

現代日本の総合的土地税制に関する一考察

井上 隆

日本大学大学院総合社会情報研究科

A Study for Comprehensive Land Taxation System in Contemporary Japan

INOUE Takashi

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

Japanese land policies have been administrated based on the taxation system. Japanese land levies have been in the direction of reduction after the 1990s. Land taxes levy on acquisitions, possessions and transfers. A property tax to possessions and inheritance/gift tax to acquisitions are effective for land speculations and long-term large land ownerships. A comprehensive land taxation system is crucial to strengthen those levies based on progressive rates as measures for land price risings.

1.はじめに

80年代中盤から、90年代初頭に都市圏を中心として起こった地価上昇期はバブル期とも称され、バブル経済崩壊に端を発した経済不況は現在まで続いている。バブル期以降、大きな地価の上昇は見られず、概ね、地価は安定した状況にあるが、デフレ経済と称される中であって、今世紀に入ってから大きな下落も起きていない。不動産に関連する多くの指標も80年代初頭の地価高騰期以前の状況への回帰を示しているが、当時においても列島改造ブームによる全国的な地価高騰と二度のオイルショックを経て、都市部の宅地を中心に地価は十分に高い状況にあった。それは土地、特に宅地は生活においても、経済活動においても、必要欠くべからざる資源であると同時に、バブル期以降も社会経済において、土地所有と利用に関連する弊害も十分に排除されてはいないことをも示している。

また、世界的にも日本経済の最盛期であった80年代初期と違い、バブル経済後の長期の経済不況は、高度成長期に達成した中流社会から格差社会へと日本社会の構造の変化をもたらし、日本社会を経済社会的に分断しつつある。特に土地と住宅という不動産において、その経済格差と資産格差は明白に現れている。資産層は不動産額の値上がりを望む一方、

勤労者階級は給与水準が大きく低下し、住宅取得が更に困難になっている。これらの弊害を取り除き、再び、日本において、地価の高騰を起こさない措置と国民の土地と住宅の所有状況の改善に向けた土地政策が必要である。

周知のように日本は他の先進国に比べて、狭小な可住面積しかなく、加えて、都市部への集中が極度に進んでいる。そのような狭小な農地及び宅地の面積という国土構成は、大規模な土地の取得や供給を伴う国土計画と都市計画への大きな制限をも意味している。したがって、日本では宅地と住宅の取得促進には、宅地供給政策よりも土地投機や土地所有の集中を規制し、制限する政策が優先される必要がある。しかし、土地の取引と所有に関連する法的な規制と制限は土地市場の弊害への対策であったとしても、土地所有への選好が極めて高い日本では、大きな反発を招いてきた。法規制の導入の困難さと既存の土地制度と土地市場の秩序維持のためにも農地改革以降、大胆な法規制は避けられてきた。そのような観点から、日本では全般的な土地政策に対して、経済政策の一つである税制を中心として土地政策が組み立てられてきた。不動産は諸税の大半に関連し、日本の土地税制はフランスと並び先進国では最も複雑なものである。そのことから、現代日本の宅地

供給の流動化と地価下落に対する効果的な総合的土地税制が不可欠であり、その観点から、以下、土地税制を分析し、総合的土地税制に向けて提言を行っていく。

2. 土地政策における経済的手法

2.1 土地政策としての金融政策

1990年の大蔵省の土地取引融資に対する総量規制は最終的に地価上昇を終焉させたが、それまでは大蔵省は狂乱地価に対して、不動産取引に対する融資規制等の有効な処置を取れなかった。その間、東京都等の都市部の地方自治体では条例で土地取引規制を設け対応したり、市町村税である特別土地保有税によって、限定的な成果を得た。固定資産税強化による市街化区域内の農地の宅地転用と土地譲渡益課税強化による土地投機抑制等が、当時の政府の主な税制による地価高騰への対策であったが、それらは地価高騰が収束しつつある時期に行われた。しかし、90年代初めには早くも不動産の不良債権等による国家経済の悪化に伴い、土地取引融資に対する総量規制は解除され、一度は強化された土地税制も数年を経ずして、大幅に緩和された。特別土地保有税と地価税は停止され、土地譲渡益課税も再び軽減されている。それらの土地税制の緩和策の多くは現在まで至る地価の下げ止まりの要因となっている。主に不動産不良債権対策として始められた低金利政策は現在まで継続し、日本経済の長期停滞の一因ともなっている。これらの事例にも示されている通り、金融的手法は短期的、中期的効果に限定され、長期的で安定した土地政策の手法としては限定的である。

2.2 土地税制

土地税制は80年代の地価高騰期にも主要な対策となった。それは土地税制が世帯と法人の経済状態に対する包括的な捕捉と税率等による段階的な課税負担を可能とし、その導入及び調整が他の政策に比べて、容易なことにある。また、土地税制によれば、法人と世帯の分散した不動産の捕捉とその対応も困難ではない。土地税制は土地政策の目的である土地資源の再分配、あるいは土地所有構造のゆがみの矯正に対して、法的規制ほどの直接的な効果はない。

しかし、長期的な大土地所有や資産保有形態としての大規模な未利用地保有に対しても、累進性の強化による等の長期的に、より柔軟で個別性に対応した改革が可能である。さらには滞納処分として、税務署による差し押さえという法的規制と同様の直接的な所有制限の機能も有している。

日本の80年代の地価高騰に対する土地税制改革が遅れた主な原因は、資産税強化は有効な土地利用計画がない場合、税負担能力のない居住者が都市部から追い出されたり、市街地農地の半強制的転用を伴う等の批判によるものであった。それらは都市計画や用途制限、ゾーニング等の直接的な行政処置と連動した税制改正に対する批判であった。だが、大きな弊害を伴う他の土地政策とともに用いられない限りは、土地税制は他の手法に対して、導入も容易で、運用も安全であり、相対的に柔軟な政策だと言える。土地制度に対して極めて保守的な日本の土地政策に適したものとして用いられてきたのも、そのような理由に基づく。

