



Title	公的資源投入多様化と循環系社会資本整備
Author(s)	宮脇, 淳
Description	第8回衛生工学シンポジウム（平成12年11月16日（木）-17日（金） 北海道大学学術交流会館） . 特別講演
Citation	衛生工学シンポジウム論文集, 8, 289-293
Issue Date	2000-11-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/7252
Type	departmental bulletin paper
File Information	8-SL_p289-293.pdf



特別講演

公的資源投入多様化と循環系社会資本整備

北海道大学大学院法学研究科

宮 脇 淳

1980年代以降の先進工業国における資源制約、財政制約の強まりは、新保守主義に基づく「小さな政府」論を台頭させ、民営化、外部化、PFI (Private Finance Initiative)などの手法を通じた公的部門の役割の見直しを積極化させてきた。その取り組みは、政府セクターの相対化を進め、企業、市民セクターの自立化に伴い行政サービスの提供を行政独占から解放することにある。97年誕生したイギリスのブレア政権が掲げたベスト・バリュー (Best Value) 原則も、官と民のパートナーシップの重要性とともに、行政サービスの受け手である住民にとっての「ベスト・バリューは何か」を常に最優先し、行政サービスの提供主体を公的部門に限定しない思考を展開している。ポスト福祉国家の追求は、多元主義的思考に基づく市民社会を構築することである。この構築の流れにおいて、循環型社会での官民関係を如何に形成するかを追求する必要がある。その追求において、80年代の欧米で形成されたNPM理論が大きな示唆を与えている。

1. NPM (New Public Management) 理論の形成

NPM理論は、経済成長の鈍化やそれに伴う財政赤字の拡大等を背景に、80年代以降の工業先進諸国の政策展開に大きな影響を与えることとなった「新保守主義」を基本とする考え方である。主に、行政の現場から形成されてきたマネジメント理論であり、民間部門の経営手法等を公的部門に導入し、効率性・有用性の実現をめざす取り組みである。そこでは、民間部門における自由な経済活動がまず尊重され、効率化や有用性向上に向けて行財政改革の取り組みのなかに積極的に民間企業の経営発想やマネジメント手法を取り入れる努力が展開される。小さな政府を志向し、財政危機の克服、行政の効率化、行政サービスの質的向上のため、公会計の見直し、政策評価制度の導入、PFI制度の創設などが実践されている。NPM理論の基本思考は次の四点に整理される。

①裁量権の委譲

第一は、下位の行政部局あるいは責任単位に対して可能な限り、行政サービス等に関する裁量権を移転することである。従来は、規則や運営等によって行政サービスの提供方法等が統制され、いわゆる「ルールドライブ型」の行政組織体質（行政管理モデルとしての官僚制度）を形成してきた。このため、住民などのニーズに敏速且つ適切に対応すること、あるいは官と民が真に連携することが困難な状況を深めてきた。こうした問題点を克服するため、NPM理論では可能な限り裁量権を行政サービスの提供を担う業務部局に移行させること、すなわち「ミッションドライブ型」の行政組織体質（顧客たる住民本位モデルとしての官僚制度）を形成しようとするものである。ミッションドライブ型では、これまでの官が決定し行政サービスを提供する姿（インプット型）から、住民ニーズを主体とした行政サービスを提供する姿（アウトプット型）に変革する。また、行政サービス提供に対する資源配分の適正性を担保するため、業績と成果によって行政サービスに関する資源活用の監督・統制を行い意思決定の合理性を確保する仕組みが導入される。このため、裁量権の委譲と共に責任単位の明確化と責任者への権限集中が必要となる。

②市場原理、競争原理の活用

第二は、市場原理と競争原理の活用である。民営化、外部化、官民連携の相互主義、エイジェ

ンシー化（独立行政法人）、契約型システムの導入、PFI制度などもNPM理論を基本として公的部門に市場原理等の導入と活用を拡大させるものである。イギリスでは、80年代以降国有企業の民営化が進められ、それと同時に公的部門全体についてサービス提供に関するコスト分析が市場化チェックの下で進められている。

