

「イギリス政府機構の変貌」 ～政府による統治(Government)から新たな主体による協治(Governance)へ～

神奈川大学法学部教授 竹下 譲

【要 約】

1973年、オイルショックによって経済に大打撃を受けたイギリスは、福祉を維持すべく、増税に踏み切りました。その結果、英国病と呼ばれる不況が長く続くことになりました。こうした状況を打破すべく、登場したのがサッチャー政権です。サッチャーは、地方政府の強烈な反発の中、税率引き下げ、福祉等の予算カットを断行しました。

また、中央省庁についても、電話、国鉄等を民営化を行ったほか、省庁機構の抜本的な見直しを行います。これが官庁の仕事を受託して執行する世界初の「エージェンシー」という機関です。サッチャー政権は、中央省庁ではどんな仕事をどのくらい時間やお金をかけて行っているか公表し、外部に委託できそうな仕事を選んでエージェンシーを公募しました。

次に登場したメジャーは、どうしても残すべき業務以外はすべてエージェンシーに任せることにしました。その際、受託者との契約に、「契約時の企画書を守れない場合、応募者に賠償責任が生じる」というルールを作りました。こうして多くの仕事をエージェンシー化しました。また、賠償責任があるため、エージェンシーは活性化し、コスト低減など、大きな成果を生みました。その後、エージェンシーは世界的に広がっています。

次いでメジャーは、省庁やエージェンシーのもとで国家公務員が行っている仕事が、一般市場で通用するかどうかを試すMarket Testingを行い、新しい形で民間と競争させました。その結果、エージェンシーから民間へと業務が移されたものも出てきました。こうして、ピーク時100万人いた国家公務員は、現在50万人弱に激減しています。また、仕事量は実質的には増えており、その担い手の大部分が民間企業やエージェンシーという状況になっています。

さらにもう1つ、イギリスで生まれた改革がPFIです。PFIは、運営する民間事業者から施設使用料を払って公共事業的なサービスのみを買おうというものです。ブレア政権では、地方自治体でのPFI導入を奨励しています。しかしPFIで作ったものが、需要の変化によって不必要になった場合、だれがリスクを負うのかについては、未だ検討中です。

以上のような改革の背景となったのが、Citizen's charterです。これはエージェンシー、公共サービスを請け負った企業などが、サービスの水準、内容と、利用コストを公表し、国民にどの程度のサービスを必要とするか、判断させるものです。

こうして1990年頃から、イギリスはエージェンシー、Market Testing、PFI等を活用した現在の行政機構へと完璧に変わりました。それが今、世界の潮流となり、1990年代の半ばぐらいまでに世界中に広がっています。日本や韓国、台湾など、極東地域だけが取り残されています。

福祉の重視と 英国病

経済が下降する中、福祉を選ぶ

イギリスで改革の歴史を見るには1960年代ごろまで遡ってみる必要があります。1960年代はイギリスが経済的に絶頂期にあった時期です。この時期、イギリスは福祉国家へと転換します。

1960年代のイギリスは、老人福祉に限らず、子どもの福祉、病人の福祉がもっとも充実した時代を迎えましたが、70年代に入ってかげりが出始めます。致命傷となったのが73年のオイルショックです。これをきっかけにイギリス経済は完全に降下を始めました。そうなりますとお金のかかる福祉は、大きな問題になっていきました。

福祉を切り捨てるか、お金を工面して福祉を維持するか…。当時のイギリスの中央政府は二つの選択を迫られます。その結果選んだのは福祉の維持でした。財源の工面の方法を真剣に考えましたが、日本のように借金ができる体制にはありませんので、国債の発行にも非常に苦労します。銀行も簡単に買ってくれません。70年代、銀行にはほとんど外国資本が入っていて、国債を買ってくれなかったのです。

累進課税率、90%に！

借金ができないので、政府は結果的に増税しました。税の引き上げが1970年代半ば頃から急激に進み、累進課税の最も高い税率は70年代末には90%に達しました。そのためイギリスの経済はすっかりやる気をなくします。国民も仕事をやる気をなくしてしまいました。いわゆる英国病、British Diseaseがおこったわけです。

こうして保守党に政権が渡りました。当時の保守党も相変わらず古い体質のままでしたが、その中でサッチャーが台頭してきたのです。

地方政府との対立、国営企業の民営化 サッチャー改革がスタート

予算カットで地方政府と対立

そして、このサッチャーのもとで改革がスタートします。まず彼女が行ったのは税率の引き下げでした。累進課税の最高税率を60%に引き下げたのです。

結局、財源、収入はがたっと減ったわけですが、彼女はその中でやっていき、しかも借金もしないということを宣言します。税収は激減しましたから、予算もその範囲で政策を展開しました。税金が下がるということで国民は彼女を支持します。企業も税率の低下は大歓迎でした。

サッチャーは様々な予算のカットを断行しましたが、政府が直面した最大の問題は地方政府との争いでした。

地方政府は、福祉サービス、警察サービス、治安維持、社会の福祉、教育等を担当しています。サッチャーは治安維持に必要な警察以外、特に福祉と教育を切り詰めようとしたのですが、地方政府が言うことを聞かず、深刻な対立が起きました。

立法に強い力を持つ地方政府

日本と違って当時のイギリスの地方政府は、伝統的に非常に強い力を持っていました。サッチャーは地方政府の権限を全部剥奪し、中央に没収する工作を沢山しました。そういう法律も数多く提案したのですが、残念ながら地方政府の反発にあって通りませんでした。

日本の場合、個々の議員は法案の提出権を持っていません。一方、イギリスの場合は、個々の国会議員も立法権を持っています。国会議員には地方政府、いわば地元の選挙区がついています。地元でいろいろな法案を作り、自分たちの代表の国会議員を経由して、国会に出すというような手法が現在でも頻繁に行なわれています。