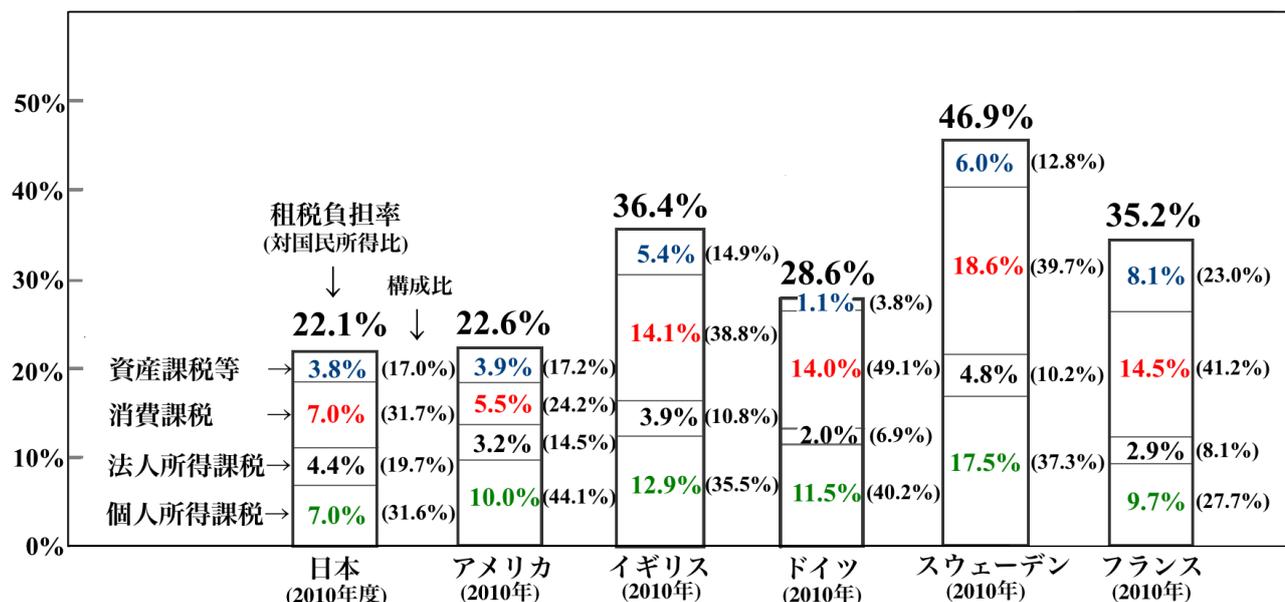
ただし、90年代初めに行われた日本の土地税制改革は数年を経ずして、緩和されたり、課税自体が廃止あるいは運用停止されたことは、税制が持つ、調整の機能を改革とは逆行する一時的処置や弥縫策としても利用できることを示している。そして、調整と廃止、運用停止が容易なことも含めて政策策定者に土地税制改革を相対的に選択させる要因ともなっている。土地税制は他の手法ほどには直接的で即効性のある政策ではない分だけ、効果的運用には長期的施行が前提とされる。長期的視点を欠く、土地税制改革の短期的導入は一時的な効果と混乱をもたらすだけであり、土地政策においては避けなければならないものである。

3. 日本の土地税制

3.1 税制と不動産の国際比較から見た日本の土地税制

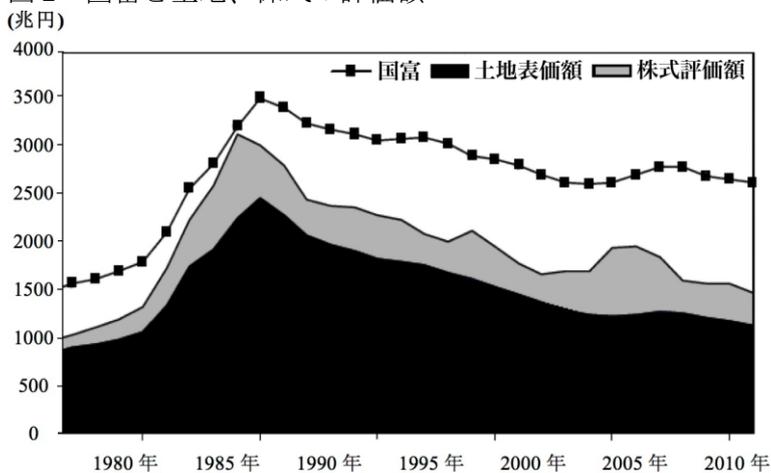
不動産への課税や会計基準は国によって幅がある。特に相続・贈与等の不動産の取得や譲渡の所得は所得税や法人税の課目に含まれることが多く、一概な比較は難しい。そのようなことから、ここでは資産課税を中心に先進諸国の租税負担率を比較する。

図1 租税負担率の内訳の国際比較



出典) 総務省ホームページ、わが国税制・財政の現状全般に関する資料 (平成 26 年 4 月末現在)、負担率に関する資料、租税負担率の内訳の国際比較。http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/021.htm
 注) 1.日本は平成 22 年度 (2010 年度) 実績、諸外国は、OECD "Revenue Statistics 1965-2011"及び同 "National Accounts"による。なお、日本の平成 25 年度 (2013 年度) 予算ベースでは、租税負担率：22.7%、個人所得課税：7.3%、法人所得課税：4.6%、消費課税：7.1%、資産課税等：3.7%となっている。
 2.租税負担率は国税及び地方税の合計の数値である。また所得課税には資産性所得に対する課税を含む。
 3.四捨五入の関係上、各項目の数値の和が合計値と一致しないことがある。

図2 国富と土地、株式の評価額



出典) 高田創 (みずほ総合研究所、常務執行役員、チーフエコノミスト)
 「我が国財政の現状と政策上の課題」財務省財政制度分科会有識者ヒアリング (平成 25 年 4 月 12 日開催)、配布資料 2。
 http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia250412.html
 注) データは2005年基準。ただし、2000年以前については2000年基準の前年比を利用して推計。
 資料) 内閣府経済社会総合研究所

