



2012年12月26日

No.019

## PFI から PF2 へ 英国の PFI 改革策

英国のオズボーン財務相は秋期報告書の提出に併せて、PFI (Private Finance Initiative) の改革案を発表した。

2008年の金融危機以降の市場縮小やPFI事業の問題が続出していたことを受けて、昨年11月にPFIの抜本見直しを表明。パブリックコメントなどを経て発表された“PF2(Private Finance Two)”は、SPCに対する政府出資、入札プロセスの期間短縮、“ソフトサービス”(清掃、ケータリング等)の長期契約廃止、透明性の向上、公共が負担するリスクの見直し、ファンディングコンペティションの幅広い活用、公共のキャパシティビルディングが主な見直し点となった。

イギリスでは、2012年3月末現在717件のPFIが実施中で、うち648件が運用段階となっている。今回のPF2の導入により、プロジェクトの迅速化等への期待はある一方、資金調達コストの上昇やハコモノ型のプロジェクトへのシフトを懸念する声も上がっている。

東洋大学 PPP 研究センター 難波 悠

### 1. PFI に対する不信感の高まり

オズボーン財務相は、議会や国民からのPFIに対する不信感を払拭するため、2011年12月にPFIの抜本見直しに着手することを発表した<sup>1</sup>。

イギリスのPFIは、DBFOによる拡幅・維持管理が行われているロンドン環状高速道路(M25)の契約について、VFM 拡幅事業工法の妥当性、高額なアドバイザー費用等さまざまな課題<sup>2</sup>が指摘されるなどしていたが、特に世論の反発を招いたのは、各地の病院PFIが相次いで苦境に陥ったことによる。

2009年に開業したクイーン・アレクサンドラ病院改築PFIでは、当初の歳出削減や利用者増の見込みに到達せず、同地域の国民保険サービス(NHS)は、PFI事業者へのユニタリーチャージ支払いのために借入れを行う事態に陥り、700人の従事者の解雇、100の病床数削減に踏み切ったことで、世論が反発した。

2012年に入っても、PFIで運営されている病院で、民間事業者のミスにより手術中にメンテナンスのための停電が発生したのが発端となり当該事業のずさんなモニタリング等が明るみに出たのに続き、慢性的な赤字に陥っていた南ロンドンヘルスケアトラスト(3件の病院のうち2件をPFIで運営)の累積赤字が本年度末までに2億ポンドを超える見通しとなってNHSトラストの特別管財人の管理下に置かれることになった。これらのニュースは連日各種メディアで大々的に報じられ、一部メディアは20以上のNHSトラストが同様の危機に直面していると伝えた<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> George Osborne, “Autumn Statement” November 2011

<sup>2</sup> House of Commons Committee of Public Accounts “M25 Private Finance Contract” 19th Report of Session 2012-12. February, 2011

<sup>3</sup> ROSS, Tim “PFI hospital crisis: 20 more NHS trusts 'at risk'”, The Telegraph online, June 26, 2012

南ロンドンヘルスケアトラストの特別管財人が11月に公表したNHSサービスの持続可能性確保のための報告書(案)では、PFIは同トラストが経営悪化に陥った理由の一部に過ぎないとしながらも、PFI事業者への年間支払額が同トラストの年間収入の16%を占めており他のNHSトラストの平均(10.3%)を大きく上回ることから、契約満了までの期間は保健省が財政支援を行うことを提案している。

病院PFI以外でも、下院の財務特別活動委員会や決算委員会、監査局が相次いで、これまでのPFIの取り組みについて、PFI契約が全体として従来方式よりも高額であること、民間事業者が過大な利益を得ていながら納税者や政府にその利益が十分に還元されていないこと、PFI支払いが長期の国家債務として認識されていないこと、事業の選択肢比較検討が不十分なこと、事業の透明性や情報開示の欠如が大きいことを問題として、公的主体の関与強化、能力向上の必要性について言及<sup>4</sup>しており、PFIの見直しの必要性が高まっていた。

## 2. これまでの改革

こういった批判や不祥事等が明るみに出て人々の不信感が募る一方で、政府はインフラ投資の重要性やそのための民間資金を活用するPFIの新しいモデル導入の必要性を認識し、PFIの段階的な見直しを進めてきた。これまでに実施された主な改善策は以下の通りである。

