

英国自治体における PPP の発展と LABV

わが国地方自治体における事業資金調達への示唆

関西学院大学大学院経営戦略研究科 大学院研究員 関下弘樹

1. パートナーシップによる新たな資金調達手法の必要性

1992年メジャー政権下でPFI（Private Finance Initiative）が提唱・導入され、20年あまりが経った。その間、英国を始め多くの国々においてPFI／PPP（Public Private Partnership）に関するさまざまな取り組みがなされるとともに、わが国にもその手法が導入され、政府・地方自治体において418件（事業費累計4兆2,819億円）の案件がこの手法によって取り組まれている⁽¹⁾。

その英国では近年、PPPによる事業資金調達の新たな手法としてLABV（Local Asset-Backed Vehicle）が導入され、地方自治体の主に都市再開発などの手法として用いられている。この手法が特徴的なこととして、①出資が官民折半であること、②地方自治体は現物出資することができる点が挙げられ、金銭的イニシャルコストを直接投入することなく、都市開発や施設整備を行っている点で、財務的なインパクトを回避しつつ目的達成を果たしている。

わが国ではPFI／PPPは事業実施の手法として捉えられがちであるが、英国の事例においては広範な資金調達手法の一つと考えられており、PFI／PPPを評価するためにはこの面からの分析を欠かしてはならない。特に昨今、社会資本の老朽化に伴い、インフラ資産を中心とする大量更新期が迫っているが、財政的にその全てを更新していくことは困難な情勢となっている。総務省も2014年4月に『公共施設等総合管理計画の策定要請』を公表し、社会インフラや公の施設の更新・大規模補修・維持管理の諸問題は、わが国自治体におけるもっとも重要で緊急な課題となっている。

本稿の目的は、英国地方自治体におけるLABVの具体的事例を参照し、既存スキームとの比較分析を通じて、わが国地方自治体における、官民パートナーシップを用いた新たな財務管理手法としての活用可能性について考察することにある。換言すると、LABVの独特の資金調達方法は、わが国のPPPのあり

(1) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」2014年2月、4頁。

方に一石を投じる可能性を秘めているのである。

2. 英国における PFI/PPP

2-1. PFI/PPP の誕生と発展

PFI は、1992 年 11 月、下院においてメジャー政権当時のラモント財務大臣によって導入が提唱された。PFI とは、「一定の所与の条件の事業について、最大の VFM を創出する調達スキーム」⁽²⁾であるとされている。その特徴として①性能発注に基づくライフサイクルの一括管理、②リスクの最適配分、③業績連動払いなどである。

英国財務省の報告書⁽³⁾では、PFI が事業スキームとして適当であるものとして、①資本投資の必要な施設、②サービスニーズをアウトプット仕様として民間に提示し契約に規定する、また、官民のリスク配分が明確にできること、③ライフサイクルコストを確定できるもの、④資本投資の額が 2000 万ポンドを超えるもの、⑤所与の変化が想定されない事業、⑥公共サービスの廃止・中断がない事業、の 6 つを挙げている。

2010 年に保守党・自由民主党連立政権が政権を取り、キャメロン首相が就任すると、PFI 政策の見直しに着手した。2012 年 12 月に財務省は「PPP に関する新たなアプローチ」(“A new approach to public private partnerships”)を公表し、PFI に代わる新たな手法“PF2”(Private Finance 2)を公表した。この中では①政府出資、②サービス提供までの期間短縮、③サービス提供内容の柔軟化、④透明性の向上、⑤リスク配分の見直し、⑥資金調達の改善、⑦VFM 査定ガイダンスの見直し⁽⁴⁾をすることとされ、従来からの PFI に対する批判に応えるかたちとなっている。特に、PF2 への切り替えについては、「リファイナンスやエクイティの売却により、民間事業者がたなぼた的に利益を得る」⁽⁵⁾ことへの批判があり、これが理由の一つとされている。英国の PFI は現在進行形であり、その姿を変えながら今なお進化を続けている。

(2) 町田裕彦『PPP の知識』日本経済新聞出版社、2009 年、82 頁。

(3) HM Treasury, *Infrastructure procurement: delivering long-term value*, 2008. 内容については、『同上書』、98 頁。

(4) *Ibid.*, p.13. 内容については OECD 編著、平井文三監訳『官民パートナーシップ PPP・PFI プロジェクトの成功と財政負担』明石書店、2014 年、243-244 頁。

(5) 『同上書』、247 頁。

2-2. PPPの定義

PPPは、労働党政権下でパートナーシップを主眼に置いた手法としてPFIを拡大する形で発展した。PFIとPPPは対立するような概念ではなく、PPPがPFIを包含するかたちで捉えられ、PPPはPFIより、さらに広い範囲を指すものとして理解されている。PFIからPPPへの展開は、多様なスキームから最適な手法を選択できるように概念を拡大させたということである。英国では、PPP案件のほとんどをPFIが占めていることから、自治体関係者の中では、PPPとPFIはほぼ同一のものと見なされている⁽⁶⁾。IMFの2004年の報告書では、PPPの特徴として①公的セクターから民間セクターにリスクを移転すること、②公的セクターと民間セクターが連携して持続的なサービス提供を行うこととされている⁽⁷⁾。またOECDではPPPを「政府のサービス提供目的と民間パートナーの利益目的が一致し、民間パートナーへ十分リスクが移転することによりその連携の有効性を確保する方法で、民間パートナーがサービスを提供する、政府と単独または複数の民間パートナー（運営者と資金提供者を含む）との合意」⁽⁸⁾と定義している。両者の定義では、リスクの移転と官民連携したサービスの提供の2点で共通している。IMFの定義ではサービスの持続性が盛り込まれ、一方OECDの定義では、官民の課題と利害の一致に注目している。

PPPの定義はさまざまだが、「多様なスキームを適切に選択した広範な公民連携によって、リスク移転を伴いつつ、持続的な公共サービスを提供すること」と考えることができる。

3. PPPの新しいスキームとしてのLABV

3-1. 先行研究

LABVの先行研究は数少なく、石田および高橋による英国の事例がまとまった報告としては比較的詳しい。石田は、LABVスキームが自然発生的に導入されてきた背景として、①官民協働で行う方式に、官民双方が経験を蓄積していた、②民間不動産で同様のスキームがあった、③自治体が土地を売却しないス

