A European Union Programme

INTERNATIONAL URBAN COOPERATION
European Union

国レベルの財源の概要

国際都市間協力プログラム

目次

1. 財源 4

1.1. 公的財源 5

1.1.1. 独自財源収益 5

1.1.2. 政府間財政移転 8

1.1.3. 他の国内資金調達 8

1.2. 民間財源 10

2. 結論 10

A European Union Programme

はじめに

国際都市間協力（IUC）ファイナンシャルシリーズのこの第 2 回出版は、都市開発で利用できる国レベルの財源の概要を示し、市場で利用できるオプションの範囲を理解し、革新的なソリューションの探求の促進に役立てることを目的としています。

国内金融と国際金融との強力な連携を踏まえ、この版は、第 1 回の出版「国際財源と機関の概要」に強固に基づいています。国際機関が都市開発用に融資や他の金融施設を提供する中、地方自治体は、収益を生み出し、融資を返済するための適切な資金調達手段を決める必要があります。

従来型アプローチと地方財政の形態の提示に加えて、本調査では、事例研究を使用して、地域と地方政府の歳入動員のための革新的なソリューションの概要を示します。

本出版の長さを鑑みると、すべてのトピックを深く掘り下げることは不可能なので、グリーンボンド、官民パートナーシップ、クラウドファンディングなどの革新的な資金調達メカニズムやオプションなどの一部分野については、IUC ファイナンシャルシリーズの第 3 部でより詳しく説明することにします。同じ理由により、特定のトピックや国に関する詳細情報を必要とする人向けの参照も、本調査を通じて提供しています。

1. 財源

手数料や税金、ローン、助成金、補助金などの独自財源収益を含む従来型地方財政が依然として重要でありますが、地域の持続可能な開発を確保するために高水準の投資が必要となることにより、新たな金融商品と民間部門の役割が不可欠になります。国家財源は、独自財源の使用による／これを支援する収益、中央政府から受ける財政支援、および民間部門から提供される金融手段として分類できます。

