

自治体経営における官民の適正な役割 分担によるパブリック・ガバナンス

—(民間の知恵が活かせる公共サービスの整備・運
営における)民間活力の導入のあり方—

201608

赤井伸郎

大阪大学大学院国際公共政策研究科 教授

akai@osipp.osaka-u.ac.jp

課題の重要性

少子高齢化・財政危機・成熟化によるニーズの多様化

⇒限られた予算の有効活用

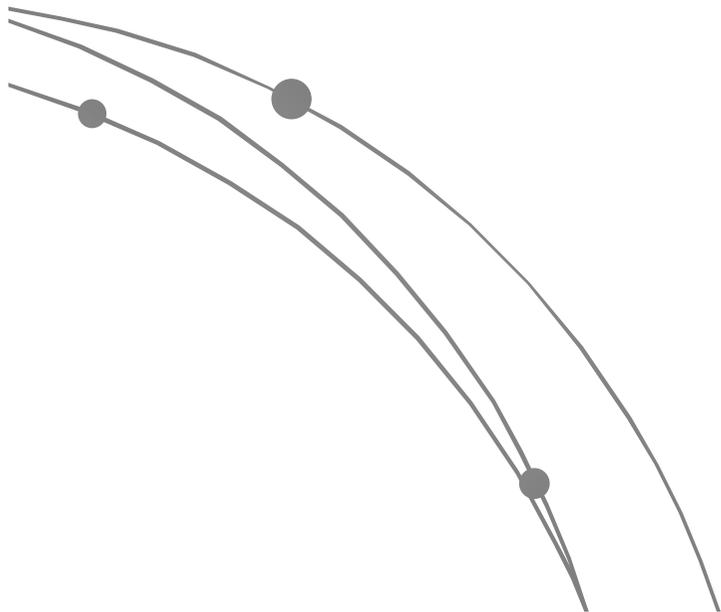
⇒公共サービスの提供主体・手法の改革の必要性が大きな関心事項

⇒本稿 公民連携・民間活力の導入などに着目してガバナンスの在り方・制度を考える。

本発表の構成

- 1 政府のガバナンス（パブリックガバナンス）
とは
- 2 官民のメリット・デメリット
- 3 インセンティブコントロールとしての契約
- 4 適切な公民分担に向けたガバナンス改革
提言

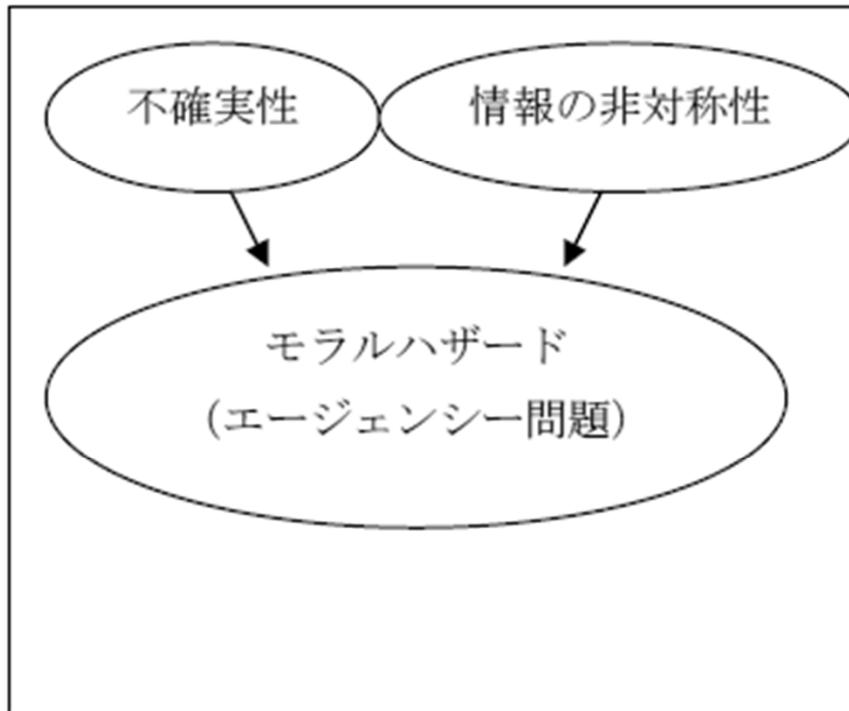
1: 政府のガバナンス (パブリックガバナンス)



