特集 固定資産税評価の直面する課題【論説】

固定資産税が地方政府に与えるインセンティブ

The Incentive Effects of Property Taxes on Local Governments

Masayuki NAKAGAWA : Nihon University

中川 雅之*

1 はじめに

固定資産税は、平成29年度の地方財政計画によれば、市町村税211,365億円のうち、88,957億円と42%を占めている、文字通り、市町村の基幹税制となっている。日本の平成26年度のデータによれば、都道府県も併せた地方税収入のうち29.3%が資産等を税源とするものとなっている。この割合は、米国は70.7%、英国100%、フランス76.5%、カナダ98.4%、オーストラリア100%となっており、資産税への依存は日本は比較的低いものとなっている。

どのような税の構造を社会が選択すべきかという点については、いくつかの判断基準があるだろう。一つは、税という自由意思に基づかない市場への介入が引き起こす歪みを、できるだけ少なくするという、税の中立性の問題である。このような歪みは、課税されたものの消費や投資を避ける、租税回避行動によって生じることが知られている。例えば、地方公共団体の住民の所得への課税や、資本への課税が高い場合には、その地域から労働力や資本が逃避してしまうかもしれない。一方、土地は移動不可能な生産要素であるため、このような租税回避が起こりにくい。もう一つは、公平性をいかに確保するかという基準であろう。これは累進税率などの仕組みをとることができる、所得課税が優れていると言われている。

税を評価する基準として、あまり議論されない視点として、その税が政府に対して正しいインセンティブを与えるかという点がある。つまり、税収が

変化することで、政府に適切な行動をとらせる誘因を与えるかという視点も重要であろう。今後本格的な進展が見込まれる少子高齢化、人口減少などは、これまでの地方政府が行ってきた政策の延長線上にはない新しい取組を迫るものであろう。

本稿は、固定資産税の現在の仕組みが、人口減少時代の地方政府に適切な政策選択を行わしめる、正しいインセンティブを与えるのかという点を議論したい。本稿は以下のように展開される。第2節は、地方政府の機能とそれに合致した税構造について議論する。第3節は、都道府県レベルの記述データで、家屋分の固定資産税が地方政府の行動に与える影響を検討する。第4節は、同じく固定資産税の家屋分の存在が、都市への投資パターンにどのような影響を及ぼすかを考察する。第5節はまとめである。

2 地方政府の機能と税構造

固定資産税が、市町村レベルの主要な税源として位置づけられている理由を考える前に、中央政府と地方政府が果たすべき機能を改めて復習してみよう。元々政府が果たすべき機能としては、①資源配分の調整、②所得再分配、③景気安定化という三つを挙げることができる。このうち、③の景気安定化については、金融政策を実施できる中央銀行と連携した、中央政府の役割と位置づけることにあまり異論がないだろう。②の所得再分配については、分権化された形でそれを実施すると、福祉競争という福祉の切り下げ競争が始まることが指摘されている。つまり、近隣自治体よりも再

分配のレベルが高いということは、その自治体の高所得者にとっては高負担、低所得者にとっては高い所得移転を受けられることを意味するため、その自治体は高所得者の移出、低所得者の移入に直面することになる。これは、当該自治体は税源の喪失と歳出増に同時に対応しなければならないことを意味するため、自治体は福祉の切り下げ競争を行う。実態上は、地方政府は福祉などに大きな機能を果たしているが、理論的には、再分配は中央政府の機能と整理することが望ましい。

これらのことを踏まえれば、地方政府の本来的な機能とは、公共財を提供したり、都市景観を守るなどの外部性を調整する、資源配分の調整機能と整理することが適当であろう。しかし、公共財の中でも、国防や高速道路などの非常に広い範囲に便益を与えるタイプのものについては、地方公共団体が統治する空間的な範囲に便益が収まりきらない、スピルオーバーと呼ばれる効果が生じるため、地方政府の主な仕事は、その便益が生じる範囲が空間的に限定されている地方公共財の提供や、影響の及ぶ範囲が限定されている外部性の調整と考えることができるだろう。

地方公共財や地域的に限定されている外部性の影響は、地代、また将来の地代の合計である地価に反映されることが、資本化仮説として知られている。このため、市町村の主な機能が、地域的に限定されている資源配分の調整だとすれば、それに必要な財源はその便益に見合う、地代、あるいは地価の増高分から徴収することが、市町村の効率的な機能の発揮を保証することになろうし、住民の負担という面においても公平なものと位置づけることができるだろう。

