

# 私的イニシアティブに対する行政の役割

## ——特に砂防の世界に関連して——

三本木健治\*



最近公共事業について、その必要性、執行方法等について広く議論がなされているところです。国土保全にかかわる砂防事業に携わる者として、今後どのように対処すべきかを考えるため、公共事業全般について幅広い見識を備えておられる三本木健治先生から直接お話を伺い、質問をさせていただく機会を平成12年9月5日に得ることができました。その要旨を以下にまとめてみました。関係者の参考になることを期待するものであります。

(編集委員会事務局)

### イニシアティブはどこに？

「私的イニシアティブ」は、最近のキーワードのひとつです。その最先端が、民間資金を活用した公共事業を推進するために、議員立法として成立した「PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）推進法」です。

PFIは、今、多方面から関心を集めています。これをもっと幅広く考えてみたいと思います。

ファイナンスというと、料金を払ってペイするようにする有料事業がどうしてもポイントになります。そのため、今、道路関係や廃棄物関係などがPFIの先頭に立っています。

これをもっと広範な面で考えていきますと、「そもそもイニシアティブを誰が起すべきなのか」という問いにいきつきます。これまで公共サイドが「これが公共事業である」と考えて、その財源とか人員とか技術の範囲内で公共事業の定義が決まっておりました。ところが、PFI法ができたことが大きな転換点になったと思うのですが、従来の公共事業のタグがはずれて、制約がなくなってしまったのではないかと。極端に言う、「人がたくさん集まって喜んでくれるようなものは、すべて公

共事業である」ということになりそうです。

そこです、**「イニシアティブがどこにあるのか」というところから考えてみたいと思います。**

4年前の夏に、行政改革が党本部の中で新たにスタートした時のキーポイントのひとつは、「行政は森羅万象のすべてに責任を持つものではない」ということでした。今までは、行政がすべてに責任を持つという自負や期待のもとにやってきました。たとえば、各省設置法には何でもできるように書いてあって、権限を拡大してきました。また住民のほうも行政依存体質が極限にまで達してしまったのです。「果たしてそうなのか」と、これをもういっぺん整理してみようというのが、スタートにあったわけです。

そのひとつとして、行政中の「企画と執行の分離」というのがありました。行政をもっと身軽に、機動的に動けるようにしたうえで、省庁再編をするという段取りであったはずなのです。しかしながら、総選挙前の状況から、いわば各党の叩き合いみたいになって、省庁再編だけが先行して、いわゆる「エージェンシー」、執行機関（「独立行政法人」という妙な名前になっていますけども）がおまけみたいになってしまったという、逆の結果になったのです。そのため、「企画部門」（政策を打出す責任分野）の範囲は、依然としてあいまいなままです。

「イニシアティブ」というのは発案とか、自主的取組みなどの意味もっていますが、特に近年これが意識的に言われ出した最初は、「ローカル・イニシアティブ」という言葉です。これは、国際政治学の論議から出たものです。

国際関係は一般に国と国との関係で成り立っていると思われていますが、かならずしもそうではありません。境界を接する2つの国の自治体とか住民というレベルで、経済活動なり環境保護の活動が、どんどん進んできました。

\*明海大学・同大学院教授

そのひとつの典型的な例が、ベネルクス三国です。ベルギー、オランダ、ルクセンブルクという三国の間で、国境を接する地域の住民の問題や環境の問題に関しては、国が直接口を出さず、住民の合意にまかせるという条約を結んだわけです。これが「ローカル・イニシアティヴ」として、国際関係のひとつの典型的な例です。国の利害関係ではなくて、住民の利害関係を優先させるという趣旨です。そこでは、私人である住民・市民の関心、願望や発言が先立つべきものである、ということなのです。

これに対して、行政なり国家というものが、どのような特化した責任を担う関係になっていくかということが、私の筋立ての総論的なものになるわけです。

### 3種類の「責任」

そこで「責任」というのはどのようなものか、ということになります。日本語では一緒くたにされてしまっているのですが、3種類あると思います。

「ライアビリティ」というのは、法的な責任です。これがはっきりしているのは裁判所に対して出てくる文脈の問題です。それから「レスポンスビリティ」というのがあります。これは、何か対応しなくてはならない、レスポンスしなくてはならない、いわば国会に対する関係で出てくるような責任の問題です。

