

※報告番号 応 甲 第 不 乙 第 号	学籍番号	88100004	研究指導 教 員	前川 俊一 (印)
	氏 名	役重 道明 (印)		

学 位 論 文 内 容 要 旨

不動産学研究科
博士後期課程

学位論文題目 **土地開発に伴う開発利益還元政策**
 －社会的最適開発への誘導策を含めて－

氏 名 : 役重 道明
 研究指導教員 : 前川 俊一

学位論文要旨

This doctoral thesis consists of three parts. The first part is “The Issue about Betterment Gains Return with Land Development”, which we study with reference to some existing papers. From these papers, necessary and possible policies in Japan are induced. The second part is “Pigouvian policy to the external effects by land development”, in which we analyze the optimal development policy, using the theoretical model. The third part is “The Tax Policy to the Betterment Gains realized by Land Development”, in which we propose the return policy of betterment gains, analyzing by the theoretical model. These two policies are both “The Return Policy of Betterment Gains with Land Development” in a broad sense.

In the first part, we set the policy theme of the second part considering the internalization of the external effects and the policy theme of the third part considering the source of betterment gains.

For these two policies we take the suggestions with reference to the Japan past policies, some foreign policies and the proposals of learned experts about the Return Policy of Betterment Gains. From those, necessary and possible policies are induced.

In the second part, we examine the internalization of the external effects with land development. The private optimal intensity and optimal timing of land development with external effect are different from its social optimal intensity and timing. The purpose of this part is to propose the policy to achieve social optimal intensity and timing. So we analyze the effects to two targets; intensity and timing of land development, by the Pigouvian taxes or subsidies about five different tax base. As we have two targets, we investigate the optimal tax policy mix to achieve them simultaneously. Then social optimal land development city will be achieved by promoting or restraining land development.

In the third part, we analyze the tax policy to the betterment gains that is realized by the land development and the land transaction for development, using the theoretical model. The characteristic of this part is to analyze the land market for the development. This market is imperfect market. So the transaction between the landowner and the developer is made by the bargaining which is made to agree not only the price but also the timing. The bargaining with two factors is complex.

In this part, we investigate the bargaining process and suggest that the transaction timing and price by the bargaining may be the first best. Further we examine the effects of the tax to the intensity and the timing of development by the landowner, and to the timing and the price of the transaction between the landowner and the developer. Basing on the above investigation and examination, we propose the return policy of betterment gains without social loss.

はじめに

1. 研究の背景・意義

開発利益還元問題は高度成長期やバブル期を通じて大きな問題となった。開発に伴って必要となる公共インフラの財源が緊急の課題となったためであり、また土地を所有する者に莫大な利益を許し社会的不公平をもたらしたためである。1989年土地基本法が制定され、土地に関する基本理念の一つとして「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担」が設けられ、そのための必要な措置を講ずることが政府の課題となったが、見るべき施策は行われないまま現在に至っている。自治体の自衛的措置として、最初川西市に始まった「開発指導要綱」は開発急増問題を抱える全国の市町村に波及しそれなりに役割を果たしたが、行き過ぎ、規模調整による負担免除等の不公平も生まれた。

この未解決の課題はバブルの崩壊によって緩和されたが消滅したわけではなく、人口減少時代を迎えた今日も新たに色々な容顔をして顔をのぞかせている。

①大都市圏を中心に特定の地域での高度利用が進んでいるが、環境確保やライフラインの混雑解消、防災・安全などのための対策が十分に採られているのかが懸念される。空中権の移転、公開空地への貢献など各種工夫も講じられているが、例えば都市計画変更による高度利用で生まれるような開発利益は、単に土地所有者のものではなく公共のための活用が必要ではなかろうか。

②地方都市において中心市街地の荒廃を進行させながら郊外部での商業施設開発が盛んである。人口減少時代でスマートシティが指向されているときに市街地を拡大させることは将来の都市維持費を増やすなどの可能性がある。開発業者から見れば彼らの利益を最大にする開発であろうが、周辺で必要となるインフラ整備は将来にわたって必要となる。スマートシティへの誘導政策が必要である。

