

# 政策研究

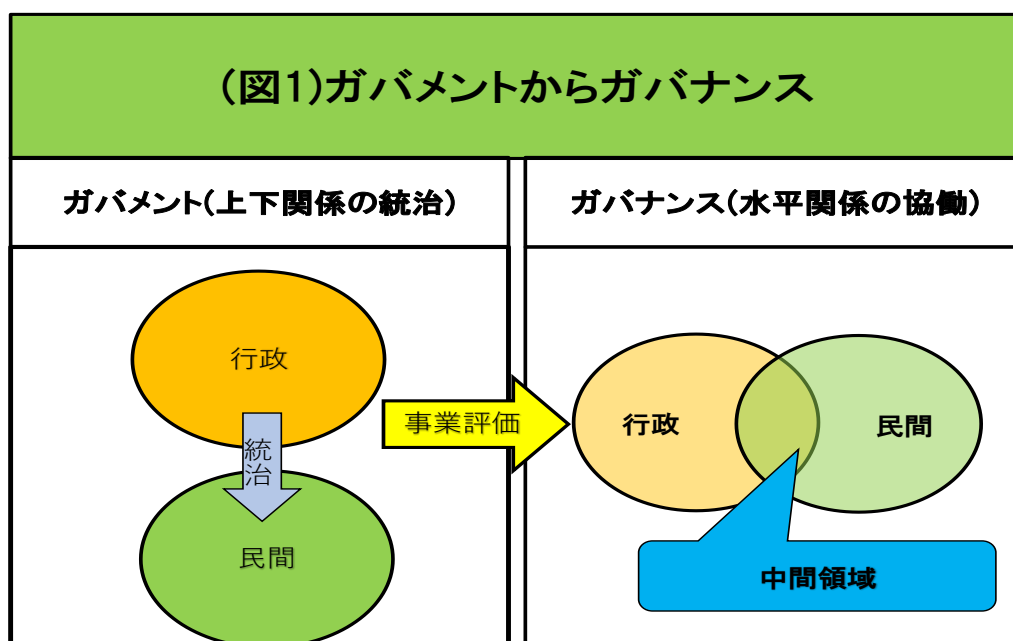
## POLICY RESEARCH

2018 No.10 (2019年1月号)

- レポート:政策論説      ガバメントとガバナンス、公法と私法の関係  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
  - レポート:政策シグナル      議会議論・演説の質  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
  - レポート:アジアリンク      中国経済減速と不良債権処理政策  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

## はじめに

前回まで取り上げた指定管理者制度の具体的課題に共通し本質的な法的問題となるのは、「公法と私法の関係」であり、「ガバメントとガバナンス」の関係である。なぜならば、指定管理等民間化の取組は、官民パートナーシップの具体化であり、パートナーシップを規律する法規範は如何なる構図かを問うことが実務面で重要となるからである。その問うかたに依って、官民の中間領域に対する規律のあり方を考えると同時に、パートナーシップで求められる構図は「ガバメント」なのか「ガバナンス」なのかの問うかたにも通じる。特に、指定管理者制度の場合、PFI等と異なり個別の法律によらず地方自治法の改正によって律せられており、実質的な規律は各地方自治体が設定する条例や協定に依存せざるを得ない。それだけに、地方自治体の公法・私法、そしてガバメントとガバナンスを通じた中間領域へのコンプライアンスの意識と質が問われることになる。



## 1. ガバメントとガバナンス

ガバメントは、中央政府・地方政府と国民・住民等の関係を中心に、主に法的拘束力のある統治構造を意味する。このため、権力による上下関係が基本となり、指定管理者制度に当てはめれば行政処分による指揮命令の構図が基本となる。これに対して、ガバナンスは、社会や組織に対して企業や非営利法人、国民・市民が主体的に関わっていく構図であり、水平的関係による意思決定とそれに基づく活動を意味する。このため、自主的な意思による合意形成を基本とし、指定管理制度に当てはめれば契約に基づく構図が基本となる。指定管理等民間化の基本的構図を「ガバメント」と捉えるか、「ガバナンス」と捉えるかで、その後の具体的規律の構図が変わる。加えて重要なことは、PPPによるパートナーシップの展開は、公共サービスを行政が独占することなく、民間との協働で展開する点にある。このことは、従来はガバメント構図であったものをガバナンスに転換することを意味する。そのため、単に行政コストの削減のために行うのではなく、行政体質の転換が求められる。上下関係による権力構造から、水平関係の意思決定による合意構造への転換である。そして、どのような公共サービスを水平なパートナーシップ型に移行するか事前に評価軸を充実させる必要がある。すなわち、権力構造の中で展開すべき公共サービスと、そうではない公共サービスの線引きが重要となる。それなしには、責任と機能が不明確となり、パートナーシップの質、そして公共サービスの質が劣化する結果に結び付くからである。

