



Title	固定資産税の政策効果に関する実証分析
Author(s)	吉岡, 喜吉
Citation	大阪大学, 2013, 博士論文
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/27267">https://hdl.handle.net/11094/27267</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

博士論文

固定資産税の政策効果に関する実証分析

平成 24 年度

吉岡喜吉

大阪大学大学院国際公共政策研究科

恒甲 16203

博士論文

固定資産税の政策効果に関する実証分析

平成24年度

吉岡 喜吉

大阪大学大学院国際公共政策研究科

## 謝 辞

本論文を作成するに当たり、多くの方々よりご指導ならびに助言をいただきました。

指導教員である大阪大学大学院の山内直人教授には、長年にわたり真摯なご指導をいただきました。社会人学生である私が、これまで9年間にわたり研究活動を続けることができたのは、時に厳しく、時に寛大に、そして常に的確なアドバイスを与えてくださいましたお陰だと心より感謝しております。大阪大学名誉教授・大阪学院大学経済学部齊藤慎教授には、授業や論文指導を通して、財政学研究の基礎を教えてくださいました。また、大阪大学をご退職された後にも折に触れて励ましの言葉をいただきました。赤井伸郎教授には、授業や研究会、学会等を通して、研究へのエネルギーと多くの刺激を与えていただきました。西村幸浩准教授には、本論文の発展に向けた建設的なご指導をいただきました。ここに深くお礼を申し上げます。

日本地方財政学会では、討論者を引き受けてくださいました、関西学院大学経済学部上村敏之教授、関西学院大学経済学部林宜嗣教授、大阪商業大学経済学部西嶋淳教授から、数々の有益なコメントや助言をいただきました。また、学術雑誌採択の過程では、匿名の査読者の先生方から大変建設的なご意見をいただきました。

本論文の実証分析に当たっては、福井市財政部資産税課、福井市福祉保健部長寿福祉課、高山市財務部税務課、篠山市総務部課税課より貴重なデータの提供をいただきました。また、仕事と研究活動を両立させることについては、勤務先である福井市役所の職場の上司をはじめ、関係者の皆様の寛大なご理解をいただきました。その他、本論文作成の過程でお世話になりました皆様に、心からの謝意を記したいと思います。

最後に、本研究の意義を認め、支援を惜しまず、いつも温かく見守ってくれた私の家族に対し、記して謝意を表したいと思います。

平成 25 年 3 月

大阪大学大学院国際公共政策研究科

吉岡 喜吉

## 初出一覧

本書の第2章から第4章の原著は、それぞれ以下の学術雑誌、学会等で発表された。

### 第2章 超過課税と地方公共団体の行動原理

「超過課税と地方自治体の行動原理－市町村パネルデータによる実証分析－」

吉岡喜吉（2009）『地域公共政策研究』第16号,59-69

「超過課税と地方自治体の行動原理－市町村パネルデータによる実証分析－」

日本地方財政学会第16回大会 於：大東文化大学 2008年6月

### 第3章 中心市街地活性化政策の効果

「中心市街地活性化政策の効果－Difference in Difference Estimatorを用いた計量分析－」

日本地方財政学会第18回大会 於：青山学院大学 2010年6月

### 第4章 伝統的建造物群保存地区への指定が地価に及ぼす影響

「伝統的建造物群保存地区制度への指定が地価に与える影響」

日本地方財政学会第20回大会 於：立命館大学 2012年5月

## 目 次

第1章	はじめに	1
1	本書の背景と目的	
1.1	地方分権一括法の成立	2
1.2	課税自主権の拡充	2
1.3	課税自主権の活用のために	3
2	固定資産税分析の必要性	4
2.1	固定資産税の特質と課題	4
2.2	固定資産税に関する先行研究	5
3	本書の構成	6
第2章	超過課税と地方公共団体の行動原理	8
1	はじめに	9
2	市町村税における超過課税の状況	10
2.1	市町村税の税率	10
2.2	人口規模別の超過課税状況	10
2.3	都道府県別の超過課税状況	13
3	超過課税の要因	15
3.1	超過課税をめぐるインセンティブ	15
3.2	超過課税採用の要因	16
4	市町村別個票データによる実証分析	18
4.1	推定モデル	18
4.2	推定データ	19
4.3	推定結果	20
5	まとめ	22
第3章	中心市街地の活性化政策の効果	24
1	はじめに	25
2	先行研究	26
3	福井市の中心市街地活性化政策	28
3.1	中心市街地の活性化に関する法律	28
3.2	福井市の中心市街地活性化基本計画	28
3.3	県都活性化税制	29
3.4	ウララまちなか住まい事業	30
4	政策効果の実証分析	33

4.1	中心市街地活性化政策の効果	33
4.2	D I D推定	34
4.3	推定データ	34
4.4	推定モデル	37
4.5	推定結果	38
5	まとめ	43
第4章	伝統的建造物群保存地区への指定が地価に及ぼす影響	45
1	はじめに	46
2	伝建地区制度の概要	47
2.1	伝建地区制度の創設	47
2.2	伝建地区制度の特徴	47
3	伝建地区制度がもたらしうる経済効果	48
3.1	固定資産税の優遇措置の意味	48
3.2	景観保護の影響と便益	49
4	実証分析	50
4.1	分析方法	50
4.2	先行研究	51
4.3	仮説の提示	53
4.4	推定モデル	53
4.5	分析対象	54
4.6	データ	55
4.7	推定結果	56
5	まとめ	58
第5章	むすび	60
参考文献一覧		64

# 第1章

## はじめに

## 1. 本書の背景と目的

### 1. 1 地方分権一括法の成立

1999年7月8日、政府の地方分権推進計画を法制化する地方分権一括法が成立し、7月16日に公布された。そして、この一括法に盛り込まれた地方自治法以下総計475本に及ぶ関係法律の一部改正法は、若干の例外事項を除いて2000年4月1日から施行され、分権型社会の創造に向けての大きな第一歩が踏み出されたのである。

地方分権推進の基本的な考え方は、1998年5月29日に閣議決定された地方分権推進計画に見ることができる。推進計画によれば「地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るため、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、住民に身近な行政をできる限り身近な地方公共団体において処理することを基本として行われなければならない。」とされている。

この中で、地方税財源については、「今後、地方分権の進展に伴い、地方公共団体の財政面における自己決定権と自己責任をより拡充するとともに、住民の受益と負担の対応関係をより明確化するという観点から、国と地方公共団体との役割分担を踏まえつつ、中長期的に、国と地方税源配分のあり方についても検討しながら、地方税の充実確保を図る。」とされている。これは、税源の委譲によって受益と負担の関係を明確化し、コスト原理を働かせることが、地方財政再建の切り札として有効であると考えられているからである<sup>1</sup>。すなわち、それぞれの地域に必要な公共サービスは、地域の判断と責任のもとで供給され、国と地方公共団体の役割分担が明確化されることで、地域住民のニーズにあった公共サービスが効率的に供給されることが期待されているのである。なぜなら、地方公共団体の財政責任が明確化され、納税者自身が公共サービスとそのために必要な費用とをはかりにかけて、税負担をどのくらいにすべきかを納得して収めるというコスト意識が働くからである。

### 1. 2 課税自主権の拡充

地域住民のコスト意識を働かせるためには、地方公共団体が自分の地域社会から、どのような地方税によって、どの程度の負担で地域社会に必要な公共サービスを賄うかを決める課税自主権が与えられなければならない。そもそも、わが国の地方税制の大枠は地方税法という法律によって定められており、地方公共団体は法律の定めるところによって地方税を賦課徴収できる。地方自治の本旨からすると、地方公共団体が課する税の内容や方法は、本来、地方公共団体の行政内容を選択する住民の意思に委ねられるべきである。しかし、国民の租税負担の公平性を確保するとともに国の経済政策等への配慮も必要なことから、地方税法における調整が図られているのである。

一方で、地方税法において課税客体、納税義務者、課税標準等が一義的に定められるなど全国一律の地方税制が基本とされながらも、地方公共団体には税目や税率の決定に当た

---

<sup>1</sup> 山下(2001)、持田(2002)など

って一定の範囲内での課税自主権が認められていた。地方税には、税目決定権は基本的に国に留保されているが、国の同意があれば法定されている税目以外の地方税を課税することも認められていたのである。これが法定外普通税と法定外目的税である。また、税率の決定権についても、それ以外の税率が認められない一定税率や税率の上限である制限税率が定められている税目があり、国による課税制限が加えられているが、標準税率が定められている税目では、標準税率以外の税率による課税の途も開かれていたのである。

今般の地方分権推進計画においては、地方公共団体の課税自主権を尊重する観点から、地方税における税目決定権や税率決定権について更なる拡充が進められた。具体的には、法定外普通税、法定外目的税、標準税率以外の税率による課税（超過課税、標準税率未満の課税）、制限税率に関して、国の関与を縮減したり制限税率を廃止するなど、いくつかの制度改正項目が挙げられ、地方税法の改正（1998年4月1日施行）によって、課税自主権の拡充が図られてきたところである。

### 1. 3 課税自主権の活用のために

主要な課税要件の大枠が地方税法によって定められている中であって、法定税目以外の税目や標準税率以外の税率による課税については、地方公共団体の課税自主権が唯一発揮される部分である。しかも、法定外普通税、超過課税等については、地方交付税の基準財政収入額の算定対象となっていないことから、税収が増加しても地方交付税の配分額は減少せず、そのまま歳入の増加につながる。このように法定外普通税、超過課税等については、受益者と負担の対応関係がより明確にあらわれ、地方公共団体の税収増加に対するインセンティブを阻害しない仕組みがとられているのである。

しかし、第一次地方分権改革が始まって既に10年以上が経過し、第二次地方分権改革が進められている現在、地方公共団体の課税自主権は、どのように活用されているのであろうか。財政面における自己決定権と自己責任が拡充されたことで、地域住民のコスト意識が働き、効率的な公共サービスの供給が実現したのであろうか。確かに、法定外目的税については、産業廃棄物の排出抑制やリサイクルの促進、適正な処理の促進を図るための産業廃棄物税や、環境の美化や保全を目的とした環境協力税などの施行例は見られるようになってきた。しかし、標準税率以外の税率による課税を積極的に導入したという地方公共団体はほとんど見られない。地方公共団体の財政面における自己決定権と自己責任の拡充は、地方公共団体が自ら望んだものではなかったのか。税源の委譲による受益と負担の明確化はあくまでも理想でしかなく、地方公共団体は納税者である地域住民と直接向き合うことを望まなかったのであろうか。

本書は、地方分権推進計画が目指した、地方公共団体の財政面における自己決定権と自己責任の拡充のために、地方公共団体の課税自主権をどのように活用していくべきかを明らかにすることを目的としている。そのためには、まず地方公共団体の行動原理、特に各地方税の税率決定に関する行動原理を明らかにしていかなければならない。なぜならば、

地方公共団体の課税自主権の活用のための処方箋を描くためには、まず、地方公共団体の財政面におけるインセンティブを把握することが重要であるためである。そして、そのうえで地方公共団体が課税自主権を発揮して、標準税率以外の税率による課税政策をとった場合、実際にどれくらいの政策効果が表れるものなのかを実証的に明らかにしていく。なぜならば、実際に課税自主権の活用の政策効果が期待できてこそ、波及的に地方公共団体の課税自主権の活用が進んでいくものと考えられるからである。

## 2. 固定資産税分析の必要性

### 2. 1 固定資産税の特質と課題

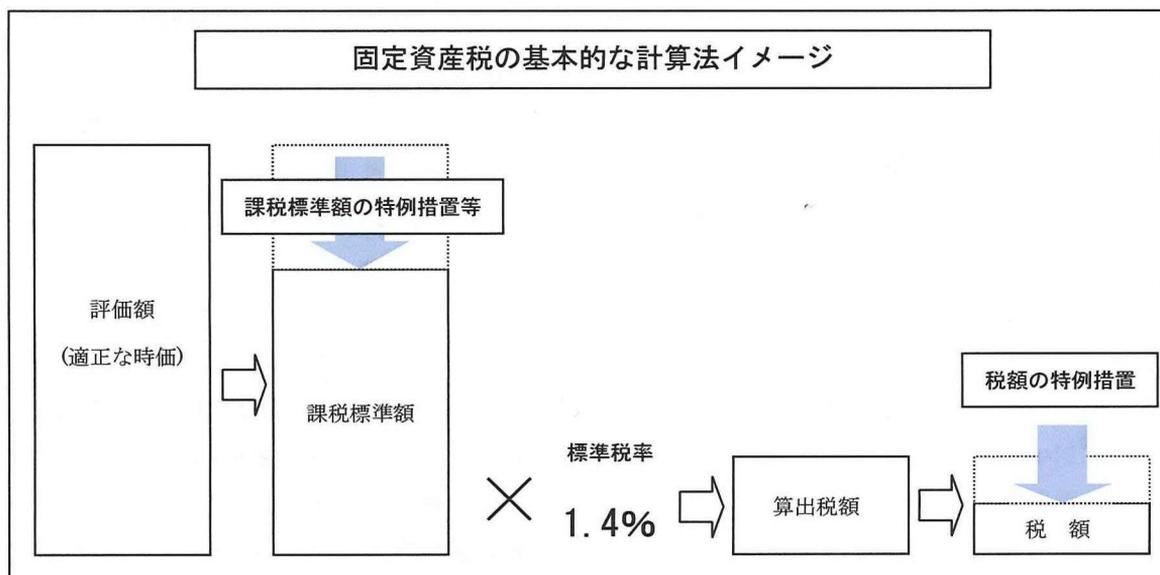
ところで、地方公共団体の課税自主権の活用を図る上で、最も注目しなければならない地方税は固定資産税であろう。なぜならば、市町村財政の主要な収入源である固定資産税は、現行租税制度のもとで特殊な性質と課題を抱えている租税だからである。特質の第一にあげられるのは、現在の国税・地方税を通じて、明治初年以來、最も古い歴史をもっているということである。「固定資産税」という新税になったのは、1950年7月、シャープ勧告にもとづいて制定された地方税法第3章第2節によるものであるが、その前史は1873年の地租条例、1870年の東京府下に課せられた家屋税、さらに船舶税に遡ることができる。明治、大正と過ぎる間に、それぞれ幾多の改正を加えられてきたが、固定資産税に改編したときにも、地租法（1931年に地租条例から改編）および家屋税法の規定を基礎として引き継がれている。今日でも年々の申告・査定によらず、課税台帳によって課税されているところにも、この税の伝統的性質が現れていると言えよう<sup>2</sup>。

特質の第二は、このように長い歴史をもちながらも、固定資産税は半世紀以上もの間、その税率が変更されてこなかったということである。地租、家屋税を改編して、新税「固定資産税」となった1950年の標準税率は1.6%であり、1954年には1.5%、1955年には1.4%へと引き下げられたが、その後は、高度経済成長期やバブル経済による地価急騰期、そしてバブル崩壊後の長期的な下落傾向といった地価の激変を経ても標準税率が変更されることはなかったのである。同様に制限税率についても、1950年には3%、1954年に2.5%、1958年には2.1%へと引き下げられたが、それ以降は変更されることはなかった。これは、石田(2007)によれば、地価変動の影響を受けても、土地、家屋、償却資産という3つの性質の異なる課税客体からなる固定資産税が「ひとつ」の税目であり続けるために、特定の課税客体のみを他とは異なる扱いをするようなことは避けたいという固定資産税の理論を堅持した結果であるという。つまり、3つの課税客体に対して、異なる税率で課税を行うことで、固定資産税が「3つの」固定資産税になってしまうことを避けてきたのである。そのため、「課税標準額の特例措置」や「税額の特例措置」といった対処療法的な方法によって税負担の調整が繰り返し行われてきたのである。「課税標準額の特例措置」とは、住宅用地の課税標準額を評価額の6分の1とする住宅用地特例や、評価額が急上昇した土地でも税負

<sup>2</sup> 早見(1976)を参照

担は緩やかに上昇するよう課税標準額を調整する負担調整措置のことである。また、「税額の特例措置」とは、新築住宅（家屋）の税額を一定期間 2 分の 1 とする特例などである（図表 1 参照）。わが国では、このような市町村に裁量の余地のない課税標準特例措置や税額の特例措置によって、半世紀以上に渡り固定資産税の税負担が調整されてきたために、資産課税が土地の供給や地価、家屋への投資に対してどのような影響を及ぼすかという点についての実証的な研究が、ほとんどなされてこなかったのである。このことが、固定資産税が抱える課題といえよう。

図表 1



出所：資産評価システム研究センター（2012）

## 2. 2 固定資産税に関する先行研究

これまで、固定資産税が土地供給や地価に対してどのような影響を及ぼすかについての実証的な研究は極めて少ないが、日本における例外的な業績としては、橋本（1989）、金本（1990）、安東他（1991）が挙げられる。橋本（1989）は農家の土地供給関数を推定したうえで、固定資産税制の変更が農業所得の変化を通じて土地の供給にいかなる影響を及ぼすかを計算している。また、金本（1990）は各土地税制のもとで、シミュレーションによって、農家がいかなる条件のもとで土地売却のインセンティブを持つかについて分析している。しかし、これら二つの論文はいずれも主体的な均衡条件を分析したものであり、固定資産税の変化がどのような市場均衡の変化をもたらすかを分析したのではない。安東他（1991）は、固定資産税が地価に与える効果を分析するために、東京都と神奈川県 の 33 市の 11 年間のパネル・データを用い、土地需要の説明変数として土地の期待収益率、利子率、固定資産税の実効税率、実質資産等を利用した二段階最小二乗法による実証分析を行った。その結果、固定資産税の実効税率の上昇は土地保有のコストを高めるために土地需

要を減少させるとした。しかし、安東他（1991）が利用した固定資産税の実効税率は、各市の課税標準に1.4%を乗じた総固定資産税を宅地の面積で除した1㎡あたりの宅地の固定資産税額を、さらに平均地価（1㎡あたり）で除したものであり、それは「課税標準額の特例措置」や「税額の特例措置」が実施された後に結果的に表れた税率でしかなく、市町村がコントロールできる類のものではない。そこで、本書では市町村が課税自主権を活用し、明示的に標準税率未満の課税をした場合の政策的効果を、実証的に分析していきたいと考える。固定資産税の政策効果が明らかになることで、市町村の課税自主権の活用へのインセンティブが一層高まることが期待されるからである。

### 3. 本書の構成

本書の構成は図表2のとおりである。第2章では、全国すべての市町村の地方税率に関する5年度分のパネル・データを利用し、超過課税がどのような要因で採用されるのかについての分析がなされる。地方税法の解釈によると、基準財政需要額に参入されていない「先取り行政」とか「特別な地方的行政」のために財源が必要となるときに限り超過課税が行えるとされている。しかし、「先取り行政」や「財政上の特別の必要」があつたとしても、その採否は地方議会に委ねられるため、超過税率は行政姿勢と住民判断に依存することになる。そこで本章では、パネル・データを用いることで市町村固有の行政姿勢という固定効果を取り除き、どのような情報（シグナル）を頼りに地域住民が超過課税の妥当性を判断するのかを検証した。推定の結果、市町村が超過課税を採用するかどうかは①近隣のライバル関係にある市町村に横並びをする傾向があること、②都市計画税を採用している市町村では固定資産税の超過課税が抑制されること、そして、③財政力の高い市町村と逆に財政力の低い市町村では超過課税が採用されにくくなることが明らかになる。これらのことから、地域住民は、自らが所属する市町村の財政力を把握したうえで超過課税の妥当性を判断することはもちろん、固定資産税と都市計画税を合計したうえで税率の妥当性を判断したり、さらに直面している経済状況の似ているライバル市町村の課税状況まで妥当性の判断に利用していることが分かる。つまり、地域住民は、現状でも税負担に対して相当のコスト意識を働かせていることが実証的に明らかにされる。

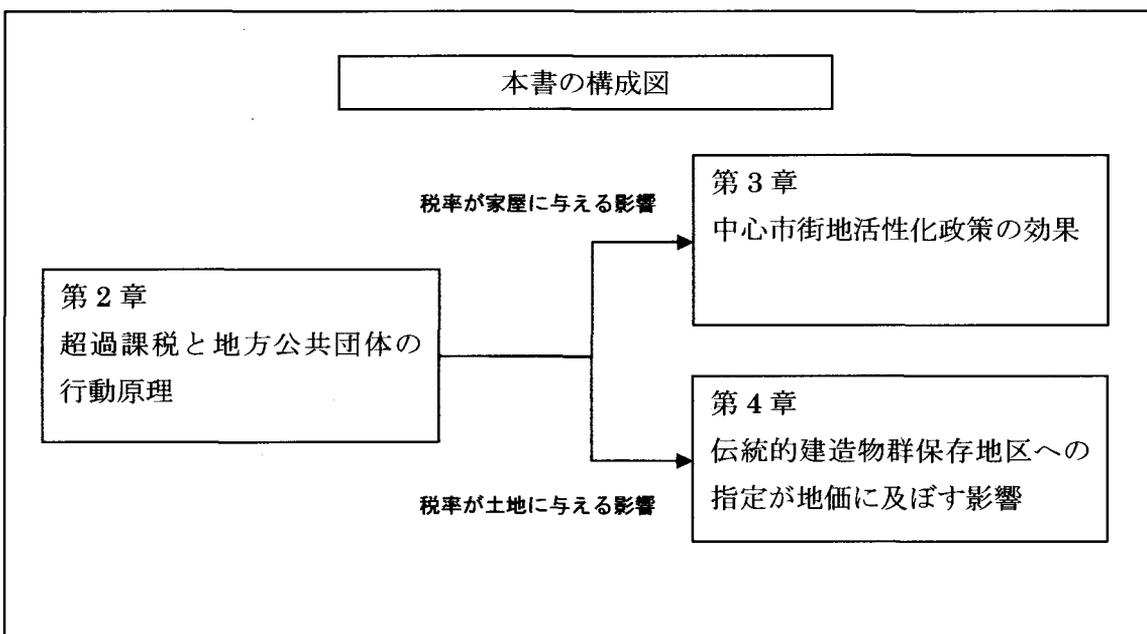
次に、市町村の課税自主権活用の実例として、家屋と土地に対して固定資産税の税率を標準税率未満の課税とした場合に、実際にどれ程の経済効果が表れるのかを明らかにしていく。第3章では、福井市の中心市街地活性化政策における、県都活性化税制の経済効果についての分析が行われる。福井市では、都市計画で定めた中心市街地に対して民間事業者による住宅供給を促進するため、2002年以降に新增築される4階建以上の家屋に対し、5年間の固定資産税を半分に軽減する不均一課税を実施した。そこで、固定資産税が軽減された地区（Treatment Group）と、それ以外の地区（Control Group）の施策開始前後の新增築家屋の投資需要に関するパネル・データを利用し、Difference in Difference Estimatorを用いる方法（以下、DID推定という。）で推定した結果、固定資産税の標準税率未満の課