③三大都市圏の近郊住宅地域など人口増加が見られる地域において尚多くの農地の転用が見られる。農業収益から推定される収益還元価格と住宅地価格の差は顕著であり、大きな

開発利益が実現しているはずである。開発利益の生まれた背景を考慮すると開発利益の帰属のあり方について検討する必要がある。

④東日本大震災で高台への集団移転が計画され準備が進められているが、移転者へ分譲する場合その価格は市場価格とされている。高台の素地が山林や農地の場合、従来と同様の素地取引で調達されるとすればそこに大きな開発利益の発生・実現が予想される。海岸沿いの旧宅地が建築禁止でほとんど無価値になる一方で、新たに生まれるかもしれない開発利益の帰属のあり方は十分検討される必要がある。

これらはいずれも土地開発のあり方を問われている問題である。①②は土地開発に伴う外部効果に対しいかに対応するかという問題であり、③④は土地開発で実現する開発利益をどう吸収するかと言う問題である。それも高齢化時代なるがゆえに外部効果の発生も異なってきたり、人口減少時代なるがゆえに開発利益吸収の重要性も高まっているといえる。

これらの課題に土地開発の際の課税制度を工夫することによって大きく貢献できると思われる。これがこの研究の背景と意義である。

2. 研究の要旨

この研究は、開発利益還元問題の全体像を整理(第1部)した後、開発に伴って発生する外部効果に対する税・補助金政策(第2部)と開発の際に実現する開発利益に対する税政策(第3部)を提案することを目的としている。

この論文では二種類の「外部効果」について言及しているので予め説明する。一つ目は「受ける外部効果」で、周辺での公共投資やゾーニングの変更などに伴う地価上昇を意味する「外部効果」であり、開発利益発生大きな原因となっているものである。勿論近隣の私的開発で無償の恩恵を受ける場合もこれに含まれる。またこのような「正の外部効果」だけでなく迷惑施設など「負の外部効果」を受ける場合もありうる。二つ目は「出す外部効果」で私的開発に伴って発生する周辺への無償の影響を意味する「外部効果」である。土地開発による都市的利用で道路やライフラインの混雑が生ずるし、日照や周辺大気の悪化が伴うケースも多い。又防災・安全・教育施設等公共インフラの必要性が増すことなども想定され、これらはいずれも「負の外部効果」である。逆に周辺へ各種の便益を増す「正の外部効果」が予想されるような開発もある。負の外部効果が蓄積すると対策のために公共投資が行われることになり、その公共投資が周辺に正の外部効果を与えるというつながりも生ずるので二つの外部効果は関連が深いことが分かる。

開発利益の還元は重要な問題であるが極めて不十分にしか実行できずに来た問題である。そのため第1部で「開発利益の還元」や「外部効果の内部化」とは何であり、何故必要なのか、また日本における過去の取組や外国の事例等を全体的に理解する中から、今日本で必要且可能と思われる課題を導き、第2部、第3部のテーマを設定した。後に説明するように本論文では「出す外部効果」は第2部で扱い発生する負または正の外部効果の内部化

策を検討する。「受ける外部効果」は第3部で扱い土地に帰着する正の外部効果の還元策を検討する。

第1部 開発利益還元問題

公共投資や私的投資は多くの便益を生むが、そのうち土地の価値に帰着したものが開発利益である。発生根拠で分類すると自らの投資によるもの、隣人の私的投資の効果、公共投資の効果、計画規制効果、それらの相乗効果などに分かれる。自らの投資によるもの以外の全ては不労所得と考えられるがそのうち少なくとも公共投資の効果と考えられるものは受益者が公共へ還元すべきであり、そのための制度もありながら、極めて不十分にしか実行されてこなかったところから、還元政策を検討することが必須と考え第3部のテーマを設定した。

一方私的開発の際発生し周辺に与える負や正の外部効果に注目すると、通常は放置されているこの外部効果を内部化することが出来れば、より大きな社会的総余剰を生むことが想定されることから、外部効果に対する課税・補助金政策を検討する第2部のテーマを設定した。

還元や内部化の方法の検討のためには、日本で実施され、あるいは実施できなかった略史や外国での取組み、また今までこの問題に関して提起された知見や提案などを観察することが重要であり、それらから参考事項を抽出した。

