

公共財の供給におけるNPOの考察

北海道土木技術会建設マネジメント研委 伊藤 昌勝

By Masakatsu ITOH

近年、社会資本整備に関して、NPO が果たす役割に期待する声が聞かれる。従来、公共財の供給を目的として行われる社会資本の整備は、政府部門の責務と理解されてきている。しかしながら、公共財たるべき財は社会全体の決めに基づくもので、その範囲は変化する。また、その供給形態も市場に委ねる方向に推移してきている。このような環境を背景にして、NGO でもある NPO の役割について考察する。

【キーワード】 公共財、インフラ、NPO、NGO

1. 社会資本とは、むしろ機能を指している

社会資本とインフラは、ほぼ同義と考えられる。社会資本は、ハードな施設ばかりではなく、教育インフラ、医療インフラなどのように社会に必要な基本システムをも含んでいる。ハードな施設にしても、通行止めになっている道路、或いは目詰まりした管網などのように、本来の機能が発揮されていない場合は、単なる物体であって社会資本とは呼べないと思われる。つまり、一般にハードの側面で捉えられている社会資本とは、物理的に存在する施設そのものではなく、むしろ施設と一体となって発揮される機能自体を指していると考えられる。

更に、社会資本は自然資本に対して何らかの人工物であり、同じ機能を持っても私的な施設に対して、公的に利用されるものを指していることは論をまたない。即ち、社会資本とは不特定多数の利用のために人為的に整える何らかのシステム或いは機能であると考えられる。

2. 社会資本の目的は社会的厚生の上

NPOは、従来の組織とは異なる価値観を持っている可能性がある。このため、NPOに社会資本整備への参画を求めるためには、少なくとも目的意識を共有できなければ、業務の達成は難しい。ここでは、これまでは言わずもがなで、省みることを忘れそうな、社会資本整備の目的について再確認しておきたい。以下

は、青山吉隆等の論を参考にして述べる。

社会資本整備の直接の目的は、長い歴史とともに受け継がれてきた国土に何らかの働きかけをし、国土の付加価値を高める事である。最終的には、これと人々が創り上げてきた知的資産と相俟って、社会的厚生（人々の幸せ）の一層の向上を実現することになる。社会的厚生とは、具体的には安全、安心、快適、便利、効率などがもたらす心豊かな生活を指す。

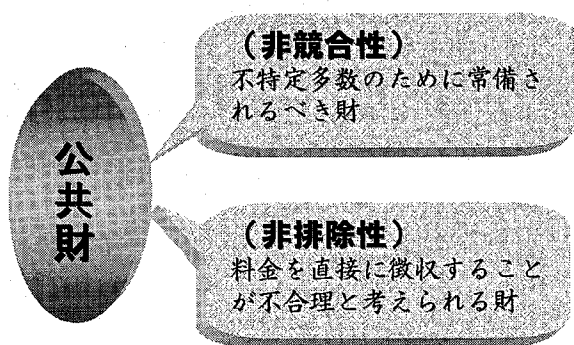
一方に、社会資本に対して自然資本の概念がある。自然資本とは、文字通り太古から国土に存在している何かである。社会資本を整備することによって、地下に眠っている資源や自然景観などの自然資本に、ある種の価値が生まれ自然資産となる。自然資本を自然資産に変える機能は、別の側面で社会資本が国土の付加価値を高めることである。

NPOとの協働のスタートラインで、この目的を共有できれば、様々な論議も有意義なものに収斂して行くことが期待される。

3. 社会資本は公共財を供給する機能

およそ、社会は財貨、サービス、アイデアなどの「財」の取引で成り立っていると考えてよい。経済学では、「財」を私的財、公共財および両方の性格を備えた混合財に分類している。例えば、警察のサービスは公共財であり、ガードマンのサービスは私的財である。また、公共財とは「非競合性」「非排他性」を有している、或いは要求される「財」とであるとされている（図一1）。

「非競合性」とは、需要者が競合関係にならない



図一 1 公共財の性格

ように不特定多数に同時に供給できるよう常備されているべき性質を言う。つまり、欲しい人には何時でも供給されなければならない「財」である。例えば、郵便公営化論者は郵便サービスを全国あまねく敷衍される必要を説いている。或いは、江戸時代の村八分の条理は、消防と弔いだけは万人に等しく供されるものとしている。

「非排除性」とは、需要する者は何人も排除しない或いは排除することが困難な性質を言い、一般的には料金を取るのことが不合理と考えられる性質を指している。これには、「公共料金」のように、料金を徴収することが必ずしも需要者の排除につながらない場合を含んでいると思われる。

