

NUPRI NEWS

Nagano Urban Policy Research Institute

長野都市経営研究所

Vol.4

1999.JUL

発行日 / 1999年7月14日(年4回)

長野都市経営研究所

発行 / 長野都市経営研究所 〒380-0936 長野市岡田町178 長野バスターミナル会館3F TEL 026-223-7900 FAX 026-223-6166 http://www.nupri.or.jp E-mail : nupri@nupri.or.jp

民間資金で社会資本を整備。 これからは官民協調が重要な時代。

演題「21世紀に向けて、

新しい公共サービスのあり方について」

～ PFI法に関する実証的考察～

講師

経済企画庁PFI推進研究会特別委員

ブライズウオーターハウス

コンサルティングシニアディレクター

植田和男氏



去る6月17日(木)第5回総会の記念講演として、植田和男氏をお招きし、PFI法についてご講演頂きました。PFI法が成立し、今後NUPRIがどういう方向で進むべきか、興味深い内容に参加者は熱心に聞き入り、大変有意義な講演会となりました。

6月10日に衆議院でPFI法案が通過しました。6月末か7月の初めに参議院で可決されると、3カ月後には実行されるということで、今日は、日本におけるPFI法案の現状、PFIそのものについてお話しし、長野市が具体的にPFIに関してどういう考え方をしているかをお話ししたいと思います。

最初に、セントラル・スクウェアを一つのテーマとして皆さんが検討されているという話がありました。

ので、先程場所を見させて頂きました。PFIとセントラル・スクウェアということで、今、私が感じていることは、「リサイクルと住民に密着したアミューズメント」がキーワードになるのではないかと思っています。公共部門と民間部門が一緒になって自分たちの生活の場を作るといふこと、官民協調がPFIですが、長野都市経営研究所の設立趣意書を拝見して、まさにPFIそのものであると感じ、今後のセントラル・スクウェアの有効活用が期待されます。

PFIとは

PFI法とは、『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』ということで、その目的は、民間資金で社会資本を整備するということです。この法律は、国の出資や保証があるとか、支援をしてもらえるとか、補助金が付く、地方交付金が出る等の物理的なものは一切含まれていません。日本国政府が地方自治体に対してPFIという考え方で、官民協調のプロジェクトを進めなさい、それは国としてお薦め出来る考え方ですよという青シグナルです。そういう意味の法律だといふふうにお考え頂ければ良いと思います。

PFIはイギリスから来ていますが、日本でのPFIは、日本の状態にあうエッセンス、コンセプトが入っています。基本としては、公共事業、社会基本整備ということですが、地方公共団体が自らの判断で公共事業やその優先度を決め、推進するということになります。イギリスで財政資金が非常に逼迫し、公共事業が非効率、非競争になったことを改善するために1992年に競争、効率の意識を導入しようとしてPFIが始まり、結果として、財政資金の供給に民間資金を導入することになったわけです。ここで一番重要なコンセプトはValue For Moneyといふことで、どうしたらお金が一番有効に使われるかということです。従来型公共事業コストと、民間事業者が公共施設を建設し、公共サービスを提供することの両者を比較

してより良い方を選ぶ。予算を立て、建設コストと運営コストの合計がいくらになるかの従来型と、建設コストはかからず、民間事業者に払うサービスの合計がいくらかというPFIのどちらを選び、どういう方法でやるのかは公共事業体の判断となります。

ただ、比較するのは単純な合計の数字ではなく、現在価値という考え方で計算します。従来型公共事業コストの建設コストと運営費の合計を100とする、PFIのサービス料を現在価値で計算した場合110という数字になり、この段階ではPFIサービス料の方が高いので、当然公共事業体は従来型でいくという判断になります。しかし、もう一つ考えられるPFIの良さにリスクという要素があり、例えば、100億円を橋を架けようとしたが150億円かかってしまったというコストオーバーランが公共事業体が従来型でやっていくと必ずあるので、あらかじめリスクとして上乗せするわけです。民間が同じ事を行った場合、100億円と契約すればそれを越えた部分は全て自分で吸収しなければなりませんからコストオーバーランということはありません。従って結果的には従来型の公共事業コストの方が高いということになり、PFIを選ぶという結果が出ます。しかし実際には必ずしもそうとは限らず、当面はPFIのコストを安くしなければならぬという問題が出てくるでしょう。

