

# 第1章 アメリカ

## 第1節 米国における公的部門と民間部門の関係について

### 1-1 米国における民営化とは

民営化（Privatization）は米国にとって新しい言葉では全くない。いわゆる民間企業は既に公共サービスの提供に対して多くの役割を果たしてきている。ジョン・ドナヒュー氏はその著書「民営化の決断：公共から民間へ」の中で次のように述べている。「連邦、州及び自治体の予算の多くは民間企業からのサービスや物品の購入に当てられている……米国民はその民間企業信奉から、民間企業によるサービス提供を選択する傾向があった。1955年の連邦政府の予算局の発した指示では、民間企業から調達可能なサービスや物品は連邦政府機関では供給しないことを指示しており、この方針は定期的に言い換えられ強調されてきた」。

米国民における民間企業信奉が今日までの米国における民営化を他の諸外国における民営化とは異なるものにしてきた。諸外国におけるこれまでの民営化のほとんどは、様々な政府財産（電話通信・鉄道・電力・ガス等、公共に対するサービスとされるもの）の一部を民間企業に売り払うものであったが、米国における民営化はこのような形態をとってこなかった。そもそも、たいていの政府財産は当初から民間の手で運営されていたからである。

このような現状の中で、政府が民間部門に目を向けるときというのは、一般的に低コストで良質なサービスを住民に提供するということを意味していた。

### 1-2 米国におけるPPP及びPFI

米国内の各州は、調達及び契約実務において非常に高い自立性を持っている。また、各州とも官民の関係に独自のスタンスを持っている。このため、何をアウトソーシングするか、あるいは官民パートナーシップ（PPP: Public Private Partnership）をどのように位置付けるかといったことを各州に指示する民間資金導入（PFI: Private Finance Initiative）のための連邦組織は存在しない。各州間や同州内の都市間であっても、アウトソーシングの方針について協議することはまずない。各州や都市はそれぞれの関係法令に従いながら、独自の官民パートナーシップを模索している。しかも、政権が変わり、新たな政権が新たな政策を推し進めれば、その法律自体も変更される可能性がある。数十年にわたり、米国内におけるアウトソーシングは、はやり廃りを繰り返してきており、各自治体は、ほとんどあらゆる分野での行政サービスのアウトソーシングを行ってきた。その成功の度合いは様々で、そのアウトソーシングが失敗したとなれば行政による直営のサービスに戻し、失敗に対する自治体の記憶が色あせたころ、再びアウトソーシングが行われてきた。

このようなアウトソーシングに関する歴史を経て、現在、この国のアウトソーシングに対する意見は両極端に分かれている。アウトソーシングの賛否にはそれぞれに妥当性があり、それを裏付ける根拠データもある。アウトソーシングの成功事例としては、委託を受けた民間企業が効率的に機能し、公的資金では到底出来ないような事業をその民間企業が

リスクを負って独自に資金を投入し、公的部門では制約をうけるであろう手法を利用し革新的にまた臨機応変に事業を行うケースがあげられる。一方、失敗とは言わないまでも期待する成果が得られなかった事例としては、不十分な事前調査、不完全な契約書、不十分な行政による監督などの原因により、費用の節約、事業執行の改善がなれたか否か判断が出来ないケースがあげられる。明らかな失敗事例としては、サービス提供を委託された民間企業が不出来で、請け負ったサービス提供を履行できず、結果そのサービス自体が廃止を余儀なくされ、最終的に住民には税負担とサービスの廃止による機能不全をおこした自治体が残されるといった悲劇的なものまである。

各自治体がアウトソーシングを選択する理由のひとつとして、厳しい財政状況の中での支出抑制があげられる。ここ数年、米国内では様々な理由（連邦政府による財政支援の伴わないテロ対策、教育施策、等）から各自治体はとりわけ厳しい財政運営を余儀なくされている。この厳しい財政運営がこれまで各自治体で築いてきた官民パートナーシップに変化を与えている。官が公的資金の提供を調節することによってサービスの質や量を調整するという、これまでの伝統的な官民パートナーシップは、官民双方がリスクと報酬を分担し合いながらも民間企業に一層の資金提供と財政的なスキルを求める関係へと変化している。

財政的に難しい時期にあって、各自治体がこのような官民パートナーシップに興味を覚えるのは無理からぬところであるが、その完全な経済効果を検証することは難しい。民間企業が参入し、いかにその事業をより良く、より安く行うこと出来るかを示すことによってアウトソーシングの可能性のある分野を広げていくことは可能かもしれないが、そのようなアウトソーシングが今後受け入れられていくか否かは民間企業の資金提供次第ということになる。

### 1-3 アウトソーシングを成功させるための条件

#### 1-3-1 自治体の長の強いリーダーシップ

アウトソーシングを成功させる鍵のひとつは時の権力者（知事や市長）がアウトソーシングを擁護していることというのがアウトソーシングについて書かれた文献の中では一般的に受け入れられている（会計検査院報告書「民営化 州及び自治体に学ぶ」1997年3月号参照。後述するノースカロライナ州シャーロット市の事例を参照）。その前提として、トップに座る人間は断固としたリーダーシップをとる必要がある。主導権を握り、実行し、アウトソーシングされるものについて更なる調査を指示し、必要な立法上の改正を進め、（住民からの、職員からの、組合等からの）障害を克服する。

この前提が真実であるとして、権力者が余りにもアウトソーシングに熱心でありすぎると自治体に深刻な問題をもたらすこともまた事実である。無差別にアウトソーシングが押し進められると、しばしばサービスの提供に混乱や、誤った運営や、腐敗を招く結果となる。十分な事前調査がなされないまま、あるいは明確で詳細な契約がないままサービスがアウトソーシングされたり、おそらくは最初からアウトソーシングすべきではなかったものがアウトソーシングされるような場合においてこのような問題が生じる。また、請負業

者の活動に十分な監視が行われなかった場合も同様である。このような状況下では多くの場合、民間企業によってサービスが提供されたとしても支出の抑制やサービスの質の向上は望めない。

2004年5月、「Going Outside」と名づけられた **Governing.com** の記事に次のようなものがある。「最近、選挙で選ばれた行政官の中には、行政運営を民営化することが有効な手段である考える者がいて、彼らは、政府はビジネスのように運営されるべきであるというばかりでなく、むしろ、ビジネスによって運営されるべきであるとさえ考えている。このような思考は、アウトソーシングを考えている自治体に大きな影響を与えている。」

### 1-3-2 アウトソーシング対象事業の事前審査

フロリダ州では、様々な行政分野においてアウトソーシングが行われているが、その中には明らかに失敗だとされる事例もある。**The Florida State Legislature's Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (OPPAGA)** はフロリダ州のそのような費用対効果の乏しいアウトソーシングについて報告している。また、その報告書の中で、同時に同州のアウトソーシングに対する忠告や提案も行っている。

同州のアウトソーシングの失敗例とは

- ・ 医療保険システムのアウトソーシング

**Unisys** 社は 100,000 人以上の州政府職員、退職者等に対する医療保険プランの管理運営システムを 8600 万ドルで請け負ったが、このシステムは機能せず、州は結局 2 億ドルの追加コストを支出した。

- ・ 養育費の徴収のアウトソーシング

**Lockheed Martin and Maximus** 社は記録の整理と子供の扶養義務を果たさない親から養育費 1 億 4 百万ドルを徴収する業務を 450 万ドルで請け負った。しかし、207,000 ドルしか徴収できなかった。

- ・ 刑務所の運営のアウトソーシング

5つの刑務所の運営をアウトソーシング。**Wackenhut and Corrections Corporation of America** 社とこれまでより 7%の節約することを条件に請負契約を結んだ。しかし、節約するどころか一人一日当たり 19 ドル余計にかかり、結局年間 2600 万ドルの追加費用が必要となった。

- ・ 州営宝くじのアウトソーシング

運営業務を請け負った **Automated Wagering International** 社が契約条件にあわず、州営宝くじからの資金を受けていた教育資金が 9600 万ドルの損失をこうむった。

- ・ 青少年矯正局のプログラムのアウトソーシング

アウトソーシングすることが政府が行うより効率的か等の判断がないままプログラムの 87%をアウトソーシング。その後業務はうまく行っているが、アウトソーシングした場合と州が直営で行った場合での費用を比較すべきであると **OPPAGA** は主張している。

- ・ 職業訓練リハビリテーションプログラムのアウトソーシング

精神的・身体的障害を持つ個人に職業教育サービスなどを提供するものであり 79%が連邦資金によって運営されていたがアウトソーシングを実施。その結果、サービスは低下し、費用は余計にかかり、民間によるプログラムの評価や州で運営した場合との比較など示されなかった。

