

「地方分権下における官（国と地方） と民の役割分担について －PPP,PFI,地方財政、三セク、地方公社、 公営企業－」

2006年4月14日

赤井 伸郎

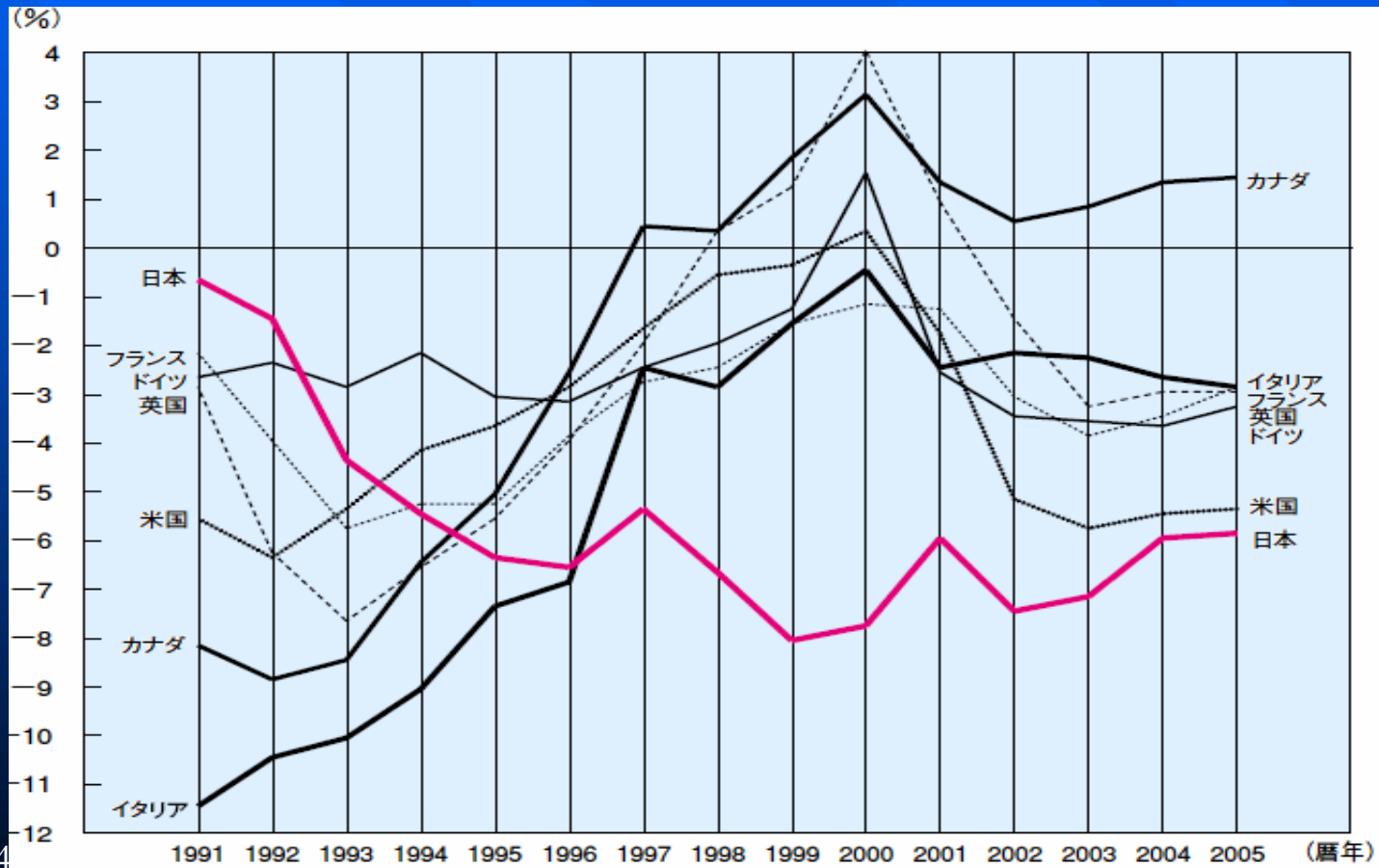
（兵庫県立大学）

akai@biz.u-hyogo.ac.jp

1. 効率的で効果的な政府組織の必要性

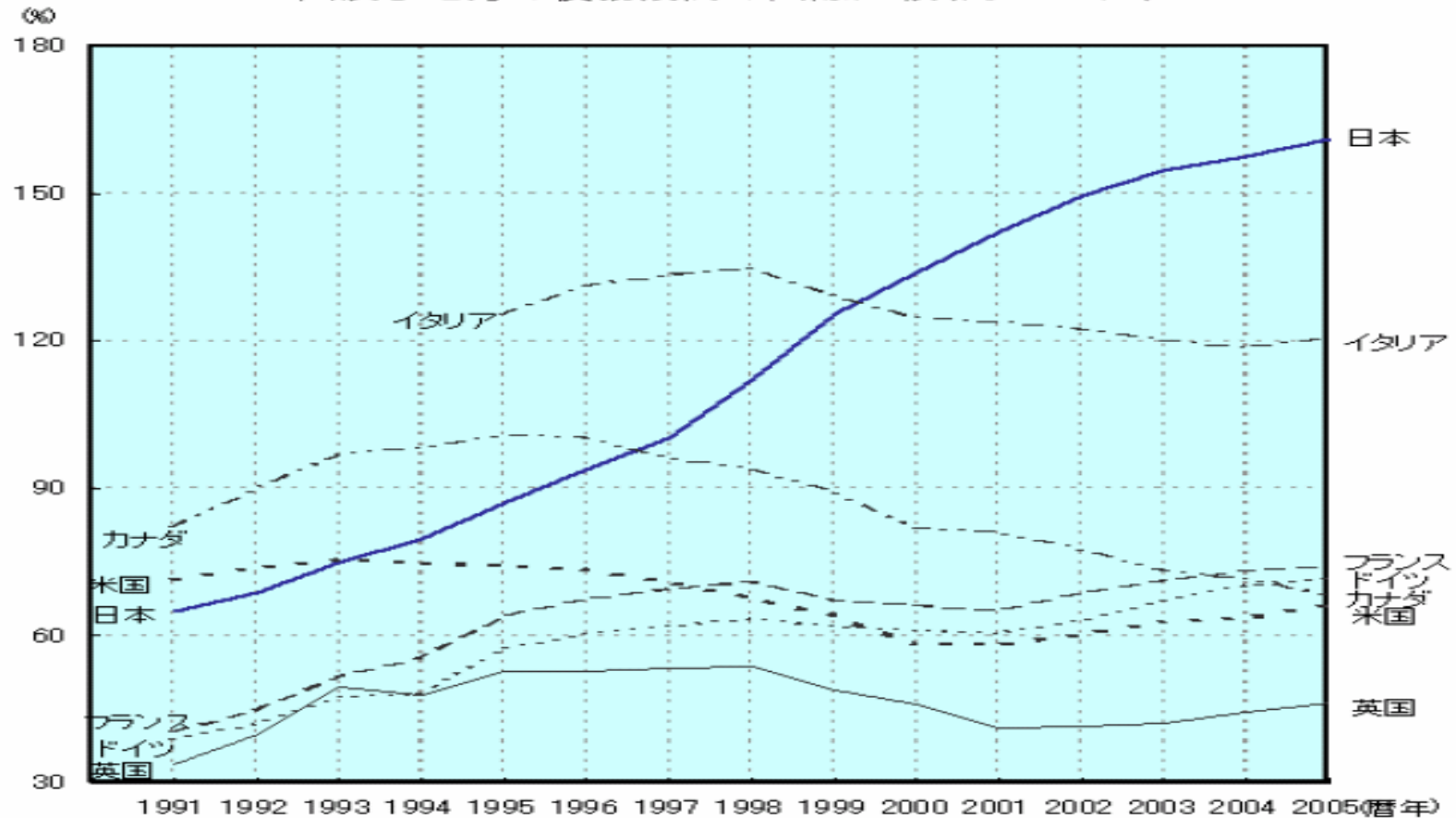
- バブル崩壊
- => 景気対策と公共事業
 - => 不透明な借り入れの増加
 - => 説明責任のない公共サービス提供制度
 - 制度疲労（例：財政投融资、特殊法人、第3セクター、地方公社・・・）
- => 1: 厳しい日本の財政状況からのコスト制約
- 2: 成熟化社会における多様化したニーズに対応する効率的・透明的な政府の必要性

日本の財政赤字



止まらない債務残高

国及び地方の債務残高の国際比較(対GDP比)



2. リーダーシップのある小泉内閣の誕生と小さな政府に向けた改革

- 道路公団の民営化
- 特殊法人の独法化
- 郵政民営化
- 三位一体改革
- 規制改革(市場化テスト法案): (地方版市場化テスト(2003年6月導入済み): 指定管理者制度の国への拡大)

