

相模原市公民連携プラットフォームセミナー
2018年2月21日
於:相模原教育会館

資料1

PPP/PFIと地方創生

東洋大学経済学部教授

川崎 一 泰

kawasaki@toyojp

なぜPPP/PFI(民間活力)が必要なのか？

公共部門

公益性、公平性を追求
必ずしも効率的ではなかった

民間部門の補完(民間ではできない(できなかった)こと)

民間部門

利潤を追求(収益性)
→ 経済合理性
→ 効率化・良質化

- 従来は民間が未熟なため、提供できなかったサービスが提供可能になった
 - 公営プール vs. スポーツジム
- 消費者(市民)ニーズの多様化と財政赤字
 - 限られた人員と資金の中で公民の役割分担が必要になった。
 - 必ずしも公務員がやる必要のない仕事もある。
- 公共サービス≠公務員が提供するサービス

日本における民活の変遷

- 国営事業民営化 → イノベーションを促す
 - 1985年 電電公社民営化(電気通信事業)
 - 1987年 国鉄民営化(鉄道事業)
- 90年代にNPM(New Public Management)の考え方が登場し、業務の効率化、PDCAサイクルによる進行管理
- PFI法制定 → 以降役割分担型に変遷
 - 1999年 PFI法制定
 - 2001年改正(公共施設管理者の拡大、行政財産貸付特例)
 - 2005年改正(行政財産貸付の拡充、民間事業者選定基準の明確化)
 - 2011年改正(対象事業の拡大、民間の提案制度導入、**運営権制度(コンセッション)の導入**など)
 - 2013年改正(民間インフラファンドの機能を担う機構設立)
 - 2015年改正(コンセッション事業への公務員の退職派遣)

PFI/PPPの目指す2つの方向性

- PFIの目的(PFI法第一条)

- 民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する(1)低廉かつ(2)良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与する。

