

PPP に影響を与えた歴史上の人物は何を遺してくれたのか¹

根本祐二 東洋大学教授

本日は最終講義の機会を設定していただき本当にありがとうございます。私は、2006 年 4 月に東洋大学に参りました。翌年の年明けに、学内の掲示板に「〇〇先生の最終講義」の張り紙が何枚か貼られているのをみて、先輩の先生に、「最終講義は皆さん行うのですか」と質問したことがあります。その先生は、「する人、しない人それぞれだが、する人も自分のためにするのではない、教え子や関係者が集まりやすいような機会を作っ

てあげるんだ、本人が一番頑張る葬式のようなものだ」とおっしゃいました。なるほどと思いました。ということで、今日は、むしろ、皆さんが主役なので、是非お互いに交流を深めていただければと思います。

では、皆さんに楽しんでいただくための最終講義をはじめたいと思います。

図表 1 最終講義の構成

最終講義	1 PPPを一言で説明する
	(1)官民の役割分担 (2)社会的費用対効果の最大化問題 (3)公権力への競争導入
PPPに影響を与えた歴史上の人物は何を遺してくれたか	2 歴史上の人物は何を遺したか (1)公権力を定義した人 (2)公権力と戦った人 (3)公権力のあるべき姿を訴えた人
2025年3月22日	3 今、公権力に何が望まれるか
根本祐二	

1. PPP を一言で説明する

まず、PPP を一言で説明するという話です。

東洋大学は公民連携と呼ぶことにしていました。2006 年に大学院を設立して、いろいろなところにあいさつに参りました。まず公民連携とは何ですかということをお話しする必要があります。

最初は、「官民の役割分担」ですと説明していました。今でも一番分かりやすい言葉だと思います。公民と言うと分かりにくいが、官民と言うと分かりやすい。それはなぜかという、民の反対語は公ではなく官だからで、官民が一つの言葉として成立しているからです。この図表は、PPP の講義の 1 回目で紹介する官民公私の関係の図です。英語でパブリックという言葉には、官と公という意味の二つの意味があります。官民は主体を指す言葉、公私は目的を指す言葉です。公私のあとに

図表 2 PPP を一言で説明する

1 PPPを一言で説明する			
(1)官民の役割分担 官民公私の関係			
Public:官、公 Private:民、私			
目的	主体		
	官（公権力あり、競争なし）		民（公権力なし、競争あり）
	公（排除不能）	公共財	私的財
	私（排除可能）		

¹ 本稿は、2025 年 3 月 22 日に筆者が実施した最終講義「PPP に影響を与えた歴史上の人物は何を遺してくれたのか」の原稿を整理したものである

利益の益という言葉は足して、公益、私益と表現すると分かりやすくなります。この 4 つの言葉で PPP の役割を示したのがこの図です。官は公益を担うのが当然、一方、民は私益を追求するのが当然です。この仕事をしていると、ときどき、「民が利益を追求するのはけしからん」と言う人に会うことがあります。今でもあります。しかし、自由主義経済は民が利益を追求することで活力が生まれています。もし、「民が利益を追求するのはけしからん」と本当に思うのであれば、別の国に移住してほしいと思います。ただし、今やどの国であっても利益追求する企業の存在を認めていない国はないと思います。すみません、余談になりました。

さて、官が公益を担っている状態から、単純に官の仕事を民にシフトしたとします。民は私益を追求してしまって、「公益」が達成できなくなってしまう。それでは社会が成り立ちません。そこで、民でも公益が担えるようにする工夫が必要となります。それが PPP であるということです。

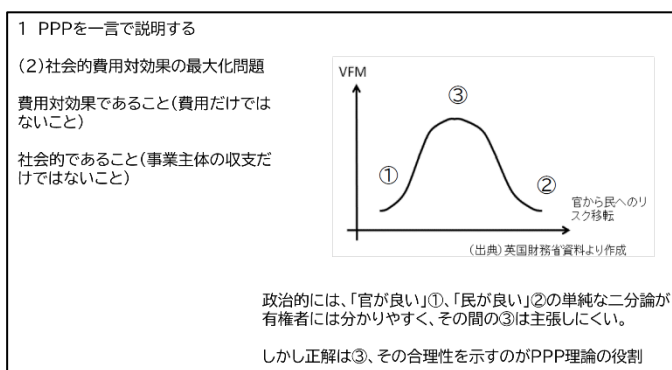
この説明は非常に分かりやすいと思うので、よく使っています。授業評価アンケートでも、授業がこの説明から入ったので、頭が整理されて良かったとご評価いただきました。ありがとうございました。

