

F H W A (連邦道路庁)
国際技術調査プログラム

道路インフラに関する官民パートナーシップ (P P P) :
国際的な経験を活かす[2009年3月]

平成22年6月

独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構

はじめに

独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構(以下機構と呼ぶ。)は、道路関係四公団の民営化に伴い、6つの高速道路会社とともに、平成17年10月1日に設立されました。機構の役割は、第一に高速道路に関わる債務の45年以内の確実な返済、第二に公的権限の適切な行使と高速道路会社と一致協力による安全で利便性の高い高速道路の維持・管理、第三に高速道路事業全体の透明性を高め、機構としての説明責任を果たすための積極的な情報開示を行うことであり、現在も懸命の努力を続けています。

機構は、以上の役割を果たすために、いろいろな面から調査研究を行っており、海外調査関係では、「高速道路機構海外調査シリーズ」として、現在までに次ページ以降の一覧表のとおり11の報告書を発行しており、本報告書はNo. 12となります。(なお、各報告書の全文は、当機構の以下のウェブサイトの出版物等のコーナーに掲載しております。<http://www.jehdra.go.jp>)

本報告書は、平成21年3月に米国の連邦道路庁が発行した報告書「道路インフラに関する官民パートナーシップ(PPP):国際的な経験を活かす」を当機構において翻訳したものです。

本報告書は、米国が今後PPPを本格的に適用するにあたり、世界で既に実施されているPPPの事例を調査しとりまとめたものです。調査の目的は、①PPPの事例について検証を行うこと、②それらの事例から教訓を導き出し文書化すること、③米国において適用するための提言を行うこと、の3つです。この調査では、机上調査の他に、官・民・学から構成される専門チームにより、PPPを積極的に導入しているオーストラリア、ポルトガル、スペイン及びイギリスを訪問し、PPPの実態について政府側機関や運営する民間会社等から情報収集を行った内容も含まれています。

各章においては、PPPに関するマネジメント方法、財源、契約、評価、国民感情について具体的な内容が記述された後、共通の教訓として契約の全期間にわたるマネジメントや公的部門の組織力の重要性などが指摘されるとともに、多様な視点からの調査結果が述べられています。この教訓や調査結果はアメリカの道路関係者の視点で記述されていますので、必ずしも全てがそのまま日本にも適用できるとは限りませんが、これらを理解することは我々にとっても有益なことと思われます。

本報告書が、我が国の道路分野におけるPPPに関する研究の参考となることを願っています。

平成22年6月

独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構

高速道路機構海外調査シリーズ報告書一覧

No.	名称	発行年月	概要
1	欧州の有料道路制度等に関する調査報告書	2008.4	有料道路の先進国であるフランス、イタリアについて高速道路及び有料道路制度等の現状、投資回収の仕組み、入札競争条件、財政均衡確保の仕組み、リスク分担、適切な維持管理を行うためのインセンティブ等について調査した。
2	欧州の有料道路制度等に関する調査報告書Ⅱ	2008.9	上記報告書の続編として、近年活発な高速道路整備を進めているスペイン及びポルトガルを中心として、同様の内容について調査し、併せてEUの政策がこれらの国々に与えた影響、コンセッション会社の事業戦略について調査したものである。またフランス、イタリアについての最新の情報(会社の利益規制、アウトストラーデの契約改定等)についての追加調査の内容も盛り込んでいる。
3	米国の高速道路の官民パートナーシップ(PPP)に係る最近の論調に関する調査報告書	2008.12	世界の超大国であるアメリカで、現在急速に進められている高速道路の官民パートナーシップ(Public Private Partnerships: PPP)についての主要な論調に係る報告書および議会証言等を取りまとめたものである。
4	マドリッド工科大学バサロ教授講演会報告書 －世界の有料道路事業の潮流から見た日本の高速道路事業－	2008.12	当機構が、欧州だけでなく世界の有料道路制度の実情と理論に詳しいマドリッド工科大学のホセ・M・バサロ教授を招聘して東京及び大阪で実施した講演会及び同教授から提出された最終報告書を取りまとめたものであり、主にヨーロッパにおけるコンセッションに関して、会社の利益と道路インフラの品質やサービス水準の確保、リスク分担の方法、スペインの道路会社の世界進出などの実情と理論的基礎、また、このような世界潮流から見て、我が国の高速道路制度がどう評価されるかについてのバサロ教授の見解が述べられている。
5	米国陸上交通インフラ資金調達委員会報告書「私たちの道には自分で支払おう(Paying Our Way) －交通資金調達のための新たな枠組み－ エグゼクティブサマリー	2009.4	現在の中期陸上交通授権法であるSAFETEA-LUによる法定委員会による答申であり、米国の陸上交通システム(道路および公共交通システム)は、長期にわたる投資の不足により、危機的な状況に陥っており、このような状況に対処するために、2020年までに、課税方法を現在の自動車燃料税によるものから、走行距離に基づく利用者負担に変更するとともに、また、それまでの当面の対策として、現在の連邦ガソリン税をガロン当たり18.4セントから28.4セントに値上げし、インフレによる目減りを防ぐため物価連動とすること等を勧告している。

No.	名称	発行年月	概要
6	米国の高速道路の官民パートナーシップ (PPP) に係る最近の論調に関する調査報告書Ⅱ	2009.7	2008年12月に発行した「米国の高速道路の官民パートナーシップ (PPP) に係る最近の論調に関する調査報告書」の続編であり、当機構が本年4月に開催した「米国における官民パートナーシップに関する調査報告会」説明資料、米国連邦道路庁による「米国における有料道路事業の現状—調査と分析」、および「PPP取引における公共政策の考慮」、2009年2月の米国陸上交通資金調達委員会報告書「私たちの道には自分で支払おう (Paying Our Way) の紹介を取りまとめたものであり、米国における高速道路 PPP の公益性に関する論点、有料道路プロジェクトの最新の状況、新たな道路財源のあり方等が理解できる。
7	欧米における大型車のサイズおよび重量の取締り状況に関する調査報告書	2009.8	本報告書は、米国連邦道路庁が米国道路及び交通関係州行政官協会 (AASHTO) と共同で2007年7月に発行した報告書「欧州における商用車のサイズと重量の取締り」および、インディアナ州交通局副交通監理官の Mark Newland 氏が2006年1月に行ったプレゼンテーション資料「インディアナ州交通局の挑戦: 我々の道路をどのようにして保全するか」およびその講演録を当機構において翻訳したものであり、現在大きな社会的問題となっている大型車のサイズおよび重量違反による走行を車両の走行状態で自動的に測定する動態荷重測定 (Weigh-in-motion: WIM) 技術を利用して取締る方法について欧米の先進事例を紹介したものである。
8	欧米のロードプライシングに関する調査研究報告書	2009.10	本報告書は、ロードプライシングの種類、世界各国の先行事例、そこから得られた教訓、現在検討中の計画に関する7つの報告書を取りまとめたものである。また、8つ目として、有料道路の資金調達、PPPについて最新の動向を知るために米国のリーズン財団の民営化年次レポートの2009年版を付け加えている。
9	高速道路機構 海外調査シリーズ 連続講座 「欧米のロードプライシング」	2010.1	本報告書は、No.8の「欧米のロードプライシングに関する調査研究報告書」を、機構等の職員研修用として再構成し、簡潔にわかりやすく要約するとともに、これまでの欧米の有料道路制度調査のエッセンスと最新情報を付け加えて実施した「高速道路機構海外調査シリーズ連続講座」(Eメールで配信) の内容を取りまとめたものである。 本報告書では、ロードプライシングの定義、種類、世界各国の有料道路制度の変遷、ロードプライシングの先行事例、そこから得られた教訓、現在検討中の計画が簡潔に紹介されている。

No.	名称	発行年月	概要
10	NCHRP(全国共同道路研究プログラム)報告書 第632号 「インターステート道路網に関するアセットマネジメントの枠組み」[2009年4月]	2010.2	<p>本報告書は、米国の人流および物流において決定的な重要性を持つインターステート道路網をよりよく管理するため既存の道路の保全に留まらないあらゆる投資に適用すべきアセットマネジメントの手法が取り扱われている。</p> <p>内容は、アセットマネジメントの概要、インターステートの管理者が作成すべきインターステート・アセットマネジメント計画の策定方法、インターステート道路網のシステム機能停止リスクをアセットマネジメントに組み込む方法、利用可能なデータおよび分析ツール、パフォーマンス指標、およびアセットマネジメントの導入方法に関するガイドランスとなっている。</p>
11	欧米の高速道路整備の基本思想 —歴史的検証—	2010.4	<p>本報告書では、欧米の4カ国(英国、米国、フランス、スペイン)における、古代ローマ帝国時代から現代までの道路整備の歴史的変遷を辿ることにより、道路整備において、どのような基本思想が存在していたか、また、高速道路の有料・無料がどのような要因により決定されてきたか、さらに、今後の道路整備を進める際に参考となる点はないかについて調査した。</p> <p>道路に関わる基本思想として、基本人権としての移動の自由があり、そのことは社会の経済的・文化的発展にとって必要不可欠と認識されていた。そのため道路は常に公的所有だった。</p> <p>高速道路整備の有料・無料の決定要因として、①公共財源の多寡、②利用者の負担力、③政権政党の政治思想、④過去の政策の成功と失敗、⑤類似の制度の存在の有無等が関係していた。</p> <p>今後の道路整備を進める際に学ぶべき点としては、①基本的人権としての交通権の尊重、②持続可能な総合的な交通体系構築のための有料道路料金の活用があった。</p>
12	FHWA(連邦道路庁) 国際技術調査プログラム 道路インフラに関する官民 パートナーシップ(PPP): 国際的な経験を活かす	2010.6	<p>本報告書は、米国が今後PPPを本格的に適用するにあたり、世界で既に実施されているPPPの事例を調査しとりまとめたもので、その目的は、①PPPの事例について検証を行うこと、②それらの事例から教訓を導き出し文書化すること、③米国においてPPPを適用するための提言を行うこと、の3つである。</p> <p>机上調査の他に、官・民・学から成る専門チームにより、PPPを積極的に導入しているオーストラリア、ポルトガル、スペイン及びイギリスを訪問し、政府側機関や運営する民間会社等から情報収集を行った内容も含まれる。</p>

連邦道路庁(FHWA) 国際技術調査プログラム

道路インフラに関する官民パートナーシップ(PPP): 国際的な経験を活かす[2009年3月]

原典表題: U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration in cooperation with American Association of State Highway and Transportation Officials, National Cooperative Highway Research Program, *Public-Private Partnerships for Highway Infrastructure: Capitalizing on International Experience*, International Technology Scanning Program, (March 2009).

原典出所: <http://international.fhwa.dot.gov/pubs/pl09010/pl09010.pdf>

翻訳: 前関西業務部企画審議役 昆 信明

本報告書は、当機構が独自に翻訳したものであり、翻訳の間違い等についての責任は、各発行者ではなく、翻訳者である当機構にある。但し、日本語訳はあくまで読者の理解を助けるための参考であり、当機構は翻訳の間違い等に起因する損害についての責任を負わない。

目 次

エグゼクティブ・サマリー	3
本調査による教訓の主要ポイント	3
主な調査結果	4
その他の調査結果.....	6
導入戦略.....	7
第1章 はじめに	9
背景	9
目的及び範囲	9
調査チーム.....	11
調査計画及び手法	11
このレポートの概要	12
第2章 道路PPPプログラムの特徴	13
PPPプログラムの起源.....	13
PPPプログラムの監督管理及びマネジメント.....	16
全国の高速道路/道路ネットワークにおけるPPPの役割及び最近の動向	17
PPPプログラムの進化.....	22
PPPプログラムに関する国民の受容性(public acceptance)	23
第3章 PPPプロジェクトの計画及び供給	26
財源の仕組み	26
プロジェクトの分析及び選定.....	28
リスクの配分及びマネジメント.....	34
調達手続.....	43
透明性	50
契約期間.....	51
契約文書及び技術基準.....	51
契約変更の取扱い.....	51
手続過程における国民参加	52
第4章 PPPプロジェクトの契約マネジメント及び運営	55
パフォーマンス指標	55
パートナーシップのマネジメント	57
返還条項.....	59
第5章 PPPプログラムのパフォーマンス及び共通的な教訓	62
アウトカム	62
共通的な教訓	64
第6章 主な調査結果	66
一般的な調査結果.....	66
プロジェクトのライフサイクルに関する調査結果.....	68
その他の調査結果.....	70
第7章 導入戦略	72

エグゼクティブ・サマリー

総合的な道路PPPプログラムは合衆国では比較的新しいものであり、幅広く活用されるには至っていない。限られた道路財源、新規の道路容量に関する満たされないニーズ、民間投資者からの関心その他の要因によって、州及び連邦において、PPPプロジェクト及びプログラムについてかなりの議論がなされるようになり、また、少数の先導的な州ではプロジェクトが実施されるようになっている。これとは対照的に、いくつかの国々では、インフラPPP、特に道路に関するものについて、広範な、また、場合によっては長期の経験を有している。このレポートは、国際社会で得られた知識及び経験を活かすために類例のない機会を提供するものであり、国際社会では検証された政策及び実務が既に行われている。

PPPについて有意義で最新の情報を得ることができる可能性が最も高い国々を特定するために、机上調査が行われた。その後、2008年6月に、政府、民間企業及び学界を代表する9名の専門家によるチームが、道路インフラに関するPPPプログラム及びプロジェクトについての情報を収集・評価するため、オーストラリア、ポルトガル、スペイン及びイギリスを訪問した。同チームは、PPPアレンジメントに関与している公共部門及び民間部門の代表者と面会した。連邦道路庁(FHWA)及び米国全州道路・交通行政官協会(AASHTO)は、全国共同道路研究プログラム(NCHRP)を通じて、この調査を共同で主催した。

この調査の目的は、(1)道路インフラの供給について民間部門を積極的に勧誘し、参画させている国々において用いられているプログラム、政策及び実務を検証すること、(2)そこから得られた教訓を文書化すること、そして、(3)合衆国の政策及び実務を改善するような、導入に関する助言を行うことである。

このレポートの目的から、官民パートナーシップ(PPP)は、プロジェクト又はサービスの供給に関する公共部門と民間部門との間の契約であって、民間パートナーが必要な資金の大半の調達について責任を有しているもの、と定義される。

本調査による教訓の主要ポイント

調査チームは、ホスト国への訪問の間に、確立されたPPPプログラムについて非常に多くのことを学んだ。同チームは、各国にまたがって常に観察された、いくつかの重要なポイントを明らかにした。以下のポイントは、この調査から得られた特に顕著な教訓である。

- PPPは、道路プロジェクトを供給するための効果的な戦略であり、それは、資金に関するアレンジメントであるのと同程度にサービスに関するアレンジメントでもある。
- 可能性があるPPPプロジェクトは、公共の利益を保護するために、思慮深く分析、選定、構成及び調達されなければならない。
- 期待されるサービスを提供し、また、官民の協力関係を維持するために、契約の全期間にわたるパートナーシップのマネジメントが決定的に重要である。
- 効率的なPPPプログラムのためには、公共部門の組織的な能力を強化し、常に改善していくことが必要である。

主な調査結果

調査チームは、ホスト国への訪問の間に、確立されたPPPプログラムについて貴重な洞察を得た。何よりもまず、ホスト国のPPPプログラムは比較的成熟しているため、PPPの政策及び実務に関する有益で実証された情報を収集するために充実した環境が得られた。多くの事例において、調査チームは、第2世代、さらには第3世代のPPPに関する詳細な情報を得ることができた。従って、過去に得られた組織的な教訓の段階が、明らかであった。さらに、政策及び実務に多様性がみられたことで、様々な問題に関する異なった視点が得られた。

このような経験を基礎として、調査チームは多くの調査結果を得た。最も重要なものを、2つの分類、すなわち一般的なものとプロジェクトのライフサイクルに関するものに分けて、以下に示す。

一般的な調査結果

- **道路PPPアレンジメントは、特に最も成熟したマーケットにおいては、単に資金的な取引というよりは、むしろ、バリュー・フォー・マネー(VfM)又はフィージビリティ分析に基づいて選択されたプロジェクトを推進するための戦略である。**訪問した国々の多くでは、この認識は、確固なものとなっているか、又は、説得力を得つつあった。ほとんど全ての事例において、政府は、体系的な分析と選定手法に基づいて、PPPアレンジメントがプロジェクト供給に関する好ましい方法であることを判断している。
- **PPPは、国の道路ネットワークにおいて決定的に重要であり、その割合は増大している。**高速道路及び道路ネットワーク全体のなかにおいてPPPアレンジメントが占める割合はそれほど多くはないが、PPPの対象区間は、概して、自動車の移動性に関して非常に重要な全国的又は地域的な道路網の部分となっている。
- **道路PPPアレンジメントは、必ずしも自動的に利用者からの料金徴収を要するものではない。**調査チームは、世界中で様々な収入源が使われていることを見出した。すなわち、専らリアルトール(real toll)だけの場合、リアルトールとシャドートール(shadow toll)の組合せによる場合、専らシャドートール又は直接支払方式(主としてアベイラビリティ(availability)に基づいた支払い)による場合、がある。¹
- **成功するPPPプログラム及びプロジェクトのために必要となる公共部門における基本的なものの見方(mindset)及び専門能力(skills)は、伝統的なやり方において必要とされるものとはかなり異なっている。**訪問した全ての公共機関は、この2点の重要性を強調し、PPPプログラムのマネジメントにおける公共部門の能力を構築することの重要性を指摘した。
- **PPP契約における技術的、商業的及び法務的な契約条件の合理的なバランスが、成功のために不可欠である。**全ての道路プロジェクトは技術的な業務であるが、PPPプロジェクトはまた長期の企業活動でもある。公共機関が要求した道路の建設を発注指示することと、民間主体に契約の範囲内で事業を運営する権利を付与することとは、基本的な違いがある。後者の場合、道路プロジェクトの技術的側面とビジネス的側面との間の釣り合いを図る必要がある。

¹ [訳注] リアルトール(real toll)は、道路の利用者から直接的に料金を徴収するものであり、シャドートール(shadow toll)は、通行台数に応じて公共当局から民間コンセッションニアに支払を行うものである。アベイラビリティ・ペイメント(availability payment)は、道路が利用可能(available)な状態で供用されていることに関して、公共当局から民間コンセッションニアに定期的に支払を行うものであり、道路が利用できない状態となった場合又は良好な状態で管理運営されていない場合には支払額が減額される。シャドートール及びアベイラビリティ・ペイメントでは、道路の利用者は料金を支払わない。

- **公共機関は、PPPアレンジメントとは、実際のところ、契約に基づいた民間部門との長期間のパートナーシップであると認識している。**従って、公共部門の契約マネジメントのチームは、このような関係を持続させることに責任を持つことになるだろう。そのためには、契約の文言のみならず精神についても理解することが必要となるかもしれない。

プロジェクトのライフサイクルに関する調査結果

- **全ての公共機関は、プロジェクトのビジネスケース及びライフサイクルにわたる価値の可能性を完全に把握するために、十分な事前の準備的な計画が重要であることを強調した。**このことは、対象となる可能性がある資産がどのようなサービスを供給するべきか、また、その価値がどこに配分されるかを理解するために必要である。それを理解することは、そのプロジェクトがPPPの候補になるか否かを含めて、プロジェクト供給に関する残りの意思決定にも、疑いなく影響を与えることになるだろう。
- **PPPプロジェクトを規定し又は予定する場合、何よりもまず、既存の技術基準に不適当に妥協することなく、望ましいアウトプットを明らかにし、それを生み出すことに焦点が置かれるべきである。**プロジェクトのアウトプットは、顧客が関心を有していること、すなわち、信頼できる移動時間、安全な走行環境、快適な運転などである。規定された仕様による資産を開発するというよりも、顧客が何を要望しているかを最初に考えるようにすることが、実務における大きな転換である。
- **リスクの分析及び配分が、PPPプロジェクトが成功するための最高峰である。**確かにリスク配分は新しい概念ではないが、調査チームが訪問した、PPPについてかなりの経験を有する公共機関は、リスク移転の最大化を強調することから、PPPアレンジメントにおけるリスク配分を最適化する方向に進化している。
- **ほとんどの国では、PPPプロジェクトの設計及び建設段階を監視するために、独立した検査主体又は審査主体を利用している。**独立した検査主体は、プロジェクトの設計及び建設の期間中に、プロジェクトの監督(支払請求の確認等)や審査(要求条件との適合性のチェック、現場の視察等)を行う、客観的な第三者として機能する。
- **全ての国は、PPP契約において主要パフォーマンス・インジケータ(KPI: key performance indicators)又はパフォーマンス指標を用いており、契約者のパフォーマンスに関する動機付けのために、インセンティブ又はディスインセンティブを伴ってサービスを評価している。**主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)は、PPP契約者が、資産から望ましいアウトプットを提供しているか否かを評価するための手段である。通常、契約者は、パフォーマンス目標を上回り、又はプラスの傾向を示すことに関して金銭的に褒賞され、パフォーマンス目標を下回り、又はマイナスの傾向を示すことに関して金銭的な負担を課される。
- **公共部門のリスクに対するスタンスを維持し、PPP契約者との良好な関係を持続させるために、効果的なPPP契約のマネジメントが必須である。**公共機関の契約マネージャーは、各種の問題についてPPP契約者と交渉する場合、リスク負担とリスク移転との間の境界を理解していなければならない。さらに、契約マネージャーは、30年間又はそれ以上のほとんどの期間にわたり、PPP契約者がカウンターパートでありうるということを認識しなければならず、些細な不都合又は不一致よりも、より大きな展望を維持することが重要である。

その他の調査結果

主な調査結果のほかに、調査チームは、その他の重要な観察を行った。

- **訪問国の公共機関は、利便性がある高速道路及び道路を提供するという点に関しては、合衆国の公共機関と類似の問題に直面してきたし、また、直面し続けている。**道路資産の拡張、修復及び保全について余剰の財源が利用できることを示した公共機関は、ひとつもなかった。
- **訪問国において、公共部門及び民間部門の双方における組織的な教訓のかなりの部分は、概ね過去10年間に蓄積されている。**訪問国におけるPPPプログラムのほとんどは、財政危機への対応のなかで始められたものであり、これらの国での初期のPPPアレンジメントは、十分に計画されていたにもかかわらず、必ずしも国民にとって最善の価値(best value)をもたらすものではなかった。その当時以降、PPPプロジェクトの計画、調達及びマネジメントは、相当に改善されてきている。
- **調査した高速道路又は道路に関する最長の契約期間(又はコンセッション期間)は50年間であり、ほとんどは30年から40年の範囲の契約期間であった。**これは、合衆国における最近のいくつかの既存資産のリース契約の期間が75年間から99年間で、多額の前払いの支払を伴っているのとは対照的である。訪問国のなかで、最近、このタイプのモデルを実施している国はなかった。
- **全ての公共機関は、PPPアレンジメントによって、他の供給手法を通じた場合よりも、プロジェクトの供給をより早くすることができることを指摘した。**これは、PPPに関するかなりの経験を有する機関において、共通に繰り返された。
- **ある人がいうBOOT(建設・所有・運営・移転)は、他の人がいうDBFO(設計・建設・資金調達・運営)である。**PPPに関して世界中で使われている定義、略語及び専門用語は、標準的というにはほど遠い。
- **PPPアレンジメントにおける民間部門及び公共部門によるイノベーションは、明らかである。**民間部門の場合、イノベーションは、典型的には、統合化された商業的な事業を獲得するための競争によって刺激される。公共部門の場合、イノベーションは、典型的には、公共の利益について責任を持つことを通じて促進される。
- **一般に、調査チームが面談したPPP契約者の代表者は、顧客に焦点を置いていること、ライフサイクルにわたる管理及び価値を重視していること、そして、資産の保有及び管理に関して誇りを持っていることを表明した。**訪問した民間参画者からチームに出されたコメント及び意見によれば、彼らのビジネスモデルはこのような属性のうえに成り立っている。
- **PPPの候補となる可能性があるプロジェクトの属性として、最も共通に指摘された2つの点は、規模と複雑性である。**規模の属性はPPPの取引コストを埋め合わせるために必要である。一方、複雑性は、一般に、民間部門が斬新な又はユニークな解決策を可能にする、又は余儀なくする要素としてみられている。
- **全ての公共機関は、PPPプロジェクトの調達過程における透明性が必要であることを強調した。**典型的なPPP道路プロジェクトの規模及び複雑性により、国民、政治及びメディアから並外れて高いレベルの注目を集めることになる。訪問したほとんど全ての機関が、プロジェクトに関する文書及び記録を公開するために、かなりの努力を行っている。さらに、いくつかの機関は、手続を監視するために公的な検査官を活用している。
- **PPPプロジェクトの調達についてアレンジメント完了まで政府がコミット(関与)することが、この市場**

における安定性のために不可欠である。PPPプロジェクトに伴う膨大な取引コストを前提とすれば、民間参画者は、公共部門がほぼ例外なく取引完了まで迅速にコミットするという点について確信を持っていなければならない。

- **訪問した国の多くでは、PPPプロジェクトの開発期間は著しく効率的であった。**いくつかの国では、環境影響評価文書の縦覧から資金的取引完了までの調達手続全体に要した期間は、平均で12箇月であった。
- **複数の公共機関は、PPPプロジェクトは、伝統的な手法と比較して、設計及び建設に関する価格及びスケジュールの確実性がより高いと主張した。**訪問した国のいくつかは、PPP契約の規模及び複雑性と契約に関する競争により、一般に、効率的な設計及び建設につながることになり、その結果、民間部門によって、より良い価格とスケジュールが達成される、と指摘した。
- **契約期間を通じた事情変化及び不確実性を管理するための実務は様々であり、再均衡の交渉を行うものから、限定された重大な悪影響に限るものまで幅がある。**再均衡(rebalancing)は、かなりの変更手続であるが、両当事者に対称的に適用されることが意図されている。契約条件は、公共部門又は民間部門のいずれかのために変更することができる。同様に、重大な悪影響(material adverse effect)による変更も非常に困難なものになりうるが、この方法がとられている国では、公共機関は、そのような条項の発動を実質的に制限するように進化してきている。
- **返還(handback)条項は、民間部門による良好な資産管理のために必要と思われるが、訪問した国では、一般に、返還条項はテストされていない。**典型的には、返還条項は、契約期間の終期における、例えば舗装のような施設の様々な要素に関するサービスの残存寿命を特定する。

導入戦略

調査チームは、議論のうえ、この調査研究及び導入戦略は、州又は地方の道路関係機関が、PPPを含めて、一定の選択肢の範囲から効果的なプロジェクト供給システムを選択しようとする場合に、プロジェクト開発過程の幅広い活用を容易にするようにすべきである、ということに合意した。効果的なプロジェクト供給システムは、社会に対して最大の便益を提供するとともに、政府の目的に合致したものとして定義される。

以下の助言及び導入のための行動は、このような目的に向けたものである。

短期的な行動

1. エグゼクティブ・ワークショップを開催し、訪問国その他からの代表者が公共部門又は民間部門の意思決定者に直接的に話をする。意思決定者(エグゼクティブ)及びプログラム実施者(ディレクター又はスタッフ)の双方に情報を提供することは、州交通省(DOTs)にとって有益となるであろう。
2. 州交通省が開発を仕立てるために使うことができる、PPPプログラム管理者、調達担当官、契約管理者、財務及び法務の専門家のための訓練ガイドライン、さらにそれらの者の専門的なニーズに対する訓練プログラムを開発する。
3. 調査結果を活用するために、調査チームを専門的なタスクグループに転換することを、連邦道路庁(FHWA)に促す。
4. 米国全州道路・交通行政官協会(AASHTO)に対し、PPPに焦点を置いたグループを設置することを促す。それは、おそらく同協会の小委員会の一部門となるであろう。この助言を実施することで、PPP

の開発に関する議論を活性化し続けることができ、同協会(AASHTO)、州交通省(DOTs)及び連邦道路庁(FHWA)の全てのレベルの関係者を関与させることができる。

5. この調査研究による教訓をさらに強調するとともに、調査対象としなかった他の国も含めるように研究範囲をできる限り拡大した、実務水準の一連の出版物を作成する。例えば、ビジネスケースの開発・分析、バリュー・フォー・マネー及びリスク分析、調達手続、契約条項、変更の管理といった問題は全て、それらの出版物で取り上げるべき重要なトピックスである。
6. 成熟・進化しつつある政策及び実務を照らし出すような、過去及び現在の代表的なプロジェクトを比較できるケーススタディーを作成する。例えば、ビクトリア州政府は、シティリンク(CityLink)及びイーストリンク(EastLink)という2つのプロジェクトを開発してきた。プロジェクトの詳細、教訓、調達の変化、プログラムの進化を綿密に評価することは、この調査研究の主たる目的に合致する。

