

固定資産税についての 私的考察



武庫川女子大学 教授 金崎 健太郎

1 はじめに

固定資産税は土地や家屋などの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、その資産価値に応じて課税される財産税である。地方税法では固定資産税の課税標準は土地や家屋の価格とされ、価格とは適正な時価とされている。しかしながら土地の課税標準については適正な時価である評価額ではなく、従来から負担調整措置を適用して算出した課税標準額をもとに税額が決められてきた。筆者はかつて自治省（現総務省）固定資産税課において平成9年度税制改正における負担調整措置の法案作成の実務を担当したが、本稿では平成9年度税制改正から現在までの状況の推移をもとに、実務担当者として当時有していた問題意識を呼び起こしながら、固定資産税の将来に向けた課題を考察する。

2 平成9年度改正の背景

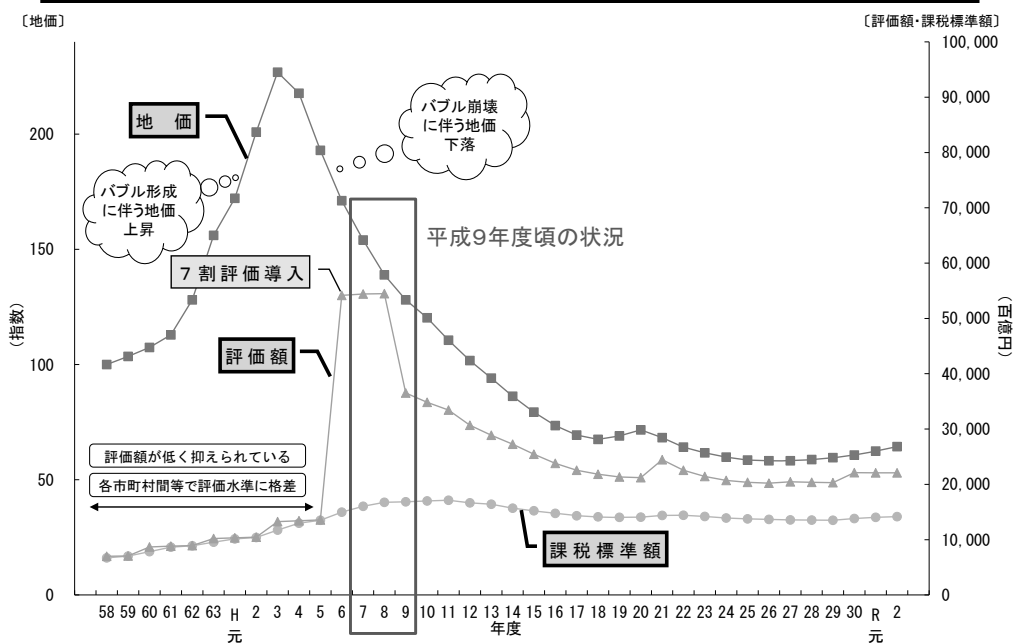
① それまでの負担調整措置と地価下落

土地に係る固定資産税の課税標準は賦課期日における価格（地方税法（以下、法という。）第349条第1項）であり、価格とは適正な時価をいう（法第341条第5号）。適正な時価とは3年度ごとに行われる評価替えによって定められる賦課期日における価格であり、小規模住宅用地と住宅用地についてはそれぞれ価格の6分の1と3分の1の額を課税標準とする特例措置が講じられている（法第349条の3の2）。土地の価格については「一物四価」といわれるように様々な価格が存在する。すなわち実際に売買される場合の実勢価格、国土交通省により毎年公表される公示価格、そして固定資産税評価額と相続税評価額である。固定資産税評価額については従来から各市町村によって評価の水準に格差があり、バブル期に入って地価が大きく上昇してからは実勢価格や公示価格と固定資産税評価額との乖離が大きくなった。固定資産税評価額が

実勢価格よりも大幅に低く、また同じ価格の土地であっても市町村によって評価に差異があり税負担が異なるという状況は、課税の公平の観点から大きな問題がある。そこで平成6年度から固定資産評価額を公示価格の7割を目途に統一することとし、市町村間における土地の評価の均衡化・適正化を図ることとされた。また固定資産評価額の適正化は税負担の急激な増加をもたらすため、平成6年度から平成8年度においては評価額の上昇割合に応じ、12年程度の年数をかけてゆるやかに公示価格の7割程度の評価額に課税標準額を

