

固定資産税を活用した地域再生ファンドの可能性

東洋大学経済学部教授 川 崎 一 泰

目 次

1. はじめに
 2. 機能配分論とわが国の固定資産税制
 - (1) 機能配分論
 - (2) 中央政府と地方政府の税源構成の国際比較
 - (3) わが国の固定資産税の概要
 3. 官民協働型都市開発の仕組み
 - (1) TIF 制度の仕組みと特徴
 - (2) BIDs 制度の仕組みと特徴
 4. 開発利益は地価や固定資産税収に反映されているか
 - (1) 分析の考え方
 - (2) 東京圏における新線・新駅開業状況
 - (3) 空間情報のデータベース化
 - (4) 実証分析
 5. むすび
- 補論 投資による商店街再生の事例

1. はじめに

日本は少子化・高齢化の進展とともに、総人口が減少する人口減少社会に突入しつつある。こうした中で、経済成長の鈍化とともに、社会保障給付の増大により、財政は極めて深刻な逼迫状態が続いている。一方で、都市と地方の財政格差が大きな話題となる一方で、地域活性化の手段の一つとして、地域再生のための投資も求められている。こうした中で、欧米諸国で地域再生のための再開発を通じて、地域を再生させた事例などが報告されるようになってきている。

地方財政論や都市経済学のテキストには、「地方公共財の財源はその地域の地代によって賄うべきである」とするヘンリー・ジョー

ジ定理がしばしば登場する。これは最適なクラブの規模を考える際に、土地の重要性に着目した研究から派生したものである。公的サービスによる便益がすべて地価に帰着すると考える資本化仮説とあわせて、わが国では開発利益の還元の方策が幾度となく検討されてきた。

都市計画の分野では、市町村などが定める「宅地開発指導要綱」などで開発行為の際、事前に公的サービスを提供するための負担金を開発者に求める制度がある。この背景には、大規模な宅地開発の場合、住民が急増することで、学校や上下水道などを新たに整備しなければならない場合が生じるが、自治体が負担をするとすると、既存の住民も負担することになってしまう。したがって、受益者に費用負担を求めるために、開発行為の前に開発

負担金を求めるという仕組みである。この開発負担金は開発事業者が負担することになるが、間接的には住宅の購入者、すなわち、新たに住民になる人も負担することになる。

このように開発行為にはそれに伴う利益が生じるが、この利益に対しては必ずしも十分な税負担がなされてきたとは言い難い。一方で、開発利益が地価に反映されることから地価を課税ベースとする固定資産税を活用する投資手法を検討する必要があるだろう。

そこで本稿では、固定資産税をめぐる議論を整理しつつ、基礎的自治体の市町村の主要な税源である固定資産税に着目をし、地域再生ファンドとなりうるかを検討する。

以下、第2節では、固定資産税制をめぐる最近の論点を整理するとともに、地方政府の税源としての国際比較などをおこない、日本の固定資産税制について簡単に概観する。第3節では、欧米諸国で都市再生の資金調達手段として活用されつつある開発利益を担保とするファンドの概要を紹介するとともに、日本に導入する際の課題を整理する。第4節では、こうしたファンドを立ち上げる前提となる開発利益が税収に還元されているかどうかを検証するために、新駅開発の効果を空間情報から実証分析を試みた。第5節で本稿の結論を整理し、今後の課題を明らかにする。

2. 機能配分論とわが国の固定資産税制

この節では、最近の先行研究で議論されている財産税の機能配分論の概要を整理するとともに、OECD 諸国の財源構造と比較をしつつ、わが国の固定資産税制を概観する。

(1) 機能配分論

財産税は、その応益性、すなわち受益者負担の原則に基づき公共サービスの帰着先に課税をするという考え方に基づき、OECD 諸国の間では、最も基礎的な自治体の主要財源として位置づけられている。また、税源の構

造から中央・地方政府の役割分担を考えることも試みられている（土居（2000）、佐藤（2005）など）。佐藤（2005）の「望ましい地方税」の論点は明確で、地方税の課税は応益性の原則を徹底し、それに伴う不公平は国の所得再分配政策で配慮すべきとしている。また、この指摘は、中央・地方の役割（＝機能）分担と税源の対応関係から税源の再配分とともに、機能分担も明瞭にすることを意味しているものと考えられる。赤井他（2004）では、財政責任・自立を地方税に「機能配分」すべきことを唱えており、その狙いは国の地方への裁量的な関与に歯止めをかけるとともに、政策目的と手段の対応関係を明瞭にすることで、制度の説明責任を改善することにあるとしている。

地方分権化が推し進められる中、地方の自主財源の確保は大きなテーマである。中でも、基礎的な自治体の自主財源として固定資産税を充ててはどうかという提案がしばしばなされている（佐藤（2005）など）。地方自立のための自主財源確保とともに、自らの責任で負担も求める財政責任を果たす必要があり、自ずと応益性の高い税源が地方の財源として望ましいということから、応益性の高い固定資産税を地方の基幹税とすることが主張されている。宮崎・佐藤（2005）では、こうした固定資産税の応益性に関する実証分析を行っているが、現行制度下では、固定資産税は応益原則を満たす課税とは必ずしも言えないという結論を導き出している。しかしながら、地方の「課税自主権」を強化し、公共サービスの増額を固定資産税の増額で賄うことを想定した数値シミュレーションでは、固定資産税が応益税となるとの結果を示している。

中野（2003）は、固定資産税の役割として、地方の基幹税としての役割に加えて、良好な住宅ストックの形成と土地の効率的利用を実現するための重要な役割を担う税と位置づけている。この論文の中で、わが国の固定資産税制はこの前者に大きく偏ったため、相対的

な税負担が軽くなるいわゆる「ミニ開発」が助長されてしまった局面を指摘し、特に、土地利用の効率化を促す柔軟な運用が可能になる仕組みとする必要があると提案している。この点は、宮崎・佐藤（2011）で指摘されている課税自主権と整合的な結果である。

(2) 中央政府と地方政府の税源構成の国際比較

こうした機能論の視点から、OECD 諸国の税収構成を見てみよう。図1はOECD統計から、税収に占める個人所得税、法人税、社会保障税、財産税、一般消費税、物品税、その他の割合を示したものである。

