

展望	1	公開月例研究会講演記録〈第 277 回〉(2013.12.10)	21
公開月例研究会講演記録〈第 275 回〉(2013.10.24)	2	公開月例研究会講演記録〈第 278 回〉(2014.01.10)	32
公開月例研究会講演記録〈第 276 回〉(2013.12.7)	14	産研だより	44

公開月例研究会講演記録〈第 275 回(2013.10.24)〉—

「官民連携の復興策と地域経済の再生」

自立型地域再生を目指して

東洋大学経済学部 経済学科教授

川崎 一 泰

皆さん、こんばんは。

足元の悪い中、お越しいたきまして、ありがとうございます。

いま「震災復興」というのは日本の大きなテーマになっていますけれども、実際現地に行きヒアリングをしていると、いろいろな問題が出てきております。財政的にはおカネはそれなりにあるけれども、使い勝手が悪いという状態が続いています。そういった話と私の研究テーマであります地域経済、地域再生を絡めてお話しをさせていただきたいと思っております。

(資料1) これは東北地方の人口移動推移を見たものです。正值は、社会的な流入と流出を比べて流入のほうが多い、すなわち人口が増えている地域になります。それに対して負値は社会的に流出超過している地域です。高度成長期は、東北エリアを含む地方から首都圏、関西圏を中心とする大都市に人口移動していました。高度成長期が終わってから、その移動のかたちが少しずつ変化しています。たとえば宮城県を見ると、東京、大阪に向かうよりも、仙台を中心としたエリアに移動している。

それが2011年の震災後、どういう変化を示しているか。たとえばオレンジのラインが福島県ですが、異常値に近い流出をしている。これは住民票を移動した方々だけで見たもので、双葉町のように町ごと埼玉県に移動された方々は住民票を移動しておりませんので、このカウントに入っておりません。それでもこれだけの流出をしている。そ

れに対して宮城県は逆にはね上がるようなかたちになっています。

仙台市の転入超過者数を見ると、震災前ぐらいからやや流入が止まっていたのですが、震災後、復興事業等のためにまた転入超過の状態になっている。

(資料2) 先ほどの福島県の人口移動をもう少し細かく年齢別、男女別に見ると、圧倒的に女性の流出が多く、しかも年齢的には40歳以下が多い。これは2011年と2012年の数字ですから、放射線は子どもやこれから生まれてくる赤ちゃんに影響が及ぶのではないかとというリスクを心配されて移動した方が多いことが分かります。それに対して50歳以上の人は、男女とも、ほとんど移動していない。

(資料3) 2003年からの鉱工業生産指数(全産業、季節調整値)ですが、残念ながら都道府県別県のデータでは使いやすいものがないので、全国と東北地方で見えています。2009年の落ち込みはリーマン・ショックで、2011年は震災ショックです。震災ショックはかなり大きなものだったと思いますが、生産面で見ると、実はリーマン・ショックのほうがはるかに大きかったことが見て取れます。震災直後、赤の東北は青の全国に比べて大幅に落ち込みますが、2012年にはおおむね全国と同じような生産指数になっています。

さらに前年同期比で見ると、2009年4月が全国、東北ともにピークで、震災後、東北は全国と少し違った動きをしています。2012年ぐらいか

らは同じような動きで、生産面で見ると東北地方の経済は回復していると言っているのかもしれませんが。

震災前の東北地方の有効求人倍率は全国と比べてもよくない状態がずっと続いていましたが、2011年後半から急激に伸びている。復興需要でさまざまな事業が動き出したことに伴って、雇用の状況は全国平均よりもよくなったことが分かります。

前年同期比の公共工事請負額ですが、復興需要のある東北のほうが全国よりも高い水準になっています。

東北地方全体では生産も回復しているし、旺盛な公共事業によって雇用も増えている。マクロ的な問題は解決したかのようには思えます。しかし、震災後半年ぐらいのときに、陸前高田、山田町を訪問した際、幹線道路だけは通っていますが、周りの水はまだ引いていないし、瓦礫は至るところにある状態でした。今年の夏、宮城県の七ヶ浜に行きましたが、草ぼうぼうで、まだ何も手つかずの状態のところがたくさんありました。マクロでは解決したといっても、それぞれの地域はミクロの課題をいっぱい抱えているのが現状です。

