

第3章 英国

1. 英国における PPP に関する現状・制度

(1) PPP の定義・事業手法の分類

PPP の定義等

英国においては、PPP を定義する法令は存在せず、したがって PPP の法的な定義はなされていない。

一般的な定義としては、2010 年に策定された『Public Private Partnerships - Technical Update 2010』において、「PPP は、インフラサービスを実現するための契約またはジョイントベンチャーによる公共と民間の間の共同事業であると定義される」とされている。

...PPP is defined as joint working between the public and private sectors, which may be by contract or through a joint-venture, to deliver infrastructure assets and services.

(出所：HM Treasury 『Public Private Partnerships - Technical Update 2010』)

さらに、PFI については、同文書において「公共サービスに係る設計、施工、資金調達および運営目的とした長期契約による協定であり、英国において最も実施されている PPP の一形態である」と定義されている。PFI は、PF2 の考え方が登場する 2012 年までの間に活用された手法である。

The PFI is a long term contractual arrangement for the design, build, financing and operation of the services and the form of PPP most often used in the UK.

(出所：HM Treasury 『Public Private Partnerships - Technical Update 2010』)

PF2 については、2012 年に財務省により公表された『Standardisation of PF2 Contracts (Draft)』(以下「SOPC」という。)において、以下のとおり説明されている。基本的な枠組みは PFI と共通であるが、公共の投資やリスク負担の考え方等、公共の関与がより強まった考え方となっていることが特徴である。

- ・ PF2 と呼ばれる新たな手法は、PPP の考え方を通じてインフラおよび公共サービスの提供のための PFI の後継となる手法である。
- ・ PF2 において重要となる新たな施策は以下のとおり。
 - ： 公共による出資を行うこと

- : 民間事業者が実施する、ハード面のファシリティマネジメントの業務範囲に関する制限を設けること
- : PPP 事業の枠組みの中で公共側が柔軟にソフトサービスを提供可能とすること
- : 運営および財務状況に関する透明性を確保すること（ただし民間事業者にとって過度な負担にならない程度）
- : 民間がとるより公共がとることが適切であると考えられるリスクは公共が負担すること
- : 民間の投資をより喚起するような、強化された新たな PPP の枠組みとすること

This new approach, called PF2, is the Government's successor to the PFI for the delivery of infrastructure and services through public private partnerships (PPPs).

...

PF2 takes an important new approach to:

- the investment of public sector equity in the PPP;
- the restriction of scope of Contractor services to Hard FM;
- the flexible management of soft services, within the PPP framework, by the Authority;
- the transparency of operational and financial information on PF2 projects (but without overburdening the resources of the Contractor);
- the retention of risks by the Authority where more appropriately managed by the public than the private sector; and
- the strengthening of the new PPP structure so as to attract new sources of investment and finance to the market.

(出所: HM Treasury 『Standardisation of PF2 Contracts (Draft)』)

PPP に関する事業手法の整理

1980 年代より発展してきた英国 PPP の歴史は長く、政権が交代するたびにその概念は変化してきた。2010 年以降の保守党政権下での考え方では、短期間の業務委託も広義の PPP に含まれるとする場合がある。一方、事業リスクを完全に民間に移転する民営化については PPP に含まれていないとされている。

上記のとおり、PPP に含まれる事業手法を明確に定義することは困難であるが、PPP のうち最も多く実施されている PFI の中には、以下の 2 つの類型が存在するとされる場合があり、英国の場合、ほとんどの事業がサービス購入型により実施されている。

図表 3-1 独立採算型、サービス購入型の違い

独立採算型 (Free-standing projects)	<ul style="list-style-type: none"> ・事業にかかるコストを、利用者が支払う料金によりすべて回収する方法。PFI の代表事例とされているクイーン・エリザベス 世橋のプロジェクトが本類型に該当する。公共側の関与は、計画の策定、行政手続き、接続する道路のルート決定等に限定される。
サービス購入型 (Services sold to the public sector)	<ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者が公共にサービスを提供し、公共がそのコストを民間に支払う方法。公共は、本手法をとるにあたり、従来手法と比較して VFM があることを確認する必要がある。

アベイラビリティ・ペイメント（またはそれに類する仕組み）の内容

ア. ユニタリーチャージ

本調査で着目するアベイラビリティ・ペイメントは、英国においては、サービス購入型の PFI/PF2 事業における「ユニタリーチャージ」と呼ばれる支払方式が最も近い概念である。ユニタリーチャージとは、公共が民間に事業期間にわたって定期的に支払を行う方式の総称である。SOPC では、「ペイメント・メカニズムは契約の根幹をなすものであり、官民間のリスクおよび責任分担に影響を及ぼすもの」とされている。単なる定額のサービス購入費の支払ではなく、「VFM が出るように民間事業者がサービスを提供するインセンティブを構築するもの」との考え方に基づくものである。

図表 3-2 SOPC における支払の考え方

支払の考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・サービスの提供が開始される日まで支払がなされてはならない。 ・「アベイラビリティ」や「パフォーマンス」についてそれぞれ個別にユニタリーチャージを設定するのではなく、それらをまとめた単一のユニタリーチャージとする。 ・支払額はサービスのレベルに関連付けられる。アベイラビリティだけでなく、パフォーマンスに基づく減額の仕組みもくみ込まれている場合は、アベイラビリティとサービスの質の両方にリンクした支払額となる。 ・ユニタリーチャージの前払いは行わない。 ・減額は不履行があった場合において行われ、その不履行の深刻さに応じて調整される。したがって、サービスが提供されない場合、支払は行われるべきではなく、小規模な不履行の場合は少額の減額とするべきである（ただし継続的な不履行に対して累積的に減額が行われる場合を除く）。 ・ペイメント・メカニズムが、事業者がサービスの不履行を改善するインセンティブとなるだけでなく、公共にとっても本来提供すべきサービスの不履行となることを十分考慮に入れる必要がある。 ・ペイメント・メカニズムにおいて設定される変数間で適切なバランスをとるべき
--------	--

	<p>である。例えば、不履行に対する減額の重みづけの設定や、問題があった場合の改善措置までにかかる時間、繰り返し発生する不履行に対する累積的な減額等。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ユニタリーチャージは、インプットの要素（例えば、材料費や労務費等）から構成されるのではなく、アウトプットの要素（例えば、施設のアベイラビリティやサービス水準）から構成されるべきである。 ・支払額は、事業者から提供される情報によりすべて説明可能でなければならない。これらの情報は、公共側が月額ユニタリーチャージの計算を検証するために必要となる。
<p>ペイメント・メカニズム構築にあたっての留意点</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ペイメント・メカニズムにおいて、「アベイラビリティ」と「パフォーマンス」の両方を測る場合は、「アベイラビリティ」の定義と「パフォーマンス」の定義の関係性について明確にしておかなければならない。例えば、病院の場合を例にとると、「清潔さ」というのは一見アベイラビリティを評価するにあたり重要な要素のように考えられるが、清潔さが失われるとパフォーマンスにも影響が及ぶ可能性がある。このようなケースにおいても、一つの水準に対してアベイラビリティとパフォーマンスの両方が評価されることにより、ダブルカウントされることは避けなければならない。 ・不履行に基づき、まずはポイントが算出され、それをもとに減額幅が決定される2段階の算出方法よりも、不履行（アベイラブルでない状況に陥った場合、パフォーマンスが水準に不足している場合等）に対して直接的に金額の減額がなされることがよりシンプルで好ましい。 ・初期のプロジェクトでは、パフォーマンスの考え方は過度に複雑になっており、その結果、非効率であった。また、日々の実務における取扱いについて十分に検討しないまま設計されているものもある。原則として、シンプルなメカニズムが最も望ましい。 ・公共は、不履行による減額の余地があるかどうかについて、まずはコストからの積み上げ形式で検証したうえで設計を検討すべきである。積み上げで設計されたペイメント・メカニズムに対して、あらゆる場合の減額による累積的な効果を考慮にいれたうえで検証が行われるべきである。仮に、過度な減額がある場合、民間事業者による過剰なリスク評価に起因するコスト増につながり、一方で、減額が過小である場合は、不履行を改善する十分なインセンティブとはならない。

（出所：SOPCをもとに作成）

具体的なユニタリーチャージの算出方法には、固定化された方式はないが⁴³、サービスが「利用可能かどうか（availability）」およびパフォーマンスレベルの評価に基づき決定さ

43 PF2の標準契約書には、住宅分野にのみ適用可能な支払条件の雛型が添付されている。住宅分野についても、利用可能性（availability）および提供されたサービスの質（performance）に基づき支払額が決定されることが一般的とされている。

れることが一般的である。ただし、パフォーマンスをもとにユニタリーチャージが算出される場合は、アベイラビリティを評価する手法と組み合わせることが多い。

アベイラビリティをもとに公共の支払額を決定する場合は、「available」であることが何を意味しているのかを必ず定義しなければならない。その定義は、一般に提供サービスがどのような状態であれば「available」であるかということ特定する基準のことを指す。基準の決定にあたっては、以下の5つの観点を充足していることが求められる。この考え方を採用するペイメント・メカニズムの場合、利用可能でない状態（unavailability）が発生した場合には公共が支払額を減額、または場合によっては支払わない、という選択をとることが可能である⁴⁴。

これらの考え方はあくまでも提供されたサービスに対する公共からの支払が行われるものであり、付帯事業として民間の独立採算により実施される事業が組合わされている場合を除き、需要にかかるリスクを民間事業者がとることはない。

パフォーマンスレベルをもとにユニタリーチャージの額が決定される場合、アベイラビリティの考え方と同様に、何をもちて評価するかをあらかじめ明確にするべきであり、以下の観点についてその具体的な内容が定められている必要がある。

図表 3-3 評価基準の考え方

アベイラビリティの評価基準が充足すべき観点	(a) 客観的であること (b) 測定可能であること (c) 合理的であること (d) 達成可能であること (e) 当該サービスにおいて重要な観点であること
パフォーマンスの評価基準が充足すべき観点	(a) 求められるパフォーマンスの水準 (b) 定められた水準に対してパフォーマンスを評価する手法 (c) 定められた水準に到達しない場合における対処方策

(出所：SOPCをもとに作成)

イ. 道路事業の取扱い

英国の無料道路事業では、支払方式に応じて以下の3つのタイプが存在する⁴⁵。

(a) アベイラビリティ・ペイメント方式

前記アに記載のとおり、アベイラビリティを評価指標としてユニタリーチャージを算出する考え方。交通量にかかわらず、支払額が算出される。評価水準に達しない場合は減額が行われる場合もある。本方式は、M25 事業において活用され、当該事業における主な支払条

44 HM Treasury “Standardisation of PF2 Contracts” (2012) および “Standardisation of PF1 Contracts Version 4” (2007)

45 Highways Agency “DBFO Information” (2012)

件は以下のとおり。

- | |
|--|
| l 車線のアベイラビリティ
減額は、メンテナンスのために民間事業者により行われる交通量制限が発生した場合に行われる |
| l 道路ネットワークの状況
減額は、車線の状況に応じて行われる（例：欠陥が迅速に修復できなかった場合等） |
| l ルートの接続状況
移動に遅延が発生した場合は減額が発生する（ただし減額幅が決まっている点において後述のアクティブ・マネジメント・ペイメントとは異なる） |
| l 安全性の状況 |
| l 事故発生時の管理 |

(b) シャドー・トール方式

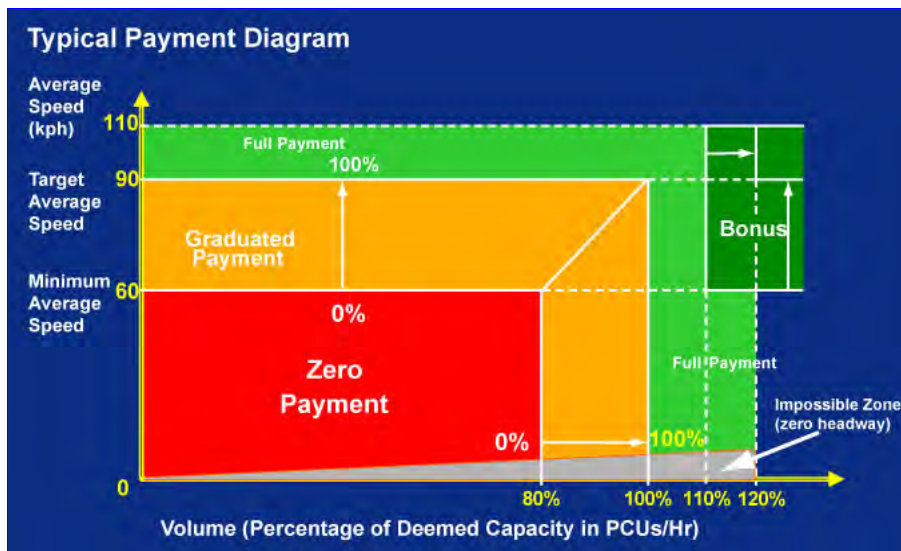
車種等に応じて設定されたみなし料金に対して道路の交通量を乗じてサービス対価を算出する考え方。道路の利用者から直接利用料金を徴収するのではなく、道路の管理者から対価が支払われる。

(c) アクティブ・マネジメント・ペイメント方式

「混雑のマネジメント状況」および「安全性に係るパフォーマンス」に対する評価に基づき支払額が算出される支払方式のことである。この方式では、混雑を緩和し、予想される移動時間の信頼性を高めることにつながるとされている。

この方式が活用された事業の一つに The A1 Darrington to Dishforth and A429 Stockbury to Sheerness 事業が存在する。当該事業では、混雑状況の測定にあたり「平均移動速度」および「交通量」を指標としている。これらの指標を2軸にとるグラフにおいて、移動速度も速く交通量も多い状態、すなわち渋滞のない交通状況に近づくにつれ満額が支払われる仕組みとなっている。

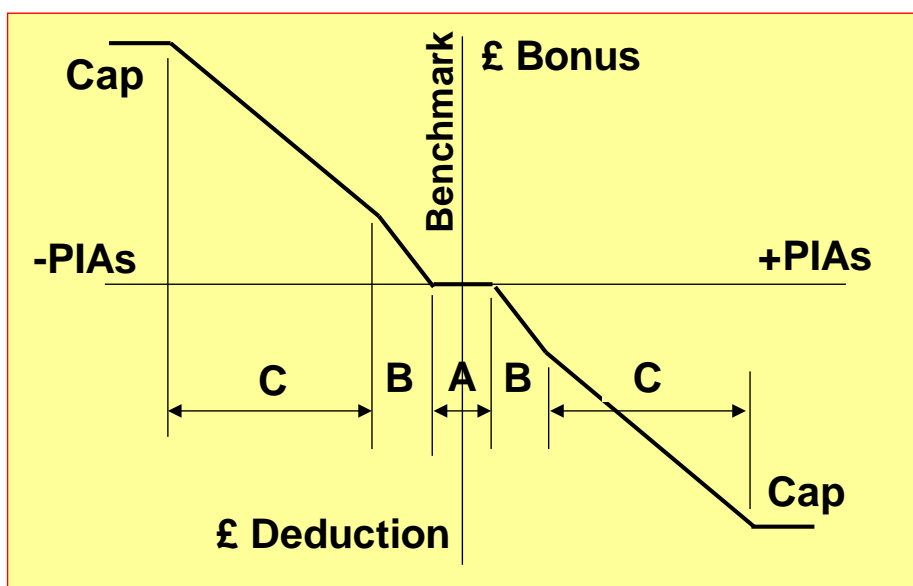
図表 3 - 4 混雑のマネジメント状況測定に係る考え方



(出所: Highways Agency & Pell Frischmann Consultants Ltd. 『Contribution of PPP to enhance transport infrastructure - the UK experience』)

同事業における、安全性に係るパフォーマンスの評価の考え方は以下のとおりである。ある基準 (Benchmark) から PIA (Personal Injury Accident: 人身事故の数) が増えれば増えるほど比例的に減額され、基準より人身事故が少ないほど支払額が増加する。ただし、減額・増額幅はいずれも上限が定められている。

図表 3 - 5 安全性の評価指標の考え方



(出所: Highways Agency & Pell Frischmann Consultants Ltd. 『Contribution of PPP to enhance transport infrastructure - the UK experience』)

ウ. 我が国との比較

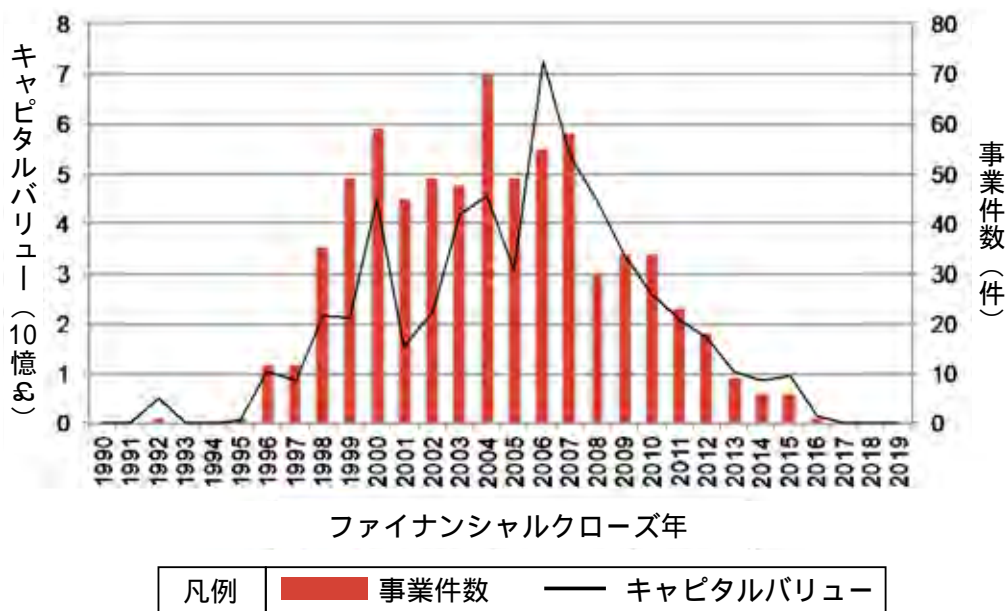
一般的なユニタリーチャージは、あらかじめ定められた額を定期的に支払うことを合意するという点において我が国におけるサービス購入型の支払方式と類似している。一方で、支払にあたりあらかじめ官民間で合意したアベイラビリティまたはパフォーマンスに係る指標に基づき、未達の場合は減額が行われる、という運用が厳密になされている点については我が国との相違点である。

道路分野においては、アクティブ・マネジメント・ペイメント方式により、混雑状況や安全性といった性能を評価する考え方も登場しているが、実際の適用例は少ない。また、増額または減額幅の上限があらかじめ合意されている点を鑑みると、基本的な考え方はアベイラビリティ・ペイメントの考え方と大きな相違はないものと考えられる。

事業実施件数

英国においてこれまでに実施されてきた PFI/PF2 事業の件数および事業規模は下図に示すとおりである。これらのうち、PF2 により実施された事業は、PSBP (Priority School Building Programme(本章 2 .(1)事例において詳述)により実施された学校事業 5 件と、Midland Metropolitan Hospital の病院事業 1 件の合計 6 件のみであり、PF2 が導入された 2012 年から 2018 年までの間に実施された公共投資の約 0.5%程度にすぎない。

図表 3-6 英国における PFI 事業件数および事業規模



キャピタルバリュー：ファイナンシャル・クローズの時点において判明している、事業にかかる資金調達の内額の総額のことをいう。

ファイナンシャル・クローズ：融資契約が締結された日のことをいう。

(出所：HM Treasury 『Private Finance Initiative and Private Finance 2 project :2018 summary data』をもとに作成)

