

<特集>

公共サービスへの民間活力の導入

An Introduction of the Vitality of the Private Sector to Public Services

光多長温 *

鳥取大学 地域学部

Nagaharu Mitsuta*
Tottori University

Abstract

Since 1980's, there has been a worldwide trend to improve the efficiency of public services and to introduce the vitality of private sector into the area. In recent Japan, practical applications of the vitality of private sector to public services are carried out on a variety of models.

The models are many, including "Business Charge", "Management Charge", "the Third Sector", "Private Financial Initiative" and "Privatization", but what is most important here is to pick up one that best fits the project's circumstances. The PFI model, established in the U.K., has a fundamentally different system from ours, and may cause problems, when introduced in Japan. As its merits are many, it is advisable to use it with our ultimate end firmly in mind: to improve the efficiency of public services.

Key Words :Public services, introduction of the vitality of the private sector, Private Finance Initiative, the third sector

1. 公共サービスへの民間活力導入への動き

1.1 世界各国の動き

1980年代以降、世界各国で公共サービスへの民間活力活用の大きな動きが見られる。この背景としては、次の諸点がある。

第一に、1980年代以降、東西冷戦の終結に向けて行政の機能が変化してきたことである。即ち、東西冷戦終結への動きが強まると、公共部門の機能は本来の住民・納税者への公共サービスの提供に比重を移していった。

第二に、産業構造の変化、即ち、サービス経済化への動き、及びこれと裏腹の関係であるが地方分権への動きである。工業化時代には、公共サービスは全国画一的なサービス内容が相応しいとされ、中央でこれをコントロールしていくことが要求された。しかし、サービス経済への動きが強まると、公共部門の役割は納税者・住民へのサービスの提供という本来の機能に戻ることもな

り、提供されるサービスの内容及びそのレベルは地域毎に考えられ、地域が主体となって提供することが最も効率的とされるようになってきた。また、公共部門の本来の機能が納税者・住民へのサービス提供とすれば、このサービス業務を提供する主体としては、必ずしも公共に限らず、それまでに充分発達していた民間のサービス業がこれを担うことが期待され、公共が提供するサービスの内容・質と民間が提供するそれとを比較されることが容易に行われることとなった。

第三に、公共部門の財政逼迫である。工業化時代においては、公共部門は全国画一的公共サービスの提供を余儀なくされ、それほど必要でない公共サービスがコスト感覚を無視して提供されてきた面があり、このために公共部門の財政状態が逼迫することとなった。特に、欧州諸国はEU統合に向けて一定の財政規律が要求されることとなり、各国ともに目標水準を設定して財政改革を行うことを余儀なくされた。

特に、この間、顕著な動きを示したのはイギリスであった。サッチャー政権誕生の裏にはこの公共部門の大きな変革への要求が背景にあったと言われる。サッ

* 〒 680-8551 鳥取市湖山町南 4-101
TEL/FAX: 0857-31-5719
E-mail: mitsutan@fed.tottori-u.ac.jp

チャー政権は、政権誕生直後から徹底した公共部門の効率化、民間活力の活用に踏み切ることとなる。先ず、国と市町村というシンプルな二層制を特徴とするイギリスで唯一の例外であった GLC (大ロンドン市: Greater London Council) を非効率として廃止したのを皮切りに、行政部門の徹底した効率化を図った。その典型とされるものが強制競争入札 (CCT: Compulsory Competitive Tendering) であった。これは、公共サービスを提供する時に、これを公共部門が提供する場合と、民間企業が提供する場合との質・コストを比較し、これをより良く提供できる主体に提供させるというものであった。もし、公共部門が非効率とされた場合には、当該公共部門の職員はその職を失うということから、大変厳しいものであったが、これを通じて公共部門のコストを徹底的に洗い出したことは大きな意義があったと言えるであろう。