3.市場と政府の経済学

3.1 市場の失敗

- いくつかの前提 \Rightarrow 価格の柔軟性 \Rightarrow 完全競争均衡 \Rightarrow 市場の効率性(厚生経済学の第一基本定理)
- 前提の崩壊 \Rightarrow 市場は非効率 \Rightarrow 市場の失敗(政府介入の必要性)

3.2 政府の失敗 (過大な政府)

- **理由**: 政治システム、経済成長の低迷 ⇒ 政府規模の拡大
- **介入の必要性**: 成熟化社会、住民ニーズの多様化、民間ノウハウの蓄積とインセンティブ契約技術の発達
⇐ 政府の「直接供給」の必要性は減少

3.3 官と民の役割分担： 契約による間接供給の可能性

- 公共サービスの提供：官の責任
- 公共サービスの提供主体：官である必要は無い。
- 多様な所有形態

表 2 公営企業分野が必要な場合(提供責任は官)のさまざまな経営主体形態

形態		完全公営	民間業務委託 (アウトソーシング)	上下分離	PFI	民営
権限の種類						
資産 所有	短期投資 (上物)	公共	公共	民間	民間	民間
	長期投資 (下物)	公共	公共	公共	民間	民間
サービス提供		公共	民間	民間	民間	民間
サービス契約タイプ		なし	インプットコントロール	アウトプットコントロール	インプットコントロール	アウトプットコントロール
安定リスク		低	←————→		高	
インセンティブ		低	←————→		高	

出所：野田（2004）などを参考に、公営企業分野を念頭に筆者作成。

リスクとインセンティブのトレードオフ。

民営化の際の課題となるポイント

例：公営バス

- 規模の経済性
 - (ネットワーク)外部性
 - リスク許容度の違い
 - 生活保障
 - 公的目的に向けたサービス
- ⇒ただし、これらは、すべて適切なインセンティブ契約による補助金で解消可能、所有問題(民営化)とは無関係
- ⇒最後は、継続リスクとコストのトレードオフ

4: 現行制度の課題

- 民間ノウハウの活用 ⇒ PFI、PPP、三セク
- 現行制度に残された曖昧な契約社会
 - 特徴1: 曖昧な契約による事業
 - 特徴2: BOT型PFI (Built-Transfer-Operation) (リスクのとらないPFI)

5: 既存の民間活力導入事例

= 第三セクターの失敗、地方公社、公営企業の問題、

- 5.1: 民活導入事例としての第三セクターの現状と課題: 解決方策
- 5.2: 地方公社の現状と課題: 廃止に向けた議論
- 5.3: 公営企業の現状と課題(水道、交通など): 民営化に向けた議論

5.1 民活導入事例としての第三セクターの現状と課題：解決方策

民間とのパートナーシップの試み

⇒新手法として期待されるPFI

⇒しかし、従来にも民間出資の同様の試みはある

⇒第三セクター（官民出資の団体）

⇒その実態は成功とはいえない。

⇒失敗の原因を突き止めない限り、その二の舞を踏みかねない。

第三セクターとは？

第一と第二＝官と民

第三セクターとは（定義：総務省） ⇒

政府が25%以上出資する団体

民法法人（社団法人、財団法人）

商法法人（株式会社、有限会社）

図 1 現存第三セクターの内訳(2004/3)

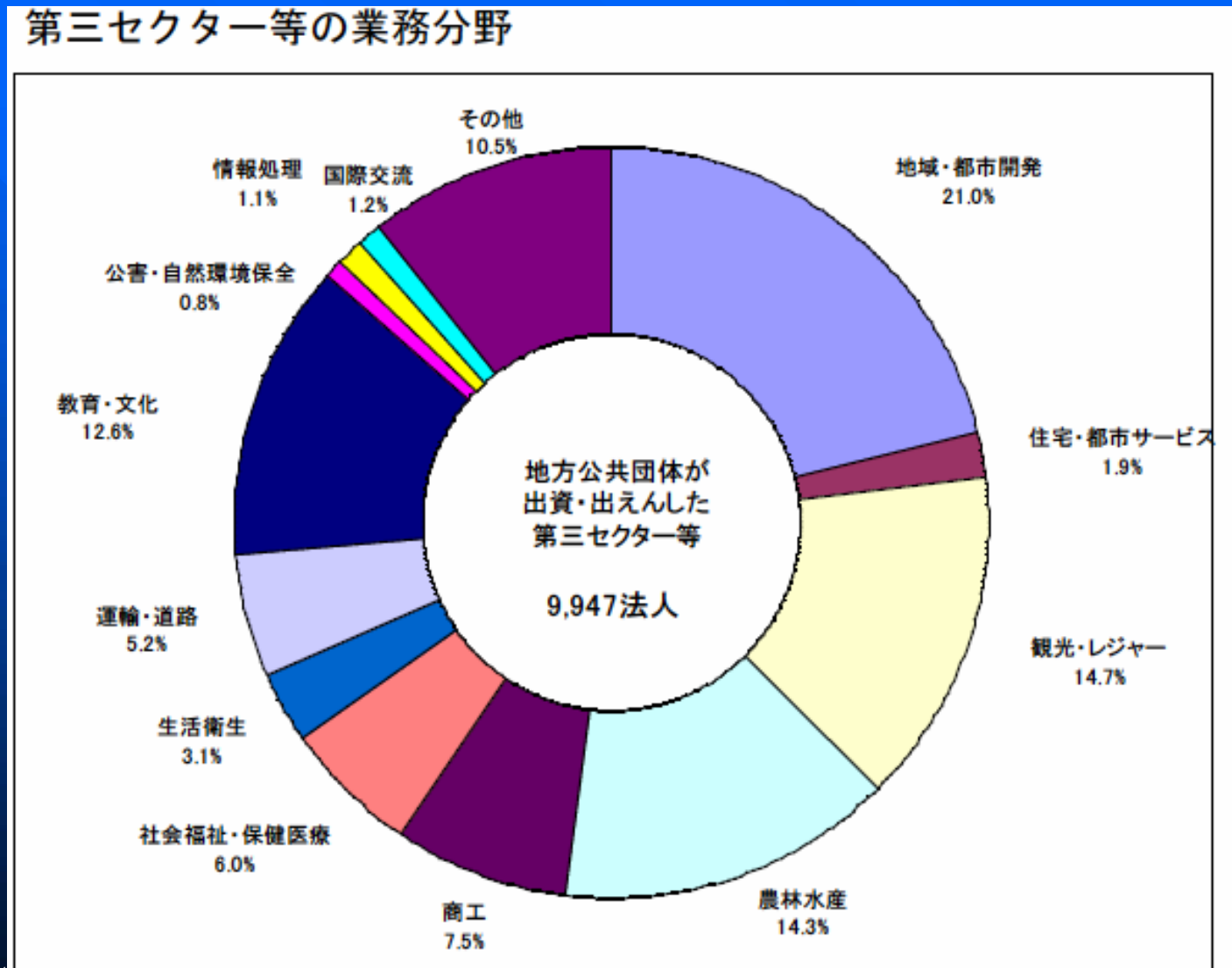
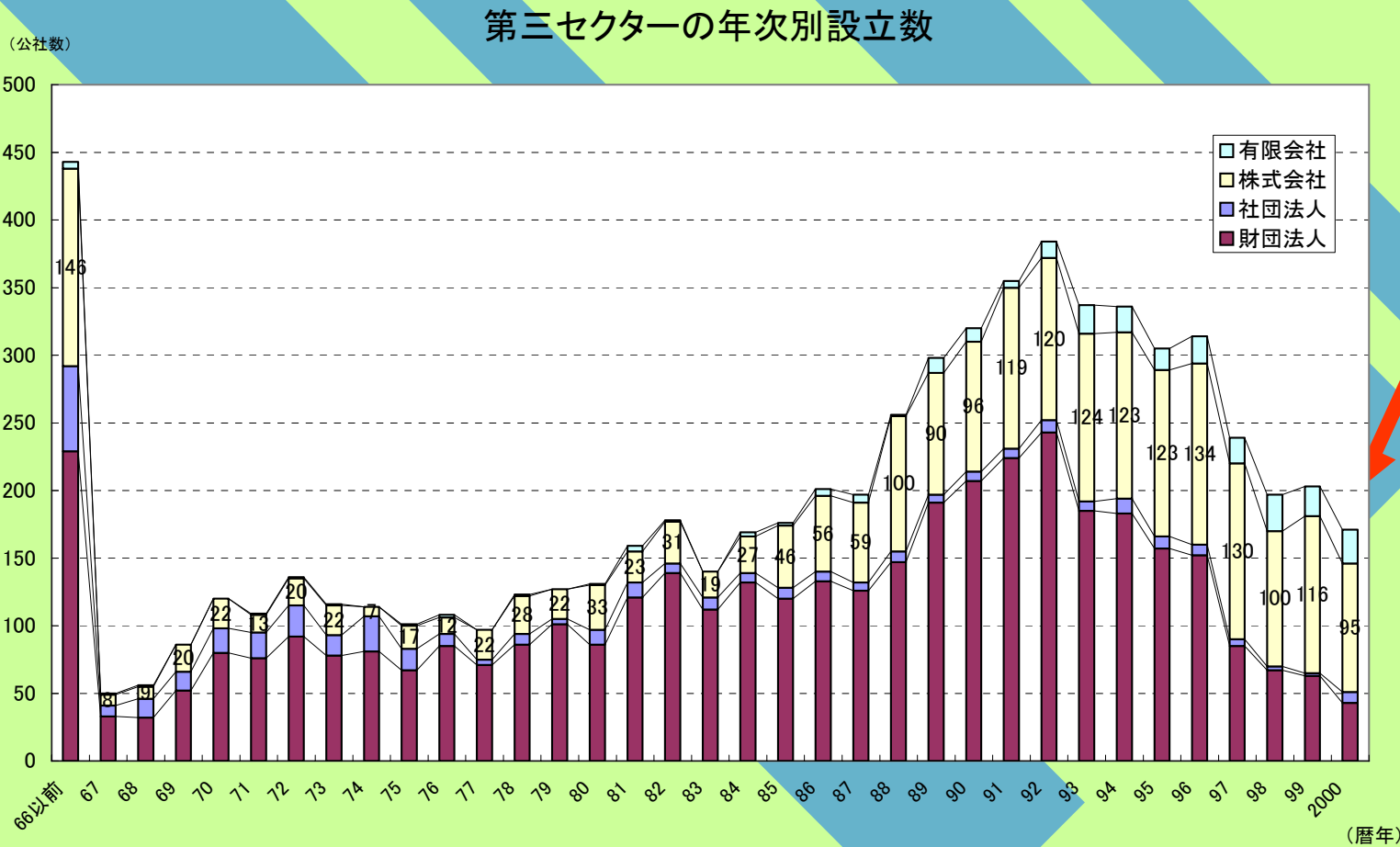


