

土地利用規制と都市計画税の課税の在り方 に関する調査研究

令和4年3月

島根県 松江市
一般財団法人 地方自治研究機構

土地利用規制と都市計画税の課税の在り方 に関する調査研究

令和4年3月

島根県 松江市
一般財団法人 地方自治研究機構

はじめに

昨今のわが国の地方行政を取り巻く環境は、新型コロナウイルス感染症への継続的な対応、社会全体のデジタル化の急速な進行、少子高齢化に伴う本格的な人口減少社会の到来、住民のライフスタイルと価値観の多様化、公共私連携による地域社会の新たな動き、脱炭素化やSDGs等の地球規模の潮流など、これまでとは大きく異なる変化が見られます。

こうした中で、地方公共団体は、自治体DXの推進、人材の育成、財源の確保、経営マネジメントの強化等を図りつつ、住民ニーズを的確に捉え、地域の特性を活かしながら、住民福祉の向上、地域産業の振興、社会的インフラの整備、まちづくりの推進、共生社会の実現等に関する諸課題に、自らの判断と責任において取り組んでいくことが求められています。

このため、当機構では、地方公共団体が直面している諸課題を多角的・総合的に解決するため、個々の団体が抱える課題を取り上げ、当該団体と共同して、全国的な視点と地域の実情に即した視点の双方から問題を分析し、その解決方策の研究を実施しています。

本年度は3つのテーマを具体的に設定しており、本報告書は、そのうちの一つの成果を取りまとめたものです。

本調査研究の対象である松江市においては、平成17年の市町村合併以降、線引きと非線引きの2つの都市計画区域があり、多くの都市計画施策が展開されています。一方で、都市計画事業の財源となる都市計画税が課税されているのは松江圏都市計画区域の市街化区域のみです。その結果、課税と受益のアンバランスがある区域が存在することになりました。それを是正するために、本調査研究では、他の地方公共団体の事例を分析し、課税区域の設定の在り方を検討しました。

今年度の本研究の企画及び実施に当たりましては、コロナ禍の大変困難な中、研究委員会の委員長及び委員を始め、関係者の皆様から多くの御指導と御協力をいただきました。

また、本研究は、公益財団法人 日本財団の助成金を受けて、松江市と当機構とが共同で行ったものであり、ここに謝意を表する次第です。

本報告書が広く地方公共団体の施策展開の一助となれば大変幸いです。

令和4年3月

一般財団法人 地方自治研究機構
理事長 井上源三

目次

序章 調査研究の概要	1
1 調査研究の背景と目的	3
2 調査研究の流れと全体像	6
3 調査研究の体制	7
第1章 松江市の概要	9
1 位置及び地勢、面積	11
2 市の沿革	13
3 人口	15
4 産業	18
第2章 松江市の土地利用規制、都市計画税	19
1 都市計画法による主な土地利用規制	21
2 松江市における土地利用規制	25
3 松江市の都市計画税	31
第3章 松江市における都市計画税の課題	39
1 課税と受益のアンバランス	41
2 アンバランスがある区域の抽出	44
第4章 新たな課税区域の検討	55
1 課税の検討の枠組み	57
2 線引き都市計画区域と併存する非線引き都市計画区域における課税の検討	61
3 市街化調整区域における課税の検討	64
4 新たな課税区域における税込額の試算	86
第5章 今後の都市計画税の在り方	91
1 都市計画税の課題	93
2 課題に対する本調査研究における検討内容	93
3 土地利用制度の動向と今後の方向性	94
調査研究委員会名簿	97

序章 調査研究の概要

序章 調査研究の概要

1 調査研究の背景と目的

(1) 背景

松江市は、松江藩の城下町を中心に発展してきた山陰最大の人口を擁する島根県の中心都市で、鳥取県の米子市とともに中海・宍道湖・大山圏域の中核を担っている。近年の交通網の整備や経済の発展等に伴い、平成 17 年 3 月 31 日に松江市を始め鹿島町・島根町・美保関町・八雲村・玉湯町・宍道町・八束町の 8 市町村が合併、さらに平成 23 年 8 月 1 日に東出雲町を編入し、現在の市域となっている。

その中で、松江市は松江圏都市計画区域と宍道都市計画区域という 2 つの都市計画区域を有している。松江圏都市計画区域は市街化区域と市街化調整区域に区分する「線引き都市計画区域」であり、宍道都市計画区域は前述の区分を設けない「非線引き都市計画区域」である。そのうち松江圏都市計画区域の市街化区域については、合併以前から優先的に市街地整備を進めるため、都市計画税を課税して、都市計画事業を実施している。

これに対し、市街化調整区域については市街化を抑制する区域として開発行為や建築行為を厳しく規制してきた。しかしながら、人口減少時代を迎え、平成 14 年 10 月以降は線引き制度を維持しつつ、都市計画法改正により可能となった規制緩和制度を導入して、市街化調整区域であっても一定の開発行為及び建築行為を許容してきたところである。

一方の宍道都市計画区域においては、市街地整備に当たっては都市計画税を課税することなく用途地域を中心に都市計画事業を実施し、土地利用については、厳格なコントロールを行っていない。

現在、松江市は、土地利用については平成 30 年 3 月に改定した松江市都市マスタープランに沿い、「定住と交流による活力あるまちづくり」を基本理念に掲げ都市政策を推進しているが、人口減少に歯止めがかからない状況の中で、現行の土地利用制度を維持することがまちづくりにおいて有効であるかの検討が必要な時期を迎えている。それと同時に、規制緩和制度によって市街化区域と同程度の土地利用が市街化調整区域においても可能となることを受けて、都市計画税の負担と都市計画施策による受益のアンバランスが課題となりつつある。

また、都市計画税が都市計画事業の財源である性質から見て、都市計画区域によって課税の取扱いが異なっている点も、合併後の課題として残っている。

刻々と変化する社会情勢と平成 17 年 3 月及び平成 23 年 8 月の市町村合併以降、広がった市域において、まちづくりに対する市民のニーズが多様化された現状も踏まえると現行の制度を見直す時期に来ており、早急な検討が求められている。

(2) 目的

本調査研究では、まず松江市における都市計画事業の実施状況の可視化をする。

そして、次に他の地方公共団体における都市計画税の新たな課税や非課税の実施の動向を調査して現状を把握する。

その上で、松江市に適用可能な課税方法について検討し、その場合の税収額の試算を行う。実施した試算を踏まえて、今後の松江市にふさわしいまちづくり財源の在り方の検討を目的とする。

以上の本研究調査での目的を達成するための個別の検討内容について、目標と行動を 図表序-1 に示す。

図表序-1 本調査研究の目標とそのための活動

No.	目標	目標達成のための活動
1	都市計画事業の実施状況と都市計画税の課税区域の関係の整理	<ul style="list-style-type: none"> ●都市計画区域の現状の可視化 <ul style="list-style-type: none"> エリアごとの都市計画法における区域の整理・地図化 エリアごとの都市計画における規制状況の整理・地図化（市街化調整区域） 都市計画事業の実施状況の整理・地図化
2	都市計画税の新たな課税や非課税に関する根拠の把握	<ul style="list-style-type: none"> ●市街化区域以外に課税区域を設定している地方公共団体、都市計画税を廃止した地方公共団体/都市計画税非課税の地方公共団体（中枢中核都市）の抽出 <ul style="list-style-type: none"> ・ホームページにおいて非線引き区域（線引き区域も存在し課税）と市街化調整区域に課税している地方公共団体、過去に都市計画税を課税していたが課税を廃止した地方公共団体、都市計画税を課税していない中枢中核都市を抽出 ・抽出した地方公共団体に対するヒアリングを実施し、非線引き区域、市街化調整区域に課税する背景・理由等を把握 ・都市計画税を廃止した経緯・代替え財源の確保等の対応策を把握
3	松江市のまちづくり財源に関する試算	<ul style="list-style-type: none"> ●新たに課税すると仮定されるエリアの検討 <ul style="list-style-type: none"> ・法令や他の地方公共団体の事例から、新たに課税すると仮定されるエリアを設定 ●税収に関する試算の実施 <ul style="list-style-type: none"> ・新たに課税にすると仮定される区域の土地・家屋のデータを基に税収に関する試算を実施
4	松江市にふさわしいまちづくり財源の在り方の検討	<ul style="list-style-type: none"> ●都市計画において必要となる資金と都市計画税を新たに課税すると仮定されるエリアの整理 <ul style="list-style-type: none"> ・今後の都市計画において必要となる資金と都市計画税を新たに課税すると仮定されるエリアの整理 ●委員会における議論 <ul style="list-style-type: none"> ・委員会における論点の整理 ・委員会における議論の実施

(3) 調査研究の視点

本調査研究を進めるに当たり、以下の視点（必要要件）をもって取り組むものとした。

1) 課税されているエリアと受益を得るエリアの関係を可視化すること

- ・ 都市計画税は土地・家屋の所有者に課す目的税であるため、課税されているエリアと都市計画施設による受益が得られるエリアとの関係が対応していることが望まれる。
- ・ そのため、エリア別に都市計画事業の実施状況を把握する必要がある。

<共同調査研究における具体的な取組事項>

- エリア別の都市計画事業の実施状況の把握
- 松江市の地図における図示作業

2) 新たに設計する制度の根拠を明確にすること

- ・ 都市計画税等に関する新たな制度の設計においては、法令や先行地方公共団体における課税区域について根拠を明確にすることが望まれる。

<共同調査研究における具体的な取組事項>

- 都市計画、都市計画税に関連する法令等の確認
- 先行地方公共団体の事例の分析

3) 財政や都市計画を考慮し、必要十分な税収を確保できるようにすること

- ・ 都市計画税等に関する新たな制度の設計においては、松江市の財政や都市計画を考慮し、その実現のために必要かつ十分な財源を確保できることが望まれる。

<共同調査研究における具体的な取組事項>

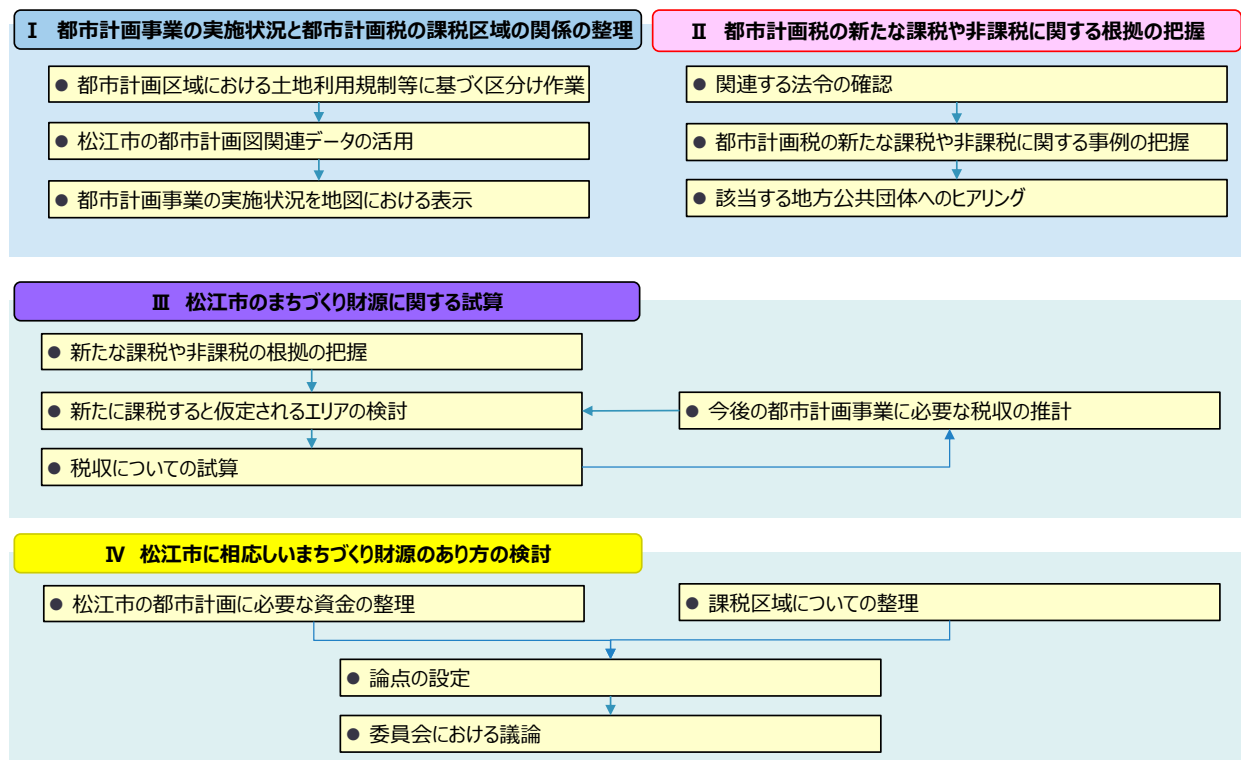
- 今後都市計画事業に必要な資金の把握（例：起債の償還）
- 税収の試算

2 調査研究の流れと全体像

(1) 調査研究全体の流れ

本調査研究全体の流れを図表 序-2 に示す。

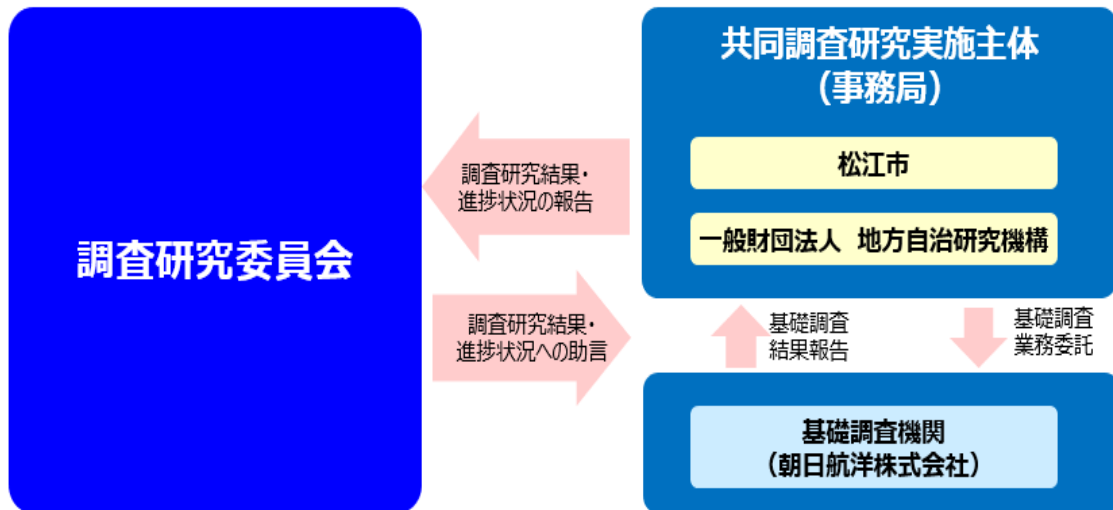
図表 序-2 調査研究の全体像



3 調査研究の体制

本共同調査研究は、松江市及び一般財団法人地方自治研究機構を実施主体として、調査研究委員会の指導及び助言の下、実施した。また、具体的な取組内容については、松江市の関係各課の職員から構成される作業部会を設置して検討を行った。(図表 序-3 参照)。

図表 序-3 調査研究の体制図



なお、調査検討作業は以下のようなスケジュールで進めた。(図表 序-4 参照)。

図表 序-4 調査検討作業のスケジュール

	2021年							2022年		
	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
都市計画事業の実施状況と都市計画税の課税区域の関係の整理		土地利用規制等に基づく区分け作業	松江市の都市計画図関連データの活用	都市計画事業の推進状況の地図への記入						
都市計画税の新たな課税や非課税の根拠の把握		法令の確認	新たな課税や非課税に関連する地方公共団体の事例の把握	該当する地方公共団体への書面調査及びヒアリング						
松江市のまちづくり財源に関する試算				新たな課税や非課税の根拠の把握	新たに課税すると仮定されるエリアの検討	税収についての試算	今後の都市計画事業に必要な税収の推計			
松江市に相応しいまちづくり財源のあり方の検討				松江市の都市計画に必要な資金の整理	課税区域についての整理	論点の整理	委員会における議論のとりまとめ			
委員会		▲ 第1回					▲ 第2回		▲ 第3回	
事務局会議	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲

第1章 松江市の概要

第1章 松江市の概要

1 位置及び地勢、面積

松江市は、山陰の中央部（東経 133 度 3 分、北緯 35 度 28 分）、島根県の東部に位置し、東は鳥取県境港市・安来市、西は出雲市、南は雲南市に接しており、北は日本海に面している。市域北部は島根半島の北山山地、南は中国山地に挟まれた緑豊かな山々を有し、宍道湖から中海に注ぐ大橋川によって松江の市街地は南北に二分されている。宍道湖畔、大橋川の両岸に築かれた町であることや松江城下の堀川の保存状態も良いことから「水の都」と称されており、緑と水に囲まれた自然豊かな地域である。（図表 I - 1 参照）

また、松江藩の城下町を中心に発展してきた山陰最大の人口を擁する中心都市で、鳥取県の米子市とともに中海・宍道湖・大山圏域という広域生活経済圏域を構成している。圏域内には出雲空港・米子空港、重要港湾・境港、JR 山陰本線等、人や物の交流を促進する拠点施設もあり、高次の都市機能も有している地域である。

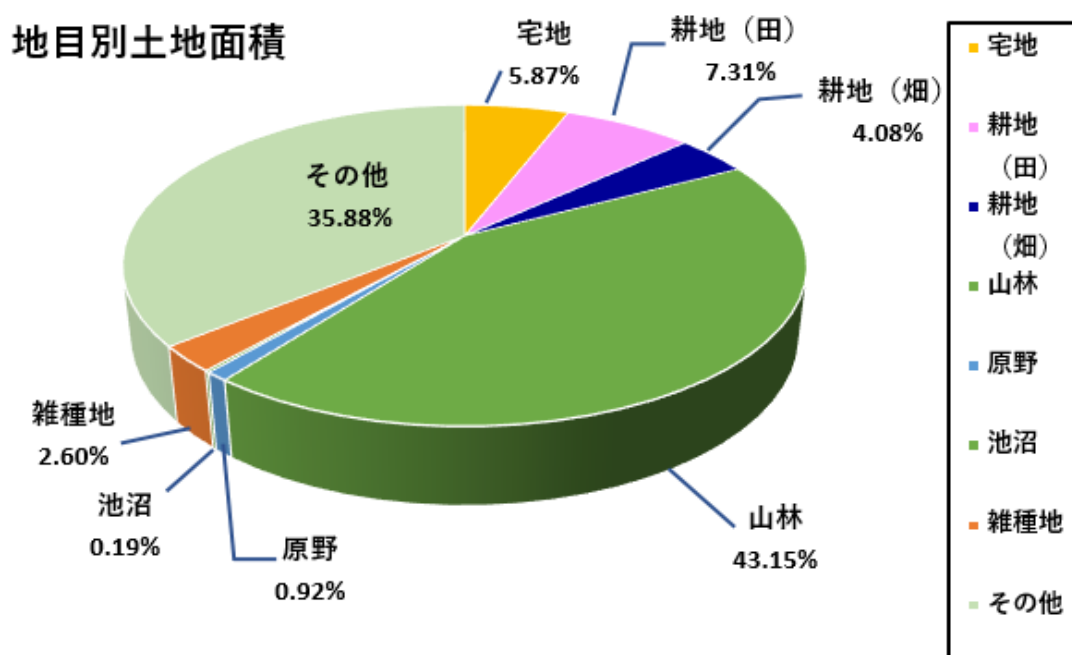
松江市の市域は東西約 41km、南北約 31km にわたり、総面積 572.99 km²となっている。その土地利用は 11.39%が田畑、43.15%が山林となっている。（図表 I - 2 と図表 I - 3 参照）

図表 I - 1 松江市の位置



出所) 松江市「松江の都市計画 2020 年版」

図表 I - 2 地目別土地面積



図表 I - 3 地目別土地面積

地目別土地面積(単位: km²,%) 令和2年1月1日現在

		実数	(構成比)
総数		572.99	100%
宅地		33.61	5.87%
耕地	総数	65.25	11.39%
	田	41.88	7.31%
	畑	23.37	4.08%
山林		247.23	43.15%
原野		5.29	0.92%
池沼		1.11	0.19%
雑種地		14.91	2.60%
その他		205.59	35.88%

(松江市統計情報データベース地目別面積 (2017-2020) を基に作成)

2 市の沿革

「松江」はその風光が中国の西湖のほとりにある淞江（ずんこう）に似ているということから徳川時代の始めに名付けられた。

明治4年には廃藩置県により、出雲（松江・広瀬・伯太）の3藩を合して島根県となり、松江市に県庁が置かれ、同22年4月1日に市制を施行した。松江の風光は古くから文人墨客に愛されていたが、世界的にその名を広めたのは、明治時代中頃にラフカディオ・ハーン（小泉八雲）が中学校の英語教師としてこの地に赴任し、松江の自然美を始め、出雲地方の伝説や城下町に残る人情風俗を著書等で紹介し始めてからである。以来、松江を訪れる観光客は年々増加し、昭和26年には松江国際文化観光都市建設法が公布され、松江は観光都市として発足した。その後、昭和41年11月の新産業都市建設促進法に基づく中海地区としての区域の指定に伴い、その中枢管理としての機能を果たしており、平成7年5月には出雲・宍道湖・中海地方拠点都市地域の指定を受ける等山陰地方の文化・行政・経済の中心的役割を担っている。また、近年の交通網の整備や情報通信技術の発達及び経済活動の発展に伴い、住民の交流が活発化する等、市町村区域を越えた一体的な圏域を形成してきたことから、平成17年3月31日に松江市・鹿島町・島根町・美保関町・八雲村・玉湯町・宍道町・八束町の8市町村が合併し、さらに平成23年8月1日に東出雲町を編入し、現在の市域となっている。（図表 I-4 参照）

