

【PPP2007 : No.23】

公共サービス提供の基本類型と市場化テスト、PPP の最適リスク配分

PPP における最適なリスク配分のためにはどのような条件が必要か。第一に必要な点は、リスク配分を議論する前提として関連するリスクの整理と実際的な相互関係について徹底した分析を実施することである。その上で、第二にリスク対応にもっとも適した主体にリスク負担を配分し、その契約関係を明確にすると共に、第三に契約に関するガバナンスメカニズムを構築する必要がある。

とくに最適なリスク配分と共に、第三に指摘した配分したリスクを含めその実施を担保する契約に対してのガバナンスが重要となる。契約に対するガバナンスは、入札後の契約書の作成からスタートするのではなく、公共部門が入札戦略を形成する段階からスタートする。前回まで見てきたイギリス貯蓄庁の事例でも、入札段階での入札希望企業との調整において、規模における効率性、経済性を最大化するため、貯蓄庁の資産・職員を一括して民間部門に委ねること、貯蓄庁の資産・職員等資源に余力がある場合、民間部門は新規事業の展開に利用できること、民間部門の投資資本回収には長期契約が必要となること、などの基本方針を整理している。すなわち、入札プロセスを通じてよりよい PPP 実践モデルを形成するための官民協働が展開されているのである。

貯蓄庁事例では、サード・パーティ・ビジネスの契約に内在する二つの本質的なリスクについて整理している。第一のリスクは、サービス提供の質が入札により選択した単一の民間事業者に全面的に依存させる独占的弊害を生じさせること、第二のリスクは、長期契約であるため、契約で定めたサービスやコストの質が時間の経過と共に市場や社会から得られる最良のものとは言えなくなる可能性があることである。とくに前者は、民間事業者との関係を悪化させ非協力関係が生じさせる要因となる。そのような状態を防ぐために、入札に先立ちインフォメーション・メモランダムを作成し、契約目標とその目標を達成するための要求事項を明らかにする措置が必要となる。ただし、提示されるのは契約目標と要求事項だけであり、目標達成のための方法を指示する内容とはなっていないため、業務を革新しようとする入札者の能力を限定するものにはなっていない。

パートナーシップ型プロジェクト全体から高い価値を得るための契約における重要な点として、第一に契約プロセス全体を通じて競争的要素を貫くこと、第二にコスト、利益及びリスクをシステムテックに評価することが求められる。

具体的には、以下の点がポイントとなる。

官と民を分割して議論するのではなく、両者を社会全体の資源と位置づけ、異なる資源を組み合わせることによって従来の官と民の領域の質的改善を図ると共に、従来にはない新しい活動領域を形成する試みとすること。

極めて工夫されたリスク配分とインセンティブの付与が行い、行政組織側にも高い戦略性を発揮させること。貯蓄庁事例のような、行政の民間企業への戦略的コスト配分やインセンティブ付与は、今後の日本の官民関係において大きな参考事例となる。

契約手続きの多段階性である。最低価格のみを追求するのではなく、段階的に協議と入札等による価格交渉を繰り返す、その過程を明確にする中で最終的な事業者を選定すること。

貯蓄庁の事例をそのまま適用することは困難であり、また適用できる公共サービスの範囲も限定される。しかし、地方自治体の総務・財務も含め、観光、広報等の部局にいたるまで、サード・パーティ・ビジネスの可能性を持ち、かつ公共サービスとしての質的改善を迫及できる面が存在する。また、人材育成の面に関しても地方自治体等の業務を組織単位で他の領域に移行し、行動メカニズムや意識改革を実現することは可能である。ここでは、NPOや地域住民ネットワークの存在、そして周辺地域の異なる資源の活用が重要となる。

今までのパートナーシップは、財政削減に向けた行政によるアドホックなものや、行政依存を背景にした行政サービス掘り起こし形のもが多かった。そのような中で、形成されるパートナーシップは委託型パートナーシップであり、指示する人と作業する人が分かれるエージェント関係が根底に存在した。しかし、真のパートナーシップは、互いに考え行動することに意味がある。両者が共に考え作業する意識があって初めて信頼関係が形成され、責任も共有される。そのためには、共通の言葉と行動メカニズムが必要である。