図1に見られるように日本の資産課税は 2010 年度において、対国民所得比で 3.8%であった。これは極端に低いドイツの 1.1%を除き、先進諸国では低位の水準である。また、相続税と贈与税の比率は他の先進諸国と同等の水準である。図2は 1980 年以降の国富と土地及び株式の評価額である。80 年代のバブル期以降、地価下落と共に国富が縮小し、土地資産総額は長い時間を経て 80 年代前半の状況に回帰したことが伺える。

また、土地評価額の表 1 は 90 年代中盤以降の先進諸国の土地総額の GDP に対する比率を比較したものである。90 年代までは実勢価格に比べて非常に低い不動産への課税評価額に対して多くの批判があった。¹ しかし、その後、日本の不

表1 土地資産額の対 GDP 比率

国名	年	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
日本		3.73	3.58	3.43	3.36	3.27	3.0	2.94	2.80	2.64	2.51	2.48	2.51	2.1	2.57	2.60	2.7	2.46	2.41
フランス		0.59	0.56	0.53	0.61	0.82	0.98	1.13	1.39	1.76	2.21	2.70	2.94	2.9	2.58	2.60	2.86	2.89	2.71
カナダ		0.76	0.77	0.78	0.79	0.79	0.77	0.81	0.85	0.93	0.92	0.97	1.06	1.13	1.1	1.23	1.23	1.25	1.29
オーストラリア		1.52	1.68	1.69	1.76	1.85	1.8	2.15	2.44	2.1	2.64	2.71	2.83	2.79	2.54	2.98	2.71	2.47	2.53

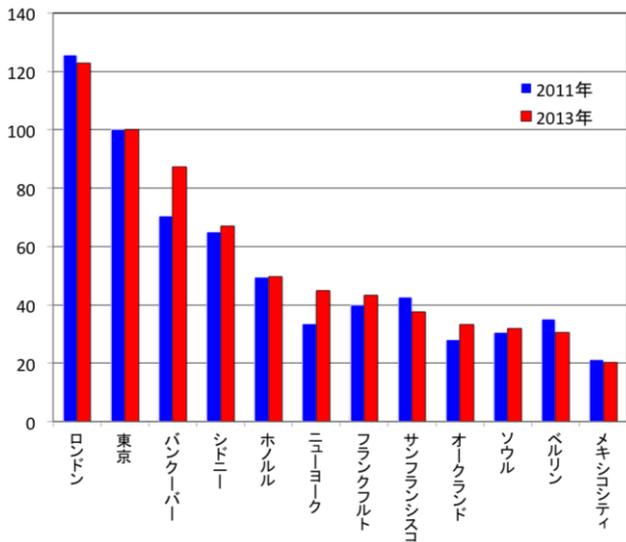
出典) OECD National Accounts Statistics, Balance sheets for non-financial assets を基に作成。
http://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/detailed-national-accounts/balance-sheets-for-non-financial-assets_data-00368-en
 注) 土地資産額と GDP 額は各国通貨の時価によって計算。

動産の対 GDP の比率は日本の土地資産額がアメリカのその 2 倍以上に上った 80 年代の地価高騰期からは大きく低下し、近年はほぼ他の先進諸国と同じ水準を推移しつつある。これらのマクロ面での土地資産額のバブル期以後の大きな低下と 2000 年代以降の長期的安定を根拠として、政府は土地の取引と保有に対する大幅な課税軽減と諸規制の撤廃による不動産取引の活性化を数年前から積極的に誘導している。

しかし、図 3 の各国諸都市における戸建住宅地の

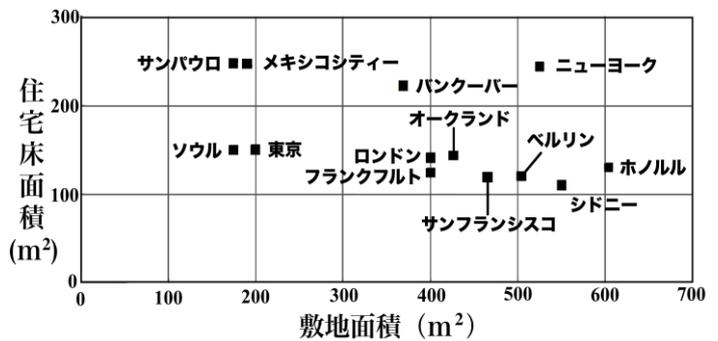
住宅価格の比較に示されているように東京の戸建住宅とその宅地の価格は依然、ロンドンに次ぐ高さであり、さらに図 3 に対応した図 4 の各国諸都市の戸建住宅地の建物床面積と敷地面積の比較から分かるように、東京の戸建住宅の敷地はロンドンのその約半分に過ぎない。また、東京都とほぼ同じ建物床面積と敷地面積のソウルも長年、土地問題に苦しんできたが、一人当たりの名目 GDP 比率は日本の 8 割近くに迫っているにもかかわらず、住宅価格は日本の 3 割にも満たない。²

図 3 各国諸都市の調査地点における戸建住宅地の住宅価格の比較(為替レートによる)



東京を 100 とする。(為替レートによる。)
 (東京を 100 とした数値：東京の住宅価格を住宅床面積 150 m²、敷地面積 200 m²、100,500,000 円とする。)

図 4 各国諸都市の戸建住宅地の建物床面積と敷地面積の比較



出典) 公益社団法人 日本不動産鑑定士協会連合会 「平成 25 年世界地価等調査結果」 p.13、(図 1-6) を基に作成。
 国際不動産情報、
https://www.fudousan-kanteishi.or.jp/japanese/material_j/chika.html
 注) ・各都市のデータは全て調査地点についてのものであり、都市全体ではない。
 ・パリは、都合により 2010 年以降の調査を実施していない。
 ・調査地点については pp. 3-4 参照。

出典) 公益社団法人 日本不動産鑑定士協会連合会 「平成 25 年世界地価等調査結果」 p.8、図 1-2 「対象都市の戸建住宅地の調査地点の住宅価格の比較(為替レートによる)」を基に作成。
 国際不動産情報、
https://www.fudousan-kanteishi.or.jp/japanese/material_j/chika.html

