

公益財団法人ハイライフ研究所

連載インタビュー「心地よい都市と地方を再創造する論点」

第3回

崩壊寸前の社会インフラを PPP、PFI で再生する



ゲスト

根本祐二氏

東洋大学大学院経済学研究科教授、

東洋大学PPP研究センター長

<主旨>

戦後の高度成長経済と共に整備されてきた道路、橋梁、上下水道、公共施設などの社会インフラが、これから本格的な更新時期を迎えています。つまり、改修、補修、更新すること無しにこのまま放置すると老朽化が進行し、倒壊等の重大な事故に直面することが予想されます。しかし、これらの社会インフラを更新するためには、膨大な予算が必要となり、現在の国や地方の財政逼迫状況の中では、十分な予算を確保することは大変難しいのが現状です。さらに、少子高齢化が進行する我が国では、社会インフラの利用減も予想され、過剰社会インフラの維持や削減も大きな問題となっております。

これらの課題を解決するためには、国や自治体が社会インフラの現状や問題点を的確に把握し、選択と集中を行い、新しい公共の考え方を導入して、新たなスキームを形成する必要があります。

本インタビューでは、この分野の第一人者である根本祐二東洋大学教授に、社会インフラ更新の問題点、そして対応策、さらに市民参加等も含めた新しい公共などについて、詳しくお話をお伺いします。

<インタビュー内容>

1. 老朽化する社会インフラの現状
2. 社会インフラ更新のための予算
3. 米国の社会インフラ老朽化の現状
4. 日本の社会インフラ更新投資の考え方
三階層マネジメント
5. 米国では自治体の役割を民間企業に委託
6. 改正PFI法で民間の活力を取り入れる
運営権、民間提案、特定目的会社(SPC)

1. 老朽化する社会インフラの現状

◆日本の社会インフラの老朽化問題に警鐘を鳴らすために「朽ちるインフラ」を出版

——「橋や道路、上下水道などの社会インフラが、現在、いっせいに更新時期を迎え、そのまま放置すると大事故に結びつくことが予見される」ということを著した「朽ちるインフラ」が大変話題になっていますが、その本を書かれた背景と狙いについてお聞かせ下さい。

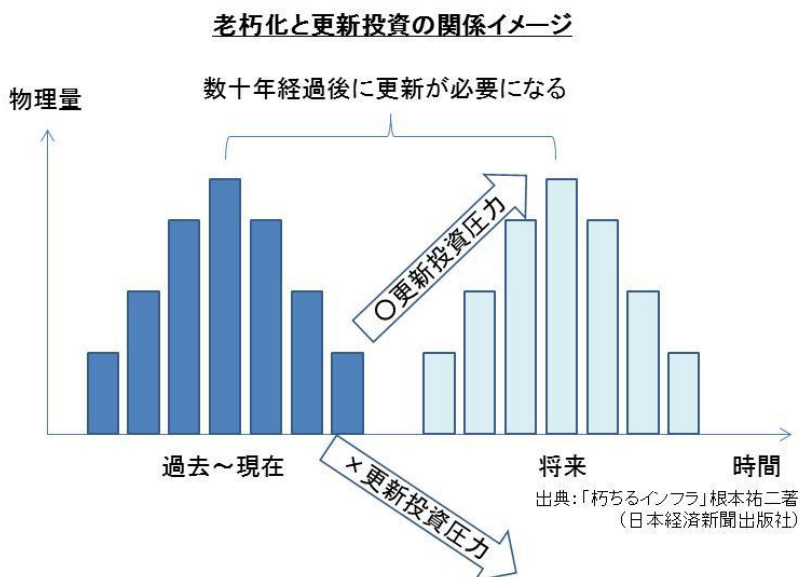
根本；きっかけとしては、「公共施設マネジメント」という考え方がありまして、神奈川県藤沢市と千葉県習志野市が、「何となく危なそうだ」ということになり、実証するために、まずデータを集めようという動きになりました。従って、私が気付くより、自治体の方が先に気付いていたのです。そこで、「公共施設マネジメント白書」というものを作ったわけです。

作成したのは、ファインコロボレート研究所で、網羅的、ビジュアル的にプレゼンすることに長けておりまして、そこが出したある一枚のグラフがあります。

横軸に“年”を取って、縦軸にその年に建設された延べ床面積／物理量を取ったグラフを作りました。このグラフを見ると、藤沢市と習志野市がほぼ同じ形なんです。それは何かと言いますと、ピラミッド型です。

ある時期に集中的に投資して、ある時期以降、減っていて、最近は、全く投資していないというパターンです。私は元々銀行員なので、これは何を意味するかというと、今はゼロでも、昔作ったモノを将来更新しなければいけないはずなので、同じ図形が少しずつ、右側に、まあ正規分布みたいなものですが、釣り鐘型のものが、将来、もうひとつ出てくるはずだと思ったわけです。

実は、それがきっかけでして、ある意味、データを見て予見をしたという事です。



——民主党政権は「コンクリートから人へ」と方針転換を打ち出しましたが、社会インフラの更新投資については、どのような対応策がとられているのでしょうか。

根本：公共施設は、かつては造られていたけど、最近は造られていないということは、学校や庁舎、公民館などは古くなっているという実態を表します。学校は耐震補強を行っていますが、まだまだ不十分です。庁舎に至っては、もっと行われておらず、非常に古くなっています。耐震機能上、非常に脆弱な施設が多くあるということは、地震が起きたら倒れるかも知れない。ある意味では、国民の生命、財産が守られておらず、ネガティブに見ますと、非常に不安な社会であると考えられます。

