

【米国】

米国の開発利益還元策（バリューキャプチャー）について

宮本 大輔 ワシントン国際問題研究所研究員

1 日本における開発利益還元

交通社会資本のような大規模な施設の費用負担原則は、利用者負担、間接的受益者負担、公共負担が考えられる。わが国において、交通社会資本整備は、利用者負担を中心に行われてきた。しかし、近年、交通社会資本の利用者原則は、施設設備の高騰や外部効果の大きさ、投資回収期間の長期化等により負担の限界が指摘されている。ここでいう外部効果には2つの方向がある。マイナスの外部効果とプラスの外部効果である。このうち、マイナスの外部効果は大気汚染や騒音のようないわゆる公害問題に典型的に現れる。一方プラスの外部効果は、交通社会資本整備にともなう開発利益のケースである。交通社会資本から便益を得る者は利用者だけではない。たとえば、鉄道が建設されれば、その駅の周辺に住んでいる人、あるいは駅周辺に土地を持っている人は、実際に鉄道を利用しなくとも便益を得る。つまり、間接的受益者である。この便益は、鉄道によって都市への移動時間が短縮されることによって生まれる。鉄道の建設によって駅周辺の土地が便利になれば、当然その土地の地価が上昇する。これは、駅周辺住民、土地保有者にとっての金銭的な便益である。それらの人々は、もし土地を売却したならば、思いのほかの利得を得る。この利得は、鉄道建設によって便利になったことが形を変えて現れたものであり、もともとは、鉄道がもたらした便益である。そこで、鉄道の建設資金にこのような便益を取り込めないかという発想が生まれる¹⁾。この考え方がいわゆる「開発利益還元」である。

これは公平性という観点からも妥当だという考え方もある。なぜなら、これらの利得は自分たちが何らかの経済活動を行った結果もたらされた便益ではなく、他者の経済活動によって獲得した「たなぼたの利得」だからである。そのような利得は、何らかの形で交通社会資本の整備資金に還元し、これによって適正な所得分配が達成されると考えられる（一方で、地価の上昇は固定資産税の増加をもたらすことから、住民は

土地を売却しなければ、不利益をこうむるとの指摘もある)²⁾。

公平性についてはこれまでさまざまな議論なされてきており、開発利益を公的主体に還元する論拠を明確に説明する必要があるとされている³⁾。開発にともなう「開発利益」とは狭義では公共投資に伴う土地増価額と言う意味で使われるが、広義では私的投資も含む広い意味の土地開発に伴う土地増価額と言う意味で使われる。土地増価の生まれる根拠を狭く取るか広く取るかの違いである。「キャピタリゼーション仮説」によれば「住民の同質性、地域の開放性、小地域、市場の完全性の4条件の下で社会資本整備の便益は最終的にすべて地代・地価に帰着する」とされる（一方で、条件がすべてそろふことは難しいため、逆に、すべての便益が土地に帰着するわけではないことももちろん踏まえてはならない）。開発利益には5種類（①私的開発による「内部開発利益」②周辺への外部経済による「私的外部効果」③公共事業に起因する外部経済である「公的外部効果」④単独の効果でない相乗効果たる「集積経済利益」⑤計画規制の変更による地価変動による「計画規制効果」）あり、最も広く考えて「不労所得（＝たなぼたの利得）」であることだけに注目すれば②③④⑤の全てが対象となるが、それらに付随する問題点を勘案すると③のみが対象となる、という興味深い研究もある⁴⁾。

わが国においては、土地の資産価値の向上による事業費補てんを開発利益還元策としたゆりかもえ臨海副都心開発、不動産関連事業収入による内部補助を開発利益還元策とした渋谷駅再開発や虎ノ門ヒルズ、また、特例容積率余剰分を周辺開発事業者へ販売するという開発利益還元策をとった東京駅赤レンガ駅舎の保存・復元事業は記憶に新しい⁵⁾。さらに、国の政策として、常磐新線（つくばエクスプレス）を建設するために制定された「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法」もまた、開発利益還元を目的としている¹⁾。

開発利益還元策（以下、バリューキャプチャーと呼ぶ。正確に直訳した場合、「利益獲得」となるが、獲得された利益は

インフラの投資に「還元」されているため、開発利益還元をバリューキャプチャーと同義として捉えたい。)はここ米国においても近年注目を浴びている。ここでは、公共交通施策に関連する FTA 及び APTA の見解について紹介する。

2 FTA (連邦交通局) の見解⁶⁾

わが国においては、1 で述べた常磐新線のように国の法整備によりバリューキャプチャーを実施している例があるが、ここ米国においては都市鉄道やバスなどの公共交通の整備そのものが州以下の自治体により実施されているためか、公共交通新設や改良時のバリューキャプチャーを使用した開発の主体は州以下の地方自治体である。FTA も次のとおり明確にその立場を述べている：

“ほとんどのバリューキャプチャー戦略は地方自治の問題である。州は歳入・資金調達戦略のための法的および規制上の枠組みを確立し、都市および郡は歳入・課税、事業地区、および区域分割などに対する土地利用実施権限を持っている。土地の所有者は自身の土地の使用方法を決定する。交通機関は、他の土地所有者と同様に、地方自治体と協力して、固定資産税と売上税、または開発に影響する料金を使用するバリューキャプチャー戦略を確立する必要がある。連邦政府は、地方の土地利用を規制する法的権限を持っていない。交通機関が土地、特に連邦政府からの資金で取得した土地を所有している場合、バリューキャプチャー戦略の機会を実現することが出来き、このような場合に限り FTA は直接的な役割を果たす”。

