

京都府立大学学術報告(公共政策)第4号 (2012年12月)

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 —

川 勝 健 志

はじめに

近年、「持続可能な都市」を合言葉に、欧米諸国を中心とする各都市で都市再生に向けた取り組みが活発化している。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 Expert Group on the Urban Environment (1998) や福川・矢作・岡部 (2005) 及び岡部 (2003) 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しうるのかといった研究は、まだ緒についたばかりであるように思われる。

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だろうが、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。そこで本稿では、バニスターのいう3つの要素の中から、都市の形態を規定する要素としても重要な土地利用に着目したい。「持続可能な土地利用 (sustainable land use)」については、実は明確な定義があるわけではないが、Owens and Cowell (2001) らの議論を参考にすれば、さしあたりそれを「土地がもつ環境的価値を生み出す (自然資源やアメニティを供給する) 機能を維持しながら、持続可能な形で利用する」と定義することは可能であろう*1。

本稿では、その持続可能な土地利用を促進するために近年、イギリスなどで地方環境税の一形態として捉え直されている地価税 (Land Value Tax) を取り上げたい。これは、既存の財産税を

* 本稿は、2008年3月に公表した論文「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—」(『持続可能な発展の重層的環境ガバナンス Discussion Paper』No.J08-03) を一部加筆・補正したものである。なお本稿は、平成24年度科学研究費助成事業(学術研究助成基金助成金)(若手研究(B))の研究成果の一部である。

*1 より具体的には、宮本(1994)が土地問題について述べている次の内容がその定義問題に重要な示唆を与えてくれているように思われる。「土地問題は単に宅地の地価が所得に比して高く、適正な住宅や公共施設をつくるのが困難な状態、つまり経済的便益の欠落をさすだけではない。都市空間としてのアメニティを保持する土地利用が困難となり、土地利用の公共性が失われ、衛生が悪く、景観の汚い空間がつくられるというような社会的文化的便益が欠落することも土地問題なのである。」

地価税化する土地税制改革であり、後述するように、都市の環境・経済・社会の持続可能性を同時に満たすことを目指しているという点で興味深い。土地政策の手段として税制に着目するのは、土地所有権の自由が尊重される日本では、土地の資産としての有利性が著しく、その有利性を制御するはずの土地税制が不備であるために土地投機が促進され、都市空間としてのアメニティやエコロジーを保全する土地利用を困難にしているからである。もちろん、一般に土地政策という場合には、直接的手段である公有化（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（華山 1978）。

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、土地譲渡所得税の軽減や固定資産税の時価評価、市街化区域内農地の宅地並み課税などが追求され、土地政策上、主要な手段として位置づけられている。またそうした土地税制は、環境政策上の目的や効果を念頭において導入されたものではないが、事実上、緑地や自然環境の状態に無視できない影響を及ぼしてきたという面も重要である（寺西・片山 1999）。例えば、固定資産税や相続税は、農業や林業といった収益性の低い緑地経営を困難にする1つの制度的圧力として機能してきたし、今日でもなお機能し続けている。持続可能な土地利用を促進するためには、そうした既存の土地税制を環境保全や持続可能性の観点から見直しを図っていく必要があり、そのための有用な手がかりを与えてくれるのが、従来からある地価税論の発展を試みた議論である。

地価税に関する研究は、日本でも地価税が導入されていることもあり（現在は凍結中）、これまで理論的にも実証的にもかなりの蓄積がある^{*2}。しかし、本稿で取り上げる地価税をめぐる議論は、後述するように、都市の環境・経済・社会の持続可能性の同時達成を目指して既存の財産税を地価税化するという土地税制改革の試みであり、地価高騰の抑制を主たる目的として導入された日本の地価税とは性格を異にする。したがって、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、極めて限られたものしか存在しない^{*3}。

本稿では、次の2点を目的としたい。第1に、地価税の理論的根拠や課税形態が歴史的にどのように議論されてきたのかを整理し、それが今日の環境税の動向や持続可能な都市をめぐる議論と関わって、その性格や期待される効果がどのように変化しつつあるのかを確認することである。第2に、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、そこから引き出される地価税の制度設計上の問題を解決するにあたって、有用なイギリスの研究者らによる導入案を紹介した上でその評価を試み、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することである。

*2 邦語文献だけでも、米原（1995）、宮本・植田（1994；1990）、石（1991）など多数存在する。

*3 Connellan（2004）、Lichfield and Connellan（2000）、Robertson（1999）などを参照。土地税制を環境税との関わりで論じた唯一の邦語文献として、寺西・片山（1999）がある。

1 地価税とは何か

地価税をめぐる議論は、古くから理論的にも実際的にもかなりの蓄積がありながら、他の土地税制の性格や課税形態の類似性から、実はしばしばその主唱者らが意味するものとは異なる意味で用いられることが少なくない。では地価税は、そもそもいかなる思想的流れを汲んでいるのであろうか。また実際に導入に向けたイギリスにおける数々の試みは、どのような理論的根拠や課税形態を提示してきたのであろうか。

1.1 地価税の理論的系譜

地価税の知的基盤は、古くは18世紀のフランス重農主義者の経済的・倫理的思想にまで遡ることができる。すなわち、国が剰余と富の源泉を得るのは農業においてのみであることに基づき、農地地代に対する単税を支持した議論がその始まりとされている（Meek1962）。しかし、19世紀～20世紀初頭の代表的な経済学者がその後たびたび繰り返す市街地地代に関する一連の議論を最初に行ったのは、アダム・スミスである。彼が1776年に著した『国富論』には、(a)市街地地代課税は、資源配分に対して中立的である (b) 個人の努力よりも外部環境に依存する剰余に課税することは公平である (c) 人々はその便益の程度に応じて政府活動や政府サービスに対する支払いを行うべき、といったその後一般的となる議論がそこで早くも見出せる（プレスト1995）。

地価税論に与えた影響の大きさという点では、アメリカの社会主義思想家ヘンリー・ジョージの右に出るものはいないだろう。彼の1879年の著書『進歩と貧困』によれば、土地の開発による利益が社会に還元されるのではなく、地価を高めて少数の土地保有者に帰属してしまうので、公共支出を賄うために、毎年の賃貸価値に100%課税することが正当化されるという^{*4}。彼の土地課税論の核心は、土地の価値は自然的・社会的要因によるものであるにも関わらず、もっぱら一般的要因によって決定されるという点にある。「土地所有者は、土地の価値に対してまったく道徳的権利をもたないため、現在の地代や将来の経済成長によってもたらされるであろう土地増価の保有は認められない」としたのである（プレスト1995）。

この種の議論は、リカード、ジョン・スチュワート・ミル、マーシャル、ピグーらによっても支持されてきたが、そこで支持される土地課税の形態に関しては、大きな違いが見られる。例えば、ジョン・スチュワート・ミルは、“予期せざる将来の土地増価”への課税を強調している（ミル1960）。彼の1909年の著書『経済学原理』では、まずすべての土地の現在価値を確かめるために、近代的な土地台帳の作成を提案している。そして、それによって地価が確定さえすれば、土地の現在市場価格には、将来期待の現在価値がすべて反映されるので、個人の努力によるもの

*4 ヘンリー・ジョージの土地課税論は、その後中国の孫文に大きな影響を与え、その産物たる「平均地権」の考えが当時の中国に浸透していった。そのため、台湾の土地税制は、税負担の公平と開発利益の社会還元によって、「平均地権」の実現を目指したものとなっている（川瀬1990）。

と認められない限り、将来に生じうるすべての土地増価に重課すべきとしている。

他方で、マーシャルは、土地の“公共的価値”への課税を強調している（マーシャル1985）。彼が「公共的価値税（public value tax）」と呼ぶ敷地価値税（site value tax）は、資源配分を歪めることなく引き出せる余剰が存在するという点で、独占利潤に対する課税に類似していると指摘されている。また彼は、それが現在の賃貸価値だけでなく、将来の賃貸価値も考慮されているので、経常収益課税よりも適切な手段であると強調している。ピグーは、マーシャルが強調した土地の公共的価値に対する税（敷地価値税）とジョン・スチュワート・ミルが強調したウインドフォール利益（予期せざる土地増価）に対する税とを明確に区別し、それぞれを経済理論や他国の事例に基づいて再検討しているが、結果的には両方を支持した折衷的な立場をとっている（Pigou1928）。

