
論 説

イギリスにおける PFI の「終焉」と 現在の行政民間化の論点

榊 原 秀 訓

はじめに

一 PFI と PF2 の概略

- 1 PFI の仕組み
- 2 PFI 改革としての PF2
- 3 PFI・PF2 の活用の実際

二 PFI に対する公的機関による消極的評価から PFI の「終焉」へ

- 1 PFI に対する評価
- 2 PF2 に対する評価
- 3 保守党政権と労働党による PFI「終焉」の判断

三 PFI/PPP 契約の解約等と行政民間化の論点

- 1 PFI/PPP 契約の解約等
- 2 現在の行政民間化の論点

おわりに——わが国との比較

はじめに

わが国においては、20 年前にイギリスの制度を参考に、PFI 制度が導入された¹⁾。PFI は近年になって大きな注目を集めてきた。例えば、小牧市における PFI 事業としてのいわゆるツタヤ図書館をめぐる住民投票や、西尾市における大規模な PFI 事業の見直しにつながる市長選とともに注目された。さらに、2018 年になって、水道事業に対するコンセッション導入を契機に、全国的に PFI に対する関心が高まり、あわせて国際的な再公営化の動向も紹介さ

れてきた²⁾。

他方、いち早く PFI を導入したイギリスにおいては、2018 年に大きな転換点を迎えた。まず、1 月に、PFI 事業を多数手がけるカリリオン社 (Carillion) が経営破綻し、同じ 1 月に『PFI と PF2』と題した会計検査院報告書が公表された³⁾。それを受けて、同年 6 月に、『Private Finance Initiatives』と題した庶民院の決算委員会報告書が公表された⁴⁾。会計検査院や国会の委員会といった公的機関が PFI を扱ったり、PFI に対する消極的な評価を示したりすることはこれが初めてではないものの、それらの内容はかなり厳しいものとなっている。これらの報告書を受けて、保守党政権も野党労働党も新規の PFI を認めず、「終焉」させる判断を行っている。ある意味で、拡大を目指すわが国と「終焉」に向かったイギリスといった対照的な現状が浮かび上がってくる。

筆者は、最近行われた法律雑誌「ジュリスト」の座談会に参加し、イギリスの制度を中心に話す機会を得たので⁵⁾、それを契機に、わが国との比較も念頭に、イギリスの PFI を中心に、現在の行政民間化（公共サービスのアウトソーシング）の状況について検討を行うことにした。以下では、まず、簡単にイギリスの PFI とその改革としての PF2 を紹介し、次に、上記で触れた 2018 年の状況を検討し、第三に、これらの報告書では扱われていない PFI/PPP 契約の解約等の問題や PFI に限定されないより一般的な行政民間化の幾つかの論点について検討する⁶⁾。その上で、最後にわが国との比較を簡単に行う⁷⁾。

一 PFI と PF2 の概略

1 PFI の仕組み

PFI は、イギリス発祥のものと理解されており、先駆的には、民営化を推進した保守党のサッチャー (Thatcher) 政権におけるものがあるが、その後の

メジャー（Major）政権になって、1992 年に Private Finance Initiative という名称が初めて用いられ、明確な制度となっている。1997 年には保守党から労働党への政権交代がなされたものの、ブレア（Blair）政権になっても PFI は積極的に活用され、むしろ労働党政権の下で全盛期を迎えている。

PFI の仕組みについては、既に多くの文献で紹介されているので、PFI の複数の類型などを含め、詳細はここでは触れず、簡単にその基本的な仕組みを確認しておく。従来の仕組みである PSC（Public Sector Comparator）と PFI 事業の事業期間全体のライフ・サイクル・コスト（Life Cycle Cost）とを比較して、バリュー・フォー・マネー（Value for Money）を生み出す場合に、PFI が利用されることになる。

PFI では、SPC（Special Purpose Company）（特別目的会社）が業務を遂行し、必要な資金を SPC が金融機関等から調達する。通常、行政組織による起債による調達よりも高額になることから、それ以外の部分で、バリュー・フォー・マネーを生むことになる。PFI は、20 年～35 年といった長期契約で、業務を分割せず一括して、詳細なインプット仕様ではなくアウトプット仕様の性能発注で行われる。行政組織は、PFI によって、長期にわたるサービス対価支出をなすが、初期費用を抑えることができ、「財政支出の平準化」がなされる。これらに加えて、イギリスの PFI の最大の特徴は、「リスクを最もよく管理できる者が当該リスクを分担する」といった適切なリスク移転などにより、バリュー・フォー・マネーを生み出すと考えられている⁸⁾。

イギリスにおける PFI の基本的な論点の中には、イギリスにかなり特有と思われる論点もある。例えば、PFI の負債、すなわち、将来にわたって政府が支払わなければならない金額が、会計規則により政府の貸借対照表に計上されないものが多く、そのことから実際には、PFI によって事業を進めるか、事業推進をあきらめるかの選択が存在するのみで、事業を進めるためには PFI を活用するしかない場合があることがあげられる⁹⁾。また、民間資金借換等のリファイナンスによる民間事業者の儲けすぎといった論点もあるが、わが国ではリファイナンスが行われる経済的な前提を欠いているのが現

状とされている¹⁰⁾。これらの論点は、繰り返しとりあげられているものの、以下の検討においては原則として省略する。

2 PFI 改革としての PF2

会計検査院は、PFI 改革について次のように説明する¹¹⁾。PFI には当初から批判があり、政府の PFI への関心は、モデルは「あまりに高額で、柔軟性を欠き、不透明である」という批判を含むもので、財務大臣や財務省官僚に将来の使用を終了させることを促した。しかし、その代わりに、2011 年 12 月に財務省は、改革に関する証拠集めを開始した。財務省は、PFI モデルを分析せず、その費用便益を決定するためのデータを集めることはしなかった。また、モデルが改善されるべき理由を述べる、いかなる通常の費用対効果検討書類もなかった。証拠を集めることを開始する政府の決定に貢献した考慮事項は、高額の民間資金調達費用、メディアや国会における PFI モデルへの継続する批判、PFI 市場における不明確性といったものを含んでいた。PFI 改革の目的は、より高額ではないモデルをつくり、より広範な財政調達ソースへのアクセス、より大きな明確性、より安価で迅速な調達とより大きな財政上の透明性を提供することであった。

2012 年 12 月に PFI を改革した PF2 が公表される¹²⁾。この改革によって、従来の PFI を継承する PF2 が新たに始まるが、従来の PFI は長期の事業であるため存続し、公的文書においては、PFI と PF2 が並列して示されることが一般的である。以下では、改革の幾つかの点について紹介しておく¹³⁾。もっとも、導入当初の PF2 から、現在の PF2 ではさらに幾つかの変更がなされているので、必要に応じて触れる¹⁴⁾。

第一に、政府が 30%～49% までの株式保有者になり、政府の関与を強め、経営陣に政府関係者を入れることである。また、従来、90:10 の比率で負債に大きく依存していたが、資本の割合を引き上げ、20% から 25% に引き上げるというものである。ただし、現在の PF2 では、90:10 の比率に戻っ

ている。

第二に、(清掃やケータリング等の) ソフトサービスを PFI 事業から除外した(別途短期の契約を結ぶことにした) ことである。長期契約の場合、需要、サービスのニーズや求められた質の変化等に柔軟に対応することが難しいからである。

第三に、透明性を高めるために、政府が資本出資した PFI 事業すべてについて、その業務と財務情報の詳細について年次報告書を公表することである。

第四に、行政が負担するリスク見直しである。予期しなかった法令改正によるリスク、公共施設の使用量と料金に関するリスク、第三者に起因する敷地の汚染への対応を行政組織に配分することである。