被災地の経済問題は大きく三つあると思います。一つは止まらない人口流出です。特に福島県は深刻で、若年世代の流出が続き、残っているのは高齢者だけという状態です。

二つ目は復興事業による人件費・資材費の高騰です。先ほど言ったように公共事業は旺盛で、予算もあるので、人件費や資材費が高騰するのは当然ですが、復興需要は一時的な需要で、いまのところまだ設備投資には結びついていない。ずっと仕事が続くのであれば移住して仕事を探す人も増えるはずですが、残念ながらそういう状況にはない。

三つ目は住宅不足です。別の研究会で南相馬市の副市長さんと議論したときも、彼は「仕事はたくさんあるが、住宅がない」と言っていました。しかも道路は寸断されていて、一方向にしか移動できないところも多い。「とにかく一時的な労働力を受け入れるような住宅が欲しい」と被災地の人たちが口を揃えて言うほど、この問題は深刻です。

大きくこの三つが被災地の経済的な課題になっていますが、人件費、資材費の高騰について、毎

月勤労統計調査特別集計の2013年1月から9月だけで見ても、東日本の水準がかなり高く、その他は横ばいか、やや下がり気味になっている。

人件費、資材費の高騰で何が問題なのかといえば、公共事業では労働者の単価や資材の単価は国土交通省によってマーケットと関係なく決められています。したがって、復興事業だからといってあまりに人件費が上がると、国交省の決めた単価を超えて採算が合わなくなり、入札不調が起きてしまう。さすがの国土交通省も被災地に関しては特例処理を始めて徐々に上がるようになったものの、硬直的な入札制度を変えるまでには至らず、入札が成立しない状態は依然として続いています。資材費も、国土交通省の「主要建設資材需給・価格動向調査」で見ると、生コン、骨材、H型鋼などの建築資材価格は被災3県でやや高騰している。これが硬直的な入札制度と相まって、住宅をはじめ、生活再建事業がなかなか進まない原因になっているわけです。

道路や仮設の堤防をつくるなど、復旧の段階はおおむね進捗したけれども、復興の段階が全く進まない。復興予算という巨額のおカネだけはあるものの、優先順位がない。これがいま最大の課題です。

東北だけでなく、日本はいま人口減少社会ですから、これから経済成長を維持していくためには日本経済全体での生産性向上が不可欠です。ところがいまは、優先順位がないまま、とにかく合意ができたところから小さな集落単位で進めているのが現状です。これを何とか一体となって、都市をコンパクト化して財政を効率化し、都市への民間投資を促す必要がある。復興事業もこうしたコンセプトのもとでまちづくりをしていくべきだろうと考えています。

日本全体として、少子高齢化、人口減少社会の到来はもはや避けられません。しかも財政は逼迫していて、国と地方を合わせた債務残高は1000兆円を超えている。こうした中で地域再生は民間主導で行なうしかない。そのためには「投資」という考え方が必要で、投資をしようという意欲が出てくるような仕組みを考えていかなければならないと思います。

地方公共財の財産はその地域の地代によって賄うべきであるという「ヘンリー・ジョージ定理」

というのがあります。これは昔から議論されているもので、日本でも高度成長期に「開発利益の還元」という言い方で実際に使われてきました。急激に人口が増えていく中で、住宅が立ち並ぶ。その住宅に提供すべきインフラとして、小学校、中学校、上下水道などがありますが、そのインフラの負担増が急激過ぎて従来の市町村では対応できない。そこで、「宅地開発指導要綱」というものをつくって、新たな大規模開発に対してはインフラを整備するための費用の一部を負担させる。開発したことで地価が上がったりして利益が生じる、その利益の一部を公共財の財源にしようという考え方です。

日本に限らず、先進国はいまどこの国もおカネがないので、新たな都市再開発をする際の財源として、この「開発利益」が注目されています。開発利益は最終的には地価に帰着するという「資本化仮説」が成り立つとすると、財産税（日本では固定資産税）が最も適切な課税対象になるということです。

(資料4) 民活への公共部門の関与には大きく分けて二つあります。仕様発注型は、やり方まで全て公共部門がサービス水準を決めてしまうのに対して、性能発注型は、性能を満たせばどのような方法でもよいという方式です。たとえば保育事業の場合、仕様発注では、3歳児にはこういう遊びをこの場所で提供してくださいと、がんじがらめの決め方をする。性能発注では、赤ちゃんとか何歳児の子どもたちを何人引き受けるという程度で、どういう保育サービスを提供するかまでは言わない。

運営、建設、サービス水準の決定・監理には公共部門がどのようにかかわっていくか、従来型公共事業、民間委託、指定管理者、PFI、民営化でそれぞれこの表のようになっています。

