

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

## Research and Legislative Reference Bureau National Diet Library

論題 Title	高齢化の進展に伴う空き家の増加と固定資産税—地方自治体による税率設定状況に注目して—
他言語論題 Title in other language	The Relationship Between Increasing Vacant Homes Due to Aging Population and Setting of Property Tax Rates by Local Governments
著者 / 所属 Author(s)	田村 なつみ (TAMURA Natsumi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 財政金融課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	854
刊行日 Issue Date	2022-2-20
ページ Pages	89-107
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	固定資産税率と空き家率の関係について、全国の市町村のデータに基づき分析を行い、その相関関係の要因を、①租税輸出、②外部不経済への対応、③高齢化の進展がある可能性から検討した。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 高齢化の進展に伴う空き家の増加と固定資産税

## —地方自治体による税率設定状況に注目して—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
財政金融課 田村 なつみ

### 目 次

はじめに

#### I 空き家の現状

- 1 空き家率及び空き家数の推移
- 2 空き家の増加に伴って生じる影響

#### II 固定資産税の概要と税率設定

- 1 固定資産税の概要
- 2 各市町村の税率設定

#### III 空き家率と固定資産税率

- 1 分析に使用したデータ等
- 2 空き家率と固定資産税率の関係とその背景

#### IV 今後に向けた対応策

- 1 空き家をめぐる課題への対応策
- 2 地方財政全体を踏まえた対応策

おわりに

キーワード：固定資産税、空き家、租税輸出、外部不経済、高齢化

## 要 旨

- ① 近年、我が国では、空き家の増加が問題視されている。多くの市町村は、空き家問題への対応を行っており、空き家の増加は、市町村の歳出の在り方に影響を与えている。その一方で、空き家の増加が市町村の歳入の在り方にも影響を与えている可能性はないだろうか。
- ② このような問題意識から、全国の市町村（1,053 団体）を対象として、固定資産税率と空き家率の関係について分析を行ったところ、空き家率が高い市町村ほど固定資産税率が高くなる傾向が見られた。
- ③ 空き家率と固定資産税率の間にプラスの相関関係が認められる 1つの背景として、空き家をめぐり租税輸出（他地域の住民に対する税負担の転嫁）が発生している可能性が考えられる。しかしながら、空き家が立地する市町村にその所有者が居住している場合が少なくないため、空き家率と固定資産税率の関係は租税輸出だけでは説明できない。
- ④ あるいは、空き家数が多い市町村が、空き家もたらす外部不経済（景観の悪化、防災・防犯機能の低下等）への対応に要する経費を賄うために、固定資産税率を引き上げている可能性も考えられる。しかし、外部不経済の発生への対応に係る経費は、超過課税によって得られる増収分に比べて小さく、税率引上げの主因とまでは言い切れない。
- ⑤ 空き家増加の背景にある高齢化の進展が、各市町村による固定資産税率引上げに一定の影響を及ぼしている可能性は見逃せない。すなわち、高齢化が進んだ市町村は、高齢者向け行政サービスに関わる経費が大きい一方で、現役世代が少なく個人住民税の所得割の税収が少ないために、固定資産税率を引き上げざるを得ない状況に陥っている可能性がある。高齢化が進んだ市町村ほど、高齢者福祉費を含む民生費（住民 1 人当たり）が大きい一方で、住民税収（同）が少ないことは、実際のデータから確認できる。
- ⑥ 空き家の増加を背景とした外部不経済の発生に対応するための経費の増加が、固定資産税率引上げの一因であるか否かにかかわらず、市町村による空き家対策は、将来的な財政負担の抑制という観点から有意義であると考えられる。一方、高齢者向け行政サービスに関わる経費の増大が固定資産税率引上げの背景にある場合には、固定資産税制のみならず、地方財政全体に視野を広げた議論が避けて通れないであろう。

## はじめに

近年、我が国では、空き家の増加が問題視されている。空き家の存在は、所有者に対してその管理に係る負担などの影響を及ぼすことはもちろん、空き家の周辺住民や、空き家が立地している市町村<sup>(1)</sup>にも影響を及ぼす。

例えば、所有者による管理水準が低下した空き家は、周辺住民に、安全性の低下、公衆衛生の悪化、景観の阻害といった様々な悪影響を与えている。また、平成 31 (2019) 年 1 月に総務省行政評価局が公表した「空き家対策に関する実態調査」によると、調査対象の市町村 (93 団体) のうち、ほとんどの市町村 (88 団体) は、状況の改善に向けた情報提供等を行っており、さらに、一部の市町村 (37 団体) は、空き家の除却といった代執行を行っている<sup>(2)</sup>。

このように、空き家の存在は、市町村の行政サービス、すなわち歳出の在り方に一定程度、影響を与えている。その一方で、空き家の存在が市町村における歳入の在り方にも影響を与えている可能性はないだろうか。

こうした問題意識から、本稿では、空き家率 (総住宅数に占める空き家数の割合) と固定資産税の税率設定との関係について分析を行うこととする。固定資産税を分析対象とした背景には、この税が市町村の基幹税であり、市町村税収のうち 40.5% と最も大きい割合を占めている上に<sup>(3)</sup>、居住世帯のある住宅に加えて、空き家に対しても課されていることがある。

以下では、まず、空き家の現状を紹介し、次に空き家率と固定資産税の税率設定との関係についてデータに基づく分析とその解釈を行う。そして、最後に、分析結果からどのような政策的対応が示唆されるかについて考える。

## I 空き家の現状

### 1 空き家率及び空き家数の推移

全国の市区町村を調査対象とした総務省統計局「平成 30 年住宅・土地統計調査」は、空き家を、居住用の住宅のうち、ふだん人が居住していないものと定義している。また、同調査は、空き家を、「二次的住宅」<sup>(4)</sup>、「賃貸用住宅」<sup>(5)</sup>、「売却用住宅」<sup>(6)</sup>、「その他の住宅」<sup>(7)</sup>の 4 種類に分類している。

「平成 30 年住宅・土地統計調査」によると、近年、空き家率は一貫して上昇してきており、平成 30 (2018) 年には、13.6% に達している (図 1)。北村喜宣氏 (上智大学) らの試算では、新設住宅着工数及び住宅取壊しのペースが直近の平均的な水準で今後も推移した場合、令和

\*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 3 (2021) 年 12 月 20 日である。

(1) 空き家対策を行っているのは主に市町村であることから、本稿では、都道府県ではなく、市町村に焦点を合わせる。

(2) 総務省行政評価局「空き家対策に関する実態調査 結果報告書」2019.1, pp.3-16. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000595230.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000595230.pdf)>

(3) 「平成 30 年度 市町村税徴収実績調」2020.3.27. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran10\\_19.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran10_19.html)>

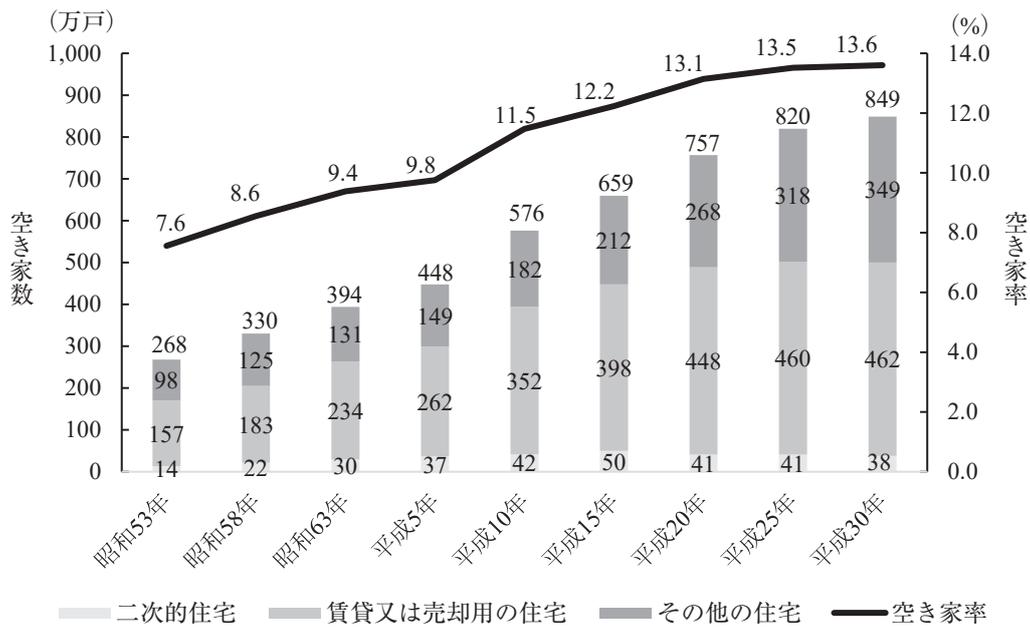
(4) 別荘や、時折、寝泊まりしている人がいる住宅。

(5) 新築・中古を問わず、今後、賃貸することを目的に空き家になっている住宅。

(6) 新築・中古を問わず、今後、売却することを目的に空き家になっている住宅。

(7) 「二次的住宅」、「賃貸用住宅」、「売却用住宅」以外の住宅であり、例えば、居住者の転勤、入院、死亡などのため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や、建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅等をいう。

