

都市の老朽化と財源負担¹⁾

法制度設計への経済学的アプローチ

Financing Infrastructure to Urban Decline

清水 千弘²⁾

Chihiro Shimizu

Abstract *Urban capital improvement projects in local governments have recently faced adjustment problem of cost sharing as well as strict requirement of accountability for the way of using public money. The inter-governmental aid, which had supported local capital improvement projects, has been cut severely. And, historically, the most striking feature of the exaction policy in Japan is its reliance on regulatory power to generate revenue for public purpose. Under this severe financial situation, these projects need more efficient and rational decision-making system for benefit distribution among related parties. The purpose of this paper is twofold. First, it reviews historical background and current situation of financial system of the urban capital improvement projects. Second, we show a desirable financial system that is free from friction with local residents. For these purposes, we start with an analysis of historical and legal aspect of the impact fee system. Next, focusing on sewer impact fee, we reveal an implicit mechanism working as an special assessment.*

JEL code : R21 ; R31 ; R33

キーワード：開発利益還元、受益者負担、特定財源債、合理的連携性テスト
学際領域：行政法、経済学、都市計画

1 都市基盤施設整備の財源負担

社会経済システムの設計は、法整備およびその改正を通じて実施されていることは言うまでもない。

そのため、社会経済システムの制度設計においては、法律的な整合性が重視され

1) 本稿は、麗澤大学経済社会総合研究センターワーキングレポート「都市基盤整備財源はどのように調達すべきか？」を加筆修正したものである。執筆においては、根本祐二氏、長谷川貴陽史氏に貴重なコメントをいただいた。また、開発利益還元研究においては、故・田中啓一氏、稲本洋之助氏、宇賀克也氏、持田信樹氏、小野宏哉氏に多くの示唆をいただいた。ここに記して御礼申し上げる。なお、本稿に残る全ての誤りは、筆者の責任であることは言うまでもない。本研究は、麗澤大学経済社会総合研究センターの助成を受けている。

2) 麗澤大学経済学部、ブリティッシュコロンビア大学経済学部教授

る。そのようななかでは、経済学が求める社会的厚生を最大化、市場の中立性、合理性などといった基準と照らしたときに、矛盾した政策が採択されることも少なくない。

一方、近年においては、「法と経済学」(law and economics)という学際的な研究分野が発展してきた。「法と経済学」分野での研究では、経済学のなかでも、経済主体の微視的な行動を分析するミクロ経済学において発展してきた契約理論・ゲーム理論などの手法を利用して、法理論を分析することが行われている。

このような中で、都市計画に関する研究は、「法と経済学」の応用ができる最も典型的な分野の一つであると考えられよう。都市計画分野は、法学だけでなく、行政学、社会学、経済学、政治学、都市工学、社会工学、などの学際的な融合が古くから図られ、政策への貢献がなされてきた学際研究の典型的な分野の一つであると位置づけられるであろう。本稿は、都市計画の中でも都市基盤整備、とりわけ財源負担問題に関して、法と経済学の学際的な視点での議論を尊重しつつも、経済学的な視点から増税をも含む財源強化策の制度設計に向けての具備すべき諸条件を抽出することを目的とする。

戦後、わが国は高度経済成長期を経て、「東洋の奇跡」と揶揄されたような急速な経済発展を遂げた。

高度経済成長期に始まる経済の成長過程の中では、社会資本整備の遅れに関する問題が経済計画の策定の中でしばしば問題となった。道路・港湾・空港に代表される産業関連の社会資本整備の遅れが経済成長の隘路となっているといった点が指摘されていた。

さらには、経済の成長と併せて都市化が進展する中では、都市の混雑や公害、住宅不足などの問題が発生するなど、住宅や下水道・公園などの生活関連の社会資本が絶対的にも相対的にも不足するといった問題は、社会問題へと発展していった³⁾。

このような問題が指摘される中では、経済成長の実現と都市問題の解決のために、絶対的に不足する都市基盤施設の整備を進めることが最重要政策の一つとして位置付けられ、様々な政策が発動された。

土地区画整理事業、再開発事業、または特定街区や総合設計などの都市計画技術も多く提供され、都市空間の形成が図られた。また、宅地開発指導要綱に基づく開発負担金、下水道受益者負担金などの都市基盤施設整備財源も積極的に活用された。

これらの都市計画技術や追加的な財政負担は、「開発利益の還元」といった政策に裏付けられていた。開発利益の還元の根拠としては、「公平性問題」、「中立性問

3) 公共投資における産業関連社会資本整備(道路・空港・港湾)と生活関連社会資本整備(公営賃貸住宅・環境衛生施設・厚生福祉施設・文教施設)の経済計画における構成比は(これら以外に、国土保全、農林漁業、鉄道、電気通信がある)、国民所得倍増計画(S36-45)で33.7%および20.9%、中期経済計画(S39-43)で26.1%と18.4%、経済社会発展計画(S42-46)で25.9%と19.5%、新经济社会発展計画(S45-50)で25.5%と22.3%となっており、昭和40年代までは産業関連の社会資本整備が急速に進められていた。昭和50年代に入ってから、その構成比は逆転していった。

題]、「財源負担問題」などといった根拠が示されてきたが（開発利益還元制度研究会、[1994]）、1990年代のバブル崩壊に至るまでは、とりわけ「財源負担問題」と「公平性問題」を中心として議論が展開されてきたといってもよい。

都市基盤施設整備は土地価格の上昇をもたらすことから、都市整備に伴う開発利益の多くは地権者に帰着する。さらには、経済発展によっても地価の上昇をももたらしていたことから、とりわけ大規模開発区域では転売を目的とした土地取引が横行し、土地利用にも混乱をもたらすような事態をも招いていた（清水・平・田原、[1998]）。そのような状況下で、負担の公平性の観点から、開発によって生じた土地価格の上昇分は公的部門に還元すべきであるといった議論が展開されていたのである。

加えて、都市基盤施設整備の財源の確保も大きな課題となっていたことから、財源負担または費用分担という視点から、開発利益還元問題が論じられることも少なくなかった。

そのような中で、欠如していた論点としてあげられるのが、「中立性問題」である。中立性問題は、都市基盤施設の最適供給条件を財源負担の問題と合わせて分析するものである（清水 [1992b]、[1993]）。この問題は、経済学では公共財、地方公共財の最適供給問題として展開される分野となる。しかし、一般的な公共財・地方公共財と異なる点は、都市基盤施設においては、経済的にも、物理的にも老朽化・陳腐化（Depreciation）してしまうといった問題である。このような都市基盤施設の老朽化問題の程度（Magnitude）は、資本蓄積の速度と量の関数として考えることができる。そうすると、戦後のわが国の急速な経済成長に伴う都市基盤施設ストックの増加は、将来に対して大きな問題を発生させる種をまいていたことに早くから気が付かなければならなかったことを意味する⁴⁾。都市基盤施設ストックが大きくなるほどに、維持・管理費、将来の老朽化に伴う更新需要が比例的に大きくなってしまうためである（清水 [1992a]）。

都市内部の民間が保有する不動産ストックにおいては、不動産市場が一定の収益を上げ続ける限りにおいては市場メカニズムを通じての更新が可能である（Shimizu, Karato and Asami [2010]、Shimizu [2012]）。他方、都市基盤施設は、公的部門によって建設されたものであるためにその更新も公的部門が担わなければならない、財源問題に強くつながることから、対応が遅れるほどに深刻な問題へと発展してしまう。

わが国で急速に進む人口減と高齢化が進展する中では福祉関係費を中心とした財政需要の拡大が見込まれている。このような公的部門の財政制約がますます厳しくなる中では、長期的な視野に立った政策が採択されずらく、福祉関係費や教育費などの短期的なフローを重視した財源配分が行われやすくなってしまいます。つまり、都市基盤施設のもつ時間的な外部性に基づく過少供給問題が発生するとともに、都市の高齢化・老朽化に対応すべき予算の将来への先送りと負担転嫁が行われていると

4) 1970年から1990年までのGNPに占める公共投資の比率を見ると、日本は米国の約3倍、ドイツ（旧西ドイツ）、フランスの2倍の規模で実施されてきた（経済審議会2010年委員会社会資本小委員会報告書 [1991.6]）。

いってもよいであろう。

しかし、都市基盤施設の老朽化問題がストック問題であることを考えれば、実は、問題の先送りは、将来発生する費用を大きく増加させているといったことに注意が必要である。現時点からこの問題に対応していったケースの費用の合計と将来に先のばししたときに発生する費用の合計は、将来に先のばしたほうが明らかに大きくなるのである。

その典型的な理由の一つとして、都市の肥大化問題が挙げられる。都市基盤施設の老朽化は、都市中心で相対的に早く発生する。都市は、構造的に肥大化する性質を持つため（中村・清水 [2011]）、都市基盤施設の都市中心部の老朽化への対応の遅れは、老朽化した都市中心部の立地を避けて郊外へと立地していく圧力が強まることで、都市の肥大化をますます進めるとともに財政負担を増加させる原因になる。

一方、現在の財政状況に目を向ければ、少子高齢化が進む中では、福祉関係予算の増加は不可避であり税収は減収していくといった構造的な問題を持つため、一般財源の財政制約はますます厳しいものとなる。そのような中では、都市基盤施設の老朽化への対応、その更新を含めた都市基盤整備のための独自財源の強化を図っていかなければならないのである。

それでは、どのようにして都市基盤施設整備財源の強化を図っていくべきであろうか。本稿は、このような問題に対して、米国の制度なども参考としつつ、都市の老朽化への対応を含めた都市基盤施設整備財源を強化していくうえでの論点と具備すべき諸条件を整理する。

2 都市の老朽化と負担の将来転嫁

2.1 都市基盤施設整備財源の経済的根拠

都市基盤施設は一定の空間に対して利益をもたらすことから、その利益に応じた負担を求めるといった応益負担原則は、政策的にも再度注目すべきである。そして、この問題は、古くから開発利益還元問題として、法学、経済学だけでなく、行政学、都市工学の分野において多くの研究が蓄積されてきた。

都市基盤施設の老朽化に対応した維持・更新投資もまた、そのような投資が実施されなかった状態と比較して、維持・更新投資が実施された方が明らかに都市活動の水準や都市住民の効用水準は高くなるといった意味で、開発利益は発生する。そうした場合、都市基盤施設の老朽化に対応した維持・更新投資も開発利益還元の枠組みの中で考えることができる。なかでも、「受益者負担原則」といった問題は、開発利益還元問題の中で最も研究が行われた分野であると言えよう（田中 [1979]、三木 [1995]）。

受益者負担金は、戦前においては極めて積極的に都市基盤施設整備に活用された実績を持ち（清水 [2009]）、また、諸外国においても、都市基盤施設整備財源としての主要な役割を担っている（Altshuler, et.al [1993]、川口・清水 [1996]）。

一般に、税や中央政府等からの補助金といった一般財源と比較して、受益者に負

担を求める行為は、多くの経済分野における先行研究が示すように明確な経済理論上の正当性を有する (Wildasin [1987])。つまり、中立性と言った視点と照らした場合において、受益者負担の経済理論的な優位性が指摘されているのである。これは、米国において制度化されている税収増収債 (Tax Incremental Financing) をも含む広義の開発利益還元を担保とした特定財源債 (Revenue Bond)⁵⁾ を活用することの経済理論的な優位性を示すといってもよい ((Aronson [1986])、清水 [1992a])⁶⁾。

