

《1》 今なぜ「公民連携」が必要なのか

1 誰がサービスを提供するか

われわれは、日々いかにして生きていくだろうか。

自宅の前の道は自分で掃除し、自動車のメンテナンスもある程度は自分でやるかもしれない。ペランダで野菜を栽培している人も多いし、古着をリサイクルするのも珍しくはない。そもそも、親は子供を育てているし、老親の介護も家庭内で行う。家事は立派なサービスである。隣近所で地域清掃をしたり、冠婚葬祭の手伝いをするのも良くある話だ。こうした自助・共助は生活の基本だ。

だが、生きていく上で必要なすべてのことを、自助・共助で手に入れられるわけではない。普通、必要なサービスは代金を支払って確保している。交通手段が必要なら、自分の収入で自動車を買ったたり、切符を買って電車に乗る。何か食べたければ、自分の財布から直接お金を出してスーパーで食べ物を買ったり、定食屋で食事する。人々

を満足させられるサービスは多くの人が購入して事業を拡大する。満足させられなければ、いずれはつぶれる。一所懸命経営努力して売れるサービスの作り出し、人々は最小の費用で最大の効用を得ることができると。これが自由主義経済の市場メカニズムである。

しかし、市場に委ねていては十分に供給されないサービスもある。安全・安心、福祉や教育のため、われわれは、政府を作りサービスの提供を委ねた。その裏付けとして税金を取る権利（徴税権）を与えた。自助・共助でも市場でも供給できないものを確保するために、はじめて政府が登場するのである。

順番を間違えてはいけない。

「まず、自助・共助、次いで市場、最後に政府」である。最初の二つで必要なサービスを確保することができれば、政府は小さくてすむ。税金の安い暮らしやすい社会になる。

だが、いつの頃からか、われわれ市民は政府に依存し何でも頼るようになった。文化やスポーツの公共施設を作れと陳情した。雪が降れば雪かきしてくれと市役所に電話した。役人は税金をあたかも自分で稼いだ金のように誤解した。税金を配分する仕事を独占し手放さなくなった。行政を監視するはずの議員自身が利益を誘導する行動を取るようになり、税金を使う方の施策が主張された。かくして、負債という名の次世代へのつげが積み重なり、財政は肥大化していった。

今、我々が行うべきことは別に難しいことではない。「自助・共助、次いで市場、最後に政府」の原理を思い出すことだ。

横浜市の共創事業は、公共サービスを行政の独占状態から開放し、「民間事業者と行政の対話により連携を進め、相互の知恵とノウハウを結集して新たな価値の創出に向けた取組」（共創推進の指針）を行うことであり、この原理

を実際に地域の現場で応用しようとしている画期的な取組である。

2 PPPのトライアングル

「自助・共助、次いで市場、最後に政府」の原理は、最近筆者が用いているPPPのトライアングルの概念にほぼ等しい。

PPPのトライアングルは、スウェーデンの政治学者ベクター・ベストフ氏が考案したものが原型だ。社会福祉サービス分野における地域内のボランティア、民間の有料サービス、政府の公的扶助などの相互関係を見事に記述しているベストフ氏のトライアングルを、筆者が日本のPPPの現状に適用できるように拡張したものである。

これにより、現実の公共サービスがどのような仕組みで実施されているかを把握することができる。

図1の地域、市場、政府は公共サービスの提供主体である。「自助・共助、次いで市場、

執筆

根本 祐二

東洋大学経済学研究所教授

最後に政府」の主体がそれぞれ位置している。

地域は、家庭内の自助・共助の他、ボランティアを含んでいる。NPOの非営利活動はこの領域に位置する。町内会は地域の組織だが行政からの補助金の受け皿になる場合などは、公式性に近づいており、地域と政府の重なり合う三角形に位置する。

