

2003年1月28日

豊島区法定外税検討会議第二部会報告（案）  
「ワンルームマンション税」について

豊島区法定外税検討会議  
第二部会長 池上 岳彦

1. 検討の経緯

(1) 部会の役割

豊島区は、区役所内に設置した豊島区区税調査研究会の報告に基づいて、法定外税として、新たに建築される「狭あいなワンルームマンション」(分譲用、賃貸用及びそれらが混在したものを含む)すなわち「地階を除く階数が3以上であって、1戸当たりの床面積が25平方メートル以下の住戸数が15戸以上、かつ総戸数の3分の1以上である中高層集合住宅」に対して、建築時に1回限り、1戸当たり50万円程度を賦課する「ワンルームマンション税」を創設する構想を提起した。

法定外税構想について区役所外の有識者、区民、納税者等の意見を取り入れるために、豊島区は豊島区法定外税検討会議(以下、検討会議と記す)を設置した。検討会議のなかに、第二部会(以下、本部会と記す)が設けられた。本部会の役割は、豊島区が提起した「ワンルームマンション税」構想について、その背景となる住宅問題の現状と政策課題、その対応策、税導入の妥当性等について、学識経験者、区民、ワンルームマンション関連事業者及び区職員の代表を委員として委嘱し、それぞれの主張の共通点及び相違点を確認し、検討会議の専門委員会における報告書案作成のための資料を提供することである。

(2) 検討の手順

本部会は、豊島区が「ワンルームマンション税」を構想する背景となった区の当面する住宅政策の課題について、第1に「何をめざすのか」、第2に「問題はどこにあるのか」という点を確認し、第3に「どのような施策が適切か」を検討した。そのなかで、税と税以外の政策手段を比較検討し、とくに課税案については詳しい検討を行った。

## 2. 豊島区の住宅政策とワンルームマンション

### (1) 安心して定住できるまちを造る

豊島区における住宅政策の基本は、東京都豊島区住宅基本条例第7条に基づいて策定されている「第2次豊島区住宅マスタープラン ~生活のゆたかさを実感できる住宅・住環境をめざして~」である。そのなかでは、住宅政策の課題の第1に「バランスのとれた地域社会の形成」が掲げられており、その内容は「コミュニティの育成」と「ファミリー世帯の定住支援」である。

とくに焦点になるのは、ファミリー世帯の増大と定住促進である。これが区の重要な政策課題であることについて異論はない。ただし、その実現のためには、住宅政策のみならず、保育・学校施設の確保をはじめとする子育ての基盤整備や治安維持など、さまざまな政策が重要な役割を果たすことも忘れてはならない。

### (2) 住宅ストックのバランスを是正する

豊島区がファミリー世帯の数を増やしたいと考える背景には、東京都23区の中で住戸構成を比較した場合、豊島区において民間借家とくに狭小な借家共同建ての割合が目立って高いという現状がある。そこで、住宅ストックのバランスを是正することを通じて、ファミリー世帯の比率を高めることが目標となる。

そして、ファミリー世帯を増やすための「インセンティブ」としての施策を進めると同時に、単身世帯用住宅としてしか使用できないワンルームマンションの新築を抑制しようとして構想されたのが「ワンルームマンション税」である。

### (3) 1戸当たり25㎡以下のワンルームマンションを抑制すべきか？

豊島区の「ワンルームマンション税」構想において課税対象となっているのは、1戸当たり25㎡以下のワンルームマンションである。その新築を抑制しようとする理由としては、A「これでは2人以上の世帯として狭い、つまり単身世帯用住宅の増大を抑制して、ファミリー世帯の増大を誘導したい」、B「これでは単身世帯としても狭すぎる」という2つの見方が可能である。

この点については、本部会において以下のようにいくつかの見方が示されたが、本部会全体として意見が一致するには至らなかった。

Aの立場から、25㎡を超える住戸であれば2人以上でも住めるので、単身世帯用住宅の増大を抑制するには25㎡以下の住戸を抑制することが適当である。

Aの立場から、単身世帯用住宅の増大を抑制するのであれば、1戸当たり29㎡(国の第八期住宅建設五箇年計画及び第2次豊島区住宅マスタープランが定める2人世帯の最低居住水準)以下もしくは35~40㎡以下の住戸を抑制すべきである。

