

2010年1月12日

No.003

公民連携における官民公私の関係に関する一考察

(ディスカッションペーパー)

公民連携には官民・公私の概念が存在する。単純な「官から民へ」では同時に「公益から私益へ」の移動が生じ公益を維持できない可能性がある。PPPは「官から民へ」による効率性の発揮と「公益」を同時に実現するため“リスクとリターン設計”、“契約によるガバナンス”の知恵を発揮している。一方、地域の現場では市民自身が自助・共助により公共サービスを事実上提供している。非公式の活動をいかに取り込むかがPPPの今日的課題である。本稿では、官民公私に非公式・公式の概念を加えて、公民連携のトライアングルを考察した。

東洋大学 PPP 研究センター 根本祐二

本稿の目的

公民連携は「公」と「民」の連携を意味している。公民連携でいう「公」とは、「民」の反対語としての「官」であり、本来は「官民連携」と表現した方が正確である。一方、「公」は、「公私の別をつける」という用法に見られる通り「私」の反対語である。

以上の通り、公民連携には「公」、「民」、「官」、「私」の4つの概念が存在するため、議論の混乱を生じかねない。本稿は、これらの概念の整理を通じて公民連携自体の概念を明確化することを目的としている。

「官」と「民」の概念

公民連携の原語である PPP (Public/Private Partnership) は、各国の機関においてさまざまに定義されている。その中で、もっとも代表的な機関である NCPPP (National Council for Public-Private Partnerships) の定義は以下の通りである。

図表1 NCPPP の PPP の定義

A Public-Private Partnership is a contractual agreement between a public agency (federal, state or local) and a private sector entity. Through this agreement, the skills and assets of each sector (public and private) are shared in delivering a service or facility for the use of the general public. In addition to the sharing of resources, each party shares in the risks and the rewards potential in the delivery of the service and/or facility.

出典：NCPPP 資料

上記の通り、NCPMP の定義における” public”とは、” public agency” の意味である。政府もしくは政府機関のことであり、本来は「官」とすべきであろう。また、” private” は” private sector entity” の意味である。これは、民間組織、民間団体であり、前述の用語を用いると「民」とすべきであろう。すなわち、英語の PPP の概念自体が「官民連携」であることが分かる。

以上の通り、「官」と「民」とは主体に関する概念であり、両者を区分する点は政府であるか否かである。政府とは、国民（市民）の信託に基づいて国家もしくは国土の一部を統治する機関であり、国の政府および地方公共団体を指す。政府機関とは、政府により設立され法律（条例）に基づいてその権限の一部を独占的に付与された組織である。一方、「民」とは「官」以外の組織である民間企業、非政府非営利団体を指す。

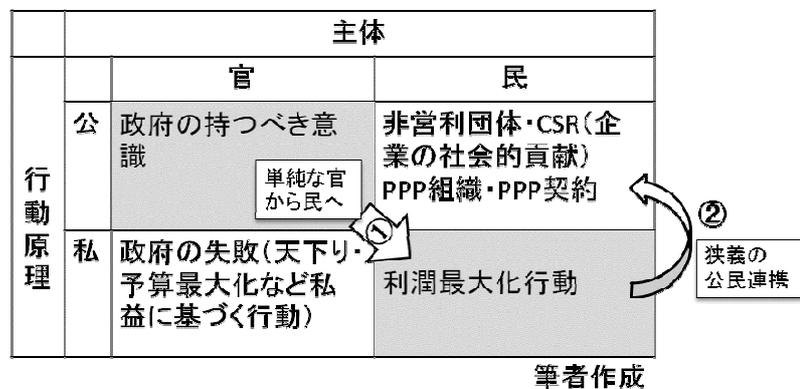
「公」と「私」の概念

これに対して、「公」と「私」は、主体が有する行動原理に関する概念である。すなわち、連携の活動によって発生する効果の及ぼす範囲を、もっぱら自分だけにとどめるよう行動するものが「私」であり、自分ではなく他者の「私」の部分、もしくは特定の「私」に属さず広汎に及ぶよう行動するものが「公」と考えられる。プラスの効果をも「益」という用語を用いて表現すれば、両者は「私益」、「公益」と表現される。