1990年代以降、同じ保守党のメジャー政権において、それまで聖域とされてきた公共事業部門の効率化に着手し、ここで生まれてきたものが PFI (Private Finance Initiative) であった。これは、公共施設の整備において、公共部門がこれを行った場合のコスト (PSC: Public Sector Comparator) と民間部門にこれを行わせしめて公共部門がこれを購入した時のコストの比較 (これを VFM: Value for Money 比較という) を行い、より効率的なものにこれを行わせしめるという内容であった。民間銀行の資金提供・事業形成・遂行能力を活用することに加えて、事業の性格が公共施設の整備・運営であるが故に万一これを担う民間事業者が破綻した時にはこれに代わる事業主体を手当てする必要があることから、民間銀行への期待は大きかった。このために民間資金活用による公共施設整備という概念が生まれた。

この PFI は 1990 年代終わりには、様々な問題を抱えやや下火になった。例えば、公共部門と民間部門のコスト・質の比較が形骸化してきたこと、手続きが煩雑であったこと等である。これを新たなスキームで再編したのが労働党政権である。それまでやや公共施設の整備に偏重していた嫌いがあった PFI を再編し、新たに PPP (Public Private Partnership) というより大きな概念に再編した。これは、公共サービスの提供において、施設整備重点の PFI、民間企業の特定のスキルを導入する外部委託 (Outsourcing)、市場原理に委ねてしまう民営化 (Privatization) 等の様々な方式を総合した総合的概念 (Umbrella) である。

更に、従来、ともすれば形骸化していた VFM の計算方法をより現実的な方法に改善し、契約書の標準化を図る等手続きの簡素化を図っている。また、それぞれの方

式において様々なバリエーションを考案しつつある。例えば、民営化にしても、従来の公共事業部門の民間売却的な民営化から、株式を一定期間ごとに競争入札にかけやり方により公共サービスの提供に民間活力の導入を弾力的に行う工夫を行ったりしている。

アメリカにおいては、従来より、公共サービスの提供に関して民間が行えるものは公共部門はこれを民間部門に委ねるという歴史的伝統があり、これらを総称して PPP と呼び、そのために様々なスキームが実施されてきた。PPP は「契約による NPO 等への行政サービスの委託」「民間企業に対する道路、トンネル、水路等の資金調達、建設、所有、運営に関するフランチャイズ権の付与」「市民に対するバウチャーの供与」等の全ゆる概念を含むとされている。そして、伝統的に公共部門のあらゆる公共サービスが民間活力活用の対象とされてきた。その手法の一つとして、従来より公共部門と民間部門とのコスト・質の比較を行う、いわゆる「市場化テスト」が実施されてきた。これは、従来公共が行ってきた業務に関して、公共と民間とで質・コストを比較しより優れたものにこれを委ねるという考え方である。公共サービスに市場原理を入れるということから市場化テスト (Market Testing) と呼ばれている。その中でも最近注目されているのが連邦政府の業務に関する市場化テストである。

即ち、ブッシュ政権では、連邦政府業務棚卸法 (FAIR: Federal Activities Inventory Reform Act) により各行政機関は担当行政業務のうち、民間委託可能な業務をリスト化し公表することを義務付け、これを連邦行政管理予算局 (OMB: Office of Management Bureau) がチェックしている。OMB は、行政業務の民間移転を推進しており、連邦政府職員 161 万人を、「政府業務 (Inherently Government) 担当: 75 万人」「商業的業務 (Commercial): 86 万人」に分け、更に、商業的業務職員について、「競争対象外業務: 44 万人」と「競争対象: 42 万人」に分類し、後者における行政事務において、官民行政コストの比較を実施することとしている。勿論、組合からの反発も強いが、ある部門では公共部門の勝率が 50% を超えている等の実例も報告されている等、公共部門の業務を民間との市場化テストに晒すことにより公共部門の効率化を図る結果ともなっている。

フランスでも、伝統的に事業権委託 (Concession) という概念が確立されており、水道事業等あらゆる行政業務への民間活力活用が図られている。

1.2 わが国の動き

わが国における公共サービスへの民間活力は、専ら第三セクター方式の活用により行われてきた。この第三セクターは、歴史的には相当古いが、本格的に導入されたのは、新全総時代の大規模プロジェクト構想時代からである。この時代に「公共と民間とが共同で出資を行って企業体を作り公共的事業を推進する」という概念が打ち出され、実施に移された。この第三セクター方式は、フランスの混合経済会社 (Social Economic Mixture) をモデルとして構想されたものであるが、民間活力活用とは名ばかりで官主導型の第三セクターが多いのが実態で、責任の所在が曖昧な点もあり、全国で多くの破綻事例を出している。民主導型の第三セクターも試みられたが、これもうまくいった事例は少ないのが実態である。