図1 空き家率と空き家数の推移



(出典) 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」を基に筆者作成。

15 (2033) 年には全国の空き家率は 28.5% に達すると予測されている<sup>(8)</sup>。

平成30(2018)年における都道府県別の空き家率を見ると、二次的住宅を除いた<sup>(9)</sup>空き家率が最も高いのは、和歌山県(18.8%)であり、次いで、徳島県(18.6%)、鹿児島県(18.4%)である。一方、二次的住宅を除いた空き家率が最も低いのは、沖縄県(9.7%)であり、埼玉県(10.0%)、神奈川県(10.3%)と続く<sup>(10)</sup>。空き家率が高い県に共通する特徴は、高齢化率(人口に占める75歳以上の者の割合)が高いことであり、反対に、空き家率が低い都府県の特徴としては、高齢化率が低いことが指摘できる<sup>(11)</sup>。さらに、詳しくは後述するが、市町村別に見た場合にも、高齢化率が高い市町村ほど空き家率が高く、高齢化率が低い市町村ほど空き家率が低くなる傾向がある(第三章)。

こうした状況の背景として、高齢者の多くが持ち家に居住していることが指摘されている。上述の「平成30年住宅・土地統計調査」によると、高齢者<sup>(12)</sup>がいる世帯のうち82.1%は、世帯員が持ち家に居住しており、単身高齢者についても66.2%が持ち家に居住している<sup>(13)</sup>。持ち家に居住する単身高齢者が死亡すると、相続人が既に住宅を所有している場合もあることから<sup>(14)</sup>、単身高齢者が居住していた住宅は、無人になる可能性が高く、空き家になりやすい<sup>(15)</sup>。

(8) 北村喜宣ほか編『空き家対策の実務』有斐閣, 2016, pp.171-173.

(9) 二次的住宅を含む場合、別荘が多く所在している県において空き家率が高くなる。

(10) 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査 住宅数概数集計 結果の概要」2019.4.26, p.3. <[https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/pdf/g\\_gaiyou.pdf](https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/pdf/g_gaiyou.pdf)>

(11) 平成30(2018)年における高齢化率は、全国平均(約13.2%)と比較して、和歌山県及び徳島県では約16.3%、鹿児島県では約16.2%と高く、沖縄県では約10.3%、埼玉県では約11.7%、神奈川県では約11.9%と低い(総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数(平成30年1月1日現在)」<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei02\\_02000177.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000177.html)>).

(12) 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」は、65歳以上の世帯員を高齢者と定義している。

(13) 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査 住宅及び世帯に関する基本集計 結果の概要」2019.9.30, p.8. <[https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/pdf/kihon\\_gaiyou.pdf](https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/pdf/kihon_gaiyou.pdf)>

(14) 空き家所有者のうち、91.5%は別の持ち家に居住している(国土交通省住宅局「令和元年空き家所有者実態調査報告書」2020.12, p.33. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001377049.pdf>>).

さらに、空き家数を用途ごとに見てみると、近年、「その他の住宅」の増加が著しい。「その他の住宅」が増加している背景には、高齢化の進展に伴う死亡者数の増加があるとみられる。実際に、令和元（2019）年における「その他の住宅」の取得方法は、「相続」が58.7%と最も高い割合を占めている<sup>(16)</sup>。「その他の住宅」は、それ以外の空き家と比較して、腐朽・破損がある住宅の割合が高く、周辺住民や市町村にとって、管理不全が問題になりやすいと言える<sup>(17)</sup>。

## 2 空き家の増加に伴って生じる影響

空き家は、空き家の周辺に居住している住民や空き家が立地している市町村に対して、様々な影響を及ぼす。

例えば、平成21（2009）年に全国の市区町村を対象に実施されたアンケート調査では、管理水準が低下した空き家の存在に伴い周辺地域に生じている影響として、「風景・景観の悪化」との回答が最も多く、次いで「防災や防犯機能の低下」が挙げられている<sup>(18)</sup>。

多くの市町村は、こうした周辺地域に対する影響を踏まえて、域内に管理不全の空き家が存在している場合には、何らかの対応を行っている。上述の総務省行政評価局「空き家対策に関する実態調査」によると、調査対象の市町村（93団体）のうち88団体が、所有者に対する情報提供といった対応をとっている。これらの対応によって、対象となった空き家のうち36.8%は、状況の改善が図られている。一方、状況の改善が図られない場合には、市町村は、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（平成26年法律第127号。以下「空家法」）に基づき、助言や指導を行うことや、相当の猶予期限を設けた上で必要な措置をとるよう勧告することができる。空き家の所有者が勧告に従わない場合には、住宅用地の特例<sup>(19)</sup>が適用除外となり、宅地に対する固定資産税負担が3倍（小規模宅地の場合は6倍）になる。また、勧告が実施されない場合には、市町村は、空き家の所有者に対して必要な措置の実施を命令することができる。命令に違反した場合、空き家の所有者は、50万円以下の過料に処される。さらに、空き家の所有者が命令に従わず、必要な措置をとらない場合には、市町村は、空家法及び「行政代執行法」（昭和23年法律第43号）に基づき、代執行（空き家の除却）を行うことができる。総務省行政評価局「空き家対策に関する実態調査」によると、代執行を行った場合には、1件当たり数十万円から数千万円の除却に係る費用が生じているが、調査対象の市町村が所有者から費用を全額回収できたのは、代執行件数の48件中、5件にとどまっている<sup>(20)</sup>。

(15) 小谷みどり「高齢社会の空き家問題」『Life Design Report』210号、2014.4、pp.39-41。<<https://www.dlri.co.jp/pdf/ld/01-14/wt1403.pdf>>

(16) 国土交通省住宅局 前掲注(14)、p.24。

(17) 空き家全体で見えた場合の腐朽・破損がある住宅の割合は、約22.4%であるのに対し、「その他の住宅」の腐朽・破損がある住宅の割合は、約28.8%となっている（総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200522&tstat=000001127155>>）。

(18) 「地域に著しい迷惑（外部不経済）をもたらす土地利用の実態把握アンケート結果」p.74。日本都市センターウェブサイト <<http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2017/04/%E5%9B%BD%E4%BA%A4%E7%9C%81%E3%80%8C%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E3%81%AB%E8%91%97%E3%81%97%E3%81%84%E8%BF%B7%E6%83%91%EF%BC%88%E5%A4%96%E9%83%A8%E4%B8%8D%E7%B5%8C%E6%B8%88%EF%BC%89%E3%82%92%E3%82%82%E3%81%9F%E3%82%89%E3%81%99%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E5%88%A9%E7%94%A8%E3%81%AE%E5%AE%9F%E6%85%8B%E6%8A%8A%E6%8F%A1%E3%82%A2%E3%83%B3%E3%82%B1%E3%83%BC%E3%83%88%E7%B5%90%E6%9E%9C%E3%80%8D.pdf>>

(19) 住宅用地に対する固定資産税の課税標準を3分の1（小規模住宅用地については6分の1）にする特例。

(20) 総務省行政評価局 前掲注(2)、pp.43-59。

## II 固定資産税の概要と税率設定

空き家の増加に伴い、市町村は、助言や指導を始めとした追加的な行政サービスを行う必要が生じる。こうした行政サービスの増加を通じて、空き家は、市町村における歳出の在り方に一定程度、影響を与えている。その一方で、空き家の増加が歳入の在り方にも影響を与えている可能性は、ないだろうか。市町村税のうち、固定資産税は、市町村の基幹税であり、平成30(2018)年度において市町村税収のうち最も大きい割合を占めている上に、空き家に対しても課されている。こうした観点から、本稿では、固定資産税の税率設定と空き家率の関係について考える。

本章では、両者の関係を考えるのに先立ち、固定資産税の概要と市町村による税率設定の状況について確認を行う。

### 1 固定資産税の概要

固定資産税は、土地、家屋及び償却資産を課税ベースとし、固定資産の所有者を納税義務者として課される普通税である。課税主体は市町村であり<sup>(21)</sup>、標準税率は1.4%とされている。かつては制限税率<sup>(22)</sup>が国によって定められていたが、課税自主権の拡大を図るため、平成16(2004)年に廃止された(廃止時の同税率は、2.1%<sup>(23)</sup>)。そのため、固定資産税には、制限税率が定められておらず、標準税率は「課税に際して通常よるべき税率」にすぎないことから<sup>(24)</sup>、各市町村は、制度上、固定資産税の税率(法定税率)を自由に設定することができる。