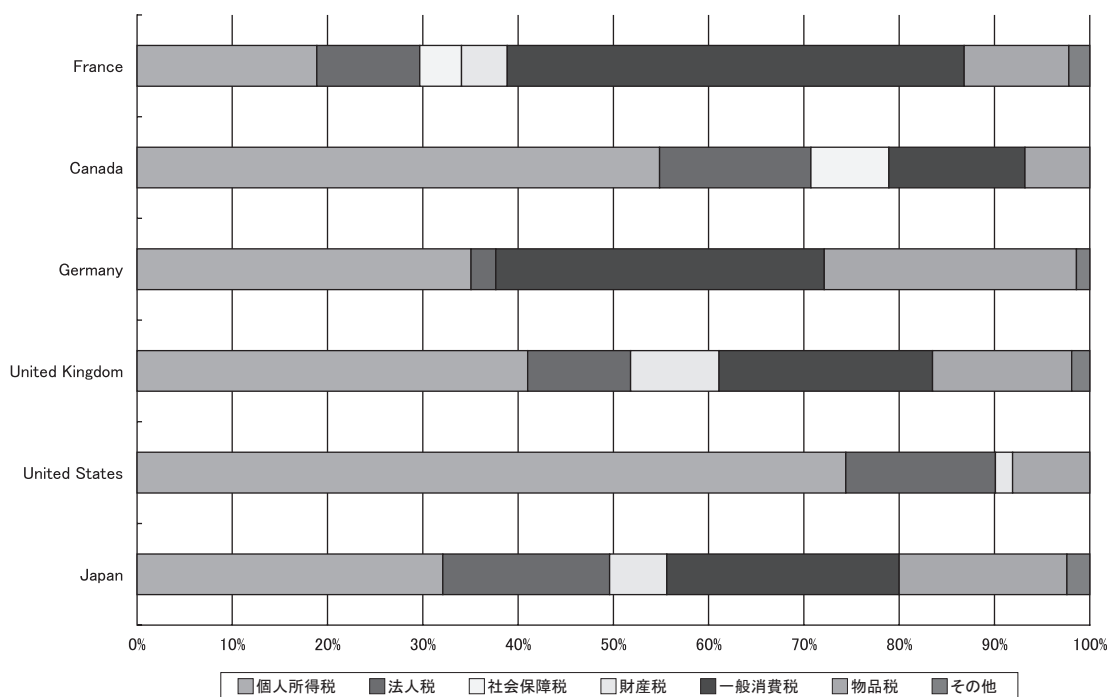
わが国では主要3税と呼ばれる「所得税、法人税、消費税」で概ね8割弱を占めている。その構成比は国によって異なるものの、これらの税源から国の資金調達がなされている様子がうかがえる。これは、赤井他（2004）の

言う機能論で言うと、主として景気対策や所得再分配の機能を有している中央政府が、それらをコントロールする手段（政策）を実施することによって、その成果が税収に返ってくる構造となっており、機能論的にも自然である。

図2は同統計の地方政府の税収構成を示したグラフである。

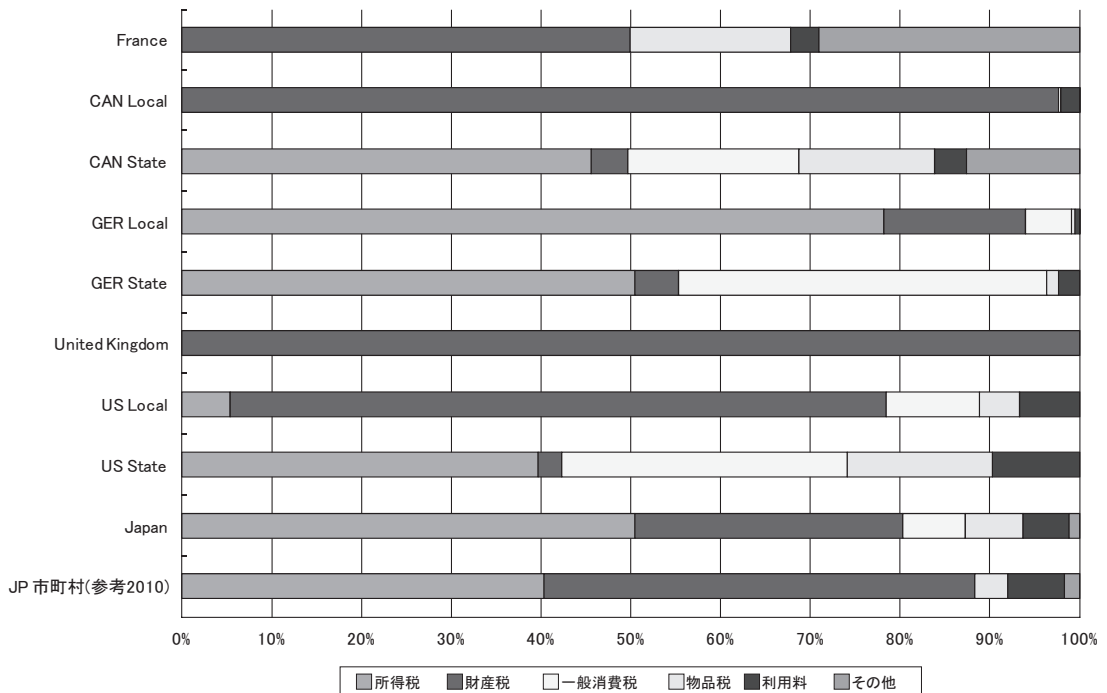
フランス、カナダ、イギリス、アメリカともに基礎的自治体になればなるほど財産税を主要財源とする傾向が見受けられる。日本もそうした傾向が見え、市町村ベースで約半分弱のシェアを占めている。欧米の場合はもっと極端に財産税に依存する構造となっており、応益性の観点から、地方公共サービス提供の便益が地価に反映されることから財産税が基礎的自治体の主要財源となっているようだ。つまり、こうした地域の公共サービスを提供する役割は基礎的自治体に担わせ、それ

図1 中央政府の税収構成の国際比較（2009年）



出典) Revenue statistics (OECD)

図2 地方政府の税収構成の国際比較（2009年）



出典) Revenue statistics (OECD)

をコントロールする政策実施による成果が税収に返ってくる構造となっており、機能論的にも自然である。

このように機能論から考えて、財産税を基礎的自治体の主要税源とすることは、合理的であり、役割が明確になる。わが国の場合は、やや所得課税のウェイトが高く、所得再分配の機能も担っていることが影響しているものと考えられる。

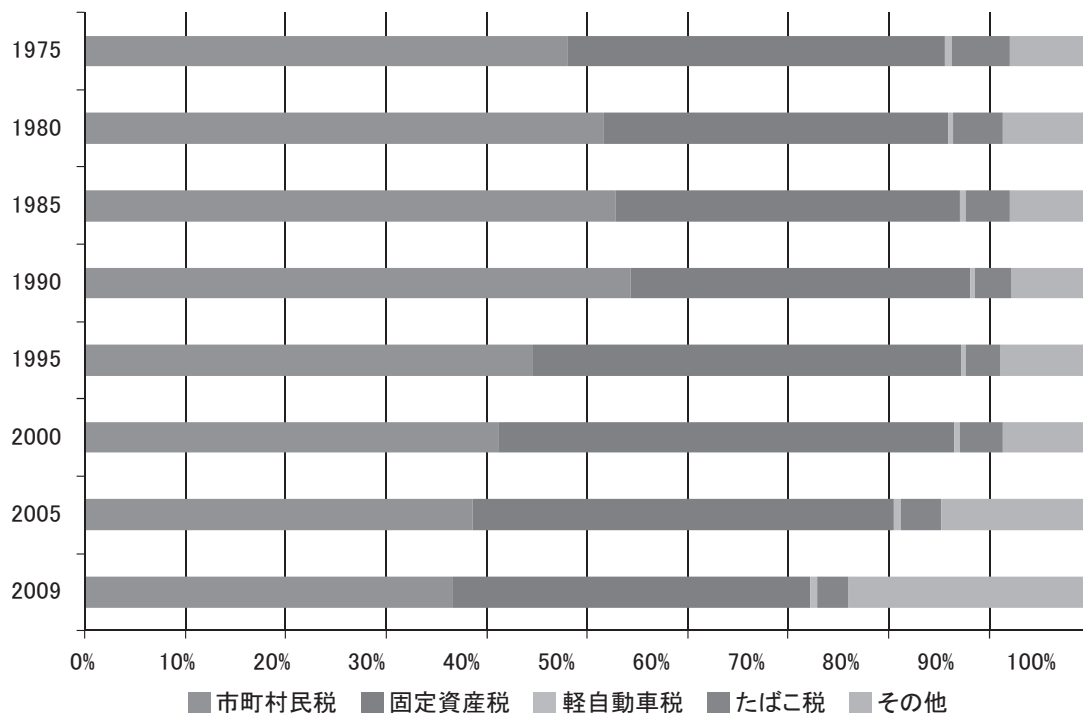
(3) わが国の固定資産税の概要

わが国の固定資産税は土地、家屋、償却資産の固定資産を課税ベースとし、その所有者を納税義務者とする資産課税の一種である。この固定資産税は市町村等⁽¹⁾の自主財源となっており、2002年度は市町村税の46.9%を占め、市町村税収での占める割合が最も高い。こうした現状からも、市町村の基幹税として重要な位置づけがなされるわけである。

