

豊島区税制度調査検討会議報告書 (案)

平成31年1月22日

豊島区税制度調査検討会議

はじめに——狭小住戸集合住宅税の創設及び制度改正の経緯

東京都では、人口回帰の傾向が強まり、23 特別区のなかでも、特に都心に近い区においてそれが顕著となっている。豊島区の人口は、平成 30 年 7 月、昭和 53 年以来 40 年ぶりに 29 万人を突破した。これは、都心回帰の影響で区内の新築マンション建設が進み、転入者が増加していることに加え、豊島区が積極的に子育て施策を推進し、待機児童ゼロを達成するなど、子育てしやすいまちとして区の魅力が高まったことによると考えられる。また、平成 27 年国勢調査における豊島区の人口密度 22,380 人/k㎡は、全国市区町村のなかで最も高い。

豊島区では、住宅の分布において、他の区と比較しても単身者向け狭小住戸の割合が非常に高く、住宅ストックのバランスが崩れる、という問題が存在していた。平成 14 年 4 月、豊島区は、区民、関係団体代表者、学識経験者等からなる豊島区法定外税検討会議を設置した。同会議は、平成 15 年 9 月に提出した報告書において、狭小住戸集合住宅（いわゆるワンルームマンション）の建築時に租税を賦課して建築コストを高めることによって建築を抑制することが政策手段として可能であると述べた。

豊島区はそれを受けてさらに検討を重ね、平成 15 年 12 月、豊島区狭小住戸集合住宅税条例が区議会において可決された（資料 1）。豊島区は、平成 16 年 3 月に総務大臣の同意を得たうえで、平成 16 年 6 月 1 日より、狭小住戸集合住宅税（以下、本税）を、専用面積 29 ㎡未満の住戸を 9 戸以上有する集合住宅について、建築時に建築主に対して 1 戸当たり 50 万円を課する法定外普通税として導入した。

豊島区狭小住戸集合住宅税条例附則第 3 項は、「区長は、この条例の施行後 5 年ごとに、条例の施行状況、社会経済情勢の推移等を勘案し、この条例について検討を加え、その結果に基づいて条例の廃止その他必要な措置を講ずるものとする」と規定している。それに基づいて、豊島区は平成 20 年度と平成 25 年度に豊島区税制度調査検討会議を設置した。両会議はそれぞれ、本税創設時の状況認識に関する検証、ワンルームマンション建築状況の確認に基づく本税の評価、住宅ストックをめぐる状況と施策の確認及び政策手段としての課税に関する評価等を行い、区長に報告書を提出した。

平成 20 年度会議は、報告書において、「本税は、住宅施策の一環として、かつ課税自主権を発揮する独自の政策手段として一定の効果を発揮してきたと判断され、継続されるべきである」、「課税対象面積は、「最低居住面積水準」が 30 ㎡に設定されたことを踏まえつつ、社会経済状況などを勘案し、区の住宅施策のあり方として、区が決定すべきである」と提言した。これを受けて、平成 21 年 6 月に豊島区狭小住戸集合住宅税条例の一部改正が区議会で可決された。豊

島区は、平成 21 年 11 月に総務大臣の同意を得たうえで、平成 22 年 4 月 1 日より、本税における「狭小住戸」の専用面積を「30 ㎡未満」に変更した。

また、平成 25 年度会議は、報告書において、「本税は、住宅施策の一環として、かつ課税自主権を発揮する独自の政策手段として一定の効果があると判断され、継続されるべきである」と提言した。これを受けて、豊島区は、変更を加えることなく本税を 5 年間継続することとした。

平成 30 年 4 月、豊島区は 3 度目の豊島区税制度調査検討会議（以下、本会議）を設置した（資料 2、資料 3）。本会議は、本税創設以来の施行状況、本税のワンルームマンション建築抑制効果、住宅ストックに関する施策の現状と展望及び本税の今後について検討を重ねてきた。

以下、本会議における検討の結果を報告する。

1. 狭小住戸集合住宅税の施行状況

本税の施行から 14 年が経過した。税込等の推移を確認すると（資料 4）、平成 16 年度から平成 29 年度までの間に、286 件の課税実績があり、約 50 億円の税込が得られたことがわかる。1 年間の税込の平均は約 3.6 億円となるが、実際には市場動向や消費税増税、豊島区の中高層集合住宅建築条例における最低面積の引き上げなどの影響により、年度ごとに増減がある状況である。また、現時点における収入未済は 1 件であり、全体として順調に課税が行われていると評価できる。

