

1 序論

1.1 背景と目的

これまでのまちづくりは、人口や雇用の増加に伴い、郊外に開発を行う事で安価で安定的な宅地供給が行われてきた。結果的にその開発は種々の税収の増加につながっていた。しかし、近年の人口減少や地方債の増加により自治体での税収が減少しており、自治体の自主財源の確保が急務となっている。

そこで自治体にとって自主財源の一つである固定資産税に注目する。固定資産税は市町村税のおよそ半分を占めており、自治体の規模が小さくなるほど、市税に対する割合は大きくなる(図1)。しかし、固定資産税は2000年を境に減少しており、地価の大幅な下落が直接的な原因として挙げられている¹⁾。地価下落の背景として、人口減少に伴う宅地需要の減少や都市の郊外へのスプロール及び中心市街地衰退等が影響している。

今後の自治体の経営を考えた場合に税収というキーワードを含めた都市開発や整備が求められており、自主財源の確保が重要となっている中で市町村税の半分を占める固定資産税による税収コントロールが必要だと考える。

そこで本研究では新潟県長岡市を対象として都市計画に関連深い税収である固定資産税(償却資産除く)及び都市計画税に着目して税収の推移を考察し、その実態について把握する。また、税収と都市計画的見地を複合させて検討し、市街地整備や開発に対して税収コントロールを含めた新たな都市経営概念について模索する。

1.2 研究の方法

本研究は、長岡市役所資産税課より入手した市税概要(昭和58年度～平成16年度)ならびに平成12年度から20年度までの固定資産税電子データを用いて分析を行う²⁾。具体的には、旧長岡市域(平成の大合併の影響を取り除いた

め)の573町丁目について、まず土地(宅地)については平成12年度から平成20年度の9時点で、各地区の宅地に関して①件数、②筆数、③地積、④現評価額、⑤前年度評価額、⑥現年度課税評価額を用いた。また、宅地以外の田畑、雑種地などを含めた地区全体の①から⑥、非課税分についても①から④までを入力した。8時点のデータを串刺しにして比較することにより、地域別の固定資産税収の変化を把握する。建物についても平成12年度から20年度の9時点进行分析対象とした。項目は木造、非木造の2区分別に、棟数、延床面積、課税標準額の3項目とした。

次に、市街化区域と調整区域を考慮して、各地区の地区整備の状況と、地区・地域別の税収の変化を明らかにした。なお、長岡市は2市6町2村との2度の合併により、28万人の特例市となっているが、研究には旧市域を対象とした過去のデータを用いることから、本研究は旧市域のみを対象としている⁴⁾。これらの得られた結果より税収の実態を把握した。

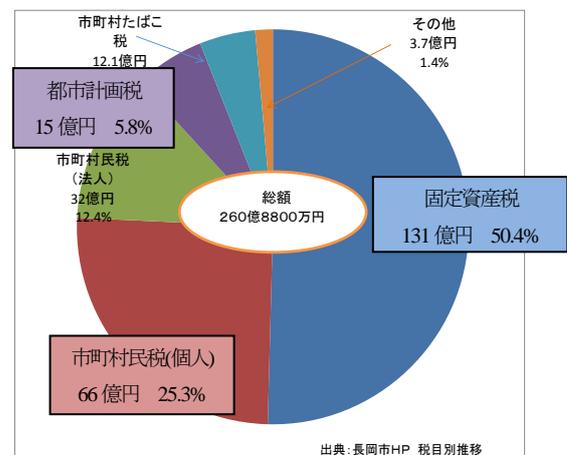


図1 長岡市市税収入割合(平成16年)

2 固定資産税制度の概要と現状

2.1 固定資産税制度の変遷

固定資産税の対象は土地と家屋、償却資産である。それぞれ固定資産基準に則り課税標準額が決定される。課税標準額に税率1.4%をかけたものが実際の税額となる。

また、固定資産税によく似たものに都市計画税が挙げられる。都市計画税は都市計画事業をするために補てんする目的税であり、長岡市では市街化区域内の家屋と土地に課税される。評価額は固定資産税と同様の値を用いるが課税標準額を算定する段階で固定資産税とは異なる特例率を用いるため課税標準額が異なる。長岡市では、税率0.2%を採用している。

