

PPP 研究の枠組みについての考察 (2)

根本祐二

東洋大学教授、PPP 研究センター長

第 6 章 官の決定権問題と民間提案・市民参加

第 7 章 PPP のトライアングル

第 8 章 PPP の経済学的位置づけ

第 9 章 PPP の役割と失敗

前号（「PPP 研究の枠組みについての考察 (1)」）では、PPP の定義、官民公私の概念、分類、構造に関して論じた。

本稿は、第 5 章で取り上げた PPP の構造から本質的に生じる問題としての「官の決定権問題」、その解決策としての民間提案・市民参加（以上第 6 章）、官・民・市民の構造と相互関係の中で PPP の類型を考える PPP のトライアングル（第 7 章）の後、PPP の経済学的位置づけ（第 8 章）、PPP の役割と失敗（第 9 章）を論じる。

第 6 章 官の決定権問題と民間提案・市民参加

第 1 節 官の決定権問題

図 1 は、前号で紹介した公共サービス、民間サービス、PPP の構造の違いを明示したものである。このうち、PPP には、サービス購入型 PFI、業務委託など、民が必要とする収入の支払者が官であり、その源泉が税金である形態と、民が必要とする収入を自らの受益者負担金（料金など）で行う形態、具体的には、独立採算型 PFI、利用料金制度を活用した指定管理者の形態がある。また、両者を混合した類型（混合型 PFI など）も存在する。

この図をみると、PPP の特徴が理解できる。公共サービスは官、市民だけの関係であり、官が市民と直接対面している。また、民間サービスは民、市民だけの関係であり、民が市民と直接対面している。

これに対して、PPP では官と市民の間に民が介在する¹。官は、市民との間で直接活動するよりも、民に依頼し自分の目的を代理して履行してもらう方が費用対効果（以降 VFM と言い換える）が高いと考えるが故に、PPP を用いることになる。この場合、当該活動に関しては、民の方が、より多くの情報を保有しより適切な判断ができることを認めていることになる。

しかしながら、実際には、PPP プロジェクトの開始にあたっては、相対的に適切でないはずの官がイニシアティブを握っている。事業の内容、規模、立地および PPP で行うかどうか、また、PPP で行うとした場合にどの手法を採用するかの一連のプロセスに民が入ることなく、官が一方的に決めている。

官が意思決定することによって、本来であればより高い VFM をもたらさう

るにもかかわらず、低い VFM で止まってしまう可能性が生じる。具体的には、民の自由度が著しく小さい例、事実上の仕様発注の例、民間にリスクを移転しすぎて民間も対応できない例などである。また、PPP に適しているにもかかわらず直営のままとなっている例も指摘できる。

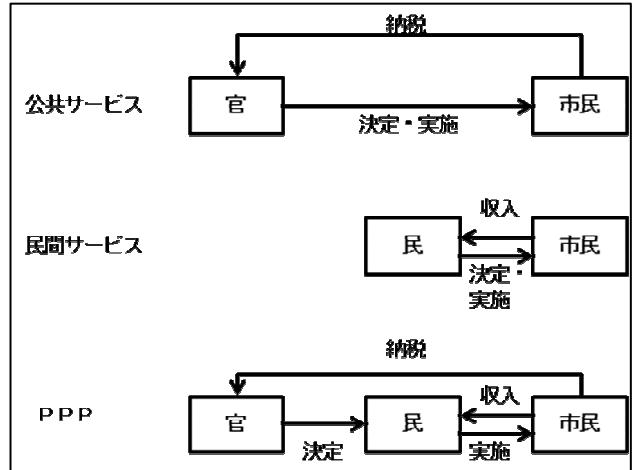
事業自体の意思決定プロセスで民の意向が反映されずに、VFM を発揮するという意味で「劣っている」官の知識のみで決定されるという問題を、筆者は「官の決定権問題」と名付けている。「官の決定権問題」とは、官が市場原理を熟知しないことと、市場原理を知っていても無視あるいは軽視することによってもたらされる。

官の決定権問題の回避の知恵が民間提案と市民参加である。

第2節 民間提案

民間提案は、官の意思決定プロセスにおいてに民間から提案を受ける方法である。民は、民の観点から事業の内容、規模、立地等を考えて VFM が高い提案を行うことができる。その結果、官は自ら考えるよりも高い VFM の PPP 事業を行うことができる。

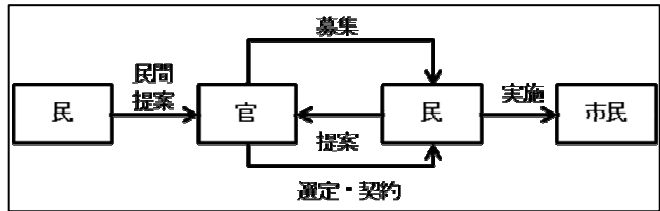
図 1 公共サービス・民間サービス・PPP の構造比較



¹ 官と市民の間に民が介在するという PPP の定義から発生する宿命的な問題が情報の非対称性 (asymmetric information) である。民の能力がないにもかかわらず選択してしまう逆選択 (adverse selection)、民が官の意図どおりに行動しないモラルハザードが発生する可能性がある。

民間提案事業の草分けとも言えるのが、千葉県我孫子市の提案型公共サービス民営化制度である。同制度は市のすべての事務事業を対象にして、市が自ら実施するよりも VFM が高いと考える民間企業、市民団体が自由に提案できる制度である²。すべての事務事業を対象にしたのは、市が対象を絞り込むことを認めると、意識、無意識を問わず、PPP を排除し直営で行おうとする傾向が出ることを避けるためである。

