

JRI リポート：東日本大震災 日本の復興・再生に向けて

震災復興とまちづくり・地域づくり（2）

東北の震災復興で意義ある民間活用を ～民間活用 2つの方向性～

東北の震災復興の財源については、国家財政への過度な負担を減らし、かつわが国経済の活性化に資するためにも、税や国債などの「官」を経由させる資金ではなく、民間から民間へと流れる資金を呼び込む工夫が不可欠である。

本稿では上記の前提のもと、復興を「公共施設の再生（公共事業）」と「民間が独自に実施する復興事業」に分け、PPP/PFI やギャップ・ファンディング手法の効果的な活用について検討する。

2011年6月28日

株式会社日本総合研究所

東北の震災復興で意義ある民間活用を ～民間活用 2つの方向性～

《要 約》

1. 復興事業における民間活用の意義

復興事業を税や国債で賄えば、わが国の財政をより一層逼迫させる要因となる。総額1,500兆円ともいわれているわが国の個人金融資産を震災復興に役立てていくためにも、民間から民間へと流れる資金を呼び込む工夫が不可欠である。

2. 公共事業における民間活用～“官主民従”の民間活用「PPP/PFI」を中心に～

PPP/PFIは、官が主導する公共事業において民間の資金、ノウハウなどを活用できるほか、「計画策定」「設計」「施工」「管理運営」等を「一括発注」できるため、被災自治体の手間を大きく省ける。

しかし、PPP/PFIは契約までの手続きに時間がかかるため、急を要する施設整備には適さず、逆に最低限の生活が充足された後に必要となる文化施設や図書館、生涯学習施設などに適している。

一方、被災地でのPPP/PFIの実績は必ずしも多くはないことに加え、公共施設の再整備に関する情報が散逸し、被災自治体が単独よりも広域で実施した方が効果的な事業の存在を看過してしまう可能性がある。そこで、「東北復興PPP/PFI支援機関」を設置し、ここに被災地における情報を一元化するとともに、広域事業のコーディネートを行うほか、ともすれば小規模で非効率になりがちな事業群を一括することによって事業規模を大きくするなど、民間が参画しやすい魅力ある事業を創出する役割を付与することを提案する。

3. 民間事業を呼び込む公的支援～“官従民主”の民間活用～

民間が実施する復興事業に対しても、民間ファンド等からの投資を呼び込むための魅力づくりが必要である。コストとエンドバリュー（開発事業による最終的な収益）との差（＝ギャップ）に対して補助する「ギャップ・ファンディング」を実施することにより、この公的支援（ギャップ分）の何倍もの民間資金の流入を実現していくことを期待する。

また、事業を推進する「組織体制」として、民主導による「第三セクター」の価値も再考すべきである。“民が主導”した第三セクターは、現在でも堅実な経営を続けているケースが多い。

震災復興では、ともすれば「官」の役割を過剰にとらえがちであるが、より厳しい局面での官民連携であるからこそ、「民の活力を最大限に引き出す」ための官の関与を考えるべきである。

1. 復興事業における民間活用の意義

(1) 税・国債への依存には限界

政府は、2011年度の一次補正予算として約4兆円規模の財源を確保し、東日本大震災(以下、本震災)の復旧及び復興を進めることとしている。

がれきの除去や道路、水道等のインフラの復旧は迅速に行わなければならない、これらはいわゆる「真水」と呼ばれる、税金を直接投入する公共工事によって行われる。しかし、すべての復興事業を「真水」で賄えば、おのずと国家財政への負担が増し、わが国の財政をより一層逼迫させるにもかかわらず、昨今の論調は、税や国債・地方債等、「官が調達する資金」に傾倒しているきらいがある。復興事業の財源問題は、もっと柔軟に、多様性をもって検討する必要があるのではないだろうか。