中期的な行動

7. 次のような分野での調査研究を促進する戦略を開発する。
 - a. PPPの区分に応じた組織形態の選択肢に関する利点及び欠点を研究する。
 - b. PPPのプロジェクト候補を分析・特定するための手法を検証する。
 - c. 主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)の進化及び有効性を研究する。
 - d. 民間参画者がリスクの現実のレベルを引き受けているかどうかを判断するために、PPPアレンジメントにおける民間部門のリスク軽減の実際を研究する。
 - e. 国内及び海外の双方で、コンセッション期間の決定要因を研究する。
 - f. 料金構成を決定・管理するための手法を評価する。
 - g. PPPプログラム及びプロジェクトの便益及び費用、PPPプログラム及びプロジェクト全体のパフォーマンスを評価するための適切な基準を研究し、明らかにする。

長期的な行動

8. 例えば次のような本質的に類似している既存の文書を更新又は補足するような、原則及びガイドラインに関する文書を作成・公表する。
 - a. PPPプログラムの立上げ
 - b. PPPプロジェクトの候補の特定及び評価
 - c. PPPプロジェクトの調達
 - d. PPP契約の管理
 - e. PPPプログラム及びプロジェクトのパフォーマンスの測定

第1章 はじめに

背景

総合的な道路PPPプログラムは合衆国では比較的新しいものであり、幅広く活用されるには至っていない。限られた道路財源、新規の道路容量に関する満たされないニーズ、民間投資者からの関心その他の要因によって、州及び連邦において、PPPプロジェクト及びプログラムについてかなりの議論がなされるようになり、また、少数の先導的な州ではプロジェクトが実施されるようになっている。これとは対照的に、いくつかの国々では、インフラPPP、特に道路に関するものについて、広範な、また、場合によっては長期の経験を有している。実際に、いくつかの公共機関では、長期のコンセッション契約が完了し、多年の民間運営の後に施設が公共機関に返還されている。

世界の多くの公共機関は、10年以上にわたり実施されている複数のPPPアレンジメントを有している。さらに、それらの公共機関は、30年から50年の期間の範囲で公共施設を開発、資金調達、運営及び維持する機会について競争させるために、民間部門を募集し続けている。公共機関は、個別の契約に関する成功要素を検討する以前に、世界の他所においてPPPの導入を成功に導いた要因について十分に理解することが必要である。そのなかには、前提となる条件及び国民の期待に関する分析、民間部門の役割に関する冷静な位置付け、PPP実施に関する基本原理、解決される必要がある問題などがあり、国民による受容も含まれる。

これらを理解することで、調達及び契約手続における教訓を、合衆国における適用のために適切な文脈に位置付け、より良い枠組みとすることができる。成功するPPPは、物理的なインフラの維持及びコンディションやその施設による人及び産物の移動に関する適切なパフォーマンス指標を伴うものであり、さらに、利用者料金が適用される場合には、その適切な管理を伴うものとなるであろう。

同様に重要なことは、施設に関する将来の需要に対応するため、さらには、契約時点における条件からの重大な変化とみなされる状況に対応するための、効果的な契約変更の仕組みである。最後に、成功を測定するための基準は何であろうか。現在の合衆国における実例及び経験では、このような分野における十分な知識は得られない。

目的及び範囲

以上のことから、この調査研究の目的は、(1)道路インフラの供給について民間部門を積極的に勧誘し、参画させている国々において用いられているプログラム、政策及び実務を検証すること、(2)そこから得られた教訓を文書化すること、そして、(3)合衆国の政策及び実務を改善するような、導入に関する助言を行うこと、である。さらに、この調査は、公共道路を開発・運営している民間契約者との成熟した契約を管理している公共機関から情報を収集するための好機となるものであった。

このレポートの目的から、官民パートナーシップ(PPP)は、プロジェクトの供給に関する公共部門と民間部門との間の契約であって、民間パートナーが必要な資金の大半の調達について責任を有しているもの、と定義される。このようなPPPの特徴付けは、調査期間中に訪問国から提供された情報による結果である。訪問に先立って訪問国に送付した事前情報ではPPPの定義はしておらず、むしろ訪問国においてプログラムの側面及びプロジェクトの事例について説明されたことを踏まえて、このように定義することとした。

この調査の範囲には、道路インフラに関するPPPプログラム及びプロジェクトについての情報を収集し評価するために、オーストラリア、ポルトガル、スペイン及びイギリスに合衆国から調査チームを派遣することが含まれていた。調査チームはPPPアレンジメントに関与している公共部門及び民間部門の代表者と面談した(表1参照)。ほとんどの情報交換は訪問した公共機関又は民間部門の代表者によるプレゼンテーションの間になされたが、会議での議論、社交行事、現地視察においても情報収集の機会が得られた。

各々の国において、PPPは、全国的又は地域的な移動性を促進するために重要な役割を果たしている。また、各々の国は、道路インフラに関する比較的成熟したPPPプログラムを有している。PPPの戦略、政策及び実務は、これらの国の間で多くの側面で類似していたが、いくつかの分野における重要な違いも明らかになった。このような違いがあることは、それにより、合衆国においてPPP市場が発展するにつれて考慮すべき幅広い観点が得られることから、この調査の目的にとって有益である。

この段階では、ある特定の政策又は実務が他のものよりも優れているか否かについて結論付けることはできない。実際に、道路インフラが置かれている複雑な社会政治的環境を前提とすれば、そのような結論付けは不可能であろう。しかし、様々なやり方は、政策策定者及び意思決定者の双方に対して、その利点及び欠点を評価する機会を与え、また、それを導入することでニーズが解決されるのか、そして、公共の利益にかなっているのかを判断することに資するものでなければならない。

表1 訪問調査の詳細

Location	Meetings With Organizations	Site Visits
Lisbon, Portugal	Estradas de Portugal, S.A. ⁵ Brisa ²	Brisa Traffic Control Center
Madrid, Spain	Polytechnic University of Madrid ³ Comunidad de Madrid ¹ Madrid Calle-30 ² Madrid Centro Financiero ⁴ Ministerio de Fomento ¹	Calle-30 Highway M-45 M-12
London, United Kingdom	Highways Agency ¹ Department of Transport ¹	None
Sydney, Australia	Roads and Traffic Authority, New South Wales ¹ Treasury, New South Wales ¹ Infrastructure Insight ² Infrastructure Partnerships Australia ⁴ Leighton Contractors ² Allens Arthur Robinson ² Macquarie Capital Advisers ² Parsons Brinckerhoff ² Thiess ² Transurban ²	Cross City Tunnel Sydney Harbour Tunnel Lane Cove Tunnel M-2 Motorway
Melbourne, Australia	VicRoads, Victoria ¹ Partnerships Victoria, Department of Treasury and Finance ¹ East-West Transport Link ¹ Southern and Eastern Integrated Transport Authority ¹ Transurban ²	CityLink Motorway EastLink Motorway
Brisbane, Australia	Main Roads, Queensland ¹ Infrastructure and Planning, Queensland ¹ AirportLink/Northern Busway ¹	North-South Bypass Tunnel

¹government or public agency, ²private company/concessionaire, ³university, ⁴professional or trade organization, ⁵state-owned enterprise/concessionaire

調査チーム

このPPP調査の目的を達成するために集められた調査チームは、連邦道路庁(FHWA)、米国全州道路・交通行政官協会(AASHTO)、官民パートナーシップ全国協議会(NCPPP)、カリフォルニア州、イリノイ州、テキサス州及びバージニア州の州交通省(DOT)、バージニア工科大学(Virginia Tech)からの代表者で構成された。このグループは、資産管理、契約管理、エンジニアリング、調達、プログラム管理及び政策の各分野における様々な関心と専門知識を代表していた。調査チームのメンバーは、次のとおりである。

Janice Weingart Brown
(FHWA cochair)
Division Administrator
FHWA Texas Division

Michael J. Garvin
(report facilitator)
Associate Professor
Virginia Tech

Robert Pieplow
(AASHTO cochair)
Chief, Division of
Engineering Services
California DOT

Dusty Holcombe
Assistant Director,
Innovative Project
Delivery
Virginia DOT

Roger Driskell
Deputy Director,
Region 4 Engineer
Illinois DOT

Michael Saunders
Program Manager,
PPP Program
FHWA

Stephen Gaj
Leader, System
Management and
Monitoring Team
FHWA Office of Asset
Management

Jeff Seiders, Jr.
Director, Material and
Pavements Section
Texas DOT

Art Smith
Chairman
NCPFP



Figure 1. Scan team members at the headquarters of Estradas de Portugal, S.A.

調査計画及び手法

PPP調査に関する提案は、連邦道路庁(FHWA)の代表者及び全国共同道路研究プログラム(NCHRP)プロジェクト・パネル 20-36 の構成員によるグループによって審査・選定された。調査チームのメンバーが選定された後、現地調査の候補国を特定するために机上調査が行われた。机上調査には、文献調査、専門家へのインタビュー及び分析が含まれた。机上調査に基づいて、調査チームは、訪問すべき最も適切で有望な国々を選定した。

引き続き、調査チームは調査概要に関する文書を作成した。同文書は、合衆国からの調査団に対して準備するために、訪問国に送付された。調査概要は、この調査の背景及び範囲、調査の実施主体、チームの構成、関心がある事項及び仮の日程を説明するものであった。

訪問調査を実施する前に、調査チームは、調査概要文書の記述を深め洗練するために、総合的な一連の詳細質問を準備した。詳細質問は双方向のやり取りを経て作成され、質問事項は調査の目的に関連した情報を得るために設計されたものであるが、訪問国が提供する予期しないデータを捕捉することができるよう、十分に一般的な内容に留めている。付録B[略]は、調査の詳細質問の一覧である。

このレポートの概要

以下の章は、次のような内容である。

- 第2章は、訪問国におけるPPPプログラムの基本的な特徴を記述しており、これらのプログラムの起源、役割、構成、進化及び国民の受容に関する事項が含まれる。同章は、以下の章におけるさらに詳細な議論に関する基礎を提供している。
- 第3章は、調査したプロジェクトの計画及び供給過程について議論している。同章は、PPPプロジェクトについて、プロジェクトの特定及び選定から委託までがどのように進められているかを概観している。
- 第4章は、PPPプロジェクトの運営及び契約マネジメントについて記述している。PPPアレンジメントは公共部門と民間部門との長期の関係であることから、これらの観点が、多くの点において、成功のための鍵となっている。
- 第5章は、訪問国の観点によるPPPプログラムのパフォーマンス及び鍵となる教訓について議論している。
- 第6章は、この調査から得られた調査チームによる26項目の主な調査結果を提示している。
- 第7章は、提案された導入戦略について説明しており、これは、この調査から得られた情報や、それを受けて提案されている成果を合衆国の道路政策及び実務に移転することを確保するために必須のものである。

第2章 道路PPPプログラムの特徴

チームが調査した国々では、道路PPPは全国及び地域の移動性を実現するために極めて重要な役割を果たしており、また、調査チームは、PPPの哲学、政策及び実務において類似点と相違点の双方を観察した。ある政策又は実務が他のものと比較して優れていると結論付けることは時期尚早であるが、調査チームは、検討すべき幅広い情報を豊富に入手した。

本章は、訪問国のPPPプログラムの基本的な概要を記述しており、PPPプログラムの起源、役割、構成、進化及び国民の受容に関する事項が含まれる。従って、本章は、以降の章におけるさらに詳細な議論に関する基礎を提供している。

PPPプログラムの起源

ポルトガル

1972年、民間会社である Brisa の設立とともに、有料高速道路に関する最初のコンセッションが同社に付与された。しかしながら、1974年のカーネーション革命の後に、政府は Brisa の多数持分を取得し、事実上、国有企業とした。1990年代まで、Brisa は、ポルトガルで唯一の高速道路コンセッショネアであった。過去10年間で、ポルトガル政府は、Brisa を民営化するとともに、競争を促進し業界の発展を促すために、道路インフラ・コンセッションに参入する民間会社の数を増やすこととした。²

それ以来、ポルトガル政府は、全国高速道路網(NMS)の開発・運営のために、PPPを広範に活用している。PPPアレンジメントを真剣に導入するという決定を促した鍵となる要因は、欧州連合(EU)の収斂基準を遵守することであり、同基準は公的債務及び財政赤字に制限を設けるものであった。³ この圧力により、民間パートナーが現実のリスクを引き受けるPPPの活用が非常に魅力的なものとなった。というのは、民間部門に関連付けられた債務は、公共部門のバランスシートから除かれるからである。その他に指摘された促進要因には、次のものがある。

- 公共の財源を他の分野での投資に利用できるようにする。
- 全国道路計画(NRP)の実施を促進する。
- 国民の安全を改善する。

² MES Intervenção Operacional dos Transportes (1999). *Public-Private Partnerships*, MES Intervenção Operacional dos Transportes, Lisbon, Portugal.

³ 収斂基準(convergence criteria)とは、EU加盟国が欧州経済通貨同盟(EMU)の第3段階に進み、ユーロを採用するために必要な基準である。欧州共同体条約第 121 条(1)に基づいた、4つの主な基準がある。ユーロを採用する加盟国は、次の4つの基準を満たす必要がある。

(1) インフレ率: インフレ率がEU加盟国のなかで最も低い3カ国よりも1.5%ポイント以上高くなってはならない。

(2) 財政: 前年度末の政府財政赤字のGDPに対する比率が3%を超えてはならない。そうでない場合は、少なくとも3%に近いレベルに達することが必要である。例外的で一時的な超過のみが許される。また、前年度末の政府債務総額のGDPに対する比率が60%を超えてはならない。特別な状況によってこの目標を達成することができない場合であっても、その割合は満足なペースで十分に減少し、目標値に近づいていかなければならない。

(3) 為替レート: 申請国は、欧州通貨制度(EMS)のもとでの為替レート・メカニズムII(ERM II: [訳注] 申請国の通貨とユーロとの為替レートの変動を一定幅以内に抑制する仕組み)に2年間連続して参加していなければならない、その間に通貨の切下げを行っていないこと。

(4) 長期金利: 名目長期金利が、EU加盟国のなかでインフレ率が最も低い3カ国よりも2%ポイント以上高くなってはならない。

- 民間部門の能力及び競争を増進する。

スペイン

スペインにおける道路インフラの開発及び運営への民間部門の参画は、1960年に遡る。その当時、グアダラマ(Guadarrama)トンネルに関するコンセッションが付与された。これは、民間主体が最長75年間にわたり有料道路事業を行うことを認める1953年制定の法律に基づくものであった。1960年に新たな法律が制定され、民間部門にとっての魅力を改善するために、コンセッションアレンジメントにおいて公共部門により多くの柔軟性を認めることとした。この枠組みのもとで、2件のコンセッションが速やかに付与された。その一つは、カディス湾(Cádiz Bay)橋梁で、1982年から無料開放された。もう一つは、カディ(Cadix)トンネルで、現在、カタロニア自治州(Autonomous Community of Catalonia)が運営している。1964年、スペインは、全国高速道路網(NES)に関する計画を策定し、1980年までに約3,000km(1,864マイル)の高速道路を建設することとした。そして、この路線網の開発を開始するために、いくつかのコンセッションが構築された。速やかな建設を促進するために、それぞれのコンセッションについて特別の法律が制定され、多くの場合、民間開発者に対して有利な条件が付与された。⁴

1972年、スペインは、今後のコンセッションアレンジメントの基礎となるような、一般的な法律及び規制の枠組みの必要性を認識した。自らの経験だけでなく他国の経験も踏まえて、スペインは、そのような基盤を定める1972年法律第8号(Law 8/1972)を制定した。同法は、この目的のために2003年まで機能したが、コンセッションにおけるリスク配分の明確化といった現代の状況及び実務に対応するため、2003年法律第13号(Law 13/2003)により、当初の枠組みが修正された。また、最近、全ての公共部門の契約に対応するため、2007年法律第30号(Law 30/2007)が制定されたが、同法は公共事業コンセッション契約に関する条項を定めている。

ポルトガルと同様に、スペインにおけるPPPの復活は、EUの収斂基準によって促進された。指摘されたもう一つの主な促進要因は、国のインフラの必要性が公共財源の容量を超えていることである。ある行政官のPPPに関する見解によれば、PPPアレンジメントは主としてインフラ開発のための手段であり、その手法は他の手法に比べて特に良くも悪くもない、とのことである。

イギリス

イギリスにおけるインフラの供給及び管理への民間参画の増大は、1980年代に始まった。同年代における勢いは90年代にも継続し、1992年に政府はPFI(Private Finance Initiative)を開始した。英国財務省(HM Treasury)が同政策を打ち出し、当初からその政策を監督管理している。PFIとPPPは、かなりの程度において同義語である。しかしながら、PFIは、インフラの資金調達及び供給における民間参画を増大させるイギリスの政策を特に指すものであり、イギリスにおいては明らかに様々なPFIプログラムが生み出されてきた。今日までのPFI事業の総計は、600億ポンドに達する。最初の3件の道路PPP、すなわちクイーン・エリザベス2世(Queen Elizabeth II)橋梁、第2セバーン(Severn)橋梁及びM6 Toll は、民間資金調達を保証するためにリアルトール(real toll)を伴ったコンセッションアレンジメントであった。1996年以降、新たなPPP契約はリアルトールをやめ、ドライバーが利用するときには道路を無料とした。その代わりに、政府が財政資金からPPP契約者にサービス料金を支払うことで、PPP契約者は資本費用のための資金調達が保証された。

PFI政策の本来の促進要因には、次のものがある。

- インフラの欠陥。それは長年の過少投資によって生み出されたもので、利用可能な公共部門の財源を

⁴ Spanish Institute of Foreign Trade (2006). *Industry Reports: Road Infrastructure Concessions in Spain*, Madrid.

超えていた。

- 伝統的な建設契約の成果に関する不満足(コスト超過、スケジュール遅延、高いライフサイクルコスト)。
- 民間部門に、より多くのリスクを移転したいという希望。
- 公共部門の支出について、より良い価値(better value)を得たいという希望。

ポルトガル及びスペインとは異なり、イギリスはユーロ通貨圏の一部ではないので、同国はEUの収斂基準への適合義務はない。従って、債務を公共部門のバランスシートから除外する圧力は、両国よりは緊急性が低い問題である。

オーストラリア

ポルトガル、スペイン及びイギリスではPPPの政策及びプログラムは国のレベルで推進されているが、それとは対照的に、オーストラリアでのPPPの取組みは、主として3つの州、すなわちニューサウスウェールズ州、ビクトリア州及びクィーンズランド州において始められた。各州が道路PPPアレンジメントを活用してきているのは、ほとんど専ら各々の中心大都市であるシドニー、メルボルン及びブリズベンにおける移動性の問題に対応するためである。さらに、これらの州は、各々の都市部における高速道路インフラの主要な区間の開発を促進するために、PPPをむしろ選択的に用いている。

ニューサウスウェールズ州は、1990年代初期に、オーストラリアで最初に道路部門での取組みを始めた。その当時、PPPへの動機付けは、公共部門の財政制約とともに、混雑課金の導入可能性も含めた道路利用者への直接的な課金の意向であった。⁵ 1995年、州政府は一般政府債務削減法(General Government Debt Elimination Act)を制定し、その後、2005年財政責任法(Fiscal Responsibility Act of 2005)を制定した。これらの法律は、財政管理の原則を確立し、州は債務の水準を一定のしきい値に維持することを定めた。その結果、政府は公共債務を忌避するようになった。⁶ さらに、一般債務の安定化政策は、例えばクロスシティ(Cross City)トンネルのようなプロジェクトに関する資金調達の決定に影響を与え、そこでは、政府にとっての正味コストをゼロとする(no-net-cost-to-government)原則が求められた。⁷ 加えて、民間部門に対してかなりのリスクを移転するという考え方が注目を集めるようになり、また、特に市場のリスクとリターンによって、民間部門にはプロジェクトを可能な限り速やかに供給するインセンティブがあると信じられるようになった。

ビクトリア州は、ニューサウスウェールズ州のすぐ後に続いて道路PPPプログラムを開始し、1992年、メルボルンにおける新たな南北接続高速道路の開発及び資金調達を行うために、民間部門からの関心表明の募集を行った。ニューサウスウェールズ州とは異なり、ビクトリア州では、このPPPを行うための特別立法が必要であった。1995年、ビクトリア州は、PPPアレンジメントの権限を付与するメルボルン・シティリンク法(Melbourne City Link Act)を制定した。この間、最優先の関心の一つは公共債務負担の制限であり、PPPはその目標のための手段とみられていた。さらに、民間部門の参画によって成長と効率性を促進することができるかと一般に考えられており、また、PPPモデルによって、民間部門に配分されたリスクを価格評価する手段が得られた。

クィーンズランド州は、2006年まで州主導によるPPPアレンジメントは行っておらず、同年に、エアポート・リンク(Airport Link)及びノーザン・バスウェイ(Northern Busway)のプロジェクトに関する調達手続を開始した。他方、ブリズベン市議会は、2005年に南北バイパス(North-South Bypass)トンネルに関する調達手続を開始

⁵ Austroads (1998). *Private Sector Financing of Roads: Review of the Major Australian Toll Roads*, Austroads Publication No. AP-131/98, Sydney.

⁶ New South Wales. Parliament. Joint Select Committee on the Cross City Tunnel (2006). *Cross City Tunnel: First Report*, Parliament, Sydney.

⁷ 同上。

していた。いずれのPPPもオーストラリアで最初の道路PPPから10年以上後に開始されたので、クイーンズランド州は、これらのアレンジメントをより効果的に導入するために他の州の経験を活かすことができた。

PPPプログラムの監督管理及びマネジメント

道路PPPの監督管理及びマネジメントに責任を有する公共主体は、訪問国によって様々な構成となっている。PPPプログラムを管理する組織は、伝統的な道路部局から国有の企業体まで幅がある。

ポルトガル

EP社(Estradas de Portugal, S.A.:ポルトガル道路会社)が、全国高速道路網の監督・開発に関する責任を有している。EP社は2005年に国有の企業体として設立され、全国高速道路網の管理及び開発のために、国の政府との間で75年間のコンセッションを保有している。言い換えると、EP社は、ポルトガル政府に代わって今後のPPP契約を締結することとなり、また、既存のPPP契約のもとにある全ての資産は、最終的に、既存の契約期限が終了した時点で、EP社に移転される。EP社は1999年に設立された3つの機関、すなわち、IEP(Instituto das Estradas de Portugal:ポルトガル道路機構)、ICOR(Instituto para a Construção Rodoviária:道路建設機構)、及びICERR(Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária:道路網保全・開発機構)を承継した組織である。これらの3つの機関は、1927年から1999年まで存続していたJAE(Junta Autónoma das Estradas:道路独立委員会)に代わって設けられていたものである。3つの公共機関を国有の企業体に転換することとなった大きな要因は、政府の債務を国のバランスシートから除外する必要性であり、それにより、ポルトガル政府はEUの財政基準への適合を維持することができた。

スペイン

スペインの高速道路網は、公共事業省(Ministerio de Fomento)内において、交通担当総局長のもとにある道路担当部局長によって管理されており、独立した国の高速道路機関はない。道路担当部局長が、国のPPPプログラムを監督している。また、自治州も道路の機関を有している。個別のPPP契約の監督管理及びマネジメントにおいては、公共事業省を代表して業務を行う政府の代理人が主要な役割を果たしている。⁸

イギリス

交通省(Department for Transport)の一部局である道路庁(Highways Agency)が、イギリスの戦略的道路網を管理している。同庁は、国の高速道路PFI(又はPPP)について単独で責任を有している。スペインと同様に、個別のPPP契約の監督管理及びマネジメントにおいては、同省の代理人が重要な役割を果たしている。

オーストラリア

実績がある3つの州において採られている監督管理及びマネジメントのやり方は、非常に異なっている。ニューサウスウェールズ州では、道路・交通公社(RTA: Roads and Traffic Authority)が高速道路網を監督しており、そのPPPプログラムについても同様である。ビクトリア州では、専ら高速道路PPPプロジェクトの調達手続を管理するために、州が一時的な公共機関を設けている。道路がいったん供用されれば、その公共機関は解散し、契約の監督管理及びマネジメントの責任は、州の道路庁である VicRoads が所掌する。クイーンズランド州では、エアポート・リンク(AirportLink)の調達について、ビクトリア州におけるモデルに倣って、州は本件調達に関する独立した公共機関を設けた。最終的には、州の幹線道路省(Department of Main Roads)が、

⁸ [訳注] スペインでは、個別の高速道路ごとに道路検査官が任命され、コンセッションの監督を行う仕組みとなっている。「政府の代理人」とは、この道路検査官の意味と思われる。(参考) 高速道路機構海外調査報告書 No.2

本件契約のマネジメントに関する責任を引き受けることとなる。

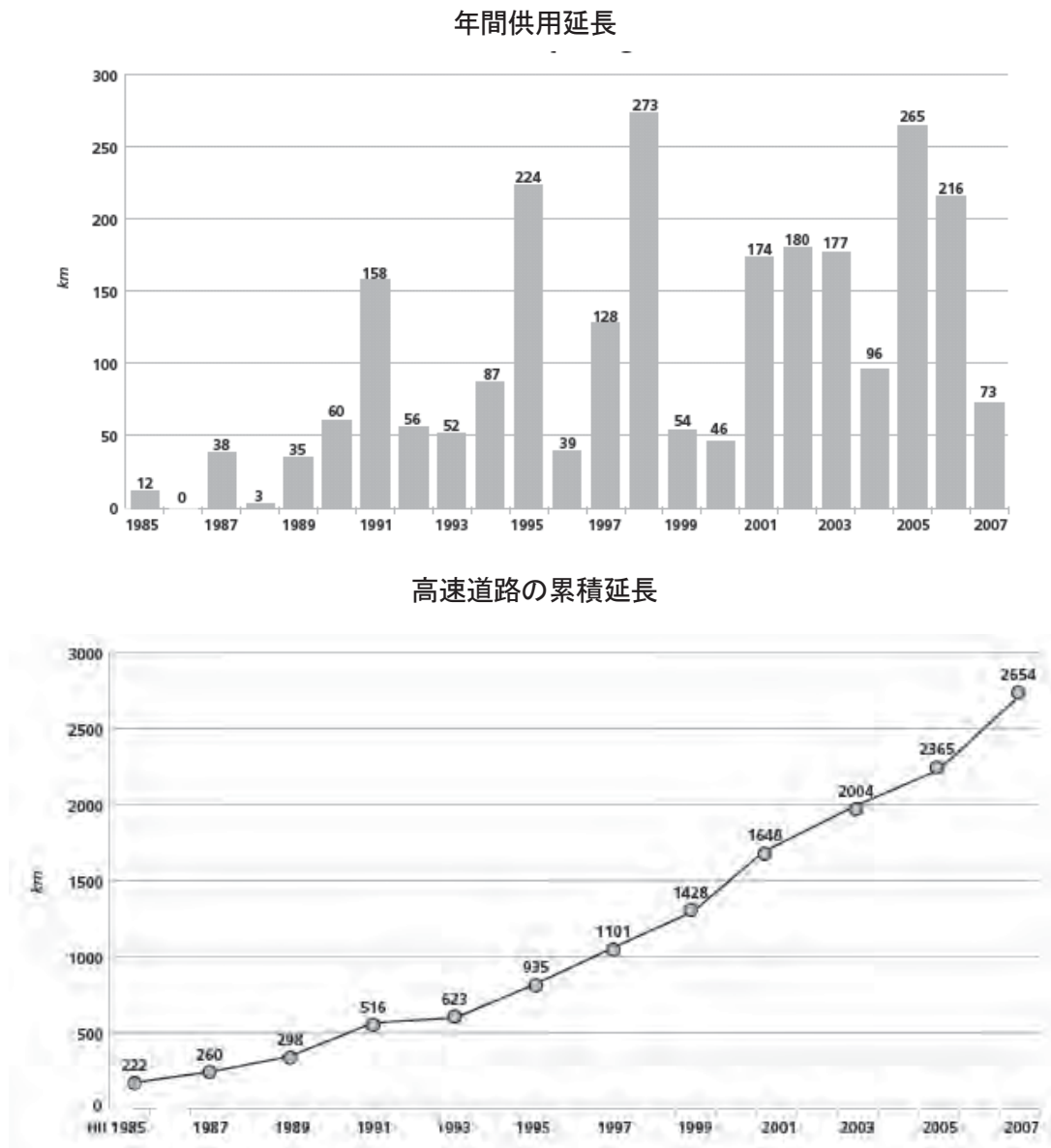
全国的高速道路/道路ネットワークにおけるPPPの役割及び最近の動向

訪問国の全般にわたって、PPPアレンジメントが道路ネットワーク全体に占める割合は、それほど多くはない。しかしながら、全ての訪問国で、PPPは、非常に重要な幹線道路の開発及び管理において鍵となる役割を果たしている。

