

公共施設等解体撤去用地方債と 地域の再生・成長に向けた資金調達

江夏 あかね

Ⅰ 要 約 Ⅰ

1. 日本の地方公共団体が管轄している公共施設等は、多くが高度経済成長期頃から形成されてきたこともあり、老朽化や人口動態の変化を背景に、更新・統廃合・長寿命化等の選択を迫られている。2014 年度地方財政対策及び地方債計画では、公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進の一環として、公共施設等の解体撤去に関する地方債が資金手当として示された。
2. 公共施設等解体撤去用地方債の導入や地域再生・成長を踏まえると、（１）ステークホルダーに対する説明責任の遂行、（２）国の他の政策（インフラ長寿命化基本計画、コンパクトシティ、定住自立圏構想等）と組み合わせることを通じた相乗効果の創出、（３）民間セクターを活用した資金調達、が地方財政の安定性を享受するカギであろう。
3. 公共施設等解体撤去用地方債については、財政規律の観点から疑義が生まれかねないことや地方公共団体の負の遺産への対応といったネガティブな印象を与える可能性が否定できないため、財政の持続可能性に寄与しうる内容であることを説明することが安定した調達の実現に向けて求められると予想される。一方、PFI や TIF といったスキームを通じて、資金調達とともに民間セクターの技術、経営ノウハウ等を活用し、地域住民と問題を共有しながら、地域の再生・成長に取り組むといった工夫を日本にも取り入れることは意義があると考えられる。
4. 公共施設等の更新需要の本格化に際して、限られた財源を効果的・効率的に活用し、総合的管理や地域の再生・成長といった喫緊の課題に対処できるか否かが、地方財政の持続可能性を確保するカギになろう。貯蓄不足の状況が当面続くであろう日本の公的セクターにとっては、貯蓄余剰である民間セクターにとって魅力的に映る投資対象を提供することが財政運営にとって重要なポイントになると言える。

I 公共施設等解体撤去用地方債の検討に至った背景

日本の地方公共団体が抱える社会インフラ・公共施設等は、その多くが 1960 年代の高度経済成長期に加えて、1970 年代のオイルショック、1980 年代後半～1990 年代前半にかけたバブル経済と崩壊時の経済対策を通じて形成されてきた。そのため、近年では地方公共団体の公共施設等の老朽化に伴う更新需要が本格化する兆しにある¹（図表 1 参照）。

地方公共団体は現在、経済の成熟化を背景とした税収の伸び悩みや少子高齢化による社会保障関係費の増加に伴う地方財政の硬直化といった問題に直面しており、投資的経費が 1990 年代半ば以降大幅に縮減された結果、インフラ更新財源を潤沢に有する状況ではない。一方、市町村合併等も背景に公共施設等が主に形成された 20 世紀後半とは異なる人口動態・経済状況、それに伴う行政サービス需要を抱えているケースもある。このような中、老朽化施設等をすべて更新するのではなく、場合によっては複合化、用途変更、廃止といった選択肢を検討するケースも散見される。

更新需要を担う財源としては、地方債や地方税を中心とした一般財源が考えられる。しかし、現行の地方債制度では、建設公債原則²の下、公共施設等の解体撤去に充当する経費については、一部の例外³を除き、解体撤去費用のみに充当することはできず、建て替えの場合など建設事業と一体と捉えることができる費用についてのみ建設費の一部として対象とされている⁴。そのため、地方公共団体は、仮に老朽化施設等の廃止を決定した場合、一般財源等から解体撤去費用を捻出せざるを得ず、解体費が捻出できずに廃止した施設を放置するケースも見られるようになった。しかし、廃止した施設が放置された場合、

図表 1 公共施設等の老朽化の状況（％）

	公共施設（建設後 30 年以上）	橋りょう（整備後 50 年以上）	上水道管（整備後 30 年以上）	下水道管（整備後 40 年以上）
全国平均（加重）	43.1	13.2	33.7	9.7

（注） 耐用年数まで 10 年未満及び耐用年数を超えた施設の割合。全国の市区町村のうち調査協力を行った 111 市区町村について、2009 年度までに建設・整備された公共施設及びインフラ資産の中で、各地方公共団体が自ら設置・管理しているものを対象とした。公共施設については、普通会計である建築物のうち延床面積 50 m²以上の施設を対象にした。

（出所）総務省自治財政局財務調査課「公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果」2012 年 3 月、2 頁（http://www.soumu.go.jp/main_content/000153119.pdf）

¹ 地方公共団体のインフラ更新需要については、江夏あかね「地方公共団体のインフラ更新需要の本格化に向けた課題」『野村資本市場クォーターリー』第 17 巻第 2 号（2013 年秋号）、2013 年、も併せて参照されたい。

² 日本の地方債制度の下では、適債事業に関して地方財政法第 5 条に公共施設及び公用施設の建設事業費等が列挙されているほか、特例措置に基づいて地方債を財源とすることが可能とされている。

³ 例外としては、（1）過疎地域自立促進のための地方債（2010 年の過疎地域自立特別促進法〔過疎法〕の改正に伴い、使途を限定していないソフト事業が過疎債の対象となり、理論的には公共施設等の解体撤去経費にも充当可能となった）、（2）地域再生法に基づく地方債（2012 年度の地域再生法の改正で盛り込まれたもので、地域再生計画を策定し、内閣総理大臣の認定を受ければ、公共施設等の除却に要する経費を地方債の起債対象とする地方債の特例が講じられた）、（3）健康及び生活環境に係る被害を及ぼすアスベストを含む施設の解体事業に充当する地方債（2006 年総務省令附則に盛り込まれた）、といったものがある。

