

豊島区税制度調査検討会議報告書  
(案)

平成25年12月26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

21世紀に入り、東京都23特別区のなかでも、都心に近い区の人口回帰が顕著である。豊島区においても人口は回復して平成25年に入り27万人を突破しており、とくに25～39歳層が増加しているのが特徴といえる。これは、都心回帰の影響で新築マンション建設が進み、転入者が増加しているためと考えられる。また、平成22年国勢調査における豊島区の人口密度21,881人/km<sup>2</sup>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。

豊島区はそれをう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。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、1住戸当たり専用面積29㎡未満かつ9戸以上の集合住宅について、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4月、豊島区税制度調査検討会議（以下、前会議）を設置した。前会議は、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に基づいて、平成20年11月、区長に報告書を提出した。前会議は、報告書において、本税のあり方について検討し、政策手段としての課税を継続すべきこと、「住生活基本計画（全国計画）」（平成18年）において2人世帯の「最低居住面積水準」が29㎡から30㎡に変更されたのをうけて、ワンルームマンションの定義は住宅施策の検討をふまえて行うべきこと、ワンルームマンション建築抑制の程度に関する区の方針が大きく変更されない限り税率を据え置くのが適当であること、そして本税を引き続き法定外普通税とすべきことを提言した。

これをうけて、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。

前会議設置から 5 年経過した平成 25 年 4 月、豊島区は再び豊島区税制度調査検討会議（以下、本会議）を設置した。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 9 年が経過した。平成 16 年度から平成 24 年度までの間に、169 件の課税実績があり、29 億 1,150 万円の税収が得られている。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。

本税は用途が限定されない法定外普通税であるが、当初、その税収相当額を一般財源から特定目的基金である住宅基金に積み立てたうえで、区営住宅をはじめとする住宅関連事業に充当されてきた。しかし、近年は都心居住を支える公共施設の改築・改修などの施策が増加してきていることを踏まえ、そ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ている（資料 2-1）。

## 2. 狭小住戸集合住宅税の抑制効果——他区の状況との比較を含めて

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）ワンルームマンション建築状況の変化

豊島区中高層集合住宅建築物の建築に関する条例による協議件数をみると、29 ㎡未満の戸数は、平成 11～15 年度の年平均 835 戸から平成 16～24 年度の年平均 663 戸へと 20.6%減少し、全協議件数に占める 29 ㎡未満の戸数の割合は 33.1%から 32.0%へ低下している。それに対して、29 ㎡以上 50 ㎡未満の年平均戸数は、同期間に 487 戸から 619 戸へと 27.1%増大している（資料 2-2）。

また、豊島区における集合住宅建築確認申請件数の推移をみると、もちろん経済状況、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、「29 ㎡未満 9 戸以上（税対象規模）」の戸数は平成 11～15 年度

の年平均1,069戸から平成16～24年度の年平均763戸へと28.6%減少し、全確認申請件数に占める割合も34.1%から24.8%へ低下している。他方、「50㎡未満(税対象規模を除く)」の年平均戸数は同期間に838戸から1,423戸へと69.8%増大している(資料2-3)。

## (2) 住宅ストック状況の変化

まず、住宅土地統計調査(総務省)について、税施行前の平成15年と施行後の平成20年を比較すると、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18.5%から18.7%へとほぼ横ばいであった。23特別区平均は同期間に11.8%から14.7%へ上昇しており、豊島区の数値は23区平均に比して高いものの、その差は明らかに縮小している(資料2-4)。

また、23区について平成15年と平成20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37.4%から36.1%へと1.3ポイント減少した。数値は高い方からみて2位から3位へ低下したが、それ以上に重要なのは5年間に数値が減少したのが7区のみだったことである。豊島区では同期間において、30㎡未満の住戸が46,010戸から43,900戸へ4.6%減少した。また、豊島区において同期間に50㎡以上の住戸が占める割合は39.4%から40.8%へ1.4ポイント増加した。この間に数値が上昇したのは10区であり、そのうち豊島区の増加率は6番目であった(資料2-5)。

23区の全体的傾向として、「単独世帯」の増加と「夫婦と子世帯」の減少が進行している。そのなかでも、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という点で、豊島区は新宿区、渋谷区及び中野区と同様の性格をもつ——以下、豊島区を含めて「類似4区」と記す(資料2-6)。類似4区のうち、豊島区を除く3区において平成15年と平成20年の総住戸数のうち30㎡未満の住戸が占める割合は、中野区「38.6%⇒42.8%」、新宿区「32.4%⇒39.2%」、渋谷区「28.7%⇒31.0%」であり、いずれも増大している。逆に50㎡以上の住戸が占める割合の変化は、新宿区7.1ポイント減、渋谷区1.4ポイント減、中野区0.8ポイント減と、いずれも減少している。これら3区と比較すれば、豊島区においては住宅ストックバランスが是正される傾向にあるといえる(資料2-7)。