2. 狭小住戸集合住宅税の抑制効果

本会議は、本税がその導入目的であるワンルームマンション建築抑制に効果をあげているかどうか、検証を試みた。

（1）住宅ストック状況の変化

まず、住宅土地統計調査（総務省）により住宅ストックの状況をみると（資料 5）、平成 20 年と平成 25 年を比較した場合、総住戸数に占める「民間借家・共同建て・非木造・30 ㎡未満」の住宅——これはほぼ豊島区の基準でみたワンルームマンションを示す——の割合は、豊島区において 18.7% から 19.4% へと 0.7 ポイント増加していた。これに対して、平成 25 年度会議で比較対象とした新宿区、渋谷区及び中野区（豊島区と同じく、全世帯に占める単独世帯の割合が高く、ファミリー世帯の割合が低い。以下、豊島区を含めて「類似 4 区」と記す。）においては、中野区「27.0% ⇒ 21.7%（▲5.3 ポイント）」、新宿区「24.4% ⇒ 22.6%（▲1.8 ポイント）」、渋谷区「18.7% ⇒ 18.7%（±0.0 ポイント）」

と、減少もしくは横ばいだった。

また、平成20年と平成25年の総住戸数のうち30㎡未満の住戸が占める割合を比較すると、豊島区は36.1%から32.9%へと3.2ポイント減少した。これに対して、豊島区を除く3区においては、中野区「42.8% ⇒ 38.0% (▲4.8ポイント)」、新宿区「39.2% ⇒ 35.3% (▲3.9ポイント)」、渋谷区「31.0% ⇒ 28.5% (▲2.5ポイント)」であり、いずれも減少している。豊島区は類似4区の中では減少が大きい順では3番目であり、それほど大きく減少したというわけではない。

以上のことから住宅ストックの面において、豊島区は本税を実施し、ワンルームマンション建築の抑制を図っているものの、その効果は限定的であることがわかる。

(2) ワンルームマンション建築状況の変化

豊島区における集合住宅建築確認申請戸数の推移をみると(資料6)、経済状況、土地物件の市場供給のタイミングといった事情により年度ごとの増減はあるものの、「30㎡(平成21年度までは29㎡)未満9戸以上」(課税対象)の戸数は平成11~15年度の年平均1,069戸から平成16~29年度の年平均771戸へと27.8%減少し、全確認申請戸数に占める割合も34.1%から26.1%に減少している。

それに対して、「30㎡(平成21年度までは29㎡)未満8戸以下」(課税対象外)の年平均建築戸数は、同期間に271戸から533戸へと96.3%増加し、全確認申請戸数に占める割合も8.7%から18.0%へ増加している。

課税対象規模外も含めた30㎡未満の戸数は、税施行前後で2.7%の減少、全体に占める30㎡未満の住戸の割合は1.3%の増加となっている。課税対象に対しては一定の抑制効果が認められる一方で、課税対象外である「8戸以下」の狭小住戸を含む集合住宅が急増しているために、30㎡未満の住戸全体としては減少傾向があまり見られない。

(3) 区による施策の相違点——ワンルーム住戸の定義及び規制内容

23特別区のマンション建築にかかる規制内容とワンルームマンションの建築状況に関する調査を行ったところ(資料7、資料8)、ワンルーム住戸の定義を面積40㎡未満(または以下)とする区が12区あるのに対して、30㎡未満(または以下)とする区は豊島区を含めて7区ある。ファミリー住戸については、その面積を40㎡以上と規定する区が12区ある。「40㎡」は「住生活基本計画」における単身世帯の「誘導居住面積水準(都市居住型)」に合致するが、豊島区は2人世帯の「最低居住面積水準」である「30㎡」を基準としてワンルーム

住戸を定義している。

中高層集合住宅建築物に関する条例もしくは規則で定める住戸の最低専用面積を25㎡以上としている区は、豊島区も含めて19区ある。さらに、豊島区はワンルームマンションにファミリータイプ住戸の付置を規定していないが、21区が付置を規定している。ワンルーム住戸及びファミリー住戸面積の定義及びワンルーム住戸に関する規制は、区ごとに実に多様である。

都市計画法に基づく地区計画により、何らかのかたちで集合住宅の住戸専用面積を規制している区が14区ある。そのうち地区計画による制限区域面積が区の面積に占める割合が高いのは、千代田区（28.5%）と中央区（61.2%）の2区である。それ以外の区では数%程度であり、そのうち豊島区では1.2%である。