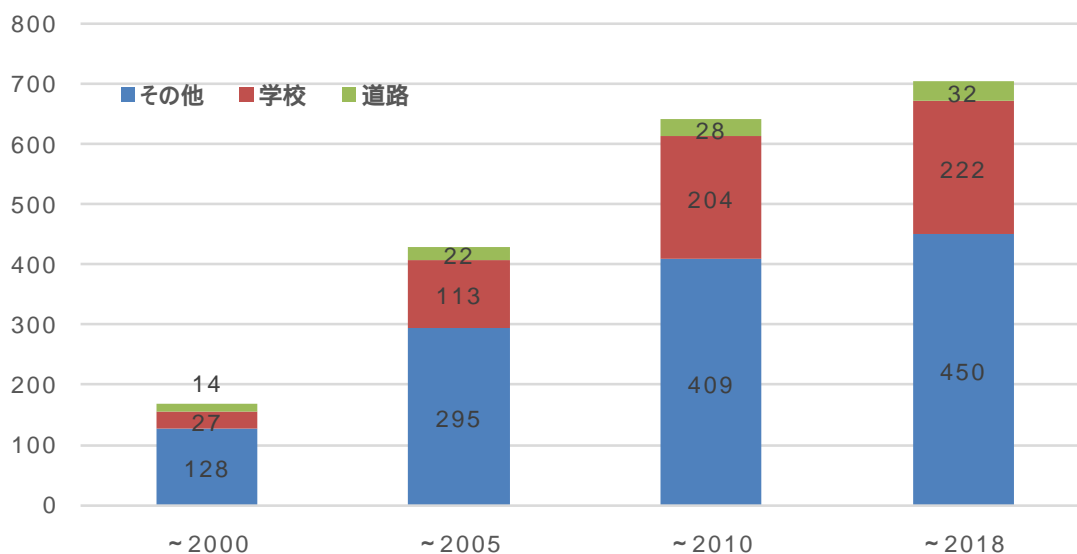
2018年5月時点において、英国で実施中の案件数は704件（うち、700件が運営段階、4件が建設段階）である⁴⁶。これらのうち、分野別の事業件数は以下のとおりである。学校の事業が最も多く、それに次ぐ病院等の分野との合計で全体の50%以上を占める。また、道路分野については32件（4.5%）である。なお、英国の道路は基本的には無料であり、幹線道路のうち有料道路はクイーン・エリザベス世橋、M6 Toll Road、セヴァン横断道路のみであり、これらはPFIによる事業化がなされており、2018年5月時点において運営期間が終了しているクイーン・エリザベス世橋およびセヴァン横断道路を除いて、M6 Toll Roadは下表における32件のうちの1件である。

図表 3-7 分野別事業件数

分野	事業件数（件）	構成比
学校	222	31.5%
病院等	148	21.0%
住宅	42	6.0%
庁舎等	41	5.8%
消防署等	38	5.4%
廃棄物	37	5.3%
道路	32	4.5%
街灯	32	4.5%
その他	30	4.3%
福祉施設	19	2.7%
レクリエーション・文化	14	2.0%
刑務所等	13	1.8%
軍事施設	13	1.8%
裁判所	9	1.3%
図書館	6	0.9%
ITインフラ	3	0.4%
LRT	2	0.3%
発電所	2	0.3%
地下鉄	1	0.1%
総計	704	100%

⁴⁶ HM Treasury “Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary data” (2019)。当該レポートでは、2018年3月時点において実施中（ファイナンシャル・クローズ以降、かつ契約期間中の事業。ただし契約の中断等その効力が失われたものは除く）の事業を対象とした件数が示されている。

(累計事業実施数)



2018年3月時点において実施中(ファイナンシャル・クローズ以降、かつ契約期間中)のPFI/PF2事業

(出所: HM Treasury 『Private Finance Initiative and Private Finance 2 project :2018 summary data』をもとに作成)

(2) 関連する法制度等

根拠法令および支援制度

英国において PPP/PFI を定義する法令は存在せず、ガイドラインにより基本的な考え方や手続等の指針が示されている。PPP/PFI に関連するガイドライン等は以下のとおり。

ア. Standardisation of PF2 Contracts

リスク分担に関する理解促進、事業化検討および契約交渉にかかる時間・費用の削減を目的として作成された。「Standardisation of PFI Contracts(SOPC)」として初版が発行されたのは 1999 年であるが、その後複数回の更新が行われたほか、PF2 導入時に「Standardisation of PF2 Contracts」に名称の変更が行われた。

本標準契約書は、資本コストが2千万ポンド以上かつ、SPC を設立し、かつ施設整備および建設後の運営・維持管理を含む事業、資金調達の全部または一部がプロジェクトのキャッシュフローから返済を受ける債務(リミテッドリコース債務)である事業が対象となっている。なお、IT プロジェクトは除外されている。

本標準契約では、重要箇所については「要求条項」とし、原則として変更を加えることを禁じている条項(変更には財務省の許可が必要)もあるほか、記載された条項を使用することを推奨する箇所、案件ごとに任意で決めてよい箇所などを分けている。

イ. A new approach to public private partnerships

2012年に策定された、政府のPF2に対する基本的な指針を示すガイドラインである。過去に実施されたPFI事業の評価を行うとともに、政府出資の考え方、効率的な調達の実現の必要性、柔軟性の確保、透明性の確保、リスク分担の考え方、VFMの向上についてその考え方が示されている。

ウ. Value for Money Assessment Guidance

2004年に策定されたVFM算出方法等に関するガイドライン。本ガイドラインの適用を受ける事業は、中央政府が発注者となる事業および補助金の適用を受ける地方政府が発注者となる事業である。

運営権・担保の法的性質

ア. 英国における運営権の考え方

我が国における運営権とは、PFI法に基づき実施される公共施設等運営権事業（コンセッション）において民間事業者に付与される、事業対象公共施設の運営等を行う権利のことを意味する。なお、公共施設等運営権事業は、利用料金を徴収する公共施設等が対象となる。諸外国においては、我が国における運営権の考え方と必ずしも合致する事業方式等の概念は存在しないことに留意が必要である。

欧州では、EUから2014年に発出されたコンセッション指令（Directive 2014/23/EU）に基づき基本的な考え方がEU域内で統一された。EPEC（European PPP Expertise Centre）は、2種類のコンセッションの考え方について以下のとおり整理している。

【ワークスコンセッション（Works concession）】

公共主体が、業務の実施を1以上の事業者へ委託する方法で記述される金銭に係る契約のこと。契約の主体となる業務を行う権利が、支払を伴う権利から構成される。主に道路、橋、トンネルといった建設と運営を伴う主要インフラ事業に用いられる手法である。民間事業者のリスクの下で建設業務の資金を負担したうえで施工し、定められた事業期間を通じて運営を行い、投資をすべて回収する。

【サービスコンセッション（Service Concession）】

調達を行う公共主体がサービスの提供および維持管理を委託する場合に行う。サービスの提供および維持管理が主要な業務内容となる。既存の鉄道や港湾の運営やそれら施設の使用について第三者へ使用料を課す場合等、利用者から直接料金をとる場合に用いられる。

（出所：EPEC『PPPs and Procurement Impact of the new EU Directives』をもとに作成）

イ. 運営権の法的性質

運営権は、あくまでも契約書において規定される契約上の地位であり、それを定義する法令等は存在しない。

ウ. 金融機関が取得する担保

一般的なプロジェクトファイナンスの案件においては、プロジェクトから発生するキャッシュフローに加え、契約上の地位や SPC の株式等を担保とする仕組みが構築されている。

現地ヒアリングにおいて、金融機関等が設定する担保の有無およびその性質について調査したところ、学校等の公共的なインフラ施設そのものに対して担保をとることは基本的にはないとの見解が示された。これは、担保を設定したとしても、社会的な必要性が高いインフラ事業の場合は、担保権を行使し、利用者の利用を阻害することは現実的ではないためである。

SPC 株式譲渡に関する制約

ア. 基本的な考え方

英国では、SPC の株式は PPP が実施されるようになった当初から金融商品の一つとして認識されており、事業期間中に株式譲渡が行われることは一般的である⁴⁷。PF2 における株式譲渡の考え方については、SOPC4 および SOPC において規定されており、株式の流動性を高めることは資本の有効活用につながり、ひいては VFM の向上に資するため必要以上に制限することは望ましくないとされている。一方で、公共側の立場からすると、民間事業者とは調達段階から関係構築を行っているものであり、株式保有者が変わってしまうことによりその関係が変わることに対して懸念が生じることも指摘されている。以上から、一定の条件下、すなわち公共に通知したうえでの株式譲渡が認められていることが一般的である。

なお、整備期間および瑕疵保証期間を譲渡制限期間 (Lock-in period) として設定することも認められている。この期間は、限定的な場合を除きいかなる場合においても株式譲渡を行うことができないとされる。

イ. 制約事例

SPC の株式譲渡に関する制約の具体例として、シェフィールド市の道路維持管理 PFI 事業の規定を取り上げる。同事業の契約書第 86 条において株式譲渡に関して詳細に規定されており、その概要は以下のとおりである。

重点投資期間（契約締結日から起算して当初 5 年間）

下記の場合を除き、事業者である SPC (Service Provider) および SPC の親会社に相当する企業 (Holdco) の株式譲渡は行われてはならない。

47 民間事業者ヒアリングによる。

〔例外と認められる場合〕

- ・株式取引所に上場されている株式の実質的所有者または法律上の所有者が変更される場合
- ・シニアレンダーが Service Provider または Holdco の株式に関する権利を行使した場合または親会社に相当する企業が書面により Service Provider または Holdco の株式に設定されている担保権を譲渡してもよいことを認めている場合
- ・Service Provider または Holdco の株式を Holdco に出資する企業および/またはその関連企業が Holdco に出資する企業および/またはその関連会社に譲渡する場合

重点投資期間以降（重点投資期間の終了日およびそれ以降）

SPC の株式のすべてまたは一部を譲渡することが可能。ただし合理的な期間を設けて（また、発生した場合は 20 営業日以内に）公共に通知が必要。

保険の付保

PFI 事業契約における保険の付保については、その基本的な考え方は SOPC において示されているが、事業の性質によって必要な保険が異なるため、具体的に必要な保険については各事業契約において規定することとしている。SOPC では、設計・建設中に必要な保険と、維持管理運営期間中に必要な保険に区分して例示している。いずれの保険についても、需要リスクに関する保険として列記されているものは存在しない。

図表 3-8 設計・建設期間に付保する保険（例）

	保険の対象	保険の範囲
建設担当企業のすべてのリスクをカバーする保険（CAR）	本工事・仮設工事、工事の対象となる資材、機材、設備等、その他事業に係る工事に使用されるまたは工事に必要となる資産すべて	物理的な滅失または損傷に係るすべてのリスク。ただし別途除外される場合が規定されていない場合に限る。 主な除外項目 <ul style="list-style-type: none"> ・戦争やそれに係るもの ・核または放射線に係るもの ・飛行機やその他音波/超音波の速度で飛行する物体により発生する圧力波 ・経年劣化、意図的な破壊 ・結果的に生じる金銭損害 ・サイバーリスク ・評価損、詐欺、従業員の不正行為
遅延リスクに係る保険（DSU）	・上記のリスクのうち、補償対象となるものに起因して発生する遅延に	主な除外項目 <ul style="list-style-type: none"> ・上記リスクにおいて除外されている項目（ただし「結果的に生じる金銭損害」を除く）

	保険の対象	保険の範囲
	より発生する収入見積からの損失 ・民間事業者の収入損失を防ぐ目的で合理的に必要なとなる追加の金銭的支出 補償期間の限定あり	く) ・公共側の応答遅延
第三者賠償責任に係る保険	偶発的に発生する以下の事象により第三者に対して生じる損害として法的に支払責任が生じるすべてのコスト(申請に係るコストを含む) ・死亡、傷害、疾病 ・資産の滅失または損傷 ・所有権または地役権の侵害	主な除外項目 ・被保険者の雇用者により受けた死亡、疾病、傷害等に対する債務 ・機械力で推進する乗り物を使用したことにより生じる債務 ・契約書においてあらかじめ規定されているペナルティまたは損害賠償に係る債務 ・受託品に係る滅失または損害に関する債務(ただしこの除外規定は公共に帰属する財産に関しては適用されない) ・専門職業賠償責任により補償される事象 ・飛行機または船舶の所有または仕様により発生する債務 ・または予期せぬ事象により生じる漏水や汚染に係る債務 ・上記2つ(CAR および DSU)のリスクにより補償される損害

図表 3-9 運営期間に付保する保険(例)

	保険の対象	保険の範囲
物的損害に係るリスク	事業に係る資産(民間事業者の資産または民間事業者が管理責任を負う資産) 新設のものに限らない	・保険の対象となる資産の滅失または物的損害に係るすべてのリスク。(機械の破損、コンピューターの破損等、対象に含めるべき設備を含む) 主な除外項目 ・戦争やそれに係るもの ・核または放射線に係るもの ・飛行機やその他音波/超音波の速度で飛行する物体により発生する圧力波 ・経年劣化、意図的な破壊 ・結果的に生じる金銭損害

	保険の対象	保険の範囲
		<ul style="list-style-type: none"> ・サイバーリスク ・上記 CAR で補償される損害
事業中断 保険	<ul style="list-style-type: none"> ・上記のリスクのうち、物的損害補償対象となるもの起因して発生する遅延により発生する、収入見積からの損失 ・民間事業者の収入損失を防ぐ目的で合理的に必要な追加の金銭的支出 <p>補償される期間の限定あり</p>	<p>主な除外項目</p> <ul style="list-style-type: none"> ・財務損失 ・公共側の応答遅延
第三者賠償責任に係る保険	<p>偶発的に発生する以下の事象により第三者に対して生じる損害として法的に支払責任が生じるすべてのコスト（申請に係るコストを含む）。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・死亡、傷害、疾病 ・資産の滅失または損傷 ・所有権または地役権の侵害 	<p>主な除外項目</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被保険者の雇用者により受けた死亡、疾病、傷害等に対する債務 ・機械力で推進する乗り物を使用したことにより生じる債務 ・契約書においてあらかじめ規定されているペナルティまたは損害賠償に係る債務 ・受託品に係る滅失または損害に関する債務（ただしこの除外規定は公共に帰属する財産に関しては適用されない） ・専門職業業務賠償責任により補償される事象に係る債務 ・技術的等専門的助言により生じた債務（障害または第三者の資産に対する損害を除く） ・飛行機または船舶の所有または仕様により発生する債務 ・または予期せぬ事象により生じる漏水や汚染に係る債務 ・物的損害または事業中断に係る損害

（出所：HM Treasury「Standardisation of PFI Contracts Version 4」(2007)⁴⁸）

48 2012年に更新されたPF2の標準契約書（SOPC）についても、2007年に公表された本SOPC4を参照する旨記載されている。

我が国との比較

上記 ~ に関して、我が国との比較は以下のとおり。

図表 3-10 英国と我が国の比較

根拠法令	<ul style="list-style-type: none"> ・ PFI に関する法律が定められておらず、ガイドライン・標準契約書 (SoPC) 等により手続の方法、契約の内容等が定められている。 ・ 2018 年以降は現行の標準契約書に基づく事業は実施されない。
支援制度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1997 年に PFI クレジットが創設されたが、2010 年の Spending Review2010 において廃止された。 ・ PF2 の枠組みの中では、SPC への公共の資本参加および外部投資家の呼び込みが行われていた。
運営権等の法的性質	<ul style="list-style-type: none"> ・ 契約に基づく権利である。(日本と異なり、みなし物権ではない)
SPC の株式譲渡	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業期間中 (特に完工後) に株式譲渡が行われることは一般的。ただし、官民のパートナーシップを構築・維持するため、株式を譲渡する場合はあらかじめ公共に通知することを求めている事例が多い。
保険	<ul style="list-style-type: none"> ・ 付保が求められる保険について我が国と大きな差はない。また、需要リスクをカバーする保険については付保が求められていない。

(3) PFI/PF2 を取り巻く近年の状況

英国における今後の民間のインフラ投資に関する方針については、2019 年 3 月に公表された「Infrastructure Finance Review」にその一部が示されている。当該時点における公表内容は、その内容について一般に広く意見を求めるための案であり、決定されたものではないこと、また、当該レビューが対象とする範囲は主に経済インフラ(エネルギー、交通、水道等)であり、社会インフラについては含まれていないことに留意が必要である。

本書では、今後も英国政府がインフラ事業に対して民間投資を積極的に誘導する姿勢が示されている。PFI/PF2 に関しては、そのスキームが選択されることは今後もないこと、また、新たな手法を検討する場合においても、民間投資により得られるメリットが発生するコストを必ず上回らなければならないことから、PFI/PF2 と同じ特徴を有するスキームを検討することはないとされている(図表表 3-11 下線部分)。

なお、意見募集を踏まえた本書の確定版については、2019 年 11 月に政府の予算が発表されるタイミングで公表される予定であることが現地ヒアリングにおいて IPA から情報提供されたが、Brexit が延期になったことに伴い、公表が遅れていることが財務大臣から 2019 年 10 月 25 日に発表された⁴⁹。

49

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/842128/Letter_from_Chancellor_to_the_TSC.pdf

図表 3-11 Infrastructure Finance Review の内容 (抜粋)

<p>序文</p>	<p>…民間の投資はインフラ投資において重要であり、政府は民間からのインフラ投資を支援するためにしっかりと取り組んでいく。…(中略) …我々(政府)はさらなる民間投資およびインフラ事業への積極的な関与を推進していく。英国が EU を離脱することに伴い、欧州投資銀行(EIB)との関係性も変化することから、今後の EIB との適切な関係性のあり方を検討しつつ、すべてのシナリオについて考慮しておく必要がある。</p>
<p>投資モデル・既存のツール</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・インフラ投資を支援するために活用される既存の手法として、主に政府や各種規制局が安定的かつ予測可能な収入を確保するために Regulated Asset Base (RAB) モデルを含む手法を採用していた。この手法は、主に水道やエネルギー分野において利用されてきたものである。また、再生可能エネルギーの場合には Contract for Difference という手法が採用されることがある。 ・上記のほか、<u>民間投資を促進するために、社会インフラ・経済インフラの分野において PFI および PF2 モデルを活用してきた。しかしながら、PFI・PF2 については、今後新たなプロジェクトで活用されることはないことが発表されたことから、政府は新たに公共事業において民間資金の活用が実現できる方法を検討しているところである。ただし、民間資金の活用によりもたらされるメリットが、民間資金を活用することにより発生する納税者が負担する追加コストを必ず上回らなければならない、その観点において政府が今後 PFI・PF2 と同じ特性をもつスキームを採用することを再び検討する可能性はないと言える。</u> ・政策実現および VFM の実現のため、ファイナンスを支援するために政府が果たすべき役割についても本文書は言及している。その一つとして、UK Guarantees Scheme および共同投資ファンドが挙げられる。

(出所: HM Treasury/Infrastructure and Projects Authority 『Infrastructure Finance Review (consultation)』(2019)をもとに作成)

(4) 新たな PPP/PFI 手法・類似制度

UK Guarantee Scheme

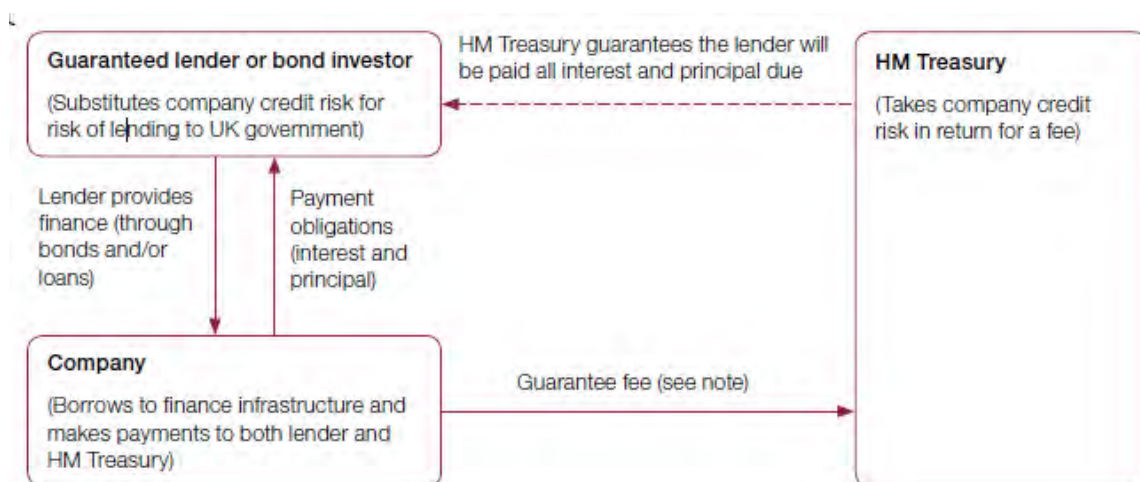
ア. 概要

UK Guarantee Scheme (UKGS) は、PFI 事業の SPC が金融機関等からの融資を受ける際、英国財務省に対して保証料を支払うことにより、財務省が金融機関等に対して元金・利息の返済保証を行うスキームである。金融危機後に金融市場が悪化し、インフラプロジェクトへ

の金融機関の融資額が半減したことを契機として 2012 年 10 月に導入された。⁵⁰

金融市場が悪化し融資が提供されない場合に、事業者が政府保証を受けることで、英国のソブリン格付に基づく融資を受けることが可能になる点がメリットである。

図表 3-12 UKGS のスキーム概要



(出所：英国会計検査院 『UK Guarantees scheme for infrastructure』)

