

# 土地税制の改革と資産分配

伊藤 忠通

はじめに

- I 土地資産格差の拡大
- II 資産格差の是正と土地税制
- III むすびにかえて：土地政策と分配政策

はじめに

日本経済は、フローの時代からストックの時代へ移行したと言われている。1980年代後半には家計の保有資産額が急速に増大している。高度経済成長の過程で所得や資産の格差は、縮小の傾向を示していたが、最近の地価の高騰等により資産格差の拡大がみられる。とくに地価の高騰は、土地所有者の資産を増大させる一方で、土地を所有しない者の貯蓄等の金融資産を住宅取得に関してその実質価値を減少させることによって資産格差を拡大させた。このような地価高騰という個人の努力では克服できない外部的な要因による格差の拡大に対する国民の不公平感には強いものがある。本稿では、土地資産格差の現状と格差を生みだした要因について分析し、資産分配の是正という観点から、土地税制の改革について検討する。

## I 土地資産格差の拡大

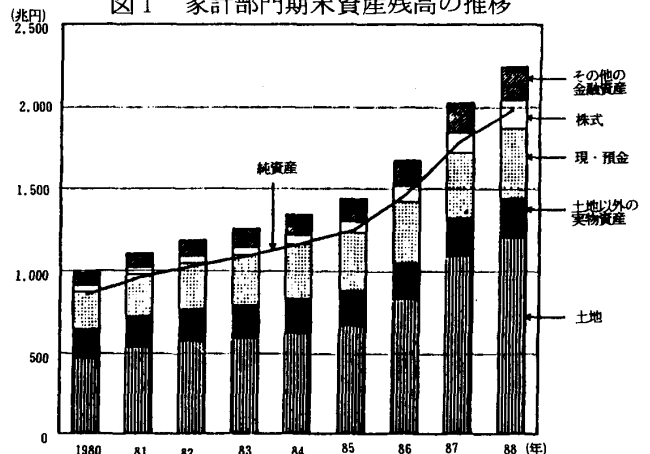
### 1. 家計資産の増大

平成2年度の『経済白書』によると家計部門の資産残高は、図1に示されるように年々増大しているが、とくに80年代後半において急速な増大傾向を見せている。1988年末の国富は、2,804兆円であり、うち家計部門（個人企業を含む）は国富全体の約70%にあたる1,985兆円を占めている。1988年末の家計部門の資産構成をみると、土地が1,198兆円で全体の60.4%、ついで預金、株式等の純金融資産が548兆円で全体の27.6%を占めている。1983年末の家計部門の土地資産額と純金融資

産残高は、それぞれ595兆円と350兆円であったが、80年代後半における地価と株価の高騰により、5年間で土地資産額は2.0倍、純金融資産は1.6倍に膨れ上がった。

このような80年代後半における家計資産の急速な増大は、地価と株価の高騰によるものであるが、とくに家計資産の大部分を占める土地によるところが大きい。

図1 家計部門期末資産残高の推移



(資料) 経済企画庁編『経済白書』平成2年版、258頁。

### 2. 土地資産格差の現状

80年代後半の地価高騰は、83年頃に東京圏都心部の商業地にはじまり、徐々に周辺住宅地に波及し、大阪圏、名古屋圏、さらに地方都市へと波及していった。

東京圏における地価高騰とその大阪圏、名古屋圏さらには地方都市への波及は、土地資産格差の拡大をもたらす結果となった。<sup>(1)</sup> 土地資産格差が

とくに問題となるのは、「持てる者」と「持たざる者」すなわち、持ち家世帯と非持ち家世帯との間の格差である。総務庁「貯蓄動向調査」によると89年の持ち家率は、勤労者世帯で63.2%であり、法人経営世帯の84.7%、個人経営世帯の87.6%に比べるとかなり低くなっている。ただし、非持ち家世帯の中でも将来、相続により土地・住宅を取得する見込みのある世帯が相当あるといわれている。しかし、現在、非持ち家世帯で、かつ将来、相続による土地・住宅の取得が期待できない世帯と持ち家世帯および将来、相続により持ち家世帯となることが期待できる世帯の間には、近年の著しい地価高騰が大きな資産格差をもたらす。また地価高騰によって土地の取得が非常に困難になった現在、地価高騰前に土地を取得した者と土地を取得する機会を逃した者との間にも大きな格差が生まれている。

