

機関番号：34504
 研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2008～2010
 課題番号：20530277
 研究課題名（和文） 高齢社会における地方基幹税としての固定資産税のあり方に関する研究
 研究課題名（英文） A Study on the Desirable Real Estate Tax as Main Local Tax in the Aged Society
 研究代表者
 前田 高志（MAEDA TAKASHI）
 関西学院大学・経済学部・教授
 研究者番号：70165645

研究成果の概要（和文）：高齢社会においては固定資産税納税者の高齢化も進行するが、近年、土地に係る固定資産税の負担水準の均衡化（公示地価の一定割合での評価への均衡化）は、地価と価格の近似、連動によって、地方公共団体間の固定資産税収格差の拡大と高齢者納税者のインカムフローに対する負担増大という結果をもたらしている。応益課税の性格を一般報償原理のレベルで担保させながら、これらの問題に対応するためには、個々の地方公共団体による課税自主権の活用が重要な要素となる。

研究成果の概要（英文）： The recent government's policy to equalize assessment ratio of land for local real estate tax purpose has made the taxable land price close to the market one. We show it causes increase in disparities of real estate tax revenue among municipalities and increase in tax burden of elderly taxpayers, whose number is increasing in our aging society. Although these should be taken into consideration in the real estate tax reform, equity in benefit taxation is important too. We conclude that fiscal autonomy in taxation be strengthened to solve this problem.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2009年度	500,000	150,000	650,000
2010年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	2,500,000	750,000	3,250,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学 財政学・金融論

キーワード：固定資産税、固定資産評価、高齢社会、応益課税、課税自主権、償却資産、民間委託、公権力の行使

1. 研究開始当初の背景

市町村基幹税としての固定資産税の役割への期待が高まる一方で、同税をめぐる諸環境も変化してきている。とりわけ、高齢社会化の進行は、以下の4つの局面で固定資産税の今後のあり方に大きな影響を及ぼす。本研

究の背景としては、これらの要素の強まりに対して、固定資産税の制度と施策の拡充が求められていることがある。

(1) 高齢社会化の進行は高齢者福祉や医療などを中心に行財政需要を着実に拡大させる。地方公共団体はそれに対応して、安定した税

収の確保を図らねばならないが、税収の安定性や応益性の特性を有する固定資産税についても、その要請に応えるために、新たな制度設計を求められている。

(2) 高齢者による宅地・資産保有の増加という資産保有構造の変化が不動産価格に影響を与えることが考えられる。そのことが固定資産税の税収に及ぼす影響について検討される必要がある。

(3) 一般にストック・リッチ、(インカム) フロー・プアと解される高齢者が増加することで、固定資産税を支払うキャッシュ・フローを十分に得ていない高齢の納税者が増えることが予想される。そのことに対する対応も必要となる。

(4) 上記の3つの背景、要素は地域間で、とりわけ大都市圏と地方都市、郡部とで、影響の度合いや形態が異なる可能性がある。そうした影響の発生経路、程度の違いと、税収の普遍性という地方基幹税としての要件の関連について明確にしておく必要がある。

高齢社会にあって、固定資産税が以上4つの課題を抱えており、かつ、それに対する経済学、財政学分野での研究がなされていないことが、本研究を行うに至った背景である。

2. 研究の目的

本研究の目的は、高齢社会化が進行するなかでの諸環境の変化に対応しうる、固定資産税のあり方を明示することである。具体的には以下の5点となる。

(1) 高齢社会化が市町村基幹税として固定資産税に要請される要件にどのような質的变化をもたらすのか、すなわち、応益性や税収安定性などの地方税原則の基準を満たすことにおいて高齢社会化がどのような影響を及ぼすのかを明らかにし、かつ、基準適応性を高めるための固定資産税の改革の方向を示す。

(2) 固定資産税の税収安定性や税収の伸長性に関連して、今後の不動産価格＝税収に対して不動産所有における高齢者の保有構造がどのような影響を及ぼすのか、不動産需給や生産性へのインパクトを含めて、その理論的メカニズムを考察し、さらに、税収の予測シミュレーションを試みる。