イ. 制度の対象となる事業・活用実績

UKGS は国家的に重要なインフラプロジェクトのみ利用可能であり、以下を対象とした事業に限定されている。

- い 水道、電気、ガス、電気通信、下水道その他のサービス
- い 鉄道施設(車両含む)、道路その他の輸送施設
- い 保健教育施設
- い 裁判所や刑務所の施設
- い 住宅

また、UKGS の適用検討に際しては、以下についても考慮される。

- い プロジェクトの財務面の信頼性
- い 建設を開始する準備が整っているか
- い VFM があるか

調査時点での実績は 9 件 / 18 億 £ であり、発電所、橋、大学、住宅等の事例がある。なお、制度全体の保証限度枠は 400 億 £ となっている。

50 英国会計検査院 “UK Guarantees scheme for infrastructure” (2015)

図表 3 - 1 3 UKGS を活用した事業例

Project	Guarantee	Status	Sector	Region
Drax Power - conversion from coal to biomass	£75mn (bond)	Released	Energy	Yorkshire
Sustainable Development Capital Limited	£9mn (loan)	Released	Energy	UK
Northern Line Extension	£750mn (standby liquid facility)	Issued	Transport	London
Mersey Gateway Bridge PPP	£257mn (bond)	Issued	Transport	North West
Ineos Grangemouth - Shale gas import and storage facilities	£285mn (bond)	Issued	Energy	Scotland
Speyside CHP plant	£48mn (bond)	Issued	Energy	Scotland
University of Northampton - relocation of campus	£292mn (bond)	Issued	University	Midlands
Countesswells - 3,000 unit housing development	£86mn (loan)	Issued	Housing	Scotland
University of Gloucestershire - Pittville Student Village	£39mn (bond)	Issued	University	Midlands

(出所：IPA, HM Treasury 『Guidance : UK Guarantees Scheme』)

ウ. UKGS 活用のフロー

『Guidance : UK Guarantees Scheme』によると、UKGS を利用するための流れは以下のとおりである。

- 1 . 事業者が IPA と協議を行う
- 2 . IPA と連携し、UKGS の利用申請を行う
- 3 . 財務大臣が、プロジェクトの適格性を審査する
- 4 . 申請内容についての評価が行われる
- 5 . 申請内容がリスク評価委員会に提出される
- 6 . 申請の承認 / 却下が決定される

エ. 今後の見通し

当初は 2022 年で終了する予定であったが、英国政府は少なくとも 2026 年まで延長する

と発表している⁵¹。IPAによると⁵²、金融市場の市況が改善しているため、事業者にとって政府保証を受ける必要性は低下しているとのことであり、少なくとも現在のスキームのまままで利用が進むかどうかは不明確である。

Regulated Asset Base (RAB) モデル

ア. 概要

RAB モデルは、英国においては下水道等の独占的なインフラ事業において適用されていることが一般的である。そのようなインフラ事業においては、規制当局が事業者からユーザーから規定料金を徴収する権利を与えている。RAB により資金調達されたインフラ事業では、過去 20～30 年間に於いて民間事業者から相当の投資を誘発できたとされており、その額は RAB の対象となる資産の総額で 1,600 億 £ である (2018 年時点)⁵³。

英国のビジネス・エネルギー産業省が公表した新規原子力発電所の整備事業における RAB モデルの適用可能性を検討したレポートによると、RAB は、投資家に対して規定のリターンを与えることができることから、資金調達のコストを低減させる可能性があるとして指摘している。このことにより、消費者の負担する費用を抑え、VFM を向上させる効果があるとしている。

イ. 制度の対象となる事業・活用実績

ロンドンで建設中の下水道 Thames Tideway Tunnel において活用されている。

ウ. 今後の見通し

新設の原子力発電所事業での活用が積極的に検討されているが、その他のインフラへの適用に関して明確に言及している資料は不見当。

51 HM Treasury “Autumn Statement 2016” (2016)

52 ヒアリングに基づく。

53 Department for Business, Energy & Industrial Strategy “RAB model for nuclear: consultation on a RAB model for new nuclear projects” (2019)

2. 事例調査

(1) 道路事業の先進事例

Streets Ahead

ア. 発注者

シェフィールド市が発注者である。シェフィールド市は、総面積約 368 km²、人口約 575,400 人の都市であり、イングランドで 3 番目に大きな都市である。

イ. 事業規模⁵⁴

19.5 億 £ (約 2,794 億円)⁵⁵

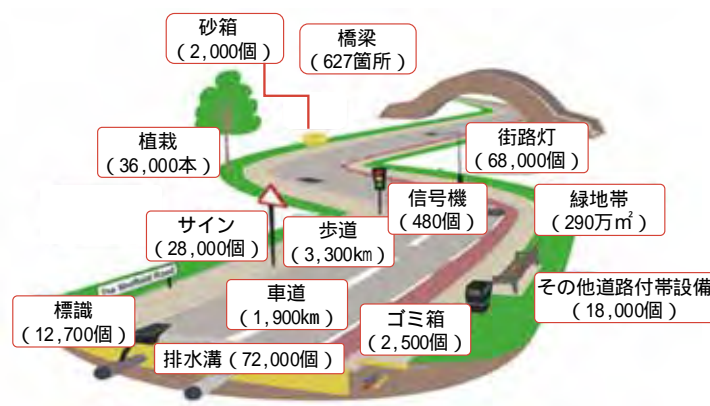
ウ. 事業期間

契約が締結された 2012 年 7 月 31 日から 25 年間。当初 5 年間で重点投資期間 (Core Investment Period) として、設備の更新工事を集中的に実施する。

エ. 事業範囲

本事例は、総延長距離約 1,900 km の車道、3,300 km の歩道、627 箇所の橋梁、さらにそれらに付帯する道路関連設備・工作物等を業務の対象となるインフラとして実施した事業である。なお、道路には市が管理するすべての道路 (Adopted Road と呼ばれる。) が含まれており、それ以外の私道等および Highways Agency (英国政府道路局) が管理する M1、Tinsley Viaduct、Stockbridge bypass は対象外である。

図表 3-14 PFI 事業の対象となるインフラの範囲 (概要)



砂箱：凍結防止剤等を設置するために道路脇に置かれている箱。

(出所：事業契約書 Appendix A をもとに作成)

54 ヒアリング時受領資料に基づく。

55 1 £ = 143.26 円 (2019 年年間平均為替相場) とした場合。以下第 3 章において同様。

民間事業者が実施する業務は以下のとおりである。業務範囲の検討過程においては、清掃業務や路面の維持管理業務のうちどこまでを対象とするかについて議論があったが、仮に清掃業務に何らかの瑕疵があった場合、物理的な路面の損傷につながる可能性が想定されることから、これらの業務を一体的に民間に任せることでより効率的な管理が可能であるとの判断に至った⁵⁶。

図表 3-15 民間事業者の業務範囲

業務	業務内容
車道の大規模修繕	車道の大規模修繕（対象地域、修繕方法は提案による）
歩道の大規模修繕	歩道の大規模修繕（対象地域、修繕方法は提案による）
橋梁その他の構造物の大規模修繕	未修繕部分の修繕、改善
街路照明の修繕	街路証明の交換、追加設置
信号、標識、路面標識等の修繕	信号の交換、標識・路面標識の更新
排水管理	浸水箇所・浸水危険箇所への対処、排水溝の交換
環境維持	道路の清掃
街路樹の維持管理	街路樹の植替え、剪定等を行うことにより、樹齢のバランスを維持
冬季の維持管理	冬季の道路維持管理
地域交通計画に基づく設計、建設業務	地域交通計画の策定、設計、建設
緊急時の支援	緊急時の市の業務の支援

（出所：土木学会建設マネジメント委員会インフラ PFI/PPP 研究小委員会 道路 PPP 検討部会「道路事業へ PFI/PPP 導入に向けた 制度、事例調査報告書」（2014年12月））

オ. 事業実施の経緯

従来、道路の維持管理はシェフィールド市が行っていたが、道路の管理状況が極めて悪く、その改善が求められていた。PFI手法の活用は、複数手法の比較検討およびVFM評価の結果を踏まえた決定がなされたものであるが、それに加え、PFIにより実施する場合には英国政府より補助金が助成される方針が示されたことが PFI 手法を検討する大きなインセンティブとなった⁵⁷。

市内の道路を一体的に事業対象とした理由としては、複数の民間事業者にエリアを分割して発注した場合、その境界付近における管理責任等について紛争が発生するリスクが高まるためである。また、市域全体の交通便利性を低下させることなく改修工事を実施することが可能となることも理由であった⁵⁸。

56 現地ヒアリングによる。

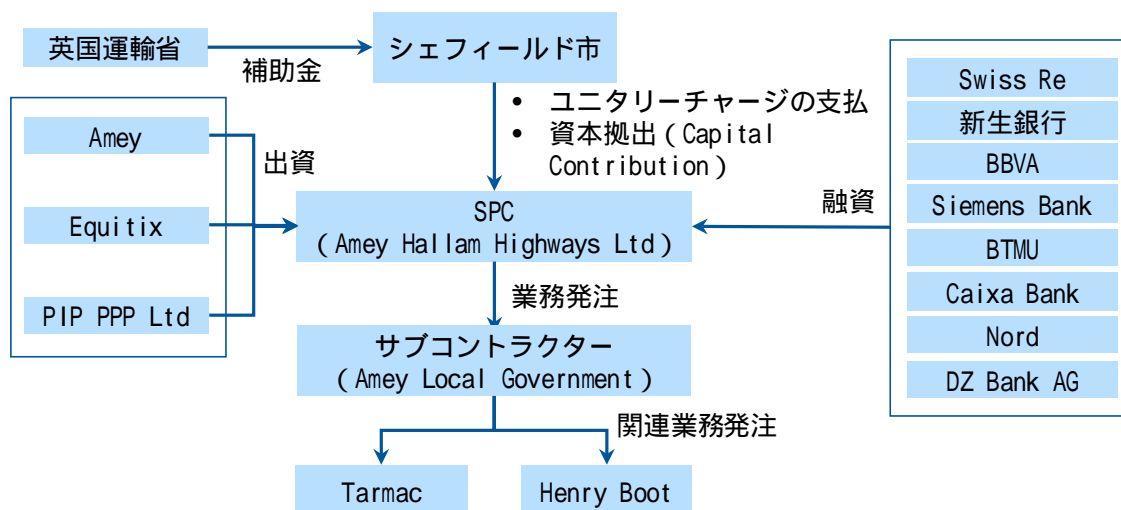
57 現地ヒアリングによる。

58 現地ヒアリングによる。

カ. 事業スキーム

本事例では、インフラ関連企業やインフラ投資企業が出資して設立した SPC (Amey Hallam Highways Ltd) がシェフィールド市の契約の相手方となっている。シェフィールド市は、当該 SPC に対して、事業期間にわたりサービス対価としてユニタリーチャージを支払うほか、資本拠出 (Capital Contribution) を行う。資本拠出とは、PFI の当初から用いられていた概念で、公共調達主体から PFI 事業主体 (SPC) に対して、建設費に充てるため、対価を事業開始時点で支払うことで、SPC の借入および公共調達主体の SPC へのユニタリーチャージを小さくするものである。本事例においては最大 135 百万 £ (193 億円) を上限とすることが契約において規定されている。

図表 3-16 Streets Ahead における事業スキーム



(出所：事業契約書 Appendix A をもとに作成)

キ. ペイメント・メカニズム

シェフィールド市から SPC に対して、毎月ユニタリーチャージが支払われる。ユニタリーチャージの基本額は年額約 58 百万 £ (約 83 億円) であり、これに対してサービスのパフォーマンスがあらかじめ定められた水準に達しなかった場合は減額措置が講じられる。減額条件については、契約書付則 4 「Payment Mechanism」内、第 5 「CALCULATION OF MONTHLY PERFORMANCE ADJUSTMENTS」(毎月のパフォーマンスに基づく調整計算について)において詳細が規定されており、概要は以下のとおりである。これらを含む支払方法の決定にあたっては、調達の過程において実施された約 3 年にわたる競争的対話における議論をもとに決定された。なお、現地調査を実施した 2019 年 10 月時点において、それ以前に支払われたユニタリーチャージは何らかの減額措置が講じられている⁵⁹。

現地ヒアリングにおいては、これらの減額の仕組みが導入されていることにより、民間事

59 現地ヒアリングによる。

業者にとってより適切な管理を行い、よりよいサービスを提供するインセンティブが働くのではないかとの考えがシェフィールド市担当者より示された。

図表 3 - 1 7 成果指標に基づく減額条件

- 5.1.1 SPC が付則 2 「アウトプット水準」において規定される要求水準を充足することができなかった場合には、それぞれの未達事項ごとに算出される「サービスポイント」を受ける。
- 5.1.2 各月に受けたサービスポイントが一定の基準¹を超過した場合、パフォーマンス評価に基づく減額調整変数 (Performance Adjustment) が以下の算出式に基づき算定される。

$$\text{Performance Adjustment} = (\text{Number of Service Points} + \text{Number of Direct Service Points}) \times (VSP_m \times I_n)$$

ここで、

Number of Service Point / Number of Direct Service Point

= 付則 2 において定められる、要求水準項目別のポイントのこと。これら 2 つのポイントの名称は、ポイントの算出式の違いにより区別されている。

VSP_m = Service Point または Direct Service Point の単位あたり相当額²

I_n = 物価スライド調整変数

である。

- 5.1.3 Service Point または Direct Service Point が付与される要求水準の未達事項が、同一の項目 (Performance Requirement) につき改善されなかった場合において、積算された Point に応じて、Service Point または Direct Service Point に以下の変数 M が乗算される。

該当月における同一の要求水準項目に関して	
(a) 是正期間が定められている場合はその是正期間を超えた期間	M
(b) 是正期間が定められていない場合は未達事項の数	
0 ~ 4	3
5 ~ 10	3
11 ~ 20	3
20 以上	3

1：基準値については非公表。

2：相当額については非公表。

3：各変数は非公表。

(出所：事業契約書 付則 4 「Payment Mechanism」)

ク. モニタリング

上記のとおり、支払額の算出にあたっては詳細な要求水準項目について定められる明確な基準について、定期的にモニタリングを実施し、充足状況を確認することが必要となる。項目は、契約書付則 2「Output Specification」(成果仕様)において規定されており、その数は 721 に及ぶ膨大なものである。各項目の達成状況は、あらかじめ合意されたサンプル箇所を対象に確認したうえで、サンプル箇所未達事項が確認された場合には、必要に応じ事業範囲全体に対して検査を実施する⁶⁰。

モニタリングの実施方法については、契約書付則 12「Monitoring and Reporting」(モニタリングおよび報告)において規定されている。民間によるセルフモニタリングと市によるモニタリングの両方が行われるが、市側では、技術チームおよび全体のマネジメントを担う役員会を設置している。官民のモニタリング結果をすり合わせ、合意をとるための会議は毎月開催される。

現地ヒアリングにおいて、減額措置に影響するすべての要求水準項目について日々管理することは人材面でも経済面でも負担が大きいとの意見が市担当者から示された。

ケ. 保険

本章 1.(2)「保険の付保」で記載した保険の内容のうち、「第三者賠償責任に係る保険」のみ付保することが規定されている。保険の対象範囲についても標準契約書の規定に則っているが、「アスベストにより発生する債務」および「有害カビにより発生する債務」については補償の対象外とされている点のみ本事例に固有の特徴である。なお、他の保険については民間事業者の任意で付保することが妨げられているわけではない。

コ. 事業実施の効果

現地ヒアリングによると、発注機関としては以下の効果が得られたとのことである。

- ・ PFI で実施することにより早期の道路状況の改善が実現された
- ・ 運営リスクを民間と分担することで VFM が出た
- ・ パフォーマンス水準に基づく減額の仕組みにより事業者がパフォーマンスを向上させるインセンティブになり、結果としてよりよいサービスが提供できるようになった

(2) 学校事業の先進事例

Hertfordshire, Luton & Reading School Project

ア. 発注者

教育省内機関 (Education & Skills Funding Agency : ESFA)

60 現地ヒアリングによる。

イ. 事業規模

事業期間にわたり支払われるユニタリーチャージの総額は、324.2 百万 £ (約 464 億円) である。

ウ. 事業期間

契約が締結された 2015 年 3 月 19 日から約 27 年間。(整備 : 1.5 年、維持管理 25 年)

エ. 事業範囲

下図に示す 7 つのセカンダリースクール⁶¹が対象である。総延床面積は約 65,000 m²。

業務範囲は、設計、建設、資金調達および維持管理業務である。運營業務については、その専門性の高さから PF2 事業の業務範囲には含まれていない。

図表 3 - 1 8 事業対象校



61 11 歳 ~ 16 歳が対象となる教育機関。

<https://www.gov.uk/government/publications/psbp-overview/priority-school-building-programme-overview>

対象校名称	立地する自治体
Bishop 's Hatfield Girls ' School	Hertfordshire
Goffs School	Hertfordshire
Kings Langley School	Hertfordshire
Longdean School	Hertfordshire
Reading Girls ' School	Reading
Stopsley High School	Luton
Westfield Academy	Hertfordshire

(出所：英国政府ホームページ「PSBP: selected bidders - private finance batches」およびヒアリングにおける提供資料)

オ. 事業実施の経緯

本事業は、7つのセカンダリースクールをバンドリングし、一体的にPF2で調達したPriority School Building Programme (PSBP)の一環で実施されたものである。

PSBPとは、44億£(約6,303億円)の予算を投じて実施されている学校施設の建て替えプログラムである。当該プログラムでは、全体として537校を対象としており、PF2の対象となったのはそのうち46校である。46校は、5つのグループ(Batch)にバンドリングされている。バンドリングの範囲については、「各グループの事業規模が民間にとって魅力的であり、その結果競争性が高められること」および「地理的にまとめることが効率的であること」を条件として検討した。具体的な目安としては、事業規模が約100百万£、1グループあたり最大12校という条件が考慮された⁶²。

カ. 事業スキーム

本事例では、Kajima Partnerships⁶³、Interserve Investments⁶⁴およびIUK Investmentが出資して設立したSPC(HLR Schools Ltd)がESFAの契約の相手方である。IUK Investmentとは、英国財務省100%出資の投資会社であり、PF2の特徴の1つである政府出資を行うものである。

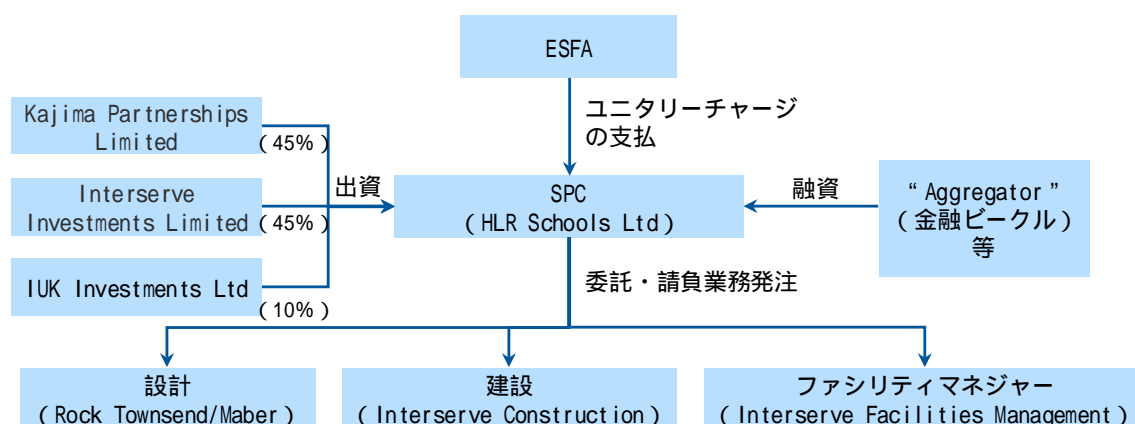
発注者であるESFAは、当該SPCに対して、事業期間にわたりサービス対価としてユニタリーチャージを支払う。