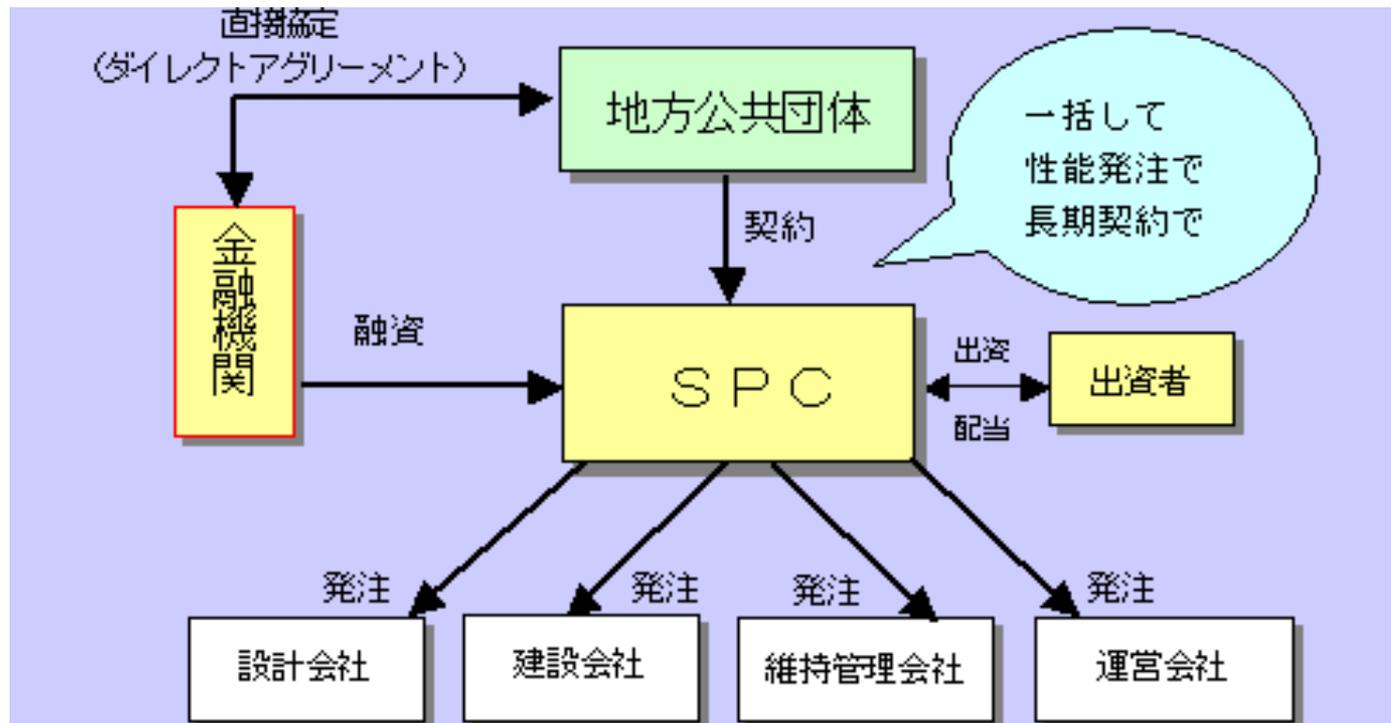
- 低廉

- VFM(Value for Money)
- 公共部門が同一サービスを提供するよりどれだけ安くできるか(コストカットの発想)

- 良好な

- 民間の「稼ごう」とする動機を使い、サービス水準の向上を目指す。

PFIの基本的な仕組み



PFIの事業類型(事業費の回収方法による分類)