税が新增築家屋に対する投資需要を増加させることが明らかになる。

同様に、第 4 章は、土地に対しての固定資産税の税率を標準税率未満の課税とした場合に、実際にどのような経済効果が表れるのかを明らかにしていく試みである。市町村は、伝統的建造物群保存地区（以下、「伝建地区」という。）を指定した場合、伝建地区内の土地の固定資産税を条例で軽減することができる。岐阜県高山市と兵庫県篠山市は、共に 2004 年に伝建地区の指定を行ったが、高山市は固定資産税の優遇措置は行わず、一方の篠山市は優遇措置を導入した。この両市について、伝建地区（Treatment Group）と、それ以外の地区（Control Group）の指定前後の標準宅地価格に関するパネル・データを利用し、ヘドニック・アプローチに DID 推定を組み入れた推定を行った結果、高山市の伝建地区は指定を受けたことで地価が上昇し、一方の篠山市の伝建地区は、固定資産税の優遇措置を導入したにもかかわらず地価が有意に上昇しなかった。篠山市の結果は、伝建地区への指定に伴う様々な規制が地価に与える負の影響が、固定資産税の優遇措置により打ち消された結果であると考えられる。また、高山市のように、伝建地区に指定されたことで地価が上昇するケースでは、あえて固定資産税の優遇措置を導入しないという市町村の興味深い行動の結果が得られる。

このように、固定資産税を標準税率以外の税率で課税することの政策効果が明らかになることで、地方公共団体が政策的に税率を変更しようとするインセンティブが高まることが予想される。これらの政策的インプリケーションのまとめが第 5 章である。

図表 2



## 第2章

### 超過課税と地方公共団体の行動原理

## 1. はじめに

わが国の地方分権を議論するうえでは、地方公共団体の行動原理を正確に捉えることが重要である。近年、地方交付税制度が地方公共団体の歳入確保努力に及ぼす影響についての様々な研究が蓄積されている<sup>3</sup>が、その中に、市町村税の超過税率の採用状況から、地方公共団体の行動原理を分析する試みが見られる。

山下（2001）は法人住民税について、従属変数を超過課税採用ダミー、説明変数を決算ベースとしたプロビット・モデルで、どのような市町村が超過課税を採用するのかを調べ、横並びを意識した課税インセンティブがあること、昼夜間人口比率が高い地域で超過課税の確率が高くなること、財政力指数が低い地域と高い地域では超過課税確率が低くなる（逆U字型）ことを明らかにした。

一方で、地方交付税制度と徴税インセンティブを巡る「ホールドアップ問題」に関して、「課税標準」、「税率」、「税の徴収率」のそれぞれの側面からの分析が進められている。西川・横山（2004）は地方交付税制度にまつわる「貧困の罠」を、税率と徴収率の両面から検証した代表的な研究である。地方交付税の交付団体と不交付団体のそれぞれの歳入構造モデルに基づき、それぞれが税率の操作を通じて歳入最大化を目指す際の最適税率を比較し、地方交付税制度にまつわる「貧困の罠」は税率の設定（超過課税）に関しては発現しないと示した。その上で、山下（2001）が発見した財政力指数と税率の関係は、地方交付税制度に起因するものではないとしている。

地方交付税制度が影響を与えないならば、市町村税の税率を決める他の要因はどこにあるのだろうか。本稿は、山下（2001）の分析をパネル・データに拡張して再検証し、さらに市町村の基幹的な税である固定資産税と都市計画税を含めて、どのような市町村が超過課税を採用するのかを分析対象とする。市町村税収の中で法人住民税が占める割合は、均等割が 2.1%、法人税割が 10.5%に対して、固定資産税が占める割合は 45.3%、都市計画税が 6.3%である（平成 17 年度決算）。また、法人住民税への超過課税が、直接的な投票権を持たない法人を対象にしているのに対し、固定資産税・都市計画税は直接的に投票権を持った住民に影響を与えることになるため、政治的判断はより慎重にならざるを得ない。したがって、市町村の歳入確保努力に対する行動原理を分析するには、法人住民税のみを分析対象とするだけでは十分とは言えず、特に、固定資産税と都市計画税への超過課税インセンティブを捉えることが重要になる<sup>4</sup>。

本章の構成は次のとおりである。第 2 節で市町村税における超過課税の状況を確認し、第 3 節で超過課税の要因を検討する。さらに第 4 節では、市町村の個票財務データをベースにパネル・ロジット・モデルによる実証分析を行い、第 5 節はまとめである。

<sup>3</sup> 中井（1988）、田近他（2001 a, b, 2006）、土居（1996, 2000）、堀場他（2003）、山下他（2002）、赤井他（2003）ほか

<sup>4</sup> 西川・横山（2004）においても、地方政府が積極的に裁量を発揮しているとして、市町村民税法人税割、固定資産税、都市計画税の税率を説明変数に採用している。

## 2. 市町村税における超過課税の状況

### 2. 1 市町村税の税率

現在、市町村税には主なものとして、個人の市町村民税（以下「個人住民税」という。）、法人の市町村民税（以下「法人住民税」という。）、固定資産税、都市計画税、軽自動車税、鉱産税、入湯税等がある。また、税率とは、課税標準に対する収めるべき税額の割合であり、通常は課税標準の一定単位に対する割合（％）として定められ、住民の租税負担と地方団体の租税収入を調整する機能を有している。地方税法（以下「法」という。）においては、地方団体のとるべき税率について、次のとおり規定している。

#### ① 標準税率

地方団体が課税する場合に通常よるべき税率で、その財政上その他の必要があると認める場合においては、これによることを要しないものとして法定されている税率。現行の地方税法では、標準税率のみを定めるものと、標準税率を定めるとともに最高税率（制限税率）をも法定するという形式のものがある。

#### ② 制限税率

地方団体が課税する場合に、超えてはならないものとして法定されている税率。

#### ③ 一定税率

国家の経済施策等の観点から、地方団体が課税する場合に、それ以外の税率によることを許さないものとして法定されている税率。

#### ④ 任意税率

法律上の定めを設けず、地方団体が任意に定めることができるものとされている税率。

これらの市町村税における適用状況を税目ごとに整理すると表 1 のようになる。市町村税の税率は、③に該当する税目を除いては、地方団体が自らの意思でそれぞれの範囲内で、条例の定めるところにより税率を決定することができることとされている。しかし、地方交付税額の決定に際しては、標準税率が基準財政収入額の算定の基礎に用いられること、また、標準税率を下回る税率を採用した場合には、学校その他の文教施設、道路、河川、港湾等の土木施設等の公共施設または公用施設の建築事業費の財源とするための地方債は起こすことができなくなる<sup>5</sup>ことから、実際の市町村税の税率は、標準税率から制限税率を超えない範囲で選択されることになる。

### 2. 2 人口規模別の超過課税状況

法人住民税法人税割（以下、「法人税割」という。）の税率については、標準税率 12.3%、制限税率 14.7%とされている（法第 314 条の 6 第 1 項）。図 1-1 は、法人税割で超過課税を採用している市町村の割合の推移（1999 年から 2003 年の 5 年間）を「人口 50 万人以上の市」、「人口 5 万以上 50 万未満の市」、「人口 5 万人未満の市」、そして「町村」に分けて

<sup>5</sup> 地方財政法第五条第一項第五号の規定による。

表1 市町村税における税率の適用状況

(平成15年度現在)

	区 分	標準税率	制限税率	一定税率	任意税率
法定普通税	市町村民税				
	個人均等割	○			
	所得割	○		○	
	法人均等割	○	○		
	法人税割	○	○		
	固定資産税	○	○		
	軽自動車税	○	○		
	市町村たばこ税			○	
	鉦産税	○	○		
特別土地保有税			○		
法定目的税	入湯税	○			
	事業所税			○	
	都市計画税		○		
	水利地益税				○
	共同施設税				○
	宅地開発税				○

出所：総務省（2003）

整理したものである。これによると、人口規模にかかわらず「市」においては、8割以上の団体が法人税割に超過課税を採用している一方で、「町村」においては期間平均で33.9%と低い採用率になっている。

固定資産税の税率については、標準税率1.4%、制限税率については2.1%<sup>6</sup>とされている（法第350条第1項）。固定資産税の超過課税採用状況を、人口段階別区分により集計した結果は図1-2のとおりである。これによると、期間中、人口50万人以上の市で超過課税を採用している団体は存在しない。また、人口5万人以上50万人未満の市においては期間平均で6.6%、人口5万未満の市においては27.5%、町村においては7.2%である。

都市計画税の税率については、制限税率のみが定められており、0.3%とされている（法第702条第4項）。都市計画税の採用状況を人口段階別区分により集計した結果は、図1-3のとおりである。これによると、期間中、人口50万人以上の市では、全ての団体が都市計画税を課税している。また、人口5万人以上50万人未満の市においては期間平均で86.1%、人口5万未満の市においては59.0%、町村においては10.2%である。

<sup>6</sup> 固定資産税の制限税率については平成16年度税制改正で廃止された。

図1-1 人口段階別法人税割超過税率採用割合

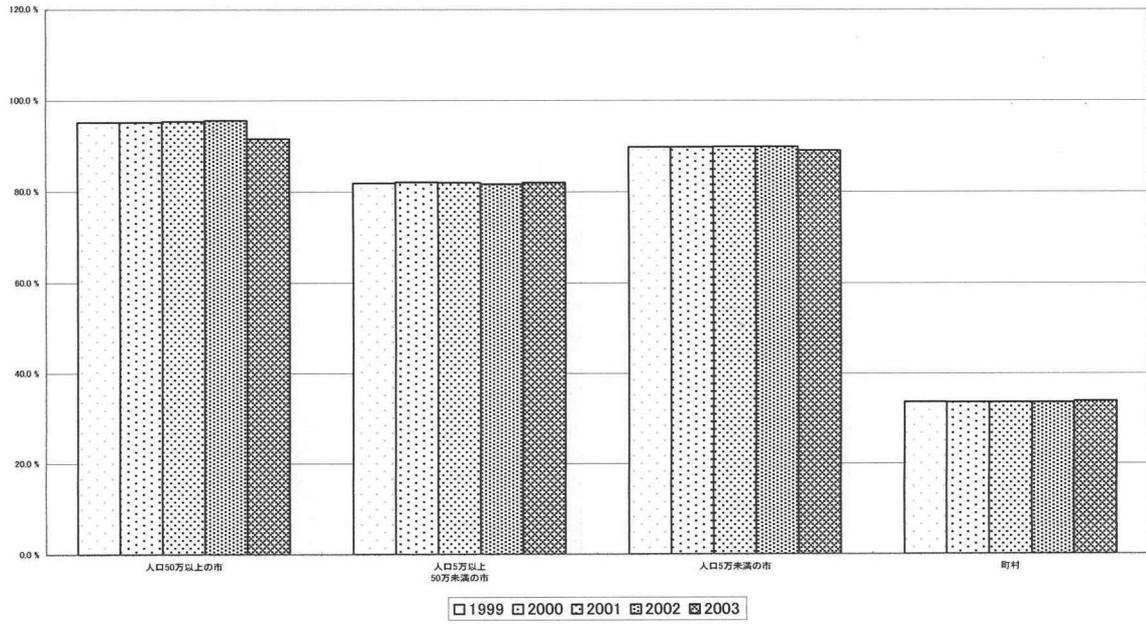


図1-2 人口段階別固定資産税超過税率採用割合

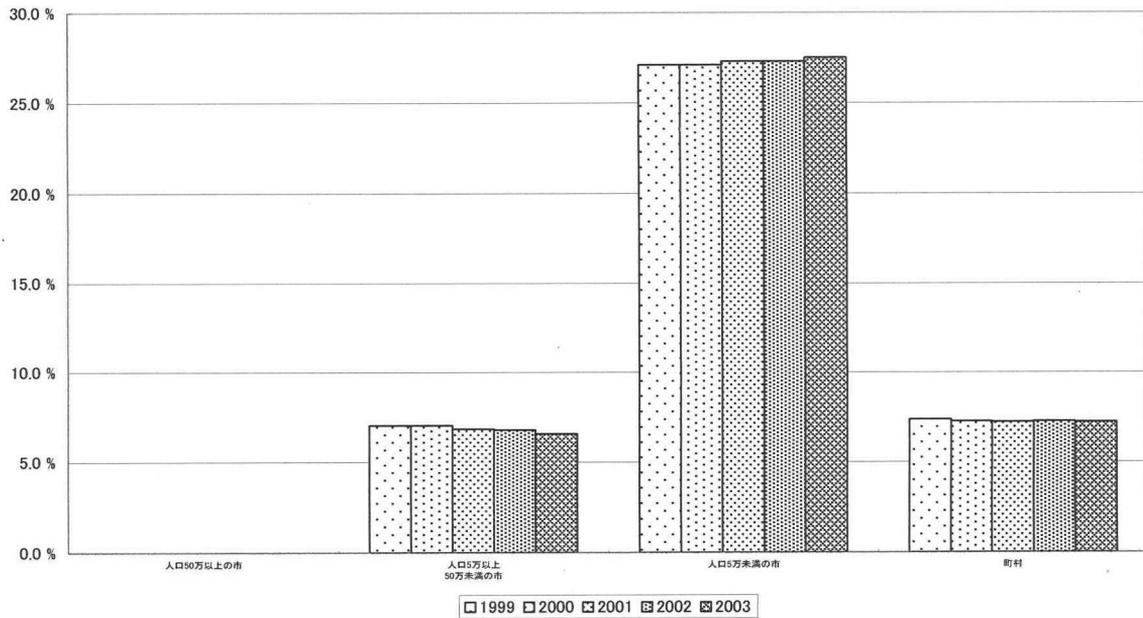
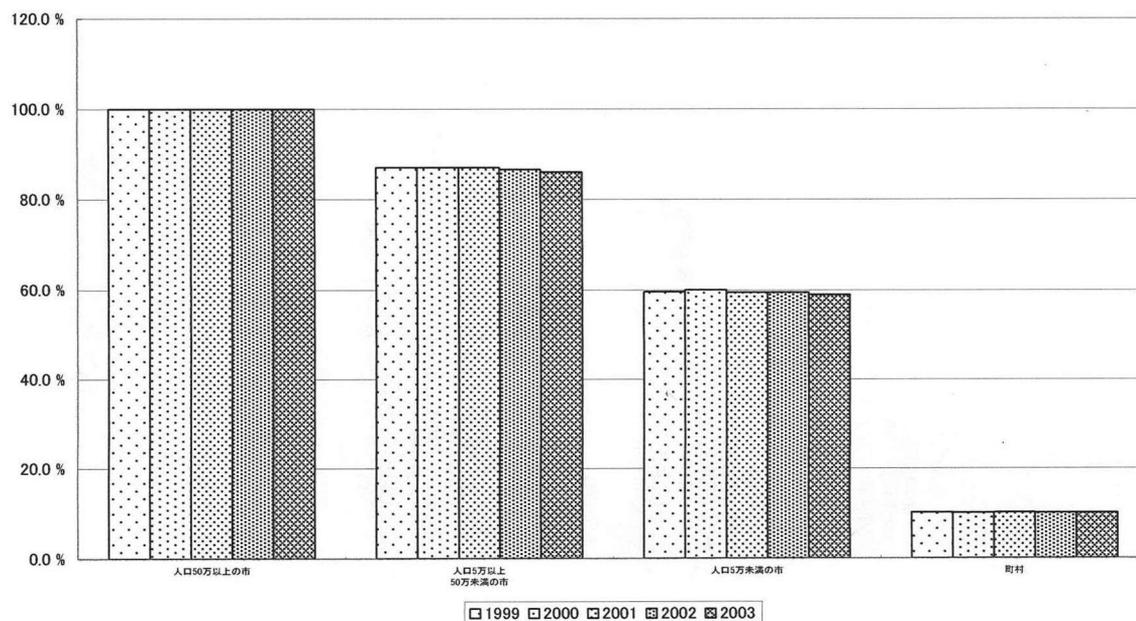


図1-3 人口段階別都市計画税採用割合



以上の観察から、法人税割については、大多数が超過課税を採用している市と、その割合が比較的低い町村、という対比が見てとれる。また、固定資産税と都市計画税については、人口50万人以上の市では、固定資産税の超過課税を採用している団体はゼロなのに対し、都市計画税を課税している団体の割合は100%と明らかな違いが現れている。そして、人口規模が小さくなるにつれ、市では、徐々に固定資産税の超過課税採用の割合が増加する一方で、都市計画税の課税割合が減少するという傾向が見られる。また、町村においては固定資産税の超過課税割合も都市計画税の課税割合も低いことがわかる。これらのことから、市町村の超過課税の採用状況は、市と町村の違いやその人口規模によって異なる傾向を見せること、また、固定資産税と都市計画税は代替関係にあることが予想される。

### 2. 3 都道府県別の超過課税状況

図2-1は、法人税割で超過課税を採用している市町村の割合の推移を、都道府県別に分けて整理したものである。これによると、都道府県によっては100%またはそれに近い割合で超過課税をしているところもあれば、ほとんど超過課税をしていないところがあることが分かる。その中であえて傾向を見つけるとすれば、新潟県、富山県、石川県、福井県といった北陸地方、また滋賀県、京都府、大阪府といった近畿地方が非常に高い採用率を示している。逆に、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、福島県といった東北地方や、山梨県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県といった中部地方、そして中国、四国、九州地方が比較的低い採用率であるといえよう。一方で、東北地方にありながら山形県だけは期間中89.1%、中国地方でも岡山県と山口県がそれぞれ93.6%と95.4%、九州地方でも宮崎県だけが





上特別の必要があると認める場合においては、これによることを要しない税率」とされ<sup>7</sup>、この「財政上特別の必要があると認める場合」に超過課税が法的要件を満たすことになる。ここで、「認める」のは誰かという判断権の帰属については、標準税率等を斟酌して具体的に税率を定めるのは地方団体である以上、この判断権も地方団体に属すると解される<sup>8</sup>。

しかし、「財政上特別の必要がある場合」の判断のよりどころについては注意が必要である。地方交付税制度は、標準的な地方団体が標準的な行政を執行していくのに必要な経費を「基準財政需要額」として、標準的団体の収入を「基準財政収入額」としてそれぞれ算定し、前者が後者を上回る場合にその差額分を、地方交付税交付金として各団体に交付する仕組みである。このことは、標準税率で課税してさえいれば、通常の行政を行うのに不足する財源は、地方交付税交付金として補填されるので、財源が不足するという事態は、制度上存在しないことを示している。

このことから、地方税法総則研究会（1994）は、「基準財政需要額に算入されている人件費等の経常経費の赤字を補填する目的で超過課税を行うということは許されない」としたうえで、「基準財政需要額に参入されていない「先取り行政」とか、地方交付税制度の全国的画一性の故に基準財政需要額に参入され得ない「特別な地方的行政」のために財源が必要となるとときに限り「財政上特別の必要」があると考えられる」としている。つまり、市町村の超過課税が法の目的どおりに行われているとすれば、超過課税のインセンティブは「先取り行政」や「特別な地方的行政」のために必要な財源額に依存することになる。このことは、地方交付税制度にまつわる「貧困の罌」は、税率の設定（超過課税）に関しては発現しないとした西川・横山（2004）の分析とも整合的である。

### 3. 2 超過課税採用の要因

しかし、特別な地方的行政のために必要な財源確保のための超過課税であったとしても、その採否が地方議会の議決に委ねられる以上、必ずしもそのすべてが実現しているわけではないであろう。したがって、第2節で観察された超過課税の採用率の違いは、「先取り行政」や「特別な地方的行政」といった行政姿勢の違いと、地方議会の判断、つまり地域住民の選好の結果といえよう。

