

# 官民協働の理論と指定管理者制度

大島 考介\*

(流通科学大学情報学部助教授)

## 1. はじめに

国と地方の財政危機が叫ばれるようになって久しい。バブル崩壊後、景気対策としての公共事業が続けられた結果、国と地方の累積債務は増加の一途をたどっている。こうした状況の中で2001年4月に発足した小泉政権は、「民間にできることは民間に、地方にできることは地方に」などのスローガンを掲げて財政構造改革に取り組んできた。

国の財政は、地方交付税や補助金を通じて地方財政と深く関わっており、国レベルの改革だけでは債務の増加を抑えることはできない。また、国からの補助金等が地方財政を歪めていることも多くの論者の指摘するところである。こうした観点から、補助金の廃止・縮減、地方交付税改革、税源移譲を並行して行う三位一体の改革が進められてきた。また同時に、地方自治体における歳出改革も喫緊の課題である。ここでは、予算をどの事業に配分するかだけでなく、実施する事業において如何に資金を効率的に使うかが十分検討されなくてはならない。この観点から改正地方自治法で導入されたのが、民間企業やNPOが公の施設の管理を行えるようにした指定管理者制度である。2003年の開始以来、公園、博物館・美術館、競技場など様々な自治体の施設で導入され、成果も出始めている。

官民が協力して事業を行う手法は、PPP (Public Private Partnership, 官民パートナーシップあるいは官民協働などと訳される) という枠でくることができ。古くは、内需拡大と財政再建という制約の中で多用されるようになった第三セクターがこれに含めて考えることができる。第三セクターの経営悪化が問題化する中で、PFI (Private Finance Initiative) が注目され、90年代末から導入が進んだ。指定管理者制度はこれらを補完する手法と見ることもできる。官民がどのように協力すべきかを考えることは、見方を変えれば官民の責任分担、境界線をどのように引くかを考えることでもある。本稿では、以下第2節で日本におけるPPPのいくつかの手法を概説し、その中での指定管理者制度の意義と位置づけ、制度の概要等について述べる。第3節では、官民が協力して行う事業について分析した先行研究を再検討し、指

\* 1992年慶應義塾大学経済学部卒業、92-97年NTTデータ通信(現NTTデータ)勤務、2002年大阪大学大学院経済学研究科修了(博士(経済学))、02年流通科学大学情報学部講師、06年同助教授。所属学会:日本財政学会、日本経済学会、International Institute of Public Finance(国際財政学会)。主な論文:「土地利用配分の内生化と土地課税の研究」(『日本経済研究』39, 1999年)、「不完備契約とPFI」(『日本経済研究』43, 2001年)、「土地保有税分権化と『負担水準均衡化』の非効率」(『流通科学論集 経済・経営情報編』13(3), 2005年)「官民の境界に関する一考察」(『流通科学論集 経済・経営情報編』14(3), 2006年)。

定管理者制度への適用を考える。最後にまとめと今後の課題を記す。

## 2. 官民協働の手法

PPP は、前述のように様々な手法を含む広範な概念である。「民営化」が所有・組織形態の変更とその効果に注目した視点であるのに対して、PPP は出資や契約を含めた政府と民間の協力の仕方に注目した視点であると言える。政府の関与という点で、民営化の一部も含めることができるだろう。

公共の利益を実現するために、政府部門が如何に事業をコントロールするかは PPP の重要な課題である。その手段は大まかに言って、出資と契約（または特別法や協定）の2つが考えられる。第三セクターに見られるような政府部門の出資は、その事業会社に対する一定のコミットメントと考えられる。併せて、退職者の再就職や出向などの形で人を送り込むことも多い<sup>1)</sup>。出資を通じて、政府部門は経営状態などの内部情報を得ることもできる。しかし官民の責任分担があいまいだと、無理な投資に歯止めが効かなかつたり、失敗した事業を縮小する決断が遅れて傷を深くする恐れもある。一方、契約により適切な責任分担がされていれば、あいまいさによる失敗は防ぐことができるだろう（官が出資しており、事業撤退が出資者としての官側の利益を損なうならばこの限りではない）。しかし、事前に契約に明記できないような事態が生じる、すなわち後述する不完備契約問題が存在する場合、設備などの資産を官民のいずれが所有しているかが経営のインセンティブに影響する。したがって何でも民間に任せればよいというわけでもない。