サッチャー政府、特に日本の財務省や総務省に当たるところが、地方自治体を締め付ける法案をいっぱい出しましたが、地方自治体が1人ひとりの国会議員を経由して逐一直していくというふうなことで、サッチャー政権の思惑がなかなか通りませんでした。

地方の圧力で中央政府の改革も始まる

またサッチャーは、地方自治体を締めつけるために補助金を利用しています。政府に強行に刃向かってくるところ

は1銭も補助金をやらないという荒療治をして、地方団体に言うことを聞かせようとした。こうした中で「中央省庁はどういう汗水を流しているのだ」ということになり、中央政府も、サッチャー政府のお膝元も改革を行わざるをえなくなりました。

サッチャーは当初、日本と同じような民営化を断行し、多くの事業を民営化しました。電話、国鉄、ガス、電力等を民営化し、効果も上がっていました。しかし、まだまだ改革が必要でした。サッチャー自身も何か新しい、世界で検討されなかったような、今までにない改革の必要性を感じていました。

イギリスには 国民一人ひとりに立法権がある

各省庁の立法原案は、冊子にして国民に公開

ここでちょっとわき道にそれますが、イギリスにおける法律制定の過程を説明しておきましょう。

イギリスで例えば法律をつくる場合に、一体どういう形で作っているのか。

まず法律をつくる場合、いろいろなところから要望が上がって来てそれを各省庁の担当部局で原案を作ります。ここまでは日本と全く同じですが、ここからが違います。イギリスでは重要な法案の原案が出来ますとすぐに公表します。原案というより素案ですけど、Green Paperとか Consultation Paperと言われているものです。Consultation Paperは冊子にして本屋で売るかライブラリーに置きます。冊子の一番後ろの方は白紙で意見を書くようになっており、国民はそこに意見を書き、担当部局に送り返す仕組みになっています。

さらにWhite Paperにして議論する

こうして集まった国民の意見を受けて、担当省庁ではまた修正案を出します。これがWhite Paperで、国会議員にもこの段階で配られます。今度我々はこういう形で法律をつくりたい、こういう形で政策を実行したいという形で、国会に出します。同時に国民にも公表します。これに対して国民は意見をいい、それから国会議員も意見を述べることができます。

担当省庁はそれをもとに再修正しますが、これが法案に

なります。Billというのですが、いわば国会にこれを実行してくれという請求書です。これを受けて国会議員が検討していくわけです。イギリスの国会では国会議員は初めからここを直せというふうな形の条文修正要求になってきます。

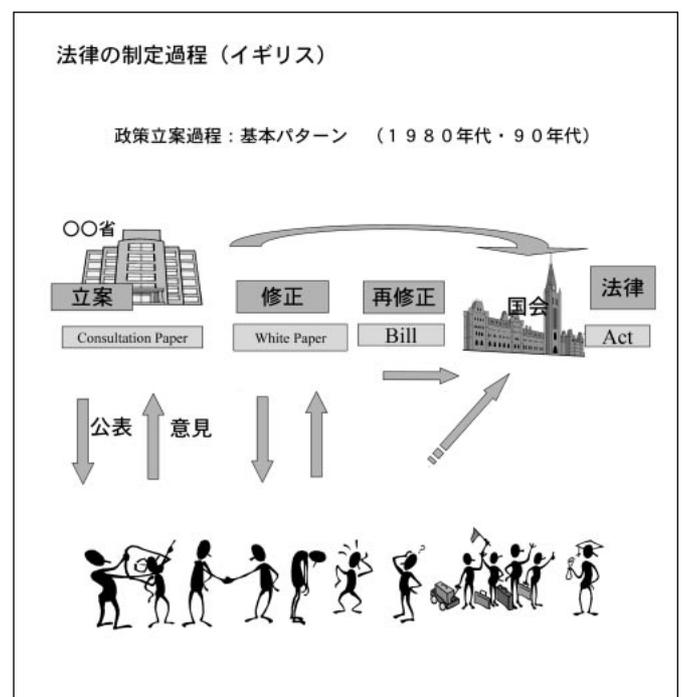
たった一人の意見でも発言できる

国民からも意見がいっぱいきます。日本の例えば衆議院の場合には、20人の賛成者がいないと法案の修正意見や新しい法案が出せないことになっていますが、イギリスの場合には1人ひとりの国会議員が立法権を持っていますので、国会議員を経由すれば、国民はいくらでも国会で意見を言えるのです。

こうした意見が1条ごとに議論されて決まっていきますので、最終的な法律は最初のBillとは全く違うものになることがしばしばあります。

それがActといわれる法律になります。Actというのは行為あるいは実践するという意味ですが、これを国王が公布するという形で法律になります。これがイギリスの法律の制定過程です。

こうした土壌の中で、サッチャーの革命は進行していったのです。



世界で初めて エージェンシー化を実行

省庁の仕事を時間やコストで見直してみよう
再び話を戻します。

最初に行われたのが省庁機構の抜本的な見直しでした。今の日本でもそうですが、省庁の仕事というのは、民間企業と違って公益性が高く、民間企業のような利益優先で考えてはいけないのだと思われています。本当にそうだろうかというところから改革はスタートします。

まず、省庁の仕事のコスト計算が行われました。省庁の仕事に一体幾らコストがかかっているのか、成果はどのくらいか、どれだけの人がどれだけの時間をかけてどんな仕事をしているか、彼らのサラリーはいくらか、どういう地位の人たちがやっているか、現実に働いているのはだれなのか、そういうものを逐一分析するシステムを作りました。非常に粗っぽいものでしたが、そうしたシステムをいくつか作り、コスト計算をしていきました。

