

電子政府におけるPFIという手法の有効性

PFIという官民連携の新しい手法が注目されている。IT分野におけるPFIについてその有効性や課題などを、経済産業省日本版PPP研究会メンバーの一員でもある株式会社NTTデータ公共ビジネス事業本部PFI推進室長の日高昇治氏にうかがった。

アウトソーシングとPFI

今、さまざまな分野で公共・行政サービスの民間委託が進んでおり、中でも新しい手法であるPFI¹が注目されています。電子自治体を実現していく上でのIT分野におけるPFIというテーマでお話をうかがいたいと思います。

日高 まず電子自治体とはいかなるものか、ということですが、インターネットで検索してみると、各自治体でさまざまに定義していることが分かります。広い定義、狭い定義、いろいろありますが、その中で私は総務省の定義を使うようにし

ています。それは、「国民等の利便性の向上、行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上に資する観点から、行政事務のペーパーレス化(電子化)及び情報通信ネットワークを通じた情報共有・活用に向けた業務改革を重点的に推進する」というもので、広い定義と言えます。つまり、国民に対するサービス提供の面と行政内部の行政事務の効率化、二つを合わせた概念だということです。

具体的業務として、市民に直接サービスを提供するフロントオフィス業務では、電子申請、電子納付、電子調達などがあります。また、行政機関内部の事務処理の効率化といったバックオフィス業務では、財務会計や税務、人事給与、文書管理などがあります。その他、行政評価、コールセンター、統合型GIS²などもありますし、ポスト電子政府としてe-デモクラシー³という展開も考えられるでしょう。

それらを行政自らが行うのは困

難でしょうから、当然外部に出すことになると思いますが、その際の民間委託の形態として、一般の外注やアウトソーシングとPFIはどのような点異なるのでしょうか？

日高 二点あります。一つは責任の所在です。官が自ら実施するときは当然、官が全責任を負います。アウトソーシングの場合、責任の主体は官に残るかたちになります。PFIの場合、事業運営の責任がかなり民間に移転されます(資料1参照)。

もう一つの違いが実施主体です。アウトソーシングは既存の会社に委託することが多いのに対して、PFIは多くの場合、新しくSPC⁴をつくるわけです。

その二点で異なるのですが、最近、中間の形態が登場してきています。責任は民に移るが、既存の業者に頼むというパターンで、われわれはそれを「PFI的アウトソーシング」と呼んでいます。

資料1 事業運営形態と官民連携の関係

	責任主体	作業主体	業者
アウトソーシング	官	民	既存
PFI的アウトソーシング	民	民	既存
PFI	民	民	新規

出所：日高昇治氏作成資料

1 PFI[Private Finance Initiative]：民間資金等活用事業。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力および技術的能力を活用して行う新しい手法。
2 統合型GIS：地理情報システム(GIS=Geographic Information System)とは、都市・環境・資源に関係する多様で膨大なデータ量を蓄積し、多角的な視点から速やかに統計処理を行い提供できるよう開発されたシステムをいう。これを各部署が庁内横断的に利用できる「統合型GIS」として構築することにより、住民への

地図情報提供の充実、各部署の情報交換の迅速化・効率化などサービスの向上を図ることができる。

3 e-デモクラシー：具体的な例としては、インターネットを利用した選挙活動、電子投票、議会や審議会等の公開、インターネット上での討議などが挙げられる。

4 SPC：特別目的会社。会社設立の目的を制限した株式会社または有限会社。証券化のための特定目的会社とは異なることに注意。



なお、アウトソーシングやGOCO(公設民営 Government Owned Contractor Operated)、民営化などさまざまな手法を含めたより広い概念を示す言葉にPPP⁵が登場してきましたが、これはPFIの本家であるイギリスで使われ始めた言葉です。

日本におけるIT-PFI

日本におけるIT分野のPFIはどのような状況なのでしょう?

日高 ご存じのように、PFIそのものは今やブームとも言える状況です。昨年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」⁶、いわゆる「骨太の方針2」も民間委託やPFI手法の活用を謳っています。「民間でできることは民間に」をキャッチフレーズの一つとする小泉内閣の構造改革の一環ということもあり、昨年から急増して、自

治体を中心に67件、検討中のものだけで約260件に達しています。1999年にPFI推進法(「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」)が施行された時期を第1次ブームとすれば、現在は第2次ブームと言えるでしょう。

しかし、日本で実施されているのは、公共施設など、いわゆるハコモノに関するものが主流で、IT-PFIの事例はまだ少数です。もちろんシステム開発の民間委託という形態であれば、ごく一般的に行われていますが、IT-PFIと呼び得るようなもの、つまり一つの事業として包括的に民間に任せるような形態のものは多くないということです。

一方、海外ではかなり活発に行われています。イギリスなどは本場ですから、事例を挙げれば枚挙に暇がありませんが、アジアでも、例えばマレーシア政府電子調達システム⁶で、われわれは現地企業

と組み、SPCを立ち上げてプロジェクトにかかりました。おそらくこれが、日本企業が本格的なかたちでIT-PFIを扱った最初のケースであったと思われます。

ただ、ようやく日本でも、先進的な自治体ではかなり検討されるようになっていて、事例としても昨年あたりから出てきました。代表的な例として、香川県の情報通信科学館⁷があります。

日本におけるIT-PFIの導入はこれから本格化するということでしょうか?

