域に比べて大きい税負担を強いられているのが現状であり、こうした中、据置ゾーンの下限の引上げ、あるいは据置特例の廃止などの措置が講じられた場合、その影響は極めて大きい。
- そこで、商業地等の負担調整措置に関しては、条例で定める負担水準により算定される額まで一律に減額できる条例減額制度の延長が今後も不可欠であると考えられる。

(3) 新築住宅減額

- 新築住宅減額は、床面積 50 m²以上（貸家は 40 m²以上）280 m²以下の新築住宅について、120 m²を限度に、新たに課税される年度から3年度分（3階建以上の耐火・準耐火住宅は5年度分）の家屋の固定資産税を2分の1減額する措置である。
- 平成27年度の全国ベースでの新築住宅減額の適用件数は約238万件、減収額は約956億円に上り、家屋分の税収の約2.6%を占めるなど、大きな減収規模となっている。
- 新築住宅減額は、「住宅建設の促進」を目的に創設され、通達による制度創設から65年、法制化から53年が経過しており、適用期限が2年ごとに延長されている。
- 平成28年の新設住宅着工戸数は、年後半の伸びは鈍化したものの、全国ベースで前年比6.4%増加している。なかでも貸家の着工は、昨今の低金利に加え、相続税の節税対策も一因となり、前年比で10.5%増加している。今後、人口減少が一段と進み、将来的には世帯数も減少に転じると見込まれる中、新設を中心とした住宅供給が今後も続いていけば、住宅の需給ギャップはますます広がり、空き家問題が一層深刻化し

ていくことが懸念される。

- ・ こうした状況にあって、住宅政策の柱を「住宅の新設」から「中古住宅の流通」や「既存住宅の活用」へとシフトさせていくことは不可欠であり、新築住宅減額についても大幅な見直しを考えるべきである。
- ・ また、住宅購入者に新築住宅減額が十分理解されておらず、新築住宅を取得するインセンティブが働いていないうえに、減額適用期間の終了後の税負担増に対する抵抗感が大きいなどの課題もある。
- ・ 新築住宅減額のように、国の政策に基づき地方税を一方的に減収させる特例措置は、地方の自主性の観点からみて妥当でない。全国一律に適用される減額措置は廃止したうえで、地元への定住促進策や人口減少対策に重点を置く市町村が、それぞれ独自に減免措置を講ずる方法をとるべきである。

2 課税自主権の活用

これまでに見てきた「住宅用地の課税標準の特例」、「商業地等の負担調整措置」、「新築住宅減額」は、いずれも地方税法の定めにより全国一律に適用され、その意味で地方自治体の課税権を制限し、市町村財政にも影響を及ぼす制度である。

以下では、これらの制度を含め、地方税法で定められている様々な特例措置の定義や性質等を整理する。また、一定の範囲で地方自治体に裁量が認められる地方税法の規定を活用してきた都における、これまでの主たる取組を紹介するとともに、地方自治体の課税自主権の活用のあり方についても考察する。

(1) 地方税法上の特例措置

- ・ まず、地方税法上の特例措置について、地方自治体の課税権を制限しているものと、一定の範囲で地方自治体に裁量が認められるものとに区分して整理する。
- ・ 「非課税（法第 348 条各項等）」は、課税対象の公共性等を理由に、

全国画一的に課税しないこととするもので、地方自治体の課税権を制限している。「非課税」は国や地方自治体等、資産の所有者に着目する「人的非課税」と、公共の用に供する道路等、その用途に着目する「用途非課税」とに区分される。「非課税」は、全て地方税法に定めがあり、原則として地方自治体が独自に非課税規定を設けることはできない。