その結果、利益優先ではいけないという根拠もゆらぎましたし、民間企業に出した方がいいものもあるということが分かり、すべて洗い直すことになりました。コスト計算して悪いところは修正するのはもちろん、場合によってはエージェンシー（Executive Agency）という執行機関を作って省庁の仕事をさせようと考えました。

エージェンシーの誕生

執行機関は年功序列を保証されたような省庁とは違い、より民間企業的な発想を取り入れたものでした。ここに省

庁の業務を分解し、移していきます。

まず、全部の省庁の仕事を発表しました。ここの係ではこれだけの人数、これだけの時間で、これだけの仕事、これだけのサービスを提供している。例えば福祉の場合、老人福祉の係員は何人で、これだけの時間とお金を使ってこんな仕事をしているということを、部単位、課単位、局単位で逐一公表をしていきました。

そして、どれを外部に委託すべきか、あるいは外部に移してもいいかを政治家が選択、局単位で、部単位で放り出すものを決定します。それを公表し、請け負う人、つまり社長（Chief Executive）を公募します。これは組織や企業に仕事を譲るのではなくて、あくまでもChief Executiveに任せるといふものです。

最初の募集は1989年でした。しかし皆、省庁の仕事など考えたこともありませんし、自信がないのか応募者がほとんどいません。サッチャーの革命はこれで終わりかと思われたのです。

サッチャー政権の終焉

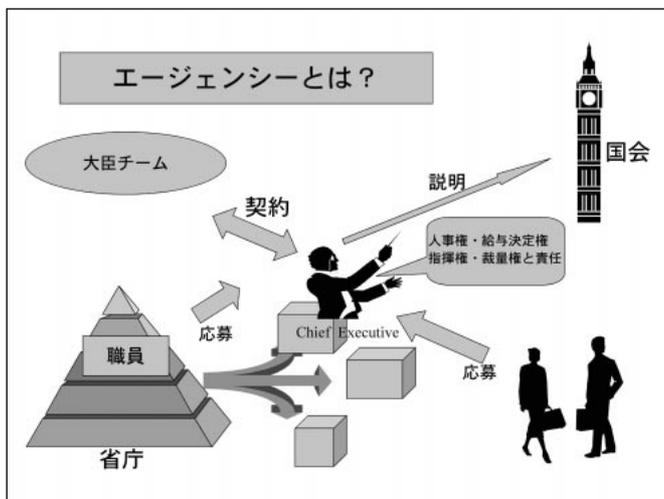
サービスを受けるなら責任を負うべき

一方、サッチャーは、同時並行的に国民にもっと責任を持たせようという革命も進行させていました。こういうサービスにはこれだけのお金がかかるのだという意識を芽生えさせ、根づかせようというものです。それでも選ぶというのなら税金を払いなさい。それが嫌なら、サービスを打ち切るということです。これにはもっぱら地方自治体の仕事に関係しましたので、住民は地方自治体の仕事に責任意識を持ちはじめます。

この背景には、地方自治体の反抗を抑えるという意味もありました。地方自治体がサッチャー保守党政権に逆らって、勝手にサービスを拡充していけば、中央レベルでいくら改革しようとしても効果があがらない。そこで住民に地方自治体のことを本当に考えてもらおうとしたのです。

国民に責任意識を持たせるには、お金を絡ませるのが一番だということで、税金（人頭税）を絡ませることにしました。

イギリスの地方税は、日本と異なり、地方自治体が自分自身で決めています。とはいっても、この税金の比率は非



常に小さく、自治体サービスのほとんどは中央政府から交付された補助金で賄われているのですが、サッチャー政府は前に述べたように、この補助金を自治体をコントロールする手段に使いました。サッチャー政府に逆らう自治体には補助金の額を減らすということをしたのです。しかし、労働党政権下にあった自治体の多くは、補助金が削減されると、その分を地方税で補うということをしました。その結果、地方税が急激に値上がりするようになり、これを何とかするために、サッチャー政府は国民の責任意識を主張し始めたのです。

人頭税に対する反発

イギリスの地方税は、日本のように種々雑多な税金があるわけではなく、一種類の地方税です。当時の地方税は日本の固定資産税のようなもので、立派な家に住んでいる人は多額の税金を払うというものでした。一方、貧しい家に住んでいる人や居候をしている人は地方税を払う必要はありませんでした。この結果、地方税を払っている国民の数は少なく、一部の住民しか払っていないという状況でした。言い換えれば、多くの住民は自治体がサッチャー政府に逆らってサービスの拡充をしても、歓迎しこそすれ、反対する必要はなかったのです。

このため、サッチャー政府は、成人の住民全員に地方税を負担してもらい、自治体が無駄なサービスをすれば、その分を住民全員が負担しなければならなくなる仕組みを採用しました。住民が野放図にサービス拡充を要求するのではなく、むしろ自治体の無駄遣いを監視するようにしようとしたわけです。この新地方税が人頭税（ポールタックス）でしたが、この法律は国会を通過したにもかかわらず、いざ実施しようという段階になりますと、猛反対が起こりました。

不払い運動がおこり、保守党に対する非難がごうごうと起こりました。暴動もいくつかの土地で起こりました。

こうして保守党の地方議員のサッチャー首相に対する反発が強くなり、その結果、10年以上も続いたサッチャー政権がつぶされてしまうことになってしまいました。

Executive Agencyに着目した メジャー政権

国民はコンシューマー

次に登場したのが保守党のメジャー政権です。メジャー首相は日本ではあまり注目されていない人物ですが、本当はサッチャー以上に改革をした人です。メジャーは「現在の国民というのはクライアントではない。経済人であり、コンシューマーとして位置づける必要がある。もちろんクライアントなのだが、クライアントは卒業し、行政サービスのコンシューマー、すなわち民間サービスのコンシューマーと同じように位置づける必要があるのではないか」という点に着目し、サッチャーとは違う改革をスタートさせました。

