

經濟論叢

第171卷 第2号

哀 辞

故 降旗武彦名誉教授遺影および略歴

シャープの対米輸出マーケティング(3).....近 藤 文 男 1

会社人間の閉塞感.....松 山 一 紀 18

リスク回避, 契約からの
退出コストと資産選択(2).....陳 力 陽 41

イギリス行財政改革における
Private Finance Initiative 導入の意義.....杉 浦 勉 50

予防原則と費用効果からみた
ダイオキシン排出削減策の評価(2).....村 木 正 義 73

追 憶 文

降旗武彦先生追悼.....岸 田 民 樹 87

冬嶺孤松秀ず.....赤 岡 功 91

平成15年2月

京 都 大 学 經 済 学 會

イギリス行財政改革における Private Finance Initiative 導入の意義

杉 浦 勉

はじめに

イギリス政府にとって80年代以降は行財政改革の歴史であった。70年代から続く財政赤字の拡大と公的債務の累積を解消するため、それまでの行財政運営を徹底的に改革していくことが80年代以降のイギリス政府の最大かつ必須の課題であった。こうした課題を背景に登場したサッチャー政権は「小さな政府」路線でもってこれに対応し、80年代はこの「小さな政府」路線がイギリス行財政改革の支配的傾向となった。サッチャー政権のこのような政策運営は結果として80年代末に財政の黒字化として結実することとなったが、その一方で国民に対する公共サービスの削減を招くことともなった。90年に政権を引き継いだメージャーは、国民がサッチャー政権期における公共サービスの削減に反感を抱いていたことを背景に、「小さな政府」路線を修正しなければならない必要に迫られた。メージャー政権期における、国民の公共サービスを受ける権利を規定したシティズン・チャーターの策定はその象徴であり、この時点で行財政改革の支配的傾向は転換した。すなわち、80年代は単純に政府活動を縮小していくという傾向であったのに対し、90年代は政府が国民に対して基本的に責任を負うべき領域を確定しながら財政再建を指向していくこととなったのである。

本稿が分析対象とする Private Finance Initiative（以下、PFI と略記）はこうした90年代における行財政改革の中心的な柱として位置づけられた。PFIとは、公共サービス充実の基礎となる社会資本整備を効率的に進めるために導

入された政策的手法である。PFI を導入した大蔵省はこれまで政府が一手に引き受けていた社会資本整備を民間の資金・ノウハウなどを取り込むことで効率化を達成しようとした。すなわち、PFI はサッチャー政権以降追求されてきた財政再建とシティズン・チャーターで規定された公共サービスの充実という二つの課題を一つに結びつけて解決せんとする行財政改革であった。こうした PFI をメジャー政権は十分に活用することができなかったが、97年に政権を奪還したブレア労働党政権は PFI を社会資本整備を進めていく現実路線として評価し、政権発足早々に PFI 改革を断行した。このブレア政権下での改革によって PFI は急速に普及することとなったが、この PFI 改革においては、大蔵省が主導的役割を果たし、大蔵省の PFI に対するスタンスが中央集権的に傾斜する中で PFI は拡大していったことに注目する必要がある。PFI の普及過程が大蔵省の中央集権的なスタンスへの転換に結びついていることに PFI の政府主導という本質が現れているからである。

PFI は、近年の日本においても社会資本整備の新たな手法として多くの研究者や実業家から注目され、そのプロジェクト・スキームや手法の紹介には枚挙のいとまがない¹⁾。しかし、これらの議論はもっぱら PFI を実務的関心から手法としてのみ着目する研究がほとんどであり、PFI がイギリス行財政改革においてもっている以上のような歴史的意義及び本質を看過する傾向にある。本稿では、PFI 導入に至るまでの政策展開をトレースした上で、PFI の導入・普及過程を分析することを通じて、80年代以降の行財政改革において PFI がもつ歴史的意義と本質を明らかにしたい。

I サッチャー政権の財政赤字に対する政策的対応とその帰結

1979年に誕生したサッチャー政権の政策運営の基本的理念は「小さな政府」

1) 例えば、第 1 勸業銀行国際金融部編『PFI とプロジェクトファイナンス』東洋経済新報社、1999年、福島直樹「英国における PFI の現状」日刊建設工業新聞社、1999年、渡辺隆之「英国における PFI の導入と活用について」『日本銀行調査月報』1999年2月号、坂田和光「イギリスの PFI の概要と問題点」『レファレンス』第49巻第1号、など。

路線であった。同政権は肥大化した政府活動が国民経済を非効率にしていると考え、国民経済を政府活動の圧迫ないしは制約から解放するために政府活動を縮小することを政策的目標としていた。中でも当時の政府が抱えていた巨額の財政赤字はマクロ経済活動を停滞させている主要因とみなされ、その削減のため財政支出を縮小することがサッチャー政権の政策体系の中核的位置を占めていた。一方で、財政赤字は政府活動の非効率、とくに行政分野における非効率に責がありとされ、これを効率化し財政赤字を解消させることが政府活動を縮小していく取り組みの環として位置づけられた。

サッチャー政権の財政赤字削減に向けた努力は主要には財政支出の削減に向けられた。まずはその概要を確認しておこう。第1表はサッチャー政権期のイギリス財政収支の推移を示したものである。これによれば財政支出は84年までは増加を続けており、この時期はサッチャー政権が掲げた財政支出削減という政策的目標は統計的事実には表現されていない状況であった。しかし、85年以降、歳出の伸びは落ち着きを見せ始める。83年に3.8%、84年に3.4%であった財政支出の伸び率は85年には1.2%へと低下し、86年には1.6%とやや上昇したものの87年は0.4%と再び低下した。そしてついに88年には-2.1%と伸び率はマイナスに転じることとなった。その後の89年も1.1%と低位に安定させていることから、サッチャー政権は80年代後半に財政支出削減という目標に到達したと言えるだろう²⁾。

行政の効率化に目を移そう。サッチャー政権が取り組んだ行政効率化の目玉となる改革は政権後期の88年に始まるエージェンシー化であった。エージェンシー化とは、行政活動を政策立案部門と執行部門に大別するという考え方のもとに政策立案部門から執行部門を独立させてエージェンシー (Executive Agency) とし、そのエージェンシーに運営・管理に関する多くの裁量を与え

