出典：日本経済新聞　2007年5月22日　火曜日

経済教室

PFI拡大の環境整備を

維持や管理を軸に

公共部門の意識改革、前提

井熊　均
日本総合研究所創発戦略センター所長

PFI（民間資金を活用した社会資本整備）をさらに拡大・発展させるには、企業が活躍する場としての公共調達市場の環境に目を向けるべきだ。自治体の財政再建が不可避な中で、既存施設の維持・管理を軸に進めることが望まれる。その前提として公共部門の意識改革が不可欠だ。

成果はあがるが少なくない課題

PFIの推進を目的に一九九九年にPFI法が成立して以来、日本のPFIは多くの成果を上げてきた。

財政面で見ると、例えば一般廃棄物の中間処理事業では廃棄物一トン当たり三万円程度といわれていた処理コストが半減。公立病院のPFI事業では施設建設以外に医療関連サービス、医薬品・医療機器の調達、エネルギー管理など広範な業務を含み、契約額は実に二千億円を超える。付加価値の高さでは本家英国の病院PFI事業をはるかにしのぐ。羽田空港国際ターミナル整備事業では本格的な国際公募が実施された。

成果はPFIの範囲内だけにとどまらない。PFIによる効率的な施設整備は一般の公共事業にも影響を与えた。民間事業者の選定手続きでも総合評価方式など新しい仕組みの推進力となった。

順調に見える日本のPFIだが課題もある。最も重要なのは市場形成が不十分なことだ。

構造改革の本来の目的は、公共部門の選択と集中、及び機能の向上にある。その上で、公共部門が最終的な責任を負いながら、民間ができることを委ねるための手法のひとつがPFIである。したがって、国民が質の高い公共サービスを享受するには、効率的で質の高い業務を提供できる企業が切磋琢磨する場としての公共調達市場が不可欠である。ところが、この面で、日本の公共調達市場について懸念される点がいくつかある。

官民の役割を見直す

一つ目は、市場の実質的な開放度だ。PFIの導入当初、世界有数の規模を有する日本市場には多くの外資系企業が関心を示したが、その後撤退した企業が少なくない。これは海外の先行的なノウハウを取り込む機会が減ったことを意味する。

事業運営主体の企業の数少なく

二つ目は、事業の運営を専門とする事業者の成長が遅れていることだ。PFI事業の受注企業の顔ぶれでは大手ゼネコンなど公共工事関連企業が圧倒的に多い。公共事業の主役がPFIなどを通じて事業運営ノウハウを培うのは大変意味があると思われる。問題は事業運営を生業とする企業が育っていない点だ。

英国の構造改革の流れに乗ってロンドン市場に上場し高成長を続けているサーコ社をみると、既存施設などのアウトソーシングの実績が七百件程度ある一方、PFIの実績は十数件である。すなわち、既存施設などの運営ノウハウをベースにPFIが実施されていることがうかがえる。逆に、公共工事の主役がPFIの主役を兼ねる日本では施設整備のノウハウをベースにPFIが実施されているきらいがある。二つの優劣を一概に決め付けることはできないが、日本では前者のモデルが決定的に不足している。

三つ目は公共調達市場に対する関心の低下だ。構造改革による市場の縮小、教条主義的な価格競争、不正行為があった場合の社会的制裁などで、民間企業のインセンティブは低下している。

民間企業の経営改革の影響もある。例えば、PFI事業ではエンジニアリング会社が主役となることもあるモノづくりへの回帰を図る企業がある。

以上を踏まえれば公共調達市場を再生するための視点が見えてくる。

その第一は、公共部門が、経営の緊張感を高めるような意識改革を進めることだ。PFIが成果を上げているとはいえ、年間の実施数は地方自治体の数の二%程度にすぎない。導入すれば効果があることが分かっているのに十分に普及しない施策はほかにもある。