ワンルームマンションの借り主のなかには住民登録をしない者も多く、またゴミ出しのマナー、地域活動への参加等に問題がある。さらに、長期的な維持管理の可能性にも疑問がある例がみられる。したがって、区民の良好な居住環境を確保するためには、ワンルームマンションがこれ以上増えすぎることは適当でない。

豊島区の地理的条件からみて、単身世帯用住宅が増えるのは市場の需給バランスの結果であり、これを抑制するのは適当でない。Bの立場についても、単身であれば20~25㎡は狭いとは言えない。また、借主のニーズ等に応じて今後は1戸当たり25㎡超になることも予想されるので、市場の動向に委ねればよい。

(注)「最低居住水準」は、第八期住宅建設五箇年計画(平成13年3月13日、閣議決定)において、「健康で文化的な住生活の基礎として必要不可欠な水準」とされ、「特に、大都市地域の借家居住世帯に重点を置いて、その水準未達の世帯の解消に努める」とされている。なお、1人世帯は18㎡が、1人世帯(中高齢単身)は25㎡が、それぞれ住戸専用面積の「最低居住水準」である。

### 3. 税以外の施策に関する検討

ファミリー世帯の比率を高めるためには、ワンルームマンションに課税する以外にも施策はある。本部会では、課税案の検討と並んでこの問題についても議論を行った。

#### (1) ファミリー世帯を誘導する施策

ファミリー世帯を増やす、もしくはその定住を促進する政策として、豊島区がさまざまな施策を行ってきたことは評価されるべきである。たとえば、「区民住宅の管理運営」として、民間事業者に対して賃貸住宅(1戸当たり55~70㎡)の建設費補助を行い、その住宅を20年間借り上げて公共賃貸住宅として利用し、入居者の所得に応じた家賃補助を行っている。また「都心共同住宅供給事業」として、民間事業者が供給する良質な共同住宅(分譲・賃貸)に対する建設費補助を行ってきた。さらに「ファミリー世帯住み替え家賃助成事業」として、区内の良質な賃貸住宅に住み替える世帯に対して、家賃の一部を助成している。

しかし、他の地方公共団体と同様、豊島区の財政事情は悪化しており、区は「豊島区財政健全化計画」(平成13～16年度)を策定、実施している。そのなかで、歳出削減の一環として、上記の事業はいずれも新規の受付・供給を休止もしくは大幅に縮小しているのが現状である。そこで、何らかの手段、すなわち各種経費の節減もしくは新たな収入によってファミリー世帯を誘導する施策にあてる財源を確保する必要があらはることは否定できない。

なお、本部会では、施策の前提条件として、ファミリー分譲マンション等を建設するだけの区画の土地が豊島区内にあるかどうか疑問であり、むしろワンルームマンションに適した広さの土地が多いのではないかと、との意見も出された。これは政策の有効性及び財政需要の有無と関連する点であるから、区として十分検討する必要がある。

## (2) 規制的な政策手段について

建築物の用途や住宅の規模等について、市場の動向に委ねるだけでは地域の良好な都市環境及び居住環境を確保することができない、という点は広く認められている。

そこで、住宅ストックのバランス是正に豊島区が取り組む場合、課税という間接的抑制策よりも、規制という直接的手段のほうが有効ではないか、という問題がある。

都市計画法に基づいて、建築物の用途規制が設けられている。これは12種類の用途地域ごとに建築物の用途を規制するが、住宅の規模について規定はない。

都市計画法に基づく地区計画のなかに住戸面積の最低限度を定め、また建築基準法に基づいて、地区計画区域内の建設制限として住戸面積の最低限度を定める建築条例を制定する、という施策例がある。ただし、この場合の建築条例の法的有効性について裁判で争われた例はないものの、本部会では、そのような条例に法的な問題があるのではないかととの意見が出された。