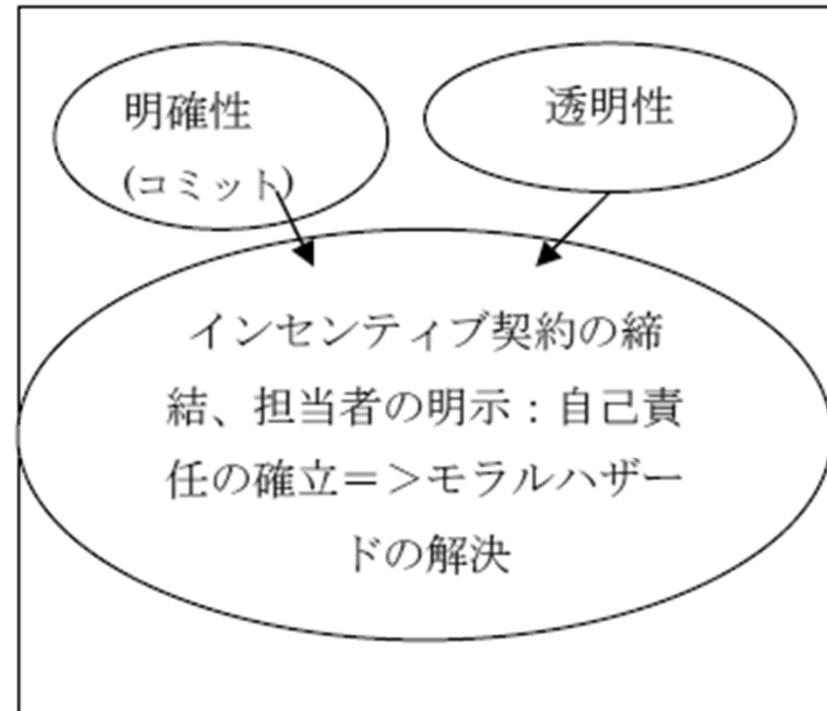
ガバナンスとインセンティブ設計

図 序章—2 ガバナンスの効果

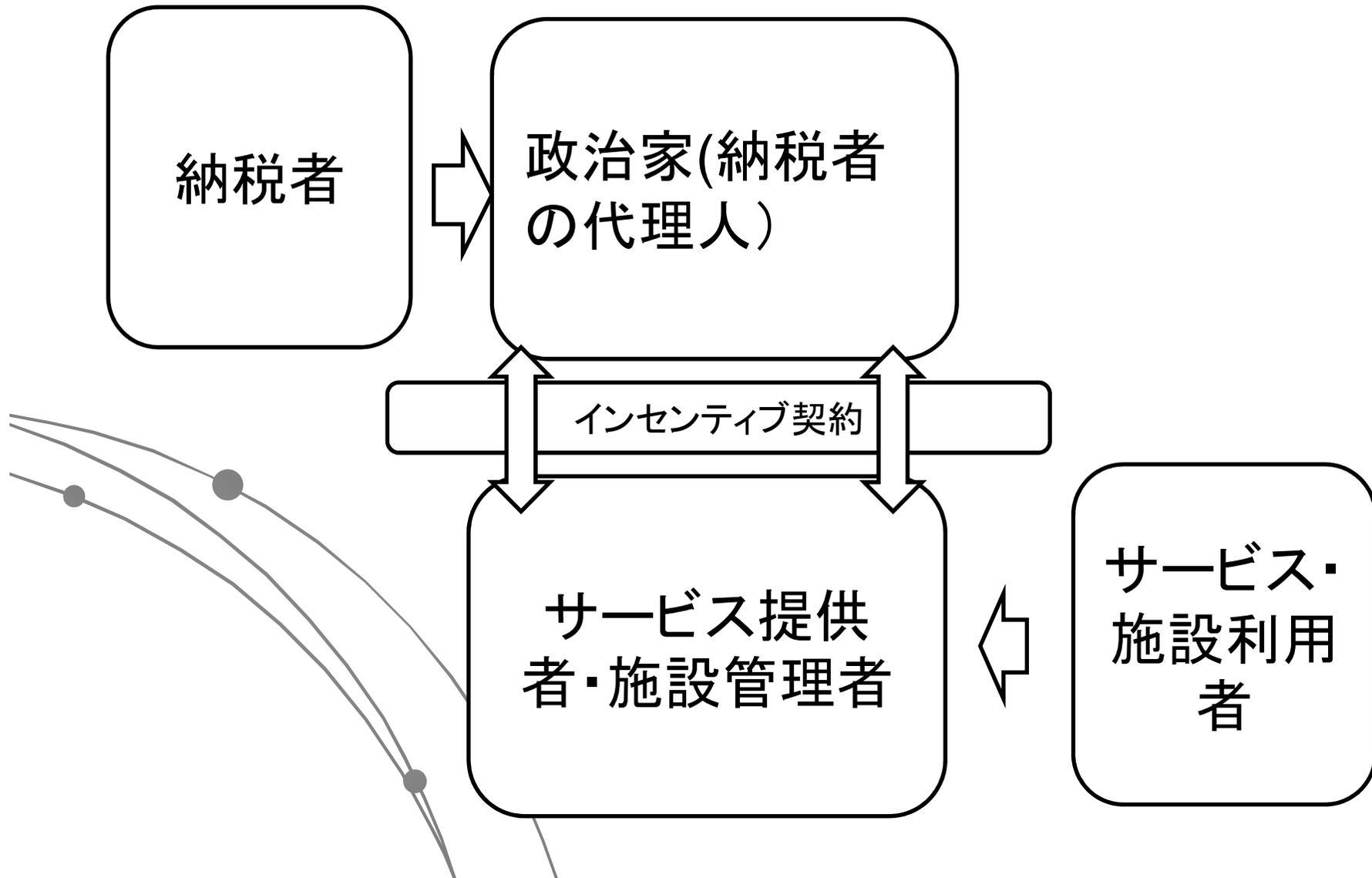
ガバナンスの欠如



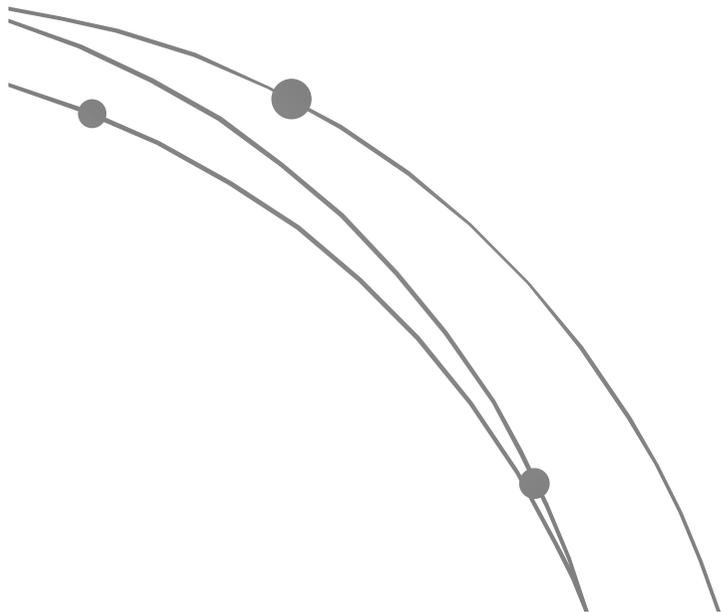
ガバナンスの確立



パブリックガバナンス



2: 官民のメリット・デメリット



議論のポイント: 経済学的論点

- 生活保障・ニーズを反映したサービス
- 情報公開・説明責任
- 規模の経済性
- (ネットワーク)外部性
- 安定度・リスク許容度の違い
- => 適切なインセンティブ契約による補助金で解消できないのか？

生活保障・ニーズを反映したサービス

- 生活保障・、ニーズに反映したサービスは必要。
- しかしながら、住民にサービスを提供する責任を持つ主体と、その提供主体とは一致する必要がない。サービスをどのような手法(インプット)で供給するのかは別問題
- サービスの提供は、サービスの提供(アウトプット)を指標として補助金で誘導する契約を結ぶことで可能
- アウトプットコントロールのインセンティブ契約
- 適格な契約の下では、民の利益追及は公共サービスの提供という目的と一致する

情報公開・説明責任

- 公営であれば、情報公開や説明責任が達成される。確かに、民営であれば、細かな財務情報の開示は難しい。
- しかしながら、補助金によるインセンティブ契約を結んでいる限り、実際の公共サービスの提供にかかわるデータの開示は請求することができる。
- 細かな経費内容は公開されなくても、直接住民の公共サービスの提供にかかわるのは、どのようなアウトプットと、いくらのコスト(総額)で提供しているのかであり、その部分の情報開示は十分可能。