公共財については「ある社会がその構成員に対して、均質なサービスをわけへだてなく提供しようと決意することによって発生する」とも説明されている。結局、「財」が私的財であるか公共財であるかは、社会全体がその「財」をどう考えるかに帰着するのである。食糧事情が悪化している場合は、基本部分を公共財と規定し配給に付されることがある。社会主義では、できるだけ多くの「財」を公共財と考える傾向があり、逆に私的財と考えて行こうとするのが今日盛んな民営化論であろう。

本論では、社会資本とは不特定多数の利用のために人為的に整える何らかの機能と考えた。不特定多数の利用に供することは、「非競合性」「非排除性」を担保して「財」を供給することに他ならない。即ち、社会資本整備とは専ら公共財を供給する機能を整えるこ

とさえよう。

4. 公共財の供給は原則的に政府部門の役割

公共財を供給する主体は、「財」の供給にあたって、その「非競合性」「非排除性」を担保できる能力が必要である。

「非競合性」を「財」の品質の面から見ると、「財」は所要の品質レベルで均等に供給されなければならない。そのためには、供給体は不特定多数が了解できる絶対的な信用が必要と思われる。また、「財」は需要者のある限り供給を続けなければならない。このため、供給体は資金力のある継続的な組織である必要がある。更に、「非競合性」「非排除性」を担保するためには、場合によっては、その妨げになる障害を取り除く強制力も必要となる。

従って、公共財の供給は営利企業には原則的に馴染まないと考えられる。従来から各国とも、公共財の供給体は、これらの条件を満たすことができる政府部門がその役割を果たしている。

一方においては、今日では民間の信用力が高まり、資金力・技術力が充実し、更に公共財の充足度が一定レベルに達している現実もある。そのため、国民一般の政府部門を見る目に変化してきている。この反作用として、政府部門が組織維持に作動する傾向も見られ、規制や公定価格などの問題も発生している。

近年富に、各国とも政府部門の最小化を図るため、公共財を私的財に読み替える作業、すなわち民営化が積極的に進められている。しかし長期的に見れば、政府部門の役割は役割として、市場原理を取り入れながら公共財を供給する施策は旧来からある。次にこれらを含めて、供給形態を概観する。

5. 公共財供給体は変化してきている

公共財の供給は、上述のように原則的に政府部門 (Government Organization) がその役割を果たしている。一方では、公共財の意義が確保される範囲で、非政府組織 (Non-Government Organization) が市場原理を取り入れながら供給する方策が採られてきている。

非政府組織は時代時代の要請を受けた立法措置により、営利を目的に「財」の供給にあたる営利組織 (For

Profit Organization) に始まり、最近では営利を目的としない非営利組織 (Non-Profit Organization) まで様々に形成されている。今日では、準政府組織 (Semi-Government Organization) と見られる独立行政法人、準営利組織 (Semi-Profit Organization) と見られる公益事業者、更には公益法人、特殊法人などが純政府組織に代わって公共財の供給にあたっている (図-2)。

なお、純然たる営利組織が供給する「財」に関しては、既に公共財と考える性格が失われたと考えることもできるが、ここでは当面、政府部門から移行したものについては公共財の枠内に置いて考えることとしたい。

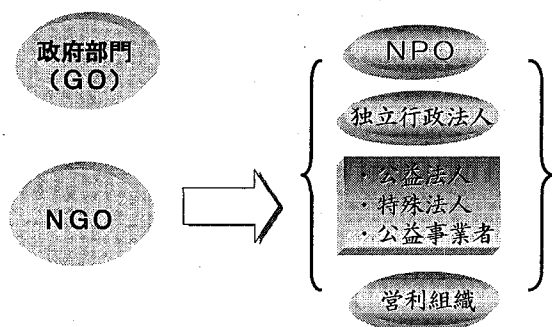


図-2 公共財の供給主体

6. NPOはリスクな組織である

政府部門が公共財として供給していた「財」を、できる限り市場原理の利点を利用して供給するため、様々な供給体が設立されてきたことは前述の通りである。ここでは、これら供給体の性格を概括的に見ること、社会資本整備にNPOの参画を得ることの課題などを考察することとする。

供給体が「財」を供給するにあたっては、何らかの経費を必要とする。経費には人件費に相当するものとそれ以外の資材費などが考えられる。また、利益を上げなければ成り立たない組織、更に利益はともかく採算が不可欠な組織もある。さらに、組織の存続が立法

