

英仏におけるPPP / PFI 動向調査 (2003年)

前理事・政策研究大学院大学 教授 金子 孝文

プロジェクトファイナンス部 調査役 岡田 拓也

英仏におけるPPP / PFI 動向調査 (2003年)

<目次>

はじめに	1
第1章 イギリス	2
. PFI / PPP	2
1 . PFI 導入の背景	2
1) インフラの劣悪化	2
2) マーストリヒト条約 (1992年) による経済通貨同盟 (EMU) 加盟の経済 収斂基準の設定とPFI 導入との関係	2
3) 公共事業契約の革新の一環	2
2 . PPP と PFI の関係	4
1) PPP は PFI を包含する概念	4
2) PPP と PFI は別個の概念	4
3) PPP、PFI と民営化	4
3 . PFI は公共資本調達の実施方法の一つ	5
4 . PFI はイギリス国民に受け入れられているか	5
5 . 失敗した PFI	5
6 . VFM	6
1) PSC の使い方と算定の妥当性についての疑問	6
2) 質の重視か価格 (費用) の重視か	8
3) VFM という評価手法の検証	8
7 . PFI プロジェクトに対する財務省のコントロール	10
8 . 金融機関のガバナンス	11
1) 金融機関のガバナンス	11
2) 金融機関の PFI 契約への関わり方	11
9 . 公共部門の事業調達能力	12
1) 公共部門の事業調達能力の現状	12
2) 良いアドバイザーを調達するために必要な地方政府等の能力の向上	13
3) 公的部門アドバイザー認定制度 (ACCREDITATION OF PUBLIC SECTOR ADVISERS)	13
4) イギリスのアドバイザーの現状	14

10 . 小規模 P F I への対応	15
1) 小規模 P F I の問題点	15
2) 小規模プロジェクトを束ねるモデル	16
11 . P F I のリファイナンス	18
12 . 契約の柔軟性	19
. クレジット・ギャランティー・ファイナンス (CGF: Credit Guarantee Finance)	22
1 . C G F の概要	22
1) 仕組み	22
2) 運用	23
3) C G F 適用に当たっての留意点	23
4) パイロットスタディ	23
2 . C G F の評価	24
. フレームワーク・ファンディング (Framework Funding)	25
. W M I (Wider Markets Initiative)	25
1 . W M I の基本的原則	25
2 . W M I のインセンティブ	25
3 . 実施されている W M I	25
4 . W M I の対象となる三分野	26
5 . W M I における P U K の役割	26
. P U K (Partnerships UK)	27
1 . P U K の目的・組織	27
2 . P U K の役割・機能	27
1) P P P の開発・調達・交渉に関して公共部門を支援すること	27
2) P P P 政策の形成と P F I の標準化について政府と協力すること	29
3 . P U K の対象とするプロジェクト	30
4 . P U K のコーポレートガバナンス	30

第2章 フランス

. 公共調達契約 (Marchés publics)	32
. 「公共サービスの民間委託」 (Délégation de service public)	33
1 . フランスにおける公共サービス (service public) の意味	33
1) 憲法上の公共サービス・レガリアンサービス	33
2) 法律上の公共サービス及び地方公共団体が定める公共サービス	34
2 . 「公共サービスの民間委託」の考え方	34
1) 「公共サービスの民間委託」の類型	34

2) 「公共サービスの民間委託」の要件.....	35
3) 「公共サービスの民間委託」における民間事業者が利用者から徴収する料金.....	35
3 . M E T P (Marché d'Entreprise de Travaux Public)	36
1) M E T P の変遷.....	36
2) M E T P の要件.....	36
3) M E T P の禁止.....	36
. P P P (Partenariats Pulics-Privés) の導入.....	39
1 . コンセプションと公共調達の限界.....	39
2 . 公共調達契約の例外措置の導入.....	39
3 . 本格的な P P P の導入.....	41
1) 授權法の制定.....	41
2) ordonnance の決定と公共・民間協働契約.....	42
3) P P P の調達.....	42
4) V F M.....	43
5) P P P の資金調達.....	43
6) 中小企業への委託.....	44
7) 契約の標準化.....	45
8) 紛争処理.....	45
9) P P P の使われ方.....	45
10) P P P と C D C	47
11) P P P の実施事例.....	48
. S E M.....	49
1 . S E M について.....	49
1) S E M の目的と組織.....	49
2) S E M の経緯.....	49
3) S E M の業務.....	50
4) S E M の出資者.....	50
5) S E M の選定.....	50
6) S E M に対する会計監査.....	51
7) S E M の成功に必要なこと.....	51
8) S E M と P P P	52
9) 日本の三セクと S E M との対比.....	52
2 . S E M についての評価.....	53
1) S E M 関係者の S E M についての評価.....	53
2) 第三者の S E M についての評価.....	54
3 . S E M と C D C	54

第3章 まとめと我が国PPP/PFIへのインプリケーション 56

．まとめ.....	56
1．PPP/PFIへのアプローチにおけるイギリスとフランスの相似.....	56
2．PFIに対するガバナンス.....	57
3．VFM.....	57
4．PPPの拡大と深化に向けてのイギリスの積極的努力.....	58
．我が国PPP/PFIへのインプリケーション.....	59
1．PFIに期待されている官民協働の創造性の発揮.....	59
2．PFIに対するガバナンスの強化.....	60
3．PFIのパフォーマンスの評価.....	61
4．PPP/PFI支援体制の強化.....	61
5．サービス供給者としての政府とPPP/PFI.....	61

< 以下の参考資料は割愛 >

【参考資料】 ORDONNANCE n° 2004-559 du 17 juin 2004 (日本語訳)

【参考資料】 国有財産に関する法 L.34-3-1 条の適用に関する「2004.1.6 付第2004-18 勅令」(日本語訳)

【参考資料】 国有財産法 L 34 - 3 - 1 条の適用のために制定された2004年1月6日政令(décret) (日本語訳)

【参考資料】 第8章 保健衛生に関する公共機関にかかる土地及び不動産投資(日本語訳)

【参考資料】 防衛関連必需品への公共調達及び公共調達契約法第4条の適用に関する2004.1.7 付第2004-16 勅令(日本語訳)

【参考資料】 司法の方針および計画に関する法律(2002年9月9日)(日本語訳)

【参考資料】 治安の方針及び計画に関する法律(2002年8月29日)(日本語訳)

はじめに

本調査は、2002年6月に行なった「英仏におけるPPP/PFI調査」¹を補完し、またその後の展開を把握するために、2003年11月に実施したものである。

今回は、我が国の実情に即したPPP/PFIのあり方を考えるための参考とするため、PPP/PFIの発想や発展経過におけるイギリスとフランスの違いに焦点を当てて調査をした。また、PPP/PFIが無駄な公共事業を促進することにならないかについて特に関心をもって調査を行なった。

今回は、イギリスについてはPFIそもそも論の調査は限定的に止め、VFMの評価（質重視か価格重視か）、地方公共団体のPPP/PFI調達能力の向上、小口PFIプロジェクトへの対応策、導入を予定している新たなPPP/PFIスキームの内容、最近その役割を高めてきているPUKの機能等について調査を行なった。

フランスについては、2003年7月、フランスでもついにイギリスの公共サービス購入型PFIに相当する公共・民間協働契約（contrats de partenariats public privé）の枠組みをordonnance（政令）により定める権限を政府に付与する授權法が制定されたので、これに重点をおいて調査を行なった。また、日本の三セクに類似するSEMの実情を把握した。ordonnanceは、政府内での調整に当初予定よりも長時間を要し、2004年6月17日ようやく政府決定がされた。

なお、特に、フランスについては、ordonnanceが決定されて間もないため、実情の把握が不十分・不正確になっているおそれがある。この点をご容赦いただきたい。今後更に調査を充実させていきたいと考えている。

フランスでは、前回調査と同様、通訳兼アドバイザーを務めていただいたPSK総合研究の広岡裕児氏から多大な協力を頂いた。イギリスでは、ロンドン事務所の矢端謙介氏の支援を得て調査を円滑に行なうことができた。更に、フランスの法令の翻訳に本行地域企画部調査役の大西達也氏の協力を得たことも本調査をより充実したものにすることに貢献した。改めて感謝の意を表したい。

¹ 「英仏におけるPPP/PFI動向調査」地域政策調査 Vol.11 2003年3月 日本政策投資銀行 地域政策研究センター

第1章 イギリス

． P F I / P P P

1． P F I 導入の背景

1) インフラの劣悪化

第二次大戦後、イギリスはインフラ修復のために巨額の支出を行なったが、70年代に入ると歳出の重点が投資から母子家庭給付や中所得者福祉などの移転支出へと大きく移行した。この結果、維持と補修のための投資が大幅に不足し、インフラが著しく劣化した。²「現在イギリスが直面している鉄道システム問題は、民営化が上手く行かなかったからではなく、鉄道の維持と改修のための投資が大幅に不足したことによる。」(PFI事業者)との見方もある。このため、歳出増を招くことなくまた民間の規律を利用しつつインフラの改築・改修を行なう手法として1992年にPFIが導入された。

2) マーストリヒト条約(1992年)による経済通貨同盟(EMU)加盟の経済収斂基準の設定とPFI導入との関係

マーストリヒト条約の経済収斂基準を満たすために、オフバランス計上になるPFIが採用されたのではないかという議論については、会計検査院の担当者は、次のように述べた。「政府全体の財政状況と各省庁の財政状況を区別して考える必要がある。PFIが導入された1992年当時の財政状況は収斂基準に照らした場合、大変満足できるものだった。しかし、個別の省、特に予算の十分な配分を受けない交通省は、今年度道路を作り、支払は次年度以降にするため手段としてPFIを使おうとした。」

3) 公共事業契約の革新の一環

会計検査院の担当者が、「伝統的な公共事業では、公共部門は一日に10回も注文変更をするほどにひどかった。変更する毎に費用と時間が嵩んだ。」と述べるように、契約の変更が、最終工事費の顕著な増加と工期の遅延をもたらした(図表1-1)。この背景には、「ロンドン地下鉄のジュビリー線延伸事業を担当していた部下がいるが、その当時3年間の彼の仕事は、建設業者、技術者、建築家などの間の無数の訴訟を処理することだった。」(イギリスの会計検査院の担当者)のコメントから伺えるように、建設会社、コンサルタント及び政府機関との間並びに契約受注者、下請業者及び資材販売会社との間に存在する敵対的關係があった。このような敵対的關係は、業者が、あまりにも低い価格

² 公共事業では、建設費の予算と建物の維持・補修の予算が全く別になっている。建設費は一回限り支出だが、建物の維持・補修はその後長期間続き、しかもその予算は毎年新たに決められる。全体の予算が厳しくなると維持・補修費は真っ先に削減対象になるため、適切な維持・補修が行なわれなくなってしまう。例えばグラスゴウの学校の場合には、29の学校の維持・補修のために年間3千万ポンドが割り当てられているが、維持・補修が行なわれていない分が1億ポンドも残されているため、その残高は増大し続けている。(IFSL)

で建設工事を受注し、その後、紛争と訴訟につながる設計の変更を行なうことによって契約価格を変更し、利鞘を取ろうとしたことの結果だった。しかも、従来公共事業に一般的に用いられてきた契約方法がこのような頻繁な契約変更の背景にある。³

図表 1-1 完工遅延と予算超過

	過去の経験 (1998年政府調査)	PFIの経験 (2002年NAO調査)
契約時に合意した価格を上回った建設プロジェクト	73%	22%
予定期日に遅れて完工した建設プロジェクト	70%	24%

PFI : Construction Performance, NAO

このため、

リスクを最善に管理できる者に当該リスクを移転すること

建設に関わる全ての者の統合と管理を促し、費用削減と時間内完工に努力するよう仕向けること

政府機関が設計の変更を最小限に抑えると共に利用者の要求により合致する建設という意味で契約から得られる成果により一層努力を集中させること

を可能にする契約が必要とされた。

PFIは、この必要に応えるため、Design and Build（設計施工）⁴及びPrime Contracting⁵と並んで、導入された新たな公共事業契約モデルである。したがって、PFIは、イギリスの深刻な完工遅延と費用超過の対応策という意味が非常に強い。この点、日本とは背景を異にしていることに留意する必要がある。

³ 従来イギリスの公共工事に一般的に使われてきた建設と設計を別発注とする建設単独契約では、ICE（英国土木学会）標準契約約款が広く用いられてきた。この契約方法では、単価が契約対象であり、工事数量は概算であるため、入札時の総額も概算となり、実際の工事量に応じて総額の見直しを行なう。このため、日本では契約変更となる設計変更であっても、イギリスでは必ずしも契約変更にはならない。ちなみに、日本の公共工事では、請負総額が契約対象となる総価契約が一般的に用いられており、総額が変わる場合には数量増減の大小を問わず契約変更が必要になる。（国土交通省 国土技術政策総合研究所「欧州（ドイツ・オランダ・イギリス）における公共工事代金の支払方法等に関する調査 調査報告書（概要版）」（平成14年6月））

⁴ Design and Build とは、一事業者が、設計と建設の両方に責任を持つ建設契約。

⁵ Prime Contracting とは、主契約者（prime contractor）が、設計と建設の両方に責任をもつことに加え、設計から建設までの全期間における全ての活動の調整と管理を行なう契約。

2. PPPとPFIの関係

1) PPPはPFIを包含する概念

PPPはPFIを包含する概念であるとするもので、これは以下の金融コンサルタントのコメントに表れている。「保守党政権は、PFIという用語を使ったが、現在ではPPPという用語が使われている。労働党は、保守党政権が持ち込んだ用語を使いたくないからだ。また、労働党政権は、政治的に受け入れられないとの理由から航空管制のように彼らが進めつつあった限定的な民営化を民営化と呼ばれないようにしたかったため、

全てのPFI、彼らがそれまでに行なった民営化の幾つかのもの、彼らが行ないたいもの、を包含する名称としてPPPという用語を考え出した。」

更に、2003年10月にHOUSE OF COMMONS LIBRARYが公表した「The Private Finance Initiative」は、「PFIは、PPPの一形態で、公共部門が民間部門から資本項目を購入する公共調達プログラムと公共サービスを民間部門から購入する契約である外部委託の拡張を結合させたものだ。」「PFIは民間部門の契約者がプロジェクトの資金調達をも手配するという点で他のPPPと異なる。」と述べている。⁶

2) PPPとPFIは別個の概念

筆者は、PPPはPFIを包含する概念であると理解してきたが、財務省は、以下に述べるよう別個の概念だとしている。「PPPとPFIは、しばしばどちらを使ってもよいような使われ方をしてきたが、二つの用語があるのは、二つの異なった種類の取引、具体的に言えば、調達的手段としてのPFIと所有権構造としてのPPPを区別するという重要な目的のためだ。この区別は、財務報告においてとりわけ重要だ。PFI契約の大部分は、長期にわたる継続的な支払という意味での負債に当るため、政府は、各年の歳入からその負債に対応する必要がある。これに対して、PPP契約では、政府は、会社あるいは資産への出資者の立場にあり、PFI取引とは異なっている。」⁷

3) PPP、PFIと民営化

PPPあるいはPFIは、民間部門がリスクの主要部分を引き受けるという基本的原則から出発している。もし、民間部門がリスクを引き受けなければ、それはPPPでもPFIでもない。ただし、PPPは、既存の政府企業を民間部門に帰属させることを意味する民営化とは異なる概念だ。民営化とは、政府の手を完全に離れることである。PPPは、公共部門が契約を通じて民間部門の活動を十分コントロールできるように構成された新たな事業主体を使ってサービスを提供するスキームである。

⁶ HOUSE OF COMMONS LIBRARY, The Private Finance Initiative P9 RESEARCH PAPER 03/79 21 OCTOBER 2003

⁷ HM TREASURY, PFI: meeting the investment challenge P118, July 2003

3. PFIは公共資本調達の実施方法の一つ

PFIは、資金コストが他の方法に比べ高いことや調達により多くの費用・時間を要するため、PFIだけを特別視するのではなく、資本調達手段の多様な実施方法の一つとして位置付ける必要がある。シンクタンクのPFI研究者は、以下のようにこの点を強調している。

「PFIを資本調達の唯一の手段として位置付けることについては批判的だ。68の新病院建設事業のうち64がPFIで実施されたが、PFIがNHSでどのような成果を上げたのかについての評価がなされていない。」

「従来の公共事業には完工遅延と費用超過という問題があり、PFIがそれを解決したように見える。しかしながら、建築物の質、サービスや施設の管理の水準を改善させたというしっかりした証拠はまだない。」

「政府がPFI以外の資本調達手段を限定しようとしているので、事業者は、プロジェクトを手に入れるため、PFIは他の調達方法よりも高いVFMを生むように計算しようとするインセンティブが働く。このため、PFIを使うべきでないプロジェクトにPFIを使うことがあったのではないかと思う。」

4. PFIはイギリス国民に受け入れられているか

イギリスでPFIが1997年に導入されてから7年になるが、依然PFIに対する懐疑心が国民の間にみられるようである。会計検査院の担当者は次のように述べている。

「先週NAOの院長が議員の集会で主にPFIについてスピーチをしたが、ほとんどの質問はPFIに対する敵対的内容のものだった。労働党のみならず保守党の議員の間にもPFIに対する強い懐疑心が見られた。この懐疑心はやむを得ない面があると思う。何故ならば、初期のPFIにはひどい案件があったからだ。例えば、交通省は、オフバランス化するために、道路PFIのリスク配分について次のような操作を行った。

道路のPFIは、シャドー・トールによって事業者へのサービス対価が支払われる仕組みであったが、VFMを減少させることになるにもかかわらずユーザッジリスクを政府から事業者に移転することにした。民間部門に多くのリスクを負担させれば、道路をオフバランス計上できるからだった。しかし、結果は、公的部門の道路費用を増加させたのみならず、会計のルールが非常に厳しくなったためにオンバランスに計上されて、会計上の目的の達成もできなかった。」

5. 失敗したPFI

会計検査院の担当者は、PFIの事例として軍事博物館(Museum of Armor)を挙げ、次のように述べた。「軍事博物館は、失敗に報酬を与えたという意味で失敗よりも更に悪いPFIの事例だ。この案件においては、民間部門は自分が何をやっているかを承知の上でリスクをとり、事業は下振れし、彼らは損をした。契約を締結して事業を実施したわ

けだから損をしても仕方がない。しかしながら、政府は軍事博物館を閉館させないために1千万ポンドを支出した。これは、何かあれば政府は救済のために介入してくれるものだとして民間部門に思わせるという非常に悪い効果を広く生み出してしまった。もともと、政府はプロジェクトの救済はしないと明言をしていた。したがって、政府保証がないために、金利は高くなったにもかかわらず、プロジェクトの破綻に対して救済をした。したがって、政府は2回も余計な支払をしたことになる。このようなことが起きないようにするためには、民間部門が本当に損失を被る事例が幾つか必要だと考えている。」

6. VFM

1980年代に導入され、その目的である Best Value for Money 追求の考え方が PFI に継承されている強制競争入札制度 (CCT: Compulsory Competitive Tendering) は、「質を犠牲にしてまで価格を重視した」(シンクタンクの PFI 研究者) ものであった。このため、PFI の Best Value for Money も価格が基準となった。