規模の経済性

- 規模の経済性がある場合には、民営単体では最適な投資や黒字経営による事業の存続が達成できない
 - しかしながら、これは金銭的な問題であり、補助金を適切に与えることで対処可能
 - 初期に多額の投資費用が必要となるが、近年の事業手法(PFI)方式でも可能。
- ⇒ 規模の経済性は、所有して官が直接供給すべきだという根拠にはならない。

(ネットワーク)外部性

- ネットワークとは、ほかの行政サービスとの相乗効果を意味する。たとえば、バス・地下鉄・道路政策との連携。
- 他のサービスに対して正の外部性がある場合には、民営で連携をせずに行うと、過少な投資・サービスになる。
- しかしながら、その外部性を内部化するように、補助金を適切に与え、インセンティブ契約を結ぶことで対処可能
- イギリスの公共交通では、“Integration”というプロジェクトでネットワークの構築を実現している。

安定度・リスク許容度の違い

- 安定度は、リスクに応じて補助をすること(リスク対応のインセンティブ契約)で対処可能
- リスクとインセンティブのトレードオフの問題
- ただし、民が施設所有権を持つ限り、ストライキや民営会社の倒産など突発的なリスクが生じるなど、行政サービスの提供が一時的にストップする可能性は0にはならない。=>
- 民営による創意工夫のインセンティブ発揮によるコスト削減と、継続リスクのどちらが実際に大きいかがポイント

官民の所有権の本質的な違い：継続リスク

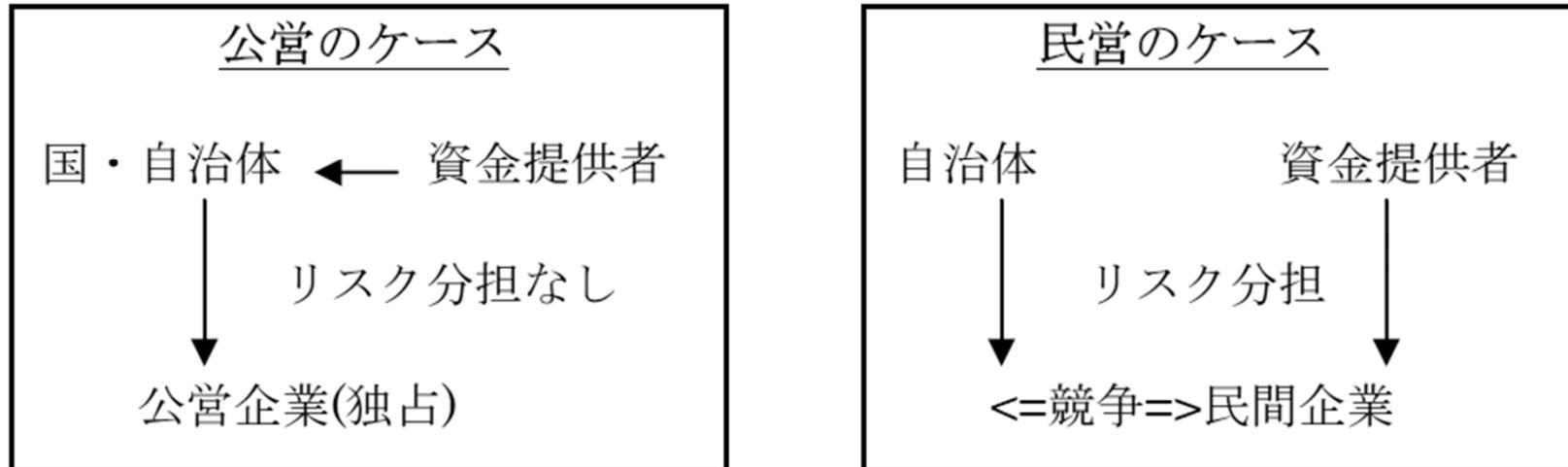
- 事業の継続リスクの発生
- A: 官のほうがコスト・運営面で効率的な場合
=> 官で供給。
- B: 民のほうがコスト・運営面で効率的な場合
- => 民で供給すべきかどうかは、この継続リスクとコスト節約のトレードオフになる。

継続リスクの相対規模

- 継続リスクは、適切な規制・チェックと信頼関係（イギリスの都市交通バスの例）などで最小化できる。
- 実際、その発生確率は小さい。（＜＝電気・ガスの事例）
- また継続リスクの厚生ロスがどのくらい大きいのかも不明（＜＝鉄道のスト時の厚生ロス）
- これらと、実際のコスト節約を比較するべき。

公営に対するガバナンスと民営に対するガバナンス(民営化による規律効果)

