

月刊『税』2018年3月号掲載

特集 所有者不明土地等の固定資産税徴収

所有者不明土地等の現状と固定資産税徴収の課題

キャノングローバル戦略研究所 研究主幹 柏木恵

はじめに

年々、自治体の中で税務部門のステイタスが上がっていると感じている。特に、税務情報の重要度が増している。生活困窮者自立支援制度では、税務情報は重要な手がかりである。また、マイナンバー導入により、税務情報はこれまでの賦課徴収のためのデータを越えて、自治体全体の重要なデータになっており、今後ますます重要度が増すだろう。固定資産課税台帳もまた、課税のみならず、自治体内とその地域における重要な不動産・固定資産情報になっていくと考えている。

各自治体で起きている土地や家屋の不動産問題は、人口減少・少子高齢社会が根底にあり、過疎問題や空き家問題、耕作放棄地、放置林、まちづくり、社会資本整備、公共インフラ老朽化問題などに加え、グローバル化も影響し、さまざまな要因を内包した地方財政の問題と捉えられる。たとえば、空き家問題は、住民からみれば、景観の悪化や防犯上の不安、倒壊の恐れなどが心配事である。税務部門からみれば、固定資産税が滞納になっていたり、死亡者課税になっていたりする場合もある。担当部署は住民の苦情に対応したくても情報がなく、税務部門に相談してくることもあるだろう。

本稿では、本特集を組むことにした5つの問題意識を説明するとともに、本稿の後に続く横浜市の川井氏、大阪府寝屋川市の岡元氏、北海道倶知安町の柏木氏とのつながりを紹介する。次に自治体を取りまく土地や社会資本整備を述べ、最後に固定資産税徴収に関する私見を述べる。

1. 問題意識①：国内納税者の固定資産税の賦課徴収

筆者には5つの問題意識がある。第1の問題意識は、国内納税者の固定資産税の賦課徴収である。筆者は長らく地方税を研究しているが、自治体を訪問していると、さまざまな税目の課題を知る。市町村の税務部門は、名称は自治体によって異なるが、市民税課、資産税課、納税課、税制課で構成されており、課名が物語っているとおり、個人市民税と固定資産税と徴収が主要業務である。固定資産税では、土地・家屋評価や償却資産と共に、徴収の課題を耳にすることが多い。それは、外国人問題であったり、死亡者課税であったりする。外国人の不動産所有も増えており、外国居住者で納税管理者が付いていないケースが増えている。

資産税課の業務は土地・家屋の評価がメインで、自治体職員が償却資産や死亡者課税に

携わる時間を捻出するのはとても厳しい。死亡者課税は、筆者が確認したところ、固定資産税全体の5%程度であり、ボリュームとしては小さく、所有者が死亡していても、ほとんどの場合、残された家族や企業等により、自治体に納税されるので、税収確保の点では、税務行政の執行上の問題は起きていない。しかし、法的には違法となるので、できるだけ早く手当をしておいた方がいいと以前から考えていた。さらに、昨今では、国民の所有者不明土地に対する注目が急速に高まり、これから制度改革が始まるが、始まったら急速に進みそうで、自治体は今から備えておく必要があると考え、この問題について、どのように解決したらよいか、どのように筆者が関わっていくかを考えていたところ、寝屋川市が空き家や空地に関する徴収対策を積極的に行っているを知った。2017年度には、迷子不動産プロジェクトを立ち上げて、大阪府内外の関西圏で勉強会を開くなど、牽引役として奮闘していた。

2. 問題意識②：国外納税者に対する個人住民税と固定資産税の賦課徴収

第2に、2013年度に、筆者もメンバーだった自治総合センターで行われた「グローバル化社会にふさわしい地方税制のあり方に関する調査研究会」で、「国外納税者に対する個人住民税と固定資産税の賦課徴収」について検討したことである。

当時のデータなので少し古いが、2010年12月までに、財務省に720件、2336億円相当、土地面積3746万㎡、建物面積110万㎡の不動産取得が報告されていた。取得者の国籍別は件数別によると、1位がオーストラリアの313件、2位がイギリスの126件、3位が中国の97件で、金額別によると、1位がドイツの736億円、2位がイギリスの575億円、3位がシンガポールの425億円という順位であった。

