

土地開発分担金法について

長野尚友

はじめに

横浜市においては激増する宅地開発事業に基づく公益、公共施設の確保と公共投資の抑制をはかるため、わが国最初の宅地開発要綱を新規宅地造成に対し、昭和43年9月から適用し、これら宅造による公共負担を事業主が分担することにより、本市負担の軽減をはかることになった。この、宅地開発における横浜方式が多額の成果をあげたことはあまりにも有名なことであり他都市への良き範例をつくったことも評価すべきことである。しかしこの方法はあくまでも個々の場合において当局の指導と取組みの合意に基づき開発者に対し任意の方法で負担を課するものであり法的裏づけがないところに取扱い上種々割り切れないことが起りうる、という問題を含んでいる。わが国全体の宅地造成つまり都市計画の町づくりも計画と規制を同時に行なうことと、これに伴う都市全体の公共負担の分担について調整のとれた法体制が作られるべき時期にきていると思われる。

特に新しい線引きによる新都市計画法の用途地域の指定替えの重要な作業とその実施については、早期に、また、不当利得者保護とならないような措置が切望されることである。諸外国でも英国をはじめ、イスラエル、アメリカのハワイ州など、いくつか宅地開発の増価賦課についてすでに法制定が試みられているところであるが、たまたま最近になってオーストラリア・シドニー地方・ニューサウスウェルズ州〈New South Wales〉において1970年4月8日、土地開発分担金法〈Land Development Contribution Acts〉と同管理法〈Land Development Contribution Management Act〉が成立施行され、相当の成果をあげ高く評価されていることが I. F. H. P. 〈国際住宅都市計画連合〉の極東機関である EAROPH 〈EASTERN REGIONAL ORGANIZATION FOR PLANNING & HOUSING〉の機関紙“EAROPH news and notes” 1971年4月号に発表されているので、

何かの参考にといい内容を紹介する。関係諸兄の今後の研究の手がかりともなれば幸いである。

土地開発分担金法

オーストラリア、シドニー地方、ニューサウスウェルズ州計画局

I———あらし

1970年4月8日、ニューサウスウェルズ州立法院は1970年土地開発分担金法および土地開発分担金管理法の二法に同意した。これらの法律は、州政府がシドニー地方のあらゆる非市街地〈non urban land〉において都市計画の目的のため開発賦課金を新たに課することができるようにしたものである。

立法の趣旨となっている基本原則については「土地が用途地域指定されることによって増加価値をうみ莫大な利益を引き出すであろうこと、またこれらの土地は必要な施設の供給のため莫大な公共投資を必要とするが、この必要公共投資に対し相応の額の分担金を負担させるべきものである。」と説明されている。

同様の趣旨についてよりくわしい解説は「西オーストラリア土地税と地価」と題して、州知事の指名による委員会で作成された報告に次のように述べられている。「空地を単に売ったり買ったりする人は消極的な投資家である。このための投資される資本は全く非生産的であり、商品やサービス機関を作りだすより与えずにおくのである。資本に奉仕するための生産はおこなわれないので、彼は、何らの利益も分配も求めることはできない。その代り賃貸料や税金の形で保有料の支払いを用意せぬばならない。見かえりとして得られるものは、土地の増価による資本利益と彼が何ものも生産し得なかったためによる増加価値および土地の使用を保留することから地域社会への活動の余地を残す結果を生んだことである。土地配分による資本価値の増大を得る個人はその増価についてほとんどあるいは全然所得税を支払わないでよい。われわれは地域社会が未取得の増価分に対する実質的分け前を、特にもしその分け前が他の土地の利用を開始したり開発のため使用されるときは、当然受けるべき権利があることを提案する。」