一般的に、市町村固有の「先取り行政」や「特別な地方的行政」といった行政姿勢の違いを明示的に扱いながら実証分析を行うことは困難である。なぜならば、「先取り行政」や「特別な地方的行政」の定義そのものが曖昧であるし、財務諸表等のデータの中からその実績のみを抽出することはもちろん、その代理となる変数を見つけることすら困難だからである。しかし、データをパネル・データとして扱うことで、市町村固有の性質を取り除くことは可能である。なぜならば、市町村固有の「先取り行政」や「特別な地方的行政」

<sup>7</sup> 従前は、「財政上特別の必要がある場合にはこれによることを要しない」とされていたが、税率設定の自由度を拡大する観点から平成16年度税制改正で、「財政上その他の必要がある場合」に改められた。

<sup>8</sup> 「新訂 逐条問答 地方税法総則入門」地方税法総則研究会編（ぎょうせい）P9

といった行政姿勢は、その推定期間中を通じて変化しないものと仮定しても問題はないと考えられるからである。

このように、パネル・データ分析により市町村固有の固定効果を取り除いて超過課税採用の要因を分析するということは、結果的に地域住民の選好の要因を分析していることになる。つまり、地域住民に限られた情報の中で、どのような情報を頼りに超過課税の妥当性を判断しているのかを分析していることになるのである。では、地域住民はどのような情報（シグナル）から超過課税の妥当性を判断するのであろうか。

### ＜仮説 1. 固定資産税、都市計画税の課税インセンティブも近隣効果に影響される＞

山下（2001）は、周辺地域の過半数が超過税率を適用しているかどうかを示すダミー変数を用いて、法人住民税の超過課税を実施する確率は周辺地域の大勢に影響され、横並びの傾向が極めて強いとしている。そして、周辺地域は類似した財政状況および社会環境に直面している場合が多く、地域住民が自地域における税率設定の妥当性を、周辺地域のパフォーマンスを判断基準に評価している可能性を示している。

また、西川（2006）は、市町村が国民健康保険の保険者として保険料ないし保険税のいずれかの制度を選択する際に保険税を採用する確率は、周辺自治体が保険税を採用する確率から正の影響を受けているとしている。そして、市区ならば同一県内の市区、町村ならば同一郡内の他町村をライバルとして想定した模倣行動の存在を示している。

本章の第 2 節からも、法人税割・固定資産税の超過課税、都市計画税について、人口規模の違う市町村間での採用率の違いを見ることが出来る。また、都道府県別の観察からも際立った採用率の違いを観察することが出来る。つまり、各税ごとの、人口規模の似ている市町村間での横並び行動の存在、または、同一県内での横並び行動の存在が予想される。

そこで、本稿では西川（2006）が示した、市区ならば同一県内の市区、町村ならば同一郡内の他町村をライバルとして想定した近隣効果<sup>9</sup>に依拠した変数を用いて市町村間の横並び行動の存在を検証する。

### ＜仮説 2. 固定資産税と都市計画税は代替関係＞

第 2 節の観察からも明らかのように、固定資産税の超過課税と都市計画税の課税には代替関係が予想される。都市計画税は、都市計画区域（原則として市街化区域）内において、都市計画事業又は土地区画整理事業が実施されることによって、当該区域内の土地及び家屋について一般的にその利用価値が向上し、その所有者の利益が増大することが認められるという受益関係に着目して課税されるものである。しかも、都市計画税は都市計画事業又は土地区画整理事業に要する費用に充てるための目的税であり、都市計画法第 59 条の都道府県知事の認可又は建設大臣の承認を得た事業以外の費用に充当することはできない。つまり、都市計画事業又は土地区画整理事業が実施される地域以外では課税が不可能であ

<sup>9</sup> 詳細については、西川（2006 PP93-94）を参照のこと。

る一方で、実施される地域では、課税目的と受益関係が明確である分、課税への理解が得られやすい税金であると言えよう。

しかし、都市計画税は、固定資産税の課税標準を基に計算され、固定資産税と併せて課税される。したがって、納税者側の心理としては、都市計画税と固定資産税は一体の税金として捉えられる可能性がある。もしそうであるならば、都市計画税の課税とともに、代替的に固定資産税の税率の引き下げが求められる可能性は高い。したがって、都市計画税が、都市計画事業又は土地地区画整理事業といった事業計画と共に採用されてしまうのであれば、必然的に固定資産税の超過課税は抑制されることになる。つまり、都市計画税と固定資産税の間には代替関係があることが予想される。

### <仮説3. 超過課税は、財政力の強い地域では否定され、弱い地域では発生しない>

山下（2001）は、財政力の強弱が超過税率の採否に与える影響について、「財政力が高い地域では、首長が十分に裁量権を確保しているため、超過課税に踏み込む必要性は低い。地域住民がそれを受け入れる可能性も低くなる。したがって、財政力の高い地域では、全体的な超過税率は低くなると推察できる。その一方で、財政力が弱い地域では、低い税率（標準税率）を設定することで課税ベースの流入を企てる可能性がある。」と予想している。

超過課税が、特別な地方的行政のために必要な財源確保のための手段である以上、財政力の弱い地域が低い税率を設定することで課税ベースの流入を企てる可能性は低いと思われるが、財政力の弱さ故に先取り行政や特別な地方的行政が出来ない、または抑制されている可能性は高い。したがって、財政力の弱い地域では、超過課税の需要そのものが発生しないものと考えられる。一方で、地域住民は自地域の財政力の強弱を、市町村の決算状況等の財務資料から知ることが可能である。もし、財政力が十分に高いと判断されれば、超過課税による増税を疑問視することになり、超過課税はやはり否定されることになるであろう。このことは、山下（2001）の仮説とは若干の意味合いの違いを持つが、全く同じ結果をもたらすことになる。

次節では、上で述べたような超過課税採用の要因仮説について、市町村の個票データを用いて検証する。

## 4. 市町村別個票データによる実証分析

### 4. 1 推定モデル

山下（2001）は、市町村による超過課税の採否に注目した質的（離散的）従属変数を用いた分析をおこなった。このようなクロスセクション・データによる推定はパネル・データでも有効である。

パネル・ロジット・モデルは一般に次のように表現できる。

$$\Pr(y_{i1}, \dots, y_{in_i} | x_{i1}, \dots, x_{in_i}) = \int_{-\infty}^{\infty} \frac{e^{-\frac{u_i^2}{2\sigma_u^2}}}{\sqrt{2\pi\sigma_u}} \left\{ \prod_{t=1}^{n_i} F(y_{it}, x_{it}\beta + u_i) \right\} du_i \quad \dots(1)$$

また、 $F(y_{it}, x_{it}\beta)$  の具体的な関数を次のように特定化する。

$$\begin{cases} y_{it} = 1 & \text{if } y_{it}^* > 0 & (\text{超過税率を適用}) \\ y_{it} = 0 & \text{otherwise} & (\text{標準税率を適用}) \end{cases} \quad \dots(2)$$

$$y_{i(t+1)}^* = x_{it}'\beta + \mu_i + v_{it} \quad i = 1, 2, \dots, N \quad \dots(3)$$

ここで、添え字  $i$  は各市町村であり、添え字  $t$  は各年度を表す。また、 $y_{it}$  は各税率が超過税率を採用していれば 1、そうでなければ 0 となるダミー変数である。なお、1 期前の情報から超過課税の妥当性が判断されているとの仮定から、 $y_{it}^*$  は 1 期後のラグ変数となる。 $X$  は、各市町村の財政状況などの外生要因を表す変数のマトリックスであり、 $\mu_i$  は各市町村の固定 (ランダム) 効果であり、 $v_{it}$  の累積分布関数はロジスティック分布を仮定する。

モデルはランダム効果推定とプーリングして通常のロジットを行ったプーリング・ロジット推定をおこなった<sup>10</sup>。なお、パネル・ロジット推定がよいのかプーリング・ロジット推定がよいのか判断するために、以下のような尤度比検定をおこなう。

$$\rho = \frac{\sigma_u^2}{\sigma_u^2 + 1} \quad \dots(4)$$

ここで  $\sigma_u^2$  はパネル・レベルでの分散を表し、 $\rho$  は全分散に対するパネル・レベルでの分散の比率を表している。ここで帰無仮説を  $\rho=0$  とした対数尤度比検定を行ない、 $\rho=0$  が棄却できなければ、パネル・レベルでの分散は重要ではなく、パネル・ロジット推定はプーリング・ロジット推定と大きく変わらないことになる。逆に  $\rho=0$  が棄却された場合、パネル・ロジット推定を用いるべきであることになる。

#### 4. 2 推定データ

各税率については、「全国市町村税率一覧」『税経通信』(税務経理協会) から 1999 年度から 2003 年度の 5 年分を用いる<sup>11</sup>。仮説検証のための代理変数は、近隣効果 (仮説 1)、代替関係が予想される税目の採否ダミー (仮説 2)、財政力指数とその二乗項 (仮説 3) である。

ここで、西川 (2006) が示した近隣効果とは、 $t-1$  期の周辺団体の行動  $w_{it-1}$  ( $j \neq i$ ) であ

<sup>10</sup> 付随パラメータの問題があり、固定効果推定は行わない。詳細については、北村 (2005 PP112-117) を参照のこと。

<sup>11</sup> 平成の大合併は 2004 年度から一気に加速した。合併の際には低い税率に統一するなど、特別な税率の選択が行われている可能性があるため、2004 年度以降のデータは利用しない。

り、以下の式のように作成された値によってとらえる。

$$w_{it-1} = \sum_{j=1}^z h_{jt-1} / z_{it-1} \quad \dots(5)$$

$h_{jt-1}$  は、第  $i$  自治体にとっての周辺自治体にあたる第  $j$  自治体が、前期において超過税率を採用していれば 1、それ以外がゼロであるようなダミー変数である。また、 $z_{it-1}$  は第  $i$  自治体にとっての「周辺自治体」の数である。本稿でも、「周辺自治体」を「ライバル」に限定した。「ライバル」とは、町村にとっては同一の郡に属する他の町村であり、市区にとっては、同一県内に属する他の市区を指している。なお、同一の郡に所属する他団体が存在しない町村については分析から排除した。こうして計算された  $w_{it-1}$  は、周辺自治体のうち超過税率を採用している自治体の割合（＝平均的確率）を示している。

その他の説明変数については、クロスセクション・データを用いた山下（2001）の分析を検証するため、山下（2001）に準じた代理変数を用いている。制度的要因をコントロールするための変数（実質収支比率）と、それ以外の要因をコントロールするための変数（経常収支比率、人口密度）である。これらの変数の出所は『市町村別決算状況調（H10～14年度）』であり、各データの記述統計量は表 2 のとおりである。

表 2 記述等計量

	サンプル数	最大値	最小値	平均値	標準偏差
（法人税割）近隣効果（%）	15658	100	0	44.16215353	44.11789793
（固定資産税）近隣効果（%）	15658	100	0	8.68048282	21.55182933
（都市計画税）近隣効果（%）	15658	100	0	24.65206284	35.42178308
人口密度（人／平方キロメートル）	15658	13583.725	1.294	613.7727493	1327.150791
財政力指数	15658	2.35	0.04	0.408605824	0.270729107
法人税割超過課税ダミー	15658	1	0	0.440924767	0.496513707
固定資産税超過課税ダミー	15658	1	0	0.086154043	0.280600342
都市計画税超過課税ダミー	15658	1	0	0.246455486	0.430960602
実質収支比率（%）	15658	52.8	-27.7	4.729269383	3.326109076
経常収支比率（%）	15658	137.1	35	82.67393665	7.259974577

#### 4. 3 推定結果

推定結果は表 3 にまとめられている。

まず、法人税割の超過課税ダミーを被説明変数とし、固定資産税の超過課税、都市計画税の課税ダミーを説明変数に入れたモデルが(1)である。この推定の結果としては、近隣効果が 1%水準で正に有意であり、財政力指数も 1%水準で正に有意、財政力指数の二乗項は 5%水準で負に有意となっている。また、山下（2001）では昼夜間人口比率を用いているが、

表3 推定結果

説明変数	推定式 (1)			推定式 (2)			推定式 (3)		
	法人税割超過課税ダミー			都市計画税課税ダミー			固定資産税超過課税ダミー		
近隣効果	1.273249	(26.91)	***	1.50E+00	(16.38)	***	1.87E+00	(10.35)	***
人口密度	1.000572	(3.29)	***	0.999417	(-2.47)	**	0.992819	(-6.86)	***
財政力指数	199.8911	(2.84)	***	3.76	(10.57)	***	3.63	(4.71)	***
財政力指数 (二乗項)	0.033386	(-2.56)	**	5.06	(-7.94)	***	0.000032	(-3.87)	***
法人税割超過課税ダミー	—	—		135.6718	(8.99)	***	10.80151	(2.38)	**
固定資産税超過課税ダミー	3.434139	(2.12)	**	0.000081	(-9.53)	***	—	—	
都市計画税課税ダミー	1.678512	(1.17)		—	—		9.50E+00	(-7.74)	***
実質収支比率	8.25E-01	(-4.45)	***	0.896104	(-1.95)	*	0.967072	(-0.39)	
経常収支比率	1.026007	(1.36)		1.00207	(0.08)		1.153353	(2.99)	***
Diagnostic Test									
Estimated Method	Random Logit			Random Logit			Random Logit		
Number of observation	15658			15658			15658		
Number of groups	3174			3174			3174		
Wald Chi2(8)	738.55			290.56			115.72		
Prob > Chi2	0.0000			0.0000			0.0000		

カッコ内はt値 \*\*\*1%水準で有意 \*\*5%水準で有意 \*10%水準で有意

国勢調査が5年に1度しか行われないため、本稿では人口密度を都市化の代理変数として用いたが、こちらも1%水準で正に有意な結果となった。つまり、山下(2001)の推定結果は、データをパネル化しても正しく推定されたことになる。また、固定資産税超過課税採用ダミーが5%水準で正に有意となっており、法人税割で超過課税を採用する市町村は、固定資産税においても超過税率を採用する傾向が確認された。

次に、都市計画税の課税ダミーを被説明変数とし、法人税割・固定資産税の超過課税ダミーを説明変数に入れたモデルが(2)である。この推定の結果としては、同じく近隣効果が1%水準で正に有意であり、財政力指数も1%水準で正に有意、財政力指数の二乗項も1%水準で負に有意となっている。財政力の強弱と都市計画税の課税の確率についても逆U字型(山型)となることから、都市計画税が目的税であり課税目的と受益関係が明確であるにもかかわらず、財政力が高い市町村では否定される確率が高いことがわかる。また、人口密度については5%水準で負に有意となっており、都市計画税の採否が単純に都市化に影響されるものではないことがわかる。また、他の税目との関係においては、法人税割については正に、固定資産税については負に、ともに1%水準で有意となっている。

次に、固定資産税の超過課税採用ダミーを被説明変数とし、法人税割の超過課税、都市

計画税の課税ダミーを説明変数に入れたモデルが(3)である。この推定の結果においても、同じく近隣効果が1%水準で正に有意であり、財政力指数も1%水準で正に有意、財政力指数の二乗項も1%水準で負に有意となっている。人口密度については都市計画税と同じく1%水準で負に有意となっており、人口密度の高い市町村は法人税割の超過課税の確率は高くなるが、都市計画税・固定資産税の超過課税の確率は低くなることがわかる。また、他の税目との関係においては、法人税割については5%水準で正に、都市計画税については1%水準で負に有意となっている。

## 5. まとめ

本章の目的は、山下(2001)の分析をパネル・データに拡張して再検証し、さらに市町村の基幹的な税である固定資産税と都市計画税を含めて、どのような市町村が超過課税を採用するのかを検証することであった。地方税法の解釈によると、超過課税を基準財政需要額に算入されている人件費等の経常経費の赤字を補填する目的で行うことは許されない。基準財政需要額に参入されていない「先取り行政」とか、地方交付税制度の全国的画一性の故に基準財政需要額に参入され得ない「特別な地方的行政」のために財源が必要となるときに限り「財政上の特別の必要」があるとされ、超過課税が行えるのである。しかし、「先取り行政」や「財政上の特別の必要」があつたとしても、その採否は地方議会に委ねられるため、超過税率は行政姿勢と住民判断に依存することになる。そこで本章では、パネル・データを用いることで市町村固有の行政姿勢という固定効果を取り除き、どのような情報(シグナル)を頼りに地域住民が超過課税の妥当性を判断するのかを検証した。

まず、法人税割・固定資産税・都市計画税のいずれの税目においても近隣効果に強く影響を受けていることが確認された。そして、その近隣効果とは単に境界が接するかどうかではなく、市区ならば同一県内の市区、町村ならば同一郡内の他町村をライバルとした横並び行動(模倣行動)である。つまり、地域住民はライバル関係にある市町村の税率をシグナルとして、自地域の税率を決定しているのである。このような行動が、特定の都道府県や特定の人口規模の市町村で超過課税を一気に進めたり、逆に全く受け入れられなかったりするといった極端な現象生み出しているのである。

次に、固定資産税と都市計画税について代替関係にあることが明らかになった。地域住民が都市計画税を採用するときに、代替的に固定資産税の税率の引き下げを求めた結果である可能性がある。つまり地域住民にとっては、その税が普通税であろうと目的税であろうと大した問題ではなく、税負担の合計額を妥当性のシグナルとして税率決定がなされているものと考えられる。また一方で、法人税割については固定資産税・都市計画税ともに補完関係にあることが確認された。投票権のない法人への超過課税については、本稿の分析においても容易に容認されてしまう可能性を否定できない。

また、法人税割・固定資産税・都市計画税のいずれの税目においても、財政力と超過課税の確率については逆U字型(山型)となることから、超過課税は財政力の強い市町村、

また、弱い市町村で否定される確率が高いことがわかる。つまり、財政力指数等のシグナルは、地域住民の選好に十分な影響を与えているのである。以上の3点が、本章で検証された地域住民が超過課税の妥当性を判断する際の情報（シグナル）である。

ところで、このような情報から超過課税の妥当性が判断されているという分析結果から、果たしてどのような市町村が超過課税を採用していると言えるのであろうか。

まず、「先取り行政」とか「特別な地方的行政」のための「財政上の特別の必要」がある市町村でなければならない。しかし、本章ではこの点について、分析の複雑化を避けるために技術的な手法で分析対象から取り除いてしまった。もちろん、超過課税を採用することは、地域住民に直接的な痛みを与える政治的判断であるから、「財政上の特別の必要」があるという点には疑いが無いが、その目的が本当に「先取り行政」とか「特別な地方的行政」のために必要な財源確保であるのかという点については疑義の余地がある。したがって、超過課税を採用している市町村が地方税法の解釈どおりの超過課税を行っているのか、ということも重要な実証分析の課題となろう。今後の大きな課題としたい。

次に、この「財政上の特別の必要」がある市町村で、上述の情報（シグナル）を基にその妥当性が地域住民に認められる必要がある。つまり、近隣のライバル市町村が高い確率で既に超過課税を実施しており、また、その税負担の合計税率が許容範囲にあり、そして、財政力が十分に強すぎることも弱すぎることもない団体、これらの条件を満たす団体が超過課税を採用している市町村と言えよう。

これらのことから、地域住民は、自らが所属する市町村の財政力を把握したうえで超過課税の妥当性を判断することはもちろん、固定資産税と都市計画税を合計したうえで税率の妥当性を判断したり、さらに、直面している経済状況の似ているライバル市町村の課税状況までも妥当性の判断に利用していることが分かる。つまり、地域住民は、現状でも税負担に対して相当のコスト意識を働かせているのである。今後、さらに課税自主権を活用すれば、地方分権推進計画が目指すように市町村の自主性と自立性が高まり、個性豊かで活力に満ちた地域社会が実現していくのではないであろうか。もちろん、本稿で扱いきれていない様々な情報も現実には存在し、かつ、それらが複雑に絡み合って市町村の税率に影響を与えていることも事実である。しかしながら、超過課税という住民生活に直結する局面において、市町村の判断行動に影響を与える要因を明らかにしていくことは、地方公共団体の行動原理を理解するうえで有益であろう。

## 第3章

### 中心市街地の活性化政策の効果

## 1. はじめに

英米両国では 1980 年代初頭より、経済的に衰退した地域を対象とした、減税措置や規制緩和を中心とした地域活性化政策（Urban Enterprise Zone Program、以下「UEZ」という。）が数多く導入されてきた。減税措置や規制緩和の経済効果は、地方財政研究における中心的研究課題のひとつであり、約 30 年が経過した今日では様々な角度からの実証分析が蓄積されている。

一方、我が国においても、減税措置や各種補助金、規制緩和を政策ツールとした、過疎地域の自立促進や企業立地促進などの政策が数多く施行されているが、その効果についての計量的な政策評価はほとんど実施されていないのが現状である。通常、政策評価を行うためには、政策が実施された地域のみならず、比較対照として政策が実施されていない地域の調査が必要である<sup>12</sup>。しかし、中心市街地の活性化政策を例に見てみると、内閣府中心市街地活性化担当室の発表<sup>13</sup>の限りにおいては、そのような評価方法は行われていないようである。2008 年度に進捗状況や目標の達成状況等のフォローアップを行った市町村 30 団体の概況資料<sup>14</sup>がインターネット上に公開されているが、政策を実施した地域のみ歩行者や自転車の通行量、居住人口、小売業の年間商品販売額などが目標指標とされていることが伺われる。また、中心市街地の活性化政策以外の政策についても、対象者の満足度調査等の極めて客観性の乏しい指標で評価しようとしている事業も数多く見られ、このような評価指標からは科学的な政策評価は期待することができない。

