

市街化調整区域内における都市計画税の賦課の要件について

1. 都市計画税の課税客体について
2. 現行地方税法 702 条 1 項後段の立法の経緯と趣旨
 - ・昭和 31 年度税制改正 … 都市計画税導入
 - ・昭和 46 年度税制改正 … 市街化調整区域は特別な事情があつて条例で定めがある場合のみ
 - ・平成 18 年度税制改正 … 字句の修正のみで、規定の趣旨・要件は変更なし
3. 地方税法 702 条 1 項後段にいう「均衡を著しく失するような場合」とはなにか
4. 税率の設定をどうすべきか

1. 都市計画税の課税客体について

都市計画税とは何か

「都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用に充てるため、…都市計画区域…のうちの市街化区域^{*3(次ページ)}内に所在する土地及び家屋に対し、その価額を課税標準として、…土地又は家屋の所有者に」（地方税法 702 条第 1 項抜粋）
課される市町村税のこと。

||

税の使途が決まっている（都市計画事業と土地区画整理事業）。

都市計画事業は、所定の認可又は承認を受けた都市計画施設 ^{*1} の整備・市街地開発事業 ^{*2} のこと	
(都市計画法)	第四条 15 この法律において「都市計画事業」とは、この法律で定めるところにより第五十九条の規定による認可又は承認を受けて行なわれる都市計画施設の整備に関する事業及び市街地開発事業をいう。

*1 都市計画施設は道路などの交通施設、公園など公共空地、上下水道などの供給処理施設などを指す。

(都市計画法)	第四条 6 この法律において「都市計画施設」とは、都市計画において定められた第十一条第一項各号に掲げる施設をいう。 第十一条 都市計画区域については、都市計画に、次に掲げる施設を定めることができる。この場合において、特に必要があるときは、当該都市計画区域外においても、これらの施設を定めることができる。 一 道路、都市高速鉄道、駐車場、自動車ターミナルその他の交通施設 二 公園、緑地、広場、墓園その他の公共空地 三 水道、電気供給施設、ガス供給施設、下水道、汚物処理場、ごみ焼却場その他の供給施設又は処理施設 四 河川、運河その他の水路 五 学校、図書館、研究施設その他の教育文化施設 ～ 十五 その他政令で定める施設
---------	---

↓

***2 市街地開発事業とは土地区画整理事業や新住宅市街地開発事業、工業団地造成事業などを指す。**

(都市計画法)	第四条 7 この法律において「市街地開発事業」とは、第十二条第一項各号に掲げる事業をいう。 第十二条 都市計画区域については、都市計画に、次に掲げる事業を定めることができる。 一 土地区画整理法（昭和二十九年法律第百十九号）による<u>土地区画整理事業</u> 二 新住宅市街地開発法（昭和三十八年法律第百三十四号）による<u>新住宅市街地開発事業</u> 三 首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律（昭和三十二年法律第九十八号）による工業団地造成事業又は近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律（昭和三十九年法律第百四十五号）による<u>工業団地造成事業</u> 四 都市再開発法による市街地再開発事業 五 新都市基盤整備法（昭和四十七年法律第八十六号）による新都市基盤整備事業 六 大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法による住宅街区整備事業 七 密集市街地整備法による防災街区整備事業
---------	--

都市計画法は、無秩序な市街化を防止し、計画的市街化を図るため、都市計画で(*3)市街化区域と市街化調整区域*4・5を定めることができるとし、前者は市街地または計画的に市街化を図るべき区域、後者は市街化を抑制すべき区域とする

(都市計画法)	第七条 都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、<u>市街化区域と市街化調整区域との区分（以下「区域区分」という。）を定めることができる。</u>ただし、次に掲げる都市計画区域については、区域区分を定めるものとする。 一 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域 イ 首都圏整備法第二条第三項に規定する既成市街地又は同条第四項に規定する近郊整備地帯 ロ 近畿圏整備法第二条第三項に規定する既成都市区域又は同条第四項に規定する近郊整備区域 ハ 中部圏開発整備法第二条第三項に規定する都市整備区域 二 前号に掲げるもののほか、大都市に係る都市計画区域として政令で定めるもの 2 <u>市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする。</u> 3 <u>市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域とする。</u>
---------	---

↓

***4 市街化調整区域は、開発行為*6が抑制され**

(都市計画法)	第三十四条 前条の規定にかかわらず、<u>市街化調整区域に係る開発行為（主として第二種特定工作物の建設の用に供する目的で行う開発行為を除く。）については、当該申請に係る開発行為及びその申請の手續が同条に定める要件に該当するほか、当該申請に係る開発行為が次の各号のいずれかに該当すると認める場合でなければ、都道府県知事は、開発許可をしてはならない。</u>
---------	--