図 2 我孫子市提案型公共サービス民営化制度



民間提案は、我孫子市の他、横浜市（新市庁舎）、岩手県紫波町（サッカー場、情報センター）、神奈川県藤沢市（全般）、神奈川県秦野市（学校・公民館）等において導入され、優れた提案を呼び込むことに成功している。

民間提案の課題は、（１）提案者の知的財産権の保護が不明確であること、（２）提案後の検討プロセスが不明確であること、（３）提案採択後に競争となる場合に提案者が有利にならないこと（むしろ提案費用をかけた分競争上不利になること）である。

このうち（１）、（２）については、自治体が募集要項を定める際に何らかの配慮規定を置くことが一般化しており解決の方向にある。（３）は、入札の一般ルールとの整合性が難しいが、基礎自治体の場合は公募プロポーザル方式（随意契約の一種）を採用することで解決を図っている。具体的には、上述我孫子市では、制度創設当初は、提案が受け入れられた後あらためて公募され事業者が決定される仕組みであったが（図では最初に提案する民と後から提案する民が異なる可能性があることから分けて表示している）、2011年度からは優秀提案者には一定期間の随意契約が認められることになっている。

また、紫波町、藤沢市ではアイデア提案時の優秀者に対して、公募プロポーザル方式による事業者選定時点での総合評価値に加点する方式が取られている。秦野市は、優秀アイデア提案者がその後の検討委員会に特別委員として参加できる権利を与えている。入札方式を採用する場合³でも、横浜市では、アイデア募集に参加しなければ事業者選定募集に参加できない、検討委員会にオブザーバー参加できるという方法を導入している。民間提案者へのインセンティブ付与は政府でも注目されており、行政刷新会議公共

² 世界的には対象事業を予め決める類型が solicited、決めない類型が unsolicited として区分されている。

³ 世界貿易機関(WTO)のルールでは、国、都道府県、政令市の一定金額以上の調達に関しては、当該国で定められている一般ルール（わが国では入札）を採用すべきとされているため、入札を行う必要がある。

サービス改革分科会では検討を要する事項として位置づけられている。

第3節 市民参加

民間提案と並ぶもう一つの手法が市民参加である。ここでいう市民参加とは、受益者としてだけでなく、納税者である市民の意思を官の決定前に把握し反映するものである。

千葉県市川市の市民団体支援制度はいわゆる「1%制度」の草分けである。市は市民団体に対して活動計画を提出させ、提出された計画はHPや広報誌で開示される。市民は開示情報から自分が支援したいと思う団体を選択し投票する。市はその結果に基づいて、当該市民が支払う住民税の1%分を自動的にその団体に助成金として支給する方法である。この制度の特徴は、1%相当に関しては市民が決定しており、その限りで官の決定権問題が生じない点である。

図4は、民間提案と市民参加の関係を図示したものである。官の決定権問題が発生する原因である官の意思決定プロセスにおいて、将来の代理人（委託先等）である民もしくは納税者である市民の意思を反映させる方式とすることができる。

図3 市川市1%市民制度

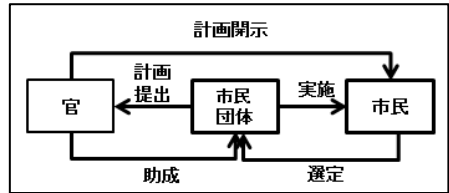
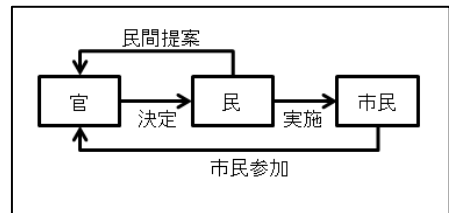


図4 民間提案と市民参加



第7章 PPPのトライアングル

第1節 トライアングルの定義

第2章のPPPの定義で論じたとおり、PPPとは「公共サービスの提供や地域経済の再生など何らかの政策目的を持つ事業」を実施する場合を対象としている。

公共サービスの提供等を誰が担うのかを示すツールの一つがPPPのトライアングルである。これは、スウェーデンの政治学者ビクター・ペストフ氏が、社会福祉サービス分野における地域内のボランティア、民間の有料サービス、政府の公的扶助などの相互関係を明確に記述したものを原型として、筆者が日本のPPPの現状に適用できるように修正・拡張したものである。

これにより、現実の公共サービスがどのような仕組みで実施されているかを把握することができる。以下、図5を解説する。

図の政府セクター、市場セクター、地域セクターは公共サービスの提供主体である。

政府セクターは、国、地方自治体などの公権力を有する機関である。

市場セクターは民間企業である。NPOでも営利事業を行う場合は市場セクターの領域に位置すると考える。

地域セクターは、家庭内の自助、近隣の共助の他、ボランティアを含んでいる。NPOの非営利活動はこの領域に位置する。

三つの主体の性格をより分かりやすく把握するには3本の補助線が有効である。

水平方向の線は、立法、徴税などの公権力を有する【政府】かそうでない【非政府】かという「公権力区分線」である。政府セクターは当然公権力を有するので【政府】であり、市場セクターと地域セクターは【非政府】である。