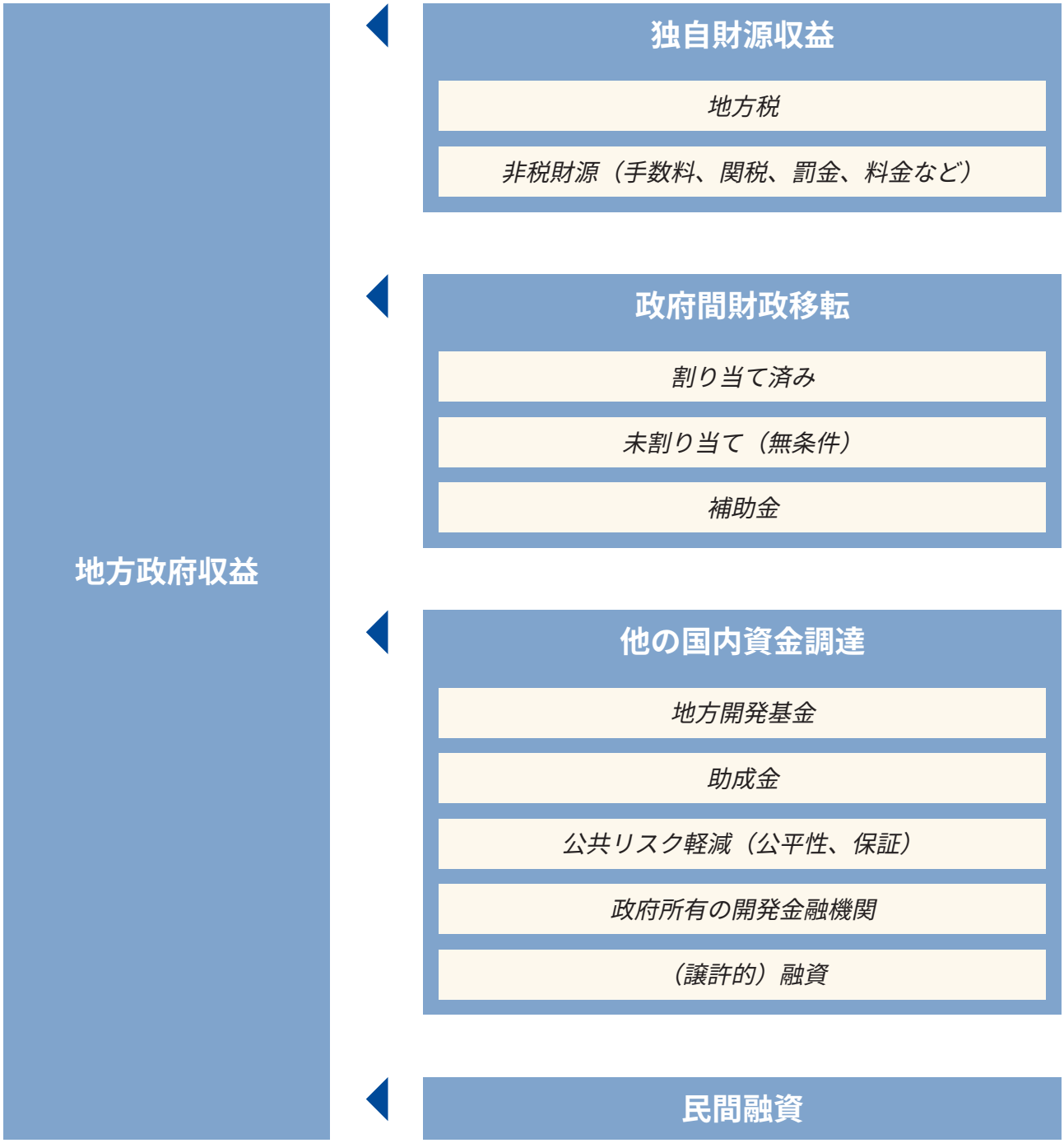


図 1. 国レベルでの財源

A European Union Programme

1.1. 公的財源

1.1.1. 独自財源収益

適切に機能する収益収集システムは、市政府に信頼できる収益源を提供することにより、地方財政の自治を強化します。

通常、地方自治体の独自収益は、ユーザ手数料、料金、税金から成り立っています。

独自財源収益が高い可能性を秘めているものの、使用規模は国の制度に大きく左右され、統計によれば、発展途上国では、地方自治体（LG）が十分な収益を集めることができない場合は特に、LG は中央政府送金などの外部資金に大きく依存し続けていることが明らかとされています。

租税

通常、管理が地方政府に関係することにより、この財源は戦略的に重要です。財産、収益、売上、事業活動、および他の物品や活動について、課税されます。生み出される収益は、基礎となる製品や活動の価値または規模によって異なります[1]。

優れた地方税の特徴

1. 地方自治体が課税標準の大部分を失わずに税率を変えられるよう、課税標準は比較的強固なものでなければなりません。
2. 税収は、地域のニーズを満たし、支出の増加につれて時間とともに増加し、しかも、比較的安定して予測可能なものでなければなりません。
3. 税は、非居住者に出しやすいものであってはなりません。
4. 説明責任を確保するために、課税標準を示す必要があります。
5. 納税者は、税が合理的に公正であると認める必要があります。
6. 税は比較的管理しやすいものでなければなりません。

出典：バード（2001 年 a）

地方自治体と地方政府は、税金が混在していることが多く、これは、経済の変化、人口動態と支出ニーズの変化、政治情勢の変化など、現地の状況に柔軟に対応できます。

1. 都市気候ファイナンスの課題と機会–ダーバン、サンティアゴ・デ・チリとチェンナイから学んだ教訓、GIZ、2017 年。

革新的な課税法は、土地開発利益還元です。

公的規制、計画、または投資は、土地の価値を高められます。たとえば、道路インフラを改善すると、郊外の土地の価値が高まります。「アップゾーニング」、つまり、活発な開発と商業利用用のエリアを変更すると、このようなエリアの需要が増加し、結果として、価値も上がります。土地開発利益還元により、公共部門は、こうした価値の増加に財政で参加することができます[2]。

土地開発利益還元-香港地下鉄システム（MTR）

MTR 社は、91 km、53 駅で構成され、1000 両を超える鉄道車両を配備し、平日の平均的な乗客は 250 万人を超えています。MTR の建設は 1973 年に発表され、初期費用は 50 億香港ドルでした。そして、唯一の株主である香港政府が、初期資本投資の 3 分の1を提供し、残りの投資を他の金融メカニズムで調達しました。