PFI事業の仕組み

PFIは、ほとんどプロジェクト会社という形を取ります。例えば設計会社、建設会社、金融機関、運営会社、保守会社が出資者となり、このプロジェクト会社が公共施設を建て、国・地方自治体との間で20年間のサービス供給契約を結びます。このプロジェクト会社が供給する公共サービスについて自治体が対価を払い、その対価でこの会社が生きていく。公共サービスを提供する度合は0から100まであり、公共サービスが10%で、90%がコモマーシャルの場合や90%が公共サービスで、10%がコモマーシャルの場合や、色々なケースのビジネスがあります。10%の公共サービスを供給すればそれに見合う対価を受け取りますが、それよりも公共サービスの割合が90%でその対価を受け取るという方が収入が安定しますから、銀行としても貸しやすいということになります。

お考えになるPFI事業はどのような公共サービスを市民に提供し、それに対してどういったサービス料を公

第9研究部会

研究テーマ「中核市（行政の在り方を含む）の研究」

研究報告座談会

6月11日の早朝会議で、第9部会の研究報告会が座談会方式で開催され、積極的なテーマへの取り組みの報告と、情報・意見交換が活発に行われ、大変実り多い研究報告会となりました。部会の研究テーマである「中核市（行政の在り方を含む）の研究」を進めていく中で、現在の行政の在り方を認識しながら、長野市として進むべき新たな方向性が見えはじめました。NUPRIとして今後なすべき未来像を模索しながら、民間としての独創的な活動・提言へと結実することが期待されます。

中核市から広域連合へ 部会テーマの新しい展開

鷺澤 去年の秋から、長野が抱えている問題は何かというディスカッションを重ねていく中で、公共交通機関の問題、空洞化している中心市街地の問題と並んで、長野市が平成11年4月に中核市になる。しかし今一つよく理解出来ない中核市とは何かを勉強しようということからこの部会が発足しました。まずは、今まで第9部会として取り組んできた経緯をお話し頂きたいと思っています。

笠原 まず中核市の概要を知ろうということで、長野市の中核推進室の室長をお呼びして話をお聞きし、長野市としての中核市の捉え方、中核市の概要、ねらい、経過を知りました。次に平成8年、既に中核市となった宇都宮市にその後の話を



聞きしました。更に、中核市推進の中心となっている県の地方課の課長から様々な話をお聞きするうち、長野市は地域のリーダーシップを発揮して広域連合に移行していけば良いのではという話が出たのです。6月の市議会でも塚田市長が来年の4月1日から広域連合を発足するという話をされ、それ以降は、既に始まっている上田広域連合の話や、等、広域連合の勉強を中心にしてきました。

鷺澤 長野市が中核市に移行するという話の中で、保健所の建設ということばかりがクローズアップされていたので、長野市の行政負担が増える一方で、現在の保健所は上水内郡も管轄していることから、県が縮小しながら続けていくことになるのだからかと思ひ、非常に非効率ではないかと感じていました。しかし、広域連合というものは

鷺澤 県でも広域連合を念頭に置いた中核市を考えているようです。ちょうど介護保険やダイオキシン問題が取りざたされていますが、実際そういう問題は広域連合でやらなければ対処出来ない問題ですからね。

はじめにあって、広域で処理すべきものについては広域連合で対処するというのが分かり、保健所の行政もその中で一元化できるということであれば、中核市も保健所の建設も意味があるなと思ひ始めました。

笠原 県でも広域連合を念頭に置いた中核市を考えているようです。ちょうど介護保険やダイオキシン問題が取りざたされていますが、実際そういう問題は広域連合でやらなければ対処出来ない問題ですからね。

鷺澤 地方分権を押し進めていく中で、今の市町村の単位で考えても限界が出てきます。小さい村は急速に高齢化が進んでいて一つの自治体として考えるのは無理がある、そうなるもある一定の規模で色々なことを解決していこうというのが大きな流れだと思ひますね。中核市とは



第9部会副部会長 家中 隆氏

コールではないけれど、中核市をやっていく上で広域連合は避けられない課題かもしれないですね。

家中 現在、全国で40の広域連合が出来ました。

—参加者—

- | | |
|----------|--------|
| 理事長 | 鷺澤 正一氏 |
| 第9部会長 | 笠原 甲一氏 |
| 第9部会副部会長 | 家中 隆氏 |
| 第5部会長 | 滝澤 芳一氏 |