以下、日本での PPP の主な手法として、第三セクター、PFI、指定管理者制度について上記の議論を基に振り返る。

### 2. 1 第三セクター

第三セクターとは、地方自治体と民間企業が共同出資・出捐して設立した商法法人（株式会社等）や民法法人（財団法人等）である。ここでは、近年経営悪化や破綻が問題となっている商法法人を主に念頭において論じる。

第三セクターについては既に多くの文献で論じられている<sup>2)</sup>。総務省（2005）によれば、商法法人の第三セクターのうち赤字法人は30.6%に過ぎないが、赤字分の多くは何らかの形で公共の資金で賄われることになる。また黒字であっても、民間企業と同程度に効率的な経営が行われているとは限らない。

第三セクター全般の問題点としてよく指摘されるのが、官民のもたれ合いによる責任分担の不明確さである。加えて、自治体が関与していることによりソフトな予算制約問題（自治体は放漫経営の第三セクターを救済しないと公約しても、実際に経営が危なくなれば公約を守れず、第三セクターはこれを前提に行動する）が生じ、楽観的な予想の下に過大な投資を行って経営危機を招く危険がある。巨額の投資を行って破綻したフェニックスリゾート（宮崎シーガイアの経営主体）、大阪市のアジア太平洋トレードセンター（ATC）、ワールドトレードセンタービルディング（WTC）など多くのケースがこれに該当すると考えられる。

たとえ赤字でも住民のためにサービスを維持することは公共部門の責任である、との主張も聞かれる。そもそも市場が成立せず、民間企業が運営主体として参入することが見込めない分野では第三セクターしかないとの議論もある。しかし自治体の関与が必要だとしても、第三セクターが適切な手法とは限らない。

1) 総務省（2005）によると、第三セクター（商法法人）の役員約36,000人のうち20.2%、職員105,000人のうち3.6%が自治体退職者または出向者である。

2) 事例と共にその問題点や対策を記したものとして、井熊（2002）などがある。

官民の適切な役割分担によって問題を克服することも可能ではないだろうか。

## 2. 2 PFI

PFI は 1992 年、イギリスのメイジャー政権で導入された<sup>3)</sup>。公共事業の計画と監視は政府が行い、設計・資金調達・建設・運営・維持管理を政府と契約した民間企業（通常は複数の企業からなるコンソーシアム）に行わせる。前任のサッチャー首相が推し進めた国営企業の民営化を公共事業の分野にも広げて、財政の効率化を更に推し進めようとしたものである。

イギリスではユニバーサル・テストング（全ての公共事業に PFI の適用検討を義務付けること、1997 年に廃止）を導入したことで、道路、刑務所、鉄道、病院、情報システムなど幅広い分野で導入され、各年度の公共事業の総投資額のうち 1～2 割を PFI が占めるようになった。従来型の公共事業と比べて、概ね十数%の費用削減が可能とされている。内閣府（2005）によると、日本でのこれまでの案件では平均 26.4%の費用削減（公共部門が自ら実施した場合の見込み費用との比較）が見られる。

費用は削減できても、民間企業は利益を追求するため、サービスの質や安全性が低下するのではといった不安や批判が聞かれることがある。そうした問題を避けるため、政府と民間企業はサービスの要件や問題発生時の対応・責任分担等を詳細に記した契約書を作成する。品質が低下したとき（道路事業であれば、事故発生率の増加など）のペナルティなどもこれに含まれる。

PFI 事業は、資金回収の方法に応じて「サービス購入型」、「独立採算型」、「ジョイント・ベンチャー型」の 3 つのタイプに分類することができる。サービス購入型は、公共サービスの利用者・受益者に代わって政府が事業者料金を支払うもので、一般道路や刑務所など公共財の性質が強いサービスに用いられる。独立採算型は名前のおり独立採算が可能な事業に用いられ、イギリスでも事例は少ないが有料橋や博物館事業などがある。ジョイント・ベンチャー型は、利用者から料金を徴収するがそれだけでは費用を賄えない事業で、政府から補助金等の支援を得て行われる。市場では提供されないが政策的に望ましいサービスに用いられ、市街地の路面電車事業等がある。