香港の場合、すべての土地は国有財産であり、政府は特定の土地契約システムに基づいて、土地をリースしています。平均して、リース収入は政府の総収入の 17% を占めました。

1982 年には、システムはすでに利益を出していました。これは、一部地下鉄線沿線の地価上昇によるものです。MTR 社の財務実績は、現在、駅の小売設備のレンタル、電車や駅での広告、住宅の開発、ショッピングセンターやオフィスの所有などの鉄道資産を活用しています。

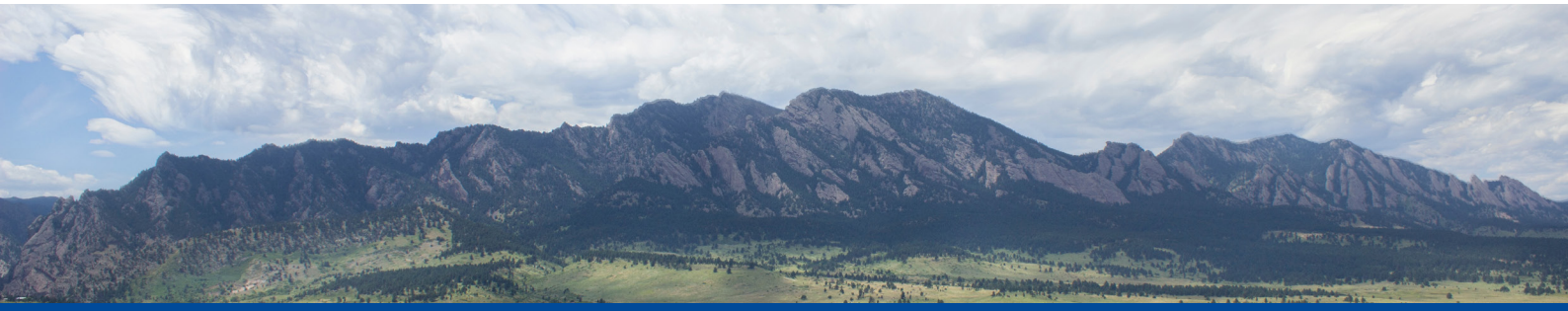
出典：フランチェスカ・ロマーナ・メダ、およびマルタ・モデウスカ：都市投資の資金源としての土地開発利益還元、2011 年

土地価値上昇から利益を得ようとする都市は、例えば、近隣の土地や財産への税金を引き上げたり、改良料金を徴収したり、特定の建物の権利を売却したりできます。土地開発利益還元では、地方自治体に強力な制度能力が必要となります。税金を収集し、プロジェクトを管理する能力の他、地方自治体は更に、優れたデータで詳細な評価を実施し、インフラストラクチャプロジェクトで見込まれる経済や環境的利益を不動産所有者に明確に伝える必要があります[3]。

財政の面での利点の他、土地開発利益還元は更に、地方自治体投資の経済効率を改善し、社会的公正に貢献し、都市成長管理や土地価格管理の手段として機能するだけでなく、プロジェクトの承認とインフラストラクチャ提供のタイミングに関する民間開発者の不確実性を抑えるのに役立てられることが、多くの著者から指摘されています[4]。

2. カミヤ、マルコ 2016 年；自治体財政のギャップを埋める新しいソリューション
3. ゴッドフリー、ニックおよびシャオ・チャオ 2016 年；持続可能な開発のための都市移行の資金調達
4. 都市プロジェクトの資金調達用の土地開発利益還元の可能性、米州開発銀行、2017 年

A European Union Programme



米国　コロラド州ボールダー

2006 年 11 月、コロラド州ボールダーの有権者は、最初の地方自治体炭素税と呼ばれる租税法を可決しました。それは、再生可能エネルギー源からの電気を使用する際の控除を伴う、電力消費（公共料金）への課税です。2015 年時点で、ボールダー炭素税により、年間 10 万トン以上の炭素排出量が削減されると見込まれており、これにより、市は 180 万ドルの歳入を集めることができ、この歳入は市に差し戻されます。これら資金は、自転車レーン、エネルギー効率に優れたソリューション、グリーンエネルギーへの更なる投資のための企業や住宅所有者へのリベート、並びにこの運動への意識を一層向上させるコミュニティベースのプログラムを提供することにより、地域社会に還元されます。