この2カ月で30から40まで一気に広がったそうです。ダイオキシンや介護の問題等、時代の流れの中で広域連合の存在は必然的な感じがしますね。今度、長野が広域連合を発足させれば中核市の入っている広域連合というのは全国で初めてのことになります。

一部事務組合とは異なる様々なメリット

鷺澤 老人ホームや消防、あるいはゴミ問題等行政のある一部分を広域で行う一部事務組合というものが既にありますが、広域連合は更にそれらを統括した広い範囲のものと考えて良いです。

笠原 そうですね。一部事務組合では実施出来なかった複合事務を処理することも可能になります。また、一部事務組合は市町村計画の張合せで拘束力がないのですが、広域連合の場合、その長は計画の実施に当たり連合議会の議決を得てから構成団体に通告することが出来ます。例えば、ゴミ処理の工場をここに作るということや、それを該当する市町村に通告出来る権限があるんです。

家中 知事の下の部分で、国や県から権限・事務の委任も要請することが出来ます。広域連合そのものが一つの行政体という考え方で、地方分権の受け皿になるということですね。

笠原 一部事務組合だと議員、管理者、組合長の選任はあて職でも可能で、直接請求制度の規定がないのですが、広域連合になると、議員長の選任は直接選挙または、間接選挙を行います。直接請求制度は明文化されているということで、住民によってコントロール出来るということですね。

地域の力を強化するための

有効的な民生活を

笠原 広域連合というのはその地域を強くするためということが一番の大きな目的です。長野県は観光立地ですから、新幹線が全線開通した後、通過地点にならないように広域観光として、色々な地域を楽しみ、滞在するようにしていかなければなりません。その中で、官と民との線引きが問題になると思います。民の圧迫ということも出てこないとも限りません。その辺のところは、民の立場としてNUPRIが有効的な民生活を提言できれば良いですね。

家中 長浜市等の一部の都市では、企業と同様のシステムを導入して高い実績を上げている所もあり、上手な民活を行いながら、今までのシステムを変えつつある所も出ています。

笠原 評判の良い長浜の町づくりも仙台の町づくりも民間主導です。商店街がそれぞれ得意なことを始めていますね。これからは行政に頼った町づくりでは駄目だということかもしれない。

鷺澤 観光という切り口ならば、みんなで作った方が良い部分、独自性を強調する部分と分けていく必要があるのではないかな。いずれにしても、民間の力をうまく利用しながら地域を強化することが出来れば理想的だと思います。



理事長 鷺澤 正一氏

求められる広域的視野と地域の主体性

鷺澤 広域連合を視野に入れた場合、市町村の職員の考え方を変えていかなければいけないと



第9部会長 笠原 甲一氏

思っています。今までの市町村というのは、決まっている仕事を決まっています通りに運営していくということが多かったが、これからは政策立案をする能力というのが問われるんじゃないかな。

笠原 まさに、変らなければいけない時期に来ていると思います。地方交付税の使い方も企画立案していかなければいけないでしょうね。地方分権が押し進められていく上で、市町村の負担が増えるということも考えられます。そうなると住民の発言権だつてより活発になるでしょう。それに対する主体的な対応は必要になるでしょうね。

家中 この地域を長野市だけで見るのか、その周辺も含めた広域で見るとかという判断も必要になりますね。介護保険等様々な問題を考えた時、もう少し広い視点で考えないといけない。そうしなければ都市間競争にはとても勝てないでしょうね。

広域連合による具体的メリットは

長野市から広域連合を見た場合、どんなメリットがあるんでしょうか。

鷺澤 人口比で予算を出し合つたことになれば、長野市の負担は相当大きなものになるでしょう。その部分では長野市にメリットがあるかどうかはちょっと疑問が残ります。しかし、合併というのは感情の問題や文化の違い等でそれぞれの地域のコンセンサスがなかなか取れないが、地域連合ということになれば、合併したのと同様の良い部分だけを活かすことが出来る。

が早いでしょうね。各種証明等の交付は、なるべく早く、近い所でということになればより便利になりますね。

笠原 既に始まっている上田の広域連合では、環境衛生部会でダイオキシン・リサイクル。保険福祉部会で介護保険。地域情報部会で図書館のネットワーク・ボランティア・住民票の自動交付・公共施設の予約システム。地域開発部会で土地利用・幹線道路網を検討テーマとし、計画から予算の処理まで行われているようです。これを見ても、広域で対応することで効率よく対処できる問題というのは多くありますね。