また、研究会では、東京都と横浜市、北海道ニセコ町から国外納税義務者に対する賦課徴収の実態と取り組みについて報告があった。紙幅の都合上、要約すると、東京都では外国人の不動産取得が多いと思われる6区（千代田、中央、港、新宿、江東、渋谷）で、外国籍と思われる者の課税件数は7,058件（全体の1.4%）、税額で9億円（全体の0.6%）で、未納は292件、2000万円であった（2010年10月20日現在）。東京都は納税管理人の指定の徹底を提案し、横浜市は国内居住の外国人が出国、死亡、行方不明となるケースは調査が非常に困難で、実効性のある調査方法の確立が今後の課題と述べた。ニセコ町からは、徴収漏れを防ぐには、所得税と住民税を一緒に徴収できないかという意見が出された。

ニセコ町の資料では、ニセコ町よりも倶知安町の方が、外国人定住者が多いことが分かり、この研究会後に、本特集で執筆していただいた倶知安町の柏木将徳氏を知り、2016年夏に倶知安町に赴き、北海道のニセコエリアの現状を視察し、ヒアリングを行った。

3. 問題意識③：若い世代へのノウハウ移転

第3に、若い世代へのノウハウ移転である。徴収は税目問わず、納期限を過ぎて未納であれば、滞納整理、滞納処分の順で事務を進めていく。しかし、まさに公権力の行使となるこれらの業務は、自治体職員にとって荷が重く、事務を進めるにもノウハウや知恵が必要である。倶知安町の柏木氏や寝屋川市の岡元氏など全国の若い徴税吏員のよき先生の1

人が、横浜市の川井氏であり、多くの若き自治体職員が研修やメールでの個別相談などを通じて、川井氏から徴収を学んでいる。

しかし、まだ川井氏と知り合いではない、若き自治体職員が、これから積極的に固定資産税徴収に取り組めるように、ノウハウを伝授する場を作りたいと考え、「所有者不明土地等への課税手順とその実践例」という題材で、川井氏に執筆をお願いした。

4. 問題意識④：自治体のみならず地域全体の資産把握の必要性

はじめにで述べたように、自治体で起きている土地や家屋の不動産問題は、さまざまな要因を内包した地方財政の問題と捉えており、第4の問題意識は、公会計の視点である。

地方公会計が進む中、自治体は自身の資産がどれくらいあるかを把握しきれていなかった。自治体は、固定資産台帳の整備や「公共施設等総合管理計画」の策定など、自治体が保有する資産については把握し管理するようになってきているが、地域にある空き家や耕作放棄地、放置されている森林、シャッター商店街などについても把握し、地域の資産として、自治体が管理する必要が出てくるだろう。

公共施設等総合管理計画は、効率的な社会資本整備を行う必要があるため、自治体の公共施設等の長寿命化を目指して、策定される計画である。固定資産台帳は、自治体を持っている固定資産・公有資産・備品の台帳である。

これらがほぼ整備された今、自治体所有だけでなく、住民や事業者所有等も含めた地域全体の資産を把握する仕組みに発展させることが必要だと考える。イメージとしては、固定資産課税台帳と固定資産台帳を足し合わせて、農地台帳や林地台帳など自治体にある情報に加え、その他に漏れているものを加えた台帳である。そのようなものがあれば、自治体はその地域を計画・管理しやすくなるだろう。

5. 問題意識⑤ 地域全体の資産とする

最後に、財政健全化の視点である。筆者は2年半にわたり、財政健全化法施行により財政健全化団体となった自治体や財政健全化団体にはならなかったものの財政が危ぶまれた自治体を調査した。調査から分かったことは、自治体の財政悪化の要因は2つあり、ひとつは、財政規模に見合わない公共事業である。内的要因としては、首長が理想郷をつくるべく行った大規模公共事業や、過疎対策事業債や辺地対策事業債を利用できる自治体が住民サービスを充実させるために相次いで行った公共事業による。外的要因としては、洞爺湖町の有珠山噴火や日野町の鳥取県西部地震のような自然災害によって発生した公共事業によるものや、新幹線新駅や新空港建設にともない先行して行った公共事業が事業廃止や最初の計画どおりにいかなかったことによるもの、バブル経済崩壊後の国の景気対策に歩調を合わせて相次いで行った公共事業によるものが挙げられる。

もう一つの要因は、病院や水道、ごみ処理、スキー場、温泉施設などの経営難である。病院の経営難は北海道や過疎地域に発生しやすく、水道やごみ処理の問題は離島で発生しやすかった。また、一部事務組合などで共同実施している場合にも持分割合によっては財政難につながることもわかった。スキー場や温泉施設も上手くいかなかったところがみら

れた。

このように、公共事業や公共施設が地方財政のキーワードとなっており、第4の問題意識でも述べたように、自治体所有の固定資産として捉えるだけでなく、その地域全体の所有として、さまざまな要因を内包して捉え直すべきだと考えている。

