



Interview

PFI導入が自立した自治体経営を後押しする

野田由美子 氏 プライスウォーターハウスクーパース・フィナンシャル・アドバイザー・サービス株式会社
パートナー、プロジェクトファイナンス・民営化部門統括

わが国でPFI推進法が施行されて4年半が経過した。ここまでのPFIの導入状況をどう評価できるのか。PFI導入による効率的な自治体経営は実現するのか。PFIの母国であるイギリスの状況と比較しながら、わが国のPFIの現状と課題を、PFIの専門家である野田由美子氏にうかがった。

導入ペースは似ていても 中身が違う日英のPFI

イギリスでPFIが導入されたのが1992年、日本では1999年ですが、ここまでのわが国のPFI導入の状況は、当初のイギリスの状況と比べてどうなのでしょう。

野田 新たな公共事業手法であるPFIは、その構造が複雑で面倒なことから、イギリスでも当初は敬遠されがちでした。しかも、資金の調達面だけを考えれば、民間が借りるより国が借りた方がコストを抑えられることから、本当にPFIでVFMが得られるのかと懐疑的な見方をする人が多く、PFIは遅々として進みませんでした。その状況を打開したのが、1994年に実施されたユニバーサル・テストリングという施策です。

この施策は、国や地方自治体は、すべての公共事業でPFI導入の可能性を検討しなければ予算を付けないといった強硬なルールで、この施策により、イギリスのPFIは「避けては通れないもの」になったと言えます。

その結果、実際にPFIを実施してみたところ、確かに資金調達コストは高くても、民間のイノベーションやアイデアによってトータルの財政コストを抑えられることが経験されました。また、民間へ適正なリスク移転を行うことで、リスクコストも削減でき、自治体経営の効率化につながることが学習されたのです。こうして、次第にPFIは定着し、それから10年、これまでに560件のPFI事業が推進されています。

一方、わが国では、PFI推進法施行以来4年間で、実施方針が公表されているPFI事業は135件程度となり、年間30～40件というペースで導入が進んでいます。件数だけを見る限り、イギリスと比べて遜色がないようですが、具体的な中身を見るとかなり大きな差異があります。

日本ではいわゆる「箱物」をつくる事業ばかりが目立つ気がします。

野田 その通りです。PFIが導入されているセクターは、庁舎や宿舍、学校の校舎、福祉施設、図書館などの公用施設や公益的施設が多く、しかも、PFIの対象となっている業務は、設計・建設と維持管理が主体であり、公的セクターが直轄

で担ってきた運営業務についてはほとんど含まれていません。運営も含むすべての業務を一括発注することで、民間の創意工夫やリエンジニアリングを通じてライフサイクルコストの最小化が図れる可能性があるにもかかわらず、実は「箱を建てる」ことに比重が置かれているのです。また、イギリスの場合は、まず道路や橋梁、鉄道といった土木インフラ事業からスタートして、次第に病院、学校、庁舎などの箱物に移行していきましたが、日本では土木インフラ分野は手付かずとなっています。英国のPFIに限らず、民間資金導入動機は、政府の財政負担の軽減にありますので、投資額の大きい土木インフラ事業から進むのが一般的ですが、日本の場合は、そうした分野は行政が担うとの前提の下に、さまざまな法律やルール・権益が存在しており、民間参入に制約があることが主因であると考えられます。

また、事業規模の面でも、イギリスと日本では違いがあります。イギリスの場合は、導入初期は50～100億円程度の比較的大規模の事業にPFIを導入してい

るのですが、日本の場合は20～30億円の小規模事業が中心です。VFM効果の大きい大規模プロジェクトでの学習経験を活かすかたちで小規模案件へと進んでいった英国とは異なり、日本では、規制の少ない簡単な小規模案件から導入が進んだと言えます。今後は羽田再拡張事業での適用も予定されており、次第に大規模化が進むのではないかと期待されています。

さらに興味深い違いは、VFMの効果の現れ方にあります。日本は平均28%ものVFMを達成している¹⁾のに対し、イギリスでは15%程度です。日本の場合、PFIを導入することで、3割近い公共事業のコスト削減が可能となったわけですから。

