

RIPRESS

Working Paper No.46

都市基盤整備財源はどのように調達すべきか？ － 都市の老朽化への対応と開発利益還元 －

清水 千弘
麗澤大学 経済学部 教授

平成24年5月1日

都市基盤整備財源はどのように調達すべきか?*

- 都市の老朽化への対応と開発利益還元 -

清水千弘[†]

May 1, 2012

Abstract

都市基盤整備の財源調達手段は、戦後の都市の成長過程の中で様々な方法が開発されてきた。宅地開発指導要綱に基づく開発負担方式や都市計画税、受益者負担金などといった金銭的な財源調達手段のみならず、土地区画整理事業や再開発事業または特定街区、総合設計などといった事業手法も広く普及してきた。これらの手法は、都市の成長の中での新規開発と土地価格の上昇を前提とした手法である。そのために、都市が成熟し、土地価格の大きな上昇が見込まれない中では、異なる手法を用いて都市基盤整備を進めていかなければならない。とりわけ、都市基盤の老朽化が進む中では、その更新投資が大きな課題となる。しかし、このような維持・管理及び更新需要に対応する財源調達手段は、依然として整備がなされていないのが現状である。このことは、都市の拡大をもたらす原因にもなっている。都市の中心部の老朽化が進む中では郊外に都市を拡大していこうとする圧力が働くためである。そのために、大都市部では都市としての競争力が低下し、地方都市においては都市機能の維持が困難な状況にも追い込まれつつある。本稿では、この問題の構造を整理するとともに、新しい財源調達手段を構築するための具備すべき諸条件を示した。

JEL code *Key words* *Impact Fee; User Charge; Revenue Bond; Tax Incremental Financing.*

1 都市基盤施設整備の財源負担

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のである。

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¹。

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ていった。

*本稿の執筆においては、国土交通省「都市開発事業における効果的な PPP 手法の検討委員会」において、東洋大学 根本祐二 教授はじめ、委員の方々から多くの示唆をいただいた。旧・大阪都市協会には、戦前期の資料の探索において多大な協力をいただいた。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いうまでもない。また、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。

[†]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

¹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%、新経済社会発展計画（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。

そのような中で土地区画整理事業、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、道路特定財源や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や都市計画税に代表される都市基盤施設整備財源の整備も進められた。

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「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。そのため、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、土地を持つ者と持たざる者との間に大きな資産格差が発生してしまった（清水・平・田原 [1998]）。そのような状況下では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。

しかし、このような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²。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ったためである（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]）。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

しまう可能性を秘めている。

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、福祉関係費や教育費などの短期的なフローが重視された財源配分がされやすくなってしまふ。いわゆる問題の先送りである。

将来への負担の転嫁といった意味では、都市基盤施設の老朽化に伴う財政負担問題は、「年金問題」と同じレベルの政策的な優先度があるにもかかわらず、十分な政策的議論が展開されていないのが実情である。

しかし、都市基盤施設整備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。

その原因の一つとして、都市の肥大化問題が挙げられる。都市基盤施設整備の老朽化は、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、都市の肥大化をますます進め、財政負担を増加させる原因にもなる。

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。そのような中では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。

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なのであろうか。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、都市の老朽化に対応するための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ことを目的とする。

²1970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]）。

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

都市基盤施設整備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原則は、政策的にも再度注目すべきである。広義の受益者負担金である。

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])。これは、米国において制度化されている一般財源を担保とした地方債(General Obligation Bond)と比較して、税収増収債(Tax Incremental Financing)をも含む広義の受益者負担金を担保とした特定財源債(Revenue Bond)³を活用する場合においても同様である((Aronson[1986]), 清水 [1992a])。

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、それら制度には反映されることなく戦前からの税体系を堅持している⁴。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。

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(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⁵。

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、

³日本では、公営企業債が近似した制度となるといってもいいであろう。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])。

⁴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 第九回議会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。

⁵Tibout[1956]では、これを「足による投票(voting on foot)」と呼んだ。

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，どのようなこと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，現在，政策的に推し進めようとする都市のコンパクト化の実現が困難となる。そして，そのような都市の肥大化は，将来における財政負担の増加を意味する。

