

公民連携ファイナンスと地方財政制度

— TIF 導入の可能性を中心に —

Public-private partnership finance and Japanese local finance system: focusing on the introduction of TIF into Japan

高 林 喜久生

Tax increment financing (TIF) is one of the most widely used local economic development programs in the United States. TIF is a tool to help finance public investments and infrastructure improvements needed for economic redevelopment in usually blighted areas. The introduction of TIF into Japan has been considered lately. This paper examines the institutional problems which may occur by introducing TIF program into Japan. If decentralization is advanced, it will become easier to introduce TIF.

Kikuo Takabayashi

JEL : H71, H77, R51

キーワード：公民パートナーシップ (PPP)、TIF、固定資産税、自治体財政健全化法、
地方交付税制度

Keywords : Public Private Partnership:(PPP), Tax Increment Financing(TIF),
Municipal Property Tax, Act on Assurance of Sound Financial
Status of Local Governments, Local Allocation Tax System

人口減少・少子高齢化が進み、地域経済の疲弊も深刻化する中で地域再生が大きな政策課題となっている。しかし、国・地方の財政危機は深まる一方であり従来のように補助金に依存した「まちづくり」を行うことは困難になっている。地方分権型で民間の知恵や資金を利用する形で、地域が主導するような公民パートナーシップ (Public Private Partnership : PPP) 型の仕組みへと変えていくことが必要となっている。

地域再生には事業資金の調達が欠かせず、公民連携の鍵はファイナンスが握ると言える。そうした中で米国において PPP 型ファイナンスの仕組みの一つとして発達してきた TIF (Tax Increment Financing) のわが国への導入は検討に値するといえよう。TIF は、地域開発に伴って生じる財産税の増収部分を償還財源とした債券を発行し、都市開発の財源とする手法である。TIF は PPP 型ファイナンスの典型例といえ、本文中でも指摘するように優れた性格を持つと考えられる。しかし、TIF が数多く導入され、実績も挙げてきた米国と日本では地方財政制度が大きく異なる。すなわち地方財政制度が米国の地方分権型に対してわが国では中央集権型となっている。わが国への導入に当たっては、既存の制度や法との関係調整が大きな課題とならざるをえないが、その点に焦点をあわせた研究は少ない。

そこで本稿では、TIF 導入にあたってわが国の地方財政制度との関係について整理し、その課題を指摘するとともに、課題解決のための方策を探ることにする。以下では、まず、はじめに TIF の仕組みについて簡単に説明する。続いて、わが国の地方税制度と地方交付税制度の仕組みについて必要な範囲で簡単に整理し、TIF の仕組みに対してそれぞれの制度がどのような影響を及ぼすのか、その課題を示す。また、財政健全化基準における実質公債費比率に対しても、TIF の導入が影響を与える可能性についても検討する。最後に、課題解決のためにどのような対策が必要になるのかを検討する。

1. TIF の仕組みと意義

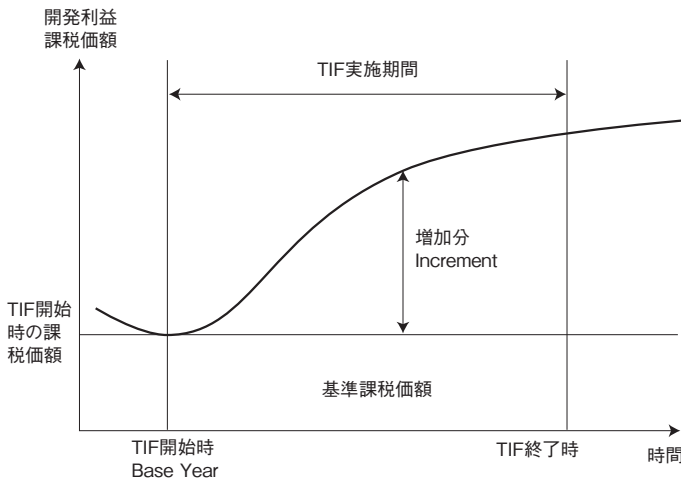
TIF は、都市開発等まちづくりのプロジェクトにおいて、開発後には財産税の税収が増加することを見込んで、その将来の税収増を償還財源にして資金調達を行う手法である。