近づけていく負担調整措置が講じられていたところである。一方で平成9年度改正前の時期には、バブル崩壊に伴う地価の下落が全国的に顕著となっていた。特に大都市の商業地を中心に著しい地価下落の中で、たとえゆるやかであっても負担調整措置によって税負担を上げていくことに対する納税者の負担感への危惧は大きくなっていった。そのような状況下で、課税の公平を保つための負担調整の仕組みをどのように設定していくのが平成9年度改正に求められた課題であった。

商業地等における地価と評価額・課税標準額の推移（全国）



(注)1 地価は、地価公示価格(商業地)を指数で表したものである(昭和58年=100)
 2 評価額は、固定資産税評価額(商業地等)である。
 3 課税標準額は、固定資産税課税標準額(商業地等)である。
 4 評価額と課税標準額は、各年度の固定資産の価格等の概要調査による(法定免税点以上)。

出典) 資産評価システム研究センター (2022) 「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究」報告書

② 平成9年度評価替えの状況

平成9年度の土地の評価替えについては地価公示価格の7割程度を目途とした評価の均衡化・適正化を引き続き推進する一方で、地価の下落が継続している中で賦課期日と価格調査基準日とのずれを出来るだけ短くするため、当初平成8年1月1日とされた評価替えの価格調査基準日を平成8年7月1日までの下落率をもとに評価額の修正ができるよう固定資産評価基準の改正が行われた。それらを踏まえた平成9年度の土地の評価替えの状況は、宅地の評価変動割合は48%の市町村が平均で上昇、52%の市町村が平均で下落とばらつきがあり、さらに各市町村内でもばらつきが見られる一方で、総地積の96%程度は新評価額が未だに平成8年度課税標準額を上回る見込みとなった。また、負担水準（新評価額に対する平成8年度課税標準額の割合）でみ

ると、過去の経緯もあって地域や土地によって相当のばらつきがあり、課税の公平の観点から問題が大きいことが改めて明らかとなった。

3 平成9年度改正の概要

① 負担水準の均衡化を目指す制度への変更

平成8年度までの負担調整措置は、7割評価による評価額の急上昇に対応するため、平成5年度課税標準額に対する評価額の上昇率に応じて3年度間適用すべき負担調整率を決定し、課税標準額をおおむね12年程度かけて評価額に到達させることをその趣旨とするものであった。しかし平成5年度改正、平成7年度改正、平成8年度改正と臨時的な措置が講じられ、一定期間における評価額への到達という概念はほぼなくなり、実際には毎年度適用される負担調整率が異なることになっていた。そこで平成9年度改正では課税標準額

宅地等に係る負担調整措置の経緯について（平成9年度～平成11年度）

9年度		10	11
8課税×負担調整率		9課税×負担調整率	10課税×負担調整率
負担調整率の区分			
区 分	負担水準	負担調整率	(注) 以下の2つの要件のいずれをも満たす場合は、左記区分にかかわらず、負担調整率を「1.00(据置)」とする。 ①その土地の負担水準が全国平均(小規模住宅用地は0.55、一般住宅用地は0.5、商業地等は0.45)以上である。 ②その土地の平成8年度の評価額に対する当該年度の評価額の下落率が全国平均(0.25)以上である。 $\text{負担水準} = \frac{\text{前年度課税標準額}}{\text{当該年度価格} \times (\text{住宅用地特例率})}$ $\text{下落率} = \frac{\text{平成8年度価格} - \text{当該年度価格}}{\text{平成8年度価格}}$
住宅用地	1.0以上 0.8以上 1.0未満 0.4以上 0.8未満 0.3以上 0.4未満 0.2以上 0.3未満 0.1以上 0.2未満 0.1未満	本則課税 1.00(据置) 1.025 1.05 1.075 1.10 1.15	
商業地等	0.8超 0.6以上 0.8以下 0.4以上 0.6未満 0.3以上 0.4未満 0.2以上 0.3未満 0.1以上 0.2未満 0.1未満	価格×0.8まで引き下げ 1.00(据置) 1.025 1.05 1.075 1.10 1.15	
宅地評価土地以外	1.0以上 0.4以上 1.0未満 0.3以上 0.4未満 0.2以上 0.3未満 0.1以上 0.2未満 0.1未満	本則課税 1.025 1.05 1.075 1.10 1.15	

