

固定資産税における土地の評価の問題

前 田 高 志

1 はじめに

固定資産税は納税者にとって「理解が難しい」、「見えにくい」税であると言われる。固定資産税は賦課方式により課税され、①資産の特定、②資産の評価、③課税標準の算出、④税率の適用、という手順を経て税額が算出されるが、②の資産の評価と③の課税標準の算出はその仕組みが公平性を担保するために複雑であるがゆえに納税者には理解が困難で、見えにくいものとなっている。とりわけそのことが顕著なのが土地の評価の部分においてであろう。土地に係る固定資産税の課税は、①土地の用途の認識、②固定資産評価基準から評価額を算定、③課税標準の特例や負担調整措置の適用、④課税標準に税率を乗じて税額を算出、というプロセスをとるが、土地の評価＝土地の価格の決定は課税庁側にとっても最も困難な作業であり、また、納税者にとってはブラックボックスのようなものとなっている。固定資産税において資産評価が正しく公平に行われているか否かは課税の根幹に関わる問題である。そこで本稿では固定資産税の土地の評価に焦点をあてて、評価の現状と課題について検討を行いたい。

2 固定資産税における土地評価の仕組み

(1) 「適正な時価」と固定資産評価基準

固定資産税の課税標準は賦課期日（当該年度の初日の属する年の1月1日）における価格として土地課税台帳（固定資産課税台帳）に登録されたものであり¹⁾、固定資産税の課税標準たる「価格」

とは「適正な時価」をいう²⁾。「適正な時価」とは後述のように、正常な条件のもとにおいて成立する取引価格と解されている³⁾。その「適正な時価」は固定資産評価基準に基づいて算定される。固定資産評価基準とは、資産間・地域間の評価の全国的な統一、均衡を図るために、地方税法の規定によって総務大臣が、土地と家屋、償却資産別にそれぞれどのように評価するかを定めたものである。

すなわち、地方税法では「適正な時価」については総務大臣が固定資産の評価の基準並びに評価の実施手続きとして、「固定資産評価基準」を定め、これを告示し、そして「市町村長は固定資産評価基準によって、固定資産の価格を決定しなければならない。」と規定されている⁴⁾。固定資産税における「適正な時価」はこの固定資産評価基準によって定められ、同基準の内容等が適正か否かが、資産の評価すなわち固定資産課税そのものの適正さに関わってくるのである。なお、実際の評価は評価基準に基づいて固定資産評価員又は固定資産評価補助員が行う。

固定資産評価基準に基づく土地の評価方法は原則として売買実例価額による。売買実例価額を用いるのはそれが把握が容易であり、また、過大あるいは不均衡な評価がなされた場合に納税者が比較的容易にそれを知ることができるという、納税者保護の観点からである⁵⁾。具体的な評価については、売買実例価額から不正常的な要素に基づく価額を除去して得られる正常売買価格を求め、評価

1) 地方税法第349条、第349条の2。

2) 地方税法第341条第5号。

3) 平成15年6月26日最高裁（平成10年（行ヒ）第41号）。

4) 地方税法第403条第1項。

5) 固定資産評価システム研究センター（2004）、p.2。

対象地との位置、利用上の便等の相違を考慮して適正な時価が求められる。昭和36年3月の固定資産評価制度調査会答申は以下のように記している。

土地の評価は、売買実例価格を基準として評価する方法にすべきである。

土地の評価方法については、売買実例価格を基準として評価する方法のほか、農地については耕作による収益額を資本還元して評価する方法、その他の土地については、賃貸料等の収益を基準として評価する方法が考えられるが、農地の耕作による収益額、資本還元率等については客観的な数値を見いだすことが困難であるし、また、その他の土地の実際賃貸料等は、種々の事情によりはなはだしい格差があり、評価の基準としてあり得ないので、土地の評価は、各地目を通じ、売買実例価格を基準として評価する方法によることが適当である。

評価の基準とすべき売買実例価格は、現実の売買実例価格に直ちによることなく、当該売買実例の取引の事情を証査し、特殊条件に基づくものを除き、おおむね正常と認められるものによるべきである。