ある政策の評価を考えた場合、理想的な方法は「実験（experiment）」を行って評価を行うことである。米国においては、著名な Negative Income Tax Experiment や少人数教育や補助金の効果を調査した STAR（Student Teacher Achievement Ratio）Project など、しばしば社会実験（Social Experiment）と呼ばれる無作為な対象者に対する大規模な実験調査が行われている。こうした実験調査の評価に際しては、まず施策の目標となる成果指標（outcome）が設定され、調査対象を施策（Treatment）を行うグループ（Treatment Group）と、施策を行わない比較対照グループ（Control Group）に無作為に分け、両グループの成果指標の差を比較して評価を行う。

わが国の中心市街地の活性化政策の場合、無作為抽出ではないため厳密な意味では社会実験ではない。しかし、施策の実施に対して個人が影響を及ぼせない外生的な施策であるとは言えよう。中心市街地として指定された地区内の個人にとっては、選択の余地無く選ばされるからである。このようなケースは、自然実験（Natural Experiment）や擬似実験（Quasi-Experiment）と呼ばれており、中心市街地内の地区（Treatment Group）と中心

---

<sup>12</sup> 鈴木（2004）は、構造改革特区の規制緩和のプログラム政策評価方法について考察した文献であり、本稿はこれを参考としている。

<sup>13</sup> <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/followup/090327followup.html>

<sup>14</sup> この概況資料については、概ね 5 年間の計画期間において、認定後の期間があまり経過していないため、着手して間もない、または実施もしくは完了していない取組が多い状況であり、現段階ではまだ十分に評価できない基本計画が多いとしているので、今後評価指標が変更される可能性は高い。

市街地外の地区（Control Group）の施策開始の前後の情報を利用して、Difference in Difference Estimator と呼ばれる方法（以下「DID 推定<sup>15)</sup> という。）を用いてバイアスのない効果が計測できる。

そこで、本章では市町村レベルで実施されている中心市街地の活性化政策の効果について、福井市の中心市街地に対する活性化政策を事例に計量分析を行う。福井市の中心市街地活性化政策の中で、特に、街なか居住の推進に取り組む事業については、家屋に対する固定資産税の不均一課税に大きな特徴があり、他市でも実施されている補助金制度を中心とした街なか居住推進政策よりも大きな効果が期待できるためである。家屋に対する固定資産税の標準税率未満の課税と、街なか居住推進のための各種補助金制度が、中心市街地への民間事業者による住宅供給を促進する効果があったのか、そして街なか居住の推進に効果があったのか、政策実施前後を含む 12 年間の地区別パネルデータを利用して DID 推定を行う。

本章の構成は次のとおりである。第 2 節で先行研究を確認し、第 3 節で福井市の中心市街地活性化政策の特徴を紹介する。第 4 節はデータおよび実証分析であり、第 5 節はまとめである。

## 2. 先行研究

第 1 節で述べたとおり、英米両国では、UEZ という減税措置や規制緩和を中心とした地域活性化政策が数多く実施されている。UEZ は、経済的に衰退した地域に対し、主に減税措置と規制緩和を行うことで、その地域に資本や労働を呼び込み、経済活動を活性化させようとするものである。Hall(1991)によると、その原型は 1970 年代に英国で始まったとされており、都市計画学者であった Peter Hall 氏は、香港やシンガポール、台湾といったアジアの都市が自由貿易港として急激に発展したことに注目し、低い税負担と規制緩和が急激な都市発展を促すと考えた。そして、1977 年に後の UEZ の原型となる *extremely last-ditch solution* を提案する。その提案では、ほとんど全ての税と規制が排除されるべきとされた。そして、1980 年には、サッチャー政権が最初の *Enterprise zone* 法を成立させ、1981 年に最初の 7 地域が決定された。このアイディアは米国にも直ちに導入され、連邦法が成立する前の 1981 年に、コネチカット州が独自に UEZ を開始し、1985 年には 40 もの州に広がることになる。

UEZ が実施されてから約 30 年の間に、計量分析を行った研究だけでも相当数の研究が行われている。Papke(1994)は、インディアナ州における UEZ の効果を分析するために、州内 16 地区（うち指定 10 箇所）の機械及び設備の投資額、ならびに職業安定所の申請件

---

<sup>15)</sup>日本語で「差分の差推定」とも言う。政策の効果（たとえばこの場合には税率の軽減や補助金の交付）を見る場合に、政策が行われたグループ (Treatment Group) の政策前後の行動を比較するだけでは通常は不十分である。なぜならば、このグループの前後の行動の差には、政策の効果のほかに、さまざまな外部の要因（たとえば、景気の変動など）が行動の差に影響する可能性が存在するからである。その場合、政策が行われていない被対象グループ (Control Group) の行動を参照することにより、政策以外の外部の要因をコントロールして純粋に政策の効果を取り出す推定方法が Difference in Difference 推定法（略称 DID 推定）である。（鈴木（2004）より）

数を被説明変数とした 9 年間のパネル・データを利用して DID 推定を行った。その結果、UEZ には指定された地域の失業率を下げる等の効果があったとしている。一方、Boarnet(1996)は同様に、ニュージャージー州における UEZ の効果を分析するために、州内 28 地区（うち指定 7 地区）の 9 年分の就業人口を被説明変数としたパネル・データを利用した DID 推定を行った。その結果、ニュージャージー州における就業人口の増加には、UEZ に指定されたことでの特筆すべき効果は見られなかったとしている。このように、米国の UEZ の効果については、未だ統一された見解は得られていないようであるが、政策評価の科学的な議論が可能となっている。

一方、わが国では、労働政策や医療政策の分野を中心に DID 推定を利用した政策評価が進められている。たとえば労働政策の分野では、社会保障制度と労働供給の関係を分析したのが見られる。安部・大竹(1995)は、配偶者特別控除や配偶者手当、健康保険の被保険者資格といった社会保障制度が、有配偶者女性の就業を妨げる方向に機能しているかどうかを、有配偶者女性と独身女性を比較した DID 推定を行った。その結果、社会保障制度がパートタイム労働者に 100 万円を超えないように就業調整を行わせる原因となっていることが明らかにされた。同様に、大石(2003)、坂田・McKenzie(2006)も税制や社会保障制度と有配偶者女性の労働供給の関係を、安部(1998)は在職老齢年金制度が男性高齢者の労働供給に与える影響を DID 推定で分析したものである。

また、医療政策の分野では、健康保険制度の変更が患者の受診行動に影響をあたえるかどうかの分析が見られる。鈴木(2004)は、一般医療の価格弾力性を得るために、1997 年に被用者保険の自己負担率が引き上げられた際のレセプトデータを利用して、制度変更前後の自己負担率が引き上げられた本人の受診行動と自己負担の変化がない家族の受診行動を DID 推定で分析している。その結果、外来日数、1 日あたり外来点数の双方とも、改正後×本人ダミーは負に有意となり、改正によって外来日数、1 日あたり外来点数ともに減少したとしている。また、佐々木・松浦(2007)は、2003 年の健康保険法改正による医療費の自己負担増が中高年の意識に与える影響について分析している。

また、規制緩和を政策手段とした地域政策を評価したものも見られるようになってきた。勇上(2009)は、構造改革特区の雇用効果について、特区における特例措置が適用されなかった自治体を Control Group とした政策効果を DID 推定によって検証した。その結果、施策の実施前後の雇用の量的変化に関する限り、研究開発の促進や企業誘致に資する規制の緩和措置が製造業の雇用を促進したとはいえないとしている。

以上のとおり、わが国においても DID 推定を利用した政策評価が徐々に蓄積されつつあるが、減税措置や規制緩和を中心とした地域活性化政策の政策評価はまだまだ少ないと言えよう。そこで、本章では中心市街地の活性化政策における、街なか居住の推進に取り組む事業を Natural Experiment（自然実験）と捕らえた DID 推定を行う。わが国で、固定資産税の標準税率未満の課税が、新增築家屋への投資行動に与える影響を明示的に扱った研究は、本章が初めての試みといえる。

### 3. 福井市の中心市街地活性化政策

それでは、わが国の中心市街地の活性化政策について、その根拠となる法律の成り立ち、各地方公共団体の中心市街地活性化基本計画、そして、福井市の中心市街地活性化政策の特徴を見てみよう。

#### 3. 1 中心市街地の活性化に関する法律

1990年代に入ってから、日本全国の地方都市では郊外化が進むようになり、中心市街地の衰退や空洞化が目立つようになってきた。中心市街地は、地域の経済や社会の発展に重要な役割を果たすとされている。その中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進するため、1998年に「中心市街地の活性化に関する法律」（以下「活性化法」という。）が施行された。

活性化法では、地方公共団体においては、地域における地理的及び自然的特性、文化的所産並びに経済的環境の変化を踏まえつつ、国の施策と相まって、効果的に中心市街地の活性化を推進するよう所要の施策を策定し、実施することが責務となった。特に市町村は、中心市街地の活性化に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための基本的な計画（以下「基本計画」という。）を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができるとされた。

基本計画には、中心市街地の活性化に関する基本的な方針や位置及び区域、目標を始めとして、①市街地の整備・改善に取り組む事業、②都市福利施設の整備に取り組む事業、③街なか居住の推進に取り組む事業、④商業の活性化に取り組む事業、⑤公共交通機関活性化等の一体的な推進に取り組む事業、等を定めるものとされている。そして、2010年3月23日現在では、内閣府中心市街地活性化担当室の発表によると97市100計画が認定されている。

#### 3. 2 福井市の中心市街地活性化基本計画

福井市では、活性化法の成立を受け、1999年に「福井市中心市街地活性化基本計画」（以下「福井市基本計画」という。）を作成した。また、2006年の法改正に合わせて改正された現在の福井市基本計画が2007年11月30日付けで内閣総理大臣の認定を受けている。

福井市基本計画でも、活性化法に定められているとおり、市街地の整備・改善に取り組む事業や都市福利施設の整備に取り組む事業等の計画が掲げられ、総合的な中心市街地の活性化のための事業が進められている。その中で、特に本章が注目するのは、「街なか居住の推進に取り組む事業」である。

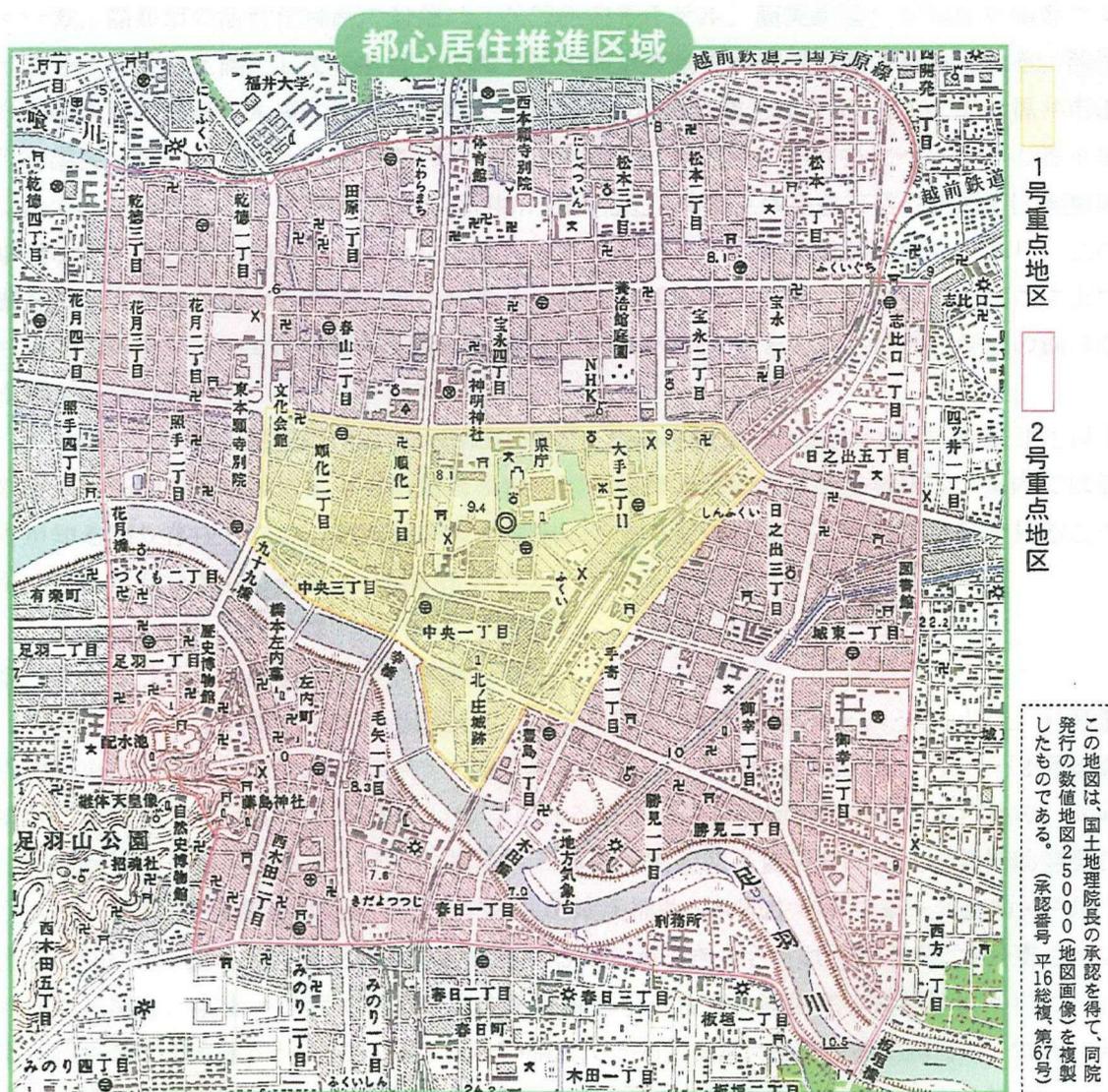
街なか居住の推進の必要性について、福井市基本計画では「居住人口の維持、増加は中心市街地における賑わいの創出やコミュニティの維持の観点から必要であり、世帯分離によって流出しているファミリー層などの若い世代が中心市街地に住み続けることができるような環境づくりが必要である」としている。そして、街なか居住に関する事業展開とし

て、「現在居住されている方の住居の建て替え支援」、「民間事業者による住宅供給促進のための支援（税制の優遇、建設費の補助、市独自の補助制度の継続）」、「高齢者が住み続けるための支援」を行うとしている。この中で特徴的な事業が、以下の「県都活性化税制」と「ウララまちなか住まい事業」である。

### 3. 3 県都活性化税制

県都活性化税制とは、市税賦課徴収条例では「中心市街地における家屋に対する税率の特例」（以下「活性化税制」という。）とされているもので、2002年度より10年間の時限制度で、固定資産税の優遇措置によって、中心市街地の整備改善および活性化を進めるものである。

図表1：1号重点地区と2号重点地区



出典：ウララまちなか住まい事業パンフレット（福井市）

具体的には図表 1 で示された、中心市街地 105.4ha（以下「1号重点地区」という。）に指定された区域内において、新增築等がなされた地上 4 階以上の家屋の固定資産税率を、①新たに課税することとなった年度から 3 年度分を 0.5%、②その翌年以降 2 年度分を 1.0% に軽減するものである<sup>16</sup>。

この活性化税制は、活性化法第四十八条に規定されている「地方税の不均一課税に伴う措置」とは全く異なるものであるので注意が必要だ。活性化法の第四十八条は、中小小売商業高度化事業、特定商業施設等整備事業及び特定事業であって民間事業者が行う商業基盤施設を設置した者について、家屋若しくはその敷地である土地の取得に対する不動産取得税・固定資産税に不均一の課税をした場合に、その減収額を地方交付税の基準財政収入額から控除できることとしたものであり、中心市街地に指定された区域内の家屋及び土地であっても、その対象は非常に限定される。

一方、福井市の活性化税制の対象は、共同住宅やホテル、商業施設、立体駐車場等であっても、条件さえ満たしていれば全ての家屋の固定資産税が優遇措置の対象となる。活性化法の本来の規定を大幅に超えるために、福井市の単独事業となるが、2001 年の福井市市税審議会からの「これからのまちづくりにふさわしい地方税のあり方について」の答申を受けての英断であった。答申では、「福井市では現在、連続立体交差事業や駅周辺区画整理事業など、これからのまちづくりに大きな変革をもたらす一大事業が進行中であり、この機をとらえた税制面からの都心部の活性化を促す支援策は、民間の投資を呼び起こす上でも有効であり、ひいては税源の涵養にも繋がるものである。」として、活性化税制の創設が提案されたのである。

この様に、家屋の用途について一切限定せず、中心市街地の区域内全ての 4 階建て以上の耐火建築物の新增築に対して固定資産税の標準税率未満の課税をした例は、国内では筆者が知る限り存在しない。固定資産税の税率に対する新增築家屋への投資行動を見ることができる稀有な *Natural Experiment* といえよう。

### 3. 4 ウララまちなか住まい事業

ウララまちなか住まい事業補助制度（以下「住まい補助制度」という。）とは、1号重点地区を含む都市計画マスタープランに定めるにぎわい交流拠点 630.6ha（以下「2号重点地区」という。）において、図表 2 に挙げられる都心居住を積極的に推進するための、共同住宅建設補助・共同住宅リフォーム補助・戸建て住宅補助・賃貸共同住宅家賃補助等を行うものである。1号重点地区における共同住宅建設補助・共同住宅リフォーム補助・戸建て住宅補助には、国もその費用の一部を補助することができるとされているが、2号重点地区の補助制度と、若年・子育て世帯の定住を目的とする賃貸共同住宅家賃補助については、市単独事業であり他市町村には見られない制度である。また、住まい補助制度は、2004（平成 16）年から開始された 5 年間の時限制度であることや、郊外への人口流出を抑制し、街

<sup>16</sup> 福井市の固定資産税率は 1.4%

なかへの住み替えや街なか定住の促進を図るためにハード整備と連携していること、さらに、住宅事業者向けの助成のみならず、街なか居住を求める住宅利用者をも対象にするなど、多様なメニューで街なか居住の推進を支援するものである。したがって、その政策の効果は興味深い。

図表 2 : ウララまちなか住まい事業一覧

	支 援 の 種 類	主 な 内 容	要 件	地 区
共 同 住 宅 建 設 補 助	分譲共同住宅購入等補助	○居住用新築分譲共同住宅を購入する方に対して補助を行う (住宅1戸100万円) ○新築分譲共同住宅に店舗を併設した事業者に対して補助を行う (併設店舗等1㎡当り1万円(上限あり))	・3階3戸以上 ・住戸面積55㎡以上 ・住宅性能表示基準 他	1号重点 地区
	賃貸共同住宅建設費等補助	○賃貸共同住宅を新築する事業者に対して補助を行う (住宅1戸100万円) ○新築賃貸共同住宅に店舗を併設した事業者に対して補助を行う (併設店舗等1㎡当り1万円(上限あり))	・3階3戸以上 ・住戸面積55㎡以上 ・住宅性能表示基準 他	1号重点 地区
	高齢者優良賃貸住宅補助	○高齢者世帯のため、共同住宅の建設事業者に建設補助、家賃対策補助等を行う (建設補助：住宅共同施設部分、高齢者向け施設等の整備費の2/3) (家賃補助：低所得者への家賃減額に対して事業者に補助)	・住戸5戸以上 ・住戸面積43㎡以上 ・バリアフリー基準 ・入居者は60歳以上 他	1号重点 地区 2号重点 地区
	特定優良賃貸住宅補助	○中堅所得者のため、共同住宅建設事業者に、建設補助、家賃対策補助等を行う (建設補助：住宅共同施設部分の整備費の2/3) (家賃補助：入居者入居後、一定の入居者への家賃減額に対して事業者に補助)	・住戸5戸以上 ・住戸面積37～125㎡未満 ・バリアフリー基準 ・入居者は中堅所得層 他	1号重点 地区
共 同 住 宅 リ フ ォ ー ム 補 助	共同住宅リフォーム補助	○既存共同住宅を良質な住宅にリフォームする場合に補助を行う ①屋根外壁改修 ②内部、設備改修 ③共用部分改修 ④耐震補強 ⑤エレベーター設置 (住宅1戸当り100万円を限度に上記の改修資金の20%)	・3階建、住戸3戸以上 ・住戸面積37㎡以上 ・バリアフリー基準 ・シックハウス対策 他	1号重点 地区 2号重点 地区