都市中心の都市基盤施設の更新ができないことで，その負担は誰に帰属してしまうのか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]）。

現在，財政規模を縮小させることで地方債などの発行を制限していくといった政策選択は，時には，その地方債負担よりも大きな財政負担を将来につけ回しているといったことに気が付かなければならないのである。

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・負担金を活用した金銭的財源調達手段といってもよい。

まず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。しかしながら，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，既存の税を活用する場合には，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，負担を世代間で調整しようとした場合には，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。

地方財の中でも，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，特定財源債は⁶，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ものであるため，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

⁶TIF はは，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，税収のいずれでてもよい Aronson[1986]。

よう。

都市基盤施設整備財源の問題を考えた場合には、単一の手法だけで実施することは困難であるため、複数の手法を組み合わせていく必要がある。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、新しい手段が発明されているわけではない。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（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⁷。

2.3 都市基盤施設整備における追加的財源負担の試み

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。

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⁸。

他方、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⁹。一方、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¹⁰。

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¹¹。

それでも、地方政府の一般会計に対する負担が

⁷ 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。

⁸ 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。

⁹ 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））。

¹⁰ 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む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、とされている。

¹¹ 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）。

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¹²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¹³。

この事例は、今後の都市基盤整備事業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、その元利償還金の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

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はさ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¹⁴。

このようなことは、わが国特有の特定財源債の発行の可能性を示唆するものであると言えよう。

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 受益と負担の合理的連携性

耐久性を有するような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

¹²標準税率12.3%を制限税率である14.7%まで引き上げた。

¹³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。横浜市のみなとみらい線では、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金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、損金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。

¹⁴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。

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こなかった。

この問題が解決しない限りにおいては、特定財源債などのような制度が構築されたとしても、実際の実効性は欠けることになってしまう。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。

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)¹⁵。そのような中で、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えない状況に追い込まれたのである。

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、米国においては、納税者反乱後の1980年以降において法的な根拠を整備していく必要が出てきた。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 Gov-

ernment 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」(Jurgensmeyer, 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

¹⁵ 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、「Proposition 13」(提案13号)を可決した(賛成419万票対反対226万票)。Proposition 13は、Tax-Limitation - Initiative Constitutional Amendment とよばれ、税収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。

¹⁶ Ayres とロスアンゼルス市のシティカOUNシルの場合 (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])。

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¹⁶。

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¹⁷。

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¹⁸。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ね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¹⁹。

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。日本の経験と米国の事例を踏まえた時に、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。

¹⁶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])。

¹⁸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。

¹⁹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)。

3.2 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、子ども手当や高速道路の無料化に代表されるように、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。

一連の整理からも明らかなように、最も実効性が高く、そして都市基盤整備財源強化の残された政策選択としては、地方債の活用と受益者がその負担を行うといった受益者負担金の活用が有力であることがわかる。

受益者負担金に関しては、多くの実績を持つことから、その経験には多くの学ぶべき点が多い(汐見[1930]、関[1931])。清水[2009]では、戦前・戦後の受益者負担金の実施過程の中で出てきた問題点を判例を中心として整理し、その結果、制度設計を行うための論点として、下記のような結論を導いている²⁰。また、下水道受益者負担金訴訟の争点に関しては、表に整理する。

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)²¹。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(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])。

²⁰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。

²¹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)」がなければならないとして、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は示した。これはノーラン判決と呼ばれる。(Nollan v. California Coastal Commission 107 S.Ct.3141[1987])

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、都市基盤整備は既に整備されたストックの更新が中心になってきている。都市基盤の更新は新規開発と異なり、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。

- ・特定財源債の活用には、受益者負担金の社会制度としての位置づけの明確化にするとともに、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の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重要であり、その手法として、資産価値法が有力である。

といったことが示された。

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て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。

この問題に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く時期に直面しているものと考え（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。

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力が急速に低下していく中では、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ことものと考えるべきである。