なお賦課期日は上述のように当該年度の初日の属する年の1月1日であるが、固定資産評価基準では、価格調査の基準となる時点は土地については1年前の1月1日としている。価格調査の基準時点は、従来は（1月1日の）1年半前とされていたが、平成9年度からは1年前に変更され、さらに地価下落が見られる場合は賦課期日の半年前まで（1月1日の半年後の7月1日まで）、簡易な方法によって地価下落の影響を評価に反映する措置が講じられるようになっている。

(2) 不動産鑑定評価

固定資産税の評価が複雑で納税者にとってわかりにくいことの要因の一つは不動産鑑定評価である。昭和55年頃からの地価高騰は大都市圏を中心に地価公示価格と固定資産税の宅地の評価額との間に大きな乖離を生じさせた。このため国は土

地基本法第16条において「国は適正な地価の形成及び課税の適正化に資するため、土地の正常な価格を公示するとともに、公的土地評価について相互の均衡と適正化が図られるように努めるものとする。」とし、また、総合土地政策推進要綱を定めて「固定資産税評価について、平成6年度以降の評価替えにおいて、土地基本法第16条の規定の趣旨を踏まえ、相続税評価との均衡に配慮しつつ、速やかに、地価公示価格の一定割合を目標に、その均衡化・適正化を推進する」とした。こうして平成6年度評価替えから宅地の固定資産評価額を地価公示価格の7割を目途に評価を行うこと、いわゆる7割評価が導入される。

しかし、平成3年度評価替え時における標準宅地数が全国で約40万地点、平成6年度評価替え時で約36万地点あったのに対し、地価公示地点数は平成4年時点で約17,000地点にすぎなかった。そこで、評価を適正に行うために都道府県地価調査の活用をはじめ、不動産鑑定士または不動産鑑定士補による不動産鑑定評価を活用することになったのである。

不動産鑑定評価とは、「土地若しくは建物又はこれらに関する所有権以外の権利の経済価値を判定し、その結果を価額に表示すること」⁶⁾である。その趣旨は、不動産鑑定士等が地価公示価格を実施している区域にある不動産（土地）の鑑定評価を行う際に、地価公示価格との均衡に十分留意することが義務づけられていることから、地価公示価格に準ずる価格をさらに多くの地点について求め、固定資産税の土地評価に活用するということである。また、不動産鑑定評価の活用の際には、評価の均衡化・適正化に万全を期するため、全国及び都道府県単位で情報交換等の必要な調整を行うこととされた。不動産鑑定評価は平成9年度評価替えより活用されているが、固定資産評価基準第1章（地目別の評価）第12節（経過措置）は以下のように規定している。

宅地の評価において…（中略）…標準宅地の適正な時価を求める場合には、当分の間、基準年度の初日の属する年の前年の1月1日の地価

6) 不動産の鑑定評価に関する法律第2条第1項。

公示（昭和44年49号）による地価公示価格及び不動産鑑定士又は不動産鑑定士補による鑑定価格から求められた価格等を活用することとし、これらの価格の7割を目途として評定するものとする。この場合において、不動産鑑定士又は不動産鑑定士補による鑑定評価から求められた価格等を活用するに当たっては、全国及び都道府県単位の情報交換及び調整を十分に行うものとする。

不動産鑑定評価では正常価格、限定価格、特定価格、特殊価格の4種類の価格が求められるが、固定資産税における標準宅地の評価では正常価格が用いられる。不動産鑑定評価基準によれば、正常価格とは「市場性を有する不動産について、現実の社会経済情勢の下で合理的と考えられる条件を満たす市場で形成されるであろう市場価値を表示する適正な価格をいう」であり、現実の社会経済情勢の下で合理的と考えられる条件とは「市場参加者が自由意思に基づいて市場に参加し、参入、退出が自由であること。取引形態が、市場参加者は制約されたり、売り急ぎ、買い進み等を誘引したりするような特別なものでないこと。対象不動産が相当の期間、市場に公開されていること。」とされている。

