

開発利益の公共還元(Betterment)議論と開発 コントロール手法の変遷

2018年2月28日

田口俊夫 (NPO 法人田村明記念・まちづくり
研究会副理事長/工学博士 (都市計画))

1. 神戸正雄の土地増価税論

京都帝国大学の法学教授である神戸正雄 (かんべまさお、以下「神戸」とする) が大正元年 1912 年に『土地増価税論』¹ 京都法学会発行・有斐閣書房発売を書き、公共事業に起因し土地所有者の労力でない土地価値の増加分を国に還元させる法律の制定を世に問いかけた。斬新な論文であった。しかし、国会での地主層からの反対により立法化に至らなかった。土地の国有化を主張したのではない、地主の不労所得としての土地価値の増加分を国に戻すことを主張したのである。

このような「議論」が明治から大正期の日本にあったことは注目に値する。神戸正雄は、1949年の連合国軍最高司令部GHQによる税制使節団シャウブ勸告を受けて国により設置された地方行政調査委員会議長の議長である。1947年から1950年まで京都市長を務めた地方制度改革に一家言をもつ学者であった。そして、我が国最初の都市計画法が1919年に制定され、その中に土地増価税論は盛り込まれなかったが、代わりに第6条に「受益者負担制度」が立法化された。

神戸の発想が独自なのか、果たして海外先進国からの受け売りなのか、受け売りならばその先進国はどこか、そしてその後のその当該国での展開はどうなったのだろうか、を知りたいと思った。結論的にいえば、神戸の発想は当該著書に明記されているように、発想は英国で実践は独逸国であった。ほぼ同時代的に海外知識は日本に輸入され、その背景も深く掘り下げられ研究されていた。

英国都市計画制度の根源をなす **Compensation and Betterment** 都市計画による補償と土地増価の公共還元の議論は、おおきく時代を遡る。英国の哲学者ジョン・スチアート・ミル **John Stuart Mill** (1806~1873)

が“**Unearned increment**”と呼んだ土地所有の「自己の努力でなく得た増加価値」を国に還元するかねてからの主張を、彼が1871年に結成した土地改良同盟の席上公式に発表した。ほぼ同時期に、独逸国の財政学者であるアドルフ・ハイリッヒ・ワグナーもアイゼナッハの集会で同じ主張を語った。

英国ではその後、世界初の都市計画法が“**The Housing and Town Planning Act, 1909**”²として1909年に成立した。当該法の58条で、“**Local Authority claim one-half the increase in value of any property which is increased in value by the making of a Town Planning scheme.**”とあり、「地方自治体は都市計画事業による土地増価の半分を取得できる」とした。そして、土地増価税は1910年の財政法で国税として採用された。独逸国では1904年のフランクフルト・アン・マインでの地方税として土地増価税が導入され、多くの地方での実践例がある。神戸によれば、1911年時点で、独逸国では多くの税収があるが、英国では極めて僅かに止まっている。これからも明らかのように、神戸は英国の思想と独逸国の豊富な実践例を元に、日本への土地増価税の導入を主張したといえる。神戸による緻密な記述の中に興味深い実例がある、ベルリン郊外の馬鈴薯畑を1825年頃に購入した農家が50年後に、道路も何もないにもかかわらず、宅地化できる土地として膨大な土地増価をなした。つまり、このようなことを許してはならない、というのが主張である。

2. その後の英国における土地増価税論の推移

英国は思想に長け、議論が好きなようである。なかなか、英国では **Betterment** が現実的な運用に至らなかった。概念的に存在はするが、実践がない、といった状況であった。

Betterment に関する限り、英国の都市計画法では最初の1909年法から、1932法で既成市街地と「全く開発されそうにもない土地」にも都市計画の対象区域とし、自治体の都市計画権限を強化し、都市計画又は都市計画事業によって土地価値が増加した場合にはその75%以下

¹ 農林水産政策研究所図書館 (都千代田区霞ヶ関) で国民に現物が公開され閲覧できる。国立国会図書館デジタルアーカイブでもオンラインで全頁PDFを見ることができる。

² University of Toronto Library のオンラインアーカイブで **W. Thompson, Handbook to the Housing and Town Planning Act 1909, the National Housing Reform Council, London, 1910** が閲覧できる。

を要求することができる。ただし、実際はそのような都市計画書は自治体により施行されなかった³ので、compensationやbettermentは支払われなかった³。そして、早くも第二次大戦後の英国復興体制を考える1942年の所謂ウトワット委員会 Uthwatt committee: the Expert Committee on Compensation and Betterment 「補償と土地増価に関する専門委員会」を迎える。

