

IV-127 鉄軌道整備の財源確保方策に関する研究

（財）運輸経済研究センター 正員 伊東 誠
東京工業大学 正員 森地 茂

1 研究の背景と目的

大都市地域においては、人口増加と住宅地の外延化、事業所の都心地区への集中が依然として続いており、鉄軌道の混雑は激しいものがある。また都心再開発による業務地の整備、業務核都市構想も進められ、都市構造の変化が予想される。これらを背景に運輸政策審議会において東京都市圏の鉄道計画が策定され、目標年次（昭和75年）迄に整備すべき路線として37路線、延長約530Kmが挙げられている。大阪都市圏に関しても同審議会に於て新たな鉄道計画が策定される予定である。また地方中枢・中核都市においても鉄軌道整備に対する要望は非常に大きい。これらの鉄軌道整備には巨額の資金を必要とするが、国家・地方財政ともに逼迫しており整備の為の十分な公的助成が困難な状況にある。本研究は、鉄軌道整備を計画に沿い円滑に進めるための、新たな鉄軌道整備にたいする財源確保の方策の検討を目的とし行なった。

2 財源確保の基本的考え方

鉄軌道整備の財源確保には整備により発生する開発利益（地価上昇）の還元が必要である。しかし開発利益の還元は郊外部の開発余地が多い地域においては有効な方策だが、巨額の資金を必要とする都心部では馴染みにくい。ため、都心部において鉄軌道整備により事業所に発生する便益（事業所便益）の還元が重要であり、この方策の検討も行なった。開発利益・事業所便益の定義と還元の根拠を表-1に示す

3 還元・負担の国内外の事例

わが国の鉄軌道整備に対する還元もしくは負担の事例を表-2に示す。また外国の例ではサンフランシスコのBARTへの固定資産税による開発利益の還元、パリの交通税による事業所便益の還元が代表的な例としてある。

4 財源確保の方策

財源確保の基本的考え方、還元負担の国内外の事例をふまえて検討した開発利益・事業所便益の還元による鉄軌道整備財源確保の方策を表-3に示す。以下に各方策の概要を述べる（文中の番号は表-3に表示した各方策の番号である）

4-1 現行制度の活用

（1）開発利益の還元方策：①は都市施設整備の受益

表-1 開発利益・事業所便益の定義と還元の根拠

開発利益の還元	定義	鉄軌道が建設されると沿線地域の個人・企業は鉄軌道がもたらす直接・間接の経済効果を受ける。直接効果は運賃を通じて鉄軌道事業者に吸収されるが、利用者の便益が非利用者に移転することにより発生する間接効果は沿線の企業・個人に残る。間接経済効果には利用者の直接便益が市場を経由して経済主体間を移転してゆく市場の外部経済効果と市場を経由せずに生じる技術的外部経済効果がある。更に直接便益が移転・波及した結果、あたりに規模集積特化の利益が生じるという外部経済効果も発生する。開発利益とは、これらの外部経済効果が経済主体間を移転し最終的に地価に帰着した結果の地価上昇を指すものとする。
	還元の根拠	外部経済効果は沿線の個人・企業に不労所得を発生させる。これは社会公正上所得分配上問題であり吸収が必要であり、発生原因者である鉄軌道事業者への還元が必要である。また技術的外部経済効果を鉄軌道へ還元しない場合整備水準は社会的にのぞまれる水準以下に留まることになり、社会的な整備水準達成（資源の最適配分）の観点からも開発利益の鉄軌道事業者への還元が必要である。
事業所便益の還元	定義	鉄軌道整備により都心事業所は市場の拡大、生産性向上、経費節減等の便益を受ける。この便益は長期的には事業所が入居しているビルの床価格の上昇を、最終的には地価に帰着し地価上昇をうながす。しかし床価格に便益が移転する（床市場が均衡点に達する）迄にタイムラグが存在するため都心の事業所に余剰が発生し、これを都心事業所は収益増という形で享受する。これを事業所便益という。
	還元の根拠	事業所便益は企業本来の活動から得た収益では無く鉄軌道整備により発生した不労所得と考えられ、発生原因者である鉄軌道事業者への還元が必要である。また大都市地域へは集積のメリットを求めて事業所の集中が続いている。集積を支える為には各種の都市基盤の整備とわけ鉄軌道の整備が必要である。鉄軌道網を整備せずに放置しておくとも都心事業所は交通混雑等により集積のメリットを享受できなくなる。鉄軌道整備には長期間を要する為、将来の集積のメリットを享受できる担保、将来事業所がうける便益の先取りという観点からも事業所便益の鉄軌道事業者への還元が必要である。

表-2 わが国の鉄軌道整備にたいする還元・負担の事例

区分	制度名	対象路線	負担者
開発者	宅地開発指導要綱に基づく負担	神戸市高速鉄道	須磨ニュータウン内で大規模開発を行う開発者
	ニュータウン開発者負担制度	京北高速鉄道、北総開発鉄道他	開発区域内に鉄道路線を有する新住宅市街地開発事業、土地区画整理事業の施工者
	請願駅	関西本線三郷駅、横浜線成瀬駅他	駅周辺の土地区画整理事業者
	合意に基づく任意の負担	能勢電鉄日生線	阪急日生ニュータウン開発者
開発受益者以外の特定	鉄道事業者による利益の内部分配	東武田圃都市線	沿線の土地区画整理事業者
	都市計画法の受益者負担金制度	大阪市営地下鉄御堂筋線	沿線の有地地の所有者、賃借者、永小作人他
	法人住民税の特定財源化	地下鉄、モノレール	福岡市、北九州市、仙台市、札幌市
	事業所税の特定財源化	仙台市営地下鉄南北線	仙台市
その他の	建設工事費分担金	宮田地下鉄	ビル所有者
	寄付金による駅工事費の負担	掛川新駅、富士新駅他	駅背後圏内の住民、企業、自治体等

