

政策研究

POLICY RESEARCH

2019 No. 8 (2019年11月号)

- レポート:政策論説 官民連携と情報の不完全性①
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 自治体経営と情報蓄積・伝達
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 中国経済の減速
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

はじめに

地方公共団体が多く展開している指定管理者制度やPFIに関して、「協定」等のあり方を通じて地方公共団体と指定管理者間に深刻な情報の不完全性、すなわち情報共有の歪みが生じる現状にある。こうした現状の放置は、単に制度の信頼性を低下させるだけでなく、公共サービスの質的劣化を生む原因ともなる。以下では、指定管理者制度を例に官民連携をめぐる情報共有の問題を2回に分けて検証する。

1. コンプライアンスの充実

(1) コンプライアンスの本質

地方公共団体と民間企業等指定管理者間のガバナンスの充実に向けて、官民を通じたコンプライアンス（compliance）関係を向上させることが喫緊の課題となっている。指定管理者制度の審査、協定の内容、実施を通じた情報共有、モニタリングの充実に至るまで、体系的にコンプライアンスの構図を構築し向上させることが、制度の持続性と進化性の確保に向けて不可欠となっている。

コンプライアンスは、語源的に「応じること・従うこと・守ること」を意味している。コンプライアンスの言葉は、民間企業等が法令や社会的倫理を遵守することの意味として主に活用され、公金執行の適正化や官民連携の活発化を受け、2000年代に入り内部統制とそれを支えるコンプライアンスの重要性が国や地方公共団体等、公的部門にも広がっている。コンプライアンスの本源的目的は、民間・公的組織を問わず、法令や倫理等に基づく活動を定着させ、社会的な信頼性を組織として確保し向上させることにある。この意味から、単に形式的に法令を守ること（いわゆる「依法主義」）ではなく、指定管理者制度において積極的に官民の組織価値と連携価値を高めていく姿勢が求められることになる。

地方公共団体のコンプライアンスの根幹は、地方公共団体に対する住民の信頼感を確保し高める努力を行うことにある。地方公共団体の職員・組織は、地域全体に対する貢献者として、公平・中立な姿勢が前提となっている。そこで求められるコンプライアンスの姿勢は、異なる価値観や利害関係に真摯に向き合う地道な姿勢である。

(2) 指定管理者制度のコンプライアンス

コンプライアンスの実践的核は、もちろん法令に基づく指定管理者制度の展開である。国・地方公共団体を問わず公務員、組織の基本原則のひとつが法令に基づく職務の展開にある。この点は当然といえるものの、その前提として地方公共団体の職員自身が組織的に法令の基本的知識を十分に理解し実践する力を備える視点と努力が必要となる。指定管理者制度の場合、地方公共団体を律する法令だけでなく、民間企業等の活動を律する私法関係を含め、両者の新たな関係を形成する次の視点が求められる。

①行政活動の中核を形成する公法分野のみならず、民法・商法等私法分野の知識も公務員に不可欠と認識すること。民間を律する法令や会計制度等を理解した上での連携が、官民の相互信頼関係を形成する前提と認識し、地方公共団体の職員に求められているコンプライアンスの質を拡充する必要がある。

②法令の根底にある倫理や社会的規範などを意識すること。倫理とは、人間行動における選択を規制する内面的規範であり、客観的な社会規範としての価値観が前提として必要となる。加えて、倫理観には人間としてどこの国、どこの地域、いかなる時代にも共通した規範だけでなく、国・地域や時代等で倫理的価値観が異なり多様化が進んでいる規範が存在する。この倫理的価値観の多様化が社会的ジレンマを生む要因ともなっている。特に、地方公共団体の場合、法令ではカバーされていない領域や法令の適用において実質的にかなりの裁量権をもつ場合が多い。その意味から、現場と接している地方公務員の倫理観や使命感等は、多様でかつ一層高い水準が求められる。

③不正・不祥事を防止すること。この防止には、内部統制が重要な意味をもつ。内部統制とは、単に監

査やモニタリングを行うことではなく、自発的に組織の協働体制を形成することであり、その目的は、業務の有効性・効率性の確保、業務情報の信頼性の確保、業務活動に関する法令遵守の確保、などが挙げられる。内部統制を機能させる要素としては、統制環境の把握、リスク認識と対応、統制活動、モニタリング機能等の充実があり、職員への本来的意味のコンプライアンスの浸透は、今後、さらに重要な課題とならざるを得ない。内部統制、そしてコンプライアンスの向上は、指定管理者と地方公共団体の相互の関係をいかに形成し機能させるかを考える場合に重要となる。その際にまず踏まえるべきことは、情報の不完全性を克服した相互の自発的な協働によるガバナンス機能を充実させることである。