⁴ 総務省「平成 25 年度地方債同意等基準運用要綱（平成 25 年 4 月 11 日付総務副大臣通知）（抄）」第一 簡易協議等手続に関する事項 一 一般的事項 2（4）。

地域における治安悪化や地域コミュニティの崩壊といった社会環境問題にもつながりかねず、また、さらなる財政悪化を招くことも懸念される状況であった。

このような中、埼玉県は 2013 年 3 月、国の構造改革特区制度に対して、「公共施設アセットマネジメントによる地方債の特例」⁵として、一定の条件下で公共施設等の除却費用について、地方債を充当可能にすることを提案した。これを受けて、総務省が全国的にどの程度解体撤去の意向がある公共施設等があるかを調査した結果、12,251 件（解体撤去費用見込み 約 4,039 億円）に上ることが明らかになった（図表 2 参照）。

調査結果では、（1）件数ベースで公営住宅や教育関係施設を中心に需要があること、（2）解体撤去費用は廃棄物処理施設で最も大きいことが見込まれること、（3）該当施設のうち半分強が休廃止若しくは利用制限中となっていること、（4）解体撤去の理由では全体の 65%が廃止で、他の既存施設に機能統合（同 15%）、他の敷地に新設（同 14%）と続いていること、（5）解体撤去時期は緊急（1～2 年以内）、数年程度後、未定と分散されており、中長期に渡って需要が見込まれること、（6）跡地利用予定が未定となっている件数が約 7 割に上っていること、などが浮き彫りになった。このような結果を受けて、2014 年度地方財政対策及び地方債計画にて、公共施設等の解体除去に関する地方債が掲げられることとなった。

図表 2 公共施設等の解体撤去事業に関する全施設の状況

	合計	公営住宅	教育関係施設	職員宿舍	庁舎等	社会福祉関係施設	廃棄物処理施設	インフラ	その他
回答施設数（件）	12,251	2,810	2,337	1,366	1,081	959	538	826	2,334
1 施設あたり平均（㎡）	1,211	563	1,416	324	1,114	679	2,380	3,949	1,553
平均築年数（年）	41	48	41	41	40	39	31	41	39
施設の現況（件）									
使用中	5,495	1,375	870	352	751	582	188	271	1,106
利用制限中	999	568	95	75	65	24	21	16	135
休廃止	5,756	867	1,372	939	264	353	329	539	1,093
解体撤去の時期（件）									
緊急（1～2 年以内）	3,969	803	694	546	483	299	114	149	881
数年程度後	3,273	780	522	320	315	259	156	418	503
未定	5,007	1,227	1,121	500	282	401	268	259	949
平均解体撤去費用（百万円）	35	14	34	9	33	21	236	44	36
跡地利用の有無（件）									
有	3,489	598	538	568	529	254	103	179	720
未定	8,762	2,212	1,799	798	552	705	435	647	1,614

（注） 1.各欄の値は当該項目の有効回答を集計したものであり、各項目の計は合計に一致しない場合がある。

2.面積、築年数、解体撤去費用の平均値は、それぞれの有効回答に係る単純平均である。

（出所）総務省「公共施設等の解体撤去事業に関する調査結果」2013 年 12 月、君塚明宏「公共施設等の解体撤去事業に関する調査結果について」『地方債』第 397 号、地方債協会、2013 年 12 月、39 頁（http://www.soumu.go.jp/main_content/000262860.pdf）

⁵ 内閣官房地域活性化統合事務局「構造改革特区及び地域再生の提案受付状況について」2013 年 4 月 25 日。

Ⅱ 公共施設等解体撤去用地方債の仕組み

2014 年度地方財政対策及び地方債計画においては、公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進の一環として、公共施設等総合管理計画⁶に基づく公共施設等の除去についての地方債の特例措置等が掲げられた（図表 3 参照）。

公共施設等の除却に関する地方債の特例措置は、公共施設等の総合的かつ計画的な管理計画（公共施設等総合管理計画）に基づく公共施設等の除却について経費の 75%を地方債で充当できるものである。ただし、当該地方債は、あくまでも資金手当であり、交付税措置等はない⁷。

一方、地方債の償還期間については、基本的には当該地方債を財源として建設した公共施設等の耐用年数を超えないこととされている。今回示された公共施設等解体撤去用地方債の償還期間に関しては、建設公債原則に基づかない地方債であり、解体撤去関連費用に充当されるものであるが、公共施設の更新等に係る財政負担を平準化することも当該特例措置の目的であることから、原則 10 年以内とされた。加えて、当該地方債の特例措置の期間は、今後更新需要が本格化する見込みであることを踏まえて、当分の間と示された。一

