

日・英における開発利益還元制度の比較研究 *

AN ANGLO-JAPANESE COMPARATIVE STUDY
ON THE RESTORATION SYSTEMS OF DEVELOPMENT GAINS

林 良嗣 ** 土井健司 ***

by Yoshitsugu HAYASHI and Kenji DOI

The Japanese planning systems of towns and infrastructures have allowed "privatization of their development gains by land owners and developers". Now, however, this tradition should be changed to fulfill the financial source for improving social overhead capital and housing, to keep the balance between benefit takers and cost payers and not to raise the land price for effective investment to infrastructure improvement.

This study is trying to examine the Japanese restoration systems of development gains and their imputation processes by means of comparison with the British ones which have been established through many serious experiences since its industrial revolution days.

1. はじめに

我国の戦後の著しい経済発展は他国に類を見ない程のものであり、これに対して社会資本整備や土地開発の果たした役割は極めて大きかったと言うべきであろう。しかしながら、これらの整備・開発がもたらした多大な外部効果の大部分が、特定の経済主体すなわち土地所有者やデベロッパーに帰属してしまったことは、種々の意味で検討を要する点であると思われる。

今日までの経済成長を達成する為には、このような言わば開発利益の私有化のメカニズムがある程度不可欠であったと言えるが、国民生活の豊かさとの長期的バランスを重視していかなければならない今後の

状況を考えると、①社会資本・住宅の整備を推進して行く上での財源の確保、②開発における公平性の確保、③公共事業の効率化と良質な社会資本・住宅整備の為の地価安定、といった観点から開発利益の還元が検討される必要がある。

こうした開発利益問題は、我国においてはこれまで十分な議論がなされて来たとは言えない。一方、幾つかの国においてこの問題に対する議論や制度化がなされてきているが、特に英国においては産業革命以降長い時間をかけてこれに取り組んで来ており、そこで築き上げられた制度は一つの典型をなしていると言えよう。そこで本研究では、我国の開発利益の帰属問題と還元制度を英国との比較という視点から検討を加えることは一定の意味を持つと考え、これを試みるものである。

2. 比較の視点

本研究では開発利益還元に関する比較を行うにあ

* キーワーズ 開発利益還元, 社会資本整備,
土地利用計画制度

** 正会員 工博 名古屋大学助教授 工学部土木工学科

*** 学生員 工修 名古屋大学大学院 土木工学専攻

(〒464 名古屋市千種区不老町)

たり、次の四つの視点を設けている。第一の視点は、土地に対する基本的観念の違いである。ここでは、こうした観念がその国固有の伝統に根ざすもの、或いは発展段階に応じて変わりうるもののいずれであるにせよ、各国における開発利益の扱いにどのように反映されているかを検討する。第二の視点は、土地利用計画の策定・実現のプロセスにおける開発利益の扱え方である。ここでは、具体的な還元制度を見るだけでなく、土地利用計画の体系において、どのように開発利益が考量され調整されているかを検討する。第三の視点は、開発事業の円滑化に果す開発利益還元の役割である。社会資本を効率的に整備して行く上で、安定した財源の確保は不可欠である。ここではこうした認識の下で、還元制度がどのような形で活用されているかを見る。そして最後に第四の視点では、今後のマクロな経済情勢及び制度・政策体系の中で、開発利益の還元をどのように検討して行く必要があるかを論じる。

3. 開発利益の還元に係る制度・政策の体系

本章では、開発利益の還元に係る代表的な制度・政策を取上げ、各々の特徴、意義及び機能について体系的に論じる。これは、次章以降の制度比較の為の共通のフレームを与えるものである。

3-1 土地税制^{1) 2) 3)}

土地税制は、税制が一般的に有する公共支出を賄う財源の確保、経済状態の調整という目的他に、土地政策の一環としての次のような意義を有している。すなわち、①土地投機の抑制及び地価の安定、②公共事業に伴う開発利益の還元、③土地の供給促進、等を通じて間接的、誘導的に土地利用のコントロールに資する。土地への課税の中で開発利益還元に関連して来るものは、土地資産の保有に対する保有課税（資産課税）と土地からの収益に対する収益課税である。前者が土地の資産価値全体を課税対象とし、未実現のものも含めたキャピタルゲインの吸収を図るのに対し、後者は、通常、実現したもののみに対してより厳密な形で吸収を図るものである。また、後者においても、未実現のキャピタルゲインの捕捉が税務行政的に可能である場合には、包括的なキャピタルゲインの厳密な吸収を図る土地増価税としての課税が可能である。こうした還元制度