ところが、最近、「アカウントビリティ」という言葉が、「説明責任」と称されて、いっきよに普及しました。実は、これも4年前の行革の議論の中から出てきた言葉です。私は、「これを説明責任というふうに訳すのは、おかしい」と申し上げましたが、「いや、この用語を普及させるんだ」ということで、あつという間に定着してしまいました。どこの役所も、これを「PR責任」というように理解をしているみたいです。

「アカウントビリティ」は、もともとは会計検査院に対して出てくるような問題で、本来の意味は「会計責任」です。結果について説明できなかつたら、弁償責任までとるといふほどの厳しい会計法上の責任を言うのです。せめて、「結果説明責任」と訳してほしいものです。

逆に、日本のアカウントビリティの施策を英語の文献に翻訳した場合に、「あれ、こんなことまで日本の政府なり行政は責任を持つのか」と、怪訝

に思われるのではないかと思います。今のところは、マスコミの社説もふくめて日本中で「説明して納得してもらおう努力の責任」という使い方をしています。まだ問題は表に出ていないのですが、私は「いずれ妙なことになるのではないかな」と、心配していますが、杞憂であれば幸いです。

### イニシアティブの歴史的事例

今までの公共事業は、「公共のためなのだからやらせてくれ」という責任感が根底にありました。「これが一番いい計画」「最善の案」「工期もいついつまで」と決めてかかって、ひたすら説得に努めるといふ姿勢でした。これをもうちょっと覚めた目を見て、「やってくれ」と言われてはじめて取りかかるというポーズにすれば、これはまさに私的イニシアティブを先へ立てるといふことになるわけです。

吉野川の第十堰の問題を例にとって考えてみますと、さまざまな見方がありますので、最近のこの論評は避けますが、かつて吉野川では、内務省が明治19年に直轄で河道の改修を始めました。しかし、その沈床工が原因で洪水が起ったと誤解され、地方騒擾にまで発展しました。そこで、県議会が工事を返上するという決議をしました。そのため、内務大臣山県有朋は、吉野川の内務省直轄の出張所を広島に移転してしまいました。その間にも洪水が頻発しましたが、ついに20年後に、県議会はもういっぺん再開してほしいという決議をして、吉野川の直轄事業が再開されたという経緯があります。

この事実を引用した新聞の社説は産経新聞です。他の新聞は、もっと説明責任を果すべきであるとか、あるいは河川法改正によって住民の意見を聞くという姿勢をとったのだから、この結果を尊重すべきだというようなものでした。さまざまな議論がありますが、歴史を振り返ることも大切ではないかと思います。

### 官民の役割分化の実態

「官民の役割分担」とよく言われます。そこで、役割分担がどうあるべきかということを決める前に、役割が分化していく姿をよく見てみないといけないと思います。ここには、「関心」と「対応」と「ダイナミックス」という3つのモチベーションないし側面があります。

「関心」と「対応」が、「散在的、日常的」か、あるいは「集中的、危機的」という分析をした大変良い文献があります。NATOの科学委員会が環境アセスメントに関してこういう観点から分析したものです。国会図書館の国会向けの「レファレンス」という月刊誌に紹介したこともあります。

ここでは、集中的、危機的な問題については、行政が先頭に立ってやるという理解をしましたが、最近私は、かならずしもそうではない、と考えたりしております。危機的な状況の中で住民が先に立つというのが、ありうるわけです。集中的な問題だからといって、かならずしも行政が取り組まなければならない、ということにはならないのではないか、と思います。

日本的な社会の中では、「日常的、散在的」な問題の中にも、もっと行政がやるべきものがある、「集中的、危機的」なものの中にも、住民が先頭に立つということがありうるのです。阪神大震災の救援活動もそのひとつの例ではないかと思います。これは、一概には決められないもので、社会の特性なり状況によって変わりうるものだ、ということです。

もうひとつは「ダイナミックス」です。現場の事務所で「川の楽校」をひらいて、地元の小学生に河川敷で楽しんでもらうということを行なっています。いろいろやっているうちに、小学生たちが河川の維持管理について注文をするようになりました。「なるほどこれはいい」というので、事務所はそれを取り上げたという話です。

