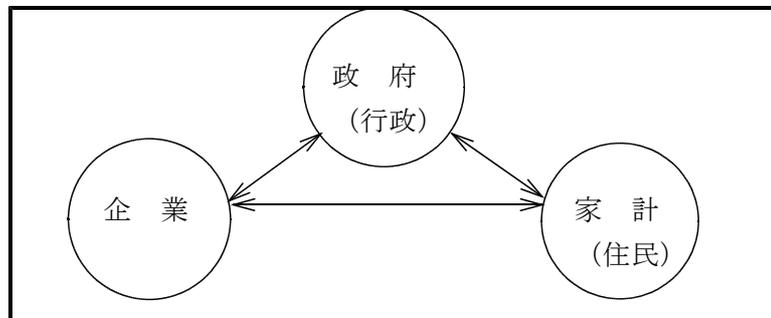


P F I 制度と官民役割分担論1. 公共選択アプローチと P F I 事業の本質

政策を考える場合のアプローチ方法には、いくつかの基本的な考え方がある。そのうちのひとつが「市場モデル」である。市場モデルとは、経済主体としての政府・企業・家計を念頭におき、相互の活動を通じて政策の起点・発展・帰着のプロセスを検討していく方法である。市場原理主義においては、市場モデルが基本となっている。

(図表1) 市場モデルの主体



市場モデルには、大きく分けて前述した「厚生経済アプローチ」と「公共選択アプローチ」の二つがある。この二つの違いは、三つの経済主体の性格を如何に認識するかにある。同じ市場モデルでも前者の「厚生経済アプローチ」は、家計と企業は自己利益を徹底して追求する主体であり、自らの効用を最大化する合理的存在と位置づけられる。このため、両者は基本的に利己的な存在であり、公共性や社会全体の利益を最大化する純便益拡大の追求等を行わない主体とされる。これに対して、政府は無私の行動主体として位置づけられ、公共性や社会全体の便益を最大化させる行動を担う主体として位置づけられる。すなわち、厚生経済アプローチでは、公共性を担う主体は政府のみであるとして政策の展開を考えることになる。

これに対して、後者の「公共選択アプローチ」は、家計と企業が自己利益の最大化を合理的に求めるだけでなく、政府も自らの利益を追求する主体として位置づけられる。このため、厚生経済アプローチとは異なり、政府は公共性や社会的純便益を追求する主体ではなく、利己的主体として位置づけられる。その際、政府はさらに政治家、官僚等に細分化して認識され、それぞれが利己的に自己利益拡大を追及すると認識するのである。それでは、「公共選択アプローチ」において公共性は誰が追求するのか。その答えは、政府・企業・家計の「ネットワーク」である。このネットワークのひとつが P F I である。

(図表2) 厚生経済アプローチと公共選択アプローチの比較

厚生経済アプローチ

根底的経済主体像	家計・企業は、自己利益、効用最大化を求める合理的存在 <u>政府は、無私の行動主体として社会全体の純便益拡大を追求</u>
基本モデル	私的市場が満足に機能するならばなされるであろう意思決定を公共部門に複製し、社会全体の便益拡大との矛盾を整理 ↓ 論理必然的に政府の役割は「市場の失敗」の補完
「市場の失敗」の改善	①社会厚生関数 ②パレート最適 ③カルドア＝ヒックス基準 ④費用便益分析、費用有効度分析 ➡ 米国「河川港湾法」(1902)
限界	①分配論への限界 ②無形便益への限界 ③政策代替案の限界 ④将来視野（割引率）の限界 ⑤政策選択の一元的限界
視野	①訴求対象が官僚領域 ②分配の現状維持 ③単一尺度への還元性

公共選択アプローチ

根底的経済主体像	各経済主体は、利己的、合理的に効用最大化を求める <u>社会全体の純便益拡大を追求する無私の政府は想定しない</u>
基本モデル	非市場的意決定を市場的機構で修正するモデル。各経済主体の合理的最大化行動の集合体をもたらす結果を演繹的形成する ↓ 市場は「政府の失敗」を修正する役割を持つ
「政策の失敗」の改善	①政策プロセスの市場類似化 ②目的思考的制度改革 ・意思決定の制度的変革 ・増分的漸進的変革（満足化原則） ③個の効用関数の集積
限界	①分配論への限界 ②集計手段の限界 ③選考前提の限界
視野	①官僚領域への訴求力が弱い、官民論 ②市場重視型（不完全市場の優位性）、小さな政府論 ③消費者主義・顧客主義