当時、民主党政権が、「コンクリートから人へ」と言っていましたが、「コンクリートから人へ」と言うのは、一見、正しそうに聞こえたのですが、実は、“コンクリートは、またコンクリートを使う”わけですから、予算の多くが、人にとってしまうと、コンクリートは造り替えられなくなる。公共施設を維持するためには、「コンクリートもやらないといけない」となると、それが財源的に可能なのかということ調べました。それが2年前です。

当然、公共施設だけではないわけで、ここに出てくる社会インフラ、まあ狭い意味でのインフラも当然対象になってきます。しかし、これらのデータがなかなか取れないんですね。公共施設マネジメント白書でも、そこまで取っていません。ファインコラボレート研究所というのは、建築のコンサルタントなので、インフラのところまで調査対象が及びません。ただ我々の側からすると、全く同じ症状のはずで、地面の下だけがドンドン更新しているとは、とても思えない、上も下も老朽化しているに違いないと思ひまして、マネジメント白書になかったインフラのデータを独自に取り始めました。

——具体的には、どちらの自治体のデータを取ったのでしょうか。また、その結果はどうでしたか。

根本：藤沢市のケースを取ったんですが、想像以上に老朽化していましたね。公共施設も老朽化し、インフラも老朽化していることが数字で把握できました。将来どの位、財源が必要になるのかということ、現在の予算の2倍くらいないと足りない事が分かりました。しかし、2倍には出来ないということを藤沢市は良く分かっているのです、じゃどうしましょうかということ、一緒に考え始めたということです。

次に、何を行ったかということ、この問題は藤沢市と習志野市だけなのか、むしろ日本全体の問題なのではないかと思ったわけです。そしてそれを説明するために、まあ、予測はつきませんが、楽観的な予測ではなくしっかりと数字による裏付けを行いました。

——日本全体の社会インフラを危惧されているとのことですが、どのような場でその問題を提起したのですか。

根本：私は、内閣府のPFI（Private Finance Initiative）推進委員会委員をつとめております。今回のPFI法の改正にも携わりましたが、最初の法施行から10年経ち、今まで

の成果と課題を整理して、今後の提言について議論をしておりました。その中で、「今までは、新しいものを造ってきたが、これからは古い施設を補修したり建て替える需要が急増してくるので、財源的に足りなくなるはずだ」と考え、社会インフラ老朽化の問題をその委員会で提起したのです。

2. 社会インフラ更新のための予算

◆社会インフラ更新のためには、今後 50 年間で総額 330 兆円、年平均で約 8 兆円が必要になる
——社会インフラ更新のための財源として、どの程度の予算が必要なのでしょう。

根本：私の推計では、今後 50 年間の更新投資金額は、約 330 兆円と巨額になり、年平均で更新投資予算は約 8 兆円となります。現在の公共投資は、GDP ベースで約 20 兆円です。まあ、その 20 兆円の内、2 兆円は今でも更新投資なので、8—2 の 6 兆円、即ち、20 兆円を 26 兆円くらいにしなくてはならないという計算をまずして、「確かに更新投資が約 8 兆円必要だ」と言うことを説明しました。それが第一のインパクトです。

国側もその数字を初めて聞いたので、非常に皆さんびっくりしていました。その説明は、まず、内閣府で行い、その後に、国交省、財務省、総務省などでも行いました。財務省では、当時の副大臣の野田さんにも説明しましたが、皆さん、やはり驚いて、「何とかしなくてはならない」と、少なくともその段階では思われたのではないのでしょうか。

——更新投資のための財源がより多く必要となると、どの様な事が求められますか。

根本：実は、バブルの頃は、年間約 40 兆円で、多くのゼネコンが出来たのですが、現在では、それが半分の 20 兆円に減っているので、業界では最盛時の雇用を維持するため、そのパイを奪い合うという状態で、大変だ、大変だと大騒ぎしている状態です。

それは当たり前で、40 兆の時と同じ事を行っていたら大変に決まっているわけで、彼らは、20 兆円が 26 兆円になるんだったら、まあ、少しは、楽になるなと思ったのでしょうか、そのためには、20 兆円を 26 兆円にしなくてはならない。となると 6 兆円分を別の予算から持ってこなくてはならないのです。しかし、これは、大変難しい話です。

40 兆円が 20 兆円に減少したのは、高齢化対応などの問題で、「扶助」と言いますが、社会福祉とか医療費、生活保護などに予算がシフトしたからです。それでは、「扶助の予算を削減出来ますか」ということになります。私は、多少は削減しても良いと思いますが、社会保障を削って、公共投資に回すというのは、「人からコンクリート」そのものなので、これは、まあ、国民的な合意を経なくてはならないので、常識的に考えると出来ないと思います。

——社会インフラの新規及び更新投資の予算は、20 兆円から、26 兆円に増額になると

は思えませんが、その対応策としては、どの様にしたら良いのでしょうか。

根本：公共投資予算は 20 兆円で、20 兆円しかありません。だけど 26 兆円分の仕事をしなくてはいけない。であれば、20 兆円の予算で 26 兆円の仕事をすることです。これは何かというと 30% の生産性向上なんです。

ですから、「予算は 20 兆円でも、効果は 26 兆円生み出しますよ」という事を頑張ればいいわけで、これが、PFI の用語で言うと、VFM (Value for money) ということです。支払い (Money) に対して、最も価値の高いサービス (Value) を供給するという考え方で