2) サッチャー政権期の財政動向に関して、詳しくは、森恒夫「サッチャー政権下のイギリス財政」『証券研究』第91巻、1990年2月、あるいは同「サッチャー政権末期からメージャー政権下のイギリス財政と景気動向」『証券研究』第109巻、1994年7月、を参照されたい。

第1表 サッチャー政権期の財政収支 (単位:100万ポンド)

年	1979	1980	1981	1982	1983	1984
歳入	126,147	129,548	134,842	138,579	140,983	143,794
前年比 (%)	—	2.7	4.1	2.8	1.7	2.0
GDP 比 (%)	38.2	40.2	42.3	42.8	42.0	42.0
歳出	134,616	140,375	143,142	146,531	152,049	157,170
前年比 (%)	—	2.6	2.0	2.4	3.8	3.4
GDP 比 (%)	41.5	43.5	44.9	45.2	45.3	45.9
財政収支	-10,698	-10,827	-8,299	-7,952	-11,065	-13,376
前年比 (%)	—	1.2	-23.3	-4.2	39.1	20.9
年	1985	1986	1987	1988	1989	1990
歳入	149,416	152,675	156,572	162,336	164,214	165,409
前年比 (%)	3.9	2.2	2.6	3.7	1.0	0.7
GDP 比 (%)	42.1	41.2	40.4	40.1	39.4	39.5
歳出	159,013	161,628	162,355	159,010	160,414	170,397
前年比 (%)	1.2	1.6	0.4	-2.1	1.1	6.2
GDP 比 (%)	44.8	43.6	41.9	39.3	38.4	40.7
財政収支	-9,597	-8,884	-5,746	3,297	3,800	-4,988
前年比 (%)	-28.3	-7.4	-35.3	-57.4	-15.2	31.2

出所: UK National Accounts, 1993 ed, T. 1. 1. 9. 1 より作成。

るものである³⁾。エージェンシー化のこうした考え方は82年に実施された、行政組織に民間の手法を導入する改革の路線を引き継いだものである。この82年の改革は行政業務の効率化を図るために行政組織の財務管理に民間手法を導入しようとする試みであったが、行政機関に浸透してはいなかった。エージェンシー化は82年の改革における行政業務の効率化という考え方を踏襲した上で、さらに根本的改革を目指して行われてた行政改革である⁴⁾。エージェンシー化

3) エージェンシー化は88年にサッチャー政権の効率性向上問題顧問であったサー・ロビン・イブス (R. Ibbs) と首相府効率室のスタッフがまとめた報告書、*Improving Management in Government: The Next Step* によって提唱された。この報告書が提唱した行政改革の基本的な考え方は、民間の経営手法を行政執行機関運営へ導入することにより、行政サービスの質の向上と組織運営の効率化を図ろうとするものであった。

4) こうした経緯の下で、エージェンシー化が提唱された報告書、*Improving Management* /

は現在イギリス行政機関に広く普及している。200近くの行政機関でエージェンシー化が実施されており、イギリスにおける公務員全体の5分の4がエージェンシーに勤務している。イギリス政府はこうした一連の行政効率化によって財政赤字削減の約6割近くに貢献したと算定している⁵⁾。

以上、サッチャー政権が財政赤字を克服するために施してきた改革をみてきたが、こうした取り組みは先の第1表に示したような88年の財政黒字化となって現れた。政権発足当初は100億ポンドを超える財政赤字を抱えていたサッチャー政権であったが、84年の133億ポンドを峠としてその後は減少傾向に転じている。85年以降財政赤字は財政支出の減少と足並みを揃えながら縮小し続け、財政支出がマイナスに転換した88年には30億ポンド強の財政黒字を達成した。翌年の89年にも40億ポンドに迫る財政黒字を計上しており、サッチャー政権の財政赤字との格闘はサッチャー政権の勝利と言える到達点にたどり着いた。

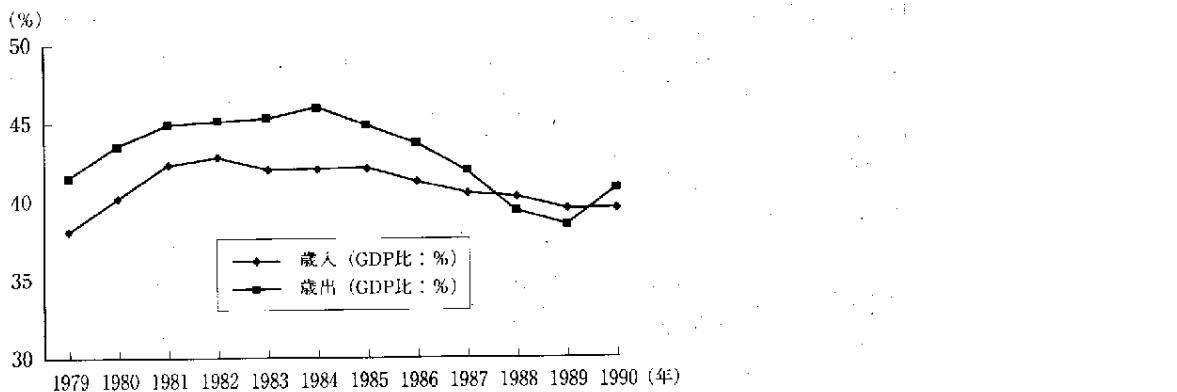
サッチャー政権のこうした業績は財政規模の動向をみるとより鮮明になる。第1図は第1表のうち財政支出と財政収人の対GDP比をグラフにしたものである。これによれば、先に見た財政支出や財政赤字の推移と同様に、政府規模は84年を分岐点として減少傾向になっていることが見て取れる。サッチャー政権が政策運営の基本的理念としていた「小さな政府」路線は財政規模を見る限り実現されたものと言えるだろう。

しかし一方で、サッチャー政権はこうした財政状況の良好さをうち消す要因も生じさせた。財政赤字を削減する諸策は国民にとっては厳しい仕打ちとなったため、国民の間にサッチャー政権への批判が高まったのである。財政支出を削減するためにサッチャー政権が施した方策を見てみよう。先の第1表で84年までは財政支出は増大傾向にあったことを見たが、増大の最大の要因は社会保障支出であった。とりわけサッチャー政権を悩ませたのは景気低迷を背景に増

