

英仏におけるPPP / PFI 動向調査

理事・地域政策研究センター 所長 金子孝文

プロジェクトファイナンス部 調査役 清水 博

< 目 次 >

. はじめに	1
. P F I の意義	1
. イギリスとフランスの背景の違い	
1 . 歴史の違い	2
2 . 官と民の関係の違い	2
3 . 基本的な発想の違い	3
4 . 対象範囲の違い	4
5 . 契約方式の違い	4
6 . リスクについての考え方の違い	4
7 . フランスのイギリス P F I についての見方	5
. イギリスの P P P とフランスの P P P	
1 . イギリスの P P P	
1) P P P モデル	6
2) P F I の二類型	6
3) P F I の推進体制	7
2 . フランスの P P P	
1) 公共サービスの管理・運営委託 (la gestion déléguée de service public)	8
2) 公共サービス	8
3) 公共サービスの管理・運営委託の類型	10
4) M E T P	10
3 . V F M (Value for Money)	
1) イギリスにおける V F M	11
2) フランスにおける V F M	11
3) V F M の評価	12
4) Audit Commission の P F I の評価	13
4 . 長期契約について	13
5 . P F I 及び運営・管理委託の事業者	
1) イギリスにおける P F I 事業者	14
2) フランスにおける管理・運営受託事業者	14
6 . P F I に対するガバナンス	
1) イギリス	15
2) フランス	18
7 . P F I の枠組みを構成する法制	
1) イギリス	20
2) フランス	23
8 . P F I 契約の標準化	24

9 . 地方政府支援策 (イギリスにおける支援策)	
1) P F I クレジット	24
2) 1 9 9 7 年地方政府契約法 (Local Government (Contracts) Act 1997)	25
3) 4 P s の設立	25
1 0 . 発注方式	
1) 一括発注	25
2) 性能発注	26
3) 入札	27
1 1 . P F I と雇用	28
1 2 . P F I とファイナンス	
1) イギリス	29
2) フランス	29
. 我が国における P P P / P F I 推進上のインプリケーション	30
本文注	32

【参考資料】

LA PRIVATE FINANCE INITIATIVE (プライベート・ファイナンス・イニシャティブ) 要旨

第 1 部 プライベート・ファイナンス・イニシャティブの紹介 (Philippe Cossalter)	
(P F I の定義)	37
(P F I の法源と当事者)	38
(P F I の関係者)	38
. 資金調達手法としての P F I	
(Best Value for Money 追求の歴史)	39
(公共活動の委任に関する初期の法律)	41
(P F I)	42
1 . P F I の特質	42
2 . Value for Money と Best Value	42
3 . 補助金による奨励	43
4 . Best Value による制約	43
5 . 法的障害の除去	44
6 . 公共機能の委託	44
7 . 地方自治体の契約	45
. 契約手法としての P F I	
1 . P F I 契約、common law の契約	46
2 . P F I 契約のフランス法上での位置付け	47
3 . P F I と公共サービスの委託契約	48
4 . P F I と M E T P	50
. 結論	51

第2部 英国の官民パートナーシップについてのフランスのいくつかの観察
(Bertrand du Marasis)

(共通の課題：公共団体が直面する予算制約の移転)	52
(PFIの成功から引き出されるいくつかの観察)	52
1. PFIは堅固に地歩を固めたようだ	52
2. 比較的中央集権化された二分化した手法	53
3. 創造されつつある産業：公共プロジェクトのファイナンス	53
4. 公共団体の投資さらには介入方法の抜本的な見直し	54
5. 驚き：競争の義務の不在	54
(フランスが学ぶべき教訓)	54
1. 事業者の画一化と制度の固有性への配慮をいかに調整するか。	54
2. フランスにある法的手段の幅をさらに広げる必要	55

．はじめに

1999年にPFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）が施行され、我が国のPFIは主として地方公共団体により推進されてきた。現在計画・検討段階を含めプロジェクト総数は317件に達し、稼働中のものを含め工事着工済案件は20になると推定されている。また、地方公共団体に遅れたものの、国のPFI事業も立ち上がりつつある。

このような状況に鑑み、我が国の実情に即したPFIのあり方を考える上での参考とするため、2002年6月にイギリス及びフランスにおいて行なったPFIに関する調査をとりまとめたものが本報告である。

準備が必ずしも十分でなく、また時間的制約もあったため、本報告には、事実誤認や解釈の誤りが相当あるものと考えている。我々としては、今後も両国のPFIに関連する情報の入手に努め、本報告の改善と充実を図って行きたいと考えている

フランスでは、通訳兼アドバイザーを務めていただいたPSK総合研究広岡裕児氏から多大なご協力を得た。改めて感謝の意を表したい。また、イギリス、フランス両国とも我々に同行したロンドン事務所の塩山主席駐在員の準備期からの不断の支援がインタビューを効率的に実施することを可能とした。さらに、本報告をまとめるに当っては、引用を明示していないが出張中INSTITUTE DE LA GESTION DÉLÉGUÉE（委託マネージメント研究所）から入手したLA PRIVATE FINANCE INITIAITE（要約を参考資料として添付した）を十分に活用した。

．PFIの意義

PFIの意義については、イギリスのPFI推進組織で得られた次のコメントを紹介したい。

1) PFIは、財政赤字に対応するために導入されたが、財政制約を逃れる手段ではない。

VFMのためだ。

2) 建設を伴う事業について政府が外部に業務を委託する形態には以下の三種類がある。

外注（prime contracting）

DBO

PFI

3) PFIが、と異なるのは、private capital at risk という点である。民間部門が資本リスクを負担するため、事業が上手く行くように努力するインセンティブが民間部門に対して働く。

4) PFI事業者は資本リスクを負担し、また、銀行は融資リスクを負担している。したが

って、PFI事業者は良いサービスを提供する努力をし、銀行はこれをモニターすることを通じて、VFMが生まれる。これが、PFIの意義だ。

- 5) PFIも当初は、財政コストの軽減に意義があったが、次第に、以上の点において大きな意義を持つようになった。
- 6) PFIは資本コストが高いため、これを上回るコスト節減によりVFMを生み出すことが基本であり、これができないならば、PFIを採用する必要はない。

．イギリスとフランスの背景の違い

1．歴史の違い

フランスは、財政負担をかけず、受託者が建設、管理・運営等の業務を独立採算のもとで実施する仕組みであるコンセッションが、16世紀初頭以来行なわれてきた歴史を持つ。コンセッションは、19世紀末から20世紀初頭にかけて本格的に使われるようになった。

また、フランスでは、公共サービスという概念があり、その供給には政府が責任を持つことになっている。しかし、公的部門はサービス供給主体としては非効率であることが自覚されていて、監視や監督を含め公共サービスの供給の責任は公的部門が負うものの（注1）、供給業務自体は民間部門が担当するという公的部門と民間部門の連携の伝統がある。この連携関係をフランスでは、PPPと称しているが、政府が政策としてPPPを公式に打ち出したことはない（注2）。

イギリスでは、サッチャー政権前は、社会主義的な政策を取り、政府自らが公共サービスを供給することが合理的であると考え、それを実施してきた。サッチャー政権以降、こうした社会主義的な政策から市場活用型の政策への変換が行なわれ、資産売却、政府企業の民営化などとともに、市場活用型政策の一環としてPFIが導入された。

2．官と民の関係の違い

「フランスにおいては、官僚は優秀と考えられており、また、官民間の雇用の流動性が非常に高く官民の壁は高くない。官僚出身の企業トップは多い。」（PSK総合研究広岡氏）。また、行政官育成に中心的な役割を果たしている国立行政学院（ENA）では、企業経営も重視されており、企業会計を教えるだけでなく、民間企業での2ヶ月の実務研修が行なわれている（注3）。したがって、「フランスにおいて「官」と「民」は対立概念ではなく、社会的に極めて近い関係にある。」（PSK総合研究広岡氏）

更に、「フランスでは、官僚は、創意工夫能力が相対的に高く、また、自由な時間があることもあり、一生懸命考え、新たな仕組みを考え出す。導入された新たな仕組みに反対の場合には、行政裁判所に対して異議申し立てが行なわれ、裁判で判例になる。異議申し立てがなければそれが前例になる。」、「フランスはコンセッションの長い歴史を持つが、

それは、民間の創意工夫能力の活用というよりむしろ、公会計から離れ、組織も小規模化することによる活力の利用にあるといえる。」(以上は、(PSK総合研究広岡氏)

したがって、フランスでは、"官のイニシャティブのもとで民の能力が活用される"という形での官民の関係が存在しているように思われる。

「イギリスでは、民間部門の創意工夫能力が高いため、民間の能力が活力される度合いが高い。したがって、イギリスでは市場主義が強くなり得るのだ。」(PSK総合研究広岡氏)

3. 基本的な発想の違い

イギリスのPFIは、"政府自らサービスを供給することが国民の厚生のために望ましい"という社会主義的発想から、"サービス供給は外部化したほうが効率的であり国民の厚生にも資する"という市場主義的発想に転換したことから始まった。したがって、その改宗(社会主義的な直接管理モデルからの脱却)を進めるためには、政府の積極的な関与を必要としており、これが、イギリスのPFI政策の特徴である。

フランスのPPPは、公共サービスは民間が提供する方が効率的という元来の考えに基づいている。

こうした違いを背景に、フランスでは、自国のPPPは長い経験を踏まえたものであるが、イギリスのPFIはまだ理論段階だとの見方がある。

イギリスにおいては、

性能発注や建設から管理・運営までの一括委託によるVFMの創出

厳格な契約による民間へのリスク移転

契約主義による公共サービス提供にかかる規律の維持

プロジェクトファイナンスによるモニタリング機能の発揮

等の効果をPFIに期待している。

フランスは、官の関与が相対的に大きく、そもそも民間にリスクを移転してその創意工夫に期待するとの発想に乏しい。管理・運営の委託は、公会計から離れて官業でなくなることや小規模な組織が事業を遂行したほうが効率性が高いという考えに立っている。

コンセッションにしても契約によるリスク分担の側面はあるが、官民で長期に協調して事業を安定的に遂行することが望ましいとする精神が優先しているように思われる。このため、地方公共団体の出資が50%を超えるSEM(後述)が管理・運営委託契約の多くを受託するという状況になっている。

なお、「イギリスは、PFI導入以前が非効率な状況にあったため、PFIによる効率化が可能なのであり、今後効率性上昇余地が減少するとコスト上昇が生じる可能性がある」との見方がフランスにはある。

4．対象範囲の違い

フランスでは、レガリアンの公共サービス（後述）は民間委託の対象とならない。他方、イギリスでは、防衛部門の民間委託を行っていることから明らかなように、フランスのレガリアンの公共サービスに該当するものでも可能であれば民間委託をする。

イギリスにおいては、これまで公共部門が自ら提供してきたサービスでも、競争条件が確保されれば民営化してしまうが、フランスは、公共サービスである限り公共部門の関与が必要であるとの考えに立つため、民営化はしない。

5．契約方式の違い

イギリスでは、従来公共部門が自ら提供してきたサービスを民間の業者に提供させ、利用者は料金を徴収されず、業者は、擬制的市場での料金であるShadow Toll「影の料金」を公共部門から受け取る。したがって、公共部門が民間部門の生産するサービスを購入することになるため、公共サービス購入型と呼ばれる。民間の業者の採算は、政府の購入価格によって左右される。

フランスでは、民間業者が利用者から料金を直接受取る形で公共サービスを供給させる。これを公共サービスの管理・委託（*la gestion déléguée de service public*）と呼ぶ。必要ならば、公共部門は受託業者に補助金を与える。

高速道路を例にとれば、フランスでは利用者から料金を徴収するが、イギリスでは、利用者は料金を徴収されない。

イギリスでは、公共サービス購入型の契約は、一定期間経過後所有権が公共部門に移転するBOT契約の形式をとる。他方、フランスでは、建設を伴う公共サービスの管理・運営委託であるコンセッションの場合、民間業者が建設するにもかかわらず、所有権は公共部門が持ち、業者は事業権を持つに過ぎないBTO契約の形式をとる。

また、民間業者の行う事業の検査についても、イギリスでは可能ならば検査業務も民間業者に委託してしまうが、フランスでは公共部門が実施する（注4）。

6．リスクについての考え方の違い

イギリスでは、"リスク負担能力に応じたリスクの配分が事業の効率性を高める"との考えに基づき、公共部門から民間部門へリスクを移転することにより事業効率の向上を図ることをPFIの目的としている。したがって、イギリスでは、PFIのほとんどを占める公共サービス購入型のPFIにとって、公共と民間のリスクの最適配分が重要な課題である。

他方、フランスでは、"事業の実施については民間部門が効率的である"との考えに基づいて、古くからコンセッションを行ってきた。コンセッションはイギリスの独立採算型のPFIに相当し、リスクは100%民間が負担するしくみであり、合理的計算に基づいて配分される、いわば事前のリスクについては、フランスの公共部門は負担しない。しかし、公共部門が最終的な責任を持つことを基本とする公共サービスを供給するコンセッションが破綻した場合には、その後始末をするという意味でのリスクを公共部門が負っている。

7. フランスのイギリスPFIについての見方

フランスでは、イギリスのPFIを契約至上主義で硬直的であり、官民協調して公共サービスを安定的に提供しようという精神に欠けると考えているようである。また、イギリスのPFIは成功か失敗かの予想が難しい宝くじ的事業に参画をしているようなものとの批判的意見もある。

他方、フランスのように枠がはめられていない分、イギリスでは、若々しく自由な発想で事業を組み立てており羨ましいとの意見もある。「フランスは長い経験があるだけに慣習的にPPPを行ない、汚職等の問題を引き起こした。こうした問題を清算し、再出発をしようとしているのが現在の状況だ。更に、1982年の地方分権改革にともなって、地方自治体が、高価なプロジェクトを大量に実施するという問題が発生したが、現在では、こうした問題が一段落し、安定期に入っている。」(フランスの地方公共団体向けコンサルタント)

． イギリスの P P P とフランスの P P P

1 ． イギリスの P P P

1997年5月に発足した労働党ブレア政権は、PFIよりも広い枠組みのコンセプトであるPPPを打ち出した。PFIは、以下に示すように、PPPの一つのモデルとして位置付けられ、政府の取り組みは一層進展している。(保守党政権のPFIは、PFI事業をできる限り民間に委ねるという考え方をとっていたが、労働党政権のPPPでは、公共部門の役割を残しつつ、公共、民間の長所がそれぞれ発揮できるようにプロジェクトを進めようとしている。)

1) P P P モデル

PPPモデルは、次のような様々な形態から構成されている。

資産売却

WIDER MARKETS

公的部門の物的及び知的資産の一層の活用のため、民間部門の技能と金融を導入すること

国営企業の売却

パートナーシップ企業

公共の利益と公共政策目的を維持しつつ、国営企業に民間部門の所有権を導入すること

PFI

ジョイント・ベンチャー (PPP概念導入以前は、ジョイント・ベンチャーは公共サービス購入型及び独立採算型と並んでPFIを構成する一形態として位置付けられていた。)

パートナーシップ投資

投資から生み出される利益を確保できる形で民間部門の投資プロジェクトに公的部門が出資するというパートナーシップ

政策パートナーシップ

民間部門の個人や団体が政策の立案や実施に関与する仕組み

2) P F I の二類型

イギリスのPFIには以下に示す二類型があるが(注5)、90%以上はの公共サービス購入型である。このタイプには、空軍のヘリコプターパイロットの訓練や弾道ミサイル早期警戒システムの管理運営などが含まれている。これは、伝統的に政府が提供してきたサービスはできる限り民間部門に供給させるという考え方によるものである。

公共サービス購入型 (services sold to the public sector)

英語の方が意味が明瞭であるが、従来公共部門が直接供給してきたサービスを民

間企業に供給させ、そのサービスを公共部門が対価を支払って購入するもの。病院や学校のノンコアといわれる外延的サービス、刑務所、道路などに導入されている。

PFI契約により公共部門は、サービスを供給するという役割から、税金等から得た自己の資金を使って国民（住民）のためにサービスを民間企業から集合的に購入する役割に変わる。