しかし、現行の都市計画制度または地方財政制度では、このような経済理論的な優位性が存在するにもかかわらず、受益者負担原則や特定財源債などが制度化されることはなく、戦前からの税体系を基盤とした税財政システムを堅持している⁷⁾。そのため、現在急速に進展している少子・高齢化に対応した福祉関連予算の確保や都市基盤施設の更新財源の調達といった政策を遂行していくうえでの、大きな制約となっていると言ってもよい。

その背後には、地方財政制度、都市計画制度をはじめとする現行の社会経済制度が、経済の成長または土地価格の持続的な上昇を前提として設計されており、人口の減少と都市の衰退といった経済が縮小していくといったことを想定していなかったことにあるといっても過言ではないであろう。

この問題は、経済学的には、次のように整理できる。都市基盤施設などの公共性を持つ財の供給と財源負担を巡っては、地方公共財の理論 (Tibout [1956]) の枠組みで考えられる。

地方公共財理論では、行政サービス水準の決定の効率化を追求した場合には、地域社会に居住する住民の集合的な需要と供給内容・供給水準が連動していることが必要とされる。しかし、中央政府が画一的な基準で供給した場合には地域により過不足が発生したり、フリーライダー問題として指摘されるような過剰供給をもたらしたりする危険性がある。そのため、公共サービスの受益と負担を対応させていくことは、最適な資源配分を実現する上ではきわめて重要な制度的要件となる (Oates [1972])、Wildasin [1987])。

市場の失敗を是正するために、政府の介入によって補正することとなるが、その政策的介入や意思決定においても一定の市場原理を用いることが可能となることを意味する⁸⁾。

5) 日本では、公営企業債が近似した制度となるともいいであろう。ドイツにおいては、収益性公債 (Kredite) と呼ばれる。とりわけ、都市の老朽化を前提とした場合には、年金のような積み立て方式によってその財源を担保しておく必要があったといえよう (清水 [1992a])。

6) わが国で発行されている地方債は、自治体の信用力 (Full Faith and Credit)、つまり一般財源を担保とした地方債 (General Obligation Bond) である。

7) 戦前においても、市町村制の確立とともに制定された地方税法は、国税附加税第一主義をとり、地方税は国税に付随するものとして位置付けられてきた。所得税に対する住民税を基幹税制として、制度設計がなされている。そのため、戦前の都市計画税に該当する市区改正特別税も例外ではなかった。戦前において、国税附加税第一主義のもと、自治体の裁量権が制限された税制下で都市基盤整備に対する需要が大きく伸びてきたために、1894年3月25日には、「地方経済ニ於テ臨時土木費ノ為ニ、起債及地租制限外賦課ノ件法律案」が帝国議会衆議院で可決され、地租に対する制限および起債制限が緩和された (地方経済ニ於テ臨時土木費ノ為ニ、起債及地租制限外賦課ノ件法律案 第一条及び第二条参照 (帝国議会衆議院速記録 第九回議事明治二十九年三月二十五日: 国立国会図書館所蔵))。このような制度は、現行の地方税制度においても変更されていない。

しかし、その地域住民による集合的意思決定と、それに伴い行われる政策決定もまた、失敗をしてしまう。地域住民による集合的な意思決定を行う場合に、その地域住民が移動により将来の財政負担から回避できると錯覚している場合には、過大の財政負担を公的主体に要求し、その負担を地方債によって賄うといった選択がとられやすい。

都市基盤施設整備のようにその効果が発生するまでに時間がかかるようなものは避けられやすく、福祉や教育、子育て（児童手当など）のフローを重視した集合的な意思決定が行われやすいといった傾向が強くなる（清水 [1992a]）。また、空間的にその効果がスピルオーバーしてしまうようなことが多いために、過少供給にも陥りやすい（清水 [1992b]）。

ここで重要な論点となってくるのが、都市の老朽化に対応した財源投入が実施されなかった場合に、どのような機会費用が発生するのかといったことである。

わが国の都市は、前述のように、戦後、高度経済成長期を通じて、急速に発展した。そのような中では、都市中心部だけでは人口を支えきることができず、十分な計画を整える時間もなくスプロール化を招いてしまった。

このような歴史的な背景を考えれば、まず最初に発展した都市中心部での都市基盤施設で老朽化が発生し、続いて、都市郊外部での都市基盤施設の老朽化問題へと対応していくことが要求される。そうした場合に、都市中心での更新が遅れてしまえば、相対的に都市基盤施設が新しい郊外部へとますます人口が移動していくこととなる。つまり、都市を肥大化させていく潜在的な要素を強く含むだけでなく、その都市の肥大化は、将来における財政負担の更なる増加を意味するのである。

都市中心の都市基盤施設の更新ができないことで、その負担が将来世代に帰属してしまうといったことは容易に予想されよう。単に問題が先送りされるといったことだけではなく、都市財政の負担を増加させてしまうことから、将来の地域住民に対してより大きな負担を転嫁しているのである。そして、その政策が遅れるほどに、その費用が増加していくといったことに注意しなければならないのである（Sandler [1982]、清水 [1993]）。

2.2 都市基盤施設整備財源の調達手法

都市基盤施設の財源調達手段としては、税・地方債・負担金といった（1）金銭的財源調達方式と、区画整理事業による（2）土地負担方式、または別途協議（日本）・地区施設負担契約（ドイツ）による施設負担などの（3）実物負担方式、に大別される。

それぞれの財源調達方法が対象とする都市基盤整備形態・目的は異にするため、手法間においてそれぞれメリット・デメリットも特徴を持っており、その性格を十分把握し、財源調達手法の選択の組み合わせを行う必要がある。

しかし、わが国において最も欠如している手段が税・地方債・負担金を活用した

8) Tibout [1956] では、これを「足による投票 (voting on foot)」と呼んだ。

金銭的財源調達手段といってもよい。

広義の開発利益還元といった視点で見れば、税制だけでも (1) 不動産所得に関する所得課税、(2) 土地に関する譲渡所得課税、(3) 不動産取得税、(4) 相続税・贈与税、(5) 地価税、(6) 固定資産税、(7) 特別土地保有税、(8) 都市計画税、(9) 事業所税、(10) 水利地益税、(11) 共同施設税、(12) 宅地開発税、の税が関連する。税による財源調達方法は、広域的に都市基盤整備便益が波及するような高速道路や港湾などの施設整備財源として活用することができるといった利点が存在するものの、実際においては、ほとんど活用されていない。

加えて、活用されたとしても徴税力は弱く、かつ、特定の空間・主体に対して帰着する開発利益を還元させることは困難である。また、多くの税で用途を明確としない一般税であるために、他の財政需要との比較考量の中で決定されることから、都市基盤施設整備財源へと利用されることが保証されるものではない。

また、受益者負担金は、戦前においては積極的な活用が見られたものの(清水[2010])、戦後においては多くの法律の中で規定されているものの、税同様に、下水道受益者負担金を除けばほとんどが活用されていない⁹⁾。

他方、都市基盤施設整備は、その便益を時間を超えて(世代を超えて)波及させるために、その負担を世代間で調整することが好ましく、その場合には地方債の活用が有用となる。都市基盤整備事業の財源調達手段としての地方債活用は、都市基盤整備により創造される都市基盤施設の耐久性により生じる時間的な便益の拡散効果(spill over effect)を調整し、異時点間の負担の公平を実現するといった経済理論的優位性をも持つ。

地方債の中でも、一般財源を返済財源とする一般財源債は、歳入欠陥に伴う財源補てんとしての性格を持つために、その発行に対しては財政力に応じた一定の制限をかける必要がある。他方、都市基盤整備事業により発生する収益増・開発利益を担保として発行される特定財源債は¹⁰⁾、受益と負担の対応関係は明確であり、事業財源が必要とされる都市基盤整備の実施時期と開発利益発生時との間に存在する時間的な乖離を埋める手段として優れた手法であるといえよう。

しかし、地方債においては、その償還時における「負担回避行動」が可能かどう

9) 戦前(旧法令体系下)において、受益者負担に関連する法律は、(1) 都市計画法、(2) 道路法、(3) 道府県制、(4) 市町村制において規定されている。戦後は、以下の24の法律に規定されている。(1) 地方自治法 第224条(223-229条)、(2) 都市計画法 第75条(33.34.39.40.75条)、(3) 道路法 第61条(58-63条)、(4) 道路整備特別措置法 第21条(21-25条)、(5) 高速自動車国道法 第25条、(6) 河川法 第70条(64-74条)、(7) 海岸法 第33条(32-37条)、(8) 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 第23条(18.21-23条)、(9) 自然公園法 第28条(28-31条及び35条)、(10) 地すべり等防止法 第36条(36-40条)、(11) 企業合理化促進法 第8条、(12) 砂防法 第17条(12-22条)、(13) 森林法 第36条(35-36条)、(14) 漁業法 第39条12項(39条)、(15) 鉱業法 第53条3項(53条)、(16) 特定多目的ダム法 第9.10条(7-12条)、(17) 電源開発促進法 第6条の2(6条の2-7条)、(18) 住宅地区改良法 第26条(23-29条)、(19) 土地改良法 第90条(90-91条)、(20) 土地区画整理法 第120条(120-121条)、(21) 港湾法 第43条、(22) 新住宅市街地開発法(4.28-29条)、(23) 流通業務市街地の整備に関する法律(8.31.32条)、(24) 首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律 第5.20条

10) TIF(Tax Incremental Financing)は、特定財源債の一つの種類としてとして位置づけられる。特定財源債は、自治体の信用力(Full Faith and Credit)とは独立に発行されるものであり、その返済財源は、料金、開発負担金、税収のいずれでもよいAronson[1986]。

かといったことが問題にされてきた。つまり、地方債の発行を通じて新しい都市基盤整備の実施を決定した主体が、その償還を迎えた時期に他の地域に移動してしまうことで、その負担を回避することができるのかどうかといった問題である。この問題に関しては、清水 [1992a] が整理しているように、資産市場または労働市場における、負の資本化 (Negative Capitalization) を通じて、負担回避はできないということが示されている。そうした場合には、一層、都市基盤整備財源としての地方債の積極的な活用が支持される。中でも、自治体の財政力 (Full faith and Credit) を担保とした一般財源債ではなく、都市基盤整備財源から発生する開発利益の還元を担保として発行される特定財源債の活用は、前節で整理したように中立性基準を満たすために、経済理論的な優位性を持つのである。

その償還財源となる財源問題を考えた場合には、固定資産税、または受益者負担金といった単一の手法だけで実施することは困難であろう。複数の手法を組み合わせていく方が自然であると言えよう。また、戦前・戦後を通じた多くの試みや米国などで採用されている財源調達手段を見渡す限り、近年において、新しい手段が発明されているわけではない。すでに、海外で活用されているほとんどの制度は、わが国においても法的整備は完了しているのである。その中で、現在のわが国で欠如している手法としての特定財源債の活用と、その償還財源である広義の受益者負担金 (固定資産税・都市計画税の増収、受益者負担金、開発負担金、法定外目的税など) の積極的な活用は、残された数少ない追加的な財源強化手段ではないかと考えられる¹¹⁾。

