

特集

人口減少時代のインフラ維持管理を考える—シュタットベルケと公民連携のあり方—  
「保障行政の視点で見た公共インフラの維持・管理」

板垣 勝彦 (横浜国立大学)

はじめまして、板垣です。私は横浜国立大学で教えておりました、ちょうど諸富先生は京都にいらっしゃるまで横浜国立大学にいらっしゃったということで、非常にご縁を感じております。私の出身は東京大学でして、東さんと大学の同級生でした。20年来の付き合いでございます。今日は、どちらかがどちらかと呼んだというわけではなく、本当に偶然です。大学に入って20年も経つとこういうこともあるんだなという話でした。

私からは「保障行政の視点で見た公共インフラの維持・管理」という話をさせていただきます。安心、安全、きれいな水であるとか、便利な暮らしというのはただでは得られないということが私の平日頃の持論であります。日本はあまりにも便利なので、そういう意味で、空気にしても安全な空気、きれいな水などについても、あまりコストをかけたがらないところがあります。本当はコストがかかっているのに、それをあまり意識していない、見ようとしていないのかもしれませんが、このような国民的な意識は変えていかなければならないと思っています。

杉浦先生からちょうどいいパスをいただいております。人口減少社会の到来によって、これ以上の税収増は見込めず、行政は限られた物的・人的資源の中で、公共サービスの水準を維持していかなければならないというこ

とが、いま問題となっております。そこで注目が集まっているのが民営化や民間委託といった、官民連携の方法を通じたコストの削減であるとか、サービスの向上です。

これまで行政が直営事業でやってきたことを官民共同事業であるとか、あるいは行政が100%出資でやってきたことを民間資金を取り入れるとか、そういった形態が一般に民営化と呼ばれます。PPPというのはPublic Private Partnershipとあって、官民連携とか、公民連携とか、幅広く民間活力を利用した行政サービスの提供のことをPPPと呼んでおります。代表的なのは指定管理者とか、あるいは「市場化テスト法」とか「公共サービス改革法」を通じて、契約によって民間事業者これまで行政が行ってきた行政サービスの履行を委託して、行政サービスを民間業者にやってもらう形態のことをPPPと呼んでいます。

PFIは、Private Finance Initiativeということで、民間資金を活用した、公共施設の整備、維持、管理というところですね。公共施設を後先考えずたくさんつくってしまうと、行政ストックをたくさん抱えてしまつて、阪神・淡路大震災の後の災害復興公営住宅みたいに、その後の維持管理に大変なコストがかかることになります。シュタットベルケで言いますと、水道とか交通事業というのを考

えるときに一番ネックになるのは、もちろん維持管理費用もですが、もともとの整備にすごくお金がかかるということなんです。いわゆるイニシャルコストの問題です。ランニングコストの方で一生懸命頑張りはするんですけども、イニシャルコストにすごくお金がかかるから、なかなか民間参加がやりにくいという構造的な問題があります。有名な話で、東海道新幹線はとっくの昔に建設費用を償還していますけれども、上越新幹線だって単年度の収支でいうならば、いわゆるフローの収支では黒字であるという話ですね。しかし建設費用に何兆円もかかっているの、とてもじゃないけどインフラ事業は民間が手を出せる話ではないということなんです。

そうなってくると出てくるのが、1つがすでに整備されているストック、公共施設ですね、体育館とか公民館とか、場合によっては図書館とか、すでに整備されている公共施設のストックを、維持管理費用については民間活力であるとか、民間の創意工夫を生かして、なるべく維持管理費用にお金をかけないでやっていこう。これがいわゆる指定管理者と呼ばれる発想です。つまり、建物そのものはもうすでに出来上がっているのだけれども、維持管理、修繕にお金がかかるというときに、維持管理のところだけを民間に任せようという方法です。これは平成15年に導入されて、日本では非常に幅広く活用されている手法であります。

PFIは、杉浦先生からご紹介がありましたとおり、イギリス発の話でして、整備にかかる費用すら捻出できないというときに、整備にかかる費用も民間資金でなんとかしてしまう。その後、維持管理を、ある種サービス