第五に、入札過程の期間(入札公告から優先交渉者の選定までの期間)を 18 カ月以内に短縮することである。

会計検査院報告書は¹⁵⁾、PFI を継承するこの PF2 について、PFI に多数の変更があったが、民間部門が資金調達し、資産を建設し、維持管理し、公共部門が 25 年から 30 年にわたって毎年の料金を支払うという PFI の基本的な性格は PF2 においても変更されていないことを指摘する。また、実際には、PF2 において導入された変更の幾つかは、PFI の運用においても実際に実施されていたものであることを指摘する。具体的には、PF2 は、柔軟性を改善し、費用を低下するために、通常、清掃やケータリングのようなサービスを大部分の新規契約から排除するものである。しかし、初期の PFI はともかく、PF2 導入前の多くの PFI は、既にこのようなソフトサービスを排除していたし、また、PF2 は、入札過程を 18 カ月に限定したが、このような運用も従来の PFI の下で行われていたものである。

3 PFI・PF2 の活用の実際

PFI・PF2 がどの程度活用されてきたかを、簡単にみておきたい。会計検査院は、以下のような説明をする¹⁶⁾。現在、建設または運営中の 716 件の

PFI・PF2 事業があり、全体の資本価値は、594 億ポンドである。2007–2008 年 (2007 年度) までの 5 年間に於いて毎年 55 件の事業から、2016–2017 年 (2016 年度) における 1 件にまで減少した。

具体的に毎年度の PFI・PF2 の活用件数と資本価値を確認すると、次頁の〈図〉のようであり、PFI・PF2 がほとんど活用されなくなっていることがわかる。

また、会計検査院報告書において、省庁別の活用例でみると¹⁷⁾、PFI・PF2 の当初投資の資本価値が大きいのは、保健省、国防省、教育省と運輸省である。別の資料で活用の対象施設と件数をみると¹⁸⁾、保健省の病院、教育省の学校の件数が多く、国防省では軍事施設、運輸省では道路管理がその対象となる。初期の段階で、刑務所への活用が注目されたが、割合としては大きくない。

二 PFI に対する公的機関による消極的評価から PFI の「終焉」へ

1 PFI に対する評価

(1) 会計検査院報告書

最初に、会計検査院報告書が扱う幾つかの論点をみておきたい¹⁹⁾。

1) PFI 以外でも安価・効率性達成が可能であること²⁰⁾

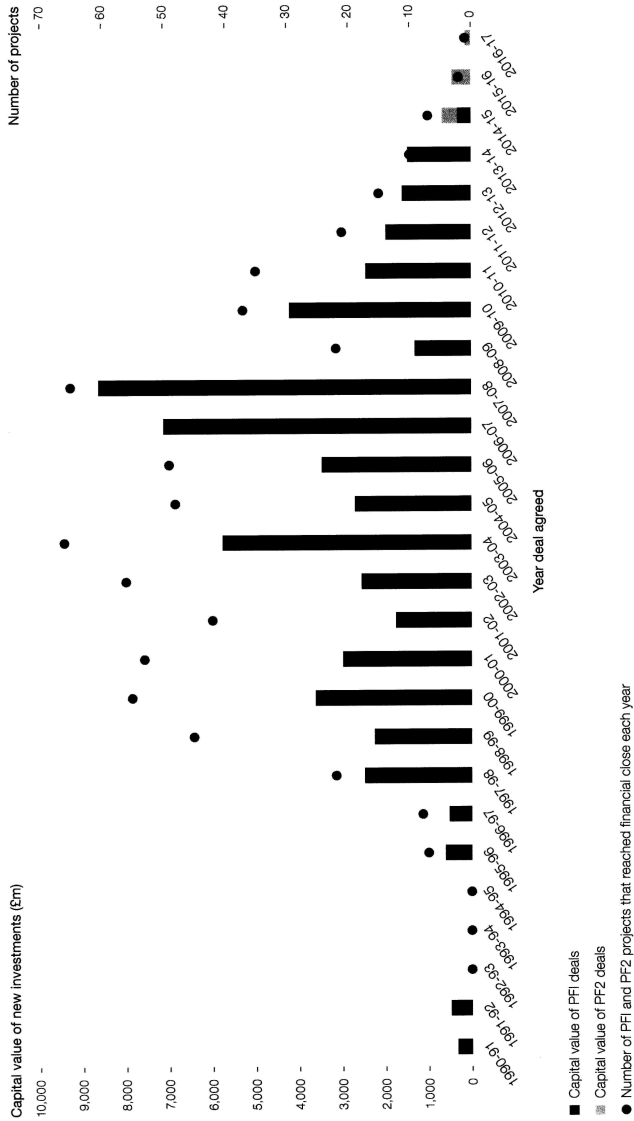
まず、「建設費用」について、2017 年調査の回答は、費用の明確性が一般的に PFI の便益としてみられていたが、その明確性は、必ずしも公共部門が建設のために支払う費用がより低額であることを意味しなかった。財務委員会は、幾つかの PFI プロジェクトは、予想できない費用をカバーするためにより高額の建設価格を課し、価格は依然として、PFI プロジェクトにおいて上昇し得るとする。

また、すべての PFI プロジェクトの約 3 分の 2 は例えば学校のような「施

(図) 毎年度の PFI・PF2 の活用件数と資本価値 (Capital Value)

Capital value and the number of PFI deals over time

Private Finance Initiative (PFI) capital investment peaked in 2007/08 at £8.6 billion and has been on a downward trend since



Notes

- 1 These data do not include data for projects initially procured as PFI projects but which were terminated (eg TIL Meroneti, Channel Tunnel Rail Link).
- 2 The Private Finance 2 (PF2) model was launched in 2012.

Source: HM Treasury's 2016 PFI database; InfraDeals; National Audit Office analysis

(出典) National Audit Office, *PFI and PF2*, HC718 Session 2017–2019 (2018), p. 24, Figure 6.

設」であり、最小の建設リスクであった。教育省は、現在データを収集し、方法論を発展させ、いままでに、資金調達ルートは、学校が建てられる建設費用にほとんどまたは全く影響がないことがわかったことを紹介する。つまり、これらの便益の幾つかはまた長期の民間資金調達契約の使用なしで達成され得ることになる。

次に、「運営上の効率性」について、PFI 病院に関して、サービス費用という、運用上の効率性の証拠を発見できなかった。これらのデータの幾つかは 10 年以上古いものであるが、NHS のロンドン調達パートナーシップからのより最近のデータは、ロンドンの病院における清掃のようなサービス費用は PFI 契約の下でより高額であるとしている。保健省は、これらの費用は、PFI 契約のリスク移転と契約間の異なる清掃水準の潜在性のために、比較可能ではないと考えている。2017 年調査に回答した省庁は、運営費用は PFI の下で同様かより高額であったとしている。さらに、PFI を改革した PF2 の箇所でも触れたことであるが、公共部門は、資産の建設と長期の維持管理や清掃のような他のサービスを一緒にすることができるが、公共部門は、通常そうしないことを選び、PF2 の下で、清掃やケータリングのようなサービスは通常、契約から排除されることも紹介する。

第三に、「資産の質と維持管理」について、PFI 契約は、建物は特定された水準に維持管理されなければならないと規定しており、会計検査院の以前の分析は、PFI の下で契約上合意された水準が、PFI 病院のより高額の維持管理支出に帰結していることを示してきた。公的機関は、非 PFI 資産の維持管理支出を減額する能力を有しているが、これは PFI 契約の下で行うことはかなり困難である。2017 年調査の回答者は、維持管理水準は PFI の下でより高いと考える傾向にあることを紹介する。そして、保証された維持管理水準と支出は、長期の維持管理契約を結ぶことなどによって、民間資金使用なしで達成され得る。