また、この研究者が、「財務省は否定するが、イギリスにおける PFI 導入の当初の理由は、政府がオフバランスで借金をできるようにすることだった。」と述べるように、PFI 導入の狙いが財政制約の回避であったことも、少なくとも導入当初においては、質よりも価格を重視する要因として働いた。

しかし、PFI の定着につれて、設計・建設・金融・管理に係る費用だけでなく、公共・民間を合わせた入札準備費用や調達時間の長さといった、より広範な要素が PFI の費用として認識されるようになっていくと共に、PFI の質をより重視する方向に進みつつある。

1) PSC の使い方と算定の妥当性についての疑問

VFM を価格 (費用) の指標である PSC との対比のみで計測するという方法に対する疑問が表明されている。

「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。」との考えを 2002 年 6 月 5 日の Financial Times で取り上げられた会計検査院の担当者は、次の二つの事例を挙げて、PSC の使い方と算定の妥当性についての疑問を投げかけている。

防衛省の本部庁舎

「このプロジェクトでは、7億5320万ポンドの PSC に対して PFI のコストは 7億5310万ポンドとその差は僅か 10万ポンドであった。今後 30 年間の合計でこのような僅少の差を問題にするのは馬鹿げている。」

ロンドン地下鉄

「今後 30 年間のプロジェクトのコストと PSC の予測のために非常に精密な計算を

行なった。こうした計算はほとんどの場合、時間とカネの無駄だ。やらない方がまだ。何故ならば、プロジェクトの将来のコスト見積もりは非常に大きな不確実性があるため正確な予測を期待することはできないからだ。」

また、財務省も次のような見解を表明し、上述のイギリスの会計検査院の担当者の考えを支持している。「最近のNAOの報告書は、効果的な評価手法としてPSCを用いることに関して議論をし、幾つかの事例においては、調達当局がPFIを選択するための唯一の合否テストとしてPSCを扱っているために、PSCのうわべだけの正確性を追求する可能性がある」と指摘している。NAOは、金銭的な評価は、プロジェクトの価値の全体評価の一部にすぎないという事実を重視し、今後、公共部門の管理者は、VFMの決定がPSCという指標を使った次元比較に基づいて行なわれないうようにすべきだと指摘している。政府は、VFMに基づいて正しい調達のオプションを選択するためには、厳密な経済的評価が重要であると信じている。しかしながら、政府は、種類の指標の比較を不相応に重視することの危険性に関してNAOの見解に同意する。」⁸

更に、会計検査院の担当者は、「PFIは僅かなカネを節約するためのものではない。防衛省がPFIという手法を採用したのは、10万ポンドを節約したかったからではなく、望む時に望む建物を予想する価格で入手するためだった。」また「Financial Timesで引用された発言は、関係各省にPFI採用の理由をもっと正直に表明させようと思ったからだ。PFI採用の理由が時間通り、予算通りの事業の実施ということであるならば、それは非常に良い理由だ。他の方法との経費の比較を行なうことは誰でもやってみるだろうが、費用計算が正確に行なわれると思ひ込むべきではない。」と述べ、期待通りの性能・成果を獲得できる効率的な契約手法としてPFIを位置付け、PSCについては、性能・成果の一面でしかない価格（費用）を測定する指標であるとして、重要視していない。

イギリスPFIを研究しているフランス人であるフランスのシンクタンクの研究者は、PSCについて次のコメントをしている。「PSCは単なる政治的産物であり、世論をごまかすためのものだ。UKにおける500件のPFI計画のうち、VFMを理由に計画が実施されなかった案件は一つもない。官より民の方が効率が良いという絶対的大原則の上に立脚しているので、価格がPSCより高くなってもその分質が良くなっているという論理で納まってしまふ。本当にVFMを計算しようとするならば、行政と民間双方から数字を出させて競争させる必要がある。そうなれば具体的な比較になるだろう。今は抽象的な比較をしているに過ぎない。行政が実施した場合のコストと民間委託した場合のコストを比較するのは意味のないことだと思う。1996年にCCT（Compulsory Competitive Tendering：強制競争入札制度⁹）が競争促進のために導入されたが、結局上

⁸ HM TREASURY, PFI: meeting the investment challenge P80, July 2003

⁹ サッチャー政権下の保守党が、自治体の行政サービスに競争原理を導入することを目的に実施した政策。中央政府が指定する自治体の業務について、地方公共団体と民間企業で競争入札を行ない、落札した者がその行政サービスを実施するというもの。

手くいかなかった。行政は常に自分を守ろうとするために、本当の競争的な努力をしなかったからである。政府が初めからPFIでプロジェクトを実施しようとするれば、PFIで実施されるものだ。英国はPFI反対者への説得材料としてVFMという手段を用いた。」

2) 質の重視か価格(費用)の重視か

「現在では、価格をある程度犠牲にしても質を重視するという考えになっているが、以前は質を犠牲にしても価格を重視した。イギリス中のどこ行ってもひどいデザインの建物に出くわすので、このことがよく分かる。」とのシンクタンクのPFI研究者のコメントや上述の財務省の見解から伺えるように、PFI導入当初に比べると、質と価格(費用)のバランスが必要だという認識は広がってきているように思われる。また、イギリスのPFI事業者は、以下のように述べ、価格競争の場合には、当該PFIプロジェクトが目指す公共目的の実現可能性という質に対する必要な配慮が欠如する危険性を指摘している。「PFI事業者の選定にあたっては、質が非常に重視されることがあるが、他方では、最も安い価格ということで費用にあまりにも重点が置かれすぎる場合もある。SERCOが心配していることのひとつが、政府は当初はPFIの質を云々するが、最終的意思決定の段階になると質は問わずに、一番価格の安い提案を選ぶことだ。価格をめぐる入札競争は望ましいものではない。社会政策(プロジェクトの目的との合致性)が適切に考慮されない結果になるからだ。」

3) VFMという評価手法の検証

A. 各種費用の分析

PFIの有効性に対する疑問のうち最大のものは、PFIの採用による建設・運営コストの減少がPFIによる金利コストの上昇を上回るほどに大きいかというものである。これについて、シンクタンクのPFI研究者は、「PFIがもたらす効率性の向上によるコストの節約が増加する金融コストを上回るかどうかについてのしっかりした分析はまだない。財務省はこの分析を行なおうと努力している。」また、PFIの実施に伴って必要となるアドバイザー費用についても、「アドバイザー費用についてのしっかりした分析はまだ行なわれていない。」と述べている。

B. 性能発注の有効性の検証

PFIでは伝統的な公共事業とは異なり性能発注を採用し、これがPFIの効率性や質の向上に寄与していると考えられている。これに対して、シンクタンクのPFI研究者は、次のように述べる。「仕様発注(input specification)から性能発注(output specification)への移行が効率性や質の向上をもたらすという議論は、サービス部分についてよりあてはまると思う。つまり、特定のサービスを供給する新たな方法や技術の選択に関して民間部門の自由度が高まるからだ。更には、性能発注への移行は、しっかりした目標の設

定と幾つかの成果基準による評価を可能にすることにより、業績の客観的判定をより容易にする。しかし、これらが実際にどのように機能するかについての評価はまだなされていない。

C. VFMの不十分な分析

契約手法としてPFIを採用するか他の手法を採用するかはVFMの算定の結果を見て判断することになっているが、イギリスでも必ずしもこうした客観的分析を経ずにPFIの採用されることがあることが、会計検査院の担当者の以下のコメントから伺われる。「財務省庁舎PFIについての報告作成にあたって、何故財務省庁舎は他の方法ではなくPFIで建設されたのかを明らかにしようと思い、NAOは各種調査を行なったが、報告書には『PFIで実施したのは、財務大臣がPFIで行なうべきだと決めたからだ。』と書いた。PFIを採用することのメリットについての徹底的な分析は行なわれなかったのだ。」

D. VFMの検証 PFIの有効性の検証

シンクタンクのPFI研究者は、PFIの有効性の検証は未だ不十分な状況にあると考え、以下のように述べている。「PFIの有効性は未だ実証されていない。他の調達手段との比較でのPFIの成果についての検証は殆どなされていないことが問題だ。PFIの初期の頃にPFIの評価が行なわれ、粗っぽい議論の結果、その後政府はその幾つかについては修正したものの、PFIについてかなり否定的な結論が出された。いずれにせよ、PFIが本当に有効であることを納得させるような証拠は示されていない。」

(参考) Audit Commission による学校 P F I の評価について

2003年1月、Audit Commission は、「PFI in School」と題する報告書を公表し、平均的には、従来方式で建設された校舎の方が P F I 方式の学校よりも質が高い。単価については、建設費、運営費に関して P F I、非 P F I の間に明瞭な差は見られない。

など、P F I のパフォーマンスが従来型公共事業方式に比べ高くはないとの結果を示した。

このように P F I は V F M を生まないことを示唆する結果が、P F I のパフォーマンスに関する最初の本格的評価で示されたことは、今後の P F I 推進に大きな影響を与える可能性がある。

これに対し、金融コンサルタントは、以下の2点に留意する必要があるとしている。

この評価は、非常に初期の非常に少ないサンプルに基づいて行なわれたものだ。この報告書が作成されてから約100もの学校プロジェクトが実施され、これらについての評価が予定されているが、より良い結果になることが予想されている。

建設の質こそ P F I による改善が期待される点であるにもかかわらず、いくつかの校舎については、校舎の出来具合があまり良くないと報告で批判されている。しかし、マスコミは扱わなかったが、建設に問題がある場合には、伝統的な公共事業と異なり、民間部門が補修責任を負う。しかも、出来具合があまり良くないという問題は、公共部門による性能仕様が明確さを欠いたことによって主として生じたものだ。非常に初期段階の P F I であったため、公共部門も自分が何をやっているのか良くわからず、やるべきことをしなかったことが問題の原因だ。いくつかのケースでは問題があったが、これをもって学校 P F I 全体に問題があるとみるべきではない。学校 P F I のパフォーマンスは非常に良好で、素晴らしい学校も建設されている。

さらに、この金融コンサルタントは、「イギリスでは理論上1992年に P F I が導入されたが、最初の契約が締結されたのは1995年末だった。このため、P F I の実績についての議論は、1997年からの5年間の経験に基づいたものに過ぎない。しかも、P F I 契約の60~70%は1997年以降に締結された。したがって、P F I についてもっとしっかりした評価をするためには更に5年ほど必要だ。」と指摘している。

7. P F I プロジェクトに対する財務省のコントロール

P F I は、後年度負担を伴うので、P F I の毎年の総額を管理しない場合には、ひも付き支出の割合が高まり、財政の硬直化を招くことになる。財政面での中央集権国家であるイギリスでは、財務省が P F I のマクロコントロールを行なうことにより、財政の硬直化を防止していることが、金融コンサルタントの以下のコメントから伺われる。

「地方政府の予算の71%が中央政府からの交付金であるイギリスでは、E U のなかでは最も資金調達力が中央政府に集中している国だ。二番目はフランスだが、41%と相当差がある。イギリスでは、ほとんどの P F I プロジェクトは地方政府によって実施され

るが、その資金はPFIクレジットという形で中央政府から交付される。したがって、中央政府は、地方政府の実施するPFIを管理することができる。イギリスでは、PFIは予算の16%を占めるに止まっているが、これは、PFIにあまりにも多額のコミットをして、予算を他のプロジェクトに充てる柔軟性を失わないように管理する体制が中央政府の中にあるからだ。各省庁が予算案を提出する際、最初に財務省から求められる説明は、PFIプロジェクトのコミットメントの金額だ。その後他の予算項目の要求についての説明を行なうことになっている。これによりPFI予算のコントロールが可能になる。

PFIプロジェクトの中央管理欠如の例がポルトガルの道路整備だ。ポルトガルはこの数年かなりの数の道路PFIプロジェクトを実施してきたが、PFIプロジェクトの実施の可否を検討する中央組織がないため、道路予算の70%をPFI道路に自動的に充てざるを得ない状況になっていて、その他の道路のための予算は30%に過ぎなくなってしまっている。この背景には、「既に多くの金がPFIのひも付きになっているので、これ以上PFI事業をやるべきではない。」と歯止めをかける組織がなかったからだ。

イギリスと違って予算権限が中央政府に集中していない国では、PPPプロジェクトを審査する役割を果たすPPP担当局を中央政府に設置している。ちなみに、ハンガリーはPPP担当局を設置したばかりだ。PPPプロジェクトは、中央政府、地方政府を問わず、まずPPP担当局に提出され、承認を得る必要がある。したがって、地方公共団体は、承認なしにPPPプロジェクトを推進することはできない。このような仕組みはブリティッシュ・コロンビアとカナダでも採用されている。これら両国では、PPP担当局は財務省のなかに設置されたが、PPP担当局は経済省の中に置くこともあり得る。ハンガリーでは、交通経済省内に設置された。」

8. 金融機関のガバナンス

1) 金融機関のガバナンス

「PFIは外部から資金を調達するが、資金供給者は事前にデューディリジェンスを行なうと共に、事後のモニタリングを行なうことにより、契約の全ての当事者に対して金融規律を与える。これは伝統的な資金調達では得られなかったことだ。ただ、このような規律は検査官を雇うことによって確保できるだろうが、公共事業ではこれが行なわれたことはなかった。したがって、PFI方式を採用すれば、リスク配分はPFIと同じでも資金調達が伝統的な方式であるDesign and Build（設計施工）では得られない金融規律の確保が可能になり、公共事業の運営の質を高めることができる。」（法律コンサルタント）

2) 金融機関のPFI契約への関り方

金融機関のPFI契約への関わり方には次の3種類がある。

公共部門と優先交渉権者が交渉を行なった結果を銀行に持ちこむ方式。銀行がこれを受けない場合には、公共部門と優先交渉権者が再度交渉を行ない、銀行に持ちこむ。

公共部門と優先交渉権者との交渉の初めの時点から銀行が参加する方式。公共部門と優先交渉権者の交渉が終った時には、同時に銀行も契約内容に合意している。この方式の問題は、銀行部門の競争が行なわれないことである。

公共部門（財務省）と優先交渉権者の行なう交渉には銀行は参加しない。公共部門と優先交渉権者はどのようなリスクを銀行が負担させるかについて慎重に判断し、契約を4ないし5の銀行に提示し、入札を求める。金利コストの低減を狙い銀行に競争導入するこの方式は、財務省庁舎PFIに始めて適用されたが、これにより巨額の金利コストが節約された。この方式は、幾つかの銀行が入札に参加することを前提であり、銀行に相談することなく銀行にとって関心のある契約を作り上げるために、良い財務アドバイザーが必要である。

9. 公共部門の事業調達能力

2003年7月財務省が公表した“PFI: meeting the investment challenge”は、「どの部分でPFIがVFMを生み出すかを評価することは、質の高い公共サービスの供給を確実にするための手続きの一部に過ぎない。PFIをはじめとする公共調達が生み出す便益を最大化し、VFMを確保するという要請に応えるためには、公共部門が事業調達手続きを効率良く、賢明に、かつタイミング良く行なうことが出来るかどうかの問題だ。イギリスにおける公共サービスの質の飛躍的な向上を永続させるためには、公共部門が公共投資と施設を今日の公共サービスにふさわしいものに適応させるために必要な能力を持たなければならない。」¹⁰と述べていることから明らかなように、公共部門の事業調達能力の向上は、今日のPFIの最大の課題になっている。

1) 公共部門の事業調達能力の現状

法律コンサルタントが、「中央政府は、同種のPFIプロジェクトを相当数実施しているため、高い調達能力を持っている。彼らは、技術・法律・金融のアドバイザーを使うが、彼ら自身も調達の手続きに詳しい。例えば、私は、刑務所のPFIを担当しているが、担当省である内務省の調達能力は高い。」と述べるように、中央政府のPFI調達能力には問題は少ない。

他方、この法律コンサルタントが、「地方公共団体や各地のNHSトラストは、PFIプロジェクトの実施経験が少ないため、調達についての知見の蓄積がない。」と述べるように、地域のNHSトラストを含めた地方公共団体の調達能力を強化することが課題である。

¹⁰ HM TREASURY, PFI: meeting the investment challenge P8, July 2003

2) 良いアドバイザーを調達するために必要な地方政府等の能力の向上

「アドバイザーや民間事業者は、PFI担当組織を持ち、1000万ポンドから10億ポンドまでの規模の各種プロジェクトを実施しているため、PFIについて十分な経験を有する人材を抱えている。このため、地方公共団体やNHSトラストは、民間のアドバイザーにかなりの程度依存することになる。良い民間のアドバイザーが得られ、また、公的部門がそのアドバイスを良く聞けば、プロジェクトは上手く行く。」(法律コンサルタント) したがって、地方政府等のPFI調達能力向上にとって良いアドバイザーを活用することが極めて重要だ。しかし、「PFIが始まった頃には、料金が安いというだけの理由で病院新設のプロジェクトにPFIの知見のない当該地域のアドバイザーを使った地方NHSトラストのように、地方公共団体等が間違えたアドバイザーを選んでしまうことがしばしばあった。このため、中央政府は、地方公共団体等に対して、料金は高くても経験を積んだより良いアドバイザーを使うようにとの要請を行なっている。」(法律コンサルタント)

したがって、地方公共団体等が良いアドバイザーを選択する能力、換言すれば、地方公共団体等のアドバイザー調達能力を高めることがPFI調達能力向上のために不可欠である。

3) 公的部門アドバイザー認定制度 (ACCREDITATION OF PUBLIC SECTOR ADVISERS)

しかしながら、アドバイザーの選定・調達については、次のような問題がある。「公共部門の担当者は、アドバイザーの選定において間違えた判断をしたと批判されることを恐れている。この懸念から、地方政府等のアドバイザーは、大規模な経営コンサルタント会社(通常は会計事務所)4社から選ばれている状況にある。その理由は、その仕事振りがどうあろうと規模、経営資源、能力等必要なものを全て備えている4大コンサルタント会社の一つを指名しておけばアドバイザーの選定について批判されることはないからだ。しかし、彼らの仕事振りは良くない。それは、政府が極めて低い料金しか払わないため、4大コンサルタント会社は、この料金に見合った人間、つまり、十分な経験や知見を持たない若い人を割り当てるからだ。」(金融コンサルタント)

PFIプロジェクトを始めようとするあるいは実施中の地方公共団体をアドバイスすることを目的に、イングランドとウェールズの地方自治体協会によって設立された4Ps (Public Private Partnership Programme) の役割の一つは、雇うべきアドバイザーについて助言を与えることである。しかし、「どのアドバイザーを使ったらよいか」との地方公共団体の質問に対して、「当該分野に経験のあるアドバイザーや同種のプロジェクトに以前関わったことのあるアドバイザーを使うべき」など良いアドバイザーの選定の基準を回答するだけで、特定のアドバイザーを推薦することはしない。」(金融コンサルタント) ため、4Psのアドバイスは、地方公共団体が安心してアドバイザーを選定する助けとしては十分に機能していない。

また、「財務省のタスクフォースがアドバイザーの選択方法についての文書を作成したが、どのように選んだらよいか書いているだけだったので、ほとんどの公共機関はこれを無視した。」(金融コンサルタント)

このようなアドバイザー選択に係る地方公共団体等の問題を克服するため、PFIプロジェクトに関する十分な法律や技術、金融などの知見や経験の持つアドバイザーを認定し、認定されたアドバイザーの情報を一元的に管理する公的部門アドバイザー認定制度の導入が現在財務省において検討されている。地方政府、NHSトラストは、認定アドバイザーリストのなかから選定すれば批判される恐れがないので、選定に悩むことがなくなる。また、これに伴って、公共部門のアドバイザー市場の寡占状態が解消することが期待される。