以下、特定財源債の発行可能性と、その償還財源となる追加的な財源負担の実現可能性を検討してみよう。

2.3 都市基盤施設整備における追加的財源負担の実際—高速鉄道整備事業を例として—

受益者負担金が戦前に積極的に活用された理由としては、都市基盤整備財源が不足し、地方税が中央政府によって強く規制される中では、地方政府は独自の財源強化策を導入せざるを得なかったためである (清水 [2009])。

戦後においても、地方政府独自で工夫をしなければ、都市基盤整備財源の確保が困難であった事業も少なくない。その典型的な事例が、高速鉄道整備事業である。

地方都市鉄道整備事業では、同じ交通機能を有する道路事業などと比較して中央政府からの補助率が小さかったために、その整備を実施しようとした場合には相対的に大きな財政負担が地方政府に発生した¹²⁾。

また、鉄道整備から発生する利益が大きいことから、受益者から負担を求め、追

11) 特定財源債に問題がないわけではない。特定財源債の活用を行うためには、その格付け (rating) が重要となる。また、債券市場の影響を強く受けるといった問題も残る。米国においては、1930年代に大恐慌の影響を受けて多くの特定財源債を用いた都市開発事業が債務不履行に陥った経験がある。そのような経済情勢の変化に伴うリスクをどのように担保していくのかといった問題が残る。

12) 地下鉄事業に対しては、昭和37年に初めて1%助成が始まり、昭和42年に10.5%、昭和53年度からは51.88%と増加した (仙台市議会資料)。しかし、仙台市が地下鉄整備を実施した当時においては、道路事業費が2/3の補助率であるのと比較すると、その補助率は低かった。

加的な財源を確保しながら事業を実現する試みがなされて来た¹³⁾。道路事業などの国庫補助が大きい事業においては、独自の財源を模索する必要がなかったことから、一般会計の中で財源負担を行うことができたといってもよいであろう¹⁴⁾。

仙台市地下鉄南北線を事例として、高速鉄道整備事業における事業会計制度における財源配分を整理したものが図1である(清水・小野 [1998])。

高速鉄道整備財源は、中央政府負担分・地方政府一般会計負担分・企業会計負担分に三分され、地方政府は当初、出資金を別会計に計上する。出資金が20%であり、残りの80%分をさらに35%、35%、30%に三分し、最終的に事業費全体の28%分が国庫負担分、28%分が地方政府の一般会計負担分、残りの24%分が交通局負担分となっていた。

仙台市が、中央政府と行った調整は、まず事業手法を選択して付随する補助率を確認すること、次に必要に応じて起債により調達するための起債許可を得ることであった。ただし、一般会計負担分のうち60%にあたる出資金などが起債により調達された場合は、元利償還金の50%が交付税措置の対象となり、地方政府負担率は見かけよりも低くなる¹⁵⁾。

それでも、地方政府の一般会計に対する負担が残るために、仙台市・高速鉄道建設基金(昭和52年3月設置)を設立し、法人税法人税割の超過課税に伴う増収額¹⁶⁾の二分の一と事業所税の二分の一を基金に充当していった¹⁷⁾。表1は、仙台市のほかに、福岡市、北九州市、横浜市における高速鉄道整備事業における追加的財源負担に関して整理したものである。福岡市、北九州市においては、法人住民税の超過課税分を充当したのに対して、仙台市では事業所税が加わり、横浜市になると開発負担金が充当されたことがわかる。

高速鉄道整備事業における経験は、特定財源債やその償還財源としての財源問題を考える際に多くの示唆を与える。

第一に、起債許可基準に関する問題である。仙台市が行った最初の行為は、補助

13) この問題に類似して、戦前のわが国には高速鉄道整備事業や道路事業に代表される都市改良事業で、積極的に受益者負担金を活用した歴史がある。その背景には、これら事業に対する国庫補助率が低いこと、それに加え自治体では地租賦課税をはじめとする国税の賦課税しか税源がなく、裁量によって調節可能な税源が存在しなかったため、受益者負担金を活用せざるをえなかったことが指摘されている(東京市政調査会(1929))。

14) 戦前においては、道路受益者負担金など、自治体独自の財源負担の問題に取り組み仕組みが存在していた。しかし、戦後においては、道路事業では鉄道事業と異なって、自治体の負担が減少したことで、受益者負担金が根付かなかった経緯がある(台(1991))。当時の政策担当者である故・小林忠雄氏によると、戦中に防空法に基づく道路拡幅事業などが中央政府により施行され、都市改良事業が国庫補助によって実施されたため、受益者負担金徴収の必要性がなくなった。そして戦後においてもその傾向を持続し、道路事業には受益者負担金が根付かなかった、と言われている。

15) 地方交付税交付金は、(基準財政需要額-基準財政収入額)を基準に分配される。交付税措置とは、基準財政需要額に算入させ交付税額を増加させることで実質的な補助率を引き上げることである。その結果、計画当初では、見かけ上の国庫補助率28%は、交付税措置によって51.88%が中央からの補助であると試算されていた(仙台市議会資料)。

16) 標準税率12.3%を制限税率である14.7%まで引き上げた。

17) 福岡市や北九州市の鉄道整備事業でも、住民税と事業所税が活用された。横浜市のみなどみらい線では、地権者が横浜市・三菱地所・旧・住宅都市整備公団(現・都市再生機構)だけであったため、開発負担金によって調達された。民間企業は三菱地所だけであったが、その開発負担金を損算入させることができるかどうかといったことが、合意形成の論点となった。当時の大蔵省との調整の結果、損算入を可能としたことで、三菱地所は開発負担金に応じたという経緯がある。

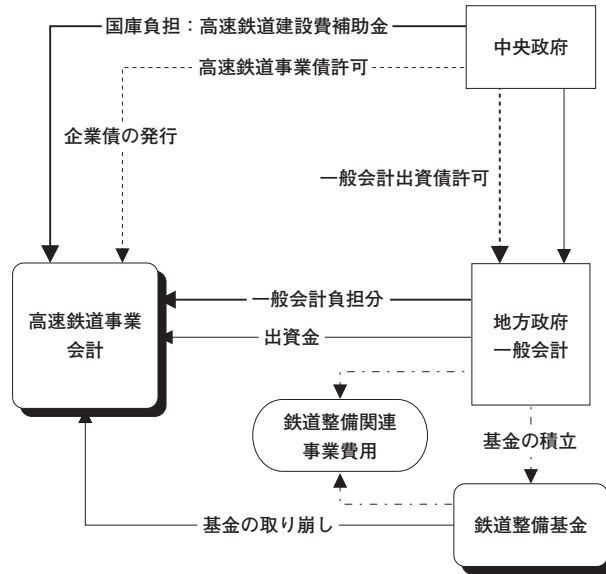


図 1. 仙台市地下鉄整備事業の財源スキーム

表 1. 鉄道整備基金の概要

基金名	積立ルール	用途等	目的
福岡市・高速鉄道建設基金 昭和 49 年 12 月設置	・法人税法人税割の超過課税に伴う増収額 (12.3% → 14.7%): 標準税率→制限税率 ・予算で定める額	・高速鉄道建設費/一般財源補助・出資金 *地下鉄 1、2 号線 (商業地) の他、3 号線 (住宅地) においても適応。	財源目的
北九州市・都市高速鉄道等整備基金 昭和 51 年 4 月設置	・法人税超過課税に伴う増収額 (法人税割: 福岡市に習う + (均等割 2 割アップ) ・寄付金その他の収入額 ・予算で定める額 *福岡市の基金に参考に設立	・モノレール小倉線・インフラ補助分 ・モノレール建設費における企業会計貸付分 ・その他、関連都市改造事業	財源目的
仙台市・高速鉄道建設基金 昭和 52 年 3 月設置	・法人税法人税割の超過課税に伴う増収額 (12.3% → 14.7%) の 1/2 + 事業所税の 1/2 ・予算で定める額 *福岡市、北九州市を参考に設立。	・高速鉄道建設費補助分交付税措置の裏負担分 ・出資金の交付税措置の裏負担分 ・その他、関連事業費/現段階ではなし	財源目的
横浜市・都市交通基盤整備基金 平成元年 4 月設置	・交通基盤整備により著しい利益を受ける開発者等からの負担金。資産価値法から負担額を決定。実際の負担者は、横浜市、住都公団、三菱地所の 3 者のみ。 ・交通基盤整備への寄付金 ・基金の運用収益 ・その他予算で定められた額	・鉄軌道の建設費 ・関連事業/鉄軌道と道路の立体交差化事業費等 *三菱地所は、負担金の損金算入を要請し、認められた。	財源目的 + 開発負担金

*土木学会 (1991) 及びヒアリング調査より作成。

率の確認と起債許可を取ることであったことからわかるように、事業の実施において実質的な負担額と起債の可能性が極めて重要になる。これは、現在の財政健全化が進められる中で地方債の起債には強い制限がかかることを考えると、特定財源債を利用するといった選択をした場合において、どのような制限を受けるのかといったことを制度設計上検討しておかなければならないことを意味している。

第二に、実際の地方政府負担分に関する問題である。現在の地方政府の多くが地方交付税の交付団体であるが、交付団体においては、地方交付税の効果を加味しなければならない。本ケースでは、地下鉄整備事業に伴う起債を行ったが、その元償還金の50%が交付税措置の対象となることで、実質的な地方政府負担分は軽減されることとなった。特定財源債を利用するとした場合に、このような措置の対象となるのかどうかといったことも重要な制度設計上の課題となる。

第三に、地方政府の税増収効果を高める手段に関してである。地方交付税が存在することで、地方政府の行動が大きく変化してしまうことはしばしば指摘されてきたことである。例えば、地方政府が税収を増加させようと働いた場合には、基準財政収入額の上昇を通じて地方交付税が減少してしまう。そのために、都市基盤整備財源として追加的な負担を納税者に求めたとしても、その増額分が地方政府の税収増につながらず、地方交付税の減額を通じて調整されてしまうために、地方政府の税収獲得努力の誘因が低下してしまうといったことが指摘されてきた。

しかし、地方交付税は、基準財政需要額と基準財政収入額を比較して、その収入額の不足分に対して交付されるために、その基準財政収入額の計算に影響を与えなければ、地方政府の税収獲得の誘因を引き下げるものではない。例えば、鉄道整備事業によってもたらされる固定資産税の評価額の上昇に伴う税収増は、基準財政収入額の上昇につながるものの、標準税率を制限税率まで引き上げた差額分はそれに反映されることはない。

そうした場合には、現在の地方交付税制度を前提とする限りにおいては、仙台市の地下鉄整備事業で実施したような税率変更といった手段が直接に税収増に寄与するといったことがわかる。

第四に、税源選択の問題である。米国で実施されている税収増収債の償還財源は、財産税の増収分が活用されている。仙台市をはじめとする多くの都市で、地方都市鉄道整備事業の財源として、法人税や事業所税が用いられたことは興味深い。米国では、地方政府の税源が財産税に限定されているために財産税という選択肢しかないが、わが国においては、所得課税をも活用することができる。中でも、法人関係税が利用された背景には、合意形成が図りやすかったことが挙げられた¹⁸⁾。