出典) 資産評価システム研究センター(2022)「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究」報告書

を一定期間で評価額に到達させるという考え方を改め、負担水準の均衡化を重視することを基本的な考え方とした新しい負担調整制度を導入することとされた。その結果、平成9年度からの負担調整措置は、負担水準の高い土地については評価額に達していなくても課税標準額を据え置いてその税負担を抑制しつつ、負担水準の低い土地についてはその水準に応じて一定の負担水準までは課税標準額をなだらかに上昇させる、というものとなった。特に商業地については負担水準が8割を超える土地については8割とした場合の課税標準額にまで税負担を引き下げることとなった（法附則第17条）。

② 据置年度における価格修正制度の創設

固定資産税の評価額は税負担の安定を図り、課税事務の簡素化を図る観点から基準年度の価格を3年間据え置くこととされている（法第349条）。この制度は地価の上昇局面では納税者に直接の不利益をもたらすものではないものの、下落局面においては第2年度、第3年度の価格（適正な時価）が基準年度の価格を下回ることとなり、納税者に不利な状況となってしまう。これまでに例を見ない長期的で大幅な地価の下落に鑑み、納税者に不利な状況の改善と、課税事務の増大をできる限り抑えるという要請を調和させるために、市町村長の判断により第2年度、第3年度に修正した価格を課税標準とすることができる特例

負担調整措置の主な改正経緯（まとめ）

○地価公示価格の7割評価制度導入（平成6年度評価替え）

※政府税調「平成4年度の税制改正に関する答申」（H3.12.19）及び自民党「平成4年度税制改正大綱」（H3.12.19）において、平成6年度の評価替えから地価公示価格の7割評価制度を導入することが明記。

改正年度	負担調整措置
平6 <small>※平成5年度 税制改正</small>	<ul style="list-style-type: none"> ○評価の上昇割合に応じたなだらかな負担調整措置（課税標準額に12年程度で到達する負担調整率）の導入 ○住宅用地特例の拡充（特例率 小規模 1/4 → 1/6、一般 1/2 → 1/3）
平9	<ul style="list-style-type: none"> ○負担の均衡化をより重視した新たな仕組みの導入 <ul style="list-style-type: none"> ①負担水準の高い土地 ⇒ 課税標準額を引下げ 又は 据置き （引下げ＝商業地等について課税標準額の上限を0.8に引下げ） ②負担水準の低い土地 ⇒ 課税標準額をゆるやかに上昇 ※負担水準＝前年度課税標準額／当該年度評価額（×住宅用地特例率） ○据置年度における下落修正措置の導入
平12	○商業地等の課税標準額の上限を0.75（H14以降は0.7）に引下げ
平16	○商業地等に係る条例減額制度の導入 ・条例により課税標準額の上限を0.6まで引下げることが可能にする仕組みの導入
平18	○負担水準の均衡化促進のための新たな仕組みの導入 ・原則、評価額の5%ずつ課税標準額を上昇させる仕組みの導入 ・課税標準額の下限（0.2）の導入
平21	○税負担急増土地に係る条例減額制度の導入 ・条例により税額の上昇を1.1倍までに抑制することを可能にする仕組みの導入
平24	○住宅用地の据置特例を段階的廃止（H24・25：～0.9、H26廃止）
平27・平30	○現行の負担調整措置を継続
令3	○現行の負担調整措置を継続した上で、令和3年度に限り、地価上昇により税額が増加する土地について前年度の課税標準額に据置。

出典) 資産評価システム研究センター（2022）「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究」報告書

措置が創設された（法附則第17条の2）。この価格修正の特例措置が導入されたことに伴い、基準年度のみならず据置年度においても価格が変動することとなり、毎年度適用すべき負担調整率が異なることが制度上予定されることとなった。

