

【PPP2009 : No. 9】

第三セクターの整理・再生（2）

前回は引き続き、第三セクターの整理・再生に関して概括する。第三セクターの整理・再生を検討する場合に、従来同様の先送り型解決策の模索は許されない。第三セクターを取り囲む環境変化等を認識し、根底にある問題点を明確に共有することが重要となる。今回は、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する。

【パワーシフト】

NPM的手法の活用と共に第三セクターの逆機能を生み出す要因として、経済社会におけるパワーシフトの存在が挙げられる。パワーシフトとは、地域に存在するさまざまな影響力、行動力の構成が大きく変化していることを意味する^(注1)。従来の地域を差し支えるパワー構造が揺れながら大きく変化しているにもかかわらず、国や地方自治体などがその変化を認識せず、従来どおりの行政のパワーを保持しようとする場合、第三セクターをはじめとするパートナーシップの展開が公共サービスの質の向上や効率化に資さないだけでなく、国や地方自治体のパワーや信頼を低下させる状況に陥りやすい。

たとえば、国や地方自治体が財政運営等に関し金融と密接な関係を有し、市場のパワー行政機関に大きな影響を与える存在となっている一方で、これまで行政が独占してきた政策形成や公共サービスの提供に住民参加や民間企業等のパワーが参画し、地域の公共性を支える地方自治体、市場、住民間のパワー関係に少しずつ持続的变化が生じている。NPO、慈善団体等のいわゆる第四セクターが大きく育ってきている中で、官民共同出資による第三セクター自身の必要性、あり方も大きく変化している。行政が従来のパワー認識の下で第三セクターを展開したとすれば、地域との信頼関係を充実させることは難しい。

パワーシフトの根底には、下からの公共性・自発的公共関係の充実がある。自発的関係とは、法令や社会の実質的な権力、実力関係などを背景とすることなく、個人や組織の自発的意思によって形成される公共的な協力関係を意味している。そこでは、行政の主導的関与ではなく住民や民間企業が自らの自発的意思と自らの積極的な働きかけによるネットワークを通じて公共性を形成する。今日の地方自治は、都市部、非都市部を問わず価値観の多様化が進んだ大衆社会の下にある。大衆社会では、大量消費社会とマスメディアの発達の中で、個々の価値観に依拠した利己的な評論・批判・偏見等が自由に展開される。この自由放任的な展開に対して強く求められるのが下からの公共性・自発的公共関係の構築である。上から与えられる公共性ではなく、自らの地域や共同体の公共領域に適した協力関係の姿、具体的内容を自ら議論し形成することで、身近な生活に適応した公共性を実現する。第三セクターは、行政を中心とする上からの公共性で形成、展開されることが多い。しかし、より充実した形として第四セクターの活用を広げる選択肢が育っている。第三セクターを含めたパートナーシップもこうした変化を認識しアドホックな形ではなく、パワーシフト実態を踏まえたうえで明確な理念と役割・責任分担に基づくガバナンスによって成り立つことが必要である。

注1 アルビン・トフラー、徳山二郎訳(1993)「パワーシフト」中公文庫

第三セクターの経営において経済社会のパワーシフトに対応する要因の第1は、グローバル化戦略と地域化戦略の融合にある。地域価値を融合化し、グローバル化に対応しつつも翻弄されない地域資源を形成し活用することである。

第2は行政活動の相対性の確保である。行政活動の相対性とは、行政活動のパフォーマンスは絶対的ではなく、常に違った視点を有する住民や民間企業の活動との比較を通じて客観的に評価・検証することを意味する。

第3はガバメント・ガバナンスの確立である。ガバメント・ガバナンスとは、民間企業を株主、取引先、消費者、地域住民などが監視する企業統治同様、議会、市場、地域住民などが多面的に行政を監視・評価できるシステムを構築し、行政情報を共有することで地域住民等の行政依存や財政錯覚を見直す仕組みのことである。この問題は、行政に対するガバナンスだけでなく、行政、民間企業、住民のパワー配分と相互関係自体が如何なるガバナンスの中で構築されているかの問題にも共通する。第三セクターも含めパートナーシップ自体がガバメント・ガバナンスの枠組みを持つ必要がある。

【PPP時代の第三セクター】

第三セクターの再生等においては、NPM的手法の特性、そしてパワーシフトの流れなどによる第三セクターが抱える現実の限界性を踏まえた上で、その方向性を探る必要がある。その流れにおいて、新たな第三セクターの是非を含めた展開を検討する際まず踏まえるべき点として公共選択アプローチとPPP（官民協働）理論がある。

