

## 土地所有と社会基盤を巡る受益者負担の再考

法政大学 人間社会研究科 教授 保井 美樹  
やすい みき

### 1. 土地所有者等に求められる負担とは

土地に関する基本的考え方が初めて法律として示されたのは、平成元年の「土地基本法」である。バブル期の地価高騰によって住宅取得や社会資本整備に支障が生まれたことを背景に、投機的取引の抑制が目指された。現在議論されている同法の改正では、バブル崩壊と長期にわたる地価の下落、人口減少や大都市への人口移動地方部の経済的停滞を背景に、土地の適正な「利用」「取引」に加えて、初めて「管理」という考え方が示されることになりそうだ<sup>1</sup>。

ここで論点の一つになっているのが、土地所有者等の責務の明確化である。今回の議論で重点が置かれているのは、このところ盛んに報道されている「所有者不明土地」を発生させないように、空き家や空き地の管理を所有者に徹底させることである。人口減少によって住宅の余剰が増えるとともに、簡単に土地の価値上昇が起きない時代に入った中で、当面は利用予定がない土地であっても、土地所有者がある程度お金や手間をかけて管理を求める姿勢を明確にしたと言える。

この「土地所有者等の責務」は、これまでも幾度か議論されてきたテーマである。基本的な考え方の一つが「受益者負担」であり、土地基本法においてはその基本理念として「価値の増加に伴う

利益に応じた適正な負担」(5条)がうたわれ、「社会資本の整備に関連する利益に応じた適正な負担」(14条)を課す必要な措置を国及び地方公共団体が講じる旨、規定されている。今回の議論においても、この基本理念が確認され、さらに「地域住民やまちづくり団体による公益に資する取組が、土地の価値の維持向上に資することとなる場合には、土地所有者等に必要な負担を求めることができる」との考え方が示されている<sup>2</sup>。

そこで本稿は、この「受益者負担」の考え方の変遷を整理した上で今後の展望を検討したい。なぜ整理が必要なのか。それは、土地をめぐる受益者負担は、日本においては、これまで様々な法律で明文化されてもなかなか一般化しなかった考え方である。それにも関わらず、依然としてその原則がうたわれている。今後の土地政策でこれを普及させるには、より具体的な考え方や進め方が提示される必要がある。

以降、この社会資本の整備に伴う受益者負担の考え方の変遷を改めて整理した上で現在地を確認し、土地所有を巡る受益者負担について、今後の課題と展望を示すこととしたい<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 同上 p26。

<sup>3</sup> 本稿の歴史的な議論の整理については、次の論考を中心に再編したので、さらなる参考文献はそれを参照されたい。保井美樹「負担者受益・負担者自治のまちづくり」大西隆編『講座自治体の設計 第2巻 都市再生のデザイン』有斐閣、2003。

<sup>1</sup> 国土審議会土地政策分科会企画部会「中間とりまとめ～適正な土地の「管理」の確保に向けて～」国土審議会土地政策分科会企画部会、2019.12 公表資料。

## 2. 社会資本整備に伴う受益者負担の歴史

まずは社会資本整備に伴って受益と負担の関係、それに関する租税や負担の法制度がどのように導入されてきたか、欧米と日本の両方で整理する。

### (1) 欧米における受益者負担の導入と発展

#### ① 社会基盤整備のための受益者負担制度の導入

社会資本整備によって特別な利益を受ける者に負担を求める受益者負担の仕組みが最初に導入されたのは1667年、ロンドンで大火が発生した翌年にその復興事業のために制定された「ロンドン再建法」だと言われる。この大火はロンドンのかなりの割合の家屋を消失させた大惨事であったが、この再建法を通じて、ロンドン市は、市内に広がる100箇所近い教会の再建、道路の拡幅、衛生改善を進めたほか、木造建築を禁止し、レンガや石による建築を推奨し、今日につながる美しく、安心安全な都市景観が生まれた。

