

機関誌 『THE WORLD COMPASS』 2000年 3月号

## 『第3セクターとPFI』

著者：美原 融 プロジェクト・エンジニアリング室長

（内閣総理大臣官房「民間資金等活用事業推進委員会」専門委員） はじめに

PFIに絡み、第3セクターとの比較、類似性等が混乱して議論されていることが多い。

PFIは新手の第3セクターではないのかという議論や、意図的に議論を忌避したり、逆に第3セクター否定論からPFIを論ずる議論、あるいは第3セクターアレルギー論までである。

PFI推進法は第10条2項においていわゆる第3セクターが選定事業者となる可能性をその留意事項とともに認めており、これがさらなる誤解を招いている要素がある。

第3セクターはうまくいっている事例があるのも事実ではあろうが、自治省統計やさまざまな公開データを検証すると、その大半が資本コストの回収ができていないもの、あるいは事業としては実質的に破綻の淵にあるものが多い。このため、地方自治体も民間企業も一種のアレルギー状態に陥っている。

公・民によるひとつのパートナーシップの在り方として第3セクターの存在そのものは否定すべきではなく、かつまた行政目的を達成する一つの手法として政策的にも価値がある側面は多い。ただし、反省すべきはその存在ではなく、実体論としての公・民の相互作用の在り方と思われる。以下、PFIとの比較議論において第3セクターとPFIとの差異を検討しつつ、公・民の作用の在り方を検証する。

### 第3セクターとは何か？

公的部門と民間事業者とのパートナーシップの在り方には日本では歴史的に過去さまざまな形態がある。

PFIも3セクもこの一つの類型なのだが、国や自治体等の公的部門と民間の共同出資により設立された民法上の株式会社、社団法人、財団法人等の事業主体を特に第3セクターという。政策的にはPFIも3セクも「民間活力」の導入であり、この考えは過去常に国の財政再建や歳入欠陥に伴う補完的な選択肢として輩出してきた経緯がある。

3セクは70年代中庸以降の時代的背景に基づき生まれ、民活法（注1）やリゾート法（注2）の制定に伴い80年代後半以降に「民活ブーム」をもたらしたが、バブルの崩壊に伴い多くの3セクが現実的には破綻の瀬戸際にあるというのが事実なのかもしれない。

第3セクターの理念は本来公的部門と民間部門のお互いの良い要素をうまく

噛み合わせるにより、相乗効果を期待し、効率的に行政目的を達成することになった。

公的部門から見れば、民間のもつ資金力や経営力、効率性を効果的に導入することが政策目的でもあり、民間部門から見れば公的部門の参画がもたらす高い信頼性、許認可行為の円滑化、国庫補助金などの公的支援導入のしやすさ、また公的部門の存在により事業自体の相対的信用力を高められることより資金調達が円滑に行われる、あるいは事業自体の実現性が高くなるなどというメリットがある。

お互いの「いいとこ取り」を志向したことになり、もしこのメリットが有機的に作用すれば表面論理としては問題は生じ得ない。政策的な志向としては過去も現在も何らおかしくはないし、かかる政策的期待が実現したケースもあることはあるのだが、なぜ多くの3セクが問題を抱えるに至ったのか？

3セクが輩出した時代的狀況と環境は今日的狀況と類似している側面もあり、PFIの実践に関しては混乱を避ける意味でも正確な理解が欠かせない。

注1)

86年「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」

注2)

87年「総合保養地域整備法」

お互いの発想と考えの問題—公の問題と民の問題—

第3セクターの過去の問題は必ずしも官民のどちらかが一方的に悪いということではなく、お互いが未熟であったということにつきるのだろう。

公的部門の問題は政策目的の実現にのみ優先度がおかれたことにある。整備を実現することが合目的化し、事業性が軽視され、必ずしも事業収益がなくとも公益性・公共性の観点からは正当化されるという発想があった。高いサービスの質や配当を志向するよりも、より低いサービス価格を受益者に提供することこそが政策目的となり、事業性や事業の採算には徹底的に甘くなる本来構造を有していたといえる。

また自治体から見れば、3セクを仕組むことにより国庫補助金など国の手厚い保護・支援を受け、整備を実現でき得るという期待もあったわけで、事業性のなさを公共性、政策性でカバーし、それでよしとした発想自体が問題であった。

一方、民間の問題としては日本の企業の在り方全般として、過去、資本コストの概念や意識が極めて弱い体質であったことが挙げられる。やはりここでも政策性を重視し、事業性の弱さを長期的なお互いの関係から生ずる損得勘定の中で補填したり、事業から適切な収益を得るというマインドが少なかった。施設の建設や工事等への介入により収益を得、事業への参画は事業実現のため

のコストと見なす向きも多かったのではないかと推察される。

この場合、投資資金は捨て金で、損もなければ益も出さなくてもよいという発想につながり得る。これは3セクは実質的には公主体の事業、これに補完的に参画し、うまみのみを取るという考えとなるのだが、結局整備箱作りーは積極的に参画しつつも事業経営そのものは公的部門に任せる形になりやすかった。本来3セクの理念が志向した民の効率性の導入はこれでは機能しない。また出資に基づく責任の取り方もこれでは貫徹しない。

