

公共サービスの民間開放はハードからソフトへ

原田義昭 氏 衆議院議員 / 自由民主党PFI推進調査会事務局長

自民党PFI推進調査会事務局長を務める衆議院議員・原田義昭氏は、1999年、PFI法が議員立法で成立した際、その担当理事として各党との協議などに精力的に取り組まれた。

以来、一貫してPFI制度の普及、改善に向けて指導的役割を果たしておられる同氏に今回、PFIの現状と課題、またPPPへの拡大についてうかがった。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

景気回復の切り札

反町 行財政改革、景気回復の鍵として今、PFIという新しい行政手法に期待が集まっています。1999年に施行されたPFI法がその契機となりました。本日は、その法案の取りまとめにあられた原田

先生にお話をうかがってまいりたいと思います。まず、PFIについて検討されるようになった経緯からうかがいます。

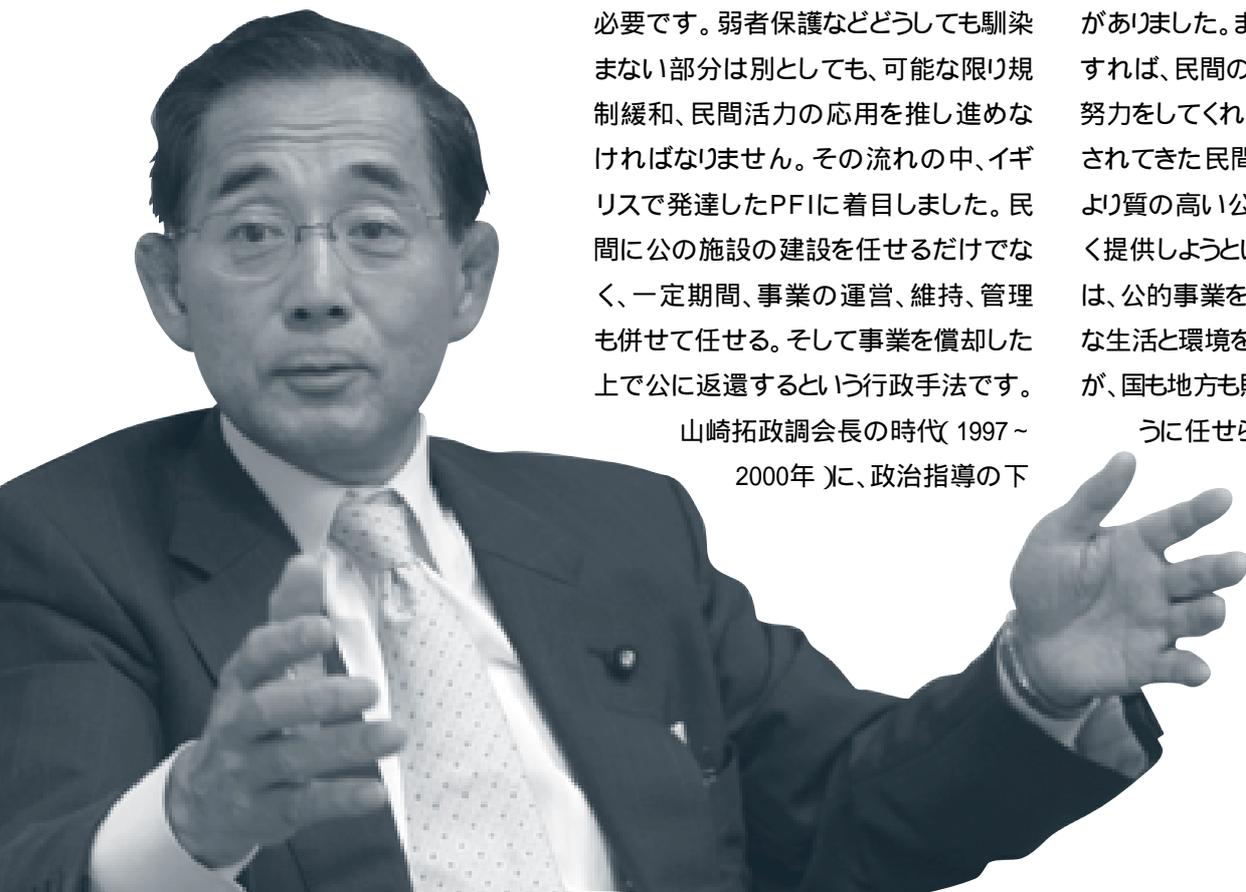
原田 戦後、日本は経済成長を遂げましたが、ここに至って閉塞状態に陥っています。そして残念なことに「空白の10年」とまで言われています。この状況を打開するには、根本的な構造改革が必要です。弱者保護などどうしても馴染まない部分は別としても、可能な限り規制緩和、民間活力の応用を推し進めなければなりません。その流れの中、イギリスで発達したPFIに着目しました。民間に公の施設の建設を任せるだけでなく、一定期間、事業の運営、維持、管理も併せて任せる。そして事業を償却した上で公に返還するという行政手法です。