なお、公共部門アドバイザー認定制度について、法律コンサルタントが次のコメントをしている。「小規模なPFIプロジェクトを通常扱っているような法律事務所はPFIの経験が十分でないとして認定されない可能性が高く、また、地方公共団体等は認定されていないアドバイザーを使おうとしないだろう。したがって、アドバイザー認定制度は、小規模あるいは地方の法律事務所に非常に不利に働くだろう。他方、資本費用が2000万ポンド以上に達するような大規模なPFIプロジェクトを引き受けている我々を含めた10の法律事務所は、全て認定を受けるだろう。ただし、アドバイスを与えるという点で重要なのは法律事務所ではなく個人だ。したがって、認定は個人をベースに行なわれるべきだ。非常に大きな法律事務所が幾つかあるが、そのうちPFIを日常業務としこれに専念しているのは私を含め5、6人の弁護士と20人ほどのアシスタントだ。」

4) イギリスのアドバイザーの現状

公共部門の調達能力に大きな影響を持つ法律、財務など各分野におけるイギリスのアドバイザーの現状は以下のとおり。

法律アドバイザー

「10ほどの良い法律事務所がPFIを業務対象にしている。法律事務所は例えば刑務所とか入国管理といったようにそれぞれの得意とするPFI分野があることに加え、公共部門は、ある法律事務所を使うと次もその法律事務所を使う傾向があるので、同一の法律事務所が選ばれることが多い。ただ、新たなアイデアを公共部門が求めていたり、他の法律事務所の方が料金が安かったりする場合には、違った法律事務所がアドバイザーになることはある。したがって、法律アドバイザー間での競争がある。民間部門に対する法律アドバイザーについては、多くの法律事務所が業務を行っており、健全な競争がある。」(法律コンサルタント)

財務アドバイザー

「多くの公共部門はPFI契約において主導的な役割を果たす財務アドバイザーを持

つことが重要であると考えている。財務アドバイザーは投資銀行がその役割を果たすことがあるが、通常は Price Waterhouse Coopers、KPMG、Ernst & Young 等の大きな会計事務所が務める。これらの財務アドバイザーが全てアドバイスの調整を行なう。しかし、公共部門と他のアドバイザーとの契約関係はケースバイケースだ。ある場合には公共部門は財務アドバイザーと直接契約を結び、この財務アドバイザーが他の全てのアドバイザーを雇い入れる。また、公共部門が直接全てのアドバイザーと契約を結び、財務アドバイザーが調整役を果たすという場合もある。」(会計検査院の担当者)

「公共部門に対する財務アドバイザーの数は減少しつつある。ABN Amro や Deutsche Bank 等の金融機関は融資面で P F I に関与することに関心があるため、報酬の少ない公共部門の財務アドバイザーに必ずしもなりたがらない。このため、Price Waterhouse Coopers や KPMG が英国のほとんどの P F I プロジェクトにおいて公共部門に対する財務アドバイザーを務めるという結果になっている。他方、民間部門への財務アドバイザーに関しては、より競争的な市場になっている。」(法律コンサルタント)

技術アドバイザー・保険アドバイザー

「この分野で公共部門のアドバイザーとなる会社の数は少ない。保険アドバイザー業務を行なっている保険会社は 5 社だが、これらが公共部門に対しても民間部門に対してもアドバイザーになっている。しかし、彼らの間には競争が働いている。」(法律コンサルタント)

10 . 小規模 P F I への対応

1) 小規模 P F I の問題点

P F I は、規模の大小を問わず時間通り・予算通りの完工という点では満足すべき結果を示している。こうした利点を実現するためには、公共部門、民間部門ともに相当な時間と資源を投入する必要があるが、プロジェクトが小規模になっても調達の時間と費用はそれに比例して減少せず、より大規模なプロジェクトとほぼ同程度に止まることが示されている。P S C には、このような取引費用が把握されず、また、公共サービスへの投資の遅延に関連する不利益が考慮に入れられていない。したがって、小規模プロジェクトについては、取引費用と調達期間の長期化というより幅広い不利益を考慮に入れずに評価された V F M に基づいて P F I の採用が決められた可能性がある。

したがって、小規模プロジェクトに P F I を適用するためには、以下の対応が必要になっている。

小規模プロジェクトを束ねる

公共部門の一般的な調達技術を向上させるとともに契約の標準化を促進する。

手続きの初期段階の取引費用が考慮されるよう P F I 調達手続きを改善し、取引費用のために V F M が出ない場合には、他の調達オプションを選択する。

P F I クレジットの交付対象となる最低プロジェクト金額の引き上げを行う。

2) 小規模プロジェクトを束ねるモデル

小規模プロジェクトを束ねるために現在以下の4つの新たなモデルが実施されている。これらは、単に同種のプロジェクトを束ねることを目的にするに止まらず、PFIの実質的決定者であるが必ずしも専門家ではない地方公共団体等の担当者が、PFI調達手続きの管理とVFMの評価に関する知見を身に付けることができるようにすることを狙いとしている。

LIFTs (The NHS Local Improvement Finance Trust)

イギリスでは、NHSの医療サービスを受ける場合に90%以上の患者はGP (General Practitioner)と呼ばれる一般開業医を訪れるが、患者のニーズに応えられないケースも多く、プライマリー・ケア・サービスの向上は、政府の最重要課題になっている。LIFTは、より統合化されたプライマリー・ケア・サービスの提供を狙いとして小規模なプライマリー・ヘルス・ケア・センターを多数建設するスキームである。

全国42の地域で進められるプロジェクトの効率的な実施のため、保健省とPUKが50%づつ出資してPfH (Partnerships for Health) というジョイントベンチャーを設立した。PfHは、ドキュメンテーション、財務・法律アドバイザーの任命などに係る標準的な手法を開発するとともに、42のそれぞれの地域においてプロジェクトを実施するため地域の医療関係者、PfH及び民間投資家によるジョイントベンチャーであるLIFT Company の設置を人材の派遣も含め支援する。また、PfHは、地域のプロジェクトに出資し、地域でのパートナーシップの確立と他地域での経験を集約して得られた知見を各地域のLIFTプロジェクトに伝える役割を果たす。

Batched acute hospitals

Batched acute hospitals は、保健省が財務省とPUKの支援を受けて開発した救急大病院を束ねて調達する手法である。この手法は、ひとつの束 (batch) の優先交渉権者になった民間事業者を他の二つの束の優先交渉権者により入札費用を節減すること、また、設計と提供サービスの一層の標準化を進めることによりVFMを向上させることを狙いとしている。最初の束の入札募集は2003年5月に行なわれた。

Partnerships for Church of England Schools

The Church of England (CofE) Schools は、約2000の学校から構成され、そのほとんどは、新規建設投資額2万ポンド程度の小規模の小学校なので、学校関係者には、学校PFIの経験がない。このため、幾つかの学校を地理的一体性を持つ司教管区群毎に束ねてPFI調達を行なうスキームを管理するための組織である Partnerships for The Church of England Schools (PfCS) が2003年3月に設置された。

P f C S は、教育・技能省、P U K 及び the National Society (The Church of England Schools の教育担当部局) のジョイント・ベンチャーで、ドキュメンテーションの標準化、民間部門のパートナーの調達やP F I 調達について各地域の各スキームを支援する機能を果たす。

このスキームにより、個別プロジェクトのままではP F I を使うことが経済的でない分野で、時間通り・予算通りの完工及びライフサイクル設計・費用計算というP F I が潜在的にもつ便益を享受することが可能になった。

Building Schools for the Future

Building Schools for the Future は、イギリスの全ての中学校に21世紀標準の施設を完備すべく改築・改修する計画で、2003年6月にスタートした。現在、教育・技能省は、地方教育委員会を支援するための機関の立ち上げ準備をP U K 及び4 P s と共同で進めている。この機関は、中学校建設に関してP F I と従来型調達方式の両方を管理すること及び地方教育委員会のニーズへの対応策を地方教育委員会と共に検討することを任務としており、学校分野における調達能力の向上を図ることを通じて調達費用の節減と調達の遅延防止を実現すると共に、P F I と従来型調達方式の使い分けに必要な知見を獲得することを狙いとしている。

(参考) P f H (Partnerships for Health)

P f Hは、取締役会、CEO及び17人の職員からなる組織である。

P f Hの業務は、ドキュメンテーション、財務・法律アドバイザーの任命などに係る標準的な手法を開発するとともに、42のそれぞれの地域において地方公共部門がプロジェクトを実施するLift Company (Lift Co) の設置を人材の派遣も含め支援することである。P f Hは、Lift Coの設置が成功すれば報酬をもらえる。P f Hが報酬を得るまでには、通常2年を要し、その間の費用を賄うためPUKは、P f Hに50%の出資をする。これは300万ポンドから400万ポンドになる。

このスキームにより、42の市場が統制のとれた形でよく組織化された魅力的な市場になる結果、民間部門は、入札により積極的になる。42のプロジェクトでの最低入札者数は3者だったが、同じような他のプログラムでは、入札者が1者だったり、入札者がいなかったことを考えると、このスキームの優れたものであると考えることができる。

P F Iの場合には、民間部門が100%出資するが、Lift Co 場合の出資比率は、民間部門60%、地方公共部門20%、P f H 20%になっている。Lift Coは、サービスを25年間にわたって供給していく責任がある。契約締結当初その地域でのLift Coの競争相手は2、3いるだけだが、25年間に状況が変わり、より多くの競争相手が現れ、また、必要とされる内容も変わる。したがって、将来Lift Coは新しい施設を作る必要性が予測されるため、民間と公共が共同してLift Coに出資する必要がある。

Lift CoはPPPの新たなモデルである。P F Iの場合には、100%民間出資で、公共部門と民間部門は契約を通じてパートナーになるが、Lift Coの場合には、会社自体が官民のジョイントベンチャーなので官・民が一緒に取締役会に座る。これにより事業のあり方を官民が共に議論する場がもう一つ増えることになる。

11. P F Iのリファイナンス

刑務所P F Iの第1号案件であるFazakerley 刑務所P F I契約のリファイナンスが、刑務所の建設後2年の運営を経た1999年11月に行なわれた。建設段階を終了し、運営段階に入るとプロジェクトリスクが当初よりもかなり減少し、また、P F Iが確立した調達手法として認知されるにしたがって、P F I自体のリスクが低下したことによって、リファイナンス金利は当初金利よりも低下したために、投資家に多額の利益が発生するという事態が発生した。リファイナンスから生まれる利益が出資者に帰着することは、斬新な刑務所を設計・建設・運営するというリスクを取ったことの報酬であると看做すことはできたが、政治的に極めて難しい問題になった。

このP F I契約においては、刑務所サービス庁(Prison Service)にリファイナンスが

ら生まれる利益の分配を受ける契約上の権利は明記されていなかった。しかし、リファイナンスは、プロジェクトの借入を増加させるため、万が一、契約解除という事態が発生した場合に負債の支払を求められる立場にある刑務所サービス庁は、より高いリスクを負うことになるので、これに対する代償を求めた。その結果、刑務所サービス庁は、リファイナンスで生まれた1070万ポンドの利益のうち、100万ポンドを受け取った。

2002年9月、OGCは、任意規約を導入し、それまでに締結された契約については、政府はリファイナンスの利益の30%を受け取ることが望ましいとした。更に、2002年6月にOGCが公表した改訂PFI契約標準書は、その後締結されるPFI契約では、政府と出資者の間でリファイナンスの利益を50%づつ分配することを明記するよう求めている。

イギリスの会計検査の担当者は、「リファイナンスから生まれる利益を政府と出資者で50%づつに分けることは、0%対100%より良い解決方法だが、それでも出資者の利益が非常に大きいので、政治家は何か良い方法を探さざるを得ない状況にある。」と述べている。なお、リファイナンスに関連して、フランスのシンクタンクのPPP研究者の次のコメントが大変興味深い。「イギリスも含めヨーロッパでは公益的活動から過大な利益をあげてはならないという不文律があるように思う。同時に、公益的活動に参加する企業はあまりに大きなリスクを負ってはならないという不文律もあるように思う。イギリスでは、PFIのリスクを強調しているが、建設やサービスの質の管理はしかるべき企業が普通にやれば出来ることであり、それをリスクといえるのだろうか。PFIは、発展途上国での電力、ガス、インフラ案件というリスクの高いプロジェクトファイナンス契約をモデルに作られたものが、先進国の政府という極めてリスクの小さなものを対象としている。しかも頻度のリスクも負わない。負っているのは電気がつかない等の質のリスクであり、これは発展途上国のプロジェクトファイナンスに比べればリスクとも呼べないようなリスクだ。したがって、学校PFIにリスクがあるということなどは神話だ。政府がPFIにはリスクがあると上手く宣伝した結果、リスクがあると一般に思われるようになってきているのだ。PFIの利益率はスペイン、フランスその他の国でも平均8%程度であり、公益的事業の利益率は8%程度という暗黙のコンセンサスがあるように思われる。公益的な活動から過大な利益を上げてはならないという道義上の限度は、同時に政治上の限界でもあり、刑務所PFIの場合も、こうした政治上の限界を超えていると一般に思われていると認識したからこそ、民間部門の方から儲け過ぎの還元について交渉することを申し出た。そうしないと、PFIという仕組み自体が危うくなると考えたのだ。」

12. 契約の柔軟性

フランスでは、公共主体が契約の一方の当事者になる公共契約においては、公共サービ

スの三原則の一つ「適応性」に基づいて、公共主体が提供するサービスを環境変化に柔軟に適応させていく責務を遂行する必要から、次のような原則に基づいて契約変更権限を公共主体に与え、契約の柔軟性の確保を図っている。

公共主体は全ての行政契約について契約変更権限を有する。

経済的な条件の変化に伴う契約の変更は契約にあらかじめ規定しておくことが必要。

公益 (General Interest) の変化に伴う契約の変更は契約に規定がなくても公共主体が一方的に行なうことが可能。公共主体はこの契約変更権限を放棄することができない。仮に放棄する旨規定すると契約は無効となる。

公共主体は、契約の変更に伴って契約の相手方に生じた損失を補償する。

フランスとは、官と民と関係についての考え方に違いがあり、また、civil law の国フランスに対し common law の国であるイギリスでは、行政契約において公共主体が特別の扱いを受ける法理は存在しない。しかしながら、「『契約があるから、契約にしたがって業務を進める』という契約第一主義的な考え方は間違ったアプローチだ。重要なことは、契約当事者間のビジネス関係であって、法的な文言を実現することではない。」とのイギリスの会計検査院の担当者のコメントから伺われるように、長期間の契約である P F I 契約の柔軟性の確保はイギリスでの大きな課題になっている。

このため、イギリスでは、P F I の標準契約に次の趣旨の規定を盛り込み、契約の柔軟性の確保に努めている。

公共部門は、契約相手方と費用についての合意を前提に、建築物やサービス供給のいかなる点についても変更できる権限を有する。

合意の早期成立と V F M の維持のため、10万ポンド以上の変更に関しては、公共部門は適正な監査のもとで工事を競争入札にかけることができる。

サービスの内容を変更する必要がある場合には、公共部門は費用についての合意を前提に、サービス供給のいかなる点についても変更できる。なお、最良の V F M を確保するため、供給されるサービスを競争入札にかけることができる。また、この入札は、契約期間中に定期的に行なわれるサービス供給の再入札に加えて行なうことができる。

会計検査院の担当者の次のコメントは、契約にしたがって契約当事者がそれぞれの権利を行使し義務を履行するという硬直的な関係ではなく、緊張的な関係にありながらも官民が共存共栄を狙いとして契約の当事者としてのパートナーシップを発揮していくという柔軟な関係が P P P の成功には不可欠であることがイギリスにおいても認識されるようになってきていることを伺わせる。「2003年5月に公表した報告書『National Savings and Investments' deal with Siemens Business Services, four years on』において National Savings & Investments が Siemens Business Services にその営業を委託した事

例の分析を行なった。当初、このプロジェクトは、高いVFMを生むものと評価され、現に、相当の生産性の向上と費用削減をもたらした。しかし、契約締結当時予想できなかった問題が生じたため、Siemens Business Services は目標を達成できず、契約の維持が難しくなった。このため、契約の再交渉が行なわれ、契約が修正された。修正に当っては、事業全体手法 (whole business approach) がとられた。これは、Siemens Business Services あるいは National Savings & Investments のそれぞれの観点からではなく、事業全体にとってもっと望ましいことは何かという観点から意思決定を行なったもので、非常に素晴らしいことだと思う。これこそまさに契約当事者の誰か一人の問題は全ての関係者の問題として受けとめ、問題を共有するというパートナーシップアプローチの典型だ。ただし、パートナーシップという言葉は、心地よく、快適な響きを持つが、それは違う。これは非常に実務的な (businesslike)、緊張感のある (hardnosed) 関係だ。National Savings & Investments が契約の再交渉を行なったのは、Siemens Business Services に対するやさしい気持ちからではなく、この関係の中で引き続き good value を得るための最善の方法は、相手の問題に対して理解を持つことだからだ。」

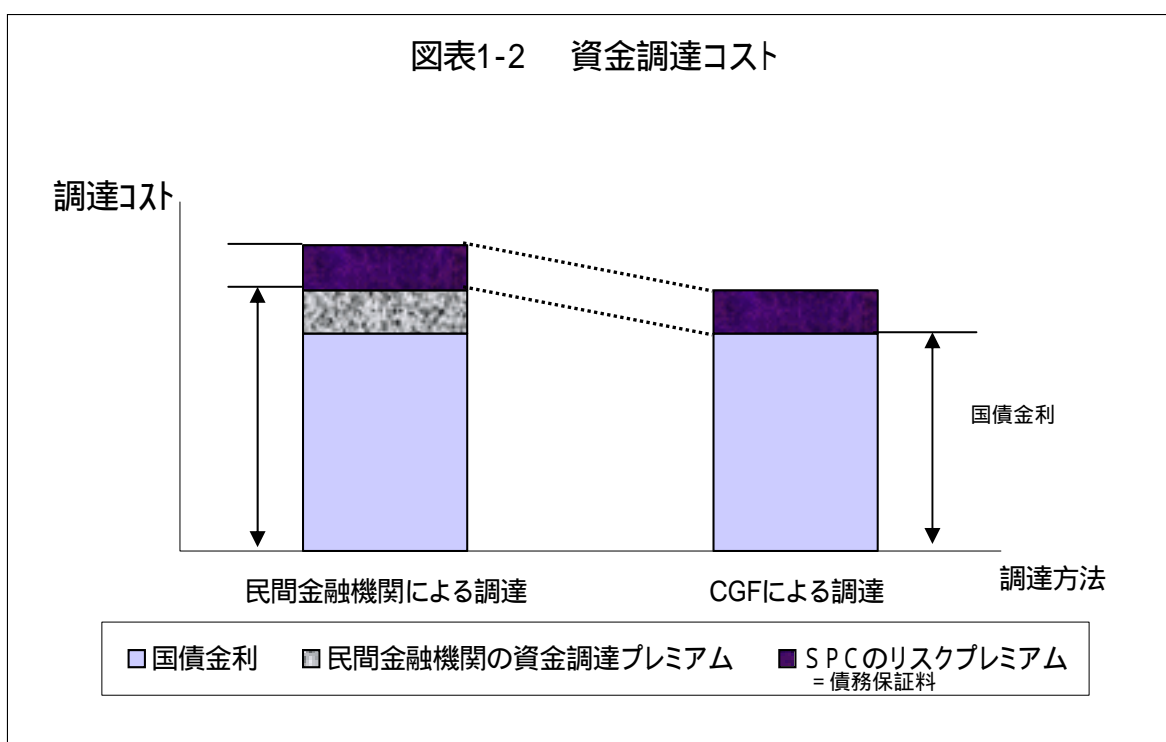
また、契約の解除も契約の変更の一形式であるが、これは契約の変更とは異なりイギリスにおいても困難な問題に直面していることが以下のコメントから伺われる。「現在、病院のプロジェクトについての報告書を作成している。調査対象の病院は開業後2年経過し、融資はリファイナンスされていて、事前には予定していなかった建物が追加されている。医療サービスを取り巻く環境は大幅に変わってしまったために、契約の大幅な変更が必要になっている。しかし契約当事者が密接に絡み合っており、良い価値を生み出す形で契約の変更を行なうことは極めて難しい。このため、契約を解除させることになると思う。どのようにして契約を円滑に解除するかが今後のPFIの課題だ。」(会計検査院の担当者)