図 2 業務分野別法人数

業務分野	株式会社	有限会社	社団法人	財団法人	地方住宅 供給公社	地方道路 公社	土地開発 公社	合計	(参考) 15年度調査
地域・都市開発	234	4	10	351	-	-	1,490	2,089	2,157
住宅・都市サービス	67	1	-	67	57	-	-	192	197
観光・レジャー	980	82	30	368	-	-	-	1,460	1,491
農林水産	519	177	344	380	-	-	-	1,420	1,427
商工	384	19	15	326	-	-	-	744	743
社会福祉・保健医療	21	1	12	559	-	-	-	593	614
生活衛生	80	12	4	216	-	-	-	312	310
運輸・道路	400	15	2	60	-	43	-	520	522
教育・文化	52	3	31	1,167	-	-	-	1,253	1,258
公害・自然環境保全	8	-	4	70	-	-	-	82	86
情報処理	102	-	3	9	-	-	-	114	119
国際交流	1	-	1	117	-	-	-	119	121
その他	646	15	17	371	-	-	-	1,049	1,066
計	3,494	329	473	4,061	57	43	1,490	9,947	10,111

図4 第三セクターの年次別設立数

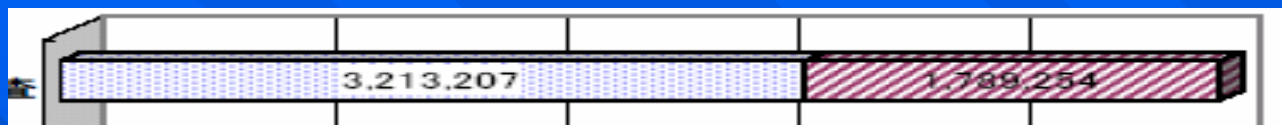
バブル以後も商法法人の設立は続いている



(資料)総務省「地方公社の現況」、「第三セクターの状況に関する調査結果」より作成

財政状況

- 出資比率 is 58.7%



- 黒字法人 in 63.2% of projects



- 15.1のみが点検調査・ガバナンス体制

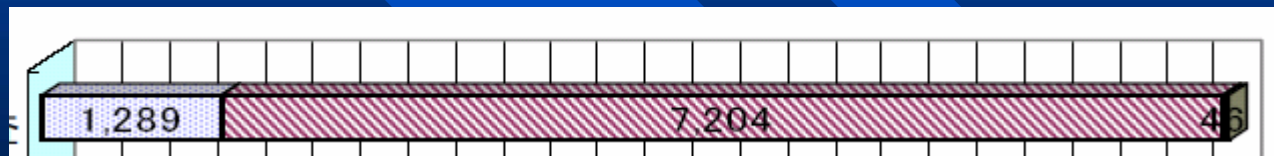
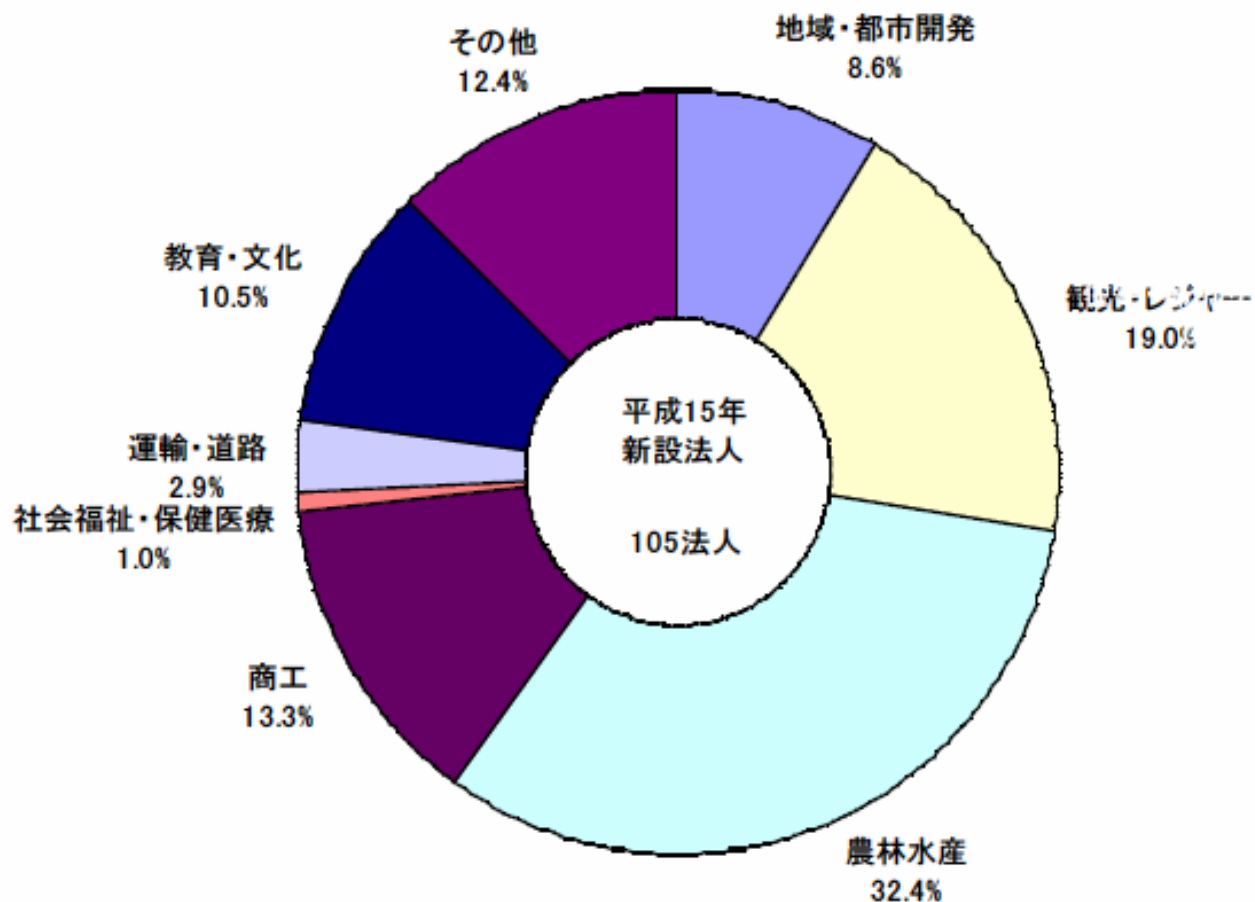


図5 近年の第三セクターの設立数

平成15年新設第三セクター等の業務分野



第三セクター経営悪化要因の実証分析

★推計モデル

- (1) 線形OLS
- (2) PROBIT分析

★データ

2001年3月時点

第三セクター(商法観光分野：837法人) 財務状況(フローとストック)