(2) 民間資金の積極的な活用を

そこで、注目するのが「民間資金」である。民間資金とは、税金や国債といった「官」を経由せずに復興事業に活用される資金ことである。わが国の個人金融資産の規模は世界でも突出しており、総額1,500兆円ともいわれているこの資産を、震災復興にも役立てていくべきである。

くしくも、わが国の国債格付が格下げの方向で見直される動きもでていいる。復興事業において民間資金を積極的に活用することによって国家財政への負担を減らし、わが国が財政の健全化に向けた努力をしているというメッセージを世界に発していく必要がある。

(3) 多忙を極める復興現場への人員・ノウハウ補完

さらに、民間活用の意義は資金面だけでなく、事業推進のノウハウや創意工夫によって、より効果的、効率的に事業を実施できる点にもある。被災地では、職員も多数被災したために、貴重な人員や経験知が失われてしまった自治体も存在する。多忙をきわめる復興現場において、人員やノウハウ不足を補完する意味でも、民間の存在意義は大きいはずである。

(4) 民間活用の「2つの側面」

本稿で触れる民間活用には2つの側面がある。

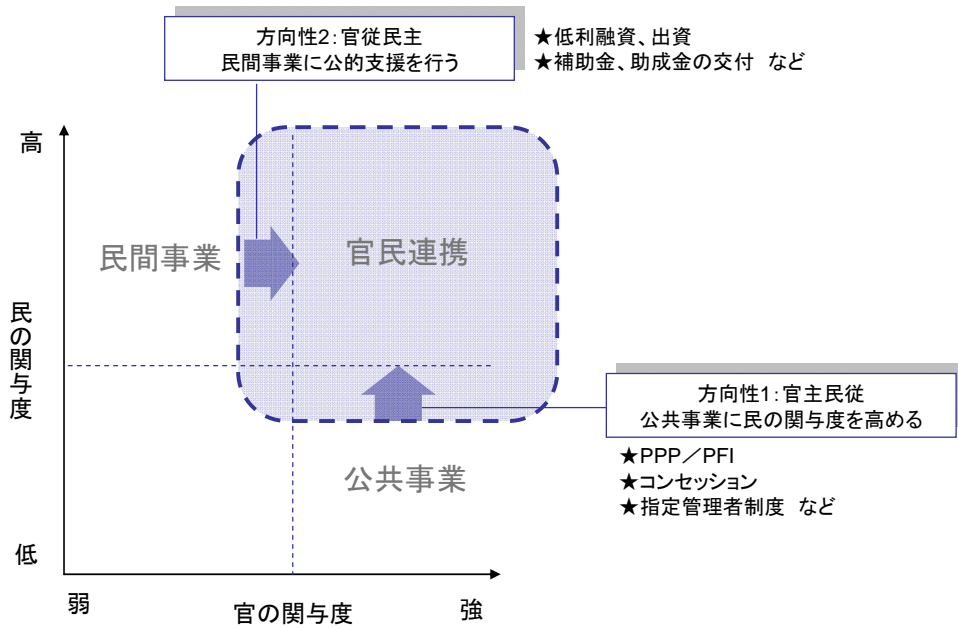
1 つは国・地方自治体を実施する公共事業に対して民間の関与度を高める「官主民従」のパターンであり(方向性1)、民間資金によって公的施設を整備するPFI(プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)が代表例である。このほか、空港事業などにおいて昨今議論されている「コンセッション」(施設は官が所有し、事業権を民間が有する事業スキームのこと)、地方自治体の指定を受け、民間事業者が公共施設を管理・運営する「指定管理者制度」なども該当する。事業スキームによって明確にPFIには分類できないケースもあり、パブリック・プライベート・パートナーシップの頭文字をとって「PPP」と呼ばれることもあるため、本稿では「PPP/PFI」と表記する。

