

## 広域的社会資本整備のための開発利益還元方策の検討

### A Study on Method to Recover Development Gains for Large Infrastructure Improvement Projects - The Property Taxation Approach -

肥田野 登\*・林山 泰久\*\*

Noboru HIDANO and Yasuhisa HAYASHIYAMA

#### 1. はじめに

近年、社会資本の整備が急務といわれている中で、①社会資本の効率の整備を如何に行うか、②社会資本整備の財源を如何に確保するか、③受益に応じた負担の公平性を如何に担保するかが重要な問題として挙げられ、これらを解決することは緊急課題であるとされてきた。特に、社会資本整備の膨大な財源負担問題に対しては社会資本整備がもたらす便益を公共セクターが吸収し、これを整備主体へ還元する必要性が論じられている。この議論は一般的には、開発利益還元と呼ばれており、第1にその実施に際しては開発利益を如何に定義し、第2に如何に計測するか、第3に如何なる制度的枠組みを構築するかという問題が検討されてきた。

このなかで、第1および第2の問題については、ヘドニック・アプローチ(Hedonic Approach)は明快な回答を提供し得るであろう<sup>1)</sup>。すなわち、これまで曖昧であった開発利益の定義を、「ヘドニック・アプローチという便益計測論に基づいたクロスセクショナルな意味での地代の価格差」として定義することにより極めて明快な理論展開が成し得ることにある。

一方、第3の課題に対して、現在、我国における開発利益還元に関する制度としては、大別して開発者等による負担金等の事業制度と租税制度によるものが提案されてきた。前者については都市鉄道のニュータウン開発者負担制度や請願駅方式がある程度実行されているものの、後者の税制については諸外国に比べて活用範囲が限られており、我国では法人に関する税制のみの活用に留まっている。しかし、整備新幹線や高規格幹線道路網のような広域的社会

資本の場合には、その整備効果が国土全体に多大なる便益をもたらす一方、その整備に膨大な時間と費用を要し、かつ、複数の自治体に跨る社会資本であることから、自治体間の財源負担問題に発展する。そのため、広域的社会資本の場合には個々の事業システムによる開発利益還元は困難であり、租税制度を用いて、開発利益を「薄く広く」徴収する方法が適しているものと考えられる<sup>2)</sup>。

そこで、本研究では広域的社会資本整備を推進する政策メニューとして、開発利益の定義を「ヘドニック・アプローチという便益計測論に基づいたクロスセクショナルな意味での地代、或いは、地価の価格差」として定義し、それを租税制度を用いて公共へ吸収・還元するという開発利益還元方策の枠組みを示すことを目的とする。そのため、本研究では、まず第1に、土地関連税制度の中で最も開発利益還元に適する税制度を検討し、固定資産税の活用が最も望ましいことを示す。第2に、固定資産税を活用した開発利益還元方策が具備すべき条件を示し、実際的な開発利益の徴収方法を提示する。さらに、開発利益還元の実施に向けて、今後解決しなければならない問題点を明らかにする。

#### 2. 租税制度を活用した開発利益還元方策の検討

我国ではキャピタリゼーション仮説に基づく土地に関する税の活用は皆無と言わざるを得ない。開発利益還元の必要性が迫られている昨今では、現行の開発利益還元制度に加えて何らかの制度の提案が求められていることは明かであろう。そこで、本研究では土地関連税制度の中で最も開発利益還元に適する税制度を検討する。なお、我国の現行の税以外の新たな税を提案する必要があるものの、税制度はいくつもの税が一体的に全体のシステムとして構築されており、負担の公平性および資源配分の効率性

キーワード：整備効果計測法、財源・制度論

\* 正会員 工博 東京工業大学教授 工学部社会工学科

\*\* 正会員 工博 東京工業大学助手 工学部社会工学科

(〒152 目黒区大岡山2-12-1 Tel.03-5734-3185, Fax.03-5734-2926)

を確保している。そのため、新税の提案はこのよう  
な現行税制度全体の中で考えなければならない。さ  
らに、現行税制度の枠組を基本として開発利益還元  
を制度化した場合には、新税創設に比べて国民のコン  
センサスが得られ易いものと考えられる。

現在、土地関連税制度は、普通税としては譲渡所  
得税、地価税、固定資産税、不動産取得税、相続税  
があり、目的税として事業所税、都市計画税、水利  
地益税、共同施設税、宅地開発税がある。このなか  
で、従来、土地関連税制度を用いた開発利益還元論  
については2つに大別され、その第1は譲渡所得税  
の活用であり、第2は固定資産税あるいは都市計画  
税等の土地保有税の活用である。