このように、建設費用、運営費用、資産の質と維持管理のそれぞれにおいて、PFI の方が安価とはいえず、PFI を用いなくても同様の費用での対応が

可能であることを述べる。

2) 調達費用等の費用と柔軟性の欠如²¹⁾

また、PFI であることから調達費用が従来の資金調達よりもより高額で、追加的な費用へと帰結することなどを述べている。さらに、「柔軟性」の欠如として、2017 年調査において、省庁は、運営上の柔軟性のなさが PFI の欠点であると報告し、PFI 構造は、契約変更が高額になることを意味することを述べる。そして、政府は、もはや要求しないサービスのために支払うようまた拘束され得ることがあるとして、その例として、リバプール（Liverpool）・シティ・カウンスルが、現在空になっているパークランド・ハイ・スクール（Parklands High School）のために毎年約 400 万ポンド支払っていることを紹介する。

3) 達成水準が数量化されないこと²²⁾

PFI の全体としての達成水準は、数量化されてこなかったことを紹介する。民間の資金調達のより高額な費用は、モデルの経済的根拠が費用節約の達成にかかっていることを意味するため、便益のレベルの数量化を理解することが重要である。これらの便益の幾つかは推定されているが、財務省がこれらを数量化するための結果のデータ収集をしておらず、IPA（Infrastructure and Projects Authority）と財務省が、便益の数量化の欠如はまた、他の非 PFI プロジェクトの問題でもあると述べたことを紹介している。

決算委員会は、以前にも、PFI の現実の効率性を査定するために利用できるデータの欠如を明らかにしてきた。プロジェクトまたはプログラムレベルで、民間資金調達の現実の達成水準に対する評価を明確にすることができないことを報告してきた。

4) バリュース・フォー・マネー査定過程が PFI を有利にすること²³⁾

会計検査院は、2013 年の報告書において、バリュース・フォー・マネー査定が、公的に資産調達するアプローチと比較して PFI を有利にし、PFI を促進する特徴を有していると結論づけたが、財務省が、会計検査院の批判に同意しないことを紹介する。また、2003 年に設定された、固定割引率の使用は、

バリュー・フォー・マネーの査定が政府の借用の一般的な費用を超えた民間の資金調達に追加的費用を反映しないことを意味しているとし、また、建設リスク移転の便益に関して、全体の建設費用がPFIの下でより低いという証拠はほとんどないとしている。

5) PFI 活用の限定²⁴⁾

PFI 活用の限定の理由として、会計検査院の調査における省庁の「効率性とバリュー・フォー・マネーについての関心」や、2010 年の自治体への PFI 補助金を廃止し、将来の学校建設プログラムを停止する政府決定に言及する。PFI の費用削減は、達成が困難であり、PFI を買収することに関心をもっても、これはかなりの資金を必要として、それが希であることを述べる。契約解約事例もあるが、それは契約に解約条項を含むものであり、ほとんどの PFI は、これらの解約条項を含んでいないことを紹介する。

6) 専門性²⁵⁾

公的機関は、複雑な PFI 契約から節約を効果的に管理し確認するための直営の能力または専門性をしばしば有していない。PFI の長期の性質は、ある場合には、契約を交渉してきた職員が、結果として専門性を喪失する結果になることを意味する。件数も減少しているので、省の民間資金調達室や財務省内の PPP チームが以前より小規模になっている。11 の省庁の内 8 省庁は、節約を見つけることを助けるために外部のコンサルタントを利用してきた。他方で、外部のコンサルタントの利用により、公共部門で教訓が学ばれ、共有される機会が減少してきたことを述べる。

(2) 決算委員会報告書

次に、庶民院の決算委員会報告書をみる²⁶⁾。決算委員会は²⁷⁾、会計検査院報告書を受けて、PFI の効果が検証されていないことを問題視する。伝統的な資金調達を通してよりも、PFI を通した資金提供は、公的機関により高額の費用を課す。民間部門の借入費用は、政府の借入費用よりも 2% から 3.75% ほど高額である。納税者にバリュー・フォー・マネーを示すには、PFI モデル

を使用する便益が、より高額な資金提供費用よりも大きなものでなければならぬ。財務省は、PFI モデルが、公共部門に広範囲の便益を提供すると述べる。しかし、これらの便益は、PFI 以外の方法を通してでもまた達成できる。財務省の便益の主張にもかかわらず、最初の PFI 契約以来 25 年以上後に、財務省は、PFI を用いる便益を数量化しようとしてこなかった。IPA は、PFI の便益に関する情報が存在していないし、有している全プロジェクトの、PFI でなかったならば生じたと想定される信頼できる遡及的情報を収集することは、膨大な作業であり、相当な費用がかかるとした。決算委員会が、PFI の便益がより高額な資金提供費用を正当化するか尋ねたとき、財務省は、必要な事実をもっていないので、「回答が不可能な質問」であると答えた。便益を数量化する情報なしで、PFI がバリュー・フォー・マネーを提供するか知ることはできず、決算委員会は、財務省および IPA が 2019 年 4 月までに PFI の便益の結果を収集する仕事の結果を公表することや、PF2 が活用されなくなっていることから、公的機関が将来 PF2 や他の種類の民間資金調達をどのように用いることを期待しているのか、より明確な見解を明らかにすることを勧告する。

決算委員会は、それ以外にも、PFI 契約が内在的に柔軟性を欠き、地方レベルにおいて予算に相当な影響を与えることなどを指摘している。

さて、2012 年の PF2 の改革前に、PFI を検討し、批判的な見解を示した会計検査院報告書や²⁸⁾、財務委員会報告書が公表されており²⁹⁾、今回と同様の指摘が幾つもなされている。例えば、PFI の資金調達コストは、政府の起債による調達よりも高く、信頼に足るかなりの節約額がない限り、バリュー・フォー・マネーを確保できないが、十分な節約額や便益について、明確な根拠をみることができないことや、PFI の契約は契約当初に 30 年間について合意しなければならず、本質的に柔軟性に欠けていること、PFI 利用に関して、もっとより頑強な基準が必要であるなどの指摘である。

2 PF2 に対する評価

(1) PF2 活用の減少

会計検査院報告書が述べるように、PF2は、ほとんど活用されていない³⁰⁾。2012年のPF2の開始以来、わずか6プロジェクトでPF2を用いてきたにとどまっている。それは、五つの束において、46の学校を建設する計画（Priority School Building Programme）と病院（Midland Metropolitan Hospital）である。PF2が計画されたが、国防省における追加的施設におけるPF2のように、活用されなかったものもある。また、先に述べた学校建設はもともと規模が縮小されていることを紹介している。

PF2の利用が限定されていることにかかわって、会計検査院は、次の点を紹介する。まず、PFIとPF2は、ヨーロッパ投資銀行（European Investment Bank）から、商業銀行の負債よりも低コストで提供される資金調達する利益を受けているが、イギリスのEU離脱によるアクセスへの影響が不明確であることである。もう一つは、PF2以外の他の形態PPPが活用されていることである。ここ5年間はPF2よりも多くの投資を行っており、ヨーロッパ投資銀行にしばしばアクセスするこれらの取引は、PFIやPF2の構造に類似のものであり、納税者や消費者に長期のコストの影響をもつが、これらのより広いPPP取引のコストについての透明性が低いことである。

次に、決算委員会報告書における関心をみておく³¹⁾。インフラ投資に民間部門を関与させる他の方法があり、過去5年間の間に、政府は、PF2を通してよりもこれらの他の方法を用いるより多くのインフラ投資を確保したことを紹介する。

PF2の将来の利用を尋ねられたとき、財務省は、PF2が次の3年間に「一握り（handful）」の案件においてのみ用いられるが、将来のプロジェクトの件数や費用は明確ではないと説明している。財務省は、現在、PF2を公的インフラに資金提供するための広範囲の選択肢における一つの「有用な道具」

