

海外との比較による日本におけるPFI事業のあり方の検討

The Ideal Form of Private Finance Initiative Projects in Japan: An Examination Based on Comparison with Overseas Examples

「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）の制定から15年以上が経過し、公共施設等運営権制度（コンセッション）の導入等、PFI事業のさらなる拡大に向けた取り組みが推進されている。ただ、拡大の一方で、事例の蓄積にともない前例主義に基づく説明が可能になったことにより、検討されるべき論点が十分に検討されないまま、置き去りにされている面もあるように思われる。

本稿では、そうした実務上の論点について、PFI事業の先進国とされるオーストラリアとの比較を通じ、今後の改善可能性を検討する。具体的には、PFI事業の根幹であり、PFI事業の事業者選定を進めるうえで重要とされる「民間事業者との対話の方法」「リスク分析」の面から、日本とオーストラリアのPFI事業における実務面の違いを整理する。

「民間事業者との対話の方法」「リスク分析」のどちらについても、基本的な考え方は日本・オーストラリアで同様であるが、その具体的手法や運用面ではオーストラリアの方が発展している。また、実務レベルでは参考とできるものも多くある。それゆえ、海外の事例について、実務のレベルに踏み込み、ひとつひとつ適切に咀嚼したうえで、「日本化」を図ることで日本のPFI事業はさらなる成長が可能である。また、こうした実務レベルでの成長は、PFI事業の本来の趣旨たるリスクの適切な管理を実現するうえで極めて重要である。

More than 15 years have passed since the enactment of the Act on Promotion of Private Finance Initiatives (PFI Promotion Act), and the government is promoting efforts to further expand PFI projects, including the introduction of a concession system that grants the right to operate public facilities. However, as the number of projects that have been implemented grows, it has become possible to resort to explanations based on precedents, which might result in some important issues being given insufficient examination. Among such issues, this paper focuses on practical challenges and examines the possibility of future improvements, by drawing comparisons with cases from Australia, an advanced country in terms of PFI projects. More specifically, this paper systematically examines differences between Japan and Australia in terms of practical aspects of PFI projects, with particular attention to risk analysis and the method of communicating with private enterprises—two factors that are essential to PFI projects and important in selecting enterprises for the projects. Japan and Australia have similar basic approaches to risk analysis and the method of communicating with private enterprises, but Australia is more advanced in terms of specific measures and actual operations. Also, there are many practical lessons that Japan can learn from Australia's experience. PFI projects in Japan can thus grow further if the country looks into overseas examples at the practical level, properly breaks down each example, and "Japanizes" the lessons learned. Also, growth at the practical level is crucial for proper risk management, which is one of the original purposes of PFI projects.



1 | はじめに

効率的、効果的な公共サービスの提供に向け、国や地方公共団体といった公共と民間事業者が協力して公共事業の実施に取り組む官民連携（PPP、Public Private Partnership）が進められている。PPPについては、指定管理者制度、民設民営、DB（Design Build）等多様な手法があるが、本稿では、民間資金を活用し公共施設等の整備から維持管理・運営までを一貫して行うPFI（Private Finance Initiative）事業に焦点を当て、その今後のあり方について検討する。

PFIはもともと、海外で成長した手法であるが、議員立法により、平成11年に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）が制定され、日本に導入された。導入から15年以上が経過し、これまでに500件以上の事業が実施されており、その事業規模は累計で4兆円を超えている。