	オフィスビル等住宅 転用補助	○既存オフィスビル等を良質な住宅にリフォームする事業者に補助を行う ①住宅へのリフォーム ②屋根外壁改修 ③エレベーター設置 (住宅1戸当り100万円を限度に改修資金の20%)	・3階建、住戸3戸以上 ・住戸面積37㎡以上 ・バリアフリー基準 ・シックハウス対策 他	1号重点 地区
戸建て住宅補助	共同建て住宅建設補助	○隣接地の所有者等と共同して建設する住宅に補助を行う (小さな敷地等の土地に建てる基準に適合する住宅1戸当り100万円) ○新築共同建て住宅に併設店舗を建設した建設事業者に対して補助を行う (併設店舗等1㎡当り1万円(上限あり))	・住戸面積80㎡以上 ・住宅性能表示基準 ・バリアフリー基準 ・シックハウス対策 他	1号重点 地区 2号重点 地区
	戸建て住宅リフォーム補助	○良質な住宅への改修等に100万円以上要した場合に補助を行う ①構造補強 ②外観工事 ③居住性の向上 ④増築 ⑤エレベーター設置 (100万円を限度に上記の改修資金の20%)	・住戸面積80㎡以上 ・改修部分は、バリアフリー基準 他	1号重点 地区 2号重点 地区
世帯定住支援 若年・子育て	賃貸共同住宅家賃補助	○福井市外から、1号重点地区内の賃貸住宅に入居する夫婦または夫婦と子の若年世帯等に、家賃を5年間補助する (家賃の1/3を限度に2万円+(子供の数×0.5万円)/月)	・1年間以上の居住 ・40歳未満 ・住民票の異動 ・住戸面積55㎡以上 他	1号重点 地区
まちづくり支援 住民主体の	住宅まちづくり計画策定支援	○住民発意による居住推進に関わる住宅計画、町並みや景観の形成、低未利用地の活用策、その他住環境などの計画をする場合補助を行う。また、計画に助言するアドバイザーとの協議についても助成を行う (補助金の額は計画策定費用の2/3以内で年間30万円(限度額100万円) (アドバイザー派遣は3~12回程度、1回1万円)	・市税の完納 他	1号重点 地区 2号重点 地区

出典：ウララまちなか住まい事業補助制度要綱より筆者が作成

#### 4. 政策効果の実証分析

##### 4. 1 中心市街地活性化政策の効果

まず、活性化税制に期待される政策効果について見てみよう。家屋に対する固定資産税額は、一般的に次のように算出される。

$$T = \delta \times 1.4\% \times \varepsilon \quad (1)$$

ここで、 $\delta$  は課税標準額であり、各々の家屋の再建築価格が固定資産評価基準に基づいて算出さる。 $\delta$  に標準税率の 1.4% を乗じて得られた算出税額に、新築住宅特例等の税額の特例措置である  $\varepsilon$  が乗じられ、固定資産税額  $T$  が算出される。

活性化税制では、1号重点地区に指定された区域内において、新增築等がなされた地上4階以上の家屋の固定資産税を標準税率未満の課税とし、①新たに課税することとなった年度から3年度分が0.5%に、②その翌年以降2年度分が1.0%へと軽減される。これは、本来5年間で

$$\tau = (\delta \times 1.4\% \times \varepsilon) \times 5 = 7.0\% \times \delta \times \varepsilon \quad (2)$$

課税されるべき固定資産税額が、

$$\psi = (\delta \times 0.5\% \times \varepsilon) \times 3 + (\delta \times 1.0\% \times \varepsilon) \times 2 = 3.5\% \times \delta \times \varepsilon \quad (3)$$

に軽減されるということである。つまり、5年間に課税されるべき固定資産税額のちょうど半分が減額されることになり、

$$\phi = \tau - \psi \quad (4)$$

の余剰が家屋の所有者に発生することになる。活性化税制では、この余剰  $\phi$  が直接新增築家屋への投資に回ることによって民間事業者による住宅供給が促進され、このことにより中心市街地の居住人口の増加が期待されているのである。

しかし、固定資産税は、資産を取得した際に課せられる不動産取得税とは異なり、資産の保有に対して毎年度課せられる保有税であるため、固定資産税の余剰  $\phi$  がそのまま新增築時の家屋への投資に回るとは限らない。そこで、本節では活性化税制の効果により、以下の仮説が支持されるかどうかについて実証分析を行う。また、補助金制度についても、一般的には税の軽減と同じ効果が期待されているため、住まい補助制度の効果についても同時に推定を行う。

##### <仮説1. 対象地区の新增築家屋の評価額・床面積は増加する>

活性化税制・住まい補助制度の余剰  $\phi$  が新增築家屋への投資に回るのであれば、家屋の所有者はより上質な家屋を建てたり、より床面積の広い家屋を建てることになるであろう。したがって、活性化税制・住まい補助制度の余剰  $\phi$  が新增築家屋への投資に回れば、実施された対象地区のみの新增築家屋の評価額、または床面積が有意に増加するであろう。

##### <仮説2. 対象地区の居住人口は増加する>

活性化税制・住まい補助制度の余剰  $\phi$  が、民間事業者による住宅供給の促進や、住宅リフ

ホーム等を進めた場合、実施された対象地区のみの居住人口が有意に増加するであろう。

#### 4. 2 DID 推定

活性化税制と住まい補助制度の効果についての仮説を検証するために、地区別のパネル・データを用いた DID 推定を行う。

2002 年度から実施された活性化税制では、1 号重点地区に新增築された家屋の固定資産税が、標準税率未満の税率による課税とされた一方で、それ以外の地区の固定資産税率は標準税率のままであった。したがって、1 号重点地区に該当する地区を **Treatment Group**、それ以外の地区を **Control Group** とした DID 推定が可能である。また、2004 年度からは、1 号重点地区、2 号重点地区ともに住まい補助制度が実施された。つまり、2004 年度からは、1 号重点地区は活性化税制と住まい補助制度が重複して実施された **Treatment Group** となり、2 号重点地区は住まい補助制度のみが実施された **Treatment Group** となり、それ以外の地区は **Control Group** なる。この関係を表にしたものが図表 3 である。

図表 3

地区・年度	1997 年～2001 年	2002 年～2004 年	2004 年～2008 年
1 号重点地区	Control Group	Treatment Group (活性化税制)	Treatment Group (活性化税制・住まい補助制度)
2 号重点地区	Control Group	Control Group	Treatment Group (住まい補助制度)
以外の地区	Control Group	Control Group	Control Group

#### 4. 3 推定データ

仮説を検証するための、活性化税制・住まい補助事業の効果を表す被説明変数を、新增築家屋の課税評価額および課税床面積、そして居住人口とする。もちろん、活性化税制の対象となる家屋には住宅以外の家屋も含まれるため、新增築家屋の課税評価額および課税床面積には、住宅以外の家屋も含めることとする。

新增築家屋の課税評価額および課税床面積は、各年 1 月 2 日以降に建設された家屋について、地区ごとに集計<sup>17</sup>されている。課税評価額は、地方税法に規定される固定資産評価基準に基づいて再建築価格として評価された価格であり、実際の取得価格とは異なる。また、地区ごとの居住人口については、福井市のホームページで公開されている福井市統計書の

<sup>17</sup> 新增築家屋の課税評価額および課税床面積は、福井市情報公開条例に基づき、一福井市民として、福井市資産税課から提供を受けたものである。情報公開条例は、市の保有する公文書について、市民に開示を請求する権利を保障するものであり、市政への市民参加を促進し、市民と市との信頼関係の強化及び市政の公正な運営を図ることを目的としている。本稿の執筆者は福井市職員であるが、組織内部データを無断使用しているとの誤解を受けないために、正式な公文書開示請求を行った。提供を受けたデータは地区ごとに集計された集計データであり、個人に関する情報は含まれない。

「<町別>人口・世帯数」から集計を行った。地区ごとの人口密度、1世帯当り世帯人員数も同様である。地区ごとの高齢化率<sup>18</sup>は毎年4月1日現在の地区の人口に対する65歳以上人口の割合である。

本章では、地区を54地区に分割して分析を行っている。福井市では現在、小学校区をベースにした53の行政区を地区としているが、このうち11地区は2006年度の市町村合併で増えた地区であり、政策実施前後のデータが十分に揃わないため対象から外している。また、活性化税制と住まい補助制度については、対象地区を町丁目で指定しているため、地区によっては地区内でも対象になるところとならないところが出てくる。したがって、そのような地区は、対象内の町丁目と対象外の町丁目で地区を分割した。こうして新たに分割された12地区を加えた合計54地区で、1997年度から2008年度までの12年度分のパネル・データを作成した。(各データの記述統計量は図表4参照)

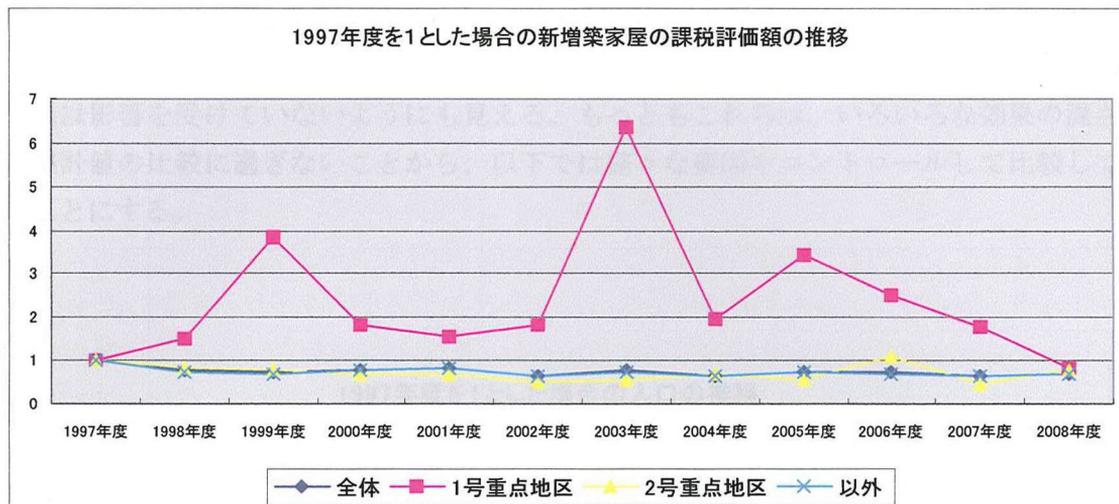
図表4：記述統計

	Mean	S.D.	Minimum	Maximum
課税評価額(円)	6.06E+08	7.09E+08	0	5.26E+09
課税床面積(m <sup>2</sup> )	7182.041	8631.441	0	97475.14
居住人口(人)	4705.352	3367.958	32	14343
高齢化率(%)	0.2178388	0.06191	0.0996573	0.4529307
人口密度(人/k m <sup>2</sup> )	2640.627	2255.475	14.93	7234.53
世帯当り人員(人/世帯)	3.060355	0.4543617	2.41	4.33
活性化税制年度ダミー	0.5833333	0.4933875	0	1
住宅補助年度ダミー	0.4166667	0.4933875	0	1
1号地区ダミー	0.0555556	0.2292384	0	1
2号地区ダミー	0.2592593	0.4385667	0	1
活性化税制年度ダミー×1号地区ダミー	0.0324074	0.1772163	0	1
住宅補助年度ダミー×1号地区ダミー	0.0231481	0.1504901	0	1
住宅補助年度ダミー×2号地区ダミー	0.1080247	0.3106514	0	1
N	648			

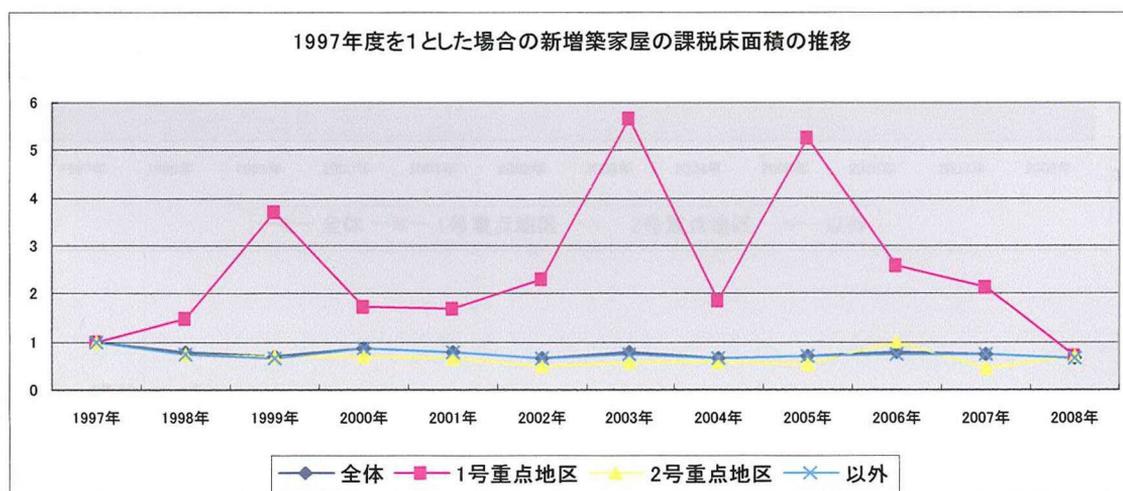
次に、被説明変数となるデータを概観してみよう。図表5および図表6は、1997年度を1とした場合の課税評価額と課税床面積の推移を、市全体、および1号重点地区、2号重点地区、その他の地区に分けてグラフ化したものである。グラフからは、課税評価額と課税

<sup>18</sup> 地区ごとの高齢化率についても、同様に福井市長寿福祉課から提供を受けた。

図表 5



図表 6

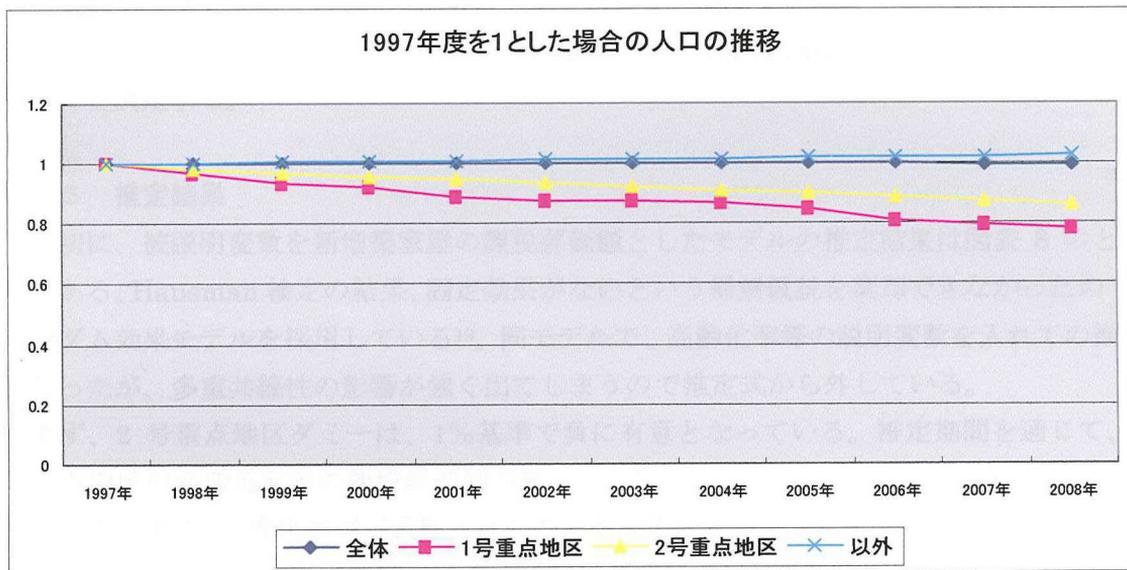


床面積について、市全体では1997年度から2008年度にかけて若干の減少を見せながらも大きな変動もなく推移していることが分かる。しかし、1号重点地区に関しては年度ごとに大きく変動している様子が確認できる。特に2003年度と2005年度に大きな2つの山が見られるが、活性化税制が導入された2002年度と住まい補助制度が導入された2004年度の翌年であることから、それぞれの制度が家屋の新增築を増加させた可能性がある。また、2号重点地区についても、住まい補助制度が導入された2年後の2006年度に若干の増加が見られることから、これも住まい補助制度に反応している可能性が高い。

次に、図表7は同じく1997年度を1とした場合の居住人口の推移を、市全体、および1

号重点地区、2号重点地区、その他の地区に分けてグラフ化したものである。このグラフからは、市全体に比べて2号重点地区の人口減少が大きく、1号重点地区はさらに大きく減少していることが確認できる。そして、これら居住人口の推移は、活性化税制や住まい補助制度には影響を受けていないようにも見える。もともとこれらは、いろいろな効果の混ざった集計値の比較に過ぎないことから、以下では様々な要因をコントロールして比較してゆくことにする。

図表 7



#### 4. 4 推定モデル

推定モデルは下記のとおりである。

$$\ln y_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 \text{taxyd}_{it-1} + \beta_2 \text{granty}_{it-1} + \beta_3 \text{areald}_{it} + \beta_4 \text{area2d}_{it} + \beta_5 (\text{taxyd}_{it-1} \times \text{areald}_{it}) + \beta_6 (\text{granty}_{it-1} \times \text{areald}_{it}) + \beta_7 (\text{granty}_{it-1} \times \text{area2d}_{it}) + \beta_8 X_{it} + u_{it} \quad (5)$$

ここで被説明変数  $y$  は、新增築家屋の課税評価額、課税床面積、居住人口それぞれの対数をとる。また  $\text{taxyd}$  は活性化税制が実施された年度を 1、それ以外の年度を 0 とするダミー変数、 $\text{granty}_{it}$  は住まい補助制度が実施された年度を 1、それ以外の年度を 0 とするダミー変数である。また、それぞれのダミー変数は、1期のラグをとるものとする。データのところで説明したが、新增築家屋の課税評価額および課税床面積は、毎年度1月2日から翌年の1月1日までに完成した家屋についての集計である。一方で、各制度は年度始まりである4月1日から実施されているので、1月から3月までに完成した物件についての考慮が

必要となる。また、家屋の建築にはある程度の建築期間が必要とされることから、制度が実施されてから建築の意思決定がなされ、そして完成するまでに、1年のタイムラグが適当であろうと判断したものである。次に、*area1d*は1号重点地区を1、それ以外を0とするダミー変数、*area2d*は2号重点地区を1、それ以外を0とするダミー変数である。*X*はその他の属性を含む説明変数から成るベクトルである。

ここで注目されるのは、活性化税制が実施されたことを示す交差項の係数 $\beta_5$ 、住まい補助制度が実施されたことを示す交差項の係数 $\beta_7$ 、そして両方が実施されたことを示す交差項の係数 $\beta_6$ であり、これらが有意に0と異なるかどうかを検定する。モデルは、それぞれデータをプーリングしての通常のOLS、固定効果モデルによる推定、ランダム効果モデルによる推定を行い、F検定、Breusch and Pagan検定、Hausman検定を行い、それぞれのモデルを決定する。

#### 4. 5 推定結果

最初に、被説明変数を新增築家屋の課税評価額としたモデルの推定結果は図表8のとおりである。Hausman検定の結果、固定効果がないという帰無仮説を棄却できなかったため、ランダム効果モデルを採用している<sup>19</sup>。同モデルで、高齢化率等の説明変数を入れての推定も行ったが、多重共線性の影響が強くなるので推定式から外している。

まず、2号重点地区ダミーは、1%基準で負に有意となっている。推定期間を通じて、2号重点地区の新增築家屋の課税評価額が減少していることがわかる。また、本章が注目する交差項の中で、活性化税制が実施されたことを示す交差項は5%基準で正に有意となった。このことから、活性化税制の効果によって新增築家屋の課税評価額が増加することがわかる。一方で、住まい補助制度が実施されたことを示す交差項、活性化税制と住まい補助制度の両方が実施されたことを示す交差項は有意とならなかった。このことから、住まい補助制度の効果は、家屋の投資需要には影響を与えなかったと言えよう。

さらに、人口密度は1%基準で正に有意である。そして、人口密度の二乗項は1%基準で負に有意である。このことから、家屋に対する投資の需要は人口密度の低い地区と高い地区で低くなる（逆U字型）となることがわかる。つまり、過疎化が進んでいる地域での家屋に対する投資需要が減少する一方で、人口密度が高い地域でもまた、同じように家屋に対する投資需要が減少しているのである。このことは、福井市での家屋への投資が中心市街地から郊外へと移動していることの現れであり、郊外化によって中心市街地が衰退し空洞化している様子を捉えていると言えよう。

次に、被説明変数を新增築家屋の課税床面積とした推定結果は図表9のとおりである。同じように、検定の結果ランダム効果モデルを採用した。推定結果は、課税評価額とほぼ同じく、2号重点地区ダミーが1%基準で負に有意となっており、活性化税制が実施されたことを示す交差項が10%基準で正に有意、そして、人口密度も1%基準で正に有意、その

<sup>19</sup> ちなみに、固定効果モデルでもほぼ同じ推定結果が得られている。

二乗項が1%基準で負に有意という結果になった。つまり、課税評価額と課税床面積は相関しており、活性化税制によって家屋に対する投資需要が刺激され、投資額とともに建床面積も増加していることがわかる。一方で、課税床面積に対しても住まい補助制度は影響を与えていない。

最後に、被説明変数を居住人口とした推定結果は図表10のとおりである。同じくランダム効果モデルを採用している。居住人口についても、2号重点地区ダミーは1%基準で負に有意となったが、活性化税制が実施されたことを示す交差項は有意な基準とはならなかった。活性化税制は居住人口の増加に対しては効果がなかったと言える。また、活性化税制と同時に1号重点地区に実施された住まい補助制度の交差項も、有意な基準とはならなかった。つまり、活性化税制と住まい補助制度という、本来は居住人口を増加させる目的をもって実施された政策であったが、1号重点地区についてはその効果を発揮しなかったことになる。一方で、2号重点地区で行われた住まい補助制度の交差項は10%基準で正に有意となった。このことから、住まい補助制度は、2号重点地区においての街なか居住へのインセンティブは刺激したものと言えよう。

また、居住人口においても、人口密度は1%基準で正に有意。その二乗項が1%基準で負に有意となった。過疎地域と人口密度が高い地域から、郊外の人口密度のあまり高くない地域に居住人口が移動していることが確認できる。