固定資産税は、土地や家屋等の「適正な時価」に対して標準税率1.4%で課税される。なお、土地と家屋は一体の資産として把握するのはなく、それぞれ別個のものとして評価される。この「適正な時価」評価は、土地に関しては、それまでバラバラであったものを1994（平成6）年度以降、地価公示価格、都道府県地価調査価格及び不動産鑑定士等の鑑定評価から求められた価格を基準とし、これらの価格の7割を目途に評価を行うこととしている。つまり、概ね公示地価等の7割程度とすることで統一された。一方、家屋の評価は最建築価格基準が採用されている。これは、同一の家屋を評価時において建築したものである場合の建築価格（これを「再建築価格」という）を基準とし、家屋の経過年数や損耗の程度等を減価することによって導出されている。

図3は市町村税収の税源構成を時系列的に

図3 市町村税収の税源構成の推移



出典) 地方財政統計年報 (総務省)

追ったグラフである。

特徴的なところは市町村財政で固定資産税収の占めるウェイトは相対的に高く、市町村にとっての基幹税と位置付けられる。

3. 官民協働型都市開発の仕組み

この節では、欧米などで採用されている開発利益が反映される財産税を利用した官民協働型都市開発の仕組みを紹介し、先行研究における論点を整理していく。

人口減少社会の本格的な到来を前に、中心市街地の空き店舗問題に代表されるように、地方都市の中心地に低度未利用地が散見されるようになり、こうした地域の再生が大きな政策課題となっている。一方で、国の財政再建が急務な状況の中で、「地方にできることは地方が」、「民間にできることは民間が」実施するということにより、地方分権型で民間の活

力を利用する形で、中央政府のスリム化を図ろうとする経済財政構造改革が推進されている。このように従来型の補助金に依存した、都市開発を実施することは困難で、民間活力を導入しつつ、地域住民が主導するような官民連携 (Public Private Partnership: PPP) 型の仕組みへと切り替えていくことが求められている。筆者は、この PPP 型都市開発の資金調達面で、アメリカの地方政府で運用されている Tax Incremental Financing (以下、TIF という) と欧米の都市で運用されている Business Improvement Districts (BIDs) に着目した。

アメリカの大都市において、1970年代に中心地の荒廃⁽²⁾が進み、そうした地域の再生のための資金調達手法として、Tax Incremental Financing と呼ばれる方法が広く使われ、都市再開発のための資金調達がなされてきた。この TIF とは再開発に伴う財産税の増収部

分を償還財源とした債券を発行し、再開発の財源とする手法である。

以下では、アメリカで運用されている制度の概要、及び、先行研究での論点を整理する。特に、税制、地方自治制度など、日米の制度的な背景の違いも意識したサーベイを行うこととする。

(1) TIF 制度の仕組みと特徴

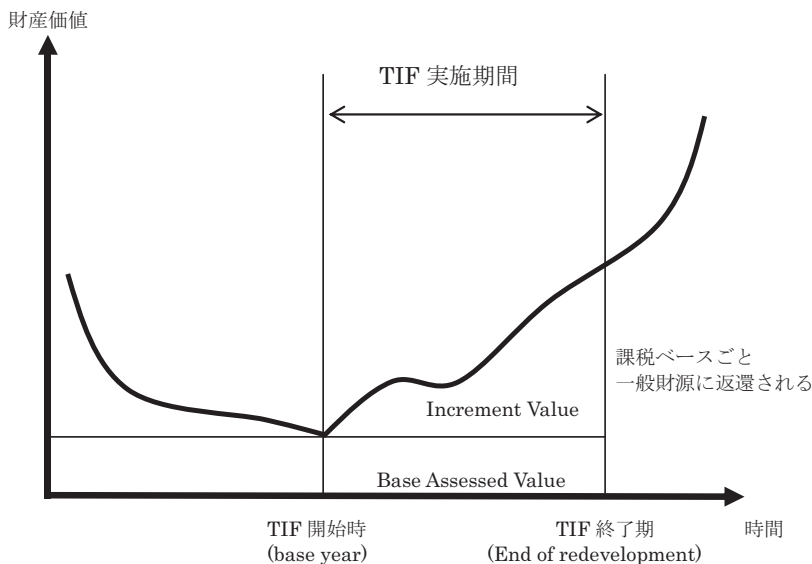
TIF は特定地域の再開発プロジェクトの事業費の一部を、その地域内で再開発に伴う固定資産の増加分から生じる財産税 (property tax) 収で賄おうとするものである。再開発事業の投資の多くは起債によって調達されることから、再開発事業による財産税増収分を担保とした債券を発行し、財産税増収分によって償還する仕組みである。この TIF の運営主体は特定地域の TIF agency であり、州政府等からの債務保証がない独立した組織である。TIF は、こうして調達した資金を財源として、インフラ整備を中心にを行い、これをテコに民間投資を誘発する「米国版官民協

働型再開発」手法と言えよう。

Byrne (2005) では、この TIF の経緯を簡単に紹介しており、TIF 制度は1952年のカリフォルニア州で法制化されたのが起源であるが、1977年にイリノイ州で法制化されるまでは、他州にはほとんど拡大しなかったようである。このイリノイ州での法制化は TIF を急速に普及すると同時に多くの論争を呼んだとしている。1983年のシカゴ地区で5地区だったのが、1990年までには、シカゴ大都市圏で85地区に拡大し、2000年には州全体で500を超える勢いで増加したとしている。

TIF の一般的な流れは、図4のようになる。TIF Agency は市 (City)、学校区 (School District) などと協議の上、再開発事業を実施する地区の税収の配分について取り決めを行い、TIF 事業がスタートする年を base year とする。この時点までは、市は当該地区の課税ベースのすべてを税収としていたが、TIF 実施後は、Base year の評価額 (Base Assessed Value) で凍結するのである。市や学校区にとっては、大きな痛手になるが、

図4 TIF の概要



資料) 各種資料より筆者作成

TIF を利用し地域再生を図ろうとする地区の多くが、荒廃地区で財産価値が低下している地域で、税率を一定とするならば、税収も低下していく地域なので、一定の税収を確保できる TIF は魅力的でもある。一方、TIF agency は再開発に伴う財産価値の増加分、図4の incremental value 部分を活用し、資金調達から事業展開までの運営を行うこととなる。つまり、運営費等もすべて起債により調達すると仮定すると、図4の incremental value の現在価値が理論上の起債可能額となるのである。もちろん、債券の購入者はこの incremental value が起債可能額を下回るリスクが存在し、プロジェクトによっては資金調達ができないことによる計画の見直しを迫られるケースも起こることになる。この TIF 実施期間が終了したら、課税ベースはもと市や学校区に戻り、TIF による再開発がなかったら得られないであろう課税ベースも獲得できるという仕組みである。