1.2 イギリスにおける歴史的試み^{*5}

地価税の導入経験がある国は、日本を含めていくつか存在するが、導入をめぐる議論の蓄積という意味では、イギリスに勝る国はないだろう。イギリスでは、様々な形態の地価税の導入を試みた1世紀にも及ぶ歴史があり、19世紀以来、様々な政府委員会でその可能性について広く議論されている。実際には導入に至らなかったが、第一次大戦以前～戦間期に地方自治体が地価へのレイト課税（地方敷地価値税）を国会に求めた事例は数多く存在し、1910年及び1931年には実行上の困難から結局は施行前に断念されたものの、中央政府レベルでの地価税導入が検討・立法化されている。第二次大戦後には、例えば、1952年のサイムス委員会では、建物や囲い、作付けといった土地改良の価値は無視し、敷地価値のみへの課税が検討されている。同委員会は、地方自治体の財源として、敷地価値から生じる経済的地代に課税する主たる論拠を以下のように結論づけている。

- ・ 経済的地代は、土地所有者自身によって生み出されたものではなく、一般にコミュニティの活動によって生み出された不労所得である
- ・ 土地の供給は固定されているので、他の多くの税のように、経済活動に抑制的な影響を与えない
- ・ 住居や店舗、その他の建物や土地改良に課税される現在の財産税の負担を緩和する手段となる

戦後のイギリスでは、上記以外にも土地の開発時や売却時あるいは計画許可証の付与時に生じる利得への課税が繰り返し導入されているが、それらはいずれも「すべての地価に対する従価税」ではなかったために、厳密な意味での地価税ではなかったと指摘されている（Blundell1993）。そして、レイフィールド委員会が1976年の報告書の中で地方レベルでの地価税導入を拒否して以後しばらくの間、地価税は政治の舞台で顧みられることはなくなった。

以上から確認できる地価税の特徴は、以下のように整理できるだろう。第1に、地価税は、土

*5 イギリスにおける地価税の歴史的試みについては、例えば、Connellan（2004）及びプレスト（1995）を参照。

地の開発やインフラ整備などの特別な事象が生じた時に、当該土地区画の取引価格に基づいて課税されるというよりも、定期的にすべての土地区画の評価を行い、その評価額に基づいて課税されるという点である。つまり、地価税は、未実現のキャピタルゲインも含めた土地評価額に毎年経常的に課税されるものであり、一過性の課税ではない。

第2に、地価税は地方自治体の土地保有税であり、その税負担は、土地の占有者ではなく、所有者にすべて帰着するという点である。これは、イギリスで検討されてきた地価税が、日本で1991年に導入された地価税（1998年以來、凍結中）とは異なる部分を含んでいたことを示している。なぜなら、日本の地価税は国税として導入され、税負担のほとんどが相対的に大企業の土地所有者に帰着していたからである^{*6}。

第3に、地価税の課税対象は土地のみであり、建物、作付け、排水といった土地の改良には課税されないという点である。周知のように、一般的な財産税であれば、土地と建物が一括して課税されるが、例えば、日本の固定資産税を地価税にリフォームする場合には、建物や償却資産には課税されない^{*7}。

第4に、地価税の目的は、単に地方自治体の財源確保というだけでなく、開発に伴う利益（不労所得）の社会還元や土地投機の抑制にあるという点である。地価税には、地方自治体の財源調達手段であると同時に、公正で有効な土地利用を促進する政策手段という二重性があるのである。

2 環境税の新たな動向と地価税

地価税は、これまで前節で整理したような特徴をもつ税として議論されてきたが、近年、環境税の一形態すなわち資源税（resource tax）として再び注目を浴びるようになっている。これには、今日環境税が、かつてピグーが提唱し、想定していた税から対象領域が広がるとともに導入形態も多様化し、その概念はいま2つの方向で広がりつつあるという背景がある（Robertson1999）。1つは、自然資源の利用への支払いという考え方であり、もう1つは環境税制改革への拡張である。

2.1 資源税としての地価税

地価税を資源税として捉え直す議論の背景には、「大地（terra firma）としての土地」の開発に伴う地価上昇の一部を社会に還元するという考えをより広く「自然資源（Nature）としての土地」にまで拡張しなければならないという議論の高まりがある（Lichfield and Connellan2000）。例えば、大地すなわち経済的資源としての土地の開発は、当該土地に富を生み出すが、その過程で自然資源としての土地を汚染などの形で破壊する可能性がある。したがって、土地は単に地代や値上がり益といった経済的価値を生み出す資源というよりも、社会の「共有資源（common

*6 この点に関する詳細は、宮本（1994）を参照。

*7 財産税から地価税へのリフォームが検討される場合には、建物課税の廃止に伴う減収分をそのまま土地課税の強化に結び付け、税収中立とされる傾向が見られる（Cohen and Coughlin 2005）。

resource)」として捉え直す必要がある。ロバートソン（1999）は、土地や天然エネルギーなどの自然資源は本来、自然または社会がつくり出したもので人間がつくり出したものではない社会の共有資源であるので、人間がそれを利用して利益を得る場合には、いわばその「使用料」を支払わなければならないと指摘している^{*8}。そしてその使用料こそが環境税であり資源税に他ならない^{*9}。つまり、ここでいう地価税は、社会の共有資源たる土地の賃貸価値に課税するという意味で、「共有資源税（common resource tax）」ともいうべき土地税制である。これは、明らかに前節で確認した従来の地価税とは異なる性格を有するものであり、まして日本の地価税と同じでもない。

したがって、以上のような意味でしかも地方税として構想されている地価税を、従来の地価税と区別するために、以下では「(地方) 共有資源税」と呼称したい。ではその共有資源税が環境税における費用負担という観点から見た場合、どのように正当化されるであろうか。またそれは、他の一般的な環境税とどのような違いがあるであろうか。

(1) 環境税における費用負担と地価税

従来、環境税を説明する理論は、ピグー税に端を発するとされてきたため、環境税は暗黙に汚染税として議論され、OECDが1972年に提唱した「汚染者負担の原則（PPP）」を具体化する手段と同一視されるくらいがあったように思われる^{*10}。しかし、実際に導入されている環境税は、汚染税（pollution taxes）に限らないきわめて多様な形をとっており、PPPがいつも適用できるものばかりではない（川勝・植田2004）。森林・水源保全のためにその受益者が負担する森林・水源環境税はその典型例であり、2012年4月現在、全国で33県もの地方自治体で導入されている^{*11}。また元来、環境税には、「環境負荷を抑制する政策手段という側面と、伝統的な租税論に立脚した環境保全対策に必要となる経費の負担を原因者（受益者）からその寄与（受益）に応じて配分する財源調達手段という側面をあわせもつ二重の性格がある」と考えられているように（植田1997；諸富2000）、課税根拠についても一意に規定できるものではない。

つまり、共有資源税は、汚染者負担をその根拠とすることはできないが、自らの労働や事業によってではなく、自然や社会によって生み出された価値から享受した利益の対価を共有資源たる

*8 Hartzok（1997）もまた、地価税を「有限な自然資源にアクセスする一種の利用者料金」として、同様の見解を提示している。

*9 Robertson（1999）によれば、土地やエネルギー以外にも、汚染や廃棄物を同化・吸収する環境容量、空間（例：交通混雑、飛行機の離着陸スロット、宇宙衛星）、水（採取、交通）、電磁気スペクトル（通信・衛星）、遺伝資源、貨幣システムなどが共有資源に含まれる。したがって、資源税には、エネルギー税、交通混雑税、水利用負担金なども含められ、汚染税や廃棄物税についても、汚染や廃棄物を同化・吸収する環境容量の利用に支払いを求め、環境容量の占拠を抑制する資源税と捉えられる。