↓

***5 建築物の建築なども開発許可がなければできないことになっている**

(都市計画法)	第四十三条 何人も、市街化調整区域のうち開発許可を受けた開発区域以外の区域内においては、<u>都道府県知事の許可を受けなければ、第二十九条第一項第二号若しくは第三号に規定する建築物以外の建築物を新築し、又は第一種特定工作物を新設してはならず、また、建築物を改築し、又はその用途を変更して同項第二号若しくは第三号に規定する建築物以外の建築物としてはならない。</u>ただし、次に掲げる建築物の新築、改築若しくは用途の変更又は第一種特定工作物の新設については、この限りでない。
---------	---

↓

***6 開発行為は建物等を立てるために行われる土地の区画形質の変更**

(都市計画法)	第四条 1 2 この法律において「開発行為」とは、主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう<u>土地の区画形質の変更</u>をいう。
---------	--



要するに、

都市計画事業は基本的には市街化区域に限定されているため、その費用に充てるための都市計画税は市街化区域の土地建物についてのみ課され、市街化調整区域の土地建物には課されないのが原則（地方税法第702条1項前段はそれを明文化）。

もっとも、地方税法702条1項後段は、市街化調整区域の土地家屋所有者に対して都市計画税を課さないことが、市街化区域の土地家屋所有者に対してそれを課す「こととの均衡を著しく失すると認められる特別の事情」がある場合には、市街化調整区域内で条例で定める土地家屋所有者に都市計画税を課しうるとする。

参考：地方税法702条1項

第六節 都市計画税

（都市計画税の課税客体等）

「第七百二条 市町村は、都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用に充てるため、当該市町村の区域で都市計画法第五条の規定により都市計画区域として指定されたもの（以下この項において「都市計画区域」という。）のうち同法第七条第一項に規定する市街化区域（当該都市計画区域について同項に規定する区域区分に関する都市計画が定められていない場合には、当該都市計画区域の全部又は一部の区域で条例で定める区域）内に所在する土地及び家屋に対し、その価格を課税標準として、当該土地又は家屋の所有者に都市計画税を課することができる。当該都市計画区域のうち同項に規定する市街化調整区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課さないことが当該市街化区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課することとの均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合には、当該市街化調整区域のうち条例で定める区域内に所在する土地及び家屋についても、同様とする。」



問題：市街化調整区域内で都市計画税を課することができる「特別の事情」とはなにか？

2. 現行地方税法 702 条 1 項後段の立法の経緯と趣旨

昭和 31 年度税制改正

昭和 31 年度税制改正（昭和 31 年 4 月 24 日法律 24 号）で現在の都市計画税導入

参考（ア）：昭和 31 年制定当時の地方税法 701 条 1 項

「市町村は、都市計画法（大正八年法律第三十六号）に基いて行なう都市計画事業又は土地区画整理法に基いて行なう土地区画整理事業に要する費用に充てるため、当該市町村の区域で都市計画法第二条の規定により都市計画区域として決定されたものの全部又は一部の区域内に所在する土地及び家屋に対し、その価格を課税標準として、当該土地又は家屋の所有者に都市計画税を課することができる。」

*昭和 32 年 4 月 10 日法律第 60 号で 1 条繰下げ（701 条→702 条）

昭和 46 年度税制改正

① 昭和 46 年度税制改正（地方税法の一部を改正する法律（昭和 46 年 3 月 31 日法律第 11 号））で初めて、市街化区域と市街化調整区域が分けられている場合に、前者に都市計画税が課されるが、後者に特別な事情があって市町村の条例で定めがある場合のみ課税されるという仕組みを導入。

参考（イ）：昭和 46 年 3 月 31 日法律第 11 号による改正後の地方税法 702 条 1 項

「市町村は、都市計画法（大正八年法律第三十六号）に基いて行なう都市計画事業又は土地区画整理法に基いて行なう土地区画整理事業に要する費用に充てるため、当該市町村の区域で都市計画法第二条の規定により都市計画区域として決定されたもののうち市街化区域内に所在する土地及び家屋に対し、その価格を課税標準として、当該土地又は家屋の所有者に都市計画税を課することができる。当該都市計画区域のうち市街化調整区域において同法第三十四条第十号イに掲げる開発行為に係る開発区域内で同法に基づく都市計画事業が施行されることその他特別の事情がある場合には、当該市街化調整区域のうち条例で定める区域内に所在する土地及び家屋についても、同様とする。」