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。

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のである。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.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 .
- [4] Bauman, G., and Ethier, W. [1987]. “Development exactions and impact fees: A survey of American practices.” *Law and contemporary problems*, 50(1), 51–68.
- [5] Connors and High, [1987], The Expanding Circle of Exactions: From Delicacy to Linkage, *Law and Contemporary Problems*, 50(1), pp. 69-84
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] 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* Vol38.No.1 (財団法人 日本不動産研究所), PP22-42.
- [11] Levinson, D.M. [2001], Financing Infrastructure Over Time, *Journal of Urban Planning and Development*, 127(4), pp.146-157.
- [12] 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.
- [13] 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.
- [14] Nelson, Arthur [1988], Development Impact Fee: Introduction, *Journal of American Planning Association*, 54(1), pp.3-6.
- [15] Sandler, T. [1982], A Theory of Intergovernmental Clubs, *Economic Inquiry*, 20, pp.191-208.
- [16] 佐藤進 [1985], 地方財政総論, 税務経理協会.
- [17] 関一 [1931] 「大阪都市計画十年財政の苦心」 *大大阪* 7巻6号.
- [18] 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

- [19] 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, pp45-78.
- [20] 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.
- [21] 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.
- [22] 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.
- [23] 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.
- [24] 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
- [25] 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.
- [26] 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.
- [27] 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 Vol40.No.4(財団法人 日本不動産研究所), pp1-17.
- [28] 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.
- [29] Snyder, T.P and M.A.Stegman, [1986], *Paying for Growth: Using Development Fees To Finance Infrastructure*, Urban Land Institute.
- [30] 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.
- [31] 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.
- [32] 東京市政調査会 [1929] 「本邦都市計画事業と其財政」.
- [33] 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.
- [34] Wildasin, D.E [1987], *Theoretical Analysis of Local Public Economics* in E.S.Mills(ed)., *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. , Chapter.29, Elsevier Science., pp1132-1178.

表. 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	<p>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。</p>	<p>・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。</p> <p>・「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ものではない。</p>	<p>① 鎌倉・北九州・広島・芦屋、 ② 鎌倉</p>
II. 利益概念	<p>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真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。</p>	<p>①当該土地の効用、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。</p>	<p>①② 鎌倉・北九州・広島・大和郡山・行田、③④⑤ 鎌倉</p>
III. 賦課基準	<p>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。</p>	<p>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えることはできない。</p>	<p>広島・大和郡山・芦屋</p>
IV. 負担根拠等	<p>負担の根拠に関する問題は、次の5つに分類される。①開発利益還元の解釈(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問題に関する問題)、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)。</p>	<p>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の事情がない限り、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。</p>	<p>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</p>
V. 制度間調整	<p>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)。</p>	<p>①都市計画法の規定に基づきなされているものであり、法形式上租税法規に基づ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。</p>	<p>① 鎌倉・北九州・大和郡山② 鎌倉③ 鎌倉・芦屋</p>