広域連合は全てが行政主導で行われるように感じますが、住民の意見が反映される手段はどういう形で確保出来るのですか。

笠原 議員や長の選挙は、直接選挙、または間接選挙で行うこととなります。広域連合の中で独自に選んでいくことになると非常に民主的な運営が出来ますよね。

家中 広域連合は直接請求権の制度が明文化できると言っていますので、問題があれば広域連合に対してこれはこうするべきだという要求が住民からダイレクトにできます。

生まれた背景が介護保険制度であるとして、そこに準化した形で、広域連合を作った方が効率的なのではないでしょうか。

鷺澤 それは今までの消防等と同じように、介護保険についての一部事務組合を作りましようという事と同じだと思つたんですね。しかし、もっと総合的にやらなければならぬことはたくさんあるし、一部事務組合ではもう対応しきれないということなんではないでしょうか。合理性からすれば広域連合の方が良いような気がしますね。

予算的な確保はどういう形になっているんですか。

笠原 中核市の場合ですが、保健所の関係は県にきている地方交付税の一部を市に下ろしています。保健所以外のものもそうなるのではないのでしょうか。

今後NUPRIとして出来ることは何か

滝澤 NUPRIという団体の位置付けをもう一度見直しながら、この問題について、どういった視点から、何をしていくのかということを決



第5部会長 滝澤 芳一氏

めていかなければいけないと思います。

鷺澤 6月の市議会で塚田市長が2000年の4月から広域連合を発足させるという発言をされたので、我々NUPRIとしては、広域連合のメリットを大いに勉強し、広域連合というのはこういう良いところがあるということを広くPRしながら、こうしたらどうかという提言をしていく必要があるのではないかと思います。更に、我々がいかにかこれをつまぐ利用するかということもあるのではないのでしょうか。

笠原 NUPRIの会員は、長野市から参加している方だけではありません。周辺市町村からもたくさん参加して頂いています。そういう点では、今の話にプラスして民間の立場として多方面から提言していくことも可能だと思います。

鷺澤 広域連合の中で、民、官問わず様々な団体が常に連絡を取り合い、協議会を開いていく。いろんな形で相互の情報交換や協力体制を取り、広域で考えることが必要な時期なのではないかと思えます。

NUPRIも色々な地域の方に参加して頂

ば2年3カ月もかかりました。なぜなら長野市とPFI事業者が長い長い時間をかけ、精緻な交渉と契約書の作成をすることになるからです。

まず最初にやることは長野市が私のような会社や野村総研、日本総研等の会社からアドバイザーを選定します。アドバイザーは、市と民間業者が契約書で結ばれ、設計、建設、運営に渡るまでの約2年間、全てのプロセスを地方自治体の方と一緒に作り上げます。PFIの契約書は少なくとも50ページ、もっと精緻なものだと100ページにも200ページにもなるでしょう。大変な作業がPFIにはあり、PFIというのはそんなに簡単なものではありません。しかし、目的とするとこころが十分価値あるものであれば、トライする価値もあるわけです。

PFI参加者間のリスク分担

PFIには、必ず官民のリスク分担という言葉が付きまします。PFI事業の特性は、長期事業になるということ。10年、15年、20年というような長期の契約を作りますので、その間におけるあらゆる事を想定して、それにはどういった対応をするのか契約書に全て書かれています。長い契約になるとPFI事業中の環境変化もありましますので、契約書における変化対応のメカニズムもきちんと想定していなければなりません。

リスク分担のコストへの影響を考えると、長い長い契約の中で全てのリスクを明示し、最適なリスク管理者へリスク配分をするということになります。地震をリスクと考える場合には、少なくとも日本の場合、民間事業者が持つということになると一般の民間金融機関は貸しませんから、官に負担して頂くという話になるわけです。

また、もしコストが出た場合に全額官が負担するのか、半分ずつ負担するのか、リスクが生み出すコストの合意が必要になります。リスクとコストはあらゆる面で裏表であり、リスクとコストという意識が非常に重要になります。

リスク分析/分担

東京都水道局金町浄水場常用発電PFIモデル事業で、私はPFI事業者のアドバイザーを担当していきまして、一つのリスクごとに東京都水道局が持つ、或いは事業者が持つというふうにマルを

付けていくわけですが、東京都で出したリスクの数はおよそ20。これを受けて私が作ったリスクの数は200です。この違いが非常に重要で、民間事業者はこの事業でどういうリスクがあるのかということ、これを100%理解していないとんでもない契約をしてしまうことになりまします。リスク分担がある意味では全ての事業のコストの原点になるのです。どういうリスクが20年間に発生するかをかなり精緻に分析しなければなりません。