これらの土地資産のマクロ面と実際の土地住宅の現地調査の国際比較から言えることは、国際比較による日本における都市部宅地の地価の高さは継続しており、農村部の農地等の地価との格差が縮小していないことである。このことから、日本においては、宅地に対して土地税制を強化する余地が十分にあり、農村部の農地への土地課税の軽課と市街化区域の宅地への重い課税という他の先進国と同様の日本の土地税制の基本構造は間違ったものではないことが確認できる。斯様に他の先進国に比べて特殊な国土構成を持つ日本には本来は産業政策と経済政策を包含した国土計画が必要であり、また最も有効なはずである。しかし、高度経済成長期からの人口と経済産業の都市部集中を地方への交付金や公共事業で補完してきた日本の経済産業構造は土地政策という一政策分野の改革で転換できるものではないことは明白である。

このような国家の経済産業構造の偏歪に起因した国土計画と土地計画の不全は土地本位制とも称される日本の世帯と法人の土地所有への強い選好を保全するのみか、都市部への集中によって、むしろ強化してきた。それらを補完し矯正する土地税制は実際、日本の政府が唯一、継続的に行ってきた土地住宅問題への対策として、あらゆる土地政策に連動している。

3.2 日本の土地税制の概略

日本の土地関連の諸税は課税主体別に以下のように区分される。

国税—相続税、贈与税
道府県税—土地譲渡取得税、不動産取得税、
特別土地取得税
市町村税—固定資産税、都市計画税、
特別土地保有税

また、地価評価基準は一物四価と称されるように、以下のように諸行政機関によって、別個に行われており、いずれも実勢価格より数割低く評価されている。

実勢価格—市場の取引価格

公示地価—国土交通省（価格時点毎年1月1日）

基準地価—都道府県（価格時点毎年7月1日）

相続税路線価—財務省、国税庁（相続税及び贈与税の評価基準、公示地価の8割程度）

固定資産税路線価—市町村（公示地価の7割を目途）

日本では80年代の地価高騰期以前から、地価評価基準の一元化が効率性と土地台帳等の土地情報の総合化の観点から指摘されてきた。³イギリスでは土地評価局が課税当局とは切り離され、課税目的から中立的な客観的資産評価が行われている。日本においても地価評価の程度を省庁の通達、告示ではなく、法令化することが必要である。さらには地価評価を一元化し、諸課税は税率によって調整すべきである。

3.3 日本の土地税制の取得・保有・譲渡による区分

土地税制は不動産取引の観点から、流通（相続税と贈与税を除く）・保有・譲渡益という区分も行われるが、取得・保有・譲渡という区分が一般的である。以下、その区分によって不動産に関連する諸税を分類する。

取得

- ・不動産取得税（道府県税、固定資産税の評価基準による。）
- ・特別土地保有税（市町村税、保有と取得に対し課税。面積を基準。平成10年度より、停止。）
- ・相続税と贈与税（国税、総合課税）
- ・登録免許税（国税）
- ・印紙税（国税）
- ・消費税・地方消費税（土地は非課税。建物は売主が不動産会社・課税事業者であれば課税、個人であれば非課税。）

保有

- ・地価税（国税、平成10年度より停止。）
- ・固定資産税（市町村税）
- ・都市計画税（市町村税、課税標準は固定資産税と

同じ。)

- ・特別土地保有税（市町村税、平成 15 年度より停止。⁴）
- ・遊休土地に係る特別土地保有税（市町村税、平成 3 年度創設）

※不動産貸付には所得税、個人住民税、復興特別所得税、個人事業税、法人税、地方法人税、法人事業税、地方法人特別税、法人住民税、消費税、地方消費税が課税される。

※不動産使用には事業所税が課税される。

譲渡

個人を課税対象

- ・所得税（国税、土地建物譲渡益は一部を除き分離課税。）
- ・個人住民税（地方税、土地建物譲渡益は一部を除き分離課税。）
- ・復興特別所得税（国税、土地建物譲渡益は一部を除き分離課税。）
- ・印紙税（国税）

法人を課税対象

- ・法人税（国税、総合課税）
- ・法人住民税（地方税、総合課税）
- ・法人事業税（道府県税、総合課税）
- ・地方法人特別税（国税、総合課税）
- ・復興特別法人税（国税、総合課税。平成 26 年度廃止。）
- ・印紙税（国税）

個人の土地の譲渡所得には所得税と個人住民税、復興特別所得税に対して、土地等の譲渡益に対する分離課税制度が適用されており、5年間の所有期間を基準として税率が異なる。⁵また、個人の不動産業者等の土地等の事業所得に対しては特別な税率の短期譲渡所得への課税制度が適用されているが、平成 10 年以降、運用停止中である。⁶

法人の土地の譲渡所得には法人税と法人住民税に対して、土地等の譲渡益に対する追加課税制度(重課)が適用されており、5年間の所有期間を基準として税率が異なる。平成 10 年以降、運用停止中

ある。⁷

3.4 日本の不動産に関連する諸税の特徴

取得・保有・譲渡に区分した日本の不動産関連諸税は以下のような特徴と長短を有する。

取得

取得への課税は税負担の転嫁により、一般的に地価を押し上げ、供給を減少させる効果がある。土地投機への制限には効果あるが、譲渡への課税とは異なり、短期保有と長期保有に差別がつけられない。ただし、短期の転売には延滞利子課税等の導入で対応は可能である。フランスを除く、日本を含む先進国では全般的に不動産の取得への税は軽課である。

取得段階の課税に区分される相続税と贈与税は長期的な土地所有の制限に効果があり、土地資源の再配分の点から有効な税制である。相続税の課税期限である寿命は土地所有の一期限として、社会的に受け入れられている。ただし、その対象は個人のみであり、法人の期限が無い大規模な土地所有に対しては個人に比較して土地の保有に対する課税を中心に重い課税が必要である。