日本では PFI 事業を BOT（Build Operate Transfer）か BTO（Build Transfer Operate）かで分類することが多い。前者は民間企業が契約期間中は施設を保有・運営し、その後政府に移管すること、後者は施設を建設後に政府に移管し、民間企業が運営することである。イギリスで一般的なタイプ、本来の PFI は前者であると言われるが、日本では固定資産税や施設整備に関する国からの補助金の関係で、後者が選ばれることが多い。これは担当者にとっては大きな問題だが、PFI 事業にとってはあまり本質的なこととは言えない。むしろ、施設を運営する者が所有した方が技術革新や予想外の事態に対して柔軟に対応できると考えられ、その点では BOT 方式が望ましい<sup>4)</sup>。

PFI では民間事業者が施設の設計から建設、運営まで担当するため、民間の創意工夫を事業に広く活かすことが可能である。その一方で、官民の役割・リスク分担の仕方は様々なパターンが考えられ、事業に応じて適切な分担がなされるよう事前に十分な検討が必要となり、これには相応のコストが必要となる。また、民間が引き受けることが適切と考えられるリスク（例えば、路面電車事業の需要に関するリスクなど）であっても、民間企業が過度にリスク回避的で引き受けに二の足を踏むような場合は、PFI での事業実施が困難になることもありうる。

3) PFI の簡潔な解説書としては野田（2003）、英国での経緯や代表的な事業スキームを解説した文献として第一勧業銀行国際金融部（1999）がある。

4) 近年では BOT 方式でも補助対象となる事業の割合が高まっているが（内閣府（2004）参照）、国の補助金を受けるために BTO 方式が採用されるならば資源配分に歪みをもたらす恐れがある。

## 2. 3 指定管理者制度

地方自治体が公の施設（公園，文化ホール，スポーツ関連施設，博物館・美術館，図書館，保育所，駐車場・駐輪場等）の管理を委託できる先は，以前の「管理委託制度」の下では自治体の出資する法人や公共団体，農協等の公共的団体に限られていた。それが地方自治法の改正により 2003 年に民間事業者にも管理を委託できる指定管理者制度に置き換えられた<sup>5)</sup>。それまで管理業務を出資法人等に委託していた施設については，2006 年 9 月までに指定管理者（それまでの法人または新たな民間事業者）を決めることになっている。

指定管理者制度は PFI と同じく，自治体と民間企業の責任分担を決めた上で民間企業に大きな裁量を与えて，合理化とサービス向上を目指す仕組みである。管理者の収入源が自治体からの委託料，利用者からの料金，またはそれらの組み合わせといった点も PFI と類似している。ただ，施設的设计・建設まで含めて一括して発注する仕組みではなく，公設民営（狭義では，運営のみを民間に任せる手法を指す場合もある）の一種と考えることができる。既存施設の運営の合理化や，新規の事業でもリスク移転などの問題で PFI による実施が困難な場合などに適していると言える。企業にとっては，初期投資がほとんど不要で，必要とされる特別なノウハウも少ないため，PFI に比べて参入しやすい仕組みと言われている。しかし，元の委託先法人を指定管理者とするか，民間事業者を含めて公募・選定するかは各自治体に任されている。その結果，委託先の外郭団体をそのまま管理者に指定する自治体も多い。

市川・加筑（2006）の都道府県・市区に対する調査によると，2006 年 4 月 1 日時点で回答した自治体の公の施設（20 万 3942）のうち直営施設は 15 万 5810，管理者を指定済みの施設は 4 万 2124 だった（その他は旧制度による委託施設）。民間企業が指定管理者となった施設は 3438 で，約半数が外郭団体から，四分の一が直営からの移行となっている。指定管理者制度を導入した施設のうち公募を実施したのは 32.3%だった。民間の力を活かすためには，公募を実施するだけでなく，公正な条件の下で行うことが望ましい。民間企業の比率が低い理由として，業務の専門性などを理由にそもそも公募が実施されない施設が多いこと，公募条件に類似施設の運営実績を入れるなどしたため民間企業にとって障壁となったことなどが挙げられる。また，地域要件（当該自治体に本社や事業所などを置いていること）を設けているところもあり，民間の参入を妨げていると考えられる。

