

人口減少下における土地関連行政費用削減のための固定資産税改革の提案  
 —未利用土地・不動産の流動化と社会資本関連費用の削減を目指して—

(株)野村総合研究所

主任コンサルタント 植村 哲士

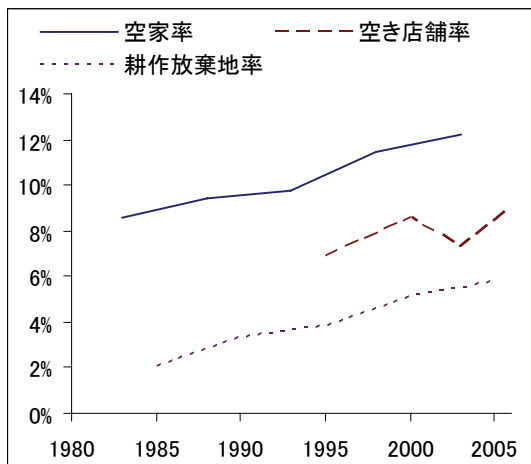
事業戦略コンサルティング一部

上級コンサルタント 宇都 正哲

1. 人口減少・世帯数減少による不動産の未  
 利用・低利用問題

日本では、2006年度を境に人口減少局面に入り、未利用不動産が増加しつつある。図表1は空家、空き店舗、耕作放棄地の推移を見たものである。概ね三指標とも右肩上がりで見られる。概ね三指標とも右肩上がりで見られる。概ね三指標とも右肩上がりで見られる。

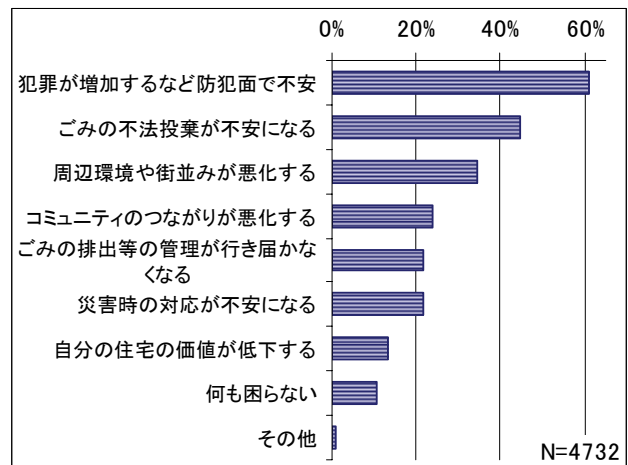
図表1 空家率、空き店舗率、耕作放棄地率の推移



出所) 住宅・土地基本統計各年度版、中小企業庁商店街実態調査各年度版、農林業センサス各年度版より作成

図表2は、未・低利用不動産について近隣住民の意識をみたものである。不動産の未・低利用は、治安や景観の問題として特に意識されていることがわかる。

図表2 空家・空き地が増えて困ること

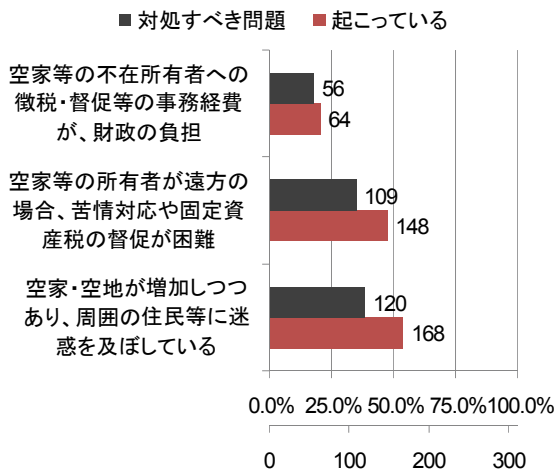


出所) 国土交通省「土地の保有・管理に対する意識」に関するアンケート」2005年2月

未利用不動産の増加について、人口減少自治体に問題の発生状況を確認したものが図表3である。人口減少自治体の50%超で、未利用不動産の増加が認知されており、40%超で何らかの対策が必要であると回答している。