市場は民間企業である。NPOでも営利事業を行う場合は市場の領域に位置する。企

業のCSRなど非営利活動は、市場と地域との重なり合う三角形に位置する。

政府は国、地方自治体などの公権力を有する機関である。公権力を持たない公社、公団、第三セクターなどは、政府と市場の間の重なり合う三角形に位置する。

三つの主体の性格をより分かりやすく把握するには3本の補助線が有効である。

水平方向の線は、立法、徴税などの公権力を有する政府かそうでないか（非政府）という組織区分線である。政府は当然政府であり、市場と地域は非政府である。

右上がりの線は、営利か非営利かという目的区分線である。市場は当然営利であり、政府と地域は非営利である。

右下がりの線は結構難しい。筆者は、公共サービスを継続的に提供する法的義務を負うかどうか、特に、資金調達を自立的に行えるかどうかの公式・非公式という責任区分線と定義付けている。政府と市場は法的義務を負って活動している存在であり、常に責任が求められる。これに対して地域は必ずしもそうではない。

たとえば、1週間に1回、高校生のボランティアが一人暮らしのお年寄りの話し相手

になるボランティア活動があったとする。お年寄りは毎週その日を首を長くして待っている。高校生もボランティア活動を通じて、思いやりや助け合いの精神を学ぶとともに、お年寄りの知恵を吸収できる。具合が悪そうであれば病院や保健所に連絡することもできる。こうした活動が必要だという人はいない。だが、ある日、その高校生が都合で行けなくなり、代わりも見つからなかったとする。楽しみにして待っていたお年寄りを落胆させる、あるいは病気の早期発見が遅れてしまうという弊害が生じかねない。

このボランティア高校生にけしからんといえるだろうか。もちろん言えない。義務を負っていないからだ。もし、そうしたサービスを地域の公共サービスとして安定的に維持するためには、行政自ら行うか、民間企業やNPOに委託料を支払って委託するしかない。安定化するが、サービスの本質はまったく別物になっている。

3 3つのセクター

3本の補助線でセクター別の性格が分かる。

市場は「非政府・営利・公式」を特徴とする。効率的に

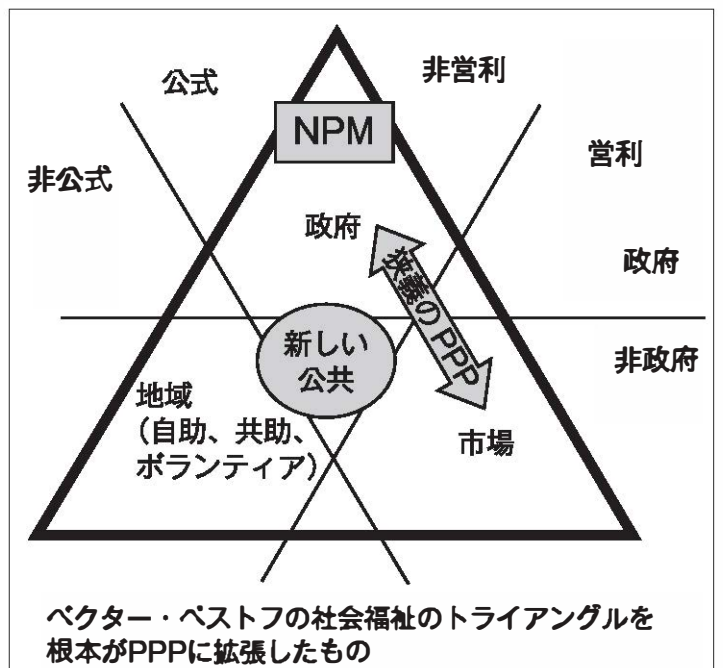
行動できるが、営利が目的のため利益率の低いことはできない。安全・安心、教育、福祉のように市場だけでは、十分にサービスの供給ができないことを「市場の失敗」と呼ぶ。

政府は「政府・非営利・公式」を特徴とする。公共的な役割を果たすことに適しているが、公共的な仕事であるがゆえに非効率でも構わないと考えがちであること、費用や効果が客観的に示されないため（肥大化しやすいこと（ソフトバジェット）などの「政府の失敗」が起こる。

地域は「非政府・非営利・非公式」を特徴とする。柔軟に非営利活動を実施できるが、非公式の存在ゆえに法的責任がなく、確実に提供する義務を負っていないがゆえに無責任になる傾向があること、また、それを厳しくとがめられないことが「地域の失敗」である。