山崎拓政調会長の時代(1997～2000年)に、政治指導の下

にこれが日本に導入され、今や中央でも地方でも盛んに実施されるようになりました。

反町 PFI法は議員立法でした。

原田 当時、私は衆議院建設委員会に属してまして、「PFI推進法」担当常任理事、提案者の一人として法案の作成にあたりました。ねらいには二つの側面がありました。まず、活躍できる場を用意すれば、民間の方々はいくらでも工夫や努力をしてくれる。競争原理の中で蓄積されてきた民間の力を導入することで、より質の高い公共サービスをより効率良く提供しようということが一つ。もう一つは、公的事業を通して国民、市民に豊かな生活と環境を提供しなければならないが、国も地方も財政が大変厳しくなり、思うように任せられなくなってきた。そこで民間の資金を活用した



景気対策の側面です。

反町 官民それぞれにメリットを享受できる仕組みということですね。

原田 「自由民主」新聞で私が掲げたスローガンで言えば、「金のない市長よ、来たれ! 『やる気』さえあればよい。仕事のない社長よ、来たれ! 頭を少し使えばよい。投資家よ、来たれ! 最も安全なビジネスがここにある」ということです。

市長(知事、町長、村長)にとっては、財政の面から難しくても、必要な公的事業があれば、PFIで実現し得る。また、事業者が民間の目線で行政ニーズを提案してもいい。そのプロジェクトが具体化した場合、事業者の決定は透明で公正な入札制度によりますが、少なくとも企画立案者としての有利な立場は事実上維持されると言えるでしょう。また、資金協力する金融機関にとっては公的機関が参加しているので、安全性、信頼性の高い投資案件と言えます。

マーケットを創造して、雇用を創出する。政府の財政負担を大幅に軽減する。公共事業の効率化など、さまざまメリットが期待できる21世紀にふさわしい行政手法です。

PFIの課題

反町 PFIは優れた手法であると思いますが、やや気になるのは、似て非なるものとして第3セクター¹があるということです。

原田 確かに官民協力という思想としては同じで、私たちもPFI法をつくったとき、野党と最も議論したのもその点でした。なぜ第3セクターが失敗したのに、また新しい仕組みをつくるのか、そういう意見もありました。第3セクターは、本来

は民間でもやれる事業に公が補助的に参加して後押しをしようというもので、発想としては官民のよいところを合わせて、よりよいものを、ということでした。しかし、結果としては官民それぞれの悪いところが表れ、非効率になり、見通しの甘さから運営に失敗するなど、変化の激しいこの時代に生き残れなくなった。失敗の責任を公共が負い、穴埋めに税金が使われることがあったことも事実です。

それに対してPFIは、本来、公共がやる事業について、公の施設の建設と維持管理までそっくり民に委ねるものであり、リスクや費用負担については事前に官民間できちとした契約を締結しておくという点で大きく異なります。