本研究では固定資産税の課税対象のうち都市計画に特に関連深い土地と家屋について考察を行う。また、土地の中にも様々な用途に応じて課税項目があるが、宅地に関する課税標準額が土地分の9割近くを占めている(図2)。そのため土地に関する課税標準額は主に宅地を中心に考察を進めていく。

固定資産税の推移を効率的に把握するには制度の仕組みと移り変わりを把握する必要がある。そのため、図3を用いてその制度の移り変わりを把握する。図3は長岡市の昭和58年から平成20年までの宅地に関する税収の推移を表している。

平成5年度までは、各自治体間で独自に土地の評価を行っていた。そのため各市町村間や各地域により評価額に格差が生じていた。平成6年度から評価額を公示地価の7割とする事で評価額の均衡化を図った。そのため、図3の①のように評価額が跳ね上がっている。また、7割評価の背景には、バブルの影響で地価が急激に上昇した事で、地価に評価額を連動させる事で税収増を狙う意図があった。しかし、評価額の急激な上昇は同時に税負担を上昇させるため特例措置が設けられた。

さらに平成9年度以降緩やかに課税標準額を上昇させるため負担調整措置を設けた。負担調整措置により、地価が下落してもしばらくは課税標準額が増加しているのはそのためである(図3②)。その後はバブル後の急激な地価下落に対応するために評価替え年度以外でも評価額を修正できるようになった。そのため、7割評価により地価と固定資産税を連動させてしまった結果、地価下落の影響が直に固定資産税にも響き、自治体の税収が減少してきているのが現状である。

2.2 公示地価動向

宅地に関する評価額は公示地価の変動に大きく関係がある。図4と図5は長岡市の地価公示ポイントと各地点の推移を表している。図4を見ると、都市の立地場所により、地価公示価格の大きさやその下落割合に相当な差がある事がわかる。また、中心市街地に位置するほど地価下落の影響が大きい事がわかる。さらに中心市街地、市街化区域内、調整区域のそれぞれで地価公示価格の変動に差異がある事がわかる。特に中心市街地ではバブル以前の昭和58年と平成19年を比較すると、価格が半分ほどになっており、他

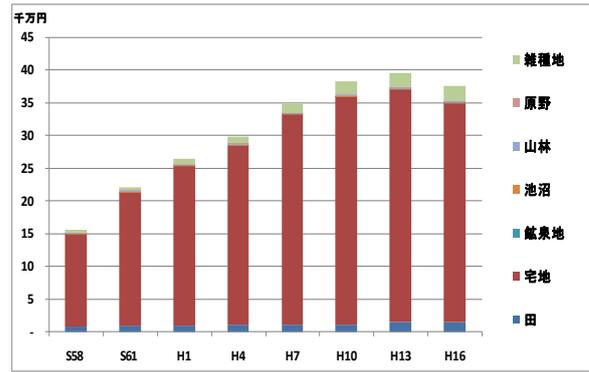


図2 長岡市 土地に関する課税標準額割合

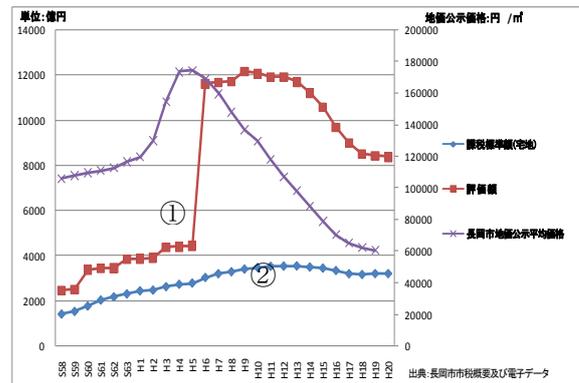


図3 長岡市 宅地に関する税収推移

表1 長岡駅からの距離と価格下落率

駅からの距離	該当地点数	平均下落率
500m未満	3	-47.3%
500m以上～1000m未満	7	-42.9%
1000m以上～1500m未満	5	-37.2%
1500m以上～2000m未満	5	-30.5%
2000m以上～3000m未満	7	-28.8%
3000m以上～4000m未満	10	-24.7%
5000m以上～	10	-26.6%
合計	47	-31.8%