結果のまとめ

以下の理由で経営悪化。

★潜在的なリスクの大きい観光分野において、不況によりリスクが発生

★官と民の責任分担のあいまい（曖昧）性により、民の努力が低下

★官と官の責任分担のあいまい（曖昧）性により、官の努力が低下

★地域における需要競争

★雇用確保としての設立、継続

★地域における政治的圧力を通じた過大投資

★情報公開の不備による説明責任の欠如

★リゾート法などのマクロ政策による非効率な設立。

★リスクの審査能力の欠如：あいまいな責任分担

5.2 地方3公社

- **土地開発公社** :公共事業用地として土地を
先行取得する目的で設立した公社
財政制約で土地開発が頓挫
地価の低下で先行取得の意義希薄
- **住宅供給公社** :住宅を必要とする勤労者へ居住
環境の良好な集団住宅供給、住民生活安定を
目的
民間住宅が発展した今には意義が希薄
- **地方道路公社** :
道路整備が進んだ今では意義が希薄。

地方公社拡大の経緯(参考)

- 1972年6月公有地拡大法制定契機
- 1973年1月改正 対象地
（市街化調整区域、代替地）の拡大
- 1982年 投機的融資規制の銀行法改正時にも公社だけは対象外
⇒公社への融資拡大
- 1988年 一部改正 対象地
（市街地、観光・レジャー）の拡大：リゾート法がらみで

(バブル後の買支え政策):不透明な地域金融保護

- 1991~1992年 自治省通達 ⇒公共用地の取得促進を指示
- 1992年 対象地
（都市計画区域外の土地）の拡大
- 1993年 対象地
（商業・業務用地）の拡大
- 1995年 「経済対策」
- 1998年 「総合経済対策」

不良資産発生背景：要因分析1

○制度外的要因

- 地価下落
- 政府の経済対策

○制度内的要因

(責任体質の曖昧性によるモラルハザード)

- ★ 将来予測調査の不備
- ★ 情報公開の欠如
 - 地域企業：金融業界保護
 - 天下り先確保

不良資産の財政運営に与える 影響度の要因分析から見られる傾向

a:制度外的（環境）要因

- 地価下落⇒悪影響度にプラスの効果

b:制度的要因

- 情報公開の不備⇒悪影響度にプラスの効果
- 地域(金融) 企業保護⇒悪影響度にプラスの効果
- 天下り⇒バブル前後に悪影響度にプラスの効果

解決策1

1：処理問題：責任逃れの先送りによる高金利の支払い早期解消

■情報公開により、適切な処理・土地活用を早期に議論すべき＝公社の意義の再確認

必要ならば、現在の財政資金を投入してでも処理すべき。

解決策2

2：将来に繰り返さないために ＝制度問題の解消(甘い体質の排除)

■適切な検査システムの整備

公社の意義の再確認・再点検を柔軟にできる
制度（独法システムが参考）



■情報公開（議会・住民のチェック）による規律
付け（調査努力、地域企業保護の正当性、天下
りの意義）=>補足(情報公開の影響)

参考：住宅供給公社の考えるべき問題

- 経営状況を単なる財務上の債務超過で議論すべきなのか。
- 資産は簿価か時価か。
- 時価は、再取得価格でいいのか。(公会計基準と、経済学的に意味のある基準)
- 賃貸事業の場合、将来にわたる賃貸収入が、その物件の価値を決めるのではないか。
- 住宅は、公が作るべきものか(時代の変化)
- 借金で作るなら、利払いに見合うだけの便益は必要ではないか。便益は賃貸収入であるから、利払いが賃貸料でまかなえないのであれば、作るべきではない。

- 公益性の評価
- 公益性があるから、利払い被を自治体が補填して運営すべきと言う意見が正当化されるのか。時代の流れで、一般の住宅には公益性はない時代。
- 公社の改革の方向性として、低所得者、高齢者向けの住宅提供が検討されている。
- しかし、たとえば、特定有料賃貸住宅(低所得者政策)は、住宅ではなく、直接、低所得者への政策で行うべきではないか。また、高齢化に対応した住宅整備も、ニーズがあれば、民でできるのではないか。高齢者への直接補助で対応可能では。
- (箱ものに頼る国の方針の転換も必要。ハードからソフトへ。)

参考：住宅供給公社の考えるべき問題(つづき)

- 実際作ってしまったものを、どうするのか。
- 分譲住宅の売れ残り。⇒ 早期処分。土地の処分とは異なる、初期の分譲価格との差の問題。
- 賃貸住宅の空き家問題。⇒ 家賃問題。
- 長期分譲住宅における維持管理の問題（住宅の管理も公社が代行、分譲完了時期に制度整備が不十分）
- ⇒ 自治体の責任（債務保証）⇒ 特定調停でのごまかし

- 廃止に向けた議論：蓄積されたプロ集団のノウハウはあるのか？活かせるのか？
- ノウハウは古いのか最先端か。高齢化した人材。
- 廃止されても、自治体の政策に変化がなければ、アウトソーシング先としてまちづくりセンター（第三セクター）に衣替えするだけで意味があるのか。（ソフト中心になれば価値ありか。）
- ⇒ 透明性の確保

参考: 道路公社の考えるべき問題

- 経営状況を単なる財務上の債務超過で議論すべきなのか。
- 資産は簿価か時価か。
- 時価は、再取得価格でいいのか。(公会計基準と、経済学的に意味のある基準)
- 道路の価値は、将来にわたるキャッシュインフローではないのか。
- その価値があれば、その道路は意義があり、道路公社としての提供、運営価値はある。

- 有料道路は、借金で作るべきものか、インフラとして国が整備すべきものか。
- 借金で作るなら、利払いに見合うだけの便益は必要ではないか。便益は利用料収入であるから、利払いが利用料でまかなえないのであれば、作るべきではない。
- 実際作ってしまったものを、どうするのか。
- 自治体の責任は？

5.3 公営企業の現状と課題(水道、交通など) : 民営化に向けた議論

事業	対象指標	割合
水道事業	給水人口 1億2千万人中	99.3%
下水道事業	汚水処理人口 1億人中	90.7%
交通事業(鉄道)	年間輸送人員 216億9千万人中	12.9%
交通事業(バス)	年間輸送人員 47億3千万人中	25.2%
病院事業	病床数 163万床中	14.6%

(注) 給水人口は「水道統計」、汚水処理人口は「経済産業省調」、年間輸送人口は「鉄道輸送統計年報」「自動車輸送統計年報」、病床数は「厚生労働省調」によります。

2. 概要・財務状況・近年の傾向

■ 図1 公営企業の事業数の状況(2004)

- 全体で、10595事業あり、下水道と上水道が多く66%を占めている。上下水道事業が、主に市町村毎の小さな単位で供給されているからである。

■ 図2 公営企業の職員数の状況(2004)

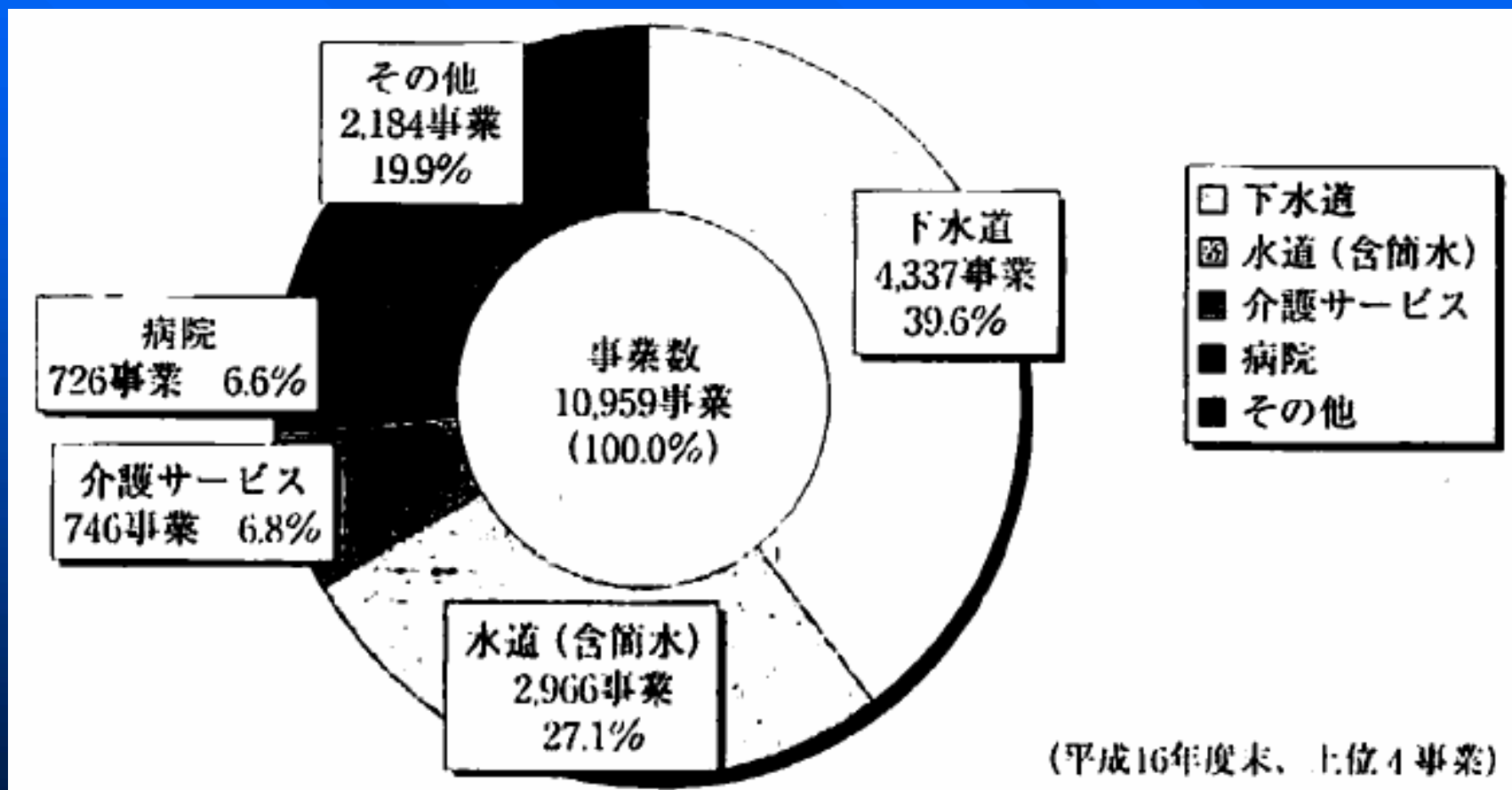
- 全体で、40万人あまりでそのうち約60%が病院にかかわっている。近年の社会保障費の改革はこの分野にも影響を与える。

