

サードセクターによる公共サービスの変革 — スコットランド式公共調達事例から —

Transformation of Public Service by the Third Sector: A Case Study of Alternative Models for Public Procurement in Scotland

細海真二¹、井上直樹²

Shinji Hosomi and Naoki Inoue

要旨

公共調達において独自の取り組みをおこなうスコットランドでは、社会インフラの設計から維持管理、廃棄までを政府出資のサードセクターが担っている。かつて英国では、PPP・PFIによる資金調達手法が一般的であったが、民間への過度な利益の集中などさまざまな批判がおり、民間事業者への投資リターンに一定の上限を設けるNPD（ノンプロフィット・ディストリビューティング）やHub³という手法が採用された。NPDやHubの特色は、有形、無形の資産管理をおこなうScottish Futures Trustというサードセクターによるアセットマネジメントと組織経営にある。事例考察やヒアリングから公共調達におけるサードセクターの役割と意義を明らかにする。

キーワード: 公共調達、PFI・PPP、NPDモデル、Hubモデル、スコットランド

Keywords: Public Procurement, PFI・PPP, NPD Model, Hub Model, Scotland

1. 資金調達モデルの拡張

少子高齢化により社会保障費が急激に高騰し、わが国の財政事情が厳しさを増すなかで、防災、減災のための国土の強靱化や社会インフラの整備、老朽施設の更新など国民の社会生活を支える重要なインフラの機能維持、更新が急務となっている。わが国の公共事業費は年々増加をたどり、2019年度予算では約7兆円が予算計上されているが、効果的かつ効率的な運用が求められることは

¹ 細海真二は、関西学院大学大学院経営戦略研究科博士課程後期課程3年。

² 井上直樹は、本学地域経営学部准教授。

³ Hubは略語ではなく活動の中心という意味である。

いうまでもない。国土交通省は、「経済財政運営と改革の基本方針 2016」および「日本再興戦略改訂 2016」、さらに「PPP/PFI 推進アクションプラン令和元年改訂版」等を含めて、官民連携事業に係る具体的な案件の形成等を推進している⁴。このようななか、PPP/PFI⁵を世界で初めて事業化した英国の先行事例に学ぶことは、持続可能な公共調達の実現によって経済合理性を求めるとともに、社会的側面にも配慮した公共事業運営をおこなううえで意義があるものと考え⁶。

そこで、本稿では英国の事例のなかでユニークな取り組みをするスコットランド型 PPP/PFI をとりあげ、そのアプローチの独自性や民間事業者へのリターンに上限を設ける新たなスキームを通して、公共調達における新たな資金調達モデルの拡張性を考察する。スコットランドではどのように潜在ニーズを明らかにしているか、また経験学習を蓄積するための組織体はどのようなものかを明らかにするというのが問題意識である。

英国では、PFI で指摘される問題の多くは、期待収益に加えて利益剰余金を受け取る民間部門とそれを可能にする公共ガバナンスの不十分性に起因しているといわれる。英国政府はこれらの批判に対応し PFI プロジェクトに関連する契約の取り決めを改善するための行動をとってきた。これにより PFI から PF2 (PF2 は PFI の改良版、脚注 5 参照) という制度が導入され、スコットランドでは NPD が導入され、また Hub モデルが開発された。PFI と PF2 また NPD や Hub も、PPP の一つの形態とされ、民間部門が学校や病院などのプロジェクトの初期資本コストを賄うものである。PFI では民間事業者の役割が大きく、リスク、リターンともに民間事業者に移転される。PF2 は民間事業者にもたらされた過剰利益への批判に対応し、民間へのリスク・リターンの移転を制限する手法となっている。また、政府が出資することやソフト関連サービスは契約除外とすること、また、最もコスト高の要因となっている入札関連コストの削減を図るなど公共調達の手法に多様な取り組みがおこなわれている。

一般的に PFI や PF2 では、プロジェクトが完了し施設が稼働すると、公共部門は民間のサービス委託業者との間で通常 25 年から 30 年間にわたる長期契約を締結し、建設費用や保守、サービス料を受け取る。この方法によって従来の資金調達方法よりも多くの投資をおこなうことができる利点がある。

民間部門にもたらされる利益に一定の制限を設けるために考案されたスコットランドの NPD も

⁴ 国土交通省総合政策局・株式会社日本総合研究所『英国の PPP/PFI 施策調査業務報告書』II-1 頁(2017)。

⁵ PPP は Public Private Partnership の略語で官民パートナーシップと訳される。PFI は Private Finance Initiative の略語で民間資金を利用して民間に施設整備と公共サービスの提供をゆだねる手法である。英国の Major 保守党政権下の 1992 年に導入されたものである。PF2 は、PFI を改良したものである。例えば、①公共セクターによる資本参加、②プロジェクト企業体への役員派遣、③プロジェクトごとの財務実績の発表、④プロジェクト準備期間の短縮、⑤契約の規模縮小、借入による資金調達などである。

⁶ 日本における公共調達の課題として、政府機関が有している潜在的なニーズが明らかにはされておらず、また、政府機関がおこなっている調達の情報が、必ずしも広く知られているわけではないと指摘されている。そのため、政府機関のニーズを充足しうる技術とのマッチングがなされていないのが現況という。内閣府科学技術政策担当大臣等政務三役と総合科学技術・イノベーション会議有識者議員との会合(平成 29 年度)政府事業におけるイノベーション化の推進(政策討議)配布資料「公共調達における中小・ベンチャー企業の活用等に係る取組」10 頁(2018)。

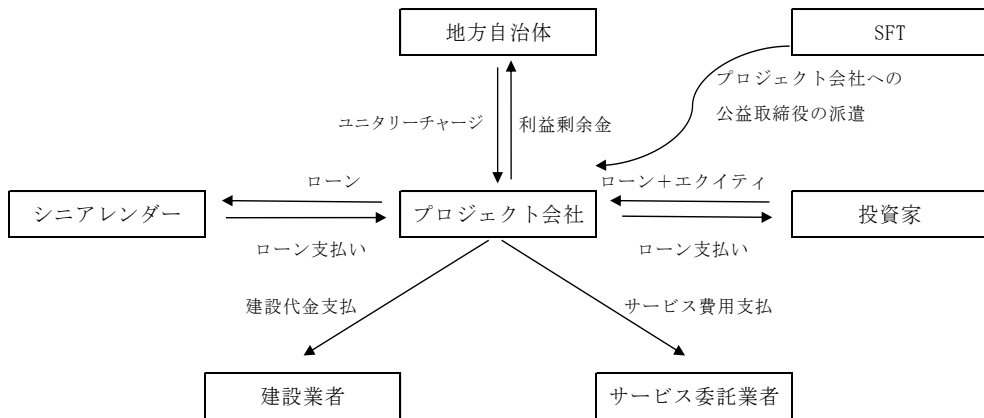
PFI の派生形といえる。NPD は Non Profit Distributing の略語であり、分配される利益に上限を設けるといえるもので、2008 年にスコットランド政府によって導入された。本稿ではこの NPD とこれに続く Hub という公共調達スキームを論考し、わが国の公共調達に対する示唆を得ることを目的とする。第 2 節で文献を中心に先行研究をおこない、第 3 節は NPD と Hub モデルを推進する組織体制について調査する。第 4 節でスコットランドにおける NPD・Hub モデルの推進の役割を果たした NHS ロージアのパートナーにヒアリングを実施し、グラスゴーにおけるインフラ整備についての事例研究をおこなったのち、第 5 章で結論と残された課題をまとめる。

