

都市内鉄軌道整備の為の新たな財源確保方策に関する研究

A study on new subsidy system for urban railway in Japan

伊 東 誠*

By Makoto Ito

It is necessary for working out transportation problem drastically in a large city to complete public transport such as rail transport system and new transport system. But cost of construction is very high and further more the cost is growing year by year. Therefore new subsidy-system for public transport must be enforced to complete public transport smoothly. It is an effective system to reduce their benefits which are resulted to properties and earnings of enterprises from external effects of the public transport. The purpose of this study is to examine new subsidy system, especially by reducing their benefits to rail transport and new transport system

1 研究の背景と目的

鉄軌道の整備は急速に進められてきたが、ラッシュ時の公共交通や道路の混雑を始めとする都市交通問題の深刻化に対処するため、一層の鉄軌道整備による抜本的解決が必要とされている。整備を円滑に進めるため国でも幾つかの補助制度を制定したが、近年では財政制約が厳しく、一方で増加する鉄軌道整備のニーズに応えられない状況にある。また地方自治体でも個々に工夫をこらしているが十分とはいえず、鉄軌道整備に対する新たな財源確保の方策の確立が必要である。

鉄軌道の整備は種々の経済効果を生ずる。このなかでも鉄道の運営により生じる間接効果（外部効果）は沿線の企業・住民に便益をもたらす。具体的には地価の上昇による資産価値の上昇、市場圏の拡大、生産可能生の拡大、地域開発等の効果が生じこれは開発利益ともよばれる。開発利益をめぐる議論

は従来から社会公正上、資源配分上の問題として議論されてきた。昭和40年代にはいと特に交通施設整備の財源論の視点からの議論が多くなり、研究・調査が進められてきたが、未だ還元方策の実現には至っていない。具体化されない要因としては様々な問題が考えられるが、研究面で考えると、開発利益をめぐる問題の全体像をとらずに断片的に研究が進められている傾向にあることも要因の一つであるものと思われる。本研究は開発利益をとりまく問題を網羅的に取り上げ、その全体像を体系化し還元方策具体化に向けて一步前進することを目的に実施したものである。具体的な研究項目は次の3点である。

- ①国内外における開発利益の鉄軌道整備への還元事例の整理
- ②開発利益の鉄軌道整備への還元方策メニューの検討
- ③方策具体化へむけての論点の検討

*正会員 技術士（財）運輸経済研究センター
（港区虎ノ門1-6-6）

2 国内外の事例の整理

鉄軌道整備による受益を根拠に受益者に対し負担を求めている既存の例は今後の鉄軌道整備の新たな財源方策確立の為に大いに参考となり、各事例に関し十分に検討しておくことが必要である。国内外の代表的な還元事例を表1～2に示す。但しわが国の例はどちらかというと原因者負担を根拠とし負担を求めている例が多い。なお本研究においては開発利益は単に地価を上昇させるのみでなく都心の事業所にも収益増の形で発生すると定義しており都心事業所の開発利益の還元方策事例についても整理を行っている。又、地価上昇の還元方策として今後十分に検討することが必要と考えられる土地増価税の外国の事例を表-3に示す。

3 財源確保方策メニューの検討

本章では鉄軌道整備により発生する開発利益を鉄軌道事業に還元する方策のメニューの検討を行う。

第4章で述べている具体化に向けての議論のポイントを体系的に検討できるよう、メニューは考え得る限りで幅広く検討を行った。以下に方策検討の基本的枠組を述べるとともに、表-4に各種方策とその内容、メリット、問題点もしくは検討課題を示す。

(1) 現行制度の活用と新規制度の創設

現行制度は、基本的なシステムが完成していること、その負担と効果が明らかであること等から新規の制度に比べて関係者のコンセンサスが得やすいという大きなメリットがあり、今後積極的に現行制度の活用・拡充による方策の検討を行ってゆくことが望まれる。一方、現行制度は必ずしも開発利益の還元を論拠としていないため、真に開発利益の還元を図るためには新規制度の創設の検討が必要である。

(2) 地価上昇の還元と事業所収益増の還元

本研究では開発利益を『鉄軌道整備により発生する外部経済効果にもとずき、種々の帰着財に生ずる便益』と定義し、主要な帰着財を土地と都心事業所の収益としている。従来から地価上昇の還元方策については多くの提案が成されているがこれら方策は、どちらかという開発余地が多い郊外部に於る財源確保の方策として有効であり、都心部では馴染みにくい。巨額な資金を必要とする都心部における財源方策として都心事業所に発生する収益増還元という観点からの検討が極めて重要である。