■ 図3 公営企業の決算規模状況(2004)

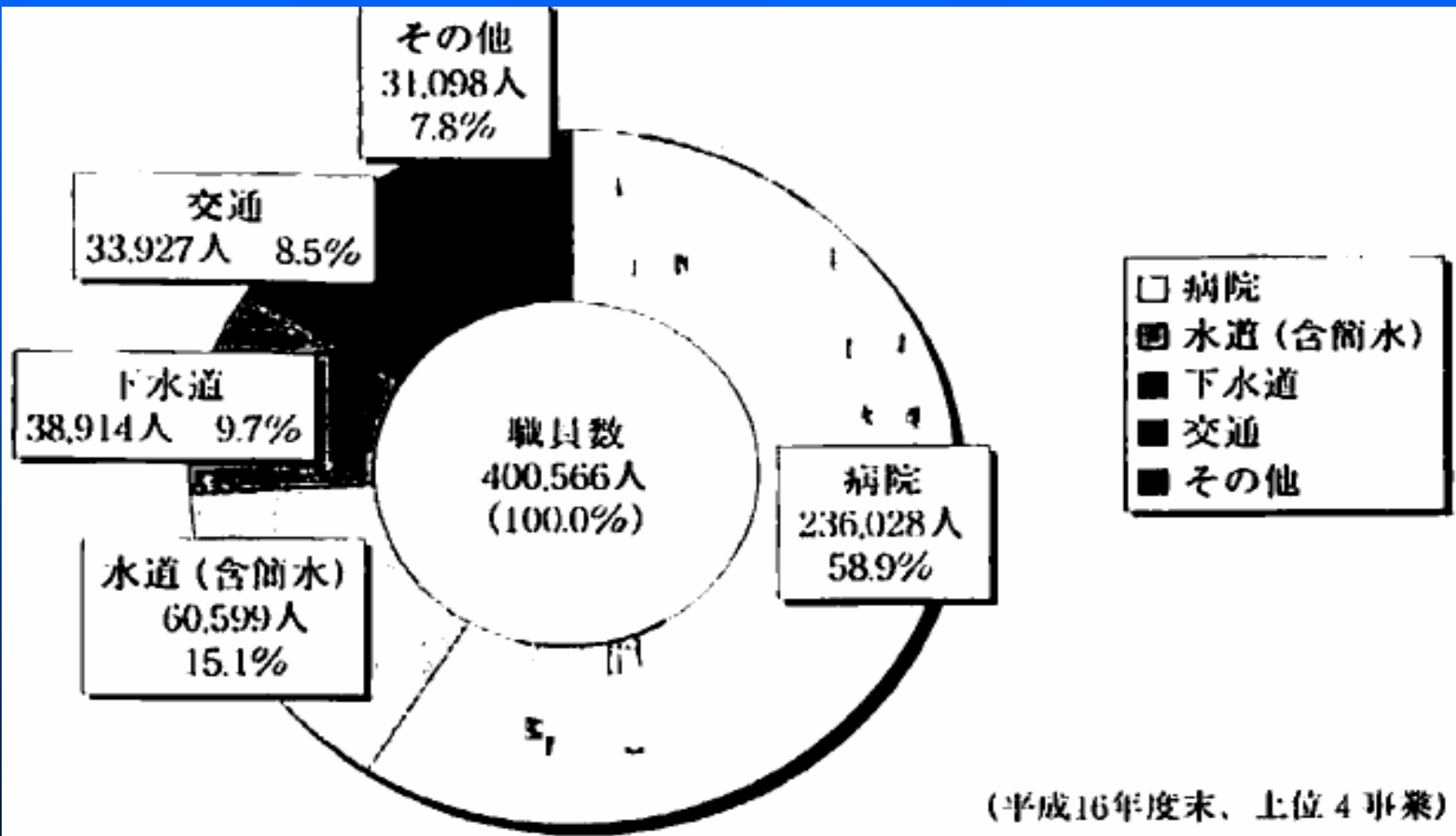
- 全体で21兆円であり、上下水道で約50%、病院で22%を占めている

公営企業のH16概況(速報値)

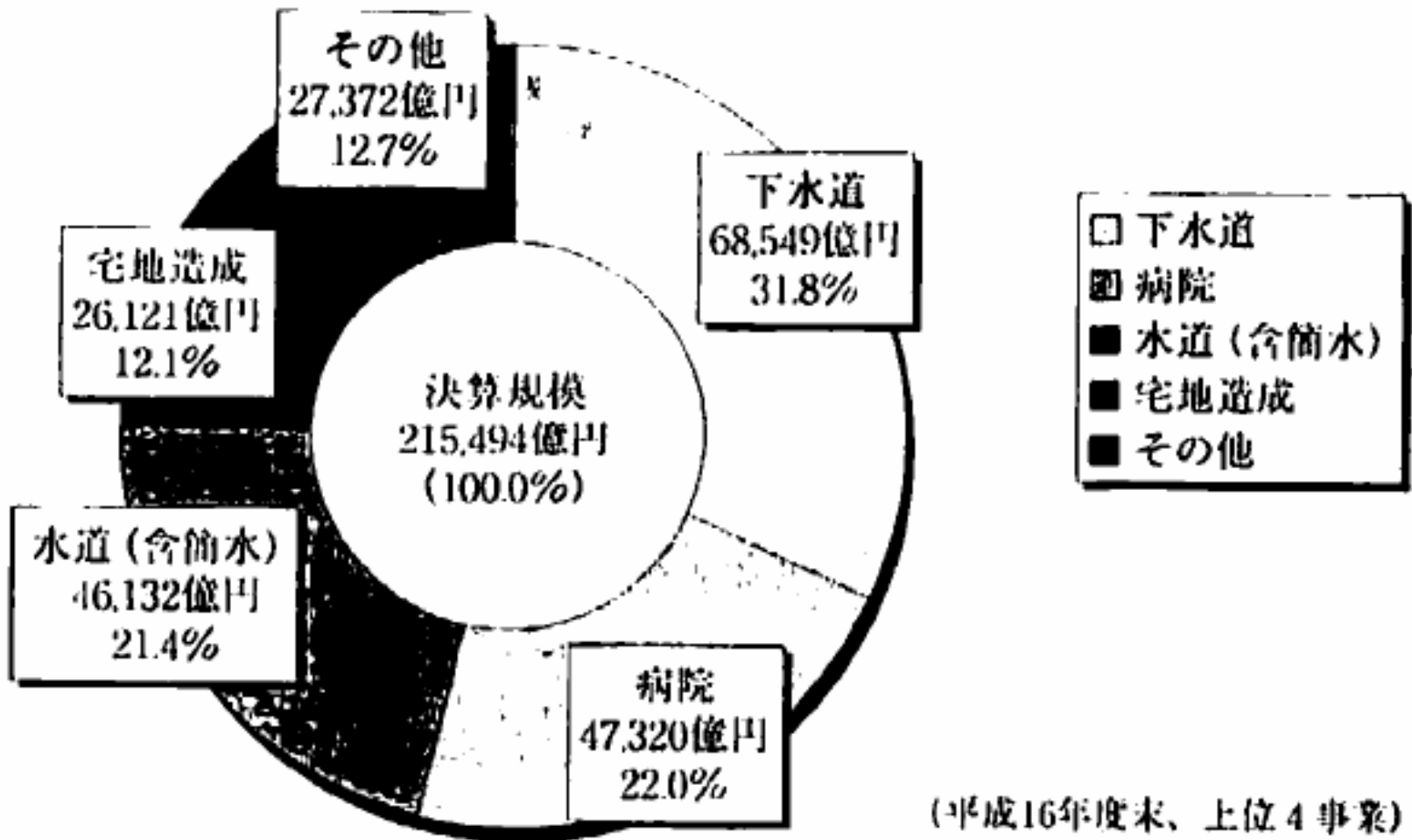
事業数の状況



職員数



決算規模



(平成16年度末、上位4事業)

