

源の自律的な運用といった改革課題に対処するためには、自治体がそれにふさわしい行政体制を備えている必要がある。従来、自治体の教育行政を中心的に担ってきたのは、合議制執行機関としての教育委員会であるが、教育委員会に対しては、審議の形骸化、住民・保護者に対するアカウンタビリテイの欠如、文科省統制を背景とした画一的対応といった問題点が指摘されてきた。さらに、必置規制としての教育委員会制度は、住民自治の拡充と自治体の自主組織権の確立という分権改革の理念にもそぐわない側面があるため、地方分権改革推進会議等から、教育委員会の組織的弾力化や任意設置化が提言されている。

このような改革提言に対処すべく、文科省は中教審教育制度分科会地方教育行政部会を設置し、教育委員会制度改革の検討を開始した。ただ、同部会の議論では、教育委員会制度は教育の政治的中立性や継続性を確保するために不可欠の制度であり、首長の多くもその廃止を望んでいない、あくまで現行制度の枠内で教育委員会の機能強化を図るため、教育委員会と教育長の関係の見直しや委員数の弾力化を行うべきである、といった意見が大宗を占め、現時点では、教育委員会制度自体の廃止は見送られる公算が大きい。しかし、こうした意見に対しては、次のような反論が可能である。

第一に、教育委員会制度は、確かに政権交代による地方教育行政の激変を緩和する一種の「ビルトインスタビライザー」として機能していると考えられる。PFIは施設管理の敷世主としてどうか？

# PFI成功の鍵 適確な契約によるリスクの適正配分と インセンティブコントロール

兵庫県立大学経営学部助教授 赤井伸郎

バブルの崩壊後、低迷する日本経済を立て直すべく、日本政府は度重なる景気対策を行い、未曾有の公共投資を行ってきた。しかしながら、公共投資は、期待されたほどの成果を上げていないというのが一般的な見解である。その理由は、技術能力の低下、政策評価の欠如や複雑な利害関係など、公共投資を行うシステムの制度疲労にあると思われる。

この状態を克服するためには、専門的知識を備えたプロ集団による事業の実行が望まれる。このような要請にこたえて、新しい時代の到来とともに、最近注目されるのがPFI(Private Finance Initiative)と呼ばれる事業手法である(一九九九年七月にPFI法成立)。この手法は、従来、官主導で行われてきた社会資本整備、運営などの分野に、民間の資金、経営ノウハウを導入し、民主導で効率的な公共サービスを実現しようというものである。

しかしながら、実際には、民間のノウハウを活用するとう試みは、第三セクターでも導入されて

えられるが、蛭川革新府政下の京都府で観察されたように、現行制度でも首長主導で教育行政の政治化を促すことは不可能ではない。継続性の議論にしても、独任制官庁としての文科省が、学習指導要領の「朝令暮改」を繰り返した点を反省する趣旨ならば教育委員会制度の存立根拠となり得るだろうが、そうでなければ、地域の教育ニーズを迅速かつ的確に捉えるために、むしろ教育に対する首長の政治的責任を正面から認める制度設計を行うべきであろう。

第二に、第二回地方教育行政部会に提出された「教育委員会制度及び県費負担教職員制度の運用実態に関する調査」によれば、確かに教育委員会制度廃止を主張する市町村長は少数派であるが、仮に教育委員会の設置が首長の選択に委ねられた場合にどうするかという質問に対し、一三・六パーセントの市町村長が「現行の教委制度を廃止し、その事務を市町村長が行う」と回答している点は注目されてよいように思われる。自ら教育行政の責任を引き受ける覚悟をもつ市町村長が一部以上存在する中で、教育委員会制度を必置規制として固守する必要性は、必ずしも高くないのではなからうか。

したがって第三に、教育行政組織のあり方に關する自治体の裁量を高め、教育行政のアカウンタビリテイを確立するため、少なくとも市町村については教育委員会を任意設置とするとともに、教育委員会を設置する場合であっても、その所管領

いたし、民間にすべてを任せるとい事業は、土地信託方式に見られるようにすでになされてきた。残念なことに、それは必ずしも期待された効果を上げていない。これは、ただ、企業に計画、運営をまかせただけでは、本来の目的である、効率的な公共サービスの提供は可能ではないことを示している。では、PFIを成功させるためには何が必要なのであろうか？

もちろん、予算制度・雇用問題、技術的問題など細かい検討事項は多々あると思われるが、以下では、もっとも重要と思われるインセンティブの観点から、PFIがこれまでの施策とどのように異なるのか、これまでの失敗を繰り返さない救世主になりえるのかを含めて、あるべき姿を概念的に整理する。

## ※ PFIを利用する意義

基礎的なことであるが、すべての事業においてPFIの利用が効率性の改善につながるわけでは

域や委員数、教育長の位置づけ等の多様化、弾力化を図るべきであろう。その際、制度設計の基本的な考え方としては、教育委員会を原則設置・例外廃止としたり、一定の規模以下の自治体について任意設置としたりするよりも、制度規制をいったん完全に外した上で、従来どおり合議制執行機関としての教育委員会を設置するという選択も含めて、自治体が教育行政組織に関する設置条例を制定し、制度選択を行うことが望ましい。教育委員会は存置することの正当性に関する学証責任は、教育委員会に教育行政を委ねてもアカウンタビリテイの確保等の点で問題がないと主張する側にあるといえよう。