です。ですから、すべての公共事業を、サービスは除いて、VFM 30% で PFI を行えば、問題は解決するんです。そういうことを、PFI 推進委員会で、「であるが故に、PFI をもっと使えるように法改正しよう」という提言をし、1 年後の '11 年 5 月に改正 PFI 法が成立したということです。

3. 米国の社会インフラ老朽化の現状

◆米国では、30年代に造られた橋や道路が、80年代に数多く損壊し、多数の犠牲者を出した結果、社会インフラ更新投資に対する認識が高まった

——日本での社会インフラ更新時期が迫っていることを理解できましたが、米国では、既に、橋梁や道路などの社会インフラが損壊して、犠牲者も出ていると聞きますが。

根本：以前からもあったのですが、米国の橋が集中して落ち始めたのは、“80 年代”です。それは、明らかに原因があって、“30 年代”に造られた橋が落ちたんですね。

ご存じのように、30 年代は、景気対策、雇用確保のためニューディール政策により、全米に、橋や道路を数多く造りました。しかし、その後のメンテナンスは殆どやらなかった。そこは日本と認識は同じで、一度造ったらそのままでも持つと思うんですね。

そもそも社会インフラに関しては、民間の発想では考えません。民間だったら、工場が古くなると競争力がなくなるので設備を更新したり、また、ショッピングセンターやホテルなどもリニューアルしますよね。でも、公共施設やインフラというのは、一度造ったら、長期に渡り、メンテナンスしないでも大丈夫だと思っているんです。

これは、迷信でしかないというか、迷信ですらない、明らかな誤解です。何となくそう思ってしまう。そう思ってしまうから、いつどのようにメンテナンスをして、将来どの様に更新しようかという計画を持っていません。

米国の場合もそうで、政府というのは、得てして、その様な発想になるのかなと思います。

——米国では、社会インフラを更新するための財源は、どの様に確保したのでしょうか。

根本：ガソリン税を増税して、その税収でインフラを更新したんですね。全米の高速道路

網というのは、かなり整備されていて、新しく造る必要は、もう少なくなっていたので、この税収を使って、社会インフラの更新をしました。ですが、実態は不十分でした。

——日本の社会インフラの建設が集中した時期はいつ頃ですか、また更新に係わる状況はいかがでしょうか。

根本：日本の場合には、社会インフラ建設の第一次ピークは、'60年代の前半、首都圏だと、東京オリンピックの始まる前なんですね。それが、50年経ったのが、まさに今なので、更新に関しては、これからの問題なのです。

ですから、今まで日本の橋は落ちてないというのは、アメリカ人がずさんで、日本人がキチンとしていたのではなくて、落ちるべき老朽化した橋が、日本にはこれまで少なかったということです。

その時計の針を早めたのが、今回の震災です。今回の震災で、震度5とか6でも橋が落ちたり、建物が全壊しているものがあります。震度7ならともかく、5や6で落ちるとするのは、その原因は、老朽化だと思います。

——米国の場合、老朽化した社会インフラに対して連邦政府、自治体、あるいは市民レベルでは、関心が高かったのでしょうか。

根本：それは、今の日本と同じように、あまりなかったと思います。数字がないので分かりませんが、聞かれば、「大丈夫ではない」と言うことは誰でも分かると思います。だからといって、その処方箋が描けるかという、殆ど無いというのが実情だったと思います。その様な状況の中で、経済学博士の patt・チョート氏が「荒廃するアメリカ」という本を上梓し、警鐘を鳴らしました。

まあ、みんなが読んだとは思えませんが、ちょうどその前後に、橋の崩落などの事後が多発して、理論的に事故が起きるということを説明されたので、政策当局としても放置できなくなってきたということです。

4. 日本の社会インフラ更新投資の考え方 “三階層マネジメント”

◆日本の更新投資に関する国や地方自治体の取り組みはこれからというのが実情

——関係各省庁や国会議員の皆さんに、「更新投資問題」を説明されたところ、「それは、重要な問題だ」と認識されたとのことですが、何らかしらの具体策に動いたのでしょうか。

根本：まあ、これからの問題だと思いますが、「更新投資問題」は、新成長戦略に書き込まれました。これは初めてです。

今までは、更新投資という言葉すら永田町には存在しません。民主党も自民党も全くその認識はないし、まあ、もっと言えば、経済学者ですら、その意識はなかった。その意味では、具体的に計算をして、警鐘を鳴らしたのは、今回が初めてなんです。

ただ、地方分権が基本なので、上下水道、公共施設、道路などは国のものもありますが、この種のものって、9割は地方です。ですから、「国のものは分かりました、国の方は、一生懸命やりますよ」と当時の野田財務副大臣は言われて、財務省の計画の中に、国有財産の老朽化問題を取り入れていこうということになりました。

それは、やったと言えばやったということになるんですが、まあ、国有財産というのは、そもそも限られているし、それなりにお金をかけているので、そんなに悲惨な状態にはないんですね。予算もそれなりに回して、合同庁舎などもいまやどんどん建てています。だから、そんなに深刻には困っていません。問題は地方です。

——地方の首長さんや職員の方々は、社会インフラの老朽化問題に対して、キチンと認識しているのでしょうか。

根本：殆ど認識はしていませんね。話せば分かる人と、話しても分からない人と、また、分かろうとしない人もいます。まあ、私と話すこと自体が、この分野に興味を持っている方々なので、今までお会いした40～50人の首長さんは、全員肯定的です。ですが、この話をして、あまりぴんと来ていない人は、少なからずいますね。