（4）まとめ

豊島区の住宅ストックにおいては、区内の世帯構成が似ている他区と比べると、狭小な住戸の抑制があまり進んでいるとは言えない。その原因の1つとして、本税導入前と導入後の集合住宅建築確認申請の平均戸数を比較してみると課税対象規模の住戸建築は減少しているものの、課税対象外となる「1棟あたりの狭小住戸が8戸以下」の集合住宅が増大していることが挙げられる。

住宅の供給面におけるこのような状況は、課税対象を限定しているために狭小住戸全体を厳しく抑制する措置にはなっていないものの、本税には課税対象規模の住戸建築を抑制できているという意味での抑制効果があることを示す。仮に本税による抑制効果がなければ豊島区における狭小住戸はさらに増加していたと考えられる。

3. 住宅ストックに関する施策の現状と展望

住宅施策は、市場経済の原則を尊重しつつも、都市計画・環境政策等の見地から、それぞれの地域の事情に基づいて決定される。

豊島区の住宅ストックに対する考え方としては、住宅施策の根幹をなす「豊島区住宅マスタープラン」（平成26年3月）の「第5章 住宅施策の方向 - 目標6 良質な住宅ストックの形成」において、「2-1 法定外税による狭小住戸建設の抑制」として、以下のように述べられている。

「「狭小住戸集合住宅税」により、狭小な住戸から構成される共同住宅の建設を抑制し、区内の住宅について、最低居住面積水準未満の解消と住戸面積50㎡以上の住宅を50%以上にするなど、住宅ストックのバランスの回復を図ります。」

豊島区住宅マスタープランは、住宅ストックの指標として「住戸面積50㎡以上の住宅ストックの割合」「最低居住面積水準未満世帯の割合」「誘導居住面積水準以上世帯の割合」を設定している。それらの指標を目標水準まで高めるために、豊島区では様々な施策を展開しているが、本税はその中の一つとして、緩やかに狭小住戸を抑制するブレーキ役として存在意義を有する。

現在、住宅施策全般について、豊島区の住宅対策審議会は、新たな「豊島区住宅マスタープラン」の策定（平成31年3月予定）を進めている。現時点で~~ブリックコメントを行う前の~~素案の段階ではあるが、新たな住宅マスタープランでは、住宅ストックに関して、「豊島区中高層集合住宅建築物の建築に関する条例」によって良質な集合住宅の供給を誘導するとともに、本税によって、狭小住戸の発生を抑制していくこととしていることから、豊島区において本税は引き続き、その役割が求められていると言える。

4. 狭小住戸集合住宅税の今後について

（1）政策手段としての課税の継続

住宅は長期間固定的に存在する資産なので、住宅ストックのバランスはいったん変化すると、将来の居住環境に対して長期にわたり多大な影響を及ぼす。そのため、住宅ストックの動向には常に注目しつつ慎重に対処する必要がある。

特別区は、ワンルームマンションの建築を抑制するために、それぞれ多様な政策手段をとっている。それを大別すると、以下の通りである。

- （a）条例もしくは規則（要綱・基準）により、一定面積以下の住戸をもつ集合住宅の建築を抑制する。また、その戸数等に応じてファミリー向け住戸の設置や専用面積の確保を義務づけることもある。
- （b）条例により、都市計画法に基づく地区計画を策定した区域内において、一定面積以下の住戸をもつ集合住宅の建築を禁止する。
- （c）条例により、一定面積以下の住戸をもつ集合住宅の建築に対して課税し、建築を抑制する。（法定外税の創設・制度改正については、総務大臣の同意を得る。）

そのなかで、豊島区がワンルームマンション建築を抑制するためにとっている施策は、以下の通りである。

- （a）「豊島区中高層集合住宅建築物の建築に関する条例」に基づいて、地上3階以上かつ15戸以上の建築物における住戸面積を25㎡以上とするよう規制している。
- （b）「豊島区地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例」に基づい

て、区内の 15.6ha（豊島区面積の 1.2%相当）の土地において、専用面積 29 m²未満の住戸数 13 戸以上もしくは 30 戸以上（地区により異なる）を有する共同住宅等の建築を禁止している。

（c）「豊島区狭小住戸集合住宅税条例」に基づいて、30 m²未満かつ 9 戸以上の集合住宅を建築する建築主に 30 m²未満の 1 住戸当たり 50 万円の狭小住戸集合住宅税（本税）を賦課している。

このように、豊島区は規制と経済的手段を組み合わせた独自の施策を展開している。

さまざまな政策手段のうち、行政指導は法的な強制力をもたない点に留意が必要である。一方、法的拘束力をもつ規制は、条例で一定の基準に満たない住戸の建築を禁止することによって、該当する住戸を建築することができなくなるため、非常に強力な抑制効果をもつ。また、規制するエリアを分け、一定の区域を対象とする地区計画を策定し、その地区の建築制限に関する条例を制定することも考えられる。しかし、地区計画は地区住民の全体的合意があることが前提となっており、豊島区のように多種多様な住民を抱える地域では、困難な点も多い。