これはまさに「求心的、主体的」に行政が企画したところが、その「客体」である小学生がいつの間にか「主体性」を持つようになってきたということです。「求心的な主体」のまわりに集まる「客体」というのは「遠心力」を持ちますから、なるべく縛られたくないという物理的な作用が働くのではないかと思います。その「遠心力客体」がいつの間にか「主体」になって、こちらが「お客さん」となるという現象も方々にあるようです。お金と技術が伴うのであれば、そういう注文を聞くのは大変結構なこととして、それではじめて水辺の楽しみ方、整備の仕方がもっと開けてくるということにもなるわけです。

そのへんに最近の新しい行政の役割分担という面が開けてきたということで、お金があればいくらでもつきあってもいいし、むしろお金を増やす

ために、そういう力を活用することも可能ではないか、と考えてみたわけです。

### 国土環境形成のための公共費の使い方

本来、公共事業には、「国家的事業」「広域的事業」「地域の事業」という3つの分類があると思います。

国家的事業には、たとえば大災害対策とか、国土保全のための国家的な問題があります。大規模予算であるがゆえに、その完成能力を争う競争になります。これが制限付き一般競争のほうでよければそれでもいいし、指名競争をルール化してもっと透明化してやるのもいいと思います。

広域的な事業は、道路のネットワークを整備していくというようなものです。砂防関係でも、下流から上流あるいは上流から下流にというように、一連の砂防ダムを造っていくということで、ネットワークと言えなくもないと思います。また、それは次々と段取りをしていくというように理解してよろしいかと思います。いずれにせよ、広域的な事業というのは、逐次予算化され事業が延伸されていくというのが典型的な例です。そこで行われるのは、機会均等のための競争です。

「地域の事業」は、生活に非常に密着したもの、地域の希望を優先すべきものですから、私的イニシアティブの性格が高いものです。そういうものについては、別の公共費の使い方があるのではないかと思います。

たとえば、江戸時代には現場直営工事が一般的に推奨されていました。請負というのは、よそから業者がやってきて、「他国ではこうだった」と吹聴して、ひと儲けした後は、ほかへ行ってしまふというのです。現場直営の形でやれば地域の経済も潤うし、確実に地域の福祉になるということから、江戸時代には節約令・倹約令の一環として、請負禁止令が何度も出ています。江戸時代以来、建築は請負が主体でしたが、土木工事は戦後までそうではなかったのです。

私は建設省に入りまして、昭和37年に地方厚生課で、直轄事業の契約事務の取りまとめの仕事をしぱらくやっていたことがありました。一番激動の時代で、暗いうちに寝たことはなかったという時期でした。明け方まで資料を作り、出勤して来た上司に説明をするというのが、ひと夏続きました。

その頃、現場事務処理要項と申しましたか直営事業に関する内訓がありまして、この改正を（最後の改正だと思います）やったことがあります。その数年後にこれは廃止されて、すべて請負に切り替えるということになったわけです。

わが国の歴史の中で何百年も続き、実際にごく最近まであった制度を、もういっぺん振り返ってみることも必要ではないか、と考えております。

### 生活利便の向上のための負担の在り方

生活の利便とか、生活利益の向上のために期待されているのが、PFIです。

私のゼミに、「卒論にはPFIをやりたい」という学生がいました。「何をテーマにするの？」と聞きましたら、「私はサッカーが大好きだから、サッカー場を多目的スタジアムという形にすれば、なんとか公共性が出てくるんじゃないでしょうか」と、フランス、スペイン、イタリアなどからインターネットで資料を取り寄せていました。

しかし、「どうしてPFIのサッカー・スタジアムが、公共事業の肩代りになるのかという問題が、最後まではっきりしません」と学生が言いました。そこで私は、「大勢の人が楽しむのならば、それだけで公共事業・公共施設と言っていいのではないか」と答えました。はたして、学生が1人に教員が20名も集まって発表会。私が言ったように学生が答えたら、「あっ、なるほど。そういう公共施設がこれからどんどん出てくるんだ。公共施設と称していいんだ。これでひとつ目が開かれました」とみんなが言っていました。