2———ニューサウスウェルズ以外の立法例
公共団体の働きかけによって上昇した土地の増加価値の

何パーセントかを償還させるというアイデアはさほど新しいものではない。それは英国では19世紀末にはいくつかの開発法規のなかに、また1909年以後は都市計画法規のなかに取り入れられている。1947年の都市および地方計画法 <Town and Country Planning Act> では、土地に用途地域を指定するかまたは開発計画が決定することによって生じた地価の騰貴の100%の課税を提案している。この法律は全国土、すなわち開発地域にも非開発地域においても価値ある利用目的 <開発を含め> のため開発許可が認められたところに適用された。しかしこの法律はその後1953年、1954年および1959年の法改正によって漸進的に弱められた。英国では一般的に、1967年のLand Commission Act <土地手数料法> にもとづいて基本的に40%の開発課税をかけている。

英国は例外として外国では地価騰貴課税を徴収するための限定された試みがあったのみである。しかしながら大多数の国においては土地配分の利益は資本課税かあるいは所得税に属している。

3 ニューサウスウェルズ計画法規

ニューサウスウェルズ州政府の立法は、大部分は最初英国方式をモデルにした。英国の1932年都市および地方計画法はニューサウスウェルズ州法1919年にとって1945年に規定された改良課税に対する根拠を提供したものである。80%までの騰貴課税は、騰貴の回復の条項を含む規定された計画実施中の評議会によって取り戻され得ることを規定している。この場合評議会は、計画に基づく一定期間以内において、決められた計画の何らかの条項の出現によりその地域の課税すべき土地の価格が増大したかどうかを報告することを評価委員会 <Valuer-General> に要求できる。

しかしながら市町村の計画立案条例の中には騰貴に関する規定をしているものは少い。解説者たちはそのいくつかの理由として評議会が新しい未経験の法令をあてにするのをいやがっているためだと指摘している。すなわち地主たちは全般的に現行土地課税はすでに過重であるという明確な意見を持ち、サービスインフレーションを進行させながら自然成長による増価と都市計画立案の結果による増価とを別々に分類するための困難さがあることである。それでも騰貴賦課を導入した1945年の改正法

はまた、騰貴課税に関する基本的な必要箇所を作成した。この法律に基づく計画案が規定される前から、社会発展によって増価した分の利益を得る地主たちは、その分に合う様に課税評価がされていた。しかしこの漸次的増価過程は、都市計画案導入と共に根本的変更をこうむった。すなわち、田園地域は、大臣が書類にハンコを捺しているあいだに住宅地や工業用地または商業用地になってしまったのである。現在価値は短期間に3倍に値上りし、一定期間の再評価方式にもとづく評価制度は確立されてはいるが現在の様な土地開発サイクルが散発的性質をおびていることに対処するにはまだ柔軟性が不十分である。地主たちは、騰貴した価格で急いで売ることによって未取得増価を取戻すことができる。このことに関しては、新分担金法のもとで徴収される賦課は分担金だけであり、さらに伝統的な税率や税を廃止することが意図されたのではないことに注目すべきである。分担金による収益それ自身は、都市拡張の計画費用の財源にはならないだろう。

4 地方の討論

ニューサウスウェルズにおいては、改善をかさねる努力がなおざりにされていたのに、この案件は、ひき続き討論の議題となっていた。ニューサウスウェルズ課税評価および地方財政についての王立諮問委員会は、1967年の報告で、都市計画決定による地価騰貴に対する開発課税の望ましさについて論じている。1966年シドニー、ルーカー記念講演会において王立委員会議長、ニューサウスウェルズ最高裁判事、土地、評価裁判所判事は次の様に主張した。「補償金なしに、強制的な請願手続を経て、封地単位で所有されているすべての土地の最終的所有権を獲得することがより適切であり、その結果、すべての土地の封地所有者の所有権は、昔からの王から借りうけた借地人の所有権に減ぜられるであろう。このことは、もう一息で、現在の土地所有制度を、自由相続土地保有権という見解から制限つきの相続へと転換させるであろう。」