62 現地ヒアリングによる。

63 KAJIMA EUROPE グループ企業。主にPFI事業を実施。

64 英国大手ゼネコンであるInterserve Constructionグループの投資会社。

図表 3-19 Hertfordshire, Luton & Reading School Project 事業スキーム図



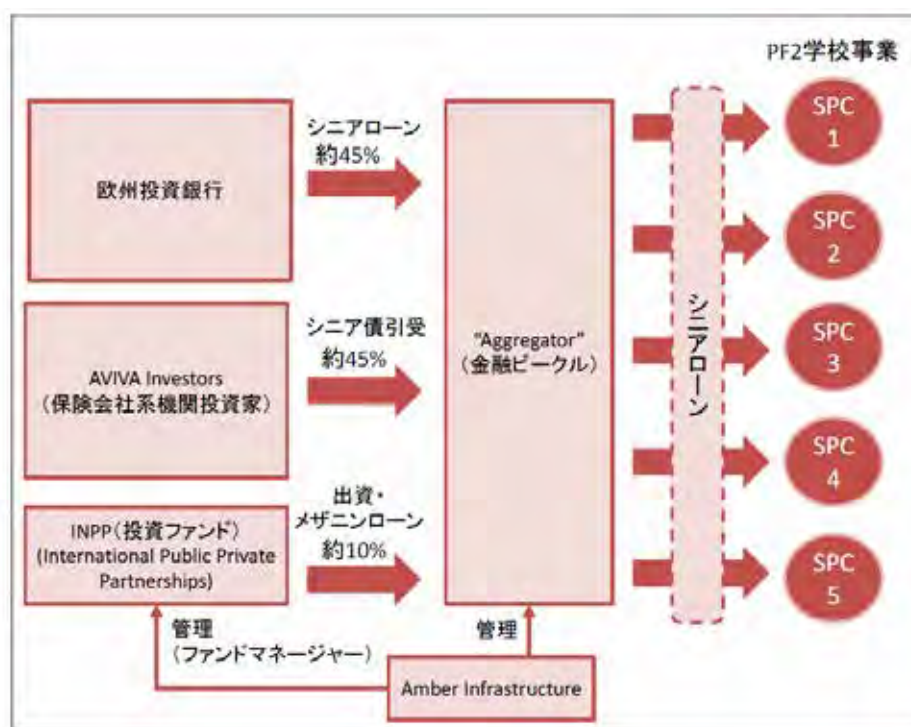
(出所：財務省「Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects:2018 summary data」、KAJIMA EUROPE ホームページおよびヒアリング等をもとに作成)

上記の事業スキームにおいて、融資を行う金融ビークル「Aggregator」が活用されている点は PSBP により実施された PF2 事業に特有の点である。ESFA(当時 EFA: Education Funding Agency) が考案した Aggregator モデルは、PSBP のうち PF2 で実施する 5 つの事業のローンに融資する資金を一括で調達するものであり、そのストラクチャーは以下のとおりである。Aggregator は、公開有限会社 (PLC, Public Limited Company) と呼ばれる形態をとっている⁶⁵。公開有限会社とは、証券取引所を通じて株式の売買が可能であり、かつ、株式を取得するに際して要した金額を超える損失に対しては責任を負わないという、有限の損害賠償責任を有する企業の形態である。

発注者である教育省下の Education Funding Agency は、2014 年 7 月に、新たなファイナンスモデルの構築を取りまとめる事業者として Amber Infrastructure および同社が管理運営するインフラファンドである INPP (International Public Private Partnerships) を選定した。INPP は 2014 年 11 月に金融ビークルである「Aggregator」を設立し、欧州投資銀行および英国の保険会社系機関投資家である Aviva Investors からシニアローンおよびシニア債を調達するとともに自らもメザニンローンを融資した。

65 INPP “ FULL YEAR RESULTS FOR THE TWELVE MONTHS ENDED 31 DECEMBER 2018 ” (2019/3)

図表 3 - 2 0 Aggregator モデルのストラクチャー



(出所：英国政府、ロンドン証券取引所ホームページ等に基づき日本総研作成)

キ. ペイメント・メカニズム⁶⁶

支払は、ユニタリーチャージが ESFA から SPC に毎月行われる。2017 年度において支払われたユニタリーチャージは年額約 11.8 百万 £⁶⁷ (約 17 億円) である。支払開始時期は、あらかじめ定められたスケジュールに則り、建設工事が完了した日から 4 週間後である。この 4 週間は、開校準備のために学校運営者が立ち入り、必要な ICT 設備等を導入するための期間である。

支払額については、契約書において規定される減額条件に関する業務の成果に基づき算定される。これは、あくまでも最大でユニタリーチャージの 25% にも及ぶ減額幅を算出するものであり、成果が上がれば増額される規定は含まれていない。減額条件には、モニタリング報告書の提出期限に間に合わなかった、エレベーターの故障時に定められた期間内で修理ができなかった等が含まれる。なお、同じペナルティ項目であっても、減額幅をその問題の大きさに応じて調整する仕組みが組み込まれている。例えば、トイレが機能しない期間が 1 日あれば「1」減額されるところを、2 日以上となると減額が 2 倍になる、といった規定である。

これらの支払条件の決定にあたっては、調達のプロセスにおいて実施される競争的対話

66 主に現地ヒアリングに基づく。

67 英国財務省「Current projects as at 31 March 2018」(2019 年)

に基づき民間の意見を聞く機会を設けている。本事例はその対話の方法が特徴的であり、ブートキャンプと呼ばれる約 3 週間の集中対話期間を設けている。複数の応募者を同時に同じ会場に集め、それぞれの応募者に個別の会議室を割り当てたうえで、検討課題について随時発注者と対話可能な環境をつくるものである。本手法の効果としては、提示する検討課題が解決されない限り提案できないという条件としたことで、通常の対話では解決されない検討課題がすべて公募開始までにクリアになったことが挙げられる。

ク. モニタリング⁶⁸

モニタリングは、契約に規定される方法に則り実施される。SPC は、セルフモニタリングに基づき報告書を毎月発注者に提出することが求められている。この提出がなかった場合、ユニタリーチャージの支払を受けることができない。モニタリング項目についても契約書に規定されているが、項目の性質に応じてその報告頻度（四半期ごと、毎年、随時等）が定められている。契約書において合意した事項をいかに精緻に管理するかということが公共サービスの提供を実現するにあたり最も重要なことであるとの考え方に基づき実施されているものである。

公共側のモニタリング体制として、専門チームが設けられている。その人員構成は以下のとおりであり、SPC や学校運営者と随時連絡をとれる体制を整えている。

図表 3 - 2 1 ESFA のモニタリング実施体制

立場	人数
部長	1 名
シニアコントラクトマネジャー	2 名
管理者	1 名

ケ. 保険

本事例の公募書類および契約書類は本調査実施時点において公表可否を検討中とのことであり、詳細は確認できなかった。

コ. 事業実施の効果

ヒアリングにおいては、PF2 とすることで VFM が出たことが一つの成果であるとの意見があった。また、早急な学校施設の改修が求められていた状況下において、本事例では 5 つの学校が、PSBP では合計 46 校というまとまった数の施設の更新が実現されたことも成果の一つであると言える。

68 主に現地ヒアリングに基づく。

(3) 課題が発生した事例

英国においては、(1)で取り上げたシェフィールド市の事例以外にも、以下に挙げる道路を対象とした事業が実施されてきた。これらの事業については、事業の実施にあたり何らかの課題が発生したとの報告がなされているが、アベイラビリティ・ペイメントに類似する支払方法に起因した課題は発生していない。

Birmingham Highway Maintenance and Management Service PFI

事業の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2,500 km の道路、4,200 km の歩道、95,000 の街灯、76,000 の街路樹、約 1,100 の信号機、1,000 を超える橋、トンネル、高速道路等を対象とした、2017 年 10 月から 25 年間の修繕・維持管理 PFI。 ・ 民間事業者は Amey Birmingham Highways Ltd (Ferrovial S.A.、Equitix Ltd、Standard Life Aberdeen Plc が約 1/3 ずつ出資)。 ・ 事業規模は 27 億 £ (約 3,868 億円)
課題の原因および内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2014 年、バーミンガム市議会は Amey について「投資判断、サービス品質および性能に問題がある」とし、訴訟を提起。裁判を通じて、契約時にバーミンガム市議会が提示した道路資産のデータベースには登録されていない資産があることを市および Amey が認識していたにも関わらず、Amey はデータベースを更新せず、登録されていない資産を PFI 事業の対象外と整理していたことが判明。2018 年 2 月、Amey が敗訴した。 ・ 2019 年 7 月、バーミンガム市議会は共同声明を発表⁶⁹し、バーミンガム市議会と Amey との PFI 契約を終了させるとともに、次の事業者を探すための入札は 2020 年～2021 年の間に実施すること、また 2021 年 4 月までには暫定的な代替事業者を見つけるが、それまで引き続き Amey がサービスを提供し続ける旨を公表した。 ・ なお、各種報道⁷⁰によれば、Amey は契約解消に際し、2.15 億 £ をバーミンガム市に対して支払うこととされている。
我が国への示唆	<ul style="list-style-type: none"> ・ 契約内容を誠実に履行する姿勢が民間事業者側に著しく欠如していたことに起因するものであり、我が国でも同様の事態は発生しうる。 ・ このような問題に対しては、事業条件設定段階において、契約違反等に対するペナルティを適切に設定することにより、事業者による問題発生回避や、発生した場合の速やかな是正を促すことが考えられる。また、問題が発生した場合、発注者が早期かつ積極的に介入するなど、管理者としての責任を果たしていくことが求められる。

69 Birmingham City Council “Joint statement from Birmingham City Council and Amey plc” (2019.7)

70 Financial Times “Amey agrees exit from £2.7bn Birmingham roads contract” (2019)

Isle of Wight Council - Highways PFI

事業の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 803km の道路、767km の歩道、12,068 の街灯、209 の橋と構造物、自転車専用道路、公共駐車場、看板、CCTV と街路備品を対象とした 2013 年 4 月から 25 年間の修繕・維持管理 PFI。 ・ 民間事業者は Island Roads Services Ltd (ワイト島協議会、VINCI コンセッション、メリディアン・インベストメンツ、およびリングウェイがワイト島で高速道路保守サービスを提供するため、2013 年 4 月 1 日に設立したパートナーシップ)。 ・ 事業規模は 7.2 億 £ (約 1,031 億円)。
課題の原因および内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業開始後、自治体の財政が悪化したことをきっかけに、2018 年 7 月から本事業への支出削減について検討が開始された。 ・ 自治体と事業者が削減に向けた協議を行った結果、2019 年 7 月には CCTV 監視、道路清掃、草刈りなど、一部サービスに関する品質を落とすことにより、1,140 万ポンドの削減を実施することについて事業者と合意した旨、ワイト島議会から公表された。また、議会は引き続きコスト削減に向けた検討を行い、削減総額は約 4 千万ポンドに達する可能性があるとしている⁷¹。
我が国への示唆	<ul style="list-style-type: none"> ・ 契約後に発注者の事由により、事業費やサービス水準の変更が行われている。我が国の PFI 事業において、これまで同様の問題は発生していないが、「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」に関する PPP/PFI 事業については、長期にわたる発注者の債務負担が必要となる場合が多いことから、今後の自治体等の財政状況により、同様の事態が発生する可能性はある。 ・ 対応としては、事業条件の設定段階において、発注者側でも長期的な財政計画を踏まえた資金調達・支出の計画を策定すること等が考えられる。

Portsmouth Highways Maintenance

事業の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 約 480km の道路、橋、歩道橋、地下道、擁壁、街灯等を対象とした、英国で初の道路延長修繕・維持管理 PFI である。事業期間は 2005 年 2 月から 25 年間。 ・ 民間事業者は Ensign Highways Ltd (Colas 社と親会社である Colas SA が各 50%を出資)。 ・ 事業規模は 5.8 億 £ (約 830 億円)。
-------	---

⁷¹ Isle of Wight Council “Initial PFI savings agreed” (2019/4)

課題の原因および内容	<ul style="list-style-type: none"> ・2019年10月の報道⁷²によれば、事業期間中にインフレが進行したため、総費用の見積もりが当初想定の5.8億£から6.4億£に増加(9.5%増)している。 ・市が事業者と協議し、コスト削減に取り組むことが検討されている。
我が国への示唆	<ul style="list-style-type: none"> ・想定を超える水準のインフレにより事業費が増加した事例である。 ・物価変動に対し、我が国のPFI事業では、事業契約において物価スライドや単品スライド等の条項を設定することにより対応がなされてきた。 ・特に、この事業のように多くのインフラを長期間にわたって管理するプロジェクトにおいては、物価変動の影響は大きい。事業の特性に応じた物価変動に関する条件設定を行うことにより対応すべきと考えられる。

72 地元紙(The News) "Portsmouth PFI roads contract with Colas will cost taxpayers £56m more than predicted" (2019/10)

3. 特徴等

(1) ペイメント・メカニズムの特徴

ユニタリーチャージ

英国では、提供されるサービスに対して、アベイラビリティまたはパフォーマンスに基づき定期的に規定された額を支払う考え方であるユニタリーチャージの考え方は、PFI が導入された当初から多くの事業で採用されてきたものである。SOPC においても、利用者から利用料金を徴収する公共施設を除いて、ユニタリーチャージの考え方を基本としたペイメント・メカニズムを構築することが標準的な考え方として示されている。

したがって、本調査で着目するアベイラビリティに基づく支払がなされる支払方式の考え方は、英国においては一般的な仕組みとして社会インフラに限らず経済インフラの分野を含めて幅広い公共施設に活用されているものである。

民間のインセンティブに対する影響

SOPC において、ユニタリーチャージによるペイメント・メカニズムは、民間事業者が規定された公共サービスを着実に提供し、さらに、VFM の向上に資するものであるとの考え方が示されている。ヒアリングにおいても、事業のパフォーマンスが直接的に支払に影響することから、民間側でもパフォーマンスを管理する体制を整える等により、求められるサービス水準を満たすよう事業を遂行することの必要性が強く認識されている。これらのことから、民間事業者が事業に参画するインセンティブに対する影響については明確ではないが、着実かつ質の高い公共サービスを提供するインセンティブには効果的に働くことが示唆された。

また、ユニタリーチャージの支払は、完工が確認されてから開始されるものであり、工事遅延リスクの高い英国においてはこの特徴により当該リスクの低減を図る効果があると考えられる。本調査においてヒアリングを実施した学校 PF2 事業においては、実際に工事の遅延が発生し、その結果本来支払が開始される時期と実際に開始された時期に差が生じ、結果的に民間が受け取ることができるユニタリーチャージは減額されている。

なお、本調査で着眼点を置いた、ユニタリーチャージについては、現地調査を実施した 2 事例のいずれも既定の額からの減額条件を定めるものであり、成果に対する報酬の付与の仕組みが導入されているわけではない。

支払に係るモニタリング

アベイラビリティまたはパフォーマンスの評価に基づく支払を行う前提のペイメント・メカニズムである以上、どのような項目および基準により評価を行うかということに関して、契約締結時点においてあらかじめ官民間の合意がなされていることが必要であると SOPC において規定されている。また、事業期間中にわたり合意した項目および基準に則って官民が納得する評価がなされる必要がある。

本調査においては、アベイラビリティまたはパフォーマンスを評価するにあたっては、官民双方、または少なくとも官において専門のチームが組成され、数百に及ぶモニタリング項目を定期的にチェックすることを契約書において規定している事例が存在することが確認されている。これは、評価に対して官民が合理的に合意しなければ双方に納得のいく支払が行われず、長期的に安定した公共サービスの提供が実現されないためである。なお、上記のとおり、詳細な規定となるほどモニタリングにかかる手続きが煩雑となることから、資源集約的（resource intensive）であるとの指摘がヒアリングにおいてなされており、どの程度詳細な規定を設けるべきか、という点については課題である。

（２）事業条件の確定プロセスの特徴

事業条件の確定にあたっては、長期間にわたる官民間の対話が行われており、その結果合意がなされた条件に基づき公募が行われている点が特徴的である。

特に、英国の調達プロセスにおいては、競争的対話を経て官民間での詳細な事業条件の調整が実施される。現地ヒアリングを実施した２事例については、いずれも長期間にわたる競争的対話を実施されており、長いものでは３年に及ぶ。対話を踏まえ、民間の意見を取り入れた結果、当初公共側が想定していた事業条件について対話を経た変更がなされる場合もあり、形式的なものにとどまらない対話が行われていることがうかがえる。

また、2010年に財務省から発表された「HM Treasury Review of Competitive Dialogue」によると、競争的対話は官民双方にとって協力して事業をつくりあげる体制を構築することができること、公共側にとってよりよい条件を実現すること、等の観点から価値があると評価されている。

上記（１）に示すとおり、ペイメント・メカニズムを効果的に機能させるには、あらかじめ契約書において官民間で合意した支払条件および評価条件を規定することが必要であるが、これを実現するために事前の官民対話が重要な役割を果たしていると考えられる。

（３）事業範囲の設定に関する特徴

本調査において調査を実施した道路事業および学校事業では、複数の施設またはインフラを一括で事業範囲としている。これは、一定水準以上の事業規模を確保することで民間事業者の参画意欲を喚起することのほか、施設更新が喫緊の課題となっている公共施設について迅速に事業を実施すること、ノウハウを横展開することでより効率的な事業実施が行われること、等が目的とされている。

一方で、維持管理・運営にあたっては、特に複数種類のインフラが含まれる英国道路PFI事業では、管理状況をすべてモニタリングすることが難しく、資産管理がずさんであったり、インフレ率の変化による影響が過大となり収支計画の見直しが必要となったりする事業の存在が確認されており、一部の事業については事業者の撤退が決定しているなど、実際の事業の遂行に課題が発生している事例が確認された。ただし、いずれの事例についても、本調査で着目した支払方式の考え方に起因する課題は確認されていない。

第4章 仏国

1. 仏国における PPP に関する現状・制度

(1) PPP の定義・事業手法の分類

PPP の定義等

仏国における PPP の定義に関しては、PPP 分野における公的調査機関である CEF-0-PPP⁷³ (Centre d'Expertise Français pour l'Observation des Partenariats Public-Privé) は、その web サイトで、「PPP とは、公共団体と、公共または民間の契約者との間の長期契約の集合体と特徴づけられる。契約者は、その中で、公共工作物の建設から公共サービスの運営管理までにわたる、公益に資する総合的な任務(設計・製作・建設・保守・維持・資金調達)を実施する義務を負うこととなる。」⁷⁴としている。

Les Partenariats Public-Privé (PPP) se caractérisent par l'ensemble des contrats de long terme passés entre une entité publique et un cocontractant public ou privé pour lesquels le cocontractant s'engage à réaliser une mission globale (conception, réalisation, construction, maintenance, **entretien et financement**) d'intérêt public allant de la construction d'ouvrage public à la gestion d'un service public.

