

【英国の地方自治体によるインフラ投資への資金調達方法（その2） ～ PFI とその後継のPF2、スコットランドのモデルなど】

要旨

・PFI は、90 年代に保守党政権が導入した後、労働党政権下で拡大され、病院や学校等の建設に利用されてきた。

・政府にとっての PFI の利点は、PFI で発生した債務の大半が、財政赤字及び公的債務残高に計上されないこと、各省へ割り当てられた資本支出向け予算を使わずにインフラ整備を行うことができることなどである。

・保守党と自由民主党の連立政権は、PFI の後継制度として「PF2」を導入した。PF2 の導入にあたっては、政府が事業の共同出資者となる、PF2 の契約に基づく公的債務の英国全体での総額に上限を設けるなどの制度変更が行われた。

・スコットランドでは、民間部門のパートナーが得る利益に上限を設ける「ノン・プロフィット・ディストリビューティング (NPD)」と呼ばれるモデルが導入されている。

官民のパートナーシップで公共サービスを提供する手法を広く「パブリック・プライベート・パートナーシップ (Public Private Partnership、PPP)」と呼び、そのうちの一つが「プライベート・ファイナンス・イニシアティブ (Private Finance Initiatives、PFI)」である。英国において、PFI は、メジャー保守党政権下の 1992 年に導入された。

PFI 事業の一般的な例は、民間企業が設計、施工、資金提供、維持管理 (Design, Build, Finance and Maintenance、DBFM) を担い、公共インフラ施設を整備するものである。公共部門の団体は、インフラ施設の完工後、これを利用して、公共サービスを提供する。PFI 事業では、多くの場合、公共部門の団体と民間企業の間で 25～30 年といった長期にわたる契約が締結される。公共部門は、契約期間中を通して、民間企業に対し、施設の利用料や維持管理費等を支払う (これらの料金は「ユニタリー・チャージ (unitary charge)」と呼ばれる。後述参照)。

保守党政権が PFI を導入したことについて、当時野党だった労働党は、公共サービスを「裏口から」民営化する手段であるとして非難した。しかし、1997 年の総選挙で労働党が政権に就くと、PFI 方式利用の方針は、財務省の助言に沿って引き継がれ、拡大していった。この時期に PFI 方式の利用が増えた大きな理由には、労働党が 1997 年の総選挙で医療や教

育への支出増を公約していたものの、省ごとの支出は厳しく制限されていたことがある¹。

保守党政権及び労働党政権にとって、PFI の財政面での利点は、「バリュー・フォー・マネー (Value For Money、VFM)」²よりも、下記の点にあった。

- ・ PFI 事業で発生した債務の大半は、財政赤字及び公的債務残高に計上されない。
- ・ PFI を使えば、各省へ割り当てられた資本支出向けに予算を使わずに、インフラ整備を行うことができる（民間側にインフラ施設の利用料金などを払うのは地方自治体や国営医療サービス (National Health Service、NHS) 等であるため）。

英国において、PFI 方式は、多額の初期費用を必要とする様々な社会・経済インフラの整備に利用されてきた。社会インフラでは学校や病院など、経済インフラでは特に鉄道などを新たに整備する目的で、PFI 方式がしばしば使われてきている。既に述べたように、民間企業は、インフラ施設の完工後、公共部門の団体との契約期間中を通して、当該施設の維持管理のサービスを提供する。

1997 年から 2010 年まで続いた労働党政権下では、地方自治体が実施する PFI 事業について、政府の省から、地方自治体への書簡の形で、「PFI クレジット」が交付された。PFI クレジットとは、地方自治体が実施する PFI 事業の事業費のうち、資本支出を補助するための補助金が中央政府から交付されるという「約束」であった。PFI 方式では、事業開始時の公共部門側の支出を最小限に抑えることができるため、地方自治体は、大規模なインフラ整備に資金を調達する方法としてしばしば利用するようになった。しかし、2010 年 5 月の総選挙で誕生した保守党と自由民主党の連立政権は、同年 10 月に発表した「2010 年支出見直し (Spending Review 2010)」で、PFI クレジットを廃止することを明らかにした。

PFI 事業では、通常、民間側が、事業の実施主体として、「特別目的事業体 (Special Purpose Vehicle、SPV)」を設置する。SPV は、上で述べた通り、新たに整備されるインフラ施設について、設計、施工、資金提供、維持管理 (DBFM) を担う。SPV は、事業の初期費用（弁護士や会計士への報酬、土地の取得費用、インフラ施設建設費用など）を、株式の売却、社債発行及び銀行からの借入によって調達する。SPV の株式の配当金、社債の利息及び銀行からの借入の利息の支払いには、公共部門のパートナー団体から SPV に定期的に支払われる「ユニタリー・チャージ」が使われる。「ユニタリー・チャージ」は、当該の PFI 事業で建設されているインフラ施設が使用可能になった時点から、公共部門のパートナー団体によ