図表 3 公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進

- 過去に建設された大量の公共施設等の更新時期に対応するため、地方公共団体に対し、公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進を要請 - 上記の推進にあたり必要な計画（公共施設等総合管理計画）の作成に要する経費について特別交付税措置を実施 - 計画に基づく公共施設等の除却について、地方債の特例措置を創設
1. 公共施設等総合管理計画 地方公共団体に対し、以下の内容等を定めた計画の作成を要請 - 公共施設等の現況及び将来の見通し (例) 公共施設等の状況（数、延べ床面積等） 財政状況、人口動態 など - 公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針 (例) 統合・更新・長寿命化等に関する基本的な考え方 総量等に関する数値目標 など
2. 計画の策定に係る支援 - 各地方公共団体において、人口動向や財政・施設の状況等の地域の実情を踏まえ、かつ、全施設類型にわたる横串の計画を作成することができるよう、留意事項等を助言 - 計画作成に要する経費について特別交付税措置 措置率 1/2
3. 計画に基づく公共施設等の除却についての地方債の特例措置 - 計画に基づく公共施設等（公営企業に係るものを除く）の除却について、地方債の特例措置を創設（地方財政法を改正） - 特例期間 2014 年度以後の当分の間 - 地方債の充当率 75%（資金手当） - 地方債計画計上額 300 億円（一般単独事業（一般）の内数） ※なお、公営企業については、水道施設等に限定されていた施設処分に要する経費の財源に充てるための公営企業債の発行を認める取扱いを全ての事業区分に広げる（地方債計画計上額 120 億円〔公営企業債各事業の内数の計〕） （出所）総務省「平成 26 年度地方債計画」2013 年 12 月 24 日、10 頁、より野村資本市場研究所作成 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000266312.pdf)

⁶ 地方公共団体が所有する全ての公共施設等を対象に地域の実情に応じて総合的かつ計画的に管理する計画。

⁷ 公共施設等総合管理計画作成に要する経費について、特別交付税措置（措置率 1/2）がある。

方、資金区分は民間等資金とされた。また、当該地方債は、許可を必要とする多くの特例債とは異なり、地方債協議制度の下、都道府県・政令指定都市は総務大臣、市町村・特別区等は都道府県知事と協議を行い、そのプロセスの中で公共施設等総合管理計画の内容等の適正さ等が判断されることになる。

2014 年度地方債計画で、公共施設解体撤去用地方債は、一般単独事業（一般）の内数として 300 億円が計上されている。当該措置をめぐっては、2014 年 1 月からの通常国会に、地方財政法改正案として提出される予定となっている。

Ⅲ 公共施設等解体撤去用地方債の導入と地域の再生・成長に向けた道

公共施設等解体撤去用地方債の導入は、建設公債原則を採用している日本の地方財政制度の中では異例の措置であったと言える。今後、地方公共団体が公共施設等の更新需要を克服し、中長期にわたって地方財政の安定性を享受するためには、3 つのカギ（ステークホルダーに対する説明責任の遂行、他の政策と組み合わせることを通じた相乗効果の創出、民間セクターを活用した資金調達）があると考えられる。

1. ステークホルダーに対する説明責任の遂行

地方公共団体にとってステークホルダーである住民、議会、地方債投資家に対して、公共施設の一連の管理計画の実効性について説明責任を果たすことが公共施設等の更新需要の克服にとって不可欠なのは言うまでもない。

社会インフラ等の老朽化問題を抱える中、大部分の地方公共団体では、固定資産台帳が未整備であること等によりインフラ更新需要の全貌把握が困難な状況となっている。さらに、公共施設マネジメント白書⁸の策定を通じて、抱えている公共施設等の現状を把握し、問題点を洗い出した上で、将来の更新費用の推計を通じた財政面への影響の見通しの分析や公共施設の今後の更新の在り方の検討を行っている団体は、現時点では一部にとどまっている⁹。加えて、総務省による調査結果で明らかになったように、公共施設を解体撤去する方向性を打ち出しても、大部分のケースで跡地利用の予定が未定となっているなど、資産の状況を総合的に把握し、適切かつ効率的に活用するといったアセットマネジメントの実現には、地方公共団体によっては時間を要する可能性もある。

地方公共団体のニーズを反映し、公共施設等解体撤去用地方債が 2014 年度に導入される予定となったことは、更新需要の本格化に向けた対応策の選択肢が広がったという意味で、評価される。公共施設等解体撤去用地方債は、公共施設等総合管理計画に基づくため、

⁸ 地方公共団体等が保有し、又は借り上げている全公共施設を自治体経営の視点から総合的かつ統括的に企画、管理及び活用するために、公共施設等の維持・更新のスケジュールやコスト算出を主な目的として作成された報告書。

⁹ 2013 年 9 月時点で白書を公開している地方公共団体は、117 件となっている。（日本 PFI・PPP 協会「全国自治体公共施設白書」）

適切な活用を通じて地域のまちづくりに寄与することが期待される上、仮に公共施設を除却せずに存置した場合、維持・管理、修繕（更新）、危険対応といった追加コストが発生することもあるため、将来負担の軽減にも貢献する可能性がある。しかし、当該地方債が建設公債原則の例外となる起債であるため、場合によって財政規律の観点から疑義が生まれかねないことや、地方公共団体の負の遺産への対応といったネガティブな印象を与える可能性は否定できない。

公共施設等解体撤去用地方債の資金区分は、前述のとおり、民間等資金である。日本の地方債に関しては、課税権が実質的な担保となると解釈されており、地方債の流通市場のこれまでの傾向と同様に、公共施設等解体撤去用地方債でも、充当目的に着目され同じ地方公共団体のクレジット・スプレッドに差がつくことはない想定される。加えて、発行予定額（2014 年度地方債計画では 300 億円）は、地方債市場の需給環境を変化させるような規模にはならないと予想される。とはいえ、投資家も含めたステークホルダーに対して、公共施設等総合管理計画が地域経済の再生・成長や当該地方公共団体の財政の持続可能性に寄与しうる内容であることをわかりやすく説明することが、安定した調達の実現に向けて求められるとみられる。