### 2 各市町村の税率設定

各市町村における固定資産税の法定税率の設定状況(令和元(2019)年度)を見てみると、全国1,717団体<sup>(25)</sup>のうち、1,564団体は、標準税率(1.4%)を採用しており、標準税率を下回って課税している市町村は見られない(図2)。その背景には、市町村が標準税率未満の税率を設定した場合、地方債の発行に総務大臣又は都道府県知事の許可<sup>(26)</sup>が必要となることがある<sup>(27)</sup>。一方、超過課税<sup>(28)</sup>を行っているのは153団体であり、全市町村のうち8.9%にすぎない。最も高い法定税率を設定しているのは、北海道三笠市で、その税率は1.75%である。

表1は、超過課税を行っている市町村の数と「その他の住宅」の空き家率の平均(いずれも都道府県別)を示している。富山県、島根県、宮崎県を始めとした地方において、超過課税を行っている市町村の割合が高くなっており、これらの県では、「その他の住宅」の空き家率の平均も高くなる傾向がある(相関係数<sup>(29)</sup>は、+0.216)。

(21) 大規模な償却資産については、都道府県も課税主体となる。

(22) 地方自治体が税率を設定する場合に、超えることのできない税率。

(23) 「地方税法」(昭和25年法律第226号)の制定時には、制限税率は3.0%であったが、昭和29(1954)年に2.5%に、昭和34(1959)年に2.1%に引き下げられた。

(24) 市町村は、財政上の必要がある場合には標準税率を上回って課税することができ、反対に、余裕がある場合には同税率を下回って課税することもできる。

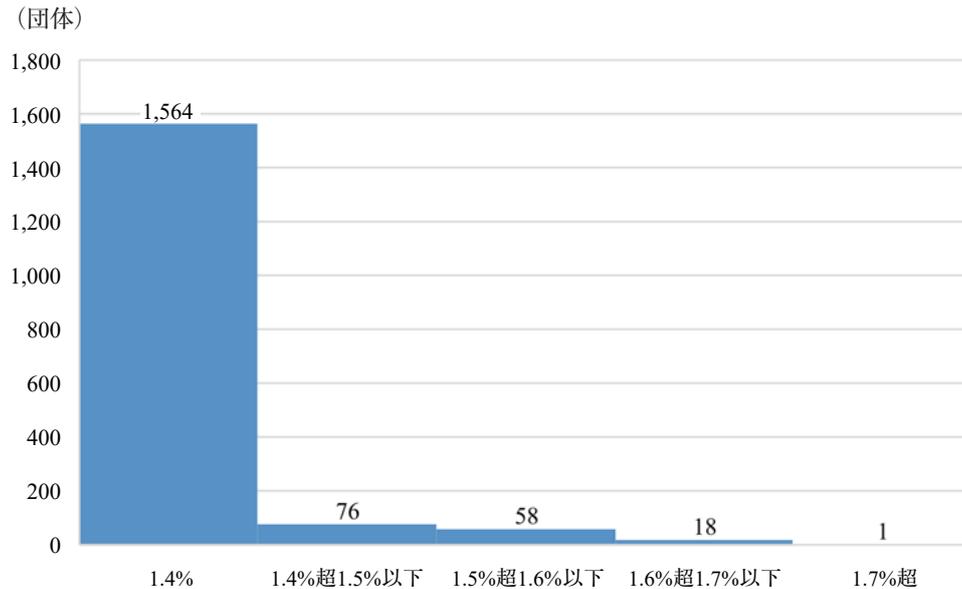
(25) 東京都における23の特別区は含まない。

(26) 都道府県及び政令指定都市は総務大臣の許可が、それ以外の市区町村は都道府県知事の許可が必要となる。

(27) 「地方財政法」(昭和23年法律第109号)第5条の4第4項; 深澤映司「地方税の標準税率と地方自治体の課税自主権」『レファレンス』735号, 2012.4, pp.39-53. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3488876\\_po\\_073503.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3488876_po_073503.pdf?contentNo=1)>

(28) 地方自治体が、標準税率を超える税率で課税を行うこと。

図2 固定資産税率の分布状況（令和元（2019）年度）



（出典）「令和元年度 全国市町村の市町村税 税率一覧表」『月刊税理』63(1), 2020.1, pp.[1]-[45] を基に筆者作成。

表1 令和元（2019）年の超過課税を行っている市町村の数と平成30（2018）年の「その他の住宅」の空き家率（いずれも都道府県別）

	超過課税を行っている市町村の数	超過課税を行っている市町村の割合	空き家率（その他の住宅）の平均		超過課税を行っている市町村の数	超過課税を行っている市町村の割合	空き家率（その他の住宅）の平均
北海道	9	5.0%	5.6%	滋賀県	0	0.0%	6.1%
青森県	5	12.5%	7.7%	京都府	8	30.8%	6.1%
岩手県	9	27.3%	8.7%	大阪府	1	2.3%	4.5%
宮城県	0	0.0%	4.6%	兵庫県	1	2.4%	5.7%
秋田県	1	4.0%	8.7%	奈良県	4	10.3%	7.4%
山形県	3	8.6%	6.6%	和歌山県	5	16.7%	11.2%
福島県	7	12.1%	6.8%	鳥取県	9	47.4%	8.9%
茨城県	1	2.3%	5.9%	島根県	13	68.4%	10.6%
栃木県	0	0.0%	6.2%	岡山県	1	3.7%	8.0%
群馬県	0	0.0%	6.6%	広島県	0	0.0%	8.0%
埼玉県	0	0.0%	3.7%	山口県	0	0.0%	9.9%
千葉県	0	0.0%	4.8%	徳島県	0	0.0%	10.3%
東京都	0	0.0%	2.3%	香川県	0	0.0%	9.6%
神奈川県	1	3.0%	3.3%	愛媛県	0	0.0%	10.2%
新潟県	0	0.0%	6.5%	高知県	4	11.8%	12.8%
富山県	14	93.3%	7.1%	福岡県	9	15.0%	4.9%
石川県	6	31.6%	7.0%	佐賀県	2	10.0%	7.6%
福井県	2	12.5%	7.3%	長崎県	0	0.0%	8.7%
山梨県	1	3.7%	8.7%	熊本県	4	8.9%	7.9%
長野県	11	14.3%	8.4%	大分県	0	0.0%	8.4%
岐阜県	7	15.9%	7.1%	宮崎県	13	50.0%	9.1%
静岡県	0	0.0%	5.1%	鹿児島県	0	0.0%	12.0%
愛知県	1	1.9%	4.1%	沖縄県	0	0.0%	4.1%
三重県	1	3.4%	9.1%	全国	153	8.9%	5.6%

（出典）「令和元年度 全国市町村の市町村税 税率一覧表」『月刊税理』63(1), 2020.1, pp.[1]-[45]; 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」を基に筆者作成。

29) 2変数の関係の強さを▲1から1までの値で示す指標。値が0であれば2変数には相関関係がなく、1又は▲1に近づくほど相関関係が強い。

### Ⅲ 空き家率と固定資産税率

前章で確認したように、超過課税を行っている市町村の割合が高い県では、「その他の住宅」の空き家率も高くなる傾向が見られる。そこで、本章では、空き家率が高い市町村ほど固定資産税率が高くなる傾向が認められるのか、市町村別のデータに基づく分析を行う。

#### 1 分析に使用したデータ等

本稿における分析の対象は、全国の市並びに平成 20（2008）年、平成 25（2013）年、及び平成 30（2018）年において継続して人口が 1 万 5000 人以上であった町村であり、その数は、1,053 団体に上る。

分析は、固定資産税率を空き家率で説明する関数を、回帰分析<sup>(30)</sup>のための手法の 1 つである最小二乗法（Ordinary Least Squares）<sup>(31)</sup>を用いて推定することで行った。

分析の対象となる固定資産税率（被説明変数）は、「法定税率」又は「平均実効税率」である（いずれも、令和元（2019）年度、平成 26（2014）年度、平成 21（2009）年度の税率を使用）。我が国における固定資産税の「法定税率」は、土地、家屋、償却資産の全てを対象としている。一方、本稿の「平均実効税率」は、総務省「地方財政状況調査」における家屋に対する固定資産税の収入済額を、総務省「固定資産の価格等の概要調書」における家屋の決定価格<sup>(32)</sup>で除することによって、市町村別に算出しており、家屋のみが対象となっている。