(3) 直接的還元と間接的還元

開発利益還元方式には負担金等による受益者から

表-1 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	負担方法
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大規模開発を行う開発者	鉄道用地の無償提供、施工基面下工事費の全部負担、他建設費の一部負担
	ニュータウン開発者負担制度	東北高速鉄道、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、土地地区画整理事業の施工者	鉄道用地の無償提供、施工基面下工事費の1/2負担、その他負担
	請願駅	関西本線三郷駅、横浜線成瀬駅他	駅周辺の土地地区画整理事業者	工事費の全部負担、用地の無償譲渡、駅前広場、関連道路の整備等施設の無償譲渡
	合意に基づく任意の負担	能勢電気鉄生線	阪急日生ニュータウン開発者	地区画整理事業は鉄道事業者が一括代行し事業費を保留地で譲り受ける受益者負担金、事業費の1/4を負担
開 発 受 益 者 以 外 の 特 定 其 他	都市計画法の受益者負担金制度	大阪市地下鉄御堂筋線	沿線の有租地の所有者、質権者、水小作人他	旧都市計画法による受益者負担金、事業費の1/4を負担
	法人住民税の特定財源の適用	地下鉄、モリレル	福岡市、北九州市、仙台市、札幌市、仙台市	法人住民税、事業所税を超過課税し増収分を基金に積立て鉄軌道事業に補助
	事業所税の特定財源の適用	仙台市宮城地下鉄南北線	ビル所有者	ビル建替道路工事費
	連絡工事分担金 寄付金による駅に 工事費の負担	宮城地下鉄 仙台新駅、 富士新駅他	駅背後圏内の住民、企業、自治体等	駅建設費等

参考引用文献1、12、17より著者作成

表-2 諸外国における代表的な開発利益の鉄軌道整備への還元方策

項目	固定資産税等	特別増徴税	便益税（交通税）
目的と助成対象	サンフランシスコ湾岸高速鉄道（BART）	受益者負担の原則により社会資本整備の財源確保を目的に設置。大部分は公共交通整備に利用	・バリエーションの公共交通の欠損補填に対する地方公共団体の財政負担の軽減 ・通勤者の通勤定期券の値上げを最小限に留める。 ・公共交通の提供者に受益者である事業所が相応の対価を支払う。
負担方法等	固定資産税の増徴 販売税の増徴	・バリエーションディストリクトに存在する固定資産税、住民税、事業税を課せられる全ての法人個人 ・税率：便益の程度により3段階に区分。公共施設に恵まれたバリエーションの税率が高い	・バリエーションを始めた人口10万人以上の都市（1975年時点で25都市が導入） ・9人以上の給与所得者を使用する雇用主を対象 税率：支払額と総額の一定率
使途	サンフランシスコ湾岸高速鉄道の固定施設	・公共施設、高速道路 ・地域交通機関 ・地下鉄の駅外延伸等	・通勤料に対する補填 ・公共交通の整備

参考引用文献-12

表-3 諸外国の土地増価税の事例

制度名・国	課税対象等	課税方法
建築用地増徴税 -イタリヤ	・1963年～、 ・対象地域：①人口4万人以上の市町村②県庁所在地③逗留地または保養地を宣言した都市④人口130万人以上の都市に隣接した都市、その他	課税時期の即時値と基準日の時価の差額に対し累進税率で課税
不動産増徴税 -フランス	1961年～ ・1967年法で不動産のみでなく一定の不動産も含める	・所得税と法人税と以下の課税を合算して総合課税 ・課税額＝課税価格－（取得価格＋建築及び改良費＋取得費用または取得価格の10%） ・保有期間の長短により長短によって課税額の取扱いが異なる
土地増価課徴金 -イギリス	・1967～1970年 ・相当程度の開発による土地の増価分	・課税等により開発利益が実現した時点で課税 ・課税対象額＝先価－（取得又は転用前価格×110%）
開発者負担金制度 -イギリス	・1947～1953年	開発価値＝市場価格－現在使用価値 ・開発価値の100%課税
開発用地税 -イギリス	1974年～開発利得税 1976年～開発用地 ・課税対象者は土地所有賃貸者の開発価値に課税	開発価値＝処分価格－（取得費用＋関連改善費用）×115%
土地増価税 -ドイツ	20世紀初～1944年 課税によって生じたキャピタルゲインに課税	課税価格と取得価格の差に対し課税。取得価格は各種費用を加算する他、課税価格の控除があった