(6) 筆者は、2003年以降、6回に渡って英国調査を実施したが、複数の自治体関係者からこのような認識を示されている。

(7) International Monetary Fund, *Public-Private Partnerships*, 2004. 内容については『同上書』、18頁。

(8) OECD, *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, 2008, p20. OECD編著『前掲書』、27頁。

キームを求めていた、ことを指摘している⁽⁹⁾。その上で、現行の PFI では困難な長期的な地域価値向上を目的とした事業実施や、インフラ更新に際して官民協働会社による調達の効率化・ノウハウの蓄積、技術職不足に対応するため調達を官民協働会社に一元化することを、わが国への示唆として結論づけている。本稿では、この示唆を基に英国における LABV の事例からわが国事例とも比較を通じて、わが国への LABV の適用を検討する。

3-2. LABV とは

Local Asset-Backed Vehicles (LABV) は、官民が出資をするジョイント・ベンチャー (JV) であり、PPP の一類型とされる。近年、英国の地方自治体は、施設の再開発等の事業に PPP や UDC⁽¹⁰⁾、URC⁽¹¹⁾ など幅広いパートナーシップをベースとするスキームを採用している。しかし、これらのスキームは間接的な関与にとどまることから、経済成長に対する十分な資源が投入できないとしてしばしば批判の対象となっていた⁽¹²⁾。2006 年 12 月に発表された DCLG (Department of Community and Local Government : 英国コミュニティ・地方自治省) の討議資料「イングランドの主要都市および都市圏の都市開発会社の役割」に、LABV の記述を見ることができる⁽¹³⁾。そこでは不動産開発や都市再開発事業のスキームとして利活用が期待されることが記載されている。

LABV スキームの嚆矢は、2002 年の British Waterways⁽¹⁴⁾ (BW : 英国水路公社) による ISIS ウォーターフロント再開発事業である。BW とデベロッパーの Amec、ファンドの Igroo によって事業スキームが立ち上げられ、再開発事

(9) 石田直美「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと (中) 官民協働会社による PPP 手法の活用」『地方行政』10370号、2013年、14頁。

(10) Urban Development Corporation (都市開発公社) は、1981年サッチャー政権が展開した国主導の都市再開発事業主体で、中央政府によって設立される QUANGO (特殊法人) である。1998年3月に廃止されるまでイングランド内14か所に設立された。押田丈治・高見沢実「新たな地域再生に向けた民間投資誘発型組織のあり方に関する研究—英国 UDC、URC を参考に—」(社) 日本都市計画学会都市計画報告集 No.7、2009年、82-84頁。

(11) Urban Regeneration Company (都市再開発会社) は、ブレア政権が展開したパートナーシップの考え方に立脚する都市再開発事業主体で、自治体や RDA (地域開発公社) によって設立される。1999年からイングランド内で19か所に設立されている。「同上稿」、82-84頁。

(12) Harrison, B., Adam Marshall, 'City Solutions: Delivering Local Growth Local Asset-Backed Vehicles', *Centre for Cities*, 2007, p.2.

(13) DCLG, *The Role of City Development Companies in England Cities and City Regions*, 2007, pp.11-12.

(14) 英国には水路 (運河) が張り巡らされており、18世紀の産業革命において極めて重要な輸送手段の一つであった。現在でもこれらの水路が利用されており、英国の歴史的景観として観光資源となっている。2012年まで約2000マイルにおよぶ水路が British Waterways と呼ばれる公共部門によって管理されていた。2012年7月、British Waterways は、イングランドおよびウェールズ地方が Canal & River Trust、スコットランド地方が Scottish Canals に分割された。

業を実施した。その後、自治体では、クロイドン・ロンドン特別区が LABV を設立し市街地再開発事業に応用したのが最初である。2000 年以降の LABV の設立状況は図表 1 のように示される。

また LABV の事業類型としては、①公有地開発、②施設管理、③施設運営、④中心市街地再開発 4 類型が考えられている⁽¹⁵⁾。公有地開発型は、ある一定の規模を要する単一地区における開発事業例が見られる。施設管理型については自治体である Aylesbury を除いて他は地域開発公社 (Regional Development Agency: RDA)⁽¹⁶⁾ が関与する LABV である。この事業については事業期間 10 年というものが典型的である。施設運営型は、点在する資産を一体的に運営管理することを求められる施設等に適用される例である。図表 2 にある例では、公的部門のなかでも British Waterways や National Rail のような公社形態のものが当事者になっていることが特徴的である。最後の中心市街地再開発型はパートナーシップ間のビジネスプランに基づき、事業期間が長期間にわたるもので採用される。後段、4 つの LABV 事業例として取り上げたものは、いずれもこの中心市街地再開発型である。

なお、LABV の 14 事業のうち、自治体の事例は 6 事業 (うち 2 件は後述するように失敗事例) しかないが、オペレーション型の 2 件を除けば、RDA と自治体はそれぞれ 6 事業で同数実施されている。LABV は、事業形態や開発対象 (特に土地の価格・広さ) が多様なため、事業実施に際しては計画をより綿密に立てる必要があることから、計画はしたものの、実際に事業実施に至らなかったものもあると考えられる。現実には、ニューカッスルやリバプールなどは、LABV に関心を寄せ、投資可能性を研究していたとされる⁽¹⁷⁾が、LABV 事業としての実施はされていない。

(15) Thompson, B., Local Partnership, “Local Asset Backed Vehicles: A success story or unproven concept?”, RICS, 2012, p.10. 英国王立チャータード・サーベイヤーズ協会 (Royal Institution of Chartered Surveyors: RICS) は英国における不動産鑑定および測量の専門職団体である。

(16) 1999 年、ブレア政権が発足させた組織で、法的には国から独立した機関だが、実質的にはエージェンシーと見なされ、国務大臣の監督下にある。務台俊介「労働党政権の地域再開発戦略を検証する」『都市問題』第 98 巻第 13 号、東京市政調査会、2007 年、19 頁。

(17) Harrison, Marshall, *op-cit*, p.2.