(3) 従来、正確に知られてこなかった高齢者の不動産所有の資産階級別構造を「全国消費実態調査」や総務省の資料、国税庁の相続税関係資料をもとに一定の推計を行い、高齢者の固定資産税負担構造を明らかにする。

(4) 上記の事項の結果を受けて、今後、高齢者の納税者が居住してきた資産を譲渡せずに、居住を継続することの是非を、固定資産税の資産保有課税としての位置づけから考察し、居住を継続できることが望ましいとすれば、どのような方途を国や自治体が整備すべきかの提案を行う。

なお、高齢者の納税環境の整備については、所得税における所得控除や税額控除(サーキットブレーカー制度)、高齢者の非課税、リバース・モーゲージを活用した延納制度など、種々の方策を実施しているアメリカの事例研究をも含めて検討することとする。

(5) 以上の諸点について、地域間での影響の発生経路、影響度、とられるべき方策の差異について、大都市圏と地方圏、都市規模別等に考察し、固定資産税が税収の地域間格差問題を生じさせることなく、地方分権を担う重要な装置としての機能を発揮するための条件を明らかにする。

3. 研究の方法

研究方法についての全体的な枠組みは以下の通りである。

(1) 高齢社会化が地方税原則の視点からみて固定資産税のあり方にどのような意味をもつかについては、応益性や税収の安定性、普遍性などの点からの評価について、関係文献・資料を蒐集して、本研究全体の基本的視点を確立する。文献としてはとりわけ、実際に連邦制という地方分権の枠組みのなかで長い歴史を有するアメリカの地方財産税関連の文献・資料を広く集め、参考とする。

(2) 年齢別の不動産所有構造の変化がマクロ的に不動産価格にどのような影響を及ぼすのかについては、生産性の影響の部分に関しては先行研究もあることから、そうした研究の成果を参考にしながら、居住用不動産と商業用資産、償却資産の別に影響をみていくこととする。

(3) 高齢者の不動産所有の資産階級別構造を明らかにするために「全国消費実態調査」や「固定資産価格決定調書」、国税庁の相続税関係資料などを用いて分析し、必要な推計を加えて、高齢者の固定資産税負担構造の実態を明らかにする。

(4) アメリカの高齢者対象の減免制度に関する資料を参考に、わが国においてキャッシュ・フローの限られた高齢納税者に対する減免措置の是非と、是とした場合の可能な方策について検討を行う。

(5) 固定資産税の拡充と地域間の税収格差の関連について、「地方財政統計」、「地方税係数資料集」などのデータベースを利用しながら、必要なシミュレーションを加えつつ、明らかにする。

4. 研究成果

(1) 平成 20 年度の研究成果

① 固定資産税における適正な評価と民間活力の活用条件の明確化

平成 20 年度における研究は前半において地方基幹税としての機能との関連において、固定資産税の本質論を整理した。この作業の過程で、固定資産税における課税価格の決定すなわち資産評価の問題が重要な意味を有することに着目し、その公正・適正な評価を実現するために、民間の評価機関の活用が可能かどうか、可能であるとするならばどのようなかたちでの委託が望ましいのかについて集中的に研究を行った。

得られた研究成果は、『経済学論究』62 巻 4 号に「固定資産税における評価事務の民間委託について」として発表し、資産評価の民間委託が評価の効率化と財政制約の視点から望ましいものの公権力の行使という視点から、委託可能業務と不可能な業務が存在することを論じた。すなわち、課税行為全体としてはそれは公権力の行使そのものである。課税事務を細分化すると、評価調書の作成や固定資産の価格決定は課税行為の根幹をなすもの、すなわち公権力の行使であって、これは民間委託の対象とすべきものではない。他方、評価や価格決定に関する補助業務については、課税行為の準備行為であって、民間委託の対象となりうる。たとえば、固定資産の実地調査は、公務員と同じ守秘義務等の強い規制や資産占有者の同意を前提として、民間委託が可能となる。ただし、家屋の立入調査については、立入行為と価格決定の行為が同時に行われる要素があり、その意味で民間委託は難しいと考えられる。

以上より、公権力の行使に該当するか否によって課税事務の民間委託の是非が影響されることが明らかになったが、個々の事務によって公権力の行使かそうでないかの判断が異なり、また、複雑であって、守秘義務の設定とあわせて、さらなる詳細な分析が今後の課題として残った。