としてみているが、PF2 をより焦点を当てた方法で用いると述べている。

また、幾つかの省庁は、PFI や PF2 の限定的使用は、費用効率性やバリュー・フォー・マネーについての関心から起こっていると説明する。財務省と IPA によれば、PF2 は、公共部門が現在、プロジェクトリスクをより良く管理し、それによって、公的に資金提供されたプロジェクトが遅延し予算を超える見込みを減らすことから、より利用されなくなっている。つまり、PF2 の限定的利用は、政府が PFI の利用における信頼性を失っていることを示唆しており、PFI や PF2 には、費用効率性やバリュー・フォー・マネーが期待できないことが述べられていることになる。

(2) ターゲットを限定された PF2

では、どのようなときに PF2 の活用が適切か、決算委員会報告書をみていく³²⁾。財務省は、公共部門から民間部門へのプロジェクトリスクの移転は、PFI モデルの主な便益の一つであるが、リスクは公共部門におけるよりもより良く管理できる者にのみ移転すべきであり、幾つかの資産は、他よりも建築するために、かなり複雑で、したがってリスクがある。現在のすべての PFI 契約の約 3 分の 2 は、相対的に低い建設リスクを含むと考えられる「施設」（例えば、学校）を含んでおり、財務省は、PF2 を比較的狭い状況において適切な特別な道具であり、もしリスク移転が適切でないならば、PF2 は投資の正しい構造ではないと考えていることを述べる。そのようなものとして、HS2 やクロスレールのような大規模で複雑なプロジェクトは、現在公的に資金提供されている。

また、IPA は、過度に複雑で、(IT プロジェクトのような) テクノロジーのリスクをもつ大規模なプロジェクトは、PF2 には適切ではないと述べる。もし PF2 が PFI よりもよりターゲットを絞るものであり、公共部門がより安価で借りることができるのと同様に、プロジェクトをより良く管理できるのであれば、民間部門がリスクをより良く管理することができる小規模な範囲のプロジェクトが存在することを理由に、PF2 を用いることを正当化することはよ

り困難になり、将来 PF2 を活用する範囲は、限定されているようにみえるとする。

イギリスの場合には、リスク移転に大きな焦点があり、大規模で複雑なプロジェクトでリスクが高ければ PF2 が適切ではなく、他方で、従来 PFI が多くの件数で活用されてきた病院や学校のような施設建設で PF2 が適切でないとすれば、PF2 の活用が適切である場合は限りなく減少する。

もっとも、会計検査院の報告書には、ハイウェイ・イングランド (Highways England) は、A303 ストーンヘンジ (A303 Stonehenge) のトンネル・道路や、ロアー・テムズ・クロッシング (Lower Thames Crossing) へのアプローチ道路に PF2 を用いることが触れられており³³⁾、さらに、カリリオン社の経営破綻を受けて 2018 年 7 月に公表された行政憲法特別委員会報告書において³⁴⁾、上記以外に、同年 6 月に司法大臣であるスチュアート (Stewart) が、新しいグレン・パルバ (Glen Parva) 刑務所が PFI によって資金調達されることを公表したことが紹介されている。行政憲法特別委員会は、先にみた決算委員会と同様の考え方から、これらの民間の資金調達がバリュー・フォー・マネーを達成する証拠がなければ、認められるべきでないことを述べ、その活用に慎重な対応を求めている。

3 保守党政権と労働党による PFI「終焉」の判断

(1) 保守党政権の対応

これらの報告書の公表を受けて、保守党政権がどのような対応をしているかを確認しておきたい。まず、決算委員会が 2019 年 4 月までに、PFI の便益に関する、情報収集の結果の公表を求めたことに対して、政府は、2019 年夏までにその公表を行うとし、PF2 を活用する場合の明確化についても同意している³⁵⁾。また、PF2 の活用にかかわって、政府は、A303 ストーンヘンジのトンネル・道路や、ロアー・テムズ・クロッシングへのアプローチ道路に関して、承認を求めて財務省にきたときには、それぞれの計画に関して注意深く

バリュー・フォー・マネーを審査すると回答していた³⁶⁾。

さらに、2018 年 10 月 29 日の予算演説において、保守党政権の財務大臣であるハモンド (Hammond) は³⁷⁾、「納税者に価値を提供し、民間部門にリスクを純粹に移転する場合、公私パートナーシップの利用を約束する。しかし、PFI がどちらも果たしていないという説得的な証拠がある」とする。そして、PFI・PF2 にかかわって、「私はいままで財務大臣として PFI 契約に署名してこなかったし、今日署名しないことを約束することができる。私は、政府が将来のプロジェクトのために PFI および PF2 の利用を廃止することをアナウンスすることができる」としている。既にみてきたように、PFI 事業は保守党のメジャー政権で開始されたものの、それを積極的に推進したのは労働党であることを念頭に、それとは一線を画し、新規の PFI・PF2 事業を積極的に進めてこなかったし、今後も進めないとするものである。なお、以下の労働党の政策と比較すると、新規の PF2 は進めないものの、既存の PFI・PF2 契約は尊重するという相違がある。

(2) 労働党の国有化政策

他方、労働党の影の財務大臣であるマクドネル (McDonnell) は、2017 年 9 月 25 日に、新規の PFI 事業を承認せず、既存の契約を直営にすること、インフラの資金調達をし、公的金融を節約し、サービスと労働条件を改善するための代替的な公共部門のモデルを開発することを約していた³⁸⁾。労働党は、すべての PFI 契約を見直し、もし必要であれば、顕著な契約を引継ぎ、それらを直営に戻すとする。また、労働党は、2017 年の総選挙の公約において、PFI だけではなく、民営化した郵便等について再国有化へと舵を切ることを示している³⁹⁾。このように、保守党政権だけではなく、労働党も PFI・PF2 の活用という点での基本的な方向は大きく変化している。労働党は、新規の PF2 を認めないことでは保守党と共通しているものの、さらに、再国有化まで提案していることがわかる。ただし、その再国有化は、すべての PFI・PF2 を対象とするものではなく、その一部を対象とするものである⁴⁰⁾。

既にシンクタンクから、PFI・PF2の国有化にかかわって⁴¹⁾、また、それにとどまらず、エネルギー、水道、郵便、鉄道のような産業の国有化について、検討が行われている。ここでは、技術的な点には触れず、補償額にかかわる関心のみ紹介しておく。マクドネルは、PFIに限定されない文脈で、国会が国有化の価格を設定することを述べており、このことは、労働党が、経済的価値を支払う意図を有していないことを示しているとされる⁴²⁾。そして、その計画は訴訟へとつながることが指摘されている⁴³⁾。これに対して、イギリス法においてもEU法においても市場価値を支払うことを求める法的要求はないと指摘されている。より大きな社会的正義を達成するために意図された経済的改革の手段において追求されるような「公益」における正当な目的が、完全な市場価値よりも低額のものを要求するといった考え方に基くものである⁴⁴⁾。わが国の枠組みに照らして説明するならば、「正当な補償」として、「完全な補償」が必要なのか、「相当な補償」で足りるのかに関心が向けられていることになる。

三 PFI/PPP 契約の解約等と行政民間化の論点

1 PFI/PPP 契約の解約等

最初に、カリリオン社の経営破綻以前に、PFIやPPP等における民間企業の経営破綻等の問題状況について確認しておきたい。PFIに限定されず、PPP一般にかかわるものであるが、2017年のウィットフィールド(Whitfield)の調査において、契約について、買収(Buyouts)、財政援助(Bailouts)、契約解約(Terminations)や重大な問題がある契約(Major Problem Contracts)の例が多数紹介されており、それを簡単にみていく⁴⁵⁾。

まず、1990年代以来、2017年早い段階までに、買収事例が11件、解約事例が20件、重大な問題事例が43件の計74プロジェクトで問題が起こっている。買収、解約、重大な問題の公的費用は、37億5500万ポンドである