下落率＝

$$(\text{平成19年価格} - \text{平成12年価格}) / \text{平成19年価格}$$

$$\text{平均下落率} = (\sum \text{下落率}) / \text{該当地点数}$$

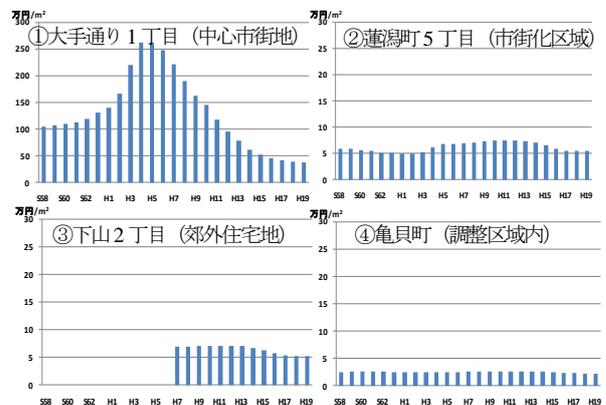


図4 地価公示価格推移

の2地区に比べると下落が著しい。

表1は各公示地価ポイントで平成12年から平成19年にかけての地価公示価格の下落率を表しているが、長岡駅からの距離に応じて各地点を分類し、平均下落率を算出した結果、駅から近いほど地価公示価格の下落割合が大きい事がわかる。これは宅地に関する課税標準額に大きく関わっており、中心市街地からの距離は課税標準額を決定する上でも重要な意味合いを含んでいる。

4 旧長岡市域の固定資産税推移

図6は、旧長岡市域の固定資産税と地価公示価格の平均値の推移を表している。宅地に関しては地価下落の影響を受け、地価公示価格の平均値より遅れる形で近年も減少を続けている。

一方で家屋に関する課税標準額は、3年ごとに家屋の築年数に応じて経年減耗分を考慮するため、ジグザグな推移をしている。評価替え年度から次回評価替え年度までの増加分は新規課税分の家屋である⁽²⁾。

評価替え年度毎に見た場合に課税標準額が増加しているか否かが家屋に関しては重要である。

図6ではわかりにくいのが、平成12年度から平成18年度にかけて家屋に関する課税標準額は、2.6億円ほど増加している。長期的なスパンで見た場合に家屋に関しては適切な家屋の更新により、課税標準額を維持していくことが重要であると言える。

図7は、DID面積や市街化区域面積の推移と宅地の課税地積、坪単価あたりの課税標準額推移を表している。都市計画では、市街地をDID面積の広がりで見表する。旧長岡市内でもDID面積が広がり、低密化が挙げられるが、それに呼応するように坪単価あたりの課税標準額も減少している。

宅地に関しては地価下落が最も大きな原因となり課税標準額が減少している。坪あたり課税標準額を坪単価として捉えた場合、地積や延床面積の増加が見られる一方で坪単価額は減少しているため、低密化が進んでいると言える。

図6と図7を比較する。現状として課税面積が増加しているにも関わらず、課税標準額総額では減少している事がわかる。課税面積自体が頭打ちになり、坪単価課税標準額の減少傾向を含めると、相当な税収減が今後予想される。

4 地区別税収の推移

4.1 地区別税収の推移

旧長岡市域を行政区分に従い、573町丁目に分類した。これを用いて空間的に各町丁目の課税標準額の増減を観察し、旧長岡市域内での動向を把握する。

図7は、各町丁目面で面積の違いを考慮するために坪単価で課税標準額を表している。計算に用いた式は以下の通りである⁽³⁾。宅地と家屋の両方を複合させた事で各町丁目から得られる税収が視覚的に把握できる。