1980年代半ばから、いわゆるプロジェクト・コンペ方式が導入されたが、これはアメリカの制度の焼き直しであり、かつ自治体の遊休地活用的手段として導入されたものであり、本来の公共サービスへの民間活力導入とは若干趣旨を異にしている。1980年代以降、欧米諸国が公共部門の効率化、民間活力の積極的導入に向けて大きく動いていた時に、空白の時代を過ごしたことは否めない。

1990年代半ばから、わが国も財政逼迫の状況下に置かれることとなり、公共事業の効率化への新たな方式として、PFI方式の導入が検討、実施に移された。そして、1999年「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、現在までに約200件のPFI事業が実施に移されている。

これは、イギリスのPFI方式をわが国に導入したものである。基本的枠組みは次の通りである。

- (1) 先ず、公共部門で公共サービス事業について、自らが行った場合 (直接事業方式) と、民間に委ねてこれが提供するサービスを購入する場合 (PFI事業方式) とをコスト・質双方で比較する。いわゆるVFMの計算を行う。
- (2) PFI方式を適用した場合がより効率的と考えられる場合には、実施方針を公表して、事業の基本的枠組みを公表し、広く民間事業者の意向を確かめる。
- (3) 民間事業者との擦り合わせが行われ事業化への可能性が確かめられると、公共部門はPFI事業方式を適用するとの意思表示を行い (特定事業の選定)、その後、民間事業者に対して、公共部門が要求する公共サービスの様々な内容を公表する。しかる後に、応募要綱を公表し、応募内容、審査の公表基準等を公表して、民間事業者からの応募を募る。

- (4) 民間事業者から応募があると、公共部門は、これを審査し、質・コストを総合して最も優れた提案を行った事業者を選定する。
- (5) 民間事業者は事業実施会社を新たに創設し、当該事業を行っていくこととなる。事業実施段階では、公共と民間とが双方協議 (モニタリング) しつつ事業を円滑に進める。

この、PFI事業は、これまでのわが国における公共サービスの提供のあり方と制度面で大きく異なっているため、イギリスの制度と同じスキームを導入することは現実的には難しいが、「公共サービスをよりより効率的に行うための民間活力導入」という目的は同一である。まだまだわが国の様々な制度面との擦りあわせが充分でない面もあるが、今後「日本版PFI方式」を積極的に形作る努力を行うことが必要である。

最近、議論されているのが公共サービスに関する市場化テストである。これは、前述のようにアメリカの制度を参考にしてその導入が検討されているものである。即ち、従来公共で行われてきた公共サービス事業について、その質・コスト双方を公共が行った場合と民間が行った場合とを競争させ、より優れた方にこれを委ねんとするものである。即ち、公共サービス部門に市場原理を導入することにより、その効率化を図らんとするものである。

2. 公共サービスへの民間活力導入への考え方

2.1 遠隔監視技術による環境施設の事業化方式検討への基本的視点

遠隔監視技術による環境施設の整備・運営をいかに効率化を図っていくかについては、様々な事業スキームが考えられる。当該公共部門の考え方、環境、事業環境等により判断すべきものであり、全ての事業について特定の事業方式を適用すべきと断ずるわけにはいかない。事業化方式を検討するには次の諸点の検討が必要である。

第一に、当該事業の公共性である。当該自治体又は、国等の公共体において事業が必要であるかどうか、また当該公共体の中での位置付けがいかなるものであるかである。公共体にとっては、必要性よりは民間の収益事業として位置づける場合と、公共体として必要である場合とで全く異なる。本題の公共サービスへの民間活力という点から見ると、先ず公共にとって必要なサービスということが前提であるが、これが当該公共体にとっていかに位置付け、オーソライズされているかが第一の着眼点となる。