- 「課税標準の特例（法第 349 条の 3 各項等）」は、各種の政策目的等に基づいて、全国画一的に地方自治体の課税権を制約する。原則として地方自治体に裁量は認められないが、わがまち特例は、特例割合の設定等、一定の範囲で地方自治体に裁量が認められている。
- 「減額（法附則第 15 条の 6 等）」は、各種の政策目的等に基づいて、全国画一的に地方自治体の課税権を制約する。制度の効果は「課税標準の特例」と同様であるが、「課税標準の特例」が課税標準額算出の段階で特例率を反映し、その額に対して税率を乗ずるのに対し、「減額」は課税標準額に税率を乗じた後、減額分を差し引いて最終的な税額に至る点で両者は異なる。また、「課税標準の特例」と同様、わがまち特例により一定の範囲で地方自治体に裁量が認められている。なお、「減額」は、新築住宅減額のように地方税法により全国一律に減額すべきとされるものと、商業地等の負担水準上限引下げ減額のように当該措置を講ずるかどうかを条例により定めるものとに区分される。
- 「課税免除（法第 6 条第 1 項）」は、公益上その他の事由により課税を不適当とする場合に、地方自治体の判断により一定のものに課税しないものであり、地方自治体による「非課税」ともいえるものである。
- 「不均一課税（法第 6 条第 2 項）」は、公益上その他の事由により必要がある場合に、地方自治体の判断により一般の税率と異なる税率で課税することをいう。
- 「超過課税」は、一定税率の税目を除き、制限税率の範囲内において地方自治体が条例に定めるところにより標準税率を超えた税率により課税するものである。
- 「減免（法第 367 条）」は、いったん発生した租税債権の全部又は一

部を課税庁が放棄するものである。減免するかどうかは地方自治体の裁量に委ねられており、法第 367 条にいう「特別の事情」を有するかどうかは地方自治体が判断する。

- 以上のように、地方税法上、超過課税の実施や減免事由の判断など、限られた範囲で市町村に裁量が認められているに過ぎない。
- また、地方交付税の算定においては、非課税や課税標準の特例のように国による全国一律の措置は基準財政収入額に反映される一方、地方自治体の判断で行う課税免除や不均一課税等は反映されず、原則として減収補てんが行われない。なお、「わがまち特例」については、法律で示す一定の特例割合等に基づき基準財政収入額が算定される。

(2) 都が独自に講じている主な特例措置

- 続いて、都がこれまでに講じてきた主な特例措置を創設年次の順に紹介すると、まず、地価高騰が激しかった昭和 63 年度に、過重な負担を緩和し、都民の定住を促進する目的で、土地の都市計画税につき小規模住宅用地の税額を 2 分の 1 に軽減する「不均一課税」が実施された。
- 平成 12 年度には、景気対策や良質な住宅ストック形成に資する目的で、「新築住宅減免」が実施された。これは、固定資産税について国が 2 分の 1 を減額する新築住宅減額に上乗せして、残りの 2 分の 1 を減免した上で、都市計画税の全額を減免するものであった。したがって、120 m²までの居住部分に限っては、家屋分に対しては固定資産税及び都市計画税の全額が 3 年間免除された。その後、制度創設時に比べ経済状況が改善したことなどを理由に、平成 21 年 1 月 1 日新築分をもって廃止をされた。このように都では、制度創設目的の達成状況を見極めながら、機動的な対応が行われている。
- 平成 14 年度には、中小企業等を支援する目的で、土地の固定資産税等を 2 割減免する「小規模非住宅用地に対する減免」が実施された。減免対象は一画地の面積が 400 m²以下の非住宅用地のうち 200 m²までの部分とされ、土地の所有者も個人又は中小企業者に限定されている。

- 平成 17 年度には、商業地等の負担水準の不均衡を是正し、過重な負担を緩和する目的で、「商業地等の負担水準引下げ条例減額」（法附則第 21 条等）が実施された。これは、当該措置採用の可否を地方自治体が独自に判断でき、当該措置を講ずる場合には条例で定めるとするものである。地方税法上は、負担水準 60%以上 70%未満の範囲内で、その上限を定めることができるとしており、都は負担水準の上限を 65%としている。現在これを実施しているのは、東京都特別区のみである。
- 平成 21 年度には、過重な負担を緩和する目的で、「税額が前年度の 1.1 倍を超える土地に対する条例減額」（法附則第 21 条の 2 等）が実施された。上と同様に、当該措置採用の可否を地方自治体が独自に判断でき、当該措置を講ずる場合には条例で定めるとするものである。地方税法上は、1.1 倍以上の割合で定めることができるとしており、都は納税者の負担が最も軽い 1.1 倍を採用している。
- 以上のように、都においては、一定の範囲で地方自治体に裁量が認められる地方税法の規定を最大限に活用するなど、これまで独自に様々な特例措置を講じてきた。

