

SDGs に貢献する PPP の取り組み —People-first PPP とその実践事例—

東洋大学大学院 教授 難波悠

SDGsとPeople-first PPP

PPP (Public Private Partnership、公民連携) は持続可能な開発目標 (SDGs) の達成にいかんにかんがって貢献することができるだろうか。これは、PPPの専門家たちの中でこの5年ほど何度も話し合われているテーマである。2015年にSDGsが国際連合 (国連) 総会で承認される前、SDGsに向けた議論が行われていた際には、これまでの先進国による途上国への政府開発援助 (ODA) を中心とした公的機関間の国際支援だけでなく、民間資金や企業など多様な主体による支援の重要性が話し合われ、その結果としてSDGsのゴール17には「パートナーシップで目標を達成しよう」が掲げられた。PPPに携わる専門家の多くはゴール17をPPPへの追い風と捉えている。

国連の中でPPPの推進に取り組んでいる機関の一つである欧州経済委員会 (UNECE) では、SDGsに寄与するPPP事業を目指すためにPeople-first PPP (人を中心としたPPP) という概念を打ち出し、それを受けてプロジェクトの評価手法などの話し合いを進めている。一見するとPPPへの追い風を受けて議論が活気づいているかのように見えるが、実際には、当時は逆風が吹き荒れていた。これまで世界中で実行されてきたPPP事業の中には、経験豊富で強欲な民間企業が経験に乏しい政府や途上国の公共インフラ利用者を食い物にするようなプロジェクトも少なくなく、国連内部からもPPPに対する懐疑論が噴出していった。特に2010年代はPFI (民間資金を活用したインフラ整備) 発祥の地である英国や欧州諸国でPPPへの批判が相次ぎ、2018年には英国が新規のPFIを廃止するに至った。

そういった状況下で提唱されたPeople-first PPPは、バリューフォーマネー (VFM) 重視で経済性一辺倒のPPPのあり方から軌道修正を図り、PPPをリブランディングしよう

という試みである。

People-first PPPは以下の5つの原則から成り立つ。

- ①アクセスと平等性
社会的弱者の公共サービスへのアクセスと平等性、貧困撲滅への貢献
- ②経済効率性と財政の持続可能性
VFM、地域雇用創出、財政健全性の確保
- ③環境の持続可能性と強靱性
二酸化炭素や廃棄物の削減、強靱性の向上
- ④応用性、拡張性
事業の将来的な拡張や他地域への応用性
- ⑤ステークホルダーエンゲージメント
情報開示や市民参加、市民の声の反映

この原則を基にしてプロジェクトを評価するためのツール¹開発が数年間にわたって進められた。各原則には4~5個の「基準」とそれに関連した「指標」(合計約100指標) が定められた。例えば、②の経済効率性と財政の持続可能性ではVFM的な経済効率性だけでなく、汚職撲滅、延べ払い型のPPP事業によって長期的に財政が硬直化するのを防ぐため、財政の持続可能性が付け加えられた。また、中国が“PPP”で「一帯一路」計画を進める中で建設労働者や資材が中国人・中国製品に独占されている状況を受けて地元の雇用、先進国の企業が事業に参画すると途上国の実情からはかけ離れた技術が採用され地域のサプライチェーンが活かされないことを受けて地域の实情に合った技術の採用や技術移転といった項目が指標として盛り込まれている。

UNECEの構想では、この評価ツールを活用したプロジェクトの認証制度や資金調達の際の評価に役立てることなどを検討しているものの、現在のところはプロジェクト準備段階でのガイドツールとするのが有効な使い方だと考えられる。なお、2021年にこの評価ツールを用いて実際のプロジェクトを試験的



に評価するコンペが行われ、筆者が所属する東洋大学が関与した「フィリピン・カラガ地域」が第二位、「岩手県紫波町」が特別賞を受賞した。このほかにもUNECEではいくつかの分野のPPPスタンダード作成や「モデル法」の作成などを行っている。