独立採算型（financially free-standing projects）

民間企業が、政府から事業許可を得て施設を建設し、事業を運営するもの。民間企業は利用者から徴収する利用料金により建設・運営コストを回収する。公共部門の負担はない。

3）PFIの推進体制

1997年9月に、1999年夏までの時限的措置として財務省タスクフォースが設立された。タスクフォースは、政策チームとプロジェクトチームからなり、前者は、PFIに係るガイドの作成やPFI事業に係る各種手続きの標準化やマニュアル化などを担当した。後者は、PFI事業の商業的実現可能性の検討や事業の承認手続き等を担当した。

1999年9月に、タスクフォースは解散し、その機能を引き継ぐ形で、OGC（Office of Government Commerce）及びPUK（Partnership UK）が設置された。

また、1997年にPFI担当部局として各省庁に設置されたPFU（Private Finance Unit）は、各省庁内のPFI事業推進という役割を果たしている。

3) - 1 OGC (Office of Government Commerce) の業務

保健サービスを除く中央政府の公共事業の調達

PFIの基本的政策の立案

ベスト・プラクティスの普及

- ・ 契約の標準化
- ・ 関係省庁へのPFIに関する技術的なアドバイス（雇用者の民間移転に関する問題を含む）

PFI取引に関する統計の提供

関係省庁がそれぞれの分野でのPFI契約の標準化を行うことの支援

3) - 2 PUK (Partnership UK) の役割

PUKは、国49%、民間51%の出資を受けて設立された民間企業で、地方政府のPFI案件のファイナンス・クローズまでの開発費用の調達を支援すること等を役割としている。具体的には、共同案件開発者として、開発費用の一部を投資家から調達し、ファイナンスクローズ時に事業者が借入れる負債を原資として、投資家に元本及び金利相当分のリターンを一括返済するという手法をとる（注6）。

2 . フランスのPPP

1) 公共サービスの管理・運営委託 (la gestion déléguée de service public)

イギリスでは、従来政府自らが供給してきたサービスを民間企業に供給させ、そのサービスを公共部門が購入するという公共サービス購入型が主流であるのに対し、フランスでは、公共サービス(後述)を民間事業者に供給させ、利用者はそのサービスの利用料を民間の事業者に支払うという、イギリスにおける独立採算型に相当するような形態を、公共サービスの管理・運営委託と呼び、これが、フランスにおけるPPPの主要な類型となっている。

公共サービスの管理・運営委託の特徴は、サービス供給のための施設は、民間企業が自らのファイナンスで建設したものであっても、所有権は公共部門に帰属し、事業権が当該民間企業に付与されるという形式をとることである。これにより、公共サービスの質の確保や価格の安定等の一般的な供給責任は公共部門が担い、供給自体は民間部門が担当するという管理・運営委託の仕組みが構築されている。

2) 公共サービス

イギリスでも政府は各種サービスを提供しているが、それが公共サービスの概念に照らして公共サービスに包含されるかという議論は行なわれない。他方、フランスでは、公共サービスが概念化されていて、しかも、管理・運営委託の対象は公共サービスに該当するものであることから、フランスのPPPを議論するためには、公共サービスというフランス独特の概念を理解しておくことが不可欠である。

フランスは、90年代前半におけるOECD改革議論のなかで、social cohesion (社会的一体性)の確保をOECDの主要検討課題の一つとするよう主張した。また、PSK総合研究所の広岡裕児氏は、「共和制をとるフランスにおいては、政府は、パートナーシップのための機関であり、他方、イギリスの王権は、統治のためのものだ。」とコメントをした。これらを考え合わせると、フランスでは、国民のパートナーとしての政府は、公共サービスの供給に責任を持つことにより、社会的一体性を確保する役割を果たすべしとの強い合意があるように思われる。

国を統治する王権の存在自体が社会的一体性を保持する機能を果たしているイギリスでは、フランスのような確固とした公共サービスという概念を必要とせず、財・サービスの生産・供給に関して効率性の観点から公共部門と民間部門が如何に役割を分担すべきかに関心がある。したがって、フランスのように公共サービスの実施部門の管理・運営を民間部門へ委託するという考えではなく、効率性向上の余地があれば、政府の行なってきた業務の全てを民間部門に委託するという発想になると思われる。

2) - 1 公共サービスの定義

フランスにおける公共サービスの法的な定義はないが、判例・慣習により「一般利益活動で公共団体のコントロール下で行なわれるもの」となっており、具体的には、以下の三要素を満たすものといえる。

継続的に供給されること（継続的な事業の遂行）

同じ条件のもとでは、利用者は平等な扱いを受けること（利用者の平等な扱い）

需要の変化に常に適応すること（安定したサービスの供給）

2) - 2 公共サービスの分類

憲法上の公共サービス

国防、司法、警察、教育

法律で認められる公共サービス

運河、橋、鉄道、水道、污水处理、照明、交通、高速道路、都市暖房、駐車場、光ケーブル、テレビ、ラジオ、食肉処理場、ガス、電気、ゴミ処理、葬儀サービス、博物館、美術館、都市開発、地域開発、学校給食

地方レベルで公益性が立証されるもの

地方レベルで、住民の間に強いニーズがあるにもかかわらず、民間企業がそのニーズに適った供給ができないという理由での公益性が立証されたサービスは、公共サービスとなる。

キャンプ場、劇場、歯科医院、肉屋、パン屋、ガソリンスタンド、食料品店、ホテル、ゴルフ場 等

地方レベルでの公共サービスの創設と運営方法は、地方公共団体議会での議決により決定される。異議がある場合には、行政裁判所に申立てが行われ、行政裁判所は、公共サービスに該当するかどうか、管理・運営委託の対象になるかどうかの判断を行なう。

2) - 3 レガリアン(王権に属すの意味)の公共サービス

国権行為で国民が無条件に従う義務があるものをレガリアンの公共サービスといい、ほぼ、憲法の公共サービスがこれに該当する。フランスでは、レガリアンの公共サービスについては、管理・運営委託をしない。この点、弾道ミサイル早期警戒システムの管理運営など、フランスではレガリアンの公共サービスと考えられるサービスもPFI契約にしてしまうイギリスとは違いがある。

3) 公共サービスの管理・運営委託の種類

管理・運営委託契約とみなされるためには、受託者がリスクを負わなければならないとフランスでは考えられている。このため、受託者がサービス利用者から徴収する料金により管理・運営コストを回収するという受益者負担の有無を、管理・運営委託契約の判断基準としている。

なお、2002年3月の法律により、「経済リスクが顕著にある場合」との規定がなされ、純粋なリスク負担の有無が管理・運営委託契約の判断基準となった。このため、サービス利用者から料金徴収が行なわれなくても、受託事業者がリスクを負担する仕組みになっていれば、つまり「やれば必ず公共部門からお金がもらえるということになれば」(フランスの地方公共団体向けコンサルタント)、管理・運営委託とみなされ、その範囲は従来に比べ拡大した。

3) - 1 コンセッション(concession)

コンセッションとは、資金調達から建設、管理・運営まですべて事業者の自己リスクで行なうものであり、施設の所有権は、公共部門が持ち、事業者は、事業権を付与される。

コンセッションでは独立採算が原則であることから、事業開始時に収支予測を厳密に行なうことはいうまでもないが、予測値から乖離した場合の調整方法も決められている。

コンセッションは補助金を受けないことを原則としている。しかし、赤字補填的ではなく独立採算の原則と整合的かつ相当の理由がある場合には、補助金が入ることがある。高速道路のコンセッションにおいて自治体が建設を希望した高速道路の出入口を、当該自治体の補助金により建設した例がある。

3) - 2 アフェルマージュ(affermage)

公共部門施設の管理・運営のみを事業者の自己リスクで行なうもの

4) METP

フランスでは、上述した二つの種類からなる管理・運営委託の他に、民間資金を活用する方式として、METP (Marché d'Entreprise de travaux public) がある。METPは、民間部門が公共サービス提供施設の建設から管理・運営までを行ない、公共部門がこの施設に対して使用料を支払うものである。イギリスの公共サービス購入型と同様な形式である。「イギリス政府は、METPの影響を受けてPFIプログラムを創設したので、PFIはイギリス版METPであるとみなされている。」という見方がフランスにはある。

METPは、BTO形態のコンセッションと異なり、契約期間中は民間業者がサービス提供施設の所有権を持ち、最終的には所有権が民間業者から公共部門に移転するというBOTの形態をとる。刑務所、学校、ごみ焼却施設など民間事業者が利用者から直接料

金を徴収することが難しい施設が対象となる。民間事業者は、公共部門が支払う利用料金で投資コストを回収する。

なお、2001年3月、国務院は、公共調達法が公共調達契約における工事費の延払いを禁止しているとの理由で、公共調達契約であるMETP契約のうち工事費の繰延になる建設と管理・運営の一括調達の形態のMETP契約を禁止した。この背景には、一括契約のMETPは建設に対する見えないローンを作り出す、このローンは、公共が直接に資金調達する場合よりも高い金利となり、しかも、METPは単なる調達的手段であり、建設やサービスの質の向上を図る手段ではないため、このような余計な金利負担をする意味はないとの考えがあるようだ。

イギリスにおいては、METPに相当する公共サービス購入型PFIについては、"建設から管理・運営まで一括発注することにより高いVFMが生まれる"という考え方に立って出来るだけ一括発注を行なおうとしているのに対し、フランスでは、METPは単なる調達であり、VFMを生み出す手法とみなしていないのみならず、"一括発注は財政の健全性や透明性を損なう効果を持つため望ましくない"と考えているのが対照的である。さらに、フランスでは、委託者である公共部門が事業全体について高い構想力を持つことも、民間部門への一括発注が必要であると考えない理由になっているのではないかとと思われる。

3 . VFM (Value for Money)

1) イギリスにおけるVFM

イギリスでは、PFIによる予定費用が伝統的な公共事業方式の費用であるPSC (Public Sector Comparator) を下回る金額に相当するVFM (Value for Money) の有無が、PFI方式採用可否の判定基準とされている。

1995年に大蔵省が公表したガイド「Private Opportunity, Public Benefit」は、「PFI手法は、伝統的調達手法よりも一般的に優れている、つまり、PFIプロジェクトに本来付随している良好なマネージメントはより良い質と価格との関係をもたらす、という推定を出発点としている。」と述べており、この基礎にあるのが、同ガイドにある「それぞれのタイプのリスクはそれを負担するのに最も適した当事者に移転されるべきであり、最適ナリスクの移転は質と価格の最高の関係を生み出す。PFIはリスクの最適な移転を可能にする。」という考えである。したがって、イギリスにおいては、自動的に全てのPFIは正当化されることになり、VFMは、PFI方式採用の可否を決めるための判断基準というよりむしろ、PFIに本来的に付随する特性であり、必然的に選択されるPFI方式の優位性を客観的に示す指標として機能しているのではないかと考えられる。

2) フランスにおけるVFM

"公共団体は公共サービスの供給には責任を持つが、サービス供給のための事業を効率的に実施するには適した機関ではない"という考え方に基づいて管理・運営委託が一般

化しているフランスにおいては、「地方公共団体が自ら事業を実施するか管理・運営委託をするかについて定量評価分析はするが、経済的なことはあまり重要視されない。」という発言（フランスの地方公共団体向けコンサルタント）から窺われるように、管理・運営委託のためにVFMという正式な定量評価が必要であるとは認識されていない。したがって、フランスでは、事業実施の経済的効果について、公共部門による場合と民間部門による場合との比較が組織的にかつ均質な方法では行われていない。

3) VFMの評価

3) - 1 VFM批判

イギリスでのインタビューの中で、以下のようなVFMに関する批判的コメントがあった（イギリスの地方政府PFI支援組織）。

VFMの議論においては、PFIの金融的側面に関心が集中し、非金融的側面は無視されがちである。

公共部門が自らプロジェクトの建設や管理を行うと民間部門に比べ余計な費用がかかるという考えに基づいて、PFIは導入されている。しかし、VFMの大きさは、前提の置き方で変わってしまうことが問題だ。

The National Audit OfficeのDeputy Controller and Auditor-generalであるJeremy ColmanはVFMについて次のような批判をしている。（Financial Times June 5 2002）

PSCは、PFIの判断の参考指標（aid to judgment）であって、PFIの合否テスト（pass-fail test）ではないにもかかわらず、関係省庁が依然としてPSCを合否テストとして扱っているのは問題だ。

PFIがPSCよりも安ければ、PFIを採用することになる。しかし、PSCはコストの指標であるため、この選択には便益が考慮されていない。

多くの省庁が、莫大な金を使って、本質的には仮説的なものに過ぎない多数の変数からPSCを作成しているが、その正確性には疑問があり、予算の無駄使いだ。

3) - 2 PSCを使うことの利点

以上のように、VFMは、必然的に選択されるPFIの優位性を改めて示す指標に過ぎないとみなすこともでき、また、VFMに対する批判もあるが、VFMの算定に不可欠なPSCは、以下のような望ましい効果を発揮する。

公共サービス外部化の決定を透明化すること

公共サービスのオペレーションの財政的、組織的、技術的な長所と短所を客観化すること

PFI方式で提供されようと、公共機関自らが提供しようと、公共サービス提供の効率化を奨励すること

4) Audit CommissionのPFIの評価

2003年1月、Audit Commissionは、「PFI in school」と題する報告書を公表した。この報告書は、PFIを使って初めて実施されて2001年9月までに開校した25の学校のうち17校と従来方式で建設された12校を比較したものであり、要旨は以下の通り。

平均的には、従来方式で建設された校舎の方がPFI方式の学校よりも質が高く、PFIに設計上の革新はほとんどみられなかった。むしろ、教室のサイズやレイアウトといった設計の重要点については、非PFIの学校に比べてPFIの学校に問題があるとする見方もあった。

単価については、建設費、運営費に関してPFI、非PFIの間に明瞭な差はみられなかったが、清掃費については、質が高いことを反映しているのだろうが、PFIの方がコスト高という結果になった。

従来方式で通常行なわれていることであるが、仕様をニーズに合致させるため、学校の利用者を詳細設計段階に参加させることが必要だ。

4. 長期契約について

イギリスでは、長期にわたる契約においてもできる限り条文に契約当事者の権利・義務を規定するとの考え方に立つ。

こうした考え方に懐疑的なフランスでは、マーケットリスクが大きいことを特性とするコンセッションについては、このリスクから民間事業者を保護するため、独占性の付与（近隣に同様施設を作らない等）と長期契約の締結（これにより採算を確保する）が行なわれている。また、「需要は時間と共に変化していくので、契約は柔軟性を持たなければならない。」というフランスで得られた意見に示されるように、契約期間中に生じる提供するサービスの環境変化に対応するため、再交渉条項や指標に基づいた条件変更などの仕組みが必要であると考えられている。さらに、契約当事者の均衡の確保の観点から、損失の補填だけでなく、利益の上限も契約に設定する必要があると考えられている。なお、このような規定を実効性あるものとするために会計情報の透明性の確保が不可欠であると認識されている。

こうしたイギリスとフランスの違いは、両国における官と民の関係についての考え方の違い、common lawとcivil lawの違いに起因する。イギリスでは、契約は当事者にとっての法であり、契約の文面のみが尊重される。このため、一方の当事者の了解なしには契約の修正はできないとの考えに立つ。

ラテン法に基礎をおくフランスでは、当事者間の意思を尊重する、つまり契約の精神を重視する。1902年のヴィルレスルーアン瓦斯と1910年のコンパニー・ジェネラル・フランセ・ズ・デ・トラムウェイの二つの判決で、フランス国務院は、「行政機関は、公共の利益のために、契約を一方向的に修正する権限を持つ。ただし、修正に伴って生じる損失と逸失利益をコンセッション受託者に賠償しなければならない」という行政契約の可変性の理論を構築した。

公共契約と民間契約を区別せず、また、契約の自由と不可侵性を二大原則とする common lawの支配するイギリスにおいては、行政契約であっても可変性の原則は存在しない。両当事者間の定期協議の時に契約条項の修正の交渉は可能であるが、行政機関の新しい必要が満足されるという保証は何もないため、技術の発展やサービスの変更に伴って必要となる修正は、あらかじめ契約に盛り込んでおくこと、つまり可変性を契約化しておくことが必要である。このため、イギリスでのPFI契約は、契約相手への補償（多くの場合、料金値上げ）をすることで、行政機関が契約条項の修正を可能とする特別な条項を整備する傾向にある。