2. 他の政策と組み合わせることを通じた相乗効果の創出

公共施設等の総合的管理という観点からは、公共施設等解体撤去用地方債を、（1）インフラ長寿命化基本計画、（2）コンパクトシティ、（3）定住自立圏構想、といった政策と組み合わせた上で、国等のインフラ管理や地域再生・成長を目指したまちづくりといった日本の公的セクターが抱える喫緊の課題への対応を行うことを通じて、財政の持続可能性確保に向けてどの程度相乗効果が創出されるかが注目される。

1) インフラ長寿命化基本計画

国が 2013 年 11 月に公表したインフラ長寿命化基本計画¹⁰は、公共インフラの維持・管理の基本指針となるもので、インフラ機能の確実かつ効率的な確保、メンテナンス産業の育成、多様な施策・主体との連携を軸に、戦略的な維持管理・更新などが行われた将来の目指すべき姿を示すとともに、年次目標を設定し、その達成に向けたロードマップを明らかにするものである。公共施設等総合管理計画は、インフラ長寿命化基本計画の行動計画として位置付けられている¹¹。

当該計画においては、地方公共団体が抱えるインフラも対象とされており、地方公共団体の役割として、（1）自ら管理・所有するインフラについて、国の体制や制度も活用し、国等の各インフラ管理者とも連携を図りつつ、効率性にも配慮しながら適

¹⁰ インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議「インフラ長寿命化基本計画」2013 年 11 月。

¹¹ 総務省「地域活性化と地方財政の健全化に向けて―地域の元気で国民に幸せの実感を!―」経済財政諮問会議新藤議員提出資料、2013 年 11 月 29 日、6 頁。

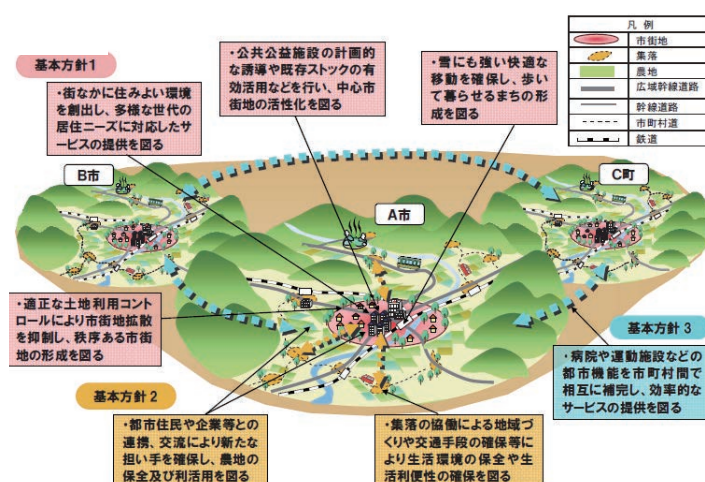
切に管理すること、(2) 出資等を行っている各インフラの管理者に対し、必要に応じて行動計画及び個別施設計画の策定を要請することを通じて、インフラの安全や必要な機能を確保すること、(3) データ・ノウハウの蓄積といったメンテナンスの高度化に向けた国の取組みへの協力や、国全体としての技術力の向上やメンテナンス産業の発展に協力すること、等が挙げられている。一方、2030 年までを見据えたロードマップの中では、地方公共団体の体制構築といった項目があり、(1) 取組実態の再確認、体制のあり方検討(2015 年度まで)、(2) 体制の確保・充実、といった 2 つの段階が示されている。

国と地方に関しては、管轄している社会インフラ等が異なるものの、国民・住民に不可欠な資産を管理運営しているといった観点では共通している。そのため、技術・ノウハウの共有のみならず、場合によっては管理運営の連携といったことも視野に入れることを通じて公的セクター全体の効率化に寄与する可能性がある。

2) コンパクトシティ

公共施設の総合的管理をより広い視野でまちづくりのグランドデザインと一体で捉えるといった意味では、コンパクトシティも注目される。コンパクトシティとは、都市計画や街づくりの概念で、「郊外の開発を抑制し、より集中した居住形態にすることで、周辺部の環境保全や都心の商業などの再活性化を図るとともに、道路などのハードな公共施設の整備費用や各種のソフトな自治体の行政サービス費用の節約を目的」¹²としているものである(図表 4 参照)。

図表 4 コンパクトシティのイメージ(東北発コンパクトシティの事例)



(出所) 東北発コンパクトシティプロジェクトチーム「東北発コンパクトシティの実現に向けて～実現に向けた取組みの進め方と取組み事例～」2011 年 2 月、3 頁 (<http://www.thr.mlit.go.jp/compact-city/contents/jitugennimukete/data/jitugennimukete.pdf>)