もう1つは民間が主体となっていく復興事業に対して、国・地方自治体等が公的支援を行う「官従民主」のパターンである(方向性2)。中心市街地の再整備、観光施設の再生、農業や水産業の6次産業化の民間事業に、低利融資、出資、補助金・助成金等の公的支援を行うケースが想定される。

本稿での焦点は、震災復興において「官民連携」の領域を広げていくことによって、公費の負担を抑制し、かつ民間ならではのノウハウや創意工夫を最大限に生かす可能性を示唆することである。

(図1)

図1 本稿における民間活用の2つの方向性



2. 公共事業における民間活用～“官主民従”の民間活用「PPP/PFI」を中心に～

(1)再整備を急ぐ施設には不向きな PPP/PFI

まず方向性 1、すなわち「公共事業に民の関与度を高める」ことについて検討する。

震災復興においてまず課題となるのは、被災した公共施設、いわゆるハコモノの再整備であり多額の費用を要する公共事業の実施である。PPP/PFI は、公共事業を資金、人材、ノウハウなどにおいて、民間を活用できる手法である。このため、被災地においても積極的な PPP/PFI の導入が望まれるところである。

しかし、PPP/PFI を導入しようとしたときの最大の問題点は、事業実施までに多くの時間がかかることである。具体的には、まず仕様を作成し、公平性の観点から提案内容等について複数の民間事業者で競わせる公募・競争(コンペ)の機会を設け、これを選定しなければならない。さらに、契約にあたっては、もしものことがあった場合のリスクへの対応を明確化しなければならない。これらの手続きに最低 1 年～1 年半を要することから、道路や港湾等のインフラの復旧や仮説住宅の建設、学校の再建など、住民の生活再建に至急必要な事業には PPP/PFI は不適當である。

(2)PPP/PFI が適用できる復興事業とは

以上から、PPP/PFI は被災地での最低限の生活が充足された後に必要となる施設、具体的には文化ホールや図書館、生涯学習施設などの教育文化施設のほか、比較的時間をかけて整備を検討する高度医療機関の再整備などへの適用が期待される。

また、PPP/PFI 事業と一般の民間の都市開発事業を関連づけて実施すれば、インフラや都市施設を含む基盤整備事業と民間都市開発の複合化も実現できることに加え、避難所や防災拠点にもなる中高層の公共・民間複合施設の整備なども可能である。(表1)

表1 震災復興事業における PPP/PFI の適否

類型	適用事業のイメージ
PPP/PFI に適さない事業	<ul style="list-style-type: none"> ・仮設あるいは新設の緊急度が高いケース
PPP/PFI に適している事業	<ul style="list-style-type: none"> ・当面仮設で対応でき、新設の緊急度が低いケース ・そもそも新設の緊急度が低いケース

(3) PPP/PFI が持つ「包括性」のメリット

ところで、PPP/PFI にはもう一つ注目すべきメリットがある。それは「包括性」である。

公会計の仕組み上、公共事業を実施する場合は、「計画策定」「設計」「施工」「管理運営」といった事業段階ごとに分割して毎年度予算要求を行い、議会承認を得なければならない。しかし、PPP/PFI の事業スキームであれば、これらの事業段階を 1 セットにして民間事業者により「一括発注」できるのである。被害を受けた多数の施設の整備事業を一括して発注することができれば、発注にかかる手間を大きく省くことができ、被災自治体にとってもメリットになる。

さらにメリットは業務の包括性ばかりではない。通常の公共事業であれば単年度での契約しかできないため、毎年度、事業者の契約業務が発生する。しかし PPP/PFI であれば、一般的には 10～15 年にわたって複数年の契約をすることができるため、毎年の契約業務で発生する事務コストも効率化できるのである。

(4) 被災地における PPP/PFI の推進体制の構築を

しかし、被災地である東北地方におけるこれまでの実績は必ずしも多くはない。内閣府によると、平成 21 年度までに全国で実施された PFI 事業は 366 件であるのに対し、被災地では岩手県 7 件、宮城県 14 件、福島県 1 件にとどまっている。

