

民間の資金とノウハウを活用し公共事業を行うPFI(Private finance initiative)に関する基本的事項をまとめた「PFI推進研究会中間とりまとめ」を経済企画庁のPFI推進研究会が発表、法案が国会に提出されている。政府と地方公共団体の財政はひっ迫しているが、遅れている社会資本整備は進めなければならぬ。新しい社会資本整備の手法であるPFIの可能性について、「PFIを展望する」と題して五氏が語り合った。

パネル討議

PFIを展望する

PFIの事業は「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」に基づき推進していくことになるわけだが、第五次の全国総合開発計画、政府の総合経済対策、地方分権推進委員会勧告、本県の行財政改革大綱でも推進していくとしている。しかし、厳密な形のPFI事業は国内でまだ行われていないのでノウハウが蓄積されておらず、どう推進していくかとなると課題が多い。一方、海外ではPFIは類似形態を含めればイギリスだけでなく、アメリカでもフランスでもアジアでもほとんど行われており、海外の人たちは日本を魅力的なマーケットと見ている。しかも、日本でPFIをやれば三分の一のコストでやれる」と豪語する。日本の企業の中には日本の資金を使って海外でPFI事業をやりノウハウを身につけている人がいる。従って、地方が手をこまねいていると、国内の大手企業や海外企業が日本の地方でほとんど公共事業をやり、地方のパワーが衰退

するという事態が起きかねない。また、公共事業の流れを見ると、事業の大半が地方で展開されており、行政はコスト削減の努力を行っているし、本場に必要ない事業なのかという評価手法の開発も進んでいる。公共事業そのものが根本から変わりはじめている。そして、PFIは従来の民間活力利用の第三セクターとどう違うのか、という疑問も残る。このような動きを地方がどう受け止めるかは地方自治の観点から大変大きな問題だ。しかし、地方がPFIに主体的に取り組んでいけば、その過程でバリュー・フォー・マネー(VFM)最小投資による最大効果)が浸透し、行政と民間との役割分担が明確になり、地域の社会や産業が活性化される気がする。

第三セクターを反面教師に

佐藤 行政の立場から感想を述べたい。まず、現在の第三セクターを反面教師にしてPFIの在り方を考えることができるように思う。その際のチェックポイントとして四点ほど考えられる。一つは社会資本整備への貢献度の問題がある。従来の第三セクターの分野は箱物中心と言われているが、社会資本整備にどこまで貢献しているかチェックが必要だろう。第二は公共サービスとしての質と量の問題。今の第三セクターは施設の維持、管理、運営を担うケースが多いが、いわゆるお役所商売という批判も受けており、どこまで本来の目的を達成しているかという疑問がある。第三は、収益性の度合い。県や市町村が出資している第三セクターが多いが、収益性の面で良くないという評判がある。第四は、情報開示と市民参画。最近情報開示の要請は

話し合った方々

- 県企画調整部調整監 佐藤 邦彦氏
- 県建設業協会専務理事 水野 錦夫氏
- 荘内銀行専務取締役 長岡 正樹氏
- 羽田設計事務所専務取締役 水戸部 裕行氏
- 北東公庫地域事業化支援室長 小林 茂氏
- (司会) 荘銀総合研究所理事 石川 敬義氏

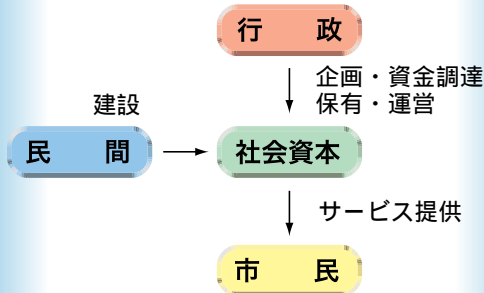
PFI導入の背景

英国経済が長期的に停滞する中で「小さな政府」の実現による効率的な行財政システムを目指した保守党政権が導入した。行政側の財政支出削減と行政の効率化が主な目的。

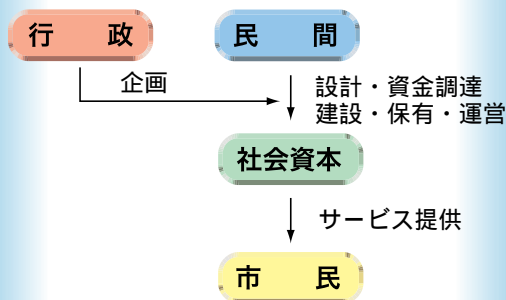
PFIの概念

従来、行政が行ってきた施設整備・運営のサービスを民間に移転し、民間がサービスの供給主体となることによって、行政サービスの効率化と向上を図る新たな事業理念。

《従来の公共サービス》



《PFIによる公共サービス》



PFIの基本原則

- 資産に基礎を置く社会資本整備からサービスの質の向上へ
- 納税者に税金に見合った最大価値を提供 (VFM=バリュー・フォー・マネー)
- 設計・建設・資金調達・運営の包括的な民間委託
- 効率的な行政と民間とのリスク分担
- 事業のライフコスト (企画から事業終了まで) の包括的な検討