・クレジット・ギャランティー・ファイナンス(CGF: Credit Guarantee Finance)

1 . C G F の概要¹¹

1) 仕組み

P F I において S P C は、民間金融機関から資金の調達を行うが、その調達コストは、民間金融機関の資金調達コスト（リスクフリーである国債金利に民間金融機関のクレジットコストである民間金融機関資金調達プレミアムを加えたもの）及び S P C 自体のリスクプレミアムから構成されている。（図表 1 - 2 ）



C G F は、S P C が、政府が国債によって調達した資金を銀行や保険会社等の民間金融機関による 1 0 0 % 債務保証の下で借入れることにより優先債務部分の資金調達を行う仕組みである。このため、C G F では、民間金融機関からの借入れに比べ（通常の P F I の資金調達に比べ）民間金融機関資金調達プレミアム分だけ S P C の資金調達コストは低下する。他方、C G F では、S P C は、債務保証をする民間金融機関に対して信用保証料を支払う必要があり、これは S P C のリスクプレミアムに等しい。しかしながら、このリスクプレミアム分は、通常の P F I の資金調達コストにも含まれているので、結果として、C G F においては、民間金融機関資金調達プレミアム分だけ S P C の資金調達コストが節減され、ひいては、政府の P F I コストが削減されることになる。

しかも、C G F は、リスクプレミアムに等しい債務保証料の支払を通じて民間金融機関

にリスクの引受・配分・管理を行なわせることにより、P F Iプロジェクトの時間内・予算内の完工及びP F I投資の効率性の向上を確保するという通常のP F Iの持つ金融機関のガバナンス機能は保持できる。したがって、C G Fは、資金調達コストの低減を通じてP F Iプロジェクトの費用総額を節減することにより、より高いV F Mを生み出す。

伝統的な公共事業を国債発行による資金調達で実施する場合にはこのリスクプレミアムの支払を行なう必要はないが、民間金融機関のガバナンス機能は活用できず、また、建設予算の超過や事業完工の遅延といったリスクが顕在化した時には、公共部門がその対価を100%支払うことになる。

2) 運用

政府が、許容可能な格付けの金融機関が融資の全額について信用保証を提供することを前提に、P F I契約の締結時に、P F Iプロジェクトの資金調達パッケージのうち優先債務部分に必要な資金を融資する。融資に伴う政府の主たるリスクは、信用保証金融機関の信用力であり、P F Iプロジェクトそのものではない。政府は、この方法を使用するに当たって、資金交付の制限やコベナンツあるいはデフォルト事由に関して、モノライン保険会社によって信用保証されている類似の取引において投資家が通常求めるものを顕著に上回るような権利を求めるようなことはしない。

3) C G F適用に当たっての留意点

上述したように、C G Fにおける政府の主たるリスクは、保証金融機関の信用力であることを考慮し、とりわけ政府は、以下の点に留意する必要がある。

各信用保証者(銀行であろうと保険会社であろうと)から受ける保証総額を適切な水準に保つよう管理する。

ある業態の信用保証者から受ける保証総額については限度を設定する必要がある。

例えば、保険会社について、これをひとまとめにして保証総額に限度を設定する。

リスクプロファイルがよく知られた十分に定評のあるP F Iプログラムに限定してC G Fを適用する。

4) パイロットスタディ

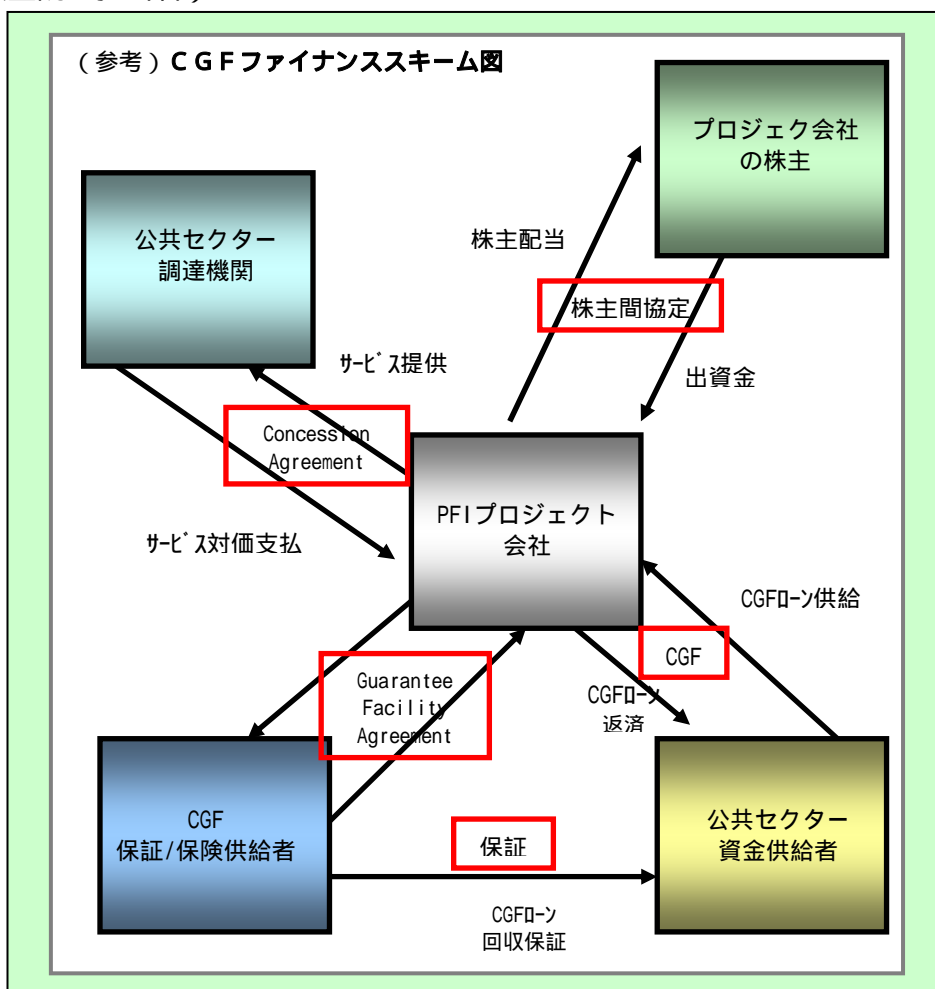
少数のパイロット・プロジェクトが選定されることになっている。実験が成功裏に終結し、また、この方式の実施の可否更には実施の方法について公共・民間両部門との協議を経て、政府は、この方式を採用すべきか否かを決定し、適用のためのガイドラインを作成することとしている。しかしながら、政府は、C G Fの適用は一定限度に止め、P F Iの資金調達手段の多様性を維持する意向である。

¹¹ HM TREASURY, PFI: meeting the investment challenge P108 ~ P110, July 2003

2. CGFの評価

PFIに対する最大な批判は、伝統的な公共事業に比べ金利コストが高いということである。このため、現在財務省でCGFの導入についての検討が行なわれている。「CGFは民間部門にとって魅力的だ。財務省は良いアイデアを出したと思う。リスク移転を歪めることなく借入費用全体を引き下げるものと期待している。」(シンクタンクのPFI研究者)

「CGFは、政府が資金調達を行ない、銀行がこれに保証を与える仕組みだ。銀行がクレジットリスクを負うため、デューディリジャンスを行ない、もちろん保証料を徴収する。これまでのPFIの資金調達は、高コスト(expensive)で、複雑すぎ(over-complicated)、競争的でない(not competitive enough)。このような負の要素を克服するものであればそれがどんなものであろうと、やってみる価値があると考えている。したがって、NAOは、クレジットギャランティーという財務省の実験を支持している。(先述の)軍事博物館のようなプロジェクトにCGFが適用されていたならば、民間銀行はプロジェクト初期から関与し、しっかりしたデューディリジェンスを行なうだろう。その結果、このようなプロジェクトには保証しないという結論を出しただろう。」(会計検査院の担当者)



(出所: hm-treasury.gov.uk 「technicalnote1」)

・フレームワーク・ファンディング (Framework Funding)

NHS Primary Care LIFT の場合には、各 Lift Co がそれぞれ異なった銀行から資金調達をしているが、Partnerships for Church of England Schools については、共通の資金調達機関を設立し、この機関が全てのプロジェクトに融資するというフレームワーク・ファンディングを考えている。競争的に選定した銀行に資金調達機関を運営させ、全てのプロジェクトの融資を行なわせることを保証する。この機関は、モノラインによるプロジェクトに対する信用保証を受けて社債市場から資金調達をする。これにより、全体の資金調達手続きを簡素化し、資金調達の費用と時間を節約できる。また、小規模プロジェクトについても資本市場での資金調達が可能となる。引受け銀行とモノラインの両方の選定は P U K が行う。

・ W M I (Wider Markets Initiative)

P P P / P F I は、民間事業者の知見と金融機能の活用により、より良い公共サービスをより効率的に (より少ない政府支出で) 供給する公共部門と民間部門のパートナーシップの手法である。これに対して、W M I は、公共部門の持つアイデアと知見から商業的価値を創造し、それを市場に売り込むことを狙いとする公共部門と民間部門のパートナーシップの手法であり、1998年に導入された。

1 . W M I の基本的原則

公共機関の裁量的な活動 (discretionary activities : 公共機関の基幹的活動 (core activities) に属さない活動) に適用される。

有形資産 (遊休設備、建物、道路、倉庫等) のみならず無形資産 (ソフトウェア、データベース、知的財産権等) を含む全ての資産を対象とする。

プロジェクト実施のために資金調達も含め民間部門の能力を活用する。

2 . W M I のインセンティブ

財務省は、1998年に公表した「on Selling Government Services into Wider Markets」により、W M I の概要を明かにすると共に、以下のようなW M I のためのインセンティブを示した。

wider markets への販売から得られた収益はそのままその機関が留保する権利が与えられる。

収益は、管理費用をまかなうために使うことができる。

全省庁は、それぞれ wider markets 担当官をおくことができる。

3 . 実施されている W M I

現在イギリスで実施されているW M I 活動は、60から70ある。収入は、年間5万5

千ポンドから大きなものでは運転免許証発行庁の個人名のナンバープレートの販売のように7千5百万ポンドに達するものがある。

4 . W M I の対象となる三分野

単純な活動

倉庫の管理等通常行なっているサービスのように公共部門が商業的活動であることを十分に意識しなくても実施可能な単純・小規模な活動であり、公共部門が自ら或いは代理人の支援を受けて実施されるもの。

やや複雑な活動

特殊なデータの提供のためのインターネット事業のように公共部門が比較的簡単な契約を民間部門と締結することにより既存資産の販売や第三者へのサービス提供を行なう活動であり、場合によっては資金調達を伴うもの。

複雑な活動

民間部門とジョイントベンチャーを組成して実施する。ジョイントベンチャーへの出資は、公共部門は資産を提供し、民間部門は資金を提供するというのが典型的なパターンである。この分野での活動に対する公共部門の関心は高まってきているが、現実には実施は容易ではない。

5 . W M I における P U K の役割

「このようなジョイントベンチャーでは、民間部門が、『商売のことを知らない公共部門にビジネスを助けてもらって大丈夫だろうか』、『公共部門の人達はあまり良い人ではない』、『公共部門では人事異動が頻繁だ』などと考えている一方、公共部門は、『民間部門は、カネを稼ぐことしか考えていない資本家だ』と思っているために、互いに居心地が悪いと感じている。こうしたなかで、P U K は事業に出資することにより、公共部門と民間部門の橋渡しの役割を果たしている。P U K は、公共部門と資金、技能、人材等を提供する民間部門との連携を支援している。」(P P P 推進機関の担当者)

・ P U K (Partnerships UK)

1 . P U K の目的・組織

公共部門は、P P P を実施するために従来持っていなかった特別な技能と知見を求められる。P U K は、P P P の開発・調達・交渉の過程においてこのような技能と知見に欠ける公共部門を支援することにより、公共部門が以下を実現することを可能にする組織である。

P P P の迅速かつ効率的な開発と調達

民間部門との安定的な関係に立脚した頑健な P P P の組成

P P P の開発に必要な費用の節減

V F M の実現

P U K は、2 0 0 0 年 6 月設立され、専門家 4 0 人からなる。株式の 5 1 % は民間が保有するので¹²、民間企業ではあるが、公共部門のために業務を行う。

4 0 人の専門家の経歴は様々だが、民間部門の経験者が多い。民間部門と同水準の給与を支払うので、優秀な人材を集めることができる。また、公務員の場合には、2 年で部署を異動するが、P U K では異動しない。

「政府から独立した機関であり、また、独自の収入があり、独自の意思決定ができ、かつ独自に人材も募ることができることから、直面する課題に資源を投入し、解決策を生み出すことができる。その典型が L I F T だ。P U K は 1 年かけて L I F T という概念・構造を開発した。また、保健省が L I F T の構想に賛同する前に、5 0 万ポンドを費やし、かつ、L I F T 管理のための人材も新規に雇った。これは、P U K だからできたことだ。」(P P P 推進機関の担当者)

2 . P U K の役割・機能

P U K の役割は、次の二つからなる。

1) P P P の開発・調達・交渉に関して公共部門を支援すること

支援といっても P U K は、アドバイザーではなく、共同発起人 (co-sponsor) として共同開発協定 (development partnership agreement) に基づいて P P P プロジェクトの開発・調達・交渉を公共部門と共に行なう。

P U K は、プロジェクト委員会 (project board) のメンバーとして全ての重要な決定に発言権を持つ。財政・法律・技術アドバイザーの選定と管理の支援はその一つである。また、プロジェクトチームの一員として業務にも関わる。

P U K と公共部門は P P P プロジェクトの開発と調達の費用を分担する。P U K の分担比率は通常 3 分の 1 から 3 分の 2 の間となっている。また、プロジェクトによっては、P U K は、単に開発や交渉に必要な費用を負担するだけでなく、内外の開発費用の資金

¹² P U K の statement of values には "We work exclusively with and for the public sector." と公共部門との関係が明記されている。

を提供するため資本投資を行なう。プロジェクトがファイナンスクローズに至れば、P U Kは成功報酬を得る。成功報酬の支払は、落札した契約者から一時払いで支払われる、落札した契約者がロイヤリティという形でプロジェクトの継続的な運営に依存する形で時間をかけて支払われる、のいずれかの方法によって行なわれる。ファイナンスクローズに至らなかった場合には報酬は得られない。報酬は年に1200万ポンドになる。

L I F TやPartnerships for Church of England SchoolなどP F Iの新たな領域を開発することは、P U Kの特に重要な任務である。こうしたプロジェクトは仕組み自体が難しい上に、資金調達も難しいため、P F Iとして発展させるためには、それを支援・推進する機関が必要である。P U Kはその役割を担う。このような特別なプログラムについてはP U Kは、調達のために公共部門とジョイントベンチャーを組成し、自らの人材をジョイントベンチャーに派遣すると共に、ジョイントベンチャーの費用も出資という形で公的機関と分担する。現在、P U Kは、4500万ポンドの株式を所有している。

P U Kが、とりわけ新たなP P Pモデルとなるようなプロジェクトに出資することは、次のような理由から望ましいことであると考えられている。

P U Kの当該プロジェクトに対する長期的コミットメントを証明する。

民間部門の一層の投資を促し、新たな市場を拡大する。

P U Kの出資は、当該事業の長期的な成長を助ける。

P U Kが、資本リスクを負うことは、当該モデルが上手く行くことについてP U Kが自信を持っていることを意味し、全ての関係者にこの新規事業を支援させる効果を持つ。

多くの新規事業が、民間部門が投資を考慮する以前の段階で、リスク資本の不足のために挫折することを考えると、P U Kの出資が、その公的な使命と結びついて実行されることは、ニーズに合致する。

ビジネス経験と共に公共部門の権限を持つP U Kが共同出資者として参加することは、新規事業に出資する当該公共主体にとって歓迎すべきことである。

(参考) P U Kの株主構成

10 December 2003

HM Treasury	44.6%
Uberior Infrastructure Investments Limited	8.8%
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%
The Scottish Ministers	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%

2) P P P政策の形成とP F Iの標準化について政府と協力すること

P P P政策の形成

P P P業務の遂行を通じて得た知見を政府にフィードバックすることにより、政府のP P P政策の形成を支援することがP U Kのもう一つの役割であり、P F Iの標準化はこの支援の一環である。なお、P U Kの役割は、P F I/P P P政策の決定や実施を行なうことではない。それは、政府の役割で、P F I政策全般は財務省の責任である。P U Kには、政策の専門家はいない。また、個々のP F Iプロジェクトの実施は調達機関の責任である。公共部門と民間部門を上手く結びつけると共に、公共部門が必要な知見を得る手助けを行なう役割をP U Kは果たす。

P F Iの標準化

P F I標準化のガイダンス作成は、O G C（現在では財務省）の任務であるが、P U Kは、O G Cに比べるともっとハズオンレベルで標準化に関わっている。P U Kは、民間部門、地方政府、融資者の相談に乗り、その結果をガイダンスの素案としてO G Cに提出する。O G Cはそれを正式にガイダンスとするという関係にある。

「P U Kは、標準化が市場の慣行を反映しているかどうかをモニターし、P F I市場を政府が望む方向に進めることを狙いとして標準化を行なう。例えば、P F Iの初期にプロジェクトの破綻に際し、融資者は融資の全額を回収した。政府はこれを望ましいとは考えず、プロジェクトが破綻した場合には、融資者にも何らかのペナルティーを支払わせることにより、彼らにプロジェクトを治癒しようとするインセンティブを与えよう

と考えた。このため、P U Kは、標準化の一環として、プロジェクト破綻の場合には融資者も融資金額の幾分かを失うメカニズムを導入しようとした。これは、民間部門の意に反する方向に市場を変えることを意味するが、結局、幾つかの銀行はこれを受入れ、事業者も受入れたために、全てがこれを受入れた。」(イギリスの法律事務所)