¹² 黒田達朗・田淵隆俊・中村良平『都市と地域の経済学〔新版〕』有斐閣、2008 年、313-314 頁。

コンパクトシティは、1970 年代に米国で唱えられ¹³、1990 年代に欧州諸国で持続可能な都市造りのモデルとして推進された。日本では、1990 年代以降の経済グローバル化に伴う工場の海外移転等を背景に地域経済が衰退する中、自動車交通に対応できない中心市街地では、商店街の衰退や人口減少といった問題が生じたほか、都市の背後にある集落部においても人口流出が進み、集落の維持が困難な状況に追い込まれているケースもあった。そのため、国としても 1998 年にまちづくり三法の制定¹⁴を通じて、中心市街地のにぎわい回復等に着目したまちづくりを目的とした政策がとられた。しかし、中心市街地の衰退に歯止めがかからず、実効性のある活性化事業、市街地への都市機能集約、立地規制の厳格化を念頭に置いたまちづくり三法の改正が 2006 年に行われている。加えて、都市機能の集約化を誘導する観点から 2002 年の都市再生特別措置法の制定等を通じて緩和型の容積率特例制度の充実が行われたほか、持続可能で活力のある都市・地域づくりの観点から 2012 年の都市の低炭素化の促進に関する法律（エコまち法）の制定を通じて低炭素建築物の普及促進、といった法的措置も講じられている。一方、財政支援としても、市町村が作成した都市再生整備計画に基づいて実施される事業に対して交付金を交付するまちづくり交付金の仕組みが 2004 年度に創設された¹⁵。さらに、2013 年度には集約都市形成支援事業が創設され、集約都市形成支援費補助金の仕組みが整備されている。

地方公共団体においても近年、コンパクトシティ政策に対する関心が高まっており、2012 年末の段階で認定された中心市街地活性化基本計画（5 ヶ年）は 110 市（121 計画）になり、その中のいくつかの都市では第 2 次基本計画の更新も始まっている。コンパクトシティの代表事例としては、（1）青森市（市民図書館・生鮮市場・ファッション系店舗等が入居する複合型商業施設の中心部への整備を通じた中心市街地の活性化、ブナの植林など郊外の保全に向けた取組み）、（2）富山市（市街地再開発を通じた中心市街地の住環境向上やライトレールの敷設等を通じた公共交通の利便性向上に向けた取組み）、が挙げられる。

コンパクトシティによる都市政策上の効果として、財政面では、供給すべき社会インフラ・公共施設・行政サービスの地理的範囲の集合化を通じた規模のメリットの享受、中心市街地の活性化を通じた固定資産税等の回復といったポテンシャルがある。そのため、公共施設等の総合的管理の観点からは、維持・管理する場合も解体する場合も、コンパクトシティの概念も視野に入れた計画を策定することが、地域の再生・成長、財政制約の克服といった双方の観点から効果的と考えられる。

¹³ 初めて「コンパクトシティ」という概念が示されたのは、George B. Dantzig and Thomas L. Saaty, *Compact City: A Plan for a Livable Urban Environment*, W.H. Freeman & Co., 1973 とされる。

¹⁴ 「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」（中心市街地活性化法）、「大規模小売店舗立地法」（大店立地法）、「都市計画法」。都市計画法については、改正。

¹⁵ まちづくり交付金は、2010 年度から、社会資本整備総合交付金に統合され、同交付金の帰還事業である都市再生整備計画事業として位置付けられている。交付金は、事業費に対して概ね 4 割が交付され、交付対象は、道路、公園、下水道、河川、多目的広場、修景施設、地域交流センター、土地区画整理事業、市街地再開発事業等、都市再生整備計画に基づいた幅広い施設等に充当可能となっている。

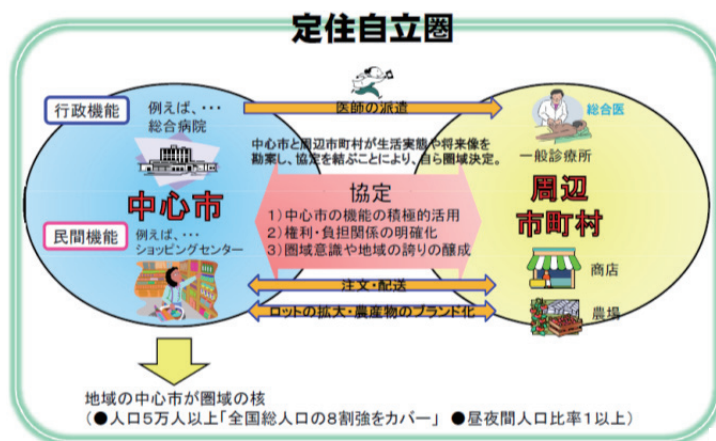
3) 定住自立圏構想

コンパクトシティと同様に、公共施設の総合的管理をより広い視野でまちづくりのグランドデザインと一体で捉えるといった意味では、定住自立圏構想も注目される。定住自立圏構想は、中心市と周辺市町村が連携・協力することにより、圏域全体で必要な生活機能を確保し、地方圏への人口定住を促進する政策である（図表5参照）。2009年度から全国展開されているこの構想は、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるとともに、三大都市圏の住民にライフステージやライフスタイルに応じた居住の選択肢を提供し、地方圏への人の流れを創出することが目的とされている。

定住自立圏形成の手続きは、人口5万人以上（少なくとも4万人超）の市が、圏域として必要な生活機能の確保について中心的役割を担う意思を有すること等を明らかにする中心市宣言を実施し、中心市と隣接し、経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係のある周辺市町村と定住自立圏形成協定を締結することとしている。中心市は、圏域の将来像や推進する具体的取組みを記載した定住自立圏共生ビジョンを策定し、これに取り組むこととしている。2013年9月末時点で、87団体が中心市宣言を行い、75の定住自立圏が形成されているほか、76団体が定住自立圏共生ビジョンを策定済みとなっている。