2. スコットランド型 PPP・PFI

2.1 PFI と NPD

スコットランド国民党（以下、「SNP」という）が議会の第一党になった 2007 年以降、従来の PFI に代わり導入が推進された公共調達のスキームが NPD である。NPD の事業スキームは図 1 のとおりである。

図 1 NPD の事業スキーム



出所: 下記ホームページより筆者訳出。

[https://www.scottishfuturetrust.org.uk/storage/uploads/Explanatory_Note_on_the_NPD_Model_\(Updated_March_2015\).pdf](https://www.scottishfuturetrust.org.uk/storage/uploads/Explanatory_Note_on_the_NPD_Model_(Updated_March_2015).pdf)

地方自治体からプロジェクト会社に支払われるユニタリーチャージは、契約期間中の施設利用料や維持管理費等を支払う費用をさす。NPD モデルそのものは、もともとアーガイル・アンド・ビュート行政区⁷において自民党が開発したスキーム（Hellowell and Pollock, 2009）である。その仕組

⁷ アーガイル・アンド・ビュートは、スコットランドの行政区画の一つでスコットランド西部の海岸線にある。海岸線総延長 3,000 マイルにわたり、離島部も含まれる。

みは次のとおりである。自治体がプロジェクト会社（特別事業会社：SPC）に発注をおこなう。

SPCは投資家に出資を募り、投資によって得られた資金に基づいてゼネコン等建設業者に発注し建設がおこなわれ、竣工後は運営管理をおこなうサービス委託会社に運営委託契約を締結する。投資家はSPCに融資することで株式を保有するが、この株式は無配当とされ利益が発生しない仕組みとなる。ただし固定金利をリターンとして得ることが可能となる。なお、SPCにはスコットランド政府の意向を受けた後述の Scottish Futures Trust（以下、「SFT」という）から公益取締役が⁸ 派遣されている。また事業で発生した利益剰余金は民間事業者にはもたらされず、SPCを通じて自治体に還元されることが特徴である。SFTは、スコットランド政府が所有するサードセクターであり、各自治体が公共インフラを整備するにあたり、さまざまなメカニズムを通じて民間投資を促進する役割を担っている。元来はSNPが主導するインフラ整備のプロジェクトを引き受け、赤字債券の発行によって資金提供をする非営利信託の機能を担う予定であったが、2007年にSNPが政権与党になって以降、SFTはPFIに代わる資金調達機能を担うこととなった。

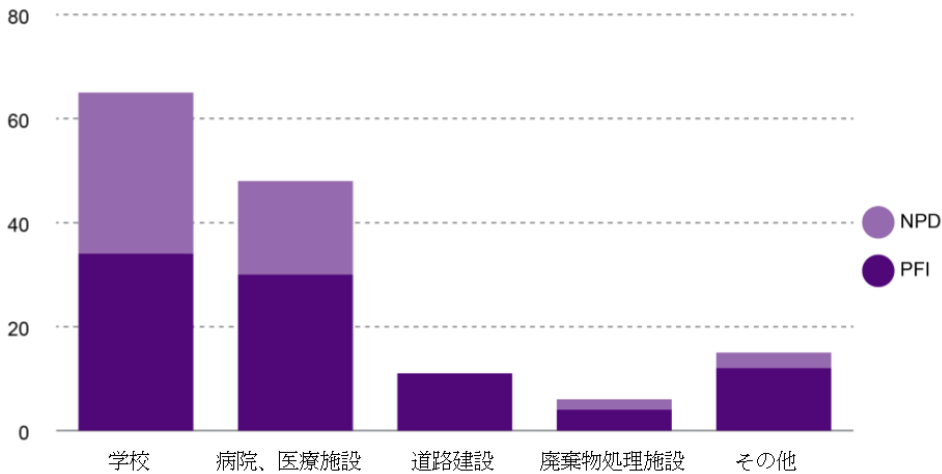
NPDの事業スキームを活用して案件組成されたプロジェクトの内訳は、2018年末時点で図2のとおりである。PFIとNPDの両スキームで145件のプロジェクトに資金提供され合計支出は約90億ポンド⁹にのぼる（邦貨換算1.3兆円）。このうちNPDによる実施件数は、学校改修プロジェクトが25件、病院・医療施設の新設または更新が19件、さらに道路建設工事、産業廃棄物処理施設工事、その他となっている。

ところで、自治体が支払う返済費用がプロジェクトの価値をはるかに上回るという点でPFIやNPDはしばしば批判されてきた。2007年以降に民間資金で実行された129のプロジェクトをみた場合、返済費用は合計297億ポンド（4.5兆円）となり、プロジェクトの資本価値の4倍以上になる。返済費用には建物（その他資産含む）の維持費が含まれ、また、清掃や公共施設へのケータリングなど付帯サービスも含まれる。ここで注目すべき数字がある。NPDプロジェクトの返済額のみをとりあげた場合は、返済費用は資本価値の3倍に収まるという推計である。PFIプロジェクトの場合は5倍ということからすると大幅な節減につながっている。スコットランド政府は、PPP全体の資金調達およびその他の長期投資コミットメント（借入返済など）に関連する返済費用は年間予算の5%以下としていた。当時の予測では2017-18年に約3.9%、2020-21年には4.3%弱でピークに達するという分析であった。

⁸ 従来のPFI/PPPモデルでは、プロジェクト会社のガバナンスの強化と管理水準の向上に関する公共部門のモニタリングはなかった。そこで、NPDモデルではプロジェクト会社の取締役会に対し公益取締役を置くことを決めた（初期のNPDプロジェクトでは「独立取締役」と呼称）。これは、NPDモデルに固有の機能である。公益取締役の主な役割は、プロジェクト会社のコンプライアンス強化やプロジェクト会社の成果とコスト効率化およびその他の改善を実現する機会を創出することである。

⁹ 円/ポンド為替レートは、2010年以降で大きく変動している。最安値は2014年に194円/£、最高値は2011年の120円/£であるが、本稿では大まかな目途とし1ポンド=150円として換算表記をする。