一方で，指定管理者制度を行政改革やサービス向上のための手法として積極的に利用する自治体も出てきている。そうした自治体では，施設を管理してきた外郭団体が公募による選考で民間企業に敗れ，解散や職員の削減を余儀なくされている。島根県を例にとってみると（以下，島根県ホームページより），2006 年 4 月までに対象 35 施設のうち県立美術館，体育館など 25 施設で指定管理者制度を導入し，2005 年度に前年度比 5.1 億円の支出削減効果があったとしている。またこれと併せて 2004～2005 年度に「島根県観光開発公社」など 3 つの外郭団体を解散した（観光開発公社は事業廃止，他の 2 つは他団体へ事業継承）。こうした動きは他の自治体にも広がっている（総務省（2006）などを参照）。

指定管理者制度の導入に伴って既存の外郭団体を解散する場合，職員の雇用が問題になる。外郭団体が公募・選定で敗れてから職員をどうするかを考えるのでは，問題の解決は余計に難しくなる。地方自治体は公募の時点で事前に，外郭団体を解散する場合は民間事業者への雇用の受け皿となる用意があるかどうか，どの程度自治体が引き受けるかといった点を整理しておく必要があるだろう。

5) 同制度の事例とその分析は，出井・吉原（2006）などを参照。

### 3. 官民協働の理論モデル

これまで民営化や官民の役割分担について多くの理論的な分析が行われてきた。その主な論点は、ソフトな予算制約と不完備契約による問題である<sup>6)</sup>。前者の問題も、完備契約が作成可能ならば生じないという意味で何らかの契約の不完備性（情報の非対称性によるモラル・ハザードなど）を前提としていると考えられるが、不完備契約理論という場合は情報の非対称性による問題を除くことが多く、ここでも分けて考えることとする。

#### 3. 1 ソフトな予算制約

ソフトな予算制約問題は、もともと社会主義経済システムにおける物の不足を説明する上で考え出された概念である<sup>7)</sup>。政府などが企業などに資金を援助しているとき、経営危機になれば事後的には救済することが望ましいため、経営者の努力不足という事前の非効率を招いてしまうような状況について論じる。Dewatripont and Maskin (1995) はこの考え方を銀行と起業家（資金の貸し手と借り手）の関係に応用し、モデルを定式化している。その要点は以下の通りである。起業家は事業プロジェクトを持って銀行に融資を依頼するが、銀行には事業の収益性や起業家の努力水準は分からない。すなわち両者の間に情報の非対称性が存在する。このとき貸し手の銀行が1行だけ（資金が集中している）だと、事業の収益性は低いが追加融資すれば資金の一部は回収できる（事後的には追加融資＝救済が望ましい）と判明したときに、銀行は追加融資せざるを得ない。事業の存続による私的利益が大きい場合、起業家は追加融資を見越して十分な努力をせず、事業存続による私的利益を享受する。よって社会的には、収益性の低い事業に追加融資がされるという非効率が生じる。この問題の解決策は、資金の貸し手が分散されることである。追加融資の是非を別の銀行が判断するならば、企業家には収益性の低い事業を始めるインセンティブがなくなり、上記の非効率は避けることができる。

ソフトな予算制約の考え方を念頭に公的企業の民営化をモデル化したのが Schmidt (1996a,b) である<sup>8)</sup>。政府はある事業を行うのに、経営者を雇って公的企業として運営させるか、民営化（株を売却）して適切な補助金政策で誘導するかを決める<sup>9)</sup>。経営者は将来の期待費用を引き下げるための人的投資（努力）を行う。費用関数のパラメータ $\theta$ は、 $\theta_1$ ＝「良い」か、 $\theta_2$ ＝「悪い」の2種類とし、「良い」が出る確率 $q(e)$ は経営者の努力水準 $e$ の増加関数で、「悪い」が出る確率は $1 - q(e)$ である。 $e$ の水準は企業のオーナー（政府または民間株主）には分からず、民営化した場合は政府には $\theta$ も分からない。公的企業であれば、確定した $\theta$ に応じて政府が生産量を決めるので、事後の（配分上の）非効率は生じないが、経営者は自己の努力水準が政府の利得に及ぼす正の効果を考慮しないため、 $e$ は最適な水準よりも低く、事前の（生産上の）非効率が生じる。民営化した場合、政府は企業（株主）に $\theta$ を申告させ、民営化した企業に情報格差を利用されないような（「良い」状態なのに「悪い」と申告しても損をするような）補助金政策を採用する。これにより、経営者は努力するインセンティブを与えられて事前の非効率は生じなくなるが、本当に「悪い」状態になってしまっても政府は最適な水準よりも少ない補助金しか出さず、生産量は過小になり、事後の非効率が生じる。経営者の努力による効果の方が大きい場合は、民営化が望ましいと言える。