松江市は、21世紀における山陰地方の中心的役割を担う中核都市として、一層の飛躍と発展を目指し、にぎわいと活力のある都市づくりを進めている。

図表 I - 4 松江市の市域の変遷

年月日	変遷の状況	編入面積	累計面積
1889. 4. 1	松江市制を施行	4.78	4.78
1934.12. 1	津田村を編入	6.43	11.21
1939. 2.11	川津村を編入	11.08	22.29
1939.11. 1	朝酌村を編入	13.03	35.32
1948.10.10	法吉村を編入	7.29	42.61
1950. 9.21	竹矢村・乃木村を編入	13.15	55.76
1951. 4. 1	大庭村の一部・忌部村を編入	27.42	83.18
1953. 4. 1	生馬村・持田村を編入	25.69	108.87
1955. 3.10	古江村・本庄村を編入	40.08	148.95
1959. 4. 1	東出雲町との境界変更	0.00	148.95
1960. 8. 1	秋鹿村・大野村を編入	24.83	173.78
1962.12. 4 ~1979.12.24	公有水面(宍道湖・中海・ 日本海)埋立	1.45	175.24
1979.12.24	鹿島町との境界変更	0.00	175.24
1981. 6.12 ~1992.4.24	公有水面(宍道湖・中海・ 日本海)埋立	0.91	176.15
1992. 5.25	中海における境界の確定	14.49	190.64
1993. 7.16	公有水面(日本海)埋立	0.00	190.64
1996. 9.19	宍道湖における境界の確定	30.74	221.38
2004. 1. 9	公有水面(日本海)埋立	0.00	221.38
2005. 3.31	鹿島町・島根町・美保関町・ 八雲村・玉湯町・宍道町・ 八束町と新設合併	(新設合併)	530.21
2006. 9.19 ~2011. 7. 4	公有水面(日本海)埋立	0.15	530.36
2011. 8. 1	東出雲町を編入	42.64	573.00
2012. 6.18 ~2013.12.12	公有水面(日本海・中海)埋立	0.01	573.01
2014.10. 1	平成 26 年全国都道府県市区 町村別面積調に基づく変更	△0.02	572.99
2015. 3. 4 ~2017.10.11	公有水面(日本海・中海)埋立	0.00	572.99

出所) 松江市「松江の都市計画 2020 年版」

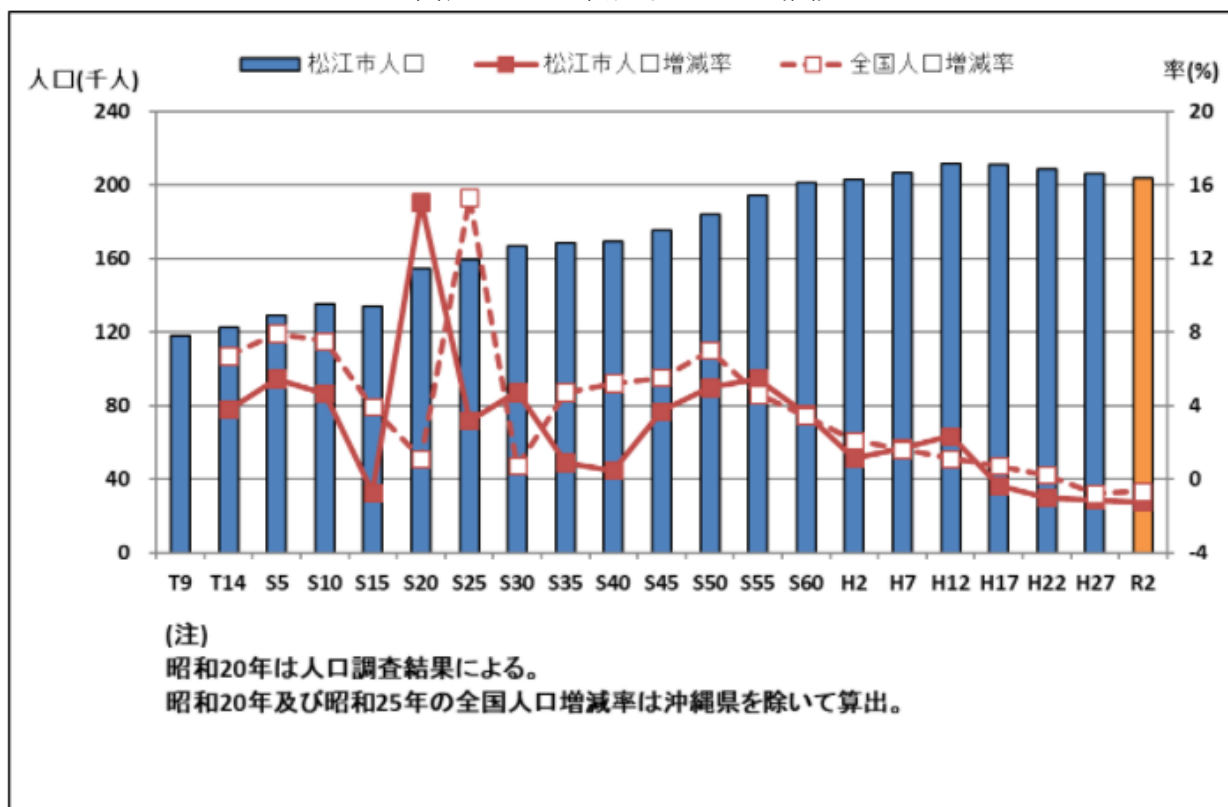
3 人口

(1) 人口の長期的な趨勢

大正9年以降の松江市の人口は徐々に伸びてきていたものの、平成12年のピークを境にその後は緩やかな減少に転じている。さらに平成17年からは人口の自然減が始まる中、世帯数の増加や高齢化率の上昇傾向は続き、統計数値からも世帯人員の減少や少子高齢化の進行を確認できる。

令和2年度の国勢調査によると、人口は203,616人で、平成12年国勢調査の211,564人に対して7,948人（約3.8%）減少している。前回調査の平成27年の人口206,230人と比べて2,614人（1.3%）減少している。（図表I-5参照）

図表 I - 5 松江市の人口の推移



出所) 松江市「令和2年国勢調査人口等集計結果」

(2) 旧市町村別人口

松江市の人口は、主に大橋川両岸に広がる旧松江市の市街地を中心に集積しており、人口動態はほぼ横ばいを保っている。また周辺部の東出雲町、玉湯町、宍道町、八束町、八雲町等の地域にも小規模ながら人口の集積地がある。

ちなみに、令和2年の旧市町村別人口は、松江市が148,631人、鹿島町が6,056人、島根町が3,079人、美保関町が4,566人、東出雲町が15,578人、八雲村が6,516人、玉湯町が7,015人、宍道町が8,382人、八束町が3,793人であった。

また、前回調査の平成27年との差を比較すると、旧松江市が1,287人減少、鹿島町が707人減少、島根町が336人減少、美保関町が526人減少、東出雲町が357人増加、八雲村が109人減少、玉湯町が393人増加、宍道町が350人減少、八束町が49人減少となっている。

(図表 I-6 参照)

図表 I - 6 旧市町村別人口及び世帯数

人口及び世帯数

単位:人、世帯、%

市町村 (旧市町村)	平成27年国勢調査			令和2年国勢調査			増減数(令和2年-平成27年)			増減率				
	人口		世帯数	人口		世帯数	人口		世帯数	人口	世帯数			
	男性	女性		男性	女性		男性	女性						
松江市	206,230	99,565	106,665	83,031	203,616	98,544	105,072	85,593	-2,614	-1,021	-1,593	2,562	-1.3	3.1
(松江市)	149,918	72,469	77,449	63,781	148,631	71,905	76,726	65,896	-1,287	-564	-723	2,115	-0.9	3.3
(鹿島町)	6,763	3,407	3,356	2,458	6,056	3,068	2,988	2,373	-707	-339	-368	-85	-10.5	-3.5
(島根町)	3,415	1,627	1,788	1,080	3,079	1,476	1,603	1,030	-336	-151	-185	-50	-9.8	-4.6
(美保関町)	5,092	2,427	2,665	1,753	4,566	2,207	2,359	1,663	-526	-220	-306	-90	-10.3	-5.1
(東出雲町)	15,221	7,329	7,892	5,275	15,578	7,536	8,042	5,589	357	207	150	314	2.3	6.0
(八雲村)	6,625	3,188	3,437	2,190	6,516	3,156	3,360	2,241	-109	-32	-77	51	-1.6	2.3
(玉湯町)	6,622	3,094	3,528	2,481	7,015	3,339	3,676	2,636	393	245	148	155	5.9	6.2
(宍道町)	8,732	4,163	4,569	2,682	8,382	4,024	4,358	2,758	-350	-139	-211	76	-4.0	2.8
(八束町)	3,842	1,861	1,981	1,331	3,793	1,833	1,960	1,407	-49	-28	-21	76	-1.3	5.7

出所) 松江市「令和2年国勢調査人口等集計結果」

4 産業

都市計画税の納税義務者には事業所も対象になるが、松江市の事業所数は平成21年以降では直近の平成28年が最も少なくなっている。

構成比では、第三次産業が85.4%を占めている。産業大分類で構成比が大きな産業は、卸売業・小売業で26.1%を占め、次に宿泊業、飲食サービス業が12.0%で続いている。(図表I-7参照)

図表I-7 松江市の事業所数の推移

産業分類	平成21年	平成24年	平成26年	平成28年	
	事業所数	事業所数	事業所数	事業所数	構成比
総数	10,603	10,365	10,692	10,128	100.0
第一次産業（農林漁業）	54	55	51	52	0.5
第二次産業	1,518	1,538	1,500	1,425	14.1
鉱業，採石業，砂利採取業	7	7	5	3	0.0
建設業	1,042	992	959	916	9.0
製造業	469	539	536	506	5.0
第三次産業	9,031	8,772	9,141	8,651	85.4
電気・ガス・熱供給・水道業	16	8	15	8	0.1
情報通信業	146	130	138	141	1.4
運輸業，郵便業	176	178	183	177	1.7
卸売業，小売業	2,829	2,761	2,713	2,645	26.1
金融業，保険業	270	271	261	236	2.3
不動産業，物品賃貸業	783	741	745	692	6.8
宿泊業，飲食サービス業	1,318	1,246	1,321	1,213	12.0
医療，福祉	662	746	910	862	8.5
教育，学習支援業	429	334	463	341	3.4
複合サービス事業	92	79	91	109	1.1
学術研究，専門・技術サービス業	504	471	482	467	4.6
生活関連サービス業，娯楽業	896	901	925	912	9.0
サービス業（他に分類されないもの）	910	906	894	848	8.4

「平成21年経済センサス基礎調査」（平成21年7月1日現在）、「平成24年経済センサス活動調査」（平成24年2月1日現在）、「平成26年経済センサス基礎調査」（平成28年6月1日現在）、「平成28年経済センサス活動調査」（平成28年6月1日現在）を基に作成。
出所）松江市「松江市統計書」

第2章 松江市の土地利用規制、都市計画税

第2章 松江市の土地利用規制、都市計画税

土地利用規制とは、土地所有者の土地利用の自由に対する制限で、都市地域における規制に関しては主に都市計画法によって規定されている。

本章では、まず都市地域における土地利用規制が都市計画法等の法令においてどのように規定されているかを概説する。次に、松江市において実施されている土地利用規制について紹介する。

1 都市計画法による主な土地利用規制

都市計画法は、昭和30年代頃の都市的土地利用の無秩序な拡大に対処するために、都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的として制定されたものである。同法第4条により、都市計画は、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画」とされており、都市計画の対象となる区域が都市計画区域であるが、それは次のように規定されている。

(1) 都市計画区域

都市計画区域は、都市計画法第5条第1項により定義され、都道府県により指定されるものである。その定義は、「市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含み、かつ、自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び推移を勘案して、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」となっている。

(2) 区域区分

都市計画法第7条第1項により、都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と市街化調整区域との区分（以降、「区域区分」という。）を定めることができるとされている。区域区分がある都市計画区域は線引き都市計画区域と呼ばれ、区域区分がない都市計画区域は非線引き都市計画区域と呼ばれている。

都市計画法第7条第2項及び同条第3項により、市街化区域と市街化調整区域はそれぞれ以下のように規定されている。

1) 市街化区域

市街化区域は、既に市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に市街化を優先的かつ計画的に図るべき区域である。

2) 市街化調整区域

市街化調整区域は、市街化を抑制し、優れた自然環境等を保全する区域として、開発や建築が制限されている区域である。そのため、市街化調整区域において許可し得る開発行為等は都市計画法において限定されている。同法の平成12年改正において、条例により指定する市街化区域隣接・近接地等の区域における開発行為等が許可されるように緩和されている。

(3) 用途地域

都市における住居、商業、工業といった土地利用は、類似性のある建物が集まっていると、それぞれにあった環境が守られ、効率的な活動を行うことができる。これに対し、大きく種類の異なる土地利用が混在していると、互いの生活環境や業務の利便が悪くなる。

そのため、都市計画法第8条及び同法第9条においては、都市を住宅地、商業地、工業地等いくつかの種類に区分し、これを「用途地域」として定めている。用途地域は13種類あり、用途地域が指定されるとそれぞれの目的に応じて、建てられる建物の種類が決まることになる。(図表Ⅱ-1参照)

図表Ⅱ-1 用途地域の種類と定義

地域の種類 (都市計画法第8条)	定義 (都市計画法第9条)
第一種低層住居専用地域	低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域
第二種低層住居専用地域	主として低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域
第一種中高層住居専用地域	中高層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域
第二種中高層住居専用地域	主として中高層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域
第一種住居地域	住居の環境を保護するため定める地域
第二種住居地域	主として住居の環境を保護するため定める地域
準住居地域	道路の沿道としての地域の特性にふさわしい業務の利便の増進を図りつつ、これと調和した住居の環境を保護するため定める地域
田園住居地域	農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域
近隣商業地域	近隣の住宅地の住民に対する日用品の供給を行うことを主たる内容とする商業その他の業務の利便を増進するため定める地域
商業地域	主として商業その他の業務の利便を増進するため定める地域
準工業地域	主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便を増進するため定める地域
工業地域	主として工業の利便を増進するため定める地域
工業専用地域	工業の利便を増進するため定める地域

図表Ⅱ－２は、13種類の地域についてイメージと簡単な説明を付けたものである。

図表Ⅱ－２ 用途地域のイメージ

<p>第一種低層住居専用地域</p>  <p>低層住宅のための地域です。小規模なお店や事務所をかねた住宅や、小中学校などが建てられます。</p>	<p>第二種低層住居専用地域</p>  <p>主に低層住宅のための地域です。小中学校などのほか、150㎡までの一定のお店などが建てられます。</p>	<p>第一種中高層住居専用地域</p>  <p>中高層住宅のための地域です。病院、大学、500㎡までの一定のお店などが建てられます。</p>
<p>第二種中高層住居専用地域</p>  <p>主に中高層住宅のための地域です。病院、大学などのほか、1,500㎡までの一定のお店や事務所など必要な便利施設が建てられます。</p>	<p>第一種住居地域</p>  <p>住居の環境を守るための地域です。3,000㎡までの店舗、事務所、ホテルなどは建てられます。</p>	<p>第二種住居地域</p>  <p>主に住居の環境を守るための地域です。店舗、事務所、ホテル、カラオケボックスなどは建てられます。</p>
<p>準住居地域</p>  <p>道路の沿道において、自動車関連施設などの立地と、これと調和した住居の環境を保護するための地域です。</p>	<p>田園住居地域</p>  <p>農業と調和した低層住宅の環境を守るための地域です。住宅に加え、農産物の直売所などが建てられます。</p>	<p>近隣商業地域</p>  <p>まわりの住民が日用品の買物などをするための地域です。住宅や店舗のほか小規模の工場も建てられます。</p>
<p>商業地域</p>  <p>銀行、映画館、飲食店、百貨店などが集まる地域です。住宅や小規模の工場も建てられます。</p>	<p>準工業地域</p>  <p>主に軽工業の工場やサービス施設等が立地する地域です。危険性、環境悪化が大きい工場のほかは、ほとんど建てられます。</p>	<p>工業地域</p>  <p>どんな工場でも建てられる地域です。住宅やお店は建てられませんが、学校、病院、ホテルなどは建てられません。</p>
<p>工業専用地域</p>  <p>工場のための地域です。どんな工場でも建てられますが、住宅、お店、学校、病院、ホテルなどは建てられません。</p>	<p>● 特別用途地区</p> <p>特別用途地区は、用途地域を補完する地域地区で、地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護など、特別の目的の実現を図るために指定します。特別用途地区内では、条例を定めることで、用途地域による全国一律的な用途の制限を修正するものです。</p> <p>市町村が、地域の特性に応じて、用途地域による用途制限の強化または緩和を定めることができます。</p>	

出所) 国土交通省「みらいに向けたまちづくりのために 一都市計画の土地利用計画制度の仕組みー (令和3年7月)」

ちなみに、線引き・非線引き、用途地域の指定の有無等により、開発許可、建築物の制限等の土地利用規制を含む各種取扱いは異なってくる。(図表Ⅱ-3参照)

図表Ⅱ-3 都市計画区域等の指定による土地利用規制を含む各種取り扱いの違い

区分	都市計画区域				⑤都市計画区域外
	線引き		非線引き		
	①市街化区域	②市街化調整区域	③用途地域内	④用途地域外	
土地利用規制の考え方	適正に市街化を促進する方向で誘導する。	市街化を抑制する方向で厳しく規制する。	適正に市街化を促進する方向で誘導する。	大きく制限しない。	原則、都市計画法は適用しない。
開発許可	1000 m ² 以上の開発行為は許可が必要となる。	原則、開発行為は、許可が必要となる。	3000 m ² 以上の開発行為は、許可が必要となる。		10000 m ² 以上の開発行為は、許可が必要となる。
建築物の制限	都市計画法の用途地域指定に基づき、建築基準法により制限される。	都市計画法により、原則建築行為が制限される。	都市計画法の用途地域指定に基づき、建築基準法により制限される。	建築基準法により大規模集客施設は制限される。	県が市の意見を聴き、条例を定めた場合のみ、一定の制限を受ける。 (建築基準法第68条の9)
建築確認	建築基準法による単体規定(注1)、集団規定(注2)の確認が必要となる。 【集団既定の一例】 敷地が、幅4m以上の道路に2m以上接していなければならない。 (接道要件)				建築基準法に定める一定規模等の建築物については、単体規定(注1)の確認が必要になる。
都市施設(道路)	原則、定める。	直接に市街地の開発を目的としない地域間道路、市街化区域と他の市街化区域を連絡する道路等は定めることができる。	原則、定める。	定めることは可能。	特に必要がある場合は、定めることができる。
都市計画税	課税することができる。	原則、課税されないが、条例で定める区域については、課税することができる。	条例で定める区域については、都市計画税を課税することができる。		課税できない。

(注1)建物本体の安全性や生活衛生に関する規定。構造耐力、採光、防火構造等。

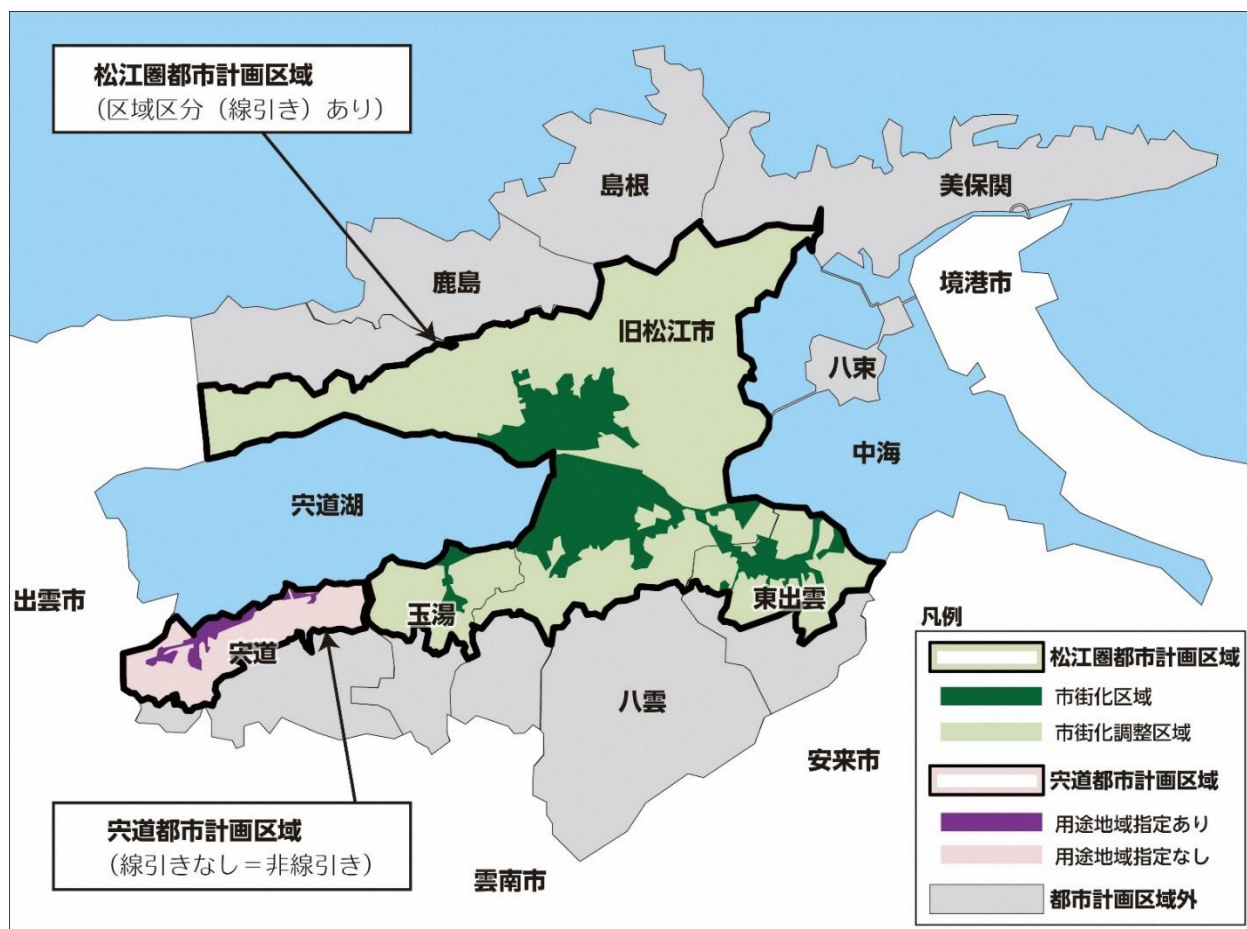
(注2)建物と周辺環境の関係を定める規定。建物の用途や建ぺい率、容積率、絶対高さ制限、接道(義務)、北側斜線、道路斜線等。