図2 スコットランドにおける PFI・NPD のプロジェクト数



出所 Hudson N. and Thom L., 2019: 21 より筆者訳出。

スコットランド政府が NPD を推進した理由として、政府債務のオフバランス化があげられる。しかし、ヨーロッパ勘定体系 (ESA) ¹⁰ が 2010 年に変更され、2014 年に正式に導入された。これによって、政府債務から公共事業支出を切り離すことが可能となる債務のオフバランス化が NPD の最大の利点であったため、スコットランド政府はこのメリットを活用できなくなってしまった。このため、NPD によって推進予定であった 2018-19 年の予算 34 億ポンド (5,100 億円) のプロジェクトに関して、別の方法で資金調達する必要に迫られた。これらの一部は小規模な案件に適用される Hub プロジェクトを適用することで進められている。Hub は主に小規模な地域医療施設や学校建設などに使用されており、また政府の関与度を低く設定しているため政府債務のオフバランス化が可能になっている。

2.2 PFI の課題

労働党政権下の英国政府において、PFI プロジェクトを通じて相当量の資金が提供され、インフラプロジェクトを実施してきたが、非常にコスト高であることが明確になっていた。PFI は建物や施設の発注者である政府機関と建設、設計施工、サービス、メンテナンスを提供する民間事業者との間でパートナーシップ協定を締結することを特徴としていた。

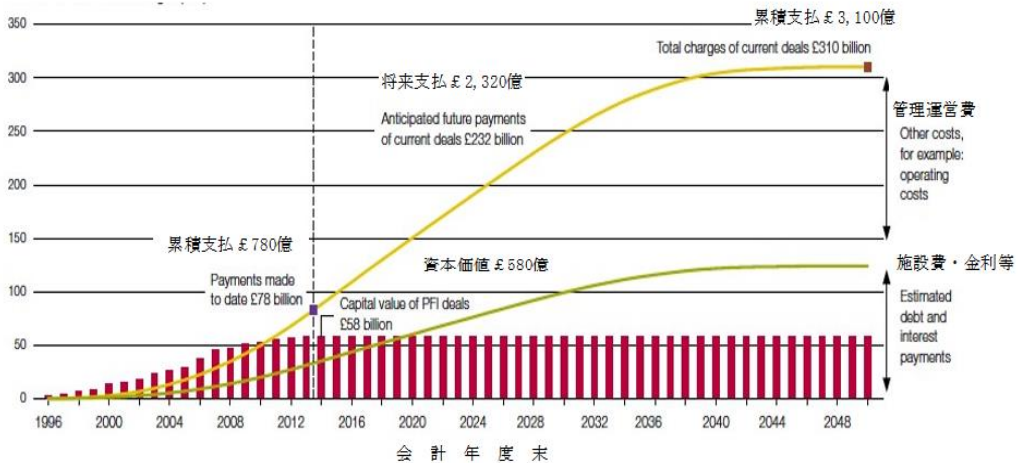
このパートナーシップ協定は、30 年から場合によっては 60 年の長期契約となり、その期間、政府機関は年間返済を継続することが契約によって明文化されていた。このことで総返済額は膨大な

¹⁰ ESA10 (The European System of National and Regional Accounts 2010 年改正)は、欧州における最新の会計基準である。1995 年に採択された欧州勘定体系によって、PPP の資産は、パートナーである民間部門の貸借対照表に計上され、民間事業者が建設リスクを負うこととされた。そして政府はサービスの購入として利用することができた。この結果、政府は設定された制限を超えて資金を利用することが可能となり、PFI スキームを推進することで、見かけ上の債務を抑制することが可能となった。

規模となった。2007年までに PPP・PFI スキームへ投資された金額は 52 億ポンド(7,800 億円)であり、以降 30 年間にわたり 223 億ポンド(3.3 兆円)の支払いが求められた。投資に対する支払比率は 4.3 倍にのぼり、年間支払額は 10 億 4,000 万ポンド(1.5 兆円)となっている (Scottish Draft Budget, 2015)。

図 3 は PFI による投資額と支払い額を年度ごとに示している。折れ線グラフの下部が建物の価値と金利支払い額を合計したもので、上部は利用料の返済額を示している。これによると、累積の支払債務は 3,100 億ポンド(46.5 兆円)となっている。ここからも明らかなように、PFI は英国においてインフラ整備のための財政支出を平準化できるというメリットから推進されることによって、結果として返済額が加速度的に増えていったことがわかる。

図 3 PFI における支払い総額累積予測 (単位 10 億ポンド)



出所：HM Treasury, *PFI database updated 15 December 2014* に基づき筆者訳出。

PFI は、民間の知見を活用しながら公共インフラを整備するという手段に加え、民間資金を活用することで費用対効果の高い事業をおこなえるという NPM¹¹ の前提に支えられた考えといえる。PFI プロジェクトは、一方で不透明な契約形態や高額の費用でさえも推進されるようになった。「PFI スキームの外部評価により、リスク移転は実際にはおこなわれておらず、情報公開とモニタリングは脆弱で、財務価値は確保されず、借入コストは公債より一貫して高いことが示されている」(Shaoul et al., 2007) という指摘がある。また、民間の株主は、「政府によって契約上保護され、市場レートを 10% 上回るリターンを定期的に得ることが可能だった」(Pollock and Price, 2013) という批判もある。さらに、「PFI プロジェクトは、説明責任の不明朗さと長期固定の契約を固定するいびつなもの

¹¹ 公共政策において、1979 年に英国で発足した Thatcher 保守党政権による強制競争入札などに代表される民間企業の経営手法を取り入れることで公共サービスを提供しようという概念である。

となっていた」(Froud and Shaoul, 2001) (Shaoul, 2005) (Bailey and Asenova, 2011)、さらに「PFI プロジェクトは巨大企業体による独占を生み、中小企業は入札から排除されている¹²」という指摘もある。民間パートナーは、自己都合によって破産申請をすることで、契約を反故にすることが技術的に可能であり、PFI 取引を通じて公共部門から民間部門へのリスクの移転は、実際にはできておらず、リスクは公共機関に残り、公共機関は収益を制限されながら契約を続行することになった。

PFI のスキームにおいて欠陥事例とされるものにエジンバラの学校のケースがある¹³。建物の建設で重大な欠陥があり校舎外壁が崩壊し、市内 17 の学校が閉鎖を余儀なくされたケースである。エジンバラ市は 17 校の全生徒を移転するために多額の費用を負担したが、学校建設にあたった企業コンソーシアムはこれらの費用負担には応じていない。スコットランドにおいて PFI 資金によって設立された学校は 350 校と推定されており、州立学校 2,544 校のうちの 15%に相当する。これら 350 校のうち、200 以上は、オフショア投資ファンド¹⁴によって所有されているとされる¹⁵。エジンバラ市は「これは 10 年から 15 年前に決まったことで今後も契約を確実に管理する」という。この事例は、PFI による資金活用に対する公共ガバナンスの不十分性が考えられ、「契約内容が順守されない場合、ガバナンスの失敗と呼ばれる¹⁶」。また適切なガバナンスの手法が設計段階で定義されていない場合も同様に失敗に値するものである。事業スキームの複雑さや事業期間の長短によって求められるガバナンスの水準に濃淡があると思われるが、エジンバラのケースは、ガバナンスの手法が設計段階で定義されていないために発生した公共ガバナンスの課題を浮き彫りにしたものと見える。

