視　点

経済の中期的課題とフロンティア(2)
――基盤整備のシステムチェンジ――

法政大学経営学部教授　今橋　隆

1　曲がり角にきた基盤整備のシステム

昨年７月に成立したPFI推進法は、「民間活力による社会資本整備」という理念が示すように、これまでの公共事業ではなく、民間の資金や手法によって社会資本を整備することを内容としている。これが活用されるか棚上げされるかは、21世紀の日本における生活水準を左右するほど、重要な分かれ道であるといえる。

考えてみれば、「民間の行う社会資本整備」は語義矛盾である。社会資本の定義それ自体が「民間によっては十分に整備されない基礎的な施設」を指すからである。しかし、とりわけ1980年代からの日本の公共事業は、こうした語義矛盾をはらんだ手法に活路を見出さざるを得ないほど、歪みの多いものとなってしまった。

もともと、社会資本は「懐妊期間が長く、巨額の投資を必要とする」性質があるため、民間部門に委ねると供給不足になることから公的な供給を行うというのが原則である。ところが、農道空港、整備新幹線、しまなみ海道などに典型的にみられるように、懐妊期間が長いどころかいくら経っても需要がなく、投資ではなく工事代金の巨額につられて政治的に決定されるような計画までが実行されたため、「社会資本が供給不足になる」という命題の妥当性さえ疑われるに至っている。ここでは「利用の見込める社会資本」という意味で、基盤という用語を使用する。

不足している社会資本がないとはいえない。しかし、都市環状道路、成田空港へのアクセス鉄道、ターミナルの乗換え設備などそうした施設の整備には、政治的不人気につながる要素が随伴し、前述したプロジェクトに遅れをとるという、資源配分の効率性とは逆行した実行案の選択が行われた。都市環状道路や空港アクセス鉄道の場合、受益者はその地域の住民ではないことが多い[1)]。通過交通の利用者は票を持っていないため、政治的な力につながらないのである。乗換え設備にしても、たとえば日暮里駅での京成からJRへの乗換えが長い間エスカレーターでなかった背後に、JRの負担でスカイライナーの乗客を便利に通すことが経営上マイナスであるとの判断があったのでは、と勘ぐらざるを得ない。この場合、一般には長所の多い日本の鉄道システムが、鉄道事業者間の競争という意味で若干のマイナスをもたらしたともいえるだろう。

いずれにしろ、不足している施設はそれほど多岐にはわたらず、投資の規模も大きくない。むしろ、そうした施設のみピンポイントで整備するなら、「一人あたりGNPの維持ないし微増」といっ

1）東京の外郭環状自動車道において、一部区間で住民の反対から建設が30年以上にわたり頓挫したままであった。成田空港のアクセス鉄道につき、事業者間の調整や用地買収の難航から、最短距離となるルートが建設されないままとなっている。

た経済環境のなかで可処分所得を維持できるような基盤整備のシステムに接近できる。1990年代の長期にわたる景気停滞局面で、民間企業は市場の寒風にさらされ、事業再構築により価格破壊を遂行してきた。今後は税金・社会保険料などの費用対効果を向上させることが必要である。財政再建の過程において避けては通れない国民負担の増大を納得してもらうためには、民間流にいう顧客満足度の改善が必要となる。これをPFIではVFM, value for moneyといい、人々の負担をいかに効率よく顧客価値につなげるかという指標にしている[2)]。

2　PFIの意義

一般財源や特定財源の場合、「税」という名がついているために利用者間、地域間での内部補助が多く行われることが、最大の問題である。かりに社会的な視点から内部補助が必要であるにしても、その程度や範囲が明示されないで計画案の採択が行われてきたケースが多い[3)]。さらに、負担者は受益者よりかならず所得や資産が少ないとは限らず、単に地理的な区分や購入している車種の属性などがある集団になるからといって、より多く負担する根拠とはならない。

揮発油税から石油ガス税への内部補助、軽油引取税における外部性の反映といった要素は妥当なものかどうか、最新のデータに立脚した検討が必要である。航空機燃料税、空港使用料についても同様の反省が必要であり、特定財源制度は価格機構に類似したものであるだけに、費用対効果の追求は真剣になされるべきである。一般財源、特定財源、公共料金の三者は、VFMを最大化するのはどれかという意味で、PFIとのシステム間競争にさらされることになる。

利用者負担の典型である公共料金について、投資の収益率という観点はより重要性を増す。高速道路の14,000kmという計画規模は、人口減少や成長鈍化の影響をどの程度、読み込んだものであったのか。物流が情報化し、人々がIT革命で多様な働き方をする時代に、「かつて決めて、法律に書いてあるから」といって負担を求めつづけることがほんとうに合理的なのか。要するに、「計画どおりに物事を進める」ために都合のよい制度は、右肩上がりの時代であったからこそ、「いつか使われるようになる」「都会並みの施設を」という要望に応えられ、存続できたのである。しかし今後は要望ではなく、人々が喜んで支出する現金と政府の支出を人々が肯定する外部補助との両者に対応して、基盤整備を行うことが肝要である。

PFIの第一の意義は、収益率の高い計画に絞って実行する「ふるい」の機能である。「税」や「料金」に自分の支出を委ねてしまうと、「負担なき受益」が横行するという警戒心が、かつて見られた福祉国家の財政破綻から得られる教訓である。したがって、これまで公的部門が行ってきた業務だからといって、その状態を永続することはかならずしも肯定されない。前述のように公共事業を現在の規模で継続することは不可能であるとしても、実行対象の選択を政治過程に委ねたり、一律削減を行ったりすれば、収益率の高い計画が先のばしされることになる。すなわち、ふるいとして信頼できるのは市場であり、外部補助を伴う社会的意義がそれを補完することになる。