4 その後の改正経緯

平成9年度以降の税制改正においては、景気の低迷や地価下落という状況に鑑み、特に都市部の納税者の負担感に配慮した改正が行われた。平成16年度改正では市町村の判断で商業用地等の税額を一定の範囲内で減額することができる条例減額制度が導入され、平成21年度改正では大都市での大幅な地価上昇を背景に、住宅用地等の過度な税額上昇を抑えるための条例減額制度が設けられた。これら条例による減額制度導入の背景には、厳しい市町村財政に鑑み全国一律ではなく市町村ごとの判断によって納税者の負担感を軽減するという制度的工夫が行われたものと考えられる。一方で負担水準の均衡化を目指した負担調整措置の基本的枠組みは現在に至るまで維持されている。特に平成18年度税制改正においては負担水準の均衡化促進と制度簡素化の双方を目的として、負担水準が一定未満の土地について、負担水準の区分に応じて異なる負担調整率を前年度の課税標準額に乗じるという従来の方式に代えて、前年度の課税標準額に一律当該年度の評価額の5%を加算するという、負担水準の均衡化を一層促進する仕組みが導入されている。

5 負担水準均衡化の実現と今後の課題

負担調整措置の改正経緯を紐解きその意義

と課題を考察した前田（2022）は、負担調整措置には課税標準を評価額に近づけていく機能と土地間の負担水準の均衡化を図る機能の2つがあるとし、平成9年度以降の宅地、小規模住宅用地、商業地等における負担水準の推移と都道府県別の状況を分析したうえで現行の負担調整措置はその双方に効果を発揮していると評価し、「平成9年度に導入された現行の負担調整措置によって固定資産税の土地課税における負担の均衡化はほぼ実現している」としている。税負担の公平性の観点から早急に是正すべき課題であった負担の不均衡が、負担水準の均衡化を目指した負担調整制度の導入以後、20年以上の年月を経てその目的を達成しつつあることは制度設計に関わった者として安堵の気持ちを有するものである。一方で負担水準の均衡化が進んだ現状において、当時抱いていた問題意識をもとに、これから改めて直視すべきと考える法制度的な課題として相互に関連する以下の二点を考察したい。

第一は地方税法本則による課税の全面的な実現である。固定資産税の課税標準は地方税法本則（法第349条）において固定資産の価格（評価額）とされている。一方で土地についての実際の税負担を決めることとなる負担調整措置は地方税法附則において原則3年度間の時限的な措置としてその都度見直しを加えながら継続され今日に至る。前田（2022）の分析のとおり、課税標準を価格の6分の1とする特例措置が講じられている小規模住宅用地ではほぼすべての土地で負担の均衡化が実現し、商業地等についても負担調整措置における据置特例の対象となるゾーンへの負担水準の収斂が進んでおり、ほぼすべての土地

の課税標準額が評価額の一定割合に到達して負担水準の均衡化が実現している。一方で現行の負担調整措置が今後も継続するとすれば、評価額に税率を乗じて税負担を求めるという地方税法本則による課税を全面的に実現することはできない。納税者への分かりやすさ、そして既に一般化している情報システムを活用した課税事務への正確で迅速な対応の必要性を踏まえても、税制度としては全面的な地方税法本則による課税を目指していくべきではないだろう。

第二は税率についてである。負担調整措置は課税標準額を変動させることにより税負担の調整を図る仕組みであるが、課税標準は税額決定の基準となる数値であり、政策的な特例措置を除いては、税負担の水準は税率によって決められるのが本来の姿である。とりわけ市町村の基幹税目であり行政サービスとの受益関係に着目して課税される固定資産税において、税率についての民主的議論は重要であると考えられる。現行制度においては土地や家屋、償却資産すべてに一つの税率が適用されることとなり資産間や同一資産内で税率を変更することは不可能であるが、市町村における土地の評価が統一され、さらに負担水準の均衡化が実現しつつある現在、固定資産税の税率のあり方についての議論が可能な時期に来たのではないかと思う。