第二に、当該事業の収益可能性(Potential)である。事業の収益性と公共性とは反比例するケースが多いが、収益性のレベルに応じて公共部門が支援するレベルが定まってくる。公共事業の需要予測がいかに杜撰であるかは、東京湾横断道路や本四架橋プロジェクト等多くの例に見られる通りであるが、この需要予測を含めた収益可能性についての検討が前提となる。

第三に、公共サービスへの民間活力活用という視点から特に重要なのは、公共部門が行った場合の質・コストと民間部門に委ねた場合のそれとを客観的に分析することが求められることである。前述したように、イギリスを始め各国共にこの点についての経験を積んでいるが、わが国においてはこの経験が不足している面は否めない。公共部門のコスト把握さえ充分行われていないのが現状である。この点の改善が前提となる。

2.2 遠隔監視技術による環境施設への民間活力導入方策

上記の視点を踏まえて、公共サービスの事業環境に応じていかなる事業化方式が適用されるかについて事業化方式毎に検討してみたい。

- (1) 公共直接事業：公共性が極めて高く、公共部門で直接行わざるを得ないケースである。特に、高度の守秘義務が課されている場合や公権力の行使に該当するような場合である。しかし、現在、既に高度の守秘義務が前提となるような事業に関しても民間活力の活用が推進されており、また、従来先進諸国の中でも公権力の範囲について最も幅広く解釈されてきたわが国の公権力の範囲について、現在議論が始まった段階でもあり、公共直接事業を適用するケースは限定される方向にある。もし、公共が直接行うことが求められる場合でも、民間企業に委ねた場合よりも公共部門が直接行った方が効率的であるとの挙証責任が必要であろう。
- (2) 民間業務委託方式：事業の運営上の判断及び責任は公共部門が保有しつつ、民間部門の特定のスキルを活用するケースである。職種によっては労働時間等公共部門の雇用関係が障害になることから適用される場合もある。例えば、清掃、警備関係から、IT関係の情報処理業務、水道事業の維持管理等である。遠隔監視技術への民間活力活用の際にも、基本的運営は公共が行い、民間部門に特定の技術の提供を求める場合にはこのケースが適用されよう。但し、現在の制度では、民間委託は原則として1年契約ルールが基本となっており、長期的に同一企業からの技術提供を求める契約を行うことはできない点の制約があることに留意すべきであろう。本件に関しては、施設の設計、建設は公共部門で行い、遠隔監視技術に関する民間部門のスキルを公共が調達するというスキームはあり得よう。
- (3) 公設民営方式(民間経営委託方式)：施設の設計、建設は公共主導で行い公共部門が施設を保有し、その運営を民間部門に委ねるケースである。勿論、施設の設計を民間に委ねて発注は公共部門で行ったり、設計のみならず施設建設をも民間部門に委ねるケースもあり得る。しかし、設計・建設、施設保有と施設の運営が切り離されていることが基本である。民間部門は運営責任を持ち、自らの運営上の工夫によって効率化を図ることが可能となる。
- (4) PFI方式：設計、建設、運営を一貫して民間部門に委ねる方式である。公共部門は、施設の公共性に鑑み、施設が適正に提供、運営されることを契約によって担保する代わりに、民間部門が提供するサービスを購入する対価を支払うこととなる。施設の保有は、公共部門が行う場合もあれば、民間部門が行う場合もある。民間部門は、これを設計、建設、運営するために相応しい企業集団を組成して新たな企業(特定目的会社：Special Purpose Company)を創設して事業にあたることとなる。
- (5) 第三セクター方式：公共と民間とが共同出資を行って、事業を進めるものである。公共も現実の経営に参画しつつ、民間の経営力を活用する場合に適用される。前述のように、わが国における民間活力活用は第三セクターの歴史と言っても過言ではないが、公共と民間との協調体制の検討が不十分であったために多くの破綻事例が現出したことは否めない。今後の第三セクターは、民間企業との真の協調体制を作るために、競争型第三セクター方式が望ましいのではないかと考えられる。例えば、風力発電の建設、運営に関して、公共が一定の出資比率を定めて、民間出資者に対して、求める技術、経営力を提示し、これに対して民間部門が応募し総合的かつ競争的審査を行い、最優秀者を選定して共同事業体を作る考え方である。この競争的公民共同会社方式は、イギリスでも行われている。
- (6) 民営化：現存する施設及びその運営を民間に委ねるものである。いわば、市場原理に委ねるものであり、本件とは相容れないかに見えるが、今後は様々な民営化スキームが検討されていくこととなろう。従来の民営化は永久譲渡(No Return)であったが、今後

