

第8回首都圏政策研究会 要旨

日時：2012年5月24日(木)15:00～17:00

場所：六本木アカデミーヒルズ（六本木ヒルズ森タワー49階）

講師：根本祐二氏（東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻教授）

1. ご報告：「首都圏の社会資本整備における公民連携について」

（1）自己紹介

- 私は東洋大学経済学部にも所属しているが、7年前まで政策投資銀行の銀行員をしていた。
- 塩川正十郎総長の話をする。塩川総長の父上が市長をしていたが、当時は交付税も補助金もなく、自分たちの市は自分たちで経営していくということで熱心にやっていた。市民や役人と膝を突き合わせてやっていた。塩川氏が自治大臣になったときに愕然としたことは、市民はそのくらい自分でやれと思うことさえすべて行政に持ってくるということだったという。そして自治体はそれを自治省にもってくる。
- これはシビルミニマムだと思った。これは、ナショナルミニマムだけでは不十分だとする考え方。それに基づいて体育館などの公共施設がたくさん作られたのが高度成長時代の日本だった。今や、地方と国の負債のGDP比は先進国で最悪。唯一その比率が下がったが小泉改革の2年間だった。
- 塩川氏いわく、政界を引退した自分の立場でやれることをやるということであり、それが今、私が所属している「東洋大学PPP研究センター」である。

（2）シティマネジメントの考え方

- 基本的には国も地方も、経営をすべきものがある。欧米には自治体経営を専門に担当するシティマネージャーという職業がある。この人達はひとつの自治体にずっといるのではなく、あちこちのシティマネージャー職を経験しながら相対的に大きな自治体を求めていく。
- アメリカでは6割の自治体でシティマネージャー制度が取られている。彼らは、選挙で選ばれるのではなく、議会で指名される。政治的には、完全に独立、中立である。科学的根拠に基づいて経営を行う。高度な教育を受けてその職に就く。

（3）社会資本の老朽化と施設マネジメント

- 社会資本の老朽化の問題は、最もマネジメントが必要な分野にもかかわらず、全くなされていらない。公共投資は、バブル後の景気対策によって最大で40兆円の支出をしていた。地方は、おそらくこの時点で飽和状態だったが、国がやれというのでそれに乗ってまたさらにやった。

- 税金が減るのに高齢化で社会福祉費用が急激に増加している。収入が減るのに支出が増えるというときに、一番減らしやすいのは公共事業費である。これを削って、帳尻をあわせている状態。自治体ではよく行革の成果として公共投資の先延ばしをあげる。先延ばしにしても、いずれやる必要がある。学校が老朽化したからといって建て替える必要性がなくなったわけではない。だから、行革にはなっていない。
- なぜいま更新をするかといえば、日本の公共投資・インフラ整備は、東京オリンピックのために 1960 年からスタートされたものだから、公共施設（学校など）は 1970 年代の高度成長期に投資されたので、2020 年代にやる必要がある。耐震補強は補強しているだけで寿命は延びない。いずれ建て替えないといけない。
- 日米を比較すると、米は 1930 年代に（ニューディール政策によって）多くの橋が設置された。1980 年代に落橋した結果、インフラの老朽化を深刻に考えるようになり、ガソリン税を引き上げてインフラの投資に回し、新しいものを作るよりも今あるものをちゃんと維持して国民の生命を守るように政策を転換した。日本の場合、川の傾斜が急なのでアメリカより危険と言える。現に 1900 の橋に使用停止、使用制限がかかっている。首都高速道路では、点検状況としては無数のヒビ割れがある。特に川の上、海風が強いところは、橋脚が非常にもろくなっている。25%が、今すぐにでも取り替える必要がある状況だ。
- 更新のためには、年間 8.1 兆円の支出を 50 年間続ける必要がある。GDP のうち公共投資にかけられている費用は、現在 20 兆円である。今は、ほとんど更新投資をしていない。やっつけても 1 割くらい。それを 4 割分も増やさなければならない。
- そのためには新しいルールを決める必要がある。3 つある。1 番目が更新投資優先のルールである。いまあるもの、できるだけ財産生命を守るべきものは、優先しなければならない。2 番目が新規投資劣後ルールである。新規投資をやりながら更新投資をするのはなかなかできない。しかし、新規投資を全くやめてしまうわけにはいかない。そこで 3 番目に PPP 導入ルールが出てくる。やるなら独立採算でできるようにやること。まず PPP でやれないかということを検証して、やれない時に初めて公共投資するというルールにする。
- こういうことをやるためには、実態把握が必要である。更新投資予測のソフトを開発した。投資実績から見て今後どのくらいの更新投資が必要かを簡易診断するもの。例えば富山市の場合、2000 年代に入っても投資の水準が高いため、施設過剰が生じているが、相対的に予算は確保できている。しかし資金不足が生じない自治体はこれまで 1 件もない。かつてはたくさん公共投資をしたが、今は縮小しているため、資金不足が著しくなる。特に首都圏はその傾向が強い。
- 今後のシナリオとしては、しっかりとマネジメントをするということ。公共施設の「3 階層マネジメント法」という考え方があり。これによると、まず全域にわたる施設（庁舎、病院、博物館など）は広域化する。ワンセット主義をやめ、他市と分担する。次に