本稿では、①教育サービスの多様化と質の向上、②教育行政資源管理の自律性確保、③教育行政組織の再編という三つの自治体教育行政の改革課題を検討した。当面、自治体は三位一体改革への対応に奔走しなければならぬであろう。それゆえ、教育行政組織の再編や市町村レベルでの自律的資源運用等は、中長期的な課題とならざるを得ないかもしれない。だが、自治体関係者には、自己決定・自己責任に基づく自治体行政とは、住民に身近な教育行政においてこそ実践されるべきであるということであらためて認識し、多彩な自治体教育行政改革を実行に移していくことが期待されるのである。

ない。民のノウハウを利用するわけであるから、官よりも民の能力が高いことが必要である。技術的な能力に加えて、リスク管理能力も重要である。公共事業の価値は、現在のコストよりも、将来のコストに大きく依存する。将来のコストはリスクにさらされている。このリスクを減らす技術をとのくくらい備えているのが、事業主にとっては、大変重要である。以下でも述べるが、リスク管理能力の勝る企業を利用することがポイントである。

## ※ PFIの新しきは契約の徹底による インセンティブコントロールにある

忘れてはならないのが、企業は社会のために事業を行うのではなく、利潤を最大にするように行動するということである。民が官よりも豊かな情報や知識を持つ場合、費用・便益を見積もるのも企業である。企業が、全力を投球して、正確かつ社会的に費用便益を見積もるとは限らない。すなわち、望ましい事業を遂行させるためには、社会的に事業を遂行させるインセンティブが、企業との契約の中で、備えられていなければならぬのである。第三セクターは、税金が豊富にあるバブル期に盛んに活用された事業推進方式である。どんな事業も成功し、利益を上げると信じられ、将来のリスクに関しては、全面的に政府が責任を負い、企業は責任を持たなくてもよい暗黙的理解があった。逆にいえば、努力をするインセンティブのない状況にあったのである。このような

状況が、不透明な事業の選定や不十分な経営努力を引き起こす原因となり、いくつかの第三セクターの破綻を助長したと考えてもおかしくはない。また、土地信託方式の失敗も同様の原因によるものである。

このことから分かるように、問題を克服できるかどうかは、利潤を最大にしようとする企業自身が社会的に効率的な行動を行うインセンティブを備えたシステムを作り上げられるのにかかっている。

社会目的と企業目的の間にずれがあれば、その行動が非効率になってしまい、事業は、社会的に効率的な状態では実行されない。では、どのようにすれば、事業は効率的に行われるのだろうか。経済学では、この問題を、適度な契約の締結によってコントロールできることを示している。

学術的に言えば、官と民の間には、情報の非対称性が存在する。情報の非対称性がない場合には、官が独自に事業を行ってもよいし、民に任せても、民が適切に官の望む目的を達成するために働いているのかをチェックすることもできる。しかしながら、情報の非対称性がある場合には、民の努力は見えない。このときに、適切な契約が結ばなければ、さまざまな要因によって、非効率性（モラルハザードやアドバースセレクション）が発生することが知られている（詳細な議論は、赤井（二〇〇一、二〇〇二）参照）。

第三セクターの破綻の原因として議論される、

追加補助は与えないという一括補助金タイプの契約をすれば、企業が完全に将来リスクを負うことになる。これは、企業に完全な努力インセンティブを与えることになる（つまり、努力して得られた収益はすべて自分のもの）という点では望ましい。

しかし、企業側へのリスク転嫁は、STEP3で述べた「政府が負う将来リスクに対するコスト」は減少し、「純社会便益」は増大する一方で、STEP2において参加表明を行う企業が減少する。なぜなら、企業にとって、将来リスクのコストが増大するからである。リスクが企業で吸収できないほどに大きい場合、事業を行わせるための補助金が膨大になるか、事業を行うことを希望する参加企業が存在しなくなる可能性がある。この観点からすれば、そのとき、企業よりもリスク許容能力のある政府がリスクを負担することが望ましい、ともいえる。ただし、その一方で、政府がリスクを負担するほど、企業側の努力のインセンティブ（失敗してもおとがめなし）は減少するの、社会的な無駄が発生する。

つまり、リスクとインセンティブのトレードオフがある（政府がリスクを負担するほど、企業が努力をするインセンティブが小さくなるため、リスクの緩和と努力インセンティブは両立しない）。契約によってリスクを適切にコントロールして、このトレードオフ問題を緩和することが必要なのである。最終的には、(1)インセンティブが阻害されることによって生じる社会コスト