TIF は、米国において、とくに衰退した中心市街地における経済再生のための方策として広く用いられてきた¹⁾。TIF の具体的な仕組みは図 1 によって表すことができる。TIF 地区として指定された区域では、導入に際して財産税の

1) 米国における TIF の実例は、Callies and Gowder, Jr (2012) 等に詳しい。

課税評価額が一定期間固定される。新たな開発等を通じて発生した課税評価額の増加に伴う税の増加分は、通常は一般会計に繰り入れられるが、TIF では特別会計（信託基金）に繰り入れられ、TIF によって発行される債券（TIB：Tax Increment Bond）の元利償還に充てられる。TIF の期間が終了するとすべて一般財源になる。すなわち TIF は、財産税の増加分を指定地域の再開発事業の目的税として利用するのである。

図 1 TIF の仕組み



（出所）国土交通省（2012）p3 図 1-1 をもとに作成。

また、TIB はレベニュー債の一種であり、償還原資が事業収益に限定されており、投資家によって事業の安定性や収益性が評価されることによって過剰投資の抑制、不採算事業の選別など市場規律の導入が図られるというメリットがある。

Johnson and man（2001）は、TIF について以下のようなメリットを指摘している。

- ① PPP の典型的な例である（An Example of Public-Private Partnership）

TIF の下で、衰退地域の再生を目指して、事業の立案・計画・実施の過程で地方自治体とディベロッパー、地元経済界、地域住民などの間の公民パートナーシップ (PPP) が構築されることになる。

②市場の失敗を修正するツールである (A Tool of Correcting Market Failure)

荒廃地域への投資を民間に任せた場合、投資が過小となる可能性がある。TIF は、TIF でなければ行われなかった経済的に実行可能な計画を実行することにより民間投資を誘発し、市場の失敗を修正する機能を持つ。

③自立的金融のメカニズムである (A Self-Financing Mechanism)

TIF は当該地域の再開発によって生じる財産税の増加分に課税し、これを財源として運営される仕組みであり、TIB もこの財源をもとに償還される自立的金融のメカニズムであるといえる。

④効率的な経済開発手法である (An Effective Economic Development Tool)

TIF は対象となる地域での産業活動、商業活動を活性化させる。その結果、雇用を生み出し、失業を低下させ、賃金を引き上げ、地域の財産価値を高め、税収を増加させる。さらに、この影響は当該地域だけにとどまらず、周辺地域の経済活動や地方政府の歳入にも波及していく²⁾。

⑤柔軟で政治的に魅力のある手法である (A Flexible and Politically Attractive Tool)

柔軟性も TIF の強みの一つである。TIF は法令による基準を満たせばどの地区委員会でも適用される。また財務上の実現可能性を示すことができるその地域の任意のプロジェクトの提案に適用することができる。また、プロジェクトの資金もあらゆるインセンティブ目的として使用される。TIF は、増税や財政負担の増大を伴うことなく、当該地域の経済の活性化を図ることができるた

2) この記述は Bartik (1991) による。

め、受け入れやすく政治的にも魅力のある手法といえる。

しかし、一方で Johnson and man (2001) は以下のようなデメリットを指摘する。

①非効率的な経済開発手法である (An Ineffective Economic Development Tool)

TIF によって州や地方政府が与えるインセンティブは企業の生産コストのほんの一部分でしかなく、企業の立地選択や支出拡大の意思決定にはほとんど影響を与えない。

②ゼロサムゲームである (A Zero-Sum Game)

州や地方政府による経済発展プログラムは、国全体から見たら、ゼロサムゲームの状態になっている。ある州が企業誘致に成功した場合、他の 49 の州ではその企業を失うこととなり、国全体で見るとプラス・マイナス・ゼロになっている。

③地方団体にとって予算操作の道具となる (A Budget-Manipulating Instrument used by Municipalities)

TIF を制定した地区は、その地区を統治する地方政府から財産価値の増価分を財産税収として受け取る。TIF のメカニズムは TIF を制定した地区への暗黙の補助金 (implicit subsidies) としての役割を含んでいる。TIF に対する多くの批判は、TIF 地区と統治区域が重なる地方政府からである。彼らは、TIF 地区からの税収を「失い」、その上 TIF 地区で発生した地方公共サービスに対する費用が膨らむと受け止めている。TIF に対する批判者は、これを TIF 地区と統治地域が重なる地方政府からの暗黙の補助金と捉え、予算操作の道具となっていると指摘する。