$$\text{課税標準額 (円/坪)} = (\text{宅地課税標準額} + \text{家屋課税標準額}) / \text{宅地地積 (坪)}$$

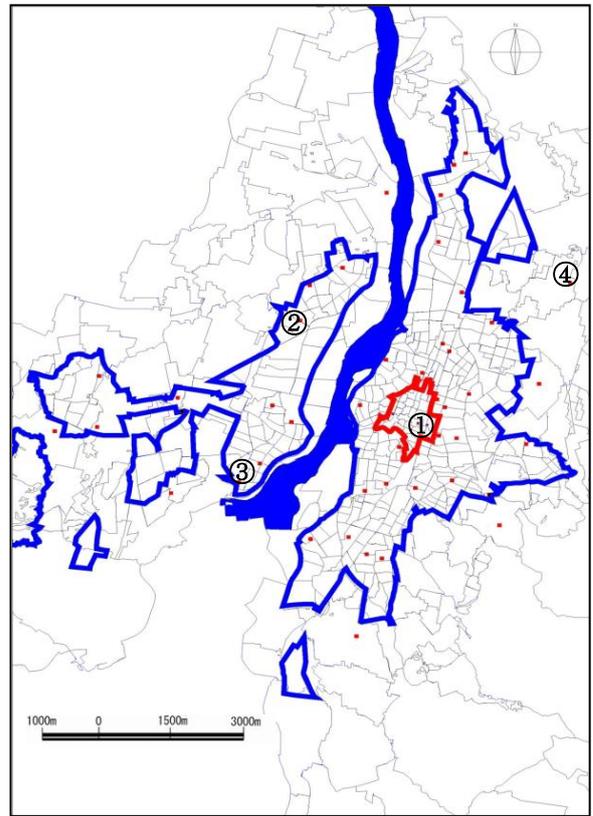


図5 旧長岡市域内地価公示地点 (52 地点)

地価公示価格推移

国土交通省が示す地価公示価格一覧表より著者作成

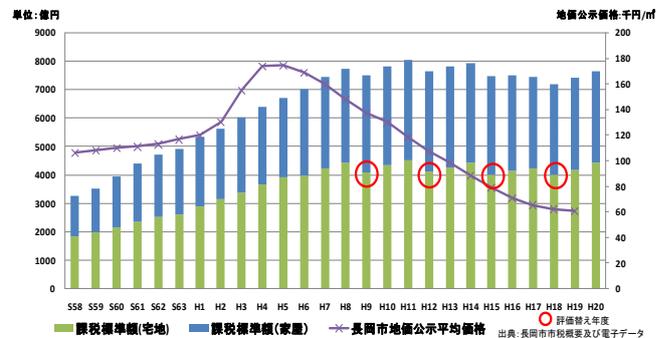


図6 旧長岡市域

宅地と家屋に関する課税標準額推移

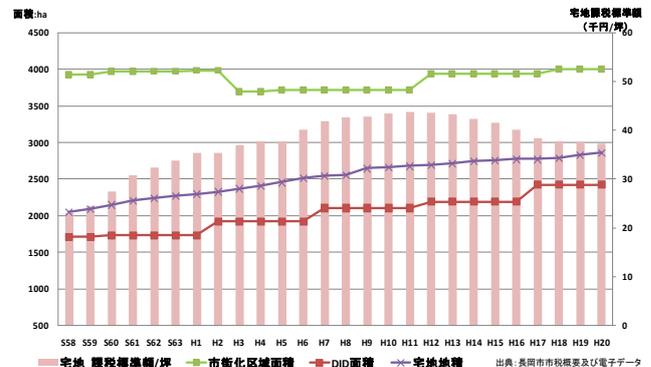


図7 都市的な広がりや課税坪単価の比較

長岡の都市計画を参考に筆者作成

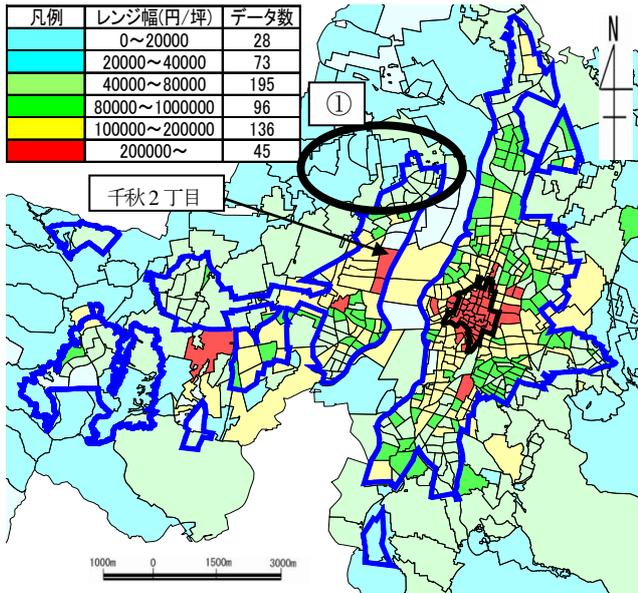


図8 課税標準額坪単価 (H20)