としての土地税制は、税制としての一般性を有し幅広い還元の基盤を持てる反面、運用面での柔軟性に欠けるという欠点を持つ。さらに、経済に与えるインパクトが大きいため、土地税制の活用は十分な検討を要する。特に、我国のように市場の自主性への要求が強い場合には、課税への社会的合意が重要な問題となる。

3-2 受益者負担制度^{4) 5) 6)}

受益者負担制度は、公共事業に起因して生じる利益を対象として、受益者に対して受益に応じた負担を求めるものである。土地税制が一般的、広域的な開発利益の還元を目的としたものであるのに対し、受益者負担制度は個別具体的な開発利益の還元を目的としている。しかしながら、両者は公的機関による強制的な賦課という形をとるという点で一致している。受益者負担制度は、その性格の違いから次の三つの型に分類できる。

(1) 特別課徴金制度^{4) 5)}

開発利益の帰着が地域的に限られている場合に適用されるものであり、本来は公共の利益の為になされる公共事業が、同時に、特定の地域・主体（土地所有者）に対して本人の努力によらない土地資産価値の増加をもたらすことに着目し、これを公共へ還元させんとするものである。

(2) 開発者負担金制度⁴⁾

この制度は、民間開発主体が宅地開発等を行う際に、開発に伴って必要とされる関連公共施設の整備を開発主体に負担させんとするものである。その根底には、民間開発主体が開発行為を行った場合、その開発利益の一部を公共還元すべきとの考えがある。

(3) 目的税^{4) 5)}

目的税は、特定の公共支出の目的と結びついたものであり、特別課徴金とかなり共通した性格を有する。即ち、強い応益原則に基づき特定の社会資本整備事業の財源に充てられるという点である。しかし特別課徴金と異なり、目的税は土地資産価値増加のような明確な基準がない場合、或いは開発に伴う受益の程度が個別に評価したい場合に適用される。

3-3 開発主体による外部経済の内面化⁶⁾

これは制度という形をなさないが、一つの還元方式としての意義を持つ。この還元方式には様々なケースが含まれるが、基本的には開発主体が開発用地

及び周辺の土地を所有し、外部効果を自己の土地の資産価値増加として帰着させんとするものである。ここで、開発主体が公共主体である場合には、土地収用、先買あるいは公有化を通じて最も積極的、効果的な公共還元が可能である。また、開発主体が民間である場合にも、公共への直接的な還元こそなされないが、民間主導の開発事業の効率化を図るという意味においては評価されるべき方式といえる。

以上で概観した還元制度・方式は、個々で自己完結的なものではなく、互いに補完し合うことによってはじめて有効な制度体系たりうる。また、これらの制度の実効性は、土地を取り巻く社会経済的な環境、制度への社会的合意及び技術的な問題に大きく依存していることに注意しなければならない。

4. 日・英における開発利益還元の歴史

ここでは、先に述べた第一、第二の視点に基づき、両国の土地利用計画あるいは都市計画の歴史を開発利益の還元という面から概観し、比較分析を行う。

4-1 英国における開発利益還元の歴史

(1) 還元に対する伝統的な観念

英国においては、土地所有の概念が特殊な構造をとって発展して来ている。欧州諸国においては、近代の資本主義化の進展と共に封建的土地所有体制が崩壊し、それまでの重疊的ないわば共同体的な所有（蔽密には保有）に代わり土地の私的な所有が始まった。英国も実質的にはこうした歴史をたどっているが、前近代的な封建的土地所有の構造は消失してはならず、形骸化しながらも存続している⁷⁾。すなわち、「すべての土地の所有権は、本来の意味において国王に属する」言いかえれば「土地は私人のものではない」との認識は今日に至っても根強く残っている。従って、土地増価についても、私人である土地所有者はこれを私有化すべきではないとの考え方が歴史の底層を流れており、今日までの開発利益還元制度にもこれが反映されていると考えられる。