出所) 松江市「第29回松江市都市計画審議会 都市計画区域の検討に関する資料(平成29年2月17日)」

2 松江市における土地利用規制

平成 17 年 3 月 31 日の市町村合併に伴い、松江市は、松江圏都市計画区域と宍道都市計画区域の 2 つの都市計画区域を有することになった。本節では、これらの 2 つの都市計画区域について、どのように土地利用が規制されているかを概説する。なお、2 つの都市計画区域の位置関係は図表Ⅱ－4 で示される。

図表Ⅱ－4 松江圏都市計画区域と宍道都市計画区域



出所) 松江市「第 1 回委員会 ～松江市の現状(都市計画・都市計画税)について～」

(1) 松江圏都市計画区域

松江圏都市計画区域は、島根県の東端に位置し、松江市及び安来市の中心部を含み、国道9号やJR西日本山陰本線を基軸として一体の都市圏を形成している。面積は25,206ha（うち松江市内の面積は17,845ha）、人口は約20万人を擁する島根県最大の都市計画区域である。

松江圏都市計画区域については、都市の無秩序な市街化を防止し、効率的な都市環境の整備を進めるため、都市の発展動向を考慮し、優先的かつ計画的に市街化を図る区域（以降、「市街化区域」という。）と市街化を抑制する区域（以降、「市街化調整区域」という。）とに昭和45年12月10日に区分している。その後、都市計画区域、市街化区域及び市街化調整区域の変更決定を行い、現在に至っている。

1) 市街化区域

松江市は半分以上を山林が占めており、市街化が可能な平坦地は農林業との調整を図る上から既存市街地周辺に限定されている。このような地形的条件及び都市施設の整備状況、市街化の状況等を考慮し、一体的かつ計画的に市街地の整備を図るため、昭和45年12月10日に橋北地区約830ha及び橋南地区約1,600haを市街化区域に決定した。それ以後の変遷については、図表Ⅱ-5に示すとおりであり、令和3年9月28日現在の市街化区域の面積は約3,293haである。

なお、市街化区域では、都市計画法第13条第7号に基づき、用途地域を定め、道路、公園、下水道等市街地整備の基盤となる都市施設の計画的な整備を図っている。松江圏都市計画区域の用途地域の面積は約3,293haで、第1種住居地域が25.4%で最も多くなっている。第1種低層住居専用地域が15.6%、第1種中高層住居専用地域が14.0%、第2種住居地域が11.3%を占めている。（図表Ⅱ-6参照）

市街化区域における土地利用規制については、1,000㎡以上の開発行為は許可が必要となるが、それ未満であれば許可が不要である。また、建築物に関する制限は、建築基準法によるもののみで、基本的には都市計画法による規制はない。

図表Ⅱ－5 松江圏都市計画区域における市街化区域・市街化調整区域の決定状況

行政区域	17, 521ha	17, 524ha	17, 528ha	17, 614ha	22, 138ha	22, 138ha	22, 138ha	53, 027ha	53, 300ha	57, 299ha	57, 299ha	57, 299ha
決定年月日	S45.12.10 (当初)	S54.3.27	S59.4.13	H3.3.5	H9.3.11	H11.7.13	H16.1.23	H17.3.31	H23.8.1	H27.9.15	H29.8.25	R3.9.28 (最終)
告示番号	島根県告示 第963号	島根県告示 第37号	島根県告示 第467号	島根県告示 第28号	島根県告示 第36号	島根県告示 第47号	島根県告示 第62号	※1	※2	島根県告示 第637号	島根県告示 第479号	島根県告示 第355号
市街化区域	2, 427ha	2, 502ha	2, 548ha	2, 572ha	2, 636ha	2, 649ha	2, 656ha	2, 840ha	3, 269ha	3, 272ha	3, 277ha	3, 293ha
市街化調整区域	11, 857ha	11, 782ha	11, 736ha	11, 798ha	11, 734ha	11, 721ha	11, 714ha	13, 092ha	14, 576ha	14, 573ha	14, 568ha	14, 552ha
都市計画区域	14, 284ha	14, 284ha	14, 284ha	14, 370ha	14, 370ha	14, 370ha	14, 370ha	15, 932ha	17, 845ha	17, 845ha	17, 845ha	17, 845ha

※1 H17.3.31の市町村合併に伴い、旧松江市と旧玉湯町における都市計画区域・市街化調整区域の各面積を再集計した値である。区域の変更がないため、告示は行っていない。

※2 H23.8.1の編入に伴い、旧松江市と旧東出雲における都市計画区域・市街化調整区域の各面積を再集計した値である。区域の変更がないため、告示は行っていない。

出所) 松江市都市政策課

図表Ⅱ－6 松江圏都市計画区域と宍道都市計画区域の用途地域

地域名	容積率 (%以下)	建ぺい率 (%以下)	松江圏都市計画区域		宍道都市計画区域	
			面積 (ha)	構成比 (%)	面積 (ha)	構成比 (%)
第1種低層住居専用地域	100	50, 60	約513	156	—	—
第2種低層住居専用地域	—	—	—	—	—	—
第1種中高層住居専用地域	200	60	約460	14.0	約58	24.5
第2種中高層住居専用地域	200	60	約266	8.1	—	—
第1種住居地域	200	60	約835	25.4	約64	27.1
第2種住居地域	200	60	約374	11.3	約10	4.2
準住居地域	—	—	—	—	—	—
田園住居地域	—	—	—	—	—	—
近隣商業地域	200	80	約104	3.2	約13	5.5
商業地域	200, 300, 400	80	約245	7.5	約65	2.7
準工業地域	200	60	約258	7.8	約69	29.2
工業地域	200	60	約175	5.3	約16	6.8
工業専用地域	200	60	約63	1.9	—	—
計			約3,293	100.0	約237	100.0

出所) 松江市都市政策課





2) 市街化調整区域

市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域であり、市街化を促進するような都市施設の整備は原則的に行わないこととしている。古江、生馬地区を始めとする農業基盤整備事業による農地等の優良農地及び良好な自然景観を有している北山及び嵩山等の自然については保護保全を図るため、これらの区域を市街化調整区域に決定した。

市街化調整区域における土地利用規制については、開発行為は原則として許可が必要となっている。また、建築物に関する制限についても都市計画法により原則として許可が必要となっている。

このように市街化調整区域では、市街化を抑制する方向性であったが、平成12年5月の都市計画法改正に伴い、松江市では将来の土地利用を見据えた地域の活性化、無秩序な乱開発の防止、農業・自然環境の保全等地域の特性をいかした秩序ある土地利用を図るため、図表Ⅱ－7のように「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」(市街化調整区域の緩和条例)を制定し、平成14年10月1日より施行している。これにより、営農環境との調和を図りつつ、開発許可等の手続の迅速化や定住化による地域コミュニティの維持・活性化が期待されている。

図表Ⅱ-7 「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく緩和の概要

緩和区域 の名称	隣接、近接区域		大規模既存集落区域 (C区画) 	既存集落区域 (D区画) 	鉄道駅	緩和区域外 例) 分家住宅	
	(A区画) 	(B区画) 					
根拠法	法第34条11号		法第34条12号				
地域要件	市街化区域の隣接、近接 なし						
集落要件	概ね50/40以上の建築物が連たん	概ね100/80以上の建築物(散在する集落30以上)を含むか連たん	本庄中、本庄小、古江川、利徳小周辺 概ね500m	概ね50/40以上の建築物が連たん	湖井中学校周辺 概ね500m	津ノ森、高ノ宮、松ノガイリパーク、秋葉町、長江、朝日ヶ丘 各駅周辺概ね300m	
土地 ※2	分家住宅の場合、 (1)又は(2)に該当する土地 ① 本家の所有地(繰引き以前) ② 本家から直接若しくは間接的に連たんの確保される土地(売買取得可)						
連たん	建築物の敷地相互間距離が50m以内(集落の一体性を確保する場合は、この限りでない)						
申請者	区域外からの転入を許容 なし						
自己・非自己別	区域外からの転入を許容						
予定建築物の列	専用住宅 ※1 兼用住宅 長屋住宅 寄宿舎 下宿	専用住宅 ※1 兼用住宅 寄宿舎、下宿 名宿舎、下宿 寄宿舎 事務所 工場	自己用 専用住宅 兼用住宅 店舗 事務所 工場 運動・レジャー施設	非自己用 専用住宅 兼用住宅	非自己用 専用住宅 兼用住宅	自己用 専用住宅 兼用住宅	自己用建築物のみ 分家住宅
	最低敷地規模 200㎡	最低敷地規模 200㎡ 店舗、事務所、 工場の規模 延床面積500㎡以 内 工場の作業床面積 150㎡以内 原動機0.75kw以 下	最低敷地規模 1000㎡以内 店舗、事務所、工場 運動、レジャー施設 の規模 延床面積 500㎡以内 工場の作業床面積 150㎡以内 原動機0.75kw以下	最低敷地規模 200㎡ 閉鎖面積 3000㎡未満	最低敷地規模 200㎡ 閉鎖面積 3000㎡未満	最低敷地規模 200㎡ (自己用を除く) 閉鎖面積 3000㎡未満	延床面積 500㎡以内 閉鎖面積 3000㎡未満
高さ制限	最高限度 10m						
形態制限	容積率/建ぺい率 100/60 道路線 1.25	容積率/建ぺい率 200/60 隣地線 1.25	容積率/建ぺい率 200/70 隣地線 2.5				
備考	市街化区域から概ね2km以内 国道、主要市道等の 敷地境界 50mの 区域	原則として、接面先 道路に上下水道が敷 設されていること	原則として、接面先 道路に上下水道が敷 設されていること	原則として、接面先 道路に上下水道が敷 設されていること	原則として、接面先 道路に上下水道が敷 設されていること	繰引き以前とは 昭和45年12月10日	

※1 兼用住宅とは、建築基準法別表第2 (イ) 第2号で規定するもの。 ※2 原則、閉鎖に過ぎない区域を含むこと (③書留換区域、優良農地など) ※3 令和2年4月1日改正箇所は下線で表示

出所) 松江市「第1回委員会 ~松江市の現状(都市計画・都市計画税)について~」

(2) 宍道都市計画区域

宍道都市計画区域の範囲は、島根県東部、松江圏及び出雲都市計画区域の間に位置する、面積約20km²、人口約7千人の都市計画区域である。(図表Ⅱ－4 参照)

宍道都市計画区域は、市街化区域、市街化調整区域の区域区分(線引き)は行われていないが、用途地域は指定されている。その合計の面積は約237haで、準工業地域の割合が29.2%と最も多くなっている。住居に関連する地域については、第1種中高層住居専用地域が24.5%、第1種住居地域が27.1%を占めている。(図表Ⅱ－6 参照)

宍道都市計画区域における土地利用規制については、3,000㎡以上の開発行為は、用途地域の内外と問わず許可が必要となっている。また、建築物については、用途地域内においては、建築基準法によるもののみで基本的には都市計画法による規制はないが、用途地域外においては建築基準法により大規模な集客施設は制限されている。

なお、松江圏都市計画区域の市街化区域、市街化調整区域、宍道都市計画区域の用途地域内、用途地域外の開発許可、建築物の制限等の土地利用規制に関する違いは、前述の図表Ⅱ－3に示したとおりである。

3 松江市の都市計画税

(1) 都市計画税の概要

1) 課税

都市計画税は、都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用に充てるために、市町村が目的税として課税するものである。都市計画税を課するか否か、あるいは、その税率水準をどの程度にするかについては、地域における都市計画事業等の実態に応じ、市町村の自主的判断（条例事項）に委ねられている。（図表 II－8 参照）

図表 II－8 都市計画税の課税の概要

1. 課税客体	原則として市街化区域内の土地及び家屋
2. 課税団体	都市計画区域を有する市町村
3. 納税義務者	土地又は家屋の所有者 ※賦課徴収は固定資産税とあわせて行われる
4. 課税標準	価格（適正な時価）
5. 税率	制限税率 0.3%
6. 免税点	土地：30 万円、家屋：20 万円
7. 賦課期日	当該年度の初日の属する年の 1 月 1 日

出所）総務省 地方税制度のホームページ

地方税法第 702 条によると、線引き都市計画区域においては、課税客体は「原則として市街化区域内の土地及び家屋」となっているが、非線引き都市計画区域においては「当該都市計画区域の全部又は一部の区域で条例で定める区域」となっている。

また、線引き都市計画区域の市街化調整区域においても、「市街化調整区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課さないことが当該市街化区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課することとの均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合」には、都市計画税の課税を行うことができる。

参考) 地方税法第 702 条

市町村は、都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用に充てるため、当該市町村の区域で都市計画法第五条の規定により都市計画区域として指定されたもの（以下この項において「都市計画区域」という。）のうち同法第七条第一項に規定する市街化区域（当該都市計画区域について同項に規定する区域区分に関する都市計画が定められていない場合には、当該都市計画区域の全部又は一部の区域で条例で定める区域）内に所在する土地及び家屋に対し、その価格を課税標準として、当該土地又は家屋の所有者に都市計画税を課することができる。当該都市計画区域のうち同項に規定する市街化調整区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課さないことが当該市街化区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課することとの均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合には、当該市街化調整区域のうち条例で定める区域内に所在する土地及び家屋についても、同様とする。

2) 充当対象

都市計画税は、都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用に充てることができる。

(i) 都市計画事業

都市計画法第4条第15項により、「都市計画施設」の整備に関する事業※及び「市街地開発事業」が充当の対象と規定されている。

「都市計画施設」とは、次に掲げる施設をいう。(都市計画法第11条第1項各号)

- ・ 道路、都市高速鉄道、駐車場、自動車ターミナルその他の交通施設
- ・ 公園、緑地、広場、墓園その他の公共空地
- ・ 水道、電気供給施設、ガス供給施設、下水道、汚物処理場、ごみ焼却場その他の供給施設又は処理施設等

ちなみに、都市計画施設の「整備」には、バリアフリー化や老朽化対策、耐震補強対策、例えば歩道幅員の見直し等の施設配置の変更等のために改修や更新を実施することも含まれる。(都市計画運用指針第8版(H27.1・国土交通省)より)

また、「市街地開発事業」とは、次に掲げる事業をいう。(都市計画法第12条第1項各号)

- ・ 土地区画整理法による土地区画整理事業
- ・ 新住宅市街地開発法による新住宅市街地開発事業
- ・ 都市再開発法による市街地再開発事業等

(ii) 土地区画整理事業

公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るために行われる土地の区画形質の変更及び「公共施設※」の新設又は変更に関する事業（土地区画整理法第2条第1項）

※「公共施設」とは、道路、公園、広場、河川など公共の用に供する施設をいう。（土地区画整理法第2条第5項）

(2) 松江市の都市計画税

1) 課税の概要

松江市「市税概要（2021年度版）」によると、松江市の都市計画税の概要は次のようになっている。

(i) 課税客体

市街化区域内に所在する土地、家屋

(ii) 納税義務者等

土地、家屋の所有者

(iii) 賦課期日

1月1日

(iv) 税率

0.2%

(v) 納期

第1期：5月16日～5月31日

第2期：7月16日～7月31日

第3期：9月16日～9月30日

第4期：12月16日～12月28日

（固定資産税の納期と同じ）

2) 松江市の都市計画税の変遷

松江市の都市計画税は、昭和 31 年 4 月に創設されて以来、税率、課税区域等を図表Ⅱ－9 のように変更してきた。

図表Ⅱ－9 松江市の都市計画税の変遷

年月	税制の内容
S31.4	地方税法改正（都市計画税が市町村の目的税として創設）
S31.12	松江市都市計画税条例制定 S31 年度は、固定資産税率を 1.5% から 1.6% に変更
S32.4	松江市都市計画税条例施行 都市計画区域全域に賦課 都市計画税率：0.15%（制限税率：0.2%、固定資産税率：1.6%→1.5%）
S45.12	市街化区域及び市街化調整区域を決定
S46.4	市街化区域に賦課
S53.4	制限税率を 0.2% から 0.3% に変更
S57.4	都市計画税率を 0.15% から 0.2% に変更（固定資産税率：1.5%→1.4%）
H6.4	住宅用地に係る課税標準の特例措置を導入 （小規模住宅用地 1/3、一般住宅用地 2/3） 固定資産税と同様の負担調整措置を適用
H15.4	一般市街化区域農地に係る課税標準の特例措置を導入 （課税標準額の上限を評価額の 2/3 とする）

3) 都市計画税による調定額

松江市の都市計画税による調定額は、平成 28 年度以降において 11 億円台で推移している年が多い。令和 3 年度当初予算の市税予算額の構成を見ると、都市計画税の占める割合は 4.2%となっている。(それぞれの詳細は図表 II-10 と II-11 参照)

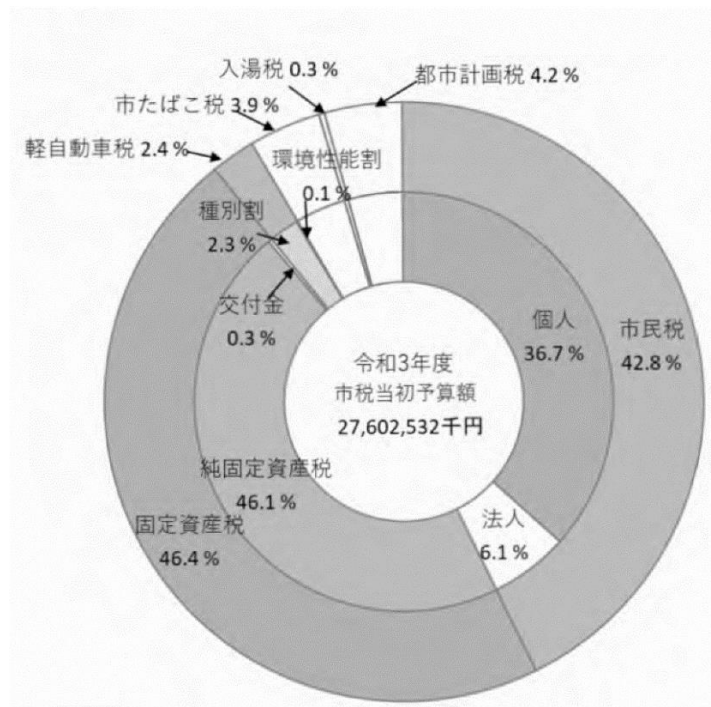
図表 II-10 固定資産税・都市計画税の課税の推移 (年度別当初調定額)

(単位：千円，%)

		H29 年度	H30 年度	R1 年度	R2 年度	R3 年度
固定資産税		12,607,924	12,727,249	12,781,222	12,874,555	12,301,303
内訳	土地	4,050,926	4,011,756	3,998,222	4,001,669	3,976,888
	家屋	5,765,226	5,702,062	5,820,569	5,960,533	5,559,943
	償却資産	2,791,772	3,013,431	2,962,431	2,912,353	2,764,472
対前年度比率		101.2	100.9	100.4	100.7	95.5
都市計画税		1,153,065	1,146,334	1,158,925	1,172,895	1,123,352
対前年度比率		110.5	99.4	101.1	101.2	95.7

出所) 松江市「市税概要 (2021 年度版)」

図表 II-11 市税予算額の構成比 (令和 3 年度当初予算)



出所) 松江市「市税概要 (2021 年度版)」

4) 都市計画税の使途

都市計画税の使途については、「地方税法の施行に関する取扱いについて（市町村税関係）」（平成22年4月1日 総税市第16号 総務省通知）の都市計画税に関する事項において、具体的に示されている。それによると、都市計画税を充当できる事業は、現在実施されているものばかりではない。過去に起債により実施された都市計画道路や都市計画公園、公共下水道等の事業の元利償還費、今後実施することが決定された事業に対する基金、国・県等の実施する都市計画事業に対する市町村負担金等が充当対象となっている。

これらの資金は、多くの費用を要する都市計画事業等の都市基盤整備が長期にわたって実施される性質のものであることから、充当可能となっているのであろう。

松江市における近年の都市計画税の使途割合は図表Ⅱ-12に示すとおり、現に実施されている都市計画事業への充当額は、令和2年度においては2,611.5万円で、充当割合は2.3%となっている。

収入額と充当額の差引額については、高度成長期以降、早急に都市基盤環境を整えるため、先行投資として行われた都市計画事業に充てた地方債の償還となっており、都市計画税の使途の大部分を占めている。