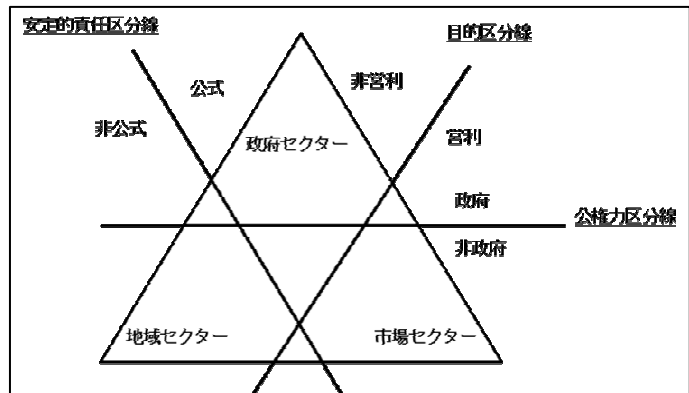
右上がりの線は、【営利】か【非営利】かという「目的区分線」である。市場セクターの目的は【営利】であり、政府セクターと地域セクターは【非営利】である。

右下がりの線は、【公式】と【非公式】を区分している。具体的には、公共サービスを安定的に提供する義務を負うかどうか、特に、資金調達を自立的に行えるかどうかの「安定的責任区分線」と定義付けている。政府セクターと市場セクターは法的義務を負って活動している【公式】の存在であり、常に安定的にサービスを供給する責任が求められる。これに対して地域セクターは、必ずしもそうではない(=【非公式】)。近所のお年寄りを時々買い物に連れて行くのは善意に基づく好ましい行為であるが、都合が悪くなって連れていけないからと言って約束違反で訴えられるものではない。仮に訴えられるなら、料金を受け取る有償サービス(図5では市場セクターの活動)に変えざるをえない。その場合、サービスの本質はまったく別物になっている。

3本の補助線でセクター別の性格が分かる。

市場セクターは「非政府・営利・公式」を特徴とする。効率的に行動できるが、【営利】が目的のため利益の出ないことはできない。【非営利】目的で行動することを強要

図5 PPPのトライアングル



することを期待することもできない。自由主義経済である以上、企業が【営利】を目指すのは当然であり、道徳的な善し悪しとは別次元の問題である。あるサービスを市場において供給できないことを経済学では「市場の失敗」と呼ぶ（第8章参照）。

「市場の失敗」が発生すると十分な公共サービスを得られないので、人々は税金を出し合って政府を作った。「政府・非営利・公式」を特徴とする政府セクターの活動は、市場セクターとは異なり、【営利】を目的とせず公共サービスを提供することが目的である。しかしながら、政府セクターは、公共的な仕事であるがゆえに非効率でも構わないと考えがちであること、費用や効果が客観的に示されないうえに予算や組織の規模が肥大化しやすいこと、目的が曖昧となり公務員が退職後の職の保障を得ることを目的とする天下りなどが起きやすいことなどの「政府の失敗」が起こる（第8章参照）。

これらに対して、「非政府・非営利・非公式」を特徴とする地域セクターは、柔軟に【非営利】活動を実施できる。非市場セクター、非政府セクターの立場を取る人が軸足を地域セクターに置いていることが多いのは、この柔軟さが背景になっていると言えよう。しかし、地域セクター自体は【非公式】の存在ゆえに法的責任がなく、サービスを安定的に提供する義務を負っていない。地域セクターの提供するサービスが安定性を失う傾向があること、また、それを厳しくとがめられないことは、「地域の失敗」（筆者の造語）と呼べるだろう。ゆえに絶対に欠かせない場合は、結局のところ、政府セクターが自ら行うか、市場セクターに委託してバックアップせざるをえなくなる。

三者をネガティブな表現で整理すると、「金もうけ主義の市場セクター」、「親方日の丸の政府セクター」、「気まぐれな地域セクター」とでも言えるだろうか。「市場の失敗」も「政府の失敗」も「地域の失敗」も、それぞれのシステムが内在する本質的な問題であり、一部の例外的な事例をもって、本質的な課題が解決したと誤解しないことが重要である。

第2節 狭義のPPP

三者それぞれに制約があるならば、これらを複合的に活用することによって課題を解決することが必要になる。

PFI や指定管理者制度では、政府セクターと市場セクターとの直接契約によって解決を図ろうとしている。市場セクターである民間企業が契約に基づいて、政府セクターの要求する水準の公共サービスを生産し、政府セクターが税金を原資として民間が生産したサービスを購入するとみなすのである。政府セクターは、自ら供給するか市場セクターから購入するかの選択肢のうちの優れた方を選べばよい。選択肢が広いほど最善に近い主体を選ぶことができる。また、自らも選ばれる側に回ることで、提供者としての政

府セクター自体の不断の効率化努力も期待できる。

政府セクターに任せれば安心だが、市場セクターだと公共性が確保できないのではないかとの懸念は無用である。市場セクターは、サービス購入契約上の義務に違反すれば代金を支払ってもらえないので、必然的に公共サービスの質と量は維持される。つまり、営利目的の民間企業であっても契約によるガバナンスによって公共サービスの提供主体になれるのである。極論すれば、契約を守りさえすれば、公共性に対する高い水準の知識も経験も要しない。この発想の転換によって、PFI などの狭義の PPP が公共サービスを安定的に提供する役割を果たせるようになったのである。