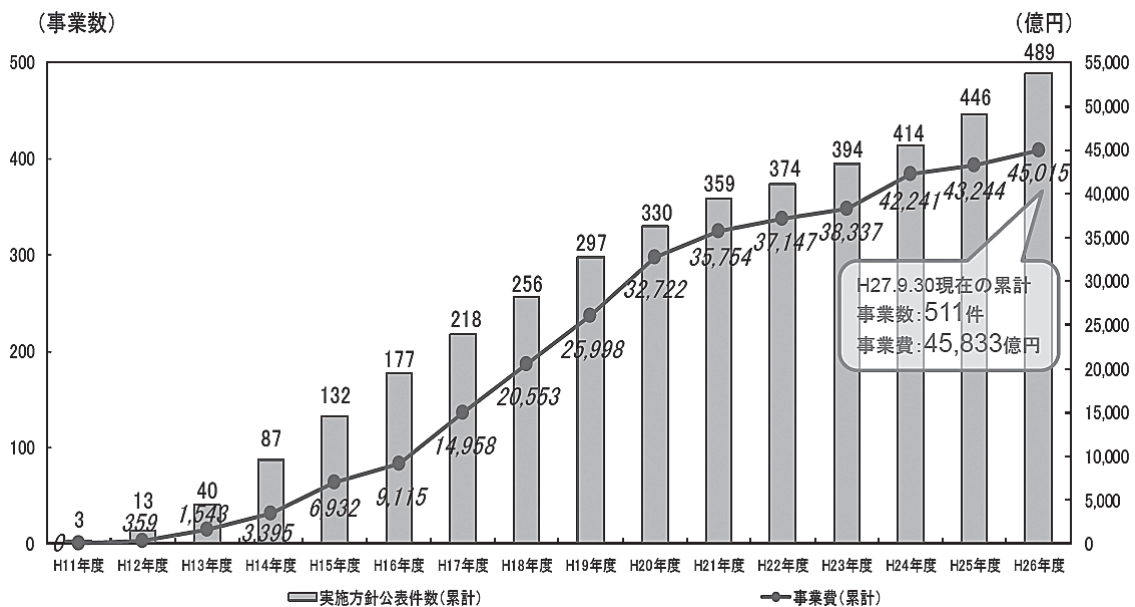
今後も、さらなる市場拡大が期待され、民間資金等活

用事業推進会議決定「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」（平成25年6月）では、下記の通り、今後10年間（平成25～34年）で12兆円規模に及びPPP/PFI事業の推進を目標としている。「その他の事業類型」について内容を見ると、PFI事業が中心とされており、掲げられた4類型のうち、3類型はPFI事業に関する記述である。PFI事業を中心としPPPのさらなる活性化が目指されていると言える。

国によるPFI事業の拡大の方向性に目を向けると、直近の動向としては事業スキームのシンプルな事業（いわゆる「箱もの」事業）の汎用化（案件数という「量」の拡大）と、事業スキームの複雑な大規模事業におけるコンセッションの導入や収益施設における事業収入の拡大等新しい取り組みの推進（案件の「質」の拡大）という2点が論点となっている。

案件数の拡大に向けては「地方公共団体向けサービス購入型PFI事業実施手続簡素化マニュアル」¹（平成26年9月）の策定による典型的な事業の標準化、地域での

図表1 日本におけるPFI事業の事業数および事業費の推移（累計）（平成27年9月30日現在）



注1：事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握している事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。

注2：事業費は、実施方針を公表した事業のうち、事業者選定により公共負担額が決定した事業の当初契約金額であり、内閣府調査において把握しているものの合計額。

注3：グラフ中の事業費は、億円単位未満を四捨五入した数値。

出所：内閣府 民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」（平成28年1月）

図表2 PPP/PFI事業の類型と市場規模の目標

類 型	平成25～34年の市場規模の目標
(1) 公共施設等運営権制度を活用したPFI事業	2～3兆円
(2) 収益施設の併用・活用など事業収入等で費用を回収するPFI事業等	3～4兆円
(3) 公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業	2兆円
(4) その他の事業類型	3兆円

出所：民間資金等活用事業推進会議決定「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」（平成25年6月）より筆者作成

円滑な案件実施に向けた地域プラットフォーム²の設置促進等を進めている。また、民間資金等活用事業推進会議決定「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」（平成27年12月）が出され、国や独立行政法人等においては一定規模以上³の事業を実施する際に、PPP/PFIの活用について優先的に検討を行うこと、また、人口20万人以上の地方公共団体を中心に地方公共団体においても同様に優先的に検討を行うことが望ましいことが示された。

また、「質」の拡大に向けては、平成25年6月に策定された「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」に基づき、①公共施設等運営権制度（コンセッション）を活用したPFI事業、②収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPFI事業等に国は力を入れている。コンセッションについては空港、上下水道、道路、電力、公園等多様な案件においてその活用が検討されており、仙台空港、伊丹・関西空港の空港運営事業といった大型案件が動き始めている。また、収益施設の活用については、平成25年10月に独立採算型等のPFI事業（利用料金を民間事業者が収受し、これをもとに公共施設等の整備・運営を実施する事業）の推進に向け、リスクマネーの拠出主体として、株式会社民間資金等活用事業推進機構（PFI推進機構）が設立されている。