既存の未利用不動産に手をつけず、新たに農地などを開発すると、人口減少局面にもかかわらず新たに社会資本整備を行う必要が生じる。日本では、農業基盤整備のために、すでに通常の道路と遜色ない農道が整備されており、道路整備が土地開発の制約条件にはならない。また、一度、農地を開発すると、電気・ガス・水道などの公益サービスを供給しなければならず、それらの社会資本整備のための空間を農道が提供するからである<sup>10)</sup>。また、郊外型商業施設の開発に伴って周辺道路が整備される一方で、衰退した中心市街地を再活性化させるためにコミュニティ道路を整備するといった例も、日本のあちこちで見ることができる。

図表3 人口減少自治体における空家・空き地に関する問題



出所) 野村総合研究所「人口減少が社会資本に与える影響調査」2008年9月

このように、未利用不動産問題と社会資本整備問題は連動している。人口減少社会において、将来的な社会資本整備費の国民負担を下げるには、土地開発と社会資本整備を同時に議論していくことが必要と考えられる。本稿は、固定資産税を媒介として、この問題について議論するものである。

## 2. 問題構造仮説と固定資産税への着目理由

人口減少社会において、未利用不動産の増加や社会資本の重複整備による費用の増大を抑える方法はいくつか考えられる。例えば、土地開発計画に既存社会資本を考慮する方法が挙げられるが、この方法はすでにフロリダ州やオレゴン州で導入されている<sup>13),14),15)</sup>。日本でこの方法を導入するには、土地利用計画制度を改正するか、自治体が都市計画上で線引きやゾーニングをする際に社会資本量を考慮すればよい。ただし、新規の土地開発が盛んであったり、未利用不動産が十分に流動していたりする場合は、社会資本量にあわせた開発誘導を行う手法も有効であろう。しか

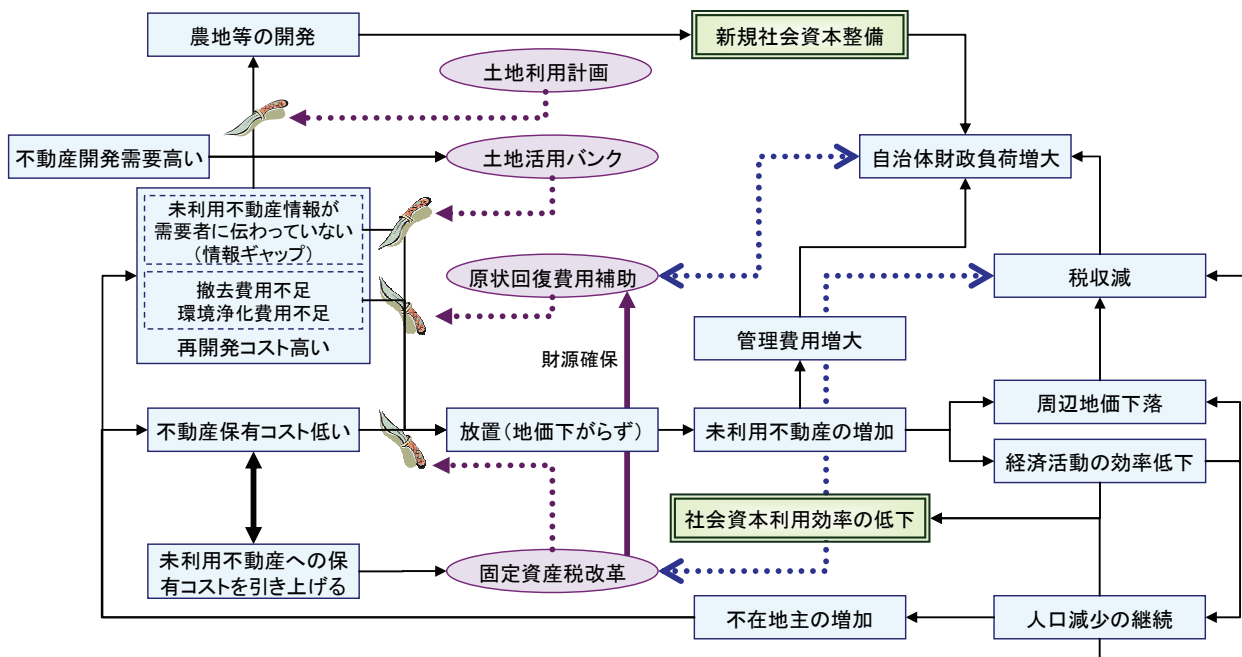
し、開発需要の低下が予想される人口減少社会では、未利用不動産が流動せず実効性が上がらない可能性もある。

