

固定資産税課税事務（土地）

公衆用道路の認定基準に関する一考察

愛知県安城市総務部資産税課 主査
田中 里張

1 はじめに

今回の国際文化アカデミーの研修において、私たちの班は、公衆用道路の認定基準について考えることになった。これは私にとって願ってもないことであった。なぜなら、本市は令和6年度の評価替えにあわせて、「土地評価事務取扱要領」に掲載されている「公衆用道路として認定する私有地の基準(以下「認定基準」と記す)」を見直す予定であり、私はその担当者だからである。以下に本市の認定基準見直しに至った経緯及び修正案を、今回の研修で得た情報を加えながら、私なりに考えてみたい。

2 発端

本市において認定基準見直しを行う契機となったのは、ある土地所有者からの要望であった。それは、セットバックした土地を道路として使用しているため、非課税にしてほしいというものであった。所有者の話では、該当の土地は、令和3年中に建物（車庫・物置）を建築するにあたり、約1メートル程度セットバックしたという。地積は、筆全体は409.82㎡、セットバック部分は20.44㎡である。アスファルト舗装し、隣接する市道と一体的に利用しているという。分筆はしておらず、またセットバック部分を市に寄附する予定もないとのことだった。

現地調査の結果、セットバック部分がアスファルト舗装され、接する市道と一体的に利用されていることが確認できた。また、セットバック部分の分筆はされていないが、地積測量図により、地積は把握できる状態であった。

なお、課税地目は該当のセットバック部分

を含めて筆全体で評価しており、令和3年度は雑種地、令和4年度は宅地（非住宅用地）である。

3 本市の認定基準と本件の判断

本市の「土地評価事務取扱要領」では、以下のaからfのすべての条件を満たす通路（私有地）を公衆用道路として認定し、非課税地とすることを定めている。

- a 主に利用する者の共有名義の土地もしくは主に利用する者の通行地役権が登記されている土地であること
- b 複数の住宅が通路沿いに存在し、その居住者等が利用する通路であること
- c 通路部分の筆と建物の存する筆が明確に区分（分筆）されていること
- d 通路部分の筆を通路以外の目的（駐車場、物置等）に使用しないこと
- e 通路部分の筆の登記地目が原則として公衆用道路であること
- f 通路が舗装等され、道路の形態を整えていること

この認定基準に当てはめると、該当の土地は以下のとおりとなる。

a	×	所有者の単独所有であり、通行地役権も登記されていない
b	×	自己所有土地をセットバックしたものであり、そもそも複数の住宅が通路沿いに存在していない
c	×	分筆されていない
d	○	隣接する市道と一体で道路として利用されている
e	×	登記地目は宅地である
f	○	アスファルト舗装され、実際に道路として利用されている

以上のことから、本市の当初の判断は、該

当のセットバック地は公衆用道路にあたらないうものであった。特にcについては、「固定資産評価基準」では、地目の認定にあたって、土地の現況及び利用目的に重点を置き、部分的に僅少の差異の存するときでも土地全体としての状況を観察して認定するものであると定められていることから、セットバック部分は「部分的に僅少の差異」にあたり、筆全体の地目は宅地とすることが適当と考えられた。

しかし、現況は不特定多数の一般人が道路として利用しており、非課税にならないのは納得がいけないという所有者の話も尤もであった。また、本市の認定基準は宅地分譲地における通路を想定したものであり、セットバック地を判断するには不適当であるとの考えから、本市の認定基準の見直しが検討されることになったのである。

4 他市町村における認定基準

今回の研修におけるグループ討論において、各市の認定基準を聞くことができた。各地域の事情を反映してか、その内容は様々であったが、概ね以下の3点に集約された。

- ・所有者において何らの制約も設けず、不特定多数の利用に供されていること
- ・公道への通り抜けができる道路であること（通り抜けができない、いわゆる袋地であっても、不特定多数が通行できるような通路であれば公衆用道路とし、非課税にしている市町村もあった）
- ・道路上に一般人の通行を妨げるような占有物が無いこと

また、道路の幅員が4メートル以上であること、アスファルト舗装又は同等以上の舗装が施されていること、道路部分の地積が明確であることなどの運用基準を定めている市もあった。