¹ 労働党は、1997 年の総選挙のマニフェストで、医療や教育への支出増を約束すると同時に、政権の最初の 2 年間は、保守党政権が既に設定していた省ごとの支出の上限を維持することも公約していた。

² VFM とは、「支払に対して最も価値の高いサービスを求める」という考え方である。

って SPV に支払われる。

特定の状況が発生した場合、「ユニタリー・チャージ」は、減額される場合がある（減額の下限は、個々の PFI 事業の契約で定められる）。こうした状況とは、①インフラ施設の建設が計画より遅れた場合、②インフラ施設の建設が遅れたり、完工後、インフラ施設に何らかの問題が見つかるなどして、インフラ施設が完全に使用可能な状態になっているべき時点でそうになっていない場合、③民間業者が提供するインフラ施設の維持管理サービスが、PFI 契約で定められた要求水準に満たない場合などである。つまり、PFI 事業では、事業の実施において想定され得るリスクを、公共部門から民間部門に移転する仕組みになっている。

PFI 契約に基づく公的債務は今後 25 年間で 1200 億ポンドと試算

財務省のデータによると、2012～2014 年の 3 月時点で、英国で実施されている PFI 事業の数は、下記の通りであった³。

	実施中 (current) の PFI 事業の数*	実施中の PFI 事業のうち、 インフラ施設が稼働中 である事業数
2014 年 3 月	728	671
2013 年 3 月	725	665
2012 年 3 月	717	648

(*まだ契約期間内である事業の数。既に契約期間が満了した事業、または契約が契約満了前に破棄された事業は除く)

また、同期間中における、実施中の事業の「資本価値 (capital value)」の総額は、下記の通りであった。

	実施中の PFI 事業の 「資本価値」の総額**
2014 年 3 月	566 億ポンド
2013 年 3 月	542 億ポンド

³ “Private Finance Initiative projects: 2014 summary data” (HM Treasury)

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387228/pfi_projects_2014_summary_data_final_15122014.pdf

2012年3月	547億ポンド
---------	---------

(**財務省の文書で、「資本価値 (capital value)」は、「個々の PFI 事業のファイナンシャル・クローズの時点で、当該事業の実施に必要とされた額の総額。借入及び株式発行で調達された資金の総額に、公共部門からの全ての資金拠出を加えた額を反映している」と説明されている。ファイナンシャル・クローズとは、ある事業を実施するために契約が締結され、借入または株式発行などによる資金の引き出しに必要な条件が満たされ、実際に事業の開始が可能になった時を意味する)

既に述べたように、これらの契約の多くは、25～30年という長期にわたるものである。財務省は2011年、同年から25年間の間に、PFI契約に基づく公共部門の債務は、英国全体でおよそ1214億ポンドに達するとの試算を明らかにしている。

政府が少数株主となり、債務に上限を設けるなどの制度変更を盛り込んだ「PF2」を導入

2010年に誕生した保守党と自由民主党の連立政権は、PFIに関して、多額の費用が掛かること、契約に縛られて柔軟性がないこと、透明性に欠けることなどを問題点として指摘し、こうした点を是正すべく、制度改革を行った。まず、財務省は2011年12月、PFIの「根本的な再評価」を行うとして、制度改革に向け、関係団体に情報提供を求めた (call for evidence)。財務省はさらに、2013年7月、PFI制度改革のためのコンサルテーション作業を開始した。政府の目的は、「民間部門のイノベーションを活用しつつも、納税者の負担をより軽くできる新しい公共インフラ整備のモデルを策定すること」⁴であった。

これらの結果を踏まえ、財務省は2012年12月、「2012年秋季報告書 (Autumn Statement 2012)」及びその付属文書「パブリック・プライベート・パートナーシップに対する新たなアプローチ (A new approach to public private partnerships)」で、PFIの新モデルとして「プライベート・ファイナンス 2 (PF2)」を導入することを明らかにした。

