

英国の PPP/PFI 施策調査業務

報告書

平成 29 年 2 月

国土交通省 総合政策局

株式会社日本総合研究所

<目次>

第 I 章 はじめに

1. 業務の目的
2. 業務の内容
3. 業務実施方法

第 II 章 英国における PPP/PFI 政策の流れ

1. 英国 PPP/PFI の変遷
2. 導入期（1992 年～1997 年：保守党政権）
3. 推進期（1997 年～2000 年代前半：労働党政権初期～中期）
4. 改革期（2000 年代後半～現在：労働党政権終期～連立政権～保守党政権）
5. 英国の PPP/PFI 政策の変遷に係る考察

第 III 章 PPP/PFI の推進体制

1. 推進組織の変遷
2. 組織の概要
3. 推進体制のあり方に関する考察

第 IV 章 民間事業者の参入促進及び負担軽減に係る施策と評価

1. ユニバーサルテストイング
2. PFI クレジット
3. 契約の標準化
4. 税・会計制度のガイドライン
5. VFM アセスメントガイダンス
6. 民間事業者の参入促進及び負担軽減に係る考察

第 V 章 PF2 における施策と評価

1. PF2 の概要
2. SPC に対する公共の資本参加及び外部投資家の呼び込み
3. 公共調達のスPEED化
4. 柔軟なサービス供給

5. 透明性の向上
6. 適切なリスク分担
7. デットファイナンス改革
8. PF2 施策に係る考察

第 VI 章 PFI コスト削減策

1. 背景
2. 施策内容
3. 実施状況
4. 効果・評価
5. PFI コスト削減策に係る考察

第 VII 章 スコットランドにおける PPP/PFI の取り組み

1. 推進体制 (SFT)
2. NON-PROFIT DISTRIBUTING
3. HUB PROGRAMME
4. スコットランドにおける PPP/PFI 推進状況に係る考察

第 VIII 章 我が国の PPP/PFI 推進にあたっての示唆

1. 民間の参画意欲を高めるための施策
2. 発注主体の導入意欲を高めるための施策
3. より包括な視点からの PPP/PFI のあり方・事業手法の検討

＜略語集＞

本報告書に記載される略語の正式名は以下の通り（アルファベット順に表記）。

| 略語 | 正式名 |
|---------|---|
| 4Ps | Public Private Partnership Programme |
| BSF | Building Schools for the Future |
| CBI | Confederation of British Industry |
| CGU | Central Government Unit |
| DB | Design and Build |
| DBFM | Design Build Finance and Maintain |
| ESA | European System of Accounts |
| UK GAAP | UK Generally Accepted Accounting Principles |
| HCF | Hub Community Foundation |
| IFRS | International Financial Reporting Standard |
| INPP | International Public Private Partnerships |
| IPA | Infrastructure Project Authority |
| IRR | Internal Rate of Return |
| IUK | Infrastructure UK |
| JV | Joint Venture |
| LABV | Local Asset Backed Vehicle |
| LGA | Local Government Association |
| LIFT | Local Improvement Finance Trust |
| LP | Local Partnerships |
| MGDD | Manual on Government Deficit and Debt |
| MPA | Major Project Authority |
| NHS | National Health Service |
| NPD | Non Profit Distribution |
| OGC | Office of Government Commerce |
| OJEU | Official Journal of the European Union |
| PF2 | Private Finance 2 |
| PFI | Private Finance Initiative |
| PFUs | Private Finance Units |
| PPP | Public Private Partnership |
| PRG | Project Review Group |
| PSBP | Priority School Building Programme |
| PSC | Public Sector Comparator |
| PSDP | Private Sector Development Partner |
| PUK | Partnerships UK |
| SFT | Scottish Futures Trust |
| SoPC | Standardisation of PFI contracts |
| SPC | Special Purpose Company |
| VFM | Value for Money |

第 I 章 目次

| | |
|------------------|-----|
| 第 I 章 はじめに | I-1 |
| 1. 業務の目的 | I-1 |
| 2. 業務の内容 | I-1 |
| 3. 業務実施方法 | I-2 |

第I章 はじめに

1. 業務の目的

国土交通省では、経済財政運営と改革の基本方針 2016（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）、日本再興戦略改訂 2016（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）、PPP/PFI 推進アクションプラン（平成 28 年 5 月 18 日民間資金等活用事業推進会議決定）等を踏まえ、財政状況が厳しさを増す中で、真に必要な社会資本の整備と維持更新を的確に進めるとともに、民間の事業機会の拡大による経済成長を実現していくため、新たな官民連携（PPP/PFI）事業に係る具体的な案件の形成等を推進しているところである。

本業務では、PFI 先進国である英国が『ベイツ報告』(The Bates Review of PFI)以降、PPP/PFI の普及、深化のためにとってきた施策を調査する。ベイツ報告の中で、各省庁が策定すべきとされたガイドライン及び標準書類等がどのように策定され実際に機能してきたのか、近年 PF2 への転換が打ち出されたが、PPP/PFI 推進政策についてどのような潮流変化が見られるか等について、文献調査や現地関係者へのヒアリング等も行いつつ取りまとめる。

2. 業務の内容

(1) 文献調査

ベイツ報告以降、PPP/PFI の普及、深化のために英国がとってきた施策を調査する。具体的には、下記のような事項を中心に文献調査を行う。

- ・民間事業者の参入を促す施策(PFI クレジット等)
- ・民間事業者の提案、入札等にかかわる負担を軽減する施策(公示形式や契約書の標準化等)
- ・PPP/PFI を推進する政府機関の組織体制
- ・税・会計制度のガイドライン 等

近年 PF2 への転換が打ち出されたが、PPP/PFI 推進政策についてどのような潮流変化が見られるか等についても調査する。

(2) ヒアリング調査

上記施策等が実際にどのように使われ、PPP/PFI の普及、深化にどう寄与したのか、民間事業者の受け止め方等について、英国における PPP/PFI 実績のある事業者を中心に現地ヒアリング等を実施して調査する。

(3) 報告書の作成

上記の作業に係る資料等を報告書にとりまとめる。

3. 業務実施方法

本業務は、以下の方法によって実施する。

(1) 文献調査

主に文献やインターネットのホームページにおける公開情報に基づき、文献調査を行う。

(2) ヒアリング調査

英国の民間企業（事業会社、金融機関、法律事務所、会計事務所等）、行政機関その他関係者に対する直接の聞き取り調査を行う。

なお、本調査における現地調査の日程及びヒアリング対象先は以下に示すとおりである。

① 第1回現地調査

- ・日程：平成28年8月1日（月）～8月5日（金）
- ・ヒアリング対象先 14団体
（政府機関等：3団体、民間企業10社、官民JV1社）

② 第2回現地調査

- ・日程：平成28年11月14日（月）～11月17日（木）
- ・ヒアリング対象先 6団体
（政府機関等：3団体、民間企業3社）

第 II 章 目次

| | |
|---|------|
| 第 II 章 英国における PPP/PFI 政策の流れ | II-1 |
| 1. 英国 PPP/PFI の変遷 | II-1 |
| 2. 導入期（1992 年～1997 年：保守党政権） | II-2 |
| 3. 推進期（1997 年～2000 年代前半：労働党政権初期～中期） | II-3 |
| 4. 改革期（2000 年代後半～現在：労働党政権終期～連立政権～保守党政権） | II-5 |
| 5. 英国の PPP/PFI 政策の変遷に係る考察 | II-7 |

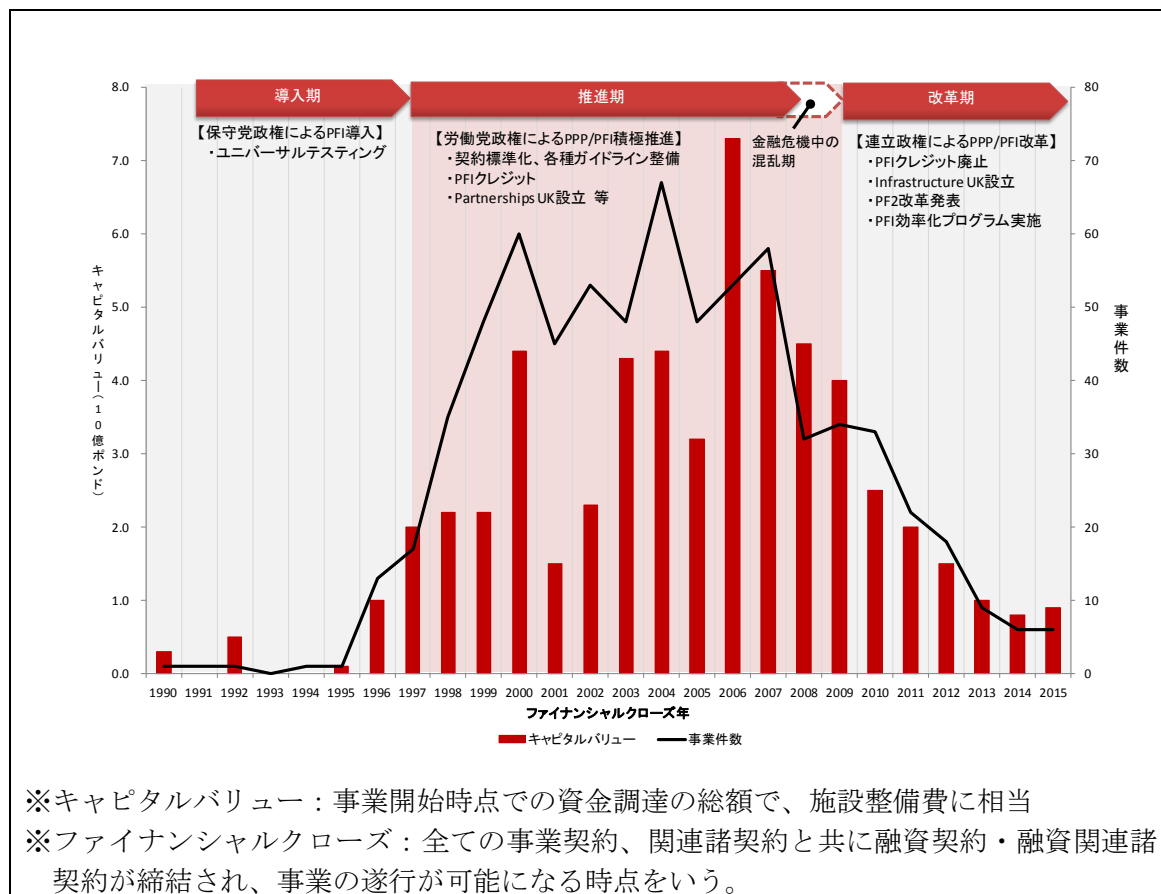
第II章 英国における PPP/PFI 政策の流れ

1. 英国 PPP/PFI の変遷

はじめに、英国における PFI の事業規模の変遷を下図に示す。英国では、1992 年に保守党政権により PFI が正式に導入され、その後 1997 年からの労働党政権において、事業件数及び事業規模が大幅に積み上がった。2016 年 3 月時点での実施件数は 716 件（そのうち 686 件が運営中、残りが建設中）、キャピタルバリュー（整備費相当額）の総額は 594 億ポンドとなっている¹。

本稿では、1992 年～1997 年までを PFI の「導入期」、1997 年～金融危機前までの労働党政権時代を「推進期」、2010 年以降の連立政権・保守単独政権時代を「改革期」と名付け、それぞれの時代における施策とその効果について概観する。

図表 1 英国における PFI の事業件数及び事業規模¹



(出所) 英国財務省「Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2016 summary data」等に基づき日本総研作成

¹ 英国財務省による発表レポートにおいては、2016 年 3 月時点で運営中の事業のみ計上されており、終了した事業は含まれていない。

2. 導入期（1992年～1997年：保守党政権）

（1）PFIの導入までの経緯

1979年に発足したサッチャー政権は、政府の市場への介入を縮小した「小さな政府」を標榜し、規制緩和等数々の行政改革を実施したが、そのうちの 하나가「公共部門への民間活力の導入」であった。財政支出削減のために民間資金を活用すべく、1981年には財務省がライリー・ルール（ライリー卿を座長とする委員会において、公共事業への民間資本導入の考え方を制定したルール）を制定した。しかし、当時は民間資金の活用に関して厳格な基準が適用されたため、民間資金の活用はすぐには広がらなかった。それでも、1986年には、PFIの代表事例とされるクイーン・エリザベスII世橋の契約が締結され、1989年には当時財務大臣であったジョン・メージャーが、ライリー・ルールの修正を発表し、公共事業に対して民間資金をより積極的に活用する考えを明確に表明した。

1990年首相に就任したメージャーは、こうした流れを引き継ぎ、1991年に、行政サービスを改善するための基本原則である「The Citizen's Charter（市民憲章）」を公表し、従来公共部門が提供してきたサービスや公共施設の建設・運営を民間事業に委ね、政府はサービスの購入者となる方向を示した。そして、1992年11月、ラモント財務大臣よりPFI手法の正式な導入決定が公表された。

（2）各施策の実施（ユニバーサルテスト等）

1992年11月のPFI導入後、1993年11月に財務省が公表した政策ペーパー「Breaking New Ground」においてPFIの基本的な考え方が整理されるとともに、最初のPFI推進機関であるPrivate Finance Panelが設立された。その後、1994年11月、当時のクラーク財務大臣は、全ての公共事業に対してPFIの検討を義務付けるユニバーサルテストを導入することを決定した（ユニバーサルテストについては、第IV章1.参照）。

また、1995年11月には、PFI導入に関するハンドブックである「Private Opportunity Public Benefit, progressing the Private Finance Initiative」を策定し、それまでの主要なPFI導入事例を紹介するとともに、それらから得られる示唆をとりまとめた。

地方公共団体における取組としては、1996年4月に、地方公共団体の代表組織である地方政府協会（The Local Government Association）が、PFIの支援組織として、「官民連携プログラム組織（4Ps：Public Private Partnerships Programme Ltd.）を設立し、各地方公共団体へのアドバイスや手引書の作成を行った。

3. 推進期（1997年～2000年代前半：労働党政権初期～中期）

（1）労働政権によるPFIの更なる推進

1997年5月に労働政権が発足すると、出納長官（Paymaster General）のジェフリー・ロビンソンは、直ちにユニバーサルテストイングの廃止を発表するとともに、それまでの保守党政権によるPFI政策に対する抜本的な見直しを目的として、英国実業家であるマルコム・ベイツ氏による委員会を設置した。同6月に発表された「ベイツ報告」では、保守政権下で進められたPFIには非効率性が残っているとし、PFI事業をより効率的に進めるため、4つのカテゴリに分類される合計27の提言を行った。

図表2 ベイツ報告の主な提言（抜粋）

| |
|---|
| <p><u>1. 組織形態</u></p> <ul style="list-style-type: none">・ Private Finance Panel については早期に解体し、政府全体で PFI を推進するための中心組織として Private Finance Taskforce を財務省に設置すべきである。 <p><u>2. プロセスの改善</u></p> <ul style="list-style-type: none">・ 財務省は、標準契約、会計に関するガイドライン、外部専門家の活用に関するガイドライン等を策定すべきである。・ 地方公共団体が手掛ける医療及び教育の分野では、小規模な PFI 事業の包括発注を進めるべきである。 <p><u>3. ノウハウの蓄積</u></p> <ul style="list-style-type: none">・ PFI 事業には、高度かつ専門的な知見が求められるため、公務員に対する研修を強化すべきである。・ VFM を評価する際の Public Sector Comparators （PSC）等の計算方法に関するガイドラインを策定すべきである。 <p><u>4. 入札コスト</u></p> <ul style="list-style-type: none">・ 民間事業者の入札コストを最小化するために、以下の手法を検討すべきである。<ul style="list-style-type: none">➢ 事業採算性の評価手法等の改善。➢ 入札者に要求する情報の必要最小限化。➢ 入札者数の制限（最高4社）。➢ プロジェクト・マネジャーやアドバイザーに対する成功報酬制度の確立。➢ 民間部門からの短期間の人材起用や、そのための専門的なリクルート機関の設置による政府の事業管理技術の向上。➢ 入札者の能力以外の事由（不可抗力等）により事業の中断が決定した場合の、民間事業者に対する入札費用払い戻し制度の創設 |
|---|

（出所）Review of PFI (Public/Private/Partnerships) Summary and Conclusions に基づき日本総研作成

なお、労働党政権においては、それまでの事業のリスクをすべて移転するという PFI の

考え方から、官民で適切なリスク分担を行うパートナーシップを重視するという観点から「Public Private Partnership」というコンセプトが好まれるようになり、PFIはPPPの一つの手法であるという位置づけがなされた。

(2) 各施策の導入 (PFI クレジット、契約の標準化等)

ベイツ報告の提言に基づき、労働政権下では PFI 推進のために様々な施策が導入された。PFI を推進するための複数の財務省内外の組織設立や、PFI プロジェクトを対象とした PFI クレジットの導入、各種ガイドラインの整備等が主である。(推進組織の変遷については第三章、各施策の詳細については第四章参照)

図表 3 労働政権下における主な PFI 推進策

| 年 | 施策 | 概要 |
|-------|--|---|
| 1997 | Universal Task Force の設置 | PFI 専門推進機関の設置 (財務省内) |
| 1997 | PFI クレジットの導入 | PFI プロジェクトに適用される補助金の導入 |
| 1997 | 地方公共団体の PFI に対する中央政府の信用保証導入 | 地方公共団体のプロジェクトに対し中央政府が信用保証できる地方政府契約法を制定 |
| 1998 | Project Review Group の設置 | 地方公共団体の PFI 案件の審査を行う組織の設立(財務省内) |
| 1999～ | 標準契約の策定(SOPC) | 1999 年に初めて導入され、2002 年、2004 年、2007 年と改訂 |
| 1999～ | 特定のセクター (防衛、教育、医療、住宅等) における契約書雛形の策定 | 2004 年以降は、SOPC に準拠することが義務付けられた |
| 2000 | Partnerships UK の設立 | 官民 JV の PPP 推進組織の設立 |
| 2000 | Office of Government Commerce (OGC) の設立 | 公共の経済活動における VfM の改善を支援するために設立 |
| 2000 | LIFT (Local Improvement Finance Trust) の導入 | 地域のプライマリーケア (初期診療) サービス施設の整備・運営等を官民共同出資会社を実施させる PPP/PFI スキームの導入 |
| 2001 | Gateway Process の導入 | OGC による PFI を含む公共調達プロジェクトの第三者評価の導入 |
| 2004～ | VfM Assessment Guidance | VfM 算定に関するガイダンス。2006 年に更新 |
| 2004 | BSF の設立 | 広域の複数学校の改修・運営等を官民共同出資会社を実施させる PPP/PFI スキームの導入 |
| 2005 | Project Review Group 改革 | 1998 年に設立された PRG を改革し、優先交渉権者導入前に 2 回目の審査を行うこととし |

| 年 | 施策 | 概要 |
|------|---------------------|--|
| | | た。 |
| 2009 | Partnerships UK の設立 | 財務省と自治体協会のJVで地方公共団体の公共調達案件を支援する目的で設立された。 |

(出所) 各種資料に基づき日本総研作成

これらの各種施策の効果により、英国における PFI 件数は飛躍的に増加し、2006 年 3 月時点で契約締結件数は 700 件を超え、整備費ベースでは 460 億ポンドを上回った（そのうち 430 億ポンドが 1997 年以降に契約締結されたもの）。また、当時の公共投資（整備費）全体のうち PFI が 10%程度を占めた。

4. 改革期（2000 年代後半～現在：労働党政権終期～連立政権～保守党政権）

（1）PF2 導入の背景（PFI に対する批判の高まり・欧州信用危機）

2. のとおり、労働党政権下において、PFI が積極的に推進されていったが、一方で、議会や会計監査院においては、PFI の有効性（真に Value for Money を実現しているか、公共支出の削減に貢献しているか等）に関する検討が継続的に行われていた²。そのような中で、2000 年代後半になると、初期に実施された PFI 事業において民間事業者が巨額の利益を得ていたといった事実が明るみに出ること等によって（例：ノーフォーク・ノーリッチ PFI 病院）、PFI 事業に対する厳しい視線が向けられるようになった。

さらに、2008 年のリーマンショックとその後の欧州信用危機によって、民間資金の調達に係るコスト（銀行金利）が高止まりし³、民間ノウハウの活用によるコストダウン効果を織り込んでも Value for Money が発現しなくなったことで、PFI 導入のハードルが極めて高くなった。

（2）PF2 改革の発表

このような状況において 2010 年に発足したキャメロン連立政権は、2010 年 11 月に公表した「Public Private Partnerships – Technical Update 2010」において、今後も PPP/PFI 政策を継続する方針である一方で、中央政府による地方公共団体に対する支援体制、透明性の向上、ファイナンスに関するガイダンスの改定等いくつかの改革に着手する方針を示した。そして、2011 年 11 月には、PFI 改革のために内外の意見を広く聴取する「Call for Evidence（根拠に基づく意見の公募）」が実施され、その結果を踏まえて、

² 2009 年 10 月に会計監査院より発表されたレポート「Private Finance Projects」では、過去に会計監査院によって実施された 72 プロジェクトのレビュー結果をとりまとめた結果、個別のプロジェクトレベルにおいて、民間資金の活用により真に VFM が実現したという確証は得られなかったとしている。

³ 現地ヒアリングによれば、一般的な水準として、2005 年には「基準金利+50bps」程度だった金利が、リーマンショック後には「基準金利+275bps」と 5 倍以上の水準となったとのことであった。

2012年12月には新たなPFI政策の方針を示す「A new approach to public private partnerships」を発表、同国のPFIを象徴する新たな呼称として「PF2」という表現が用いられることとなった。

PF2における主な改革施策は以下のとおり。(詳細は第V章参照)

- ・ SPCに対する公共の資本参加及び外部投資家の呼び込み
- ・ 調達スピード化
- ・ 柔軟なサービス提供
- ・ 透明性の向上
- ・ 適切なリスク分担
- ・ 新たなデットファイナンス

なお、労働党政権時代の主要なPFI推進策であったPFIクレジットは、PFIに対する偏重政策であるとして、2010年のSpending Review(財政支出見直し)において廃止された。

また、それまでPPP/PFIを専門として推進してきた財務省内の組織は統合再編(一部は外部化)され、インフラ投資に関する政策を省庁横断で統括する財務省内の組織として、2010年にInfrastructure UKが設立された。(現在は、さらに内閣府のMajor Project Authorityと統合され、Infrastructure Project Authorityとなっている。)(詳細は第III章参照)。

(3) Operational PPP Efficiency Programme の開始

2000年代後半のPFIに対する批判の高まりと財政規律の要請から、新たに事業化されるPFI事業の改革だけでなく、既に運営中のPFI事業の効率化も求められるようになった。

財務省は、2011年7月に運営中のPFI契約を対象とした費用削減に関するガイドラインである「Making Savings in Operational PFI Contracts」を公表し、効率化のポイントを具体的に解説するとともに、各部局に対しPFI効率化策の進捗の四半期ごとの報告を求める等の施策が行われた。(詳細は第VI章参照)

(4) ESA10 施行による影響 (PFIに対する政府債務の認識方法に係る問題)

さらに近年、英国のPF2/PFIは、国内からの批判だけでなく、財政規律に係るEU統一ルールからのプレッシャーにも晒されている。

現状EU加盟国である英国政府は、EU統一の会計ルールであるESA(European System of Account)及び補助文書として政府の支出と債務の取扱いについて定めたマニュアルであるMGDD(Manual on Government Deficit and Debt)を遵守することが求め

られており、PPP/PFI に係る支払に関しても、当該マニュアルに従って認識・計上される必要がある。

英国の場合、中央政府及び地方公共団体が PFI 手法（サービス購入型）を採用すると、事業者に対するユニタリーチャージ（日本におけるサービス購入費）を運営期間にわたって支払うことになり、その一部である施設整備費を割賦払いすることとなるが、この割賦払いを、政府の債務として認識するか（オンバランス化）、毎年の費用として処理するか（オフバランス化）という会計処理の問題が生じる。近年まで、債務としての認識基準は、建設リスク及び運営・維持管理における要求水準未達リスク（アベイラビリティリスク）が民間に移転されているかどうかであり、多くの PFI 事業についてオフバランス化が認められており、発注主体が PFI 手法を選好する誤ったインセンティブを与えているのではないかとの指摘がなされていた⁴。

しかし、2014年9月に EU によって改正会計基準 ESA10 が施行されると、同じく改定された MGDD（Manual on Government Deficit and Debt）において、政府債務の認識基準がより厳格化され、それまでの経済的所有権及びリスクの帰属に加えて、報酬の帰属先によってもオンバランスかオフバランスかが判断されることとなり、公共側が経営権の一部を掌握している場合や余剰利益を公共にも還元させる仕組みを導入している事業スキームを採用している場合、政府債務と見なしてオンバランス計上すべきであるというルールが導入された。この結果、これまで政府債務として認識されていなかったユニタリーチャージの支払が、2014年9月以降は政府の長期債務として認識され、従来より財務体質が悪化して見えることとなり、中央政府及び地方公共団体における新たな PFI 導入の障壁となった。スコットランドでは事業化中のプロジェクトの遅延が発生する等の事態も発生した⁵。

PF2 についても、政府が一部 SPC に出資するスキームとなっていることから（詳細は第V章参照）、ユニタリーチャージのオフバランスが認められないという課題に直面しているとされており、官民連携事業スキームの見直しに関する英国政府の今後の動向が注目されている。

5. 英国の PPP/PFI 政策の変遷に係る考察

（1）PPP/PFI を推進する施策のあり方

英国では、1990年代から2000年代前半にかけて、ユニバーサルテストイングや PFI クレジット等、PFI を強く推進する施策が導入されてきた。しかし、2000年代後半以降は、それまでの PFI に偏重した政策に対する批判が高まり、欧州信用危機による民間の資金調達コストの高騰によって、VFM が実現されにくくなったことで、「PFI ありきの

⁴ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114605.htm>

⁵ スコットランドの PFI スキームである NPD (Non-Profit Distribution) は、民間の利益に上限を設ける事業スキームであることから、オンバランスの対象となることが不可避となった。

政策」は、もはや過去のものとなっている。

一方で、これまで一度も PPP/PFI を検討したことがない地方公共団体の「食わず嫌い」をなくすために、強力なインセンティブを設けるというアプローチについては、英国の PPP/PFI 政策の歴史を振り返ると、一定の有効性が証明されていると言える。ただし、大胆な推進施策には反動があることも、同時に教訓としなければならぬ (PFI クレジットの廃止によって、PFI 事業の件数は激減した)。また、導入検討を義務化するユニバーサルテストングのような「ムチ」と、導入を促進する PFI クレジットのような「アメ」のどちらが有効かについては、英国と我が国の行政組織の文化の違い等も考慮する必要がある。

(2) 公共調達における一つの選択肢としての PPP/PFI

今日の英国では、PFI(PF2)はあくまで公共調達の手法の1つと整理されており、従来方式やその他の PPP 方式との公平な比較に基づいて、適切な手法を選択すべきであるという、本来あるべき考え方に立ち戻っているといえる。

我が国においても、現事業本来の性質を見極め、民間の創意工夫によって引き出される VFM を適切に評価し、最適な事業手法を選択する必要性を、改めて認識しておくことが重要である。

(3) 中長期的かつ俯瞰的な投資計画における PPP/PFI

2010年の Infrastructure UK の設立以降、英国では、国家の長期インフラ開発計画を策定し、インフラ事業の優先順位付けを行った上で、政府の債務状況を踏まえた資金調達バランス等を考慮しながら、PPP/PFI 導入を検討する事業の絞り込みを行っている。

英国は、財政面において我が国よりも中央集権が強く、我が国において同一のアプローチをとることはできないが、中長期的且つ俯瞰的な視点から、PPP/PFI 導入のあり方について検討を行っていくという視点は、今後重要になると思われる。

例えば現在、我が国の地方公共団体においては、今後の人口動態等を踏まえつつ、公共施設等総合管理計画や立地適正化計画の策定が進められているが、両計画の策定に当たっても、PPP/PFI の活用について検討することが重要である。

(4) 延べ払い PFI のあり方

英国は、ESA10 施行により、これまで政府債務として認識されていなかったユニタリーチャージの多くが、政府の長期債務として認識されることとなり、中央政府及び地方公共団体において重大な懸案事項となっている。

我が国においては、地方公会計制度の整備が進められている段階であり、長期債務負担の設定による PFI のサービス購入費の支払の積み上がりが、重大な問題として認識されていないが、今後、民間企業に近い考え方の会計制度が日本の地方公共団体にも導入

されていくと、英国と同様の問題が発生する可能性は否定できず、予め検討項目として認識しておくことが望ましい。

第 III 章 目次

| | |
|-----------------------------|-------|
| 第 III 章 PPP/PFI の推進体制 | III-1 |
| 1. 推進組織の変遷 | III-1 |
| 2. 組織の概要 | III-3 |
| 3. 推進体制のあり方に関する考察 | III-5 |

第III章 PPP/PFIの推進体制

1. 推進組織の変遷

英国では、財務省（HM Treasury）が中心となって PFI 推進組織を設置し、PFI の政策決定から官民双方に対する助言、事業化支援等を担ってきた。その最も古いものは 1993 年に財務省内に設置された顧問団（Private Finance Panel）であり、官民双方に対する事業参画支援や新たな PFI 事業分野の開拓、参入障壁となる課題の解決等を担う組織として構想された⁶。1997 年には PFI に関する政策決定とプロジェクト支援を行うタスクフォース（Universal Task Force）が設置され、その後商務局（Office of Government Commerce（OGC）、公共調達プロセスの支援）、Partnerships UK（PUK、2000 年設立、プロジェクト支援）、Private Finance Unit（2003 年設置、政策策定）に機能が再編された。顧問団とタスクフォースは、構成員は主に民間企業からの出向者であったものの財務省内の組織として位置付けられていたが、その後継組織である PUK は官民共同出資により設立された非営利団体であり、より一歩進んだ形で政策決定に官民双方のニーズが反映されることとなった。

しかしその後、2010 年には PPP Policy Team 及び PUK の機能は再び財務省内の組織である Infrastructure UK（IUK）に再統合され、商務局の機能は内閣府に移転した。さらに 2016 年 1 月、IUK は内閣府の Major Projects Authority（部門横断的に大型プロジェクトの統括や支援を行う部署）と統合され Infrastructure Project Authority（IPA）となった。

その他、各省に設置された PFI 担当部署や地方公共団体向けの支援組織 Local Partnerships（LP、2009 年設立）等が存在する。

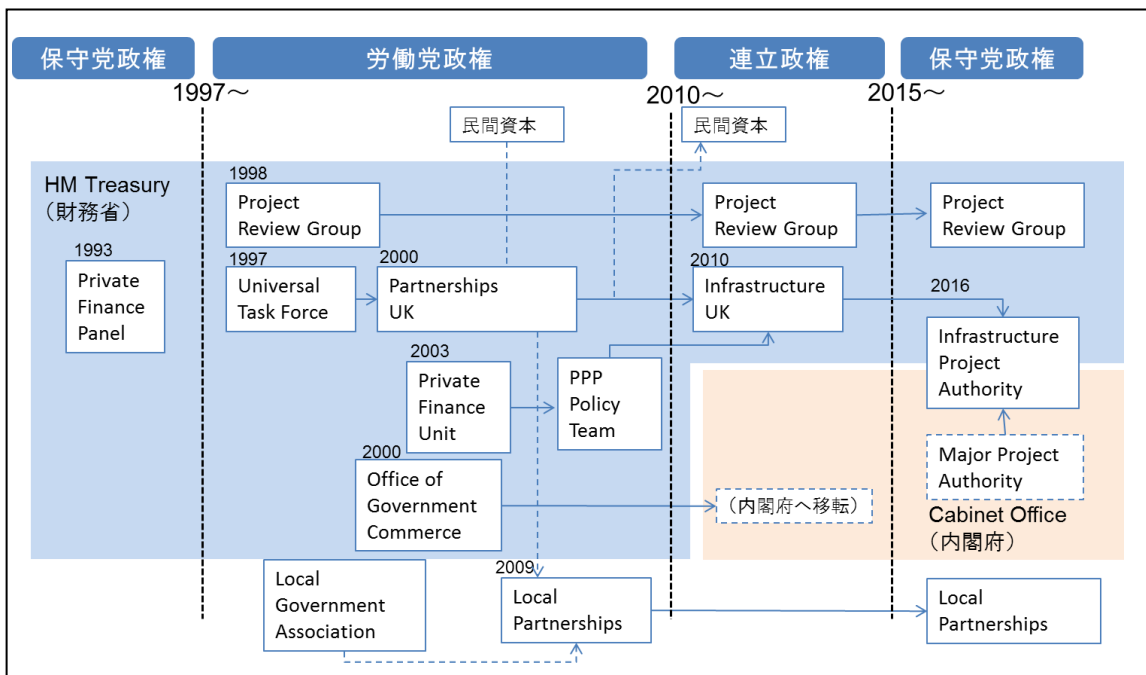
図表 4 PPP 推進組織の変遷

| 年 | 政権 | 施策 | 概要 |
|------|-------|---|---------------------------------|
| 1993 | 保守党政権 | Private Finance Panel | PFI 専門推進機関の設置（財務省内） |
| 1997 | 労働党政権 | Universal Task Force の設置 | Private Finance Panel の後継（財務省内） |
| 1998 | | Project Review Group の設置 | 地方公共団体の PFI 案件の審査を行う組織の設立（財務省内） |
| 2000 | | Partnerships UK の設立 | 官民 JV の PPP 推進組織の設立 |
| 2000 | | Office of Government Commerce (OGC) の設立 | 公共調達における VFM の改善を支援するために設立 |

⁶ Private Opportunity, Public Benefit –Progressing the Private Finance Initiative–（Private Finance Panel, 1995）

| | | | |
|------|--------|--|---|
| 2003 | | 財務省 Private Finance Unit(のちに PPP Policy Team)の設置 | タスクフォースの機能を受け継ぎ PFI に関する政策決定や標準契約書の策定、統計情報の管理等を担当。 |
| 2009 | | Local Partnerships の設立 | 財務省と自治体協会の JV で地方公共団体の公共調達案件を支援する目的で設立された。 |
| 2010 | 連立政権 | Infrastructure UK の設立 | 国家全体のインフラ投資プロジェクトを統括する機関として設立され、PPP/PFI 推進はその一部に。 |
| 2016 | 保守単独政権 | Infrastructure Project Authority の設立 | Infrastructure UK と内閣府に設置されていた Major Projects Authority が機能統合 |