経済学でよく知られているヘンリージョージ定理、「一つの都市において、純粋公共財のどのような水準の支出が与えられた場合でも、都市住民の効用水準を最大にするように人口規模が選択されるならば、また、そのときのみ、都市の総差額地代は公共財支出と等しくなる」は、このことを背景としている。

上記のように、地方公共財やその他の外部性が資本化されるのは、地代又は地価に対してである

ため、理論的には土地に関して固定資産税を課税すればよく、建物部分に課税する積極的な理由はない。ただし、米国などにおいても上物を含んだ価格である不動産価格に対して固定資産税の課税が行われている。これについてGlaeser(2013)は、米国の不動産取引、価格評価においては、基本的に土地、建物一体のものとして扱われており、それらの実態を踏まえたものだとしている。

一方日本では、不動産鑑定評価は土地と建物を分離して行われることが通常であり、土地部分についてのみ課税を行うということも、選択肢として十分現実的であろう。それにもかかわらず、日本では、土地と家屋を分離した形での評価が行われ、それに基づいた課税が行われている。

具体的には土地については、路線価と呼ばれる、主要な街路に面した標準的な宅地の評価を行い、それに準じる形で各宅地の評価を行っている。その時々、マクロな、あるいはその地域特有の事由を反映させるために、3年毎に評価替えと呼ばれる土地の評価の見直しを行っている。

一方家屋については、評価対象の建物の再建築価格を基準に評価をする方法が、採用されている。つまり、評価の時点でその家屋と同一のものを、その場所に新築する場合に必要なとされる費用を算出し、その後の経過年数に応じた減価を行うことで評価している。

土地部分の評価については、公示地価の7割程度とするという調整が行われていることもあり、個別地域の収益力を反映した評価が行われているが、家屋部分については地域の収益力とは異なる、物理的な属性から決定される評価が行われている。理論的には公共財供給等が資本化されるのは、土地に対してであるため、土地は評価対象地域の市場の状況も反映した評価が行われ、上物は立地点にかかわらず評価されるというやり方は、理論的に大きな誤りであるということとはできない。しかし、市町村の公共財供給の財源として、土地に対する課税で足りるにもかかわらず、非常に複雑な評価プロセスを経てわざわざ建物に課税を行うことに、支持を与えることは困難であろう。米国においては、評価の簡便性という観点から、土地の

評価の代理変数として上物を合わせた不動産価格への評価が行われているのであり、その意味は大きく異なるように思われる。

それでは、このような地域の価値とは異なる建物部分に課税を行うことが、地方の公共財供給等にどのような影響を与えているかを、以下において簡単に考察する。

3 固定資産税の構造が地方政府に与えるインセンティブ

前述のヘンリージョージ定理などの示唆は、直観的には地方公共財の供給やアメニティの向上は、都市の地代や地価の上昇をもたらすため、それに対する課税は、行う意味のある投資であればそれに必要な財源を十分にもたらししてくれるだろうし、行う意味のない投資については必要な財源調達ができないという意味において、地方政府に正しいインセンティブを与えるということに支えられている。

逆に、人口が減少したり、経済構造転換などによって、都市の生産性が下落したため、地代、地価が下落して必要な税収が徴収できなくなった場合には、その都市における歳出を引き締めるというメッセージを地方政府は受け取ることとなる。その場合は、コンパクトシティ化や、公共施設の再配置などによって地方公共財の供給自体を引き締める必要性に、地方政府は直面することになる。

課税方法は、地方政府に正しいインセンティブを与えるメッセージ足り得るかという観点からも、その仕組みが選り取られる必要がある。Glaeser(1996)においては、不動産資産課税と人頭税が比較されている。人頭税とは、住民という要件に対して一定額を課税するなどの、課税回避が難しい課税方法である。ただし、地方政府が好ましいアメニティを作り出すことに失敗している場合は、住民がその都市から移転してしまうため、人頭税も地方政府に正しいメッセージを与える税として考えられている。Glaeser(1996)では、二つの課税システムの比較を行っている。住民のアメニティに関する住宅需要の弾力性が1より大きい場合は、人頭税が好ましい結果をもたらす、弾

力性が1より小さい場合は不動産資産課税の方が好ましい結果をもたらすとしている。つまり、アメニティに住民が非常に敏感に反応する場合は、好ましいアメニティ創出に対して住民の増加という形で市場が反応するため、住民数に応じて課税される人頭税が好ましいインセンティブを与えることになる。一方、弾力性が1より小さい場合は、価格調整の方が主たる調整方法となるため、不動産価格に課税するやりの方が好ましいメッセージとなる。