5 . P F I 及び運営・管理委託の事業者

1) イギリスにおける P F I 事業者

イギリスでは、通常、PFI事業者は純粋な民間企業である。PPP概念の導入にともなう、公共部門の物的及び知的資産の一層の活用のためのWIDER MARKETSやジョイント・ベンチャーといった公共部門の出資を使う手法の活用が検討されているが、一方、イギリスのPFI推進組織へのインタビューで得られた「公共部門がサービスを供給するSPCの出資者になることをどう考えたらいいのか。」とのコメントから伺えるように、PFI事業へ公共部門が出資することについての躊躇も感じられる。

2) フランスにおける管理・運営受託事業者

イギリスと比較した場合のフランスの特徴は、多くの場合、日本の三セクに類似するSEMが受託事業者になることである。

2) - 1 SEM

SEMはSociété Économie Mixte の略で、日本語に訳せば混合経済会社である。国のSEMであるSEM Nationaleと地方公共団体のSEMであるSEM L (SEM Locale) がある。地方分権が進む中で多くの事業が地方公共団体によって実施されているために、SEMのほとんどがSEM Lである。

SEMは、法的には私企業として位置づけられていて、私企業として行動する。従業員の大半は民間出身者で構成されており、少数精鋭で効率的に業務を運営している（注7）。フランスの公共部門は、事業の遂行においては、民間企業の形態で活動する方が効率的であることを良く理解していることから、SEMの活用が一般化している。

SEMについては、出資者になっても、配当に多くは期待できず、またSEMが発注する事業の受託が保証されるわけでもない。このため、自ずと公共部門の出資割合が多くなり、公共部門（国や地方公共団体）が50～80%を出資している。その他の出資者は、フランス中央預金信託公庫（CDC）や地元企業である。

株式会社であるSEMが通常配当を行わないということは、民間企業では引受けられないような採算性の低い事業を実施するということであり、このため、公共部門がSEM

に出資をしている。これはフランスの公共サービスの管理・運営委託は市場原理とは異なった考え方に立脚していることを示すと解釈できる。

2) - 2 SEMと日本の三セク

地方公共団体や地元企業が出資者になっていると聞くと、我々はSEMを三セク類似の組織であると思い、管理・運営の受託先としての適性に疑念を抱くが、今回インタビューを行ったフランスのSEMは、以下の理由からSEMの行動原理は民間企業と同じであると考えている。

公会計ではなく企業会計が使われて、透明性の高い組織になっている。

(SEMAESTの全体の8割が民間人であるように)民間人がほとんどを占めていることによって民間企業としての効率性は保証されている。

小さな組織であることが、SEMを効率的な企業にしている。(SEMは全て中小企業。パリの整備関連SEMが一番大きいところでも80人程度)

しかしながら、「SEMも採算性の取れない事業を引受けて失敗した事例が相当ある。見込みのない事業を上手に断わることができる政治力が、SEMの経営者の力量であるといわれている。」(PSK総合研究広岡氏)

6 . P F I に対するガバナンス

我が国の公共事業については、 不必要な公共事業の実施、 高コストの公共事業という二つの問題が指摘されてきた。PFIの導入は、その狙いがVFMの実現であることから、高コスト問題の解決に資すると考えられるが、PFIが、公共事業に必要な財政支出の延べ払いの手段として使われ、財政状況悪化の中にあっても不必要な公共事業の実施を継続させる効果を持ってしまわないのかとの懸念もある。そこで、PFIが不必要な公共事業実施促進の手段として使われないためのガバナンスはどのようになっているかをイギリス、フランス両国について見てみる。

1) イギリス

1) - 1 公共事業に対するガバナンス

イギリスにおいては、以下の理由から、不必要な公共事業の実施を抑制するガバナンス自体が日本より強い。

a . 貧弱なインフラ

「イギリスのインフラは貧弱だという点で日本と異なる。」とのコメント(イギリスのPFI事業者)から伺えるように、イギリスでは本当に必要な公共事業が相当数存在するため、財政資金は不必要な公共事業に使う余裕はないという意味で、不必要な公共事業に財政資金が使われないというガバナンスが自ずと働いている。

b . GATEWAY PROCESS

公共事業を管理する仕組みがGATEWAY PROCESSであり、不要な公共事業を排除する機能を果たしている。

GATEWAY PROCESSでは、

初期構想

調達方法の選択

契約締結

サービスの開始

長期的評価

といったプロジェクトにとって重要な段階毎に、独立の調査チームにより、その段階までに行うべきことがなされているか、またこのプロジェクトが確実に便益を生み出す方法であるかについての検討が行われ、このいずれかを欠く場合には、これらを満たすまでプロジェクトは中止される。

各省庁の検査官はGATEWAY REVIEWに従わずに、プロジェクトを進めた場合には、国会で説明する義務を負う。

OGCは、重要なあるいは難しいプロジェクトに独立の調査チームを送る。重要度の低いプロジェクトには、それぞれの省庁が調査チームを作り、調査結果をOGCに報告する。これによりOGCは、適格なプロジェクトだけが実行に移されるように圧力をかけることができ、事業の適切な計画・管理が可能となる。

GATEWAY REVIEWは、数百の主要なプロジェクトについて実施され、成果をあげている。これは、GATEWAY REVIEWが、関係省庁の大臣やトップレベルの官僚などの支持を得ているからだ。

1) - 2 PFIに対するガバナンス

a . PFIクレジット

地方政府のPFIプロジェクトの"選定"に関しては国が強力に関与する一方で、プロジェクトの"効率的実施"については、融資リスクを負う金融機関の審査・モニタリング等市場の持つガバナンス機能に依存するということが、イギリスにおけるPFIに対するガバナンスの特徴である。

イギリスにおいては、地方政府によるPFIのほとんどは、PFI事業に対する中央政府の補助金であるPFIクレジットを財源としている（注8）。PFIクレジットを受取るためには、地方政府は、事業所管官庁との協議を経て、PRG（Project Review Group）へプロジェクトの申請を行う。PRGは、OGCが議長を務める関係省庁の代表者からなる委員会で、PFIクレジットを申請する全ての案件を審査し、認可する役割を果たす。この仕組みにより、地方政府のPFIに対するガバナンスが働き、必要なあるいは非効率なPFIが実施されることを抑制する効果をもつ。これが、「PFIは、財政赤字に対応するために導入されたが、財政制約を逃れる手段ではな

い。VFMのためだ。」というコメント（イギリスのPFI推進組織）の背景にあると考えられる。

b . DISTRICT AUDIT

DISTRICT AUDIT（中央政府の独立機関）は、地方政府がPFIで実施する全てのプロジェクトを監視しており、独自のデューディリジャンスを行う。この結果、プロジェクトの実行可能性に懸念がある場合には、そのプロジェクトを承認しない。DISTRICT AUDITの承認がなければ、PFIクレジットをもらうことが出来ないため、地方政府はこのプロジェクトを再検討することになる。

c . 金融機関のガバナンス

フランスの公共部門の管理者にとっては革命的に見えるようであるが、イギリスのPFIの特徴は民間資金調達エンジニアリングが発達したことであり、PFI事業は、民間資金を集める能力という金融のプリズムを通してまず評価される。これは、シティの金融仲介の伝統によるものと考えられる。

「銀行は、リスクについてよく分かっているし、また、事業についての理解を深めるためにも、入札過程に深く関わる。入札の比較的初期の段階で選ばれば、銀行は、入札チームのパートナーになろうとする。銀行は支払いを受けられないと思えば、融資をしないため、契約の帰趨に大きな影響力を持っている。」（イギリスのPFI事業者）

「金融機関のプロジェクト形成への影響力は非常に強い。銀行はリスクが適切に分配されたと判断しない限り、金を貸さない。これは、悪い取引を中止させる上で非常に強い影響力をもつ。」（イギリスの金融機関）

「銀行はPFI事業が成立するか否かに影響力を持つ。英国では強い影響力を持っている。」（イギリスのPFI事業者）

以上のコメントから、イギリスにおいては、金融機関は、採算性の観点からのPFIプロジェクトの選別に大きな役割を果たしていると考えられるが、不必要な公共事業の実施を阻止する機能をまで持つと考えることが出来るだろうか。例えば、公共サービス購入型PFIの場合には、政府が事業者を支払う料金の設定の仕方によっては、たとえ不必要な事業であっても、事業にとっては採算がとれることになり、金融機関は、事業の効率性を高めるという観点からのガバナンス機能を発揮するものの、事業実施を阻止するガバナンス機能は果たし得ないと思われる。

イギリスでは、そもそも不必要公共事業の事例が少ないこともあってか、明快な回答は得られなかったが、「英国政府はますますユーセッジ・リスクをサービス供給者に移転させようとしている。このため、スタジアムの例でいえば、ゲームの数とか観客数によって支払額を決めるようになっている。需要が減少すれば、そのリ

スクは政府ではなく請負業者がとる。こうすれば、プロジェクトの商業的価値についてのリスク分析が一層十分に行われることになるだろう。したがって、無用なプロジェクトは実施されなくなるだろう。」(イギリスの金融機関)との回答から伺えるように、事業のユーセージ・リスクの移転が業者に行なわれる形でPFI契約が構成された場合には、金融機関が資金供与を行わないことを通じて不必要な事業の実施を抑制するというガバナンス機能を発揮することが可能となり得る。ただし、当該ユーセージリスクを民間部門が全面的に担うことが可能あるいは適切であるかについては、事前に十分な検討が必要であることはいうまでもない。

2) フランス

フランスにおける公共サービスの管理・運営委託は、受託業者がリスクを負うものであるため、需要のない、したがって、利益の上がらない公共サービスが民間業者による管理・運営という形態で供給される可能性は少ない。したがって、フランスでは、管理・運営委託が不必要な公共事業実施の手段として使われることを抑制するメカニズムが自ずと働いているといえる。

フランスの管理・運営委託では、公共部門の傘の下で、公共と民間が契約当事者となるという構造になっている。しかも、政府出資が過半を占めるSEMが受託者になる場合が多いことなど、民間部門に比べ公共部門の関与が相対的に強い。したがって、管理・運営委託が適切に行なわれるためには、公共部門に対する厳正な監督が不可欠である。このため、

公共サービスの管理・運営委託に関する中央政府による地方政府への強力な監督
委託事業者の適切な選定や委託事業者の事業の適切な実施に特に重点をおいた形で
厳しい監視

公共部門による受託業者に対する強い監督権限

を特徴とする監督の仕組みが導入されている。しかも、ENAの卒業生のトップは国務院や会計検査院等監査部門に入ることに示されるように、公共部門内部における監督部門の権限の強さがこの仕組みの有効性を担保している。

2) - 1 立法

a . 1991年1月3日No.89 - 440法 (EU指令を踏襲した市場手続きの構成と公開性)

受託者が建築物から利益を得る場合には、調達と同様の公示をする。

住民数3,500人以上の市町村では公共サービス委託に関する書類を庁舎で住民に公開する。

公共サービス委託に関する諮問委員会の創設

b . 1993年1月29日No.93 - 122法（汚職の防止及び経済生活と公共手続きの透明性 - サパン法）

公共サービス委託を公開募集の対象とする。

契約期間の制限

- ・長期間の委託契約は、独占的経営が長期間継続するため競争が損なわれ、その結果、サービスの質の低下や不当に高い料金水準の存続をもたらす可能性があるため、契約期間は、サービス供給施設の通常の減価償却期間を超えないこととする。
- ・一般利益のため期間延長がやむを得ない場合でも、延長期間は1年間を上限とする。それ以上の延長については、地方公共団体の場合は、当該地方議会の議決を要する。
- ・当該公共サービスの遂行や事業地域の拡張のために相当規模の施設建設等の工事を新たに行なわなければならない場合には、一定の条件を満たすものについては期間延長が認められる。

地方公共団体は公共サービス委託をするという原則に関して当該地方議会の議決を要する。

受託者決定手続き

2) - 2 中央政府による監督

a . 地方長官

州及び県には、行政の事後的監督を行なうため国を代表する地方長官が置かれている。

地方長官は、自治体の行政の合法性を監視し、違反があると判断した場合には、行政裁判所に提訴する。また、自治体の財政運営に問題がある場合には、州会計検査院に提訴する。この仕組みの中で、公共サービスの管理・運営委託に対する監督が行なわれる。

「地方長官は、合法性に問題があると考える場合には、州会計検査院に監査をさせて、その結果に基づいて行政裁判所に提訴することもあり、強い監督機能を持つ。」とされている（フランスの地方公共団体向けコンサルタント）。

b . 州会計検査院

フランスでは、地方税を含めた国全体の税金を国が一括して徴収し、その用途については国が厳しく監視するシステムが取られている。フランスの会計検査院は、政府に対して独立の高い地位を有しており、全ての公会計（公企業、市町村等を含む）についての検査権及び行政裁判権を持っている。州会計検査院は、州内の地方公共団体の会計検査を一括して行なうための国の機関である。州会計検査院は、各自治体毎に4年に1度の会計検査や毎年の出納検査を行なうことに加え、予算・決算

について、地方長官や利害関係者の提訴に基づいて、修正予算案の作成や地方公共団体への勧告等を行なう権限を持っている。

「首長は、州会計検査院の監査結果を議会で読み上げなければならないので、監査で問題が指摘されると首長にとっては大変大きな政治的減点となる。このため、州会計検査院は非常に強い監視機能を持っている。」とされている（フランスの地方公共団体向けコンサルタント）。

c . 公会計官

各自治体には国の官吏である会計官が配置され、自治体の出納をチェックしている。

d . 市場に関する省庁間調査院

1993年のサパン法で設置された機関で、入札が適切に行なわれたどうかを監視し、異常な状況があれば、首相、大臣、州会計検査院に報告する。

e . 公正取引委員会

競争条件確保の観点から入札の監視を行なう。

f . 行政裁判所

行政裁判所は、地方行政に関連する問題について、地方長官あるいは利害関係者からの提訴を受け付ける。

2) - 3 地方自治体による監督

a . 公共サービス諮問委員会

公共サービス諮問委員会は、自治体の議会の議員と専門家から構成される委員会である。自治体の議長（首長の役割を果たす）は、実施しようとするコンセッションを公共サービス諮問委員会に提案する。諮問委員会で承認されると当該コンセッションの入札の公告が行なわれる。入札者の選定と入札者との交渉も諮問委員会が行なう。

7 . P F I の枠組みを構成する法制

1) イギリス

イギリスにおいては、PFIを促進するため、以下の目的を持つ法制度が整備されてきた。

Best Value for Moneyの追求を促進させる目的

特定の部門における公共活動の委託を容易にする目的

公共機能の契約化の法的な障害を除去する目的

PFI契約の合法性を保障する目的

1) - 1 Best Value for Moneyの追求

a . ライリー・ルール (Ryrie Rules)

1980年代における公共活動の委託は、1981年に表明されたライリー・ルールに則る必要があった。ライリー・ルールは、締結に制限的条件をつけることで、契約数を制限することをねらいとするものであったが、ライリー・ルールが行政機関に求めた契約締結に関する以下の二つの条件は、公共活動の委託が質と価格の向上によって正当化されるべきことを求めており、Best Value for Money追求の原則が現れている。

行政機関は、契約相手の財務的なリスクについて通常の商慣習で期待されている以上の保証や補助をしてはならない。

契約は、効果と効率の点で、利益をもたらさなければならない。つまり、民間の方が行政よりも資金調達コストが高い分は、より良いサービスで埋め合わさなければならない。

b . Local Government Planning and Land Act 1980

80年法は、地方公共団体に建設、建物の維持・修繕、高速道路業務について競争入札義務 (Compulsory Competitive Tendering CCT) を導入し、民間部門との競争に勝った場合のみ、行政機関自らがサービスの提供ができるものとした。

c . Local Government Act 1988

88年法は、CCTが適用される範囲を、清掃、食堂、廃棄物処理、車両の維持・修理などの他のサービスにも拡大した。

しかしながら、CCTは、行政機関が契約を内部組織に任せようと考えている時にしか適用されない、つまり、競争候補者が全て民間業者である場合には適用されなかった。したがって、CCTは、行政機関の契約を外部との競争に晒す制度ではなく他の行政機関と競争させる仕組みだった。

1) - 2 特定の部門における公共活動の委託を容易にする法律

a . 1990年全国保健サービス法 (National Health Service and Community Care Act 1990)

