

官民協働型都市開発のファイナンス*

川崎 一 泰**

1. はじめに

2005年末に厚生労働省から公表された人口動態統計の速報では、1899年に統計を採り始めて以降（第二次大戦期間を除く）はじめて出生者数が死亡者数を下回り、人口が「自然減」の状態となり、国立社会保障人口問題研究所の予測より人口減少が早まることがほぼ確実な状況であることがわかってきた。また、2005年10月に実施された国勢調査の速報値が2005年末に発表され、47都道府県中32道県が2000年調査時点より人口を減少させていることもわかった。このような人口減少時代に転換したときに、従来の人口増加を前提とした社会保障や地方財政制度に大きな歪みが昨今生じつつある。

こうした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」実施するというように、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協働（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）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¹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

※ 本稿は（財）土地総合研究所の若手研究者育成支援事業の成果の一部を加筆・修正したものである。また、作業過程において、宮下量久氏（法政大学大学院）、鷺明美氏（法政大学大学院）の協力を得た。ここに記して感謝の意を表したい。なお、本稿における過誤はすべて筆者の責任である。

※※ 〒259-1292 神奈川県平塚市北金目1117 TEL 0463-58-1211 FAX 0463-50-2024
e-mail kazu@keyaki.cc.u-tokai.ac.jp, URL <http://pubweb.cc.u-tokai.ac.jp/kazu/>

1 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。

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。

本研究は、このアメリカで採用されてきたTIFに関して、わが国での適用可能性を探ることを主たる目的とする。そこで、本稿では、第一次的な接近として、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。

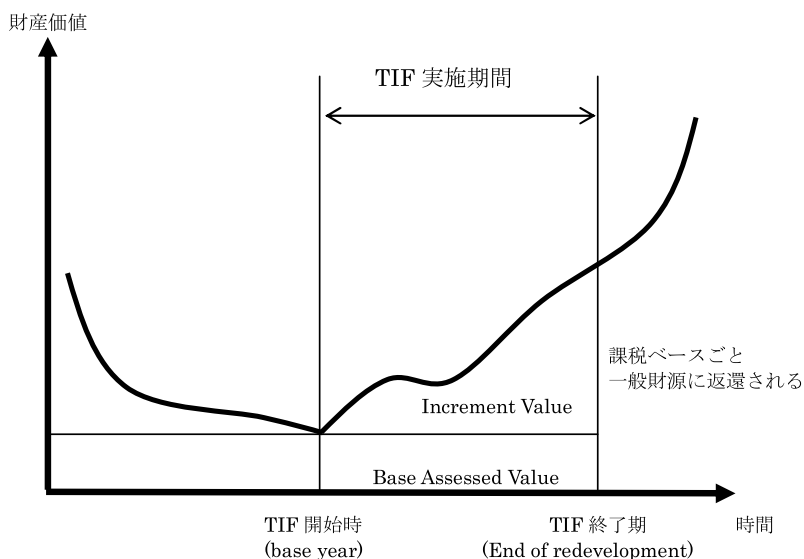
2. TIF制度の仕組み

本節では、TIF制度の仕組みを概観し、その特徴的な点を明らかにしていく。

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。

図1 TIFの概要



資料) 各種資料より筆者作成

TIFの一般的な流れは、図1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、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1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1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。

3. 先行研究での論点

この節では、TIFをめぐる先行研究で論点となってきた点を簡単に整理し、わが国での適用可能性について探ることとする。

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² (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、認識されているTIFの長所として以下の5点をあげている。

2 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。論最近では、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。

① PPPのいい例である

TIFは、一般には敵対しがちなディベロッパー、近隣住民、地方政府が経済の力でひとつになるように機能し、都市問題や荒廃地域の再構築のために官民協働の仕組みとなっている点があげられている。

② 市場の失敗を修正するツールである

荒廃地域への投資を民間にゆだねた場合、投資が行われずに過小供給となる可能性がある。特に、TIFは経済的に実行可能な計画に対して十分な資本投資がなされるので、民間投資も誘発する可能性が高く、市場の失敗を修正する機能を持っている。