6) 柳川 (2000)、中泉 (2004) は不完備契約理論を解説する中でソフトな予算制約問題にも触れている。

7) Roland (2000) は移行経済の文脈の中でソフトな予算制約を解説している。公共部門に関するサーベイ論文としては赤井 (2003) も参照。

8) Schmidt (1996a) では民営化したときの株主と経営者は別々で、同 (1996b) では経営者が株主を兼ねている。著者はこの問題を不完備契約理論の範疇として論じている。

9) ここで言う民営化企業に対する補助金政策は、Baron and Myerson (1982) により独占企業をコントロールする手法の分析として始められた規制 (regulation) の問題である。Laffont and Tirole (1993)、伊藤 (2003) 第2章などを参照。

三井 (2005) も非対称情報の下での公的企業の非効率性を扱っている。ここでは、事業者の生産性を表すパラメータ  $\theta$  の水準は努力水準を決定する前に決まる。企業の内部情報を政府が共有する場合（公的企業や従来型公共事業）であれば、政府は  $\theta$  と経営者の努力水準  $e$  を知ることができるが、内部情報を遮断（PFI）した場合は結果としての公共財の品質だけが分かるものとする。同論文は、追加的な努力による利益がそのコストより大きい場合は、優越性を示すためにより高い努力水準を選択する内部情報遮断型が望ましいことを、また事業者が金融機関からの負債で資金調達する場合は、内部情報遮断型では金融機関による規律付けが機能するが内部情報共有型では政府による救済のため機能しないことを示している。

Qian and Roland (1998) は、地方分権とソフトな予算制約の関係を分析している。各地方に公的企業と民間企業があり、政府の予算はインフラ投資、公共財、公的企業を救済する場合の補助金に使われる。民間企業の生産要素は政府によるインフラと民間資本で、民間資本の総量は国全体で所与である。中央集権における政府による解は公的企業に対してソフトな予算制約の状態を生み、インフラ・公共財とも過少になる。これに対して地方分権解では、地方政府同士がインフラ投資を通じて民間資本の呼び込み合戦を行う財政競争が起こり、公共財の限界効用が増加して補助金の機会費用を高める。これにより公的企業は閉鎖されることを恐れて努力水準を高める、すなわち予算制約がハード化するのである。ただし、地方分権解はインフラ投資が過剰になるというコストを伴う。

### 3. 2 不完備契約

不完備契約理論は、起こりうる全ての状況を事前の契約に明記できないために生じる問題を分析する<sup>10)</sup>。ただし前述のように、情報の非対称性による問題は含まないものとする。契約に明記されない事象については、その事業に要する資産（設備など）の所有権に基づいて、利益を再交渉で分配することが必要になる。Grossman and Hart (1986) が企業統合の費用と便益を分析するため理論モデルとして定式化した。これを解説した Hart (1995) による基本モデルでは、中間財の売り手と買い手の2企業と、それぞれの資産（物的資本）を所有し人的資本投資を行う経営者を仮定する。そして、一方の経営者の人的資本投資が固定的またはあまり重要でないならば他方の経営者による統合が、一方の人的資本投資が不可欠ならばその経営者による統合が、物的資本が互いに独立ならば2企業の分離が望ましいといった結果を示している。

公的企業の分析としては、Shleifer and Vishny (1994) が官民の出資比率、企業のコントロール権（ここでは雇用の決定）と事業の効率性の分析に応用した。政治家は当初企業のコントロール権を持ち、最適な水準を超える過剰な雇用水準から私的な便益を得ると仮定する。これによると、賄賂が利用可能ならば、民間の出資比率が上がっても、企業のコントロール権を経営者に移転しても、政治家と経営者の交渉により資源配分には影響を与えない。賄賂を自由に使えないより現実的な状況で、政治家が企業のコントロール権を持ったまま民間の出資比率が増加すると、政府は補助金を減らせるが、その一部は政治家のコントロール権のために雇用の増加に充てられる。経営者にコントロール権があり、利益を上げている企業への補助金が制約される状況では、制約にかかる企業への補助金はゼロとなり、過剰な雇用は削減される。