非常に高まっているし、市民の地域づくりへの参加意欲が強まっている。PFIは広い意味では行政と住民とのパートナーシップがどこまで成功しているか、あるいは達成しているかを測る尺度になる。次に、PFIを進める際に際しての行政の立場からの感想を述べてみたい。PFIをやる場合には行政側には公共サービスの提供や社会資本整備のためのマスタープランがあり、それに沿ってこの事業は必要かどうかという判断が求められるが、そういう意味でも事業の計画、あるいは全体の事業の調整が必要になる。また、PFIを進めるとしても、それをきちんと評価していくことが行政側に求められると思う。従って、行政は今よりもさらに勉強して公共能力といったものを高めなければならない。さらに、費用便益分析をやり、従来の公共投資手法でやった方がいいのか、PFIでやったほうがいいのか、その都度一つひとつ

チェックしていくことが求められるだろう。社会資本整備のすべての面でチェックして、PFIでやるのが適切でないことを証明されない限り、従来の公共投資手法ではやらないという原則を生かしていくべきだろう。

リスクを官民がどう分担

水野 以前、仙台市で建設省のPFI説明会があった。その説明を聞いて頭をよぎったのは財政構造改革だった。政府や地方自治体の財政が非常に困窮している状況下で公共事業をどう進めるかといった中でPFIが出てきたという第一印象だった。今までは地方公共団体が公共事業を発注し、われわれ業界が仕事をし完成すればそれで終わりだった。もうけて終わり、何のリスクもなかった。ところがPFIはリスクが非常に大きい。契約の中で地方公共団体と民間とが互いにリスクを分担してやるところが今までと全く違う。その

部分がやや気になる。公共事業は悪だという論調が最近出ており、公共事業を執行する官側も反省しなければならぬ点があるでしょう。しかし、民間としては公共事業は利益があるからやるのだ。不特定多数の人々に広域的に効果を享受してもらおうのが公共事業だ。百万都市なら百万人が享受できて十万都市なら十万人以上が享受できないのだから十万都市には図書館は必要ないとなるのは困る。同じレベルで文化でも生活でも利便性を享受できるようにするのが公共事業の趣旨だから、それを民間のようにやるのは無理があるだろう。また、効率的に経済的にやるのがPFIだろうが、先行き不透明な方式だ。イギリスでやってきたこともその結果はまだ評価されおらず、それを日本で導入していいのかという部分もある。ただ、これまでのように公的資金を限りなく出していくことはできない時代になっている。とすれば、民間のノウハ

ウで効率よく公共事業をやるしかない。官側が構想を練る段階で民も住民も参画しプロジェクトを作り上げ、その中でPFIになじむものを探し出していく方向でしょう。入札の過程で民間事業者が提供したアイデアを採用する場合は、その事業者の知的所有権を保護する観点から適正な対価を支払うことは国の直轄事業で今もやっている。こういった形のものごとんどん出て公共事業に取り組めばPFIになじんでいくのではないか。

難しいプロジェクトファイナンス

長岡 金融の立場からどんな問題があるか触



れてみたい。PFIではプロジェクトファイナンスの形態が英国で採用されているが、ファイナンスのもう一つ、コーポレートファイナンス、普段日本の金融機関が企業に融資する形態がある。プロジェクトファイナンスはPFI事業に融資する形式で、返済の財源もその事業から上がる収益、キャッシュフローに限定され、それに対して担保等でヘッジする場合はその事業の資産だけに担保物件が限定される。返済財源が自己完結的であり、融資する立場からするとリスクの非常に大き