定住自立圏構想のメリットとしては、（1）国の財政支援の享受、（2）中心地として圏域のマネジメント等におけるリーダーシップの発揮、（3）広域的な視点での新たな施策展開、（4）中心市における都市機能の集約的な整備と協定を通じた周辺市町村からの財政的協力、（5）市町村合併の代替措置としての圏域等の発展に寄与、等が挙げられる。特に、国による財政支援としては、中心市及び周辺市町村の取組みに関する包括的財政措置（特別交付税）、地域活性化事業債の充当、外部人材の活用に関する財政措置（特別交付税）、民間主体の取組の支援に対する財政措置、圏域で

図表5 定住自立圏のイメージ



(出所) 総務省「定住自立圏構想の概要」2008年5月、4頁

(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/pdf/080516_11.pdf)

の補助金・交付金の優先採択の配慮等が挙げられる。

財政面では、国による財政措置もあるが、病院等の連携を通じた行政サービスの効率化及び経費削減、広域行政を通じた圏域の経済発展による税収増大といったポテンシャルがある。公共施設等の総合的管理と定住自立圏の仕組みを併せて検討することを通じて、インフラ更新需要と圏域の成長・再生といった複数の政策課題の解決に向けて前進することもあると期待される。

3. 民間セクターを活用した資金調達

日本は長らく経常黒字を維持しているが、政府の貯蓄不足を家計や企業等の民間セクターが補っている状況が続いている。日本の公的セクターは近年、財政健全化に取り組んでいるものの、このような構図が近い将来に大幅に変化する可能性は低いとみられる中、公的セクターの資金ニーズをどのように民間セクターの投資によって満たすかといった点は公的セクターの財政運営にとって重要なポイントであることは言うまでもない。

1) 適格都市解体債の試み

諸外国の事例を見ると、公共施設等解体撤去用地方債に該当するような仕組みは浸透していないようだ。しかし、類似した仕組みとして、公共施設ではなく民間の空家等が主な対象となっている米国の適格都市解体債（Qualified Urban Demolition Bonds, QUDB）が挙げられる。米国では、21 世紀に入って空家が増加し、2000 年代後半のサブプライム・ローン問題もあり、地域社会の不安定化が進む傾向が見られている。この問題に対処すべく、オハイオ州クリーブランドの議員を代表とする超党派の下院グループによって、2012 年地域回復法（The Restore our Neighborhoods Act of 2012）が 2012 年 3 月に下院に提出された¹⁶。この法律の中に示された適格都市解体債のプログラムは、全国の州が合計で 40 億ドルの適格都市解体債の発行枠を受け、州若しくは地域のランドバンク¹⁷が 30 年債（課税債、無利子）という形で起債するというものである。調達資金は、困窮した都市の再生の妨げになっている不動産の取得や復旧に係る費用に充当されることになる。当該法律は、特にオハイオ州やミシガン州といった中西部で活用されることが期待されたものの、会期中に成立せず、廃案になっ

¹⁶ National Council of State Housing Agencies, *Urban Demolition Bonds Legislation Introduced*, March 22 2012; Marcia L.Fudge, *Summary of The Restore our Neiborhoods Act of 2012*, March 19 2012.

¹⁷ ランドバンクは、2003 年にミシガン州ジェネシー郡によって設立されたのが始まりである。固定資産税の滞納により放棄された物件が投機的目的で売買される前に、ランドバンクが所有し、管理する。そして、放棄された物件を解体するか、再利用するかなどを見極め、解体となった敷地は緑地やコミュニティスペースに転換する仕組みである。投機的目的で土地や住戸が取得された場合、地域の改善や計画への参加が望めず、地域発展に影響が出ると考えられていたことが設立の背景となっている。ランドバンクの活動資金は、財団等からの支援、税金差し押えに伴う手数料・利子、税金滞納者への罰金、入手した物件の賃料や売上等で構成されている。（前根美穂・清水陽子・中山徹「アメリカにおける空き家対策事業に関する研究—ミシガン州フリント市・オハイオ州ヤングスタウン市について—」『都市計画報告集』第 9 号、日本都市計画学会、2010 年 5 月、27-28 頁）

ているとみられる¹⁸。

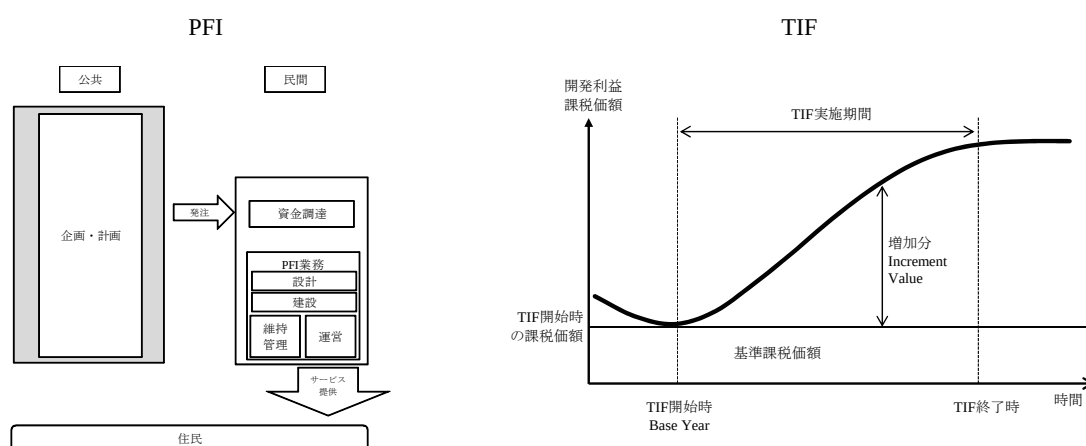
2) PFI

諸外国において、公共施設等の総合的管理にとどまらず、広い意味で地域の再生・成長に向けて活用されている民間資金を取り込む仕組みとしては、通常の地方債に加えて、プロジェクトファイナンスによる資金調達手法として、PFI（Private Finance Initiative）や後述の TIF（Tax Increment Financing）が挙げられる（図表 6 参照）。