還元制度としては土地先行取得、土地負担、負担金、課税など幅広い。このうち土地先行取得は収用法が発動されにくいため日本では根付かず、区画整理や開発指導要綱などの土地負担の方法は大いに活用されたが該当地のみの適用という限界があり、戦前道路・公園等に活用された負担金制度は戦後にはほとんど利用されていない。課税では保有税と譲渡所得税が部分的還元機能を持つが、肝心の都市計画税は固定資産税の付随的存在となり、宅地開発税は有名無実になっている。

外国における取り組みを見ると色んなタイプがあり工夫されていることが分かる。特徴をあげると、収容権・先買権が大いに活用されていること、空間利用権等は必ずしも自由ではないこと、道路等の私的負担の範囲が広いこと、開発に対する詳細なコントロールが行われていることなどである。英連邦のクラウンランドの思想、台湾の土地は利用を尽くし利益はともに享受するという平均地権の考え方、また韓国の地価上昇は眠りながら享受する価格であるという土地公概念など参考になる考え方が多い。総じて土地の公共性に対する認識は、日本と大きな差があると思われる。具体的な制度として多いのは開発の際負担金を課す制度である。利益が実現するときに徴収し易いことを反映している。

土地政策審議会をはじめ識者からの提言をみると、土地所有者の責務、都市空間の公物性を強調した提案や負担金制度を「受益の回収」から「公平な負担」の考え方に転換していくべきとの主張が特徴的である。

法理論との関係では伝統的な土地所有権の保障を重視する考え方が根強く残存し開

発利益社会還元の隘路になっているのが窺える。「土地所有者は原則として自由に自己の土地の使用・収益・処分をなしうるのであり、ただ公共の福祉に適合するように法律でこの自由が制約されることがあるにすぎない」と言うもので、リスクを所有者が負わねばならないのと同様に利益を享受するのは自明であるという議論がありうる。必ずしも一般的に支持されてきたわけではないが、「土地基本法の制定によりどこまでこの伝統的法理論を乗り越えていくことができるかは土地の公共性の理念をどこまで浸透させていくことができるかにかかっている」との指摘は重い。

以上の還元の略史や外国の取組み、また諸提案から認識を深めたのは①戦前に比べ戦後はむしろ後退していること、②外国では土地哲学を持って各種の工夫、熱心な努力がなされていること、③日本の土地の公共性に対する認識に問題があることの3点であった。

研究テーマに生かすべきこととして次の3点を抽出した。

- (イ)土地基本法で基本理念を謳った以上具体策としての「根本的变化」が必要との指摘や現行制度を活用するにはいずれも限界があることから、新しい税制が適当であること
- (ロ)土地所有に伴う義務、土地の公物性の哲学が織り込まれた具体策が必要であること
- (ハ)外国では「開発者負担」の事例が多い、「必要な負担」「原因者負担」を強調する制度が受け入れられ易い、未実現の利益の回収は困難であること等を踏まえ、「開発で必要となる公共インフラ」や「開発時に実現する利益」に着目すべきこと

第2部 開発に伴う外部効果に対する課税・補助金政策

第2部では今後の最適な開発の観点から開発に伴う外部効果に着目した税・補助金政策を提言する。通常負の外部効果がある場合の私的開発の規模・時期は、社会的にあるべき規模・時期に比べ大きすぎ早すぎる乖離が発生しており、これを是正する為の課税制度を検討したものである。正の外部効果の場合の補助金制度と併せて検討したもので今後の適正な開発につながり総余剰を最大化するものと期待される。

このように社会的に最適な開発に誘導する手段としての課税・補助金制度を検討したものであり、税収・補助金そのものを目的としたものではないが、根幹において開発利益還元政策につながるものである。それは次のような関連からも云えるであろう。

開発に負の外部効果が伴う場合であっても、通常は近隣に目立つような悪影響は少ないが、長期間の蓄積と近隣で多くの開発が行われる時に、やがて対策・改善のための公共投資が必要となる。従って将来の必要のために、その小さな原因を作る今準備するものと言うことができるのである。

