

PPP・官民連携において認識すべき多様なリスク

本ニュースでも何度か整理しているように、地方自治法に基づく地方自治体に求められる内部統制とは、①業務の有効性・効率性の確保、②財務の信頼性の向上、③事業活動に関わる法令遵守、④資産の保全を実質的に達成することを目的として、組織内のすべての者によって遂行されるプロセス形成を意味している。今回の地方自治体に対する内部統制強化の流れは、金融機関や事業法人等民間企業のリスク管理責任の問題からスタートしている。内部統制を機能させる要素としては、①統制環境の把握、②リスク認識と対応、③統制活動、④モニタリング機能がある。このうち②リスクへの認識と対応は、従来の地方自治体等行政機関では十分に対応されてこなかった点である。認識すべきリスクの類型には、業務に関して何を連携の対象とし何に働きかけていくのかに関する「対象に関するリスク」、協定や契約等に関する合意形成プロセスで発生する必要事項の漏れや合意内容の明確化の不備（多義性や曖昧性等）、業務の担当者変更による契約内容の解釈の実質的変化等の「合意形成と展開のプロセスリスク」、異なる体質を持つ行政と民間事業者間の意思疎通や情報共有の不備、責任体系（議会に対する責任、株主に対する責任等）等の「コミュニケーションリスク」、大衆情報化社会の深化による利害関係の多様化と拡大等の「ステークホルダーリスク」等が挙げられる。

第1の対象リスクに関して官民連携で本質的に重要なのは、契約や協定、その前提となる質疑応答等で当事者がリスクはないと認識する点にある。契約等の合意すべき対象に関する認識・理解のズレにより生じるリスク等は、常に契約等締結後も継続的に留意する意識と体制をとる必要がある。たとえば、契約期間が数十年と長期化しやすいPFIでは、実際に契約終了時や更新時に当初の契約を担った担当者や組織が変化し、契約や質問回答書等の表面的な文言によって判断するウェイトを高めざるを得ない。しかし、契約書等の文章には語句の多義性や曖昧性だけでなく文章としての多義性・曖昧性が存在し、その解釈も経済社会の変化によって異なる結果となりやすい。こうした諸リスクは、契約等締結プロセスだけでなく、合意後においても変化して生じやすい点に十分留意すべきである。

第2の合意形成プロセスリスクは、そもそも契約締結や質疑応答において抱えるリスクである。①同じあるいは類似関連の課題を何度も堂々巡りの議論し、相互矛盾を生じさせているリスク、②難しい課題に対して棚上げし、両者の都合による解釈を可能にする内容の形成が生み出すリスク、③協議に関する明確化を図るために作成した議事要旨が簡略化のルールを明確にしないことで生じるリスク等がある。

第3は、コミュニケーションリスクである。官民連携等で日常的に留意しなければならないリスクであり、お互いの考え方や体質、継続的な状況把握が十分に共有できないことによって生じる。組織内の縦割りや横断的結びつきの不足等によるリスク、相互に責任を転嫁し合うリスク、誤情報あるいは同様の情報についての理解の齟齬等による情報リスクなどが存在する。こうしたリスクは、当然対象リスクや合意形成リスクと重なり合い、相互のジレンマを深刻化させるだけでなく、公共サービスの質にも影響する。

第4は、ステークホルダーリスクである。大衆情報化社会の深化は利害関係集団を多様化し拡大させている。技術革新の進化は今後も加速する中で、常に留意する必要がある。具体的には、引継ぎや現場認識不在のリスク、データへの過剰依存のリスク、サイレントマジョリティに対するリスク、専門家のリスク及び素人のリスク等であり、特に契約等により締結した事前シナリオの齟齬発生によるリスクも大きい。官民連携を取り巻くリスクに対して適時・的確に把握し対応すると同時に、リスクが顕在化した時、敏速な対策を選択できる体制を通じてリスクを適切にコントロールするプロセスを確立すること、リスクには内部で発生するリスクと外部の要因により発生するリスクがあり、リスクの内容と発生原因を洗い出し、顕在化する可能性が高いリスク及びそれが組織や活動に与える影響の度合いから把握し対応することが前提となる。