を売買することによって、サービスで得られる収入によって整備費用も含めた全体のコストを償還していこうというのが、PFIと呼ばれるものです。ただPFIについては、かなり大規模なものになります。指定管理者はだいたい2年、3年ごとに事業者を入れ替え差し替えやっていくわけですけれども、PFIの場合は事業の性質上、20年とか30年ぐらいは最低かかってしまう事業ということになり、民間企業が参入しようにもなかなか見通しが利かないところがあります。滋賀県でしたか、大々的に行ったPFIの病院が頓挫したことで、なんだか手を出しにくいということもあって、その後、刑務所であるとか、芸術施設とか、いろんな事業がPFIで行われてはいますが、どうしてもネックになってしまうのが事業の長期的見通しです。

そこで、指定管理者のような発想で、一番お金がかかるイニシャルコストは置いておいて、維持管理の費用を切り出して、運営権というかたちで民間に任せようという方式で出てきたのが、いわゆる公共施設運営権、コンセッションと呼ばれるものであります。

平成30年の「水道法」の改正ではご承知のとおり、公共施設等運営権の設定を受けることによって、民間事業者であっても市町村から水道事業の運営権を取得することが容易となりました。民間事業者に対して、利用料金を徴収する形態の公共施設等の運営や、維持・管理を行う事業、こういうものを公共施設等運営事業というのですが、これを実施する権利としての「公共施設等運営権」を設定する方式のことです。これを設定されると何がうれしいのかというと、コンセッションに対する担保を設定することができるという点

です。担保を設定することができるというの、例え水道の維持管理を民間が行っているとはいっても、水道施設というのは行政財産と言われておまして、勝手に担保権など設定することができません。担保権を設定することができないと、銀行がお金を貸してくれないので、経営維持管理が大変になります。では、どうしているのかというと、プロジェクトファイナンスといって、事業の経営から出てくるキャッシュフローのところに、それを引き当てにお金を貸すという手法がとられているのですけれども、どうしても利率が高くなってしまったり、施設とか財産的価値があるものに担保権を設定するのと比べると、お金を借りる方としては少し不利になります。それでコンセッションというカタチで運営権そのものに担保を設定してお金を借りやすくするという方法でございます。

これまで行政が責任を持って行っていたサービスを民間事業者に委ねることについては、少なからぬ抵抗があります。よく言われるのが、水道を民営化したら、蛇口から泥水が出てくるのではないかと、実際に南米などではそういう事例があったと、本当かどうか分かりませんが言われております。あるいは、国鉄がJRになった後になされたように、収益が維持管理費用を大幅に下回ってしまうような、交通でいうと不採算路線、水道で言いますと不採算の地域が廃止されてしまうのではないかと懸念、あるいは民営化すると料金がとても支払えないほど引き上げられるのではないかと懸念というものがございます。

ただこれについては、経験則上、国鉄も電

電公社も民営化してサービスが下がったかという、むしろ逆ではないかというのは、みんなが思っているところです。水道とか交通とか、そういった地方公営企業に従事している方というのは、それ専門の専門職ですので、どうしても他の一般部門に転用するというわけにはいきません。公務員が身分を失ってしまうということにもなりますと、職員団体、組合から反対が出てくることになります。それが政治勢力として非常に強い力を持っているというのが事実であります。

法的な議論といたしましては、べつに民営化、民間委託は妨げられない、可能であるというのが私の立場であります。それがドイツの「Gewährleistungsverwaltung」といわれる話なんですけれども、どういう話かというと、行政の役割というのを分解して、分析的に考えてみるんです。これまで公的サービスを直接供給してきた行政の役割というのは、事業の民営化や民間委託によって終わるわけではなく、行政の役割というのは変容するだけなのであるという話です。つまり、民間事業者は公的サービスの供給を委ねられることになり、行政はその民間事業者が的確に事業を行っているかどうか指示・監督する責任へと変わるのだということでもあります。