図表1：英国における LABV の主な事例

年度	事業 期間	事業 類型	名称	公共	民間	事業規模 (£)	目的
2002	15年	③	ISIS Waterside Regeneration	British Waterways	AMEC	5,000万	水路沿いのウ ォーターフロ ント地区の再 開発
2004	5-10 年	②	B4B	One North East	UK Land Estates	1億5,500 万	49 エーカーに 広がる1700件 の資産の投資 管理
2005	10年	②	Blueprint	EMDA and English Partnership	Igloo	4,500万	中心市街地区 およびビジネ ス地区などの 開発
2006	10年	②	Space Northwest	North West RDA	Ashtenne Industrial Fund	1億4,000 万	マーシーサイ ドおよびカン プリアの資産 の投資管理
2007	10年	②	PxP	Advantage West Midland	Langtree	6,400万	60 万平方フィ ートの投資管 理、130 エーカ ーの地域開発
2008	25年	④	CCURV	Croydon LBC	Laing	4億5,000 万	庁舎・住宅建 設等による中 心市街地の再 開発
2008	10年	④	Tunbridge Wells Regeneration Company	Tunbridge Wells BC	Laing	1億5,000 万	庁舎建設を含 む4地区の再 開発
2008	10年	③	Solum Regeneration	Network Rail	Kier	5億	鉄道駅の再開 発
2009	15-20 年	①	Skypark	Devon County Council	St Modwen	2億1,000 万	エクセター空 港周辺にビジ ネス拠点を整 備
2009	15年	①	Onsite North East	One North East	Langtree	2,500万	工業資産の開 発・マネジメ ントを通じた Tees Valley の 再開発

2010	20年	②	Aylesbury Vale Estates	Aylesbury Vale DC	Guildhouse	360万 (毎年)	未利用資産の投資およびマネジメント
2010	20年	①	Daresbury Science and Innovation Campus	Halton BC, North West RDA and STFC	Langtree		大学構内の科学技術関連施設の整備
2011	20年	④	Bournemouth Town Centre Master Vision LABV	Bournemouth BC	Morgan Sindall Investment	3億5,000万～5億	中心市街地再開発計画で策定した17か所の再開発 ⁽¹⁸⁾
2011	20年	④	Torbay LABV	Torbay Council	McAlpine and Deeley Freed	5億	商業施設・住宅の建設を含む中心市街地の再開発

出典：Thompson, B., Local Partnership, *Local Asset Backed Vehicles: A success story or unproven concept?*, RICS, 2012, p.9. に事業類型を加筆。

3-3. LABVの構造と特徴

まず、LABVの特徴として挙げられるのはその構造である。官民が各50%ずつ折半し出資を行う。その際、自治体等は土地を現物出資し、民間事業者はその土地の価格と同額を出資する。官民両者の出資によって Limited Liability Partnership⁽¹⁹⁾ (LLP：有限責任事業組合) を設立する。英国のLLPは、2000年に Limited Liability Partnership Act が制定され、設立が可能となった。LLPは出資者が出資額までしか事業上の責任を負わない有限責任制を採っており、出資者が自ら経営を行うため組織構成について自由度が高い。また、出資者に直接課税され、LLP自体には課税されない。このようなLLPの特性から、制度創設後約3年間で1万社を越える設立が確認されている。

また、出資や財務報告によって事業における一定の透明性を確保している。PFIでは英国財務省の報告書においてもSPCの不透明性が問題視されていた。PFIにおけるSPCは事業実施主体としてPFI事業を受託した民間事業者が設

(18) RICSの資料では、17か所となっているが、BDCのウェブサイトを確認できるのは現状16か所である。

(19) LLPの内容については経済産業省の資料を参考とした。英米のLLP制度を参照しながら日本の有限責任事業組合制度が創設されているが、英国のLLPは法人格を有するがわが国のそれには法人格がないなど差異がある。有限責任事業組合制度に関する研究会「有限責任事業組合制度の創設の提案(中間とりまとめ)」経済産業省、2004年、1頁。高澤美有紀「有限責任事業組合(日本版LLP)の創設」『調査と情報』第479号、国立国会図書館、2005年、6頁。

立するもので100%出資の子会社として設立される。そのため、自治体側からはSPCの内容を知ることは容易ではない。一方でLABVは自治体がJVに対して直接出資し役員を送り込むため、JVの事業内容を知ることは比較的容易であるうえ、出資割合に応じた権限を持つため自治体の意向を反映させやすい。

加えて、民間事業者のプロジェクト・マネジメントやサプライチェーンを活用できることも魅力である。民間の資金調達力を用いてより大きな金額を調達することを可能としている。また、民間事業者からは事業の専門家がLABVに派遣されており、その専門的知識を活用し、効率的な事業実施を実現することができる⁽²⁰⁾。

リスク分担も重要な要素である。官民それぞれが、お互いに事業における適切なリスク分担をすることで、より効果的なリスク管理が実現できる。

最後に、資産の有効活用が可能なことである。現物出資により施設整備の際の金銭的な直接投資を抑制することが出来る。自治体保有の資産を有効に活用することが可能である。

以下に具体的な事例を挙げ、LABVの実際について確認する。

3-4. LABVの実施事例

3-4-1. クロイドン特別区の都市再開発事業⁽²¹⁾

クロイドン・ロンドン特別区(Croydon London Borough Council)は、ロンドン南東部に位置するロンドンバラ(特別区)の1つである。人口337,000人を擁するロンドン最大の特別区でもある。区内の16,800の事業所では約16万人の雇用を生み出している。

クロイドンでは都市再開発事業が、LABV手法による事業展開がなされCCURV(Croydon Council Urban Regeneration Vehicle)と呼ばれるJVを設立している(図表2)。このCCURVは英国地方自治体で初のLABV事業である。28年間の長期にわたる、総額450百万ポンドに及ぶ大型案件である。

