

私論

試論

# PFI/PPPを活用し震災復興を図れ

## ～「高台移転」を進める手法としても有効～

研究開発部 PPPアドバイザーグループ長 小宮 一真

2011.07.25

政府が東日本大震災からの復興構想について幅広く議論を行うことを目的に設置した「東日本大震災復興構想会議」は、6月25日に「復興への提言～悲惨のなかの希望～」を公表した。東日本大震災では専門家の予測を超える津波による被害が大多数であったことを踏まえ、今後も物理的に防御できない津波が存在するという前提に立ち、災害時の被害を最小化するという「減災」という基本理念が示された。

さらに提言では、こうした減災の考え方を実現するため、被災地の地形、産業、くらし等の状況が極めて多様であることを踏まえ、地域特性により被災地を5つのモデルに類型化した上で、平地にあった住居や都市機能が被災したモデルでは共通して「高台移転」を復興の基本に据えた。実際、岩手、宮城、福島の3県では、6割超の市町村で高台移転を今後策定する復興計画に盛り込む方針だという(注1)。

### 高台移転に「防災集団移転促進事業」の障壁

高台移転を実現する制度の一つは、「防災集団移転促進事業」である。これは国が住民の居住に適当でないと認められる区域(移転促進区域)内にある10戸以上の住宅の集団的移転を支援する制度であり、地方公共団体に対して事業費の補助を行うものである。1972(昭和47)年度から実績のある制度であり、北海道南西沖地震や新潟県中越地震の際にも適用例がある。

補助対象はかなり幅広い。新しく整備する住宅団地の用地取得や造成、移転者の住宅建設・土地購入に対する補助、道路や飲料水供給施設、集会施設等の公共施設の整備に要する費用のほか、移転促進地域の農地や宅地の買い取りに要する費用等も対象となる。国の補助率は4分の3であり、さらに特別地方交付税などの地方財政措置が講じられることにより、地方公共団体の負担は6%程度にとどまるといわれる。現在、宮城県気仙沼市の舞根(もうね)地区などでこの制度の利用が検討されている。

しかし、地方公共団体の財政負担や関係住民の同意取得といった問題があり、この制度の利用による高台移転は容易ではない。気仙沼市の担当者からは、市の財政負担が膨張しかねないことを理由に、「市内の他の地区で事業に参加するところが増えたら厳しい」との声が出ており、宮城県は「国が全額補助しないと成り立たない」と制度改正を求めている。また、移転対象となる住宅戸数が20戸を超える場合は、その半数以上が集団移転の対象となる必要があるが、宮城県内でこの要件を満たしているのは舞根地区だけで、規模の大きい集落は軒並み難航しているという(注2)。このため、住宅戸数要件の緩和(10戸以下も対象とする)や国の補助率拡大などの実現が必要となってこよう。

加えて、防災集団移転促進事業は、「小規模集落の集団移転」には適しているが、「大きな市街地のまとまった移転」には不向きという特徴もある。対象地域が広くなるにつれ、関係権利者の数が増え、土地取得等に時間を要することが懸念される上に、全体事業費も相応に必要となってくるからだ。

(注1) 『高台移転』は6割超＝国の財政移転が鍵―東北沿岸37市町村の復興計画(2011年7月16日付「時事通信社」配信記事)

(注2) 「高台移転、実現に壁 住民合意、宮城・気仙沼市は財源懸念 東日本大震災」(『朝日新聞』2011年5月12日付朝刊)

東日本大震災では、大きな市街地が広範囲にわたって被災しているケースが多い。大きな市街地の高台移転について、どのようなまちづくりを目指し、事業化のための財源や事業手法をどうするかは、極めて重要な課題といえる。

## 新たな手法として注目される「民間用地での集合住宅提供事業」

現行法で整備されている事業手法のうち、大きな市街地の高台移転に適用できるものとしては、地方公共団体が高台の土地を先行取得し、「土地区画整理事業」を実施する中で被災者用住宅や公共施設を供給する方法や、「災害公営住宅制度」を活用して被災者用住宅を建設し、被災者に一定期間、貸与する方法などがある。

しかし、これらの方法では、高台移転を目指す市街地の規模が大きくなればなるほど、それだけ土地の取得費や造成費、住宅整備費等の費用が増額するため、被災した地方公共団体の負担額も、これに関する国の補助額も無制限に拡大していくことが避けられない。また、このような事業スキームでは、検討や調整だけで数年の時間を要する可能性も考えられるほか、費用対効果という観点から、必ずしも効果のほうを上回っているといえない地域が出てくることも懸念される。

こうした問題点を回避するには、例えば民間事業者が高台の民間地権者用地に被災者用の集合住宅等を整備した上で、これを5年間などの一定期間、地方公共団体が一括して賃借し、被災者に対してそれぞれの支払い能力に応じた使用料で貸し付けるといった“新たな事業スキーム”が考えられる。このスキームが構築できれば、地方公共団体の土地取得や建物整備に要する費用は不要となる。また、土地取得をめぐる協議期間の短縮効果のほか、コミュニティの維持やコンパクトなまちづくり(いわゆる“コンパクトシティ”)の実現等のプラスの効果も期待できる。