——そうすると、この老朽化問題は、これから首長さんや職員の方々に啓蒙していかないと、問題意識が顕在化していかないということでしょうか。

根本：公共施設マネジメント白書を作る目的や利点は、データで示せばだいたい皆さん納得いただけます。今は、白書ではなくても、もっと簡単な方法でデータを作ることができるので、そのデータを職員の研修などで見せ、その結果、職員の皆さんが首長を動かすということを期待しています。まあ、そういうはいっても研修の機会を与えられること自体が、首長がある程度、理解を示していないと出来ないもので、結局は同じですが。

実は、その様な研修を頻繁にやっていて、先週は、茨城県の高萩市で行いました。高萩市長さんは松下政経塾出身の人で、去年、道路公社と土地改良公社を清算したというやり手の人です。高萩市は、今度の震災で、震度6で市庁舎が全壊しました。今は、福祉センターに間借りしています。市庁舎は、全壊したけれど、他は大丈夫だったので、急遽、他の公共施設等をチェックするため私が簡単な計算を行い、その結果を約50人の職員の皆さんに話をしました。やっぱり数字を見せられれば、反論できない、というか、まあ、シーンとしていました。

——老朽化問題についての自治体への啓蒙活動は、大切だと思いますが、自治体の職員の方々は、その問題をどの様に捉えているのでしょうか。

根本：今朝は、さいたま市に行って、200人くらいの研修を行いました。新しい政令市なので埼玉県が持っていた施設がありますが、県はもう政令市になった以上、それが老朽化していても、県は更新しません。ですので、この分がオンされると予算が全く足りないとい

うことです。さらに、さいたま市の場合は、浦和と与野と大宮と岩槻があって、それぞれの旧市に、造らなくてはいけないという施設があって、重複するものを造っていますね。

そういった公共施設や社会インフラの動向をビジュアルや将来予測したグラフにして出しましたので、皆さん大変なことが起きるという認識は持たれますね。

特に若手の人、今、係長くらいの人に、「皆さんが部長になった頃に、こんなに大変な状況になります、当時の部長は知らん顔していたけど、あなたが困るんですよ」と言うと、10年先でも20年先でも、相当インパクトがあります。

◆「三階層マネジメント」で公共施設の最適な建設と運営を図り、大幅なコストダウンに結びつける

——社会インフラの更新では、莫大な予算がかかるのでPPP (Public Private Partnership) という考え方で、PFI手法を導入しようということが具体化しておりますが。

根本：実は、PPPやPFIでは、問題の一部しか解決できません。先ほど言ったように30%VFMを上げられれば良いのですが、今までと同じ事をして、すべての点で生産性を30%上げるのは、現実問題としてなかなかできません。

そのためには、まず、パイを小さくしなくてはいけない。公共施設の延べ床面積とか、水道管の距離を短くするなど全体的な圧縮を行いながら、PPPを絡めていく事をしないと行けないんです。

また、予算削減のためには、学校の統廃合とかも係わってきます。そこに手を付けないとPPPだけではとても追いつかないですね。

——そうすると、公共施設を効率的に更新するには、どのような考え方がありますか。

根本：専門的になりますが、「三階層マネジメント」というものを提唱しています。つまり、公共施設を、自治体全域をサービスの対象とする「全域」、小中学校単位を対象とする「地域」、町内会、個人を対象とする「地区」の3つの階層（レイヤー）に分けて、それぞれにマネジメントのやり方を変えていこうという考え方です。

三階層マネジメントの構造

三階層	キーワード	主要施設
「広域」	「広域化」	庁舎、病院、博物館・美術館、中央図書館、文化ホール、大型体育施設、廃棄物処理施設、斎場、消防
「地域」	「多機能化」	小中学校、児童館・学童クラブ、幼稚園・保育所、老人福祉施設、公民館、地区センター、地区図書館
「地区」	「ソフト化」	集会所 公営住宅

一番上の「全域」レイヤーは、その市の中に一つしかない、広域的に使われている施設。市庁舎はそうだし、中央図書館、体育館、プール、グラウンドだとか、博物館、美術館、文化ホールなど、まあ、人口規模にもよりますが、通常の規模であれば1カ所しかない施設が該当します。

このキーワードが「広域化」です。「広域化」とは何かというと、ひとつの自治体が、庁舎を除いて、全域にサービスの恩恵が及ぶ施設をワンセットで持つ必要がない、お隣の自治体と共用する。例えば、「博物館は私達で持つから、歴史館はそちらの自治体で持って下さい」ということです。

また、消防署とか葬場だとか、尿尿処理場とかは、事務組合を設立して共同で事業を行うことが一般化しています。それによって、迷惑施設が近くに来る可能性を減らすということにもなりますし、さらにスケールメリットが出るので財政負担も軽くなります。それと同じ事を、「広域」の施設についても行えば良いんです。

公立病院などは、人口が30万人位必要です。ですが5万人で公立病院を持っている自治体はいくつもあります。そこで、人口5万人のところを6つ集まれば30万人になるので、それに対応した病院を共同で運営するというを行う。大きな図書館なども同じです。すぐに造りたがりますが、50万人、100万人位にならないとちゃんとした図書館にはならない。そういうものを造って共同利用するということが重要です。これがファーストレイヤーの「広域」です。「広域化」の方は、やり方次第ですが、約5割の予算が減りますね。