⁵⁾ *in Government: The Next Step* には「The Next Step」の名前が付けられている。なお、これ以降もエージェンシー化に関する報告書には「The Next Step」が付けられている。

5) サッチャー政権における行政改革と財政赤字削減との関連についてのイギリス政府の見解については、Cabinet Office, *Next Step Report 1997*, March 1998, London, HMSO. を参照。

第1図 サッチャー政権期の政府規模



大していた失業給付支出であった。同政権は失業給付支出を抑制するために失業率の定義を厳格化し、失業給付の対象となる失業者を統計上から減少させることで対応した。こうした制度技術的な失業者数の圧縮の結果、86年に320万人を越えていた失業者数は景気回復の影響もあって89年には200人を割る水準まで減少し、失業給付支出は大幅に減少することになったのである⁶⁾。

エージェンシー化も同様に、国民にとっては公共サービスの削減となって現れた。公共サービスが受けられない、あるいは不十分にしか受けられない国民が多数生まれたのである。例えば、医療分野を見てみよう。国民の医療分野に対する不満は医療サービスを受ける際の非常に長い待ち時間に象徴されていた。緊急以外の入院治療は後回しになり、手術治療を受けるにも数週間から数ヶ月の長い間待機者リストに載って辛抱せざるを得なかった。エージェンシー化はこうした状況を改善するものと期待されたが、実際は、エージェンシー化は医療スタッフの解雇や彼らの賃金カットに結びつき、国民が医療サービスを受ける機会はずっと減少することとなった⁷⁾。

6) 森恒夫、前掲論文「サッチャー政権下のイギリス財政」155-158ページ。

7) 安章浩「イギリスの行政改革の『脱行政』化的傾向に関する批判的考察」『早稲田政治公法』

日増しに大きくなる国民の声の中で、サッチャー政権の政策運営は修正を迫られることになる。第1表に示されている90年の財政支出の激増は、同年の選挙を目前に控えたサッチャー政権が政策運営への国民の不満が高揚している状況に対処するため社会保障支出を大幅に増額したことが要因である⁸⁾。しかし、こうした一次的な対策で国民を納得させることはできず、サッチャー政権は90年の選挙で敗れ、その政策理念であった「小さな政府」路線は限界を露呈することになった。すなわち、政府活動の縮小という点では一定の成功を収めた「小さな政府」路線であったが、それは政府活動が範囲とすべき基本的領域についての議論が十分になされないままの縮小であった。したがって、国民は国民生活にとって必要不可欠な基本的条件の整備までもが縮小される過程で公共サービスを受ける権利を剝奪されたと考え、サッチャー政権への不信感を抱かざるをえなかったのである。

II シティズン・チャーターの策定とPFIの導入

1990年11月にサッチャーから政権を引き継いだメージャーは、政権発足当初から厳しい政治的環境にたたされていた。保守党であるメージャーが政権に就いたにもかかわらず、世論調査では保守党は労働党に2倍以上の差をつけられていたからである。これは、90年からの景気低迷を背景としながらも、サッチャー政権期の政策運営に国民の批判が高まっていたことが要因であった。したがって、メージャー政権はサッチャー政権の「小さな政府」路線を継承する一方で、それに対する国民の批判を考慮しながら政策運営していく必要があった。国民の批判は主要には公共サービスの削減へと向けられていたから、メージャー政権は公共サービスの充実に取り組む姿勢を明確に示すため、第一に政

8) 研究]第57号、1998年4月、161ページ。なお、医療分野はPFIの導入がもっとも望まれる分野の一つとなっており、今日多くのPFI病院プロジェクトが誕生する運びとなっている。PFIとの関連も含めて、医療分野については今後のケーススタディで詳述したい。

8) 森恒夫、前掲論文「サッチャー政権末期からメージャー政権下のイギリス財政と景気動向」66ページ。

府活動のうち行政活動が国民に対して責任を負うべき基本的領域を定めること、第二に財政制約の下で国民生活の基盤となる社会資本整備を進めていくこと、この2点を政策目標に掲げ、具体的政策としては前者に対してはシティズン・チャーターの策定、後者に対してはPFIの導入をもって対応した。

メージャー政権はまず政権が発足した半年後の91年7月にシティズン・チャーター (Citizen's Charter) を策定し、行政活動における公共サービスの提供に関する具体的な原則・方針を定めた。シティズン・チャーターとは、国民が公共サービスを受ける権利を提示した憲章である。すなわち、公共サービスの享受や決定などの権利を、抽象的権利、請求権が認められない一般的な法権利としてではなく、国民の具体的権利として規定したものである。シティズン・チャーターの基本的考え方は次の三点にまとめることができる。第一に応益原則の徹底である。公共サービスは国民が政府から無料で享受できるものとの見方を否定した上で、租税あるいは利用料金を支払っている以上、良質の公共サービスを受け取る権利を国民が有しているとした。第二に国民の顧客として位置づけである。国民を公共サービスを利用する顧客と位置づけた上で、市場経済のアナロジーの下、公共サービスの要否のみならずそのあるべき水準や価格などすべての決定権者は国民であるとした。第三に行政行政の効率化である。国民負担の軽減と行政機関の効率化は国際競争力回復のためにも強力かつ不断に推進されるべき必須課題と位置づけた。

シティズン・チャーターは新聞では現代のマグカルタになる可能性がある⁹⁾と報道され⁹⁾、一般的にもメージャー政権のビッグアイデアであると評されている¹⁰⁾。メージャー政権はこうした高い評価を受けたシティズン・チャーターを今後の政府活動の基本的理念とすることとし、各省庁はそれをベースとしてより具体的な個別のチャーターを策定していった。一例を挙げれば、保健省は医療サービスを受けようとする患者のためのペイシェント・チャーター

9) *The Times*, 23 July 1991, p. 10, *The Guardian*, 23 July 1991, p. 8.

10) Dennis A. Kavanagh and Anthony Seldon (eds.), *The Major Effect*, 1994, p. 64.