TIF の採用が急速に普及した頃の実証研究に Anderson (1990) があげられる。この論文では、TIF を採用したことで本当に財産価値は上昇するのかどうかを実証的に検証した最初の論文であろう。Anderson (1990) では、実証分析の結果、TIF を採用した自治体とそうでない自治体よりも財産価値が高くなる傾向が観測されたが、TIF の採用が財産価値を高めたという因果関係を示せなかったとしている。一方、Dye and Merriman (2000) では、シカゴ大都市圏のデータを利用した実証分析を行った結果、市全体で捉えると、TIF 採用によって財産価値の上昇率を緩やかにしていることが明らかとなっている。彼らは、その要因として、TIF が成長地域への投資を犠牲にして、荒廃地域への投資につながっている点を指摘している。同様に Dye and Merriman (2003) では、イリノイ州データを使って、TIF を採用している市と採用していない市との間で都市成長に差はないことを示している。Byrne (2005) では、

TIF 採用の意思決定をするときに周辺自治体との戦略的相互依存⁽³⁾ (strategic interaction) の関係にあるかどうかを空間計量経済分析により検証し、意思決定は周辺の影響を受けていることが指摘されている。また、TIF を行政区が重複する地方政府から税収を得るために使っているかどうかを検証した結果、そうではないことが明らかにされている。

また、Johnson and Man (2001) では、公共投資や税負担の増加を伴わずに、十分な経済的インパクトを与えられる事業のみが着工されることとなるので、ガバナンスが効くことを指摘している。これは、財産税の増価分が債券償還の原資となっているため、十分な増価が見込めない事業には資金が集まらないためである。

(2) BIDs 制度の仕組みと特徴

BIDs は民主的なプロセスを通じて地区を設定し、その地区内の公共サービスを提供するための財源をその地区の財産税などの既存の税に上乗せをする形で徴収する制度である。市域全体を管轄する自治体によるサービスでは不十分だと考える地権者らが地域美化、セキュリティ、維持管理を行うために、拘束力のある地区の地権者らが自発的に追加的税を支払う仕組みである。主に商業地区の発展のために、自治体が提供するサービスに上乗せをする形で提供されている。このサービスは当該地区内にのみ提供されることから、クラブ財と位置づけることができる。

具体的には1970年代にアメリカで誕生した基本コンセプト、“Clean and Safe” (美化と安全) に代表されるように、地区内の清掃サービスと防犯サービスが基本となっている。最近では、この基本的なサービスに加えて、コミュニティバスの運行、フリーマーケット、駐車場の整備、携帯電話のアンテナ設置などの地域振興事業などを行うところも出てきている。アメリカの場合、BID の仕組みは州法で、地区の設定、意思決定の仕組みなどが

規程されている。

Brooks (2008) は、多数決による集会的意思決定で起こる一部の投票者の不満を解消する手段の一つとして、BIDs を位置づけ、その効果について実証研究を行っている。ロサンゼルス市の BIDs を事例に分析をし、追加的なサービスによって、犯罪発生率が 6 ～ 10% 程度引き下げられ、犯罪抑止による効果が税負担を上回っていると結論付けている。また、Hoyt (2004) でも、フィラデルフィア市の BIDs のデータで分析をしており、恐喝や不法侵入のような犯罪を抑止する効果があると結論づけている。このようにいくつかの先行研究では、犯罪抑止の効果が強調される傾向がある。

以下、筆者が現地調査をしたロンドン市を例に、制度の枠組みを説明しよう。ロンドン市の場合、財産税 2.5% が市内全域に課税され、BIDs に関してはこれに 1 ～ 2 % を上乗せされ課税される。したがって、BIDs 以外の地域の財産税率は 2.5%、BIDs は 3.5 ～ 4.5 % という税率になっている。こうして BIDs 内で上乗せされ徴収された税は、地域のマネージメント組織に支給され、追加的なサービスの提供の財源になっている。筆者らが調査した Paddington BID では、ホテルには 1.5%、それ以外の商業には 2 % が上乗せ分として課税されており、この資金を使って、地区内の清掃作業と防犯カメラの設置や警備員の巡回などの防犯活動が行われていた。

この BIDs 制度は国や地域によって様々ではあるが、強制徴収される税にクラブの会費を上乗せし、徴収することで、ただ乗りを防いでいる。こうすることで、日本の町内会や商店街でしばしば起こっている未加入者にもサービスが提供されてしまう問題（ただ乗り問題）を解決する有効な手段となりうるものと考えられる。

こうした民間資金や発案を受け入れることで、財政制約が厳しい中で地域再生のための資金調達が可能になる。根本 (2006) でも指

摘されているが、自治体の年度予算の下で、年度をまたがる長期的な約束である債務負担行為ができないため、現時点での TIF の導入は困難である。これらの仕組みの導入を妨げる規制の緩和や仕組み作りが求められるものと考えられる。

4. 開発利益は地価や固定資産税収に反映されているか

この節では、TIF などの地域再生ファンドが機能する前提となる開発利益が地価や固定資産税収に反映されるかを検討するための、実証研究を行う。具体的には、新都市交通などの新線や新駅開業に伴う開発利益をベースに考える。

(1) 分析の考え方

昨今、都市部において新線開発や新都市交通の開発などが進められている。これに伴い新駅が開業し、駅周辺地域の開発が進められている。このように新都市交通などの開通に伴う新駅の開業は地域経済にも大きな効果をもたらすものである。一方、地方自治体においては、新駅開業に伴う開発のための社会資本整備などの投資が求められ、財政負担を伴う事業を行わなければならない。従来こうした事業に対する評価はヘドニックプライス法などで地価に集約された便益を利用した費用便益分析が行われてきた。しかしながら、実際の自治体の財政にどの程度の効果があるのかは特定に自治体の事例研究にとどまり、包括的には検証されてこなかった。

特に大都市では行政界を越えた通勤通学が一般的で、経済活動もそうした場合が多い。また、新駅周辺の開発も行政界を越えることもある。こうした現状を踏まえ、昨今汎用性が高まった地理情報システム (GIS) は空間的な配置と市町村データをリンクさせることができ、こうした行政界を越える分析に適している。そこで本節では、新駅開業に伴う財

政への影響を計測することを目的とし、GISを使った実証分析を試みる。

GISを使った財政分野での研究は昨今散見されるようになってきたが、未だ普及したとは言い難い状況である。中村・田平(2007)、川崎(2009)が財政分野で地理情報を取り込んだ実証分析が試みられている。また、データの制約と分析作業の効率性の観点から、分析対象を首都圏の東京圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)に絞ることとした。

(2) 東京圏における新線・新駅開業状況

まず、新駅開業には、新線開通に伴うものと既存路線に新駅を開業させる2つのパター

ンが存在する。そのうち新線開通に伴うものは国土交通省鉄道局が提供している「都市鉄道新線の開業状況」が使える。このうち東京圏における新線の開業状況を抽出したものは表1のとおりである。羽田空港の拡張に伴うものも含まれるが東京圏で24の新線が開業した。

一方、既存路線の新駅開業については公的なデータベースが存在しないことから、「駅データベース」(<http://www.geocities.co.jp/curoka3/sdb/stadata.htm>, 2011.5.14DL)の新設駅データを利用した。この2000年以降の新駅は表2のとおり10駅である。これらの新駅も周辺地域の開発に伴い新設されたものな

表1 首都圏における新線開業状況(平成10年度～平成21年度)