3. NPD・Hub の事業スキーム

3.1 NPD の背景と ONS の決定

NPD は PFI と多くの共通点を有しているが、民間のリターンに上限を設けるなどの政策デザインの形成に以下の特徴的な差異がある。

- ① NPD スキームでは SPC の株式を無配当株式にする点
- ② 民間側の利益に上限を設定する点、また利益剰余金はチャリティに寄附する点¹⁷

¹² The Guardian (International Edition) 電子版 2004 年 7 月 27 日付 <https://www.theguardian.com/politics/2004/jul/27/publicservices.society> 参照。

¹³ BBC ニュース電子版 2017 年 2 月 9 日付 <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-edinburgh-east-fife-38907714> 参照。

¹⁴ 金融優遇措置を受けることができる地域の投資ファンドのことである。ブリティッシュ・バーズン諸島や、ケイマン諸島など。金融優遇措置を受けるために世界中のファンド会社がオフショア地域に支店を設立し、金融商品、ファンドの組成等をおこなっている。

¹⁵ BBC ニュース電子版 2016 年 8 月 22 日付 <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-37135611> 参照。

¹⁶ 根本祐二「PPP 研究の枠組みについての考察 (2)」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』第 2 号、18-19 頁 (2011)。

¹⁷ NPD スキームが形成された当初はチャリティへの寄附とされ、その後は公共部門へ帰属することとなった。

③ 発注者である自治体にゴールデンシェア（拒否権付き株式）を保有する点

④ 公益取締役を SFT から SPC に派遣する点

NPD はこのように政府の関与が強く、また最大の改善目標であった民間事業者への過剰利益に制限をかけ、さらに利益剰余金のチャリティ寄附など公共福祉に直結するようなデザインがおこなわれた。民間側にとっては利益に制限があるものの安定収益が得られる投資商品であり引き続き高い関心が寄せられた。一方で、NPD と PFI を比較した場合に NPD により多くの便益が生じたという先行研究はみられない。しかし、公共事業をおこなううえで、重要なプロジェクト組成のための知見の確保やノウハウの蓄積など人材育成をはじめとした共通基盤の形成を SFT が担ってきた点については、NPD が優れているとみられる。

NPD が続行できない事態が発生したのは以下の理由からである。2015 年 7 月、NPD プロジェクトとして実施されたアバディーン西部環状道路網整備計画¹⁸ に関して、英国国家統計局（ONS）が精査をおこなった。この結果、政府機関の関与が高く、他の NPD プロジェクトも含めて、インフラ整備事業が自治体の債務として分類されることが妥当とあり、オフバランスにはできないという判断を下した。ONS の決定は、スコットランド政府が行使する統制の程度による。例えば、政府がゴールデンシェアを有することは、SPC 自身が政府機関の実施的な管理下にあると分類される要因とされたのである。

SPC の利益剰余金にも、政府機関の関与が高く、SPC に帰属させるには資産が大きすぎるというのが ONS の見解だった。この結果、ESA10 の規定にそって NPD スキームそのものがオンバランスと分類することが妥当とされ、スコットランド政府にとっては NPD を推進する最大の動機を失うことになり、2015 年以降新規の案件組成はおこなわれていない。

しかし、NPD は結果として失敗であったかといえ、先述した非財務面の貢献をはじめ、民間への利益剰余金を抑制するスキームとしてその意義は大きい。また、公共調達において最もコストが発生する要因となり、案件ごとに外部の専門家にプロジェクトの組成を依頼してきたスキルを SFT が共通基盤として取り込む試みも NPD のスキームによって得られた貴重な財産といえる。NPD より一回り小さいコミュニティーベースといえる Hub スキームは現在も継続され、ここでも NPD によって培われた知的インフラ基盤が活用されている。

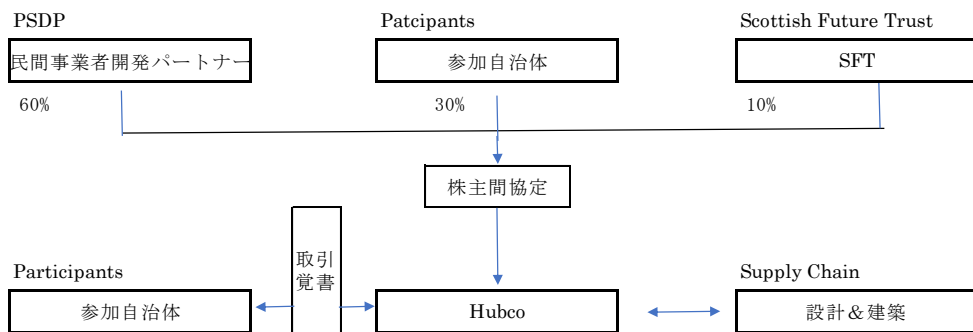
3.2 Hub モデル

Hub モデルは、図 4 のような構成である。Hub company（Hubco）と呼ばれる官民出資の事業会社が設立され、地域社会のインフラ整備を担っている。スコットランド全土を人口 100 万人規模で 5 つに分割し、それぞれに地域別事業会社が設立され自治体や警察、消防、病院（NHS）等が

¹⁸ アバディーンはスコットランド北東部にある港湾都市で、人口規模ではグラスゴー、エジンバラに次いで第 3 位の都市である。アバディーン西部周辺ルートは周辺部におけるバイパス建設によって交通渋滞の緩和を図るプロジェクトで 2019 年 2 月に完成した。

Participants（参加自治体）として地域パートナーシップ協定を締結し、各 Hubco に出資する形態となる。Participants の上限持ち分株式は合計で 30%以内とされる。PSDP（民間セクター・デベロップメント・パートナー）は、OJEU¹⁹ の入札手続きにより選定され資本金の 60%を上限に出資できる。また単一の事業者単位でも、コンソーシアムを組むことも可能である。次いで SFT が 10%の株式を取得し、SFT のスタッフが各 Hubco に派遣される。Hub プログラムと NPD には多くの類似点を認めることができる。Hubco は、資本の供出や事業計画の助言など専門知識を提供し、地方自治体や警察、消防等公共部門に代わってプロジェクトを推進する役割を果たしている。

図 4 Hubco 出資構成



出所：下記ホームページより筆者訳出。

https://www.scottishfuturestrust.org.uk/files/publications/Hub_project_managers_handbook_-_South_West.pdf

NPD も Hub もプロジェクトを提供する SPC を設立しているが、ともに SFT によって集中管理される。Hub モデルにおける SPC の位置づけは、公共部門の主体（エクイティ）とみなされる。NPD においては、公共部門が有する影響力が政府機関の管理下にあるため、SPC を公共部門の一つとして分類した。そこで、Hub の場合は、ESA10 の影響を受けないための制度設計がおこなわれた。SPC の株式を 20%保有する HCF（Hub コミュニティ・ファンデーション）が設立され、Participants の出資は 30%から 10%とし、SFT の出資 10%と PSDP の出資 60% は、比率変更はない。この結果、ONS は、政府（自治体）の出資比率が低くなり事業スキームの政府債務からの切り離し（オフバランス化）を認定した。