この失敗事例を同州監査官では次のように評価している。

- ・ 州全体への包括的な指示が不足したことを原因とした不十分な契約の履行
- ・ アウトソーシングしたサービスを評価するのに必要とされる記録の取り方や業務に対する指導不足。
- ・ 行政機関の契約担当職員を訓練、認定する州のシステムの欠如
- ・ うまく行っている契約実践内容の行政機関内の非共有
- ・ 請負業者の業績を監督・評価するシステムの不備

フロリダ州の場合、どのような会社がサービスの提供に参入してきたかについての事前の調査もほとんど行われず、請負業者の業績を監督する正式なシステムも、契約業務を任せられた人材の教育もないまま州から民間企業への委託がなされてきた。OPPAGA の 2004 年 1 月の報告書「Legislature Could Strengthen State's Privatization Accountability Requirements（議会は州の民営化の説明責任を強化すべきである。）」において、州議会は執行機関によるアウトソーシング提案をもっと規制すべきであると指摘している。その報告書では、州議会は全てのアウトソーシング提案に対して事業予定書の提出を求めるべきであると強調している。

この事業予定書は次のようなものから構成されるであろうと考えられている。

- ① 事業・サービスの内容や、アウトソーシングする根拠を記述したもの
- ② 現在の費用とアウトソーシングした際の見込まれる費用を記述した費用対効果分析表
- ③ 業務の監督や不測の事態の対応計画、公的記録に関連する課題のリスト（それには請負業者が知りえる非公開情報の守秘とプライバシー管理を確実にするための手続きや事業実施に関連した記録を請負業者が利用し続けることを裏付けるための手続きを含む。）

OPPAGA はまた、フロリダ州の法律は次のものを義務付けるように修正されるべきであると報告している。

- ① 行政機関の契約書は業務の基準とその基準に従わなかった場合の罰則を明示すること
- ② 請負業者の情報や業務進捗状況報告書を入手できる権限を持つようにすること

さらに議会は行政機関による業務を監視するシステムの構築を強く求め、サービスマネジメント部門に事業のアウトソーシングについての最良の実践(Best Practices)と学んだ教訓のデータベースの構築を求めるべきであるとしている。

### 1-3-3 アウトソーシング導入のための法的整備

1998年の州政府評議会(Council of State Governments)での、各自治体におけるアウトソーシングに関するレポートは次のとおりである。「多くの自治体が既存の法律の下で行政サービスや業務のアウトソーシングを行ってきた。しかし、いくつかの州では、業務をアウトソーシングする際に新たな法律整備が必要とされた。アウトソーシングを実施する前に、政策立案者は法関係や組織内の障害の有無について調査すべきである。カリフォルニア州のピート・ウィルソン元知事は州の歳入不足に対処する取組としてアウトソーシングを導入するための法的障害を取り除くための州法の改正法案を提案した。多くの州で最近(1998年)、同種の法案が可決された。この法案の可決により州の職員を保護し、アウトソーシングを妨げていた、いくつかの法律が改正された。その一方で、州の公務員制度委員会がアウトソーシングを承認もしくは拒否する権限を持っている州もいくつかある。

アウトソーシングを阻害する可能性のある連邦法と規制には4つのタイプがある。

- ・ 労働者保護条項
- ・ 税法
- ・ 規制条項
- ・ 連邦補助金条項

連邦最高裁判所のいくつかの判決は州のアウトソーシングプロジェクトに影響を与えている。たとえば、リチャードソンとウォーカーV. マクナイト(1997年)の件では、民営刑務所の刑務所護衛官は、公務員に与えられた財政的免除を受ける資格がないと判断が下された。この判決は民営刑務所のコスト引き上げにつながるかもしれない。

いくつかのアウトソーシングを促進するための法律が、変化する経済状態を乗り切るための手段に必要となるのは明白である。実際に、連邦及び州レベル法改正によって、多くの民間業者が公的部門のプロジェクトに参加できるようになっている。また、いくつかの法律ではアウトソーシングのための環境整備のため政府を排除しようとする周到な意図が伺えるものもある。1997年、会計検査院は、自治体に対するインタビューで構成された報告書の中で、「自治体はアウトソーシングの利用を促すために法改正を行ったり、関係部局の使用可能な予算を減らすことが必要かもしれない。」と述べている。ジョージア州では州の公務員制度を改革し(この改革により、州政府職員の採用・解雇が容易となった)、州機関の運営資金を削減するための法律を制定した。バージニア州では職員定数を削減し、民営化の取組を促進するための独立した州の組織を設立するための法律を制定した。こうした法改正は州の指導者がアウトソーシングの導入に本気で取り組んでいるということを職員に知らしめる効果もある。

### 1-3-4 競争原理を働かせる

アウトソーシングの効果を計る過程で避けて通ることのできない問題がある。それは行政主体の規模の縮小と予算の削減である。しかしながら様々な事例が示すのは、アウトソーシングは職員の数を必ずしも減らすものでもなく、州の予算を必ずしも減額するものでもないということである。前述した OPPAGA (The Florida State Legislature's Office of

Program Policy Analysis and Government Accountability)によると、州の職員および州の予算によって賄われている外部の労働者の総計は 500,389 人 (1996-1997) から 540,724 人 (2000-01) に約 8.1%増加している。8.1%の増加の主な原因はアウトソーシングの増加によるものである。フロリダ州の元人事部長シュー・テナント氏によると、2004 年では、この数字は新たに 14%増加しており、同氏はブッシュ・フロリダ州知事政権下において予算も毎年増加してきた、と指摘している。

アウトソーシングすることによってなにを得るか、または得たいかはアウトソーシングを計画する自治体によって様々であろうが、アウトソーシングを成功させるために必要なことは、その目的如何にかかわらず共通している。ニューヨーク州ショートクウカウンティの幹部であるアンドリュー・グデル氏は次のように述べている。「アウトソーシングを成功させる秘訣は競争である。公共の独占であろうと民間の独占であろうと、それは依然独占であり、独占による弊害が生じる。たとえ公的部門と民間部門の間であっても、自治体は競争の存在しないところでも競争を起こしていかなければならない」。現在行政によって提供されているサービスに関して、多くの州や自治体職員の一致した意見は次のとおりである。「アウトソーシングすることよりも、むしろ市場における競争原理が行政サービスの提供に導入されることが納税者に大きな価値をもたらす。」

すなわち、アウトソーシング可能な行政サービスもそれを闇雲に外部に発注することだけでは問題は解決しないということである。重要なのは行政対民間企業であれ、入札制度による民間企業同士の競争であれ、競争を働かせることである。そして、つねにその業務を監視し、フィードバックする必要がある。そして、最近の傾向としては、このような基礎的条件に加えて、民間資金の活用を積極的に行うことが重要となってきた。

## 事例研究

ノースカロライナ州 シャーロット市

1991 年から 2001 年の 12 年間、2 人の歴代の市長とともにノースカロライナ州のシャーロット市は競争といくつかの市場習慣を導入して市の運営の改革に乗り出した。

2 人の市長は政府を縮小し、可能な限り多くのサービスをアウトソーシングすることを好んでいたが、それに伴った市のアプローチは総体的で整然としたものであった（これはフロリダ州の一見したところの手放しの契約締結の行動 (Contract-awarding Behavior) とは明らかに異なっている)。公共部門、ビジネス、学術関係の市民からなる特別委員会が作られ、市のサービスがアウトソーシング可能か否かを検討するとともに、41 の市部局を 9 つの主要企業部門 (Key Business Enterprises) と 4 つの企業支援部門 (Support Business) に再編・合理化した。また、潜在的にアウトソーシング可能なサービスと、余剰で処分可能な市の財産と、それとは別に市の利益のために管理されるべき財産とに選別されたリストが作成された。

市の行政サービスはその内容について詳細な検討が行われ、部局は、市民および職員調査によって得られた費用対効果、問題点、全体的な重要度に基づいて順位付けされた。市

長によって任命された市民アドバイザーグループがアウトソーシングされたサービスのガイドラインを作成し、請負業者の仕事振りを監督した。

1991-1994 にかけて、市は 34 の管理競争(Managed Competitions)を行った（ここで、該当部局が直接サービスを行ったほうが外部に発注するより安価でより良いサービスを提供できると判断された場合は市の内部にサービスが残される）。その結果、24 のサービスが市の内部に残され、10 のサービスがアウトソーシングされた。

それぞれの市の主要企業部門は民間企業へのアウトソーシング可能な行政サービスのリスト作成と、これらのサービスを競争状態に置くための 5 か年計画の作成を求められた。競争を常に意識させることで職員の態度も変化してきた。彼らはコストを下げ、サービスの質を向上させるための方法を探し始め、競争状態におかれていなかった他のサービスにおいて 240 万ドルの予算節約を達成する様々な手法を見出した。