PFIの事業類型は事業費の回収方法によって三つに分類されます。サービス購入型は事業者と公共部門との契約で成り立っており、事業者は公共部門にサービスを買ってもらい、利用者はおおむね費用の負担で終わりというかたちです。独立採算型は公共部門と事業者との間は事業契約のみで、事業者の費用の回収は利用者の費用負担によって賄われます。そして料金を取ったりサービスを買ったりという混合型があります。

日本のこれまでのPFI事業はほとんどがサービス購入型です。地方自治体も地方債発行が厳しい状態なので、安定的に事業者に毎年幾ら支払うというローン契約のようなかたちにして、地方債の発行を抑えるようなことをしているわけです。その結果、公共部門が関与し過ぎる傾向がある。

私が関与したある自治体での事例ですが、混合型の提案をしたところ、予想以上に利益が上がった。ところが、日本の社会には「民間事業者が公的事业でおカネを儲けるのはけしからん」という発想がありますから、その予想以上に上がった利益分を役所が回収してしまった。日本では事業者が利益を上げることに極端な拒絶を示すという風土があることが、実は民活を邪魔していると考えられます。

そもそもPFIでは何が期待されていたか。内閣府PFI推進室のホームページによると、低廉かつ良質な公共サービスが提供されること。民間のノウハウを活用し、事業を一体管理することで効率化される。公共サービス提供のコスト削減と書いてあります。

残念ながら、いろいろな報告書を見ると、民間のノウハウが活用されたという報告はなくて、書いてあるのはコスト削減のところだけです。悪い言い方をすると、民間の安い賃金の人たちを雇い入れることでコストが下がったということにしか、いまのところはなっていない。

さらに内閣府は続けて、公共サービスにおける行政のかかわり方の改革と、官民の適切な役割分担が必要だと言っています。また、民間の事業機会を創出することを通じて、雇用を増やし、経済の活性化に資することとなっています。

このようなことがそもそも期待されていたにもかかわらず、先ほど申しましたように、ほとんどサービス購入型でローン契約のようなかたちになって、公共部門が深くかかわってしまっているために、PFIの期待されていた効果が出てきていない。

(資料5) 中央政府の税源を2009年OECDのデータに基づいて示したものです。青が所得税、次が法人税、社会保障税、財産税とあって、紫が消費税ですが、日本では所得税、法人税、消費税、この3税で税源の7割を占めています。このような税源構造は日本だけでなく、アメリカの連邦政

府では所得税だけで7割を超えていて、法人税と合わせると9割ぐらいになる。イギリスでもこの3税で8割前後を占めている。

財政学においては、税源構造から中央・地方政府の役割分担を考えようという試みがなされていて、一橋大学の佐藤先生は「望ましい地方税」の論点を明示されています。つまり、地方税の課税は応益性を徹底し、それに伴う不公平は所得再分配によって中央政府が配慮すべきだという主張です。

所得税、法人税、消費税はほとんどが地方ではどうしようもない部分です。消費を増やそうとしても難しいし、景気対策を市町村でどうのという話でもない。個人所得や法人所得や消費が増えるためには中央政府が景気対策や経済対策を行わなければならないという位置づけがあるとすれば、そういうインセンティブを与えるという意味では合理的な税源構造です。

(資料6) 一方、地方政府の税源を見ると、日本の場合、所得税が多くなっています。日本のローカルガバメントは県と市町村と両方なので、市町村だけのデータを持ってくると4割ぐらいのウエートを占めています。カナダの州政府は45%で、日本より所得税のウエートが高いのですが、同じカナダでもローカルガバメントになると財産税のウエートが9割を超えて、ほとんど100%に近い。フランスでも50%、イギリスの中央政府に至っては100%財産税です。アメリカのローカルガバメントというのは州政府ではなく、カウンティやシティになると7割ぐらいが財産税です。

つまり、OECDの統計によると、先進国の地方政府の主要財源は財産税で、景気対策や所得再分配は中央政府の役割になっている。住民に近い自治体になればなるほど、財産税収による財源調達が主流になっているということです。

その背景となるのは応益税という考え方です。公共サービスの便益を受けるのはその住民ですが、人は自由に住むところを変えられるので、地方公共サービスの便益は最終的には地価に帰着するというヘンリー・ジョージ定理から、地価を課税ベースとする財産税に税源の大きなウエートをかけることによって、受益者負担の構図をつくることことができる。一方、公共サービスを提供する地方政府のほうは、よりよいサービスをすること