この考え方では、行政の役割を3つに分けます。まず遂行責任とか、履行責任と呼ばれるものでして、自ら遂行するという責任、役回りのことを遂行責任と言います。ご承知のとおり、直営でやっている場合は行政が自ら遂行責任を負うこととなります。民間委託した場合は、事業を委託された民間事業者が遂行責任を負うこととなります。2つ目の役割は、民間委託の後において行政が負う保障責

任です。これが事業を民間に委ね、行政は指示・監督を行うという局面における責任です。そしてもう1つ、これも最近よく取り上げられますけれども、民営化、民間委託というのは常に成功するわけではございません。特に民間部門は市場経済活動をやっていますから、儲からない、採算が取れないことになる、事業から撤退します。撤退するときは、行政が尻ぬぐいをするといひましようか、後始末をしなければいけません。水道事業で言うならば、1回コンセッションで委ねたけれども事業者が撤退することになりますと、また行政が直営でやらなければならないわけです。こういうふうに民間が企業から撤退した後に再び行政が事業を遂行する責任というのが、受け皿責任とか捕捉責任と呼ばれるものでして、セーフティーネットという言葉がまさにこれなんです。

まとめると、行政の役割というのは民営化・民間委託によって遂行責任から保障責任に変わる、場合によっては捕捉責任のこともらみながら、民間委託は進めていかなければいけないよという話でございます。

これまで行政は自身の手で事務事業を遂行してきたが、民間委託の進展によって、行政自身が事業を行うことのない局面が表れた。これが保障責任の話ですね。行政の役割は、民間事業者が的確に遂行責任を果たしているか、指示・監督を及ぼすというものへと変化、これが民間事業者の遂行責任に対して保障責任を及ぼすということでございます。実を言いますと、射程がかなり幅広い議論でして、行政がいままで当該事業を直営でやっていたか否かということに関係ありません。関西の鉄道の話をししますと、昔から私鉄はい

っぱいあるわけです。京阪もあるし、近鉄もあるし、阪神、阪急、南海だってあるわけです。昔は運輸省ですが、国土交通省がそうした鉄道事業者に対する監督を及ぼしているわけですよね。昔は日本国有鉄道という特殊法人をつくって国が直営でやっていたわけですが、それがJR西日本に変わったということになりますと、当たり前ですが、国がJR西日本に対して及ぼす監督ということ、国が阪神、近鉄、南海、阪急に対して及ぼす監督というのは、質的には同じものになります。このことは、およそ経済市場に対する規制を国が及ぼしている場合全般に当てはまる議論なんです。つまり、もともと直営で国が行っていたということ念頭にしてきた議論ではあるんですが、知らないうちにおよそ経済市場に対する監督全部に当てはまる議論に広がっていたのです。

だから極端な話、社会主義の国だったら、こちらでは民間でやっているようなことも全部国営でやっているわけですが、それが、限りなく直営の事業が少ないアメリカのような国ですと、かなり民間企業を監督する局面が強くなるんです。

ということで、民間委託によって、行政は責任を放棄しているというのは誤解であり、むしろ指示・監督を及ぼすというのは、場合によっては自身の手で遂行するよりも難しいことだってある。民間事業者に任務を委託した後も、いかにすれば公共の利益が図られるかという制度設計の在り方が重要になります。なんでこんな議論が出てきたかという、この間亡くなった中曾根さんとか、サッチャーさんとか、コールさんの時代に、どこの西側諸国でも公企業の民営化が大幅に進んだの

です。そのときに、これまでの国営企業を民営化したときにサービス水準の確保は大丈夫なのかということが議論された。それに加えてドイツでは、昔の東ドイツ地域を統合したときに、社会主義でやってきた国営企業の多くを民間企業へと改組したわけですけれど、そのときの議論として保障行政の議論が出てきました。この議論は、いままで開発独裁、国主導で経済をけん引してきた国において、日本とかドイツ、アメリカ、フランス、イギリスなどの30年前と似たような状況になって、なんとかスリム化を図らなければいけないという国ではどこでも起こり得る話です。したがって、韓国とか中国では非常に人気がある議論です。日本はすでにかなり民営化が進んでしまったのでそこまで人気はないですが、考え方の筋道としては有効です。