6 考察

① 全面的な本則課税は実現できるか

土地に対する固定資産税についてはこれまで、評価と課税標準額が実質的な税負担の変動要因となってきた。評価については7割評価の実施により実勢価格との適正な連動が実

現したものの、課税標準については地方税法本則における価格（適正な時価）ではなく、3年度間の時限措置として地方税法附則に規定される負担調整措置によって算定された課税標準額により税負担の水準が決まる状況が続いている。また小規模住宅用地や住宅用地については地方税法本則において課税標準を価格の6分の1または3分の1とする特例措置が設けられ負担水準の前提となる評価額自体に特例率が乗じられて引き下げられるのに対して、商業地等については負担調整措置における課税標準額の引き下げによって税負担が調整されるなど、同じ土地であっても制度内で差異がある状況となっている。高（2016）は「現行の固定資産税の仕組みは非常に複雑であり、透明性に欠けている」と指摘しているが、その指摘のとおり租税法律主義のもと税制度は納税者に分かりやすい明確なものであることが望ましい。また情報システムを活用した課税事務が一般化しているなか、頻繁に実施される法令改正がシステム上の処理に正確かつ迅速に反映しやすい制度を目指していく必要がある。課税標準の特例措置や非課税措置については地方税法本則と附則に規定されているものがあり、さらにはその都度の改正法の附則において規定されるものもあるなど、課税標準額の算定にあたって適用すべき条項が本則、附則、改正法附則に分散し、特に附則の規定の中には負担調整措置や平成9年度改正で導入された据置年度における価格修正制度など現在では実質的に恒久化しているものもある。平成9年度改正における法案作成を振り返ると、その時創設した附則第17条の2による価格修正制度は3年に一度の評価替えという本則への特例規定と

したため膨大な読替規定による複雑な条文となって現在に至っている。現在の負担調整措置による税負担の水準を前提としつつも、実務面での定着度や税率も含めた総合的な議論の中で、これらの制度の本則規定への収斂を順次目指していくことが望ましいと考える。

② 税率による税負担の調整は可能か

本則か附則かという法制上の問題は別にしても、課税標準に税率を乗じて税負担を求めるという租税の基本的な姿から見ると、固定資産税は特異な状況が続いてきた。すなわち石田（2007）が指摘するように、「固定資産税の議論は、税率ではなく、もっぱら課税標準とそれに関連する固定資産税評価額についてなされてきた」といえる。特に土地についてはこれまで見たように、各市町村による評価格差という状況から評価の均衡化を目指した7割評価の導入、課税標準額の評価額へのゆるやかな到達を目的とした負担調整措置、さらには負担水準の均衡化を目指す負担調整措置が導入され今日に至っている。一方で固定資産税の税率を見ると、現行の固定資産税制度が始まった1950年に一定税率で1.6%とされ、1951年に標準税率へと変更された。その後標準税率は1954年に1.5%、1955年に現在の1.4%に引き下げられそのまま現在に至っている。また1951年に設定された制限税率は当初3.0%であったが1954年に2.5%、1959年に2.1%に引き下げられた後2004年には廃止され、現在では市町村が独自に税率を設定し標準税率以上の税率を設定することが可能となっている。超過課税を実施している団体は2022年4月1日で151団体であり全市町村の1割未満である。超過課税以外の市町

村の判断による税負担の調整手法としては法第6条第2項に基づく不均一課税、第367条による減免の制度が存在する。沼尾（2022）は「租税を活用した政策推進をどこまで可能としていくのか、不均一課税や減免による対応を今後どのように考えていくのが問われるであろう」とし、これらの制度の自治体政策への活用の可能性について言及している。

一方で土地の負担調整措置との関係で考えるべきは、負担水準の均衡化が進んだ現状において、今後の固定資産税制を考えていく上で税率をどのように活用していくかという視点である。現在の法制度では土地、家屋、償却資産すべてに同じ税率が適用され、課税対象ごとに異なる税率を採用することは認められていない。確かに負担水準にばらつきがある状況下では税率に格差を設けることはあまり意味のないことであろう。しかし負担水準が均衡化し将来に向けてより透明性の高い税制度を目指すことが可能となりつつあるなか、土地、家屋、償却資産という資産ごと、さらには宅地、商業地といった用途ごとに異なる税率を設定し、市町村が財政需要や地域の実情に応じてこれらを変動させる仕組みも議論の視野に入れることができるのではないかと思われる。石田（2007）はこのような資産別の税率設定の可能性に加え、固定資産税の税率を累進構造にすることにも検討の余地があるとしているが、これらの議論は応能的応益税とも言われる固定資産税の性格にも影響する根本的な議論となるであろう。