本年5月に成立した改正PFI法では、「PFI事業の適用範囲」が拡大され、賃貸住宅の分野でもPFIの活用が可能となった。また、「民間事業者による提案制度」も導入されており、民間事業者側がPFI事業を計画し、地方自治体側に提案することが可能となった。このため、例えば、「特定優良賃貸住宅制度」や「高齢者専用賃貸住宅制度」といった現行の賃貸住宅制度をベースに、PFI事業者が地方公共団体との事業権契約に基づき土地所有者から土地を借り受けた上で集合住宅等を整備、被災者に提供するといったことも、新たな手法として十分成り立つのではないかと考える。

もっとも、こうした事業スキームは、PFIとしての事業性が見込めないと成立しない。事業成立性を高めるため、地方公共団体は、PFI事業者に対する不動産取得税や管理委託期間中の土地・建物に関する固定資産税の減免等のインセンティブ措置を検討する必要がある。また、国としても、賃貸住宅の建設費補助や、地方公共団体の負担となるPFI事業者への支払家賃と賃貸住宅への入居被災者からの受取家賃との差額を補助するなどの側面支援をしていく必要がある。

## 公共施設や上下水道などのインフラ整備にもPFI事業が有効

被災地の高台移転に関して、PFI事業の有効活用が想定される案件はほかにもある。その一つが、地方公共団体が民間事業者に対して被災者用住宅だけではなく、公共施設や商業施設等との複合施設の整備を依頼し、必要な公共施設分等の床を賃借する形態のPFI事業だ。

具体的には、商店経営をしていた被災者がテナントとして入居できる商業施設や温浴施設、健康増進施設、あるいは地元で取れた魚介類や農産物を販売する「直産センター」等の収益施設と、被災者用住宅や市町村役場等の公共施設とが同居する“複合コンプレックス”を開発するというもので、地方公共団体にとっては、土地を用意することなく完成した後に賃借料を支払うだけで必要な公共施設を整備できる。また、収益施設の収益が当初想定を上回れば、その分PFI事業者の採算が改善し、公共施設の賃借料が軽減されるといった副次的効果も期待できる。

さらに、市街地の高台移転に際して不可欠な上下水道などのインフラ整備や運営をPFI事業者にも委ねることも有効だと考える。改正PFI法では、利用料金で事業費が賄えるような場合には、地方公共団体等が所有権を保持したまま、「公共施設等運営権」をPFI事業者にも付与して運営を委託する新たな方式（「コンセッション方式」）が認められた。この方式でインフラ整備を行えば、地方公共団体からPFI事業者への支払いは生じないため、財政難のなか今後巨額の復旧・復興資金が必要となる被災地の市町村が高台移転を推進する上で極めて魅力的な手段となりうる。

## 高台移転後の沿岸部復興は「6次産業化」で官民協働

他方、震災前はもともと市街地が広がっていた沿岸の平地部分については、高台移転後は、産業機能のみを立地させる方向性が復興構想会議の提言のなかで示されているが、ここでも「特区制度」と組み合わせることなどでコンセッション方式によるPFI事業が成立する可能性がある。

例えば、沖合遠洋漁業や水産基地としての復興を目指す地域では、人が集まりやすい港湾部に魚市場を再整備する一方、港の後背地に水産加工会社の機能を集約誘導するような土地利用が合理的だ。ただその場合、単にハコモノを整備するだけでは不十分で、魚市場には魚介類を管理できる生簀や保存加工用の設備を備えたり、隣接した土地に観光客向けの飲食店舗や干物販売店を設けて鮮度の高い魚介類を提供したり、あるいは船釣り客の誘致も目標とした利便性の高い休憩所や駐車場などを整備したりといった付加価値を加えるための「ひと工夫」が重要となってくる。

また、被災地には、米やイチゴなど、全国的に有名な“美味しい農作物”の供給地域も多数含まれる。これらの農村復興に当たっても、農地の集約化や大規模化だけではなく、“観光農園”的な施設の充実を図ったり、農作物の1次加工や2次加工施設を併設したりして、「加工農作物の拠点づくり」を目指すという発想が必要だろう。

このように大震災後の沿岸部の復興には、第1次産業と第2次、第3次産業の融合により新事業を創出する「6次産業化」の視点が不可欠だ。そのためには、漁業組合や農業組合などの関係団体や地方公共団体の地元関係者だけでなく、民間事業者の経験・ノウハウや資金を上手く活用することが大切である。“産地直送を強化したい”と考えている商社や流通業者など、この分野に関心をもつ民間事業者は少なくない。地方自治体が一旦沿岸部の土地を所有した上で、その土地の“産業用地”としての整備・運営を委託するようなPFI事業ができれば、こうした官民協働の一つの有望な手段となりうるのではないだろうか。

現在政府は、復興構想会議の提案を受けて、「東日本大震災からの復興の基本方針（仮称）」を7月中に決定しようとしている。巨額の財政負担をためらい、基本方針から「高台移転の文字が消えた」との報道もみられるが（注3）、改正PFI法で認められた新たな手法等を上手く活用すれば、高台移転や高台移転後の沿岸旧市街地の復興にかかる財政負担を軽減することは十分可能であると考えられる。（了）

（注3）「東日本大震災：被災地再生、高台移転に限定せず 財政支援明記―復興基本方針」（『毎日新聞』2011年7月21日付朝刊）