この背景には、PPP/PFI が小規模な事業にはあまり適さないことがある。一般的に PPP/PFI の事業は、事業を組成するにあたって多くの主体が関与することから、その調整に多くのコストを要するため、事業規模が小さいと成立しにくい。また、被災の混乱のため、公共施設の再整備に関する情報が散逸し、被災自治体が単独よりも広域で実施した方が効果的な事業の存在を看過してしまなどの可能性もある。さらに、事業を担う民間事業者にとっても、被災地からの情報が集約化されていないために、適切なタイミングで効果的に関与することが困難である。

そこで、「東北復興 PPP/PFI 支援機関」(以下、「支援機関」)を設置し、ここに被災地における情報を一元化するとともに、広域事業のコーディネートや民間事業者の参画支援等を行うことを提案したい。支援機関において想定される機能は次の 3 つである。

支援①:被災地からの情報収集と仕分け

被災地における文化ホール、図書館、生涯学習施設等の公共施設の整備ニーズに関する情報を集約化し、「PPP/PFI」に適している事業、適していない事業(直営事業)の仕分けを行う。

支援②:PPP/PFI 事業の支援

PPP/PFI 事業が適していると考えられる事業について、事業計画の策定、民間事業者の公募・選定、契約業務の支援を行う。

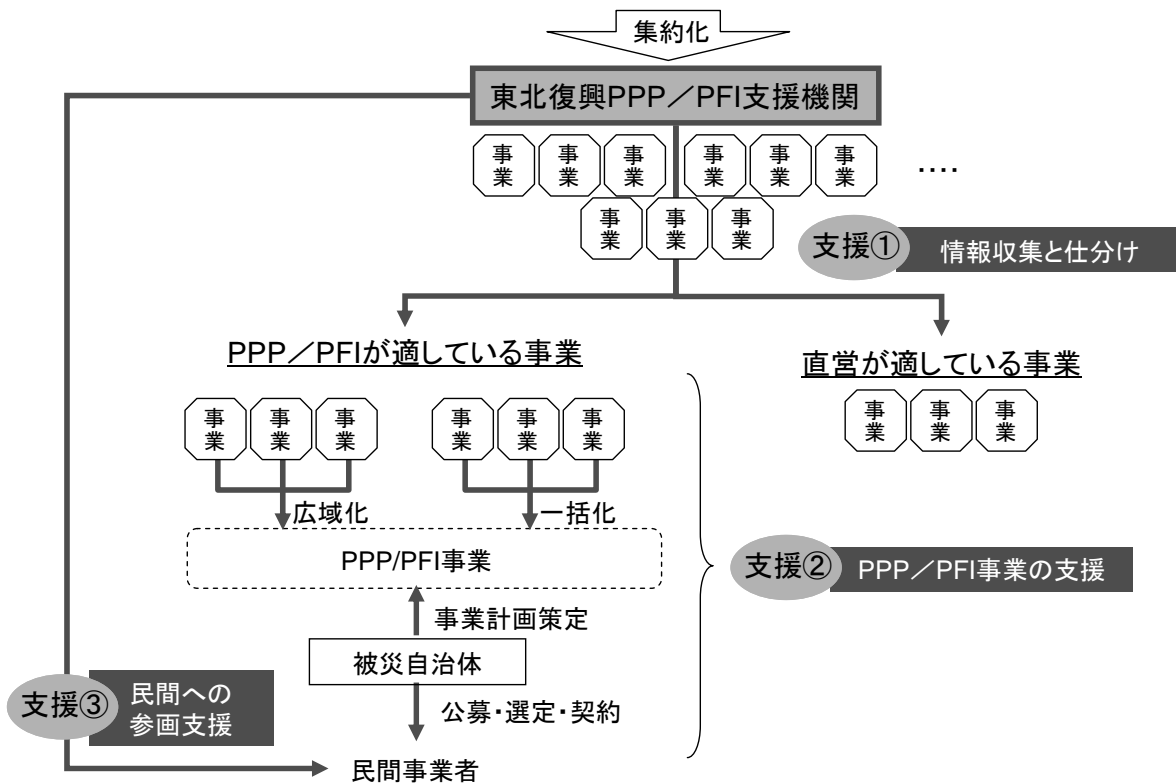
支援③:民間事業者の PPP/PFI 事業への参画支援

PPP/PFI 事業は、参画する民間事業者の存在が不可欠である。民間事業者が事業へ参画しやすいよう、民間事業者に対するノウハウ支援を行う。