は、例えば一定期間毎に株式を競争入札にかけて民間部門の事業実施状況を評価しつつ事業の効率化を図っていくようなスキームも考えられよう。

3. ケース・スタディー-PFIスキームの適用—

これまで、遠隔監視技術による環境施設への民間活力活用のお考え方、及びそのいくつかの考えられるスキームについて述べたが、その中でケーススタディとしてPFIスキームを取り上げ、現実の適用における課題・留意点について検討することとしたい。

3.1 PFIスキームの適用

遠隔監視技術による環境施設の整備・運営にPFIスキームを適用する際には、前述のように当該公共部門において当該施設が公共性を持つこと、事業の必要性が充分オーソライズされていることが前提となる。これが不十分であると、途中で公共都合で事業を中断することもあり得、民間企業も応募に消極的となる。また、遠隔監視技術の適用についてもその技術妥当性についての検証が前提となる。

その上で、公共が行った場合と民間部門に委ねた場合とのコスト・質の比較を行うことが必要である。現在のPFIにおけるVFM計算は形骸化している面がある。公共が行った場合のコスト・質の水準を明確に計算することが前提である。本件の遠隔監視技術を活用した環境施設の整備、運営に関しては、公共直接事業の場合、民間に業務委託を行う場合、公設民営の場合等との比較を行うことも必要であろう。要は、「PFIありき」ではなくて、種々の方式と比較して何が最も適切な方式であるかどうかを検討することが必要ということである。

3.2 事業実施手順

PFI方式で行う方向で検討することが確認された場合には、まず、事業のスキーム及び公共部門が要求する事項を整理することが必要となる。PFIの事業スキームとしては様々なスキームが考えられるが、その中でも留意すべきことは、「公共と民間との分担関係」及び「民間部門の役割」である。前者については、公共施設という性格上、全てを民間に任せるとはいかない、公共と民間とがいかなる役割分担を行うかが極めて重要となる。基本は、ビジネスに関することは民間に、公共性を担保

することについては公共がそのリスクを分担することが必要ということである。これにより公共と民間との最適なリスク分担を構築することが必要である。例えば、廃棄物処理施設については、廃棄物の収集は公共で行い、これを処理する段階からは民間が主体的にリスクを分担し、最終処理については再び公共が分担するといった考え方となる。また、施設建設に関する立地上の責任は公共が負担することが望ましい。この中で、民間部門に何を期待するかが決定されることとなる。

その上で、これを「実施方針」という形で公表することとなり、民間企業のお考え方との擦りあわせを行うこととなる。この段階で、公共が民間に要求する「要求水準書」及び公共と民間との「契約書案」が提示されることがある。可能な限り情報を前出しで行うべきであろう。公共と民間はこの実施方針等の資料に基づき様々な議論を行い、双方の合意点を探し出すこととなる。この中で基本的合意に達しなければ、PFI事業としてはスタートできない。この段階においては、公共と民間とが中立性を保ちつつ積極的に議論を行い、双方の意思確認を行うことが必要である。

この過程を経て、事業実施への確認が取れると公共部門はPFI事業としての認定を行う(特定事業の選定)。しかる後に、民間事業者の公募を行うための諸書類を作成、公表することとなる。即ち、応募要綱、公共部門としての諸条件(要求水準書)、契約書案等である。応募要綱には、公募に関する基本的な条件、応募書式、評価基準等が盛り込まれることとなる。この評価基準は民間企業が最も注目するものであり、評価への考え方、評価体制、及び評価基準等から成る。これに対して、民間企業は様々な質問を行い、この間で公共と民間とで意見の擦りあわせが行われる。