図表Ⅱ-12 各年度における都市計画税の使途割合（決算額）

（単位：千円，％）

	H28年度	H29年度	H30年度	R1年度	R2年度
都市計画税収入額 A	1,041,089	1,149,348	1,145,109	1,159,774	1,148,327
都市計画事業への充当額 B	72,000	56,869	54,603	45,300	26,115
都市計画事業への充当割合 B/A	6.9%	4.9%	4.8%	3.9%	2.3%

注) 収入額と充当額の差引額については、過去の都市計画事業に充てた地方債の償還に充当
出所) 松江市都市政策課まとめ

第3章 松江市における都市計画税の課題

第3章 松江市における都市計画税の課題

1 課税と受益のアンバランス

松江市においては、都市計画税は松江圏都市計画区域の市街化区域内に所在する土地、家屋に課税されることになっているが、松江圏都市計画区域の市街化調整区域や宍道都市計画区域では課税されないことになっている。

その一方で、松江圏都市計画区域の市街化調整区域や宍道都市計画区域において都市計画事業等の施策が実施されている区域はある。施策の実施を通じて当該区域の経済主体が受益を得ている例もあろう。

以上のような課税と受益のアンバランスがある区域が存在することは、区域間の不公平感を醸成する懸念もある。本章では、上記のアンバランスを都市計画税の課題として取り上げることとする。

(1) 概念の整理

都市計画税は都市計画事業に充当するための目的税であるため、課税と受益に関して以下のことが求められるであろう。

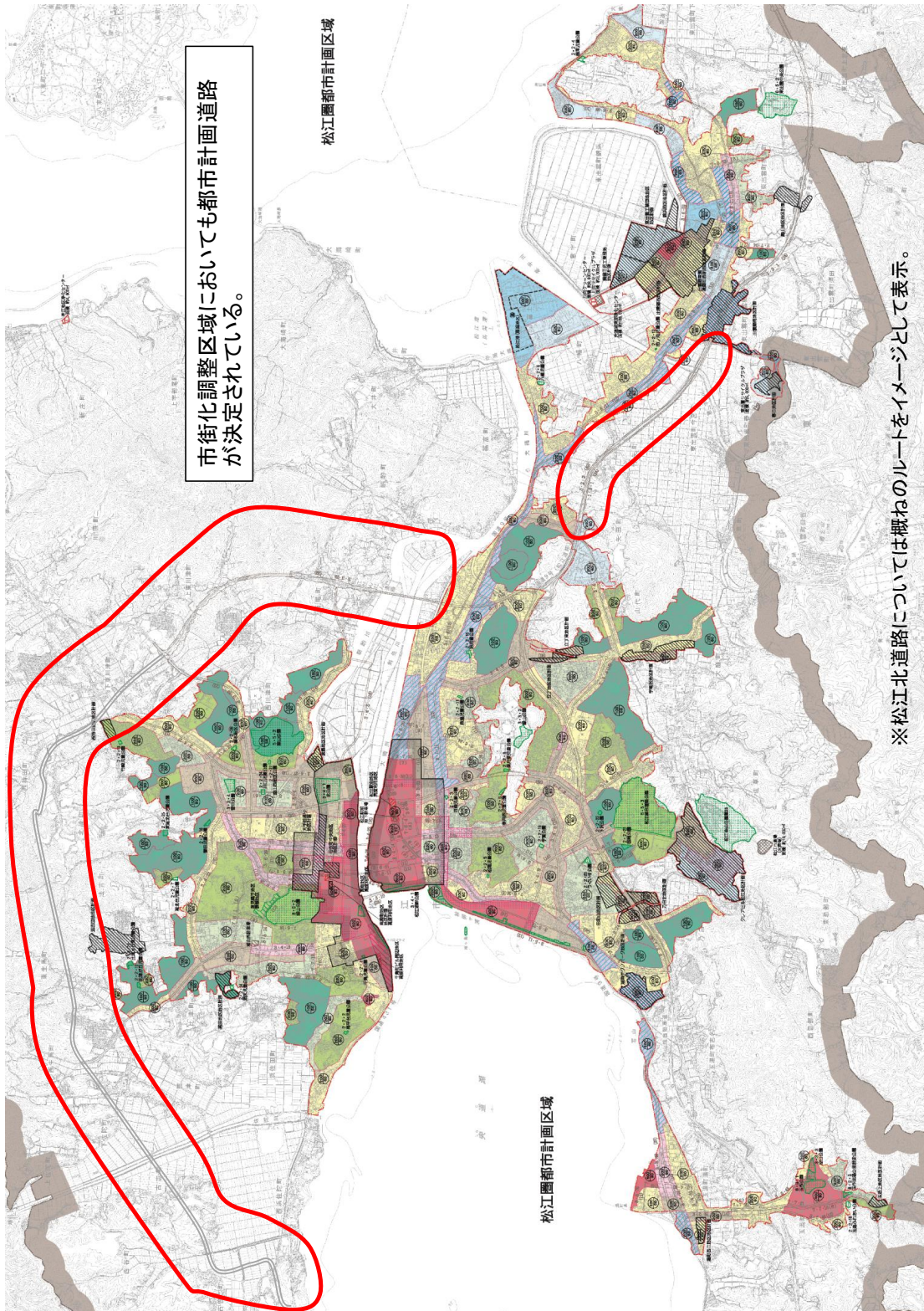
- ・ 都市計画税が課税される区域は都市計画施策による受益を享受できること。
- ・ (逆に) 都市計画施策による受益がある区域は都市計画税が課税されること。

松江市においては、都市計画税が課税されていない松江圏都市計画区域の市街化調整区域や宍道都市計画区域においても、以下のような都市計画施策が実施又は計画されており、受益がもたらされている(又は今後もたらされる)可能性がある。

- ・ 都市計画事業の実施
- ・ 開発行為等の実施
- ・ 開発行為等の規制緩和の実施

実際に、図表Ⅲ-1のように、松江圏都市計画区域の市街化調整区域や宍道都市計画区域において都市計画道路が決定されている例がある。

図表Ⅲ-1 市街化調整区域における都市計画道路の決定



なお、これらの都市計画施策は、都市計画事業・開発行為等の実施や市街化に向けた制度に関して整理すると、図表Ⅲ－２のように異なる性格のものであると考えられる。

図表Ⅲ－２ 都市計画施策の実施面、制度面での違い

		都市計画施策		
		都市計画事業の実施	開発行為等の実施	開発行為等の規制緩和
都市計画事業、開発行為等の実施	実施機関	松江市等	民間企業	民間企業（計画が定められた場合）
	開発行為等の内容	都市計画施設の整備（例：公共下水道）	大規模団地等の開発	（計画が定められた場合に）許容される範囲での開発行為等を実施
市街化に向けた制度		市街化を抑制（個別の都市計画事業を実施したが、それ以外は原則として抑制）	市街化を抑制（特定の開発行為等を実施したが、それ以外は原則として制限）	一定の開発行為及び建築行為を許容

以上のように、松江市においては、松江圏都市計画区域の市街化調整区域における過去の都市計画事業の実施、大規模な開発行為等の許可を行ってきたことや、平成 17 年 3 月 31 日に宍道町を含む平成の大合併により、課税と受益のアンバランスと見なされる可能性がある区域が存在していると言えよう。

このようなアンバランスを是正する一つ的手段としては、受益を享受している区域に課税を行うことが考えられる。

（２）当該区域の抽出方法

課税と受益のアンバランスがある区域は、以下のような二段階で抽出することとする。

- ①課税と受益のアンバランスの可能性のある施策の区域の選出
- ②（①のうち）都市計画施策による受益がある区域の確定

1) 課税と受益のアンバランスの可能性のある区域の選出

都市計画税が課税されていない松江圏都市計画区域の市街化調整区域と宍道都市計画区域において、前ページで挙げた都市計画事業を始めとする都市計画施策が実施又は計画されている区域を抽出する。例えば、図表Ⅲ－１のような区域を取り上げる。

2) 都市計画施策による受益がある区域の確定

1) において選出した区域のうち、課税と受益のアンバランスがある区域を確定する場合の課題は、課税される区域は確定できるが受益を享受できる区域を確定できるかである。

都市計画道路、都市計画公園等の都市計画施設は、誰でも利用できるため受益を享受できる区域の範囲をどこまでにするかという問題が発生する。これに対し、公共下水道については、その利用は下水道が整備された区域に住んでいる個人、企業等に限られるため区域を確定できる。また、開発行為の許可についても、大規模団地については、開発を実施した、又は予定している区域をもって確定できるであろう。

アンバランスを是正する一つの手段としての課税について第4章で検討するため、本調査研究では受益の範囲を確定できる施策が講じられた、又は今後講じられる区域に限定する。

2 アンバランスがある区域の抽出

本節では、前述の抽出方法に基づき、都市計画税が課税されていない松江圏都市計画区域の市街化調整区域と宍道都市計画区域において、課税と受益のアンバランスがある区域を抽出する。

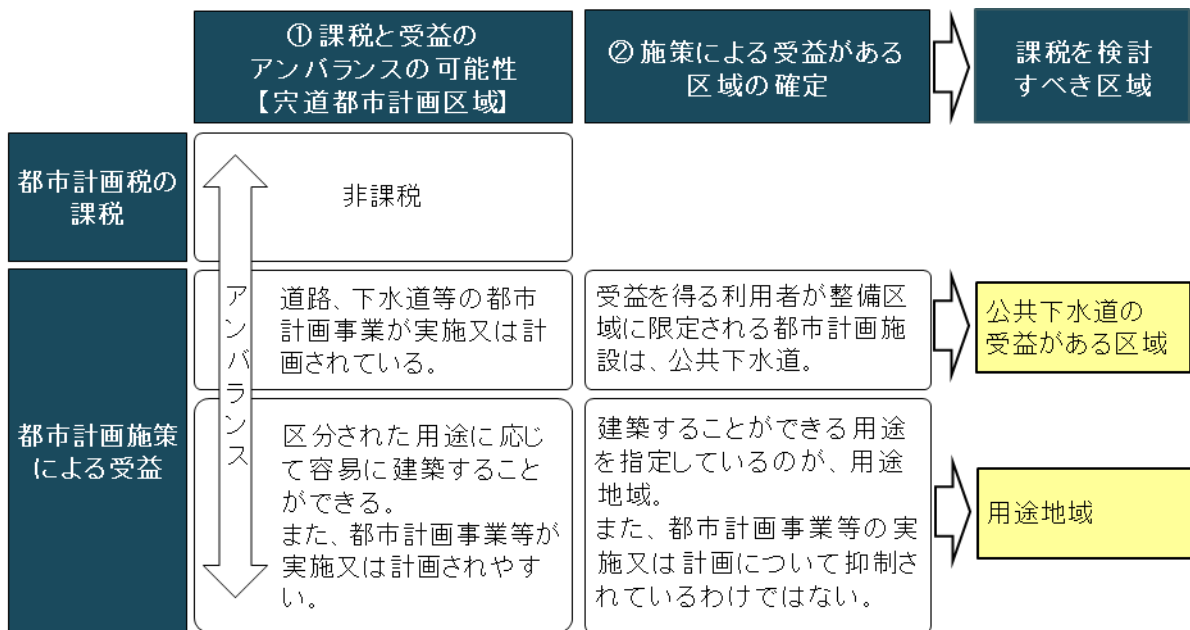
(1) 宍道都市計画区域

宍道都市計画区域では、市街化調整区域のように都市計画事業等を抑制する規制がかけられているわけではない。実際のところ、都市計画道路や公共下水道の事業が実施されている区域が存在する。このうち、公共下水道については、受益を得ている区域を確定できる。

また、宍道都市計画区域においては、用途地域が指定されており、その用途に対応した建築物は建築基準法の規制に対応することのみで建築が可能であることから、用途地域においては市街化に向けての一定の受益があると考えられる。

以上より、宍道都市計画区域から課税を検討すべき区域として、①公共下水道の受益がある区域と②用途地域を抽出する。(図表 III-3 参照)

図表Ⅲ－３ 宍道都市計画区域における課税と受益のアンバランスがある区域の検討



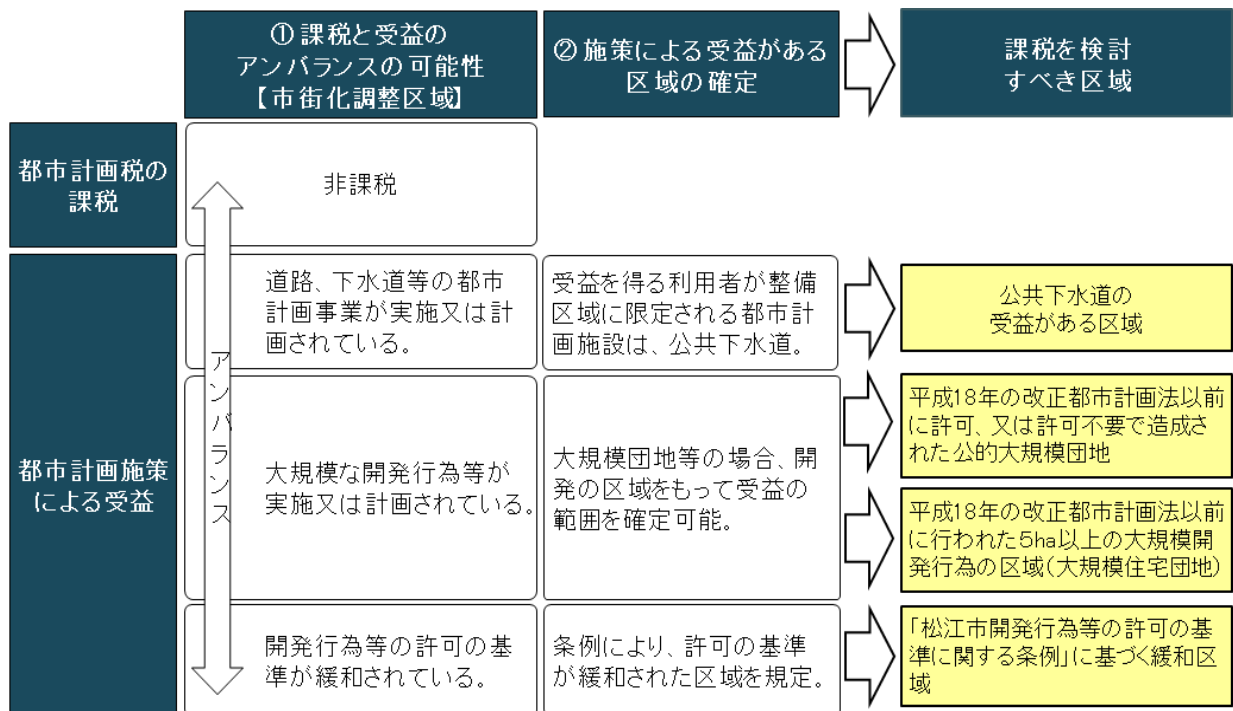
(2) 松江圏都市計画区域の市街化調整区域

松江圏都市計画区域の市街化調整区域においては、都市計画事業等は抑制すべきとされているが、実際のところ、都市計画道路の決定のある区域や公共下水道事業が実施されている区域が存在する。このうち、公共下水道については、受益を得ている区域を確定できる。

また、平成18年以前には、市街化調整区域において、公的大規模団地（住宅団地、工業団地）や5ha以上の大規模住宅団地の開発が実施されている。これにより、開発が実施された区域は受益を享受できたと考えられる。その受益の範囲は、開発の区域をもって確定することができるであろう。

さらに、平成14年10月1日より施行している「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」において、市街化調整区域における開発行為等に関する許可の基準を緩和している。これにより将来開発行為等が実施されれば、開発が実施された区域において受益を享受することが予想される。同条例では、許可の基準を緩和する区域が規定されている。以上より、市街化調整区域における課税と受益のアンバランスがある区域の抽出方法については、図表Ⅲ－4のようにまとめることができる。

図表Ⅲ－４ 市街化調整区域における課税と受益のアンバランスがある区域の検討



このような抽出方法により、松江圏都市計画区域の市街化調整区域から課税を検討すべき区域として、以下が挙げられる。

- ①公共下水道の受益がある区域
- ②平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地
- ③平成18年の改正都市計画法以前に行われた5ha以上の大規模開発行為の区域（大規模住宅団地）
- ④「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく緩和区域

以上のように抽出した課税を検討すべき区域の特徴は、図表Ⅲ－５のとおりである。

また、これまでの検討を基に、課税と受益のアンバランスがある区域として考えられる具体的な場所について、図表Ⅲ－6から図表Ⅲ－11までの6枚の地図で示す。

図表Ⅲ－５ 課税を検討すべき区域の特徴

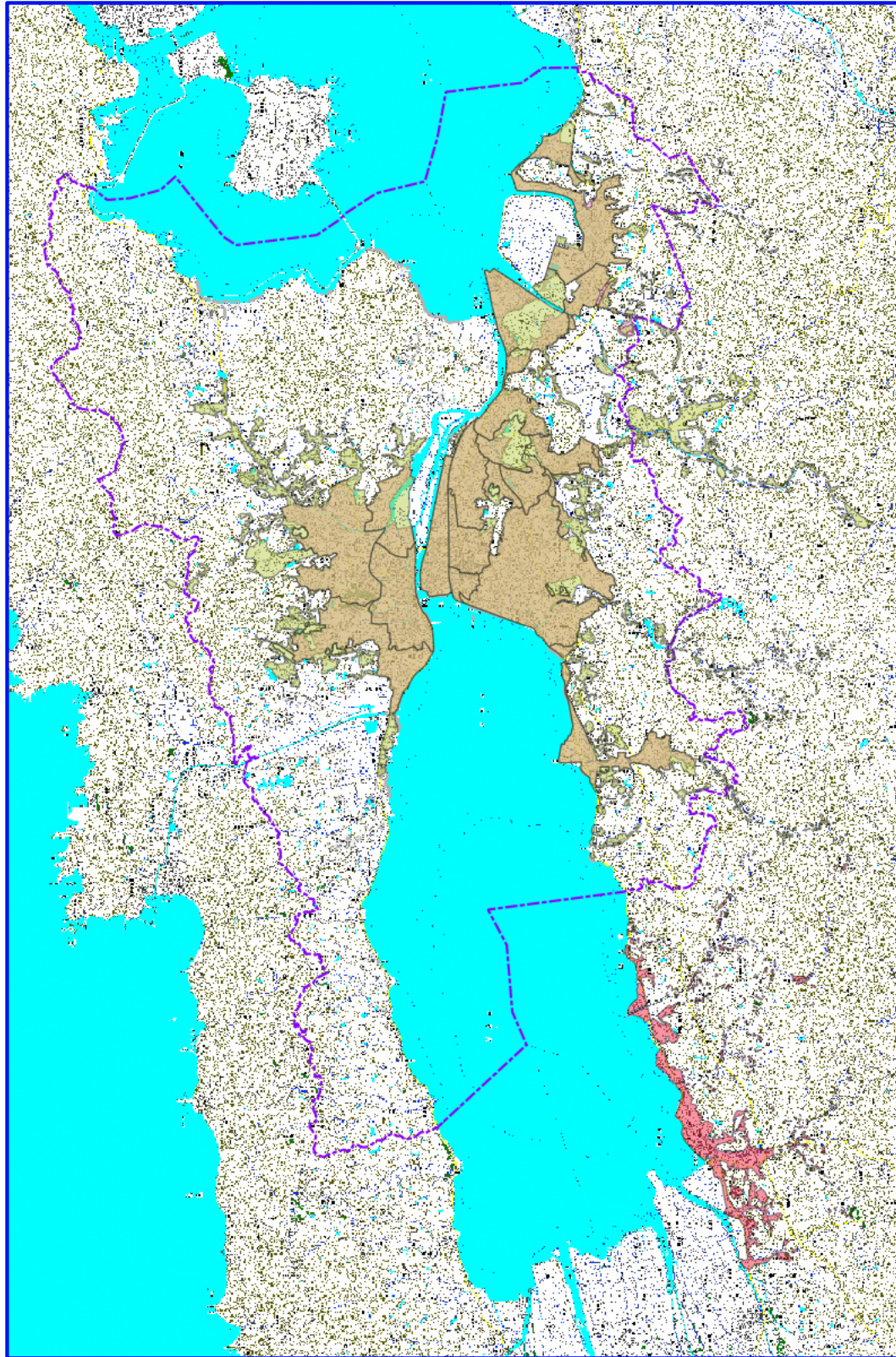
	宍道都市計画区域		松江圏都市計画区域			
	用途地域	公共下水道の事業実施区域	市街化調整区域			
			市街化を抑制すべき区域	市街化を抑制すべき区域	市街化を抑制すべき区域	「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく緩和区域
当該区域における都市計画上の位置付け	住居、商業、工業等のように、都市の土地利用を区分した区域	一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域（除く用途地域）	市街化を抑制すべき区域	市街化を抑制すべき区域	市街化を抑制すべき区域	平成 14 年 10 月以降： 一定の開発行為及び建築行為を許容した区域
当該区域において実施された開発行為	公的機関及び民間事業者が必要に応じて実施	都市計画法による都市計画事業（公共下水道）の実施	—	旧都市計画法第 34 条 10 号イによる開発行為（5ha 以上の大規模住宅団地の開発）	民間企業が必要に応じて許可を受け実施	
都市計画事業の実施状況	必要に応じ随時都市計画事業を実施	都市計画事業として公共下水道を実施	公的大規模団地の開発は都市計画事業ではない（除く公共下水道）	大規模住宅団地の開発は都市計画事業ではない（除く公共下水道）	都市計画事業は実施されていない（除く公共下水道）	
開発時期	必要に応じ随時開発を実施	これからも開発（接続）の可能性はある。	平成 18 年以前に完了	平成 18 年以前に完了	現在も進められている。（今後も実施される）	
開発行為の実施主体	公的主体（島根県公社）、民間企業	松江市	公的主体※（島根県/松江市）※公社等を含む	民間企業	民間企業	
エリアの面積（ha）	237	145	1,201	住宅団地 47 工業団地 94	86 緩和区域 AB 552 緩和区域 C 238 緩和区域 D 129	
50 m ² 以上の建物数（棟数、ただし用途地域は人口）	4,468 人（用途地域内人口）	541	8,765	住宅団地 844 工業団地 58（※立地企業数は 47 社）	1,661 緩和区域 AB 5,655 緩和区域 C 2,477 緩和区域 D 1,309	
対象エリア（地図）	図表Ⅲ－6 参照	図表Ⅲ－7 参照	住宅団地 図表Ⅲ－8 参照 工業団地 図表Ⅲ－9 参照	図表Ⅲ－10 参照	図表Ⅲ－11 参照	