支援機関の意義は、ともすれば被災自治体がそれぞれ個別に、かつ小規模な公共施設の整備を必要としている場合において大いに高まる。被災地自治体が個別よりも、広域で整備する方がより効率的になるケースもあるし、通常では PPP/PFI が適用できない事業であっても、一括して事業規模を大きくすることにより PPP/PFI が適用できる可能性もある。さらに、施設を整備した後の運営面においても民間のノウハウを活かすことができ、被災自治体の後年度の財政負担を軽くすることにも役立つはずである。(図2)

図2 PPP/PFI 支援機関のイメージ

文化ホール、図書館、生涯学習施設、避難所や防災拠点兼ねた民間との複合施設の再整備 など...



3. 民間事業を呼び込む公的支援～“官従民主”の民間活用～

次に「方向性 2」すなわち、民間が主体となって実施する事業(官従民主の事業)を被災地に呼び込むための工夫について検討する。

(1) 魅力づくりを支援して民間資金を呼び込め

本震災では、東北地方の基幹産業であるハイテク産業や沿岸部の水産業など、多くの民間事業者も被災した。このため、一般の民間事業における復興としても資金需要も高まると想定され、国内外の金融機関が民間資金による復興ファンドの設立に動いている。

しかし、被災した事業者の多くは、工業製品の下請企業や水産関連などの中小企業であり、これらが民間ファンドが期待する利回りの投資対象となるかどうかは不透明である。また、少子高齢化や過疎化が進んでいる地域では、民間には必ずしも魅力的な投資先として映らない可能性もある。

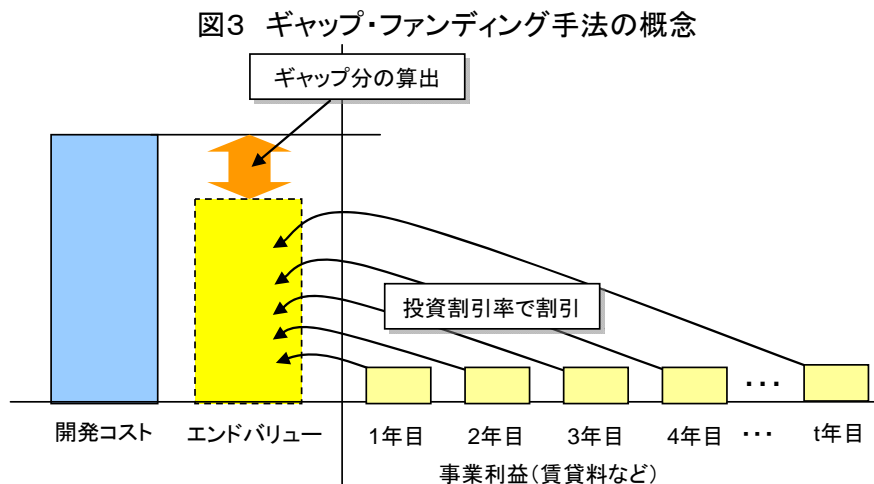
一方、義援金が迅速に被災者に行き渡らない現状に国民が苛立ちを感じ始めている中、たとえ利回りは高くなくとも、被災地の農林漁業や中小企業が再起するために必要な資金をいち早く届けたという声も出てきている。このように、被災地を「応援したい」という、いわゆるマイクロ・ファンドの需要を含めて、民間資金を少しでも呼び込むための魅力づくりや環境整備が求められる。