④複雑でコストがかかる (Complexity and Costliness)

典型的な TIF の実行過程の中では、対象地域が TIF に適格かどうか、市場調査に基づく報告を行うことが求められており、そのための費用がかさむ。ここでは、不動産価値のデータや TIF の財務上の実現可能性を調査するために、不動産鑑定士やアナリストやコンサルタントの力を借りなければならない。

⑤投票者の参加の欠如 (Lack of Voters' Participation)

TIF の法的な課題の多くは、司法手続き過程に対する批判として述べられる。TIF を導入しているいくつかの州では、住民の投票や参加の手続き無しに、TIF の採用を決定できる。巨額の資金に関する決定が投票者によって選ばれていない人々によって行われる TIF 当局に対する批判を引き起こしている。

⑥ TIF が濫用される (Abused Use of TIF)

多くの TIF 計画は荒廃を無くすことよりも潜在的な財産税の増収分や売上税の収入を最大しようと試みる。地方政府は TIF を通じたインセンティブ無しでも発展できるような地域にも TIF のインセンティブを与えている可能性がある。

このように TIF にはメリットとデメリットが存在すると考えられるが、デメリットの多くは TIF に限らず、それ以外の経済発展プログラムでも大なり小なり同様に想定される問題であるといえよう。これに対して TIF でなければ行われなかった計画を実行することによって民間投資を誘発し、公民連携による地域再生をファイナンスにより実現できることは他のプログラムには無い TIF の大きな魅力といえよう。

2. 地方税制度と TIF

わが国の地方税制は図 2 のような体系となっており、道府県税、市町村税ともに普通税と目的税に大別できる。普通税は用途を特定せず一般的経費の支払いを目的として課税される税である。目的税は逆に特定の経費に充てる目的で

- 一 市町村民税
 - 二 固定資産税
 - 三 軽自動車税
 - 四 市町村たばこ税
 - 五 鉱産税
 - 六 特別土地保有税
- 3 (以下、略)

すなわち TIF の導入にあたって、固定資産税を TIB の償還目的のために使うことはできない。したがって、その目的のためには普通税である固定資産税の増収部分について TIB の償還財源として充当できるように目的税化することが必要となる。

固定資産税と課税ベースを同じくする都市計画税は目的税に属する。地方税法第七百二条は都市計画税について以下のように規定している。

第七百二条 市町村は、都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用に充てるため、当該市町村の区域で都市計画法第五条の規定により都市計画区域として指定されたもの（以下この項において「都市計画区域」という。）のうち同法第七条第一項に規定する市街化区域（当該都市計画区域について同項に規定する区域区分に関する都市計画が定められていない場合にあっては、当該都市計画区域の全部又は一部の区域で条例で定める区域）内に所在する土地及び家屋に対し、その価格を課税標準として、当該土地又は家屋の所有者に都市計画税を課することができる。（以下、略）

すなわち、都市計画税は、市町村が、都市計画事業・土地区画整理事業の費用にあてるための目的税であり、それを TIB の償還財源という別個の目的に充当することはできない。

以上のことから、現行法制の下では、TIB の償還財源として固定資産税や都市計画税を充てることができず、それを実現するためには、地方税改正という高いハードルに直面することが指摘できる。

3. 地方交付税制度と TIF³⁾

(1) 普通交付税の算定と TIF

かりに普通税である固定資産税の増収分の目的税化が可能としても、TIF は地方交付税制度のなかの普通交付税額の算定に大きな影響を与える可能性がある。普通交付税額の算定方式は以下の通りである。

普通交付税額＝基準財政需要額－基準財政収入額

普通交付税額は、地方自治体の実際の財政需要額から財政収入額を控除したものではなく、標準的な行政を行った場合の「あるべき財政需要額」から「あるべき財政収入額」を控除して求められることがポイントである。「あるべき財政収入額」である基準財政収入額は以下の算式で求められる。