90年法は、1946年に設立されたNational Health Serviceの改革を行い、トラスト (National Health Service Trust) の設置を認めた。しかしながら、トラストは、国王以外のあらゆる人格と同様に、議会の許可がなければ公的な機能を委託することができない。このため、トラストがその機能を果たす上で必要または有益と考えられる全ての契約を締結することを可能にすることを内容とする90年法が制定された。

これにより、トラストは、病院の設計、建設、修築、維持管理、管理運営を民間業者に委託できるようになった。

b . 1991年刑事裁判法 (Criminal Justice Act 1991)

91年法により、刑務所の建設と管理運営を民間業者に委託することが可能になった。

c . コンセッションについての法律

a) 1991年新道路及び道路工事法 (New Roads and Street Works Act 1991)

91年法の主要点は以下のとおり。

「ある人が、道路の設計、建設、維持管理、運営あるいは改修の対価として、道路利用料金を徴収する権利を授与される時にはコンセッション合意がある」とコンセッション合意の制度を定義する。

料金設定の自由は、インフラ施設が水流を跨ぐ時と近くに代替の道路がない時にだけ、制限される。

受託者は、交通安全などの規則の設定についての権限はなく、インフラ施設の管理運営の権限のみを有する。行政機関は、交通安全などの規則を定める権限を持ち、受託者の費用とリスクによりあらゆる信号標識の設置を課すことができる。

契約満了時には、インフラ施設は、無償で委託者に戻す。

b) 1992年セヴァ - ン橋法 (Severn Bridges Act 1992)

92年法は、セヴァ - ン川に架かる有料橋のコンセッション契約を規定した。

1) - 3 公共機能の契約化の法的な障害の除去

a . 1994年規制緩和及び委託法 (Deregulation and Contracting Out Act 1994)

特定の分野については、1) - 2で見たように、法律により公共活動の契約化が許可されたが、1994年に、公共機能の委託を許可する基本法とも言うべき1994年規制緩和及び委託法 (Deregulation and Contracting Out Act 1994) が制定され、公共機能の委託を行う上での法的な障害が除去された。

イギリスでは、国王 (英国女王によって具体的に人格化されている) 以外の全ての機関は、議会から授けられた権力しか行使できないという原則 (「英国行政法の基本原則の一つは、権力が法律によって授けられた実体以外の実体に機能を委託することを禁止するというルールである。」 (Paul Craig Oxford大学教授)) があるため、公共機能を委託をするためには、議会の許可が必要となる。94年法は、公共活動が第三者によって実施されることを許可する命令 (order) を発する権限を大臣に付与することにより、公共活動の契約化を可能とした。ただし、フランスのレガリアン

機能に相当する以下の公共活動は、命令の対象から除外されている。

裁判機能の行使

その行使・不行使が個人の自由に必然的に介入あるいは抵触する機能

所有権に立ち入ったり、調査したり、あるいは差押さえや没収をする権限や義務の行使

派生的立法権を行使する権限や義務

1) - 4 PFI契約の合法性の保証

a . 1997年地方政府契約法 (Local Government (Contracts) Act 1997)

1991年から1996年までの間に貴族院が下した三つの判決は、1980年代に政府が課した様々な法的・金融的規制を地方自治体が回避・忌避するため会社を利用した不法ではないが疑わしい仕組みを利用する慣行を終わらせる効果は持ったが、他面、地方自治体が契約締結能力を持たないことを認知する結果となった(注9)。地方自治体と契約を締結することについての金融機関の不安を払拭するため、金融機関との契約及び契約受託者への金融機関の融資を伴う契約を締結する権限を地方自治体に付与するLocal Government (Contracts) Act 1997が制定された。

b . 1997年全国保健サービス民間資金調達法 (National Health Service (Private Finance) Act 1997)

貴族院の判決が引き起こした金融機関の不安は、立法府の許可がないとその機能を外部委託できない全国保健サービストラストについても広がった(注10)。

金融機関を安心させるため、1997年にNational Health Service(Private Finance) Act1997が制定され、国務大臣の認証があれば、保健サービストラストは、委託契約を締結できる権限を付与されることとした。

2) フランス

以上見たように、イギリスでは、PFIという文言は一つも使われないが、PFI契約を可能とするための法制度が整えられてきた。

フランスでは、コンセッションやアフェルマージュは、実践を通じて概念化されたもので、実践に先だってコンセッションやアフェルマージュという概念が存在していたわけではない。このため、フランスでは、PFIを可能にする法制度を整備してきたイギリスと異なり、コンセッションやアフェルマージュを包括する概念である公共サービスの管理・運営委託 (la gestion déléguée de service public) の不正や汚職を防止するための法制度が整備されてきた。

公共部門が民間部門から財やサービスを調達する場合には、公共調達における契約の不正や汚職を防止するための規則を定めた公共市場法が適用されるが、サービス利用者がコスト負担するという特性を持つ公共サービスの管理・運営委託は、公共調達

と異なるため、公共市場法の対象ではなかった。このため、汚職がしばしば発生した。このため、公共サービスの管理・運営委託についても、契約の不正と汚職の防止及びEU政府調達規則準拠を目的に、公共調達に準じた規則を適用するため、1993年にサバン法が制定された。

8 . P F I 契約の標準化

PFIでは、政府調達のルールである競争入札が行なわれるものの、通常の政府調達と異なり、価格だけでなく事業のアイデアが業者選定の重要な要素になっているため、業者は相当のコストをかけて事業設計を行なって応札しても、入札に成功する保証はない。したがって、「入札に成功すればよいが、失敗した場合には、その業者は、次の入札に当たって、前回にかかった費用を上乗せする可能性があり、次の入札にも失敗すると、彼らは、政府入札は応募する価値がないのではないかと思うようになってしまい、入札の競争環境が確保できないという結果も生じ得る」(イギリスのPFI推進組織)。このため、入札における競争を維持する一方で時間とコストを入札者にかかせないことが極めて重要である。

契約停止の権利、保険支払い条項、法律の変更への対応などPFI契約に広く使われる条項については、業者と政府の双方に受入れられるような条件を標準化することによって、競争条件の確保しつつ交渉時間を節約し、契約に必要な時間とコストを軽減することが可能である。このため、イギリス大蔵省のタスクフォースは、1999年にPFI契約の標準化についてのガイドを作成し、更に、OGCは2002年その改訂版を公表した。

9 . 地方政府支援策 (イギリスにおける支援策)

保守党政権のもとで、中央政府が行なうPFI事業は順調に実施されていったのに対し、地方政府のPFI事業はほとんど実施されなかった。これには、以下の要因が働いていた。

地方政府の契約行為に関する権限が曖昧であったこと

PFI事業について補助金を受けられるかどうか不明確であったこと

地方政府の小規模プロジェクトは民間の関心を惹かなかったこと

地方政府にPFIのノウハウがなかったこと

このような問題に対応するため、地方政府に対する各種のPFI事業支援措置がとられた結果、地方政府のPFIは、1997年頃から急速に普及していった。現在イギリスでは、総額45億ポンドにのぼる約200の地方政府のPFIプロジェクトが承認されており、そのうち100が契約済みであり、40がサービスを供給している。プロジェクトは、学校、輸送施設、余暇施設、図書館、社会福祉施設など多岐な分野をカバーしている。

イギリスにおける地方政府支援策を見てみよう。

1) P F I クレジット

地方政府が実施するPFIに対する特別の予算措置としてPFIクレジットが1997年に創設された。PFIクレジットは、PFI事業の資本費用を補助するもので、元本償還分と利払い分からなり、RSG(注11)の増分として、関係省庁から地方政府に交付される。

PFIクレジットの総額は、大蔵省が決定し、大蔵省と各省庁は、政府の優先順位を考慮しながら、各省庁の配分枠について合意する。

2) 1997年地方政府契約法 (Local Government (Contracts) Act 1997)

上述したように、民間事業者が地方政府と契約を締結することに慎重になった状況に鑑み、1997年地方政府契約法が制定され、地方政府が民間事業者との契約主体になり得ることが明確化された。

3) 4Ps (The Public Private Partnership Programme Ltd.) の設立

4Psは、1996年4月、イングランド・ウェールズの地方自治体協会によって設立され、PFIを実施する過程で地方政府をアドバイスすることを役割としている。

450の地方自治体が存在するのに対し、4Psの職員は、弁護士、会計士、設計士、関係サービス分野の専門家などからなり全部で12人に過ぎない。したがって、4Psのできることには限界がある。一時点におけるアドバイス件数は約50件で、そのうち、相当詳細なアドバイスを行っている件数は約15件となっている。

地方政府がPFIを実施するにあたって、特にPFIの初期において、どのようなアドバイザーを雇う必要があるかを助言することも4Psの重要な役割であり、4Psが民間アドバイザーに代替するわけではない(注12)。

4Psは、個別のプロジェクトに対するPFIクレジット付与の決定には関与しないが、以下の経路を通じて、教育、医療といった分野別配分におけるプライオリティ付けに関して影響力を持つ。

定期的に関係省庁と会合を持ち、地方公共団体の考え方を説明している。

3年ごとのSPENDING REVIEWの際に、配分すべき分野別配分額についての4Psの案を伝えるなど大蔵省との意思疎通を行っている。

また、4Psは、地方公共団体の行う入札の標準化に主導的な役割を果たしている。

10. 発注方式

1) 一括発注

PFI契約において建設から運営・管理までを一括して委託する一括発注についてのイギリスの考え方は次のコメント(イギリスの地方政府PFI支援組織)に集約されている。

「デザイン・建設部分だけを切り離して発注した場合には、建設業者は、維持・管理コストを考慮せずに、建設費が最も安いデザインで建設をする結果、ライフサイクルコストではかえって高いものになってしまう。」「数年後に問題が発生してもデザイン・建設業者の責任を問うことは難しく、また、管理業者は、デザイン・建設に係わっていなかったということで責任をとらないということになってしまう。」「設計・建設を行う業者が維持・管理を同時に行う場合には、機能面を考慮した設計をするので、より大きなVFMが生まれる。」「デザイン・建設、管理の各部門を一括発注するか否か

は、PFIの成功、不成功を左右する極めて重要な要素だ。」

当然ともいえるが、特に建設業者ではない受託業者は、管理・委託の重要性を指摘する。「単に建設・譲渡の場合より建設・管理・譲渡の場合の方が、性能発注によってVFMを生み出すことが容易だ。PFIによるコストの節約は建設ではなく管理から生まれるからだ。」(イギリスの金融機関)

「複合一括請負業務により、経営を変え、価値を生み出すのだ。それは、技術的製品(technical products)を市場に出すことから業務サービス(management products)を市場に出すことに変わるからだ。」(日本の外資系PFI事業者)という意見に示されるように、管理・運営の重要性のみならずこれを構成する種々のサービスを一括した形で提供することの重要性を強調する。

フランスでは、設計・建設から管理・運営まで一体的に委託したほうが、VFMが高まるという考えはなく、ケースバイケースで判断される。こうした判断ができるのは、「公共部門のハウス・エンジニアの質がフランスでは高いからだ。イギリスではこのケースバイケースの判断ができるハウス・エンジニアがいないからだ。」(PSK総合研究の広岡氏)

更にフランスでは、設計・建設から管理・運営までの委託であるコンセッションは契約期間が長くなるため、その間に競争が働かないことをむしろ懸念する考え方もある。METPについては、建設から管理・運営までを同一事業者が一貫して行う契約は禁止されたことは既に述べたが、これも同様な考え方に基づいているといえる。しかしながら、METPでも、「建設と管理を同一業者が行ったほうが効率的な場合には、別々の入札でも同一業者に発注する。」(PSK総合研究の広岡氏)ようであり、公共部門が原則を尊重しつつケースバイケースの判断をする。

2) 性能発注

PFIの基本的狙いは民間部門の創意・工夫の活用にあることから、民間部門の創意・工夫の余地の少ない仕様発注ではなく余地の大きい性能発注が基本となる(注13)。

性能発注は発注者である公共部門が何をするかについて明確な意思を持つことが極めて重要であり、これは以下のコメントからも明らかである。

「性能基準の作成は、理念とビジョンがあって初めて可能になる。」「発注者自身が、自分が何を必要としているか、つまりどのような公共サービスを提供しようとするのかについて明確なアイデアを持つことが、望ましい性能発注のために不可欠だ。」

また、「性能発注の対象となるプロジェクトの契約は、建設だけではなく、建設と管理を一体化したものである方がはるかにVFMを生み出しやすい。コストの大幅な節約は、建設の段階でなく管理の段階で生み出されるからだ。」(以上カッコ内はイギリスのPFI事業者や金融機関)というコメントにあるように、性能発注は、一括発注方式をとることにより創意・工夫が一層発揮される。

3) 入札

PFIの基本的な発注方法である性能発注の場合には、性能を発揮するための仕様を入札者が発注者に提示し、その内容と価格に基づいて受託業者の決定が行なわれる。仕様の作成には相当な時間とコストを要するため、全ての入札者に仕様の提案をさせることは効率的でない。他方、入札における競争を確保することが、業者の創意・工夫を引き出すために不可欠であるため、競争的環境のなかで仕様の提案が行なわれる必要がある。このため、PFI契約においては、一般的な応札 ロングリストの選定 ショートリストの選定 優先交渉権者の決定という段階を経る。

しかしながら、「民間部門は優先交渉権者になるまでは出来るだけ金を使いたくないので、優先交渉権者になるまで詳細なデザインを考えない。優先交渉権者に選ばれなかった場合には、多額の無駄な出費をしたことになってしまうからだ。このため、優先交渉権者になった場合に、短期間のうちに、良いデザインやライフサイクルコストを考えることが出来ないという問題がある。EUの政府調達ルールは、競争と公平性の確保を狙いとしているため、最後まで競争的な状況を保持しようとするが、これは、以上述べたようにVFMを生み出す観点とは齟齬を生じる。この問題への対応が課題だ。」(イギリスの地方政府PFI支援組織)

なお、「EUは、PPPやPFIの契約には何らかの交渉(negotiation)が不可欠であることは理解しているが、交渉の期間が長すぎると価格が変更されるなどの濫用が生じ、不正行為や詐欺行為が行われることを懸念している。イギリスでは、最悪の場合には、優先交渉者の決定から契約の成立まで2年間もかかった。平均でも8.5ヶ月を要している。これでも長すぎるので、8週間程度にしたい。」(イギリスの地方政府PFI支援組織)

以上の課題に対応するため、イギリスは、EUとともに、以下の点が重要であると考ええる。

優先交渉者の決定をあまり早く行わないにする。(現在、入札の公告から優先交渉者の決定まで1年程度を要している。)

他方、優先交渉者の決定後は、幾つかの限られた事項のみを交渉の対象とすることとし、その他の事項、とりわけ価格は優先交渉者の選定以前に決定する。

このため、できるかぎり入札手続を標準化する。

政府に、入札の公告までに出来る限りのことをしておき、完全な書類(情報)を公告時に提供できるようにする。

こうしたことにより、入札公告から契約の締結までの期間を15 - 18ヶ月に短縮する。

11. PFIと雇用

政府が自ら実施していた事業をPFIによって代替する場合には、事業に従事していた公務員の取扱いが問題になる。

イギリスでは、TUPE (Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1981) という制度があり、従来の公共サービスを民間に委託する場合にTUPEが適用されると、その業務に従事していた職員も公共サービスと共に転籍させることが義務付けられている。TUPEは、PFIにも適用されるため、公務員は原則としてPFI事業にそのまま引き継がれることになっている。

その現状を、非医療業務をPFIによって委託している病院(イギリス)で尋ねたところ、以下のような回答を得られた。

通勤の困難性(当病院はそれまでの二つの病院を統合し、これまでと異なった地点に建設された)のため、新病院で働くことを諦めたものもいるが、ほとんどの雇用者は受託会社に移った。

一般的には雇用者のモラルは高い。

雇用者の賃金は以前に比べ、上昇・下降の双方があったが、総じて言えば、上昇したといえる。

イギリスのインタビューで得られた次のコメントは、経営にとって重要なことは管理・運営であり、従業員が同じでも、管理・運営が良ければより高いVFMを生み出し得ることを示唆しており興味深い。

「マーケットテストの結果、サービス会社が変わっても、その会社はその時点での従業員を引き継ぐことになっている。つまり、管理・運営がVFMを生むのだ。」(病院PFI)

「仮に、次のフランチャイズ契約をとれない場合には、受託会社の交代により上層部の管理者は替わり、経営スタイルは変わるが、被管理者はそのまま新受託会社に引き継がれるので、雇用の問題は少ない。」(都市鉄道PFI)