*10 植田（2005）は、「PPPは汚染者が支払うことを原則化したのであって、PPPを具体化する方法はピグー的な環境税に限定されるものではない」としている。

*11 高知県をはじめとする森林環境税の導入事例の多くは、森林の公益的機能の改善便益を享受する受益者にその負担が求められるが、課税根拠としては、「受益者負担」というよりも、所得の多寡に関わらず、等しい負担によって等しく森林環境の保全に参加するという、「参加原則」ともいうべき考え方が強調されている。

土地の所有者に求める地方環境税として正当化される^{*12}。またそれは、租税の公平性原則や社会的な公正観に合致する税でもある。言い換えれば、「受益者負担」の適用とも見なせる共有資源税によって、土地の所有から得た利益を社会に還元しなければ、公平性が達成されないのである。

(2) 他の一般的な環境税との違い

共有資源税は、地方環境税の一形態とはいえ、以下のような点で、他の一般的な環境税とは異なる。第1に、環境税は通常、化石燃料の消費や廃棄物の発生を抑制するなど、人々や企業の経済行動に変化を起こすことを目的にした税であるが、共有資源税は当該土地での経済行動や生産量に及ぼす影響が軽微であるという点である。これは、自然資源である土地は供給量が非弾力的であること、地価への課税は当該土地での経済行動から独立しているため、一般にその利用者や消費者に税が転嫁されないことがその主な理由である。そのため、共有資源税は、税負担がすべて土地所有者にのみ帰着し、いわゆる「死荷重損失」も生じないとされている(Cohen and Coughlin2005)。

第2に、共有資源税は、税収が安定的に確保されるという点である。他の一般的な環境税は、もしそれが環境の改善に効果的であればあるほど税収が減少していく類の税であるのに対し^{*13}、共有資源税は移動性の低い土地を課税ベースとし、その賃貸価値に毎年経常的に課税される保有税であることから、税収基盤が侵食されにくい。そのため、共有資源税は、他の一般的な環境税に比べて、税収が安定的あるいは拡大することさえありうる。

第3に、高額所得者は、ほぼ例外なく土地を所有しているため^{*14}、共有資源税は、高所得者ほど負担が重くなる累進的な課税になるという点である。これに対し、代表的な環境税である炭素税やエネルギー税は、日常生活や事業活動を営む上での必需品ともいえるエネルギー消費に対して課税されるため、低所得者の負担ほど相対的に高くなる逆進性の問題が指摘されている(OECD1994)。富裕者が自然資源としての土地の所有から得る不労所得を社会に還元し、所得を再分配する共有資源税は、この種の環境税とは正反対の性格を有するといえよう^{*15}。

以上が共有資源税と他の一般的な環境税と比較した場合に見出せる違いであるが、第3の点については、日本の場合には必ずしも当てはまらないことに留意が必要である。日本の土地所有構造は、大土地所有中心のイギリスとは異なり、比較的小規模な土地が多数の土地所有者の間で分散する零細小土地所有であるからである。つまり共有資源税も、日本で導入される場合には、他

*12 したがって、共有資源税としての地価税は、広義の地方環境税として定義しうるが、この点に関しては、別途より詳細な検討が必要であろう。

*13 ただし、諸富(2000)も指摘しているように、税率が一定の場合、税収は確かに環境負荷の抑制効果が進むにつれて当初よりも低下するが、ある水準まで来れば安定的に確保され、究極的には税収がゼロになるなどということは起こりえない。

*14 例えば、イギリスでは、土地の74%を最富裕層の2%が所有しているという(Oshitani2002)。

*15 Hartzok(1997)は、「所得格差の是正に寄与し、社会的結合やwell-beingを向上させる地価税は、多くの社会サービスが削減傾向にある今日において、その必要性はきわめて高い。また、そうした租税政策は、これまで財政支出を通じて供給されてきた社会サービスの必要を減らすことにもなる」と、地価税がもつ所得再分配効果を評価している。

の一般的な環境税と同様にやや逆進的性格を有するものになる可能性がある。

2.2 環境税制改革と所得再分配効果

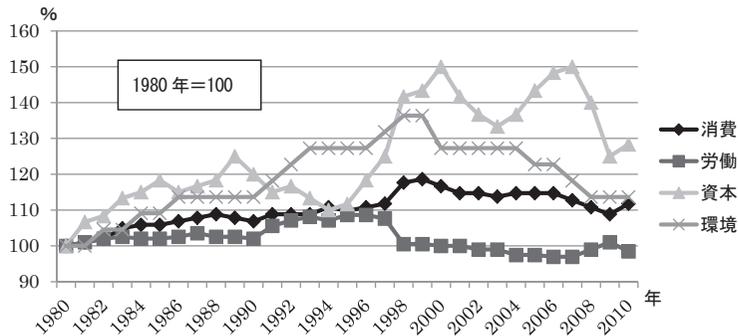
1995年の『持続可能な発展に関する英国政府委員会報告』において、「人間が加えた価値」よりも「人間が引き出した価値」に対して課税することに合意が得られて以来、共有資源税は、その税収の用途にも着目され、税負担を雇用や所得、貯蓄から環境負荷や資源利用へとシフトさせる環境税制改革の文脈の中で捉えられるようになってきている（Robertson 1999; Hamond, et al 1999）。環境税制改革に共有資源税が組み込まれるべきとする議論が高まる背景の1つには、よく言われるように、グローバル化や高齢化の進展に伴う予見可能な圧力が既存税制の持続可能性を掘り崩しつつあることへの懸念がある。具体的には、以下のような点がそれである。

- ・ グローバル経済下の資本移動や高度な知識や技術を有する労働者の移動が所得、利益、資本への課税を削減する圧力を生み出している
- ・ 高齢化社会の進展に伴い、減少傾向にある勤労世代は、増加傾向の高齢者を支えるために、自身の労働の果実に課税されることに反発を強めている
- ・ 電子商取引の増加は、関税、付加価値税、売上税などの徴収を困難にしている
- ・ グローバル化に伴い増大する租税回避行動への対処として、国際的な協調努力は増しているが、課税ベースの中心を移動可能性の高いものから土地やエネルギー源のような移動性の低いものへとシフトすることがより望ましいとする議論が高まっている（Gaffney 2000）

しかし、そのより重要な背景としてあるのは、環境税制改革が進展し、税体系全体に占める労働・資本課税の割合が環境税にかなりの程度シフトすれば、税体系全体の逆進性が高まるということへの懸念である。実際、OECD諸国では、2009年時点で環境関連税からの税収が平均にしてGDPの約2%、総税収の約6%を占めるまでになり（OECD 2011）、環境税は既存の税体系に明示的に位置づけられつつある。

中でも、そのような傾向が鮮明に見て取れるのが、EU諸国である。図1は、EU15か国（EU-15）のGDPに占める税収伸び率の推移を課税ベース別に示したものである。この図より、環境関連税収の割合は、1980年から1997年にかけて資本・労働・消費課税の税収割合よりも速いペースで上昇していることがわかる。特に、この間に上昇した労働課税の税収割合が7%であったのに対し、環境税収の割合は31%も上昇しており、税体系上で環境税の相対的ウェイトが高まっていることを示している。このようなトレンドは、同図から明らかなように、EU諸国の間で環境税制改革が実施され始めた1991年以降により顕著に表れている。2000年以降は、環境関連税収の伸び率も他の課税ベースと同様に、低下傾向にあるが、それでも労働課税のそれを大きく上回る水準で推移しており、2010年においても1980年より13%上昇している。これは、環境税制改革が1980年代にEU諸国で変化し始めた税収伸び率のトレンドを加速化させた大きな要因の1つとなっていることを意味しているといえよう。