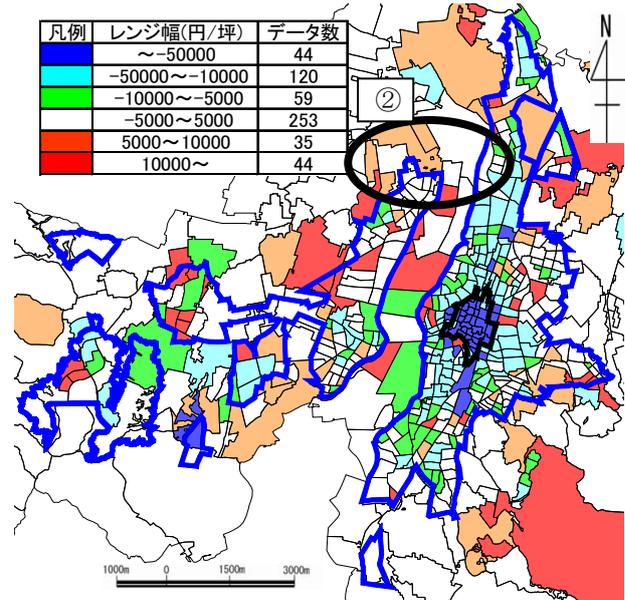


図9 課税標準額坪単価増減 (H12-H18)

図8を見ていくと、中心市街地から同心円状に課税標準額が低くなるのがわかる。中心市街地及び周辺の既成市街地では比較的高い課税標準額が得られている。この事実から公示地価の動向と課税標準額が関連している事がわかる。また、川西エリアに注目すると、平成18年度に新たに市街化区域編入された千秋1丁目から2丁目にかけての高い値を示している。

また、市街化区域内の課税標準額が比較的低い町丁目に注目すると、関原や摂田屋、下山あたり等の住居系の用途地域を持つ地区が挙げられた。考えられる要因として、住居が多い地区では住宅用地の特例があるために他の地区に比べて評価額に対する課税標準額が低い事が挙げられる⁽⁴⁾。また、これらの地区では家屋の更新以上に経年による減耗分が大きいために家屋に関する課税標準額も評価年度毎に見た場合に減少が見られる。

その一方で古正寺や川崎等の近隣商業地域では、中心市街地近辺以外で比較的課税標準額が高い地区として目立つ。同様に調整区域を見ると、市街化区域内と比較して、圧倒的に課税標準額が低い事がわかる。

図9では、平成12年度から平成18年度の評価替え年度にかけての課税標準額の坪単価増減を表している。課税標準額は図8で用いた式で同様に算出している。平成18年度以降、新たな町丁目として誕生した千秋や稲保等では、データの都合上から空欄となっている⁽⁵⁾。図8とは対照的に中心市街地及び既成市街地での減少が相当目立つ。地価の下落影響を直に受けているためであるが、その影響が既成市街地の広い範囲に及んでいる事が問題として挙げられる。また、市街化区域と調整区域との間に比較的增加している地区がある事がわかる。図8①と図9②の部分に注目すると、課税標準額の増加は確認できるが、坪あたり課税標準額ではそれほど高くない。このような地区からの税収増加よりも市街化区域内からの税収増加または、税収減を食い止める意義が大きいのではないだろうか。