可能な限りExecutive Agencyに移行しよう

ただ、最初に取り組んだのが、サッチャー時代に取り残されたExecutive Agencyの制度でした。これを大々的に実施するようにしたのです。サッチャーは省庁から外に出してもいいだろうと思われるものだけをエージェンシーとして分離しようとしたが、メジャーは「中央省庁には何か残す必要があるのかを検討しよう」という方針を採りました。以前の「出せるものを出す」から、「残せるものは何か」に変わったのです。残すことになったのが政策決定と政策立案です。

残すのは政策決定と政策立案だけ

イギリスは、日本と違い、国会議員が全部リーダーシップを握っています。閣僚はもちろん国会議員で、若手議員がその秘書にもなります。庁議決定の参加者は事務次官以外はすべて国会議員で、極端に言えば政治家だけで意思決定する仕組みになっています。官僚主導で政策を決める日本とは大きな違いです。この人たちのリードのもと、官僚機構が政策の立案をするのです。政権を握っている政権党の指揮・監督のもとに政策を立案する。これが省庁の働きであり、機能です。それ以外はすべてエージェンシー（日本でいえば独立行政法人）に任せよう。中央省庁はそれをチェックすればいいだろう。このチェックも官僚ではなく、むしろ政治家たちがやり、政治家たちが責任を負うべきである、というわけです。これですと政治家はむやみやたらに要求できなくなりますので、自分たちで配分も考えなければならぬし、責任も負わなければなりません。これがメジャー時代です。

Executive Agencyで 省庁の人員は激減

契約が履行できなければ賠償責任を負う

こうして、省庁を解体し、ほとんどの部局をExecutive Agency（エージェンシー）にしようということになりましたが、このエージェンシーの最高責任者には、独裁権に近い権限が与えられました。そのため、名称も株式会社の社長と同じく、Chief Executiveという名將が付けられました。

このチーフ・エグゼクティブは一般には公募で選ばれますが、応募者は、自分ならこういう仕事をするという企画書を出し、その企画書がその後のチーフ・エグゼクティブの行動を制約するということになります。チーフ・エグゼクティブを選出するのは大臣ですが、すべての情報を公開しないといけないため、コネ関係で選ばれたり、不正があったりということはないようです。チーフ・エグゼクティブは企画書で明らかにした事項を守れなかった場合には、金銭賠償を負うということもありますから、そもそも不正が入り込めるような甘いポストではないともいえます。中央省庁の多くの部局が1990年代にこのようなエージェンシーに変身しました。例えば、日本の旧厚生省にあたる省を例にとってみますと、1990年には8万数千人の職員がいましたが、それが1999年には2800人ほどに減ってしまっています。残りのほとんどはエージェンシーの職員になってしまったというわけです。

エージェンシー職員は実質的に民間企業社員と同じ
エージェンシーには国家公務員が、スライドして配置さ

れますが、どんなポストに人をつけるかはChief Executiveの責任であり権限です。給料も全部そこで決められます。エージェンシーへの変身については、最初は職員の猛反発がありました。国家公務員としての実質的な身分を失ってしまうのですから当然です。しかし、結局政治的なリーダーシップ等で職員の抵抗を潰してしまいました。

