

「官民連携事業の再公営化」

光多 長温

(公益財団法人 都市化研究公室 理事長)

目次

1. 本論の趣旨	1
2. 再公営化の動き	1
3. 再公営化に関する議論	3
4. 今後の方向	4

1. 本論の趣旨

1990年代からイギリスで始まったPFI(Private Finance Initiative)、更にはPPP(Public Private Partnership)事業は、1999年わが国も導入され法施行後20年を経過し、定着したようにも見える。また、最近では、PFI事業の発展形としてコンセッション方式が空港、水道事業等に適用される等の動きが見られる。他方、海外においてはこれら官民連携事業に関して再公営化の動きがあるとの指摘がなされる。これらの動きを概観し、わが国におけるPFI/ PPP事業の今後のあり方について考えてみることにしたい。

2. 再公営化の動き

海外諸国において、PPP事業主体の経営が種々の要因により行き詰ったり、住民等利用者からの収入に頼っている事業において値上げに対する住民からの反発が大きくなったりしたケースで、結果的に官民連携事業の再公営化が起こっている事象が見られる。その場合の特徴は次のように要約できよう。

第一に、再公営化が多い業種は、水道事業、電力・ガス等のエネルギー事業、地下鉄・バス等の鉄道事業といった住民から料金を取り立てて採算を維持するいわゆる公営企業タイプのものが多い。

第二に、事業主体が経営的に行き詰ったケースもあるが、値上げを契機に住民からの反対運動で再公営化が起こっているケースが多い。

第三に、再公営化はPPP¹を導入したヨーロッパ（含む、北欧）、南米、東南アジア・アジア等、世界全域で起こっている。

第四に、再公営化が起こる時期はPPP契約満了時が多いが、特に料金値上げの時には（時に、訴訟を経て）莫大な違約金²を支払って再公営化を選択しているケースもある。

第五に、再公営化の場合の公共サイドの受け皿である。地方自治体等の公共団体が直接受け皿となるケースもあるが、公営とは言いながら自治体が出資する株式会社が受け皿となるケースも多い。単純に公共団体が受け皿となるのではなく、そこに何らかの企業性を導入しようとするものであろう³。

この再公営化の背景にはいかなる事象があるのであろうか。結局、公共性と企業論理とのせめぎ合いということであろう。実は、「企業の経営力を活用して公共事業を効率化・効果化する」ために、全世界的に官民連携スキームが導入された当初から、果たして企業論理が公共性を凌駕してしまわないかということが懸念されてきた経緯がある。企業の経営力・技術力を官サイドに導入して官事業の効率化・効果化を図ることは望ましいことであるが、企業の利益追求が優先されると利用料金の値上げや修繕・管理費の圧縮を行ったり、役員報酬を嵩上げしたりすることが起こり兼ねない。このバランスをいかに取るかは当初から議論されてきたものであった。これを契約でクリアできるとの主張もなされたが、現実的にはかなり難しい。例えば、官民事業契約において、民の要求水準不履行に対するペナルティ条項や、双方からの中途契約解除条項は決して十分機能しているわけではないのが現実である。民間企業同士のビジネス契約と異なり、政治、住民が関与してくると話が複雑になる。

再公営化はどうして起こるのであろうか。市民・住民が生活上、必要不可欠な事業の効率性を求めてこれの建設・運営等を民間企業に委ねたが、企業行動原理と住民の要求との間に乖離が生じてきたということではなかろうか⁴。

再公営化はいかなるメリットを齎すのであろうか。例えば、水道事業や廃棄物処理事業を

¹ PFI なる用語は、イギリス保守党政権で最初に官民連携事業が導入された時に用いられた用語で、その後、労働党政権においては単に財政効率化のみならず事業の質を上げるいわゆる Best Value に転換されてきた。現在では、PFI 事業は、特に施設整備の割合が大きいものをいい、地域事業主体が運営するケース等比較的設備投資が行われないケース（様々なケースがある。公有地処分や民間人の官への登用等も含まれる）を含めた官民連携事業を総称して PPP というケースが多い。

² この違約金額をいくらにするかは、ケースによって異なる。長期契約を締結して事業を行うものであり、初期投資金額、事業サンクコストに加えて、期待利益の補償等を勘案して算出されるが、一般的基準はない。

³ 筆者がフランスの水道の再公営化を現地視察した折には、受け皿となったのは自治体 100%出資の地域公共企業（EPL：Local Public Enterprise）がその受け皿となっていた。

⁴ 市民・住民は効率性の追求と公共性の両立という身勝手なことを想定していたのかも知れない。

民間企業に運営を委ねた場合には、民間企業からすれば大量の水道水を使ってもらったりできるだけ多くの廃棄物を出してもらったりする方が収入増となり望ましいこととなるが、住民からすれば支払料金が上がることとなり望ましくない。環境問題にもマイナスとなる。そこで、例えば、再公営化後は水道水の利用や廃棄物を出すことはなるべく少なくしようという行動を取るようになる。地域住民にとって不可欠な事業の運営を住民の手に取り戻すということであろう。

再公営化の次なる効果は、種々の地域政策との整合性が保たれることである。例えば、地域交通事業の部分が切り離されて民間企業に委ねられると、都市政策としての交通問題政策の整合性が保たれなくなるケースがあり得る。交通政策の一つに環境との共生があるが、交通事業の運営を民間企業に委ねた場合において、道路交通量に比例して収入が増加するような料金体系を採用した場合に、市民が車利用を減らして大気汚染を減らすような環境に優しい行動を取るものの阻害要因となるケースもあり得る⁵。このような場合に再公営化が行われ市民の車利用を減らすインセンティブが導入されると。交通政策と環境問題との整合性が取られるようになる可能性がある。即ち、複数の政策課題を跨った政策判断、行動が可能となることもあり得る⁶。