CCURVはクロイドンとJohn LaingのJVで、クロイドン区庁舎裏手の公有

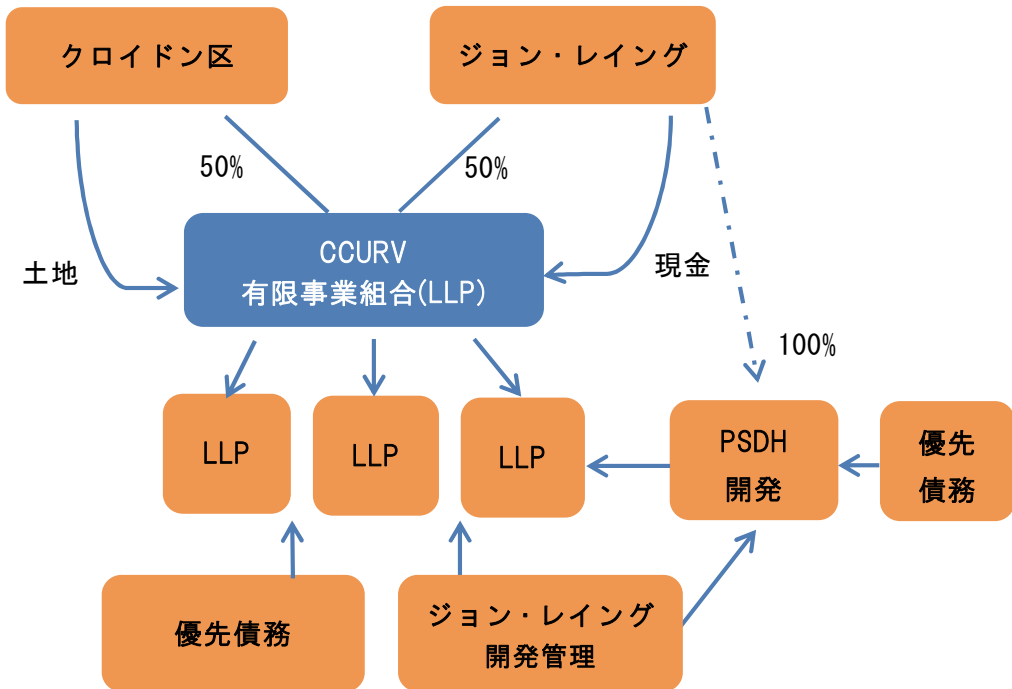
(20) Thompson, B., Local Partnership, *op-cit*, p.15.

(21) クロイドン区の事例については、主にCCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report 2009*. CCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report 2010*. CCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report 2011*.を一次資料として参照している。また、邦文文献として、高橋秀文「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと(下)地域の面的再生を担う官民協働会社の挑戦」『地方行政』10372号、2013年、10-13頁に詳細な解説がある。

地に新庁舎（Barnard Weatherill House）⁽²²⁾を建設し、管理運営を担う事業や、住宅・レジャー施設などを整備する事業を計画している。

同事業では、クロイドンは公有地を、John Laing は出資と専門家を提供している。両者の出資比率は各 50%で、クロイドンは出資を通じて事業への関与を確保している。これは事業の透明性を確保しつつ、民間のプロジェクト・マネジメントを活用することを実現している。PFI では SPC は受注企業の 100%出資で設立されており、財務的な不透明性に対して批判されていた⁽²³⁾が、LABV では自治体側から出資を行うことで事業への一定の関与をすることが可能になっている。これらは PPP の理念である公民連携を実践的なかたちで具現化する方策であると考えられる。

図表 2：クロイドン特別区 LABV の事業スキーム



出典：CCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report 2011*, p2.

(22) この新庁舎は Public Service Delivering Hub と呼ばれる、住民サービス窓口を中心としたもので、住民が集う”Civic Hub”とも呼ばれている。従来の本庁舎”Taberner House”に代わる建物としてクロイドン行政の中枢を担う。

(23) 林泰三・中野宏幸「第Ⅲ部 イギリスの代表事例と実施スキーム」『運輸・交通インフラと民間活力 PPP/PFI のファイナンスとガバナンス』慶應義塾大学出版会、2014年、214-215頁。

また、CCURV の事業の進め方について、高橋は①事業実施に先立ち、行政単独で詳細なビジョンフレームワークを策定していること、②事業遂行に際して、官側のガバナンスが利く意思決定システムを採用していること、③事業目的が達成される限り、民間事業者側は事業実施における相当の裁量権を有していること⁽²⁴⁾ 3つの特徴を指摘している。

CCURV が手がける最初の開発案件である新庁舎の建設事業は 2013 年に完成し、9 月から 10 月にかけて庁舎移転した。同年 11 月 19 日開館式典が挙行され、正式に利用開始された⁽²⁵⁾。

クロイドンの LABV 事業は、自治体初の事例として貴重である。後述ボーンマスの LABV 事業の際にも先行事例として参考にされている。また、先行事業として新庁舎が完成し次の事業へ移行するなど、現在のところ順調に推移していることも評価できる。自治体における LABV 事業は事業環境の制約もあって数多く実施されているわけではない。そのような中で事業の経験を積み上げていくことは価値があり、先行自治体としての意義があるものと考えられる。

3-4-2. ボーンマスにおける市街地再開発事業

ボーンマス⁽²⁶⁾ (Bournemouth Borough Council) は、イングランド南東部にある人口約 17 万人のユニタリー自治体である。

ボーンマスは、2008 年から庁内で LAVB に関する検討を行い、2011 年 2 月に Morgan Sindall Investment Ltd. とともに折半出資により LABV である Bournemouth Development Company LLP (BDC) を設立した。ボーンマスでは、過去 30 年間に市街地に対する投資が十分でなく、中心市街地施設が老朽化するとともに競争力を失っていた。市の開発計画 (Town Centre Vision) に沿って、16 カ所の市街地再開発事業を実施している。市の計画としては、市保有地を有効に利用し、市街地活性化のための再開発事業を実施するもので、民間パートナー企業と JV を組むことで、民間事業者の知識・技術の活用や資本調達をより容易にすることを目的としている。市側としては、市街地再開発

(24) 高橋秀文「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと (下) 地域の面的再生を担う官民協働会社の挑戦」『地方行政』10372 号、2013 年、11-12 頁。

(25) Croydon council, 'Barnard Weatherill House is officially open', 20 November 2013.