ただし、この整理には弱点があります。それは、なぜ民が公益を担う必要があるのかという理由を説明していないということです。実際に、「PPP は官民の役割分担です」と説明しても、なぜ官民が分担しないといけないのですかという質問を受けることもありました。そういう方は、民間でも公益的な活動はあるのだから民に任せればよいではないかという立場の方でしたが、逆に民間には任せられない、全部政府に任せるべきという考えの方も必ずいたと思います。

この質問への答えが、次の図表の「社会的費用対効果の最大化問題」です。PPP は、社会的費用対効果がもっとも高い方法を考えることだということです。この図表も皆さんよくご存じだと思います。PFI が始まったころ英国財務省が作成した図で、横軸が官から民へのリスク移転の度合い、つまり官民の役割分担を示しています。一番左が全部官が行う公共事業、一番右が全部民が担う民間ビジネスです。縦軸が費用対効果、いわゆる value for money です。高い方が優れていることを示しています。

この図では、①の公共事業や②の民間ビジネスよりも、両者の中間にある PPP③の方が VFM は高いということが示されています。もちろん、常に真ん中が高いわけではなく、①に近い方が高いケース、②に近い方が高いケースいろいろあると思います。①と②の間どこかでずらなく、①または②そのものの方が高いケースもありうると思います。PPP の

図表 3 社会的費用対効果の最大化問題



役割は、PPP それ自体ではなくて、官民がどのような役割分担をすれば一番高い VFM を生み出せるかを考えること、ということになります。

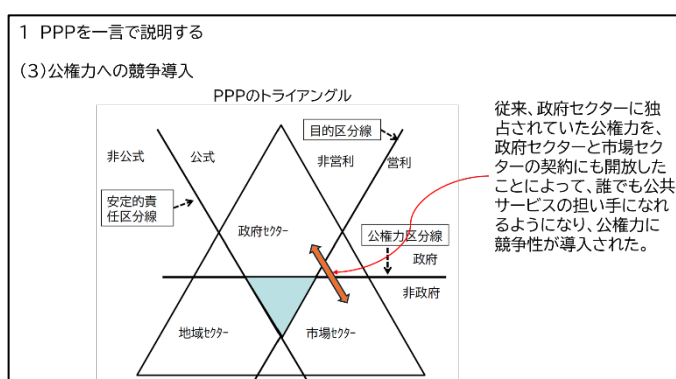
最近では、VFM という、費用だけに着目することが多いですが、直接、間接を問わず収入を生み出す効果もあわせて費用対効果でみるのが重要です。また、事業主体の収支だけでなく、社会全体としての費用対効果であるという点も重要になります。

この説明を突き詰めると、社会的費用対効果が最大になるなら PPP でなくても良いということになります。それはそれで構わないのですが、公共事業でも民間ビジネスでも何でも良いとなると、今度は定義が広すぎるということになります。

次の説明が「公権力への競争導入」です。この図は皆さんが大好きな PPP のトライアングルです。

図表 4 公権力への競争導入

ベクター・ペストフ先生が考案された「ペストフのトライアングル」を日本の PPP に合わせて説明できるようにしています。公権力の有無、目的が営利か非営利か、安定的に責任を負えるかどうかの3つの区分線で、政府、市場、地域の三つのセクターの性格を色分けしています。真ん中の非営利・非政府・公式の逆三角形がもっとも望ましいが、現実にはほぼ空集合であり、三つのセクターが役割を分担することが重要ということを示しています。いろいろなことを考えるときに非常に便利な整理だと思います。



この中に公権力区分線という横線があります。この線の上が政府、下が市場セクターつまり民間および地域セクターつまり市民となります。

PPP 以前の世界では、公権力は政府セクターが独占していました。公権力は国民の皆さんの身体的な自由、財産的な自由を制限することができる権限です。誰でもそのような権力を持つことはできませんので、ある特定の活動に対しては一つの公権力の主体しか存在していません。つまり、政府は公権力の独占企業体ということになります。独占すると弊害が生まれます。規模が肥大化したり、運営が非効率になったりとか、自分の私的利益のために公権力を使ったりとか、いわゆる政府の失敗が生じます。