事業別収支額など(単位:億円):

交通・病院で赤字

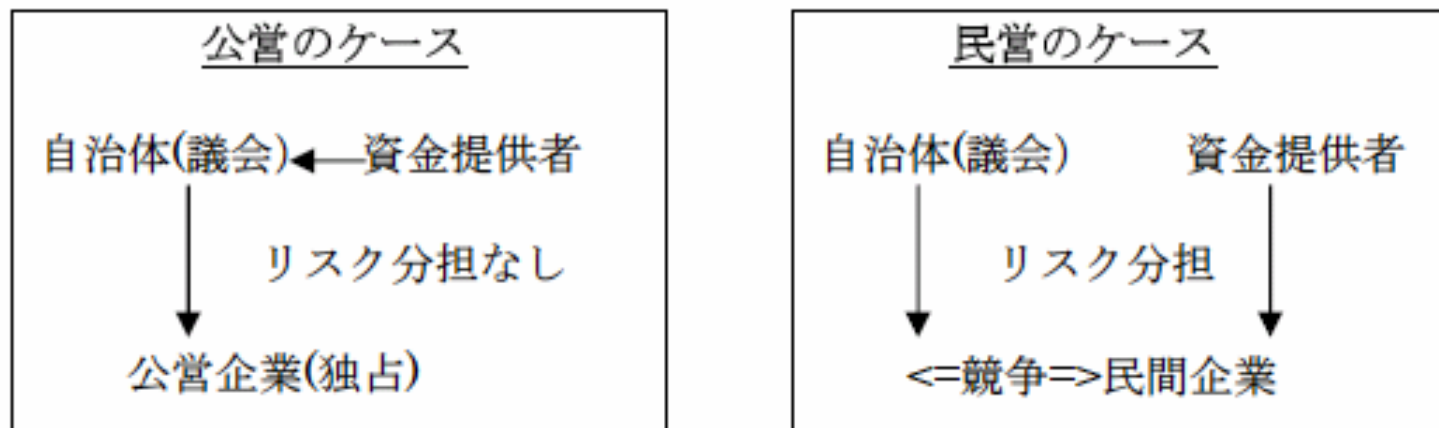
(病院は診療報酬改定の影響で悪化、水道は料金改定の影響、)

単位:億円									
事業	事業別収支			企業債発行額			建設投資額		
	15	16	変化率	15	16	変化率	15	16	変化率
水道(含簡水)	1,870	2,311	1.236	5,542	5,404	0.975	13,049	12,599	0.966
工業用水道	164	194	1.183	256	314	1.227	598	540	0.903
交通	△755	△638	0.845	2,167	2,484	1.146	2,737	3,102	1.133
電気	106	100	0.943	38	18	0.474	181	154	0.851
ガス	2	△53	△26.500	63	54	0.857	173	187	1.081
病院	△1013	△1261	1.245	2,835	2,771	0.977	3,793	3,781	0.997
下水道	765	930	1.216	16,816	16,120	0.959	30,859	27,160	0.880
その他	343	957	2.790	4,485	5,902	1.316	5,894	7,375	1.251
合計	1,482	2,540	1.714	32,202	33,067	1.027	57,284	54,898	0.958

注:収支額は、法適用事業にあつては純損益、法非適用事業にあつては実質収支による。

4. 公営企業に対するガバナンスと、 民営化後の企業に対するガバナンス： (民営化による規律効果)

図 5 公営企業に対するガバナンスと、民営化後の企業に対するガバナンス



契約・ガバナンスによる効率化インセンティブ効果 (1 : ダブルチェック、2 : 競争)

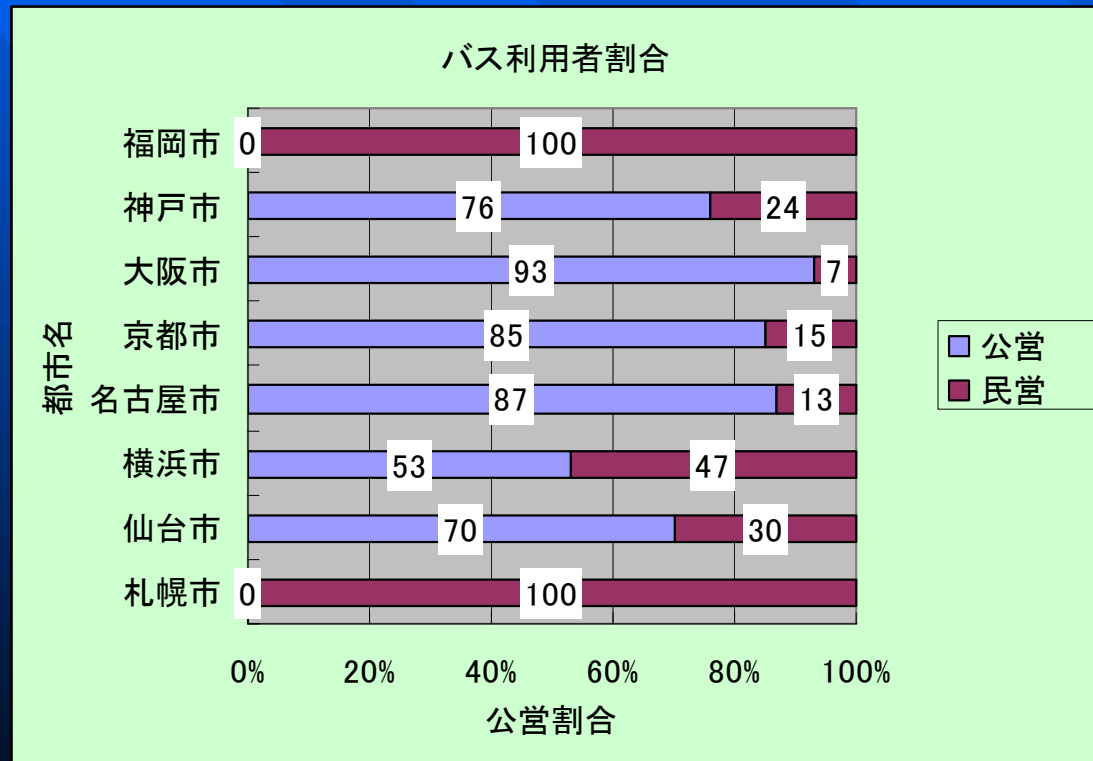
5. 日本の公営交通における官民分担の現状と課題

■効率化の障壁:なぜ改革が進まないのか

1. 現行の官民分担と民の受け入れ体制:民間会社の未発達
2. 国交省規制:バス移譲路線数(もしくは走行距離)の制約:(リスクをとらない中央政府監督官庁)
3. 民間と比べ高額な給与水準(旧体質の公務員制度)
4. 人事問題(旧体質の公務員制度)
5. 補助金制約(対応できない財政制度)、
6. 契約システムノウハウ、ガバナンス技術の不備

