

ビジネスチャンスとしての 公共サービスの民間開放

鎌形太郎 氏 株式会社三菱総合研究所地域政策研究センター 都市再生事業コンサルティングチーム 主席研究員

公共サービスの民間開放が進む中、現場の地方公共団体、民間事業者は、それぞれどのように事業に取り組んでいるのか。PFI法などの諸問題、可能性を含め、三菱総合研究所の主席研究員としてコンサルティング業務にあたられている鎌形太郎氏にうかがった。

リスクを避ける事業者

コンサルティングをされているお立場から、PFIの利用の現状をどのようにご覧になっていますか。

鎌形 PFI法が制定されたのは平成11年ですが、早くも公共施設の整備・運営の手法として定着しつつあると言えます。普及した理由ですが、ひとつには、地方公共団体の財政事情が厳しい上、施設整備で頼りにしていた「地域総合整備事業債」¹の制度が廃止されたことで、新しい施設が必要になったとき、PFIに頼らざるを得なくなったことが挙げられます。

日本のPFIについて、施設整備に重点を置いた、いわゆるハコモノ中心との指摘があるようです。

鎌形 ハコモノづくりだけであれば、公共部門は従来も入札を実施して、建設会社に発注していたわけで、PFIという制度の本来の趣旨からすれば、運営やサービス提供にこそ民間のノウハウが活

用されるべきなのですが、確かにそれが実現しているケースが少ないのが現状ですね。

その理由は。

鎌形 現在、PFIの受け手としてキープレーヤーになっているのがゼネコンです。専らの関心事は工事の受注で、PFI事業については高いリターンは求めず、利益は小さくとも、収入として安定していればよいと、リスクを避ける傾向があります。そのため、事業形態もよりリスクが低いかたちが選択されがちです。PFIは、資金の回収がどのように行われるかという観点から、三つの事業形態に分類することができます。

まず「サービス購入型」で、これは公共部門が民間事業者からサービスを購入するかたちです。

次が「独立採算型」。施設の利用率

金などで賄われるものです。

そして「ジョイントベンチャー型」です。いわば折衷案で、利用収入は事業者のもとに入るものの、足りない分は公共部門が負担する仕組みです。

以上の三つの手法のうち、現在、主流となっているのがリスクの低い「サービス購入型」です。もちろん、中には積極的な事業展開を試みる事業者もあります。この4月、神奈川県で新江ノ島水族

¹ 地域総合整備事業債：個性的で魅力のあるまちづくり・地域づくりに資する公共施設の整備に対して、総務省が行う地方債を活用した財政支援。



館がオープンしますが、これはオリックスがコンソーシアムのまとめ役となった、完全な「独立採算型」のPFIですが、あくまで例外的な試みです。「独立採算型」の事業の場合、リスクが高いということで、金融機関もプロジェクトファイナンスに二の足を踏むことがあるようです。

それだけリスクな手法だということでしょうか。

鎌形 民間事業者にしてみれば、いったん契約を結ぶと、長期にわたって責任を負わなければならないため、事業期間中、環境変化などによるリスクを覚悟しなければなりません。端的に言えば、契約期間中、事業が破綻の危機に瀕するかもしれないわけです。公共部門にとっても、事業者が契約を一方的に破棄されたり、破綻されたら困るわけで、そのあたりにPFIという手法の難しさがあります。

そうなりますと、コンサルティングをされるときは、リスクとインセンティブのバランスを図ることが重要になりますね。

鎌形 民間も乗れるし、公共部門も納得できるように、バランスのよい接点をいかに見出だすか、そこがポイントになってきます。私たちは業務で、VFM(Value for Money)²の算定を請け負っていますが、公共部門は、予算査定のような感覚からか、事業費をできるだけ抑えようとする傾向が見られます。また、事業期間についても、できる限り長くすることで、単年度あたりの財政負担を下げたいわけです。一方、民間にとってみれば、長期になればなるほど、事業のリスクが増大し、金利負担もかさむため、インセンティブが阻害されることとなります。

