

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 川崎 一 泰

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している。

こうした分析の結果を整理すると以下の通りである。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、税収ともに一定の効果があることが明らかとなった。ただし、新駅開発の場合、徒歩15分くらいまでのエリアまでしか地価の増価効果と固定資産税の増収効果は期待できない点も指摘した。

これらの点から、地方部においても徒歩15分圏(1km圏)に都市機能を集積させる投資を誘導させ、コンパクト・シティを実現するためのファンドとしての活用も考えられる。

ここで課題となるのは、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。

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。固定資産税データに関しては、シンフォニカデータを使ったため、都市部のデータしか得られていない。これを決算データに切り替え、分析をしたいと考えている。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今後の課題としてあげられる。