で、たくさんの人に住んでもらいたい。よいまちづくりをするインセンティブがそこからでき上がるという、これも応益税的な考え方です。

もう一つは納税義務者の捕捉可能性です。人口移動や労働移動が活発でも、財産を持っている人に課税することによって、間接的に住民に課税することになる。たとえばイギリスのカウンシルタックスは納税義務者を居住者のみにしてはいますが、これは選挙権のない法人に対して過度な負担を抑制するために、そういったことをしているわけです。

望ましい地方税を考えると、住民と地方自治体が正面から向き合い、自らの責任と負担で施策を進める姿勢が大事で、それは結局固定資産税が中心になるのではないかと考えています。現実には諸外国でも財産税が市町村レベル政府の基幹税になっています。

課税自主権を持つ地方政府にとって財産税は重要な政策ツールになっていて、欧米を中心に、財産税を地域開発の財源としたファイナンス手法が生み出されて、企業誘致やインフラ整備の財源として活用されています。

もともと土地課税を利用したプロジェクト・ファイナンスというのは、中心市街地の空洞化に悩む欧米都市が活用するインセンティブ税としてつくり出したもので、TIF(Tax incremental Financing = 再開発型)とBID(Business Improvement District = 目的税)の二つがあります。

(資料7) 簡単にTIFの説明をさせていただきますと、空洞化した土地の価格は放っておくとどんどん下がってしまいます。それを食い止めるために再開発をする。そこに投資をして、新しい魅力を生み出していこうというわけです。再開発が成功すれば地価は上昇し、財産価値は上がっていく。そのメカニズムを利用したのがTIFです。

具体的に言いますと、ある事業を立ち上げるときに、この時点の価格で地価を固定して、再開発資金を民間から調達するために債券を発行する。そこから価格が上昇していった場合に生ずるIncremental Valueを債券の返還元金に充てる。したがって、債券を買う人はそのプロジェクトがそれだけの価値があるものかどうかちゃんと評価しなければいけないし、市場も計画のリスクをきちんと評価する。政府は土地利用規制の権限を移譲

するだけで、もしこの事業がうまくいかなくて価値が上がらなかった場合、リスク部分は全て債券購入者が負担し、自治体のリスクはゼロという仕組みです。

(資料8) 上の写真はウォーターハウスといって、18世紀か19世紀のシカゴ大火で焼け残ったビルで、彼らにとっては歴史的建造物として価値の高いものです。このウォーターハウスを守るために再開発をしたとき、その資金はTIFのかたちで債券を発行していますが、国債に2%ぐらい上乗せした債券だったので、投資家にとっても魅力的なものになっています。

下はシカゴダウンタウンとシカゴ大学の間地点付近の写真です。昔のギャング映画に見るように、シカゴといえば街中での銃撃戦が珍しくなかった。それが再開発で治安が回復したことによって、中心市街地に人が戻り、普通に人が歩けるまちになっている。

TIFの意義をまとめますと、財産税収の増分が担保となるので、「開発利益」に対する課税と位置づけられる。さらに、開発利益でファイナンスできる事業性が要求され、市場で評価されることで、ソフトバジェット問題を回避できる。リスクは投資家が全て負担するというのもTIFの意義の一つと考えられます。このTIFの仕組みは、アメリカ、イギリスをはじめ、いろいろな国で採用されているのが現状です。

(資料9) 一方のBIDsは、商業地区の発展のための施策を行なう資金を会費で賄うもので、日本の商店街の自治会費のようなものです。ただ、商店会は任意団体ですので、いまは入らない人も結構います。昔の日本社会では、隣はどういう人か、お互いに分かっているもので、人と人のつながりという意味で商店会費を払う人がほとんどでした。しかし最近では、特に池袋などの繁華街では外国人所有の飲食店も多く、人と人のつながりでは商店会は成り立たないというのが日本の現状です。ましてやイギリスやアメリカは昔からそうですから、ある種の強制徴収のかたちで会費を集め、「地域美化と治安維持(Clean and Safe)」は商店街が中心になって担うという仕組みになっています。

「地域美化と治安維持」など、行政がやればよいじゃないかというのは日本的発想で、もちろん

イギリスにしてもアメリカにしても最低限のサービスは公共部門が提供します。しかし、治安維持のための防犯カメラの設置とか、ごみ収集、清掃などはBIDで対応する。イギリスでは財産税に1~2%上乗せして会費を徴収していますが、利益が及ぶ範囲においては加入義務があるということですから、いわば強制徴収です。