(3) 地方自治体における課税自主権の活用

- 自主的・自律的な行財政運営の実現に向けては、各地方自治体が地域の実情や施策内容に応じて、制度を柔軟に導入できるようにするなど、地方の課税自主権を尊重し、地方の自由度を高めていくことこそが重要である。すなわち、各市町村がそれぞれの課題解決に向け、課税自主権を活用しやすくなるような地方税及び地方交付税制度の構築と弾力的な運用が望まれる。
- 地方の財政基盤を強化し、地方自治の充実・発展に資するために固定資産税を市町村の独立財源としたシャープ勧告の理念からすれば、原則として全国一律に適用される固定資産税等の特例措置は見直されるべきである。その際、まちづくりの方向性や税負担への影響が地域によって異なることを踏まえ、地域の特性に応じた選択を可能とするべきである。

<補論：既存の枠に捉われない制度のあり方>

以下では補論として、固定資産税等の課題解決に向け、納税者に分かりやすい簡素な制度の構築、都市計画税の新たな活用方策について、既存の制度の枠に捉われずに提案する。

(1) 納税者に分かりやすい簡素な制度の構築

(資産別の税率設定)

- ・ 税負担の軽重は税率によって示すのが本来であり、「(台帳登録価格である) 評価額×税率=税額」の関係があれば、納税者は税額の算出方法を把握しやすくなる。
- ・ 固定資産税の課税対象資産である土地、家屋、償却資産は、いずれも標準税率は全て 1.4%であるが、評価額に占める税額の割合は異なっている。『平成 27 年度固定資産の価格等の概要調書 (総務省)』に基づけば、土地は 0.53% (うち商業地等は 0.93%、住宅用地は 0.27%)、家屋は 1.40%、償却資産は 1.32%となっている。
- ・ 特に土地の場合、住宅用地の課税標準の特例や負担調整措置により評価額と税額との関係が極めて複雑で分かりにくくなっており、納税者が自ら課税標準額を算出して、異なる用途間の税額を比較することは容易でない。
- ・ 固定資産税の税率は三資産を通じて一律でなければならぬとされている (昭和 51 年 5 月 26 日・自治省税務局長通達など) が、制度をできる限り簡素かつ明快なものとするためには、実質的に課税ベースが異なる資産ごとに税率を設定できるようにし、「評価額×税率=税額」の関係をつくることも一つの考え方である。

(財政需要を踏まえた税率設定)

- ・ II で記したように、英国における唯一の地方税であるカウンスル税の税率は、地方自治体が必要とする予算所要額から一般交付金等を差し引いた額を所要カウンスル税額として算出したうえで、この税額を満たすように決定される。
- ・ このように地方自治体の財政収支を税率で調整する制度は、地方自治体の財政運営に対する住民の意識を高めることができる。また、住民がサービスの充実を望む場合は、同時に増税が行われることから、受益と負担との関係が明確になる。地方交付税など様々な制度との関係を整理する必要はあるが、カウンスル税のこうした考え方を取り入れることも検討に値するものと考えられる。