ポルトガル

ポルトガルの道路⁹の総延長は約16,500km(10,253マイル)であるが、PPPコンセッションは、そのなかで全国高速道路網(NMS: National Motorway System)の基盤となっている。図2は、この高速道路網の開発の推移を示したものであり、2000年以降の活動の多くはPPPアレンジメントのもとで行われている。

図2 ポルトガルの全国高速道路網の建設



⁹ [訳注] ポルトガルの国道延長は約16,500kmであり、ここで道路とは国道のことと思われる。(参考) 高速道路機構海外調査報告書 No.2

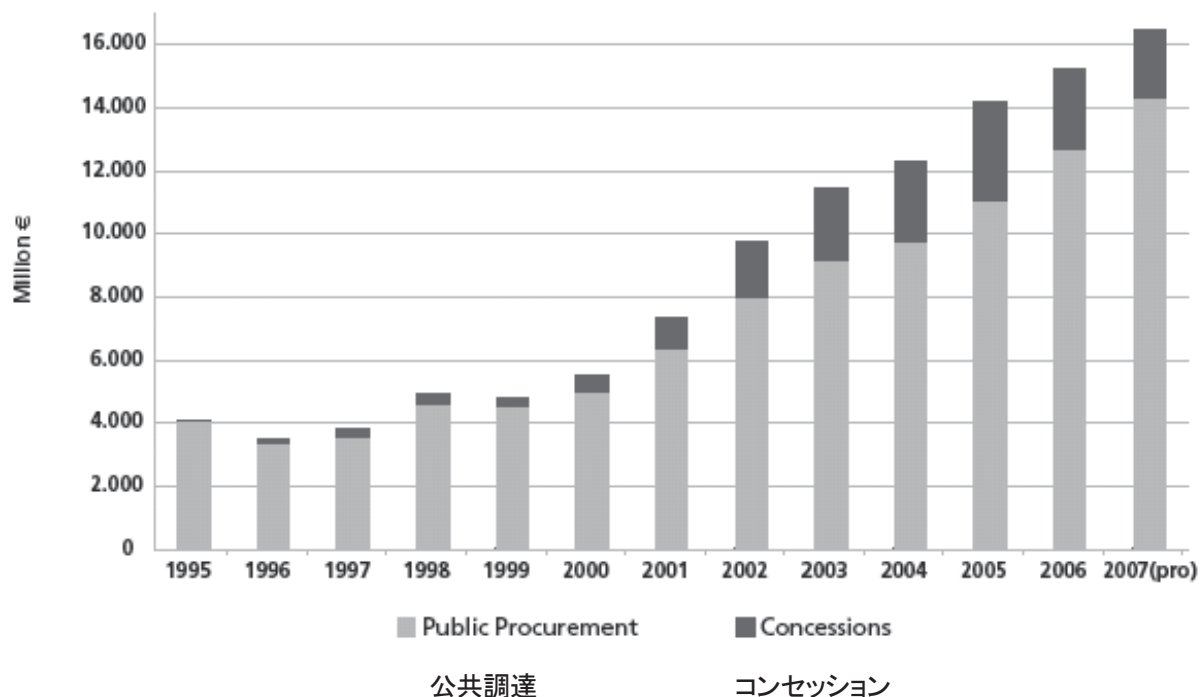
高速道路の計画延長は、最終的に3,300km(2,050マイル)である。現在、2,660km(1,653マイル)の高速道路が供用されており、このうち2,500km(1,553マイル)又は94%がPPPアレンジメントのもとにある。ポルトガルの現在の道路総延長に占めるPPPの割合は15%に過ぎないが、PPPアレンジメントは、確実に、この国の戦略的な陸上交通路線に焦点を置いている。PPPアレンジメントは、専ら国の政府によってのみ用いられている。

スペイン

道路ネットワーク¹⁰の総延長は30,000km(24,600マイル)以上であるが、全国高速道路網(NHS: National Highway System)は約16,000km(9,942マイル)である。このうち、4,300km(2,672マイル)又は27%がPPPアレンジメントのもとにある。さらに追加で1,500km(932km)のネットワーク拡張及び改良が、PPP契約を通じて建設中であり、これにより、全国高速道路網のうちPPPのもとにある割合は33%に増加する見込みである。また、PPPはスペインの自治州でも用いられている。国の政府は自治州のアレンジメントを主導してはいないが、自治州に資金を貸し付け、また、マネジメントを支援することができる。

図3に示すように、2000年以降、コンセッションを通じた道路、空港、鉄道及び港湾への投資レベルは、交通投資全体の概ね20%を占めるまでに増加している。この期間におけるコンセッションの大多数は、道路のためのものである。今後、スペインは、交通資金調達に対するこのやり方を継続するものとみられる。

図3 スペインの交通インフラへの国家投資 1995-2007年
交通の4モードに対する投資額(スペイン公共事業省)



¹⁰ [訳注] スペインの国道延長は約25,000kmであるが、これに高速道路延長(アウトピスタ及びアウトビア)を加えると、30,000km以上となる。(参考) スペイン統計年鑑2009 p.490 表14.3.8。
http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuario09/anu09_14servi.pdf

表2 スペインにおける将来の交通投資
予算 対 非予算

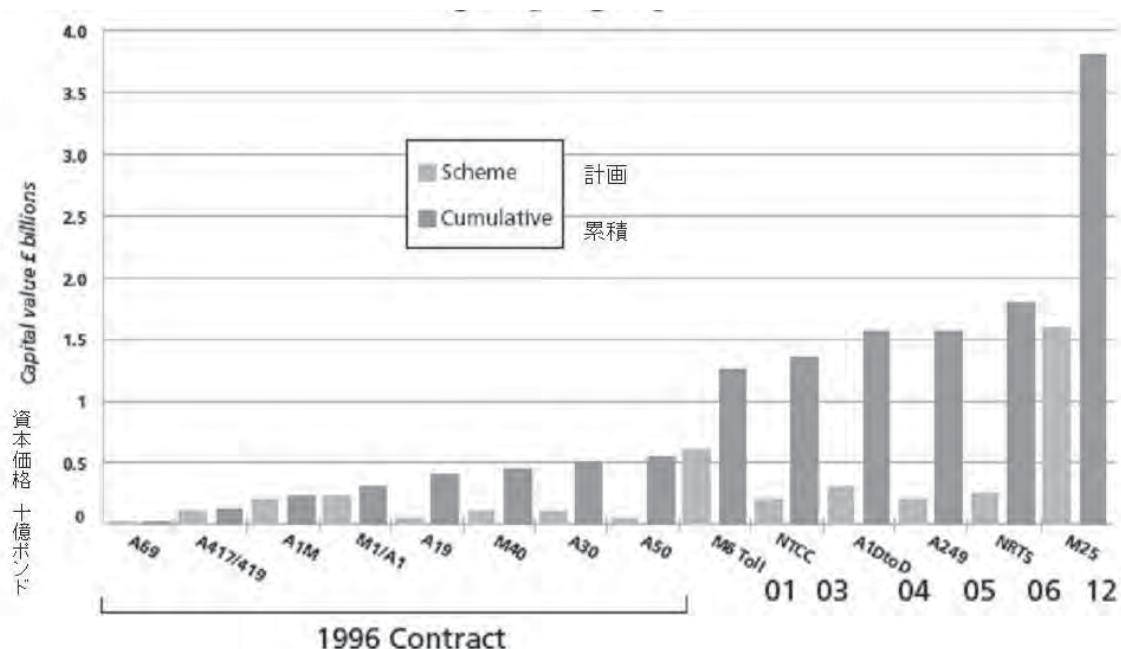
モード	予算	非予算	合計に対する割合
道路	75.0 %	25.0 %	26.8 %
鉄道	81.4 %	18.6 %	48.0 %
空港	2.2 %	97.8 %	6.5 %
港湾	9.7 %	90.3 %	9.7 %
その他	27.7 %	72.3 %	9.0 %
合計での割合	59.5 %	40.5 %	100.0 %

イギリス

全国高速道路網(NMH: National Motorway System)は、7,100km(4,412マイル)で構成されている。これはイギリスの道路全体の3%を占めるにすぎないが、交通量全体の33%、貨物交通の62%を運んでいる。他の部門でのPPPと比較して、道路PPPはそれほど多くはない。図4は、1996年以降のPPP投資の累積を示しており、40億ポンド近くとなっている。

いまのところ、全国高速道路網の10%がPPPアレンジメントのもとで運営されている。しかしながら、イギリスは、これまでで最大のPPPプロジェクト、すなわちM25¹¹の調達の最終段階にある。このアレンジメントが完結すれば、全国高速道路網の17%がPPPのもとに置かれることになる。交通省と地方自治体がPPPアレンジメントを実施する権限を有しており、双方ともこの権限を実行している。

図4 イギリス道路庁(Highways Agency)のPFIポートフォリオ
1996年から現在まで



¹¹ [訳注] ロンドンの外郭環状道路であるM25の拡幅に関するDBFOプロジェクト。2008年5月に入札成功者として Balfour Beatty 及び Skanska によるグループが選定され、当初は年内に資金取引が完結する予定であったが、金融危機の影響により遅れ、2009年5月に完結した。事業主体として、同グループにより、Connect Plus 社が設立されている。(参考) <http://www.connectplum25.co.uk/aboutus.html>

オーストラリア

他の訪問国とは異なり、オーストラリアにおけるほとんど全ての道路PPPは、州又は自治体のレベルで行われており、それは主に3つの州、すなわちニューサウスウェールズ州、ビクトリア州及びクイーンズランド州である。PPPアレンジメントは、州際高速道路網の開発及び増強のために、国のレベルでも検討されているが、プロジェクトの募集はまだ行われていない。

ニューサウスウェールズ州は、20,000km(12,427マイル)以上の州道及び地方・地域の道路を有している。同州は、シドニー港(Sydney Harbour)トンネルに関する非募集提案(unsolicited proposal)を通じて、最初のアレンジメントを行っており、同トンネルは、1992年8月に開通した。¹² 引き続き、同州は、シドニー周辺の環状道路を完成させるために、さらに7件のPPP契約を活用しており、最近では、5年間で3件のプロジェクトが送り出されている。それらは、クロスシティ(Cross City)トンネル、M7高速道路及びレーンコーブ(Lane Cove)トンネルである(図5参照)。全体で、州道のうち108km(67マイル)又は州のネットワーク全体の1%未満がPPP契約のもとにある。

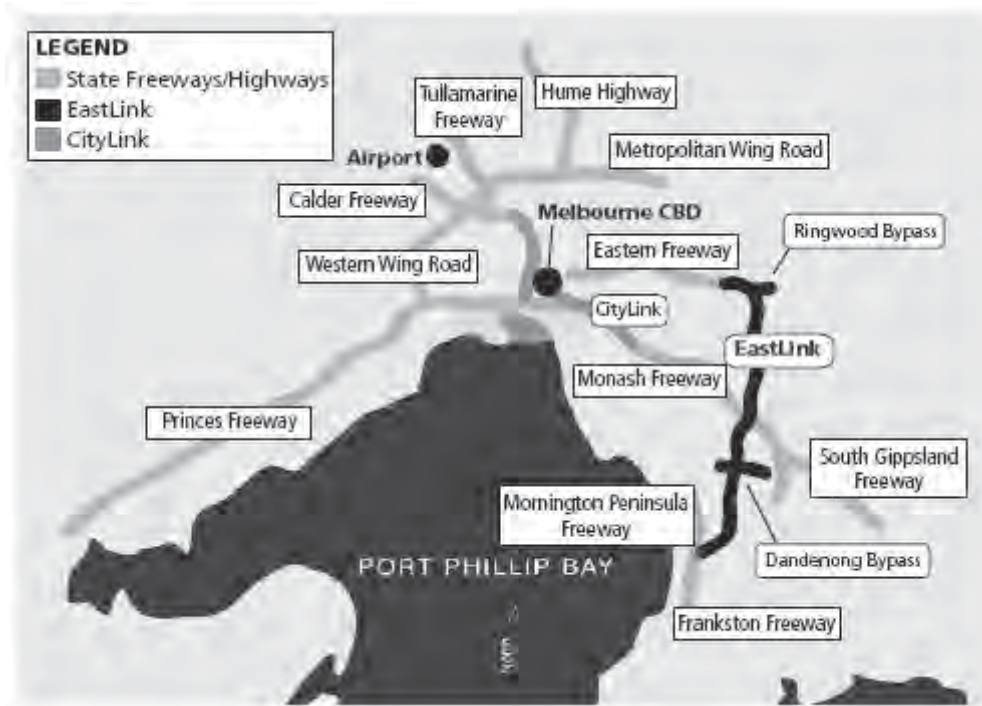
図5 シドニーの環状道路



ビクトリア州は、22,000km(13,670マイル)以上の大都市及び地方の幹線道路のネットワークを有しているが、道路PPP契約は2件のみである。最初のもは、シティリンク(CityLink)と呼ばれる22km(14マイル)の高速道路で、メルボルンの中心業務地区と空港を南北に接続するものであり、2000年に開通した。2番目のものは、イーストリンク(EastLink)と呼ばれる40km(25マイル)の高速道路で、メルボルンの東側の外縁においてもひとつの南北接続路となるものであり、2008年に開通した。両者は、図6に描かれている。両者を合わせても、これらのアレンジメントは州のネットワーク全体の1%未満である。

¹² オーストラリアでは、非募集提案により道路プロジェクトが開発された例は、この他にはない。
[訳注] 公共当局からの提案募集に応じて民間企業から提出される提案を募集提案(solicited proposal)といい、提案募集はないが民間企業側から随意に提出される提案を非募集提案(unsolicited proposal)という。非募集提案を認めるか否かは、それぞれの国又は州等の立法政策による。

図6 ビクトリア州におけるPPP高速道路



クイーンズランド州は、33,500km(20,816マイル)以上の州管理の道路を有しているが、PPP契約は2件のみである。最初のものである、南北バイパス(North-South Bypass)トンネルのアレンジメントは、ブリズベン川におけるもうひとつの渡河施設となるもので、ブリズベン市議会によって斡旋された。この6.8km(4.2マイル)のトンネルは、建設中である。2番目のものは、州のプロジェクトである、エアポート・リンク(AirportLink)/ノーザン・バスウェイ(Northern Busway)であり、ブリズベンの中心部と空港とを接続する多方面における46億ドルのプロジェクトである(図7参照)。2008年5月に落札者が選定され、7月に資金取引が完結した。

図7 クイーンズランド州のエアポート・リンク/ノーザン・バスウェイのPPP



PPPプログラムの進化

それぞれのPPPプログラムは、それが開始されて以来、進化してきている。組織的な教訓は、経験によって確実に得られているが、それはまた、プログラムの外部及び内部からの検証によっても得られている。従って、プログラムの変化は、条件及び状況に関する知見の増大とともに自然に得られる組織的な経験における対応を通じて現れるだけでなく、法制度及び政策の変更を通じても現れている。

例えば、2003年5月に成立した**スペイン**の2003年法律第13号(Law 13/2003)は、公共施設に関する民間資金調達を増強すること、及び、新たなリスク配分の方式を定義することにより法的枠組みを改善することを目的として制定されたもので、それは特に、交通需要の推計におけるリスクに関するものである。¹³ 同法は、とりわけ、PPP契約の経済条件の再調整に関する原則を定めている。同法は、「コンセッションの財務条件の再均衡(rebalance)を図るために、どのような事象が契約の経済条件の変更要因となりうるかを特定している。それにより、入札者は、具体的にどのような場合に、当初に定められた契約条件の変更につながりうるのかを、提案を準備する時点において認識することができる。」¹⁴ これは、プロジェクトのライフサイクルにわたる不確実性をどのように管理するかという問題において、かなりの変化をもたらすものであり、特に、新規の有料道路に関して予測することが困難となりうる交通需要の取扱いに当てはまる。

イギリスのPFIは、会計検査院(NAO: National Audit Office)及び国会による膨大な検証の対象となっている。PFIに関するNAOの50件の報告書の第1号が、1998年に発表された。この報告書は、PFIプロジェクトを通じてバリュー・フォー・マネー(VfM)が達成されていたと結論付けていたが、リスク配分、契約条項等を改善するための基礎も見出していた。時とともに、イギリスは、そのPPPプログラムを改善するために組み立てられた様々な変更を導入している。現在は、標準PFI契約が用いられており、それから逸脱した契約とする場合は承認が必要とされる。既存の資産又はサービスが契約によって民間の供給者又は運営者に移転される場合は、公共の従業者を保護するための国の雇用法制が存在する。要するに、そのような従業者は、民間のサービス提供者のもとでも、同等の機会と便益を享受しなければならない。最後に、基準や予測の変化に応じて、このような長期間にわたる契約の変更は不可避のものであり、このため、現在及び将来の契約は、交渉による変更について、より柔軟なものとなっている。特に、道路庁(Highways Agency)は、変更を溜め込んで大幅な修正の交渉をしようとするよりも、可能性がある変更を評価するために、より頻繁に契約を再検討するほうが理にかなっているという教訓を得ている。

同様に、**ニューサウスウェールズ州**は、外部の検証に従って、新たな政策を採用した。2005年のクロスシティ(Cross City)トンネルの開通に対する国民の反発により、州知事府のインフラ実施グループ(Infrastructure Implementation Group)が『ニューサウスウェールズ州における今後の高速道路供給の再検討(Review of the Future Provision of Motorways in New South Wales)』(一般に、“リッチモンド・レポート(Richmond Report)”と呼ばれる。)を発表することとなった。この報告書は、シドニー大都市地域において、先行した7つのPPP高速道路プロジェクトを検証した。同報告書は、道路・交通公社(RTA)が、一般に、既存の政策及び手続を遵守していたと結論付けたが、いくつかの勧告を行った。その結果、ニューサウスウェールズ州政府は、PPPの政策及び実務について、いくつかの変更を行った。すなわち、道路利用者にとってのバリュー・フォー・マネーを重視することの再確認、全ての契約文書及び変更契約の公開による全般的な透明性の改善、政府にとっての正味コストをゼロとする(no-net-cost-to-government)政策の放棄である。

¹³ Vassallo, J.M. and Gallego, J. (2005). “Risk Sharing in the New Public Works Concession Law in Spain,” *Transportation Research Record No. 1932*, Transportation Research Board of the National Academies, Washington, DC, 1-8.

¹⁴ 同上。

それより早く、**ビクトリア州**は、90年代における同州の経験や、イギリスのような国における知見から引き出されたものを踏まえて、2000年に、パートナーシップス・ビクトリア(Partnerships Victoria)の政策を発表した。この政策は、PPPに対する州の見方及びその導入において、基本的な変化を表していた。なかでも、この政策は、公共の利益におけるバリュー・フォー・マネーの達成という明確な目的を打ち立て、公共施設の建設及び運営において民間部門のほうがより効率的であるという推定を置かず、そして、民間部門へのリスク移転の最大化というよりは最適化を強調している。この政策の公表以降、ビクトリア州は、PPP手続に関する様々な刊行物を公表しており、それは、実務者向けガイドから契約マネジメントの枠組みにまで渡っている。おそらく、同州のプログラム全般の成熟を表している最も強い指標は、そのプロジェクト選定の政策に反映されている。可能性があるいかなるインフラプロジェクトも、資本投資プログラムへの位置付けが検討される場合には、それを支援する予算上の財源が得られなければならない。可能性があるプロジェクトが、PPPとして必要な属性を有している場合には、ビクトリア州の“バリュー・フォー・マネー”ガイドラインによって評価されることとなる。そのプロジェクトがPPPとしてのバリュー・フォー・マネーを具体的に示した場合にのみ、その方向に進められる。そうでない場合は、ビクトリア州の予算による財源が、そのプロジェクトの伝統的な供給に要する資金として使われることとなる。¹⁵

イギリスと同様に、オーストラリアの連邦政府も、インフラ部門の標準PPP契約に関する作業を行っており、2009年までの予定である。いくつかの訪問国の代表は、手続及び契約の標準化に向けた動きをやや厄介なものとして見ていた。標準化は安定性を促進し、また、取引コストを減らすことができるが、過度の標準化、特に契約におけるものは、柔軟性を制限する可能性があり、ユニークなサービスアレンジメントとしてPPPを構成する道を事実上狭めることになる。その代わりに、何人かの代表は、プロジェクトの定義・選定、調達及び契約付与に関する手続ガイドラインの普及と、いくつかの適当な数の標準契約を併せて用いることによって、本質的に同じ目的、すなわち、市場の信頼性と取引コストの削減を促進できることを示唆していた。

PPPプログラムに関する国民の受容性(public acceptance)

訪問国においてPPPプログラムが進化するに従って、国民の受容性も改善されているが、いくつかの問題は残っている。多くの点において、国民のPPPに対する見方は、国が政策を厳しくし、実務を改良するにつれて、改善してきている。これは、反対が全くなかったということではなく、国民が、政府に対して、PPPについてより良い意思決定を行い、それをよく監視することを期待するようになったということである。

いくつかの訪問国は、PPPを始めるに当たって、民間部門が利益をむさぼることについての国民の懸念があることを、かなり指摘していた。民間部門の不合理な利益の可能性に関する国民の不安は、現実の問題であった。時とともに、政策及び実務の変更により、この不安は減少している。PPPプロジェクトに関する、より最新のバリュー・フォー・マネー原則の採用、民間部門の収入又は利益に対する公共部門の契約による規制、さらに、資金的に上方向となった場合の収入分配などの取扱いが、これらの懸念を最小限とすることに寄与している。より具体的な実務は、以下の章において記述される。

訪問国においては、有料制への抵抗、特に、従来無料であったところへ料金を賦課することへの抵抗が存在した。Austroads(オーストラリア及びニュージーランド道路輸送・交通関係機関協会)の1998年報告書からの抜粋である“道路における民間部門資金調達:オーストラリアの主要な有料道路に関するレビュー”は、有料道路について洞察力ある見解を示している。そこで明らかにされた反対の特徴をみると、道路又は有料道

¹⁵ これはビクトリア州の行政官によって説明された政策であるということは、注記に値するものであり、このような政策が実際に行われているかどうかは分からない。しかしながら、このような政策が単に存在するだけでも、PPPについて、合衆国におけるものと根本的に異なった政策的な見方があることを示唆している。

路に対する国民の反対は、そのサービスを誰が供給しているかというよりは、むしろより根本的な要因に根ざしているかもしれないことが示唆されている。ニューサウスウェールズ州の代表は、有料制に対する一般的な抵抗は幾分おさまってきているが、“料金疲れ(toll fatigue)”と呼ばれるような新たな状況が生じていることを指摘した。¹⁶

イギリスの行政官は、PPPに対する国民の受容性に関して、2つの興味深い問題を観察している。第1の問題は、PPPと民営化の混同である。この2つの用語は、ある程度において交換可能である。しかしながら、この2つの用語には、文言以上の違いがある。資産の所有を民間部門に移転することが民営化としての要件であり、そこでの統制は、例えば公益事業委員会のような規制主体を通じて行われる。PPPは、公共部門と民間部門との間のサービスアレンジメントであり、それは契約及び契約法に関連する主体によって統制される。第2の問題は、PFI政策全般に対する一般的な国民の反対がある一方で、いったん国民が、PPPを行うことについて、代替の方策と比較して、有利な点及び不利な点を認識した場合には、そのプロジェクトに特化した支持があるということである。いずれの場合でも、政府の透明性、政策及びプロジェクトの情報に容易にアクセスできること、及び検査により、国民の認識及びPPPの受容性が改善されている。

¹⁶ この“料金疲れ”を説明する要因の一部は、シドニーの住民がシドニーの環状道路の異なった区間を利用するときに支払う様々な料金レートにあるかもしれない。その環状道路は異なったPPP契約者によって追加的に開発されてきたので、キロメートル当たりの料金レートは区間によって変化している。

抜粋： 道路における民間部門資金調達：オーストラリアの主要な有料道路に関するレビュー

最近、オーストラリアにおける有料道路に関する判断を行う場合の論点は、経済的な正当性というよりは、むしろ有料道路に関する政治である。

有料道路プロジェクトに対して提起された反対には、2つの側面がある。

- ・ 道路 対 道路不要
- ・ 無料 対 利用者支払

第1の側面、すなわち、道路 対 道路不要 の問題においては、誰が所有者であるかは問題ではない。良い計画には、次のものが含まれる。

- ・ 土地利用と交通システムのマネジメントを組み合わせる
- ・ 都市地域を、成長及び変革をもたらしながら、より持続可能で、効率的で公正な都市に適合させていく。
- ・ 住宅、地域の雇用及びサービスにより密着した土地利用/交通システムを確立する。
- ・ 交通ルートをマルチモードの路線として開発し、地域及び地方の文脈において計画し、道路とその環境を一体で開発する。

そして、

- ・ 効果的な地域社会を形成する。

政府は、プロジェクトの提案者に民間部門が参画しているか否かにかかわらず、上述の要件への適合を確保するために、十分な情報を有する管理者とならなければならない。このような計画過程が成功しなかった場合、“道路不要”という地域社会の圧力のなかに政治が顕在化する可能性がある。

第2の側面、すなわち、無料 対 利用者支払 においても、やはり誰が所有者であるかは問題ではない。道路の所有者が政府であるか民間開発者であるかにかかわらず、近年の有料道路プロジェクトは、収入の流れを生み出す料金を伴った民間部門のプロジェクトである。

従って、問題は、地域社会が、もし選択の機会があるのであれば、特定の道路を利用するために、直接的に料金を支払うことは選択しないということである。道路が一般税によって財源措置されているところでは、道路の利用は“無料”であるように見える。道路の大半が直接課金ではないことを前提とすれば、有料道路にさらされた利用者は、一般税を財源とする他の施設の利用者と比べて不公平に扱われたと考えるであろう。

第3章 PPPプロジェクトの計画及び供給

各訪問国は、PPPプロジェクトの計画及び供給について、体系的な方法論に従っている。全ての国は、広範な事前の計画の後に、PPPによる道路プロジェクトの供給を決定しているが、PPP手法の正当化に関しては、訪問国の間で哲学的な違いが存在している。にもかかわらず、特に、検討すべき対照的な観点が得られることから、用いられている計画及び供給の過程は情報として有益である。

どのPPPアレンジメントに関しても、基本的な疑問は、それに特有な財源の調達手法で、広く行われているであろうものは何かということである。財源の仕組みがプロジェクトの計画及び供給過程の全般に及ぼす影響を前提とすれば、この問題は、この章の最初で議論される。

財源の仕組み

PPPアレンジメントは、資本投資、運営、資金調達及び取引費用を賄い、投下資本に対する利益を提供するために、収入源又は収入の権利を必要とする。訪問国は、そのような財源を提供するために、様々な仕組みを採用しており、それらは、リアルトール(real toll)、シャドートール(shadow toll)及び直接支払の仕組みである。リアルトールは、比較的良く理解されており、利用者は資産を利用するために料金を支払う。シャドートール及び直接支払は、あまり良く理解されていない。多くの場合、シャドートールは、施設利用者の量に基づいた、公共主体から契約者への支払としてみられている。しかしながら、ポルトガル及びスペインでは、交通量とリンクしたサービス支払(service payment)と、提供されたサービスの水準とリンクしたアベイラビリティ・ペイメント(availability payment)との組合せによって構成されている。直接支払の仕組みの単純な概念は、イギリスにおいて、公共主体が契約者に支払う料金として現れた。その支払の仕組みは、いくつかの要素によって構成されているが、サービスの利用可能性(availability)が主たる要素である。¹⁷ 可能性がある仕組みのもうひとつは、道路に沿った商業開発又は土地利用取引から生じうる付随的な収入であり、例えば、サービスステーション、レストラン、又は公益施設の敷設である。

ポルトガル

ポルトガルは、PPPプロジェクトを支えるのに必要な収入を得るために、直接的なリアルトールとシャドートールを用いている。EP社[ポルトガル道路会社]は、提案されたPPPプロジェクトの経済性を評価して、ポルトガル政府に対して、有料制又は財源に関する戦略を助言しており、同政府が、料金構造に関する最終的な決定を行う。