参考（ウ）：現行都市計画法（昭和 43 年 6 月 15 日法律第 100 号）の制定当時の 34 条 10 号イ

「第三十四条 前条の規定にかかわらず、市街化調整区域に係る開発行為については、当該申請に係る開発行為及びその申請の手續が同条に定める要件に該当するほか、当該申請に係る開発行為が次の各号の一に該当すると認める場合でなければ、都道府県知事は、開発許可をしてはならない。

…

十 前各号に掲げるもののほか、次のいずれかに該当する開発行為で、都道府県知事があらかじめ開発審査会の議を経たもの

イ 開発区域の面積（開発区域が市街化調整区域の内外にわたるときは、その全体の面積）が政令で定める面積を下らない開発行為で、市街化区域における市街化の状況等からみて当該申請に係る開発区域内において行なうことが当該都市計画区域における計画的な市街化を図るうえに支障がないと認められるもの

…」

同規定の下都市計画法施行令（昭和 44 年 6 月 13 日政令 158 号）31 条

「（法第三十四条第十号イの政令で定める開発区域の面積）

第三十一条 法第三十四条第十号イの政令で定める開発区域の面積は、二十ヘクタールとする。」

② 地方税法 702 条 1 項後段の趣旨は、国会の議論によれば、市街化調整区域内での開発時にその受益者に負担させるということ。

開発の例としては、明文で規定されている大規模宅地開発（都市計画法 34 条第 10 号イ）の他、街路事業や下水道事業が挙げられている。

参考(エ)：第 65 回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第 1 号（昭和 46 年 2 月 19 日）6 頁の鎌田要人政府委員（自治省税務局長）の発言

「いまお尋ねの市街化調整区域におきましては原則として取らない。原則として取らないと申しますのは、市街化調整区域内におきましても大規模の宅地開発ができることになっております、あるいは街路の築造を行なう、こういう特殊の例外的な場合に受益者に負担させるということが適当だと認められる場合には条例で定めるところによって例外的に課税をする、それ以外は原則として市街化調整区域内には都市計画税はかからない、こういうことにいたしたいと考えております。…」

参考(オ)：第 65 回国会衆議院地方行政委員会議録第 9 号（昭和 46 年 3 月 2 日）8 頁の鎌田要人政府委員の発言

「市街化調整区域内におきましても全然開発行為等が行なわれないわけではございませんで、御案内のとおり、二十ヘクタール以上の団地をつくる、こういった開発行為、あるいは市街化調整区域というものの中におきましても街路事業が行なわれる、あるいは下水道事業が行なわれる、こういったような特別な事情がある場合におきましては、都市計画税を例外的に課税することができる、その場合には、課税区域というものを市町村の議会の議決を経て条例で定める…」。

③ なお、立法当時の山口鶴男議員からは市街化調整区域内の農地に都市計画税が及ぶことへの懸念が示された。

参考(カ)：第 65 回国会衆議院地方行政委員会議録第 11 号（昭和 46 年 3 月 5 日）9-10 頁の山口鶴男議員と秋田大助国務大臣（自治大臣）のやりとり

「山口（鶴）委員 …それから次に、今回の法律改正によりまして、市街化調整区域の農地につきましては、原則として都市計画税を課さないということになったわけでありましたが、原則として課さないわけでありましたが、場合によっては課することもあるということで、相当広範な市街化調整区域の農地について、都市計画税が課されるということでは、やはり問題だと思います。この点につきましては、できれば、市街化調整区域の農地については都市計画税を課さぬという明確な方針が立てられてしかるべきだと思います。この点、大臣の御答弁をいただきたいと思います。

秋田国務大臣 市街化調整区域内におきましては、原則として都市計画税は課さないということですが、しかし実情をいろいろ考えてみますと、二十ヘクタール以上の用地造成ができるようなものは、都市化要件の下水施設も完備しておる、こういうものができないとは限らないわけですが、こういうものができる場合のことを考えますと、ここにやはり都市計画税は場合によっては例外的に課せられるということがむしろ公平じゃないか。そういうものについては全く課さないということでは、不公平になるということも考えられますので、そういう例外的な場合には、条例によって課し得る道も残しておくことはひとつ御了解を願いたい。しかし、原則的には課さない、こういうことがむしろ時宜に適しているのではなからうかと考えられますので、この点御了解願いたいと思います。