(2) 民間事業の背中を押す資金支援～「ギャップ・ファンディング」～

復興事業においては、本来は民間資金が投資するポテンシャルを持っているにもかかわらず、被災が原因で事業の見通しが持ちにくくなり、民間が進出を躊躇しているケースも想定される。

この場合、補助金や低利融資、税制優遇等によって民間事業を誘致することが考えられ、政府においても現在、税制優遇の特区は検討されている。しかし、本来、これらの支援は、民間事業の採算に対する「不足分」を補うものであるが、わが国においてはこの「不足分」についての明確な根拠は必ずしも存在せず、補助金であれば事業費の1/2、1/3など、定額の支給が行われている。この方式では補助額の過不足が発生しやすい。

そこで、新たな方法として「ギャップ・ファンディング」の可能性を検討したい。ギャップ・ファンディングとは、民間事業として採算を取ることが困難な開発事業に対し、コストとエンドバリュー(開発事業による最終的な収益)との差(=ギャップ)を補助金として支給し、民間主導による都市開発事業を推進する制度である。1990年後半に英国において実施された手法であり、民間事業者にとっては不採算となりがちな地方部の開発事業を誘導する効果がある。これまでの英国における実績としては、急激な産業構造の転換により、土地利用がたちゆかず荒廃した都市における開発や、土壤汚染地域(ブラウンフィールド)における業務ビルの開発などがある。(図3)



コストと収益の差を明確にし、その額面を補助する制度であるため、理論上、補助額の過不足は発生せず、補助額の根拠も明解である。また、公的支援を行うギャップ分の何倍もの民間資金の流入があるため、国や地方自治体にとってはいわゆる「レバレッジの効いた」投資効果を見込むことができる。ただし、試算されたギャップ額の妥当性を保証する制度が必要であり、英国では専門家（不動産鑑定士やコンサルタントなど）による厳格な評価によってギャップの査定が行われている。

ギャップ・ファンディングは、民間にとってのエンドバリューが見込める地域において、被災で不利となったギャップ分だけを官が支援し、あとは民間が主導して被災地を開発していく手法であり、「あと少し」の乖離が原因で躊躇する民間の背中を「一押し」する効果を持っていると言えよう。

(3)「震災復興基金(ファンド)」を民間事業に活用を

現在、国や自治体による公設の「震災復興基金(ファンド)」も検討されている。ただし、これはあくまでも被災者の生活再建と公共事業の財政支援のために活用されるものであり、現状では民間が主体となる事業の資金調達手法としては想定されていない。しかし、本震災では農林水産業関係や製造業等において中小企業も被災しており、独力では復興が困難な主体も多いと考えられる。このため、「震災復興基金」を民間事業にも活用できるようにするための検討が必要である。

また、「震災復興基金」を民間事業に対する公的支援として活用できると想定した場合、上記で述べた「ギャップ・ファンディング」にも活用できるはずである。公設の「震災復興基金」だからこそ、ギャップ分の何倍もの民間資金の流入が期待できる事業に対しては積極的に活用していくべきであり、これは同基金の趣旨にも沿うものになるのではないだろうか。

(4)民主導による「第三セクター」の価値再考を

以上の資金支援のほかに、事業を推進する「組織体制」の構築に対する支援として、民主導による「第三セクター」の価値を再考したい。ここで“民主導による”という考え方が非常に重要である。

民間事業は原則として民間資本だけで事業を運営していくことが最も望ましい。しかし、事業の開始段階、あるいは試行段階において、資金や資本の不足分を官が補填するいわゆる「第三セクターとしての株式会社」も有効であると考えられる。かつて第三セクターは経営破たんを起こす事例が全国で相次ぎ、責任・権限の不透明さとずさんな経営管理が批判された。このため、一般的に第三セクターに対する信頼度は非常に低い。