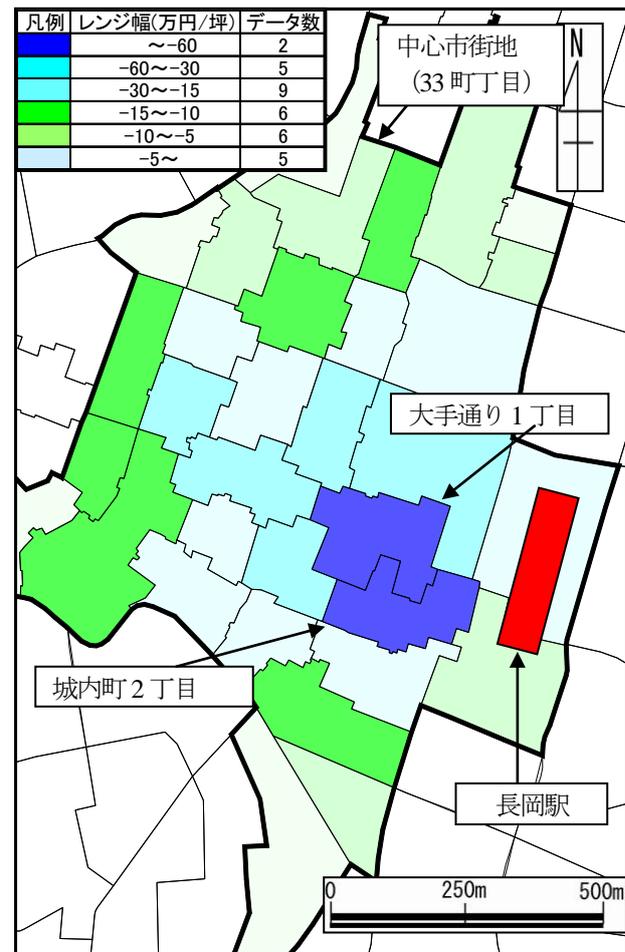


図10 中心市街地 宅地に関する課税標準額増減

4.2 中心市街地の推移

図8、図9より、中心市街地及びその周辺での課税標準額が高い事が確認できたと同時に減少が最も激しい事も把握できた。そこで実際に中心市街地内の税収の増減に注目してみる。

図10は中心市街地内の宅地に関する課税標準額の増減(H12～H20)を表している。この図より中心市街地内の全地区で課税標準額の減少が確認できる。中でも最も減少が急激だった2地区が大手通り1丁目と城内町2丁目であった。

大手通り1丁目は次章でも詳細対象地区として選定している。そのため現地調査を行い、どのような状況にあるかを把握した。現地調査より、メインストリートの家屋の建て替えが進んでおらず、シャッターが閉まった商店等も存在し、有効に家屋延床が利用されていないかった。

図10には長岡駅の位置を入れたが、それを中心に見た場合にその減少割合が中心に近いほど大きい事が空間的に確認できる。2.2節では地価について述べたが宅地に関する課税標準額は地価と深い関わりを持つ事が改めて把握できた。

5 詳細対象地区

4章では地区別に税収の動向を把握したが、5章ではさらに細かな視点で見るために詳細対象地区を選定し、その動向を確認した。選定ポイントは土地利用や用途地域、新規市街化区域等である⁽⁶⁾。

図9は各詳細対象地区位置を表している。表2は詳細対象地区について用途地域や建蔽率等をまとめたものである。

中心市街地(既成市街地)の商業地として大手通り1丁目と殿町2丁目を選定した。大手通り1丁目では中市街地衰退の影響で需要の低下から、家屋の更新が進まず延床面にほとんど変化がみられなかった。どちらも地価の影響で宅地に関する課税標準額は減少が見られるものの、殿町2丁目では、マンションが建設されており、家屋分の課税標準額の増加が大きく全体の課税標準額の減少を多少なりとも緩和させていた。

中心市街地では、地価の影響を受けて宅地に関する課税標準額が相当減少している。そのため、家屋の更新を適切に誘導することで、家屋に関する課税標準額を安定化させていく必要がある。

新規市街化区域編入や開発が見られる地区ではどの程度税収増が見られるか把握した。新たに市街化区域編入がなされた地区として千秋が原地区を選定した。千秋が原地区では町丁目が複雑に変更されているため、それらを包括する11町丁目を対象とし、税収の推移を集計した。この地区

では平成12年と平成18年度に新たに90haほどの市街化区域編入がなされている。平成12年度の課税標準額は、約200億円であったが、新たに市街化区域編入され、平成20年度では400億円ほどの課税標準額の増加が確認できた。