5 シドニー地方計画概要

1968年10月ニューサウスウェルズ州計画局は「シドニー地方計画概要」の報告書を公表した。この計画は、今世紀末までに270万人から2倍の550万人になると見込ま

れる人口を処理するために、2000年までのシドニー地方開発計画戦術を企図したものであった。この報告の中で次の様な開発分担金についての論評がなされた。

「実質的に増加されつつある国家財源からの資金を有効に活用する徴候がないなかで、州は既定の公債と課税源からの歳入を当てにするか、新たな歳入財源の開発を図るか以外に別策をほとんど持ち合わせていない。

開発された土地にかかる騰貴課税制度は、きわめて複雑である。その制度は開発地をより高次に用途化したところの評価額に主要な影響を及ぼすと同時に、行政の潜在的なむずかしさを含んでいる。非市街地域の未開発課税は、そこが都市開発地域に指定された場合、問題はより簡単である。シドニー市拡張に要する新地域内の地主たちは、私的デベロッパーや都市開発を促進している公的権威者と協力し、単に彼等の土地を非市街地目的地从用途指定地域にすることにより、この先30年間に10億ドル台<現在の貨幣価値で>の経済的利益を得ることができるものと言われている。もしも、住宅、工場、サービス等の一般社会に対する一般価格が上昇しないと思われるならば、如何なる料金<水道、下水道料金>も税金<土地税>もデベロッパーよりむしろ地主たちに直接課す必要がある。未開発課税は、この目的を達成する見込みを与え、かつ、このようにして非常に重要な考慮を払うことを保証している。

6 ———— 土地開発分担金法

1969年8月、自治大臣は、シドニー州の都市化目的のために解放されたすべての非市街地に、開発課税を課する意志があると発表した。政府は計画概要に示されているように、部分的にはシドニー首都圏拡張計画の要望に添うために必要な莫大な公共投資を基礎としてこれを決定したのである。

計画概要では、住宅と人口密度の傾向を調査したのち、シドニー州の250,000エーカーの土地が、それは現在農村の役わりを果たしているが、人口増のため必要であると計算している。1968年の物価水準で、新たな需要に見合うよう、給水、下水道、電力サービスの拡張費用および350マイルの無料高速道路建設のための費用概算は、52億ドルになるであろうと見積られてきた。また、同時に、巨額の資金が、地方高速道路、鉄道、交通施設、下

水処理施設、各種公共用地等の必要物に対し要求されるであろう。

この提案を実行するための2つの法規が、1970年の土地開発分担金法および1970年の土地開発分担金管理法である。立法上の理由で、課税の場合、この2つの法律が必要である。前者は、税を課するという以上をでない単純な法律であり、この場合、1970年土地開発分担金法は、提案が承認された日付で施行が開始された。次の同管理法は、重要な行政上の条項が規定されており、1970年7月1日付で公布施行された。この法律は、長期のシドニー市拡張の財政上の問題解決の一手段と思われる。

7 ———— 分担金負担義務のある土地

土地分担金管理法にもとづいて分担金対象となるという大臣の命令書の公示により、土地は分担金を課税されることになる。そのような命令は、シドニー州非市街地域の土地についてのみ関係があり法律により定義されている。

8 ———— 分担金の課税評価

指定地域内の布告土地には、次のようにして、分担金が課税される。

1. その土地が課税されるという大臣命令が出た日と、その土地の地区変更を生じさせる暫定開発命令あるいは計画案が官報に公示された日<この公示された日は「確定日」と呼ばれる>との間に、布告土地が売却されたか譲渡された場合、いずれの場合も、分担金は支払われねばならない。

2. 確定日以降は、その土地が最初に売却されるか、他の方法で譲渡される日、もしくは開発の同意が得られた最初の日に、確定分担金は支払われることになる。

分担金は、当該地に関し、従前に分担金の課税対象となり納付された場合、減額される。国の各省または公社あるいは市町村等が確実に公共目的のために開発する土地に対しては分担金は免除される。その他の場合には、分担金はこれらの団体により支払われなければならない。