このような州の機関や市民団体から意見を求め管理競争を行うシャーロット市のアプローチは、最良のサービスを最小費用で行うということのみを主眼としている。

## 第 2 節 米国におけるアウトソーシングの事例報告

以下に、緊急時医療サービス、電子政府部門、および政策本体におけるアウトソーシング事例について報告する。

### 2-1 緊急時医療サービスにおけるアウトソーシング

米国内における緊急時医療サービスは様々な形態があるが、2000 年に行われた緊急医療サービスジャーナル (JEMS : Journal of Emergency Medical Services) による調査によると、米国内の 200 の自治体のうち 188 の自治体において消防部門が緊急医療の対応を行っている。すなわち、多くの自治体ではその自治体の消防部門が緊急時の第一対応者として、現場に必要な医療活動を提供し、救急車等が到着するまで現場を管理している。一方で、医療輸送サービスについては、民間業者を活用する自治体の数も増えている。

メディケア（高齢者向け医療保険制度）の制度改正により、各自治体は救急車輸送に対して全米共通料金体系を導入することとなった。このため救急車両サービスにこれまで以上の費用が必要となる自治体も現れた。このことから、多くの自治体では低コストで同等な緊急時医療サービス、救急車両サービスの獲得を目指し始めた。

その結果として、多くの自治体において救急車両サービスのアウトソーシングが検討された。民間企業では車両位置確認システム（現場に最も近い救急車両を派遣することを可能にする）や心臓除細動装置の救急車両への導入が進んでいる。緊急医療サービスジャーナルの調査によると、先の調査対象である 200 の自治体のうち約 37%の自治体が救急車両サービスを民間企業等に委託している。民間企業等に委託する自治体の数は 2000 年から 2001 年の間に 34.5%から 37%に増加している。また、規模の小さい自治体ほど救急車両サービスをアウトソーシングする傾向があった。増加の要因としては、治安に対する住民の意識の高まりと逼迫する財政問題を抱える自治体との相互の思惑が合致したことが挙

げられる。

緊急時医療サービスのアウトソーシングについての最良の官民パートナーシップは、自治体の消防部門が引き続き最初の対応者となり、救急車両の手配が一元化され、高次的救命装置が民間企業により全車に配置されているケースである。このシステムでは費用対効果、組織の安定性、信頼性及び民間部門の革新性と能率性を兼ね備えた消防部門の地域サポートを提供することが可能である。

## 事例研究

フロリダ州パイネラスカウンティ

### (1) 事業概要

カウンティ内の救急車両サービスを民間業者に委託する契約。カウンティと救急車両運営専門会社である American Medical Response 社とが独占契約を結び、カウンティがカウンティ内の救急車両サービスを一括して委託する。カウンティは引き続き請求書作成と料金設定の責任を有する。契約は更新可能で、時期を見て再入札される。同社とは 1999 年に 5 年間の再契約がされた。

### (2) アウトソーシング手法導入の背景・経過

1980 年に住民投票を経て可決された特別法案に基づき緊急医療サービス局が設立され、公益型緊急医療サービス (“Public Utility Model” EMS system) が提供された。このサービスが提供された当時、カウンティ内の各自治体は独自に救急車両の手配を行っており、緊急時の第一対応者も救急車両の手配も消防署、カウンティの職員の誰でも出来る状態であった。各自治体間にはどこまで救急車両を手配してよいのか、またどの程度のサービスを提供すべきなのかといった取り決めは存在しなかった。このため、緊急連絡に対する反応は遅く、民間企業に依頼している救急車両の手配は「市場原理」に基づき、緊急性は低いが利益の高い事業（患者の病院への送り迎え等）に救急車両が回されるといった住民にとっての不利益も生じていた。

カウンティは住民の福祉向上のためには救急車両の手配の指示系統を一元化し、その一元化した組織が救急車両と非救急車両の運営を行い、加えて救急車両には医療行為の出来る設備を備えるべきだと考えた。そして、この業務は民間企業との委託契約で行うのが一番効果的だと判断した。カウンティ内で救急車両サービスを独占的に行うことに対しては、「州の行為」原則に基づき独占禁止法の制限を免れることができた（この原則のもとでは、公益性を伴う場合や他社の事業参入に規制が必要だと考えられた場合には独占禁止法の適用が免除される。）。

請負業者が適正に業務を行い、緊急サービスに集中させるように契約書の作成が注意深く行われた。一定の対応時間が設定され、その時間内で対応することが求められ、違反した場合は罰則規定が設けられた。救急サービスを怠ることを避けるためには、ボーナス特権を与えるよりも請負契約にして、契約内容が履行できなければ罰則を与える（報酬を減ずる）ことのほうが効果的であった。この請負契約は業績と収入を完全に切り離している。

請負業者は契約内容に求められる業務を行うことに対してのみ責任があり、料金設定や徴収業務に対してはまったく責任がない。

この施策には次の3つの特徴がある。

- ① 請負業者は利益性を考慮する必要がない。
- ② 請負業者は料金を徴収しないので、業務不履行に陥っても徴収金額を持って逃げられない。
- ③ 料金決定及び賦課、徴収は選挙で選ばれた政策立案者に委ねられている。

カウンティは請負業者の業務を定期的に検査している。この検査はカウンティの内部監査部門が行っている。この部門はカウンティの業務及び委託業務を監視する独立部門である。この検査はカウンティの独自調査として、行政の透明性の確保のために行われている。

また、このサービスは完全に利用者負担によって賄われている。このシステムが導入されている理由のひとつは、この地域に観光客が多いためである。救急車両の利用者のうちのいくらかはこうした観光客であり、そのためカウンティでは納税者に運営費を支払わせるよりはむしろ、このシステムの利用者にその費用を負担させるべきであると考えた。

料金はサービスの内容によって大きく異なっている。通常の高次的救急車は一人当たり432.60ドル。救命医療救急車は一人当たり739.10ドルである。

## 2-2 電子政府におけるアウトソーシング

電子政府は米国において「間違いなく官民パートナーシップが最も進んでいる分野」と評されている。連邦、州、自治体どのレベルの政府も電子政府が必要不可欠な住民とのコミュニケーション手段であり、多種多様なサービスや情報を住民に提供する手段であると認識している。しかし、その一方で公共機関は独自に窓口サイトを設ける技術的なスキルを持たず、民間企業とのパートナーシップを必要としている。電子政府における官民パートナーシップは明確な請負契約となっている（自治体の各部門や機関へのオンライン申し込みシステム、州や市の窓口サイト、その他住民とのコミュニケーションサービスを開設する更新可能な請負契約）。しかし、いくつかの企業は、同種のオンラインサービスが他の政府のウェブサイトにおいて無料で提供されているにもかかわらず、一部の電子政府サービスに「利便性の対価としての料金」を賦課することにより電子政府のための継続的な収入を得る方法を見出した。

USC Annenberg Online Journalism Revive は「影がさす電子政府の成長」というレポートの中で「公共情報を提供に料金を課すような考えは電子政府を初期に提唱した関係者の意図するものではなく、不況がこのような考えを一般的にしている。」と述べている。

いくつかの情報技術企業（その中でも National Information Consortium (NIC)）は州や自治体のウェブサイトの作成を専門に行ってきており、それらの費用は利用料金を通じて賄われている。NIC は全米22州及び80の都市とカウンティにおける相互オンラインサービスを設計してきたが、その開発の過程で電子政府に対する自治体の具体的な要求を把握し、個々の自治体のニーズに対応可能なテンプレートを開発してきた（このテンプレートの使用条件の一つは、ある自治体はそのテンプレートを使用したあと、引き続き次の自

自治体がそのテンプレートを使用することを可能とする、と言うものである。)。NICは、自治体の窓口サイトを作成することに対しては料金を徴収しないが、様々な電子政府サービスに対して課される応分の料金を徴収している（注意すべきは、その徴収予定金額は州や連邦の法律に基づいて許可されるということである。）。

## 事例研究

### ユタ州電子政府サービス

対象者：ユタ州及びUtah Interactive（NICの完全子会社）

契約内容：更新可能な契約が1999年5月に結ばれた。州のチーフ情報オフィスは窓口サイト電子政府事業を監督しており、Utah Interactiveとの契約を見直し、新たな方針を策定し新たな窓口サイトサービスを承認した。ユタ州は同社と最近4年間の再契約を行った。

契約の最初の4年間は、Utah Interactiveが州の公式サイトと、多くの州の政府機関、地方政府のウェブサイトの設計運営を行い、80を超える相互オンラインサービスを開発した。ユタ州民および企業は以下のような広範囲にわたるオンライン政府サービスへ、インターネットを使用してアクセス出来る。