この点について、未利用不動産の流動化を促進する政策の導入という方法も考えられる。ただし、土地利用需要が低い人口減少地域で土地流動化施策を導入しても、未利用不動産が流動化する可能性は低い。さらに供給側の問題もある。未利用不動産の所有者は、明確な利用計画を必ずしも持っていない<sup>4),5)</sup>。この背景として、人口増加社会では土地を利用しなくても、将来の地価値上がりに期待していれば、土地売却によって固定資産税支払を上回る収益が期待できたことが挙げられる。つまり、未利用不動産の保有コストが小さかったのである。

未利用不動産の「保有コストの小ささ」を解消する方法として、未利用の不動産に対する固定資産税の引き上げが考えられる。これは、不動産保有者が未利用不動産を保持せず積極的に自ら利用するか、未利用不動産を手放すなど、保有から利用へと促すものと考えられる。

未利用不動産に対する固定資産税の引き上げは、税収増につながる可能性もある。この税収増分を原資に、企業倒産等により建屋などが放置されている場合に、行政が強制買収し土地を更地にした上で、コンパクトシティ化のための換地の土地として利用したり、希望者に売却して土地流動化を行政自ら促進したりすることが可能になる。税増収分を背景にした行政による不動産市場への積極的な介入も、未利用不動産問題の解決には有効であろう。以上の議論をまとめたものが図表4である。図表4に示した記号(ナイフの図)は、何も対策をとらなかった場合に生じるであろう負の連鎖を、本稿で紹介した4つの政策によって断ち切ることを意味している。

図表4 未利用不動産と社会資本への影響および対策案の関係仮説



人口減少社会において、未利用不動産問題は、個々の不動産の小さな影響が積み重なって発生すると考えられ、個別所有者全体を対象に政策を考えないと実効性が確保できない。この課題に対応するためには、固定資産税というほぼすべての不動産を対象とした政策手段を講じることが有効である。さらに、固定資産税は、未・低利用不動産が原因で発生する様々な問題へ対処しなければならない基礎自治体の主要な財源でもあるため、すべての自治体の政策手段として活用できる。