以上の一連の整理からわかるように、都市基盤整備財源の強化を図る場合においては、地方交付税をも含む、地方財政システム全体の中で考えていかなければならない。そして、その方法としては、既存の税制を用いた方法と、広義の受益者負担

18) 日本の固定資産税、個人所得課税と比較して、納税者の数は、法人関係税のほうが圧倒的に少ない。そのために、法人関係税の超過課税に対して、議会で承諾がとりやすかったことが指摘されている。

金を用いた方法に大別されるものとする。以下、税制度を用いて財源強化を図る場合と受益者負担金を用いて財源強化を図る場合の制度設計上の論点を整理するとともに、都市基盤整備財源の強化を図っていくうえでの具備すべき諸条件を整理したい。

3 都市基盤施設整備財源はどのように確保すべきか？

3.1 税制度を用いた都市基盤整備財源の確保とその論点

税、とりわけ固定資産税や都市計画税などの不動産保有課税による都市基盤施設整備の財源調達、その財源調達能力や経済理論的な優位性を考慮すると、最も推奨すべき手段のひとつである。実際に、現在の財政活動に影響を与えずに不動産保有税を利用して財源強化策を図ろうとした場合には、税率を変更するか新税を設置することを考えなければならない。

この選択においては、固定資産税・都市計画税・特別土地保有税・地価税に代表されるように、多くの関連税制を有する中では、新税設置は現実的ではなく、(実効)税率の変更による財源強化を考えることが自然である。

開発利益還元の対象問題 税制度を用いて都市基盤整備財源の強化を図ろうとした場合には、まず「どれだけの負担増を求めるのか(開発利益をどれだけ吸収するのか)」といった点に関して合意形成を図る必要がある。その範囲としては、(1)総事業費、(2)総事業費から狭義の制度間調整分(開発負担金・受益者負担金・土地区画整理事業などによる施設負担分)を差し引いた範囲、(3)計測された開発利益総額およびその一部、といった選択肢が考えられる。

これは、開発利益の発生原因である事業費を還元の尺度とするという視点と、客観的尺度に基づき計測された開発利益およびその一部を対象とするといった選択問題である。また、開発利益還元の根拠を財源確保として考えれば、事業費を尺度としてその範囲を特定化していくこととなるし、負担の公平論・経済的中立性の視点を重視すれば、土地に帰着した開発利益(計測された開発利益)をすべて還元の対象とすべきであるということになる。

負担の範囲問題 続いての論点が、どのような空間的な範囲で負担増を求めるのかといった問題である。この問題は、開発利益の推定問題と深く関係するとともに、特定の空間内部における負担主体の範囲の特定化問題と、空間的な範囲をどのように設定するのかといった問題に大別される。

負担主体の範囲の特定化問題は、真の受益者を特定化し負担を求めるといった問題と合わせて、その受益をどのように測定し、受益と負担との連携性を確保していくのかといった問題となる。実際の固定資産税・都市計画税は、固定資産評価額に基づき課税が行われているために、開発利益の測定問題と固定資産税路線価の評価問題は、きわめて密接な関係を持つ¹⁹⁾。加えて、住宅用地などにおいては、様々な

特例によって実際の資産価格から乖離した水準で課税が行われていることにも注意しなければならない。最も典型的な問題は、住宅地においては、政策的な観点から負担調整措置などの各種特例措置により原則として三分の一、小規模住宅用地に関しては六分の一の水準に軽減していることである。このような実態がある中では、受益が特定化できたとしても制度的な歪みによって負担との間で乖離が発生してしまうといった問題に直面する²⁰⁾。このような主体や土地利用状況に応じた負担格差が存在する場合には、負担主体の特定問題は複雑な判断が要請されるだけでなく、土地利用に非効率性をもたらす一因にもなってしまふ。具体的には、住宅としての用途を中止してしまうと負担が増加してしまうために、住宅としての利用が継続できないような場合でも老朽化した状態での住宅としての利用を継続してしまひ、都市空間に対して負の外部性をもたらすといったことである。

空間的な範囲の設定問題においては、税の性質や事業の性質を加味したうえで、その影響範囲を計測していけばよい。その計測技術は、ヘドニック法に代表されるように利用可能な情報源、分析技術ともに格段に上昇してきていることを考えれば、経済理論に基づく計量技術は、既に多くの技術的な問題を解決できる水準にまで来ていると考えられる（清水 [2004]、清水・唐渡、[2007]）²¹⁾。

税率変更問題（不均一課税の可能性） それでは、実際に税率変更などの可能性はあるのであろうか。この問題は、財政制度における不均一課税の問題となる。地方税法第6条第2項および第7条においては、不均一課税に関して規定している²²⁾。この場合には、特定の利益の存在の有無が重要になる。

都市基盤施設整備の財源負担といった場合には、特定の受益を受けるものについて特別の負担を求めることが重要になる。その可能性を検討するに当たり、昭和48年に東京都の新財源構想研究会において提案された、個人住宅土地と法人住宅土地の間の不均一課税の議論が参考になる。この議論は、都市集積によってもたらされる開発利益が、大企業に集中しているといった問題意識から出発したものであった。

そのため、当時の美濃部知事は、都市特有の財政需要を賄うために、大企業の事

19) 例えば、固定資産税を例にとれば、その課税標準は、評価替えの際においては負担調整措置により、地価上昇局面における急激な負担増加を避けるために実質地価上昇を抑制していたために、市場価値を正確に表現していないといった問題が指摘されてきた。しかし、この問題は、長年にわたる持続的な地価下落によって解決してきたと考えられよう。

20) この場合には、開発利益分については、負担調整措置・各種特例措置の対象からはずす、といった可能性がある。地方財政の「負担分任の原則」に立てば、受益が確定されたものすべてが納税義務者となるべきである。しかし、政策策定過程または実際の運用においては、合意形成が極めて重要なことから、所得上の配慮は必要になる可能性は否定できない。

21) より微視的な問題としては、課税最低限を設定するべきかどうかといった問題もある。(1) 通常の固定資産税と同様に、(2) 所得上の課税最低限を設ける、(3) 面積上の課税最低限を設ける、といった可能性がある。地方財政の「負担分任の原則」に立てば、受益が確定されたものすべてが納税義務者となるべきである。しかし、政策策定過程または実際の運用においては、合意形成が極めて重要なことから、所得上の配慮は必要になる可能性は否定できない。

22) 第6条第2項 地方税法第6条第2項においては「地方団体は、公益上その他の事由により必要がある場合においては、不均一の課税をすることができる」とし、また、第7条（受益に因る不均一課税および一部課税）では、「地方団体は、その一部に対して特に利益がある事件に関しては、不均一の課税をし、またはその一部に課税することができる」と規定している。

業用資産に対して超過課税（標準税率を上回る税率の課税）を実施しようとした。居住用資産が1.4/100であるのに対して、事業用資産を1.7/100としようとしたのである。ここで注目すべき論点は、固定資産税は、「地域環境の整備の財源であることから、国によって画一的に税率を決められるのになじまない性格の税制であり、面積・用途などを考慮しながら、個人用の土地については税率を引き下げ、法人用地については税率を引き上げる」という主張をしたことである。

それに対して、旧・自治省は、自治省通達「固定資産税における不均一課税」（昭和51.5.26自治固第48号）において、「固定資産税の基本的性格（「固定資産の価値に着目し、それを所有することに担税力を見だし、その価値に応じた税負担を求める物税」）に鑑み、超過税率を採用する場合にも、その税率はすべての固定資産税を通じて一律のものでなければならず、また、地方税法6条2項による場合にも、逸脱するような運用は許されない」とした。加えて、「地方団体が自ら行う課税免除、不均一課税、租税の免除等については、その内容に徹底的検討を加え、濫に流れないように特に留意すること、なお、納税者に係る一定の事由に該当することを理由として、一律かつ無条件に当該負担を軽減するような措置を講ずることのないよう留意する」といった対応をした²³⁾。

このような問題に対して、1976年12月11日に行われた法律学（税法）を専門とする元・日本大学教授北野弘久氏と財政学者である元・東京大学教授（当時は、武蔵大学教授）佐藤進氏、および居林次雄氏、日々野登氏の間で繰り広げられた議論が参考になる。まず、北野は、東京都が提案した不均一課税政策を支持する一方で、佐藤は主体によって差別的な課税をするのではなく、固定資産税全体の負担で回収していくべきであるとしている²⁴⁾。さらには、実際の運用においては、真の受益者をどのように特定化していくのかといった問題が居林氏、日々野氏から指摘されている²⁵⁾。

しかし、不均一課税の実施そのものに関しては、両者ともに意見が一致している。地域の実情に合わせて、固定資産税を弾力的に運用していくことの重要性は極めて高いことを認めているのである²⁶⁾。

23) 千葉地裁判決昭和57.6.4（判例時報1050号PP37-58）によると、固定資産税において、生存権財産権が否か等について、固定資産税評価基準の内容からみた違憲性・違法性についての裁判が行われたが、この場合においては、立法上の問題はないとしながらも、「均一課税することに不合理な面があることは否定できない」としている。

24) 北野は「大企業は、大都市特有の集積のメリットを享受し、中小企業・住民は集積のデメリットを被っている」とし、佐藤は、「大土地所有者は、「開発利益」といった形で、集積のメリットを享受している。開発利益還元を目的として最も利用できる税制は固定資産税であるにも関わらず、それを副次的に扱っていることが問題である」とし、さらに、企業だけに重課した場合、税負担の転嫁問題等、理論的問題が発生する」と主張している。

25) 東京都職員である日比野氏からは、北野氏の発言に対して、「集積のメリット・デメリットと云っているが、計量化が必要ではないか」と指摘されるとともに、居林氏からも「誰が集積の利益を得ているかももう少し緻密な分析が必要」とあるといった指摘がなされた。

26) 北野は、「現代資本主義社会においては人々は通例土地を譲渡することを目的としているのではなく、土地を利用することを目的としているのだということです。私は、現代資本主義における土地所有の実態を考えて法理論化すべきだということを言っているのです。（中略）。ですから、土地所有の実態（所有主体・所有目的・所有面積等）を考えながら、本来課税のあり方（課税標準・税率等の仕組み）を考えるべきだということであって、必ずしも大企業・中企業で機会的に区別しようというのではな

緑地保全税制 都市集積のメリットといった開発利益の還元手段としての固定資産税の課税強化策に関しては、旧・自治省などの指導により実現がなされなかったものの、緑地保全を目的として負担軽減策を通じた不均一課税は、多くの自治体で採用された(碓井、[1988a]、[1988b])。つまり、公的資金の投下を通じて公的主体が私的空間に便益をもたらすことに対する還元策としての不均一課税は認められないものの、私的資金の投下によって私的主体が公的空間に対して正の外部性をもたらす場合は、固定資産税の負担軽減・減免が認められたのである²⁷⁾。ここに、経済学でいう政策の非対称性といった矛盾が存在した。

例えば、仙台市²⁸⁾、京都市²⁹⁾、鎌倉市³⁰⁾においては、緑地保全地域内の緑地に関しては課税の免除をしている。また、千葉県市原市³¹⁾、東京都³²⁾、京都市³³⁾は減免措置をとる。さらに、東京都においては、一般には規制を伴わない樹林地についても、一定の規制を加えることを前提として減免措置の対象とすることが実施された。ここに、固定資産税の弾力的運用の可能性がある³⁴⁾。