- ・ 有権者登録
- ・ 州の所得税申告（約3人に1人の確定申告が2002年にはインターネットを使用して行われた）
- ・ 法人及び個人税の支払い
- ・ 運転免許証と車両ナンバーの更新
- ・ 遺失物検索
- ・ 職業資格及び企業登録の更新
- ・ 商標登録調査
- ・ 狩猟及び入漁許可証の申請

Utah Interactiveは引き続き新しいサービスを開発するため及びこれまで提供してきたサービスをより良いものにするために州と仕事を継続している。2003年、州はオンライン上で一括企業登録を可能にした。「ユタで最も早く簡単な企業登録。プロセスは単純。列に並ぶ必要なし。問題もなし。」。

2004年6月、ユタ州は年中無休のオンラインサービスを始めた。州のメインウェブサイトの画面の右上隅、「24/7 live Help」のアイコンが見える。まだこの自治体も行っていないが、このサービスは利用者がお客様サービス担当者と直接（オンライン上で）会話が出来るサービスである。

資金調達：そのサービスはまったく州民の税金を使用することなく企業の財源のみで作成された。Utah Interactiveは多種多様な情報にアクセスすることと、確実な処理を行うための適正料金を設定するために政府の関係機関と協議を行った。この

ような利用者料金はユタ州の電子商業協議会（Electronic Commerce Council）の承認が必ず必要である。

デジタル政府センターのデジタル州調査ランキングでは 2000 年ユタ州は全体で 5 位にランクされていて、1997 年の 25 位、1998 年の 12 位から上昇した。

同センターの電子政府サービスランキングではユタ州は、最近の 2 年間全米の 7 位にランクされている。

### 2-3 政策立案のアウトソーシング

フロリダ州とテキサス州は行政サービスのアウトソーシングにおける未知なる領域に対して積極的にアウトソーシングを進めている州として認識されている。それは、アウトソーシングを行政サービスを提供する手段として利用するばかりではなく、行政計画や政策立案そのものまでを民営化しようとする試みである。

### 事例研究

#### フロリダ州及びテキサス州

フロリダ州では最近、連邦の農政局に州全体の試みとして食料配給券（フードスタンプ）計画のアウトソーシング計画の承認要求を提出した。申し込みの条件として、同事業を請負うことになる企業には食料配布券の恩恵を受けている 120 万人の住民と、受け取る資格がありながらその恩恵を受けていない 120 万人の住民の適格性の判断を行う責任が課される。この申請の最も特徴的なところは、民間企業がフードスタンプ事業を運営するのみならず、政府からもたらされる情報を利用して事業計画自体を作成することである。州の児童家庭局の運営・技術部門の副代表によると、「この申請のコンセプトは民間企業に特定の解決策を規定することなく問題の骨組みそのものを預けることである。そうすることで我々とは違った問題の解決策を期待したい。」。

テキサス州では様々な福祉関係分野の行政サービスにおけるアウトソーシングが進行中である。それは食料配布券や貧困家庭の一時援助から子供に対する保険やメディケイドにまで及んでいる（これらは全て連邦のプログラムであることから、アウトソーシングの可否は連邦が認めるか否かによっている。）。テキサス州のシステムによると、住民の財政状況を把握しているセンターにリンクしている民間企業のオペレーターが、電話をかけてきた人物が州の該当するサービスの受給資格があるかないかを決定することになる。

**Governing Magazine** によると、「公共福祉のために住民を選別することになるこの電話サービスが民間企業に認められることになれば、これまで伝統的な行政専門分野とされてきた非常に多くの分野がアウトソーシングの対象となる。このテキサス州の申請が連邦政府の承諾を得ることになれば、自治体による数 10 億ドル規模の全米的なアウトソーシングの流れを呼ぶことになる。それは同時に多くの市民や地方公務員に影響を与え（彼らは仕事を失うかもしれない）、同時に、熱心な企業家たちにこれまでにない新しいビジネスチャンスを提供することになるだろう。」

## 第 2 章 英国

## 第1節 事例研究

### 1-1 PFIの概要

英国において、アウトソーシングといえ、英国で初めて導入されたプライベート・ファイナンス・イニシアティブ（Private Finance Initiative、以下「PFI」とする）が有名であり、日本でも2000年9月から「PFI推進法」が施行され、既に全国的にPFIによる事業が実施されている。

PFIとは、従来公的部門によって行われてきた社会資本の整備・運営等の分野に、民間部門の資金、経営ノウハウ等を導入し、民間部門主導で効率的・効果的な社会資本の整備を行おうとする手法である。

英国では、1980年代から公共事業・公共サービスの見直しが進められ、公務員数の削減、事務の効率化、民営化、エージェンシー化等の組織単位での諸改革が行われた。これらの延長として、公共事業の改善手法の一つとして考案されたのがPFIであった。

このPFIにおいては、金銭的効率性（Value for Money、以下「VFM」とする）すなわち「一定の支払いに対し、最も価値の高いサービスを提供する」という考え方が基本となる。この考え方に従えば、例えば、PFI手法と通常の公共事業とをそれぞれ比較検討して、前者の費用対効果（一定の財政的支出に対して提供されるサービスの量及び質）が大きい場合に、PFI手法が活用されることとなる。

PFIは、民間事業者の資金や経営ノウハウ等を最大限に引き出し、当該事業者により提供されるサービスについて、既述したVFMの考え方に基づく費用対効果を最大化する点に特徴がある。言い換えれば、PFIは「民間部門とのパートナーシップを活用することにより、公的部門がVFMを向上するための一つのメカニズムである」ともいわれている。

このPFIにおいては、公的部門と民間部門との間のリスク分担をいかに行うかが重要な鍵を握ることとなる。従来公的部門によって提供されてきたサービスについて、設計、建設、運営及び資金調達に関するリスクを民間部門に移転することにより、民間部門がプロジェクトの各段階で生じるリスクを十分考慮したうえで、契約を結び、その契約上の義務を果たす（すなわち、リスクを取る）ためにコスト削減や収入増加等に向けた自助努力が促され、その結果VFMも向上し、公共部門の効率化と公共サービスの質の向上を図ろうとするものである。

### 1-2 PFI手法導入の背景・経過

1960年代に経済的な絶頂期にあった英国は、この時期に福祉大国へと転換し、福祉政策が最も充実した時代を迎えた。しかし、70年代に入って陰りが見え始めた英国経済は73年のオイルショックが致命傷となり、これを機に完全に下降線を辿り始め、金銭的負担の大きい福祉は次第に大きな荷物となっていった。そこで英国政府は福祉の維持か福祉の切り捨てかの二者択一を迫られ、結局は福祉の維持を選択した結果、財源を工面するために増税をせざるを得なかった。

この急激な税率の引き上げは英国国民の仕事へのやる気を失わせた。英国国民は、充実した福祉政策の後ろ盾に甘えてしまい、最終的には生活の面倒は全て福祉が賄ってくれるのだからわざわざ汗水を流してまで働く必要はないという無気力な状態に陥り、その結果英国社会全体が活力を失ってしまった。これが「英国病」と呼ばれる英国経済の長期不況(インフレーション・失業率の増加など)を招き、英国は財政難が深刻化し、巨額の財政赤字を抱えることとなった。

このような状況下の1979年5月の総選挙で「市場原理と小さな政府への回帰」を政策理念とした保守党が圧勝(それ以前は労働党政権であった)し、英国史上初の女性首相となるサッチャー政権が誕生した。そして、このサッチャーのもとで行財政改革がスタートした。財政難と公共サービスの質の低下に対処するため、具体的施策として財政支出の削減、石油、電話、ガス等の国有企業の民営化、規制緩和による政府の役割の縮小と民間の活力の発揮を掲げ、英国経済の再活性化を目指した。その中で、強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering)や公共サービスの一部を民間企業に委託するアウトソーシング、行政のエージェンシー化にも取り組み、民間部門主導による公共サービスの提供という路線を明確に示した。

サッチャー政権を引き継ぎ、1990年に政権に就いたメジャー首相は「市民憲章(Citizen's Charter)」を公表し、「財政資金を国民のために最大限有効活用する」との考え方に基づいて、従来公的部門が提供してきたサービスや公共施設の建設、運営を民間企業に委ね、政府はサービスの購入者になるという方向を示した。これを具体化したのが、1992年11月にラモント財務大臣により提唱されたPFIと呼ばれる考え方である。