(Patient's Charter) を策定した。この中で、患者は18ヶ月以内に病院による処置を受けることができ、専門医などに紹介された場合は26週間以内に外来患者として処置されることが保証された。また、各病院はこうした医療サービスの基準の実績評価に関する年次報告を公表することが決められた。ベイシェント・チャーターは確実な実績を示しており、イングランドにおいては病院に入院するまでに1年以上待たされた患者の数は91年には17万2000人であったが、95年には4600人と97%強もの顕著な減少を達成している¹¹⁾。シティズン・チャーターは主要な公共サービスの分野で個別具体化されており、それぞれの分野において高い実績評価を受けている。こうしてメジャー政権はシティズン・チャーターにおいて政府の行動規範を示すことで、サッチャー政権期における公共サービス削減への反省姿勢を明確にしたのである¹²⁾。

国民が良質のサービスを受ける権利を規定したシティズン・チャーターは、しかし、これのみでは空理空論とも言えるものであった。シティズン・チャーターで規定された内容を実現しようとするれば、おのずとそれに見合う財政出動が必要となってくるのであるが、当時のイギリス財政にはそれを受け止めるだけのキャパシティが不十分だったからである。メジャー政権は、サッチャー政権下では成し遂げられなかった公共サービスの充実を進めるためにシティズン・チャーターを策定したが、その一方でこれを財政制約の中で実現するために財政支出の効率化に取り組まなければならなかったのである。とりわけ、公共サービス充実の基礎となる社会資本整備についてこれを効率的に進めていくことが必須事項として位置づけられた。こうして財政効率化がメジャー政権の次なる政策的課題となったのであり、この課題を克服するための取り組みの

11) Cabinet Office, *The Citizens's Charter—Five Years On*, HMSO, 1996, pp. 6-9.

12) しかし一方で、シティズン・チャーターに対して無条件に高い評価を与えることはできない。市場経済とのアナロジーでもって国民を公共サービスの顧客と位置づけることは、国民が本来有している諸権利を著しく限定するからである。すなわち、基本的人権の持ち主である国民を公共サービスの単なる顧客として狭く解釈しており、その結果、顧客として以外の国民の側面は政府によって無視させる危険性をはらんでいる。こうしたシティズン・チャーターの問題点については別の機会に議論するが、さしあたり、安章浩「『市民憲章』とイギリスの行政改革の動向」『早稲田政治公法研究』第54号、1997年4月、を参照されたい。

第2表 メージャー政権期の財政支出 (単位:10億ポンド)

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
歳入	217.6	223.0	223.2	228.1	245.6	267.0	284.0	309.3
前年比(%)	—	2.4	0.1	2.1	7.1	8.0	6.0	8.2
GDP比(%)	39.5	38.7	37.3	36.1	36.8	38.1	37.8	38.8
歳出	224.2	237.6	260.4	277.4	291.0	305.7	314.3	322.1
前年比(%)	—	5.6	8.8	6.1	4.7	4.8	2.7	2.4
GDP比(%)	40.7	41.3	43.6	44.0	43.5	43.6	41.8	40.3
財政収支	-6.6	-14.7	-37.5	-49.3	-45.4	-38.8	-30.4	-12.9
前年比(%)	—	55.1	60.8	23.9	-8.6	-17.2	-27.6	-135.7

出所: UK National Accounts, 1997, T. 1. 1. 1. 7. 1. 9 より作成。

中軸に据えられたのが新たな社会資本整備の手法としての PFI であった。

PFI が導入されるこうした背景を、大蔵省が PFI を初めて提唱した92年11月の *Autumn Statement* に沿って確認しておこう。*Autumn Statement* において大蔵省はまず、財政運営の目標について次のように述べている。「経済の長期的な見通しの基礎的条件は財政支出の厳格な管理と持続性のある財政状態である。政府の目標は、国民所得に占める財政支出の割合を漸次縮小することである」¹³⁾。第2表に示されているように、この報告書が発表された92年の財政状況は90年以降の景気後退の影響を受けて財政赤字は357億ポンドにも達しており、財政再建の必要性が高まっていた。しかし、財政支出の削減でこれに対応しようとするれば、公共サービスの水準の低下につながることになり、「国民は顧客であると同時に納税者であるという双方の立場から、そのニーズに応える高い品質のサービスを効果的かつ許容しうる費用で、提供を受ける権限を有している」¹⁴⁾ から財政支出の削減を行うことは難しかった。厳しい予算制約の中でいかにして公共サービスを提供し、社会資本整備を進めていくかということが新たな課題となった。この解決策として報告書は「公共サービスの有効で

13) HM Treasury, *Autumn Statement 1992*, Cm 2096, November 1992, London, HMSO, p. 2.

14) *Ibid.*, p. 5.

効率的な提供方法を見いだすことにより、公共サービスの水準向上を図る」¹⁵⁾ことを打ち出した。具体的には、民間の資金を活用し、官民協力によって社会資本整備を進めること、民間部門を資金だけではなく運営・管理の面でも取り入れることが提唱された。「より質の高い公共サービスをより効率的に提供するため、公共部門の中に民間部門を直接取り込み、資金だけではなく運営・創造能力を活用する」¹⁶⁾のである。社会資本整備の新技术である PFI はこうしてスタートした。

このように、PFI とは、社会資本整備を効率的に進めていくために大蔵省が導入した政策的手法である。具体的には、従来の社会資本整備において大蔵省をはじめ各省庁が担っていた業務をできるだけ民間部門に委譲し、民間部門を社会資本の整備業務に参加させることで民間部門の資金をはじめ運営・管理においても活用する手法である。大蔵省はこのように民間部門を取り込むことで社会資本整備を効率的に進め、シティズン・チャーターにおいて規定された公共サービスの充実という目標を達成しようとした。つまり、PFI においてはサッチャー政権以降追求されてきた財政削減という目標とそれへの反省から策定されたシティズン・チャーターとが統一的に目指されているのである。また、大蔵省はこうした社会資本整備の効率化を行政組織における責任や権限を可能な限り末端単位に下ろすことで達成しようとしている。民間部門を社会資本整備の運営・管理の面で活用することは、そうした業務に関する意志決定過程を民間部門あるいは民間部門と直接対応する末端の行政組織に委譲することを意味するからである。こうした行政組織改革の観点から見ると、PFI は先述したエージェンシー化の路線を継承したものであると言えよう。こうして PFI はサッチャー政権以降の行財政改革を総括する内容を与えられるかたちで導入されたのである。

しかし、PFI がスタートしたと言っても、即座に PFI プロジェクトが立ち

15) *Ibid.*, p. 6.