現行税制による開発利益還元の限界 しかし、佐藤は、固定資産税の開発利益還元、都市施設整備財源としての優位性を認めつつも、実際の運用においては、各自

いのです」としている。佐藤は、「この(固定資産税)の税率を超過税率、すなわち課税標準をこえるものとするかしないかは、各地方自治体の自由裁量に委ねられている。問題となるのは各課税対象によって異なる差別税率を適用できるかどうかということです。(中略)。非稼働性とか地域性とか、それから税収の安定性とかの利点があるわけです。そういう利点からいえば地域的な差があってもいい税だといえると思います。そういう意味では固定資産税を全国一律の税率でやる必要はもちろんありません。一定の範囲内で地方自治体が税率を自由裁量的に操作するだけではなくて、その地域の実情に応じて、その用途にしたがって課税することは決して不都合なことではないと思います」としている。

27) 旧・自治省は、都市緑地保全法第3条に規定する土地について、市町村の事情に応じて、適宜軽減措置をとることが適当であるとの通達を出している(自治固36号昭和53.4.1)。

28) 仙台市は、仙台市市税条例23条2の2号、および「杜の都の環境をつくる条例」、「宮城県自然環境保全条例」に基づき、同条例17条1項に規定する協定を締結した保存緑地または同条例19条3項に規定する協定を締結した保存樹木等若しくは当該保存樹木等に係る樹木保存区域の土地に対しては固定資産税を課さないとしている。また、同14条においては、市長は保存緑地を指定することができる。同条例12条1項の規定に基づき指定された自然環境保全地域または緑地環境保全地域内の山林、原野若しくは池沼についての固定資産税は課税免除する、としている。

29) 京都市は、京都市市税条例41条1項および古都保存法を根拠として、6条1項の規定により指定を受けた歴史的風土特別保存地区の区域内の土地で、所有者が使用するものについて固定資産税を課税免除している。

30) 鎌倉市は、市税条例61条の2、および古都保存法に基づき古都保存法による歴史的風土保全地区内の土地及び歴史的風土保全区域内の山林・原野、首都圏近郊緑地保全法による近郊緑地保全区域内の山林・原野について、課税免除にしている。

31) 千葉県市原市は、市原市緑の保全および推進に関する条例の20条により、保全地区等に指定した場合、市長は土地の固定資産税を免除する、として無条件の免除を実施している。これは、市税条例の固定資産税の減免条項にある「各号に掲げるものの外、特別の事由にあるもの」を活用して、減免している。これは、山林所有者が「市川緑の会」という団体を発足し、市長と会とが「緑地保全に関する協定書」を締結し、協定対象の固定資産税を免除するというものである。

32) 東京都では、都税条例134条1の4に基づき、文化財保護法69条等において天然記念物としての指定を受けた樹木の保全を図ることを趣旨として、固定資産税・都市計画税を減免(10割)している。

33) 東京都市税条例55条1の5に基づき、都市計画法8条1項7号に掲げる風致地区に指定された山林について、税額の10分の4相当額の減免措置を講じている。風致地区内における規制に関しては、政令で定める基準に従い都道府県の条例で定められるものの、「風致地区内における建築等の規制の基準を定める政令」は木竹の伐採等について許可を要するものとしており、条例もこれに従っている。

34) 東京都都市整備局へのヒアリングによると、「都民の健康と憩いのある地域生活を実現を期するとの見地から、都政の重要課題である「緑の倍增計画」の実現に資するために、真に必要なものについては「減免措置を講ずる」との結論に達した」とのことであった。

治体が地方税法の定めたままに、細目に至るまで、それに準拠している実態を指摘し、自治体の自由裁量によって財源強化、特定主体への負担強化を図ろうとした場合には、法定外普通税の採用か、地方税法で定められている範囲内での超過税率の採用に限られることを指摘している³⁵⁾。

また、特別な負担を求めることができたとしても、都市基盤整備、またはその老朽化に対応した維持・更新費用に利用できる保証はない。加えて、新しい負担の強化においては、その財源の利用目的が明確でない限りにおいて住民との合意が困難であることを考えれば、固定資産税を用いた財源強化策は、佐藤が指摘するように非現実的なものであると言えよう。

以上の固定資産税の不均一課税を取り巻く一連の議論は、都市基盤整備財源の強化に対して多くの示唆を与える。しかし、固定資産税などの普通税を用いて都市基盤整備財源を強化していくことには制度的な限界や矛盾がある。このような状況下においては、とりわけ老朽化に対応した維持・更新投資の特定財源としては広義の受益者負担金（ここに、都市計画税の弾力的な活用が含まれる可能性はある）の活用を模索することが現実的かつ重要であると考えられる。

3.2 受益者負担金による都市基盤整備財源の確保とその論点

都市基盤施設整備の財源負担においては、世代間での負担の公平性と都市基盤施設整備の受益を享受する主体に対して負担を求めていくといった応益負担の原則が重要となる。これらの問題の中でも、受益を享受する主体に対してどのように財源負担を求めていくのかといった問題は、戦前・戦後を通じて、多くの試みがなされてきたものの、明確な形での都市基盤施設整備制度、または地方財政制度の中に位置づけられていない。

また、前節で整理したように、現行税制によって財源強化を図ることの理論的な優位性は存在するものの、現実の地方税法の制約やその実態を考慮したときに、その積極的な活用には限界がある。

そこで、本節では、受益に応じた適切な負担を実行しようとした場合において、どのような問題を解決していかなければならないのかを、米国の事例と合わせて整理してみよう。

米国における合理的連携性テスト 米国では、開発負担は地方政府の徴税権もしくは警察権のいずれかに基づき課せられている。特に財産税については、納税者の反乱以降においては、その額が制限されている (Bauman and Ethier, [1987])³⁶⁾。そのよう

35) 佐藤は、固定資産税は「地方税法の定めにしたがって条例を各地方自治体で議会にかけて制定するわけですが、細目に至るまで、大体地方税法に書かれていることがそのままコピーにでてくるわけですね。むしろ、それ以外で自由裁量に委ねている分野ということになると、法定外普通税の採用とか、地方税法で定められている範囲内での超過税率の採用とかに限られます」と指摘している。

36) 納税者の反乱は、提案13号事件ともよばれる。カリフォルニア州で1978年6月6日に実施された住民投票において、「Proposition13」(提案13号)を可決した(賛成(419万票)対反対(226万票))。Proposition13は、Tax-Limitation-Initiative Constitutional Amendmentとよばれ、税取増を制限するものであった。故・日本大学経済学部 上杉栄市教授によると、これは、高すぎる財産税に対する反乱といった要

な中で、米国では代替的な都市基盤施設整備財源を模索せざるを得ない状況に追い込まれたのである。つまり、米国においては納税者反乱後の1980年以降において財政制約が強まる中で都市基盤整備を進めようとしたときに、財産税以外の代替的な財源を模索せざるを得ない状況になった。そのような中で、特定財源債の活用、その償還財源としての料金、開発負担、受益者負担などを積極的に活用せざるを得なくなり、その負担強化のための法的な根拠を整備していく必要があったのである。現在の日本において、現行税制の積極的な活用ができないという状況と類似した政策問題に直面していたと考えてよいであろう。

現在、米国で開発負担に代表される広義の受益者負担金を付加しようとした場合には、合理的連携性テストをクリアしなければならない。合理的連携性テストとは、法的な手続きの中に位置づけられたものであり、社会制度の中に根付いているといった意味で、単なる制度としての先行事例といったことを超えた知見を我々に与えてくれる。

例えば、フロリダ州においては、地方政府が受益者負担金（インパクトフィー）を含む土地開発税を実施しやすくするために、地方政府総合計画および土地開発規制法（Local Government Comprehensive Planning and Land Development Regulation Act）を1985年に制定した（163.3201 F.S）（Nicholas, [1988]）。しかし、州レベルでは、条例の制定など明確な法制化を要求しているところはほとんどない（カリフォルニアやテキサスは例外である）。一方、ほとんどの地方政府レベルでは、例えば住宅規制法を修正したりして、開発負担金の範囲を正当化する負担金条例を制定しなければならなかった（Connors and High, 1987）。

根本的な問題として、開発負担金の合憲性に関する問題があった。多くの利害関係が絡む合憲性の問題は、手続き上の保証と平等性の保護を論点に議論が行われた。開発負担は、合理性基準に照らしてそれを欠くと認められるならば、違法に課せられていると見なされる（Duncan, Morgan, and Standerfer, 1986）。また、開発負担金が、一部の住民に対してだけ差別的に課せられるものである場合には、憲法の平等性条項に照らして違憲であると判断がなされていた。

合憲性の問題については、「デベロッパーまたは、新しい土地所有者にとって、開発負担の適正な水準とはどのようなものであるのか」（Juergensmeyer, [1988]）といったことが争点となった。このことは、先に整理した日本の受益者負担金を取り巻く問題と同じである。そのような問題が提起されるなかで、裁判所はデベロッパーに要求される開発負担の合理性をテストする標準的な基準を開発した。合理性判定テスト・特別性判定テスト・合理的連携性テストの3つである。

合理性判定テストは、要求されている開発負担が、従来から必要とされていた都市基盤施設整備需要に基づくものであるのか、新規開発により発生した都市基盤施設整備需要に基づくものであるのかどうか、といった関係を検証し、開発負担金の合理性を判定するものである³⁷⁾。

素だけではなく、高すぎる社会保障に対する反乱といった側面もあったことが指摘されている。

特別性判定テストは、公共団体に対してより厳格な負担の根拠を求めている。開発負担金は、新規開発によって発生した特別の需要である場合に限り正当化される³⁸⁾。

合理的連携性テストは、合理性判定テストと特別性判定テストの中間的な位置づけにある³⁹⁾。合理的連携性テストは、合理的連携性の下で、開発行為は不法に開発負担金によって抑制されることはなく、あるいは、開発行為によって発生する公的支出もまぬがれるものではないという意味で、合法的な経済的行為であることが検証される。開発行為によって発生する財政需要を充足するための費用は、新設される公共施設や社会資本の便益を享受する主体によって支払われる。さらに、同基準は新規開発は開発によって必要とされる社会資本の費用の全てに対してではなく、社会資本の費用の一部に対して責任をもつといった意味で、特別性判定テストと比較してやや制限的であると言える⁴⁰⁾。

このように米国では、受益者負担金を社会に根付かせていくためには、法的な枠組みを整理しつつ、その制度の明確化を明らかにしていったことがわかる。

日本における受益者負担金の課題 他方、日本においても宅地開発指導要綱に基づく開発負担金問題においては、その法的な根拠を巡り様々な論争を呼んだ。また、受益者負担金に関して実績を持つもの（汐見、[1930]、関、[1931]）、戦前・戦後を通じて、その実施過程の中で多くの問題を発生させてきた⁴¹⁾。