固定資産税の土地評価は、同一の時点で統一の評価方法により、市町村内全域の不動産を評価する「大量一括評価」という特徴がある。例えば、宅地評価のうちの「市街化宅地評価法」では、用途地区区分、状況類似地区の区分を行い、主要な街路の路線価、その他の街路の路線価評価を行った後に画地計算法を適用して各筆の評価を行う。これに対して、不動産鑑定評価は、特定の不動産を評価対象とする。そして、不動産鑑定評価の手順は、まず対象不動産の確認が重要となり、対象不動産に係る市場参加者の観点から地域分析、個別分析を行って、対象不動産に則して適切に鑑定評価を行う。財資産評価システム研究センターによれば、大量評価、個別評価という点において、固定資産税の土地評価と不動産鑑定評価の着眼点異なるが、「経過措置」で示されるとおり、標

準宅地の「適正な時価」と鑑定評価の「正常価格」は同じ視点にあるとして、「正常な価格」と「適正な時価」の関係を示している。

上述の通り、土地は平成6年度から、「公的土地評価の均衡化・適正化」を図るために、地価公示価格等の7割を目途に標準宅地の時価を評価する措置が固定資産評価基準のなかに組み込まれ、固定資産税の評価制度に新たな仕組みが導入されている。しかし、この新たな仕組み導入前の土地評価は、地価公示価格の2割以下であった。これを一挙に法的根拠なしに7割水準に引き上げ、また、時を同じくして、バブルが崩壊したため、土地価格の大幅な下落にもかかわらず、土地評価が上昇する、いわゆる逆転現象が全国各地で発生した。また、その決定過程は法的根拠があつてなされたのではなく、不透明であつたため、この大幅な引き上げに対する不満は多く、平成6年度の評価替えに係る不服申し立ては、20,000件を超え、200件近い訴訟が提訴された。この7割評価の問題も、不動産鑑定評価の活用と並び、固定資産税を難解かつ複雑にしている要因の一つである。

(3) 7割評価の問題

昭和36年3月の固定資産評価制度調査会答申に基づき現行の固定資産評価基準が制定され、その運用が開始されてから以降、今日に至るまでの間、最も重要な事項が7割評価の導入であつた。その影響の大きさは、評価についての審査の申出の件数が、1991（平成3）年度の評価替えでは、土地に対する審査の申出件数が5,700件であつたのに対し、1994（平成6）年度では19,000件と約3倍強になったことから明らかであろう。

石島（2004）は「7割評価」の実施前は固定資産税の課税標準（価格）の評価に当たって、「評価の統一均衡」が強調され過ぎたため、その算定の基礎たる「適正な時価」の実体的内容が前向きに検討されることはなかったが、7割評価の実施後は宅地の評価に「鑑定評価価格」が活用されたこともあって、「適正な時価」は客観的な交換価値として「客観性」が意識されるようになり、客観的に観念されるべき価格であると判断されるようになったと思われる。」と指摘する⁷⁾。7割評価

7) 石島（2004）、p.110。

導入前の土地評価は、評価の均衡が重視され、固定資産評価基準が忠実に適用されたかどうか問題にされたにすぎない。実際、土地評価は実勢価格の1割から2割と低く抑えられ、時価以下評価が行われることが慣行となっていたのである。しかし、7割評価実施後、固定資産税の土地評価は地価公示価格等の7割を目指すことになり、全国共通のものさしで客観的な評価が行われ、市町村間の評価の均衡を保ち、また、各市町村内の評価の公平を保つことができるようになった。このことは7割評価の課税の公平の実現の成果として評価されるべき点である。

他方、7割評価の導入は固定資産税額の急上昇につながるため、これを回避するために税負担の上昇を長期間にわたってなだらかにするための負担調整措置が同時に導入された。確かに納税者の負担への配慮は必要であったが、これは評価と負担調整後の課税標準の乖離という、二重構造を作り上げることになった。この制度の複雑さ、評価の不透明さは、納税者にとって理解が困難な制度にした。さらに、7割評価の実施は、通達の変更により課税標準たる評価額が変更され、税負担の急増に伴う評価割合の引き上げであるのに、それが自治省通達だけで行われたことも納税者が不満と不信を抱く結果となっていたように思われる。このように7割評価の導入は、固定資産税評価の問題に大きな影響をもたらしたのである。