説明変数としては、空き家全体のうち「その他の住宅」の空き家率（以下「空き家率」）を用いた（いずれも、平成 30（2018）年、平成 25（2013）年、平成 20（2008）年の実績値を使用）<sup>(33)</sup>。加えて、都市計画税<sup>(34)</sup>の導入が固定資産税による財源調達を一定程度代替する可能性があるため、「都市計画税を導入しているか否かのダミー変数」<sup>(35)</sup>を説明変数に採用した。

「空き家率」の係数について予想される符号は、空き家率が高い市町村ほど固定資産税率が高くなる場合にはプラスであり、反対に、空き家率が高い市町村ほど固定資産税率が低くなる場合にはマイナスである。また、都市計画税の導入が固定資産税による財源調達を代替している場合、「都市計画税ダミー」の係数は、マイナスになると予想される。

<sup>(30)</sup> 複数の事柄の関係性を表す関数（例えば、 $Y = \alpha + \beta X + U$ 、 $Y$  は被説明変数、 $X$  は説明変数、 $U$  は誤差項）を想定し、誤差項が最小になるように、実際のデータからパラメーター（ $\alpha$  及び  $\beta$ ）を推定すること。

<sup>(31)</sup> 被説明変数が説明変数の 1 次式で表されることを想定し、残差（推定値と実際のデータとの差）の 2 乗の総和が最小となるように、説明変数の係数を求めるという推定方法。

<sup>(32)</sup> 固定資産税を課するため、固定資産評価基準に基づき市町村長が決定する固定資産の価格。

<sup>(33)</sup> 被説明変数と説明変数について、同じ年のデータを用いることはできるものの、市町村が空き家率の変化に対応するには一定の時間がかかるため、被説明変数よりも 1 年前の説明変数を用いた。

<sup>(34)</sup> 市町村が、都市計画事業や土地区画整理事業に要する費用に充てるため、都市計画区域内の土地及び家屋に対して課す目的税。都市計画税について詳しくは、佐藤良「都市計画税の現状と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.969, 2017.6.22. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10367905\\_po\\_0969.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10367905_po_0969.pdf?contentNo=1)> を参照。

<sup>(35)</sup> 連続した数値で表すことができない情報を数値として表すために、質的な属性に応じて 0 又は 1 の値を割り当てる変数。

## 2 空き家率と固定資産税率の関係とその背景

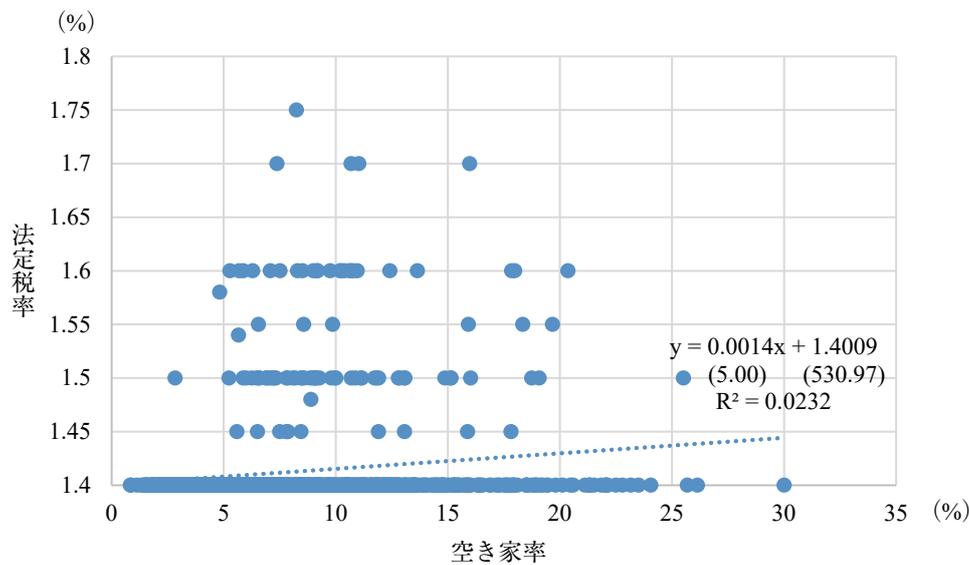
### (1) 「法定税率」をめぐる分析の結果

#### (i) 「法定税率」と「空き家率」の相関関係

まず、固定資産税の「法定税率」と「空き家率」との間に相関関係が認められるか否かについて確認を行う。

図3は、令和元（2019）年度における「法定税率」と平成30（2018）年における「空き家率」の市町村ごとの組合せをプロットしたグラフであり、「法定税率」と「空き家率」の間には、プラスの相関関係が認められる（相関係数は、+0.152）。

図3 市町村ごとに見た「法定税率」（令和元（2019）年度）と「空き家率」（平成30（2018）年）の関係



(注1) 固定資産税の法定税率が標準税率（1.4%）未満の市町村は存在しないため、1.4%未満は表示していない。

(注2) 括弧内は、t値（最小二乗法によって推定されたパラメーターが統計学的に有意であるか否かを判定するための値）。

(出典)「令和元年度 全国市町村の市町村税 税率一覧表」『月刊税理』63(1), 2020.1, pp.[1]-[45]; 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」を基に筆者作成。

#### (ii) 「法定税率」を「空き家率」等で回帰した結果

散布図から読み取ることのできる関係を更に掘り下げるため、固定資産税の「法定税率」を「空き家率」及び「都市計画税ダミー」で説明する関数を最小二乗法で推定した。

令和元（2019）年度、平成26（2014）年度、又は平成21（2009）年度の「法定税率」を被説明変数とし、「空き家率」及び「都市計画税ダミー」を説明変数として推定を行った結果を表2に示した。表には、各年度における説明変数の係数及び定数項を示している。

表2 固定資産税の「法定税率」と「空き家率」をめぐる推定結果

	平成 21 (2009) 年度	平成 26 (2014) 年度	令和元 (2019) 年度
空き家率	0.0015 (3.39) ***	0.0013 (3.96) ***	0.0009 (2.91) ***
都市計画税ダミー	▲ 0.0168 (▲ 5.90) ***	▲ 0.0143 (▲ 5.34) ***	▲ 0.0165 (▲ 5.88) ***
定数項	1.4142 (377.21) ***	1.4110 (409.66) ***	1.4152 (397.47) ***
分析対象市町村数	1,053	1,053	1,053
決定係数 (自由度修正済)	0.0549	0.0549	0.0525

(注1) 括弧内は、t 値。

(注2) \*\*\* は 1% 水準、\*\* は 5% 水準、\* は 10% 水準で有意であることを示す。

(注3) 空き家率は、それぞれ平成 20 (2008) 年、平成 25 (2013) 年、平成 30 (2018) 年時点のものである。

(出典) 「令和元年度 全国市町村の市町村税 税率一覧表」『税理』63(1), 2020.1, pp.[1]-[45]; 「平成 26 年度 全国市町村の市町村税 税率一覧表」『税理』57(12), 2012.12, 別冊付録; 「平成 21 年度 全国市町村の市町村税 税率一覧表」『税理』52(13), 2009.10, 別冊付録; 総務省統計局「平成 30 年住宅・土地統計調査」; 同「平成 25 年住宅・土地統計調査」; 同「平成 20 年住宅・土地統計調査」を基に筆者作成。

令和元 (2019) 年度の結果について見てみると、「空き家率」の係数はプラスで、かつ、統計学的に有意<sup>(36)</sup>となった。

この推定結果を踏まえると、「空き家率」が高い市町村ほど、固定資産税の「法定税率」が高くなる傾向があると言える。

平成 26 (2014) 年度、平成 21 (2009) 年度についても、令和元 (2019) 年度と同様の推定結果が得られたことから、過去 10 年間にわたってこうした傾向が継続していたとみられる。