参考引用文献-12

表-4 開発利益の還元等による鉄軌道整備財源確保方策メニュー

	方 策	方 策 の 概 要	メ リ ッ ト	問題点、検討課題等
現 行 制 度 の 活 用	①都市計画法に基づく受益者負担金	都市計画法75条に基づき受益者負担金を徴収し鉄軌道整備に当てる	沿線全体から幅広く受益を還元することができる	根拠条例を制定することが必要
	②指導要綱に基づく開発者負担	指導要綱により開発者に受益の範囲内で鉄軌道整備に対する負担を求める。	法律や条例の制定を必要としない	開発行為を行うものからしか負担を求められなく、フリーライダーが発生する等公平性の面が課題
	③地方税の特定財源の運用	開発利益を吸収しているとみなされる現行地方税（固定資産税、法人住民税、事業所税、事業税等）を超過課税し増収分を鉄軌道整備にあてる	現行税制化で財源が確保できる	他使途との配分
	④ニュータウン開発者負担制度	対象を現行の住宅地だけでなく都心の業務地開発にも適用	既存の制度の拡充のため現在のルールを最大限に活用できる	制度の改正が必要
	⑤現行都市開発事業による鉄軌道用地・施設の確保	土地区画整理事業による用地の先行取得による鉄道用地の無償、低価格での譲渡。市街地再開発事業による駅施設等の鉄軌道施設の無償、低価格での譲渡	周辺開発と鉄軌道整備を一体的に行うことができる 用地買収にともなう負担を軽減することができる	提供者には容積率の上乗せ等のボーナス制度によりインセンティブを与える方が必要 現行法制度との調整が必要
新 規 制 度	⑥土地増価税	鉄軌道整備により増価した地価に対し課税し開発利益の還元を図る。徴収方法としては増価時点と、売却等により利益が実現化した時点で考えられる。	鉄軌道整備による効果のみに課税するため固定資産税のように資産全体に課税するものと異なり真の還元手法といえる	増価分から鉄軌道寄与分の区分・税が地価に組み込まれる可能性がある。
	⑦事業所受益税	鉄軌道整備により都心の事業所に発生する開発利益、具体的には収益増を税により還元する	広範囲な受益者からの還元が可能 巨額の建設費を要する都心部における都心部の有効な財源確保方策である。	受益者、受益の程度の認定方法の検討 二重課税に関する検討
	⑧定期割引率の引下げ	定期割引率が都心事業所に利益をもたらしていることを根拠に、定期割引率を引下げ増収分を鉄軌道整備の財源とする	現行の定期販売システムにより徴収が可能であり技術上の問題が少ない ⑦と同様	現行運賃制度の原価主義との調整 受益者、受益の程度の認定方法の検討
	⑨通勤税	定期割引率が都心事業所に利益をもたらしていることを根拠に、通勤定期に税を課し鉄軌道の整備に充当	⑧と同様	⑦と同様
	⑩都心ビル立地税	新規に立地するビルは鉄軌道整備の原資者であるため、整備費の一部をビル所有者に負担を求める	納税義務者が新規立地ビル所有者の為対象が明確である	既存のビル所有者との公平性の問題 二重課税に関する問題
制 度	⑪鉄軌道信託制度	土地信託制度を活用し鉄軌道施設及び駅周辺の建物の整備を行う。鉄軌道施設は鉄軌道事業者に分譲譲渡し、建物は店舗事務所等に賃貸し収入を得る。この収入から土地所有者に配当する	鉄軌道整備と都市開発を一体的に行うことができる 鉄軌道事業者にとっては建設費の支払いが軽減され負担が軽減される（鉄建公団民鉄協利子補給と同様の機能） 土地所有者が細分化され、立地条件に差がある場合、本制度を通じた調整が可能である	鉄軌道信託が他の土地信託に比べメリットがあるような仕組みを考えることが必要 土地所有者が細分化されている場合、立地条件により開発利益に差があるので調整が必要
	⑫鉄軌道債券の発行	沿線の企業・住民に対し長期低利の債券を発行し、これにより開発利益の還元を図る	開発利益の還元方策として活用できるが、ある程度の利息を支払うことにより一方的な換金にならない 民間活力の鉄軌道整備への導入が図れる	開発利益の受益者に対しある程度の強制力がないと公平性を確保できない 民間活力導入方策とする際には、債券引受者に対して減免税措置等のメリットを付加することが必要
	⑬鉄軌道建設基金	以上の開発利益の吸収の受皿として基金を設置する	地方税の現有徴税システムが活用できる 鉄軌道建設に対する資金需要の発生時期とかなはつ利益の発生時期のタイムラグの調整ができる	複数の自治体にまたがる場合に制度の整合性の確保が課題

参考引用文献1、12、17を参考に著者作成

鉄軌道事業への直接的還元方式と、受益者から一旦税により吸収した後、鉄軌道事業に補助金等の形で還元される間接的還元方式がある。

直接的還元方式は受益者が限定され受益の程度も明確である際には有効な方策であり、間接的還元方式は受益が広範囲にわたる際に有効な方式であろう。また間接的還元方策の税等による還元の受皿として基金を設置することにより鉄軌道整備の資金需要が発生する時期と開発利益が発生する時期のタイムラグの調整も可能であり、この観点からの方策の検討も必要である。

4 方策具体化のための主要な論点の検討

3で述べたべ開発利益の還元等による財源確保の方策を具体化するにあたっては、多くの検討すべき課題があるが、主要な論点は以下の3点である。

(1) 利用者負担の可能性と限界

(2) 開発利益の定義と還元の根拠について～主として資産価値増の還元か収益増の還元かに関して

(3) 租税による開発利益還元の際の問題

本研究の目的は、これらの論点を更に詳しく検討し整理することにより、従来はややもすると断片的になりがちであった開発利益還元論を、より広い視点から網羅的に検討することにある。その成果は表-5に示すとうり、以下に各論点についての概要を述べる。

4-1 利用者負担の可能性と限界

わが国の私鉄は原則的に利用者負担、即ち運賃収入により鉄道の整備を進めてきた歴史があり、開発利益還元の議論の際には必ず『利用者負担による整備が望ましく可能ではないか』との意見がでてく

る。本節では最初に利用者負担による鉄軌道整備の可能性と限界に関し簡単な整理を試みる

(1) 現行運賃制度下での利用者負担の可能性

さて原価主義に基ずく現行運賃制度下に於いて利用者負担にのみ依存した新線の整備が可能であろうか。

①新規路線単独での採算性の確保：運賃収入のみで新規路線単独の採算性を試みる場合（多少の助成があったにせよ）、需要が大きく、比較的建設費が低廉である一部の恵まれた路線を除き運賃は非常に高いものとなり多路線・他交通機関との競争力を失う可能性が大きい。