3 学説および判例における固定資産評価基準の「適正な時価」の意義

次に、固定資産評価基準及び7割評価通達について、これらが学説と判例においてどのように論じられてきたのかを整理しておきたい。

(1) 判例による固定資産評価基準と「適正な時価」との関係

最高裁平成15年6月26日判決（一審東京地裁平成8年9月11日判決）「東京都固定資産評価審査委員会決定取消請求事件」は固定資産評価基準による標準宅地の価格と、標準宅地の客観的な交換価値、すなわち「適正な時価」との関係を示した。固定資産評価基準に一定の合理性を認めつつ

も「固定資産評価基準による評価がそのまま「適正な時価」とすることには否定的である」とする初めての見解を示し、その後の裁判例の流れを作った判例である。

それまでの裁判例の多くは、評価実務の困難さを指摘し、評価基準によって調査基準日をもとに評価した場合、賦課期日における評価が調査基準日の評価より低くとも、そのことは、違法ではないとしている。このことについて渋谷(2005)も「昭和から平成8年にかけて、行政解釈及びいくつかの裁判例は、このような場合でも価格決定は適法であるとの見解を示していた」と記している⁸⁾。

ところで、本件の原告側の主張は「固定資産課税台帳に登録された平成6年度に係る賦課期日における宅地の価格の決定に違法がある」とし、提訴した。そして、以下の判決の結果、本件土地の価格の算定の基準となった標準宅地の地価公示価格の下落率が3割を超えることから、3割を上回っている金額の部分が違法として取り消された事例である。

固定資産評価基準による評価と客観的な交換価値との関係について、「法は、固定資産の評価については、評価基準によることを求めているから、法にいう「適正な時価」とは、固定資産評価基準に従って評定された時価ということになる。しかし、固定資産評価基準は、各筆の土地を個別評価することなく、諸制約の下において大量の土地について適正な時価を評価する技術的方法と基準を規定するもの」であるので「標準宅地の評定及び評価基準による比準の手續きに過誤がないとしても、個別的な評価と同様の正確性を有しないことは制度上やむを得ないというべきであり、評価基準による評価と客観的な交換価値とが一致しない場合が生ずることも当然に予定されているもの」であるとしつつも、「「適正な時価」とは客観的に観念されるべき価格であって、自治大臣の裁量又は市町村長の裁量に属する事項と解することはできず、法が自治大臣の評価基準に委任したものは「適正な時価」の算定方法であるから、評価基準による評価が客観的な交換価値を上回る場合には、その限度において、登録価格は違法なものと

8) 渋谷(2005)、p.100。

ということになる」と示されている。

本件判決は、土地の評価方法につき固定資産評価基準に従って算定される宅地の価格が、賦課期日における客観的な交換価値を超えるものではないとしている。そして、それを推認するためには、標準宅地の適正な時価として認定された価格が、標準宅地の賦課期日における客観的な交換価値を上回っていないことが必要とされている。そのため、固定資産評価基準の定める評価方法が一般的な合理性を有する場合にあっては、「固定資産評価基準に従って算定された固定資産の価格は、「特別な事情」がない限りその評価方法の合理性によって固定資産の「適正な時価」を上回らないものと推認される」という見解を示したのである。

次に、7割評価の意義と適法性については、評価基準の問題として扱われ「評価基準による評価が客観的時価を下回ったとしても、それが課税処分の謙抑性の範囲にある限り、法の予定する「適正な時価」と解することができる」とする。しかし、あくまでも「「適正な時価」とは客観的に観念されるべき価格であって、客観的時価を上回った場合には、その限度において違法」としている。そして「少なくとも評価額が客観的時価を超えるという事態が生じないよう適正な時価をあらかじめ控えめに評定することも、課税処分の謙抑性に反しない程度で許されるべき」として、「7割評価通達には合理性があり、これに従った評価は適法である」と示している。ただし、7割評価の意義を「客観的時価を超える事態の発生を回避することにあるのであって、各対象土地の「適正な時価」を、各土地を公示価格と同様の方法で鑑定評価した場合の価格の7割とすべしとするものではない」と、あくまでも地価公示価格が「適正な時価」であるとするのである。

本件判決は3割を超える「客観的時価」、つまり地価公示価格を上回った部分の評価が違法と判断している。すなわち、客観的時価が適正な時価であり、地価公示価格水準の100%と解されることになる。地価公示価格の7割が適正な時価ではなく、固定資産税の土地の評価の場合には一時期に大量評価をしなければならないため、実務

