

【PPP2006: No. 4-(1)】

PPP政策のデザインとモデル(3): 脱二元論

前回【PPP2006: No.3-(2)】「PPPのデザイン(パートナーシップ)」では、PPPの基本的考え方が、第1に公共サービスを行政が独占するのではなく、民間企業や住民等でも担える制度とすること、第2に今日求められる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」を本質としていること、を整理した。こうした、PPPの実現には、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。

官民が縦割りの上下関係ではなく「共に考え、共に行動し、官と民が共通の言語で語り合い、水平的な信頼関係を形成」するには、高い壁を低くする必要がある。この高い壁とは何か。それは、官と民に分ける「二分論的発想」、官は公共性、民は私的利益とする「主体論(「AはBだ」と規定する)発想」である。「民は私的利益を追求する。だから公共性のあることは任せられない」、「行政が担っているから公共性を担保できる」、こうした主張を良く耳にする。こうした主張も二分論、主体論に基づいている。官は自ら直接公共サービスを提供するのではなく、公共サービスを提供できる官民あるいは民間関係を形成することに真の官の役割がある。

しかし、二分論、主体論的発想をうち破り、PPP型のパートナーシップを展開することは容易なことではない。なぜならば、日本の法、会計など主要制度が二分論等の発想で構築されてきたからである。具体的には、法体系における公法、私法、会計における公会計、企業会計どあり、公務員、民間人の発想も同様である。いずれも官と民が別の目的と別の行動様式を展開することを前提としている。当然、官と民は全て同じではない。しかし、官と民を二分した制度の中では、パートナーシップも「共に考え共に行動する」ではなく、「官は指示する人、民は作業する人」となってしまう。もちろん、法体系を全て変えることは適切ではない。そうした視点ではなく、二分論的発想に囚われない意識を持つこと、そして二分論の中では希薄化している官と民の中間領域への制度設計に努力することが必要となる。とくに、国の法律は二分論の元で官民の中間領域の制度設計が希薄である。こうした法制度の空白を埋めより良いパートナーシップを実現することが地方自治体の活動においては可能である。地方自治体の実践を積み上げると共に、最終的には「条例化」も睨むこととなる。従来、行政が担ってきた業務であっても、民間や住民も担える仕組みを形成できないか、新たな関係を形成することが必要となる。その新たな関係を官民共に信頼性を持って実施していく業務プロセスの形成には二分論的発想の枠組みを克服する必要がある。それなしに、パートナーシップを語ってもすぐに限界に直面し、安定的、普遍的なものとはならない。

【PPP2006: No. 4-(2)】

PPP政策のデザインとモデル(4): 制約要因の明確化とリスク負担

PPPの取り組みを実効性・有効性の高い取り組みとするには、官と民を隔てる二元論的制度の壁を可能な限り取り払う必要がある。しかし、こうした壁を克服するには時間を必要とし、その壁がなくなるまでPPPの実践を躊躇していれば地域の活性化や行財政の効率性実現はさらに遠いものとなる。そうした環境の中でPPPを具体的なモデルとして実践するには、まずPPPの実施を制約する法令、規制等を棚卸しし明確にすることを通じて、PPPで実戦可能な事業範囲を明確に設定することが必要となる。とくに、関係する法令や規制が民間事業者の意思決定や行動に如何なる影響を与えるかによって、パートナーシップの実効性、有効性が大きく左右されたため、PPPの事業が成功するためには、法令、規制に関する制度的構造を明確化することがまず必要となる。

明確にしなければならない制度的構造としては、第1に民間企業の参入障壁となる要因、実現可能性に影響を与える要因、民間企業の優位性を低下させる要因、第2にPPP事業を担う経営者の法的地位や役割の変更柔軟性、再構築可能性、第3はPPP事業に関連する規制構造とそれに対する変更ニーズ、民間企業の監視・モニタリングに関する制度設計、第4は、PPP事業に関する規制がもたらすリスクの整理と対処方法がある。

PPPの事業モデルに対して法令構造が適していない場合には、法令の未整備・不適正によって生じるリスクを認識し、民間企業が未整備等によって負担しなければならないリスクの軽減を図る必要がある。また、未整備等によって生じるリスクに対してもっとも対応できる能力を持つ民間企業等を選択する必要があり、維持管理等の安定化などにおいては地元民間企業を事業モデルに参画させることなどが有効性を持つ場合も少なくない。なお、法令変更によるリスクは、特定の事業を対象とするなど特別な要件があるものを除き、通常の事業展開でも発生するリスクであり、法令の未整備によって生じるリスクとは区別して考えることが基本となる。

PPP事業に対する監視・モニタリングによって生じる事業モデル内の規制は、可能な限り事業の初期段階から導入し一貫性のある規制とすることが必要である。監視・モニタリングは、事業の透明性を確保する有効なシステム形成を第1の目的とすることが重要である。また、PPP事業の目標を達成するため、PPP事業に参画する各当事者間の利害差をプロジェクト全体の視点から調整することを契約形成の重要な課題ととらえる必要がある。このため、契約の中では有効なガバナンスの下での柔軟性のある規定が盛り込まれること、契約に多くの事項を盛り込み過ぎず簡明さを確保すること、なども重要である。

PPP事業に関連した法令は、従来の公法・私法といった二元論的区別から官民関係形成のための法令に進化する努力が必要である。こうした進化のための取り組みも踏まえ事業モデルの設計を慎重に行うことも不可欠である。