本研究の特徴は外部効果がある場合の開発時期と開発規模の二つの変数の最適化を課税・補助金制度によって達成することである。そのため二つの政策目標を一つの課税標準で達成することは出来ず、二つの課税標準を用いることになった。即ち外部効果が最適時期と最適規模に与える変化を追跡するために、一つの課税標準「開発不動産価値」に対する適切な税率により最適規模を達成し、その時同時に動いた時期を出発点として、規模に

は中立で時期だけ変化させるもう一つの課税標準「開発土地価値」に対する適切な税率により最適時期を達成するものである。このような課税標準を多くの課税標準の中から検証・探索したことがもう一つの特徴といえる。「開発土地価値」への課税が規模に中立であることは、土地課税が中立的とする Prest(1981)¹の議論と同じとなる。

このような検討を踏まえ、土地開発に外部効果が伴う場合の最適な開発規模を達成する為に課税標準・開発不動産価値とその税率、最適な開発時期を達成する為の課税標準・開発土地価値とその税率を提案する。実施に当っては都市空間を利用する以上公共インフラのための相応の負担が必要であるという土地所有者の責務を強調する。

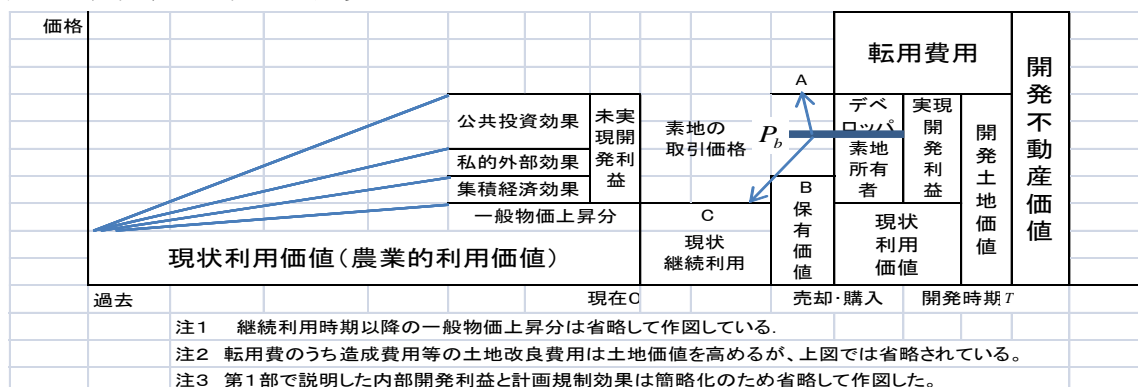
尚この研究において重要な要素である開発した不動産の「単位当り純利益」については、単純化のため「不確実性」を考慮しないモデルとしている。これについて「不確実性」を考慮したケースについて、補論「外部効果を持つ土地開発に対する規制誘導策に関する研究」として別論文の形式で掲載した。

第3部 土地開発で実現する開発利益に対する課税政策

第3部では公共投資等の外部効果を受けて潜在していた開発利益が開発で実現することに着目した開発利益税を提言する。不公平是正と公共インフラの財源に寄与しようと言うものである。

図1の概念図で示したように開発利益は公共投資効果や私的外部効果で発生するが、現状利用が続く限り未実現のままで、新たに開発が行われるときに実現する。自らは開発せず素地を売却しデベロッパーが購入して開発する際にも実現する。この実現する開発利益に着目した課税制度である。

図1 開発利益の発生と実現



自ら開発する土地所有者の課税標準は図1のように開発土地価値のうち現状利用価値を越える部分であり、素地を売却する土地所有者(素地所有者と称する)の課税標準は売却価格が現状利用価値を越える部分となり、これを購入するデベロッパーの課税標準は開発土地

¹ Prest, A. R. (1981), "The Taxation of Urban Land", *Manchester*.