上地価公示価格の7割程度にあらかじめ控えめに評定することが許されるべきだと見解しているのである。

(2) 学説・判例から考察される「適正な時価」

固定資産評価基準は、総務大臣が固定資産の評価の基準並びに評価の実施手続きとして定め、これを告示し、そして市町村長はこの固定資産評価基準によって、固定資産の価格を決定しなければならない。これらのことから、固定資産税の課税標準を決定するにあたっては、固定資産評価基準が中心的な役割を行うことになるので、適正な時価と固定資産評価基準との関係が重要になる。判例の多くは、「ある固定資産の価格の算出方法が固定資産評価基準に従って適正に行われる以上、「特別な事情」がない限り、固定資産評価基準に従って算出された評価額が、客観的時価であるというべきである。」とし、固定資産評価基準によって算定された価格が「適正な時価」を決定するものとされている。そして、石島(2008)は「固定資産評価基準は大量の固定資産を一括評価しようとするものであるから、個別的な評価と同様の正確性を有しないことは制度上やむを得ないとしても、固定資産評価基準は「適正な時価」を把握する方法であると位置付けられる⁹⁾と述べている。

学説・判例の多くが、固定資産評価基準によって算定された価格が「適正な時価」を決定するという見解を示している。しかし、前述の判例のように、固定資産評価基準によって算定された価格が客観的な交換価値を上回る場合があり、その場合において、上回る部分が違法なものという裁判例も少なからず存在した。すなわち、固定資産評価基準によって算定された価格が、必ずしも「適正な時価」となるわけではないということである。

固定資産評価基準は、固定資産の評価において一定の目安を示すものの、「適正な時価」を算定するには必要十分ではないということが言える。そして、これは「適正な時価」というものが、実際には完全に確立した方法によって算定されているわけではないことを示す。その解釈や一応の算定方法があるにしても、実際に即していないも

9) 石島(2008)、p.295。

のも多く、納税者が理解し納得できるものではない複雑な制度であることに問題があるのではないかと考えられる。

上記の判例のように、評価額に不服がある納税者は救済を求めて固定資産評価審査委員会に審査の申出を行うことができるが、この救済制度はあくまでも納税者側からの申出があることが前提となっている。したがって納税者側からの申出がなければ、仮に、固定資産評価基準によって算定された評価額が、賦課期日における客観的な交換価値を上回る事態が生じていたとしても、評価額の修正は行われなため、固定資産税における課税の公平は実現できない。

このような事態に対応するためには、制度論として、納税者側からの不服の申出を待って対応するのではなく、課税庁側から進んで評価額が賦課期日における客観的な交換価値を上回る事態が生じてないかを積極的に検証し、必要に応じて評価の見直しを実施せねばならない。

4 最後に

ここまで論じてきたように固定資産税はその複雑な評価の仕組みによって、所得税や法人税の申告方式とは異なり賦課課税であるのに納税者に理解されにくい税となっている。その複雑さの要因の一つは「適正な時価」という概念にある。「適正な時価」が単純な市場価格であり、公示価格であれば問題は生じない。しかし、固定資産税の課税標準は「価格」であり、「価格」とは「適正な時価」であると定められているにもかかわらず、その「適正な時価」の意義を地方税法は明確に規定化していない。そして、それは固定資産評価基準によって求められるのであるが、固定資産評価基準自体が難解なものとなっている。平成6年に地価公示価格の7割を目途に評価されることとなり、それまで結果的に低く抑えられていた税負担の急増を回避するため、負担調整措置や、課税標準の特例措置が導入された。評価の均衡化により課税の公平性を確保するために行われた措置が、制度をより複雑で難解な仕組みにしてしまい、いわゆる「制度の二重構造」の問題を生じさせているのである。評価制度の簡素化と評価における公

平の確保という二律背反の課題をどのようにバランスさせていくのかが今後の土地に係る固定資産税の重要な課題であろう。

固定資産税の拡充を図る上で納税者の一層の理解をえて、信頼を確保することが不可欠である。そのためには、何よりも納税者にとって分かりやすい簡素化された制度のもとで、適正公平な評価に関する情報を納税者保護の観点から積極的に開示するとともに、制度を簡素にそして公平にすることによって、固定資産税評価の透明性を高め、納税者の信頼を得なければならない。