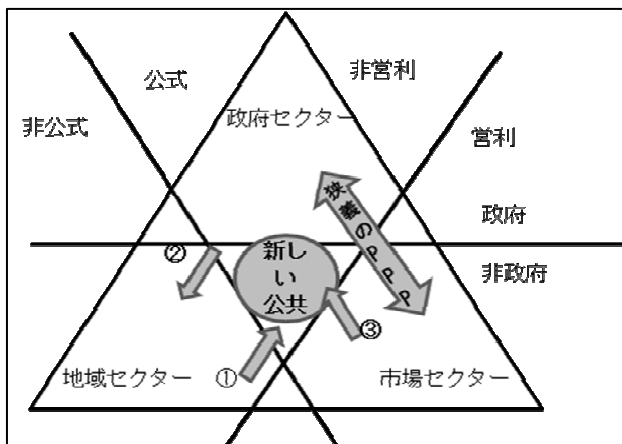
だが、これらの狭義の PPP は契約概念に拘泥しており、契約になじみにくい地域セクターをあまり考慮していないとの批判がある。実際、資産所有や資金調達を含むもっとも責任の重い PPP 形態である PFI では、地域セクターが表舞台に立つことはない。

第3節 新しい公共

ここで登場してくるのが「新しい公共」だ。「さまざまな当事者の自発的な協働」と政府が定義している「新しい公共」は、狭義の PPP の契約概念とは別に、自発性を強調している。

確かに、社会には、市民の自助・共助、ボランティアが広範に存在している。その有用性は否定できない。しかし、先述の通り、契約に基づいて法的に強制できるものではない。そのため、資産を保有したり負債を負ったりすることは不得手だ。実際、現在の日本で、組織の信用だけで資金調達を行っている非営利組織（NPO）はほとんどない。政府セクターと市場セクターの関係が契約概念によって格段に進化した一方、地域セクターと政府セクター、地域セクターと市場セクターの関係にはそれに相当するものがない。「契約になじまない」というのはその通りだが、では、その代わりに、何によって

図6 PPPのトライアングルと新しい公共



安定させるのかの説得力がなければ建設的な議論にはならない。「新しい公共」の議論が目に見えて進んでいるように思えない理由は、公式化の目処が立っていないことである。

筆者は、「新しい公共」の萌芽的事例から、いくつかのパターンを見いだしている。

第1は、地域セクターが公式のハ

ードルを超える例である (図 6 の①)。PFI や指定管理者のような狭義の PPP に参加する場合、NPO だからといって約束を守れなくても仕方がないという言い訳は許されない。政府セクターや市場セクター同様に契約に従う必要がある。指定管理者ではすでに多くの事例が登場しているが、より厳格な責任を求める PFI でも事例はある。千葉市少年自然の家 (PFI) では少年自然の家の教育プログラムの実施を NPO である千葉 YMCA にゆだねている。このカテゴリーでは、政府や市場セクター同様に契約によるガバナンスが適用されている。

第 2 は、政府セクターや市場セクターが公式性のハードルを下げる例である (図 6 の②)。

実例としては、アドプト制度をあげたい。道路清掃や維持管理を地域セクターである市民団体が行うものだ。団体は予め申請して責任を明確化する、政府 (自治体) はその活動を認証し (表示)、必要資材の提供、ボランティア保険の保険料負担などを行うという仕組みになっている。元々米国の活動が日本に導入され、全国に普及していった。ボランティアの気持ちはあるが、実費負担は避けたいし、怪我をするのも困るという住民の気持ちを上手に引き出す方法として位置付けられる。契約を結ぶので、公式にかなり近いが、長期的な義務を負うものではなく、万一安定的にサービスが提供されなくなっても、政府セクターが代替の地域セクターをみつける、少なくとも、政府セクターが自ら実施することによってサービスの中断リスクを最小限にとどめられることを想定していることが前提になる (この意味で「公式性のハードルを下げる」と表現している)。

外部からは見えにくい地域のきずなを担保にするマイクロ・ファイナンスもこの類型と考えられる。通常の金融では信用力が不足し調達できない場合でも、債務者である地域セクター相互の信頼関係が深い、言い換えると「隣人の相互監視」(peer pressure) システムが強固な場合は、融資を返済しないことで地域セクター内部のペナルティを課されることが実質的に担保として機能する。バングラデッシュのグラミン銀行、イタリアの組合相互保証システム (CONFIDI)、日本でも神戸の震災復興経験のある企業グループ、諏訪の電子部品の中小メーカーのグループに対する融資など、共同体意識の強い事例で実績がある。

以上は、政府セクターや市場セクターが通常取引に求める条件とは別の緩やかな条件を適用していると言える。

第 3 は、営利目的である市場セクターの行動原理を維持したまま、目的を非営利に移動させる形態である (図 6 の③)。社会起業家や非営利型株式会社だ。例えば、東京都千代田区で老朽公共施設を借り受けて NPO、ベンチャー支援に役立てる施設「ちよだ

プラットフォームスクウェア」を運営するプラットフォームサービス株式会社は、配当を行わず利益を地域内に再投資することを定めて株式を募集した。これらは、「非政府・営利・公式」の市場セクターが「非営利」のハードルを越えることとみなせる。すべての企業の目的を「非営利」に変化させることはできないが、一定の確率で社会起業家や非営利型株式会社が誕生することは期待できる。

以上の通り、「新しい公共」は理念的に推進するよりも、現場の細かな知恵で少しずつ積み上げていくべきものである。緩やかだが、その動きは確実に生じているようである。

これらが行き着く先はともに「非政府・非営利・公式」の領域である⁴。三角形の真ん中の部分の領域もしくはそこに移動することを「新しい公共」と名付けるとすれば、契約概念を旨とする狭義の PPP とは明確に概念を区別することができる。