## (2) 「平均実効税率」をめぐる分析の結果

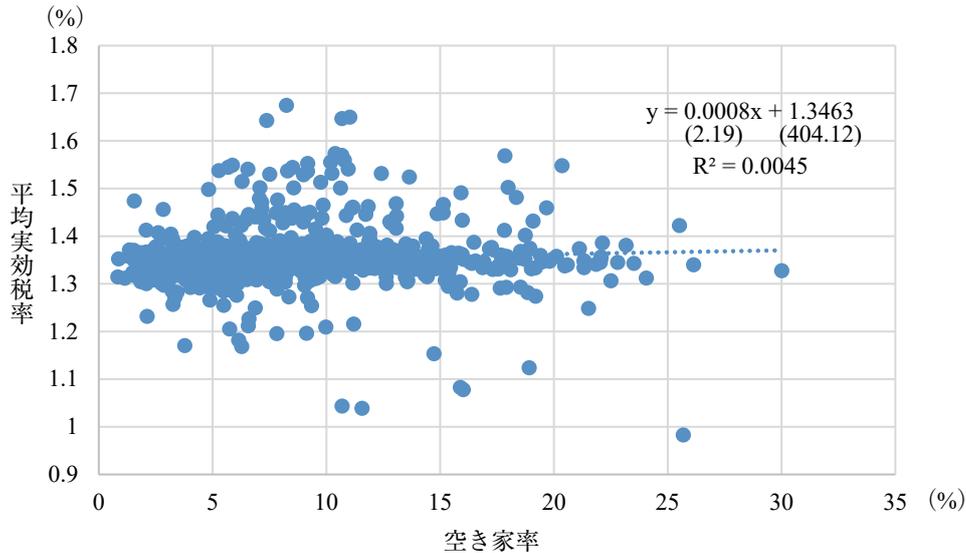
### (i) 「平均実効税率」と「空き家率」の相関関係

次に、分析の対象を令和元 (2019) 年度における「法定税率」から同年度の「平均実効税率」に変更し、「空き家率」との相関関係を確認する。

図 4 は、令和元 (2019) 年度における「平均実効税率」と平成 30 (2018) 年における「空き家率」の市町村ごとの組合せをプロットしたグラフである。「平均実効税率」と「空き家率」の相関関係は、「法定税率」と「空き家率」の相関関係よりも弱いものの、やはりプラスの相関関係が認められる (相関係数は、+0.067)。

<sup>(36)</sup> 統計上、推定結果が偶然のせいであるとは考えにくいこと。

図4 市町村ごとに見た「平均実効税率」(令和元(2019)年度)と「空き家率」(平成30(2018)年)の関係



(注1) 固定資産税の平均実効税率が0.9%未満の市町村は存在しないため、0.9%未満は表示していない。  
 (注2) 括弧内は、t値。  
 (出典) 総務省「令和2年度地方財政状況調査」; 同「令和元年度(平成31年度)固定資産の価格等の概要調査」;  
 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」を基に筆者作成。

(ii) 「平均実効税率」を「空き家率」等で回帰した結果

「平均実効税率」と「空き家率」との関係をより詳しく見るため、令和元(2019)年度、平成26(2014)年度、又は平成21(2009)年度の「平均実効税率」を被説明変数とし、「空き家率」及び「都市計画税ダミー」を説明変数として推定を行い、その結果を表3に示した。

表3 固定資産税の「平均実効税率」と「空き家率」をめぐる推定結果

	平成21(2009)年度	平成26(2014)年度	令和元(2019)年度
空き家率	0.0014 (1.67) *	0.0017 (4.15) ***	0.0004 (1.01)
都市計画税ダミー	▲0.0001 (▲2.49) **	▲0.0001 (▲3.12) ***	▲0.0001 (▲3.35) ***
定数項	1.3528 (183.34) ***	1.3525 (298.63) ***	1.3567 (298.96) ***
分析対象市町村数	1,053	1,053	1,053
決定係数(自由度修正済)	0.0099	0.0332	0.0132

(注1) 括弧内は、t値。  
 (注2) \*\*\*は1%水準、\*\*は5%水準、\*は10%水準で有意であることを示す。  
 (注3) 空き家率は、それぞれ平成20(2008)年、平成25(2013)年、平成30(2018)年時点のものである。  
 (出典) 総務省「令和2年度地方財政状況調査」; 同「平成27年度地方財政状況調査」; 同「平成22年度地方財政状況調査」; 同「令和元年度(平成31年度)固定資産の価格等の概要調査」; 同「平成26年度固定資産の価格等の概要調査」; 同「平成21年度固定資産の価格等の概要調査」; 総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査」; 同「平成25年住宅・土地統計調査」; 同「平成20年住宅・土地統計調査」を基に筆者作成。

令和元（2019）年度の結果について見てみると、「空き家率」の係数は、統計学的に有意とならなかった<sup>(37)</sup>。

なお、「都市計画税ダミー」をめぐっては、「法定税率」又は「平均実効税率」のいずれを対象とした推定においても、係数がマイナスで、統計学的に有意となった。すなわち、都市計画税を導入している市町村ほど、固定資産税の税率が低くなる傾向が見られる。都市計画税は、固定資産税とは異なり目的税であるものの<sup>(38)</sup>、実質的には、一般財源である固定資産税を、ある程度代替していると考えられる<sup>(39)</sup>。

### (3) 推定結果の解釈

空き家率が高い市町村ほど固定資産税の法定税率が高くなる傾向が見られるのは、なぜであろうか。この現象をもたらしている要因として、(i) 空き家をめぐる租税輸出、(ii) 空き家の存在を背景とした外部不経済<sup>(40)</sup>の発生への対応、(iii) 空き家増加の背景にある高齢化の進展に伴う高齢者向け行政サービスへの需要の増加について、検討する。

#### (i) 空き家をめぐる租税輸出

まず、固定資産税率の引上げに伴い、他の市町村に対して租税輸出が発生している可能性について検討する。租税輸出とは、ある地域の政府、典型的には地方政府が、他地域の住民に税負担を転嫁することである。地方政府は、選挙権を持たない他地域の住民に負担を肩代わりさせることで、自地域の住民の負担を増やすことなく、公共サービスの供給量を増加させることができる。

固定資産税（property tax）の租税輸出については、様々な先行研究がある。例えば、ボッチ（Chiara Bocci）氏（イタリアのトスカーナ地域経済計画研究所（IRPET））らによるイタリアの基礎自治体（コムーネ）における2014年の固定資産税率を対象とした分析では、住民1人当たりのセカンドハウス数が多い自治体ほど、固定資産税率が高くなる傾向が見られる。その要因として、域内にセカンドハウスを多く有する自治体ほど、その所有者である他地域の住民に税負担を押し付けることを目的として、固定資産税率を引き上げることが指摘されている<sup>(41)</sup>。

また、固定資産税についての研究ではないものの、ホイジンガ（Harry Huizinga）氏（オラ

<sup>(37)</sup> 「法定税率」と「空き家率」との推定では、統計学的に有意な結果が得られたのに対し、「平均実効税率」と「空き家率」との推定では、統計学的に有意な結果が得られなかった。その背景として、固定資産税の法定税率と平均実効税率の間に次のような違いがあることが考えられる。法定税率は、各市町村が自由に設定できるが、平均実効税率は、市町村が法定税率を引き下げなくても、住宅用地の特例といった課税ベースに係る負担軽減措置の影響を受けて、低下する可能性がある。

<sup>(38)</sup> 固定資産税及び都市計画税は、固定資産の所有者を納税義務者として課される税である。固定資産税は土地、家屋及び償却資産を課税ベースとする普通税であるのに対して、都市計画税は、土地、家屋のみを課税ベースとし、都市計画事業や土地整理事業にその税収が充てられる目的税であり、それぞれの市町村が自主的にその導入の有無を決定する。また、固定資産税の標準税率が1.4%であり、制限税率は定められていない一方で、都市計画税には標準税率が存在せず、制限税率（0.3%）のみが定められている。

<sup>(39)</sup> 納税者や市町村は、都市計画税を、固定資産税の「上乗せ課税」として捉えていることが少なくないとの指摘も見られる（森井祥子「自治の窓 都市計画税の課税について」『自治大阪』59(4), 2008.7, pp.30-37.）。

<sup>(40)</sup> 消費者や企業など経済活動を行う当事者によって考慮されない不利益（佐藤主光『公共経済学15講』新世社, 2017, pp.20-24.）。

<sup>(41)</sup> Chiara Bocci et al., “Spatial interactions in property tax policies among Italian municipalities,” *Papers in Regional Science*, 98(1), 2019.2, pp.371-391.