このリスクを、事業会社が50、官が150分担保と提案した場合、当然官からはとんでもないということになり交渉が延々と続くわけです。リスクの投げ合いということですが、これもアドバイザーがうまくまとめてあげることになります。

PFI事業の基本

事業の思想という事が一番大事なことです。まさにこちらの研究所の設立趣意書の通り、官民協調してやるということがこれからの日本にとって非常に重要なことになります。イギリスでも国の大方針としてPublic Private Partnershipということが行われていまして、小さな政府、財政改革、構造改革というのがPPPのコンセプトの中で進められています。日本の場合には残念ながらPFIが国の大方針、大施策になっているわけではありまません。しかし、これから良い日本を作るためには、

公共部門と民間部門の協調ということが大変重要になります。良い町だなあと思える、俺はここに住んでいて



良かったなあと思える、自分の為(民間部門)とということが一番大事であり、そこが出発点となっていて、そして人の為(公共部門)になり、同時に皆に喜んでもらえるものがそこにある。そういう考え方で進めることがPFIの基本ではないかなと思います。

セントラル・スクウェアの話も、やはり原点はその回りに住んでいる人たちがこういうものが建って良かったねと思つことだと思つのです。かつ、1キロ周辺、10キロ周辺、100キロ、1000キロという回りの人たちが同様にあそこにあんな良いものがあるよというて来れば、それはビジネスとして成功するわけです。しかも、それに公共性があればPFIなのです。

Public Private Partnershipという全く新しい価値センスで考えるということは今までなかったことです。公共サービスはお役所がやることだと任せていたことが、どうも違う、自分たちも参加出来るんだということ、これがPFIの良さじゃないかなと思います。公共部門と民間部門の協力による事業性の確立ということは、リスクをうまく分担すれば非常に良いプロジェクトが出来る可能性があるとこのことです。

しかし、良いアイデアがあっても、事業の参加者がいなければ出来ませんし、参加者はいてもその人たちは本当に資金調達出来るのかということの2点が必要になります。これは、PFIプロジェクトが具体的に進んだ場合、本当にこの事業に参加してくれる民間事業者がいるのか、民間金融機関がお金を出してくれるのか、官の方々に変つて長野市が起用するアドバイザーが調査するということもします。アドバイザーは今までの日本にはなかった役割を果たすことになるわけです。

最後に、地方にとつてのPFIというのは、本当に良い町づくりをしたいというコンセプトの中から地元の企業、あるいは住民が参加して事業を興すということが重要です。東京から大手ゼネコンが来て、ドカドカ施設を建ててお金を取るだけ取っておしまいというのはPFIを推進する意味がありません。ただ、地元の企業と住民だけでは出来ない部分は大手企業に参加してもらい、地元の企業や中小企業の連合会等と大手企業が合併でPFI事業会社を作るという方法を取れば良い

第5回NUPRI総会開催

平成11年6月17日(木)
15時~16時30分
ホテル国際21 1F(藤の間)

各部会の大いなる成果の発表

6月17日(木)、第5回NUPRI理事会及び総会が開催されました。昨年からスタートした10研究部会による平成10年度事業報告と平成11年度事業計画が発表され、部会会議や特別委員会等で各々の研究課題に精力的に取り組み、熱心な討議がされる中で、大いなる研究成果と新たな方向性が生まれています。

また、平成11年度より、若林健太氏を委員長としてPFI特別委員会が新たに設置されることも承認されました。6月にPFI法が衆議院を通過したことで今後ますます官民協調が推進されることから、NUPRIとしてファイナンス面でのサポートが出来るのではな

いかと考えています。この3月決算でセントラル・スクウェアについては若干の赤字が出るという成果を上げることができました。今後、多方面でのNUPRIの



編集後記

NUPRI NEWS第4号は、第5回理事会・総会の開催、植田和男氏によるPFI法案についての講演会、第9研究部会の研究報告会と盛りだくさんの内容となりました。

NUPRI NEWSは、会員相互のコミュニケーションを図るため、各部会の研究成果や講演会の内容を多くの皆様と共有し、今後の活動に役立てて頂けるような紙面にしていきたいと考えております。今後とも皆様のご協力をよろしくお願い致します。

(広報委員会一同)