4つの概念の整理

図表2は、これら4つの概念を図示したものである。左上の「官+公」とは、「官が後半に効果を及ぼそうとする」意識であり、政府が当然に持つべき行動原理である。一方、民間企業は自社の利潤を最大化する行動「民+私」を取る。利潤を追求すること、言い換えれば、利潤追求に反する行動をとれないことは民間企業としては当然のことである。

図表2 官民公私の関係



ここで、「単純な官から民へ」(①)である“政府サービスの民営化”を行うと、図の左上から右下への移動が起きる。主体としての「官から民へ」(図の右方向)は当然に生じるが、同時に行動原理としての「公(益)から私(益)へ」が起きる。元々存在していた「公」が消滅する可能性がある。小さな政府を実現するために「官から民へ」を行いつつ、行動原理としての「公」をいかに維持するかが狭義の公民連携の課題である。

右上は非営利団体・CSR(企業の社会的貢献)を指している。「民」であっても「公」の行動原理を持つことはある。その規模も年々増加しているであろうことには異論はない。しかし、これ

らをもって、容易に、かつ、安定的に「官から民へ」と「公」の行動原理を同時実現することができると思えることは適当ではない。非営利団体・CSRの活動は強制することはできないためである。

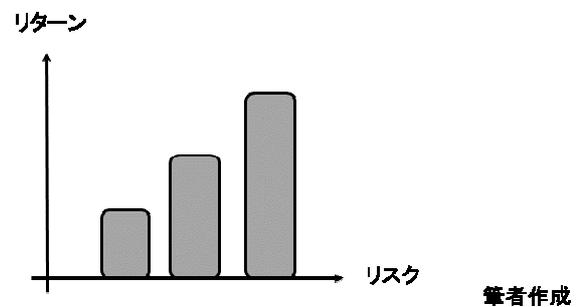
公民連携による解決

「官から民へ」と「公」の意識を同時に実現するため、公民連携では、二つの工夫を行っている。「リスクとリターンの設計」(NCPPPの定義によれば” shares in the risks and the rewards”)と「契約によるガバナンス」(同じく” contractual agreement”)である。

「リスクとリターンの設計」とは、「民」に何らかのリスクを負担させるのと引き替えにリスクに見合うリターンを提供するということである。¹

図表3はこれをイメージ化したものである。リスクが高いならばリターンを高くする必要がある。しばしば、公の仕事に携わるならば民は利益(リターン)を追求すべきではないという論調を耳にするが、これは明らかな誤りである。前述の通り、非営利団体・CSRの活動は望ましいことであるが、強制することはできない。リスクの高い活動を安定的に持続させるには、リスクに見合うリターンを確保しなければならない。

図表3 リスクとリターンの設計



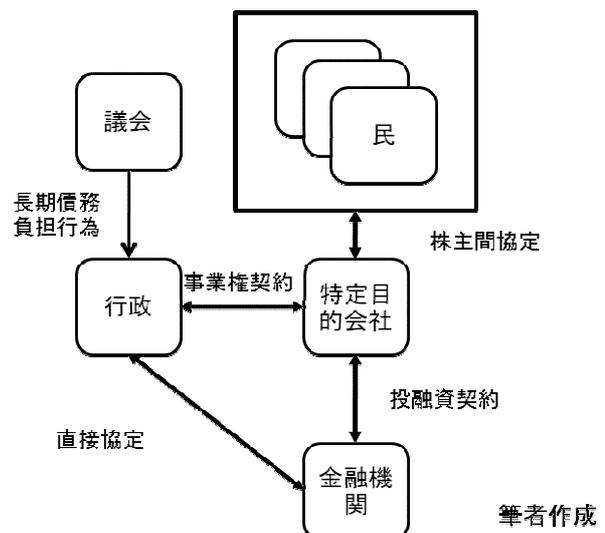
筆者作成

図表4は「契約によるガバナンス」を図示したものである。契約とは、リスクとリターン(及びそれに伴って発生する義務と権利)の関係を予め定めた合意であり、ガバナンスとは、その合意に基づいて定められる合意を履行させる仕組みと言えよう。

公民連携の中でもっとも「契約によるガバナンス」が厳密に実施されているPFI(Private Finance Initiative)の典型的な構造を示している。

官は公民連携の事業権を民に付与するが、大規模な事業の場合は1社だけでは対処できないため、複数の民間企業の共同出資により設立された特定目的会社(SPC)と契約を結ぶ。共同出資の際には、出資者間で株主間協定という契約が締結され、民間同士の役割分担が法的に規定される。