Hart, Shleifer and Vishny (1997) は公共事業を従来型（政府が資産を所有、経営者を雇って実施）および民営化（民間が資産を所有、政府は公共サービスの対価を支払う）で行った場合のメリットとデメリットを分析している。事業開始後に、事前に予期されない、すなわち契約で明記できない2種類のイノベーション（技術等の革新。追加の人的資本投資により品質を改善できるものと、費用を削減できるが品質

10) 伊藤 (2003) 第9章, Bolton and Dewatripont (2005) Part IV 参照。

の低下を伴うもの)が生じる。資産の所有権に基づいて再交渉で利益が分配されるため、従来型公共事業か民営化かで経営者のインセンティブが異なり、ひいては事業の効率性に影響する。経営者の追加投資は、品質改善のための投資がファーストベスト（最適解）のケース、民営化、従来型の順に小さくなり、費用削減のための投資は民営化、ファーストベスト、従来型の順になる。費用削減に伴う品質低下が大きい場合には民営化は適さない。例としてアメリカの民営刑務所で、事業者が契約の不完備性を突いて未熟練な看守を雇い、囚人への暴行や、暴動などの問題を引き起こす危険を高めていることを挙げている。

これに対して、イギリスのPFI刑務所では殺人などの凶悪犯（未熟練な看守が上手く対処できない可能性が高い）は収容の対象から外しているため、アメリカのような深刻な事態は生じていない。逆に、更生の見込みが大きい軽犯罪者には、民間のノウハウを生かした職業訓練の効果が大きくなる。すなわち、民間の適性に応じた役割を与えることで上手くいっていると考えられる。また道路事業PFIなどに見られるように、品質改善に応じた報酬増については事前の契約に明記できる場合もある。大島（2001）はこれらを踏まえて、費用削減に伴う品質低下の問題が比較的小さい事業において、事業者に十分な品質維持・改善のインセンティブを与えることがPFIを成功させる上で重要であることを示している。

### 3. 3 指定管理者制度の検討

以上の議論を踏まえて、管理委託制度から指定管理者制度（以下、民間企業が運営する場合を考える）への移行は理論的にはどのように捉えることができるだろうか。後者は公設民営の一種であることから物的資本（施設）は自治体の所有であり、民間企業が運営するので経営状況等について自治体との間で情報の非対称性が生じると考えられる。これらを他の事業形態と併せて図1に示す。斜線部分は、経営に関する情報であれば自治体がアクセス可能、物的資本については自治体が所有していることを示す。白は民間がコントロールしていることを示す<sup>11)</sup>。

従来型公共事業や第三セクターでは、政府部門が経営に関する情報を入手できるため、Schmidt（1996a,b）で見たように、事後的に十分な生産を行える一方でソフトな予算制約問題を引き起こす可能性が高いと考えられる。管理委託制度では、外郭団体が施設を管理するため自治体が経営情報を入手可能で、物的資本は自治体の所有なので、図1の分類では従来型公共事業と同じである。