(出所：CEF-0-PPP web サイト)

PPP に関する事業手法の整理

ア. 公共サービスの分類

仏国において公共サービスとは、公共の利益(一般利益)のために実施される、公権力が実行または監督する任務の総体であり、公共サービスには、「平等性」、「継続性」、「適応性(技術革新への対応)」の3つの義務がある。行政機関が行う作業すべてが公共サービスに該当するわけではない。公共サービスに関して法的な定義はなく、該当するか否かは、一部法律で定められる場合もあるが大部分は判例によって決まっている。

公共サービスは、「司法・警察機能」、「基本的社会事業」(教育・保健等)、「その他」(郵便、交通、通信、上下水道、エネルギー他)に分類される。このうち、「司法・警察機能」については、国の専権事項であり、「基本的社会事業」については、公営または民間のどちらかが一方で行われている。PPP の主な対象に関しては「その他」における事業が該当する。

73 CEF-0-PPP は、仏国政府内の一部署である Fin Infra (La Mission d'appui au financement des infrastructures) の前進である MAPPP (Mission d'appui aux PPP) および PPP を推進する民間財団である IGD (Institut de la Gestion Délégée) の2者により2006年に設立された。

74 訳は内閣府「平成26年度 諸外国における官民連携事業の実情把握業務」をもとに記載。

「その他」はさらに経済的側面と事業の性質から、行政的サービスと商工業的サービスに分けられる。商工業的サービスは、料金徴収し、独立採算での運営が可能である。

イ. 公共サービスの提供主体

仏国においては、公共サービスの提供においては、直営、民間による実施のほか、地方公共団体が50%超85%までの株式を所有するSEML (Société d' Economie Mixte) や地方公共団体が34%から85%まへの株式を所有し民間株主がコンセッション事業を実施するSEMOP (Société d' Economie Mixte à opération unique) や地方公共団体のみが株主のSPL (Société publique locale) 等が実施する場合もある。また、国鉄のように、公共事業体が受託者になる場合もある。

ウ. PPPに関する事業手法の概要

現時点での仏国における公共サービスの提供は、公共市場(調達)とコンセッションに大別される。このうちPPPとして整理することが可能なのは、コンセッションと公共市場(調達)の類型の一つである官民協働市場 (Le marché de Partenariat) である。

コンセッションと官民協働市場は、両者とも、2014年のEU指令を国内法に移行することに伴い、2015~2016年にかけて、それまでの根拠法を廃止して新しい法令に従って組み替えられた。両手法の位置づけは以下のとおり。官民協働市場においても利用者から料金を徴収することは可能である⁷⁵。

図表 4-1 事業手法の分類

	公共市場 (調達)		コンセッション
	一般的な調達	官民協働市場	
目的	納入品、工事その他のサービスの購入	任務の総合的な委託 (設計、資金調達、建設、維持管理等)	工事その他のサービスに関する任務の委託
期間	短期 / 中期	長期	中期 / 長期
資金調達	公共の資金提供	民間	民間
報酬の支払	公共 民間	公共 民間	民間の独立採算または公共 民間
リスク移転	低	中	高

(出所：REFORME DE LA COMMANDE PUBLIQUE LIVRET1 LES CONTRATS DE CONCESSION IGDをもとに作成)

エ. 官民協働市場 (Le marché de Partenariat)

官民協働契約は、2004年に制定されたオルドナンスによって実施が可能となった。当該契約は、公共サービスについて、設計(全体または一部)、建設(または改築)、維持、運営、

75 スタジアム等、官民協働市場、コンセッションどちらでも実施される施設もある。

必要とされる装置または無形資産の準備、資金調達について、投資の償却あるいは合意された資金調達方法の期間、民間事業者に公共機関が委託する契約である。分野については制限がないが、事業の複雑性と緊急性⁷⁶が必要不可欠であるとされた（オルドナンス 2004-559 号第 2 条第 1 項）。なお、複雑性と緊急性は国の場合は MAPPP（現 Fin Infra）が必ず評価し、地方公共団体の場合は任意となっていた。

その後、2015～2016 年の間に、EU 指令の国内法化、「包括公共市場」(les marchés publics globaux) の導入等が行われた。その結果、官民協働契約は、公共市場（調達）の一部として分類され、官民協働市場(Le marché de partenariat)と改称された。あわせて、官民協働契約に類似する特例的な手法⁷⁷についても、公共市場法典（Code des marchés publics）に基づき、官民協働市場に統合された。このとき緊急性と複雑性の要件は削除された。

2018～2019 年の間においては、公共市場法典は、公共調達法典（Code de la commande publique）の中に統合された。現時点での官民協働市場は、公共調達法典に基づいて実施されている。公共調達法典で、官民協働契約は官民協働市場と定義しなおされ、他の手法と比べて有利であるということを示すことが実施の条件となった⁷⁸。当該評価についても、Fin Infra が中心となり実施している。

図表 4 - 2 官民協働市場に関する制度の変遷

2004 年	• Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. (官民協働契約についての 2004 年 6 月 17 日のオルドナンス 2004-559 号)	官民協働契約の実施が可能となった。
2015～ 2016 年	• Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (公共市場に関する 2015 年 7 月 23 日のオルドナンス 2015-899 号) • Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics (公共市場に関する 2016 年 3 月 25 日のデクレ 2016-360 号) • Décret n° 2016-361 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics de défense ou de sécurité (国防安全保障の公共市場に関する 2016 年 3 月 25 日のデクレ 2016-361 号)	2016 年にオルドナンスが国会で追認されて、デクレと合わせて新しい公共市場法典 Code des marchés publics になり、官民協働契約は官民協働市場として位置づけられた。

76 複雑性に関しては、公共が当該事業を実施する技術的手段を単独で定義・準備できない場合、緊急性に関しては、一般的な利益を損う遅れを挽回する場合、または予期できない状況に直面する場合等。

77 BEA (les Baux Emphytéotiques Administratifs、行政財産永代賃借権)、BEH (les Baux Emphytéotiques Hospitaliers、病院長期賃借権)、AOT-LOA (les Autorisations d'Occupation Temporaire - Location avec Option d'Achat、行政財産一時的占有権 + 購入権付き賃貸借)

78 事業手法決定前に、発注者は当該事業実現のために考えられる様々な手法を比較することを目的とした評価を行う。この評価には、完全なコスト分析およびプロジェクトの実現手法の選択について発注者が明らかにみられるようにするあらゆる要素を含むものとされている。

2018～ 2019年	<ul style="list-style-type: none"> Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique (公共調達法典の法部分に関する 2018 年 11 月 28 日のオルドナンス 2018-1074 号) Décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique (公共調達法典の規則部分に関する 2018 年 12 月 3 日のデクレ 2018-1075 号) 	2019 年にオルドナンスが国会で追認されてデクレと合わせて「公共調達法典」Code de la commande publique となった。その中に公共市場法典は統合された。
----------------	--	---

オ. コンセッション

現コンセッションに分類される手法は、もともと DSP として整理されていた。1993 年に通称サパン法(汚職の防止並びに経済生活と公的手続における透明性に関する法)で定義されるまで DSP の利用や法律によって定義されたものではなく、どの手法に該当するかは、個別の契約内容に依拠していた。

2015～2016 年の間に、官民連携市場の場合と同様に EU 指令の国内法化等が行われ、旧 DSP はコンセッションとして整理されることとなり明確な法的枠組みをもった⁷⁹。なお、施設整備を伴うもの(旧称コンセッション)は「ワークスコンセッション(コンセッション・デ・トラヴォー)」、維持管理・運営のみのもの(旧称アフェルマージュ、レジー・アンテレッセ)は「サービスコンセッション(コンセッション・デ・セルヴュス)」として捉えられている。

現在のコンセッションの概念は、DSP よりも広く、公共サービスを含むことが必須条件にはなっていない。また、DSP に関する記載は地方公共団体総法典に残されている。

図表 4-3 事業手法の分類

手法		内容
ワークスコンセッション 旧コンセッション (La concession des travaux)		・事業者は、委託者との契約において、事業に必要な建物や施設を自ら建設・設置し、一定期間において公共サービスの提供を行い、利用者から直接徴収する利用料金を事業報酬とする。事業者収入リスクがある。
サービス コンセ ション	旧アフェルマージュ (L'affermage des services)	・建物の設置や建設を含まない、公共サービスの提供について事業者へ委託する契約である。事業者は、利用者から直接徴収する利用料金から、発注者に支払う使用料を差し引

79 2015 年 8 月 6 日の成長、活動と経済的機会の平等のための法律第 2015-990 号の第 209 条は、政府がオルドナンスによって、コンセッション契約の授権に関する 2014 年 2 月 26 日の欧州議会および理事会指令 2014/23 / EU 号をフランス法に移行することを認めた。そのほか 2016 年 1 月 29 日のコンセッション契約に関するオルドナンス 2016-65 号 2016 年 2 月 1 日のコンセッション契約に関する政令(デクレ) 2016-86 号。

手法		内容
		いた額を事業報酬とする。事業者に収入リスクがある。 <ul style="list-style-type: none"> ・本法ができる前までは建設・設置を含むものはコンセッション、建設が含まれないものはアフェルマージュと呼ばれていた。現在でも慣用的に使われることはある。
	レジー・アンテレッセ (La régie intéressée)	<ul style="list-style-type: none"> ・公共主体が施設等の整備・予算措置を行ったうえで、民間事業者が施設等の運営および管理あるいは料金徴収などの業務を委託、民間事業者の事業報酬は発注者である公共主体から支払われる契約。 ・施設整備・管理運営は公共主体の責任によって行われ、事業活動に伴う収入および支出も公共主体の会計に帰属する。ただし、公共主体から支払われる報酬額は、事業成績に応じてスライドし、契約の上限の範囲内で特別報酬が支払われることもある。事業者には収入リスクはない。
【参考】	ジェランス (La gérance) ジェランスは調達の一類型	<ul style="list-style-type: none"> ・ジェランス方式は、レジー・アンテレッセ方式と同様、公共主体が施設の整備・管理運営そのほかの業務を行い、事業活動に伴う収入と支出は公共団体の会計に帰属、民間事業者は日常的な管理業務を行う方式。 ・レジー・アンテレッセ方式では民間事業者が自立的に施設等の小規模な修復や施設維持のための工事を行う裁量とリスクが伴うのに対し、ジェランス方式の場合は、これらの余地がなく、日常的な運営および管理業務を行うに過ぎない。また、一般的には事業成績に応じた報酬の仕組みはなく、契約で規定された方式に基づいた事業報酬を得ることが原則となる。事業者には収入リスクはない。

(出所：内閣府「平成 28 年度 PPP/PFI 推進アクションプランに関する調査検討業務報告書」をもとに作成)

カ. まとめ

上記ア～オを踏まえ、仏国における PPP 手法については、以下のとおり整理できる。

図表 4-4 仏国における事業手法（まとめ）

従来手法	公共市場（調達）	通常の公共調達	
PPP	公共市場（調達）	官民協働市場	
	コンセッション （広義）	ワークスコンセッション	コンセッション（旧称）
		サービスコンセッション	アフェルマージュ（旧称） レジー・アンテレッセ

キ. 我が国との比較

その原型となった官民協働契約が英国の PFI を参考として導入されている経緯があり、官民協働市場は、我が国におけるサービス購入型の PFI との共通点が多い。利用料金を徴収することがコンセッションの条件であることから、無料道路および学校の PPP に関しては、基本的に官民連携市場により実施される。

我が国における運営権事業のうち、施設整備を伴うものはワークスコンセッション、伴わないものはサービスコンセッションのうち旧アフェルマージュに類似する。レジー・アンテレッセに関しては、既存施設につき公共が民間事業者に対価を支払うものであり、我が国の PFI において整理されている事業手法とは類似しない。指定管理者制度の活用により同様の効果を得ることは可能であると考えられる。

アベイラビリティ・ペイメント（またはそれに類する手法）の仕組み

官民協働市場、コンセッションの双方で、成果に連動したサービス対価支払の仕組みが導入されている。

ア. 官民協働市場

官民連携市場においては、制度上パフォーマンスに連動した支払が認められている。アベイラビリティ・ペイメントに類似した形で、支払限度額が定められており、民間事業者のパフォーマンスによって減額措置等がとられる。

イ. コンセッション

ワークスコンセッション（旧称コンセッション）およびサービスコンセッションのうち旧称アフェルマージュの場合は、公共の補填金や料金を含めた年間の利益が事業者の利益から、公共に対する負担金を差し引いたものが利益になる。成果連動で支払を受けるというよりも、逆に一定以上の成果連動で、公共に対して利益分配を行う。

同時に、事業者が規定されたパフォーマンス・義務などを満たさない場合、ペナルティが課せられる。モニタリングに関しては、委託権限者には受託者の契約履行の法的、技術的および財務的条件を恒常的に管理しペナルティを課す権利がある。

図表 4-5 成果連動の仕組み(例)

アンタレスアリーナ (旧アフェルマーージュ)	・受託者はルマン市に対して、付加価値税の対象になる税前利益が、40,000€(付加価値税別)を越える場合、(税前利益 - 40000) × 50%を支払う ⁸⁰ 。
SEDIF(水道) (レジー・アンテレッセ)	・受託者への固定支払：加入者と卸販売の水の収益の2% ・成果連動支払： ・サービスの質の目標の遵守(40%) ・サービス運営の費用の節約(40%) ・損益計算書(成果計算書)の結果の一定配分(20%) 赤字の場合固定支払分のみとなる。
Gossier市の体育館 (レジー・アンテレッセ)	・維持管理・運営は4年契約。大規模修理や更新は公共負担。 ・固定部分は税抜き年商の50%分の利益。残りの50%分相当の利益はそのうちの60%を受託者、40%を市がとる ⁸¹ 。

ウ. 我が国との比較

官民協働市場、コンセッションとともに、ペナルティによる減額の考え方は、我が国におけるPFI事業と大きな違いはないと考えられる。一方、コンセッションにおける利益配分に関しては、我が国においてもレベニューシェアを導入している事例はあるが、仏国においては、公共部門による事業への補助(補填)レベニューシェアの仕組みが一体的に導入されている事例もある点が特徴である。

(2) PPP/PFI 事業の実施件数

官民協働市場の実施件数

官民協働市場の実施件数についてはFin Infraのサイトにおいて公表されている。

ア. 全体の傾向

2019年までの間に581件の事例について導入検討がなされ⁸²、うち243件(中央政府64件、地方自治体179件)が事業契約締結に至っている⁸³。

分野に関しては、中央政府においては建物(学校含む)が最も多い。地方自治体においては、その他の都市施設、建物(学校含む)、文化・スポーツ施設等の順で事業実施件数が多い。

契約件数を時系列でみると、2011-12年辺りがピークで、近年では減少傾向にある。

80 CONTRAT DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC POUR L'EXPLOITATION DE L' ESPACE CULTUREL ET PORTIF ANTARÈS article33

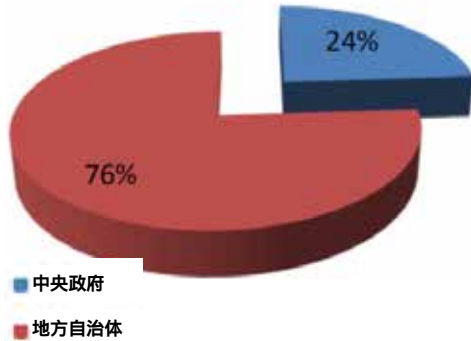
81 <https://www.villedugosier.fr/sites/v/villegosier/www/villedugosier.fr/IMG/pdf/cm-2015-8s-dajcp-86.pdf>

82 https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/TdB/tdbjuil19.pdf

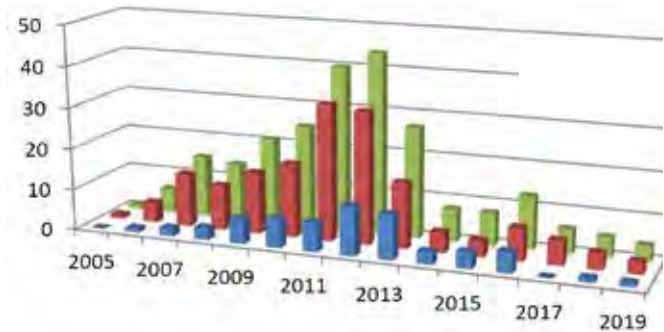
83 https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/TdB/contrats.pdf

図表 4 - 6 官民協働市場の事業実施状況（2020年1月時点）

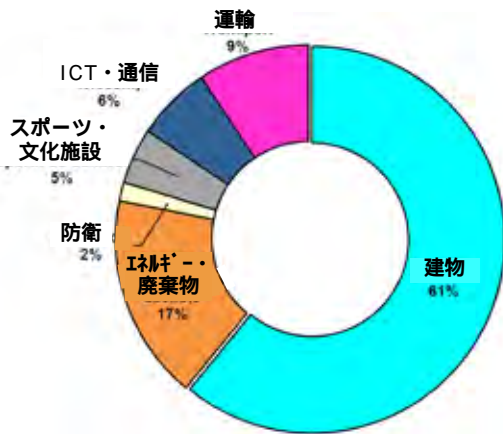
（中央 / 地方の割合（契約締結件数））



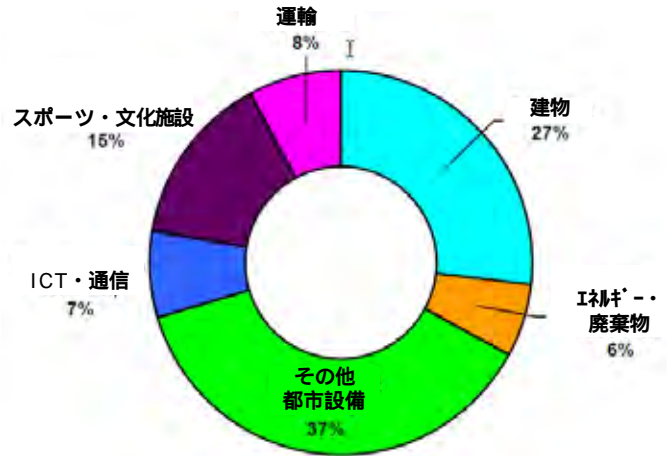
（年ごとの契約締結件数）



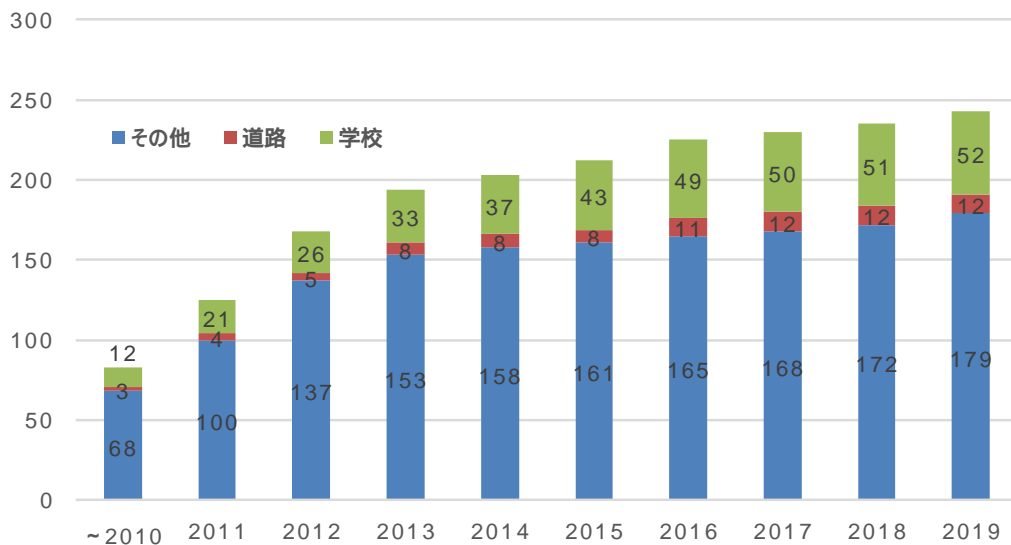
（分野別の契約締結件数（中央政府））



（分野別の契約締結件数（地方自治体））



（累計事業数（契約締結））



（出所：Fin Infra web サイトをもとに作成）

イ. 道路・学校を対象とした事業

中央政府、地方自治体とも、学校施設を対象とした官民協働市場の事業は多く実施されている。一方、道路を対象とした事業の実施件数は限られる。

図表 4-7 道路・学校を対象とした官民協働市場の事業実施状況

[中央政府]

	入札権者	対象	授権通知
1	青年スポーツ協会活動省 INSEP	体育学校、スポーツ施設	2006.12.21
2	パリ第4大学	大学整備	2009.7.24
3	パリ第7大学	大学整備	2009.7.23
4	サンカンタン・アン・イヴリンヌ 医学部	建物	2009.11.20
5	持続的開発省	マルセイユ・バイパス	2013.5.7
6	PRES グルノーブル	大学整備	2013.7.4
7	PRES リヨン南	大学整備	2013.7.11
8	PRES クレレルモン	火山マグマ研究所	2013.10.11
9	PRES プルターニュ	大学整備	2013.12.12
10	PRES リール	大学整備	2013.12.31
11	PRES デュジョン	大学整備	2013.7.18
12	エクス・マルセイユ大学	大学整備	2014.5.14
13	パリ・サントラル校	大学整備	2014.11.21
14	PRES ロレーヌ	大学整備	2015.2.10
15	PRES グルノーブル	人文科学研究所学部	2015.5.7
16	PRES ロレーヌ	生物医学研究所学部	2015.9.28
17	コンドルセ大学	大学整備	2015.12.18
18	リヨン大学	大学整備	2016.1.12
19	エクス・マルセイユ大学	大学整備	2016.2.1
20	マルヌラヴァレ大学	大学整備	2016.5.6
21	PRES リール	大学整備	2016.10.28
22	パリ南	生物薬学化学研究施設整備	2018.4.6

PRES:高等研究教育局

[地方自治体]

	入札権者	対象	授権通知
1	ロワレ県	中学校	2006.4.21
2	イヨンヌ県	中学校	2008.2.12
3	アルザス州	高校エネルギー、廃棄物処理	2009.12.18
4	ヴェルダン・シュール・ガロンヌ	橋	2010.4.30
5	ロワレ県	中学校	2010.3.29
6	タルブ市	バイパス道路	2010.7.8
7	サントル州	高校エネルギー、廃棄物処理	2010.7.20
8	ロレーヌ州	高校	2011.2.11
9	ロレーヌ州	高校	2011.2.11
10	ロレーヌ州	高校	2011.2.28