保有

保有への課税は取得と譲渡に対する土地諸税の長短において中立的で、長期的な大土地所有への制限の点からも効果的である。取得と譲渡への課税と違い、全般的に保有への課税は不動産取引の流動化を促すが、その課税に比例して不動産への需要を減らす効果もある。

譲渡

不動産の譲渡への課税効果に対しては意見が二分される。譲渡への課税において、短期的保有への課税には土地投機制限の効果があるという点では一致する。しかし、長期的保有に対しては不動産取引の流動化を阻む要素となるという意見と不動産取引の流動化には大きな影響はなく、むしろ不動産の資産としての価値を低下させることで不動産価格下落の効果を持つとする意見が対立している。⁸

表2 土地譲渡所得に対する重課制度の概要

		法人	個人事業者	個
所有期間	5年以下	短期所有土地譲渡益重課制度 (10%追加課税) ※特例1	短期譲渡所得の分離課税 52%分離課税(所得税40%+住民税12%) 又は110%総合課税 ※特例1	短期譲渡所得の分離課税 39%追加課税 (所得税30%+住民税9%)
	5年超	一般土地譲渡益重課制度 (5%追加課税) ※特例1	通常の事業所得として総合課	長期譲渡所得の分離課税 20%追加課税 (所得税15%+住民税5%)

出典) 三重県公式ウェブサイト、e-すまい三重。 <http://www.pref.mie.lg.jp/JUTAKU/HP/kaihatsu/handbook/9-1.htm>

※特例1、土地譲渡益重課は平成10年1月1日から平成29年3月31日までの間に行う土地の譲渡等については適用されない。

※復興特別消費税分はされていない。

日本の政府の土地譲渡への課税も土地取引に分離課税が導入された1969年以降から80年代の地価高騰期後の再強化を経て、緩和と強化の間を振幅していたが、平成10年の超短期土地譲渡益重課制度の廃止と平成10年以降の土地譲渡益重課制度の停止というように、今世紀に入って、軽減される方向にある。

土地譲渡益への課税制度の変更は税率、分離課税分と総合課税分の割合及び保有期間の区分の変更によって行われてきた。70年代から90年代にかけて、分離課税分と総合課税分の割合について行われた変更は、不動産譲渡所得が分離課税であっても、その譲渡所得税率が所得税率より相対的に低ければ、不動産への需要が高まり、地価上昇を招くことを示している。⁹総合課税において不動産が節税に利用されている状況があるが、不動産への相対的に税率の低い分離課税も不動産への資本の集中を招くことになる。

譲渡に対する課税は保有に対する課税の補完となりうる。しかし、その課税が重すぎると新規需要が低下するとともに、不動産の長期保有の増加によって不動産の供給を減らして、不動産取引の流動化と地価変動を抑制する。一方、譲渡に対する軽課は資産運用の媒体として土地需要を喚起し、不動産取引の流動化と地価変動を促進させる。そして、課税額の軽減時の一回限りにおいて、既存の土地保有を減少させる。保有に対する課税が十分に重く課税されていれば、譲渡への軽価による弊害を抑制するものとはなりうるが、保有への課税は短期的所有と土地投機を制限するものではない。これらの譲渡課税の特徴から、その税率の変更は軽減と強化の双方とも

時間をかける必要が有る。以上の理由から、譲渡に対する課税の有効な税率とその変更の幅は狭く、譲渡に対する課税の運用と改革は限定的なものとならざるをえない。ただし、土地資産に対する選好が極めて強い日本では長期所有地の一定面積以上に対しては他国に比較して譲渡税率を高く設定するのが適当である。

また、法人に対する短期土地譲渡益重課制度は現在、運用停止中であるが、その処置は再び、地価高騰を招きうる危険を孕んだものである。地価上昇の主因は法人の土地投機にあるが、運用停止は理論的にも大半の意見の一致する短期土地譲渡益への課税強化の原則に背くものである。また、個人への土地譲渡益重課制度の継続との整合性も無い。よって、土地譲渡益重課制度は行政の裁量で停止させるべきものではなく、土地投機による地価上昇への措置としても継続するべきものである。

以上の比較分析から、土地に対する課税では保有に対する固定資産課税と取得における相続税・贈与税が相対的に最も有効な不動産課税であると言える。法人に対しては相続税が無い分だけ、大規模な不動産を資産保有形態として選択する法人に対する土地保有諸税の強化が必要である。また、土地の取得と譲渡においては、特に短期の土地投機に対して、課税を強化していくべきである。

4.日本の土地税制変革への提言

4.1 固定資産税制度の改革

80年代の地価高騰期から90年代にかけて、固定資産税制度を巡って、台湾の土地資産評価額の自己

申告方式の導入が政治家を含む多くの者によって検討された。¹⁰しかし、ドイツによる膠州湾租借地の土地課税制度を参考に孫文が考案したとされる自己申告方式も 80 年代以降、円滑に機能化せず、地価高騰には大きな効果を収めなくなったため、現代まで数度にわたり土地税制の改正が行われている。¹¹固定資産税はアメリカや日本等、多くの国の地方自治体の中心的な財源となっているが、税制として、資産評価という負担に加え、贈与税・相続税制度による重課という矛盾も抱えている。個人は相続税による固定資産への二重の課税があるが、法人にはない。そのため、大土地所有者の相続税対策として、法人設立による不動産所有の移転も広く行われている。日本の法人でも金融資産に対する固定資産評価額の相対的な低さから、また、総合課税を中心とした法人税制下での利益圧縮や投資対象として、不動産の所有や取得への選好が高い。そのようなことから、金融資産への課税に比した不動産への課税、そして、個人への税に比した法人への税という相対的に課税負担の低い日本の二つの税制のゆがみを矯正する必要がある。その対策の一つとして、世帯に対しては相続税・贈与税において、金融資産と同等以上の不動産への課税評価と固定資産税率の累進性の導入が検討されるべきである。そして、法人に対しては固定資産税における世帯に比した全般的な課税強化を行うべきである。¹²特に大面積の更地と低度利用地という業務目的以外の土地所有には高税率以外にもその面積と保有期間への累進性による課税強化も可能である。また、現行の市町村単位で行われている固定資産集計から、総務省と都道府県を通じた全国的かつ総合的な土地台帳の作成へと移行することが必要である。それによって、世帯と法人の分散した所有地を集計して、より正確な累進性のある課税を行うことができる。¹³さらに相続税や所得税等の国税を含めた総合的な土地台帳に基づく課税が実現されるならば、自治体の固定資産税評価と財務省の路線価評価が最早、別個に行われる理由も減り、一元化が促される。

