

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 ～概要版～

1 調査研究の背景と目的 ～課税と受益のアンバランスの是正～

都市計画税は都市計画事業等に要する費用に充てるための目的税で、課税区域を設定し、そ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。松江市の現在の課税区域は、松江圏都市計画区域の市街化区域となっている。

しかしながら、都市計画税の課税区域では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、都市計画施策が実施又は計画されており、その結果、当該区域の経済主体が都市計画施策による受益を得ている、あるいは見込まれる例もあろう。

上記のように、都市計画税が課税されていない区域においても、都市計画施策による受益を得ているとすれば、課税と受益のアンバランスという事態が生じていると言えるであろう。

このようなアンバランスを是正する一つの手段としては、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。

本調査研究では、松江市における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 都市計画税の課税を検討する区域の抽出

アンバランスがあると考えられる区域を抽出するに当たっては、課税区域に設定されていない都市計画区域のうち、都市計画施策による受益を得ていると考えられるところを候補とする。このような課税と受益のアンバランスがある区域は、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という二段階のステップで抽出することとする。

(1)市域に併存する非線引き都市計画区域(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。

(2)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。

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、以下が抽出された。

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 5 ha 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

3 都市計画税の課税の是非の検討

2で抽出した区域において都市計画税による課税が適切かを地方税法、都市計画法をもとに検討した。

(1)市域に併存する非線引き都市計画区域(穴道都市計画区域)

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

上記の 2 つの条件を考慮すると、用途地域を課税区域に設定することが望ましいと考えられる。なお、「公共下水道の受益がある区域」の課税の是非については、市街化調整区域と同様な考え方で決定することが望まれるため、(2)での議論に準拠して判断する。

(2)市街化調整区域

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な事情がある場合（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。

課税区域を設定する際の判断材料になる「特別な事情」についての捉え方については、地方公共団体の事例からは、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。

そのため、本調査研究では、単一の都市計画施策による評価と都市計画施策全般による評価の 2 種類の評価に基づき、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った。

1)単一の都市計画施策による評価

松江圏都市計画区域の市街化調整区域において抽出された 4 つの区域に対する単一の都市計画施策による評価は、以下のように考えられる。

i) 公共下水道の受益がある区域

公共下水道の都市計画事業が実施され受益が得られる公共下水道の実施区域においては、都市計画税の課税を行うことが可能であると考えられる。

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

市街化区域に隣接の工業団地を除き、多くの大規模団地は、開発は行われたが市街化区域には編入できない状況にある。そのため、既に公共下水道が整備されている、あるいは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なければ、都市計画税の課税は難しいと考えられる。

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）

市街化区域に隣接の住宅団地を除き、多くの住宅団地は、開発は行われたが市街化区域には編入できない状況にある。そのため、既に公共下水道が整備されている、あるいは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なければ、都市計画税の課税は難しいと考えられる。

vi) 「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。

なお、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。

2) 都市計画施策全般による評価案

単一の都市計画施策ではなく複数の事業・施策による受益がある区域に都市計画税を課税すると設定すれば、①受益による施策全般評価案、②規制内容による施策全般評価案の2つの案が考えられる。都市計画税の課税区域は、①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）、②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ると考えられる。

なお、都市計画施策全般での評価を行う際には、以下のような受益に関する課題についての留意が必要である。

i) 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、本調査研究における検討では、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。

ii) 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るべきで、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。

iii) 受益の種類の違い

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。