図表 5 英国の PPP/PFI 推進組織の変遷



2. 組織の概要

(1) Partnerships UK (2000-2010)

タスクフォースに代わる官民連携推進機関として、財務省（49%）と金融機関を中心とする民間企業（合計 51%）の共同出資により 2000 年に設立された。官民双方から専門性の高い人材の柔軟な雇用が可能となること、官民共同によるノウハウの構築が可能であること等の理由から官民 JV の形態が採用された。2010 年時点で約 50～60 名程度のスタッフを擁していた。

<PUK の主な役割>

- 複雑な調達プロジェクトの支援（官側アドバイザー）
- 小規模・地方公共団体案件によるプロジェクトの支援（ヘルプデスク）
- 調達（資金を含め）に関するガイドライン等の策定支援
- 公共サービスの民間活用の推進
- PPP プロジェクトへの直接投資

（出所）市場化テストの事業評価等に関する調査」（内閣府、平成 22 年）⁷ より抜粋

(2) Infrastructure UK (2010-2016)

IUK は 2009 年 12 月の概算要求において設立が宣言され、2010 年にインフラ投資に関する政策を省庁横断で統括する財務省内の組織として設立された。官民ジョイントベンチャーの PUK とは異なり純粋な政府組織であったが、PUK から多くの人材が IUK に流入し、PUK の機能を引き継いでいった。

PUK とは別組織として IUK を設立したのは、各省庁によるインフラ投資が縦割りの弊害に陥っており省庁横断で判断する必要性があったこと、PUK が政府外組織であるために政府の意向を反映しにくい状況であったこと等が理由と言われる。

<IUK の主な役割>

- 英国のインフラ投資に関する 5 年～50 年計画の策定
- インフラ分野に参入できる民間事業者の特定と参入・投資の奨励
- 財務省による政府インフラ投資の支援
- 英国のインフラ関連プロジェクトの強化と支援
- その他 EU 領域での投資に関する管理

（出所）市場化テストの事業評価等に関する調査」（内閣府、平成 22 年）より抜粋

⁷ 内閣府：市場化テストの事業評価等に関する調査（平成 22 年 3 月 24 日）

(3) Infrastructure Project Authority (2016-)

2015年10月、英国国内の長期的なインフラ投資計画を策定する組織として National Infrastructure Commission が設置され、続いて11月に IUK と内閣府内の組織 Major Projects Authority の統合が公表された。2016年1月より、統合後の新組織として IPA の運営が開始されている⁸。

Major Projects Authority は約 200 件、総額 5,000 億ポンドに上る政府の大型プロジェクトを統括する部署であり、今回の統合は政府内のプロジェクト管理と実施に関する知見を一本化するのが狙いとされる。

公式サイト：

<https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-and-projects-authority>

(4) Local Partnerships (2009-)

LP は 2009 年、地方政府協会 (Local Government Association (LGA)) と PUK の間のジョイントベンチャーとして設立された。LGA が Public Private Partnership Programme (4Ps) として実施していた地方公共団体に対する支援を継承するとともに、専門人材の派遣やプロジェクトの開発等、PPP プロジェクトの様々な面を支援している。

<LP の主な役割>

- ▶ プロジェクトアドバイザー、契約手続きの支援
- ▶ Gateway Review Process のレビュー
- ▶ 研修及びスキル開発
- ▶ ガイドラインの作成とベスト・プラクティス等の共有

(出所) 市場化テストの事業評価等に関する調査」(内閣府、平成 22 年)より抜粋

⁸ Press release : Government creates new body to help manage and deliver major projects for UK economy
<https://www.gov.uk/government/news/government-creates-new-body-to-help-manage-and-deliver-major-projects-for-uk-economy>

3. 推進体制のあり方に関する考察

英国における PPP/PFI 推進組織の変遷は、政権交代の影響だけではなく、PPP/PFI 市場の成熟と社会環境の変化、またそれらに伴う支援ニーズの変化を反映していると考えられる。1990 年代の保守党政権時代においては、PFI 手法の普及啓発や新たな事業分野の開拓等が主な課題であり、政府の推進組織は、専門家集団としての位置付けにとどまっていた。しかしその後、1997 年以降の労働党政権においては PFI クレジットの導入により急激に PPP/PFI 市場が拡大し、各種ガイドラインや標準契約等、共通ルールの整備が必要とされたことから、特定の機能（政策決定、事業推進等）に特化した複数の組織が並行して運用されることとなったと見られる。特に半官半民の組織として設立された PUK は、民間事業者から見ても魅力ある PPP/PFI 市場の成熟において重要な役割を果たしたといえる。さらに、LP の設立により地方公共団体に対する支援機能が拡充されることにより、多様な PPP/PFI のあり方が地域に根付くこととなった。

しかし PPP/PFI 市場が一定程度成熟し、さらにリーマンショックを引き金として金融や財政を取り巻く環境が急激に変化したことにより、改めて制度としての見直しや規制の機運が高まってきたことから、PPP/PFI 推進機能は再び政府内組織に戻されることとなった。また、PUK が国家プロジェクトの統括を担う IUK に機能統合された背景には、病院や学校等の社会インフラの整備が一段落し、PPP/PFI の主戦場が道路や鉄道、港湾等の経済インフラ分野に移行しつつあることも影響していると思われる。

わが国では内閣府民間資金活用等推進室（PFI 推進室）が PPP/PFI 推進の中核を担い、各種ガイドラインや標準契約の策定、PFI 事業に関する政策決定等を行ってきた。また、国土交通省においては、平成 23 年度より総合政策局官民連携政策課において、官民連携による社会資本の整合的かつ効率的な整備の推進が行われている。さらに、平成 27 年度からは経済財政運営と改革の基本方針 2015（骨太方針）に基づき PPP/PFI 手法の普及推進を図る地域プラットフォームの形成が進められており、ようやく英国における LP のような地域レベルでの支援体制構築に着手したところである。今後ますます多様な PPP/PFI のあり方に合わせた支援が求められると考えられるが、英国における柔軟な組織再編のあり方には大いに学ぶところがあるであろう。

第 IV 章 目次

| | |
|---------------------------------------|-------|
| 第 IV 章 民間事業者の参入促進及び負担軽減に係る施策と評価 | IV-1 |
| 1. ユニバーサルテストイング | IV-1 |
| 2. PFI クレジット | IV-7 |
| 3. 契約の標準化 | IV-12 |
| 4. 税・会計制度のガイドライン | IV-23 |
| 5. VFM アセスメントガイダンス | IV-29 |
| 6. 民間事業者の参入促進及び負担軽減に係る考察 | IV-36 |

第IV章 民間事業者の参入促進及び負担軽減に係る施策と評価

本章では、英国における PPP/PFI 推進の具体的施策として、以下の施策について、その導入の背景・施策内容・実施状況及びその効果・評価について調査する。

- ・ユニバーサルテストイング
- ・PFI クレジット
- ・契約の標準化
- ・税・会計制度のガイドライン
- ・VFM アセスメントガイダンス

なお、上記のうち、ユニバーサルテストイングについては、1994年に当時の保守党政権によって導入された施策であり、それ以外は1997年以降に労働党政権によって導入された施策である。ただし、契約の標準化については、その後2012年に当時の連立政権によって改定された「Standardisation of PF2 Contracts」が最新版となっており、本章ではその最新内容について検討を行う。

1. ユニバーサルテストイング

(1) 背景

英国では、1992年にPFIが正式に導入され、普及促進が進められてきた。1993年には「Breaking New Ground」という政策ペーパーが発表され、PFIが強く推進された。

当初は交通インフラ分野（事業例：スカイブリッジ（有料横断道路（橋梁））、クロイドントラムリンク（LRT））における適用が主流であったが、徐々に他の分野にも適用が検討されるようになり、1993年には、当時の保健省事務次官トム・サックヴィルが、NHS（National Health Service、国民保健サービス）の事業主体については、資本的支出⁹を伴うすべての事業に対して、PFI方式が厳密に検討され、それが適切ではないということが示されない限りは、公的負担を与えないことを表明した。

1994年11月、当時のクラーク財務大臣は、上記のNHSの考え方をより一般化し、英国ではPFIの普及促進を図るため、全ての公共事業のPFIの検討を義務付けるユニバーサルテストイングを導入することを決定した。

(2) 施策内容

ユニバーサルテストイングは、資本的支出を伴い財務省の承認が必要な公共事業¹⁰につ

⁹ 「資本的支出（Capital Cost）」とは、施設の建設等、固定資産（ハード）に投下される支出をいう。「資本的事業（Capital Project）」も同様に、施設整備等を含む事業をいう。

¹⁰ 中央政府からの補助金を活用する事業については、事業計画について財務省の承認が必要となる。なお、英国の地方公共団体の財源については、平均して年間歳入の6割程度が中央政府から補助金となっている（「英国の地方自治概要版（2015年改訂版）一般財団法人自治体国際化協会」）。

いては、PFIの適用が検討されていなければいかなる事業も承認しないという政策方針である。その意図は、何らかの理由により民間資金の活用ができない事業に限られた公共の資金供給を集中する一方で、民間資金の範囲と活用を最大化することとされた。また、民間資金の活用に積極的に取り組む省庁は、そうでない省庁よりも多くの事業を実施できる可能性があることも示唆された。

その後、1995年1月に財務省から発出されたガイドライン「Private Finance and Approval of Capital Project¹¹」(PFIと資本的事業の承認)には、以下のとおり、具体的な方針が示されている。

① 適用の範囲

本ガイドラインは全ての公共部門、財務省の承認を必要とする全ての公共事業に適用される。

② リスク移転の評価

民間資金の活用を進めるべきかどうかの判断は、2段階のテストによる。まず初めに、事業のコントロールとそれに付随するリスクを、不相応なコストを伴うことなく民間に移転可能かどうか。この判断は事業のなるべく早い段階で必要とされる。そして次の段階として、VFMが出るかどうかによって民間資金の活用が最終的に判断される。

一方、以下のような状況は、コントロールとリスクの移転が明らかに不可能なケースとして除外される。

- ・ 公共部門により運営されることが重要な要素である事業 (例：防衛システム)
- ・ 政策や運用上の理由によって、不相応なコストを伴わずにリスクとコントロールを民間に移転できる見込みがない事業 (例：庁舎の修繕・維持管理業務) (ただし、全面改修の場合は、空室リスクをデベロッパーに移転することができる可能性がある為、ユニバーサルテストの対象とする。)
- ・ 既存の契約によって運用されている事業

③ VFMの評価

リスク移転が見込めるとすれば、次に問題となるのはVFMの有無である。1994年に財務省が公表したガイドライン「Competition and Private Finance Initiative」に従い投資評価に基づいて判断すれば、上記②に挙げた条件に該当しない限り、将来的な入札公告は全て民間資金の活用を前提に行われるべきという結論が導かれ、またそのような入札においては、民間による施設やサービスの管理、民間資本の導入を検討すべきであるとされた。

¹¹ HM Treasury – Private Finance and Approval of Capital Projects
http://www.sehd.scot.nhs.uk/mels/1995_08.pdf

また、適切なリスク移転は入札参加者に革新的なソリューションの提案を促すものであり、VFM の評価に当たっては、定量的な評価だけでなく、リスク移転による効果を考慮すべきであることや、民間資金の活用によって公的資金調達に余裕が生じること等も評価すべきであるとされた。また、民間資金を用いて通常の公共事業と同等の期間で事業が進んだ場合にも VFM を認めるべきであるとの考え方も示された。

なお従来型公共事業コスト (Public Sector Comparator、PSC) と PFI の LCC (Life Cycle Cost) の比較は、もともと公共の資金を使わない事業や、公的資金が拠出できなかったために PPP/ PFI 以外の手法では実施されなかったであろう事業については不要とされた。

④ 既に調達手続き中の事業の取扱いについて

方針決定に先立って既に調達手続きが進められていた案件に対しても、原則として PFI の検討は進められるべきであるが、公共事業に不合理な遅れをもたらすことも望ましくないことから、PFI 検討の免除を求める事業に関しては、担当部門が 1995 年 1 月末までに財務省に届け出ることとされた。

⑤ その他

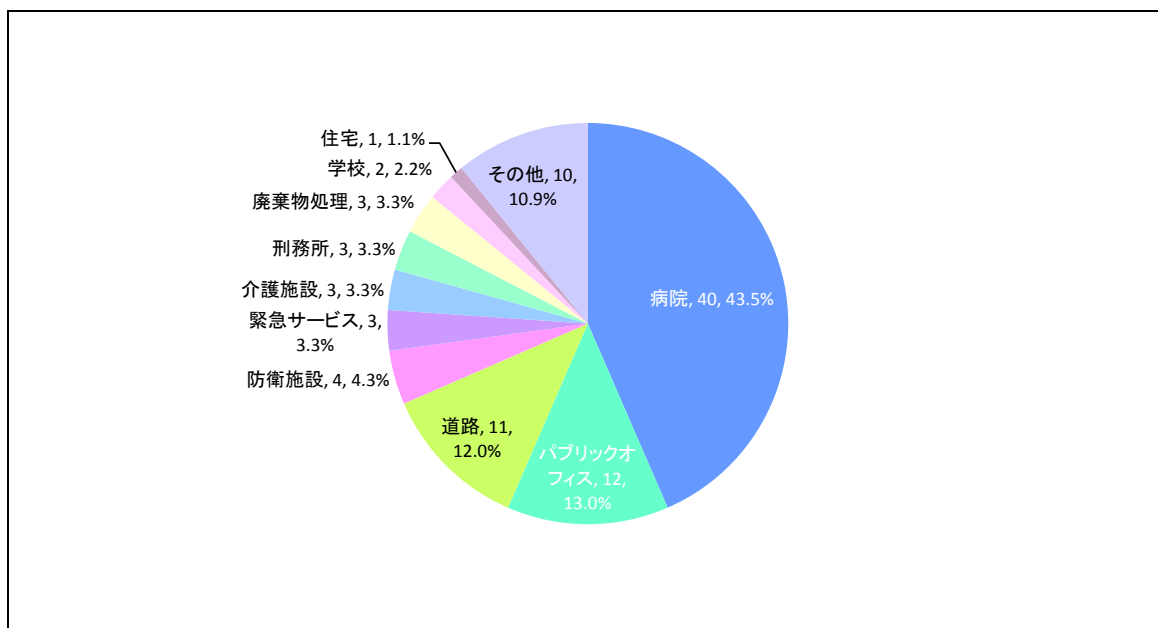
その後、1995 年 11 月に発表された PFI 全般に係るガイドライン「Private Opportunity, Public Benefit – Progressing the Private Finance Initiative」は、一般的な PFI 導入における計画段階、調達段階、契約段階における考え方や検討フローをより包括的に示すとともに、それまでに導入された PFI の事例について多数紹介している。

その中で、ユニバーサルテストイングについては、上記の考え方（政府として全ての公共事業に対して PFI 導入の検討を義務付ける）が再掲されているほか、VFM が発現しやすい事業とそうでない事業の例示や、VFM や PSC の考え方等が示されている。なお、検討対象となる最低金額については、各省庁がそれぞれの事情を鑑みて判断すべきとされており、明確な基準は設定されていない。

(3) 実施状況

NHS (国民保健サービス) が中心となって PFI の導入を積極的に進めたことにより、ユニバーサルテストイングの導入期に実施された入札では、病院案件が 4 割以上を占めている。

図表 6 ユニバーサルテストイング導入期 (導入期 (1994-1996)) における案件形成の状況 (累計 92 件¹²⁾)



(出所) 官民連携事業に係る政策動向・市場環境についての調査 (国土交通省、平成 27 年度)

1992 年からユニバーサルテストイングが適用されていた 1995 年頃までに PFI の可能性が検討されたプロジェクトは 1000 件以上、事業費に換算して約 250 億ポンドに上った¹³。

¹² 入札手続き中の案件を含む。

¹³ Private Opportunity, Public Benefit –Progressing the Private Finance Initiative– (Private Finance Panel, 1995)

(4) 効果・評価（民間事業者・地方公共団体からの意見）

1997年に労働党政権が成立すると、従来の政権が導入・推進していたPFIの再検討のためマルコム・ベイツを委員長とした諮問委員会を発足させ、それまでのPFIの実績の評価と見直しを行った(Bates review)。委員会の発足を受けて、出納長官(Paymaster General)のジェフリー・ロビンソンは1997年5月にユニバーサルテストイングの廃止を宣言した。

差し当たり、民間資金活用に対するユニバーサルテストイングの廃止をここに宣言することで、最初の障害を取り除くこととしたい。この制度はフラストレーションと遅延の元凶であり、我々が事業認可の手続きにおいて確立したいと考えているPFI優先のコンセプトをむしろ阻害している。各省庁は、民間資金が機能しない案件を事業化するのに時間とお金を掛けるべきではない。

(出所) Paymaster General announces kick-start to PFI (Public/Private Partnerships) に基づき日本総研作成 http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100202111935/http://www.hm-treasury.gov.uk/press_41_97.htm

当時の新聞報道によれば、この決定は、特に病院分野で重要な事業の遅延を招いたとして、ユニバーサルテストイングを批判してきた産業界からは概ね好意的に受け止められた。その中心となっていた英国産業連盟(Confederation of British Industry、CBI)は、企業が大型事業の契約を取るまでに約2百万ポンドの入札コストがかかっていると試算している¹⁴。またCBIは、1千万ポンド(当時のレートで約20億円)以下の事業については、ユニバーサルテストイングに基づく検討を免除してほしいという要望をかねてから出していた¹⁵。

また、現在の英国財務省内のPPP/PFI所管機関であるIPAに、ユニバーサルテストイングに対する評価をヒアリングしたところ、以下のとおり、概ね文献調査と同様の見解が得られた。ただし、明確な基準やガイドラインが存在すれば、導入の意義はあるとの意見も聞かれた。

- ・ ユニバーサルテストイングは、政府支出を伴うプロジェクト全件に適用された。その目的は、「PFI業界」を始動させ、PFIを強制的に使わせることであった。問題は、「全て」の案件に適用されたという点であり、PFIが相応しくない案件までがユニバーサルテストイングの適用対象になったことで、結果として、相当期間に亘って全てのプロジェクトの進捗を遅らせることになった。特に、プロジェクトの事業化を待つ民間セクターに

¹⁴ Reuters News “Feature – Britain breathes life into private finance scheme” (1997年6月19日)

¹⁵ The Independent “Labour acts quickly to change PFI review rules” (1997年5月9日)

とって非常に大きなフラストレーションを引き起こした。

- しかし、英国のユニバーサルテストイングにおいて、一定の適用条件（金額等）を設けた上で、現在のように、標準契約や VFM 審査ガイドラインがしっかりと整備されていれば、全く違う結果になっていたであろう。当時は、具体的な VFM 算出のガイドラインがない中で、いかなる小規模な事業も全て PFI の適用を検討するように義務付けられたため、発注機関はどのように検討を進めるべきかの指針を持たず、現場は極めて混乱した。日本において、類似の制度¹⁶が検討されているということだが、検討対象に一定の基準額を設けているとすれば、望ましいことである。
- なお、英国では、これまでの経験から得られた PFI 導入の最低規模は、投下資本 20 百万ポンド以上とされており、これは、その後財務省が作成した VFM 審査ガイドラインにも反映されている。

参考：英国財務省 VFM 審査ガイドライン

1.8 Experience has shown that PFI is not appropriate for individually procured low capital value projects because of the relatively high level of procurement costs. Equally, PFI is not suitable for those projects where there is rapid technological or other change which makes it difficult for both procuring authorities and bidders to predict with reasonable certainty the service delivery requirements and to include sufficient contractual flexibility at a reasonable price. For these reasons, as outlined in the 2003 HM Treasury document “PFI: Meeting the investment challenge” (MTIC)², **the PFI procurement route is not considered to be appropriate for individually procured projects with capital expenditure under £20 million or for IT/ICT procurements.**

(出所) 英国財務省「VFM Assesment Guidance」抜粋

¹⁶ PPP/PFI 優先的検討指針 http://www8.cao.go.jp/pfi/youusenkentou/shishin_index.html

2. PFI クレジット

(1) 背景

地方公共団体による PFI 導入を積極的に推進するため、労働党政権は、1997 年 11 月に中央政府から地方公共団体に対して給付される PFI 事業に特化した補助金として「PFI クレジット」を創設した。本補助金は、2010 年に発足した連立政権による歳出見直し Spending Review2010 において廃止された。

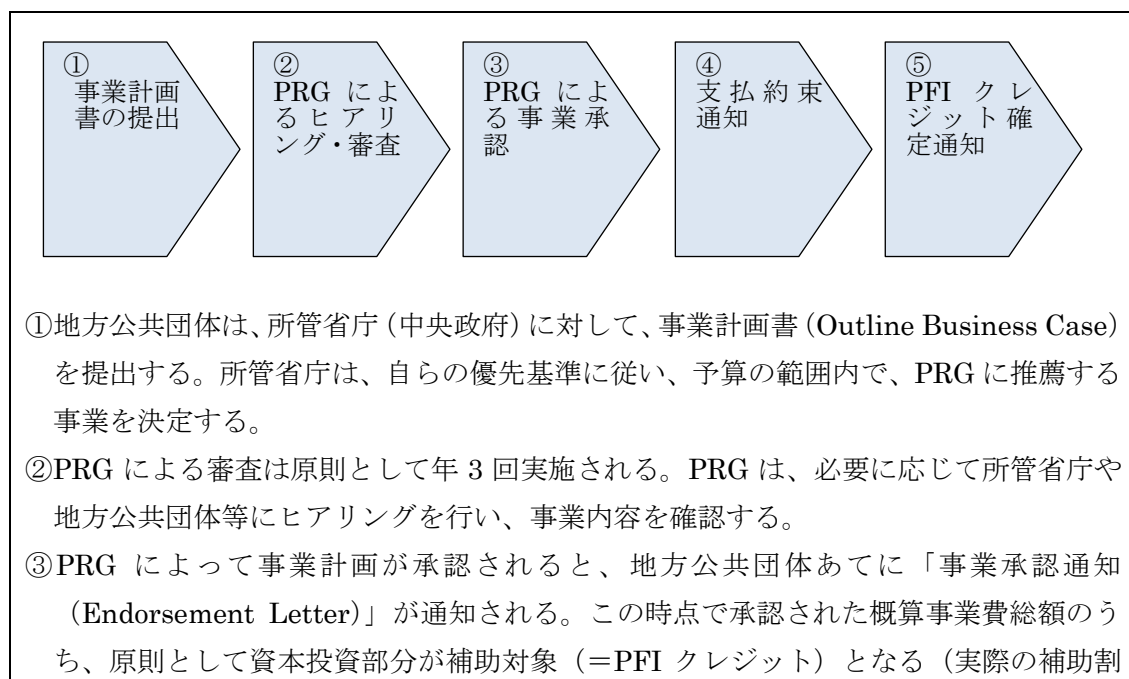
(2) 施策内容

ア 手続の流れ

PFI クレジット予算は、歳出計画見直しのタイミングにおいて、各省庁に対して暫定配分され、各自治体からの個別事業の申請の都度、申請額が決定される。

交付方法は、原則として、日本の地方交付税交付金にあたる地方交付金の一部として交付される。地方公共団体が PFI クレジットの交付を受けるためには、所管省庁及び財務省内の Project Review Group¹⁷ (PRG) による承認を得る必要がある。

図表 7 PFI クレジット申請の流れ^{18・19}



¹⁷ 地方自治体の PFI 案件の審査を行財務省内組織。第三章 1.参照。

¹⁸ LOCAL GOVERNMENT PFI PROJECT SUPPORT GUIDE (2009-10)
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/117892110.pdf>

¹⁹ 自治体国際化フォーラムホームページ「海外の行政施策-英国における民間資金導入施策（PFI）と地方自治体」（平成 29 年 1 月 5 日閲覧）<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/articles/gyosei/113/INDEX.HTM>

合はその時点の財政状況や対象案件数による)。PRG により承認された事業はリストに掲載され公表される。

- ④PRG の承認が下りた事業については、事業者選定後から事業契約の締結前において、地方公共団体は、必要に応じて所管省庁から「支払い約束通知 (Promissory Note)」の発行を受けることができる。
- ⑤事業契約 (及び融資契約等の関連契約) が締結されると、所管省庁から、地方公共団体に対して、「PFI クレジット確定通知 (PFI Credit Letter)」を通知される。地方公共団体は、この通知に基づき、コミュニティ自治省 (地方行政を所管する日本における総務省に相当する中央官庁) に対して補助金の申請を行う。
- ⑥PFI クレジットは、事業開始時点一括ではなく、事業期間にわたって分割して交付される。

(出所) LOCAL GOVERNMENT PFI PROJECT SUPPORT GUIDE 及び自治体国際化フォーラムホームページ「海外の行政施策-英国における民間資金導入施策 (PFI) と地方自治体」に基づき日本総研作成

イ PFI クレジットの算出方法

PFI クレジット上限額の標準的な計算方法は以下のとおり。PFI クレジットの補助対象は、施設整備費及び金融費用 (金利ほか) 等の資本費 (Capital Cost : 下表参照) のみであることから、ライフサイクルコストに対して整備費の占める割合が大きいほど、補助率は高くなる。

学校や住宅の分野では、地方公共団体が PFI クレジットを試算するためのツールキットをそれぞれの所管省庁 (教育省及びコミュニティ・地方自治省) が策定している。なお、実際の交付額については、所管省庁が他の申請案件を含めた予算配分等を総合的に勘案して決定するため、申請金額の全額が交付されるとは限らない。

図表 8 PFI クレジットの算出方法

①ユニタリーチャージの現在価値総額の算出

契約期間にわたる年間ユニタリーチャージ金額の現在価値換算後の総額を試算する。現在価値換算にあたっての割引率は指定された PFI 割引率を使用する (2009 年時点の割引率は 5.4%)

②ユニタリーチャージの費用構成割合の算出

PFI クレジットの補助対象は資本費 (Capital Cost) 部分のみである (運営費等の経常費 (Revenue Cost) は、通常の交付金に既に含まれているという考え方のため)。そのため、試算されたユニタリーチャージ総額のうち、資本費と経常費の割合を算出する。算出にあたって、資本費と経常費の合計に対する経常費の割合を「経常費減額率 (Revenue Abatement)」という。例えば、いくつかのハコモノ PFI 事業

(Accommodation Projects) においては、経常費減額率は 30%程度であることが多くユニタリーチャージの総額（現在価値）に経常費減額率を乗じた金額が PFI クレジットとして支給される。

資本費、経常費及び、資本費にも経常費にも属さない一般費に属する費用は以下のとおりである。なお、経常費減額率の算出にあたっては、一般費は計算から除外される。

PFI クレジット算出における費用区分

| 区分 | 主な費用内容 |
|-----------------------|--|
| 資本費 (Capital Cost) | ・資金調達コスト（シニアローン、メザニンローンによって賄われる初期コスト、株式によって賄われるライフサイクルコスト） |
| 経常費 (Revenue Cost) | ・清掃や警備等のソフトメンテナンス費 ・ハードメンテナンス費 ・光熱水費 ・保険費用 |
| 一般費 (General Cost) | ・SPV/SPC 組成費用、運営費用 ・租税公課 |

③補助対象となる資本費の算出

ユニタリーチャージの総額（現在価値）及び経常費減額率に基づいて、PFI クレジットを計算する。

（計算例）

ユニタリーチャージの総額（現在価値）＝ £60 百万

資本費部分の総額（現在価値）＝ £30 百万

経常費部分の総額（現在価値）＝ £10 百万

一般費部分の総額（現在価値）＝ £20 百万

経常費減額率＝ 25%

(£10 百万 ÷ (£30 百万 + £10 百万))

PFI クレジット額＝ £45 百万

(£60 百万 × (1-25%))

（出所） Local Government PFI Project Support Guide に基づき日本総研作成

(3) 実施状況

PFI クレジットの交付額（契約期間を基礎として長期間にわたって交付されるため、将来の交付額も含めた累計額）は、PFI クレジットの廃止直前の 2010 年 2 月までの間で、およそ 123 億ポンドとなっている。なお、1997 年から 2010 年にかけて契約が締結された全 PFI 事業のキャピタルバリュー²⁰の総額が 489 億ポンドであることから、PFI クレジット導入後の期間における全 PFI 事業のキャピタルバリューに対して、およそ 25%に相当する金額が PFI クレジット交付額として決定されたと考えることができる。

図表 9 PFI クレジット交付決定額（2010 年 2 月までの累計）（単位：百万ポンド）

| | 契約済の PFI 事業 (事業期間開始前) | 事業期間中の PFI 事業 | 事業期間が 終了した PFI 事業 | 合計 |
|----------|--------------------------|------------------|----------------------|--------|
| 教育 | 1,421 | 5,512 | 30 | 6,963 |
| 交通 | 299 | 1,150 | 0 | 1,449 |
| 住宅 | 37 | 1,303 | 0 | 1,340 |
| 消防 | 42 | 176 | 0 | 218 |
| 廃棄物 | 0 | 890 | 0 | 890 |
| 警察 | 0 | 519 | 0 | 519 |
| 社会福祉 | 0 | 256 | 0 | 256 |
| 図書館・体育施設 | 79 | 207 | 0 | 286 |
| その他 | 80 | 270 | 20 | 370 |
| 合計 | 1,959 | 10,283 | 49 | 12,291 |

(出所) 自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）-2010 年概要版」に基づき日本総研作成

(4) 効果・評価（民間事業者・地方公共団体からの意見）

ア 民間事業者からの評価

PFI クレジットは、発注主体に強い PFI を採用する強力なインセンティブを与え、多くの事業化に効果的であったとの意見が多く、当然ながら、民間事業者にとっては非常に望ましい施策であったとの声が多数聞かれた（建設会社、維持管理会社、会計事務所等）。一方で、事業内容に関して深い検討を行わずに、本来 PFI に適さない事業まで PFI を導入してしまったきらいがあるとの冷静な指摘も聞かれた。（建設会社）

また、廃止のインパクトは大きく、廃棄物事業においては、事業実施が中止になった事業もあったとのことである。（建設・維持管理会社）

²⁰ キャピタルバリューとは、「ファイナンシャルクローズ時においてプロジェクトに必要とされる資金総額、すなわち負債と資本及び公共による資金拠出の総計」と定義されている。

イ 地方公共団体地方公共団体からの評価

PFI クレジットが導入時された 1997 年から、リーズ市は政府による本補助金制度にいち早く目をつけ、PFI クレジットを活用して病院や学校等の社会資本整備を積極的に推進した。リーズ市の PPP/PFI 担当部署の長によれば、PFI クレジットを積極的に活用したことは市にとって大きなメリットになったとのことであり、地方公共団体にとっては大きなインセンティブとなったことが確認された。

一方、別の自治体からは、PFI クレジットは廃止されたものの、各省庁は PFI クレジット以外の種々の補助金を設けており、個別の事業推進にあたっては大きな支障にはならないとの意見も聞かれた。

ウ 後代の政府・議会による評価

既述のとおり、2010 年の歳出見直し (Spending Review 2010) において、PFI クレジットは廃止された。廃止の理由について、連立政権は、労働政権時代の事業手法の検討が、最適手法に関する純粋な評価に基づかず、PFI クレジットという予算的なインセンティブによって行われていたことに鑑み、より公平に事業手法を評価するためとしている。

また、議会のレポートによれば、PFI クレジットは、各省庁の当初予算から上乗せして支給されるため、各省庁は所管事業の予算を膨らませることができるとして、各省庁が PFI を推進する強いインセンティブになったとされている。

結局、PFI クレジット廃止後、金融危機の影響も相まって、英国における PFI 件数は急激に減少している。

3. 契約の標準化

(1) 背景

PPP/PFI の開始当初は、統一した契約書への考え方は政府から公表されておらず、案件ごとに異なった契約書（リスク分担・要求水準等）が作成されていた。案件ごとに契約書類の作成に多くの時間・費用を要する等、複雑な契約に対し公共・民間ともに非効率な部分が顕著になってきた。そのため、

- 一般的な PFI 案件にて想定される主要なリスクに対する官民の共通理解の促進
- 類似案件での契約内容（金額含む）の整合性の確保
- 案件ごとにそれぞれ契約交渉をする時間と費用の無駄を省く

ことを目的として、標準的なガイドラインとして「Standardisation of PFI Contracts(SoPC)²¹」が制定されるようになった。

(2) 施策内容

ア ガイドライン策定の経緯

英国財務省は、1999年に初の標準契約「Standardisation of PFI Contracts」(SoPC)を公表した。以降、数次の改訂を経て、現在は PF2 に適合するガイドラインが最新版として整備されている。

図表 10 英国における標準契約文書の公表履歴

| 年月 | 文書名 | 備考 |
|----------|----------------------------------|--|
| 1999年7月 | Standardisation of PFI Contracts | 最初の標準契約ガイドライン |
| 2002年9月 | SoPC2 | |
| 2004年4月 | SoPC3 | |
| 2005年12月 | SoPC3 Addendum | 補遺 |
| 2007年3月 | SoPC4 | |
| 2012年12月 | Standardisation of PF2 Contracts | PF2 を対象とした標準契約ガイドラインであり、実質的に SoPC4 の後継 |

※上記のほか、細部の変更等は頻繁に行われている。

日本総研作成

SoPC は単なる契約書のテンプレートではなく、特定の項目を検討する際に、どのように定めるべきかの考え方を定めた契約書の作成要領であるとされている。本ガイドラインの

²¹ Standardisation of PF2 Contracts (2016年時点での最新版) :

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.PDF

考え方にに基づき、防衛省等、PFI 導入件数の多い主要な調達機関の中には、独自の標準契約書を定めるところもある。

イ 対象となるプロジェクト

SoPC では、以下のプロジェクトを対象範囲と意義付けている。

- SPC を設立した事業であること
- 開発ないし建設のフェーズを含むプロジェクトであり、建設後は維持管理・運営といったソフトサービスを供給する事業であること
- 資金調達の全部又は一部がリミテッドリコース債務²²を調達して賄われること