政策手段の 1 つである課税という経済的手法は、建築を全面的に禁止するものではなく、建築主における工夫の余地を残すものであり、さらに事情の変化に応じて政策を変更するという特徴を有する。収入確保という性格を備える限り、特定行為の抑制を目的とする税は正当性を有する。そこで、基礎自治体でありながらも固定資産に関する主要な法定税の課税権をもたない特別区が、狭小住戸集合住宅の建築に対して法定外普通税を課すことは、既存の法定税と課税標準を同じくせず、かつ建築を全面的に禁止する効果をもつ過度の高税率でない限り認められる。

ワンルームマンションの建築を抑制する場合、規制という行政的手法をとるか、課税という経済的手法をとるかは、地域事情等に基づく特別区の判断による政策選択に属する事柄であり、法定外普通税という手段も 1 つの選択肢として認められる。現実に豊島区において本税は経済的手段として効果を発揮しており、本税を廃止すれば狭小住戸の増加を助長するので、本会議は豊島区の施策の一環として本税を継続すべきであると考えている。

（2）税制度の一部見直しにかかる検討

豊島区内における集合住宅の建築確認申請状況の検証を行った結果、本税の課税対象となっている狭小住戸については、一定の抑制効果が見られる一方で、課税対象外となった狭小住戸が増大していることから、本税の抑制効果が限定的になっていることが判明した。これを受けて、仮に税による抑制効果をさら

に高めるために制度を一部変更するとすればどのような形が考えられるか、本会議は4つの変更案について検討した（資料9）。

【税率に関する規定の変更（変更案AおよびB）】

変更案Aは、1戸あたり50万円という現行の税率を60万円に引き上げる案である。

また、変更案Bは、大規模な集合住宅の建築に限り抑制を強化する観点から、狭小住戸が50戸超の物件に対して、50戸を超える分から税率を60万円に引き上げるという超過累進課税の考え方を取り入れた案である。

これについて、平成25年度会議と同様、固定資産税の旧制限税率（制限税率は平成16年に撤廃）、現在国内で適用されている税率の最高値、地価の変化等を考慮して税率の再検証を行ったところ（資料10）、適正な税率は前回検証した数値とほぼ同じであった。

そのため、税率を10万円引き上げることについて、それを前回と同様のやり方で根拠づけることは困難である。したがって、現行の税率を維持することが妥当である。

【課税免除に関する規定の変更（変更案CおよびD）】

変更案Cは、集合住宅1棟に含まれる狭小住戸が「8戸以下」の場合に課税が免除される、という現行の規定を「7戸以下」の場合へ引き下げる案である。

「8戸以下」という基準を決めた当時、課税対象外とする狭小住戸を建築戸数全体の1割程度に抑えることが意図されていた。近年その割合が2割程度に上昇しているため、その割合を引き下げるのが「7戸以下」への変更案の意図である。

また、変更案Dは、総戸数を9戸以上有する集合住宅を課税免除の対象から除外する案である。これは、一定以上の規模の集合住宅は「庭先経営」にあらず、そもそも課税を免除する必要がないという考え方に基づく案である。この場合、総戸数9戸以上の集合住宅に狭小住戸が1戸でもあれば、その戸数に応じた課税が行われることになる。

ただし、課税免除に対する考え方の背景には、「庭先経営」と呼ばれる小規模零細な建築主を保護するという税創設時からの豊島区の方針があり、「庭先経営」への課税強化につながる変更案Cはその方針と対立する。また、課税を免除された集合住宅に含まれる住戸を見ると、その多くが狭小住戸を課税免除となる範囲の上限に近いところまで含むことがわかった。課税免除の上限を一律に引き下げても、新たな上限付近で狭小住戸がつくられれば、制度変更による狭小住戸の抑制効果は小さい。

また、変更案Dについては、一方で「課税免除となった集合住宅のうち、総戸数が9戸以上の物件は、狭小住戸を多く含んでおり、特に総戸数が15戸以上の集合住宅においては、該当物件のすべてで狭小住戸を8戸含んでいることから(資料11)、その部分を新たに課税対象とすることで、狭小住戸の抑制が進む」という意見がある。他方で、「課税免除という1つの線引きがなくなることで、建築主が利益を求める結果、逆にワンルームが増加する可能性があり、逆効果になる」という意見もある。後者の意見については、ファミリータイプよりもワンルームタイプの住戸の方が利回りが良いことや、本税が課税された物件はその住戸の9割以上が狭小住戸であることが(資料12)、この逆説の根拠となっている。そして、実際の効果は、現段階では判断できないため、制度変更を提言するための強い根拠が見出されたとは言えない。さらに、課税免除規定があることで狭小住戸が抑制されている可能性を考慮すると、現時点では抑制を強化する方法を課税の変更以外に求めることが妥当である。