Executive Agencyの業績

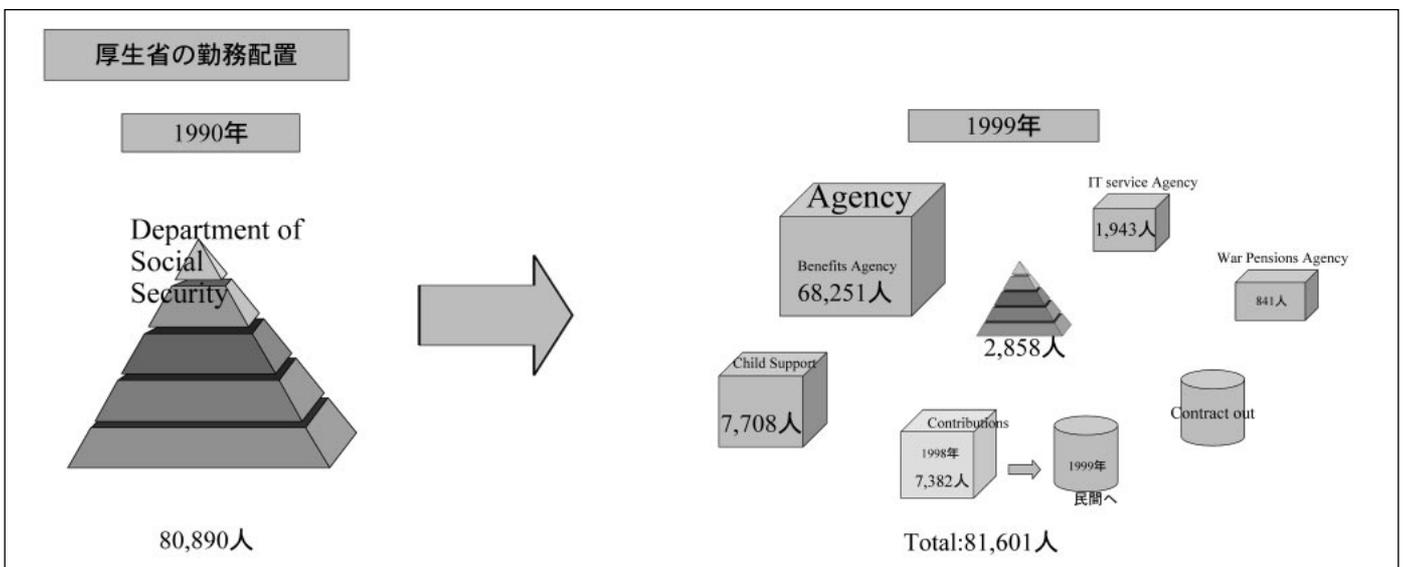
若手登用で意欲、業績ともに向上

ところが仕事が始まりますと若い職員たちから、むしろエージェンシーのシステムに賛成する動きが出てきます。

社長になった人たちは賠償責任があるので必死に仕事をします。そのために若い人の提案が必要だったからです。普通の省庁ならば、若手の意見はなかなかトップまで届きにくいものですが、エージェンシーの責任者たちは若手の意見を聞き、いいと思ったら即刻取り入れて実現していききました。若い人たちにとって仕事に非常にやりがいが出て活気が出てきたし、成果もあがりました。少なくともお金を使うという面では、以前の仕事が本当に半額以下で済んでしまったのです。残ったお金はどんどん新しいところに仕向けることができるので、逆にエージェンシーは活発に採用します。もとの省庁の職員以外の人も採用されて、どんどん職員の数が増えているのが現在の状況です。

人事交流にも有効に働いたExecutive Agency

また、Executive Agencyの中で仕事をした人だけが、省



庁の幹部につけます。現在イギリスの厚生省には2,858人が残っていますが、いわばほとんどが管理職クラスです。こうした管理職になって政策立案に参加したり、法案や政策案を出すという面白い仕事を手掛けるためにはExecutive Agencyの形で業績を上げなくてはならないのです。しかもこのエージェンシーや省庁は、別の省庁のエージェンシーからでも人材を抜擢できるようになっています。それまでは日本と同じように生え抜きでなければ事務次官や局長になれませんでした。現在で省庁に関係なく人事交流が可能になりました。その結果、全省庁とも非常に活気が出てきました。

このように、エージェンシーはメジャー政権が最初に手掛け、しかも見事に実現させたものなのです。

世界各国が意欲的に導入

これが今世界的に広がっていることはご存じのとおりです。日本も特殊行政法人という形で導入しようとしたことが、日本の場合はサッチャーよりも、もうちょっと古い形での導入ですから、メジャーがやったエージェンシーとは全く違うものになっています。他にはニュージーランドやカナダ、南アフリカ、オーストラリアなどで、メジャーの手法をそっくり導入し、省庁の解体を進めています。アメリカでも幾つかの州が導入していますし、ドイツやフランスでも、北欧諸国やアフリカの国々も導入していると聞いています。今、イギリスではこれが非常に大きな輸出産業になっているということも聞いています。

身分保証はないが、給与は大幅に上昇

ちなみにエージェンシーの職員というのは、国家公務員ですが、実質的には民間企業の社員と全く変わりません。給料もいつ首になるかもその社長が決めるということで、身分保証はありません。給料の保証、ポストの保証もないのです。ただし、以前の省庁にいたときより、給料が大幅に上がっているそうです。なぜなら彼らは仕事をいっぱいしておりますし、業績もいっぱい上げている。以前より実質的には少ないお金を使って、人件費はいっぱい使って非常にいいサービスをするようになっているからです。

Market Testingで 民間と競争を

一般市場に出してみてもう一度見直しをさせて、こうしてエージェンシーの職員は増加したのですが、国家公務員数は全体的には減少しました。それは、Market Testingによるものです。これをメジャーが1993年から採用しました。

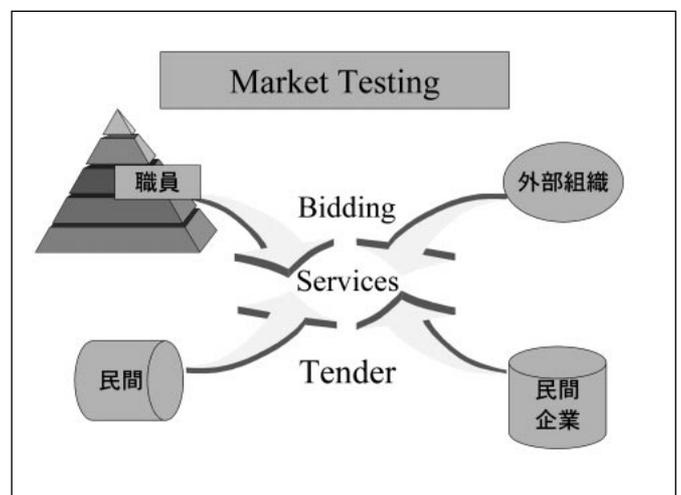
当時政府は、省庁に残った仕事のうち、エージェンシーになかなか出しにくかった財務関係や法務関係の仕事を対象に、民間に出すことを検討していました。そのうちエージェンシーそのものも全部対象にすることになりました。Executive Agencyが、民間とはちょっと違うのだということで、高額の予算を突きつけることもあったので、新しい形で民間と競合、競争させてみようと考えたのです。

そこでまず省庁、あるいはExecutive Agencyという機構のもとで国家公務員がやっている仕事が、一般市場で通用するかどうかを一週試してみようということになりました。省庁がやっている場合でも、市場でも十分通用するのなら無理やり民間に任せる必要はないし、民間がもっとうまくできるというようなものがあれば民間に任せようということでした。

これがMarket Testing「=試験をする」です。

仕事のコストや時間を公表し、民間の競合会社を募集

Market Testingは、各省庁、各部局でやっている仕事から、試験的に出していただろうというものを、政治家が指定します。そして、Executive Agencyと同じように、どれだけの職員で、どれだけの給料で、どれだけの時間をかけ