市場原理や競争原理を公的部門に活用する目的は、第一に資金、ヒト、情報等公的部門に投入される資源の多様化を図ること、第二は、市場原理、競争原理に対する公的部門の対応力を強化することにある。第一の資源投入の多様化は、財政制度、公務員制度等の改革も含め公的部門の組織文化やそこで形成される意思決定等を変える取り組みである。公的部門への資源投入の多様化は、行財政制度や公務員制度の抜本の見直しだけでなく、官民関係の再構築によっても展開される。もちろん、民営化からエージェンシー化に至るまで、官民の関係は多彩である。たとえば、民営化の場合、公的資源の支配から民間資源の支配に組織体自体を移行させ、移行後の組織体への公的部門の介入は必要最小限度にとどめられることになる。これに対して、PFIは事業や組織体に関する官民の間で資源投入と管理運用等の責任も含めた役割分担を契約関係で明確にする（公的分野への「契約型システム」の導入）。そして、エージェンシー制度は、公的統制は極めて限定的となり、公的部門に対する固有責任のみをエージェンシー組織は負担する姿となる。

第二の市場原理等の活用は、これまで十分果たされてこなかった債権者たる市民、そして市場への説明責任と説明能力を向上させることで市場の誤りに翻弄されない強い公的体質を形成することである。

③統制基準の見直し

第三は、行政サービスの提供や事業展開を司る統制基準の見直しである。NPM理論の実践においては極めて重要となる点である。たとえば、地方自治体等で取り込まれてきた外部委託等の方式は、行政サービス提供等に関する統制基準（意思決定の媒介要因、多属性問題等）を行政側の理念型によるルールドライブ型のままで維持し、提供作業だけを民間側に委ねる方法が採用されてきた。このため、コスト削減には資しても行政サービスの効率性、有用性を高めることには充分に貢献することができなかつたのが実態である。この点は、外部委託方式だけでなく、「市場原理、競争原理の活用」の節で整理した民営化等の手法においても共通する点である。

たとえば、80年代の中曽根内閣の中で導入された「第三セクター」方式は、多くの地方自治体で実質上の事業破綻の実態を生み出し、地方自治体本体の財政にも深刻な影響を与えるに至っている。こうした事業破綻の原因は、第三セクター自体以上に、第三セクターに関与した官民関係の硬直的体質にあると言わざるを得ない。とくに、公的部門では民間との共同業務である第三セクターの意思決定に対して官の統制基準を持ち込み市場原理や競争原理活用の利点を相殺してきた点が上げられる。このため、官の統制基準を残したまま、PFIやエージェンシーなどの仕組みを公的部門に導入しても、第三セクター同様の失敗を繰り返す危険性があることは否定できない。

NPM理論に基づく統制基準は、ミッションドライブ型で行政サービスの受け手たる住民のニーズを基本として形成する。このため、当然従来の行政組織における統制基準を再構築することが必要となる。そこでは、ベンチマーク、住民満足度など常に住民ニーズの測定を重要な評価基準においた政策形成が必要となる。NPM理論が従来の行政管理型統制から顧客主義の統制へ転換する考え方といわれる所以である。もちろん、従来の行政組織の重要な媒介要因である人事に対する考え方も転換する必要がある。これまで、公的部門における人事は、官僚組織、公務員制度を前提とした人事管理の一貫として評価され実践されてきた。しかし、NPM理論に基づく人事は、官僚組織、公務員制度をまず前提とするのではなく、住民ニーズの把握とそれへの対応

を第一とする人事、さらには公務員制度の検討が前提とされる。欧州通貨統合においてもっとも厳しい財政赤字の削減を求められたイタリアでは、NPM理論が実践されるなかで公務員制度の徹底した見直しが実施されている。そこでは、第一に能力主義、第二に労働時間制度、第三に契約制度、第四に政治任命制度の導入が図られている。こうした見直しは、人事管理的性格が強かった従来の公務員制度をミッションドライブ型に変革し、市民と顧客のための行政を実現するための努力といえる。

④組織改革

第四は、以上の基本的思考を具体化するための積極的な組織改革（組織ヒエラルキーの改革）である。この組織改革では統制基準を従来のまま温存したいいわゆる行政整理型の組織改革が求められるのではなく、意思決定を結び合わせる要因である媒介要因（人事、予算）、そして意思決定に影響を与える属性の見直しを実現することが求められる。加えて、行政機能の明確化を進めるため、政策や事業形成と執行過程の透明性が不可欠となり、情報共有を積極的に進めることが必要となる。