事業者名	路線名	区間	営業キロ	開業年月日
京浜急行電鉄	空港線	天空橋～羽田空港	3.2	10.11.18
多摩都市モノレール	多摩都市モノレール線	立川北～上北台	5.4	10.11.27
相模鉄道	いずみ野線	いずみ中央～湘南台	3.1	11.3.10
千葉都市モノレール	1号線	千葉～県庁前	1.7	11.3.24
横浜市	1号線	戸塚～湘南台	7.4	11.8.29
多摩都市モノレール	多摩都市モノレール線	多摩センター～立川北	10.6	12.1.10
東京都	大江戸線	国立競技場前～新宿	2.1	12.4.20
北総鉄道	北総線	印西牧の原～印旛日本医大	3.8	12.7.22
東京地下鉄	南北線	目黒～溜池山王	5.7	12.9.26
東京都	三田線	目黒～三田	4	12.9.26
東京都	大江戸線	都庁前～国立競技場	25.7	12.12.12
埼玉高速鉄道	埼玉高速鉄道線	赤羽岩淵～浦和美園	14.6	13.3.28
東京臨海高速鉄道	りんかい線	東京テレポート～天王洲アイル	2.9	13.3.31
舞浜リゾートライン	ディズニーリゾートライン	リゾート・ゲートウェイステーション～リゾート・ゲートウェイステーション	5	13.7.27
芝山鉄道	芝山鉄道線	東成田～芝山千代田	2.2	14.10.27
東京臨海高速鉄道	りんかい線	天王洲アイル～大崎	4.4	14.12.1
東京地下鉄	半蔵門線	水天宮前～押上	6	15.3.19
横浜高速鉄道	みなとみらい21線	横浜～元町・中華街	4.1	16.2.1
東京モノレール	東京モノレール羽田線	羽田空港第一ビル～羽田空港第二ビル	0.9	16.12.1
首都圏新都市鉄道	常磐新線	秋葉原～つくば	58.3	17.8.24
ゆりかもめ	東京臨海新交通臨海線	有明～豊洲	2.7	18.3.27
東京都	日暮里・舎人ライナー	日暮里～見沼代親水公園	9.7	20.3.30
横浜市	グリーンライン	日吉～中山	13	20.3.30
東京地下鉄	副都心線	池袋～渋谷	8.9	20.6.14

資料) 国土交通省鉄道局より2011.5.26DL
(<http://www.mlit.go.jp/common/000046543.pdf>)

表2 既存路線の新駅開業データリスト
(1999年～2009年)

開業日	路線名	駅名
00.1.22	営団東西線	妙典
00.3.29	こどもの国線	恩田
00.4.1	東北線他	さいたま新都心
02.3.26	東武東上線	つきのわ
03.3.27	秩父鉄道	ひろせ野鳥の森
04.3.13	上越新幹線	本庄早稲田
04.12.11	小田急多摩線	はるひ野
05.8.24	東武野田線	流山おおたかの森
08.3.15	武蔵野線	越谷レイクタウン
08.8.9	いすみ鉄道	城見ヶ丘

資料) 駅データベース

(<http://www.geocities.co.jp/curoka3/sdb/stadata.htm>)

どが含まれており、郊外地域のものが多い。

ここで新線開通に伴う新駅及び既存線の新駅を地図上にプロットしたものが図5である。

このGISデータについてここで簡単に住所を明らかにする。まず、ベースマップはESRI Japan (<http://www.esri.com>) が提供する国勢調査時点(2005年10月1日)の市区町村界のSHAPEファイルを利用した。また、

図5 東京圏の新線・新駅開業状況



鉄道路線及び駅データは国土交通省国土計画局国土数値情報ダウンロードサービスの鉄道(線)の平成19年度データを利用した。このデータは平成19年7月31日時点で作成されており、その時点までに開通された路線や新駅などの情報が反映されている。

図5はこのデータベースをもとに、上記リストの新路線及び既存路線の新駅の色を切り換えて表示している。

(3) 空間情報のデータベース化

この節では、GISの機能を使って空間情報を実証分析可能なデータベース化する過程を明らかにしていく。

GISの大きな特徴の一つとして、地図上の空間情報と統計データを結合することができる点である。今回使用したデータは国土交通省国土数値情報にある鉄道データ、公共施設データである。このうち鉄道データの駅データを利用し、空間分析を試みた。

駅より徒歩圏でカバーできるエリアを抽出するために、駅からの距離を計測した。徒歩圏の距離帯を人間の歩行速度を4km/hと設定し、10分圏を666.6m、15分圏を1,000m、20分圏を1333.3mとした。この距離帯でカバーしているエリアをArcGIS9.3のバッファ機能を使って抽出した。なお、このバッファ機能を使う際に海等の面積を計測しないように海等についてはクリップ機能を使いカットし、重複部分は最短の方に表示されるようにしている。

これを先程の図5と重ねて表示したものが図6である。これを見ると、以下の2点を指摘できよう。第一に、常磐新線(つくばエクスプレス)、日暮里・舎人ライナー、埼玉高速鉄道線、横浜市営地下鉄グリーンライン、ブルーライン、多摩都市モノレールなど郊外で新設された新線や新駅は鉄道駅の徒歩圏の空白地域に作られていることが見て取れる。第二に、都心部で開通した新線、東京メトロ副都心線、半蔵門線、りんかい線などは鉄道

図6 東京圏の駅からの徒歩圏の分布



図7 市区町村役場と都心からの距離帯



駅空白域というよりは、むしろアクセス改善による混雑緩和に主眼が置かれているものと考えられる。

こうして抽出したバッファを計量分析に使うためのデータベース化の作業を行う。本研究では、ArcGIS9.3の Calculate Areas 機能を使って面積計算を行った。まず、市区町村の面積をこのベースマップで計算する。この機能で計算をすると国土地理院が公表している市区町村面積と比べて、0.001km²の位で誤差が生じている。次に、駅からの徒歩圏のバッファを市区町村界でクリップ（くり抜き）し、Calculate Areas 機能を使って面積計算を行った。この値と市区町村面積の比率をとることで、当該市区町村の徒歩圏でカバーされている割合を導出することができる。こうすることで空間情報を実証分析可能なデータベース化した。

次に、市区町村の都心からの距離帯を計測する。ここでは東京駅を起点とし、各市区町村役場までの直線距離を計測した。まず東京駅のポイントはタウンページより、東京駅の住所を調べた。また、各市区町村役場は国土数値情報から公共施設データを使い各市区町村役場の住所を抽出した。それぞれの所在地データを使い、東京大学空間情報科学研究センターのアドレスマッチングサービス (<http://newspat.csis.u-tokyo.ac.jp/geocode/>) を使い、GIS 上の座標を求めた。こうして求めた座標をプロットしたものが、図7である。

こうして東京駅を起点として各市区町村役場までの距離を計測し、これをもって各市区町村の都心からの距離と定義することとした。

(4) 実証分析

この節では、固定資産税データを使い、前節で作成したデータベースとの実証分析を行う。

まず、固定資産税収については「市町村決算状況調」（総務省）を利用した。ここで東京都特別区に関しては、固定資産税が都税となっているため、本分析から除外した。なお、2000年の「市町村決算状況調」では、固定資産税データが都市データのみの開示であった