総務庁の「住宅統計調査」では、88年における土地付き持ち家世帯の比率は、全国で55.1%となっている。しかし、自宅以外の宅地を所有している世帯は10.7%にすぎず、土地資産の売却によってキャピタル・ゲインを実現し、地価高騰の直接的利益を享受することができる世帯はそれほど多くはない。持ち家世帯が地価高騰によってその土地資産額が増大しても居住用資産であるかぎり、容易に売却することはできないのであり、キャピタル・ゲインの実現や資産の運用収入による直接的利益を享受することは困難である。持ち家世帯の間でも自宅以外の宅地を所有しているか否かによって土地資産格差が残される。

また持ち家世帯の間でも地域間の格差が生じている。大都市圏と地方圏では、地価上昇率に差があり、地価上昇の地方への波及が見られるものの、地価上昇率の高い大都市圏に土地を所有する持ち家世帯と大都市圏に比べて地価上昇率の低い地方圏に土地を所有する持ち家世帯との間には土地資産額に格差が残される。地域間の資産格差は、東京都心部の商業地に始まり、その周辺部にまでおよんだ地価高騰の結果、87年から88年にかけて拡大した。地価高騰の地方への波及は、地域間の資産格差を幾分縮小したものと考えられるが、全国民有地の宅地資産額に占める東京圏の比率は、85年末には42.7%であったものが、88年末には55.7%に拡大している。

『国民生活白書』では、所得階層間、資産保有階層間および年齢階層間の居住用の土地資産格差の動向について分析している。表1は、土地資産額の所得階層間格差の変化を示したものである。ジニ係数でみた土地資産額の所得階層間格差は、全世帯と勤労者世帯を比べると勤労者世帯の方が大きく、80年から85年にかけては縮小ないし横ばい、85年から87年にかけては拡大、87年から88年にかけては縮小している。所得階層の第1分位に対する第5分位の住宅資産倍率でみた格差は、全世帯に比べると、やはり勤労者世帯の方が大きく、80年から87年にかけて4.15倍から5.40倍へと格差の拡大が見られたが、88年には3.81倍となって格差は縮小した。これは、地方圏への地価高騰の波及と東京圏での地価の下落が原因であろう。

表1 土地資産額の所得階層間格差

	ジニ係数		住宅資産倍率	
	全世帯	勤労者世帯	全世帯	勤労者世帯
1980年	0.2304	0.2736	2.85	4.15
1985	0.2145	0.2744	2.73	4.26
1987	0.2357	0.3105	3.26	5.40
1988	0.2203	0.2488	3.10	3.81

(資料) 『国民生活白書』平成元年版、318頁。

表2は、土地資産の保有階層間格差を表したものである。ジニ係数でみた格差は、88年にわずかながら縮小したが、全世帯が0.6475、勤労者世帯が0.6593で地価高騰前の水準に比べると高い数値を示している。また資産保有階層別にみると第5分位階層の資産額の増加が著しく、階層間の格差が大きくなっている。85年と87年を比べると、第4分位階層の資産額は、1942.8万円から2211.4万円に増えたのに対して、第5分位階層の資産額は、5507.4万円から9864.2万円に増えている。これは第5分位の世帯が主として地価高騰の激しい東京圏に居住していたためと考えられる。

表3は、30歳未満の世帯主の土地資産額を100とし、各年齢階層の土地資産額を指数化することによって年齢階層間の格差を表したものである。土地資産額は、年齢が高くなるにしたがって大きくなるが、85年から87年にかけて年齢階層間の格差は拡大している。これは、高年齢層ほど持ち家率が高く、地価高騰による資産価値の増加が若中

表2 土地資産額の保有階層間格差

	ジニ係数		持家資産額(万円)			
	全世帯	勤労者世帯	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位
1980年	0.6028	0.6180	39.2	563.6	1084.2	3038.2
1985	0.5735	0.5993	278.1	1116.0	1942.8	5507.4
1987	0.6527	0.6698	165.9	1102.3	2211.4	9864.2
1988	0.6475	0.6593	151.8	1105.5	2283.2	9441.2

(資料)『国民生活白書』平成元年版、319頁。  
 (注)第1分位の持家資産額は0のため省略。

年齢層と高年齢層との土地資産格差を大きくしている。

表3 世帯主の年齢階層別土地資産額の指数  
 (30歳未満=100)

	1980	1985	1987
30歳未満	100.0	100.0	100.0
30歳代	253.7	256.5	307.9
40歳代	405.1	382.4	677.6
50歳代	573.1	523.3	749.3
60歳代	672.3	538.1	970.5