図表Ⅲ－6 宍道都市計画区域の用途地域



宍道 用途地域

図表Ⅲ－7 公共下水道の事業実施区域

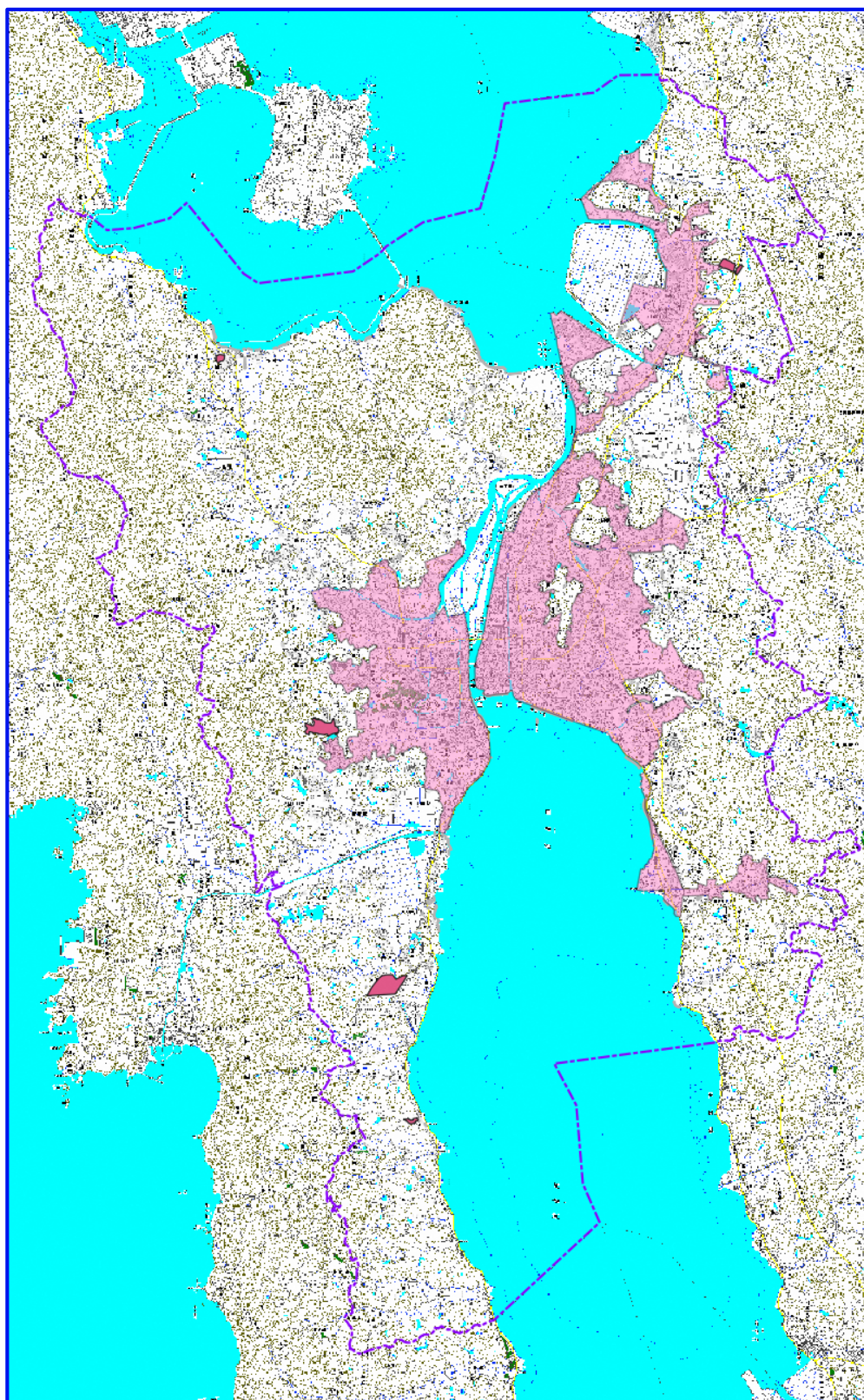


西部処理区(央道)

東部処理区(松江圏)

市街化区域と東部処理区の重複部分(松江圏)

図表Ⅲ－８ 平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地（住宅団地）

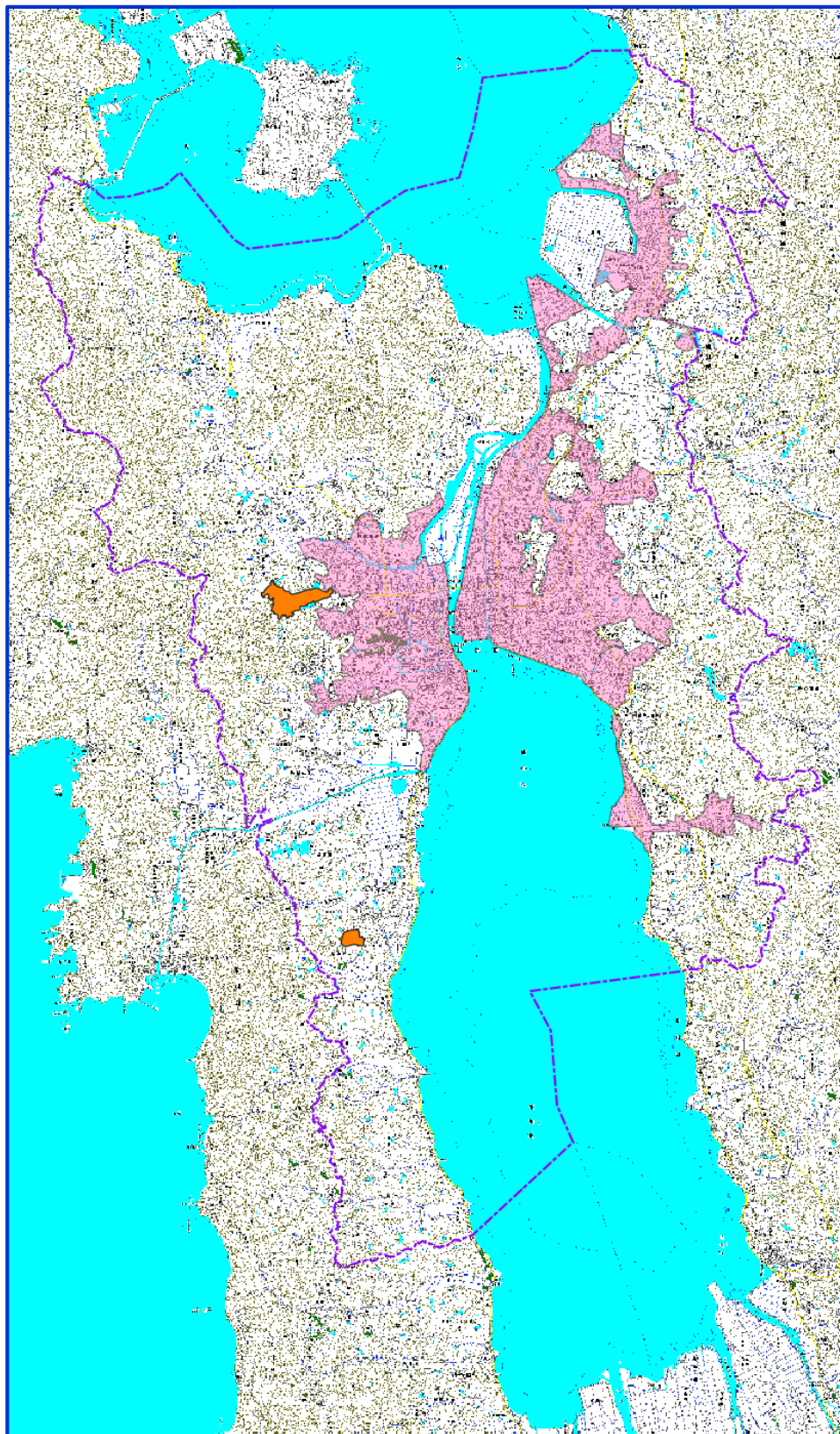


市街化区域(松江圏)

都市計画区域(松江圏)

平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地の区域(住宅団地)

図表Ⅲ－9 平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地（工業団地）

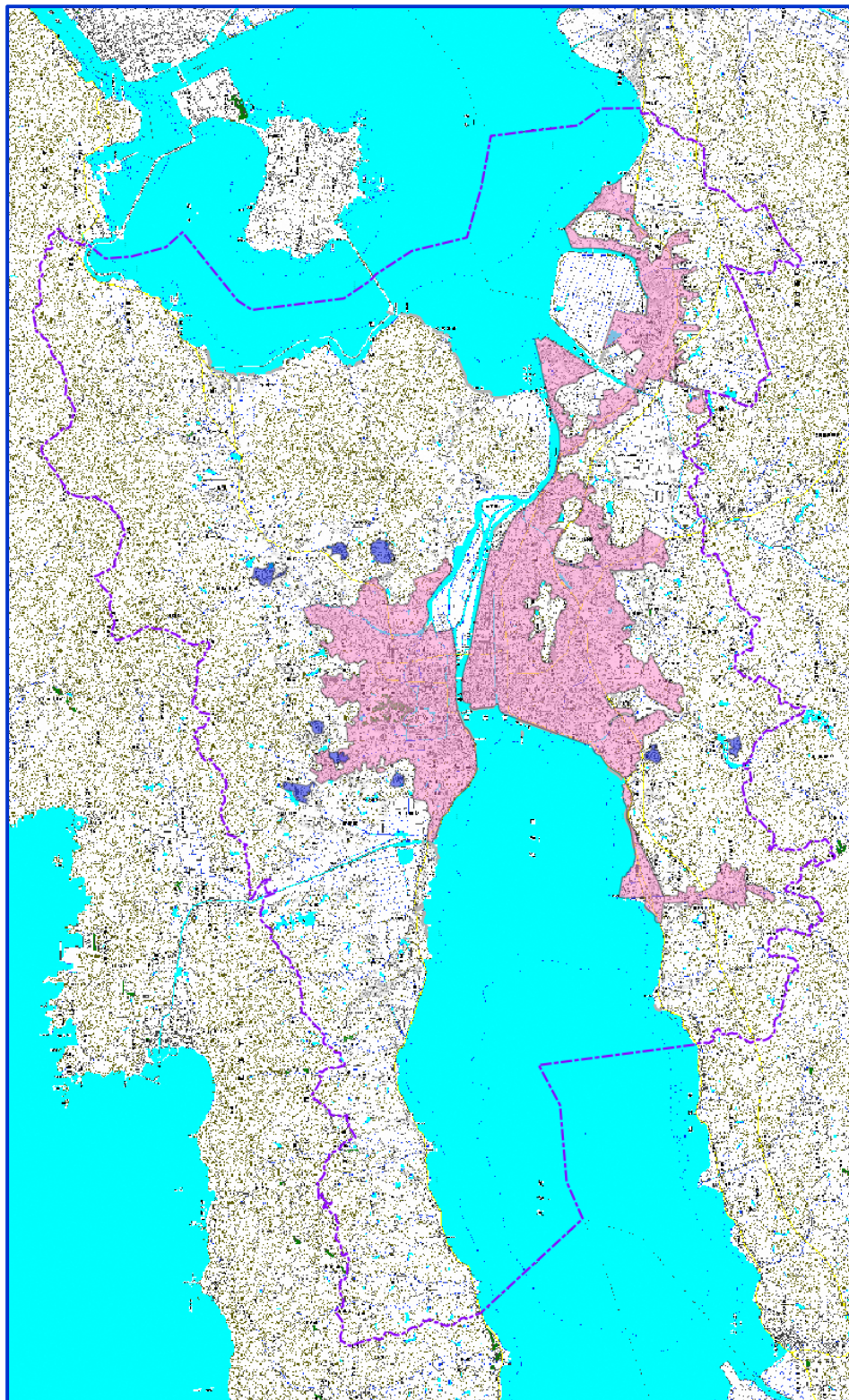


市街化区域(松江圏)

都市計画区域(松江圏)

平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地の区域(工業団地)

図表Ⅲ－10 平成18年の改正都市計画法以前に行われた5ha以上の大規模開発行為の区域（大規模住宅団地）

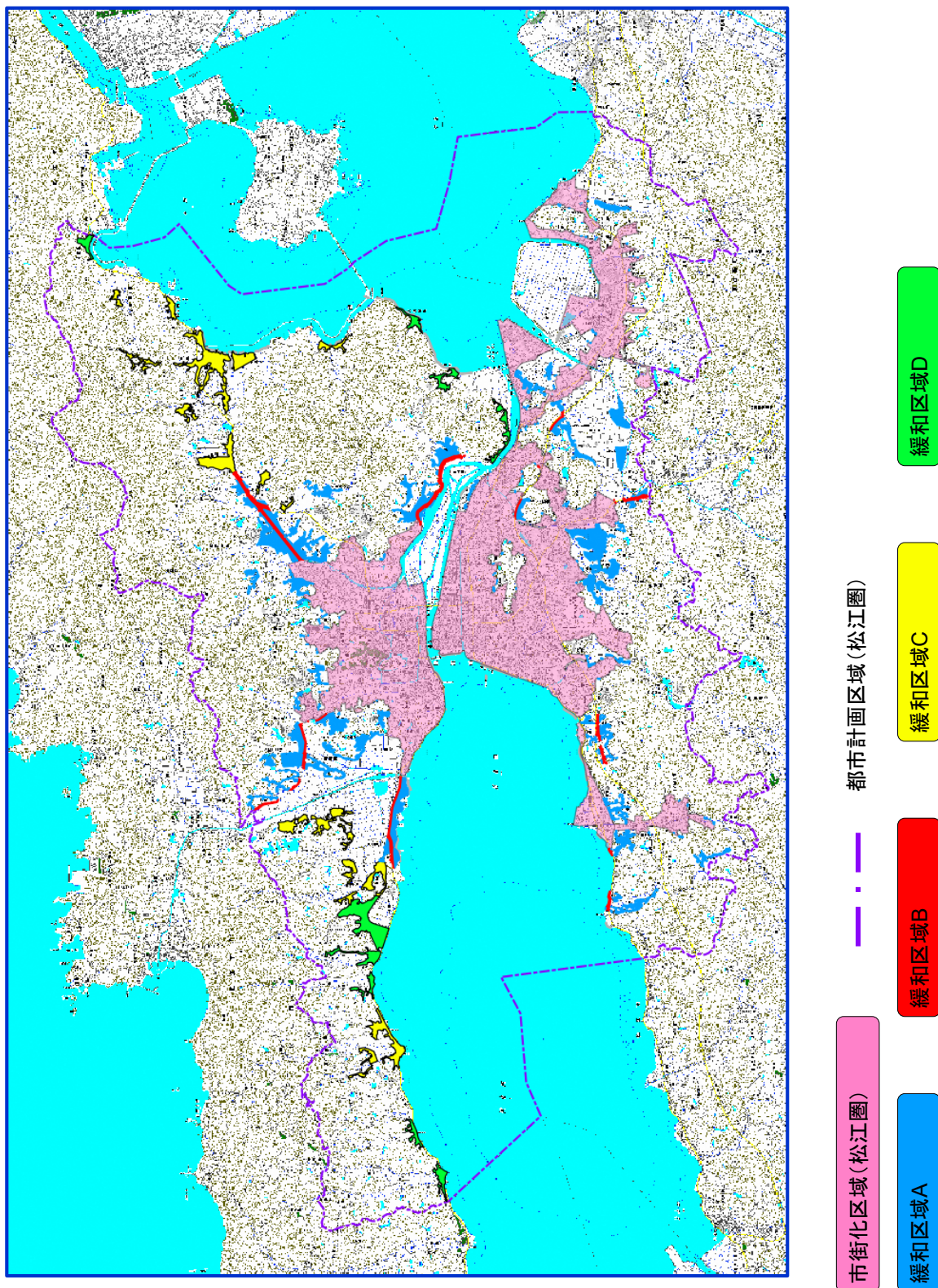


市街化区域(松江圏)

都市計画区域(松江圏)

平成18年の改正都市計画法以前に行われた5ha以上の大規模開発行為の区域(大規模住宅団地)

図表Ⅲ－11 「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく緩和区域



第4章 新たな課税区域の検討

第4章 新たな課税区域の検討

第3章においては、課税と受益のアンバランスがある区域を抽出したが、その是正の手段の一つとして課税が考えられる。本章では、抽出した区域に対し都市計画税を課税するかどうかについて検討する。

1 課税の検討の枠組み

課税と受益のアンバランスの観点から課税を検討すべき区域については、次のように「目的税としての必要性」、「適法性」、「税の原則、他」の3つの項目から判断する。

(1) 目的税としての必要性

都市計画税は目的税であるため、松江市においては目的税としての必要性を判断しなければならない。その判断は、都市計画税により充当する対象である都市計画事業、土地区画整理事業において、地方公共団体が十分な資金（今後の都市計画事業の実施等に対する資金だけでなく地方債の償還を含む。）を確保する必要があるかとなる。

(2) 適法性

今回都市計画税の課税を検討する区域は、非線引き都市計画区域、又は線引き都市計画区域の市街化調整区域に存在しているが、これらの区域における課税を法的に規定している地方税法第702条等に基づき判断する。

1) 非線引き都市計画区域

地方税法第702条においては、「当該都市計画区域について同法第七条第一項に規定する区域区分に関する都市計画が定められていない場合には、当該都市計画区域の全部又は一部の区域で条例で定める区域を課税区域とすることができる」とされている。定める際の基準が明示されているわけではなく、地方公共団体の裁量で課税区域を定めることができると考えられる。

2) 線引き都市計画区域の市街化調整区域

地方税法第702条においては、「当該都市計画区域のうち同項に規定する市街化調整区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課さないことが当該市街化区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課することとの均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合には、当該市街化調整区域のうち条例で定める区域内に所在する土地及び家屋についても、同様とする」とされている。地方公共団体は、市街化調整区域の一部において「市街化区域内との均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合」に該当するか否かを判断する必要がある。

以上の考察より地方税法第 702 条に基づき都市計画税の課税できる区域を整理したものが、図表 IV-1 である。

図表IV-1 地方税法第 702 条における区域区分による課税できる区域の違い

区 域 区 分	都市計画区域 (都道府県が定める)		都市計画 区域外	
	線引き都市計画区域 (線引きは都道府県又は指定都市が定める)			非線引き都市計画区域 (市街化区域と市街化調整区域との区分を定めていない都市計画区域)
	市街化区域 (既に市街地を形成及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域)	市街化調整区域 (市街化を抑制すべき区域)		
課 税 で き る 区 域	全域	条例で定める区域 (市街化調整区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課さないことが当該市街化区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課することとの均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合)	都市計画区域の全部又は一部の区域で条例で定める区域	課税できない

出所) 総務省

3) 税の原則、他

地方税法において課税区域の設定に関する基準が明確に示されていない場合には、租税原則や地方税の原則に照らした基準により課税区域を設定することが望まれる。都市計画税の場合は、都市計画事業等のための目的税ということから、都市計画事業等に対する応益性の検討が中心になると考えられる。