PFI法によって公共事業・公共施設のタガがはずれて定義がなくなってしまったのです。ただし、「償還できるかどうか」という問題は常につきまとっています。3年前にPFI法案が議員立法として出かかった時に、私は、条文を全部チェックして、問題点を整理したことがあります。その結果がPFI法として成立したわけですが、その中で最後までつきまとったのは、償還不能の事態があったらどうなるかというリスクの問題です。

撤収することができないで、いつまでももたもたとやっていた第三セクターがみんな駄目になってしまいました。早く危険を察知して、撤収することができればそんなに心配いらぬのです。民間でイニシアティブをとって始めたものだから、役所の責任でもありません。また、20年ぐらい間

があいても金利のリスクなどなければ、かまないのではないか。たとえば、ケルンの大聖堂のように800年かかったものもあります。バルセロナのサグラダ・ファミリアなどは、いまだに完成していません。

要するにどんどん債務が膨らむような事態を避けることができれば、あまり心配しなくてもいいのではないのでしょうか。PFI法の当初案にはリスク分担についてはっきり書いてありました。しかし、「そんなことを最初に言ったら、みんな恐ろしくて誰も手を挙げませんよ。なるべくそういうマイナスイメージは、やめましょう」ということで非常におおらかにでき上がったのが、今のPFI法です。

ちなみに、ニュージーランドの行革が成功したのは、借金の膨らむ順番から整理したからです。放っておけば国民のほうにツケがまわってくるものを早く整理したことによって、成功したわけです。もうひとつのニュージーランドの成功の秘訣は、行革と同時に雇用保障法を作ったということです。生首を切るようなことはなかったわけです。

要は生活の利便、利益が向上するのであれば、PFIの需要はこれからどんどん増えてくるということです。ただこれを全部民間に肩代りさせるような、過大な負担になることはまず最初にやるべきではないということです。

イギリスの例などでも、あるトンネル区間とか、橋をもうひとつそばに架けて交通を緩和するというものを有料でやる。そうした部分的なものについてやったものは、みんな成功していますが、そっくり肩代りさせたものは、だめになっています。

では日本のPFI第一号を何にするかということでありました。ダイオキシン対策のために廃棄物処理場の能力の問題がありました。自治体の焼却場を全部改築するのは大変なことですが、燃料棒にして高熱を扱うところで、部分的に工程の一部を肩代りしてもらうというように、お互いにメリットのある範囲であれば今すぐできるのではないかということです。火力発電所や製鉄所という高熱を扱う場所でRDFを処理するという形の廃棄物焼却場の部分的PFI化が、日本版PFIの第1号として登場しました。

サッカー・スタジアムなども、フランスのワールドカップでは、国にお金がないのでPFIとして募集したところ、みんなワッと手を挙げたとい

うことです。リスク分担の問題があったはずですが、フランチャイズ料として売り上げの何割かを召し上げるといふ形の大ざっぱな契約を結んでやっているようです。

## PSIのコンセプト (プライベート・セイフティ・イニシアティブ)

プライベート・イニシアティブをもうひとつ安全対策の方面で考えてみてはどうかと、私は最近考えております。PSI (プライベート・セイフティ・イニシアティブ) という提案です。

安全のためにはずいぶんお金がかかっています。無形のものもずいぶんあります。精神的な苦痛や苦労も含めたら、とてもお金には換算できません。しかし、プライベートなイニシアティブで、もっとも普遍的と考えられるのは、むしろPSIではないでしょうか。

これに、どのように行政が対応していくのかということ。たとえば今回の「土砂災害新法」は非常にいい着眼をされたと思います。私は、講義の中で新法の説明を学生たちにしまして、試験問題も出しました。「自己の居住の利用に供する住宅を除くのはなぜか」。「自己責任」というキーワードが答の中にあれば、当りです。「高齢者対策を重視するのはなぜか」。「災害弱者」というキーワードがあればマルという具合です。

それから「今までの法律と基本的に違うのはどういうことか」という問に対して、「原因対策から結果対策へ」と書けば当りです。講義では「発生源地点対策」から「被害想定地点対策」へと、もっと丁寧に図を書いて説明したのです。

これより先に、阪神大震災の直後に、地震防災対策特別措置法という議員立法がありました。「阪神大震災のような事態に対応する新しい法律を作りたい」と議員から言われて、私はいろいろ選択案を提出しました。「今までのように予知を前提にした法律ではなく、地震発生の予知にける対策よりも、補強とか避難とか救援という、結果の方に焦点を合わせて、対策をシステム化する制度が必要です」と申し上げまして、あの法律ができたのです。