なお、4 P sもP P F I標準化に関し役割を担っているが、4 P sとP U Kの役割の違いは以下のとおりである。

P U Kは、全てのプロジェクトに関係する重要な政策的課題に対応する。例えば、証券化やステップインライトなどの資金調達の問題はP U Kが扱う。

他方、中央政府では問題にならないが、地方政府にとっては共通の重要な事項、例えば、地方政府にとって重要なコベナントの効力や地方政府の権限や *vires* の問題等について、地方政府のために追加的なガイダンスを作成するのが4 P sの役割である。また、4 P sは、ガイダンスの不明な点についての説明など地方政府に対するアドバイスをこなう。

3 . P U Kの対象とするプロジェクト

P U Kは、対象プロジェクトの選定に当たっては、公共部門にとって重要な意味をもつ特性を有する「意義のある」プロジェクトにP U Kを関わるために Advisory Council (後述) によって承認された選択基準に従う。

選択基準は、以下に示すように主要基準と第二基準からなるが、P U Kにふさわしくないプロジェクトを選択せざるを得ないようなことにならないために裁量の働く余地を残す広義な基準になっている。

1) 主要基準

- 大型であること
- 複雑であること
- 小型で複製可能であること
- 創造的であること
- 政治的に微妙であること

2) 第二基準

- 地理的に分散していること
- 分野が分散していること

4 . P U Kのコーポレートガバナンス

P U Kは、公的部門とともにP P Pの開発を行なうが、他方で、このP P Pに出資を行なう場合には、利益相反が生じるおそれがある。このため、以下のようなコーポレートガバナンスの仕組みが作られている。

The Advisory Council

The Advisory Council は、財務大臣により設置され、公共部門の代表者をメンバーとする。P U Kの公共部門としての責務に整合的にP U Kの政策と業務が遂行されることを確保するため、モニタリングや提言を行なう。前述のプロジェクトの選択基準の承認も任務の一つとなっている。

The Board of PUK

The Board of PUK は、9人の役員から構成されるが、うち6人はP U Kが日常の活動で公的使命を自覚して行動することを確保する責務を負っている。財務省は、Board レベルでの公的部門の代表者を確保するため、2人の非執行役員を任命する。

The Audit Committee

The Audit Committee は、非執行役員から構成される。潜在的な利益相反の管理などP U Kの内部経営管理を監督することを任務とする。

第2章 フランス

フランスでは、公共調達契約と「公共サービスの民間委託」の二つのスキームにより、公共ニーズに応えてきた。特に、「公共サービスの民間委託」の一つであるコンセッションは、フランスが誇る長い歴史を持つ官民パートナーシップスキームである。¹³

しかしながら、この二つのスキームの法的枠組みがあまりにも厳格すぎるため、世界的に広がりつつある一層広範囲な官民パートナーシップへの柔軟な適応が困難になっているのがフランスの現状である。このため、フランスはこのたび新たなPPPスキームの導入を決定した。そこで以下、PPPスキーム導入決定に至った背景とスキームの概要を明らかにする。

まず、公共調達契約について見てみよう。

・公共調達契約 (Marchés publics)

フランスでは、公共主体が行なう事業の実施、物資やサービスの購入は、公共調達契約と称され、

公共主体の実施する入札募集への自由な参加

入札者の平等な取扱い

入札手続きの透明性の確保

の三つの原則に沿った取扱いがされるよう、公共調達契約法 (Code des marchés publics) において様々な厳密な規則が定められている。

また、1985年7月12日法 (LOI n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses apports avec la maîtrise d'oeuvre privée) は、次のように規定し、公共主体が外部委託できる範囲を限定している。「公共主体は、建物、インフラ及び産業施設を建設する場合には、施主 (maître de l'ouvrage) として、建設事業の中核を構成する業務 (場所の決定、事業計画の確定、予算枠の決定、資金調達の確保、事業実施方法の決定、調査や工事実施のための施工業者 (maître d'oeuvre) や企業家の選定と契約の締結) を自ら遂行する。これら中核業務を第三者に委託できない。第三者委託できる業務は、工事の実施など施工業者 (maître d'oeuvre) としての仕事に限定する。」

したがって、公共調達契約の範疇に入る事業の実施に当たっては、公共部門は、厳格な手続きに沿って行なう必要があり、また、民間部門に委託できる業務分野も限定されている。

¹³ フランスでは、1900年までは公共サービスの供給は民間委託しか許されていなかった。1900年から公共も供給主体として許されるようになった。(フランスのシンクタンク担当者)

。「公共サービスの民間委託」(Délégation de service public)

1 . フランスにおける公共サービス (service public) の意味

フランスにおいては、公益 (intérêt général) の観点から必要であるにもかかわらず、民間のイニシアティブによっては供給されないため、

アクセスの平等性 (légalité d'accés)

継続性 (la continuité)

適応性 (la mutabilité)

の三原則の下に、政府がその供給に責任を持つサービスを公共サービスと考えられている。

公共サービスという概念は、フランスにおいて他の国よりも重要な意味を持ち、行政全体の法律の枠組の基礎を形成している。このため、Common Law に基づき公共契約も民間契約と同じであるとするイギリスとは異なり、フランスでは公共契約は民間契約と異なる位置付けを与えられている。上述した公共サービスの三原則の一つである適応性は、分かり難い概念であるが、継続性の特殊なケースであると理解できる。街灯がガス灯から電灯に代わったようにサービスの内容を技術進歩に適合させていく必要性を意味している。このため、公共契約においては、行政は一方的に契約を変更したり破棄したりする権限が与えられ、しかも相手側の合意無しに解約が可能となる。その代わり契約の相手方は契約変更に伴って生じる全ての費用を請求することで経済的な均衡が図られる。この「全ての費用」には直接の損害賠償のみならず、将来得られたはずであろう逸失利益も含まれる (但し運用益は含まれない)。

1) 憲法上の公共サービス・レガリアンサービス

「公共サービス民間委託」の関連で公共サービスを議論しているが、公共サービスには、以下の3種類がある。

憲法上の公共サービス

法律で認められている公共サービス

地方公共団体によって定められる公共サービス

1946年憲法つまり前憲法の審議の際、憲法院は公共サービスのうち幾つかは国家のサービスとして特別なものであるとの結論を出した。このため、これらのサービスが憲法上の公共サービスであるとは一般には考えられている。しかし、憲法院はどのサービスが憲法上の公共サービスに該当するかを列記しなかったため、憲法上の公共サービスという名称はあるが、概念のみであり具体的に規定されていないわけではない。

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、民間委託はできない。ほぼ、憲法上の公共サービスがこれに該当する。但し、レガリアンサービスという用語が憲法に出てくるのではなく、概念として存在し、あるサービスがレガリアンサービスに該当するか否かは判例によって決まる。例えば、警察は、民間事

業者に駐車場の管理を委託することはできるが、駐車違反を摘発する業務は判例によりレガリアンサービスであるとされたため、民間に委託することはできない。

2) 法律上の公共サービス及び地方公共団体が定める公共サービス

憲法上の公共サービスに加え、法律に明記された公共サービスがある。

また、地方公共団体総合法典では、地方公共団体がその地方の特性に即した公共サービスを提供できる旨規定されており、これに準拠して地方公共団体は独自にそれぞれの公共サービスを定めることができる。しかしながら、古い判例により、地方公共団体が公共サービスとしてある種のサービスを提供できるのは、民間のイニシアティブが欠落している場合という制限が付けられている。1930年代の窮乏のなか、経済的に公共が提供する必然性があるということでパン屋や肉屋が公共サービスとして提供されたが、今や民間のイニシアティブが存在するので、これらは、公共サービスとして認められない。ちなみに、スペインではあるサービスを地方公共団体が供給する場合、公共サービスとしてのサービスと非公共サービスのいずれに該当するかを事前に公表し明確にする必要があるが、フランスでは「これは公共サービスである」と事前に公表する必要はなく、地方公共団体がある種のサービスを民間に委託することを決定し、これに対して民間から異議が出された場合に、行政裁判所がこのサービスは公共により供給されることが適当であるか否かを判断することによって公共サービスか否かが決められる。

(参考)行政裁判所によって公共サービスとして認められなかった事例()と認められた事例()

1994年、フランス東部の地方公共団体が、炭鉱地帯転換のため花卉栽培の温室を公共サービスとして開始しようとしたが、行政裁判所(国務院)は、「花の生産は民間活動が欠落しているわけではないので、これが公共サービスであるとは認められない」とする決定を下した。

パリ市がセヌ川沿いに所有する建物につき、芸術家達の集まる場としてアトリエを作り芸術活動の場として活用することを条件に民間のグループに占有権を与えた。行政裁判所は、「文化という公益目的に合致していること、使用についての詳細な条件が付けられていること、一般に公開されていること」を理由にこれを公共サービスであると認定した。

2. 「公共サービスの民間委託」の考え方

1) 「公共サービスの民間委託」の類型

上述したように厳格に範囲限定される「公共サービス」の供給を民間事業者に委託するのが「公共サービスの民間委託」であるが、これには、以下の3類型がある。PFIとの関連では、このうちコンセッションが重要であるので、以下、「公共サービスの民間委託」という用語を使わないと誤りになる場合以外は、コンセッションという用語を使って議論を進める。また、「コンセッション」のみに妥当し、「公共サービスの民間委託」

全般としては妥当しない説明もあるが、コンセッションに焦点をあてるのが目的であるので、この区別をしない。

コンセッション (Concession)

資金調達から建設、管理・運営まで全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もの

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

レジ・アンテレッセ (Régie Intéressée)

民間業者は、施設を所有せず、報酬は業績に連動するが、運営手当あるいは利益分配金といった間接的方法で支払われるもの

2) 「公共サービスの民間委託」の要件

公共サービスの供給を目的とすること

カギ括弧で囲ったことから想像できるように、フランスの「公共サービスの委託」は、単に政府の事業を民間業者に外注するという大まかな概念ではなく、厳密に範囲限定された公共サービスの供給を目的とすることを第一の要件としている。

収入リスクが存在すること

80年代までは、サービス受益者(利用者)からの収入が明確にあることが、「公共サービスの民間委託」の第二の要件であった。コンセッションは、この時点までに70年の歴史があったが、補助金や別途の事業収入(ゴミ発電の売電収入等)が増加し、総収入に占める受益者負担の比率が少なくなっていて、この要件は経済実態に合わなくなっていた。こうした状況を踏まえて、受益者負担に替えて、経営の良し悪しによって収入が変動することを要件とする法理が提案された。当時、この法理はコンセッションの要件として認められるに至らなかったが、偶然にも汚職対策として、「公共サービスの民間委託」における競争の確保という観点から、この法理が活用されることとなり、1997年に国務院は、経営成果によって収入が変動するリスクがあるという法理を用いて「公共サービスの民間委託」の概念を定義した。したがって、受益者(利用者)からの直接の収入(利用料金)がなくても、例えば政府からの収入が経営成果に連動するというリスクがあれば、「公共サービスの民間委託」の第二の要件を満たすことになった。なお、従来からの要件であった受益者からの収入は、収入変動を当然に伴うため、当然この新たな要件に合致する。

3) 「公共サービスの民間委託」における民間事業者が利用者から徴収する料金

民間事業者が利用者から徴収する料金は、行政と民間事業者の協議の上で決められる。料金と契約期間は投資を償却できるように設定することを基本とするので、契約の中で

契約期間と料金の設定方法が定められる。この二つが契約に明記されていない場合には、契約は無効となる。ただし、契約期間については、ある程度の目安があり、施設を作らなくて済む水道については12年程度、建設を伴う地下駐車場の場合には30年程度、最近完成したミヨーの高速道路の橋については67年と定められた。行政裁判所は事業の内容と契約期間との均衡が取れているかについて判断する。例えば、水道の契約期間が仮に80年になっていればそれは長すぎるということで排除されることになる。

3 . M E T P (Marché d'Entreprise de Travaux Public)

1) M E T P の変遷

フランスは、コンセッションの長い歴史を持つ。コンセッションでは、元来、利用者が支払うものと、公共部門が支払うもの、またこれらが混合したものを区別していなかったが、1963年12月に国務院はM E T P という術語と概念を作り上げた。M E T P は、民間部門が、設計・建設・維持管理・資金調達までを行なうことにより公共サービスを提供し、公共部門がこれに対して決められた金額の支払を行なう契約であると定義された。したがって、イギリスの公共サービス購入型P F I に相当するものである。現に、イギリスは、1991年に大規模なM E T P がフランスで実施された際に、M E T P とコンセッション(独立採算型P F I に相当)に着目して、P F I という概念を作り上げたといわれる(少なくともフランス人はそのように主張する)。

2) M E T P の要件

「公共サービスの民間委託」は、公共サービスの供給を目的とすること及び 収入リスクが存在することという二つの要件を満たす必要があるが、M E T P は、 の公共サービスの供給という目的要件を満たさなければならないが、 の収入リスクの存在という要件を満たす必要はない。そもそもM E T P は、刑務所、学校、ごみ焼却場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く、公共部門が支払うあらかじめ決められた利用料金で民間事業者が投資コストを回収する事業である。

しかし、現実には、例えば中学校校舎の建設と維持管理を内容とする事業がM E T P として実施された。この事業は、教育という公共サービスを供給するわけではない(事業には生徒を教えるという教育という「公共サービス」は含まれていない)ので、 の公共サービスの供給というM E T P の目的要件を満たさないにもかかわらず、現実には実施された。こうした の目的要件を満たさないM E T P は要件を満たすM E T P が「本物M E T P 」と称されたのに対してして「偽物M E T P 」と称された。

3) M E T P の禁止

M E T P は、公共部門がサービスを購入するものであるから、公共部門が行なう資材・サービスの購入や公共工事の発注と同様に公共調達に分類され、公共調達を律する法律

である公共調達契約法（Codes des Marché Public）の対象になる。2001年3月、国務院は、公共調達契約法が公共調達における工事費の延べ払いを禁止しているとの理由で、工事費の延べ払いになる建設と維持・管理の一括調達形式のMETPを禁止した。これにより、フランスは、イギリスの公共サービス購入型PFIを実施する手段を失ってしまった。

< 図表 2-1 : TYPES DE CONTRATS PUBLICS : 公共契約のタイプ >

5年以内の契約				5年以上の契約			
Marché public : 公共調達契約 (Pas de préfinancement : プレ・ファイナンスなし)				Délégation de service public (公共サービスの民間委託) と PPP			
				Préfinancement : プレ・ファイナンス PPP		Financement : ファイナンス Délégation de service public : 公共サービスの民間委託	
Marché de Service : サービス市場	Marché de Construction: 建設市場	Construction : 建設 Conception : 設計 (restrictions Loi MOP : 公共事業事業主法による制限)	Construction : 建設 Conception : 設計 Maintenance : メンテナンス (Allotissement A 10 CMP : 公共調達契約法第 10 条土地整備)	Construction : 建設 Conception : デザイン・設計 Maintenance : メンテナンス (Interdiction paiement différé A 94 CMP : 延払の禁止・公共調達契約第 94 条)	Construction : 建設 Conception : 設計 Maintenance : メンテナンス	Maintenance : メンテナンス	Construction : 建設 Conception : 設計 Maintenance : メンテナンス
paiement public : 公共支払				paiement public : 公共支払	paiement usager et mixte : 混合支払 relation directe al'usager : 利用者支払		
		Absence de relation directe aux usagers : 利用者との直接関係の不在	Article 3-1 Loi du 29 août 2002 Et 9 septembre 2002 (Judgement global)	(Absence de relation directe à l'usager : 利用者との直接の関係不在) METP	Gestion de service au de flux : サービス及びフローの運営	Gestion de service au de flux : サービス及びフローの運営	Gestion de service au de flux : サービス及びフローの運営
				Concession	Affermage	Régie intéressée	
Directive Services 92/50	Code des marchés : 公共調達契約法 Directive Travaux93/97(Art 1 AL a) : 事業指令 93/97		Article 3-1 Loi du 29 août 2002 Et 9 septembre 2002 (Judgement global)	AOT(一時占有許可) BEA(行政借地権) (CE Préfet du Gard et Ome : ガールとオームの判決(県知事) についての 国務院設定)	DSP Loi SAPIN : サバン法 Directive Travaux seule (Art 1 aL d) : 建設のみの指令 (第 1 条)		
Notes : 備考	公共調達契約法に期間についての規定はないが、判例及び行政指令により期間は 3~5 年を超えない (発注者市場) LOPSI (治安指針法 : 刑務所建設) と LOPJ (司法指針法 : 警察等関連施設) はファイナンスのための法律に準拠する			公共調達契約法で禁止。現在の国務院判例では実行できない	コンセッションについての解釈で、いかなる支払方法であれ、リスクの移転の概念で制限する考え方はサービスコンセッションにひrogっている。AOT と BEA の状況は、その位置付けと発注の点で明瞭ではない。		
Le contrat de Partenariat : パートナーシップ契約	Choix libre de fonctions : 機能 (役割) の自由選択			PPP Ordonnance Conception : 設計 - Construction 建設 Financement : ファイナンス - Maintenance : メンテナンス Service : サービス - Exploitation : 運営 Contrat de + de 5 ans : 5 年以上の契約			

． P P P (Partenariats Pulics-Privés) の導入

1 . コンセッションと公共調達限界

第二次世界大戦後、公共サービスの充実を効率的に進めることに大きく貢献したコンセッションは、フランスの誇る *PPP* (イギリスを始め各国で行なわれている一般的な公共と民間の協調関係を意味する用語としてここでは太字・斜字の *PPP* を用いている。フランスがこのたび導入する新たなスキームをさす用語である P P P とは異なる) 手法である。

しかしながら、利用者からの料金徴収 (最近では収入リスクの存在と範囲を広げてきてはいるが) を通じて上手く機能してきたコンセッションという仕組みは限界に直面している。アングロサクソンの世界では、コンセッションを自在に使えるのに対して、フランスでは、コンセッションは、行政法典によって厳密に規定される「公共サービスの委託」に対象範囲を限定する必要がある。また、コンセッションは、事業者が、公共サービスの提供の対価を利用者から受け取ることのもう一つの要件としているため、駐車場や有料道路のような独立採算 (financially freestanding) のプロジェクトのみがコンセッションによって運営可能であり、イギリスで公共サービス購入型 P F I と呼ばれる刑務所や政府庁舎のようなプロジェクトの運営はコンセッションではできない。

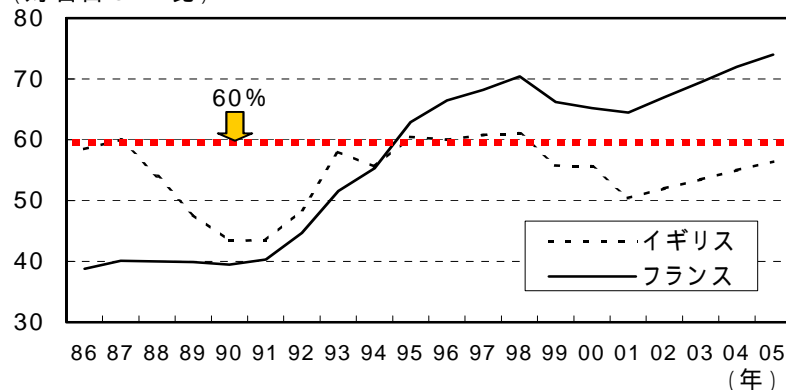
公共調達契約の場合には、公共サービスの供給という制約は受けず、また、公共部門からの支払で事業実施が可能であるが、延べ払いが禁止されているため、民間資金調達 (事業者が自己のリスクでプロジェクトの実施に必要な資金を調達すること) が不可能であった。