他方、フランスでは、イギリスとは違って、民間に管理・運営が委託された場合には、雇用者は全て変わってしまう。しかしながら、最近では、委託業者がそれまでの雇用者の再雇用保証を盛り込むことが流行になっている。

12 . P F I とファイナンス

1) イギリス

イギリスにおけるPFIに対するファイナンスの現状について、イギリスのPFI事業者は以下のように述べた。

「当社が受託している病院の場合、以前は、PFIの資金源は、銀行のシニア・デットであった。銀行はプロジェクトファイナンスのスペシャリスト集団であり、銀行以外に、プロジェクトファイナンスに関わるリスクやドキュメンテーションに関する知識を持つ者がいなかったからだ。しかし、PFI市場が拡大するに連れて保険会社や年金基金が資金を供給するようになり、社債も使われるようになってきた。PFIの資金源として銀行が依然主流であることには違いないが、銀行は市場を失いつつある。特に、長期の建設タイプのPFIでは、保険会社や年金基金、社債などが好まれるようになっている。また、モノラインインシュアランス会社が社債の保証をするようになっている。」

「建設リスクは社債ではとれないとの認識が未だ存在している。このため、事業の当初は、銀行が資金供給をし、その後、社債でリファイナンスするという方式が取られることが多い。しかし、複雑ではない建設・管理のプロジェクトの場合には、今やリスクの合理的評価でかなりできるようになったので、社債での資金調達が行われることが多くなっている。」

「モノラインインシュアランス会社や格付け機関はプロジェクトファイナンスの専門家を雇うことで、事業のリスク評価できるようになってきている。」

「プロジェクトボンドは新しい資金調達手段であり、10年前にはほとんど存在しなかった。当初は行使の仕方、管理の仕方、ドキュメンテーションなどに問題があり、プロジェクトボンドを使うことは容易でなかった。しかし、現在は、プロジェクトボンドは、貸出と同じ権限を持つようになった。」

「モノラインインシュアランス会社、格付機関、投資信託、年金基金等がモニタリングの能力をつけてきた。刑務所のPFIを例にとると、第1番目のPFIの場合には、リスクが非常に高かったが、刑務所PFIも既に5件目をこなし、リスクは相当に低くなってきた。このため、モノラインインシュアランス会社と社債のコンビネーションでの資金供給が可能になってきた。このように、PFI市場の成熟に伴って、資金供給源も、リスク判断に相対的な優位性をもつ銀行から保険会社、年金基金、社債へと移行する傾向がある。」

2) フランス

「25年～30年という長い期間のコンセッションに対しても民間金融機関が融資する。なお、地方公共団体は50%を限度に保証ができる。」(フランスの地方公共団体向けコンサルタント)

．我が国におけるPPP/PFI推進上のインプリケーション

1．公共サービスの外部委託についての考え方においてイギリスとフランスとでは種々の差異があることを見てきた。わが国がcivil lawを基本とし、また、官と民が協調的關係にあることを考慮すると、フランスとの共通点が多いように思われる。しかし、新たにPPP/PFIの仕組みを創り上げていこうとするわが国にとっては、長い歴史を通じて生成してきたコンセッションというPPP手法を持つフランスよりも「改宗（社会主義的な直接管理モデルからの脱却）を進めるため積極的な政策」を推進してきたイギリスの経験から学ぶべき点が多いと思われる。イギリスでは、各種立法、ガイドの公表、4PsやPartnership UKの創設など政府の強い関与により直面する問題を解決することを通じて、PFIは次第に進化してきた。我が国においても、わが国の実情に適したPFIの仕組みを創り上げていく上で、政府の積極的な関与が求められる。

2．PPP/PFIは、VFMを生み出す機能は持つが、不必要な公共事業を抑制する機能を必ずしも持つものではない。財政制約の高まるなかで、財政負担の先送りの手段として使われ、不必要な公共事業を促進する可能性すらある。イギリス、フランス両国とも不必要な公共事業の推進の手段として使われることを抑止する制度が整備されているのに対し、わが国の場合には、制度の整備が不十分な状況にある。したがって、PFIの支援と共にこうした抑止のための制度の整備を同時に進めることが必要である。特に今後も大半のPFIを推進して行く主体である地方公共団体においては、PFIが「VFMのためではなく、財政制約を逃れる手段」とならないよう意識的な努力が強く求められる。

他方、事業のユーセージ・リスクの移転が業者に行なわれる形でPFI契約が構成された場合には、金融機関が、資金供与を行わないことを通じて不必要な事業の実施を抑制するというガバナンス機能を発揮することが可能となり得る。ただし、当該ユーセージリスクを民間部門が全面的に担うことが可能あるいは適切であるかについては、事前に十分な検討が必要であることはいうまでもない。

「イギリス政府は、PFIが導入された当初は、プロジェクトの立ち上げに強い関心があり、政府と民間の間でのリスクの適切な配分を考慮しなかったが、次第にリスク配分の重要性を認識するようになった。」（イギリスの金融機関）とのコメントがあるが、最適ナリスク配分というPFIの本質的な機能を十分に考慮して契約を組み立てることが非常に重要である。

3．資産売却、民営化、エージェンシー化などと共に市場活用政策の一環として始まったPFIは、1997年の労働党ブレア政権の誕生と共に、公共部門から民間部門へのリスク移転から公共部門との民間部門のリスクの最適負担へと基本思想の変更が行なわれる中で、公共部門と民間部門の長所を発揮させる形での連携を実現するための幅広いプロ

グラムであるPPPが打ち出され、PFIはその一環として位置付けられている。

我が国においても、単にPFIに止まらず、公営企業の民営化等を含め幅広い公共部門と民間部門の連携プログラムから最適な選択を行なうことが必要である。

4．中央政府の事業から始まり、その経験を踏まえて地方政府のPFIが進められてきたイギリスにおいても、4Psによって地方政府のPFI実施の経験を通じて得られた知見を集約し、地方政府に対してPFIに関する助言を行なうと共にPFI推進に必要な政策提言が行なわれている。わが国においては、大半のPFI事業が地方政府によって実施されているが、そのままではPFI実施の経験が広く関係者に共有されることは難しい。このため、わが国においては、4Psのような機能を果たす組織の必要性が高いと考えられる。

5．PFI契約における競争の確保と契約締結費用の節減の両立を図るためには、合理的な入札手続の導入と契約の標準化が不可欠であり、この業務を担当する組織の設置も必要である。なお、イギリスにおいては、中央政府の行なう入札についてはOGCが、地方公共団体の行なう入札については4Psが、それぞれ契約の標準化を担当している。したがって、合理的な入札手続の導入と契約の標準化のためにも、4Psのような機能を果たす組織の設置が望まれる。

6．上述したように、VFMについては、算定において恣意性の働く余地が大きいこと、価格のみで質が考慮されないこと等の問題点が指摘されているが、VFMの基礎となるPSCの算定は、公共部門のコスト意識を高め、PFIのVFMを高める効果を持つことから、VFMの算定は不可欠である。

7．イギリスのPFI推進組織でのインタビューにおいて、PFI成功の秘訣として次の二つが挙げられた。これから分かることは、政府が国民・住民のニーズを的確に把握することおよび競争的環境のなかで民間業者が利益を得られる仕組みを作ることが非常に重要であることだ。

政府がしっかりとした性能基準を作ること。換言すれば、事業の開始時に政府が何を必要とするかを明確に分かっていること

健全な競争を確保すること。このためには、政府が支払い可能であり、かつ民間業者も利益をあげることができる条件が提示されなくてはならない。

更に付言すれば、PFIは能力に応じたリスク分担によりVFMが生み出されることから、公共部門と民間部門との間のリスクの最適な配分が不可欠である。これを確実なものとするためには、PFI契約における公共部門と民間部門の対等性の確保が極めて重要であり、公共部門はこの点に十分留意した上で、PFI事業を推進することが求められている。

(注1)

「公共サービスの継続性及び公共サービスの下での平等の原理に基づき契約に定められた諸義務を遵守させるため、公共団体には監視権と義務違反に対する制裁権が認められる。しかも、委任者たる公共団体は、利用者等の第三者に対する関係でも、事業者が義務を果たし得ない場合の補充的な責任を負っているのである。」(フランスのPFI的手法 - 「公役務の委任」を素材に - 亘理格 会計検査研究 No.25 (2002.3) P.123)

(注2)

フランスでは、インフラ整備を民間に任せる伝統が古くからあり、最初の民間資金の活用は1554年、一個人が個人の費用で運河を建設、通行料金を徴収し、地方自治体がこれを認めたことが端緒である。その後、産業革命によりもたらされた経済発展に伴い、鉄道、水道、ガス等の分野で民間資金が活用され、特に上下水道供給事業について盛んに行われた。地方自治体から事業権を受託したものは、建設、管理運営を委任され、代わりに事業の継続、サービスの安定、利用者の平等性確保の義務を負った。

民間資金活用は、19世紀に広く活用され、第一次大戦後やや減少したものの第二次大戦後、社会資本整備のニーズ、公共資金の不足、民間資金の効率性等の理由で、高速道路、トンネル、橋、マリーナ等の大規模な公共事業に再び民間の資金が多く活用されることとなった。

代表的な手法としては、民間が建設、資金調達し、利用者からの料金で投資を回収するコンセッション方式が挙げられる。

法制度は整備されていなかったが、93年にプロセスの透明性と競争原理を働かせる目的でサパン法(SAPIN法、公共市場の民間委託に関する法律)が制定された。これは民間資金活用にかかわる新しい制度を制定したのではなく、これまでの慣習を整理し、手続面における透明性・競争性を確保するために制定された法律である。

フランスでは何世紀にもわたってインフラ整備に民間資金を活用してきた歴史があり、伝統的に行ってきたコンセッション等を今後も継続して活用していく方針であり、公的債務の削減や緊縮財政を補完するために、民間資金を活用しようとの視点はない。
(「PFI海外調査報告」P191 (PFI海外調査団 1998年12月))

(注3)

「フランスの財政制度」 松元崇 ファイナンス2002.10 P.46

(注4)

コンセッションにおいて民間にリスク移転しても公共の役割は重要。施設に対する投資回収のリスクは民間にあるが、施設は公共部門が所有する。また、水道の民間委託にしても、英国においては水質検査まで民間委託するようであるが、フランスにお

いては公共部門が必ず実施する。

(注5)

通常PFI契約といわれるサービス購入DBFOのメカニズムについての唯一の法的な定義は、Local Authority (Capital Finance) Regulations 1997で示されている。その要点は以下の通り。

行政機関が資産の建設とそれに関連するサービスの提供を受けるための契約を結ぶ。契約相手は、行政機関が定期的に支払う料金を報酬とする。

料金は提供されたサービスの水準あるいは資産の利用率に比例して決められる。

料金の支払は当局が資産の使用を開始した後に始まる。

(注6) PUKの株主構成

1 April 2002

HM Treasury	44.6%
The Scottish Ministers	4.4%
Abbey National Treasury Services plc	6.7%
Sun Life Assurance Society plc	6.7%
The Prudential Assurance Company Ltd	6.7%
Barclays Industrial Investments Ltd	6.1%
The Royal Bank of Scotland plc	6.1%
Uberior Investments plc/Bank of Scotland*	4.4%
Halifax Project Investments Ltd*	4.4%
Serco Ltd	3.3%
Group 4 Falck Joint Ventures Ltd	2.2%
Jarvis plc	2.2%
Boldswitch Ltd (The British Land Company)	2.2%

* HBOS Merger: Shares Continue to be held separately

(注7)

フランスでは人材がSEMからディベロッパーに移り、また逆もあるということで流動性が高い。SEMの雑誌には求人広告もある。

(注8)

PFIクレジットの省庁別配分

SPENDING REVIEW 2002後のPFIクレジットの省庁別配分

(百万ポンド)

	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03 (予測)
DfES (学校)	1 6	7 9	1 9 8	5 1 0	4 6 1	7 2 1
DfT (交通)	0	8	1 2 4	1 7 4	1 9	1 4 5
ODPM (住宅)	0	4	2	3	0	1 6 3
DEFRA (廃棄物処理)	1 3	9 1	8 6	3 4	0	1 2 3
HO (警察)	7	3 6	6 1	1 9	6 0	1 2 2
LCD (簡易裁判所)	0	0	6 0	3 6	4 0	3 1
ODPM (その他)	1 1	5 7	2 6	4 6	3 2	5 8
DoH (社会的サービス)	2 9	8	1	1 0	6 3	5 0
ODPM (消防)	0	5	0	8 1	0	4 0
DCMS (文化・スポーツ)	0	0	0	6	0	3 5
GOL (ロンドンでの交通)	0	0	0	0	0	0
合計	7 5	2 8 8	5 5 6	9 1 8	6 7 4	1,4 8 9

(出所) Office of the Deputy Prime Minister

(注) PFIクレジットは、契約が締結された年次に計上されている。

(注9)

三つの貴族院判決の一つであるCredit Suisse -v- Allerdale District Council(1996)判決は以下の通り。

Allerdale自治体は、住民と観光客のためにプールを建設しようとしたが、資金がなくまた借入れも許されなかった。地方議会は、地方自治体の歳出に対する規制の外に必要な資金を調達するため、自治体職員によって管理される会社を立ち上げた。この会社を使ってCredit Suisse銀行から6億ポンドの借入れを行なった。会社からの弁済については議会の保証がつけられ、また、プールの専用利用時間を外部に販売することによって融資の返済を行ない、一般用のプールの費用を賄う計画であった。

しかしながら、運悪く専用利用時間を外部に販売することができなかったため、会社はキャッシュフロー不足に陥り、銀行への借入金返済ができなくなった。その結果、銀行は、自治体に保証の実行を求めたが、自治体の監査役は、当該会社の設立と保証の提供はultra vires (下記参照)であるとみなすと通告した。

このようにして、自治体は、ほんの2、3年前に自らの意思で契約した義務の履行を拒否した。多額の金に関係し、また、いったんultra viresとして取り上げられると自治体としては妥協の余地がなくなるため、司法判断が不可避になった。銀行は、契約上

の義務を強制させるための訴訟手続きをとった。この場合、この訴訟手続きは民事法に従ってとられたのであって、行政法に従ったものではないということを認識することが重要である。

この事件は最終的には控訴院まで行き、控訴院は、このような契約を結ぶあるいは保証を与える法的権限をAllerdale自治体は持たず、また、たとえ自治体が法的権限を持っているとしても、この契約や保証は、不適切な目的のために結ばれたものであるとの判決を全会一致で下した。また、3人の判事のうち2人は、「しかしながら、裁判所は、自治体に不利なように取決めを解釈できるはずだ」との銀行の意見を支持しなかった。

このような事例に関係している地方自治体は、今日の経済活動を遂行する上でほとんど意味を持たない原理により、関係する銀行に対してなんら債務を負わないということになったことによって安堵したことは間違いない。しかし、こうした裁判所の判決が公共部門全体の信頼と信用に与えた影響は多大なものがあつた。

銀行にとっては、地方自治体が*ultra vires*であると弁明するによって自らの債務を逃れることができるという事実は、我慢ならないものだった。このため、多くの銀行が公共部門向け貸出を関わり続けることを考え直した。当然のことながら、Credit Suisseは、他の多くの銀行と同じように、地方政府向け貸出から完全に撤退する方針を明らかにした。彼らは、何故銀行がこのような無条件の法的リスクを負わなければならないのかと自問した。取引を開始した時点でしかるべき照会をしても明らかにならなかったような理由に基づいて、後に地方自治体が*vires*の欠如を弁明することにより他の合意をも反故にする可能性があるとして銀行は考えた。

ultra vires理論

*ultra vires*理論とは、公共主体としての地方自治体は、議会から付与された権限と義務の範囲内で行動しなければならず、また、そのような権限持つとされた地方自治体は、適切かつ合法的な方法でその権限を行使することが求められる、という理論。

(注10)

National Health Service(Private Finance) Act 1997の備考に法制定の背景が次のように要約されている。「PFI契約を結ぶ権限はHNSトラストを設立した法律には明記されていない。それが資金拠出者の心配の種だった。」

(注11)

わが国の地方交付金制度と類似の制度。RSG (Revenue Support Grant) は、歳出ニーズと独自財源との差を地域間で調整することを目的として、標準支出査定額という支出評価(各自治体の人口やインフラ整備状況等に基づき政府が査定)に基づいて、地方自治体に交付される。