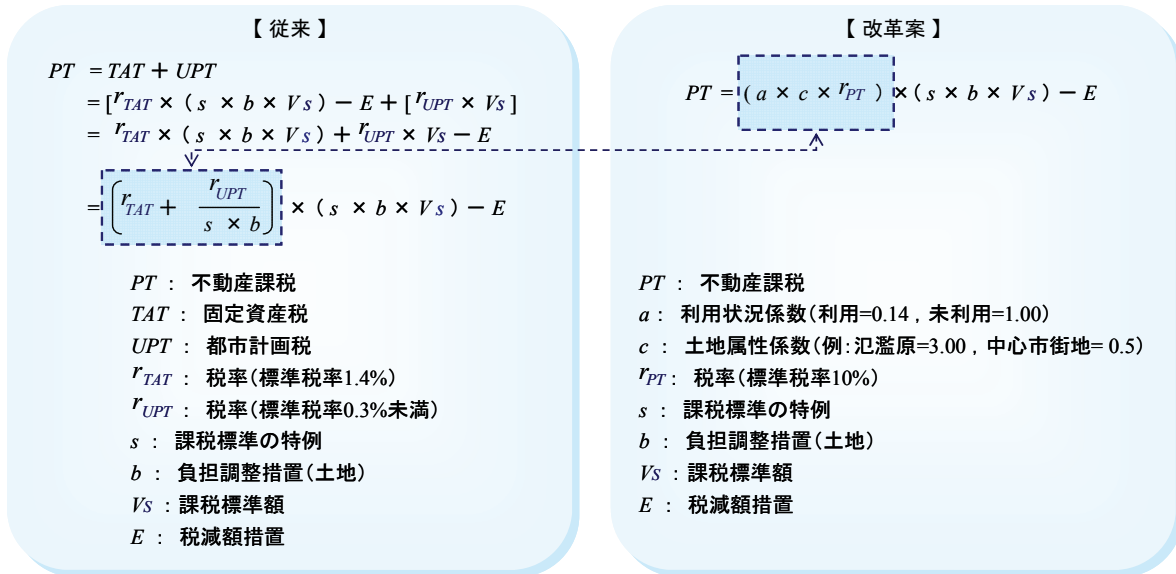
### 3. 未利用不動産問題対策としての固定資産税改革案

固定資産税改革の基本的な考え方は、課税方法を従来の資産価値課税から、不動産に関連する行政コストや利用状況に基づいた課税に変えることである。さらに、土地に関する受益者負担課税である都市計画税、水利地益税、共同施設税、宅地開発税などを、不動産

課税として一本化することも可能になる。

図表5は、都市計画税がある場合の従来の固定資産税額の計算式と、改革後の固定資産税額の計算式を対比したものである。議論を簡潔にするために、現状用意されている固定資産税の減免措置や水利地益税などの他の関連税制については捨象している。数式中の利用状況係数(a)は不動産の利用状況を示し、土地属性係数(c)は氾濫原や急傾斜地などの土地属性を表す。個々の係数の設定は、不動産保有者の税率への感度や、整備されている社会資本の整備費用を考慮して決定すればよい。また、税率は、不動産の利用状況と土地属性を考慮して必要な財源を確保したり、現行制度と比較して税収中立（図表5の破線部を等しくするように税率を設定する）を実現するように計算して決めれば、多くの場合に不動産課税（固定資産税）の標準税率が上がることを予想される。ただし、現行の固定資産税標準税率は1.4%であるものの上限税率規制が2006年の法改正により撤廃されているため、税率引き上げに支障はない。

図表5 固定資産税改革案：税率の新旧対比



土地属性と社会資本を関連付けて議論しているのは、河川の堤防や急傾斜地の土砂災害の防止施設のような安全に資する社会資本であっても、その受益者は、被災の危険性がある一部地域の住民に限られるからである。この時、社会資本が整備されていない地域で、不動産課税率が下がるため土地開発が行われやすくなる可能性がある。この点について、行政や公益事業者が社会資本の義務的な供給責任を負っていることを考えると、土地利用計画で強力な用途制限をかけることでスプロールを防ぐ必要がある。

#### 4. 固定資産税改革案の長所

今回提案している固定資産税改革の長所として、「未利用不動産の流動化促進」、「将来的な行政コストの削減」、「未利用不動産対策の財源確保」、「故郷納税への間接的な貢献」が想定される。

##### 1) 未利用不動産の流動化促進

固定資産税改革によって未利用不動産の保有コストが増大し、供給側の未利用不動産放出誘引は高まると考えられる。また、保有コ

スト増大によって土地売却希望価格が下がれば、次の取得者の資金負担を減らしたり、低コストで自治体が都市計画や土地利用の再編・集約化を実現できる。つまり、地価の低下が土地需要を誘発し、結果的に未利用不動産の流動化が促進される。

##### 2) 将来的な行政コストの削減

固定資産税率や土地属性係数を決定する仮定を通じて、土地の保有コストに社会資本整備のための行政コストが反映される。このことによって、開発が抑制されたり、居住者・利用者が別の場所に移転する可能性がこれまでより高まるだろう。農地のように相対的に人的被害の小さい土地利用に用途転換を誘導したり、防災対策のための自治体による収用が行いやすくなる可能性もある。このプロセスを通じて、将来的な社会資本整備費用の削減が期待される。