これに対して、PPP では、政府セクターと市場セクターの契約によって公共サービスを提供するという解決策を導入しました。PFI などの狭い意味での PPP です。公権力を行使する政府は独占主体であったとしても、政府と契約して実行する企業は無限に存在しますので、競争が生じます。民間同士の競争に加えて、政府自身による提供にも競争力が求められます。民間による提供の方が効率的であれば政府ではなく PPP による提供の方が良いからです。2 番目の説明の社会的費用対効果の最大化問題を実現するためには、費用対効

果の高い方法を選択すると申し上げましたが、公権力への競争導入があつてはじめて選択可能、つまり、社会的費用対効果を最大化できる方法を選択することができるということになります。少しでも費用対効果を高めるためにそれぞれが必死に努力します。

今私が誰かに説明するとすると、この説明が、自分自身として一番納得できる説明となります。キーワードは公権力です。

2. 歴史上の人物は何を遺したか

さて、ここからは、公権力について考えてみましょう。今日の本題である「歴史上の人物は何を遺したか」です。

一人目は、公権力を定義した人、ジャンジャックルソーです。

人間は将来、特に遠い将来を考えることができる唯一の動物です。将来が不確定であるからこそ、自分の生命や財産の安全を守る必要があると考えます。それを守ってくれるのが公権力であり、社会には公権力を持つ主体が必要と考えます。

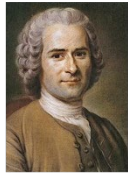
ルソー以前の世界は王権神授説でした。これは、王は神から公権力を授けられた、つまり説明不要の絶対的な公権力が存在しているとされていました。いわゆる専制主義、絶対主義を正当化するための理論ですが、国民の側にも絶対的な公権力の存在によって安全安心を守りたいという効果があつたと思います。

これに対して、絶対的な王権を否定する立場が社会契約説と呼ばれるものです。17 世紀に活躍したイギリスの哲学者トマス・ホッブスは、世界を「万人の万人に対する闘争」と表現しました。何もしなければ人々は互いの生命や財産を奪い合ってしまうので、そうならないように契約して特定の主体に公権力を委ねているのだと主張しました。歴史上最初の社会契約説と評価されています。一方、契約の相手方として王権の存在を認めたことから、結果的には専制主義を擁護したという評価もあります。

その後、ホッブスの考えを発展させる試みが行われました。完成させたのがルソーです。

ルソーは著書「社会契約論」の中で、国民にはこうしたいという一般意思が存在する、それに基づいて法を制定し、法を執行する主体に自ら服従するという意味で公権力に意味があるという考え方を提唱しました。公権力を絶対的な存在にするのではなく、国民との契約に落とし込んだ点が画期的でした。PPP の「契約によるガバナンス」に相通じるものだと思います。これが、「公権力を定義した人」ジャンジャックルソーの功績です。

図表 5 公権力を定義した人

2 歴史上の人物は何を遺したか	
(1)公権力を定義した人	
 ジャンジャックルソー	人間は将来を考える動物 将来が不確定な世界には秩序を守るための公権力が必要
	王権神授説(絶対的に存在する) ↓ ホッブス(1588~1679) 「万人の万人に対する闘争」 絶対君主を肯定 ↓ 社会契約説 ルソー(1712~1778) 一般意思に基づいて法を制定(=公権力)、 自ら服従する PPPの「契約によるガバナンス」に通じる

次は、公権力と戦った井上円了、東洋大学の学祖の話です。円了の PPP に対する考えを示した有名な言葉がこの言葉です。「官々となる金石（きんじやく）の声よりも、民々と呼ぶ蟬そひしき」。白山キャンパス8号館の入り口にこの書が掲げられていたことを覚えている方も多いと思います。自分は官よりも民に共感を持っているという意味です。なぜ、このような思いになったのかを説明します。