<http://www.croydon.gov.uk/news/pressreleases/press-2013archive/bwh-officially-open> (最終アクセス 2014 年 7 月 25 日)

(26) 2013 年 12 月 20 日、筆者は Bournemouth Borough Council の LABV 担当部長である Roger Ball 氏と LABV 担当者である Martin Tiffin 氏に、ボーンマスの LABV である Bournemouth Development Company についてインタビューした。本稿のボーンマスの事例は、2 名からのインタビューを基に要約したものである。

を通じて保有地の有効利用と、土地から発生する VFM（投資効率・投資効果）の最大化を意図している。2011 年度に事業がスタートし、計画では 2011 年～2031 年の 20 年間の事業期間の間、駐車場・オフィス・住宅・社会インフラ等の整備を行うとしている。

LABV の構造としては、ボーンマスが土地を現物出資し、民間デベロッパーの Morgan Sindall が現物出資の土地と同額を出資して BDC を設立している。両者から役員として 3 名ずつ派遣しており、ボーンマスからは担当局長・部長、および議員の 3 名が役員として BDC に名を連ねている。

LABV のガバナンスとしては、BDC とボーンマスとは別の法人格を有するため、企業登記所（Companies House）へ決算を提出し、監査人による外部監査を受けなければならない。BDC は地元の小規模会計事務所（Princecroft Willis）から監査を受けている。年間 2~3 万ポンドの報酬である。また、これとは別にボーンマスの内部監査も受けている。

BDC の財務諸表は、前述のとおり企業登記所へ提出されるが、公開はされていない。ただし、ボーンマスの財務報告の注記として LABV の項目が設けられており、そこでは LABV の事業内容とともに、貸借対照表や損益計算書の概要が示されている。

LABV のパートナーとなる民間事業者の選定方法は、欧州調達規則（EPR）に沿って決定される。独自の選定基準も比較的自由に設定できるが、ボーンマス市として特に設定していない。

LABV は、官民出資割合が各 50% ずつであるため、官民双方の出資者の意見が対立した場合、BDC が意思決定できなくなる「デッドロック」状態が生じるおそれがある。デッドロックは LABV のガバナンス構造の中心であり、両者の総合的な合意がない場合、デッドロックに陥るよう意図されている。デッドロックが発生した場合、新たな合意がない場合には LABV は精算されることになるが、ボーンマスの担当者は、逆にこのことによって官民両者が事業の目的達成のために相互に合意や譲歩、妥協を得ようとするインセンティブになると考えている。

また、LABV の財務的な優位性については、英国の自治体は自治体独自での借入が制限されるため、民間資本を導入する方がより大規模な資金調達が可能となる事情がある。その上、出資割合に応じて各出資者が配当金を受け取ることになっている。また民間事業者は開発管理費（Development Management Fee）として毎事業期間ごとに事業コストの 5%を受け取っている。このほか、

LLPの税制が出資者に課税されるが、自治体は非課税のため、税務コストが抑制できることも利点である。

加えて、複数の公有地を総合的に開発することが可能で、個別に開発するより効率的である。また、土地売却は土地価格が市場環境・経済環境によって変動するため、売却時期を見極めることが困難である。土地売却に失敗した場合、住民からの批判は避けられないことから、単独の土地売却には慎重である。

3-5. 失敗事例

3-5-1. トーベイの事例

トーベイ (Torbay Council) はイングランド南西部に位置する 1998 年にユニタリーとなった自治体である。トーベイは 2011 年 3 月に民間パートナー企業として、2012 年ロンドンオリンピックの新スタジアム整備などを手がけた Sir Robert McAlpine を LABV 設立のための相手方に選定した。事業計画では、市庁舎整備、駐車場、市街地再開発など総額 400 万ポンド規模の開発事業を計画していた。しかし、欧州経済危機の影響により、事業の先行きに不透明感が増したことから、同年 10 月 Sir Robert McAlpine が LABV 事業から撤退することを発表した。トーベイ市長の声明では、トーベイは引き続き再開発や雇用創出のために、新たな調達を実施するとしている⁽²⁷⁾。

3-5-2. タンブリッジ・ウェルズの事例

トーベイの事例は、LABV 設立に至らないものであったが、ここで取り上げるタンブリッジ・ウェルズ (Tunbridge Wells Borough Council) は LABV を設立し、2 年間事業実施したのちに、事業が頓挫した事例である。

タンブリッジ・ウェルズは、ロンドンから南東約 30km に位置するケント州の非都市ディストリクト (基礎自治体) である。クロイドンとほぼ同じ時期の 2008 年 12 月に、LABV スキームをデベロッパーの John Laing とともに立ち上げた。設立された Tunbridge Wells Regeneration Company は、10 年間の事業期間に庁舎建設を含む 4 地区の市街地再開発事業を実施する計画であった。この計画は、庁舎の建設や事業相手方などクロイドンの計画とよく類似していた。しかし、2012 年 11 月、事業環境を見直していた両者は、景気後退の影響

(27) Construction News, 'Sir Robert McAlpine pulls out of £400m Torbay LABV', 27 October 2011. http://www.cnplus.co.uk/sir-robert-mcalpine-pulls-out-of-400m-torbay-labv/8621762.article#.U4jr5_l_vsg (最終アクセス 2013 年 11 月 13 日)

等を理由に事業解消を決定した。両者による共同報告書には、景気後退による見込み利益の減少や国の歳出見直しにより公共セクターの予算が縮小したことの影響を示唆することが報告された。その後、タンブリッジ・ウェルズは LABV での事業実施をあきらめ、用地の売却を検討していると報じられた⁽²⁸⁾。

上記 2 件の失敗事例において特徴的であるのは、両者が景気後退と公的部門の歳出削減によって LABV 事業の撤退に追い込まれていることである。欧州債務危機の影響の大きさを伺うことができる。困難な局面に際しても、官民双方の協議がもたれ、方向性についての結論がだされていることについても注目すべきであろう。ボーンマスのインタビューでは、LABV 担当のマーチン・ティフィン氏から「LABV を設立することで、一定の政治的影響からは逃れられるが、反面、経済的影響を受け易くなる」との指摘を受けた。この失敗事例では、経済的影響を受けた結果であると考えることができる。

4. 比較分析

4-1. PFI と LABV のスキーム比較⁽²⁹⁾

LABV の特徴をより端的に示すために、比較分析を用いてその差異を検討した。

まずは PFI と LABV のスキームを比較したものが図表 3 である。PFI は事業スキームが固定化していて、また SPC の設立により組織化もされているため、事業の統制は容易であるがスキームに柔軟性はない。また、プロジェクトファイナンスであるため、資産価値を向上させる目的はなく、事業ごとに PFI が組まれることから包括性もない。

一方で、LABV は LLP という JV を設立しているため組織的であり、事業スキームの組み立ては自由度が高く柔軟性・包括性がある。出資を通じて出資者の権限を行使することができ、事業の統制も可能である。また、自治体の所有地を活用した開発事業であることから、開発が成功すれば資産価値の向上も見込める。

(28) SOCINVEST, 'Pioneer LABV scrapped by partners', 20 November 2012.