この再建費用は、民間建物については原則として土地所有者が賄うものとされたが、社会基盤整備に関する資金調達にはロンドン市の役割とされ、将来の税収を見込んだ民間からの貸し入れに加え、石炭税の導入によって多くが賄われた。もともとロンドン市は市中から安く借り入れた資金を王室に高く貸し出すことによる利ざやで孤児支援基金を組んでおり、この基金を増強することで社会基盤整備に関する当初費用を生み出したが、それだけでは全く足りず、市内に持ち込まれる石炭に対して税金をかけることとした。結果、この二つの財源を合わせて、ほぼ10年間という短期間で再建を完成させることが可能になったと記録されている。このような石炭を含むエネルギーに課される税は、その利用者が必要な基盤を整備するという受益者負担の考え方が強い。日本においても道路財源として使用される揮発油税などがそれに当たる。その点で、本事例は、社会基盤整備に対する受益者負担の色彩が強い財源調達の始まりとして知られるようになった。

この大火復興法に掲げられた文言を流用して、本格的に受益者負担による財源調達の制度を導入

したのが米国ニューヨーク州で、1691年、同州の地方自治法に特別負担金 (special assessment) の賦課に関する条項が規定された。

ただ、米国においてこれが本格的に活用されるようになったのは1787年と、およそ1世紀が経過した後であった。同じニューヨーク州の法律に、都市基盤の改良事業の経費について、事業から利益を受けた資産所有者または居住者に負担金を賦課する権限、及び、既に徴収された金額では事業費を賄うことができない場合に、更に負担金を賦課する権限を市長及び議会に与えることができると規定されたのである。

ニューヨーク州に続き、他の州でも同様の制度が次々に導入され、米国では19世紀に特別負担金の制度が急速に発展した。その結果、公共施設の整備に際しては、広く市民が受ける「一般の利益」の中に、特定の市民のみが受ける「特別の利益」が存在すること、この二つを分離した上で、特別な利益を受ける者には負担金が課されるべきであるという理解が生まれ、特別な利益も算定方法や評価の仕組みづくりが進んだ。道路整備であれば、利益を受ける沿道地権者から、整備費の一部について負担を求める。その代わりに、既に建設された街路は半永久的なものとして、それを変更しようとする際にはその隣接地の3分の2以上の所有者の同意を要することが定められる等、負担者の権利も規定されているのがいかにも米国らしい。こうした考え方が、多くの国における社会基盤整備を巡る受益者負担の考え方のモデルとなっているのである。

#### ② 自助型の社会資本整備へ

19世紀も半ばに入ると道路建設が進むと、新たな道路建設は減って舗装や歩道整備といった改良事業が主となり、沿道の土地に与える利益は徐々に小さくなった。しかも、利益の算定と負担金の計算も機械的・一方的に行われるようになり、徐々に負担者の不満が溜まり、多くの訴訟が起こされるようになった。制度の評価に疑義が生まれ、アメリカでは受益と負担の算定基準についての理論