また、地区計画は地域を限定した政策であるため、豊島区全体の政策とはなりにくい。しかし他方で、区内でワンルームマンションに適した地区と適さない地区を分けて施策を考える必要がある、との意見もあった。

全国一律の基準による法令では地域の事情に合わない判断される場合、地方公共団体は独自に条例を制定して政策目的の実現をはかることができる。しかし、そこには限界もある。他の地方公共団体には、条例において住戸面積の規制を規定している例もみられるが、それが強制力を伴うかどうか明らかではない。豊島区が、ワンルームマンションの建設を規制する強制力をもつ条例を制定することについては、実現は困難であると判断される。

豊島区は良好な集合住宅の確保と円滑な近隣関係の維持による居住環境の改善を目的として、区長決裁の形で「東京都豊島区中高層集合住宅建築指導要綱」(以下、指導要綱と記す)を制定している。

ア．指導要綱は、住戸の最小床面積を1K(ワンルーム形式を含む)について20㎡と規定している。これにより、1戸当たり20㎡未満のワンルームマンションを建築させないような行政指導が行われている。現状では建築主等はその指導を遵守しており、指導要綱は実効性をもっている。

しかし、指導要綱を改正して、たとえば1戸当たり25㎡以下のワンルームマンションを建築させないような行政指導とした場合、建築主等がそれを受け入れるかどうか明らかではなく、実効性に疑問がある。

なお、指導要綱の内容を条例として制定することも施策としてありうる。これは区議会の決定によるため、区民の意志をより強く表すものといえるが、その内容が行政指導や努力義務の規定のままであれば、施策の効果としては現状と大きく変わらない。

イ．他の地方公共団体には、大規模建築物の建築に係る指導要綱において、一定の場合に「開発協力金」の支払いを求める規定を設ける例がみられる。この方法は有効な場合もみられるが、現行の豊島区の指導要綱を改正して、25㎡以下のワンルームマンションに1戸当たり50万円の「協力金」を要請した場合、実際に支払いがなされるかどうか疑問がある。

ウ．現行の指導要綱を改正して、ワンルームマンションに一定数のファミリーマンションを併設する、もしくはすべての中高層建築物に一定数のファミリーマンションを併設することを指導する「住宅付置指導」にもファミリーマンションの増大という観点からは一定の効果が期待できる。しかし、これだけで住宅ストックのバランス是正が可能とは言い難い。

以上のように、現状では、歳出面でのファミリー世帯誘導策及びワンルームマンションに関する規制的な政策手段は、住宅ストックのバランス是正という政策目的を実現する手段としては問題も多い。

#### 4．課税案についての検討

##### (1) 課税の根拠

豊島区における住宅ストックのバランスを是正することは、区の政策課題である。

そのための施策として豊島区が提起した「ワンルームマンション税」の課税目的は、A「1戸当たり25㎡以下のワンルームマンションの新築を抑制すること」及びB「ファミリー世帯の増大及び定着をはかる「インセンティブ」の財源を調達すること」である。これらの観点をはじめとして、本部会は「ワンルームマンション税」に関する課税の根拠を検討した。

Aの観点からは、狭小な住宅を一度に多数作る行為としてのワンルームマンション建築を抑制するため、その原因者に金銭的負担を課すことになる。この点については、ワンルームマンションの建築主がその原因者に該当する、との意見が出された。

また、ワンルーム分譲マンションの所有者（買い主）は通常の場合、利殖を目的として購入し、自らは現地に居住せず、管理を管理会社に任せている。このタイプの住宅を大量に作ることが、ゴミ出し、自転車放置等について一般区民との間に問題を発生させ、また長期的な建物の維持管理等への不安を区民に抱かせるとすれば、その原因を生み出す建築主に負担を求めるべきである、との意見も出された。

他方、住宅ストックの分布は市場の需給バランスで決まるものであり、ワンルームマンションの新築は土地の有効利用であって借り主の質や管理にも問題はないとの見地から、そこには公共部門が介入すべきではなく、課税を行うべきではない、との意見も出された。