第二は、民間企業の関心が高まるよう調達市場の規模拡大を図ることだ。もちろん、公共投資は理解できる。だが予算規模を超える債務を抱えるところが多い中、財政再建団体がわずかしかない状況を見て、経営の緊張感があると考える民間企業経営者がどれだけいるだろうか。緊張感のある経営を促すには、健全な再建スキームが必要だ。昨今検討されている破綻法のような制度の普及が待たれる。

大半の自治体が懸命に経営改革を進めているのに十分に普及しない施策はほかにもある。

一方、毎年二十億円程度のPFIによる投資額の中には相当の公的資金が含まれている。「民間資金」といっても、その導入は見た目ほど進んでいない。

個々の事業についていえば、低利の公債を使うことは経済的だが、国の信用に依存した公債に頼りすぎれば、長期債務の増大と事業のリスク管理低下を招く。公共部門の資金調達モラルの改革があってこそ本当の意味でのPFIが普及する。

第三は、民間企業の関心が高まるよう調達市場の規模拡大を図ることだ。もちろん、公共投資に占めるPFIのシェアを上げることも大切だが、公共投資抑制の中で投資を伴うPFIの拡大は制約を受けやすい。そこで重要になるのが既存施設のアウトソーシングである。この拡大にはいくつかの効果がある。

まずは、民間事業者の施設運営ノウハウが向上し、「箱モノ」とやゆされた日本のPFIを運営可能だ。ゼネコンなど公共事業の主役を担ってきた企業でも、アウトソーシング市場の拡大に対する期待は少なくない。

もう一ついえるのは、社会インフラの維持管理を効率化することだ。新設や更新工事の効率化もさることながら、昨今大きな課題となっているのは膨大な社会インフラをいかに効率的で適切に維持するかである。

既存施設の維持管理にかかわる民間委託は新規の施設整備に比べて大きく立ち遅れている。ぶつ切り発注や単年度契約が多く、長期的な管理ができていないケースが多い。ここで中長期のアウトソーシングが普及すれば、施設の機能維持、コスト改善で大きな効果が期待できる。

一方、新設案件に比べて既得権との摩擦が多いのがこの分野でもある。アウトソーシングの普及のためには、国による制度整備や方針の明示が必要になるだろう。

投資価値相応の市場づくり急げ

公立施設の運営を民間などに委ねる指定管理者制度では国が期限を定め、地方自治体に方針決定を求めたことで一気に普及した。結局、民間企業に委ねたケースは一割程度しかないとやゆする向きもあるが、絶対数では相当な数がある。PFIに関係する分野で同じだけアウトソーシングが普及すれば、市場形成への効果は大きい。

公共調達市場に対しては、技術力やノウハウが評価されない、情報の双方向性がない、過剰な資料提出が求められる、など様々な批判がある。その背景としては、公共部門の専門性の低さ、必要性の根拠が薄弱な資料の要求、方針の不明確さ、などが考えられる。

何かにつけ、「公共団体は民間と違う」という言い分がまかり通ってきたのが公共調達市場である。しかし、PFIに代表される付加価値の高い民間委託を普及できるかどうかは、民間を理解した取り組みができるかどうかにかかっている。

いったん公共調達市場が衰退し、公共サービスの質や効率性が低下すれば、それを回復するのは容易ではない。PFIが始まって十年近くたった今こそ、活力ある市場をいかに作るかが問われているのである。

最後に指摘したいのは市場づくりの意識だ。公共建設投資がピーク時三十数兆円に達したこともあり、公共部門は買い手市場の意識がぬぐえていないように見える。

市場規模が縮小し、発注が公正化され、公共調達市場に対する幻想はもはやない。その中で優れた事業者をひきつけるには、民間企業の投資価値に見合う市場づくりが必要だ。

いくま・ひとし　58年生まれ。早大大学院理工修了。専門は事業計画

PFI受注ランキング
（件、2005年度までの累計）

①大林組	28
②大成建設	21
③鹿　島	19
④清水建設	17
⑤佐藤総合計画	13
⑥新日本製鉄	13
⑦ハリマビステム	12
⑧竹中工務店	11
⑧日本管財	11
⑩東急コミュニティー	10

出所：PFI年鑑