このように、NPD の利点を残しつつ、EAS10 に抵触しないための工夫をおこなうことで NPD のローカル仕様といえる Hub モデルが誕生している。Hub はより小規模な PPP の一環であり、わが国においても制度設計をおこなううえで検討に値するものと考えられる。

¹⁹ OJEU は Official Journal of the European Union の略で、EU 官報のことである。

4. ヒアリング調査と具体的事例

4.1 NHS ロージアン

スコットランド型 PPP/PFI である NPD や Hub は、PFI の問題点を克服するために組成されたスキームであるが、その効果に関して先行研究において批判的な見方が存在する。その批判に対して NPD・Hub の実務をおこなってきた当事者はどう考えるのか調査をおこなった。2019年9月に元英国勅許公共財務協会（CIPFA）理事長で、NHS スコットランドの財務部門役員を歴任された John Matheson, CBE が、関西学院大学大学院客員教授として来日され講演がおこなわれた。筆者は講演後に NPD に関してヒアリングをさせていただき、紹介を受けたのが NHS ロージアンのパートナー（代表職員）である Michael Pryor²⁰ である。

NHS ロージアンのパートナーで NPD や Hub に精通する Pryor に調査を依頼したところ詳細な回答を得ることができた。質問事項は下記の4点である。

- 1) 過去において PFI スキームを批判してきたスコットランド国民党（SNP）によって採用された NPD に関して、PFI と比較し法的、財務的・技術的コスト等において差異はみられないという指摘がある。Hub プログラムとあわせて当事者としてどのように考えるか。
- 2) 利益剰余金をチャリティへ寄附する行為に関して、その価値に対する評価は定まっていない。また、チャリティへの寄附は法的に正当化されるのか。本来は公共機関に帰属させるのが妥当ではないか。
- 3) 英国が EU 離脱後、ESA10 を遵守する必要性がなくなった場合、NPD モデルを再採用する可能性があるか。
- 4) NPD や Hub スキームに関して、社会的責任の公共調達を意識されていたか。

質問に対する回答は次のとおりである。

1) 単視眼的には、成果がみえないという見解は理解できる。一方、長期的視点で見れば、NPD や Hub プログラムは官民の相互関係性、専門知や経験知の蓄積、公共調達の案件組成から実施において多くの利点を確保してきた。現在も実施されている Hub プログラムは、専門知識から資産管理までの統合戦略を支援するケースで活用するという条件下で強力なツールとなる。一方で、施設建物の維持管理のみを求める場合、また新規プロジェクトの場合は、過去の PFI と比較して利点はない。NPD と Hub を対比した場合、後者は、アウトプットがより単純で成果のブレが少ないプロジェクトに適している。例えば道路、水道、ダム建設、学校プロジェクトなどである。一方でヘルスケア関連の Hub プロジェクトは、成果の導出が比較的難しいもののクライアントとサービス提供者が相互理解し、成功に至ったケースがある。また、案件の仕様づくりにおいて、高いレベルの目的や成果設定などにかか

²⁰ ロージアンはスコットランドの首都エジンバラに隣接する自治体である。

わかることが重要である。これら見えないコストをどう評価するかによって、過去の PFI との対比ができるのではないかと考える。

2014 年に発表されたエジンバラ大学の教授²¹ の論文は注目に値するが、初期の NPD スキームを対象にしているため一定期間経過後の分析ではない。資金調達やプロセス管理、集中的なサポート、定期的なレビューによって NPD や Hub はベネフィットを受けてきたものと考ええる。

また、短期的に PFI よりコストが高いというのは、イニシャルコストをみているためであり、ライフサイクルコストをみて評価をするべきものと考ええる。さらに、NPD と PPP / PFI との間に入札コストの比較に関する結論は証拠として不十分である。公共調達担当者と民間事業者双方への教育コストは、NPD の方が高いことは認められる。NPD は SFT によってサポートされており、多くの場合、民間事業者の利益を最少に抑え、調達や入札コストに抑制をきかせている。取引コストにおける重要な要因は、公共調達における経験知である。企業に例をとれば挑戦的なプロジェクトに着手する場合、外部のコンサルティング会社等へ委託報酬費などで初期費用が発生する。習得した専門知識を保持し、後継のプロジェクトに適用できる場合、取引コストは下がることはない。この点をみても、SFT が関与するプロジェクトの組成は重要である。

2) 民間部門に過度な利益をもたらしたプロジェクトを見直し、より安価な新しい資金調達に置き換えることを考慮して形成されたのが NPD である。PFI も含めて、公共・民間両部門が等しく恩恵を受けるよう契約成果配分制度²² を含めることで合意した。この契約成果配分制度について、NPD モデルは、初期プロジェクトでは利益剰余金をチャリティに振り向け、その後のスキームでは公共部門に還元することを義務付けた。これにより、投資家のリターンは固定金利に限定された。NPD モデルはまた、SPC に役員を派遣し公益に基づく活動を監視することで、政府機関の管理と影響力を高める役割を導入した。利益剰余金の価値は確かに不明だが、これはプロジェクトによってもたらされるキャッシュフローの問題と関連しており、25 年や 30 年という期間でどう利益が得られるか確実に予測できるものではない。プロジェクトがうまく機能し、利益剰余金が計上された場合、それは政府機関に帰属する。利益剰余金は公共部門（チャリティを含む）のみが利用できるものである。

ここで問題は二つあった。一つ目は政府機関が SPC を監視し、その利益剰余金を管理することで、NPD モデルが ESA10 に抵触したという点である。NPD は、事実上「政府部門」の事業として分類されるため、政府直轄事業と結論付けられた。NPD の主な目的は、政府債務を計上することなくプロジェクトを進めることを可能にすることであった。二つ目は、民間部門の利益追求の姿勢から多くの学習と成長の機会を獲得することだった。これまでは成果追求型で、リスクと責任を明確にするこ

²¹ 本稿後半に詳述しているが、エジンバラ大学教授の Mark Hellowell は、NPD のスキームにコスト面での優位性がないことを指摘している。

²² 一般にゲイン・シェアリングという。業務改革等によって獲得された利益(ゲイン)の増分を、連携パートナーの企業間でどのように配分するのが公平かというテーマは、物流事業者などサプライチェーン間における問題としてよく話題にされる。

とが困難であった。とりわけ建設途上または運用途上で困難に遭遇したプロジェクトでは、解決策を模索し成果を改善するために SPC を指導監督することができなかった。SPC のオーナーは利益が得られないため、改善行動をおこす動機になりえなかったものである。成果が出ない場合、利益はおろか、損失処理をしながら債務の返済をおこなわざるを得ない。また、SPC の役員の受託者責任に関する問題もある。SPC の株主が投資を保護する義務がある一方で、公共部門の経済的価値を最大化する義務がある場合、競合する可能性がある。言い換えれば、NPD モデルはマイナスの利益面を取り除くだけでなく協働して事業を運営するというプラス面も取り除いている。これは、NPD モデルが考案された時点では予期されていなかったことである。