図1 EU15 各国の GDP に占める 税率伸び率の推移 (1980-2010 年)



[出所] European Commission (2000) 及び (2012) に基づき筆者が推計して作成。

このような状況のもとでは、累進的な共有資源税が環境税制改革の枠組みに組み込まれることへの期待が高まるのは、当然のことかもしれない。しかし、そもそも共有資源税の導入のみで税体系全体の逆進性を緩和することには無理がある。そのため、最近では共有資源税の導入に加えて、環境税収をすべての個人に最低限の生活保障をするという「ベーシック・インカム（基礎所得）」に用いるといった提案もなされている（Robertson1999）。

また他方で、環境税制改革それ自体に実は所得再分配効果が期待できるとの指摘もある^{*16}。租税の所得再分配機能については、これまで一般的に受け入れられてきたように思われるが、それはしばしば所得への直接的な課税が前提とされている。環境税制改革は、その前提に抗うものであるが、以下の点から所得再分配効果が期待されている。第1に、労働や事業の報酬に対する課税から土地やエネルギーのような資源への課税へのシフトは、経済的な「結果」に対する課税から経済的な「インプット」に対する課税へのシフトであるという点である。これは、経済活動によって生み出される価値の事後的な再分配から経済活動が依存するインプットの価値の事前分配へのシフトを意味する。

第2に、環境税制改革に伴う事前分配は、経済活動に不可欠なインプットの価値をより広く共有し、それによってより等しい結果を生むために、「パイプの始め」で行動するという点である。これは、今日の国家が当然のこととしてきた経済活動の「結果」を中和し、経済的な「パイプの終末」で再分配する方法とは正反対といえよう。

第3に、事後的な再分配は依存状態を増大させるのに対し、環境税制改革に伴う事前分配は、人々が経済的な well-being を自らよりうまく達成することを可能にするという点である。事前分配によって、共有資源の私的集团的「囲い込み」から生じる経済的な不公正、不平等、排除の根本的原因の解決が期待されているのである。

*16 以下の議論は、Oshitani (2002) で紹介されているイギリスの経済学者ロバートソンの議論を整理したものである。関連する文献として、Fitzpatrick and Cahill (2002) を参照。

3 持続可能な土地利用と共有資源税

共有資源税に期待される効果は、環境税制改革を通じた所得再分配効果に留まらない。共有資源税は最近では特に、欧州を中心とする持続可能な都市に向けた取組みと関わって、さらに発展しつつある。実際、英国副首相の命を受けた都市特別委員会が作成した1999年の報告書『都市再生に向けて』において、共有資源税の都市再生に向けた政策手段としての可能性が明らかにされて以来、イギリスでも再び議論の俎上にあがるようになってきている（Vickers2000）。すなわち、土地と建物・土地改良の価値が合わせて課税される既存の財産税から共有資源税へのリフォームが、無秩序な郊外化を抑制し、中心市街地の高度利用を促すコンパクトな都市発展に寄与すると期待されているのである。共有資源税が「郊外化対策税（*anti-sprawl tax*）」と呼ばれるがゆえんである（Durning and Bauman1998）。それは、主に次の2つの理由からである。第1に、共有資源税へのリフォームに伴う土地課税の強化によって、低未利用地の利益率を引き下げ、投機的な土地保有を抑制し、インフィル開発を促すという点である。第2に、建物・土地改良の非課税化によって、所有者に当該土地での建物の維持・改良を促し、土地をより高密に開発するインセンティブを与えるという点である。

3.1 共有資源税の政策効果

では実際に、共有資源税は、このようなねらい通りの政策効果を発揮できているのであろうか。実は共有資源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。しかし、純粋な共有資源税ではないが、アメリカでは通常、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*）を導入している都市がある。このシンプルな財産税改革は、「スマートグロース（*Smart Growth*）^{*17}」と呼ばれる持続可能な都市づくりの一環として、共有資源税と同様の政策効果が期待されている。ペンシルヴァニア州のピッツバーグ市の経験は、その限られた事例の1つである。

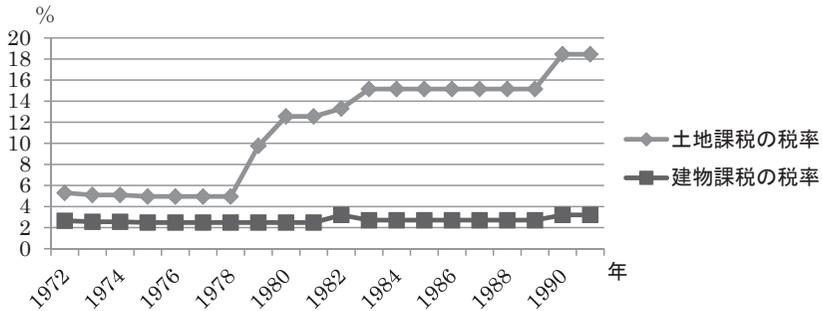
(1) ピッツバーグ市のSRT

ペンシルヴァニア州では、1995年時点で15市が財産税のSRTを導入している。その歴史は、古くは1913年にまで遡るが、そのイニシアティブへの注目が集まったのは、1980年代のピッツバーグ市の事例である。同市では当時、基幹産業であった鉄鋼業の衰退と財政難を背景に都市中心部の再開発が活発化し、その一環として活用されたSRTが都市再生に一定寄与したと評価されているからである^{*18}。ピッツバーグ市の財産税率の推移を示した図2を見てみよう。同図から、ピッツバーグ市の建物課税の税率がほぼ一定に保たれているのに対し、土地課税の税率は、1978年以降、大幅に引き上げられていることがわかる。その結果、1978年まではおよそ2倍であっ

*17 「スマートグロース」については、さしあたり福川・矢作・岡部（2005）を参照。

*18 Hartzok（1997）は、ピッツバーグ市をSRTの成功事例として紹介している。

図2 ピッツバーグ市の財産税率の推移（1972-1991年）



[出所] Oates and Robert (1997), p.7, Table2 に基づいて作成。

た土地と建物の税率格差は、1979年に4倍、1980年には5倍以上に拡大している。また、都市再生の取組みとして、同市が策定した「ルネッサンス計画Ⅱ^{*19}」に基づき、1979年以降の3年間、都市部で新たに建設される建物の追加的な価値が、居住用・事業用を問わず、課税されていなかった点も踏まえると、その税率格差はより大きなものになっていたと考えられる（Weir and Peters 1986）。

このように1979年以降、地価税により近い形で課税されているピッツバーグ市の事例は、きわめて興味深い。以下では、同市のSRTの政策効果を最も詳細に検証したOates and Robert (1997)の研究成果を題材に、地価税の政策効果について再検討したい。

Oates and Robert (1997)が明らかにしたSRTの政策効果は、次の2点である。第1は、開発促進効果についてである。表2は、ピッツバーグ市で土地課税の税率が著しく引き上げられた1979年以前と以後の建設許可証（building permits）の賃貸価値について、ピッツバーグ市とアメリカ東部の他の14市（財産税は単一税率）とを比較したものである。同表から、1960-79年から1980-90年の期間に、ピッツバーグ市とコロンプス市を除く13市すべての建設許可証の賃貸価値（年間平均）が減少していることがわかる。特にピッツバーグ市は、建設許可証の実質価値が15市平均で14.4%減少している中で、70.4%も増加している。この結果は、同市の伝統的な基幹産業であった鉄鋼業がその後の10年間、深刻な危機に直面することになることも踏まえて考えると、その開発促進効果が特に目を見張るものであったと推察される（Hartzok1997）。

*19 「ルネッサンス計画Ⅰ及びⅡ」の下で行われた、ピッツバーグ市における都市再生の取組みの歴史的進展については、Stewman and Tarr (1982)を参照。

表2 各都市における建物許可証の賃貸価値の変化

(単位：ドル)