〔戦前受益者負担金の問題〕 〔戦後下水道受益者負担金の問題〕

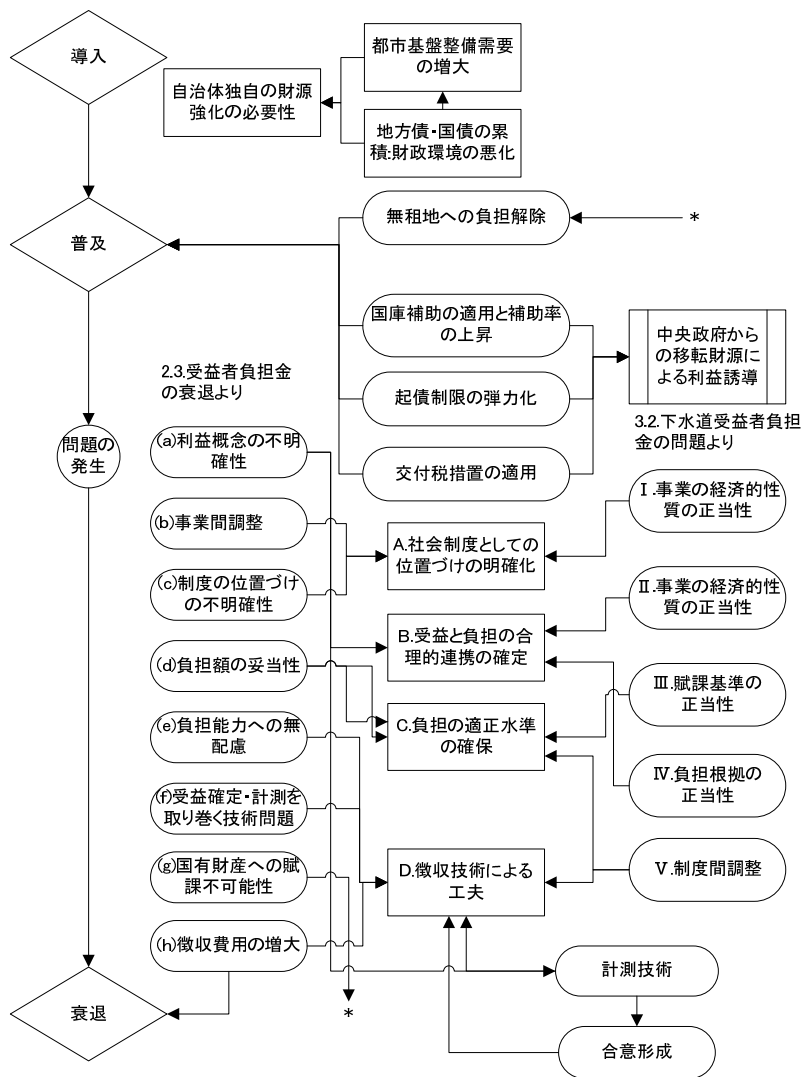


図. 受益者負担金の具備すべき条件

経済社会総合研究センター Working Paper 発行一覧

No.	発行年月日	題名 / メンバー
1	2001/04/29	■品質を考慮した中古マンションの価格モデルの推定 [小野 宏哉・高辻 秀興・清水 千弘]
2	2002/03/01	■国家の在り方に関わる基本問題 -日本国家の戦略的危機管理を考える- [大貫 啓行]
3	2002/04/01	■首都圏中古マンション市場を対象とする品質調整住宅価格指数の開発 -市場の構造変化と指数の接続- [小野 宏哉・高辻 秀興・清水 千弘]
4	2002/03/12	■日本のアイデンティティと外交政策 [ロナルド A・モース]
5	2002/03/15	■イスラムの拡大と21世紀の国際社会理解の為に -イスラム拡大が引き起こす諸問題- [保坂 俊司]
6	2002/03/27	■地理情報システムでの利用を考慮した地域経済環境データベースの構築 [籠 義樹・高辻 秀興]
7	2002/03/31	■Real Options研究の現状 [高辻 秀興・小野 宏哉・佐久間 裕秋・籠 義樹]
8	2002/09/25	■技術革新と景気循環システム [永井 四郎]
9	2002/10/22	■地方自治体財政の現状分析 -普通会計ベースで見た全国団体別財政力比較- [佐久間 裕秋]
10	2003/03/06	■財政赤字、公債と家計消費 [中村 洋一]
11	2004/02/01	■地方自治体財政の現状分析 -普通会計ベースで見た全国団体別財政力比較- 平成12年度決算 [佐久間 裕秋]
12	2004/03/01	■デフレーション下の経済政策 [永井 四郎]
13	2004/03/20	■産学共同プロジェクト ~論理的企業風土確立に向けての組織改革~ [中野 千秋・山田 敏之・福永 晶彦・野村 千佳子・長塚 皓右]
14	2004/03/25	■私立大学財務の脆弱性と安定性 [浦田 広朗]
15	2004/03/25	■インフォーマルな金融システムの発展と政府の役割 -「合会」(無尽)の発展における公的対応に関する日中比較研究- [陳 玉雄]
16	2004/03/25	■生命表形式による労働力と就業構造の分析:1987-2002年 [別府 志海]
17	2004/07/10	■日本ベンチャーキャピタル産業の発展プロセスとインプリケーション [李 宏舟]
18	2004/11/25	■Conjunct method of deriving a hedonic price index in a secondhand housing market with structural change [小野 宏哉・高辻 秀興・清水 千弘]
19	2005/03/01	■地方自治体財政の現状分析 -普通会計ベースで見た全国団体別財政力比較- 平成14年度決算 [佐久間 裕秋]
20	2006/03/25	■Incorporating Land Characteristics into Land Valuation for Reconstruction Areas [小野 宏哉・清水 千弘]
21	2007/02/15	■土地利用の非効率性 -東京都区部・事務所市場の非効率性の計測- [清水 千弘・唐渡 広志]
22	2007/02/18	■モンゴルにおける国際援助の経済効果、人口ボーナス [セリーテル・エリデネツール]
23	2007/02/20	■大正時代初期の宇都宮太郎 -参謀本部第二部長として- [櫻井 良樹]
24	2007/03/31	■東アジアにおける企業家活動と地域産業の発展に関する研究 [佐藤 政則・陳 玉雄・連 宜萍・丘 紫昀]
25	2007/11/29	■Change in house price structure with time and housing price index -Centerd around the approach to the problem of structural change- [清水 千弘・高辻 秀興・小野 宏哉・西村 清彦]
26	2007/11/29	■炭素税による温暖化対策の不確実性 [清水 透・小野 宏哉]
27	2008/03/31	■『人民日報』からみた「改革・開放」 -中国の国際情勢認識と経済制度- [佐藤 政則・陳 玉雄]
28	2008/03/31	■中国の環境問題を考える [三瀧 正道・陳 玉雄・金子 伸一・汪 義翔]
29	2008/12/25	■近代日中関係の担い手に関する研究(中清派遣隊) -漢口駐屯の日本陸軍派遣隊と国際政治- [櫻井 良樹]
30	2009/01/25	■Econometric Approach of Residential Rents Rigidity -Micro Structure and Macro Consequences- [Chihiro Shimizu]