	入札権者	対象	授権通知
11	マンシュ県	高校エネルギー、廃棄物処理	2011.6.23
12	ヴィシー市	バイパス道路	2011.10.31
13	サンローラン・デュ・メドック市	小学校	2011.7.12
14	モーゼル県	中学校	2011.8.31
15	モーゼル県	中学校	2011.8.31
16	ロレーヌ州	高校	2011.11.3
17	パリ市	小学校エネルギー、廃棄物処理	2011.12.1
18	オードセーヌ県	中学校	2008.11.10
19	オーヴェルピリエ市	小学校エネルギー、廃棄物処理	2009.6.29
20	リュフェック市	小学校	2010.10.28
21	オードセーヌ県	中学校	2012.3.8
22	オードセーヌ県	中学校	2012.3.8
23	オードセーヌ県	中学校	2012.3.8
24	ロワレ県	中学校	2012.3.29
25	コルベイユ市	小学校	2012.5.11
26	サンルー市	道路	2010.7.25
27	ヴァンヌ市	河底トンネル	2012.11.27
28	ロワレ県	中学校	2013.3.29
29	カンタル県	県道	2013.12.10
30	オワーズ県	バイパス道路	2013.11.19
31	マンドル・レ・ローズ市	小学校	2014.1.28
32	オルレアン市	小学校	2014.1.27
33	ヴァル県	中学校 + 体育館	2015.12.24
34	リュイザン市	小学校	2015.12.21
35	ベルガルド市 / ヴァルセリヌ市	道路	2016.3.24
36	グラヴゾン市	道路	2016.5.2
37	エタンブ市	バイパス道路	2016.8.16
38	セーヌ・サンドニ県	中学校	2016.7.12
39	サルト県	中学校	2016.12.21
40	カンタル県	バイパス道路	2017.1.11
41	セーヌ・サンドニ県	中学校	2017.7.19
42	イルドフランス州	高校	2019.4.4

(出所：Fin Infra web サイト資料をもとに作成)

PPP 全体の実施状況⁸⁴

年度および分野によりばらつきは見られるものの、近年では、交通分野の割合が減少し、通信分野の事業が増加している傾向が顕著である。

84 英国と同様に、EPEC のデータから PPP 全体の実施状況についてまとめたものであり、⁸⁴で示した「官民協働市場の実施件数」とは異なるものである。

図表 4-8 分野別の事業規模

(金額単位：百万ユーロ)

	2014年		2015年		2016年	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額
交通	3	206	2	998	2	620
医療・福祉	1	12	0	0	0	0
教育	1	120	3	174	9	554
一般行政	1	49	0	0	1	22
環境	1	37	0	0	0	0
レクリエーション・文化	2	87	0	0	0	0
通信	0	0	0	0	4	1,176
住宅・コミュニティ施設	1	200	0	0	0	0
治安維持	1	190	0	0	0	0
合計	11	901	5	1,172	16	2,372

	2017年		2018年	
	件数	金額	件数	金額
交通	1	28	0	0
医療・福祉	0	0	1	15
教育	1	60	3	383
一般行政	0	0	0	0
環境	0	0	4	802
レクリエーション・文化	3	109	1	80
通信	1	1,844	6	2,917
住宅・コミュニティ施設	0	0	0	0
治安維持	0	0	0	0
合計	6	2,041	15	4,197

融資契約等締結(financial close)時における民間の資金拠出額(出資および借入れ)を示しており、事業期間中の運営維持管理費等は計上されていない。

集計対象となる事業は、事業規模1千万ユーロ以上の、DBFO、DBFMおよび「コンセッション事業」(建設業務、公共サービスの提供および官民での適正なリスク分担を含むもの)である。施設整備を含む事業であり、サービスコンセッションは含まれない。

(出所：EPEC ウェブサイト (<http://data.eib.org/epec>) をもとに日本総研作成)

(3) 関連する法制度等

根拠法令等

根拠法令はコンセッションや公共市場全般に関するもの。ガイドラインに関しては、Fin Infra が「新しい公共発注の概観」Le nouveau paysage de la commande publique として、同機関の web サイトで公開している。

図表 4-9 関連する法制度等

法令等	<p>2019年に成立した公共調達法典 Code de la commande publique が根拠法令となっている。</p> <p>下記のオルドナンスやデクレをはじめ関連する法令と旧公共市場法典 Code des marchés publics をあわせて法典化した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2015年7月23日の公共市場に関するオルドナンス 2015-899号 ・2016年3月25日の公共市場に関する政令（デクレ）2016-360号 ・2016年1月29日のコンセッション契約に関するオルドナンス 2016-65号 ・2016年2月1日のコンセッション契約に関する政令（デクレ）2016-86号
ガイドライン	<p>官民協働市場</p> <ul style="list-style-type: none"> ・受注者決定までの方式（作成中）Les modes de passation ・利用の条件 Les conditions de recours ・受注者決定までのプロセス Les procédures de passation ・実行方式事前評価 L'Evaluation Préalable du Mode de Réalisation(EPMR) ・ファイナンスモデル Modèle financier V5-1 ・リスク・マトリックス La matrice de risque ・財政耐久性調査 L'Etude de Soutenabilité budgétaire ・国土経済負担金（CET）Contribution Economique Territoriale(CET) ・財務カード Fiches fiscales(Edition 2017) <p>コンセッション</p> <ul style="list-style-type: none"> ・価値評価の決定とコンセッションの期間 Détermination de la valeur estimée et de la durée des concessions ・コンセッション契約の競争実施の方式 Modalités de mise en concurrence des contrats de concession ・コンセッション契約の授権に適用される公告の方式 Modalités de publicité applicables à la passation des contrats de concession
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・競争的対話憲章（2007）Charte du dialogue compétitif ・競争的対話の終了の管理 Gestion de la fin du dialogue compétitif ・国土銀行（CDCグループ）la Banque des Territoires の官民協働契約実施方法ガイド ・IGD 公共発注の改革 第1巻コンセッション契約 ・IGD 公共発注の改革 第2巻官民協働市場 ・IGD 公共発注の改革 第3巻包括市場 ・IGD 公共発注の改革 第4巻事業者選定とコンセッション契約の作成 ・IGD 公共発注の改革 第5巻コンセッション契約の除外

支援制度

コンセッションに関しては、補助金や債務保証が適用されている。債務保証は事業全体への投資額の80%を限度として実施されており、事業性の向上に寄与している⁸⁵。

そのほか PPP として実施することそのものについての補助金等支援制度はない。ただし、事業成立性を高めるための各種補助は存在する。

ア. 官民協働市場

2004 年の導入以降、官民協働市場の原型である官民協働契約では、投資の資金調達は全面的に民間が行うとされていた。しかし、2015 年の オルドナンスで、補助金ほかの財務的参加により公共による拠出も可能になった。同 80 条では、「公共は投資の資金提供ができる。補助金やその他の財務的参加を受けることができる。国や地方公共団体等公共機関は SPC の少数株主（過半数にならない）となることができる」とされている。

この規定に基づき、官民協働市場の事例においても補助および出資の形で、資金面での支援が行われている。

イ. コンセッション

コンセッションにおいては、運営事業者が収入リスクを負担することが基本となる。2016 年のオールドナンスでは、「受託者に移転されるリスクは、真に市場の偶然性にさらされ、受託者が負担するすべての潜在的損失は、純粹に名目上または無視できるものであってはならない。通常の運営条件の下で、工作物やサービスの運営に関する投資や負担した費用の回収が保証されていないとき、受託者は運営リスクを引き受ける」とされている。⁸⁶

ただし、事業者が収入リスクを負担することを前提とし、収入の一部を公共が何かしらの形で補填することは可能である。補填はあくまでも事前に契約で金額や算出方法が定められたものである必要がある（事後の補填だとリスクを公共がとる形になるため）。

どの程度まで補填できるかということについて法定限度はない。ある種の公共サービスの委託においては、補填は 70%以上になる。判例では、例えば、サービスの利用者でカバーされる変動報酬部分は 30%（国務院 1999 年 6 月 30 日、SMOTOM サントル・ウエスト・セーヌ・エ・マルヌ、n° 198147）さらには 10%（マルセイユ行政控訴院、2001 年 3 月 5 日、ヴァール県、n° 99MA101751）という数値もでていいる。逆に、5%を超えなかったときには、行政裁判所は DSP の資格を退けて公共市場（調達）とした。（ベルサイユ行政裁判所、2006 年 9 月 14 日、アブナンス・アンサーニューマン社ほか n° 04VE03566）⁸⁷

85 Fin Infra ヒアリングによる。

86 Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession 第 5 条

87 REFORME DE LA COMMANDE PUBLIQUE LIVRET 4 Passation et rédaction des contrats de concession IGD 脚注 52, 53

運営権・担保の法的性質

ア. 運営権等

官民協働市場に関しては、のオールドナンス 2015-8515 号第 85 条により、コンセッションに関しては、オールドナンス 2016-65 第 50 条により、それぞれ、契約規定されている場合、公物（土地、施設、設備等）の占有権を有すること、また、民間事業者が新たに整備する施設等について所有者としての権利を有することが規定されている。

これらの規定により、公共部門は、契約によって、民間事業者に公物の占有権や民間事業者が整備する施設等に関する所有者としての権利（物権）を付与することができる。

イ. 担保

民間事業者が整備する施設等に関する物権の具体的内容は契約で定めることができ、例えば、抵当権に類似する権利の設定を受け、これを金融機関に担保として提供することも可能である。

SPC 株式譲渡に関する制約

ア. 官民協働市場

公共発注法典 L2213-7 条において、「官民協働市場は、プロジェクトの実施の SPC が設立される場合の有資格者（訳注：受注した事業者のこと）の株主構成が変更できる条件を定める。」とされている。

Fin Infra の CP 契約条項難型では、SPC の株主構成の安定のために、一定期間譲渡を禁止すること、その期間が過ぎた後は自由だが必ず公共に対して事前連絡すること、公共が一方的にこの制約を廃止することができることを提案している（その際、同一グループ内や譲渡が 50% 以下の場合には例外としてもよい）。

Fin Infra のヒアリングにおいては、建設期間中、運営開始後 2 年間は認めないことが一般的で、その後、公共の承諾があれば株式譲渡は可能となるとの説明があった。

イ. コンセッション

アントレスアリーナの事例においては、「受託者の親会社は、契約期間中 SPC の株式の過半数の維持を約束する。厳密に言えば契約の譲渡にあたらなくても、SPC の資本の過半数所有の原則に抵触する持ち株比率の変更は公共団体の事前承認の対象になる。（…）新しい株主は、譲渡する株主と少なくとも同等の技術的および財政的保証を提供する必要がある。そうでない場合、公共団体は株式所有者の変更を拒否できる。」⁸⁸という取扱いになっている。

88 CONTRAT DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC POUR L'EXPLOITATION DE L' ESPACE CULTUREL ET SPORTIF ANTARÈS articlee 5

我が国との比較

上記 ~ に関して、我が国との比較は以下のとおり。

図表 4-10 仏国における制度等との比較

根拠法令	<ul style="list-style-type: none"> 官民協働市場やコンセッションについて、根拠となる法令はあるが、具体的な事業実施に関しては、個別事業の性格を踏まえ、判例等に基づき、法令上の取扱が判断される。
支援制度	<ul style="list-style-type: none"> コンセッションにおける補助、債務保証のほか、個別の PPP 事業の実施に関して各種補助制度が活用されている。
運営権等の法的性質	<ul style="list-style-type: none"> 官民協働市場とコンセッションの双方において、公共は事業契約に基づき、「事業用地に関する公物占有権」および「事業者が整備する施設や設備に関する権利（物権）」を民間事業者に付与することができる。 当該物権の具体的内容は契約で定めることができ、例えば、抵当権に類似する権利の設定を受け、これを金融機関に担保として提供することも可能。
SPC 株式の譲渡	<ul style="list-style-type: none"> SPC 株式の譲渡に関して、2 年間は譲渡を認めない慣行がある。

2. 事例調査

(1) 道路事業の先進事例

Etampes バイパス整備事業

ア. 発注者

発注者は、CAESE(La Communauté d'Agglomération de l'Etampois Sud-Essonne)である。人口 57 人～24,000 人と様々な規模の 37 の市町村が集まった市町村連合であり、複数の自治体が一定の権限と財源を移管し、公共サービスの実施やインフラ整備、経済発展などを行うものである

イ. 事業規模

事業費は約 450 万ユーロである。舗装に麻を混ぜることでアスファルトの量の削減や雨水処理の効率化を実現しており、本技術の活用等を理由として、水機構と県をあわせて約 300 万ユーロの補助金を受けている。

ウ. 事業期間

事業期間は、建設期間に加え維持管理期間約 20 年間である。事業契約は 2016 年 2 月 6 日に締結された。

エ. 事業範囲

市街地から工業地帯へのアクセス道路(バイパス)約 2km の整備、運営および維持管理を行うものである。

民間事業者は、資金調達、道路の敷設および維持管理等を実施する。

図表 4-1-1 事業の対象区間



(出所：CEASE 資料)

オ. 事業実施の経緯

バイパスは共同体の産業発展および経済発展のために必要不可欠なものとされており、40年前から整備が望まれていたが、資金調達や環境基準をクリアすることに関する課題を抱えており、実現に至っていなかった。

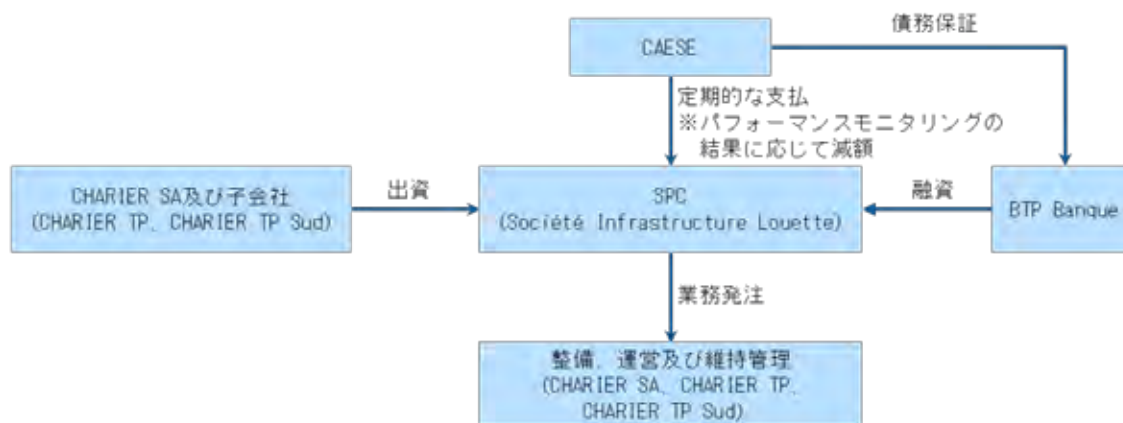
2012年～2013年頃から検討を本格化させた。PPPとしての事業化に際しては、Fin Infra（当時はMAPPP）や弁護士事務所の協力を得て、直営、コンセッション、官民協働契約のうちいずれの手法が最適であるか評価を行った。官民協働契約での実施を決定した大きな理由としては、公共側で外部からの資金調達が不要であること、財務的な評価が他の手法と比較して最も評価が高かったことである。

入札公告の後に第一提案を受け、それをもとに約1年の期間をかけ競争的対話を実施した。対話のプロセスにおいて、コスト、技術、事業実施による効果（経済効果、地域雇用の創出、失業者対策等）等、内容をより良いものにするよう協議を行った。民間事業者からは、前述の麻の活用等について提案があった。

カ. 事業スキーム

SPC 代表企業であるシャリエ社とその子会社が株主である。株式の譲渡制限については、第三者に売却する場合は公共側の許可が必要であるが、シャリエ社がその子会社に売却する場合は許可が不要である。

図表 4 - 1 2 Etampes バイパス整備事業の事業スキーム



キ. ペイメント・メカニズム

行政は、毎年合意した金額を民間事業者を支払うが、パフォーマンスに応じたモニタリングの結果によってペナルティが課される場合がある。

図表 4-13 パフォーマンス目標の項目、モニタリング内容

パフォーマンス目標	設計/建設 段階	<ul style="list-style-type: none"> ・ 工作物を利用可能にする期限 ・ マイナーな瑕疵の確認の遅延 ・ 中小企業についてコミットメント ・ 失業者の雇用促進のコミットメント ・ 保護された注目すべき動植物の標識と保護対策の実施 ・ 鳥類の繁殖期以外に道路工事作業するコミットメント ・ 財産と人々の安全の確保 ・ 地域住民の生活環境の尊重 ・ 公衆への情報提供と受け入れ ・ 大気汚染の制限 ・ 廃棄物管理計画の最適化 ・ 工作物の使用開始 ・ VISA なし仕事のコミットメント
	維持管理 段階	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中小企業についてのコミットメントの尊重 ・ 失業者の雇用促進のコミットメントの尊重 ・ 契約相手に固有のコントロール手続きの不十分 ・ 官民協働契約で規定された文書の伝達の欠如または遅延 ・ 達成すべきメンテナンスレベルの尊重 ・ 監視、維持管理保守作業中の工作物の可用性の確保 ・ 工作物および設備の通常または異常な欠陥の検出 ・ 定期メンテナンスの最適化 ・ 公的機関と契約の範囲に含まれるものとの間の調整
モニタリングについて (事業契約 33条)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 契約の義務について書類および立ち入り検査ができる。 ・ モニタリングの費用として事業者は付加価値税抜き 50,000 ユーロを上限として支払う。 ・ 四半期報告書に基づき事業者は維持管理保守計画で規定された条件でのサービスの質の分析と指数を報告するほか、年次報告書を提出する。 ・ 共同体、民間事業者双方の代表からなるフォロー委員会を、設計・建設中は2週間に一度、営業開始後は最低年4回および当事者が望むときに開催する。内容は以下のとおり。 <ul style="list-style-type: none"> ： 契約の良好な実施に必要な情報の交換 ： 契約遂行のフォロー ： 悪天候や日程上の支障の計算 ： 進歩の検討 ： 報告書の検討 	

ク. リスク分担

公益認定・行政許可の取得に関しては公共側のリスク、それ以外の施設の整備、運営に関する主たるリスクは民間の右端とした。

本事業特有のリスクは、麻が想定よりも早く腐食するリスクであるが、その点については事業者が負うものとなっている。

ケ. 事業実施の効果

民間による技術提案を踏まえた事業実施の結果、当初 1,000～1,200 万ユーロとしていた予算が 450 万ユーロまで低減された。麻の活用(従来の道路の整備費と比較して 25%～30%の節約が可能)により道路の舗装厚が従来の 1/2 となったこと等により、コストダウンが図られた。

運用状況に関しては、現在、1 日あたり約 1,000 台のトラックが走行しており、当初の予想を大きく超えた利用がなされている。

(2) 学校事業の先進事例

セーヌ・サンドニ (Seine Saint Denis) 県中学校整備事業

ア. 発注者

発注者は、セーヌ・サンドニ県。パリ市の北から東に隣接する人口 160 万人の県である。

イ. 事業規模

事業費は 9500 万€である。内訳は建設中に行政が支払う額が (初期投資投資の 60% : 40,504,027€)、20 年間行政が支払う額が (年間 2,726,243€×20 = 54,524,860€) である。

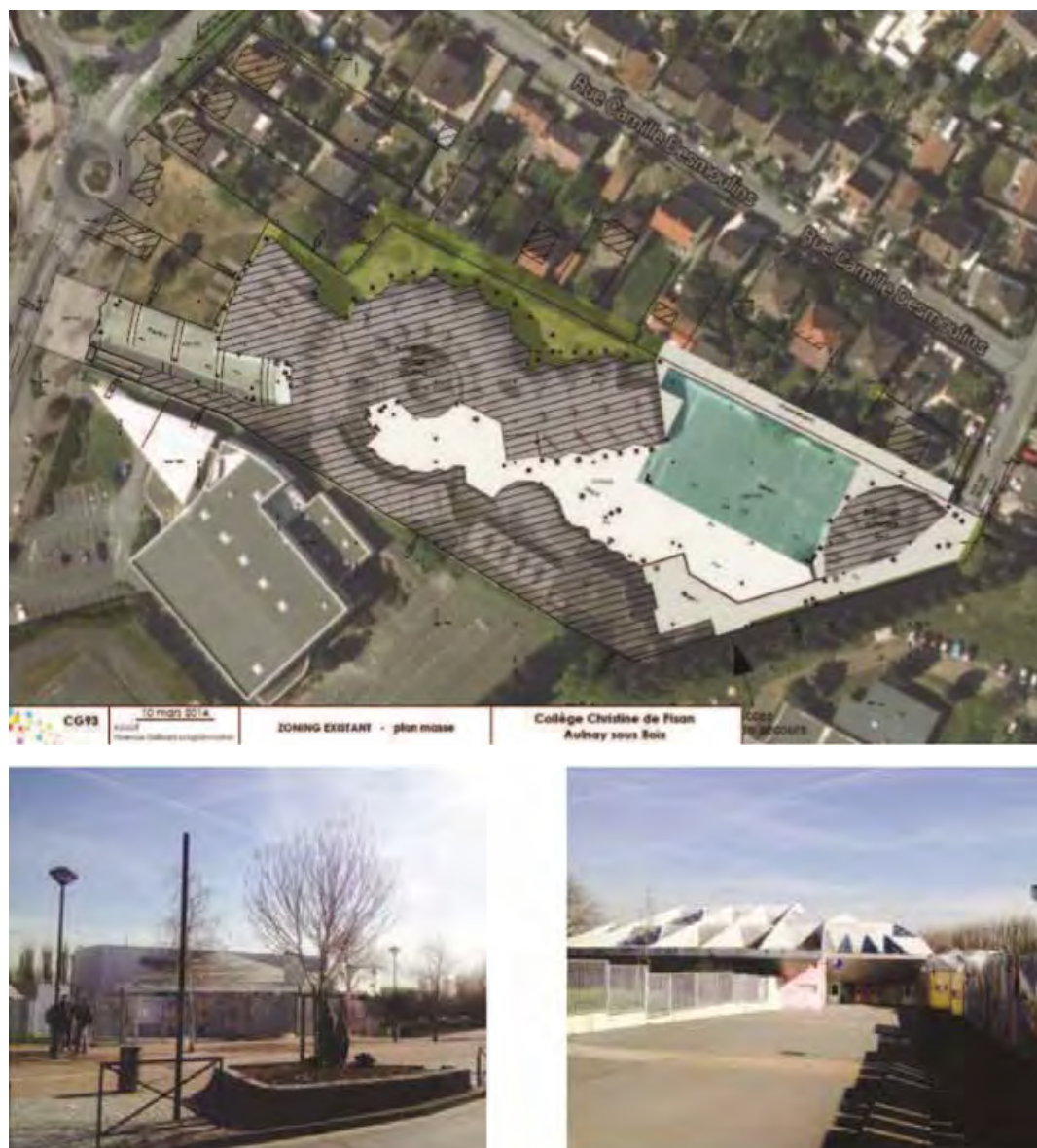
ウ. 事業期間

事業期間は契約締結から 2038 年 7 月 31 日までであり、施設期間約 2 年、維持管理期間は 20 年間である。

エ. 事業範囲

地域内の 3 つの中学校の整備・維持管理事業。対象となるのは、Livry-Gargan (リヴリー・ガルガン) 市、Montreuil (モンルイユ) 市、Aulnay-sous-Bois (オルネー・スー・ボワ) 市の校舎、体育館、住居部分、校庭等である。