1:現在のバス利用者の官民分担

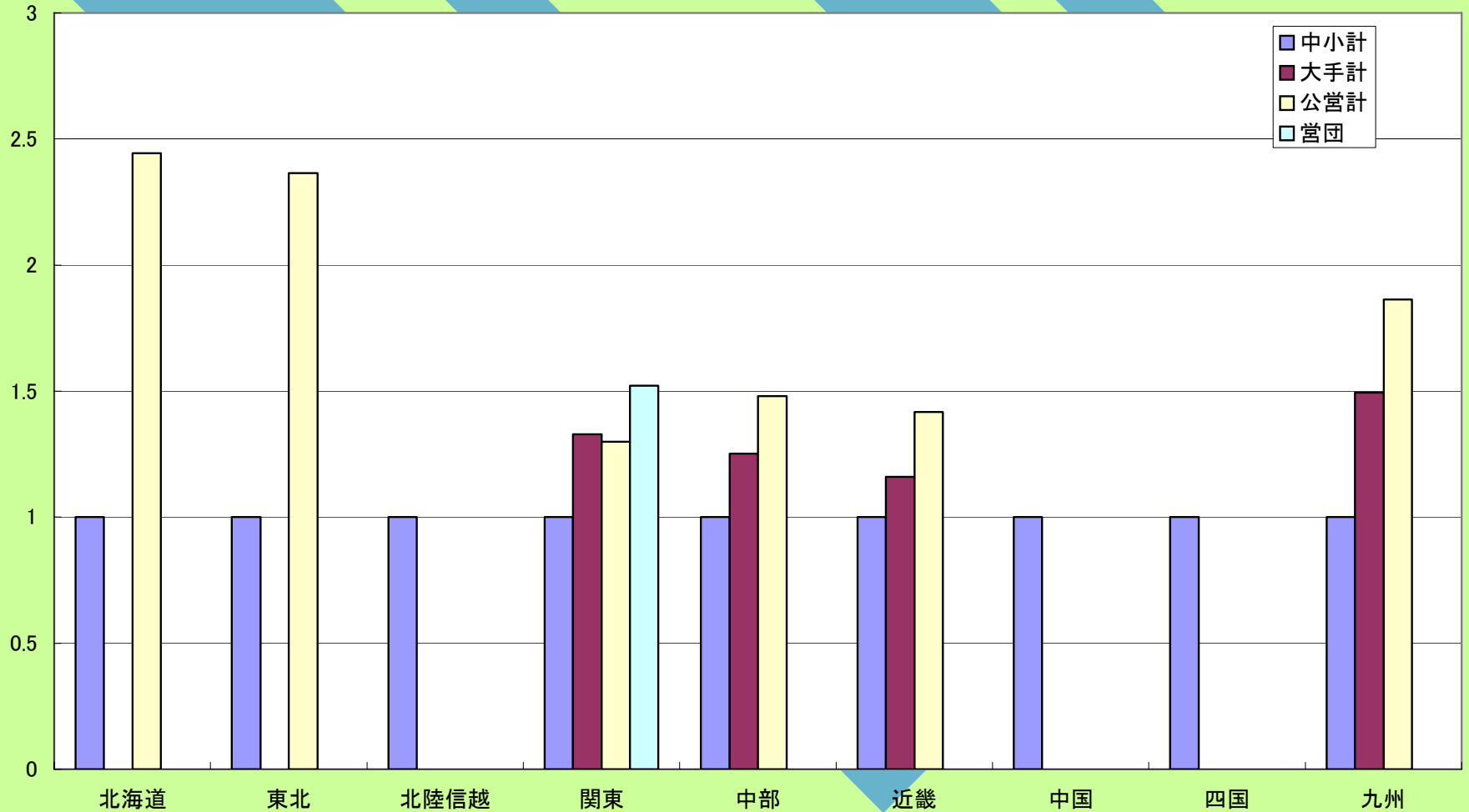
全面的に移譲をした札幌市と、もともとにバス事業をしていない福岡市では0となっている。また、移譲を進めている仙台市や横浜市、神戸市では、残りの都市に比べて相対的に官の比率が小さい。



2: 国(国交省)の規制

バス事業において**路線の委託は、包括的でなければならず、かつ路線数(もしくは走行距離)の1/2までと制約**されている。この背景には、バス事業免許はその事業者に与えられるものであるが、運営しているのが別主体では免許の意味が問われるという問題、さらに免許の**また貸しによる安全不信**といった問題などがある。

3: 現業職員の給与水準の硬直性 官民給与比較(地域基準比率)



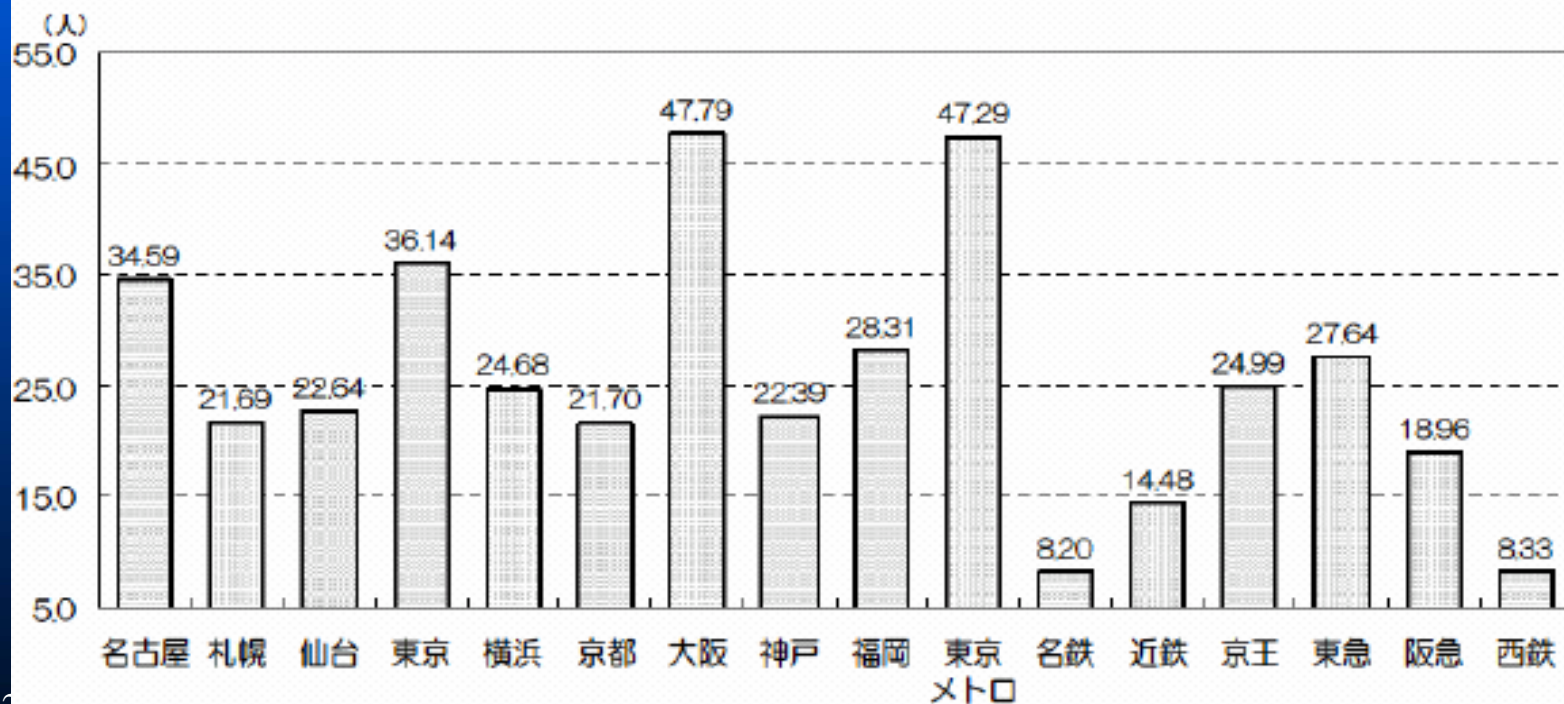
4: 人事の問題

- 専属の職員も多く人員整理を行わざるをえないが、公務員制度の問題により、その整理は困難実際、正規職員数は、東京メトロを除けば民に比べ多い。(図

図 11 営業キロ当たり正規職員数 (平成 14 年度)

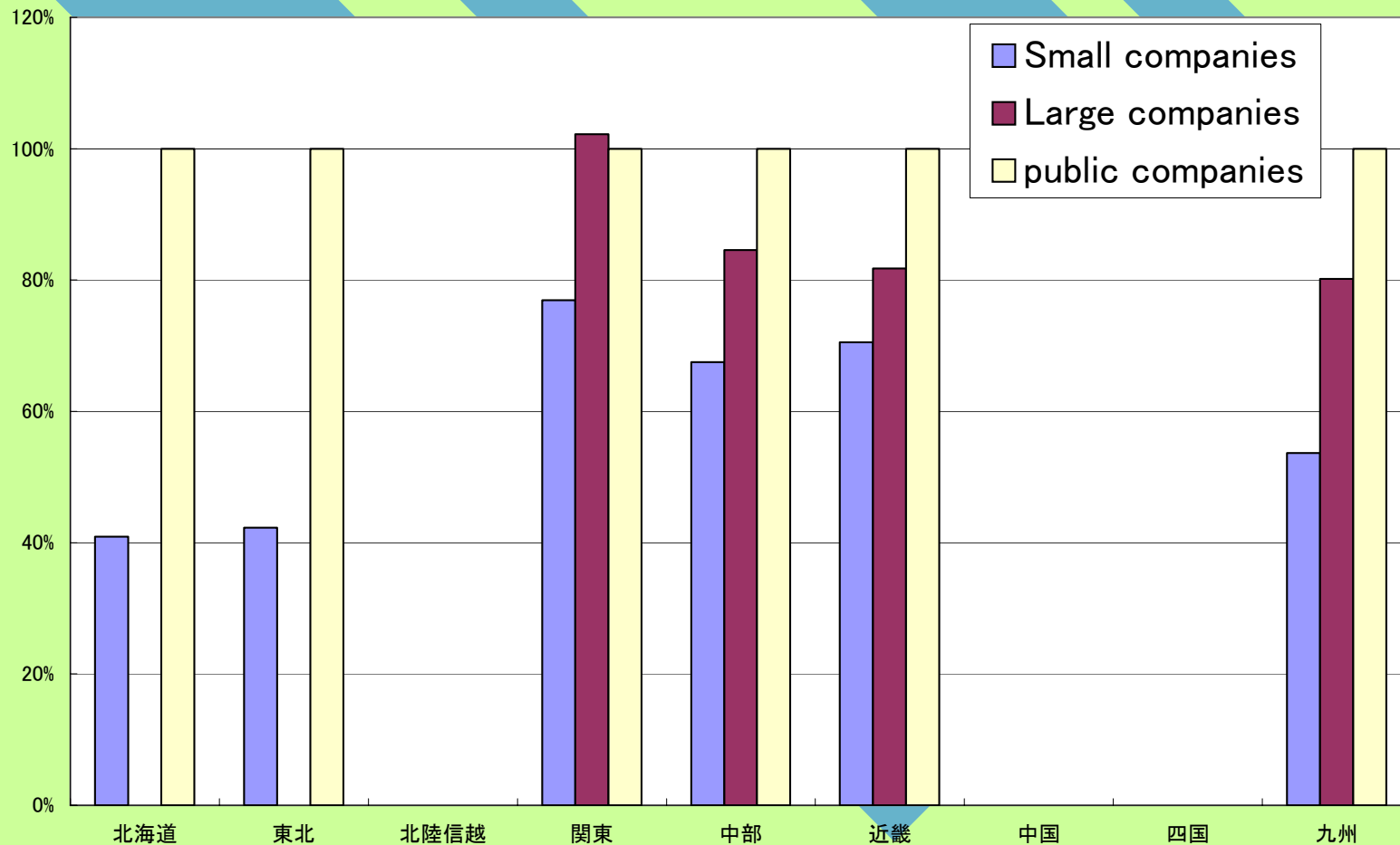
① 営業キロ当たり正規職員数 (平成 14 年度)