その後、1997年5月に誕生したブレア労働党政権はPFIの問題点の把握と改善を進め、PFIを公的部門と民間部門とのパートナーシップに基づくパブリック・プライベート・パートナーシップ(Public Private Partnership、以下「PPP」とする)という、より公的部門の役割を重視したコンセプトに置き換えてはいるが、公共事業における民間資金、ノウハウの活用という意味でのPFIという言葉は依然として用いられるなど、基本的にはPFIの考え方はほぼ踏襲し、PFIへの取り組みを一層前進させている。

### 1-3 PFI手法導入の目的

目的としては、公的部門と民間部門の双方のために、新たなパートナーシップを創出することにより、「民間資本の活用によりインフラ投資を加速すること」「民間のノウハウを活用して、施設のデザイン、建設、維持の方法を改善すること」が挙げられる。

英国においては、一部民営化の失敗等から反論はあるものの、公的部門よりも民間部門の方が、資産の運営・管理や、資金調達をより得意としているといわれている。また、住民にとってみれば、同じサービスを受けるのであれば、そのサービスの提供主体は、公的部門でも民間部門でもかまわないとの考えもある。そこで、施設の建設から運営、サービスの提供までを民間部門に任せ、公的部門はそのサービスの質をチェックした上で購入するというシステムが考え出された。

#### 1-4 PFI手法の方式

PFIによる事業は、公的部門の関わり方によって、大きく次の3つに分類することができる。しかし、民間部門が設計、建設、資金調達そして運営（一般的に Design、Build、Finance、Operate のそれぞれの頭文字をとって「DBFO」と略される）を行い、公的部門が求めるサービスを提供するという基本原則に変わりはない。なお、労働党政権は、PPPという公共と民間の協力事業を推進しており、VFMが確保されており、かつ、民間部門に適切にリスクが移転されているかどうかはPFI実施の重要な点であるとしている。

##### (1) 公共サービス提供型 (Service sold to the public sector)

PFIの基本タイプ。公的部門は、民間部門が提供する一定の質が確保されたサービスを購入する。民間部門は、主として契約当事者である公的部門から支払われる利用料収入により事業費を賄う。民間部門の多くはコンソーシアム (Consortium、企業共同体) を形成し、設計、建設、資金調達、運営の全般に渡る責任を有し、事業を実施する。

例) 学校、スポーツ施設、刑務所、病院など

##### (2) 独立採算プロジェクト型 (Financially free-standing projects)

公的部門からの資金投入が全くないタイプ。政府からの事業許可に基づき、民間部門が建設し、事業を運営。事業を実施する民間事業者は施設利用者から直接徴収する利用料をもとにコストを回収する。公的部門の関与は、初期計画、事業の許可・認可、付随的な法的手続きの手伝いなどで、事業がスムーズに進行するように援助する程度になる。これ以上公的部門はリスクに関して関与しない。

例) 有料橋 (クイーンエリザベス II 世橋)、有料道(バーミンガム北バイパス道路)、博物館(王立武具博物館)など

##### (3) ジョイント・ベンチャー型 (Joint Ventures)

民間部門と公共部門の共同出資により事業を実施するタイプ。比較的大規模事業において採用され、最終利用者から徴収する利用料では賄いきれない社会的便益部分について、公的部門からのある一定の公共資金の出資や補助を受けて回収する。

例) 鉄道 (英仏海峡トンネル連絡鉄道)、トラムなど

PFIによる事業の進め方は、財務省タスクフォース<sup>1</sup> 発行のガイダンスによると、次の14段階のステップを踏むことになる (これはあくまでもモデルであり、必ずこれに従わなければならないというものではない)。

- ①公的部門の事業ニーズの確立
- ②事業実施方法の検討
- ③事業計画概要書と参考プロジェクト作成

ここではじめて、PFIでの事業実施可能性について検討する。地方自治体や各省

---

<sup>1</sup> 1997年9月に全省庁のPFI事業を統括する機関として設置され、事業チームと政策チームの2つのチームから構成されていた。このタスクフォースは2年間の時限措置として設置され、2000年10月をもって解散され、現在は他の機関へ引き継がれている。

庁から財務省タスクフォースに事業計画概要書が提出される。掲載される内容は次のとおり。

- ・アウトプット仕様書(サービスの内容の定義)
- ・②の様々な事業実施方法との比較検討結果
- ・参考プロジェクト(アウトプット仕様書に対する実現可能な事業計画。資本投資、運営、維持管理の内容、総事業費が掲載される)

④プロジェクトチームの結成

⑤事業者選定方法の決定

⑥欧州共同体への公告

⑦事前資格審査(ロングリスト)

一般的な技術能力や経験、財政力について審査し、通過者はロングリストに掲載される(最大 6 業者が望ましい)。

⑧ショートリストへの掲載

ロングリストに掲載された事業者についてさらに審査し、通過者をショートリストに掲載する(最大 4 業者)。審査に関しては、リスクへの対応や資金調達方法などの情報の提出を求めることになる。

⑨事業内容の見直し

⑩条件交渉への招聘

条件交渉用書類には、下記の内容を付記しなければならない。また、その他の情報についてもできる限り情報提供する必要がある。

- ・サービスの内容
- ・事業規模の制約
- ・契約条項(契約期間や支払い方法)
- ・交渉日程及び事業提案書の提出期限
- ・入札に対する評価基準
- ・一入札者が複数の異なる提案ができる可能性

⑪事業提案書の評価

⑫最も望ましい入札者の選定

契約締結までは、第 1 順位入札者の辞退の可能性に備え、第 2 順位入札者を確保しておく。

⑬プロジェクトの契約

⑭契約管理

## 1-5 PFI手法の制度

### (1) 根拠法令の内容

英国では、PFIの導入に際し、包括的な法律を定め、その法律に基づきPFIを実施する方式はとっておらず、個々の事業法を改正することによりPFIの導入を可能としてきた。

例えば、道路事業については、従来国が地方公共団体に道路の建設・管理・運営を行わせていたが、その契約対象を民間事業者に広げることにより、PFIの導入に対応している。また、公立病院については、1997年11月に、National Health System法(国民保険システム法)を改正することにより、民間事業者が、公立病院の施設の建設・管理・運営を行うことを可能にしている。さらに、地下鉄事業に関しては、London Transport法(ロンドン交通法)を1994年に改正し、地下鉄事業に対するPFIの適用を認めている。

また、PFIは1992年11月に導入されたが、1995年までは地方自治体におけるPFIによる事業はほとんど進展していなかった。これはそもそも地方自治体がPFIの契約主体となれるのかという権限の問題があったからである。1995年5月に誕生した労働党政府はマルコム・ベイツ氏にPFI手法を見直すように指示を出し、1997年6月にマルコム・ベイツ報告(以下、「ベイツ・レビュー」とする)にて29の改善勧告が出された。その中にはこの「地方自治体が契約主体となれるかどうかという権限の明確化」というものも含まれていた。

民間部門は、地方自治体との契約が違法だった場合に、それまでに投資したコストに対して補償があるかどうか重要な関心事である。しかし、地方自治(契約)法が改正されるまでは、そもそも地方自治体がPFIのように、本来公的部門が行わなければならないサービス提供を民間部門が行い、そのサービスを公的部門が購入することが可能なのか、また20年や30年といった長期契約に入れるかどうかという権限の不明確さが問題となっていた。

そこで地方自治体におけるPFI活用を促進するため、このベイツ・レビューをもとに地方自治(契約)法を改正し、1997年12月に「1997年地方自治(契約)法(Local Government (Contracts) Act 1997)」を成立させ、これにより、地方自治体がPFIの契約主体となることが明確化され、民間部門がPFI契約に安心して入れるようになった。その主な内容は以下のとおりである。

- ①地方自治体が民間部門とPFI契約を締結する権限を有することを明確化。
- ②事業出資者との直接合意を結べるようになったこと(介入権)。
- ③民間部門と長期契約を締結できることについて、地方自治体自ら書面で証明できるようになったこと。
- ④裁判や監査により、民間部門に損害が発生した場合、その損害補償を請求できるようになったこと。
- ⑤裁判で違法と判断されても、書面による証明手続き(Certification Procedure)により当該契約を継続することが可能となったこと。この書面は5年以上の契約について、作成が義務付けられている。契約期間や目的、根拠法令が記載され、関係者に交付される。

## (2) 契約の内容

PFIプロジェクトを実施するにあたり、公的部門及び民間部門の主な契約内容としては、①公的部門と民間部門とのリスク分担、②契約期間、③民間部門への対価の支払い方法、④契約の終了 といったものがある。

