

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 20 日現在

機関番号：24302

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2013

課題番号：24730248

研究課題名(和文) 土地税制改革が都市の持続可能性に与える政策効果に関する研究

研究課題名(英文) land tax reform and the policy effects on urban sustainability

研究代表者

川勝 健志 (Kawakatsu, Takeshi)

京都府立大学・公共政策学部・准教授

研究者番号：20411118

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,100,000円、(間接経費) 330,000円

研究成果の概要(和文)：米国ペンシルヴァニア州の15都市(2008年現在)で導入されている財産税の分離税率課税(以下、SRT)(土地課税を重課、建物課税を軽課する差別税率課税)は、中心市街地の高度利用を促し、コンパクトな都市開発に寄与するとされているが、他方で保全されるべき農地やオープンスペースまで開発される恐れがある。本研究では、現地でヒアリング調査などを行い、ピッツバーグ市などではそうした開発が計画的手法によって、一定規制されていたことを確認できた。また日本でSRTを導入し、その実効性を確保するためには、私権の制限も含めた社会的規制と環境配慮を土地利用計画にいかに関与されるかが課題になるという示唆が得られた。

研究成果の概要(英文)：Pennsylvania 15 communities in U.S. have experience with split-rate property taxation (SRT), which is taxed land at a higher rate than structures. It is expected that the tax would penalize land speculation and encourage urban development. However, on the other hands, it could create an incentive to build on farmlands and open spaces. How are such areas protected in Pennsylvania communities? This study conducts a field survey, e.g. in Pittsburgh and Harrisburg etc., and shows they would be protected by zoning or the strict regulation through land use planning. However, in Japan, it is well known that the private ownership have is very strong. Therefore, when SRT is introduced in Japan, it will be required to make the land use plans which make it possible to regulate socially and to conserve the ecologically sensitive areas.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・経済政策

キーワード：地方環境税 共有資源税 地価税 財産税の分離税率課税(SRT) 土地税制改革 持続可能な土地利用  
持続可能な都市発展

## 1. 研究開始当初の背景

欧州における持続可能な都市に向けた取り組みについては、EU/EC の報告書や福川・矢作・岡部 (2005) らによってその動向が紹介され、日本の都市論にも大きな影響を与えるようになったが、それをどのように実現するのか、またその実現に税財政がどのように寄与するのかといった研究は限られている。例えば、Banister(1999)は、「持続可能な都市」をつくる重要な要素として、土地利用、交通、エネルギー効率性を挙げている。本来、都市づくりは総合的なものであるということからすれば、そのすべての要素をまさに総合的に論じる必要があるが、研究の萌芽期である現時点では、各論化に向かわざるをえない。そこで本研究では、パニスターのいう3つの要素の中からまず土地利用に着目し、近年、欧米諸国の各都市で「持続可能な土地利用」に寄与すると期待されている地価税を取り上げるに至った。

一般に土地政策という場合には、確かに直接的な手段である公有化(収用)や利用規制に比べて、間接的な誘導手段である税制は、補完的なものとして位置づけられてきたきらいがある。ところが現実には、欧米諸国はもちろん日本でも宅地供給の促進といった政策目的を実現するために、譲渡所得税の軽減や固定資産税の時価評価などが追求され、土地政策上、主要な手段として位置づけられてきた。また、土地利用をめぐる、土地所有権と社会全体の利益の対立という問題が常につきまとうことからしても、都市の持続可能性を高める要素を組み入れ、土地所有者に支払意思額と税とを比較させ、自主的な判断による参入退出を求める税制は、有力な土地政策手段の1つといえる。

地価税に関する研究は、邦語文献だけでも、プレスト(1995)や宮本・植田(1994)などかなりの蓄積があるが、地方環境税や持続可能な都市との関わりで論じた研究となると、

Connellan(2004)やRobertson(1999)などごく限られたものしか存在しない。そこで研究代表者は、これまで一貫して行ってきた地方環境税に関する研究蓄積を基盤にしつつ、2007年の日本財政学会報告論文「地価税論の歴史の変容と持続可能な土地利用：持続可能な都市に向けた土地税制改革の可能性」において、まず従来、社会的公正や土地の有効利用の促進という観点から議論されてきた地価税が、近年では地方環境税、さらには環境税制改革の一翼を担うものとして捉え直され、所得再分配や持続可能な土地利用の促進といった新たな政策効果が期待されるようになりつつあることを確認した。その上で、アメリカの事例研究を中心に地価税の持続可能な土地利用政策の効果について再検討し、そこから導出された制度設計上の問題点の解決策として有用なイギリスの研究者らによる導入案の評価を行い、地価税を計画的規制とのポリシー・ミックスとして導入することの意義と課題を明らかにした。しかし、同研究で分析の焦点となった、地価税がアメニティやエコロジーといった自然資源としての土地の機能に与えるネガティブな影響については、あくまで理論上の可能性を示唆したものであり、詳細な実証研究に基づいたものではなかった。また同研究では、地方環境税としての地価税の日本への適用可能性についても検討していない。したがって、これらの点を解き明かすためには、地価税の導入自治体で調査研究を行い、同研究の成果をより発展させる必要がある。

### 【参考文献】

Banister,D.(1999),“Urban Sustainability,” in J.C.J.M. van der Bergh (ed.), *Handbook of Environmental and Resource Economics*, Edward Elgar London, pp.560-568.