図表 8

被説明変数：家屋課税評価額

	係数		標準誤差	p値
活性化税制年度ダミー	-0.0046654		0.0753730	0.951
住宅補助年度ダミー	-0.1140315		0.0762902	0.135
1号地区ダミー	-0.5202680		0.5655496	0.358
2号地区ダミー	-1.3245530***		0.3450469	0.000
活性化税制年度ダミー×1号地区ダミー	0.6156022**		0.2961215	0.038
住宅補助年度ダミー×1号地区ダミー	0.0024965		0.3299512	0.994
住宅補助年度ダミー×2号地区ダミー	-0.0596734		0.1288935	0.643
人口密度	0.0013142***		0.0002193	0.000
人口密度(二乗項)	-0.0000001***		0.0000000	0.000
1世帯当り人員数	1.7403970		2.0054990	0.385
1世帯当り人員数(二乗項)	-0.1076594		0.2900145	0.710
定数項	13.9584600***		3.5857730	0.000

注) Random-effects GLS regression による推定結果。

サンプル数は、588 グループ数は、54

R2 は within=0.0515 between=0.4742 overall=0.3708

\*\*\*は 1%基準、\*\*は 5%基準、\*は 10%基準で有意であることを示す。

図表 9

被説明変数: 家屋課税床面積

	係数		標準誤差	p値
活性化税制年度ダミー	0.0378024		0.0735911	0.607
住宅補助年度ダミー	-0.1153428		0.0744884	0.122
1号地区ダミー	-0.5696340		0.5648024	0.313
2号地区ダミー	-1.3451150***		0.3447782	0.000
活性化税制年度ダミー×1号地区ダミー	0.4800900*		0.2888669	0.097
住宅補助年度ダミー×1号地区ダミー	0.1598368		0.3218423	0.619
住宅補助年度ダミー×2号地区ダミー	-0.0956932		0.1257813	0.447
人口密度	0.0013083***		0.0002175	0.000
人口密度(二乗項)	-0.0000001***		0.0000000	0.000
1世帯当り人員数	1.2134040		1.9674560	0.537
1世帯当り人員数(二乗項)	-0.0079226		0.2843619	0.978
定数項	3.2978800***		3.5206530	0.000

注) Random-effects GLS regression による推定結果。

サンプル数は、588 グループ数は、54

R2 は within=0.0543 between=0.4761 overall=0.3757

\*\*\*は 1%基準、\*\*は 5%基準、\* は 10%基準で有意であることを示す。

図表：10

被説明変数：居住人口

	係数		標準誤差	p値
活性化税制年度ダミー	0.0001780		0.0071181	0.980
住宅補助年度ダミー	0.0063807		0.0071900	0.375
1号地区ダミー	-0.9317949		0.5685608	0.101
2号地区ダミー	-1.7800930***		0.3123681	0.000
活性化税制年度ダミー×1号地区ダミー	-0.0241509		0.0269561	0.370
住宅補助年度ダミー×1号地区ダミー	-0.0266856		0.0292224	0.361
住宅補助年度ダミー×2号地区ダミー	0.0215118*		0.0119386	0.072
人口密度	0.0006312***		0.0000714	0.000
人口密度(二乗項)	0.0000000***		0.0000000	0.000
1世帯当り人員数	-0.1118772		0.2180135	0.608
1世帯当り人員数(二乗項)	0.0274444		0.0311258	0.378
定数項	7.5024160***		0.4259634	0.000

注) Random-effects GLS regression による推定結果。

サンプル数は、594 グループ数は、54

R2 は within=0.2934 between=0.3028 overall=0.3026

\*\*\*は 1%基準、\*\*は 5%基準、\*は 10%基準で有意であることを示す。

## 5. まとめ

本章の目的は、福井市の中心市街地活性化政策の中で、特に、街なか居住の推進に取り組む事業の効果を分析することであった。そのために、活性化税制と住まい補助制度に注目し、それぞれの事業が実施された地区とされなかった地区、そして、それぞれの地区の実施前と実施後の新增築家屋の課税評価額、課税床面積、そして居住人口を被説明変数とする DID 推定を行った。

推定の結果は前節のとおりであるが、活性化税制という固定資産税の標準税額未満の課税は、新增築家屋の投資需要を増加させ、課税評価額と共に課税床面積も増加させることが確認された。つまり仮説 1 が支持されたことになる。固定資産税は、資産を取得した際に課せられる不動産取得税とは異なり、資産の保有に対して毎年度課せられる保有税であるため、固定資産税の余剰  $\phi$  がそのまま新增築時の家屋への投資に回るとは限らないと考えられたが、本章の分析から新增築家屋への投資に回ることが明らかとなった。このことは、これまで実証的には分析されてこなかった分野だけに非常に興味深い。

一方で、住まい補助制度については、新增築家屋の課税評価額や課税床面積を増加させる効果が確認されなかった。一般的な経済理論では、補助金政策も減税措置と同じ経済効果をもたらすものと考えられるが、本稿の分析結果ではこれとは異なる結果が得られたことになる。しかし、活性化税制と住まい補助制度を比べてみればすぐに分かるように、それぞれの制度では住民が受ける効用の大きさが異なる。活性化税制では、結果的に 5 年間の固定資産税が半分に減税されるが、住まい補助制度では、1 度限り 100 万円を限度とする補助金である。家屋という比較的大きく、そして長期にわたり使用される資産に対する投資の場合には、住まい補助制度の補助金額では十分な効果を発揮できなかったのかもしれない。今後、補助限度額をさらに上げるなどの政策実験を行うことにより、補助金と家屋に対する投資需要の関係が次第に明らかになるのではなかろうか。

次に、街なか居住の推進に取り組む事業の本来の目的である居住人口の増加について考察してみよう。1 号重点地区においては、活性化税制、住まい補助制度ともに、居住人口の増加についての期待される効果は得られなかった。1 号重点地区においては活性化税制の効果によって課税評価額、課税床面積ともに増加しているにもかかわらず、居住人口を増加させることはなかったのである。このような推定結果から推測できるのは、固定資産税の減税措置による家屋に対する投資需要が、住宅以外の事務所や店舗、その他家屋の増加のみを進めてしまった可能性であろう。また、もし期待通りに住宅が増加していたとしても空き家となっている可能性や、さらには新增築家屋が増加しても、既存住宅から新築住宅への移転など、地区内で人口が流動するだけで、地区外からの人口流入には繋がらなかった可能性なども考えられる。しかし、これを確かめるためには、増加した新增築家屋の利用形態についての詳細な分析が必要になる。今後の課題である。

一方で、2 号重点地区では、住まい補助制度の効果が、居住人口に対して正に有意となっている。仮説 2 が唯一支持されたところである。図表 7 では、2 号重点地区においても居住

人口が一定して減少している様子が観察されたが、様々な要因をコントロールすることで、住まい補助制度が居住人口の減少をくい止めている効果が明らかになった。では、どうして住まい補助制度が、家屋に対する投資需要を刺激しなかったにもかかわらず、居住人口の減少だけをくい止めたのであろうか。2号重点地区に実施された住まい補助制度の内容を図表2から抜き出すと、高齢者優良賃貸住宅補助、共同住宅リフォーム補助、共同建て住宅建設補助、戸建て住宅リフォーム補助、住宅まちづくり計画策定支援といった制度が並ぶ。ここで注目しなければならないのは、リフォームに関する補助制度であろう。現在、福井市を含めた全国の市町村では、リフォームによる課税評価額の再評価を行っていない。つまり、リフォームによって良質な住宅への改修が行われても、課税評価額および課税床面積は増加しないのである。そして、この制度上の節税を目的とした住宅リフォームは、近年確実に増加傾向にある。このことから推測されるのは、2号重点地区では住まい補助制度のリフォーム補助制度を利用した住宅改修が行われたことで、課税評価額および課税床面積は増加せずとも、良質な住宅が増加した。そのために居住人口が増加した可能性である。この推測が正しければ、街なかへの居住人口の増加には、住宅リフォームへの補助制度が効果的であるのかもしれない。このことを確かめるためには、住宅リフォームの現状を把握する必要がある。このことも、今後の更なる課題としたい。

本章の分析により、固定資産税の標準税率未満の課税が、新增築家屋への投資に直接影響を与えることが明らかとなった。つまり、固定資産税は税率を操作することで、さまざまな政策ツールとして利用することができるのである。今後さらに、市町村が課税自主権を活用しながら政策を進めていくことが望まれる。

本稿から得られた知見が、今後の中心市街地活性化政策の進展、固定資産税の税率に対する議論をする上で、僅かでも貢献できれば幸いである。

## 第4章

# 伝統的建造物群保存地区への指定が 地価に及ぼす影響

## 1. はじめに

伝統的建造物群保存地区制度（以下「伝建地区制度」という。）は、歴史的風致を形成している伝統的な建造物群、および、これと一体をなしてその価値を形成している環境・景観を保存するための制度である。歴史的に重要な文化財建造物を単体として保護する従来の手法に加え、これと一体の価値を有する土地その他の物件と併せて、面的な保護の手法が採り入れられた点において、わが国における文化財建造物保護の歴史を大きく変えたと言えよう。1975年の文化財保護法の改定で伝建地区制度が導入されて以来、全国各地で伝統的建造物群保存地区（以下「保存地区」という。）の選定が進み、2011年11月29日現在では40道府県77市町村93地区が選定されている<sup>20</sup>。

文化財保護法では「市町村は、条例で、当該地区の保存のため、政令の定める基準に従い必要な現状変更の規制について定めるほか、その保存のため必要な措置を定めるものとする。」（同法第83条の3）と規定されている。すなわち、現状変更の許可制を柱とする保存地区の規制は市町村の権限に基づいて行われ、条例に定めた基準や保存計画によって伝統的建造物群の保護を行う制度となっている。また、条例で定める現状変更行為の内容及び許可の規準については、文化財保護法施行令に「伝統的建造物群保存地区における現状変更の規制の基準」（同令第4条）として規定されており、伝統的建造物にかかわる現状変更行為に限らず、保存地区内のその他の新しい建築物等にも規制がかけられ、地区内の歴史的風致の変更にかかわる建築や土木工事、環境物件の変更等についても規制がなされる。

一方で、保存地区への指定にあたっては、市町村条例で保存地区内の土地に対して課する固定資産税の減額の特例を定めることができる。一般的には、保存地区への指定に伴う様々な規制は、当該地区内の土地の利用に著しい制限を加えることになるため、地価に対して負の影響をあたえることが考えられる。したがって、この場合の固定資産税の優遇措置は、保存地区への指定に伴う不利益に対する補償と捉えられている。しかし、実際に固定資産税の減額の特例を条例で定めているのは93地区の内わずか42地区であり、全体の約半数（45.16%）でしかない<sup>21</sup>。

では、このような違い、つまり保存地区への指定にあたって、固定資産税の優遇措置を採り入れるかどうかは、どのように判断されているのであろうか。また、そもそも保存地区への指定とは、当該地区の経済に対してどのような影響を与えるものなのであろうか。税の中立性の観点からは、特定の活動に対して軽課（重課）する政策税制は望ましいものではなく、あえて導入する場合には社会の十分なコンセンサスが必要であろう。また、国、地方を問わない財政事情の悪化により、安易な税の優遇措置には厳しい目が向けられている。したがって、伝建地区制度が当該地区の経済に及ぼす影響を把握することは、今後の伝建地区制度を進めていく上でも重要なことであると考えられる。そこで本章は、ヘドニック・アプローチを利用した地価関数に Difference in Differences 推定（以下「DID 推定」とい

<sup>20</sup> 文化庁ホームページより [http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shoukai/juudenken\\_ichiran.html](http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shoukai/juudenken_ichiran.html)

<sup>21</sup> 全国伝統的建造物群保存地区協議会ホームページ「平成23年度伝統的建造物群保存地区台帳」より筆者が集計

う。)を組み入れた実証分析を行い、伝統的建造物群保存地区への指定が地価に及ぼす影響について明らかにする。

本章の構成は以下の通りである。次節では、伝建地区制度の概要や特徴について述べる。第3節では、固定資産税の優遇措置の意味と、景観保護の影響と便益について考察し、第4節では実際に保存地区に指定された2つの地区を事例に実証分析を行う。そして、第5節はまとめである。

## 2. 伝建地区制度の概要

### 2. 1 伝建地区制度の創設

まずは、伝建地区制度の創設までの変遷を簡単に振り返ってみよう。

1966年に、古都における固有の伝統的都市環境が破壊されることへの反対する住民運動に端を発して、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（以下「古都保存法」という。）が制定された。古都保存法における「歴史的風土」とは、わが国の歴史上意義を有する建造物、遺跡等が周囲の自然的環境と一体をなして古都における伝統と文化を具現し、及び形成している土地の状況をいう。また、古都保存法では、特別保存地区内における行為の制限によって損失を受けた場合の補償の規定（同法第7条）や、土地の利用に著しい支障をきたした場合に、当該土地を府県に買い入れるべき旨の申出があった場合の土地の買い入れの規定（同法第11条）が定められた。これにより、京都市や奈良市、鎌倉市などで社寺陵墓等とその周辺の自然環境が歴史的風土保存地区に指定された。しかし、この段階ではまだ、町並み・集落などが対象に含まれることはなかった。

1968年には、地方公共団体による初の歴史的環境保存条例である「金沢市伝統環境保存条例」が全国に先駆けて制定された。これに端を発し、1970年代にかけて倉敷市、柳井市、盛岡市、京都市、高山市等の多くの市や町で歴史的環境保存関連の条例が相次ぎ、歴史的町並みの保存が本格的に開始された。このことが今日の伝建地区制度の創設へとつながっていったのである。

ついに、1975年の文化財保護法の改正において、文化財の種別に「伝統的建造物群保存地区」が新たに加わることとなった。伝統的建造物群保存地区とは、伝統的建造物群及びこれと一体をなしてその価値を形成している環境を保存するために市町村が定める地区をいう。この改正と同時に、重要文化財建造物とこれと一体の価値を有する土地その他物件と併せて保存するいわゆる土地指定の制度が導入された。建造物を単体として保護する従来の手法に加え、面的な保護の手法が採り入れられた点において、我が国における文化財建造物保護の歴史を大きく変えたと言えよう。

### 2. 2 伝建地区制度の特徴

この制度の下では、文化財保護法に基づいて市町村が伝統的建造物群保存地区保存条例を定め、都市計画域内では都市計画に、都市計画区域外では条例の定めるところにより保

存地区を定め、さらに保存計画に基づいて保存を図ることになる。国は市町村の申し出に基づき、わが国にとって価値の高いものを重要保存地区として選定し、市町村に対して技術的及び財政的支援を実施する。市町村は保存地区を構成している建築物その他の工作物（以下「伝統的建造物」という。）等の現状変更の規制に関する許可や修理のために必要な財政的援助等を所有者に対して行う。このように、市町村が主体となってこの制度を運営することに伝建地区制度の大きな特徴がある。国が指定し、保存のシステムを決めている重要文化財の保護とは異なり、保存地区の範囲や運営方法を市町村が自ら決定し、市町村が自主性と主体性を持って地区の保存を図るための制度といえよう。

その他の注目点としては、①保存地区が都市計画区域内の場合、保存地区の決定を都市計画内に定めるなど、文化財保護の制度が都市計画と連動すること（保存地区が都市計画区域外となる場合は条例に基づいて市町村教育委員会が保存地区を定める）、②規制する範囲は外観のみであり内部の改変については住民の生活を尊重する立場から規制しない制度であること、③伝統的建造物以外の文化財として価値のない建造物や空地を歴史的風致の向上のためにデザインコントロールし、これを修景と呼んで補助事業の対象としていること、④保存地区の支援するために固定資産税の不均一課税の規定を保存のために必要な措置として条例に定めることができる等が挙げられる。

### 3. 伝建地区制度がもたらしうる経済効果

#### 3. 1 固定資産税の優遇措置の意味

まず、固定資産税と地価の関係から固定資産税の優遇措置の意味について考えてみよう。山崎(1999)は、固定資産税と地価の関係について以下のとおりとした。地価を市場参加者が長期的な合理性を維持し続けるときに得られる資産の価格とした場合、今期の地価と地代、そして将来の予想地価の間には次の関係が成立する。左辺は今期土地を  $P_s$  で売却して利子率  $r$  の金融資産で運用するときの期末価値である。右辺は土地を保有し続ける時の期末価値（地代  $R$  と来期の地価  $P_{s+1}$  の合計）である。均衡では両者は等しくなければならない。

$$(1+r)P_s = R + P_{s+1} \quad (1)$$

来期の地価についても同様の式が成立するから、地代の成長率を  $g$  として、これを逐次代入すると、第(2)式が得られる。第(2)式は、一切の土地税制が存在しない場合の地価  $P_N$  の決定式である。よく知られているように、地価は地代の割引現在価値に等しくなる。このとき、割引率は利子率  $r$  から地代（地価）の成長率  $g$  を差し引いたものに等しくなる。

$$P_N = \frac{R}{r-g} \quad (2)$$

固定資産税が存在する場合には、税率  $t_p$  の下で(1)式は  $(1+r)P_s = R + P_{s+1} - t_p P_s$  となり、これに  $P_{s+1} = (1+g)P_s$  を代入すると、地価は次式のように決定される。

$$P_p = \frac{R}{r - g + t_p} \quad (3)$$

第(3)式からも明らかなように、税率  $t_p$  が低下した場合、地価は上昇することになる。

このことから、伝建地区制度における保存地区に固定資産税の優遇措置を導入することは、保存地区内の地価を上昇させるための政策であるといえよう。もし、保存地区への指定が地価に対して何ら影響を与えないのであれば、あえて保存地区のみの地価を上昇させる政策を導入する必要はない。つまり、保存地区の地価を上昇させる政策を導入した市町村は、そこに指定に伴う地価に対しての負の影響があると考えているものと解釈できる。このことにより、伝建地区制度における固定資産税の優遇措置は、保存地区への指定に対する補償の制度と捉えられているのである。

### 3. 2 景観保護の影響と便益

一方で、保存地区への指定に伴う様々な規制の本質は、良好な景観の保護・促進にあることは言うまでもない。したがって、街並みの修景の向上により効用水準が指定前よりも向上する可能性も十分に考えられよう。

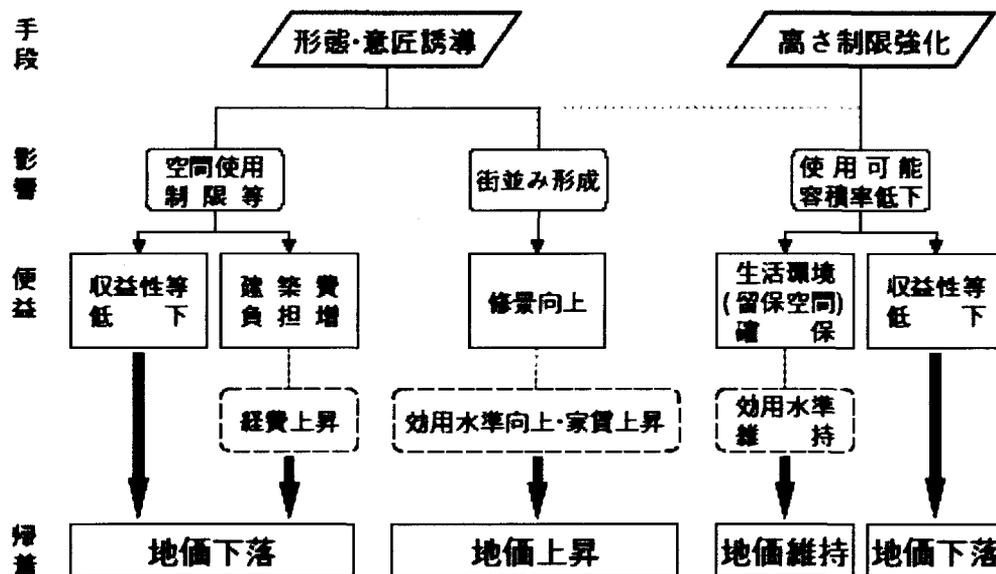
この点について、西嶋(2008)は景観規制・誘導の影響及びこれに基づく便益とその地価への帰着の関係を京都市の新景観施策を例に整理した(図表1参照)。まず、建物の高さの制限に関しては、対象地区の土地において許容されている使用可能な容積率が制限を受ける場合、2種類の便益が考えられるとしている。1つは、制限された高さ以上の生活環境(留保空間)が確保されることによる正の便益であり、施策前の効用水準が維持される。この観点による便益については、規制前の土地利用状況と制限内容との関係によっては維持のみならず改善という積極的な意味を持つ場合もあり、地価への帰着も相応する。もう一つは、収益性が低下することによる負の便益であり、収益率等の低下により地価は下落するが、反面、区域内で建物需要が吸収される場合はその程度に応じた地価上昇が起ることになる。

一方、建物の形態・意匠の誘導に関しては、街並み形成と空間使用制限等の二つの影響が考えられるとしている。まず、街並み形成に関しては、形態・意匠の統一感確保等に基づく修景向上による便益であり、効用水準の向上及び家賃の上昇に伴う地価の上昇が起る。次に、空間使用制限等に関しては、2種類の便益が考えられる。一つは、誘導される建物の形態・意匠の質に起因する建築費負担増(負の便益)であり、もう一つは誘導された建物の形態・意匠が許容されている使用可能な容積率の制限に結びつく場合の収益性等の低下による負の便益である。そして、これらの便益は、いずれも地価低下に結びつくものである。