(2) 土地問題の発生と開発利益還元の方向づけ

英国では囲い込み、産業革命を経て大土地所有制が進展し、土地所有権の不可侵性、土地の使用・収益・処分の自由及び利用権に対する所有権の優越性などを内容とした「土地所有権の絶対性」が確立された。この絶対性を背景とした近代の土地所有制は、

19世紀においては、地価の高騰を伴って住宅問題・公衆衛生問題をはじめとする種々の都市問題を引き起こす原因となった。英国ではこうした都市問題の解決にあたり、その根源たる所有権の絶対性の制限への取組みがなされて来ており、19世紀後半にはすでに土地公有論・土地増価税論が議論されていた。前者は土地を公有化して私人には利用権のみを与えるという直接的な制限であり、後者は収益権を制限し土地の所有利益を減退させるという部分的な制限である。こうした土地所有権の絶対性の制限に対する議論は、後の開発利益還元の理論的根拠を提供し、その方向づけをなすものであった^{8) 9)}。

(3) 都市計画制度への開発利益還元の導入¹⁰⁾

英国における都市問題への公共介入は、公衆衛生面での規制という形で始まる（1848年公衆衛生法）。これは、1830年代のスラムを巣窟とした伝染病の発生を契機としたものであるが、同時に住宅問題への対応をも含む包括的なものであった。その後、公衆衛生法の中から労働者階級の住宅問題を一手に担うものとして住居法が独立した（1890）。これらの公衆衛生法や住居法は、産業革命に伴う都市への急激な人口（労働者階級）集中がもたらしたインナーシティの劣悪な居住環境改善の為のものであった。

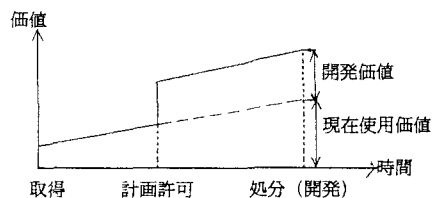
これに対し、1909年住居・都市計画等法(Housing Town Planning, Etc. Act)に始まる法定都市計画は、中産階級の為の郊外の新規開発のあるべき姿の指針を示すものとして登場した。この1909年法においては、こうした指針を示す開発計画に基づき初めて民間開発の規制に乗りだすと共に、開発規制に伴う土地の増価に対する公共還元及び減価に対する補償を統一的に扱う方向を打ち出した。

(4) 開発利益還元に係る制度・政策の変遷¹¹⁾

1909年法の増価徴収・減価補償の考え方は原理的には受け入れられたものの、実際の徴収額、補償額の算定にあたって、個々の増価、減価がどれだけ開発計画の策定、実現に起因するかを合理的に評価することが困難であるという問題が生じた。

その後、1947年都市・田園計画法(Town and country Planning Act)においては、1909年法の問題を克服すべく、次のような開発課徴金制度が提案された。すなわち、土地の現在用途の下での価値（現在使用価値）を基にして、開発価値を、

開発価値＝土地の市場価値－現在使用価値
と定義し、増価の際には開発価値にある税率（1947年当時は100%）を乗じたものを開発課徴金として徴収し、減価の際には（現在使用価値－市場価値）を補償するものである（図－1参照）¹²⁾。この開発課徴金制度は、税率が100%という極端な重課であったが故に受容されず存続し得なかったが、その考え方自身は以降の還元制度においても引き継がれている。



図－1 1947年法における開発価値の概念

英国の都市計画の歴史は、社会的公平の実現を目指す労働党と社会的効率性を追求する保守党の二大政党の相克によって築かれたものであり、図－2に示すように、還元制度は1947年以降各政党の理念を反映して大きく変動している^{13) 14)}。しかしながら、還元の必要性に対する認識は一貫して強く、今日までの都市計画の体系を特徴づけている。1974年労働党政府が公表した白書『土地』（“Land”）は、まさにこうした英国的な考え方を明確に示すものである。

年	保有	土地からの収益	開発価値への課税率	政権
1803		地代所得 通常の増価	0	
1947	所得税 ・地代所得 ・資産の年価値		100%	労働党
1953			開発課徴金 (税率100%)	
1962		所得税		保守党
1965		所得税		保守党
1967		長期キャピタルゲイン への分離課税 キャピタルゲイン税 (30%)	増価課徴金 (40%)	労働党
1970	保有税	キャピタルゲイン税 (30%)		保守党
1973	所得税	キャピタルゲイン税 (30%)	開発利益税	
1976		キャピタルゲイン税 (30%)	開発用地税 (80%)	労働党
1980			(60%)	保守党
1985		キャピタルゲイン税 (30%)		