このように「拡大」の方向に議論が進む一方で、近年は制度導入期に多くあったような、事業プロセスや細かい実施手順、関係書類（公募書類、契約書類等）のあり方といった実務上の具体的な論点に関する検討が少なくなっている⁴。導入から15年以上が経過する中で、すでに基本となる形は一定整理されたため、今はさらなる展開に

向けた取り組みが進められていると理解することもできる。

ただ、実際に公共側のアドバイザー業務を実施する立場からすると、まだまだPFI事業は公共にとって「難しい」業務であり、実務上の細かな論点について十分に検討がなされ、手法や論点が整理されているとはいえない。むしろ、事例の蓄積の中で、「先行事例ではこのように実施している」という前例主義に基づく説明が可能になったことにより、検討されるべき論点の多くが十分に検討されないまま、置き去りにされ、PFI事業の汎用化が進んでいるように思われる。

そこで、本稿では、そうした実務上の細かな論点について、日本におけるPFI事業と同様に民間資金を活用し、公共施設の整備・維持管理・運営を行っているオーストラリアの事例と比較を行い、今後のあり方を検討する。

オーストラリアと日本では、法制度、事業の対象とされているインフラ・各施設の置かれている状況、事業スキーム（リスク分担・事業期間等）等が大きく異なる。ただ、実務レベルでの細かな論点については、共通する要素も多く、オーストラリアの制度を参考とすることで日本が学習できる面が多くある。そのため、オーストラリアとの比較を通じ、日本のPFI事業においては基礎的なレベルで改善できる点、再検討すべき点があることを整理するとともに、そうした細かな改善等を重ねることによって、より良い公共サービスの提供につながる可能性がある点を提示する。

2 | オーストラリアにおけるPPP事業の概況

オーストラリアは日本同様にイギリスから手法を導入

し、今では多くのPPP事業を実施している国である⁵。オーストラリアでのPPP事業の定義は日本とは異なり、「民間事業者が公共的なインフラやそれに付随するサービスを提供すること」「民間資金の活用があること」⁶が定義となる。そのため、日本におけるPFI事業はオーストラリアにおけるPPP事業とほぼ一致する一方で、日本ではPPP事業と呼ばれる指定管理者や民間委託等はオーストラリアではPPP事業の対象に含まれないことになる。なお、本稿においては、オーストラリアに関しては『PPP事業』、日本に関しては『PFI事業』という用語を使用するが、両者は同じものを指す。

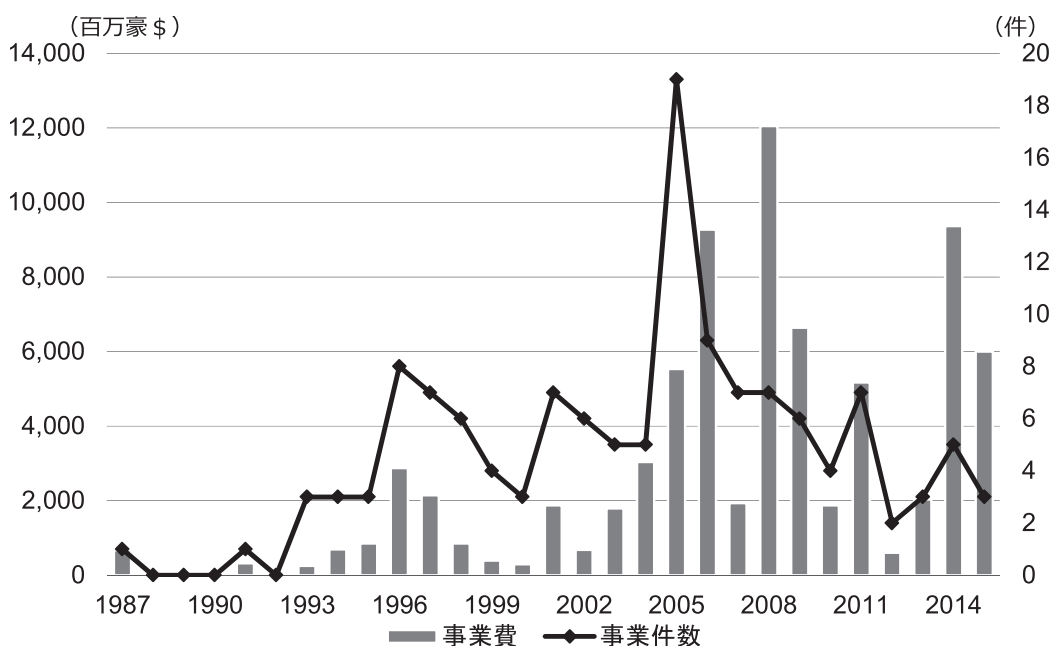
オーストラリアにおけるPPP事業は1987年のシドニー・ハーバー・トンネル計画が先駆けと言われており⁷、その後、関係法令・制度の整備にあわせて、事業数が増大している。特に、1990年代後半や2000年代後半は事業数が大幅に増大している。