基準財政収入額＝標準税収入× 75%＋地方譲与税

基準財政収入額に標準税収入の 100%を算入しない理由は、基準財政需要額はあくまで標準的な行政サービスを行った場合の「あるべき財政需要額」であり、その算定に全ての財政需要が織り込まれているわけではなく、そのための余裕財源を確保しておく必要があることにある

一般に地方交付税制度の課題の多くは基準財政需要額の算定方式の側にあるが、TIF との関連では基準財政収入額の側に課題を見ることができると。以下では、まず全く制度変更が行われない状況で TIF を導入し、固定資産税に増収効果があった場合について数値例を用いて簡単に説明しよう。

ある地方自治体で、基準財政需要額が 100 億円、そして標準税収が 100 億円

3) TIF と地方交付税制度との関係の詳細については、高林（2012）を参照。

であつたしよう。基準財政収入額は 100 億円の 75%である 75 億円となる（基準財政収入額は地方団体の法定普通税収等見込額に 75%を乗じた額となる）。この地方自治体では基準財政収入需要額 100 億円と基準財政収入額 75 億円の差額 25 億円を普通交付税として受け取ることになる。標準税収入のうち基準財政収入額に算入されない 25%は、「留保財源」と呼ばれ、この場合は 25 億円となる。すなわち、この地方団体の財源は、地方交付税 25 億円＋基準財政収入額 75 億円＋留保財源 25 億円の合計 125 億円となる。

今、TIF 導入によって元のケースに対して固定資産税が 10 億円増収となったとしよう（課税ベースを同じくする都市計画税も増加するが、基準財政収入額の算定外になるのでここでは無視する）。このとき標準税収入は 110 億円（＝元のケースの標準税収入 100 億円＋固定資産税の増収分 10 億円）となる。このとき、基準財政収入額は 110 億円× 75%である 82.5 億円となる。普通交付税額は基準財政需要額 100 億円から基準財政収入額 82.5 億円を差し引いた 17.5 億円となる。そして留保財源額は 27.5 億円（＝ 110 億円× 25%）となる。すなわち税収増加後のこの地方自治体の財源は、普通交付税額 17.5 億円＋基準財政収入額 82.5 億円＋留保財源額 27.5 億円の合計 127.5 億円となる。すなわち税収が 10 億円増加したにもかかわらず財源は 2.5 億円（＝ 127.5 億円－125 億円）しか増加しないことになる。地方団体の努力によって税収が 10 億円増加しても地方交付税の調整効果によってその 4 分の 1 しか財源は増加しないのである。

(2) 地方交付税制度の減収補てん措置

普通交付税の減額を避けるためには、増収分を基準財政収入額の算定から除外する必要がある。例えば、固定資産税の不均一課税を行って税率の引き下げを行う一方、TIB の償還財源をまかなうための法定外目的税を創設することが考えられる。不均一課税とは、特定の場合に一定の範囲に限り条例によって一般の税率とは異なる税率で課税することとされ、その根拠規定は地方税法第六条および第七条にあるとされている。地方税法第六条第 2 項は「地方団体は、公益その他の事由により必要がある場合においては、不均一の課税をすること

ができる。」と不均一課税を規定している。しかし、その規定により地方団体が自らの判断に基づいて行う課税免除や不均一課税については、当該団体の特別の事情に基づくものであり、地方団体間の公平の観点から原則として基準財政需要額の算定上考慮に入れないこととされる⁴⁾。

しかし、同条に基づく課税免除または不均一課税であった場合も、低開発地域工業開発促進法等各種の地域振興立法に基づき、地方団体が特定地域への企業立地を行う場合には一定の要件に該当すれば、当該課税免除または不均一課税による当該地方団体の減収額の全部または一部を当該年度の基準財政収入額となるべき額から控除することとされている。すなわち、普通交付税の算定を通じて減収補てん措置が講じられることになっている。

地方交付税の算定上の公平性を損なってまでも、このような減収補てん措置が認められるのは、①国の政策目的としての地域振興策の達成について、地方団体として協力することが妥当と考えられる程度の公共性、公益性が認められること、②その課税免除や不均一課税の措置が当該地域の地域振興に大いに効果があると認められること、③当該措置による地域振興等がその地域のみならず、周辺地域にも人的または経済的な波及効果を持つと考えられること、④政策目的が達成できれば将来的にはその地方の税収が増加し、結果として地方交付税の原資となる国税の増収による地方交付税の総額が増加すると見込まれること、などが挙げられる⁵⁾。