以前から、自治体は死亡者課税の存在はわかっており、多くの自治体では粛々と賦課徴収に取り組んできているが、この時流をみると、自治体はこれまで以上に、力強くかつ確実に前に進んでいかなければならないと思っており、寝屋川市の岡元さんや倶知安町の柏木氏のように、まさにこれからの若き自治体職員の取り組みが、多くの自治体職員の固定資産税徴収の励みになればと考えた。

3市の取り組みは、立ち位置は一見異なるようにみえるかもしれないが、これがそれぞれのリアルである。寝屋川市の取り組みのきっかけは、空き家・空地の滞納問題であるが、単なる滞納問題ではなく、その根底には所有者不明問題や死亡者課税があった。また、倶知安町も国外納税者をキーワードにしているが、所有者不明問題や死亡者課税があり、根底にある問題意識は共通している。

6. 社会資本整備とインフラの老朽化

つづいて、自治体のおかれている状況について検討する。まずは、現在の社会資本整備状況と公共インフラの老朽化を取り上げる。

近年、国や地方公共団体の財政難が顕在化しており、公共投資は削減の一途をたどっている。今後も限られた予算の中で、効率的な社会資本整備を行う必要があるため、新たな整備はなかなか難しいだろう。また、日本の社会資本整備は高度経済成長期に集中的に整備されてきたため、今後急速に老朽化することが懸念されている。

社会資本整備については、今後20年間で、建設後50年以上経過する施設の割合は加速度的に高くなる。2033年には、道路橋の67%、トンネルの50%、河川管理施設(水門等)の64%、下水道管きよの24%、港湾岸壁の58%が建設後50年以上経過施設となる。このように、自治体には老朽化するインフラを戦略的に維持管理・更新することが求められている(表1)。また、建設業の従事者の減少と高齢化も問題視されている。建設業就業者は1997年には685万人だったが、2013年には499万人と、186万人(27%減)も減少している。また、就業者の34%が55歳以上で、29歳以下は10%と高齢化が進んでいる。今後は、予算と建設業就業者の動向をみながら、老朽化対策を行っていくことになる。

7. 空き家問題

国土交通省や総務省の定義によれば、空き家とは①別荘などの二次的住宅、②賃貸用の住宅、③売却用の住宅、④その他の住宅(転勤や病気療養のために長期的に不在の場合や建て替えのためなど)に分類される。空き家が発生する理由のひとつに、総住宅数が総世帯数を上回ることが挙げられる。1世帯で何件もの住宅を持つことからくる。1963年までは総世帯数が総住宅数を上回っていたが、1968年に逆転し、2013年には1世帯当たりの住宅数が1.16戸となった。空き家数は2013年度には820万戸、空き家率(総住宅数に占

める空き家の割合)は13.5%になった。内訳をみると、賃貸用の住宅が429万戸(52.4%)、売却用の住宅が31万戸(3.8%)である(図1)。国土交通省の2014年3月に公表された調査結果では、空き家所有者の7割がそのまま放置していることが分かった。2015年11月に、国土交通省住宅局が実施した『平成26年空家実態調査』では、空き家の所有者の55.6%が65歳以上の高齢者であることも分かった。