税務行政の民間委託については先行研究も多いが、公権力の行使に直接関係する課税評価事務に関する研究成果は量的にも質的にも極めて少なく、本研究は資産評価の効率・公正化の研究において一定の貢献をなすものとする。

② 名古屋市を事例とした不動産価格の低迷と、そのなかでの税収確保への処方箋

平成 20 年度後半においては、高齢社会における不動産価格の動静と固定資産税の関係を分析した。成果は『国際地域経済研究』に「名古屋市の固定資産税の現状と課題」として発表している。名古屋大都市圏の事例研究により、景気悪化が主たる原因であるが高齢者世帯の増加も不動産価格の低迷に影響を及ぼしているが、そのなかで超過課税は不均一課税、課税減免などの課税自主権を活用することで税収の安定性を確保する可能性を示した。

(2) 平成 21 年度の研究成果

① 高齢者の固定資産（不動産）保有状況の実態調査と分析

平成 21 年度の研究では、関連統計資料より、高齢者世帯の固定資産（不動産）保有状況や家計の経済状態等に関するデータベースの蓄積と分析を行った。得られた結果は、低所得の高齢者世帯の固定資産保有の実態と応益課税、物税としての固定資産税の位置づけ、性格との整合性をとるための施策の必要性が高まってきていることが判明した。そうした施策は、地方税本則の改正により行うことも可能であるが、他方で、高齢社会化の進行によって地方財政を取り巻く環境が厳しさを増していることも併せ考えれば、むしろ個々の地方公共団体ごとの高齢者世帯の実態に合わせた弾力的な施策運用が望ましい。

課税自主権の一つである条例による減免、公益による不均一課税の活用により、高齢者世帯の固定資産税負担のあり方を個々の地方公共団体が検討する場合、固定資産税の応益課税、物税としての性格と、人税的な条例減免や不均一課税の合理的な整合性の確保を租税理論の視点から明確にする必要がある。以上の研究成果については『租税研究』に「課税自主権と法定外税・超過課税の現状・課題」として、また『関西学院大学産研論集』に「地方公共団体の課税自主権—法定外税を中心として—」として、公表している。

② 応益課税としての固定資産税と償却資産課税
応益課税としての固定資産税の位置づけを論ずる際に、課税客体との関係で、応益課税か否かが論点となることが多いのが、償却資産に対する固定資産税の課税である。すなわち、償却資産は文字通り減価償却する資産であり、減価する課税価格を、地方公共団体の公共サービスからの受益の対価の指標として用いることをめぐって、批判が多い。

また、償却資産は将来の収益フローを生み出す資本であって、将来、収益が発生した際に法人所得税を課税し、かつ、ストックとして固定資産税の課税対象とすることは二重課税になるのではないかと批判もある。

こうした批判に対しては、応益課税を個別

報償原理ではなく、一般報償原理でとらえ、負担配分の基準の一つとして、所有される償却資産の評価額に課税することは応益課税の考え方と矛盾するものではない。また、将来収益に対する二重課税の可能性については、すべての償却資産による生産活動が、将来において必ず収益を発生させるとは限らず、また、仮に収益を発生させたとしても、収益課税の考え方と応益課税のそれは次元の異なるものである。よって、応益課税としての固定資産税の位置づけを貫徹するためには、償却資産課税は不可欠の要素となる結論を得た。

(3)平成22年度の研究成果：高齢社会において固定資産税が市町村基幹税としての機能を果たすための要件と課題の整理と改革の方向の明示

土地評価の資産間の不均衡の是正と現状分析、課税自主権の活用による固定資産税の減免の論理的妥当性の明示を要件として明確に示し、それら要件への適合と、高齢者を対象とした負担軽減措置の整備を課題として示すことで、研究の目的を達成できたものと考えている。

①高齢社会にあつての応益課税としての固定資産税についての基本的な考え方の整理

『経済学論究』所収の「高齢社会における固定資産税の負担構造と課題」において、地域別、資産別及び年齢別の固定資産税負担率を算出し、受益と負担の関係が、個別の課税客体というよりも、地域レベルでの応益課税としてとらえたほうが、整合性があることを示した。また、研究成果「課税自主権と地方税の減免」においても、減免における公益性の認定と応益課税の関連を考察し、その視点から、応益課税としての固定資産税の位置づけを行う際の諸要件を論じた。