##### 3) 未利用不動産対策の財源確保

固定資産税の平均実効税率を引き上げることで、未利用建物の撤去のための資力が不足している所有者の未利用不動産や、自治体の保有する供用廃止された社会資本の除却費用を確保できる。人口減少社会は税収も減少す



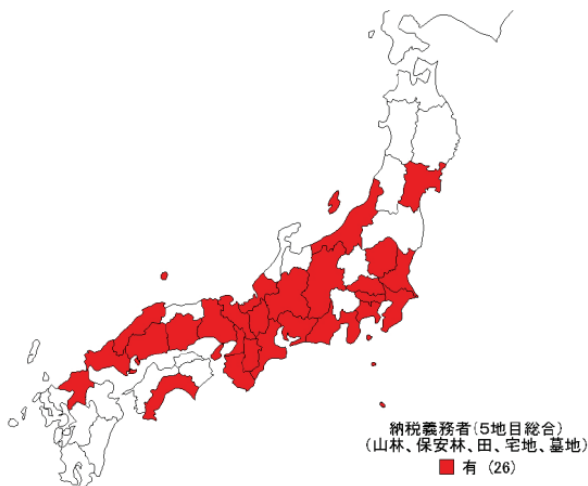
るため、未利用不動産の固定資産税率引き上げは、保有コストの上昇による土地の流動化と税増収分による対策促進という二重の配当が期待できる。

#### 4) 故郷納税への間接的な貢献

図表6は島根県旧匹見町の固定資産税納税者の分布について見たものである。相続等を通じて、旧匹見町の土地の所有者は本州及び四国・九州の一部にまで広く分布しており、未利用不動産の所有者は、必ずしもその地域に居住していない。さらに今後、団塊世代からその子世代に不動産が相続されることで、地方の不動産所有権の多くは、都市に移ることになる。相続不動産の未利用率は決して無視できなくなる<sup>4)</sup>。

最近、ふるさと納税が話題になったが、人口減少社会では未利用不動産の課税強化が、実質的にふるさと納税として機能する。

図表6 島根県中山間地域の旧匹見町における固定資産税納税義務者の全国分布



出所) 総務省ホームページ (2008年9月30日取得)  
[http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/2001/kaso/pdf/kasokon18\\_02\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/2001/kaso/pdf/kasokon18_02_1.pdf)

#### 5. 導入に向けての課題

固定資産税改革の課題は、「不動産の未利用の定義」、「租税原則との整合」、「財産権との

整合」、「未利用不動産の出口対策」、「将来の均衡状態を想定した税率決定」、「課税・徴税コスト増大への対策」などが考えられる。

#### 1) 不動産の未利用の定義

固定資産税改革の対象である「不動産の未利用」は、例えば、郊外の閉鎖された店舗やガソリンスタンド、市街地の空家などが想定されている。これらの未利用不動産のうちで不動産取引の待機状態にあるものまで課税強化の対象にするのは、不動産取引市場を歪めることになる。従って、住宅の場合は住民票の転出後、空き店舗の場合は店舗の閉鎖後、一年程度の猶予期間は必要であろう。

次に、未利用地でも一般開放しているような公開緑地などが想定される。また、道路拡幅等の公共目的のために不動産利用を停止している場合も考えられる。このような場合まで「未利用」に含めると、不動産保有者による行政への協力誘引が失われるであろう。さらに中心市街地の住居兼用店舗について、店舗としては未利用でも住居として利用されている場合、不動産全体を未利用とするのは現実的ではない。

今回提案している未利用不動産への課税強化は、あくまでも不動産利用形態が「公共の福祉(地域の事情)」に合致していない場合を想定しており、利用促進が目的である。従って、実質的には未利用であるにもかかわらず、外形的に利用を取り繕うような状況に対しては、積極的に課税強化を行い、一時的な未利用や部分的な未利用は課税強化の対象外にするべきである。この判断について、多分に行政裁量に委ねられるところであり、基準づくりは制度を導入する上で大きな論点になるであろう。