People-first具現化の取り組み

国際社会で話し合われているPeople-firstの理念を制度として実装し始めている国・地域もある。その流れは、新型コロナウイルス感染症の感染拡大（コロナ）で特に社会的弱者への影響が甚大だったことを受けて加速している。ここでは、PPP事業にPeople-firstの理念を取り込んでいる事例として英・ウェールズ、公共調達による実現を図ろうとしている事例として英国、資金調達など新しいモデル構築を目指している英・スコットランドを紹介する。

a. ウェールズ：相互投資モデル

英・ウェールズは、英国内では相対的に経済発展もインフラ整備も遅れている。そのため、英国の中央政府がPFI廃止を打ち出した後も、独自のPPP手法の開発を進めた。ウェールズのPPP手法は相互投資モデル(Mutual Investment Model)と呼ばれ、特別目的会社(SPC)にウェールズ開発銀行が資本参加することでPFIに比べて事業の情報開示や透明性を高め、契約変更ルールの明確化を図ることで長期的な財政負担増加の抑制を目指すなどPFIで指摘された課題の改善を図っている。もう一つの特徴は、「コミュニティベネフィット」という仕組みを導入して、PPP契約の中で地域企業の育成や環境対策、技術教育などを民間事業者が義務づけている点である。

この仕組みでは、ウェールズ政府が事業を実施する際、要求水準に地元雇用の人数や企業育成のための取り組みの最低水準を示し、事業者はそれを満たすことが求められる。加えて、最低要求を上回る提案や、要求されている内容とは別の新しい提案などを行うことが求められ、その提案が事業者選定の際に評価される。これらの要求には「単

価」が定められ、未達の場合には事業者がその単価に応じた「罰金」を支払うことになる。People-first PPPを具体的に制度化した事例と言える。

b. 英国：公共調達の社会的価値モデル

コロナによる経済的な停滞からの復興を加速させるため、英国は一定額以上の公共事業やPPP等の主要案件を入札にかけるときに事業の追加的な価値である「社会的価値」を評価する社会的価値モデルを導入した。このモデルでは、「コロナからの復興」「経済格差の是正」「気候変動対策」「機会均等」「ウェルビーイング」の5つのテーマと8つの政策アウトカムを定め、入札の事業者評価の10%をこれらの項目の評価に充てようとする取り組みである。政府はコロナによる失業者への機会の創出や中小企業や労働者への支援、社会的弱者や障害者の雇用、雇用者の心身のウェルビーイング向上や地域コミュニティへの貢献等について、事業者選定時の参考評価項目や評価方法などの案を示している。

また、2021年9月30日以降に年間500万ポンド（約8億2,600万円。1ポンド＝約165円）以上の中央政府の公共事業入札に参加する全事業者が二酸化炭素排出量の把握と削減計画の作成を求め、2050年までのネットゼロ達成へのコミットメントを義務づけた。事業者選定以前に、入札の参加資格としてネットゼロへの取り組みを義務づけるという大きなステップである。

c. スコットランド：新モデル構築へ

英・スコットランド財務省の外郭団体でPPPや新しい資金調達モデルなどを検討しているスコティッシュフューチャートラスト(SFT)は、ネットゼロ社会の実現に貢献するための資金調達やプロジェクト実施手法の構築に着手すると発表した。SFTの2022年度のビジネスプランでは、ネットゼロインフラ（熱供給ネットワークなど）の整備、「燃料困窮者」対策、電気自動車の充電ステーションなどの持続可能な移動を実現するため、長期的なネットゼロ化のための資金調達と施設整備モデルを開発することを掲げている。



日本におけるPeople-firstの行方

日本においても、近年はSDGsへの貢献を掲げる自治体や事業者が増え、環境・社会・ガバナンス（ESG）投資なども以前より身近な話題となってきている。政府もPPPがネットゼロ社会の実現やデジタルトランスフォーメーション等に貢献できるようにするための方策を検討し始めている。また、日本政府がインフラ輸出の一環として掲げている「質の

高いインフラ投資」はSDGsやPeople-first PPPの考え方との親和性が高い。既に日本の公共調達では防災への取り組みや環境負荷低減、地域貢献などが評価に組み込まれている部分もある。ただ、これらの取り組みはばらばらで事業者、納税者、あるいは国際社会へのメッセージとして伝わりにくい。今後、PPP/PFIに限らず公共事業においてより強く「ネットゼロ」や「地域社会への貢献」が打ち出されていくことを期待している。

1 2022年4月末時点の最新版のツールは以下からダウンロードが可能。
<<https://unece.org/eci/documents/2021/11/presentations/people-first-ppp-evaluation-methodology-sdgs-self-assessment>>