なお、コンプライアンスとは、本来は相互に信頼関係を形成することであり、具体的には法令のみならず社会的な通念等を守ることを意味する。このため、パートナーシップのコンプライアンスとは何かを考えることは、ガバメントとガバナンスの違いと密接な関係を持つことになる。

## 2. 公法と私法の関係

指定管理者制度等、民間化の具体的な運営において、第一義的に依拠するのは、法令と各地方自治体の条例や協定である。しかし、協定の法的性格自体に論点がある中で、指定管理者制度における公法と私法の関係は不明確な段階にある。新・地方自治フォーラムの「PPPニュース」でも指摘したように、日本国憲法第76条、裁判所法第3条で、「一切の法律上の争訟」は司法裁判所が担当することになり、現在は、公法と私法の二分論を否定する見解が通説となっている。しかし、公法と私法の関係に関して判例では、例えば、公営住宅の使用関係に関する最判昭和59年12月13日は、「公営住宅法及びこれに基づく条例が特別法として民法及び借家法に優先して適用されるが、法及び条例に特別の定めがない限り、原則として一般法である民法及び借家法の適用があり、その契約関係を規律するについては、信頼関係の法理の適用があるものと解すべきである」としている。信頼関係の法理とは、「高度な信頼関係を基礎とする継続的契約において、一方の当事者の投下資本の回収の利益を保護するため、他方の当事者からの一方的な契約の解約を『当事者間の信頼関係が破壊された』場合にのみ認める」とする判例上の概念であり、賃貸借契約、使用貸借契約、そして、雇用契約等にも適用され信頼関係破壊の法理とも呼ばれる。仮に、指定管理者制度が行政処分の附款であり公法領域に基本は位置していても、それで絶対的な法律関係が律せられるわけではなく、指定管理者が一般私法上の権利として不利益を受ける理由の有無とその領域の明確化が必要となる。

加えて、指定管理は一般権力関係と特別権力関係である。特別権力関係とは、公的目的を達成するために、法律上の原因によって地方自治体等が包括的な支配権で他方を支配する関係である。最判昭和52年3月15日「一般市民社会の中にあつてこれとは別個に自律的な法規範を有する特殊な部分社会における法律上の係争のごときは、それが一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的な問題にとどまる限り、その自主的、自律的な解決に委ねるのを適当とし、裁判所の司法審査の対象にはならない」とし、「一般市民法秩序と直接の関係を有するものであることを肯認するに足りる特段の事情のない限り、純然たる大学内部の問題として大学の自主的、自律的な判断に委ねられるべきものであつて、裁判所の司法審査の対象にはならない」とし、特別権力関係ではないものの、一般社会とは異なる特殊な部分との関係の有無も重要となっている。

(図2) 「附款説」と「契約説」の原則的比較

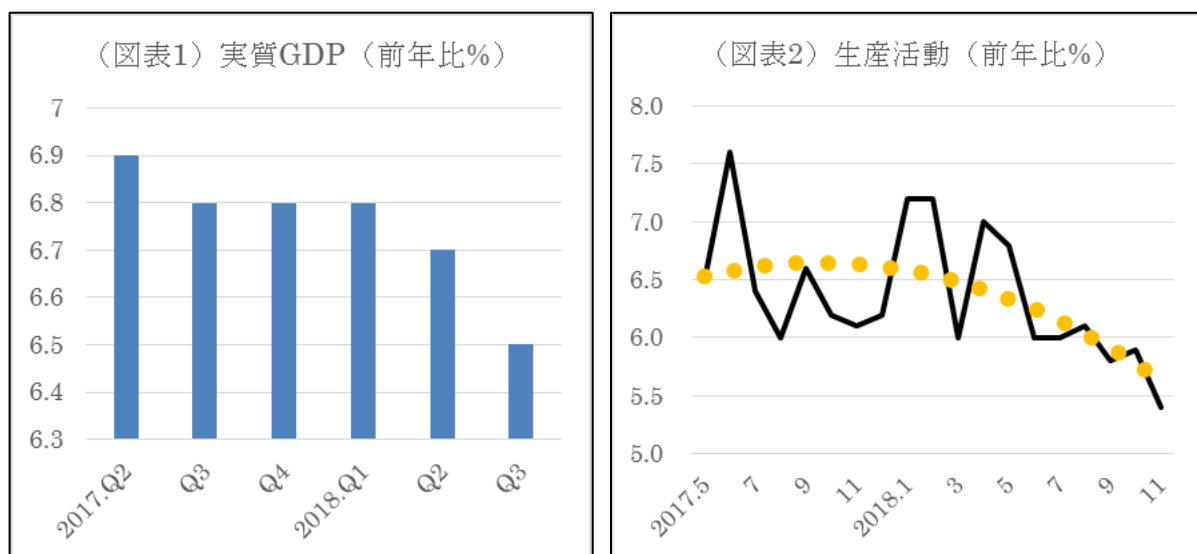
	行政処分の附款	(行政)契約
主な法領域	公法	私法
意思決定の基本	行政の意思	行政民間の合意
意思決定の性格	権力行為	私的行為
行政の指揮監督権	権力行為としてあり	契約内容による
.....	.....	.....