が、公的費用は多くの重大な問題契約でいまだ確定されなければならない、この全体額はかなり上昇すると予想されている。また、財政援助として、保健省は、重要な PFI プロジェクトで NHS トラストへの財政援助資金として 150 億ポンドを提供することを強制された。150 億ポンドは、多くの PFI プロジェクトが終了する前の 2027 年までに使用され、NHS トラストは、さらに次の 20 年にわたって PFI プロジェクトのために 150 億ポンドの追加的援助を要求すると見込まれている。16 件の PFI/PPP プロジェクトが 114 億 3000 万ポンドでキャンセルされた。費用は、もし情報が他のキャンセルされたプロジェクトについて公に利用できるのであれば、かなり上昇するとされる。

買収、資金援助、解約や重大な問題がある契約の公的費用は、279 億 200 万ポンドとなることが指摘されている。そして、イギリスにおける買収と解約契約の全体は、6.8% であり、買収と解約と重大な問題の契約全体は、投資割合としての 17.7% まで上昇する。

買収事例が 11 件、解約事例が 20 件の計 31 件の PFI/PPP プロジェクトは直接の公的所有 / 提供に戻ったことを意味する。

次に、解約事例については、その原因の内訳が示されているので、それを見ると、下の〈表〉のようになっている。

〈表〉 契約解約の原因

解 約 原 因	件 数
貧弱な達成水準	6 件
ICT の問題、費用超過および遅延	3 件
計画許可を得ることができないこと	2 件
貧弱な要求の予測	1 件
建設の欠陥	2 件
財政的欠陥	3 件
資金調達費用の削減	3 件
計	20 件

(出典) D. Whitfield, *PFI/PPP Buyout, Bailouts, Terminations and Major Problem Contracts in UK* (European Service Strategy Unit, 2017), p. 23.

2 現在の行政民間化の論点

カリリオン社の経営破綻により、PFIのみならず、現在の行政民間化に関して、労働組合が関心を向け⁴⁶⁾、庶民院の行政憲法委員会報告書がその検討を行っている⁴⁷⁾。カリリオン社は、経営破綻したときに、公共部門と420件の契約を締結していたことがわかっている。また、地方自治体協会 (Local Government Association) は、30自治体および220学校がカリリオン社の経営破綻によって直接に影響を受けたと計算している⁴⁸⁾。関心を向けられた多くは、従来から関心をもたれていたものであるが⁴⁹⁾、以下では、この行政憲法委員会報告書を中心に、最近の見解などにも触れながら⁵⁰⁾、幾つかの論点について紹介していく。

(1) 安価と労働者保護

行政憲法委員会は⁵¹⁾、まず、イギリス (UK) の政府調達における GDP の 13.7% を支払っている一方で、公衆のアウトソーシングへの信頼は低下してきたことを紹介する。

大きく議論が分かれるのは、アウトソーシングが安価といえるかである。一方で、地方自治体は、公共サービスを自ら提供することは、安価であり、より良い質のサービスを提供すると論じる。批判者は、価格の低下が存在する場合、低賃金と労働条件の悪化から生じると論じている。TUC は、民間契約者は、同じ職務のために公共部門よりも悪い労働条件を提供するとしている。

これに対して、公共サービスを委ねられた大規模民間事業者は、公共部門よりも悪化した労働条件を提供していることを否定し、人を組織するのにより専門的であり、運営をより少ない職員で運営しているとか、年金のような幾つかの条件は民間セクターにおいて労働者に有利なものではないが、より大きなキャリアを積むことを提供しているとしている。

これらのことは、移籍した公務員であった者の従来の労働条件を保護し、移籍の際の手續保障として情報提供と協議を義務づけている TUPE (Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulation) (営業譲渡(雇用保護)規則)のような法制度のあり方にもかかわっている。労働党政権は、TUPE を適用することによって労働者保護を強化したが⁵²⁾、その後の保守党・自由民主党連立政権は、TUPE の手續的保障を希薄化し、使用者にアウトソーシングの1年後に集团的合意を変更する新しい権限を付与した⁵³⁾。

(2) リスク移転

第二に、リスク移転の算定とは異なるリスク移転の問題である。行政憲法委員会は⁵⁴⁾、リスク移転に関して、イギリス政府は、しばしば可能に管理できないリスクを契約者に移転してきたことを問題とする。これは、部分的には、大規模なリスク移転を含む結果による支払いのような契約モデルを用いる決定によって駆り立てられている。リスクの大規模な移転は、しばしば副産物を生む。具体的には、サービス提供により保守的なアプローチに通じる。この状況は、政府がしばしば政府が民間セクターに管理することを望むサービスまたはプロジェクトを完全には理解しておらず、委ねられる資産についての理解またはデータがないという事実によってより悪化する。

2018 年 6 月のわが国の経団連に相当する CBI の報告書は、次のように述べている⁵⁵⁾。高レベルのリスク移転が供給者によって提起されたキーとなる関心であり続ける。CBI が調査した 3 分の 1 以上 (37%) の企業が、2015 年以来、政府のリスクの扱いは悪化しており、ほとんど半分の企業がこの期間にいかなる改善もないとする。多数のサービス提供者は、リスクの高レベルが公的契約に応札することを妨げ、刷新をすることを妨げるもっとも大きな要素であると述べたことを紹介している。

(3) 価格競争

第三は、アウトソーシングのコストであり、サービスの質や労働者保護の

あり方にもかかわっている。行政憲法委員会は⁵⁶⁾、政府が価格に関心を集中していることは、市場によって認識されており、大きな関心となっていることを指摘する。政府がサービスの費用と同様に質を査定しないことは、なげかわしいことである。政府がいかに調達する仕事の質を査定するかの完全な再評価が必要である。このことは、サービス提供者がサービスの質により焦点を当てることへのインセンティブとなり、後に潜在的に契約を再交渉する意図をもって、意図的に入札を過度に低価格にする提供者の機会を減らすことを保障する。このことは、サービスの失敗のリスクや結果が最も厳しい、弱者に対する複雑なサービスの場合に特に重要である。民間により提供されるサービスの質や信頼性は、もし政府がほとんど常に価格のみに基づき入札を判断するのであれば、かなり変わり得ることは驚きではないと批判する。

既に、ブレア政権により廃止される CCT (官民強制競争入札制度) にかかわって、CBI は、市場化テストにおける「価格競争」に批判的な見解をとっていたが⁵⁷⁾、2018 年 6 月の CBI の報告書も、「価格競争」について、同様に以下のように、批判的な見解を明らかにしている⁵⁸⁾。

2016 年のバランスト・スコアカード・アプローチの開始は、調達チームがコストのみを超えた側面をみることを確保することを意図している。このことは、特に大規模または複雑なプロジェクトを調達するときに、質、供給チェーンへの影響、雇用や技術のような要素を考慮することを含んでいる。地方レベルにおいて、2012 年公共サービス (社会的価値) 法 (Public Service (Social Value) Act) は、地方自治体が、公共サービス契約を締結するとき、経済的、社会的および環境上の福利を考慮することを求められることを意図している。労働組合ではなく、経済界の関心であることが注目される。

このような政策にもかかわらず、CBI によって調査された五つに一つの企業は、バリュー・フォー・マネーに対する入札者の能力が実際に契約が与えられる主な理由になっていると信じていた。企業の 3% のみが社会的結果が現在決定的要素であるとし、ちょうど 2% の企業がそれはサービスの質である