事業の対象となる分野について見ると、公共施設が中心であった日本とは異なり、道路・水道といったインフラ関連の大型事業を出発点として、1990年代後半には、病院・医療施設やスタジアム・スポーツ施設等の分野で、

2000年代後半には学校・教育関連施設等の分野で事業数が増大し、今では幅広い分野に対してPPP事業が活用されている。たとえば、2004年のシドニーオリンピック・パラリンピックのメイン会場となったスタジアムオーストラリア (ANZスタジアム) もPPP事業により整備された施設である。また、日本企業も商社を中心に、事業者としてPPP事業に参画している⁸。

事業費の観点から見れば、今日までに事業契約が成立している134案件については、事業費総額が772.1億豪\$ (日本円で約6.88兆円⁹)、1事業あたりの平均事業費は5.8億豪\$ (日本円で約513.1億円) となっている。分野別で見れば、道路 (事業費総額290.1億豪\$、2.58兆円) と鉄道 (事業費総額170.9億豪\$、1.52兆円) でその約6割を占めているが、この他にも病院・医療施設 (事業費総額80.4億豪\$、7.157億円)、灌漑施設や下水・廃棄物処理施設等のプラント施設 (事業費総額76.9億豪\$、6.851億円) 等が含まれている。このように案件金額は日本よりも遙かに大型の案件が多く、数千億円規模の事業がいくつも実施されている。なお、オーストラリア政府によるPPPに関するガイドラインの中で、事

図表3 オーストラリアにおけるPPP事業件数および事業費



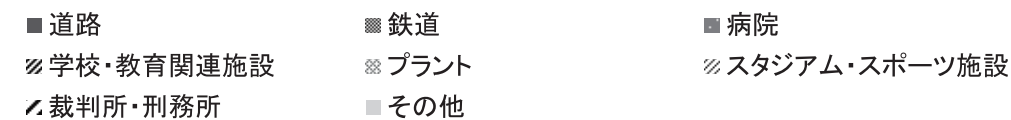
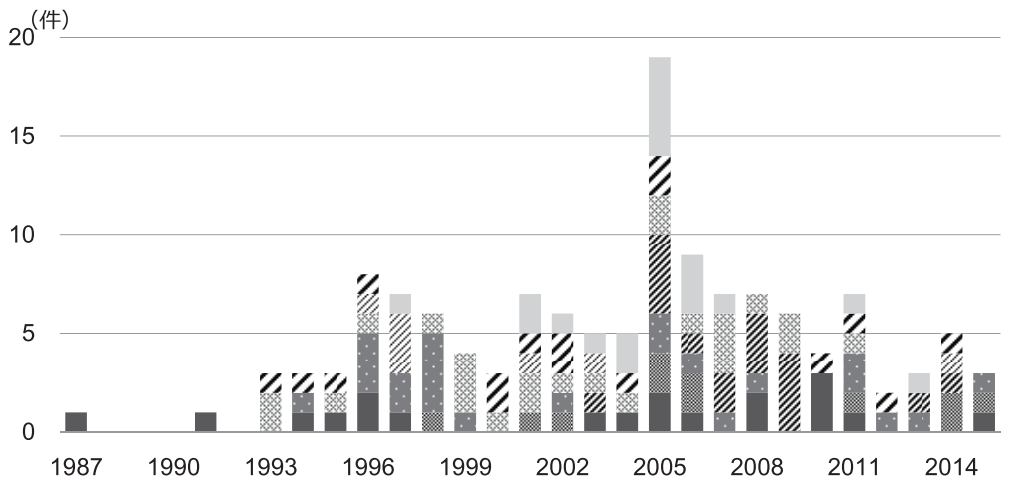
出所：Infrastructure Australia 「PPP projects contracted」 (2015年5月) より筆者作成