図表 4 - 1 4 対象施設 (Aulnay-sous-Bois の中学校)



(出所：Rapport d'évaluation préalable à la passation d'un contrat de partenariat, département de Seine Saint Denis：事業の評価報告書)

オ. 事業実施の経緯

セーヌ・サンドニ県は、2014年、24校の改築と11校の新築をして中学校の近代化を図る le Plan Ambition Collège (中学校野心的計画) を発表しており、同計画の一部として、3つの中学校。Livry-Gargan (リヴリー・ガルガン) 市、Montreuil (モンルイユ) 市の2校を新設、Aulnay-sous-Bois (オルネー・スー・ボワ) を取り壊し、建て直すこととなった。

事業実施にあたっては官民協働契約の手法を活用することとし、3校一体となった事業者募集を実施した。

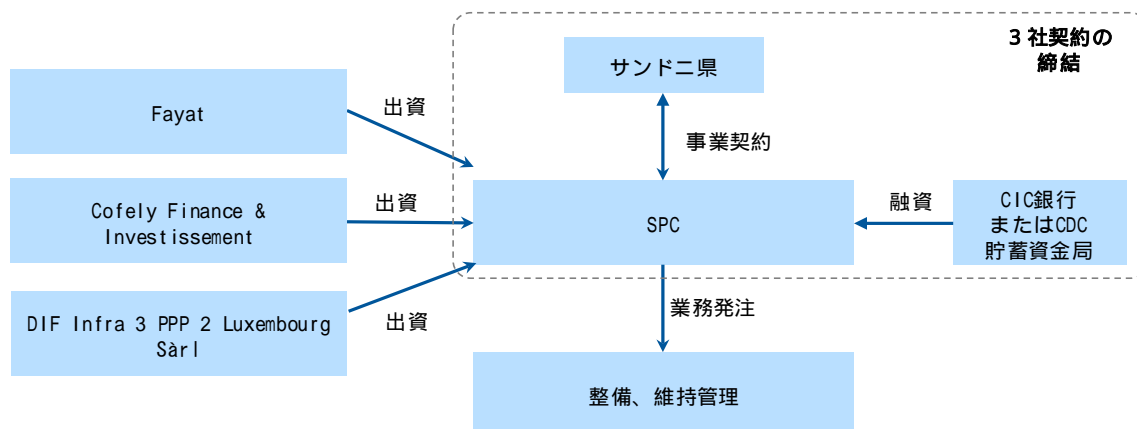
カ. 事業スキーム

事業者は Fayat 簡易株式会社、Cofely Finance & Investissement 社、投資ファンド DIF Infra 3 PPP 2 Luxembourg Sàrl のコンソーシアムによる SPC である。

本事業における株主の変更は、契約日から 40 か月間、かつ、最後の中学校使用可能日以前は原則禁止であるが、その期間中でも県は例外的に許可することはできる。この期間後は、県に通知すれば、自由に変更できる。

事業者は、本パートナーシップ契約によって生じた行政に対する金銭的債権のうち、設計建設（会社税を除く関連費用と金利を含む）の投資金額の 80% までを本契約に融資している CIC 銀行と CDC 貯蓄資金局に譲渡できる。そのため、サンドニ県・SPC・CIC 銀行の 3 者契約とサンドニ県・SPC・CDC 貯蓄資金局の 3 者契約を結んだ。

図表 4-15 セーヌ・サンドニ県中学校整備事業の事業スキーム



キ. ペイメント・メカニズム

県は、建設段階で建設費全体の約 86%（事業費全体の 60%）を支払う。この支払は、建設許可申請の 2 カ月後、工事開始時、外壁屋根完成時、引き渡し数週間前のタイミングでなされる。

20 年間の維持管理期間中に関して、県は、毎年約 272 万€（付加価値税込み）民間事業者を支払うが、パフォーマンスに応じたモニタリングの結果によってペナルティが課される場合がある。ペナルティの対象となる事項は以下のとおり。

- | | |
|------------------|-------------------------|
| ・ 工作物を利用可能にする期限 | ・ 工作物引き渡し時の留保事項の解除の遅延 |
| ・ 建築工作物関係書類提出の遅延 | ・ 中小企業と職人についてのコミットメント違反 |
| ・ 資料の提出の遅延 | ・ 失業者の雇用促進のコミットメント違反 |
| ・ 維持管理パフォーマンス違反 | ・ 周知活動の実施の不履行 |
| ・ 保険保証加入義務の不履行 | ・ 中学校の使用不可能 |

ク. リスク分担

民間が実施する業務に関しては、行政許可を含めて、すべて民間の責任で行われる。県は、必要に応じて非金銭的支援はするが、責任は帰属しない。事業費の支払は県が行う。

ケ. 事業実施の効果

老朽化が進んでいた学校施設の再整備に関して、複数施設をバンドリングし、民間の資金を導入することにより、早期の実施が可能となった。

また、民間に施設の完工リスク等を適切に移転したことにより、コストオーバーラン、タイムオーバーラン等が発生しなかった点、民間ノウハウの導入により事業費の削減も実現された。

(3) その他の事例

アンタレスアリーナ

ア. 発注者

発注者はルマン市。仏国西部に位置する人口約14万人の都市である。

イ. 事業規模

本事業は、既存施設の改修を伴うアフェルマージュの事業であり、年間の収入は、約100万€であり、利益は4万€程度である。

ウ. 事業期間

建設されたのは1995年。本事業の契約期間は、2018年7月から2028年までの10年間である。

エ. 事業範囲

6,000~7,000人の観客の収容が可能なメインアリーナを中心に、サブアリーナ(900㎡)、500名分の調理が可能な厨房、スタンドカフェ・バー等を有する。本事業における改修により、VIPを対象とした施設・サービス等の強化が図られた。

民間事業者は自ら資金調達、投資を行ったうえで、運営収入および市からの補填により投資回収を行う。その承諾があれば、民間事業者側からの提案により追加投資を行うことも可能である。

図表 4 - 1 6 アリーナ概要



オ. 事業実施の経緯

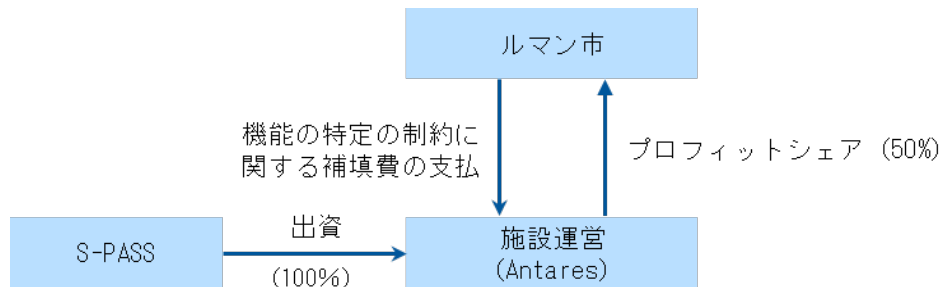
本事業の実施以前にもアフェルマージュによる施設運営が行われてきた。更なる更新投資等が必要となったことから、新たに事業者を募集することとなった。

事業者の選定にあたっては、事業性(資金調達の確実性、補助金の額、ビジネスプランの信憑性、プロフィット・シェアの提案内容)、提供するサービスの内容・質、投資額等を評価した。

カ. 事業スキーム

運営会社はアンタレス。グルノーブルのサッカー場などを運営する企業であるS-PASSの出資100%である。フランス全土で同様の運営を行うS-PASSの経営資源の活用されている。常勤職員は8名(支配人、技術ディレクター、総務、広報が各1名、技術担当2名、受付2名)である。

図表 4-17 アンタレスアリーナの事業スキーム



キ. ペイメント・メカニズム

民間事業者の収入は、バスケットボールチームとの契約に基づくもの、興業による自主収入、市による補填の3つが主となる。このうち、バスケットボールチームとの契約については、事業者が自ら交渉を行い年間で定額の契約を締結している。市からの補填は、「機能の特定の制約に関する補填」として、市が体育館を自由に使用することにより生じる事業者の収入減を根拠としており、毎年定額が支払われる（物価補正等あり）。市からの補助金は収入の約3割である。

プロフィット・シェアの仕組みを導入することにより、利益のうち50%については市に還元される。この割合は、事業者提案に基づいて市と事業者が協議して決定した。ロス・シェアは行われない。

モニタリングは、事業者からのセルフモニタリング、年次報告書、市による技術的な確認を伴う訪問（年2回）等により行われる。また、市はいつでも財務や運営状況についてあらゆる確認をできることとなっている。

ク. リスク分担

市からの一定額の補填はあるものの毎年度の定額であることから、需要の変動リスク自体は民間事業者が負担する形となっており、「コンセッション受託者に移転されるリスクの部分は、市場の不確実性に真にさらされることを意味する。コンセッション受託者が負担する潜在的なあらゆる損失は、純粋に理論上のものあるいは無視できるものであってはならない。通常の運営の条件において、工作物やサービスの運営に関連して負担する投資や費用を償却できないときコンセッション受託者は運営リスクを負う」⁸⁹等の規定との整合性が確保されている。

ケ. 事業実施の効果

改修を含めたアフェルマージュの方式を採用することにより、民間の資金および提案に

89 Code de la commande publique L1121-1 条

もとづき、施設の魅力向上に資する更新投資が行われた。

また、地元のバスケットボールチームの試合および練習（年間公式戦 25 日 + 練習）、市による利用（スポーツ大会等）のほかに、事業者による興業（年間約 25～30 のコンサート）等も積極的に行われており、賑わいの創出や経済波及効果、プロフィット・シェアによる市の収入の増加等にも繋がっている。

（４）課題が発生した事例

道路と学校の分野においては、事業開始後に課題が生じた官民協働市場の事業は確認できなかった。

なお、官民協働市場での事業実施には、事業の複雑性、緊急性のほか、他のプロジェクト実現方法よりも財政面などで有利でなければならないことが要件とされており、官民協働市場による実施について検討がなされたものの、事業契約まで至らない事例は一定数ある。

例えば、エピナル - サンディエ間の道路事業（Route Epinal-St Dié）に関しては、県道バイパス建設の官民協働契約の事業実施の議決がなされていたが、候補者募集に至る前の 2011 年に県会議員選挙の結果反対派が増加し、議会が議決を取消した。また、マルセイユにおける学校の再整備事業（34 施設の取り壊しおよび再整備）では、2017 年 10 月に官民協働市場による事業実施を決定したが、後に行政裁判所が事業の見直しを求める判決を出している。

これらに関しては、いずれも官民協働市場（契約）が手法としてふさわしいかについての合意がなされなかったものであり、我が国において事業を実施する際には、導入可能性調査を十分に行い、PPP/PFI で実施することのメリットを明確化したうえで、事業実施の合意形成を図ることで対応可能と考えられる。

3. 特徴等

(1) 民間ノウハウ採用における柔軟性

Etampes の事例においては、民間事業者との対話のプロセスにおいて、コスト、技術、事業実施による効果（経済効果、地域雇用の創出、失業者対策等）等、内容をより良いものにするよう協議を行った。そのプロセスの中で民間事業者のノウハウの活用（麻の使用）を認めたこと等により、大幅なコストダウンが可能となった。

民間との対話結果に基づき要求水準の変更を認めるなど、ノウハウ活用のための柔軟な対応が行われている。

(2) 事業スキーム検討における政府機関の関与

仏国の PPP においては、どのような事業スキームを採用するかに関しては発注者である政府および地方公共団体あるいは公共事業体の自由であるが、必要に応じて発注者が政府機関である Fin Infra に相談することもできる。官民協働市場により事業を実施する際には、Fin Infra による官民協働市場の使用の妥当性と公共財政総局による財政耐久性についての事前評価に基づく認可が必要である。また、Fin Infra は、コンセッション、官民協働市場のいずれとすべきかを判断するためのガイドラインの作成を検討中であるなど、事業スキーム選択の基準の明確化を図っている。

(3) 補助等とレベニューシェアの組合せ

コンセッション、官民協働市場いずれにおいても、公共からの補助等や債務保証は可能となっている。ただし、コンセッションの場合、事業者に実質的な収入リスクがなければならぬ。その判断は行政裁判所が行う。

税制優遇等は認められていない。

アンタレスアリーナの事例においては、「補填：附属室」「機能の特定の制約に対する補填」の名目で毎年度、ルマン市からの補填を受けている。補填分の支払は、4 つに分けて終了した四半期に該当する額を受託者の作成する請求書の提示によって行われる。その一方で、収入に関しては、市と民間事業者の間で案分する仕組みとなっている。

運営費に関する補助（補填）等とレベニューシェアの組合せに関しては、事業の成立性の確保と民間事業者の収益向上へのインセンティブの確保を両立させるための工夫として捉えることができる。

(4) 新たな手法等補助等

包括的な公共市場

公共市場（調達）において従来禁止されていた包括発注が 2015 年以降認められるようになった。包括的な公共市場には、設計建設市場（Les marchés de conception-réalisation）パフォーマンス包括市場（Les marchés globaux de performance）セクター別包括市場

(Les marchés globaux sectoriels) の 3 種類がある。このうち「セクター別包括市場」は警察・刑務に関するものであり、設計建設市場は、設計と工事の両方を一括して発注するものである。

一方、「パフォーマンス包括市場」は、建設あるいは設計建設と運営や維持管理保守を一括して発注するものでありパフォーマンス(性能、成績)の数値化された目標を満たす。この目標は、活動のレベル、サービスの質、エネルギー効率あるいは環境的影響に関係する。パフォーマンス包括市場は計測可能な成績のコミットメントを含む。⁹⁰

包括的な公共市場では、一般の公共市場と同様、延べ払いは禁止。また、「建設と運営または工作物の維持管理を目的とする包括市場の場合、運営または維持管理のサービスへの報酬は建設の支払に貢献してはならない」⁹¹とされている。

図表 4 - 1 8 包括的な公共市場の概要

	公共市場	包括的な公共市場	官民協働市場
ロット分けの義務	○	×	×
設計と建設の双方を依頼することの禁止	○	×	×
延べ払いの禁止	○	○	×
決済、前払い、仮払いの財務制度の適用	○	○	○ / × (特別制度)
下請けについての規則の適用	○	○	○ / ×
公共市場の内容(期間と価格)に関する規則の適用	○	○	×
公共市場の財務的実行に関する章の適用	○	○	×

(出所 : REFORME DE LA COMMANDE PUBLIQUE LIVRET 2 LES MARCHES DE PARTENARIAT IGD をもとに作成)

その他

官民協働市場等の利用料収入のない事業においても、余剰収入を民間が収受できる仕組みの構築が目指されている。具体的には隣地の開発権を与える、未活用の施設の使用を許可するアプローチ等がとられている。なお、このような事業に関する一連のリスクは民間事業者の負担となることが想定されている。

90 Code de la commande publique Article L2171-1 以下

91 REFORME DE LA COMMANDE PUBLIQUE LIVRET 2 LES MARCHES DE PARTENARIAT IGD P10,11

第5章 まとめ

1. 「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」における PPP/PFI の導入

(1) 各国の状況

「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」に関しては、米国・英国・仏国とも PPP/PFI の導入が積極的に図られているが、その経緯は各国で異なる。

米国

米国における PPP は、老朽化するインフラの再整備等を目的として、交通分野、その中でも有料道路を中心に導入されてきた経緯があり、大規模なインフラ事業に民間のノウハウや資金を導入するとともに、従来の公共事業において課題となっていたタイムオーバーランやコストオーバーランに関するリスクを民間事業者に移転する方法として推進されてきた。

事業手法に関しても、有料道路事業において定義・分類が行われており、DBFOM (コンセッション) の事業が、PPP の中心となっている。また、新規施設整備を伴う DBFOM の事業は、収入リスクの負担方法によって、リアル・トルコンセッション、アベイラビリティ・ペイメントコンセッション、シャドー・トルコンセッションに区分される(既存施設はロングターム・リースコンセッションとして実施される)。従来はリアル・トルコンセッションが中心であったが、有料道路の破綻事例等が相次いだため、公共部門が収入リスクを負担するアベイラビリティ・ペイメントの導入が進んだ。

図表 5-1 【再掲】交通分野における事業手法(まとめ)

従来手法	DBB (Design-Bid-Build) : 設計・建設分離発注方式		
広義の PPP	DB: 設計・建設		
	DBO: 設計・建設・運営		
	DBOM: 設計・建設・運営・維持管理		
	民間資金調達を伴う PPP	DBF: 設計・建設・資金調達	
		DBFO: 設計・建設・資金調達・運営	
		DBFM: 設計・建設・資金調達・維持管理	
	DBFOM : 設計・建設・資金調達・運営・維持管理	新規施設対象	リアル・トルコンセッション アベイラビリティ・ペイメント コンセッション シャドー・トルコンセッション
既存施設対象		ロングターム・リース コンセッション	

無料道路、学校等の「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」に関しては、従来は PPP の主な導入対象として捉えられてこなかったが、近年、アベイラビリティ・ペイメントを、「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」に適用する事例が増加している。

PPP 事業全体の実施件数は近年増加傾向であり、その中でも交通分野以外のインフラの事業件数の増加割合が大きい。また、事業規模が比較的小さい案件（1 億ドル以下）の割合も拡大しているものの、10 億ドルを超える事業が全体の 1/4 以上を占めるなど、我が国と比べて 1 件あたりの事業規模が大きい点も特徴である。

英国

英国 PPP の概念が指す範囲は広く、2010 年以降の保守党政権下での考え方では、短期間の業務委託も広義の PPP に含まれる場合がある一方、民営化については PPP に含まれていないとされている。

「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」も含めた PPP 事業の多くは PFI/PF2 の枠組みの中で実施されている。PFI/PF2 の実施件数は、2018 年 5 月時点で実施中の案件数で 700 件以上であり、その内訳をみると学校、病院の割合が大きい。一方、PF2 により実施された事業は、学校事業 5 件と病院事業 1 件の合計 6 件にとどまる。なお、PFI/PF2 の多くはサービス購入型の事業である。

英国の道路事業に関しては、PFI による事業化がされている有料道路（M6 Toll Road）もあるが、高速道路は基本的には無料である。無料高速道路事業は、DBFO 方式により実施されるものも多く、支払方式に応じて、アベイラビリティ・ペイメント方式、シャドー・トール方式、アクティブ・マネジメント・ペイメント方式等が採用されている。

図表 5-2 英国の無料道路の事業方式

アベイラビリティ・ペイメント方式	アベイラビリティを評価指標としてユニタリーチャージを算出する考え方。交通量にかかわらず、支払額が算出される。評価水準に達しない場合は減額が行われる場合もある。
シャドー・トール方式	車種等に応じて設定されたみなし料金に対して道路の交通量を乗じてサービス対価を算出する考え方。道路の利用者から直接利用料金を徴収するのではなく、道路の管理者から対価が支払われる。
アクティブ・マネジメント・ペイメント方式	アベイラビリティ・ペイメントをさらに進めた方式。例えば、「混雑のマネジメント状況」および「安全性に係るパフォーマンス」等に関する評価に基づき支払額が算出される。これらの指標を用いることにより混雑を緩和し、予想される移動時間の信頼性を高めることにつながるとされる。