他市の認定基準を聞くに、本市のものは「所有者において何らの制約も設けず、不特定多数の利用に供されていること」という根本的

な要件が明文化されていないことが最も大きな問題と思われた。なお、今回の本市の例については、すべての市が公衆用道路として認定すると答えた。

5 公衆用道路とは何か

(1) 公衆用道路を非課税とする意味

ここで、法令関係を整理してみたい。公衆用道路を非課税とする根拠は、地方税法第348条第2項第5号に定められている。その趣旨は「固定資産税は、固定資産の資産価値に着目し、その所有という事実に応税力を認めて課する一種の財産税である」が、その土地が「『公共の用に供する道路』として、何らの制約なく不特定多数のいわゆる一般公衆の利用に供され、公の行政目的が達成されている場合にまで、財産税である固定資産税を賦課徴収するのは適当ではない」（福岡高裁平成26年12月1日判決、以下「福岡高裁判決」と記す）としている。即ち、個人の資産である土地を道路として一般公衆の利用に供し、所有者の権利が著しく制限されている状況で固定資産税を賦課徴収するべきではない、ということである。

(2) 「公共の用に供する道路」とは

それでは、「公共の用に供する道路」とはどのようなものを言うのか。前述の福岡高裁判決では、原則、「道路法が適用される道路」を意味するが、「道路法にいう道路に準ずるもの」も含む、としている。そして「道路法が適用される道路」とは、道路法第2条第1項に定められた「一般交通の用に供する道」であり、その道路には、公的機能の確保の観点から、様々な制限があるとしている。その例として、所有権の移転並びに抵当権の設定及び移転を除き、私権を行使することができないこと（道路法第4条）、原則として建築物を道路内又は道路に突き出して建築してはならないこと（建築基準法第42条第1項第1号、同第44条第1項）を挙げている。

(3) 「公共の用に供する道路」の要件

以上(1)(2)から、福岡高裁判決では、「公共の用に供する道路」の要件を以下のとおりとしている。

- ①所有者において、何らの制約を設けていない(開放性)
 - ②広く不特定多数人の利用に供されている(公共性)
 - ③私権の行使(所有者としての使用収益)が制限されている(準道路性)
 - ④道路の機能が確保されている(準道路性)
- よって、私有地を「公共の用に供する道路」と認定し、非課税にするには、上記の4要件を満たしていることが必要になる。

6 本市の認定条件の検討と修正

上記の4及び5(1)から(3)を踏まえて、本市の認定基準を検討してみたい。

a 主に利用する者の共有名義の土地もしくは主に利用する者の通行地役権が登記されている土地であること

これは1画地の土地所有者のみが使用する専用道路を排除するためのものであるが、「公共の用に供する道路として何らの制限なく不特定多数の一般公衆の利用に供され、公の行政目的が達成され」る要件とは言い難い。また、所有者に何等の制約を受けることなく、広く不特定多数が利用できる、即ち「開放性」を担保する文言が必要である。そのため、次のように書き換える。

→所有者により一般人の交通を妨げるようないかなる制約も設けていないこと

b 複数の住宅が通路沿いに存在し、その居住者等が利用する通路であること

利用者を限定するような文言は削除するべきであろう。代わりに、不特定多数人が利用するという「公共性」を担保する文言を入れたい。そのため、次のように修正する。

→広く不特定多数が利用する通路であること

c 通路部分の筆と建物の存する筆が明確に区分(分筆)されていること

通路部分の範囲や面積を把握する上で、分筆されていることが望ましい。しかし、分筆されていない場合でも、通路と宅地が側溝や塀などで明確に区分されており、所有者から地積測量図が提出されれば通路部分の範囲や面積を把握することは可能なので、次のとおり修正する。

→原則として、通路部分の筆と建物の存する筆が分筆されていること。分筆されていない場合は、地積測量図等の提出を求める

d 通路部分の筆を通路以外の目的(駐車場、物置等)に使用しないこと

駐車場や物置等に使用するという所有者の私権の行使を制限する(準道路性)ものであり、このまま活かすものとする。

e 通路部分の筆の登記地目が原則として公衆用道路であること

固定資産税の地目認定は現況で行うことになっているため、この要件は削除する。

f 通路が舗装等され、道路の形態を整えていること

道路の機能を確保する(準道路性)ものであり、このまま活かすものとする。

7 さいごに

今回の修正案は、これまで使われてきた認定基準をできるだけ生かす方向で考えてみた。なぜなら、「土地評価基準要領」は「固定資産評価基準」を基本としながら各市の事情に基づいて定められたものであり、決して軽視するべきではないと思うからである。しかし、固定資產業務に携わってわずか2年目の経験の浅い者が考えた一試案であり、より実践的なものにする必要がある。今後は土地担当者の中で検討を重ね、また鑑定士等専門家の意見をもらいながら、より本市の実情にあったものにしていきたいと思う。