出典：https://insideclimatenews.org/news/02112015/boulder-taxed-its-way-climate-friendlier-future
https://www.smartgrowthamerica.org/app/legacy/documents/Boulder-Carbon-Tax.pdf

「エコノミストは、他の何よりも気候変動について議論することが好きです。[...]しかし、彼らの政治的信念に関係なく、全ての最大の問題について、彼らは合意しました。気候変動を解決する最良の方法は、世界的な炭素税を通じてであると彼らは主張しました。」

—エコノミスト、2015 年 11 月 28 日

炭素税は、燃料の炭素含有量に課される税であり、炭素排出量取引と同様、カーボンプライシングの一種です。2018 年時点で、少なくとも 27 か国と地方政府が炭素税を導入しています[5]。研究から、炭素税により温室効果ガスの排出が効果的に削減することが示されています。炭素税は、温室効果ガスの排出を削減する上で費用効果の高さが見込まれる手段を提供し、炭素税収益は、都市開発プロジェクトに費やすことができます。

非税財源

地方収入の他の財源には、例えば、料金（水、電気、公共交通機関、駐車場、道路使用、廃棄物収集等）、賃貸収入、交通違反の罰金、免許と許可、および地方施設の使用の際の入場料が含まれます。こうしたサービス料は、サービス提供費用の全部、または一部を回収することを目的としているため、公共サービスの資金調達で最も適した手段の 1 つである必要があります。

これは、地方自治体の非税収の一種であり、収入構造の管理と多様化について重要な利点を提供します。支払いが受益者による使用と直接リンクし、更に、適切に管理されていれば、サービスプロバイダによるコスト回収も可能になるため、確実、公正、かつ効率的な収益源です。さらに、地方自治体には、管理、料金体系、徴収に関して一定の自治権もあります（IDB、2017 年）。

5.「炭素税：国際的な経験から何を学べるか？」、エコノファクト、2019-05-03

1.1.2. 政府間財政移転

他のレベルの政府（一般的には国家）から移転したリソースは、多くの地方および地域政府の主な収入源です。しかし、多くの地方自治体は政府間財政移転に大きく依存しており、多くは不安定、または不適切な移転に苦しんでいます[6]。

国ごとの法的規定や移転体系に応じて、政府間財政移転は、無条件か、または条件付きであり、返済する必要はありません。とはいえ、移転の依存度が高いことには、いくつかの欠点があります。1 つは、移転したリソースが国や連邦の予算からのものである場合、その利用可能性はこれら予算に影響を与え得るマクロ経済動向により、影響を受けます。これにより、移転は脆弱、不安定で、予測不能な資金源となり、地方レベルで中長期計画を立てることが困難になります。また、移転が割り当てられた場合、地方自治体は、最優先の分野でこれを使用できない場合もあります（IDB 2017）。部署同士の意思疎通や、中長期的な戦略と優先事項の調整が不十分であることにより、移転は最大限に活用されない恐れもあります。

条件付き（割り当て済み）移転

割り当て済み移転は、特定の規定された目的で使用する必要があります。条件付き補助金を使い切っていない場合、このような基金の特性、およびこれらが他の気候関連活動への資金供給に使用できるかどうかという国家の状況に依存します。

条件無し（未割り当て）移転

未割り当て移転は、あらゆる目的、通常、基本的な自治体の機能を満たすために使用できます。

補助金

補助金は、特権型の財政援助と見なされることが多く、通常は減税形態を取ります。政府は、補助金を通じて、一般経済の活動を通じて効果的に支援されていないか、または競合国の経済活動で削減され得る開発を推進します。

1.1.3. 他の国内資金調達

政府所有の開発金融機関

政府所有の開発金融機関は、現地投資のリスクを軽減し、新たな民間資本を引き付けるために、助成金、ローン、国債および保証を提供できます。開発銀行とファンドは、商用銀行への資金供給を拡張することもでき、それから、商用銀行は地方自治体や民間部門に融資します[7]。