<http://www.socinvest.co.uk/news/3692/Pioneer-LABV-scrapped-by-partners> (最終アクセス 2014 年 1 月 9 日)

(29) Grace, G., A. M. W. Ludiman, Local asset Backed vehicles: The potential for exponential growth as the delivery vehicle of choice for physical regeneration, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol.1, No.4, Henry Stewart Publications, 2007, pp.333-344.

図表3 PFIとLABVのスキーム比較

スキーム	柔軟性	統制	資産価値	包括性	組織化
PFI	×	○	×	×	○
LABV	○	○	○	○	○

出典：Grace, G., A. M. W. Ludiman, ‘Local asset Backed vehicles: The potential for exponential growth as the delivery vehicle of choice for physical regeneration’, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol.1, No.4, Henry Stewart Publications, 2007, p344. から抜粋。

4-2. PFIとLABVの会計的比較

次に、PFIとPPP（ここでは特にLABV）との会計処理上の差異を比較する（図表4）。この2つの取引には明確な違いが存在する。

PFIは事業実施に際して自治体は、「支払義務」を負うのに対して、LABVでは自治体はJVへの「出資」をすることになる。PFIの「支払義務」は負債であり、経常経費から支出されることになる。一方でLABVは「出資」＝資産であり、ここから支払義務が生じることはなく、運用による収入を得ることが可能である。自治体が事業を実施するに当たって、キャッシュフローがPFIとLABVでは逆の向きを示している。事業実施に際して、この違いに注目することは重要であり、長期的な財務を考える上で有用であるといえる。

また、PFIの会計学上の影響としては、山本は①インフラ資産の評価と測定方法の見直し、②インフラ整備が経常的支出から構成される予算統制への影響、③財政政策への影響⁽³⁰⁾を指摘している。この影響への対応として、発生主義による予算・会計を導入し、公共事業の改善から資産管理の改善につなげる⁽³¹⁾ことを提案している。

図表4 PFIとLABVの会計的比較

スキーム	帰属	B/S
PFI	支払義務	負債
PPP (LABV)	出資	資産

出典：Capldi, A., *Local Government Finance 2010ed.*, CIPFA, 2010, p229. から筆者作成。

(30) 山本清『政府会計の改革』中央経済社、2001年、111-113頁。

(31) 『同上書』、114頁。

4-3. 第三セクターとLABVの比較

4-3-1. 第三セクターの問題点

わが国のPPPを語る時、第三セクターは避けて通れない。PPPは1997年以後の話だが、その言葉より早く、公民連携の理念を具現化したものとして注目されるべきものである。当初、第三セクターは官民双方の長所を發揮することを目的に想起された枠組みであった。リゾート法や民間活力導入の動きの中なかで、バブル期には多くの第三セクターが設立されたが、その後の経済環境の変化により、破綻する第三セクターも現れた。2013年3月31日現在の第三セクターの数は6,971法人⁽³²⁾（社団法人・財団法人3,456法人、会社法法人3,515法人）にのぼるものの、ここ10年間の法人数は漸減傾向である。

第三セクターに関する先行研究としては、赤井の経営分析の観点からの破綻要因を分析した研究がある。赤井は、経営悪化の要因を外部と内部に分け、外部要因としては景気変動による要因・地域構造変化による要因・政策誘導による供給過剰要因を指摘している。また、内部要因としては、官民、官官の馴れ合い、情報公開不備による説明責任の欠如、政治的圧力による過大投資や非効率運営をその要因に結論づけている⁽³³⁾。一方で深澤はコルナイの「ソフトな予算制約」の考え方を用い、自治体からの裁量的な補助金支出により、第三セクター経営の統制が弛緩する点を指摘している⁽³⁴⁾。

他方、第三セクターの組織形態からの指摘もある。第三セクターの定義はわが国においては法人形態から定義されるものの、諸外国においてサードセクターはNPOやチャリティ等を含んでいる。宮脇はわが国のこの活動の機能ではなく法人形態の違いによってなされる定義に対して「こうした区分けは、法的に明確であっても住民を含めた外部者から第三セクターである否かを見極めることを難しくすると同時に、第三セクターのガバナンス構造を複雑にする結果となっている⁽³⁵⁾と批判している。その上で、PPP時代の第三セクターに必要なものとして、従前の官民上下の関係から、官民相互のパートナーシップに基づく水平的な信頼関係を形成し、相互に役割と責任分担を明確化する枠組みが不可欠と指摘している⁽³⁶⁾。

(32) 総務省報道資料「第三セクター等の状況に関する調査結果」2013年12月17日。

(33) 赤井伸郎「第三セクターの経営悪化の要因分析－商法観光分野の個票財務データによる実証分析」

ESRI Discussion Paper Series No.32、内閣府経済社会総合研究所、2003年、18-20頁。

(34) 深澤映司「第三セクターの経営悪化要因と地域経済」『レファレンス』第654号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2005年、67-68頁。

(35) 宮脇淳編著『第三セクターの経営改善と事業整理』学陽書房、2010年、231頁。

(36) 『前掲書』、249-250頁。

4-3-2. LABV との比較分析

第三セクターと LABV を比較する際、まずその組織の設立面に焦点を当てることとする。LABV においては LLP Act 2000 以外に設立に関する法的規制は見られない。わが国における第三セクターも、法人設立に関する規定（民法・会社法）以外には法的規制や特別法による規定はない。LABV も第三セクターも設立方式としては JV である。この 2 者を、出資割合、出資方法、ガバナンス、リスク、事業目的、設立目的の 6 項目に分けて比較すると図表 5 のとおりとなる。

特に、第三セクターに対する主な出資形態は現金である。現物出資も事例は存在するが少数で有り、圧倒的多数は現金である。LABV は、自治体は土地の現物を出資している。このことから LABV は土地を現物出資する第三セクターに近似すると言える。ガバナンスの構造も出資に応じた権利を保持している点、監査や財務報告が行われる点は同様である。ただ、その権利や権限をどのように実行するかでガバナンスが適切に行われるかが変化する。事業目的や設立目的についても両者はよく似ている。LABV と第三セクター違いでいえば、リスクの部分である。LABV は官民双方で適切なリスク分担を行うのに対して、第三セクターでは債務保証をしている場合、最終的なリスクを自治体が背負うことになっている。この場合、自治体の信用を利用してファイナンスを行っているため、自治体が最終的なリスクを負う形になる。