イギリスよりもPFI導入の効果が高いわけですか。

野田 そうですね。これは予想以上でした。大きなコスト削減効果が得られた要因としては、「競争効果」と「性能発注によるオーバースペックの解消」、「一括発注効果」などが考えられます。

これまでの公共事業では、「競争入札」とは名ばかりで、落札価格が入札予定価格に限りなく近いケースも少なくありませんでした。そこに、PFIというガラス張りのシステムが導入されて、公平な競争が実現された。さらに、ライフサイクルでの発注方式が、業界の枠を越えた競争を促進した。ある意味では、単に日本の慣行が是正されたにすぎないという初歩的な成果ではありますが、PFIによって従来の公共事業のあり方にメスが入ったことは評価されるべきでしょう。

また、従来の公共事業においては、地域のニーズや個別性にかかわらず、施

設の仕様や規格が詳細かつ一律に国によって決められていることが多く、過剰な仕様がコスト高を生むケースも多々見られました。PFIではサービスのアウトプットを性能として発注することで、民間の技術やアイデアを活用して、同水準のサービスをより低廉な施設をもって供与することが可能となります。さらに、従来は設計・建築・設備・維持管理などの業務を細分化し単年度で発注していたので、無駄や非効率が生じていましたが、PFIでは、「一括発注」にすることでライフサイクルでの全体最適が実現されます。

箱物PFIから運営型PFIへ、そしてPFIからPPPへ

イギリスでは、VFMを出すのはどのような理由なのでしょう。

野田 民間へのリスク移転が主因です。公共セクターがPFIに係る債務をオフバランスにする目的で、できる限り民間へリスクを移転するといった事情がありますが、いずれにしても、公共セクターよりも民間の方がリスク管理には長けているため、適切な移転を行うことでリスクにかかる財政負担を削減することができます。日本のPFI事業では、リスクが最適に官民間で配分されているとは言い難いでしょう。とりあえず競争原理の導入でVFMが得られていますが、早晚、価格競争だけでは限界がくると思います。これからはリスクを分析・定量化した上で、官民の最適な分担を実現し、VFMを向上させることが必要になると思います。

イギリスでは、ユニバーサル・テス

ティングで、かなり強硬にPFI導入を進めたのですが、日本はそうした強硬手段なしに、今後も順調にPFIは推進されるのでしょうか。

野田 今のところ建設費の削減によって大きな効果が現れており、そのことがPFIの拡大につながっています。しかしながら、いずれ過当競争は是正され、VFMが頭打ちになる可能性があります。そのとき、「PFI不要論」が噴出するかもしれません。

しかしながら、本来PFIは、単に建設費を削減するための手段ではなく、先ほど説明したリスク管理の向上や、サービス・運営面への民間ノウハウの導入によってVFMを最大化することが目的です。今後の第2世代のPFIは、もっと質的な変化を遂げる必要があるでしょう。

日本の現状は、非常に限られたPFIであると言えるかと思いますが、イギリスでも、ある時期PFIからPPPへと民活の手法が広がりました。

野田 PPPの定義は曖昧です。イギリスでは、保守党から労働党へ政権が交替した際に、政治的意図によりPFIをPPPと改名したのであって、当初は実質的な変更はありませんでした。その後、PPPの概念は整理され、PFIに加えて部分民営化やアウトソーシング、証券化、WMI²⁾、ストラテジック・サービス・パートナーシップなどの手法を含めた幅広い官民協働形態を意味するものとして使われています。日本でも、これまでのPFIの成果や経験を大いに活かして、既存事業の包括委託や行政財産の商業的活用など、既存ストックをどう活用し、またその維持・運営コストを低減させるかを考えていく必要があるでしょう。厳しい財政状

1 公表された54案件の平均値。

2 WMI[Wider Market Initiative] : 行政財産の民間利用による商業化のこと。

況が続き、戦後整備されたストックの老朽化が進む中、喫緊の課題ではないかと思えます。

PPPという、第3セクターの失敗を連想する人もいるかと思えます。

野田 確かに、官民共同出資(ジョイントベンチャー)型の事業方式も官民パートナーシップのひとつの形態といえます。しかし、PPPの本質は、パートナーシップを組む官と民が、その能力に応じて徹底して責任・リスクを分担しVFMを最大化することにありますから、官民の責任が不明確な馴れ合い型の三セク方式は、厳密にはPPPとは呼べないでしょう。日本の場合、どうしても出資のついでに口や人も出しがちで、その結果、民間の自律性は失われ、それとともにモラルハザードも起こりやすくなります。