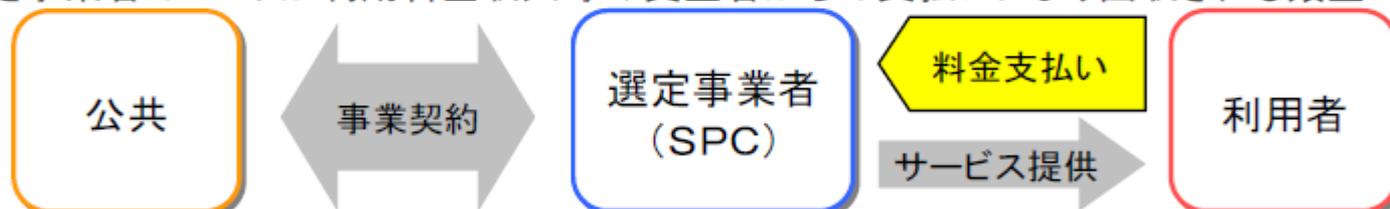
● サービス購入型

選定事業者のコストが公共部門から支払われるサービス購入料により全額回収される類型



● 独立採算型

選定事業者のコストが利用料金収入等の受益者からの支払いにより回収される類型

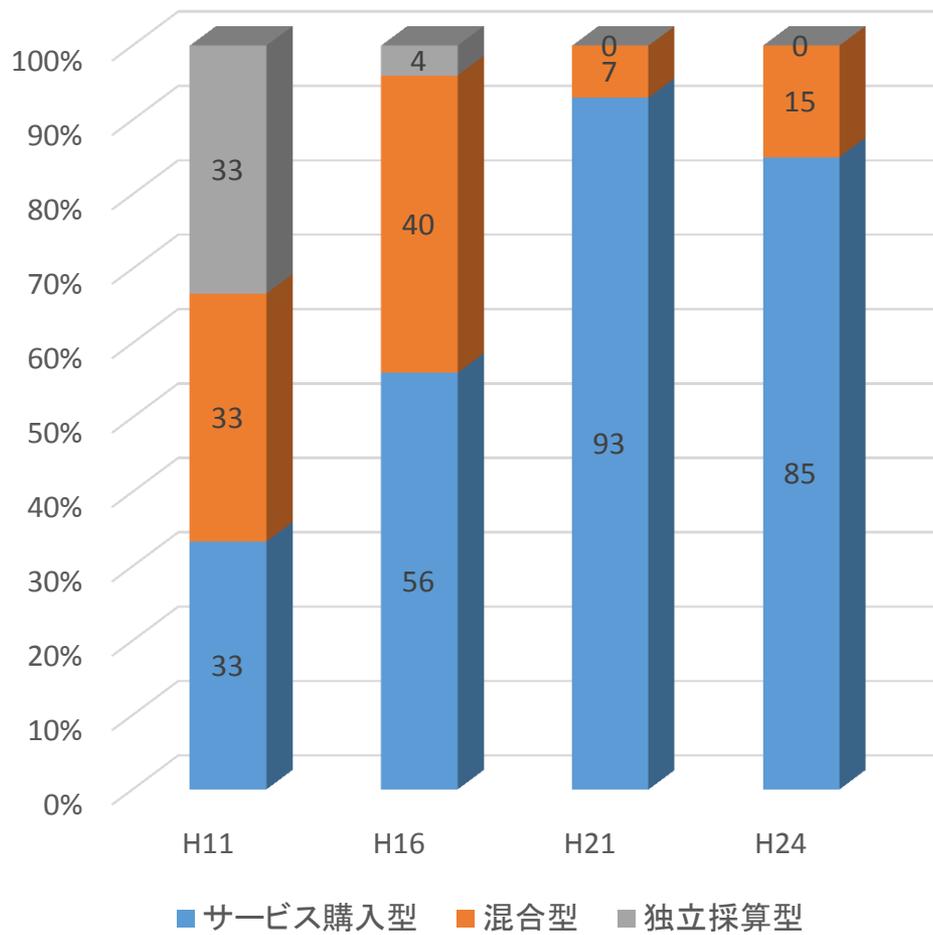


● 混合型

選定事業者のコストが、公共部門から支払われるサービス購入料と、利用料金収入等の受益者からの支払の双方により回収される類型



年度別事業類型の割合

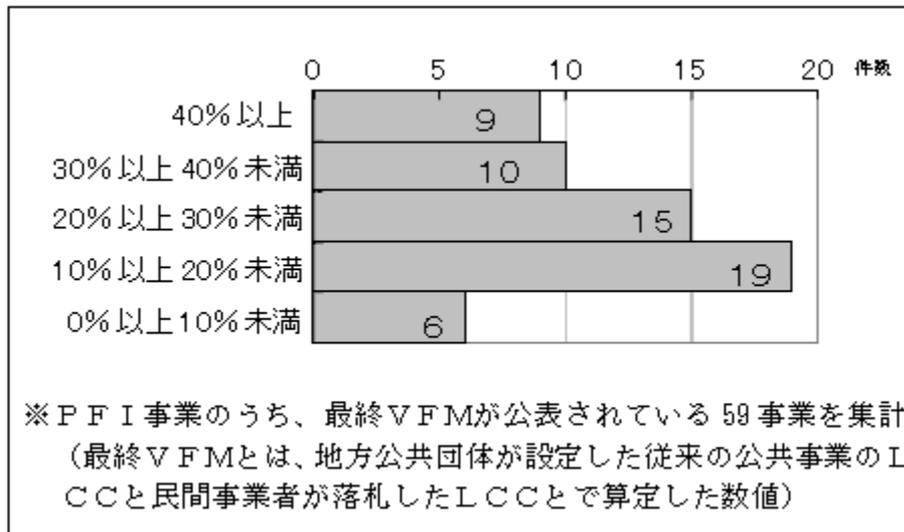


- 民間のインセンティブを引き出すには独立採算型が望ましい。
- 制度発足当初は独立採算型も採用されたが、最近では、ほとんどがサービス購入型の事業になっている。

資料)「PFI事業の実施状況について」(内閣府、H26.6)

PFI事業の成果と課題

- VFMが10%台が最頻、平均20～30%(内閣府資料)



- 事業費の回収は利用者(受益者)負担が原則だが、...

- 事業者が利益を上げることにより極端な拒絶
 - 高いサービス水準を実現し、予想以上の利益が出た場合、公共部門が回収してしまう
 - 背景に公共の土地で商売をすることへの拒絶感
 - 結果、サービス購入型の契約となり、単なるローン契約のようにになっている。