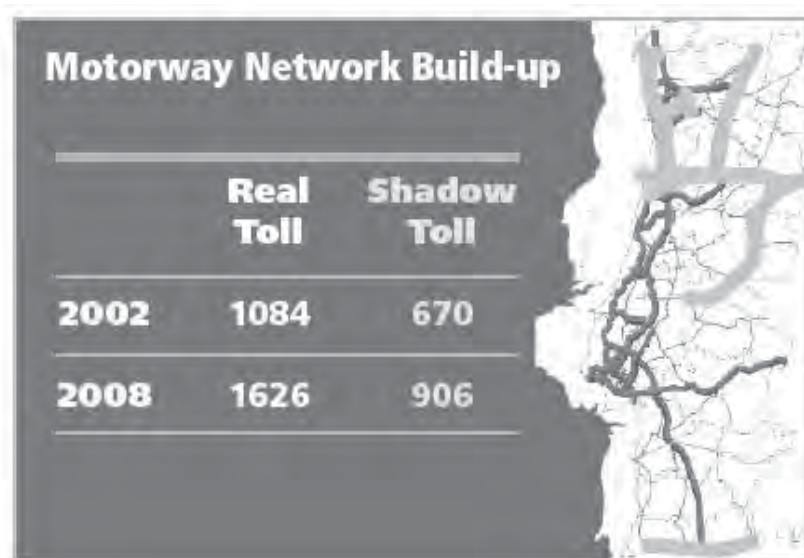
交通量が1日当たり15,000台を超えると見込まれる場合には、EP社は、一般に、リアルトールを推奨し、また、コンセッションネアが混雑課金の仕組みを採用することも認められる。交通量が1日当たり10,000台を下回ると見込まれる場合は、EP社は、通常、シャドートールを推奨する。さらに、政府は、都市部の通勤路線について、リアルトールに代えてシャドートールにすることができる。PPP契約のもとにある2,500km(1,553マイル)のうち、1,400km(870マイル)又は55%がリアルトール、900km(559マイル)又は37%がシャドートールであり、そして、200km(124マイル)又は8%が無料(no toll)である。無料のPPPは、例えば、民間パート

¹⁷ イギリスにおける初期のPPPアレンジメントでは、サービスの量のみに基づいたシャドートールが一般的に用いられていたが、イギリスは、サービスの利用可能性(availability)に大幅に基づいた支払の仕組みを用いるように進化している。そのため、このような支払のやり方全体が、しばしば、“アベイラビリティ・ペイメント”と呼ばれている。

ナーが、道路コンセッション契約全体の一部として、無料の接続路を建設した場合に生じる。図8は、ポルトガルの全国高速道路網におけるリアルトール路線及びシャドートール路線の実績及び見込みを表している。

予測される交通量が中ぐらいの場合、EP社は、リアルトールにシャドードールを組み合わせた複合手法を推奨している。シャドートールには2つの構成要素があり、ひとつは、交通量とリンクしたサービス支払、もうひとつは、提供されたサービスの水準とリンクしたアベイラビリティ・ペイメントである。この場合に、リアルトールの当初のベースは全てのプロジェクトについて共通であり、契約上の上限が設けられている。一方、シャドートールの額は、入札によって変化する。このような道路では、交通量が増加するに従って、リアルトールの収入が上昇し、一方、政府が支払うシャドートールが寄与する割合は減少する。さらに、EP社は、リアルトールの収入がプロジェクトの資金的な必要を賄うために十分となった道路では、シャドートールをやめることを検討している。

図8 リアルトール区間及びシャドートール区間の別によるポルトガルの全国高速道路網



スペイン

ポルトガルと同様に、スペインも、リアルトールとシャドートールの両方を用いている。政府は、予測される交通量がリアルトールの利用を可能にするか否かを判断するために、フィージビリティ分析を実施する。可能でない場合は、一般に、リアルトールの代わりにシャドートールが用いられる。リアルトールのコンセッションの場合に、スペイン政府は、近年、料金レート及び構成を政府が設定するようにし始めた。これは、以前のコンセッションからの原則の変更であり、以前のコンセッションでは、料金レート及び構成は、コンセッションの期間と同様に、入札のパラメーターであった。この変更の基本的な理由は、これらのパラメーターを固定することは、競争の圧力を増大させるということである。

PPP契約のもとにある4,300km(2,672マイル)の全国高速道路網のうち、3,800km(2,361マイル)でリアルトールを用いており、一方、500km(310マイル)でシャドートールを用いている。マドリード大都市地域では、一般に、シャドートールのみがPPPプロジェクトのために用いられている。ある期間内に支払われるシャドートールは、通常、交通量及び提供されたサービスの水準とリンクしている。マドリード地域において1件のプロジェクトのみが、専らリアルトールに依存している。スペインの他の地域では、リアルトールにより多く依存している。ポルトガルと同様に、スペインでも、コンセッション契約の一部として、無料の接続路の建設を必要としている。

イギリス

M-6¹⁸を例外として、イギリスにおいてPPP契約のもとにある全国高速道路は、専ら、シャドートール又は直接支払の仕組みを用いている。初期のPPP契約は、交通量のみに基づいたシャドートールを用いているものが多かった。より最近のPPP契約は、例えば、混雑度、レーンの利用可能性、パフォーマンスの最低基準、及び安全性のような様々な要素に基づいた支払の仕組みを用いている(すなわち、アベイラビリティ・ペイメント)。¹⁹ PPP契約者は、典型的には、調達手続の間に、価格の提案において、政府からの直接支払の額を提案する。しかしながら、財政上の問題から、イギリス政府は、今後の高速道路PPPにおいて、リアルトールの利用を検討する方向に動いている。

オーストラリア

3つの州では、道路PPPプロジェクトのためにリアルトールが用いられている。州政府は、提案募集において、契約者に対する一括前払い又は年払いによる助成を提示することができるが、応札者は、典型的には、その提案において、政府からの助成を不要とするか又は減少させた提案を行っている。ニューサウスウェールズ州では、州政府は、現在、典型的には、当初の料金レートを特定し、値上げについては指数(index)による手法を用いている。ビクトリア州及びクイーンズランド州では、典型的には、当初の料金レートは入札によって変化するが、州政府が時にわたって料金構成を設定する。

プロジェクトの分析及び選定

あるプロジェクトがPPPによって供給することに適しているか否かを決定することは、重要な作業であるが、気が重くなるほどではない。イギリス道路庁の代表者は、PPPアレンジメントはバリュー・フォー・マネーを得ることができる手段であるが、この戦略は、プロジェクトがあまりに大きすぎ、複雑すぎ、又は不適切に準備された場合には、それが期待できなくなる、と指摘した。その代表者は、“それを正しく進めることは、困難ではないし、また、運次第でもない”と言っていたが、そのためには、公共部門が、要件を明確に定義し、マーケットに向けてプロジェクトを準備することが必要である。従って、この章では、それぞれの国が、それを正しく進めるためにどうしているかを説明している。

各国の間で共通の特徴は、その国の資本投資プログラム全体における、長期の交通及び道路に関する計画の重要性である。それぞれの国は、交通に関する総合的なマスタープランを有しており、PPPの候補となるプロジェクトは、典型的には、そのマスタープランに挙げられた要件によって特定される。もうひとつの共通な観点は、適度に大規模で複雑なプロジェクトが、PPPアレンジメントの可能性のあるものとしてみられることが多いということである。プロジェクトの規模により、プロジェクトに伴うかなりの取引コストを埋め合わせることができるが、この2つの特性は、プロジェクトのライフサイクルを通じて、かなり影響があるリスクをもたらす可能性がある。民間パートナーが長期のリスクを引き受けることが、革新的なプロジェクトのコンセプト及びソリューションを促進する要因とみられている。

一般的に、ポルトガルとスペインは、PPPとして供給されるプロジェクトの分析及び選定について、類似の手法を用いており、また、イギリスとオーストラリアも同じような手段を採用している。この2つの国のペアの間における原則の違いは、本質的に、その正当化の根拠である。ポルトガル及びスペインでは、プロジェクトの計画過程においてフィージビリティ分析が行われる。プロジェクトのマーケットリスクの大半を民間部門に移転

¹⁸ [訳注] M6 Toll は、(橋梁・トンネルを除いた)初の有料道路として2003年に開通した。

¹⁹ イギリスでは、既存のPPP契約において、いくつかの橋梁が有料となっている。例えば、M4沿いの第2セバーン橋(Second Severn Crossing)。

することが可能であれば、そのプロジェクトはPPPとして進められることとなる。これに対して、イギリス及びオーストラリアでは、より体系的な手法が採用されており、ここでは、公共部門コンパレータ(PSC: public sector comparator)が作成され、バリュー・フォー・マネー(VfM)分析が行われる。一般に、PPPの戦略を行うことによってバリュー・フォー・マネー(VfM)が見込まれる場合にのみ、PPPの手法が採られる。

ポルトガル

ポルトガルは全国道路計画を作成・維持しており、同計画は、現在及び将来の高速道路の必要性、さらに、提案されている実施方法を明らかにしている。同計画は、直近では2000年に改定されており、同国の高速道路の開発及び管理に関する枠組みとして機能している。ポルトガルでは、全体で年間6%の交通量の増加を経験しており、高速道路網については年間12%となっている。

可能性があるPPPは、この2000年計画における必要性から直接的に引き出される。実際、ポルトガルは、全国高速道路網を完成させるために、主としてPPPアレンジメントを用いることを見込んでいる。プロジェクトの計画の段階で、EP社[ポルトガル道路会社]は、来たるべき高速道路区間に関する財源スキームの選択肢について、資金的な実現可能性を判断するために、フィージビリティ分析を実施する。多くの点で、問題は、特定の区間について、どのようなタイプの財源の仕組みを適用すべきか、ということである。EP社は、周辺状況を調査し、リアルツールとシャドートールのいずれが適切かを判断して、ポルトガル政府に対して助言を行う。財源に関する決定がなされた場合、EP社はプロジェクト実施に向けた計画を行う。

スペイン

スペインは、それぞれの交通モードについて、2005年から2020年までの15箇年の全国計画を有している。この期間において、国の高速道路及び道路について見込まれている資金の概ね25%は、予算以外の財源から調達される予定となっており、言い換えれば、コンセッションアレンジメントを通じたものである。

可能性がある全てのプロジェクトは、同じ計画過程を通っており、スペインでは、その過程を“熟成段階”(maturation phase)と称している。この段階は、典型的には、30箇月続く。その間に、可能性のあるプロジェクトについて、情報調査が行われ、プロジェクトの開発過程が進められる。情報調査の間に、政府は、とりわけ、プロジェクトの資金的な状況を評価するためのフィージビリティ分析を完了する。そのプロジェクトの条件が、民間資金調達の候補として実現可能なものであり、また、適切な水準のマーケットリスクを民間部門に移転することができるものであることを、政府が明らかにすることができる場合には、そのプロジェクトは、PPPアレンジメントとして進められる見込みとなる。

例えば、図9は、都市間高速道路、新規放射道路及び地域開発道路といったプロジェクトのグループに関する事前の経済分析を示している。見込まれる資本投資費用と日交通量が、それぞれX軸とY軸に描かれている。原点から放射状に伸びている線は、契約期間が、35年、50年及び75年のそれぞれについて、内部収益率(IRR: internal rate of return)が7%となる線を示している。²⁰ 個々のプロジェクトが、見込まれる資本投資費用及び日交通量に基づいてプロットされている。図の左側で上方にあるプロジェクトは、経済的な実現可能性が非常に高いが、民間部門に対しては魅力的すぎるものである。図の右側で下方にあるプロジェクトは、経済性がなく、従って、あまり魅力的ではない。左上方にある3件のプロジェクトのリスクを増大させるために、プロジェクトの事業の範囲を拡大し(資本投資費用を増加させ)²¹、プロジェクトの内部収益率(IRR)が

²⁰ [訳注] 日交通量(=収入)が少ない場合には、契約期間を長くすることで期間全体での総収入が増加し、プロジェクトの内部収益率を改善することができる。このため、契約期間が長いほど、グラフの線が下にくることになる。

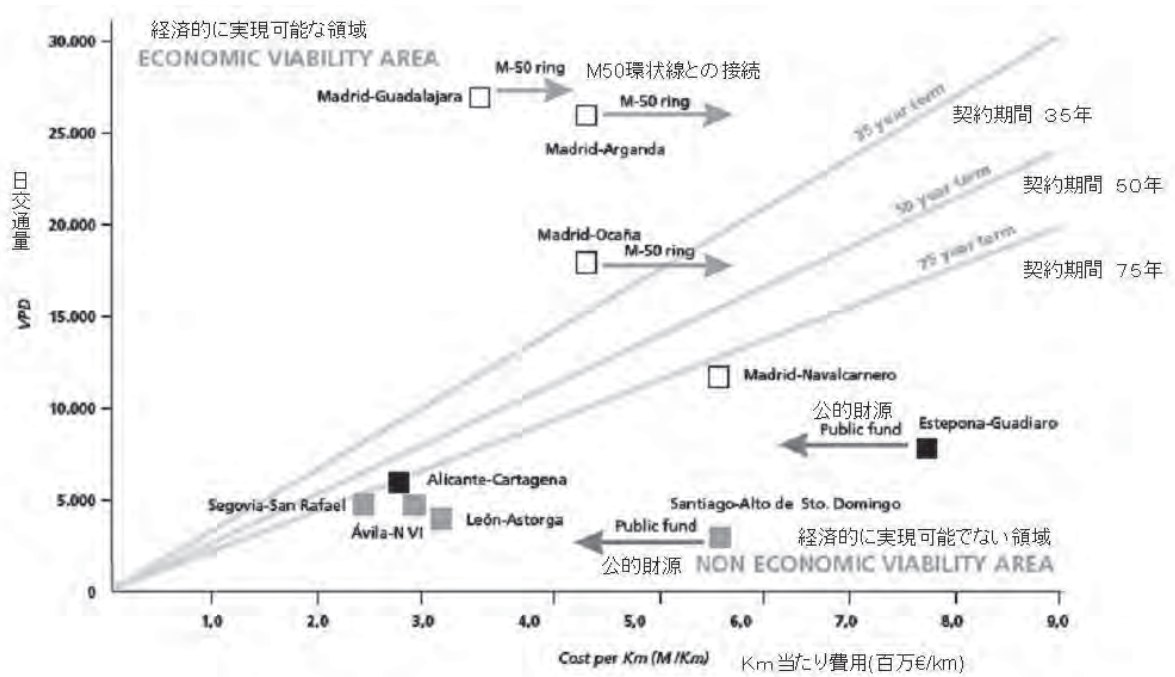
²¹ [訳注] 図9では、マドリードのM50外郭環状道路との接続をプロジェクトに追加することで資本投資費用を増加させる趣旨と思われる。

7%のほうに下がるようにする。右下方にある2件のプロジェクトのリスクを減少させるため、公的財源を導入し、プロジェクトの内部収益率(IRR)が7%のほうに上がるようにする。

いったん情報調査が完了すれば、PPP 対 非PPP の決定はなされており、プロジェクトは開発の段階に進められる。その間に、環境影響評価及び国民への情報提供の期間が完了する。最後に、プロジェクトの範囲及び条件が起草され、供給又は実施の段階に入る準備が完了する。

図9 ス페인におけるプロジェクトの経済的実現可能性に関する事前分析の事例

シナリオ:内部収益率(IRR) 7%、平均料金 0.06€/km、資本(equity)割合 10%、金利 7%



イギリス

イギリスは、地域を対象とした交通計画を有するとともに、大規模なスキーム²²に関するプログラム(Programme of Major Schemes)を有している。図10は、道路庁の過去及び将来の投資対象分野を示している。スキームの供給手法を決定する場合には、次のことが考慮される。それは、(1)個々のスキームの優先順位、(2)現在の又は保留中のプログラムに対するコミットメント、(3)資本投資費用、そして、(4)供給の選択肢の序列に応じたネットワーク占有率、である。民間資金調達戦略は、いかなる大規模なスキーム(資本投資費用が750万ポンドを超えるスキームとして定義される)に関しても最初に検討されなければならないが、1億ポンド未満のスキームは、伝統的な手法によって供給されたほうが、より良い価値をもたらす可能性が高い。

ある大規模なスキームが特定された場合、そのプロジェクト供給の戦略は、大規模プロジェクト部局及び調達部局の共同で決定される。可能性があるPPPの場合、次の5つの分野を検証することにより、バリュー・フォー・マネー(VfM)分析が開始される。

- そのプロジェクトは、調達及び実施に伴う取引コストを埋め合わせるために十分な規模があるか。

²² イギリスの道路庁は、“スキーム”(scheme)という用語を、一般に、必要性又は可能性があるプロジェクトをいうものとして用いている。

- 公共部門は、そのニーズ及びサービスを定義することができるか。
- 民間部門は、適切な経験を有しているか、そのプロジェクトを供給することができるか。
- 寿命全体(ライフサイクル)のサービスを定量化することができるか。
- 民間部門の評価に関して、適切なパフォーマンス指標があるか。

図10 イギリス道路庁の投資プロフィール 2001—2014年



検証により、VfM分析が可能であることが示された場合、次に、公共部門コンパレータ(PSC)分析が行われる。PSC分析の目的は、ライフサイクルコスト及びリスクが定量化された場合、PPPの手法が、公共部門が供給する場合と比較して、価値を生み出すかどうかを判断することであり、概念的には図11のように描かれる。ここに描かれている例は、PPPによる手法がバリュー・フォー・マネーがあることを示しているものであり、なぜならば、基本ケースについて公共部門が供給するとして評価した結果(PSC)に公共部門が引き受けるリスクを加えたものよりも、PPP手法において、基本ケースに公共部門に残されたリスクを加えたもののほうが低いからである。²³ この分析が完了した後に、PPPとして供給するか否かが選択される。

注目すべきは、VfM及びPSC分析の利用をめぐる困難性及び論争である。これらの手法を導入することの問題は、イギリスの政治家からのコメントによって把握される。²⁴

歴代の政府は、PFI手法がバリュー・フォー・マネーをもたらすことが期待できる事例について、PFI手法を用いる政策を採用してきた。総理は、2002年9月に、国の健康サービスのためのインフラを現代化するために、PFIが中心となる役割を果たしているが、それは、公共部門による資本投資プログラムへの追加としてであり、代替としてではない、と述べた。それでも、PFIは、唯一の選択肢としてみられる場合

²³ イギリス財務省(HM Treasury)は、PFIプロジェクトについて、一般的にPSCを作成することは、もはや要求していない。同財務省は、検査及び経験を通じて、適切な属性を有するプロジェクトは、ほとんどPSCテストに適合する可能性が高いと判断している。道路庁は、供給に関する意思決定に信頼性を与える仕組みとして、依然としてPSCを利用している。

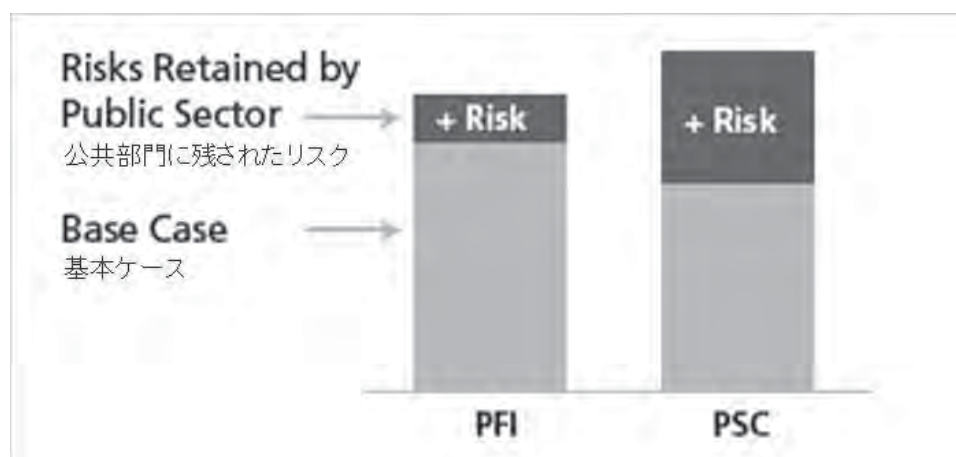
²⁴ Committee of Public Accounts(2003). *Delivering better value for money from the Private Finance Initiative*, Twenty-Eighth Report of the 2002-03 Session, House of Commons, London.

があまりにも多い。PFIの選択肢を正当化するために、省庁は、公共部門コンパレータ(PSC)にあまりにも強く依存しすぎている。これらは、合格又は不合格のテストとして、しばしば間違っ使われており、その計算に伴った不確実性によって正当化されないような見せかけの厳密さを提供し、又は、望ましい結果を得るために操作されている。

このような批判にかかわらず、この手法は、最低でも、プロジェクト供給の意思決定に関して、便宜的な又は政治的な動機によるものよりも、体系的で検査可能な手続の利用を促すものである。さらに、それは、どのようなプロジェクトについても、特に大規模な試みについて、徹底的なビジネスケース分析を奨励する。

図11 イギリスにおける公共部門コンパレータ(PSC)分析の模式図

バリュー・フォー・マネー(VfM)



オーストラリア

訪問した3州のそれぞれで、州全体又は地域の交通計画に、可能性のあるPPPプロジェクトの特定が組み込まれている。同様に、それぞれの州は、公共部門コンパレータ(PSC)を含むバリュー・フォー・マネー(VfM)手法を用いており、PPP手法が正当化されるかどうかを判断するためのイギリスにおける手法と類似のものである。

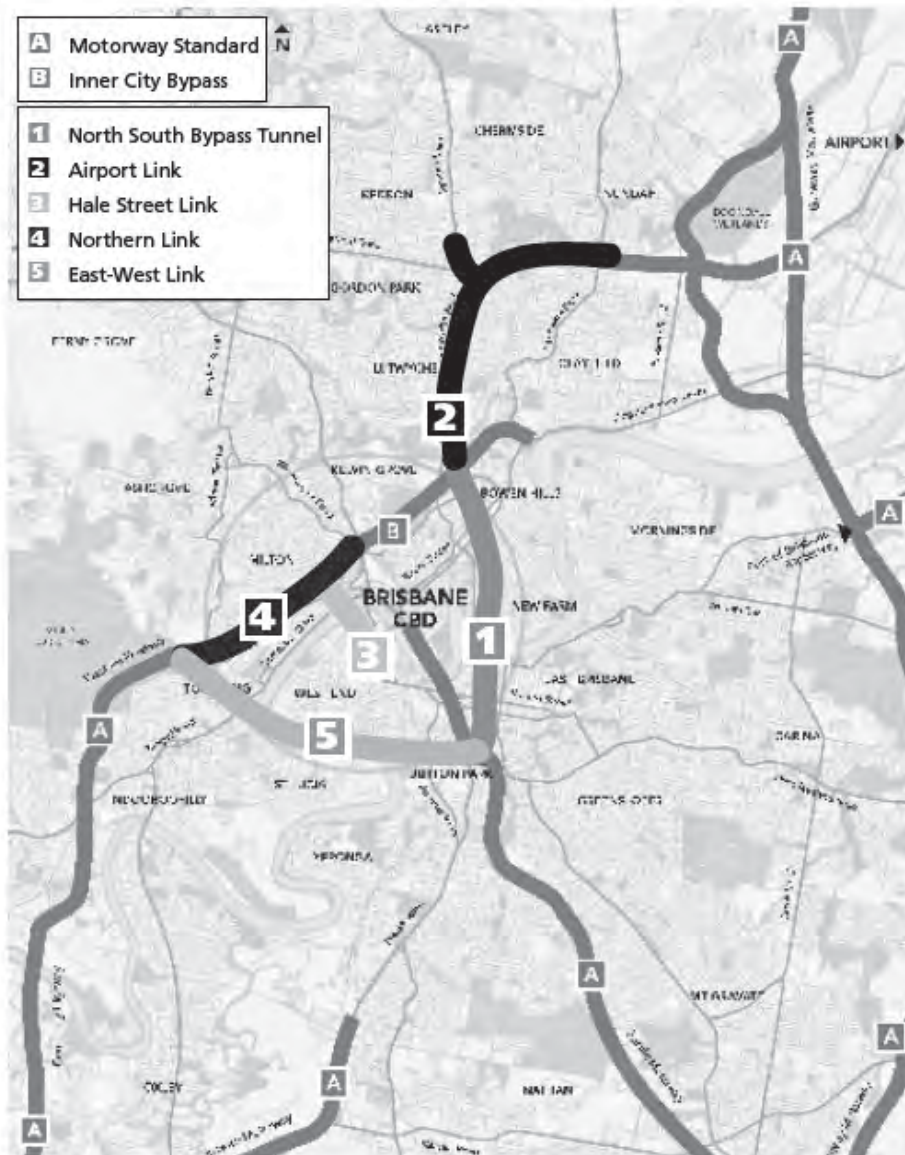
ニューサウスウェールズ州では、インフラ管理局(Office of Infrastructure Management)が、州インフラ戦略(SIS: State Infrastructure Strategy)に関する責任を有しており、これは、全てのインフラに関する10箇年の更新計画である。この計画は、各部局の資産戦略及び資本投資戦略計画(Asset Strategies and Capital Investment Strategic Plans)から主として引き出されている。州インフラ戦略(SIS)を作成又は更新する場合、自治体又は地域レベルの他の戦略も考慮される。

ビクトリア州における道路PPPは、州全体の日常的な計画作業というよりは、長期の地域的な計画の結果である。州の行政官が、40年から50年の間、シティリンク(CityLink)及びイーストリンク(EastLink)のPPPとなったプロジェクトのニーズを調査していた。同州は、メルボルンにおける東西方向のアクセス制限路線に関するニーズ評価を完了したところである。

クイーンズランド州では、幹線道路省(Main Roads)が、5箇年更新の道路実施計画(Roads Implementation Plan)を実施している。この計画は、総額162億ドルのプロジェクトの概要を記している。また、ブリズベン市議会も、クイーンズランド州最大の都市における改良事業の計画において、不可欠な役割を果たしている。同市は、ブリズベン改定交通計画2006-2026(Brisbane Transport Plan Update 2006-2026)を実施している。

また、2004年の TransApex 調査を実施しており、これは、インナーシティにおける環状道路網を対象としたもので、3つの新たな大容量の渡河施設を設けることとしている。この調査による提言は、図12に示されている。この調査が特定したプロジェクトのうち2件は、既に、PPPアレンジメントによって供給されつつある(南北バイパス(North-South Bypass)トンネル及びエアポート・リンク(Airport Link))。

図12 ブリズベンにおける TransApex 調査による推奨プロジェクト



3つの州は全て、PPPによる供給を選択肢として考慮する前に、強力なビジネスケース分析を行うことの重要性を強調した。実際、このことが一致して繰り返されることが、オーストラリアにおけるPPPの政策及び実務の一般的な成熟のレベルを示しているものであり、各州はますます常態化しつつある。ニューサウスウェールズ州が最初に動き、そしてビクトリア州が続いた。2州の間の友好的なライバル関係にもかかわらず、2州は、プログラムの進化につれて、お互いから学んできている。最近では、クイーンズランド州が行動を始め、他の州が獲得したPPPの知識を借用して、それを利用しており、調達過程において他州からの職員を活用するまでになっている。

実際、ニューサウスウェールズ州及びビクトリア州におけるバリュー・フォー・マネー(VfM)の基本的な促進要因は、実質的に同じである。

- **改善されたリスクマネジメント:** これは、より厳格なリスク評価を行い、民間部門が最もよく管理できるリスクは民間部門に移転することであり、そのようなリスクには、具体的なサービスの提供、資産の保有、及び寿命全体にわたる資産のマネジメントに関するリスクが含まれる。
- **資産の保有及び寿命全体にわたるコスト配分:** 効率性は、資産の設計及び建設が、運営及びマネジメントに先立って、それらと全体的に一体としてなされることで改善される。
- **単独主体による契約:** 継続するサービスの提供、運営、維持及び改装に要する費用が、契約期間の全体にわたって単独主体の責任となる。
- **イノベーション:** これは、必要なサービスを供給するための革新的な解決策に関する、より広い機会とインセンティブである。機会のなかには、次のものが含まれる。(1)中心的でないサービスも全てパッケージで取引することを通じた一括サービス。(2)関連の又は補完的なインフラの改良。(3)統合された情報システム。
- **資産の有効利用:** これは、資産の独占的な利用者として、パフォーマンス仕様(すなわち、サービスの供給)に適合するための、より効率的な設計や、資産の他者による利用から収入を生み出すための補完的な機会の創出を通じて、政府に対するコストを減らすことである。
- **政府全体としてのアウトカム:** これには、政府にとって、より幅広い利益となるような、非資産・非価格の価値を加えるアウトカムであり、例えば、社会経済的及び環境的なアウトカムが含まれる。

実際に、クイーンズランド州も、類似の論理に従っている。これらの促進要因を概観すれば、多くのプロジェクトが本来的にこのような促進要因に合っているものではなく、これらに合致するように設定されなければならない。この点で、この節の議論は振り出しに戻ることになる。というのは、これはまさしくイギリス道路庁の代表者が、正しく進めるためのポイントとして指摘したものだからである。