本ガイドラインでは、IT（情報通信）プロジェクトを対象から除外しているほか、資産価値（資本コスト）が 2 千万ポンド未満のプロジェクトは PFI に適していないとしている。

ウ ガイドラインの適用効力

SoPC のガイドラインでは、重要箇所については修正が不要なほど条文として確立されていることを理由に、「要求条項」と定め、原則として変更を加えることを禁じている²³。例外的に変更が必要になった場合は、財務省又は Partnerships UK（現在の Local Partnerships）に相談することを義務付けている。

地方公共団体が PFI/PF2 を行う際は、案件の経験が乏しく事業実施に際し通常業務に支障をきたすことを避けるためや、地方自治法等との整合を図るためにも、Partnerships UK（現在の Local Partnerships）へ事前に相談し、支援を得るよう定めている。なお、本ガイドラインは英国内におけるイングランドとウェールズを対象範囲としている（スコットランドと北アイルランドは対象外）。

エ ガイドラインの目的及び構成

最新の標準契約（Standardisation of PF2 Contracts）では、以下の目的を定めている。

- ”A new approach to public private partnerships”（PF2 の導入ガイドライン、第 V 章で詳述）に対し、官民のリスク分担を明確にし、新しいモデルへの共通理解を市場に対して促進する
- 確実に履行を要求する「要求条項」、及び適宜編集を許容する「推奨条項」を条文として明確に記載する

²² プロジェクトのキャッシュフローから返済を受けるスキームにより、債務不履行時にも出資元の親会社には遡及されない債務

²³ 例えば、契約期間では「(a)本契約及び本契約に係る締結者の権利及び義務は [契約の締結日] から [適用期間] に亘って効力を発揮する。(b) サービス期間はサービス開始日に始まり契約満了日 (the Expiry Date) 又はプロジェクト終了日 (the Termination date) のいずれか早い方に終了する」とテンプレート文を使用するよう定められている。

- 提供するサービスの成果を測定する様式や支払い形式、出資者の組成等を中心に、新しい仕組みに対しても契約書標準化を適用する
- 各主体間の交渉による不要な時間・費用を削減する

図表 11 Standardisation of PF2 Contracts の構成

| | 大項目 | 中項目 |
|---|--------------------|---|
| A | イントロダクション | ・ イントロダクション |
| B | 保証及び標準化 | ・ 契約履行の保証及び標準化 |
| C | 契約の構成 | ・ 期間 ・ 土地、施設及び不動産の権利 |
| D | 公共機関の出資及び株 主間協定 | ・ 公共機関の出資 ・ 出資者の変更 |
| E | サービス | ・ サービス及びサービス開始 ・ サービス開始の遅滞 ・ ハード施設管理メンテナンスサービス ・ 契約満了及び途中解約 |
| F | 柔軟性及び変更につい て | ・ 契約変更の柔軟性及び変更 ・ 契約変更の文書化 |
| G | リスク分担の原則 | ・ 根拠及び保証 ・ 損害賠償、保証金、契約上のクレーム ・ 予期しない出来事への対応 ・ 法改正への対応 ・ 保険 ・ 公共機関の介入 |
| H | サービス対価の支払い | ・ 価格及び支払い、サービスの利用可能性及びパフォーマンスのメカニズム ・ 支払いメカニズム及びモニタリング ・ 資本拠出 ・ 相殺及び VAT (付加価値税) |
| I | 契約解除 | ・ 早期解約 ・ 早期解約時の精算及び支払い ・ 解約及び満了時の資産の取扱い |
| J | ファイナンス | ・ 資金提供者による直接協定 ・ 二次請負者のデューデリジェンス及び融資書類 ・ リファイナンス (借り換え) ・ 債権による資金調達コーポレートファイナンス |
| K | 情報公開の透明性 | ・ 情報公開と透明性 |
| L | 補助項目 | ・ 譲渡 ・ 知的財産権 ・ 紛争の処理 |

(出所) Standardisation of PF2 Contracts に基づき日本総研作成

オ 主要な規定項目

本節では最新の標準契約である「Standardisation of PF2 Contracts」における主な取り決め事項について、同ガイドラインの主要な内容を記載する。ガイドラインには、具体的な例文も記載されているが、多くの場合「〇〇の場合には△△の観点から検討すべき」等、検討時の留意事項や、数値基準等として記載されており、発注主体となる調達機関は、原則としてこれらの考え方に基づいて契約書類を作成することが求められている。

① 公共機関による SPC への出資（ガイドライン第 5 章）

財務省内に設置される **PF2 への資本注入に特化した中央政府の組織（Central Government Unit, CGU）** が公共側の出資主体となる。CGU の出資は民間の競争を阻害しないよう市場金利に目配りしてレートが決められ、常に少数株主（50%未満）となる。なお、当該プロジェクトを発注する調達機関自身（地方公共団体等）は、プロジェクトに対していかなる資本も注入しない。

② 柔軟性及び変更（ガイドライン第 11 章）

PF2 においては、施設完工後のサービス提供期間中、調達機関側から見てより柔軟な委託を可能とするために、ソフトサービスは PF2 の契約対象外とされており、個別のサービスごと（清掃・ケータリング等）に短期契約で調達する。調達機関は、改装等の小規模な維持管理業務を PF2 契約に含めるかどうかの裁量権を有するほか、その他特定の業務を PF2 契約に含めるか否か、自身で決められる。さらに、**契約終了時の資産状態に関する要求条件についても、調達機関は別途定めることができる。**

案件の性質によっては、将来的な要求水準の変更がきわめて予見可能なこともあり得る。（例：街灯整備プロジェクトにおいて、将来人口推移に応じて新しい住宅地区をサービス対象に加えたいという調達機関側のニーズが発生しうる）。こうした場合、調達機関は契約の一環として、契約書に予め**事業者に対し提示される変更の価格設定についても検討**しなければならない（例：新しい街灯の単価等）。同様に、要求水準の変更に応じた提供するサービスの規模の増減に応じ、一定の算定式に基づいてユニタリーチャージの変更を課す方法も適用可能である。

20～30年にわたる PF2 契約では、当初予期できない事態により契約変更が必要となることもあるが、事業者保護のためにも、**契約変更の頻度と変更の度合いは制限されるべき**である。

事業者側により利益を生み出す動機付けをできる契約変更は、多くの場合検討の価値があるものであろうが、支払いやパフォーマンスにおける**露骨なインセンティブ付けは推奨されない。**

③ 価格及び支払い、サービスの利用可能性及びパフォーマンスのメカニズム（ガイドライン第 19 章）

i) 主な論点

PF1/PF2 の中心となる支払メカニズムについては、主に下記の論点についてコメントが示されている。

図表 12 本章で取り扱われている論点の一覧

| | |
|--------------------|--|
| 要求水準の変更に伴う稼働率低下リスク | PF2 契約でサービスを調達する時に、調達機関は現在の要求水準だけではなく、将来の要求水準も慎重に検討しなければならない。もし当初から契約期間中全体を通じたサービス要求のレベルが調達機関によって明確に定められないのであれば、このリスクを支払いメカニズムを通じて事業者リスクを移転させることができる。しかし、これは事業者やその出資者にとってのリスクを高めることになるため、一般的には勧められない。 <i>(例：病院事業において、当初は病床の要求水準が 400 床であったものが、後に 200 床に変更されると、稼働率は 50% となり遊休設備が発生する。このリスクを事前に検討すべきであり、見込めない場合は事業者に移転することも考えられるが、事業者にとっても負担は大きい)</i> |
| 支払メカニズムの決定要素 | PF2 プロジェクトの支払いメカニズムの策定に当たって、一般的には 2 つの主要な支払いの決定要素がある。一つは、サービスのアベイラビリティ（利用者が利用できる状況）であり、もう一つは施設のパフォーマンス（運営水準）である。 |
| 支払の精算方式 | 支払の精算方式が、サービスに関する問題の重大さに比例させる。 <i>(注：例えば、同じ金額の損壊でも、それが教室一つ使えなくなり授業に支障が出るか、倉庫の損壊で運営に重大な影響を及ぼさないか等)</i> |
| サービスの要求条件の変更への対応 | 期間中、公共団体にとって必要なサービスの範囲が変わることがあり、これらの変更を予期した支払メカニズムを設計して組み込む。 |
| 光熱水費等の変更 | 諸税率等や消費量の変更に伴うユニタリーチャージへの反映について検討。 |
| 定例支払い | 月例支払い、遅延損害金について |
| 物価変動 | 契約期間中の物価変動への対応 |

(出所) Standardisation of PF2 Contracts に基づき日本総研作成

ii) 支払メカニズムに係る主な論点

支払いメカニズムに係る主な論点は下記のとおり。

- サービス開始まで支払いが生じてはならない。
- アベイラビリティ（可用性）やパフォーマンスに関して、それぞれ個別のユニタリーチャージを設定せず、単一のユニタリーチャージを設定しなければならない。
- 支払いレベルはサービスレベルにリンクしていなければならない。サービスの質に関する減額が重ねて適用される可用性ベースの支払メカニズムは、可用性とサービスの質の両方にリンクしていることになる。
- ユニタリーチャージは前払いしてはならない。
- （不履行内容とそれに伴う罰則内容の）バランスが重要であり、小規模な不履行は小規模な減額で済ませるべきである。（継続的な不履行で累積的に減額レベルが増加する場合を除く）
- 支払メカニズムは事業者にとってサービス不履行を避けるインセンティブになるだけでなく、事業者の不履行は（住民にとっては）公共主体が本来提供すべきサービスの不履行を意味することを認識し、その影響を考慮に入れ、不履行をなるべく避けるようにする必要がある。
- 例えば不履行の“重み付け”の初期設定や、責任／修正期間、期間を通じた累積的減額メカニズムの間のバランス等、変動しやすい支払いメカニズムの間でバランスを保つ必要がある。
- ユニタリーチャージはインプットの要素から構成されてはならず（例えば、完工段階、材料費や労務費といったコストの積み上げ）、アウトプットにより定められなければならない。（例：施設の可用性、サービス水準）
- 支払いの水準は、事業者から提供された、調達機関が月例のユニタリーチャージを積算できるレベルの十分な情報をもって完全に会計監査に耐えられるレベルである必要がある。

（出所） Standardisation of PF2 Contracts

太字・下線は日本総研により付加

iii) 支払メカニズム構築にあたっての留意事項

発注機関は下記の原則に基づき支払いメカニズムを構築しなければならないとされている。

- メカニズムがアベイラビリティ（可用性）とサービスパフォーマンス（サービスの質）の両方を計測する場合、一つの仕様（要求水準）に対し可用性とサービスの質の両者を二重に計上してユニタリーチャージを決定するは避けなければならない。（一つの要求水準に対しては、可用性かサービスの質かいずれかのみを算定基準としなければならない）
- 要求水準を満たさない事項が複数累積し、それらをポイント化して一定程度を越えた場合にのみ調達期間からの事業者への支払いを減額するという二段階での減額メカニズムよりも、不履行に対し、直接現金支払いの減額につながる構造が単純で好ましい。
- 早期のプロジェクトではパフォーマンス制度は、過度に複雑なものが多く、結果として非効率なものが多かった。また、日々の業務について十分な検討がなされなかったものも多かった。原則としては、シンプルなメカニズムが最も望ましい。支払いメカニズムは“measure less but measure well”であるべきである。
- メカニズムはインプットではなくアウトプットに集中すべきである。（注：インプットの積算をアウトプット関連させたような複雑な支払メカニズムは望ましくない。）
- 発注機関は、すべての領域においてサービス不履行による減額の余地があるかを確認しながらコストの積上げ形式でまずは支払いメカニズムを設計すべきである。積上げで設計された支払メカニズムに対し、仕様未達に対するユニタリーチャージの減額を仕様未達の内容ごとに考慮しながら、サービスのアウトプット（仕様の達成度合い）とバランスが取れるように評価して、みるべきである。過度な減額があれば、過剰なリスク評価と資金留保を入札者に認めることにつながる一方、過小な減額は、入札者がサービス不履行を避ける効果的なインセンティブ設定につながらない。（あくまでも減額の評価基準・評価指標はサービス水準によるべきであるが、民間事業者が過剰または過少な減額を受けないために一度必要な費用を積算して、減額とのバランスを確認すべきである）。

(出所) Standardisation of PF2 Contracts

太字・下線・括弧は日本総研により付加

(3) 実施状況

財務省の承認が必要なプロジェクト（中央省庁の全てのプロジェクト及び地方公共団体が行うプロジェクトのうち PFI クレジット等を含む中央政府からの補助金を受ける事業の全て）は、プロジェクト契約の内容が SoPC に準拠している必要がある。中央省庁のうち、発注件数の多い防衛省等は、SoPC に準拠した独自の契約書案文を作成している。また、地方公共団体のプロジェクトの多くは、中央政府からの補助金に依存していることから、ほぼ全ての事業において、SoPC が遵守されてきたものと考えられる。

(4) 効果・評価（民間事業者・地方公共団体からの意見）

契約書標準化への事業者の反応はさまざまな声が聞かれたが、民間事業者・地方公共団体ともに概ね好意的な評価が多かった。これは、案件ごとに毎回契約書をゼロから作成する手間が省けることに対してその負荷が軽減されたことを評価してのことであると思われる。

一方で、条文を変えるために毎回財務省に承認を得る必要があることに対し不満の声も出ていたが、①PPP マーケットが確立し、徐々に標準化ガイドラインに慣れてきたこと、②最終的に契約を締結する主体が「要求事項」以外については各々改変し、財務省の強い制約がかけにくいことから、実態としては必要に応じて一定程度の柔軟性が確保されているものと推察される。

図表 13 民間企業の SoPC に対するの評価（ヒアリング）

| 業種 | コメント |
|-----------|---|
| 投資ファンド | <ul style="list-style-type: none"> 契約の標準化も合理的とみている。標準化は十分な案件数のマーケットへの供給に寄与したものと考えている。 |
| 建設業・施設管理業 | <ul style="list-style-type: none"> 契約標準化は非常に良いものと評価している。セクターにより細部は異なるが、基本的には標準化契約書に則って契約を締結している。 PFI についてはこれまで多数の案件が手がけられてきており、<u>民間のリスク分担等については、ある程度形式化されてきている</u>。新規に契約書を作成／変更することは大変な手間でもあり、<u>政府主導の契約標準化は効率的</u>と史料。 柔軟性に欠ける面もあるが、基本的な部分ではどの案件にも適用可能で、<u>細かな部分で標準契約書とそぐわない条件を織り込みたい場合は、財務省に要求すれば変更可能</u>である。 |
| 法律事務所 | <ul style="list-style-type: none"> 当事務所が標準化以前に手がけた病院案件 6 件は、6 件とも全く契約書の内容が異なっていた。 |

| | |
|-----------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ・ 契約書が標準化される前は、案件ごとに契約内容が全く異なり、民間事業者は限られたリソースの中でリスクを一つひとつ精査しなければいけなかった。病院食の温度まで定められるといった複雑な契約書を締結していたほどで、標準化の必要性は認識されていた。 ・ 一方、ひとたび<u>契約書が標準化されると、不満も聞かれる</u>。例えば、リスク分配が予め定められているが、それまで実施していた分配手法と異なっている等の相違点が見られたが、<u>条項一つかえるのも、財務省の承認を得なければいけなかった</u>。 ・ SoPC の初版発行から財務省が契約書の標準化を進めてきて、SoPC をもとに防衛省、BSF を手がける教育省等など各省庁が独自に標準契約書を作るようになった。各省庁はそれぞれ独自の PPP チームを持っており、それぞれ独自の標準契約書を作成・仕様したがる傾向にあるが、財務省でも完全にコントロールできていないのではないかと。 |
| <p>アセットマネジメント・コンサルティング業</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ PFI 契約のうち、建設に関する部分は、既に一般調達や DB 等の契約標準や積算基準、技術基準の蓄積があったため、早々に標準化が進んだ。 ・ ファシリティマネジメント (FM) は非常にシンプルな業務で、設備が壊れたら連絡して、修理するだけの人工仕事である。特にパフォーマンスの基準等はなく、固定給や制裁的なものもない。そのため、FM 市場はマーケットが広がっているにも係らず旧態依然としたものだった。 ・ 契約書の標準化プロセスが進んでいる最中でも、PFI マーケットに大量の民間事業者が参入し、発注も多く相当な業務量を抱えているため、適切な競争環境を構築することが難しかった。 ・ <u>PFI 契約書類の標準化はされたものの、支払メカニズム等が多少複雑すぎる</u>のではないかと思われる。例えば、空間、空調、照明等の施設ごとの細かな要求水準に対して、発注者側の公共セクターが細かくモニタリングを行い、支払い水準を決める。 ・ BSF 等は案件ごとにそれぞれの要求水準を満たさなかった場合の支払控除の計算方法が異なるが、一本化を試みている。 ・ また、契約書の標準化は柔軟性に欠けるところがある。<u>地方公共団体で既に運営中の PFI 契約を見直す際にも、いったん中央政府が定めた標準契約書をベースにしなければいけない</u>。 |

現地ヒアリングに基づき日本総研作成

図表 14 地方公共団体の SoPC に対する評価（ヒアリング）

| 自治体名 | コメント |
|----------|---|
| シェフィールド市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 標準化契約は原則として遵守しなければならないが、変更が全くできないわけではなく、変更が必要な場合は中央政府（IUK→IPA）に交渉を行う必要がある。 ・ SoPC は<u>事業領域ごとに内容が定められているわけではない</u>ため、廃棄物、道路等分野ごとに詳細な内容は別途協議・検討を行う必要がある。 |
| リーズ市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 契約の標準化は、<u>リスク分担が明確になり良い施策</u>と考えられる。PF2 は SOPC4 とほとんど変わっていない。 |

現地ヒアリングに基づき日本総研作成

4. 税・会計制度のガイドライン

(1) 背景

英国における税務や会計処理では、資産価値を契約スキームに基づいて個別に判断しなくてはならない要素が多いため、1997年にベイツ・レビューにおいてPFIの会計上の取扱いが不明確な点が多いとの指摘を受けたこともあり、1998年頃から税・会計に関するガイドラインの整備が行われてきた。

また、英国では従来から独自の会計基準（UK GAAP: Generally Accepted Accounting Principles）が用いられていたが、2000年代に入り EU 域内で国際財務報告基準 IFRS（International Financial Reporting Standard）及び欧州版国民経済計算体系（The European System of Accounts）への統合が進められ、公会計においても2009年度以降はIFRSに準拠した資産計上を行うことが決定されたため、PFI事業へのIFRS適用についても議論が進み、各種ガイドラインの整備が行われた。

(2) 施策内容

ア 会計基準の適用に関するガイドライン

IFRS導入以前の英国の会計規則（UK GAAP）は財務会計基準（FRS: Financial Reporting Standards）と標準会計実務書（Statements of Standard Accounting Practice）から構成されており、PFI事業はFRS5号（Reporting the Substance of Transactions/取引内容の報告）あるいはSSAP21号（Accounting for leases and hire purchase contracts/リース及び分割払い契約における会計）に沿った会計処理が行われるべきとされていた。

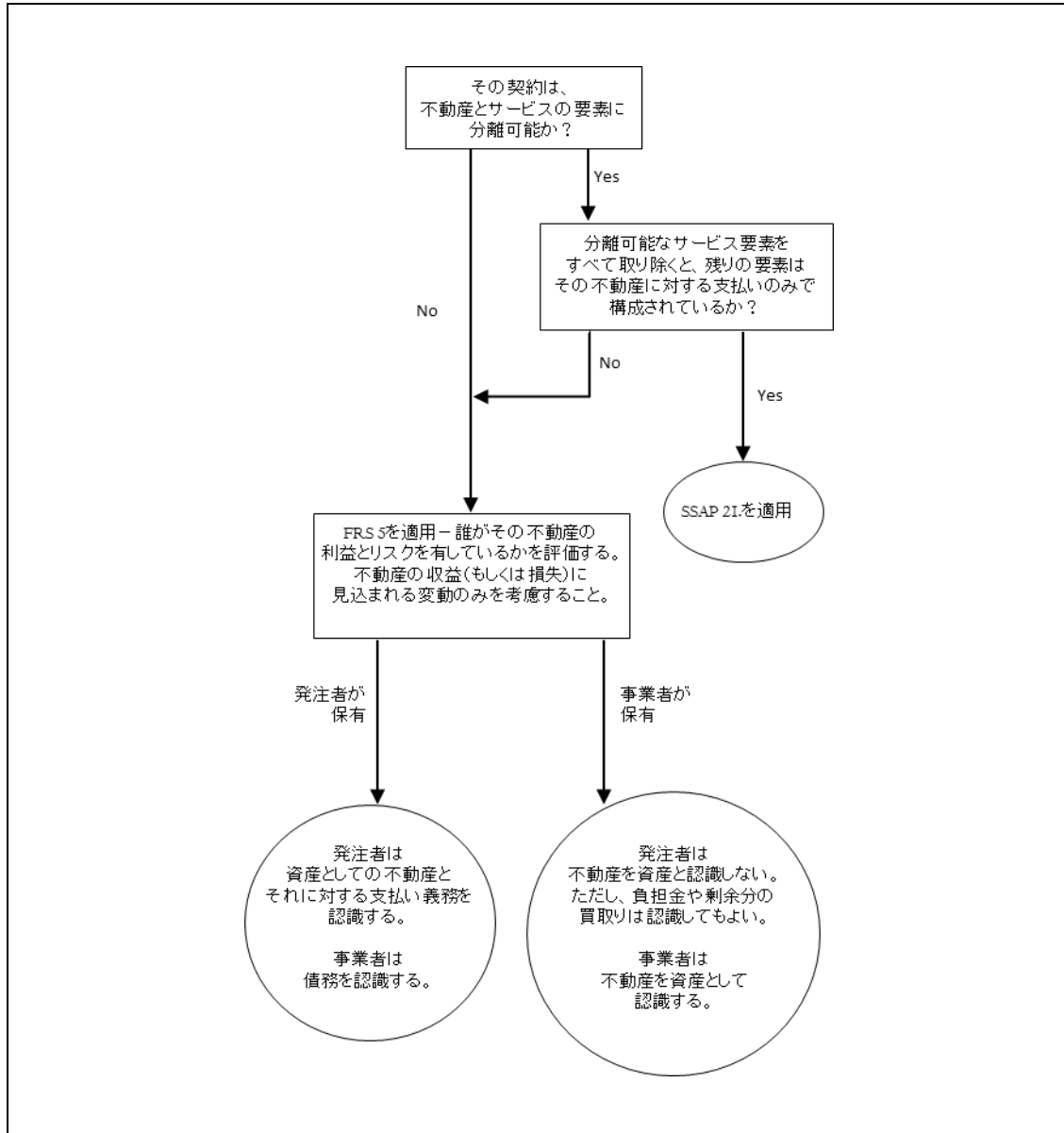
1998年に財務報告評議会（FRC）²⁴から公表された「FRS5 Application Note F ‘Reporting the substance of transactions: PFI and similar contracts（取引内容の報告：PFI及びそれに類する契約、以下「AN」という。）²⁵」においては、FRS5号もしくはSSAP21号が適用される基準や考え方について解説されている。

契約が資産に関する要素とサービスに関する要素に分解可能かどうか、また資産に関する要素が単純に資産に対する支払から構成されているかどうか等が論点となっている。

²⁴ 英国財務報告評議会（Financial Reporting Council）：英国の財務会計の基準を設定する民間団体。わが国でいう財務会計基準機構に相当する。

²⁵ FRS5 Application Note F ‘Reporting the substance of transactions: PFI and similar contracts（Financial Reporting Council, 1998）
[https://frc.org.uk/Our-Work/Publications/ASB/Amendment-to-FRS-5-Reporting-the-Substance-of-\(1\)-File.pdf](https://frc.org.uk/Our-Work/Publications/ASB/Amendment-to-FRS-5-Reporting-the-Substance-of-(1)-File.pdf)

図表 15 会計基準の適用に係るフローチャート



(出所) FRS5 Application Note F ‘Reporting the substance of transactions: PFI and similar contracts’に基づき日本総研作成

また、翌年には発注者向けにこの AN の内容を解説するガイドラインとして、財務省タスクフォースから「Technical Note No.1 How to account for PFI transactions²⁶」が公表されている。

²⁶ Technical Note No.1 How to account for PFI transactions (HM Treasury, 1999)
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20081023081606/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/PPP_TTF_Technote1.pdf

イ 税務に関するガイドライン

Business Income Manual は、英国歳入関税庁があらゆる商取引における収益に対する会計処理と課税の考え方を示すため、同庁のホームページ上に公開されているマニュアルである。UK GAAP に基づく PFI に関する課税の考え方は、「特定の取引における収益の算定」の章の一部として 1999 年より公開されている²⁷。現在でも閲覧可能だが、2015 年に IFRS に準拠した形で改訂された新 UK GAAP の適用に関しては対応していない。

PFI 事業における会計処理と税務の考え方について、AN を参照し典型的な事業類型（刑務所、病院や有料道路等）や数字の例を挙げながら、実務上の論点を詳細に解説した内容となっている。

なお、英国歳入関税庁(Her Majesty's Revenue and Customs)はわが国でいう国税庁に該当する機関であり、2005 年に内国歳入庁と関税消費税庁が統合し発足した。関税を含む国税の賦課・徴収のほか、国民保険料の徴収、国家の各種手当の支払い、国家最低賃金保証の執行、学生ローンの管理等を管轄している。財務省(HM Treasury)の外局(non-ministerial government)であり、財務省が政策立案機能を担うのに対し、税務行政の執行を担う。

歳入関税庁のガイドラインには法的拘束力はなく、各種税法の考え方を解説し納税者を支援するものとして位置付けられている。

ウ IFRS 対応に関するガイドライン

2008 年度以降の財政報告を IFRS に準拠させることが決定されたのを受け、2007 年 12 月、財務省は PPP 事業に関する会計処理の IFRS 対応に関する公共セクター向けのガイドラインを策定することを公表した²⁸。IFRS において公共インフラ事業に関わる基準となっている IFRIC12 号（12 Service Concession Arrangements）は民間セクター側における会計処理を規定するものであり、公共セクターの側においてもそれに対応したルール整備を行う必要があったためである。

その検討を受け、2009 年 9 月に公表されたのが「PFI その他類似の取引に対する国民経済の作成における基準適用に関するガイドライン（Technical Guidance on the Application of the standards used in the production of National Accounts to PFI and Similar Transactions）」である²⁹。

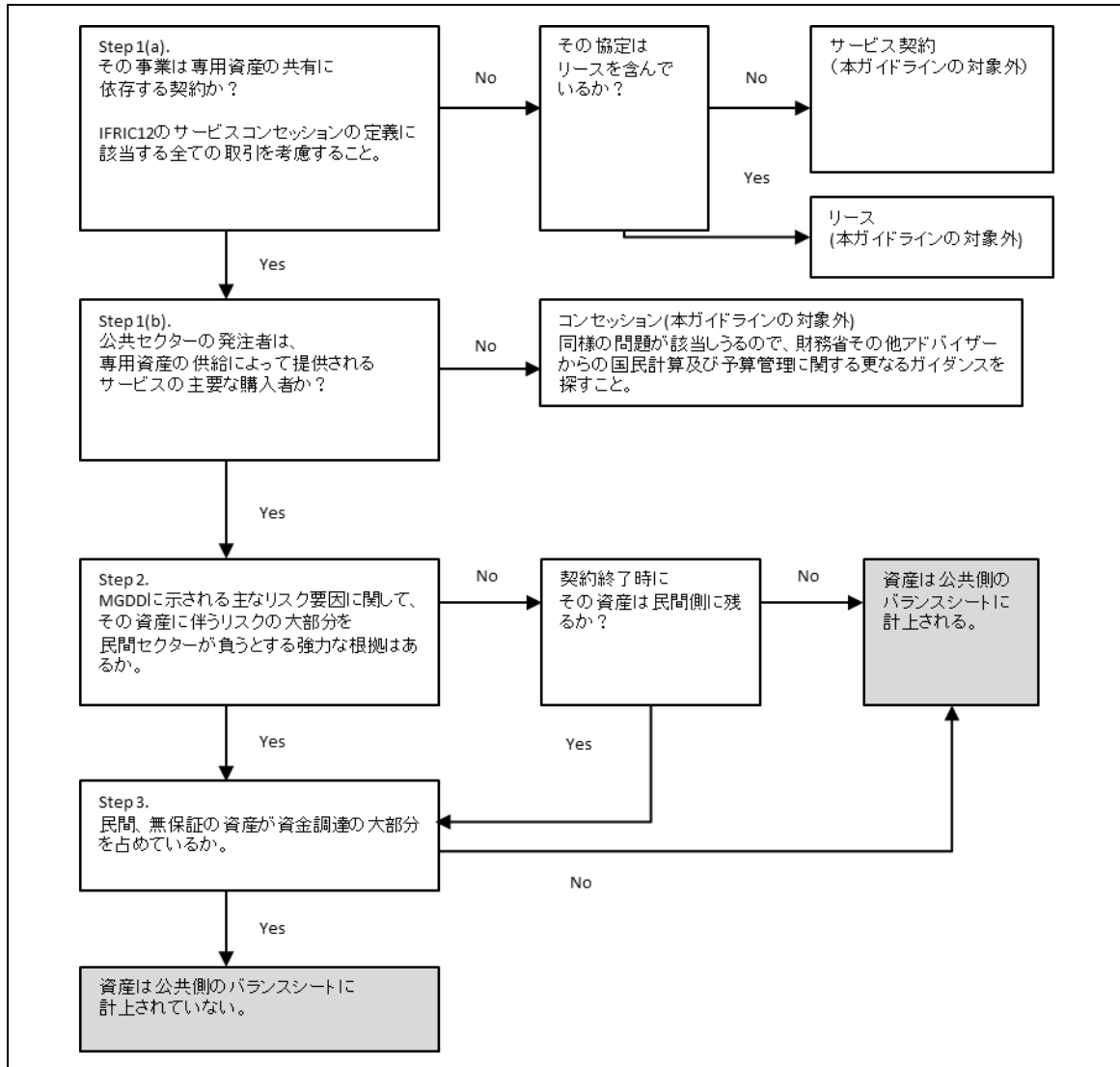
²⁷ HMRC Business Income Manual BIM64000: Private Finance Initiative (PFI)
<https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/business-income-manual/bim64000>

²⁸ Accounting for PPP arrangements including PFI contracts (HM Treasury, 2007)
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/frab_accounting_paper07.pdf

²⁹ Technical Guidance on the Application of the standards used in the production of National Accounts to PFI and Similar Transactions ((HM Treasury, 2009)
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130518065213/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/tech_guidance_nataccounts_for_pfi.pdf

従来、国家統計局では PFI 事業により生じる資産評価は GAAP 基準に基づき行われていたが、同ガイドラインの策定により 2009 年 4 月 1 日以降に締結された PFI 事業については IFRIC12 号及び EU 統計局が定めた「EU 国民経済計算基準（1995 年基準）The European. System of Accounts（ESA95）」及び「政府の財政赤字・債務マニュアル（Manual on Government Deficit and Debt（MGDD））に基づき行うこととなった。しかし、これらの基準では MGDD に規定される主要なリスク（建設リスク、アベイラビリティリスク、需要リスク）の大部分を民間で担う契約スキームになっていれば資産は民間側となり、大部分の PFI 事業は政府債務とはならなかった。

図表 16 PFI 等の政府債務の認識に係るフローチャート



(出所) Technical Guidance on the Application of the Standards used in the production of National Accounts to PFI and Similar Transactions に基づき日本総研作成

(3) 実施状況

2014年に行われた ESA10 の施行及び MGDD の改訂によって政府債務の認識基準がより厳格化され、ユニタリーチャージの支払いの多くが政府債務として認識されることとなった(第II章3(4)参照)。現時点ではその変更に合わせてガイドラインは、英国内では策定されていないが、2016年9月に、大手投資銀行傘下の PPP 推進機関である EPEC (European PPP Expertise Centre) より、ESA10 及び MGDD に則した PPP の会計上の取扱いに関するガイドライン「A Guide to the Statistical Treatment of PPPs」を発表しており、今後は、当該ガイドラインに基づいて、会計処理が行われるものと考えられる。

(4) 効果・評価

これまで策定されてきた会計に関するガイドラインは、基本的には公共側の会計処理に係る判断を補助するものであり、契約の標準化等その他のガイドラインと同様に、地方公共団体をはじめとする発注主体の PFI 導入の助けになったものと考えられる。

一方、近年の ESA10 の施行及びそれに則した MGDD に定められた政府の債務計上に係る処理は、第Ⅱ章 3 (4) 参照に記載のとおり、それまでの考え方から大きな変更点があったことから、現場は大きく混乱し、スコットランドでは一部の事業が遅延する事態が発生したと言われている。既述のとおり、2016 年 9 月に EPEC から新たなガイドラインが公表されたことで、今後英国内における会計処理の手続きも整理が進んでいくものと考えられる。

一方、税務に関するガイドラインは、民間を対象としたものである。今回のヒアリングにおいて、当該ガイドラインが、特に有益であったという意見は特段聞かれなかったが、当該ガイドライン等に則して、実際の納税手続きが実施されているものと考えられる。

5. VFM アセスメントガイダンス

(1) 背景

1997年に発足した労働党政権下のベイツ・レビューにおいて、PFI導入を検討するための各種ガイドラインの整備の必要性が指摘されたことを受けて、1999年10月に財務省より「Treasury Taskforce Technical Note 5: How to construct a public sector comparator」が策定された。そして、PFI導入検討プロセスに係る包括的なガイドラインとして、2004年8月に「Value for Money Assessment Guidance」が策定された（以下、本項において「本ガイダンス」という）。さらに、2006年11月に改訂版が公表されている。

しかし、その後PF2改革が公表された2012年12月、財務省は本ガイダンスを修正する意向を表明しているが、現在まで最新版は公表されていない。本ガイダンス修正中の期間に検討されたPFI（PF2）については、一般的な公共調達における評価規定であり、本ガイダンスの上位に位置する「The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government」に規定されたプロセスに準拠するとともに、本ガイダンスの「定性的評価」（(2)において詳述）の項目に則して、各発注機関が個別プロジェクトに応じてVFM³⁰の検討を行うこととされている。