③ 自立的メカニズムを持つ

TIFは直接的な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。TIFは当該地域の再開発によって生ずる財産税の課税ベースの増価分に課税し、これを主たる財源として運営される仕組みである。債券を発行する場合は、この財源で償還することになる。特定事業に対して、財源を担保した上で、ファイナンスさせるTIFは、まさに受益者負担の原則にのっとった財政制度であるものと考えられる。

④ 効果的な経済発展手法である

TIFは対象地域での商業活動を活性化させるので、経済活動を活性化させることで、雇用を生み出し、失業の低下により賃金を引き上げ、財産価値が高まることによって税収を増やすことにつながっている。この影響は当該地域に限らず、周辺地域へも波及していくことから、経済発展手法として有効である。

⑤ 柔軟³で政治的にも魅力的な手法である

TIFは都市に発展機会があると認知されたときに着手され、資金も目的達成のためにあらゆるインセンティブとして利用される。これらの意思決定は、法令で定められた地区委員会に委ねられ、財政的実行可能性などを示した地域計画を示すのもこの地区委員会である。また、政治的にも増税や財政負担の増大を伴わずに、経済の活性化を図れるため、受け入れられやすく、他のインセンティブ・プログラムよりも魅力的である。

同様に、TIFに対する批判として以下の6点をあげている。

① 非効率な経済発展手法

この点はTIFに限ったことではなく、経済発展プログラムに共通して言われている点であるが、政府が与えるインセンティブは生産コストのほんの一部でしかなく、企業の立地選択や支出の意思決定にはほとんど影響を与えない。こうした批判の背景には2つの根拠が示されていて、第

3 Johnson and Man (2001) は、TIF実施主体の自立性の強さを柔軟性 (flexibility) と表現している

一に企業アンケートの結果、第二に計量経済学的な研究によるところが多いとしている。

② ゼロサムゲーム

TIFによる再開発は、国全体から見たら、ゼロサムゲームの状態になっている。これは、ある地域が企業誘致に成功した場合、その企業が移転する前の地域では企業を失うこととなり、国全体で見るとプラス・マイナス・ゼロになってしまうとする指摘もある。

③ 暗黙の補助金

TIFを制定した地区はその地区を統治する他の地方政府⁴から財産価値の増価分を財産税収として受け取ることになる。この移転が暗黙の補助金としての役割を果たすという点である。実際に、TIFに対する批判の多くは、TIF地区と統治区域が重複する地方政府からであり、地区から上がった税収を「失い」、かつ、TIFで生み出された公共サービスに対する支出が膨らむ点が主張されている。彼らは、これを重複する自治体からの暗黙の補助金と捉え、財政操作ではないかという批判である。

④ 複雑でコストがかかる

典型的には、TIFの実施過程の中に、対象地域の市場調査を行うことがあげられており、不動産価値データや所得データ等に基づいた報告書を作らなければならない。

⑤ 投票者の参加の欠如

TIFの法的な課題の多くは、手続き過程に対する批判である。TIFを制度化している州のいくつかでは、投票や住民参加の手続きを経なくても、TIFの採用を決定できるところがある。また、意思決定をする主体も投票によって選ばれた人ではない人がメンバーとなる委員会に委ねることに対しても疑問の声が沸きあがっている。

⑥ TIFの乱用の危険性

多くのTIF計画は荒廃地域をなくすことよりも潜在的な財産税や売上税の増収を最大にしようとしてしまう。本来であれば、地方政府はこのプログラムがなければ、再生されないような地域にインセンティブを与え、再生を図るべきであるにもかかわらず、インセンティブを与えなくても投資が起るような地域にもTIFによるインセンティブを与えている可能性がある。

以下、Johnson and Man (2001) を中心に、実証研究の結果と照らし、アメリカにおけるTIFをめぐる論点を整理していく。第一に、TIFは地域発展を加速するかという点についてである。つまり、TIFによる再開発は地域再生に有効かという点である。今のところ、この点に関しては、米国の先行研究の結果から否定的な結論が多い。第二に、TIFの設定により行政区域が重複する地方政府から税収を得るようなTIFの乱用が起るかどうかという点である。TIFはわが国にお