16) *Ibid.*, p. 8.

第3表 資本支出額に占める PFI に対する支出額
(単位: 10億ポンド)

年	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
資本支出	21.6	20.0	20.7	20.6	19.7	18.0	17.8	17.7
PFI	—	0.1	0.2	0.4	1.1	2.5	3.7	4.3
資本支出合計	21.6	20.1	20.9	21.0	20.8	20.5	21.5	22.0
PFI 比率 (%)	—	0.5	1.0	1.9	5.3	12.2	17.2	19.5

出所: *Financial Statement and Budget Report*, March 2000, T. C14, T. C15, T. C16 より作成。

上がったというわけではなかった。第3表は PFI プロジェクトの契約金額のうち長期的なサービス購入のための支払を除いた資本支出の動向を見たものであるが、PFI 導入当初は PFI プロジェクトの契約金額は伸び悩んでいたことが示されている。92年に PFI が導入されたものの、その直後の93年には契約金額は1億ポンド、翌年の94年には2億ポンドと少額で推移している。これは、92年の *Autumn Statement* では PFI の基本的な考え方を示しただけであり、PFI プロジェクトを実際に進めていかなければならない各省庁と民間事業者の間に混乱が広がっていたことが主因であった。

大蔵省はこうした状況を放置していたわけではない。大蔵省は PFI を普及させるため次の3点の対策を講じた。一つは、PFI 推進機関の設置である。大蔵省は新たに大蔵省大臣に就任したケネス・クラーク (K. Clarke) は、1993年11月に PFI 推進のための機関である Private Finance Panel (以下、PFP と略記) を設置した。PFP は官民合同の組織で、受発注者間の紛争の仲裁、各省庁に対する PFI の新規分野の提言、民間企業が参入できるプロジェクトの検討、ガイドラインの策定などを行った。大蔵省は PFI を専門的に取り扱う機関として PFP を設置し、この PFP を主体として PFI を普及させていこうとした。

第二に、PFI に関するガイドブックの発行である。ガイドブックとは、新設された PFP が作成・発行するもので、PFI プロジェクトを進めるにあたって標準的に必要となる項目についての枠が示されており、主要なものでは

*Breaking New Ground*¹⁷⁾, *Private Opportunity, Public Benefit*¹⁸⁾, *Guidelines for Smoothing the Procurement Process*¹⁹⁾などが発行されている。例えば、*Guidelines for Smoothing the Procurement Process*では、PFIプロジェクトの実施手続きのモデルケースが示されており、PFIプロジェクトの実務過程における業務内容を標準化しようと試みている。プロジェクトの発案者である各省庁はこうしたガイドブックに基づいてプロジェクトを企画・実行する。その一方で、各省庁が積み重ねた経験は失敗したものも含めて大蔵省にフィードバックされ、大蔵省はそのデータを元に新たなガイドラインを発行していった。すなわち、PFIの枠組みは一つの制度や法律といった形式ではなく、こうしたガイドブックのかたちで徐々に整備されていったのである。

第三に、ユニバーサル・テストングの実行である。大蔵省は1994年11月にPFIで行うことが不可能であることが示されない限り、各省庁が行う公共プロジェクトに財政資金を投入しない方針を発表した²⁰⁾。これがユニバーサル・テストングであり、各省庁が実施するプロジェクトすべてについてPFI導入の検討を義務づけるものである。大蔵省はユニバーサル・テストングを実行することで各省庁や民間事業者に多くのPFIプロジェクトの案件を検討させることを通じてPFIに関する経験を積み、これをもってPFI普及の起爆剤としようとしたのである。

メジャー保守党政権下の大蔵省は以上のような対策を高めることで多くのプロジェクトにPFIを導入しようと試みてきた。しかし、同政権時代に契約が成立したPFIプロジェクトは道路分野や刑務所分野のごくわずかしかなかった。前掲の第3表に示したように、メジャー政権期である92年から96年までのPFIプロジェクトの資本支出は累計しても97年の金額にすら匹敵しな

17) HM Treasury, *Private Finance Initiative: Breaking New Ground*, November 1993, London, HMSO.

18) HM Treasury, *Private Opportunity, Public Benefit*, November 1995, London, HMSO.

19) HM Treasury, *PFI: Guidelines for Smoothing the Procurement Process*, April 1996, London, HMSO.

20) HM Treasury, *Private Opportunity, Public Benefit*, para. 2.7.

い規模でしかなかった。資本支出全体に占める PFI プロジェクトへの資本支出の割合を見ても、93年の0.5%からスタートして94年の1.0%、95年の1.9%と低水準で推移している。同数値は96年には5.3%とそれまでの数倍の規模となったものの、依然として社会資本整備を補完する位置にとどまっており、この時点までにおいて PFI は財政再建策の目玉として社会資本整備を代替するものとしては位置付けていなかった。

メジャー政権期に PFI が普及しなかった主要な要因は、大蔵省の側において推進体制が整っているとは言い難かったことである。大蔵省が PFI を推進する機関として位置づけた PFP は行政権限をもたない組織であったため、PFI をめぐって問題が発生したとしても具体的な改善策がとれない脆弱な組織であった。PFP が作成したガイドブックについても、そこでは一般的な PFI スキームが提示されているのみであったため、具体的な個別の PFI プロジェクト案件によってはガイドブックが参考にならないケースもあるといった問題を抱えていた²¹⁾。こうした不十分な推進体制の下でユニバーサル・テストリングが実施されることになったため、各省庁や民間事業者は暗中模索の中ですべての公共プロジェクトについて PFI 導入の可能性を検証しなければならず、著しい時間と人的資源を浪費させる結果になった。この一方で、民間事業者も PFI に対して及び腰となっていた。民間事業者が PFI プロジェクトを受注しようと入札しても、各省庁側の担当者が不慣れであるため PFI プロジェクトの契約締結までに相当の時間が必要となり、その過程で多額の入札コストが浪費されたからである。例えば、病院分野において96年までに30のプロジェクトに対して1億ポンドの入札コストが積み込まれたにもかかわらず、契約締結まで進んだ案件が一つもなかった²²⁾。

以上のように、メジャー政権はサッチャー政権以降の行財政改革を総括するかたちで PFI を導入したものの、これを十分に活用することができなかつ

21) 坂田, 前掲論文, 68ページ。

22) Denise Chevin, "Contractors act as PFI hits critical list," *Building*, October 1996, p. 18.