——二つ目の「地域」のレイヤーは、どの様な考え方ですか。

根本：セカンドレイヤーは「地域」で、小中学校単位です。ここは地区の図書館だとか、公民館、保育所、デイケアなどが入ってきます。

このキーワードは「多機能化」です。小中学校は耐震補強したといえども古いので、いずれ建て替えなくてははいけない。その時に、大きく建てる。そしてそのスペースの中に地区の図書館とか公民館とかを、ドンドン吸収していくということです。

教室は、いずれ確実に減っていきますが、その代わり老人が増えるのでデイケアを入れていくとかすれば、その地区に、その時代にニーズに合わせていろんな事に使える。

これは、学校としてではなく、コミュニティ施設として造っておいて、学校もテナントとして入るようにするとすれば、空き教室がなくなり有効活用ができます。今の時点で将来のニーズを予測する必要も無いので、利害対立を避けられるのも大きな利点です。もう、図面も書いてありますが、予算が2割位削減できるという計算になります。

——「地区」レイヤーの考え方のポイントは、どの様なことになりますか。

根本：一番下の「地区」のレイヤーですが、これは、小中学校単位よりも小さいレベルなので町内会単位の施設とか、個人対象の集会所などです。それと一番大きいのは公営住宅です。このレイヤーは、自治体が施設を保有するのではなく、また、民間ストックも過剰な分野なので、民間施設を借りる方法を推奨します。結果として官民双方にとってプラスになります。

集会場などは、今でも行っているところがありますが、必要であれば、自治体が補助金を多少出しても良いと思います。私の地区では、学習塾の空き時間を使って、それで2000円とか3000円払います。その方が、みんなハッピーなんですよ。

学習塾は、空き時間が活用できる、補助金が出れば、利用者は、一銭も払わなくてすむ。ある自治体は、今までは、集会場の建設補助金として20年で700万円ほど出していますが、それが、年間数万円で済みます。どう計算したって、そちらの方が得ですよ。

公営住宅は公共財産として持っているので、このレイヤーはオフバランスする、市場に委ねるということです。そして民間の空いているアパートに入居した場合、家賃を補助する、必要性に応じて補助率を変えて補助し、とにかく、自治体で施設を持たない。

これも公営住宅をどれくらいやるかによりますが、まあ70%ぐらい削減できます。

この様に理念的に算出すると、「広域」「地域」「地区」で、全部平均すると、予算は5割くらい減るということになります。但し、A小学校を廃校にするとか、B公営住宅を廃止するとかなどの政治的課題は含んでおりません。

これからの各自治体の取り組みとしては、「我が自治体は、こういう理念に基づいて、このようなやり方で、こういう順番にやっていきます」という明確な計画が必要ですね。

埼玉県の宮代町などは、そういう考え方に基づいて、もう既に着手しています。

——そうするとPPPに取り組む以前の段階で、自分達の地域作りを今後どうしたいのかを首長さんや、職員の方、市民の方々が、話し合いながらキチンとした考えを持って取り組んでいくことが、大前提になるのですね。

根本：それが、PPPなんです。PPPというのは、手法でなくて、自分たちの地域をどうやって経営していくのか。またその経営が、政治的なプロセスではなくて、経済的な発想に基づいて出来るかどうかなので、まあ、民間企業は必要に応じて参画すればいい訳で、

それは、官と市民が協働で物事を回していけば良いと思います。

5. 米国では自治体の役割を民間企業に委託

◆米国サンディ・スプリングスでは、自治体の役割を民間企業に委託し、その結果、税負担も大幅に減少

——極端な例かも知れませんが、自治体の役割を市民が民間企業に委託した事例として、米国サンディ・スプリングスの事例がありますが、これについてお聞かせ下さい。

根本：ジョージア州アトランタの近くにあるある郡の住民が、「我々の郡の行政サービスがあまりにもお粗末である、自分達の税金が適切に使われていない」ということで、「自分たちは、独立します」と宣言するんですね。

アメリカの場合には、州によりますが、州法の規定により、郡の中で、市(City)とか町(Town)を独立して自由に作ることが出来ます。

金持ち地区の住民が 10 万人位にまとまって、「低所得層地区に税金が使われるのはいやだ」ということで、ある意味、それもエゴなんですけど、「自分達は独立する」と決めた場合、どの様に自治体の経営をしようかという問題に直面します。

いろんなやり方がありますが、「公務員を雇ってやります」というオーソドックスなやり方、それから、「他の街からサービスを買う」というやり方、例えば、アトランタから買うとか。それから、「民間に任せよう」ということで、仕事別に任せるやり方もあるし、1社に全部任せるやり方もあり、それぞれ一長一短があります。

その地区では、いろいろ検討した結果、最終的に、「効率的に、スピーディーに出来るのは、民間に任せるやり方だ」ということで民間運営委託方式を選びました。

彼らの目的は、民間に委ねることではなくて、自分たちの快適な街を創ることです。その目的に一番沿った運営方式が、民間1社に委ねるという結論に達したんですね。ですから、彼ら自身は、PPPだとは一切、思っておりませんし、自分達が経営していると思っています。