い方式となる。コーポレートファイナンスの場合は、企業の設備投資あるいは収益のほかに、企業自体の信用力あるいは収益力を信用して行い、本来の融資対象事業のほかに事業全般を見て評価するのでリスクが分散される。従って、一気にプロジェクトファイナンスでやるのは現状では無理があるのではないかと思う。コーポレートファイナンスとプロジェクトファイナンスとをミックスした折衷的な融資形態で始め、段階的に本来のプロジェクトファイナンスに近づけていくのが無理のない方法ではないか。段階的に進めるにしても三点に着意する必要がある。第一は、従来の公共施設の場合は利潤動機が希薄だったように思うが、PFIでやる場合は徹底してプロジェクトで利益を追求すること。第二は、リスク分担の問題。単なる官から民へのリスク移転では金融機関は乗れないので、当初の契約の段階から事業に参加するパートナーのリスク分担は明確に定めておくことが必要だろう。第三は、事業を評価する能力の問題。これはなかなか難しいように思う。返済が二十年、三十年と長期にわたる事業を評価することは、将来どんなことが起きるか予測できないことが多い。評価能力の高い人を育成するのは当然だが、この辺が今後の大きな課題になるのではないか。

事業の企画に民の発想を反映

水戸部 PFIはこれからの公共事業を根本的に変革する力を持っていると思う。今世間では、量から質へ、ハードからソフトへ、クオリティー・オブ・ライフということが言われているが、こういう世界は官の組織だけで

は実現し得ないのではないか。特に、官の組織は量を扱うのは上手だが、質というあいまいなものを評価するのは苦手なように見える。例えば、福祉サービスをニーズのそばに近づけるといって市町村に権限が委譲されているが、町村のような小さな組織はサービスの質を肌身に感じることができないが、組織が大きくなるとニーズから離れるので現場の声を事業に反映させにくい。PFIという形で公共事業を民営化していくと、そういうところを含めて変革できる可能性がある。PFIの魅力は三つあると思う。第一は、企画立案がオープンになること。今は施設をつくる場合、官側が企画して独占している。本来は民の発想が企画に反映されるべきだが、官になかなか反映されにくい。代議員に民の意見を正確に反映してもらえればよいが、間接的な形でしか伝わらないことがネットワークになっている。しかし、企画そのものに民の知恵や考えが反映されるようになると、企画が妥当性を持つているか、企画の内容が正しいか、民間によって検証される可能性がある。第二に、中央省庁は法律とか制度を作るわけだが、そうでない官庁には法律や制度ができた経緯とか理念がなかなか浸透しにくく、制度から物事を発想していく傾向がある。PFIは現場のニーズを基本にして、そこから企画にまとめ上げることが可能になる。それが本来の市民参加ということでしょう。また、現在官が発注している公共事業は本当の意味のクライアントではなく、タックスペイヤーである市民が真のクライアントである。ところが今の公共事業は官がクライアントのような錯覚があつて企画が閉じたものになっ

ている。PF Iはそれをオープンにする可能性がある。第三に、プロジェクトは最初に企画があり、次に企画をプログラムにまとめ、そのプログラムを受けて設計し、建設して施設になり、施設を運営するというプロセスをたどるが、それがトコテン式に上から下に降りてきてフィードバックできない傾向がある。例えば、建設側はなぜこんな非効率な工法でやるのかと疑問を持つことがあると思うが、PF Iでやると同じレベルというかが、フラットな構造の中で議論されることになり、パートナーシップで仕事ができるので事業の目的、理念が共有される利点がある。また、建設という生産システムを根本から変革し効率化する可能性を持つ。今の公共事業は設計と施工は分離することが原則だ。だが、アメリカで九十年代後半に言われはじめたデザインビルドの形にPF Iがなる可能性がある。むしろ、コンストラクションマネージメントという考え方も起こり得る。どういう形で公共事業をやるかという議論が行われ、建設や設計の組織を変え、品質を向上させるための企業努力が評価される可能性も持っている。

民の創意工夫が通らない三セク

小林 第三セクターで成功している例もたくさんある。そういう三セクは民主導だ。官を入れて官のいいとだけとる三セクはうまくいっている。民でもやれるのを官が入ること民の収益性をさらに強固にした三セクが成功している。古い三セクはこつこつという形が多い。ところが最近の三セクは本来官がやるべき事業を財政が厳しいからと民を抱き込んだ民活になっている。しかも法律で定めて官が認定



する形の事業だ。だから民の創意工夫が通らなくなり、実質的な官主導になった。そういうものはいずれもうまくいかなかった。ただ、それも反面教師であり、官だけでやれば三セクで出した赤字以上の赤字が発生したのを三セクでやったことで少なく押さえられコストを表に出して見せたとも考えられる。従って、PF Iをやる際に両方を検証材料にしていけば同じ間違いを犯さずに済むことになるのではない。