こうした組織改革の理念は、国や地方自治体そして官と民の関係見直しにも共通した事項となる。行政サービスの受け手である住民に近い地方自治体に多くの裁量権を提供する地方分権が推進され、国の機能を限定化する国と地方間の統制基準、組織改革が進められることになる。

2. マネジメント・サイクルと契約型システムの導入

NPM理論の実践では「マネジメント・サイクル」と契約型システムの導入が極めて重要となる。マネジメント・サイクルは、「PLAN（計画）—DO（実行）—SEE（評価）」の構造である。従来の行政は、計画と実行の繰り返しであり、SEE（評価）の機能がほとんど存在しなかったのが実態である。これに対して、NPM理論では事後評価と事前評価を通じて旧計画と新計画をつなぎ合わせる機能が不可欠とする。こうしたマネジメント・サイクルは、行政内部組織への契約型システムの導入を促進させる。行政内部の機能を管理可能な単位に細分化し、行政サービスに関する企画立案機能と執行機能を切り分け、細分化された執行単位毎に業務目標の設定とその達成を基本に資金や人などの資源を配分する仕組みである。そこでは、従来の法令や公務員制度による行政管理モデルからの統制を見直し、目標と成果による管理モデルへの移行が必要となる。契約型システムでは、個々の細分化された機能単位毎に目標と成果によって予算の配賦が行われる契約型となるため、契約遂行責任の所在が明確化すると同時に契約執行と目標達成に関する情報開示とそれに対する評価の明確が図られることになる。

3. 取引コスト理論とエイジェント理論

NPM理論を支える考え方として、取引コスト理論とエイジェント理論がある。取引コスト理論は、取引に関するコストを事前と事後に分離する。事前のコストは、企画・立案、契約締結プロセス、契約執行プロセスに関するコスト、事後のコストとは、事後的な瑕疵に対するコスト、事業等の更新・維持コスト等を意味する。こうしたコスト配分の決定は、本来リスクの存在、情報の非対称性等によって大きく異なりまた変化する。しかし、現実の行政活動においては、リスクの存在や環境の不確実性、行政が確保している情報が限定的であること等に対する配慮と対応が不十分であり、また限られた範囲での情報を前提とした意思決定においても政治などの属性が多く影響すること（多属性問題）から、前例を踏襲することで不確実性等の存在を回避し、自らの意思決定の正当性を確保する傾向にある。とくに、意思決定や事業への参加者が固定的な領域ほど参加者変更のコストが高くなるため、リスクの存在や環境変化に対する対応を回避する傾向が

強まる。こうした傾向は、行政組織が肥大化し行政内部における組織間の情報の非対称性（いわゆる縦割り問題）が深刻化すること、意思決定の調整コストが拡大すること、形式主義による組織の維持コストが拡大することなどにより一層深刻化する。

また、行政の垂直的關係においても企画立案部門と業務執行部門の情報が非対象化を進め、企画立案部門の業務執行部門に対するコントロール力が低下し、前例踏襲型の業務執行が固定化する問題点も指摘されている。この問題点を整理したのがエイジェント理論である。エイジェント理論では、企画立案部門と業務執行部門間の利害關係は一致しないことが一般的であり、加えて情報についても実際の業務を担っている業務執行部門が優位に保有するため行政サービスの質は前例踏襲型となりやすいと指摘される。また、企画立案部門は業務執行部門の情報を十分把握せずまた、利害關係も一致しない中で制度や政策の企画立案を行うことで、業務執行との乖離と軋轢を拡大させる。

以上のような行政が持つ問題点を少しでも改善するためには、第一に民間部門に任せ市場原理や競争原理に基づく資源・コスト配分に委ねた方が適切と判断される分野は公的分野から切り離すこと、第二に行政内部の取引コストを削減し意思決定の有効性を高めるための契約型システムを導入することである。そして、第三に導入した契約型システムを有効に機能させるための評価システム、情報システムを構築することである。民間部門への切り離しや行政内部への契約型システムの具体的形態として、民営化、外部委託、パウチャー方式、P F I、エイジェンシー等が上げられるのである。こうした契約型システムを機能させ充実させるために、公会計、財政システムの見直し等が不可欠となる。

循環型社会の形成には、行政と社会の自同性を高めることが必要であり、そのことは企業や市民セクターの責任ある自立を促すことである。その際、大きな課題はこれまで形成してきた官民關係の中の属性を如何に克服するかにある。この克服に不可欠なことは、取引コスト理論でも指摘している事後コストの把握等政策的意思決定の情報の質の改善と共有、そして技術開発と社会システムの連携である。

