

【PPP2009 : No. 10】

第三セクターの整理・再生 (3)

前回のニュース「第三セクターの整理・再生 (2)」では、第三セクター方式を選択する必然性が低下しつつある理由として、パワーシフト等の発生、PPP 理論による多彩な関係の構築について紹介した。今回のニュースでは、第三セクターにおいて最も問題となるガバナンス構造について取り上げる。

(1) 事業手法としてのガバナンス

パワーシフトが起こる中で、第三セクターも含め、国、地方自治体にガバメント・ガバナンスが求められることはすでに前回のニュース (2) で整理したところである。具体的な事業形態の中で第三セクターのガバナンスの構造、体質は、他の事業形態と比べても極めて中途半端な位置づけにある。中途半端な位置づけは、いろいろな事業に対応可能な柔軟性を持っていると言える一方で、現実の実力関係等いわゆる経済社会の暗黙知に左右されやすいことを意味している。暗黙知とは、現実の権力関係、実力関係の中で、社会の人々の間で無意識に了解されている規律であり、目に見えない制度ということができる。こうした暗黙知の環境の中で、様々な利害関係が輻輳し、事業をとりあえずスタートさせるため、利害関係者の合意や資金調達等が得やすい現実的妥当性に流された結果として、株式会社方式等の第三セクターを選択する判断となる場合も少なくない。いわゆる事業ではなく、第三セクターの設立が当面の目的となってしまう「目的と手段の逆転現象」である。暗黙知への依存や目的と手段の逆転が、結果として第三セクターの問題点を深刻化させている。

第三セクターの事業手法としての位置づけや性格をこれまで見てきた点から適切に認識し、事業に適した手法を選択すると同時に、中途半端な存在によって生じる役割や責任の伸び縮み等を回避するため、行政と民間の間の明確な役割分担とそれに伴う責任領域の明確化と合意が求められる。そうした取り組みが伴わない場合、第三セクターの手法としての適格性が本質的にないと判断せざるを得ない。

(2) 改革プロセスとガバナンス形態

第三セクターを設立し運営するプロセス、あるいは既存第三セクターの見直しプロセスで如何なるガバナンスを必要とするか、それは、第1は「既存制度における行動のルール化」に関するガバナンス、第2は「第三セクター設立・変革における行動のルール化」に関するガバナンス、第3は「第三セクターにおける認識共有」に関するガバナンスの三形態である。

第1の「既存制度における行動のルール化」に関するガバナンスとは、第三セクターを設立する以前の行政における行動原理を理解し、そこで展開されているガバナンスの長所・短所をまず把握することである。なぜ、第三セクターを設立する意思決定をするのか、行政ではなぜ直接担うことができないのか、行政のガバナンスのどこを見直す必要があるのかなどを問いかけ、既存の行政に関するガバナンスの特性を把握することを意味する。それにより、第三セクターを選択する必要性がどこにあるかを改めて検証することになる。

第2の「第三セクター設立・変革における行動のルール化」とは、行政に関するガバナンスの特性を理解したうえで、それとは異なる第三セクターのガバナンス構図を構築するために、官と民が

共に考え共に行動する、設立、変革すること自体の枠組みと、それを展開するマネジメントの仕組みを形成・展開することである。「第三セクター設立・変革における行動のルール化」を「既存の行政における行動のルール化」の中に埋没させては、第三セクターは機能しない。「設立・変革における行動のルール化」において重要な議論は、①「新しく生まれつつある状態」に関する議論、②「規範的判断としての参照点」に関する議論、③「遮断型から開放型への移行状態」に関する議論の三点である。①「新しく生まれつつある状態」に関する議論とは、第三セクターとして行政とは異なる新たなガバナンスとそれを展開するための新しいマネジメントの方向性の共有であり、②「規範的判断としての参照点」に関する議論とは、まさに第三セクターを支える思考たる NPM や PPP の理論的背景の共有である。③「遮断型から開放型への移行状態」に関する議論とは、新たなガバナンス、マネジメントの体質を第三セクター内部だけでなく、行政、住民と共に開放型で共有するためのインフラ整備に努めることである。

第3の「第三セクターにおける認識共有」とは、③「遮断型から開放型への移行状態」で形成したインフラを活用し、第三セクターにおいて形成した新たなパートナーシップとそこでのマネジメントの概念を第三セクター組織内部はもちろんのこと、行政、住民と共有することを意味する。設立プロセス、改革プロセスに関するガバナンスの類型を理解し展開することで、第三セクター方式の選択をより慎重に行うと同時に、既存第三セクターの見直しを巡るパートナーシップの環境をより強靱なものへと導くことになる。