2）単純に仕事を民間にさせたからといってVFMが向上するわけではない。リスク分担の枠組みを可変的にし、VFMが最大となるような分担スキームを実現することが重要である。そのスキーム全体を組み立て、管理することは、依然として政策当局の必須の業務である。

3）たとえばアメリカの道路財源制度には、ある州における税収の90.5%まではその州で支出しなければならないとの歯止めが設けられている。日本の道路特定財源制度は、こうした明示的な歯止めを組み込まれていない。

そこから、PFIの第二の意義が派生する。財政投融資を例にとると、PFIの考え方で精選されたプロジェクトは高い収益率を示すため、資金の運用利回りは向上する。もちろん、それには財投機関債のような個別リスクに対応するスキームが前提であり、「リスクプールが大きいから安全である」というかつての幻想とは決別しなければならない。資金の国際移動が原則的に自由である以上、日本の投資資金が日本にとどまる理由はリスクと収益率の組み合わせが他よりも良好なこと以外ではありえない。たとえ円貨での元本や利子が保証されても、為替リスクを考慮するなら、GNPが伸び悩んだり、構造改革を怠ったりする国の通貨は先行き弱含みなため、投資するべき妙味に乏しい。資金供給者にとっての選択肢は、PFIの対象となるような収益率の高い日本の計画案に投資するか、もしくはシンガポールやオーストラリアの案件に投資するかである。それを嫌がるなら、みずからの年金の受取額は低下することになる。

従来の手法で内部補助を続けるかぎり、遠からぬうちに利用可能な資金は枯渇してしまう。日本の貯蓄が財政赤字を支えきれなくなったら、誰が日本道路公団の債券を買うのだろうか。かりに国債を発行して名目上の資金を調達しても、内外の金融市場で債券が売れなければ、中央銀行引き受けによるインフレーションが惹起され、資材の調達は逃げ水のように困難となり、計画は画餅に帰す。

さらに、PFIの第三の意義は、民間における事業機会の創出である。自治体が庁舎を民間へ売却し、賃借して従来と同様の行政機能を遂行する事例を検討しよう。この場合、賃貸料と維持・修繕サービスとの対比で、かつての公的な管理といずれが優れているかを同一の基盤において比較すればよい。これはPSC, Public sector comparatorとして知られる考え方である。

給与水準、労働生産性、資本・労働比率、資本生産性などの要因の選択において、通常は民間のほうに自由度が高いので、過酷な労働条件や違法行為がないかぎり、民間のコスト優位は是認されるものとなる[4]。これは民間の立場から見るなら、新たな事業機会の創出である。もちろん、入札過程の透明化、契約によるリスク分担などは必須の前提である。要約すると、基盤投資に関する意思決定を政治や行政の手から市場に移行させ、資金を含めた経済全体での資源配分の効率向上を実現することが望ましい。

3　リスクの類型と対処方法

基盤整備については、リスクが多様で大きいからこそ、民間に委ねては十分に達成されないといわれる。しかし、成熟した経済のもとでは、むしろ公的部門こそ大きなリスクに耐えられないとの見解も散見される[5]。そこで、施設整備に随伴するリスクの諸類型と、対処の方法について検討する[6]。

まず、施設の建設段階では次のようなリスクがある。

・当初の費用見積もりと建設計画に沿って完成されない

4）さらに、施設の運営だけが切り離されて民間に委ねられるパターンでは、国際的な範囲での活躍により、優良な経営ノウハウが蓄積され、コスト削減に貢献する可能性がある。港湾施設の運営やバス事業において、規制緩和や民営化の進展につれ、そうした事例が増加している。

5）山内弘隆「ポスト・第３セクターとしてのPFI」地域科学研究会『日本版PFI』1999年では、「総括的にいえば、これまでの公的主体のリスク管理のあり方が問われているといってもいいであろう。」との記述がある。公的主体のリスク負担能力に疑義を唱える見解は、ニュージーランドの民営化に関するヒアリング（1996年）においても、筆者の見聞するところであった。

6）以下の記述は拙著「社会資本としての空港とPFIの導入」地域科学研究会前掲書を、本稿の趣旨に合わせ書きなおしたものである。

・供用後、建設時の行為によって品質面での要求水準が実現されない

こうしたリスクを予見し、工期の延長や費用の上乗せに対するペナルテイーを設定しておく必要がある。

供用段階においても、リスクは多様である。

・利用量と収入についての予測を実績が下回る
・政府の介入により、収入減少や費用の増加が発生する
・為替相場の変動や通貨の切り下げにより、費用が増加する
・インフレーションの結果、費用が増加する

一般道路のように料金がとれなければ、シャドートールという利用台数に比例した支払いを政府が実施することで、質を確保する誘因を与えることができる。ただ需要量の予測は計画全体の成否を決するだけに、同種のプロジェクトに関する情報公開がPFI実現の重要な前提になる。

政策や為替相場、インフレーションといった外生的な要因への対処を事前に決定することも、きわめて重要である。かつて鉄道の民営化や金融機関の救済においてみられたように、政府が事前に約束した条項を破ったり、情報を隠して民間に奉加帳を回したりすれば、契約作成の際に民間の猜疑心は募り、PFIプロジェクトは成立しにくくなる。

事業機会の創出という要素からも理解されるように、PFIはむしろ民間との連携によりはじめて組み立てられるものである。行政の役割は消失するのではなく、これまでの脚本家や主演俳優を卒業して、演出家やプロンプターへ転身することで十全に達成される。主役は利用者の受けるサービス水準であり、それこそがPFIの目的であるVFM最大化の本質にほかならない。