こうした「新しい公共」が公共サービスの担い手として適していることは定義上当然である。だが、公共サービスのニーズに比べて十分な量を提供できないだろうという大きな問題がある。特に、多額の資産・負債の増加を伴う公共投資や長期の運営義務などを「新しい公共」で担うことは非常に難しい。結局、公共サービスの多くの領域は、引き続き、政府セクターと市場セクターが参画する PFI や指定管理者など狭義の PPP が担い、身近で小規模な領域は新しい公共が担うという役割分担をすることが必要不可欠である。このように、それぞれの主体には一長一短がある。必要なのは得意技を交換して弱点を補い合うバランス感覚とパートナーシップの精神であり、公共事業、民間ビジネス、PPP のいずれかが常に最善という教条主義ではない。

第 8 章 PPP の経済学的位置づけ

本章と 9 章では PPP の経済学的な位置づけを初学者向けに整理する。

伝統的な経済学では、市場メカニズムが円滑に機能している場合に最適な資源配分がなされると考える。この場合は、政府が関与する必要はないので、政府の活動の全部または一部を民間が代替する PPP も必要ないことになる。

しかしながら、市場メカニズムが十分に機能しない場合が存在する。経済学ではこうした場合を「市場の失敗」と名づけ、そうした失敗を補完するための政府の役割を認めている。「市場の失敗」は PPP に正当性をもたらす経済学的根拠となる。市場の失敗には、公共財、外部性、自然独占、情報の非対称性などの類型がある。

⁴ ペストフは association と呼んでいる。

第1節 市場の失敗

(1) 公共財

公共財とは、非排除性⁵、非競合性⁶の性格によって規定される財であり、両者の性格をともに持つ純粋公共財⁷（国防、一般道路等）は市場では供給されないため、政府が供給すべきこととされる。公共財に関連した概念として価値財及び地方公共財がある。価値財（メリット財）は、市場によって供給可能な私的財であっても、社会にとって価値があると判断されるならば、その財の供給を市場に全面的に任せるのではなく、消費者主権に制限を加えて政府が介入し、その供給に政府が責任を持つことが望ましいとされる財である。教育、福祉、医療、公営住宅、スポーツ振興、国際交流事業、学校給食、図書館、博物館など非常に多くの政府サービスは価値財として位置づけることが可能である。市場の失敗が発生した（もしくは発生しそうな）場合に事後的に対処するのではなく、政府が計画的に供給できるので政策になじみやすい。しかしながら、市場メカニズムが働かない状態で供給を決定しうるので、政治的な圧力にさらされやすく肥大化傾向をもたらす。

地方公共財（local public goods）とは、国防、外交など便益が全国に及ぶ公共財（＝全国的公共財（national public goods））と異なり、一般道路、消防、通常の犯罪の取り締まりなど便益が狭い地域にとどまる公共財を指す。地方公共財は、中央政府は進んで供給しようとしないうるために地方政府が決定する必要がある。しかしながら、価値財同様に、地方の政治圧力にさらされやすいので、安易に供給され肥大化する傾向が生じる。

公共財は PFI、指定管理者、市場化テストなど公共サービス型 PPP の根拠となる概念である。しかし、公共サービス型 PPP の対象は経済学上の公共財よりもかなり広いのが特徴である。たとえば、PFI 法で定義されている公共施設等は以下の通り私的財として供給されることの多い施設も含まれている。

- 1 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設
- 2 庁舎、宿舍等の公用施設
- 3 公営住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設
- 4 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設

⁵ ある財の利用から他の消費者の利用を排除することが不可能か、あるいは技術的に困難、排除費用が膨大であること。

⁶ 同じ財を同時に複数の消費者が消費できること。

⁷ 両者の片方だけを有する財を準公共財という。

(2) 外部性

外部性とは、「ある経済主体の活動が市場を経由しないで他の経済主体に及ぼす影響」と定義されている。典型的には、生垣による地域の美観創出（それに伴う交流人口の増加）、大気汚染などの公害などが該当する。プラス効果が生じる場合を外部経済（もしくは正の外部性）、マイナス効果が生じる場合を外部不経済（もしくは負の外部性）と名付けられている。

外部不経済が生じている場合は、発生の抑制や被害の補償等の本来負担すべき費用を除いた低廉な費用で供給されているので、相対的には過大に供給される。そこで、発生原因を法的に規制したり、税金を賦課することで供給量を削減する。

また、逆に外部経済は、それによって得られる社会的便益を発生主体が享受しておらず、過少にしか供給されないので、補助金を出したり税制面で優遇することで、供給量を増加させることが是認される。たとえば、補助金を出して雇用効果や地元企業への技術移転効果の高い民間企業を誘致することである。初期において優遇することは、民間企業における先行投資と同じであり、妥当な期間内に投資回収が可能であることを示すことができれば是認される。外部性は、公共資産活用型 PPP、規制・誘導型 PPP の根拠となる概念である。

(3) 自然独占ほか

ある財の生産の固定費が膨大な場合、生産規模が大きいほど低い価格で供給できる（規模の経済）ので、先行企業が有利になり小規模企業が淘汰される現象が生じる。これが自然独占である。独占企業はその立場を利用して価格の引き上げや供給量の縮小、差別的な供給を行うことが可能になるため、公共サービスとしては不都合が生じる。こうした独占の弊害を排除するために、政府による介入が認められる。政策手段としては、独占禁止政策、価格政策（公共料金）、公有化（地方公営企業）などが用いられる。自然独占は地方公営企業の根拠となる概念である。