②内部補助：利用者負担により整備を可能とする一つの方策は内部補助である。内部補助の方法として『都市圏全体の全路線での内部補助』、『同一事業者内路線の内部補助』の二通りの考え方ができる。

a 都市圏全路線間の内部補助：複数事業者にまたがった内部補助は、全体の運賃収入が大きいため他線の利用者にさ程大きな負担を強いることなく新線整備ができるという大きなメリットがあるが、鉄軌道以外の交通機関に対し、全体的に競争力を弱め資源の最適配分を損なう可能性もある。後述する事業者単位での内部補助との比較検討、定期割引率の引下げまたは通勤税による鉄軌道整備財源確保方策等の検討が必要である。

b 同一事業者内路線の内部補助：多くの路線を有する事業者は運賃収入も自己資本も大きい。これらの事業者が整備を行う場合、建設費の無償資金比率を上げること、他線の運賃収入の一部を新線に充当することにより、新線の初期投資の負担を軽減することが可能である。このようなケースでは新線整備によるコストアップは他線の運賃増にさ程大きな影響を及ぼさなく、この方式で整備を進めている事業者は多い。この内部補助は同一時点の地域内の内部補助であるが、61年に制度化された「特定都市鉄道整備積立金制度」では輸送力増強に関し同一事業者の時間軸上での内部補助が現行運賃制度下で可能となった。しかし事業規模があまり大きくない事業者にとっては内部補助は次の理由により困難である。これらの事業者は運賃収入が小さいため新線建設によるコストアップが運賃を大幅に増加させる。運賃の大幅な上昇は他鉄軌道路線、他交通機関との競争力を失わせる可能性が大きく、また運賃の大幅な上昇は鉄道運賃を公共料金とし抑制する国の

表-5 開発利益の還元による財源確保方策具体化の際の議論のポイント

利用者負担の可能性と限界	1 新規路線単独での採算性の確保	助成なしに新規路線単独で採算性の確保を試みる場合には運賃が非常に高いものとなり、他路線他交通機関との競争力を失う可能性が大きい
	2 内部補助	・上記問題に対応する為、先発の採算がとれている路線からの内部補助は可能である。但し、先発路線の利用客に負担をさせる論議が必要である（例えば混雑緩和） ・内部補助を都市圏内全路線で行うことと同一事業者内で行うことの比較検討が必要である。 ・複数事業者にまたがった内部補助は鉄軌道以外の交通機関に対する競争力を弱め資源の最適配分を損なうおそれがあり、合意形成を得にくい ・同一事業者内の内部補助は事業所規模により負担力が異なり、第3セクター等事業規模が小さい場合には実行不可能となる。又、経営主体選択の最適性を損なう可能性がある。
	3 通勤定期の割引により都心事業所に発生する余剰	・通勤定期割引率は本来低所得者援助の性格が強いものであったが、現在では通勤費はほとんど企業負担となっており、割引は政策の意図に反して企業に利益をもたらしている ・この企業に発生する余剰を定期割引率を引下げることによる鉄軌道整備還元方策の検討が必要。 ・運賃原価主義で定期割引率を引下げた場合、普通運賃を下げるべきであるという意見に対する論議が必要である ・運送価値説の観点から旅客運賃制度の検討が必要 ・定期割引による実質的な受益者である事業所から課税により割引分を回収する方策の検討が必要である
	4 国の公共料金政策との整合性	・鉄軌道の運賃は昭和30年代後半から物価抑制政策としての公共料金抑制の対象となっており、運賃の大幅な上昇は国の政策との整合性がとれない
開発利益の定義と還元の根拠について	1 開発利益と最終帰着財の定義	・開発利益と最終的な帰着財については従来から各所で議論がされてきたが未だ統一されたものが無く方策の具体化に当たっては定義を明確にし関係者のコンセンサスを得ることが必要である。
	2 資産価値増の還元か収益増の還元か	・開発利益が土地に帰着して地価上昇をうながすプロセス、利益額等資産価値に関する研究は多く進められているが、都心部における開発利益の主たる帰属先と考えられる事業所の収益増に関しては研究が遅れている状況にある。莫大な費用を必要とする都心部における整備財源確保の為に開発利益の内て都心事業所収益に関する検討が必要である ・鉄軌道の整備は資産価値を増加させるが、この資産を売却賃貸等運用することにより開発利益は実現し、それ以外の場合には開発利益は未実現の状態である。還元方策を考える際に未実現のものも含めるかは十分な検討を必要とするところである
	3 実現化した利益のみの還元か未実現の利益も併せた還元か	・鉄軌道の整備は資産価値を増加させるが、この資産を売却賃貸等運用することにより開発利益は実現し、それ以外の場合には開発利益は未実現の状態である。還元方策を考える際に未実現のものも含めるかは十分な検討を必要とするところである
	4 開発利益の受益者と程度の認定	・鉄軌道整備により発生する開発利益の受益者、受益に時期、受益額等受益者と受益の程度の認定が必要である。特に、都心事業所の収益増に関する検討が必要 ・受益者・受益の程度からみて公平性が確保できる方策の検討が必要である。
	5 鉄軌道によるものと他施設整備によるものの区分	・鉄軌道の整備は大きな開発利益を発生させるが、開発利益は、他の都市施設整備によっても発生する為、発生した開発利益の中から、鉄軌道整備によるものを区分することが必要である。
租税による開発利益還元の際の問題点	1 国税か地方税か	・鉄軌道整備による開発利益の受益者と受益の程度の認定、国と地方自治体の役割等から、国税と地方税との還元の割合を明確にすることが必要である
	2 現行地方税で開発利益還元の際の問題	・現行地方税で開発利益が吸収されているとみなすことが出来る代表的な税種は固定資産税、法人住民税、事業所税、事業税である。これらの税を通じての還元には次の問題があり検討が必要である ・開発利益による上昇額と鉄軌道整備の還元額の関係が明確でない（十分に鉄軌道整備に使用されてない） ・口固定資産税の場合評価額が押えられている傾向がある。
	3 新税を創設する際の二重課税問題	・鉄軌道整備の為に新たに目的税を新設することは開発利益の還元を図る上で有効な方策のひとつであるが、現行税との間で同一課税客体に対し同一課税標準で課税するという二重課税問題が発生する恐れがあり検討が必要である。
	4 鉄軌道整備基金の創設と基金を通じての開発利益の還元	・北九州市、福岡市、仙台市等で行われている鉄道整備を目的とした基金制度に地価上昇等の開発利益を付加する既存地方税徴税システムを利用した新たな方式の検討が必要である。