幸いに大蔵省は「筋が通れば、なんでも結構」という理解を示してくれましたので、原案には10項目しか対策事業がなかったのですが、一挙に20項目に拡大したということがあります。

これは、予知は無理ならば被災想定地点対策を充実するもうひとつの制度です。予知を前提としたのは、大規模地震対策法ではありますが、両様あいまってうまくいくという趣旨です。

そういう意味で今回の「土砂災害新法」は、非常にいいところに到達しています。これで初めて完結すると私は理解していますが、その前提には民間の活動、セルフ・ヘルプが当然あるわけです。

環境サミットのアジェンダ21の中では、「セイフティ・カルチャーを醸成すべきである」と言っています。「カルチャー」というのは、「耕す」「培う」という意味です。「培う」というのは大変いい言葉で、「ツチをカウと作物は実る」ということです。昔から「稲を作る」と言わないで、「田んぼを作る」と言います。身のまわりから国土全体までの安全を培うカルチャーが必要ではないかということです。

それから、例の玄倉川のことです。日本河川協会から原稿を頼まれて、親水活動に伴う危険について実際に見て歩こうと思って、川越辺の入間川に行って帰ってきたら、すぐあとに玄倉川のあの事故がありました。その原稿に書いたのは、「親しむ」と「避ける」に「教える」を加えて、三角構造にして対策を考える必要があるということです。「教える」、つまり情報伝達はこれから特に重要になる行政の仕事です。もうひとつは土地の古老であるとか、その地域の自然に詳しい、シェルパのような役割を担う人が必要になります。今年の谷川岳のあの事故からも、ひとつの教訓が残ったわけです。

渓流キャンプの事故の教訓は砂防の判例にもあります。横浜地裁が出した判決の中では、「砂防指定地は公物だから、砂防管理者にはたいていのことのできる」というくだりがあります。砂防指定地が公物というのは勘違いですが、そこまで期待されるのであれば、その期待に応じることが、どのへんまでできるかということになります。行政のリスponsとして、裁判所でのライアビリティじゃなくて、市民へのリスponsということで、どのぐらいのことが可能かということになります。

山地渓流に親しんでおられる砂防の方々のノウハウは、ほかよりもずっと濃いと思われれますので、私も期待しております。

ある研究会で聞いた話ですが、実際のところ、レスキューの当座の費用負担が大変なのだそうで

す。それを一時肩代りしてもらえれば、レスキュー活動も助かるという意見もあります。これも私のイニシアティブに対する課題であると思います。

### 砂防行政への期待

大変おこがましいのですが、いくつか私が考えてまいりましたことを申したいと思います。

土砂総合管理。これは、流域における土砂の収支管理という点では、ずいぶん検討が進んでいるようです。むしろここでは、川に入ってくる土砂だけではなくて、土砂そのものについて考えてみたいということです。とくに「新法」の精神からすれば、砂防行政の側からもっと街づくりに参入されてもいいのではないかと、思います。建築構造と強度の問題、なかでも公益的な施設、高齢者施設、災害弱者施設に関することについてもっと発言権を持たれて、街づくりに参入していくことがあっていい、と思います。これは、時機をとらえた国土整備の問題になると思います。

それから総合斜面管理ということは、私の本の中でもたびたび申し上げておりますが、前に、「建設オピニオン」という雑誌の地下空間活用特集号の巻頭対談で、がけを使った地下駐車場について話をしました。がけは表玄関です。そこに例えば急傾斜地の工法と負担ルールを適用し、「安全性」という、いわば首根っこを抑えます。あとは可能ならばいくらでも地下を掘り進んでいって、採算がとれる範囲で地下駐車場などPFI事業をやってはどうかと、勝手ながら提案させていただきました。立体的土地利用について、斜面一般を扱っておられる砂防の方々に関心を持っていただければということです。

たとえば、モナコの地下駐車場では、海岸に近い道路からトンネルで入ってきて、10層の立体駐車場ががけの奥にあります。その駐車場をリフトでてっぺんまで上がりますと、山岳道路に出られるようになっていきます。観光にも非常に便利だというモナコの例です。六甲山のようなところのグリーンベルト構想の中でいかがでしょうか。