Bの観点からは、「ワンルームマンション税」は「区民住宅の管理運営」「都心共同住宅供給事業」をはじめとして豊島区が展開しようとするファミリー世帯誘導策の財源をワンルームマンション建築主に納税してもらう法定外目的税になる。この点については、ワンルームマンションの抑制と相まって住宅ストックのバランス是正に資する、との意見があった。

他方、ワンルームマンションを抑制したとしても、ファミリー分譲マンション等に適した土地が豊島区内には確保できないため、ファミリー世帯誘導策の効果は期待できないとの見地から、ワンルームマンションに対する課税は適当ではない、との意見があった。

ワンルームマンションから得た財源をファミリー世帯の誘導策に充てる「ワンルームマンション税」の構想は、住宅ストックのバランス是正という政策課題の枠内で、誘導策の財源を住宅ストックの偏りの原因者負担に求める目的税であるとの立場がとられている。しかし、この構想においては誘導策の対象とその財源

調達先とが異なっている。この点は、産業廃棄物処理に関連する財源調達のための課税等にみられる通常の意味での原因者負担としての目的税とは異なる面があるので、さらに検討を加える必要がある。

「ワンルームマンション税」の負担者について。豊島区の区民は区民税を納めているが、ワンルームマンションの借り主のなかには住民登録を行っていない者が多数みられる。そのような場合、借り主が区のサービスを受けているにもかかわらず、区民税の賦課は事実上不可能である。ここには、一般区民との負担の不均衡が存在する。

また、市町村とは異なり、東京都の特別区においては固定資産税が都税となっているため、ワンルームマンションの所有者も固定資産税を区に納めない。市町村においては、独自の施策に充てる財源として超過課税や不均一課税を行うことが現行税制の枠内で可能である。しかし、区においては本税が存在しないため、そのような課税を行う余地はない、という特殊事情がある。

このような現行の区税制が有する欠点を補う施策として、超過課税の制限税率に相当する負担を限度として、区が法定外税を課することには妥当性が認められる、との意見が出された。その場合、本来負担を求めるべき者（担税者）はワンルームマンションの所有者もしくは借り主である。建築主を納税者とする課税であっても、経済状況によってその負担が所有者もしくは借り主に転嫁されることはありうるし、むしろこの考え方によれば転嫁が生じたほうが課税目的に適う。

固定資産税においては、住宅用地に対する政策的な優遇措置があり、一般住宅用地については評価額が 1/3、小規模住宅用地（住宅 1 戸当たり 200 m<sup>2</sup>以下）については評価額が 1/6 に、それぞれ減額される。

しかし、住宅をめぐる優遇政策が全国一律である必要はなく、豊島区においては独自の地域事情に基づいて、新たにワンルームマンションに用いられる土地に対してこの優遇政策を行わないという選択がありうる、との意見が出された。これによれば、豊島区内では、固定資産税の政策的負担軽減分に相当する金額を限度としてワンルームマンションに対する課税を行うことができることになる。

地方公共団体における課税自主権を政策目的で活用することについては、「財源調達としての収入確保等の税本来の性格を備えていれば、特定の政策の実現や特定の行為の抑制・促進を主たる目的とする法定外税を創設することができる」（課税自主権活用研究会『課税自主権の活用のあり方について』（財）自治総合センター、平成 13 年 12 月、11～12 ページ）と考えられており、また「原因者負担金・受益者負担金的な

税や使用料，手数料等に近い性格を持つ税は，原則として法定外普通税ではなく，法定外目的税とされるべきものである」(同書，13 ページ)との見解がみられる。すなわち，政策目的で法定外税を課すること自体は広く認められているといえる。

「ワンルームマンション税」についても，もし豊島区がその創設をめざすとすれば，政策目的の妥当性を検討するとともに，この見解及び上述の意見をふまつつ，法定外税としての課税の根拠を明確に打ち出すべきである。

(注)「課税自主権活用研究会」(座長：金子宏東京大学名誉教授)は，自治総合センターが設置した，学識経験者及び総務省自治税務局長・審議官・関係課長からなる研究会である。