9 ———— 分担金料率

すべての分担金は、指定地域内の土地が課税されるようになる場合、次の2つのやり方により1969年8月1日現在を評価基準日として計算される。

1. 布告土地が大臣命令と確定日との間に譲渡された時基準日の評価額と売値との差額の30%を分担金とする。
2. 確定分担金は、基準日の評価額と確定日の評価額との差額の30%とされる。確定分担金は、土地が最初に売却されるかその他の方法で譲渡されるか、もしくは開発承諾が得られた場合に、支払われる。

基準日の評価額は、貨幣価値の変動を考慮して調節される。地主が自分の目的のために行った開発については支払われない。課税及び評価額に対する異議申し立て権及び控訴権が、土地及び評価額裁判所に對し存在する。

10 ————— 分担金支払義務者

分担金支払義務のある者は、売却者及び開発許可申請者である。分担金を課税される者は、当該土地に課税義務が発生したということ、14日以内に文書で当局に提出する義務がある。

分担金は、土地にかけられる最初の課税であるが、当局の取得証明書は、たいていの場合、分担金の負担義務と課税額の決定的な証明となる。

11 ————— 免税規定

1戸建住宅のみが建てられているある種の布告地については分担金は免除される。特別に困難が生じた場合には請願委員会により分担金は返済されるか撤回され、売却あるいは開発許可が無効となる所では、小規模開発の場合には延期され委員会が経費が損失となると認めるところでは分担金は帳消しにされるという規定も存在する。

12 ————— 収益の用途

州計画局は土地開発分担金法の管理主体となっている。分担金収益は財務局の特別土地開発分担基金に支払われる。管理費用を支払った後、この収益は、シドニー州非市街地域の給水下、水処理施設、道路、交通施設および公共用地取得費用として使用される。資金は、当局の勧告の後、会計係の命令で割当てられる。

13 ————— 評議会関連事項

評議会 <Council> はこの法律の運用について重要な役割を演ずる。管理法は、布告土地に関しては確定日後に開発許可がおりてから14日以内に評議会が当局に對し次の書類を提出することを要求している。

1. 同意が得られたことを記した通知書

2. 評議会に提出された開発承認の申請書の写し一部
3. 解除および開発許可の解除に関する文書

14 ————— 現在までの分担金実績

開発分担金管理法が施行された後6ヶ月間<1970年7月1日~12月31日>までの分担金課賦額は109,825ドルであった。そのうち583,008ドルが、12月31日現在、徴収された。1971年の当初の2ヶ月間に、さらに427,924ドルが賦課され、総額537,749ドルとなった。当局は現在総分担金合計は150万ドル以上になるものと見込んでいる。

15 ————— 結論

土地開発分担金法は比較的単純な原則に基づいている。この種の立法で起りうるあらゆる複雑かつ困難さをさけるため立法段階では周到な注意が払われた。1932年英国の都市地方計画法のように法規の上で起ってくる開発または騰貴価格の決定の困難さは当初から予想した。論評者たちは、計画決定の際に起こる土地の増加価値を分析し、インフレーションや需要強度のファクターによる一般価格の要因で、この法は失敗するもの、と予想していた。1932年英国法にもとづく1919年ニューサウスウェルズ地方自治法改訂規定は、同様の困難さを証明している。いずれの法案も、広範囲の実情に適應させるため運用上の困難さに苦労している。

土地分担金法は非市街地域の限られた布告土地に對してのみ適用される。分担金対象となるその土地の増加価値は定められた期間を参考にして算出される。その後は、分担金支払義務はなくなる。

最終的には、シドニー拡張計画がうまく計画されるばかりでなく、個人単位の開発も良好な環境と住みやすさ及び現代都市が持つべく望まれている公共施設確保のため適切な公共事業のプログラムに補助されることは、シドニーの人々——彼らが地主であろうが開発者であろうが市民であろうが——の利益となるのである。

<横浜市建築助成公社理事長>