反町 第3セクターはリスク分担などを整理する、詰めの議論が足りなかったようですね。

原田 われわれが法案をつくったときも、第3セクターの轍を踏んではならないと、そこを最も自問自答しました。野党にも約束し、付帯決議にも加えたところです。

反町 先般、議員宿舎のPFIに関して行政訴訟がありました²。PFIの入札にもかわらず、審査基準が現行の会計法に基づくもの³で、価格のウエイトが大きく、より安い方に決まりやすい。PFI法の立法趣旨に合致していない、との訴えですが。

原田 判断は司法にお任せするしかなく、一般論の範囲になりますが、つまり、どの視点で見るとかによって判断が異なるということでしょう。建物だけか、敷地を含めた周辺環境まで含めて見るのか。あるいは狭義の建設費だけを比較するか、将来の地代や税収まで含めて見るのか、視点をどこに据えるかという問題です。通常の入札を規定する会計

法は一般競争入札が前提で、より安くという基本的な考え方があります。PFIについては、そこをどうすべきか必ずしも調整し切れていない面があり、これからの論点だと思います。

反町 イギリスでは、現状見直しのための機関であるベイツ委員会⁴が1997年にレポートを出しています。入札の改善、簡素化・ルーティーン化など使い勝手をよくしようとのねらいのようです。

原田 わが師と見上げたイギリスですが、PFIで公共施設や開発の分野で大いなる成果を上げているものの、やはり壁もあるようです。契約上、民間が責任を負うことになっていても民間が経営破綻したら、後始末をどうするのか、そういった問題は依然としてある。ただ、指摘を受けた問題点をひとつひとつ解決しながら、よりよい制度をつくっていくことが必要です。

公有地の有効活用

反町 行政財産についてうかがいます。わが国には国有財産の取得、維持、保存および運用について定める国有財産法があり、また、地方自治法には公の施設の管理に関する規定⁵がありますが、PFIを導入する際、それがネックとならないよう緩められたわけですね。

原田 平成13年にPFI法を改正して、PFI事業として認定されれば、公物を無償で貸与してもいい、としました。総務省は「なぜ例外をつくるのか」と反発してきましたが、併せて国有財産法、地方自治法も改正しまして、行政財産の貸付を弾力化して、土地の上物(建物)は収益事業との合築を認めることにしました。

反町 今年6月にも、地方自治法の第

1 第3セクター：地域開発などのために、地方公共団体および事業協同組合等が出資または拠出しているものをいう。

2 PFIを導入した衆議院赤坂議員宿舎の建て替え事業をめくり、「森ビル」が提起した初のPFI行政訴訟。収支計画を軽視した落札者決定基準は、PFI法の理念に沿わないことが主張されている。

3 PFIの場合、民間事業者応募の段階でSPCの設立を求めることは、落札できなかった場合の負担が大きいため、落札後にはじめて設立される。しかし、現行の会計

法の下では、基本的に落札者が主体となって事業を手がけることになる。

4 ベイツ委員会：「PFIを見直すための委員会」のこと。イギリスが抱えていたPFI制度の問題点につき、民間保険会社会長のマルコム・ベイツ氏を座長として発足した。PFIの推進体制やプロセスの改善、ノウハウの蓄積などの観点から29の改善項目がまとめられたベイツ・レポートは、ブレア政権の下で、PFI改善に大きな役割を果たしている。

5 地方自治法第10章公の施設参照。

244条の2第3項が改正されました。これまで公の施設の管理を委託できる対象は、公共団体と公共的団体、つまり主に第3セクターのような地方公共団体が出資している団体に限定されていましたが、今回の改正で自治体が指定すれば、資本関係のない民間企業にも管理を任せられる、とされました。

原田 PFI法の改正により、他の法律もこれとの整合性が図られたということでしょう。地方自治体が保有する遊休公有地の民間への貸付は、PFI法以外にも、定期借地権⁶を定めた法律を利用できます。ご存知のように、土地を一定期間借り、期間が終了すれば、更地にして返すというもので住宅価格を抑制できる制度です。