以上の通り、市場の失敗を補正することが政府の役割として認められている。政府自ら公共財を供給する（一般道路、国防など）、外部経済性を発揮するための規制・誘導（観光振興、商店街再生など）、独占に対する公営企業化・規制強化である。このほか、所得再分配機能も政府の役割として認められている。

第2節 政府の失敗

しかしながら、同時に政府にも失敗がある。

政府の失敗は論者によってさまざまな表現や分類があるが、一般的に指摘される論点として、前章で記したとおり、公共的な仕事であるがゆえに非効率でも構わないと考え

がちであること、費用や効果が客観的に示されないために予算や組織の規模が肥大化しやすいく、目的が曖昧となり公務員が退職後の職の保証を得ることを目的とする天下りなどが起きやすいくことなどがあげられる。

こうした政府の失敗は、以下の理由によって発生する。

- ・目的の非客観性（利益不要、公共の曖昧さ）・・・民間企業の利益と異なり明らかな成果指標がないため、恣意的に自分の行動を合理化できる（天下り機関に「適切な人材」と言わせる）
- ・財政面での特権（徴税権や公債発行権）、行政面での特権（立法権（含む条例）、規制権）・・・民間企業では利益がないと、新商品の開発、単価の引き下げ、営業費用の削減、広告等の自助努力をするしかないが、政府は特権を有しているため、自助努力しなくても特権行使に依存することが可能

しかしながら、本来政府の目的は多様で定量的に把握できないものも含まれていること、財政面、行政面での特権を与えなければ市場の失敗はカバーできないことを考えると、これらの失敗は、政府の存在意義そのものから発生する不可避的なものである。

このように、「失敗」とは、システムに内在し不可避的に発生するものであり、個人の能力不足や不見識・不祥事とは別物である。失敗しない市場がないのと同様に、失敗しない政府もないと考えるべきである。

第3節 大きな政府と小さな政府

1、2 節では、市場の役割→市場の失敗→政府の役割→政府の失敗を論じてきた。市場の失敗を重大視する考え方は政府の役割を重視する。いわゆる大きな政府の発想である。一方、政府の失敗を重大視する考え方は市場の役割を重視する。いわゆる小さな政府の発想である。

歴史的には、英国の 1970 年代までに企業国有化による雇用維持を柱とした労働党の政策が大きな政府と表現され、その後のサッチャー政権の国営企業民営化による市場活力による雇用創出が小さな政府と表現されている。大きな政府と小さな政府は英国に限らず、多くの国家において経済政策の 2 大潮流である。

我が国でも、2000 年代前半の小泉純一郎政権は、それ以前の自民党（中心の）政権の大きな政府と決別し小さな政府の政策を推進したと言える。大きな政府と小さな政府という異なる経済政策の背景には、市場の失敗を重大視するか政府の失敗を重大視するかという経済学上の考え方の違いがあることが分かる。

だが、「市場は失敗するものだから政府が重要だ」という考え方と、「政府は失敗するものだから市場が重要だ」という考え方は、いずれかを先験的に正しいと考える点では

共通している。政治的なスローガンとして分かりやすいが故に、ともすれば政府か市場かという単純な二分論が展開され、地方選も含めて選挙結果に反映され経済政策を左右してきた。

第9章 PPPの役割と失敗

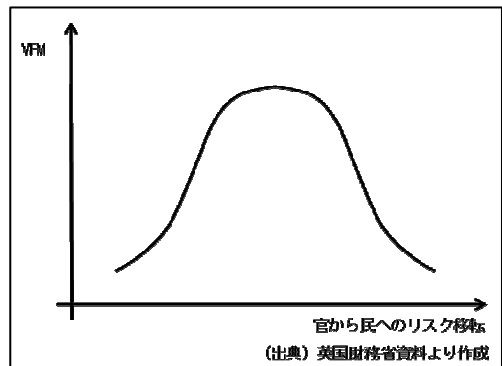
第1節 PPPの役割

これに対して、サッチャー政権以降の英国で展開されはじめた PPP は政府か市場かという単純な二分論から脱却した。1992年に導入された PFI では、政府が提供する場合と市場が提供する場合の費用（もしくは費用対効果）の差を VFM(Value For Money) という客観的な指標で示す方法を開発した。

この発想は、政府か市場のいずれか適当な方をケースバイケースに選択し、市場が優れている場合は市場が生産する公共サービスを政府が購入（サービス購入）すればよいという考え方である。事業ごとに優れた方を選択する、政府が劣っていれば優れた民間に生産してもらいそれを購入すればよいという発想は政策の世界に革命的な変革をもたらした。その後、市場化テストなどの他の PPP 手法にも取り入れられ、今や政策の一般ルールになっているともいえる。

図7は、PPPで一般的に用いられるVFMの概念を援用して、ある事業の提供形態を変化させた場合のVFMの変化を表したイメージ図である。横軸は事業の役割分担を官から民へ変化させている。縦軸はそれぞれの役割分担におけるVFMを図示したものである。この図では、官から民へのリスクを半分程度移転した形態を選択することが妥当であることを示している。

図7 官民のリスク移転とVFMの関係



このように、PPPはそのケースに最適な役割分担を選択するので、市場や政府に全面的に依存すると失敗する場合でも、PPPによればその発生が回避される、少なくともその可能性が高いということが出来る。PPPが社会的に有用であるという意味は、まさにこの点にある。

第2節 PPPの失敗

だが、PPPにも失敗がある。以下では、市場の失敗、政府の失敗と並ぶ概念である「PPPの失敗」を分析する。なお、ここでいう失敗は、一般的な経済学の表現にならい、事業