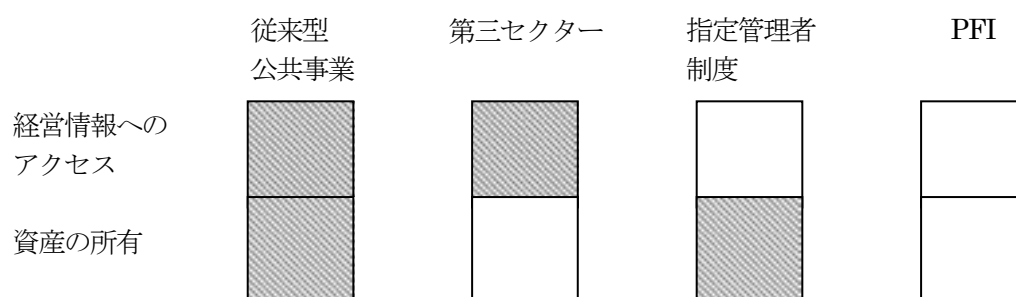


図1： PPPの事業形態と自治体の情報アクセス可能性・資産所有

11) 第三セクターには民間も出資しており、自治体も資産を直接コントロールできるわけではないので白とする。またPFIはBOT方式を想定する。

指定管理者制度では民間企業に経営を委ねるため、情報の非対称性が存在し、自治体は適切な補助金政策を採用して、事後の非効率と引き換えに経営者の努力を引き出さなければならないとも思われる。ところが、Schmidt (1996a,b) では公的企業とこれを民営化した独占企業を比較していたのに対して、指定管理者制度では公募を実施し、複数の企業の中から審査を経て事業者が選ばれる。この過程で費用その他の情報がある程度自治体にも明らかになり、競争が十分働いていれば自治体と民間企業の情報格差は縮小し、費用が高い非効率な団体・企業が選ばれる可能性も小さくなる<sup>12)</sup>。よって、ソフトな予算制約による事前の非効率を回避し、事後の非効率も小さくできるだろう。そのためには、公募に過度に厳しい条件を設けず、なるべく多くの企業・グループが応募できることが必要である。

次に不完備契約を考慮すると、Grossman and Hart (1986) のモデルに基づけば、事業を運営する民間企業ではなく自治体が物的資本を所有していることは人的資本投資の観点から必ずしも望ましいとは言えない。人的資本投資とは、施設をより上手く扱えるようにするための投資（訓練等）であり、そうした余地の小さい簡単な施設であれば大きな問題ではないかも知れない。また Hart 他 (1997) のイノベーションを考慮すると、事業開始後の民間企業による改善の余地が大きい場合には、自治体の資産所有は望ましくないと考えられる。これらの問題のほか、指定管理者制度で結ばれるのは「協定」と呼ばれる取り決めで、必ずしも十分に詳細な契約ではなく、問題発生時の対応に不安を残す可能性もある。このような不完備性は企業の適切な投資を妨げ、公募に応じる企業を減らす。自治体は制度が求める基準にとらわれず、協定の詳細化を図ることが必要である。専門性を理由に公募を実施していない事業についても、管理業務の全てが民間企業に任せられないとは考えられない。業務内容を整理し、専門性を要するものの扱いを明示して（有資格者に業務に当たらせるなど）、公募を実施すべきである。

以上をまとめると次のようになる。情報の非対称性・ソフトな予算制約の観点からは、民営化企業に経営を委ねる場合は事後の非効率性（経営状況が本当に悪かった場合に公共サービスが過少供給になる）というコストを払って経営者の努力を引き出すような補助金政策が必要だが、指定管理者制度では民間企業は規制の文脈で論じられる独占企業ではなく、競争が十分に働けばコストの高い非効率な団体が管理者となることはない。よって事前・事後とも大きな非効率が生じる可能性は小さい。一方、不完備契約の観点からは、経営と物的資本の所有が別であることは人的資本投資を望ましい水準よりも低くする可能性がある。また民間企業が物的資本を所有しないためにイノベーションに適切に対応するインセンティブが与えられず、非効率をもたらす可能性がある。これらの効果が大きい場合には、契約作成に要するコストもにらみつつ、PFIによる実施を検討すべきである。

理論モデルの公的企業において、経営者に費用を削減するインセンティブが与えられず、経営者を売上高などに応じて私的な便益を得るエンパイア・ビルダーと仮定することがあるが、現実には自治体の側にもこのような面があると考えられる。Shleifer and Vishny (1994) で公的企業の雇用者数を増やそうとする政治家などはこれを反映している。より一般的には、自治体（政治家、職員）側は公的企業の支出額（賃金＝雇用、物品の調達）から私的便益（効用）を得ている場合があると考えられる。指定管理者を公募を通じて選定しない（従来からの外郭団体をそのまま指定する）のは外郭団体職員の雇用を維持するためという言い分もあるが、納税者の観点からは疑問である。外郭団体を多く指定する自治体ほど私的便益を求める傾向が強いかも知れない。そうしたことが起こるのは、自治体自身がソフトな予算制約に直面しているためである。これを解決するには、国が地方の不足分や特定事業を支援する現行の地方交付税・補助金

12) 理論的な説明は、Laffont and Tirole (1993) 第7章などを参照。



制度を改め、三位一体改革を更に推し進める必要がある。

#### 4. おわりに

本稿では、まず官民協働の形態として PFI や第三セクターなどと共に指定管理者制度について概説した。次に、こうした官民協働・役割分担のあり方について論じた理論研究を「ソフトな予算制約」と「不完備契約」の観点から振り返った。前者は主に情報の非対称性、後者は資産の所有権とインセンティブに焦点を当てている。これらを基に指定管理者制度を考えたとき、公募を実施して指定管理者を選定することは効率性を改善し、情報の非対称性による問題は比較的小さくなると考えられる。一方、不完備契約の観点からは、自治体の施設所有により指定管理者の人的資本投資が過少になる場合があると考えられ、その場合は PFI で実施することも検討する必要がある。