2. 情報の不完全性がもたらす本質的課題

協定は、指定管理者が公の施設の管理運営を行うに際して、地方公共団体との間で結ぶ実践的な約束である。この約束を通じた情報共有に不完全な面があれば、地方公共団体と指定管理者の相互にどのような状況が生じるか整理する必要がある。情報の不完全性とは、地方公共団体と指定管理者間での約束に関する情報について、質と量の面から偏りがあるだけでなく、曖昧性や多義性があることを意味する。指定管理者が担うべき役割や負担するリスク、地方公共団体が担うべき役割や負担するリスク、さらには協定外の事項に対していかに対応するかなど、現実の協定には情報の不完全性が多く存在する実態にある。こうした実態がもたらす本質的課題は、情報の非対称性と不確実性である。

(1) 非対称性

非対称性とは、情報の質や量、そして内容の曖昧性や多義性が存在することにより、地方公共団体と指定管理者間に、逆選択とモラルハザードを生じさせることである。第1の逆選択とは何か。協定を通じた情報の非対称性の存在が、地方公共団体そして指定管理者間の両者に対して、公の施設の管理運営に関する手段の選択肢を制限し、より良い手段を選ぶ可能性を自ら制限してしまう状況を意味する。

そして、より深刻な課題として生じるのが第2のモラルハザードである。情報の非対称性は、地方公共団体と民間事業者間の情報の分離を深刻化させる。情報の分離は、地方公共団体と指定管理者間で相互の意思と行動の歪みを発生させ、結果として相互に隠された行動が生じることから最終的に信頼関係を低下させ、相互の効率的な資源配分を歪める結果に結びつく。具体的には、地方公共団体が指定管理者に対するモニタリングを適切に行えない状況や、指定管理者が公の施設に関する管理運営のノウハウを蓄積する一方で、地方公共団体が自ら管理運営する能力を失う等の実態である。

(2) 不確実性

情報の不完全性は、非対称性に加えて不確実性、すなわちリスクを拡大させる。地方公共団体と指定管理者間で協定を通じたリスク分担が約束される。しかし、その前提として可能な限り情報の不完全性を克服する努力を地方公共団体と指定管理者間で図らなければ、本質的なリスクは軽減されない。不明確なリスクが残り続ければ、指定管理者は積極的なノウハウの展開には制約が生じるだけでなく、指定管理者制度自身への信頼性を低下させる。一方で、地方公共団体も行財政面でのリスクを抱え続け、公共サービスの持続性自体に揺らぎが生じる。不確実性の高まりは、公の施設の管理運営面のリスクを高めるだけでなく、公の施設を適切に管理運営できない状況を生み、公の施設自体の劣化を生じさせる。

今回は、協定と情報の不完全性の関係について検証する。

自治体経営とは、「将来住民の選択肢を奪うことなく、現在住民のニーズに対応するため、限られた資源を有効に活用すること」である。したがって、現在住民のニーズを最優先し、短期的視野で実質的借金を増加させ、様々な公共料金を必要以上に低く抑制し施設などの老朽化を深刻化させて、将来住民に大きな負担を残すことは、自治体経営として不適切となる。一方で、危機感だけを過度に強調し、将来住民の選択肢の確保を最優先し、現在住民のニーズを軽視することも自治体経営として不適切である。

将来住民と現在住民のニーズを、「妥当性」と「適正性」をもって結びつけるのが自治体経営の機能である。妥当性とは、必要な情報を共有し行政や議会での議論、そして必要に応じて地域や住民も参画し政策を議論し選択するプロセスを確保すること、すなわち、政策の議論や選択に民主的かつ体系的なプロセスを担保することである。適正性とは、政策の議論や選択において目的達成に向けた明確な判断のための行動規範（評価のものさし）を共有すること、すなわち、目的達成の行動規範で政策の良し悪しを判断し、優先順位をつけて体系化することである。