と信じている。その代わり、相当数の契約において、費用に焦点を当てることとがどの応札が勝つかを示しているとする強力な証拠が存在する。CBI によって調査された 60% 強の企業が最も低額の最初の応札金額が公共部門の調達チームによってなされる決定に最も影響する要素であったと信じていた。このことは、政府が調達チームにそのアプローチを、費用を超えたところに移行することを促進する政策をとっているが、これらが望ましい影響をもたないことを示唆している。あまりにも頻繁に、短期の費用削減に焦点を当てるのが、プロジェクト全期の費用をより高額にすることへとまた通じることを指摘している。

(4) アカウンタビリティ

最後に、情報公開・透明性やアカウンタビリティに関してである。行政憲法委員会は⁵⁹⁾、まず、会計検査院が、2015 年に、政府契約の 31% のみが政府にサービスに関する提供者の情報へのアクセスを認めるオープンブック条項を有しているにすぎないと推定したことを述べる。幾つかの事案においては、政府は、検証なしで達成水準についての情報を契約者に依存していた。情報コミッショナーは、サービスが公的組織、民間組織または第三セクターのいずれによって提供されるかにかかわらず、公衆の知る権利を回復するために、政府は情報自由化法（情報公開法）（Freedom of Information Act）を現代化する必要性をあげていることを紹介し、政府がそこに関心を向けるべきとする。

また、苦情について、自治体オンブズマンは、「個々の苦情がアウトソーシングされたサービス提供におけるより広い問題を指摘している」という論点があることに気がついたとする。オンブズマンは、地方のサービスにおいて、誰に苦情がなされるべきかに関する混乱について報告し、「すべての公的に資金が支出されている地方サービスの利用者が独立したオンブズマンサービスへアクセスする権利を有するべきという包括的原則を立法に規定すべきことを求める」改革を提案した。

このような提案に対して、政府は⁶⁰⁾、まず、より多様なサービス提供モデルが展開されるならば、透明性が失われないことを保障しなければならないことについて情報コミッショナーに同意し、また、民主的政府が透明性を通して支持され、適当なところでは情報コミッショナーと一緒に仕事をすることを保障するよう努力するということなどを述べる。

おわりに——わが国との比較

以上、PFIを中心に、イギリスにおける行政民間化の現状をみてきた。イギリスのPFIは、客観的にも用いられなくなっており、政策的妥当性も疑われており、現状ではその「終焉」に向かっているように思われる。このことは、行政民間化一般の「終焉」には結びつかないものの、PFIを含めて、幾つかの問題点が認識されていることも否定できない。そこで、以下では、PFIとより一般的な行政民間化の問題に分けて、わが国との比較を行っておきたい。

(1) わが国のPFIとの比較

PFIに関して、イギリスに固有な問題も存在するが、それにとどまらず、みてきたようなイギリスのPFIの問題点がわが国のPFIについてどの程度当てはまるのか確認しておきたい。この点については、岸が詳細に論じていることから、それを紹介する。

岸が指摘する一点目は、既に説明したように、イギリスにおいては、PFIの負債が政府の貸借対照表に計上されないものが多いというイギリスに固有な問題である⁶¹⁾。わが国の場合、PFI事業にかかわる国や自治体の後年度支払い総額を把握することが可能であり、内閣府の公表資料により、固定資産投資額のみならず、総事業規模が理解できるようになっているようであるが、岸は、「将来各年度どの程度の支払い額となるのかについては、国レベ

ル、地方全体レベル、各地方公共団体レベルについて知ることは非常に困難である」とし、「日本においても、PFI 債務の透明性の向上、国民、地域住民に対する説明責任履行の観点から、今後 PFI に関わる将来債務について、毎年度の支払い額をはじめとして誰にとってもわかりやすく、丁寧な公表の仕方をするということと考えられる」とする。それ以外にも、地方債の起債制限のために PFI が活用されるという意見もあるようであるが、わが国では、資金調達に恵まれ、「銀行から資金調達しなくとも、施設の整備は極めて円滑に進展してきた」という見解も示している⁶²⁾。

岸が指摘する二点目は、「明確な根拠を見出すことは難しい」ものの、「結果的に意図してあえて PFI 事業を行ったケースが少なからず存在するのはと推察される」ことである⁶³⁾。これは、「1999 年に PFI 法が施行されて以降、① イギリスで成功しているということを踏まえて、国が PFI による事業実施を推進した、② PFI では、国の中央省庁、地方自治体が予算として初期投資費用を確保しなくともよい、③ 事業費用の支払いが長期にわたって平準化される、④ 従来型のように、設計、建設、維持管理など複数の民間事業者と個々に業務委託契約を結ぶのではなく、PFI 事業のための組成グループ代表企業もしくは特別目的会社（SPC）と契約を結ぶことにより、各省、地方自治体にとっては金額としては表れない取引コストを大幅に節約できる、といったことなどから、PFI 事業を行うことを念頭に民間アドバイザーを活用しつつ VFM 評価を行い、結果的に意図してあえて PFI 事業」を行ったことの指摘である。

この指摘は、次の第三のバリュー・フォー・マネー評価にもかかわると思われるが、PFI 導入の誘導策と考えると、最近の自治体における PFI 導入との関係では、2015 年に政府によって自治体に対して出された指針によって、人口 20 万人以上の自治体に、「PPP/PFI 優先的検討規程」の策定を求め、① 建設を伴う事業の場合は 10 億円以上、② 運営・建設維持の場合は単年度の事業費が 1 億円以上の公共施設整備事業については、自ら事業を行う従来型の手法の検討よりも、PPP/PFI 手法の導入が適切か否かの検

討を優先して行わなければならないとしていることに注目が必要と思われる⁶⁴⁾。

岸が指摘する三点目は、バリュー・フォー・マネー評価であり⁶⁵⁾、「割引率やリスク調整額の歳出方法」、「恣意的なPSCの算定によるVFMを出す可能性」を問題にしており、この部分が最も重要であると考えられる。バリュー・フォー・マネー算定において大きな要素となるのがPSCの金額であるが、これについて、「① どのような金額をどのような具体的な根拠に基づいて用いているのか、国民や住民に明らかにされることはほとんどない、② 税金と公債の資金調達割合とその資金調達コスト（公債による場合の金利と調達金額）および公債償還スケジュールと毎事業年度の元利償還金額に関する情報が一般に公表されない、③ リスク調整額の算出過程（どのようなリスクについてどのような確率を想定し、そのリスクが実現した場合にいくらの追加費用が発生すると見込み、最終的に期待値としていくらのリスク調整額をPSCに加えたのか）が全く明らかにされていない」という問題である。

さらに、バリュー・フォー・マネーにもかかわることであるが、岸は⁶⁶⁾、「支払い平準化」にかかわって、以下のような指摘も行う。「建設費は施設建設終了時に一括払いされることとなると、一般財源や公債の起債による資金調達ではなく、どのような理由から民間資金を利用する必要があるのか、さらに言えばどのような根拠から民間資金を利用することによってVFMが実現できるのかについて理解することは難しい。すなわち、こうした点からも民間資金を用いたPFIという方式でなければならないのかという疑問を拭うことができない」。

これらの岸の指摘はもっともなものと思われ、それらの幾つかについては筆者も指摘してきたものである⁶⁷⁾。また、リスク移転については、そもそもわが国において、ここで岸が関心をもつようなリスク算定は行われていないと考えられる。イギリスにおいては、PFIの特徴になっているものの、「日本型PFI」においては、リスク移転は無関係で、後で説明する「削減率」でバリュー・フォー・マネーが達成される⁶⁸⁾。先の「支払い平準化」も実際には

存在せず、イギリスでは、既に、建設費や運営費における効率性を根拠にすることは困難になりつつあるのに対して、わが国においては、どのようにバリュー・フォー・マネーを生み出しているのか明らかではない。