以上のことから、伝建地区制度の場合においても、使用可能な容積率の制限や街並み形成、空間使用制限等といった影響の違いや、保存地区内の建物需要の違いにより、帰着する地価への影響が異なってくることが予想される。伝建地区制度の特徴として、保存地区

に固定資産税の優遇措置を導入するかしないかについても市町村の判断に委ねられているが、そのコンセンサを得るためには、保存地区への指定によってどのような影響が地価に及ぼされたのかを正確に検証していかなければならない。そこで、以下の節では伝統的建造物群保存地区への指定が地価に及ぼす影響を計量的に把握する。

図表 1：景観施策の便益の帰着イメージ



出典：「景観政策が固定資産税収に及ぼす影響と課題」西嶋（2008）より

#### 4. 実証分析

##### 4. 1 分析方法

第 3 節で考察したとおり、固定資産税の優遇措置は、理論的には保存地区内の地価を上昇させる。一方で、景観保護政策は、影響の及ぶ対象とその便益により、地価に対して様々な影響を与えることになる。また、地価はそれ以外にも多数の要因の相互作用の結果として形成されるものである。このように複雑な要因が絡み合っている保存地区の地価について、保存地区への指定による影響を分析するためには、通常的地価形成の要因を取り除いたうえで、保存地区への指定というイベント性に着目した分析をしなければならない。

そこで、本節では地価を被説明変数に、様々な環境質を説明変数とするヘドニック・アプローチを利用した地価関数をベースに、保存地区に指定された地域を処理群 (Treatment Group)、それ以外の地域を対象群 (Control Group) とした DID 推定を組み入れた実証分析を行う。DID 推定では、外生的な施策実施前後における同一地点の地価の差を、そのような施策の対象とならなかった同質なグループにおける同時期の差と比較することになる (差の差分)。つまり、保存地区内のある地点の指定前後の地価の差と、保存地区外のある

地点の指定前後の地価の差の差分  $((y_{d1} - y_{d2}) - (y_{n1} - y_{n2}))$  として計測される (図表 2 参照)。DID 推定の利点は、同一地点の時点間の比較によってその地点の固有効果 (観察不可能な要素や条件) を除去し、また対象群と比較することによって、その時期に生じた社会全体の変化を完全に制御することができる点にある。

図表 2

	伝建地区制度指定前	伝建地区制度指定後
Treatment group (保存地区)	$y_{d1}$	$y_{d2}$
Control group (保存地区外)	$y_{n1}$	$y_{n2}$

#### 4. 2 先行研究

不動産の価格は、多数の要因の相互作用の結果として形成されるものであるが、ある商品の価格を様々な性能や機能の価値の集合体 (属性の束) とみなし、統計学における回帰分析テクニックを利用して商品価格を推定する方法にヘドニック・アプローチがある。ヘドニック・アプローチは、1970 年代になって Rosen (1974) 等によって展開されてきた。Rosen の研究は Tinbergen (1959) の提起した差別化された生産物の市場均衡理論を発展させたものであり、Rosen は、市場がある財の提供者と需要者によって構成され、その取引から多様な特性を有する財の価格が決定されるとした。そして、商品提供者のオファー関数 (offer function) と商品需要者の付け値関数 (bid function)、およびヘドニック価格関数の構造との間の関係を厳密に検討し、商品の市場価格を提供者および需要者の行動から特徴づけたのである。土地や住宅を対象とした地価関数は、地価や住宅価格を被説明変数、様々な環境質を説明変数とし、そのパラメータから環境質の効果を評価しようとするヘドニック・アプローチの代表例であり、すでに日本においても広範な実証分析が行われている。

例えば安藤・内田・吉田 (1992) は人口密度や都心までの通勤時間といった居住性の要因が地価形成にどのような影響を与えるのか、東京及び大阪の単年の公示地価を用いて分析している。また、岡崎・松浦 (2000) は騒音や大気汚染といった環境要因が地価に及ぼす影響を横浜市の時系列の公示地価データを用いて分析している。齋藤 (2005) は過去の洪水履歴やハザードマップの浸水想定区域公表が地価に与える影響について東京の単年の新築マンション分譲価格を用いて分析している。長谷川・谷下・清水 (2007) は、土地利用の規制が戸建て住宅価格に及ぼす影響について、容積率や建ぺい率、第一種 [低層] 住宅専用地域ダミーを説明変数として分析している<sup>22</sup>。ただし、これまでのヘドニック・アプローチの多くは一時点のクロスセクション分析、あるいは時系列の分析である。保存地区への指定

<sup>22</sup> この他にも肥田野 (1992)、中村 (1992)、肥田野・林山・山村 (1992)、屋井・岩倉・洞 (1992)、肥田野・山村・土井 (1995)、肥田野・林山・井上 (1996)、堤・清水・井出 (1999)、岡川・日引・小嶋 (2011) が様々な分析を行っている。

といった、ある政策の影響が地価に及ぼす効果を測るためにはヘドニック・アプローチに、イベント性に着目するためのパネル・データを利用した DID 推定を組み入れることが望ましい。

DID 推定を利用した政策評価は、わが国では労働政策や医療政策の分野を中心に進められている。たとえば労働政策の分野では、社会保障制度と労働供給の関係を分析したものが見られる。安部・大竹(1995)は、配偶者特別控除や配偶者手当、健康保険の被保険者資格といった社会保障制度が、有配偶者女性の就業を妨げる方向に機能しているかどうかを、有配偶者女性と独身女性を比較した DID 推定を行った。その結果、社会保障制度がパートタイム労働者に 100 万円を超えないように就業調整を行わせる原因となっていることが明らかにされた。同様に、大石(2003)、坂田・McKenzie(2006)も税制や社会保障制度と有配偶者女性の労働供給の関係を、安部(1998)は在職老齢年金制度が男性高齢者の労働供給に与える影響を DID 推定で分析したものである。また、奥山(2010)は、地域経済の活性化や国内産業の国際競争力を強化するためのクラスター政策の効果について、実施地域と非実施地域で開業率に差があったかどうかの実証分析を行った。

医療政策の分野では、健康保険制度の変更が患者の受診行動に影響をあたえるかどうかの分析に DID 推定を利用したものが見られる。鈴木(2004)は、一般医療の価格弾力性を得るために、1997 年に被用者保険の自己負担率が引き上げられた際のレセプトデータを利用して、制度変更前後の自己負担率が引き上げられた本人の受診行動と自己負担の変化がない家族の受診行動を DID 推定で分析している。その結果、外来日数、1 日あたり外来点数の双方とも、改正後×本人ダミーは負に有意となり、改正によって外来日数、1 日あたり外来点数ともに減少したとしている。佐々木・松浦(2007)は、2003 年の健康保険法改正による医療費の自己負担増が中高年の意識についての影響を分析している。

また、規制緩和を政策手段とした地域政策を評価したものも見られるようになってきた。勇上(2009)は、構造改革特区の雇用効果を分析するために、特区における特例措置が適用された自治体グループを処理群、適用されなかった自治体グループを対象群とした DID 推定で検証した。その結果、施策の実施前後の雇用の量的変化に関する限り、研究開発の促進や企業誘致に資する規制の緩和措置が製造業の雇用を促進したとはいえないとしている。

以上のとおり、わが国においても DID 推定を利用した政策評価が様々な分野で蓄積されつつあるが、ヘドニック・アプローチに DID 推定を組み入れた分析は始まったばかりである。岡山(2011)は、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災での液状化現象が住宅価格に与える影響について、震災発生前と後の 2 年度分の基準地価パネル・データを用いて、液状化現象発生地域を処理群、それ以外の地域を対象群としたヘドニック・アプローチに DID 推定を組み入れた分析を行った。しかし、データに問題があり、液状化現象が住宅地の基準価格に与える影響を捉えることはできなかったとしている。

#### 4. 3 仮説の提示

伝建地区への指定が地価に及ぼす影響を検証するための仮説は以下のとおりである。

##### <仮説1. 伝建地区に指定された地域の地価は下落する>

第3節で考察したとおり、景観保護政策は、影響の及ぶ対象とその便益の違いにより、地価に対して様々な影響を与える可能性が示されている。しかし、一般的には、保存地区への指定に伴う様々な規制は、当該地区内の土地の利用に著しい規制を加えることによるため、地価に対して負の影響をあたえるものと考えられている。したがって、伝建地区には指定されたが、固定資産税の優遇措置が行われなかった地域の地価は下落するものと思われる。

##### <仮説2. 固定資産税の優遇措置を受けた地域の地価は下落しない>

仮説1のとおり、伝建地区に指定された地域の地価は下落することが予想されるが、第3節で考察したとおり、固定資産税の優遇措置は、理論的には保存地区内の地価を上昇させることになる。したがって、この双方の影響が相殺し合った場合には、地下の下落は起こらないものと思われる。

##### <仮説3. 固定資産税の優遇措置を導入しない地区では、地価の下落はない>

第3節で考察したとおり、景観保護政策は、影響の及ぶ対象とその便益の違いにより、地価に対して様々な影響を与える可能性が示されている。固定資産税の優遇措置は、理論的には保存地区内の地価を上昇させることになるため、もし、伝建地区に指定されることで地価が上昇することが予想される場合には、固定資産税の優遇措置を導入する必要はない。つまり、固定資産税の優遇措置が導入されていない市町村の伝建地区は、伝建地区に指定されることによって地価が下落することはない。

#### 4. 4 推定モデル

推定モデルは下記のとおりである。

$$\ln y_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 X_{it} + \beta_2 ydummy_{it} + \beta_3 adummy_{it} + \beta_4 (ydummy_{it} \times adummy_{it}) + u_{it} \quad (4)$$

ここで被説明変数  $y_{it}$  は、 $i$  地点  $t$  期の地価の対数をとる。 $X_{it}$  は  $i$  地点  $t$  期の土地の様々な環境質のベクトル、また  $ydummy$  は保存地区の指定がなされている年度を 1、それ以外の年度を 0 とするダミー変数、 $adummy$  は保存地区を 1、それ以外を 0 とするダミー変数である。ここで注目されるのは、保存地区に指定されていることを示す交差項の係数  $\beta_4$  であり、これらが有意に 0 と異なるかどうかを検定する。モデルには、分析の期間を通じて変化しない説明変数を含むため、ランダム効果モデルによる推定を行う。

#### 4. 5 分析対象

分析対象には、固定資産税の優遇措置のない岐阜県高山市下二之町大新町伝統的建造物群保存地区（以下「下二之町大新町保存地区」という。）と、優遇措置を採り入れている兵庫県篠山市篠山伝統的建造物群保存地区（以下「篠山保存地区」という。）を選択した。下二之町大新町保存地区と篠山保存地区は、商家町と城下町の違いはあるが、共に2004年に伝統的建造物群保存地区の指定を受けている。

それでは、簡単にそれぞれの保存地区の概要を見てみよう。

まず、岐阜県高山市には、1979年に選定された「高山市三町伝統的建造物群保存地区」と2004年に選定された「高山市下二之町大新町伝統的建造物群保存地区」の二カ所の伝建地区がある。高山は、金森氏により商業経済を重視した城下町として形成され、城を取り囲んで高台を武家屋敷、一段低い所を町人の町とした。この町人町の一部が現在の伝建地区である。高山の場合、町人地は武家地の1.2倍と広く、全国の城下町の平均が武家地7割、町人地3割であることから考えてもその町人地の広さに特色があり、商人の経済力を重視した姿勢の表れであるといえよう。また、東西南北の街道は城下町の中へ引き込まれ、高山は近世以来飛騨における政治、経済の中心地であった。

旧高山城下町では、安川通りの南側が日枝神社、北側が桜山八幡宮の氏子区域とされ、前者を上町、後者を下町と呼んだ。分析対象の下二之町大新町保存地区は、下町のうち特に越中街道と呼称された高山から富山に通ずる街道沿いに建てられた建造物群であり、東西約180m、南北約780m、面積は約6.6haである。江戸時代後半から民家が密集するようになったが、特に大新町には職人や半農半商的な職能の者が多く、下二之町には、かつて商人町であったにぎわいが現在も残っている。

一方の、兵庫県篠山市は県の中東部にあり、古くから京都と山陰、山陽間の交通の要衝の地であった。江戸時代には幕府により大阪城の豊臣氏と西日本の大名を分断する格好の地として軍事上重要な位置づけがなされ、慶長14年（1609）に徳川家康の命による天下普請によって篠山城が築城された。翌15年（1610）からは城下町が計画的に整備され、江戸時代を通じて丹波国篠山藩5万石（文政10年から6万石）の中心地として栄えた。城下町の構成は、城の周囲に武士の屋敷地を配し、その外側に城下町を貫くように京街道が引き込まれ、街道沿いに町人地が形成された。また、城下町の入り口や要所には寺院が配された。篠山保存地区の範囲は、国指定史跡篠山城跡とその周囲に町割りされた旧武家町、旧商家町からなり、東西約1,500m、南北約600m、面積約40.2haに及ぶ。

この二つの保存地区を分析対象に選んだ理由は、ともに2004年に伝統的建造物群保存地区の指定を受けたこと以外に、一方は固定資産税の優遇措置を採り入れているが、他方は採り入っていないこと、さらに、保存地区が一定規模の面積を有しており、被説明変数となる標準宅地価格のサンプルが十分に確保できるためである。

#### 4. 6 データ

推定で用いる地価のデータは、固定資産税の賦課に用いる「標準宅地価格」を利用する。固定資産税における土地の評価方法は主に路線価方式が採用されており、標準宅地価格とはこの路線価の算定基準となる土地評価額である。路線価方式で土地を評価する場合、その路線価に不整形な土地であれば減額、角地であれば増額といった各種補正率を乗じて対象宅地の評価をするので、路線価は標準的な価格で設定される必要がある。その為、標準宅地は「主要な街路」に沿接する宅地のうちから「固定資産評価及び鑑定評価上の補正率が1.00 であること」「適正な時価の算定にあたって判断を誤らせる要素のない宅地であること」の二点を基準に選定されるものであり、状況類似地域において標準的な状況にある宅地であると定義できる。また、都市部の市街地では、ほぼすべての路線（公道）に対して価格が付けられるため、その基礎となる標準宅地の数は約 41 万カ所にのぼり、公示地価や基準地価における調査地点の 10 倍を上回る数となっている。

この標準宅地を、高山市では高山市役所を中心とした半径 1km 圏内から抽出した<sup>23</sup>。これは、DID 推定においては、外生的な制度変更を除いて処理群と対象群が同質的な集団であることが重要となるためである<sup>24</sup>。抽出された標準宅地数は 67 ヶ所であり、この内 5 ヶ所が下二之町大新町保存地区内に存在する標準宅地である。同様に、篠山市においても、篠山市役所を中心とした半径 1 km 圏内から標準宅地を抽出した<sup>25</sup>。標準宅地数は 45 ヶ所であり、その内 5 ヶ所が篠山保存地区内に存在する標準宅地である。

続いて説明変数であるが、まず、下二之町大新町保存地区の市内総生産額については、岐阜県のホームページで公開されている市町村民経済計算結果から、岐阜県市町村内総生産（高山市）を利用した。距離については、JR 高山駅の中心点から各対象となる標準宅地の中心点までの直線距離を地図上で実測した。これは、多くのヘドニック・アプローチの先行研究において、最寄り主要駅からの距離が地価に影響を与えていることが実証されているためである。町丁目別人口については、高山市のホームページで公開されている「行政区画別（町内別）人口・世帯数（4月1日現在）」から町丁目毎の人口を利用した。

次に、篠山保存地区の市内総生産額については、兵庫県のホームページで公開されている市町民経済計算結果から市町内総生産（支出側：名目）（篠山市）を利用した。距離については、本来は篠山保存地区の分析においても、最寄り主要駅からの距離を説明変数にしたい所ではあるが、篠山市役所を中心とした市街地から JR 篠山口駅までの距離が相当あるため、篠山市役所の中心点から各対象となる標準宅地の中心点までの直線距離を地図上で実測した。町字別人口については、篠山市のホームページで公開されている篠山市統計書から、「町字別人口」を利用した。

地価を推定するヘドニック・アプローチの説明変数には、一般的に地積や建ぺい率、容

<sup>23</sup> 標準宅地価格データについては、高山市税務課よりご提供をいただいた。記して感謝申し上げます。

<sup>24</sup> DID 推定にまつわる問題点は、大日（2001）が詳しい。

<sup>25</sup> 標準宅地価格データについては、篠山市課税課よりご提供をいただいた。記して感謝申し上げます。

積率、前面道路幅なども利用されることが多い。しかし、標準宅地価格は、土地評価の段階で既に地積や建ぺい率、容積率、前面道路幅などが考慮された、状況類似地域において標準的な状況にある宅地であるため、これらの説明変数は省略できる。これらデータを、固定資産税の評価替えの年度である 2000 年度、2003 年度、2006 年度、2009 年度の 4 年度分用意してパネルデータを作成した。下二之町大新町保存地区、篠山保存地区ともに 2004 年に保存地区に指定されているので、2000 年度、2003 年度が指定前、そして 2006 年度、2009 年度が指定後のデータとなる。(高山市の各データの記述統計量は図表 3 を参照、篠山市の各データの記述統計量は図表 4 を参照)

図表 3 : 記述統計 (高山市)

	Mean	S.D.	Minimum	Maximum
標準宅地価額(円/㎡)	129190.7	44156.69	50731	264127
市内総生産(支出額:名目)(百万円)	371973.3	19846.74	349101	398156
町丁目別人口(人)	209.6306	99.33898	56	614
JR高山駅からの距離(m)	718.4776	308.9756	86	1438
指定年度ダミー	0.5	0.5009355	0	1
保存地区ダミー	0.0746269	0.26328	0	1
指定年度ダミー×保存地区ダミー	0.0373134	0.1898833	0	1
N	268			

図表 4 : 記述統計 (篠山市)

	Mean	S.D.	Minimum	Maximum
標準宅地価額(円/㎡)	42618.89	17301.09	16700	114100
市内総生産(支出額:名目)(百万円)	137797.3	6365.353	127149	143920
町字別人口(人)	0.9893782	0.1080318	0.6076555	1.236522
篠山市役所からの距離(m)	569.5333	244.4398	57	1000
指定年度ダミー	0.5	0.5013947	0	1
保存地区ダミー	0.1111111	0.3151463	0	1
指定年度ダミー×保存地区ダミー	0.0555556	0.2297004	0	1
N	180			

#### 4. 7 推定結果

まず、下二之町大新町保存地区のモデルの推定結果は図表 5 のとおりである。説明変数の市内総生産額については、1%基準で正に有意となっている。市内総生産額は、市内の景

気の動向と標準宅地価格の関係を捉えるためのものであるが、推定の結果からも標準宅地価格が景気の動向に影響を受けていることが確認できた。また、町丁目別人口は、宅地に対する需要と標準宅地価格の関係を捉えるために説明変数に入れたものであるが、有意とはならなかった。しかし、10%基準にわずかに0.2ポイント及ばなかったものであり、符号も正であることから、ある程度は宅地に対する需要も地価の上昇に影響を与えているものと考えてよかろう。JR高山駅からの距離も、1%基準で負に有意となった。主要駅からの距離が遠くなるほど地価が安くなるという結果は先行研究の結果とも整合的である。指定年度ダミーは1%基準で正に有意となったが、保存地区ダミーは有意となっていない。しかし、本稿が注目する指定年度ダミーと保存地区ダミーの交差項は10%基準で正に有意となった。つまり、下二之町大新町保存地区は、伝建地区制度で保存地区に指定されたことで標準宅地価格が上昇したことになる。

図表5：推定結果（高山市）

被説明変数：標準宅地価額

	係数		標準誤差	p値
市内総生産	0.0000097	***	0.00000074	0.000
町丁目別人口	0.0004519		0.0002762	0.102
JR高山駅からの距離	-0.0006978	***	0.0001121	0.000
指定年度ダミー	0.1607162	***	0.0275313	0.000
保存地区ダミー	-0.1512086		0.1189785	0.204
指定年度ダミー×保存地区ダミー	0.0511684	*	0.0306392	0.095
定数項	8.4565780	***	0.2905153	0.000

注) Random-effects GLS regression による推定結果。

サンプル数は、268 グループ数は、67

R2 は within=0.8252 between=0.3741 overall=0.4446

\*\*\*は1%基準、\*\*は5%基準、\*は10%基準で有意であることを示す。

次に、篠山保存地区のモデルの推定結果は図表6のとおりである。こちらも、説明変数の市内総生産額については1%基準で正に有意となっている。篠山保存地区の推定の結果からも、標準宅地価格は景気の動向を的確に反映していることが確認できた。また、町字別人口は有意とはならなかった。しかも、篠山保存地区の場合はp値も大きく外れている。篠山市のように市域の広い地域では、単純に町字別の人口の増減だけでは宅地に対する需要を捉えることができないのかもしれない。篠山市役所からの距離は1%基準で負に有意となり、市の中心地からの距離が遠くなるほど地価が安くなるという結果と解釈できよう。

指定年度ダミーは 1%基準で負に有意となったが、保存地区ダミーは有意となっていない。ここで、本稿が注目する指定年度ダミーと保存地区ダミーの交差項は有意とならなかった。つまり、篠山保存地区では、伝建地区制度で保存地区に指定されたことによる標準宅地価格への影響が観察されなかったことになる。