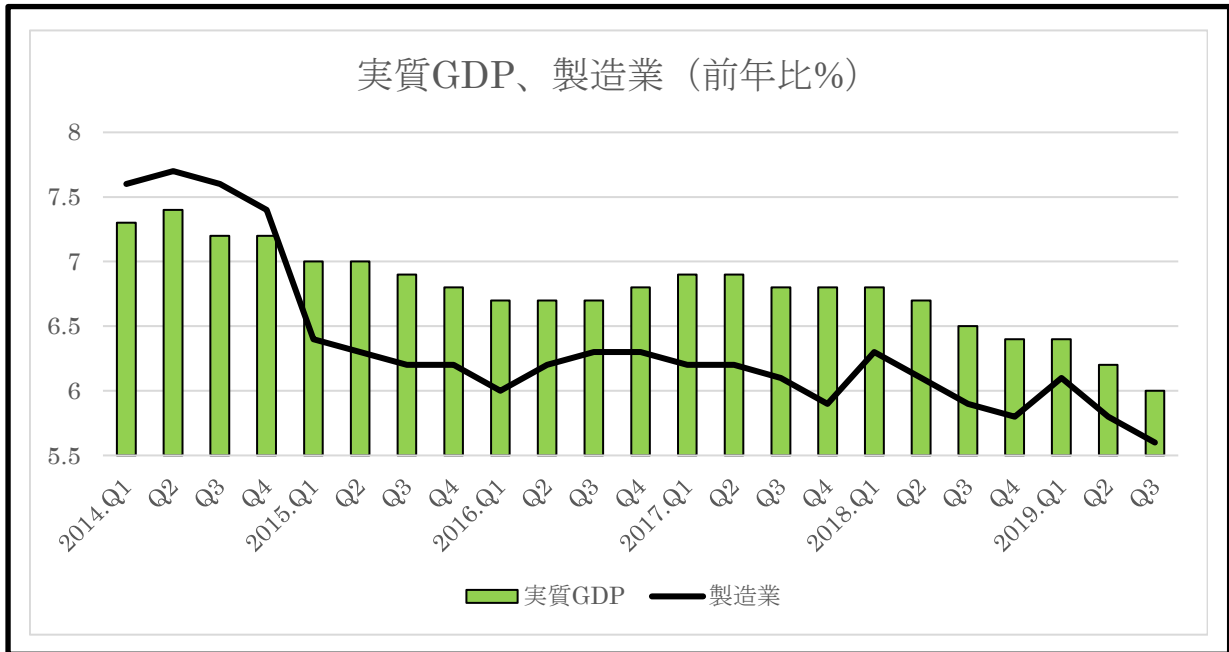
自治体経営に構造的変化が求められている根底的な課題として、グローバル化と一体化した情報化の進展が挙げられる。自治体経営を構成する要因は多様であり、①人的資源力、②資金力、③地域の資源力、④官民を問わない政策力、⑤ネットワーク力、⑥情報力など広範に及んでいる。こうした要因のすべてに、決定的かつ広範な影響を与えているのが、情報通信革命による人間行動の変化である。

情報通信革命は、インターネット、クラウドをはじめとした通信手段などの問題にとどまらず、人間社会の情報の流れや情報の質・量を変化させ、個々人あるいは人間集団の意思決定の構図に影響を与えることで、地域の経済社会活動の質にも変化をもたらす。

たとえば、インターネットの発達は、インターネット取引など新たな流通・決済ルートの形成に加え、在庫状況や空席・空室状況の瞬時の確認、他店舗間の価格比較など新たな情報ツールを生み出し、消費者行動に大きな変化をもたらしている。また、e-Tax など行政における電子申請の拡充も、窓口へ住民が出向く移動コストや窓口職員の申請書処理に伴う転記の転換コストを減少させ、行政手続きに関する申請者・行政担当者両者の行動に大きな変化をもたらしている。