PFIを行うと弱肉強食となって、地元の小さな企業が受注できずに、地方の経済に悪影響を及ぼすとの声もありますが。

野田 地元企業にも、住民ニーズを反映したきめ細やかなサービスの提供や、地域事情に即した維持管理の方法など、特徴の出し方があると思えます。もちろん、そのようなノウハウが活かされる事業である必要がありますが。地方企業も、これからは自社の得意分野に資源を集中し、競争力を強化していくことが必要です。PFIを通して、産業の再編や競争力の強化が図れるチャンスではないかと思えます。得意分野が確立できれば、他地域でのPFI事業や全国ベースへの展開も夢ではないでしょう。また、PFIの市場の拡大に伴い、大規模案件と小規模案件の二極化の傾向が出始めており、小規模案件では、地元企業の

参画が活発化しています。代表企業として受注に成功するケースも見られています。こうした事例が増えるといいですね。

問われる自治体の信用力と金融機関のチェック能力

財政の健全化という意味では、PFIによってコストを削減する以前に、そもそも本当にその事業が必要なのか、採算性はあるのかをチェックし、判断することが必要なのでは。

野田 確かにその通りです。但し、PFIでは、外部資金調達というスクリーニングにかかるため、不必要な事業や財政基盤の弱い公共団体の事業が淘汰されるという効果が期待できます。需要の見込みない公共施設であれば、将来のキャッシュフローが不十分でしょうから、民間による資金調達は不可能となり、事業者は応募できません。また、公共がサービス対価を支払うサービス購入型のPFI事業であっても、PFIの事業期間が15年～30年と長いので、長期にわたって自治体が対価を払い続けられるのかどうか問われます。このように、金融機関による精査を通じ、無駄な事業や採算性に疑問のあるもの、信用力に懸念のある自治体の事業は、成立しない可能性があるのです。

実際に、ゴルフ場をはじめいくつかの事業で、PFI検討後に中止に追い込まれたケースがあるようです。

自治体は、自分の信用力を高めないとPFI事業を実施できない。つまり、公共事業を行うことができなくなるわけですか。

野田 ただし、金融機関がプロジェクトのキャッシュフローを的確に精査し、判断できることが必要条件です。例えば、地方自治体と長い付き合いがあるからといって事業内容を精査せずに融資するようなことがあれば、淘汰のメカニズムは働きません。

自治体が信用力を高め、自立するためには、どうすればよいのでしょうか。

野田 まず、不要な事業を行わない。必要な事業を行う場合には、徹底的にVFMを追求する。既存事業についても無駄が無いが、ゼロベースで見直し、民営化やアウトソーシングなども含めて抜本的な改善を図る。昨年から、指定管理者制度³の導入で、運営の管理を民間に委託することができるようになったので、そうした制度も積極的に取り入れていくべきでしょう。

それから、人事制度の見直しも重要です。行革の解決策として、人件費の一律カットがよく議論されますが、行きすぎた平等主義は、職員のモチベーションをダウンさせ、閉塞感を深めることにもなりかねません。職員が明るい展望を持って改革を進められるような環境整備も必要であると考えています。

また、自治体が自立するためには、国からの補助金制度を変えなければなりません。親からお小遣いをもらっていれば、もらい続けることしか考えず、足りなくなったらねだればよいという発想しか出てきません。やはり、国と地方の関係を変えない限り、自治体側に自立しようとする意識は芽生えないでしょう。たとえ補助金を出す場合であっても、自治体と民間を競争させて、より安くサービスを提供できる方に補助金を出すなど、改善

3 指定管理者制度：地方自治法の一部を改正する法律(平成15年6月13日公布、同年9月2日施行)に伴い創設。地方自治体の指定を受けた者(民間事業者等)が「指定管理者」として公共施設の管理を代行できる制度。多様化する住民ニーズにより効果的・効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の削減等を図ることを目的とする。