図－2 英国における開発利益還元制度の変遷

白書の骨子は、自治体による開発用地の公有化、開発用地税の徴収とそれに基づく積極的な計画の策定、実現である。この内容を従来の計画体系と合せると、土地利用計画の策定、実現のプロセスに沿った利害の考量、調整は以下のようになされることになる。

- 1) カウンティ単位の抽象的戦略を示すStructure Planと具体的な地区詳細計画であるLocal Planの二層からなる合理的かつ機能的な計画体系を持つ為、真に計画に基づく開発が可能である。こうした計画主導の開発体制は土地市場に大きな影響を与え、適正な地価の形成及び開発利益の公正な分配を期することができる。
- 2) 極めて厳格な開発許可制度を持つため、開発利益の特定主体への無制限な帰属を事前に防ぐことができる。
- 3) 開発用地の公有化により、自治体による積極的な開発を可能とすると共に、開発利益の公共への直接的還元を図ることが可能となる。
- 4) 開発用地税制度の導入により、計画の実現に伴う不公平の是正を図ることが可能となる。¹⁵⁾

この白書は、1970年代前半の保守党政権下での高インフレ即ち地価・住宅価格の高騰（年率40%）を受けて公表されたものであり、その後1975年土地公有化法(Community Land Act)、1976年開発用地税法(Development Land Tax Act)において実現を見ている。

4－2 我国における開発利益還元の歴史

(1) 還元に対する伝統的な観念

近世において封建的土地所有体制が形成されたのは欧州諸国だけではない。我国においても、明治期に至るまでこうした体制が見られ、新田開発などの場合を除いて土地の私有化はほとんど認められていなかった⁷⁾。しかしながら、近代におけ他国に類を見ないほど急速な資本主義化の中で、土地所有の概念は根底から覆され、土地は極めて私的な財産として認識されるに至った。この点では逆に、我国の急速な資本主義化を支えたのは、土地のキャピタルゲイン（開発利益を含む）の積極的な私有化が容認された経済社会構造であったとも言える。我国においては以上の背景から、開発利益の還元に対する認識は、近代以降極めて低いものとなっている。

(2) 土地問題の発生と開発利益還元の方向づけ

我国においても19世紀後半には大土地所有制が形

成され、ドイツのプロシア収用法（1874）等を参考として近代的土地所有権の概念が社会の基盤として確立された¹⁶⁾。この近代的土地所有権は、英国と同様に深刻な都市問題を生み出すに至ったが、その解決が土地所有権の絶対性の制限という抜本的な方向へと踏み出すことはなかった。その原因としては、第一に我国における社会的公平への要求の低さが挙げられるが、それと共に、所有権の概念が社会経済の構造変化について行けないという保守的性格も無視できない¹⁷⁾。

こうした情況の下で、我国の開発利益還元は、公平性の確保ではなく社会基盤整備等の公共事業の円滑化を図る為の財源の確保を目的としたものとして方向づけられた。具体的には、ドイツの地区整備負担金制度や土地区画整理事業を手本として受益者負担制度が導入され、旧都市計画法（1919）の枠内でその運用が始められた^{16) 17)}。

（3） 開発利益還元に係る制度・政策の変遷

戦後、我国は高度経済成長を迎えており、この時期土地政策も土地問題への対処というよりは成長を支える基盤整備という役割を担っていた。こうした産業利益優先型・開発指向型の土地政策は、土地利用計画及び開発規制の不在と相まって、全国規模での病理的な土地問題を露呈化させるに至っている。すなわち、昭和40年代の年率30%を超える地価の高騰及びそれに起因した住宅用地・公共用地の入手難、地代・家賃の値上げ、大都市近郊のスプロール化等である⁸⁾。

しかしながら、昭和40年代には同時に、宅地審議会や地価対策閣僚協議会が設置され、はじめてこう

した土地問題に対する対策が本格的に論じられるようになった。その主な論議は、1) 宅地の供給及び土地の有効利用の促進、2) 土地利用計画及び開発許可制度の設置、3) 適正な地価形成、4) 開発利益の公共還元、5)