とりわけ戦後においては、下水道受益者負担金が積極的に活用されたものの、多くの訴訟事件へと発展していった。下水道受益者負担金訴訟の争点に関しては、表

37) Ayres とロスアンジェルス市のシティカウンスルの場合 (Ayres v. City Council of the City of Los Angeles (207P2d 1 [Calif. 1949])) では、デベロッパーに対して地方計画当局から示された地域の横断道路の幅と 80 フィート幅の街路建設に伴い開発負担が要求された。しかし、デベロッパーは隣接する土地の提供と保全に関連する 4 つの条件を拒否した。デベロッパーは、提示されているそれらの条件が、申請した宅地分譲によって新しく発生した都市基盤整備需要ではなく、かねてから、このような整備需要が存在していた、ということで拒否したのである。しかしながら、裁判所は、要求されている整備と新規開発との間に合理的な関係があることを指摘した。裁判所は、デベロッパーは敷地分譲の特権を主張しているが、その権利の売買においては、公共によって整備された都市基盤整備の便益を分譲価格に転嫁している、という判断を下したのである (Listokin, et al [1993])。

38) イリノイ州における判決では [Pioneer Trust and Saving v. Village of Mount Prospect (176. N.E. 2d. 799. (1961)], 教育施設整備のために要求された土地の提供は、教育施設整備の需要が申請された宅地分譲により発生したのではなく、既に教育施設がひっ迫していたとして無効なものとした (Listokin, et al [1993])。

39) ウィルコンシン州の判例では [Jordan v. Village of Menominee Falls (137. N.W. 2d. 442 [1966])], デベロッパーは、宅地分譲開発によってコミュニティに流入してきた世帯によって発生した学校、公園、レクリエーション施設のために敷地の提供を求める条例を拒否したものの、裁判所においては、それらの要求が申請された宅地分譲開発と特別な関係を持ち、費用・開発需要・便益の間に合理的な連携性が存在しているといった判決を下した。

40) その基準は、裁判所が開発負担は正当であるということを明らかにした 1982 年のフロリダ州の裁判 [Home Builders and Contractors Association of Palm Beach County V. The Board of County Commissioners of Palm Beach] によって、改めて明確に確認された。合理的連携性基準は、かなり普及してきていることが報告されている (Snyder and Stegman, 1986)。

41) 戦後においても、都市計画法、道路法をはじめとして各種法により受益者負担金の規定が存在しているものの、戦中の国庫補助に依存した都市計画事業制度を継続するなかで、徴収実績を持ち広く普及したのは下水道受益者負担金だけである。そのため、戦後については、清水 [2009] では、下水道受益者負担金訴訟を題材として整理している。

表 2. 下水道受益者負担金訴訟の争点

判断基準	争点	裁判所の判断	裁判例
Ⅰ. 事業の経済的性質	下水道事業は、国・地方公共団体が行うべき事業であり、一般財源を充当すべきである。つまり、下水道整備は、住民が本来得るべき公共サービスであり、ナショナル・ミニマム、シビルミニマムに基づき享受すべきサービスである。また、下水道事業の便益は広範囲にわたるものであり、高度の国家性・公共性を有する純粋公共財である。①下水道事業のナショナルミニマム（シビルミニマム）論、②純粋公共財論・価値財論である。	・下水道が都市における必須の施設だからといって、その敷設がすべて国および地方公共団体に課せられた法律的義務とされなければならない理由はない。 ・「健康で文化的な最低限度の生活」の内容は、時代とともに変遷するとし、その実現に関しての個別具体的な請求権を付与したのではない。	①鎌倉・北九州・広島・芦屋、 ②鎌倉
Ⅱ. 利益概念	利益概念に関する問題は、次の5つに分類される。下水道事業による①特別な利益とはどのような利益か、②著しい利益とはどのような利益か、③眞の受益者は誰なのか（敷設区域内住民か、河川流域住民か）、④利益の具現可能性（居住用財産には、売却を前提として上昇の利益は存在しない）、⑤受益を受ける時間的格差価値の問題（将来期においては、全域に整備しないので地価されるので特急料金的な特別な利益など存在しない）の5つである。	①該土地の効用、便益性の増大といった経済的利益を、土地価格の上昇といったかたちで享受している。これらのものは、同じ下水道敷設区域内の住民であっても「特別な著しい経済的利益」を得ていることは明かである。②より衛生的で快適な日常生活を営み得ることは確かであり、それが著しい程度に達していると認められる、④少なくとも経済的利益が増した土地を保有するに至るわけであるから、原告らの主張は理由がない、⑤他地区の住民と比較して著しく特別な利益を受けているものであることは明かである。	①②鎌倉・北九州・広島・大和郡山・行田、 ③④⑤鎌倉
Ⅲ. 賦課基準	面積割など画一的基準で賦課しているため、受益に応じた負担となっていない。	同一排水区域内における土地所有者等の公共下水道施設によって 受ける利益を同一であるとみなして、前記基準により賦課額を決定したとしても、あながち不合理なものということとはできない。	広島・大和郡山・芦屋
Ⅳ. 負担根拠等	負担の根拠に関連する問題は、次の5つに分類される。①開発利益還元の問題（開発利益還元は産業基盤整備事業を対象としたものであり、生活関連事業を対象としたものではない）、②事業間の公平問題（道路、河川等の他の公共事業では受益者負担金が課せられておらず、下水道事業だけが同制度を採用するのは事業間の公平を阻害する）、③還元すべき絶対額上の問題（開発利益の内どれくらい還元すべきかといった還元の程度に関する問題）、④還元の対象となる事業期間の問題（どの段階において賦課すべきかといった受益者負担金賦課の時期および還元の対象とすべき事業期間の問題）、⑤技術的問題（負担の対象となる受益を分離・計測できるのか）	①産業基盤整備事業」と「生活基盤整備事業」の区別は必ずしも明かではなく、都市計画法75条の対象とされる事業が、生活環境整備事業に限定されることを認めるに足りる証拠はない、②特に記述なし、③投下された事業費が乱用支出されたという特別な事情がない限り、投下された事業費をもって当該地域に生じた総利益を下廻るものでないと推定することができる、④各種施設が一体となつてはじめてその使用が可能となり効果を生じ得るものであるため過去の工事費等一切の費用を含めることはむしろ当然である、⑤公共下水道が敷設された土地の地価形成における寄与の程度を把握する方法として、いわゆる重回帰分析の手法によるやり方は最も一般的なものの一つであり、十分合理性を有する。	①鎌倉、②鎌倉、③鎌倉、④鎌倉、⑤鎌倉、⑥鎌倉、⑦鎌倉、⑧鎌倉、⑨鎌倉、⑩鎌倉、⑪鎌倉、⑫鎌倉、⑬鎌倉、⑭鎌倉、⑮鎌倉、⑯鎌倉、⑰鎌倉、⑱鎌倉、⑲鎌倉、⑳鎌倉、㉑鎌倉、㉒鎌倉、㉓鎌倉、㉔鎌倉、㉕鎌倉、㉖鎌倉、㉗鎌倉、㉘鎌倉、㉙鎌倉、㉚鎌倉、㉛鎌倉、㉜鎌倉、㉝鎌倉、㉞鎌倉、㉟鎌倉、㊱鎌倉、㊲鎌倉、㊳鎌倉、㊴鎌倉、㊵鎌倉、㊶鎌倉、㊷鎌倉、㊸鎌倉、㊹鎌倉、㊺鎌倉、㊻鎌倉、㊼鎌倉、㊽鎌倉、㊾鎌倉、㊿鎌倉
Ⅴ. 制度間調整	制度間調整の問題は、次の3つに分類される。①租税法律主義違反（受益者負担金は、その性格上租税と何等変わりなく租税法律主義違反である）、②他の制度との整合性（開発利益は、譲渡所得課税、相続税、固定資産税等の土地関連税制において既に吸収されており、特別な利益など生じる余地はない）、③二重課税問題（都市計画関連財源としては、既に都市計画税、固定資産税が存在しており、さらに受益者負担金を課すことは二重課税である）	①市計画法の規定に基づきなされているものであり、法形式上租税法に基かないだけで法律上の根拠を欠くものでない、②そもそも負担金は租税と性質を異にするものであり、さらに公共下水道敷設による「著しく利益を受ける者」とは、現実に地価の上昇を利得として把握する者に限られた者でないために、同主張は採用し得ない、③受益者負担金と租税とは異なるものであり、また一個の課税物件（課税の対象とされるもの、行為または事実）についても別個の課税要件を充足している場合であれば異なる課税目的を有する別種の租税を賦課徴収することも、なんら違法ではない。	①鎌倉・北九州・大和郡山、②鎌倉、③鎌倉、④鎌倉、⑤鎌倉、⑥鎌倉、⑦鎌倉、⑧鎌倉、⑨鎌倉、⑩鎌倉、⑪鎌倉、⑫鎌倉、⑬鎌倉、⑭鎌倉、⑮鎌倉、⑯鎌倉、⑰鎌倉、⑱鎌倉、⑲鎌倉、⑳鎌倉、㉑鎌倉、㉒鎌倉、㉓鎌倉、㉔鎌倉、㉕鎌倉、㉖鎌倉、㉗鎌倉、㉘鎌倉、㉙鎌倉、㉚鎌倉、㉛鎌倉、㉜鎌倉、㉝鎌倉、㉞鎌倉、㉟鎌倉、㊱鎌倉、㊲鎌倉、㊳鎌倉、㊴鎌倉、㊵鎌倉、㊶鎌倉、㊷鎌倉、㊸鎌倉、㊹鎌倉、㊺鎌倉、㊻鎌倉、㊼鎌倉、㊽鎌倉、㊾鎌倉、㊿鎌倉

2に整理した。

下水道受益者負担金訴訟の争点は、Ⅰ. 下水道整備事業の公共責任を取り巻く「事業の経済的性質」問題、Ⅱ. 特別な負担と特別な受益関係や利益の帰着を取り巻く「利益概念」を巡る問題、Ⅲ. 面積割等で画一的に実施される徴収技術を取り巻く「賦課基準」問題、Ⅳ. 開発利益還元解釈や他の公共事業との整合性または還元すべき額やその特定・計測を取り巻く技術の「負担根拠等」問題、さらにはⅤ. 租税に代表される他の公租公課との「制度間調整」問題、の5つに分類できる。いずれの原告の主張も退けられ、現行法制上では、下水道受益者負担金の法律の妥当性は確保された。しかし、これらの争点は、戦前でも同様に発生した問題であると同時に、米国においては、合理的連携性テストを開発することで解決していった問題である。

このことから、これらの問題は、受益者負担金制度が有する固有の問題であると考えられるものの、日本の経験と米国の事例を踏まえた時に、受益者負担制度を社会制度として根付かせていく手続きが重要であることが理解できよう。

3.3 都市基盤施設整備財源強化において具備すべき諸条件

それでは、日本において、狭義の受益者負担金と固定資産税、都市計画税などの土地保有課税の税率変更などを含む広義の受益者負担金に裏付けられた都市基盤施設整備財源の強化を図ろうとした場合に、どのような制度上の条件を具備すべきなのであろうか。

現在の財政制度では、地域住民の効用最大化と得票最大化が一致したところで政策選択が行われている。その場合には、その便益が将来において発生するような耐久性を持つ都市基盤施設整備のようなものに対しては、過少にしか供給することはできない。