業費用が5,000万豪\$（日本円で約45億円以上）以上のプロジェクトがPPP事業とすることでVFM¹⁰（Value for Moneyの略）が生じる可能性がある」と記載されており¹¹、10億円を基準としている¹²日本とは規模感が大き

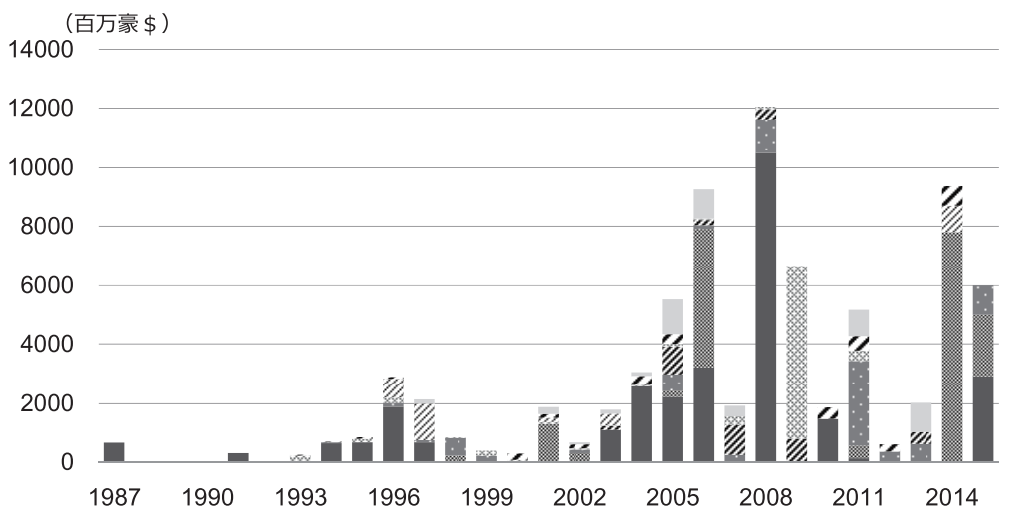
く異なっている。

オーストラリアでは海外からの積極的な移民受入により直近5年間で平均して前年比1.5%増（2015年は2010年比7.9%増）¹³の人口増加に対して社会インフ

図表4 オーストラリアにおける分野別PPP事業件数および事業費
(分野別PPP事業件数)



(分野別PPP事業費)



出所：Infrastructure Australia 「PPP projects contracted」 (2015年5月) より筆者作成

ラが不足している他、観光客の増加、金融危機以降の政策転換等を背景として、住民および観光客の生活・移動環境の充実を推進するためのPPP事業が増加傾向にあるものと考えられる。

PPP事業の実施に係る流れについては、国によりガイドラインが整理されている。ガイドラインに記載されている事業者選定の流れは、日本における一般的な流れとは異なる。日本では、選抜に関して一般的に1段階であるが、オーストラリアでは2段階で選抜がなされる¹⁴。

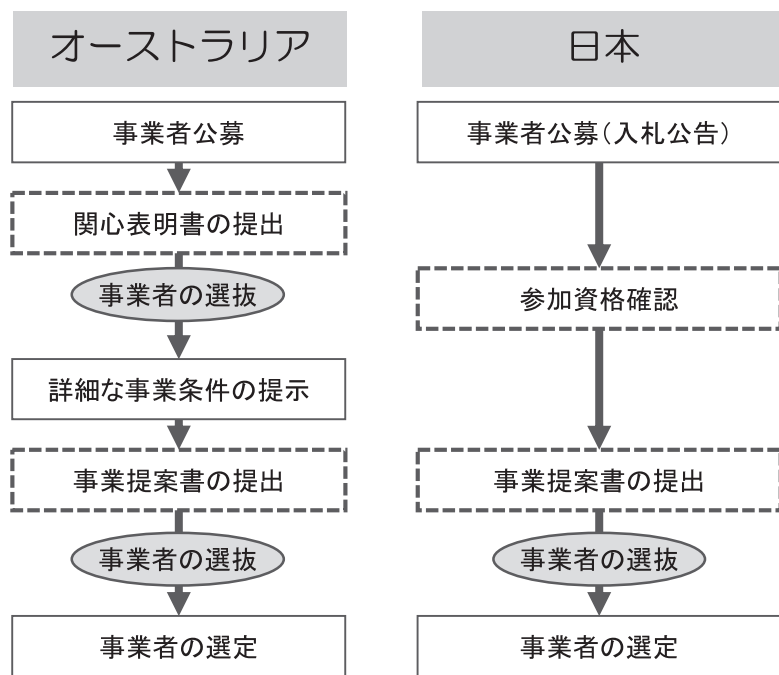
日本においては、公募(入札公告)の時点で詳細な事業条件が提示され、応募者はその条件に基づき提案を行う。事業提案書の提出の前には、参加資格確認があるが、これは応募者間に優劣をつけるためではなく、実績要件、業者登録等、公募型プロポーザル(入札)に参加する資格があるかを確認するためのものである。