(3) TIF と地方交付税制度の調整の可能性

前述のように現行の減収補てん制度の問題は、地方団体の独自の減収策が地方交付税財源の配分に影響を与えることである。この措置により当該団体では地方交付税の増額となるが、この財源は当然ながら全体の地方交付税財源から配分されるものである。すなわち、この団体への配分のために他の地方団体の地方交付税の配分に影響を与えられらるのである。

TIF 導入の目的は、衰退地域の活性化など減収補てん措置で列挙されたも

4) 石原（2000）による。

5) 兵谷・横山・小谷（1999）による。

のと基本的に同じと考えられよう。ここで注目されるのは、かりに増収分を基準財政収入額の算定から除外しても現行の減収補てん措置の場合と異なり、導入前の普通交付税額には影響を与えないということ、すなわち地方交付税財源総額に影響を与えないということである。TIF を導入しないケースと TIF を導入し増収分を基準財政収入額から除外したケースでは、普通交付税の金額に変化は無い。減収補てん措置の最大の問題が、地方交付税制度の下における地方自治体間の公平を損なうことにあるとすれば、税収増加部分のみを基準財政収入額から除外する TIF による固定資産税の目的税化にはその問題は基本的に避けられると考えられる（TIF が導入されなければ税収の増加は生じなかったはずである）。

4. 自治体財政健全化法と TIF

平成 20 年決算から完全施行された財政健全化法は、その目的を自治体財政の「早期健全化及び財政の再生並びに公営企業の経営の健全化」とし、内容的には、旧財政再建法に早期是正の措置と地方公営業法の経営再建制度部分が加わり、自治体財政をより広い範囲で健全化・再生する基本法的な性格を持つ。

財政健全化法では、以下の通り、4 つの健全化判断比率が定義されており、早期健全化基準と財政再生基準の 2 つの基準が定められている⁶⁾。

(1) 実質赤字比率（当該地方公共団体の一般会計等を対象とした実質赤字額の標準財政規模に対する比率）

(2) 連結実質赤字比率（当該地方公共団体の全会計を対象とした実質赤字額又は資金の不足額の標準財政規模に対する比率）

(3) 実質公債費比率（当該地方公共団体の一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率）

(4) 将来負担比率（地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率）

6) 総務省『地方財政白書（平成 21 年版）』第 2 章による。

4つの健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準を超えた場合には「財政健全化計画」を策定しなければならない。早期健全化基準を超えて財政再生基準に達している判断比率が一つでもあれば「財政再生計画」を策定しなければならない。

「財政健全化計画」「財政再生計画」とも起債の発行が制限されるほか、財政の再生を図るため必要な最小限度の期間内に歳入歳出の均衡を回復し、健全化判断比率を早期健全化基準未満とすることを目標にすることとされる。

TIF 導入にあたって、TIB の償還が当該地方団体の負債と判断されれば、上の(2)実質公債費比率、(3)将来負担比率の算出の際に両比率の分子に算入されることになり、結果として両比率が上昇することとなる。具体的には、実質公債費比率が18%を超えると、地方債許可団体に移行することとされている。また25%を超えると、単独事業の起債が認められなくなり、起債制限団体となる。TIB の償還により当該比率が上昇して、危険とされるゾーンに入ってしまう、他の事業のための地方債の発行が出来なくなる可能性があるのである。このことを避けるためには、健全化判断比率の算出にあたって、TIB の償還債務を当該地方団体の債務から切り離すことが明示される必要がある。

5. むすび

TIF をわが国の現状の地方財政制度の下で導入することは困難といえる。すなわち、① TIF では財産税の増収分を開発財源にあてるという目的税化が必要となるが、わが国では財産税である固定資産税は普通税であること、②わが国のほとんどの地方自治体は地方財政調整制度である地方交付税制度の影響下にあり、TIF 導入による収税増加効果が地方交付税制度により影響を受けること（TIF は荒廃地域の再生に活用されることが想定されているが、そのような地域は、財政力に乏しく地方交付税の交付団体に属するであろう）、③ TIF 債が実質公債費比率の算定対象となる場合、自治体財政健全化法の「早期健全化基準」に抵触し他の事業で地方債が発行できなくなる可能性があるなど、財政運営に影響を及ぼすおそれがあること、が指摘できる。

