

民間化における公共性の相対化問題

PFI、指定管理、第三セクター等の民間化政策では、「公共の福祉の増進」を実現することに関しても、私的自治の原則、契約における信義則、取引の安全等、私法上の規範によって、「公共性が相対化」されることを前提とする性格を持つことをまず認識する必要がある。

たとえば、多くの市町村等基礎自治体に密接な関係がある指定管理者制度を例にとると、指定管理者に委ねることで公の施設の目的が実現し、公共の福祉の増進に資するか否かの判断がまず重要となることは言うまでもない。もちろん、この判断は一過性の増進ではなく、公の施設の機能として持続性を確保できるかも同時に重要なポイントとなる。たとえば、民間企業は、第一義的に投下した資本の増殖を図り自らの持続的発展を実現することを本質とする組織体である。これに対して、前述したように地方公共団体は公共の福祉の増進を実現することを本質としている。この公共の福祉の増進が、民間企業等に公の施設の管理を委ねても実現できるか、どの程度実現できるかが判断ポイントとなり、同時に民間企業等と連携することは民間の知恵等を活用し、公共サービスの質的改善や効率化を図ることが重要となる。そのため、公共性の相対化、すなわち民間企業等に一定の自由度を提供しつつ、目的たる公共の福祉の増進を実現できるか、民主的コントロールとしての判断が必要となる。

公の施設が担う目的の公共性の程度を、数値で直接的・接待的に測ることは困難である。このため、目的の公共性に関しては、地方公共団体の首長や議会の民主的コントロールに委ねることになり、その判断に裁量権の逸脱や乱用がない限り、基本的に目的の公共性は確保されていると見なされる。地方公共団体等、公共部門にサービス提供を独占させることを法定している場合は別として、公の施設の機能が公共性の目的となっているか否かは、当該地方公共団体の地域における公共の福祉の内容とレベルも含めて「地方自治の本旨」に基づいて自ら判断すべき事項となる。したがって、民間化をなぜ実施するのか、実施が公共の福祉の増進に繋がる具体的経路は何かについては、定性的かつ民主的な判断に依拠せざるを得ない。ただし、この点については、①民間に委ねる以上、そこには行政が直接担う場合の公共性の絶対性確保ではなく、公共性の相対化が認識される必要がある。民間の創意工夫により、住民への厳格な公平性・持続性確保を最優先とするのではなく、サービスとしての一定の差別化や限定性は許容することが求められる。その許容範囲を明確にしたうえで、公共性の判断を行うことが前提であり、仮に公共性の絶対性を確保すべき施設やサービスであれば民間化自体の選択を避ける必要がある。さらに、②定性的なだけに地方公共団体が十分な説明責任を負うことへの認識である。そこでは、定性的かつ民主的な判断を行った根拠となるプロセス情報の開示も含めて、積極的に行うことが求められる。特に、地方公共団体の場合は、雇用確保、地元企業との関係等、地域政策と密接に関係するため、指定管理移行後に地域政策の課題がリスク化しないようにプロセスも含めた透明化が重要となる。なお、指定管理者制度に移行した後に、移行したことに関する是非について指定管理者側に意見等が寄せられる場合も少なくない。こうした政策判断への意見は、地方公共団体側が責任をもって対処する必要がある。この点に関連し、公の施設の管理運営というプロジェクト単位の判断と、地域の雇用や企業への配慮といった地域政策としての判断を分けながら整理する。なぜならば、プロジェクト単位の判断は指定管理者制度内のスキームの問題であり、地域政策は所得配分や資源配分といった公共政策全体の問題だからである。このため、後者については指定管理者制度導入により生じる課題を他の政策選択で補完することはできないかなどを検討する。民間化においては適正な自由度や民間企業等の独立性・自立性を大きく阻害する内容では成果は期待できず、公共性の面から大きく制約する必要がある場合は、直営や管理委託等の他の手段を選択すべきである。