しかし、深刻な経営破たんは、官が主導して民が受身になって組成された第三セクターのケースに顕著なのであって、地域産業や特産品開発・販売、観光事業等において“民が主導”して組成された場合には、現在でも堅実な経営を続けている第三セクターも多い。地域密着での強みを活かした民間事業には、第三セクター方式の株式会社は有効なのである。

つまり、第三セクターは仕組みが悪いのではなく、民間の領域に官が過剰に干渉するなど、運用の仕方に問題があったのである。今回のような窮地の中で、しかも人口減少が進む地域において民間事業を生み、育てていくための仕組みとして、第三セクターの機能は今一度見直されてよい。

(5)過剰な官の関与は逆効果

しかし、公的支援においては、官が過剰に関与するとかえって逆効果となる。

震災復興事業は、非常時の政策でもあることから、とすれば「官」の役割を過剰にとらえてしまいやすい。しかし、どのような時であっても、民間事業においては官民の役割分担に本質的な変化はない。より厳しい局面での官民連携であるからこそ、「民の活力を最大限に引き出す」ための官の関与のあり方を再考するよい機会でもある。民でできることは民が担うという原理原則に沿い、民の活躍の場をより広げることができる新たな公的支援の道筋を探っていくべきである。 以上

【補論】

震災特需にあっても財政規律を忘れるな ～地方自治体の財源確保としての TIF の可能性～

(1)「将来の税収増」を元手に規律ある起債

本稿では、震災復興事業の財源について、税や起債を通じてではなく、ある意味で“純粋な”民間資金を震災復興に活用するための方策について検証してきた。

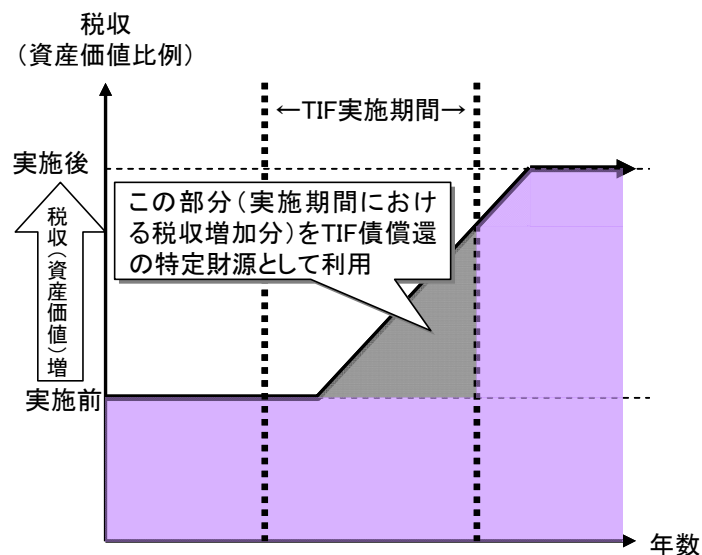
しかし、震災復興にあたっては被災地が主役であり、あくまで「地方主権」の趣旨に沿った進め方でなければならず、この観点に立てば、地方自治体が自らの財源確保に積極的に努めていく必要性についても本来は検討されなければならない。

そこで、通常の起債に「一工夫」を加えた新たな資金調達手法の可能性についても触れておきたい。「一工夫」とは、「将来の税収増」を元手に起債(借金)をすることであり、「タックス・インクリメント・ファイナンス(以下 TIF)」と呼ばれる。