地方開発基金（MDF）

多くの地方自治体／地方政府は、都市開発専用の独自の開発基金を設立しました。MDF は、公共投資の新たなリソースを調達することを目的としています。

カナダ　グリーン地方自治体基金（GMF）

グリーン地方自治体基金は、2000年に連邦政府によって設立されました。それ以降、カナダ市町村連合（FCM）の下で5億ドルの寄付金まで成長しました。現在では、GMFは環境問題に取り組む革新的なソリューションを推進する地方自治体のプロジェクトを支援しています。主な目的は、自治体が自治体による持続可能性プロジェクトへの投資を活用し、認定されたプロジェクトの適格な受給者に補助金、融資、および／または融資保証を提供するのを支援することです。

出典：https://fcm.ca/en/programs/green-municipal-fund

6. 市財政ガイド、国際連合人間居住計画（UN-HABITAT）、2009 年
7. スモールリッジ等 2013 年：国際気候変動ファイナンスの触媒化における国家開発銀行の役割

A European Union Programme

ポルトガル　アルマダ低炭素気候基金

2009 年、ポルトガルのアルマダ市は、エネルギー効率と再生可能エネルギーへの投資に融資することで、アルマダの二酸化炭素排出量を削減することを目的とした「低炭素気候基金」を設立しました。

アルマダ低炭素気候基金は、自治体の日常の活動から発生する炭素排出量の簡素な経済的評価で裏付けられた自発的な金融方式です。この基金では、二酸化炭素排出に関わる費用が内部化され、その補償に寄与することを保証します。

アルマダは、この基金でエネルギー効率の投資を増やすことに成功しており、結果として、自治体に明確な純利益がもたらされています。他の利点には、資源効率の改善、エネルギー料金と管理コストの削減、地域のグリーン経済活動の強化があります。

出典：https://www.covenantofmayors.eu/news-and-events/news/1387-almada,-portugal-a-revolving-fund-for-less-carbon.html

助成金

助成金は払い戻し不能な財源です。助成金の大きな利点は、関連する資金調達費用がないことです。一方、助成金は時間制限があり、プロジェクトが終了すると、常に持続可能とは限りません。

ドイツ　都市開発助成金

プログラム年度 2017 年：都市開発助成プログラムのための 7.9 億ユーロの連邦基金

「ソーシャルシティ」プログラムは、以下を目的とする 1 つのコンポーネントです。

- 住宅と生活条件、社会インフラを改善するための都市開発への投資
- 他のパートナーを含めた学際的なアプローチとコラボレーション（ノウハウ、資金提供）
- 住民の奨励と参加
- 近隣管理
- 近隣の統合開発戦略

出典：ティルマン・ブッフホルツ、連邦環境・自然保護・原子力安全省、スペインマドリード　EUKN ポリシーラボ、2017 年

譲許的融資

譲許的（ソフト）融資は、民間の貸し主からの市場金利ローンよりも、条件が有利です。その多くは金利が低く、返済期間が長いです。主として、収益源やコスト削減を生み出すことが期待されるインフラへの大規模な資本的支出で使用されます。

保証

公的保証は、金融機関、つまり、商用銀行だけでなく公的銀行も融資を提供することを推進する金融手段です。保証は、現金サポートやクレジットを一切提供しませんが、元の貸し主が財政的に困難で、返済できない場合に備えて、債務の返済を保証します。

保証は、保証人による貸し主への約束として機能します。つまり、借り主が支払いを怠った場合、保証人は指定した割合の元本を貸し主に返済します。つまり、借り主の支払い不履行の場合、保証人は、融資の全部または一部を支払う保証を提供します。

1.2. 民間財源

大規模な投資には多額の設備投資が必要です。そのための上記の公的財源からの収入（税、ユーザ料金、および政府間財政移転）が十分である可能性は低く、地方自治体／地域政府は民間資金に頼る必要が出るかもしれません。

民間融資

民間融資は、商用銀行や他の金融機関から貸し出されます。定義によれば、融資は、利息や他の金融費用とともに、融資金額の将来の返済を条件として提供されます。融資は、特定の1度限りの金額用もあれば、指定限度額、または上限額までの無制限の融資限度として利用できる場合もあります。

地方自治体／地域政府の借入能力には限界があり、債務制限があるため、借入は、発展途上国の地方自治体の収入の僅かな財源であることが多いです。ローンの信用度の申請が、通常、前提となります。この種の外部資金の使用に関する大きなメリットは、地方自治体が単独では資金を供給できなかったプロジェクトに資金を提供できることです。融資は、地方自治体が本来実現できなかった成長を促進するために、大規模資本設備の購入でも使用できます。