政府勘定に占めるPFI事業債務の評価と公表(2011年7月)
運用段階に入ったPFI事業のコスト削減 <sup>5</sup> (2011年7月)
PFIクレジット(補助金)の廃止(2010年10月)
PFI事業認可手続きの強化とMPA(Major Projects Authority)との統合(2011年4月)
一時的な貸し付け、建設期間中の資本拠出、UK Guaranteesの設立(2012年7月)
借り換えによる利益配分割合の見直し(2012年4月)

PFI事業契約に関連した世論の不信感を払拭するための透明性の確保は最重要の課題の一つだ。特に、これまでのPFI事業契約が従来方式での施設整備・運営よりも高額で納税者に取ってのVFMが十分に出ていないとの指摘から、既存のPFI事業契約の見直しを行った( )。この報告書では、2011年1月に財務省が出した運営段階におけるコスト縮減のガイドラインを四つの代表的なプロジェクトの契約内容に当てはめて検証した。その結果、コストや利益配分の仕組み見直し等を含む既存契約条件の見直し、余剰資産の有効活用やまた貸し、計画延期、ソフトサービス仕様の継続的な見直し等を行うことによって、

<sup>4</sup> House of Commons Committee of Public Accounts "Lessons from PFI and other projects," 44th report of Session 2010-12, July 2011; Treasury Committee "Private Finance Initiative," July 2011; National Audit Office "Equity investment in privately financed projects," February 2012

<sup>5</sup> HM Treasury Infrastructure UK, "Making savings in operational PFI contracts," July 2011

運営段階にある PFI プロジェクトのうち 495 件から 15 億ポンドの経費節減が可能であるとした。この見直し作業は現在も続けられており、さらに 10 億ポンドの支出削減を見込んでいるという。

このほかにも、建設工事が完了した事業のリファイナンスや SPC の資本持分の二次市場で売却したことによって得ている PFI 事業者の「棚ぼた的」な利益が公共側（納税者）に還元されていないとして、これらの利益を公共にも還元すべきとして検討が続けられてきている。2014 年 4 月に財務省が発表した利益分配の仕組みでは、ファイナンスクローズ時の優先融資合意よりも借り換えによってマージンを抑制した場合にはその 90% を公共が受け取るものとし、マージンの抑制以外によって生じる利益については、その額に応じて 50~70% を公共が受け取ることとした。

このほかにも、政府全体の債務に占める PFI の長期債務等を明らかにする取り組みや見直しも積極的に行われている。特に、金融危機やヨーロッパの財政危機を受けて金融機関が PFI への出融資に対して消極的になっていることや官民の資金コストの差が拡大していることを受けて、ファイナンスが困難な重要プロジェクトの融資の一部に対して国が保証を行うインフラファンド「UK Guarantees」の設立を発表し、関連法案が成立した。UK Guarantees は、400 億ポンドをインフラ、100 億ポンドを住宅向けに保証を行う計画だ。

### 3 . Private Finance Two

12 月 5 日の財務省の秋期報告書ならびに財務省から出された報告書「パブリックプライベートパートナーシップへの新たなアプローチ」では、PFI の新モデル「PF2」には主に以下のような見直しを盛り込んでいる。

SPC に対する政府出資 入札プロセスの期間短縮 “ソフトサービス”の長期契約からの除外 透明性の向上 公共が負担するリスクの見直し 資金調達が多様化 公共のキャパシティビルディング
---

以下では、上記の見直しについて大まかに説明する。

SPC に対する政府出資によるパートナーシップ強化  
今後実施される PF2 プロジェクトに対しては、政府が少数株主（30~49%）として参画する。これにより、透明性の向上や政府の意志が反映されやすくなること、資金調達が容

易になることでVFMが向上することを期待する。加えて、これまで9:1程度だった負債・資本の割合について、今後は、一般的な施設整備・運営のプロジェクトでは政府出資分等も含めて資本の割合を20~25%程度とするよう求めていく考えだとしている。

入札プロセスの期間短縮によるコスト低減と調達体制の強化

これまでのイギリス国内のPFI案件では、実際の調達手続きに最大6年近く(平均で35カ月とも言われる)の時間を要している。PF2では、入札公告から優先交渉権者の選定までの期間を最大18カ月と定め、それ以上かかったものについては、予算支出を認めない。また、調達プロセスの長期化によって入札がキャンセルされた場合には、この応札に民間企業がかけた費用について、所管省庁・部局が払い戻すという<sup>6</sup>。