(2) 施策内容

ア 策定目的

本ガイダンスの策定目的は、以下のとおりである。

- ・ PFIが適切な事業手法かどうか及びVFMが実現するかどうかを検証するにあたって、発注機関が検討する必要のある主要な事項について解説すること。
- ・ 政府におけるPFI事業が統一的な基準に基づいて審査されることを担保すること。
- ・ 一定の不確実性が存在する事業手法検討段階において、発注機関に対して、PFI方式がVFMをもたらすか、そしてそれをいかに最大化するかを検討するための、合理的で確実なフレームワークを提供すること。

なお、本ガイダンスにおいて、VFMは以下のとおり定義されている。

PFIは、調達においてVFMが存在する場合においてのみ採用されるべきである。VFMとは、ライフサイクルコストと利用者の要求を満たすために必要な財又はサービスの質（又は目的への適合）の最適なコンビネーションと定義される。VFMは、最低価格競争に基づく財及びサービスを選択するということではない。

³⁰ 英国においては「VfM」と表記されることが多いが、本報告書においては、日本において一般的である「VFM」と表記する。

イ 構成

本ガイドンスは、以下の3つの資料によって構成されている。

- ・ Value for Money Assessment Guidance
- ・ Quantitative Assessment: user guide
- ・ Treasury VfM Spreadsheet

Value for Money Assessment Guidance は、PFI 導入におけるプロセス全般を規定したものである。

「Quantitative Assessment: user guide」は、一連の審査プロセスの中で最も複雑と考えられる定量的 VFM の算出方法について示したものであり、「The Treasury VfM Spreadsheet」は、定量的 VFM 算出に使用できる簡易計算ツール（Excel ファイル）である。

ウ 適用範囲

中央政府の事業については、全ての PFI 事業が対象となる。地方公共団体の事業については、PFI クレジットを含む補助金が充当される事業の場合、対象となる（補助金対象事業の場合、事業計画に対して財務省の承認が必要となるが、本ガイドンスに準拠していない案件は、財務省が承認しない旨が明記されている。）

なお、本ガイドンスは PFI 事業を対象としたものであり、その他の PPP 事業についても、本ガイドンスに準拠して実施することを選択しても良いとされているが、PPP 事業について本ガイドンスを利用することは任意とされている。

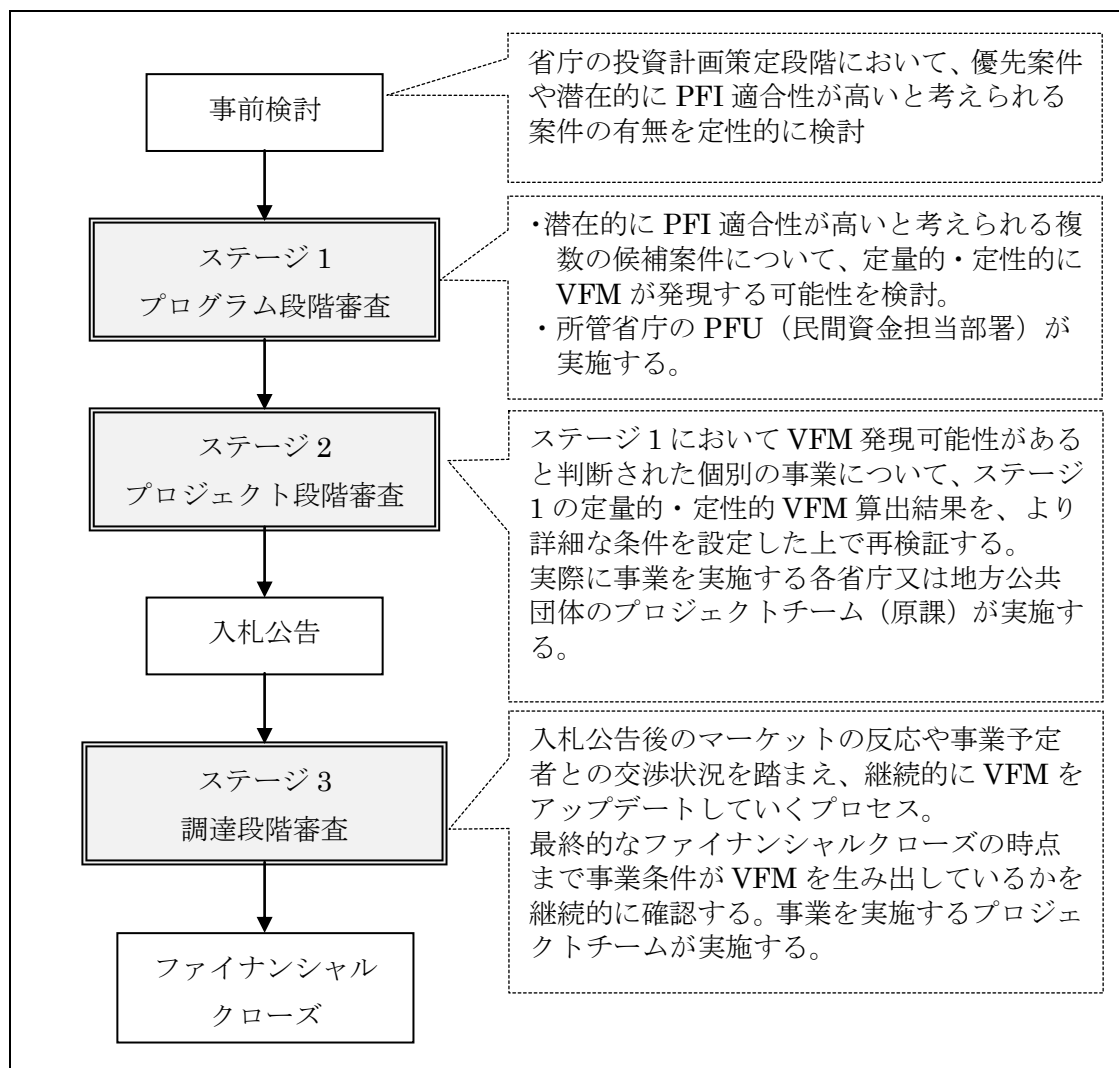
また、防衛省や教育省等は、独自のガイドンスや VFM 計算シートを発展させているが、それらはすべて本ガイドンスに則して策定されている。

エ VFM 検討の概略フロー

① 3段階の VFM 審査

本ガイドンスにおいては、以下の一連の事業化の流れの中で、3つのステージにおいて VFM の検討が必要とされている。なお、当該審査プロセスとあわせて、より上位の調達評価規定である「The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government」に定められたプロセス（Business Case Model）にも準拠して事業を進める必要がある。

図表 17 本ガイドスにおける VFM 検討ステージ



※本ガイドスにおける「プログラム」とは、潜在的に PFI の適用可能性があると考えられる個別事業を複数集めたポートフォリオ（ロングリスト）をさす用語である。一方、「プロジェクト」とは個別の事業をさす。

※ファイナンシャルクローズとは、全ての事業契約、関連諸契約と共に融資契約・融資関連諸契約が締結され、事業の遂行が可能になる時点の事象をいう。

（出所）英国財務省「Value for Money Assessment Guidance」に基づき日本総研作成

② 定量的・定性的審査

➤ 定量的審査

原則として、「The Treasury VfM Spreadsheet」（Excel 形式）を使用して算出する。「Quantitative Assessment: user guide」に示された考え方にに基づき、条件入力シート（下図①）に整備費や維持管理運営費、事業期間等の基礎数値をインプット条件として入力すると、VFM が自動計算され、結果表示シート（下図②）に、表示される仕組みと

なっている。結果表示シートには、VFM や事業者側の利益水準 (IRR) のほか、主要なインプット条件が変動した場合の VFM の変動を示した感度分析も表示されるようになっている。なお、算出結果に至るまでの計算過程は非表示となっている。

ただし、本ガイダンスにおいては、当該スプレッドシートはあくまで簡易ツールであり、詳細検討を行うステージ 2 及び 3 においては、大半の事業には適用可能ではあるものの、特定の分野に関しては所管省庁が独自のモデルを発展させていること、また、一部の複雑なプロジェクトについては、(基本的な考え方は当該スプレッドシートに準拠しつつ、) 当該スプレッドシートを使用せず、より高度な定量評価を実施する必要があるとされている。

図表 18 The Treasury Vfm Spreadsheet のイメージ (抜粋) 31

①条件入力シート

| PFI Value for Money Quantitative Assessment | | |
|---|------------------------|-----------------------|
| Input and Assumptions Sheet | | |
| Note: As per the "Value for Money Assessment Guidance", procuring authorities should provide a table listing the assumptions behind each of the inputs. This table can be used to update the assumptions. | | |
| Input | Values | |
| Timings | | |
| Contract period (years) | 32 | |
| Initial CapEx period (years) | 2 | |
| Year when OpEx is first incurred (years) | 3 | |
| Proportion of LC during initial CapEx period payment | 0% | |
| Escalators | | |
| CapEx escalator | 0.0% | 0 |
| OpEx (non employment) escalator | 2.5% | 0 |
| OpEx (employment) escalator | 2.5% | 0 |
| Unitary charge escalator | 30% | 0 |
| COSTS AND REVENUES | | |
| Whole Life Costs | | |
| CP | | |
| Initial CapEx (E'000) | 20,527 | |
| Lifecycle costs at each LC date (E'000) | 1 | |
| Lifecycle interest (p.a.) (E'000) | 252 | |
| OpEx (non employment) (p.a.) (E'000) | 0 | |
| OpEx (employee number) | 1 | |
| PFI | | |
| Initial CapEx (E'000) | 20,879 | |
| Lifecycle costs at each LC date (E'000) | 199 | |
| OpEx (non employment) (p.a.) (E'000) | 256 | |
| OpEx (employee number) | 1 | |
| Transaction Costs | | |
| CP | | |
| CP (E'000) | 411 | |
| PFI | | |
| PFI (E'000) | 750 | |
| Third Party Income | | |
| CP | | |
| CP (E'000) | 0 | |
| PFI | | |
| PFI (E'000) | 0 | |
| OPTIMISM BIAS | | |
| | Optimism bias post-FBC | Optimism bias pre-FBC |
| Whole Life Costs | | |
| Initial CapEx | 14% | 17% |
| Lifecycle costs at each LC date | 11% | 13% |
| OpEx | 11% | 13% |
| Transaction Costs (CP option) | 14% | 17% |
| Third Party Income (CP option) | 10% | 10% |
| Flexibility | | |
| Scope change year | 16 | |
| Probability factor (%) | 20% | |
| Level of scope change (%) | 50% | |
| Premium Flexibility Factor (PFI option) | 5% | |
| Indirect Vm Factors | | |
| CP Amount NPV (E000s) | 0 | |
| PFI Amount NPV (E000s) | 0 | |
| Tax | | |
| CP adjustment factor (%) | 2% | |
| PFI Funding | | |
| Gearing (%) | 90% | |
| Sterling swap rate (%) | 4.00% | |
| Swap credit spread (bps) | 25 | |
| Bank margin (bps) | 260 | |
| Tailor bank debt (bps) | 2 | |
| Commitment fee (bps) | 200 | |
| Uplift fee (bps) | 125 | |
| Grace period (yrs) | 0 | |
| Percentage Capital Contribution | 25% | |

②結果表示シート



(出所) 英国政府ウェブアーカイブより抜粋

31 下記 URL よりダウンロード可能。

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130319161430/http://hm-treasury.gov.uk/infrastructure_pp_vfm.htm

➤ 定性的審査

検討対象の事業が、PFI方式を採用することでVFMが発現するかどうかに関する定性的な複数の質問に回答することで、PFIへの適合性を検討する。

ステージ1及びステージ2における定性的審査にあたっては、大きく3つの考え方によって構成される。

➤ **Viability**（実行可能性）

公共サービスが、PFIよりも政府によって提供される必要性をもたらすような効率性や説明責任、公平性の問題がないか。また、アウトプット重視の明確な仕様書付の契約形態というアプローチによって、サービス要求が十分に捕捉できるか。

➤ **Desirability**（望ましさ）

PFI方式が、従来手法による廉価な政府調達に対して、インセンティブやリスク移転等の観点から、相対的なメリットがあるか。官民の長期契約によるメリット・デメリット及びその他のメリットをもたらすPFIのメカニズムの強みはなにか。

➤ **Achievability**（達成可能性）

想定される民間側の関心度、民間側の対応能力、リスク選好及び貸手（金融機関）側の制約のレベルはどの程度か。発注機関側に、複雑なプロセスをこなせる十分な能力があるか。

（出所）英国財務省「Value for Money Assessment Guidance」に基づき日本総研作成

入札公告後のステージ3の定性的審査においては、マーケットの問題を発見することに重点が置かれている。

➤ **Market Failure**（市場の失敗）

十分な競争性が確保されているか。

➤ **Efficient Procurement Process**（効率的な調達プロセス）

マーケット側の関心を維持可能な効率的な調達プロセスとなっているか。VFMを損なうような非効率なプロセスとなっていないか。

➤ **Risk Transfer**（リスク移転）

提示したリスク移転は、マーケットに受け入れ可能か。

（出所）英国財務省「Value for Money Assessment Guidance」に基づき日本総研作成

(3) 実施状況

本ガイダンスは、その遵守が財務省によるプロジェクト承認の条件とされている。財務省の承認が必要なプロジェクトとは、中央省庁の全てのプロジェクト及び地方公共団体が行うプロジェクトのうち PFI クレジット等を含む中央政府からの補助金を受ける事業の全てである。すなわち、地方公共団体のプロジェクトは、承認されない限り、PFI クレジット等の補助金を受けることができないことから、結果として、ほぼ全ての発注機関において、本ガイダンスが適用されてきたものと考えられる。

(4) 効果・評価（民間事業者・地方公共団体からの意見）

ア 民間事業者の評価

本ガイダンスは、発注機関が使用するガイダンスであり、民間事業者側からは内容に関する評価は聞かれなかったが、ガイダンスの制定により、公共側の発注準備がスムーズとなり、多くの案件が事業化したことに対しては、概ね評価する声が聴かれた。（発言者：投資家、建設企業、会計事務所等）

イ 地方公共団体からの評価

地方公共団体からは、本ガイダンスを含む全般的なガイドラインの整備は、発注機関の負荷を軽減するものとして、好意的に受け止められた。（発言者：地方公共団体の PFI 所管組織）

ウ その他

会計監査院は、2013年10月、VFM 審査プロセスに関するレビューレポートを公表している。当該レポートにおいては、特に定量的評価のモデルに関して、PFI に有利な前提条件が織り込まれているが、その前提条件には経験的実証が十分でないことが指摘されている。さらに、そのような算出モデルに過度に依存して政策決定をしてきた財務省及び地方自治体の姿勢を批判している。

PFI に有利な前提条件とは、例えば、VFM 算出に当たって比較対象となる PSC (Public Sector Comparator：従来方式で実施した場合の財政負担) の算出において、コストオーバーや完工遅延のリスク等を想定して予め追加コストを計上しており、PFI 方式を採用するより建設費が割高になるよう設定されていること等が挙げられている。また、現在価値を算出する際の割引率としては、政府の資金調達コスト（モデル策定時の英国政府の 25 年国債レートは 4.5%）ではなく、社会的時間選好率 (Social Time Preference Rate³²) である 6.09%

³² Social Time Preference Rate (STPR) とは、社会全体として、将来よりも現在に財・サービスを消費する（一方、コストは先送りする）ことをどの程度好むかを表す指標である。STPR が高いほど、将来よりも現在に価値を置く姿勢が強いということになる。なお、財務省によれば、割引率として STPR が使用すると

が適用されていることで、当該利率以下の民間資金コストは、現在価値換算することによって相殺されてしまうことも指摘されている。

いう考え方は、既述の「The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government」に準拠したものであり、VFM 算出モデル策定時に恣意的に採用された考え方ではないと主張されている。

6. 民間事業者の参入促進及び負担軽減に係る考察

本章では、民間事業者の参入促進及び負担軽減に資する方策として、英国におけるこれまでの PFI 推進に係る具体的な施策について、検討を行った。

英国政府が実施した施策の多くは、PFI クレジットという補助金を除いては、多くが公共側の調達に係るガイドラインの整備等であり、民間に対する直接的な支援策ではないように見える。しかし、これは、公共側の事業調達能力の向上や事業内容の標準化を進めることで、結果として、民間企業にとって取り組みやすい PFI 事業を安定的にマーケットに提供することで民間の参入促進を高めたり（ヒアリングにおいては、民間企業として取り組みやすい案件が一定数、定常的にマーケットに存在することが、民間企業としての資金・人材のリソースを PPP/PFI 分野に配分しておくべきかどうかという観点から重要であるとの意見が聞かれた）、事業者選定や契約交渉期間に要する期間を短縮化することで民間側の負担軽減につなげたりするものである。

我が国においても、今後さらに PPP/PFI 事業を推進するにあたって、民間企業側の関心・参画意欲を維持していくためには、経常的に、魅力的な PPP/PFI 案件を民間に提示していく必要がある。

なお、個別の事業を民間企業にとって取り組みやすい事業にするという観点では、事業者選定前に、第三者の視点で事業スキーム等について事前評価する（又は適宜相談することを推奨する）制度の構築も考えられる。我が国においても、PPP/PFI 事業の具体化にあたって、民間に対するマーケットサウディングを行うことで、民間の意見を事前に汲み取り、民間が取り組みやすい案件が形成する仕組みが採用されているが、その後、庁内の調整や議会等との関係により事業範囲や事業スキーム、支払上限価格等が見直され、結果として民間として参画しづらい事業となり、事業者選定が不調となるケースも存在する。例えば、公募前に、民間として十分に取り組みやすい案件になっているかという観点から、国又は第三者（例えば PFI 推進機構等）が意見を提示しうるような機会を設けることも考えられる。

PFI クレジットについては、第 I 章でも述べたとおり、これまで一度も PPP/PFI を検討したことがない地方公共団体の「食わず嫌い」をなくすために、強力なインセンティブを設けるというアプローチについては、一定の有効性が証明されていると言え、英国の民間企業及び地方公共団体からも、PFI の普及にあたって極めて有効な方策であったとの意見が聞かれた。ただし、PFI クレジットの廃止によって、PFI 事業の件数は激減したことからもわかるように、大胆な推進施策には反動があることも、同時に教訓としなければならない。また、後の政権において PFI に過度に偏重した政策として強く批判されたように、「PFI ありき」の事業手法検討となることで、適切な手法の選択が阻害されないよう、導入には慎重な検討が必要である。

第V章 目次

| | |
|------------------------------------|------|
| 第V章 PF2における施策と評価..... | V-1 |
| 1. PF2の概要..... | V-1 |
| 2. SPCに対する公共の資本参加及び外部投資家の呼び込み..... | V-3 |
| 3. 公共調達のスปีード化..... | V-10 |
| 4. 柔軟なサービス供給..... | V-13 |
| 5. 透明性の向上..... | V-16 |
| 6. 適切なリスク分担..... | V-20 |
| 7. デットファイナンス改革..... | V-24 |
| 8. PF2 施策に係る考察..... | V-28 |

第V章 PF2 における施策と評価

1. PF2 の概要

(1) 背景

2000年代後半以降の世論や議会、会計監査院等によるPFI批判及び2007年以降のサブプライムローン問題を契機として発生した世界的な信用危機を受けて、2010年に発足したキャメロン連立政権は、2010年11月に公表した「Public Private Partnerships – Technical Update 2010」において、今後もPPP/PFI政策を継続する方針である一方で、中央政府による地方公共団体に対する支援体制、透明性の向上、ファイナンスに関するガイダンスの改定等いくつかの改革に着手する方針を示した。

そして、2011年12月には、PFI改革のために内外の意見を広く徴取する「Call for Evidence（根拠に基づく意見の公募）」が実施され、その結果を踏まえて、2012年12月には新たなPFI政策の方針を示す「A new approach to public private partnerships」を発表し、同国のPFIを象徴する新たな呼称として「PF2」という表現が用いられることとなった。

(2) 導入施策の概要

2012年12月に公表された「A new approach to public private partnerships」で示された主な改革施策は下表のとおり。各施策については、2以降で詳説する。

図表 19 PF2 における改革施策の要旨（抄訳）

| 項目 | 方針 |
|----------------------------|---|
| SPCに対する公共の資本参加及び外部投資家の呼び込み | 官民パートナーシップを強化するために、以下の施策を実施する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ SPCに対する公共による少数持分出資 ・ 長期的な外部投資家を呼び込むための資本参加競争の実施 |
| 公共調達のスPEED化 | 公共調達をこれまでより早くかつ低価で実施するために、以下の施策を実施する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ Infrastructure UKの権限強化及び各省庁における調達機能の集約化 ・ 調達期間の上限設定 ・ 調達プロセスの標準化・効率化 ・ 調達開始前の財務省の追加審査の導入 |
| 柔軟なサービス供給 | サービスの柔軟性、透明性、効率性を改善するために、以下の施策を実施する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 清掃やケータリングといったソフトサービスの |

| 項目 | 方針 |
|--------------|--|
| | 業務範囲からの除外 <ul style="list-style-type: none"> ・ 一部の維持管理業務の業務範囲に係る調達機関への裁量権の付与 ・ 余剰利益の共有を促進するためオープンブック方式や利益シェアメカニズムの導入 ・ 定期的なサービス提供の見直しの導入 |
| 透明性の向上 | 透明性向上のために以下の方策を実施する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 政府のバランスシートからオフバランスされているユニタリーチャージの総量規制 ・ 民間の投資リターン情報の公表の要求 ・ 政府出資案件に係る詳細情報の公表 ・ プロジェクトの承認・進捗状況がわかるサイト（Business Case Approval Tracker）の設置 ・ 標準契約ガイダンスにおける情報提供に係る項目の改善 |
| 適切なリスク分担 | VFM の改善のため、以下のようなリスクを公共負担とする。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 予測不能な一般的な法改正 ・ 光熱水費 ・ 土壌汚染 ・ 保険 |
| 新たなデットファイナンス | 長期的なデットファイナンス及び資本市場へのアクセスを可能とするファイナンスストラクチャーの設計 |
| VFM の達成 | 現状の VFM アセスメントガイドの改定 |

(出所) 英国財務省「A new approach to public private partnerships」に基づき日本総研作成

(3) PF2 事業の実績

2012年12月のPF2発表以降、PF2スキームが導入された事業は、2017年1月時点で学校が5件、病院が1件の合計6件にとどまっており、その後、具体的な案件は予定されていない。

このうち、学校5件は、PSBP (Priority School Building Programme) という、イングランド内の老朽化した小中学校の大規模建て替えプログラムの一部として、実施されたものである。中央政府は、イングランド内の建て替え対象となる学校260校を30程度のグループ (Batch) に分け、そのうちの5つグループ (46校) に対して、PF2スキームが導入された。

図表 20 PF2 事業の概要

| | 事業名 | 入札公告 | ファイナンシャルクローズ | 事業者グループ |
|----|--|-------------|--------------|-----------------------------|
| 学校 | North east (12 校) | 2013 年 6 月 | 2015 年 3 月 | Galliford Try ³³ |
| | Hertfordshire, Luton and Reading (7 校) | 2013 年 6 月 | 2015 年 3 月 | Interserve Kajima |
| | North west (12 校) | 2013 年 11 月 | 2015 年 3 月 | Morgan Sindall Investments |
| | Yorkshire (7 校) | 2014 年 2 月 | 2016 年 4 月 | Laing O'Rourke |
| | Midlands (8 校) | 2014 年 4 月 | 2015 年 8 月 | Carillion Equitix |
| 病院 | Midland Metropolitan Hospital | 2014 年 7 月 | 2015 年 12 月 | Carillion |

各種資料に基づき日本総研作成

2. SPC に対する公共の資本参加及び外部投資家の呼び込み

(1) 背景

導入初期の一部の PFI 事業において民間事業者が巨額の利益を得ていたという事実に対する世論や議会の批判を受け、PFI 事業の透明性の向上が課題となっていた。また、金融危機以降、それまで PFI 案件に積極的に出資してきた投資家の出資意欲が後退し、事業の組成が困難な状況となっていた。

このような状況を打開するため、政府は、PF2 の主要施策として、①政府による SPC 資本参加、②事業者選定後に実施する第三者による出資参加競争 (Equity Funding Competition) を導入した。

(2) 施策内容

ア 政府による資本参加

政府は、財務省 100%出資の投資会社である「IUK Investment」を通じて、PF2 プロジェクトを実施する SPC に対して 10%³⁴のマイナー出資を行う (具体的なスキームは

³³ 優先交渉権者には Miller Construction が選定されたが、2014 年 7 月、Galliford Try が同社を買収した。

³⁴ 当初は最大で 30%程度の出資とされていたが、これまで実施された事業では 10%となっている。ヒアリングによれば、ESA10 のバランスシート計上の問題に配慮し、政府の関与を抑える観点から、低割合の

(3)にて詳述))。政府が共同出資者となることで、以下の効果が期待されるとしている。

- ①官民が目的を共有し、協力的な関係を持つことで、事業のパフォーマンスやリスクマネジメントが改善する。
- ②より純粋なパートナーシップ環境が創出されることで、官民がお互いの考え方をより理解することが可能となる。
- ③公共側が出資者として取締役を派遣することで、SPCの財務情報等の情報にアクセスしやすくなり、透明性が向上する。
- ④公共側が継続的に投資リターンを得ることで、公共側の総額での負担が軽減されるため、VFMが改善する。

(出所) 英国財務省「A new approach to public private partnerships」に基づき日本総研作成

また、公共が出資者として効果的な役割を果たしつつも、出資者と発注者という2つの異なる立場となることによる潜在的な利益相反を最小限に抑えるため、以下の施策が講じられている。

- ①政府による出資は、発注機関（他省庁や自治体）ではなく、商業的側面に特化した財務省内の Central Unit によって管理される。
- ②政府による出資は、専門的スキルを有する担当者が管理を行い、投資の監督及び商業的な意思決定を行う。
- ③出資条件（議決権、リターン水準等）は民間側の出資と同条件とする。

(出所) 英国財務省「A new approach to public private partnerships」に基づき日本総研作成

なお、PF2 開始当初の政府の想定としては、全てのプロジェクトに出資することとしているが、政府が出資することが適切でない場合には、出資を行わない場合もあるとしている。

出資に抑えたとのことであった。

イ 第三者による出資参加競争

信用危機の最中において、金融機関から長期のシニアローンを調達することが困難となり、PFI 事業は新たな資金提供先を確保しなければならなくなった。その対策の一つとして、政府は、PF2 スキームにおいて、新たな投資家を呼び込む方策を検討した。

PFI の投資家には、投資のタイプから、以下の 3 種類の投資家が存在するとされている。これまで、事業開始段階での主なプレーヤーは、実業スポンサー（及び一部の金融投資家）であったが、政府は、従来事業開始当初からの出資にそれほど参加してこなかった機関投資家からの出資を呼び込むことを企図した。（借入を含む SPC の全体としての調達構造については、7 にて詳説する）。

図表 21 PFI 事業の投資家の種類

| タイプ | 投資目的・傾向 |
|----------------------------------|--|
| 実業スポンサー Industry Sponsors | 建設会社等。事業開始から出資する（一次投資家 Primary Investor）ことが多く、SPC 運営を行うと同時に、SPC の下請企業として施設の建設・維持管理の全部又は一部を行う。 |
| 金融投資家 Financial Investors | 投資会社・投資ファンド等。下請契約には通常参加せず、自らの株主やファンド投資家のために利益を最大化することを目的に、中長期的な投資を行う。組成段階の事業スキームの構築や日々の運営に積極関与する場合もあるが、受動的な関わりに止まる場合もある。ターゲットとする投資リターンによって、事業開始当初から参加する場合もあれば、完工後に一次投資家から SPC の株式を購入することで参画する（二次投資家 Secondary Investors として）場合もある。 |
| 機関投資家 Institutional Investors | 年金ファンド等。利益の最大化追求ではなく、長期的かつ安定的なリターンを志向するため、入札や建設のリスクを取らず、完工後に一次投資家から SPC 株式を購入することで参画してくることが典型的である。 |

（出所）英国財務省「A new approach to public private partnerships」に基づき日本総研作成

機関投資家が、事業開始段階において、これまで積極的に参画してこなかった理由は、彼らの内部に、比較的高リスク（主に建設リスク）の事業開始段階にあるプロジェクトに対する投資判断を行うスキルやリソースが乏しかったほか、入札に係る時間、リスク及びコストを負担することを嫌忌してきたためであるとされている。そこで、政府は、優先交渉権者の決定後、事業条件がほぼ確定した段階（事業開始時に比べてリスクは低

減)で、出資参加競争(Equity Funding Competition)を実施することで、機関投資家の参加を働きかけるという施策を導入した。

出資参加競争を行うかどうかは、プロジェクトごとに個別に判断するとされている。出資参加競争を行う場合の原則は以下のとおり。

- | |
|---|
| <p>①実施時期は、優先交渉権者の決定後に開始し、ファイナンシャルクローズまでに結果を確定する。</p> <p>②入札の実施は民間の手によって実施されるが、公共の承認を要する。</p> <p>③参加者は、事業の優先交渉権者と公共側との間での最終的に合意された契約条件に基づいて競争を行う。落札後の契約条件の再交渉は行わない。</p> <p>④出資参加競争に入札する外部投資家は、優先交渉権者に選定された建設会社などが保有する普通株よりも配当の低い株式を提案することができる。これによって生じた余剰利益は、全額、ユニタリーチャージの減額を通じて、公共に還元される。</p> |
|---|

(出所) 英国財務省「A new approach to public private partnerships」に基づき日本総研作成

現地でのヒアリングによれば、②のとおり、入札の実施に係る手続は民間が実施し、公共が承認を行うことになっているとのことである。また、④について、外部投資家が普通株式よりも低いリターンで応札してくる理由は、当初の事業応募に係る入札コストがなくなることから、その分回収すべきコストが下がり、求める利益水準が低減するためと言われている。一方、出資参加競争の結果、外部投資家が求める株式のリターンが高かった場合は、その分ユニタリーチャージが上乘せされる場合もあるという。

なお、結果として選定される外部投資家は、無議決権株式ではなく、優先交渉権者及び財務省投資会社 IUK Investment と同じ議決権株式を有する。

ウ 株主間協定

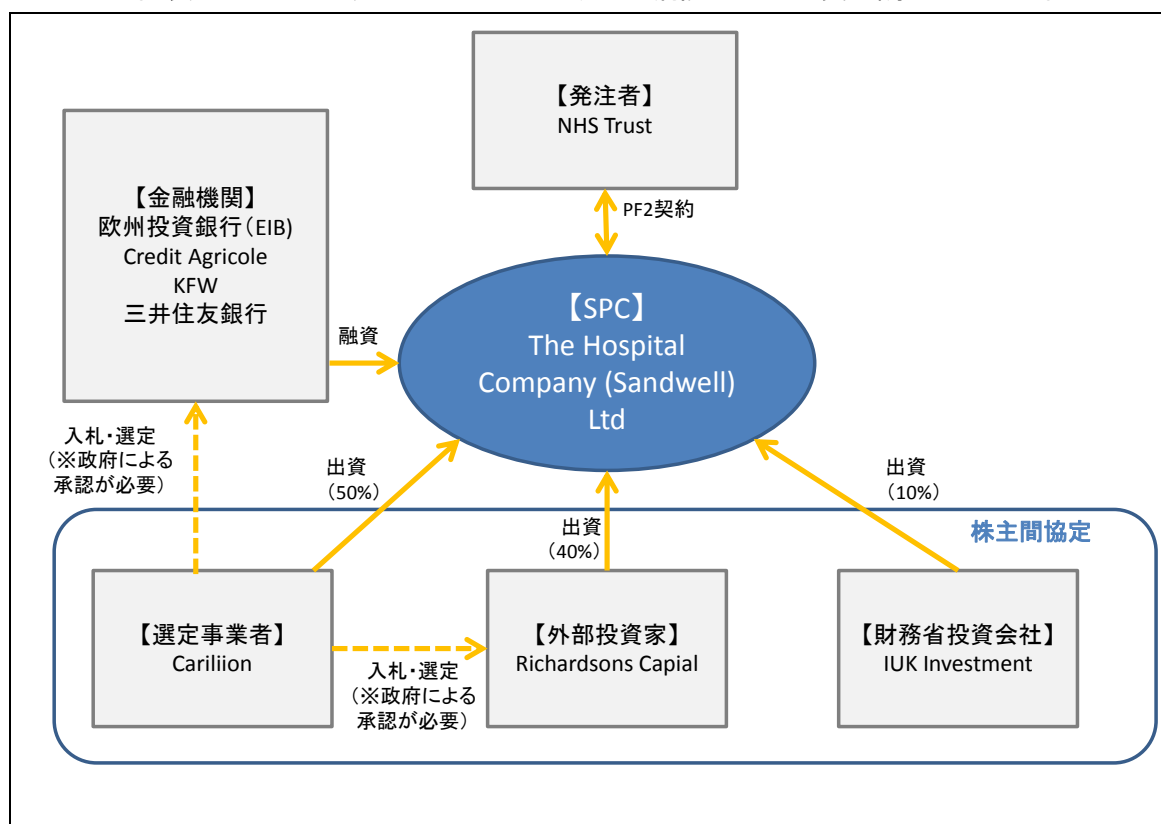
SPCに出資を行う事業者、政府及び出資参加競争によって決定された「外部投資家」との間で、「株主間協定」を締結することとしており、2013年10月に、株主間協定の雛形が公表されている。

(3) 実施状況

政府による資本参加は、1 (3) に示した 6 件全てにおいて導入されており、出資比率は 10% である。一方、出資参加競争については、ミッドランド・メトロポリタン病院においては実施されたことが確認できたが、PSBP の 5 件の学校事業については、別途「アグリゲーターモデル (Aggregator Model)」というファイナンスのスキームが導入されており (7. で詳述)、出資参加競争が行われたという公式記録は確認できなかった。

ミッドランド・メトロポリタン病院における資金調達スキームを以下に示す。

図表 22 ミッドランド・メトロポリタン病院における資金調達スキーム図



Carillion ホームページ³⁵、Partnerships Bulletin³⁶等を参考に日本総研作成

35

<https://www.carillionplc.com/news-and-media/carillion-achieves-financial-close-on-the-midland-metro-politan-hospital-public-private-partnership-project-430-million-of-construction-and-support-services-plus-an-equity-investment-of-13-m/>