て、どれだけの成果が上がったか、住民がどれくらい満足しているか、具体的に数値が上がるものは数値まで公表し、競合相手を探します。それを見た民間会社や集団が、こういう集団で、我々でやってみようということになると、チームを作り、それだけの予算なら我々ならこうしますと名乗り出る。そして、競合が出そろって入札になります。選定は政治家が行います。お金が安いということは問題になりません。お金は10億円なら10億円、100億円なら100億円という形で決まっていますから、お金をいかに有効に使うか、どれだけ成果を上げるかということが重要視されます。

審査過程は国会で発表、コネが効かない

ちなみに、コネは効かない仕組みになっています。入札を行ったり職員を昇格させたりする時は、全部逐一国会で説明することになっているからです。甲という会社はこう、乙という会社はこう、丙はこう。省庁の職員たちはこれまでこうしていた、ということも全部公表し、最終的にどこを選んだのか、根拠を示して説明します。まさにアカウントビリティそのものです。

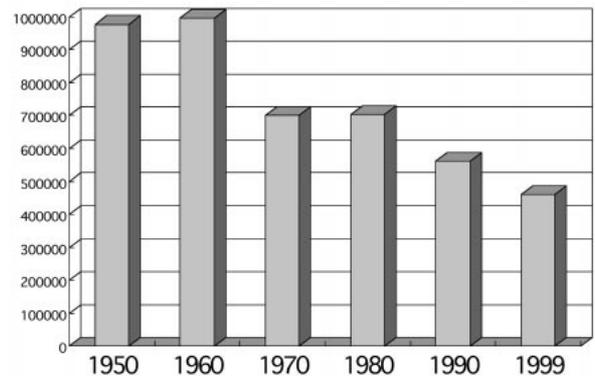
国家公務員のノウハウを 委託先企業が活用

解雇された職員の大部分を委託先が採用

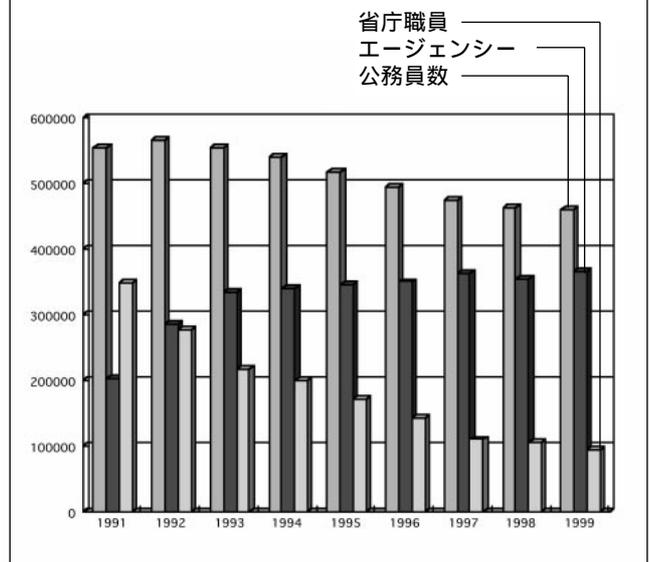
最初の1993年には、全体の15%の仕事を試験に出しました。これはほとんどがExecutive Agencyに出さずに中央省庁に残っていた仕事で、そのうち半分の7%を外部の民間企業とか外部組織が請け負いました。ということは国家公務員の7%の職員が仕事を失ったこととなります。ここがイギリスの面白いところなんです、非常に冷たいというか、民間企業も国家公務員もこういう場合はすぐ首です。日本の場合は温情主義ですから、どこかに回すということがありますが、イギリスの場合はそのまま首になります。

ただし、現実には大問題になりますので、請け負った企業が3分の1は引き受けます。いわば行政指導のようなもので、契約を交わして人員を引き受けさせる。契約では3分の1ですが、実際上はもっと引き受けています。職員たちがノウハウを持っているので、特に若手の半分は引き受けます。国家公務員の7%が首の計算になりますが、実際は3.5~4%ぐらいは業務を引きついで民間企業に再就職し

イギリスの国家公務員数の推移（1）



イギリスの国家公務員数の推移（2）



ます。しかも、大部分の人は給料が上がって、雇用されるそうです。それで、ここも非常に成果が上がったというふうに言われています。

100万人の国家公務員が半分に減る

その結果、この国家公務員の数はずいぶん減っていったというわけです。Market Testingで仕事が減っていった数だと見てもらっていいと思いますけれど、非常に減っています。ピーク時から比べますと、100万人いた国家公務員が現在では50万人弱です。しかも今まで省庁が担っていた仕事量は、1999年から2000年の段階では実質的には増えてさえいるのです。その担い手は民間企業でありエージェンシーというわけです。

税金を使わず、 サービスを購入するPFI

財務省官僚が提唱したPFI

さらにもう1つ、イギリスで生まれた改革があります。PFIです。とりわけブレア政権によって着目されたものですが、実際はメジャー政権時代からありました。しかし、これはメジャーやサッチャーが言い出した改革ではありません。

その生みの親は官僚側でした。今の日本の財務省に当たるイギリスの財務省の官僚が打ち出してきた構想なのです。

財務省は、イギリスの大きな権力の1つです。各省庁が仕事をする場合、上位の機関からチェックがかかります。1つは首相及び首相官邸、もう1つは内閣府（Cabinet Office）が大きなプレッシャーをかけてきます。特にブレア政権になってから内閣府の力が非常に強くなりましたが、予算の策定権のある財務省も非常に大きな力を握っています。財務省というより財務省の中の政治家が握っているのですが、官僚も間接的には大きな力を持っています。ですから財務省のプライドも非常に大きいのです。