図表4 契約によるガバナンス



筆者作成

¹ 英語では reward としているが、日本語ではより馴染みの深いリターンの用語を用いる。

行政が長期の契約を結ぶにあたり、議会が行政に与える同意行為が長期債務負担行為である。民間企業は長期契約を結ぶ権能を有しており、企業の経営者が交代したとしても契約上の債務は随伴する。そのため、取引の相手方は安心して取引を行うことができる。一方、行政の約束は当然には長期に継続されない。ある時期に首長が約束しても交代すれば前の首長の方針が反故にされる。そのような不安定な状態では、二度とその行政は民と契約することはできないだろう。これを是正する方法が議会による長期債務負担行為の議決である。

特定目的会社は、資金調達が必要であれば金融機関から投融資を受ける。その際には、投融資契約を結ぶ必要がある。金融機関と行政は直接協定を締結している。特定目的会社が経営破綻しても、別の企業に変更することで元々の契約内容が履行されるならば、行政、金融機関双方にメリットがある場合がある。そうした場合に備えて、契約を直ちに解除しないよう直接契約により定めておくのである。

以上の例では、一つの公民連携事業が、5つの契約（もしくは契約的な意味を持つ行為）によって成り立っている。これらの契約が相互に補完しあうことによって事業全体の安定性を増すのである。「契約によるガバナンス」とは、口約束という非公式の行為ではなく、契約として公式の行為にすることにより、社会全体としてのガバナンスを実現しようとするものである。言い換えると、公民連携とは、公式性を強く要求する概念である。

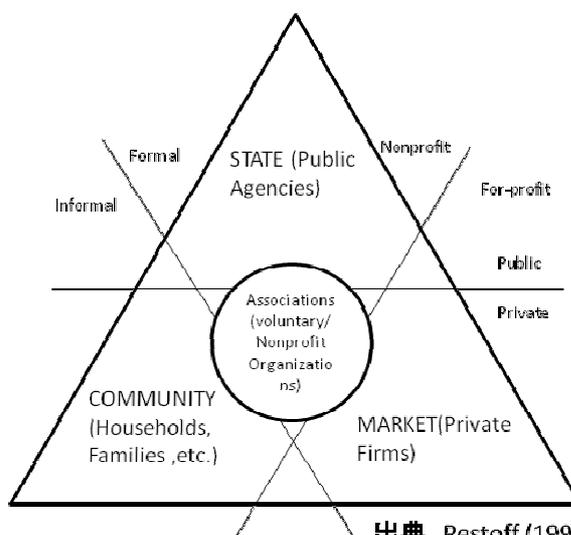
ペストフのトライアングル

以上の通り、「契約によるガバナンス」により、公民連携の世界に、「公式」、「非公式」の概念が持ち込まれた。「官」、「民」、「公」、「私」に加えて、「公式」、「非公式」の6つの概念が存在することが分かる。これらの概念を整理する上では、福祉分野における関係を図示したベクター・ペストフのトライアングルが大いに参考になる。

図表5はペストフのトライアングルを解説したものである。「官」、「民」の区別は、横線のPublic/Private線で行われる。「公」、「私」の区別は、右上がりのNonprofit/For-profitの線で行われる。「公式」、「非公式」の区別は、右下がりのformal/informalの線で行われる。

これらの組み合わせで、State (public agencies)、Market (private firms)、Community (households, families, etc.) の位置づけ

図表5 Vector Pestoff's Triangle



出典 Pestoff (1998,2005)

が導かれる。

State (政府) とは public/nonprofit/formal (政府／非営利／公式) であり、Market (市場) とは private/profit/formal (非政府／営利／公式) であり、Community (地域) とは private/nonprofit/informal (非政府／非営利／非公式) である。

我が国でも同様であるが、福祉活動はこの3者によって行われている。政府の公的扶助、民間の有償サービス、家族・親戚・隣人同士の相互扶助・共助である。政府扶助は最も安定するがに財政の肥大化、国民負担の増加を招きかねないという弊害がある。民間のサービスは機動的で柔軟だが利益のないところにはサービスできないという限界がある。地域の共助はもっとも身近で頼れる存在だが不安定性がある。このように、いずれのセクターも、福祉サービスの供給者としては一長一短があることが分かる。