リスクの配分及びマネジメント

訪問した全ての公共機関は、PPPプロジェクトの重要な側面として、効果的なリスク配分を強調した。プロジェクトのライフサイクルにわたるかなりのリスクが民間部門に移転できないのであれば、そのプロジェクトは、PPPを通じて供給することが適切な候補にはならないものと思われる。この一般的なポイントは、プロジェクトの選定及び分析に関連して上述において議論されているが、その重要性は強調してもしすぎることはない。リスク配分の基本的な原則は、それぞれの国(又は州)で異なっており、特に、マーケット又は需要のリスクと、それが民間パートナーの最終的な財務状況に及ぼす影響についてそうである。さらに、プロジェクトのライフサイクルを通じた事情の変化に関する対応も、際立って異なっている。

表3から6は、それぞれの国におけるPPPプロジェクトに関する一般的なリスク配分を表している。これらが示すように、大きな違いがある分野は、マーケットリスクの取扱い、及び、例えば、隠れた瑕疵(latent defects)又は法制度の変更のような、プロジェクトのライフサイクルにわたる事情の変化に関するリスクの取扱いに関することである。もうひとつの興味ある分野は、各国が競合施設(competing facilities)の問題をどのように取り扱っているかということである。一般に、このリスクは、一定の条件のもとで民間部門によって担われている。“事例：競合施設条項”は、最近のコンセッション取引から、競合施設に関する契約条項を抜き出した事例である。

表3 ポルトガルにおける一般的なリスク配分

リスク	公共	民間
設計		○
用地取得		○
環境上の規制遵守	○	
建設		○
運営・維持		○
マーケット／需要	○	* ○ **
隠れた瑕疵(latent defects)		○
法制度の変更		○
不可抗力(force majeure)	○	
競合施設(competing facilities)		○ ***
* シャドートール ** リアルトール *** 公共主体は、計画に位置付けられた施設は実施できる。		

表4 スペインにおける一般的なリスク配分

リスク	公共	民間
設計		○
用地取得	○	
環境上の規制遵守		○
建設		○
地質工学面		○
公益施設の移転		○
運営・維持		○
マーケット／需要	○	* ○ **
隠れた瑕疵(latent defects)		○
法制度の変更	○	
不可抗力(force majeure)	○	
競合施設(competing facilities)		○ ***
* シャドートール ** リアルトール *** 実質的な影響がある場合、公共部門による補償を求めることができる。		

表5 イギリスにおける一般的なリスク配分

リスク	公共	民間
設計		○
用地取得	○	
環境上の規制遵守		○
建設		○
地質工学面		○
公益施設の移転		○
運営・維持		○

政府支出金*		
隠れた瑕疵(latent defects)		**
法制度の変更		
不可抗力(force majeure)		
競合施設(competing facilities)		***
* 直接支払による財源手法を想定 ** 契約による。 *** 公共部門への制約は限定的。		

表6 オーストラリアにおける一般的なリスク配分

リスク	公 共	民 間
設計		
用地取得		
環境上の規制遵守		
建設		
地質工学面		
公益施設の移転		
運営・維持		
マーケット／需要		
隠れた瑕疵(latent defects)		
法制度の変更		
不可抗力(force majeure)		
競合施設(competing facilities)		*
* 公共部門への制約は限定的。		

以下の節は、それぞれの国における問題を取り上げているが、事情の変化に関する詳細な議論は後の節で提示される。

ポルトガル

EP社[ポルトガル道路会社]は、プロジェクトの調達を始める前に、リスク配分をバランスさせるためのリスク分析を実施する。それは民間部門に関して見込まれる利益率を評価する。見込まれる利益率が高すぎる場合、EP社は、そのプロジェクトについて、事業範囲の調整、又は契約期間の短縮を検討する。見込まれる利益率が低すぎる場合、EP社は、コンセッション期間を延長し、又は政府による助成を含めることができる。いったんプロジェクトが開始された場合、そのプロジェクトにおいて事前に想定された不確実性が、公共部門又は民間部門のいずれかに不均衡に有利であることが明らかになったときは、EP社は、PPP契約の財務的な条件の再構成について検討することとなり、この取扱いは、“再均衡”(rebalancing)と呼ばれている。²⁵

スペイン

ポルトガルと同様に、スペイン政府は、情報調査の間に綿密なリスク分析を行い、プロジェクトリスクの適切な割当てを図る。PPPプロジェクトについて、見込まれる利益率が高すぎる場合、政府は、利益率を下げる手

²⁵ ポルトガルのリスク配分及びマネジメントの実務は、スペインから借用されたものと思われ、スペインでは、その道路プログラムにおいて、このような手法をかなり長期にわたって用いてきている。

段を検討し、それは、例えば、分岐路又は接続路の道路区間を含めるようにプロジェクトの事業範囲を拡大することである。見込まれる利益率が低すぎる場合、政府は、利益率を上げる手段を検討し、それは、例えば、公的な助成を含めることである。いったんプロジェクトが開始された場合、見込まれていた経済財務上の均衡が維持されないときは、スペイン政府は、契約の再均衡について検討する。言い換えれば、リスク配分が一方の当事者にとって不利益であることが明らかとなった場合には、再構成が起ころう。

しかしながら、スペインの法律では、再均衡の契機として、2つの条件に適合することを必要としている。第1は、事情の変化が、その影響を受ける当事者に対して実質的に重大な影響を生じさせるものでなければならない。第2は、その影響は、合理的な期間にわたり継続するものでなければならない。この再均衡に関するコンセプトの合理性に関しては、2つの面がある。それは、(1)公共部門及び民間部門は、契約の時点で入手可能な最善の情報を用いて、一般的な公共財産に関するPPP契約を締結していること、そして、(2)この取扱い、双方に有利(win-win)な結果をもたらす、マーケットの安定性を促進すること、である。

イギリス

道路庁は、リスク移転を最大化するよりも、“堅牢で検査可能なリスク配分”のほうが望ましいという教訓を得ている。時にわたり、同庁は、リスクの配分及びマネジメントに関する安定的な環境の創出に努力しており、例えば、標準的な基本線の契約文書の作成のような手法や、プロジェクトの詳細に関する契約を締結する前に、リスク・ワークショップを実施し、リスク調整について交渉するといったプロジェクト調達の手法を用いている。ポルトガル及びスペインと同様に、イギリスでも、民間パートナーの実際の収入が当初見込まれていた収入を超える場合には、PPP契約の期間を短縮することができる。

オーストラリア

イギリスと同様に、オーストラリアの各州も、リスク移転を最大化するよりも、合理的なリスク移転のほうが望ましいという教訓を得ている。訪問した3州における現在までの道路PPPは、全てリアルトールのプロジェクトであり、これらの取引における民間投資者、すなわち資本(equity)及び債務(debt)の保有者はいずれも、下方向のマーケットリスクに耐えなければならないという原則を、各州が共有している。言い換えると、見込まれた収入又は利益率が実現しなかった場合、民間投資者はその結果を受忍しなければならない。

オーストラリアのPPPマーケットは成熟していることから、この原則は支持されている。投資者及び債権者の双方がこのような条件に満足するようになっており、マーケット自身が資金的な困難に対する救済を提供することができる(すなわち、財務的な取引の再構成)。

事例：競合施設(competing facility)条項

36. 交通ネットワークとの相互接続

36.1 交通ネットワーク支援

(a) 主要道路接続部

州は、次に定めるところにより、本件高速道路に対して、他の高速道路に与えるものと同等の支援を与えなければならない。

(i) 高速道路としての本件道路の位置付けに配慮し、他の高速道路に与えられるものと同等の水準で、主要道路接続部を管理すること。

(ii) 他の高速道路に関する主要道路接続部に行われるものと同等のやり方及び水準で、本件主要道路接続部の維持(緊急事態対応及び障害物除去を含む)及び修繕を、迅速かつ入念に行うこと。

(iii) 主要道路接続部を改良する場合、他の高速道路に関する主要道路接続部に行われるものと同等のやり方及び水準で、当該改良を迅速かつ入念に行うこと。

(iv) 主要道路接続部への被害により、又は被害を迅速かつ入念に復旧しなかったことにより、主要道路接続部における交通の流れに支障が生じないように、他の高速道路に対して行われるものと同等のやり方及び水準で、調達すること(コンセッショネア又はその関係者によって生じた被害を除く。)

(b) 交通ネットワーク支援の例外

州は、次に定める場合は、条項36.1(a)(主要道路接続部)により必要とされる支援の提供を怠ったものとはみなされない。

(i) 新規の道路事業を実施しなかったことによるもの。ただし、他の高速道路と比較して本件高速道路に対する差別的取扱いによって行わなかった場合を除く。

(ii) 主要道路接続部の容量の改良をしなかったことによるもの。

(iii) 交通ネットワークの管理において、州又はその関係者による日常的な活動の過程においてなされた行為によるもの。その活動は、必要に応じて、交通ネットワーク全体を通じて同等な観点で、迅速かつ入念に実施・適用されるものであること。

(iv) 当該懈怠が、コンセッショネア又はその関係者による取引契約文書の不履行を原因とするものである場合。

(v) 当該懈怠が、州又はその関係者の合理的な管理能力を超える事象により生じたものである場合。ただし、州又はその関係者が、類似の状況にある他の高速道路に対して行われたであろうものと同等のやり方及び水準で、当該事象による影響を克服又は緩和しようとしなかった場合を除く。

(vi) 州又はその関係者が、Eastern 高速道路、Maroonah 道路又は Cheltenham 道路に公共交通レーンを整備することによるもの、又は Burwood 道路又は Wellington 道路において公共交通優先とすることによるもの。

36.2 州が支援を提供しなかった場合の帰結

州が条項36.1(交通ネットワーク支援)により必要とされる支援の提供をしなかった場合、本件契約証書の不履行を構成するものではなく、条項45(主要なリスク管理の枠組み)による関連効果を生じさせることができる。

36.3 州に対する無制限

(a) ネットワーク変更に関する無制限

各コンセッショネアは、本件プロジェクト文書が、大都市地域における本件高速道路以外の交通ネットワーク(道路及び公共交通ネットワークを含む。)を開発、管理又は変更することに関する、州、その関係者又は市議会のいかなる権利又は権限を制限するものではなく、また、その行使を求めるものでもないことを認識し、それに同意する。

(b) 例示

従って、36.3(a)項(ネットワーク変更に関する無制限)の規定を限定する趣旨ではなく、州、その関係者及び市

議会は、次に挙げられることを、自らの勘定で実施し、あるいは自らが行うとした場合に有する権利又は権限を第三者に執行させ、又は執行させない権利を有する。

- (i) 新規の有料道路、高速道路その他の道路の建設
- (ii) 新規又は既存の有料道路、高速道路その他の道路と本件高速道路との接続
- (iii) 既存の高速道路その他の道路の拡張、付替え又は改良
- (iv) 新規の公共交通路線又はサービスの建設
- (v) 既存の公共交通路線又はサービスの拡張、付替え又は改良
- (vi) 既存の港湾又は内陸貨物輸送及び貯蔵施設の拡張、付替え又は改良
- (vii) 新規の港湾又は内陸貨物輸送及び貯蔵施設の建設

36. 4 近接する州事業

(a) 州が事業を実施する権利

各コンセッショネアは、州又はその関係者が、次に掲げるひとつ又はそれ以上の事業(近接する州事業)をいずれも行うことができることを認識し、それに同意する。

- (i) 道路、又は自動車、公共交通、歩行者又は自転車による他のアクセス手段と本件高速道路との接続。
- (ii) 道路、又は自動車、公共交通、歩行者又は自転車による他のアクセス手段の本件高速道路の上空又は下部における建設、維持又は修繕
- (iii) 本件プロジェクトエリア又は本件高速道路における、又はそれらの上部若しくは下部における公益事業インフラ(全体又は一部)の接続、建設、維持又は修繕
- (iv) 本件プロジェクトエリア又は本件高速道路における、又はそれらの上部若しくは下部におけるその他のインフラ又は改良(全体又は一部)の接続、建設、維持又は修繕
- (v) 本件高速道路リース契約3項(留保)のもとで州又はその関係者に留保されている事項。中央分離帯の利用又は開発の結果であるか否かを問わない。

(b) 制限

州は、近接する州事業が、この条項36. 4(近接する州事業)に依拠するものであり、かつ、本件プロジェクトに関する立法、道路管理法、その他コンセッショネアの一方又は双方との契約又は合意、その他の法律に基づく権利に依拠するものでない限りにおいて、そのような近接する州事業を実施してはならない(また、州の関係者が実施することのないように調達しなければならない)。

(i) 次のことに関しては、州がコンセッショネアにその完全な補償について合意しない限り、条項36. 4(i)(ii) (料金収受の責任)に従う。

- (A) 本件建設事業又は運営事業に対する正味で不利な影響
- (B) コンセッショネアに対して費用面で不利な結果(費用節約となる分を除く)
- (C) コンセッショネアに対して収入面で不利な結果。次のことに関する不利な影響によるものに限る。
 - (I) 設計された容量及び速度における本件高速道路へ流入、通行及び流出する交通の自由な流れ
 - (II) 本件建設事業又は運営事業

近接する州事業によるものに限り、正味で不利な影響、費用面又は収入面で不利な結果であって、次に掲げるものは除かれる。

- (D) 条項36. 4(c)(影響に関する通知)に基づくコンセッショネアによる通知において特定されていないもの。
- (E) コンセッショネアが条項36. 4(近接する州事業)の遵守の全部又は一部を怠ったことにより生じたもの。

(ii) コンセッショネアが本件プロジェクトを実施することを永続的に妨げるようになるもの。

(c) 影響に関する通知

州(又はその関係者)によって提案された近接する州事業が実施される場合、コンセッショネアは、合理的に実施可能な限り速やかに、また、州が合理的に求めうる範囲で詳細に、かつ、証拠を伴って、州に対して次のこと

を通知する。

(i) 提案された近接する州事業の実施によってコンセッションネアに発生する費用の見積り(コンセッションネアに対する利益マージンを認めず、建設請負者又は関連主体が第三者から調達した物品又はサービスに関するリスクの建設請負者又は関連主体への合理的な割当て(その割当ては、条項36. 4(近接する州事業)による通知の要件に従って州に開示される)を認め、建設請負者又は関連主体自身が提供した物品又はサービスに関しては、利益マージンの合理的な割当てを認める)で、次のものを含む。

(A) 全ての直接及び間接費用(料金収受システムの増強のための費用を含む)、及び、当該近接する州事業によって生じた限りにおいて、本件工事、仮設工事又は本件高速道路に対する被害の修繕、復旧又は管理に要する費用

(B) 費用節約

(ii) コンセッション期間中に、提案された近接する州事業が実施されることによる収入に対する正又は負の影響の見積り、及び収入に対する影響の理由

(iii) 当該要求が事業完了の最終日よりも前になされた場合は、

(A) 提案された近接する州事業による、次のものに対する影響(もしあれば)

(I) (該当する場合は)関連する行程表の日付、高速道路区間完成計画日、最終完成日、各区間の料金収受の完了及び事業完了の達成。

(II) 設計及び建設プログラム

(III) プロジェクト計画

(B) 提案された近接する州事業により影響される、各区間に関する高速道路区間完成計画日又は最終完成日(該当する場合)に要する期間の延長(もしあれば)。当該延長の詳細な根拠を付すこと(条項20. 4(f)(ii)及び(iii)(停止条件)との適合性を具体的に示す証拠を含む)。

(iv) 提案された近接する州事業による、次のものに対する影響(もしあれば)

(A) 本件工事、仮設工事又は施設(本件施設の一部を構成する植栽又は設備を含む)のあらゆる部分の仕上り又は耐久性、及び本件工事、仮設工事又は施設に関するあらゆる保証

(B) 本件施設を、安全で、効率的で、継続的な自動車の通行のために、一般国民の利用に提供すること

(C) コンセッション期間中に高速道路を通行、流入及び流出する交通の流れ

(D) 本件建設事業又は運営事業

(E) 本件契約証書に定める条件に従って本件施設を返還できること

(F) 本件取引文書に基づくコンセッションネアのその他の義務に係るパフォーマンス

(G) 提案された近接する州事業の実施に関するその他の関連する情報

(v) 近接する州事業によってコンセッションネアのリスクとなる新たな義務の可能性(又は既存の義務が増大する可能性)に関する説明

(d) コンセッションネアによる通知の要件

条項36. 4(c)(影響に関する通知)に定めるコンセッションネアによる通知は、次により、作成されなければならない。

(i) コンセッションネアの内部費用、及び建設請負者又は関連主体その他それらの下請者の費用について、公開された帳簿ベースによる(このため、コンセッションネアは、コンセッションネアによる通知が公開された帳簿ベースで作成されたものであることを検証するために十分な審査及び検査に関する州の権限を認めなければならない。)

(ii) 二重計上とならないようなやり方によること。

(e) 州の通知

州(又はその関係者)が、近接する州事業を実施することを提案する場合、

(i) 州は、コンセッショネアに対して、州がその実施を意図していることの合理的な通知を行わなければならない。

(ii) コンセッショネアは、州が近接する州事業を実施できるように協力しなければならない。

(f) 補償／期間延長の見積り

(i) 州が、コンセッショネアに対して、条項36. 4(e)(i)(州の通知)に基づき、近接する州事業を実施する意向を通知した場合、当該近接する州事業の開始の前に、両当事者は、次のことに努めなければならない。

(A) 補償の額に関する合意、及び、条項36. 4(f)(iv)(補償／期間延長の見積り)により、条項36. 4(c)(v)項(影響に関する通知)に基づきコンセッショネアが特定したもので、36. 4(c)(影響に関する通知)に基づきコンセッショネアがその通知に含めようとしている新たな又は増大した義務に対して合理的に必要とされる補償又は保証の範囲。

(B) 関連する高速道路区間完成計画日又は関連する最終完成日(各場合に応じて)で求められる期間(もしあれば)の延長に関する合意。

(ii) 州及びコンセッショネアが、次のことについて合意できなかった場合、

(A) 補償の額、又は、関連する本件高速道路区間完成計画日又は関連する最終完成日(各場合に応じて)で求められる期間(もしあれば)の延長

(B) 条項36. 4(f)(iv)(補償／期間延長の見積り)により、条項36. 4(c)(v)(影響に関する通知)に基づきコンセッショネアが特定した新たな又は増大した義務に対して合理的に必要とされる補償又は保証の範囲。近接する州事業の開始の前に、州又はコンセッショネアは、条項73(専門家による決定)に基づき、その問題を直接に専門家による決定に委ねることができる。

(iii) 条項36. 4(f)(i)及び(ii)(補償／期間延長の見積り)の目的により、両当事者は、次のことに合意する。

(A) 州は、コンセッショネアに対して、間接的、副次的又は純粋に経済的ないかなる損失についても補償することを要せず、また、そのような損失に関する保険の費用に関する補償も支払うことを要しない。

(B) 支払期日におけるプロジェクト債務の支払又は返済(支払又は返済の義務の繰上げは考慮しない)について FinCo 又はコンセッショネアが負担する額は、間接的、副次的又は純粋に経済的な損失とはみなされない。

(iv) 条項20. 4(f)(ii)及び(iii)(停止条件)の要件は、条項36. 4(f)(i)(B)(補償／期間延長の見積り)による関連する高速道路区間完成計画日又は関連する最終完成日(各場合に応じて)の期間の延長について、コンセッショネアに権利が付与された停止条件である。

(v) 条項36. 4(f)(ii)(補償／期間延長の見積り)に基づく論争を判定する場合、条項73(専門家による決定)に基づき任命された専門家は、(条項36. 4(f)(iv)(補償／期間延長の見積り)の規定を限定する趣旨ではなく)条項20. 4(f)(iv)、(v)、(vi)、(viii)及び(ix)(停止条件)に規定する事項と整合するように検討し、決定しなければならない。

(vi) 関連する高速道路区間完成計画日又は関連する最終完成日(各場合に応じて)は、条項36. 4(f)(i)(補償／期間延長の見積り)に基づき合意された期間、又は、条項36. 4(f)(ii)(補償／期間延長の見積り)に基づき専門家が決定した期間まで延長される。

(g) 近接する州事業

州又はその関係者が近接する州事業の実施を決定した場合、

(i) コンセッショネアは、次のことをしなければならない。

(A) 州が近接する州事業を計画、設計、調査又は実施することができるように、州及びその関係者に対して、本件ライセンス区域及びリース区域への十分なアクセスを提供すること。

(B) 州及びその関係者が近接する州事業を実施できるように協力すること。州及びその関係者による本件高速道路周辺における交通管理を容易にするため、本件高速道路を通行、流入又は流出する交通の管理を認

めることを含む。

(C) 近接する州事業の結果として、本件プロジェクトが被る損失、不利な影響、費用面又は収入面での不利な結果を軽減するために、合理的な全ての手段を講ずることとし、次のものを含む。

(I) 要請された一時的なレーン閉鎖による影響を軽減すること。

(II) 実施可能な限り速やかに、条項36. 4(i)(i)(料金收受の責任)に基づく義務を遵守すること。

(ii) 州は、コンセッショネアの協力を得て、本件建設事業又は運営事業の中断を実施可能な限り最小化するようにならなければならない。また、その関係者がそうするように調達しなければならない。

(h) 維持の責任

近接する州事業が完了した場合、州が他者を選定しない限りにおいて、本件契約証書に基づくコンセッショネアの運営、維持及び修繕の義務は近接する州事業にも適用され、当該近接する州事業が本件ライセンス区域又はリース区域の内又はその上部若しくは下部に位置する限りにおいて、当該近接する州事業は本件高速道路の一部を構成するものとして取扱う。ただし、州が、コンセッショネアに対して、維持すること求めない旨を通知した近接する州事業を除く。

(i) 料金收受の責任

(i) コンセッショネアは、近接する州事業の実施中又は完成後に、本件高速道路の無料利用を防止するために、料金收受システムを暫定的又は恒久的に増強する責任を有する。

(ii) 近接する州事業に関連して発生した本件高速道路の無料利用、又は実施された料金收受システムの増強について、条項36. 4(b)(i)(制限)に基づいて州が合意することを求められる補償の関係部分は、次の双方が含まれる。

(A) 本件高速道路の無料利用を防止するための料金收受システムの増強に要する合理的な追加費用

(B) 本件高速道路の無料利用による逸失収入から費用節約を除いたもの。コンセッショネアが条項36. 4(g)(近接する州事業)に基づく義務を完全に遵守したにもかかわらず、収入の喪失が不可避であった場合に限る。

(j) 運営の権限

各コンセッショネアは、州又はその関係者が、該当する場合は、本件高速道路又はプロジェクト区域に接続する、又はそれらの区域内、上部若しくは下部における、道路、又は自動車、公共交通、歩行者又は自転車による他のアクセス手段、公益事業インフラ、その他のインフラ又は改良(その全部又は一部)を運営することができることを認識し、それに同意する。ただし、本件契約証書において、そのような運営がコンセッショネアの権利又は義務として定められている場合を除く。

(k) コンセッショネアの保証

各コンセッショネアは、

(i) 近接する州事業による影響(本件契約証書に基づくコンセッショネアの義務についてのコンセッショネアのパフォーマンスに対する不利な影響を含む。)が、条項36. 4(c)(影響に関する通知)に基づいてコンセッショネアが行った通知において特定され、条項36. 4(f)(補償/期間延長の見積り)に基づいて合意又は決定された影響に限定されることを保証する。

(ii) 条項36. 4(f)(補償/期間延長の見積り)に基づいて合意又は決定された補償又は期間延長(もしあれば)について権利を有するものであり、近接する州事業に関連して生じた他のいかなる要求も行う権利を有するものではないことを認識し、それに同意する。ただし、連鎖効果に関して条項20. 4(遅延)に基づく期間延長を主張する権利を有する場合を除く。

調達手続

一般に、全ての訪問国は、PPP契約者の選定のために競争調達手続を用いている。各国間における主な違いは、調達手続で行われる交渉(negotiation)の程度である。調達手続における広範な交渉は、時間及びコストを増大させる。それぞれの国における調達手続の概観を図13に示している。同図は、PPP契約者の選定について、純粋な入札から純粋な交渉までの連続的な範囲の中に4つの国を並べている。スペインが最も左側、イギリスが最も右側にあり、残りはその間にある。

図13 各訪問国の調達手続の配置



ポルトガル

EP社[ポルトガル道路会社]は、落札者を選定するために、基本的に2段階の競争調達手続を用いている。各調達案件について、EP社は、典型的には、概ね20名のスタッフと、財務及び技術に関する追加的なアドバイザーを従事させている。第1段階では、入札に関する公告が、EU官報(OJEU: *Official Journal of the European Union*)に、通常は2箇月間、掲載される。その後、関心のある主体から入札が提出され、評価される。入札は、典型的には、いくつかの重み付けされた判断基準によって評価される。

- 技術的品質
- プロジェクトに対する政府の支出
 - 政府による支払の正味現在価値(NPV)(シャドートールの場合)
 - 求められる助成
- リスク配分及びマネジメント計画
- 施設の開通及び全面運営について提案された日付
- 資金的及び法律的な構成の堅牢性

評価に続いて、2名の応札者に絞ったショートリストが作成される。この過程は、一般に、3箇月かかる。第2段階で、EP社は、この2つのチームとの交渉を開始し、最終的に落札者を選定する(さらに2箇月)。そして、契約が締結される(1箇月)。契約締結後に、資金的取引が完結する(さらに2箇月)。これらを合わせると、この過程は、概ね1年で完了する。EP社は、第1段階で受理した全ての入札を全ての応札者に10日間開示し、また、第2段階の交渉の後に受理した2つの最終入札を全ての応札者に10日間開示する。この取扱いは、全ての応札者間における手続の透明性の促進に寄与する。

スペイン

スペインは、道路PPPプロジェクトの調達について、“オープン競争モデル”と呼ばれる方法を用いている。要するに、政府が入札の募集を公表し、関心がある主体は、募集で提示されたプロジェクトの要件及び条件に適合した拘束力ある提案を提出する。応札者は、最大で3つの代替案を提出できる。落札の判断基準は、典型的には、提案についての技術的品質及び経済的条件である。プロジェクトごとのベースで、それら以外

の要素が含まれることもある。落札は、最も経済的で有利な入札であることをベースに決められる。典型的には、約20名の公務員によるスタッフが複数の調達を同時に取り扱っている。

スペイン政府は、このようなやり方を競争的かつ効率的であるとみているが、同政府はまた、入札の募集においてプロジェクトの要求仕様及び条件を明確に記述することの重要性も認識している。²⁶ 資金取引の完結は、契約締結の前には求められないが、これは、主として、スペインのマーケットがこのような調達手続の性格や標準的な契約文書に、よく慣れているからである。

オープン競争モデルについて指摘される、もうひとつの合理性は、それによる取引コストの節約である。スペインの代表者によれば、民間部門の入札者にとって、入札手続に要する費用は、平均で30万ユーロから50万ユーロである。欧州投資銀行(EIB)及びマドリード工科大学の調査によれば、全ての入札者及び公共部門にとっての取引コストの総計は、プロジェクトの資本投資価額に対する割合としてみた場合、オープン競争モデルにおける割合は、交渉モデルにおける割合の概ね2%から12%である。しかしながら、この方式について可能性がある不利な面は、あまりに多くの入札者を誘引しうることである。スペインでは、典型的には、3者ないし8者の入札が受理されているが、20者もの入札を受理したこともある。合理的な数の入札者は公正な競争を促進するものであるが、入札者が多すぎる場合は、取引コストを引き上げる可能性があるとともに、能力がある入札者のいくつかは、成功の可能性が低くなるために、入札に参加することを思いとどまるかもしれない。

イギリス

イギリスは、一般的に、道路PPPプロジェクトについて、交渉による調達手続を採用している。プロジェクトの規模及び複雑さに応じて、関係する内部スタッフ及び専門アドバイザーは大幅に変化する。M25プロジェクトの調達では、内部及び外部の人員によるかなりのスタッフが関与した。“事例：M25”では、このプロジェクトが全般的に説明されている。手続の主な段階は、(1)事前資格審査、(2)入札、(3)交渉、そして(4)契約締結、である。それぞれの段階を、以下に記す。

事前資格審査(prequalification)は、次のものを含む。

- マーケットに対して募集が行われる予定であることを示すための事前情報告知(PIN: prior information notice)
- EU官報(OJEU)での公告
- 事前資格審査一式の公表。それには、プロジェクトの詳細、入札提出要件の説明、及び評価基準が含まれる。

入札(tender)は、次のものを含む。

- 入札関係文書の公表。それには、モデル契約、入札者への指示及びガイド(IGT)、実現可能な設計案があることを応募者に具体的に示すための設計例、及びスケジュール案が含まれる。
- 入札公告の周知及び質問への回答
- 入札の提出
- 入札の評価。暫定落札者(PPB: provisional preferred bidder)の特定、そして落札者の特定に進む。