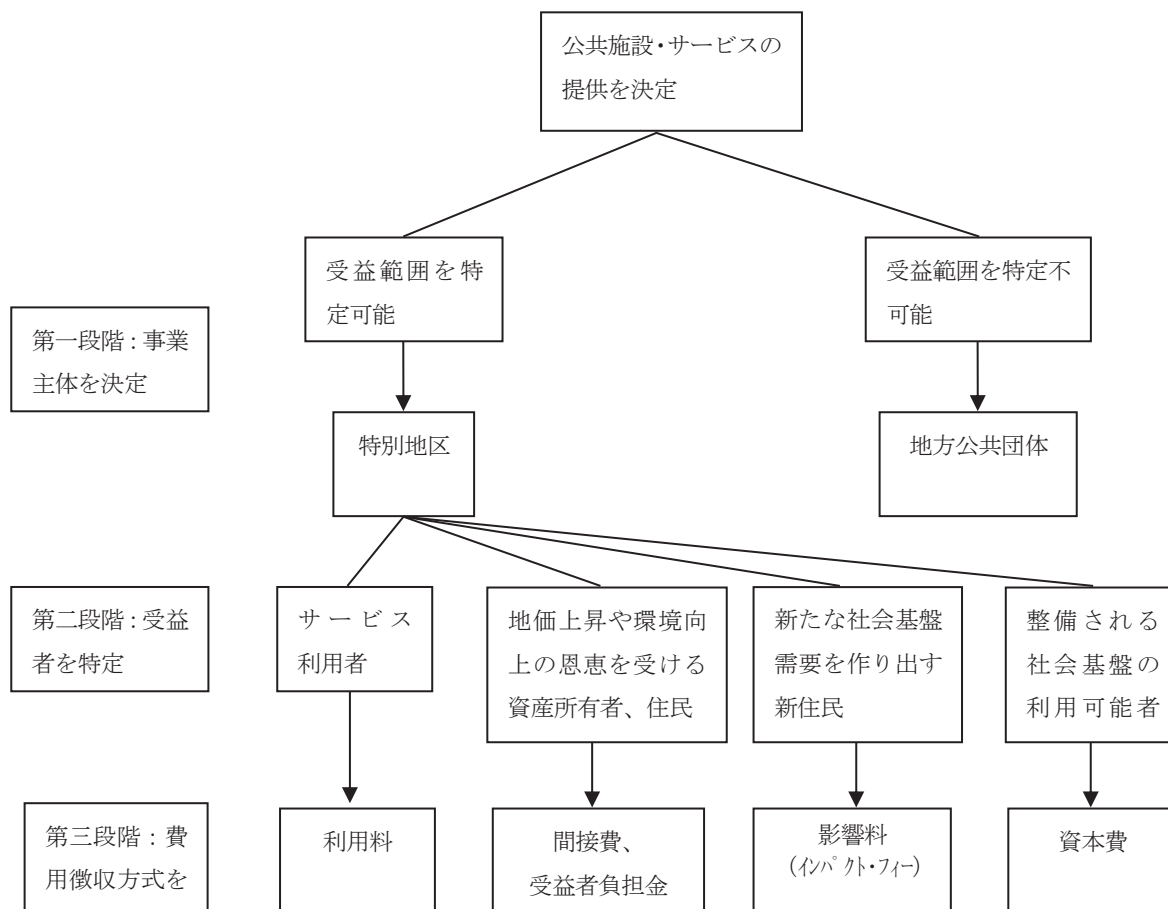


図1 特別地区を用いた受益者負担の主な種類

出典：Porter Douglas R., “Special Districts: A Useful Technique for Financing Infrastructure, second edition,” を元に筆者作成。

的な完成は見ないまま、この特別負担金が自治体の財源として使われることは減っていったとされる。

ところが、1970年代以降、特別負担金の導入は再び増加に転じ、19世紀とは少し異なる形で導入が進んだ。負担金の考え方、負担者の範囲や算定方法の種類も増え、社会資本の整備のみならず、その維持管理や利活用の含む財源調達の仕組みづくりとして使われ始めたのである。負担金の導入を伴う特別地区 (Special District) が設置され、資産所有者や開発者から徴収された一定の負担を財源に、歩道、街灯、トランジットモール、コミュニティ施設など都市基盤の改良とその後の維持管理等が行われることが一般的となった (図1)。

この特別地区の設置に際しては、合意形成とその確認プロセスが重視されたのも特徴的である。受益幅の少ない事業に強制的な負担が求められる仕組みは人々に受け入れられなくなったが、反対に、特定地区の資産所有者や住民が望む事業に負担金を使えるようにしたところ、モール化を進める商業地区、郊外等の住宅開発地区など、負担者の利害が一致しやすい地区で再び制度が使われるようになった。これは、公共施設の場所、規模、建設時期などを負担者が直接コントロールできるために、自らのサービス満足度を高めたい商業系の資産所有者、新たな開発において基盤整備・維持管理費用の調達手段を求める開発者にメリットがあったこと、そして、税金の上昇には抵抗する