そういうものを取り込みながら、緩慢な形ではあっても国土改造をやっていくということです。

それからもうひとつ。何年か前の『砂防と治水』の中にも書きました「従来の砂防」です。明治30年の砂防法制定以前になされてきた「従来の砂防はこの法律を適用する」という規定が砂防法の中

にあります。

砂防法は、ご承知のように、「治水上砂防のため」という思想で通しておりますが、従来の砂防となりますと、かならずしも治水砂防に限定されないものがあるのではないかと、川と関係なく山を安定させるといって、治山砂防に近くなってくるのかもわかりませんが、それやこれやの土砂対策に砂防法の中で「従来の砂防」という位置づけがなされている。ということは、明治30年以前の歴史的なものを発掘すれば、砂防法で使えるということです。補助もできるし、国の事業としてもできるということになるのではないのでしょうか、ということは何年か前に申したわけです。

私は実態のことはよくわかりませんので、明治30年以前にどんな砂防があったのか、治水砂防からはみ出すものに、どういうものがあり得るのかということを知りたいと思って、『日本砂防史』なども読みました。

新しい事業を興すとしても、資材と工法が変わるだけで、できあがった姿、パフォーマンス（出来上りの性能）として従来の砂防、昔の歴史的砂防に近いものがあればできるわけです。これはおそらく、コンクリートなどは使っていないわけですから、土と木を生かす国土管理ということになるのではないかと。今、期待されているのは、そういう自然に近いものです。近自然工法は、河川のほうではやっていますが、砂防はもともと初めから近自然です。しかし、ここでもうひとつそういう流行に乗ってやることも考えられると思います。

私は、河川の環境整備事業は、ひとつの流行でして、ハードコアはやはり「治水・利水」であると考えています。日本では、古来から環境をよくしようという意識でやってきたのではなくて、おのずからそうなったのです。河川法を改正して、これを3つ目の柱にしたというので、たいへんなさん喜んでおられる。私もご同慶にたえません。しかし逆に、「環境」を主体に河川法ができていたら、直轄事業はなくなっていたと思います。やはり治水利水というハードコアを持っていたからこそ、河川行政がいまだに盤石であるわけです。しかし、治水を軸にした砂防法の周辺にも、もうひとつ「従来の砂防」というのがありうるのではないかと、思っています。

おわりに、「V・ナロード」とレジメに書きましたのはロシア語です。ロシアというお国ぶりはと

もかくとして、ロシア文学やロシア語は好きです。「ヴ・ナロード」という言葉は、マルクス・レーニン主義が出てくる前のロシアの社会主義的な標語で、「人民の中へ」「人々の中へ」という意味です。「役所の言うことは間違いないんだ」「これしかないんだ」と言わないで、まずそういう形で私的イニシアティヴを醸成する。役所は、そこにどこまでおつきあひするのか、というふうにもっとゆったりした気持ちで考えていけば、我々の事業はもっとももっと増えこそすれ、減ることはないと思います。

### 質疑応答

Q PFIは、思ったより普及していないのでは……。

A かなり進んでいると思います。たとえばある市などは、市議員さん一人一人がPFIの構想を持っているというぐらい、いろいろなものをやろうとしています。ですから、「いったい公共性があるのか」とか、「ほんとに必要なのか」ということで、誰が絞るのが問題になってきます。縛るのではなくて、ほんとうに必要なのはどれかということです。あまり散漫になると、みんな絵に描いた餅になってしまうおそれがあります。それが一番心配だと思っています。

先ほど申しましたリスク分担というのがあります。償還不能の事態です。しかし、これはやってみないとわからない面もあります。卒論の発表会では「なぜ今までのサッカー・スタジアムはだめだったのか」とある教授が質問しましたが、「あれはサッカーを知らない人がやっているからこうなるんで、ほんとにサッカーが好きな人が運営すれば、人が集まらないことはありませんよ」と学生が答えて大拍手喝采になりました。そういう情熱があればリスクはそれほど心配ない。それが、似たようなものがあってお互いにバッティングしたり、それから利益誘導や選挙の票集めに使われるようなことになりかねないですね。NGOの活動もそういう危険があると思います。