とくに注意が必要なのは地方交付税制度との関係である。かりに地方自治

体が独自に固定資産税の増収部分を TIF の償還のための目的税としても地方交付税の算定上、標準税収入と見なされて地方交付税が減額され、TIF のメリットを相殺するからである⁷⁾。TIF の導入にあたっては、再開発に伴う固定資産税の増収部分についてその目的税化の法制度化とともに、普通交付税の基準財政収入額の算定からも除外する必要がある。一案として総合特区制度を活用して、ベース部分は固定資産税として徴収する一方、増収部分については法定外目的税として徴収し、固定資産税の減収補てん措置を設けることが考えられる。この場合、減収補てん措置を設けても増収部分に対するものであり、他の地方自治体との公平性が損なわれることは避けられると考えられる。

このような地方財政制度における「規制緩和」は、意欲ある地方自治体の政策自由度を広げ、「地方分権を加速する突破口」⁸⁾ になりうると考えられる。別言すれば、TIF の導入が可能になるように地方財政制度を組み替えていくことは、わが国の地方財政制度における地方分権の進捗度を高めていくことに対応していると考えられる。

参考文献

- Bartik, Timothy (1990) “The market failure approach to regional economic development policy, *Economic Development Quarterly*, 43(2): 155-163
- Callies D. and Gowder, Jr W.A. (2012), “*Tax Increment Financing*”, American Bar Association
- Johnson C.L and Man J.Y. (2001), “*Tax Increment Financing and Economic Development*”, State University of New York Press
- 遠藤安彦 (1996) 『地方交付税法逐条解説 (第 3 版)』ぎょうせい
- 石原信雄 (2000) 『新地方財政調整制度論』ぎょうせい
- 兵谷芳康・横山忠弘・小谷大一郎 (1999) 『地方交付税』(地方自治総合講座 8) ぎょうせい

7) 基準財政収入額が基準財政需要額を上回り、普通交付税を受け取っていないいわゆる不交付団体では地方交付税の調整によるメリット相殺は無いが、将来に渡って不交付団体でいられるとは限らない。

8) 内閣府 (2012)

- (財)自治体国際化協会（ニューヨーク事務所）（2006）『米国地方債の概要とその活用事例』CLAIR REPORT No. 287、2006 年 8 月
- 川崎一泰（2006）「官民協働型都市開発のファイナンス」『専修大学都市政策研究センター論文集』第 2 号
- 国土交通省（2012）『都市開発事業における効果的な PPP 手法の検討委員会報告書』（<http://www.mlit.go.jp/common/000213302.pdf>）
- 前田高志（2006）「地方分権の装置としての財産税」（渋谷博史・前田高志編著『アメリカの州・地方財政』第 3 章）日本経済評論社
- 内閣府（2012）「総合制区制度の概要」（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sogotoc/siryu/gaiyou.pdf>）
- 根本祐二（2006）『地域再生に金融を活かすー公民連携の鍵をにぎる金融の役割ー』学芸出版社
- 日本政策投資銀行ロスアンジェルス駐在員事務所（2002）『Tax Increment Financingー米国地方政府による PPP 型再開発の自立的ファイナンス手法ー』駐在員事務所報告、LA-40
- 大西隆（2000）「TIF：自立的再開発手法の可能性」『月刊「地域開発」』431 号、一般財団法人日本地域開発センター、2000 年 8 月
- 総務省（2009）『地方財政白書（平成 21 年版）』日経印刷
- 高林喜久生（2012）「地方財政制度から考える地方自治体の資金調達手法：TIF 導入の可能性と地方交付税制度」『Eco-forum』28(2), p10-16, 統計研究会
- 山田渉・兼田敏之（2007）「地価税増収引き当て債による都市再生手法の適用可能性に関する研究ー名古屋市ささしま地区を対象としたシミュレーション分析ー」『土地総合研究』第 15 巻第 2 号、一般財団法人土地総合研究所