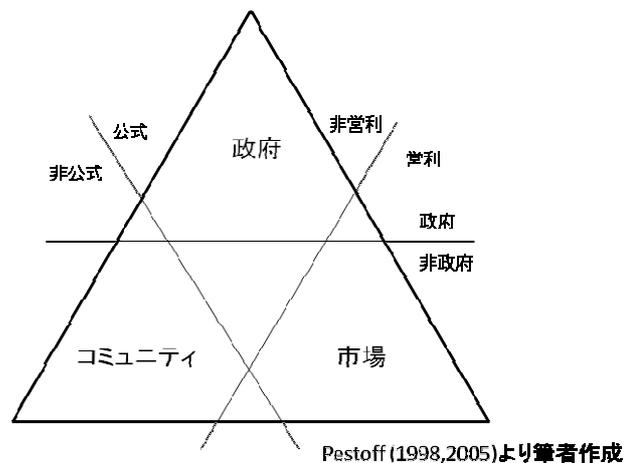
3者の中央が the third sector としての associations である。Associations は private/nonprofit/formal (非政府／非営利／公式) の性格を有し、他の3者のそれぞれの利点を活かしつつ、その欠点を補うものと整理されていると解釈することができる。

ペストフのトライアングルの公民連携への応用

図表6は、ペストフのトライアングルを公民連携の観点から書き直したものである。

軸は、「官」と「民」を政府／非政府、「公」と「私」を営利／非営利と表現し、公式／非公式を加えた3つに区分した。政府／非政府、営利／非営利の用語を用いたのは、「官」、「民」、「公」、「私」の用語が招く曖昧さや誤解をさせるためである。公式／非公式と同様に、片方の概念を定め他方をそれ以外とすることにより概念の明確化を図った。

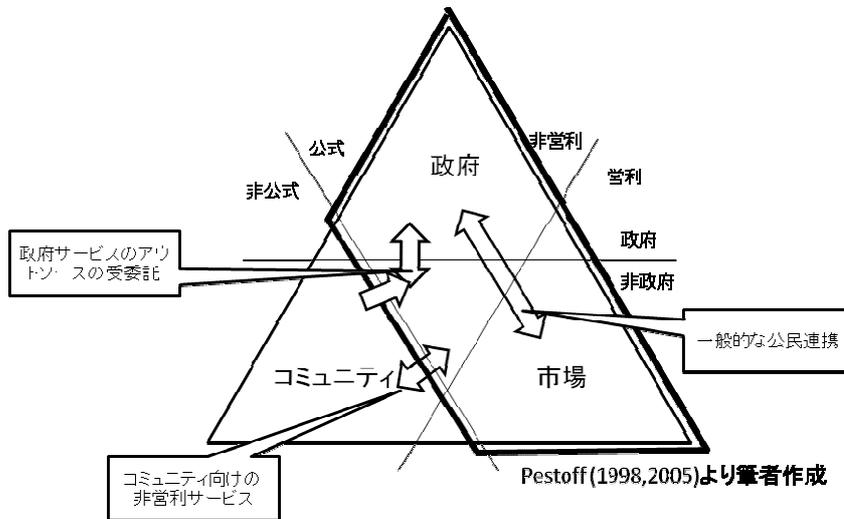
図表6 公民連携のトライアングル



図表7は、このトライアングルを現実の公民連携の動きに反映させたものである。右下がりの矢印は政府と市場の間での契約によるガバナンスを示している。政府と市場が契約を結び、その権利と義務が「公式」に位置づけられている。

これに対して、コミュニティの主体はそれ自体では「公式」とはならない。本人、家族、隣人による公共サービスの供給は何らかの権利義務に基づいて行われるものではないからである。しかしながら、コミュニティの主体も非営利の組織として権利義務の主体になることはできる。指定管理者など政府サービスの受委託が一つの典型である。この場合、コミュニティは非政府非営利公式の団体となった上で、政府と公式の約束を行う。市場の役割を代替していることになる。

図表7 公民連携のトライアングルを使った現実の公民連携の動き



また、同じく非政府非営利公式の団体となった上で、市民向けの非営利サービスを実施する形態もある。環境NPOが環境教育活動を行う場合である。この場合は、政府の役割を代替していることになる。