一方、貸し主が、投資に対する利益を求めていることを忘れてはなりません。利子が全投資コストに加わり、外部の資金調達が当初計画よりも財政的負担になることがあります。

融資は、革新的な方法、例えば、ユーザが支払った料金で返済することもできます。

エクイティ

エクイティファイナンスは、投資でリスクを冒そうとする投資家（初期段階でも）から資本を呼び寄せることができます。エクイティファイナンスは、投資家の所有権を創出し、確保するための重要な方法でもあります。エクイティファイナンスの利点の1つは、明確な返済スケジュールがある債権ファイナンスとは異なり、市場から調達された資金を返済する必要がないことです。

2. 結論

地方自治体が利用できる資金の金額は、地方自治体が提供できるサービスの量と質の重要な決定要素です。地方で調達した収入が限られている場合、都市政府の支出は問題を抱えることになります。

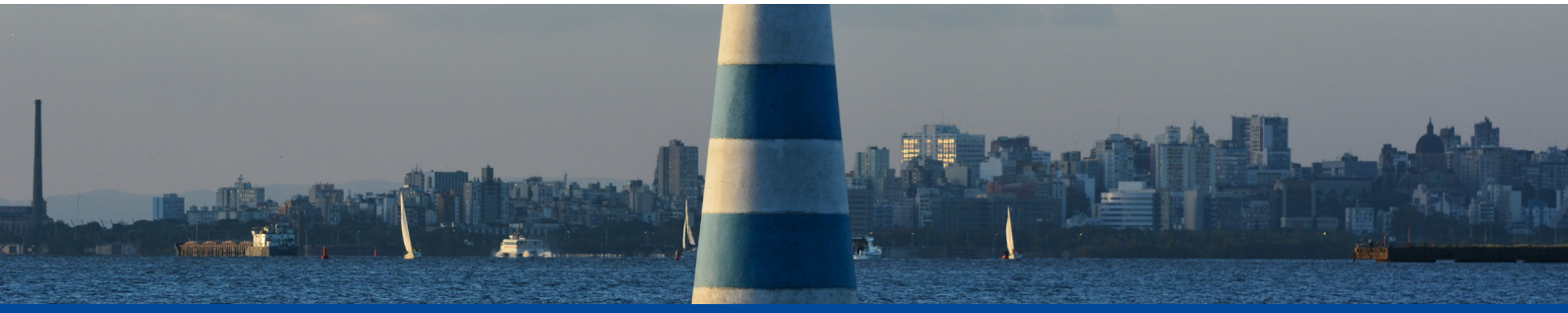
過去数年間、地方自治体レベルでの急速な都市化の収入は、支出要件の増加に追いついていません。地方自治体がサービスとインフラストラクチャへの投資に大きな責任を担っていることを鑑みると、地方予算の既存収入源の強化（例えば、独自財源収益、移転など）、および非従来型金融商品の導入は、この地域の都市開発の重要な一面です（UNH 2009 年）。

トレンドと課題

財政の地方分権化、つまり、中央政府から地方政府への財政的責任の移転の傾向が高まっていますが、この進歩は、発展途上国ではまだ非常に遅いです。地方分権化には、地方レベルでの説明責任と透明性が欠かせません。

予算策定に市民が参加することを通じて、参加型予算編成は、市民の関与と地方分権化の革新的な方法となり、地方行政と市民とのコミュニケーションや対話を改善します。予算決定に際して、最も貧しい市民が発言権を得られるようにすることにより、社会的包摂を促進し、町内会や小さな組織に活力が与えられます。とはいえ、予算決定を実施に長時間かかる可能性があります。その理由の一部は、プロセスの仕組みに関する詳細を市民に教える必要があることです。

A European Union Programme



ブラジル　ポルトアレグレの参加型予算編成

ブラジルのポルトアレグレは、参加型の予算編成を行う初の都市であり、この方式は、1989 年に導入されました。現在、これは、ブラジルの多くの自治体と、ラテンアメリカなどのいくつかの国で使用されています。参加型の予算編成は、都市周辺のサービス（特に、水と衛生）と生活の質の著しい不平等を解消する方法として、一部導入されました。