としての破たんではなく「最適な状態から（著しく）かい離れた状態」と考える。

(1) 目的設定の失敗

第1の類型は目的設定の失敗である。PPPでは、官が目的を設定し民が全部または一部を実施する。まず、公共サービス型 PPP では公共サービスの提供自体が政策目的であるためその決定は当然に官が行う。公共資産活用型、規制・誘導型 PPP では、官は、公共資産の売却・貸与、規制・規制緩和、補助金の支給、税制上の優遇措置等で民の活動に関与するが、その関与の理由である雇用維持、産業振興、交流人口増加などは政策目的そのものであり、その点においては、官が主体的に目的を設定していると考えることができる。

この目的設定自体が誤っている場合、仮に、当該 PPP プロジェクトが順調だったとしても失敗と評価すべきである。

公共サービス型 PPP では、本来不要な事業を公共サービスとして維持しつつ、それを PPP として提供している場合が典型例である⁸。

公共資産活用型 PPP では、不動産価値のある公有地を高密度に使わずもしくは広く住民に開放せず、特定の公的機関の用途のために一部だけを使うような場合⁹が該当する。廃校舎のごく一部を市民利用施設として維持している例なども同様である。いずれも、納税者の目には失敗とは認識されないため見過ごされることが多い。

(2) アンバランスの失敗

第2の類型はアンバランスの失敗である。目的設定自体は正しくても、官民の役割分担の設定が間違っていると VFM が最大化しない。民が不得意な仕事を民に押しつけると事業として破たん¹⁰する可能性が出てくる。これが、民へのアンバランスの失敗である。また、さらに多いのは、民に得意な分野を分担させていない官中心の役割分担¹¹（官へのアンバランスの失敗）である。これは、目的設定の失敗同様、納税者の目には失敗に見えないことからより深刻な問題をはらんでいる。

⁸ 老朽化した国民宿舎に指定管理者を導入した場合、年間経費は圧縮されていて見た目上は改善している（VFM>0）。しかし、市場でも供給され、受益者負担が可能な国民宿舎は、公共財とはいいがたく、本来は民営化（全てを民に移転する）するか、引き取る民間がいなければ（市場では成り立たない）廃止する選択が妥当だと思われる。

⁹ たとえば、東京・六本木の政策研究大学院大学 PFI である。この例では、機関自身の運営には何ら支障はなく PFI 事業としても成功しているが、六本木というきわめて高い不動産価値を有する国民の財産が、事業期間中余剰を抱えたまま維持されるという意味で「失敗」と評価すべきである。

¹⁰ PFI 初の破たん案件であるタラソ福岡のケースが該当する。当時民間事業としても採算確保が困難なタラソセラピー事業を民にゆだね、その市場リスクを民に移転したが、リスクが顕在化して顧客が十分に集まらず SPC が破たんした。リスクに対応できない事業が破たんすること自体は市場原理が正常に機能した証だが、その結果、タラソセラピー事業が中断したのは市場の失敗と言える。

¹¹ 給食センターを委託、PFI 化しながら調理業務は公務員の調理師が引き続き担う場合である。民間調理師であれば施設を使用しない時間帯にも調理師としての技能を生かして他の施設への配食用の調理を行うことができるので費用を割安にすることができる。

(3) 非競争の失敗

第3は非競争の失敗である。市場メカニズムは、財・サービスの供給が参入自由の状態で行われることでその効果が発揮される。競争状態がない、もしくは著しく競争制限的な条件の場合は、市場メカニズムが働かず、他に VFM のより高い提案があったとしてもそれが排除されてしまう。公募を経ずに自治体の外郭団体に指定管理者を委ねる、地元企業だけに参加を認めるもしくは著しく優遇する等の例が該当する。

(4) メッセージの失敗

第4はメッセージの失敗である。一般的な PPP は、官は民に対して官が実施してほしい条件を整理した募集要項を提示し、民はそれに対する（その条件を満たした上で最も評価の高くなるような）提案を行うことで成り立っている。メッセージの失敗とは、本来官が望んでいた条件が募集要項に上手に表現されておらず、民が表面的なメッセージから最善と判断して提案した内容と齟齬がある場合に発生する。

たとえば、目的には、地域活性化、景観保全、バリアフリー、にぎわい創出など複数の目的が記述されているながら、選定は価格の安いものが選ばれる方式（一般競争入札など）を採用しているケースが該当する¹²。もし、景観保全を重視して、価格は少し高いが景観保全のレベルが非常に高い提案を誘導したいのであれば、そうしたメッセージが募集要項に表現されていなければならない。このように目的が複数あって相互の順位が重要な意味を持つ場合は、価格以外の要素を選定基準に入れる総合評価方式を採用し、評価の配点を十分に議論しておく必要がある。

昔から公共サービスには複数の目的が存在するが、一般競争入札では結局のところ価格のみでしか評価できない。複数の目的を定量的に評価できるようになったのは、総合評価方式が導入されて以降であり、わが国ではまだ 10 年程度の実績しか存在しない。逆に言うと、総合評価を取り入れる以上、複数の目的を定量的に評価し、中には劣後される目的が生じるという痛みを伴う判断が不可欠になると言うことができる。

(5) ガバナンスの失敗

第5はガバナンスの失敗である。上記の一連の失敗がなく、VFM の高い提案が選定されてそれを反映した契約が締結されたとしても、その通り実行されない場合を指す。契約の内容があいまいで正しく理解されない、適切にモニタリングされていない、契約