住民に遺産動機が作用するような社会では、長期的な視野の下での意思決定が可能となるが、近年における日本の国民の政策選択行動を見ると、現在のフローを重視した近視眼的な選択しかできないことが明らかである。現在の政策に関する多くの意思決定が議会で行われるが、議会での意思決定が、現在の地域住民の効用最大化とそれに伴う得票最大化といった行動をとる限りにおいては、将来の地域住民の効用を大きく押し下げてしまう可能性を持つといった欠陥は、公共選択を取り巻く多くの研究からも明らかである。

このような問題を解決することは極めて難しい。それを解決するための方法としては、都市基盤施設の整備は、強い公的介入を行い誘導をするか、通常の地方財政の意思決定制度から除外して独立の意思決定システムを構築しなければならないであろう(清水 [2010])。前者が中央政府への権限の委譲と補助金を中心とした政策誘導であり、後者が証券化スキームなどに代表される官民協調型の資金調達システムとなる。

証券化スキームを用いた場合においては、不動産証券化の経験が物語っているように、大都市部の一定水準以上の収益を生む施設であることが要求されるために、

その利用ができる都市または都市基盤施設は極めて限定されてしまう。そうすると、一連の整理からも明らかなように、都市基盤整備財源強化の残された政策選択としては、特定財源債の活用と広義の受益者負担によって償還財源を確保していくといった政策がもっとも実効性が高く、かつ数少ない残された政策であることがわかる。そして、その実行を可能としていくためには、不均一課税をも含む広義の受益者負担金を積極的に活用していくことにかかっているといても過言ではない。ここで、受益者負担金の歴史から、都市基盤整備財源強化において具備すべき諸条件を整理した（図2参照）。

第1に、社会制度としての位置づけの明確化である（A）。受益者負担金は財政制度の一つであることから、既存の税制度をはじめとする財源調達制度との整合性を確保することが求められる（二重課税回避）。第2に、受益と負担の合理的連携性の確定である（B）⁴²。都市基盤施設整備事業から発生する利益の帰着先を明確にし（C）、負担者との合理的な連結を、負担者が合意できる水準まで確定する必要がある（Nelson [1988]、浅見 [1994]、清水 [1998]）。第3に、負担の適正水準の確保である（D）。負担の適正水準を測る尺度としては、当該都市基盤施設整備事業費のうち受益者負担金をどの程度徴収すべきかといった基準とともに、各個別の負担者に着目し享受すべき受益と負担能力からどの程度負担すべきかといった基準が想定される。前者は、中央政府からの移転財源も含めた公共主体と民間主体間の大局的な調整であり、後者は負担の公平性をとりまく微視的な調整となる。

以上の問題は、受益者負担金が社会制度として根付いていくための具備すべき諸条件として位置づけられるが、より円滑に制度を運営していくためには、徴収技術などの工夫が求められる。そこで、第4として徴収技術の問題が加わる。これには、現在と将来の地域住民間での負担調整手段としての地方債の活用も含まれる。

また、徴収技術には、受益額を特定する計測技術と負担者との合意形成を実現する都市計画技術の双方から構成される（浅見 [1994]、Nelson [1988]）。

受益を特定する計測技術は、都市基盤施設整備事業より発生する受益は、(a) その確定を戦前より土地価格の上昇に求めている、(b) その計測精度に関する問題が司法上、一応決着している、(c) 区画整理事業に代表されるように開発行為と土地評価が連動し、土地価格に帰着する便益を分配する仕組みが古くから根付いている、ことから資産価値法による計測技術の問題となる。この問題は、近年では経済理論的にも計測技術的にも研究が蓄積されてきている（清水 [2004]、谷下・長谷川・清水、[2010]、[2011]）。

これは、固定資産税や狭義の受益者負担金を活用する場合であるが、日本ではそのほかに所得課税を活用するといった選択も可能であることは、仙台の事例からも明らかであろう。

続いて、合意形成を実現する都市計画技術は、道路受益者負担金について、その

42) 米国においても、連邦最高裁判所は、開発者負担には「不可欠な関連性（essential nexus）」がなければならぬとして、司法部門が積極的に介入する方向へ動くことを示す判断を示した。これはノーラン判決と呼ばれる（Nollan v. California Coastal Commission 107 S.Ct.3141 [1987]）。

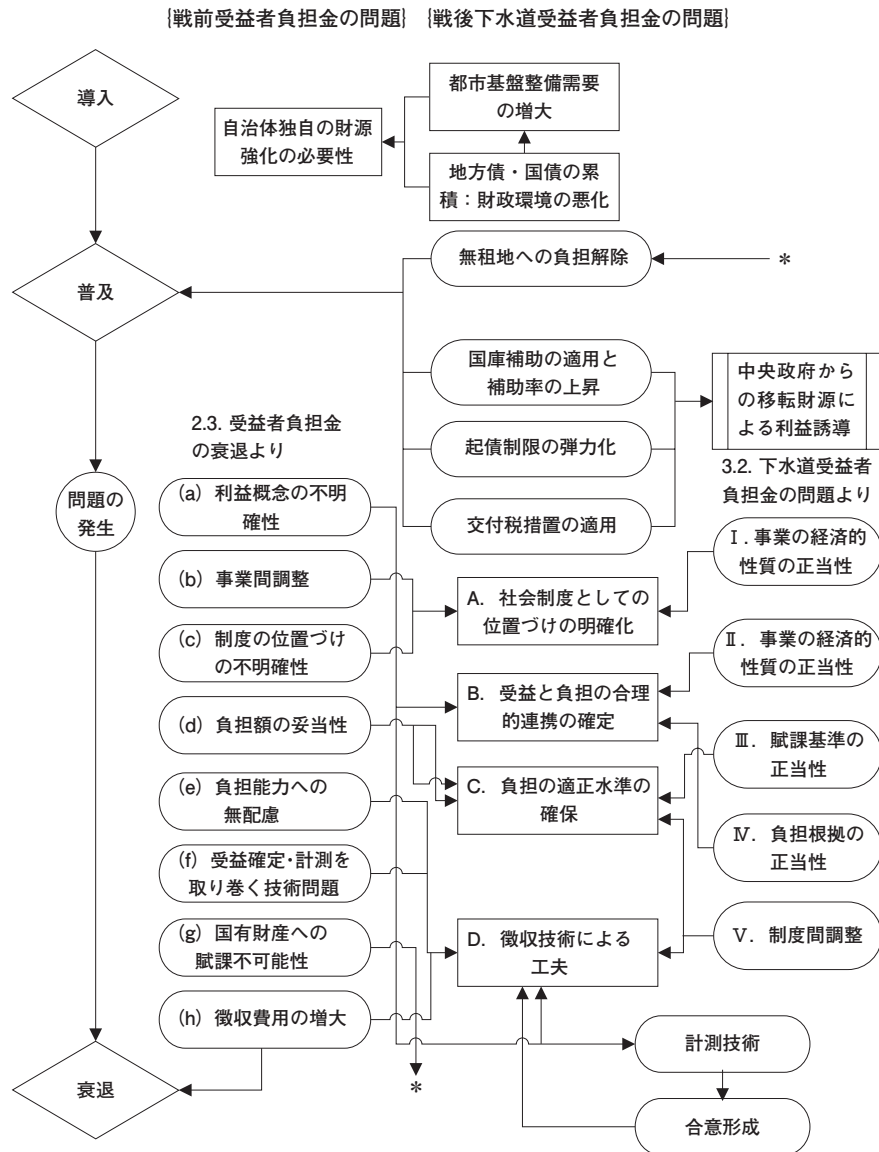


図2. 都市基盤整備財源制度が具備すべき諸条件

徴収実績を持つ足利市・下田市の事例を調査した結果、(a) 都市基盤施設整備に対する集会的需要を顕示させ、事業実施と負担を選択させる仕組みを用意すること、(b) 負担額の決定に負担者の計画参加を求めること、といった二つの条件を満足させることで、受益者負担金の同意が得られやすいことが指摘された。また、仙台市の地下鉄整備事業では路線の選定と合わせて合意形成を図ることが行われた。このような手続きは、事業実施と負担者との合意形成を実現していく上で極めて重要な手法であるといえよう(清水 [1997]、清水・小野 [1998])。

4 結論

少子高齢化社会の急速な進展と経済成長の鈍化の中で、老朽化する都市基盤施設整備の更新需要に対応する財源をどのように確保・強化していくのかといった問題は、きわめて大きな問題である。

従来型の都市基盤整備制度やそれに伴う財源調達問題は、経済成長期における新規開発や経済の成長と土地価格の上昇を見込んだ形で制度設計が行われてきた。そのため、現在のような状況を迎えるなかで、それらの制度が有効に機能しなくなってきたことを認識しなければならない。

さらに、都市基盤施設は既に整備されたストックの更新が中心である。都市基盤の更新は新規開発と異なり、都市基盤施設に寿命が存在することを考慮すれば、その時間制約が強くなっていることにも気が付かなければならない。その更新が遅れることの機会費用は極めて大きいのである。

このような問題に対応していくためには、本稿での一連の整理を通じて、以下の結論が導き出された。

- ・都市基盤施設の経済的性質を考慮すると、受益と負担を一致させる形で供給していくことが、資源配分に対して中立的であるばかりではなく、負担の公平性基準からも支持される。
- ・都市基盤施設の耐久性を考慮すると、地方債の活用は理論的優位性を持ち、とりわけ、税収増収債を含む特定財源債の活用を積極的に検討すべきである。
- ・その償還財源としては、既存の財政サービスに中立的に実施していくためには財源調達機能を強化させて実施していくべきであるが、固定資産税に代表される法定普通税を用いることには多くの障害があり実現可能性が乏しい。そのため、都市計画税の弾力的な運用を含む広義の受益者負担金を積極的に活用する方策を検討すべきである⁴³⁾。
- ・都市計画税を含む広義の受益者負担金を強化していくためには、その社会制度としての位置づけを明確化するとともに、既存の税制度をはじめとする財源調達制度との整合性を確保すること（二重課税回避）から始めなければならない。現在存在している税との整合性や差別化をどのように図るのが重要となる。
- ・受益と負担の合理的連携性を確定するための制度を構築し、負担の適正水準を明確に示すことが必要である。都市基盤整備から発生する受益をどのように定義し、それをどのように特定化し、両者の連結性を確定させる手法の法的手続きが重要である。
- ・その実際の運用においては、受益の特定化のための徴収技術を構築することが

43) 都市計画税は、実際には、固定資産税の標準税率1.4%に対して、都市計画税0.3%を付加し、合計で1.7%の負担を求めている自治体と、都市計画税を付加しない代わりに、固定資産税の税率を制限税率である1.7%に上げることで対応している自治体など様々である。このような実態を考えると、都市計画税は本来の目的と照らして実質的には機能していない可能性が高く、そのあり方も含めて再整理をすべき時期に来ているものと考えられる。

重要であり、その手法として、資産価値法が有力である。

このような政策を実現していくためには、強い公的規制の下で実施しなければならない。現在の地域住民との合意形成を図ることを前提とした制度では、誤った政策選択が行われてしまう構造的な問題を持つ。

この問題を解決するためには、地方分権化の名の下で、地方政府に対して多くの責任を転嫁するのではなく、中央政府もまた大きな責任を担いつつ、その実現に向けての制度設計をしていかなければならない（清水 [2010]）。