他方で、オーストラリアにおいては、応募者は2度、選抜をされる。はじめに事業者公募の時点で公共から事業条件の概要等が示される。それに対し、応募者は実績や

事業に対する基本的な考え方等を整理し、関心表明書(Express of Interest)を提出する。この時点で、多くの申し込みがあった場合、次の事業提案書の提出(Request for Proposal)に進める応募者は選抜され、ショートリスト(事業提案書の提出に進める応募者の一覧)として公表される。この関心表明書の段階での選抜の目安としては、3者程度に提案者を絞るとされている。この理由については競争性の確保と、応募者の提案コストへの配慮がガイドラインの中で挙げられている¹⁵。事業提案書の提出に進むと、公共側より、詳細な事業条件が提示されるとともに、応募者と公共側の対話等が行われる。その後、応募者より最終的な事業提案書が提出され、事業者が選定される。

また、さらに1点、事業者選定との関係で指摘すべき点として、VFMの計算方法と時期の違いがある。日本では、PFI事業によって事業を実施する場合に、事業者公募前にPFI事業により実施した場合の事業費用(PFI-LCC)と公共側が従来手法で実施した場合の事業費用

図表5 オーストラリアと日本における事業者選定手続きまでの流れ



出所：Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines Volume 2 Practitioners Guide」(2008年12月)、内閣府ウェブサイト「PFI事業導入の手引き」より筆者作成

(PSC : Public Sector Comparator) を比較し、VFM を算出しなければならない。これは、PFI 事業の実施理由のひとつに「事業の効率的・効果的な実施」が挙げられているため¹⁶、その根拠として定量的な比較結果を明示する必要があるとの趣旨からである。他方で、オーストラリアにおいては、事業者選定後には民間事業者の提案価格と PSC を比較した VFM が算定されるが、公募前には、PSC のみしか計算されない。事業手法の決定時点にも VFM は重要視されるが、日本のように PSC、PFI-LCC の比較により算出した値を基準とするのではなく、VFM が期待できる事業であるかの事業特性分析¹⁷や、PSC 算定の中でどの程度民間事業者に移転可能なリスクがあるか (定量的なメリットがあるか) といった点が判断基準となっている。

3 | 個別の論点

以下では、PFI 事業の根幹であり、PFI 事業の事業者選定を進めるうえで、公共側にとって非常に重要な「民間事業者との対話の方法」「リスク分析」に焦点を絞り、もう少し細かく状況を整理する。

どちらも、日本においては一定方法が整理・確立されつつある一方で、海外ではまったく異なる方法で実施されていることから、オーストラリアの事例を参照することでさまざまな知見が得られると考える。

①民間事業者との対話の方法

民間事業者の持つ豊富な知見やノウハウをいかに発揮させるかは官民連携の重要な観点であり、それは事業者選定の方法によって大きく左右されるといえる。本節では、事業者選定プロセスに関し、公共側と応募者側の間のコミュニケーション、すなわち対話がどのようになされているかについて、日本とオーストラリアの違いを整理する。

なお、ここでは事業者選定プロセスにおける対話に絞って状況を整理したが、事業者選定プロセスの前段階 (事業の検討段階) においても、オーストラリアの方がより民間事業者との対話を重視し事業化を進めていると言