なお、2018 年に、財務大臣より、今後のインフラ整備に PFI/PF2 を用いない旨が公表され、その後の動きに注目が集まっている。2019 年 3 月に公表された「Infrastructure

Finance Review」の素案においては、PFI/PF2によらずとも、今後も英国政府がインフラ事業に対して民間投資を積極的に誘導する姿勢が示されている。

無料道路、学校等の「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」に関しても、引き続き民間ノウハウ、資金の導入が想定されるが、具体的な手法等については今後の動きを注視する必要がある。

仏国

仏国における公共サービスの提供は、公共市場（調達）とコンセッションに大別され、このうち PPP として整理することが可能なのは、コンセッションと公共市場（調達）の類型の一つである官民協働市場（Le marché de Partenariat）である。

官民協働市場は、2004 年に導入された官民協働契約が改称されたものであり、我が国におけるサービス購入型の PFI に相当する手法である。一方、コンセッションは、もともと DSP として整理されていたものであり、2015～2016 年の間に、EU 指令の国内法化等が行われ、コンセッションとして再整理されることとなった。なお、施設整備を伴うもの（旧称コンセッション）は「ワークスコンセッション（コンセッション・デ・トラヴォー）」、維持管理・運営のみのもの（旧称アフェルマージュ、レジー・アンテレッセ）は「サービスコンセッション（コンセッション・デ・セルヴュス）」として捉えられている。

図表 5-3 【再掲】仏国における事業手法（まとめ）

従来手法	公共市場（調達）	通常の公共調達	
PPP	公共市場（調達）	官民協働市場	
	コンセッション （広義）	ワークスコンセッション	コンセッション（旧称）
		サービスコンセッション	アフェルマージュ（旧称） レジー・アンテレッセ

利用料金を徴収することがコンセッションの条件であることから、無料道路、学校等の「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」に関しては、基本的に官民協働市場により実施される。

官民協働市場（契約）に基づく事業については、2019 年時点で、243 件の事例がある。うちおよそ 1/4 が中央政府、およそ 3/4 が地方自治体による事業である。分野に関しては、建物（学校含む）が最も多く、その他の都市施設、文化・スポーツ施設等の事業が実施されている。また、学校施設を対象とした官民協働市場の事業は多く実施されている一方、道路を対象とした事業の実施件数は限られる。

(2) 関連する法制度等

各国における法制度等の比較は下表のとおり。特に、各国における根拠法令のあり方、米国において TIFIA に代表されるような連邦補助が充実している点等において我が国との大きな違いが認められる。

図表 5-4 各国制度等

	米国	英国	仏国
根拠法令	<ul style="list-style-type: none"> ・米国においては、各州の法律等により、民間資金の導入等を行うことのできるプロジェクトが規定されている。プロジェクト実施にあたり新たな法令等を制定するケースもある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・英国においては、PFI に関する法律が定められておらず、ガイドライン等により手続の方法、契約の規定内容等が定められている。これらの事項については、検討過程において財務省による確認を受けることが求められているため、遵守状況がチェックされる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・仏国においては、官民協働市場やコンセッションについて、根拠となる法令はあるが、具体的な事業実施に関しては、個別事業の性格を踏まえ、判例等に基づき、法令上の取扱いが判断される。
支援制度	<ul style="list-style-type: none"> ・交通分野を中心に、連邦による補助制度が手厚いことが米国の特徴である。補助の方法も、直接的な補助金の提供から、融資、保証等まで多岐にわたる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・1997年にPFIクレジットが創設されたが、2010年のSpending Review2010において廃止された。 ・PF2の枠組みの中では、SPCへの公共の資本参加および外部投資家の呼び込みが行われている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・仏国においては、コンセッションにおける補助、債務保証のほか、個別のPPP事業の実施に関して各種補助制度が活用されている。
運営権等の法的性質	<ul style="list-style-type: none"> ・あくまで契約において規定された範囲での権利となっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・あくまで契約において規定された範囲での権利となっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・契約により、公物に関する占有権、民間事業者が整備する施設、設備等への所有者としての権利(物権)を付与することが可能。
SPC株式の譲渡	<ul style="list-style-type: none"> ・SPCの債権譲渡に関して、公共部門の同意等が必要となるのは共通している。米国においては、2年間は譲渡を認めない通例がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業期間中(特に完工後)に株式譲渡が行われることは一般的である。ただし、官民のパートナーシップを構築・維持するため、株式を譲渡する場合はあらかじめ公共側に通知することを求めている事例が多い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・SPCの債権譲渡に関して、公共部門の同意等が必要となるのは共通している。仏国においては、2年間は譲渡を認めない通例がある。
保険	<ul style="list-style-type: none"> ・付保が求められる保険、保険によりカバーすることが想定されるリスクの種類等については、我が国と大きな違いはない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・付保が求められる保険について我が国と大きな差はない。また、需要リスクをカバーする保険については付保が求められていない。 	

2. ペイメント・メカニズムを含めた事業推進の方向性

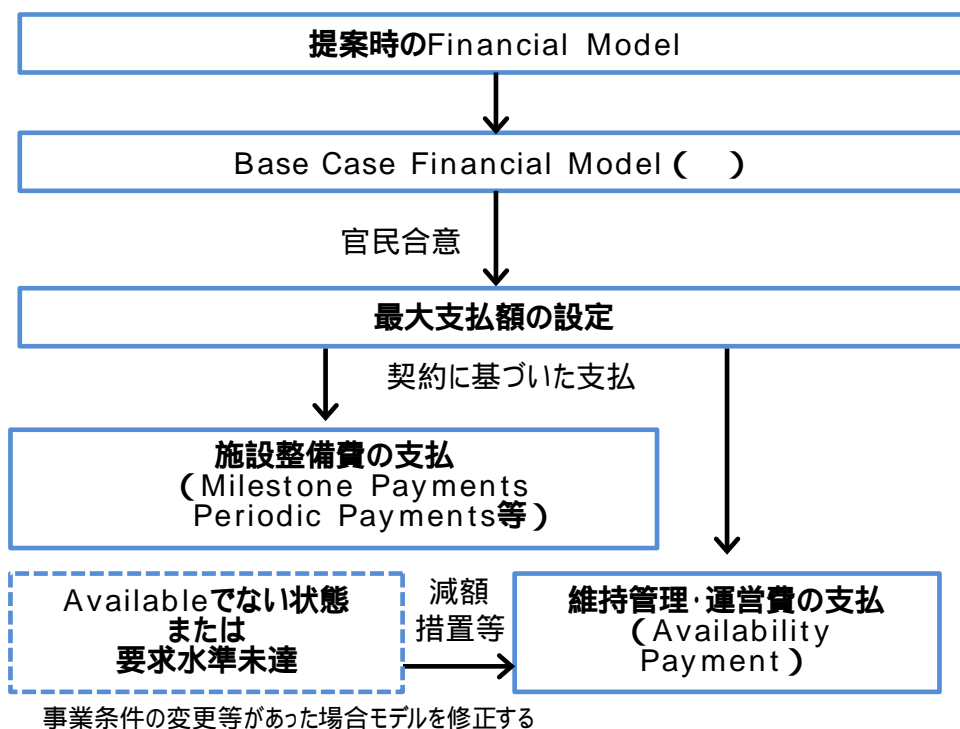
(1) 各国における取組み

米国

米国におけるアベイラビリティ・ペイメントは、維持管理・運営段階において、施設・設備が利用不可能になった場合（Unavailability）、維持管理・運営段階における要求水準違反（O&M Violation）があった場合、公共から民間事業者への支払額が減額される仕組みである。施設整備費に関しては、マイルストーン・ペイメント（Milestone Payments）やペリオディック・ペイメント（Periodic Payment）等の形で段階的な支払が行われる。

アベイラビリティ・ペイメントをはじめとした条件設定に関しては、ベースとなるファイナンシャルモデルについて官民で協議のうえ合意したのち、当該モデルに基づき支払条件の変更等に対応する仕組みがとられている。

図表 5 - 5 【再掲】アベイラビリティ・ペイメントのメカニズム



英国

ア. ユニタリーチャージ

英国においては、サービス購入型のPFI/PF2事業における「ユニタリーチャージ」と呼ばれる支払方式が採用されている。ユニタリーチャージは、「ペイメント・メカニズムは契約の根幹をなすものであり、官民間のリスクおよび責任分担に影響を及ぼすもの」であり、ま

た、「VFM が出るように民間事業者がサービスを提供するインセンティブを構築するもの」である。ユニタリーチャージは、サービスが「利用可能かどうか (availability)」およびパフォーマンスレベルの評価に基づき決定されることが一般的である。

図表 5-6 【再掲】ユニタリーチャージにおける評価基準の考え方

アベイラビリティの評価 基準が充足すべき観点	(a) 客観的であること (b) 測定可能であること (c) 合理的であること (d) 達成可能であること (e) 当該サービスにおいて重要な観点であること
パフォーマンスの評価基 準が充足すべき観点	(a) 求められるパフォーマンスの水準 (b) 定められた水準に対してパフォーマンスを評価する手法 (c) 定められた水準に到達しない場合における対処方策

(出所：SOPC をもとに作成)

イ. アクティブ・マネジメント・ペイメント

無料道路においては、アベイラビリティ・ペイメント、シャドー・トールのほかに、より成果連動の意味合いの強い、アクティブ・マネジメント・ペイメントの導入事例がある。事例においては、混雑状況の測定にあたり「平均移動速度」および「交通量」を指標としている。これらの指標を2軸にとるグラフにおいて、移動速度も速く交通量も多い状態、すなわち渋滞のない交通状況に近づくにつれ満額が支払われる仕組みとなっている。

仏国

官民協働市場、コンセッションの双方で、成果に連動したサービス対価支払の仕組みが導入されている。

官民連携市場においては、制度上パフォーマンスに連動した支払が認められている。アベイラビリティ・ペイメントに類似した形で、支払限度額が定められており、民間事業者のパフォーマンスによって減額措置等がとられる。

利用料収入があるコンセッションにおいては、これらに加え、レベニューシェアの仕組みが導入されている。公共部門による事業への補助(補填)とレベニューシェアの仕組みが一体的に導入されている事例もある。

(2) 先進的な事例

米国

事業の特性に応じたペイメント・メカニズムが採用されている。特に Pennsylvania Rapid Bridge Replacement Project においては、州内における多数の橋梁のバンドリングにより

事業が実施されているが、アベイラビリティ・ペイメントに関しては、架け替えが完了し、維持管理を実施している橋梁の数に応じた基準を設定することにより、早期の架け替えを誘導するなど、適切なインセンティブを付与する形でのメカニズムが用いられている。

また、学校施設の整備事業である Merced2020 においては、道路事業におけるアベイラビリティ・ペイメントの考え方を準用する形で、コアタイムにおいて利用できないエリアがあった場合等を中心に Unavailability に関する規定がなされている。

ペイメント・メカニズムに関連する条件設定に関しては、事業条件設定までの段階、事業者選定の段階、事業者選定後～ファイナンシャル・クローズまでの段階それぞれにおいて、官民の長期間における協議が行われている点が特徴である。

英国

シェフィールド市が管理するすべての道路関連設備・工作物の維持管理を対象とした PFI 事業である Street Ahead においては、パフォーマンスに応じてユニタリーチャージが支払われるが、モニタリング項目は 721 にものぼり、モニタリングにかかるコストについては課題があるとの認識が公共部門から示された。

7つの学校をバンドリングして実施した PF2 事業である Hertfordshire, Luton & Reading School Project においても、パフォーマンスに応じてユニタリーチャージが支払われるが、同じペナルティ項目であっても、減額幅をその問題の大きさ（期間の長短）に応じて調整する仕組みが組み込まれている。

支払条件に関しては、Street Ahead においては、調達過程において実施された約3年にわたる競争的対話における議論をもとに決定された。また、Hertfordshire, Luton & Reading School Project においては、応募者と発注者が随時対話可能な環境をつくるブートキャンプと呼ばれる約3週間の集中対話期間を設け、協議が行われた。

仏国

無料道路を対象とした事業である Etampes バイパス整備事業においては、民間事業者の提案に基づく技術革新（麻の使用）により、事業費が大きく低減された。ペイメント・メカニズムに関しては、あくまで要求水準未達による減額を行うにとどまっている。

利用料収入がある施設であるアンタレスアリーナにおいては、市が体育館を使用することにより生じる事業者の収入減を根拠とした補填金により、事業の成立性を高めると同時に、生じた利益については官民でシェアする仕組みが導入されている。

（3）推進のポイント

我が国の道路・学校等の「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」を対象とした PFI 事業等は、まだ十分に進んでいるとはいいがたく、支払方式について、アベイラビリティに着目した条件設定などの創意工夫が施されている事例も少ない。今後は、民

間事業者の創意工夫を活かしながら、民間事業者に適切なインセンティブを付与する方策を検討することが必要である。制度調査および事例調査の結果踏まえ、「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」を対象とした PPP/PFI について、民間事業者にインセンティブを付与する形で推進するためには、下記 ~ の視点を踏まえることが重要と考えられる。

民間事業者の自由度の高い案件の形成

「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」を対象とした PPP/PFI について、成果連動を含めたペイメント・メカニズムを導入し、インセンティブを付与するためには、当該事業に一定の規模があり、かつ民間事業者の自由度が確保されていることが望ましい。例えば包括化やバンドリングにより事業規模を確保するとともに、業務において民間事業者の裁量が大い形での案件形成（例えば架け替えの範囲や順番を民間事業者に委ねている Pennsylvania 州の事例等が参考となる）を図ることが有効である。

事業の特性に応じた多様なペイメント・メカニズムの採用

上記 とあわせて、諸外国におけるアベイラビリティ・ペイメント等の事例を参考としながら、民間事業者のインセンティブの確保と効果的、効率的な事業実施を両立させるペイメント・メカニズムを導入することが望ましい。

具体的には、個別の事業の特性に応じて、利用可能（Available）であることを適切に定義することに加え、施設整備段階の支払と維持管理・運営段階における支払（アベイラビリティ・ペイメント）のあり方を検討し、事業に組み込むことが有効である。

官民対話の更なる促進

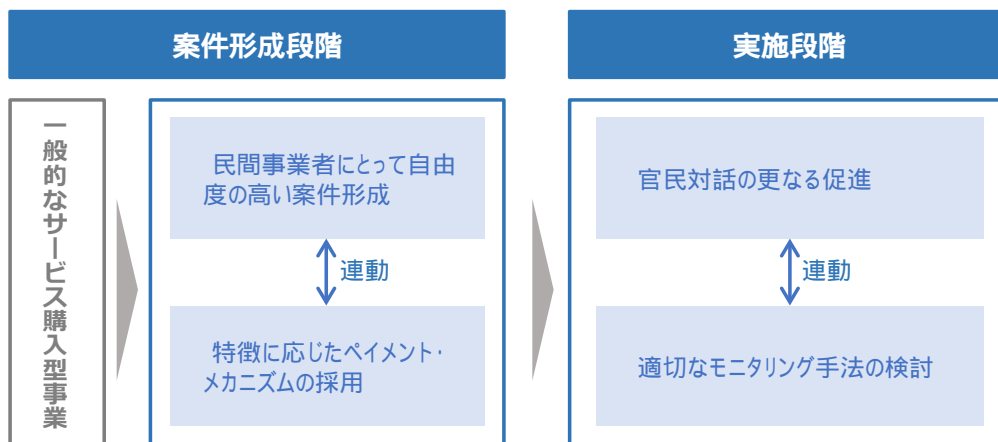
ペイメント・メカニズムを含めた事業条件の設定にあたっては、公募前の段階、公募後、事業者選定後の各段階において十分な対話を行い、民間事業者が参画可能で、かつ公共側にもメリットがある形で条件を確定させていくプロセスを採用することが重要となる。

適切なモニタリング手法の検討

ペイメント・メカニズムを効果的に運用するためには、適切なモニタリングが必要不可欠であるが、一方、諸外国の事例では、モニタリングにかかるコストについて課題となっているものも見られた。

ペイメント・メカニズムに係る条件設定とあわせて、モニタリングの手法に関しても、官民が連携し、最も効果的に実施する手法について検討する必要がある。

図表 5 - 7 推進のポイント



3. 推進方策

諸外国において、「キャッシュフローを生み出しにくいインフラ」への PPP/PFI の導入は一定程度進んでいるが、成果に応じた委託費変動の仕組みについては、アベイラビリティ・ペイメント等の方式での事業が実施されているものの、それ以外の仕組みについては試行錯誤の段階であるといえる。

我が国において、人員不足が進む自治体が老朽化するインフラを再整備等するためには、民間の資金や創意工夫を積極的に導入することが必要である。上記 2 . で整理した推進のポイントに基づき、各所管官庁において、分野ごとに、ガイドラインを作成することを始めとして、以下のとおり具体的な推進方策を展開していくことが望ましい。

(1) 新規案件の形成支援・横展開

前述のとおり、民間事業者にインセンティブを付与し、事業効果の最大化を図る形で PPP/PFI を推進していくためには、一定以上の規模や民間事業者の自由度を有する事業の案件形成が重要となる。

我が国においても、無料道路の包括的な維持管理や複数の学校を対象とした PFI 事業等の事例が存在するが、これら包括化、バンドリング等の形での案件形成を支援するとともに、施設整備（改修）等の手法、範囲や実施順序等を民間の提案に基づいて実施する形など、より自由度の高い案件についてその形成の支援を行う必要がある。

また、民間事業者に適切なインセンティブを付与するペイメント・メカニズム等の導入に関しては、諸外国におけるアベイラビリティ・ペイメント等の考え方の導入促進を図るとともに、それ以外の手法のあり方についても検討を行うことが求められる。

ペイメント・メカニズムの導入にあたっては、例えば道路事業と学校事業では、Available であることの意味、設定すべき条件等も大きく異なること等を踏まえ、インフラの種類や事業の特性に応じて適切なメカニズムを選択する視点が重要となり、案件形成支援においても決め細やかな対応が求められる。

具体的には、各所管官庁において、分野ごとに、委託する業務の範囲や期間、要求水準書の内容及びその測定方法・頻度等について、ガイドラインを作成するとともに、交付金等の支援制度を充実させること等により、案件形成を推進することが求められる。

あわせて、諸外国における制度、事例の整理・情報発信、案件に取り組む主体への支援（例：導入可能性調査の補助や専門家派遣等）のほか、先進的な国内事例の横展開等を行うことも有効である。

(2) 官民対話の推進

諸外国の事例を踏まえると、上記（ 1 ）で示したような案件を実施する際には、ペイメント・メカニズムを含めた事業条件の設定に関し、官民間で十分な対話を行うことが有効であ

ると考えられる。

我が国においては、PPP/PFI に関する対話の重要性については強く認識されており、案件形成段階におけるサウンディングや競争的対話等の実施が推進されてきた。ペイメント・メカニズムを含めた事業条件の設定については、これまでの事業以上に重点的かつ専門的な対話が必要となることから、これらについて推進することが求められる。

具体的には、上記(1)と同様に、ガイドラインの作成に加え、諸外国における対話のあり方(例：長期間における対話のプロセスや「ブートキャンプ」など)についての整理、情報発信等を行うとともに、国内事例の横展開を図ることが必要となる。

(3) モニタリングのあり方の検討・展開

上記(2)の事業条件の一部にも含まれるが、ペイメント・メカニズムを適切に機能させるためには、適切なモニタリングを実施する必要がある。一方、諸外国の大規模な事業においては、モニタリングにかかるコストの大きさが課題となっているものもあった。

今後、我が国において民間事業者に適切なインセンティブを付与するペイメント・メカニズム等を導入するにあたっては、適切なモニタリングのあり方について、コストも含め検討することが求められる。

具体的には、上記(2)と同様に、ガイドラインの作成に加え、諸外国におけるモニタリングのあり方についての整理、情報発信等を行うとともに、国内事例の横展開を図ることが必要となる

図表 5-8 推進方策

新規案件の形成支援・横展開	<ul style="list-style-type: none">・ 諸外国の制度、事例等の整理・情報発信・ 案件に取り組む主体への支援(例：導入可能性調査の補助や専門家派遣等)・ 助成金等の支援制度の充実・ 先進的な国内事例の横展開
官民対話の推進	<ul style="list-style-type: none">・ 諸外国の制度、事例等の整理・情報発信・ 先進的な国内事例の横展開
モニタリングのあり方の検討・展開	