⁴ "Reform of the Private Finance Initiative" (HM Treasury) December 2011

同文書によると、PF2 の PFI からの変更点は下記の通りであった。

項目	変更内容
資金調達	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府が SPV の少数株主となり、共同出資者となることを目指す。 ・ 資本市場へのアクセス及びその他の長期借入による資金調達方法へのアクセスをより容易にするため、事業の資本構造において、借入よりも、SPV の発行株式の総額（自己資本）が大きな割合を占めるようにする（つまり、ギアリング比率が低くなるようにする。ギアリング比率とは、企業財務の健全性をはかる指標であり、数値が低いほど、債務が少なく、安全であるとみなされる）。 ・ PF2 事業への長期的な投資を誘致するツールとして「エクイティ・ファンディング・コンペティション (equity funding competitions)」を導入する。
債務のコントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・ PF2 の契約に基づく公的債務の英国全体での総額に上限を設ける（PFI と同様、PF2 の契約で発生した債務は、財政赤字及び公的債務残高に計上されない）。
リスクの移転	<p>公共部門によるリスク管理を強化する。予測できない法改正に起因する追加的な資本支出、光熱費、土地の土壌汚染、保険等に関わるリスクの管理について、公共部門の責任を強化する。</p>
柔軟性	<p>PF2 の契約には、清掃、ケータリング等のソフトサービスを含めることはできない⁵。</p>
プロセス	<p>PF2 事業において、民間事業者による入札の期間は、18 ヶ月を超えないものとする。ただし、財務省主席政務官が例外を認めた場合を除く。</p>
透明性	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間部門の出資者は、PF2 事業への株式投資から得た収益に関する情報を政府に提供することを義務付けられる（政府はこの情報を一般に公開する）。 ・ 政府は、政府が株主となっている全ての PF2 事業について、財務データを含む詳細な情報を、年次報告書によって公開する。

政府のウェブサイト⁶によると、2015 年 8 月時点で実施されている PF2 事業の数は下記の通りである。

スポンサーとなっている 政府の省	実施中である PF2 事業の数	事業の内容
コミュニティ・地方自治省 (DCLG)	2	公営住宅の建設

⁵ PF2 では、清掃やケータリング等のソフトサービスは PF2 契約に含めることはできず、代わりに、別の短期の契約で外部業者に委託するか、または調達側の公共部門の団体が直接提供することとされ、サービスに関する詳細を柔軟に変更できるようにした。

⁶ <http://data.gov.uk/dataset/private-finance-initiative-pfi-data>

教育省	5	「優先的學校校舎改修・改築プログラム (PSBP)」(下記参照)による學校校舎の改修・改築
保健省	4	病院及び高齢者ケア施設の建設
運輸省	1	道路橋建設

イングランドの公立學校の校舎改修・改築プログラム

「優先的學校校舎改修・改築プログラム (Priority School Building Programme、PSBP)」は、イングランドの公立學校の校舎の改修または改築 (建て直し) を行う中央政府のプログラムである。労働党政権が実施していた同様のプログラム「将来のための學校建設 (Building Schools for the Future、BSF)」に代わり、保守党と自由民主党の連立政権が2011年に開始したもので、校舎の改修・改築の必要性が緊急かつ深刻である學校を対象とする(「将来のための學校建設」プログラムは、連立政権が2010年に打ち切った)。「優先的學校校舎改修・改築プログラム」は、教育省の執行機関である「教育補助金交付局 (Education Funding Agency、EFA)」が運営している。

このプログラムの対象となっている學校はイングランド各地に散らばっており、學校が位置する地域、校舎の状況などによってグループ分けされている。

プログラムの第1段階 (Phase 1) では、2017年末までに、261の學校の校舎の改修・改築が行われる見込みである。このうち既に、2015年1月までに、15の學校が、校舎の改修・改築を終了した。261校のうち、初めて改築工事が終了したのは、コベントリー市の小學校の校舎で、2014年5月にオープンした。2015年2月に政府が発表したところによると、第2段階 (Phase 2) では、277の學校が対象となる予定である。なお、このプログラムでは、第1段階でのみ、一部の學校校舎の改修・改築で、試験的に、PF2方式が使われている。

民間部門の利益に上限を設けたスコットランドの資本調達モデル

スコットランドでは、スコットランド政府が2011年、PFIに代わるインフラ投資への民間部門からの資金調達モデルとして、「ノン・プロフィット・ディストリビューティング (Non-Profit Distributing、NPD)」を導入した。

NPDモデルの特徴は下記の通りである。

- ・NPDモデルを使った事業に関係する団体は、当該事業の管理により深く関わる

- ・ SPV が発行する株式は、無配当株式である
- ・ 民間の融資提供者に支払われる利益（リターン）に上限がある

NPD モデルでは、民間の融資提供者に支払われる利益（リターン）の利益率（rate of return）に上限が設けられる。利益率の上限は、融資の返済率のパーセンテージで設定され、契約締結前に行われる公開入札で、当該の NPD 事業への融資を希望する民間企業は、利益率（融資の返済率）の上限をオファーする。民間企業が手にする利益（リターン）に上限が設けられている背景には、PFI 方式では民間企業が巨額な利益を得ているとの批判が出ていたことがある。なお、NPD モデルは、「ノン・プロフィット」との言葉が名称に入っているが、これは、このモデルを使った事業が、非営利目的であることを意味するわけではない。

2014 年 4 月、スコットランド政府のジョン・スウィニー財務・雇用・持続可能な成長大臣は、NPD プログラムに 10 億ポンドを追加投資することを明らかにし、同政府がこのモデルの利用をさらに推進する意向であることを示した。