(資料10) 具体的な施策の例ですが、タイムズスクエアのごみ箱はBIDが管理しています。フィフスアベニュー(五番街)の清掃をしてくれる人たちは背中に「BID CLEAN TEAM」と書いたTシャツを着ていますが、この人たちの給料はBIDで支払われているわけです。

BIDは70年代にアメリカで始まったものですが、当時、われわれが学生のころ、ニューヨークは危なくて、一人では歩けませんでした。それがBIDの活動によって治安が回復し、まちもきれいになって、いまは多くの人々が何の問題もなく歩いています。

最近、大手町・丸の内界隈を走っているコミュニティバスというのがあります。あれは三井不動産と三菱地所がやっている事業ですが、アメリカでもBIDがコミュニティバスの運行をしています。イベントや地域振興事業を行なっているBIDもありますし、マーケティング事業として農産物市とかフリーマーケットをやったり、携帯電話のアンテナ設置など、商業的なニーズのあることに資金提供しているBIDもあります。サンフランシスコのケーブルカーもBIDの運営です。

料金徴収のルールは、ロンドンの場合、先ほど言いましたように、政府の財産税に1~2%上乗せして強制徴収する仕組みになっています。ただし、それぞれの事情によって、中小企業からの徴収免除も可能ですし、パディントンBIDでは、ホテルには1.5%、それ以外のビジネスに関しては2%という課税の仕方をしています。

(資料11) フランスの都市公共交通システムの場合、都市間の移動は国、都市内の移動は地域が担うという役割分担になっています。具体的に言いますと、公共部門は日本の一部事務組合のような組織にCityが財政的な措置をして、そこが路面電車や地下鉄を運営するのではなく、それも含めて民間に委託する。

フランスでは公共事業を請け負う会社が存在し

ます。かなり大きな会社で、そこが路面電車や地下鉄の運行を各地で運営している。

こういう会社をフランスは育成してきたという歴史がありまして、その背景にあるのは交通税です。1982年に国の法整備により導入されたもので、交通権（人が自由に移動する権利）を明文化し、従業員9人以上の企業から、支払い給与総額の一定割合を税として徴収するというものです。これを交通目的税として一部事務組合のような組織に集めて、交通インフラの整備をする。そして電車など、上を走らせるのは民間企業に委託する。日本の上下分離方式のようなものです。

彼らの考え方は、外部性を伴う事業の受益者負担に税を活用する。資本化されるもの、サービスが地価に影響を及ぼすようなものは財産税で徴収し、発生需要者負担という考え方です。そして、PFIやレベニュー債などは原則利用者が負担した料金でバランスさせることに主眼を置く。それに対してTIFやBIDは開発利益を得る人たちが負担することを原則としています。

日本はこれまで、利用者が負担するかたちで、みんなで公共部門を支えるということでしたが、アメリカやヨーロッパのように「開発利益」という考え方を取り入れて、負担者を広げるようなことができないか。

実は復興事業においてもこうした考え方を適用できるところがたくさんあると思います。住宅開発とか商業開発とか、事業性のある事業を全て税金でやれるのか、あるいは逆にそこに住む被災者個人が負担すべきなのか。そこを少し柔軟に考えてみると、開発利益を得る人が実際にいるわけです。津波の後、山側の地価がはね上がったという

のは有名な話で、まさにそこに開発利益が生まれた。その開発利益をうまく利用したファイナンスを考えてみてはどうでしょうか、というのが私の復興事業に対する提案です。

開発利益を還元するためには応益性の高い固定資産税を活用することが重要で、これに近いことをいま信託銀行業協会が政府に提案しています。復興財源の使い勝手の悪い部分は無理に税金でやるよりも民間資金でカバーしたほうが、市場によるチェックが働いて、ソフトバジェットの問題がクリアされるという意見もあります。