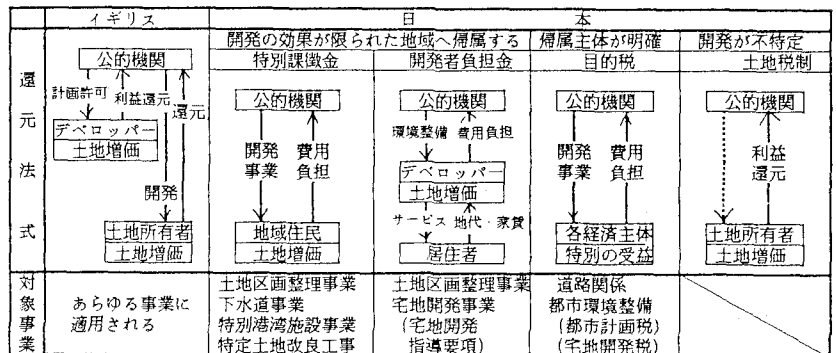
土地税制の適正化、であった。これらは、土地収用法（1968）、都市計画法（1968）をはじめとした一連の法改正で部分的な実現をみたが、実質的な土地利用計画の策定を根幹とした総合的な対策ではなくむしろ地価対策というあい路打開的なものであった為、土地問題の本質的解決とはならなかったと言える^{18) 19) 20)}。こうした我国の土地問題への対応は、合理的な土地利用計画を基盤とし、二大政党が相克しながらも長期的視点のもとでは総合的な土地政策を講じてきた英国のそれとは、極めて対照的である。

開発利益の還元に注目するならば、この時期、政策レベルでも一応の検討がなされてはいるが、やはり地価対策の枠内においてであり、開発利益への課税のような積極的な還元制度の設立は議論されなかつ

表一 土地政策における土地税制の役割（昭和40年代）

目 的	制 度 ・ 政 策
適正価格の公示による誘導	地価公示制度（昭和44年）
土地供給及び有効利用促進	・ 個人の長期保有土地の譲渡所得への課税の軽減措置（S44年） ・ [空閑地税、高度利用促進税] ・ 固定資産評価における適正な評価
仮需要の抑制	・ 個人の短期保有土地の譲渡所得に対する重課（S44年） ↓ 法人による投機の進展 ・ 法人等の土地譲渡益重課制度（S48年） ・ 特別土地保有税（S48年）
開発利益還元 キャピタルゲインの吸収	新税の創設よりも、受益者負担制度の拡充 超過収用を含む公共用地取得の適正化

[] は実現しなかったもの



図一 3 開発利益の還元方式（日・英）

た。我国において実現したものは、表－1に示すように、受益者負担制度の拡充と土地への仮需要抑制の為に土地税制の強化であった。後者においては、還元は副次的なものにすぎない。前者においても、従来に比べて制度の適用がかなり拡張されたものの、開発利益の一般的な還元には程遠く、特定の開発事業の財源確保という域を脱していない。図－3に英国との比較で我国の代表的な還元方式を示す。このように、我国においては、土地地区画整理事業や下水道整備事業のように開発の効果が帰属する地域を特定化し易い場合や、都市環境整備のように地域的な特定化が困難であっても受益主体を特定化し易い場合には、ある程度還元制度が整備されている⁴⁾。しかし、郊外鉄道等の基幹交通施設整備のように、開発効果が極めて大きな規模で土地資産価値増加として帰着する場合には、これまで実質的な還元は全くなされていないと言えよう²⁰⁾。

5. 開発利益還元に係る近年の動向と今後のあり方

日英両国において近年のマクロな経済情勢の中で、開発利益還元のあり方が見直されている。

ここでは、第二章で述べた第三、第四の視点に基づき、こうした状況の下で開発利益還元がどのように捉えられているかを概観し、さらに今後どのような方向で検討していくべきかを論じる。