PFI 導入 10 年後の状況を評価するものであるが、入谷によれば⁶⁹⁾、わが国においては、バリュー・フォー・マネーに関する情報を公表しなかったり、バリュー・フォー・マネーの算出自体を行っていないものすらあり、「PFI の LCC の算出方法は、民間事業者が事業を行う場合の費用を、建設、維持管理、運営の段階ごとに推定し、それを積み上げることにより算定することが原則である」が、「このような算出は実務的に容易でないために、PSC に一定の『削減率』を乗じて算出方法が採られることが多い」とされる。そして、その「削減率については合理的な根拠があることが条件であるが、現状ではそれを説明するだけの十分なデータの収集や事例調査の蓄積はない」ようである。結果として、「20% 前後の削減率を包括的に適用する方法が多いため、VFM を適切に評価できるか否かは不明である」と批判されている。このような事前に推計されたバリュー・フォー・マネーの検証だけではなく、結果としてバリュー・フォー・マネーがどの程度生み出されているのかは、「変動要因を考慮すれば、20～30 年後の VFM を予測することは、実は不可能である」ともされる。

さらに、比較の対象である PSC についての検証もないことはイギリスにおいても指摘されていたが、近年のわが国においても、従来方式のコスト計算をしていないので比較ができないと指摘されている⁷⁰⁾。

このような限界はあるものの、PFI のバリュー・フォー・マネーの実際について一定の検証は必要であると考えられる。しかし、検証の必要性の認識は、イギリスと比較してもかなり希薄なものにとどまっているように思われる。

(2) 行政民間化

PFI にとどまらない行政民間化に関して、イギリスにおいては、雇用や労

働条件への影響、アカウンタビリティへの影響といったことも関心事となっており、また、「価格競争」については経済界も懸念しているところとなっているが、わが国の公的機関や経済界においてはこのような問題意識は低いように思われる。むしろ、民間事業者の創意・工夫の名の下に、例えば雇用や労働条件を低下させることによって、バリュー・フォー・マネーを達成することを良しとしているのではないかという疑いすら残る。国の政策としても、自治体の経費水準を地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する「トップランナー方式」が採用されている場合、民間委託によってコストが低下すると、それが基準となり、コスト低下したアウトソーシングが誘導されることになる。

また、先の PFI でバリュー・フォー・マネーの問題点を指摘した入谷は⁷¹⁾、バリュー・フォー・マネーの算出に全体の 95.9% がコンサルタントを利用しており、その理由は専門的知識、技術的分野のノウハウ、市場調査等によるデータの蓄積がないことであり、中にはコンサルタントが算出したバリュー・フォー・マネーをチェックしていなかったり、チェックが不十分なものもあるという。このようなコンサルタントに依存した決定過程は、PFI に限定されず、他の行政民間化のための政策形成でもみられるところになっており、さらにはより基本的な政策形成過程における「天上がり」の妥当性といった問題も存在する⁷²⁾。

さらに、PFI について述べたところであるが、行政民間化に関して、一般的にその検証を行い、その上での判断が必要である。現在、より大規模化し⁷³⁾、影響が大きくなっていると思われる PFI の政策的判断の信頼を求めるのであれば、少なくともそれに相応しい民主的な正当化が必要である⁷⁴⁾。

注

- 1) 筆者による従来検討として、榊原秀訓「PFI における VFM」三橋良士明・榊原秀訓編著『行政民間化の公共性分析』（日本評論社、2006 年）174 頁～196 頁、同「PFI——イギリスとの比較を中心にして」日本財政法学会編『公業務の私化と財政法統制（財政法叢書第 24 号）』（全国会計職員協会、2008 年）49 頁～68 頁が

ある。

- 2) 法学研究者によるものとして、人見剛「ドイツにおける地方自治保障の現状——分権化と民営化の挟撃の中の市町村自治」大津浩編『分権改革下の地方自治法制の国際比較——地方自治法制の新たなパラダイムを求めて』(有信堂, 2019 年) 147 頁～155 頁, ヤン・ツィーコー(人見剛訳)「再公営化——地方自治体サービスの民営化からの転換?——ドイツにおける議論状況について——」立教法務研究 7 号(2014 年) 43 頁～64 頁。近年の法学研究者以外のものとして、宇野二郎「公民連携の推進は水道事業をどう変えるか——ドイツの経験に学ぶ」都市問題 108 巻 6 号(2017 年) 71 頁～80 頁, 同「再公営化の動向と理論の内容」地方自治職員研修 50 巻 5 号(2017 年) 15 頁～17 頁, 同「ドイツにおける地方公営企業の経営形態と再公営化」公営企業 48 巻 7 号(2016 年) 4 頁～16 頁, 同「再公営化の動向からみる地方公営企業の展望: ドイツの事例から」都市とガバナンス 25 号(2016 年) 16 頁～34 頁, 岸本聡子「水と人権 なぜ世界で多くの都市で水道再公営化が起きているのか」住民と自治 669 号(2019 年) 23 頁～26 頁, 同「公共の私営化の現状と未来」および「事例 世界各地で進む再公営化の流れ」岸本聡子・三雲崇正・辻谷貴文・橋本淳司『安易な民営化のつけはどこに』(イマジン出版, 2018 年) 25 頁～78 頁。
- 3) National Audit Office, *PFI and PF2*, HC718 Session 2017–2019 (2018)。
- 4) House of Commons Committee of Public Accounts, *Private Finance Initiatives*, HC 894 Forty-Sixth Report of Session 2017–19 (2018)。
- 5) 座談会「20 年目をむかえた PPP/PFI」ジュリスト 1533 号(2019 年) 12 頁～26 頁。
- 6) 榊原秀訓「比較の中の行政民間化」三橋・榊原編著・前掲注 1) 43 頁～72 頁, 榊原秀訓「行政民間化に伴う基本理念の変容と基本制度への法的対応」同編『行政サービス提供主体の多様化と行政法——イギリスモデルの構造と展開』(日本評論社, 2012 年) 1 頁～29 頁等参照。
- 7) わが国の行政民間化の最近の状況については, 榊原秀訓「行政民間化と現代行政法」現代行政法講座編集委員会編『現代行政法の基礎理論(現代行政法講座 第 1 巻)』(日本評論社, 2016 年) 231 頁～267 頁等参照。
- 8) 榊原・前掲注 1)「PFI における VFM」175 頁～181 頁, 同「PFI——イギリスとの比較を中心に」50 頁～52 頁。
- 9) 岸道雄「PFI における本質的問題に関する一考察」政策科学 21 巻 1 号(2013 年) 19 頁, 田代俊明「我が国の PFI 制度について——十五年の歩み——」首都大学東京法学会雑誌 56 巻 1 号(2015 年) 491 頁。
- 10) 平野倫太郎「英国の PFI/PPP におけるリファイナンスに関する実務」金融法務事情 2018 号(2015 年) 51 頁。ただし, 平野は, リファイナンスの機会が生じる可能性を期待する。
- 11) NAO, *op. cit.*, n. 3, paras. 3.2–3.4.