表 3 記述統計量

変数名	ラベル	平均	標準誤差	中央値 (メジアン)	標準偏差	分散	最小	最大	標本数
固定資産税収2000年度	TAX00	9732366	1813173	4416764	24393752	5.95E+14	127984	2.86E+08	181
固定資産税収2010年度	TAX10	9801095	1736771	4342634	23365868	5.46E+14	116934	2.69E+08	181
固定資産税増収分(00-10)	DTAX10	68728.61	145138.2	-1222	1952634	3.81E+12	-1.7E+07	11349516	181
固定資産税増加率(00-10)	RTAX10	0.043513	0.024866	-0.00019	0.334537	0.111915	-0.40728	3.410134	181
面積	SQ	67.1933	5.852358	39.686	78.73542	6199.267	5.19951	575.6855	181
徒歩20分圏増分	D20	0.613499	0.169592	0	2.281624	5.205809	-0.00019	22.61751	181
徒歩15分圏増分	D15	0.505358	0.145012	0	1.950931	3.806131	-0.00019	21.38788	181
徒歩10分圏増分	D10	0.308555	0.091603	0	1.232394	1.518794	0	13.90359	181
徒歩20分圏カバー率	D20S	0.016046	0.005731	0	0.077107	0.005946	-1.8E-06	0.925697	181
徒歩15分圏カバー率	D15S	0.013212	0.004599	0	0.061871	0.003828	-3.2E-06	0.741449	181
徒歩10分圏カバー率	D10S	0.008098	0.002806	0	0.037749	0.001425	0	0.43312	181
都心までの距離	dist	602.4485	206.6483	45.01386	2780.169	7729340	13.30316	14424.84	181
平均地価(01年住宅地)	LP01H	147953.5	6431.595	144628.2	80843.89	6.54E+09	24500	434840	158
平均地価(01年商業地)	LP01C	303502.7	16936.5	277400	192361.6	3.7E+10	31500	1135455	129
平均地価(11年住宅地)	LP11H	107151.1	5977.653	95044	79076.92	6.25E+09	10125	455684	175
平均地価(11年商業地)	LP11C	227903.5	16982.6	174000	201657.2	4.07E+10	13200	1284818	141
住宅地平均地価増分	DLPH	-25553.6	1991.798	-31564	26796.91	7.18E+08	-67864.3	164538	181
商業地平均地価増分	DLPC	-38770.4	4903.924	-44500	65975.54	4.35E+09	-226667	293000	181
住宅地平均地価上昇率	RLPH	-0.27878	0.009553	-0.28346	0.120075	0.014418	-0.63182	0.047935	158
商業地平均地価上昇率	RLPC	-0.28512	0.017216	-0.31522	0.195532	0.038233	-1	0.383267	129
人口増加率	RPOP	0.304901	0.34696	0.646076	4.667868	21.78899	-12.7986	16.22554	181
実質固定資産税収(2010)	TAX10R	9551752	1692587	4232156	22771433	5.19E+14	113959.2	2.63E+08	181
実質住宅地価	LP11HR	100963.6	5801.748	91371.79	78054.54	6.09E+09	0	444091.3	181
実質商業地価	LP11CR	222105.6	16550.56	169573.4	196527	3.86E+10	12864.19	1252132	141
実質固定資産税増分	DTAXR	-180614	171410	-64259.5	2306086	5.32E+12	-2.4E+07	9325737	181
実質固定資産税収増加率	RTAXR	0.016966	0.024233	-0.02562	0.326026	0.106293	-0.42236	3.297939	181
実質住宅地価増分	DLPHR	-28189.2	2032.752	-34018.2	27347.88	7.48E+08	-72775.3	160352.1	181
実質住宅地価上昇率	RLPHR	-0.29713	0.00931	-0.30169	0.11702	0.013694	-0.64118	0.021275	158
実質商業地価増分	DLPCR	-43287.1	4923.078	-48125.2	66233.24	4.39E+09	-237488	285546	181
実質商業地価上昇率	RLPCR	-0.30331	0.016778	-0.33264	0.190558	0.036312	-1	0.348076	129
合併ダミー	DUMT _{gappei}	0.160221	0.02734	0	0.367828	0.135298	0	1	181

が、総務省固定資産税課に申請し、快くデータ提供をいただき、分析データに組み入れることができた。ここに記して感謝したい。

また、地価データについては、地価公示（国土交通省）のデータを利用した。これは各年次の1月1日時点での地価となっているため、年度中の地価は2001年と2011年ということになる。したがって、ここでは2001年と2011年の公示地価を利用し、各市町村の住宅地及び商業地の平均地価を算出した。

税金、地価に関しては、実質化する必要性があるが、ここでは、消費者物価指数（総合）を利用し、2000年と2010年の物価上昇率を算出し、実質化することとした。

以上の作業に基づき、データベースを作成した。表3は本研究で使用したデータベースの記述統計量である。

さて、ここで固定資産税の増収率と新駅開発に伴う開発の関係を実証的に捉えてみよう。ここでは都市の固定資産税収の増加率、住宅地及び商業地の地価とGISで構築した徒歩圏面積のカバー率の関係を捉えることとする。もし、新駅開発に伴い固定資産税収の増収につながるのであれば、徒歩圏面積のカバー率は正値の有意な係数が得られることが予測される。

こうした考え方に基づきOLS分析をした結果は表4のとおりである。

固定資産税収の増加率を被説明変数とするモデルでは、駅からの徒歩圏面積のカバー率の係数が正値の有意な結果が得られなかった。これは事前に予測していたものとは異なり、新駅開発に伴う駅からの徒歩圏面積の拡大が固定資産税収の増加につながっていないことを示唆するものである。一方、地価と徒歩圏面積のカバー率との関係では、正値の有意な係数が得られている。これは新駅開発による開発利益は地価には反映されているものの、固定資産税率には反映されていない可能性を示している。日本の固定資産税は土地の時価を反映させることとしているものの、実

表4 分析結果

rtaxr					
	係数	t値			
const	0.012258	0.9		Rsqr	0.0045
d10s	0.581332	0.49		F	0.81
const	0.012447	0.5		Rsqr	0.0042
d15s	0.341975	0.87		F	0.76
const	0.012696	0.51		Rsqr	0.004
d20s	0.266108	0.84		F	0.71
rlpcr					
	係数	t値			
const	-0.30975	-19.55	***	Rsqr	0.0779
d10s	1.144758	3.26	***	F	10.65
const	-0.30823	-19.31	***	Rsqr	0.0621
d15s	0.627836	2.89	***	F	8.34
const	-0.30644	-19.1	***	Rsqr	0.0474
d20s	0.447369	2.51	**	F	6.28
rlphr					
	係数	t値			
const	-0.30347	-32.64	***	Rsqr	0.0574
d10s	0.695874	3.08	***	F	9.5
const	-0.30287	-32.42	***	Rsqr	0.0477
d15s	0.386922	2.79	***	F	7.81
const	-0.3021	-32.22	***	Rsqr	0.0382
d20s	0.277891	2.49	**	F	6.19

態としては各種特例措置により、時価を適切に反映させていない可能性がある。なお、この結果は宮崎・佐藤（2011）でも示されているように、固定資産税が応益課税の性質を満たしていない結果とも整合的である。

5. むすび

本稿では、固定資産税を活用した地域再生ファンドの可能性を探るための基礎的な研究を行った。固定資産税に関しては、基礎的公

共サービスを提供する市町村の主要な財源であり、諸外国においても基礎的自治体の主要財源となっているものである。この固定資産税の課税ベースとなる地価等は公共サービスの便益が反映されやすいことから応益性の高い税と考えられる。一方で、開発利益を還元するためには、この税を活用することが望ましいと考えられる。

そこで、欧米諸国で財産税を活用したファンドが活用されており、TIFなどの導入を提案したところである。TIFは地域再生のための投資資金を開発利益から賄うものであり、投資リスクを分散させると同時に、市場による事業性のチェックが働くことから、ソフトバジェット問題がクリアされる可能性が高い。公共性の高い部分については、公的部門が市場参加者として参加することで、一定の公共性を保つこともできる。