### (1) 譲渡所得税による開発利益還元方策の検討

譲渡所得税は土地・建物の時系列上での増価額そ  
のものを開発利益として捉えているため、経済要因  
等による増価額に対しても課税される。これは時系  
列的キャピタリゼーション仮説に依拠しており、経  
済要因と社会資本整備による要因との分離が困難で  
あるという意味で本研究の意図とは乖離している。  
さらに、地価の下落局面においては譲渡所得税によ  
る開発利益還元は不可能になるという弊害を有する。  
また、譲渡所得税は未実現のキャピタルゲインに対  
する考慮がないため、公平性の観点から問題がある  
と言え、さらに、土地が譲渡された際に課税される  
ため、通常、ロック・イン効果（凍結効果）といわ  
れる土地供給量を阻害するという弊害を有している。  
ここで、ロック・イン効果とは譲渡所得税の課税時  
点までに土地にキャピタル・ゲインが発生していると、  
土地の売却を遅らせることにより、留保需要者が  
新規需要者よりも譲渡所得税の実質的負担を軽減  
させることができる効果をいう<sup>5)</sup>。なお、このロッ  
ク・イン効果について、金本<sup>4)</sup>は日本の大都市のよ  
うに地価上昇率が高くて利子率との差が小さい場合  
には、ロック・イン効果は小さいと指摘している。

一方、譲渡所得税による開発利益の還元について  
は、時系列的地価変動の抑制という観点からは種々  
の議論が見られ、例えば、譲渡所得税のロック・イン  
効果を避けるような課税方法として、小宮・村上<sup>5)</sup>  
は未実現キャピタル・ゲインの課税を主張し、そ  
の他、Iwata<sup>6)</sup>や岩田<sup>7)</sup>による延納利子付き譲渡所  
得税（近年、岩田・山崎<sup>8)</sup>により土地含み益利子税

と呼ばれている）や八田<sup>9)</sup>による売却時中立課税方  
式譲渡所得税を挙げることができる。

### (2) 固定資産税等の土地保有税による 開発利益還元方策の検討

固定資産税および都市計画税等の土地保有税は地  
方自治体のサービスに対する対価であることから応  
益説に基づいた開発利益還元的性格であると考えら  
れる。また、土地保有税は地域比較的な意味、すな  
わち、ヘドニック・アプローチ（クロスセクショナ  
ルな意味でのキャピタリゼーション仮説）に最も近  
く、仮に地価が下落しているような状況下において  
も、何等本質的な意味を損なうことがない租税である  
と考えられる。

また、固定資産税および都市計画税は地方自治体  
等が供給する公共サービスの代償であると考えられ  
ている。これらの公共サービスは単に既存の土地の  
価値を維持する程度のサービスであると考えられる。  
しかし、公共団体または他の機関による社会資本整  
備を含む開発行為が行われた場合にも、結果的に土  
地の価値が増大することがある。本研究はこのよう  
な開発利益は自らの努力によって発生したものでは  
ないために、公共還元すべきであると考ええる。さら  
に、固定資産税と都市計画税を比較すると、都市計  
画税は納税義務対象が市街化区域内に限定されてい  
ることから、公平性の観点で問題があると言えよう。  
したがって、本研究では固定資産税を活用した開発  
利益還元方策を主張する。

## 3. 開発利益還元方策が具備すべき条件

ここでは、本研究における広域的社会資本整備の  
ための開発利益還元方策が具備すべき条件について  
検討する。

### (1) 地域比較的な意味での開発利益の特定化<sup>10)</sup>

いま、同質な地域1と地域2があり、地域1は広域  
的社会資本、例えば、都市交通施設が整備され、地  
域2は整備されないとすれば、地域1は明らかに地域  
2より広域的利便性が高く、地域1の地価は地域2に  
比較して高いことになり、現実には、地域1の地価が  
地域2に比べて高いことは、数多くのヘドニック・ア  
プローチによって実証されている。したがって、  
地域1の地価は明らかに開発利益を含んだものにな  
り、整備前と比較して地域1,2両地域の地価そのもの

のが上昇するか下降するかは問題ではない。すなわち、開発利益は地域横断面的（クロスセクション）に発生し、時系列的な利益とは別物である。ゆえに、たとえ地価の下降期であっても相対的便益を吸収することは正当化されることになる。このような見地からみると、開発利益還元の議論をキャピタルゲインを中心とした通常の時系列、すなわち、所得税法上の枠組みの中で捉えることには問題があると言わざるを得ない。したがって、開発利益還元の議論はクロスセクションに捉えた相対的利益を吸収するという方策を基本とすべきであると考ええる。