三者の欠点を整理すると、「金もうけ主義の市場」、「親方日の丸の政府」、「気まぐれな地域」とも言えるだろうか。「市場の失敗」も「政府の失敗」も「地域の失敗」も、それぞれのシステムが内在する本質的な問題であり、一部の例外的な事例をもって、本質的な課題が解決したと誤解

図1 PPPのトライアングル



しないことが重要である。

4 狭義のPPP

地域と市場と政府が、それぞれに課題と制約があることを自覚して、最善のサービス提供方法を考え連携すること、それが公民連携（PPP: Public/Private Partnership）（注1）である。

PPPの世界的な定義では、単なる協働関係だけではなく、「リスクとリタインの設計」、「契約によるガバナンス」という二つの大きな要素が求められている。

（注1）東洋大学PPP研究センターでは、NCPPPPなど世界の機関の定義を参考に、PPPを（狭義）「公共サービスの提供や地域経済の再生など何らかの政策目的を持つ事業が実施されるにあたって、官（地方自治体、国等）と民（民間企業、NPO、市民等）が目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達など何らかの役割を分担して行うこと。その際（1）リスクとリタインの設計、（2）契約によるガバナンスの2つの原則が行われること。」「（広義）「何らかの政策目的を持つ事業の社会的な費用対効果の計測、および、もっとも高い官、民、市民の役割分担を検討すること。」と定義している。

この定義は、PPPの中でも、PFI (Private Finance Initiative) や指定管理者など、政府と市場の間の契約行為によって実現しているもの（＝狭義のPPP）にうまく当てはまる。

狭義のPPPでは、政府と市場の二つの主体が混在するが、政策目的の決定を政府が担うことで公共性を担保する

とともに、事業実施を市場にゆだねることで効率性を実現できる。民は官との契約内容を実現しない限り収入を得られず、また、契約解除によりその機会を喪失してしまうので、必然的に契約は守られ、公共性が実現される。市場原理を巧みに用いたこのインセンティブ・システムが、狭義のPPPを安定させ、行政と並ぶ公共サービスの提供手段を確保できるようになった。

5 新しい公共

だが、狭義のPPPは契約概念に拘泥しているため、契約になじみにくい地域をあまり考慮していない。実際、資産所有や資金調達を含むもつとも責任の重いPPP形態であるPFIでは地域が表舞台に立つことはない。

ここに登場してくるのが新しい公共だ。「さまざま

事者の自発的な協働」と政府が定義している「新しい公共」は、狭義のPPPの契約概念とは別に、自発性を強調している。図1のPPPのトライアングルでは中央に位置する。「非政府・非営利・公式」を特徴としているため、それが実現すれば最適の公共サービス提供主体になれる。

確かに、社会には、市民の自助・共助、ボランティアが広範に存在しているが、契約に基づいて法的に強制できるものではない。また、自発的な協働は、資産を保有したり負債を負ったりすることがさらに不得手だ。実際、現在の日本で、組織の信用だけで資金調達を行っている非営利組織(NPO)はほとんどない。政府と市場の間での関係が契約概念によって格段に進化した一方、地域と政府、地域と市場の間にはそれに相当するものがない。契約になじまないというのはその通りだが、では、その代わりに何によって安定化させるのか、相手方に負担をかけずに信頼してもらえるのかの説得力がなければ建設的な議論にはならない。

「新しい公共」が「ないものねだり」、「善意の押しつけ」にならず、目に見えて進むためには、公式化の目処を

立てる必要がある。

6 横浜市共創推進事業本部の意義

このように、地域にも市場にも政府にも一長一短がある。必要なのは得意技を交換して弱点を補い合うバランス感覚とパートナーシップの精神であり、公共事業、民間ビジネス、公民連携のいずれかが常に最善という教条主義ではない。

横浜市共創推進事業本部は、以上をすべて包含する包括的な概念としての公民連携を推進してきた。一つの部署が多様な選択肢の担当を任せられることで、縦割りの制度の制約から解き放され、「何らかの政策目的を持つ事業の社会的な費用対効果のもつとも高い官、民、市民の役割分担を検討すること」という広義の公民連携を実現しうる役割を担っている。

PFI、指定管理者、構造改革特区、ネーミングライツなど、共創推進事業本部が所管している制度手法は、多くの場合根拠となる法制度があり、他の自治体ではそれに基づいて縦割りの管理をされている。たまたま、最初に考えた部署がPFIなり指定管理者の担当だったという理由