都市名	1960-79年	1980-89年	変化率 (%)	都市名	1960-79年	1980-89年	変化率 (%)
アクロン	134,026	87,907	- 34.4	デトロイト	368,894	277,783	- 24.7
アレンタウン	48,124	28,801	- 40.2	エリー	48,353	22,761	- 52.9
バッファロー	93,749	82,930	- 11.5	ピッツバーグ	181,734	309,727	70.4
カントン	40,235	24,251	- 39.7	ロチェスター	118,726	82,411	- 30.6
シンシナティ	318,248	231,561	- 27.2	シラキュース	94,503	53,673	- 43.2
クリーブランド	329,511	224,587	- 31.8	トリード	138,384	93,495	- 32.4
コロンブス	456,580	527,026	15.4	ヤングズタウン	33,688	11,120	- 67.0
デイトン	107,798	92,249	- 14.4	平均	167,504	143,352	- 14.4

[出所] Oates and Robert (1997), p.9, Table3 より作成。

第2は、第1の点とも関連するが、中心市街地の高度利用促進と郊外化の抑制効果についてである。表3は、表2で見た各都市の1979年以前と以後の建設許可証 (building permits) の賃貸価値の変化を、さらに地域別及び用途別に示したものである。同表より、ほとんどの都市では、中心市街地の建設許可証の賃貸価値が1979年以前より以後の方が減少しているのに対し、ピッツバーグ市のそれは、250%以上も増加していることがわかる。興味深いのは、その一方で同市郊外の建設許可証の賃貸価値は、逆に80%以上減少していることである。例えば、シンシナティ市やシラキュース市は、ピッツバーグ市と同じように、中心市街地の建設許可証の賃貸価値が1979年以前より以後の方が増加しているが、郊外のそれも増加している。これはすなわち、1979年以後にピッツバーグ市で見られた開発促進効果は、中心市街地でのみ生じたものであることを意味する。言い換えれば、開発促進効果は、中心市街地の高度利用という形で発揮され、結果として都市の郊外化抑制にもつながったということである^{*20}。

ただし、以上の政策効果について留意すべき重要なことは、ピッツバーグ市の中心市街地で再開発が活発化した背景には、19世紀後半～20世紀初頭まで同市経済を支えてきた鉄鋼業を中心とする製造業から金融・サービス業への産業構造の転換とそれに伴う深刻なオフィススペースの不足があったという点である。実際、表3からもわかるように、1980年代のピッツバーグ中心市街地での建設ブームは、非居住用建物に集中しており^{*21}、1980年までに1%以下にまで減少していた同市の都市部オフィスビルの空き室率は、その後5年間で著しく改善している。この点については、オーツとロバートも認めているところではあるが、オフィススペースの超過需要は、ピッツバーグ市の新規オフィス群の建設に寄与した重要な要因ではあったが、唯一の要因ではないとも指摘している。表3でサンプルとして挙げた他の都市も同様に、1980年代の都市部オフィ

*20 Rybeck (1991) は、土地集約的な都市開発が郊外の開発を抑制し、それによって大都市圏が郊外化する傾向を相殺したと指摘している。

*21 ただしこれは、ピッツバーグ市の賃貸住宅の空き室率が特段低いために、非居住用の建物が優先的に建設されたというわけではない。実際、1980年の賃貸住宅の空き室率は、表3でサンプルとして挙げた他の14市で5.7～9.5%であったが、同市は7.1%と大差はなかったからである。

表3 地域別・用途別に見た各都市における建物許可証の賃貸価値の変化 (単位:ドル)

都市名	1974-78年		1980-89年		都市名	1974-78年		1980-89年	
	都市部	郊外	都市部	郊外		都市部	郊外	都市部	郊外
アクロン(合計)	89,919	248,041	74,355	207,778	デトロイト(合計)	252,864	1,899,972	236,850	1,811,116
居住用	28,239	188,025	27,930	124,320	居住用	53,939	1,235,573	49,412	902,073
非居住用	61,680	60,017	46,425	83,458	非居住用	198,925	664,400	187,438	909,043
アレタウン(合計)	61,406	208,416	50,179	306,626	エリー(合計)	34,069	59,981	21,182	48,286
居住用	26,449	143,925	20,281	196,731	居住用	10,956	41,777	17,052	29,440
非居住用	34,958	64,491	29,899	109,895	非居住用	23,114	18,204	21,182	18,845
パッファロー(合計)	33,922	320,735	42,083	308,913	ピッツバーグ(合計)	99,401	642,926	255,099	523,043
居住用	8,447	183,766	8,386	179,261	居住用	35,934	425,065	43,350	295,294
非居住用	25,475	136,969	33,697	129,652	非居住用	63,467	217,862	211,749	227,749
カントン(合計)	26,505	169,792	23,881	104,856	ロチェスター(合計)	80,960	302,294	75,759	431,963
居住用	11,608	122,660	6,161	60,513	居住用	3,508	194,534	9,221	280,918
非居住用	14,897	47,132	17,721	44,343	非居住用	77,452	107,759	66,539	151,045
シンシナティ(合計)	111,073	574,770	119,721	652,539	シラキュース(合計)	25,229	148,677	41,820	203,186
居住用	36,123	374,212	20,238	344,201	居住用	9,060	101,339	7,346	125,348
非居住用	74,950	200,557	99,483	308,338	非居住用	16,169	47,338	34,474	77,838
クリーブランド(合計)	213,044	978,034	23,046	661,169	トリード(合計)	111,310	261,057	90,696	235,180
居住用	30,254	558,518	28,603	384,036	居住用	57,845	177,224	33,996	146,668
非居住用	182,790	419,516	201,874	277,134	非居住用	53,465	83,833	56,700	88,514
コロンブス(合計)	360,351	279,314	535,560	350,428	ヤングズタウン(合計)	34,609	139,041	24,239	101,702
居住用	153,306	226,599	261,897	241,789	居住用	13,668	107,541	5,705	49,798
非居住用	207,045	52,715	318,663	108,639	非居住用	20,942	31,499	18,533	51,904
デイトン(合計)	80,583	325,806	72,501	246,120					
居住用	7,790	218,593	9,469	140,548					
非居住用	72,793	107,213	63,031	105,573					

[出所] Oates and Robert (1997), p.11, Table5 を一部加筆・補正

スの空き室率が非常に低かったが、ピッツバーグ市のような建設ブームを経験していなかったからである^{*22}。

いずれにしても、ピッツバーグ市ではその他にも、1970年代後半からの「ルネッサンス計画Ⅱ」に基づいた包括的な都市再生の取組みや都市再開発局(URA)による居住用・事業用建物の建設及び修復に対する低利融資の提供なども同時期に行われており、中心市街地の開発促進や郊外化の抑制といった効果は、SRTによるものばかりではなく、複数の要因が重なった結果という方が正しいかもしれない。もちろんそれは、SRTの政策効果を否定する程度のものでないことは、言うまでもない^{*23}。

(2) その他の政策効果を検証した研究

SRTの政策効果をめぐっては、上で取り上げたOates and Robert(1997)ほど事例を詳細に分析した研究は皆無に等しいが、SRTの他の事例を紹介したものもある。例えば、Andelson(1997)は、世界各国で導入されている地価税やSRTを紹介し、中でもオーストラリア、ニュージーラ

*22 Oates and Robert (1997), p.15, Table7 を参照。

*23 ピッツバーグ市では、2000年にSRTが廃止されている。Craig(2004)によれば、SRT廃止前後の同市での建設支出の状況を比較してみると、廃止後の2年よりも廃止前の2年の方が高くなっており、またSRTが廃止された後、同市中心部での建設活動は、郊外でのそれよりも減少している。

ンド、台湾、アメリカのペンシルヴァニア州などの事例を取り上げ、それがコンパクトな都市開発を促進する一方で、土地投機の抑制や生産的な投資を促し、低所得者の住宅費用の軽減にも寄与していると指摘している。また、Hartzok (1997) は、SRTを導入しているペンシルヴァニア州のハリスバーグ市を取り上げ、土地と建物の税率格差が3倍に拡大された1982年から約10年の間に見られた政策効果として、以下のような点を挙げている。