No.	発行年月日	題名 / メンバー
31	2009/03/27	■日本の経営は“意欲的労働力”の創出によって効果的か – “理念共有化”仮説の提唱– [大場 裕之]
32	2009/03/31	■サブプライム問題以降の大きな変化と世界経済、オバマ政権の経済外交政策 [成相 修]
33	2009/03/31	■「銭荘」の発展と衰退 – 「中国式銀行」の衰退要因に関する試論– [陳 玉雄]
34	2009/04/13	■Investment Characteristics of Housing Market –Focusing on the stickiness of housing rent– [清水 千弘]
35	2010/02/01	■What have we learned from the real estate bubble? [清水 千弘]
36	2010/02/01	■Structural and Temporal Changes in the Housing Market and Hedonic Housing Price Indices [清水 千弘・高辻 秀興・小野 宏哉・西村 清彦]
37	2010/02/12	■日本の経営の海外移転は成功しているのか –職務意識による理念共有化仮説の検証：メキシコ進出日系M社工場の事例を中心に– [大場 裕之]
38	2010/03/31	■中国の社区を考える [汪 義翔・三瀧 正道・金子 伸一・陳 玉雄]
39	2010/03/14	■日本の雇用形態の多様化に関する研究調査 [成相 修・佐藤 純子]
40	2010/07/01	■Will green buildings be appropriately valued by the market? [Chihiro Shimizu]
41	2011/03/10	■緊張が増す朝鮮半島と日本 – 「2010 東アジア共同体への課題」プロジェクト研究報告– [成相 修・金 泌材]
42	2011/03/31	■自動車リコール届出による不具合データの収集および整理 –報告書– [長谷川 泰隆]
43	2012/01/31	■内外国債市場と高橋是清：1897～1931 [佐藤 政則・永廣 顕・神山 恒雄・武田 勝・岸田 真・邊 英治]
44	2012/03/31	■中国における伝統的文化の再評価と産業化・国際化 [三瀧 正道・汪 義翔・金子 伸一・陳 玉雄]
45	2012/03/31	■市民の環境意識と環境配慮行動への取り組みの現状 –千葉県柏市の事例– [籠 義樹]

[問い合わせ先]

〒277-8686 千葉県柏市光ヶ丘2-1-1

麗澤大学経済社会総合研究センター

Tel:04-7173-3761 / Fax:04-7173-1100

<http://ripess.reitaku-u.ac.jp/>

掲載されている論文、写真、イラスト等の著作権は、麗澤大学経済社会総合研究センター及び執筆者にあります。これらの情報は著作権法上認められた場合を除き、無断で転載、複製、翻訳、販売、貸与などの利用をすることはできません。