¹² 東京・汐留の旧国鉄清算事業団跡地の再開発は国鉄債務の削減が重視され、地域全体のデザイン上の統一性は条件として課されなかった。そのため、買取者は自分の敷地の面積や形状の範囲での最適化を行うことになり、結果的に街全体としてのバランスが崩れた。

の履行が不十分でもペナルティが不明確であるため課せないなどの例である¹³。PPP の 2 大原則の一つである「契約によるガバナンス」が正しく機能させることが重要である。

第 3 節 PPP の失敗の解決

以上の通り、PPP の失敗は、官の募集要項の段階ではほぼすべて発生しているといえる。言い換えると、失敗しない募集要項を作成することができれば、かなりの程度 PPP の失敗を回避することができる。

第 1 の目的設定の失敗に関しては、実施しようとしている目的の妥当性を客観的に論証し、明確に記載することが必要になる。その際、複数の目的を羅列するではなく、優先順位を付ける必要がある。

第 2 のアンバランスの失敗に関しては、官民の役割分担を明確かつ合理的に仕分けることで避けることができる。民間提案制度や方針公表後の競争的対話¹⁴の実施により、目的となる事業のうち民が不得意なものを外し、民が得意なものを取り込めるようにすることによって自動的に達成できる。

第 3 の非競争の失敗に関しては、競争性を高めることにつきる。競争性があったとしても、資格を厳しくしすぎるなどの方法によって実質的に競争性を制限することも避けなければならない。競争を厳しくすると外郭団体や地元企業が取れないという理屈は、納税者の犠牲で保護するという意味で筋違いだ。堂々と仕事を受注できるような競争力を高めるための育成方策で対処すべき問題だろう。

第 4 のメッセージの失敗は、目的と募集要項の整合性が重要である。第 1 の目的設定の失敗が生じないように、複数の目的の優先順位を十分議論したとしても、それが募集要項上反映されていなければメッセージとしては伝わらない。提案者は募集要項に盛り込まれた総合評価の基準をみて高い得点を得られる提案を行う。その評価のウェイトに優先劣後を反映させる必要がある。前述の例では景観保全とバリアフリーをそれぞれ何点与えるかという判断が必要になる。皆が 100 点を主張すればまとまらない。何を劣後するか（我慢するか）のぎりぎりの判断が求められるようになる。

第 5 のガバナンスの失敗は、情報の非対称性のモラルハザードを防ぐ方法であるモニタリングやインセンティブの工夫で対処する。たとえば、KPI (Key Performance Indicator、目的を少数の客観的に把握可能な指標で表現して、その指標の達成度だけで

¹³ 埼玉県ふじみ野市の市民プールでの女兒死亡事故では、市の委託先の事業者が禁じられていた再委託を行い、現場にはアルバイト監視員しかおらず、国の安全基準通知も現場まで到達していなかったというガバナンス上の問題が原因であるとされた。

¹⁴ 募集者と提案者が直接対話し条件に反映できる場もしくは場を設定することの総称。欧米では広く調達全般に用いられている。どの提案者にも同じ権利を与えることで競争性と公平性を担保している。我が国でも PFI や業務委託（兵庫県加西市）などで導入例がある。

管理する) ¹⁵は有効な方策である。

以上の通り、PPP の失敗は、市場の失敗や政府の失敗同様にある程度必然的に発生するものであるが、PPP の現場で導入されているさまざまな知恵を活用することで、かなりの程度発生を抑制することができる。また、そのカギは PPP 事業を開始する際に一般的に用いられている募集要項の質にあることが分かる。

東洋大学ではこうした問題意識に基づいて 2006 年度の開設当初より募集要項の作成演習を必修科目の中で取り入れている。履修者が複数のチームに分かれて、任意の現実地域を想定しその課題を解決する提案を募集する募集要項を作成し、教員が評価基準に基づいて評価するものである。あらかじめ作られた募集要項に対する提案を競うコンテストは多くの大学で取り入れているが、募集要項自体を作成するコンテストは世界で唯一である。その後に行われる提案コンテストは、募集要項を作成するコンテストで優勝したチームが有利になると考えられるが、過去、そのチームが提案コンテストでも優勝した例はない。募集要項作成時に込めた真意と実際に出来上がった募集要項の表面には違いがあり、表面通りに採点すると、真意に基づく提案が高い評価を得られないためである。ねらいを明示したシミュレーションですら真意を正確に表現できない。募集要項の作成はそれほど難しいのである。

東洋大学では、今後も、この募集要項コンテストを通じて、実践的に最適な募集要項を作成するノウハウをブラッシュアップしていく方針である。

参考文献

- 大山道広(2011)「公民連携の経済理論」、『東洋大学 PPP 研究センター紀要』創刊号 p3～18
- 根本祐二(2010)「公民連携におけるパートナーシップ考察(ディスカッションペーパー)」、『東洋大学 PPP 研究センターレポート』No. 008
- 根本祐二(2011)「PPP 研究の枠組みについての考察(1)」、『東洋大学 PPP 研究センター紀要』創刊号 p19～28
- 蔵田幸三(2011)「日本における民間提案型公民連携制度に関する一考察」、同上 p52～74

¹⁵ たとえば、東京都版市場化テストの職業訓練校では、卒業後一定期間の就職率が KPI とされた。職業訓練校の目的が就労支援になるのであれば、その成果を端的に示す指標である就職率だけを管理し(出口管理)、過程は提案者の自由に任せるという発想であり、民間の創意工夫が発揮されるとともに、官のモニタリング費用を大幅に削減することができる。