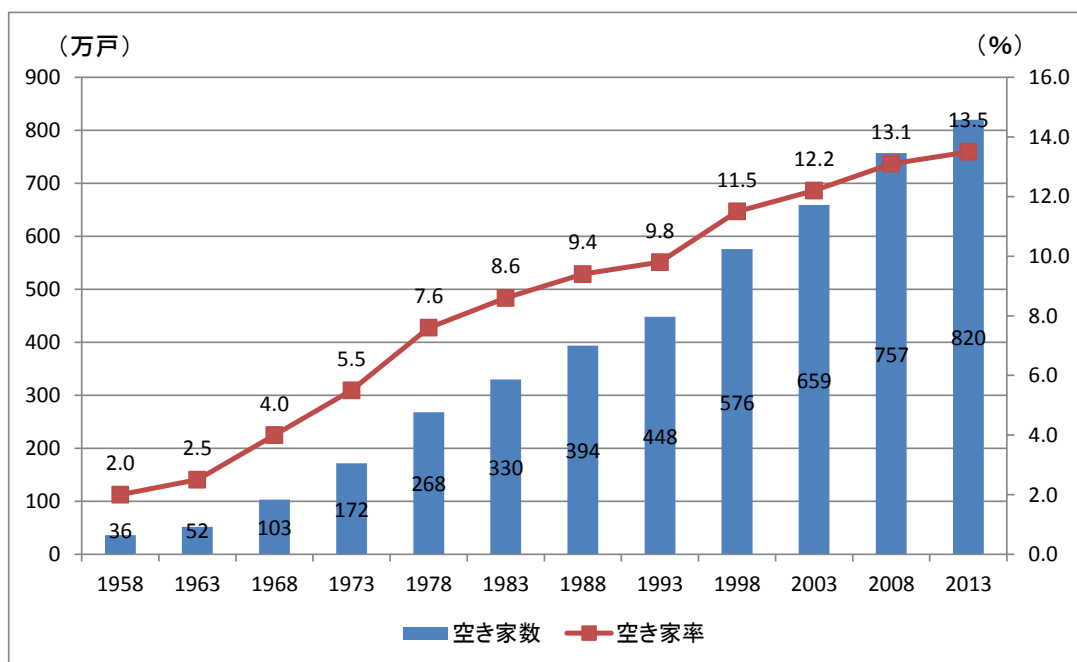
表1 建設後50年以上経過する社会資本の割合

	2013年3月	2023年3月	2033年3月
道路橋[約40万橋(橋長2m以上の橋約70万のうち)]	約18%	約43%	約67%
トンネル[約1万本]	約20%	約34%	約50%
河川管理施設(水門等)[約1万施設]	約25%	約43%	約64%
下水道管きよ[総延長:約45万km]	約2%	約9%	約24%
港湾岸壁[約5千施設](水深-4.5m以深)]	約8%	約32%	約58%

出所：国土交通省ホームページ

http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/maintenance/02research/02_01.html

図1 空き家数と空き家率の推移(1958年~2013年)



出所：総務省「平成25年度住宅土地統計調査(確報集計)」結果の概要。

国は増え続ける空き家に対処するため、2014年11月に「空家等対策の推進に関する特別措置法」を制定し、2015年5月に全面施行を開始した。この法律により、都道府県や市区町村が調査して、適切な管理が行われず、倒壊の危険や周囲の景観を著しく損っている空き家は「特定空家」として、厳しい処分を行うことができるようになった。「特定空家」は、具体的な判断基準や処分の方法について国土交通省が定めたガイドラインをもとに各地方公共団体が条例で定める。2015年4月時点で430の地方公共団体が「空き家等の適正

管理に関する条例」が制定・施行されている。2015年10月には神奈川県横須賀市が全国初となる所有者不明の老朽化した空き家の取り壊しを行政代執行するという報道がなされた。

国土交通省は、2016年度に「先駆的空き家対策モデル事業」として、京都市や埼玉県川口市、長野県小諸市などの6地方公共団体のほか、2民間団体、12のNPOや社団法人等の計20団体に対して、1.2億円の予算を措置した。20団体は先駆的な取り組みを実施し、その結果を公表し、全国展開を図る。また、2016年度に「空き家対策総合支援事業」として、社会資本総合整備交付金とは別枠で20億円を予算措置した。低所得者向けの住宅に空き家を活用し、家賃を一部補助される。都道府県ごとに一定の基準を満たす空き家を登録し、入居希望者に仲介する仕組みを作り、一部補助により家賃を安くすることで、低所得者の住宅環境の改善と、空き家の減少を目指すこととなった。

空き家問題は大都市や過疎地域にかかわらず全国的な問題となっており、郊外型団地や木造住宅密集地などによって、空き家が発生する経緯や解決すべき課題、対応方法などが異なる。問題に対して、その地域に応じて、ひとつひとつ解決していくしかないだろう。

8. 耕作放棄地

農村では都市部よりも高齢化や人口減少が進行しており、特に中山間地域において顕著である。主な悩みに「耕作放棄地」がある。耕作放棄地とは、「所有している耕地のうち、過去1年以上作付けせず、しかもこの数年間に再び作付する考えのない耕地」と定義される。耕作放棄地面積は1985年までは、13万ヘクタールであったが、1990年以降増加の一端を辿り、2010年には39万6000ヘクタール、2015年には42万3000ヘクタールとなった。耕作放棄地の農家を形態別にみると、土地持ち非農家と自給的農家が6割を占めている。耕作放棄地の発生原因は、2014年の調査では、「高齢化・労働力不足」が23%、「土地持ち非農家の増加」が16%と続き、「農産物価格の低迷」、「収益の上がる作物がない」なども挙げられた。

耕作放棄地が問題となるのは、周辺の土地に影響が及んでしまうからである。雑草や害虫の増加のほか、特に中山間地域で著しい影響を受けるのが、山間地域に生息する鳥獣による被害である。中山間地域とは、平野の外縁部から山間地を指す。山地の多い日本では、このような中山間地域が国土面積の約7割を占めている。この中山間地域における農業は、全国の耕地面積の約4割、総農家数の約4割を占めるなど、我が国農業の中で重要な位置を占めている。そのほか、食料自給率への影響、ゴミの不法投棄問題なども挙げられる。