前述のとおり、現在の固定資産税評価は居住する地域にかかわらず、家屋の物理的属性に応じて同一の課税を行うため、人頭税のラフな近似と考えることができないだろうか。

図1には、市町村税徴収実績調(総務省)から、平成21年と平成27年の固定資産税の土地部分の徴収実績の増減率と、住民基本台帳ベースの人口の同年の増減率を、都道府県ごとに散布図として描いたものである。このように、人口の増減と土地分の固定資産税税収は正の相関があることが見て取れる。つまり、ビジネス環境も含めたアメニティが整っており、住民を引き付ける地域においては税収が増加しており、そのような地域で、投資を拡大することが可能になっている。一方、人口が減少している地域においては税収が低下しているため、コンパクトシティ化や公共施設再配置などの、投資規模を縮小させるべきというメッセージを地方政府は受け取ることとなる。

一方、図2においては、同じ統計から得た固定資産税の家屋分の平成27年と平成21年の増減率と、人口増減率を散布図として描いたものである。図からわかるように、固定資産税の家屋分の増減率と人口増減率の間には相関関係はほとんどない。都道府県ベースの人口増減率の高低にかかわらず、家屋分の固定資産税税収の増減率は1近傍にはりついている。つまり、これは家屋分の固定資産税は人頭税のラフな近似にもなっていないということを意味する。このため、人口減少地域でも地方政府は、都市のコンパクト化や公共施設関連の歳出削減をすべきというメッセージを、受け取ることにはできない。逆に人口減少地域においても、人口

図1 都道府県ごとの固定資産税（土地）と人口の増減率
 注）市町村税徴収実績調（総務省）、住民基本台帳（総務省）より筆者作成。

図2 都道府県ごとの固定資産税（家屋）と人口の増減率
 注）市町村税徴収実績調（総務省）、住民基本台帳（総務省）より筆者作成。

増加地域と変わらない負担を求められるため、住民にとっては過大な負担となっており、それが人口の移出に拍車をかけている可能性もあるかもしれない。

4 固定資産税の課税構造が地方政府の投資パターンに与える影響

これまでに、現在の日本の固定資産税の家屋分

図3 地方公共財の投資前後の都市の付値家賃（シミュレーション）

の課税方法が、地方政府に適切なインセンティブを与えられない可能性について議論を行った。次に、固定資産税の家屋部分が、地方公共財の投資パターンに影響を与えている可能性について、簡単なシミュレーションを使って議論してみよう。

図3は原点を中心業務地域（以下CBDという）として全体で50区画の距離の郊外を持つ都市における、距離帯毎の付値家賃を表示したものである。事前の付値家賃として、CBDに最も近い第1区画においては、50(地代分) + 20(建物分) = 70(第1区画の付値家賃) が成立している。通勤距離が遠くなるにつれて、付値地代が低下するために¹最も遠い第50区画においては、45.1(地代分) + 20(建物分) = 65.1(第50区画の付値家賃) となっている。農業地代+建物の取り壊し費用の合計が65であるため、この第50区画まで都市が広がっているものとしよう。

ここで、この都市の地代を20%上昇させるような地方公共財の供給を考えてみる。この投資には、475.5の費用がかかるものとする。この投資後の付値家賃は、第1区画では、 $(1 + 0.2) \times 50$ (地代分) + 20(建物分) = 60の、第50区画においては、

$(1 + 0.2) \times 45.1$ (地代分) + 20(建物分) = 74.12の付値家賃がつくこととなるため、図3のように付値家賃曲線が上にシフトしている。

このような投資を、地代に対する課税で賄おうとする場合、事前の付値地代に20%の課税を行えば、ちょうど費用である475.5をちょうど清算することができる。つまり、各地域(区画)での利得は、 $\text{便益} - \text{課税額} = \text{事前の付値地代} \times 0.2 - \text{事前の付値地代} \times 0.2 = 0$ であり、この限界的な公共財供給を問題なく実施することが可能になる。

一方、地方公共財の財源調達が地代に対する課税のみならず、各地域で一定である建物部分に対する課税からも賄われる場合を考えてみよう。この場合、地代に対する課税を前述の20%の半分の10%で行い、それで賄えない地方公共財のコストを、全ての区画で同一の建物に対する課税で行うものとしよう。つまり、各地域の地代に10%の課税を行うことで、237.75の財源を調達できるものの、残りの237.75を全50区画に同一の建物課税を行う。この場合各区画では、 $\text{便益} - \text{課税額} = \text{事前の付値地代} \times 0.2 - (\text{事前の付値地代} \times 0.1 + 4.755)$ の利得が発生することとなる。