なお、都市計画税を廃止し、その代替となる税源を求める場合には、安定性、簡索性、公平性等の検討が必要になると考えられる。

以上より、本報告書で検討する都市計画税に関連する課税原則と地方税の原則をまとめたものが図表IV-2になる。

図表IV-2 参考とする租税原則、地方税の原則

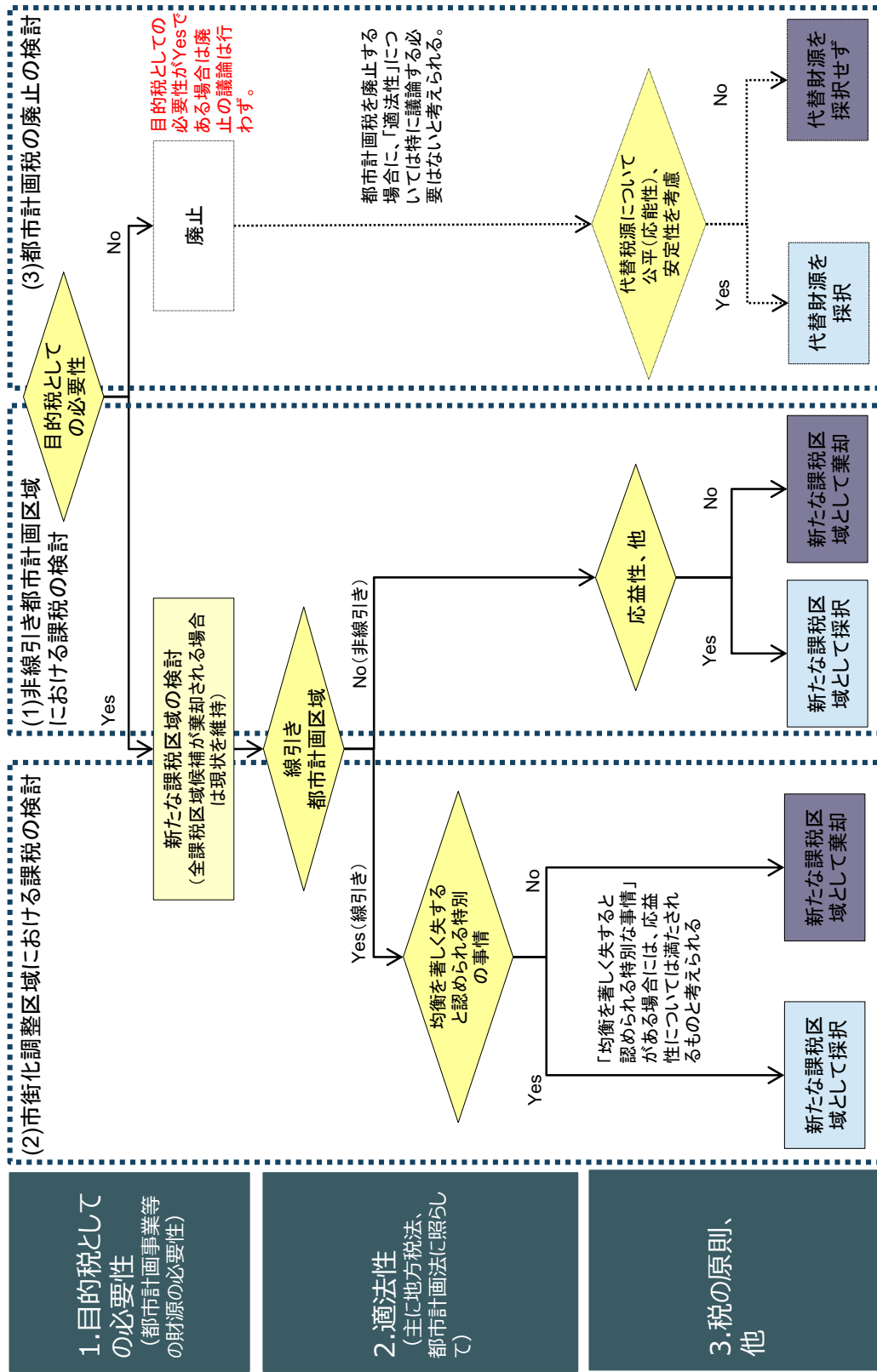
税の原則		概要	検討時に必要となる観点			
			非線引き都市計画区域への課税	市街化調整区域における課税	都市計画税の廃止(代替財源の検討において)	
租税原則	公平	水平的公平	経済力が同等の人に等しい負担を求める			○
		垂直的公平	経済力のある人により大きな負担を求める			○
		応能原則	経済的な能力に応じた税負担を求める			○
		応益原則	公共サービスの便益に応じた税負担を求める	○	○	
	中立	税制が個人や企業の経済活動における選択を歪めないようにする	消費、投資に係る税制ではないので対象外			
簡素	税制の仕組みをできるだけ簡素にし、理解しやすいものにする(経費がかからない手法により徴収する)				○	
地方税の原則	応益性	受けた利益に応じた税負担をするべき	○ 応益原則と同じ	○ 応益原則と同じ		
	安定性	景気変動に左右されず、安定して税収を確保できる			○	
	普遍性	地域的に偏在することなく、どの地方団体にも普遍的に存在する	偏在は自治体間の議論なので対象外			
	負担分任	地域に住む住民が共同体の運営のための負担を分かち合うという「地域の会費」的な性格を持つ	対象外			
	自主性	地方団体が自らの判断と責任における課税権を行使が求められる	地方団体の自らの判断と責任の下での判断を前提とするので対象外			

注) ■ 採用しない原則はグレーにしている。

凡例) ○ : 原則を引用する可能性がある。

非線引き都市計画区域、市街化調整区域における課税区域の検討は、「目的税としての必要性」、「適法性」、「税の原則、他」の順に以下の図表IV-3に掲載のフローに従って検討することとする。

図表IV-3 非線引き都市計画区域、市街化調整区域における課税区域の検討フロー



2 線引き都市計画区域と併存する非線引き都市計画区域における課税の検討

前述のように、目的税としての「必要性」、「適法性」、「税の原則、他」の3つの項目から判断する。

(1) 目的税としての必要性

目的税は、「一定の政策目的を遂げるために、税収の用途が定められている税」とされており、都市計画税においては都市計画事業、土地区画整理事業（以降、「都市計画事業等をする」という。）のために用いられる税であることから、今後必要となるこれらの事業の関連資金（過去の地方債の償還を含む。）の存在することが求められる。

松江市では、以下が今後の都市計画事業に関連する資金として必要になる。

1) 地方債の償還

松江市では、昭和30年代から平成前期にかけて、急激な人口増加や高度経済発展に早急に対応するため、都市計画道路や都市計画公園、公共下水道等、都市基盤の整備を先行的に進めてきた。

その結果、これまで整備してきた都市計画施設（道路・公園・下水道）に係る多くの地方債の償還が必要である。令和2年度末の地方債残高は、約320億円で、今後約40年かけて償還する計画となっている。

2) 今後の都市計画施設の整備

松江市の都市計画施設の整備のうち、特に代表的なものである都市計画道路については、令和2年度末の整備率が約7割にとどまっている。今後、その整備に当たっては、約840億円が必要と見込まれている。なお、下水道、公園については、先行整備を進めてきた結果、おおむねの新規整備が完了している。

3) 都市計画施設の改修・更新

1)に加え、今後はさらに、老朽化した都市計画施設の改修や更新が必要となってくる。

以上のような資金が将来的に求められるため、松江市においては、今後も都市計画事業に係る財源の確保が必要と考えられる。

(2) 適法性

非線引き都市計画区域における都市計画税の課税区域を決定に際しては、地方税法の規定に従う必要があるが、同法第702条には「都市計画区域の全部又は一部の区域で条例で定める区域」という記載はあるが、区域設定の基準に関する記載はない。そのため、(3)税の原則において、独自に区域設定の基準を設定し、評価することとする。

(3) 税の原則、他

1) 基準の設定

地方税法第 702 条では、非線引き都市計画区域の課税区域の設定に関する基準の記載はないものの、以下を考慮して設定することが望ましいと考えられる。

- ① 市街化による受益の面（応益性）において、市内に存在する線引き都市計画区域の市街化区域と類似性があること
- ② （スムーズに導入できるように、できるだけ）既に設定されている区域（例：地域地区）の概念を用いること

2) 法令等による判断

1) の①の基準である線引き都市計画区域の市街化区域との類似性については、都市計画基準についての都市計画法第 13 条第 7 号によると、用途地域は市街化区域に定め市街化調整区域には定めのないものとなっていることから、用途地域は上述の基準に照らした候補として考えられる。

都市計画法第 13 条第 7 号

地域地区は、土地の自然的条件及び土地利用の動向を勘案して、住居、商業、工業その他の用途を適正に配分することにより、都市機能を維持増進し、かつ、住居の環境を保護し、商業、工業等の利便を増進し、良好な景観を形成し、風致を維持し、公害を防止する等適正な都市環境を保持するように定めること。この場合において、市街化区域については、少なくとも用途地域を定めるものとし、市街化調整区域については、原則として用途地域を定めのないものとする。

宍道都市計画区域において用途地域は既に設定されているため、1) の②の基準についても該当する。

3) 他の地方公共団体の事例

後述の事例においても、宮崎市、前橋市では、合併により非線引き都市計画区域を統合することになったが、その非線引き都市計画区域の用途地域を課税区域として設定している。宮崎市と前橋市における都市計画区域の統合過程について、それぞれ図表Ⅳ－4 と図表Ⅳ－5 でまとめる

図表IV-4 宮崎市における都市計画区域の統合過程と課税区域

都市計画区域	区域区分	旧市町村	都市計画区域の統合過程		
			合併前	佐土原町、田野町、高岡町との合併(平成16年1月)から平成22年度まで	清武町との合併以降(平成22年度以降)
宮崎広域都市計画区域	線引き	宮崎市	市街化区域	市街化区域	市街化区域
		佐土原町	市街化区域	市街化区域	
		高岡町	課税区域はなし	非課税(経過措置)	
		清武町	市街化区域	市街化区域(合併前)	
田野都市計画区域	非線引き	田野町	農用地区域を除く田野都市計画区域全域	農用地区域を除く田野都市計画区域全域(税率は0.18%(経過措置))	用途地域

図表IV-5 前橋市における非線引き区域の統合過程と課税区域

都市計画区域	区域区分	旧市町村	都市計画区域の統合過程				
			合併前	大胡町、宮城村、粕川村との合併以降(平成16年12月5日以降)(注1)	富士見村との合併以降(平成21年5月5日以降)	前橋勢多都市計画区域の統合・拡大(平成27年以降)	前橋勢多都市計画区域の統合・拡大(令和2年以降)
前橋都市計画区域	線引き	前橋市	市街化区域	市街化区域	市街化区域	市街化区域	市街化区域
大胡都市計画区域	非線引き	大胡町	用途地域	用途地域	用途地域	用途地域	用途地域
宮城都市計画区域	非線引き	宮城村	課税区域はなし	課税区域はなし	課税区域はなし		
粕川都市計画区域	非線引き	粕川村	課税区域はなし	課税区域はなし	課税区域はなし		
富士見都市計画区域(注2)	非線引き	富士見村	課税区域はなし	課税区域はなし	用途地域(ただし、合併後経過措置で課税はなし)	用途地域	

(注1) この期間では、富士見村とは合併していない。

(注2) 富士見都市計画区域では、合併前により用途地域が指定されていた。

なお、用途地域以外に対しては、後述する市街化調整区域における課税区域候補（例：公共下水道の受益がある区域）の検討結果を基に判断する。

3 市街化調整区域における課税の検討

市街化調整区域における課税区域の検討は、線引き都市計画区域と併存する非線引き都市計画区域と同様に、「目的税としての必要性」、「適法性」、「税の原則、他」¹の3つの観点から検討する。

（1）目的税としての必要性

線引き都市計画区域と併存する非線引き都市計画区域における課税の検討の場合と同様に、松江市においては、今後も都市計画事業に係る財源の確保が必要と考えられる。

（2）適法性

地方税法第702条によると、線引き都市計画区域の場合には、「都市計画税を課さないことが市街化区域との均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合（以降、『特別な事情』という。）」には、市街化調整区域でも課税区域に設定できる、と規定されている。

したがって、市街化区域との均衡について評価するには、都市計画法の市街化区域の規定を考慮する必要がある。市街化区域は、都市計画法第7条により「すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」と規定されており、市街化調整区域においてこのような状態にある区域が課税区域に設定することが可能であると考えられる。

以降では、以下の課税と受益のアンバランスがあると考えられる4つの区域について適法性の検討を行う。

- ① 公共下水道の受益がある区域
- ② 平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地
- ③ 平成18年の改正都市計画法以前に行われた5ha以上の大規模開発行為の区域（大規模住宅団地）
- ④ 「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく緩和区域

このうち、①については都市計画事業又は土地区画整理事業（以降、これらをまとめて「都市計画事業」という。）の受益がある区域であり、②、③、④は都市計画事業以外の都市計画施策が実施されている区域である。

¹ 地方税法第702条において、市街化調整区域における課税の基準が示されているため、「(3)税の原則、他」に基づく判断は行わない。

1) 公共下水道の受益がある区域

公共下水道の受益がある区域に対する課税については、地方公共団体の事例を基に、評価の枠組みを検討し、その上で判断を行う。

a) 他の地方公共団体の事例

都市計画事業において、受益が明確で区域設定が可能なものとして、公共下水道の実施区域が挙げられる。地方公共団体の中には、市街化調整区域における公共下水道事業は、地方税法第 702 条の「特別な事情」に当たるものとして課税している団体（例：八幡市）もあるが、その一方で「特別な事情」には当たらないとして課税していない団体（例：山形市）もある。

まず、八幡市と山形市の事例を紹介するとともに、考え方を整理する。

i) 八幡市

八幡市の下水道事業は、昭和 40 年に浸水被害の解消を目的とした都市下水路の整備に始まる。その後、昭和 46 年に、当時の住宅都市整備公団による「男山団地」の造成が行われ、公共下水道事業に着手した。既成市街地については、昭和 50 年に八幡市と隣接市の汚水を処理するため、京都府により流域下水道が着工され、八幡市も昭和 51 年に流域関連公共下水道の整備に着手した。流域関連公共下水道を昭和 61 年 3 月より供用開始し、市街化区域内の整備がほぼ完了した平成 2 年からは市街化調整区域での整備に着手した。平成 17 年度には、主だった集落を形成している地域の下水道整備を完了し、現在は点在する家屋や工場への整備を進めている。令和 3 年 4 月 1 日現在、人口普及率は 99.9%、水洗化率は 99.0%となっている。

八幡市は、市街化調整区域に存在する既存集落における下水道事業は、特に地元の利益となる都市計画事業であり、市街化調整区域を課税区域としなければ、市街化区域を課税区域としていることとの均衡を大きく失することとなるため、地方税法第 702 条の「特別な事情」に該当すると考え、課税を行うこととした。八幡市都市計画税条例第 2 条においては、納税義務者等を市街化調整区域での整備に着手した平成 2 年度より以下のように規定している。

事例：八幡市都市計画税条例 第 2 条

都市計画税は、都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 5 条の規定により指定された都市計画区域に所在する土地及び家屋で次に掲げるものに対し、その価格を課税標準として、当該土地又は家屋の所有者に課する。

- (1) 都市計画法第 7 条第 1 項に規定する市街化区域内に所在する土地及び家屋
- (2) 都市計画法第 7 条第 1 項に規定する市街化調整区域内にあって下水道計画区域内に所在する土地及び家屋で、下水道により受益するものとして別表第 1 に掲げるもの
- (3) 都市計画法第 7 条第 1 項に規定する市街化調整区域内に所在する区域外流入の指定を受けた土地及び家屋で、別表第 2 に掲げるもの

出所) 八幡市「八幡市都市計画税条例」

ii) 山形市

山形市においては、市街化調整区域における公共下水道事業も実施されているが、当該区域には課税されておらず課税区域は市街化区域のみとなっている。

事例：山形市市税条例 第 127 条

都市計画税は、都市計画法第 5 条の規定により指定された都市計画区域のうち同法第 7 条第 1 項に規定する市街化区域内に所在する土地及び家屋に対し、その価格を課税標準として、当該土地又は家屋の所有者に課する。

出所) 山形市「山形市市税条例」

山形市は市街化調整区域の公共下水道の事業実施区域に対し都市計画税による課税を行っていない理由を、ホームページにおいて以下のような Q&A 形式で説明している。市街化調整区域は、市街化区域とは異なり、公共下水道以外の都市計画事業、都市計画事業以外の都市計画施策（開発行為）については「抑制される」区域であるため、山形市は都市計画税を課さないことにしたと解釈できる。

質問：

市街化区域以外の都市計画事業で実施した下水道整備区域には、なぜ都市計画税がかからないのですか？

回答：

地方税法で市街化区域以外への課税は、その個所に所在する土地・家屋に都市計画税を課さないことが、市街化区域との均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合とされています。

市街化区域以外の下水道整備区域は、基本的に市街化を図るための都市基盤整備が抑制されている区域であり、建物を建築する際も開発許可が必要なことや建築制限も大きいことなどを踏まえると、現状では特別の事情には当たらないと考えています。

出所) 固定資産税・都市計画税の Q&A | 山形市公式ホームページ (yamagata-yamagata.lg.jp)

このように、事例からは、公共下水道事業という単一の都市計画事業をもって「特別な事情」に当たると判断している例もあれば、公共下水道以外の都市計画事業、都市計画事業以外の都市計画施策（開発行為）も含めた都市計画施策全般で判断し、「特別な事情」に当たらないと判断している例もあると考えられる。

両者の課税に関する判断の違いは、図表Ⅳ－6のように、判断の基準の違いにも起因しているものと考えられる。

図表Ⅳ－6 「特別な事情」に関する個々の都市計画施策での判断と都市計画事業全般での判断

		個々の都市計画事業での判断	都市計画施策全般での判断
都市計画事業	公共下水道	○	○
	公共下水道以外の都市計画事業		× 他の都市計画事業は抑制
他の都市計画施策			× 開発行為等は抑制
↓			
課税の判断		○	×

凡例) ○：課税が可能と判断、×：課税できないと判断

このような状況から、本調査研究においては、「特別な事情」に当たるかどうかの判断については、「個々の都市計画施策での判断」と「都市計画施策全般での判断」の2つのパターンから検討を行うこととする。

b) 個々の都市計画施策での評価

i) 判断の基準

地方税法第702条「都市計画税の課税客体等」を基に、市街化調整区域における課税について検討する。

まず、市町村は、都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用に充てるため、市街化区域内の土地又は家屋の所有者に都市計画税を課することができる、とされている。

市町村は、充当対象の都市計画事業等が実施されている市街化調整区域において、それによる受益が認められ、市街化区域との均衡を著しく失すると認められる特別の事情があると判断できる場合は、都市計画税による課税が可能になると考えられるであろう。

なお、「特別な事情」を判断する際には、市街化区域との比較を行う必要があるが、そのための基準は、都市計画法第7条の市街化区域の定義「すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」を基に基準を設定すべきであろう。すなわち、図表IV-7のように、「現在」と「今後（おおむね10年以内）」の時点・期間に分けて判断すべきであろう。

図表IV-7 充当対象である都市計画事業による受益がある区域における判断基準

区域	市街化区域の定義に基づく基準	
	現在	or 今後 (おおむね10年以内)
(1)充当対象である都市計画事業(例:公共下水道)による受益がある区域	都市計画事業等の実施により市街化区域と同等の受益が認められる区域	or おおむね10年以内に、市街化区域と同等の受益が見込まれる都市計画事業等を実施する予定がある区域

ii) 検討する区域

「公共下水道の受益を得ている区域には、以下の2つの場合が存在する。

ア) 公共下水道の事業実施区域

公共下水道が家屋内に整備されたことによる受益を得ている区域である。公共下水道は、下水を排除、又は処理するために地方公共団体が管理する下水道で、終末処理場を有するもの又は流域下水道に接続し、汚水を排除すべき排水施設の相当部分が暗渠である構造のものをいう。

イ) 他の事業で整備され、その後に公共下水道区域に編入（接続）された区域

次に、公共下水道事業ではない他の事業で整備され、その後に公共下水道区域に編入（接続）されたことで受益を得ている区域である。他の事業としては、公的大規模団地等の開発において整備された下水道や農業集落排水処理施設等が挙げられる。今後は、順次、農業集落排水処理施設等から公共下水道に接続することが予想される。公共下水道に編入（接続）されることにより、接続した排水処理施設等は施設更新費の低減等の受益がもたらされる。

iii) 検討の結果

公共下水道の受益がある区域の課税に関する評価については、公共下水道の事業が実施された、及び他の事業で整備され、その後に公共下水道区域に編入（接続）されたことによる受益が生じていることにより課税されるべきとし、図表IV-8のように評価する。

図表IV-8 公共下水道の受益がある区域の課税に関する評価

	現在 充当対象の都市計画事業等の実施により市街化区域と同等の受益が認められる区域	今後（おおむね10年以内） おおむね10年以内に、受益が見込まれる充当対象の都市計画事業等を実施する予定がある区域
公共下水道の事業実施区域	○ 家屋内に公共下水道が整備されたことによる受益	△ 原則として都市計画事業は抑制。ただし、家屋内に公共下水道が整備され受益が発生すれば○
他の事業で整備され、その後に公共下水道区域に編入（接続）された区域 (他の事業には、公的大規模団地、農業集落排水施設等が含まれる)	○ 接続による施設更新費の低減等の受益	△ 原則として都市計画事業は抑制。接続による施設更新費の低減等による受益が発生すれば○

凡例) ○：課税が可能と判断、△：(場合により) 課税が可能と判断、×：課税できないと判断

c) 都市計画施策全般での評価

i) 都市計画施策全般での評価の必要性

松江市では、市街化調整区域においても、「公共下水道以外の都市計画事業」、「他の都市計画施策（開発行為等）」が過去に実施された、又は今後実施される区域が発生する可能性がある。今後については、そのような開発行為等を行いやすくするために「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく規制緩和を実施した区域もある。したがって、区域によっては、複数の都市計画施策による受益を得ているところも存在する可能性があり、そのような区域は受益の面で市街化区域とも均衡するような状況にあると言えるであろう。

また、税負担の公平性を今後検討していくに当たっては、過去及び将来における都市計画施策による受益をより広範に捉えることが求められるであろう。

以上より、都市計画施策全般での受益を考慮した評価を行う必要性がある。なお、松江市の都市計画施策と都市計画税の現状を一覧表としてまとめたものが、図表IV-9である。

図表IV-9 松江市の都市計画施策、都市計画税の現状

都市計画施策／都市計画税			松江市の現状
都市計画 施策	都市計画 事業	公共下水道	市街化調整区域でも、公共下水道の事業実施区域がある。
		公共下水道以外の都市計画事業	市街化調整区域では、都市計画事業の実施は抑制されている。 しかしながら、市街化調整区域においても、都市計画道路が決定されている。
	他の都市計画施策（開発行為等）		市街化調整区域では、開発行為等は抑制されている。 過去には、市街化調整区域において大規模団地等の開発を実施したことがある。 また、「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」により、開発行為等に関する規制を緩和した区域を設定。
都市計画税			現在は、市街化調整区域の公共下水道の事業実施区域は課税していない。 なお、今後、土地利用の現状を考慮した「税制の在り方」についての検討を実施する予定。

ii) 評価の基準

都市計画施策全般で判断する場合では、公共下水道事業の単一では「特別な事情」に該当しないとしても、「公共下水道以外の都市計画事業」、「他の都市計画施策（開発行為等）」が既に実施されている、又は実施される計画があり、これらの複数の施策の受益がある（又は見込まれる）区域については、「特別な事情」に該当すると評価しても良いであろう。