た。PFIを普及させる課題は保守党から政権を奪取したブレア労働党政権に党派を超えて引き継がれることになった。

III ベイツ報告とPFIの改革

労働党は一貫してPFIについては批判的であった。保守党政権時代においてはPFIを「効果がない」²³⁾と評していた。しかし、1997年5月に政権に返り咲いて以降、労働党のPFIに対する態度は一変した。労働党は国民生活を充実させる社会資本整備を重視する一方で、国民負担を増加させる増税に反対していたからである。ブレアを党首とする労働党は増税なき社会資本整備を実現するための現実路線としてPFIに意義を見だし²⁴⁾、政権を奪還した直後にPFI改革に乗り出した。

ブレア労働党政権は1997年5月に、PFIの主要メンバーであったマルコム・ベイツ氏(M. Bates)を長とするPFIレビューの諮問委員会を設置し、PFI全般にわたる改善プランの作成を委託した。翌月の6月には早くも同諮問委員会からベイツ報告と呼ばれるPFIレビューが提出され、政府はこのベイツ報告を全面的に受け入れた。ベイツ報告は要約され、勧告のかたちで1997年6月に公表された²⁵⁾。

ベイツ報告はPFIについてのレビューと29項目の勧告から構成されている。PFI改革はこのベイツ報告の勧告に基づいて進められた。以下、ベイツ報告の内容を大きく4点に整理して示しておこう。同時に、その整理に対応させるかたちでPFI改革の具体的内容についてまとめていく。

第一は、推進体制の整備である。97年7月には従来の推進体制であるPFIは廃止され、新たにTreasury Finance Taskforce(以下、TFTと略記)が設置された。これは前政権下でのPFIの脆弱性を克服するために大蔵省内に設置

23) Dominic Jones, Teething Troubles, *Asset Finance & Leasing Digest*, 1995/1996, p. 12.

24) 坂田, 前掲論文, 70ページ。

25) Treasury Finance Taskforce, *Bates Report—PFI to be Re-invigorated* (<http://www.hm-treasury.gov.uk/pub.html/finance/1997/batesrv.html>).

されることとなり、独自に行政権限をもつ機関となった²⁶⁾。TFT はプロジェクト部門と政策部門から成っている。プロジェクト部門は二年間の時限的な組織で、民間人のエイドリアン・モンターギュ (A. Montague) をチーフに、民間出身のプロジェクト・マネジメントや財務の専門家 8 人のチームで構成され、トップは主計担当大臣に直接報告する権限を有している。政策部門は主として公務員で構成され、マニュアルの作成などを担当している。TFT は優先プロジェクトの選定、プロジェクトの事業としての存立可能性の認定、契約期間の検討、政府以外からの外部登用による専門家の水準のチェックなどを行う組織であり、各省庁と民間事業者と入札・交渉に入る前からプロジェクトに関与することになった。また、重要なプロジェクトについては進捗状況を定期的にモニタリングしている。

第二は、実施プロセスの改善である。これは第一で述べた TFT による優先プロジェクトの選定を目的としたものである。この点についてはすでにベイツ報告以前に、労働党政権下で新たに主計担当大臣に就任したジェフリー・ロビンソン (J. Robinson) が改革に着手している。彼は就任早々の 5 月に、すべてのプロジェクトに強制的に PFI を導入しようとしたユニバーサル・テストリングを PFI 普及にとって大きな阻害要因であるとして廃止した。ベイツ報告ではこの改革の方向をさらに発展させ、大規模プロジェクトや、成功が見込まれ費用削減効果が高いプロジェクトを優先的に進めることが提唱された。分野としては教育分野や社会保障分野に重点が置かれるようになった。これを受けて、保健省は凍結していた 43 の PFI プロジェクトの中から 97 年 7 月に 14 の病院プロジェクトを、さらに翌 98 年 4 月に 10 のプロジェクトを選定し優先的に進めた。TFT は 98 年 2 月に 52 の PFI プロジェクトを優先プロジェクトに認定し、事業として存立可能である保証を与えた。同年 10 月にはさらに 30 のプロジェクトを優先プロジェクトに追加している²⁷⁾。

26) Jones, *op. cit.*, p. 21.

27) 坂田, 前掲論文, 72 ページ。

第三は、過去の教訓・経験の反映である。ベイツ報告は、中期的には各省庁の職員がPFIに習熟した上で、独自にPFIの調達手続きを進めることを目標としていた。TFTはそれまで職員を研修する役割を担っている過渡的な組織であった。各省庁の職員に対する研修体制の一環としてTFTはPFIプロジェクトについてマニュアルの整備を進めた。こうしたマニュアル作成業務はTFTの政策部門が担当している。TFT設置以降、PFIに関するマニュアルの数は着実に増加している。例えば、98年8月に出されたGuidance on Project Agreement²⁸⁾は、標準的なプロジェクトのモデルや交渉内容が示された契約書作成のガイドブックである。同書では、プロジェクトが途中で中止になった場合の措置が、発注側の事情による場合、供給者側の事情による場合、不可抗力の場合にわけて詳述されている。またHow to Appoint and Manage Advisors to PFI Projects²⁹⁾では、各省庁が外部登用する専門家について、費用が安いという理由だけでは採用すべきではないこと、専門家を育成して内部登用できるようにすることなどを助言している。

第四は、入札コストの削減である。ベイツ報告では、これは以上の3つを通じて達成されるものとされた。PFIプロジェクトの原則を共通化し、契約書類の雛形を作成し、PFIに関する文献を体系的に整理することなどを進めることで、PFI実施プロセスにかかる時間や費用の削減を目指した。

ベイツ報告は以上のような4点を柱としており、PFIに関して包括的な改革方針を提起するものであった。このベイツ報告によってPFIは大きな画期を迎えることになる。前掲の第3表を見ていただきたい。ベイツ報告が議会に提出された97年以降、PFIプロジェクトへの資本支出額は目に見えて増加している。とくに、97年においては前年からの増加額が14億ポンド、98年においては同様に12億ポンドという増加を達成している。これは96年までの1億ポンド

28) Treasury Finance Taskforce, *Taskforce Guidance on Project Agreement*, August 1998, London, HMSO.