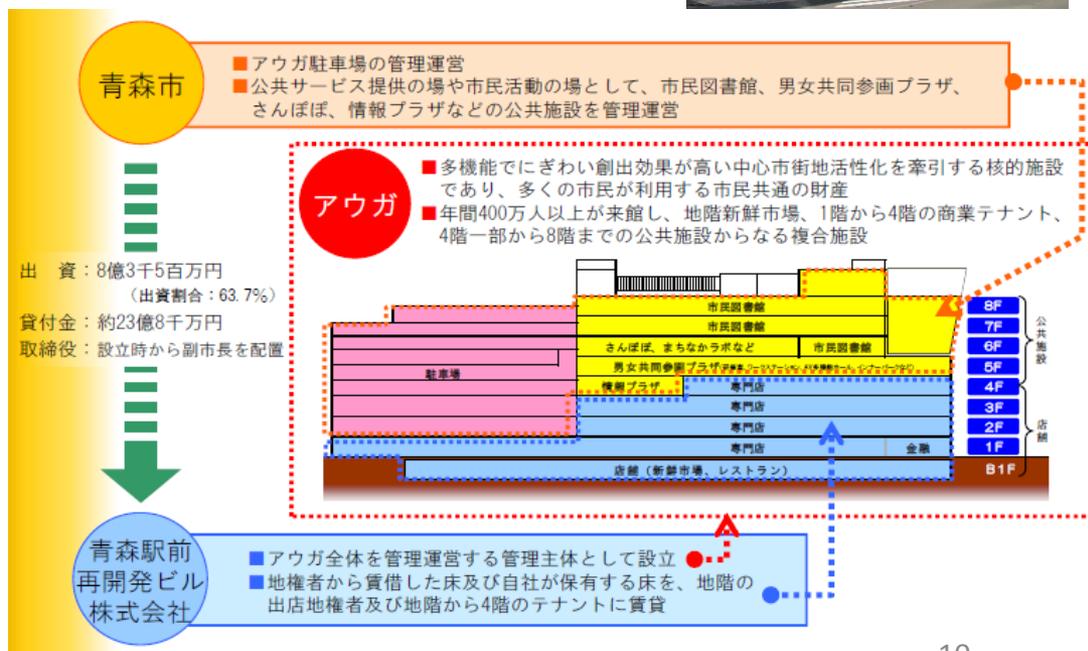
泉佐野市りんくうタウン



- 関空開港に伴い大規模開発
 - 大阪府企業局が中心となりバブル期に開発・分譲
 - バブル崩壊に伴い塩漬け
 - 2000年に計画を大幅に見直す
- 泉佐野市は都市基盤整備事業と病院建設で**増収を見込んだが、1/3しか増収が得られず、地方債の償還が大きな負担となり、財政健全化団体に転落(平成16年)。**
- 財政健全化団体脱却まで10年かかる(平成26年)。

アウガ(青森市)

- 2001年に青森市が63.7%出資する第三セクターにより、複合施設として開業
- 商業施設5フロア、公共施設5フロア、駐車場を配置
- 商業施設の赤字が続き2017年に閉鎖。
- 三セク会社も解散
- 青森市は17億円の債権放棄
- 跡地に市役所が配置



なぜ公共部門が主導するまちづくりはうまくいかないか？

- 市場性の評価の欠如
- 補助金のインセンティブ問題
 - 「～をしたいから〇〇円必要」と考えるのではなく、「〇〇円補助金がつくから～をやる」となってしまう。
⇒自腹が痛まないで、真剣に考えない。
 - 「儲かると補助金を減らす」(地方交付税やPPP)、「費用を削減しても、他に使えない」(国庫支出金)となってしまう。
⇒ディスインセンティブにしかない。
- 「自分たちのお金で投資をしないから」
 - 自分たちのお金なら必死に考え、儲けようと努力する。
- 地方財政の仕組みが考えるインセンティブを与えない。
 - 未だに「中央官庁とのパイプ」を売りに知事選に立候補する政治家が後を絶たない。
 - 他人のお金で投資をして、懐は痛まないで、結局、失敗してしまう。
 - 何をしたいからいくら必要というのではなく、金額が先に決まって何を
するかを考えるから成功するはずはない。→オーバースペックになる

中心市街地活性化

- 郊外型SCの排除だけでは×
 - 楽天やAmazonとの勝負



- 人々はなぜ中心市街地の商店街に行かないか？
 - 駐車場×
 - 楽しくない○
(商品を並べるだけ、いつの商品?、買う気になれない)
- SCではこうした商店は入れ替わるが商店街では残る

元気のいい商店街は民間主導 の投資が行われている

丸亀町商店街(高松市)

長浜市

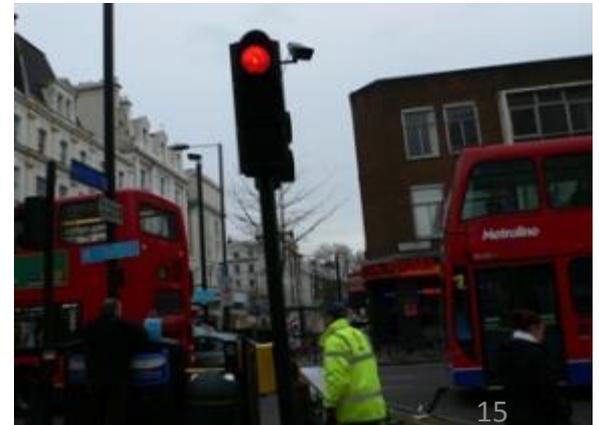


地場企業が中心にならないければ

- 製造業の場合：世界中のどこかで売れる場合が多いが、サービス産業を中心とする非製造業の場合は事情が変わる。
 - グローバル企業であれば、世界中のどこかで成功すればよい。
 - 国内大手企業であれば、国内のどこかである程度成功すればよい。
 - 地場企業の場合、地元で成功するかが鍵となる。
- 地銀の業績、与信状況などはほぼ地元経済の活動規模と比例