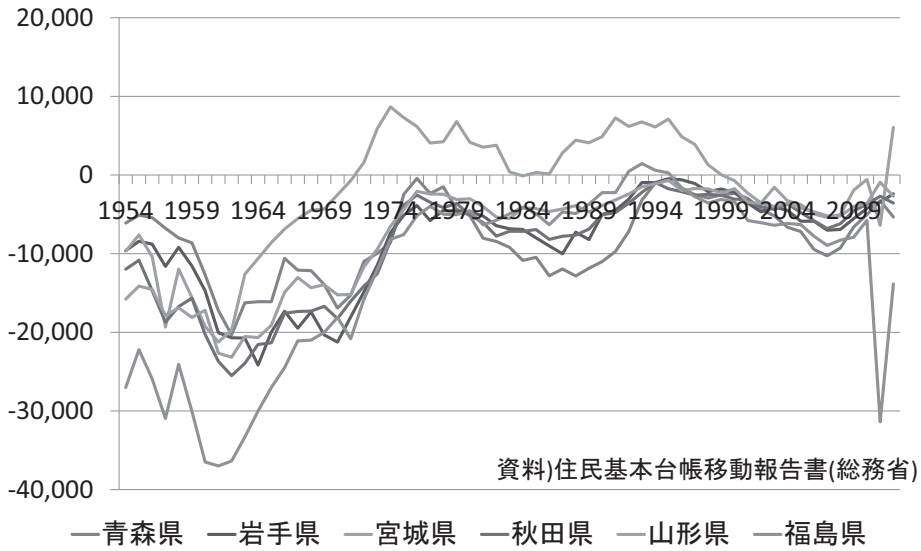
公益性が高い部分については公的部門が市場参加者として参加することで一定の公共性を保たれるということがありますし、売り方の工夫としてセット販売方式というの也被考えられています。つまり、収益性が非常に高いところと、そうではないけれども、新事業としてこれは必要だというものを組み合わせて販売するわけです。

(資料12) 高速道路など、老朽化した社会資本ストックの更新にもこういう方法は適用できますし、BIDのようなものを使って商店街の機能を強化することも今後の日本には必要だと思います。すでに商店街再生に成功した例として、高松市の丸亀商店街や長浜の黒壁などがありますが、いずれも地権者がかなり出資して、長浜の場合は「株式会社黒壁」という会社まで商店街でつくっています。

これからの復興においても地域経済の再生においても、民間の仕事は自分たちの資本を投資していくという考え方が必要だし、おそらくそれが成功につながっていくのだらうと考えています。

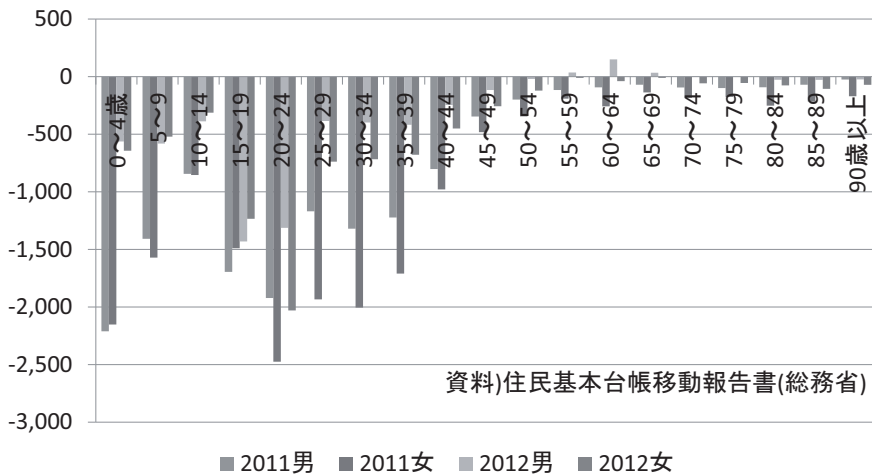
資料 1

東北地方の転入超過者数(単位:人)



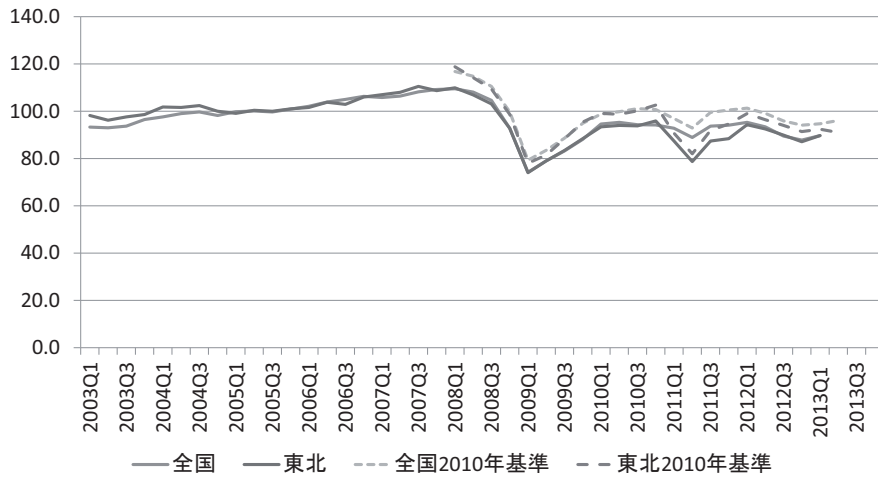
資料 2

福島県の年齢別男女別転入超過者数(単位:人)