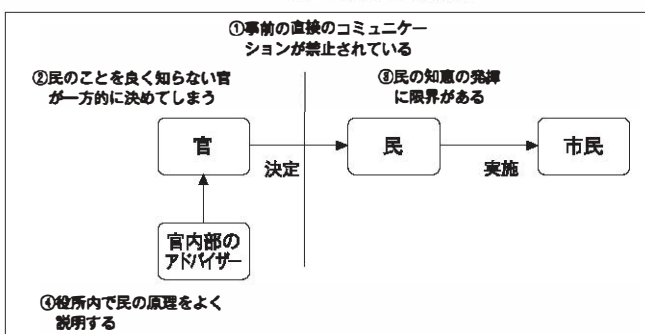
で、その手法が選択されるのはいかにも不合理だが、実際にはそれに近いことが行われている。

図2は、行政が自分のもっている情報だけで公民連携の手法や内容を決めてしまうことで、最善のソリューションからずれてしまう「官の決定権問題」を图示したものである。

近年の風潮として官民は事前に直接接触することが原則として禁止されている。そのこと自体は、癒着や談合の発生を防止するため当然であるが、一方で、「民のことも良く知らない官が一方的に決めてしまう」という弊害を生んでいる。その結果、民でも取れないリスクを無理に取らせようとしたりすることがある。また、本来は公民連携で十分に実施できるものが直営のままになることもあることはさらに数多い。公民連携になつたとしても、民の自由度の低い事実上の仕様発注の例も多い。いずれも、民の知恵の発揮には限界がある。

直接接触禁止ルールを変えないで対処する方法が、アドバイザーを活用することだ。普段から直接民と接触して民のことをよく知っているコンサルタントがその任に就くことが一般的だ。

図2 官の決定権問題



これを行政庁内組織したのが共創推進事業本部だ。共創推進事業本部は、民間からの人材を受け入れ、頻繁に民間と議論し、民間からの提案も受け付けるといふ素地の上で、公民連携に関するさまざま制度手法を一元的に管理した。実際に事業を行う部署が別部署である、あるいはその部署と分担するとしても、役所内で民の原理をよく知り説明する能力を有している共創推進事業本部が「官内部のアドバイザー」となることで、官の決定権問題を緩和してきた。

共創推進事業本部は、来年

度より組織を改変し、政策局共創推進室となることが予定されているが、期待される役割は、横浜市役所という巨大な官僚組織が「官の決定権問題」を発生させることのないよう、民間の原理や意向を十分に把握した上で、内部アドバイザーとして機能し続けることだ。

7 社会資本の老朽化と共創推進室の役割

最後に、現在、筆者が最も力を入れている社会資本老朽化問題との関連で、新生共創推進室の役割を論じたい。

横浜市に限らず、国も地方も、近年の税収低迷や福祉等の費用の増加のために社会資本整備に割く予算がどんどん減っている。最近のGDPベースの公共投資（公的資本形成）は、過去のピークだったバブル崩壊後の景気対策期の40兆円の半分の20兆円しかない。一方で、公的社会資本ストックは増加しており、今後、多額の更新投資負担が生じる予定である。

図3は、名目GDPにおける公共投資（公的資本形成）と公的社会資本ストックの関係を明示したものである。「増大する更新投資需要を減少する公共投資予算でまかなう」

というアンバランスが表れている。

筆者が、内閣府PFI推進委員会の場で発表した試算によると、公共施設（「ハコも」の。学校・病院・公営住宅・庁舎・社会教育施設など）、道路、橋りょう、上水道管、下水道管の現在のストックを50年間（道路舗装は15年間）で更新するためには、現在の公共投資を1.3倍に増額する必要がありますとされている。さらに、詳細な推計を行った

先行自治体（注2）では、それぞれ、現在の公共投資予算の1.5〜3倍の確保が必要と試算されている。税収減と扶助費等の増加が見込まれる中でのこの数字は将来に大きな不安を抱かせるものである。