全国の地方公共団体は大量の遊休公有地を持っています。利便性の高い土地も少なくありません。それを遊ばせておくのではなく、民間に貸し出して有効活用しようというとき、定期借地権の制度を使えますが、その期間が非常に短かった。通常、定期借地権の期間は50年に設定できますが、公有地の貸付期間については、国有財産では国有財産法により貸付期間を30年まで、地方公有地では自治省の古い通達でやはり30年とされていました。民間事業者にすれば、30年間というのは非常に短かすぎる。せめて50年間に延ばしてほしい、という陳情を受けて自治省(当時)を説き伏せ、昨秋、貸付期間を50年間超に拡大する新たな通達を出させました。これによって地方自治体は、遊ばせておくだけの公有地に50年の定期借地権を設定して民間事業者を活用してもらえることになりました。民間にすれば、定期借地権ということでコストが抑えられ、損益

分岐点が低くなって良好なビジネスにできます。無論、地域経済の活性化にもつながります。

反町 老朽化した公有の建物を安く建て直すこともできますね。

原田 都心の一等地に老朽化した公的な住宅がありますが、建て直して民間企業に高層ビルを造ってもらえば、住環境を改善できます。民間企業から見れば借地ですから建築費は抑えられる。また、都にすれば、公益住宅でないのも一銭もかからない上、地代や固定資産税、住民税が入る。そういう制度ですから、今、爆発的な効果が出ています。

サービスの重視

反町 イギリスでは民営化、アウトソーシング、公設民営といった多様な手法が利用されるようになっており、それらの総称としてPPPという言葉が用いられています。わが国においても、公の施設というハード面だけでなく、広く行政分野全般のソフト面についても新たな官民関係による事業を展開していくべきではないでしょうか。

原田 まさにそこが大事なところですね。もちろんPFI法は、施設の建設というハード面だけでなく、維持管理というソフト面も含んでいますが、当初の議論には景気対策、財政難ということで確かに公共工事が念頭にありました。ただ、議論していく過程でハード面も大切だが、それ以上にソフト面にも目を向けていくという認識が強まってきました。行政目的の施設を民間が運営し、費用を徴収したり、サービスを提供する。私はむしろそこに力点を置かなければならないと思います。PFI法を運用する人々の意識

にソフトはまだ付随するものという意識が残っているようですが、私は対象を公の施設というハードに限定せず、ソフト事業(行政の一部)の運営管理にも活用していくべきだと考えています。

反町 現在4兆円規模の行政関係のサービスが規制改革を進めれば15兆円規模にまで拡大できるとの試算があります。医療や教育の分野で株式会社化が進めば、GDPの拡大にも寄与し、それに伴って税収も増え、日本経済に大きく貢献します。保育園や学校、図書館などすでに施設があるわけですから、これらの運営サービスのみを民間に任せていく。あるいは駐車違反の切符切りなど施設が問題にならない業務もあります。サービス分野でPPPを展開することは極めて重要な政策課題と思われれます。

原田 一言で言えば、行政サービスのアウトソーシングですね。行政ニーズの高い保育所やケアハウスは公設民営というカタチがかなり一般化しています。そのほか福祉行政、教育行政、さらに行政全般についてアウトソーシングなどの手法を検討していくべきですね。例えば、今、治安が悪化して、犯罪件数が増加していますが、財政上、警察官の大幅増員は難しい。周辺業務、補助業務に民間の力を入れることは十分に考慮に値します。また、刑務所や留置所が不足していますが、施設の建設のほか、司法の中核の部分は除くとしても、運営管理は民間の警備会社をお願いできることではないか。警察庁や法務省においても、最近、資金や人材、ソフトウエアについて民間の力を導入できないか真剣に検討するようになりました。