そのバランスの取り方に関して、何か変化は見られますか。

鎌形 現状として、公共部門が民間に

対して過度な期待や無理を要求をすることが難しくなっています。PFIが導入された初期の頃は、民間事業者はとにかく実績をつくりたいので、かなり無理をすることがあり、比較的厳しい条件を付けても手を挙げてきたのですが、今や案件が多いこともあって、あまりハードルを高く設定すると敬遠されてしまいます。現に1社しか応募がないため、事業を断念するケースも出ているくらいで、公共部門としては、できるだけ多くの業者が競争に参加したがるようなスキームをつくるのが重要になっています。

PFIありき、ではなく

PFIの利用を考えている自治体へのアドバイスとしては、そのほかにどのようなことがありますか。

鎌形 PFIありき、で考えず、その他の民間のさまざまな土地活用の手法を使えないか、検討してはいかがでしょうか。

例えば現在、私たちは「学校跡地等の有効活用プログラム」を提案しています。少子化に伴って、この10年間で、小中高を合わせて全国で約2,000校が廃校になっているのですが、そのような学校跡地は立地条件がよく、民間企業なら有効な用途を考え出せるような土地が少なくありません。単一の目的の公共施設だけをつくるのはもったいない。そこで、土地を有効に活用し、しかも財政負担を軽減できる手法ということで開発したもので、私たちは「定借PFI」と呼んでいます。要するに、PFIの長所を取り入れた定期借地方式です。公共部門はまず、定期借地権の制度を利用して、公有地を民間企業に賃貸する。その土地に施設を整備する際、PFI的手法を活用する

ことでコストを軽減します。例えば、公有地を民間企業に賃貸し、民間企業が住宅等の収益事業を展開する際に、保険福祉サービスセンターなど公共施設の併設を条件付け、定期借地の権利金や賃料を建設費にあてれば、一体的に多機能施設を公共の持ち出しなしでも施設を整備できるわけです。

そのほか、等価交換といった手法も利用可能でしょう。公有地があり、そこに公共施設と民間施設を合築する。土地は区分所有として事業者に渡して、建物はただでもらう。さらには複数の手法を組み合わせることも考えられます。

規制改革が進む中、狭義のPFIにこだわらず、事業ごとに適した手法を検討すべきということですね。

鎌形 PFIは、事業についてあらかじめ一定の枠が決められていますから、事業の発展性というところに難点があります。長期にわたる運営の中で、アイデアで事業を発展させられる手法を新たに考案する必要があると思われます。その点、制度としては第三セクターの方がやりやすかったのですが、公共部門と民間が相互に依存することでモラルハザードが生じたなどの問題点が指摘されたわけです。そこで、私が考えているのが、いわば「民間版第三セクター」、つまり民間企業が一つの目的の下に集結して、公共施設を運営するという手法です。そのアイデアと似た事例として、東京・丸の内にある東京国際フォーラムがあります。もとは都の財団が運営していて、黒字とされていたのですが、石原都知事が再調査させたところ、減価償却費などを含めると実際には施設全体で赤字だったことが分かり、経営の効率化のため形態が株式会社になりました。その際、出

2 VFM[Value for Money]: 一定の支払いに対し、最も価値の高いサービスを提供するという考え方。公共サービス提供期間中にわたる国および地方公共団体の財政支出の軽減が図られ、また、一定の事業コストの下でも、経済・社会の変化に対応したより高い水準の公共サービスの提供が可能になることをいう。

資者として集まったのが東京都のほか、三菱地所やJR東日本、NTT、電通といった、そうそうたる民間のメンバーで、それぞれ知恵やノウハウを出し合った結果、経営が大幅に改善されたと聞きます。また、足立区の劇場でも地元企業出資による株式会社が、この4月1日より運営を始めます。

指定管理者制度の問題点

規制改革ということでは、昨年6月、地方自治法が一部改正され、指定管理者制度(5頁・註6参照)が導入されました。

鎌形 それまでの管理委託制度³では、公共の組織に限って公の施設の委託管理が認められていましたが、指定管理者制度によって、PFI法に拠らずとも、自治体から指定を受ければ、株式会社も公共施設の管理ができるようになりました。