36 <http://www.partnershipsbulletin.com/projects/view/5180>

(4) 効果・評価（民間事業者・地方公共団体からの意見）

ア 民間事業者による評価

政府による資本参加に関しては、PF2の特徴の一つとして取り上げられることが多いが、これまでの英国 PFI の経緯を知る民間事業者からは、過去に医療・保健分野における LIFT や学校分野における BSF 等、特定の分野の PFI 実施において、SPC に公共が出資するジョイントベンチャー型の事業スキームが採用されてきた歴史があり、PF2 の主要施策と銘打ってはいるものの、それほど大きな変化ではないとの冷静な反応が聞かれた。

一方で、外部投資家による SPC への出資を促す資本参加競争については、これまでにない取り組みであり、導入当初は、優先交渉権者としての選定後に、新たな第三者が株主として参画してくることに戸惑いが大きかったという声が聞かれた。ただし、選定される第三者は、金融投資家・機関投資家等であり、事業の運営は、あくまで選定事業者である企業に委ねられるので問題ないとの回答もあった。

図表 23 主な民間事業者の意見

| | |
|---------------|--|
| 建設・施設管理 会社 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 政府が公表した PF2 の概要について、気にかかる点は「出資参加競争」だった。「ローン入札」と類似した概念であることは理解していたが、出資参加競争の場合、案件の公募時点では誰が株主になるかわからないため、リスクであると感じた。 |
| 建設会社 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 外部投資家の参画を義務づける出資参加競争方式は上手くいっている。入札により株式リターンを確定する際に競争が働き、適正な利益水準が決まっていく。政府にとっても、株式全体としてのリターンが下がるとその分の余剰利益が返還されることとなるため、調達コストが安くなる。 |
| 建設・投資会社 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 出資参加競争の際に外部投資家が提示した利回りが、事業者が入札時に見込んでいた利回りより高い場合、サービス購入対価に上乘せされる（変更される）。 ・ 事業者も入札で選ばれた外部投資家も、出資比率に応じて平等に SPC の議決権を有する。 |
| 会計事務所 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 「PF2」はそれまでの「PPP」とあまり変わらない。PFI は保守党政権の政策で、労働党政権が PPP として「Partnerships」とつけた。そして連立政権は PF2 としたが、呼び名が異なるだけで、中身は大きく変わらない。 ・ 政府出資というのが一つの特徴と言われているが、BSF や LIFT 等、以前にもそのようなスキームは存在していた。 ・ 政府の少数持分出資は、官民のパートナーシップをより強めるとい |

| | |
|--|--|
| | <p>う意味で、良い政策であると思う。政府は出資することで、自らも事業リスクを背負うことになり、政府によるモニタリング機能が高まることになる。</p> <ul style="list-style-type: none"> 外部投資家を招き入れる出資参加競争も新たな施策であるが、これは当時銀行ローンの調達に問題があり、資本に厚みを持たせる必要があったためではないか。 |
|--|--|

現地ヒアリングに基づき日本総研作成

イ その他（議会による評価）

2014年6月、英国下院の財務委員会(House of Commons Treasury Committee)は、PF2に関する報告書³⁷を発表しており、その中で、政府による少数持分出資について、以下のとおり指摘している。

- 公共出資分にも SPC から配当されることで Value for Money が改善するという政府の説明については、実際に配当が実現するかは不確実であり、政府の資本金は民間投資家と同様のリスクに晒されている。
- 政府出資にあたっては、当該投資に係る機会費用が存在していることに留意すべきであり、財務省は、PF2 方式が最善の VFM を実現しているかを検証する際には、想定機会コストを考慮すべきである。

なお、PF2 はまだ実績が少なく（6 件のみ）、発注主体となったのは教育省の機関である Education Funding Agency（5 件）及び NHS Trust（1 件）のみであり、本調査において、発注主体に直接ヒアリングは実施できなかった。

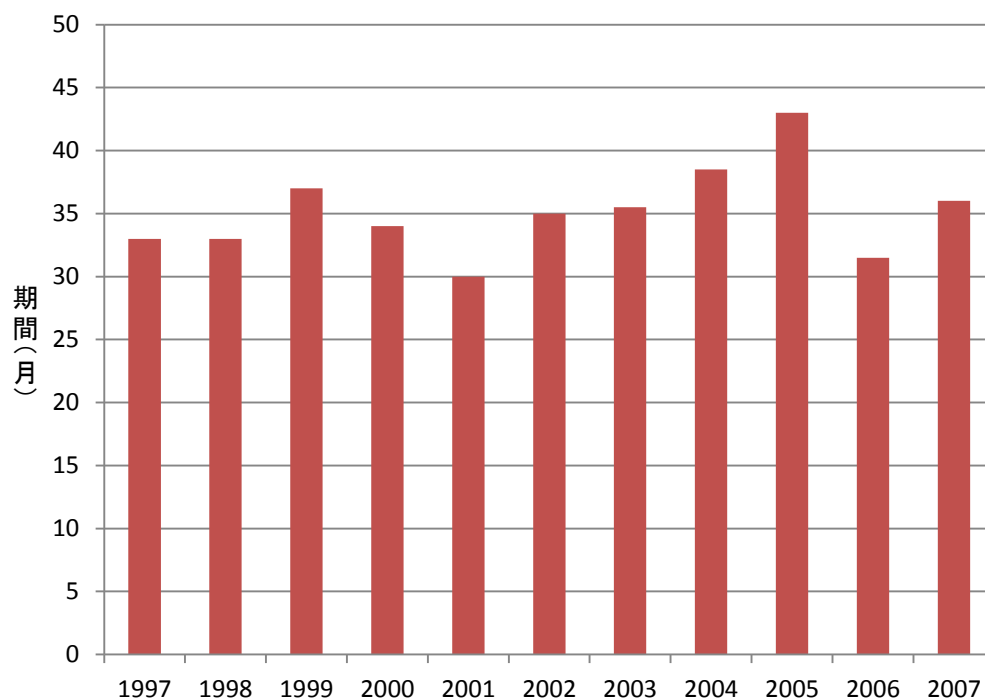
³⁷ Private Finance 2 Tenth Report of Session in 2013-2014, June 2014

3. 公共調達のスปีード化

(1) 背景

英国の PFI 調達においては、EU 官報掲載による調達手続きの正式な開始³⁸から優先交渉権者の決定までに要する期間が長く、官民双方にとって大きな負担となっていることが、2006 年発表の政府報告書において既に指摘されている。しかし、その後も大きな改善はなされず、2012 年報告の時点でも、平均して約 2 年弱となっており、日本の PFI 調達と比較しても、非常に長期間となっている。さらに、優先交渉権者選定後の契約交渉までを含めるとその期間はさらに長期となり、入札公告からファイナンスクローズまでの期間は平均して 30 か月を超えている。

図表 24 イングランドにおける平均調達機関
(EU 官報掲載からファイナンスクローズまで)



(出所) 英国財務省「A new approach to public private partnerships」に基づき日本総研作成

このような状況を受けて、政府は PF2 改革の一環として、公共調達としての品質及び競争性を損なわずに、入札公告から優先交渉権者の選定までの期間を可能な限り短縮化すべ

³⁸ 英国における公共調達の開始には、EU 官報 (OJEU : Official Journal of the European Union) への掲載が義務付けられている。日本における入札公告又は募集要項公表を指す。

く、具体的な対策を導入することとした。

(2) 施策内容

PF2 の調達プロセスを効率化するための具体的な施策は以下のとおり。

ア Infrastructure UK の権限強化及び各省庁における調達機能の集約化

- ・財務省内で PPP/PFI (PF2)を所管する組織である Infrastructure UK (IUK) (第三章参照) の権限・人材を強化し、各省庁の職員の調達能力の審査や、主要事業を担当する管理職に対する育成プログラムを実施する。
- ・これまでの多くの PFI 事業は、地方公共団体や NHS Trust が発注主体となっていたが、人材不足やノウハウ蓄積の欠如による非効率性が生じていたことから、省庁別の調達部署を設立し、発注機能を中央に集約化する(すべての事業ではなく、集約化が適切な事業にのみ適用)。

イ 調達期間の上限設定

- ・入札公告から優先交渉権者決定までの期間が 18 ヶ月を超えないこととし、これを超える場合は、財務大臣の承認を必要とする。

ウ 調達プロセスの標準化・効率化

- ・PF2 の契約条件の標準化(第四章参照)、ハコモノ (accommodation)事業の施設維持管理に係る標準仕様及び PF2 のための「Lean Sourcing ガイダンス³⁹」の策定を行う。
- ・応募者が提案資料に記載すべき事項の最適化を図る(特に設計に係る提案内容を簡素化し、応募者の作成コストを軽減)。

エ 調達開始前の財務省による追加審査の導入

- ・過去には、発注主体が早期の事業化を志向するために、事前に民間との十分な対話を行わず、また公共として求める要求水準が十分に確定していない段階で入札公告に入ってしまう、結果として、入札公告から優先交渉権者決定までに、仕様の変更等が発生し、官民双方にとって負担になったという反省に基づき、①事前の民間ヒアリングを十分に行ったか、②完全な入札資料が策定されているかを、入札公告前に、財務省がチェックするプロセスを導入する。

³⁹ Lean Sourcing ガイダンスとは、2012 年 7 月、公共調達全般の効率化のために、中央政府が策定している。

(3) 実施状況

これまでに実施された PF2 事業について、入札公告から優先交渉権者決定及びファイナンスシールドクローズまでに要した期間は以下のとおり。

図表 25 PF2 事業の事業者選定期間

| 分野 | 事業名 | 実施年月 | | | 入札公告からの所要期間 | |
|----|----------------------------------|----------|----------|----------------|-------------|------------------|
| | | 入札公告 | 優先交渉権者決定 | ファイナンスシールドクローズ | 優先交渉権者決定まで | ファイナンスシールドクローズまで |
| 学校 | North east | 2013年6月 | 2014年5月 | 2015年3月 | 11ヶ月 | 21ヶ月 |
| | Hertfordshire, Luton and Reading | 2013年6月 | 2014年4月 | 2015年3月 | 10ヶ月 | 21ヶ月 |
| | North west | 2013年11月 | 2014年8月 | 2015年3月 | 9ヶ月 | 16ヶ月 |
| | Yorkshire | 2014年2月 | 2014年10月 | 2016年4月 | 8ヶ月 | 22ヶ月 |
| | Midlands | 2014年4月 | 2014年11月 | 2015年8月 | 7ヶ月 | 16ヶ月 |
| 病院 | Midland Metropolitan Hospital | 2014年7月 | 2015年8月 | 2015年12月 | 13ヶ月 | 17ヶ月 |

各種資料に基づき日本総研作成

いずれのプロジェクトも、入札公告から優先交渉権者決定までの期間については、上限機関である 18 ヶ月を下回っている。ファイナンスシールドクローズまでの期間についても、過去の 30 か月を超える平均期間を大きく短縮している。

5 件の学校事業については、教育省下組織の Education Funding Agency (EFA) が一括して調達を実施した。そのためか、特に優先交渉権者決定までの期間については、事業案件数が積み上がるにつれて、所要期間が短くなっている。(最初に公告された North east は 11 ヶ月を要していたが、最後に公告された Midlands は 7 カ月に短縮されている)。

以上の結果から、調達機関の短縮については、一定の成果が得られているものと考えられる。

(4) 効果・評価（民間事業者・地方公共団体からの意見）

調達期間の短縮化については、民間事業者からは全般的に歓迎するとの声が聞かれたが、PF2 は公共による出資や第三者の出資参画競争（2 で詳述）、ローン参加競争等、新し

く複雑なスキームが導入されていることから、実際の契約交渉においては、それなりの追加負担が発生しているとの意見があった。(建設・投資会社)

4. 柔軟なサービス供給

(1) 背景

これまでの PFI については、運営維持管理業務における業務仕様・サービス水準の変更が容易でなく、結果として不必要なユニタリーチャージの支払や、実態に応じて提供するサービスを変更しようにも契約違反になってしまう事例が発生していることが問題視されたことを受けて、英国政府は、PF2 の主要な施策の一つとして、運営維持管理業務に関する柔軟性を高める施策を導入した。

(2) 施策内容

PF2 の運営業務の柔軟性を高めるための具体的な施策は以下のとおり。

ア 運営維持管理業務の一部除外又は選択制の導入

「A new approach to public private partnerships」においては、それまでの一般的な PFI 事業において含まれていた運営維持管理業務について、①契約に含む業務、②契約に含むか含まないか発注機関が選択できる業務、③契約に含まれない業務の3つに分類して示している。また、②については、発注段階の仕様だけでなく、事業期間中に不定期に発生する業務について、事業者を実施させるか、別途発注するかについて、その時点で判断することができることとなっている。

さらに、事業終了時の施設引渡し時点の施設の状態に関する要求（Handback requirements）について、要求水準を緩和することで生じるコスト削減額が、公共に還元される（事業期間におけるユニタリーチャージが減額できる）場合には、条件を緩和しても良いとされている。

図表 26 運営維持管理業務の分類

| | 業務分類 | 業務内容 |
|----------|-------------|---|
| ①契約に含む業務 | 維持管理 | <ul style="list-style-type: none"> 維持管理マネジメント 計画された維持管理 不具合箇所の補修 法定検査 |
| | エネルギーマネジメント | <ul style="list-style-type: none"> エネルギー使用量の測定及び報告 省エネルギーの推進 |
| | ヘルプデスク | 要求に適合するようパフォーマンスをモニタリングするシステムの提供 |

| | | |
|--|----------------|--|
| | ライフサイクルを考慮した更新 | 建築物の外観及び性能を維持するための資産の計画的な更新 |
| ②契約に含むか含まないか 発注機関が選択できる業務 | 小規模な維持管理業務 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 内装壁、天井、床仕上げ ・ 内扉・窓の補修 ・ 照明消耗品の供給、落書きの除去等 |
| | 選択的なサービス | <ul style="list-style-type: none"> ・ 定期的な改装 ・ 窓の外側の清掃 ・ 除雪・除氷 ・ 敷地内（建物外）の維持管理 ※年間あるいは単発で契約内容に加えることができる |
| ③契約に含まれない業務 （公共機関の直営で実施又は別の民間事業者に短期契約で発注） | ソフトサービス | <ul style="list-style-type: none"> ・ 清掃・廃棄物処理 ・ ペストコントロール（防疫） ・ ケータリング ・ 警備 ・ 洗濯 |
| | マネジメントサービス | <ul style="list-style-type: none"> ・ 契約事務等の諸手続き ・ 公共料金の出納管理 ・ 保険・金利等の管理 |
| | その他 | <ul style="list-style-type: none"> ・ ICT サービス ・ 受付業務 ・ 通信設備 |

（出所）英国財務省「A new approach to public private partnerships」に基づき日本総研作成

イ 余剰利益の共有を促進するためオープンブック方式や利益シェアメカニズムの導入

PF2では、事業の透明性を高めるために、「オープンブック方式」が導入されており、SPCの支出内訳が公共に報告される。また、5年ごとに、事業開始時点での予想支出と実際の支出の差額をレビューして、余剰利益がどの程度SPCに蓄積しているかを記録される。当該余剰利益は、事業終了時に公共と民間の間で、50:50で折半する（すぐに公共に返還せず、将来的なコスト上昇へのバッファーとしてSPCに内部留保しておく）。

ウ 定期的なサービス内容のレビューの実施

2011年から実施されたPFIコスト削減策から得た教訓を活かして、PF2においては、定期的なサービス内容の見直し（及びそれに基づくユニタリーチャージ支払額の見直し）が実施されることとなっており、2～3年ごとに見直しを実施する。

サービス効率化について、事業者側にも積極的に協力させるためのインセンティブとして、サービスの見直し（コスト削減等）によって得られた余剰利益は、25%は民間の利益、75%は公共に返還することとされている。

（3）実施状況

柔軟性を高めるための施策はPF2やSoPCの制度の中に埋め込まれているものであり、これまでに実施されたPF2事業の6件については、上記の施策内容のとおり、基本的な運営維持管理業務については、当初契約から除外されている。

（4）効果・評価（民間事業者・意見）

従来からPFI契約の硬直性が問題視されていたこともあり、契約の柔軟性が向上したことで自体については、表立った反対は見られなかった。

ただし、そもそも2004年からの「Standardisation of PFI Contracts」の策定に端を発する一連の契約書の標準化という流れ自体が、柔軟性に欠けるところもあるという意見も見られた。また、具体的にどの程度のサービス内容までをPF2契約に含めるのかは、可能な限りソフトサービスを受注したいと考える施設管理会社（多くの場合、SPCの株主）と、可能な限りソフトサービスをPF2契約の外において裁量を確保したい公共との間でコンフリクトが発生しているケースもあるとされている。標準化と柔軟性の確保というそれぞれの政策同士においてどの程度妥協点を見出すか、今後も継続的な課題になると考えられる。

その他、投資会社等は、PF2によって除外されることになった業務の多くは、事業費全体に占める金額の割合が低いため、特段コメントは聞かれなかった。また金融機関にとっても、もともと融資の対象は施設整備費であり、ソフトサービスの除外自体は融資規模に影響を与える事象ではないため、関心は低かった。

補足的な意見としては、ソフトサービスの除外は地元中小企業（ケータリング業者、掃除業者等）の保護を暗に目的としていることもあるのではないかと意見も聞かれた。

5. 透明性の向上

(1) 背景

過去の一部の PFI 事業において民間が不当な利益を得ていた事実や、PFI 事業が政府の隠れ債務を生んでいるという批判を受けて、政府は、PF2 施策の中心となる施策として、政府の調達プロセスに関する情報公開を改善するとともに、個別の事業の透明性を高めるための施策を導入することにした。

(2) 施策内容

PF2 の透明性を向上するための具体的な施策は以下のとおり。

ア 将来的なユニタリーチャージ支払額の公表

PFI 方式を採用した場合、ユニタリーチャージの支払の多くが政府の債務として計上されないことが問題視されたことを受けて（第Ⅱ章4（4）参照）、財務省は、2013年の5か年予算計画見直しにおいて、2015年度から5年間の間のPFI/PF2のユニタリーチャージの年間支払額を700億ポンドに抑えるという「総量規制（Control Total）」を発表するとともに、既存契約の将来的なユニタリーチャージの支払予定額を毎年公表することとした。

イ 民間の投資リターン情報の公表の要求

一部の PFI 事業が不当に高い利益を得ていたことに対する批判を受けて、PFI 事業者の出資リターンの期待値と実績値を公表するよう求めることとした。

ウ 政府出資案件に係る詳細情報の公表

公共による少数持分出資を行う全ての事業について、事業の状況及び財務状況に関する詳細なレポートを毎年公表することとした。なお、PF2 事業は、公共による少数持分出資を行うことが原則となることから、基本的には全ての事業に関して、適用されるものと考えられる。

エ プロジェクトの承認・進捗状況を公表するウェブサイトの設置

公共側の調達手続きプロセスの「見える化」を図るために、各プロジェクトの進捗状況がわかる情報サイト「Business Case Approval Tracker」を財務省のホームページに開設し、進捗状況を随時更新することとした。

オ 標準契約ガイダンスにおける情報開示要求に係る項目の改善

発注機関が、PF2 事業を実施する SPC 及び民間事業者から、経営状況等に関してより適切な情報提供を受けられることができるよう、標準契約ガイダンスにおいて、情報開示要求に関する項目内容を見直し、より明確化・明瞭化を図った。情報提供は、民間事業者

にとっての契約上の義務の一つとされ、適切な情報提供を怠ることは、支払額の減額や究極的には契約解除に至る事項として明確化された。

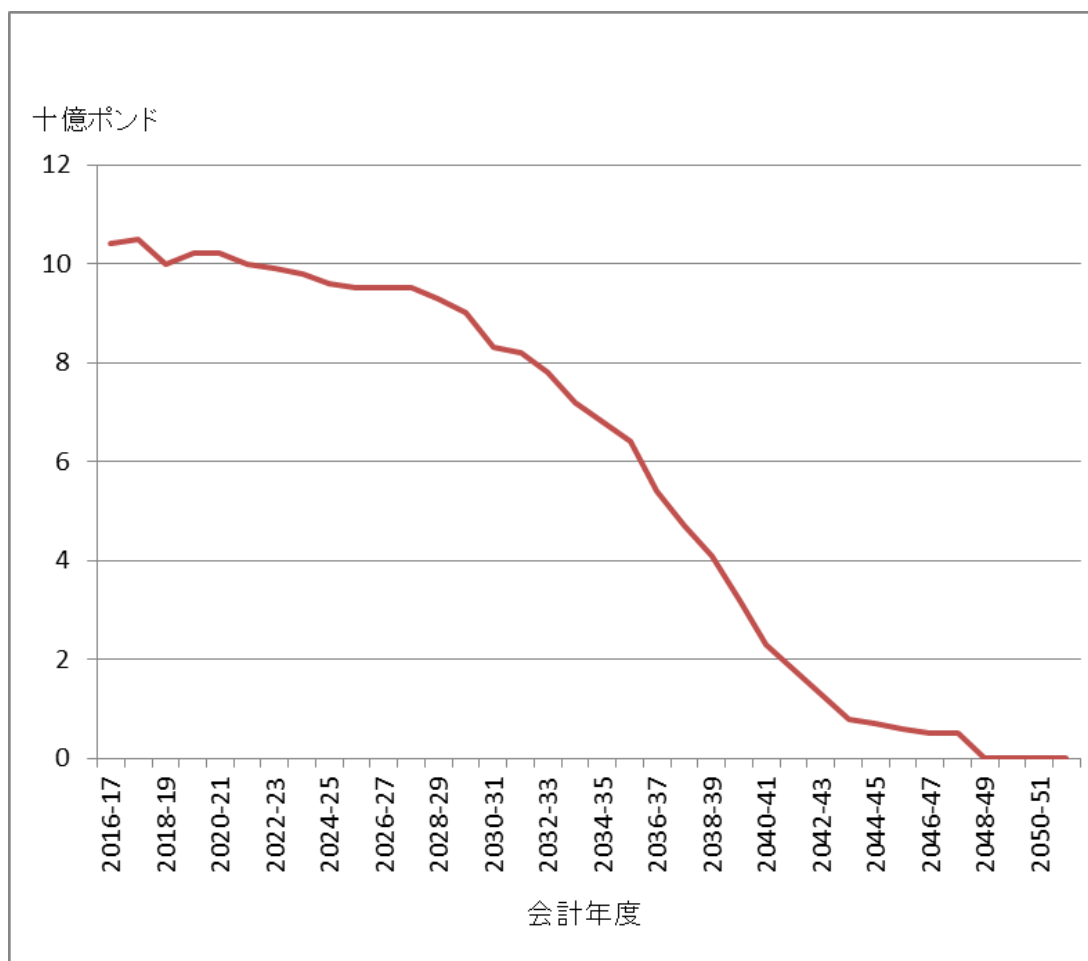
(3) 実施状況

ア 将来的なユニタリーチャージ支払額の公表

財務省は、PFI/PF2の実施状況に関するレポートを毎年公表しているが、2014年度末(2015年3月時点の実施状況を2016年3月に公表)のレポート以降、将来的なユニタリーチャージの支払額に関するグラフが公表されるようになっている。

下記グラフは、最新版である2015年末時点のレポートにおける支払予定額のグラフである。

図表 27 将来的なユニタリーチャージ支払予定額（2016年3月時点、既存契約分）



(出所) 英国財務省「Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2016 summary data」に基づき日本総研作成

イ 民間の投資リターン情報の公表の要求

2016年12月に、財務省より、民間の投資リターン情報公開に係る民間事業者記入用のエクセル形式のフォーマットが公表されている。

2017年1月現在において、PF2に関する民間側の投資リターンに関する情報を公表した文書は確認できていないが、今後、上記の様式に基づいて、民間事業者から政府に報告がなされ、適宜公表されていくものと考えられる。

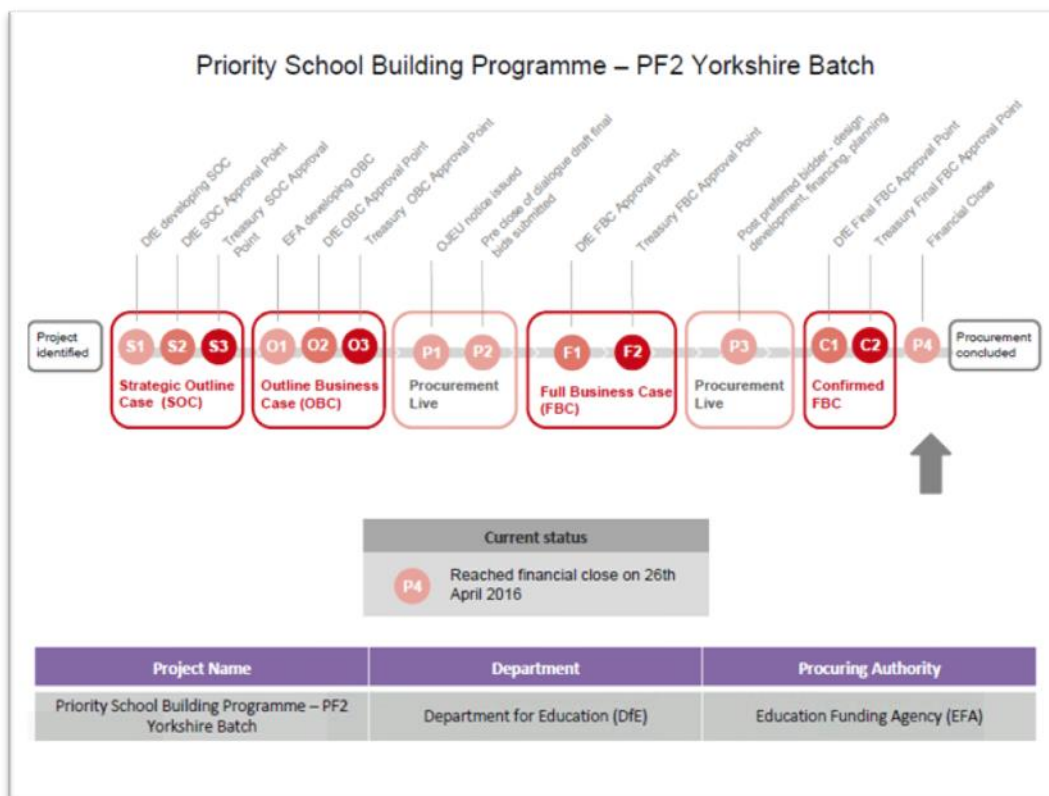
ウ 政府出資案件に係る詳細情報の公表

2017年1月現在において、PF2に関する民間側の投資リターンに関する情報を公表した文書は確認できていない。なお、2016年12月に、財務省より、契約締結した事業に関する詳細情報を発注機関が記入する用のフォーマットが公表されており、本施策に関連するものであると想定される。

エ プロジェクトの承認・進捗状況を公表するウェブサイトの設置

財務省のホームページ「Business Case Approval Tracker」では、下記のような様式で、定期的に各プロジェクトの進捗が報告されている。グレーの矢印が現在の進捗ポイントを示している。

図表 28 PF2 ヨークシャー区の進捗状況



(出所) 英国財務省ホームページ「HMT PFI/PF2 business case approval trackers」抜粋

オ 標準契約ガイダンスにおける情報提供に係る項目の改善

標準契約ガイダンスの「31章 Transparency and Information」において、民間側の事業に関する情報の整備及び当該情報を公共の求めに応じて開示する義務が明記されており、事業開始済みのPF2案件6件については、本ガイダンスに基づき契約が締結されているものと考えられる。

(4) 効果・評価（民間事業者・地方公共団体からの意見）

政府による情報公開・透明性の向上に関する取組は、過去のPFIの不透明性に対する批判への対応策であるとして、必要性を認める声が聞かれた。民間の利益に関する情報が開示されることについても、ヒアリングを実施した事業者は、自らが実施する事業に対して適切な利益水準を得ているという認識によるものと考えられるが、強い抵抗感を示す意見はなかった。

地方公共団体からは、政府による透明性の向上に関する施策については、直接的な意見は聞かれなかった。

6. 適切なリスク分担

(1) 背景

PF2においては、少しでも事業コストを下げ、VFMを実現するという観点から、官民のリスク分担のあり方について点検が行われることとなった。VFMを最大化するためのリスク分担の基本的な考え方は、「当該リスクを最もコントロールできる者が、そのリスクを負担すべきである」というものである。民間によるコントロールが難しいリスクを民間に負担させると、民間事業者は高い報酬（ユニタリーチャージ）を要求し、結果としてVFMが実現しなくなる。そのため、一部のリスク（主に顕在化すると民間事業者が多額の損失を抱えるもの）について、公共側で負担する方がより適切と考えられるリスクがないか、検証する必要性が指摘された。また、過去のPFI事業において、民間が高い保険料を提示し、それに基づいてユニタリーチャージの支払が行われていたものの、実際には民間が提案通りの保険を付保していない又は運営段階における保険料が実際は提案より低く抑えられており、その差額を民間が利益としていた等の事態が発生したことから、保険の付保に係る規定についても見直しが行われることとなった。

(2) 施策内容

2011年12月に実施された「Call for Evidence（根拠に基づく情報提供の照会）」に寄せられた民間からの意見等にもとづき、以下のリスクについて、これまで民間負担とされていたものが、公共側の責任へと見直された。

ア 予測不能な一般的法改正リスク

これまで、発生確率が低いにも関わらず、資金提供者（投資家・金融機関）から必要なリスクプレミアムを上乗せするよう要請され、結果として事業者が公共に対して高いユニタリーチャージを要求していたという反省に基づき、当該リスクは公共に戻されることになった。

イ 光熱水の消費量変動リスク

これまで、光熱水の消費量については民間事業者がリスクを負っていたが、実際には消費量の管理・調整に関して非常に複雑なリスク分担（支払メカニズム）となっており、逆に非効率性を生んでいたこと、また、PF2においては、ソフトサービスの一部が業務範囲から除外されたことで、光熱水の消費量を事業者が全てコントロールすることが難しいことから、光熱水の消費量の変動リスクは、基本的には公共が負担することとなった。ただし、民間事業者が設計・施工した建物については、当初公募要件として規定したエネルギー効率を実現しているかどうか、2年間の試用期間が設けられることとなっている（施設完成後の2年間のリスクは事業者が負い、その後公共に移管される）。

ウ 事業用地に関する以下のリスク

事業用地に関するリスクについては、公共が事業用地を用意する場合、基本的には公共側が負担していたが、一部リスクについては、公共側で十分に負担できておらず、民間事業者負担となっていたため、以下の点が、公共側の責任としてより明確化された。

- 事業用地外からの土壌汚染リスク
- 土地の権利関係に関する確認（民間が事業を円滑に実施できる権利形態の確保）
- 土壌条件の調査実施及び民間に対する情報提供

エ 保険料率の変動リスク

PF2 導入前は、運営段階における保険料率の変動については、上下 30%が民間の負担となり、それ以上の上昇部分については、15%が民間負担、85%が公共負担と規定されていた。保険料率の高騰は、発生確率は低いものの、発生した場合は民間事業者側の負担が大きいため、15%の負担であっても、資金提供者（投資家・金融機関）からは十分な利益のバッファ確保に対する要請が強く、結果として、ユニタリーチャージの不必要な上乗せをもたらしているという考えに基づき、運営段階の保険料率の変動リスクについては、最大で全て公共の負担としても良いという裁量が与えられることとなった。

また、不必要に保険料が支払われていたという問題に関しては、特定のリスクについて、顕在化した時には公共が自ら民間事業者に損失補填することで、保険提供と同

じ役割を果たしても良いという考え方も示されている。具体的には、運営段階における財物損害保険や逸失利益保険等が公共による補填に置き換えられ得るとされている。

(3) 実施状況

標準契約ガイダンスの各章において、上記を含む官民のリスク分担及び保険に関する規定について明記されており、事業開始済みの PF2 案件 6 件については、本ガイダンスに基づき契約が締結されているものと考えられる。

(4) 効果・評価（民間事業者・地方公共団体からの意見）

民間へのヒアリングでは、PF2 におけるリスク分担の見直しは、一部の限られたものであり、大勢には影響がないとの冷静な意見が聞かれた。

そもそも、PFI/PF2 を採用した場合の子細なリスク分担の議論以前の問題として、英国においては、PFI/PF2 導入検討の時点において、経済インフラ（有料道路、鉄道等といった利用者が支払う利用料金によってそのコストを賄うもの）における需要リスクや開発リスク等は、民間負担の範疇を超えており、PFI/PF2 にそぐわないという意見が官民において大勢を占めている。そのため、大規模な経済インフラには PFI/PF2 が適用されず、別の枠組み（政府直轄事業や、事業は民営化して民間に実施させるものの一部のリスクを公共が負担するといった特殊なスキーム等）にて整備されることが多い。そのため、結果として、PFI/PF2 が適用される事業は、日本におけるサービス購入型 PFI に相当する事業が大半を占めており、事業者が負うリスクは限定的であると考えられる。

なお、より広義のリスク分担という観点からは、PF2 に政府が出資すること自体が、政府も事業リスクを負った上で事業に関与することとなることから、歓迎する声もあった。

図表 29 民間事業者の主な意見

| 業種 | 主な意見 |
|--------|---|
| 投資ファンド | <ul style="list-style-type: none"> ・ London Crossrail（現在南東イングランドで建設中の総延長 118 km の鉄道路線）では PF2 の導入も検討したが、結果として採用されず、政府直轄事業として実施している。新駅周辺の不動産価値に大きなインパクトをもたらす等、巨大な利害関係が絡むため、民間資金の導入にはなじまないという判断だった。 ・ 上記案件や、都市間高速鉄道、発電所プロジェクト等、非常に大規模な土木プロジェクトは高いレベルでの政策介入を必要とし、民間企業では政策に左右されるリスクを負いきれない面がある。 ・ 案件の規模が大きくなれば、HS2（高速鉄道）、ロンドン空港（ヒースロー・ガトウィック）等のように、工事が長期化し、政治的リスクが顕在化しやすく、建設費の変動や官民のリスク分担の議 |

| | |
|-------|--|
| | <p>論が必要になってしまう。いったん政治リスクが顕在化すると、事業遅延リスク等によって資金調達コストが非常に高くなってしまふ。このため、このような種類のプロジェクトは PPP/PFI に向いていない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 欧州最大のインフラ案件だったユーロトンネル（英仏海峡トンネルの運営会社）は民営化して上場したが、コストが巨大化して破綻してしまい、再度市場から資金調達を行い、破産手続きを経て新会社に引き継がざるを得なかった。また、テムズタイドウェイ（英水道最大手テムズ・ウォーターがロンドンで進める大型下水道）は、長期間キャッシュフローのマイナスが見込まれるため、政府が補助金を投入せざるを得ない事業である。 |
| 会計事務所 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 法令改正や保険に関する官民間リスク分担の見直しがあり、政府が一部のリスクを引き取ることで、少しでもコストを下げるといった施策がとられたが、いずれも限定的な変化であるという認識を持っている。 |