指定管理者制度や市町村合併といった改革は、国が主導する形で進められてきた。地方自治体によっては、必要な歳出改革に対して受け身の対応にとどまっているところも見られる。しかし国には多くの地方自治体を助ける余裕は既にある。自治体には既存の公共サービスの再検討と共に、指定管理者制度の積極的な活用が求められる。

本稿では、指定管理者制度の中での類型、例えば管理者の収入源（委託金、利用料金）をどのように設定するかといった問題には立ち入らなかった。事例の集計・分析などと共に今後の課題である。

#### 参考文献

- 赤井伸郎 (2003) 「公的部門におけるソフトな予算制約問題」、伊藤秀史・小佐野広編著『インセンティブ設計の経済学』勁草書房
- 井熊均編著 (2002) 『第3セクターをリストラせよ』日刊工業新聞社
- 市川嘉一・加筑隆則 (2006) 「全都道府県・市区 指定管理者制度導入調査」、『日経グローバル』2006.6.19 No.54, 6-41
- 出井信夫・吉原康和 (2006) 『最新事例 指定管理者制度の現場』学陽書房
- 伊藤秀史 (2003) 『契約の経済理論』有斐閣
- 大島考介 (2001) 「不完備契約と PFI」、『日本経済研究』43, 87-100
- 島根県 「行政改革の個別の取り組みについて」  
[http://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/kaikaku/gyousei\\_kaikaku/](http://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/kaikaku/gyousei_kaikaku/)
- 総務省 (2005) 「第三セクター等の状況に関する調査結果」  
[http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/051227\\_03\\_00.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/051227_03_00.pdf)
- 総務省 (2006) 「都道府県、政令指定都市の『集中改革プラン』の取組状況」  
[http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060831\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060831_1.html)
- 第一勧業銀行国際金融部編 (1999) 『PFI とプロジェクトファイナンス』東洋経済新報社
- 内閣府 (2004) 「地方公共団体が PFI 事業を実施する際の国の補助金等の適用状況について」  
<http://www8.cao.go.jp/pfi/160601hojyokin.pdf>
- 内閣府 (2005) 『平成 17 年度年次経済財政報告』「第 2 章 官から民へー政府部門の再構築とその課題」
- 中泉拓也 (2004) 『不完備契約理論の応用研究』関東学院大学出版会

野田由美子 (2003) 『PFI の知識』 日本経済新聞社

三井清 (2005) 「PFI から PPP へー民営化と官民協調」, 井堀利宏編『公共部門の業績評価』 東京大学出版会

柳川範之 (2000) 『契約と組織の経済学』 東洋経済新報社

Baron, D. P. and R. B. Myerson (1982) “Regulating a Monopolist with Unknown Costs,” *Econometrica*, 50, 911-30.

Bolton, P. and M. Dewatripont (2005) *Contract Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.

Dewatripont, M. and E. Maskin (1995) “Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies,” *Review of Economic Studies*, 62, 541-55.

Grossman, S. and O. Hart (1986) “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration,” *Journal of Political Economy*, 94, 691-719.

Hart, O. (1995) *Firms, Contracts and Financial Structure*. Oxford University Press.

Hart, O., A. Shleifer, and R. W. Vishny (1997) “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons,” *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1127-61.

Laffont, J.-J. and J. Tirole (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.

Qian, Y. and G. Roland (1998) “Federalism and the Soft Budget Constraint,” *American Economic Review*, 88, 1143-62.

Roland, G. (2000) *Transition and Economics*. Cambridge, MA: MIT Press.

Schmidt, K. M. (1996a) “The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach,” *Journal of Law, Economics and Organization*, 12, 1-24.

Schmidt, K. M. (1996b) “Incomplete Contracts and Privatization,” *European Economic Review*, 40, 569-579.

Shleifer, A., and R. W. Vishny (1994) “Politicians and Firms,” *Quarterly Journal of Economics*, 109, 995-1025.