## (2) 国の同意要件との関係

地方公共団体が法定外税を新設もしくは変更しようとする場合，条例を制定した後，国(総務大臣)の同意を得る必要がある。これについて，国は「法定外普通税又は法定外目的税の新設又は変更に対する同意に係る処理基準及び留意事項等について」(平成14年5月7日，総務省自治税務局長通知。以下，総務省通知と記す)を出している。そこで，「ワンルームマンション税」についても，総務省通知に示された「処理基準」，「留意事項」等に適合しているかどうかの問題となる。

その「処理基準」として，「国税又は他の地方税と課税標準を同じくし，かつ住民の負担が著しく過重となること」，「地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること」，「及び に掲げるものを除くほか，国の経済施策に照らして適当でないこと」のいずれかの事由がある場合を除き，国は同意することとされている。

「国税又は他の地方税」との重複については，ワンルームマンションの建築主に対する課税が所有者(買い主)に転嫁されなければ問題は無い。しかし，転嫁が生じると考えれば，固定資産税や不動産取得税と課税標準を同じくするかどうか，また負担の程度が過重かどうかの問題となるが，これは税率の程度ともかわってくる。

「物の流通に重大な障害を与えること」を不同意要件とするのは，地域間の物流に対する内国関税的な重い課税を認めない趣旨である。「ワンルームマンション税」は不動産に関する課税であり，通常の意味での物流とは性質を異にするが，この条項が特定の規模の建築物に対する課税にまで適用されるかどうか，明らかではない。

「国の経済施策」との関係については，とくに国の住宅政策に照らして適当か



どうか問題となる。とくに、法律で認められた建築物であるワンルームマンションに対して、区が独自の判断で負担を求めることが容認されるかどうか焦点となる。

この点については、全国一律の建築法制のもとで住宅ストックのバランスが失われている以上、地域特有の課題には区が独自の施策をもって対処することが地方分権の立場から容認されるとの意見が出された。また、もともと住宅政策は「地域密着型」の政策であり、単身世帯用住宅の比率が非常に高いという状況を是正することは国としての住宅政策に反するものではない、との意見も出された。

また、「留意事項」のなかには、「課税の公平・中立・簡索性」という一般原則との関係を十分検討することが望ましいと記されている。この点については検討会議の専門委員会における検討が必要である。さらに、「留意事項」としては、地方税法上の非課税規定との関係、税以外のより適切な政策手段の有無、税源と財政需要の有無、関係者への説明、徴収方法、課税期間等についても、十分検討することが望ましいとの記述もある。本部会における検討は、その重要な一環であると考えられる。

いずれにしても、国が同意するかどうかの「処理基準」等については、総務省通知の文言上、必ずしも明確ではない点がみられる。実際の同意手続きにおいては、法定外税という課税自主権の意義が実質的に失われてしまうことのないような運用が望まれる。

### (3) 課税の対象

豊島区の「ワンルームマンション税」構想において、課税の対象は「地階を除く階数が3以上であって、1戸当たりの床面積が25平方メートル以下の住戸数が15戸以上、かつ総戸数の3分の1以上である中高層集合住宅」とされている。これについて、本部会では、単身世帯用住宅の増大抑制という政策目的を肯定する見地から、「課税するマンションの面積を拡大すべきである」、「木造アパートも含めて、15戸未満の集合住宅にも課税しなければ不公平である」との意見が出された。

1戸当たり25㎡は、単身世帯（中高齢単身）の「最低居住水準」である。そこで、単身世帯用住宅の増大を抑制するのであれば、2人世帯の「最低居住水準」である1戸当たり29㎡以下、もしくはできれば35～40㎡以下の住戸に課税すべきである、との意見が出された。