者に対し負担を求めることが出来るとしている都市計画法にもとづき開発利益還元を図るものである。現在下水道についてのみ実施されている状況にあるが、旧都市計画法の受益者負担制度では大阪の地下鉄御堂筋線の建設費の一部を沿線の地権者等に負担を求めた例もある。この方策によれば立地の時期、開発行為の有無に関わらず、沿線地域全域から広く負担金の徴集が可能であり、今後の鉄軌道整備財源確保のための重要な方策のひとつといえる。②、③は開発者に対して、土地、建物等の現物もしくは負担金を求めるで制度として確立しており今後も一層活用が期待される。④は土地地区画整理事業による鉄道用地の無償・低価格譲渡、工事費の負担、駅前広場等の負担を地元を求めるもので事例も多い。⑤は地方税の特定財源化で、サンフランシスコのBARTでは固定資産税による開発利益の還元が実施されており、後述する土地増価税と併せて開発利益の徴税システムを通じた還元方策の検討が重要である。⑦については、現行制度の範囲内で鉄道事業者、地方自治体による用地の先行取得、鉄道用地の換地による確保等が行なわれており、鉄道整備を円滑に進める有効な方策となっているが、更に拡充し開発利益を鉄軌道用地を公共減歩の対象とすることにより鉄軌道整備に還元する方策等の検討が必要である。

表-3 鉄軌道整備の為の財源確保の方策

還元対象とする主たる便益		方 策	負担方法
現行制度の活用	開発利益	①都市計画法の受益者負担金の徴収	負担金
		②宅地開発要綱に基づく開発者負担金の徴収	負担金現物
		③ニュータウン開発者負担制度	負担金現物
		④請願駅方式	負担金現物
		⑤地方税の特定財源化Ⅰ(固定資産税、都市計画税、宅地開発税)	税
	事業所便益	⑥土地信託制度による駅関連施設の建設	現物
		⑦土地地区画整理事業による鉄軌道用地の確保	現物
		⑧市街地再開発事業による鉄軌道施設の確保	現物
		⑨地方税の特定財源化Ⅱ(法人住民税、事業税、事業所税)	税
新規制度	事業所便益	⑩土地増価税	税
		⑪事業所便益税	税
		⑫都心ビル立地税	税
		⑬混雑税	税
		⑭定期運賃に対する課税	税
		⑮定期割引率の引下げと相当分の事業所負担	負担金
		⑯鉄軌道債券の事業所への義務づけ	債券

(注) 現物は土地建物等

(2) 事業所便益の還元方策：⑨に関して事業所税、法人住民税については仙台市、福岡市、北九州市、札幌市等で地下鉄・モノレールに対する助成の例があり、今後さらに対象都市の拡大が望まれる。但し、確保された財源の使途が現行補助金の自治体負担分である場合が多く実質的な財源拡充になっていない事、複数の自治体を通過する長距離路線への適用には工夫を必要とする事等、今後検討すべき課題は多い。

4-2 新規制度

(1) 開発利益の還元方策：⑩の土地増価税はイタリア、フランス、イギリス、ドイツ等諸外国では導入の例が多い。わが国では旧都市計画法制定時に都市施設整備財源確保の方策として検討されたが、増価額の算定方法、土地所有権に対する考え方の違いにより実現に至らなかった。土地増価税は、土地・資産全体に対し課税する固定資産税、譲渡価格に課税する土地譲渡税と異なり、開発利益のみを対象に課税するもので還元方策としては最も効果的なものであり、今後十分な検討が必要である。

(2) 事業所便益の還元方策：⑪～⑭は鉄軌道整備により発生する事業所便益もしくは鉄軌道が整備されなかった場合、交通混雑等により将来失うであろう事業所便益の先行的な還元を図るものである。このうち⑪は事業所の収益に対し、⑫⑬は事業所の規模(床面積、従業員等)に対し、⑭は定期券に対して課税し事業所に負担を求める方策である。但しこれらの方策は事業所税と根拠が似ているため二重課税についての検討が必要である。⑮は定期割引により事業所が多くの特便を享受しているとの観点から定期割引率を引下げ相当額を都市圏の鉄軌道整備財源とするもので、現行運賃制度との調整の検討が必要であるが運賃割引分という論拠で実質的に事業所に対し負担を求め鉄軌道整備のための特定財源化がしやすいという特徴がある。⑯は沿線の企業住民等に低利の鉄軌道債券の負担を義務付けるもので開発利益・事業所便益の両者を還元する方策である。債券の場合他の方策と比較して発生額の厳密な算定をある程度避けて通れるメリットがある。

5 結論

本研究では財源確保の基本的考え方を示し、国内外の方策事例を収集し、これらを踏まえて、今後の鉄軌道整備財源確保方策を整理した。今後各方策に関し詳細な検討を行う予定である。なお、本研究は諸先生方、運輸省、建設省、パシフィックコンサルタントの御指導、御協力のもとに行なった。ここに感謝の意を表わします。