

〔研究員の視点〕

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

運輸調査局 研究員 小熊 仁

※本記事は、『交通新聞』に執筆したものを転載いたしました

港湾、道路、空港など、交通におけるインフラ施設を交通社会資本と呼ぶ。この交通社会資本の整備によって「外部効果」が発生することは良く知られている。すなわち、交通社会資本には、その施設を利用し、対価を支払うだけでなく、周辺の地価や土地用途も変化させる可能性がある。

鉄道整備のケースを取り上げてみよう。鉄道が整備されれば、その利用者は目的地への移動時間が短縮することによって便益を得る。一方、鉄道の整備によって沿線の価値が向上すれば、地価も上昇する。この沿線に住んでいる人は、もし土地を売却するとすれば、土地購入時点よりも高い価格で販売することができる。これ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「たなぼたの便益 (Windfall gain)」である。

そのような便益は、何らかの形で交通社会資本の整備資金に還元し（「開発利益の還元」）、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、不利益を蒙るとの指摘もあるが、ここでは考察の対象外とする）。

交通社会資本整備による開発利益の構造

交通社会資本の整備において開発利益の還元を用いることは、第1に、開発利益を交通社会資本の整備財源の一部にすることによって、交通社会資本へのアクセス料金の上昇などを抑制できる点で意義が見出される。開発利益の還元を行わなければ、アクセス料金が最適水準以上に引き上げられ、交通社会資本の有効な利用も阻害されかねない。第2に、交通社会資本の整備規模を明らかにすることが可能な点である。もし整備費用がアクセス料金による収益と開発利益の還元でカバーできれば、整備の便益が費用を上回る。開発利益の還元が行われない場合に、アクセス料金による収益のみで整備費用を賄おうとすると、交通社会資本の整備規模が最適な水準以下に抑えられる恐れがある。この場合、公的負担によって整備費用を埋め合わせる論理が主張される。しかし、その際には、負担額をどの程度の水準にまで計上するか判断に困難をきたし、便益が費用を下回るような結果もたらされることもある。

ところで、交通社会資本の整備による開発利益はいかなる仕組みのもとで生じるのか。キャピタリゼーション（資本化）仮説においては、一般に交通社会資本整備の便益は、地価の上昇に帰着すると示されている。具体的

研究員の視点

には、交通社会資本の整備によって、その地域の魅力が増加し、住民の流入を招く。これによって住宅需要などが拡大し、地価の上昇が起きる。さらに、土地1単位あたりの生産額の上昇は、新たな企業誘致を促進させ、用地需要も増大させるといった効果を及ぼす。

ただし、交通社会資本を整備しても、開発利益が発生しないケースもある。例えば、空港の事例である。空港の整備は、航空利用者に都市へのアクセス時間の短縮、利便性の向上、及び移動の選択肢拡大などの便益を生じさせる。その一方で、住民には騒音、混雑など居住環境の悪化をもたらす。空港整備による社会的費用が便益を上回れば、人口の流入は発生せず、その土地の評価額はむしろ低下するものと考えられる。

交通社会資本の整備には、以上のような正の外部効果と負の外部効果が存在する。両者の性質は相反するものであるが、いずれにおいても効率的な資源配分は達成されていない。従って、これらをいかに内部化し、資源配分の最適化をはかるかが課題であると認識される。

交通社会資本整備における費用負担の手法

1991年にノーベル経済学賞を受賞したコース(Ronald.H.Coase:1910~)によれば、外部効果の発生源の所有権がその発主体、あるいは、被害者のいずれかに配分されていれば、両者の自発的な交渉を通じて効率的な資源配分が達成される。すなわち、交通社会資本の整備に伴う外部効果の所有権が、整備主体、あるいは、外部効果を受受している主

体(住民など)に属していれば、両者の交渉によって開発利益を内部化できるというものである。しかしながら、コースの論理は、取引費用ゼロのケースを仮定しているために、たとえ、外部効果の所有権を明らかにしたとしても、交渉では整備主体、住民に追加的な費用負担が要求されるために、合意形成の点で支障をきたし、取引費用についてはかえって増加するおそれがある。さらに、交通社会資本の整備によって得る便益の範囲は特定しにくいために、交渉前のモニタリングコスト(監視費用)も増大すると推測される。

以上の点から考慮すれば、ピグー税による解決手法が最も望ましいといえる。具体的には、私的便益と社会的便益の乖離分(=開発利益)について税を課徴し、整備資金を得る方法である。実際に、アメリカでは、雇用税、価値捕捉税等によって、交通社会資本の整備資金が賄われている。わが国でも、かつて大阪市営地下鉄御堂筋線の建設において、駅から半径700mに居住する住民と商店から負担金を徴収した事例があった。ただし、わが国の交通社会資本の整備については、原則的には利用者負担のもとで整備費用を調達してきたが、最近では、その限界が指摘されている。それは、単に施設整備に要する費用が高騰しただけでなく、外部効果の大きさや投資回収期間の長期化によって、利用者からの負担だけでは十分に整備費用を賄うことができないことを意味する。交通社会資本には外部効果が発生している以上、その費用負担もそれに整合的でなければならない。今後の交通社会資本の整備において、開発利益の還元は十分な検討材料になるものと考えられる。