- ・ 1982年に4,200以上あった空き家となっていた建物の数が、1997年には500件以下に減少した
 - ・ 1997年には、53,000人いる住民のうち、同市で雇用されている住民が1982年よりも4,700人増加した
 - ・ 犯罪率が1981年から22.5%減少し、火事の発生率も1982年から51%減少した
- 他方、SRTの政策効果をシミュレーション分析した研究もいくつか存在する。羅列的ではあるが、その代表的なものを結論のみ要約すると、以下ようになる。
- ・ SRTを導入しているアメリカやオーストラリアの都市は、財産税が単一税率である都市よりも速く再開発が進展した (Cord1987)
 - ・ SRTは、都市のスプロールを抑制するだけでなく、地価や住宅価格を引き下げ、さらには都市部の開発に伴う労働需要の増加から賃金や雇を増やした (Dimasi1987)
 - ・ SRTは、単一税率の財産税よりも、効率的な土地利用の促進、地価上昇の抑制、土地投機の抑制といった効果があり、アメリカのニュージャージー州やメリーランド州の都市で60%以上、ヴァージニア州のアーリントン郡で70%以上の住宅所有者に便益を与えている (Giring1999)
 - ・ オーストラリアのメルボルン市は、SRT導入後の13年間に、都市中心部にある空き地が急速に減少した (Hamond et al1999)

以上の研究成果は、共有資源税には、ピッツバーグ市の事例で明らかにされたような中心市街地の高度利用による開発促進効果や郊外化の抑制効果以外の効果がある可能性についても示唆している。雇用や賃金の増加、低所得者の住宅費用の削減、犯罪率や火事発生率の低下といった経済及び社会政策的な効果がそれである。もちろん、こうした政策効果の有無については、より詳細な分析が必要であり、今後検討されるべき重要な課題である。しかし、それよりも今ここで取り上げられるべき重要なことは、これまで確認してきた先行研究では、いずれも共有資源税が土地を利用する際に、自然資源としての土地の機能を維持するという環境効果については、まったくと言っていいほど検証されていないことである^{*24}。共有資源税の目的は、開発の促進が第一義ではなく、既存の開発が環境に及ぼす影響をできる限り緩和しながら、むしろその便益が広く共有されることを保障することにある。だとすれば、共有資源税は、環境効果が担保されて初めて、持続可能な土地利用を促進する政策手段と言えるのではないだろうか。

*24 先行研究で扱われている事例（特に、SRTの導入経験が豊富なペンシルヴァニア州の事例）の環境効果の検証については、後日別稿を期したい。

3.2 地価税と計画的規制のポリシー・ミックス案とその評価

環境効果に鋭く言及したのは、共有資源税がもつ性質への疑問からでもある。すなわち、コンパクトな都市開発を促す共有資源税は、将来世代にまで保全されるべき市街化区域内の農地や緑地、オープンスペースなどの開発、高密度化に伴う汚染や建築物の高層化による景観破壊など、都市環境の質の低下を招きかねないという点である。そうすると、当然ながら共有資源税は、地方環境税の一形態と見なすことさえ批判されることにもなるだろう。地価税が1節で紹介したヘンリー・ジョージによって構想された当時には、環境保全の概念については定かではないが、少なくとも持続可能性の概念は存在しなかった。確かに彼が構想した地価税では、将来に保全されるべき農地やオープンスペースの開発をも刺激し、それに伴う投機まで促してしまう可能性がある。これは、土地評価をいわゆる「最高最善利用」に基づく市場に委ねる地価税システムと、例えばオープンスペースやアメニティの保全といった公益のために市場を規制する計画システムとの間に内在する矛盾から生じる。言い換えれば、共有資源税が持続可能な土地利用の理念に矛盾しない形で実行されるには、土地利用計画との両立が保証されなければならないのである。

(1) 共有資源税と計画的規制のポリシー・ミックス案

Connellan (2004) 及び Lichfield and Connellan (2000) は、共有資源税を持続可能性の観点から策定された土地利用計画で土地利用に一定の規制がなされた市場の枠組みの中で導入することを提案している^{*25}。これは、共有資源税のための土地評価がヘンリー・ジョージに知られる「規制されない市場 (unregulated market)」ではなく、「規制された市場 (regulated market)」に基づくことを意味する^{*26}。ただし、そのことによって環境効果がどのように担保されるのかは、以下の2つの土地評価方法によって異なる。第1に、もし土地評価がいわば「持続可能な土地利用計画」に沿ったものとなるなら、将来世代まで保全されるべき土地は、現在の利用で評価され、将来開発のあらゆる期待価値が取り除かれるため、共有資源税が当該土地の開発を促進することはないという点である。共有資源税は、土地利用計画が「環境に配慮したもの」である限り、地方環境税として機能するのである。例えば、もし仮に市場がある土地を開発することが望ましいと考えていたとしても、土地利用計画においてその土地には美しい景観が存在する区域があるために損なわれるべきでないと言われていれば、開発のインセンティブを回避するために、共有資源税額はゼロになる。また他方で、もし仮にその収益性の高さから、土地所有者が保持したい古くて高密度、かつ不衛生な住居がある土地があるとしても、土地利用計画においてその安全性や街並みの保全という観点から、再開発されるべきであるとされていれば、共有資源税は、開発を刺激するように課税されることになる。したがって、このポリシー・ミックス案では、土地の評価

*25 Durning and Bauman (1998) も同様に、エコロジカルに重要な土地区画の保全には、共有資源税に他の政策を組み合わせる必要があると指摘している。

*26 Hardin (1991) の言葉を借りれば、「規制されない市場」は「管理なき共有地」に、「規制された市場」は「合意された管理下の共有地」となり、前者の場合には、いわゆる“共有地の悲劇”を招くと指摘されている。

が計画的規制の枠内で市場に委ねられるという形になるが、もしある土地の利用に関する現在の計画的規制の中身に変更があれば、当該土地は、当然ながら再評価されることになる。

第2に、もし土地評価が市場の予測に従うなら、オープンスペースやアメニティの保全是、税の減免措置によって促されうるといふ点である。これについては、すでに実例もある。例えば、オーストラリアのニューサウスウェールズ州で導入されている共有資源税には、農地の保全や生物多様性の破壊抑制を目的に、農地や放牧地に軽減税率や減免措置が適用されている（Vickers2006）。つまり共有資源税は、無差別に土地の所有者に重い負担を課し、開発を強制するために用いられるわけではないので、その意味において地方環境税とも見なされう。例えば、市街化農地の保全が政策目的である場合には、当該農地の所有者は、宅地等の所有者よりも税負担が緩和される。また、ルーラルアメニティや緑地の保全が政策目的である場合には、都市周辺部の外側に位置する田園や緑地帯に控除や免除措置が適用される。それと同時に、共有資源税の一般課税によって、都市域内の開発が促され、田園や緑地の保全に有益な効果をもつ都市域の郊外化も抑制されるのである。

以上の提案は、いずれの土地評価方法に従うとしても、共有資源税は持続可能性の観点から望ましい特別な場合であれば、必ずしも開発を促す必要はなく、アメニティやエコロジーとしての機能をもつ土地の保全という課題を克服できることを示唆している。またそれは、共有資源税がやはり地方環境税と密接な関係にあることを再認識するとともに、持続可能な土地利用に寄与しうるように、どのように制度設計されるべきかという共有資源税論の新たな検討課題を提起しているといえよう。

(2) 共有資源税と計画的規制のポリシー・ミックス案の評価

上述のポリシー・ミックス案を評価するにあたっては、日本でも比較的蓄積のある市街化区域内農地の宅地並み課税（以下、農地の宅地並み課税と略す）をめぐる議論が参考になる。そこでの議論は、農地の保全という政策的配慮を、税単独で行うことの意義と限界について、重要な示唆を与えてくれるからである。