¹ 1区画遠くなるにつれて、付値地代は0.1低下し、建物分は20で一定だと考える。

図4 固定資産税の課税方法による各地域の利得

図4に示したように、CBDに近い区画ではこの便益は正であるが、CBDから遠い地域ではこの利得が負となる。つまり、このような課税システムの下で、全体の地価を20%上げるような投資を行った場合、CBDから遠いところに住む住民の利得が負となるため、これらの住民の反対でこの投資が実施不能となるか、これらの住民がこの都市から移転してしまうことを許容せざるを得ないこととなる。

このような事態を回避するためには、どのようにしたら良いだろうか。一つの選択肢としては、地方公共財の供給による便益の発生パターンを変更するという戦略がある。これまでに想定してきた、都市の全地域の地代を一定比率上昇させる地方公共財とはどんなものがあるだろうか。例えばCBDへの投資を行い、その生産性を上げるような投資が考えられるだろう。全ての都市居住者が、このCBDに通勤して所得を得ていることを想定しているため、CBDの生産性向上は都市全体に影響を与える。また、各居住地からCBDへの道路ネットワークを整備することや、公共交通機関

を整備することも同じような効果を期待することができる。

しかし、郊外の住宅地のアメニティの向上などは、CBD近くに居住している者には何の影響も及ぼさないであろう。つまり、地方政府は地方公共財の内容を選択することで、都市の地代上昇のパターンを選択することができる。図4の地方公共財の便益と、そのコストの総額は475.5で同一であるから、図4の10%の地代課税と建物課税の組み合わせで発生している、利得と損失は同額である。このため、各地域で発生している利得と損失を0にするような便益、つまり地代上昇が生じる、地方公共財を供給すればいいことになる。図4ではCBDに近い区画で利益が、CBDから遠い区画で損失が発生しているため、都心での便益が少なく、郊外部での便益が大きな投資パターンが選択されることになる²。

図5においては、地代への税率が20%のケースを出発点に、その税率を徐々に引き下げた場合、つまり、地代と関係なく一定である建物課税分を増大させた場合に、その損失を補てんするために

² 図4の利得を完全に相殺する地代上昇をおこす公共投資パターンは、税率と変化させ、結局利得を0にはしない。ただし右下りの傾きが大きい程、郊外部の投資が必要になる。

図5 固定資産税の課税構造ごとに求められる投資パターン

必要な便益を描いたものである。建物課税は居住地の収益力とは関係なく一定であるため、その課税は土地の収益力が低い郊外部に相対的に大きな負担をもたらす。このため、建物課税分が大きくなるにつれて、郊外で便益を発生させる地方公共財の投資パターンが選好されるようになる。

5 おわりに

これまでに、固定資産税の建物部分の課税の存在及びその評価方法が、地方政府に対して与えるインセンティブ、投資パターンの選択に及ぼす影響について簡単な議論を行ってきた。

固定資産税の建物部分は、地方政府の主要な機能である、地方公共財の供給やアメニティの改善に弾力的に反応しないため、適切なインセンティブを与えることに失敗している可能性があることが論じられた。今後、人口減少、少子高齢化の本格化を前にして、地方政府はその投資行動の規模の選択、内容の選択をこれまで以上に緻密なものとする必要性に迫られている。それにもかかわらず、人口、あるいは都市の生産性とはほとんど関連することなく税収が決定される、固定資産税の

建物部分の存在は、都市のコンパクト化、公共施設再配置に関してその対応を遅らせてしまう可能性があろう。

さらに、この建物課税の部分が多くなれば、住民の都市からの移転を回避するために、地方政府は郊外部分での地方公共財供給を推進する可能性が指摘された。このようなインセンティブも都市のコンパクト化が求められている昨今の状況を勘案すれば、大きな問題であろう。固定資産税については、地代、地価に着目したヘンリージョージ定理などの示唆に忠実な税制への転換を真剣に議論すべき時期がきているように思われる。

(参考文献)

- 藤田昌久・ジャック・F・ティス,『集積の経済学：都市、産業立地, グローバル化』,東洋経済新報社
 Glaeser, E.L.(1996), "The incentive of property taxes on local governments", *Public Choice*, vol.89, pp93-111
 Glaeser, E.L.(2013), "Urban Public Finance", in A.J.Auerbach, R.Chetty, M.Feldstein and E.Saez (Eds.), *Handbook of Public Economics*, North Holland