BIDsの概要

- 商業地区の発展のための施策を行うための資金を(強制徴収の)会費でまかなうもの。
 - 地域美化:ごみ収集、清掃
 - 治安維持:防犯カメラ
- 会費は(財産)税に1~2%上乗せし徴収
- BIDsへは利益の及ぶ範囲において加入義務あり。



具体的な施策

- ‘Clean and Safe’
 - 1970年代アメリカで誕生した、BIDの基本コンセプト。ロンドンでも基本サービスとしてこの2つがなされている。
 - 清掃、防犯カメラの設置など
- 追加的サービスは地区によって様々
 - アメリカなどでは、コミュニティバスの運行やイベント実施などの地域振興事業などを行っているところも存在する。
 - マーケティング事業：農産物市、フリーマーケットなど
 - 商業的なニーズのあること(駐車場の整備、携帯電話のアンテナ設置など)



料金徴収ルール

- ロンドンの場合
 - 財産税 2.5%(政府分)
+ 1~2%(BID分)
- 中小企業からの徴収免除も可能(少額で管理コストの方が高くなるため)
- 柔軟な対応も可能
 - Paddington BIDでは、ホテルには1.5%、それ以外のビジネスに関しては2%を課税



大阪版BID



資料: Google Map
より作成

画像 ©2018 Google, 地図データ ©2018 Google, ZENRIN 50 m



グランフロント大阪

- 大阪梅田北地区の再開発地区で分担金制度を利用したまちづくりを実施

地域再生エリアマネジメント負担金制度の創設

平成30年地域再生法改正関係

- ◆近年、民間が主体となって、賑わいの創出、公共空間の活用等を通じてエリアの価値を向上させるためのエリアマネジメント活動の取組が拡大。
- ◆他方、エリアマネジメント活動では、安定的な活動財源の確保が課題。特に、エリアマネジメント活動による利益を享受しつつも活動に要する費用を負担しないフリーライダーの問題を解決することが必要。
(民間団体による自主的な取組であるため、民間団体がフリーライダーから強制的に徴収を行うことは困難)
- ◆このため、海外におけるB I Dの取組事例等を参考とし、3分の2以上の事業者の同意を要件として、市町村が、エリアマネジメント団体が実施する地域再生に資するエリアマネジメント活動に要する費用を、その受益の限度において活動区域内の受益者(事業者)から徴収し、これをエリアマネジメント団体に交付する官民連携の制度(地域再生エリアマネジメント負担金制度)を創設し、地域再生に資するエリアマネジメント活動の推進を図る。

※ B I D・・・Business Improvement District。米国・英国等において行われている、主に商業地域において地区内の事業者等が組織や資金調達等について定め、地区の発展を目指して必要な事業を行う仕組み。

【地域再生に資するエリアマネジメント活動】

地域の来訪者又は滞在者の利便の増進やその増加により経済効果の増進を図り、地域における就業機会の創出や経済基盤の強化に資する活動

(例)