ンダのティルブルフ大学)とニコデメ (Gaëtan Nicodème) 氏 (ベルギーのソルベイ・ビジネススクール) が、欧州各国のパネルデータ (1996～2000年) に基づき行った分析によると、各国企業の外国人持ち株比率が1%上昇するごとに、当該国における法人の税負担は0.5～1%程度上昇する傾向が見られるという。外国人持ち株比率が高い国は、法人税率を引き上げることで、他国民 (外国人株主) に税負担を押し付けることができると考えられる。こうした分析結果は、各国における法人税制の在り方が、租税輸出を通じてゆがめられていることを裏付けている<sup>(42)</sup>。

こうした先行研究を踏まえて考えると、我が国においても、市町村が、他の市町村に居住している空き家所有者に税負担を転嫁することを目的として、固定資産税率を引き上げている可能性が考えられる。

しかしながら、国土交通省住宅局「令和元年空き家所有者実態調査」によると、我が国における空き家所有者のうち、所有する空き家を基準として、徒歩圏内に居住している者の割合は35.6%、また、電車・車などを利用して1時間以内で移動できる場所に居住している者の割合も35.6%である<sup>(43)</sup>。すなわち、空き家の所有者は、所有する空き家が所在している市町村内に居住している場合も少なくないとみられる。

空き家の所有者が、所有する空き家の立地している市町村に居住している場合には、空き家の立地する市町村が固定資産税を引き上げたとしても、他の市町村の住民に対する税負担の転嫁は発生しない。このため、我が国における空き家率と固定資産税率の関係を、租税輸出という要因だけで説明することには、やや無理があると考えられる<sup>(44)</sup>。

## (ii) 空き家の存在を背景とした外部不経済の発生への対応

次に、空き家の存在を背景とした外部不経済の発生への対応に要する経費を賄うために<sup>(45)</sup>、空き家率の高い市町村が固定資産税率を引き上げている可能性について検討する。

空き家が所在する地域には、景観の悪化や防災・防犯機能の低下など、空き家の存在に伴う様々な外部不経済が発生する (第1章第2節)。空き家周辺における犯罪の発生については、スペルマン (William Spelman) 氏 (米国のテキサス大学オースティン校) が、米国のテキサス州オースティン市を分析の対象とした論文を1993年に発表している。同氏の分析によると、空き家が存在している街区では、存在していない街区と比較して、薬物犯罪の発生件数は約2.2倍、財産犯<sup>(46)</sup>の発生件数は約2.0倍であったという<sup>(47)</sup>。また、我が国を対象とした研究においても、空き家の増加を背景として外部不経済が発生していることが、実証的に明らかにされている<sup>(48)</sup>。

(42) Harry Huizinga and Gaëtan Nicodème, "Foreign ownership and corporate income taxation: An empirical evaluation," *European Economic Review*, 50(5), 2006.7, pp.1223-1244.

(43) 国土交通省住宅局 前掲注(4), p.173.

(44) 我が国の固定資産税 (土地、家屋に対する課税) の平均実効税率を対象とした実証分析でも、租税輸出の発生は確認されていない (深澤映司「固定資産税と課税自主権—自治体間競争と租税輸出の観点から—」『レファレンス』837号, 2020.10, pp.67-97. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11557433\\_po\\_083703.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11557433_po_083703.pdf?contentNo=1)>).

(45) 空き家の実態調査に係る費用や管理不全空き家の除却に係る費用など、市町村が負担するコストは多岐にわたる (総務省行政評価局 前掲注(2)).

(46) 強盗、恐喝、窃盗、器物損壊、不法侵入等の犯罪。

(47) William Spelman, "Abandoned Buildings: Magnets for Crime?" *Journal of Criminal Justice*, 21(5), 1993, pp.481-495.

(48) 埼玉県所沢市を対象とした分析では、管理不全の空き家が周辺にある場合の地価は、ない場合と比較して、1割程度、低くなることが明らかになった。この分析を踏まえると、管理不全の空き家が存在していることで、周辺地域の地価が下がり、周辺住民が所有する宅地の資産価値が減少するという外部不経済が発生していると言える (粟津貴史「管理不全空き家等の外部効果及び対策効果に関する研究」『都市住宅学』87号, 2014. Autumn, pp.209-217.)。

多くの市町村は、こうした外部不経済に対して、指導、勧告、命令、代執行といった対応をとっており（第 I 章第 2 節）、それらの実施に伴い一定の財政負担が生じているとみられる<sup>(49)</sup>。NHK（日本放送協会）の調査によると、平成 30（2018）年度における空き家の除却費用は、全市町村の総額で年間約 3 億 8000 万円に上るといふ<sup>(50)</sup>。しかしながら、こうした費用は、固定資産税の超過課税を通じて全国の市町村が得ている税収の超過分（総務省の推定によると、平成 30（2018）年度の実績は年間約 352 億円<sup>(51)</sup>）と比較すると小さい。したがって、空き家の外部不経済に対応するための行政コストの増加が固定資産税率引上げの一因となっている可能性は否定できないものの、それが主因であるとまでは言い切れないであろう。

### （iii）空き家増加の背景にある高齡化の進展に伴う行政サービスへの需要の増加

空き家率が高い市町村ほど固定資産税率が高くなる傾向があるのはなぜかという問いに関連して、これまで 2 つの要因の可能性を検討してきた。しかしながら、いずれも、固定資産税率引上げの主因とまでは、言い切れそうもない。以下では、空き家率が高い市町村ほど固定資産税率が高くなるという傾向に対して空き家率以外の要因が関係している可能性を検討する。

例えば、空き家率が高くなる背景の 1 つとして、高齡化の進展という要因が挙げられる点は、論をまたないであろう。高齡化率の高い市町村では、高齡者向け行政サービス<sup>(52)</sup>に関する経費が大きくなるため、市町村の歳出を目的別に見た場合には、老人福祉費を含んでいる民生費<sup>(53)</sup>が大きくなると考えられる<sup>(54)</sup>。一方で、高齡化率の高い市町村は、総人口に占める現役世代の割合が低く、給与所得者の数が少ないと考えられることから、個人住民税の所得割の税収が少ないことが予想される。このため、高齡者向けの行政サービスに関する経費に充てる財源を賄うことを目的として、幅広い年齢層から徴収することができる固定資産税が選択されている可能性も考えられる。その場合、「空き家率」と「固定資産税率」は、「高齡化の進展」という共通の要因によって押し上げられているだけであり、両者の間には、いわゆる「見せかけの相関」が生じているにすぎないことになる。

実際に、高齡化率と空き家率の関係、高齡化率と民生費の関係、高齡化率と個人住民税収の関係を、データに基づき分析してみたところ、それぞれについて相関関係が認められることが以下のとおり確認できた。

49) 例えば、秋田県上小阿仁村は、令和元（2019）年度に 4 件の行政代執行を行っており、空き家の除却費用として合計で 1000 万円以上を要したが、その回収はできていない。また、空き家の所有者が明らかになっていない場合には、指導や勧告等の対応をとる前に所有者を特定する必要があり、そのための費用も生ずる。例えば、兵庫県姫路市は、所有者が死亡してから 50 年以上放置された空き家の所有者を特定するまでに、約 120 万円の費用を要したという。杉野耕一「空き家の「負動産」化を防げ—自治体に負担、所有者不明も障害に—」『日経グローカル』412 号, 2021.5.17, pp.6-17.

50) 「危険な空き家 自治体の撤去費用 3 年間で 17 倍に」2019.12.3. NHK ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/26845.html>>

51) 総務省自治税務局「令和 3 年度 地方税に関する参考計数資料」2021.2, pp.46-47. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/pdf/ichiran06\\_r03/ichiran06\\_r03\\_00.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran06_r03/ichiran06_r03_00.pdf)>

52) 高齡者に対する生活支援、住宅サービス、医療など。

53) 民生費には、老人福祉費のほかに、児童福祉費、社会福祉費、生活保護費などが含まれている。

54) 南波駿太郎氏（富士通総研）が、平成 12（2000）年から平成 19（2007）年までの我が国全体の時系列データに基づき、歳出全体に占める民生費の割合を被説明変数とする一方で、従属人口比率（15 歳未満及び 65 歳以上人口の 15～64 歳人口に対する比率）を説明変数として行った分析では、「従属人口比率」の係数はプラスであり、かつ 1% 水準で有意となった。この分析結果からも、従属人口比率が高まるほど歳出全体に占める民生費の割合が高まる傾向が読み取れる。南波駿太郎「高齡化社会における福祉サービスと「地域主権」」『研究レポート』No.352, 2019.12, pp.12-14.