現地ヒアリングに基づき日本総研作成

7. デットファイナンス改革

(1) 背景

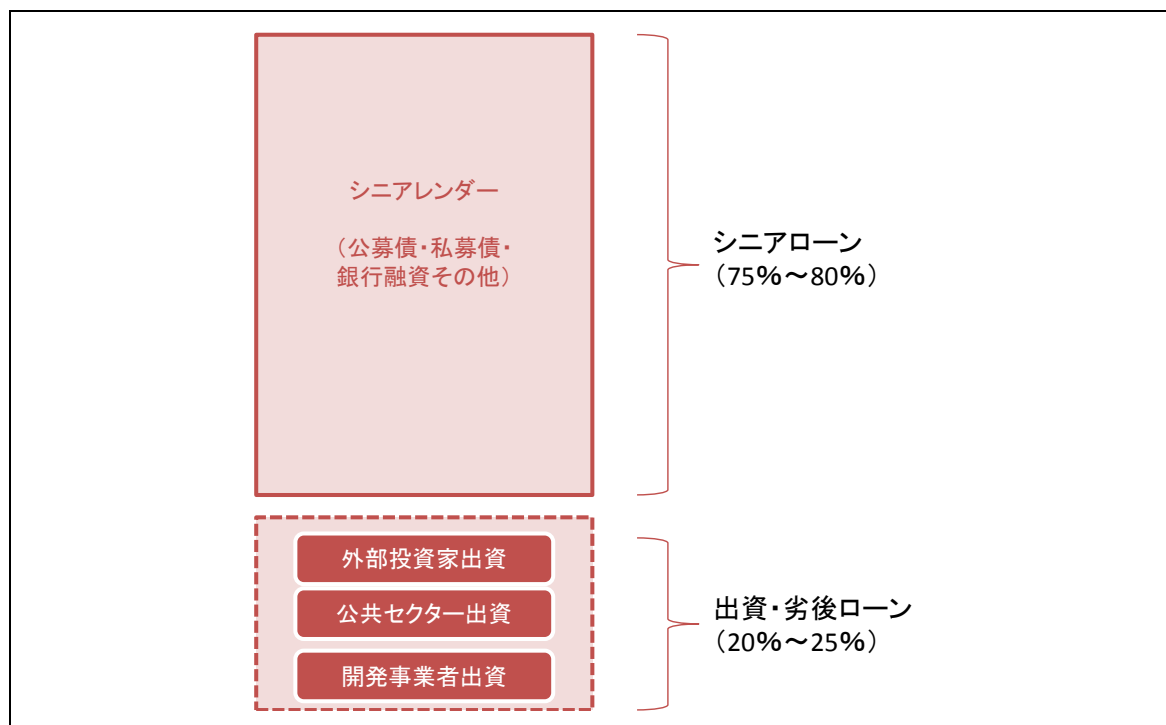
PF2 が発表された 2012 年 12 月は、依然として欧州金融危機の影響が続いており、金融機関による長期融資が困難な状態が続いていた。PF2 を進めるためには、民間資金の呼び込みが不可欠であり、政府は出資・融資を問わず、新たな民間資金を呼び込む又は金融機関の融資を呼び戻す施策を模索していた。

(2) 施策内容

「A new approach to public private partnerships」においては、具体的な資金調達の様式は示されていないが、以下の施策を実施する方針が掲げられている。

- ①政府による SPC への少数持分出資（本章 2 参照）
- ②新たな長期資金提供者の呼び込み（年金ファンド等の機関投資家等）（本章 2 参照）
- ③株主資本比率（メザニンローン・劣後ローンも含む）の引き上げ（事業開始時点の株主資本比率を 20-25%、負債比率を 75%～80%に引き上げ）
- ④上記の施策実施によってプロジェクトの信用力を向上させ、金融機関からのシニアローンを呼び戻す

図表 30 PF2 における資金調達のイメージ



(出所) 英国財務省 「A new approach to public private partnerships」に基づき日本総研作成

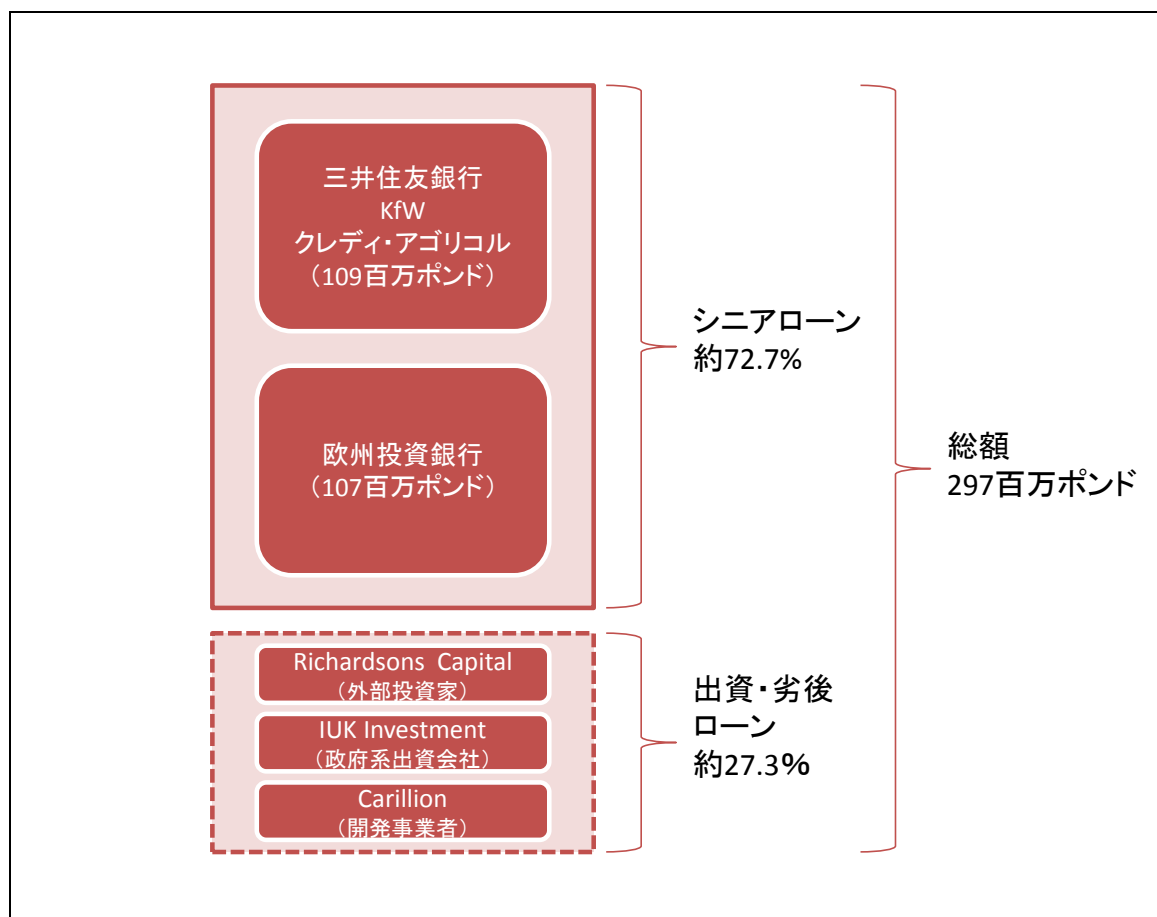
(3) 実施状況

ア PF2 病院事業（ミッドランド・メトロポリタン病院）の借入状況

これまでの PF2 唯一の病院事業であるミッドランド・メトロポリタン病院事業における資金調達ストラクチャーは以下のとおり。

株主資本（劣後ローンを含む）と借入の割合は、約 27 : 73 となっており、A new approach to public private partnerships に記載された比率とほぼ同等となっている。シニアローンには、事業者が実施するローン入札(Loan competition)の結果選定され、公共による承認を受けた、民間の金融機関グループのほか、EU の政府系金融機関である欧州投資銀行も参画している。

図表 31 ミッドランド・メトロポリタン病院事業における資金調達ストラクチャー



(出所) Operis ホームページ⁴⁰に基づき日本総研作成

40 ミッドランド・メトロポリタン病院事業のファイナンシャルモデルの監査を実施した会計アドバイザー会社。

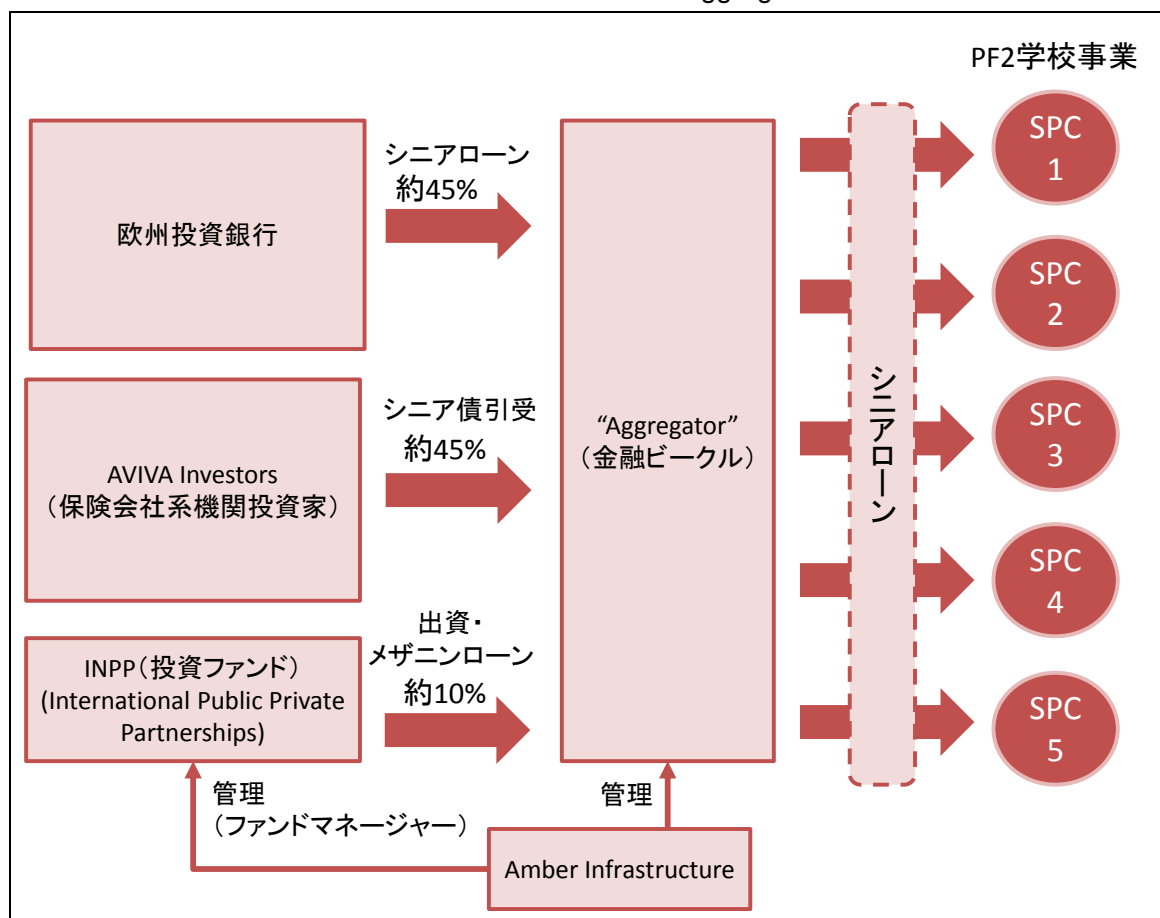
<http://www.operis.com/news/midland-metropolitan-hospital-pf2-reaches-financial-close/>

イ PF2 学校事業の「Aggregator」モデル

PF2 が導入された Priority School Building Programme の 5 つの事業のシニアローンの調達には、5 つの事業に対するシニアローンを一括で調達する「Aggregator (集合型)」モデルという特殊なスキームが導入された。

Aggregator モデルのストラクチャーは下図のとおり。発注者である教育省下の Education Funding Agency は、2014 年 7 月に、新たなファイナンスモデルの構築を取りまとめる事業者として Amber Infrastructure 及び同社が管理運営するインフラファンドである INPP (International Public Private Partnerships) を選定した。INPP は 2014 年 11 月に金融ビークルである「Aggregator」を設立し、欧州投資銀行及び英国の保険会社系機関投資家である Aviva Investors からシニアローン及びシニア債を調達するとともに自らもメザニンローンを融資した。そして、Aggregator は、5 つのプロジェクトそれぞれにシニアローンを融資した。

図表 32 PF2 学校事業における Aggregator モデル



(出所) 英国政府、ロンドン証券取引所ホームページ等に基づき日本総研作成

また、ロンドン証券取引所における INPP の発表によれば、それぞれの事業の借入・資本（劣後ローンや政府出資も含む）の割合は、平均して、10：90 程度と見られ、「A new approach to public private partnerships」に記載された比率（借入比率が 75～80%）よりも借入比率が高くなっている。

図表 33 PF2 学校事業の各事業の借入割合

（単位：百万ポンド）

| プロジェクト名 | The Aggregator からの借入額 | プロジェクトの キャピタルコスト ⁴¹ | The Aggregator からの借入割合 |
|------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| North East | 102 | 133 | 76.7% |
| Hertfordshire Luton and Reading | 137 | 144 | 95.1% |
| North west | 111 | 123 | 90.2% |
| Midlands | 137 | 142 | 96.5% |
| Yorkshire | 118 | 129 | 91.5% |
| 合計・平均 | 605 | 671 | 90.2% |

（出所）ロンドン証券取引所ホームページ等に基づき日本総研作成

（４）効果・評価（民間事業者・地方公共団体からの意見）

民間の視点からは、当時の信用危機下における資金調達環境が非常に厳しかったことから、政府による様々な資金調達支援には一定の意義があったと評価されている。Loan Competition については、過去の PFI においても実施されたことがあり、特段の戸惑いはなかったという声も聞かれた。

しかしながら、PF2 学校事業に導入された Aggregator モデルについては、政府による指示に基づき、Aggregator が個別事業において融資を行うというストラクチャーが、政府の関与が強いという指摘がなされ、5 件のユニタリーチャージの支払額は政府債務に計上しなければならないという副作用が生じた。これによって、今後はこのモデルは政府としては使えなくなるのではないかとの指摘が、多数聞かれた。

⁴¹ 事業開始時点の民間資金調達額の総額で、融資と出資の合計（整備費相当額）。

図表 34 主な民間事業者の意見

| | |
|----------|---|
| 建設・施設管理業 | ・ 現在、長期的な融資は日本やドイツ、フランスの銀行が主となって行い、英国の銀行は長期貸し出しに消極的である。 |
| 投資会社 | ・ 銀行は 2008 年の金融危機前の一時期、長期・小規模の融資を特に渋る時期があったため、当社のような会社がアグリゲーターとして取りまとめを行った。新たな投資家を呼び込むあたって、主要な機関投資家である AVIVA や M&G にとっては、1 プロジェクト単位では融資額が小さすぎるため、見向きもされなかったが、アグリゲーターモデルを導入することで彼らの資金の呼び込みに成功した。 |
| 会計事務所 | ・ 2000 年代は、当初は中央政府の案件中心だったマーケットに地方公共団体の案件も増え、案件数が非常に豊かだった。そこに信用危機が到来した。そこで、それまで問題でなかったファイナンスの問題、流動性の枯渇が生じた。 |

現地ヒアリングに基づき日本総研作成

8. PF2 施策に係る考察

(1) 政府による少数持分出資

政府による少数持分出資は、官民パートナーシップの強化、透明性の向上、信用力向上による SPC としての資金調達能力の向上を主たる目的として実施されたものである。これは、世論からの PFI 批判や信用危機の厳しい資金調達環境に対応して導入された施策であり、結果として、極端なモニタリング強化や公共による事業実施の阻害等の弊害はなく、民間側からは比較的抵抗感なく受け入れられていることが、今回の調査で判明した。

なお、英国では、過去の PFI 事業において、BSF や LIFT 等の特定の分野で公共による SPC への一部出資が行われてきた経緯があるほか、公共が土地、民間が資金・ノウハウを拠出して共同事業体を設立する LABV (Local Asset Backed Vehicle)、そして第 VII 章で詳述するスコットランドの Hubco 等、官民の共同出資による PPP 手法が、我が国よりも浸透しているという背景を認識する必要がある。

我が国においては、過去の第三セクターにおいて、事業破たんや多額の債務問題等が相次いだことから、官民共同出資会社の設立については、抵抗感が強い面もあるが、特に、官民のパートナーシップの強化という観点からは、その将来的な制度化について、引き続き検討の余地があるものと思われる。

(2) 出融資における参画競争の促進

PF2 で導入された出資者・融資者の参画競争は、厳しい金融環境下において新たな資金提供者を呼び込むという目的と、配当・金利のコストを少しでも下げることによる VFM 実現という 2 つの政策的動機に基づいて導入されたものである。

現在の我が国においては、PFI に対する上記のようなプレッシャーは強く存在しない一方で、特に SPC の出資者に関しては、実際に事業を行う実業投資家（Industrial Sponsors：本章 2. 参照）が大半を占めている状況であり、金融投資家や機関投資家のマーケット参入は進んでいない。今後、更なる PPP/PFI の積み上げを図っていく中では、実業投資家の資本をリサイクルする仕組み（セカンダリー・マーケットの醸成）や、事業者にとってリターンの高い事業については、当初から事業実施を目的としない金融投資家・機関投資家の参画を積極的に推進するといった施策も考えられる（近年、空港や有料道路におけるコンセッション事業については、このような投資家参画の萌芽が見られている）。

(3) 公共調達のスピード化

英国における募集開始から事業者選定の期間は、過去の実績として平均 2 年弱、PF2 導入においても「最大 18 ヶ月以内」となっており、一般的な日本のサービス購入型 PFI の調達期間と比較して、長期である（募集要項公表から事業者選定までは、一般的には 1 年未満である）。これは、英国の場合、EU 指令に基づく競争的対話方式という長期間の交渉を有する方式を採用しているためであり、日本とは制度的な背景が異なっている。

一方で、英国においては、過去の PFI において、公共側が早期の事業化を急ぐあまり、仕様内容や要求水準が十分に精査されていない「生煮え」の状態ですべて事業者選定をスタートさせてしまい、結果としてその後のプロセスが長期化したという反省があり、この点は我が国に共通する点があると考えられる。

我が国においても、発注者側が早期の事業化を志向するあまり、官民のリスク分担や業務仕様に対する予定価格が精査されていない状態で募集開始をしてしまうことによって、その後の事業スキームの大きな転換による混乱や、最悪の場合入札不調といった事態が稀に発生している。また、民間事業者側からは、募集要項公表から提案書提出までの期間が短く、短期的に大きな負担になったり、コンソーシアム組成が間に合わず提案を断念する場合もあるという声が聞かれる。

このような事態を避けるためには、募集開始前の段階における民間との十分な対話（マーケットサウンディング）によって、民間側の要望や事業性を十分に考慮して事業条件を検討していくとともに、募集要項公表前から民間に十分な準備の機会・時間を与えることが肝要である。さらに、募集要項公表前に、民間の参画可能性が十分に見込める事業条件になっているか、第三者の視点から評価を行う（又は発注機関が任意で相談できる）仕組みの導入や、さらに大胆な施策として調達機能の集約化（又は代行）といった

選択肢も、中小規模自治体のリソース不足を考慮に入れた場合には、検討を行う余地があるものと考えられる。

(4) 契約の柔軟性の確保

契約の標準化は、PFI 事業の定型化・簡易化を実現し、2000 年代における事業件数の積み上げに貢献したものの、極端な標準化が、PFI の硬直性・非効率性という弊害をもたらしたことから、PF2 において主にソフトサービス面に係る柔軟性が導入された。

しかし、柔軟性が増加した一方で、事業としての一体性・包括性といった PFI 本来のメリットが逆に低減し、公共としての発注業務が複雑になるという懸念があるものと想定される。また、事業期間中において、散発的に発生する修繕業務について、SPC に実施させるか、別途発注するかを発生時点で公共が選択できるという仕組みについては、公共側には有利であるが、民間にとっては事業計画が立てづらく、デメリットが大きいものと考えられる。

我が国においても、PFI の非柔軟性については指摘がなされているところである。事業開始時点における SPC の事業範囲については、英国と比較して、発注主体の裁量が大きく、特段の制約は存在しないが、一旦事業が開始した後の事業内容の見直しについては、都度、金融機関との合意が必要となる等、制約が大きい。長期にわたる事業においては、利用者のニーズが変化することも予想され、極端な硬直化は弊害が大きい（現在運営中の PFI 事業においても、要求水準に明確に書かれていないが事業者が任意で実施している業務や、逆に不要な業務が存在するが契約変更として反映されていないという声も聞かれる）。PF2 のように、定期的なサービスの見直しについて、公共と民間の協議の機会を設けるといった契約条項を予め事業契約に挿入しておくことは、官民双方にとって有益であると考えられる。

第VI章 目次

| | |
|-------------------------|-------|
| 第VI章 PFI コスト削減策..... | VI-1 |
| 1. 背景..... | VI-1 |
| 2. 施策内容 | VI-1 |
| 3. 実施状況 | VI-4 |
| 4. 効果・評価..... | VI-8 |
| 5. PFI コスト削減策に係る考察..... | VI-15 |

第VI章 PFI コスト削減策

1. 背景

PFI 導入当初は、標準化された契約や基準が存在せず（第IV章参照）、案件ごとに契約内容がまったく異なっていた。統一された基準がない中で、契約ごとに内容が全く異なるため、PFI の実績が積みあがるにつれ、民間企業が著しく利益を上げる事例等も散見されるようになり、その非効率性、不透明さへの批判が増してきた。

典型的な事例が、Norfolk and Norwich University Hospital におけるリファイナンス事案である。同病院は 1998 年に OctagonHealthcare⁴²らのコンソーシアムと、契約期間 30 年（延長オプションあり）で PFI 契約が締結され、年間 37.8 百万ポンドのユニタリーチャージを支払うことになっている。Octagon は、病院完工後の事業リスクが低下した 2003 年にリファイナンス（借り換え）⁴³を実施し、金利差により 115.5 百万ポンドの利益を得たが、SPC がそのうち 71%にあたる 81.6 百万ポンドを得てしまったことにより（公共側の取り分は残りの 29%）、世論の批判を浴び、会計検査の調査対象となった。PFI 草創期の案件であり、契約違反ではなかったが、本件は PFI 全体において、リファイナンスによる利益シェアを公共側にシフトするきっかけとなった。

こうした批判を受けて、公共側にとって過度な支出はないか、また民間が過度な利益を得ていないか、財務省を中心に契約の見直しの取組や行動規範の策定等の対策が採られるようになった。

2. 施策内容

（1）Making Savings in Operational PFI contracts の策定

ア 策定の経緯

既に契約が締結されている PFI 事業を対象に、発注者である公的機関向けに契約の見直しの具体的な指針“Making Savings in Operational PFI contracts”を財務省が作成した。

財務省が 2011 年 1 月にガイドラインの素案を発表し、既に契約締結済みで運営中にも係らず政府（財務省）は 4 事業（次頁参照）について、既存契約見直しの先導的プロジェクトを実施した。王立ロムフォード病院が財務省・内閣府によって、残り 3 件は防衛省によって見直しが行われた。

⁴² 医療関係施設の設計、建設、資金調達及び運営を担う英国の企業

⁴³ 事業開始時に金融機関から借り入れたローンより低い金利にて事業が軌道に乗ったタイミングで借り換えを実施すること。建設リスクがなくなることから、通常は金利が低くなる。

■ 契約見直しの先導的事例

- ・ Queen's Hospital Romford (王立ロムフォード病院)
- ・ MOD Main Building Redevelopment (防衛省本館再開発)
- ・ Corsham Development Project (コーシャム開発プロジェクト)
- ・ Welbeck Defence Sixth Form College (ウェルベック・シックス・フォーム大学)

(出所) 英国財務省「Making Savings in Operational PFI contracts」に基づき日本総研作成

これら先導的事例では年間の維持管理コストの約5%削減に成功しているが、その理由として、既存契約の弾力的な運用、契約対象となる資産運用の最適化、サービスの要求水準から再検討したソフトサービスの仕様の見直しが挙げられ、これらの実績を基に見直しの要点が取りまとめられた。

■ 契約見直し時の勧告（着目点）

- ・ Effective management of existing contract terms
(既存の契約条項の効果的活用)
- ・ Optimising the use of asset capacity
(固定資産の稼働率の最適化)
- ・ Reviewing the specification of soft services
(ソフトサービスの仕様の見直し)

(出所) 英国財務省「Making Savings in Operational PFI contracts」に基づき日本総研作成

イ 見直しのステップ

同マニュアルでは、より具体的に発注機関向けに標準契約書の使用、透明性の確保、PFI事例の各費用を集計した統計データからの指標の比較（他事例との比較）、使用エネルギー削減等について、着目点や具体的な方法を記載している。また、契約見直しの際、特に民間企業側との合意形成における留意事項についても取りまとめられている。

効率化のための契約見直し実施時のアプローチの概要

- 1 既存の契約が効果的に運用されているか確認。
- 2 支払い方式が事業の実績（要求水準を満たしているか）を的確に反映しているか確認
- 3 保険料の費用分担規程を確認。
- 4 エネルギー効率向上の可能性を考慮。
- 5 資産の最適化が図られる使い方及びその余地を確認
- 6 余剰空間の転貸、又は閉鎖撤収の検討（変動費が VFM を生じさせる場合）
- 7 サービス仕様が要求水準を反映しているか、公的機関が真に必要な需要のみに対し支払いをしているか再評価。標準化や PFI 以外からのサービス調達による潜在的な効率化の余地についても検討。
- 8 他の類似の案件と比較可能なように、コスト情報について共有、指標の設定、入手。
- 9 契約変更に対する費用便益分析。
- 10 契約変更が必要と見込まれる場合、適切な費用の透明性確保策や変動費に関する取り決めについて合意を図る。
- 11 PFUs（Departmental Private Finance Unit（省内の PFI 所管部署））や他の公的機関のネットワークから得られる教訓を情報交換する。

（出所）英国財務省「Making Savings in Operational PFI contracts」に基づき日本総研作成

ウ 主な見直し項目

本ガイドラインには、見直し対象となる項目の代表例として下記の項目を挙げている。

図表 35 PFI コスト削減策における主な見直し項目の候補

| | |
|------------------|--|
| ①保険条項の見直し | 保険料算定の基礎となる財務モデルは、2006年に標準化されたが、それ以前の契約については見直しの余地がある。発注機関が高い保険料を負担しているにもかかわらず、実際には民間事業者が低い保険料で済ましており、その差額が民間事業者の収益となっていること、保険のマーケットが PFI 案件についてミスプライシングをしていた（実際よりも高いリスクを見込んでいた）ことから、見直しの余地があると見た。 |
| ②契約変更の管理 | 先導的事案では、建設フェーズ、運用フェーズそれぞれについて要求水準の見直しを行い、原契約からの契約変更を実施した。 |
| ③エネルギー消費削減への動機付け | 建物の基礎的エネルギー消費量をモニタリングして、使用者にエネルギー消費量の削減を動機づける施策が必要である。エネルギー問題に |

| | |
|----------------------|---|
| | ついて公共で意識を共有することが成功のカギである。 |
| ④PFI 資産の使用 効率の最適化 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 転貸 ・ 占有率（使用率）の増加（新技術や労働形態の変更により施設の活用度を上げる） ・ 一部施設の閉鎖 |
| ⑤要求水準（ソフトサービス）の見直し | <ul style="list-style-type: none"> ・ 内装美装化頻度の見直し ・ 清掃等の夜間作業を昼間作業に切り替え ・ 最低気温・最高気温に合わせたエネルギー消費量の最適化 |

（出所）英国財務省「Making Savings in Operational PFI contracts」に基づき日本総研作成

3. 実施状況

（1）全体の削減傾向

会計検査院が 2013 年 11 月に公表した「Saving from operational PFI contracts」によると、2011 年 2 月に財務省が先述の見直しプログラムを開始した際、ユニタリーチャージベースで少なくとも 15 億ポンドの見直し余地があると見積もられていた。同年 7 月に、調達機関向けガイドライン（先述）が公表され、2012 年 4 月には財務省は各省庁に向け、2012 年 7 月から四半期ごとの定期的な成果報告するように求めた。

2013 年 6 月までの 2 年間で各省庁は合計で 16 億ポンドの確定済みの支払額削減を報告した。大部分は将来に亘って削減が予測される節減である。加えて、“pipeline saving”（確定はしていないが、提案や合意等がなされているもの）も見込まれている。

ただし契約見直し対象（イングランドの 684 の PPP 案件）のうち、566 件が何の報告もされておらず、16 億ポンドは残りの 118 件からのみ報告された金額である。

（2）省庁別の削減の動き

省庁別の契約件数では、保健省、教育省の両者が過半を占めるにもかかわらず、実際の節減額は、両者はそれぞれ 0.1%以下にすぎない。（次頁、次々頁表参照）。一方で、外務・英連邦省と財務省の 2 省だけで全体の削減額の約 40%を占めているほか、交通省の削減額も 4 億 7800 万ポンドと際立っている。

節減額が多い防衛省は、PFI で整備した陸軍の施設を海軍・空軍まで利用対象を広げることにより、2 億 5200 万ポンドの節減に成功した。

ロンドン交通局（Transport for London）は、自身で資金調達することで管理会社、資金調達機関等の中間組織を除外する等して、金融コスト・運営コストを大幅に下げること成功した。

なお、本見直し対象期間外の節減額は本レビューの参考にしておらず、本見直しの動き

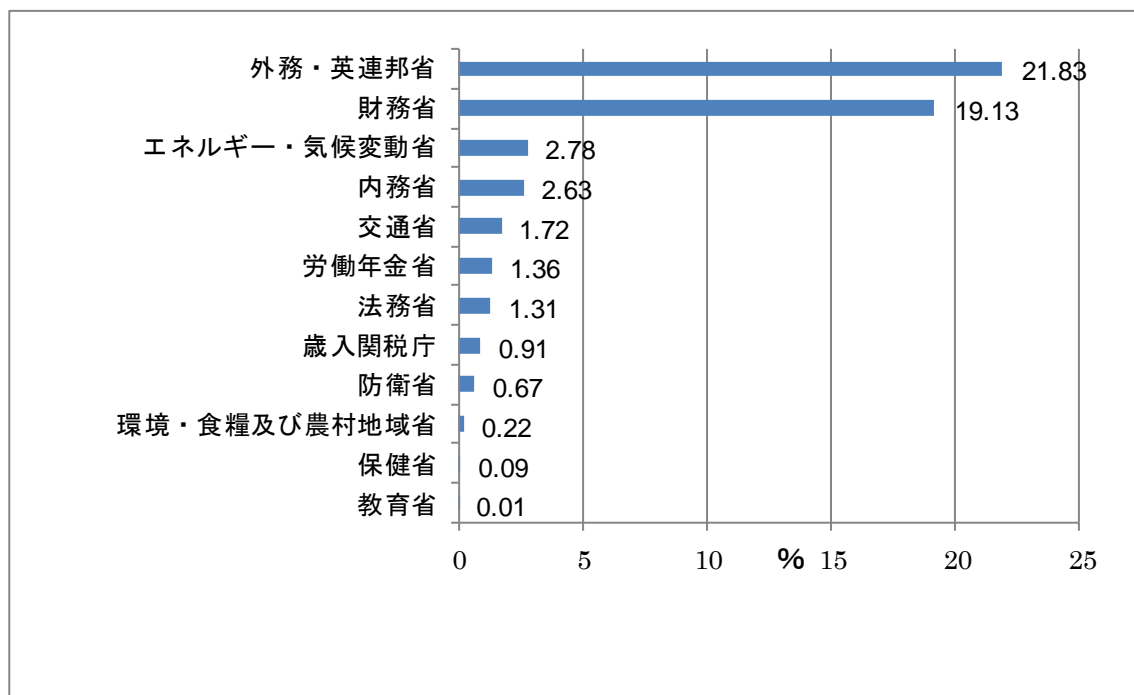
とは別に、コミュニティ・地方自治省が 2010 年 1 月～2011 年 7 月に 1 億 20 万ポンドの節減に成功している。

図表 36 省庁別ユニタリーチャージ削減額

| 省庁名 | 残ユニタリーチャージ総計 (百万ポンド) | 運用中の PFI 契約数 | 報告された確定済み PFI 費用節減額 (百万ポンド) |
|------------------|-------------------------|-----------------|--------------------------------|
| 保健省 | 69,397 | 209 | 61 |
| 防衛省 | 37,498 | 44 | 252 |
| 交通省 | 27,715 | 62 | 478 |
| 教育省 | 24,023 | 167 | 2 |
| 環境・食糧及び農村地域省 | 17,901 | 27 | 39 |
| 法務省 | 6,694 | 27 | 88 |
| コミュニティ・地方自治省 | 5,720 | 63 | 0 |
| 労働年金省 | 3,606 | 3 | 49 |
| 内務省 | 3,604 | 23 | 95 |
| その他ローカルプロジェクト | 2,384 | 2 | 0 |
| 歳入関税庁 | 2,383 | 6 | 22 |
| ビジネス・エネルギー・産業戦略省 | 1,672 | 18 | 0 |
| 文化・メディア・スポーツ省 | 1,625 | 26 | 0 |
| 外務・英連邦省 | 1,451 | 2 | 317 |
| 財務省 | 751 | 1 | 144 |
| エネルギー・気候変動省 | 93 | 2 | 3 |
| 内閣府 | 48 | 2 | 53 |
| 合計 | 206,565 | 684 | 1,603 |