チャリティは、利益剰余金が発生した場合にのみ寄附としてもたらされる設計だったが、利益はあらかじめ予測できない不確実なものである。利益を増やすのではなく、公共部門の支払を最少に抑えることは、結果として入札者や国民の利益につながる。チャリティへの寄附の概念は初期の NPD にのみ存在したもので、その後は公共部門に帰属した。

3) 個人の見解として、ESA は世界的な会計原則に沿っていると理解しており、ブレグジット (EU 離脱) が実現した後も、英国およびスコットランド政府は、ESA を採用し他の欧州諸国および世界各国との整合性を重視すると思われる。また、Hub モデルの積極的な拡張も考えられる。したがって、NPD がスコットランドで再び使用されることには懐疑的である。代替モデルとしては、ESA10 で提起されている政府債務の問題を解決し、政府機関の VFM²³の最大化を図ることが重要である。ただし、将来支払う費用は債務や借入金に計上されない簿外債務となったとしても、財務錯覚 (fiscal illusion)²⁴ を起こしかねないため留意が必要である。

4) 現時点では、詳しく検証していないものの、切れ目のない調達が可能になると考えられる。しかし、プロジェクトによってもたらされる追加的な価値は、経済活性化や雇用創出、コミュニティの利益が生み出される機会となり、インフラ整備によって人々の暮らしや生活満足度につながるものと考えられる。

さらに下記のコメントが得られた。

- ・ 資金や資産管理をおこなう財政の責任者として、投資対効果をどう説明できるかが、公共財務にとっては最重要事項であり、効率性や透明性の確保のための説明責任が求められる。
- ・ 政策実施の役割として、保守、管理の予算や公共施設の機能確保が重要である。

²³ Value for Money の略であり、最少の経費で最大の効果、または、金額に見合った価値という意味である。

²⁴ 政府サービスの受益と税などの負担の関係を認識しないことでサービスが安価に受けられるものと勘違いすることである。公債の発行は将来の租税負担をもたらすが、市民はその負担がないものと錯覚して消費などの経済活動をおこなわれると解釈できる。肥沼位昌「自治体における課税自主権の行使における課題と対応」『自治総研』通巻 435 号、73 頁(2015)。

- ・ 施設やシステムへの信頼性に関しても説明責任が求められる。
- ・ 維持管理予算をどうするか、地域の将来像を考慮に入れた設計が求められる。
- ・ 施工の責任者として、限られた予算内で、公共施設の安全性を確保することが求められる。

NPD や Hub モデルによるインフラ整備と開発に携わってきた Pryor は、NPD の基本的なコンセプトに対して、本来あるべき官民事業にあり方について一貫した考えをもっていることがわかった。それは、①民間事業者の知見を組み込むこと、②民間の事業機会の創出は政府によって独占されてきた事業に門戸を開放し経済発展の礎にするということである。とくに政府が中小事業者の健全な育成を支援することが地域発展につながると主張している。

つづいて、グラスゴー都市再開発事業について概観していく。

4.2 グラスゴー都市再開発事業²⁵

産業構造の転換によって衰退が顕著であったスコットランド最大の都市グラスゴー²⁶ の再開発事業が、市内中心部の活性化による経済発展効果を期待する 2013 年に始動した。スコットランド政府は、グラスゴー市議会が提案した Tax Incremental Financing (TIF) ²⁷ による資金調達計画を承認したものである。

このプロジェクトは、以下の 4 つの再開発プログラムから構成される。

- ・ ジョージスクエアとブキャナンギャラリーショッピングセンターの改修に 3 億 1,000 万ポンド(465 億円)を投資する。
- ・ エジンバラ・グラスゴー鉄道幹線網補修プロジェクトの一環として鉄道ルート of の玄関口にあたるクイーンズストリート駅 (Glasgow Queen Street station) 改修工事をする。
- ・ NPD を活用したグラスゴーカレッジのキャンパス再生事業をおこなう。
- ・ ナショナル・ハウジング・トラスト事業をおこなう。

これらのプロジェクトを合わせると、30 億ポンド(4,500 億円)以上の経済効果が期待される。スコットランド政府は、経済成長戦略として、民間事業者の投資を呼び込みつつ、簿外債務による支出メカニズムを活用し SFT の能力を最大限に生かして都市再開発事業に乗り出した。SFT が実務能力をフル動員し追加投資を呼び込む役割を果たしている。

今回のプロジェクトに関して、SFT の CEO である Barry White は、多様なプロジェクトをどのように進めていったのか次のように答えている。SFT における最大の資金調達メカニズムは、グラスゴーカレッジ・プロジェクトで、25 億 8,000 万ポンド(3,870 億円)の NPD プログラムが組まれた。

²⁵ この項は、主に BBC News 電子版など信頼できる情報を参照して記載した。詳細は参考文献に掲出した。

²⁶ スコットランド南西部に位置する都市。人口は 598 千人 (2011 年) で、ロンドン、バーミンガム、リーズに次いで英国第 4 位、スコットランドでは最大である。http://www.viewbritain.com/scotland/glasgow 参照。

²⁷ 地域開発プロジェクトにおいて、将来的に見込まれる固定資産税や事業税等の税収の増加分を原資として資金調達をおこなう手法である。ただし、TIF は将来にリスクを回す方策という批判もある

選択肢がいくつかあり、NPD を使用していますがおこなうか、政府予算がつくまで待ちつつ事業をおこなうかという二択であった。経済成長が見込めないなかでも不況から脱する政策を実施したスコットランド政府の決断は迅速であった。長期的に PPP・PFI を効果的に発展させ都市機能再生プロジェクトや学校病院などの生活基盤の改修を進めるため、SFT はより魅力的な資金源となることを期待すると SNP は宣言した。重要なことは、①新しい「代替の資金調達メカニズム」が「より良い価値」を提供し、②「民間事業者が投資に向かう事業環境を整備する」という明確な主張をしたことである。SFT は、「公共プロジェクトのためにより良い価値の資金源を確保する」役割を果たした。

しかし、2008 年に SNP が政権を掌握すると SFT はその役割を転換することになった。SFT は想定された資金提供機関ではなく、実際にはインフラプロジェクト管理を支援し監査する組織となった。そして「代替資金調達メカニズム」として、NPD のスキームを拡張することになった。