## （２）フロー化による開発利益の徴収

開発利益の還元により、土地所有者に対して一時的に大量な負担が集中することは避けなければならない。そこで、本研究では開発利益還元の仕方としては、開発利益を一時点で吸収するというよりは、クロスセクションで捉えた相対的利益をフロー化し、その全額を吸収する方策を主張したい。この方策を実施するためには、常に、地価のモニタリング・システムを実施し、開発利益を算定することが必要となる。ここでいう地価のモニタリング・システムとは、定期的（例えば3年間隔）な地価関数の推定等によって、地域横断的な開発利益を計測するという過程を繰り返すというようなシステムである。また、この方法は以下に示すような長所を有している。まず、第1に負担額が一時的な金融・経済状況に左右されやすい単一時点の地価によって左右されなくなるため、評価時点の差による不公平を除去し得る点である。第2に社会資本整備の進捗に見合った合理的な負担となり、将来の不確実性によって生じるリスクを回避することができる。第3に開発利益の計測精度を大幅に改善することが可能となる。第4として、フロー化した額を支払う方式により、一括支払い方式に比べて、一時点の過剰な負担に伴う土地売却による住居移転は抑制され、前川<sup>11)</sup>が指摘している移転費用の問題は回避し得る。なお、フロー化した額ではなく負担額を一括して支払いたいという場合もあり得るが、これは毎年の負担額を累積することによって対処し得るであろう。

しかし、モニタリング・システムを実施し、開発利益をフロー化した額を徴収するという方法は一つの問題を有している。いま、同質な二地域を想定し、

地域1に社会資本整備が実施されたものとする。このとき、クロスセクショナルな意味での開発利益は両地域の地価の差で計測することができ、これをフロー化することにより、次回のモニタリングが実施されるまでの間、一定割合で開発利益の一部を徴収することができる。しかし、第2回目のモニタリングを実施する時点で、地域2に地域1と全く同じ社会資本が整備されたとすると、両地域の地価の差はゼロとなり、開発利益を計測することが不可能になり、社会資本が地域毎に均等に整備されれば、開発利益を徴収することができなくなる。このような状況を回避するためには、広域的社会資本の長期的整備計画コストを勘案して、たとえ全地域が均等に整備されても一定期間（時限を定めて）は継続的に徴収する等の方策が必要となろう。この結果、第2回目以降のモニタリング結果はフロー化比率の設定のための参考値的に取り扱うという方法が考えられる。

## （３）開発利益の特定財源化

いま仮に、上述したフロー化により開発利益還元を実行し得たものとする。そのとき、問題となるのは吸収した開発利益を如何なる目的で使用する点である。この点に関しては、本稿が開発利益還元を主張する論拠が財源負担論に依拠している点および使途の明確性という意味においても吸収した開発利益は、当該社会資本整備の財源負担および今後の社会資本整備の資金調達に資するためのものであるとし、社会資本整備財源として特定財源とすることが望ましいものと考ええる。

さらに、本研究では吸収した開発利益を自治体毎に一定の基金としてプールし、これを以て社会資本整備を推進するものとしたい。これは、基金制度を活用することにより、資金をプールすることができ、継続的な社会資本整備の整備資金が確保できるという長所を有する。また、この基金制度を活用することにより、「固定資産税の応益原則的思想」および「自ら負担した固定資産税は、また、自分が便益を享受するであろう社会資本整備に充てられる」という認識を植え付け、開発利益還元に対するコンセンサスを得ることもなろう。