(資料)『国民生活白書』昭和63年版、407頁。

### 3. 土地資産格差の拡大と地価高騰

土地資産格差が拡大した直接の原因は、地価高騰にあることはすでに述べたとおりであるが、さらにその地価高騰が生じた要因について整理しておくことが必要であろう。80年代後半に生じた地価高騰は、景気拡大と金融緩和という状況の下で第1に都心部等における事務所ビル需要の急激な増大、第2に都心部等の業務地化にともなう住宅地の買い換え需要の増大、第3にこれらの需要増大を見込んだ投機的取引等が原因となって生じたといわれている。

経済の情報化、国際化、サービス化が都心部のオフィスビル需要を増大させ、商業地の地価を上昇させた。ビル用地の供給者が代替地を求めたことによる実需が、周辺部の商業地や住宅地の地価

を上昇させることになった。また、このような実需に加えて、土地投機をねらった仮需要がさらに地価上昇を増幅させた。この背景には、金融緩和にともなう土地関連融資の増加、所得税の買い換え特例制度、資産の保有や相続における土地の有利性があると考えられる。

## II 資産格差の是正と土地税制

### 1. 現行土地関連税制

表4は、現行土地関連税制を保有、譲渡、取得の課税段階と地方税と国税の課税主体別に分類したものである。土地の保有に対して地方税として市町村税の固定資産税、都市計画税および保有に係わる特別土地保有税が課されている。土地の譲渡に対して国税では所得税と法人税が、地方税では道府県税の道府県民税と事業税、市町村税の市町村民税が課されている。土地の取得に対して国税では相続税、贈与税、登録免許税、地方税では道府県税の不動産取得税、市町村税の特別土地保有税が課されている。

以下では、現行の土地関連税制のなかで資産格差の是正という視点から、土地の保有、譲渡、取得に係わる税として固定資産税、譲渡所得税、相続税を中心に課税のあり方について考えてみたい。

### 2. 保有課税の改革

土地の保有、譲渡、取得に係わる資産課税の中で保有に対する課税は軽いといわれている。これは、課税における土地資産の評価額が時価に比べてはるかに低く抑えられているために実効税率が低くなっているからである。適正な課税を行うた

表4 現行の土地関連税制

	国 税		地 方 税	
	道 府 県 税	市 町 村 税	道 府 県 民 税	市 町 村 民 税
保 有			固 定 資 産 税 都 市 計 画 税 特 別 土 地 保 有 税	
譲 渡	所 得 税 法 人 税	道 府 県 民 税	市 町 村 民 税	
取 得	登 録 免 許 税 贈 与 税	不 動 産 取 得 税	特 別 土 地 保 有 税	

めには、資産評価の見直しによって実効税率を引き上げることが必要である。このような保有課税の強化は、土地保有コストの引き上げを通じた土地有効利用の促進、投機目的の土地保有におけるキャピタル・ゲインの減少を通じた土地の投機的需要の抑制につながる。

現在、土地保有に課される税には、固定資産税、都市計画税および特別土地保有税の3税があるが、もっとも大きな問題を抱えているのは固定資産税である。固定資産税で問題となっているのは、土地の評価水準である。<sup>(2)</sup> 現行の固定資産税における土地評価額は、地価公示価格に比べて相当低くなっており、地域間で評価率に差異がみられる。近年、著しい地価の高騰がみられた大都市圏では税負担の急増を避けるために調整措置を講じた結果、地価公示価格に対する固定資産税の土地評価

率は10%程度だともいわれている。ある調査によれば、県庁所在47都市における1988年の地価公示価格に対する固定資産税の土地評価率は、平均で36.6%にすぎない。都市によって格差があり、地価の高い都市ほど評価率は低くなっている。また地価公示価格が、売買実例価格の約8割といわれていることを考えれば、固定資産税の土地評価水準はさらに低くなる。

固定資産税の課税強化は、土地の保有コストを引き上げることによって土地有効利用の促進や投機的な土地需要の抑制に寄与するが、一方で分配面の問題を引き起こす。低所得層や高齢者は、固定資産税の重課によって急増した税負担に耐えられなくなる可能性があり、所得税・住民税の減税による負担軽減措置を講じる必要があるだろう。