著者作成

政策に合わない。

鉄道事業法の制定により今後第3セクターによる鉄軌道整備が益々増加するものと思われ、これらの殆んどが既存路線を有さない新規事業者と予想されるため、現行運賃制度下で利用者負担による新線の整備には限界があり、利用者負担にのみ依存した場合適正な経営主体の選択を誤る可能性もあるものと思われる。

これらの負担を軽減もしくは分散させる為に、累積債務に対する資金フローの援助が必要であり、地下鉄補助、鉄建公団の民鉄線利子補給等の公共助成の制度があるが国家地方財政ともに逼迫しており十分な助成が行えない状況にあり、新たな財源確保の方策が必要である。

(2) 通勤定期の割引により都心事業所に発生する余剰の還元

通勤定期割引の根拠は、特に戦後に関しては低所得者層に対する援助の性格が強かった。しかし現在では一イ) 通勤者と低所得者は必ずしも一致しない、ロ) 割引の大きさに根拠がない、ハ) 割引の目的からして一定率以上の割引は政府が負担すべき等の問題があり、更に一ニ) 現状では通勤者の殆どが通勤費は企業負担であり割引による利益は政策の意図に反して企業が享受している一という点が指摘できる。この鉄軌道により発生した余剰(開発利益に事業所への帰属分)は鉄軌道事業に還元してしかるべきものであり、方策として定期割引率を引下げ、又は通勤定期に通勤税を課しこれを整備財源に充当する方策は望ましく可能なものであると考える。これは従来から代表的運賃形成原理として提唱されてきた運送価値説にもあたり輸送に対する効用という観点からの運賃制度の検討も必要であろう。尚、アメリカではピーク時の運賃割増制度が多く都市で実行されており方策検討の際には参考となるものと思われる。

4-2 開発利益の定義と還元の根拠について

(1) 開発利益と最終帰着財の定義

鉄軌道の整備により発生する開発利益に関しては従来から様々な議論がなされてきたが、いまだ明確な定義がされていない現状である。既述の論文、調査報告等を見ると、開発利益および利益の最終帰着財に関する定義・設定は概ね次の様に区分できる。

イ 開発利益の定義を鉄軌道整備により発生する外部経済効果等に基づく便益とし、その便益は最終的に全て地価に帰着するとしているもの

ロ 開発利益の定義を鉄軌道整備により発生する外部経済効果に基づく便益とし、更に種々の帰着財があると考ええるもの

開発利益還元の具体策の検討を行なっている研究・調査では、地価にかなりの部分が帰着することは明らかであること、地価に帰着する部分の計測手法が他の財に比べて進んでいること等により、開発利益還元を地価上昇分の還元として取扱っている例が多い。本研究では上記のロの立場で開発利益を定義し(表-6)、財源確保の方策の検討を行なっている。方策を具体化するためには定義を明確にし関係者のコンセンサスを十分に得ることが必要である。

(2) 資産価値増の還元が収益増の還元か

現実の還元方策を考えた場合、郊外部は開発余地が大きいため新線整備により地価上昇が発生することは明確で量的にも把握が可能である為、地価上昇の還元は郊外部における開発利益還元方策として有効なものである。しかし都心部は郊外部に比べて地価上昇が明確に把握しがたい場合が多く、又開発行為が無い場合には利益が実現しない為地価上昇の還元は方策として馴染みにくい。発生した開発利益が地価に全て帰着するのは経済市場の完全競争、具体的には一イ財の同質性、ロ無数の生産者、情報の完全性、ハ参入の完全な自由一が担保されていることが