図 1 公営に対するガバナンスと、民営化後の企業に対するガバナンス



出所：筆者作成

3. インセンティブコントロールとしての契約： 契約の経済理論

- 契約理論→組織内で、どのような契約を結ぶことが望ましいのか。
- ゲーム理論→請負人(エージェント)の行動インセンティブへの影響分析
- (根本的な問題は、情報の非対称性。←情報の経済学の応用が可能)

リスクとインセンティブのトレードオフ問題

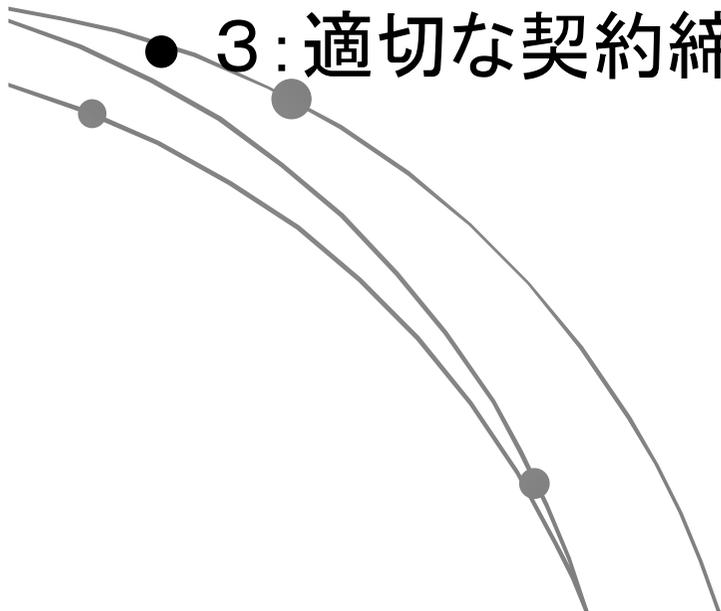
- リスク許容度の問題
- 政府は、企業よりも、リスク許容的。
- そのときに、リスクを企業に負わせることは、社会的な効率性を損なうことになる。
- 組織が大規模なので、大規模なリスク(社会情勢の変化(バブル))は、政府が負担すべき！
- もちろん、リスク負担は、企業に対し努力するインセンティブを与えるというメリットも存在する。
- すなわち、リスク負担とインセンティブの間のトレード・オフ問題が生じる。

事例1：第三セクターの教訓

- 日本では古くから、「第三セクター」として、官と民の共同出資による官民連携事業がおこなわれてきた。
- 助け合うという意味の日本の慣行は、効果的だった時代もあるが、激動の時代の変化において、リスクとインセンティブが考慮されない曖昧な官民関係が、インセンティブをゆがませる結果を招いた可能性が高い。

4. ガバナンスのあり方のポイント

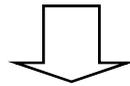
- 1: 情報公開と監視によるガバナンス(意識改革)
- 2: 責任分担の明確化とインセンティブ
- 3: 適切な契約締結に向け官民双方の能力向上 :



4.2：官民の責任の明確化とインセンティブ

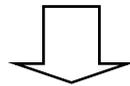
官民連携は、役割分担が重要。共同出資によるメリットがある一方で、民に対する甘え（官側）、官同士の甘え、官に対するリスク(補填)への甘え(民側) => 努力インセンティブの欠如。

常に事前の規律付けを促す、リスク配分を伴う契約が必要。



★公と民の責任(リスク)分担の明確化(契約)

★公と公の責任(リスク)分担の明確化(契約)



★地域におけるニーズ把握の努力を促す

インセンティブ契約

(例：改正PFI法による運営権)

4.3: 適切な契約締結に向け官民双方の能力向上

- 契約の精緻化・的確な実施には、アウトプット(成果)評価も含めた、インセンティブ契約締結に関わる官民双方の能力向上が必要。
- 特に、契約の厳密化には官の能力向上が不可欠
- (PFI、PPPは、政府と企業が交わす契約の改革でもあるから、公の能力向上がなければ、PFIを引き受ける企業の方が相対的に有利となり、官がリスクを背負い込み、最後には国民へのつけとなる。)



- 官の能力を向上させるためには、
- 1: 事業や契約等に関する外部の専門的能力集団(アドバイザー)を利用。民間提案受け付け・共同研究など(横浜市の共創フロント)
- 2: トライ・トライ(リスクがあれば失敗もある。) <= 住民意識の向上に。