4.2 相続税及び贈与税制度の現状と問題点

日本では資源再分配機能としての相続税がその固

定資産への軽課のために逆に土地需要を増加させている。日本の資産層では世帯が相続税対策として、生涯で複数回、不動産を購入することが広く行われている。さらに不動産を法人化して相続税・贈与税の縮小を行っている。1992 年に公示地価の 7 割程度だった相続税の不動産評価額（路線価）が 8 割を目処とすることに変更され、2003 年度に最高税率が 70%から 50%へ引き下げられた後、2015 年に再び 55%に戻されたが、全般的に資産層への軽課が続いている。相続税・贈与税における不動産への金融資産と同等以上の資産評価を行う恒久的な制度と不動産の金融資産以上の税率による分離課税が必要である。また、節税対策としての法人設立は防止できるものではないことから、法人の固定資産税を強化することが妥当である。

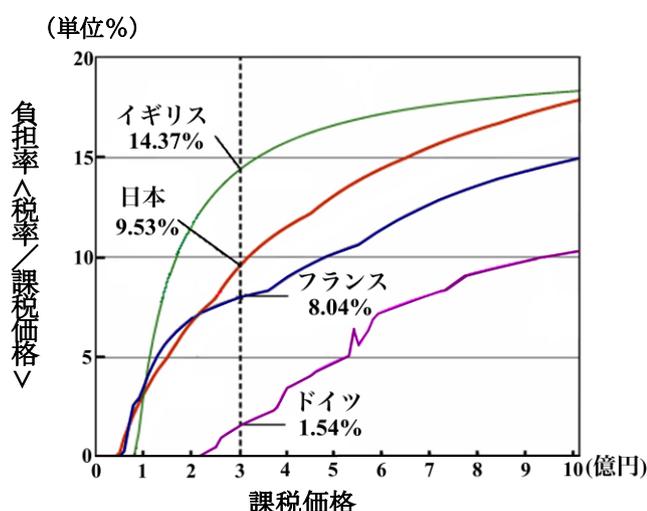
4.3 相続税率の国際比較と日本の相続税及び贈与税制の改革の必要性

日本の相続税・贈与税の課税負担率は先進諸国の中では高い部類に入る。図 5 は主要先進国の相続税の相続税率の比較である。ただし、日本では不動産価格の路線評価は公示地価の 8 割程度である上に、金融資産に対する不動産の割合が大きい。そして、土地資源の再配分を目的とする相続税・贈与税の強化は全体的な相続税・贈与税の増税ではなく、金融資産に対する有形資産としての不動産の選好を抑え、土地所有の流動性を高めることである。従って、路線評価額と不動産への税率の引き上げを金融資産への課税の緩和で相殺することによっても、不動産課税への十分な増税の余地がある。

4.4 その他の相続税及び贈与税制度の改革に関する諸問題

日本では英米の遺産課税方式（相続額全体に課税）が採られている。これによって、相続税対策としての特別養子縁組が増加し、また、資産層、高所得者層ほど現在では子供が多い逆進性があることから、少子世帯への課税負担の転嫁が行われている。遺産取得課税方式は徴税手続きの負担が高く、税収も遺産課税方式より低い。しかし、日本の相続税は資源再配分としての不動産税の性質が強く、相続者の多

図5 主要先進国の相続税率
(配偶者+子2人の場合)



出典) 財務省ホームページ、主要国の相続税の負担率。¹⁵
https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/property/149.htm

寡による実際の課税額も小額の差しか無い¹⁴、土地資産の分散という面でみれば、遺産取得課税方式が好ましい。

また、相続税・贈与税の地方税化によって、自治体中心の税制の確立と物納による公有地増大を行うべきという提案もある。¹⁶主要先進国はアメリカ等を除いて、相続税・贈与税はほとんどが国税であるが、その改革にはいくつかの前提が必要となる。まず、複数の自治体に不動産を所有する被相続者への課税のために、現行の相続税制度と同様に全国的な不動産資産の捕捉が必要である。そして、税収の自治体間の配分の問題がある。さらに自治体独自の税率設定によって、農村部での農地へのさらなる軽課や被相続人の節税を目的とした転出入、自治体を跨ぐ不動産取引も起こりうる。それらの多くの問題がクリアーできた場合は相続税の物納も含め自治体にとって、相続税・贈与税の地方税化は自治体中心の土地政策と税制の大きな柱とはなる。しかし、相続税・贈与税の国税から地方税へという制度改革はその利点に比すると導入と施行に大きな負担と時間を要するものである。

4.5 税制による未利用地と低度利用地の制限

市街化区域の農地とともに、未利用地と低度利用

地は宅地供給の対象として、税制を含めて多くの政策が採られてきた。未利用地と低度利用地に関しては保有税と違って、長期になるほど課税を強化する根拠も増す。それは不動産取引業による棚卸資産としての不動産の短期保有とも整合性がある。1968年には空閑地税の導入も検討された。¹⁷未利用地と低度利用地の制限には短期の転売利益を対象とするものとは別に長期の保有に対しても譲渡への超過課税が有効である。また、4.1で触れたように未利用地と低度利用地の面積と長期の保有に比例した固定資産税における累進課税の導入も検討しうる。ただし、中小規模の未利用地と低度利用地については、公園面積の極端に低い日本の市街地においては日照権や予備的な避難地域等として、地域の住環境にも寄与している。また、中小規模の未利用地と低度利用地であれば、住宅用地の一部としての庭と同様に都市計画と地域の住環境という公共の利益にも抵触しない。そのようなことから、更地、雑種地という地目ではなく、あくまで大面積における優先度の高い宅地供給源として、未利用地と低度利用地を扱うべきである。