5－1 開発利益還元に係る近年の動向

(1) 英国における動向

1970年代後半には労働党政権の下で、積極的に還元制度の整備が進められたが、1979年保守党政権の成立と共にこれらの制度は大きく見直されている。即ち、1979年には土地公有化法が廃止され、1985年には開発用地税制度が廃止されるに至っている。しかしながら近年のこうした動向は、必ずしも英国法の根底にある「公平」の法理を否定するものではない。これはむしろ、長年続けられてきた厳格な還元制度をこれ以上存続させることにより、民間の開発意欲を過度に減退させ、英国の慢性的な経済不調を深刻化させるという事態を回避する為の必然の策であると解釈すべきであろう²¹⁾。すなわち、これが原油価格の低下という不安定要素に起因する通貨ポン

プの弱体化という、今日の英国のマクロ経済の置かれた有史以来とも言える状況を反映したものであることを理解しておかなければならない。

(2) 我国における動向

我国においては、戦後経済の成熟を経て、国民生活の質的向上と経済成長の長期的バランスを今後の課題として考えるべき時期に至っている。近年、こうした認識のもとに、良質な社会資本・住宅の早期整備が叫ばれているが、安定成長の下では財源としての税収の伸びが期待できず、新たな財源の確保が必要とされている。

これまでの動向を見ると、こうした財源の確保は、社会的合意の得やすさを考慮した上で、税制の強化という形ではなく、負担の適正化という考え方に基礎をおく受益者負担制度の強化・一般化という形で積極的に進められている。すなわち、1)目的税の強化、2)開発者負担方式の拡充、3)特別課徴金制度の一般化、4)社会資本整備と土地地区画整理の併用、等である²²⁾。各方策の詳細は表－2に示す通りである。

表－2 近年の受益者負担制度の強化・一般化

負担方式	内 容	適用事業（計画含）
目的税の強化	開発利益の帰属地域への課税強化 という弾力的運用 （自治体ごとの税率設定）	常磐新線 横浜港新線 名古屋臨港線
開発負担方式 の拡充	宅地開発以外の開発事業へも適用 （鉄道整備の際の新駅周辺の開発）	神戸市営鉄道 ニュータウン鉄道
特別課徴金制度 の一般化	交通施設整備への適用 （寄付金の形の負担の含む）	大阪市営鉄道 新幹線樹川駅 中国縦貫自動車道 東条インター
土地地区画整理 事業との併用	公的開発事業のよって利益を受ける 土地所有者を対象に、公共減歩だけ でなく事業用地の減歩を実施する	（考案中）

5－2 今後の開発利益還元のあり方

(1) 英国における還元のあり方

現在、英国は保守党政権（サッチャー政権）の下で、労働党政権下で社会主義的傾向を強めた経済を再び資本主義へと復帰させんとし、市場における自由な競争を通じた経済の拡大を目指している。

第二次大戦後、歴代の労働党政権は、「国有化を前提とした企業の合併・統合こそが、競争に伴う無駄を排除し経済を活性化させる」との理念を掲げ経

済の国有化を進めてきた。特に、1945～51年、1974～79年には極めて積極的な国有化策が展開され、土地政策の面からもこれを支持する形で、前述の1947年開発課徴金制度、75年土地公有化法、76年開発用地税制度が導入されている。しかし、こうした極端な国有化あるいは公共介入は、戦後の経済構造の変化と共に逆に英国経済の大きなブレーキとなって来た。不動産市場においても、土地投機による地価高騰は抑制されたものの、資金は海外投資へと向けられ国内市場の著しい沈滞がもたらされた^{21) 23)}。

1979年に登場した保守党政権は、8～10年という中期的展望の下で英国経済の再建を図るべく、国有企業の民営化、各種政府規制の緩和・撤廃、中産階層の税優遇策等を軸に、我国のような「小さな政府—民間主導型の経済システム」への軌道修正を行ってきた²¹⁾。こうした体制の下で、土地政策においても、民間開発を促進すべく開発用地税が廃止され、計画許可の迅速化が図られている。