われている¹⁸。

【日本における状況】

日本の PFI 事業における事業者選定プロセスでは、実施方針等の公表後、民間事業者との対話の機会がいくつが設けられることが通常であり、内閣府「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」では、事業者の選定方式ごとに応募者との対話のあり方が整理されている。

はじめに、総合評価一般競争入札方式においては、「文書による質問・回答、説明会の実施等の方法により、応募者全員に対して共通の方法で行うとともに書面により記録し、その内容を共有することが基本となる」と記載され、選定プロセスにおける応募者との個別対話 (対面形式での質疑応答等) を積極的に促していない。次に、競争性のある随意契約 (公募型プロポーザル等) で採用される競争的対話方式においては、「①管理者等が応募者と提案内容の確認・交渉を行い、その結果に基づき要求水準書等を作成 (調整) すること」、「②①の対話終了後、提案書の提出要請を行うこと」、「③必要に応じ、対話参加者を三者程度に絞り込むこと」とされ、要求水準書等の作成 (調整) および提案内容の確認・交渉を行うための対話を複数回実施することが推奨されている。

実際の PFI 事業では、事業者選定において総合評価一般競争入札方式を採用することが主流であり¹⁹、応募者との対話では書面による質問回答が大半となっていたが、平成 25 年 6 月に内閣府「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」が改正されたことにより、競争的対話方式がガイドラインに導入され、応募者との対話が改めて重要視されるようになった²⁰。しかし、競争的対話方式を採用した事業においても、公募後に、書面での質疑応答に加え、1 応募者あたり 1~2 時間程度で対面形式の質疑応答が 1 回行われるのみとするケースが多い²¹。また、質疑応答に先立って応募者が質問を提出する期限は、事業提案書の作成期間の中でも比較的早い段階に設定されることがほとんどである。したがって、事業提案書の作成期間の後半では公共側に対して応募者が公式に質問を行うことは困難となっており、事業提案書の「詰め」の

段階で生じた疑問点等の解消は難しいと考えられる。

なお、最近では、数時間もしくは複数回にわたる対話の機会が設定されたり、総合評価一般競争入札方式にて対話を実施される案件もみられるものの、数としては多くないのが現状である。

さらに、筆者調べによると、競争的対話方式が盛り込まれた平成25年6月以降に実施方針が公表されたPFI事業²²のうち、総合評価一般競争入札方式が採用されたものは85件、公募型プロポーザル方式が採用されたものは42件であった。競争的対話方式を活用する場合、ガイドライン上は公募型プロポーザル方式を採用することが前提となる²³。したがって、競争的対話方式の導入以降も、依然としてPFI事業の大半を総合評価一般競争入札方式が占めていることを踏まえると、競争的対話方式の採用機会はそれほど増えていないといえる²⁴。このように、日本のPFI事業では対話を通じた事業の深化は全体としてはあまり見られない状況である。

また、事業者選定後の過程について、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」では「選定されなかった応募者に対し非選定理由の説明機会を設けることは、PFIの適切な推進の観点からも必要である」とのみ規定され、詳細については記載が見られない。実際に事業者が選定された後は、審査講評等の文書以外でフィードバックがなされることは乏しく、敗退した応募者が自らの提案に関する情報を得る機会は限定的となっている。

【オーストラリアにおける状況】

オーストラリア政府によるPPPに関するガイドラインでは、事業提案書の提出の段階において、対話型入札プロセス (Interactive Tender Process) が推奨されている。具体的には、関心表明書の提出後、ショートリストに掲載された応募者 (関心表明書段階での審査で選ばれた応募者) を対象とする直接的なコミュニケーションの機会の設定である。このプロセスを経ることで、公共側は事業への期待をより明確に説明でき、応募者側は提案に有益なフィードバックを得られる。対話型入札プロセスは、病院のような社会インフラ関係のプロジェクト