Connellan,O.(2004), *Land Value Taxation in Britain: Experience and Opportunities*,

Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Robertson, J. (1999), *The new Economics of Sustainable Development: A Brief for Policymakers*, London: Kogan Page.

福川祐一・矢作弘・岡部明子 (2005) 『持続可能な都市：欧米の試みから何を学ぶか』岩波書店。

A.R. プレスト/田中啓一監訳、篠原正博・花輪宗命訳 (1995) 『都市の土地課税論』住宅新報社。

宮本憲一・植田和弘編 (1994) 『日本の土地問題と土地税制』劉草書房。

## 2. 研究の目的

本研究でいう地価税の導入事例は非常に限られており、持続可能な土地利用の促進を明示的に目的とした事例となると、皆無に等しい。そのため、純粋な地価税ではないが、通常、土地と建物を区別することなく同率で課税される財産税の税率を、土地により高く、建物により低く設定して差別化する SRT (split rate tax) を導入しているアメリカ・ペンシルヴァニア州のピッツバーグ市やハリスバーグ市をその事例として取り上げる。実際、アメリカでは、このシンプルな財産税改革は、「スマートグロース (Smart Growth)」と呼ばれる持続可能な都市づくりの一環として、地価税と同様の政策効果が期待されているからである。

研究期間内に明らかにしたかったことの第1は、地価税の導入が実際に自然資源としての土地の機能にネガティブな影響を及ぼすのかを検証することである。研究代表者は、これまでコンパクトな都市開発を促す地価税は、他方で将来世代にまで保全されるべき市街化区域内の農地やオープンスペースなどの開発や高密度化に伴う汚染など、都市環境の質の低下を招く可能性があることを理論的観点から指摘してきたが、それが実証的にも的確なものであるかどうかを確認する

必要があるからである。また仮に、地価税が自然資源としての土地の機能にネガティブな影響を及ぼすことが明らかになった場合には、地価税の導入自治体がそのことに対して、どのような解決策を講じているのかを確認し、その評価も試みたい。

第2は、欧米諸国の諸都市で「持続可能な土地利用の促進」を目的に導入されている地価税あるいは SRT を日本の固定資産税に適用した場合に、浮かび上がってくる固有の意義と課題を抽出することである。諸外国の事例がそのまま日本でも適用可能であるとは限らないからである。例えば、アメリカでは連邦とは独立的に州の課税権が保障され、州・地方税制は各州がもつ独自の州憲法によって規定されているが、日本の場合、基本的に地方税法によって全国一律の枠組みで規定されている。また、日本とアメリカでは、土地税制の体系はもちろん、税体系それ自体も異なる。そのため、地価税の税体系における位置づけや制度の基本的枠組みが異なる両国の共通点と相違点を整理し、日本に適用した場合の実行上の課題を明確にしておくことは重要である。

## 3. 研究の方法

以上のような目的を達成するために、本研究を次のような手順で進めた。第1に、地価税の導入が実際に自然資源としての機能にネガティブな影響を及ぼすのかを検証に必要な情報や関連文献・資料を検索・入手し、海外調査の準備資料を作成したことである。本研究に必要な国内外の書籍や論文、調査対象となる自治体・研究機関の報告書や統計資料などのうち、国内で入手可能なものを検索・購読するとともに、その内容を海外調査に向けて整理検討した。

第2に、平成24年度 (9月20日～22日) 及び平成25年度 (10月17日～19日) にそれぞれカナダのプリティッシュ・コロンビア州、京都大学で開催された「環境税国際会議 (Global

Conference on Environmental Taxation)」に参加し、本研究との関連が深い海外（特に米国）の研究者と交流を行ったことである。本研究のテーマに関連する研究を行っている研究者やすでに交流のある研究者を中心に意見交換を行い、現地での調査研究や今後の研究の方向性等について検討するための情報収集を行った。

第3に、米国で導入されている地価税の一形態であるSRTの現状と課題、政策効果や自然資源としての土地の機能に及ぼす影響などについて、現地の主要関連機関でヒアリング調査及び資料収集を行ったことである。具体的には、(1)地価税に関する有数の研究機関であるリンカーン土地政策研究所では、SRTの政策効果に関する研究動向、都市環境に及ぼす影響、税務執行上の課題等について、(2)ピッツバーグ市のSRTについて最も詳しいカーネギーメロン大学の研究者からは、ピッツバーグ市ではなぜ1913年という全米でもかなり早い時期からSRTが導入されたのか、また同市ではその後90年近く経過した2001年になぜSRTが廃止されることになったのかなど、その歴史的経緯について、(3)米国で最もSRTの導入実績のあるペンシルヴァニア州のピッツバーグ市及びハリスバーグ市の都市計画部局の担当者からは、両市の都市再生計画におけるSRTの位置づけやSRTの政策効果（都市部の開発促進効果やスプロール抑制効果）、オープンスペースなど自然環境に及ぼす影響を定量的に分析する方法について有益な情報及び関連資料の収集を行った。