表-6 開発利益の定義と還元の根拠

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取る。直接効果は運賃を通じて鉄軌道事業者へ吸収されるが、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的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、あらた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発生する便益である。市場が完全であれば便益は全て土地に帰着するが、現実の市場は不完全である為、便益は種々の財に帰着する。大きな便益が帰着するのは土地(地価上昇)と都心事業所(収益増)である。
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(資源開発利益の鉄道事業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集積を支える為には各種の都市基盤の整備と合わせて鉄軌道の整備が必要である。鉄軌道と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。鉄道整備には長年のメリットを享受できる担保、将来事業所が受ける便益の先取りという観点からも事業所への還元が必要である。

著者作成

前提であるが、現実の市場は完全とはいえないため他の財に帰着している可能性が大きく、特に都心事業所の収益（貸ビル業の床価格も含んで）にかなりの部分が帰着しているものと思われる。鉄軌道整備により発生する都心事業所の収益増を鉄軌道整備へ還元することは、巨額な資金を必要とする鉄軌道の都心部での整備財源確保にとり、また所得配分資源の最適配分の点からも重要であり、今後受益者・受益の程度等に関し十分な検討を行うことが必要である。

（３）実現した開発利益のみの還元か未実現の開発利益も併せた還元か

鉄軌道の整備は資産価値を増加させるが、資産の運用、売却等により初めて開発利益は帰属主体に利益として実現することになる。そうでない場合には開発利益は未実現の状態にあり、これを還元する場合には所得によるか、あるいは利益の不本意な実現を余儀なくされることになる。還元方策を具体化する際には未実現の利益の還元方策の取扱いと還元方法についても十分に検討することが必要である。

（４）開発利益の受益者と受益の程度の認定

鉄軌道整備により発生した開発利益の還元を図るには受益者、受益の期間・受益額等の受益の程度を特定することが必要である。土地に帰着する開発利益に関しては研究が進んでおり特定化がある程度可能となっているが、都心事業所に帰着するものに関しては、現時点では研究が進められておらず、今後十分な検討が必要である。

４－３ 租税により開発利益還元を図る際の問題

鉄軌道整備による開発利益を税により還元する場合、限存の税システムを通じて税収を特定財源的に運用する方策と、新たに鉄軌道整備の為の目的税を設置する方策の２通りの方策が考えられる。

（１）国税か地方税か

鉄軌道整備により発生する受益が広範囲にわたり特定しがたい場合には税による還元が有効な方策である。鉄軌道は地域に密着した財なので地方税による還元が適当と思われるが、利益が多く自治体にまたがる等著しく広範囲に及ぶ場合には国の利益にも密接な関係があるため国税を通じて還元することも考えられる。この場合には国税と地方税の還元額の負担割合の設定方法が問題となろう。割合は基本的には、開発利益の帰属先別の額を算定することにより求められるが、厳密な計測ができない場合には

表－７ 固定資産税・都市計画税・法人住民税・事業所税・事業税の概要

税種	納税義務者	課税客体	課税標準
固定資産税	固定資産の所有者、所有者とみなされるもの	固定資産（土地・家屋、償却資産）	1 土地又は家屋：基準年度の価格又は基準年度の価格に比準する価格 2 償却資産：課税期日における価格 土地及び家屋に係る固定資産税の課税標準となるべき価格（特定のものについてはこれらの価格に一定の率を生じたもの）
都市計画税	都市計画区域のうち、市街化区域内に所在する土地、家屋の所有者	土地及び家屋	
法人住民税	市町村に事務所又は事業所を有する法人		均等割：資本金のランクにおおじて均等の金額 法人税割：法人税額を課税標準とした額
事業所税	事業所等において事業を営むもの又は事業用家屋の建築主	事業又は事業用家屋の新築若しくは増築	1 事業に係る事業所税 イ均等割：課税標準算定機関の末日現在における事業所面積 ロ従業者割：課税標準の算定機関中に支払われた従業者給与総額 2 新増設に係る事業所税 新増設事業所床面積
事業税	1 事業を行う法人 2 第１～３種事業を行う個人	1 法人の行う事業 2 個人の行う事業 第１種～第３種の事業	1 法人：所得および清算所得又は収入金額 2 個人：所得（事業主控除及び事業専従者控除後の所得）

参考引用文献－６により著者作成

表－９ 事業所税の使途

- ・道路、都市高速鉄道、駐車場その他の交通施設の整備
- ・公園、緑地その他の公共空地の整備
- ・上水道、下水道、廃棄物処理施設その他の供給処理施設の整備
- ・河川その他の水路の整備 ・学校その他の教育文化施設の整備
- ・病院、保育所その他の医療施設又は社会福祉施設の整備
- ・公害防止に関する事業、各号に挙げるもの、市山田開発事業その他の都市環境の整備及び改善に必要な事業で政令で定めるもの