図表 6 公権力と戦った人

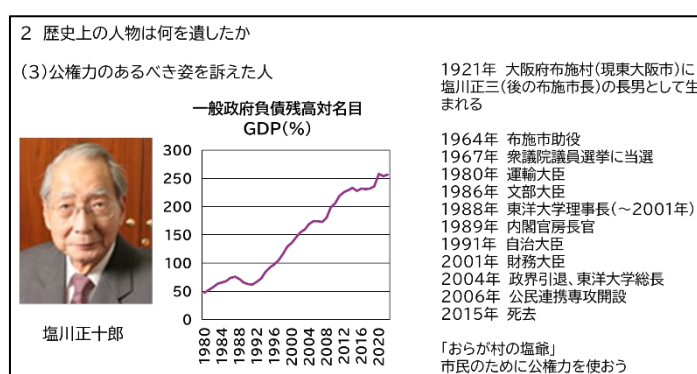


円了は 1858 年に新潟県のお寺の長男として誕生します。その後東京大学哲学科を卒業後、哲学の普及に人生をかけるということを決めて、実家の寺を継がないことを宣言して 29 才の時に私立学校である哲学館を設立します。90 年からは、大学の建設資金を集めるために全国を講演行脚します。この講演は死ぬまで続けられます。その数は生涯で 5291 回、延べ 130 万人の方に哲学を伝え続けます。1919 年に亡くなった時も中国の大連で講演中に倒れたということですので、まさに哲学の普及に努めた生涯だったと言えます。

井上円了が官民の違いを強烈に意識したのが、1902 年に起きたのが哲学館事件です。当時、哲学館大学は教員免許を与える権限を持っていたのですが、大学の教員が出した倫理学の卒業試験の問題が不適切であり、政府にとって不都合であることから、この許可権を取り消すということが起きました。今考えると想像もできないことですが、当時は政府が教育内容を統制していたということです。この事件は、東洋大学だけの問題ではなく、政府による介入、公権力の横暴だとして、他の大学にも広がって激しい抵抗が行われました。結果的に、数年後に大学は許可権を取り戻すのですが、その代わり円了は学長を辞任することになります。そうした紆余曲折の中で書かれた書が、この書です。どういう思いで書いたのか知る由もありませんが、書かれたことから察してほしいということが哲学者井上円了のメッセージだと思います。以上が、「公権力と戦った人」井上円了です。

最後が、公権力のあるべき姿を訴えた人、公民連携専攻の設立者でもある塩川正十郎です。塩じいと呼ばせていただきます。塩じいは 1921 年大阪の布施市で、布施市長になる塩川正三の長男として生まれました。成長した塩じいは、国会議員となり、運輸大臣、文部大臣、自治大臣と主要閣僚を歴任し、最後は小泉内閣の財務大臣で退任されました。東洋大学との縁は、1988 年、当時苦境にあった大学の

図表 7 公権力のあるべき姿を訴えた人



再生のためにお願いしてトップに就いていただいたと聞いています。途中で空白期間はありますが財務大臣になる時まで経営のトップを務めていただきました。

公権力のあるべき姿を訴えたというのはどういう意味か。これから申し上げるのは、私が塩じい本人から直接聞いたエピソードです。先ほど紹介しました通り、塩じいのご父君である正三さんは市長になったのですが、子どもだった塩じい（当時はじいではなかったですが）は正三市長と一緒に行動していた時期があるということでした。正三市長は、限られた財源の中で、何に税金を使うかを決めなければならない、当然後回しになることもある、予算を付けたところへの説明は市の職員が行い、後回しにしたところへ出向いて行って頭を下げて説明するのが市長の役割だと教えられたそうです。市長から説明されると、皆さん「よし分かった。あなたの思うとおりにやれば良い」と理解してくれたと言います。幼かった正十郎はそうした姿を政治家のあるべき姿として目に焼き付けたということです。塩じいは、苦しい決断をして、それを伝えるのが政治家であるという信念を基に、政治家になりました。

後年、塩じいは自治大臣、今の総務大臣になります。霞が関の大臣室にいと、地方の市長村長が陳情に来るのだそうです。何とか交付税を付けてくれと。皆さんご存知のように地方交付税制度とは特定の自治体の特定の事業を念頭に予算を付けるとか、付けないとかを決められる制度ではありません。にもかかわらず、自治大臣に陳情するのはなぜか。

「無理な話でも陳情しておかないと予算がつかない先に顔向けできない。一応努力したということを示したいのだ」ということを塩川大臣は理解していました。その上で、市町村長たちに、「君らの仕事は霞が関や永田町で陳情することではない。予算を付けなかった理由をしっかりと説明して、納得してもらうことだ。」と一喝して追い返したのだそうです。その原点は、お父さん市長と一緒に回った幼少期の体験でした。これが、「公権力のあるべき姿を訴えた人」という意味です。

塩じいは財務大臣時代に国債の増発を抑えることに尽力しました。折れ線グラフをご覧ください。日本の財政は昔から負債依存度が高かったわけではありません。80年代はバブル期で税収が大きく増加したこともあり、他の先進国と比べても低い状態でした。負債依存度が上昇し始めたのが1990年代のバブル経済崩壊期です。税収が落ち込む中、景気対策のために国債が大量に増発され一気に比率が上昇しました。塩川財務大臣の時に国債抑制が実行されて、実際に少し下がった時期もありました。残念ながら、その後は右肩上がりです。今や公共事業のためではなく社会保障のために国債を発行している状況です。