PF I事業を推進する場合にどんな条件整備が必要かを考えたい。プロジェクトファイナンスの形態が多くなると、企業は粗利追求型の財務管理からバランスシート、キャッシュフロー重視にならざるを得ない。行政は行政改革と車の両輪としてPF Iを位置づけたいと意味がない。また、公共事業の事業量が多い点でも地方公共団体をPF Iの主な実施主体と位置づけられようが、そのためにはノウハウ蓄積とか人材育成が重要な課題になってくるのではない。特に、事業のコーディネーターの役回りは重要になるだろう。さらに、規制も問題になる。今の補助金要項はその使用方法について詳細な仕様を決

めていて民間の創意工夫が生かされないとこがある。国が決めた仕様を地方のレベルで変えられるかという問題がある。入札に向かう前作業も相当大きな量になるだろう。最初は簡単な概略設計で入札参加し、次に本格的な詳細設計にするなどの新しい仕組みも必要なのではないか。



佐藤 PF I事業の選定に当たっての考え方として、山形県は新総合発展計画の中で三プロジェクト、九十七事業を上げているが、それを県民に具体的な形で説明し、公共投資を伴うものについてはPF Iに馴染むかどうかをみんなで考えてもらう必要がある。公共性と収益性とをにらみ安いコストで高度なサービスを受けられるようにすべきでしょう。情報開示が一層求められると思います。また、規制については、民間の知恵、工夫、ノウハウを最大限に活用するため、細かく基準を定めることは考え直さなければならぬと思う。さらに、公的財政支援では、公共事業をやる場合は国の補助金や地方債を発行する際の優遇措置があるが、そういう制度は基本的に存続させてそれを織り込んだ形でPF Iをやる必要がある。

水野 入札方式については、現在の制度では



指名競争入札と一般競争入札、技術提案型コンペ方式がある。こういう方式を基礎にして民間主導型のPFIを取り込んでいけばいいと思う。また、PFIは長期にわたり投資した資金を回収することが多くなると思うが、今の企業会計は単年度方式なので、今後は先を読んだ形の長期経営に変える必要がある。さらに情報開示については、建設省はかなり開示に力を入れているが、県はなかなか進展しないし、まして市町村は進んでいないという話を聞く。情報開示をどんどんやってもらいたい。そして、PFIを進めるには広域的な取り組みが必要だろう。高度経済成長時代には金太郎あめ方式で市町村に同じ施設がどんどん建ったが、そうではなくて広域的見地から必要なものをつくり利用者を増やすことも必要だろう。市町村合併が最終的な姿だろうが、そこまでいかなければ広域的な行政の中で計画してつくることも必要だろう。

事業の十分な精査、評価が前提

長岡 総じて公共性が高い事業は収益性が低

いし、収益性が高い事業は公共性が低いというように、公共性と収益性はトレードオフの関係になりがちだ。ところがPFIは公共サービスの向上というが、公共サービス提供型事業を目指すのが目的なので、総じて収益的には大きな期待が持てない事業が多いのではないかと思う。ところが、プロジェクトファイナンスは事業から上がる収益だけで返済しなければならず、それが二十年、三十年の超長期の返済となるとリスクになり、いわゆるキャッシュフローを担保にしただけでは、いくら高度な評価手法で事業を精査しても、融資する立場にとつては極めてリスクが大きくなる。日本版PFI法案では国あるいは地方自治体の債務保証も盛り込まれているが、いざ債務保証なり損失保証を自治体にお願する段になると大変慎重になるだろう。この辺のことはぜひ自治体に理解してほしい。また、第三セクターに関しては、現在は出資に対する配当はほとんどゼロという実態であり、収益を上げていない。それは三セクだからつづれないだろうという安易な考えが根底にあるからではないかと思う。三セクの場合には経営責任が不明確で収益の上がる経営がなされていないのだと思う。PFIでは経営責任の所在、リスクの分担を明示する必要がある。さらに、バブルの時に金融機関は不動産担保をとり融資したので事業の審査能力が低下したと言われるが、PFIでは事業構造等を事前に十分精査、評価することが避けられない。従って金融機関の事業の精査、評価能力を高めていかなければならない。その場合、外部の財務、法務、技術の専門家からも加わってもらう必要がある。そのアドバイザーの育

成を官民一体で考えていく必要がある。

水戸部 条件整備には情報開示が第一条件だろう。事業者が判断する材料が今それほど多くない。事業者が事業を的確に判断する上で行政情報をできるだけ開示することが前提になる。設計の場合もそういう情報をより知ることによって設計が可能になる。統計情報などはインターネットでどんどん公開すべきだ。また、補助金の場合、面積をこれだけにしなければならぬから補助金を余計にもらわなければならないというような柔軟でない部分があり改める必要がある。それに税制上の優遇措置、受益者負担のようなものを組み合わせて総合的な判断をしていけば事業者の創意工夫が生かされるのではないか。さらに、事業評価をする場合、公開することと全体の透明性を確保することが非常に大事になると思う。判断のプロセスを公開するだけでなく、評価するメンバーを公募するとかして公正さや透明性を担保することでPFIの有効性が確保されるのではないか。

