

日本における都市域凝集推進のための税制・規制・事業連携システムの提案

○名古屋大学 学生会員 前田晋平 名古屋大学 正会員 戸川卓哉
 豊田都市交通研究所 正会員 加知範康 名古屋大学 正会員 加藤博和
 名古屋大学 フェロー 林良嗣

1. はじめに

日本では今後、人口減少や高齢化に伴って財政制約が厳しくなるため、費用効率の悪いスプロール型の都市構造のまま、豊かな生活環境を維持していくことは困難となる。このような背景のもと、都市域をなるべく集約すること(本研究では「凝集」と呼ぶ)の必要性が広く認識されつつある。近年では富山市や青森市など、実際に都市域凝集を目標に掲げて取り組む自治体も存在する。しかし、それらの取り組みは補助金に依存しており、財政制約下で持続的に推進していくことは困難である。

著者らは、都市域凝集を推進するために必要となる土地の評価方法¹⁾や、そのインフラ維持費用や環境負荷の削減効果²⁾に関する研究に取り組んできた。他の関連研究においても、都市域凝集の効果に関する知見は蓄積されつつある。しかし、その具体的なプロセスや、必要となる制度・推進策に関してはまだ十分に明らかにされていない。

そこで本研究では、都市域凝集実現に必要な基本的な考え方を提示した上で、財政制約下での推進策の提案を行うことを目的とする。

2. 「平均地権」を参考にした土地システム

日本において都市域凝集を阻んでいる要因は「土地本位制」、すなわち、土地所有の権利が強く、所有者が個人の経済合理性を追求する手段として土地利用を決定していることである。都心部で空き店舗や青空駐車場、マンション等の土地利用が見られることや、郊外部での農地の都市的利用への転用増加はその必然的な帰結と言える。都市域凝集を推進するためには、個人の無原則な利益追求が許される土地システムから、社会全体での効率性・公平性を改善する土地システムへの転換が必要である。

この転換策を考える上で本研究では、孫文が提唱した平均地権制度³⁾を参考にする。その基本理念は「地尽其利(=土地はその利益を最大限尽くせ)」、「地利共享(=土地から得た利益は社会全体で享受しよう)」の二点である。さらに、孫文は以下の5段階の施策によりこの理念を達成することを想定している。第1段階は「整理地籍:地籍を

確定させること」、第2段階は「申報地価:土地所有者に地価を自己申告させる」、第3段階は「照価徴税:申告地価に基づき累進的な地価税を課税すること」である。こうすると土地所有者は地価を低く申告することが考えられるが、第4段階の「照価収買:申告価格で地方政府が土地を買い取る権利を持つ」があることで、あまり低くは申告できず、土地の収益力に応じた価値を申告するようになる。最後の第5段階は「漲価帰公:土地譲渡の際には、自然増加分を土地増価税として徴収し、社会建設等に充てる」である。

3. 都市域凝集を推進しうる施策～税制・規制・事業～

自治体が都市構造の変更を行うために現在利用可能な直接的施策は、税制・規制・事業の3つに分類される。本章では、税制・規制・事業の各施策について都市域凝集を推進しうる具体的なメニューを平均地権の考え方を参考に提示し、その特徴を整理する。

3.1 税制

固定資産税や都市計画税の税率調整による立地誘導や空地税導入が考えられる。現行制度下では、公的な開発事業に伴う利益の多くを事業主や周辺住民が享受する仕組みになっているため、事業実施による利益を公共に還元する仕組みを整備する必要があり、譲渡所得税の見直しも考えられる。

税制での立地誘導は抑制力に欠けるため、税制のみによる都市域凝集の実現は困難である。しかし、柔軟性を持ち、将来の不確実な要素への対応も可能である。

3.2 規制

ゾーニング(容積率、用途規制)や立地規制を利用することが考えられる。しかし、現行のゾーニングは、局所的な外部不経済の制御や、周辺都市基盤施設への負荷を抑制する観点から設定されているため、社会全体の利益追求を促す観点からゾーニングを再設計する必要がある。さらに、より踏み込んだ、詳細街区レベルのデザインガイドを提示することも考えられる。