③ 地域経営の視点から

これまでの地方分権改革の中で、地方税においても法定外税における国の関与の縮減や

制限税率の廃止など税率設定の自由度拡大、地域決定型特例措置（わがまち特例）の導入など、地方公共団体の課税自主権を拡大させるための取り組みが行われてきた。租税は行政サービスを維持していくための会費であり、特に地方税は地方公共団体の行政サービスの対価を広く公平に分かち合うという応益性の高い税である。住民一人ひとりが地方公共団体から受ける行政サービスと税負担との関係を出るだけ意識しやすい環境をつくっていくことが地域社会の運営にとって大切である。首藤（2002）は「固定資産税を基礎的・標準的行政サービスに対する対価（の一部）として考えるという観点からは、日本での固定資産税に相当する財産税（アメリカ、イギリス）や、レイト（オーストラリア、ニュージーランド）、カウンシル・タックス（イギリス）のように、日本においても自治体ごとに必要な固定資産税総額を見積もり、それを基準に税率を決めるという方法を採用すべきことが考えられてよい」とし、地方交付税制度等の改革と連動しなければならないとしながらも、自治体のサービス量をもとに必要な固定資産税総額を決め、そこから税率を導く方法を提唱している。必要な固定資産税総額が決まっているので課税標準総額が小さくなれば税率を上げ、大きくなれば税率を下げるという調整をするだけなので課税標準総額の数字は問題とはならず、個々の資産の評価の比率（相対的評価額）があれば良いとし、資産評価の自由度を市町村に大幅に認めることになるという。

我が国においては地方交付税制度によって全ての地方公共団体で一定の行政水準が保障され、地方税制の改正においても全国ベース

での地方公共団体の税収確保を念頭においた議論が行われている。地方交付税制度と地方税制度によって全ての地方公共団体において基礎的行政サービスに支障のない財政運営が出来ることは我が国の地方自治制度の優れた特徴である一方、地域経営という視点から見れば、住民が行政サービスと税負担との関係を意識しにくく、議会においても歳入面での議論は希少であるなどの課題がある。固定資産税は市町村税収の4割を占める基幹税目であり、全ての市町村が地域の実情に見合った税率の組み合わせを自ら決定することとなれば、具体的な財政需要と税負担との関係をより明確にした議論が期待できるのではないだろうか。

7 おわりに

地方税や地方交付税など現行の地方行財政制度が創設されてから既に70年以上が経過した。法制度が社会環境や経済環境の変化に柔軟に適應することが望ましいことは言うまでもないが、一度制定された法制度は過去の経緯や歴史に拘束される経路依存の特性を示すといい、歴史を重ねれば重ねるほど法制度の大きな変更には困難が伴う。その点では課税標準額を評価額へ到達させるという目的を捨て、負担水準の均衡化へと転換した平成9年度改正による負担調整措置の導入は、資産価値下落の中で税負担が上昇することを危惧する納税者の力によって生まれた制度変更であったと言える。国民的関心が高まらない限り法制度の大きな変更には困難が伴うが、固定資産税をはじめとする税制が、今後も国民の信頼を維持できるよう、時代に即した変容を遂げていくことを願ってやまない。

参考文献

石田和之（2007）「固定資産税の税率についての一考察」『税』62(4), pp193-205.

金崎健太郎・吉添圭介（1997）「平成9年度固定資産税関係改正案解説」『税』52(4), pp77-159.

金崎健太郎・吉添圭介（1997）「特集問答解説平成9年度地方税法の改正 固定資産税関係」『税』52(5), pp54-128.

金崎健太郎（2021）「制度理論と政策形成」『公営企業』52(12), pp4-10.

高哲央（2017）「固定資産税の課税標準に関する一考察」『経済学研究論集』46, pp21-32.

沼尾波子（2022）「固定資産税の不均一課税、減免に関する一考察」『地方税』73(11), pp2-14.

首藤重幸（2002）「固定資産税の税率の法理論」『日税研論集』49, pp107-130.

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』73(7), pp2-11.

資産評価システム研究センター（2022）「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究」
https://www.recpas.or.jp/new/jigyo/report_web/pdf/r3_all/r3_report_arikata.pdf
 2023.4.16閲覧.