ア) 受益による評価

都市計画施策の実施から得られる、又は計画から見込まれる受益から評価する。そのため、ここでは「市街化を抑制すべき区域」等の法令、条例等の文言（例：「抑制すべき」）から課税するかの是非を判断するものではない。

イ) 評価する受益の種類・範囲

① 受益の種類

これまでの議論と同様に、受益を得られる区域ができるものに限る。（例：公共下水道の事業実施区域、大規模団地の開発区域）

② 受益の範囲

都市計画事業、開発行為等の都市計画施策全般による受益について評価する。

ウ) 市街化区域との位置関係の考慮

当該区域の位置により、市街化区域からの受益も影響があると考えられるため、市街化区域との位置関係（隣接・近接、それ以外）を考慮する。なお、課税に関する案を作成するために、緩和区域も加えて検討する。

エ) 市街化区域の定義を基にした時点の考慮

個々の都市計画施策での判断と同様に、都市計画法の市街化区域の定義を基に、現状における受益と今後（おおむね 10 年）の受益の見通しを考慮する。

なお、ウ) の市街化区域の位置関係については、隣接・近接する区域は市街化区域における都市計画事業等からの受益を得る可能性があることから、それを考慮することが評価の材料となると考えられるためである。ちなみに、東近江市では、都市計画法第 34 条 10 号に掲げる開発行為に係る同法第 35 条の許可があった市街化区域に隣接・近接している市街化調整区域への都市計画税の課税を実施している。

事例：東近江市における一部の隣接・近接する区域への課税

東近江市都市計画税条例第 2 条

都市計画税は、都市計画法(昭和 43 年法律第 100 号)第 5 条の規定により指定された都市計画区域のうち次の各号に掲げる区域内に所在する土地及び家屋に対し、その価格を課税標準として、当該土地又は家屋の所有者に課する。

- (1) 都市計画法第 7 条第 1 項に規定する市街化区域
- (2) 都市計画法第 34 条第 10 号に掲げる開発行為に係る同法第 35 条の許可のあった区域(同法第 7 条第 1 項に規定する市街化調整区域のうち、市街化区域に隣接又は近接し、市街化区域との課税の均衡を著しく失すると認められる場合であって規則で定める区域に限る。)

ちなみに、上記条例第 2 条第 2 号において、該当する区域として東近江市都市計画税規則第 2 条に以下の 6 区域が挙げられている。

東近江市都市計画税規則第 2 条

条例第 2 条第 1 項第 2 号に規定する規則で定める区域は、次に掲げる区域のうち、都市計画法(昭和 43 年法律第 100 号)第 34 条第 10 号に掲げる開発行為に係る同法第 35 条の許可のあった区域とする。

- (1) 平成 25 年東近江市告示第 428 号による都市計画沖野三丁目芝野地区計画の区域
- (2) 平成 26 年東近江市告示第 38 号による都市計画ピュアタウン沖野地区計画の区域

- (3) 平成 26 年東近江市告示第 461 号による都市計画尻無町東畑地区計画の区域
- (4) 平成 26 年東近江市告示第 491 号による都市計画建部日吉町竹鼻地区計画の区域
- (5) 平成 30 年東近江市告示第 354 号による都市計画伊庭町能登川橋地区計画の区域
- (6) 平成 31 年東近江市告示第 8 号による都市計画今崎町沿道地区計画の区域

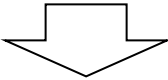
出所) 東近江市「東近江市都市計画税条例」、「東近江市都市計画税規則」

上記のイ)、ウ)、エ) に基づき、「公共下水道以外の都市計画事業」、「他の都市計画施策（開発行為等）」も含め、「特別な事情」に該当するかについて都市計画施策全般での受益の観点からの評価を行う。ちなみに、その際には「緩和区域」、「隣接・近接区域（除く緩和区域）」、「隣接・近接区域以外」に区域分けして検討する。（図表Ⅳ－10）

さらに、この評価を活用して、課税に関する案を検討する。

図表Ⅳ－10 都市計画施策全般での評価とそれに基づく課税に関する案の検討の枠組み

	現在		今後(おおむね10年以内)		参考)市街化区域からの受益のイメージ	評価
	充当対象の都市計画事業等の実施により市街化区域と同等の受益が認められる区域		おおむね10年以内に、受益が見込まれる充当対象の都市計画事業等を実施する予定がある区域			
	公共下水道以外の都市計画事業	他の都市計画施策(開発行為等)	公共下水道以外の都市計画事業	他の都市計画施策(開発行為等)		
緩和区域						
隣接・近接区域(除く緩和区域)						
隣接・近接区域以外						



上表を基に課税に関する案を検討

iii)個々の都市計画施策ごとの評価

ここでは、都市計画施策全般を「公共下水道を含む都市計画事業」、「他の都市計画施策（開発行為等）」を分けて評価する。場合により、市街化区域との位置関係（隣接・近接、それ以外）による受益を考慮する。

ア) 公共下水道を含む都市計画事業による評価

公共下水道以外の都市計画事業においては、受益を得ている区域を確定しにくいいため、都市計画事業全般における評価を行うとしても、その対象は確定しやすい都市計画事業のみに限定されることになる。実際のところ、評価の対象となるものは公共下水道に関連するものになるであろう。

また、市街化調整区域においては、市街化を抑制すべきであるので、今後都市計画事業が計画されることはあまり多くないと考えられる。

イ) 他の都市計画施策による評価

過去には、市街化調整区域においても大規模団地等の開発行為が平成 18 年以前にいくつも実施されている。そのうち、市街化区域に隣接した工業団地は市街化区域に編入が可能である。

今後（おおむね 10 年以内）については、一般に開発行為等が抑制されているものの、大規模な開発行為等が計画され受益が発生する可能性はある。その可能性が高い区域は、開発行為等の許可の基準が緩和されている緩和区域であろう。それ以外の区域の可能性は、緩和区域より低いと考えられる。

ウ) 都市計画施策全般による受益からの評価

複数の事業・施策による受益がある区域を課税すると設定すれば、現在と今後（おおむね 10 年以内）において、以下が課税する候補の区域になる。

現在：公共下水道の事業実施区域と過去に大規模団地等の開発行為等が実施された区域の重なる区域（市街化区域との位置は問わず）

今後：公共下水道の事業実施区域と大規模団地等の開発行為等が計画された区域の重なる部分（市街化区域との位置は問わないが、緩和区域については開発行為等が発生する可能性が高いと考えられる）

なお、ア)、イ)に加え、市街化調整区域のうち市街化区域に隣接・近接する区域においては、市街化区域から受益を得られる可能性があることから、都市計画税の課税において市街化区域からの位置関係を考慮し、候補の区域のうち隣接・近接の区域に絞るということも考えられる。以上より、前掲の図表IV-10を使って、都市計画施策全般での受益の評価をまとめた一覧が、図表IV-11である。

図表IV-11 都市計画施策全般での評価

	現在		今後（おおむね10年以内）		参考） 市街化区域からの 受益のイメージ	課税を検討する 必要性
	充対象の都市計画事業等の実施により市街化区域と同等の受益が認められる区域	他の都市計画施策（開発行為等）	公共下水道以外の都市計画事業	他の都市計画施策（開発行為等）		
緩和区域	公共下水道以外の受益区域を確定しにくい事業が多く、評価する対象は公共下水道に限られる。	開発行為等において規制緩和。しかし、現在展開される計画はないため、開発行為等の受益がある区域はない。	公共下水道以外は受益区域を確定しにくい事業が多く、評価する対象は公共下水道に限られる。	開発行為等において規制緩和され、今後開発計画等が実施され、受益が生じる可能性がある。	隣接・近接のため、市街化区域の都市計画施策による受益がある可能性が高い。	大規模な開発行為等が計画される区域では検討の必要性がある。（規制緩和によりそれ以外の区域よりも可能性は高い。）
隣接・近接区域 （除く緩和区域）	同上	一般に開発行為等を抑制。ただし、いくつか大規模団地等の開発が実施され、それによる受益がある区域がいくつか存在。（一部の団地のみ市街化区域に編入可。）	公共下水道以外は受益区域を確定しにくい事業が多く、評価する対象は公共下水道に限られる。（市街化を抑制すべき区域なので、あまり事業が計画されないと考えられる。）	一般に開発行為等を抑制。今後計画的な都市計画施策の実施可能性は緩和区域より低く、開発行為等による受益がある区域は発生しにくいと見込まれる。	同上	大規模団地等の開発実施区域や今後大規模な開発行為等が計画される区域では検討の必要性がある。
隣接・近接区域 以外	同上	一般に開発行為等を抑制。ただし、いくつか大規模団地等の開発が実施され、それによる受益がある区域がいくつか存在。（市街化区域には編入不可。）	同上	同上	隣接・近接ではないため、他の都市計画施策による受益がある可能性はほとんどない。	大規模団地等の開発実施区域や今後大規模な開発行為等が計画される区域では検討の必要性がある。

iv) 課税に関する評価案とそれによる検討

ここでは、前述の議論に従い評価案をいくつか提示するとともに、これらの案に基づく評価を行った際に想定される課税区域について検討する。

ア) 単一都市計画事業による評価案

この案は、一つでも都市計画事業が実施又は計画されており、それによる受益がある又は受益が期待されることをもって、課税区域を評価する案である。具体的には、公共下水道の事業実施や公共下水道への接続による受益のみで評価する。

イ) 都市計画施策全般による評価案

ア)とは異なり、この案は個々の都市計画事業ではなく、他の都市計画事業や他の都市計画施策（開発行為等）も含め、都市計画施策全般で評価する案である。区域の評価については、さらに都市計画施策の実施により受益がある、又は計画により受益が見込まれるかという受益による場合と、原則市街化が抑制されているか、開発行為等の許可基準が緩和されているかという規制内容による場合が考えられる。

ウ) 評価案の比較検討

ア)、イ)より、①単一都市計画事業評価案、②受益による施策全般評価案、③規制内容による施策全般評価案の3つの案が考えられる。

現在と今後（おおむね10年以内）の市街化について検討を行った結果は、図表IV-12のようになる。これらの案に基づくと、市街化調整区域において想定される課税区域は、①では都市計画事業の実施区域（具体的には公共下水道の実施区域）、②では複数の都市計画施策の実施区域（例えば、公共下水道事業に加え、他の大規模な開発行為が実施された区域）、③では公共下水道事業が実施・計画されている緩和区域となり、異なってくると考えられる。

図表IV-12 課税に関する評価案と市街化調整区域において想定される課税区域

評価案	評価方法	現在		今後（おおむね10年以内）		市街化調整区域 において想定さ れる課税区域
		充当対象の都市計画事業等により市街化区域との受益が認められる区域 公共下水道を含む都市計画事業	他の都市計画施策（開発行為等）	公共下水道を含む都市計画事業	他の都市計画施策（開発行為等）	
①単一都市計画事業評価案	単一の都市計画事業の実施又は計画で評価	○ 公共下水道事業の受益がある区域は市街化調整区域にも存在。 他の事業は受益がある区域を確定しにくいため、原則として考慮せず。	－ 考慮せず。	△ 原則として都市計画事業は抑制。ただし、公共下水道事業等が計画されれば、受益が期待される。 なお、他の事業は受益がある区域を確定しにくいため、原則として考慮せず。	－ 考慮せず。	都市計画事業の実施区域 （具体的には公共下水道の実施区域）
②受益による施策全般評価案	都市計画施策全般での評価。 公共下水道を含む都市計画事業に加え、開発行為等の施策の受益を考慮。 （さらに、市街化区域との位置関係の受益を考慮する方法も考えられる。）	○ 公共下水道事業の受益がある区域は市街化調整区域にも存在。 他の事業は受益がある区域を確定しにくいため、原則として考慮せず。	△ 緩和区域を除くと、一般に開発行為等を抑制。 ただし、大規模団地等の開発の受益がある区域が存在。	△ 原則として都市計画事業は抑制。ただし、公共下水道事業等が計画されれば、受益が期待される。 なお、他の事業は受益がある区域を確定しにくいため、原則として考慮せず。	△ 開発行為等の計画が展開される場合は、その受益を考慮。 （計画の可能性は、緩和区域が高いと考えられる）	複数の都市計画施策の実施区域 （例えば、公共下水道事業に加え、他の大規模な開発行為が実施された区域）
③規制内容による施策全般評価案	都市計画施策全般での評価。 市街化調整区域は、原則として市街化を抑制するという規制内容により判断。	○ 公共下水道事業の受益がある区域は市街化調整区域にも存在。 他の事業は受益がある区域を確定しにくいため、原則として考慮せず。	△ 一般に開発行為等を抑制。 ただし、緩和区域の規制内容は一部の開発行為等が可能。	△ 原則として公共下水道をはじめとする都市計画事業を抑制。（なお、事業が計画されれば考慮せざるを得ないであろう。） また、他の事業は受益がある区域を確定しにくいため、原則として考慮せず。	△ 一般に開発行為等を抑制。 ただし、緩和区域の規制内容は一部の開発行為等が可能。	公共下水道事業が実施・計画されている緩和区域

凡例) 単一都市計画事業評価案、受益による施策全般評価案 ○：受益あり、△：(一部の区域が) 受益あり、－：考慮せず
規制内容による施策全般評価案 ○：受益あり、△：(一部の区域が) 課税可能な規制内容、－：考慮せず

v) 課題

都市計画施策全般での評価を行う際には、以下のような課題が存在する。

ア) 受益の範囲の確定

都市計画道路、都市計画公園等の都市計画施設は、市街化調整区域等の課税区域外の個人・企業でも利用できることから、受益の範囲を確定することは容易ではない。そのため、本章での検討では、受益の範囲の確定が容易な、公共下水道や大規模団地の開発等を限った議論を進めている。

イ) 受益の大きさ

受益については、それが得られる区域の確定も難しいが、その大きさを測ることも難しい。また、都市計画道路や都市計画公園等の都市計画施設は、利用するためのアクセスが必要となり、アクセスに必要な交通費や時間の損失等の機会費用も発生する。受益の大きさを測る場合には関連する費用を控除すべきで²、それを考慮すると、都市計画道路や都市計画公園等の都市計画施設は、公共下水道等と比較してかなり困難なものになるであろう。

さらに、複数の種類の施策による受益を同じ基準で測ることはより一層難しいと考えられる。

ウ) 受益の種類の違い

山形市の Q&A のように、単一の施策による受益のみで「特別な事情」とすべきではないという考えがあるものの、いくつ（2つなのか、それ以上なのか）の施策の受益が重なっていれば、市街化区域と同等と見なすのかの判断が難しい。

vi) 公共下水道に編入された区域への課税に関する留意点

ここまで公共下水道の事業実施区域を中心に議論を行ってきたが、ここでは公共下水道への編入について言及する。

公共下水道以外の排水処理施設（住宅団地の施設、農業集落排水処理施設等）は、公共下水道と接続することにより施設更新費の低減等の受益がもたらされる。特に、効率的な排水処理の需要が大きい工場等の排水処理施設については、接続による受益が大きくなる可能性があるだろう。公共下水道との接続を進めている地方公共団体も多く、今後は松江市においても進められるものと予想される。

なお、公共下水道区域に編入された区域への課税については、以下のような留意点があると考えられる。

² アクセスに必要な費用の控除を考慮すると、課税区域内の個人・企業の方が域外よりも大きな受益を得ると考えられる。

ア) 公共下水道区域への編入自体による受益の大きさ

公共下水道区域への編入自体による受益は、公共下水道の処理施設等の一部の施設（例：水処理施設、汚水処理施設等）によるものであり、公共下水道の事業実施区域の受益よりは小さいものと考えられる。

イ) 接続する汚水処理施設の特徴

前述のような都市計画施策全般による受益から評価するとすれば、農業集落排水処理施設等の汚水処理施設が整備されている区域は大半が既存の集落であり、公共下水道以外の都市計画施策の実施・計画による受益を得られる可能性は低いであろう。そのため、都市計画施策全般での評価では、農業集落排水施設等の区域は他の施策による受益がないということから、都市計画税が課税されない区域となる可能性がある。

以上より、公共下水道事業単一の評価では課税区域となるものが、都市計画施策全般での評価を行うことにより、汚水処理施設の特徴により課税されないことになる可能性がある。

2) 公共下水道以外の区域

a) 検討の対象と方法

以降では、第3章（報告書の46ページ）において、松江圏都市計画区域の市街化調整区域における課税と受益のアンバランスの存在から課税を検討すべき区域として挙げた区域のうち②～④における都市計画税の課税の是非について検討する。

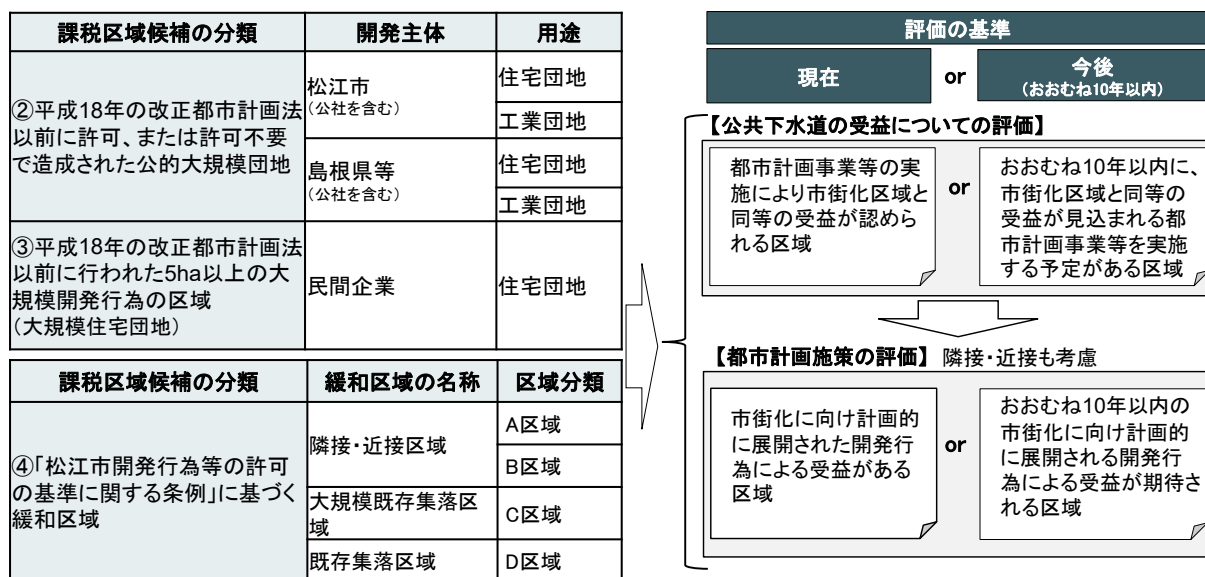
- ② 平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地
- ③ 平成18年の改正都市計画法以前に行われた5ha以上の大規模開発行為の区域（大規模住宅団地）
- ④ 「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく緩和区域

上記の②～④の区域について、都市計画施策全般での評価は1)と同様であるため、ここでは個々の都市計画施策での評価について検討する。②～④は、大規模な開発行為やその許可に関する基準についての規制緩和が実施された区域であり、必ずしも公共下水道等の都市計画事業が実施された区域ではない。

②～④については、地方税法第702条を基にすると、「市街化に向け計画的に展開された（されている）開発行為による受益」について評価する。また、公共下水道の場合と同様に、都市計画法第7条の市街化区域の定義「すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」を基に基準を設定する。すなわち、下図のように、「現在」と「今後（おおむね10年以内）」の時点・期間に分けて評価する。

なお、個々の都市計画施策による評価では、②～④の区域における「公共下水道による受益がある区域」は課税することになるため、図表Ⅳ-13のように、まず「公共下水道の受益についての評価」を行う。次に、「公共下水道による受益」がない区域に対し、隣接・近接も考慮しながら、「市街化に向け計画的に展開された（されている）開発行為による受益」についての評価を行うこととする。

図表Ⅳ-13 ②～④の区域における評価の方法



b) 平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地

市街化を抑制すべきとされている市街化調整区域においても、過去に大規模な開発行為が実施されている。その一つとして、平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地がある。このような公的大規模団地には、図表Ⅳ-14のような住宅団地と工業団地が含まれている。

図表IV-14 平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地

開発主体	用途	市街化区域との位置	団地名	完成年	面積 (ha)	区画数	公共下水道認可区域※1
松江市 (公社を含む)	住宅団地	隣接・近接以外	ふるさとタウン本庄	H12	2.1	48	区域外
		隣接・近接以外	秋鹿ふれあい団地	H19	2	49	区域外
	工業団地	隣接・近接以外	朝日ヒルズ工業団地	H7	15.8	27	区域外
島根県 (公社を含む)	住宅団地	近接	廻山団地	H8	7.1	107	全域
		近接	法吉団地	H13	16.9	292	全域
		隣接・近接以外	朝日が丘団地	S62	21.3	323	区域外
	工業団地	隣接	ソフトビジネスパーク島根	H13	78.2	48	全域

注) 公共下水道認可区域の表記については、「全域」は団地全域が公共下水道認可区域、「区域外」は団地全域が公共下水道認可区域外

これらの団地開発は、平成18年以前に造成が完了し、既に建築物が建ち並び市街地を形成している。ただし、当該区域の多くは飛び地市街化区域の面積要件に合致しないため、ルール上、ソフトビジネスパーク島根を除くと市街化区域に編入することができないことから、現在のところ課税することができない。ただし、公共下水道の受益を得ている区域については、個々の都市計画施策での評価では課税することが可能と考えられる。