価値(=投資価値)から購入価格を引いた残りとなる。即ち実現開発利益を素地の取引価格を境に双方で分け合う形となる。

還元は不公平是正の観点では内部開発利益を除く全ての開発利益が対象と考えられるが、ここでは財源論で考えることを基本とし、税率は開発利益のうち公共投資によって生じたと想定される部分の割合と譲渡所得税率との関連等を考慮して政策的に決定するものとする。そして素地所有者の譲渡所得税との重複部分は当然調整される。

この税は図でも分るとおり過去に発生し蓄積した開発利益が、開発や素地取引で実現するときに課税するものであるから、今後の開発に対しては中立であることが好ましい。従ってこの税の開発の規模や時期、素地取引の時期や価格への影響を検討することが必須の課題である。

土地所有者が開発する場合の最適規模と開発時期に、課税が中立であることは容易に確認できたが、素地取引の時期や価格への影響の検証は、そもそも交渉市場で素地取引の時期と価格を決める交渉がどのように行われて交渉解が導かれるのかについて解明する必要があるので、先行研究の成果も借用し、多くの手順を要することになった。これの理論的な解明が、この研究の重要な特徴になっている。以下に説明する。

〔素地市場の構造－素地取引の時期と価格の決定とそれへの課税の影響－〕

素地取引には社会的にベストな即ち「両者の利益の合計」が最大となるような取引が存在することが確認できる。そこでは売却価格=購入価格となって価格は消去され、価格にかかわらず一定の取引時期に最大値なることが分かる。課税はこの時期に影響を与えない。

一方素地所有者、デベロッパー各主体の最適行動は必ずしもファーストベストとは一致せず、取引価格ごとの最適時期がそれぞれ存在し、素地所有者にとっては価格が高いほど最適取引時期は早くなり、デベロッパーにとっては価格が高いほど最適取引時期は遅くなる。それを導出したのが最適時期・価格曲線である。縦軸に価格、横軸に時期をとると素地所有者は右下がりデベロッパーは右上がりとなる。この曲線にも課税は影響を与えない。

次に両者で異なる最適時期・価格曲線が離れたままでは取引は成立しないので譲歩する条件を考える。例えば素地所有者の最適時期・価格曲線上の「ある点で達成される利益」と同じ利益となる様な「価格」と「時期」の組合せの軌跡は最適時期から離れるほど価格は高くならねばならないので下に凸の曲線となる。デベロッパーなら最適時期から離れるほど低くなるので上に凸の曲線となる。これを等利益曲線と言ひ、交渉で自分の利益を守りながら相手の利益を考慮して譲歩する条件を示したものといえる。

更に必要な道具として両者の留保価格の間で価格を決める Rubinstain(1982)²のモデルを準備する。素地所有者の留保価格は、保有価値(自ら開発した場合の価値)の上に設定さ

² Rubinstain(1982)、“Perfect Equilibrium in a Bargaining Model”、*Econometrica*、50、1982,pp.97-109

れる取引の下限価格であり、デベロッパーの留保価格は、投資価値(支払い限度価値)の下に設定される取引の上限価格である。現在の相手との交渉を中断して他の相手との交渉で実現しうる価格であり、情報量があれば保有価値、投資価値から離れて設定されることになる。両者はこのような留保価格を持って交渉に臨むのである。具体的な留保価格の水準はアウトサイドオプションの考え方を利用した前川・曹(2010)³モデルを応用して決める。

これらを準備した上で、取引時期と価格を決める交渉の方式を4通り設定し交渉解を示したが、価格は情報力・交渉力により異なってくるものの、いずれの解も取引時期は同じで、パレート最適であるファーストベストの時期になることが特徴的である。

このように決定した取引時期に対し開発利益税は中立であることは容易に分かったが、価格に対しては、先ず留保価格が開発利益税で下がることが確認され、従って両者の留保価格の間で決められる取引価格は当然課税で下がることが確認された。開発利益税は素地所有者が自ら開発した場合の保有価値を下げることは確かであり、その影響で両者の留保価格も下がるものと推定される。以上が素地市場の代表的な構造であると想定される。

以上の結果、開発利益税は開発の最適規模・時期更には素地取引の取引時期にも中立であり、そして素地の取引価格を下げる効果があることが分かった。素地価格が下がることは開発物件の賃貸や売却市場における供給曲線を下げる効果の可能性があることを示唆している。その場合には開発の抑制ではなく促進する効果となることが期待される。

これらを踏まえ、前述の通りの課税標準と税率による開発利益税を提案する。実施に当たっては土地増価をもたらしている公共投資の一定部分について土地が負担する義務があることを強調する。