まず、平成 30（2018）年の「空き家率」を被説明変数、平成 30（2018）年の「高齢化率」を説明変数とし、最小二乗法で推定を行ったところ、「高齢化率」の係数は、符号がプラスであり、かつ 1% 水準で有意となった（相関係数は、+0.816。表 4 の推定①、図 5）。この結果からは、高齢化率が 1% 高まると、空き家率が 0.97% 程度高まる傾向があることが認められる。

表 4 空き家率・民生費・個人住民税収と高齢化率の関係をめぐる推定の結果

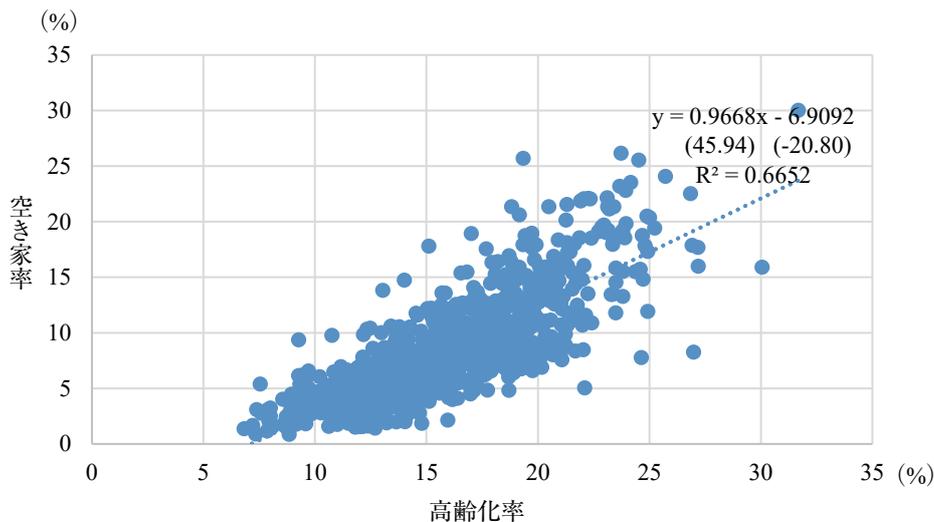
	推定①（空き家率）	推定②（民生費）	推定③（個人住民税収）
高齢化率	0.9668 (45.94) ***	0.0254 (24.71) ***	▲ 0.0430 (▲ 39.36) ***
定数項	▲ 6.9092 (▲ 20.80) ***	4.6498 (249.54) ***	4.7120 (237.66) ***
決定係数（自由度修正済）	0.6652	0.2594	0.4708

(注 1) 括弧内は、t 値。

(注 2) \*\*\* は 1% 水準、\*\* は 5% 水準、\* は 10% 水準で有意であることを示す。

(出典) 総務省統計局「平成 30 年住宅・土地統計調査」；総務省「令和元年度地方財政状況調査」；総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成 30 年 1 月 1 日現在）」を基に筆者作成。

図 5 空き家率と高齢化率（平成 30（2018）年）



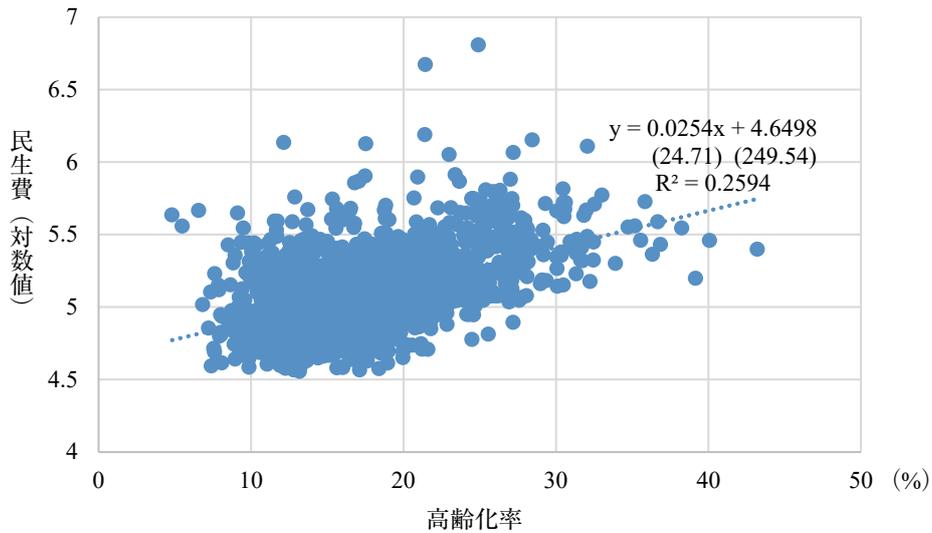
(注) 括弧内は、t 値。

(出典) 総務省統計局「平成 30 年住宅・土地統計調査」；総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成 30 年 1 月 1 日現在）」を基に筆者作成。

次に、平成 30（2018）年度における「住民 1 人当たりの民生費」(対数値<sup>55)</sup>) を被説明変数、平成 30（2018）年の「高齢化率」を説明変数とし、最小二乗法で推定を行った。その結果は、「高齢化率」の係数が、プラスかつ 1% 水準で有意になるというものであった（相関係数は、+0.510。表 4 の推定②、図 6）。したがって、高齢化率の高い市町村ほど、民生費が大きくなる傾向が認められる。

55) 変数を log 関数で変換した値。モデルの当てはまりを改善させるため、対数値を用いた。

図6 住民1人当たりの民生費（対数値、平成30（2018）年度）と高齢化率（平成30（2018）年）

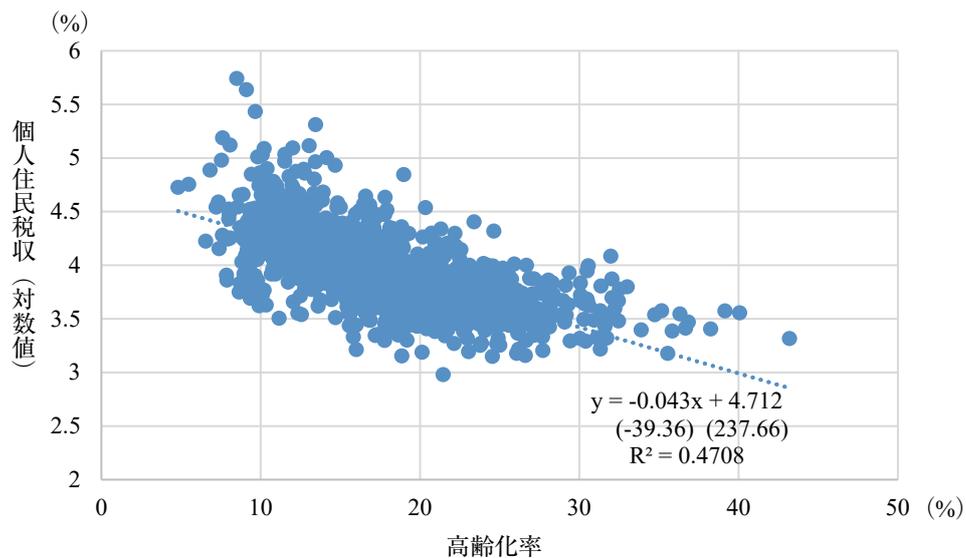


(注) 括弧内は、t 値。

(出典) 総務省「令和元年度地方財政状況調査」；総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成30年1月1日現在）」を基に筆者作成。

最後に、平成30（2018）年度における「住民1人当たりの個人住民税収」（対数値。均等割の税収を含む。）を被説明変数、平成30（2018）年の「高齢化率」を説明変数とし、最小二乗法で推定を行った。その結果、「高齢化率」の係数は、符号がマイナスとなり、かつ1%水準で有意となった（相関係数は、▲0.680。表4の推定③、図7）。この結果を踏まえると、高齢化率の高い市町村ほど、個人住民税収が少なくなる傾向があると言える。

図7 住民1人当たりの個人住民税収（対数値、平成30（2018）年度）と高齢化率（平成30（2018）年）



(注) 括弧内は、t 値。

(出典) 総務省「令和元年度地方財政状況調査」；総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成30年1月1日現在）」を基に筆者作成。

## IV 今後に向けた対応策

第Ⅲ章で行った分析からは、空き家率が高い市町村ほど固定資産税の法定税率を高く設定する傾向があることが分かった。最後に、こうした現象をもたらす要因となっている可能性がある、空き家の増加を背景とした外部不経済の発生と空き家増加の背景にある高齢化の進展に伴う行政サービスへの需要の増加について、今後に向けた対応策を検討する。

### 1 空き家をめぐる課題への対応策

空き家の増加を背景とした外部不経済の発生に対応するための経費が各市町村に生じており、そのことが固定資産税率引上げの主因とは言えないまでも1つの要因になっているとすると、個々の空き家への対応のみならず、空き家の発生予防に向けた抜本的な対策に取り組むことで、長期的には、市町村の財政負担が却って軽減するという効果が見込み得る。

空き家対策については、これまでに様々な議論がなされてきている。国会においても、空き家の増加や空き家が周辺住民に与える悪影響が問題視されるとともに、そうした問題の対策や空き家の利活用についての議論が行われている<sup>(56)</sup>。平成26(2014)年11月には、空家法が制定され、市町村は特定空き家<sup>(57)</sup>に対して助言・指導、勧告、命令、代執行といった措置をとることができるようになった(第Ⅰ章)。

国の施策に加えて、独自の空き家対策をとる市町村もある。例えば、兵庫県神戸市は、特定空き家に該当しない空き家についても、取壊しを予定している場合や、今後、住居として利用される見込みがないと認められる場合等には、住宅用地の特例を適用しないこととしている<sup>(58)</sup>。また、一部の市町村は、空き家の取壊しに対して、優遇措置を設けている<sup>(59)</sup>。空き家を取り壊した場合には、通常、住宅用地の特例が適用されなくなり固定資産税の負担が増加するが、福岡県豊前市、同県岡垣町、同県遠賀町では、一定期間、税負担を据え置く措置を実施している<sup>(60)</sup>。

国や市町村の空き家対策は、一定の費用を要することもあり、直ちには、市町村の財政負担軽減につながらないかもしれない。しかしながら、管理不全の空き家が発生しないように対策を行うことは、空き家の周辺住民にとって必要不可欠であることはもちろん、対策を通じて更なる空き家の増加が抑制されれば、空き家に関連した将来的な財政負担の抑制にもつながるであろう。

<sup>(56)</sup> 例えば、第187回国会衆議院国土交通委員会議録第6号 平成26年11月14日 pp.2-11.