(注12)

「PFIクジットを申請するためには、地方政府は、民間のアドバイザーを雇わなければならない。地方政府のPFIプロジェクトの規模が、平均2,500万ポンドであるのに対して、民間アドバイザーへの支払は、平均50万ポンドである。」(イギリスの地方政府PFI支援組織)

(注13)

英国空軍のヘリコプター・パイロット訓練業務委託の変遷
当初

- ・空軍の軍人によるメンテナンス・支援業務
- ・使用ヘリコプター60機
- ・スタッフの規模600人

指図仕様 (input specification) (第一段階のアウトソーシング)

- ・サービス メンテナンス業務のアウトソーシング
- ・使用ヘリコプター60機
- ・スタッフの規模600人
- ・スタッフのコストを節減

性能仕様 (output specification) (第二段階のアウトソーシング)

- ・サービス メーカー指針によるメンテナンス業務
- ・使用ヘリコプター60機
- ・スタッフの規模500人
- ・作業方法改革による節減

成果仕様 (outcome specification) (PFI)

- ・サービス 年間25,000時間のヘリコプター訓練時間を提供
- ・使用ヘリコプター47機 + シミュレーター
- ・スタッフの規模400人
- ・使用する機器類工夫による節減

結果仕様 (output specification) (PPP)

- ・サービス 年間150人のパイロット養成
- ・使用ヘリコプター30機 + シミュレーター
- ・スタッフの規模300人
- ・革新的な訓練方法により節減

(参考資料)

LA PRIVATE FINANCE INITIATIVE
プライベート・ファイナンス・イニシャティブ
要旨

INSTITUTE DE LA GESTION DÉLÉGUÉE

(委託マネジメント研究所)

Philippe Cossalter

Bertrand du Marais

(本要旨は、PSK総合研究広岡裕児氏に依頼した翻訳版から、今回の調査に関連あると思われる部分について金子が要約したものである。)

第1部 プライベート・ファイナンス・イニシャティブの紹介 (Philippe Cossalter)

(PFIの定義)

1. PFIは政府の政策であり、以下の3つを目的としている。

資本支出を契約期間中に延払いすることにより、公共セクターの資金調達力を向上させること

支払額の決定要因である質の基準の遵守を民間セクターに強制することにより、公共サービスの質を向上させること

民間セクターの技術革新能力の活用と提供するサービスに適したインフラ施設の建設を通じてうみだされるコスト削減により財政支出を削減すること

2. PFI契約は公共が支払う工事とサービスの契約であり、報酬の形式と目的となる財産の帰属の仕方という二つの観点から類型化される。

1) 報酬による分類

services sold to the public sector

行政機関によって支払われる報酬の対価として受託事業者が事業を実施する契約
フランスのMETPに近似したもの

financially freestanding

受託事業者が事業を実施し、利用者から徴収する料金によって報酬を得る契約
フランスの公共サービスのコンセッションに近似したもの

(なお、財務省の初期の出版物は、ジョイントベンチャーをPFIに分類していたが、2000年3月、英国政府は、これをPFIではなく、PFIとならぶ官民パートナーシップの一つの手法と位置付けた。)

2) 目的となる資産の帰属の仕方による分類

BOOT

DCMF

BOO

DBFO

以上の4つの用語は実際にはほとんど同義語であるが、DCMFは刑務所の契約のためにのみ使われている。

ほとんどのPFI契約は、DBFOであり、また、行政機関が支払う料金で報酬を得る *services sold to the public sector* (公共サービス購入型) である。

コンセッションモデルは現在のところ、橋やロンドン地下鉄などの非常に大きなプロジェクトに限定されている。いかなる高速道路もコンセッションの対象にはなっていない。

3) 通常PFI契約といわれるサービス購入型DBFOのメカニズムについての唯一の法的な定義は、Local Authority (Capital Finance) Regulations 1997で示されている。その要点は以下の通り。

行政機関が施設の建設とそれに関連するサービスの提供を受けるための契約を結ぶ。

契約相手は、行政機関が定期的に支払う料金を報酬とする。

料金は提供されたサービスの水準あるいは施設の利用可能度に比例して決められる。

料金の支払いは当局が資産の使用を開始した後に始まる。

(P F I の法源と当事者)

- 1) *common law*が法制的な枠組みを形成し、そのなかでPFIが発展してきているものの、PFIの特定の側面は、法令によって規定されている。
- 2) イギリスにおいては、政府は王権 (*royal prerogative*) または *prerogative powers* とよばれる独立した権力が認められている。A.C.Diceyは、王権を「国王の手に合理的に残された自由裁量的な権力の残り」あるいは「行政府が法律の許可なく合法的に行なうことができる全ての行為」と定義している。王権は、伝統的に、主に外交、戦争、大臣指名、国会解散、法律発布に使われた。しかし、その対象はより広くなり得るしまた広くなる傾向にある。PFI政策の実施、特に政府活動の民間セクターへの契約的な委託などはその一例である。
- 3) フランスの観察者は、PFIに関する基本的なルールがイギリス財務省の発行するガイドの中にあることに驚く。これらのガイドは、政府が享受している広い組織権限、すなわち *prerogative powers* から生じた自由裁量権限、の表れである。

(P F I の関係者)

- 1) *National Audit Office* と *Audit Commission* (*Audit Commission* は、1982年にイングランドとウェールズの地方自治体によって創設された。地域監査官 (*District*

Auditors)は各地方自治体ごとにAudit Commissionによって任命される。監査官はAudit Commissionの公務員であったり、公認会計士であったりする。Audit Commissionは、どこかの省の直接管轄下にはないが、毎年議会に対して報告する。1982年の法律の規定はNational Audit OfficeとAudit Commissionの協力を定めている。1989年以来、Audit Commissionは、あらゆる地方自治体の決定に対して行政法による起訴(judicial review)権限を与えられている)はPFIの促進に貢献した。個別報告及び議会への年次報告における締結済みの契約についての分析は、PFIが優れた手法であることを示した。PFIは、80年代に導入された規制システムより効果的な財政支出の監査メカニズムであることが示されている。監査当局による前向きの評価は、政府、議会、地方政府関係者に対して、PFI政策の信頼性と将来性を保証する機能を果たしている。

- 2) イギリスの地方自治体は非常に弱い自治権を持つのみで、予算と起債は中央政府によって厳しく監督されている。イギリスは、あらゆる観点から見て、EUで最も中央集権化された国家である。財務省のガイドだけでPFIを地方レベルで適用できたのはこのためである。

・資金調達手法としてのPFI

- 1) PFIは、まさに、民間セクターにインフラ施設と公共サービスの資金調達をさせるための政府のイニシアティブを意味する。
- 2) PFIは、マーガレット・サッチャーが始めた財政支出の削減を伴うイギリス行政近代化という大きな動きの延長線上にあり、同時にその結果生じたインフラ施設の老朽化を是正することも狙いとするものである。
- 3) PFIの基本的な特徴は、標準化された資金調達構造をもつ契約という手法で公共活動を体系的に委託するという目標を持っていることである。
- 4) 公共活動を契約化する政策は、既に80年代に着手され、工事とサービスの契約を締結できるようにするための文書が採択されたが、原則が示されただけで、体系的ではなくまた契約の構造も定義されていなかった。
- 5) イギリス政府は、民間資金調達のためのイニシアティブを通じて積極的な政策を展開しており、標準的な民間資金調達契約構造を定義し、また、補助金という手段を含めたインセンティブによってその使用を促進しようとしている。

(Best Value for Money追求の歴史)

- 1) 民間セクターとの契約締結に必要な条件の一つは、費用と質の面での利益である。Best Value for Moneyの追求は、民間部門間での入札でも行なわれるが、特に民間部門と公共部門との間の入札において行なわれる。

2) Best Value for Money 追求のメカニズムの流れは、まず、ライリー・ルール、続いて1980年と1988年の二つの法に見出される。また、こうしたイニシアティブと並行して、公共活動の委託を利用しやすくするために部門ごとの法が採択された。これによって、病院、高速道路および橋、さらに刑務所の建設と管理運営の委託ができるようになった。

1. ライリー・ルール (Ryrie Rules)

1) 80年代、公共活動の契約による委託は、1981年に表明されたライリー・ルールに則る必要があった。

2) ライリー・ルールは、行政機関の行う契約の締結に次の二つの条件をつけた。

行政機関は、契約相手に対して民間の購入者がするよりも多くの商業上の安全を保証してはならない。換言すれば、行政機関は、契約相手の資金リスクについて通常の商慣習で期待されている以上の補助も保証もしてはならない。

契約は、効果と効率の点で、利益をもたらさなければならない。つまり、民間の方が行政よりも資金調達コストが高い分は、より良いサービスで埋め合わさなければならない。

3) ライリー・ルールは、当初、契約締結に制約条件をつけることで、契約数を制限することをねらいとしたものであった。しかし、そこには既に、契約締結をするか否かは、行政の裁量的決定に委ねるのではなく、品質の向上によって正当化されなければならないというBest Value の原則が現れている。

2. Compulsory Competitive Tendering (CCT)

1) Local Government Planning and Land Act 1980は、地方公共団体に建物と高速道路、上水道などの建設と維持管理についてその内部サービスを競争にさらすことを義務付けた。

2) Local Government Act 1988は、清掃、食堂、廃棄物処理、車両の維持・修理などの他のサービスにも拡大したCompulsory Competitive Tendering (CCT)(競争義務)の原則を導入した。

3) CCTは以下の義務からなる。

少なくとも一つの地方紙と一つの経済紙に入札を公告する。

少なくとも3社プラス国家内部のサービスと競争させる。

競争を制限したり、歪めたり、阻止したりする行動をとらない。

4) しかしながら、CCTは、行政機関が契約を内部組織に任せようと考えていた時にのみ適用され、候補者が全て民間セクターの場合には、適用されなかった。

5) CCT尊重義務違反は、司法上の提訴によっては制裁されなかったが、所轄官庁による「後見処置」によって制裁された。1995年には、8つの「後見処置」が宣告された。

6) しかし、1988年の法は、地方公共サービスの民間セクターへの解放に期待されたほどの効果をあげなかった。

(公共活動の委任に関する初期の法律)

以上のイニシアティブと並行して、以下の三つの法律により政府のある種の活動を民間セクターに委託する試みが行われた。ライリー・ルールやCCTとは異なって、これら法律は、特定のセクターの機能全体を委託させようとするものであった。

1. National Health Service and Community Care Act 1990

90年の法は、トラストの設立を認め、また、トラストは、その機能を満たすのに必要なまたは有益と思われる全ての契約を締結できることとした。これにより、病院の設計、建設あるいは修改築、維持管理、管理運営の契約を民間セクターと結ぶことが可能になった。

2. Criminal Justice Act 1991

91年の法により、刑務所の建設と管理運営を民間業者に委託することが可能になった。

3. コンセッションについての法

1) New Roads and Street Works Act 1991

91年の法の主要点は以下のとおり。

「ある人が、道路の設計、建設、維持管理、運営あるいは改善の対価として、その利用料金を徴収する権利を授けられる時にはコンセッション合意がある」とコンセッション合意の制度を定義する。

料金設定の自由は、インフラ施設が水流を跨ぐ時と近くに代替の道路がない時にだけ、制限される。

受託者は、規則の設定についての権限は全くなく、インフラ施設の管理運営の権限のみを有する。行政機関が交通安全についての権限を持ち、受託者の費用とリスクによりあらゆる信号標識の設置を課すことができる。

契約満了時には、インフラ施設は、無償で委託者に戻す。

2) Severn Bridges Act 1992

92年法で、交通大臣は、橋の建設の対価として第三者に料金を徴収する権利を与えることが許可された。

(これらの病院、刑務所、高速道路、橋の建設運営の委託に関する法律は、橋の建設運営の委託のケースを除いて、いかなる契約のメカニズムも規定していない。)

(P F I)

1 . P F I の特質

- 1) PFIは、契約の法律に何ら新たな法制のカテゴリーを導入するものではない。先行する近代化と支出削減の政策と比較した場合のPFIの特徴は、公共活動を必ず契約による委託で行なうということだ。
- 2) 公共活動の委託は、もはや公共活動の他の運営方法と同じではなく、政府によって優先的に適用されるべき手法である。また、その目標は単に契約を結ぶことではなく、節約を実現するのに必要かつ十分な条件で結ぶことである。その条件は以下のとおり。
PFI契約の前に、行政機関はサービスの需要を正確に定義しなければならない。
行政機関は、提供されたサービスに応じて契約相手に支払いを行う。
支払いは、インフラ施設が完成し、公共主体がサービス提供開始を了承するまでは、行われぬ。
基本的には、行政機関がサービスを購入するが、支払いの中には投資の回収とサービス料金が区別されずに含まれる。

2 . Value for Moneyと Best Value

1) Value for Money

Value for Moneyは、PFIの契約を使うかどうかの条件ではなく、PFIに本来的に付随する特性と考えられている。1995年の財務省のガイドPrivate Opportunity, Public Benefitは、「PFI手法は、伝統的調達手法よりも一般的に優れている、つまり、PFIプロジェクトに本来付随している良好なマネージメントはより良い質と価格との関係をもたらすであろうという推定を出発点としている。」と述べている。

Best Value の目的は、公共の運営と民間の運営を後者に有利なように比較することである。

2) Best Value for Money

Best Value for Moneyは、いったん契約をするという決定がなされた後、できる限り最善の契約を追求することであり、契約書の交渉の時に到達すべき目標である。最善の契約の追及は、リスクの最適な付与による。

3) リスクの移転

最適なリスク移転は、Best Value for Moneyを保証するものでなければならない。それぞれのタイプのリスクはそれを負担するのに最も適した当事者に移転されるべきであり、最適なリスクの移転は質と価格の最高の関係を生み出す。このリスクの最適な移転という考えは、自動的に全てのPFIを正当化する。これにより、PFI促進政策は、難攻不落の公理を獲得したのである。

- 4) 95年の財務省のガイドは、伝統的な方法でプロジェクトをファイナンスするのに必要な資金がないときには、省庁はPSCを作る必要はないとしている。

3 . 補助金による奨励

1) P F I への補助金

地方自治体が行なうPFIプロジェクトは、96年10月以来、プロジェクト審査委員会 (Project Review Group: PRG) の審査を経て、国の財政的支援を得られるようになった。プロジェクト審査委員会は、後述する「地方自治体の投資に関する政令」16条及び40条さらには大蔵省及び所轄省庁の定める基準をもとに、PFI契約に対して資本支出部分をカバーする補助金交付の可否を決定する。

2) 「民間資金調達取引」

イギリスは、財政支出についての地方自治体の自由度が非常に高いことで知られている。しかし、一定の活動目的のための資金調達以外に関しては、地方自治体が行なうことは制限されており、また、借入を行なうことは中央政府によって厳しく管理されている。

このため、地方自治体は補助金の交付を受けることに強い関心を持つ。

地方自治体は補助金を受けるためには、PFI契約が、「民間資金調達取引」と認定されなければならない。このためには、「地方自治体の投資についての政令」の第16条の定義に適合し、かつ、第40条が課す契約の構造テストを満たす必要がある。

A . 「地方自治体の投資についての政令」第16条の定義

行政機関が、資産の建設とそれに関連するサービスの提供を受けるための契約であること

契約相手は、行政機関が定期的に支払う料金を報酬とすること

支払料金は、サービスの質またはインフラ施設の使用率にしたがって変動すること

当局が資産の使用を開始した後に料金の支払が始まること

B . 契約の構造テスト

民間契約当事者が質の指標とインフラ施設の使用率に関し必要な基準を満たしていない場合には、行政機関は支払額を最大限80%に削減できるような構造に契約が構成されている必要がある。これにより、支払いが、提供サービスの質やインフラ施設の使用可能度によって条件付けられることが保証される。

2000年の初め以来、この構造テストは、もはや補助金給付の条件にならなくなった。しかし、補助金を受けるには、このテストを満たすことが推奨されている。

4 . Best Valueによる制約

1) Local Government Act 1999は、CCT代えてBest Valueを採用した。

2) 法3条は、他の機関と並んで地方自治体を、「経済性、効率性および有効性の観点から自らの機能の行使の仕方が継続的に向上することを確保する措置を講じる義務」を有するbest value authorityとして位置づけた。