(3) 納税義務者

本税の納税義務者は、豊島区内における狭小住戸を有する集合住宅の建築等の行為を行う建築主である。仮に税による抑制効果を強化するために制度を変更する場合、豊島区が小規模零細の建築主については保護する方針であることから、何らかの基準によって小規模零細な建築主を区分しなければならない。しかし、現在、区で把握している情報は、建築確認申請にもとづく情報のみであり、建築主の状況を正確に判断するためには、具体的な基準を定めて、納税義務者から小規模零細であることがわかる内容の書類を提出してもらうなど、何らかの工夫が必要である。

(4) 法定外普通税

本税は、法定外普通税である。本税はワンルームマンションの建築抑制を目的として創設されたものであり、税収を期待されているわけではない。したがって、税の性質上、あらかじめ用途を定めて財源を調達する目的税にはそぐわない。

本税の税収相当額は当初、豊島区の決定に基づいて一般財源から特定目的基金である住宅基金に積み立てられ、住宅基金を取り崩すことにより、区営・区立住宅の改修・改築・管理、家賃助成等の事業財源として充当されてきた。しかし、平成23年度からは、住宅基金への積立は区営・区立住宅の改修改築需要に応じた積立のみとし、税収のほとんどが基金積立てを経ずに通常の財源として用いられるようになって、法定外普通税としての性格がより明確になった。本税の税収は引き続き一般財源として扱うことが妥当であるが、区の判断に従

い、ゆとりある住環境の実現に資する事業をさらに展開していくことも考えるべきである。

(5) まとめ

住宅ストックバランスの是正に係る施策は、本税のみならず、規制・誘導、空き住戸利活用、住環境整備等、多岐にわたる。豊島区においては、課税のみならず、ほかの行政的手法も組み合わせつつ、独自の施策を展開している。

豊島区における住戸の供給面では狭小住戸の抑制効果が十分とは言えないため、本会議は本税による抑制の強化案について検討した。その結果、現時点では税率引き上げもしくは課税対象拡大を実施するだけの根拠づけは困難であり、課税強化の効果も明らかではない。本税は課税対象となる集合住宅について一定の抑制効果を発揮しているため、現状のまま維持することが妥当であり、その上で良好な住宅ストックの実現のために、他の施策によるアプローチも活用していくべきである。

おわりに

本税の目的は住宅ストックバランスの是正であり、そのために豊島区が展開する施策体系の重要な一環を担うことが求められる。豊島区において適正な住宅ストックバランスが実現されるまでは、本税は存在意義を有する。ワンルームマンション建築時に法定外普通税として課税を行って建築を抑制するという経済的手法は、豊島区独自の試みである。本税は建築を禁止するものではなく、また建築主の側に工夫の余地を残しうるという特徴を有しており、しかも現実に一定の抑制効果を発揮してきた。本税は、住宅施策の一環として、かつ課税自主権を発揮する独自の政策手段として、継続されるべきである。

もちろん、住宅施策は区の政策判断に委ねられるものである。区の方針が変更されれば、課税の内容もそれに応じて柔軟に変更されうる。本会議は、現在改定が進められている「豊島区住宅マスタープラン」に基づいて、豊島区が適切な住宅施策を引き続き展開することを期待する。

以上

資 料

- 資料 1 豊島区狭小住戸集合住宅税条例（現行条例）
- 資料 2 豊島区税制度調査検討会議運営要綱
- 資料 3 豊島区税制度調査検討会議名簿
- 資料 4 狭小住戸集合住宅税税収等の推移
- 資料 5 住宅土地統計調査における住宅ストックの状況
- 資料 6 豊島区における集合住宅建築確認申請戸数の推移
- 資料 7 23 区における集合住宅条例等の比較（ワンルームマンション関連）
- 資料 8 23 区の地区計画における共同住宅の住戸面積制限の比較
- 資料 9 税制度の変更案
- 資料 10 狭小住戸集合住宅税の税率（平成 30 年度再検証）
- 資料 11 狭小住戸集合住宅税における課税免除となった集合住宅の状況
- 資料 12 狭小住戸集合住宅税における課税対象となった集合住宅の状況