選出された代表者の定期的な意思決定フォーラムは、さまざまなレベルで作られています。具体的には、16 の地域フォーラムでは、市内のさまざまな地域の人々が集まり、5 つのテーマ別フォーラム（健康、教育、住宅、衛生など）には、市内から人々を集めます。このように、地方自治体予算委員会は、地域およびテーマ別フォーラムの代表者で構成されています。

このプロセスは、ブラジルの地方自治体の総予算の 5〜15% に及ぶすべての資本支出をカバーしています。ポルトアレグレでは、予算編成プロセスの参加者数は、現在毎年 14,000 人を超えています。

出典：アバーズ 2001 年、ゴールドスミスとヴェイナー、2002 年、セラゲルディン他、2008 年

地方自治体／地方政府によっては、土地開発利益還元やエクイティなど、従来とは異なる多様な手段を使用していますが、その使用はまだ十分な可能性に至っておらず、地方自治体には、税金と政府移転が最も重要な収入源です。さらに、課税については、高いレベルのサービスを提供することで、都市の経済的な実行可能性を維持し、それと同時に、ビジネスを妨げず、市民に受け入れられるように税金を十分に低く抑えることの適切なバランスを見つけることは容易ではありません。適切な税率と価格を定めるには、多くの地方自治体／地方政府に欠けている特別な専門知識が必要です。大きすぎる政府の移転は、効率的な地方の価格設定政策を損なうこともあります。

別の課題として、移転が安定して予測可能な財源になることは殆どあり得ません。地方自治体が受け取る金額は、一部が献金元政府の財政状態に応じて、年ごとに異なります。予測可能性が欠如していると、自治体が支出を計画することを困難にします。助成金が減少した場合、地方自治体／地方政府は、資産や他の税金、ユーザ料金、他の収入を増やすか、あるいは、支出を削減することで、失われた収入を補う必要があります（UNH 2009 年）。

とりわけ、後発開発途上国における民間資金の収集は、公共部門と民間部門双方に関わるリスクのため少ないです。貸し主の観点から見れば、制約には、地方自治体レベルでの透明性がある会計システムが無いこと、担保が不足していること、および商業債務コストに殆ど見合わないプロジェクトの収入源が無いことが含まれます（Cities Alliance 2005 年）。

公的財源や民間財源により金融商品を集め、運用して、プロジェクトを管理する地方自治体／地方政府は、しっかりとした財務構造を持ち、適切なスキルと能力を備えている必要があります。優れた財務管理に投資すると、無駄な支出を削減し、収益収集を改善し、信用力の推進に寄与することにつながります。

INTERNATIONAL URBAN COOPERATION
European Union

A European Union Programme

IUC プログラム

国際都市間協力（IUC）プログラムにより、世界の様々な地域の都市がつながり、共通の問題に対処する解決策を共有できるようになります。これは、公共部門と民間部門並びに研究とイノベーションの代表者、コミュニティグループ、市民とが協力して持続可能な都市開発を促進するための欧州連合による長期戦略の一環です。IUC の参加を通じて、都市は世界中の連携組織と知識を共有および交換することで、よりグリーンで、より豊かな未来を築くことができます。

IUC プログラムは、地方自治体が互いに学び合い、積極的な目標を設定し、永続的なパートナーシップを築き、新しいソリューションを試し、都市の国際的な姿勢を高める機会です。その活動は、EU の都市計画、国連の持続可能な開発目標、パリ協定など、都市開発と気候変動に関する主要な国際協定だけでなく、政策目標の達成も支援します。

著者
エステル・モジョロシー博士

レイアウト
マッテオ・フランチェスキ

謝辞
シルビア・アッサリーニ、ジョルジア・ランベリ、マリーケ・ファン・スタデン

グラフィック
ショーン・キャロル、デニス・クンツ（ウンガー+）、欧州サービスネットワーク

A European Union Programme

この出版物の内容は、IUC 調整部門だけの責任で記載されるものであり、欧州連合の見解を反映するものとして解釈されるべきではありません。欧州連合の機関や実体、あるいはこれらの代理で行動する者のいずれも、本書に含まれる情報の使用に関して責任を問われることはありません。