固定資産税において、いまひとつ問題となっているのは市街化区域内農地の宅地並み課税の問題である。市街化区域内農地に係る固定資産税については、周辺の宅地等との間の税負担の均衡、宅地化の促進という政策上の配慮から、いわゆる宅地並課税制度<sup>(3)</sup>が創設されたが、長期営農認定農地制度<sup>(4)</sup>の存在によって宅地並課税は有効に行われていないといつてよい。表5は、長期営農継続農地面積等の推移を表したものである。昭和63年において3大都市圏の特定市街化区域内農地面積のうち、宅地並課税の対象農地面積の比率は78.9%であるが、長期営農継続農地に認定された農地面積を除くと実際に宅地並課税が行われたの

表5 長期営農継続農地面積等の推移

(a), (b): 上段 昭和57年1月1日 (c): 上段 昭和58年3月31日  
下段 昭和63年1月1日 下段 平成元年3月31日

地 域	特定市内の市街化区域農地面積(a)	宅地並み課税の対象農地面積(b)	長期営農継続農地面積(c)	宅地並み課税農地面積(b-c)	宅地並み課税の対象農地率(b/a)	認 定 率(c/b)
東京圏	37,522	30,307	24,510	5,797	80.8	80.9
	30,716	27,722	23,384	4,338	90.3	84.4
大阪圏	15,979	7,649	6,609	1,040	47.9	86.4
	13,507	9,579	8,469	1,110	70.9	88.4
名古屋圏	13,740	4,610	3,912	698	33.6	84.9
	11,542	6,688	5,803	885	57.9	86.8
計	67,241	42,566	35,030	7,536	63.3	82.3
	55,765	43,989	37,655	6,334	78.9	85.6

(資料) 国土庁編『土地白書』平成2年版、170頁。

(単位: ha, %)

は、課税対象農地の14.4%にすぎない。

市街化区域内農地に対して宅地並課税を実施すれば、保有コストを増大させ、土地の有効利用を促進することができる。市街化区域内で農地として土地を保有すれば税負担が軽く、地価上昇によるキャピタル・ゲインの獲得にも有利な資産の保有手段である。課税の公平という視点からは、市街化区域内農地に対しても例外なく宅地並課税を実施すべきであろう。

保有課税の強化については、新税の創設が考えられる。資産格差の拡大を是正するには、税制の再分配機能を活用すべきである。富裕税は、相続税・贈与税と同様、富の集中を防止する再分配機能を持っており、資産格差の是正手段として有効なものである。再分配効果は、長い期間を要する相続税・贈与税よりも毎年課される富裕税の方が大きい。富裕税は、現在ヨーロッパを中心にいくつかの国で採用されており、わが国でも昭和25年にシャープ勧告に基づいて採用されたことがある。富裕税は、固定資産税と重複する部分があることや税務行政上の問題等によって導入することは容易ではない。昭和61年度の税制調査会の答申では、所得課税の減税と消費課の拡大という税体系の変化にともない、資産の保有にかかわる税制のあり方の一環として富裕税の導入が検討された。現在のように家計資産が増大し、富裕層が増してくる状況の中、さらに資産格差の拡大傾向がみられるにいたって保有課税としての富裕税の導入についても検討する余地はあるだろう。

### 3. 譲渡課税の改革

地価高騰によって拡大した土地資産格差の問題は、土地キャピタル・ゲインの課税上の取扱い方にある。地価高騰による資産価値の増加分は、譲渡によって実現キャピタル・ゲインとなる。この土地譲渡益に対する課税については、土地の供給と課税の公平というふたつの視点がある。土地の供給促進には、譲渡益課税の軽減が有効であるといわれている。昭和62年の税制改正では、土地譲渡所得の長短の区分をこれまでの10年から5年に短縮し、土地供給の促進をねらうと同時に所有期間が、2年以下の土地譲渡所得に対して超短期重課制度を設けて投機抑制を図った。

地価上昇に基づく不労所得と勤労所得の間の税負担の公平を考えれば、譲渡益に対する課税の軽

減措置には問題がある。課税の公平という視点からは、譲渡益課税の強化が望まれる。譲渡益課税では、実現キャピタル・ゲインにのみ課税されるため、課税を強化すれば凍結効果が大きく働いて土地供給量の増加が望めず、土地政策の目的を果たすことができなくなる。譲渡益課税による実現キャピタル・ゲインの課税とともに何らかの方法で土地の未実現キャピタル・ゲインへの課税が可能であれば、凍結効果を緩和することができるであろう。