中間領域

地方議会で展開される議論は、主に質疑・質問・討論に形式的に分けられる。しかし、重要なのは質疑・質問等の形式的区分ではなく、質疑・質問等が果たす実質的機能である。質疑・質問等を問わず、実質的機能は「批判」にある。批判は、民主主義を充実させる議会の基本的機能であり、執行部に対する批判を通じて、政策や行政機能・組織、そして地域を進化させる役割を果たす。問題は「批判」の質にある。批判は、本来は議案・出来事等の評価を行い、可否を見極める材料とすることである。しかし、実際に議会で展開される質疑・質問は、「非難」に止まることが多い。住民からの関心が低下する要因のひとつは、この「非難」にある。非難は、議案や出来事の欠点を取り上げて攻めることであり、価値観だけによる主張となる。こうした非難は議会議論をシャットダウン型にさせる。政策議論においてもっとも避けなければならないシャットダウン議論とは、価値観の違いを理由に議論を終わらせる姿勢である。議論を打ち切り、当初から論点として排除するのではなく、議論を重ねる中で相互の価値観の矛盾点や整合性の確認を行うことが優先されるべきである。

こうした「非難」の姿勢から脱しても、次に避けなければならないのが「否定的批判」である。否定的批判とは、不十分あるいは不明確な根拠・証拠による批判を繰り返すことである。政策議論では、よく「国民は・・・」、「住民は・・・」といった表現が使われる。しかし、国民全員、住民全員がその議論に賛成あるいは反対していることはあり得ない。こうした表現によって、国民など全員が同様の考えや行動を選択しているかのように表現することを「みんなの罨」と言う。「みんなの罨」の表現がとられる背景にも、希望的観測が潜んでおり、せいぜい「多数」あるいは「何人か」を意味するに過ぎないのに、安易に全員を意味する言葉を使用する。不十分な根拠による批判につながる流れである。議会の議論において本来求められるのは、「創造的批判」である。創造的批判とは、十分あるいは明確な根拠・証拠による批判であり、その証拠・根拠に基づき、さらに良い内容の政策を生み出していくことである。

そして、政策議論には①「主張型」、②「伝聞型」、③「引き出し型」、④「エビデンス型」がある。①主張型は、自分自身の独自の考え方・自ら思うことを一方的に提示する「自己主張型」と、社会における特定の主義や主張に基づく「連動型」がある。この種類の議論は、キャッチボールによってより良い政策内容を求める議論とは乖離しやすく、一方的に考え方を伝える演説型となりやすい。②伝聞型は、他者の考え方のコピーや特定利害集団の代弁等を基本とした議論である。前者は、「性急な一般化」、すなわち一部の限定された他者の意見を引用し自分のものとして提示する形であり、考え方の根拠が弱く、他者、マスコミ、インターネットなどの影響を受けて内容が変動しやすい。自らの基本的考え方が希薄な場合も多く、それだけにコミュニケーションによって認知と理解を深めることが、議論展開の基盤形成となる。これに対して後者の「利益誘導型」の場合は、特定の業界や集団の利害を背景とするため、議論者自身の自主的な意思は弱く、背後に存在する利害集団の主張や特性を踏まえた内容となっている。③引き出し型は、「ない物ねだり政策」とも呼ばれ、自ら考えるのではなくどこかの地方自治体、地域、さらには民間組織や海外の取組として先行して良い政策はないか探り出し、そのまま自らの考えとするものである。先行事例を調べて活用することは、重要である。しかし、単純にコピーし活用するのは地域ごとの特性を軽視し有効性の高い政策とはなりづらい。以上の類型に対して、地方自治法の内部統制の面、住民等への説明責任の充実の面から重視されるのが④エビデンス型の政策議論である。価値観だけでなく、実証としての根拠・証拠に基づく議論である。特定の利害関係者間の調整や政治的パワーゲームによる調整ではなく、なぜ、当該の選択肢を選んだか、その理由を明確に住民や納税者等にプロセスも含めて説明することを担保した議論である。統一地方選挙の演説等もこうした政策議論の類型に当てはめ、その内容の信頼性や質を判断していくことが有権者としても重要である。