加えて、調達体制を強化するためにプログラム毎(例 Priority Schools Building Programme)に所管省庁内に調達ユニットを置くことを推奨している。将来的には、プログラムや省庁ごとではない調達ユニットを設置することも検討される。

“ソフトサービス”(清掃、ケータリング等)の長期契約からの除外

日本のPFIでは事業期間が15~20年程度のものが多いのに対して、イギリスのPFIでは契約期間が長期にわたる事業が多く、20~35年のプロジェクトが計600件を超える。こういった長期間の契約の場合、需要、サービスのニーズや求められる質の変化等に柔軟に対応することは難しい。イギリスでは、2007年に発行されたPFI契約の標準書類第4版(SoPC4)でも、ソフト

サービスを長期契約に盛り込むことによるVFMが提供されるかについて注意深く検討すべきだとしていた<sup>7</sup>。新たなPF2の契約には、施設の設計、建設、維持管理、改修エネルギー管理等は含むものの、清掃や洗濯、ケータリングといったソフト事業は別途短期のサービス契約を結ぶものとした。小規模な修繕工事については、PFI契約に盛り込むかどうかを発注者が選択でき

図1 ソフトサービス提供に関する官民の責任分担

Table 4.A: Responsibility for service provision in PF2

ALL SERVICES Required by the Authority in order to operate the building effectively		
<b>SERVICES INCLUDED IN PFI CONTRACT</b> Charged on a fixed monthly basis	<b>SERVICES WHERE THERE IS FLEXIBILITY ON WHETHER THEY ARE INCLUDED IN THE PFI CONTRACT</b>	<b>THE SERVICES NOT INCLUDED IN THE PFI CONTRACT</b> Managed directly but the Authority using other service providers on short term contracts, or by using their own resources.
<b>MAINTENANCE</b> Maintenance Management Planned Maintenance Reactive Maintenance Statutory Maintenance	<b>MINOR MAINTENANCE OBLIGATIONS</b> Internal wall finishes, ceiling finishes, floor finishes, interior door and window repair, lighting consumables, graffiti removal and other minor maintenance	<b>SOFT SERVICES</b> Cleaning & Waste, Pest Control, Catering, Security, Laundry, Mail
<b>ENERGY MANAGEMENT</b> Tracking and reporting energy consumption, and identifying energy saving opportunities	<b>ELECTIVE SERVICES</b> Services which the Authority can choose to add to the PFI on an annual or one-off basis such as:	<b>MANAGEMENT SERVICES</b> Contract Management, Utilities Costs, Insurance, Business Rates
<b>HELPSDESK</b> Provision of a central system to respond to requests and plan and monitor performance	Portable Appliance Testing Periodic Refabrication External Window Cleaning Snow and ice clearance Grounds Maintenance Handyman Service and Other minor maintenance obligations	<b>OTHER SERVICES</b> ICT Services, Reception, Telephony, Health & Safety, etc.
<b>LIFECYCLE RENEWAL</b> Planned replacement of assets to maintain the efficiency and appearance of the building		

Source: HM Treasury

(出典 HM Treasury「A new approach to public private partnerships」)

<sup>6</sup> IUK Geoffrey Spence

<sup>7</sup> HM Treasury, “Standardisation of PFI Contracts Version 4,” Section 3.8

るとしている。(図1参照)

#### PFI 契約の透明性向上

議会や市民からの PFI に対する不信感、また、民間企業から要望が強かった政府の手続き情報等の開示に対応するため、PF2 には情報公開の施策が複数盛り込まれた。公共側の透明性向上策としては、政府全体財務諸表(WGA)における PFI 債務評価の公表(2011年度より実施中)、オフバランス化される PF2 契約から発生する全ての契約義務についての「コントロール・トータル<sup>8</sup>」の導入、今後の発注予定や各プロジェクトの許認可や入札の進捗をウェブサイト上での公表、入札や契約に必要な書類、情報の明示等が挙げられる。

一方、民間事業者側の透明性向上策としては第一に株式投資収益の予測と実際の公表、第二に政府が出資するプロジェクトに関する年次報告書の公表などを挙げている。また、ライフサイクルコストに関するオープンブック方式や5年ごとの支出計画と実体の調査の導入等が挙げている。