つぎに、国勢調査(総務省)について、税施行2年目の平成17年とそこから5年経過した平成22年を比較してみると、豊島区において30㎡未満の居住世帯数が全世帯に占める割合は33.4%から27.8%へと5.6ポイント減少し、数値は高い方からみて4位から5位へ低下した。23区平均は「23.1%⇒22.8%」と0.3ポイントの減少であり、そのうち数値が減少したのは12区であった。そ

のなかでも、減少率が最も高かったのは豊島区である。それに対して、中野区・新宿区及び渋谷区はいずれも数値が増大した。なお、50㎡以上70㎡未満及び70㎡以上99㎡未満の居住世帯の構成比について、豊島区はそれぞれ「16.3%⇒20.0%」（3.7ポイント上昇）、「15.4%⇒18.6%」（3.2ポイント上昇）と増大している（資料2-8）。

類似4区のなかで比較してみると、豊島区は地価・家賃水準が相対的に低く、利便性が高いために、ワンルームマンション建築のニーズは高い。そのなかで、住宅ストックバランスの回復を主要な課題とする豊島区は、ワンルームマンションの抑制に相当な成果をあげてきたといえる。

### （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ついて検証するため調査を行ったところ、ワンルーム住戸の定義を面積40㎡未満（又は以下）とする区が12区と多く、30㎡未満（又は以下）とする区は豊島区を含めて7区である。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するのみである。

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は25㎡以上としている区が20区あるが、豊島区は港区、品川区と並んで20㎡と最も小さい。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、19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（資料2-9、資料2-10）。

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。そのうち地区計画区域面積が区の面積に占める割合が高いのは、千代田区（27.7%）と中央区（61.9%）の2区であり、それ以外の区では数%程度である（資料2-11）。

### （4）まとめ

豊島区において、本税導入前と導入後の平均戸数を比較してみると課税対象の住戸建築は減少しており、23区のなかでも30㎡未満のワンルーム住戸抑制が進んでいるといえる。同様の位置関係にある類似4区のなかでも、豊島区はワンルームマンションのニーズが高いにもかかわらず、他の3区に比してワンルームマンションの建築抑制ができている。戸数建築規制によるワンルーム

規制はほとんどないことから、これは本税によるワンルーム建築の抑制効果によるものと推定される。29㎡以上50㎡未満の住戸については建築が大きく伸びていることも、本税が効果を持つことの傍証となる。

### 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。

「豊島区基本計画2011-2015」（平成23年3月）は「魅力ある都心居住の場づくり」（第2編-第3章-6-2）において、良好な住宅ストックの形成に努めるために、平成15年度に35.3%だった30㎡未満の住戸の割合を平成27年度までに30.0%へ引き下げる、他方で50㎡以上の住戸の割合を37.2%から50.0%へ引き上げる、との成果目標を掲げている。

また「豊島区都市計画マスタープラン」（平成12年3月）は「住宅・住環境整備の方針」（第3章-5）のうち「良好な民間住宅の供給誘導」（(2)-2)-②-ア）のなかで「周辺環境との調和や適切な居住水準を確保した良質な集合住宅の供給を誘導します」としている。現在進められているマスタープラン改定においては、「ライフステージに応じた良好な住環境の形成」をはかる方針のなかで「良質な住宅ストックの形成」も検討されている。

さらに、住宅施策の根幹をなす「豊島区住宅マスタープラン」（平成21年3月）の「第5章 住宅施策の方向 - 目標5 良質な住宅ストックの形成」においては、「5-1 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、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。税収は住宅基金に積み立てるとともに、ゆとりある住宅・住環境の整備に充てていきます。」

住宅施策全般について、豊島区の住宅対策審議会は「豊島区住宅マスタープラン」の改定（平成26年3月予定）を進めており、これまでに改定に向けた視点・テーマとして「切迫している大震災への対応」「住宅セーフティネット」「少子・高齢社会を支える住まい」「住宅ストックの有効活用」「持続可能な社会の形成」が掲げられている。豊島区において、住宅ストックのバランスは改善の兆しもみられるが、木造賃貸アパートの建て替え等に伴ってワンルームマンションが急増し、狭小な住宅ストックが長期にわたって再生産される可能性が高い。そ

のため「良好な住宅ストックの形成」と住宅ストックバランスの是正の観点から、ワンルームマンション建築を抑制しつつ良質なファミリー住戸の建築を促進する施策を継続すべきである。

#### 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

前会議でも確認された通り、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。したがって、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20㎡以上とするよう指導している。
- (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㎡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㎡未満かつ9戸以上の集合住宅を建築する建築主に30㎡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、行政指導は現状ではある程度の効果を挙げている。

るが、法的な強制力をもたない。法的拘束力をもつ規制は、一定の区域を対象とする地区計画に関連して、その地区の建築制限に関する条例が制定された場合に実施される。しかし、地区計画は地区内の住民の全体的合意が前提となっている。合意形成が困難な場合も含めて、多様な政策手段による規制・誘導を行う必要がある。

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、また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ような効果を持つ過度の高税率でない限り認められる。

狭小住戸集合住宅の建築を抑制するとした場合、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と判断されるので、施策の一環として本税を継続すべきである。