<sup>(57)</sup> 次のうちいずれかの状態にある空き家のこと。①倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態、②著しく衛生上有害となるおそれのある状態、③適切な管理が行われないうちにより著しく景観を損なっている状態、④その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態。

<sup>(58)</sup> 外部不経済を拡大させる経済主体の税負担を高めること(いわゆる「ピグー税」)は、外部不経済を内部化し、「市場の失敗」の是正につながる(井堀利宏『公共経済学 第2版』新世社、2015、pp.93-97.)。「宅地に対する課税と特例」神戸市ウェブサイト <<https://www.city.kobe.lg.jp/a03858/kurashi/tax/kotei/sansyo2.html>>

<sup>(59)</sup> 外部不経済を縮小させる経済主体を対象として、税負担を軽減したり、補助金を与えたりすること(いわゆる「ピグー補助金」)は、外部不経済を内部化し、「市場の失敗」の是正につながる(井堀 同上)。

<sup>(60)</sup> 「豊前市老朽危険家屋除去後の土地に対する固定資産税の減免について」豊前市ウェブサイト <<https://www.city.buzen.lg.jp/zei/kotei/kikenkaoku.html>>; 「住宅を取り壊した後の更地の固定資産税の一部を減免します」2021.5.13. 岡垣町ウェブサイト <<https://www.town.okagaki.lg.jp/s007/010/040/300/20171004140621.html>>; 「遠賀町定住促進に係る固定資産税の減免に関する取扱要綱」遠賀町ウェブサイト <<https://www.town.onga.lg.jp/uploaded/attachment/3471.pdf>>

## 2 地方財政全体を踏まえた対応策

一方、高齢化の進展に伴う高齢者向け行政サービスに係る経費の増大や個人住民税の所得割の税収の減少を背景として固定資産税率が引き上げられているのだとすると、各市町村の住民にとっての固定資産税の負担は今後も増大していく可能性がある。我が国では、固定資産税課税世帯のうち、世帯主が65歳以上の世帯が約半数、75歳以上の世帯が約4分の1となっている<sup>(61)</sup>。高齢者が保有している金融資産の状況を踏まえると、現在の高齢者にとって固定資産税支払が困難になることはないとの見方が散見される一方で、給与所得の伸び悩みを背景として現役世代の所得が減少傾向にあることから、将来の高齢者の貯蓄額は減少することが予想されるため、高齢者がこの先もこれまでと同様に固定資産税を負担し続けられるのか否かについて、懸念を示す向きもある<sup>(62)</sup>。こうした状況を踏まえると、市町村が固定資産税率の引上げのみを通じて今後の財政負担の増加を賄うことには、自ずと限界があろう。高齢化の進展に伴う高齢者向け行政サービスに係る経費の増大への対応は、固定資産税制のみならず、地方財政全体を踏まえて考える必要がある。

そもそも、多くの市町村は、地方税収のみで行政サービスの経費を賄っているわけではなく、国から地方への財政移転である地方交付税交付金によっても、歳出を賄っている。それぞれの市町村が受け取る同交付金の額は、基準財政需要額<sup>(63)</sup>から基準財政収入額<sup>(64)</sup>を差し引いて算出されており、各市町村の高齢者向け行政サービスに係る財政需要は、「65歳以上人口」及び「75歳以上人口」を測定単位として算定される「高齢者保健福祉費」として基準財政需要額に反映されている<sup>(65)</sup>。そのため、基準財政需要額の算定に当たっては、高齢化の進展に伴う影響がある程度織り込まれていると言える(表5)。ただし、市町村が独自に行う単独事業の中には、基準財政需要額の算定に当たり対象とはならないものもある<sup>(66)</sup>。したがって、高齢化の進展に伴い、市町村によっては、そうしたサービスを存続していくための財源の確保や、サービス自体の見直しを行う必要に迫られる可能性がある<sup>(67)</sup>。

表5 基準財政需要額の測定単位(主なもの)

項目	測定単位	
土木費	公園費	人口
		都市公園の面積
	下水道費	人口
教育費	小学校費	児童数
		学級数
		学校数
厚生費	生活保護費	市部人口
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口
		75歳以上人口
産業経済費	農業行政費	農家数
	林野水産行政費	林業及び水産業の従業者数
総務費	徴税费	世帯数

(出典)「基準財政需要額」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000363663.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000363663.pdf)> を基に筆者作成。

(61) 「国民生活基礎調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=atalist&toukei=00450061&tstat=000001141126&cycle=7&tclass1=000001141144&tclass2val=0>>

(62) 前田高志「高齢者世帯の固定資産税負担—現状と課題—」『産研論集』43号, 2016.3, pp.95-104.

(63) その地方自治体の自然的・地理的・社会的諸条件に対応する合理的でかつ妥当な水準における財政需要額とされている。

(64) 標準的な地方税収の75%及びその他の収入。地方税収の25%は各地方自治体の留保財源となる。

(65) 基準財政需要額は、経費ごとに、「単位費用×測定単位の数量×補正係数」という式に基づき算出される。

(66) 各市町村の基準財政需要額は、標準的な行政サービスを提供するために要する経費に基づき算定される。そのため、市町村が独自に実施している単独事業は、基準財政需要額の算定には反映されないことが多い。神野直彦・小西砂千夫『日本の地方財政 第2版』有斐閣, 2020, pp.97-121.

(67) 小西砂千夫「社会保障改革と基礎自治体の財政運営(特集 市区町村は少子高齢社会に対応できるか—地方行政から見た日本の社会保障の現状と課題—)」『社会保障研究』1(4), 2017, pp.711-727.

## おわりに

本稿では、空き家の存在が市町村における歳入の在り方にも影響を与えている可能性があるのではないかという問題意識の下、空き家率と固定資産税率の関係について分析を行った。分析の結果からは、空き家率が高い市町村ほど、固定資産税率を高く設定する傾向があることが分かった。その背景をめぐる考察の結果は、次のようにまとめられる。

まず、市町村間で租税輸出が発生している可能性について検討した。しかしながら、我が国では、所有している空き家が立地する市町村内に空き家の所有者が居住している場合も少なくないとみられるため、空き家率と固定資産税率の関係を租税輸出という要因のみで説明するのは難しい。さらに、空き家の存在に起因する外部不経済に対応するための経費が各市町村に生じている可能性についても検討したが、その対応に係る経費は、超過課税によって得られる増収分に比べて小さく、税率引上げの主因とまでは言い切れない。そこで、高齡化率という共通の要因を背景として固定資産税率と空き家率に見せかけの相関が生じている可能性に着目し、高齡化率が高い市町村ほど、高齡者向け行政サービスに関わる経費を含む民生費が大きい一方で、現役世代が少なく、住民1人当たりの住民税収も小さいことを実際のデータに基づき確認した。これらの考察と分析の結果を踏まえると、空き家率と固定資産税率の関係は、やはり「見せかけの相関」であり、高齡化の進展を背景に固定資産税率の引上げが行われている可能性が大きいと言えよう<sup>(68)</sup>。

我が国における高齡化の進展は、空き家増加の主因となっているだけでなく、市町村による財政運営全体にも無視することのできない影響を及ぼしている。それだけに、空き家問題への対応に当たっては、固定資産税制のみならず、地方財政全体に視野を広げた議論が避けて通れないであろう。

(たむら なつみ)

<sup>68)</sup> ただし、本稿の分析結果は、「空き家率」と「固定資産税率」など、2つの変数の間に相関関係が認められるか否かという点のみを最小二乗法による推定も交えて定量的に検証したものであり、両変数間に厳密な意味での因果関係が認められるのか否かにまで踏み込んだ分析は行っていないという点に留意が必要である。