4.6 その他の不動産関連税制に対する改革の諸論点

80年代の地価高騰に対して即効性のある土地供給策として、未利用地や農地への課税強化が土地税制の中心となってきた。それに加え、世界的に導入国が多い富裕税や大面積の宅地所有に限定した税の日本での導入も提案された。¹⁸全体の税制の中で不動産が優遇された場合、不動産は資産ポートフォリオの対象になり、キャピタルゲインと含み益の問題を発生させるが、それに対する有形資産課税の強化ともなる。しかし、土地資産への選好が極めて強い日本ではそれは政治的にも導入が困難であり、既存の税制の累進度強化に比べて、新たな資産税の導入は現実性が低い。

土地投機制限のために平成4年度に導入された地価税は主に中規模以上の法人が対象とするものであったが、早くも平成10年度には課税が停止された。しかし、再び増加するかもしれない土地投機への抑制措置のみではなく、土地資産の再分配をも課税目

的として、停止の解除が検討されるべきである。

また、不動産関連の税制には税負担の転嫁への配慮が必要である。もし、課税の対象が広く浅く設定されたら、全般的な転嫁がおこるが、相続税がそうであるように課税対象が限定されたものであれば、市場の競争原理によって、負担の転嫁も限定される。そのようなことから、個人と法人ともに全般的な不動産関連税における累進度の強化も実効性がある。

平成3年には固定資産税の免税点も大幅に引き上げられたが、90年代には住宅用地と小規模住宅地への固定資産税の免除は特例ではなく、所得税の控除で行うべきであるとの意見も出された。¹⁹これは所得税という総合課税制度による高額所得者への課税や分筆への対策として、検討を要する提案ではある。アメリカの多くの州では住宅資産税の支払いが所得の一定割合を超える部分は税額から控除されている。また、土地なし世帯との平等性という観点からも有効な案である。しかし、固定資産税の金融資産や所得との分離課税という原則に対する例外ともなり、控除範囲の拡大により、固定資産の分離課税という原則も骨抜きにされる危険性もある。むしろ、所得額を住宅用地と小規模住宅地への固定資産税の免除条件に含めることで、高所得者を特例対象の適用外とすることを検討すべきである。

5. おわりに

以上、日本の土地税制について分析を加えてきたが、日本における適正で効果的な総合的土地税制への改革の要点は以下の二点である。まず、土地保有に対する固定資産課税と相続税・贈与税を中心として、土地評価額、面積あるいは保有期間に対して累進的に課税を強化すべきである。それは土地資産を通じた経済格差と流動性のない固定的な大土地所有に対して、制限を加えるものとなる。そして、土地投機抑制等のそれらを補完する税制として、不動産の譲渡と取得への課税を強化する必要がある。

土地税制の全般的な運用と策定に対しては以下のことが指摘できる。日本において、土地税制は導入の容易さや運用と調整の柔軟さから、不動産の所有制限や取引制限等の法的規制による土地政策に優先して、選択されてきた。多くの土地政策が税制を

中心として、連動する形で組み立てられている。しかし、不動産関連税の短期的な導入は効果が乏しく、導入から数年後に行う軽減等の調整や運用停止は基本的な土地政策に反することが多い。それらの多くは土地政策への明白なビジョンを欠くことから行われる。日本においては、不動産に対する厳しい法規制と適正な都市計画の施行が困難である以上、土地税制がその導入と運用、調整の容易さから行われる一過的な政策とならないよう、土地税制の効果的で安定した長期的運用が必要である。

¹岩田規久男「第8章 土地保有税の改革」岩田規久男、小林重敬、福井秀夫『都市と土地の理論：経済学・都市工学・法制論による学際分析』ぎょうせい、1992、pp.157-161。岩田は土地に対する固定資産税の年間税収額を民間部門の土地資産額（国民経済計算ベース）で割った値を求め、土地に対する固定資産税率の実効税率としているが、この日本の実行税率が70年代、80年代において、アメリカのそれに対して、10分の1以下であると分析している。

²IMF, World Economic Outlook Database. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>

2014年のイギリス、日本、韓国の国民一人当たりの名目GDPはそれぞれ、45,653.41米ドル、36,331.74米ドル、28,100.72米ドルである。（当年の為替レートにより米ドルへ換算。）

³長谷川徳之輔『土地改革の視点』東洋経済新報社、1990、pp.143-152。

⁴昭和44年1月1日以降取得の土地に対して、東京においては2000m²以上の土地が対象。

昭和57年度改正で「三大都市圏の特定市の市街化区域内の土地に対して課する特別土地保有税の課税の特例」（いわゆるミニ保有税）が創設された。昭和63年の改正によって、昭和63年～平成5年に東京都の特別区及び政令指定都市の区の区域は200m²以上、都市計画区域を有する市の地域は330m²以上を取得し、2年以内に住宅建設等の非課税用途等に供しない場合、以後の保有は10年間1.4%で課税した。平成6年度改正によって、平成6年1月1日以降に取得された土地についてミニ保有税を適用除外とした。

⁵所得税と個人住民税において、所有期間が5年を超える土地・建物を譲渡して得た所得は課税長期譲渡所得となり、20%（国税15%、地方税5%）が分離課税され、5年以下の場合は課税短期譲渡所得となり、

39%（国税 30%、地方税 9%）が分離課税される。さらに復興特別所得税として、基準所得税額の 2.1% が課税されるので、長期では国税が合計 15.315%、短期では合計 30.63%となる。

⁶所得税と個人住民税において、個人の不動産業者等の土地等の事業所得又は雑所得に対して、所有期間が 5 年以下の場合は譲渡益の 52%（所得税 40%、個人住民税 12%）又は総合課税による上積み税額の 110% の多い方の税額を課税する。また、5 年以上の土地譲渡益は総合課税となる。平成 10 年以降、運用停止中である。

