

これからの公共政策のあり方

～ PPPによる自治体経営を考える～



北海道大学公共政策大学院 院長・教授
宮脇 淳

1. パワーシフト

戦後から半世紀、1990年頃までの日本経済は、程度の差はあっても所得が毎年増加し経済成長のための労働力や資金も追加して投入できる「右肩上がりの時代」であった。また同時に「国際化の時代」でもあった。国際化とは、国境があることを前提に国と国との関係をスムーズにすることであり、財政運営や金融政策も一国を単位としてある程度完結して行うことに有効性を持った時代である。右肩上がり、国際化の時代の行財政体質は、経済面での産業国家体質（大量生産・大量消費）と一体となって肥大化・画一化を進めるとともに、官と民の領域や機能を明確に分ける体質を強く持っていた。

しかし、日本経済そして行財政の体質も1990年代以降、バブル経済崩壊とともに構造的な閉塞感を強めてきた。この閉塞感が「失われた20年」との言葉で表現されている。こうした閉塞感、失われた期間をもたらした根本的な原因は、「パワーシフト」の発生とそれへの対応不足にある。パワーシフトとは、日本の経済社会における内外を問わない影響力の相互関係、いわゆる活力構造の大きな変化を意味する。さらに、グローバル化時代の中で中国など新興国の台頭や国内の少子高齢化の進展もパワーシフトを一層加速させる要因となっている。構造的変化であるパワーシフトが生じているにも関わらず、政治や行財政がその変化を十分に認識せず、自ら形成して

きた既得権の構造を従来の形で堅持しようとするれば、新たに求められている構造との乖離を深め、国そして地域の活力を大きく失わせる原因となる。パワーシフトの発生により、右肩上がり時代とは異なり、経済社会で活用できる様々な資源の制約が強まり、従来の官と民の枠組みにとらわれない資源の最適活用の追求が不可欠になると同時に、様々な活動に伴うリスクへの適切な把握と対応が重要となる時代を迎えている。

パワーシフトへの対応として求められる第1は、「グローバル化戦略と地域化戦略の融合」を図ることである。グローバル化に対応しつつも翻弄されない国、地域づくりであり、画一的な枠組みから脱却し地域資源を個性的に自ら創造し多面的な高付加価値化を目指す視点である。グローバルとローカルを融合させた「グローカル」などの言葉が造語として生まれてくるのもこうした点にある。

第2は「行政活動の相対性」の認識である。行政活動の相対性とは、行政の活動のパフォーマンスは絶対的なものではなく、常に違った視点を有する民間企業、地域、住民等の多彩な発想、活動との比較を通じて評価・検証し常に機動的に改善することを意味する。「公共性のあることは官が担うべき」といった画一的な考え方ではなく、公共領域でも民が担える仕組みを積極的に導入し、資源制約を乗り越えつつ質の向上を図ることである。官民を越えた公共性の概念は、「異なる価値観を結び

付け協力関係を形成し維持すること」であり、官と民がネットワークを形成して公共領域を充実させるPPPの取り組みがその柱となる。

第3は「ガバメント・ガバナンス」の確立である。ガバメント・ガバナンスとは、民間企業を株主、取引先、消費者、住民などがチェックする企業統治同様、議会、市場、国民などが多面的に行政を評価し、情報共有することで官と民が新たな関係を構築することである。公共性の確立を官だけに依存するのではなく、民間企業、住民も含めた地域全体で支える「開かれた公共性」の実現に向けた取り組みである。

パワーシフトの影響が激しく生じる中で21世紀の行財政体質の本質は、限られた資源をいかに最適に活用するか、「経営」としての機能を発揮できる体質が重要となる。経営は、限られた資源の有効活用、すなわち最適化の実現であり、利益を追求する民間企業だけの独占物ではなく、行財政にも求められる重要な課題である。限られた資源を有効に活用するには情報を官が寡占的に保有せず、また多くの人々と共有し、公務員と民間人、公会計と企業会計、公法と私法等官と民を二極化して理解せず、融合して公共サービスを担える仕組みの構築が必要となる。そのためには、右肩上がり時代の専門分野で分断された縦割り構造だけでなく分野を越えた横断的な連携の拡充（横型ネットワーク・統合型）、単に既得権間の利害調整や国など外部のニーズに合わせる（外生型）だけでなく、地域自ら新しい構造や付加価値を生み出す力の形成（創造型・内生型）が不可欠となる。そして、右肩上がり時代のように将来の成長や所得拡大を当てにしたリスクや問題の先送りではなく、リスクや問題と向き合う行財政の体質形成が重要である。