既成市街地(郊外住宅地)として希望が丘南5丁目を選定し、地区内の税収及び建て替わり等も把握した。この地区では、第一種低層住居地域に指定されているために専用住居が地区内延床面積の7割を占めている事が確認できた。そのため、住宅用地の特例により他の地域と比較すると評価額と課税標準額が乖離している事が把握できた。

希望が丘南5丁目と同程度の成熟した住宅地についてさらに考察を深める必要があるが、良好な住環境と計画的な基盤整備がしっかりとなされ、維持されていけば地区内からの税収は安定してくると言える。

調整区域内では、開発圧力が弱い福戸町と町丁目の一部に地区計画がなされている滝谷町について比較し分析を行った。これらの地区を調査したことで、地区内で税収が減少傾向にあった場合でも都市全体と比較した場合はさほど影響がない事が知見として得られた。また、調整区域内で

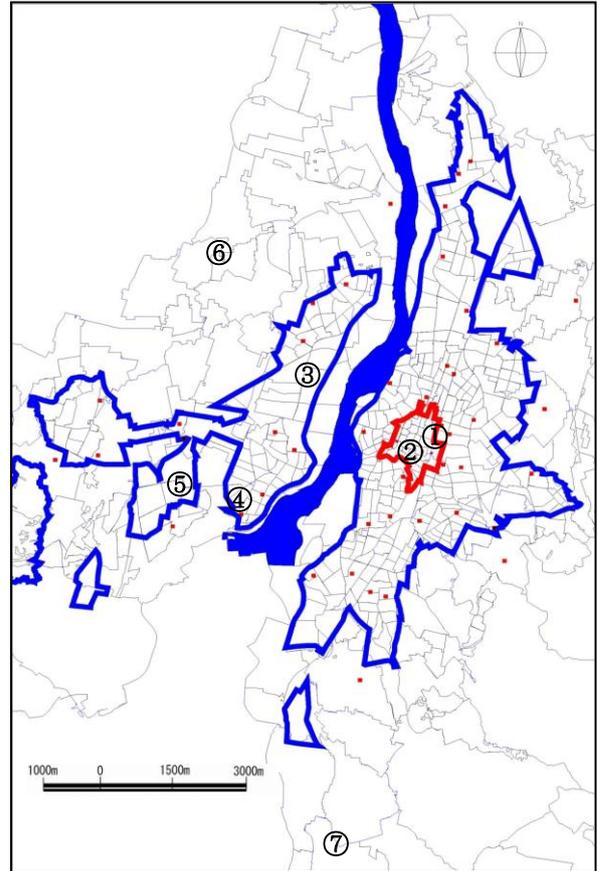


図11 詳細対象地区

表2 詳細対象地区概要

番号	地区名	市街化区域	用途地域	建蔽率(%)	容積率(%)	その他
①	大手通り1丁目	市街化区域	商業地域	80	600	戦災復興土地区画整理事業S21～
②	殿町2丁目	市街化区域	商業地域	80	400	戦災復興土地区画整理事業S22～
③	千秋が原地区(千秋2丁目)	市街化区域	近隣商業地域等	60	200	土地区画整理事業H12～、地区計画
④	新産東町	市街化区域	準工業地域	60	200	土地区画整理事業H14～
⑤	希望が丘南5丁目	市街化区域	第一種低層住居専用地域	50	80	土地区画整理事業S45～
⑥	福戸町	調整区域	無	70	200	
⑦	滝谷町	調整区域	無	70	200	滝谷地区計画

の開発により、確かに税収が増加する事が確認できた。一方で市街化区域内の増加と比較するとわずかであることも確認できた。

以上の事実より、開発優先順位を税収の側面から考えた場合、郊外部や調整区域内の整備も無論大切であるが、それ以上に市街化区域内、特に中心市街地で税収減が見られる地区を優先的に整備した方が都市全体を見た場合は効率的であると考えられる。

6 総括

固定資産税に深く関わる要素の一つに地価公示価格が挙げられるが、宅地に関してはそれらの減少割合や広がりがかかなり影響してくる事がわかった。特に中心市街地では深刻であり、それらが中心市街地近辺の既成市街地に広がってきている事も問題である。