### 4. 取得課税の改革

取得課税の問題の中心は、相続税にある。相続税の本来の目的は、一部の者への富の集中を阻止し、資産格差を是正し、世代を超える富の再分配を図ることである。相続財産のなかで土地の占める比率は大きく、近年の地価高騰によってその取得財産価額が増加し、昭和50年以来、制度の基本的な見直しが行われていないこともあって相続税の課税対象となるケースが増えてきた。昭和63年には、地価高騰に配慮して課税最低限の引き上げや税率の緩和等の税制改正によって負担調整が行われた。しかし、資産格差の拡大を是正するためには、再分配機能を持つ相続税の存在意義は大きく、これ以上の負担水準の引き下げを行うべきではないだろう。

現行相続税制度の問題点は、第1に土地の評価<sup>(5)</sup>に関する問題である。相続において金融資産は時価で評価されるが、土地の評価額は時価に比べて低いために、土地を相続資産とすることが税制上有利になっている。相続税のための土地の評価は、時価の40～60%といわれている。課税上、土地は時価で評価することが望ましいが、実現することは困難であろう。また地価の正確な評価も不可能であろう。しかし、相続税における金融資産と土地資産との間の負担のアンバランスの調整は必要である。現在の相続税の負担水準を維持しながら、金融資産との負担のバランスを保つには、土地の評価額を時価の70～80%程度までに近づけ、一方で相続税率の引き下げを行うことが考えられる。

第2に農地相続税の納税猶予制度<sup>(6)</sup>の問題である。農地を相続したが、売買価額の上昇によって相続税の納税義務が生じ、農地の一部を手放さなければ相続税を納めることができず、またそのことによって農業を継続することができないとい

う場合がある。納税猶予制度は、農地の細分化防止と農地の特殊性を考慮して昭和50年の相続税法改正によって設けられたが、事業継承という点で農業以外の事業との間での課税上の不公平の問題が生じると考えられる。納税猶予制度があることによって農地の宅地への転換が遅れているということも考えられ、近年のように地価高騰現象が生じている状況の下では、土地の有効利用、宅地供給の促進という点からも農地相続税の納税猶予制度は廃止し、市街化区域内農地についても他の土地と同様に相続税を課すべきであろう。

### Ⅲ むすびにかえて：土地政策と分配政策

#### 1. 土地税制の目的

土地税制は、宅地供給の促進による土地の有効利用と投機的な土地取引の抑制による適正な地価の形成という土地対策の目標を達成するための有効な手段として活用されてきた。土地税制は、また土地という資産に対する税制であり、再分配の機能も求められる。

近年の地価高騰がもたらした資産格差の拡大は、土地政策の手段としての土地税制にもその一因がある。土地政策において土地の有効利用と地価の安定を目的とした土地税制に重点が置かれてきたが、その結果、分配の不平等を是正するという土地税制のもう一つの目的に反して資産分配の不平等を拡大したものである。

#### 2. 土地の有効利用

土地税制は、土地の保有、譲渡、取得にともなう税負担を通じて、土地の需要と供給に影響を及ぼし、土地政策において重要な役割を果たしている。これまで、投機的な土地取引の抑制や優良な宅地等の供給促進を目指して各種の改正が行われ

てきた。

しかし、土地税制は、土地政策の有効な手段ではあるが、税制のみによって土地政策の目横を達成することは容易ではない。土地政策のもっとも有効な手段は、土地利用計画あるいは土地利用規制であろう。土地利用計画に加えて補完的に土地税制を操作することが土地政策のあり方として望ましいと考えられる。

#### 3. 資産分配の是正

土地税制は、土地という資産の保有、譲渡、取得にかかわる税制であり、結果として資産の分配状態に影響を及ぼす。土地税制の目的の一つは、土地政策の一環として土地の有効利用と地価の安定に寄与することであるが、家計資産の多くの部分が土地によって占められているという現状をみれば、土地税制にも分配政策への配慮が必要であろう。今回の地価高騰に基づく土地資産格差の拡大は、分配における社会的公正を犠牲にした土地政策の手段として土地税制を活用したことにも原因の一端があると考えられる。土地税制においては、分配における社会的公正にも十分配慮すべきである。

家計資産の絶対的増加と土地資産の相対的増加という状況を見ても、経済社会はフローの時代からストックの時代へと移行したといえる。ストック経済社会においては、税制も変化を求められており、ストックに対する課税が重要となり、資産課税のあり方が問われるであろう。したがって、土地税制の改革において土地政策の手段として土地税制を考えるだけでなく、分配の公正という側面からその再分配機能に注目することも必要である。