2 . 公共調達契約の例外措置の導入

2002年5月に発足したラファラン内閣は、多大な負債を抱えるなかで、教育や医療のみならず国防、警察、刑務所、裁判所などコンセッションでは対応できないインフラの整備を緊急に進めるためには、民間資金調達による事業の実施が必要不可欠であり、そのためには、上述のコンセッションと公共調達契約の限界を打ち破らざるを得なかった。また、イギリス P F I のような複合的な (設計、建設、管理・運営が一体となった) 契約を可能にし、V F M 生み出すことにより、公共部門の効率性の向上を図ろうとした。

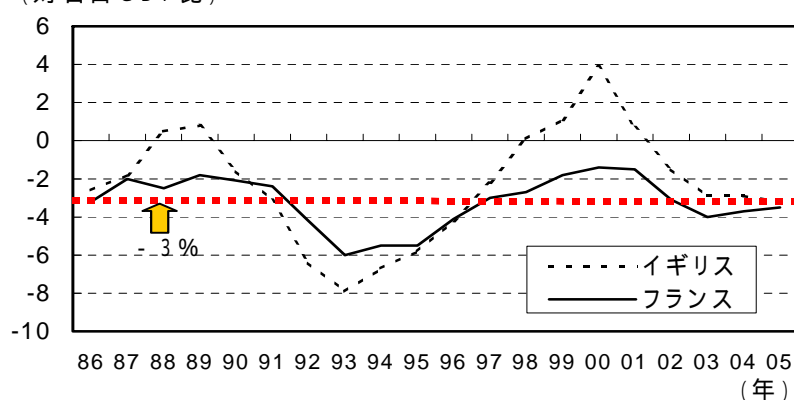
図表 2-2 一般政府債務残高(グロス)

(対名目 GDP 比)



図表 2-3 一般政府部門財政赤字

(対名目 GDP 比)



こうした状況を背景に、ラファラン内閣は、矢継ぎ早に以下の法令を制定した。

2002年8月、「治安の方針及び計画化に関する法律(LOI no 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure) (LOPSI)を制定。

2002年9月、「司法の方針及び計画化に関する法律(LOI n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice) (LOPJ)」を制定。

2003年9月、「病院設立等を目的とした2003年9月4日政令(Ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation)」を制定。

2004年1月、「国有財産法 L.34-3-1 条の適用に関する2004年1月6日の政令(Décret n° 2004-18 du 6 janvier 2004 pris pour l'application de l'article L.34-3-1 du code du domaine de l'Etat)」を制定。

2004年1月、「公共調達契約法第4条の適用と国防上必要な一定の調達に関する2004年1月7日政令(Décret nombre 2004-16 du 7 janvier 2004 pris en application de l'article 4 du code des marchés publics et concernant certains marchés publics passés pour les besoins de la défense)」を制定。

これらはいずれも、特に緊急な整備が必要な警察署、刑務所、病院、国防施設などを公共調達契約法の例外として扱い、政府が返還あるいは購入する権利を留保する条件付（LOA: Location avec Option d'Achat）で民間部門による公的部門の不動産を一時的に占有する（そうしないと公共の土地所有権の非譲渡性という公法の概念に反することになる）リースの仕組み（AOL: Autorisations d'Occupation Temporaire）や AOL と長期賃貸借契約（BEA: Bail Emphytéotique）の組み合わせの採用を通じて、対象を「公共サービス」に限定されず、かつ政府からの支払を可能にすることによりコンセッションの制約を、また、繰延べ払いと複合契約を許容することによって公共調達契約の制約をそれぞれクリアするスキームを導入しようとするものである。

なお、上述のレガリアンサービスとの関連では、例えば、刑務所サービスの複合契約については、イギリスでは、刑務所内で不適切な行動を取った囚人の処罰を決定する権限を持つ刑務所長だけは行政が担当し、囚人監視業務は民間に委託するが、フランスでは囚人監視業務はレガリアンサービスであるために民間委託は許されず、刑務所の管理、書記、囚人監視以外の刑務所関連業務が民間委託の対象となる。

3. 本格的な PPP の導入

1) 授権法の制定

2. で述べた措置は、表題が示すように、刑務所等緊急的に整備する必要のある施設について公共調達の例外として取扱いをするものであるが、2003年7月には、ordonnance（政令）¹⁴により公共・民間協働契約（PPP: contrats de partenariats public privé）という新たな契約方式の枠組み定める権限を政府に付与する授権法（LOI n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit）が制定された。

授権法制定の狙いは、公共調達契約と伝統的なコンセッションの間に現存するギャップを PPP によって埋めることにある。PPP は、「公共主体または公共サービスの供給を委任された民間主体が、公共施設の金融、設計、建設・改修及び運営・維持あるいはサービス供給スキームの金融、設計及び実施のために、第三者と協働関係を構築するための複合契約」と定義されている。PPP の導入により、公共調達契約と対極的な関係にある複合契約が可能になり、また、事業者の所得は、コンセッションのようにプロジェクトの運営から生み出される収入によるのではなく、契約相手の公共主体によって長期間にわたって行なわれる支払によることが可能になる。

上述した公共調達契約の例外措置として導入されたスキームが特定部門を対象としているのに対し、授権法に基づく PPP は対象部門を限定していない。また、前者が設計、建設、改修、維持補修を複合契約の対象としているのに対して、後者は、運営（exploitation）

¹⁴ 政府は、計画を実施するため、一定の期間内に限り、通常は制定法によって決められる措置を ordonnance によって実施する権限を議会に請求する。ordonnance は、国務院との協議の後内閣によって公布され、即時発効する。

も対象としており、イギリスのPFIに見られる最適ナリスク移転の達成のために必要な柔軟性を作り出し、より高いVFMの創出を狙いとしている。

PPPは、METPの復活とみなすこともできるが、次のシンクタンクのPPP研究者のコメントのようにより幅広い民間委託が可能である。「PPPは、METPに類似する。PPPは、収入リスクの存在という要件を満たす必要がないという点では、METPと同様であるが、公共サービスの供給という要件を満たす必要がない点ではMETPに比べ要件が緩められているため、様々なサービスを一括して民間委託できる仕組みになっている。学校の管理委託を例にとれば、PPPでは、レガリアンサービスに該当する教育というコア部分を委託はしないが、それ以外の学校経営に付随する様々なサービスを一括して民間委託できることになる。つまり、従前では、偽物のMETPと見なされてしまったサービスの民間委託が可能になる。」

2) ordonnance の決定と公共・民間協働契約

ordonnance は、国務院が承認の作業に時間をかけたこともあって、当初スケジュールより遅れたが、2004年6月17日に決定、公布された。しかし、PPP実施の具体的内容を定める decret (政令) は、国務院がその内容に留保条件をつけているため、公布は当初の7月から9月に延期された。

ordonnance は、授權法でPPP (contrats de partenariats public privé) としていた契約を「協働契約(contrats de partenariat)」と呼び、第1条で次のように定義している。

協働契約 (les contrats de partenariat) とは、国又は国の公施設法人が第三者に次に掲げる役務を包括的に委託する行政契約をいう。¹⁵

公共サービスに必要な無形資産投資 (investissements immatériels)、工作物 (ouvrages) もしくは設備に対する融資

工作物又は設備の建設 (construction) もしくは改修

こうした工作物又は設備の維持、補修、管理もしくは運営

場合によっては、公共主体が責任をもつ公共サービスの供給という責務を果たすことに役立つその他の役務

契約期間は、投資の償還期間又は採用する資金調達方法に応じて決められる。

3) PPPの調達

ordonnance 第3条は、「協働契約の締結は、アクセスの自由、応募者の取扱いの平等性、手続きの透明性の原則に則って行なう。協働契約の締結に先立って、政令 (décret) に規定された条件に沿って競争的に複数の入札が行なわれることを可能にする公示を行なう。」と競争的な条件でPPPの調達を行なうことを基本としている。しかしながら、

¹⁵ 地方公共団体の協力契約の場合には、「協働契約 (les contrats de partenariat) とは、公共主体が第三者に次に掲げる役務を包括的に委託する行政契約をいう。」となっている。

ordonnance 第5条で、「事業の複雑性に鑑み、公共主体が、契約の必要に応えられる技術的方法を明確すること、あるいは、事業の資金調達又は法的な構造を作り上げることが客観的に不可能な状況にある場合には、公示により本政令第7条に規定する条件にしたがって対話を活用するとの公示を行なう。」と規定し、公共主体が、求められているサービスを供給するために必要とされる十分な技術的、金融的、法律的な知見を持たない場合には、競争的対話を活用することを明確にしている。

4) VFM

「私は個人的にVFMを信じていないが、今フランス版PFIを作ろうとしている人達は心底信じている。これは信仰であり信念だ。Institut de la Gestion Déléguée（サービス委託研究所）がまさにサービスの質の測定を検討している。」とのシンクタンクのPPP研究者のコメントから伺われるように、政府は、個別プロジェクトについてPPPを採用するための判断基準としてVFMを位置付けている。このため、ordonnance 第2条b)は、「全体費用、パフォーマンス、リスク配分等の観点から異なったオプションとの比較分析を行なった後で、当該事業の採用及び協働契約の締結手続き開始の決定に至った経済的、金融的、法律的、行政的な理由が明解に説明されること。」と規定している。しかも、「この評価は、政令(décret)で設置される専門機関から選択される一つの機関の協力を得て実施される。」と規定し、VFM計測のための公的機関を設置することとしている。¹⁶イギリスでは、VFMがPFI採用の判断基準として使われてきたが、PPP類似のMETPを禁止した国であるフランスでは、PPPに対する反発はイギリス以上に強く、VFMの計測の信頼性をより高める必要があったことが、VFM評価のための公的機関の設置の背景にあったものと思われる。

ordonnance 第8条は、「契約の目的との関連で、提案に示された技術の有効性や革新性、工作物や設備の建設期間、その美的もしくは機能的な質なども基準の対象となる。」と規定し、価格だけでなく質もVFMの重要な要素であることを明確にしている。

5) PPPの資金調達

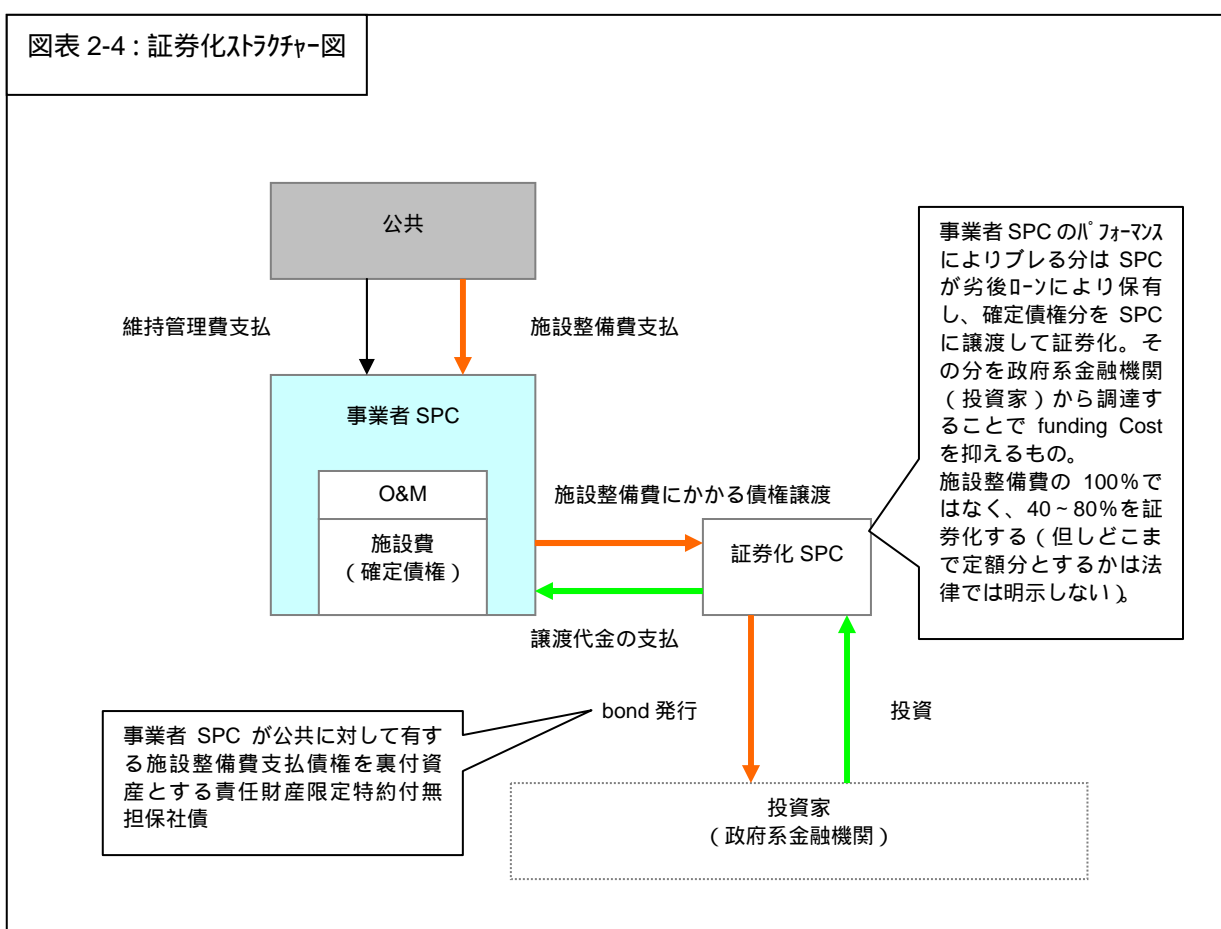
延払いになるMETPが禁止された主要な理由の一つは、民間資金調達になるため、公共部門による資金調達で実施される通常の公共調達よりもクレジットの低い分、余計な資金調達コストを必要とするというものであった。このため、PPPにおいては、資金調達コスト節約のためのスキームの導入が重要な課題である。

そのための方策が、証券化により資金調達を行なうことにより、ファイナンス費用を公共調達コストレベルまで下げることであり、ordonnance 第11条は、「契約の部分的

¹⁶ 地方公共団体の協働契約については、VFM評価機関の設置が想定されていないが、次のように規定されている。「上述の評価は、協働契約を採用する方針を決める地方公共団体の審議会もしくは公施設法人の審議機関に提出される。」(L. 1414 - 2条b))

もしくは全面的な譲渡に関する公共主体に対するガバナンス」に関する条項を協働契約に含むことを規定している。

「証券化の方法としては、証券化を目的として設立される SPC（証券化 SPC）が発行体となり、事業者 SPC が公共に対して有する施設整備費に係る債権を裏付資産とする責任財産限定特約を付した無担保社債（ABS）を発行し、公的な金融機関を対象に私募債を売却するストラクチャーを想定している（図 2-4 参照）。これは、事業者 / 銀行 / 当局との 3 者契約により一部確定債権部分（施設整備費見合）を証券化するものである。債権化される定額部分は優先ローンとし、パフォーマンスにより変動する劣後ローン部分は事業者が保有する構造を予定している。」（金融機関の担当者）



6) 中小企業への委託

ordonnance 第 8 条は、「契約付与の基準の中には提案の総費用、契約の目的との関連で定められるパフォーマンスの目標、入札者が約束する中小企業及び職人に委託する契約部分を含む必要がある。「中小企業」とは、雇用者数が 250 人を超えずかつ過去 3 年の売上総額の平均が 4 千万ユーロを超えない企業をいう。尚、資本金のうち 33% 以上を中小企業の特性を持たない企業が所有している場合には「中小企業」とはみなされな

い。」と規定し、中小企業への委託をプロジェクトの総費用や、パフォーマンスと並んで、契約付与判断の基準としていることが注目される。

7) 契約の標準化

イギリスでは、入札コスト削減のために契約の標準化を進めているが、この点について、建設関係の団体の担当者は、次のようにコメントしている。「イギリスは Common Law の国であるため、行政も企業も、大勢の専門家やコンサルタントを雇う必要から入札コストが高むことが大きな問題になっており、契約の標準化によりこの問題に対応しようとしている。一方、フランスでは、建設業者に技術力があり外部委託は不要だ。また、行政も契約モデルを作り、それにしたがって契約をするので外部に委託する必要はない。フランスでは国が契約モデルを作成し、それを地方公共団体や企業に示す。それがフランスの伝統だ。契約モデルは、政府が一方的に押し付けるという方式ではなく、幾つかのケースについての契約の雛型が公開され、その使い勝手が良ければモデルとして使われるという方式になるだろう。」

8) 紛争処理

フランスにおいては、行政契約に関する紛争は行政裁判所の管轄となっている。協働契約も *ordonnance* 第1条に行政契約であると明記されているため、その紛争は行政裁判所で処理される。しかしながら、「複雑な商業上の紛争を迅速かつ効率的に処理する行政裁判所の能力については民間部門の訴訟当事者から問題視されてきた。特に、訴訟手続きの大幅な遅れ（平均で第一審で1.5年、控訴では2年）が指摘されている。」（*Infra-News*）こうした状況に鑑み、*ordonnance* 第11条は、「訴訟の予防と解決の方法及び場合によってはフランス法の適用による仲裁に訴える条件」に関する条項を協働契約に盛り込むことを規定した。このような弾力的な方式の利用により紛争の迅速かつ効率的な解決を可能にしたことは、商業的契約手法としての協働契約の機能を高め、その利用を一層促進する効果を持つものと思われる。

9) PPPの使われ方

PPPの導入は、無駄なあるいは必要以上の機能を備えたインフラの整備など必要性の低い公共事業の実施につながることにならないかと懸念される。この点について、地方公共団体の担当者は、「イギリスでは決してそうは言わないが、PFIは品質・機能などの過度な施設を作る傾向がある。フランスの場合は実際に各選挙区の議員が金銭的歯止めを失ってしまい問題になったことが過去にあった。METPは延払の支払期間が5年程度だったのであまり問題にはならなかったが、PPPは、期間がより長期になるので、必要以上に華美なものをつくってしまうことが起こり得る。」と述べている。また、建設関係の団体の担当者は、「フランスでも、議員が存在意義を示すため不必要な公共施設を

つくってしまう危険は存在する。このため、ordonnance では、毎年の元利償還額債務の公共収入(税金+補助金+資産売却益)に対する比率を 20%以下とすると定める予定だ。」とコメントしており、このような懸念がフランスにもあることが分かる。

財政制約の中でインフラ整備を進める必要に迫られたラファラン内閣は、PPPを導入を決定したわけであるが、METSの禁止を決定した国務院等には依然PPPに懐疑的な見方が存在していることが次のコメントから伺われる。

「フランスはもともと民間委託の伝統を持つ国だ。ただこの50年間フランスでも大きな政府になるなかで、公共が直接事業を実施するという傾向が強まってきた。学校や病院の改築需要があるにもかかわらず、政府に財政余力がない。このため、PPPを実施するのだ。もし、政府に財政余力があれば、PPPを実施しないだろう。」(建設関係の団体の担当者)

「フランスではイギリスと違い、国務院、会計検査院などがPPPに反対している。このためフランスでは、法律を制定してPPPを促進する必要がある。反対の理由は、コンセッションの場合には、枠組みがしっかりして政府が管理可能であるが、PFIになると政府の目が届きにくくなること、PFIになると行政の仕事が縮小すること、PFIは最終的には行政が対価を払う借金の偽装であること(フランスの会計検査院のPFI分析結果)だ。」(シンクタンクのPPP研究者)