これはお互いの思い入れが事業性や事業の運営、事業リスクへの対応等を甘く見る体制を助長し、採算の見通しやリスク管理等への真摯な考慮が実現しない環境を創出したともいえる。もちろん、国の支援の在り方や国庫補助金の制度的な在り方などが、関係当事者をしてかかる考えと行動をとらせたという事実は否定できない。

お互いの良い所が絡み合わず、組み合わせがうまく作動しない場合、規律は存在せず、危機に対して脆弱になる。歯車が作動しない場合、お互いにモラルハザードを生みやすい世界になる。

### 事業構造における問題

3セクは民法上の株式会社として構成され、かつまた公的部門が相対的マジョリティーを構成し、地方自治法上の監査権を得て経営支配権を保持しながら民間の出資参画を募るといった形態が多い。確かに民主導ではなく官主導で民は補完的な役割となり、この構成自体が曖昧な経営責任体制をもたらしたことは疑いない。

本来、資本のマジョリティーをとる主体が経営をリードすることが資本主義社会の鉄則だが、民間参加のメリットは生かされず、組織上は単なる寄り合い所帯となり、経営上の規律が貫徹しない事業構造を有していた。

計画主体と事業の実行主体との統一性・一貫性の欠如はさらにこれを助長し、資本の主要部を公的部門が取り、残りを民間がバラバラに取る構造は経営責任を不明確にし、事業環境の変化に柔軟な対応が取りにくい構造を輩出したことを意味している。

これはお互いがお互いに期待し、お互いに甘えるという構造を助長する。運命共同体的な考えは責任を曖昧にし、もし危機が来たとすれば事業自体が瓦解しかねないリスクをはらんでいる。

本来株式会社としての事業会社は営利目的のために構成され、資本の論理が貫徹すべきなのだが、公的部門が出資者となる場合、一般法下での制約要素があり、出資者としての公的部門は必ずしも自由ではない。出資行為はできるが、手続き上株主としての商法上の権利義務を必ずしも自由に満たすことができない。投資行為は議会の議決事項となるため、投資額が一定の場合は問題ないが、追加出資が必要となる場合、議会承認が問題となることがある。

また3セク出資者間での株主間協定書は株主たる理由で追加出資等を要請され、これが自治体にとり「債務負担行為」を構成し得るとみなされたため、忌避されてきたのが実態でもあった。

同様に一般法の規定に基づき、公的部門は直接的・間接的に（3セクを含む）民間法人の債務保証ないしは債務を担うことは禁じられている。法的にできないのであって、公的部門に民間が債務保証を要求するという考え自体が一般論としてはおかしいことになる。

かかる事情より、出資者たる公的部門と3セクとの関係は資金の調達や融通に関しては極めて硬直的であり、本来的に柔軟な変化に対応できない構造を有している。出資者としての公的部門は本来制約を抱えており、民間事業者のごとく必ずしも自由に対応できるわけではない。またこれら関係を約定規律として取り決めることなく、曖昧な関係にとどめたことが問題となった。

一方現実に行われたのは3セク事業体が金融機関から資金調達をする場合、公的部門と金融機関の間で公的部門による「経営指導念書」や「最善協力念書」など、法的には極めて曖昧な文書が交わされ、民間はこれを公的部門によるコミットメントと解釈し、巨額の投融資金が3セクに注ぎ込まれた。金融機関はこれを実質的な保証行為と内部的に判断し、事業性の精査をせず、公的セクターの与信に依拠したりリスクをとったことになる。かかる対応で事業性の精査に甘さを残したことが後刻大きな問題となった。

資金調達の側面では確かに表面的には「民活」なのだが、本来の意味での民活になり得ないのは、自己責任に基づく規律が作動せず、公的部門に頼る内的構造になっていたためと判断される。これでは実体面では「官活」であって、本来法と制度が理念として志向した「民活」ではないということになる。

## P F I と第3セクター

ではP F Iは第3セクターとどう違うのであろうか？

上述した通り、P F Iも第3セクターも公・民パートナーシップの一形態なのだが、その手法と考えは全く対極にある。もっとも3セクの反省からP F Iが考えられたわけではなく、かつまたP F Iは概念的には事業の形態が3セクであってもおかしくはないわけで、広い意味では3セクをも含み得る。表面的な出資形態ではなく、事業の枠組みや構成の在り方、規律の在り方など、事業の内容に着目した公・民パートナーシップの考え方がP F Iになる。P F Iの考えや手法は、3セクと比較して、内実をより明確にする概念という点において3セクより上位の概念と考えた方が分かりやすいのかもしれない。

3セクが「公主導」であるならば、P F Iは明確に「民主導」の考え方になる。

民主導である限り、その形態が3セクであっても公的部門の出資比率はできる限り小さい方がよいということになる。もちろんこの場合、評価と契約において3セクが当該公的部門と利益相反の立場にある場合、公平性と透明性を確保