山口（鶴）委員 市街化調整区域というのは、開発を押えるわけでありまして、そこに都市計画税が課せられるということはおかしいわけでありまして。ただいまの大臣の御答弁を承りましたが、そうしますと、二十ヘクタール以上で開発をする地域、この場合だけは都市計画税を課することがあるが、それ以外の場合は課さないのだ、こう理解してよろしいような答弁であったと思いますが、それでよろしゅうございますね。

秋田国務大臣 大体それでけっこうでございます。」

④ 立法時の担当者による昭和 46 年度税制改正の趣旨

参考(キ)：財団法人地方財務協会編『改正地方税制詳解（昭和 46 年）』（月刊「地方税」別冊）（財団法人地方財務協会、1971 年）234-235 頁〔亀田博ほか執筆〕

「この特別の事情があることにより市街化調整区域の一部を課税区域とすることができる場合とは、都市計画法第 34 条第 10 号イの開発行為が行なわれる区域に都市計画事業が行なわれる場合あるいは既存集落等において街路事業、下水道事業等が行なわれる場合など特に地元の利益となる都市計画事業が施行される場合等の事情があり、課税の均衡上、目的税である都市計画税の負担を求めることが適当であると認められる場合をいうものである。

この改正の趣旨は、原則として都市計画事業は、市街化区域において行なわれるものであり、市街化調整区域においては当該区域の市街化を促進するおそれのないもの等一部例外的なものを除き行なわれないこととされ、例外的に都市計画事業が市街化調整区域で行なわれる場合でも、それは市街化区域の利便のために行なわれる場合が多く、一般に市街化調整区域の土地、家屋に積極的な受益が認められない場合が多いこと等の事情を考慮したことによるものである。」

平成 18 年度税制改正

- ① 平成 18 年度税制改正(平成 18 年 3 月 31 日法律第 7 号)で、現行法のように、市街化調整区域の土地家屋所有者に対しては、市街化区域内所有者に「都市計画税を課することとの均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合に」、条例所定の範囲内で都市計画税を課することができるという条文に改正された(その後この部分は改正なし)。
国会での議論や『改正税法のすべて』によると、規定の趣旨・要件は変わっていない(字句の修正のみ)ということである。

参考(ク)：第 164 回国会参議院総務委員会議録第 4 号(その一)(平成 18 年 3 月 14 日) 33 頁(地方税法等の一部を改正する法律案の補足説明)

「第七百二条の改正は、都市計画法の改正に伴い、都市計画税を課税できる区域に実質的な変更が生じないよう、所要の規定の整備を行おうとするものであります。」

参考(ケ)：青木孝徳ほか『平成 18 年版 改正税法のすべて』(大蔵財務協会、2006 年) 720 頁[細田修一執筆]

「(2) 都市計画税の課税区域に係る規定の整備

中心市街地の活性化のためのまちづくり三法見直しの一環として、今国会に、『都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律案』が提出され、成立しました。この中では、都市計画法における開発許可制度の見直しが予定され、市街化調整区域内の大規模開発を許可できる基準が廃止されました。

都市計画税は、市街化区域内において課されることを基本とし、一定の事情があり、市街化区域との均衡を著しく失する場合には、市街化調整区域内においても、条例で定める区域内で課できるとされています。

今回の改正では、この都市計画法の引用規定が削除されることから、実質上、従来と同じ要件が充足されれば、課税区域とできるよう規定の整備が図られています(地法 702①)」

- ② なお、平成 14 年 4 月(平成 18 年度改正前)、都市計画税の課税区域について、当時総務省自治税務局固定資産税課の白石一弘氏が解説した文章

平成 18 年度改正前の「特別の事情がある場合」を現行の「均衡を著しく失するような場合」とほぼ同じと解しているからも、

平成 18 年度改正における文言の変更が実質的な意味を持たない(従前の制度と同じ)と解される。

参考(コ)：白石一弘「地方税法 都市計画税の課税区域について」旬刊国税解説速報 1560 号 35 頁、37 頁(2002)

(高橋注：18 年度税制改正前の地方税法 702 条 1 項後段の)『その他特別の事情がある場合』とは、都市計画法第三十四条第十号イに掲げる開発行為に係る開発区域内で同法に基づく都市計画事業が施行されることに類するような特別の事情があり、それに伴い市街化調整区域のうちの一定の区域を課税区域としなければ、市街化区域を課税区域としていることと均衡を大きく失するような場合をいうものである。具体的には、例えば市街化調整区域に存在する既存集落等において、街路事業、下水道事業等が行われるなど、特に地元の利益となる都市計画事業が施行される場合等が考えられる。