#### 2) 租税原則との整合

租税の一般原則である公平性や中立性に加

えて、地方税では安定性（税収が安定していること）、伸張性（地方政府の財政需要の増加にあわせて税収増を確保できること）、応益性（地方政府の公共サービスから受ける便益に応じて費用負担がされる）、負担分任性（各地域の地方公共サービスは地域住民が広く皆で負担すべき）、税源普遍性（地方税の財源がすべての地域に普遍的に存在するもの）、自主性（租税に関して地方自治体が自主的に決定できること）が指摘されている<sup>11)</sup>。これらの租税原則議論では、主に住民のみを想定した議論がされている。しかし、すでに見たように、人口減少時代では不在地主が増加し、固定資産税の納税者が自治体外に住む事例が増加する。これは、住民のみを想定して固定資産税改革の議論を行うことが適切でないことを意味している。

本稿が提案する固定資産税改革案は、各原則を概ね満たすと考えられる。例えば、中立性の原則については、税率を調整することで適用可能である。公平性の原則に関して、不動産に関する行政コストを適切に負担するという観点から、納税者間の受益と負担の公平性は担保される。

あわせて都市計画税等の固定資産関連課税や固定資産税の各種減免措置を整理することで、簡素の原則も満たされる。

税としての観点からは、今回改革を提案している固定資産税は地方自治体にとっての基幹税であり、基幹税は政策税制として利用することは望ましくないとされている<sup>1)</sup>。しかし実態は、企業誘致における税の減免や課税標準の特例措置など、すでに固定資産税を政策税制として活用している例は多い<sup>2)</sup>。

租税原則の観点から、今回提案している固定資産税改革案は、大きな問題を内在しないものと考えられる。

### 3) 財産権との整合

日本では憲法 29 条によって不動産所有者による不動産の自由使用が認められている（財産権）。また、公共の福祉の制約を受けることと理解されている。

2006 年以降の日本は、人口減少によって社会環境が大きく変化している。従来、認められていた不動産開発の自由、閉鎖後の放置の自由も、今後は周囲への迷惑を削減し、ひいては住民の税負担を増大させないという公共の福祉によって、今まで以上に明示的に制約されるべきであろう。この公共の福祉による財産権制約の手段として、固定資産税の税率調整を行うことが行政裁量として認められる限り、今回提案している固定資産税改革案は、憲法の認める財産権を侵害しないと考えられる。

### 4) 未利用不動産の出口対策

課税強化により不動産供給が増加する可能性については指摘したが、今後、未利用不動産の増加が見込まれる中山間地域では、新たな土地利用需要を生み出すことは極めて困難である。そのため、個々の未利用不動産の所有者のみでは開拓できない土地利用の受け皿を整備する必要がある。例えば、政府や自治体が、耕作放棄地や住居跡に植林等の事業を行う必要も出てこよう。

この点に関して、三次市や雲南市で導入されている森林経営信託<sup>6),12)</sup>や、制度化されている農地信託<sup>7),8),9)</sup>、筆者らが提案した街区信託<sup>3)</sup>などが、個々の未利用不動産所有者では解決できない問題に貢献するであろう。さらに、細分化された土地や、不整形な土地の再利用はなかなか進まないことも予想される。このため、土地の再編・集約を行う役割が自治体や政府に求められる。既存の土地開発公社などを利用しつつ、土地再編を行う機関を新たに用意する必要がある。

## 5) 将来の均衡状態を想定した税率決定

未利用不動産を考慮した税率設定をする場合、未利用状態の解消によって固定資産税全体の実効税率が下がる可能性がある。もちろん、利用によって地価が回復すれば路線価の上昇を通じて課税標準が増加するため、税収の減少幅は小さくなるだろうが、実際には、導入当初より税収が減少する可能性が高い。従って、今回提案している固定資産税改革を実現するには、改革前の税率設定時点での税収中立にはこだわらない方がよい。それよりも、地域にとって望ましい土地利用の状況を仮定して、将来の均衡状態での税収中立を図るべきである。