ウトワット委員会は戦後英国の都市計画で、開発利益の国有化を意図した。土地の国有化ではない。ウトワット委員会の betterment の定義は、any increase in the value of land (including the buildings thereon) arising from central or local government action, whether positive, e.g. by the execution of public works or improvements, or negative, e.g. by the imposition of restrictions on other land. ⁴土地価値の増加で(当該地にある建築物を含む)、中央政府又は地方政府による行為で、積極的な解釈でいう公共事業又は改善事業による場合と、消極的解釈でいう当該地周辺の土地に課された制限に起因するもの。

1947年計画法 Planning Act によって development charge を導入し、基金を設け将来の開発価値への補償を要求する地主に対応して、開発利益の公共還元を試みた。結果として、1954年の都市田園計画法 Town and Country Planning Act により廃止された。その後いくつもの法律制度が準備され、betterment の実現を試みるが、すべて失敗する。

3. 英国における開発コントロール手法

都市計画権限を有する地方自治体、Local Planning Authority (LPA)が開発・建築許可で申請者に合意による公的貢献を求める根拠が1971年都市田園計画法 Town and Country Planning Act の52条に記載された。それが現在の1990年都市田園計画法 Town and Country Planning Act の106条に継承されている。これにより、LPAは開発事業者と個別に交渉し、それぞれに応じた公的貢献を開発事業

者に求める。合意による協定 agreement となる。ただし、この方式について、LPAの裁量権が強くと、開発事業者が開発許可の見通しがつきにくい、どの程度の公的貢献が求められるのかが交渉のなかでしか判然としない、との不満があった。米国でも、自治体が用途地域を任意に変更するため、開発事業の見通しがつきにくい、との批判が「合意による協定 agreement」方式を導入させた背景といわれる。つまり、これで現在の用途地域を固定化し、開発事業の実現性を確保する。

英国の地方自治体の都市計画担当官団体 Planning Officers Society によると、英国でもこの不満から、全国のLPAで一律の金銭負担割合を設定すべきとの議論があった。それを受けて、2004年に Planning Gain Supplement (PGS)と称する開発利益に対する課税方式を導入すべきとの考えが表明された。しかし、PGSが中央政府により管理されることに反発した自治体や開発業界からの賛同もえられず日の目をみなかった。

2008年の Planning Act によりコミュニティ基盤施設負担金法 Community Infrastructure Levy (CIL)が法制化された。2010年4月から施行された Community Infrastructure Levy (CIL)コミュニティ都市基盤施設負担金の制度である。Local Planning Authority (LPA)つまり地方自治体で都市計画権限をもつ行政体が徴収権限をもつ。商業用 retail と住居用 residential で延床面積100㎡以上の開発・建築行為 development が対象となる。対象となる自治体の区域がゾーン分けされ、面積当たりの支払額が異なる。英国中部の田園地帯にある古都である Newark & Sherwood District Council の事例では、100㎡の新築戸建て住宅で150万円ほどの負担となる。指定される都市基盤施設には、道路と学校建設がある。

当該負担金の支払いは、Town and Country Planning Act 1990 田園都市計画法 1990年の106条にあるように、LPAが開発許可に際して開発事業者と Planning obligation 開発負担を by agreement 交渉によって獲得する方式と異なり、強制である。仮に支払いを拒むと法的措置により罰せられる。一方、1990年法に根拠をもつLPAの交渉も、開発許可の拒否をちらつかせるので、実態上は強制となる。これは米国の自治体における Impact Fees インパクトフィー

³ ディズモンド・ヒーブ著、竹内藤男訳、英国の都市計画法、鹿島研究所出版会、1969年3月、6頁

⁴ Miroslaw Gdesz, Betterment deduction as a form of compensation, Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, Special Series, Vol. 3 (2008)

や **Development Agreement** 開発協定方式と同じである。ただし、開発と基盤施設（公共公益施設）の間には直接的関係がなく、どの基盤施設をいつから供給するかは **LPA** の裁量による⁵。

都市計画担当官たちは、一律の **CIL** のみで開発指導が満足に対応できるのではなく、都市田園計画法 106 条による開発対象と周辺地区の状況に応じた木目の細かい開発調整も合わせて行うべきである、としている。また、基盤施設のみでなく、低所得層向け住宅 **affordable housing** の確保なども重要な開発指導のテーマであるとしている。

⁵ Planning Officers Society, Planning for a Better Future, March 2015, <http://www.planningofficers.org.uk/>