Q オーストラリアのPFI投資銀行の人と話していたら、日本のPFIはまだ透明性が欠け

ている、と言っていました。透明性がないと、やはり投資銀行とか、入りにくいですね。

A 資金提供側の事業評価システムが非常に遅れています。公共工事では保証会社がそれらしいことをやっていますが、民間事業に対する評価機関は全くないですね。銀行自体がそういう審査・調査をやっていますが、それは表に出ません。表に出るプロジェクト格付け評価機関があればPFIはもっと軌道にのると思います。

Q 日本の経済状態の厳しい中でPFIのファイナンスをかってでるといふ組織や機関は、たくさんあって、心配ないのでしょうか？

A 今までのような不動産担保を主体にした銀行の在り方が問題になって、ひどい事態になっているわけですが、開発プロジェクト面でどこまで資金担保のルール化ができるかということですね。それから証券化という方法もあります。不動産証券、SPCです。発展性のある事業に対してSPCを構築しなければ、一回かぎりですぐに進まなくなってしまうだろうと言ったのですが、大蔵省は常に不良債権処理を先頭に立てて突っ込んできたのです。ようやく去年の2月ぐらいに優良なプロジェクトについてSPCを奨励するというのを、大蔵サイドの議員さんが言い出してやっとわかってきたなと思ったんですけどね。

優良プロジェクトの評価、格付けがあって、それに対する証券化なり、SPCなりが伴ってきて、それで資金調達が進んでいくことが、成功の秘訣ではないかと思っています。

ちなみにPFIに対して、「国の補助はいらぬ」と極言するゼネコンのスタッフの話もあります。また、そのプロジェクトそのものを小口証券化してしまうから、そこでペイすればいいですよというわけです。

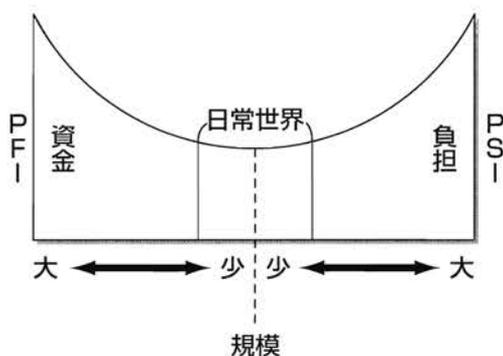
部分的なPFIなら、それは十分ありうると思いますね。国は、コアの部分だけ公共事業で付き合っ、それにプラス採算ペイする事業部分を肩代わりするという形です。それにしても透明性がない、客観的に評価するものがない、というのは問題です。

Q 採算がとれる部分ばかりが興味の対象になっていますが、広い眼で見た時に、償還不能に陥っていても救わなければいけないものとか、たとえばリサイクルの問題に対してPFIが導入できるような事例の仕組みなどについては、公共といいますか、行政の役割として望まれるのではないかと思いますか……。

A 私のイメージでは、PFIは、優良なもの優良でないものの程度の差があるとしても、利益を生むものです。その先のPSIは、もともと償還とかファイナンスになじまないものです。ただし、それはこれまで公共事業と思われてきたのですが、その先にはもっと民間の希望するものがあるということです。

ですから、PFIですべてを律するのではなくて、もうひとつ、はじめから償還とかファイナンスは考えていないPSIというのがある、それがどこでつり合うのかですね。採算性がないとか、希望が少ないと言っても、希望している人が、大切な少数派でもありうるわけです。おそらく市議会あたりでみんなPFIを提案し出したら、利益事業の中でも、うんと儲かるものもあれば、儲からないものもある。初めから儲からないけれど非常に大事だということ、ある少数の人のためには絶対必要というものがあるわけです。こういう姿のプライベート・イニシアティブをどのようにルール化していくのかということですね。

今はPFIだけに目を取られています、現にさまざまな私的イニシアティブがあります。「私的土地利用イニシアティブ」とか、PとIの間にいくらかはめ込むものが出てくるのです。今のところ私は、PFIとPSI



を対応させて、凹レンズのイメージを持っております。やはり、もうひとつのPSIというようなもので対応した構造を作らないと、全体が見えてこないのではないかと思います。