2. PPPの基本的考え方

PPPの基本的考え方の第1に「公共サービスは行政に独占されるべきではなく、民間企業も公共サービスを提供する主体として認識すること」、すなわち、公共サービスのあり方を考える際の多様化の重要性がある。

第2は公共サービスの単純な民営化、すなわち民間資本100%に移行することを絶対的要件とせず、融合を基本とする民間化を重視する点が挙げられる。官か民かの両極端の二極対立思考ではなく、その中間に位置する多様な選択肢を重視していく考え方である。

第3は、行政の本質的役割として公共サービスの質的改善に対するモニタリング機能を位置づけることである。モニタリング機能を本質として位置づけるには、PPPの展開において、個々のプロジェクトが何を目標としリスクをいかに官民で分担するか、曖昧な公共性の言葉に依存せず明確にすることが大前提となる。行政が直接提供する公共サービスの領域は限定化し、民間で公共サービスを提供する仕組みを創造すると同時に、民間の担う公共サービスの質をチェックし、より良い質に高めていくためのモニタリング機能を行政が充実させることである。

市場からの資金調達も視野に入れた社会資本整備等のPPPにおいては、第1にすでに述べた「投入資源の限定化」・「行政可能性の限定化」を認識した上で取り組むことが一層重要である。従来のパートナーシップは、財政や人材等投入資源の拡大とそれによる行政可能性の無限化、すなわち行政領域がどんどん拡大できるという前提の中で成立してきた。しかし、21世紀に求められるPPPでは、財源や人的資源の制約が強まる中で行政可能性の限定化の必要性が明確となり、既存の公共サービス領域をいかに民と共に担うことができる領域に移行するかが重要な課題となる。同時

に将来リスクについても十分に認識し、従来のように将来リスクを将来の財政負担に先送りすることなく、社会資本整備の持続性と同時に常にリスクを最小限にコントロールする仕組みを組み込んでいく必要がある。社会資本整備は、次世代に向けた持続的発展を実現するものである。持続的発展とは、次世代の必要とする選択肢を制限することなく、現世代の選択肢を満たすことであり、将来世代の選択肢を制約する負担、リスクの先送りは許されない。

第2は、企業、住民を含め民は公共サービスの供給者でもあるという認識を積極的に持ち、パートナーシップを形成することである。公共サービスの重要な点は、持続性を確保することである。民が担う場合、経営環境の悪化により自らの私的事業を統廃合するのと異なり、経営環境が悪化しても公共サービスとして持続性を確保できる工夫が不可欠となる。

第3は、責任と役割の明確化である。PPPでは、行政と民の双方が責任と役割を明確にし、民も公共サービスを担う上での責任を負担し評価を受ける認識が求められる。たとえば、PPPでは、民が公共サービスを担う場合でも、公平性、透明性等公共サービスとして持つ本来の性格を維持・拡充し提供する責務を負うことになる。そして、パートナーシップで負担する責任は、自らの役割を自ら果たす自己責任だけでなく、他者との連携の充実を果たす応答責任も含まれる。そうした機能と責任の明確化が将来リスクを最小化し、モニタリングの充実にも資する。

PPPの本質であるパートナーシップは、決して新しい取り組みではない。従来の外部委託や1980年以降拡大した第三セクターなどこれまでも様々な取り組みが展開されてきた。しかし、従来と今、求められているパートナーシップの体質は大きく異なる。従来のパート