(1) 公共選択アプローチと第三セクター

公共選択アプローチとは、「企業」と「家計」が自己利益の最大化を合理的に求めるだけでなく、「政府」も同様の性格を有すると考える。企業、家計、政府は同じ人間行動の集団であり、その間に本質的に違いはないと理解する。前述した厚生経済アプローチとは異なり、政府は公共性や社会的便益を追求するだけの主体ではなく、企業や家計同様に利己的側面を持った主体としても位置づける。その際、政府や行政を政治家、官僚、府省、族等に細分化した縦割りで認識し、縦割りのそれぞれが自己利益拡大を迫及する集合体と考えることで、公共選択アプローチでは「政府」、「企業」、「家計」間に、本質的違いはないとする。この点は、第三セクターをはじめとするパートナーシップの構造に大きな影響を与える。PPP理論は、行政によって担われてきた公共領域を企業や住民に開かれた存在とすることで、公共サービスの質の向上、行政の効率化と共に民間領域の活性化を実現し、住民とのパートナーシップによる新たなネットワークで地域づくりに挑戦する手法である。パワーシフトにおいて求められる行政活動の相対化の実践である。

(2) パートナーシップの変遷

① 上下関係のパートナーシップ

PPP理論の中核は、「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、新しいものではない。第三セクターもパートナーシップのひとつの類型として従来から展開され

てきた。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。その原因としては、行政代行的第三セクターは別としてその他の第三セクターの事業が観光、住宅、鉄道事業などの領域で設定されることが多いため、行政が関与した事業展開の必然性や責任に対して必ずしも明確且つ十分な体制が形成できず、官と民の悪い点が結合する結果となりやすいこと、そして二分論による官民の縦割りの上下関係を前提として展開され民間的な創意工夫やそれに基づくマネジメントの展開が制約的であったことなどが指摘できる。日本で活発化した第三セクターは、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・責任分担の共有」など十分なガバナンスを形成しないまま展開されてきた。このため、運営面でも多くの問題を発生させた。すなわち、「官は指示する人、民は作業する人」の理念の上でガバナンス構造が形成されてきた。そのことが、第三セクターの構造を官主導にし、民間的発想による創意工夫やそれに基づくマネジメントの形成・展開を限定化するとともに、行政の責任を無限化する結果をもたらしている。

②水平関係のパートナーシップ

これに対して PPP 理論における本来のパートナーシップとは、官の領域自体、公共サービス自体を「共通の言葉」で語り民間と協働して担う仕組みである。これまでのパートナーシップが、「官は指示する人、民は作業する人」の理念系で形成してきたのに対して、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、官と民が共通の情報と言語で語り合い、共通の行動様式の下で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が不可欠であり、そのための法制度や会計制度も含めた環境整備を進める必要がある。PPP 理論の実践は、パワーシフトによる下からの公共性によって支えられた第四セクターの充実と共に第三セクター自体の必要性、有用性も含め原点に戻った検討を求めるものとなっている。

(3) PPP理論の基本的考え方

PPP 理論の考え方の基本は、第 1 に、公共サービスの提供は行政に独占されるべきではなく、民間企業や住民も公共サービスを提供する主体として認識すべきであること（いわゆる「行政活動の相対化」）、第 2 に公共サービスの単純な民営化・民間化論ではないこと（主体論ではなく関係論の重視）、第 3 は、公共サービスの質的改善に対するコーディネート機能、モニタリング機能の強化が行政の大きな課題となること（公共サービス直営からの脱却）、などが挙げられる。

第 1 の公共サービスの提供は行政に独占されるべきではなく、民間企業や住民も公共サービスを提供する主体として認識すべきであることは、公共サービス提供の主体と形態の多様化を意味する。従来の考え方は、公共サービスは行政が提供するものであり、民間企業や住民は公共サービスを受ける主体と考え、公共サービスを行政が担うべきものとする独占論的考え方が強かった。しかし、PPP はこうした考え方を修正し、公共サービスを提供する主体は行政に限定するのではなく、民間企業や住民も提供する主体としての役割を担うことができると考える。以上の考え方の背景には、公共選択アプローチが存在する。PPP 理論は関係論であり一