²⁶ 前掲脚注4

事例： M25

背景及び経緯

M25は、ロンドンを周回する環状高速道路であり、イギリスの道路網の中で最も混雑する区間のひとつである。今日では単一のものとしてみられているが、M25は、1975年から1986年までに断片的に建設された。その後、いくつかの区間が延長及び拡幅されている。この環状道路及び隣接する道路における混雑のため、この地域における全般的な移動性を改善する方策の検討を目的として、環状路線マルチモード調査(ORBIT Multi-Modal Study)が行われた。この調査の結論は、M25について容量の追加とともに、統合需要管理(Integral Demand Management)技術の導入が必要であるということであり、それは、(1)事故の管理、(2)レーンの管理、(3)アクセスの管理、(4)利用者への情報提供、そして、(5)広域的な交通管理、である。ビジネスケースの分析に続いて、道路庁(Highways Agency)は、必要な改良をPPPアレンジメントを通じて進めることを決定した。それは、直接支払の仕組みを用いたDBFO方式であり、契約期間は30年で2009年から開始するというものである。

本件道路プロジェクトは、延長が概ね400km(249マイル)であり、図15に示されるように、M25、A282ダートフォード橋、及び放射幹線道路との接続で構成されている。このプロジェクトでは、PPP契約者が、M25の4つの区間(概ね100km又は62マイル)について、双方向の片側3車線を4車線に拡幅することとしている。拡幅に要する資本投資費用の見積りは、20億ポンドであり、建設期間は8年間と見込まれている。さらに、PPP契約者は、道路の運営、維持及び管理の責任を引き受ける。

現時点でのプロジェクト実施の里程標は、次のとおりである。

- 2005年11月 — EU官報(OJEU)公告
 - 2005年11月から2006年3月 — 事前資格審査(prequalification)
 - 2006年4月から10月 — 概略提案の提出の招請(ISOP: invitation to submit outline proposals)
 - 2007年3月から10月 — 入札段階
 - 2007年11月から2008年4月 — 評価及び交渉 *
 - 2008年6月から2009年1月 — 落札後手続及び資金取引完結
- * 2008年1月から2月に、限定された再入札が求められた。

調達及び供給の興味深い側面

M25については、プロジェクトの複雑性のため、また、公共部門及び民間部門の双方にとっての取引コストを最小化するため、道路庁の一般的な調達手続に多少の追加がなされた。正式の入札段階に入る前に、道路庁は、概略提案の提出の招請(ISOP)を行った。これは、事前に資格審査された5つのチームに対して、例えば、工程、資源、組織の評価といった品質上の問題に関する質問への回答を求めるものである。その評価の後に、3つのチームがショートリストに絞られ、入札段階に進んだ。募集条件に沿った入札(conforming tender)が必要であったが、バリエーションによる入札(variant tender)も奨励された。3者の入札の全てが不適合であったことから、限定された再入札が必要となった。

道路庁は本件プロジェクトに関する3つのユニークな入札を根本的に検討したため、入札に関する交渉及び評価は極めて複雑であった。このため、3つの別々の交渉及び評価チームが編成され、それらの活動は調達主任及びプロジェクトマネージャーによって調整された。手続の統合性及び公正性を確保するために、ステアリンググループがこの手続を監視した。M25の入札者の評価は3段階の手続で行われ、それは、(1)品質評価、(2)品質のしきい値に合致している全ての入札者について、価格評価、そして、必要があれば、(3)価格と品質のトレー

ドオフ手続、である。品質評価の判断基準は、次のとおりであった。

- ・ サービスの供給 — 40%
- ・ 堅牢な工程 — 15%
- ・ 適切な資源 — 15%
- ・ 支援的な価値及び行為 — 15%
- ・ 価格付けの方法 — 15%

それぞれの判断基準について、全体の点数が配分され、品質に関する最低のしきい値が設定される。

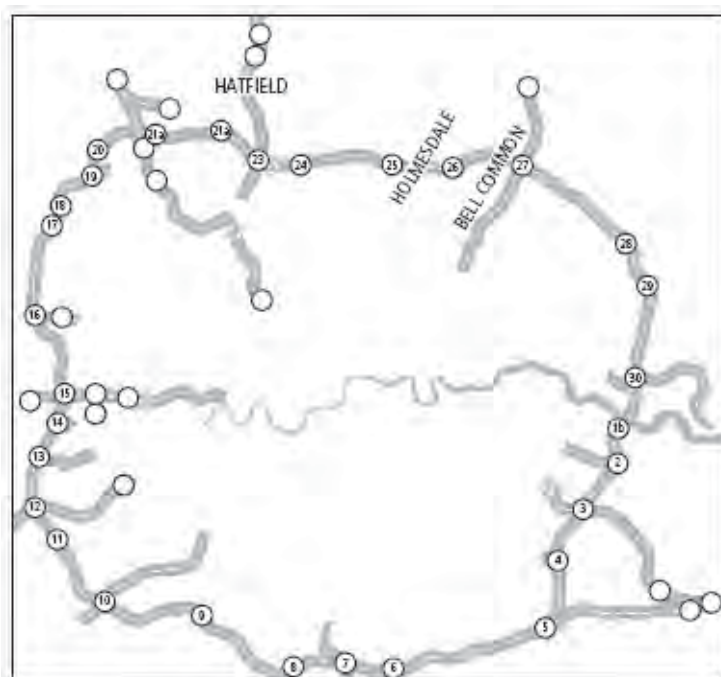
価格評価は、PPP契約者に対する年間の総支払額の水準に基づいて行われる。支払額の調整を行うことができ、そのなかには、契約の修正によるリスクの調整が含まれる。調整された正味現在価値(NPV)が最低である入札者が、価格と品質のトレードオフ手続を条件として、勝利者となる。最低額の入札者から5%以内である全ての入札者が、このトレードオフ手続の対象となり、そこでは、価格及び品質の点数が、それぞれ85%と15%で重み付けされて評価される。

プロジェクトのアウトカム及び現在の状況

2008年5月に、道路庁は、Connect Plus 社が暫定落札者(PPB)となったことを公表した。Connect Plus 社は、Atkins、Balfour Beatty、Egis Projects 及び Skanska によるコンソーシアムである。契約全体は、50億ポンドと見込まれている。資金取引は、この報告書の公表時点では、保留されている。**

** [訳注] 2009年5月に、資金取引も完了した。

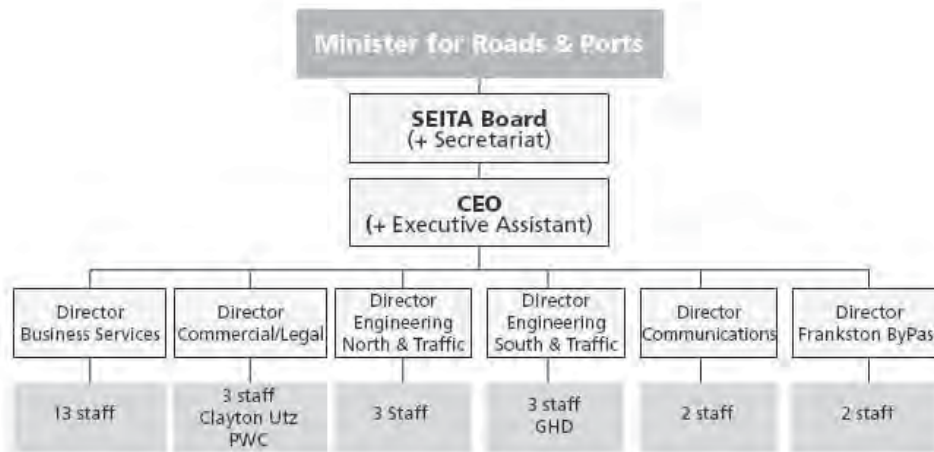
図 15 ロンドンを取り巻くM25環状道路



オーストラリア

3つの州は全て、一般的に、複数段階の競争調達手続に従っている。前述で議論されたように、ビクトリア州及びクイーンズランド州は、道路PPPプロジェクトの調達及び実施を唯一の目的とする一時的な公共機関を設置するという選択をしている。図14は、南部・東部統合交通公社(SEITA: Southern and Eastern Integrated Transport Authority)の組織図であり、これはビクトリア州のイーストリンク(EastLink)の調達のために設立された。“事例: イーストリンク(EastLink)”は、このユニークなプロジェクトの具体的な特徴を説明している。

図14 ビクトリア州南部・東部統合交通公社(SEITA)の組織



独立した組織を設けることの合理性は、この構成で以前に成功していること、組織が単一の目的に集中すること、能率的な意思決定が促進されること、そして、その組織が全ての当事者を透明で公正なやり方で取り扱うことができること、に基づいている。

3つの州における調達手続は、関心表明(EOI: expressions of interest)の募集によって開始される。関心表明を受理した後、ショートリストが作成され、そして、政府は詳細な提案募集(RFP: request for proposals)を行う。²⁷ 提案募集(RFP)は、典型的には、次のものを含む。

- 募集を行っている公共機関、主な関係者、プロジェクトの社会政治的条件、及びプロジェクトの目的に関する総合的な情報
- サービス供給の要件及び提案されている支払の仕組みに関する説明
- 設計に関する要件及び提案されている建設完了日に関する説明
- 提案されている契約上の取決め及びリスク配分
- 調達手続における、その後の評価及び選定手続に関する説明

提案はショートリストに掲載されたチームから受理され、個々のチームとの積極的な交渉が行われ、最終提案が一般にプロジェクトごとのベースで設定された判断基準に応じて評価され(例えば、料金の構成、セッションの長さ、設計の特徴等)、そして、落札者が選定される。その後、契約が締結され、資金取引が完結する。州は、一般的には、コンフォーミング提案(すなわち、提案募集(RFP)に完全に合致した提案)を募集するが、一方で、ノンコンフォーミング提案(すなわち、提案募集(RFP)を代替する、又はそれを逸脱する提案)も認めている。これにより、民間部門が、公共部門における検討のために、新たなプロジェクトのアイデア又はコンセプトを提案する余地が生まれる。

²⁷ いくつかの事例では、提案されているプロジェクトに関する契約が提案募集(RFP)に含まれている。

事例： イーストリンク(EastLink)

背景及び経緯

イーストリンク(EastLink)は、ビクトリア州で2番目の完全な電子的料金収受による有料道路であり、ミッチャム(Mitcham)におけるイースタン高速道路(Eastern Freeway)と、メルボルン南東部におけるフランクストン高速道路(Frankston Freeway)とを繋いでいる。この延長39kmで、24億ドルの高速道路は、ビクトリア州で2番目の高速道路PPPであり、2008年6月に開通した。

提案された Scoresby Freeway に関する当初の計画は1960年代に開始され、この間に、公共部門が必要な道路用地(right-of-way)の多くを確保した。1990年代を通じて、環境調査及び環境影響評価が完了した。2000年までに、この路線沿いのいくつかの町の議会が州政府に対して行動を起こすようにロビー活動をするに従って、この道路の開発への圧力が高まり始めた。

2001年から2002年に、州政府は、このプロジェクトに関するビジネスケース分析を完了し、Scoresby Freeway とイースタン高速道路トンネル・プロジェクトを合併して、ミッチャム-フランクストン高速道路プロジェクトとする決定がなされた。

2003年に、ビクトリア州政府は、この高速道路はリアルツールによって財源確保され、PPPアレンジメントを通じて供給されることを公表した。このプロジェクトの調達及び実施を監督するために、南部・東部統合交通公社(SEITA)が設立された。その年の遅くに、SEITAは関心表明を募集し、また、連邦政府(国の政府)はこのプロジェクトに関する環境面の承認を付与した。その後、SEITAは2者の入札コンソーシアム、すなわち、ConnectEast 及び Mitcham Frankston Motoway に対して、提案募集(RFP)を行った。2004年4月に提案が提出され、10月までに、ConnectEast が入札勝利者として公表された。

2005年に主要な建設事業が開始され、このプロジェクトはイーストリンクと改名された。このプロジェクトには、次のものを含む。

- ・ 延長39km(24マイル)の高速道路規格の道路
- ・ 3車線ずつ双子の、延長1.6km(1マイル)のトンネル
- ・ 17箇所のインターチェンジ及び88箇所の橋梁
- ・ 2つの無料バイパス道路
- ・ 延長40km(25マイル)の専用遊歩道

調達及び供給の興味深い側面

ビクトリア州で最初の高速道路PPPアレンジメントであるシティリンク(CityLink)は、1990年代半ばに調達され、2000年に供用された。この最初の調達から得たビクトリア州の教訓は、高速道路PPPマーケットにおける一般的な経験とともに、イーストリンクの調達及び供給に取り入れられた。

- ・ **財務面での考慮：** 料金のレート及び構成は、入札者が検討して提案する入札の変数であり、政府によって評価される。料金値上げは毎年認められるが、消費者物価指数(CPI)を上回るレートは認められない。入札者は、予測を上回る超過収入を政府に分配することが必要とされ、また、“リファイナンスによる利益”について政府が配分を受けることができるようにすることで入札の価値を改善する機会が与えられた。*
- ・ **調達面での考慮：** 提案募集(RFP)は、様々な評価基準があることを強調しており、例えば、プロジェクト全体との整合性、技術上及び安全上の目的、契約文書で設定されたリスク配分の枠組みからの逸脱、そし

て、都市デザイン要素の質である。コンセッション期間についても、入札者によって提案される入札の変数のひとつであった。

- ・ **契約面での考慮：** このプロジェクトは、2008年11月までに供用することが求められていた。州が行う一般的な公共交通又は道路ネットワークの事業に関する制限は設けられていないが、近接する(すなわち、本件プロジェクトに接続する、又はその近傍における)事業とみなされる州事業について、コンセッショネアに正味で不利な影響が生じた場合、コンセッショネアには単に補償を受けることができる権利のみが付与された。 **
- ・ **パフォーマンス面での考慮：** 独立の検査官が、検証技術者及び建設審査官とともに、設計及び建設、さらに運営の当初2年間にわたり、契約文書に係る監督及び遵守について監視する。検証技術者及び建設審査官は、特に、プロジェクトの土木工事及びトンネル工事における、追加的な技術的精査を行うために導入された。また、提案募集(RFP)及びコンセッション契約では、4つの長期的目標の分野に関する主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)を設定しており、それは、(1)顧客サービス、(2)道路維持、(3)景観及び環境、そして、(4)料金収受の正確性、である。パフォーマンスに関するしきい値に適合しなかった場合、コンセッショネアは、年間で最大1,700万ドルの資金的なリスクを受ける。これを政府に支払うのではなく、コンセッショネアは、イーストリンクの顧客アカウントの保有者に対して、料金割引のかたちで、そのような低減額を配分する必要がある。

プロジェクトのアウトカム及び状況

イーストリンクは、今日までのところ、ビクトリア州で最大の都市道路プロジェクト及びPPPである。このプロジェクトは、予定よりも5箇月早く開通し、これまでのところ、州に対する争訟や重大な問題は生じていない。また、この道路は、オーストラリアにおいて、km当たりの料金が最も安く、0.11豪ドル/km(2004年価格)である。このプロジェクトは都市デザインの特徴でも注記に値するものであり(図16参照)、魅力的な防音壁、歩道橋及びパブリックアートが設けられている。さらに、完全に電子的な料金収受は、料金産出におけるイノベーションをもたらし、また、料金徴収のための柔軟なやり方を生み出している。加えて、このプロジェクトは、プロジェクト領域における自然植生について、正味でプラスの結果を達成している。

開通に当たり、このプロジェクトは、4週間の無料期間を設けた。料金収受は、2008年7月に開始された。

* State Government of Victoria(2003), *Mitcham-Frankston Freeway Project: Request for Proposal Overview Document*, Melbourne.

** State Government of Victoria(2004), *Concession Deed: Mitcham-Frankston Freeway*, Melbourne.

図 16 イーストリンクにおける歩道橋、防音壁及びパブリックアート



透明性

調達手続の透明性、すなわち、実際の及び潜在的な入札参加者に対して、また、調達担当官、立法府議員及び国民に対して、調達手続が、安定的で、信頼性があり、予測可能であることは、公共サービス又は事業の調達にとって基本的なことである。大規模で複雑であるというPPPプロジェクトの特徴を前提とすれば、透明性は決定的に重要である。というのは、典型的には、市民、政治家及びメディアの間での関心が高く、また、民間参加者は、その限られたプロジェクト提案資金を、不十分に構成され、又は取引完了に至りそうもない手続に投入することのリスクについて慎重だからである。オーストラリアにおける民間部門の代表者の一人によれば、提案に要する費用は、典型的には、PPPプロジェクトの資本投資費用の1%である。その資金のうち、25%が設計業務に、7.5%が交通需要モデルに、13.5%が内部スタッフの経費に、33%が外部の成功報酬²⁸に、残りがその他の費用に支出される。

訪問国は、透明性の必要を極めてよく認識しており、プロジェクト調達の間、透明性を確保するために様々な取組みを導入している。ポルトガルでは、受理した全ての提案を全ての応募者が入手できるようにしている。スペインでは、よく定義されたパラメータと契約付与の判断基準を示して、応募者からの入札を募集している。

²⁸ 外部の成功報酬とは、契約の獲得を条件として外部の主体に支払う必要がある資金である(すなわち、成功に関するボーナス)。

イギリスでは、誠実な担当官を任用して、しばしば複雑となる契約の交渉を監視し、そのような手続の公正性を精査している。オーストラリアは、いくつかの世界で最も大規模な高速道路PPP契約を締結しているだけでなく、建設中又は完成させている。これの実務及び成果は、他のものを含めて、PPPプログラム全体の信頼性にとって透明性が重要であることを、それぞれの国が認識していることを端的に表している。

契約期間

訪問国における最近のPPPプロジェクトに関する契約期間は、一般的に、30年から40年の範囲である。ポルトガルでは、コンセッションについて、標準期間である30年を用いる傾向にある。一方、スペインでは、過去において、75年間もの長期のコンセッションを用いていたが、現在のアレンジメントは、25年から40年の範囲である。政府は、経済的に理にかなった期間に基づいて期間を設定する。イギリスでは、道路庁は、最近の契約を30年で設定した。オーストラリアでは、契約期間は、入札の変数であることが多い。エアポート・リンク/ノーザン・バスウェイのプロジェクトの事例では、提案されて採用された期間は、45年間である。

契約文書及び技術基準

一般に、全ての訪問国は、PPPプロジェクトについて、標準的な構成による契約を用いており、それには、(1)契約書、(2)共通の又は主要な契約条項及び要件、(3)プロジェクトに固有の契約条項又は要件、そして、(4)共通の又プロジェクトに固有の付属文書又は別表、が含まれる。

それぞれの国において、様々な道路の構造及び構成要素に関する技術基準が、政府によって定められている。民間部門によって提案された基準外の事項は、通常は、調達段階において、その適合性が評価される。設計及び建設の段階においては、典型的には、独立の監査官が、設計及び建設が合意された基準に従って実施されていることについて定期的に認証する。初期の契約におけるいくつかの事例では、技術的条項に関して民間部門に大幅な柔軟性を認め過ぎていたが、各国は、PPPアレンジメントに求めるサービスは健全な技術的業務を犠牲にして得られるべきではない、という教訓を得ている。

契約変更の取扱い

契約変更も、教訓が生じている分野のひとつである。初期の契約では、時にわたり諸般の条件が変化することについて契約を更新する必要性について、必ずしも柔軟性がある規定を設けていなかった。例えば、イギリスの道路庁は、1996年に締結した契約の大幅な変更について交渉している過程にある。ポルトガル及びスペインでは、契約変更が、公共部門又は民間部門の利益のために正当化されるか否かを判断するために、一般的には、継続的で重大な影響の原則が適用される。イギリスでは、道路庁は、最近、2段階の契約変更の戦略を採用した。大幅な変化の場合には、契約の見直しが発生し、それは、新たな契約の交渉を必要とすることになるかもしれない。M25プロジェクトは、契約の見直しの条件を規定した最初のものである。他方、段階変更(step-change)手続は、既存の契約のなかで標準的な変更を取り扱うことができるように、契約に規定されている。段階変更は、契約で特定された適格な変更、法制度の変更、民間部門から提起された変更、又はプロジェクトの改良又は増強に対応するための変更の結果として生じうる。オーストラリアでは、典型的には、必要に応じて契約の変更が交渉されるが、オーストラリアでも、契約の大幅な変更及び軽微な変更の双方を取り扱うための手続が定められている。当初は、状況が変化した場合に、重大な悪影響(material adverse effect)に関する、かなり寛大な条項が契約に定められていたが、より最近の契約では、事象の範囲をより制限するように規定が狭められている(“事例：契約変更条項”参照)。

手続過程における国民参加

どのプロジェクトでも同様に、成功する供用のためには、実施過程の活動が重要である。技術的な条件及び問題は、例えば、設計施工分離方式(design-bid-build)やデザインビルドのような他のプロジェクト供給手法におけるのと同様に重要であるが、PPPアレンジメントは、プロジェクトの利用者、すなわち施設を走行する者にかかなりの注意を集中しなければならない。全ての国は、プロジェクト供給過程における国民参加及び情報周知の重要性を強調していたが、特に、オーストラリアでは、プロジェクトの供用が近づくほどに、国民参加の重要性が強調されていた。それは、オーストラリアのPPPアレンジメントの全てがリアルツールを採用しており、また、基本的にグリーンフィールドのプロジェクトであることから、国民が、料金収入、レート及び執行、アクセス地点などについて理解する必要があることによるものと思われる。運営システムをテストし、また、国民が施設に慣れるようにするために、無料の期間を設ける場合が多い。施設の利用者に焦点を置かなければ、公共部門及び民間部門の双方が、得意先を遠ざけ、常連客を失うリスクをおかすことになる。

事例： 契約変更条項

37. 変更

37.1 州による情報提供の要求

州は、本件工事、仮設工事、施設、又は本件建設事業若しくは運営事業に関するプロジェクト文書における義務について提案された変更に関して、それぞれのコンセッショネアの工事、仮設工事、施設、建設事業又は運営事業その他要求において特定された事項に関する収入及び費用への影響に関して、個別に、それぞれのコンセッショネアから情報提供を求めることができる。

37.2 変更の詳細

州が変更の要求を提案する場合は、州は、コンセッショネアに、提案された変更の詳細を提示するとともに、条項37.1(州による情報提供の要求)による要求の少なくとも30営業日前に、提案された変更についてコンセッショネアの意見を聴く。

37.3 コンセッショネアによる変更の通知

コンセッショネアは、条項37.1(州による情報提供の要求)による州の要求を受理してから、実施可能な限り速やかに、次の事項に関する詳細を記述した通知(コンセッショネアによる変更の通知)を、州に提出しなければならない。

(a) 費用

提案された変更を実施するのに要する費用のコンセッショネアによる見積り(コンセッショネアに対する利益マージンを認めず、建設請負者又は関連主体が第三者から調達した物品又はサービスに関するリスクの建設請負者又は関連主体への合理的な割当て(その割当ては、本条項37.3(コンセッショネアによる変更の通知)による通知の要件に従って州に開示される)を認める(建設請負者又は関連主体自身が提供した物品又はサービスに関しては、利益マージンの合理的な割当てを認める。))。それには、次のものを含む。

- (i) 設計、建設、委託、運営、維持又は修繕に係る全ての直接費用
- (ii) 設計、建設、委託、運営、維持又は修繕に係る全ての間接又は付随費用(延期及び遅延費用を含む。)
- (iii) 全ての費用節約
- (iv) 提案された変更に関してコンセッショネアが支払うべき税金の金額又は期限の変更(提案された変更に関する費用で、1936年所得税査定法(連邦)に基づく控除が認められないものを含む。)。ただし、各コンセッショネ

アは、税金の金額又は期限について、不利な影響を軽減し、有利な影響を最大化するために、実施可能な限り、合理的な努力をしなければならず、それには、例えば、変更の実施に関して代替的な構造を採用すること含めることができる。

(b) 収入

提案された変更の実施による収入に対する有利な又は不利な影響のコンセッショネアによる見積り。

(c) 時間的影響

当該要求が、事業完了の最終日よりも前になされた場合、

(i) 提案された変更による、次のものに対する影響(もしあれば)。

(A) (該当する場合は)関連する行程表の日付、高速道路区間完成計画日、最終完成日、各区間の料金収受の完了及び事業完成の達成

(B) 設計及び建設プログラム

(C) プロジェクト計画

(ii) 提案された変更により影響される、各区間に関して関連する高速道路区間完成計画日若しくは最終完成日(該当する場合)又は関連する最終完成日(各場合にに応じて)に要する期間の延長(もしあれば)。当該延長の詳細な根拠を付すこと(条項20. 4(f)(ii)及び(iii)(停止条件)との適合性を具体的に示す証拠を含む。)

(d) 施設への影響

提案された変更による、次のものに対する影響(もしあれば)。

(i) 本件工事、仮設工事又は施設(本件施設の一部を構成する植栽又は設備、及び本件工事、仮設工事又は施設に関するあらゆる保証を含む。)のあらゆる部分の仕上り又は耐久性

(ii) 本件施設を、安全で、効率的で、継続的な自動車の通行のために、一般国民の利用に提供すること

(iii) コンセッション期間中に高速道路を通行、流入及び流出する交通の流れ

(iv) 本件建設事業又は運営事業

(v) 本件契約証書に定める条件に従って本件施設を返還できること

(vi) 本件取引文書に基づくコンセッショネアのその他の義務に係るパフォーマンス

(vii) 提案された変更の実施に関するその他の関連する情報

(e) コンセッショネアの財源

当該変更が、財源を必要とし、その財源が州以外の者によって確保されるべき場合は、そのような財源の額、時期、費用、条件その他の帰結

(f) 州の財源

当該変更が、財源を必要とし、その財源が州によって確保されるべき場合は、そのような州の財源の額、時期、費用、条件その他の帰結

(g) 実施

関連するコンセッショネアが変更の実施を提案する時期及び方法

(h) 関連効果

次のものに関する重大かつ有害な影響

(i) FinCo が、本件債務を支払期日において支払又は返済できること(支払又は返済の義務の繰上げは考慮しない。)

(ii) 資本利益

提案された変更による結果として生じる、又は生じうるもの(裏付ける証拠を含む。)。当該重大かつ有害な影響に対応するために関連するコンセッショネアが提案した商業的に適切で合理的な手段に関する詳細を添付する。

この場合、当該変更の実施において関連するコンセッショネアにとっての固有のリスクのレベルを考慮し、第1に、提案された変更についてコンセッショネアが財源確保する場合を想定し、第2に、提案された変更について

州が財源確保する場合を想定して決定される。

(i) 重大な増進

次のものに関する重大な増進

(i) FinCo が、本件債務を支払期日において支払又は返済できること(支払又は返済の義務の繰上げは考慮しない。)

(ii) 資本利益

提案された変更による結果として生じる、又は生じうるもの(当該変更が、本件建設事業、工事、仮設工事、運営事業又は施設の省略又は中止を含む場合は、コンセッショネアに生じた、又は生じうる費用節約、債務又は資本について予定よりも早く支払、返済若しくは利益配分し、又は所要額を縮減できることによる重大な増進。コンセッショネアが資本投資者に関連する資本利益を提供できるためにコンセッショネアが留保する必要がある利益の部分を越える利益の一部を受託者が州に配分する(又は、州の選択により、コンセッショネアが本件高速道路の利用者に還元する)ための商業的に適切で合理的な手段に関する詳細を添付する。この場合、当該変更の実施において関連するコンセッショネアにとっての固有のリスクのレベルを考慮し、第1に、提案された変更についてコンセッショネアが財源確保する場合を想定し、第2に、提案された変更について州が財源確保する場合を想定して決定される。

(j) プロジェクト文書

提案された変更及び関連する取引に対応するために必要なプロジェクト文書の最小限の変更。変更を実施するために必要な財源、土地利用、重大かつ有害な影響に対応する手段、及び重大な増進による利益の一部を返還する手段に関することを含む。

(k) その他の関連情報

提案された変更の実施に関するその他の関連情報

37. 4 商業的に適切で合理的な手段

条項37. 3(h)(関連効果)に定めるところにより重大かつ有害な影響に対応するための、又は、条項37. 3(i)(重大な増進)に定めるところにより重大な増進による利益の一部をするための、商業的に適切で合理的な手段には、次のひとつ又はそれ以上を含めることができる。

(a) プロジェクト文書の変更

(b) コンセッション期間及び関連する高速道路リースの期間の変更

(c) 各主体の資金的その他の貢献又は利益の変更(又は、新たな資金的その他の貢献又は利益の提供)

