

開発利益の還元に係る制度の日英比較

名古屋大学 正員 林 良嗣

名古屋大学 学生員 O 土井健司

1 はじめに

社会資本サービスの供給は極めて大きな外部効果をもたらすが、その効果を享受する主体と財源を負担する主体間のアンバランスが生ずる。公平性及び財源確保の観点からは、各主体間の受益と負担のバランス化が要求されるが、その為には外部経済の内部化するおち効果の強制的な再分配が必要とされる。特に、通勤鉄道新線の開発等の地方公共財の整備においては、その効果の大部分は土地資産価値の上昇へと転移する為、地主・デベロッパー等の土地所有者を対象とした開発利益の吸収が公平性の観点からまた財源確保の観点からも必要とされる。英国においては、古くから行ってきた開発利益の還元問題と取り組んできた歴史があるが、我が国においては、その歴史は浅く十分な成果をあげているとは言い難い。

2 比較の視点

第一の視点は、開発利益の還元を土地所有権の制限と関係づけるものである。日英両国においては、歴史的に土地所有権、特に所有利益に対する認識が異なり、その結果、土地からの収益としての開発利益の受けとめ方及び還元の考え方が異なっている。第二の視点は、開発利益の還元が必要とされた背景に注目し、還元が日英両国においてどのような意義を有するものを見るものである。

3. 土地所有権の制限と開発利益の公共還元

英国においては、私人である土地所有者は、公共主体の活動による土地の増価するおち開発利益を自らの手中に納めるべきではなく、公共に還元すべきという観念が歴史の底層を流れている。これは、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ものという考え方に基づくものである。

しかし、英国では囲い込み・産業革命を経て土地所有制が進展し、土地所有権の絶対性が確立された。この絶対性とは一般に、不可侵性、土地の使用・収益 処分 自由及び利用権に対する所有権の優越性である。この絶対性を背景とした所有権(近代的土地所有権)は19世紀においては、地価の高騰を伴って住宅問題をはじめとする様々な都市問題を引起する原因となっていた。英国ではこうした都市問題の解決にあたり、その根拠たる所有権の絶対性の制限への取り組みがなされてきており、19世紀後半には土地公有論及び土地増価税論が支持を弱めていた。前者は土地を公有化して私人には利用権のみ与えるという直接的な制限であり、後者は所有利益を減退させることにより絶対性を間接的に制限せんとするものであるが、実効性の観点から後者が採用されるに至った。(1909年)

我が国においても同様の近代的土地所有制が形成され、19世紀後半には都市問題が深刻化した。その解決は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。初期においてこうした方向づけがなされなかった為、その後の土地政策は一貫した理念に基づいたものではなく、宅地供給 地価抑制等の臨路打開型のものとなっていたと言えよう。さらに所有権の制限という歴史的裏付けがない為、近年において開発利益の還元が必要とされるおち、その導入は容易なものとは言い難い。

4 日英における開発利益の還元制度の比較

4-1 英国における還元制度とその意義

英国では、1909年の住居・都市計画法等において初めて開発への規制とそれに伴う土地増価・減価の問題を統一的に扱う方向をうちだした。さらに1947年法においては、ほとんどすべての開発に対して計画規制が適用されることになり、自治体は計画規制により生ずる開発利益や損失が生じないよりにする為の制度をもつことが不可欠となった。そこで、土地の価値を、

$$\text{市場価値} = \text{現在使用価値} + \text{開発価値}$$

として捉え、土地所有者には現在使用価値のお認め、新たに開発に着手する場合には開発価値を国から買取り、換言すれば開発課徴金（開発価値に対して税率100%を賦課される）を支払うことを義務づけた。（図-1）

この制度は、あまりにも重課であったが故に受け入れられなかったが、その考え方は以降の還元制度においても不変である。そして以降は、不動産市場の機能を保存しながら、いかに公共還元の実行が可能であるかという、制度の実行可能性に関する試行錯誤の歴史と言える（図-2）。このように、開発利益の還元は、私地的土地所有と厳格な計画規制を前提とする限り、都市計画法制には不可欠なものとしてきた。

4-2 我国における還元制度とその意義

我国では、本来的に開発利益の還元という観点は乏しく、土地所有権の絶対性を背景として、むしろ開発利益の私的蓄積が促進されてきた。これは高度経済成長を支える基盤となったが、その反面地価の暴騰を招き、昭和40年代には社会経済全般に各種の歪を生じることになった。こうした状況の下で、土地対策の政策手段として土地税制や土地利用計画の必要性が初めて認識されることになったが、英国のよりは土地利用規制に伴う増価徴収・減価補償の原則は確立せず、道路打開型の対策がとられることになった。すなわち、地価抑制の為に譲渡所得への重課制度や国土利用計画法における取引規制などの施策である。このように、開発利益の公共還元に係る幾つかの手段がとられてきてはいるが、それは、開発者負担・受益者負担制度のよりはむしろ財源確保や費用負担の適正化という性格が強い。しかし、土地に係る開発利益の特定の主体による私有化についての不公平感は依然として強く、英国流の開発規制に基づいた増価徴収の方法等、考えうるあらゆる手段を検討すべき時期に来ていると言えよう。

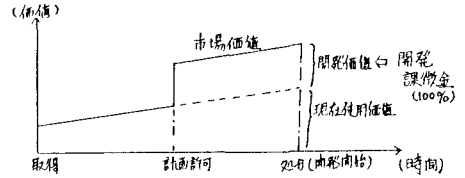


図-1 英国における開発価値の概算

年	保有	土地からの収益		開発価値	開発課徴金 （税率）	政党
		地価等の所得	ギンパルゲイン			
1803					0	
1947	所得税 （地価所得 ・資産の年価値）			開発価値	100%	労働党
1953						保守党
1962	所得税					保守党
1965						保守党
1967		所得税	長期ギンパルゲインへの分離課税			労働党
1970	保有税		ギンパルゲイン税（30%）		（40%）	保守党
1973		所得税	ギンパルゲイン税（30%）			保守党
1976			ギンパルゲイン税（30%）	開発価値		労働党
1980			ギンパルゲイン税（30%）	開発価値		保守党
1985			ギンパルゲイン税（30%）		（60%）	

図-2 英国における土地への課税制度

背景	土地問題と対策	主な土地立法
昭和20年 農地改革 （土地所有権の制限）	公共用地の取得と宅地の供給	建築基準法 土地収用法
30年 高度経済成長		
40年 資本的利用利益の増進 日本列島改造論	地価の抑制 ①土地取得制度の改善 ②土地税制の検討	土地収用法改正 都市計画法 都市再開発法
50年	土地利用基本計画の策定	国土利用計画法

→ 英国における都市計画法制の流れ

図-3 我国における土地政策の歴史