以下それぞれについて、まとめてみたい。

### ①公的部門と民間部門とのリスク分担

最も重要な事項であり、PFIにおいては、事業を実施する上で問題となるリスクを、誰が負担するのか契約で明確に決めておくことが重要となる。従来の公共事業においては、多くの場合、公的部門がそのリスク全てを負担していたが、PFIにおいては、VFMを実現するために、「公的部門、民間部門を問わず最も安価にリスクを管理できる部門にリスクが割り当てられるべきである」という原則をとっている。これは全てのリスクが民間部門に移転されるべきであるということではなく、民間部門にとって十分管理できないリスクまでも移転されると、その管理のためにより多くの費用がかかることが十分考えられる。そこで、最良のリスク移転というものは、リスクをいかに多く移転するというのではなく、VFMが実現されるために、リスクをいかに適切に配分するかということの意味する。

一般的には、少なくとも次のリスクを民間部門に移転するかどうかを検討されなければならない。

#### ア. 設計及び建設リスク(費用と時間)

ある一定の水準を満たさない場合や超過費用(契約を上回る費用)、超過時間によって生じる損失を負担するリスク。例えば、従来の公的部門が発注する工事契約では、建設請負業者が公的部門の設計どおりに建設するものであった。しかし、工事途中の予測できない変化(地盤条件など)による設計変更など追加費用を請求することがあり、その場合工期も延長されることが多かった。

これに対し、PFI方式では、設計が要求水準の仕様書に適合しているかどうか、建設工事が決められた費用、期間内で終わるかといったリスクが民間部門に移転される。

#### イ. 権限委譲及び運営に関するリスク

どこまで運営に関する権限を移転し、また、運営に起因するミスなどから生じた損失を負担するかというリスク。運営リスクには、「施設の運営コスト」、施設がどの程度利用可能な状態にあるかという「利用可能性」及び良好に管理されているかなど「運営の実績」に関するリスクがあり、これらは、民間部門に移転される。

#### ウ. 需要(量/使用量)に関するリスク

市場の需要(収入が直接需要や使用量にリンクしている場合の量、使用量)に基づいて、公的部門が費用を支払う場合、その需要の予測を誤ったことから生じる損失を負担するリスク。需要リスクが、公的部門と民間部門の間でどのように分担されるべきかについては、プロジェクトの性格によって異なる。例えば有料の橋など独立採算プロジェクトの需要リスクは、全て民間部門にあるが、刑務所・病

院の需要リスクは、公的部門にある。

#### エ. 残存価値に関するリスク

契約終了時の資産の価値に対する合意から生じるリスク。通常、契約期間の終了時に、施設は公的部門に自動的に移転され、民間部門は契約期間内において投資に見合った価値を回収する。しかし、もし施設の移転がされなければ、民間部門は常に施設を良好な状態に保とうというインセンティブ（動機）が働く。また、契約条件によっては、契約延長、更新及び施設の新規取替えなど、施設のさらなる利用に影響を及ぼすことになる。

#### オ. 技術革新及び技術退行に関するリスク

契約期間を通じて最良の技術でサービスを提供するために生じる費用負担に関するリスク。これは、契約の期間内において、サービスを提供する施設を技術的に見ていかに最適に老朽化させていくかということについて民間部門が負うリスクである。

#### カ. 法制度改正に関するリスク

将来法制度の変更によりサービスの運営に影響が生じた結果発生する損失を負担するリスク。法令の変更のうち、一般的な適用、軽微な変更については、民間部門がリスクを負担するが、大幅な変更の場合は両者の交渉事項となる。開発許可については、詳細な開発許可の取得に関する責任は、設計に関するリスクの一部として民間部門に移転されることが普通であるが、開発許可のアウトラインを取得する責任は、公的部門が負うこととなる。ただし、民間部門が、自らの土地を提供する場合は、この責任も民間部門に移転させることが可能となる。

#### キ. 資金調達に関するリスク

十分な資金を市場から調達するリスク。資金調達に関するリスクは、民間部門が負担する。この場合、資金調達は、資金の返済源を出資者から切り離してそのプロジェクトの収益及び資産にもとめる「プロジェクト・ファイナンス」という手法をとることが一般的である。一方、公的部門は、民間部門がプロジェクトの資金を調達する能力があるか、不必要にコストのかかるものとなっていないかなどについての審査を行う。

## ②契約期間

契約期間は、プロジェクトの性格によって異なるが、通常 20 年以上の長期に及ぶ。契約期間は、長くし過ぎることにより競争を制限しないように留意されなければならない。例えば、契約期間が長い場合には、民間部門が投資コストの回収をするのに十分な時間があるため、いつ施設の更新や資本支出を行うかという判断を下す余裕が持てることが長所となるが、反対に契約を失わないようにコスト削減や質の向上を目指すという競争圧力が減少することが短所となる。契約期間が短い場合はその逆の作用が働く。

### ③民間部門への対価の支払い

P F Iによる対価の支払いは、単一の利用料（Unitary service payment）という形で、契約期間全般にわたり定期的に公的部門から民間部門に支払われることとなるが、その際にはリスク移転をうまく反映させ、民間部門がよりよい実績をあげるようにインセンティブ（動機）を与える必要がある。すなわち、民間部門への対価の要素には、利用可能性（Availability）、実績（Performance）、使用（Usage）または需要（Demand）があり、小売物価指数などの指標と連動して支払われる。また、どの要素を重視するかは施設の性格により異なる。

利用可能性は、施設が物理的に使用できるかどうか、安全・健康に関する法定に違反していないかどうかなど、最低限の要求された水準を満たすかどうかに関するものであり、実績と関連している。

実績は、最終使用で規定された最大限の実績に対し、実際どの程度サービスが提供されているかに関するものである。したがって、サービスが満足できるものでなければ、支払いはその分控除され、最低限の水準をも満たさない場合は、支払いはなくなる。

使用または水準は、施設をどれだけ使用したかに関するものであるが、上限及び下限が設けられているものもある。

### ④契約の終了

契約の終了は、「契約期間の満了」又は「契約の取り消し」による。

ア．契約期間の満了に伴う契約の終了

一般的には、資産の活用方法があるかないかにより、取り扱いが異なる。

(i) 現在の用途以外に活用方法がある場合

事務所などのように契約終了後他の活用方法がある場合には、残余価値に関するリスク移転を考慮して内容を決定することになる。契約終了後の資産の取り扱いは、「公的部門が資産を買い取る」「再入札をする」「公共事業に当該資産が必要なくなったので公的部門は特に何も補償しないで事業から手を引く」などが考えられる。これらの中からどの方法を選択するか（組み合わせることも考えられる）は、資産を良好な状態に保つために、利用料の額や契約期間の長さを検討し、最終的に最もVFMを達成できるようにしなければならない。

(ii) 現在の用途以外に活用方法がない場合

学校、病院、刑務所、道路などのように契約終了後に他の活用方法がない場合には、一般的に契約終了後の資産は公的部門に移転するが、民間部門は資産引渡し時点で事業費用を全て回収できることを望んでいる。資産の移転は、利用料や契約期間との兼ね合いで、「無償で行われる」場合や、「公的部門がその契約終了時点での資産状況に応じて買い取る」場合、「契約を再更新（または再入札）する」場合などが考えられる。

(iii) 契約終了後の支払い (Terminal Payment)

公的部門が資産を買い取る場合には、「契約により定められた額」または「資産の時価 (market value)」を支払うことが考えられる。契約終了時にこのような支払いをするための取り決めをするのは、資産の状態をより良好に保つためのインセンティブ(動機)になると考えられるからである。

イ. 契約の取り消し

一般法による任意の取り消しもあるが、パートナーシップの原理から契約の取り消しの事由を契約書に列記することが望ましい。しかし、契約の取り消し事由が民間部門か公共部門にあるのかを問わず、事業目的を達成するために債務不履行の状態を改善するための十分な時間を与えることが必要である。

(i) 公的部門による契約の取り消し

目的とするサービスが民間部門から提供されない場合、つまりサービス提供に関し民間部門の債務不履行があった場合に公共部門が契約を取り消すことができる。しかし、契約の取り消しをすぐに行うのではなく、次のような段階を経て、十分に民間部門がサービスを提供できるような時間を与えた上で、さらに満足いく内容のサービスが提供されない場合に可能となる。

- ・利用料の減額
- ・介入権の行使
- ・民間の負担による改善
- ・契約の取り消し

契約により任意の取り消しを規定することも可能である。その場合には、補償問題が生じてくるが、公共部門の債務不履行により、民間部門が契約を取り消した場合と同じ内容の補償責任が生じてくる。

(ii) 民間部門による契約の取り消し

民間部門が契約を取り消すことができる事由としては、公的部門の債務不履行（長期に渡る利用料支払いの滞り、支払いの拒絶）が考えられる。パートナーシップの理念から、また運営が困難になった場合に民間部門が容易に撤退してしまう恐れがあるので、任意の取り消しには制限がかかることになる。