(2) 都市計画税の新たな活用方策

- ・ 都市計画税は、目的税としての性質から、受益と負担との関係を明確化することが求められる。都市計画事業等における、当該年度の事業費に限らず、過年度分の地方債の元利償還費や、将来の当該事業への積立てにも充当することができるものであるが、新規の都市計画事業等が減少している自治体によっては、都市計画税収を当該事業に充当しきれない事態も懸念されている。
- ・ 一方、近年、高度経済成長期を中心に整備された都市インフラの老朽化が進行し、社会資本ストックの維持・更新への対応が行政の重要課題となっている。また、少子化等の影響により廃校となった公立学校を新たに店舗として活用するなど、既存の社会資本ストックを有効活用しながら、他の用途へと転用する取組が見られるようになった。このように、我が国の社会資本整備が「施設の新設」から「既存ストックの維持・更新」や「効率的な利活用」へと重点が移りつつある現状に鑑みると、都市計画税の使途の自由度を一層高めていくことも考えられる。
- ・ 良質な社会資本ストックを次世代に継承していくためには、都市計画税が都市計画事業等からの受益がある土地・家屋にその負担を求めている点を踏まえ、目的税としての性質を維持しつつも、既存施設の保守・点検等にも使途を拡大するなど、時代の変化に即した新たな活用方策も考えられる。その際、都市計画税が普通税である固定資産税とは別に課税する意義が明確になるよう、また時代の要請に合った都市計画事業等が行われるよう、市町村が住民に対して説明責任を十分果たしていくことが重要である。
- ・ また、昨今、地域の再生を目的とするエリアマネジメント等、社会資本整備を取り巻く環境に変化が生じている。そこで、地域ごとの特性や実情等を踏まえ、地域の魅力づくりのための財源として、都市計画税を弾力的に運用する方策も考えられる。

おわりに

これまで考察してきた事項のうち、まず、固定資産税等の負担の実態とオリンピック・パラリンピック大会を通じたロンドンの都市づくり及び税財政制度について総括する。

「Ⅰ」では、東京都特別区等の大都市圏において、世帯年収額の少ない層や高齢者層の負担率の高さが際立っていた。30歳代以下・40歳代の子育て世帯では、住宅ローン返済等の居住コストに加え、将来的にも社会保険料等の負担が高まることが不可避となる。固定資産税等の負担のあり方を考えるにあたっては、こうした様々なコストを踏まえつつ、総合的に検討していく必要がある。

「Ⅱ」では、ロンドンをはじめ英国の地方自治体は財政規模が小さく、その自由度も低いことが見られた。他方、多様な税目を持つ東京は、大会開催の効果を税収増として反映させることができ、東京2020大会に向け、将来を見据えた都市づくり等に積極的に取り組んでいくことが重要である。

次に、「Ⅲ」で考察した固定資産税等の制度のあり方について総括する。

市町村の歳入の側面から見ると、住民生活に身近な市町村の行政サービスをより一層充実させていくためには、地域的な偏在が比較的少なく税収が安定している固定資産税等の充実確保により安定的に市町村財政を運営していくことが重要となる。

他方、地価をはじめ固定資産を取り巻く状況は地域によって大きく異なる。新築住宅減額のように全国一律に適用される特例措置は大胆に見直すとともに地域の実情に応じて市町村が柔軟に運用しうる制度を構築することにより、地方の自由度を高めていくことが強く求められる。

平成30年度税制改正に向けては、平成27年度税制改正時に議論された負担調整措置等が再び議論されることが想定される。負担調整措置等を見直す場合には、それぞれの地域の実情を踏まえ、東京都特別区をはじめとする大都市圏での過重な税負担に十分配慮した制度のあり方が望まれる。

東京都税制調査会では、今後も固定資産税等の負担のあり方や固定資産税制をめぐる諸課題につき、議論を深めてまいりたい。

「大都市における税制のあり方に関する分科会」の概要

1 設置趣旨

大都市における資産課税のあり方、主として固定資産税制の調査研究を通じて、東京における税負担のあり方や都市づくりとの関係等について、検討する。

2 委員

- ◎ 小 幡 純 子 上智大学法科大学院教授
- 小 林 航 千葉商科大学政策情報学部教授
- 関 口 智 立教大学経済学部教授
- 松 原 有 里 明治大学商学部教授
- 保 井 美 樹 法政大学現代福祉学部教授

※ ◎は分科会長

3 開催経過

	開催日時	議 事
第1回	平成27年9月14日（月）	平成27年度委託調査の内容について
第2回	平成28年3月17日（木）	平成27年度委託調査報告書について
第3回	平成28年7月5日（火）	資産課税に関する制度等について
第4回	平成29年3月2日（木）	平成28年度委託調査報告書について
第5回	平成29年5月29日（月）	固定資産税制の諸課題について
第6回	平成29年7月28日（金）	分科会報告書（案）について