PFI とは、PPP（公民連携、Public Private Partnership）の一部であり、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法であり、1990 年代から英国等で活用が進んでいるものである。

PFI が地域再生に活用された先事例としては、英国のマンチェスター市のケースが挙げられる。マンチェスター市の市街中心地の近隣に位置するアードウィック地区は、1970 年代に市営住宅が整備されて以降、地域産業の衰退に伴う失業者の増加、地域住民の貧困化、犯罪率の増加といった治安悪化に加え、大規模な手入れもなく、荒廃が進んだ。マンチェスター市の地域再生事業は、地域固有の治安・環境上の問題を解決すべく、既存住宅の改修、商業、小売施設及び新設住宅開発を含んだ再開発並びに大規模なインフラ環境改善を目指すものであった。計画においては、約 1,100 戸の市営住宅を含む地域再開発の一環として、約 400 戸の新住宅建設、約 600 戸の既存住宅等の改修を実施した。この PFI の仕組みにおいては、マンチェスター市が基本的には所有権者としてそのまま残り、施設を引き続き所有する一方、事業者が全ての長

図表 6 PFI と TIF の仕組み



（出所）内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」2011年1月21日、2頁、国土交通省「都市開発事業における効果的なPPP手法の検討委員会 報告書」2012年3月、3頁
<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/221231pfidata.pdf>、<http://www.mlit.go.jp/common/000213302.pdf>

¹⁸ 2013 年地域回復法（The Restore our Neighborhoods Act of 2012）が 2013 年 2 月に下院に提出されているが、2013 年末時点で、下院も上院も通過していない。

期的リスクを負う形となっている。なお、新築住宅等の所有権は販売後住宅購入者に移転するが、土地はマンチェスター市が保有し、購入者が安価な地代を支払う形となっている。民間事業者は、新築住宅の販売リスクを負っているほか、賃料の徴収、修繕の発注、反社会的行為への対処、既存の市営住宅入居者及び既存入居者の住居入れ替えのアレンジ等、日常の住宅団地運営業務を請け負っている。また、質の維持として、事業者の業務履行状況に関する性能基準に基づく計測、テナントに対する満足度調査等を通じて、一定の基準を満たさない場合、民間事業者にペナルティが課される仕組みになっている。加えて、民間事業者が住宅販売リスクを負う仕組みのため、販売物件の価値向上を目的として周辺の環境インフラを整えるといったインセンティブもある。

マンチェスター市地域再生事業は、1 億ポンドに上る規模であった。しかし、多額の資金調達ニーズに加えて、当時は不動産価格が修繕費用を下回る状況に陥っていたため、民間非営利の住宅供給団体である住宅協会に移管するのではなく、政府から交付される PFI クレジット¹⁹の活用も踏まえて、PFI が採用された²⁰。PFI の期間は、2033 年 9 月までの 30 年間とされた。当該事業には、3,700 万ポンドの政府資金が投入されたこともあり、民間セクターによる投資も喚起された。投資家は、非営利組織である Nationwide Building Society が株式²¹とシニア債務（ローン）を賄った。一方、投資家以外の当該事業の民間セクターのコンソーシアムは、MJ Gleeson（建設、施設管理、住宅メンテナンス）及び Your Housing Group（大家、住宅管理）によって構成されている。また、コンソーシアムには、マンチェスター市よりマネジメント・フィーが支払われる仕組みとなっている。

当該事業における PFI 採用効果としては、（1）2 割を超えていた市営住宅の空室率の解消、（2）犯罪率やテナントの回転率の低下、（3）PFI 採用前の不動産価格に比して、採用後の 2000 年代後半には 7 倍にまで上昇、が挙げられる²²。ただし、足元では昨今の金融危機等の影響を受けて、新築住宅の販売のペースは鈍化しているようだ。

英国では、このマンチェスター市のアードウィック地区の住宅 PFI スキームが、スラム化した市営住宅を人々が好んで住みたいと思うような多様なレベルの住宅や商店が混在した、良好に管理された都市内住宅地区に変容させた先駆的事例として認知された²³。

¹⁹ PFI クレジットは、英国における PFI 事業に対する中央政府の補助金の仕組み。補助金を受けるためにプロジェクトの審査がなされるため、不必要若しくは非効率な PFI の実施抑制機能がある。

²⁰ Australasian Housing Institute, *Grove Village Case Study*, October 2012, p.1、内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI 事業における先行事例集（概要版）（1）」23 頁。

²¹ 2011 年まで。その後は、MBIA が株式部分の投資家となっている。

²² Australasian Housing Institute, *Grove Village Case Study*, October 2012, pp.6-7.