参考引用文献－５

は、国と地方自治体のうけもつべき役割にも考慮し負担割合を検討してゆくことが必要である。

（２）現行地方税で開発利益還元の際の問題

現行地方税において開発利益を吸収しているとみなされる代表的な地方税は、次の５税種である。

- ①固定資産税 ②法人住民税 ③事業所税
④事業税 ⑤都市計画税

各税の概要を表－７に示すとともに、以下に各税が制定された背景と経緯および課税の根拠を述べる。

① 現行地方税の概要

a 固定資産税：固定資産（土地、家屋、償却資産）自体が有する価値に着目し、資産価値に応じて課税される物税であり、課税客体である固定資産とそれが所在する市町村の行政サービスの受益関係が比較的明らかであることから、応益原則に基づく税の代表的なものである。固定資産税の課税標準は固定資産の評価額であり、価格は市町村が固定資産税台帳に登録した価格である。評価額は３年に一度再評価されるが負担が急激に増加しないよう負担激変緩和措置が講じられている。鉄軌道整備により発生する開発利益は固定資産の評価額を上昇させ、それが固定資産税を通じて地方自治体に吸収されている

とみなすことが出来る。

b 事業所税：高度成長経済を背景として都市地域に人口・産業が集中し、都市施設整備のための財政需要は著しく増大した。これに対応する為、地方制度調査会、税制調査会等において、昭和46年以降、都市財源の拡充強化策の一環として、事務所・事業所に対して課する新税の創設について検討が行なわれた。この間、各省庁から課税についての構想が提案された（表-8参照）。これらの案が調整され国税の大都市事業所税と地方税の事業所税にとりまとめられ、このうち地方税としての事業所税が昭和50年の税制改正において創設された。この税は大都市地域における行政サービスと企業活動の受益関係に着目し、地域に所在する事務所、事業所等に対して都市環境整備のおよび改善の為の事業の財源に充当するための負担を求める趣旨のものである。

c 法人住民税：法人住民税は住民税の内法人に課せられる税で、道府県民税と市町村民税の二つから成り、更に均等割と法人税割により課税されている。法人税割は課税標準を法人税としており法人税は法人の所得を課税対象としているので、鉄軌道の整備による開発利益が企業収益増の形で実現した場合に、法人税割を通じて利益が吸収されているとみなすことが出来る。最近では増加する財政需要に対応するため超過課税を行っている自治体が多い。

d 事業税：個人および法人が行う事業に対し、事業活動を行うに当っては地方団体の各種の施設を利用し、その他の行政サービスの恩恵を受けていることからこれに必要な経費を負担すべきであるという応益原則に基づき課せられる税である

②新税を創設し開発利益を還元する際の留意事項

3で述べた方策のうち土地増価税、事業所便益税、通勤税、都心ビル立地税に関しては税を新たに創設し、これを通じて開発利益の還元を図るものである。新税を地方税とする場合には、地方税の原則を確認しておくことが必要である。原則は必ずしも定説ではないが一般的に次のように言われている。

A 収入面からの原則

イ 十分な地方税収入が得られ且つ全国的に普遍性のある税であること。

ロ 収入に安定性があること

ハ 収入に伸長性があること

ニ 税収入を自主的に伸縮・増減させることができること。

B 税負担の求め方に関する原則

イ 広く一般住民が何程かでも地方公共団体の経費を負担しあうという負担分担性があること。

ロ 地方公共団体の行政または施設と関連性・応益性があること。（引用文献-5、P182）

表-8 大都市の過密問題に関する新税構想（各省案）（昭和50年度）

区分	自治省案	建設省案	通商産業省案	運輸省案	国土庁案
項目	自治省案	建設省案	通商産業省案	運輸省案	国土庁案
目的	人口、企業が集中している大都市地域の再開発を図る。	特別都市整備税 大都市及び周辺地域の生活環境整備を強力に推進し、あわせて大都市への集中抑制、地方分散及び地方都市の整備を図る。	特別地域税 過密地域大都市における過密化緩和を図り、あわせて地方の立地基盤の整備と過密地域大都市の環境改善を促進する。	事業所税 大都市へ過度に集中している事務所に対し、都市整備の費用の負担を求め、あわせて大都市への集中抑制と地方分散促進を図る。	大都市事業所税 大都市地域における過密弊害を抑制し、都市環境の整備を図るとともに、あわせて人口及び産業の過度の緩和に資する。
課税地域	都（特別区）指定都市及びその他法令で定める市	都の特別区及び大阪府の特別区	都の特別区及び特別市、横浜市、名古屋市、大阪市、神戸市	首都圏、近畿圏及び名古屋圏	首都圏、近畿圏及び中部圏
課税客体	同上区域内の事務所事業所。ただし、床面積が一定面積（たとえば500㎡程度）未満の事務所事業所は非課税とする。	同上の区域内の事務所事業所	同上の区域内の事務所事業所で事業を行う普通法人。但し、床面積3000㎡未満の事務所事業所及び公共公益施設は非課税とする。	同上の区域内の事務所事業所。但し、一定規模（従業員数50人）未満のもの及び公共施設は非課税とする。	同上の区域内の事務所事業所。ただし、床面積が一定面積（新設2,000㎡、既設3,000㎡）未満のものは非課税。
課税標準	事務所等の資産、支払い給与総額に応じて課税する。	事務所等の資産、支払い給与総額及び事務所等の新増設に応じて課税する。	事務所等の支払い給与総額に応じて課税する。	事務所事業所の従業員数に応じて課税する。	事務所事業所の既設と新増設の床面積に課税
納税義務者	事務所事業所において事業を行う者	事務所事業所において事業を行う者 事務所の新増設を行う者	事務所事業所で事業を行う普通法人及び事務所事業所を新増設した者	事務所事業所において事業を行う者	建築物の所有者 新増設については、建築物の建築主
税収の使途	地方税収（目的税）とし、全額大都市地域の再開発財源に充てる	国の一般会計の歳入とし、大都市地域及び周辺における生活環境整備の推進並びに地方へ分散する企業が立地する地方都市の整備に要する計費に充てる。	国の一般会計の歳入とし、工業再配置対策等地方立地基礎整備財源として活用する。 なお、税の払は大都市環境改善として、過密地域大都市に譲与する。	税収の払は国の一般会計の歳入とし、都市交通の整備事業の財源に充てる。他の払は大都市及びその通勤圏内の地方公共団体に譲与し、都市交通施設の整備財源に充てる。	税収の払は国の一般会計の歳入とし、課税区域で実施する都市環境整備事業の助成費に充てる。他の払は課税区域の市町村（都を含む）へ譲与し、都市環境整備に充てる。