また、今後については、都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば、課税することが可能となることが考えられる。(図表IV-15 参照)

図表IV-15 平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地に関する評価

開発主体	用途	市街化区域との位置	現在	今後（おおむね10年以内）
			市街化に向けた開発行為が計画的に展開された区域	おおむね10年以内の市街化に向けた開発行為が計画的に展開されている区域
松江市 （公社を含む）	住宅団地	隣接・近接以外	× ・開発は行われたが、市街化区域には編入不可。 ・公共下水道による受益がある場合は○。	× ・ただし、今後都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば○。
	工業団地	隣接・近接以外	× ・開発は行われたが、市街化区域には編入不可。 ・公共下水道による受益がある場合は○。	× ・ただし、今後都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば○。
島根県 （公社を含む）	住宅団地	近接	× ・開発は行われたが、市街化区域には編入不可。 ・公共下水道による受益がある場合は○。	× ・ただし、今後都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば○。
		隣接・近接以外	× ・開発は行われたが、市街化区域には編入不可。 ・公共下水道による受益がある場合は○。	× ・ただし、今後都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば○。
	工業団地	隣接	○ ・開発が行われたが、市街化区域には未編入。 ・編入されれば課税することは可能。	× ・ただし、今後都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば○。

凡例) ○：課税が可能と判断、×：課税できないと判断

c) 平成18年の改正都市計画法以前に行われた5ha以上の大規模開発行為の区域（大規模住宅団地）

市街化調整区域における過去の大規模な開発行為には、平成18年の改正都市計画法以前に行われた5ha以上の大規模住宅団地の開発もあり、以下の図表IV-16で示される団地が含まれる。

図表Ⅳ－16 平成18年の改正都市計画法以前に行われた5ha以上の大規模開発行為の区域（大規模住宅団地）

開発主体	用途	市街化区域との位置	団地名	完成年	面積(ha)	区画数	公共下水道認可区域
民間企業	住宅団地	近接	平成ニュータウン	H3	15.4	307	全域 ^{※1}
		近接	千本つつじヶ丘団地	H4	7.3	123	全域 ^{※1}
		近接	うぐいす台団地	H5	6.2	139	全域
		近接	四季が丘団地	H6	17.6	349	全域 ^{※1}
		近接	生馬が丘団地	H8	15.3	248	全域
		近接	あじさい団地	H9	8.9	194	全域
		近接	乃白桜台団地	H12	7.6	156	全域
		隣接	南比津が丘団地 ^{※2}	H14	6.8	131	全域
		近接	陽南台団地	H17	6	134	全域

凡例) 公共下水道認可区域の表記については、「全域」は団地全域が公共下水道認可区域内にある。

※1) 団地の一部に公共下水道認可区域外が存在するが、ほとんどの土地・家屋が公共下水道認可区域内に存在。そのため、区域外の土地・家屋を正確に除外しない場合でも、試算値については大きな違いを生むものではないと考えられる。

※2) 団地の一部は市街化区域内にある。なお、面積、区画数の数字は市街化区域内も含む団地全域のものを記載。

これらの団地の全てについて開発は行われ、既に建築物が建ち並び市街地を形成している。ただし、南比津が丘団地を除いては、公的大規模団地と同様に飛び地市街化区域の面積要件に合致しないため、ルール上、市街化区域に編入することができないことから、現在のところ課税することができないと考えられる。ただし、公共下水道による受益がある区域については、個々の都市計画施策での評価では課税することが可能と考えられる。

また、今後については、都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば、課税することが可能となることが考えられる。(図表Ⅳ－17 参照)

図表IV-17 平成18年の改正都市計画法以前に行われた5ha以上の大規模開発行為の区域（大規模住宅団地）に関する評価

開発主体	用途	市街化区域との位置	現在	今後（おおむね10年以内）
			市街化に向けた開発行為が計画的に展開された区域	おおむね10年以内の市街化に向けた開発行為が計画的に展開されている区域
民間企業	住宅団地	近接	× ・開発は行われたが、市街化区域には編入不可。 ・公共下水道による受益がある場合は○。	× ・ただし、今後都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば○。
		隣接	○ ・開発が行われたが、市街化区域には未編入。 ・編入されれば課税することは可能。	× ・ただし、今後都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば○。

凡例) ○：課税が可能と判断、×：課税できないと判断

d) 「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく緩和区域

「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく緩和地域（以降、「緩和区域」という。）は民間企業の開発行為に関する規制は緩和されており、民間企業による開発が期待されている。

緩和区域の評価に当たっては、まず公共下水道による受益の有無を確認する。次に、市街化区域との位置関係（隣接・近接等）を確認する。その後、開発行為が計画的に展開され現在までに成果があった（市街化された）か、又は今後の都市計画事業等の受益が見込まれる開発行為が計画的に展開されるかを確認する。

A区域、B区域、C区域、D区域の全ての緩和区域においては、現在のところ具体的な開発計画が展開されているわけではなく、開発行為による受益を得ていない。ただし、公共下水道による受益がある区域については、個々の都市計画施策での評価では課税することが可能と考えられる。

今後については、都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば、課税することが可能となることが考えられる。開発行為等の許可の基準が緩和されている区域なので、他の市街化調整区域よりも開発行為等が行われる可能性は高い。（図表IV-18 参照）

図表IV-18 「松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく緩和区域についての評価

緩和区域の名称	市街化区域との位置	区域分類	現在	今後（おおむね10年以内）
			市街化に向けた開発行為が計画的に展開された区域	おおむね10年以内の市街化に向けた開発行為が計画的に展開されている区域
隣接・近接区域	隣接・近接	A区域	× ・規制緩和されているが、具体的に展開される計画はない。 ・公共下水道による受益がある場合は○。	△ ・ただし、今後都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば○。
		B区域	× ・規制緩和されているが、具体的に展開される計画はない。 ・公共下水道による受益がある場合は○。	△ ・ただし、今後都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば○。
大規模既存集落区域	隣接・近接以外	C区域	× ・規制緩和されているが、具体的に展開される計画はない。 ・公共下水道による受益がある場合は○。	△ ・ただし、今後都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば○。
既存集落区域	隣接・近接以外	D区域	× ・規制緩和されているが、具体的に展開される計画はない。 ・公共下水道による受益がある場合は○。	△ ・ただし、今後都市計画事業等の受益が見込まれる新たな開発が計画的に展開されれば○。

凡例) ○：課税が可能と判断、△：(場合により) 課税が可能と判断、×：課税できないと判断

4 新たな課税区域における税収額の試算

前節までにおいて、現在課税されていない宍道都市計画区域、松江圏都市計画区域の市街化調整区域における新たな課税区域についての検討を行った。本節では、新たに設定された課税区域の税収額の試算を行った。なお、税率は現行の0.2%としている。

(1) 非線引き都市計画区域における課税の検討（線引き都市計画区域と併存）

宍道都市計画区域の用途地域を課税区域と設定した場合における税収額の試算値は、次のとおりである。（図表IV-19 参照）

図表IV-19 宍道都市計画区域用途地域における税収額の試算方法と試算値

設定された課税区域	新たな課税区域における税収額の試算方法	税収額の試算値
宍道都市計画区域 用途地域	<p>【土地】 固定資産税課税情報から宍道町用途地域内の宅地比準土地を抽出し、小規模住宅用地の課税標準額は3分の1、普通住宅用地の課税標準額は3分の2と再計算し、税率0.2%を乗じる。それ以外の土地については固定資産税の課税標準額に税率0.2%を乗じる。</p> <p>【家屋】 抽出した土地の地番に対応する家屋課税標準額に税率0.2%を乗じる。</p> <p>※宅地比準データのみ抽出を行っている。</p>	<p>土地 1,180万円 家屋 1,860万円 計 3,050万円</p>

(2) 市街化調整区域

地方税法第702条によると市街化調整区域において課税区域を設定するためには「特別な事情」が存在することが求められる。そのため、「特別な事情」の検討においては単一の都市計画施策での評価と都市計画施策全般での評価を実施したが、以下ではそれぞれの評価に基づき設定された課税区域についての税収の増加について示す。

1) 単一都市計画事業評価案に基づき設定された課税区域

i) 公共下水道の受益がある区域

公共下水道の受益がある区域は公共下水道の事業実施区域を課税区域と設定した場合、税収額の試算値は、次のとおりである。なお、ここでの試算では、他の事業で整備され、その後に公共下水道区域に編入（接続）された区域は含んでいない。（図表Ⅳ－20 参照）

図表Ⅳ－20 公共下水道の受益がある区域における税収額の試算方法と試算値

設定された課税区域	新たな課税区域における税収額の試算方法	税収額の試算値
松江圏：市街化調整区域 宍道：用途地域外	<p>【土地平均値並びに中央値】 松江圏市街化調整区域内の宅地単価と宍道町内の宅地単価の平均値並びに中央値を算出し、提供された地積を乗じて評価額を算出する。評価額に6分の1（小規模住宅用地の特例）を乗じて課税標準額を算出する。税率を乗じて試算を行う。</p> <p>課税標準額の特例として6分の1を採用した理由は、乗じる面積は宅地以外の地目を含んだもののため。</p> <p>【家屋】 建築後10年が経過している木造家屋で延床面積が120㎡を想定した一戸税額（11,000円/戸）を算出して、土地利用調査の住居戸数を乗じる。</p> <p>※土地家屋ともに実態に沿った試算となっていないため、実税額と乖離する可能性がある。</p>	<p>土地（平均値） 調整区域 3,500万円 宍道 270万円</p> <p>土地（中央値） 調整区域 3,000万円 宍道 290万円</p> <p>家屋 調整区域 6,200万円 宍道 600万円</p>

ii) 平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地

平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地を課税区域と設定した場合における税収額の試算値は、次のとおりである。（図表Ⅳ－21 参照）

図表Ⅳ－21 平成18年の改正都市計画法以前に許可、又は許可不要で造成された公的大規模団地における税収の試算方法と試算値

設定された課税区域	新たな課税区域における税収額の試算方法	税収額の試算値
ふるさとタウン本庄 秋鹿ふれあい団地 朝日ヒルズ工業団地 朝日が丘団地 廻山団地 法吉団地 ソフトビジネスパーク島根	<p>【土地】 地理情報システム上で、団地ごとの課税情報の抽出を行い、小規模住宅用地の課税標準額は3分の1、普通住宅用地の課税標準額は3分の2と再計算し、税率0.2%を乗じる。</p> <p>【家屋】 抽出した土地の地番に対応する家屋課税標準額に税率0.2%を乗じる。</p> <p>※団地に隣接した既存住宅も含んでいる可能性がある。</p>	<p>土地 1,110万円 家屋 1,450万円</p>

iii) 平成 18 年の改正都市計画法以前に行われた 5 ha 以上の大規模開発行為の区域（大規模住宅団地）

平成 18 年の改正都市計画法以前に行われた 5 ha 以上の大規模開発行為の区域（大規模住宅団地）を課税区域と設定した場合における税収額の試算値は、次のとおりである。（図表Ⅳ-22 参照）

図表Ⅳ-22 平成 18 年の改正都市計画法以前に行われた 5 ha 以上の大規模開発行為の区域（大規模住宅団地）における税収の試算方法と試算値

設定された課税区域	新たな課税区域における税収額の試算方法	税収額の試算値
平成ニュータウン 千本つつじヶ丘団地 うぐいす台団地 四季が丘団地 生馬が丘団地 あじさい団地 乃白桜台団地 南比津が丘団地 陽南台団地	<p>【土地】 地理情報システム上で、団地ごとの課税情報の抽出を行い、小規模住宅用地の課税標準額は 3 分の 1、普通住宅用地の課税標準額は 3 分の 2 と再計算し、税率 0.2% を乗じる。</p> <p>【家屋】 抽出した土地の地番に対応する家屋課税標準額に税率 0.2% を乗じる。 ※団地に隣接した既存住宅も含んでいる可能性がある。</p>	土地 1,150 万円 家屋 1,180 万円

iv) 松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく緩和区域

松江市開発行為等の許可の基準に関する条例」に基づく緩和区域を課税区域と設定した場合における税収額の試算値は、次のとおりである。（図表Ⅳ-23 参照）

図表Ⅳ-23 緩和区域における税収額の試算方法と試算値

設定された課税区域	新たな課税区域における税収額の試算方法	税収額の試算値
4 分類の緩和区域のすべて	<p>【土地（平均値）】 緩和区域については、対象となる大字ごとに平均課税標準額㎡単価を算出する。算出した単価に土地利用調書の宅地部分面積と税率 0.2% を乗じる。</p> <p>【土地（中央値）】 緩和区域については、対象となる大字の土地の課税標準額㎡単価を算出し、中央値を求める。中央値単価に土地利用調書の宅地部分面積と税率 0.2% を乗じる。</p> <p>【家屋】 建築後 10 年が経過している木造家屋で延床面積が 120㎡を想定した一戸税額（11,000 円/戸）を算出して、土地利用調書の住居戸数を乗じる。 ※土地家屋ともに実態に沿った試算となっていないため、実税額と乖離する可能性がある。</p>	土地（平均値）3,220 万円 土地（中央値）2,480 万円 家屋 6,630 万円

2) 都市計画施策全般での評価案に基づき設定された課税区域

都市計画施策全般での評価案としては、受益によるものと規制内容によるものを検討したが、これらの評価案に基づく課税区域に設定した場合の税収額を試算した。

i) 受益による施策全般評価案により想定される課税区域

受益による施策全般評価案では複数の都市計画施策の受益がある区域を課税区域と設定することとしたが、松江市の場合では、公共下水道と大規模団地等³の2種類の受益がある区域が該当するであろう。このような区域を課税区域とした場合の税収額は、次のようになる。

土地 1,942 万円

家屋 2,200 万円

ii) 規制内容による施策全般評価案により想定される課税区域

緩和区域は、市街化については原則抑制であるが、一部の開発行為等については許可基準が緩和されている。規制内容による施策全般評価案では、公共下水道事業が実施・計画されている緩和区域が該当するであろう。

上記を課税区域に設定した場合の税収額は、以下のようになる。なお、土地については、松江圏市街化調整区域内の宅地単価の平均値に基づく試算値と中央値に基づく試算値を算出した。

土地：平均値での試算値 1,992 万円 中央値での試算値 1,500 万円

家屋：3,400 万円

³ 平成 18 年の改正都市計画法以前に許可、または許可不要で造成された公的大規模団地と平成 18 年の改正都市計画法以前に行われた 5 ha 以上の大規模開発行為の区域（大規模住宅団地）を含む。

第5章 今後の都市計画税の在り方

第5章 今後の都市計画税の在り方

1 都市計画税の課題

(1) 都市計画税における課税の枠組み

市町村のまちづくりの主な財源の一つとして都市計画税があるが、それは都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用に充てるために、市町村が目的税として課税するものである。都市計画税は、一定の区域内にある土地及び家屋に課税する仕組みとなっているため、課税区域を設定することが求められる。

(2) 課税区域外での都市計画事業等の実施

都市計画事業等の都市計画施策は、課税区域外である宍道都市計画区域や市街化調整区域でも実施されている。

下水道は都市施設とされているが、汚水処理施設の普及への期待からその整備は市街化区域にとどまらず、市街化調整区域にも及ぶことになった地方公共団体は多い。また、都市計画道路においても、市街化調整区域での整備が展開されたり、大規模団地等の開発が実施されたケースもある。

(3) 都市計画税の課題～課税と受益のアンバランスの是正

課税区域外での都市計画施策の実施により、都市計画税の納税による負担がなく、都市計画施策による受益を得ている区域も存在することになる。その結果、課税と受益のアンバランスが生じていることが考えられる。松江市では、このようなアンバランスを是正することが課題となっているであろう。

2 課題に対する本調査研究における検討内容

本調査研究では、課税と受益のアンバランスに対応するために新たな課税区域の検討を行ったが、その内容を振り返ってみる。

(1) 課税と受益のアンバランスがある区域の抽出

本調査研究では、まず課税区域以外において受益の観点からアンバランスがある区域を抽出した。なお、受益については、公共下水道や大規模団地等の開発区域のように、受益が得られる区域を確定できるものに限定して議論を進めた。

(2) アンバランスを是正するための課税区域の検討

課税と受益のアンバランスを是正する方法として、非課税区域において課税を行うことが考えられ、地方税法、都市計画法、他の地方公共団体の事例等に照らした検討を行った。

3 土地利用制度の動向と今後の方向性

都市計画税の枠組みから生じやすい課題である課税と受益のアンバランスの是正に向けては、受益の評価対象とする都市計画施策の実施を大きく左右するであろう土地利用規制の動向も踏まえながら、今後の方向性を検討すべきであろう。

(1) 土地利用制度の動向

松江市の「土地利用制度」は、高度経済成長期の時代背景において、開発需要をコントロールし、農林漁業と都市計画の調整を図り、計画的な市街地整備を行うため、昭和 45 年に導入されたものが基本となっているが、現在に至るまでには、いくつかの変化が見られた。

なかでも松江市にとっての特に大きな変化は、平成 12 年の改正都市計画法を受けて実施された市街化調整区域の緩和制度の導入と平成の市町村合併により市内に線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域が併存するようになったことであろう。

さらに、制度開始から半世紀が経過した現在、少子高齢化や人口減少社会が加速する中で、空き家・空き店舗、耕作放棄地等、種々の課題が発生する状況となり、改めて土地利用制度の整理が必要な時期を迎えているであろう。

(2) 受益をベースにした課税区域の検討

課税と受益のアンバランスは、現在の都市計画税の課税の枠組みからすると生じやすい課題であろう。その是正には、課税されていない区域について、受益の観点から評価を行い、課税の実施方法を検討していくことが一つの方向性であろう。

実務的には、公共下水道の事業実施区域や大規模団地等の開発区域等のように、区域を確定できる施策の受益を基に、できるだけ都市計画施策全般での評価となるように多数の施策の受益について検討し、課税区域を設定することが望ましいであろう。

(3) 土地利用規制と都市計画税の課税の在り方について

本調査研究においては、特に市街化調整区域の課税を判断する場合の「特別な事情」の取扱いに着目し、市街化調整区域における課税の評価を行っている八幡市や山形市等、他の地方公共団体の事例を研究したところ、その評価に当たっては都市計画事業・土地区画整理事業だけでなく、他の都市計画施策を含めた受益の捉え方が重要であることが分かった。

そのことから松江市においても、できるだけ都市計画施策全般の評価となるように多数の施策による受益から検討し、課税区域を設定することが望ましいであろう。

その際、特に都市計画施策の実施と大きく関わってくるのが土地利用規制であろう。

松江市の土地利用規制、特に区域区分制度（いわゆる線引き制度）については、前述したとおり、高度経済成長期を背景に、無秩序な開発を防止し、計画的にまちづくりを行うことを目的として、昭和45年に導入された制度であるが、平成12年の改正都市計画法を受けて実施された平成14年10月の市街化調整区域の緩和制度の導入により大きく変化を遂げている。

その後、平成17年の市町村合併により区域区分を設けない宍道都市計画区域が加わり、また、少子高齢化や人口減少社会が加速する中で、空き家・空き店舗、耕作放棄地等、種々の課題が発生する状況となり、都市計画だけでなく、全市域を俯瞰した土地利用制度の整理が必要な時期を迎えているであろう。

なお、松江市総合計画（案）（令和4年3月策定の見込み）（2022年度～2029年度）において、令和4年度末を目途に、今後の土地利用制度の考え方を決定することとしている。

都市計画施策と関係が深い土地利用規制と地方税法における都市計画税の課税の在り方については、必ずしも同調を求められるものではないであろうが、課税と受益のアンバランスを是正するためには、今後予定している土地利用制度の考え方の議論に併せ検討を行う方が、市民等納税者から、理解を得やすいのではないだろうか。

調査研究委員会名簿

島根県松江市
土地利用規制と都市計画税の課税の在り方に関する調査研究
委員名簿

委員 長	倉本 宜史	京都産業大学経済学部准教授
委 員	藤居 由香	島根県立大学人間文化学部地域文化学科准教授
	松浦 俊彦	松江商工会議所 専務理事
	宇野 栄	一般財団法人 日本不動産研究所松江支所 上席主幹・不動産鑑定士
	水 研二	松江市 財政部長
	松尾 純一	松江市 歴史まちづくり部長
	三宅 正芳	一般財団法人 地方自治研究機構調査研究部長
事務局	服部 広	松江市 歴史まちづくり部 都市政策課 課長
	陶山 知政	松江市 歴史まちづくり部 都市政策課計画係 係長
	内藤 大輔	松江市 歴史まちづくり部 都市政策課 開発指導係 係長
	道橋 朋教	松江市 歴史まちづくり部 都市政策課 主幹
	山本 史門	一般財団法人 地方自治研究機構 主任研究員
	本谷 亜由美	一般財団法人 地方自治研究機構 研究員
基礎調査 機 関	漆原 徹	朝日航洋株式会社社会 インフラ技術部 施設情報1 グループリーダー
	石橋 慶太	朝日航洋株式会社 営業一部公共グループ課長

(順不同敬称略)

土地利用規制と都市計画税の課税の在り方に関する調査研究

—令和4年3月発行—

松江市 歴史まちづくり部 都市政策課

〒690-8540

島根県松江市末次町86番地

電話 0852-55-5555 (代表)

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061

東京都中央区銀座7-14-16 太陽銀座ビル2階

電話 03-5148-0661 (代表)

リサイクル適性 (A)

この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。