資料 3

鉱工業生産指数 (全産業、季節調整値)



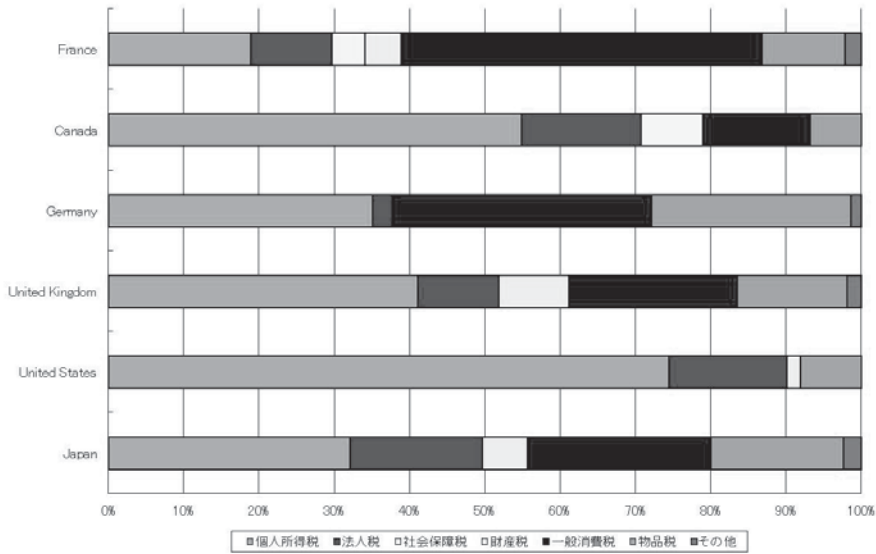
資料 4

民活への公共部門の関与

	運営	建設	サービス水準の 決定・監視
仕様発注型	公共	公共	公共
従来型公共事業	公共	公共	公共
民間委託	民間(短期・単 一業務)	公共	公共
指定管理者	民間(長期・包 括業務)	公共	公共
性能発注型	PFI	民間	公共
	民営化	民間	民間