イベントの開催



オープンスペースの活用

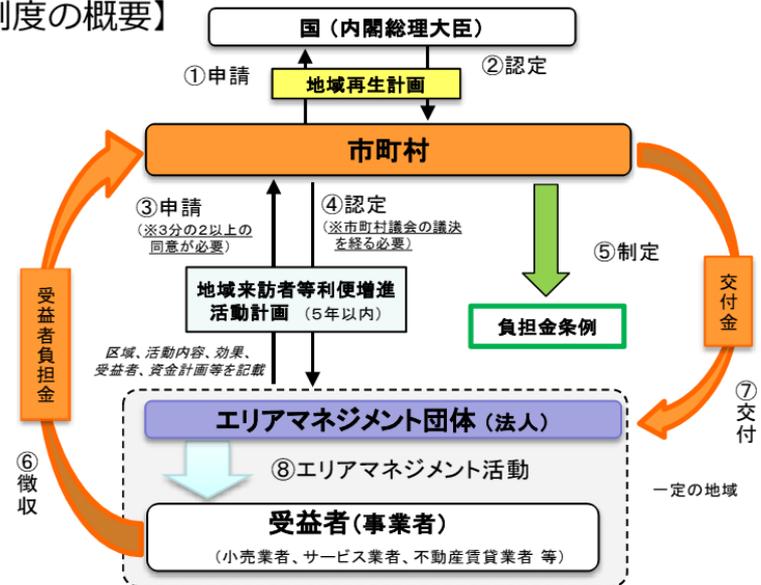


自転車駐輪施設の設置



賑わいの創出に伴い必要となる巡回警備

【制度の概要】



※ 3分の1超の事業者の同意に基づく計画期間中の計画の取消等についても、併せて規定

来訪者等の増加により事業機会の拡大や収益性の向上を図り、地域再生を実現

うめきた先行開発地区における分担金対象事業

【巡回バス・イベント等】

A 自主財源で行う事業

・巡回バス等

うめくるバス～梅田地区を約30分で巡回



運行時間/10:00～21:00
運行間隔/10分～12分
運賃/100円 (小児50円)
1日乗車券/200円 (同100円)
コンパスシステムでロケーション情報をリアルタイム配信

うめくるチャリ～30台のレンタサイクル



設置場所/うめきた広場
利用時間/貸出8:00～20:00
返却24時間可能
料金/最初の1時間100円
以降1時間毎100円
カード決済可能
台数/30台
(うち15台は電動アシスト)