図表 5 LABV と第三セクターの比較

比較項目	LABV	第三セクター
出資割合	官民各 50%出資	官民出資、出資割合はさまざま
出資方法	自治体は現物出資	出資・出捐（主に現金出資）
ガバナンス	同額出資により JV の半分を支配財務報告・監査による統制	出資割合に応じた権利があるが、役割分担が不明確 独立性が高いためガバナンスやモニタリングが期待しにくい ⁽³⁷⁾
リスク	官民による適切なリスク分担	債務保証などで最終的なリスクが自治体側に存在
事業目的	開発事業（特定目的）	多様な目的
設立目的	ファイナンス・リスクの移転 民間事業者の専門性の活用	民間活力の活用・導入

出典：筆者作成

(37) 金井典昭「第 4 章 各種の公民連携手法」『公民連携の経営学』、中央経済社、2008 年、p96 頁。

4-3-3. わが国第三セクターおよびPPP事例とLABVの比較⁽³⁸⁾

岩手県紫波町においてJVを活用した地区開発（エリアマネジメント）事業が実施されている。紫波町では、公有地を活用して財政負担を最小限に抑えながら公共施設整備と民間施設等立地による官民複合開発を行うこと目的に、2009年2月に紫波町公民連携基本計画が策定された。この基本計画に基づき、紫波中央駅前地区を対象とする紫波中央駅前都市整備事業（オガールプロジェクト）を2009年4月から実施した。

紫波町のPPP事業は、町有地10.7haを含む21.2haを対象として、役場庁舎、道路・公園・下水道の公共施設と、民間活力を導入したオガールプラザ（官民複合施設）、フットボールセンター（雨水貯留浸透施設併設）、住宅用地等を整備するものである。各施設は、オガールプラザは第三セクターを設立して整備を、役場庁舎はPFI事業、フットボールセンター整備は岩手県サッカー協会とそれぞれパートナーと共同して整備を行うこととなっている。役場庁舎を除く公共施設整備については、まちづくり交付金を利用している。このうちオガールプラザ整備事業では、紫波町が39%出資し、官民複合施設の建設企画、不動産管理運営業務、産業雇用創出事業等を主な業務とするオガール紫波株式会社（第三セクター）を設立した。オガールプラザは、紫波町所有の情報交流館（図書館を内包）・子育てセンターの公共施設とオガール紫波株式会社が出資する施設整備特定目的会社「オガールプラザ株式会社」所有の民間施設の複合施設である。事業スキームでは、紫波町39%、民間出資61%でJVのオガール紫波株式会社を設立しており、施設整備・資産保有のために特別目的会社をJVが設立している。オガール紫波はプロジェクト全体の調整、オガールプラザは事業実施と役割が分担されている。また事業実施にかかる資金調達はオガールプラザが担い、岩手県内の金融機関が融資に応じている。第三セクターを核としたPPP事業を形成しており、事業の中にはPFIを含むなど、整備対象に合わせて柔軟に事業スキームを組み立てていることが分かる。ここでは第三セクター事例として取り上げているが、わが国PPP事業としての性格も併せ持つ先進的な内容で、なおかつ町規模の自治体が実施していることに、今後の事業整備の在り方を問う意義と事業整備の多様化の可能性を見ることが出来る。

本事業とLABV事業との比較をすれば、図表6のようになる。出資比率が異

(38) オガール紫波プロジェクトについては、紫波町『紫波町公民連携基本計画』2009年、鎌田千市「紫波町におけるPPPの取り組み－オガールプロジェクトの概要－」平成24年度国際文化系研修「公共政策セミナー～将来に向けてのリーダーを育てるために～」2012年（https://www.jiam.jp/case/upfile/0010_1.pdf、最終アクセス2014年10月22日）を参照。

なるため、ガバナンスやデッドロックでは違いがあるが、スキームの構造は近似しているため、LABV との類似性は高いと考えられる。また一つの事業区域に複数施設を整備する、また民間活力を導入した整備を行うことは LABV の一般的なイメージとオーバーラップする。比較が一例のみのため、これをもって LABV の適用可能性があるとは断じることはできない。しかしながら、LABV をわが国で展開する際の重要な事例の1つとして本事業をメルクマールに挙げるができる。

図表6 LABV と紫波町 PPP 事業の比較

比較項目	LABV	紫波町 PPP 事業 (オガールプロジェクト)
出資形態	官民出資、1対1、官は土地、民は現金出資	官民出資、複数出資、現金出資
出資比率	官民各 50%	町 39%、民間 61%
事業目的	公有地開発、市街地再開発等	公有地開発
設立目的	ファイナンス・リスクの移転 民間事業者の専門性の活用	民間活力の活用・導入 (資金調達、民間の技術の活用)
事業対象区域	複数サイトを複合的に開発	1か所を複合的に開発 (全体としては複数サイトにわたる)
デッドロック	出資比率が同じため、両者のコンフリクトがあれば発生する可能性あり	出資比率が異なるため起こる可能性は低い

出典：筆者作成

4-4. 分析の要点

PFI と LABV の比較では、両者は共に資金調達方法の一種であるが、PFI は支払義務になるのに対して LABV では出資を受ける形を取っているため、調達後の会計処理に差が生じる。また PFI と LABV の会計的な違いからは、キャッシュフローの方向が異なることがわかる。将来的な財務への影響を考慮する上で重要な要素である。

第三セクターとの比較では紫波町 PPP 事業との比較を通じて、LABV はわが国の第三セクターと類似すると解することができ、特別な立法措置を必要とすることなく、導入が可能であることがわかる。LABV の特徴としては、50% ずつの出資による出資割合に基づくガバナンスが官民双方から効いてくこと、また、LABV のもう一つの特徴である、現物出資（多くの場合は建設用地とし

ての土地) が可能であり、再開発手法や未利用地の利活用手段としては適切であると考えられる。土地は出資という形を取っており、売却とは異なり土地に対する一定の関与を残しているため、自治体側に安心感を残している⁽³⁹⁾。また、関与を求められることにより、事業に向き合う姿勢が求められ、設立後、関心が薄れがちな第三セクターとはその点で異なる。資産を活用する LABV は、自治体側も発生主義・複式簿記でないと正確な判断ができず、適切な管理が困難になる可能性がある。会計上の差異を認識することから考えても LABV は発生主義・複式簿記により管理することで、より良いパフォーマンスを上げることが可能である。