なお、個別法の規制などによる阻

資料 地方の行政サービスの民間委託を行うおとす場合の阻害要因

1. 阻害要因の有無

阻害要因の有無	回答数	比率
阻害要因あり	155	31.80%
阻害要因なし	332	68.20%
合計	487	100%

2. 阻害要因の内容

阻害要因の内容	件数	比率
1. 適当な委託先がない	210	34.30%
2. 制度的な要因	135	27.70%
3. 職員の処遇の問題	156	25.40%
4. 組合の問題	118	19.20%
5. 委託資金不足	38	6.20%
6. 守秘義務の問題	28	4.60%
7. コスト面でのメリットがない	24	3.90%
8. サービス水準の低下を懸念	20	3.30%
9. 保護者の理解	19	3.10%
10. 住民の理解	19	3.10%
11. 個人情報保護の問題	17	2.80%
12. セキュリティ面での問題	17	2.80%
13. 運営ノウハウの問題	16	2.60%
14. 業務の性質上委託に馴染まない	15	2.40%
15. 議会の理解	3	0.50%
16. その他	85	13.90%
合計	920	100%

参考：内閣府経済財政諮問会議「地方公共団体に対するメールによる行政サービスのアウトソーシングに関する調査について」(平成15年11月26日公表)

害要因が残っているとの指摘があります。

鎌形 昨年10月、内閣府が実施した調査によれば、30%以上の地方公共団体が、公共サービスの民間委託を行おうとする際、国の法規制など制度的な阻害要因があるとしています(資料参照)。例えば社会教育法で、公民館には教育委員会が任命する館長を置くことになっているなど、さまざまなネックが依然として存在するとの指摘はありますが(3頁・資料3参照)いずれこれらの問題はクリアされ、指定管理者制度による民間委託が進んでいくのは間違いありません。事実、すでに保育園や文化会館、スポーツ施設などで、この制度を利用する地方公共団体が出てきています。

問題は、PFIの場合、情報公開の面では審査結果の公表などが義務付けられ、あるいはモニタリングなどのチェック機能もあり、透明性、公平性が制度的に担保されていますが、それに比べて、指定管理者制度はそういった縛りが弱いことです。それは、やろうとすれば、何でもできるということでもあり、下手をすれば、安直におかしな受け手に任せてしまったり、公共部門と民間事業者の癒着といった問題が生じるのではないかと、そこが気になります。

また、指定管理者制度は、施設を管理する事業者がそこから上がる収入を得られる制度です。発想としては、赤字の公の施設があり、それを効率よく管理してもらうことで、持ち出しになっていた分が少しでも軽減されればよいということ、それはそれでよいのですが、では民間事業者が入った後、大幅な赤字に転じたらどうするのか。そのパターンが想定されていないようです。公共施設を利

用して巨額の利益を出しながら、全く還元せず、果たして納税者の理解が得られるのか。また、指定管理者の認定は一応、議会の議決を経ることになっていますが、業者の選定方法が不透明なものになる可能性があるのではないかと。契約のあり方はどのようにするのか。そういったもろもろの懸念があるはずなのですが、国はまだガイドラインを示しておらず、地方に一任するようなかたちになっています。そのあたりについて、一度どこかで整理する必要があるのではないのでしょうか。私も、民間開放は日本社会の活性化のために重要であり、今後ともぜひ進めていくべきだとは思いますが、市場原理に任せて民間の自由にさせれば、何もかもうまくいくということではないわけで、適切なかたちによる一定の規制は必要であるはずだと。

民間の知恵を活かす

公共サービスの民間開放を推進する仕組みについてお聞きします。総合規制改革会議が、公共部門と民間部門とで、効率性などがどれだけ違うのかを確かめる市場テスト⁴の導入を提言しています。

鎌形 本年2月より、横浜市が磯子区民文化センターの指定管理者を募集しているのですが、応募した団体のリストに目を通して、民間の主体に混ざって、横浜市芸術文化振興財団という公的な主体があることに気がきました。それが市場テストとしての明確な意図に基づくものなのかは分かりませんが、実質的には、紛れもなく市場テストで、興味深い試みであると注目しています。

一般的に民間開放によって雇用

3 管理委託制度：旧地方自治法第244条の2。公の施設の管理に関して、地方公共団体の管理権限の下、具体的な管理の事務・業務を次の管理受託者が行う。地方公共団体の出資法人のうち一定の要件を満たすもの、公共団体(土地改良区など)、公共的団体(農協、生協、自治体など)。