3) 法6条は、best value authorityに、自らの機能に関連する目標とその実現度合についての評価等からなるBest Value Performance Planを毎年作成することを義務づけている。

Best Value Performance Planは、auditorによる監査の対象になり、監査報告書はAudit commissionと省庁に送られる。また、Audit Commissionは、自らの係員による査察を命じることができる。省庁は、地方公共団体に必要な対応をとることを指示したり、地方自治体の代わりに活動を行なう権限を持っている。このように、この法律は、地方自治体のサービスの管理運営を政府が監督するシステムを規定している。

5. 法的障害の除去

1) いくつかの憲法上の障害が、PFIの発展を阻害したかもしれなかった。しかし、三つの法が制定された結果、派生立法権や裁判などのレガリアン機能を除く全ての公共活動の委託が可能になり、また、裁判によるPFI契約の無効宣告から投資家を守り彼等を安心させることとなった。

2) 国王（英国女王によって具体的に人格化されている）以外の全ての機関は、議会から授けられた権力しか行使できないという原則があるため、公共機能を委託するためには、議会の許可が必要となる。「英国行政法の基本原則の一つは、権力が法律によって授けられた実体以外の実体に機能を委託することを禁止するというルールである。」（Paul Craig）

3) PFI契約は、政府や地方自治体が議会から授けられた公共機能を委託する契約であり、この委託を許容するために作られたのが、1994年の法律である。90年と91年に作られた三つの法律も委託の許容が主目的であった。

6. 公共機能の委託

1) 1994年、イギリス議会は、Regulation and Contracting out Act 1994を採択した。この法律は、公共機能の委託を許可する基本法である。これにより、公共機能の委託を行う上でのほとんどの障害が除去された。

2) この法律は、公共機能の委託を直接に許可するものではないが、大臣が委託を許可する規則文書（order）を作る権限を許可した。

3) しかしながら、以下の公共機能は、委託化の対象から除外されている。

裁判機能

その行使・不行使が個人の自由に必然的に介入あるいは抵触する機能

所有地に立ち入ったり、捜索したり、あるいは差押さえや没収をする権限や義務

派生的立法権（subordinate legislation）を行使する権限や義務

4) 94年の法で定められた委託許可期間の限度は10年であるが、この限度は、大臣のorderの対象となる契約にのみ関係する。しかしながら、orderの発令は義務ではなく、レガリアンなサービスが合法的に委託されたと保証する目的にしか使われない。ほとんどのケースでは、中央政府機関は、prerogative powersにもとづいて契約を結ぶ。

5) 大臣のorderの対象となる活動の正確な限界を明確にする判例はまだ出ていないが、確かなことは、フランスで民間委託の対象となりうる活動ならばましてやイギリスでは委託できるということである。例えば、フランスの刑務公共サービスに関する1978年6月22日付87 - 432号法は、刑務所の設計・建設の契約を締結すること可能とし、また、刑務所の食堂や建物の機能を民間セクターに任せることを許可しているが、イギリスでは、Criminal Justice Act 1991によって、刑務所の看守を資金調達、設計、建設さらには施設の管理運営とともに民間委託が可能となっている。

7. 地方自治体の契約

- 1) 貴族院の三つの判決が、地方自治体の契約の自由の限界を明らかにした。
- 2) 貴族院の判決は、「創造的会計」(政府が課した支出の制限を迂回するため、多くの地方自治体が行なってきた不法ではないが疑わしいやり方)の実践を阻止する効果はもったが、他面、地方自治体が契約締結能力を持たないことを認知する結果であったため、公共機関は、金融界における地方自治体のイメージが損なわれることを懸念した。
- 3) 金融界を安心させるため、Local Government(Contracts) Act 1997とその施行令が制定された。

法は、地方自治体に対して、全ての管轄任務遂行のための契約を締結する一般的権限を与えた。法はまた、地方公共団体が資産やサービスの供給のために締結した契約の相手方に金融機関が融資を行なう権限を与えた。

法は、「地方自治体が契約を締結する時、この契約は、もしその締結から6週間以内に認証されたならば、その自治体の権限の枠内で常に有効であるとみなされる。」と規定し、地方自治体は、認証によって契約を結ぶ権限があることを証明できるとした。

認証は、

- a. 契約実地時期の詳細
- b. 契約の目的
- c. 地方自治体が契約する権限を授与する根拠法規(法又は規則)

を含むものであり、認証書の謄本は、自治体の監査オフィサーと監査人に送られなければならない。このメカニズムはPFIの一種の事前監督手続きを創設したことに等しく、補助金を供与の選考を行なう委員会が行なう財務監督とともに監督機能を果たす。

法は、認証された契約については、40年の期間の契約を結ぶことを許容している。

4) National Health Service(Private Finance) Act1997

貴族院の判決は、地方自治体の契約相手のみを憂慮させただけでなく、投資家の警戒は、立法府の許可がないと公共機能を行使・委託できない全国保健サービストラストについても広がった。

この状況は、投資家を安心させるために作られた法であるNational Health Service(Private Finance) Act1997の備考によく要約されている。「PFI契約を結ぶ権限は

HNSトラストを設立した法律には明記されていない。それが資金拠出者の心配の種だった。1994年の規制緩和と委任についての一般的な設置法に従い規則文書を作るという可能性が探られた。しかし、銀行およびその他の融資機関は、法だけが彼らの心配を解消すると明確に知らしめた。」

．契約手法としてのPFI

- 1) 英国の法制度は、PFIの導入に当って、判例の急激な転換を防止することといくつかの予算措置以外には、何ら修正を必要としなかった。これは、PFI契約がcommon Lawの契約だからである。common Lawでは、契約は不可侵の聖地のようなものであり、公法がどのように展開しようとも、たとえPFIであろうとも、特別扱いは絶対にできないのである。
- 2) PFI契約は大半がDBFOであるが、RFOの場合もある。PFI契約は機能的な契約であり、決まった類型に属することはない。PFI契約に適用される規則は一般法の規則である。PFI契約を描写することは、基本的条項を定めた財務省のガイドの助けを借りて、既に署名された契約を描写することに他ならない。

1 . PFI契約、common lawの契約

- 1) common lawにおいて、公共契約と民間契約の間に区別は存在しない。
- 2) 英国における行政契約の一般制度は、契約の自由および契約の不可侵性という二つの原則に立脚した普通法の制度である。
- 3) 行政の持つ特別な性格は、上述の法の制定前には、法律の許可がなければ公共機能の委託ができないという点で契約の自由に影響を与えていた。しかし、今や、上述の立法の結果、厳密にレガリアンな分野を除いては、契約の自由が支配している。
- 4) 契約の不可侵性は、行政機関の契約においても絶対的な原則である。不可侵性ゆえに、契約の実行の条件を変更し得るいかなる条件も予見されていなければならない。フランスであれば行政契約について行政裁判官によって適用されるメカニズムが、英国においては、契約において予期されていなければならない。その理由の一つは、イギリスが、フランスで作られる不完全な契約と対照的に完璧な契約の慣行を持つcommon lawに基礎を置いていることである。
- 5) 他方、フランスでは、1902年のヴィルレスルーアン瓦斯と1910年のコンパニー・ジェネラル・フランセ・ズ・デ・トラムウェイの二つの判決で、フランス国務院が、「行政機関は、公共の利益のために、契約を一方的に修正する権限を持つ。しかし、修正に伴って生じる損失と逸失利益をコンセッション受託者に賠償しなければならない」という行政契約の可変性の理論を構築した。
- 6) common lawにおいては、契約は不可侵であるため、英国には可変性の原則は存在し

ない。契約実施条件の修正は、両当事者間の定期協議の時に交渉できる。しかし、そこで行政機関の新しい必要が満足されるという保証は何もない。技術の発展の予測やサービスの必要性は、契約の中に盛り込まれていなければならない。例えば、ロンドンのブレトン地区の公共照明の契約には必要に応じた仕様の適用を許す修正条項が入っていた。仕様の変更は単価に反映された。同じような条件がエイジクロフトの刑務所のDCMF契約に規定された。これらの場合には、可変性が契約化されている。

- 7) 可変性の理論の例で、イギリスの行政契約とフランスの行政契約の相違を全て論じ尽くしたわけではない。この相違は、一言で言えば、契約の経済的な均衡と公益上の制約が全て契約に盛り込まれている必要があるかどうかということに帰着する。
- 8) 不可侵性原則の効力がどうであれ、行政機関は他とは違う契約者であって、イギリスでも、「行政契約という独特の契約形式がない」にもかかわらず、公共サービスの管理運営では必然的にフランスと同じ現実的な問題に直面する。
- 9) PFI契約を細かく分析してみると、実は多くの条項が公共に関する法の不備を補うためのものであることが明らかになる。とくに法規上のリスクの保障の条項はプリンスの事情 [訳注 官の一方的都合] 理論と明らかに似ている。つまり事業に特に関係する法規が制定されたり修正されたりしたことで生じる金銭的な結果は行政機関が負担する。反対に広く一般的に影響力のある法規制定や修正から生じた金銭的結果は管理運営者の負担となる。
- 10) フランス国務院は契約の経済的均衡を公共サービスの継続性義務から生じる制約の対価と見てると同時にこの継続性そのものを成立させる条件として見ている。イギリスでもPFIにおいて、リスクの適切な配分を保証し、契約相手への補償（多くの場合料金値上げ）をするならば行政機関が契約の実施条件の修正を課することができる特別条項を整備する傾向にある。
- 11) 公共サービスの継続性を心配することと経済効率性を配慮することは一体である。最終目的はいつも同じで、民間パートナーのやる気を失わせないということである。
- 12) しかし、比較を突きつめるとフランスの行政契約の法制度とPFIの契約の法制度には根本的な区別がある。それは、フランスの契約は既存の法制の枠内で作られなければならないが、PFI契約はそれぞれの契約が必要とするところを正確に反映するように作られるということである。それゆえ、PFI契約はPFIの当事者からPFIと呼ばれることはないのである。

2. PFI契約のフランス法上での位置付け

- 1) PFI契約はしばしばMETPのイギリス版として分析される。血縁関係は明らかである。マーガレット・サッチャーは公共サービス管理運営のフランスの専門家のアドバイスにもとづいてPFI政策の発表を決めたとさえいわれている。
- 2) このエピソードの他にも対照的な点は多数ある。特に、以下の点である。

PFIとMETPは公共が支払う長期契約である。

民間パートナーにインフラ施設の建設や改修とそれを使ったサービスの管理運営（フランスでは公共サービス）を委託する。

しかし、PFI契約はイギリス法で許される法的および資金調達の前組立ての数だけある。

3) PFIはセヴァーンの有料橋やエリザベス二世橋のようにfinancially freestandingでありうる。フランス法でいうコンセッションがこれにあたることは明白であり、それについては改めて述べる。

4) 公共が料金を支払う契約に関しては問題はより微妙である。料金の支払いの観点からPFI契約は二つの類型に分けられる。

支払いがインフラ施設の頻度（別の分析をするとサービスの利用度）に直接関係した契約。架空（shadow toll）の有料高速道路がこれに入る。

提供されたサービスの質によって成果が条件付けられる契約。刑務所のDCMFや学校、病院、公共照明のDBFOやRFOがこれに入る。

フランスでは、これらの二つの型の契約は、公共サービスの委託契約とMETPという異なった位置付けがされる。

3. PFIと公共サービスの委託契約

1) 頻度リスクのあるPFI

契約は、フランス法では、公共サービスの委託契約と位置づけられるだろう。

Shadow Toll契約は、行政機関が契約相手にインフラ施設（橋や高速道路）の施工や建設、あるいは改修、そして管理運営を委託するもので、その報酬は施設の実際の使用にしがって行政機関から直接支払われる。PFI政策の枠組みのなかでつくられた高速道路および高速道路の区間はすべて（現在少なくとも8つ）Shadow Toll支払いのDBFOである。

国務院がギレラングランジュとSMITOMの判決で与えた公共サービスの委託契約の概念の定義は、契約の目的が公共サービスの管理運営の場合（高速道路の場合がそれである）報酬が運営成績に実質的に関連することをもちて公共サービスの委託契約の基本的基準としている。

「運営成績」の正確な意味について曖昧さが残っている。狭い意味で取れば、成績が利用者から直接徴収した収入に関係するときにしか運営リスクはないという意味になりうる。しかし、Shadow Toll徴収の場合には、インフラ施設上での実際の通行量分だけしか料金を支払わないので行政機関がまさに利用者の役割を演じたのと同じことになる。

行政機関だけによって報酬が支払われることは公共サービスの委託契約とみなされることの障害にはならないようである。ギレラングランジュの判決文でいうように「運送者はその報酬が、直接であれ公共団体を通じてであれ、取扱い旅客数に直接連動している場合にはリスクを負っている」。報酬がインフラ施設の使用頻度に直接関連している以上、行政機関から直接全額が支払われ、利用者の支払料金からは間接的

にでさえも来るものがなくても、管理運営者は真の運営リスクを負っているのである。

2) 質のリスクのあるPFI

もっとずっと多いPFI契約のもうひとつ別のカテゴリーは、契約相手に運営リスクを負わせないものである。その運営成績はインフラ施設の利用頻度やサービスの利用度に関連してはいない。学校や刑務所の利用頻度は、その管理運営者に直接関連するものではなく、行政機関の運営の能力に関連している。このリスクを管理運営者が負っているとみなすことはできない。つまり報酬は実際のサービスの利用度ではなくその潜在的な利用度に連動している。純粋会計上からは、運営者の成績は提供するサービスの質に直接連動する変数に依存していると考えることができる。

この質のリスクの契約は行政機関が課すペナルティの大きさと結びついた非常に重いリスクを管理運営者に課す。インフラ施設やサービスが利用不能な場合には支払いを受けられないという利用不能(unavailability)リスクを管理運営者に負わせる。

これらの2つのルールは極めて厳格に適用される。なぜなら機能単位を表す建物の各エリアごとにunavailabilityが適用されるからである。制裁は、契約で明示された各要素ごとに行なわれる。もし教室や事務所の照明が切れている場合には、その場所は全体の支払いから外される。各電球は決められた時間内に交換されなければならない。その遅れはあらかじめ金額の決められたペナルティの対象になる。このペナルティが蓄積すると報酬額はかなり減少してしまう。

イギリスの地方自治体は、ごく最近まで、契約で支払い金額の最低20%がこのような変動の対象とならなければ補助金システムの対象として選定されなかった。このように運営収支が大きく変わるので契約相手に運営リスクがあると見なすこともできるが、このタイプのリスクは国務院のいわんとする意味での運営成績報酬には結びつかない。ギレラングランジュについての判決文を再び見てみると、運営に関連したリスクの存在の認識 - それよりも良い基準がないので - を許すことによって成績の概念は、機能的概念であるように見える。このアプローチは、単純な頻度リスクや量的リスク(廃棄物処理、上下水道.....)の存在に結び付いている。このほかには報酬が変動する可能性がなかったために、国務院は質のリスクが運営リスクの存在において演じる役割について問題にしなかった。

判例の現状では類推をすることは極めて難しいが、質のリスクは、いまだかつて公共サービスの委託と公共市場調達との区別をする上で考慮されたことはなかったことだけは留意しておこう。おそらく質の指標、それを尊重しないと金銭的制裁の対象となる、の存在は、公共サービスの委託とみなすか公共市場調達とみなすかには関係ないのであろう。他方、契約相手は行政機関からだけ報酬を得るので、質のリスク型のPFIは公共市場調達となることは極めて確かである。

4. PFIとMETP

もし質のリスク型のPFIが公共市場調達とみなされるなら、それは、公共工事企業市場（METP）であるかどうかという疑問が湧く。

1) 公共工事企業市場（METP）の定義

METPは、行政機関からの定期的な料金支払いによって主に報酬が保証される公共工事の施工とその管理運営に関係するサービスの提供を含む契約である。

2) METPの目的

METPと見なされるには、契約は公共工作物の管理運営が当該工作物の建設者と同じ契約相手に任せなければならない。

3) PFIの目的

PFI契約の目的は一般にMETP契約よりも広い。

教育公共サービス用の建物の維持管理は契約相手が教育公共サービスに参加するというのではないのだとしても、食堂から事務に至るあらゆる通常のサービスの管理運営が民間パートナーに任せられるときには問題がおきる。すでに述べたColfox Schoolのケースでは、教育と生徒の教務過程管理だけが契約相手に任せられなかった。イルドフランスの高校の改修のための契約が国務院の財務部門からMETPとして認められなかったのは、建物の維持管理を行うことだけでは、企業が教育公共サービスに参加したことにならないからだ。