なお、ワンルームマンションに対する規制については、中高層集合住宅建築物の建築に関する条例を改正し、マンションの最低居住面積を20㎡から25㎡程度へ拡大することが望ましい。

## (2) 課税対象となる住戸

特別区のなかでも、ワンルームマンションの定義はさまざまである。豊島区は30㎡未満の住戸を有する9戸以上の集合住宅を、課税対象としての狭小住戸集合住宅、すなわちワンルームマンションと定義している。「30㎡未満」は、平成18年以来、「住生活基本計画」において2人世帯の「最低居住面積」が30㎡とされていることに基づく。また「9戸以上」を対象とするのは、9戸未満のいわゆる「庭先経営」にあたる建築物は抑制の対象としないとの方針によるものである。

建築規制の状況を見ると、ワンルーム住戸の定義については「住生活基本計画」における「誘導居住面積」と「最低居住面積」という2つの基準を用いて規定している区が多い。また、本税が30㎡未満のワンルーム住戸建築を抑制しているため、30㎡台の住戸が多く建築される、という可能性も否定できない。50㎡以上の住戸を増やすことが課題であり、その役割を本税が担うのであれば、

課税対象となる住戸面積を拡大し、また住戸面積を段階分けして複数税率方式をとることも考えられる。

しかし、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、課税によりワンルーム住戸の建築を抑制する場合、納税者への負担が過度なものであってはならないという税設立当初からの大前提がある。その点を重視すれば、税による建築抑制の対象は「最低居住面積」のような明確な論拠を示しやすい数値を用いることが制度の趣旨に合うといえる。その場合、50㎡以上の住戸建築へのシフトは、豊島区が展開する行政的施策に委ねられることになる。

### (3) 税率

現在、税率は1住戸につき50万円である。これは、①良質な集合住宅を建設しようとする誘因になり得ること、②売買、賃貸時の価格転嫁が難しく、建築主が負担せざるを得ないこと、及び③不動産に関する既存の税と比べて著しく過重な負担にならないこと、の3点を総合的に勘案し、本税創設を検討した当時の固定資産税の税率を制限税率まで引き上げると仮定した場合の負担増加額を基準として設定したものである。

上のうち、①及び②については、本税がワンルームマンションの建築抑制に効果をあげているところから、税率に問題はないといえる。また③について、固定資産税の制限税率は平成16年に撤廃されたものの、旧制限税率は「過重な負担」かどうかの参考値になりうる。また、現実に国内で適用されている税率の最高値も参考に値する。また、地価の変化等も検証すべきである。最近の平均的な税対象物件について、東京都が用いている固定資産税率(1.4%)を適用した場合と旧制限税率(2.1%)を適用した場合との差額は71万円、現在の国内最高税率(1.75%)を適用した場合との差額は36万円である。本税の現行税率50万円はその中間にあたり、妥当な水準といえる。

これまで以上にワンルームマンション建築抑制を強化すべきだとすれば、税率を引き上げることも考えられる。しかし、税率を変更するかどうかは、ワンルームマンション建築抑制の程度に関する豊島区の方針に基づいて決定されるべきである。現行の方針が大きく変更されるのでない限り、当面は税率を据え置くのが適当である。

### (4) 法定外普通税

狭小住戸集合住宅税は、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。

本税の税込相当額は当初、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て、住宅基金を取り崩すことによって区営・区立住宅の改修・改築・管理、家賃助成等の事業に充当されてきた。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、税込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ている。これにより、法定外普通税としての性格がより明確になったといえる。

#### (5) 納税義務者と申告・納付期限について

さきに述べたとおり、本税は169件の課税実績があるのに対して収入未済は1件であり、全体として順調に課税が行われている。ただし、本税の納税義務者は建築工事着工時の建築主であり、着工後に建築主の変更が生じた場合に徴税上の問題が起きることもある。

本税については、着工時の建築主を納税義務者とし、着工後2ヶ月以内を申告・納付とする現行制度を維持すべきであるが、今後の建築動向等には注意する必要がある。

#### 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、しかも現実には一定の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「豊島区都市計画マスタープラン」及び「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

- 1－1 豊島区税制度調査検討会議設置要綱
- 1－2 豊島区税制度調査検討会議名簿
- 1－3 豊島区狭小住戸集合住宅税条例（現行条例）
- 2－1 住宅基金の積立、取崩状況
- 2－2 豊島区中高層集合住宅建築物の建築に関する条例による協議件数（戸数ベース）の推移
- 2－3 豊島区集合住宅建築確認申請件数の推移（戸数ベース）
- 2－4 総住宅数に占める民間借家・共同建て・非木造で30㎡未満の住戸の割合
- 2－5 住戸の面積別住宅ストックに関する変化（住宅土地統計調査）
- 2－6 ファミリー世帯と単独世帯の割合（国勢調査）
- 2－7 ストックバランスの改善状況
- 2－8 住戸の面積別居住世帯構成の変化（国勢調査）
- 2－9 ワンルームマンションに関する規制
- 2－10 23区ワンルーム住戸面積定義とファミリー住戸面積定義一覧
- 2－11 各区の地区計画における共同住宅の住戸面積制限について