このようなPPPの受け止め方を背景に、憲法院は、2003年6月26日に授權法を決定した際、公共サービスの供給を民間のインフラや設備に頼るような契約の仕組みを使うことは、例外的かつ公益に合致したものであるべきだとの見解を明らかにした。

こうした状況を背景に、ordonnance 第2条は、以下に示すように、公共部門がプロジェクト実施のための十分な能力を持たない場合及びプロジェクトを緊急に実施する必要がある場合にPPP利用の前提を厳格化し、しかも、他のオプションとの厳密な比較を経てPPP手法の採用を行なうことを規定した。

「協働契約は、契約調印手続きに先立って公共主体によって行なわれる評価が以下の条件を満たさない限り、事業実施のための協働契約を締結できない。

事業の複雑性を考慮すると、公共主体が、契約のニーズに答えられる技術的方法を単独かつ事前に決定することや事業の資金調達又は法的な構造を作り上げる能力を客観的に持たないこと、もしくは、事業が緊急的な性格を持つことが示されること。全体費用、パフォーマンス、リスク配分等の観点から異なったオプションとの比較分析を行なった後で、当該事業の採用及び協働契約の締結手続き開始の決定に至った経済的、金融的、法律的、行政的な理由が明解に説明されること。この評価は、政令(décret)で設置される専門機関から選択される一つの機関の協力を得て実施される。」

先に、「ordonnance では、毎年の元利償還額債務の公共収入(税金+補助金+資産売却

益)に対する比率を20%以下とすると定める予定だ。」との建設関係の団体の担当者のコメントを紹介したが、こうした規定は、ordonnanceには盛り込まれなかった。しかしながら、ordonnanceでは国及びその関係機関については、「協働契約は、契約の財政及び融資の自由度に与える結果を評価する経済担当大臣もしくはその代理人の承認を得た後でなければ、調印はできない。」と第11条で規定し、地方公共団体及びその関係機関については、「審議会もしくは審議機関は、行政機関による協働契約の署名の許可もしくは手続きの無効の宣言を行なう。このため、検討案には公共主体にとっての契約の総費用を年平均で示した暫定試算及びこの費用が公共主体の各年の財政能力に占める割合の目安を添付する。この割合は、政令で定められる条件で測定される。」とL. 1414-10条で規定した。したがって、建設関係の団体の担当者が述べたように20%を限度とするかは不明であるが、国、地方公共団体共に、その財政能力の観点からPPPに必要とされる費用をマクロ的に管理するものと思われる。

また、「ordonnanceに規定される手続きは、業者選定の合法性の審査のためであり、事業選定は議員達が決めることなので、多数派の議会から選ばれた市長は、自らが必要と考える事業を実施することができる。しかし、PPP手続きの一環として地方公共団体に設置される諮問委員会に代表を送ることになる市民団体は事業自体に疑問があればマスコミに公開するし、行政裁判に提訴するなど反対行動をとる。更に、議員や役人にとっては、行政裁判よりも刑事裁判の方が恐ろしい。というのは法的に間違っただけあるいは不適切な決定に参加した全ての公務員は、個人的に責任を負うことになるからである。更に公務員は犯罪行為を知った場合、告発する義務があり、その懈怠は犯罪行為とみなされる。」(地方公共団体の担当者)ことから、必要性の低い公共事業の抑制のためのガバナンスが存在していることに留意する必要がある。

10) PPPとCDC

フランスの公的金融機関であるCDC (la Caisse des Dépôts et Consignations) は、PPP契約に関するordonnanceの作成準備の一環として政府から8つのパイロット・プロジェクトについて調査・研究を依頼された。その目的は、次の二つである。

PPPの実用面を強化するため具体的事例に照らしてordonnance案を検討すること。

フランスにおけるPPPの発展に貢献するため、プロジェクトタイプ毎に法律・金融モデルを構築すること。

「現在、ordonnance案作成のための詳細な協議が行なわれているが、この協議と平行して、CDCは、財政金融経済省の要請を受けて、事前に選定した異なった分野にまたがる8つのプロジェクトについて法制面・金融面の調査を行なっている。CDCは、8プロジェクトを考察した上で、政令の文言を修正し、実情にあったものにする。例えば建設はできるが改築はできないとされていたものをPPPなら可能にするといったものであ

る。」(金融機関の担当者)

8つのパイロット・プロジェクト以下のとおり。

A．公共不動産案件(高額な投資かつ納税者によって支払が行なわれるもの)

Caen の病院改築 (EUR:100~200M)

Toulouse の第2大学建替(学生数3万8千人、分散しているキャンパスの一括移転)

Bourges 空港近くの航空宇宙博物館の改築

B．交通インフラ案件(技術的に高度で高額な投資かつ納税者によって支払が行なわれるもの)

Tours と Bordeaux 間の TGV (EUR:3,680M)

高速道路 A4 と高速道路 A86 の交差高架 (EUR:680M)

Lyon の空港と駅を結ぶ鉄道 (EUR:80M)

Vaudon の Levant 橋

C．環境関連施設(技術的に高度で高額な投資かつ納税者によって支払が行なわれるもの)

Tours のゴミ焼却場

11) PPPの実施事例

公共調達契約の例外措置として導入されたPPPは既に実施に入っている。その事例は以下のとおり。

病院

2002年、フランス政府は、1020億ユーロで932の病院の建設と改築を行なうHospital 2007年計画を発表した。プロジェクトは既に調達に入っているが、衛生省や地方自治体の反対にもかかわらず、個々の病院がそれぞれに調達を行なおうとしているため、上手く行かないのではないかと懸念されている。

刑務所

法務省は、9億ユーロで8900人を収容する18の刑務所の建設計画の第1グループの入札を準備しつつある。

国防

宿泊施設付きのヘリコプター訓練センター、海軍のフリゲート艦プロジェクト、長距離航空輸送プロジェクト等のプロジェクトが進行している。

． S E M

以下は、インタビューの結果をそのまま整理したものである。

1． S E Mについて

1) S E Mの目的と組織

S E M (Société d' Économie Mixte) は、政府 (ほとんどの場合地方公共団体) により設立され、政府に代わり公益サービスを供給する民間企業。設立元の地方公共団体が 50 ~ 80 % を出資する。社長は地方公共団体の議員が就任する。従業員の大半は、民間出身者で構成される。

2) S E Mの経緯

S E M は、第一次大戦後のインフレの昂進においてコンセッション契約が上手く行かなかったために作られたもので、1923年に Lyon、Marseille、Paris における (貧困層向けの) 社会住宅を整備する事業から始まった。1945年からは都市整備、工業団地など地域整備の新しい活動が追加され、更に70年代から様々な地方公共団体の業務 (公共交通、文化活動、ゴミ処理など) が追加された。文書に明記されている訳ではないが結果として35の業種を担うようになった。2003年現在では、1158の S E M が存在する。

< 図表 2-5 SEM の法的分類 >

法的状態 (Etat juridique)	2001	2002	2003	01/02 増減	02/03 増減
現存 SEM (Sem existantes)	1,178	1,157	1,123	-21	-34
休眠 SEM (Sem en sommeil)	30	32	28	2	-4
法的更生中 SEM (En redressement judiciaire)	7	9	7	2	-2
現存 SEM 合計 (Total "Sem existantes")	1,215	1,198	1,158	-17	-40
解散中の SEM (Sem en cours de liquidation)	194	216	236	22	20
総計 (Total général)	1,409	1,414	1,394	5	-20

< 図表 2-6 SEM の業態別分類 >

業態別分類 (Secteurs d'activités)	2001	2002	2003	01/02 増減	02/03 増減
都市再開発 (Aménagement)	304	304	290	0	-14
不動産 (Immobilier)	303	300	290	-3	-10
サービス (Services)	608	594	578	-14	-16
合計 (Total)	1,215	1,198	1,158	-17	-40

3) SEMの業務

SEMの業務は、公共サービス(service public)よりもっと広い概念である公益的サービス(service d'intérêt général)を提供することである (Brest市の水族館はSEMによって行なわれているが、水族館は、公益的サービスではあるが、公共サービスではない。)

公益的サービスの提供は民間企業が行なうことも可能で、現に La Lyonnaise des Eau や SUEZ によって水道事業が行なわれている。公益的サービスの一つである公共交通を例にとれば、その提供方法は、公団の形態で地方公共団体が直轄で実施、SEMによる実施、民間事業者による実施の三つのいずれでもよく、地方公共団体は、このうちの一つを選択できるし、また、選択が出来るようにしなければならない。

SEMの目的は寡占市場対策であるといわれることもある。水道、ゴミ処理、葬儀社の分野では、寡占状態にあったため80年代から市場の健全化のためにSEMが作られたが、このようなケースは限定的であり、SEMの目的は寡占市場対策ではない。

4) SEMの出資者

関係地方公共団体、CDC、Caisse D'épargne (貯蓄銀行) 地元金融機関などが、SEMの主な出資者になる。利益相反になるため、建設業者は出資しない。

5) SEMの選定

地方公共団体によるSEMの選定もサパン法 (Loi relative à prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques 「経済活動と公共手続きの汚職防止透明性に関する法律」)の対象になるため、競争入札により選定する必要がある。その結果、SEMが選ばれないこともあるので、SEMの落札を予想して民間事業者が入札しないということはない。仮に、民間企業が一社も入札に参加しなければ、議員もマーケットが存在しない証拠であると受け取り、この事業を中止するか、あるいは、商業的な事業ではなく、社会的に必要な事業として実施することになる。つまり、入札によってマーケットテストをしている。

しかしながら、競争入札では最低価格を提示した業者を必ず選ぶわけではない。発注者である地方公共団体が、もっとも適切であると考え入札者を選べばよいということで多少の柔軟性がある。したがって、地方公共団体は、入札者の中から意図的にSEMを選ぶことはできるが、もし不適切なSEMを選べば、選挙で審判を受けることになるので、好き勝手な選択ができるわけではない。しかも、野党や住民の監視があり、行政裁判所に訴えられる可能性もある。

(参考) 公共部門と民間部門のジョイントベンチャーへの公益サービス供給委託の選定方法の国際比較

SEMは、公益サービス供給のための公共部門と民間部門のジョイントベンチャーであるが、このようなジョイントベンチャーに公益サービス供給の委託するための選定方法の比較により、フランスのSEMへの委託選定方法の特徴を明らかにする。

フランスでは、まず、SEMが設立され、公益サービス供給委託のための入札が行なわれる。SEMが落札すればSEMが当該公益サービス供給の運営を行なうが、落札できなければSEMは解散する。

イタリアでは、まず、100%公共部門出資の公営会社が設立される。この公営会社が株主と公益サービス供給の運営を行なう民間部門のビジネスパートナーを選定するし、その結果生まれるジョイントベンチャーが公益サービスの供給を行なう。

スペインやイギリスでは、まず、民間部門のビジネスパートナーを選定のための入札を行なう。落札者は、行政部門とジョイントベンチャーを設立し、このジョイントベンチャーが、公益サービスの供給を行なう。

6) SEMに対する会計監査

SEMの採算性については会計検査院が監査し、結果が公表される。監査は、毎年行われる訳ではなく、5～7年の間で任意の時期に行なわれる。整備会計と土地会計に分けて監査が実施される。また地方公共団体の監査実施時に併せてSEM単体の監査が実施されるケースもある。

7) SEMの成功に必要なこと

経営が上手く行かなかったSEMは、しっかりとしたビジネスプランを持たなかったことが原因である。SEMが地方公共団体からの独立性を持つことが重要であり、特に、地方公共団体がSEMのサービスに対して適正な料金を払うことが重要である。

赤字の事業と黒字の事業があった場合に、地方公共団体は、黒字の事業は民間事業者任せ、赤字の事業だけをSEMで継続すべきとの旨の発言をしかねない。このような場合には、それでは経営が成り立たないと明確に「Non」と言う必要がある。政治家、株主は色々な注文を言ってくるし、公務員も仕事を取られたといていろいろな文句を言ってくる。これらを上手く処理することがSEMの経営者にとって非常に重要なことで

ある。

8) SEMとPPP

建設関係の団体の担当者は、「PPPにおいてSEMは我々建設業者の競争相手になると考えているため、SEMが増加することについては懸念を持っている。」と述べ、SEMがプロジェクトのスポンサー企業としてPPP市場の参入してくること懸念している。

他方、SEM側は、「PPPは、SEMにとって大きな問題。PPPは大きな企業を有利にする制度なので、地方の小規模企業であるSEMは淘汰されるかもしれない。」と述べている。PPPの前身ともいえるMETPでは、大企業に受注が集まった経験を考えれば、この懸念は当然といえるだろう。

9) 日本の三セクとSEMとの対比

公共と民間のリスク分担が明確でなかったことが日本の三セク失敗の一因であったこととの関連

SEMの運営の主導権はあくまでも公共が握る。民間は公共のパートナーではなく公共を支援・補助するという役割である。公共だけでは事業が上手く行かないリスクがあるのでSEMを使う。例えばアヴィニヨン橋と法王庁宮殿の管理を委託されたアヴィニヨン市のMJというSEMの場合だが、法王庁宮殿の管理は公共の業務であることは明らかなので、市が直接管理するか、あるいはSEMに管理を任せるかの選択しかない。市が直接管理した時には、赤字が累積してしまったために、SEMが管理し、業務を立て直した。

公共サービスより広い分野を対象にしたことが日本の三セクの失敗の一因だったこととの関連（SEMも公共サービスより広い公益的サービスを対象分野としている）

MJは、法王庁宮殿とアヴィニヨン橋の管理と国際会議場の運営を行なっている。前者は黒字で後者は赤字になっている。民間業者ならば、後者を切り捨てるだろうが、MJは、前者の黒字で後者の赤字を補填している。また、国際会議場があることで、アヴィニヨン市のプレステージが高まっているのみならず、地域外からの集客力が高まりホテルやレストラン等地元産業の振興にも貢献している。SEMだから公益的観点からこのようなことが可能なのである。

(参考) SEMの実例

パリ市の SAGI (Société Anonyme de Gestion Immobilière)

1930年代に設立されたパリ市の住宅建設・管理を行なうSEM。現在3万6千戸を管理し、毎年千戸を建設している。資本の30%はパリ市が保有。残りは、プレクシア(Crédit Foncier、CDC のシンジケートによる不動産銀行) が62%。オフィスビル、ショッピングセンターは建設しない。なお、パリ市に産業を残すという目的から中小企業向けの小規模な工場は建設する。

1930年に Paris 市では、国、市、民間のそれぞれのイニシャティブにより(国 : H L M、パリ市 : R I V P、民間 : SAGI)、住宅供給のための組織が作られた。したがって、SAGI の出資者は大半が民間でパリ市も出資した。プレクシアという公共的色彩の強い特殊な銀行が出資者になったのは12年前で、それまでは Midland Bank が出資していた。更にそれ以前は民間投資家が出資者だった。

アヴィニヨン市の M J

アヴィニヨン市にある橋 (Pont St-Benezet) と法王庁宮殿の管理委託を行なうSEM。市の観光案内所も手掛ける (年間60万人の観光客)。アヴィニヨン市が最大株主で CDC が少数を保有。

アルル市の SEM

アルル市で低所得階層向け住宅の建設・管理を行なうSEM。300戸を管理しており、年間50戸を建設している。出資は、アルル市が75%、プレクシアが約15%、Caisse D' pargne が10%、残りは、地元商工会議所など。

2 . SEM についての評価

1) SEM 関係者の SEM についての評価

地方公共団体が、直轄ではなくSEMに業務を委託するのは、SEMがその柔軟性の故に効率的な経営が可能だからである。企業会計の導入は柔軟性を生み出す。自由に人材を採用しかつ解雇できるため、業務量にしたがって人員を調整できる。また、必要な時に必要なスペシャリストを採用できる。何よりも民間企業になるということがSEMが上手く行く最大の要因である。

(SEMの効率性は小規模組織であることによるとの見方については) SEMの効率性は規模の大小とは関係ない。組織の大きさはそれぞれのミッションにより異なる。SEMの規模が小さいというのは地方のSEMだからであり、中には3000人規模のSEMもある。国の事業を行うSEMには大きな組織のものがある。

他方、公務員の場合には、成果が上がらなくても終身で雇用され、能力給でもない。また業務に適切な人材を常に充てられる訳でもない。しかも、企業経営やコンピュータの技術的な仕事はもともと公務員の職務ではない。

S E Mに対しては、地方公共団体が、十分に管理できるが、民間事業者の場合には、契約締結後は管理が難しい。地方公共団体が直轄で事業を実施すると公務員は勝手なことをする。

2) 第三者のS E Mについての評価

第三者といってもS E Mを設立し、またS E Mに事業を発注する立場にある地方公共団体の担当者は、S E Mを以下のように評価する。「S E Mは、技術力の高い人をスポットで雇用し、民間企業の柔軟性を兼ね備えて沢山の良い仕事をしてきた。最近は大きくなり過ぎたS E M間で競争が起きつつあるのが新しい傾向だ。今までは自分の地域に活動を限定してきたが、最近は他の地域まで進出しているS E Mもある。競争的な環境のもとでも民間企業が参入しない状況にこのようなことが起こっているので、支障は生じていない。都市整備や環境問題はS E Mがいなければ空白ができてしまう。ただし、S E Mも大きくなり過ぎると機動性、柔軟性が失われる可能性がある。」

完全な第三者である建設関係の団体の担当者は、S E Mについて以下のように否定的な見解を表明している。「S E Mは、民間と地方公共団体の双方から出資を受けているにも拘わらず地方公共団体に所属しているという不健全な存在だ。フランス革命にも謳われている企業の自由を尊重し、地方公共団体が会社を作るということは禁止すべきだと思う。」「地方市場での競争を促進するためにS E Mが作られる場合には、その目的では有効であるが、その後には他の市町村に進出するという弊害も見られる。」

S E Mを支援する立場にある金融機関の担当者は、「S E Mも失敗例があるが、S E Mということで事業が失敗したとは考えにくい。ただ、P F Iに比べればS E Mは厳正さに欠ける面はあると思われる。Magny-cours のF 1サーキット場S E Mは失敗例だが、これは、十分なマーケット調査を行わずに実施した結果である。また、民間事業者ならば絶対に着手しない事業を議員が採算を度外視してどうしてもやりたいということで実施した事例は時々あったが、ここ10年はかなり改善されてきた。」

3. S E MとC D C

フランス預金供託公庫(Caisse des Depots et Consignations (C D C))は、政府100%出資の政府系金融機関であり、約1200あるS E Mのうち約500に資本参加している。S E MへのC D Cの出資比率は一般的には10%~15%程度で、多いものでも20%となっている。それ以外の株主(除く地方公共団体)としては他の金融機関や地元商工会議所など。出資にあたっては、プロジェクトの信頼性と採算性を審査し評価する。公的事業であるため高い採算性を求めないが、小額であっても配当可能な利益を上げる

ことを条件としている。

CDCは、90年代まではSEMにとって唯一の融資銀行であったが、(もともとCDCは地方公共団体への融資を行っていた唯一の銀行であった)その後、Dexia銀行がSEMに融資をするようになり、CDCの融資は低下した。今日では、Dexia銀行が地方公共団体向け融資ではNo.1の位置にあり、Caisse D'épargne、Crédit Agricoleの3行で約80%のシェアを占めている(Dexia,Caisse D'épargne、Crédit Agricoleは、地方公共団体にも融資をしているため、当該地方公共団体のSEMの経営が上手く行くことは、結果として地方公共団体に対する債権の回収が順調に行なわれることを意味する)。