SFT 設立時に与えられたミッションは、年間 1 億から 1 億 5,000 万ポンド(150 億から 225 億円)の事業予算を縮減することであった。そしてナショナル・ハウジング・トラストや官民共同出資で 67 の学校を建設するプログラムなどが始動した。一方で、NPD による資金提供システムは、PPP・PFI が隆盛期にあったころはほとんど使用されていなかった。NPD は多くの点で PPP・PFI の複製ともいえるが、いくつかの重要なバリエーションがある。PPP・PFI とは異なり、プロジェクトを提供するために契約した民間コンソーシアムは、資本を保有しない代わりに、収益は提供された利益からのみ発生するという点である。また、重要なことは、プロジェクトの存続期間中の利益剰余金または支出不足は公共部門に返還されることである。White によれば、その意味で NPD は誤った呼び名であり、実際には、Non surplus distributing (非余剰配分) が正しいと述べる。

スコットランド政府は、NPD という政策デザインが軌道にのった以降は、もう PFI には戻らないと宣言できるまでになった。しかし、一方で、NPD スキームが以前とはどの程度異なるか疑問が提起されている。PPP・PFI に関して専門的知見を持つヘルスケアおよび社会政策が専門のエジンバラ大学の Hellowell によると、実質的に同じだと主張する²⁸。なぜ投資家はより低い内部収益率でも NPD 契約に投資するのかについては、NPD であれ、他のスキームであれ、リスクは存在するため堅実なリターンが見込める NPD を排除することはないというものである²⁹。

これに対して、White の反論は次のとおりである。

「NPD 入札に参加する企業は、以前よりも低い期待収益率を理解している。民間部門で大きな変化がみられた。スコットランドでは大きな前進であった。この規制された収益率を受け入れる現在と

²⁸ 民間事業者への配当見込みを排除し、契約の存続期間中の資金調達の金利が取引前に決定できることを意味する。すなわち、必ずしも投資家がより低い金利を受け入れることを意味しない。投資家は配当を受け取っていないが、固定金利を受けるため全体的な利益は PFI と相違点は大きくないという指摘である。

²⁹ Hellowell は、確認に必要な情報は契約の機密性を理由にアクセスすることはできないとしながら、「基本的に NPD プロジェクトに関与する企業から生じる利益は、従前の PPP・PFI 体制の下で大きく変わらない。企業が利益を上げるために他の部分で利益を捻出することを企図するからである」としている。また、「NPD には、PFI 契約と同様に多くの利益があるが、利益の一要素を人為的に押し下げようとしても、他の要素で回復することを求めるのが自然である」と指摘する。

比較して、以前はノンリスク契約で利益が生み出される政策であったためだ]、「リスク管理への対応が改善され、政府機関が出費を余儀なくされるというエンジンバラ王立診療所の保守メンテナンスのような事例はなくなった。たとえば、その存続期間中にインフラの構築と保守に関与する企業は、同じ契約において、同時にクリーニングサービスやケータリングサービスを提供することはない³⁰」という。White は、NPD コンソーシアムの理事会における「公益ディレクター」の存在についても、「新たな原動力を生み出し、民間部門との異なる関係を作り出すもの³¹」と述べている。興味深いことに、一部の格付け機関は、これらのプロジェクトが実際により良く機能しており、資金プロジェクトとして成功であったという見方をしている。

スコットランドの公共インフラへの資金調達に関する議論には、必然的にスコットランドの英国政府からの自治の独立の維持がある。英国政府は全国で PPP・PFI を十分に活用したが、独自の資金調達力を持たないスコットランドは懐疑的であったとされる。2010 年の保守・自民連合政権への移行後もリーマンショックによる不況が続き、英国政府は緊縮財政にかじを切り公共工事の凍結をおこなった。一方で、SNP は引き続きインフラ整備計画を実行することができた³²。スコットランド政府によれば、借入の束縛が取り除かれた場合にのみ、資本投資によって生み出された経済成長を最大化することができるという。

White によれば、グラスゴー都市再開発は教育に対する人々の考え方を変える契機にもなりえたと主張する。グラスゴーには、前身の大学が 3 つあり、それぞれ築 50 年から 150 年の建物を含む 11 のキャンパスがあった。2016 年には二つの新たな建物が竣工した。一つは、グラスゴー・クライド・カレッジであり、もう一つはグラスゴー中心部のメインキャンパスである。合計で 1 億 9,300 万ポンド(290 億円)が投下された両キャンパスは、スコットランドでこれまでにおこなわれた最大規模の NPD プロジェクトであり、1 億 8,000 万ポンド(270 億円)の PFI 資金で建設されたエンジンバラ王立診療所と同等の規模になる。NPD での調達プロセスにより、学生は優れた経験価値を体感しているという。この NPD プロジェクト自体が協働参加型であり、SFT とスコットランド・ファンディング・カウンシル、スコットランド政府から支援を受けることができたものである。さらに過去の制限的な PPP・PFI 契約とは異なり、グラスゴーカレッジ・プロジェクトは、学生、教職員の要求に柔軟に対応したものといえる。「学生の声に耳を傾け、スタッフが設計プロセスに関与し、経験豊かな教育者が関心を注ぎ、私たちは長年にわたってこのビジョンを作り上げてきた」と、学長の Little は説

³⁰ Holyrood ニュース電子版 2014 年年 5 月 5 日付 https://www.holyrood.com/news/view, follow-the-money-is-pfis-replacement-innovative_5728.htm

³¹ 同上。

³² Hammond 財務大臣による予算演説内容によると、公共インフラの資金調達手法に関し、納税者に価値をもたらし、民間セクターにリスクを移転する場合は、引き続き官民パートナーシップ (PPP) を用いるが、PFI は納税者に価値をもたらさないことを示す説得力のある根拠があるとして、実質的に凍結を宣言した。Gov.UK ウェブサイト「Budget 2018: Philip Hammond's speech」(<https://www.gov.uk/government/speeches/budget-2018-philip-hammonds-speech>)参照。原文は次のとおりである。“I have never signed off a PFI contract as Chancellor... and I can confirm today that I never will. I can announce that the Government will abolish the use of PFI and PF2 for future projects.”

明する³³。

新しいキャンパスの設計のため、大学は既存の建物のさまざまな試験的アプローチを実行し、新しい建物でスペースを最適に使用方法を確認したと Little は説明する。「ゼロから構築する機会があれば、最新の教育テクノロジーと学習用デザインを活用できる。教室と未来のオフィスを開拓しよう」と挑戦している」と付け加えた。さらに、Little は次のよう説明する。「スコットランドの大学の多くは過去 10 年間に再開発プロジェクトがおこなわれ、多くの印象的な新校舎を生み出してきたが、グラスゴーがその端緒となった。スコットランドの教育再生プロジェクトの目玉政策であり、教育イノベーションという可視化できないプロジェクトに光をあて、将来のスコットランドにおける人材育成というミッションを果たす重要な役割をおこなってきた」「大学での学びに感動的なビジョンを実現できること、最先端の未来のキャンパスをデザインすることは、生涯に一度の機会であることを非常に意識している。グラスゴー、スコットランド、そして国際社会に対して開かれた教育と研究を提供するための機会となりえた」と Little は説明する。新キャンパスはそれを可能にし、人々が大学教育についてどう思うかを再定義できると信じているという。「NPD は PPP・PFI の延長線上にあるものではない、公共部門は過去からの学習において非常に長い道のりを歩みだしたといえる」、また「このプロセスは、これまで以上に学生や市民にグラスゴー市民としての誇りを与えるものになった」と主張している。