参考引用文献-8

開発利益還元のための新税創設に関してはこれらの点を十分に検討することが必要であるが、これ以外に特に留意すべき点に二重課税問題がある。二重課税とは同一の課税客体を重複して課税の対象とすることをいい、同一の課税団体の賦課する税相互について生ずることもあり、異なる課税団体相互間において生ずることもある。二重課税については必ずしもすべて不当なものではないが適当でないとする理由は以下に示すものである。

- イ その税が税体系全体を考慮にいれないで設けられた場合
- ロ その結果として当該課税対象についての租税負担範囲が著しく限界を越える場合
- ハ 重複の税源の非能率的な使用および不必要な納税義務者の負担を伴う場合

(引用文献-6、 P 325)

本研究で検討した税による財源確保方策の具体化に関しては地方税に関する原則を考慮し、固定資産税、法人住民税、都市計画税、事業所税、事業税等現行の税種で開発利益の還元が図られていると考えられる税と新税との関係を明らかにし課税客体等に重複がないよう、もしくは控除のシステムを工夫する等様々な視点からの検討が必要である。

5 結論

本研究の結論をまとめると以下のとおりである

(1) 鉄軌道を利用者のみに依存して整備を進めてゆくことは一部の恵まれた路線を除き困難な状況にある。国の補助制度も財政制約から十分なものとはいえず新たな財源確保の確立が必要である。方策の検討にあたっては開発利益の還元を根拠とした方策が有効である。

(2) 既存の国内の事例を検討すると個々の自治体、事業者では鉄軌道整備の初期投資の負担軽減を図る為に様々な工夫をしており、その中には開発利益の還元とみなされる例も多い。また国外の事例も土地増価税等新たな方策検討の参考となる例が多い。

(3) 国内外の事例、開発利益の定義等を通じて開発利益還元方策には多くの方策が考えられ、内容・メリット・問題点・検討課題を明らかにすることができた。特に都心の事業所の収益増の還元方策の検討が必要である。方策具体化の為に、個々の方策の課題を、詳細に検討してゆくことが必要である。

(4) 開発利益還元を根拠とした方策の具体化に向

けては、開発利益の定義と還元の根拠、租税による還元の際の問題点等多くの検討課題があり本研究で明らかとした論点を細かに検討してゆくことが必要である

6 謝辞

本研究を進めるにあたっては東京工業大学森地茂教授、一橋大学杉山武彦教授、運輸省の御指導御協力を得たことを記しここに謝意を表わします

<参考文献>

- 1 伊東 誠・森地 茂・黒川 洸：都市内鉄軌道整備の為の助成制度に関する考察、土木計画学研究・講演集、1986
- 2 伊東 誠・中村英夫：わが国の鉄軌道助成制度と制定の社会的背景に関する研究、第46回年次学術講演会概要集、土木学会、1985
- 3 林 良嗣：日英における開発利益還元制度の比較研究
- 4 岡野行英・山田浩之編：交通経済学講義、青林書院新社
- 5 上田栄作編：都市財政、ぎょうせい
- 6 自治省税務局編：地方自治用語辞典、ぎょうせい
- 7 財政問題研究会編：財政と税制の課題、日本法制学会
- 8 自治省税務局編：事業所税詳解、地方税務協会
- 9 自治省税務局編：改正地方税詳解、地方税務協会
- 10 和田八束：土地と受益者負担金、ジュリスト総合特集
- 11 岡野行秀編：交通経済学、有斐閣
- 12 鉄道新線建設における鉄道建設基金の構築に関する調査、(財)運輸経済研究センター
- 13 菅原 操：新交通計画特論、山海堂
- 14 田中啓一：受益者負担論、東洋経済新報社
- 15 杉山雅洋：西ドイツの交通政策研究、成文堂
- 16 福本洋之助・戒能通厚・田山輝明・原田純孝編著ヨーロッパの土地法制、東京大学出版会
- 17 業務地等における新線整備方策に関する研究調査、横浜市、(財)運輸経済研究センター、1985