では具体的な話に移ります。保障行政の議論の帰結は、実は行政が民間事業者に対する的確な指示・監督の体制を構築することさえ可能ならば、およそ民間委託できない事務・事業など存在しないという、何ともドラスチックな話になります。言うまでもありませんが、大本の政策決定は民間委託することができません。あと、指示・監督にコストのかかる事務も民間委託できません。これはどういう話かという、私がよく聞かれるのは、警察とか軍隊は民間委託できるのかという議論です。どう答えるかという、警察も民間委託できると思います。ただ警察というのは、それこそ実力行使の権限を持っている非常に強力な組織であって、類型的に人権侵害の可能性が強いというか、ちょっと間違えると非常に人権侵害が起こり得てしまう、取扱注意な機関なんですよ。そのため、警察を民間

委託するとどうなるかという、保障責任の見地からは民間委託された民間警察が的確に事務を行っているかを監督しなければならない機関、すなわち民間警察を監視・監督しなければならない機関というものをつくらなければいけません。その維持・管理コストは大変なものになると思います。たぶん、いま警察を直営でやっている方がはるかに簡単なので、コストの観点からそのようなことは無駄だからやらないという話です。

法的に禁止されるわけではないが、コストがかかるから結局やらないという、最終的にはそういう問題です。警察のような極端な例を挙げましたけれども、水道とか交通については、それは民間企業でもやっている話ですからできないことはないかなと思います。そこで出てまいりますのは、指示・監督の根拠なんです。先ほどもちょっと出てきました、業法規制、法規制によるコントロールでございます。

近年は法規制のコントロールだけではなく、契約によるコントロールが注目されています。例えば指定管理者と自治体の間で結ぶ協定であるとか、PFIの場合は事業契約といったかたちで行われます。なぜ最近注目されているかという、契約でコントロールを及ぼすと、きめ細かく内容までオーダーメード的に配慮を及ぼすことができるからです。法律の規制というのはあらゆる場合を想定していますから、一般的な内容の規定になることが多い。それに対して、契約によるコントロールであれば、例えば事業に応じた内容、水道なら水道なり、交通なら交通なり、病院なら病院なり、事業に応じたいろいろな修正という工夫も利きますし、地域の実情に応じ

た修正、工夫も利くであろうということです。

具体的に見ていきましょう。まず業法規制のコントロールですが、水道の場合は水道法において水質基準の遵守、水道施設の施設基準の遵守、事業を遂行するに足る経理的基礎、無許可での事業の全部・一部の休廃止の禁止が定められています。これは勝手にやめられると困るからです。離島と結ぶヘリ航路なんかにも、こういう休廃止禁止の規定があったりします。あと差別的料金設定の禁止、契約締結の強制です。これらのポイントは、誰が水道事業を引き受けたとしても、水質の低下や不採算地域の勝手な切り捨ては行うことができないようになっていくということです。これは先ほどの懸念への対処なんです。つまり、変な事業者が施設管理をいい加減に行うことによって蛇口から泥水を出そうとしたら、監督官庁から怒ってもらうことによって、そのようなことは行うことはできない、ある地域だけ料金を引き上げるなんてことも許されないということです。おまえは嫌いだから契約は結ばないよとか、やっては駄目だということでございます。

コンセッションの場合はどうかというと、変則的な形態であり、あくまでも水道事業の主体（管理者）は市町村です。水道施設の運営権だけを民間事業者に委ねるという仕組みでして、市町村が上物の運営権を事業者に委ねているから、市町村が事業者を監督するという仕組みではあるんですが、それだけではなくてもととの監督官庁である厚生労働大臣も水道施設運営権者をチェックする仕組みになっています。一種のダブルチェックの仕組みになっているんですね。例えば水道施設の運営に関して、事業実施計画書にはいろいろ