民間企業が応募書類を提出した後に、公共部門は当初公表した審査基準に則り審査を行い、価格・質を総合した最も優れた提案を行った民間企業を選定し、条件の微調整を行った上で契約を締結し事業を実施することとなる。

3.3 事業実施への論点

PFI事業はわが国に導入されてから5年程度である。しかも、本来アングロサクソンの公共調達方式であり、わが国のような大陸法系の影響が色濃く残っている国にこれを適用する場合には既存の制度と調整すべき様々な課題がある。下手をすると、当初の目的から外れてしまうこともあり得る。以下に、遠隔監視技術による

環境施設の建設、運営、管理に民間活力導入の一環としてPFI事業方式を導入した場合の論点を述べることにする。

- (1) 仕様発注から性能発注への考え方：PFI事業はあくまで公共施設整備の一環である。これを従来の仕様発注から、性能発注に大きく発想を変えてライフサイクルベースで効率化を図らんとするものである。特に、遠隔監視技術を使って環境施設を整備・運営するということからすると、この性能発注、ライフサイクル重視という観点は極めて重要となる。この中で新技术を積極的に導入し、全体として公共部門が直接事業を行うことによってはできなかったものを実現し、結果的に住民・納税者の満足度を高めることを目指すものであるからである。このように、公共部門が従来の仕様から性能発注に発想を転換して民間企業の技術力、経営力を積極的に活用することが求められる第一条件である。PFI事業は公共部門の発想転換がなければできないし、またそれを促すものである。
- (2) 公共と民間との比較基準：PFI事業は民間企業の経営力を活用することにより、公共が行った場合に較べての効率化を図るものである。従って、公共が自ら行った場合と民間にこれを実施せしめて公共はこれが提供するサービスを購入する場合とを比較して、より効率的なスキームを選択することが必須要件となる。あくまで公共施設の整備であり、公共は完全に民間に委ねてしまうものではない。施設サービスの住民等への提供には公共が最終的な責任を負う。従って、公共と民間の間での最適ナリスク分担関係の下で、公共部門と民間部門との事業遂行能力、経営力、事業の効率化能力等を客観的に比較してより効率的な方式を選択することが必要となる。これをいかに適正に行うかが大きな課題となる。イギリスにおいてもこの公共と民間とのコスト・質の比較がやや形骸化していた面もあり、これを財務省が主導してより現実的なスキームに大幅に手直しした。現在のわが国にけるVFMの計算、特に公共部門の

コスト計算は形骸化している面は否めない。これにより現実的かつ適正に行うことが求められる。

- (3) 適切な事業スキームの構築：事業目的を実現するためには、事業性格を検討した上でどのような事業スキームが適切かを検討する必要がある。環境施設を誰が保有するか、修繕・維持管理をいかに行っていか、遠隔監視技術をいかに活用していくか等である。但し、基本的には監視技術が最も良く発揮できるためには、設計、建設、運営、維持管理のライフサイクルを総合して民間企業に委ねることが望ましいであろう。
- (4) 民間企業選定手順：本件のように、民間企業の建設、運営の技術を一貫して導入する場合には、民間企業の技術力、経営力、資金調達力等に関する適正な審査が必要である。このためには、公共部門と民間部門との意思疎通が行われ、公共部門の要求するところを民間が理解し、民間の提案を公共が正確に把握・評価・審査を行っていくことが必要である。このためには、文書による審査だけではなく、公共と民間との「競争的対話(Competitive Dialogue)」が不可欠となる。わが国の公共調達制度においてはこの対話の中々難しいのが現状であるが、公共と民間との対話を通じて双方が満足する結果を出すことが必要である。また、「民間資金等活用」という名前からも、民間銀行が事業者の一員としてこれに早期から参画していくことが必要である。
- (5) 民間企業サイドの体制整備：わが国においては、PFIの専門的事業者が未だ育っていないのが現状である。イギリスにおいては、公共サービス業という業務分野があり、この分野の企業は公共的事業を行うことから社会的にも高い評価を受けている。遠隔監視技術による環境施設の建設・運営が定着すれば民間企業にとってもビジネス機会が増大することとなる。民間企業の育成が必要であると同時に民間企業の方も、積極的に参入していただくことが必要である。