なお、本研究では基金制度は必ずしも自治体毎のものではなくてよいと考えている。すなわち、広域的社会資本整備のための開発利益還元ということをし

勘案すると、複数の自治体に跨った広域圏域を設定した上で基金を設立し、広域的社會資本整備を推進するという方法が有り得るであろう。

#### (1) 地域比較的な意味での開発利益の特定化

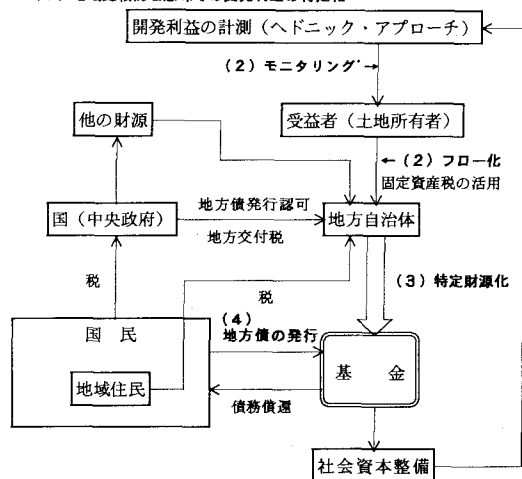


図-1 本研究の提案する開発利益還元フロー

#### (4) 地方債の発行権限の拡大

広域的社會資本整備はその懷妊期間は長期に渡り、膨大な費用を必要とする。本研究で主張したフロー化による継続的な開発利益の徴収方法では、必ずしも同時に費用を補填することはできない。ゆえに、本研究では大量の資金需要に対応するために、開発利益の徴収額を償還財源とした特定財源債（レベニュー・ボンド）の発行を行うことも提案したい。これは、基金制度による一時的な財源不足を随う意味でも重要であり、基金を財源として広域的社會資本整備のための特定財源債を発行し、資金調達を円滑にすることにより、財源問題で滞っている広域的社會資本整備プロジェクトを起動化させる効果を有するものと考えられる。

現在、地方自治体の債券発行権限はかなり制限されており、レベニュー・ボンドを発行することは困難である。これは自治体の財政の用途を明確にすることを目的としているものと考えられる。しかし、上記したような基金を創設し、用途を明確にした上で安定的な財源が確保されるならば、この制限は緩和することが可能となろう。なお、固定資産税率を変動させた開発利益還元を実施した場合の税収の増加は、地方交付税交付金の算定基準である基準財政収入額の増加には連動することはない<sup><1></sup>、さらに、

地方債発行の障害にもならない<sup><2></sup>。

以上、本研究において検討した広域的社會資本整備のための固定資産税を活用した開発利益還元方策をフローを図-1に示す。

#### 4. おわりに

本研究では、如何なる土地関連税制度を活用すべきかを検討し、固定資産税の活用が最も望ましいことを示した。さらに、固定資産税を活用した開発利益還元方策が具備すべき条件を示し、実際的な開発利益の徴収方法および開発利益還元方策の実施に向けた一方策を示した。

さらに、本研究の意図は、良質な社會資本を整備することが急務である現在、我が国の財政的制約を勘案した場合に、ヘドニック・アプローチによる便益計測論に立脚した開発利益、すなわち、地域比較的な意味での地価、或いは、地代差による開発利益の概念に基づいた開発利益還元システムを提案し、これまで、進捗しなかった社會資本整備が起動化するであろうという点である。これは、社会のニーズを的確に反映し、21世紀初頭までの残された時間を有効に活用することになる。

#### 【補注】

- <1>基準財政収入額は一律標準税率で算定されており、課税標準を適正化した場合には基準財政収入額の増加につながる。
- <2>地方財政法第五条第五項に記されているように、普通税の税率が標準税率以上であれば地方債発行の権利を失うことはない。

#### 【参考文献】

- 1) 例えば、肥田野登(1992):ヘドニック・アプローチによる社會資本整備便益の計測とその展開,土木学会論文集, No.449/IV-17, pp.37-46.
- 2) 林山泰久(1993):広域的社會資本整備の便益計測と開発利益還元に関する研究,東京工業大学博士論文.
- 3) 岩田規久男・山崎福寿(1993):土地譲渡所得税の効果,岩田規久男・山崎福寿・花崎正晴・川上康編,土地税制の理論と実証,東洋経済新報社,第4章, pp.62-99.
- 4) 金本良嗣(1990):土地税制の宅地供給阻害効果と地価,西村清彦・三輪芳朗編,日本の株価地価,東京大学出版会,第6章, pp.135-163.
- 5) 小宮隆太郎・村上泰亮(1972):地価対策の基本問題,佐伯尚美・小宮隆太郎編,日本の土地問題,東京大学出版会,第7章, pp.183-228.
- 6) Iwata, K. (1976): On the Lock-in Effect of the Capital Gains Tax, The Economic Studies Quarterly, Vol.27, No.2, pp.171-178.
- 7) 岩田規久男(1977):土地と住宅の経済学,日本経済新聞社.
- 8) 岩田規久男・山崎福寿(1993):土地キャピタル・ゲイン税の効果,岩田規久男・山崎福寿・花崎正晴・川上康編,土地税制の理論と実証,東洋経済新報社,第5章, pp.100-124.
- 9) 八田達夫(1987):株・債券・土地にどう課税すべきか,エコノミスト, 9月15日号, pp.36-43.
- 10) 肥田野登(1992):開発利益概念の再考,高速道路と自動車, Vol.35, No.11, p.17.
- 11) 前川俊一(1992):計測された地価をもとにした徴収の現実的条件,日本不動産学会学術講演会梗概集, Vol.8, pp.147-149.