



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	https://hdl.handle.net/11094/27267
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

氏 名 吉 岡 喜 吉

博士の専攻分野の名称 博 士 (国際公共政策)

学 位 記 番 号 第 25989 号

学 位 授 与 年 月 日 平成25年3月25日

学 位 授 与 の 要 件 学位規則第4条第1項該当

国際公共政策研究科比較公共政策専攻

学 位 論 文 名 固定資産税の政策効果に関する実証分析

論 文 審 査 委 員 (主査)
教 授 山内 直人

(副査)
教 授 赤井 伸郎 准教授 西村 幸浩

論 文 内 容 の 要 旨

地方分権推進計画の中で、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。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取めるというコスト意識が働くからである。

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定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。

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の拡充が進められた。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。

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提供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住民と直接向き合うことを望まなかったのではあろうか。

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正確に捉えるために、全国市町村の地方税に関する5年間の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る。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。

次に、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、街なか居住の推進に取り組む事業の政策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）の施策開始前後の情報が含まれるパネルデータを利用し、Difference in Difference Estimatorを用いる方法で計量分析（以下、DID推定という。）を行った。分析の結果、固定資産税の不均一課税による減税措置の効果は、新增築家屋の投資需要を増加させたが、一方で街なか居住推進のための補助金制度については効果が確認されなかった。また、居住人口の増加については、固定資産税の不均一課税による減税措置には期待される効果は確認されなかったが、街なか居住推進のための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。固定資産税の標準税率は戦後のシャープ勧告以来これまで変更されることがなかったため、固定資産税の税率の変化が与える経済効果の実証分析はこれまで全く行われてこなかった分野で

ある。本章での分析結果により、固定資産税の不均一課税による減税措置の経済効果が明らかになったことで、地方公共団体が積極的に固定資産税の税率決定権を活用されることが望まれる。

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を行った。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。一方、篠山市の保存地区では、固定資産税の不均一課税による減免措置を採り入れているにもかかわらず、有意な結果が得られなかった。これは、固定資産税の優遇措置の効果により地価の下落が打ち消された結果とも解釈できる。これらの分析の結果から、伝建地区への指定が地価を低下させるとは一概には言えないこと、さらに、地方公共団体は地価の下落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ている可能性があることが明らかになった。このことは、不均一課税による減免措置は、住民に納得して受け入れられる場合にのみ採り入れられる。つまり、税率決定権が住民参加によって行われていることの表れであるとも解釈できる。

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。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。

論文審査の結果の要旨

本論文は、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、市町村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、市町村税の税率決定に関する行動原理と、標準税率以外の税率による課税政策をとった場合の効果について実証分析を行なったものであり、以下の3つの章を中心に構成されている。

第2章では、市町村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年間のパネルデータを利用し、各地方税の税率の決定にどのような要因が関わっているかという点について実証的な解明を試みている。その結果、各地方公共団体の税率の決定は、近隣効果を受けて横並び行動をとることが明らかとなった。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ある種の代替関係があること、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るという興味深い結果を得ている。

第3章では、福井市の中心市街地活性化政策における、固定資産税の不均一課税による減税措置が、新增築家屋への投資を増加させる効果について検証している。施策対象地区を処理群に、それ以外の地区を対象群とした施策開始前後の情報が含まれるパネルデータを利用し、Difference in Difference Estimatorを用いる推定方法(DID推定)によって計量分析を行っている。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ところから、固定資産税の減税措置がそのまま新增築家屋の投資に影響を与えるとは限らないが、分析の結果からは、固定資産税の減税措置が新增築家屋の投資需要を増加させることが明らかにされた。

第4章では、伝統的建造物群保存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推定を組み入れたモデルで推定を行っている。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、推定の結果からは、伝建地区への指定が地価を低下させるとは一概には言えないこと、また、地方公共団体は地価の下落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ている可能性があること、さらに、固定資産税の優遇措置は地価を上昇させることが明らかにされている。

本論文の全体としての貢献を要約すると、まず、ユニークなパネルデータと計量分析手法を用いることで、先行研究で十分果たされなかった実証検証の精緻化を行ったことが挙げられる。また、市町村の行動、住民の行動を実際のデータに基づきシステマティックに計測したという意味で興味深い分析となっている。わが国では、資産課税が土地の供給や地価、家屋への投資に対する影響について実証的な研究の蓄積が乏しいなかで、本論文の研究内容は豊かな政策的示唆を含んでおり、地方税政策に有用な成果や提言をもたらすものと考えられる。

以上のとおり、本論文は、この分野の先行研究を十分消化したうえで、適切かつ高度な計量経済分析によって信頼できる結果を得ており、この分野の研究に新たな知見を加え、重要な学術的貢献をしているものと評価することができる。よって、審査委員会は一致して、この学位請求論文が、博士(国際公共政策)の学位を授与するに十分値するものであると判断する。