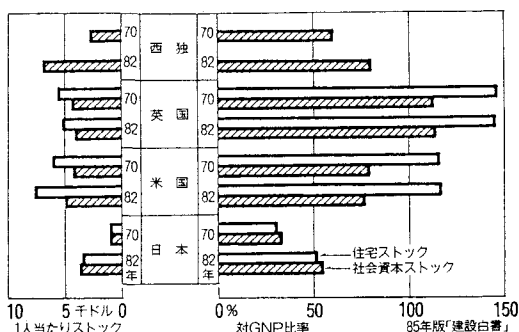
英国においては、伝統的に「土地は元来は公共のもの」との認識が強い。しかし、英国法の根底にある「公平」の法理は歴史の中で形成されたものであり、今やマクロな経済情勢の中で、この法理は再び大きく見直されようとしている。実質的な生活水準の高さを確保してきた英国において、今後の課題は、国民経済の長期的発展にある。その為には社会的な効率を公平性に優先させた政策が必要とされよう。開発利益還元のあり方も、こうした長期的展望の中で考えるべきであり、公平性の確保よりもむしろ開発事業の促進、円滑化の面が重視されるべきであろう。公平性の面では、開発利益課税のような厳格な還元制度に依存せずとも、「合理的な土地利用計画—厳格な開発規制（計画許可制度）」という揺るぎない基盤があり、常にある程度の水準の維持は可能である^{24) 25)}。

(2) 我国における還元のあり方

我国においては、貿易不均衡問題を背景として国内需要の拡大が緊急の政策課題とされている。しかし現在の状況を見渡すと、円高に伴う不況で景気が悪化する一方、輸出産業主導の設備投資が冷え込んでおり、内需拡大はそれ程容易ではない。政策レベルにおいては、これを減税と規制緩和を柱として推進せんという議論がなされており、この点では、英

国の経済再建策と共通する部分が大きいと言える。

しかしながら日英両国の事情を比較した場合、根本的に異なる部分がある。我国において必要とされているのは、余剰資金を国内へ投資することによる国内成長、すなわち住宅・社会資本の充実や環境整備である。欧米先進国の指摘を待たずとも我国の住宅・社会資本は未だ低い水準にある（図—4）。



図—4 社会資本・住宅の整備水準の国際比較

従って、真の意味での内需喚起を図るためには、これらへの投資の効率化を図ることが不可欠である。これは、減税、規制緩和だけでなく土地・住宅価格の絶対水準を引き下げることによって初めて可能となる。この為には、英国のような土地利用計画及び計画許可制度の基盤を持つこと、開発利益の積極的還元および農地の宅地並み課税の実現、国有地の信託活用等が十分検討されなければならない。また、こうした対策の推進の為には、関連省庁が提携し地価に対してまとまった方針をもつことが前提となる。

次に、今後とるべき開発利益還元の方向を具体的に検討する。第二章で概観したように、還元には大きく分けて、① 土地税制の活用、② 受益者負担制度の活用、③ 開発主体による外部経済の内部化、という三つの方向がある。従来の我国における還元は主に ② に依存したものであり、① による還元はそれが有する合意形成の困難さ、技術的困難さの為にむしろ避けて通られてきたと言える。また、③ による還元は、我国においては土地の細分化が進み特定の主体（公共も含む）による大規模な土地取得が困難であるという、本来の還元問題とは違ったより大きな問題を抱えている為、非常に限られたケースでしか行われていない。従って、ここでは新たな方向

として、土地税制の活用による還元の可能性を、今日の税制体系と関連づけて検討しておく。

土地税制は、土地の持つ特殊な性格を反映して政策税制としての意義が大きい、その活用を図る際には、土地政策からの議論だけでなく、租税体系の中での十分な検討が必要である。何故なら、税制という非常に一般的な形をとるため、経済社会に対して極めて大きなインパクトを及ぼし得るからである。租税体系の中で、土地税制はキャピタルゲイン課税あるいは資産所得課税（地代を含む）として位置づけられる。このような視点から見た場合、還元制度としての土地税制は次のような問題を抱えている。

- 1) 土地資産所得は、そのほとんどが未実現のものであり、捕捉が非常に困難である。
- 2) 土地資産所得は直接的な所得にはつながりにくい為、制度導入の際には多くの例外規定（控除・免除、実現までの延納等）を設けなければならず、土地政策上も大きな効果を期待できない。
- 3) 金融資産は非課税ないしそれに近い扱いを受けている為、土地資産へのこれまで以上の課税の強化は資産所得税体系の中での偏りをもたらし、家計による資産選択を歪めることになる。²⁶⁾

土地税制の活用による還元は、幅広い基盤を持つという点で大きな魅力ではあるが、以上のように制度的・税務行政的な問題が多い。従って今後の還元の方向としては、受益者負担制度の一層の強化、一般化を図り、これが税制のような基盤を持つようにするのも一つの有力な方向であると考えられる。