#### 4. 研究成果

本研究では土地を単に地代や値上り益などの経済的価値を生み出す資源というよりも、アメニティなどの環境的価値を生み出す社会の共有資源として捉え直し、その使用料たる地価税を「共有資源税」として位置づ

け、それが持続可能な都市の実現にどのような形で寄与しうるのかを実例を用いて検討した。その結果、明らかとなったことの第1は、既存の財産税から共有資源税へのリフォームは、環境的持続可能性（ecological sustainability）を高める可能性があるという点である。共有資源税は、持続可能性の観点から策定された土地利用計画をできる限り正確に反映した土地評価が行われさえすれば、土地はアメニティやエコロジーといった機能を維持しながら、利用されるように促す可能性があるからである。

第2は、共有資源税単独では、持続可能な土地利用を促進することはできないという点である。共有資源税の単独導入は、土地の評価を市場に委ね、開発の是非は経済的利益が最優先されることを意味するため、現在世代はもちろん将来世代にまで保全されるべき土地まで開発が促進され、自然資源としての土地の機能が破壊されてしまう可能性があるからである。しかし、現地でのヒアリング調査を通じて、米国でSRTを導入している自治体では、そのような都市環境の質の低下を招く開発まで行われぬように、開発区規制やゾーニングなどの計画的手法が用いられ、一定規制されていることを確認できた。ただし本研究では、そうした効果を定量的に分析するいくつかの手がかりを入手することはできたが、それを明らかにするまでには至らなかった。その実証分析は、今後の残された重要な研究課題である。

他方、日本で共有資源税を導入し、その実効性を確保するための課題として、次のような点も明らかとなった。その第1は、持続可能な土地利用計画づくりの過程に、土地所有者に限らず、住民や地方自治体、企業など、あらゆる利害関係者を巻き込みながら、いかに私権の制限も含めた社会的規制について合意形成を図っていくかという点である。共有資源税が持続可能な土地利用の促進に寄

与する政策手段と位置づけられるには、計画的規制と有機的に組み合わせられる必要があることは、上述の通りであるが、そのことは、共有資源税導入の成否が計画システムに大きく依存していることを意味するからである。

第2に、共有資源税のための土地評価をいかに正確に行うことができるかという点である。どれだけ計画づくりの過程でうまく合意形成が図られたとしても、それを正確に反映して土地評価することができなければ、共有資源税の政策効果が担保されなくなってしまふからである。その意味で、土地評価の正確な測定は、第1の点と同様に、共有資源税導入の成否のカギを握っている重要な課題である。

以上の点はいずれも、日本の固定資産税を共有資源税にリフォームするという場合にも示唆に富む。しかしその場合には、固定資産税が従来からもつ「収益税的財産税」という基本的性格の見直しを迫るきわめて野心的な取り組みになる。また、日本のように零細小土地所有の下で共有資源税を導入した場合には、逆進性の問題なども生じうる。固定資産税への適用可能性については、今後より詳細に検討すべき重要な研究課題である。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 4 件)

1. 川勝健志「持続可能な土地利用と土地税制改革 - 共有資源税としての地価税を中心に - 」『京都府立大学学術報告 公共政策』第4号、2012年、21-41頁
2. 川勝健志「持続可能な都市交通と地方環境税 フランス交通税を事例に 」『運輸と経済』第72巻第5号、2012年、73-84

〔学会発表〕(計 3 件)

1. Sven Rudolph and Takeshi Kawakatsu,

“Regional Market-Based Climate Policy in North America: Efficient, Effective, Fair? California’s Cap-and-Trade Scheme vs. British Columbia’s Carbon Tax”, 14<sup>th</sup> Global Conference on Environmental Taxation, October 19<sup>th</sup>, 2013, Kyoto University, Kyoto, Japan

2. 川勝健志「大都市財政危機の構造変化と持続可能性 大阪市を題材に」日本地方財政学会20回大会、2012年5月20日、立命館大学

〔図書〕(計 6 件)

1. Sven Rudolph, Takeshi Kawakatsu and Achim Lerch, “Regional Market-Based Climate Policy in North America: Efficient, Effect and Fair?”, Kreiser, L., et.al. eds. *Environmental Taxation and Green Fiscal Reform, Critical Issues in Environmental Taxation*, Volume 14, Edward Elgar, (forthcoming)
2. 藤貴子・川勝健志「バブル経済下の税制改革」諸富徹編『日本財政の現代史 バブルとその崩壊 1986～2000年』有斐閣、2014年、349頁(63-111頁)
3. Takeshi Kawakatsu, “Restructuring Transportation Infrastructure for Low Carbon City and its Financing Systems”, Niizawa, H and Morotomi, T.(eds), *Governing Low Carbon Development Economy*, UNU Press, 2014, p.391 (pp.361-375)

〔産業財産権〕  
出願状況(計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：

国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年月日：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

川勝 健志 (Takeshi Kawakatsu)

京都府立大学・公共政策学部・准教授

研究者番号：20411118

### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：