「15戸以上の中高層集合住宅」に課税する区の構想は、狭小な住宅を一度に多

数作るワンルームマンション建築を抑制しようとするものである。これに対して、それではむしろ小規模零細経営のワンルームマンションや木造アパートの増大を助長することになってしまい、政策目的に合わないとの指摘があった。その考え方によれば、単身世帯用の建築物の新築には原則として課税し、所有者が自宅の隣接地に新築するいわゆる「庭先経営」にあたるもの（8戸未満）、老朽化が進んだ民営借家の一定の基準に沿った建て替え、福祉目的の施設としての住宅等に限って非課税とすべきである、ということになる。

本部会においては、単身世帯用住宅の増大を抑制すべきかどうかについて、全委員の意見が必ずしも一致したわけではない。ただし、豊島区が政策方針として単身世帯用住宅の増大を抑えることをめざし、その施策として課税という手段を用いるのであれば、課税対象については上述の論点や木造アパート建て替え促進策との関係等をふまえて、さらに検討することが望ましい。

#### （４）税率

豊島区の「ワンルームマンション税」構想では、税率が1戸当たり50万円程度とされ、約3億3000万円の税収を見込んでいる。これについては、「1戸当たり50万円という負担で、ワンルームマンションに対する抑制効果があるか」、「抑制効果があるとすれば、ファミリー世帯誘導策の財源として必要な税収が見込めるか」等の観点から議論が行われた。

とくに、1戸当たり50万円の課税を行えば建築主である事業者の利益がなくなるために過大な建築抑制効果が見込まれ、そのために税収が上がらずにファミリー世帯誘導策の財源は生まれず、との意見が出された。これに対して、ワンルームマンションの増大抑制は住宅ストックのバランス回復という施策に寄与する、との意見も出された。

ファミリー世帯誘導策の財源を確保する法定外目的税という見地からは、建設抑制効果が過大になることなく、税収が上がる程度の税率が望まれる。また、50万円という税率の算出根拠が、「マンション25㎡当たりの固定資産税評価額×1.4%（固定資産税の標準税率）×47（耐用年数）×1/3（一括納付とするための考慮）」であるとすれば、固定資産税と同程度の負担を建築時に求めるという趣旨と考えられる。この負担が「著しく過重」かどうか問題となる。

豊島区の構想にあつては、ワンルームマンションの新築抑制のため、納税者たる建築主から買い主や借り主への税負担の転嫁が行われにくい程度の税率とすることが想

定されている。しかし、転嫁の有無は経済状況によって異なる。また、実質的な税負担を新築ワンルームマンションの所有者（買い主）もしくは借り主に求める立場をとるとすれば、固定資産税の制限税率とのバランスを考慮する必要がある。さらに、小規模住宅用地に対する固定資産税の軽減策を区内では適用しないという趣旨で課税を行う立場をとる場合、やはり固定資産税の負担とのバランスを考慮する必要がある。

ファミリー世帯誘導策の財源を確保する法定外目的税として税収を確保するためには、税率の設定と同時に課税対象の設定も問題となる。そこで、もし（３）で取り上げたように課税対象を再検討するとすれば、税率も同時に再検討する余地がある。

## ５．おわりに

本部会における検討は、豊島区の「ワンルームマンション税」構想について、学識経験者、区民、ワンルームマンション関連事業者及び区職員の立場から意見を述べ合う形で進められた。その結果、豊島区が安心して定住できるまちとして発展すべきこと及び区における住宅ストックのバランスが異常であり、その対策が求められることは確認された。また、区内において、ワンルームマンション関係者と一般区民との間に社会上及び税負担上の問題があることも指摘された。しかし、それらの対策として単身世帯用住宅の増加を抑制しつつファミリー世帯の誘導策を進める必要性及びその施策としての「ワンルームマンション税」導入の妥当性とその内容については、全委員の認識及び主張が一致するに至らなかった。

本部会においてとくに大きな論点となったのは、豊島区においてファミリー世帯用住宅の土地を確保できる可能性、政策税制として単身世帯用住宅の建築に課税すると仮定した場合の課税対象、想定される担税者と負担の程度、目的税としての性格などである。これらをはじめとして、「ワンルームマンション税」の創設については、本部会における議論をふまえつつ、検討会議の専門委員会においてさらに詳しく検討すべきである。