日高 そう思います。総務省も、昨年5月13日の経済財政諮問会議において片山総務大臣より提出された「ITを活用した経済活性化戦略」で、その方針を打ち出しましたし、東京都や大阪府でも検討しています。東京都は、電子都市構築に関する懇談会が昨年4月にまとめた「3300万電子都市構築に向けた情報通信戦略」という報告書で、システムの共同開発・共同運営を進める手法として

5 PPP[Public Private Partnership]: 公共と民間の関係を深め、公共・行政サービスの民間開放を進めていこうとする考え方。

6 マレーシア政府電子調達システム: マレーシア政府の全24省庁・約3,500部局と既存の約24,000の全調達業者との間をインターネットで結び、正確で迅速な調達業務を可能にするもので、処理コストの削減、支払いの迅速化、調達情報の一括管理等、政府・業者双方に多大なメリットをもたらす大規模プロジェクト。

7 香川県情報通信科学館: ビルの建設は別のプロジェクトとして高松市で建設が進められており、中身の情報通信科学館の設計・運営が中心のPFI。日本で初めての本格的なIT-PFIと言える。詳細は<http://www.pref.kagawa.jp/joho/kagakukan.htm>参照

8 iDC[Internet Data Center]: 大量のサーバを収容・運用するための施設・設備、およびこれを用いて、高速のインターネット回線を接続するサービス。

iDC⁹やPFI的な手法の検討の必要性を明記しています。大阪府は、昨年3月に「総務サービスセンター構

想基本調査報告書」で「新たな事業手法(IT・PFI)の適用可能性」という一章を設けて、かなり詳しく検討しています。これは施設とサービスの一括発注で、給与計算をして、給与明細を印刷して配るという総務業務も一括で民間に任せれるものです。東京・大阪という大きなところが動き出しましたから、今後、多くの自治体が続くことになると思います。

PFIという手法のメリット

IT分野にPFIという形態を取り入れるメリットは？

日高 第一に、一括発注の促進というこ

とです。政府が出したPFIの基本方針⁹がありますが、その前文に「建設(設計を含む)維持管理及び運営の全部又は一部が一体的に扱われる」とあります。設計と開発をそれぞれ別の業者に発注しますと、発注する側の事務手続きが面倒になるだけでなく、最悪の場合、うまく動作しないことも考えられます。あるいは過剰投資で性能が不必要に高くなることもあります。一括発注すれば、ハードとソフトの最適な組み合わせで、最も安く、一定の性能を達成する方法を考えられるわけです。運用・保守、さらにコンピュータが入るマシン室の設備やビルの設計まで一括して民間に任せれば、より効率的な設計が可能です。

第二のメリットが、ライフサイクルコスト(LCC)を削減できるということです。ハコモノのPFIの場合、例えばビルの建設で言えば、設計や開発は最初の段階に

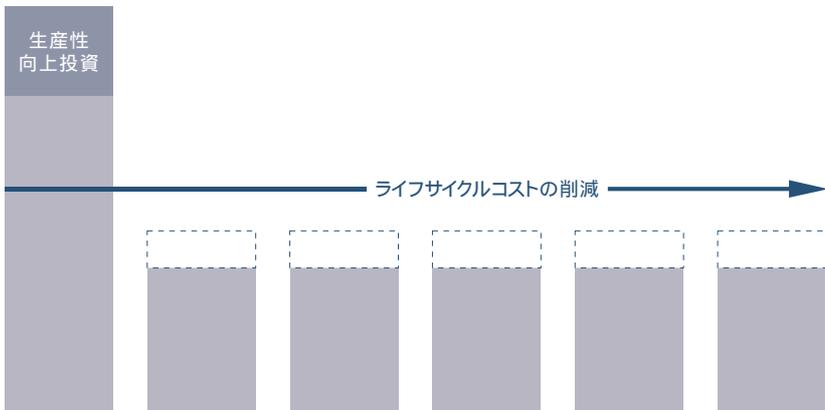
あり、その際、大きな支出があり、あとは維持管理の費用がかかるだけですが、ITの場合、一度システムを作ればそれで終わりではありません。運用・保守をしながらシステム改善を続けることになります。ときには技術革新のため全面的に作りかえることもあります。ITにはそのような特性がありますから、長期にわたるPFIであれば、ライフサイクルを見通して最適な解を探ることができます。最初の開発のとき、後々の生産性を高める投資をしておけば、期間全体を通してみればコストを削減できるわけです(資料2参照)。