と自立を促すための工夫が必要です。

自立するインセンティブが機能せず、自治体は危機感が足りないと思います。

野田 極論すれば、破綻して行政サービスが立ち行かなくなれば、意識は変わるのでしょうか。そこまで行かなくても、補助金が廃止され、自治体が自らの信用力で外部資金の調達を行わなくてはならない状況になれば、金融市場のプレッシャーにさらされ、危機感も醸成されるはずです。民間との競争を強制することも、自治体の経営努力を誘発する意味で重要と考えています。官民を強制的に競争させる方法は、アメリカでもイギリスでも多く使われています。アメリカでは“Competitive Sourcing”イギリスでは“Compulsory Competitive Tendering”と呼ばれています。

自治体に要求される経営戦略 特区の制度は活用できる

住民のニーズに合わせて、サービスを大胆に取捨選択するような視点も、自治体経営に必要であると思います。

野田 これまでの行政経営というのは、管理的な側面、つまり法令を遵守することに重点が置かれていましたが、これからは「管理」から「経営」への変化が必要になるでしょう。つまり、顧客(=住民)ニーズに応じて経営資源をいかに効率的に配分するか、優先順位をどう付けて資源を選択・集中させていくか、いわゆるNPM⁴と呼ばれる経営手法が志向されます。

「魅力ある町にするにはどうすべきか」
「より多くの人に住んでくれるために何を



すべきか」といった視点で自治体経営を考えることが必要です。これまでのように、補助金が出るからといって隣の町と同じ施設を一樣につくるやり方では、差別化は図れません。

例えば、「うちは老人に暖かい町をめざして徹底的に福祉に力を入れ、高齢者に住んでもらおう」「うちではユニークな学校教育を実現し、若年層を呼び込もう」というように、独自色を出すことで、そこに人が集まるようになり、産業が生まれ、経済が活性化する。その結果、税収が増え、自治体の財政収支も改善する。将来のビジョンを描き、その分野に資源を集中するわけです。ただし、例えば、福祉のクラスター(集積)をつくるためには、道路予算を削らねばなりません。地域の戦略についての住民のコンセンサスも必要です。また、こうした経営を自由に行えるためには、当然のことながら規制の緩和が不可欠であり、当面は特区制度の活用等に対応することが考えられます。

そうした変革には、その自治体の
トップの強いリーダーシップが、結局は決

め手になるように思います。

野田 もちろんリーダーシップは重要ですが、トップ1人の力では改革はできません。職員の意識改革が不可欠です。横浜市の中田宏市長は大変頑張っておられますが、横浜市の職員は3万5千人もいます。この職員が変わらなければ、改革はなかなか進みません。だからこそ、公務員の人事制度改革が重要になってくるのです。

ただ、私自身は日本人の潜在能力の高さを信じていますので、向かうべき目標を再設定し、一人ひとりの意識が高まれば、きっと改革は実現できると信じています。

プライスウォーターハウスクーパース・フィナンシャル
アドバイザー・サービス株式会社
パートナー、プロジェクトファイナンス・民営化部門統括
野田 由美子(のだ ゆみこ)

1960年生まれ。1982年東京大学卒業。1990年ハーバードビジネススクールMBA取得。日本長期信用銀行本店プロジェクトファイナンス部調査役、ニューヨーク支店バイスプレジデント、ロンドン支店次長を経て、1990年にプライスウォーターハウスクーパース(PwC)英国に入社。2000年1月にPwCの日本事務所に異動、プロジェクトファイナンス・PFI・民営化部門を立ち上げる。中央合同庁舎7号館PFI事業や高知医療センターPFI事業など、数多くの案件でアドバイザーを務める。国土交通省、総務省、文部科学省、外務省、横浜市、埼玉県等の委員を歴任。著書に『PFIの知識』(日経文庫・2003)、『完全網羅日本版PFI:基礎からプロジェクト実現まで』(共著/山海堂・2001)。

4 NPM[New Public Management]: 民間企業で活用されている経営理念や手法を可能な限り公共部門に適用することで、公共部門のマネジメントの効率化・活性化を目指す、新しい公共経営手法。