図4は、首都圏138自治体の人口一人当たり公共施設延床面積を比較したものだ。（注3）

この指標は、自治体別の社会資本ストックの大小を簡単に把握できる共通指標として用いている。横軸が人口規模、縦軸が人口一人当たり公共施設延床面積だ。上に行けば行くほど面積が大きい、つまりハコが多いことを示している。公共施設には人口規模によらず必要なものがあるため、相対的に人口規模が小さ

いほど一人当たり公共施設延床面積は増える傾向にある。図4の右下がりの直線は両者の負の相関関係を示している。

図4で一番右端の点が横浜市を示している。一人あたり延床面積2.67㎡は、全体平均2.46㎡はもちろん政令市平均2.41㎡より大きい。人口規模を考えると「かなり多い」と言える。このままでは、更新投資破綻してしまいかねない。

まず、市全体のデータを正確に把握する必要がある。一人当たり公共施設延床面積が1.98㎡の秦野市ですら、将来の更新投資予算の大幅不足が予測されていることを考えると、横浜市の場合はさらに厳しいと覚悟しておく必要がある。（注4）

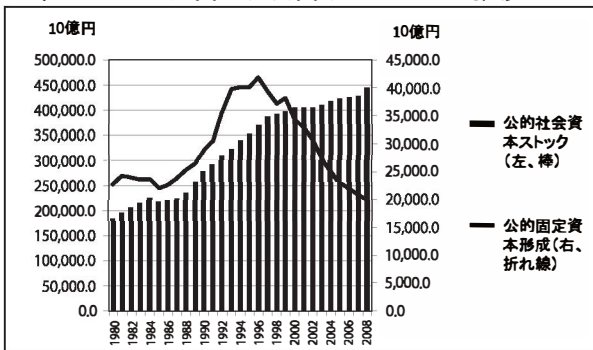
もちろん、嘆くだけではちががかない。まず、将来の人口減少も見込んで、更新投資の優先順位付けを行う必要がある。縦割りの部署に任せてはそれぞれが部分最適を主張し收拾がつかなくなるだろうから、横断的な部署で全体最適を考

える必要がある。更新を決めた社会資本に関しては費用対効果を最大化する方法を考える。長寿命化・環境エネルギー性能向上など

の技術面はもとより、機能転換や複合化などの利用面、事業運営・メンテナンス・付帯事業などの運営面、利用料収入や税収増加を財源にする等の新しい金融技術を生かすファイナンス面など、さまざまな民間のアイデアが生きてくる。民間のことを良く知り、知恵を誘導できる部署が関与する必要がある。

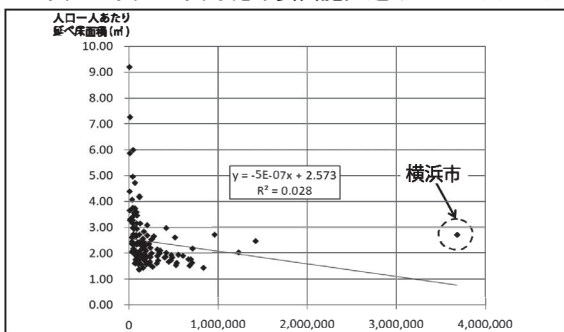
こうした役割は、企業であればCFO（Chief Financial Officer）に相当すると思う。新生共創推進室には、是非、この問題を積極的に考え中核的役割を担ってほしいと思う。

図3 公共投資と社会資本ストックの推移



（出典）平成20年度国民経済計算確報（内閣府）

図4 人口と人口一人あたり公共施設延床面積の関係（首都圏）



（出典）秦野市公共施設再配置計画担当志村高史氏収集データより作成

（注2）神奈川県内では藤沢市、秦野市が公表している。その他、千葉県習志野市、埼玉県宮代町、さいたま市でも同様の調査が行われている。

（注3）秦野市公共施設再配置計画担当志村高史氏収集データより作成したものである。

（注4）秦野市の公共施設再配置に関する方針案（2010年8月）では、公共施設、道路、橋りょうの今後20〜40年間の年平均更新投資額は、直近5カ年平均投資額（普通建設事業費：44.7億円）の0.4〜0.5倍に相当する。つまり、従来通りの公共投資を続けるためには1.4〜1.5倍の予算が必要になる。