表1 アメリカにおける受益者負担の変化（筆者作成）

時期	時代背景	受益者負担の考え方	政府と私人の役割
第1期	都市化 高いインフラ 需要	負担者間の公平を図る ための受益者負担	政府・・責任をもって事業を遂行 私人・・事業のために必要な負担を抛出
第2期	自家用車の普 及、郊外化進展	受益者負担による自助 努力	政府・・私人が自らの負担で行う事業を制 度的に担保 私人・・自助努力による事業の実施
第3期	都市中心部の 衰退 都市財政の逼 迫	公共問題に民が関わる インセンティブとして の受益者負担	政府・・私益と公益が同時に確保される仕 組みを制度として導入 私人・・制度を活用して、公益に配慮した 事業を積極的に実施

一方で、かつてより質の高い公共サービスを求める市民に対して地方公共団体が取りうる手段としても現実的であったからだと考えられる。筆者は、この時代の受益者負担を「自助型の受益者負担」と捉え、それまでの広く公共に向けた利益と特別な層へしかいかない利益を区別するための20世紀冒頭の受益者負担と区別している。

### ③ 官民連携型の社会資本の整備・運営

②の受益者負担を第2期とすれば、第3期は1980年代から見え始めた。モータリゼーションの進行によって居住の郊外化が進んだ米国においては、郊外において上記のような自助努力による社会資本整備が進んだものの、同時に、都市部の空洞化が進み、その経済的な沈滞が大きな課題となっていた。連邦補助金がつぎ込まれ大規模なスラム・クリアランスが行われたが、大きな成果を上げることなく終わり、1970年代に入ると、連邦補助金は激減し、都市自治体の財政も悪化するなか、問題に対応するための財源やノウハウを民間に求めるようになっていった。そこで都心部の再生のために登場した仕組みは、税制上の特例を伴う新しい形の特別地区であった。

代表的なのが、TIF (Tax Increment Financing)、

BID (Business Improvement District) である。前者のTIFは、何もしなければ地価が低下或いは変化が見込まれない地域を対象に、その地域で実施される民間投資の結果として地価が増加することによる税収増を一定期間に渡って特定目的化し、その地域の基盤整備等に還元する制度である。経済的に衰退した地区における民間投資を一定の公共性高い負担と捉え、その分の受益としての税金還元が基盤整備費用として還元される。シカゴ、サンディエゴ、ミルウォーキー、ボルチモア等々、アメリカで都市再生が成功したと評される多くの都市が、この仕組みを用いて官民で基盤整備と開発を足並み揃えて進めてきた。

後者のBIDは、資産所有者の一定割合以上の合意をもとに導入される特別地区で、産業活性化のための施設・サービスを事業計画にまとめ、それを遂行するために必要な費用を負担金として資産所有者が支払う仕組みになっている。この負担金は納税当局によって徴収され、ほぼ受益者負担金に近い形で運営されている。資産所有者は求める地域マネジメントが実現するよう、自ら負担して公共的な施設・サービスの提供に関わる意思決定を行い、事業運営に積極的に関わっていく。常に負担者の意思を問いながら制度が導入、運営され、



一定期間が経過すれば継続するか停止するかの判断も負担者自身が行うことができる。こうした手続きの明確化によって、資産所有者が自らの意思で日々の生活や事業に身近な社会基盤の整備、維持管理、利活用を行うことができる点が、今日まで支持されている理由だ。

このような第3期の受益者負担を、筆者は「公共の課題に民が関わるインセンティブとしての受益者負担」と捉えている。第2期と第3期は受益を求めて自発的に負担がなされることから「受益者負担」ではなく「負担者受益」とも呼んできた。19世紀のように事業の実施や受益の算定が機械的、一方的になされるのではなく、負担者の意思が反映された形で導入の検討が進み、導入後も負担者の意向が反映された形で運営が行われる形に変化し、それを政策に活かそうとする方向が明確になってきたのである（表1）。