Little が主張するように、NPD は単に PPP・PFI の延長線ではなく、NPD のプロセスを踏まえることで、これまでよりもエンドユーザーに対するベネフィットを与えるものになっていることがわかる。これは経済的側面だけではない顧客価値の創造という観点において重要な示唆となりうるものである。

5. 結論と今後の課題

公共調達におけるスコットランドの新展開について概観してきた。限られた予算のなかでどのように官民共同で社会インフラを整備していくかということはわが国においても非常に重要な示唆を含んでいる。とくに自然災害が多発する地政学上のリスクにさらされるわが国にとって、国土の強靱化のための公共インフラの整備は、時間的猶予を与えない。そのためにもイニシャルコストだけに目を向けずに全体的な制度設計のもとに事業を推進していくことが求められる。公共インフラの設計から維持管理、あるいは廃棄といったところまで見据えたライフサイクルマネジメントをおこない、効果が最大となりコストの総和が最少となるような公共サービスのデザインが求められる。人口減少時代に突入したわが国において、公共投資の拡大が見込まれる状況にないことは確実である。そのためには公共施設の発注者である公共機関や民間事業者だけではなく利用する市民の側にも、その利用者と

³³ Little の説明箇所は下記のサイトを参考にしている。Follow the money is PFI's replacement innovative? https://www.holyrood.com/news/view, follow-the-money-is-pfis-replacement-innovative_5728.htm 参照。

しての満足度を高めるための発信が求められる。これはグラスゴーの大学キャンパスの開発においても明らかである。

本稿では資産を適切に管理運用するためには、SFT のようなサードセクターが有用であることが示唆された。SFT のタスクは有形、無形のアセットの管理者、すなわち総合アセットマネジメント組織である。そして、その役割についてヒアリング調査から次の知見を得ることができた。

- ・ 財政責任者として、投資対効果の最大化が重要な関心事項であり、投資された資金の効率性や透明性に関する説明責任をとらなう。
- ・ 政策実施責任者として、管理、メンテナンスの予算を抑制し公共施設の機能を確保することが重要である。施設やシステムへの信頼性に関する説明責任を有する。
- ・ 維持管理予算額をどのように配分するか、地域の将来像を考慮に入れた設計が求められる。
- ・ 施工責任者として、限られた予算内で所管する公共施設の安全性を確保することが求められる。
- ・ 担当する公共施設の安全性に関して利用者に説明責任があり、自然災害や老朽化によって公共施設が損傷した場合、補修や更新の必要性、緊急性を考慮し判断することが求められる。

SFT には、財政の責任、政策実施の責任、そして施工の責任が重要なタスクとして組み込まれている。上記の 5 点はいずれもわが国が今後 PFI 事業に取り組むうえで貴重な示唆となりうるものである。また SFT という非営利セクターの役割が、公共調達を含めて公共サービス全般に、個人の能力開発や組織全体の知的資産を蓄積する受け皿になっていることがわかった。今回得られた示唆を実践するための具体的な方策の実施は、将来の課題と認識し研究に取り組んでいきたい。

《参考文献》

肥沼位昌「自治体における課税自主権の行使における課題と対応」『自治総研』通巻 435 号、73-96 頁 (2015)。
国土交通省総合政策局・株式会社日本総合研究所『英国の PPP/PFI 施策調査業務』(2018)。

Bailey, S and Asenova, D. (2011) "A case-study of Glasgow's Use of the Prudential Borrowing Framework (PBF) for Schools Rationalisation," *Local Government Studies*, Vol. 37(4), pp.429-449.

Froud, J. and Shaoul, J. (2001) "Appraising and evaluating PFI for NHS hospitals," *Financial Accountability Policy*, Vol. 18(3), pp.247-270.

Hellowell, M. and Pollock, A. (2009) "Non-Profit Distribution: The Scottish Approach to Private Finance in Public Services," *Social Policy & Society*, Vol. 8(3), pp.405-418.

Hudson N, and Thom L. (2019) *Scottish Government infrastructure investment*.

Pollock, A. and Price, D. (2013) "PFI and the National Health Service in England" from https://www.allysonpollock.com/wp-content/uploads/2013/09/AP_2013_Pollock_PFI_Lewisham.pdf.

Shaoul, J. (2005) "A critical financial analysis of the PFI: selecting a financing method or allocating

economic wealth?” *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 16, pp.441-471.

Shaoul, J., Stafford, A., and Stapleton, P. (2007) “Partnerships and the role of financial advisors: private control over public policy?” *Policy & Politics* 35: 479-495.

ホームページ参照

BBC News, Edinburgh school wall collapse report highlights 'lack of scrutiny'

<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-edinburgh-east-fife-38907714> 2020年1月13日アクセス。

BBC News, PFI schools built in Scotland 'owned by offshore firms

<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-37135611> 2020年1月3日アクセス。

BBC News, Go-ahead for £390m Glasgow Buchanan Quarter revamp

<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-business-21895784> 2020年1月3日アクセス。

Budget Draft Budget 2015-16

http://www.parliament.scot/S4_EqualOpportunitiesCommittee/General%20Documents/SG_draft_budget.pdf, p.182 2020年1月3日アクセス。

Follow the money is PFI's replacement innovative? https://www.holyrood.com/news/view,follow-the-money-is-pfis-replacement-innovative_5728.htm 2020年1月23日アクセス。

The Guardian (International Edition), We are left footing the PFI bill

<https://www.theguardian.com/politics/2004/jul/27/publicservices.society> 2020年1月13日アクセス。

Harvesting debt: the failures of NPDs

https://www.jubileescotland.org.uk/failuresofnpds/#_ftn2 2020年1月13日アクセス。

NPD Model Explanatory Note

[https://www.scottishfuturestrust.org.uk/storage/uploads/Explanatory_Note_on_the_NPD_Model_\(Updated_March_2015\).pdf](https://www.scottishfuturestrust.org.uk/storage/uploads/Explanatory_Note_on_the_NPD_Model_(Updated_March_2015).pdf) 2020年1月13日アクセス。

Private financing of Scotland's infrastructure

<https://spice-spotlight.scot/2018/01/30/private-financing-of-scotlands-infrastructure/Scottish> 2020年1月13日アクセス。

Scottish Budget Draft Budget 2015-16

http://www.parliament.scot/S4_EqualOpportunitiesCommittee/General%20Documents/SG_draft_budget.pdf 2020年1月13日アクセス。

Scottish Futures Trust Hub Project Manager's Handbook South West Territory

https://www.scottishfuturestrust.org.uk/files/publications/Hub_project_managers_handbook_-_South_West.pdf 2020年1月13日アクセス。