実際の課税標準額の増減を4章では空間的に把握した。新たに市街化区域に編入された千秋が原近辺では、開発により税収の増加が確認できたが、中心市街地では地価が相当下落しており、課税標準額の減少が既成市街地の大部分で確認された。これらの事象が旧長岡市域全体の固定資産税収の減少につながっている。

また、市街化区域内と調整区域内の坪単価課税標準額では1桁以上の差があり、税収の大半が市街化区域内からである事が確認できた。

課税標準額の減少が最も顕著に表れている地区が中心市街地及び既成市街地であるが、その一方で比較的坪単価あたりの課税標準額が高い地域も中心市街地とその近辺である事が把握できた。

詳細対象地区を考察して得られた知見として中心市街地における商業地では、中心市街地衰退により、宅地需要が減少し、家屋の適切な更新がなされていない現状が把握できた。さらに地価下落の影響を受けた中心市街地では宅地と家屋に関する両項目の税収減が確認できた。

新規市街化区域編入や新たな都市整備や開発は確実な税収増をもたらすことが把握できた。しかし、問題として、都市全体の中のどこを集中的に開発や整備を行うかが重要である。実際に調整区域内の整備では税収増が確認できたが、旧長岡市全体の税収からするとさほど大きくない事が言える。

これまでの宅地や雇用の需要増加に応じて行われてきた郊外型の開発は、現状の自治体の財政や人口減少等から考えると効率的ではないと考えられる。実際に郊外部では安価で安定的な宅地供給が行われてきたが、税収面からの視点で見た場合は都市全体の税収増へとつながっていない。

それどころか郊外開発の影響を受けて課税標準額が減少している中心市街地が問題視される。さらには中心市街地だけでなくその余波が周辺の既成市街地にまで広がっている事を強く意識していく必要がある。

このような意味合いで旧長岡市域全体の税収を把握した。今までの都市経営が需要増加による郊外部進出、それに伴う税収増が図られたが、今後の都市開発を考える場合には、新たに税収という側面から都市経営概念を考える事で、開

発の優先順位が明らかになり、より効果的な市街地開発や税収の確保につながると考えられる。

補注

- (1)長岡市では、平成16年に中越地震、平成19年に中越沖地震と二度の大規模な地震に見舞われている。本研究で対象とするデータの時点に直に影響していると考え、その影響について長岡市固定資産税課へのヒアリング調査を行った。その結果地震による影響を考慮せずに研究データを扱える事が把握できた。
- (2)家屋に関する課税標準額は3年に一度の評価替え制度により、建築年数を考慮して評価される。そのため、既存家屋の建築物の経年減耗分が課税標準額を押し下げている。
- (3)市税概要の電子データでは町丁目を最小単位としてそれぞれの地区の税収が把握できる。それらから、各町丁目の家屋と宅地に関する課税標準額を集計した。
- (4)住宅用地については、生活に欠かす事のできないものであるため、税負担を軽減する必要から大幅な軽減措置が求められている。実際に評価額の1/6や1/3が課税標準額となる。
- (5)平成18年度以降に課税された場合、平成19年度1月1日に課税される。そのため、市税概要ではデータが平成19年度以降からしか記載されないために、データとして扱う事ができなかった。
- (6)詳細対象地区では、建築確認申請を用いた住宅の建て替わり、地区内の税収や家屋種別の変化、現地調査等を行い、各地区の状況及び税収動向の把握を行った。

参考文献

- 1)山口 祥義(2004)「図解わかりやすい固定資産税 平成16年度版」ぎょうせい pp14
- 2)「長岡市市税概要」長岡市財務部
- 3)樋口秀 (2006)「地方都市における人口減少社会での自立的な都市計画と都市経営のあり方に関する考察」知恵の涵 pp2
- 4)MIA協議会固定資産評価システム部会 2004「固定資産税 土地評価実務テキスト」ぎょうせい
- 5)固定資産税務研究会(2006)「要説固定資産税」ぎょうせい
- 6)「長岡の都市計画」(2008)長岡都市整備部都市計画課
- 7)「固定資産評価集計表」(2000)長岡市財務部
- 8)全国婦人税理士連盟(1999)「固定資産税の現状と課題」信山社
- 9)井上裕 (2002)まちづくりの経済学 学芸出版社