## (2) 日本における社会資本整備と受益者負担の発展

### ① 日本における受益者負担の法制度導入

日本では、20世紀前半、産業発展を背景に地価の上昇が著しくなったことを背景に、東京や大阪などの大都市部において土地の増価に伴う税や負担金の導入が議論され始めた。議論の結果、1919年の都市計画法6条で受益者負担による財源調達が規定され、翌年の内務省令で、下水道、道路、広場の新設・拡張、路面改良、河川運河新設・改良など、適用事業の範囲が定められるとともに、東京、大阪、名古屋、神戸の各都市において事業内容が規定された。

その後は第二次世界大戦に突入するに従って、都市計画的な事業が行われなくなり、戦後も当分の間は都市の荒廃が激しく暫くは受益者負担制度について議論するような余裕はなかった。また、昭和30年代に入ると、今度は高度経済成長下での大幅な自然増収によって財政が膨張・拡大したため、やはり受益者負担を用いる考えは出てこなかった。

しかし、昭和30年代末から40年代にかけて財

政危機が起きたことを背景として、一転して受益者負担が議論されるようになった。その結果、今日までに都市計画法75条、地方自治法224条、道路法61条、河川法70条、海岸法33条、港湾法43条の4、自然公園法28条などにより、多くの分野で負担金の徴収による財源調達が可能になっている。そして、土地基本法の基本理念に「価値の増加に伴う利益に応じた適正な負担」（5条）がうたわれたことは前述の通りである。

しかし、法制度としては確保されているものの、実際には、あまり活用されないまま今日に至っているのが日本の特徴である。負担者の範囲の決定や負担額の算定は政令や条例で定められることが多く、自治体の裁量に委ねられる範囲が広いと、これが活発に活用されるのか、そして負担者の納得を得ながらうまく運用されるかどうかは、自治体の意思と能力にかかってきた。しかし、これまでの日本においては自治体レベルで受益者負担を導入する必要性はそこまで高まらず、その運用ノウハウは発達してこなかった。そのために活用が進まないままになったというのが実情であろう。今日まで、広範に採用されている受益者負担金は、比較的、受益者の範囲を定めやすい下水道事業受益者負担金くらいである。

結果として、日本においては、「受ける利益に応じて課される受益者負担金」と「受益者が広く負担する応益型の租税」、さらには「支払い能力に応じて課される応能型の租税」をどう区別するのが明確化されることはなかったと言っている。それが、土地の利用を可能とする、あるいは、土地の利用価値を高める各種の公共事業の費用に対して、応分の負担を求めるといった考え方とそのためのメカニズムを発展させることを阻害してきた。

特定の者に利益がもたらされる事業が、その事業の性質にかかわらず市民全体から徴収される租税収入を用いて実施されるということは、特定の個人やその財産にもたらされる利益が存在しても、それをあえて明らかにすることなく事業を進められているということである。そうして公共事業が進められてきたことによって、戦後の日本におい

ては公共的なものは全て行政にお任せする風潮が強くなってきたと筆者は考える。

## ② 日本型の受益者負担？開発利益を用いた社会基盤整備

法制度に基づく租税や負担金は発展しなかったものの、それに近い受益者負担として、開発者が受益に応じて一定の公共負担を行う仕組みがあり、こちらについては日本型の進化を見せたといっている。

例えば、開発による地価の上昇を受益と捉え、減歩という形で公共施設を整備するための土地の供出を土地所有者に求める土地区画整備の手法は、明らかに受益者負担のメカニズムである。こうした土地が、途中で事業中止されたものも含めれば、2017年度末時点で12,196地区、369,849ヘクタールに及ぶ。

また、一定規模を超える開発が、自治体に対して道路、公園、学校など新たな基盤整備の負担をもたらすことを理由に、開発者に一定の負担金の納入を求める条例や宅地開発指導要綱による開発者負担も、土地に関する受益者負担の一種と言えるだろう。例えば東京都三鷹市では、まちづくり条例・開発事業に関する指導要綱に、共同住宅等の建築、開発行為により宅地開発を行う場合に、公共公益施設の設置等について事前協議を求め、「開発事業者はまちづくり協力金により、市が行うまちづくりに協力する」と規定している。