#### 注

(1) 土地資産格差に対して、高山憲一橋大学教授のグループによる推計があり、近年の地価高騰により「持てる者」と「持たざる者」との間で土地資産の格差は急激に大きくなっていることが指摘されている。また、持ち家率は一般に高齢の世帯ほど高いのでこの格差は世代間格差としてとらえられるとしている。さらに「持てる者」同士の間で格差に注目し、道府県間の格差が拡大したことを示している。

高山憲之ほか「家計資産保有額の年次推移と家計

貯蓄率の2時点間比較」(経済企画庁経済研究所編『経済分析』第118号、1990年所収)。

(2) 固定資産税における土地の評価は、売買実例価額を基準として評価する方法になっている。農地や宅地などの評価は「標準地比準方式」に基づいて、売買実例価額から標準宅地の価格を設定し、これに比準して各筆の宅地の評価を行う。

土地は3年ごとの基準年度で評価替えが行われるため、地価の急激な高騰による評価額の激変があった

場合、負担調整措置が講じられている。小規模住宅用地に対しては、課税標準を評価額の2分の1とし、さらに200㎡以下の小規模住宅用地については4分の1とする特別措置が講じられている。

- (3) いわゆる宅地並課税制度は、昭和46年の地方税法改正で創設された。市街化区域農地を周辺地価との比較で地価の高いものから順にA農地、B農地、C農地に区分し、A農地は47年度から、B農地は48年度から、C農地は51年度から段階的に宅地並みの税負担を課すこととした。また、57年度には、東京都の特別区、首都圏整備法の既成市街地及び近郊整備地帯にある市、近畿圏整備法の既成都市区域及び近郊整備区域にある市、中部圏開発整備法の都市整備区域のある市の市街化区域内農地を対象として宅地並課税の強化が実施された。
- (4) 現に耕作の用に供されており、かつ、10年以上営農を継続することが適当であるものとして市町村長の認定を受けたものについては、農地課税相当額を上回る額について徴収が免除される。この場合、5年間農地として保全したときは徴収猶予額の納税額が免除される。

なお、徴収猶予の対象となり得る農地は次のもの

に限られる。

- ① 一団の市街化区域内農地でその面積が990平方メートル以上の農地
  - ② 一つの市町村の区域内に990平方メートル以上の農地を所有している人が所有する市街化区域内農地
- (5) 相続税における土地の評価方式には、路線価方式と倍率方式がある。路線価方式は、売買実例価格、精通者意見価格等を基礎として決められた単位地積当たりの価格（路線価）を基準に評価するものである。倍率方式は、この路線価が設定されていない地域で採用され、固定資産税評価額に一定の地域ごとに定められた倍率を乗じることによって評価するものである。
- (6) 農業投資価格（その地域において恒久的に農業の用に供されるべき農地等として自由な取引が行われるものとした場合、その取引において通常成立すると認められる価格）を基礎として、それを超える農地の評価額に対応する相続税を相続人の農業の継続の条件として納税を猶予しようとする制度。農地の相続人が死亡時までないしは20年間農業を継続した場合、納税猶予が免除され、納税の義務がなくなる。

## 参考文献

岩田規久男『土地と住宅の経済学』日本経済新聞社、1977年。

金本良嗣「土地税制の宅地供給阻害効果と地価」、西村清彦・三輪芳朗編『日本の株価・地価』所収、東京大学出版会、1990年。

経済企画庁編『平成元年版国民生活白書』大蔵省印刷局、1989年。

経済企画庁編『平成2年版経済白書』大蔵省印刷局、1990年。

国土庁編『平成2年版土地白書』大蔵省印刷局、1990年。総務庁行政監察局編『宅地の供給に対する現状と問題点』大蔵省印刷局、1987年。

高山憲之ほか「家計資産保有額の年次推移と家計

貯蓄率の2時点間比較」経済企画庁経済研究所編『経済分析』第118号所収、1990年。

日本不動産研究所編『土地問題事典』東洋経済新報社、1989年。

野口悠紀雄『現代日本の税制』有斐閣、1989年。

野口悠紀雄『土地の経済学』日本経済新聞社、1989年。野村総合研究所『地価と土地システム』野村総合研究所、1988年。

本間正明・跡田直澄編『税制改革の実証分析』東洋経済新報社、1989年。

宮尾尊弘『ストック経済の時代』日本経済新聞社、1989年。

山本栄一『都市の財政負担』有斐閣、1989年。