地域における施設（学校、児童館、図書館など）は多機能化を図る。これまでは、学校は学校、児童館は児童館だったが、中核コミュニティ施設を建設し、各機能がテナントとして入ることで、共用部分の面積を24%減らすことができると試算した自治体もある。さらに地区における施設（集会所、公営住宅など）はソフト化する。例えばPPP、PFIを活用する。行政は資産を持たない。カラオケや学習塾などでも、民間の施設を利用する。その費用を全額自治体が援助してもいいほど、資産を持つ方が大変。集会所の稼働率は、全国を平均すると1割も満たないくらい。公営住宅も自治体が住宅を持つ必要はなく、家賃補助という仕組みに変える。公営住宅の必要性は否定しないが、重要なのは最低限の文化的な居住の権利であり、官が資産を持つことではない。現在は、官も民も過剰ストック状態にあるので、民の過剰ストックを利用すべき。それによって稼働しない分だけ得をする。稼働率が10%なら10%分だけ払うことになり、残りはコスト削減となるはず。

- インフラについては包括化を進める。行政は、障害があったことへの対応はできるが、障害を生じないようにすることはできない。そこでこれまで細かく企業に発注していたものを、少数の業者に包括マネジメントさせる。たとえば、道路の場合、民間は開いた穴をふさぐではなく、穴があかないようにするような知識を出せる。北海道清里町の例ではこれによって年間2、3割コストカットできている。
- それだけでは対応できないため、最終的にはコンパクト化して間引きなどをしていく必要もある。上下水道の場合、水の量は圧倒的に減っているため現在のように複雑なネットワークは必要ではないはず。

（4）首都圏の状況

- 首都圏の公共施設のストックは、人口比でみると少ない。多いのは関西、北部九州である。1人あたり公共施設延床面積が2m²以上だと、ナショナルミニマムを超えて、シビルミニマムに該当する。一方で老朽化は進んでいる。これらの研究の最初のとっかかりは、海老根市長の時の藤沢市における「公共施設マネジメント白書」である。これがあれば計算できると考えた。インフラ老朽化に目を開かせた海老根さんの功績は大である。
- 埼玉、千葉、神奈川では、1人あたり公共施設延床面積は同水準になっている。問題は東京である。特別区は2m²以下で少ないので健全とも思えるが、特別区は東京都が整備している例が多い。特に都営住宅が典型である。東京都民としての負担を含めると埼玉、千葉、神奈川を超える。
- こういう首都圏で包括マネジメントを実施すると、莫大な市場になる。保全業務だけで数千億円のマーケットになる。予防保全に発想が切り替わるはずである。こういうマネジメント業務は、きめ細かさが求められるため、地元の企業でもできる。ただ、地元企業のためということで分離・分割発注をしても、税金が無駄に使われるだけで肝心の申

小企業の競争力がつかない。逆に、東京でノウハウを身につければ、全国、海外に展開できるかもしれない。

- 重点的に投資をしなければいけない分野として、空港と港湾がある。JAPIC（ジャピック）が2011年に（空港について）経営の可能性について検討した。現在は2つ別々の経営になっていて、羽田の中にも企業がある。それを羽田と成田をひとつの空港と捉えて、包括的にマネジメントする会社を作るべき。その会社の判断で着陸料を下げるとか、投資をして発着回数を引き上げるとかすることによって、独立採算できるかについて試算したところ、NOI利回り（投資の判断基準）が6.1%であった。他国と比較すると、ドイツのフランクフルト空港で6.4%、シンガポールのチャンギ空港は6.2%、タイ国際空港は5.6%で、遜色はない。各国ともある程度、補助金をもらっているもので、同様の政府支援を行えば民営化できる。つまり、新規投資もできる。
- 次に港湾。東京湾のなかには、東京、横浜、川崎、千葉というようにコンテナ港が4つある。日本には基本的に本船は寄港しない。今は釜山港に行ってしまう。港湾管理者が競争しているため、荷物の動きをみると、品川に寄港して荷物を保存する場所がないため川崎まで行き、また都内に戻るような非効率な動きをしている。これに対して統一した管理会社をつくることで合理化を図るべき。資産は行政が保有したままでも構わない。運営権を民間に渡すべきである。

2. 質疑応答

- Q1：PPPの言葉が先行して理解を得られないことも多かった。仕事を取られるという不安がある。これに対して良い方策はないか。
- A2：質がよく価格も安ければ競争できるはず。質が悪く価格が高いものをなぜ守れとなるのか。これが筋論。しかし育成という観点もある。北海道の清里などの場合、オペレーションは身近な方がいいので、地元業者も参加できる。地元の企業が連合して応札に備えることで確実に勝てるはず。

- Q2：ゼネコンの方からPPPは厳しいという意見もある。提案料が負担になるという意見が多い。
- A2：仕様発注ではなく性能発注ということで、性能の提案をすると相当お金がかかる。落札の確率が同じだと同じお金をかけても不利になる。良い提案落札の時に加点するというやり方が有力な対策の1つ。提案者加点をすることで他社にリードできる。これによって投資するインセンティブが働く。他に随意契約を認めるという対策もある。アイデアを出したのに実際に入札するときは同じ条件になるため、アイデアを出したところは不利になる。そうするとアイデア待ちという奇妙な状況になってしまう。そこで千葉県我孫子市では、いいアイデアを出したところと随意契約を結ぶというやり方をしている。

Q3：一体化法案についてだが、航空や港湾が日本から韓国にとられている。なぜ韓国は、そういう力をつけたのか。

A3：「選択と集中」をした韓国と、「国土の均衡ある発展」を重視する日本の違いだ。かけたお金はGDP比でみて変わらない。日本はいま再集中を考えているが、いらないところは切るしかない。

Q4：羽田成田の一体運用の際に、大深度地下トンネルの使わない部分（空洞）の有効活用ができないか。

A4：いま困っているものは何かという視点で考える。上水、下水で使うことはありうるだろう。たとえば横浜市は水害多いので、水の抜け道などで使えるのではないか。羽田ー成田を直通するという点では絶対的な需要はないと思うので、難しい。植物工場、お墓で使えるという人はいる。

以上