——行政サービスの役割を、具体的には、どの様に民間企業に委託したのでしょうか。

根本：選ばれた民間の会社は、エンジニアリングの会社で、かなり巨大な企業です。包括的に受託契約をして、その企業が出来ない仕事はアウトソースしています。

サンディ・スプリングスが民間委託方式にして、どの様なところがメリットかというところ、全体的にコストが安くなります。例えば、日本だと、だいたい12月頃になると道路の個所付けの予算が付いて、穴が空いている国道何号線、何区間等々のリストを出して、それを年度末に各社に発注し舗装工事などを行いますが、この方式は高くつきます。道路に穴が空く前に、全体を検査して必要箇所を舗装した方がメンテナンスコストは安くなるとい

うことです。

では、その企業が何をしたかという、現在、第 2 パナマ運河の工事や石油プラント建設を行っているエンジニアリングの会社なので、改造したジープに非破壊検査のレーザーを搭載して、道路を全部探査します。舗装面の状態や改修工事の必要箇所などを調査し、最初に計画を立てるんです。契約期間は 6 年なので、6 年間で、一番効率的に、収益が上がるためには、どうしたら良いのかを考えます。そこで、エンジニアリングのシミュレーション技術を使って計算をします。そして、最初の 2 年は、自社でお金を借りて投資し、出来るだけ早く良い状態にしておけば、メンテナンス作業が最小限に押えられ、その後は、凄く楽になるはずだという事に気付くんですね。

日本だったら、その時点で、まだ発注もかかっていないので出来ないのですが、彼らは、発注を受けているので、自社で資金調達し、作業も先行して行い、毎年の委託費で契約期間の途中から利益が出るという損益分岐点の仕組みを作っているんです。

これは、民間だったら当然やりますよ。しかもその会社は、コンビナートなどで巨大なトレーラー走行による道路損傷の保全を常に行っているの、それと同じ事を街中でやるだけです。経験値もあるし、それ程金もかからない。まあ、いろいろとノウハウがあるので開示できないようですが、彼らにとっては非常に良いビジネスですね。恐らくは、習熟もありますので、1/3 位のコストでやっていると思いますね。それでも市民の税金は半分になっているんですよ。

——自治体サービスの費用は、もちろん市民の総意で決めたのでしょうか、その委託費見合い分の税負担金額は、どのように決めたのでしょうか。

根本：まあ、それは、議会が決めるんですが、最初に彼らは、これ位でやれるなという金額でビットします。それで計算すると、税金は半分になる目算が立つ。その結果、周囲の自治体に比べて、固定資産税等を半分にしましょうとなるわけです。

となると税収は半分になるので、現実問題として、自治体か、会社のどちらかが赤字になるかということ、どちらも黒字なんですね。

ではこの様なことが何故できるかということ、今まで、それ程、非効率だったということです。税金の無駄使いがされていたということです。

——民間による行政サービスに対する評価ですが、市民の方々は、モニタリングや評価などはしているのでしょうか。

根本：もちろんやっております。モニタリングや満足度評価などは、大変高い数字です。受託した民間企業は、最低限の要求水準を満たすのは当然だし、約束したこと、例えば、コールセンターを 24 時間稼働させることなどは、その都度チェックされていますし、確実にやっています。

6. 改正PFI法で民間の活力取り入れる

運営権、民間提案、特定目的会社(SPC)

◆改正PFI法により、民間企業の自由度は高まり、運営権(コンセッション)が認められる

——話は変わりますが、今年、PFI法が改正されましたが、当初のPFI法('99年)とこの度の改正PFI法の違いと狙いはどの様なところでしょうか。

根本：10年経ってPFI法で問題視されたのは、ひとつは、「民間の自由度が狭い」ということです。特に、収益を上げられるタイプの事業というのは、市場リスクと向き合いますから、事業家の自由度や主体性が重要になります。しかし、官との契約行為は、政治リスクがあって、首長が替わるとやり方が変わるということがよくあり、これだと民間は、安心して市場リスクを取れない。となると、市場リスクを移転できなくなって、ある意味、安さだけの勝負になってしまいます。

もうひとつは、「民間の自由度が狭い」と言う前に、「自由度の広い事業をやれば良いじゃないか」ということが言われますが、それを決めるのは官なんです。民間から見れば、これを行った方が良いということでも、官はやりたくなければ、やらずに済みます。民間の意見が、全く反映されない状態ですね。

例えば、「民間の発案」という条項が、元々PFI条項にありましたが、「発案できます」と書いてあるだけで、受けた側は、そのまま保留しても良いし、極端な話、封筒に入れて別の業者に渡しても良いとなると、誰も怖くて提案できなくて、結果として実績はゼロだったんです。

——PFI法に係わるその二つの課題を解決するために、どの様な改正が行われたのでしょうか。

根本：その二つの大きな課題を乗り越えようということで、ひとつが運営権(コンセッション)を設定しました。これは独立採算で事業を回していきたい時に、「運営契約だけだと不安定なので、もっと強い権利にして欲しい」ということで、法案に、「物権と見なす」と書かれております。

「物権と見なす」とはどういうことかと言いますと、譲渡可能なのです。首長が変わっても、官側は、NOと言えない。これは、「物権」ですから、所有権と同じように、不可侵の権利です。なので、「それは、前の市長の話だから、私は認めない」とは言えなくなります。

そして運営権は登記簿に記載されるので、権利として登記も出来るし、第三者に譲渡もできます。抵当権を設定することが出来るということは、運営権を担保にして、お金を借りることが出来ます。運営サービスの債権では政治的リスクがあるし、その人がダメになったら、その人しか債権を持っていないので、また契約をやり替えないといけないという面倒な手続きがあり、金融機関は、担保評価をあまり高くしませんでした。