29) Treasury Finance Taskforce, *How to Appoint and Manage Advisors to PFI Projects* (http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/series_3/technote3/3tech_00.html).

ドから7億ポンドといった増加額から比べても劇的な増加と言えるものであった。

97年に公表されたベイツ報告以降、なぜ PFI は急速に普及するに至ったのであろうか。その要因は、PFI に対する大蔵省の政策スタンスが転換したことにある。すなわち、PFI 導入に際して各省庁に自由を与えるというスタンスから大蔵省が積極的に関与していくというスタンスへの転換である。この転換は大蔵省によるユニバーサル・テストイングの廃止と優先プロジェクトの選定という過程の中で実行された。

すでに述べたようにユニバーサル・テストイングは、各省庁に PFI 導入の可能性を検討することを義務づけるものである。これを大蔵省による各省庁への行政管理という側面からとらえ直すと、この時点における大蔵省は各省庁への PFI 導入に関して積極的に関与していなかったと見ることができる。すなわち、大蔵省は PFI をスタートさせることについては主導的役割を担ったが、実際の具体的な導入については各省庁にフリーハンドを与えて実施させたのである。これは、先述したように、PFI の基本理念がプロジェクトに関する裁量をできる限り各省庁や民間事業者に委譲することであったためであると言える。大蔵省は自らが制定した PFI の基本理念に従い、個別プロジェクトへ PFI を導入していく作業を各省庁に任せたのである。

しかし、労働党政権下で新たに組織された大蔵省は、PFI の普及という点で目立った成果を見なかったユニバーサル・テストイングをすぐさま廃止した。このような PFI に対するスタンスの転換はベイツ報告以降さらに促進されることになる。まず大蔵省は、各省庁任せという性格の強かったユニバーサル・テストイングに代わり、PFI の基本理念に適合的であり優先的に進めるべきであると判断したプロジェクトを各省庁に実施させていくこととした。また同時に、優先プロジェクトを確実に各省庁に実施させる推進体制として PFP を改組して TFT を設置し、その TFT に各省庁が PFI プロジェクトを立ち上げる前から関与させている。大蔵省は省内の一部局である TFT を媒介として

PFIの導入・実施過程において主導権を発揮し、自らの視野の範囲内で各省庁を管理することでPFIを強力に押し進めていったのである。

先の第3表で見たような97年以降におけるPFIの普及の要因には、大蔵省のこうした政策スタンスの転換があった。単に、PFIがスタートしてから約6年の月日の中で培われてきたノウハウがここに来てようやく結実したという議論ではすまされない。現実の推移を注意深く見ていくに、さらに注目されるべき点は、ユニバーサル・テストングが廃止されTFTが優先プロジェクトを選定する過程を通じて、大蔵省の政策運営スタンスが中央集権的となり、各省庁への統制が強化されたことである。このような大蔵省主導の政策運営がPFIの普及をもたらした決定的要因として評価されなければならない³⁰⁾。

ただし、大蔵省のこのような政策運営スタンスの変化は、各省庁にとっても、また民間事業者にとっても積極的意味をもつものであったことを見落としてはならない³¹⁾。ユニバーサル・テストングの廃止は各省庁の負担を軽減し、各省庁から歓迎された³²⁾。また、優先プロジェクトの絞り込みは、停滞していた調停手続きを着実に前進させた。先述した保健省の14の第一弾優先プロジェクトは98年8月までにその半数が契約終結にいたり、TFTの選んだ52のプロジェクトは98年11月までに40億ポンド近い契約を結んでいる。入札コストにつ

30) 本稿のこうした分析は、ニュー・パブリック・マネジメント理論（以下、NPM理論と略記）に対する問題提起を含んだものである。NPM理論とは、先進諸国における行財政改革の理論的バックボーンとなっている理論である。NPM理論においては、公共サービスに関する権限を末端の行政単位へと委譲していくこと、つまり分権化していくことが行財政改革のあるべき方向として展望されている。しかし、本稿の分析によって、PFIにおいてはそうした分権化が進展すると同時に、中央集権化が進行しており、むしろそうした集権化がPFIの普及へと結びついていることが明らかになった。つまり、NPM理論が描いているビジョンとは異なった現実が展開されている。こうした現実の動きを踏まえながらNPM理論を正確に位置づけることが必要となるが、その作業は後日を期したい。なお、NPM理論については、さしあたり、大住荘四郎【ニュー・パブリック・マネジメント】日本評論社、1999年を参照されたい。

31) The First Nine Months, *Wildw Supte Lave*, January 1998, p. 3.

32) 各省庁が実施するプロジェクトすべてを検証しなければならないユニバーサル・テストングは、各省庁にPFIに関する経験を蓄積させる一方で、多大のコスト負担を強要することになっていた。各省庁ではPFIそのものへの懐疑論が投げかけられるほどユニバーサル・テストングへの不満が蓄積されていた。Treasury Committee, *op. cit.*, para. 38.

いても、道路や刑務所のようなある程度定型化した分野においては、**縮減傾向**にあると評価されている³³⁾。

他方で、大蔵省による各省庁への統制強化を可能にした技術的基盤についても言及しておかなければならない。それは、TFT がもつ各省庁職員の研修体制として位置づけなのである。

TFT は職員の研修体制の一環として PFI プロジェクトに関するマニュアルの整備を進めていった。ここでポイントとなるのは、マニュアル整備はベイツ報告で要請された PFI プロジェクトに関する契約や人札手続きの標準化を促進するという機能を果たしたことである。これにより PFI プロジェクトを実施しようとする各省庁の職員は、マニュアルを参照しながら交渉を進めていくことができるようになった。TFT が取りそろえた一連のマニュアル群に対して、これが TFT の最大の成果であるとも評されている³⁴⁾。

TFT が果たしたこのような各省庁職員の研修体制としての役割がなければ、PFI 導入に際しての大蔵省による各省庁への統制は実際には機能しなかったであろう。ユニバーサル・テストングの経験を見れば明らかなように、大蔵省の要請を受け入れるだけの技術的基盤が各省庁側の職員になかったからである。TFT が整備したマニュアルは大蔵省が各省庁に PFI の導入をおし進めていく際の強力なテコとなるものであった。

以上のように、ベイツ報告以降 PFI が急速に普及する過程において大蔵省は主導的役割を担ってきた。こうした大蔵省の姿勢は労働党政権の PFI に対する政策スタンスとも歩調を同じくしている。労働党政権は自らの PFI への取り組みを、政府と民間とのパートナーシップ、Public Private Partnership (以下、PPP と略記) と称している³⁵⁾。ここでは、Public という言葉が PFI の中に明確に盛り込まれていることに注目すべきである。PFI を PPP と言

33) *Ibid.*, p. 4.