資料 5

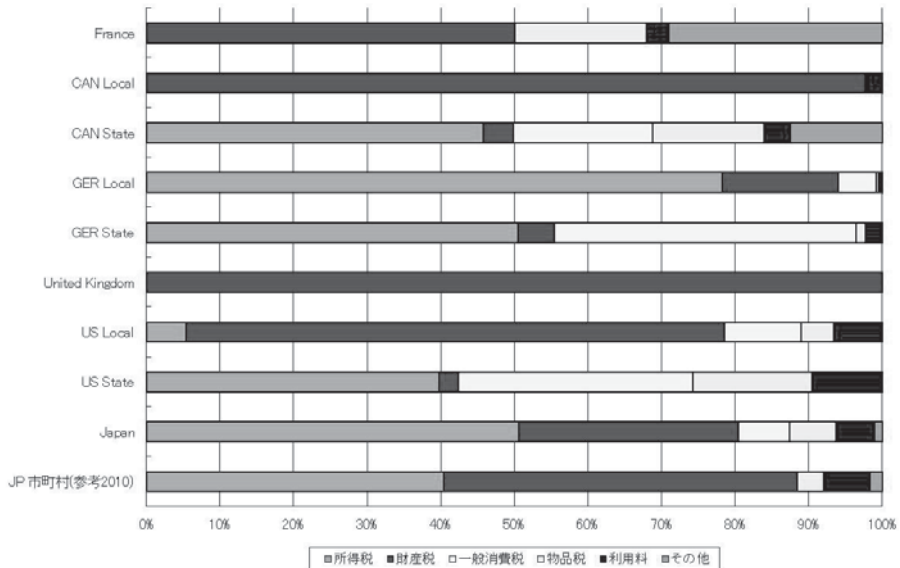
中央政府の税源～2009年OECDデータ～



出所) OECD Revenue Statistics より作成

資料 6

地方政府の税源～2009年OECDデータ～



出所) OECD Revenue Statistics より作成

Tax Incremental Financing

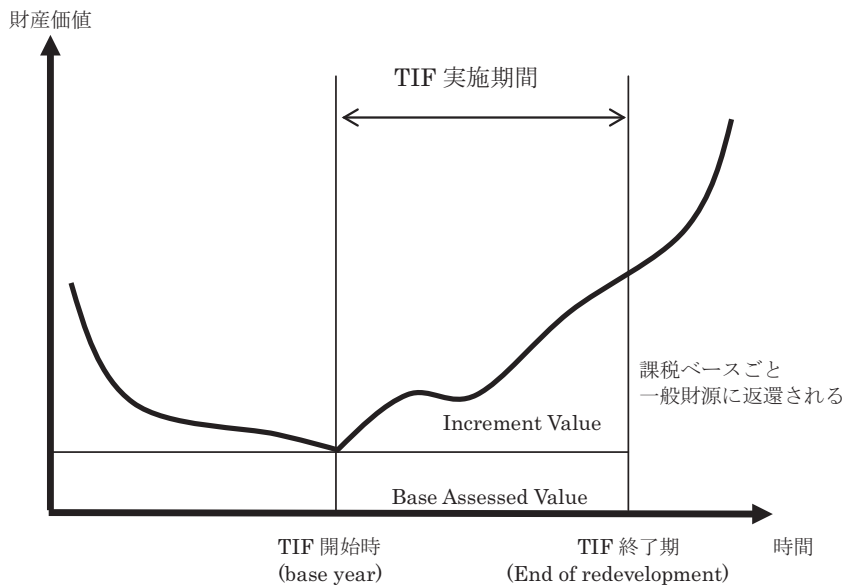


写真1 Water Houseとその周辺



写真2 住宅の再開発の様子(Chicago DowntownとChicago Universityの中間地点付近)



• TIFの特徴

- 再開発資金を民間から調達
- 計画のリスクを市場が評価
- 政府は土地利用規制の権限を移譲
- 公債との金利差(スプレッド)は2%程度

• 土地利用について

- 都市間競争の徹底
- TIFによる商業、工業を誘導することはよくあること
- 一方で、空中権設定、景観協定的なもの等の柔軟な対応もしている。

シカゴの場合は中心市街地に人が戻り、治安が回復したことが最大の成果

BIDsの概要

- 商業地区の発展のための施策を行うための資金を(強制徴収の)会費でまかなうもの。
 - 地域美化:ごみ収集、清掃
 - 治安維持:防犯カメラ
- 会費は(財産)税に1~2%上乗せし徴収
- BIDsへは利益の及ぶ範囲において加入義務あり。

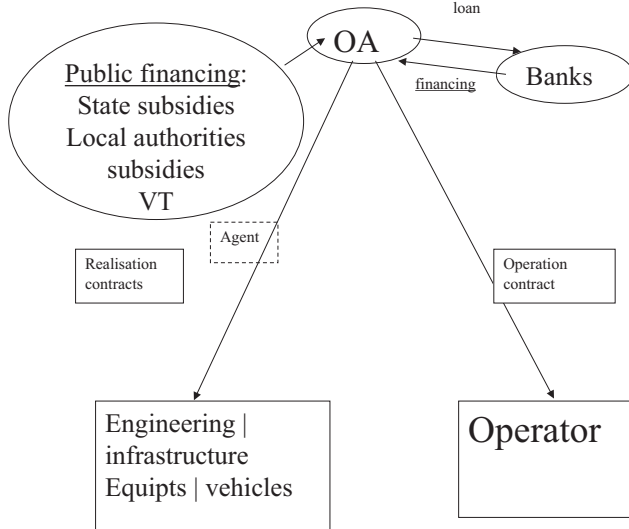


具体的な施策

- ‘Clean and Safe’
 - 1970年代アメリカで誕生したBIDの基本コンセプト。ロンドンでも基本サービスとしてこの2つがなされている。
 - 清掃、防犯カメラの設置など
- 追加的サービスは地区によって様々
 - アメリカなどでは、コミュニティバスの運行やイベント実施などの地域振興事業などを行っているところも存在する。
 - マーケティング事業:農産物市、フリーマーケットなど
 - 商業的なニーズのあること(駐車場の整備、携帯電話のアンテナ設置など)



フランスの都市公共交通システム



- Organizing Authorities (OA) が公共交通、自動車交通などのすべての交通システムに関して、責任を持つ。
- OAはCityの出資による組織(日本の一部事務組合のようなもの?)

商店街再生



- 日本で商店街再生に成功したとされるところは地権者らの出資をベースとした組織が投資を行っている。