でも、運営権が「物権」になったということで、借りやすくなりますね。それは非常に大きな事です。民法の「見なし物権」は、戦後初だと思います。非常に希なことなので、まあ、国の方もPRしておりますが、これは、実に画期的なことです。

——もうひとつの大きな課題である「民間提案」については、いかがですか。

根本：「民間提案」についての具体的な提案の中身については、今後出てくる基本方針とかガイドラインにあります、「キチンと手続きを決めろ」と書いてあります。

つまり、民間提案を保留してはいけなくて、誰が、どの位の時間をかけて、どの様に検討して、どの様な方法で回答するのか、ということ自治体毎に決める必要が出てきたわけです。そうすると、それが信用できれば提案をするということになるので、これも画期的なことで、自治体間競争になってくると思います。

即ち、民間の良い提案を受けなければ、情報開示も行い、キチンとしたPFIの提案を受けられる体制を作る必要が出てきたということです。

今度の改正では、そこまでは書いてありませんが、良い提案であれば、拒否するのは難しくなります。拒否の説明責任も負いますからね。

今までは、官はやりたくなければ、やらずに済んだんです。やりたいと言わない限り、別にやれということは、一切なかったのです。しかしこれからは、民間提案が出てきたら、それがやりたくなければ、やりたくないという思いだけではなく、やらない論理を展開してそれを開示しなくてはいけないということになるので、説明責任が逆転したということです。自治体は、まだそこまではと思っていますが、それ程、甘くはないと思います。

後は、審査を誰がするのかです。常設の審査委員会を設けて、「こういった人達がやります」、そして提案があったら、「期間内に諾否の返事をします」と言うことですね。但し、その提案をした企業に委託するということではありません。これは、随契を約束するものではないので、その後で、公募の手続きに入りますから、提案者は、そのことは甘受しないといけません。

◆PFI 案件の提案を促すため、藤沢市では、“提案者加点制度”を導入

——公募の段階で、PFI 提案者が、他社に漏れては困る様な独自のノウハウなどの開示は求められますか。また、提案して受注できないとなるとインセンティブが働かないと思いますが。

根本：それは、開示する必要はありません。提案者は、「この様な理由により、この様な事業が必要です。一般的なPFIで行えば、VFMはこのくらいになります。」と言えば、良いわけです。独自のVFMを下げるノウハウまでを開示する必要はありません。

それと提案者へのインセンティブですが、一見、インセンティブがなさそうに見えるかもしれませんが、法律ではそう書いてあるだけ、インセンティブを付けることは出来ます。すでに、藤沢市では、民間提案制度を立ち上げて、去年から実際に、動かしています。こ

れは、PFI以外の案件が多いのですが、“指定管理”など、「とにかく民間で出来ることを何でも良いから提案してくれ」という積極的な姿勢です。

そして、その提案が良い場合には、その提案者に、入札の総合評価に加点をする“提案者加点制度”を導入しています。

藤沢市の提案制度は先駆的で、去年は、40件程応募がありました。全部ではありませんが、かなりの案件は実際に動かしていくこととなります。その中には、インフラの老朽化に対応する案件も多く見受けられます。

——評価委員を選定する場合、行政の職員ですと、過去の延長線上での発想になるでしょうし、市民レベルとなると、それだけの能力と実績を持った方がいるかどうか不安なところですが。

根本：それは、まあ、試行錯誤でしょうね。その様な評価委員会はいくつかあるんですが、最初の段階は、私が担当しております。

確かに、適材の人は、なかなか少ないですね。ですので、それはそれで、評価委員人材の育成をしないといけないと思います。まあ、合理的な判断が出来る人であれば良いと思います。また、地元なのでしがらみがあるでしょうから、委員長は外部の人の方が良いと思います。

◆改正PFI法で、上下水道事業などの運営権を民間企業に委託することが可能になる

——改正PFI法で、その主旨が発揮できるのは、どの様な分野でしょうか

根本：老朽化の話から言うと、すべての分野が対象になります。今、老朽化が一番進んでいるのは、庁舎の類いです。だいたい何処の自治体でも、市役所が先に建ちます。次に、学校が建設されて、公民館とか図書館などは遅れて建ちます。老朽化はこの順番でやってきます。

学校も十分に老朽化していますが、学校は、さすがに児童生徒がいるので、先に耐震補強を行っています。それでもまだ、63%しかやっていませんが。

それより問題なのは、市庁舎なんです。耐震補強もやっていないものが多くあり、また、耐震補強も出来ないくらい古い市庁舎も多いのが現状です。

例えば、藤沢や習志野の市庁舎などは、今回の地震で、悲惨な状態で、特に藤沢市庁舎は使用不能です。習志野は、他にないのでぎりぎり使っているという状態です。ここは、早い段階で建て替えなければ職員や市民の生命の安全が守れないと思います。

但し、これらの公共施設をPFIでやるかは別ですよ。手法としてのPFIが、どこで使えるかは、別の話なので。

その他でPFIの対象としては、インフラ系がこれから出てくるでしょうね。独立採算でコンセッションが出来るということであれば、有料道路、有料橋梁、上水道、下水道などは有望ですね。まあ、PFIに関しては、いろいろと研究していますし、多くのとは言い