・イベント等

ミュージックバスカー



ピアガーデン



(写真提供) グランフロント大阪TMO

3Dプロジェクションマッピング



大阪クラシック



【都市利便増進施設※の管理】

B 自主財源で行う事業

・オープンカフェ・広告の管理

オープンカフェ



バナー広告



C 分担金で行う事業

・歩道空間の管理

施設の点検



清掃



放置自転車対策



巡回



※協定に位置付けられた都市利便増進施設にかかる道路占用料について免除

Tax Incremental Financing

財産価値

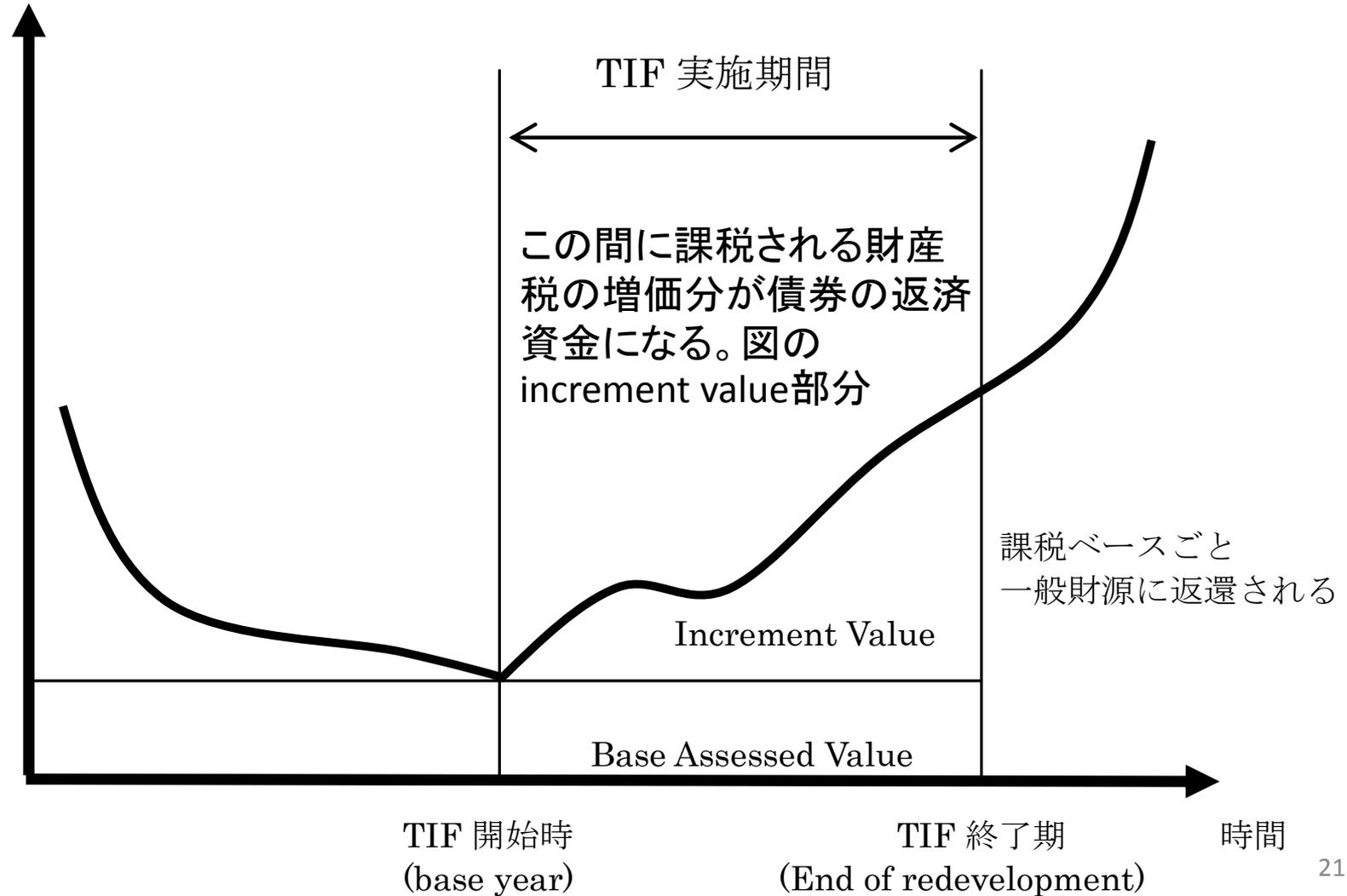


写真1 City hall周辺



写真2 住宅の再開発の様子(Chicago DowntownとChicago Universityの中間地点付近)



• TIFの特徴

- 再開発資金を民間から調達
- 計画のリスクを市場が評価
- 政府は土地利用規制などを約束
- 公債との金利差(スプレッド)は2%程度

• 土地利用について

- TIFによる商業、工業を誘導することはよくあること
- 一方で、空中権設定、景観協定的なもの等の柔軟な対応もしている。

シカゴの場合は中心市街地に人が戻り、治安が回復したことが最大の成果

TIFの意義

- 財産税収の増分が担保となるので、いわゆる「開発利益」に対する課税と位置付けられる
- 開発利益でファイナンスできる事業性が要求され、市場で評価される。
 - ⇒ ソフトバジェット問題を回避
- リスクは投資家がすべて負担する
 - このことは投資家が事業に対する採算性を評価することになる
- プロジェクトの費用を自ら調達し、投資家の判断を仰ぐ。

地域再生ファンド

- 公権力を使って税と一緒に徴収する仕組み
- 日本版BIDが議論されている。
- ファンドの立ち上げ、募集、管理など地銀の役割は大きい
- 日本の固定資産税は残念ながらディスカウントする仕組みが多く、開発利益が税収にうまく反映できていない(川崎(2017))。

これからのまちづくり

- 公共部門不要論 ×
- 民間主導が原則
 - コストカット ×
 - サービス向上 ○
 - 新しいアイデア ○
- 「～したいから○○円必要」をアシスト
 - 補助金 ×
 - 規制緩和、マッチング
 - クラウドファンディング
- 「稼ぐ」まちづくりが必要
- 地方は税源構造上、再分配には不向き
 - 各国とも地方は財産税中心で再分配をしても税に返ってこない
 - 国税は再分配で消費に戻る
- 実は欧州の都市はあらゆる機能を備えたものとなっているものは少ない。コンパクトに特化した都市がつながり、ネットワークで連携しあい、街をつくっている。
→ 地域の役割分担も大事

相模原市への示唆

- 相模原市では大型プロジェクトが目白押し。
 - 圏央道、リニア新幹線、補給廠返還など
 - 放っておくと、流通センター、マンションが建って終わる？
- 一歩間違えると、泉佐野市のような状態に陥るリスクあり
- 公民連携の肝は民間の儲けようとする動機を利用して、公共性の高い事業を展開することである。
 - 地場の企業は持続的に儲けなければならないので、まちづくりには不可欠
 - 行政はこうした動機を理解し、規制誘導をすべき
- 公民連携のプラットフォームは相互理解の場としての意義に加えて、新しいまちづくりのフロントランナーとなることを期待する