図表 6 : 推定結果 (篠山市)

被説明変数: 標準宅地価額

	係数		標準誤差	p値
市内総生産	0.0000138***		0.0000014	0.000
町字別人口	-0.0000894		0.0001108	0.420
篠山市役所からの距離	-0.0005672***		0.0001470	0.000
指定年度ダミー	-0.3598035***		0.0183834	0.000
保存地区ダミー	-0.0426005		0.1062910	0.689
指定年度ダミー × 保存地区ダミー	0.0242437		0.0419219	0.563
定数項	9.2322980***		0.2158133	0.000

注) Random-effects GLS regression による推定結果。

サンプル数は、180 グループ数は、45

R2 は within=0.9143 between=0.3516 overall=0.6305

\*\*\*は 1%基準、\*\*は 5%基準、\*は 10%基準で有意であることを示す。

## 5. まとめ

本章の目的は、保存地区指定の際の固定資産税の優遇措置へのコンセンサスを得るために、保存地区への指定が地価に及ぼす影響について明らかにすることであった。そのため、固定資産税の優遇措置が採り入れられなかった下二之町大新町保存地区と、優遇措置が採り入れられた篠山保存地区の2つの地区を対象に、ヘドニック・アプローチを利用した地価関数に DID 推定を組み入れた実証分析を行った。

推定の結果は前節のとおりであるが、下二之町大新町保存地区では、保存地区に指定されたことで標準宅地価格が上昇したという結果が得られている。一般的には、保存地区への指定に伴う様々な規制は、当該地区内の土地の利用に著しい制限を加えることになるため、地価に対して負の影響をあたえるものと考えられている。しかし、推定の結果は仮説 1 を否定して地価を上昇させたのである。つまり、下二之町大新町保存地区のケースでは、西嶋 (2008) が指摘したとおり保存地区に指定されたことで修景向上による便益が発生し、効用水準の向上及び家賃の上昇が伴うことで地価の上昇が起こったものと考えられよう。このようなケースでは、あえて地価を上昇させる効果のある固定資産税の優遇措置は必要

ない。そのとおり下二之町大新町保存地区では、固定資産税の優遇措置は導入されていない。つまり、仮説3が支持されたことになる。

一方で、篠山保存地区では、保存地区に指定されたことによる標準宅地価格への影響は有意とならなかった。ここで注意しなければならないのは、篠山保存地区では保存地区に指定される際に、固定資産税の優遇措置を採り入れているにもかかわらずという点である。第3章で考察したとおり、理論的には固定資産税の優遇措置は、保存地区内の標準宅地価格を上昇させることになる。しかし、推定の結果は明確な地価の上昇を捉えることができなかった。このことは、固定資産税の優遇措置による地価の上昇を、保存地区に指定されたことによる地価の下落が相殺した結果とも解釈できる。なぜならば、下二之町大新町保存地区の行動からも分かるとおり、市町村は保存地区への指定の効果を正確に把握したうえで、固定資産税の優遇措置の導入を判断しているのである。つまり、篠山市では地価の下落があったために固定資産税の優遇措置が導入されたのである。よって、仮説2が支持され、固定資産税の標準税率未満の課税は地価を上昇させるものと考えられる。

これら二つの事例から、伝統的建造物群保存地区への指定が地価を下落させるとは一概には言えないこと、また、市町村では、保存地区を指定する際に、地価の上昇が予想される場合には固定資産税の優遇措置は行わず、逆に下落することが予想される場合にのみ固定資産税の優遇措置を採り入れるという選択が行なわれているものと考えられる。さらに、固定資産税の標準税率未満の課税が地価を上昇させることも明らかとなった。

本章の実証分析により、伝建地区への指定が地価に及ぼす影響が明らかになったと思われる。しかし、今回のたった2つの事例のみで伝建地区制度の全体像を把握することはできないであろう。今後、さらに多くの事例分析を積み重ねることで全体像の把握に努めたい。また、本章から得られた知見により、市町村の固定資産税の課税自主権の活用が一層進むことを期待する。

## 第5章

### むすび

本書の目的は、地方分権推進計画が目指した、地方公共団体の財政面における自己決定権と自己責任の拡充のために、地方公共団体の課税自主権をどのように活用していくべきかを明らかにすることであった。そのために、まず地方公共団体の行動原理、特に各地方税の税率決定に関する行動原理を明らかにしていかなければならない。なぜならば、地方公共団体の課税自主権の活用のための処方箋を描くためには、まず、地方公共団体の財政面におけるインセンティブを把握することが重要であるためである。そして、そのうえで固定資産税に対する課税自主権を発揮し、標準税率以外の税率による課税政策をとった場合に、実際にどれくらいの政策効果が表れるものなのかを実証的に明らかにしていく。なぜならば、実際に課税自主権の活用の政策効果が期待できてこそ、波及的に地方公共団体の課税自主権の活用が進んでいくものと考えられるからである。

第2章の「地方公共団体の超過課税と行動原理」では、地方公共団体の行動原理を捉えるために、全国市町村の地方税に関する5年間の税率決定に関するパネル・データを利用し、地方税の税率が決定される要因を分析した。その結果、税率の決定は近隣効果を受けて横並び行動をとることが確認された。近隣効果とは、単に境界を接するかどうかではなく、市区ならば同一県内の市区、町村ならば同一群内の他町村をライバルとした模倣行動である。また、固定資産税と都市計画税には代替関係があることが明らかになった。都市計画税を採用する際に、税負担の合計額で妥当性が判断され、代替的に固定資産税の引き下げが求められた結果である。さらに、いずれの税目でも財政力が高い市町村と低い市町村で超過課税が否定されている。財政力が十分に高いと判断されれば住民は超過課税による増税を疑問視し、逆に財政力が低い市町村では超過課税を必要とする行政需要が発生しないためであろう。これらの推定結果から、地域住民は、自らが所属する市町村の財政力を把握したうえで超過課税の妥当性を判断することはもちろん、固定資産税と都市計画税を合計したうえで税率の妥当性を判断したり、さらには直面している経済状況の似ているライバル市町村の課税状況までを妥当性の判断に利用していることが分かる。つまり、地域住民は、既に税負担に対してのコスト意識を十分に働かせているのである。そうであるならば、後は実際に標準税率以外の税率による課税をした場合、どれくらいの政策効果が現れるものなのかを明らかにすれば、近隣効果と相まって波及的に課税自主権の活用が進むことが期待できるであろう。

そこで、続く第3章と第4章では、課税自主権活用の実例として、家屋と土地に対して固定資産税を標準税率未満の課税とした場合の効果について実証分析を行った。第3章の「中心市街地活性化政策の効果」では、福井市の中心市街地活性化政策における、活性化税制と住まい補助制度の効果を分析するために、中心市街地内の地区（Treatment Group）とそれ以外の地区（Control Group）の施策開始前後の新增築家屋の投資需要に関するパネル・データを利用してDID推定を行った。その結果、家屋に対する固定資産税の標準税率未満の課税は、家屋の新增築時の投資需要を増加させることが明らかになった。資産の保有に対して毎年度課せられる固定資産税は、資産の取得時に課せられる不動産取得税とは

性質が異なり、減税効果が新增築時の家屋への投資に向かうのかどうかはこれまで実証的な分析は行われなかった。しかし、本稿の分析によって、家屋の新增築時の投資需要を増加させることが明らかになったことで、今後は様々な市町村で政策的に利用されることが期待できる。一方で、住まい補助金制度の効果は確認されなかった。一般的な経済理論では、補助金も減税措置も同じ経済効果をもたらすものと考えられているが、わずかな補助金では家屋という大きな投資に対してのインパクトが小さかったのかもしれない。どれくらいの額の補助金で効果が発生するのかは今後の課題としたい。また、居住人口の増加については、活性化税制には期待される効果が得られなかったが、住まい補助金制度には居住人口を増加させる効果があったことが明らかになった。住宅リフォームへの補助金が効果をあげている可能性が示唆される。このように、固定資産税の標準税率未満の課税と補助金制度を組み合わせることで、市町村の住宅政策を進めることが可能であるというインプリケーションが得られる。

さらに、第4章の「伝統的建造物群保存地区への指定が地価に及ぼす影響」では、伝建地区への指定が当該地域の地価に及ぼす影響を分析するために、岐阜県高山市と兵庫県篠山市の標準宅地価格に関するパネル・データを利用し、ヘドニック・アプローチにDID推定を組み入れた実証分析が行われた。一般的には、伝建地区への指定に伴う様々な規制は、当該地区内の土地利用に著しい制限を加えることになるため、地価に対して負の影響を与えることが予想される。しかし、高山市の保存地区では標準宅地価格に対して正に有意となった。つまり、保存地区に指定されたことで地価が上昇したのである。このようなケースでは、保存地区に指定されたことで、修景向上による便益が発生したものと考察される。そして、その場合には、固定資産税の優遇措置を導入しないという選択をすることが確認されたのである。一方で、篠山市の保存地区では、固定資産税の優遇措置を導入しているにもかかわらず、保存地区に指定されたことによる地価への影響は有意とならなかった。理論上は固定資産税の優遇措置は地価を上昇させることになるが、このケースでは固定資産税の優遇措置による地価の上昇を、保存地区に指定されたことによる地価の下落が相殺したものと解釈できる。なぜならば、高山市の行動からも分かる通り、市町村は保存地区への指定の影響を把握し、固定資産税の優遇措置の導入を判断しているのである。つまり、篠山市では地価が下落することが予想されたため固定資産税の優遇措置が導入されたのだ。これら二つの事例から、伝統的建造物群保存地区への指定が地価を下落させるとは一概には言えないこと、また、市町村では、保存地区を指定する際に、地価の上昇が予想される場合には固定資産税の優遇措置は行わず、逆に下落することが予想される場合には固定資産税の優遇措置を採り入れるという選択がされている。そして、固定資産税の標準税率未満の課税が、地価を上昇させることも明らかとなった。

このように、家屋と土地に対して固定資産税を標準税率未満の課税とした場合の政策効果が明らかになることで、市町村が積極的に課税自主権を活用するイメージが生まれてくる。さらに今後は、超過課税をする場合の政策効果も明らかになってくるであろう。そう

なれば、家屋と土地と償却資産の 3 つの課税客体への課税配分を組み合わせることで様々な政策が生まれてくるであろう。福井市の中心市街地活性化政策のように、特定の地域に投資を呼び込むことはもちろん、逆に過剰な投資を分散させることも可能であろう。特定の地域に産業を集積させるような政策も、これまでとは違ったアプローチができるかもしれない。特定の自然環境を保護したり、過疎地に居住者を呼び込むことも可能となってくるのかもしれない。課税自主権の本来の目的は、地方公共団体が自分の地域から、どのような地方税によって、どの程度の負担で地域社会に必要な公共サービスを賄うかを定めることにある。しかし、その負担を選択する過程で市町村独自の課税政策を実施することができるのであれば、より個性豊かで活気に満ちた地域社会を実現することができるのである。

## 《参考文献一覧》

### <第1章>

- 安東格、岩田規久男、山崎福寿、花崎正晴、川上康、蛭名喜代作、山崎高章、石川達哉、渡辺俊生（1991）「土地税制の理論的・計量的分析－固定資産税が宅地供給と地価に及ぼす影響についての計量分析－」『経済分析第126号』,1991.12,1-187.
- 石田和之（2007）「固定資産税の歩み」『資産評価情報』,2007.9,2-7.
- 金本良嗣（1990）「土地税制の宅地供給阻害効果と地価」『日本の株価・地価』第6章.135-163. 西村清彦・三輪芳郎編,東京大学出版会.
- 資産評価システム研究センター（2012）「固定資産税制度」『平成24年度固定資産税関係資料集Ⅰ－総括的資料編－』,財団法人資産評価システム研究センター.
- 橋本恭之（1989）「資産税制の計量分析」『税制改革の計量分析』第6章.116-126.本間正明・跡田直澄編,東洋経済新報社.
- 早見弘（1976）「固定資産税の分析」『財政学研究』第11章.257-276.大川政三・石弘光編,春秋社.
- 持田信樹（2002）「これからの固定資産税」『地方税』,2002.11,2-7.  
「地方分権推進計画」平成10年5月29日閣議決定.

### <第2章>

- 赤井伸郎、佐藤主光、山下耕治（2003）『地方交付税の経済学：理論・実証に基づく改革』,有斐閣.
- 北村行伸（2005）『パネルデータ分析』,一橋大学経済研究叢書53,岩波書店.
- 総務省（2003）「平成15年度市町村税の税率の採用状況について」『地方税2003・9』,地方財務協会.
- 田近栄治、油井雄二、佐藤主光（2001a）「地方交付税の何が問題か－緩む地方の財政規律と阻害される財政努力－」『税経通信』,2001.9,23-33.
- 田近栄治、油井雄二、佐藤主光（2001b）「地方交付税の改革をどう進めるか－線形移転制度の提案－」『税経通信』,2001.10,25-43.
- 田近栄治、宮崎毅（2006）「地方交付税と地方公自治体の財政改善努力－全国市町村データによる分析－」COE/RES Discussion Paper Series, No.164.
- 地方税法総則研究会編（1994）『新訂 逐条問答 地方税法総則入門』,ぎょうせい.
- 地方税務研究会編（2006）『地方税法総則逐条解説』,地方財務協会.
- 土居丈朗（1996）「日本の都市財政におけるフライペーパー効果 地方公共財と国税減税の等価性の検証」『フィナンシャル・レビュー』,40,95-119.

- 土居丈朗 (2000) 『地方財政の政治経済学』, 東洋経済.
- 中井英雄 (1988) 『現代財政負担の数量分析』 有斐閣.
- 西川雅史、横山彰 (2004) 「地方政府の徴税インセンティブー徴収率の格差と地方交付税制度」 『日本経済研究』, 50, 165-179.
- 西川雅史 (2006) 「保険税と保険料」 『日本経済研究』, 2006.10, 79-97.
- 西川雅史 (2007) 「地方自治体の行動原理と制度改革」 『地方税』, 2007.5, 36-44.
- 橋本徹、牛嶋正、米原淳七郎、本間正明編 (1991) 『地方財政』, 有斐閣.
- 堀場勇夫、持田信樹、深江敬志 (2003) 「地方交付税制度とモラルハザードー固定資産税制度との関連でー」 『青山経済論集』, 54(4), 27-58.
- 山下耕治 (2001) 「地方政府の課税インセンティブー超過課税に関する実証分析ー」 『日本経済研究』, 43, 155-169.
- 山下耕治、赤井伸郎、佐藤主光 (2002) 「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果ーフロンティア費用関数によるソフトな予算制約の問題の検証」 『フィナンシャル・レビュー』, 61, 120-145.

### <第3章>

- 安部由起子 (1998) 「1980~1990年代の男性高齢者の労働供給と在職老齢年金制度」 『日本経済研究』 No.36, 1998.7, 50-82.
- 安部由紀子・大竹文雄(1995) 「税制・社会保障制度とパートタイム労働者の労働供給」 『季刊社会保障研究』 Vol.31, No.2, 1995, 120-134.
- 大石亜希子 (2003) 「有配偶女性の労働供給と税制・社会保障制度」 『季刊社会保障研究』 Vol.39, No.32, 2003, 286-300.
- 坂田圭・C.R.McKenzie (2006) 「配偶者特別控除の廃止は有配偶女性の労働供給を促進したか」 『日本の家計行動のダイナミズム』 樋口美雄編, 慶応義塾大学出版会.
- 佐々木勝・松浦民恵 (2007) 「Ⅲ健康保険制度改革による中高年の意識の変化」 『第145冊 少子高齢化社会における世代間の自立・協力・公正ー年金・保険・所得の諸相ー』 関西大学経済・政治研究所 研究双書, 2007.3, 63-81.
- 鈴木亘 (2004) 「構造改革特区をどのように評価すべきかープログラム政策評価の計量手法からの考察ー」 『会計検査研究』 No.30, 2004.9, 145-157.
- 鈴木亘 (2004) 「レセプトデータを用いたわが国の医療需要の分析と医療制度改革の効果に関する再検証」 『日医総研ワーキングペーパー』 No.97.
- 勇上和史 (2009) 「地域自発型雇用創出施策とその評価ー構造改革特区の雇用効果」 平成20年度関西労働研究会報告論文.
- Boarnet, M.G. and Bogart, W.T. (1996), "Enterprise Zones and Employment: Evidence

- from New Jersey,” *Journal of Urban Economics*, 40, pp.198-215.
- Hall, Peter (1991), “The British Enterprise Zones,” Roy E. Green (ed). *Enterprise Zones: New Directions in Economic Development*, Sage Publications, Inc., (1991).
- Papke, L.E. (1994), “Tax policy and urban development: Evidence from the Indiana enterprise zone program,” *Journal of Public Economics*, 54, pp.37-49.

#### <第4章>

- 安部由起子 (1998) 「1980～1990年代の男性高齢者の労働供給と在職老齢年金制度」『日本経済研究』 No.36, 1998.7, 50-82.
- 安部由紀子・大竹文雄(1995) 「税制・社会保障制度とパートタイム労働者の労働供給」『季刊社会保障研究』 Vol.31, No.2, 1995, 120-134.
- 安藤朝夫・内田隆一・吉田克明 (1992) 「2大都市圏における地価関数の推計結果を用いた地価変動の時空間分析」『土木学会論文集』 449号, 1992.
- 大石亜希子 (2003) 「有配偶女性の労働供給と税制・社会保障制度」『季刊社会保障研究』 Vol.39, No.32, 2003, 286-300.
- 岡川梓・日引聡・小嶋秀人(2011) 「ヘドニック・アプローチによる東京都区部の洪水被害額の計測－浸水リスク変数の内生性を考慮した分析－」『Center for Social and Environmental System Research Discussion Paper Series』 No.2011-02.
- 岡崎ゆう子・松浦克己 (2000) 「社会資本投資、環境要因と地価関数のヘドニック・アプローチ：横浜市におけるパネル分析」『会計検査研究』 22号, 2000.
- 岡山正雄 (2011) 「東京湾岸の液状化被害が住宅価格に及ぼす影響～ヘドニック推定法による分析～」『金融市場』 2011年11月号, 2011.22-25.
- 奥山尚子 (2010) 「地域活性化における地域イノベーション政策の効果－クラスター政策は開業率を押し上げるか？－」『ESRI Discussion Paper Series』 No.252, 2010.
- 齋藤良太(2005) 「首都圏における浸水危険性の地価等への影響」『住宅土地経済』58号, 2005.
- 坂田圭・C.R.McKenzie (2006) 「配偶者特別控除の廃止は有配偶女性の労働供給を促進したか」『日本の家計行動のダイナミズム』樋口美雄編, 慶応義塾大学出版会.
- 佐々木勝・松浦民恵 (2007) 「Ⅲ健康保険制度改正による中高年の意識の変化」『第145冊 少子高齢化社会における世代間の自立・協力・公正－年金・保険・所得の諸相－』関西大学経済・政治研究所 研究双書, 2007.3, 63-81.
- 鈴木亘 (2004) 「レセプトデータを用いたわが国の医療需要の分析と医療制度改革の効果に関する再検証」『日医総研ワーキングペーパー』 No.97.
- 西嶋淳 (2008) 「景観施策が固定資産税収に及ぼす影響と課題」『同志社政策科学研究』 第10巻 (第2号), 2008, 41-56.

- 中村良平(1992)「ヘドニック・アプローチにおける実証分析の諸問題」『土木学会論文集』  
No.449,IV-17.
- 長谷川貴陽史・谷下雅義・清水千弘(2007)「ヘドニック分析とその応用に関する考察—大  
都市圏における住宅売買データを素材として—」『平成18年度土地政策に関する基  
礎的調査業務報告書』国土交通省 土地・水資源局,2007,341-388.
- 肥田野登(1992)「ヘドニック・アプローチによる社会資本整備便益の計測とその展開」『土  
木学会論文集』 No.449,IV-17.
- 肥田野登・林山泰久・山村能郎(1992)「都市間交通施設整備がもたらす便益と地価変動」『土  
木学会論文集』 No.449,IV-17.
- 肥田野登・山村能郎・土井康資(1995)「市場価格データを用いた商業・業務地における地価  
形成および変動要因分析」『都市計画学会学術研究論文集』 No.30,529-534.
- 肥田野登・林山康久・井上真志(1996)「都市内交通のもたらす騒音および振動の外部効果の  
貨幣計測」『環境科学会誌』 9,(3).
- 屋井鉄雄・岩倉成志・洞康之(1992)「商業集積地における地価構成要因に関する研究」『土  
木学会論文集』 No.449,IV-17.
- 山崎福寿(1999)「望ましい土地・住宅政策と土地税制」『土地と住宅市場の経済分析』東  
京大学出版会.
- 勇上和史(2009)「地域自発型雇用創出施策とその評価—構造改革特区の雇用効果」平成  
20年度関西労働研究会報告論文.
- Rosen, S. (1974), "Hedonic Prices and Implicit Markets, Product Differentiation in Pure  
Competition," *Journal of Political Economy*, Vol.82, pp34-55
- Tinbergen, J. (1959), "On the theory of income distribution", in : L.M.K.L.H. Klaasen  
and H.J.Witteveen, eds., *Selected Paper of Jan Tinbergen*, North-Holland,  
Amsterdam.