(資料) 中国国家統計局資料より作成。

米中の貿易不均衡解消に関する交渉が続いている。こうした交渉の背景には、中国経済の減速が明確になっていることがある。中国経済の実質 GDP は、2018 年 7-9 月期で前年比 6.5%まで減速し、輸出等経済活動の鈍化が一段と深刻化している。さらに、6%前後までの減速が生じる流れにある。同様に、生産活動も 2018 年後半に入り、前年比水準では明確に減速している。米中の貿易摩擦の不透明な動向とそれに伴う世界経済の減速が、中国経済の重しとなっている。特に、2018 年 12 月の中国製造業の景況指数は良し悪しを判断する「50」を割り込む水準となり、今後の動向にさらに懸念を生じさせる状況となっている。中国政府は、供給構造改革を実現し付加価値の高い経済体力を形成することが国を挙げでの大きなテーマとなっている。このため、構造改革による経済減速をある程度受け止めつつも、長期的な潜在成長力を高めることを優先する姿勢にあった。そうした政策の中には、不良債務の処理がある。これまで中国の不良債権額は増加の一途にあり、実質破綻・破綻債権も並行して増加する状況にあった。金融機関の貸倒引当金の積増しが行われてきたものの、カバー率は高くなく、また、従来からのシャドローバンキング問題や地方財政の悪化問題等も依然として残されており、中国政府は 2017 年のマクロ経済政策の重点課題として不良債権問題を指摘してきた。こうした実態を積極的に受け止め、中国の銀行業監督管理委員会等による規制の強化も進められ、金融リスクの防止を重要な政策課題として、システムリスクの回避に向けた政策展開を強めていた。こうした政策姿勢は、2018 年も堅持され、不良債権の削減への取組が続けられていた。しかし、米中貿易摩擦の拡大による経済減速により、構造改革の取組が減速し、景気対策に向けたシャドローバンクを含めた貸出拡大等が再び生じている。加えて、金融監督業務が行政の縦割りの視点から規制の流れの見直しを中心に展開されていることから、①複雑化・横断化しつつある資金の流れに十分対応できない領域があること、②地方政府の官民連携プロジェクト (PPP) の拡大による役割や責任の不明確化、③フローの債務のストックへの転嫁による先送り等により、将来に向けた潜在的な財政赤字の堆積も懸念される。米国との貿易摩擦解消の結論、それを実現していくにあたっての経済構造改革の進捗度、中国の金融リスクの高まりに対して留意していく必要がある。

以上

## 〈既刊テーマ一覧〉

2018 No. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公共政策と社会的交渉合意形成③ボルダールール</li> <li>● 「ほとんど決定的」・「決定的」</li> <li>● 米中二国間対立の影響と行方</li> </ul>
2018 No. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 北海道日本ハムファイターズ移転が地域政策に示唆する課題</li> <li>● トップダウン型の政策思考</li> <li>● 二国間協議と多国間協議</li> </ul>
2018 No. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政策のコミュニケーション</li> <li>● 職員半減時代の自治体経営</li> <li>● ロシア外交の多極化とアジア</li> </ul>
2018 No. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定管理者制度の法的政策的考察①（導入経緯と本質課題）</li> <li>● 外国人在留条件の見直し議論</li> <li>● 米国と多国間制度</li> <li>● 市区町村における観光協会のあり方について</li> </ul>
2018 No. 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定管理者制度の法的・政策的考察②（協定の性格）</li> <li>● 潜在成長力と「PB」議論</li> <li>● ロシア経済と北方領土二島非軍事化提案</li> <li>● 時代の変化に対応した地域産業振興策の展開に向けて</li> </ul>
2018 No. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定管理者制度の法的・政策的考察③（公の施設）</li> <li>● 可視化と見える化の両輪</li> <li>● 貿易摩擦・環境問題に揺れる経済政策</li> </ul>

### 政策研究 2018 No.10

2019年1月発行

監修 宮脇 淳（北海道大学法学研究科教授）  
 編集・発行 株式会社富士通総研 行政経営グループ  
 〒105-0022 東京都港区海岸1-16-1  
 電話 03-5401-8396  
 MAIL fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com  
 URL <http://www.pppnews.org>