②一般報償原理でみた場合の、高齢社会における固定資産税の負担構造のあり方

主として、前掲の「高齢社会における固定資産税の負担構造と課題」において、地域間の固定資産税の負担水準の格差が、基準財政需要額の格差と対応していないことを明確にし、課税主体レベルでの受益と負担の一致を急ぐべきことを明らかにした。

すなわち、愛知県、大阪府、兵庫県の全市町村を対象に、平成20年度の住民1人当たり個人住民税課税所得、1㎡当たり地価標準価格（固定資産税課税標準の代理変数）の住宅地分と商業地分、住民1人当たり基準財政需要額の変動係数を算出して比較すると、愛知県では、順に0.104、0.266、0.635、0.130、大阪府では0.137、0.350、0.625、0.108、兵

庫県では0.354、0.872、0.918、0.371、となつた。

この結果からわかるように、固定資産税の課税標準のベースとなる地価の団体間格差は1人当たり基準財政需要額のそれを大きく上回っており、単純に土地に係る固定資産税と個人住民税を比較すれば、後者を拡充したほうが税収の地域間格差を縮小し、税収の普遍性を確保できることになる。土地の固定資産評価の均衡化、公示地価の一定割合への評価の収斂が実現しつつあるなか、実際の地価の動きに連動した課税価格がもたらす、税収偏在のリスクをどのように回避するかが、地方基幹税としての固定資産税の拡充を考えるうえで重要な課題となる。

③高齢社会において地方自治を支える基幹税としての位置を拡充するための固定資産税改革の基本的視点と方向性、具体的な政策提言等を取りまとめ、高齢社会における人税的取扱いの必要性にふれながらも、一般報償原理を明確にしたうえで土地評価の不均衡是正をさらに急ぐべきことを、喫緊の改革の基本的方向として示した。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計8件)

- ①前田高志、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、査読無、64巻4号、2011年、pp. 21-44.
- ②前田高志、課税自主権と地方税の減免、経済学論究、査読無、64巻3号、2010年、pp. 113-148.
- ③前田高志、地方公共団体の課税自主権—法定外税を中心として—、関西学院大学産研論集、査読無、37号、2010年、pp. 35-46.
- ④前田高志、固定資産税における償却資産課税について、経済学論究、査読無、63巻3号、2009年、pp. 571-599.
- ⑤前田高志、固定資産税（償却資産）の現状と課題、租税研究、査読無、721号、2009年、pp. 51-69.
- ⑥前田高志、課税自主権と法定外税・超過課税の現状・課題、租税研究、査読無、715号、2009年、pp. 138-152.
- ⑦前田高志、名古屋市の固定資産税の現状と課題、国際地域経済研究、査読無、10号、2009年、pp. 29-40.
- ⑧前田高志、固定資産税における評価事務の民間委託について、経済学論究、査読無、62巻4号、2009年、pp. 1-40.

〔学会発表〕（計 1 件）

- ①前田高志、償却資産に係る固定資産税の意義と課題－償却資産課税は廃止すべきか：応益課税の視点から－、日本地方財政学会第 18 回大会、2010 年 6 月 20 日、青山学院大学経済学部

〔図書〕（計 2 件）

- ①前田高志、林宏昭、日高政浩、玉岡雅之、戸谷裕之、上村敏之、山田雅敏、八塩裕之、社団法人日本租税研究協会、抜本的税制改革と地方税、2010、総ページ数 230、（pp. 26-73 課税自主権と法定外税・超過課税の現状・課題、pp. 210-230、固定資産税（償却資産）の現状と課題、を担当）
- ②前田高志、八千代出版株式会社、地方財政制度と基礎理論、2009 年、総ページ数 381

6. 研究組織

(1) 研究代表者

前田 高志 (MAEDA TAKASHI)
関西学院大学・経済学部・教授

研究者番号：70165645

(2) 研究分担者 無

()

研究者番号：

(3) 連携研究者 無

()

研究者番号：