さらに、公共・公益施設の整備等の一定の公的貢献と引き換えに容積率緩和を認める都市計画運用指針なども、受益者負担の一形態と言える。

社会資本整備に関する受益者負担は土地の利用価値を高める利益をもたらすとはいえ、負担だけが際立ち、それに対する直接的な利益が見えにくいのにに対し、開発利益の還元は、不動産の売却や運用によって大きな利益が見込まれる中での負担であることから受け入れられやすい状況は容易に想像できる。日本型の「負担者受益」であり、アメリカの流れに寄せて考えれば、開発によって必要になる公共公益施設の設置であるため「自助型

の受益者負担」に近いが、近年の容積率緩和と引き換えの公共貢献は、環境課題への対応やイノベーション創出等、広く社会に貢献する要素が盛り込まれていることも多く、一部は第3期の「政策誘導型の受益者負担」に入ってきていると言える。

## ③ 応益税制の進展～法定外課税、ふるさと納税

これまで社会基盤整備を巡る受益者負担の制度についてみてきたが、関連する近年の動向として、いよいよ日本でも応益的な課税が地方レベルで進み始めていることが挙げられる。

2000年の地方分権一括法において地方税法が改正され、地方自治体の課税自主権が強化された。法定外普通税の新設・変更の際にそれまで必要だった国の許可が不要となったほか、新たに法定外目的税が創設され、国と事前協議を行った上で同意を得れば、地方自治体の判断で新たな税金の導入が可能になった。こうして導入された法定外目的税の中には、当初から環境をめぐる課税が多く見られた。例えば、産業廃棄物業者に課される環境税、別荘が多いことによって必要な公共サービスに対する税源調達のため、必要な負担を別荘所有者に求める別荘税などがそうである。これらの場合、受益者負担というよりは、一般市民に対する公共サービスに負荷を与える原因者に応分の負担を求める、いわば原因者負担の側面が強い。

しかし、2002年に東京都が導入したのを皮切りに、2017年に大阪府、2018年に京都市、2019年に倶知安町など、観光地において宿泊税の導入が進みつつある。これは観光振興によってもたらされる新たな公共サービス需要を満たすための財源をホテル・旅館等の事業者を求める原因者負担の仕組みとも解釈できるが、税収の一部は新たな観光客を誘引する振興策にも用いられており、観光事業者が一定の受益を受ける「負担者受益」の側面も見られる。こうした側面をより進めて運用しているのが米国の一部の州における宿泊税であり、カリフォルニア州等では、税収が民間の観光振興事業を実施するDMO組織に還元され、観光によって生まれる税収で当該産業をさらに発展させる自

律的な観光地運営が目指されている（TID: Tourism Improvement District と呼ばれる）。このように新しい受益者負担の考え方と官民連携型の政策運営と連動させて政策運営を行う可能性は、日本でも今後の展開として見込まれる<sup>4</sup>。

### 3. 土地の管理に向けた負担の展望

#### (1) 受益者負担の現在地

このように、日本における「社会資本の整備に関連する利益に応じた適正な負担」は、いわゆる受益者負担金としての発展はなかったものの、区画整理事業や宅地開発指導要綱などを通じて開発利益を還元させる方法は独自の発展を遂げ、都市部を中心とした再開発が進む近年も、民間開発者に容積率の緩和と引き換えに公共施設等の整備を求める形で受益者に一定の負担を求める仕組みが存在する。

また、地方分権の進展を経て、地方自治体が独自に政策に連動する目的税を導入するケースも増え、租税の形で受益者（原因者）に一定の負担を求める仕組みも各地で見られる。公平な負担という視点だけでなく、政策の効果的な遂行という視点から財源調達の方法が検討される時代が本格的に到来している。