⁷法人税と法人住民税には所有期間が 5 年を超える土地・建物を譲渡して得た所得には一般土地譲渡益重課制度によって、法人税に加えて 10% が課税され、5 年以下の場合は短期土地譲渡益重課制度によって、法人税に加えて、5% が追加課税される。（法人住民税と連動）平成 10 年以降、短期土地譲渡益重課制度及び一般土地譲渡益重課制度は平成 29 年 3 月 31 日まで運用停止中である。尚、2 年以内の超短期土地譲渡益に対して、平成 8 年以前は 30% 加算分離課税がなされていたが、15% の追加課税に緩和され、さらに平成 10 年には超短期土地譲渡益重課制度自体が廃止された。

⁸岩田規久男「第 2 章、第 2 節 土地増価の経済的考察」日笠端編『土地問題と都市計画』東京大学出版会、1981、pp.135-137。岩田は延納利子付 100% 土地譲渡所得課税の導入を主張した。その中で売却した土地の譲渡益に対して、売却した土地の売却額と新たな土地の取得額の差額が下回った場合にはその差額に 100% の譲渡益課税を提案した。

また、菅直人は『新・都市土地論』で、譲渡益課税の軽減による土地供給増加の限定的効果とそれがむしろ不動産需要を増加させることを指摘している。（菅直人『新・都市土地論』飛鳥新社、1988、pp.84-85。）

一方、野口悠紀雄は固定資産税の強化と同時に譲渡益課税の軽減による土地供給の増加を経済学的観点から提案している。（野口悠紀雄『土地の経済学』日本経済新聞社、1989。）さらに譲渡益課税軽減の立場に立つ宮尾尊弘は土地譲渡益課税強化の方向を日米構造協議への公約違反とするが、市街化区域内農地には宅地並みの固定資産税と相続税の課税を主張している。

（宮尾尊弘『土地問題は解決できる』東洋経済新報社、1991、pp.82-84。）

⁹宮本憲一「第 1 章 日本の土地問題と土地税制」宮本憲一・植田和弘編『日本の土地問題と土地税制』勁草書房、1998、pp.31-32。

¹⁰菅、前掲、pp.162-163。

¹¹台湾の土地税制は「申報地価」（所有地地価自己申告制度）、「照価徴税」（自己申告額に応じた地価税課税）、「漲価帰公」（地価上昇利益は土地増価税として

公共還元）、「照価収買」（土地所有者が脱逃れや土地未利用の場合は地方政府が自己申告額で買収）からなる。しかし、98% の土地所有者が公示地価の 80% で申告することから、「申報地価」がなされなくても良いことになった。また、土地投機に翻弄され、円滑に機能せず、3 年ごとの地価評価も実勢地価とかけ離れすぎて実施できていない。（長谷川、前掲、pp.167-175。）

台湾の土地税制の限界と失敗は他にも何人かの研究者によって、指摘されている。（H.ダーリン・ドラブキン：吉田公二 監訳『土地政策と都市の発展』第一法規出版、1980、pp.259-260。財団法人日本住宅総合センター「第 3 編 土地政策の提言のために—台湾の平均地券制度に学ぶ—」『東京圏における土地政策の課題、調査研究レポート No.87150』財団法人日本住宅総合センター、1988、pp.102-126。）

¹²菅、前掲、pp.152-155。菅は世帯の居住用宅地の 330m² を固定資産税の減免範囲とする提案を行っている。

¹³宮本、前掲、p.29。宮本は、日本では名寄せができないので、台湾や韓国の制度を導入しても、実際には個人の大地所有の制限は難しいと述べている。

¹⁴平成 27 年度の相続税改革後では課税遺産額が 1 億円の場合、配偶者と子供 1 人では課税総額は 385 万円なのに対して、配偶者と子供 4 人では課税総額は 225 万円であり、その差は相対的に小額である。

¹⁵（注 1）配偶者が遺産の半分、子が残りの遺産を均等に取得した場合である。

（注 2）フランスでは、夫婦の財産は原則として共有財産となり、配偶者の持分は相続の対象ではないが、比較便宜のため、課税価格に含めている。

（注 3）フランスでは、2012 年第 2 次修正予算法における税制改正により、2012 年 8 月 17 日以降の相続について、直系血族に係る基礎控除額が 159,325 ユーロ（2,151 万円）から 100,000 ユーロ（1,350 万円）に引き下げられた。

（注 4）ドイツでは、死亡配偶者の婚姻後における財産の増加分が生存配偶者のそれを上回る場合、生存配偶者はその差額の 2 分の 1 相当額が非課税になる（ここでは、配偶者相続分の 2 分の 1 としている）。

（注 5）アメリカでは、2010 年に遺産税は一旦廃止されたが、2011 年に、基礎控除 500 万ドル（5 億円）、最高税率 35% で復活した。当該措置は 2012 年までの時限措置であったところ、2013 年以降については、2012 年米国税者救済法により、基礎控除 500 万ドル（5 億円）は維持しつつ最高税率を 40% へ引き上げることとされた。

（備考）邦貨換算レート：1 ドル＝100 円、1 ポンド＝161 円、1 ユーロ＝135 円（基準外国為替相場及び裁定

外国為替相場：平成 25 年(2013 年)11 月中における実勢相場の平均値)。なお、端数は四捨五入している。

¹⁶菅、前掲、pp.157-160。菅は相続税の地方税化とともに相続税に対して、330m²の免税点を提案している。

¹⁷小嶋俊洋「市街化調整区域における都市的土地利用と農業的土地利用の調整メカニズム」『横浜国際社会科学研究所』第 12 巻第 3 号、2007 年 9 月、p.76 (p.428)、ci.nii.ac.jp

¹⁸飯田久一郎「土地問題解決へ資産税の活用を」『エコノミスト』1987 年 6 月号、pp.76-81。飯田の提案する大土地資産税は 600 坪以上所有で時価総額が 4 億円以上の個人を対象とする。

¹⁹大田弘子『土地保有税としての固定資産税のあり方』東京都主税局税制企画部税制課、1997、p.22。

(Received: May 31, 2015)

(Issued in internet Edition: July 1, 2015)