2004年に財務大臣を退任しますが、自分がいなくなると、人気取りのためにバラマキを始めるだろう。自分の力は及ばなかったが、これから教育を通じて政治を制御できる人材を輩出できるようにしたいという思いで、自分が総長を務めている東洋大学に公民連携専攻を設立することを決めました。

以上が、塩川正十郎の話でした。私が直接ご本人から聞いた話です。残念ながら、今、

消費税も廃止し、国債も増発して積極財政に転じるべきであるという議論が強くなっています。実際にそうした政権が誕生するかもしれません。こういう状況を、塩じいはどう考えているだろうか、是非お聞きしたいと思っています。

3. 今、PPP に何が望まれるか

さて、最後の話になります。今、PPP に何が望まれるかという話を今日のテーマである公権力という観点からお話したいと思います。キーワードは将来の不確実性です。

ジャンジャックルソーの話の中で、人間は将来が不安だから自分や家族を守るために公権力を必要とするという話をしました。

塩川正十郎の観点からすると、公権力は将来ではなく現在の利害に反応してしまうので、将来取り返しのつかない問題が生じてしまうと語っていると思います。

つまり、公権力は必要だが、将来の不確実性を前提にすると公権力が暴走するリスクが生じるということが言えます。これを社会としてどうコントロールするかを考えないといけません。

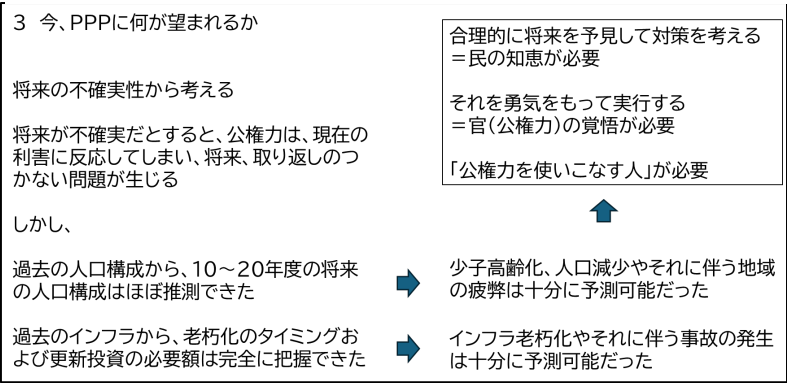
しかし、私は違う観点を持っています。それは、本当に将来は不確実なのだろうかということです。現在、地域は、少子高齢化、人口減少、インフラ老朽化の問題にさいなまれていると言われています。だから、積極財政に転じるべきだとの主張もあります。

しかし、私は問いかけたい。本当に将来は不確実なのだろうか。どの地域でも現在の人口構成は把握できる。それを使えば、10～20 年後の人口構成は予測することはできます。少子高齢化も人口減少も今大騒ぎすることではなく、数十年前に十分に予見して対策を講じることができたはずです。インフラ老朽化も同じです。自然災害はいつ起きるか分かりませんが、老朽化は 100% 予測することができます。最近上下水道や道路の事故が起きていますが、完全に予測可能でした。人身事故になってから大騒ぎしています。とても残念なことだと思います。

合理的に将来を予見して対策を実行することは十分に可能です。将来の予見と対策の開発には民の知恵がいかに発揮されるところです。基礎的な技術開発、サービスの開発には民の知恵が必要です。競争があつてより良い技術やサービスが生み出されます。

しかし、それだけでは課題は解決しません。民の知恵を実行する公権力が必要です。公権力が目先の利害に陥ることなく、将来のことを考えて、覚悟のうえで民の知恵を取り入

図表 8 今、PPP に何が望まれるか



れる必要があると思います。

こうした仕組みをうまく動かせる人、言い換えると「公権力を使いこなす人」が必要です。ルソーや円了や塩じいとは違って、「公権力を使いこなす人」は特定の個人ではありません。社会全体で支えていくためには大量に「公権力を使いこなす人」が必要です。

まさに、皆さん一人一人が「公権力を使いこなす人」になってほしいと思います。

以上、私の最終講義でした。ご清聴ありがとうございました。