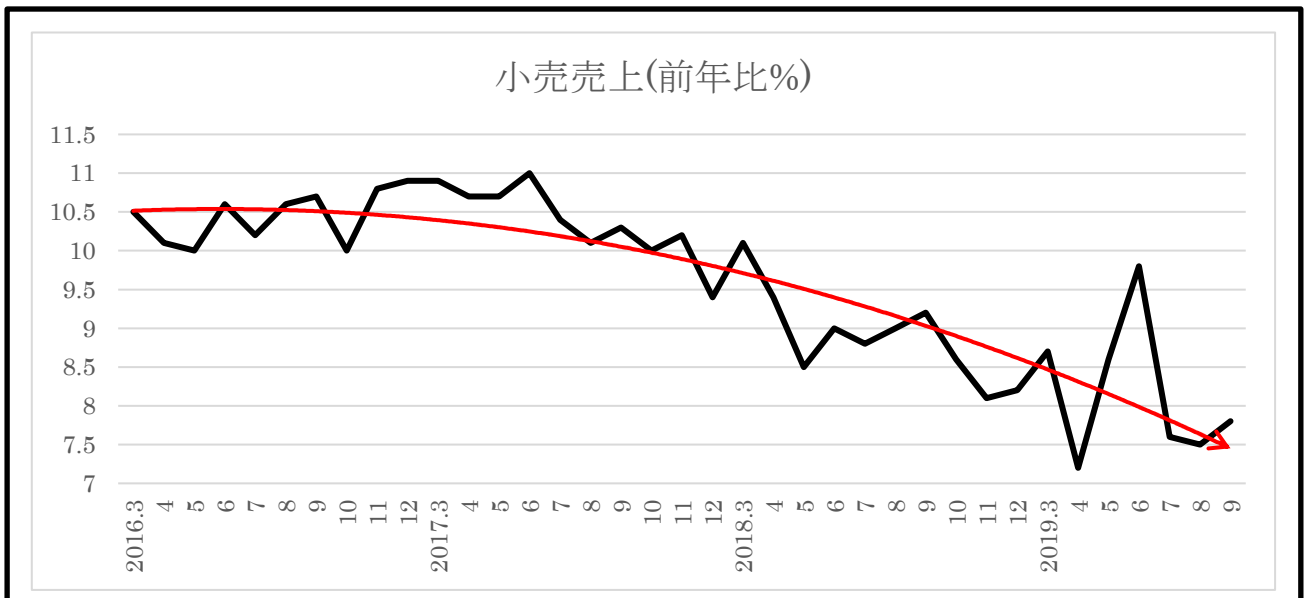
さらに、情報は、組織・地域・国の内外を問わない人間関係を形成するための中核的要素であり、情報化は、人間関係を形成する情報の「蓄積」と「伝達」の流れを変える。すなわち、情報化は、人間関係を通じた経済社会活動の権限と責任の体系化を行う基本的要因であり、ガバナンス構造を構築する中核的要因である。同時に、インターネットなどによる情報の伝達移動がオープン化し、様々な社会現象が相互関連性を強め、信頼性の異なる情報が横断的に共有される中で、情報化は分野ごとに細分化された縦割りなどに代表される自治体経営の従来の枠組みの変革をも求める要因となっている。

たとえば、子育て政策の展開には、教育、福祉、医療、施設、交通など幅広い分野を通じた横断的かつ時系列の情報の蓄積と伝達移転が不可欠であり、公共施設の再編も同様に地域や分野、そして、世代を越えた情報の蓄積と伝達移転が必要となる。そうした情報の蓄積と伝達移動を支える行政組織の構築が「年齢・時間軸による切れ目や分野による狭間」を生まない政策展開として求められている。その実現には、情報の蓄積と伝達の構図の変革、そしてそれに伴う組織的な権限や責任の構図の変革が不可欠となる。



(資料) 中国国家统计局等資料から作成。

中国経済の減速傾向が鮮明となっている。2019年7-9月期の実質GDP成長率は前年比6%となり、これまでの6%後半台から徐々に減速し、厳しい経済情勢に入りつつある。こうした傾向は、小売売上の動向にも示されており、昨年までの前年比10%台の伸びから8%台へと減速している。米中貿易摩擦問題が、直接・間接的に中国経済の内需に本格的な影響を及ぼしつつあることを示している。米中貿易摩擦の行方に加え、高付加価値化を目指した中国経済の構造改革政策の行方が大きな分岐点に至っている。



(資料) 中国国家统计局等資料から作成。

以上

〈既刊テーマ一覧〉

2019 No. 2	<ul style="list-style-type: none"> ● 公法と私法の狭間 ● 指定管理における条例の規律密度 ● 米中貿易摩擦と実体経済 ● 行政評価結果に基づく合理的な予算配分手法
2019 No. 3	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本の災害時法制と公の施設 ● 官民連携のコンプライアンス ● 米中貿易摩擦と実体経済 ● 物流課題のある地域での対応策 ● 市町村の支所業務の適正化に向けた取組事例 ～機能の見直しに活用可能なデータの取得方法～
2019 No. 4	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体の契約とコンプライアンス ● 官民連携と情報の不完全性 ● 労働投入の限界
2019 No. 5	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体の政策情報とエビデンス ● 公共性の相対化 ● 米国にとっての多国間協議のデメリット ● 幼児教育・保育の無償化に伴う保育の質の確保に向けて ● 行政手続コストのさらなる削減に向けた課題整理
2019 No. 6	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体の構想力① ● 地方議会の政策議論の進化 ● 分岐点の中国・ドイツ関係 ● 地方自治体における保育業務改革に向けた取組事例 ～BPR と組み合わせた AI・RPA 等 ICT の活用方策～ ● 行政評価におけるロジックモデルの活用
2019 No. 7	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体の構想力② ● 行政評価と NPS ● 地域の構造的対立と社会的合意形成

政策研究 2019 No. 8

2019年11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>