ある種の契約は目的そのものからMETPとみなされない。要するに、建物の管理運営は、契約相手を建物にまさに期待されている機能を果たすことに参加させることを要件としている。公共照明ネットワークを維持管理することは管理運営者をネットワークそのものの機能に参加させる。廃棄物処理工場の管理運営はサービスの管理運営と混じりあっているイギリスでは、ほとんど全てのPFI契約は、単に工作物の維持管理だけでなくインフラ施設を利用するサービスの管理運営を含んでいる。これらはフランスではほぼ確実にMETPと見なされる。

4) フランスの各カテゴリーに入りにくいPFI

ほとんどの場合、公共支払い契約は付帯収入と呼ばれる外部報酬の部分を含んでいる。これらの付帯収入の金額はしばしば契約に予定されていて、公共主体が保証する報酬はその分だけ減る。付帯収入が大きくなると公共市場調達とみなされた契約が公共サービスの委託契約のカテゴリーにかわる。しかし変更は契約の途中に行なわれるだけである。なぜなら、契約で課せられるその付帯収入の最低額が次第に増えていくからである。

ほかにも実施途中で性格を変え得る契約がある。それはShadow Tollsのケースで、一般に行政機関の自由裁量による決定でコンセッション（実際に料金を徴収する）に変更できる。

PFI契約は部分的にしかフランスの類型に相当しないといえる。PFIの目的が入院サービスの場合には全部、囚人や生徒の監視・監督の場合には部分的であるが、しばし

ばフランス法での委託から除外される。他方、PFIはフランスの類型よりも広がりが大きき場合もある。工作物の維持管理はサービスの管理運営となる。

PFI契約の一般的スキームは、契約の範囲の限定がないため、多くのフランス法の複雑な契約に問題なく適応する。廃棄物の収集と処理はフランスでは、しばしば不可分管理運営契約付行政租借権で行われている。PFI契約の一般的スキームは、多少修正すれば、同じサービスの管理運営に非常にふさわしいものになる。

結論として、PFIは、その資金調達構造次第で、フランス法のすべてのカテゴリーに対応できるということは明らかであり、実施中に変化さえする。いずれにしろ、PFIをMETPと同一視するのは矮小化である。

・ 結論

- 1) 「行政法の固有性と独立性によって特徴づけられる安定的かつ規則正しい法制の世界として考え出されたため、公共サービスの委託のフランスモデルは、同じような性格を持った法制、つまりラテン法の世界によく適合できる。反対に、この管理運営方法は基本的に異なった法制の世界には適応が難しい。」という意見があるが、これは法の発展の論理を逆に考えている。「大部分のインフラ施設とネットワークの法的手段であるコンセッションに関する係争において、国務院は、公共サービスの原則 - アクセスの平等性、継続性、可変性 - を引き出したのである。」との指摘がされている。コンセッションが今世紀初めに盛んだったからこそ、委託マネージメントが発達したのだ。
- 2) イギリスでは、市町村の社会主義によって、公共サービスの直接管理運営モデルができた。このモデルは、行政契約についての特別な制度の発展を必要とせず、公共調達という単なる公共市場に矮小化されてしまった。イギリスが参加した改宗（社会主義的な直接管理モデルからの脱却）は英国政府の積極的な政策を必要とする。それはPFI政策のあらゆる側面の特徴となっている。サービスの多様性にどのようにして上手く対応して完璧な契約を作るかというテクニクの問題を別にすれば、イギリスの法制環境は委託マネージメントにとって肥沃な土壌である。

第2部 英国の官民パートナーシップについてのフランスのいくつかの観察 (Bertrand du Marasis)

(共通の課題：公共団体が直面する予算制約の移転)

1. ネットワーク型の公共サービスの自由化と公共団体の財政的制約という発展途上国でのパートナーシップの発展を説明する理由は先進国でも同様である。フランスにとっても国、地方を問わず官民パートナーシップの発展は不可避である。

国にとって、官民パートナーシップに訴えることはEMU合流基準を尊重しつつ新しい施設や政策の資金調達をするもっとも容易な方法のように見える。

2. 単純な民営化とは違って、公共サービスの委託においては、公共団体は、民間オペレーターの活動をより詳細に監督し続けることが可能である。ある種のテクノロジーや国防の分野のように従来外部に閉ざされていた戦略的に重要な公共サービスの分野に民間オペレーターが参入するためには、公共団体による監督は不可欠である。官による監督は、英国のPFIの例が示すように、ある種のテクノロジー分野や国防の分野に民間オペレーターが参入する上で極めて重要であった。

3. フランスの地方公共団体についてみると、税負担は鈍化しているようであり、債務状況は比較的満足できる状況にある。しかしながら、地方公共団体が投資に関する選択において自立するためには官民パートナーシップの助けを借りることが結局必要となるであろう。政治的な競争のせいで税負担を増したり借入を起こしたりすることはどうしても制限されてしまう。ユーロの合流基準に合わせるために生じる負担を地方公共団体にも、もっと負担させるべきだという考えから国は地方税の軽減の補填という名目で地方公共団体への移転を増やしている。このような状況下において、管理・運営委託は地方公共団体にある程度の自由を再び与える手段となり得るようである。

(P F I の成功から引き出されるいくつかの観察)

1. P F I は堅固に地歩を固めたようだ

1) 公共政策を評価しその成功の基準を定義するのは常に難しいが、PFIはイギリスに堅固に根付き実施されているようだ。これは既に成功の証しである。いくつかの指標がそれを示している。1999年末に実施されたプロジェクトの金額は230億ユーロにのぼる。事業は急増している。1992年から1998年末までの6年間で110億ポンドだったのに対して1997年5月(ブレア政権の発足)から1999年の初めまでのたった18ヶ月間に40億ポンドの契約が締結された。

2) 実施された事業も国のための有料道路と刑務所の建設から、戦闘ヘリコプター操縦士訓練センター、そして地方公共団体のための病院と学校へと広がった。

3) 1996年4月のPublic Private Partnerships Programme の創設以来、地方自治体もまた

PFIに関心を持ち、自由にPFIで契約を結べる。PFIは今や全てのセクターとすべてのレベルの行政機関に関係している。

- 4) 予算の節約効果は大きい。National Audit Office (NAO) はPFIによって資金調達された刑務所の費用は平均10%節約されたと明らかにした。29のプロジェクトについての独立した評価は平均17%の節約があったと算定している。

2. 比較的中央集権化された二分化した手法

- 1) フランスの観察者にとって次の2点がPFI推進政策の特徴として注目される。

その政治上の中立性である。PFIは、1992年サッチャー夫人の始めた公共サービスの自由化と民営化の波がもっとも高かったときに保守党の財務大臣によって開始されたが、労働党新政府は、政権について間もない1997年11月から、PFIを単に継続したり裏書きしたりする以上のことをした。それを再発明し発展させたのである。

中央集権的かつ先験的な点である。これは、イギリスの「プラグマチズム」を感じているフランスの観察者を驚かせた。確かにフランスでは1993年の「サパン法」など官民パートナーシップを推進する枠組みをつくるための概括的な法規がつくられている。しかしながら、原則的に地方での実践、判例、そして景気の関係での財政的要請がこの活動を支配している。主要な概念はしばしば実践の概念化からできたもので、実践に先立って概念が存在していたわけではない。イギリス財務省につくられたタスクフォースの分析及び文書はこのパートナーシップの発展に決定的な影響を与えた。この点について、フランスの観察者はこのアドホックなチームは主に民間セクターの実務家の中から集められたと注釈するかもしれない。いずれにせよ、積極的な、さらにいうなら介入主義的な政策である。

- 2) PFIと委託マネージメントという二つの流れの発祥の地はそれぞれの社会政治学的な分析から中立ではない。英仏海峡の一方の岸では財務省、よって経済的・財務的分析が重視される。反対側では判事と地方議員、よって法制的分析が重視される。

3. 創造されつつある産業：公共プロジェクトのファイナンス

- 1) フランスから見ると、英国では、金融と建設土木業とが混合した新たな産業が出現しているように感じられる。

- 2) イギリスでは、PFIと共に、まずなによりも公共投資の民間資金調達エンジニアリングが発達した。これはおそらく、シティの金融仲介の伝統の結果であろう。公共投資プロジェクトは、民間資金を集める能力という金融のプリズムを通してまず評価された。プロジェクトの「銀行許容性」は、政府のタスクフォースがプロジェクトの認証過程のなかで考慮すべきパラメーターの一つである。このため、英国では、アクチュアリアル計算とライフサイクルというフランスではまだ本格的に考慮されていない概念がPFIにおいて使われている。

英国では、民間資金調達がプロジェクトを判別する。それはかつて計画統括官が定

義したアクチュアリゼーション率を適用する役割を果たす。こうした考え方は、フランスの公共マネジャーには一種革命的に見える。

4．公共団体の投資さらには介入方法の抜本的な見直し

- 1) PFIは公共のマネジメントの近代化と公共サービスの効率の視野において、Value for Money とその派生物であるのPublic Sector Comparatorという興味深い道具を使っている。
- 2) かつては、財政と公共サービスの質を維持を守るために制限的に使われていたValue for Moneyの概念は、今や、公共活動の民営化を支持するイデオロギーを先験的に正当化するために使われている。
- 3) Public Sector Comparator は、以下の可能性を持っている。
 - 公共サービス外部化の決定を透明化すること
 - 公共サービスのオペレーションの財政的、組織的、技術的その他の長所と短所を客観化すること
 - パートナーシップで提供されようと、公共機関自らが提供しようと、公共サービス提供の効率化を奨励すること
- 4) フランスの行政法はある程度までこの比較の概念を知っている。しかしながら、インフラプロジェクトの経済効率、すなわち公的運営と民間運営の財務面での比較、は体系的かつ均質的な方法では行なわれていない。

5．驚き：競争の義務の不在

- 1) PFIの公式な法理は候補者の予備選考のためのオファーの公告を課している。これは、1993年1月29日制定の「サパン」法以来フランスで知られるようになったシステムに非常に近く、候補者の選考は公募入札ではなく交渉によって行われる。
- 2) 若干の疑問がないわけではないが、イギリスの法理は、PFIの手続きによって進められるプロジェクトは工事市場に関するEUの規定から外れると見なしている。この例外は、サービスのオペレーションの資格があること及び指令そのものが規定している制度の例外が許される例外的あるいは試作的な性格をもつことの二つの理由から正当化されている。この理論がとくに最近の委員会の解釈通達が述べるようなEUのアプローチとどう組み合わせられるかが興味深い。

(フランスが学ぶべき教訓)

- 1．事業者の画一化と制度の固有性への配慮をいかに調整するか。
 - 1) PFIとフランスの管理運営委託システム間に相当関係をみつけようとしたり画一化をしようとしたりすることは無駄なことである。それぞれが法制のシステムやその由来する制度的伝統を反映しているのである。しかしながら、法制ルールを近づけるには人工的な努力をしなければならないが、目的や結果はそうではなく、結果として両者

はかなり似てきている。

- 2) 民間事業者自身の画一化の動きは注目に値する。事業者が地理的・分野的に多角化しながら集中化する傾向がある中で、ローカルな制度的・法制的な固有性をどう維持していくかはまさに現在の法律家と実務家の課題である。
- 3) 金融部門が参加していることが、法律と実践の画一化を促進させている。金融部門は、定義からしてグローバル化しており、市場に一定の均質性を求めている。
- 4) ローカルな固有性は、非常に堅い合理性から出ているものとは限らないが、少なくとも、しばしば法律の実効性の条件をなす伝統的、文化的な要素から発生したものである。この点で、公有制度の違い、金融機関と建設会社の役割の違い、選挙で選ばれた権力とその調整機能の概念の違い、等について考えることができる。この質問に答えることは、学者の研究すべき領域であろう。

2. フランスにある法的手段の幅をさらに広げる必要

- 1) PFIと比較することにより、潜在的な発展が予想される官民パートナーシップを実現するためには、使用できる法制的・金融的手段の幅を広げることが必要であることがわかる。
- 2) 何十年も前から、管理運営委託によって、公共サービス提供の官民パートナーシップの伝統があるにもかかわらず、官民パートナーシップに対する法制システム上の障害が存在し続けている。
- 3) 第1の障害は、最近の国務院決定によってMETPを利用することが非常に難しくなったことをあげることができる。
- 4) METPにおいては、公共団体の全般的な財政状況を正しく見せるような「貸借対照表外」の契約の創造、民間の契約相手の選定における透明な手続の迂回など実践面で多くの不都合や不祥事が出現した。しかし、残念ながら、このような不祥事はMETPの専売特許ではない。それは非常に厳しい公共市場法典によって管理されている契約でも発生する。
- 5) 国務院は、公共市場法典を延払いを禁止するものと制限的に解釈することによって、管理運営に多くの長所を持ち、柔軟で多様な金融手段を持つ公共インフラ施設整備の手段を廃止してしまった。この結果、地方公共団体は借入 - 地方公共団体が債券市場を利用することは少ないことを考慮すると主に銀行から - と税金という二つの資金調達手段しか持てないよう制限されてしまった。この動きは、少々時代遅れで、多くの場合、経済効率に反し、ひいては公益に反する。今日また新たに同様の手法をつかうためには、その透明性の条件を定める新しい立法がなされなければならない。
- 6) 公有地の価値付けができるようになるための措置について特別な配慮がされる必要がある。公共インフラ施設の実現に必要な莫大な資本を捻出するための公有地の活用は官民パートナーシップの将来にとって重要な課題である。
- 7) しかしながら、幻想を抱いてはならない。フランスでは、多くの政治的・心理的制約が、

イギリスで発展しているような管理運営委託の発展を妨げている。問題の識別、課題の客観化そして具体的経験の評価などの教育努力が必要である。したがって、官民パートナーシップに有利な環境づくりのためには、情報の収集提供が極めて重要な課題であると同時に効果的な切り札である。

8) 法的手段を増やすということは、すでに存在するものを軽視したり場当たりの解決方法を見つけ出すことを意味するのではない。客観的にみてフランスでは官民パートナーシップにブレーキをかける不祥事のために法的障害が作られることがあまりにも多い。まずこの非難されるべき実態を識別し認識しなければならない。

9) 今後新たな法的手段の導入を検討するに当たっては、以下の二つの原則が尊重されなければならない。さまざまな関係者がこの二つ基礎の上に立って議論をしてこそ現在の規定を改善し利用者と市民を安心させることができる。

取引と交渉の透明性

計画を組成するまでの複雑さと時間を考慮すると、公共団体がオペレーターの選択について一定の評価の幅を持ち続ける必要があるにしても、案件の公告と選択基準の透明性は不可欠である。

競争の尊重

経済的至上命令であり、またEUの義務でもあることから、もはや誰も反対しないであろう。

地域政策調査目録

	号	掲載年月
基礎調査		
地域政策研究のための主要理論（近代経済学の理論を中心として）	Vol. 1	(2001. 3)
環境負荷の少ない大都市圏の都市構造に関する研究動向	Vol. 4	(2002. 4)
英仏における PPP/PFI 動向調査	Vol. 11	(2003. 3)
地域政策		
「地域の自立に向けた政策金融のあり方研究会」報告書	Vol. 2	(2001. 4)
「グローバル化と今後の地域政策のあり方」報告書	Vol. 7	(2002. 5)
「自立型地域創造研究会」報告書骨子	Vol. 8	(2002. 7)
地域経営		
地域マネジメントシステム(RMS)による地域の仕組みづくり への提案	Vol. 3	(2001. 4)
環境を基盤とした地域振興計画のための GIS 活用基礎調査	Vol. 5	(2002. 4)
流域圏を単位とした地域計画手法に関する基礎調査 ～ 国土管理圏域(MR)の設定と地域資源評価～	Vol. 6	(2002. 5)
環境を基盤とした国土管理圏域の設定と地域資源評価 付・地域振興計画のための GIS 活用基礎調査	Vol. 10	(2003. 2)
		(地域政策調査 5号, 6号合併増補改訂版)
地方財政		
高齢化の進展による地方財政における老人福祉費への影響	Vol. 9	(2002. 11)