本稿では触れていないものの、ふるさと納税のように税額控除付きの寄付金を集める方法も生まれ、返礼品競争だと揶揄されつつも、地方自治体によっては大きな財源調達を実現させ、具体的な事業に活かしている事例が増えている。日本においても、金銭的負担を行う者の状況を踏まえつつ、政策の方向性を示して理解を得ながら財源確保を行っていくというところまで議論は進化していると言っている。今後の土地の利活用においては、こうした状況にあることを前提に議論を進める必要がある。

#### (2) マネジメント時代の受益者負担とは

すでに大規模な都市基盤施設の整備は一巡し、全国的に人口減少が本格化している現状においては、大規模な再開発や宅地開発も減っていくことが予想される。土地基本法的前提にある土地の価格増加が、そもそも現実的ではなくなる日も近い。一方で、老朽化する社会基盤の維持管理費はますます増大することは確実で、その改修に伴う資金調達は国・自治体にとってもますます重大な課題になっていく。開発に伴う公共還元には限界があり、一般財源を用いて社会基盤の維持管理を進めざると得ないだろう。

そうした中で、これまでのように広く市民に行き渡る便益と特定の層に厚くいく便益を区別しないまま、すべての公共サービスを行政が提供し続けることは現実的でない。既存ストックを生かしながら、サービス提供に重点を置いて新たな魅力を創造するマネジメント型の土地活用が現実化する中で、単に基盤整備や改修を行うのではなく、その後の活用を踏まえた環境整備（例えばイベントができる電源や排水等の設備を整えた広場をつくるなど）を行い、その受益と負担を、エリアマネジメントといった仕組みの中で考えていく発想が重要になる。すでに、その動きは大阪市で2016年に導入されたエリアマネジメント活動促進条例に基づく負担金制度で見られ、制度が適用されたグランフロント地区では、所有者から徴収された負担金が道路空間の維持管理やイベント等の財源として活用されている。

こうした現実で起きている動きを考えると、土地の価格の増減に限定する受益者負担は今後必ずしも現実的ではない。上記のエリアマネジメント活動に関する負担金の導入は様々な都市で想定できるものの、地価向上に対する受益者負担という整理ができるケースばかりではない。むしろ、現在、各都市で起きているのは、競争力ある経済活動が誘引される環境を整え、その結果として店舗の売上、賃料水準等が上がり、中長期的には相対的に地価水準が維持・向上されやすい環境が生まれるという期待に基づいての、いわば投資的な負

<sup>4</sup> 広島県は DMO にエリアマネジメント負担金を参考に民間で自律的な観光地運営ができるようにする新たな DMO の考え方を国に提案している。https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/314905.pdf

担である。

2019年には国レベルでも地域再生法の改正によって、エリアマネジメント負担金制度が導入されたが、負担者は土地所有者ではなく、事業者とされた。事業者の中にはテナントに床を貸し出す土地所有者も含まれるが、それだけに限られず、来街者や就業者等に向けたエリア全体でのサービス提供を通じて、その数を増やし、賃料や売上を伸ばしていくことが目指されている。米国のBIDにおいても、サウスカロライナ州のように完全にad-valorem（資産価値連動で）負担金が徴収される形もあれば、ニューヨーク州のように必ずしもそうではない（non-advalorem）ケースもある。

短期的な地価の増減に左右されず、経済活動の活発化などをベースに、期待される受益の額や受益者が相対的に明確なものを対象に、合意形成を丁寧に行っていくエリアマネジメント負担金制度のような形が、まさに今後の人口減少時代において必要な方策である。歴史的な変遷から日本においては受益者負担金に関し、負担金額の算定や受益者の範囲の設定に関する法的技術が発展しなかったと述べたが、今後は、このようなトップダウンの算定法よりも、合意形成をはかるためのステークホルダー間でのビジョンの共有やアクションプランへの合意を創り出すことの方が必要となる。将来の期待の共有、期待利益を定量化するための社会実験、納得感ある将来ビジョンの可視化、事業計画の策定などが重要であり、事業計画を遂行できる人材こそがこれからの都市に求められる。土地政策も、そのような視点での政策に舵を切っていくことが期待される。