周知のように、1987年に日本で導入された農地の宅地並み課税は、東京、大阪、名古屋の三大都市圏のうち、特に都市化が進行していた187市を対象に、固定資産税評価額が坪当たり3万円以上の農地に宅地並みの税を課すというものである。その主たる理由は、農地課税の著しい優遇措置に伴い生じた、市街化区域内農地と周辺宅地との固定資産税負担の不均衡を是正するためであったが、農地の宅地並み課税は、税制上の中立性や公平性、また宅地供給の促進、偽装農地形態での土地投機の抑制、土地の有効利用の促進といった政策効果の観点から、これまで多くの論者によって支持されている^{*27}。

しかしその一方で、農地の宅地並み課税には、次のような問題点も指摘されている（宮川1993）。第1に、農家は、宅地並み課税を支払うための流動性資金を得るために、農地の切り売

*27 例えば、岩田・小林・福井（1992）、目良・坂下・田中・宮尾（1992）、野口（1989）などを参照。

りを進め、ミニ開発と郊外化を促進する可能性があるという点である。そうなれば、効率的な開発が妨げられるだけでなく、土地がもつアメニティやエコロジーといった機能も破壊されることになる。

第2に、農地の宅地並み課税は、緑地としての市街化区域内農地の社会的利益が考慮されていないという点である。日本の都市は、異常なほど緑地の占める面積が少ないこともあり、農地といえども都市の緑空間として、住民に大きな便益を与えていると考えられるからである。実際、その社会的利益の大きさを反映してか、1991年の税制改革において、30年以上の営農をすると認定（新生産緑地法に指定）された農地に対しては、宅地並み課税が適用されなくなったのである。

第3に、農地の宅地並み課税は、農家から新規需要者への土地供給は促進するが、宅地供給の促進には必ずしも直結しないという点である。なぜなら、その新規需要者が土地の利用形態を選択する際に、固定資産税の存在によって、懐妊期間（土地購入から利用収益発生までの期間）の長い住宅などよりも、駐車場などの懐妊期間の短い土地の利用形態が選択される可能性が高くなるからである。事実、日本の都市近郊では、農地が宅地として転用されず、駐車場に利用されるケースが少なくない。

以上の議論を共有資源税に当てはめて導き出されるのは、税制上の中立性や公平性、有効な土地利用の促進の観点から、共有資源税に減免措置を設けない（差別課税しない）ことは重要だが、それ単独ではミニ開発と郊外化を促進するとともに、都市の緑空間へのアクセス機会が奪われ、無秩序な駐車場利用などを許してしまうということである。また他方で、計画単独で規制しても、一方で共有資源税を差別課税する限り、例えば、農地として保有することが最も有利となり、計画的に開発を進めるインセンティブが土地所有者にも地方自治体にも働かなくなる。良好な都市環境を創造するためには、市街化農地などを特別視することなく共有資源税を課税するとともに、土地利用計画によって、住宅地、道路、公園、緑地に転用していく手段が導入されなければならないのである。

したがって、すでに述べたコネランらの提案のうち、土地評価を計画の下で市場に委ね、差別課税しない形での共有資源税と計画的規制を組み合わせたポリシー・ミックス案は、その有力な手段となりえるであろう。それによって、例えば、農地やオープンスペースとして残すかどうかは、持続可能性の観点から策定された計画に基づいた上で、農地やオープンスペースとして残すことから得られる利益と開発することから得られる利益とが比較され、より利益の大きい方の土地利用が選択されるようになるからである。ただし、緑地等として利用することが望ましい場合であれば、さらに地方自治体为先買権を持つとともに、一方で共有資源税を課して地価の上昇を抑制し、地方自治体が緑地や公園を取得すべきである^{*28}。私有地の緑は、所有者が現金を必要とした時など、いつ何時破壊されるかもしれない緑だからである。もちろん、土地所有者が売却したくない場合もあるであろうから、その場合には、地方自治体と土地所有者の間で長期地役権な

*28 ここでの議論は、岩田（1990）が農地の宅地並み課税をめぐる議論の中で提起している考え方を参考にしている。

いし賃借権を設定して公園化することも一案である^{*29}。持続可能な土地利用を促進するには、共有資源税の差別課税を回避した上で、共有資源税と土地利用計画、場合によっては土地収用をも適切に組み合わせたポリシー・ミックスを構築しなければならないのである。

おわりに

本稿ではまず、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の一形態すなわち共有資源税として、また環境税制改革の一翼を担うものとして捉え直され、所得再分配効果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。そして、ピッツバーグ市の事例研究を題材に、実際に共有資源税が持続可能な土地利用を促進するのかを再検討し、そこから導出された制度設計上の問題の解決策として、Connellan (2004) などで提案されている共有資源税と計画的規制のポリシー・ミックスの可能性について吟味してきた。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、社会的持続可能性や環境的持続可能性を高める可能性があるという点である。社会的持続可能性をサックス (1992) のいう資産や所得などの分配の公平性とするならば、受益者負担の観点から租税の公平性や社会的公正観に合致し、都市の経済活動が依存するインプットの価値を事前分配する共有資源税は^{*30}、社会的持続可能性を満たしうるからである。また共有資源税は、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。さらに言えば、3.1節で紹介したDimasi (1987) が指摘しているように、共有資源税の導入が中心市街地の開発を促進し、それに伴う労働需要の増加が賃金や雇用を増加させるとすれば、経済的持続可能性をも満たしうるのかもしれないが、この点については、理論的にも実証的にもさらに詳細な検討が必要であろう。

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。共有資源税だけでなく、計画や収用が持続可能性の観点から有機的に結びついた時にはじめて、持続可能な土地利用が促進されるのである。

他方で、明らかとなった課題もある。その第1は、持続可能な土地利用計画づくりの過程に、

*29 岩田 (1990) は、農地や生産緑地には、災害時の避難場所として機能するという主張もあるが、災害時にのみ利用できない避難場所よりも、運動場や公園などとしていつでも誰でも利用できる利用の方が、はるかに公共の利益になり、有効な土地利用といえる指摘している。

*30 もちろん、そのような所得再分配効果の有無については、より詳細な検証が必要であり、今後の重要な検討課題である。

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いかに巻き込みながら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、すでに明らかにした通りであるが、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。そのため、そうした計画づくりへの参加の場を設けることもさることながら、実際に参加してもらうことも重要である。特に、農地や緑地など今後保全が求められる土地の所有者に対しては、例えば、岩田（1990）が指摘しているように、計画が策定されている一定の期間に限り、共有資源税の負担を緩和するといった措置を設けることも一案ではないであろうか。

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うからである。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。土地は個別性が高く、取引がそれほど頻繁に行われないタイプの資産であるため、そもそも市場価値の評価には困難を伴うが、実際にどの程度の技術的困難があるのかについては、今後さらに検討する必要がある^{*31}。

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^{*32}。また、前述のように、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。

【参考文献】

- Andelson, R.V. (ed.), (1997), *Land Value Taxation around the World*, 2nd ed. New York: Schalkenbach Foundation.
- 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.
- Blundell, V.H. (1993), *Essays on Land Economics*, London: Economic and Social Science Research Association.