一見 FTA はバリューキャプチャーに対して消極的なようにも見受けられるがそういうわけではなく、“バリューキャプチャーは公共部門と民間部門双方の利益を最大化させるツール”だと認識しており、開発利益を最大化させるためには次の条件を整える必要があると述べている：

- ①他モードとの接続が良く、便利で信頼性の高い交通サービスの提供
- ②交通サービスを中心とした土地の利用
(交通サービスを利用することでアクセスが可能となる学校、住宅、商業施設及びそれらの雇用)
- ③トランジット指向の土地利用に対する政治・ステークホルダーの強力な支援
- ④適切な区画整理
- ⑤開発を可能にする堅牢な地域経済及び国家経済

これらの条件が整うと、開発エリアの資産価値を 30~40%、理想的な条件下では 150%も増加させるという研究報告もあ

るようだ。

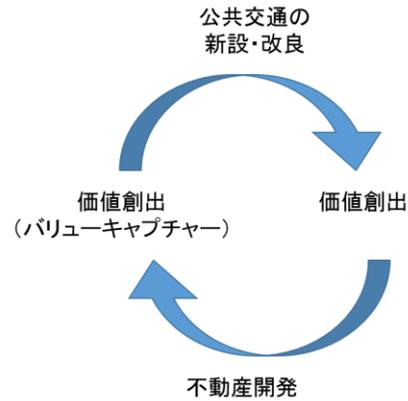


図 FTA の HP より (筆者記)

3 APTA の見解

会員数 1,500 を超える、米国の公共交通に関わる組織や企業を代表する組織である APTA (American Public Transportation Association) ⁷⁾はバリューキャプチャーについて次のようにその有用性を述べている：

“近年米国では都市部の住宅需要が高まっている。都市はこれまで以上に安全になり、より魅力的な住居地になってきている。公共交通機関へ徒歩でアクセスが可能な地域では、資産価値が上昇している。上昇した資産価値の一部が公共交通機関の改良に向けられる場合、バリューキャプチャーと呼ばれる革新的な資金調達方法が可能になる。さらに、質の高い公共交通機関が付近に位置する場合、地価も上がる。最近の APTA の調査によると、大不況の期間においても、公共交通機関の近くにある物件は、遠くにある物件よりも財政的に安定していたということが分かっている。公共交通機関に近い地域は、その地域全体に比べて 41.6%資産価値が高いと言われている。また、公共交通機関や計画部門による調査では、公共交通機関に近いことで不動産の価値が上がることを確認している。公共交通機関の周りには、より多くの利益を獲得する機会があり、公共交通機関でアクセス可能な場所からの収入は、一般的な固定資産税の収入よりも安定している。バリューキャプチャーという手法を用いることにより、特定地域から収益を回収し、その収益地域の開発に使用することができる。ターゲットを絞った近隣街路の改良から新しい公共交通機関のインフラまで、さまざまなプロジェクトでバリューキャプチャーという手法が用いられている”⁸⁾。

つまり、ここ米国の公共施設や公共交通機関建設の際には、バリューキャプチャーを使用した資金調達は非常に有効だと

認識しており、実際に適応事例も多い。

APTAはケーススタディを発信することでバリューキャプチャー手法を普及推進しているようだ。

4 今後の調査

バリューキャプチャー手法を使用した資金調達はこのアメリカにおいても有用であり、いくつかの適応事例もあるようだ。一方で、実際にバリューキャプチャーを適用するか否かについては、州政府・自治体・土地所有者・住民などのステークホルダーと、計画の段階から綿密な調整を要することはわが国と同様であるようだ。カンザシティ等は開発の計画段階で住民投票を実施し、住民の同意を得た上で開発が始められた⁴⁾。

さらに、ひと言でバリューキャプチャーといってもその方法はさまざまである。例えば1で述べたように「土地の資産価値の向上による事業費補てん」や「不動産関連事業収入による内部補助」である。

ここ米国においてもわが国同様に、研究機関や大学などによりバリューキャプチャーの手法が体系的にまとめられている。次稿ではバリューキャプチャーの手法について調査することとする。

【引用・参考文献・出典資料】

- 1) 山内弘隆[2000], “交通社会資本の特質と費用負担について”, [特集: 21世紀の開発途上国の社会資本を創る]
- 2) 小熊仁, “交通社会資本整備における開発利益の還元と費用負担の手法”
- 3) 竹内光博, “開発利益の公共性をめぐって”
- 4) 役重道明[2015], “土地開発に伴う開発利益還元政策 –社会的最適開発への誘導策を含めて–”
- 5) 独立行政法人国際協力機構(JICA) [2017], “鉄道整備と都市・地域開発を連携させる開発のあり方に関する調査”
- 6) FTA HP, “Value Capture”,
<https://www.transit.dot.gov/valuecapture> (2019/0313 access)
- 7) APTA HP, “REIMAGINE MOBILITY – THE POWER AND PROMISE OF PUBLIC TRANSPORTATION”,
https://www.apta.com/about/Documents/APTA_Annual%20Report%202018_Revised%209.28.18.pdf (2019/0313 access)
- 8) APTA HP, “Value Capture for Public Transportation Projects, Policy Development and Research”,
<https://www.apta.com/resources/reportsandpublications/Documents/APTA-Value-Capture-2015.pdf> (2019/0313 access)