6. おわりに

本研究においては、我国における今後の開発利益還元のあり方を検討すべく、我国と類似した土地問題を経験し、それに対し積極的な対策を講じてきた英国を取りあげ、制度・政策の比較という形で議論を進めてきた。4つの視点を通じて見てきたように、両国においては、まず土地そのものの扱え方が大きく異なり、これを反映して開発利益還元の基本的方向にも大きな差がある。我国においては、英国に見られるような「土地は公共のもの」との基本的観念を築いて行くことは極めて困難なことのようと思われる。しかし、社会経済情勢の変化とともに国民のニーズが多様化、高度化する中で、今後我国

が安定的に発展し、かつ真の国民生活の豊かさを確保して行く為には、長期的発展基盤としての良質な社会資本・住宅の充実が必要とされることは明らかである。従って、こうした観点から還元に対する社会的認識を高め、土地税制や受益者負担制度等の実際的な制度を一層検討してゆくことが必要とされる。

尚、本研究に関連して、Leeds大学法学部のGlove講師及び東京大学の中村英夫教授からは討議をいただいた。また、Glove講師との討議、文献調査等は林が鹿島財団よりいただいた海外派遣研究費によるものである。以上、記して深謝の意を表するものである。

参考文献

- 1) 榑田光男、佐藤和男：土地問題講座3、土地法制と土地税制、鹿島研究出版、1971
- 2) 榑田光男、柴田徳衛編：土地問題講座1、土地問題と土地政策、鹿島研究出版、1972
- 3) 土地問題研究会編：図説・日本の土地問題、日本経済新聞社、1975
- 4) 土田栄作編：都市財政、ぎょうせい、1984
- 5) 和田八束：土地と受益者負担金、ジュリスト増刊総合特集、転換期の土地問題、有斐社、1984
- 6) 日笠端編：土地問題と都市計画、東京大学出版会、1981
- 7) 篠塚昭次：土地所有権と現代、日本放送出版協会、1975
- 8) 水本 浩：土地政策と住宅政策—法理論からのアプローチ—、有斐閣選書、1979
- 9) 渡辺洋二：土地と財産権、岩波書店、1980
- 10) 渡辺俊一：比較都市計画序説—英米の土地利用規制—、三省堂、1985
- 11) 日本不動産研究所編：イギリスの土地利用規制と運用実態Ⅱ、日本不動産研究所、1981
- 12) 日本住宅総合センター編：住宅・土地問題研究論文集(第4集)、1983
- 13) Harrison, J.: Handbook on Taxation of Land, ICAEW, 1982
- 14) Hardman, J.: Development Land Tax, ICAEW, 1976
- 15) 西山康雄：1970年代のイギリスの土地政策について、都市計画 123号、1982
- 16) 海老塚良吉：開発利益の公共還元の系譜—イギリスと西ドイツから学ぶ—、都市問題、1984
- 17) H.デーテリッヒ、J.コッホ(阿部成治訳)：西ドイツの都市計画制度—建築の秩序と自由—、学芸出版社、1981
- 18) 長谷川徳之輔：宅地審議会等の審議答申にみる土地政策、日本不動産学会誌、住宅新報社、1985.9
- 19) 小林忠雄：戦後における土地問題と土地政策の展開(下)、日本不動産学会誌、住宅新報社、1985.9
- 20) 土木学会土木計画学研究会編：社会資本整備の財源、第19回土木計画学シンポジウム、土木学会、1985
- 21) 三橋規宏：欧州の民営化、経済教室、日本経済新聞朝刊、1986.7.9
- 22) 森地茂、黒川光他：横浜新線延伸線整備方策調査報告概要集、横浜市、運輸経済研究センター
- 23) 三橋規宏：世界の潮流、日本経済新聞社朝刊、1986.6.3
- 24) 力石定一：日本経済と土地問題、ジュリスト増刊総合特集、転換期の土地問題、有斐社、1984
- 25) 川越 昭：国土計画と土地政策、ジュリスト増刊総合特集、転換期の土地問題、有斐社、1984
- 26) 貝塚啓明：税制改革—所得資産税—、やさしい経済学、日本経済新聞朝刊、1986.6