将来を読みフレキシブルに

小林 行政情報の開示は本当に重要だと思う。PFIは公共施設の整備が目的ではなくてサービスの提供が目的だから、どのくらいまでサービスを提供するかを決め、そこから逆算して工事費を出すことになる。例えば図書館を建てることにする。これまでは人口三万人の町で起債したり知恵を絞ったりして百億円かけて建てたりした。それは官だからやれたこと。PFIでやるとなると、どのくらい利用者がいるか、机の数はいくら必要か、専門書を全部そろえる必要はないのではない

か、本を貸し出す際に客に何分待たせたらいいか、などを考え司書の配置人数を決めるとか、全部議論になると思う。そうして逆算してはじめてPF Iになるのだと思う。事業の収益性と市民サービスとをリンクし、それが理解を得られれば進むのではないかと。また、このところ公共事業による施設整備は箱の整備になり、誰が利用するかがどこかにいつてしまっている。高齢社会が到来するというのにサッカー場ばかりつくるといふこともある。こういうことも見直して、十年、二十年後の社会はどうなっていくのかを予想し得る範囲で考え、そこから逆算し施設整備する。場合によっては新設ではなくて駅前に空きビルがあつたらそれを転用することを考えるなどの発想があつてもいいのではないかと。将来を読むこととフレキシビリティを確保しておくことも事業を進める上で重要な条件と考える。

山形県内でPF I事業を起こすとするとどんなことが考えられるか。北東公庫が平成十年二月に北海道と東北の企業を対象に行ったアンケートで「積極的に民間活力を導入すべき」という回答が九割を超えたという調査結果がある。また、今後特に民活を導入すべき事業分野として、最も多かったのが「廃棄物処理」、次いで「情報通信ネットワーク」、「地球温暖化対策」の順だった。翻つて山形県内を考えれば、主要都市はどこも中心街が空洞化していて対策に悩んでいる。その対策事業をPF Iで組めないか。

まず身近なテーマから事業化

長岡 まず、公園の整備とか空地の利用とか、

取り組みやすい身近なテーマを探しPF I事業の提案を手づくりでやってみることが必要ではないか。また、緊急度の高いテーマで他県に成功事例があるようなケースを取り組んでもよい。滋賀県長浜市の「株式会社黒壁」は民間でまちおこしをし成功したが、参考にすれば暗中模索せず済む。荘内銀行が事務局になり「庄内価値開発研究会」を作っており、ニュータウンプロジェクトとか、食文化振興といったことを検討しているが、やり方によってはこのようなテーマもPF Iになるのではないかと。

有望な事業になる都市居住

水戸部 優先順位をきちんと考えることが重



要と思うが、既成の制度ではなく従来なかつたカテゴリーを新たに考えてもよいのではないかと。自ら制度をつくっていく気持ちが大事なのではないかと思う。中心市街地の活性化にしても、単なる商店街振興ではなく、都市に住むこととはどういうことなのかを考えると違った展望が開ける。二二五年までに六十五歳以上のお年寄りが二倍になる高齢社会になる。その二つを合わせて都市居住という

こと考えれば、クオリティ・オブ・ライフ、生活の質を高めるためのPF I事業を組めるのではないかと。公共性、公益性を確保しながら成功する確率の高いものを最初に立ち上げるべきではないか。

水野 PF Iだけでなく公共事業全体の計画を立てる時に、ヨーロッパのように百年ぐらゐの計画を持ってやってほしい。構想の段階から情報開示していくと、県民がまちづくりを考え、協力するようになるのではないかと。まちづくりでも、市街地に大駐車場を設けシャトルバスを走らせたり、高速道路のインターチェンジのところに流通基地を設け貨物を搬送したり、中心市街地の活性化についても排気ガスが多くて生活者が入れない状況があるのでは困るので公害がない都市にするなど、いろいろと都市づくりの目標があるべきだ。

パートナーシップで地域づくりを

佐藤 ノウハウ開発とか人材育成など環境整備が必要だろう。このシンポジウムのように市民、県民、企業が一緒に考えていくことが大事だ。また、パートナーシップの時代だが、私ども公の立場のものは公の主体性なり責任をきちんと貫かなければならないと思う。そういう中で公と民とのパートナーシップによる地域づくり、まちづくり、国づくりなのだろうと思う。

この記事は去る十二月に開かれた荘銀総研セミナーの内容を収録したものです。