いずれの場合も、公民連携では右側の公式の世界を対象にしていることになる（図の太線部分）。

非公式への対応

図表7で明らかなように、現在の公民連携論は公式の世界で展開されている。本来、非公式のコミュニティも、公式の契約の権利義務主体となることを条件として参加することが許される。公民連携は役割を分担することであり、責任を持って役割を果たせないような当事者に参加資格を与えないのは、民間にとっても行政にとっても、また、当のコミュニティの当事者にとっても必要なことであろう。いわばプロジェクトの安全装置と言えよう。この安全装置のおかげで多くのプロジェクトが実現し、また、失敗を回避しているであろうこともおそらくは事実である。

しかしながら、ペストフのトライアングルに教えられるまでもなく、コミュニティの公共サービスは家族内の自助、地域内の共助として実際に役立っていることも事実である。福祉だけでなく、教育、医療、まちづくり、さらには、産業振興の分野すら、こうした形態が少なからず存在している。これらの自助、共助をどう取り込むか、公民連携にとっては非常に大きなテーマである。

これについては、以下の三つの考え方が存在しうる。

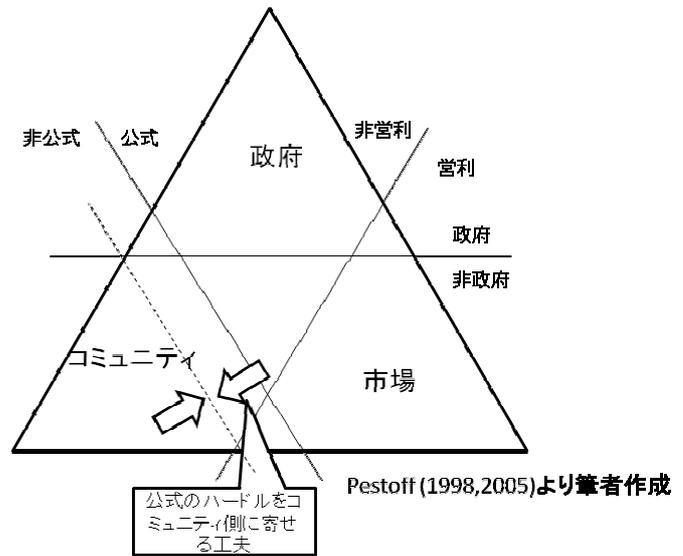
第1は、現在の通説通り、公民連携は公式の領域のみを対象とするという考え方である。実はペストフのトライアングル自体、中央のAssociationsは公式の世界に配置されている。現実には、非公式の行為が存在するにも関わらず、Associationsを公式に位置づけるということ自体、非公式の行為の限界を示していること、言い換えると、非公式を非公式のまま組み込むことは非常に難しいと考える。これが通説が支持される一つの根拠である。

第2は、非公式をあるがままに受け入れるという考え方である。現実の非公式の活動を組み込むことが可能になる。この考え方の欠点は、非公式であるが故に全体としての安定性が担保されないリスクが存在し、そのリスクは別の関係者（政府か市場）が負うことになるということである。政府がそのリスクを負担する場合、財政負担が肥大化する可能性がある。

第3は、個々の主体の非公式な性格をそのままにしつつ、コミュニティ全体として活動を公式

にするとする考え方である。例えば、グラミン銀行のファイナンスのように、個々の借入人は金融面での信用度の低い非公式の存在であるが、借入人を集合として捉えて相互に保証させあうことにより、ピアプレッシャー（隣人の監視）を働かせ、全体としての信用度を、銀行から融資を受けられる程度の公式の存在に引き上げるというものである。何を行えば、非公式を公式に変化させられるのかは非常に難しい問題であるが、公式／

図表8 非公式の公式化



非公式の分岐点を銀行融資を受けられるかどうかに関すれば、非公式を公式に変える工夫は、ファイナンスの世界に見いだせると言える。

図表8は、非公式を公式化する動きを図示したものである。公式のハードルをできるだけ引き下げることによって、コミュニティの参加を促すことができることを表している。

具体的にどのような工夫があり得るかは、別の機会に論じたい。

(参考文献)

東洋大学大学院経済学研究科編著（2006, 2007, 2008, 2009）『公民連携白書』時事通信社

Pestoff, V., 1998 & 2005; *Beyond the Market and State. Social enterprises and civil democracy in a welfare society*; Aldershot, Brookfield, Sidney & Singapore: Ashgate.