²³ 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI 事業における先行事例集（概要版）（1）」24 頁。

3) TIF

TIF とは、米国で 1950 年代から地方公共団体における地域の再開発財源確保手段の 1 つとして根付いている手法であり、指定地域において新たな社会資本整備や街づくりにより生み出される財産税課税評価額増加分を財源として、公共事業やインフラ改良を行うものである。ある地域（通常は荒廃地域）が TIF 地域として指定されると、再開発指定期間（通常 20～40 年）に増加した財産税の増収分は、TIF 地区内の再開発プロジェクトのみに活用される。TIF には、（1）TIF 基金に税増加額が積み立てられた段階で事業を行う方法（pay-as-you-go 手法）、（2）将来の税増加額等を償還財源として地方債を発行し、TIF 事業を行う方法があるが、2 つの組み合わせにより事業が遂行されることもある。一方、TIF のために発行される地方債は、特別財源保証債（special obligation bonds）として分類されることもあるが、収入を生み出さない一般目的施設、インフラ整備等に調達資金が充当される一般財源保証債と特定の収入によってのみ元利償還を行うというレベニュー債の特徴を合わせ持つとも考えることが可能である²⁴。また、元利償還の確実性の強化を行うため、財産税増加分のみでなく、売上税等を償還財源とするケース、ダブル・バレル債²⁵として発行するケース、金融保証保険会社（モノライン保険会社）の地方債保証を付与するケース、資金の流れや元利償還留保基金の設置等に関する契約条項（コベナント）を設定するケースがある。例えば、イリノイ州の市町村の場合、TIF 債は、一般財源保証債、レベニュー債、ダブル・バレル債として起債することが州法上可能となっている。

TIF は、カリフォルニア州で 1952 年に最初に導入されて以降、市町村等による TIF 活用を認める立法措置が 1997 年までに、ノースカロライナ州及びデラウェア州を除くすべての州において講じられている²⁶。

さらに、近年では、英国でも、中央政府が 2010 年 10 月、地方公共団体に対して TIF の起債権能を与えることを発表し、2012 年地方財政法にその仕組みが盛り込まれた。事業用不動産の評価額を基準として不動産占有者に課される国税であるビジネスレイトの一部を地元に留保する仕組みを導入することを通じて、TIF の発行が英国の地方公共団体でも可能となったが、地方公共団体が積極的に地域経済の成長を図る財政的な誘因を与えること等が目的とされている²⁷。

TIF の効果としては、地区内の経済活動増加、雇用増加、賃金上昇、財産価値上昇、税収増加、再活性化に加え、TIF 地区の近隣地域への波及効果も期待される。また、TIF の一般的な意義としては、再開発により財産税評価額が上昇した場合、TIF 地区

²⁴ 自治体国際化協会「米国地方債の概要とその活用事例」CLAIR REPORT NUMBER287、2006 年 8 月 31 日、52 頁。

²⁵ ダブル・バレル債は、第一義的には事業収入等によって元利償還が保証されるものの、究極的には発行体の全信用力によってその元利償還が保証されている仕組みである。

²⁶ Craig L. Johnson and Joyce Y. Man, "Tax Increment Financing and Economic Development", *State University of New York Press*, 2001, p.31.

²⁷ 河島太朗「【イギリス】2012 年地方財政法の制定」『外国の立法』第 254 巻第 2 号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2013 年 2 月、1 頁。

の再開発の受益者である固定資産保有者が上昇後の評価額に基づく財産税を支払うといった意味で受益と負担の関係がある程度成り立っており、自立的なファイナンス手法であることが挙げられる²⁸。その他としては、（1）償還財源が税増加分に限定されるために、優良事業のみ進むといった意味で規律が確保されること、（2）計画段階から、地方公共団体、民間デベロッパー、地域住民等が協調しながら再開発事業を実施するため、PPP 型再開発を誘発すること、（3）資金調達の多様化、といった意義がある。

IV 結びに代えて

日本の公共施設等の老朽化問題は、地方財政のテーマとして大きく注目を集めている。

本稿では、2014 年度地方債計画及び地方財政対策で措置された公共施設等解体撤去用地方債の導入や地域再生・成長を踏まえると、（1）ステークホルダーに対する説明責任の遂行、（2）国の他の政策（インフラ長寿命化基本計画、コンパクトシティ、定住自立圏構想等）と組み合わせることを通じた相乗効果の創出、（3）民間セクターを活用した資金調達、が地方財政の安定性を享受するカギであることが明らかになった。

特に、公共施設等解体撤去用地方債については、諸外国にも該当するような仕組みは浸透していないとみられる上、財政規律の観点から疑義が生まれかねないことや地方公共団体の負の遺産への対応といったネガティブな印象を与える可能性が否定できないため、地域経済の再生・成長や当該地方公共団体の財政の持続可能性に寄与しうる内容であることを説明することが安定した調達の実現に向けて求められると予想される。一方、PFI や TIF といったスキームを通じて、資金調達とともに民間セクターの技術、経営ノウハウ等を活用し、地域住民と問題を共有しながら、地域の再生・成長に取り組むといった工夫を日本にも取り入れることは意義があると考えられる。

公共施設等の更新需要の本格化に際して、限られた財源を効果的・効率的に活用し、総合的管理や地域の再生・成長といった喫緊の課題に対処できるか否かが、地方財政の持続可能性を確保するカギになろう。また、貯蓄不足の状況が当面続くであろう日本の公的セクターにとっては、貯蓄余剰である民間セクターにとって魅力的に映る投資対象を提供することが財政運営にとって重要なポイントになると言える。

²⁸ 日本政策投資銀行ロスアンジェルス駐在員事務所「Tax Increment Financing—米国地方政府による PPP 型自立的ファイナンス手法—」2002 年 6 月、10 頁。