する特段の配慮が必要なことは言うまでもない。また株主間で明確な株主としての権利義務関係の在り方が約定されなければならない。

従来の3セクがお互いのもたれあいと曖昧さに依拠していたとすれば、PFIは株主間や公・民の関係、融資機関との関係に、権利義務関係と責任分担の在り方をあらかじめ約定で厳格に取り決めることをすべての前提とし、「事業遂行責任」と「説明責任」の在り方の一貫性を要求する。

3セクは「整備」することに関係者の焦点が行きやすい構造を呈していたが、事業の目的は「整備」ではなく、あくまでも整備された施設に基づく質の高いサービスの提供であって、一定の事業期間にわたる「維持・管理・運営」をいかに安定的かつ継続的に担うかにある。

PFIは長期にわたる質の高いサービスの供給に焦点をおき、「施設水準」ではなく、施設がもたらす「使用価値」に重きを置く。「整備」は重要な要素だが、あくまでも要素でしかない。「事業性の確保」はすべての前提でもあり、採算と事業性に対する合理的な期待感がなければ、そもそもいかなる事業も成立しない。事業性を確保しつつ、公益とのバランスを図る仕組みがPFIとなる。

極めて基本的な事だがうまくいっている3セクには一定の共通の要素があり、参考ともなる。一般的に

(1) 経営のリーダーシップと責任が貫徹し、経営の規律が保持されている案件、

(2) 負債比率が小さく資本のレベレッジが低い案件、

(3) 投資規模と事業のリスク・テイクのレベルがバランスし管理でき得るレベルにある案件、などは事業パフォーマンスは悪くはない。

問題は土地開発やリゾート開発など、事業自体が開発リスクを大きくとり、需要予測や競合の在り方などに事業の成功が大きく左右される案件で、現実を離れた過大需要予測、市場における競合セグメントに対する無理解等から、政策性がすべてをブラインドにしてしまった案件であろう。

もちろん、PFI事業にも事業リスクは厳然と存在するのであって、リスク・フリーの事業など存在しない。ただし、PFIはリスクの蓋然性のある程度コントロールできる仕組みを志向し、もしリスクが生起した場合、どこまでだれが負担するかの取り決めを事前に行うことにより、関係者の自己責任を明確にする。これによりリスク・テイクのレベルを合理的かつ管理可能な範囲にとどめることを志向することになる。

方向性はどうか？

第3セクターの存在自体は否定すべきではないだろう。ただし、従来の曖昧なやり方を踏襲するだけでは失敗を繰り返すだけである。しかし、たとえ3セクであっても新しい案件はPFI的な考えと手法で事業の構成と関係当事者の規律を徹底すればおそらく将来において大きな問題は生じ得ない。またこれに

より3セクに新たな価値と政策的意義をもたらすことができる。

もちろん、事業性の検証は精査が必要であり、政策性が事業性を凌駕しこれを損ない得る案件は本来民間事業者は手掛けるべきではない。公的部門が出資する場合はその役割と制約要因を踏まえた上での関係当事者間での規律設定が絶対要件となり、かつまた利益相反があった場合、利害関係者に対する関係の情報開示と透明性が要求されることにもなる。

一方既存の3セクの再生の手法としてPFIが導入できるのではないかとする議論が存在するが、これは本質を間違えている。

案件の仕組みや構造は一端出来上がってしまうとその再構成はリストラ以外あり得ない。事業の根幹に抱える問題を解決せずにこれをそのまま民に委ねることだけでは問題の本質は解決できない。仕組みの段階で知恵を絞って、問題が起こり得ない構造を作ることこそが重要なのだ。

本当に重要なのは3セクやPFIという用語や形態ではなく、事業の枠組みと構造やその中に存在するリスク分担や規律の在り方、約定取り決めの内容なのであり、表面的な公共関与の在り方ではない。

この意味ではたとえPFIであろうとも、契約実体として内実が伴わない案件には心配な要素が残る。リスク分担の在り方や約定規律の在り方に関し、従来の慣行を変え新しい考えを導入することが潮流でもあり、PFIの真髄でもあるのだから、この考えを実践においていかに市場に定着できるかにすべてがかかっている。

よって留意すべきは、

1. 政策的理念・方向性と関係当事者の意思・考えがずれ、お互いのモチベーションがうまくかみ合わないといかなる仕組みも失敗することがある。
2. 「効率性」を生み出す仕組みは「期待」ではなく、「市場の論理と市場の規律」であって、これをうまく、実際の案件の仕組みに導入することが肝要となる。
3. 「冷徹な論理と規律」を公・民の相互作用に貫徹し、「秩序ある緊張」を常に保持する仕組みが必要となる。

公的部門と民間部門は、本来、お互いが依拠する制度や考えが大きく異なる。

この差異を克服し、両者のメリットを最大限引き出す考えは、お互いがお互いに課す「規律」と「緊張」しかない。そこに、真の意味でのパートナーシップが生まれることになる。またこれが真の意味での「民活」であろう。