2. 地方自治体発注における課題

- (1) 指定管理者制度との関係
- (2) 地域企業との関係
- (3) 審査と価格要因について

3. PFIの一般的留意点

英国ではパートナーシップを実践に関して、次の四つのポイントが指摘されている。

第1に、財政資金による「ユニバーサルサービス」を再度確認することである。財政資金で支えるべきユニバーサルサービス、すなわち「いつでもどこでも住民に提供されなければならない公共サービスとは何か」を企業や住民と共に議論することである。

第2に、行政機関が官民協力の実践を率直に受け止めることである。行政機関は、形骸化した法規定や官尊民卑に根ざした思考など説得力の乏しい理屈で官民協力で提供できる公共サービスを形式的に規制することが多い。こうした規制された事業の再評価を行い、行政、民間企業、住民からなる公共サービス提供の仕組みを拡大させていくことが必要であり、それによりPPPの実践は、公共、民間にとって共に脅威ではなくチャンスとすることができる。

第3は、公共サービスの購入者と提供者を明確に区分することである。公共サービスの購入者たる行政機関と公共サービスを実際に受託者として提供する機関を可能な限り区別することが有用であると指摘している。それにより、行政機関にはなかった発想によって効率的且つ有効性の高い公共サービスを提供することが可能となる。市場原理、民間の活用は、公共サービスの提供において非効率を拡大させる場合があることは否定できない。しかし、一方では公的部門が想像しなかった手法で公共サービスを提供することを可能にし、社会全体の効率性、有効性を高める可能性があることも事実である。

第4は、PPPが正しい解決方法であるか否かを評価する明確な基準を形成することである。その基準の第1は、社会資本の充実を保証し公共サービスが市民のニーズに correspo ndering しているか否か、第2は、コスト削減の原則が満たされ、効率的で高品質の公共サービスが実現されているか否か、公共サービスの質が低下していないか（低下している場合は、官民協力は失敗と評価される）、第3は、説明責任と是正責任が公共サービス全体に浸透しているか否か、である。

こうした点に留意しつつ、さらにPFI事業と財政との関係に対する必要事項として、報告書は以下のように整理している。

第1に、財政の歳出削減を目的とするPFI事業ではなく、「財政の安定維持」を目的とするPFI方式の実現を基本とする。そのため、必要であれば既存の財政制度を修正することが求められる。

第2に、予算編成においては、従来方式による公共支出の規模と、資産価値で表したPFI支出の規模の両方を提示し比較検討する中で公共事業予算を策定すべきである。

第3に、政策決定においては公共投資と公共サービスの提供の両者をすべて網羅した政策立案を行うべきであり、そのための基本的枠組みを明確化すべきである。

第4に、PFI事業の選択に際しては、財源調達面も含めて他に方法がないという理由で進めてはならない。

第5に、費用対効果原則に基づいてPFI事業を開始してから、会計処理を改善するのではなく、PFI事業の政策策定段階で先行的に会計処理を改善する必要がある。

第6に、PFI事業の判断では、感応度分析を広範に実施し、リスクやコストの変動とその影響などについて十分に検討する必要がある。

第7に、公共投資においてPFI事業化といった一方向の検討のみに固執する必要性はなく、多彩なモデル形態を検討し、予備的実験を展開する必要がある。

第8に、事業形成によって債務やリスクの組み替えが生じる場合、それに伴う超過利潤の配分のあり方を契約で明確にすべきである。

第9に、公的部門における財務規則の改善がPFI事業を通じたコスト削減の実現には必要不可欠であり、投資のための資金を収益から調達する公益事業の場合、資本市場から資金調達できる仕組み等も含め公的部門の財務規則を抜本的に見直す必要がある。

第10に、公益事業の破産の仕組みを検討すると同時に公的事业側に公的部門の財務規則を適用しない旨を宣言できる「オプト・アウト権」を提供する。

第11に、自然に独占が生じる部門や安全性が最重要課題となる分野では公益事業の所有権を非営利経営体に委ねることが適切である。