ナーシップは、「官は指示する人・民は作業する人」の位置づけであり、「行政の指示するとおりに作業すれば期待したとおりの公共サービスが提供されたはずだ」とする上下関係の請負型で展開されてきた。そこでは、民の創意工夫は極めて限定的であり、公共サービスの質も漸進的進化に止まらざるを得ない体質にあった。

しかし、今、求められるパートナーシップは「官と民が共に考え共に行動する」ことを基本とする。行政と民間は水平な協力関係であり、公共サービスに関して両者が一緒に企画し提供し責任を負う仕組みである。そこでは、行政、民間のそれぞれが持つ長所・短所を十分に共有し、それぞれの短所を補い長所を伸ばす協力関係が不可欠となる。PPPの展開には官と民を明確に切り分ける二元論的考え方ではなく、官と民に本質の違いはなく、共に公共サービスを担うことができると考える一元論的発想が重要である。但し、従来の日本の経済社会は二元論的考え方を中心に制度設計が進められてきた。前述したとおり、法律は公法・私法、会計は公会計・企業会計、公務員と民間人等官と民を明確に切り分ける制度設計が基本とされてきた。このため、官と民が共に考え共に行動する中間領域への制度設計が十分に行われておらず、2000年代に入りPFI制度、指定管理者制度、コンセッション方式の導入等少しずつ制度設計される段階にある。こうした環境の中で地方自治体がPPPに取り組むには、新たなイメージを創造するチャレンジ精神が原動力となる。

3. PPPのグローバル戦略

PPPの取り組みは、グローバルすなわちグローバル（世界）とローカル（地域）を繋げることに大きな役割を果たす。1990年代以降の「失われた20年」においても日本国内

の全ての地域が縮小傾向を示したのではなく、2桁台の成長とゼロないしマイナス近辺の成長しか実現できなかった地域とで二極分化している。2桁成長の代表としては液晶パネル等の製造を核に成長した三重県をトップに、大分、静岡、山梨、長野等の県が続く一方、北海道に代表されるように1桁台半ばの大きなマイナス成長に陥った地域もある。国の政策に全ての要因があるのではなく、限られた選択肢の中でも都道府県等地方自治体単位での産業政策・戦略の展開の相違がその後の長期間にわたる成長を左右している。民間領域を巻き込んだ地域産業政策の成果の有無は、地域の産業構造にも当然に影響を与える。たとえば、北海道の場合、過去20年間でサービス業と共に産業構造の中での比率を大きく高めたのは政府サービスであり、2008年ベースで北海道の産業構造に占める比率のトップがサービス業の24.6%、次いで政府サービスの16.7%となっている。この数字を受けた官依存が高まっていることの問題提起以上に、北海道の製造業の約40%（製造品出荷額ベース）を占める食料品加工の付加価値の向上が依然十分に進んでいないことへの対処が重要となる。地域特性と産業特性を近づけ、地域の資源を活用した付加価値化への努力が求められている。

しかし、新興国の台頭等により過去の2桁成長地域が今後もその成長を維持できるかは全く未知数となっている。すでに、家電製品、精密機器等地域を牽引してきた産業は厳しいグローバル競争にさらされており、前述の2桁成長を実現した地域でもその持続性は極めて難しくなっている。グローバル化が進展する中で地域資源・地域ブランドに根差した付加価値の向上、そして海外進出した企業の国内地域への所得移転の着実な拡大など、地域内資源循環を核にグローバルな結び付きを形

成していくことが必要となっている。地域の特性と産業の特性を一体化しつつ、グローバル化と結び付けていく戦略が重要となる。

PPPの実践は、以上の地域とグローバル化を融合させた戦略展開にとっても不可欠である。世界経済の成長の核が欧米の先進国から中国、インド等の新興国、資源国に移行する中で、日本を含めた先進国の社会資本整備事業に関する輸出競争が激化していることに加え、今後、高齢化が進むアジア地域にとって日本の高齢化に伴う地域の様々なPPPを含めたノウハウは大きな資源となる。社会資本整備事業の輸出は、新幹線や原子力発電所等の巨大インフラだけでなく地域づくりや中小インフラにも拡大する。その意味では、地域の官民連携による事業展開ノウハウを生かしていく活路のひとつとして位置づけられる。たとえば、21世紀に中国に次いで成長核となるインドでは、急増する内需に対して製品やサービス提供に関連した物流等のインフラが十分整備されていないことが国内インフレを強める根本的な問題を生じさせている。新興国、資源国のインフラ整備を進めることは、日本や当該国だけでなく、アジアそして世界の安定的・持続的成長のためにも不可欠な課題となっている。そして、こうした社会資本の有効性を高めるソフト面での社会システムの輸出も今後重要性を高める。

