

民間化をめぐる政策交渉の特性

地方自治体の指定管理をはじめとした民間化においては、コンプライアンスそしてガバナンスへの認識が地方自治体、民間事業者の双方に必要なほか、公の施設機能の指定管理者への移行等を判断する一般原則へのさらなる認識を深めることが不可欠である。そのことは、単に地方自治体、指定管理者間の関係だけでなく、民主的コントロールの質を向上させ、住民に対する公の施事を通じた機能と責任のあり方を明確にすることに結びつく。しかし、現実の民間化の選択においては、事業そのものの必要性の判断は実質的に後回しとなり、地方自治体側の財政制約や人的制約を回避する手段として民間化が選択される傾向も強く、民間側も行政との従来の請負型関係を前提として参入する傾向が少なくない。

新型コロナウイルス感染拡大への対処等により財政状況が極めて悪化することが避けられない中で、民間化事業についてもその必要性をまず改めて検証する必要がある。その上で、指定管理者制度に移行するか否かの判断基準として地方自治体が踏まえるべき重要事項は、①指定管理者に委ねることで公の施設の機能が公共の福祉の増進に結びつくこと、②管理運営にあたって、民間の視点からの創意工夫・ノウハウの発揮が可能であり、機能の効率性を高めることが期待できること、である。そして、前者についてはさらに「公の施設の目的の公共性が確保できるか」と「公共の福祉の増進が図れるか」が基準となり、後者では「民間企業等の独立性と自由度の尊重を図りつつ公の施設の機能向上が実現するか」と「明確なリスク分担が実現するか」が基準となる。

指定管理者制度等民間化に関する政策議論では、民間化政策によって影響を受ける範囲が通常は事業単位で地域的、機能的に限定的であることから、地方自治体全域の住民の合意形成を必要とすることは稀であり、行政と特定の地域や利害関係集団間を対象として民間化に向けた合意形成が行われることが基本となる。このため、①既得権の利害関係集団が中心となって政策交渉することが多く、現状における行政機関の役割・機能に関する固定的認識が強くなりやすい。したがって、民間化に向けた新たな枠組みを形成すること以上に、従来の枠組みを如何に残すかが争点となりやすく、結果として出来上がる民間化の構図が硬直化・複雑化しやすい。②住民全体の議論とはなりづらく、特定の住民の利害が強く意識されやすい。このため、直接関係のない住民は無関心となりやすく、民間化に伴う費用負担が住民全体に生じる場合でも、その意識が希薄化し、一部の住民での政策調整となりやすい。

民間化に対する反対意見への留意点として、①道徳的判断は統一できても、政策的な倫理的判断が多様で不統一となりやすいこと、②法令や目的合理性による議論が限定的で、感覚的議論が中心となりやすいことなどが指摘できる。道徳的判断とは、基本的人権等領域を問わず確保されるべき根底の権利義務、政策的な倫理的判断とは、一定の政治的理念・価値観に基づく方向性であり、首長や議会構成によってその方向性は変化するものである。

以上のように、政策内容の合意に際しては、利害関係集団等が限定的で、合意参加主体が行政と特定の利害集団である場合、最終的に行政の提案内容が基本となって合意する傾向が強い。なぜならば、行政は自らの政策方向性を実現するため利害関係者との関係では、行政の提案について合意を受け入れるメリットが反対の意思を顕在化するメリットよりも大きい構図を形成するようにまずは努力することにある。反対表明を回避するメリットの構図とは、①補償等一定の取引が利害関係者との間で成立する場合、②コミュニティ等利害関係集団の中での一定の立場を維持することが困難となる状況を回避する場合、③反対を顕在化させる機会コストを回避できる場合等である。民間化の議論が住民間・地域間でも個別議論となり、地方自治体内での政策全体での議論となりづらい特性を踏まえる必要がある。