(出所) 英国会計検査院「Savings from Operational PFI contracts」に基づき日本総研作成

図表 37 ユニタリーチャージに占める省庁別削減割合



(出所) 英国会計検査院「Savings from Operational PFI contracts」に基づき日本総研作成

(3) 行動規範への署名

ガイドラインが公表されてから2年が経過した2013年6月に、財務省は、運営中のPFI及びPPP契約について、より高い効率性と費用削減を実現するために、PPP事業における公共側及び民間それぞれの8つのコミットメントを規定した行動規範（Code of Conduct）を公表し、公的機関及び民間企業に対して自主的な署名を呼び掛けている。当該行動規範は、全ての運営中のPFI及びPPP事業に適用される。あくまで自主性に任せた署名であり、法的拘束力を持たないが、署名済みの団体名は公表されており、PFI制度の効率化及び透明性向上に努める姿勢を示すための官民の共同声明として注目される。

2017年2月の時点で、260を超える団体（中央官庁、地方公共団体、事業者、金融機関等）が署名している。

図表 38 「運営中のPFI/PPPの為の行動規範」の内容（要約）

| 1. 民間セクターによるコミットメント |
|--|
| ①各プロジェクトごとに、パートナー（公共主体また協力する他の民間事業者）に協力して、単一のコンタクト先を提供すること（又はそれに同意すること）。 |
| ②公共セクターから、特定の或いはPFI/PPP契約全体のポートフォリオに関する費用を削減することについて申し入れられた場合は、建設的にかつ時宜に即して対応すること。 |
| ③これまでどのような費用削減及び運営上の効率化が行われてきたかについて議論する及 |

び改善の機会を見出すため、公共セクターとの定期的な担当者ミーティングを実施すること。

- ④運営上の効率化を見出すよう取り組み、公共セクターとともに前向きな姿勢で、効率性・費用削減を実現するための共同戦略の策定に対する情報提供等の支援を行うこと。
- ⑤事業スキームや金額に関する変更や承認等について、適切に対応すること。
- ⑥公共セクターに対して、透明性の高い情報及びプロジェクトの支出に関するエビデンスを提供すること。
- ⑦SPC のリスク資本（あるいは経済的利益）や資本関係等に変更があった場合は、公共セクターに通知すること。
- ⑧公共セクター及び株主がコスト及び利益の効率性及び費用削減の機会について明白な理解を持てるよう、プロフェッショナルとしての責任及び義務、そしてプロジェクト関連資料に規定されたすべての権利及び義務を考慮して、合理的な理解を通して、公共セクターを含む PFI/PPP パートナーと建設的な関係を確立すること。

2. 公共セクターによるコミットメント

- ①活動をコーディネーションし、公共セクターの見解を集約する責任を持つ単一のコンタクト先を民間事業者に提供すること。
- ②民間事業者と特定の PFI/PPP 契約について取引を行うときは、建設的かつ時宜に即した対応をすること。
- ③これまでどのような費用削減及び運営上の効率化が行われてきたかについて議論する及び改善の機会を見出すため、関連する民間セクターとの定期的な担当者ミーティングを実施すること。
- ④運営上の改善のための選択肢を見出すよう取り組むこと及び効率性及び費用削減を実現するための共同戦略策定のため、民間セクターと積極的に取り組むこと。
- ⑤政策及び実施規程と商業的な検討事項を考慮しつつ、民間セクターから提案される対策等に対して、合理的かつ迅速な配慮を行うこと。
- ⑥PFI/PPP パートナーとの交渉を可能な限り効率的かつ効果的なものにするため、適切な公共セクターのリソース及びスキルを提供すること。
- ⑦あらゆる取り組みにおいて、全関係者に生じるコスト及び経済的利益を考慮し、かつ不要な支出を最小限化すること。
- ⑧事業の効率化及び費用削減に関連して民間セクターに発生する関連コストが適切となるよう支援するために、法的な義務及び公共サービスニーズを考慮しつつ、プロジェクト関連資料に規定された全ての権利及び義務に関する合理的な理解を通して、PFI/PPP パートナーと建設的な関係を確立すること。

(出所) 英国財務省「Code of conduct for operational PFI/PPP contracts」に基づき日本総研作成

4. 効果・評価

(1) 会計検査院による評価

ア 総評

既述のとおり、2011年～2013年の2年間で16億ポンドの確定済み支払額削減が報告されたが、会計検査院は、以下のとおり指摘している。

- ・ 大部分は将来予測される支出の削減額であり、確実性は限られる。
- ・ 684件中566件(ユニタリーチャージ換算で1,510億ポンド分)は削減額が財務省に報告されておらず、同プログラムの実効性に疑問を投げかけている。
- ・ 調達機関は、削減した額を財務省や拠出部局に返納するよりも保持し続ける傾向にある。

16億ポンドのうち90%弱にあたる13億7200万ポンドの監査を行った結果、契約の見直しによる節減について、①効果が認められる、②部分的に効果が認められる、③効果が認められない、の3つに分類し、下記のとおりの結果が得られた。

図表 39 会計検査院による PFI コスト削減の評価

単位：百万ポンド

| | サービス水準は維持しつつ、サービスに要する費用を削減 | 他の効果的な節減(同等の支出で提供サービスを増加等) | 提供サービスの見直しによる削減 | 合計 | 割合 |
|---------------|----------------------------|----------------------------|-----------------|-------|--------|
| ①効果が認められる | 801 | 253 | 178 | 1,232 | 89.8% |
| ②部分的に効果が認められる | 0 | 48 | 0 | 48 | 3.5% |
| ③効果が認められない | 92 | 0 | 0 | 92 | 8.7% |
| 合計 | 893 | 301 | 178 | 1,372 | 100.0% |

(出所) 英国会計検査院「Savings from Operational PFI contracts」に基づき日本総研作成

このうち、「②部分的に効果が認められる」と判定された48百万ポンドについては、推定された費用削減額のみに基づいており、不確実な前提に基づいているものとされた。

また、「③効果が認められない」とされた92百万ポンドの内訳は、48百万ポンドが公共が報告した削減に民間事業者側からの異議申し立てを受けたもの、37百万ポンドが引継ぎや資料の管理不足から有効な資料が残っていないもの、7百万ポンドが、ある大きな契約に

において会計監査院の監査を受けて、発注期間が当初の削減額より 2%削減幅を圧縮したものである。

イ 省庁毎の評価

省庁別の評価では、PFI 効率化のうち、契約件数全体の 55%を占める 376 件の契約を有する保健省と教育省の見直し状況について全体で 0.19%しか削減しておらず、会計検査院では、発注機関となるローカルな公共主体（地方公共団体等）が主導的に契約見直しを進めることが困難な状況に起因していると評している。

図表 40 保健省・教育省の契約見直し状況

単位：百万ポンド

| | 保健省 | 教育省 | 合計 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|
| ①契約総数 | 209 件 | 167 件 | 376 件 |
| ②対象期間前（先導案件含む）の見直し額 | 113 | 3 | 116 |
| ③対象期間（2011.07～2013.06）の見直し額 | 61 | 2 | 63 |
| ④Pipeline Saving（見直しの可能性のある削減額） | 65 | 15 | 80 |
| ⑤ユニタリーチャージ総額 | 69,000 | 24,000 | 93,000 |
| ユニタリーチャージに占める削減割合 | 0.25% | 0.02% | 0.19% |

（出所）英国会計検査院「Savings from Operational PFI contracts」に基づき日本総研作成

（2）民間企業による評価

ヒアリングでは、業種により利害が異なるため評価が分かれた。投資ファンドや銀行業等は、契約金額に占める削減額の割合が僅少なため、特に影響を受けないという意見であった。

一方、建設業や施設管理業は契約見直しの影響が自社の業績に直結するため、重大な影響を受けやすく、特に施設管理業者は、仮に運営開始後に建設会社の瑕疵が原因と思われる要求水準未達による減額でも、建設会社は工事完了時に SPC から工事代金を一括で受け取ってしまっており、その後の瑕疵の対応（又は工事代金の返金）になかなか応じない場合があるため、運営中にユニタリーチャージの減額を受けると真っ先に維持管理業務に係る収入が圧迫されるため、業績に重大な影響が出るとの認識が見られた。

なお、PFI 関連のアドバイザーを行うコンサルタントや会計・法律事務所は契約見直しに係る業務を受託し、利益を得ていることもある模様である。

本 PFI 効率化ガイダンスのほかに、財政難の著しい自治体によっては仕様未達等を口実としたあまりに性急や非合理的な見直しが行われ、官民間の信頼関係が破壊され、法的紛

争に至ったケースも見られ、強い不満が表明されていた。

全体としては、下記の論点に分類される。

図表 41 PFI 効率化策に対する民間事業者の反応

| | |
|--------|---|
| 投資会社 | <ul style="list-style-type: none"> ・ PFI 効率化策は、我々が出資している契約のほとんどの影響を及ぼさなかった。コスト削減額も一部を除き少額であり、むしろ既存契約の契約変更のコストの方が高額なくらいだ。PFI に対する世論の批判対処策としての意味合いが強い。 ・ 本効率化の中で、NHS Trust (国民保健サービスを提供する公営企業体) 等では積極的にユニタリーチャージの支払メカニズムを変更していった。民間事業者に対する支払条件を厳しくしたため、民間事業者との長期の信頼関係維持に支障をきたした。 ・ ソフトサービスの見直しを行うかどうかは契約の内容による。例えば、防衛省の兵舎では、当初要求水準では食事のメニューを 5 種類から選ぶものだったが、食品ロスが大きかったため、需要に応じメニューを絞るようにしたが、そのままでは契約違反となってしまうとの指摘があったためメニューを変えられなかった。 ・ 従来の公共調達の場合、予算が厳しければ予算に応じ維持管理のレベルを落とすことが可能であったが、PFI 手法を選択すると、当初契約に長期縛られてしまい、柔軟な契約変更が難しい。 |
| 投資会社 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 2012 年からの PFI 効率化策は、当社の CEO が導入時に議論に参画し、ファシリティマネジメントやリファイナンスについて効率化の余地を検討したことがある。実際に節減は達成され、導入当初の目的は達成されたものと考えられる。 |
| 銀行 | <ul style="list-style-type: none"> ・ ソフトサービスを PFI 契約から除外することについては、規模的に少額なため貸し手にはあまり影響はない。むしろ、ユニタリーチャージがパフォーマンスにより変動させることの方が大きい。 ・ 日本と異なり、建設費の支払が政府により保証されているわけではない⁴⁴ため、事業のパフォーマンスが悪いと事業打ち切りや支払額の減額が行われる。 |
| 不動産事業者 | <ul style="list-style-type: none"> ・ PFI 初期、費用積算基準が甘かったごく一時期に、民間事業者が著しい利益を得たケースはあるのかもしれないが、少なくとも現在ではそ |

⁴⁴ 英国の PFI の概念として「サービス」を購入するという意義が強いため、提供するサービスが著しく不十分であれば、建設に要した費用を考慮せず減額を受けることが一般的であり、標準契約書 (第IV章参照) の考え方にもインプット (建設費用等) を考慮せず、アウトプット (サービス水準等) に着目した支払メカニズムを構築することが推奨されている。

| | |
|----------|---|
| | <p>のような高い利益率の案件はない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ PFIのような20～30年の長期契約は民間事業者にとってもリスクが高いものであり、応分の利益率が求められる。公共による締め付けが厳しくなりすぎるとインフラファンドや投資家が反発するだろう。 ・ 学校・病院等の施設を建設して収益を上げることが時代とともに厳しくなっている。もともと PFI 導入の端緒は、必要な費用の大部分を占める建設費に係るリスク（工期遅延リスクやコスト超過リスク）が大きく、公共セクターが当該リスクを民間に移転したいというのが原点としてあった。実績が積み上がるにつれ、建設リスクに対するバッファとして民間に許容される利益水準幅は少なくなってきたおり、リファイナンスによる差益も少なくなってきた。 |
| 建設・施設管理業 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 当社が関与している案件で PFI 効率化プログラムの対象となったものはない。ただし2010年の段階では、高コスト体質に対して当社と公共機関で議論が行われたことはある。体系的に指導が行われたということではなく、案件ごとの個別の交渉のスタイルだった。 ・ 当社の事例ではないが、PFI 事業者が整備した病院数棟が防火基準を満たしていないという理由から、公共側が支払いを削る事例が見受けられる。 ・ かつては、リファイナンスによって生み出された利益は全て民間事業者が享受していたが、標準化された契約書において、リファイナンス益は公共:民間=5:5、最終的には9:1で分配するよう定められるようになった。 |
| 法律事務所 | <ul style="list-style-type: none"> ・ PFI 効率化策は、受容しにくいのが分からなくもない。将来の工事受注を笠に政府が支払い削減を迫り、民間事業者が仕方なく受容しているという面がある。 ・ 出資者は過去にはリファイナンスで利益を得たこともあるが、現在は公共側が多くリファイナンス差益がとる仕組みになっているため、不満はあるだろう。 ・ 世間的にはリファイナンス等で PPP に参加した民間事業者は利益が出ているという認識が大きいですが、ゼネコンを中心に実際には損失が出ているところも多い。民間企業が移転されたリスクを背負えるのも上限がある。 |
| 会計事務所 | <ul style="list-style-type: none"> ・ PFI においては発注者が、自らが欲しいと思うサービスを規定し、それに対して20～30年間対価を払うが、財政的に苦しくなった Health Trust 等が、既存の PFI 契約の内容を見直し、不要な部分のコスト削減をしようとしている。今や多くの政府の人々が契約のどこで費用を |

| | |
|------------------|--|
| | <p>落とせるかを考えており、やや行き過ぎの状態であると思う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ PFI の支払には物価上昇が盛り込まれているが、実際にはそこまで物価が上昇しないこともあるので、その分 PFI が割高になる。 ・ 政府のやり方は、仕様等を見直した結果のコスト削減というよりは、要求水準未達を口実とした減額（Deduction）であることである。 ・ PFI は銀行を巻き込んだ資金調達を行うという観点からフレキシブルでない。契約の見直しに銀行の同意が必要になるためであり、銀行は融資額の減額や事業の高リスク化を避けたがるためである。もう少しフレキシブルな契約であれば、コスト削減に当たって、官民がもっと協力的な関係を築くことができただろう。 ・ 土木構造物の整備を伴う経済インフラの支払メカニズムは影響範囲が広域にわたるほか、利害関係者が多く、極めて複雑である。アカデミックな人々が作ったものであるが、彼らは実務レベルでは本当に支払メカニズムを理解していない。当初見積額を上回るリスクや完工リスクが民間に移転されていることで、民間が工期内に予算内で仕上げるといったインセンティブが働き、多くのプロジェクトがうまくいっている点は、評価できよう。 |
| <p>コンサルティング業</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ PFI 契約見直しガイダンス自体は合理的なものであるが、強制力を持たない。 ・ PFI 初期には、資産の有効活用や民間とのリスク移転の見直しについて、一般的には調達する公共機関が定める契約文書に問題がありすぎたため、見直すこと自体は自然な判断である。 ・ 一方、財政難に苦しむ地方公共団体が支払額の削減に躍起になっているのは問題視している。公共機関は削減なくしてユニタリーチャージなしとの姿勢で契約見直し交渉に臨み、民間事業者が不利となるような支払いメカニズムの変更を強力に進めている模様。 ・ 施設管理会社が主に見直しの被害にあった。顕著に支払額が削減された案件もある。築 10 年以上経過した建築物で、調査の結果、建築当初から瑕疵があると判断され、SPC のユニタリーチャージが減額された場合でも、建設業者は既に支払われた代金の返還に応じず、施設管理会社の取り分が減るだけになった。 ・ 例えば、建物の防火区画に不備があることが発見された場合も減額されるが、PFI 全体のコスト負担割合は、建設会社が約 9 割に対し施設管理会社が約 1 割であるため、取り分の少ない施設管理会社のほうが減額の影響が大きい。施設管理会社への支払いが減額を受けると、サービス水準が悪化し悪循環になる。 |

| | |
|-----|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ・自治体職員によっては 40%の減額をノルマとして課され、目標未達の場合、担当者が職を失うとまで言われていることもある。交渉開始から 30 日で決断をしなければ PFI 打ち切り等の措置をとることもあった。 ・見直し対象の案件の選び方は統一した基準はなく、各自治体がそれぞれ選定している。 ・世論が民間事業者に対して厳しく、過去の経緯から民間事業者も悪評を立てたくないため、契約見直しについて自治体の強い意向に従うしかないのが現状である。 |
| 建設業 | <ul style="list-style-type: none"> ・PFI 効率化プログラムでは、民間コンサルタントが NHS Trust に対して不備を見つけだすサービスを提供していた。当社のプロジェクトでも防火規制の不備から数カ月病院の供用ができなかったことがあり、法廷で争ったが、NHS からユニタリーチャージの削減を受けた。 ・ユニタリーチャージの削減を受けた場合、経営体力が一般的に弱い運営会社の影響が大きい。エジンバラの学校案件では、建設会社の不備が原因にもかかわらず、発覚した時点では SPC の出資から撤退し、既に瑕疵担保期間が過ぎており、削減分の負担に応じないため、運営会社が建設会社に訴訟を起こした。 ・建設会社は建設完了時点で利益が確定する。施設管理会社は効率的に管理すればより利益につながる。しかし、顧客向けの効率性評価では契約上、ソフトサービスは市場化テストで指標化され、評価され、コスト圧力となる。そのため、もともと大きな利益をあげる余地は少ない。 |

(出所) 現地ヒアリングに基づき日本総研作成

(3) 中央政府・地方公共団体による評価

発注側である公共主体にとっては、政治色が強い取り組みではあるものの、不要な支出を節減するために、PFI 効率化プログラムの必要性に係る認識は、中央・地方公共団体とも共有されていた。

しかし、中央政府が一方的に選定したプロジェクトに対し一斉に短期間で PFI を見直すという作業自体が、地方公共団体にとっては負担が大きい面もあり、実際の見直しの実施度合いは、その発注主体（地方公共団体等）の財政状況がどの程度逼迫しているかによってばらつきがあったようである。

図表 42 PFI 効率化策に対する地方公共団体による評価

| | |
|--------------------|--|
| Local Partnerships | <ul style="list-style-type: none"> ・ PFI 効率化プログラムは、中央政府の政治家たちによるパフォーマンスから始まった。プロジェクトがあまり上手く運営されていないものもあり、まだ節減の余地は確かに存在したと思われる。 ・ 主要な部分の見直しは行われなかった。当組織では廃棄物等約 60 件の見直しに関わった。ごく少数、見直しに応じなかった企業もある。 ・ 見直し対象のプロジェクトは主に中央政府、とりわけ財務省によって選ばれている。 |
| シェフィールド市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ Making Saving Operational PFI Programme の取り組みについて、中央政府と地方公共団体は共に支出の削減という課題を共有していたと認識している。 ・ しかし、チェックリストのようなもので短期間に見直しを要求されたため、市として見直しの効果は限定的であった。 ・ 英国でも、財政に余裕のある地方公共団体はそこまで見直しのインセンティブは働かなかったのではないか。 |

(出所) 現地ヒアリングに基づき日本総研作成

5. PFI コスト削減策に係る考察

財務省によって制度の検討が行われ、後に公表された PFI 効率化策「Making Savings Operational PFI Programme」は全庁的にガイダンスの認識が共有され、PFI 導入初期の案件の契約の不備を是正する一定の削減を果たした。その対象プロジェクトの選定基準や削減基準は公共主体によってばらつきがあり、一部の民間側には不満が募るものであったが、全体としては受け入れ可能な範囲の削減として受け入れられている。

政府が大々的に行った PFI 効率化プログラムの背景としては、PFI 草創期の契約書の不備や、それに起因するリファイナンスによる民間側の過度な利益、ソフトサービス等の仕様の硬直性等、固有の課題に対処することを目的とした側面が大きい。また、PFI 批判を強める世論及び議会に対するパフォーマンスという側面も同プログラムの実施を後押しした。

しかし、同じ公共側の支払削減としても、仕様未達を口実とした削減は、これらの PFI 上の契約の不備を是正する目的を持って導入された統一的な PFI 効率化策とは区別した考察が必要となる。契約の趣旨を逸脱した交渉の余地のない強制的かつ不公平な削減があったという認識が一部の民間事業者にみられた。これらの方法では、一時的な支払額削減につながる可能性はあるが、官民の信頼関係を破壊し、将来的な官民連携事業へ消極的な印象を与えかねない。

PFI の契約についても、標準契約書や PF2 等制度が整った現時点においては、著しい不備のある事業は見られなくなり、効率化策として中央政府が呼びかけた見直しも一度きりで終わっている。今後は、既存の契約の仕様の見直し等が主となるが、PF2 でソフトサービスが除外され、定期的な仕様の変更を織り込んだ現在ではゼロベースでの契約見直しの余地は限られるものと推察される。

日本の PFI における契約では、現在のところリファイナンスで民間事業者が不相応な利益を得るような事案は顕在化していないため、世論の批判を受けて始まった「Making Savings Operational PFI Programme」のような一斉見直しを行う社会適用性は低いものと考えられる。また、仮に既存の契約を見直すことになった場合でも、単に公共団体の財政が厳しいという理由での減額等、民間事業者の責によらない減額は民間事業者にとって、公共の意向により簡単に支払が左右されるものと受け取られ、PFI/PPP への長期的な参画意欲の減退を招く可能性である。民間事業者に不相応な損失を発生させることのないよう、当初の契約の原則に立脚した見直しを行うべきである。

一方で、日本の PFI においても、英国同様契約の硬直性が指摘されている。中長期にわたる契約のため、途中で仕様自体を変更することは考えられるが、その場合は民間事業者にとっても合理的な理解が得られるかどうかの観点から協議を行うべきである。

英国の PF2 のように、そもそも変化が予想されるサービス（代表例がソフトサービス）は仕様に盛り込まないことも柔軟性を確保する手段の一つである。さらに、英国の標準契

約で示されているように、街灯プロジェクト等で予め対象数量の増減が見込まれる場合、街灯が1箇所増えるごとにnポンドといった簡便な計算式により算出される仕様の設定方法、条件に応じた柔軟な契約形態は参考になると考えられる。

また、例えば5年毎等、定期的に議論の対象になりそうな部分の仕様（例：清掃、警備、植栽の維持管理等）協議の上見直すメカニズムを契約条項に記載する選択肢もある。

第 VII 章 目次

| | |
|---------------------------------------|--------|
| 第 VII 章スコットランドにおける PPP/PFI の取り組み..... | VII-1 |
| 1. 推進体制 (SFT) | VII-1 |
| 2. NON-PROFIT DISTRIBUTING..... | VII-3 |
| 3. HUB PROGRAMME..... | VII-6 |
| 4. スコットランドにおける PPP/PFI 推進状況に係る考察..... | VII-18 |

第VII章 スコットランドにおける PPP/PFI の取り組み

1. 推進体制 (SFT)

(1) Scottish Futures Trust(SFT)の創設

スコットランドは1707年にイングランドに併合されたが、19世紀から大幅な自治権の移譲を求める運動が盛んに行われてきた。そのため従来から中央政府にスコットランド省 (Scottish Office) を置き、イングランドとは異なる行政運営が進められてきたが、1997年に住民投票で議会の設置と課税権の付与が認められ、1999年から独自の議会 (the Scottish Parliament) を発足、スコットランド政府 (Scottish Executive) とともにスコットランド省の機能を引き継いでいる。

また従来の保守党政権に代わる2007年以降のスコットランド国民党 (SNP) 政権は、スコットランド独立志向であり、PPP/PFI の推進に関しても独自の政策を打ち出している。中でも、インフラ投資を目的として設立されたスコットランド政府の100%出資会社 Scottish Futures Trust (SFT) では、後述の NPD (Non-Profit Distributing) や Hub Programme 等の制度を通じて積極的に PPP 事業への出資、進捗管理、自治体へのノウハウ提供等の支援等を行っている。

(2) SFT の役割

PPP/PFI 推進における SFT の役割としては、PPP 事業への出資、進捗管理、ベストプラクティスの収集、自治体に対する支援等が挙げられる。地方公共団体等の公共セクターにはインフラ投資プロジェクトを遂行する上で十分な事業運営のノウハウがなく、従来から事業ごとに多くの外部コンサルタントを雇ってきたが、その費用は高額であり、かつ事業終了後に組織にノウハウが残らないという課題があった。SFT においてはその一部の機能を代替し、ノウハウを蓄積することを目的としている。

例えば後述の Hub Programme においては、5地域に設立された各事業会社 Hubco に10%ずつ出資するとともに、SFT から取締役1名を派遣することで、各案件の出資状況やポートフォリオ管理等を通じて、Hubco のガバナンスに関与している。また、発注プロセス支援の実務を行う人材も各 Hubco に5~6名派遣し、積極的に人材交流を図っている。

(3) SFT の組織体制

SFTには現在70名以上のスタッフが在籍し、事業領域は投資 (SFT invest)、不動産 (SFT place)、環境・エネルギー (SFT green)、通信 (SFT connect)、住宅 (SFT home)、建設 (SFT build) の6つである。後述の NPD は投資部門、Hub Programme は建設部門の管轄となっている。

職員の専門領域は技術、法律、ファイナンス等多岐にわたり、公共セクターにインフラ

ファイナンスや調達、事業推進における商取引のノウハウを提供している。また、公共・民間それぞれのセクターからの出向者も活用している。

また SFT は非常勤の議長、非常勤の取締役 3 名、最高経営責任者、財務取締役の計 7 名の役員会によって統括され、最高経営責任者の策定する毎年度の事業計画は政府に提出される。

SFT の監督省庁はスコットランド政府財政局の一部であるインフラ投資ユニット (IIU:Infrastructure Investment Unit)であるが、経営は完全に独立しており、従業員も公務員ではない。

2. Non-Profit Distributing

(1) 背景

NPD (Non-Profit Distributing) は、従来の PFI スキームに対する反省⁴⁵を踏まえ、PFI に替わる民間部門からの資金調達モデルとして考案された手法の 1 つである。継続教育/職業教育 (Further Education)、健康・医療 (Health)、交通 (Transport) の三分野に対して適用される⁴⁶。

スコットランド政府では 2009 年に大規模なインフラ投資計画が公表されていたが、2010 年に予算が大幅に削減され、公的な資金調達のみでは実施が困難となったことから、民間の資金調達を用いてプロジェクトを実施するための手法として NPD 及び Hub Programme (後述) が導入された。

(2) 施策内容

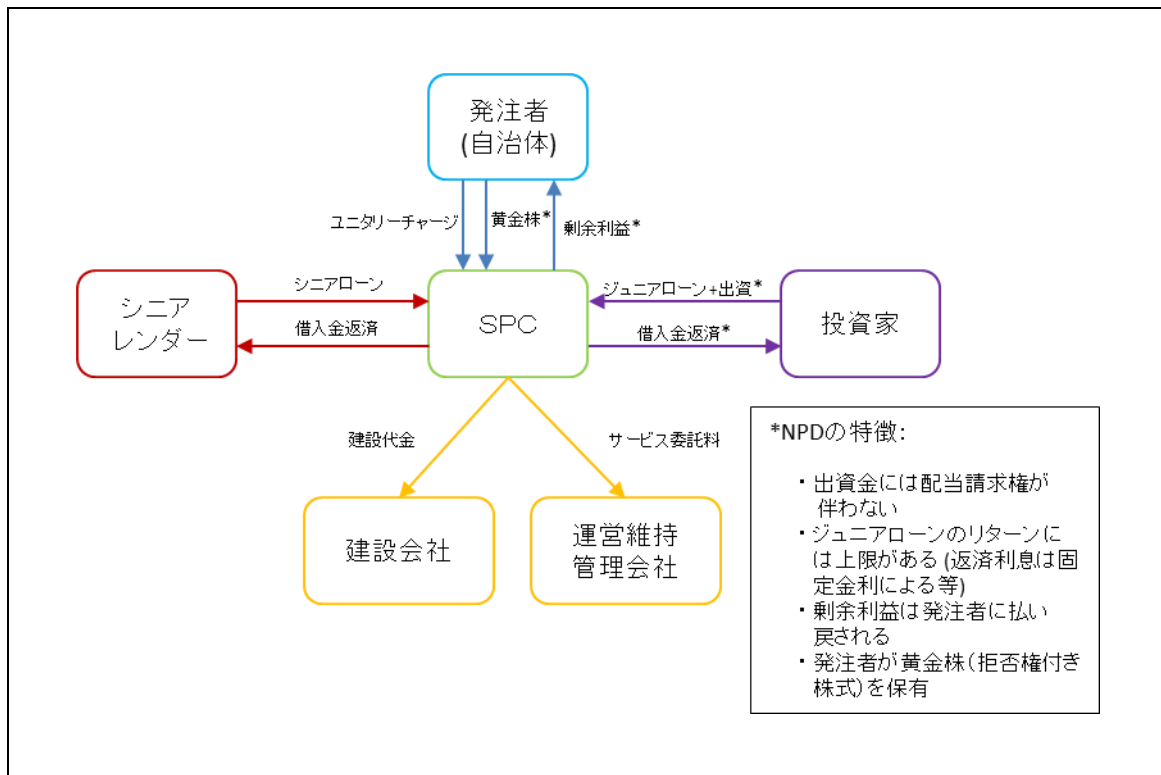
従来の PFI スキームで民間セクターが必要以上の利益を得ていたことへの反省から、NPD モデルでは SPC の株式を無配当株式とすることや、剰余利益を公共側へ還元すること等、民間側の利益を制限する規定が設けられている。ただし、SPC 株主は SPC に融資するジュニアローン (シニアローンよりも返済順位の低いローン) の固定金利をリターンとして得ることができ、正当な範囲で利益を得ることは否定されていない。また、発注者である公共セクターが「Golden Share (黄金株：拒否権付き株式)」を保有することや、SFT が公共側の意向を反映する「Public Interest Director (公益取締役)」を SPC に派遣する等、公共側が SPC の意思決定に一定の権利をもつことで、政府として NPD の原則やガバナンスを保証している点も大きな特徴である。プロジェクトの発注は地方公共団体や福祉法人、交通事業者等が行い、SFT はこれら発注主体の支援も行う。

⁴⁵ 第 II 章 3(1)参照

⁴⁶ Non-Profit Distributing (NPD)

<http://www.scottishfuturestrust.org.uk/our-work/funding-and-finance/non-profit-distributing/>

図表 43 NPD の事業スキーム



(出所) Scottish Futures Trust 「NPD Model Explanatory Note」⁴⁷に基づき日本総研作成

(3) 実施状況

2010年にNPDが導入されて以降、NPDモデルを用いて実施されている事業は交通インフラ(道路)2件、医療施設5件、大学施設3件の計10件あり、事業規模は150億ポンドに上っている。最近では、NPDの事業領域を拡張し、大規模な病院や大学キャンパス等の整備事業に用いられていた。

しかし、2014年9月に国民経済計算の欧州統一基準であるESA10(The European System of Accounts 2010)が英国に導入されたことにより、NPD事業の大部分は、政府による関与の度合いが強く、かつ剰余利益が公共に還元されることから報酬(Rewards)が公共に帰属しているとみなされ、政府債務として計上されることになった。財政上の制約から民間資金の活用を進めてきたスコットランド政府にとって、政府債務として分類されることはNPDモデルを用いる最大のメリットを失わせるものであったことから、NPDモデルによる案件形成は現状、中断された形となっている。

⁴⁷ NPD Model Explanatory Note

[http://www.scottishfuturestrust.org.uk/files/publications/Explanatory_Note_on_the_NPD_Model_\(Updated_December_2011\).pdf](http://www.scottishfuturestrust.org.uk/files/publications/Explanatory_Note_on_the_NPD_Model_(Updated_December_2011).pdf)

(4) 効果・評価（民間事業者・地方公共団体からの意見）

NPD モデルに対して予想された民間事業者の反応は、リターンに一定の上限があるため、効率化のモチベーションが働きにくいというものである。しかし、ヒアリングでは実際には 10.5%~12%程度の IRR（内部収益率）が確保されていたという証言もあり、当初の否定的な印象に反して、現在ではリスクが限定された安定的な投資先という肯定的な評価に転じているとのことである。また、民間事業者にとっては株式の配当よりも SPC 持分の売却益を重視しているため、リターンの上限はそれほど問題とならないという意見もあった。

しかし、いずれにしても ESA10 の問題により新規事業に NPD は採用されない状況となっているため、今後は別の事業手法によって代替される可能性が高いと見られる。

3. Hub Programme

(1) 背景

スコットランドでは労働党政権の2001年頃から、PFIに変わるインフラへの投資手段として、イングランドで実施されていたNHS LIFT (Local Improvement Finance Trust) やBSF (Building Schools for the future) 等⁴⁸を参考としながら、官民のジョイントベンチャーによるスキームが政府内で議論されてきた。

2003年7月にJoint Premises Project Board (JPPB) (NHS、地方公共団体、スコットランド政府によって設置された政府内委員会) から官民ジョイントベンチャーによる事業会社を使った手法を合法化すべきとの答申を受け、2005～2006年に関係する法改正が行われ、政府機関が民間企業と契約を締結し公共施設の整備やサービス提供を目的とした事業会社を設立することが可能となった。さらに、2006年2月には健康・地域医療福祉省から、官民ジョイントベンチャーによる事業会社 (Hubco) を用いてPPP事業を推進する政策 (Hub initiative) が正式に公表され、その後2007年にかけて事業実現性の検証が行われている⁴⁹。

2007年5月にSNP (スコットランド国民党) に政権が移り、2009年に公表された数十億ポンドに上る大規模なインフラ投資計画において、Hub Programmeはその実現する手段の1つとして位置付けられる。同年、スコットランド政府はOJEU (EU官報) からの入札公告による調達手続きに基づきHubcoを設立するための民間パートナーとなる民間事業者コンソーシアムの募集・選定を行い、2010年に最初のHubcoであるHub South East Scotlandが設立された。