規制の特徴として、土地利用に対して直接的な影響を与えること、柔軟性に欠け一度設定すると修正が容易でないこと、立地規制の際の財産補償に費用が必要となること

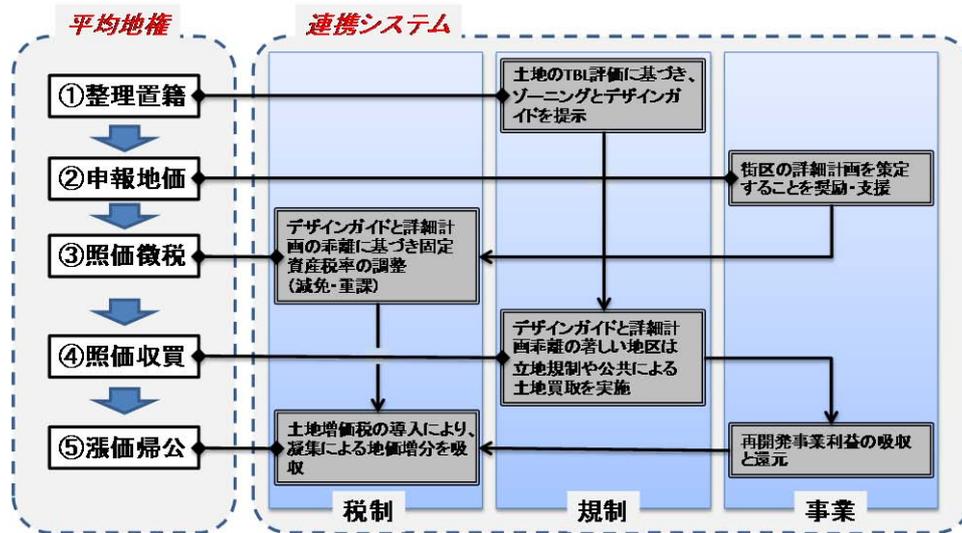


図1 平均地権制度と連携システムの関連性

が挙げられる。また、行政区域を越えた広域での調整が求められる。ある自治体が都市域凝集推進のために規制をしても、近隣自治体が同様の規制をしなければその効果は当該自治体に還元されないためである。実際に愛知県豊田市では、郊外型大型店舗の立地を規制し、中心市街地活性化を図っているが、近隣市町村に郊外型の大店舗が出店し、規制の効果は還元されていない⁴⁾。しかし、広域一次元的規制では、各地区固有の事情を反映しにくいという問題が生じる。

3.3 事業

都市域凝集を推進しうる事業として、人口集約地域における都市再開発事業や、社会全体が求める土地利用に近づけるための街区の詳細計画を促す事業が考えられる。

事業の特徴として、実施すると変更が不可能であること(不可逆性)、収益あるいは欠損が発生しうること等が挙げられる。

3.4 まとめ

表1に税制・規制・事業それぞれの特徴をまとめた。各施策によって特徴は異なるため、都市域凝集推進案を検討するためには、各特徴を考慮した上で、補完し合う連携システムが求められる。

4. 平均地権に基づいた税制・規制・事業連携システム

本章では、平均地権制度に基づき、税制・規制・事業が互いに補完し合う連携システムを提案する。

都市域凝集策において地尽其利とは、都市内各地区における土地から発生する総便益の最大化を実現する土地利用を実現することに対応する。ここで便益は、今日的には、環境・経済・社会(トリプルボトムライン:TBL)にまたが

表1 税制・規制・事業の特徴

	税制	規制	事業
土地利用に与える影響	間接的	直接的	直接的
不確実な要素に対する柔軟性	柔軟	硬直的	不可逆的
実施費用	中立的な設定が可能	費用発生	収益発生

る総合的視点に基づいて評価する必要がある。そして、地利共享の実現のためには、都市域凝集による利益や負担を都市域全体に還元・分散できる仕組みが求められる。

そのことを踏まえ、平均地権制度に基づいた都市域凝集を推進しうる税制・規制・事業連携システムの概要を図1に、そのシステムの平均地権制度との関連性も含め示す。

5. まとめ

本稿では、都市域凝集実現に必要な基本的な考え方として平均地権制度を取り上げた。次に、都市域凝集を推進しうる税制・規制・事業の、各施策について特徴を整理した。そして、平均地権制度を参考にしつつ、各個別施策の特徴を補完し合う都市域凝集推進のための税制・規制・事業連携システムを提案した。

発表時には、連携システムの詳細について説明するとともに、導入効果や実現に向けた課題を報告する。

— 参考文献 —

- 1) 鈴木祐大, 加知範康, 戸川卓哉, 柴原尚希, 加藤博和, 林良嗣: 環境・経済・社会のトリプル・ボトムラインに基づく都市域の持続可能性評価システムの構築, 地球環境研究論文集, Vol.17, pp.93-102, 2009.
- 2) 小瀬木祐二, 戸川卓哉, 鈴木祐大, 加藤博和, 林良嗣: 大都市圏スケールでのインフラ維持管理・更新費用の将来推計手法の開発, 土木計画学研究・論文集, Vol.27 no.2, pp.305-312, 2010.
- 3) 川瀬光義: 台湾の土地政策 - 平均地権制度の研究 -, 青木書店, pp.94-121, 1992.
- 4) 明石達生: 大型店の立地制御における現行土地利用規制制度の限界に関する実証的研究, 学会誌「都市計画」, 51(6), pp.89-98, 2003.