## 6) 課税・徴税コスト増大への対策

未利用不動産の所有者の多くは、自治体外の住民や、経営難もしくは倒産した企業になるであろう。これは、固定資産税の徴税コストの増大を意味している。特に、個人への課

税強化に関して徴税コストを削減していくためには、自治体の境を越えて課税でき、かつ徴税も一元化することが必要と考えられる。端的に言えば、国民総背番号制を導入することが必要である。現時点で、住基カードは導入され、社会保障カードも導入検討されており、徐々に国民総背番号制の実現に向けた環境整備はされつつある。

この自治体の壁を越えた課税を実現するには、住民税だけでなく不動産課税の徴税も居住地の自治体が行うことが望ましい。図表7のように、未利用不動産が所在し、かつ居住地でない自治体は、固定資産税の納税の有無に拘らず納税者の居住地自治体から税収を受け取り、未納の場合は居住地の自治体が責任をもって徴税を行う。このことによって、徴税作業は主に都市域の自治体に移行することになり、人口減少地域の自治体の行政コストの削減に貢献するであろう。

図表7 地方税の居住地における一体課税のイメージ



## 6. 自治体の反応

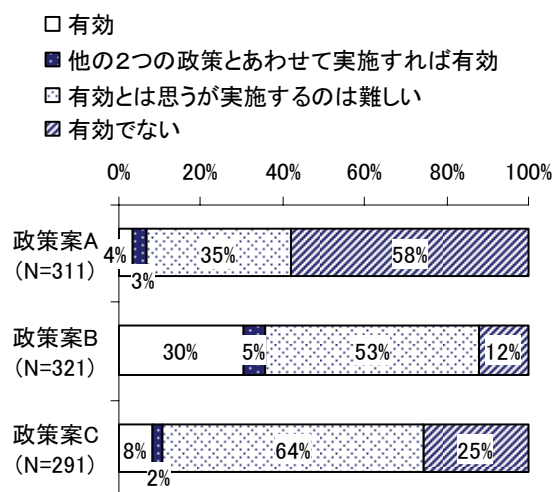
本稿の提案する固定資産税改革案（政策案A）に対する自治体の反応を図表8に示した。回答結果を見ると、未利用不動産問題についての固定資産税率を引き上げることによって解決を図ることは、4割強の自治体しか支持していない。この背景として、政策案Aは人口減少自治体において、滞納率の上昇や住民からの反発を受けやすいことなどが反映していると考えられる。

また、図表7で提案した不動産課税の徴税事務の移行について選択肢としたものが、政策案Cである。政策案Cに対しては、全体の約8割強の自治体が、「現状への対策としては有効である」と回答しているものの、有効と回答した自治体の大部分が「実施に困難が伴う」と回答している。

これらの回答に関して、都市・地方や人口減少比率の大きさ、図表3で紹介した未利用不動産が自治体に与えている影響による差は確認できなかった。図表8の回答結果は、自

治体の回答者の行政職員としての感覚が反映されていると見ることができよう。今後、今回提案しているような一連の固定資産税改革を実現していく上で、自治体職員の理解を得るための対策を考える必要がある。

図表 8 未利用不動産問題を解決するための政策案に対する人口減少自治体の反応



注 1) 政策案 A：非居住または未利用不動産に対して、固定資産税等の税率を上げる。

注 2) 政策案 B：不動産の売り手と買い手をマッチングするなど、自治体が不動産の流動化を支援する。

注 3) 政策案 C：納税者番号制度を導入し、固定資産税や住民税を一括して課税・徴収できるようにする。期末に未徴収分がある場合、資産所有者の存する自治体が、資産の存する自治体に先払いし、前者が回収義務を負う。

出所) 野村総合研究所(2008)「人口減少が社会資本に与える影響調査」2008年9月

## 7. まとめ

本稿では人口減少社会における未利用不動産の増加問題への対策として、固定資産税を用いる方法について議論してきた。本稿で提案したように、固定資産税率の決定の際に、土地の属性や利用状況を考慮することで、未利用不動産の増加と派生する諸問題を改善する可能性があると考えられる。一方で、税率引き上げによって、相続不動産を仲立ちとし