研究の特徴と新規性

第1部は開発利益還元問題の全体像について、先行研究の成果を参照しながら整理したものである。開発利益発生の根拠、外部効果の内部化、日本での取組みの略史、外国の事例、法理論上の制約等についての整理は先行研究によった。その検討から必要で可能な政策について考え二つの税政策を導いたこと、そしてその政策に「新しい税制による根本的变化」と「土地の公物性」を織り込み、「開発で必要となる公共インフラ」と「開発で実現する利益」に着目する考え方を取り入れた点が本研究の特徴である。

第2部は外部効果のある不動産開発に対して、その社会的価値を最大にするような最適開発規模と最適開発時期に誘導する課税・補助金政策を議論した。

土地開発の最適開発時期や最適開発規模を扱った論文は多いが、外部効果を扱った既往研究は Anderson, J. E. (1993)⁴と前川俊一(1997)⁵である。しかし二人のモデルでは外部効果と開

³前川俊一・曹雲珍(2010)「住宅流通市場における売り手と仲介業者間のエージェンシー問題—補論1 留保価格について」『応用経済学研究第4巻(2010)』日本応用経済学会 pp110-111.

⁴ Anderson, J. E. (1993) "Land Development, Externalities, and Pigouvian Taxes", *Journal of Urban*

発時期は扱っているものの開発規模を調整する重要な問題を扱っていない。本論文では社会的に最適な開発規模と時期への誘導という複数の政策を検討した。これが本論文の新規性である。本論文ではモデルを単純化し確実性下で競争を考慮しないモデルによって議論している。尚補論として開発後の「単位当り純利益」についてのみ不確実性を考慮し、外部効果についても本論と異なる工夫をした場合について掲載した。不確実性を考慮し最適開発時期と最適投資規模の議論として Capozza, D.R. and Y. Li (1994)⁶がある。しかしここでは外部効果を扱っていないのでこれを含めて議論した点がこの補論の新規性である。

第 3 部では私的な土地開発で実現する開発利益に着目し、その吸収策としての課税政策を検討した。似た提案として三木義一(1993)の開発利益税構想がある⁷。利用可能性の増大を根拠に税負担を求めるもので、実現する利益に注目する点は共通と思われるが、ここでは素地取引のケースは含まれていない。本論は素地取引で実現する場合を含めて展開している点が第 1 の新規性である。また素地取引について最適の売却時期や購入時期について個別に検討した研究はあるが、本論では素地所有者とデベロッパーの間で取引価格と時期を結び付ける交渉解が、不完全競争の交渉市場でどのように形成されるかについて検討し、更には両者の留保価格を踏まえて決定される交渉解がこの課税によってどのような影響を受けるかについても併せて検討したことが第 2 の新規性である。

結言 一残された課題と全体的な効果一

第 2 部、第 3 部の税制はいずれも理論的枠組みを示したものであり、実施に向けては当然多くの課題がある。第 2 部では外部効果の測定と言う厄介な問題もあるし、多くの市町村で開発者が負担している開発指導要綱との調整もある。第 3 部では地域ごとの税率の設定の方法、現行の「受益者負担金制度」との調整や都市計画税、宅地開発税との関係整理など課題は多い。

所期の目的通り第 2 部の課税と補助金により規模と時期が調整されたよい街づくりに貢献でき、第 3 部の課税により不公平が是正され、この税がビルトインされれば土地のキャピタルゲインに対する期待は薄まり将来の投機抑制につながるはずである。両税制により公共インフラの財源に貢献でき、併せて土地の公共性に対する認識が強化されることが期待される。

最後に税の開発への中立性と素地価格低下の可能性を確認したように、開発への抑制ではなくむしろその活性化につながることを期待したい。

Economics, 33, pp. 1-9.

⁵ 前川俊一(1997) 「開発の外部効果と最適開発時期」『日本経済政策学会年報』、XLV, pp.137-146.

⁶ Capozza, D.R. and Y. Li (1994) "Intensity and Timing of Investment : the Case of Land", *American Economic Review*, 84, September, pp.889-904.

⁷ 三木義一(1993) 「受益者負担原則の再検討と税制上の可能性」『開発利益還元論』(財)日本住宅総合センター、pp.196~199.