このファンドが成り立つためには、開発利益がきちんと地価に反映され、固定資産税収の増加につながる必要がある。そこで、本稿では、空間データを活用した分析を試みた。具体的には、新駅開業に伴う都市開発により地方自治体の固定資産税収にどの程度の効果を与えるかを実証分析した。分析の結果、新駅開発の効果は地価には一定の効果があるものの、固定資産税収には影響を及ぼさない可能性を示唆された。これらの点から考えると、日本の固定資産税の応益性に関する問題が存在することが明らかになった。開発利益は地価には確実に反映されているものの、地価を適切に固定資産税収に反映させていないものと考えられる。ただ、この問題は制度的な部分が大きく、改善の余地はある。

筆者は地域再生には再開発などの投資が必要であると考えている。しかしながら、昨今の財政難により、公的資金による地域差性は極めて困難なものと考えている。同時に、公的資金でないと、投資が進まないような事業はガバナンスの面からも課題がある。したがって、民間資金による地域再生が必要となっ

てくる。ただ、地域再生には一定の社会資本投資が求められるため、この部分の資金調達には重要な課題である。そこで欧米等で採用されている財産税を活用した官民連携型のファンドの構築が有効である。

本稿では、こうした官民連携型の地域再生ファンドを日本で適用するための課題が見えてきた。第一に、開発利益が固定資産税に適切に反映されているかを検証した結果、開発利益は地価には反映されているものの、それが固定資産税には反映されていないことが分かった。財産税（日本の固定資産税）は応益性を持たせることができ、各国で地方財政の主要財源として位置づけられている。しかしながら、本稿の分析では、現在のところ応益性を備えていないことが分かった。これは小規模宅地特例など様々な形で減税措置が組み込まれており、これが応益性を備えたはずの固定資産税の機能を阻害しているものと考えられる。これらの特例措置を緩和し、開発利益を適切に反映するような税制にしていく必要があるだろう。この他に制度的課題となるのは、年度をまたがる予算の約束ができないという債務負担行為に関する規制である。開発利益の還元の観点からも、債務負担行為の規制緩和が必要となってくるものと考えられる。

こうした制度的課題が解決されたとして、官民連携型地域再生ファンドを立ち上げるには課題がある。第二の課題は、官民をつなぐ仕組みの課題である。地域再生のための投資には公的部門が担う社会資本部分と、民間部門が担う収益事業部分である。特に、社会資本部分は財政負担を伴うため、優先順位が重要となる。しかし、これを公的資金で調達すると、政治的な理由により、広く薄く分配される傾向がある。したがって、民間資金を活用し、投資家の収益判断によるガバナンスが必要となってくる。実際に、地方で成功事例として紹介される地域再生事業は民間資金が中心となる、官民連携型のもの⁽⁴⁾が多い。こ

こで TIF は有効である。開発利益が応益課税の固定資産税に反映されるようになると、この開発利益を担保とするものとなるので、信託制度の活用が必要となる。

分析上の課題としては、固定資産税データの整理と、分析対象を全国に拡張することが必要だと考えている。また、日本の固定資産税は土地、家屋に加えて、償却資産も含まれているので、必ずしも開発利益のみが税収に帰着する構造にはなっていない。今後は土地分の税収での分析を試みたいと考えている。さらに、今回の実証分析では、東京圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)を対象としたものにとどまっており、いわゆる地方でこのモデルが適用できるかの検証は行っていない。また、新駅開発を対象に分析を行っているため、この他の再開発事業なども含めた分析も必要であろうと考えている。これらの追加的な分析が必要であることは認識している。これらが、残された分析上の課題である。

【参考文献】

- Anderson, J.E. (1990), "Tax Increment Financing: Municipal Adoption and Growth" *National Tax Journal* 43-2, 155-163.
- Brooks, L. (2008), "Volunteering to be taxed: Business improvement districts and the extra-governmental provision of public service" *Journal of Public Economics* 92, 388-406.
- Brueckner, J.K. (2001), "Tax Increment Financing: Theoretical Inquiry" *Journal of Public Economics* 81, 321-343.
- Byrne, P.F. (2005), "Strategic Interaction and the Adoption of Tax Incremental Financing" *Regional Science and Urban Economics* 35, 279-303.
- Dye, R.F. and Merriman D.F. (2000), "The Effect of Tax Incremental Financing on Economic Development" *Journal of Urban Economics* 47, 306-328.
- Dye, R.F. and Merriman D.F. (2003), "The Effect of Tax Incremental Financing on Land Use" Netzer D. ed. "The Property tax, Land Use and Land Use Regulation" Edward Elgar Pub.
- Johnson C.L. and Man J.Y. (2001), "Tax Incremental Financing" State University of New York Press.
- Hoyt, L. (2004), "Collecting private funds for safer public spaces: an empirical examination of the business improvement district concept" *Environment and Planning B* 31, 367-380.
- Netzer D. (2003), "The Property Tax, Land Use and Land Use Regulation" Edward Elger.
- 川崎一泰 (2009)、「コンパクト・シティの効率性」財政研究 5、236-253。
- 佐藤主光 (2005)、「地方の自立と財政責任を確立する地方税制改革に向けて」フィナンシャルレビュー 76、45-75。
- 中野英夫 (2003)、「都市部における土地の低密度利用と固定資産税の役割」不動産研究 45-2、9-15。
- 中村和之・田平正典 (2007)、「公共サービスの費用関数・再考」日本財政学会第64回大会報告論文。
- 根本祐二 (2006)、『地域再生に金融を活かす』学芸出版社。
- 原田泰 (2001)、『都市の魅力学』文芸春秋。
- 宮崎智視・佐藤主光 (2011)、「応益課税としての固定資産税の検証」経済分析184、101-118。
- 保井美樹・大西隆 (2001)、「TIF にみる“負担者受益”の仕組みとその妥当性」計画行政24-4、70-80。

【注】

- (*) 本稿は信託協会の研究助成による成果を取りまとめたものである。ここに記して

感謝の意を表したい。

- (1) 東京都の特別区からの固定資産税は都税として徴収され、特別区に再分配されている（都区財政調整制度）ため「等」をつけているが、それ以外の自治体においては市町村の税源となっている。
- (2) 中心市街地のスラム化や治安悪化など「インナーシティ問題」とも呼ばれている。
- (3) 戦略的相互依存（strategic interaction）

とは、当該地域の意思決定は独立に決まるのではなく、周辺地域に影響を受けることを言い、課税競争（tax competition）論の理論的な枠組みである。最近では、空間計量経済学（spatial econometrics）の発展により、このことを示す論文が増えつつある。

- (4) 実際の現地調査の概要は補論のとおりである。

補論 投資による商店街再生の事例

かつて、日本の商業の中心地は拠点となる駅周辺や城の周辺に立地するところが多かった。こうした地域の拠点となる地域に商業、文化、行政などの都市機能が集積し、都市は発展してきた。ところが、自動車の普及に伴い、大量の駐車スペースを確保した大型ショッピングセンターが郊外に立地するようになり、駐車スペースを確保できない中心市街地に立地する商店街は顧客を失い、「シャッター通り」といわれるような空洞化が深刻化していった。こうした状況を受けて2006年にいわゆるまちづくり三法が改正され、郊外型の大型ショッピングセンターの立地規制を行うとともに、中心市街地の再生によるコンパクト・シティの実現を目指すこととなった。