(他の8都市平均 28.17、民営6社平均 17.10)



出所：名古屋市交通局「名古屋市交通事業経営検討委員会」第二回資料より抜粋

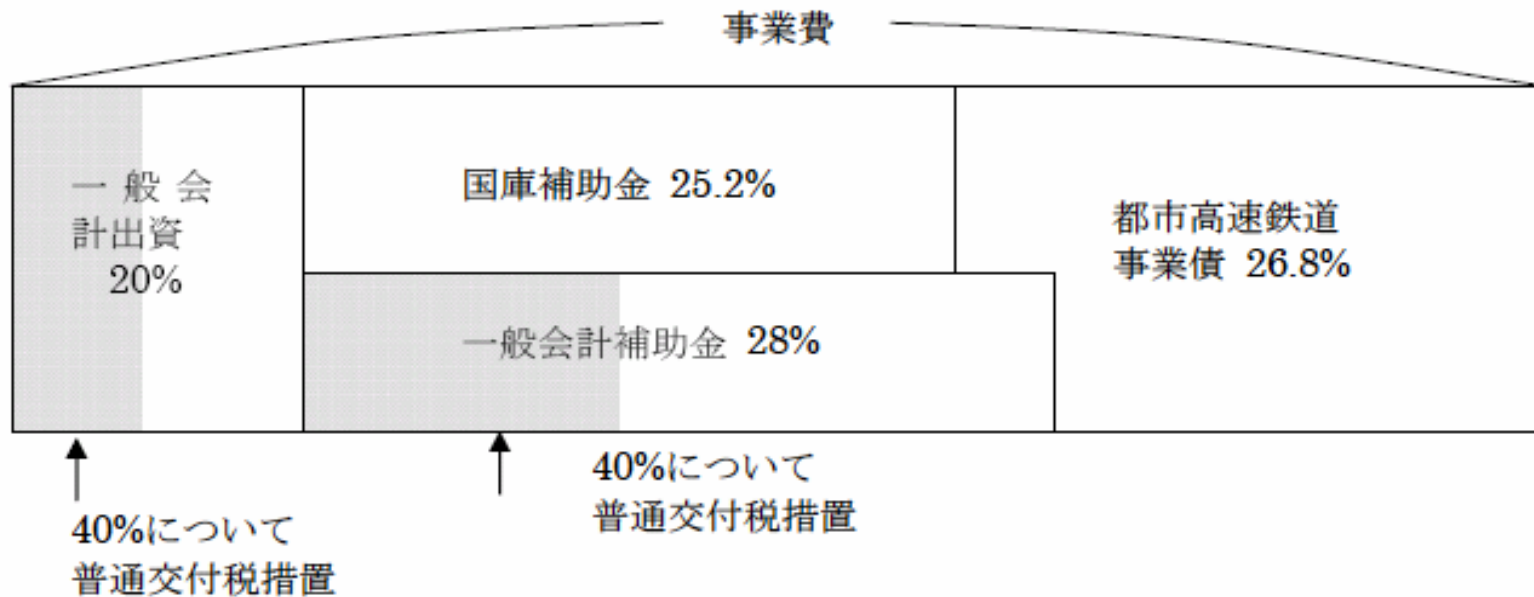
走行キロ当たり職員数(鉄道)



5: 助成制度の限界

- 交通事業は複雑な補助制度 (図 12)
- 経営形態変更は考慮外

図 12 地下鉄高速整備事業の資金負担の概要



出所：森脇・森 (1999)を参考に、筆者改定

6: 契約システムノウハウの不足

- ガバナンスにかかわる問題
- 現在の地下鉄事業では運行(運転)において民間企業に委託することが(事業者と国交省の間で)想定されていない。
- 契約システムのノウハウが蓄積されていない
- イギリスにおけるトラム事業=>料金やサービス水準を常に官が監視するとともに、その水準を達成させるインセンティブを織り込んだ契約が締結
- サービス水準の低下が起こらないガバナンス体制が構築されている

上下水道におけるPPP取り組み

- **水道:**
- 水道法改正 (H13) => 水道ビジョン (H16)
- 全面委託: 民間運営可能に。< = 事例なし

- **下水道**
- 性能発注ガイドライン (H13)
- 包括的委託を推進 < = 民営化は不可能
- (公権力の行使に関わる事務のため)
- (例: 下水道利用義務付け、使用量の強制徴収など)

現実

- =>民営化事例なし(委託の推進のみ)
- **理由 1:** リスクをとらない。
- **理由 2:** 小規模 =>規模の経済性の問題=>民営化による改善メリットが少ない。
- **理由 3:** 価格=(現行)総括原価方式のうちの費用積み上げ方式<=インセンティブの問題(競争なし)
- **理由 4:** 繰入金での一般会計との曖昧な責任体質<=住民ガバナンスの欠如
- **理由 5:** 建設時借入(公営企業債)での、国との曖昧な責任体質

6. 組織改革のあり方

1: 官と民の関係

<= 初期評価ガバナンスの欠如

- 運営の非効率性(バス、水道、地下鉄)

<= 継続的ガバナンスの欠如

ソフトな予算制約と不明確な責任(曖昧な繰入) <=

- 公営企業は、独立採算制が原則であると言われながらも、採算性が悪化した場合、官によって不足分は補填される。
- たとえ、民からの借入れがあったとしても、その背後には、官の財源保障がある **官と民の役割分担が不明確 => 民のモラルハザードが発生**
- イギリスの公営交通 => 官と民の役割分担が明確:
リスク契約において役割分担が明確になされ、また、官と民の連携によってネットワークも構築されている。

=> 官と民の役割分担の適正化

- 法律にとらわれない市場化テスト:民営化
- 住民への説明責任と、職員の意識改革
(給与改革)
- 民間のノウハウ・資金調達による規律付け
第一段階:PFI,指定管理、
第二段階:民営化:所有(+インセンティブ
規制)+高度な契約技術とコンサルの活用

2: 国と地方の関係

- 三位一体改革の失敗
- 曖昧な国と地方の役割分担
- 過剰な国の関与
- 国からのトランスファーに頼る仕組みのトレードオフ(交付税同様)

再分配的な面(財源保障)と負担感の欠如面(モラルハザード)

例: 地下鉄は国全体の補助金でまかなう国家プロジェクトか?

- (1)自治体外部への外部性による正当性: 市営地下鉄は主に市の中を走ります。外部性は低いのでは。
- (2)ナショナルミニマムによる正当性: さて、地下鉄がナショナルミニマムか?
(水道はナショナルミニマム)

- => 国家的法律の根拠の明確性と、地方の自己責任によるファイナンス(国保障の資金調達: 公営企業金融公庫の限界)と決定

成功のための必要条件

- 官は、民でできないものを行うという精神
1: 民間 => 2: 官 (地方 => 国)
 < = 市場化テスト
- リスクとインセンティブのトレードオフの理解
- リスクを軽減する契約技術の獲得 (曖昧な契約の排除) による効率化 (コスト低下とサービス向上)
- 公務員制度のあり方
- => 官業の必要性についての説明責任 < = 住民のガバナンス