参考文献

- 阿部雪子（2010）「固定資産の適正な時価」『地方税』、61巻9号、pp.9-29.
- 石島弘（1997）「固定資産税の現状と課題」『税研』、73号、pp.9-13.
- 石島弘（2004）「固定資産税の今日的課題」『税研』、114号、pp.33-39.
- 石島弘（2010）「固定資産税の課税方式と評価をめぐる問題点」『税理』、53巻13号、pp.162-170.
- 石島弘（1984）「固定資産税の性質－財産税か、収益税か」『税経通信』、39巻15号、pp.266-269.
- 伊藤裕幸（2011）「固定資産税の評価」『税務弘報』、59巻13号、pp.28-36.
- 石島弘（2007）『納税者保護と法の支配』信山社.
- 石島弘（2008）『不動産取得税と固定資産税の研究』信山社.
- 石島弘・碓井光明・木村弘之亮・山田二郎（1988）『固定資産税の現状と納税者の視点－現行制度の問題点を探る』六法出版社.
- 碓井光明（1986）『地方税の法理論と実態』弘文堂.
- 碓井光明（2001）『要説 地方税のしくみと法』学陽書房.
- 金子宏（1993）「固定資産税の性質と問題点」『税研』、50号、pp.3-11.
- 金子宏（1997）「固定資産税における土地の評価」『税研』、75号、p.6.
- 金子宏（1999）「固定資産税の改革－手続きの整備と透明化に向けて－」『税研』、84号、pp.20-27.
- 金子宏（2019）『租税法』第23版、弘文堂.
- 固定資産税務研究会編（2019）『要説固定資産税』令和元年度版、ぎょうせい.

固定資産税における土地の評価の問題

- 固定資産税務研究会編(2012)『固定資産評価基準解説(土地編)』(財)地方財務協会.
- 佐々木潤子(2003)「固定資産税における『適正な時価』」『税法学』、550号、pp.3-12.
- 佐藤英明(2004)「裁判例にみられる「固定資産税の性格」とその意義」『資産評価情報』、132号、pp.39-45.
- 佐藤英明(2006)「固定資産評価をめぐる判例の動向」『資産評価情報』、150号、pp.43-56.
- (財)資産評価システム研究センター(1991)『土地評価に関する調査研究—土地評価の均衡化・適正化等に関する調査研究』(財)資産評価システム研究センター.
- (財)資産評価システム研究センター(2004)『地方税における資産課税のあり方に関する調査研究報告書—適正な時価について—』(財)資産評価システム研究センター.
- (財)資産評価システム研究センター(2010)『固定資産税制度に関する調査研究—固定資産税の判例の分析に関する調査研究—』(財)資産評価システム研究センター.
- (財)資産評価システム研究センター(2011)『地方税における資産課税のあり方に関する調査研究—今後の固定資産税のあり方について—』(財)資産評価システム研究センター.
- (財)資産評価システム研究センター(2012b)『平成24年度固定資産税関係資料集Ⅱ—不動産鑑定評価編—』(財)資産評価システム研究センター.
- 品川芳宣(2003)「固定資産評価基準の法的性格と問題点」『税研』、112号、pp.63-66.
- 渋谷雅弘(2005)「固定資産税における適正な時価」『別冊ジュリスト租税判例百選』第4版、pp.182-185.
- 総務省自治税務局固定資産税課・資産評価室(2019)『平成31年度固定資産税のしおり』.
- 谷口勢津夫(2001)「固定資産税の法的課題」『日税研論集』、46巻、pp.187-252.
- 辻弘昭(1995)「土地評価のあり方をめぐる議論の経緯—固定資産税を中心として—」『地方税』、46巻8号、pp.19-55.
- 宮本十至子(2010)「土地の評価に係る裁判例」『地方税』、61巻11号、pp.12-32.
- 山崎一樹(1999)「平成6年度評価替えに係る国家賠償訴訟の判決について」『地方税』、50巻4号、pp.46-79.
- 山田二郎(1996)「固定資産税を改善するための課題」『税経通信』、51巻14号、pp.3-26.
- 山田二郎(2003)「固定資産税の評価をめぐる最高裁判決とその影響」『税理』、46巻14号、pp.16-22.