現在が平時であれば、その実行は地方分権的に進めるほうが良い。そのことは、多くの地方財政理論にも裏づけられている。しかし、現在は、平時ではなく、危機的な状態であると認識しなければならない。ピーコック・ワイズマンの定理が示すように、経済危機直後のような危機的状況下では、多くの国において中央に資源が集中していくといった法則がある（佐藤 [1985]）。

これは、現在のような社会経済情勢下では、公的部門の体制を変更しなければ、「年金問題」や「都市基盤施設の更新問題」などの政策は実現できないことを歴史が物語っていると言えよう。

また、介護保険事業など、地方分権化の中で地方政府に依存して設計された仕組みにおいて、大きな地域的な偏在が発生していることを考えれば（清水・川村 [2009]）、中央政府の責任と地方政府の責任の分担に関しては事業の性質を見ながら判断しなければならない。

しかし、このような財源強化策だけでは、都市基盤施設の老朽化への対応および維持・更新投資を進めることは困難である。どのような施設から、どのような時間的な視野のもとで、どのように実施していくのかといった全体戦略が必要となる。このような問題に対しては、民間市場において発達してきたCRE戦略（Corporate Real Estate Strategy：企業不動産戦略）の技術を利用することができる。企業不動産戦略は、清水・高 [2009] で網羅的に整理されているが、企業という組織体が保有・利用する不動産という施設の状況を適切に把握し、企業マネジメントの中で戦略的に施設を位置付け、その拡張・縮小を含む再編を動的に実施していくための経営技術である。このような経営技術が発展した英国では、「Corporate」の概念は、民間企業だけでなく公的主体をも含むものである。

CRE戦略の技術などを積極的に取り入れ、都市基盤施設を含む公的部門が保有するすべての維持・更新投資をもたらず施設を鳥瞰できるようにし戦略的に老朽化に対応した維持・更新投資を積極化させていかなければならないのである。そのような戦略が明確になってはじめて、特定財源債などの活用、その償還財源としての広義の受益者負担の設計などができるものと考えられる。

少子高齢化が未曾有の速度で進展し、日本の国際的な経済競争力が急速に低下していくことが予測されている中では、現在の状況は平時ではなく、加えて、問題を先送りするほどに政策の実現が困難になっていくものと考えらるべきである。

都市基盤施設の更新問題とそれを取り巻く財源問題は、人口構成の高齢化に伴い注目される「年金問題」と同じレベルで議論されるべき問題である。都市基盤施設

の更新に伴う財源は、本来であれば積み立て方式で財源が確保されるべきであった。しかし、そのような政策選択がなされてこなかった状況を考えれば、「年金問題」と同じ政策的な課題構造を持つといってもよい。また、都市の再編の失敗は、単なる都市問題にとどまるものではない。都市は、生活の基盤であると同時に生産の基盤でもある。そのため、経済成長に対しても大きな影響をもたらすことから、経済成長戦略と密接に関係してくるのである。

都市基盤施設の老朽化に対応した更新財源をどのように確保していくのかといった問題への対応は、早急に着手しなければ将来に大きな負担を押し付けることになってしまう。財源問題をも含んだ予算に裏付けられた具体性を持った政策的な議論が積極化することを期待したい。

参考文献

- [1] Altshuler, A., J. A. Gomez-Ibanez and A. M. Howitt [1993], Regulation for Revenue: The Political Economy of Land Use Exactions. The Brookings Institution and The Lincoln Institute of Land Policy.
- [2] Aronson, J. R. [1986], Financing State and Local Government. The Brookings Institution.
- [3] 浅見泰司、[1994]、「土地利用規制」八田達夫編『東京一極集中の経済分析』日本経済新聞社所収。
- [4] 新井隆一、[1987]、「緑地保存奨励収入における固定資産税等の必要経費性」ジュリスト、No. 897, pp. 116-118.
- [5] Bauman, G., and Ethier, W. [1987]. Development exactions and impact fees: A survey of American practices. *Law and contemporary problems*, 50 (1), 51-68.
- [6] Connors and High [1987], The Expanding Circle of Exactions: From Delicitation to Linkage, *Law and Contemporary Problems*, 50 (1), pp. 69-84.
- [7] 台健、[1991]、「戦争期の都市計画」、国立国会図書館調査立法考査局レファレンス第39巻12号。
- [8] 土木学会編、[1991]、『交通施設整備』土木学会。
- [9] Duncan, J. B., T. D. Morgan, and N. R. Standerfer [1986], Simplifying and Understanding the Art and Science of Impact Fees. Austin, TX: City of Austin Planning Department.
- [10] Huffman, F. E., A. C. Nelson, M/T. Smith, and M. A. Stegman [1988], Who Bears the Burden of Development Impact Fees?, *Journal of the American Planning Association*, 54 (1), pp. 49-55.
- [11] Juergensmeyer, J. C. [1988], The Development of Regulatory Impact Fees: The Legal Issues. In *Development Impact Fees: Policy Rationale, Practice, Theory, and Issues*, edited by Arthur C. Nelson. Chicago: Planners Press, American Planning Association, 96-112.
- [12] 開発利益還元制度研究会（肥田野登・宇賀克也・持田信樹・山崎福寿・清水千弘ほか）[1994]、「わが国における開発利益還元の実態とその問題点」、*不動産研究* 37 (1), pp. 4-38.
- [13] 川口有一郎・清水千弘、[1996]、「都市開発事業における開発負担方式に関する調査研究」*不動産研究* Vol. 38. No. 1 (財団法人 日本不動産研究所)、pp. 22-42.
- [14] 北野弘久 [1977]、「自治体課税権と不均一課税」、「自治体財政権と固定資産税」『新財政法学・自治体財政権』勁草書房所収。
- [15] Levinson, D. M. [2001], Financing Infrastructure Over Time, *Journal of Urban Planning and Development*, 127 (4), pp. 146-157.
- [16] Listokin, D. L. Q. Newton, S. J. Foxley, R. M. Rodgers, J. L. Greene, L. W. Canter, D. J. Minno, W. Shim, W. Im, R. W. Burchell [1993], *Development Impact: Assessment Handbook*, Urban Land Institute.
- [17] 三木義一、[1995]、『受益者負担金制度の法的解釈』信山社。
- [18] 中村良平・清水千弘 (2011)、「スプロール化と中心市街地の衰退—大規模店舗の立地規制と商業施設投資リスク—」東京大学空間情報科学研究センターDiscussion Paper, No. 109.
- [19] Nelson, Arthor [1988], Development Impact Fee: Introduction, *Journal of American Planning Association*, 54 (1), pp. 3-6.
- [20] Oates, W. E. [1972], *Fiscal Federation*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

- [21] Sandler, T. [1982], A Theory of Intergovernmental Clubs, *Economic Inquiry*, 20, pp. 191–208.
- [22] 佐藤進、[1985]、『地方財政総論』、税務経理協会。
- [23] 関一、[1931]、「大阪都市計画十年財政の苦心」大大阪 7 卷 6 号。
- [24] 清水千弘、[1992a]、「都市整備の経済的性質と財源調達に関する一考察」。available at: http://www.cs.reitaku-u.ac.jp/sm/shimizu/Paper/Shimizu1992_Master.pdf
- [25] 清水千弘、[1992b]、「都市基盤施設の最適供給と時空間調整過程」経世論集、Vol. 119, pp. 45–78.
- [26] 清水千弘、[1993]、「都市インフラのライフサイクルと財源問題—新規投資・メンテナンス投資・追加投資」、第 4 回アーバンインフラテクノロジー推進協議会技術論文発表会論文集、pp. 495–500.
- [27] 清水千弘、[1997]、「復興指標・合意形成指標としての土地価格」日本不動産学会誌 Vol. 12, No. 3, pp. 43–49.
- [28] 清水千弘、[2004]、『不動産市場分析』朝倉書店。
- [29] 清水千弘、[2009]、「都市基盤施設整備財源としての受益者負担金制度の課題」計画行政第 32 巻第 1 号、pp. 74–82.
- [30] 清水千弘、[2012]、「都市基盤整備財源制度が具備すべき諸条件—特定財源債と受益者負担—」Eco-Forum (近刊) (統計研究会)。
- [31] 清水千弘、[2010]、「大きな都市、小さな都市—Big City or Small City—」、新都市、第 64 巻第 7 号、pp. 14–20.
- [32] 清水千弘・唐渡広志、[2007]、『不動産市場の計量経済分析』朝倉書店。
- [33] 清水千弘・川村康人、[2009]、「介護保険財源の地域負担構造」、日本計画行政学会第 32 回研究報告要旨集、pp. 239–242.
- [34] 清水千弘・小野宏哉、[1998]、「地方都市の鉄道整備事業の費用負担における計画参加」計画行政 21 (3)、pp. 62–73.
- [35] 清水千弘・高巖 編著、[2009]、『企業不動産戦略』、麗澤大学出版会。
- [36] Shimizu, C., K. Karato and Y. Asami (2010), Estimation of Redevelopment Probability using Panel Data-Asset Bubble Burst and Office Market in Tokyo-, *Journal of Property Investment & Finance*, Vol. 28, No. 4, pp. 285–300.
- [37] 清水千弘・平倫明・田原巨樹、[1998]、「登記簿情報による大規模開発事業地域における土地市場特性の検証—筑波研究学園都市・関西文化学術研究都市を例として—」不動産研究 Vol. 40, No. 4 (財団法人 日本不動産研究所)、pp. 1–17.
- [38] 汐見三郎 [1930]、「受益者負担金と他の公課との関係」都市問題 11 巻 5 号。
- [39] Snyder, T. P and M. A. Stegman, [1986], Paying for Growth: Using Development Fees To Finance Infrastructure, Urban Land Institute.
- [40] 田中啓一、[1979]、『受益者負担論—都市財政と開発負担の研究』東洋経済新報社。
- [41] 谷下雅義・長谷川貴陽史・清水千弘、[2009]、「景観規制が住宅価格に及ぼす影響—東京都世田谷区を対象としたヘドニック法による検証—」計画行政、Vol. 32, No. 2, pp. 71–79.
- [42] 谷下雅義・長谷川貴陽史・清水千弘、[2012]、「地区計画・建築協定の規制が戸建住宅価格に及ぼす影響」都市住宅学、76 号、pp. 104–111.
- [43] 東京市政調査会、[1929]、「本邦都市計画事業と其財政」。
- [44] 碓井光明、[1988a]、「都市における緑地保全と税制」『ジュリスト No. 901』 pp. 91–95.
- [45] 碓井光明、[1988b]、「固定資産税の非課税措置と減免等」石島弘他『固定資産税の現状と納税者の視点』第 5 章、六法出版社。
- [46] White, S. M. [1990], Development Fees and Exemptions for Affordable Housing : Tailoring Regulations to Achieve Multiple Public Objectives, *Journal of Land Use & Environmental Law*, 6, pp. 25–52.
- [47] Wildasin, D. E, [1987], Theoretical Analysis of Local Public Economics in E.S.Mills (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. II, Chapter. 29, Elsevier Science., pp. 1132–1178.
- [48] 座談会 [1976.12.11]、北野弘久／佐藤進／居林次雄／日々野登「東京都の新財源構想・不均一課税・総評の固定資産税違憲訴訟・固定資産評価のあり方」・北野弘久著 (1978)『企業・土地税法論』勁草書房、pp. 243–270 収録。