元論であるため、官と民を形式的に区別しない。

第 2 に示されるように単純な官から民への移行論ではなく、官と民が同じ主体同士として水平的な関係を形成し公共サービスを展開することを基本とする。このため、形成した関係が意図された目的に向けて維持されているか常に官民相互でモニタリングすることが求められる。そこでは、相互に役割と責任が明確化され評価と信頼関係の下で公共サービスが形成・展開される。第三セクターも行政の従属物ではなく、行政の責任を明確化・限定化する中で自立した法人として自らの判断と責任で展開することが基本となる。

第 3 に官と民の創造的関係を形成する能力が求められる。創造的関係とは、官と民、それぞれが自らの思い込みや偏見を認識し、その克服に向けて官民相互に補い合う新たな関係を構築することである。そして、構築した関係が再び思い込みや偏見に包摂されないようにチェックし続けることがモニタリングとなる。

(4) 持続的発展時代の PPP

特に 21 世紀は、これまでと異なり地域は成長の時代から持続的発展の時代へと変化する。持続的発展とは、「将来世代が自らの必要性を満たす能力を損なわせることなく、現役世代の必要性を満たす発展」を意味する。現役世代が将来世代の選択肢を奪うことなく、自らの必要性を選択することである。

右肩上がり経済が終焉し、少子高齢化・人口減、グローバル化が進行する 21 世紀において、戦後半世紀のように将来の物的資源の増加に将来世代の必要性を満たす能力を委ねることで実現する「持続的成長」の時代は過去のものとなった。たとえば、公共投資を拡大すれば民間設備投資を誘発し、地域の所得水準と担税力が増大し財政が拡大、拡大した財政を支出することで新たな財が生み出され経済社会が豊かになる構図は成立しない時代となっている。いわゆる増えた資源を再投資することで新たな成長を生み出す増分主義の発想は限界に直面している。そのことは、公的部門だけでなく民間部門でも共通している。

成長と発展には大きな違いがある。成長は、物的資源の増大とその再投資による所得の拡大を意味する。発展は、物的資源だけでなく環境、時間配分、生活など無形資源も含めた経済・環境・社会の質的改善を意味する。このため、持続的発展では、単に行政の有する資源たる財政が生み出す物的資源だけでなく、地域の民間企業・住民も含めた人的資源、官民連携による新たなパワーの創造、環境配慮による新しいライフスタイルの模索等無形的資源も視野に加え、前述したパワー構造の変化を反映したビジョンの中での地域のシナリオを語る事が重要となる。それなしでは、将来の増税、高齢化社会等への不安により現在の支出を抑制、物的資源依存による維持更新破棄コストの増大と地域資源の劣化、政策への信頼性の低下などから地域の経済社会の収縮が進み、持続的発展の確保は困難となる。

持続的発展の問題は、社会を構成する要素相互間の連関性を高める。21 世紀のグローバル化社会、情報化社会が直面している問題の重要性は、取り囲む環境や問題自体がシステムの相互連関を強く有している点にある。経済問題、財政問題、社会問題、環境問題等あらゆる問題が相互連関性を強め、ひとつの視点からだけで整理し解決することが極めて困難となっている。そのことは、政策による問題解決に対して、より広い視野・長期的視野・不確実性の意識・多

数の利害関係を把握することのできる能力とそれを体系化する視点が必要となっていることを意味しており、行政を中心とする閉ざされた公共性ではなく、地域に開かれた公共性の構築、すなわち官民を超えたパートナーシップの構築が不可欠となる。

持続的発展においてシステムの相互連関性、開かれた公共性の認識は極めて重要である。環境問題が重視される中で、たとえば優れた環境が保全されている地方自治体であったとしても、そのことだけでなく地域住民の生活の質や福祉水準と関連してとらえていく必要がある。たとえば、環境保全政策と低所得者への福祉政策等は必ずしも両立しないからである。環境税やごみの有料化等の負担は逆進性が高く、直接・間接のプロセスを経て低所得者への地域からの排除圧力にもなり得る。このことは、経済、環境問題の改善が社会としてのナショナル・ミニマムの水準の結果として引き下げ、排他的な公共性を生み出す危険性を示唆している。こうした課題の克服には、地域ごとの行政ニーズへの選考が異なることを前提として議論する必要がある。なぜならば、持続的発展は、地域ごとに異なる質と量で存在する民間企業や住民、そして様々な有形・無形の資源の存在を前提とするからである。この資源を、システムの相互連関性を持って機能させるのが PPP の取り組みである。その中で、第三セクターの必要性を含め検証する必要がある。

次回は、第三セクター改革におけるガバナンス構築の問題を取り上げる。