た都市住民と地方の結びつきの消滅を促進する可能性もある。また、未利用不動産の利用方策について具体的に考えることは緊急の課題である。

本稿で提案した固定資産税改革案を実現していくためには、多岐にわたる社会制度を改革していく必要がある。しかし、必ずしもすべてを同時に実行する必要はない。最も重要なことは、固定資産税を不動産資産価値への課税から、不動産の利用状況と関連した社会資本整備費用に応じた課税に切り替えることである。

今回は定性的な議論にとどまったが、今後、固定資産税を上昇させた場合にどの程度地価が下落するか、また、経済への影響はどの程度予想されるかについて検討していく必要がある。そして、不動産の保有者の反応についての確認も要する。さらに、自治体職員の理解を促進するような取り組みも必要であろう。これらについて、今後、引き続き検討していく予定である。

## [参考文献]

- 1) 石田和之(2008)市町村の基幹税目である固定資産税の財政学・地方分権時代における財政的視点からのアプローチ：(第16講)政策税制の視点と固定資産税, 税, 第63巻6号, pp.98-116.
- 2) 逸見幸司(2008)『図解 地方税 平成20年度版』財団法人大蔵財務協会
- 3) 植村哲士・宇都正哲(2008), 人口減少時代の住宅地の生き残り戦略としての街区信託の提案, NRI パブリックマネジメントレビュー, Vol.63, 1-8.
- 4) 国土交通省(2005a)「土地の保有・管理に対する意識」に関するアンケート 2005年2月
- 5) 国土交通省土地市場課(2008)「平成19年度土地所有・利用状況に関する企業行動調査」
- 6) 中部経済同友会環境委員会(2008), 『日本の森林再生とビジネスの共生・持続可能な循環型社会のために-』, 中部経済同友会
- 7) 坪井伸広(1981), 農地信託事業の再検討：「共益信託」の提案のために, 農林統計調査, 31(2), 16-20.



- 8) 坪井伸広(1984a), 農地信託の事例紹介, 農林金融, 37(12), 900-904.
- 9) 坪井伸広(1984b), 農地信託再検討の提案とその理由, 農林統計調査, 34(12), 24-27.
- 10) 日本都市計画家協会編著(2003)『都市・農村の新しい土地利用戦略:変貌した線引き制度の可能性を探る』学芸出版社, 京都.
- 11) 根岸睦人(2008)地方財源としての固定資産税の現状と課題, 水戸論叢, 水戸短期大学商経学会, 40, 27-60.
- 12) 奥儀兼三(2007), 森林経営信託事業に取り組む三好地方森林組合, 機械化林業, 643, 17-20.
- 13) Ben-Zadok E. (2005) Consistency, concurrency and compact development: Three faces of growth management implementation in Florida, Urban Studies, 42(12).2167-2190.
- 14) Chapin T.S. (2007) Local government as policy entrepreneurs: Evaluating Florida's "Concurrency Experiment", Urban Affairs Review, 42(4), 505-532.
- 15) Weitz J. (1997) Concurrency: Evolution and impacts of an infrastructure and growth management policy, Public Works Management and Policy, 2(1), 51-65.

筆者

植村 哲士 (うえむら てつじ)  
 株式会社 野村総合研究所  
 London School of Economics and Political  
 Science 留学中  
 主任コンサルタント  
 専門は、社会資本マネジメント、人口減少  
 問題、再生可能資源(土地・水・森林・風  
 力)の持続可能な開発、インド地域研究、  
 会計、計量分析 など  
 E-mail: t-uemura@nri.co.jp

筆者

宇都 正哲 (うと まさあき)  
 株式会社 野村総合研究所  
 事業戦略コンサルティング一部  
 上級コンサルタント  
 専門は、不動産事業・金融、企業再生・地  
 域再生、インフラ事業の民活支援 など  
 E-mail: m-uto@nri.co.jp