*31 土地評価の技術的問題の直接的な解決策とはいえないが、土地所有者が自己申告した地価に基づいて課税し、他方で、政府は申告された地価によって土地を取用できる台湾の地価税制度は興味深い（野口2006）。低く申告すれば地価税の負担は緩和されるが、その低価格で政府に買い上げられてしまうため、土地所有者は必ずと正確な地価を申告すると考えられるからである。

*32 重森（1994）は、資産としての土地の有利性の縮減を求めた地価税と、収益税的財産税としての固定資産税を同じ性格の税制とみることはできないと指摘している。しかし、固定資産税がもつそのような収益税と財産税という2つの性格の混在は、地価が高騰した場合に収益税としての性格を維持しようとすれば、地価公示価格に対する固定資産評価額の割合の著しい低下を容認せざるを得ず、同時に財産税としての性格を否定することにもつながるという矛盾を生んでいる。

- Cohen, J.P. and C.C. Coughlin (2005), "An Introduction to Two Rate Taxation of Land and Buildings," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Vol.87, No.3, pp.359-374.
- Connellan, O. (2004), *Land Value Taxation in Britain: Experience and Opportunities*, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Cord, S.B. (1987), *The Evidence for Land Value Taxation*, Columbia, MD: Center for the Study of Economics.
- Craig, E.D. (2004), "Land Value Taxes and Wilmington, Delaware: A Case Study," *State Tax Notes*, Vol.31, No.5, pp.371-373.
- Dimasi, J.A. (1987), "The Effects of Site Value Taxation in an Urban Area: A General Equilibrium Computational Approach," *National Tax Journal*, Vol.40, No.4, pp.577-590.
- Durning, A.T and Y. Bauman (1998), *Tax Shift*, Seattle: Northwest Environment Watch.
- European Commission (2012), *Taxation Trends in the European Union*, 2012 edition, European Union.
- European Commission (2000), *Structures of the Taxation Systems in the European Union 1970-1997*, European Communities.
- Expert Group on the Urban Environment (1998), *European Sustainable Cities Report*, 2nd Edition, European Commission.
- Fitzpatrick, T and M. Cahill (2002), *Environment and Welfare: towards a green Social Policy*, Palgrave.
- Gaffney, M. (2000), "Immobile Taxation in a World of Mobility," in Racheater, D.P and R.E. Wagner (eds.), *Federalist and Government in Principle and Practice*, Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers.
- Gihring, T.A. (1999), "Incentive Property Taxation: A Potential Tool for Urban Growth," *Journal of the American Planning Association*, Vol.65, No.1, pp.62-79.
- Hamond, M.J. et al. (1999), *Greening the Golden State: A Tax Reform for California's Future*, Redefining Progress.
- Hardin, G. (1991), "The Tragedy of the Unmanaged Commons: Population and the Disguise and Procedure", in Andelson, R.V. (ed.), *Commons without Tragedy: Protecting the Environment from Overpopulation - A New Approach*, London: Shepherd Walwyn.
- Hartzok, A. (1997), "Pennsylvania's Success with Local Property Tax Reform: The Split Rate Tax," *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.56, No.2, pp.205-213.
- Lichfield, N and O. Connellan (2000), "Land Value Taxation and Eco-taxation: Their Social and Economic Inter-Relationship," *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, WP00NLA.
- Meek, R.L. (1962), *The Economics of Physiocracy*, London: Allen & Unwin.
- Oates, W.E and M.S. Robert (1999), "The Pittsburgh Experience with Land Value Taxation," in Ladd, H.F (ed.), *Local Government Tax and Land Use policies in US*, pp.133-143.
- Oates, W.E and M.S. Robert (1997), "The Impact of Urban Land Taxation: The Pittsburgh Experience," *National Tax Journal*, Vol.50, No.1, pp.1-21.
- OECD (2011), *Taxation, Innovation and the Environment*.
- OECD (1994), *The Distributive Effects of Economic Instruments for Environmental Policy*.
- Oshitani, S. (2002), *Towards Sustainable Taxation*, a Progress Report, Progressive Forum International.
- Owens, S.E. and R. Cowell (2001), *Land and Limits: Interpreting Sustainability in the Planning Process*, Routledge.
- Pigou, A.C. (1928), *A Study in Public Finance*, London: Macmillan.
- Robertson, J. (1999), *The new Economics of Sustainable Development: A Brief for Policymakers*, London: Kogan Page.
- Rybeck, W. (1991), "Pennsylvania's Experiments in Property Tax Modernization," *NTA Forum*, Spring, pp.1-5.
- Stewman, S and J.A. Tarr (1982), "Four Decades of Public-Private Partnerships in Pittsburgh," Fosler, R.S. and R. Berger (eds.), in *Public-Private Partnership in American Cities: Seven Case Studies*, Lexington, MA; Heath.

- Vickers,T. (2006), *Tax Shift Now !: Regaining Our Common Wealth*,
(<http://www.freethink.org/land-value-taxation/vickers-longer.pdf>)
- Vickers,T. (2000), *Questions around the Smart Tax*,
(<http://www.users.freenetname.co.uk/~progressiveforum/taxbook/>)
- Weir,M. and L.E.Peters (1987), "Development, Equity and the Graded Tax in the City of Pittsburgh,"
Property Tax Journal, Vol.5, No.2, pp.71-84.
- 石弘光 (1991)『土地税制改革：いまなぜ地価税批判か』東洋経済新報社。
- 岩田規久男・小林重敬・福井秀生 (1992)『都市と土地の理論』ぎょうせい。
- 岩田規久男 (1990)「市街化農地の宅地並み課税と計画」『ジュリスト』第 968 号, 54-58 頁。
- 植田和弘 (2005)「環境税における汚染者負担と受益者負担」『環境情報科学』第 34 巻第 2 号, 3-6 頁。
- 植田和弘 (1997)「環境税」植田和弘・岡敏弘・新澤秀則編著『環境政策の経済学』日本評論社, 113-127 頁。
- OECD/ 天野明弘監訳・環境省環境政策局環境税研究会訳 (2002)『環境関連税制－その評価と導入戦略－』有斐閣。
- 岡部明子 (2003)『サステイナブルシティ：EU の地域・環境戦略』学芸出版社。
- 川勝健志・植田和弘 (2004)「環境政策の経済的手段：環境税を中心に」松井三郎編『地球環境保全の法としくみ』コロナ社, 91-142 頁。
- 川瀬光義 (1990)「台湾土地税制の理念と実態」宮本憲一・植田和弘編『東アジアの土地問題と土地税制』劉草書房, 118-142 頁。
- I・サックス/都留重人監訳 (1992)『健全な地球のために』サイマル出版会。
- 重森暁 (1994)「固定資産税改革の課題」宮本憲一・植田和弘編『日本の土地問題と土地税制』劉草書房, 121-137 頁。
- A. スミス/山岡洋一訳 (2007)『国富論①』日本経済新聞出版社。
- 寺西俊一・片山博文 (1999)「環境保全と土地税制に関する一考察：固定資産税を中心に」*Discussion Paper Series*, Graduate School of Economics, Hitotsubashi University, No.1999-1。
- 野口悠紀雄 (2006)『知っているようで知らない消費税』新潮文庫。
- 野口悠紀雄 (1989)『土地の経済学』日本経済新聞社。
- 華山謙 (1978)『環境政策を考える』岩波新書。
- 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。
- H. ジョージ/山崎義三郎訳 (1991)『進歩と貧困』日本経済評論社。
- A. マーシャル/永澤越朗訳 (1985)『マーシャル経済学原理 4』岩波書店。
- J.S. ミル/末永茂喜訳 (1960)『経済学原理 (3)』岩波書店。
- 宮川敏治 (1993)「農地の宅地並み課税の問題点」『関西学院経済学研究』第 24 巻, 1-19 頁。
- 宮本憲一 (1994)「土地問題をどう考えるか」宮本憲一・植田和弘編『日本の土地問題と土地税制』劉草書房, 1-13 頁。
- 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。
- 宮本憲一・植田和弘編 (1990)『東アジアの土地問題と土地税制』劉草書房。
- 目良浩一・坂下昇・田中一行・宮尾尊弘 (1992)『土地税制の研究』(財)日本住宅総合センター。
- 諸富徹 (2000)『環境税の理論と実際』有斐閣。
- J. ロバートソン/石見尚・森田邦彦訳 (1999)『21 世紀の経済システム展望－市民所得・地域貨幣・資源・金融システムの総合構想』日本経済評論社。
- 米原淳七郎 (1995)『土地と税制：土地保有税重課論批判』有斐閣。

(2012 年 12 月 5 日受理)

(かわかつ たけし 公共政策学部公共政策学科准教授)