CDCは、その目的とする公共性の実現の観点から、地方公共団体のプロジェクトの円滑な推進支援のためSEMに資本参加する。10のうち9のSEMについて地方公共団体からCDCに出資要請がある。CDCはSEMの保証を目的として出資する訳ではないが、結果として、他のパートナーからの出資参加を引き出す効果を持つ。SEMの出資は儲かる訳ではない。投資した金額は回収されるが、経費は持ち出しとなることもある。3%程度の配当ではCDCの経費コストまでは回収できない。そこは政策性の判断である。換言すれば、出資という形をとった補助金である。なお、上述したアヴィニヨン市のSEMであるMJは配当を行っていないが、CDCはMJに出資をしている。それは、第一に、アヴィニヨン市の史跡の効率的な管理に役に立つSEMを設立することはアヴィニヨン市にとって望ましいことであり、それは地方公共団体のパートナーとしての役割を果たすCDCにとっても望ましいからである。第二には、MJは配当をしていないが利益を出して、それが市への負担金という形で納められたり、史跡の補修に使われている。これによりアヴィニヨン市の財政状況が良くなることは、市に対して債権を保有するCDCとして望ましいことだからである。

(低配当許容スタンスをとることは、日本の3セク失敗と同じ轍を踏むことにつながるのではないかと問いに対しては)フランスも失敗を経験して、そこから改善の途中にある。採算性のないSEMに対してはCDCは出資を拒否する。活動内容からしてそれほど採算がとれるとはもともと考えていないが、その中でも高い採算性を確保できる案件を選択する。また、例えば都市整備事業のSEMであれば、建設会社や不動産会社(利益相反となる虞れがある)が出資者となっているSEMに対してはCDCは出資しない。

「CDCは、SEMの取締役会では厳格な立場をとる。SEMのトップに地方公共団体の議員が就任するが、取締役会の場で企業の言葉で発言ができるのはCDCであり、議員の様々な圧力を抑えこむ役割を果たしている。SEMそのものの信用を失ってしまうような状態も過去あったが、CDCが努力をし、経営の厳格化を説き、議員達を説得した。その成果が今の状況であると自負している。」(金融機関の担当者)

第3章 まとめと我が国PPP / PFIへのインプリケーション

・まとめ

1. PPP / PFIへのアプローチにおけるイギリスとフランスの相似

クレジット・ギャランティー・ファイナンスや公共部門アドバイザー認証制度の導入の検討など、イギリスを市場主義の国と理解している場合には、予想もしなかった政府の関与がイギリスPFIにおいて進もうとしている。また、契約に規定されていないにもかかわらずファイナンスによって生じた利益を公共部門に還元したことや公共部門の契約変更権限を契約に明記させることによりPFI契約の柔軟性を確保しようとする傾向は、フランスとは異なり、「行政契約においても公共主体が特別の扱いを受ける法理は存在しない」というイギリスの common law の伝統に反する動きである。このような政府による市場主義への関与、行政契約の特別な扱いは、イギリスPFIのフランス化と解釈することができる。ちなみに、イギリスのクレジット・ギャランティー・ファイナンスは、政府の関与でPFIの資金調達コストの節減を図ろうとする点では、ordonnance に明記されたフランスの政府関与によるPPP債権証券化と同じ発想に立つものである。

他方、公共調達契約及び「公共サービスの民間委託」という厳密な法的枠組みを持つ二つのスキームにより、公共ニーズに応えることを基本としてきたフランスは、授権法及びそれを根拠とするordonnanceによりイギリスの公共サービス購入型PFIと類似の機能を持つPPP (=官民協働契約)を導入した。

PPPは、まず、公共調達契約と比較すると、厳密な調達手続きを緩和することにより公共部門と入札者との対話が可能となり、調達の対象も施工業者の業務に限定されていたものから施主の業務へと範囲が広がっている。また、延払いも可能となった。

「公共サービスの民間委託」と比較すると、サービス供給対象分野については「公共サービス」という限定がなくなった。事業者にとっての収入リスクの存在(一般的にはサービス受益者からの収入の存在)という限定もなくなり、公共部門から受け取る収入による事業の実施が可能になった。

このようにPPPは、依然として行政契約ではあるものの、行政契約であるが故に公共調達契約と「公共サービスの民間委託」に課せられていた制約が緩和され、いわば緩い行政契約になり、イギリスの法的枠組みに近づいたといえる。ちなみに、イギリスのPFIは、イギリス財務省が公表したガイドラインに基づくもので、PFIのために新たに法的枠組が作られたわけではない。

このように、PPP市場への公共部門の積極的関与という点では、イギリスがフランスに接近し、行政契約の枠組みの緩さという点では、フランスがイギリスに接近して、両者の相似性が高まってきていることが観察される。

2. P F Iに対するガバナンス

今回のフランスのP P P導入は、多大な負債を抱えるなかで教育、医療、国防、警察などのインフラ整備を緊急に進める必要性を背景にしたものであったが、これが、フランスにおける財政の規律を緩め、優先度の低い公共事業の実施を促進する効果を持つことにならないかと懸念される。この懸念は、イギリスP F Iについても同様である。

イギリスにおいては、ほとんどのP F Iプロジェクトは地方政府によって実施されるが、財政中央集権国家であるため、その資金はP F Iクレジットという形で中央政府から交付される。P F Iクレジットの交付を受けるためには、地方政府は、事業所管官庁との協議を経て、P R G (Project Review Groups) に対してプロジェクトの申請を行なう。P R Gは、関係省庁代表者からなる委員会で、申請された全てのP F Iクレジット案件を審査し、認可する。この仕組みは、地方政府が不必要なあるいは非効率なプロジェクトをP F Iとして実施することを抑制するガバナンス機能を果している。

イギリスの公共サービス購入型P F Iに類似するスキームであったM E T Pを禁止したフランスでは、国務院や会計検査院といった行政の監督部局を中心にP P Pに対する懐疑的な見方が強く、これを反映して憲法院は、2003年6月に授權法を決定した際に、公共サービスの供給を民間のインフラや設備に頼るような契約の仕組みを使うことは、例外的かつ公益に合致したものに限定すべきとの見解を明らかにした。このため、ordonnance は、P P Pの採用を公共部門がプロジェクト実施のための十分な能力を持たない場合あるいはプロジェクトを緊急に実施する必要がある場合に厳格化し、しかも他のオプションとの厳密な比較を行なうことを規定した。したがって、フランスにおいてはP P Pに対する強いガバナンスが特に国務院や会計検査院から働くものと考えられる。

また、イギリスでは、債務負担行為を伴うP F Iの比率が高まることにより、財政の柔軟性が失われることのないよう、財務省はP F I予算のコントロールを行なっている。イギリスではこうしたマクロコントロールもあってP F I関連経費は総予算の16%を占めるに止まっている。フランスでも、ordonnance に「協働契約は、契約の財政及び融資の自由度に与える結果を評価する経済担当大臣もしくはその代理人の承諾を得た後でなければ、調印できない。」旨を規定し、経済大臣がP F I予算のマクロコントロールを行なうこととしている。他方、P F Iプロジェクトの中央管理が欠如しているポルトガルでは、道路関係P F I経費が道路予算の70%を占める状況になっている。

3. V F M

P F Iのパフォーマンスの関連でV F Mが議論されるが、イギリスでのP F I導入のこれまでの最大の成果は、V F Mよりもむしろ伝統的な公共事業では70%以上に上っていた工事完工遅延と予算超過を約20%程度まで低下させたことだと考えられる。これはP F Iの採用によりリスクを最善に管理できる者に当該リスクを移転することができたからであるが、しかしながら、こうしたリスクの最適配分は、P F Iによらなくて

も Design and Build（設計施工）や Prime Contracting といった手法によっても可能であったが、この点で大きな成果をあげたのは P F I であった。

しかも、P F I はプロジェクト期間が長期にわたることもあって、V F M 測定のベンチマークとなる P S C の算定結果の妥当性の問題もあるため、V F M を不相応に重視するのではなく、P F I を「望む時に、望む建物を、予想する価格で入手する」手段として見なすようになってきている。「望む時に、予想する価格で」という要件は既に満たされているので、「望む建物」換言すれば質の高いプロジェクトを実現する P F I の機能が一層重視されるようになってきている。更に、公共部門の P F I プロジェクトの調達に要する時間と費用の節約にも関心が高まっている。このため、公共部門のプロジェクト調達能力の向上がイギリス P F I にとって現下の最大の課題となっている。上述した公共部門認証アドバイザー制度の導入の検討もこうした状況を反映したものである。また、公共部門の調達能力支援機関である P U K の役割が拡大している。

他方、フランスにおいては、先述のように国務院、会計検査院等に P P P に対する懐疑心が強いため、他の調達方法ではなく P P P を採用することが最善であることを明確に示すことを強く求められている。したがって、少なくとも当分の間は、信頼に足る V F M の測定方法の確保と正確な V F M の測定のため、多大の努力が払われるものと思われる。ordonnance が契約締結の前提として、「全体費用、パフォーマンス、リスク配分等の観点から異なったオプションとの比較分析を行なった後で、当該事業の採用及び協働契約の締結手続き開始の決定に至った経済的、金融的、法律的、行政的な理由が明確に説明されること。この評価は、政令で設置される専門機関から選択される一つの機関の協力を得て実施される。」と規定したのは、こうした努力の決意の表れである。

4 . P P P の拡大と深化に向けてのイギリスの積極的努力

これまで P P P / P F I は、より良いサービスを効率的に供給するために民間部門の持つ知見と金融機能を活用するという公共部門と民間部門のパートナーシップの手法であったが、イギリスでは、逆に、公共部門の持つ資産と知見から商業的価値を創造し、それを市場に売り込むために民間部門の知見と金融機能を活用する W M I（Wider Markets Initiative）という公共部門と民間部門との新たなパートナーシップの手法が開発・実施され、P P P の領域の拡大が進められている。

また、イギリスでは、調達コストがかかり過ぎるために P F I による事業実施が困難であった小口の案件について、それらを束ねて実施することにより、調達コストの節減と公共部門の調達能力の向上を図ることを狙いとする L I F T s 等のプログラムを開発・実施し、P P P の深化に向けて積極的な挑戦が行なわれている。

．我が国 P P P / P F I へのインプリケーション

1 . P F I に期待されている官民協働の創造性の発揮

イギリス P F I が費用削減の点で V F M を生み出すことに成功したかどうかは、P S C の計測の困難性、P F I が必要とする追加的な契約コスト、高い資金調達コスト等を考慮すると、現時点では明らかではない。しかしながら、従来型の公共事業では 70 % を超えていた完工遅延と予算超過を 20 % 台まで低下させたという点では大きな成果を上げた。現在、イギリスの P F I は、官民両者が協働して創造性を発揮し、より質の高い事業の組成と運営に重点を移しつつある。公共部門のプロジェクト調達能力向上のために各種の支援策が展開されているが、これも公共部門の創造力を高めることを狙いとしている。

我が国ではこれまで実施された P F I は、かなりの V F M を生み出したと評価されているが、V F M の相当部分は、これまでの公共事業に比べ調達手続きの透明性が高まった結果生じたものであり、これは P F I という手法によらなくても達成可能であったといえる。換言すればこの V F M は、P F I に期待されている官民協働による創造性の発揮によって生み出されたものでは必ずしもない。イギリスの P F I も同様に、上述の完工遅延及び予算超過の抑制は、P F I によらなくても、Design and Build (設計施工) や Prime Contracting によっても可能であった。つまり、これも P F I に本来期待されている官民協働による創造性発揮によってもたらされたものではない。

我が国でしばしば議論されるいわゆるハコモノ P F I についても、創造性の発揮によって生まれた V F M はほとんどなくても、調達手続きの透明化によって従来型の公共事業に比べコストの顕著な削減がみられたのならば、それは素直に評価すべきである。また、P F I が生み出した調達手続きの透明化が、通常の公共事業の調達の透明化を促進することも期待される。しかしながら、P F I がこのような副次的効果で評価されるレベルに止まっていることは許されず、また、歳出の先送りとなる P F I は、「優先度の低い事業の安易な実施」というモラルハザードを引き起こす可能性を持ち、特にハコモノ P F I はこのモラルハザードが働きやすい。

他方、我が国の公共部門は、O E C D 諸国中最悪の公的部門負債残高を抱えるなかで、少子高齢化に伴って新たに生まれる国民・住民のニーズに適切に応えていくことが求められている。このため、民間部門の資金調達力を活用すると共に官民が協働して創造性を発揮することにより、質の高い公共サービスを効率的に供給するという本来期待されている機能を P F I が果たす必要性は今後益々高まっていくものと思われる。

P F I をプロジェクトの質を高める手法として活用するためには、V F M の評価方式をこれと整合性のとれたものにする必要がある。イギリスでは、コストの観点からの評価点と質の観点からの評価点の合計でプロジェクトの総合評価を行なう加算法が採用されているのに対し、我が国では、質の評価点の合計あるいは質の評価点とコストの評価点の合計を入札価格で割り算をするという除算法が多く用いられているため、加算方式

に比べ価格重視のプロジェクトが有利になる結果、性能面でどれだけ得点を獲得するかという競争環境が生じにくい傾向があるとの指摘がなされている。評価点の算定方法によって結果が異なるので、一概にこのように言い切ることは難しいが、評価の重点が価格面に置かれ過ぎて、質の高いプロジェクトが排除されることにならないような評価方法を採用する必要がある。

プロジェクトの質の向上のためには、公共部門が自らのニーズを明確にし、そのニーズを民間部門が十分に把握し、的確なアイデアを提案するという官民が創造性を協働して発揮するパートナーシップが不可欠である。これまで我が国のPFIプロジェクトの費用の節減に大きな貢献してきた競争的な調達環境の確保は、今後ともPFIの重要な要件であるが、プロジェクトのより高い質の実現を目指すためには、公共と民間との対等な立場に立った情報の交流が不可欠であり、これを競争的な調達環境の確保とどのようにして両立させていくかが大きな課題である。フランスPPPでは複数の事業者との対話の後に、競争的入札を行なうという競争的対話の手続きの導入をordonnanceで明確にしたが、我が国でも、官民対話と事業者間競争の両立のための仕組みの導入が必要である。

2. PFIに対するガバナンスの強化

イギリスにおいては、公務員の雇用に与える悪影響を懸念する野党労働党が厳しい見方を取る中で、PFIは、1992年保守党政権によって開始された。PFIに対する依然として厳しい見方が続くと共に、PFIプロジェクトの大半を実施する地方政府は事業実施のためには、財務省やPRGといった中央政府の審査を経る必要があるという意味で、イギリスにおいてはPFIに対するガバナンスが働いている。

フランスにおいても、国務院、会計検査院を中心にPPPに対する懐疑心は強く、これを背景にして、公的機関によるVFM評価への関与や財務省によるPPPのマクロ財政面に与える影響の審査などPPPに対するガバナンスの仕組みが導入されることになっている。

これに対し、我が国においては、PFIのメリットであるVFMが強調され、PFIが持つ延払いという特質から生じがちなモラルハザードを防止することを目的とするガバナンスが不十分な状況にある。

財政面での中央集権国家イギリスでは、予算面でのコントロールを通じてPFIに対する中央政府のガバナンスが働く仕組みになっているが、カナダやハンガリーのようにイギリスと違って予算権限が中央政府に集中していない国でも、PFIプロジェクトを審査する役割を果たすPFI担当局を中央政府に設置していることを考えると、我が国においても、中央政府がPFIプロジェクト審査により積極的に関与する仕組みを導入し、「必要性の低い公共プロジェクトの実施」というモラルハザード抑止のためのガバナンス強化を図る必要がある。

3. PFIのパフォーマンスの評価

イギリスでは、中央政府関連のPFIについては、National Audit Office（会計検査院）が、地方政府関連のPFIについては、Audit Commission（監査委員会）がそれぞれそのパフォーマンスを評価し、報告書として公表している。これがPFIに対するガバナンス機能を果たすと共に、PFIがその機能を一層高める上での有用な示唆を与えている。

我が国では、PFI発足からまだ時間が経過していないため、その評価が難しい面もあるが、今後、会計検査院がPFIのパフォーマンス評価に積極的な役割を果たす必要がある。地方自治体のPFIについては、会計検査院がその評価に関与することは現制度上は難しいが、PFIについては、個々の地方自治体を越えた横断的な評価が不可欠であり、地方自治体のPFI評価に対する会計検査院の関与を可能とする制度の手当てが必要である。

4. PPP/PFI支援体制の強化

イギリス政府は、PFI発足当初は、民間事業者の入札コスト負担の軽減がPFI市場の競争条件の維持に不可欠であるとの観点から、入札期間の短縮、入札手続きの明確化、PFI契約の標準化などに重点をおいた支援策を実施してきたが、最近では、地方政府のPFIプロジェクト調達能力の強化のための支援をより重視するようになってきている。このため、支援機関の一つであるPUKの役割は一層高まっている。

我が国においても、上述したPFIに対するガバナンス体制の強化と共に、PFI支援体制の強化、特に、別個にPFIを実施するための知見の蓄積が難しい地方公共団体を包括して支援し、個々のPFIプロジェクトの実施から得られた経験を集約し、その結果得られた知見に基づいてPFIプロジェクトを実施する公共団体を支援する組織の設置が必要である。また、こうした支援機関がその知見をPFI政策の形成に積極的に活用することも、PFIに係る問題の把握と解決を迅速に進める上で極めて重要である。

5. サービス供給者としての政府とPPP/PFI

政府は公益のために企業や国民の活動を規制する規制者としての役割と企業や国民に市場では供給されないサービスを提供するサービス供給者としての役割の二つを担っている。PFIは、サービス供給者として政府が自ら直接サービスを提供する代わりに、民間事業者が生産するサービスを集合的に購入することを通じてサービスを提供する仕組みであり、政府がサービスを提供するための手法の一つである。

PFIが有効に機能するためには、まず、政府が、企業や国民が政府によって供給されることを真に必要としているサービスを特定した上で、幾つかのオプションの間での比較検討の結果、当該サービス供給にとってPFIが最も効果的、効率的な手法であるとの結論に基づいて実施されることが前提となる。したがって、より良いサービスの供

給を目指し、より質の高いPFIを求める公共部門のイニシャティブが不可欠である。

例えば、イギリスでは、調達コストが高むというデメリットのため、PFIが馴染み難い小規模PFIプロジェクトにPFIを適用するため、小規模なプロジェクトを束ねるとともに、調達公共部門の調達能力を向上させる LIFTs などのプログラムを開発・実施をしているが、我が国においても、PFIの有効性を高めるための政府のイニシャティブの一層の発揮が期待される。

また、イギリスでは、民間部門との連携のもとで、公共部門の所有する資産から商業的価値を作り出し、その売却を公共部門の収入獲得手段にするという Wider Markets Initiative (WMI) を実施している。これは、民間部門の資産を活用することによってより良い公共サービスをより効率的に供給することを目指すPFIとは発想を全く異にすることによって生み出されたPPPスキームである。我が国においても、大胆な発想のもとに、独自の新たなPPPスキームを構想し、サービス供給者としての政府の機能を一層高めていくことが期待される。

以 上