反町 PPPを進めていく上でのインフラとして公会計を改革して、できるだけ企

6 定期借地権：存続期間満了によって契約が終了し、更新されない借地権。平成3年に制定された借地借家法によって創設されたもの。

業会計的にしていくことも重要であると思われまます。少なくとも民間と競合する事業については同じモノサシがなければ、比較検討ができません。

原田 それについてはわが国も思い切った対応をしなければならないでしょう。収入にしても税金と営業収入と違う。償却の違いもある。ただ、少なくとも多くの地方公共団体で、公会計に民間の手法を存分に取り入れようという意識が一般化してきていると思います。



民、地方に任せていく

反町 PPPを進めるにあたって、三位一体の改革を進め、自治体が自由に活動できるように緩めることも必要ですね。

原田 その通りです。これまで日本の役所は中央統制で、北海道から沖縄まで同じ法律、それが法の下での平等だという感覚でやってきた。しかし地方の時代を迎え、これだけ国民、住民のニーズが多様化、個別化しているわけです。県知事や市長に権限を与え、財源も委譲する。その代わり責任も負っていただく。そういう流れをつくっていくことが大切です。

反町 原田先生のご尽力もあって制度の面はかなり整備されていますが、まだ行政の側の意識改革が遅れている面があるのではないのでしょうか。

原田 昔から役所でやってきたから、公が当然に直轄でやるべき事業だ、そういう思い込みがあった。PFIで実際にやってみることでそれが変わっていくことを期待したいと思います。役所の方もだいぶ意識を変化させているようですが、世の中のニーズはこんなものではありません。構造改革特区にしても、社会的実験をする場であるべきです。もっと大胆に

試みていただきたい。

反町 行政サービスを外に出していくとき、弱者保護は重要な観点ですが、そこについても社会的実験が必要では？

原田 規制緩和の議論で経済的規制と社会的規制という概念があります。経済的規制は経済合理性の観点から緩和してもいいが、社会的規制は慎重に、と。しかし実際には、その区別は容易ではない。方向としては、大胆に規制緩和を進めていくが、その中で常に政治がウォッチし見届けなければならないことは、規制緩和についていけない人、遅れてしまう人などがいることです。セーフティネット(救済制度)をきちんと用意して、万一のことがあれば、すぐ対応できるようにしなければなりません。

反町 世の中の社会情勢や経済事情の方は絶えず変化するわけですから、法律はそれに合わせてどんどん改正すればいい。公はかくあるべし、という理念から思考停止になるより、社会実験を積み重ねていく姿勢が求められるということですね。

原田 どうも日本人というのは几帳面なところがあって、やる以上は100%のもの

を、やったからには後戻りはできないという感覚に陥りがちですが、そこはもう少し臨機応変に取り組むことが肝要です。それによって「官から民へ」、「中央から地方へ」という流れをしっかりとりにしていく。これはお題目でも何でもなく、そうしなければ、今の閉塞状態を打破できません。

反町 本日はご公務ご多忙の中、お話を賜わり、まことにありがとうございました。

衆議院議員 / 自由民主党PFI推進調査会事務局長

原田 義昭(はらだ よしあき)

1944年福岡県生まれ。1968年東京大学法学部卒業、司法試験合格。1968年新日本製鐵入社・八幡製鉄所勤務。1970年通産省入省。1976年ボストン(タフツ)大学大学院卒業。1982年関東通産局総務課長。1984年中小企業庁参事官。1985年渡辺美智雄通産大臣秘書官。1990年衆議院選挙初当選(現在3期)。自民党外交部会長、総務会副会長、厚生政務次官等を経て、現在、衆議院議院運営委員会理事、予算委員会、政治倫理審査会理事、自民党国会対策副委員長、外交調査会副会長、PFI推進調査会事務局長、司法制度調査会委員長、九州国立博物館支援議員連盟事務局長、全国難病センター研究会代表幹事、西日本短期大学客員教授。

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

日本版PPP・PFIの
プロジェクトを推進する人々。
行政・財政改革の最前線から