上記により契約が取り消された場合には、一般的に民間部門は、負債 (debt) 及び純資産 (equity) (見込利益 (anticipated profit) を含む) に対する全ての補償を請求することができる。民間部門は事業が期待どおりに進捗した場合に生じるであろう利益と同様の内容を請求することができる。

(iii) 不可抗力

戦争や革命、放射性汚染、化学汚染、生物汚染などが起こり、契約に基づく義務を履行できなくなり、かつ契約に基づく期間内に事業を再スタートするための合意ができなかった場合に、民間部門または公的部門は契約を解除することができる。この場合、公的部門はサービスの提供を受けた内容に応

じて支払いをすることになり、公的部門は民間部門の費用に応じて補償をするが、その範囲は、公共部門の債務不履行の場合のように広くなく、十分な補償をする必要がない。

## 1-6 PFI方式の運用の実態

### (1) 提供される住民サービスの質の実態

1992年のPFIの導入以降、道路や刑務所、病院、学校といった様々な施設整備においてPFIが導入されている。全般的に道路と刑務所の施設整備においてはVFMが確保され、うまく機能しているようであるが、反対に病院と学校の施設整備においてはVFMが確保されず、うまく機能していないようである。

例えば、1997年以降、英国政府の病院建設プログラムが始まってから、新規大病院整備のほとんどがPFIの手法により行われており、2001年のNHS (National Health Service) が発表した計画によると、2010年までにPFIによってさらに100以上の新しい病院整備を行う予定である。

PFIにより整備された病院が開院するにしたがって下記のサービスの質の実態が明らかになってきている。

#### ①プロジェクトの遅延

1997年に労働党政権は31の病院を3つのシリーズに分けてPFIで整備することを発表し、実施しているが、31の病院PFI案件中実に18の案件について、建設開設時期に遅延が生じており、その遅れた期間も平均1年と長期に渡るものであった。この遅延の原因は、PFI特有の発注手続きの複雑さにあり、そのため発注ステップの各段階で様々な交渉を必要とし、従来型の公共事業よりも時間がかかる結果となった。

#### ②アドバイザー費用の高額化

公的部門が民間部門と契約をする際に、公的部門には専門家がほとんどいないことからそれぞれの専門知識を有するコンサルタントをはじめとする弁護士や会計士等のアドバイザーを雇わざるを得ず、その金額はかなりの高額となっている。

#### ③病床数の削減

PFIによる新病院整備の結果、病床数が大幅に削減されており、特に急性期病床数の削減が問題となっている。この結果、手術待ちで1年以上待たされる患者数が増加し、急性期病床の削減をより管理費の安い中間的病床(慢性期型)で補っている例も見られ、救急・急性期疾患の患者に対し十分な対応ができなくなっており、病院内外からの不満が相次いでいる。

#### ④医療スタッフのレベル低下

PFI案件を受注した民間業者は高額のアドバイザー費用を上乗せするため、その分実際の契約金額が契約時において民間部門が当初示した金額よりもかなりの高額となり、VFMの確保ができない状況となっている。このためNHSトラストは経費削減策の一環として、医療スタッフの人員カットを実施せざるを得ず、しかも高い技

術を有するスタッフ(つまり高額な人件費を要するスタッフ)を削減する結果となり、看護婦不足に加えて医療の質の低下まで招くこととなった。

#### ⑤質の低い病院施設

P F I 事業により開設した病院の中には、施設の欠陥問題により、医療サービスの提供に悪影響が出ている病院もある。例を挙げると、電力不足による停電や車椅子の患者に関する事項を契約に盛り込まなかったことによる患者搬送システムの未整備、発電機の故障による I C U 及び救急病等の停電といった欠陥題である。

その結果、P F I スキーム自体に対する疑問視する声もある。これに対し、NHS トラストはこの種の問題は新病院設立の際にはどこにでも起こる初期的問題であると説明している。

### (2) 住民サービスが損なわれた場合における対応の実態

次に実際の事例を見てみたい。

ロンドンにあるタワー・ハムレッツ・カウンシル (Tower Hamlets Council) は 27 校の学校を改装するためタワー・ハムレッツ・スクールズ有限会社という企業共同体のコンソーシアムと 1 億 2,000 万ポンド (約 240 億円) の契約を結んだ。第一入札者はオランダに本社がある Ballast PLC であるが、施設運営は英国の Ballast 系列会社の子会社が、資金調達は Abbey National Bank の子会社である Abbey National Treasury Service (以下「ANTS」とする) が担当することとなっていた。ところが Ballast PLC が負債を抱えて倒産し、2003 年 10 月にその後のサービス提供をやめてしまったため、オランダの本社もタワー・ハムレッツ・カウンシルとの契約を破棄し、撤退してしまった。

さらに悪いことに、資金調達を担当していた Abbey National Bank までもが Ballast の子会社の倒産に伴う投資資産の運用の悪化により P F I 市場から撤退してしまった。

これに伴い、Ballast PLC の本社は 820 万ポンド (約 16 億 4 千万円) の補償金を支払ったが、これはサービス停止に対する弁償ではなく、工事遅延による財政損失への弁償であった。

タワー・ハムレッツ・スクールズ有限会社は、契約者である公的部門のカウンシルの関与も承諾も一切受けないまま、撤退の条件について ANTS と合意したうえに、補償金についても同様にカウンシルの関与を一切受けずに ANTS と合意した。さらにはその補償金の支払いも公的部門のカウンシル主導ではなく、タワー・ハムレッツ・スクールズ有限会社主導で支払われた。

ANTS は財政再建を行うという第一の保証を実施しないままに撤退するという立場を崩さなかったと言われており、ANTS が金融業者に配分されるはずの事業運営上の財政リスクを負わなかったため、結局そのリスクは補償金も受けることなく公的部門に移転されてしまった。

Ballast PLC の倒産と ANTS の撤退は、学校に対しては工事が中途半端なまま終了してしまったことにより先生や生徒、また生徒の教育にも悪影響を及ぼすこととなった。また下請け業者は未払いのまま残され、カウンシルはその関係修復作業に追われたうえにさら

なる出費を負わされることとなった。

この他にも P F I 事業から撤退する民間部門や金融業者の例が見られている。

### (3) その他の運用の実態

P F I を活用した事業のうち、特に学校においては、当初期待されていた程の利益がもたらされていないことが指摘されている。教育分野に導入された P F I 事業に対する初めての監査委員会 (Audit Commission) の包括的評価である「P F I in Schools」(2003 年 1 月発表) では、学校施設のデザインにおいて斬新性が向上したことは認めながらも、空間利用、暖房、照明及び音響効果など児童・生徒にとって不可欠な部分のレベルが低下していることを指摘している。さらに、学校における清掃業務及び施設の維持管理に要する平均コストを比較した場合、地方自治体が直営するケースよりも P F I 事業による学校運営の方が割高になる傾向も併せて指摘されている。

## 1-7 今後の課題

1992 年に導入された P F I 事業は、通常 20 年以上の長期契約となるので、導入初期に結ばれた契約でさえもまだ終了を迎えておらず、P F I 事業のコスト面等を含めた全体の制度自体を従来の方法と実際に比較検討できる状態となるにはまだまだ時間が必要であるが、これまでに指摘されてきている課題を取り上げたい。

### (1) コストの縮減

P F I 事業の性質上、初期段階(調査、分析及び意思決定など)に要する時間的・金銭的成本は従来型の調達方法と比較して割高となる欠点があるが、ライフサイクル(設計、資金調達、建設、運営管理など)を一括管理するメリットを生かして工事期間の短縮、コストを抑制した管理運営方法を実現することで、初期段階のコスト増を吸収し、全体経費を削減することが期待されている。

しかし、P F I 事業は地方自治体による直営事業と比較した場合、外部専門家(弁護士、会計士、コンサルタントなど)に支払う経費が高額となることに加え、民間部門の特有の性質(公的部門よりも高利率となる資金調達、利潤追求、リスク移転に見合う高額の見返り)により全体費用としても割高になる傾向があると指摘されている。

### (2) 入札から契約期間の短縮及び契約交渉の難航

入札から契約に至るまでのプロセスが複雑であり、かつ期間が長くかかることによる時間と手間の問題がある。また、事業内容によっては、適切な民間部門のパートナーを得ることが難しく、契約交渉が難航し、契約締結に至らない事態が生じる恐れがある。

実際にコンピューターシステムの入替えなど、I T プロジェクトにおいて成功事例が少ない実態を受け、財務省は 2003 年 7 月、I T 関連での P F I 活用を中止すると発表している。