続いて、LABV による事業実施によってわが国で課題となる事項を取り上げる。

まず、自治体そのものが実施主体でなければ補助金の適用が受けられない事業については、LABV を活用することは困難である。イニシャルコストで補助金の方が有利となる場合は、LABV を利用せず補助金を充当して事業実施することになる。ただし、トータルコストで比較した場合、LABV の方がより低コストになる場合がある。また、補助金適正化法の縛りを受け、後年度施設を別の目的で活用する際の足かせになる場合がある。LABV の方がより自由度が高く有効となる場合も考えられる。事業の性質や補助金、後年度におけるサービス需要などを勘案したうえで、事業選択をするべきであろう。

次に、長期間のスキームとなるため、民間事業者との関係性や経済状況が影響する場合がある。官民双方のガバナンスにより JV は統治されていくが、双方の利害が衝突し、50/50 出資に起因する「デッドロック」を避けるため、英国の事例ではお互いの協議により問題解決が図られる。これは、デッドロック回避が、より良い事業実施に向けたインセンティブでもある。

また、LABV では LLP に対する課税が出資者に対してなされるものの、自治体が出資者の場合は非課税となることをボーンマスのインタビューで聴取した。わが国においても有限責任事業組合を設立した場合、組合に対しては法人税が課税されないが、利益配分があったときに出資者に対して直接課税される。第三セクターは会社法法人、一般社団法人などさまざまな形態があるが、株式会社等は当然法人税が課税されることになるし、社団法人等も収益事業を行えば課税対象となるなど差異がある。

(39) ボーンマスのロジャー・ポール部長は、この点について、土地売却は時期を見極めるのが大変困難で、売却によって損失を被ったり、期待どおりの収益が得られなかったりした場合、住民からの突き上げは厳しいものになるため、土地を手放さず投資が可能な LABV は土地収益を考えるうえで優れた手法であると説明している。

5. むすびに代えて

－わが国地方自治体への LABV 応用の有用性－

インタビューや英国内の各事例から、LABV の特徴としては、50%ずつの出資による出資割合に基づいて設立され、LABV への出資を通じて、官民双方が LABV に対してガバナンスを確保していることが明らかになった。また、LABV のもう一つの特徴として現物出資が可能であるため、施設や土地の再開発手法や未利用地の利活用手段としては、わが国地方自治体においても有効である。さらに、LABV を利用することで、JV を通じた資金調達を得ることが可能で、そのファイナンス・リスクは JV に移転することができる。

他方で、LABV は長期スキームとなるため、カウンターパート企業との関係を良好に保ち事業を成功に導かなければならない。事業への関与・計画の統制・JV の統治などの、管理会計的な援用を積極的に推し進めることも自治体には求められるであろう。わが国地方自治体における LABV 導入の成否は、こうした管理会計手法の積極的な導入と表裏一体の関係にある。

本稿は、2013 年 8 月に西南学院大学にて行われた第 16 回国際公会計学会全国大会での自由論題報告をもとに加筆・修正を行ったものである。報告に対するコメントを頂戴しました学会員の皆様方に、深く感謝の意を表します。

【参考文献】

- Capldi, A., *Local Government Finance 2010ed.*, CIPFA, 2010
- CCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report 2009.*
- CCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report 2010.*
- CCURV, *Croydon Council Urban Regeneration Vehicle Annual Report 2011.*
- DCLG, *The Role of City Development Companies in England Cities and City Regions*, 2007.
- Grace, G., A. M. W. Ludiman, Local asset Backed vehicles: The potential for exponential growth as the delivery vehicle of choice for physical regeneration, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, Vol.1, No.4, Henry Stewart Publications, 2007.
- Harrison, B., Adam Marshall, 'City Solutions: Delivering Local Growth Local Asset-Backed Vehicles', *Centre for Cities*, 2007.
- HM Treasury, *Infrastructure procurement: delivering long-term value*, 2008.
- International Monetary Fund, *Public-Private-Partnerships*, 2004.

OECD, *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, 2008.

Thompson, B., Local Partnership, “*Local Asset Backed Vehicles: A success story or unproven concept?*”, RICS, 2012.

赤井伸郎「第三セクターの経営悪化の要因分析－商法観光分野の個票財務データによる実証分析」ESRI Discussion Paper Series No.32、内閣府経済社会総合研究所、2003年。

石井晴夫・金井典昭・石田直美『公民連携の経営学』、中央経済社、2008年。

石田直美「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと（中）官民協働会社によるPPP手法の活用」『地方行政』10370号、2013年、12-15頁。

押田丈治・高見沢実「新たな地域再生に向けた民間投資誘発型組織のあり方に関する研究－英国UDC、URCを参考に－」（社）日本都市計画学会都市計画報告集No.7、2009年、82-85頁。

高澤美有紀「有限責任事業組合（日本版LLP）の創設」『調査と情報』第479号、国立国会図書館、2005年、1-10頁。

高橋秀文「月曜連載 英国の官民連携の最新動向と日本が学ぶべきこと（下）官民協働会社によるPPP手法の活用」『地方行政』10372号、2013年、10-13頁。

OECD 編著、平井文三監訳『官民パートナーシップ PPP・PFI プロジェクトの成功と財政負担』明石書店、2014年。

内閣府民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」平成23年1月21日。

深澤映司「第三セクターの経営悪化要因と地域経済」『レファレンス』第654号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2005年、62-78頁。

町田裕彦『PPPの知識』日本経済新聞出版社、2009年。

宮脇淳編著『第三セクターの経営改善と事業整理』学陽書房、2010年。

務台俊介「労働党政権の地域再開発戦略を検証する」『都市問題』第98巻第13号、東京市政調査会、2007年、14-22頁。

山内弘隆編著『運輸・交通インフラと民力活用：PPP/PFIのファイナンスとガバナンス』慶應義塾大学出版会、2014年。

山本清『政府会計の改革 国・自治体・独立行政法人会計のゆくえ』中央経済社、2001年。

有限責任事業組合制度に関する研究会「有限責任事業組合制度の創設の提案（中間とりまとめ）」経済産業省、2004年。