4. P F I の課題

P F I 事業の具体的検討や発注手続き等に入る地方自治体が増加している。P F I 制度への期待と実践が高まる一方で、制度の本質への理解、事業に取り組むにあたっての政策思考や庁内体制の整備などへの意識・理解が不足する自治体も多いのが事態である。この問題を克服せずにP F I 事業の形式的導入だけを図れば、90年代に多くの自治体が直面した第三セクターの行き詰まりと同様の問題を抱える結果となる。こうした事態に至っている原因は、国の制度設計の遅れや補助金等財政、都市開発等許認可、国有財産など周辺制度との整合性確保への努力不足、情報提供不足など国側に依拠する点が多く存在する。それだけに地方自治体がP F I 事業を具体化するには、充分な理解と決意が必要となる。また、従来の中央集権型の請負政策（国の補助金制度等を前提とする政策）の展開ではなく、自ら問題点を提示し制度設計に参画する努力が必要となる。財政危機が深刻化するなかで自らの地域の自治を確保していくには、制度設計段階にあるP F I 制度の形成を自らの問題として受け止めることが前提となる。

P F I 事業とは何か。本質の第一は、行財政改革、小さな政府を目指す手段である。P F I 制度は、すでにみたN P M理論によって支えられている。このN P M理論は、福祉国家の膨張型行政体質から脱却するため、可能な限り民間的手法を公的部門に活用し、効率的且つ効果・質の高い行政サービスを実現することを目的としている。したがって、その実践では、従来の公務員制度や予算制度など行政内部の制度・体質を徹底して見直すことが必要となる。単なる財源調達的手段と考えてP F I 事業に取り組むことは、既得権や既存制度などすぐに大きな壁に直面し挫折

することになる。P F I 事業に対する課題として、事業を企画・管理できる人材がないとの指摘をよく受ける。この指摘は正しい。なぜならば、P F I 事業は行政改革であり、公務員の資質をも問い直すものだからである。

第二は、P F I 事業はあくまでも公共事業の一種である。P F I 事業は行政が契約関係の一方の当事者となって展開される事業であり、すべてを民間に任せる公共事業の民営化とは本質的に異なる。P F I 事業の場合、従来の請負事業型とは異なるものの行政が参画する以上、そこには何らかの「行政サービス」としての意義が存在しなければならない。行政サービスとは、住民から見た何らかの政策課題を解決するために提供されるサービスである。

第三は、P F I 事業は民間資金で実施することを基本とする。これまでの公共事業は行政が資金調達し民間企業に請負契約等で依頼する形式であった。このため、民間企業は事業に関わる資金調達のコストとその回収について検討する必要はなかった。P F I 事業の場合、銀行からの借入、自己資金の活用、リース方式、証券化などさまざまな資金調達形態の選択が可能である。しかし、いずれも民間資金である。民間資金である以上、投資を回収する必要がある。しかも、地方自治体といった漠然とした信用力ではなく、個別の事業の内容によって信用力が大きな影響を受ける。このことは、当然従来同様の社会資本形成では対応できないことを意味する。

第四は、P F I 事業は公共事業の市場開放の性格を有している。公共事業分野は、維持管理も含めて寡占状態で受注が行われてきた分野が意外に多い。これに対し、P F I は能力さえあれば、建設・土木だけでなく商社やリース、情報会社等幅広い業種に公共事業の仕事を受注する可能性を開くものがある。公共事業の分野に異業種が参入することは、当然これまでのコスト構造や仕事の体制等も見直すことになる。これまで先行的にP F I 事業を発注した自治体の例を見ると、建設・土木以外の業種が応募しているケースが多く、また実際の契約価格も公共事業方式で実施した場合の予定価格を3-5割下回るものとなっているケースが多い。こうした価格設定の背景には、P F I 事業を早く受注し実績とすることが民間企業にとって事業展開に有利となるなど一時的要因もあるものの、これまで行政によって形成されてきた公共事業のコストを大きく見直す要因が存在する。この点は、当然官民関係にも影響を与える。

ゴミ処理やリサイクルに関するP F I 型事業への期待が高まる方向にある。P F I 事業の本質を理解しつつ、行政組織の統制システムの見直しを一体として進めていくことが必要不可欠となる。