耕作放棄地に対する解決策には農業従事者を増やすことである。農地を相続したときだけは、無条件に農地の所有が認められている。しかし、相続した人が非農家では、農家に転業しないと耕作放棄地になってしまう。この土地持ち非農家の存在も問題である。

これを解決すべく、「農地法等の一部を改正する法律（平成21年法律第57号）（以下、改正農地法とする）」が、2009年12月に施行された。この改正で、一般法人の貸借での参入規制の緩和と農地取得の下限面積の実質自由化を実現した。農地を取得する際の下限面積を緩和したため、個人が農業に参入しやすくなり、株式会社でも農地を借りられるよう

にし、貸借期間を 50 年間に延長した。農業生産法人の要件を緩和し、出資の形で農業に参入しやすくなった。転用規制を厳格化し、遊休農地対策を強化した。改正農地法施行後の 3 年半で参入法人は 1,261 法人（うち株式会社は 777 法人）と着実に増加している（表 2）。参加法人を業務形態別にみると、食品関連産業が 330 法人（26%）、農業・畜産業が 194 法人（15%）、建設業が 163 法人（13%）の順になっている。

表 2 改正農地法施行後の一般法人数の推移（2010 年 6 月～2013 年 6 月）

	NPO法人等	特例有限会社	株式会社	合計
2010年6月	29	29	117	175
2010年12月	66	63	235	364
2011年6月	96	90	341	527
2011年12月	134	108	435	677
2012年6月	204	144	604	952
2012年12月	255	145	671	1,071
2013年3月	277	158	723	1,158
2013年6月	314	170	777	1,261

出所：農林水産省資料。

その他にも、農林水産省は、2009 年より耕作放棄地再生利用緊急対策を実施している。耕作放棄地の再生・利用の支援として、耕作放棄地再生利用緊急対策交付金を創設した。障害物除去・深耕・整地などの再生作業については、荒廃の程度に応じ、10 アールにつき、3 万もしくは 5 万円（補助率 1/2）交付される。土壌改良や営農定着に対して、10 アールにつき、2.5 万円交付される。用排水整備、鳥獣被害防止施設、直売所、加工施設、市民農園、農業用機械・施設等の整備などにも補助率 1/2 等で支援される。2015 年度には 19 億円、2016 年には 2 億 3100 万円が予算化された。

2014 年度には、農地中間管理機構（農地バンク）が全都道府県に創設された。農地中間管理機構とは、「信頼できる農地の中間的受け皿」で、リタイアするので農地を貸したいとき、利用権を交換して分散した農地をまとめたいとき、新規就農するので農地を借りたいときなどに活用できる。農業の担い手への集積・集約化と耕作放棄地解消を目的としている。

このように地域ではさまざまな問題に直面している。

おわりに

その地域の土地や家屋に関する行政の仕事は今後ますます増えていくだろう。そして、それがひいては日本の国土を維持することにつながる。将来的には、自治体が地域にある土地（森林・農地・住宅地など）や建物をすべて把握し、引き取り手のいない土地や建物を管理できる体制を作る必要があると考えている。ふだんから地域の土地や家屋について把握しておけば、固定資産税の問題も解決しやすくなるだろう。制度変更が進み、自治体に仕事がたくさん下りてくる前に、各自治体でできるだけ固定資産税の問題を解決した方がいいだろう。

死亡者課税は長年使われている税務部門のインナーサークル用語である。この言葉がこのまま一人歩きする前に、全国の税務職員で解決した方がいいだろう。課税部門の仕事ととらず、徴収部門や担当各課と連携し、1件1件確実に解決するしかない。死亡者課税の定義が曖昧なため、誇張されがちだが、本来の意味の死亡者課税は5%程度である。全体からみた数は小さい。1件ずつ解決すれば、いずれ終わりは見えてくる。外国人問題も同様である。

物事が崩れていく時には、最初の兆しを分かっているながら見過ごしていることが多く、たいていの場合は、うすうす気づいていて、放置するから手遅れになる。病気や家庭崩壊、企業の倒産などもそうである。何も手を打たなければそのままだが、真剣に向き合って、立て直せば、病気は治り、家庭は円満となり、企業は復活していく例がたくさん存在する。

固定資産税の問題にしっかりと向かうことが、日本の国土・国益を守り、地域生活を維持することに繋がる。