Q 今の私鉄は、みんなPFIのはずですね。

A 柳沢吉保が六義園をこしらえましたのは、自分のお客さんを遊ばせるためですが、今は東京都の公園になっています。何百年か後にPFIみたいになったわけです。しかしそんな悠長なものではなくて、何年、何十年でペイするかどうかというのがPFIなのですが、PFIに似た話はいくらか出てきますね。

Q 仕分けをしてやるべきだと思いますね。従来の公共事業の中にもPFIですんでいるものは、いくつもあるはずですね。

A 基本的には、公共的な事業の範囲が広がって、全体が底上げされるということは、いいことだと思います。問題は、その中でのバッティングとか、競争をどうするのかですね。

Q イギリスは、実際に成功している例のほうが多いのですか？

A 成功した例しか伝わってこないものですから……（笑い）。労働組合がどうしようもなく、やらざるをえなくなったというのはいまよく聞かないという例が上がっています。うまくいかなかった例は、いくらかもありうると思いますね。

行革の中でも、規制緩和の経済効果を出せといわれまして、たとえば、総合設計制度というのがありますが、方々でこういううまく例があると宣伝されていますけども、実はあるデベロッパーに聞きましたら、「いろんな規制の制約なり審査のタイム・ロスとかあって、9割は断念されている。うまくいったのは1割しかない」と言うのですね。

それで、「今できあがったものの総事業費を9倍すれば、経済効果になる。これでいいですね」と言って数字を出したこともあります。

しかし、成功例を作らなくてはなりませんね。

**レジメ (9月5日当日、配布された資料です)**

**☆イニシアティブの所在**

行政は森羅万象のすべてに責任を持つものではない。私人・住民・市民の関心・願望・発言等が先立つべきもの。

広範囲な私的イニシアティブに対する行政側の特化した対応の在り方を見直す。

責任：ライアビリティ、レスポンスビリティ & アカウンタビリティ

**☆官民の役割分化 (→分担)**

関心 (Concern)：散在的～集中的

対応 (Response)：日常的～危機的

動態 (Dynamics)：遠心的(客体)～求心的(主体)  
必ずしも官民がいずれかに分化するわけではない (例：ボランティア活動)。

**☆安全な国土環境形成のための公共費の使い方**

国家的事業：大災害対策、大規模予算の故に完成能力競争

広域的事業：ネットワーク整備、逐次予算化の中で機会均等競争

地域的事業：生活密着性・地域の希望優先、現場直営工事の復活も？

**☆生活利便・生活利益の向上のための負担の在り方**

有料事業・公共企業プラスPFIの登場。

多くの人々が望む施設整備は総て公共性あり。公共事業の定義・枠付けの変化。

償還不能事態の想定。

**☆生活圏の拡大と事故対策・自己責任**

土砂災害新法：原因(発生源地点)対策から結果(被災想定地点)対策へ

親水危険対策：親しむ・避ける・教えるの三角構造  
啓発・情報提供：自己責任を全うさせるための「教えるサービス」

経済合理性：費用弁償システム(抑止力)、救援・補償基金(社会連帯性)

**☆砂防行政の展望**

土砂総合管理：各種指定地～新法による街づくり参入、時機的国土整備

総合斜面管理：立体土地利用・地下空間利用の表玄関、緩漫な国土改造

「従来ノ砂防」の歴史的評価(vs.治水砂防)：土と木を生かす国土管理行政は、人々の中へ(ヴ・ナロード)、私的イニシアティブの醸成へ

**著者略歴**

1938年 生

1960年 東京大学法学部卒業・建設省入省  
官房・全局のほか、環境庁・水資源開発公団等に勤務

1988年 建設省退官(河川局次長)  
住友信託銀行顧問・日本下水道事業団理事・東京大学大学院工学系研究科非常勤講師、国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員・水文水資源学会副会長等を経て

1998年 明海大学・同大学院教授

同 年 国際水法学会(在ローマ)理事

**著 書**

共立出版「水法論」(金沢良雄教授と共著、1979年)

水利科学研究所「比較水法論集」(1983年)

山海堂「論集 水と社会と環境と」(1988年)

同 「公共空間論 水と都市をめぐって」(1992年)

同 「判例水法の形成とその理念」(1999年)

同 「国土の管理と利用」(1999年)

ほか 共著・研究論文等多数