3. 再公営化に関する議論

これら再公営化の波の大きさはどの程度なのであろうか。実は、これがよく分からない。九牛の一毛という議論もあれば、世界的な大きな潮流という声もある。統計もないし完全に把握することは難しい。しかし、2000年代に比べると再公営化の事例が増えていることは事実である。この中で、官民連携事業に関して少なくとも次の点は指摘できよう。

第一に、公共性がある事業を民間企業の経営ノウハウを活用して効率化・効果化していく場合に、その前段となる環境整備を公共団体サイドできちんとやっておくことが必要である。例えば、水道事業においては、広域化等の大きな枠組みを作ること、更に住民にとって極めて生活に密着した水道事業等において環境配慮型の持続可能なものを官民連携の前提として公共サイドで枠組みを作ることが必要となる。

第二に、コア事業とノンコア事業との仕切りを明確に行っていくことである。行政が責任

⁵ 道路交通量に関係なく、民間企業の収入を一定に保つアヴェイラビリティ・フィー方式を取ればこの点は解決が可能ともなる。しかし、民間企業の経営力活用度は低下する。

⁶ わが国北海道では7つの空港をコンセッションとして民間企業に運営権を売却しているが、大空港は別として小都市の空港は地方自治体の地域政策の一貫だったケースも多い。例えば、自治体が他国と連携して航空路線を開拓すること等である。北海道の空港コンセッションのケースにおいては、これら自治体の地域政策との整合性がビルトインされていることが求められる。

を持って直接行う事業（コア事業）と民間企業に委ねても良い事業（ノンコア事業）との区分けを明確に行うことである⁷。コア事業まで含めて民に委ねてしまうと後で官・住民との間でトラブルになり兼ねない。

第三に、民間企業に委ねる場合に市民・住民の意見を明確に入れ込むスキームを作っておく必要がある。例えば、民間企業のSPC(Special Service Company)に公共団体又は市民の出資を一部入れておくことがある。これは民間企業からすれば、日常的経営決定に官が関与することとなり余り好まれることではないが、結果的には日常の経営の中で市民・住民と民間企業との意思疎通を図ることが可能となる⁸。

4. 今後の方向

わが国のPFI事業では再公営化の事例が少ないがなぜであろうか⁹。わが国のPFI事業の多くがBT0(Build Transfer Operation)タイプであり、民間企業に事業を丸ごと渡しているケースはほとんどない。関西空港等、第1種空港のコンセッションはそもそも民営化の可能性もあるものであり、大災害時等におけるリスクの分担の問題は依然残っているものの再公営化の話が出てくる可能性は小さいであろうし、現在検討されている水道事業のコンセッションも管路の整備等についてかなり公共の関与が強いスキームになっている¹⁰。海外におけるような民営化に近いコンセッション方式を多用したスキームは未だ極めて少ない。しかし、これはこれで別途の課題がある。即ち、真の意味での官民連携スキームができているのか、即ち、建設等が大きなウェイトを占める事業が多い中で、わが国で官民連携の効果が発揮できているかということである。

更に言えば、わが国官民連携事業スキームの硬直化である。スキームもプロセスも真の意味の官民連携と言えるだろうか。特に、民間企業選定時の対話が不十分であり、これでは官民間で意思疎通が充分に行われ官民連携の効果を真に享受することは期待できない。大きな期待を背負って登場したPFI事業がむしろ従来型になりつつある。官民連携事業を遂行する事業主体の貧弱さも大きな課題である。会計法、地方自治法の制約もあるが、PFIの事業会

⁷ 筆者はイギリス NHS(National Health Service)に何度かお邪魔したが、徐々に民間企業に委ねるスペースが小さくなっているのので、「随分 thin になった感がする」と言ったら、「いやまだ thick だ」と言っていた。フランスの病院では、患者がいる棟は一切民間企業には任せないで、宿泊施設やリサーチコア等に限定して民間に委ねられていた。

⁸ フランスのコンセッションで一部取り入れられているケースがある。また、わが国の空港のコンセッションで一部自治体出資がなされていることもある。

⁹ 近江八幡市の市立病院 PFI 事業、高知県市立病院事業等で一部再公営化が行われたが、これは純粹の意味での再公営化ではなくて、事業実施の失敗で中途解除というべきものだと考える。

¹⁰ これはこれで別途の問題があるが。

社は依然として事業単位で建設会社、運営会社等の事業を行う企業から成るSPCが担っている。フランス等にあるようなPPPの専門会社は未だにない。因みに、フランスの地域公共会社¹¹は、株式会社の企業性と地域の公共性とのバランスを図らんとするものである。

官と民とが連携してそれぞれの強みを発揮して事業を推進していくことの進め方は、各国それぞれ異なるし、そのスキームは常に試行錯誤（Try and Error）である。しかし、これはむしろ良い意味の弁証法的螺旋状ではないかと思う。官民連携スキームの導入・実施、再公営化、更なる官民連携スキームの創出といったプロセスが必要であろう。わが国の官民連携事業が常に進化していくことを望むものである。

(以上)

¹¹ イギリスの地域公共会社は税制上の優遇措置が図られているケースもある。例えば地域公共会社に学校教育関連の官民連携を担わせて、利益が出た場合にそれを地域の教育関連に使ったりするケースもある。