Hub Programmeの最大の特徴は、OJEUからの入札公告による調達手続きに基づいてHubcoの民間パートナーを選定することで個々のプロジェクトについてはOJEUプロセスの適用が不要となり、Hubcoの裁量で「サプライチェーン」と呼ばれる特定の企業グループに発注することが可能となっている点である。それまでのPPP/PFIの事業化手続きでは、調達・入札に係るコストや期間が過剰であることが問題視されていたが、スコットランドではHub Hub Programmeを導入することにより、比較的小規模な案件の迅速な事業化を図ることが可能となった。

⁴⁸ 第II章2(2)参照

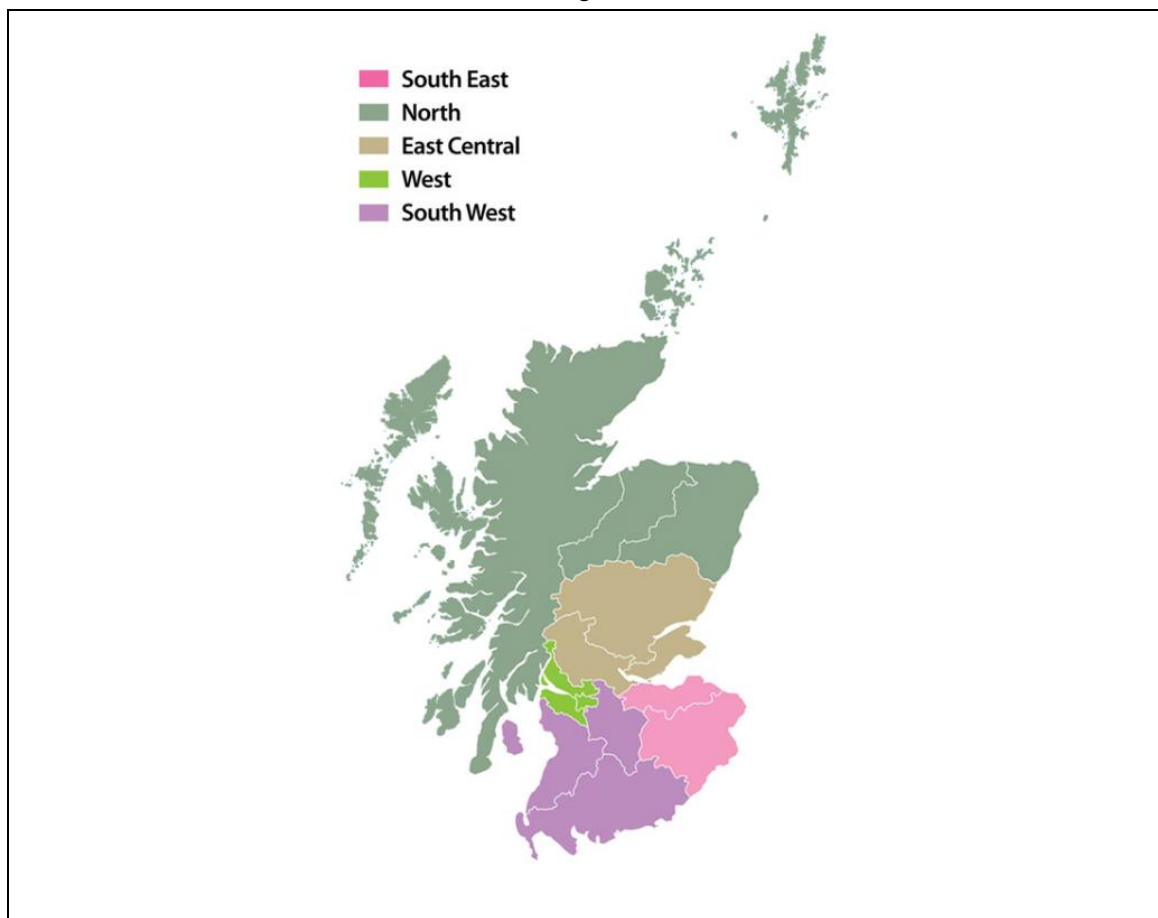
⁴⁹ Building Better Local Services Together: Your Guide to the hub Initiative
<http://www.gov.scot/resource/doc/924/0041326.pdf>

(2) 施策内容

ア Hubco の概要

Hub Programme では、スコットランド全体を地理的に北部 (North)、南東部 (South East)、西部 (West)、東部中央 (East Central)、南西部 (South West) の5つの区域 (Territory、人口 100 万人程度) ごとに区分し、それぞれに官民共同出資の「Hub company (Hubco)」という事業会社を設置し、学校や図書館、コミュニティ施設、ヘルスセンター等の地域社会インフラを中心に、案件組成から事業実施までを一体的に行っている。

図表 44 Hub Programme の対象範囲



(出所) Scottish Futures Trust ホームページより抜粋⁵⁰

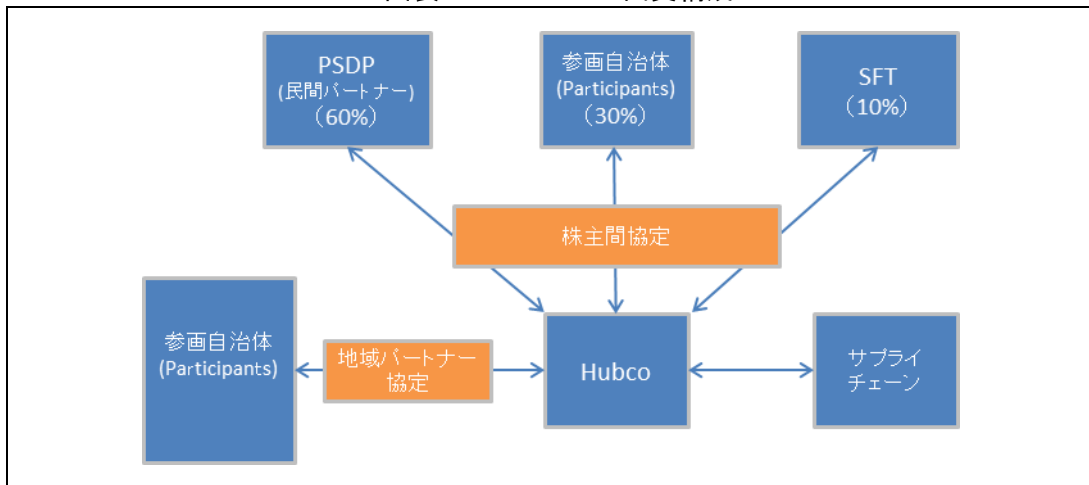
各区域の Hubco は、個別に定められた実施計画 (Delivery Plan) に基づいて運営される。

⁵⁰ Scottish Futures Trust-hub- The five hub territories
<http://www.scottishfuturestrust.org.uk/our-work/sft-build/hub/hub-delivery/>

地域を構成する地方公共団体と所管の NHS や消防・警察組織は **Participants** と呼ばれる。**Participants** は **Hubco** に出資し、配当を得ることができる。出資者の権利や義務は株主間協定に定められ、**Participants** の持ち分は合計で 30%とされる。なお、自治体や NHS、消防・警察組織が **Hubco** に出資して **Participants** になるか否かは、各機関ごとに裁量があるが、現在のところ全機関が出資を行っていると思われる。

一方、民間パートナー (**PSDP: Private Sector Development Partner**) は公開された **OJEU** からの入札公告による公共調達手続きによって選定され、資本金の 60%を出資する。公共側の **Participants** は変更不可だが、**PSDP** は政府と全株主の承認があれば、出資持分を第三者に譲渡することができる。

図表 45 Hubco の出資構成



(出所) Scottish Futures Trust 「Initial Hub South West Scotland Territory Delivery Plan⁵¹⁾」に基づき日本総研作成

Hubco の役員は民間パートナー企業から 3 名のディレクター、SFT と参加自治体から各 1 名ずつのディレクター、議決権を有しない 1 名の議長から構成される。

Hubco と地元自治体は 20 年間の地域パートナー協定 (Territory Partnering Agreement) を締結し、DB 方式もしくは DBFM 方式 (後述) のいずれかのスキームで所定の手続きに則って事業を実施することができる。

Hubco の運営費は受注したプロジェクトから拠出され、出資する公共機関の規模には左右されない。

イ 代表的な事業スキーム

Hub Programme では、公共の資金調達で行う事業方式 (capital funded project) は Design and Build (DB) と呼ばれ、hubco に直接発注される契約形態となっている。

一方、Design, Build, Finance and Manage (DBFM) もしくは Lease Plus と呼ばれる民間の資金調達を伴う事業方式 (revenue funded project) を採用する場合は、Hubco が特別目的会社 (SPC) を設立し、発注者との契約の相手方となる。

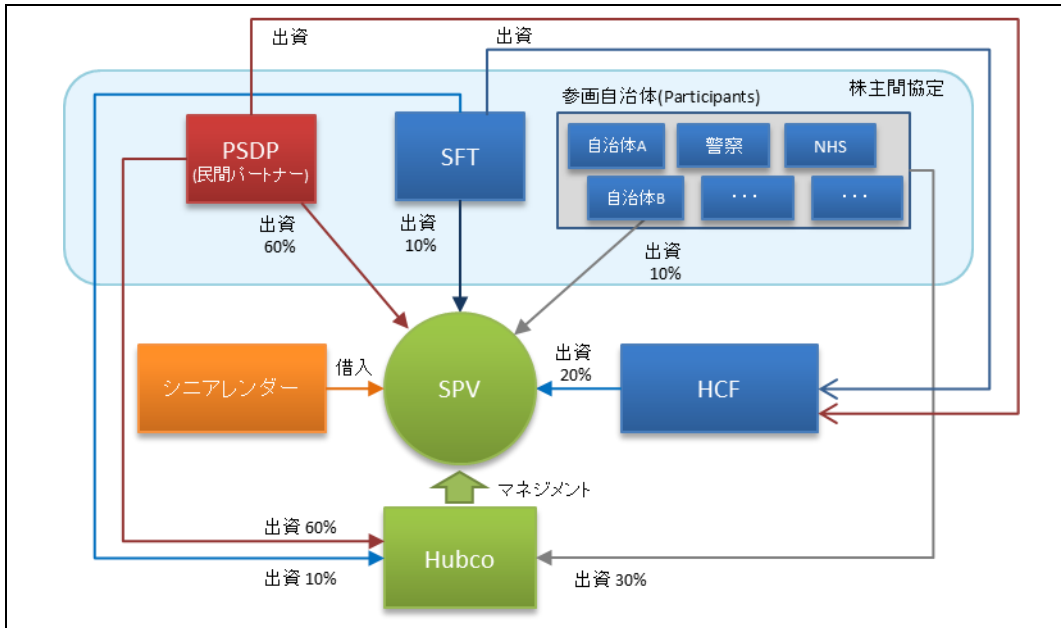
Hubco が設立する SPC は、60%が民間、10%が SFT、20%が Hub Community Foundation (後述)、10%が Participants により出資される。

なお、当初 SPC には Hubco が 100%出資の子会社 SubHubco を設立し、事業運営を行うスキームを用いていたが、2014 年 9 月の ESA10 導入により、政府の関与が強すぎると政府債務に分類されるようになったことから、2014 年 12 月以降に契約された事業からは上記の形態に改められた。

⁵¹⁾ Initial Hub South West Scotland Territory Delivery Plan
http://www.scottishfuturestrust.org.uk/files/publications/hub_South_West_Scotland_Territory_Delivery_Plan_-_Oct_2012.pdf

Hub Community Foundation (HCF) は ESA10 導入を契機として行われた Hub スキームの見直しに際して設立された非営利法人であり、Hubco の民間パートナーと SFT が出資している。HCF が SPC 株式の 20% を保有することにより公共セクター (Participants) の出資割合が下がり、DBFM 事業を政府債務からオフバランスすることが認められる。

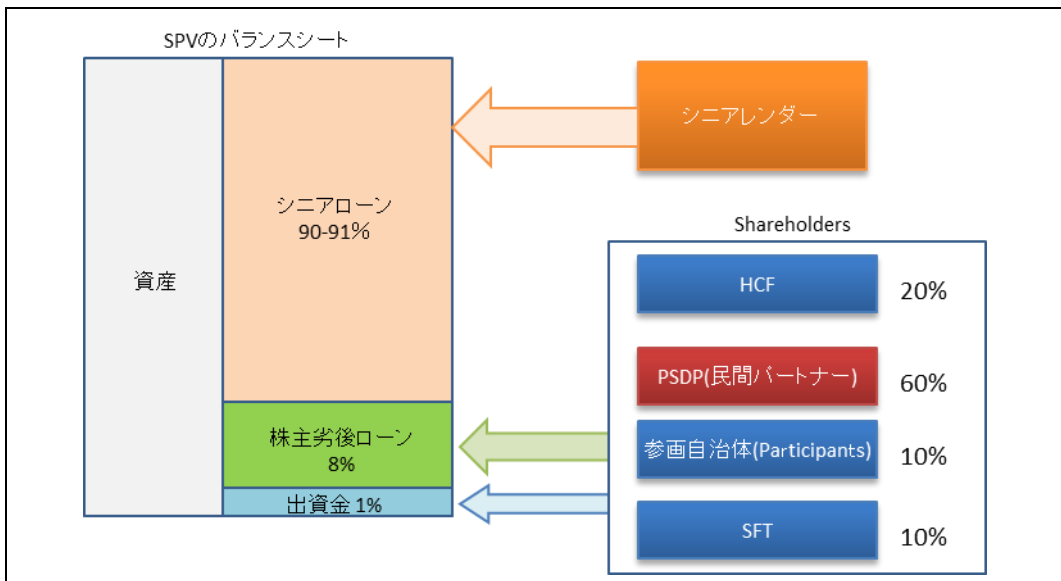
図表 46 Hub 事業の出資構成 (ESA10 以降)



(出所) 現地ヒアリングに基づき日本総研作成

また、SPC の資金調達はその 90%以上を金融機関等からのシニアローン（返済の優先度が最も高いローン）が占め、次いで株主劣後ローン（返済の優先度が低いローン）、株主からの出資金により構成される。株主劣後ローンは、各株主の出資割合に応じた比率で組成される。

図表 47 Hub 事業のファイナンススキーム



(出所) 現地ヒアリングに基づき日本総研作成

個々の Hubco はサプライチェーンと呼ばれる設計、建設、運営等の各フェーズにおける実施事業者のネットワークを構築し、モニタリングによる品質管理を行いながら、これら事業者に発注している。Tier1（一次下請け）として登録されている事業は大手の建設会社が多く、Tier2（二次下請け）には地元の中小企業を中心に設計事務所や工事業者等が名を連ねている。

Hubco の民間パートナーである PSDP の選定は既に OJEU の入札公告に基づいて行われているため、個々の事業への発注については OJEU の入札公告を経ずに Hubco とサプライチェーンで直接調整することができる。通常の PFI で行われている応募者 2～3 者による競争的対話等の手続きが不要となり、発注先の選択はサプライチェーン企業の能力や状況をよく把握している Hubco に一任されているからこそ、大幅な調達期間の短縮とコスト削減を図り、迅速に事業を進めることが可能な仕組みとなっている。

ただし、事業の発注先が限定されるサプライチェーンは寡占化を招く恐れもあるため、2～3 年で定期的に事業者の入れ替えが行われている。

発注者（Participant）が持ち込んでくる新規案件を Hubco の仕組みに乗せるためのプロセスについては、Hubco と公共セクターとの間で締結されている地域パートナー協定において、以下のように規定されている。

図表 48 Hubco 事業採択のステップ

| ステップ | 提案者 | 提案内容 |
|---------------------|-------------|--|
| New Project Request | Participant | Hubco に対し、Hubco を使って調達したい事業と当該事業に使える上限額を提案。Stage1 に進むかどうかを Hubco が判断する。 |
| Stage 1 | Hubco | Participant に対し、当該事業の VFM の有無や事業費の検証結果を Participant に提出。Participant が採択の可否を判断する。 |
| Stage 2 | Hubco | Participant に対し、設計、契約内容、資金調達、事業計画等を提案し、Participant が採択の可否を判断（承認した場合、事業契約に至る） |

※上記の各プロセスで否決された場合、Participant は Hubco 以外の仕組みで調達することになる

上記の事業選定プロセスにおいて、発注者側の予算と費用が見合わなければプロジェクトは Hubco 事業の対象外として従来発注方式や NPD 等の事業手法を検討することになり、費用も発生しない。一方、予算が見合っても発注者側の意向により事業の内容が変わったり中止になったりした場合は、Hubco はそれまでの検討費用を発注者

に請求することができる。

Hubco による調達期間は約 8 ヶ月であり、Participant と Hubco が既に協業関係にあること、Hubco が入札手続きを経ずにサプライチェーンの中から調達先を迅速に選定できること等から、一般的には 18～24 ヶ月係る従来方式に比べ大幅な期間短縮が図られている。

ウ 各区域の Hubco

各区域に設置されている Hubco の概要、プレーヤーの構成を以下に示す。

①South East

| | | | |
|---------|--|-----|------|
| 名称 | Hub South East Scotland | 設立年 | 2010 |
| 公式サイト | http://www.hubsoutheastscotland.co.uk/about | | |
| 公共出資者 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 地元 5 自治体 (The City of Edinburgh Council, East Lothian Council, Midlothian Council, Scottish Borders Council, West Lothian Council) ・ 国民保健サービス”NHS” (NHS Lothian, NHS Borders) ・ 警察・消防 (Police Scotland, Scottish Ambulance Service, Fire Scotland) | | |
| 民間パートナー | SPACE consortium : <ul style="list-style-type: none"> ・ Galliford Try (83%、建設／住宅開発) ・ AECOM (16.5%、建設コンサルティング／プロジェクトマネジメント) ・ Fulcrum Investment Corporate Holdings (0.5%、維持管理／アセットマネジメント) | | |

(出所) Hub South East Scotland ホームページ等に基づき日本総研作成

②North

| | | | |
|-------|--|-----|------|
| 名称 | Hub North Scotland | 設立年 | 2011 |
| 公式サイト | http://www.hubnorthscotland.co.uk/ | | |
| 公共出資者 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 地元 8 自治体 (Aberdeen City Council, Aberdeenshire Council, The Moray Council, Argyll and Bute Council, Comhairle nan Eilean Siar, The Highland Council, Orkney Islands Council, Shetland Islands Council) ・ NHS (Grampian Health Board, Highland Health Board, Orkney Health Board, Shetland Health Board, Western Isles Health Board) | | |

| | |
|---------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> 警察・消防 (Grampian Police, Northern Constabulary, Grampian Fire and Rescue Service, Highlands & Islands Fire and Rescue Service, Scottish Ambulance Service) |
| 民間パートナー | Alba Community: <ul style="list-style-type: none"> Galliford Try Investments (50%、建設／住宅開発) Equitix (インフラ投資) / Cyril Sweett Investment (プロジェクトマネジメント) Joint Venture Company (50%) |

(出所) Hub North Scotland ホームページ等に基づき日本総研作成

③East Central

| | | | |
|---------|---|-----|------|
| 名称 | Hub East Central Scotland | 設立年 | 2012 |
| 公式サイト | http://www.hubeastcentralscotland.co.uk/ | | |
| 公共出資者 | <ul style="list-style-type: none"> 地元 7 自治体 (Angus Council, Clackmannanshire Council, Dundee City Council, Falkirk Council, Fife Council (representing Fife Constabulary and Fife Fire and Rescue), Perth & Kinross Council, Stirling Council) NHS (NHS Fife, NHS Forth Valley, NHS Tayside) 警察・消防 (Central Scotland Police, Fife Constabulary (represented by Fife Council), Tayside Police, Central Scotland Fire and Rescue, Fife Fire and Rescue (represented by Fife Council), Tayside Fire and Rescue) | | |
| 民間パートナー | Amber Blue Consortium : <ul style="list-style-type: none"> Robertson Capital Projects (42%、プロジェクトマネジメント) Amber Infrastructure(42%、インフラ開発) Forth Holdings(16%、建設、ファシリティマネジメント) | | |

(出所) Hub East Central Scotland ホームページ等に基づき日本総研作成

④West

| | | | |
|-------|---|-----|------|
| 名称 | Hub West Scotland | 設立年 | 2012 |
| 公式サイト | http://hubwestscotland.co.uk/ | | |
| 公共出資者 | <ul style="list-style-type: none"> 地元 6 自治体 (East Dunbartonshire Council, West Dunbartonshire Council, East Renfrewshire Council, Glasgow City Council, Renfrewshire Council, Inverclyde Council) NHS (NHS Greater Glasgow & Clyde Health Board) 警察・消防 (Scottish Fire and Rescue Service, The Scottish Police Authority, Scottish Ambulance Service) | | |

| | |
|---------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ・ その他 (The Glasgow School of Arta, the City of Glasgow College, The Glasgow Housing Association Limited and Elderpark Housing Association, Clydebank re-built, Clyde Gateway Developments Limited) |
| 民間パートナー | WellSpring Partnership: <ul style="list-style-type: none"> ・ Morgan Sindall (80%、建設) ・ Apollo Capital Projects (10%、医療施設開発／プロジェクトマネジメント) ・ Community Solutions Investment Partners(10%、アセットマネジメント) |

(出所) Hub West Scotland ホームページ等に基づき日本総研作成

⑤South West

| | | | |
|---------|--|-----|------|
| 名称 | Hub South West Scotland | 設立年 | 2012 |
| 公式サイト | http://www.hubsouthwestscotland.co.uk/ | | |
| 公共出資者 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 地元 6 自治体 (North Lanarkshire Council, South Lanarkshire Council, North Ayrshire Council, East Ayrshire Council , South Ayrshire Council, Dumfries and Galloway Council) ・ NHS (NHS Ayrshire and Arran, NHS Dumfries and Galloway, NHS Lanarkshire Health Boards, NHS National Services Scotland) ・ 警察・消防 (Police Scotland, Scottish Ambulance Service, Scottish Fire and Rescue Service, Scottish Court Service) ・ その他 (Irvine Bay Regeneration Company) | | |
| 民間パートナー | Alliance Community Partnerships: <ul style="list-style-type: none"> ・ Equitix(70%、インフラ投資) ・ Galliford Try(10%、建設、住宅開発) ・ Graham Investment Projects(10%、プロジェクトマネジメント) ・ Kier(10%、不動産、住宅開発) | | |

(出所) Hub South West Scotland ホームページ等に基づき日本総研作成

(3) 実施状況

ア 実施状況

Hub Programme では学校、初期医療（プライマリーヘルスケア）、消防署、警察署、図書館、レジューセンター等、地域住民の利用する比較的小規模な社会インフラを対象としている。2015年12月に報告されている事業リストには設計・建設段階にあるものを含め154事業が掲載されている⁵²。また、2016年12月時点の事業規模累計は約22億ポンドとされている⁵³。

イ Hubco による代表的な事業

① James Gillespie's Campus-Malala Building

| | |
|-----------|---|
| 発注者 | エジンバラ市 |
| 施設機能 | James Gillespie's High School の再編事業の一環として整備された学校施設であり、Hub initiative において民間資金を活用した教育施設としては初の事業。57の教室、共同作業室、交流スペース、食堂等から構成される。 この他、スポーツ・芸術棟を含むキャンパス整備が進行中である。 |
| 事業規模 | £ 21 百万 （再編事業全体は £ 42.8 百万） |
| 事業スキーム | DBFM(Design, Build, Finance and Maintain) |
| Tier1 事業者 | Morrison Construction |
| 整備期間 | 2013年10月～2015年4月 |

② Royal Edinburgh Campus (Phase 1)

| | |
|-----------|---|
| 発注者 | 国民保健サービス Lothian 支部 |
| 施設機能 | 10年間にわたる病院施設再編整備の第一期として計画されている精神病棟。Hub 事業としては2015年現在で最大規模の案件。 |
| 事業規模 | £ 45 百万 |
| 事業スキーム | DBFM(Design, Build, Finance and Maintain) |
| Tier1 事業者 | Morrison Construction |
| 整備期間 | 2012年9月～2016年12月 |

⁵² hub Pipeline - December 2015

http://www.scottishfuturestrust.org.uk/files/publications/hub_Pipeline_-_December_2015.pdf

⁵³ Scottish Futures Trust-hub- The five hub territories

<http://www.scottishfuturestrust.org.uk/our-work/sft-build/hub/hub-delivery/>

(4) 効果・評価（民間事業者・地方公共団体からの意見）

ヒアリング調査において、Hub Programme は公共・民間セクターのいずれからも高く評価されていた。その主な理由は以下のとおりである。

ア 公共セクターの意見

- ・ 調達経験の乏しい中小の地方公共団体にとっては、20 を超える公共機関が 1 つの枠組みの中で合同して効率的に調達を行えることは心強い。
- ・ 従来は地域の学校や病院等の小規模な社会インフラに関しても OJEU の入札公告による調達プロセスに乗せることが大きな負担となっていたが、Hubco の導入によって柔軟かつ簡便に調達が行えるようになった。
- ・ 所管の異なる機能をまとめて 1 つの建物に合築する場合においても、傘下に多数の事業者をサプライチェーンとして有する Hubco を通せば効率的に調達を行えるため、近年の施設複合化ニーズに合致し効果を上げている。

イ 民間セクターの意見

- ・ 調達機関が Hubco を通じて発注する金額は大きいため、民間企業にとってはサプライチェーンに参入すれば一定程度の事業をほぼ確実に受注できることは大きな魅力である。
- ・ 従来型の公共事業では事業内容に変更があった場合にすべてを中止し最初からやり直さなくてはならないが、Hubco の場合は調達機関と長期的なパートナーシップが結ばれているため協議による柔軟な対応が可能である。

さらに、スコットランド政府は Hubco を活用した地方公共団体等に補助金（PFI クレジットに相当）を交付しているため、実質的に Hub を使うインセンティブが強く働いている。

一方、Hubco の民間パートナーの権限が過大になれば寡占の問題が生じ（一次下請けには民間パートナーの関係会社が含まれているのが常）、価格競争性が低下するというデメリットも指摘されている。また、民間から見れば政策変更等で事業内容が変わりやすく、多少の手戻りが発生するリスクもある。しかし、全般的には Hub Programme 導入以前の方が調達・入札に係るコストや期間が過剰で、課題が大きかったと認識されている。

4. スコットランドにおける PPP/PFI 推進状況に係る考察

スコットランドでは独自に考案された NPD や Hubco の仕組みが、PPP の推進において非常に高い効果を上げているといえる。特に Hubco の成功要因としては以下の 3 つの要素が挙げられ、わが国の PPP/PFI 推進を行う上でも重要な示唆を与えるものと考えられる。

(1) 民間セクターの裁量の拡大

PSDP (Hubco の民間パートナー) の構成企業は当該地域で計画中の案件から安定的に事業を受注することが可能になるため、参画する民間側にとっては大きなメリットとなる。また、Hubco は実質的には PSDP 出身の民間人材によって運営され、先行事業で蓄積されたノウハウはそのまま類似した他事業に展開することができる。その一方で、Hubco は利益相反には細心の注意を払いながら自らサプライチェーン (業務委託先) の選定や品質管理を行うとともに、地元事業者や Participant である地方公共団体との意見調整機能も担うこととなる。

地域のインフラ投資に関して民間セクターに大きな裁量を持たせることにより、従来の行政の枠組みでは困難であった相互調整やノウハウの蓄積が可能になっている。

(2) 公共セクターにとっての明確なインセンティブ

従来の公共事業や PFI 事業においては調達期間の長期化や調達コスト (応札コスト) の上昇が発注側・入札側の双方において負担となっているが、Hubco においては当初の PSDP 選定のみを OJEU に基づいて実施し、個別の事業については簡略化が可能となっている。また、調達機関が Hubco を用いて発注するか否か検証する際にも Hubco の活用が可能 (図表 37 の New Project Request) であり、さらに Hubco 対象事業となればスコットランド政府から補助金が交付される等、資金やノウハウ、専門人材等に乏しい地方公共団体にとっての案件形成のインセンティブが明確に設定されている。

(3) SFT による適切な支援体制とガバナンス

Hubco が機能する上では、SFT から拠出される資金や人材による支援、ガバナンス等も重要な要素である。SFT を通じて全ての事業に一定の公的資金が入ることにより、PF2 のスキームと同様に、参入する民間事業者や金融機関、投資家等から政府のコミットメントとして評価される。また、SFT から派遣された人材が Hubco の経営や事業推進の実務に関与することで、スコットランド全土における Hub 事業のノウハウや知見が SFT に蓄積されるだけでなく、一部民間事業者による寡占や不適当な事業案件形成等を予防するモニタリング機能としての役割も担っている。

第 VIII 章 目次

第 VIII 章 我が国の PPP/PFI 推進にあたっての示唆..... VIII-1

1. 民間の参画意欲を高めるための施策..エラー! ブックマークが定義されていません。
2. 発注主体の導入意欲を高めるための施策 .エラー! ブックマークが定義されていません。 1
3. より包括な視点からの PPP/PFI のあり方・事業手法の検討エラー! ブックマークが定義されていません。

第VIII章 我が国の PPP/PFI 推進にあたっての示唆

本調査は、英国における PFI 導入期から推進期までの中央政府による PPP/PFI の推進と、PF2 導入以降の一連の改革について、特に民間企業による受け止め方・評価に着目しながら、個別の具体的施策の実施状況と効果について、調査を実施した。また、2000 年後半以降、イングランドとは異なる独自の PPP モデルを発展させてきたスコットランドの取組について、これまでにない詳細な調査を実施した。

個別施策に関する考察及び日本に対する示唆については各章の末尾で述べている通りである。本章においては、本調査を総括して、今後の我が国における PPP/PFI の推進施策の検討にあたっての示唆として、以下の 3 点を論じたい。

1. 民間の参画意欲を高めるための施策

英国においては、PPP/PFI マーケットにより多くのプレーヤーを呼び込むために、様々な施策が導入されてきたが、その多くは、民間が参入して十分な利益を確保することが可能な規模のマーケットを定常的に作り出すことや、個別の事業を民間にとって取り組みやすいものにする、参入にあたっての障害や不要なコストの低減、信用危機発生後のファイナンス支援等、民間にとって参入しやすい環境を整備することに努めている。

スコットランドの Hub Programme にも、民間側の参入意欲を引き出す工夫が盛り込まれている。スコットランドは人口過疎の地域が多く、地方公共団体の小規模な単独事業では、なかなか参画意欲が高まらないところ、Hubco の民間パートナーは、人口百万人程度の事業エリア内の事業を安定的に受注できる期待が高まり、民間事業者の参画意欲は大いに高まった。

我が国において、今後さらに PPP/PFI を推進していくためには、民間側の視点に立って、必要な施策を考えていく姿勢が重要であると考えられる。現在、個別案件におけるマーケットサウンディングは広く行われているところであるが、より包括的なレベル（公共施設の総合管理計画や包括的管理のあり方等）から、民間意見を積極的に取り入れる機会を設け、その意見を反映した有効な施策の導入を検討する必要がある。また、今日の日本において参入が進んでいない金融投資家や機関投資家の参画を促す（そのための公募条件の作り込みを行う）ことで、現在のプレーヤーである事業者の資本効率性を高め、新たな案件への投資を可能にさせるといった方策を検討することも有益であると考えられる。

2. 発注主体の PPP/PFI 導入意欲を高めるための施策

ヒアリングにおいては、発注主体の PPP/PFI 導入意欲を高めるための施策としては、PFI クレジットが最も強力なインセンティブになったとの声が聞かれた。PFI クレジットは、その廃止による反動は大きかったものの、それまで一度も PPP/PFI を検討したことがない地

方公共団体に対して、強力なインセンティブを設けるというアプローチについては、一定の有効性が証明されたと言え、時宜に応じたアクセルとブレーキをバランスよく踏み分けることの重要性について示唆を与えているものと言える。

契約の標準化や各種ガイドラインの整備も、発注主体の負担を削減するものとして評価する意見が聞かれた。その一方で、極端な標準化が、事業の硬直性・非効率性という弊害を招いたという反省も聞かれた。我が国においても、各種ガイドラインや基本的な契約雛形等が整備されているが、一定の柔軟性を確保した運用を行っていくことが肝要である。また、PPP/PFI 事業の長期性を踏まえ、個別の事業の柔軟性向上のために、定期的なサービスの見直しについて、公共と民間の協議の機会を設けるといった契約条項を設けることは、官民双方にとって有益であると考えられる。

さらに、今後、特に地方部においては、人口減少による公共施設の統合による案件数の減少や発注主体側の人材不足が進むと考えられることから、PPP/PFI 導入に係るノウハウ提供面での政府の手厚い支援や、さらに大胆な施策として調達機能の集約化（又は代行）といった選択肢も、今後検討を行っていく余地があるものと考えられる。

3. より包括な視点からの PPP/PFI のあり方・事業手法の検討

英国の導入期～推進期においては、PFI 導入に特化した施策が実施されたが、現在は、PFI はあくまで PPP の手法の一つという整理がなされており、事業手法の選択にあたっては、様々な手法を比較検討し、VFM を最大化する最適な手法を選択するという、原点回帰に至っている。我が国においても、事業本来の性質を見極め、民間の創意工夫によって引き出される VFM を適切に評価し、事業手法を検討する必要性を、改めて認識しておくことが重要である。

また、今日の英国では、国家の長期インフラ開発計画を策定し、インフラ事業の優先順位付けを行った上で、政府の債務状況を踏まえた資金調達バランス等を考慮しながら、PPP/PFI 導入を検討する事業の絞り込みを行っている。英国は、財政面において我が国よりも中央集権が強く、我が国において同一のアプローチをとることはできないが、中長期的且つ俯瞰的な視点から、PPP/PFI 導入のあり方について検討を行っていくという視点は、今後重要になると思われる。

さらに、本調査で取り上げてきたように、英国では、PPP/PFI の手法の一つとして、PF2 や Hubco 等、官民の共同出資による PPP 手法が、我が国よりも浸透している。これらは、官民パートナーシップの強化、透明性の向上、信用力向上による SPC としての資金調達能力の向上を主たる目的としたものである。我が国においては、過去の第三セクターにおいて、事業破たんや多額の債務問題等が相次いだことから、官民共同出資会社の設立については、抵抗感が強い面もあるが、官民のパートナーシップの強化という観点からは、リスク分担やガバナンスに留意しつつ、その将来的な制度化についても検討していくことが望ましいと考えられる。