4 アメリカの場合、学校区 (school district)、カウンティ (county) などの自治体は、同一地区から財産価値を課税ベースとする税を徴収している。

る補助金争奪戦や税源争奪戦のように、税収争奪の手段として乱用されかねない。大きくこの2点が経済学的な論点となっているものと考えられる。

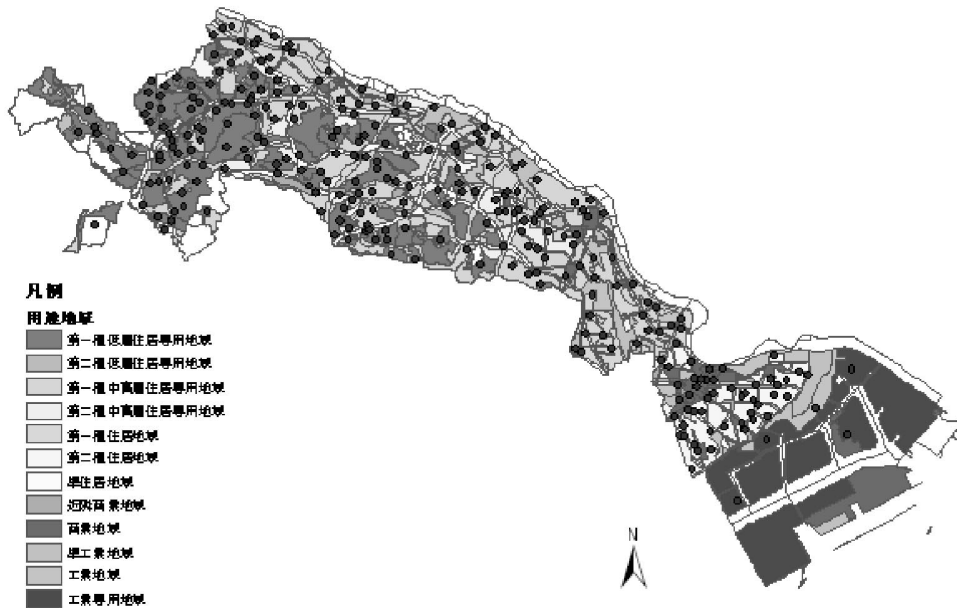
4. 今後の研究の方向性

以上、TIF制度とこれをめぐる先行研究を概観してきた。今後は、この制度をわが国での適用可能性を検討していきたい。具体的な手段として、こうした再開発が財産税（わが国の固定資産税）に与えるインパクトの計測があげられる。この計測のために、地理情報システム（Geographical Information System: 以下、「GIS」と略す）に公示地価データを落とし、再開発が地価に及ぼす影響を計測するためのデータベースを構築しているところである。また、川崎市都市計画課より都市計画データを入手したところである。以下、データベースの概要を示し、結びにかえることとする。

まず、「数値地図2500[®]」（国土地理院）をベースとし、ArcGIS9.1（ESRI）を使用し、ベースマップを作成した。これに地価公示（国土交通省）データの住所をもとに、東京大学空間情報科学研究センターのCSVアドレスマッチングサービスにより、地図情報とのマッチングを行った。さらに、川崎市都市計画課提供の都市計画データの座標系を変換し、ベースマップとのマッチングを行ったところである。図2はGISデータベースの一部を地図で表示したものである。

こうしてできたデータを基に、再開発が地価に与えたインパクトの計測作業を行っていく。

図2 用途地域と公示地価ポイント



出典) 各種データから筆者作成

5 2500分の1の電子地図で、世界測地系（詳細は国土地理院のHP等を参照）でつくられている。

参考文献

- Anderson J.E. (1990), "Tax Increment Financing: Municipal Adoption and Growth" *National Tax Journal* **43-2**, 155-163
- 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
- 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
- 前田高志 (1992) 『現代アメリカ経済と財政』東洋経済新報社
- 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