ろ書いてあります。水道施設運営事業の内容、事業の適正を期するために講ずる措置、事業の継続が困難となった場合における措置、あとは選定事業者の経常収支の概算ですね。あまり赤字が続いても困るからです。皆さんが注意する、水道施設の利用料金についても、こういうふうにかなり厳重なチェックを受けていますので、勝手に引き上げることはできないということです。

そして、水道施設運営権者に法令違反があった場合には、厚生労働大臣からも取り消しを行うように要求することができます。厚生労働大臣が市町村に対して、あの事業者はよくない事業者だから取り消せということを要求することができるというダブルチェックの厳しい仕組みです。安全に安全を期した仕組みですが、少し嚴重すぎて事業者にとってやりやすいのかどうかは分かりません。私はこれで新規参入に手を挙げる水道事業者がいるのだろうかという気がいたします。

「水道法」の場合は、もともと業法規制のコントロールが詳細ですので、法律に書き込まれていない事項を契約の中で書き込まないといけない場合というのはそうは不是ですが、市町村長と民間事業者の間では、公共施設運営権実施契約が締結されることになっております。市町村長は先ほど言った「水道法」の業法規制と、個別に結ぶ契約の双方に基づいて、事業の適正を期するために民間事業者に対して、その業務や経理の状況に関して報告を求めるとともに、実地について調査し、必要な指示をすることになっています。

ただし、業法規制のコントロールが「水道法」のように詳細に定められているという例は、そうはございません。指定管理者である

とか、あるいは従来のPFIの場合は、多くの規律は契約に委ねられています。これはなぜかという、その管理・運営を委託する施設として、あまりにも多様なものを考えているからです。公民館、駐車場を委託する場合とか、市民プールを委託する場合など、それぞれ考えなければいけないことはかなり変わってきますので、契約で詳細を決めるべき要請が出てまいります。自治体の側からすると、当時総務省の方で、指定管理者制度というのができたけど、根拠条文が地方自治法244条の2しかなくて、非常に不満の声も多かったと聞いておりますが、契約によるコントロールとしましてはいろいろあり得ます。契約条項として考えられるのは、例えば事務遂行のマニュアルですね。Q & A方式で、どういうときはどうする、こういうときはどうすればいいとかですね。あるいは守秘義務とか、労働法令の遵守義務とか、個人情報保護といった法令遵守。コンプライアンスに関することですね。

エスカレーションというのは、疑義照会、つまり仕事の途中でどう対応していいかよく分からなくなってしまうときには委託元に聞きますよという話です。法律学で議論が多いのは、損害賠償責任をどう分担するかであるとか、途中解約になったときに違約金の定めをどうするのかということです。あとは、委託終了後のノウハウの引き継ぎ、捕提責任の話は、結構頭を悩ませるところであります。

私は水道事業に関しては楽観的に考えてはいらるんですけども、そんなに楽観的には考えられないという見解も有力です。

最後に私のまとめです。民営化・民間委託を行っても、行政の役割が完全に終わるわけではない。行政の役割は、民間事業者が的確に業務を行っているか、指示・監督を及ぼすものへと変化するのである。指示・監督の体制をいかに整備するかが、民営化・民間委託を導入する際の鍵となるということでございます。以上の点に留意して、民間事業者の創意工夫によるサービスの向上、コスト削減によって、よりよい公共サービスの実現が図られていくことを期待したいということです。

だから蛇口から泥水が出てくるとかそういう話は、民営化したから蛇口から泥水が出てきたんだというよりは、正確に言うとの確に事業を遂行することができない、的確に事業を担うことができない業者を選んで、そういう業者に任せて、しかも指示・監督をちゃんとやっていないからそういうことになるんだという、そういう理解です。料金が跳ね上がるのではないかとされるのは、これは民営化したから料金が跳ね上がるというよりは、先ほどもずっと出ておおり、建設維持・管理費用、ましてや更新費用がかかるから料金が高騰するのであって、それはどっちにしてもしょうがないのではないかと思います。ご清聴ありがとうございました。