生産性向上投資にはどのようなものがありますか？

日高 例えばプログラムへのコメント挿入です。なぜここでこういう処理をしているのか、なぜこういう計算をさせるのか、そのようなコメントを付けておけば、後々変更するとき、担当者が変わっていても、処理が簡単にできます。1年の契約ですと、そのスパンだけで一番安い解を見つけようとしますから、コメントを挿入するといった将来を見据えた生産性向上の投資をしないことになりがちです。その他の生産性向上投資としては、標準化を進めてプログラムの規格を統一することや部品化によって再利用を進めることなどがあります。PFIによる長期契約には、そのような初期投資をすることができるメリットがあります。

第三のメリットが性能発注の促進です。発注の方式には仕様発注と性能発

資料2 生産性向上投資の効果



出所：日高昇治氏作成資料

⁹ 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」を指す。平成12年3月13日に総理府より出された。

注があります。性能発注は性能レベルだけを決め、作り方は民間の提案に任せます。仕様発注とは、行政サイドであらかじめ仕様を詳細に決めておいて、業者にその通りに作らせる方式です。CPUのクロック数は何メガヘルツ、メモリーは何バイトと仕様が決まっていますと、企業の側は受注競争をするにしても、アイデアや付加価値でなく、価格の競争だけしかできません。一方、性能発注とは、例えば1時間に10万件処理できるというように性能レベルだけを決めて発注する方式です。ITのソリューションには無限の可能性があるので、性能発注でこそ、民間の創意工夫を引き出せます。「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン¹⁰」にも、はっきり性能発注を基本とする旨が書いてありますが、PFIの導入促進により、民間のアイデアを活かせる機会が増えるはずで

陳腐化などのリスク管理

数々のメリットがあるIT-PFIですが、行政としては、それを取り入れようとするとき、検討すべき課題も多いのでは？

日高 適用業務や事業の範囲、事業の運営形態など検討すべき事項は少なからずあります。ポイントはリスク管理です。ITには、進歩が急速なため技術が陳腐化しやすいなど特有のリスクがありますから、官民間のリスク分担を決めておくことが必要です。事業期間の設定にし

ても、あまりに短すぎると、民間が工夫する前に期間が終了してしまうし、逆に長すると陳腐化リスクが大きくなります。30年後のITがどうなっているかなど誰にも正確に予測できません。

リスクなどに関する責任を明らかにしながら、民間により自由度を与えて、そのノウハウを活用することがPFIの手法のメリットということですね。

日高 今、この分野で、電子自治体共同センターがホットな話題になっています。複数の自治体が集まって共同センターを作るといふもので、運営費や開発費など共通コストを削減できるのですが、それがなかなか難しい事業です。まず、組織形態をどうするかという課題があります。今のところ複数の自治体が集まり協議会をつくっていますが、議論の場はそれでいいとして、契約の主体はするのか、また、協議会における意思決定のルールや費用負担も検討しなければなりません。技術上の課題としてプログラムやデータの共通化といったこともあります。

このような課題を解決するには、民間が培ってきた共同センター構築のノウハウを活用すればいいと思います。民間には、金融機関や医療機関などの共同センターについて豊富な経験を持っているところがあります。われわれも電々公社時代から30年、共同センターの歴史を有しています。

今後のIT-PFI促進のために自

治体に求められることは？

日高 一つは調達方式を性能発注にしたいということ。せつかく民間に任せるのであれば、あらかじめ決められた造りにさせるのではなく、民間のアイデアや工夫を盛り込める余地を増やしていただきたい。もう一つは手続きにかかる時間の短縮化です。PFIの調達は実施方針の公表から業者の選定までに半年から1年くらいかかるのが現状ですが、ITは進歩が急で、他の分野にも増してスピードが肝心です。中には決定まで時間がかかることを理由に、PFIではなく、アウトソーシングという手法をとるケースが出てきています。IT分野の調達手続きについてぜひ簡素化の検討をお願いしたいと思います。民間の創意工夫を引き出すPFIを普及させて、IT分野の社会資本投資を増やし、情報インフラを整備していくことは、日本の産業競争力の維持・回復という大きな目的にもつながることです。

株式会社NTTデータ 公共ビジネス事業本部PFI推進室長

日高昇治(ひだか しょうじ)

1963年生まれ。1986年東京大学法学部卒業。同年NTT入社。1988年NTTデータに転籍。公共システム事業部で官庁の大規模システムの開発を多数手がける。1994年ロンドン大学経営大学院卒業、MBAを取得。ロンドン留学中にイギリスで始まったPFIについても学ぶ。1997年経営企画部担当課長。新規事業の開発を担当。2001年公共システム事業本部ビジネス戦略室長。2002年より現職。IT分野のPFI・PPPの普及・推進を担当。著書に『情報通信PFI』(日刊工業新聞社・1999)、『手にとるようにコピキラスがわかる本』(かんき出版・2001)、『21世紀の行政モデル 日本版PPP』(東京リーガルマインド・2002)他多数。

10 「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」：平成13年1月22日内閣府より発表。国がPFI事業を実施する上での実務上の指針の一つとして、PFI事業の実施に関する一連の手続について、その流れを概説するとともに、それぞれの手続における留意点を示したものを。