(d) 投資者がプロジェクトのファイナンス取引を再構成することの要請

(e) 料金算定計画の変更

(f) 適切で合理的なその他の措置の実施

第4章 PPPプロジェクトの契約マネジメント及び運営

PPPプロジェクトの特定、調達及び供給がかなりの注目を受けることが多いなかで、調査チームは、PPPアレンジメントの運営段階の重要性も直ちに認識した。運営段階は、料金を支払う国民が民間運営者のもとで施設を利用し、その施設が国民の期待やニーズを満足させるものであるか否かを判断する期間である。確かに、PPPは施設の焦点に顧客を据えるようにすることができ、それは、少なくとも調査中に訪問した国においては、多くの点において、PPPを他のプロジェクト供給戦略から差別化するものである。PPPプロジェクトを定義し又は見通す場合、このような熟達した海外の国々においては、望ましいアウトプットを定義し、それを実現することに主たる焦点が置かれることが多い。プロジェクトのアウトプットは、顧客が着目していること、すなわち、信頼できる移動時間、安全な走行環境、快適な運転等である。施設の規範的な仕様を定めるのではなく、顧客が望んでいることをまず最初に考えるようにすることが、実務における大きな転換である。そうするためには、最終結果を念頭に置いて始めることが必要である。言い換えれば、プロジェクト利用者の要請及び運営の基準に関する定義及び取扱いが、PPPプロジェクトの計画及び調達に組み込まれる。

本章は、プロジェクトの望ましいアウトカムに焦点を置いたパフォーマンス指標の確立、資本投資及び運営の段階における民間契約者とのパートナーシップの管理、そして、施設が合理的なコンディションで公共部門に返還されることを確保するための返還(handback)条項の規定、に関する実務について検証している。

パフォーマンス指標

疑いなく、パフォーマンス指標又は主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)は、調査チームが訪問した国における最近のほとんどのPPPプロジェクトにおいて、その中心となっている。それぞれの国は、PPPプロジェクトについて望んでいるアウトカムを生み出すために主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)を用いており、それは、主としてプロジェクトの運営段階において、インセンティブ及びペナルティのベースとなっている。ほとんどの場合、主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)は、目標とするパフォーマンスレベルを定義するために用いられ、そして、その目標が達成されたか否かを判断するための尺度又は点数を算定するための計算式を規定している。

例えば、スペインでは、安全、重量車両、混雑、冬季コンディション、料金収受時間その他の要素を管理するために、主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)を用いている。表7は、用いられている尺度の例である。PPP契約者が、契約期間の大半において規定されたパフォーマンスレベルを維持し又は上回った場合には、契約期間が、予め定められた年数だけ延長される場合もある。この場合、インセンティブは後乗せされる。

イギリスでは、M25高速道路に関する主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)を、PPP契約者への支払の仕組みに結び付けている。支払の仕組みは、次のような調整の可能性がある要素によって構成される。

- レーン利用可能性(availability)(主要な要素)
- 路線パフォーマンス
- コンディション基準
- 安全性パフォーマンス
- 計画外事象
- 予防的管理

表8は、可能性がある調整に関するいくつかの例を記している。

表7 スペインにおける主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)の例

KPIの分野	指 標
安全	$A = N * 10^8 / L * 365 * AADT$ ここで、 A = 事故率 N = 犠牲者を伴う事故の件数 L = 管理している道路の延長(km) AADT = 年平均日交通量(average annual daily traffic) 事故率は前年の率と比較される。率の増加はペナルティの結果となり、率の減少はボーナスの結果となる。最大で年間の業務支払の5%までを限度とする。
重量車両	コンセッションの当初35年間のうち少なくとも90%の期間において、本件ルートにおける重量車両の総交通量のうち少なくとも35%が本件高速道路を利用し、かつ、コンセッションの当初35年間のうち少なくとも90%の期間において、重量車両の総交通量のうち少なくとも40%が夜間に利用した場合、コンセッション期間が1年間延長される。
冬季コンディション	道路通行止め = 1,800ユーロ/時間の制裁金 タイヤチェーンが必要 = 600ユーロ/時間の制裁金

表8 イギリスにおけるM25PPP契約者に対する支払の仕組みに関する調整

KPIの分野	指 標
レーン利用可能性 (availability)	レーン通行止めについて減額 遅延費用モデルに基づいた減額 次の場合は減額しない: 拡幅中の区間について合意された通行止め 中心夜間時間帯 事件及び事故
路線パフォーマンス	月ごとの減額又はボーナス 特定の路線について評価
コンディション基準	次の場合は減額: 標準を下回る車線 雪氷による影響が深刻なレーン 技術システムの損失
安全性パフォーマンス	年ごとの減額又はボーナス M25を全国的な安全性の傾向と比較
予防的管理	年ごとのボーナス 機関の目的への貢献を評価

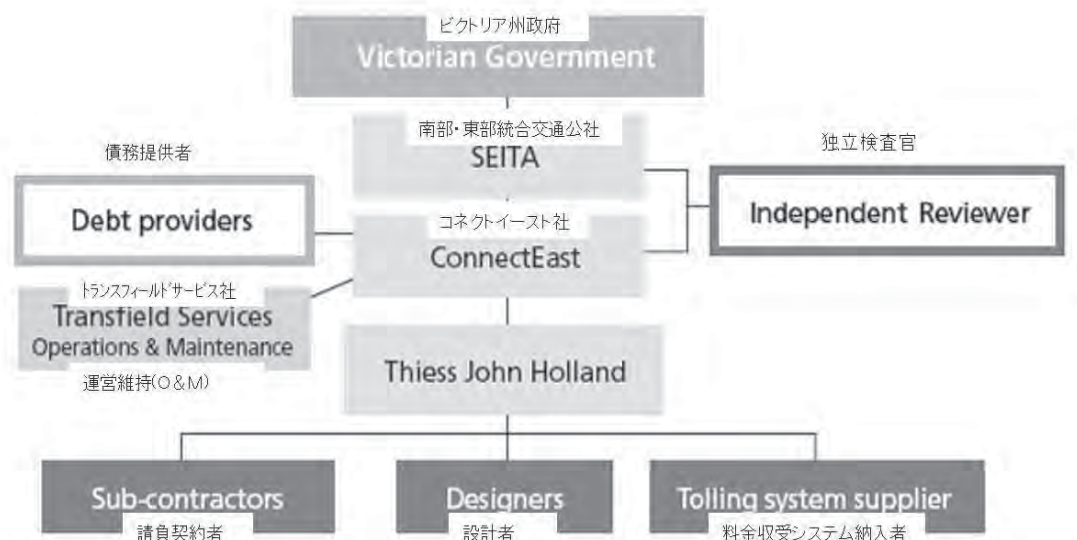
ビクトリア州では、イーストリンク・プロジェクトに関する主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)は、顧客サービス、道路維持、景観及び環境、そして料金収受の正確性に焦点を置いている。主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)に適合しなかった場合、PPP契約者は年間で最大1,700万ドルを徴収される可能性がある。コンセッションネアから徴収された金額は、政府が留保するのではなく、イーストリンクの利用者に配分される。というのは、利用者は支払額に応じたサービスを受けていないからである。

パートナーシップのマネジメント

調査したPPP契約の期間は25年から50年の範囲であり、典型的な期間は30年から40年であることを前提とすれば、公共部門と民間部門の関係は、まさに長期間のものである。このような状況から、パートナーシップのマネジメントが最前面に押し出される。明らかに、パートナーシップの取扱いは、最も具体的には契約マネジメントの実務に現れる。

これらの実務は、資本投資段階と運営段階に分けられる。設計及び建設の期間中について、全ての訪問国は、プロジェクトの監督管理(支払請求の認証等)、及び審査(要求仕様との適合性の審査、現地調査等)のために客観的な第三者として機能する独立した検査官を任用しており、これは図17に描かれている。独立した検査官に対する支払の方針は、国によって異なっている。ほとんどの事例では、政府とPPP契約者がこの費用を分担している。しかしながら、ひとつの事例では、PPP契約者がしきい値の額を限度としてこの費用を負担し、それを超える場合に費用は分担される。その論理は、検査官は手数料ベースで支払われることが多いので、審査費用がより高いということは契約者のパフォーマンスが不適切であることを示すものであり、審査費用を負担することがインセンティブとして機能するというものである。

図17 PPPプロジェクトにおける独立検査官の典型的な役割



資本投資のマネジメントは確かに重要ではあるが、核心は、運営段階での契約マネジメントである。このことが調査チームにとって明確になったのは、イギリスの「省の代理人」(DR: department's representative)が、調査チームに対して、道路庁の長期契約マネージャーとしての彼の役割及び責任について説明したときであった。彼の知識及び能力は疑いなく明白であり、民間契約者とのパートナーシップを意図されたように維持するための彼の重要性も明らかであった。技術的には、省の代理人(DR)には、次の3つの主要な役割がある。すなわち、(1)パフォーマンスの監視、(2)財務的な監視、そして、(3)契約の監督管理である。表面的には、

これらは、典型的な建設プロジェクトにおける発注者の代理人の役割に類似している。しかしながら、表面を掘り下げてみた場合、省の代理人(DR)は、かなりの期間にわたり、意図された契約の要求条件、リスク配分、及びサービスの基準に関して、PPP契約者との関係を注意深くバランスさせなければならないということが明らかになる。さらに、省の代理人(DR)は、これらのことを限られた内部スタッフの支援のもとで行わなければならない。訪問した他の国でも、類似の役職が設けられており、例えば、スペインにおける政府の代理人である。

表9は、運営段階における、基本的な契約マネジメントの役割、責任及び事例を要約したものである。確かに、パフォーマンス監視が契約マネージャーの決定的に重要な役割である。イギリスでは、PPP契約者がパフォーマンス基準に適合しなかった場合、省の代理人(DR)は次の5段階の措置を講ずる。

◆ **レベル1： 意見及び監視**

省の代理人(DR)は、契約者に、具体の要件又は基準に不適合であることを書面で通知する。

◆ **レベル2： 不適合報告書**

省の代理人(DR)は、契約者が具体の要件又は基準に不適合であることについて報告書を作成する。

◆ **レベル3： 治癒措置の通知**

省の代理人(DR)は、契約者に、要件又は基準への適合が一定期間以内に達成できない場合、ペナルティ・ポイントが科されることを通知する。

◆ **レベル4： ペナルティ・ポイントの通知**

省の代理人(DR)は報告書を提出し、契約者は不適合についてペナルティ・ポイントが科される。

◆ **レベル5： 警告の通知**

省の代理人(DR)は、契約者に、生じうる重大な契約上の措置について通知する。これは、最終的に、政府による介入権(step-in rights)の発動につながる可能性がある。²⁹

確かに、不適合の問題は最も早急に対応され、破綻は最小限度である。今日までのところ、イギリスでは、どのPPP契約者についても、レベル5まで進めなければならなくなったことはない。

表9 運営期間における基本的な契約マネジメントの役割

役割	責任	事例
パフォーマンス監視	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公式検査 ・ 現地検査 ・ 抽出検査 	<ul style="list-style-type: none"> 抽出検査 ・ 交通マネジメント ・ 舗装コンディション
財務的な監視	<ul style="list-style-type: none"> ・ 交通量データ ・ 減額/ボーナス ・ 毎月の支払 ・ 年間での調定 	<ul style="list-style-type: none"> 年間での調定 ・ 累積的に記録を維持 ・ 減額/ボーナスに基づいた年間の調整
契約の監督管理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 連絡調整 ・ 報告書 ・ 記録及びデータ 	<ul style="list-style-type: none"> 連絡調整 ・ PPP契約者と ・ 第三者と(顧客等)

²⁹ 介入権(step-in rights)は、政府がサービス供給者から契約を取り上げるにより契約上の救済を得る権利を認めている。

このような契約マネジメントの運営に関する側面を別にすれば、鍵となる観点は、誰がどのようなリスクを担っているかを認識すること、そして、契約マネージャーの措置が、PPP契約者に配分されていたリスクを、不注意に公共部門に負わせることがないようにすることである。イギリスにおける省の代理人(DR)は、良い事例を提供した。彼がマネージする契約では、民間パートナーは、冬季の期間において道路を利用可能とすることに責任があり、従って、基本的に、雪氷が除去された道路を維持することのリスクは契約者が負っている。特に激しい暴雪の際に、契約者は除雪装置を急勾配で上げることができず、そのため、道路の一部区間を天候が回復するまで通行止めとしなければならなかった。契約者は、サービスを提供できなかったことについてペナルティを課された。その後、荒天が予報されたときに、PPP契約者は、契約マネージャーに対して、同じことが起きないようにするにはどうしたらよいかを相談した。契約マネージャーは、契約者が行うべきこととして彼が考えたことを指示するのではなく、道路を障害のない状態に維持するのは契約者の責任であることを、最初に契約者に再確認した。注意深い交渉を通じて、契約者は、急勾配の頂上付近に除雪装置を予め配置しておくべきという結論に達した。このようなまさに日常的な交渉のなかにおいて、省の代理人(DR)は、契約者の靴に足を踏み込まないようにし、省の代理人(DR)の指示を理由として道路庁に費用の請求がなされる可能性がないようにした。

返還条項

一般に、返還条項は、高速道路又は道路の様々な構造物及び構成要素に関して、契約期間の満了時点において期待される残存サービス寿命を定めている。例えば、イギリスの基準では、返還時点において資産の寿命の25%を残すこととしている。プロジェクト又はコンセッションの契約で定められている返還手続は、建設事業の完了時点における引渡し手続と類似している。一般には、一定レベルの維持及び修繕の保持が達成されているかを判断するために、政府及び契約者による一連の共同検査が行われる。典型的には、コンディションが満足できる状態でない場合における治癒措置に関する詳細が定められている。例えば、契約により、施設を期待される水準に改善するための里程標を伴う措置プログラムの作成が求められる場合もある。“事例：返還(handover)条項”は、最近のコンセッション契約における返還条項の事例である。

このような条項の有効性及びその執行に関する手続については、訪問国においてさらにテストされる必要があり、あるいは、担当官は、これまでに満了したコンセッションに関する直接的な経験を有していなかった。しかしながら、ニューサウスウェールズ州では、道路・交通公社(RTA)が、2010年2月におけるM4高速道路の返還に関する準備を行っていた。同公社(RTA)は、特にこのような初期のアレンジメントにおける返還条項はより最近の条項(“事例：返還(handover)条項”参照)のように堅牢ではないことから、起こりうる問題に対応するために十分な時間が得られるよう、2007年にこの手続を開始した。明らかな問題意識のひとつは、返還条項に適合するために、契約者がどのようなアセットマネジメントの戦略を用いるかということである。しかしながら、返還条項は、アセットマネジメントのやり方に影響を与えるひとつの要素であるにすぎない。もうひとつの要素は、契約期間である。概して、訪問国では、施設の構成要素のほとんど又は全部について少なくとも1回の大規模な更新が必要となるような契約期間を設定している。契約者が維持及び修繕を可能な限り遅らせようとするに関する懸念は、設定された主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)により、また、顧客、すなわち道路利用者が受けるサービス水準に満足している状態を維持することに関する契約者の利益によって、幾分かは緩和される。そうでなければ、契約者の商業企業としての持続性が、危うくなる可能性がある。

事例：返還(handover)条項

15. 13 最終返還

(a) 当事者は、州の要請がある場合、互いに都合のよい時期に、本件高速道路及び第三者工事に関する共同検査を実施する。

(i) 期間満了の3年前

(ii) 期間満了の18箇月前

(b) 条項15. 13(a)による検査の後、当事者は次の事項について合意に達するよう努力する。

(i) 最終返還を達成するために必要な維持及び修繕工事

(ii) 会社によるこれらの工事の実施に関する計画

(iii) これらの工事の実施に要する費用の見積り

当事者が、関連する共同検査の日から20営業日以内に、本条項15. 13(b)に定める事項について合意に達することができない場合、州は、当該事項を条項26に従った解決のための議論に付することができる。

(c) (i) 会社又は受託者(契約における各々の義務を考慮し、各場合に依拠して)は、条項15. 13(b)により合意又は決定された計画に従って、条項15. 13(b)により合意又は決定された工事を実施しなければならない。

(ii) 会社は、次のいずれかをしなければならない。

A. 認定された預託受理機関(1959年銀行法(連邦)の定義による)に州が州の名義で開設した口座(“預託口座(Escrow Account)”)に、契約期間の最終3年間又は18箇月間(各場合に依拠して)に料金收受システムによって収集された総収入の40%を、預託口座の残高が当該工事費用の見積りの総額(条項15. 13(b)により合意又は決定されたところによる)の40%に等しいか、又はこれを超えるまで、継続的に預託する。

B. 条項15. 13に基づく当該工事の実施及び会社又は受託者の他の義務の担保として、当該工事費用の見積り(条項15. 13(b)により合意又は決定されたところによる)の40%に等しい金額に関して、条項13. 1の要件に適合した無条件の保証を州に提出する。

(d) 預託口座に預託された資金に州が遡求する権利を前提として、州は、最終返還の日から20営業日以内に、預託口座の残額を会社に支払わなければならない。

(e) 最終返還の停止条件として、

(i) 次の状態でなければならない。

A. 本件高速道路又は第三者工事のいかなる部分についても、緊急の修繕工事を必要としないこと。

B. あるいは、本件高速道路又は第三者工事について瑕疵がないこと。

(ii) 会社又は受託者は、その所有する、又はそれを取得する権利を有している全ての施設及び設備で、運営及び維持に必要としたものに関する所有権を、州又はその指定する者に移転しなければならない。

(iii) 会社は、期間満了後12箇月間、本件高速道路及び第三者工事の継続的な運営、維持及び修繕のために必要な全ての予備部品及び特殊工具を、州に提供しなければならない。

(f) 契約期間の最終3箇月間で、会社は、州が任命した州(又はその他)の職員を、本件高速道路及び第三者工事の運営、維持及び修繕の全ての局面について、これらの職員が、期間の満了後に条項15. 1で定められた義務を満たすことができるように、本件高速道路及び第三者工事の管理、運営、維持及び修繕を行うことができる能力の水準まで、訓練しなければならない。

(g) 条項15. 13(f)に定める訓練が州にとって合理的に満足できるように完了していることが、最終返還の停止条件である。

(h) 期間満了後12箇月間、会社は、本件高速道路の運営、維持及び修繕又は第三者工事の維持及び修繕のあらゆる局面に関して、州に求められた場合、州に助言を行うことができる有能で熟練した職員を確保しておかなければならない。

(i) 期間満了後60営業日以内で、州は、次のそれぞれについて、工事範囲及び技術基準10. 3条に定義された“残存設計寿命”に関する決定を行う。

(i) 工事範囲及び技術基準5. 2条で定められた本件高速道路及び第三者工事の資産要素、並びに条項15. 13(i) (ii)については、当該資産要素の一部を構成する個々の資産項目。

(ii) 工事範囲及び技術基準付録20に定められた本件高速道路及び第三者工事の資産項目又は資産細目。期間満了時点のものとし、その時点における関係業界の実務と整合した判定手法を用いる。それには、次の手法の利用を含む。

(iii) そのような判定を行う目的のために、その時点で用いられていた技術。

(iv) 工事範囲及び技術基準が求めるところにより、会社及び受託者が契約期間中に収集した記録。

(j) 州が、資産要素、資産項目、資産細目又はそれらの一部の“残存設計寿命”が、関連する資産要素、資産項目又は資産細目について工事範囲及び技術基準10. 2条で定められた“特定の残存設計寿命”よりも短いと認める場合、州は、その結果を、次のことを明らかにして、受託者及び会社に通知することができる。

(i) 州が、“残存設計寿命”が“特定の残存設計寿命”よりも短いと認める範囲。

(ii) 資産要素、資産項目、資産細目又はそれらの一部が、少なくとも“特定の残存設計寿命”に等しい“残存設計寿命”を有することを確保するために必要な手段に要する費用。

(k) 受託者又は会社は、次の期間内に、

(i) 条項15. 13(j)による州の通知を受理してから合理的な期間、又は

(ii) どのような場合でも、条項15. 13(j)による州の通知を受理してから60営業日間

関連する資産要素、資産項目、資産細目又はそれらの一部の“残存設計寿命”が、関連する資産要素、資産項目又は資産細目の“特定の残存設計寿命”に等しくなることを確保するために必要な全ての作業を、以下により実施することができる。

(iii) 州が求める期間内又は時期までに、

(iv) 関連する当局の要求に従って、

(v) 本件高速道路又は第三者工事の利用に対する影響を最小限にするように、

(vi) 次のものに対する不都合が可能な限り少なくなるようなやり方で、

A. 本件高速道路又は第三者工事の利用者

B. あらゆるサービス又はアクセスの利用者

C. 隣接する地域社会

(l) 受託者又は会社のいずれもが、条項15. 13(k)に定められた作業を、定められた期間内に実施しなかった場合、条項15. 13(o)に定めるところにより、会社は、条項15. 13(i) (ii)に基づき州が定めた費用を、会社が州に対して支払義務を負っている債務として、州に支払わなければならない(条項12の規定を制限するものではない)。

(m) 受託者及び会社が条項15. 13(k)を遵守すること、又は会社が条項15. 13(l)を遵守することは、最終返還の停止条件である。

(n) 本条項 15.13 において、“資産要素”、“資産項目”及び“資産細目”の用語は、工事範囲及び技術基準におけるものと同じ意味を有する。

(o) 条項15. 13(l)のいかなる定めも、本契約に基づくものか、あるいは瑕疵に関する法律によるものであるかを問わず、会社又は受託者に対する州の権利を制限するものではない。

第5章 PPPプログラムのパフォーマンス及び共通的な教訓

全般的に、チームが調査した国におけるPPPは、よく機能している。それらの国では、PPPは、それがなければできなかったであろう目標の達成を可能にしている。しかしながら、それらの国は、このようなアレンジメントについて苦心して教訓を学ばねばならず、また、他の行政機関、政治家及び国民からの厳しい精査に耐えなければならなかった。

本章は、高速道路PPPの活用を通じて、一般的に、また、それぞれの国において達成されたアウトカムについて要約するとともに、それが導入されてきた過去20年間に学ばれた共通の教訓を要約している。

アウトカム

PPPは、全ての訪問国において、具体的なプロジェクトの供給を、伝統的なプロジェクト供給手法による場合と比べて、より早くすることを可能にしている。基本的に、公共部門が予算上の財源を確保できる能力は、民間部門が金融市場で資本にアクセスできる能力よりも遅れており、特に大規模なプロジェクトについてそうである。そのような状況のみでPPP手法が正当化されるものではないが、公共機関がそのような利点を活用していることは事実である。

いくつかの訪問国は、PPPにより、設計及び建設について、より良い価格及びスケジュールの確実性が生み出されると主張した。確かに、民間パートナーにとってのインセンティブのひとつは、通行料金又は政府からの支払による収入を集め始めることができるように、可能な限り早急にプロジェクトを供用することである。実例として、表10は、オーストラリアのニューサウスウェールズ州におけるPPPプロジェクトのスケジュールに関するパフォーマンスを示している。

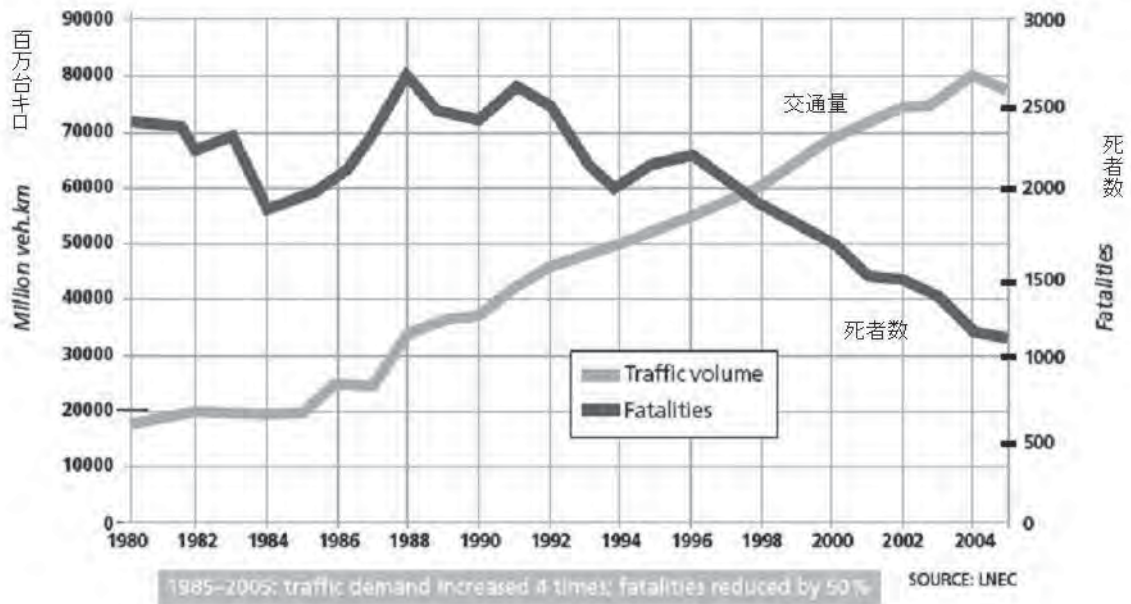
表10 ニューサウスウェールズ州における高速道路PPPに関するスケジュール・パフォーマンス

プロジェクト	開通実績	開通予定	時間節約
M4	1992年5月	1993年2月	9箇月
M5	1992年8月	1994年2月	18箇月
シドニー港トンネル	1992年8月	1992年8月	予定通り
M2	1997年5月	1997年11月	6箇月
イースタン・ディストリビューター	1999年12月	2000年8月	8箇月
クロスシティトンネル	2005年8月	2005年10月	2箇月
ウエストリンク M7	2005年12月	2006年8月	8箇月
レーンコーブトンネル	2007年3月	2007年5月	2箇月
合計			53箇月

ポルトガル

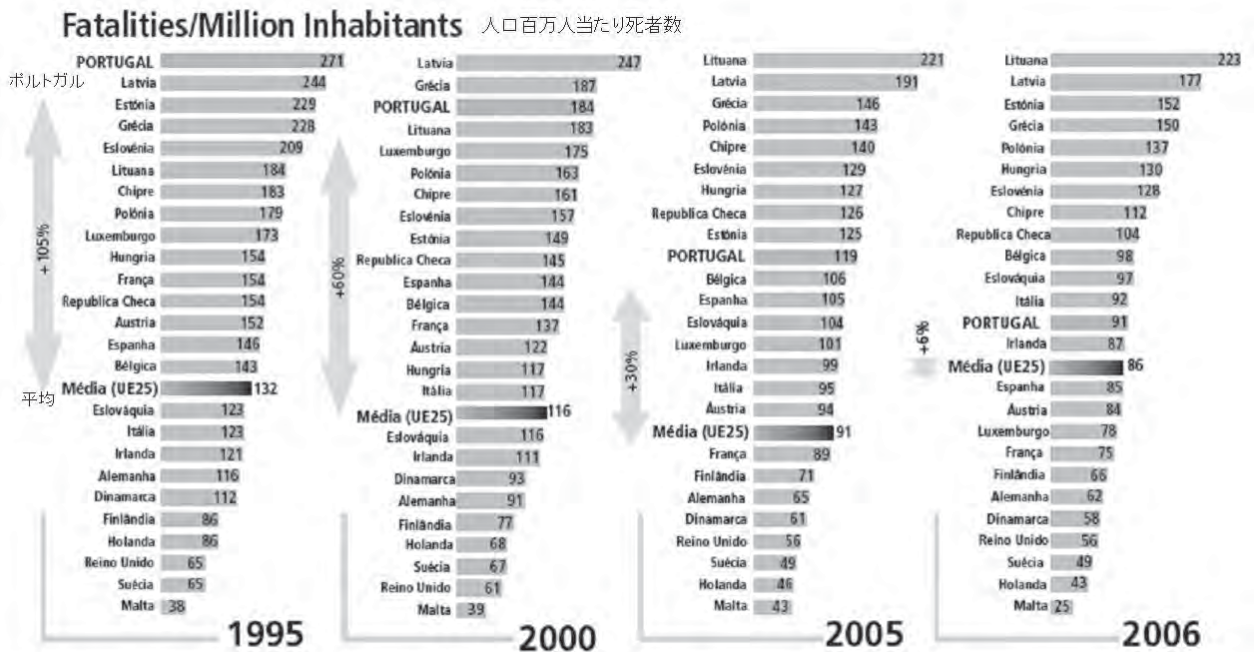
最初に、ポルトガルは、PPPを用いて全国高速道路網(NMS)を建設してきた。そうすることで、同国は、国の交通需要の伸びに追いつき、高速道路の安全性及び移動時間を大幅に改善し、そして、民間投資をてこあげた。高速道路網の質の改善は、パフォーマンスベースのPPPの導入というよりは、安全性及び移動時間の改善によるところが大きい。ポルトガルの高速道路開発プログラムのペース、そしてそれにより改善された高速道路の質は、2000年以降の積極的なPPPプログラムに直接的に帰することができる。図18及び図19は、これを物語っている。