ませんが、いくつかの自治体では真剣に検討して、“民間に任せたい”と考えています。

——上下水道を PFI でとなると、民間企業へ運営権を委譲することになるので、自治体の組合や地域の利害関係者が絡んでいる状況からして難しいのではないですか。

根本：DB (Design Build) で実際にやっている事例があります。また包括委託で、会津若松とか岩手県の紫波町などでも行っています。

そもそも、小さい自治体などは、職員が少ないのです。団塊の世代も退職しますし、新規採用もしていませんし、人が足りなくなるので、何かをしなくてはいけない状態です。

しかし、問題は、社会インフラ等の案件を“民間が受けるかどうか”です。実は、ここに老朽化の問題が絡んできます。コンセッションで渡しますと、更新リスクが民間に移転するんですね。まあそこが狙い目なんですけど、受ける側としては、「どれ位更新投資が必要か」を計算し、そうすると、「料金をどの位上げると採算に乗るか」という計算をしますが、そうすると算盤が全く合わないんですよ。まあ、5年に1回、2割くらいずつ上げるという計算になってしまうんですね。

何故かという、そもそも今の料金というのは、更新投資の引き当てを折り込んでいないので、未来永劫に使えるという前提なんですね。だから、この分を底上げしないといけない。それから、高齢化や人口減少により、絶対的な量が減っています。上水も減るし、下水も減るし、ゴミもそうです。となると、だいたい10%ずつ上げても5年位しか持ちません。ですから次々に値上げしていかないといけないという状態になります。

世の中インフレの時に値上げをして、さらにデフレの時に値上げをしていくのは相当抵抗があって、なかなか値上げが出来ないということになります。

「値上げしないと止まります」と言うことが出来ないと、「なかなかしんどいリスクだな」となるわけです。

◆迅速な復興のためには、被災地自治体の行政サービスを、他の自治体と民間が SPC(特定目的会社、Special Purpose Company)を設立して運営権を持ち、代行受注することも視野に入れるべき

——震災の復興に当たって、PFI の手法は、どのように使ったら良いでしょうか。

根本：元々PFI を行ったことのない地域で、被災した状況でやれというのは無理だと思っています。それは、PFI の問題ではなく、自治体の問題でも無く、解決がとても難しい問題です。

さはさりながら、PFI を使わなければ、従来型のやり方でお金を出していくわけで、となると財政的にもちません。

復興財源が無い中で、従来方式で高い単価で行って良いことにはならないでしょう。

そこで、国の施設だけではなく、自治体の施設も国が主導して国の PFI 事業として行っていくという考え方があります。国がやるとなれば、いろんな事が出来ます。地方自治体

の資産だと国は出来ないというのではなくて、国が代行するようなやり方も考えられると思います。

——被災地の復興に、より具体的で効果的な新しいやり方というのは考えられますか。

根本：私が一番良いと思っているのは、他の自治体に代行させるという考え方です。国の役人というのは、地方の細かいところは分からないので、やれと言われてもかなり難しところがあります。

ですが、他の基礎自治体だったら、場所が違うだけで仕事の内容は同じです。下水道を復旧させようとなったら、それは、東京都の下水道局でも良いし、北九州市の下水道局でも良いわけです。彼らは、実際に現場に行って調査をし、最小コストで最大効果を出す最適な設計を行い、発注して、穴を掘って、配管するという作業を、全部、独自で出来るんですよ。そういう部隊が、乗り込んで行って北九州市の下水道として敷設してしまう。もちろん民間事業者を北九州市から連れてくるわけにはいかないのです、それは、地元の業者にやってもらう。そして、使うのは地元の住民ですが、料金は北九州市に入ってくる、という仕組みにする。まあ、これは、ちょっと“ウルトラ C”なんですけどもね。

これらのことは地元自治体から委託を受けて行っても良いんですが、まあ、現状では、被災自治体は、そういうことを考える余裕がありません。また、他の自治体へ頼むと、地元の業者を使ってもらえないので、復旧が長引いてもいいから地元の業者でとの考えもあり、なかなかスムーズには動いておりません。でも、復旧は早くしないといけないので、こうした仕組みが役立つということを皆さんに話しております。

また、他の自治体が民間と組んで SPC を作るのもっと簡単です。これは、株式会社なので PFI 法ですぐに出来るので、株式会社を設立してもらう。そして“株式会社立”の民間下水道として復旧する。

ただ、当然料金の収受権を与えないといけない。それがコンセッションなんですね。この方式であれば、改正 PFI 法で出来ます。そして手続きは、どこも同じなので国が一元的に手続きを代行して、被災自治体の負担を減らすということも考えられると思います。

——被災地復興に向けた解決策もお聞かせいただき、有り難うございました。

取材日 2011年9月2日

インタビュー：縄文コミュニケーション（株）

福田 博

<根本 祐二(ねもと ゆうじ)氏 プロフィール>

東洋大学大学院経済学研究科教授、東洋大学PPP研究センター長。

1954年鹿児島県生まれ。78年東京大学経済学部卒業、日本開発銀行(現日本政策投資銀行)入行。地域開発部、米国ブルッキングス研究所客員研究員、設備投資研究所主任研究員、地域企画部長などを経て、06年東洋大学経済学部教授に就任。

専門は、公民連携、地域再生。内閣府、国土交通省、東京都、横浜市などで公職多数。

著書に、『朽ちるインフラ』(日本経済新聞社)、『公民連携白書』(共著、時事通信社)、『地域再生に金融を活かす』(学芸出版社)、『マルチ・エンターテイメント・ビジネス』『テーマ・パークの時代の到来』(以上、ダイヤモンド社)などがある。