そのプライドをひどく傷つけられたのが、サッチャー政権及びメジャー政権によってです。財務省のかなりの権力が剥奪されたのです。そこで巻き返しをするためには改革

が必要だということになり、その結果として提案されたのがPFIです。

サービスだけを買うPFI

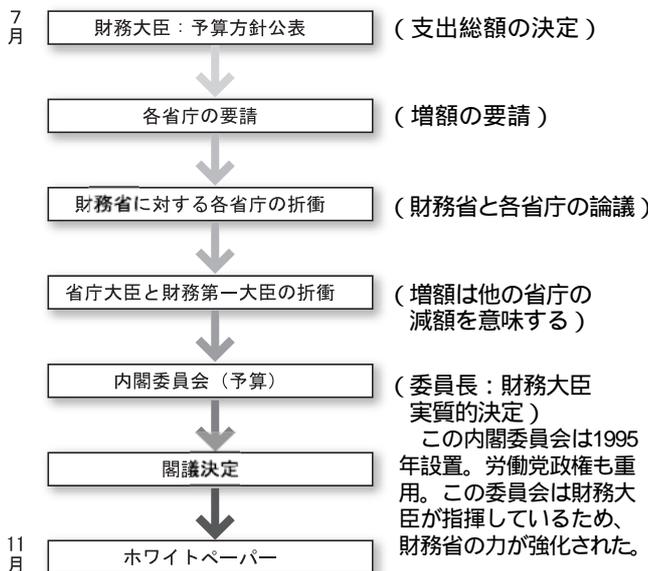
公共サービスは行政が直接的に行う、例えば公共施設は行政が設計し財源を工面し、建設する、そしてほとんどの場合は運営も行政が行うというのが、それまでの一般的な発想でした。PFIは、これを根本から見直し、設計も財源の工面も運営も、全て民間にしてもらい、その施設の利用権のみを行政が購入するようにするという発想でした。

ユーロトンネルで成功を収める

成功例としては、少し変形なのですけれど、ロンドン～パリ間のユーロトンネルです。フランス側はフランスの国がやりましたが、イギリス側はイギリス政府の方はほとんどお金を出さず、PFIでやりました。政府もPFIの一部に入る形で、少しだけお金を出し、残りのほとんどは民間に出してもらいまして、設計から全部やってもらいました。そして鉄道利用料としてお金を払っています。

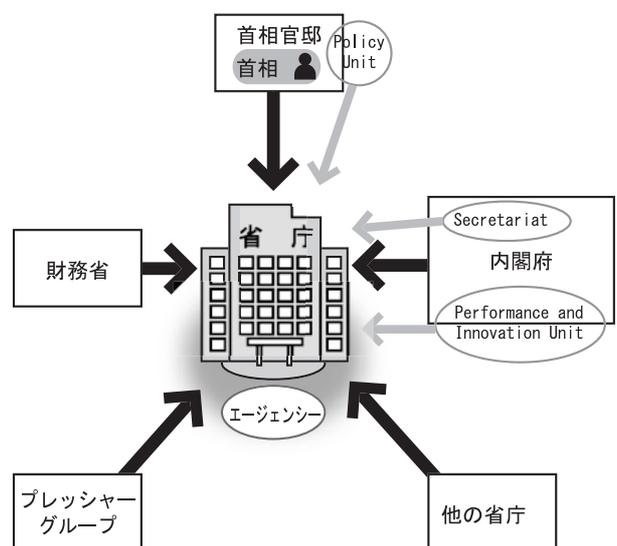
そのほか、財務省は刑務所の建て替えも全部PFIで行っています。1994年以降の刑務所は全部PFIでやっているはずですが。これは現在、経営についてはExecutive Agencyでもやっています。看守は国家公務員の身分ですが、実際には民間企業の従業員です。ある人が請け負い、建物を借り、刑務所の管理をするということになります。

参考：予算作成過程



Martin J.Smith, The Core Executive In Britain, pp.153-159

参考：省庁が受ける影響



Martin J.Smith, The Core Executive In Britain, Macmillan Press Ltd, Hampshire, 1999, p.20

中央政府から地方政府へ 導入広がる P F I

ブレアの後押しで地方でもPFIが導入される

ブレア政権では地方自治体でもPFI導入するべきだということになり、ほとんどイギリスの場合にはPFIでやっています。

一つ例をあげますと、North Wiltshireの市役所が今まで6カ所に分散していて非効率的でした。これを統合することになったのですが、統合の資金がなかったのです。普通は地方債を起こしたり、借金をして作りますが、ブレア政権がPFIでやるべきだと盛んに宣伝をしたものですから、North WiltshireもPFIで庁舎を作ることにしました。現実には銀行が主導権を握り、建設会社などが加わってPFIの連合体を作り、新庁舎を作ってもらいました。従来ならば、新しい庁舎は、やはり行政ですから市役所だけに使って、ほかの目的には使えないという考えがありました。ところがここでは上の半分がレジャー施設や若者向けの施設なのです。結果的に、下の市役所も明るくなり、住民参加が進むようになったそうです。