図18 ポルトガルにおける交通量と死者数の対比



1985-2005年：交通需要は4倍に増加；死者数は50%減少。

図19 ポルトガルにおける道路の安全性の改善：1995年から2006年



スペイン

ポルトガルと同様に、スペインも、その全国高速道路網(NHS)の多くをコンセッションを通じて建設しており、近い将来において、同道路網の半分以上がPPPコンセッションのもとにおかれる見込みである。1960年代から、スペインはインフラ開発に関するコンセッションモデルの先駆者であり、この手法の有効性及び効率性を改善するためのより良いやり方を追及し続けている。それとともに、スペインでは、世界のいたるところにおいて高速道路の開発、運営及び金融サービスを提供する立場にある国際的な産業が形成されている。

イギリス

PPPは、高速道路の運営及び維持契約における民間部門の活用の増大と併せて、道路庁がネットワークの提供者から運営者の立場に転換すること、すなわち、“船を漕ぐのではなく、操縦すること”(steering, not rowing)に貢献している。これにより、同庁は、顧客に対する認識をさらに高めるとともに、主要パフォーマンス指標に焦点を置くことができるようになった。

- ◆ **信頼性** — 戦略的な道路ネットワークにおける信頼性がない移動をなくすための取組みに関するプログラムを実施する。
- ◆ **大規模プロジェクトの供給** — 戦略的な道路ネットワークにおける大規模なプログラムを時間及び予算どおりに供給する。
- ◆ **道路の安全性** — 全国道路人身事故削減目標における道路庁の合意された分担割合を実施する。
- ◆ **維持** — 戦略的的道路ネットワークを安全で信頼できる状態に維持し、バリュー・フォー・マネーを提供する。
- ◆ **環境** — バリュー・フォー・マネーを考慮しつつ、戦略的的道路による悪影響の可能性を軽減し、環境を増進する機会を生かす。
- ◆ **顧客満足** — 高水準の道路利用者の満足度を提供する。
- ◆ **効率性** — 交通省の効率性目標に対する道路庁の貢献を提供する。

オーストラリア

オーストラリアの各州は、大規模な陸上交通における移動性の改善を比較的短期間に実施するために、都市中心部において高速道路PPPを選択的に活用している。これらの高速道路は、オーストラリアで最も人口が集中している都市、すなわち、シドニー、メルボルン及びブリズベンにおける通勤及び貨物移動の双方を改善してきた。スペインと同様に、オーストラリアにおけるこのような取組みは、高速道路の開発者、運営者及び資金提供者による産業を生み出している。また、これらの民間企業は、世界中で、そのようなサービスを提供する立場にもある。

共通的な教訓

民間参画を誘引しながら、公共の利益を保護する

時とともに、訪問国は、道路PPPプログラムが、公共の利益を保護するとともに民間の参画を誘引するものでなければならないことを学んできた。ある程度において、これらは相反する目的となりうる。しかしながら、PPPプロジェクトでこの2つをバランスさせるためには、基本的に、州及び市民が次のことを行う必要がある。

- ◆ 合理的な価格を受け容れる。
- ◆ 限界的な価値又は便益を得る。

同様に、民間参画者には、次のことが必要である。

- ◆ 合理的なリスク及び報酬としての利益。
- ◆ 適度の取引コスト。

このレポートのこれまでの章では、このような結果となることを促すために訪問国が用いている様々な実務に着目してきた。例えば、公共部門によるプロジェクト及びビジネスケースの分析手法は、ライフサイクルにわたる価値の増進要素や適切なリスク配分の戦略を明らかにすることに役立っている。プロジェクトのアウトプットに力点を置くことで、公共の意思決定者は、顧客のニーズを特定し、その要望を満足させるために主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)に的を絞ることができる。競争的な調達手続は、(1)可能性がある応札者を少数の選定された者に絞るために段階的な手法を採用し、あるいは、(2)取引コストを引き下げながら透明性及び説明責任を改善するために、プロジェクトの要求仕様及び入札パラメーターを固定する。そして、この種のアレンジメントでは潜在的な資金的利得が可能であることを公共部門が認識することで、民間部門の超過的な利益が防止され、国民の政府に対する信頼が高められる。これらの手段により、複雑なプロジェクトにおいて創造的で効果的な解決策を見出すことに、民間部門がその強みを集中するよう促すことになる。

道路PPPを企業活動として認識する

時にわたり、訪問国は、道路PPPが、技術的、法律的及び商業的な条件を注意深く組み合わせる必要がある企業活動であることを認識している。このことは、伝統的なプロジェクト供給で典型的に行われているような、建設される施設に関する要求仕様を規定するやり方とは基本的に異なっている。その代わりに、公共部門は、民間部門に、契約の範囲内で企業活動を開始し、運営する権利を付与している。従って、民間部門が公共部門の目的を満足させながら事業を成功させることができるように、プロジェクトのビジネス面と技術面の条項の間に注意深いバランスが図られなければならない。

公共部門の組織的能力を構築し、継続的に改善する

訪問国は、有効なPPPプログラムのために、組織的能力の構築及び改善の重要性を強調した。返還に至るまでのビジネスケースの分析から、PPPは、公共部門の担当官にとって、様々な困難な作業を生じさせる。PPPプログラムが成熟し、スタッフの能力が増進するとともに、訪問国は、外部のコンサルタントへの大幅な依存を減らしている。この能力は、単に経験を通じてのみで得られるものではない。むしろ、例えば、ベストプラクティスのグループの形成、原則及びガイドラインの作成、そして標準的な手続の創出のような周到な措置の全てが、このような成長に寄与してきた。³⁰ 確かに、例えば、法務及び財務的な事項の分野における特別な専門家による補完の必要性はなくなるであろう。しかしながら、PPPアレンジメントについて、それが進化し続けるにつれて、それを企画、調達、供給及び管理するために必要な組織的基盤が重要である。このことを認識しなければ、公共機関は、民間パートナーに圧倒されたままになりかねない。

³⁰ これらの参考資料の一部が、付録Eに掲載されている。

第6章 主な調査結果

調査チームは、ホスト国への訪問の間に、確立されたPPPプログラムについて多くのことを学んだ。政策や実務における多様性は、多くの貴重な洞察を提供した。ホスト国のPPPプログラムは比較的成熟しているため、PPPの政策及び実務に関する有益で実証された情報を収集するために充実した環境が得られた。このような経験を基礎として、調査チームは多くの調査結果を得た。それらは、以下において、一般的なもの、プロジェクトのライフサイクルに関するもの、その他の調査結果に分類されている。

一般的な調査結果

- 1. PPPは、一般的に、高速道路及び道路ネットワーク全体において、それほど多くはないが、決定的に重要な割合を占めている。**前述のように、高速道路及び道路ネットワーク全体のうち、PPPアレンジメントのもとにあるものは、それほど多くはない。しかしながら、典型的には、PPPのもとにある区間は、自動車の移動性に関する国又は地域のシステムの重要な構成要素となっている。例えば、オーストラリアのメルボルンのシティリンクは、高品質のアクセス制限された路線を通じて市の中心業務地区への通勤者及び物流のアクセスを提供する必須の外縁道路である。
- 2. 訪問国の公共機関は、便利な高速道路又は道路の提供ということに関しては、合衆国と同様の課題に直面してきたし、直面し続けている。**訪問した公共機関のなかで、道路資産の拡張、更新及び保全のために利用可能な余剰の財源を有しているところはひとつもなかった。いつもながらの要因、すなわち、増大する需要、劣化する資産、不十分な公共資源が、財源の一般的な不足をもたらしている。訪問国は、PPPアレンジメントを、道路資産への民間部門の投資を梃子上げするために用いているが、それは、確立され信頼できる過程を通じて行われている。
- 3. 組織的な教訓のかなりの部分は、公共部門と民間部門の双方において、概ね過去10年間に得られている。**訪問国におけるPPPプログラムのほとんどは、財政危機への対応として始められたもので、民間部門は、特に政治家からは、潜在的な解決策としてみられていた。これらの国における初期のPPPアレンジメントは、よく計画されたものではあったが、必ずしも国民にとって最善の価値をもたらすものではなかった。その時以来、PPPプロジェクトの計画、調達及びマネジメントは大幅に改善されている。全ての訪問国において、かなりの組織的な教訓が得られたことは明らかである。このような状況は、このマーケットにおいて遅れて動いている合衆国にとっては有益である。なぜなら、合衆国の組織は検証された、2番目、さらには3番目の政策及び実務を採用できるからである。
- 4. 道路PPPアレンジメントは、特に最も成熟したマーケットにおいては、単に資金的な取引というよりは、むしろ、バリュー・フォー・マネー(VfM)又はフィージビリティ分析に基づいて選択されたプロジェクトを推進するための戦略である。**訪問した国々の多くでは、この認識は、確固なものとなっているか、又は、説得力を得つつあった。例えば、ビクトリア州の政策では、可能性があるインフラ・プロジェクトを資本投資プログラムに含めることを検討する場合には、それを支える予算上の財源が得られなければならないとしている。その可能性があるプロジェクトがPPPに必要な属性を有している場合には、ビクトリア州のバリュー・フォー・マネー・ガイドラインによって評価される。そのプロジェクトがPPPとしてのバリュー・フォー・マネーを具体的に示した場合についてのみ、その方向で進められる。そうでなければ、それを伝統的な供給手法で資金確保するために、予算上の財源が使われる。スペインでは、この哲学は、やや異なっている。公共部門によるフィージビリティ分析により、PPP手法が実現可能であることが示され

た場合、典型的には、高速道路はPPPによって供給される。しかしながら、いずれの場合も、体系的な手法に基づいて、PPPアレンジメントが好ましい供給手法であることを政府が判断している。

5. **道路PPPアレンジメントは、必ずしも自動的に利用者からの料金徴収を要するものではない。**調査チームは、世界中で様々な収入源が使われていることを見出した。すなわち、専らリアルツールだけの場合、リアルツールとシャドートールの組合せによる場合、専らシャドートール又は直接支払方式による場合(主としてアベイラビリティに基づくものが多い)、がある。利用者負担のコンセプトは堅固な経済的論理によるものではあるが、現実には、合衆国と同様に、他の国でも、社会政治的な環境が有料制を広げるための障壁となっている。
6. **調査した最長の契約期間(又はコンセッション期間)は50年間であり、ほとんどの期間は30年から40年の範囲であった。**これは、合衆国における最近のいくつかの既存資産に関する長期リース契約が、75年間から99年間であり、多額の前払いの支払を伴っているのは対照的である。訪問国のなかで、最近、この種のモデルを実施している国はなかった。契約期間に関して説明された主な2つの決定要因は、(1)時間枠は、プロジェクトのほとんどの構造物について、少なくとも1回の大規模修繕がなされるほどに十分な長さとするべきであること、そして、(2)契約期間は、PPP契約者の期待する投資利益率が得られるように、PPP契約者に、必要な収入を集めるための合理的な期間を許容するのに十分でなければならないこと、である。³¹
7. **全ての公共機関は、PPPアレンジメントによって、伝統的な手法を通じて可能なものよりも、プロジェクトの供給をより早くすることができることを指摘した。**これは、PPPに関するかなりの経験を有する機関において、共通に繰り返された。いくつかの事例では、このことが、伝統的な供給手法に対してPPP手法を促進するための手段として用いられている。
8. **ある人がいうBOOT(建設・所有・運営・移転)は、他の人がいうDBFO(設計・建設・資金調達・運営)である。**PPPに関して世界中で使われている定義、略語及び専門用語は、標準的というにはほど遠い。これらを全て正そうと試みる代わりに、考慮すべき鍵となる変数は、民間部門が提供することを求められているサービスの範囲は何か(又は、その代わりに、プロジェクトのライフサイクルにわたる活動がどのように組み立てられ、パッケージ化されているか。)、そして、募集されたサービスの範囲を賄うための財源は何かである。
9. **成功するPPPプログラム及びプロジェクトのために必要となる公共部門における基本的なものの見方及び専門能力は、伝統的なやり方において必要とされるものとはかなり異なっている。**訪問した全ての公共機関は、この2点の重要性を強調し、PPPプログラムのマネジメントにおける公共部門の能力を構築することの重要性を指摘した。オーストラリアのビクトリア州及びクィーンズランド州では、高速道路PPPの調達をマネジメントするために、一時的な独立の機関を設立することの利点を見出した。一方、ポルトガルでは、特にコンセッションを監督管理するためにEP社[ポルトガル道路会社]を創設した。また、イギリスの道路庁の代表者は、PFIが開始されたとき、同庁は、“リスクを嫌っていたというよりは、リスクについて無知であった”とコメントした。このような状況は、経験や努力とともに改善されている。
10. **PPPアレンジメントにおける民間部門及び公共部門によるイノベーションは、明らかである。**民間部門の場合、イノベーションは、典型的には、統合化された商業的な事業(すなわち、インフラ資産を一定期間にわたり開発、増進及び管理する権利)を獲得するための競争によって刺激される。イノベーショ

³¹ 海外ではPPP取引により順応した税制上の取扱いがなされていることが、契約期間の短縮に資しているものと思われる。

ンの結果は、一般に、単一の主体のもとで資産の利用期間にわたって、設計、建設及び運営を統合することから生み出される。しばしば、民間部門の創造性は、調達過程において認められ、また、推奨されているノンコンフォーミング提案に組み込まれる。公共部門の場合、イノベーションは、典型的には、公共の利益について責任を持つことを通じて促進される。例えば、オーストラリアのビクトリア州におけるイーストリンク・プロジェクトでは、PPP契約者が主要パフォーマンス・インジケータに適合しなかった場合に徴収される金額(ペナルティ)の一部を施設の利用者に還元する条項が定められている。

11. **PPP契約における技術的、商業的及び法務的な契約条件の合理的なバランスが、成功のために不可欠である。**全ての道路プロジェクトは技術的な業務であるが、PPPプロジェクトはまた長期の企業活動でもある。ある公共機関の担当官が指摘したように、公共機関の技術スタッフがプロジェクトの技術的な仕様を定めた場合、それがプロジェクトのビジネスとしての次元に沿っているかどうかを評価するために、同機関の商務及び法務のチームが、その“路上試験”を行うということは、よいアイデアである。
12. **一般に、調査チームが面談したPPP契約者の代表者は、顧客に焦点を置いていること、ライフサイクルにわたる管理及び価値を重視していること、そして、資産の保有及び管理に関して誇りを持っていることを表明した。**調査チームは、これらの者がこのように行動することが利益にかなっていることは認識しているが、これらのコメント及び回答は、彼らのビジネスモデルがこのような属性に依存していることを具体的に示している。さらに、彼らがこのビジネスモデルを他所に展開することを望むのであれば、彼らのトラックレコードによって、そのような展開が可能にもなるし、妨げられることにもなる。
13. **同様に、公共機関は、PPPアレンジメントとは、実際のところ、契約に基づいた民間部門との長期間のパートナーシップであると認識している。**従って、公共部門の契約マネジメントのチームは、このような関係を持続させることに責任を持っている。そのためには、契約の文言のみならず精神についても理解することが必要となるかもしれない。

プロジェクトのライフサイクルに関する調査結果

これらの調査結果は、PPPアレンジメントのライフサイクル、すなわち、事前のプロジェクト計画からプロジェクトの返還までの時系列の順に並べられている。

14. **全ての公共機関は、プロジェクトのビジネスケース及びライフサイクルにわたる価値の可能性を完全に把握するために、十分な事前の準備的な計画が重要であることを強調した。**このことは、対象となる可能性がある資産がどのようなサービスを供給すべきか、また、その価値がどこに配分されるかを理解するために必要である。それを理解することは、そのプロジェクトがPPPの候補になるか否かを含めて、プロジェクト供給に関する残りの意思決定にも、疑いなく影響を与えることになるだろう。
15. **PPPの候補となる可能性があるプロジェクトの属性として、最も共通に指摘された2つの点は、規模と複雑性である。**規模の属性は、PPPの取引コストを埋め合わせるために必要である。ただし、必要な最小限の規模として示唆された金額には差がある(1千万ドルから5千万ドルの範囲)。複雑性は規模と組になることが多く、民間部門が斬新な又はユニークな解決策を可能にする、又は余儀なくする要素としてみられている。
16. **PPPプロジェクトを規定し又は予定する場合、何よりもまず、既存の技術基準に不適當に妥協することなく、望ましいアウトプットを明らかにし、それを生み出すことに焦点が置かれるべきである。**顧客は、プロジェクトのアウトプット、すなわち、信頼できる移動時間、安全な走行環境、快適な運転などに焦点を置いている。規定された仕様による資産を開発するというよりも、顧客が何を要望しているかを

最初に考えるようにすることが、実務における大きな転換である。しかしながら、アウトプットの定義及び測定を強調することは、健全なエンジニアリングの犠牲においてなされるべきではない。訪問国のほとんどは、依然として、少なくとも基本的な技術要件を定める場合には、既存の技術的な仕様及び基準に依っている。

17. リスクの分析及び配分が、PPPプロジェクトが成功するための最高峰である。確かに、適切なリスク配分は新しい概念ではないが、調査チームが訪問した、PPPについてかなりの経験を有する公共機関は、PPPアレンジメントにおいて、リスク移転の最大化を強調することから、合理的なリスク移転の方向に進化している。実際に、ある公共機関の担当官は、この進化を、“最大のリスク移転から最適なリスク配分”への移行であると説明した。

18. 全ての公共機関は、PPPプロジェクトの調達過程における透明性が必要であることを強調した。典型的なPPP道路プロジェクトの規模及び複雑性により、国民、政治及びメディアから並外れて高いレベルの注目を集めることになる。訪問したほとんど全ての機関が、プロジェクトに関する文書及び記録を公開するために、かなりの努力を行っている。たいていの場合、公共機関は、政府の複数のウェブサイトで秘密以外の全ての資料を公表している。さらに、いくつかの機関は、手続を監視するために公的な検査官を活用している。このような実務は、競争的な交渉を用いる調達手続の場合には特に重要である。さらに、ほとんどの機関は、初期の計画段階から運営段階を通じて、プロジェクトのライフサイクルにわたる市民の参加を強調した。特に、施設が開通する前に、国民に対して新たな施設にどのようにアクセスし、利用するかに関する情報を提供する必要性が、強調されていた。

19. PPPプロジェクトの調達について取引完了まで政府がコミットすることが、この市場における安定性のために不可欠である。PPPプロジェクトに伴う膨大な取引コストを前提とすれば、民間参画者は、公共部門がほぼ例外なく取引完了まで迅速にコミットすることについて確信を持っていなければならない。このような確信がなければ、民間参画者は、そのビジネス展開資金をリスクにさらす場所として他の場所を探すことになるだろう。

20. 訪問した多くの国では、PPPプロジェクトの開発期間は著しく効率的であった。いくつかの国では、環境影響評価文書の縦覧から資金的取引完了までの調達手続全体に要した期間は、平均で12箇月であった。このような事例では、明らかに、政府が、かなりの事前の計画を行っている。ともかく、このレベルの効率性は羨望に値するものであり、それは、特に環境上の基準や国民の参加も含まれているからである。

21. 複数の公共機関は、PPPプロジェクトは、伝統的な手法と比較して、設計及び建設に関する価格及びスケジュールの確実性がより高いと主張した。訪問した国のいくつかは、PPP契約の規模及び複雑性と契約に関する競争により、一般に、効率的な設計及び建設につながることになり、その結果、民間部門によって、より良い価格とスケジュールが達成される、と指摘した。さらに、公共及び第三者による調査でも、この2つの分野におけるかなりの利点が示されている。

22. ほとんどの国では、PPPプロジェクトの設計及び建設段階を監視するために、独立した検査主体又は審査主体を利用している。独立した検査主体は、プロジェクトの設計及び建設の期間中に、プロジェクトの全般的な監督(支払請求の確認等)や審査(要求条件との適合性のチェック、現場の視察等)を行う、客観的な第三者として機能する。独立した検査主体に関する支払の仕組みや契約的な関係は、様々である。オーストラリアのビクトリア州は、2番目のPPPプロジェクト(イーストリンク)において、独立した検査官を増強するために、検証技術者及び建設審査官を導入した。

- 23. 全ての国は、PPP契約において主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)又はパフォーマンス指標を用いており、契約者のパフォーマンスに関する動機付けのために、インセンティブ又はディスインセンティブを伴ってサービスを評価している。**主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)は、PPP契約者が、資産から望ましいアウトプットを提供しているか否かを評価するための手段である。通常、契約者は、パフォーマンス目標を上回り、又はプラスの傾向を示すことに関して金銭的に褒賞され、パフォーマンス目標を下回り、又はマイナスの傾向を示すことに関して金銭的な負担を課される。あるプロジェクトでは、公共機関は、契約者から徴収した金額を高速道路の利用者に配分することを決定した。というのは、利用者は提供されなかったサービスレベルに対して支払ったからである。
- 24. 契約期間を通じた事情変化及び不確実性を管理するための実務については、再均衡の交渉を行うものから、限定された重大な影響に限るものまで幅がある。**再均衡はかなりの変更手続であるが、両当事者に対称的に適用されることが意図されている。契約条件は、公共部門又は民間部門のいずれかのために変更することができる。同様に、重大な悪影響による変更も非常に困難なものになりうるが、この方法がとられている国では、公共機関は、そのような条項の発動を実質的に制限するように進化してきている。例えば、競争施設から保護される区域を保証すること又は非競争条項を契約に規定することに代えて、公共機関は、この問題を取り扱う一連の手法を採用している。
- 25. 公共部門のリスクに対するスタンスを維持し、PPP契約者との良好な関係を持続させるために、効果的なPPP契約のマネジメントが必須である。**公共機関の契約マネージャーは、各種の問題についてPPP契約者と交渉する場合、リスク負担とリスク移転との間の境界を理解していなければならない。さらに、契約マネージャーは、30年間又はそれ以上のほとんどの期間にわたり、PPP契約者がカウンターパートでありうるということを認識しなければならず、些細な不都合又は不一致よりも、より大きな展望を持ち続けることが重要である。
- 26. 返還条項は、民間部門による良好な資産管理のために必要と思われるが、訪問した国では、一般に、返還条項はテストされていない。**典型的には、返還条項は、契約期間の終期における、例えば舗装のような施設の様々な要素に関するサービスの残存寿命を特定する。疑いなく、これは言うは易く行うは難しい。多くの懐疑論者は、民間部門が資産を徐々に劣化させ、契約満了の直前に最低限の基準で修繕しようとすることを憂慮している。民間運営者の調査チームに対するいくつかのコメントにより、このような懸念は緩和されるかもしれない。第1に、民間契約者は顧客が資産を利用することを望んでいるので、それを維持することについて暗黙のインセンティブを有している。第2に、おそらくより重要なことは、適時の日常的な維持や大規模な修繕の実施を遅らせることは、交通量が安定してピークとなるであろう契約期間の終期に向けて、キャッシュフローを損なうことになりうる。最後に、遅れた維持によるコストの増大も、不十分な資産管理の防止要因である。

その他の調査結果

- 27. 例えばスペインのような、いくつかの国では、コンセッションが満了している例があるが、訪問した公共機関の担当官又は民間参画者のなかで、PPP契約の返還条項又は手続について直接的な経験を有している者はいなかった。**
- 28. PPP提案に関するビジネス開発のコストは、公共部門及び民間部門の双方にとってかなり大きい。**
- 29. 税制上の優遇について、海外のPPP契約者は、より容易に得られるようである。**これは、資産に関する管理及び所有形態よりも、資産に関するリスクにより焦点を置いた会計実務によるものと思われる。

30. PPP契約を付与するために用いられる選定基準は、一般に、訪問国の間で類似している。
31. 訪問国のほとんどは、依然として、少なくとも基本的な技術要件を定める手段として、既存の技術的な仕様及び基準に依っている。
32. 完全な電子的料金収受が海外では一般的であり、それにより、交通のスループット及び効率性が改善されている。
33. いくつかの国では、道路の安全性について革新的なパフォーマンス指標を用いており、それにより事故率及び死者数が改善されたとのことである。
34. 特に、スペインでは、要求されたサービスレベルに継続的に適合し、又は上回っているPPP契約者について、インセンティブ又は褒賞として、コンセッション期間の延長が考慮される。

第7章 導入戦略

調査チームが、調査研究の最終ミーティングにおいて、チームとしての助言及び導入の取組みについて議論しているときに、重要な疑問が提起された。それは、“この場のゲームの終着は何か？”である。言い換えると、この調査研究及び導入戦略が促進すべき主たる成果は何かということである。議論の末に、調査チームは、何よりも望ましい成果は、州及び地方の道路関係機関が、PPPを含めて、一定の選択肢の範囲から効果的なプロジェクト供給システムを選択することができるような、プロジェクト開発過程の幅広い活用である。効果的なプロジェクト供給システムは、社会に対して最大の便益を提供するとともに、政府の目的に合致したものとして定義される。

以下の助言及び導入のための行動は、このような目的に向けたものである。

短期的な行動

1. エグゼクティブ・ワークショップを開催し、訪問国その他からの代表者が公共部門又は民間部門の意思決定者に直接的に話をする。意思決定者(エグゼクティブ)及びプログラム実施者(ディレクター又はスタッフ)の双方に情報を提供することは、州交通省(DOTs)にとって有益となるであろう。
2. 州交通省が開発を仕立てるために使うことができる、PPPプログラム管理者、調達担当官、契約管理者、財務及び法務の専門家のための訓練ガイドライン、さらにそれらの者の専門的なニーズに対する訓練プログラムを開発する。
3. 調査結果を活用するために、調査チームを専門的なタスクグループに転換することを、連邦道路庁(FHWA)に促す。
4. 米国全州道路・交通行政官協会(AASHTO)に対し、PPPに焦点を置いたグループを設置することを促す。それは、おそらく同協会の小委員会の一部門となるであろう。この助言を実施することで、PPPの開発に関する議論を活性化し続けることができ、同協会(AASHTO)、州交通省(DOTs)及び連邦道路庁(FHWA)の全てのレベルの関係者を関与させることができる。
5. この調査研究による教訓をさらに強調するとともに、調査対象としなかった他の国も含めるように研究範囲をできる限り拡大した、実務水準の一連の出版物を作成する。例えば、ビジネスケースの開発・分析、バリュー・フォー・マネー及びリスク分析、調達手続、契約条項、変更の管理といった問題は全て、それらの出版物で取り上げるべき重要なトピックスである。
6. 成熟・進化しつつある政策及び実務を照らし出すような、過去及び現在の代表的なプロジェクトを比較できるケーススタディーを作成する。例えば、ビクトリア州政府は、シティリンク(CityLink)及びイーストリンク(EastLink)という2つのプロジェクトを開発してきた。プロジェクトの詳細、教訓、調達の変化、プログラムの進化を綿密に評価することは、この調査研究の主たる目的に合致する。

中期的な行動

7. 次のような分野での調査研究を促進する戦略を開発する。
 - a. PPPの区分に応じた組織形態の選択肢に関する利点及び欠点を研究する。
 - b. PPPのプロジェクト候補を分析・特定するための手法を検証する。

- c. 主要パフォーマンス・インジケータ(KPI)の進化及び有効性を研究する。
- d. 民間参画者がリスクの現実のレベルを引き受けているかどうかを判断するために、PPPアレンジメントにおける民間部門のリスク軽減の実際を研究する。
- e. 国内及び海外の双方で、コンセッション期間の決定要因を研究する。
- f. 料金構成を決定・管理するための手法を評価する。
- g. PPPプログラム及びプロジェクトの便益及び費用、PPPプログラム及びプロジェクト全体のパフォーマンスを評価するための適切な基準を研究し、明らかにする。

長期的な行動

- 8. 例えば次のような本質的に類似している既存の文書を更新又は補足するような、原則及びガイドラインに関する文書を作成・公表する。
 - f. PPPプログラムの立上げ
 - g. PPPプロジェクトの候補の特定及び評価
 - h. PPPプロジェクトの調達
 - i. PPP契約の管理
 - j. PPPプログラム及びプロジェクトのパフォーマンスの測定

付 録(略)

F H W A（連邦道路庁）国際技術調査プログラム
道路インフラに関する官民パートナーシップ（P P P）：国際的な経験を活かす

発行日 平成 22 年 6 月

発行者 独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構

所在地 〒105-0003

東京都港区西新橋 2-8-6 住友不動産日比谷ビル

Tel.03-3508-5161

ホームページアドレス <http://www.jehdra.go.jp>
