

【PPP2006: No.3-(1)】

PPP政策のデザインとモデル(1): PPPのデザイン(公共選択)

政策は、大きくデザインとモデルから構成される。デザインとは、大きな理念系を意味する。PPPの場合、行政による公共サービスの独占形態を見直し、行政と民間(企業・住民等)が共に考え共に行動する中で公共サービスの効率性と質的向上を実現することがデザインである。こうした理念系たるデザインを現実に展開するため、制度や手続き等を具体的に描くのがモデルである。政策を考える場合、このふたつを区分けし検討する必要がある。2006年度のPPPニュースとして、PPP政策のデザインとモデルについて総括することからはじめたい。

まず、PPP政策のデザインを如何に考えるかである。政策を考える基本アプローチには、いくつかの考え方がある。そのうちのひとつが「市場モデル」である。市場モデルとは、経済主体としての政府・企業・家計(住民)を念頭に置き、相互の活動を通じて政策の起点・発展・帰着のプロセスを検討する方法である。市場モデルは、さらに「厚生経済アプローチ」と「公共選択アプローチ」の二つに分けられる。この二つの違いは、政府・企業・家計(住民)という三つの主体の性格を如何に認識するかにある。同じ市場モデルでも前者の「厚生経済アプローチ」は、家計(住民)と企業は自己利益を徹底して追求する主体であり、自らの利益を最大化する合理的存在と位置づける。このため、両者は基本的に利己的な存在であり、公共性や社会全体の利益を追求することはないと考える一方、政府は無私の行動主体として、公共性や社会全体の便益を最大化させる行動を担うと位置づける。すなわち、厚生経済アプローチでは、公共性を担う主体は政府のみであるとしてモデルを形成する。このため、厚生経済アプローチでは、官と民を明確に分ける制度設計(公務員と民間人、公会計と企業会計、公法と私法等の区別)が行われる。したがって、厚生経済アプローチでのパートナーシップは、官は指示する人、民は作業する人のデザインの下、民間は官の指示の通り公共サービスを作業として実施し、官の指示に従って実施すれば民間の責任は解除されると同時に、期待した通りの公共サービスは提供されたはずだという仮定の下に展開される。そこには、民間の創意工夫はほとんど存在しない。

これに対して、「公共選択アプローチ」は、家計(住民)と企業が自己利益の最大化を合理的に求めるだけでなく、政府も自らの利益を追求する主体として位置づけられる。このため、厚生経済アプローチとは異なり、政府は公共性や社会的純便益を追求する主体ではなく、利己的主体として認識する。その際、政府はさらに政治家、官僚等に細分化して認識され、それぞれが利己的に自己利益拡大を迫ると考える。それでは、「公共選択アプローチ」において公共性は誰が追求するのか。その答えは、政府・企業・家計(住民)の関係を如何に形成するか、すなわちネットワークである。

PPPを考える場合、政府・企業・家計(住民)という主体で役割を決めるのではなく、政府・企業・家計(住民)の三者関係を責任と役割で関係づけることが重要となる。その責任と関係の中で創意工夫が発揮される。

【PPP2006: No.3-(2)】

PPP政策のデザインとモデル(2): PPPのデザイン(パートナーシップ)

PPPのデザインの中核は、「パートナーシップ」にある。しかし、パートナーシップの言葉は、新しくはない。1980年代の中曽根内閣時代に取り組まれた「第三セクター」もパートナーシップのひとつである。しかし、必ずしも良好な結果を生み出しているとは言えない。80年代、日本で活発化した第三セクターに代表される「民活」は、前述したように観光施設、工業団地、住宅地開発等、官と民の中間領域を主な対象としてきた。加えて、官と民の協働において、明確に「官」と「民」を区別し相互の「共通の言葉」や「評価軸・責任分担の共有」など十分なネットワークを形成しないまま展開したため多くの問題を発生させてきた。厚生経済アプローチに基づく二分論、主体論としての社会経済制度の中で形成されたパートナーシップであることから、官民関係の本質に変化はなく、「官は指示する人、民は作業する人」の区分の上でガバナンス構造が形成されていた。

こうした80年代のパートナーシップに対して、PPPの対象とする協働領域は、いわゆる「純粋公共財」や「準公共財」を含む領域に対する協働の実現と協働そのものに対する官民の行動原理の変革を前提とする。PPPにおけるパートナーシップは、官の領域そのもの、公共サービスそのものを「共通の言葉」で語り協働する仕組みである。日本でこうした取り組みの成果を拡充することに対して、法律や会計等官と民を隔てる二分論、主体論的制度に一元論、関係論的思考を盛り込めるかも重要な課題となる。PPPにおける「パートナーシップ」は、「官と民とが共に考え共に行動すること」を本質としている。共に考え、共に行動するためには、官と民が共通の言語で語り合い、互いに水平的な信頼関係を形成し、共に役割と責任分担を明確にする枠組みづくりが不可欠であり、そのための法制度も含めた環境整備を進める必要がある。

英国ブレア政権では、サッチャー政権以降のNPMの取り組みを評価しその成果を踏まえた上でさらなる民営化政策を進めると同時に、行政、企業、住民のパートナーシップを重視するPPPの考え方を柱とした政策を展開してきた。日本の地方自治体でも行政の効率性を高める努力と同時に、地域とのパートナーシップのあり方を再構築する動きが高まりつつある。NPMが国や都道府県に馴染みやすいのに対して、基礎自治体で住民と直接接している市町村ではPPPの考え方がより身近なものとなっている。その理由としては、第1にNPMがプロジェクト(事務事業)を視点の中心とするのに対して、PPPはネットワークを重視する視点が加わること、第2に基礎自治体ではネットワークを通じた住民参加の効果が都道府県に比べて直接的に生じやすいこと、第3に都市部以外では、パートナーシップを組む相手として企業の存在が制約的であり、住民をパートナーシップの相手としてより重視する必要があること、などが上げられる。

PPPは、多様なモデルを形成している。しかし、その根底にあるデザインはひとつである。官と民がともに考え行動する中で役割と責任の関係を明確に形成し、公共サービスの効率性と質の向上を実現することである。