この規制をめぐる賛否両論が展開されたが、筆者は郊外型ショッピングセンターの規制だけでは、中心市街地の空洞化には歯止めがかからないものと考えている。価格、品ぞろえ、サービスの面で中心市街地の商店街が郊外型ショッピングセンターに勝らなければ、顧客は戻ってこないだろう。最近では、インターネット通販も国内外で急速に拡大しており、多くの商品はインターネットで購入できる時代になっている。このような時代において、需給調整型の規制では、生産性の向上には寄与しないばかりか、低生産性部門を延

命させ、成長を妨げることにつながる恐れもある。したがって、ここで考えなければならぬのは、郊外型ショッピングセンターの規制だけではなく、中心市街地の活性化の両輪が機能しなければ、再生は実現できないということである。

中心市街地活性化の課題をいくつか整理すると、第一に、空き店舗問題が挙げられる。これは商店街の中で閉店した店舗が散在することで、商店街全体の活気がないように見えてしまう問題である。「シャッター通り」といわれるようなシャッターが閉められた商店が多い商店街に、買い物に行っても楽しくはなく、購買意欲は高まらないだろう。この空き店舗の利用には様々な困難が付きまとう。特に、再利用しようとしても、土地所有者との合意がとりにくいことにある。シャッター通りと化した商店街の地価は下落し、テナント料も下落をすることになるが、地権者はそのような低価格では売ることもしないという選択をしてしまい、結果的にシャッター通りと化してしまう点である。

第二に、新たな投資が行われず、店舗やアーケードなどの施設の老朽化問題である。これは、高度経済成長の頃につくった店舗やアーケードなどが劣化し、老朽化したことにより、シャビーな雰囲気醸し出してしまい、

購買意欲を失うことである。

第三に、商店街の土地の権利関係が複雑で、駐車場の確保ができないという問題である。これは空き店舗問題とも密接に関係するが、虫食い状に駐車場が点在しても、商店街としての集積がないと魅力が半減してしまう。

これらの課題を解決するヒントなる国内での取り組みを2つ紹介しよう。

○黒壁スクエア（滋賀県長浜市）

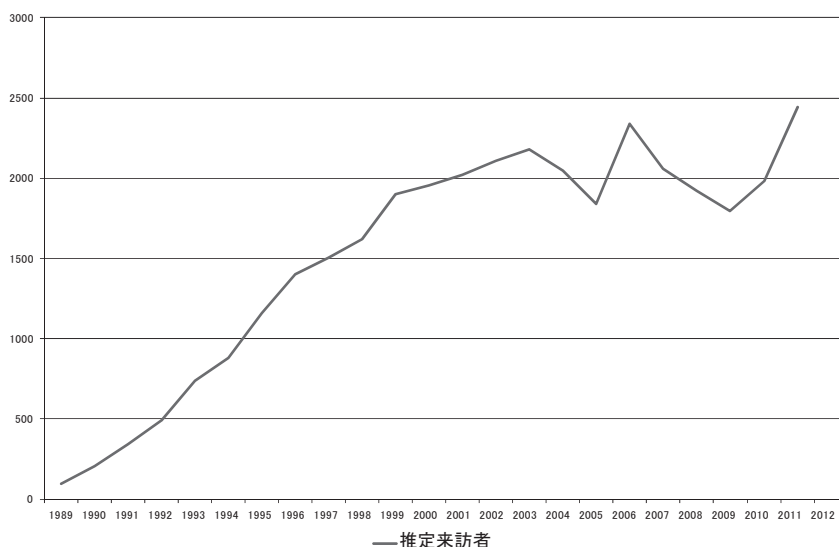
滋賀県の琵琶湖畔に立地する人口12万人規模の都市、長浜市の中心市街地を活気づける黒壁スクエアというところがある。この地域も高度経済成長後のモータリゼーションの進展に伴い、中心市街地の空洞化がまちづくりの課題となっていた。特に、空き家と空き店舗の増加に伴い、活気のない街の印象を与え、周辺にも悪影響を及ぼすような状況になっていた。

まちづくりの転機となったのは、1987年に「黒壁銀行」の愛称で地元で親しまれていた歴史的建造物の解体案が浮上したことであっ

た。これは1900年に第百三十銀行長浜支店として建てられた土蔵造りの洋風建築で、その外壁が黒漆喰で仕上げられていたことからこのように呼ばれていた。この黒壁銀行の建物を保存し、中心市街地活性化の拠点として活用することを目的に、地元民間企業の有志と長浜市が株式会社 黒壁を1988年に設立した。これは民間8社で9千万円、長浜市が4千万円を出資する、いわゆる第三セクター会社ではある。この株式会社 黒壁は「国際性、歴史性、文化芸術性」をコンセプトとし、ガラス工芸を軸に事業展開をしていった。1989年には黒壁銀行を復旧させた黒壁ガラス館などをオープンさせ、その後、空き家、空き店舗などを修復・再生させながら、直営、テナント方式、共同経営などの方法で関連店舗を展開している。

こうした投資が周辺にも波及し、街並みを統一され、来訪者も当初年間10万人くらいの地域に、最近では200万人前後の人が毎年来訪するようになった。

推定来訪者数の推移（単位：1000人）



資料) 株式会社 黒壁 HP (<http://www.kurokabe.co.jp>) より2012.8DL



旧黒壁銀行
現黒壁ガラス館



周辺に波及し、統一感ある街並みが形成される



黒壁美術館

○高松丸亀町商店街（香川県高松市）

高松市は香川県の県庁所在地で人口40万人を超え、本州と四国を結ぶ玄関口として発展してきたが、瀬戸大橋開通に伴い宇高連絡船が廃止され、拠点性を失いつつあった。また、郊外型大型ショッピングモールの開発などもあり、中心市街地の空洞化問題が表面化してきていた。こうした中、高松市の丸亀町商店街は高松丸亀町まちづくり株式会社を設立し、まちの再開発を行い、商店街全体をマネジメントする仕組みを導入した。

このまちづくり会社は行政からの出資が5%の民間主導型の第三セクターで、ここが主体となって再開発を主導し、再開発ビルを経営し、街に必要な機能を導入するなどディベロッパーの役割を担っている。その事業の最大の特徴は土地者と定期借地権契約を結び、土地所有を維持しつつ、ビルの床をまちづくり会社が取得・運営する方式をとっている点にある。まちづくり会社はテナントなどからの家賃収入からビルの管理コストなどの経費を引いたものを地権者に配当する形で地権者に還元することによって、商店街の一体開発の障害となってきた「所有と利用の分離」を



商店街の入口にある再開発ビル
丸亀町壱番街ビルとドーム型屋根



商店街自転車走行禁止の標識



商店街アーケード



商店街の防犯パトロール

顧客の回遊性を高めるなど、ショッピングモールのような機能を備えることができたのである。また、地権者への地代はテナントの売り上げに連動する方式となっているので、地権者、テナントともに売り上げを伸ばすインセンティブがあり、こうした仕組みが商店街全体の魅力を高めていったものと考えられる。この他にも、自転車走行を禁止し、歩行者が安心して回遊できるような取り組みを行っている。

両者ともに、自ら出資する民間主導型の会社を中心に投資をし、新たな投資を促す方式をとっている点は特筆すべきであろう。これらの事例は、行政は交通規制や道路整備などにとどめ、地元が自ら投資することで商店街を再生させた事例と筆者は考えている。

実現したのである。

このことで商店街全体のテナント再配置や

(かわさき かずやす)