34) PFI Spotting: the PPP Track. *The Banker*, September 1998, p. 24.

35) HM Treasury, *Financial Statement and Budget Report*, HC 85, 1997, HMSO, London, p. 16.

換えたことに、労働党政権が PFI において民間ではなく政府の位置づけを重要視している姿勢が現れているからである。保守党政権では PFI に対して公共サービスに関する事業をできるだけ民間に移転するという考え方にたっていたのに対し、労働党政権は PFI を PPP と置き換えることで政府の役割を強調し、PPP 下の公共事業においては政府主導を軸としながら民間資金やノウハウを活用していくという考え方にたっている。

労働党政権下において PFI が PPP として位置づけなおされたのは、労働党が伝統的に有している「大きな政府」路線が反映された結果であると言ってよい。ただし、ここで指摘しておかなければならない点は、労働党の伝統的な「大きな政府」路線がそのまま継承されてはいないことである。労働党政権は97年に政権に返り咲く以前に国有化政策に象徴される従来型の労働党の政策路線に固執しない姿勢を明確にしており³⁶⁾、政権に就いて以降も保守党政権時代からの継続性を意識して市場メカニズムを基礎においた政策運営が遂行されている³⁷⁾。ブレア政権はこうした労働党の政策方針の転換をアピールする機会として PFI を位置づけており、政府が全面的に介入せずとも公共サービスを充実させるための政策的手法として PFI を評価している。PPP とはこうした労働党政権の政策的姿勢が表現されたものである。

しかし同時に、労働党政権下における PFI から PPP への進展は PFI 導入当初からの現実での動きを踏まえたものとして理解されるべきである。保守党政権時代において契約締結され実際に稼働している PFI プロジェクトの中には政府の役割が重視されることが成功要因となった案件があったからである³⁸⁾。

36) 労働党は95年5月に、18年以来固持し続けてきた生産手段の公有化方針を改正し、これ以降労働党の近代化を進めていた。労働党が97年に保守党から政権を奪還することが可能になったのはこうした労働党の現実的な自己改革があったことが大きな要因の一つである。

37) いわゆる「第三の道」と言われるブレア労働党政権の政策運営である。「第三の道」については、Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998, あるいは、Tony Blair, *The Third Way: New Politics for the New Century*, Fabian Society, 1998 を参照のこと。

38) 例えば、刑務所に関する PFI プロジェクトが挙げられる。刑務所プロジェクトについての詳細な検討は別の機会に譲りたいが、さしあたり、National Audit Office, *The PFI Contracts* /

PPP という考え方はそうした PFI の現実的な到達点を取り入れたものと言える。PFI から PPP への発展過程に示されている労働党政権の政府主導という政策運営スタンスは、それが大蔵省が PFI 導入へ主導的役割を果たす際の政策的根拠を与え、PFI の普及に積極的作用を及ぼしたものとして評価されなければならない。

おわりに

本稿では、PFI とは政府主導による民間部門を活用した社会資本整備の手法であるという観点の下で、PFI の導入から普及へ至るまでの政策的展開をトレースしつつ、その過程で大蔵省が主導的役割を果たしてきたことを論じてきた。本稿のこうした作業によって明らかになったのは以下の2点である。

第一は、PFI が80年代以降のイギリスにおける行財政改革の中軸に位置づけられていた点である。具体的には、80年代以降の行財政改革の主要な目標であった財政削減と90年代に狙上に上ることとなった公共サービスの充実という二つの政策的課題を同時に克服するという意義が PFI に結実していることが本稿では浮き彫りになっている。第二の点は、こうした意義をもつ PFI が普及・拡大していく過程は大蔵省をはじめとしたイギリス政府の積極的なイニシアティブの下で展開されたことである。本稿では、PFI が導入・実践される過程は政府が社会資本整備に関する業務を一方的に手放していく過程ではなく、その一方で社会資本整備における政府の役割が強調される過程であったことを示した。こうした現実の推移を念頭に置いた場合、一般的に見られるような、PFI は民間主導による社会資本整備であるという定義は政府主導という PFI の本質的性格を見過ごした不十分な規定であると言える。PFI は政府主導による民間部門を活用した社会資本整備として把握されなければならない³⁹⁾。

³⁹⁾ *for Bridgend and Fazakerley Prisons*, HC 253, The Stationery Office, October 1997 を参照されたい。

念のために断っておくと、PFI について積極的意義しか認めていないわけではない。国民的関心から改めて PFI を注視する場合、容易にその問題点が見いだされる。一つ挙げておくと、ノ

しかしながら、PFI に対するこのような評価は、イギリス政府の PFI に対する政策的スタンスの変遷を巨視的に分析するにとどまっている。PFI がもつイギリス行財政改革にとっての意義を総体的に確定するには、本稿で述べた PFI の本質的性格が個別プロジェクトにおいてどのように貫徹しているか、すなわち、大蔵省をはじめとした政府が主体となって民間部門をコントロールしながら個別の PFI プロジェクトが進められていることを明らかにする必要があるが、この論点については次稿の課題としたい。

※ PFI においては民間部門を取り込む必要上から公共プロジェクトに一定の収益性が求められるが、すべての公共プロジェクトが収益性を有しているわけではなく、したがって、国民が必要としている公共プロジェクトが収益が見込めないという理由から放置されるという問題である。PFI が抱えるこうした諸問題を明確にしていく作業は、PFI が社会資本整備の中に深く位置づけられる昨今においてより必要不可欠な課題となっている。こうした作業は今後の課題としたい。