- 12) Autmn Statement 2012.
- 13) HM Treasury, *A new approach to public private partnerships* (2013) (この文書の紹介として、水野宏治『英国の道路と道路行政——政権交代後の道路改革と最新施策(参考資料編)』(独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構, 2013年) 145頁～154頁); HM Treasury, *Standardisation of PF2 Contracts* (2013). PF2については、岸・前掲注 9) 18頁～19頁, 難波悠「PFIからPF2へ」東洋大学PPP研究センター 19号(2012年), 水野宏治『英国の道路と道路行政——政権交代後の道路改革と最新施策(本編)』(独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構, 2013年) 63頁～70頁参照。
- 14) NAO, *op. cit.*, n. 3, p. 38, Figure 14.
- 15) *Ibid.*, paras. 3.5–3.8.
- 16) *Ibid.*, para. 2.2.
- 17) *Ibid.*, p. 24, Figure 8.
- 18) H. Mercer and D. Whitfield, *Nationalising Special Purpose Vehicles to End PFI: a Discussion of the Costs and Benefits* (Public Services International Research Unit, 2018), Appendix 1 Table 1, 2. 基となっている資料は、以下のものである。HM Treasury, Infrastructure and Projects Authority Private Finance Initiative and Private Finance 2 project: 2016 summary date.
- 19) 三雲崇正「岐路に立つ新自由主義政策のトップランナー」岸本ほか・前掲注 2) 88頁～90頁も参照。
- 20) NAO, *op. cit.*, n. 3, paras. 1.6–1.13.
- 21) *Ibid.*, paras. 1.17–1.22.
- 22) *Ibid.*, paras. 1.24–1.26.
- 23) *Ibid.*, paras. 1.27–1.33. 2013年の報告書とは、NAO, *Review of the VfM assessment process for PFI* (2013) のことである。
- 24) NAO, *op. cit.*, n. 3, paras. 2.2–2.9, 2.18–2.20.
- 25) *Ibid.*, paras. 2.21–2.22.
- 26) 三雲・前掲注 19) 93頁～94頁も参照。
- 27) House of Commons Committee of Public Accounts, *op. cit.*, n. 4, pp. 3, 5–6, 9–14.
- 28) NAO, *Lessons from PFI and Other Projects*, HC 920 Session 2010–2012 (2011).
- 29) House of Commons Treasury Committee, *Private Finance Initiative*, HC 1146, Seventeenth Report of Session 2010–2012 (2011).
- 30) NAO, *op. cit.*, n. 3, paras. 3.19.
- 31) House of Commons Committee of Public Accounts, *op. cit.*, n. 4, pp. 3, 15–17.
- 32) *Ibid.*, pp. 3, 7–8, 17.

- 33) NAO, *op. cit.*, n. 3, paras. 3.20.
- 34) House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *After Carillion: Public Sector Outsourcing and Contracting*, HC 748, Seventh Report of Session 2017–19 (2018) (以下, 「PACA, *After Carillion*」と引用する), paras. 37–39.
- 35) *Government Response to the Committee of Public Accounts on the Forty Third to the Fifty Eights Reports from Session 2017–19* (2018), paras. 1.1–1.4, 5.1–5.3.
- 36) House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Government Response to the Committee’s Report: After Carillion: Public Sector Outsourcing and Contracting*, HC 1685, Ninth Special Report of Session 2017–19 (2018) (以下, 「PACA, *Government Response*」と引用する), paras. 4.1–4.5.
- 37) Budget 2018: Philip Hammond’s Speech.
- 38) Labour Press Notice, 25 September 2017.
- 39) The Labour Party, *Manifesto 2017 For the Many Not the Few* (2017).
- 40) D. Mahoney, *Pointmaker The Cost of Nationalisation* (Centre for Policy Studies, 2018).
- 41) Mercer and Whitfield, *op. cit.*, n. 18.
- 42) Mahoney, *op. cit.*, n. 40, p. 15.
- 43) *Ibid.*, p. 21.
- 44) Mercer and Whitfield, *op. cit.*, n. 18, pp. 26–27.
- 45) D. Whitfield, *PFI/PPP Buyout, Bailouts, Terminations and Major Problem Contracts in UK* (European Service Strategy Unit, 2017), pp. 5–9.
- 46) TUC, *What Lessons Can We Learn from Carillion—and What Changes Do We Need to Make?* (2018).
- 47) PACA, *After Carillion*. カリリオン社の経営破綻については, 岸本・前掲注 2)「事例 世界各地で進む再公営化の流れ」73 頁～77 頁参照。
- 48) PACA, *After Carillion*, para. 1.
- 49) 榊原・前掲注 6)「比較の中の行政民間化」, 同「行政民間化に伴う基本理念の変容と基本制度への法的対応」等参照。
- 50) The Smith Institute, *Out of Contract: Time to Move on from the ‘Love in’ with Outsourcing and PFI* (2018); CBI, *Partnering for Prosperity: CBI/Browne Jacobson 2018 Public Procurement Survey* (2018).
- 51) PACA, *After Carillion*, paras. 8–36.
- 52) TUPE の適用については, 榊原・前掲注 6)「比較の中の行政民間化」60 頁～62 頁, 同「行政民間化に伴う基本理念の変容と基本制度への法的対応」9 頁～13 頁等参照。

- 53) The Smith Institute, *op. cit.*, n. 50, p. 12.
- 54) PACA, *After Carillion*, paras. 50–65.
- 55) CBI, *op. cit.*, n. 50, pp. 11–12.
- 56) PACA, *After Carillion*, paras. 66–76.
- 57) 榊原秀訓「イギリス自治体における市場化テストの経験」榊原秀訓・家田愛子・尾林芳匡『イギリスの市場化テストと日本の行政』（自治体研究社，2006 年）72 頁～73 頁。
- 58) CBI, *op. cit.*, n. 50, pp. 12–13.
- 59) PACA, *After Carillion*, paras. 127–137.
- 60) PACA, *Government Response*, paras. 21.1–21.2, 22.1–22.3.
- 61) 岸・前掲注 9) 19 頁参照。
- 62) 竹林昌秀「PFI の制度長短と地方自治法体系下での運用課題（下の一）——法理とリスク管理の視点から」自治研究 93 巻 2 号（2017 年）46 頁。
- 63) 岸・前掲注 9) 20 頁。
- 64) 尾林芳匡「公共サービスのアウトソーシングの動向と対抗の視点」季刊自治と分権 65 号（2016 年）55 頁～56 頁，三雲崇正「PFI とは何か」岸本ほか・前掲注 2) 175 頁～181 頁。
- 65) 岸・前掲注 9) 20 頁。
- 66) 同上 21 頁～22 頁。
- 67) 榊原・前掲注 1) 「PFI における VFM」182 頁～192 頁，同「PFI——イギリスとの比較を中心にして」52 頁～63 頁。
- 68) 田代は，「我が国の場合はリスク移転による定量的調整は殆ど行われていない」，「民間の創意工夫の効果」による「削減率」の使用によってバリュー・フォー・マネーが算定されることを指摘する。田代・前掲注 9) 491 頁～492 頁。また，竹林は，「図書館や中学校のような公共性の発揮そのものである施設は，公的な責任において設置し，無料で運営されるのであり，英国のリスク管理を機能させる PFI の効能は全く機能しない。これが，箱物と総称される地方公共団体の施策を巡る PFI の構造である」とする。竹林・前掲注 62) 46 頁。もっとも，イギリスにおいても，PFI は，病院や学校で活用されており，イギリスとの比較の妥当性には疑問もあるが，わが国における PFI の活用の妥当性に対する疑問として理解しておきたい。
- 69) 入谷貴夫「PFI の基本問題と財政」尾林芳匡・入谷貴夫編著『PFI 神話の崩壊』（自治体研究社，2009 年）156 頁～160 頁，165 頁～166 頁。
- 70) 竹林・前掲注 62) 36 頁，特別座談会「公共経営政策における PPP/PFI の活用（下）」自治実務セミナー 668 号（2018 年）5 頁（竹林昌秀，板垣勝彦発言）。
- 71) 入谷・前掲注 69) 156 頁。
- 72) 「天上がり」については，岡田知弘『『公共サービスの産業化』で誰が幸福になる

のか」季刊自治と分権 65 号（2016 年）33 頁～34 頁参照。

- 73) 西尾市の事例について、庄村勇人「PFI 法と個別法との関係についての法的考察」法の科学 50 号（2019 年予定）等参照。
- 74) 小牧市のツタヤ図書館について、榊原秀訓『地方自治の危機と法——ポピュリズム・行政民間化・地方分権改革の脅威』（自治体研究社，2016 年）155 頁～156 頁等参照。