(2)米国では一定規模の都市における荒廃地域等で適用

TIF は、「タックス(TAX)」との名前の通り、都市開発によって生じる「税収増」を事業費に充てる仕組みである。基盤整備や民間開発により増加が見込まれる将来の固定資産税収入を引当に、地方債の一種である TIF 債を発行して事業費をまかなう。住民負担増を先行させない都市再生手法として米国で発達し、1952 年にカリフォルニア州で最初の TIF 法が成立したのを皮切りに、現在までに全米の大半にあたる 48 州で制度化されている。TIF は一定規模の都市における荒廃地域や古くからの中心市街地、郊外の未開発地域などにおいて、①不動産の現在価値が比較的 low、限られた資金で用地買収や面的整備が可能となるケース、②都市基盤向上や環境整備により将来の TIF 債償還に十分な資産税収増が期待できるケースなどで適用されている。(図4)

図4 TIF のファイナンスイメージ



(3) TIF は民間を呼ぶための官の先行投資

TIF は、民間開発を誘導するために、官が起債によって当該エリア一体に先行投資する手法である。このため TIF が成功すれば、民間の開発事業を呼び込むだけでなく、開発された施設等におけるビジネス誘発の効果も有しており、プロジェクトの入口、出口両面での効果が期待できる点である。さらに、増税等により現在の直接的な住民負担を増やすことなく、比較的小規模な地元資金による事業化が可能であること、事業対象となる地域を特定するため「受益と負担の関係」が透明であること、などの利点もある。

しかし課題もある。当然ながら事前に見込んだ税収増が達成できない場合には住民負担が生じるリスクがある。このため、事業資金を十分まかないうる「資産税収増」が見込まれることが条件となり、地域の人口規模や投資余力が小さく、将来価値の大幅な向上が見込めない場所では導入が困難である。また、TIF の対象地域において民間事業者が積極的に事業に乗り出し、地域の投資・利用価値を高めていくという相当の企業努力が伴う必要もある。民間の積極的な参画が不可欠であるという点において、官民連携の要素を多く含んでいる。

以上の視点で復興再生事業における TIF の活用可能性を考えると、例えば、①十分な都市圏人口を備えた市街地商業集積(中心商店街)や、②商工業・サービス業が集積する大規模な交通結節点の周辺(仙台空港周辺や高規格道路のインターチェンジ周辺等)などの地域における展開が想定される。

(4) 財政制度上の課題も存在

一方、いわゆる財政調整制度と呼ばれる国からの地方交付税が存在するわが国においては、起債の償還分についてこの地方交付税が充てられている。「将来の税収増」を引当として起債する TIF は、本来はこの増収分で償還されなければならない、ここに国からの支援が入るのは財政制度上の大きな問題である。

この問題を解決するためには、TIF 起債分を一般会計からはずして特別会計で管理するとともに、ここには国や県からの支援は入らないようにすることが必要である。さらに、起債時には事業リスクが考慮され、一般会計での起債より償還金利は高くならざるを得ない。

(5) 地域の自立のための手法として、特区で TIF の可能性検証を

以上のとおり、実際の運用にあたっては課題も多い TIF ではあるが、地域主権の観点から見れば、地域が将来にわたり生み出す価値を元手に中長期的な視点に立って地域で自立した事業を実現するための資金調達手法と考えることもできる。現在の地方自治体における起債は、当該事業から得られる効果というよりも、地方自治体が債務を返済する体力があるかどうかを起債制限の判断基準としている。このため、起債対象の「事業性」が十分に勘案されているとは言いがたい。

また、震災復興においては、ともすれば「復興需要」の美名のもと、起債を乱発し、地方財政の規律をゆがめかねない。この手法であれば、「税収増」以上に過大に効果を見積もった起債はできないため、財政規律の保持にも役立つ。

TIF は、こうした課題を解決するヒントを秘めている。震災復興を契機に特区制度等を活用して、意欲ある地方自治体において期間を限定して TIF の導入検討・試行を行っていく意義は大きいのではないだろうか。

(本件に対するご照会等は、総合研究部門・都市・地域戦略グループの日吉・亀山までお願いいたします(TEL: 3288-4597)。)