ごみ清掃、教育施設でも成功

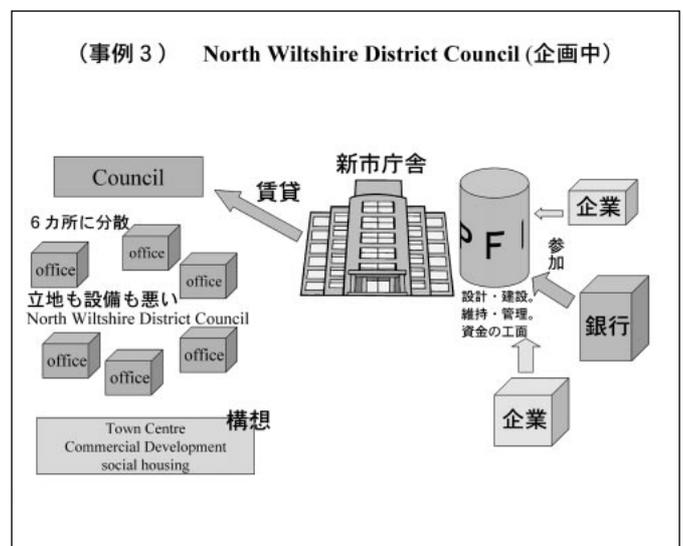
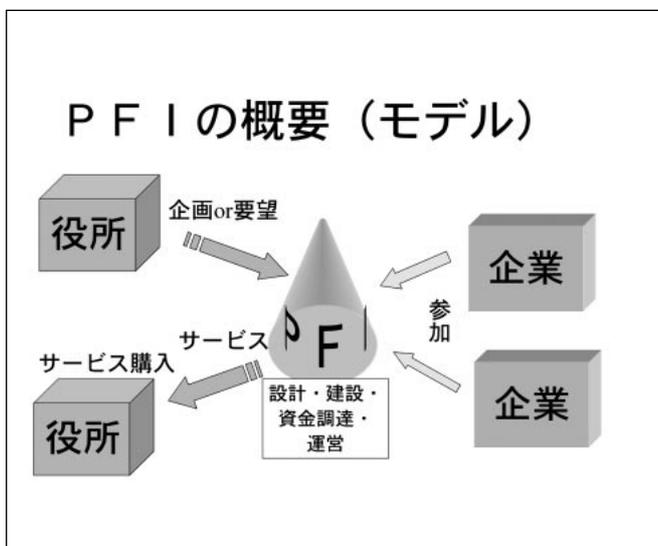
また、ごみ清掃なども今PFIで盛んに行なわれています。イギリスのごみ清掃には、日本のような焼却処理はなく、全部再利用なのです。再利用する会社をPFIでつくってもらいます。少々金がかかりますけれど、全部でやってもらう。そのかわりに市役所や県は、住民に対して意識

啓蒙等を行います。ごみを資材として出してもらい、それを新しい物につくってもらって、ちょっと高いですがそれを購入してもらシステムを構築するのが行政の仕事というわけです。これは今かなり成功するようになっているそうです。

さらに小学校、中学校、高等学校については現在、ほとんどがPFIで作られるようになっています。この場合も学校だけで使うのではありません。管理は校長の責任ではなく、PFIの管理部門の責任ですので、何でも使える。校長の責任は時間が限られており、子どもたちのいる9～15時ぐらいまでに限られますから、あとは多目的に使われて、活気が出ているそうです。

危険負担の問題は未だ検討中

しかし、このPFIには、危険負担という意味で非常に大きな問題があります。最終的に需要が変わった場合どうするか。10年経って施設が古くなって、そんなものはもう必要がないという場合は、一体どうするのか、そのときの危険負担をどうするか、いまだ検討中なのです。一応契約を結んでいますけれども、そこが確定していないので、のPFIの問題点はまだ続いているようです。



サービス水準に対する抵抗権

Chitizen's Charter

国民はExecutive Agency等のサービスに拒否権がある

こうした改革の背景となったのがCitizen's charterです。メジャー政権の時代から始まり、ブレア政権の精神的背景になっています。

前述のように、イギリス政府は国民をコンシューマーと位置づけていますが、Citizen's charterはサービスを実現する背骨になっています。Executive Agency、Market Testingで請け負った企業などすべての分野で、サービスの水準、サービスの内容が提示されます。それに対して国民は、だめなら拒絶をすることができます。ただ現実には、民間企業が請け負ったものに対して拒絶をしても意味がないので、その場合には我々ここまでは負担するが、それ以上は嫌だということになります。こうしたケースへの対応については民間企業の場合はまだ検討中です。しかし、普通の省庁や行政体の場合には、国民に抵抗権が与えられています。

イギリスの改革を支えるCitizen's charter

例えば鉄道ですと、事前にサービス水準をはっきり示します。ある路線を要望通り3分おきに走らせれば、お金がかかるので、運賃がこれだけ上がりますとか、あるいはその分を税負担にすると税金はこれだけ上がります、ということ。現在の税金、現在の料金ならこれだけのサービスはいたしますという水準を、旧国鉄では示していました。

このように、契約の抵抗権が現在のイギリスのバックボーンになっている。これをもとにして、Executive AgencyとかMarket Agency、現在ではContracting Actと名称変更しましたが、その他PFIという形で大改革が行なわれまして、1990年1991年頃のイギリスの行政機構から現在の行政機構と完璧に変わったのです。

アジア極東地域だけが取り残されている

そして、それが今、世界の潮流となり、1990年代の半ばぐらいまでに世界中が変わってしまいました。取り残されているのは、日本や韓国、台湾など、極東地域だけのようです。中国も盛んに研究しており、今改革の真最中だそうです。もしかすると日本、韓国だけがどんどん取り残されるのではないかと思います。

竹下 譲（たけした ゆずる）

東北大学大学院法学研究課 修了、政治学博士
東京市政調査会主任研究員、拓殖大学政経学部教授、神奈川大学法学部教授を経て現在 四日市大学 総合政策学部教授 総合政策学部長
主な著書は、「世界の地方自治制度」「イギリスの地方税 中央政府と地方自治体の葛藤」「パリッシュにみる自治の機能」など