公共が負担するリスクの見直し(法改正による費用増加、ユーティリティコスト、保険、Offsite contamination)

PF2 のプロジェクトでは、予期していなかった法令変更のリスクのほか、ユーティリティの使用量と料金に関するリスク、第三者に起因する敷地の汚染への対応は公共が負担することとする。加えて、公有地であっても敷地や建物の法的権限の保証や(現在公共がサービスを提供している場合等で情報源が公共にしかない場合の)サービスや従業員の現状に関する情報の提供を行うとしている。

また、運営期間中の市場変化のリスク負担割合の見直しにより、民間が準備する引当金の削減等も盛り込んでいる。

#### ファンディングコンペティションの導入等による資金調達が多様化

イギリスの PFI では、これまでも新しい資金調達手法がとられてきた。財務省本庁舎 PFI 等で導入した負債調達競争と同様に、資本部分についても優先交渉権者選定後に調達競争を導入の導入や年金基金等新たな出資者の開拓を目指すための対策を行う。このほか、銀行からの借り入れの割合が高かった負債についても、今後は過半を公共や民間の債券のほか機関投資家等の活用を求めていくとしている。

#### 公共のキャパシティビルディング

これらの見直しを行うに当たって実施した情報提供の呼びかけに対し、民間企業等から

<sup>8</sup> コントロール・トータルは、公的支出の伸びを抑制することを目的に 1993 年に導入された手法で、景気循環の要素を排除した歳出総額の上限を設定し、支出をそれ以下とするもの。

は政府機関の担当者の能力不足を指摘する声が多かった。このため、見直し案には政府機関のキャパシティビルディング施策が複数盛り込まれている。第一に、財務省内に置かれているインフラストラクチャーUK (IUK) の役割強化がある。新たな役割としては、IUK と内閣府の主要プロジェクト監督局 (MPA) とともに政府のインフラ供給能力の詳細評価を 2013 年年度予算までに完了する。このほか、内閣府が必要な能力や技術開発のための能力開発 5 年計画を策定する。また、主要プロジェクトリーダーシップアカデミー (MPLA) で主要プロジェクトに関与する幹部職員の訓練を行い、将来的には、MPLA のプログラムを完了することを政府の主要プロジェクトへの参加要件とするとしている。

#### 4. 市場等の反応

これらの見直しを受けた民間事業者等からの評価は賛否入り交じっている。

歓迎する声としては、事業者選定期間の上限を設けたことによる事業実施にかかる期間の短縮と事業者側のコスト削減を挙げるものが多い。

一方、資本の割合を 20~25% とするよう求めることについては、プロジェクト全体の資金調達コストが上昇することを懸念する声が多い。そのほかにも、政府が出資者として事業に参画することについては、発注者である政府と利益相反が生じるのではないかと声や、PFI のファイナンス市場の構造の変化にも結びつくのではないかと見た見方もある。政府が出資者となることやリスク負担割合の見直しにより、事務コスト等が増加するのではないかと指摘もある。

PF2 は、これまでの PFI の課題であった透明性の向上や政府による関与(監督)の強化、関係者間のリスクと利益の配分を変更することによる事業コストの削減と市民にとっての VFM の向上を図っている。また、これまで同様 PFI に対する新たなファイナンス手法を導入することにより、市場の拡大を模索している。同時に、これらの施策を円滑に進めるためには、公共側の能力開発が必要との認識から、人材育成策を盛り込んでいるほか、複雑化・輻輳化している許認可や発注手続きの情報公開等や入札期間の上限設定などにより、民間事業者の参画意欲を高めるための配慮も盛り込んだ。

イギリスとわが国では、法制度や政治はもちろん、PFI 事業の進め方の違いや市場の成熟度の違い、建設事業者の工期・工事費内での施工力の違いなどもあり、一概に今回のイギリスにおける PFI 改革が参考になるわけではない。一方で、イギリスと同様に、国内でも PPP / PFI の推進を目指し、民間資金等活用事業推進機構(官民連携インフラファンド)の設置や PFI による震災復興のための専門家派遣等の体制整備も進められている。また、PPP に係る財政規律の導入や透明性向上、発注機関の能力向上と、民間事業者にとっての応札コスト・期間の縮減策等は、国内で PPP / PFI を推進して行くに当たっても重要な論点であり、その政策課題への対応のあり方は多くの示唆を含んでいると言えるだろう。🌈