4 市場テスト：民間からの入札を募集して、その内容が既存の行政活動と比較し、民間の方がコストと品質の面で優れていけば民間に委託する制度。

が創出されると言われますが、一方、公共部門では雇用が削られるわけで、差し引きした場合、ゼロサムならまだしも、効率化を進めることによって、雇用の場はかえって減じる可能性もあるのでは。

鎌形 民間開放について検討していくと、公共部門で生じる余剰人員をどうするかという問題に突き当たります。それについては、主に三つの解決策が考えられます。

第一に、民間に移すときの契約に、当該施設の人員を引き続き雇用するという条件を付け、その後、民間が再教育しながら継続して雇用する方法です。

第二は、公共部門の内部で調整して、人手の足りない部署に配置転換する方法です。

第三が、民間開放によって付加価値が生じて、新たな雇用が創出されるということで、社会的にはこれが最も望まれるところでしょう。その現実性ですが、私は十分可能性があると思っています。バブル期に、日本全国で、ホールや図書館、スポーツ施設など大量の公共施設がつくられましたが、その中には減価償却の概念もなく、まともな修繕計画さえないものが多くあり、今や自治体の財政上の荷物となっているのですが、現に、そのような既存のストックを再生している民間事業者があります。

例えば、全国に4万7,000もの公設スポーツ施設がありますが、フィットネスクラブを運営する民間事業者がその管理運営を受託するため、今、盛んに動いています。公共のスポーツ施設のほとんどは自治体の直営、もしくは事業団に委託されており、その場合、固定委託費で運営されているケースが多いのですが、きちんと業績評価をした上で、変動制の委



託料にすることによって、スタッフのモチベーションを引き出す。運営面では、公共のスポーツ施設の場合、配置されているインストラクターが少なく、単に何時から何時まで施設を使えるという場所貸しのスタイルがほとんどですが、そこに市場調査に基づく最適の集客プログラムを入れて、独自のメニューを導入する。そういったノウハウを導入することによって、実際に利用者を増やし、収益を上げている例があります。民間の運営方法が地域の潜在的なニーズを掘り起こしたということであり、民間開放が付加価値を生む好例と言えるでしょう。

そのような取り組みが広まることを期待したいのですが、ひとつ課題があります。スポーツ施設の場合、民間事業者が自分たちのノウハウを活かせるものの、図書館や美術館といった公共施設となると、従来、ほとんどが自治体の直営だったり外郭団体の運営だったため、民間にノウハウのある受け手が少ないことです。そこを突破するには、運営にあたる民間事業者が知恵を絞り、ノウハウを蓄積していかなければなりません。その点、工事代金さえ確保できれば、あとはリスクが

なければよいといったハコモノ中心のPFIでは、どうしても難しいのではないでしょう。

PFI先進国の英国にはSERCO、JARVISといった有力なサービスマネジメント会社⁵が存在します。

鎌形 日本ではそれに相当する企業がまだ登場しておらず、スポーツクラブなど業種ごとに進出を始めている段階です。逆に言えば、未踏のフロンティアが広がっているということでもあり、民間事業者の取り組み次第で、ビジネスチャンスの宝庫にできるはずですよ。

株式会社三菱総合研究所地域政策研究センター
都市再生事業コンサルティングチーム首席研究員

鎌形 太郎(かまがた たろう)

1959年東京都生まれ。1982年慶応義塾大学経済学部卒業。専門は、集客事業計画、集客都市政策、公共施設計画、PFIコンサルティング。主な著書に、『21世紀の地方自治戦略 - 自由時間社会の文化創造 -』（共著/ぎょうせい・1993）『全戦略日本のビジネス』（共著/ダイヤモンド社・2003）『全予測90年代の首都圏』（共著/ダイヤモンド社・1990）『地域経営手法の開発』（『三菱総合研究所所報』No.21）『コンベンションの最新動向と今後』（劇場演出空間技術協会『機関紙JATET』24号・1996）『スポーツイベントの開催とコンベンション施設状況』（『体育施設出版』月刊『体育施設』）など。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

5 サービスマネジメント会社：公共施設に限らず、オフィス・工場・学校・病院など、多様な施設等におけるファシリティサービスや飲食提供など、施設の運営・サービス提供を請け負い、実施する会社。欧米では、従業員1万人を超える大企業が多数ある。

「民」主導の民間開放を目指せ!
～ 自立した社会の創造～