官民の馴れ合い体質も、一種のインセンティブ問題である。将来生じるリスクが十分に企業に転嫁されない形になってきたため、将来の事業見直しや努力が阻害されたのである。この問題を取り除くためには、適度な契約によって、将来のリスクに対する企業責任を明確にする必要がある。つまり、事業主体に、社会的に発生する負担に相応した負担を課するのである。そうすることによって、社会目的と企業目的が一致し、企業も社会への影響を考慮した行動を行い、インセンティブ問題が解決されるのである。これを達成できるのが、PFIであり、新しさは契約の徹底によるインセンティブコントロールにあるのである。

※リスクとインセンティブの

トレードオフのコントロールが重要

では、将来リスクを自治体から企業にシフトすることでうまくいくのであろうか。答えは、PFI事業の特徴と大きくかわっている。PFI事業とは、本来利用料収入などの独自収入だけでは、採算が取れない事業である（もし採算が合うのであれば、官が計画するまでもなく民によって提供されるであろう）。すなわち、企業がすべてのリスクを負うことになれば、採算が取れないためにその事業を引き受けられない可能性がある。実際、リスクの責任割合を絞り込むにつれて、企業側が規模の圧縮など計画を見直すという事例も見られる。これはまさに、リスクを企業に与えることに

（事後的に生じるリスク）官の将来コストがさらに大きくなる、(2)初期の補助金、(3)政府が負担する将来リスクに対するコストの三つの合計である総合的なコストが、もっとも最小になる契約を締結することが望ましく、そのときのリスク配分が最適なリスク配分となる。

※適切な契約の締結に向けて、官民双方

の能力向上が不可欠

ところが、ただPFIを導入し、契約を精緻化するのには簡単ではない。なぜなら、その手法の導入及び適確な実施には、契約締結に関わる官民双方の能力向上が必要であるからである。特に、契約の厳密化には官の能力向上が不可欠である。PFIにおける、（金融機関等の）専門家によるプロジェクト・ファイナンス方式の導入は、民間能力の向上や民間リスクの低下に寄与するであろう。しかしPFIは、政府と企業が交わす契約の改革でもあるから、官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むことになる。当然それは最後には国民へのつとめとなる。官の能力を向上させるためには、事業と契約等に関する外部の専門的能力集団（アドバイザー）を、官側が利用することも有効であろう。PFI（プロジェクト・ファイナンス方式を含む）によって、民間の能力が向上する一方で、契約を交わすもう一方の主体である官側の能力も向上させない限り、公共事業の効

よって、企業が事業の採算を真剣に検討し始めた（インセンティブ問題の解決）とともに、その事業の実現可能性が減少していることを表している。つまり、PFI事業には、その公共性から官による補助が必要なのである。これは、リスク負担とインセンティブ問題のトレードオフでもある。実際に契約においてリスク分担を明確にする場合には、このトレードオフ問題を考慮する必要がある。次のようなステップで契約を締結すれば、企業の行動インセンティブを考慮した形で、社会的に望ましい事業を行うことができると思われる。

STEP1：事後的な補填への期待からの非効率性（官民のたれあい）をなくするために、契約の曖昧性を排除し、適度な官民リスク配分を規定した契約を提示する。

STEP2：企業が参加し、目的の公共サービスレベルが達成される最低限の補助金を設定する（競争入札などの手法も活用する）。これは、事後的に変化しない一回限りのものであるとし、その他のリスクを完全に企業に負担させる。

STEP3：事業の公益性から得られる社会便益から、政府が負う将来リスクに対するコストを差し引いた純社会便益を計測する。（便益評価のために、官側の能力も問われる）

STEP4：純社会便益が補助金を上回るならば、その契約の下で事業を実施する。

ここで、適正なリスク配分とは、いかなるものであろうか。初期時点で、将来いかなる場合にも率化にはつながらない。官側の能力向上のためには、議会、コンサルタントとしての専門家、国民のチェックが必要である。住民主導型の第三セクターが比較的成功しているという事実も、住民・国民に判りやすい情報公開を行い官側の能力を向上させることもPFIを成功に導くために必要であることを示している。

参考文献・注

- 赤井伸郎（二〇〇二）「PFIの理論的背景と導入に向けた課題」『研究年報』神戸商科大学経済研究所（現：兵庫県立大学経済経営研究所 第三号四一～五三頁）
- 赤井伸郎（二〇〇三）「PFIの経済学的考察—インセンティブの観点から—」『オペレーションズリサーチ（オペレーションズリサーチ学会誌）』七五～七八頁
- (1)民間市場が発達していれば、そのリスクを民間市場でシェアする（民間保険の企業購入）ことも可能であり、民間市場のリスク管理能力が政府よりも優れているのであれば、以下の議論は必要なく、政府がリスクを負う必要もない。ただし、大規模な景気リスクなどは通常、私的な企業では吸収しにくい。政府がリスクを負うれば、補助金が減少する一方で、政府が将来リスクに応じて支払うかもしれない額が発生する。政府のリスク許容能力が高ければ、リスクを官民でシェアすることによって将来リスクに対するコスト（リスクが発生したときに必要となる追加補助金と見ても良い）と初期の補助金との合計値は、小さくなる可能性があり、社会的にも望ましい。