措置などによって担保されているものから、経営の失敗などで消滅する組織まで考えられる。これを大まかなレベルで ◎～× に分類し表-1に概括した。

NPOに注目すると、場合によっては人件費を必要としないことや利益を求めないことで低経費の蓋然性は想定される。しかしながら、営利や採算の必要性が小さいことで、営利組織のように経費節減等へのインセンティブが働き難いことも注目すべきである。また、公共財の供給に際して重要と考えられる組織の存続性に関しては、その担保が相当不確実であることも指摘されよう。

従来から、政府部門は法的に役割や責務が明確化されていることに加えて人材的にも最高レベルで組織されている。にもかかわらず、様々な批判に晒されている。反面、NPO活動は権限や責任を明確にした法的規制の枠外にある。それ故に、必ずしも善意だけで運営されるとは限らない心配も十分に予想される。この側面からは、NPOへの無原則な依存は相当なリスクがあることも予め銘記する必要があるだろう。

表-1 組織体の性格

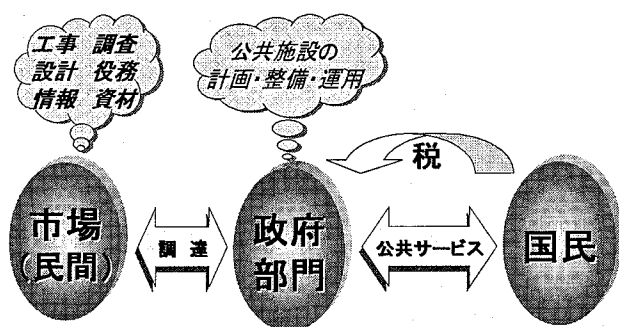
	経費		利益	採算	存続
	役務費	資材費等			
GO	○	○	×	×	◎
SGO	○	○	×	△	○
NGO	NPO	△	○	×	△
	SPO	○	○	○	○
	PO	○	○	◎	△

7. 公共事業の基本的な考え方

公共事業は社会資本整備の主要な役割を負っている。また、公共事業は国民から税を預かり、国民が要望する公共財を供給する作業で、それぞれの社会資本に関して法的な責任と権限を持つ中央・地方の政府部門が実施している。

民間に資金力や技術力の無い時代は、事業の多くのプロセスは所管部署が直接に遂行 (直営事業) して、国民の付託に答えていた。その後、経済や財政の成長

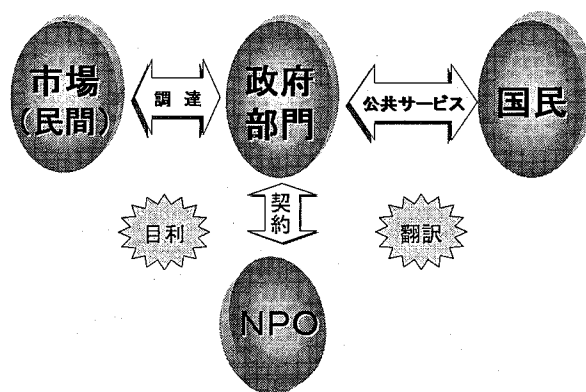
とともに公共事業も大幅な拡大を見せ、これらに十分対応できるよう市場も発展してきた。今日では、図一3に示すように、資機材や技術を可能な限り市場から調達しながら公共施設の計画・整備・運用を図ることで、国民への公共財供給の責任を果たす形が一般的になっている。



図一3 公共事業の概念

契約をすることで、その枠内での応分の責任を果たす役割を担うことになると考えられる。

特に、NPOには特殊な分野における国民の真意の正確な掌握（翻訳）、或いは政府部門では困難な調達物件や内容に対する目利きなどの期待が大きい。逆に、政府部門や国民の側はNPOの契約履行能力や実務能力、更には利権などに対する目利きが必要であろう。



図一4 公共事業におけるNPOの位置付け

8. NPOは政府部門の枠内で応分の責任を果たす

社会資本の整備が進み公共財供給の体制が一定のレベルまで整った今日、国民の公共事業に対する要望は、不要論も含めて、その内容や品質の面で複雑多様になってきている。要望内容に幅や深みが増すことによって、従来のシステムでは国民各般の満足を得る対応が難しくなっている事も認識する必要がある。

NPOは、自発的な活動を通じて様々な思いを実現し或いは国民の要望に応じて行こうという組織でもある。このため、国民との間において政府部門では把握が困難な分野に関して、柔軟にきめ細かに対応する機能が期待できそうである。また、政府部門の調達対象である市場は、営利を基本とすることから自ずとその枠組みが限定されるため、その隙間を担う役割も大きいと思われる。

しかしながら、一面ではリスクな組織性格であるため、NPOが公共事業の責任を担って前面にすることは難しいように思われる。従って、図一3に示す公共事業の概念の中では、NPOは政府部門と何らかの