なお、市街化調整区域で都市計画事業が行われる場合であっても、主として市街化区域の利便のために、市街化区域の開発・整備との関連で行われるに過ぎないような場合には、ここにいう『その他特別の事情がある場合』には当たらない」

- ③ このような理解は、碓井光明「都市計画税の行方を考える(上) ——市街地調整区域内における例外的賦課の拡大を契機として」税 73 巻 4 号 328 頁、329-330 頁(2018)でも示されている。

3. 地方税法 702 条 1 項後段にいう「均衡を著しく失するような場合」とはなにか(問題に対する解答)

- a. 以上の立法の経緯と趣旨からすると、地方税法 702 条 1 項後段にいう「均衡を著しく失するような場合」として市街化調整区域内で都市計画税が課税できる場合とは、市街化調整区域で固有の開発が行われ、その積極的な受益が同区域内の土地家屋所有者に及ぶ場合を指す。
上記の場合の該当性を判断するためには、これ以外のこと、例えば市街地形成状況などは考慮する必要はない。
また同規定にいう「当該市街化調整区域のうち条例で定める区域内」とは、その開発による積極的な受益がある区域のことを指す。
- b. 市街化区域内の利便のためにたまたま市街化調整区域内で開発事業が行われる場合(積極的受益ではなく反射的受益に過ぎない場合)は、上記の場合から除かれる。
- c. 都市計画税は所定の都市計画事業等の受益者に対して課され、かつ用途がその事業等限定されていることから、市街化調整区域内の開発とは、都市計画税が充当される所定の都市計画事業に限定される。
- d. 当然のことながら、市街化調整区域内における都市計画税賦課については、地方税法上あるいはその解釈上要求される各種の要件(地方税法の施行に関する取扱いについて(市町村税関係)(平成 22 年 4 月 1 日総税市第 16 号)第 9 章 4 所定の事項含む。)が遵守されねばならない(用途明示や余剰金不存在など)。
- e. 市街化調整区域内の農地については、その区域内で固有の開発が行われ、農地といえども積極的な受益がある(できる)場合には、他の受益がある土地家屋所有者同様、課税されるべきである(さもなくば受益にタダ乗りできてしまう)。逆に、積極的受益の可能性がない農地については、昭和 46 年度税制改正で山口鶴男議員が懸念していた状況を回避するためにも、課税すべきではない。

なお、碓井・前掲 336-337 頁は、

市街化調整区域内の土地家屋に対して都市計画税を課する要件を

- ① (高橋注:市街化調整区域内において)「個別の事業の存在が認められなければならない」、
 - ② 「具体の土地・建物は、当該事業との間に一定程度の受益が認識されねばならない…。下水道事業の場合は、原則として、下水道整備区域内の土地・建物についてのみ、都市計画税を課することができる」とした上で、
 - ③ 「要するに、市街化区調整区域内の土地に対して都市計画税を課すには、土地の利用可能性を極度に制限されている状態を払拭できるような明確かつ特別な事情(その典型は、現に利用されていることであるが、今後利用されることが確実な場合も含まれる)が存在しなければならない。それが『均衡を失すると認められる特別な事情』を肯定できるための要件といわなければならない。一般にいわれる土地の利用価値の増大、価格の上昇を認識できるような状態は、当該個別の土地との関係において認められなければならないであろう。市街化区域内における一般的な『受益者負担的色彩』に比べて、はるかに個別的な『受益者負担』の性質を持たざるを得ないと思われる」、と述べている。
- ①②は上記の a に対応し、そのまとめと位置付けられる③は(a には関連するものの)e をより厳密厳格に言いかえたものといえるが、基本的には上記 a~e に添った考え方である。市街化調整区域内での都市計画税賦課を安易に認めると「都市計画税=市街化区域内での賦課」という原則がさらに崩れるので、このようなより厳密厳格な解釈の方が好ましいかもしれない。

4. 税率の設定をどうすべきか

- 税率につき、都市計画税が充てられる事業が単一の会計で処理されている場合には、一つの年度における事業からの受益の多寡にかかわらず、全員同じ税負担の方が好ましい。さもなくば、あたかも掛金の額が違う頼母子講のように、最終的な支払額と受益に不均衡が生じてしまう。後発で都市計画税が課される区域内の土地家屋所有者の方が、すでにこの不均衡が生じているがゆえにすでに有利かもしれないが、この有利さが拡大するのを防ぐためには他の区域内の土地家屋所有者と同程度の税負担を求めるべきである。
- 農地に課税できない場合には、農地を宅地に転換するときに一度きりで課することができる受益者負担金（都計法 75 条）の方が好ましい？（受益の限度の測定は難しいが）