また今年 10 月に訪れたリーズ・シティ・カウンシルの施設開発組織 (Facilities Development Unit) の担当者によると、リーズ・シティ・カウンシルでは P F I 事業の導入当初こそ及び腰で最初の事業は広告から契約までに 4 年を要したが、契約を進めるう

ちに次第に契約期間も短縮し、最も早い事業では広告から契約まで1年2ヶ月しか要せず、PFIが有効な手段であるとの認識になっているとのことである。そのリーズ・シティ・カウンシルでもPFI事業での病院整備は入札金額が高すぎて市場から手を上げるものがなく、また競争相手がいないので、PFI事業には向いてないのではないかとの意見が聞かれた。

### (3) 民間部門や金融機関の事業からの撤退の可能性

1-6の②の事例のようにサービスを提供する民間部門や資金調達に携わった金融機関が経営破綻または経営難に陥るなどで、事業を撤退する可能性も十分にある。PFI事業が民間部門に適切なリスク移転を行う制度ではあっても、このような場合には、サービス継続の判断を含めた住民に対する最終的な責任は公共部門である行政が負わなければならない。費用面を含めてもかなりの損失を被る結果となるので、今後は民間部門や金融機関の事業撤退の可能性もあることを予め考慮に入れた対策を考えていく必要がある。

## 1-8 参考資料

### PFIプロジェクトの標準契約書

PFIの契約書は、大変複雑なため、官民双方とも、弁護士、会計士等を雇い、莫大な費用と長い期間をかけて作成しなければならない。この問題を解決するため、政府は標準契約書の雛形（standard PFI contract）を作成し、契約時にはそれを参照するように奨励している。

内容は膨大なものであること、またそれを全て載せることは不可能であるため、参考として1998年9月に財務省タスクフォースから公表された「プロジェクト契約に関するガイダンス（Taskforce guidance on project agreement）」案の中で示された標準契約書の項目のみを紹介する。

(序)

- 1 目的
- 2 プロジェクト契約の期間
- 3 サービス提供開始に対する公共部門による承認と証明
- 4 タイムリーなサービス提供開始へのインセンティブ
- 5 遅延
- 6 正確な情報
- (サービスの提供と対価の支払い)
- 7 要求されたサービスと利用可能性
- 8 管理
- 9 パフォーマンスの監視
- 10 支払いの仕組み
- 11 相殺
- 12 要求されたサービスの変更

- 13 法令の変更
- 14 価格変動  
(プロジェクトの当事者の変更)
- 15 下請けと従業員
- 16 譲渡
- 17 監督権の変更  
(契約の終了)
- 18 序
- 19 サービス期間の終了
- 20 早期の契約終了
- 21 早期の契約終了の場合の支払いの計算方法
- 22 契約終了時の資産状況の調査  
(一般的な条項)
- 23 保証
- 24 保険
- 25 秘密事項
- 26 知的所有権
- 27 紛争解決
- 28 公共部門の介入
- 29 その他

## 第2節 公的部門と民間部門の関係のあり方についての考え方

英国では1980年代からのサッチャー保守党政権時代に「民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図る」という新公共経営（ニュー・パブリック・マネジメント）を目指して、民営化やコスト削減等のさまざまな行財政改革が行われた。

サッチャー政権に続くメジャー政権でもその改革は続き、その流れの中で、ネクスト・ステップス・プログラムが登場し、行政執行の役割をエージェンシー(独立行政法人)に任せるというエージェンシー化が行われた。これは各省庁の行政執行の役割と政策策定の役割を分離し、前者の行政執行の役割を新しく設置したエージェンシーに任せ、そのエージェンシーは市場のシステムを大幅に導入して経営するというものであった。公共サービスをビジネスライクに実施し、行政サービスを顧客である国民のニーズに応えるものにするという目的のもと、各省庁から独立してサービスを実施するため大幅な自由と裁量権が与えられ、かなりの好成績を上げた。その結果、行政執行の役割のほとんどをエージェンシーが行うこととなった。

1990年代のメジャー保守党政権のもとでは、エージェンシー化などの行政機構の改革とともに、国民の公共サービスを受ける権利を実際に選択できる権利として明示した市民憲

章 (Citizen's Charter) も発表された。これは公共サービスのことを熟知している行政機関がその裁量に基づき、公共サービスを提供するという従来からの行政制度そのものが、結果的にはサービスの貧弱さと能率の悪さをもたらしたとの反省から国民を消費者として位置づけ、行政機関にサービス水準の設定を義務つけた。これによりさらなる公共サービスの質の改善が行われると同時に情報公開も飛躍的に進んだ。

サッチャー政権では行政組織の改革の際に何よりも重視したのは、能率を高め、効果を上げることであったが、メジャー政権でもその流れを引き継ぎ、その実現のためエージェンシー化を進め、さらに民営化も重視した。多くの国営企業・施設の民営化を実現し、それまで民営化にはなじみにくいと考えられていた公務員の世界にも市場の原理を導入するためマーケット・テストを導入した。これは市場で民間企業と競争させ、民間のサービスの方がベターである場合には、民間からそのサービスを購入するというもので、1992年4月～94年9月までの間に、第一段階として、20億ポンド(約4兆円)分の業務が民間に請け負われた。このマーケット・テストはかなりの経費節減をもたらすとともに、中央省庁のそれまでの発想にも変化をもたらした。その発想は公務員の仕事も契約によって行われるべきではないかというもので、この流れの中で財務省からPFIの手法が提案されたのである。

1997年に政権が保守党から労働党に移るとVFMに基づいた質のよいサービスを省庁やエージェンシーで提供できる場合には、マーケット・テストの必要はないこととなった(提供できない場合のみマーケット・テストを実施する)。すなわち、民間とのパートナーシップは強調しながらも業務を民間に移すという点に焦点をあわせるのではなく、行政サービスの質の改善の方へと焦点を合わせたのである。その一方でPFIを積極的に活用するようになっており、今後もこの姿勢は変わらぬものと思われる。

以上のとおり、サッチャー政権の行財政改革から始まった市場原理の導入による民間部門の活用は、現在ますます大きくなっており、従来公的部門が行ってきた行政サービスを民間部門が行うことは、英国においてもはや当然のことと認識されつつあり、民間部門をパートナーとして捉え、そこから提供された効率のよいサービスを公的部門が購入するというスタイルもますます進んでいくものと思われる。

公的部門の裁量による行政サービス提供の質と能率には限界があるので、そこに民間活力を導入し、その効率性をうまく利用し、サービスの質の改善及びコスト削減を図ることによって、公的部門及び民間部門双方にメリットが生じるという関係が理想ではあるが、必ずしもその関係がどの分野でも構築できるとは限らない。

例えば、民間部門の存続には一定の利潤の追求が不可避である以上、その利潤が見込めない分野へは民間部門の活用は困難であり、従来どおり公的部門が行政サービスを実施することとなる。また、民間部門を活用する場合でも政策策定の部分や管理コントロールの部分ではやはり公的部門の関与は欠かせないと思われる。

英国にて1992年に初めて導入されたPFIも今年で12年を経過し、様々なノウハウ及び経験等を蓄積しつつあり、制度も徐々に改善されている。この経緯の中で民間に馴染む

事業分野とそうでないものの総合的な判断がなされ、その選別が進んでいくものと思われる。しかし、現在の英国経済が好調であるとはいえ、経費削減は常に国家に求められるものであり、これまでの公的分野での民間部門の活用がサービスの質の改善及びコスト削減につながっている以上、当分の間民間部門の活用の流れは引き返すことはないものと思われる。

(参考文献、資料)

- ・竹下譲、横田光雄、稲沢克祐、松井真理子共著「イギリスの政治行政システム—サッチャー、メジャー、ブレア政権の行財政改革—」ぎょうせい (2002年)
- ・第一勧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)
- ・通商産業省産業政策局新規産業課、新エネルギー・リサイクル等PFI推進協議会監修、民間主導型インフラ研究会編「PFI入門—「日本版PFI」の実現のために—」社団法人商事法務研究会 (1998年)
- ・福島直樹著「英国におけるPFIの現状」日刊建設工業新聞社 (1999年)
- ・「英国における民間活力導入施策」(財)自治体国際化協会発行クレアレポート第194号 (2000年3月)
- ・「平成15年度海外比較調査 自治体業務の民間委託」(財)自治体国際化協会 (2003年)
- ・「英国の地方自治」(財)自治体国際化協会 (2003年)
- ・NTTデータ経営研究所のウェブサイト：  
<http://www.keieiken.co.jp/monthly/repo0205/02051.html>
- ・Guardian Unlimited のウェブサイト：  
<http://society.guardian.co.uk/privatefinance>
- ・Unison のウェブサイト：<http://www.unison.org.uk/acrobat/B1457.pdf>