維持更新も含めスピードが求められる社会資本整備では、従来の行財政に依存した手法だけでは不十分であり、PPPによる民間主導型の整備が不可欠となる。オーストラリア等のアジア太平洋諸国ではPPPによるインフラ整備が進んでおり、そこに展開する企業側にもPPP展開のノウハウが強く求められる。日本ではPPPの歴史が浅く、また制度充実も十分に進んでいない。PFI法等が2000年代に入り整備され本格活用に入ったものの、そこで

も行政依存型の体質から脱却しておらず、とくに様々なリスクをいかに配分するかのPPPモデルの構築はまだ形成段階にある。この意味から、より積極的にアジア諸国のPPPの展開を習得し対応していくこともグローバルな視点から重要となる。その中では、インフラの整備に関して設計・建設・資金調達・運営（いわゆるDBFO〈Design Build Finance Operate〉）を民間事業者が25～30年間に渡り責任を負担し担うモデルが一般的であり、日本のモデルに比べるとアジア等の国々ではより長期に民間の責任範囲が高度化している。また、PPP市場のグローバルな競争激化に対して、韓国では高速鉄道等の経済基盤整備にPFI（韓国では「PPI（Private Participation in Infrastructure）」）を中心とするPPPの仕組みを積極的に展開し、その充実に国家単位で取り組んでいる。韓国PPI法は民間投資事業に対する関係法令に優先して適用され、事前協議は必要なものの主務官庁が当該民間投資事業の実施計画を告示した場合には、原則として関係法令で規定する許認可については受けたものとみなす規定があるなど、法体系においても優位的な位置づけが形成され、PPI事業の充実に回り、国際競争力を確保する戦略を展開している。日本でも国内インフラ整備はもちろんのこと、グローバル展開を視野に入れたPPPの戦略的展開が必要となっている。

PPPを見る場合、重要な点として行財政の資金調達における市場との関係がある。行財政は、長期的資金だけでなく短期的な資金繰りにおいても、金融市場や資本市場（市場公募債等）からの調達なしでは運営できない状況に至っている。行財政は借金の拡大によってその自由度を低下させる一方、グローバル化を急速に進める市場からの影響を強く受けるに至っている。21世紀の財政運営において市場が不可欠な存在となる中で、市場からの

資金調達すなわち金融のノウハウを地方自治体でも形成すると同時に、税負担による資金をいかなるすみ分けで行財政の政策に投入していくかは、市場主義と民主主義の相互補完関係においても極めて重要な課題である。

PPPの基本は、役割と責任の明確化にある。その中で官と民が潜在的リスクも含め共有し配分しつつ、適切なモニタリング機能を組み込んでいくことが基本となる。公共性は「異なる価値観を結び付け協力関係を形成し維持すること」であり、PPPの実践は公共性の質を高めることでもある。

著者略歴

宮脇 淳（みやわき・あつし）

1956年生まれ。日本大学法学部卒業。参議院事務局、経済企画庁、株式会社日本総合研究所主席研究員を経て、1998年北海道大学大学院法学研究科教授、2005年より同大学公共政策大学院教授。2007～2009年内閣府地方分権改革推進委員会事務局長を兼務。2011年4月から現職。専攻は、行政学、政策論。著書に『「政策思考力」基礎講座』『自治体戦略の思考と財政健全化』（ぎょうせい）、『創造的政策としての地方分権』（岩波書店）、『図解 財政のしくみ Ver.2』（東洋経済新報社）ほか多数。