において、設計・建設を民間事業者が、運営を主に公共が担い、両者が直面するリスクが高いときに特に有効とされている。

対話には、プレゼンテーション・会議、ワークショップといった形式が採用され、いずれの形式を採用する場合にも双方向のコミュニケーションが重要と位置付けられている。ワークショップ形式については、議題設定の考え方や応募者の振り舞い方等の原則が、国が策定したガイドラインの中で明示されており、より良い事業提案書の作成に向けた有益な機会を設定する必要があるとされている。対話の機会を「何回、どのように持つのか」といった詳細は、事業を実施する主体 (PPP事業の発注者) により異なるが、ガイドラインの中では応募者ごとに3～10回ほどの機会を設定することが典型的と述べられている。また、筆者がオーストラリアのPPP事業に実際に参加している民間事業者に聞いたところでは、数カ月の提案期間の間に20回以上の対話の機会が設けられ、1回あたりの時間も2～4時間との意見もあった。こうしたことから、日本とオーストラリアでは同じ対話といっても実施内容は大きな差があるといえる。なお、対話でのやりとりに関しては原則非公開とされ、対話内容は、最終的な事業提案書の評価にまったく関係しない。

事業者選定後には、応募者に対し客観的なフィードバックを行うことが官民双方にとって有益であるとされ、フィードバックの対象、タイミング、参加者、議題等、それぞれに関する方針が国のガイドラインに記載されている²⁵。オーストラリアのPPP事業では、敗退した応募者に対しても詳細なフィードバックがなされており、審査講評等の文書で示すことが多い日本とは対照的に、面談形式でのやり取りが重視されている。フィードバックは公共側の事務所にて行われ、2～4時間にわたることもある。フィードバックされる内容は、設計や運営、維持管理、ファイナンス等、多岐にわたり、応募者にとっては内容の濃いフィードバックがなされているといえる。

このような概況を踏まえ、次に、Victoria州におけるEast West Link第1期事業を例に、対話型入札プロセ

スの実際の内容を確認する。East West Link第1期事業は、2013年に公募された約18キロの道路の建設および25年の維持管理を中心としたPPP事業である。事業スキームとしては、利用者からの料金徴収はすべて州側で実施する事業であり、事業者には建設および維持管理に対する対価が州より支払われる。なお、当該事業は、最終的に事業者は選定されたものの、2015年にヴィクトリア州の政権交代にともない事業は契約破棄となっている²⁶。

本事業は、2013年10月に事業提案に向けた公募書類が公表されており、公募書類上の規定から対話プロセスの概要を把握することができる。

まず、州とショートリストに掲載された応募者の間のやり取りは、基本的に専用のオンラインサイト(Online Data Room)を介して行うとされている。このサイトでは、非公表のデータ入手のほか、公募資料に関する質問の提出等、対話に係るすべての書面上のやり取りを行うことが可能である。オンラインを活用し質問提出が可能な期間は2013年11月7日から2014年4月14日までであり、事業提案書の提出期限の2週間前まで質問を提出することが可能である。このため、実際のやり取りの頻度こそ不明であるものの、形式的には半年以上の期間をかけて質疑が行われていることが分かる。

また、本事業では、国のガイドラインに沿ってワークショップを行うと規定している。州政府は公募書類を公

表してすぐに各応募者との面談機会を設定し、事業提案の提出に係る主要な論点とワークショップの概要を説明する。その後、ワークショップを各応募者からの求めに応じて開催し、応募者の提案のコンセプトや設計について議論し、要求水準に沿った説明やフィードバックを得る機会を設けることが示されている。ワークショップの回数は明記されていないものの、州政府・応募者の双方からワークショップの追加開催を要請することが可能²⁷と明記されており、事前に回数や時間が固定されることの多い日本に比べ、柔軟な対話が行われていると言える。また、州政府がワークショップで想定する議題が募集要項の中で以下の通り明記されている。事業に係る事項が全般的かつ具体的に取り上げられており、日本とは異なり、充実した意見交換が行われていると推察できる。さらに、これに加え、応募者独自の提案について議論することも歓迎されている。

②事業費用の算定におけるリスクの考え方

次に、PPP事業を実施するうえで極めて重要な判断基準となる事業費用の積算に関連し、事業に対するリスクの考え方の違いを整理したい。ここでは、日本におけるPSC、PFI-LCCの算定と、オーストラリアにおけるPSCの算定方法を比較する。

【日本における状況】

事業手法の検討段階における事業費用の算定方法に関しては内閣府が「VFM (Value For Money) に関するガ

図表6 East West Link第1期事業の公募プロセス

事項	日時
事業提案書の提出の要請	2013年10月13日
専用のオンラインサイトの稼働開始	2013年11月7日
州政府に対するワークショップ実施日の連絡期限	2013年11月14日午後5時
公募書類案の修正に関する提案の提出期限	2014年1月30日午後2時
応募者からの質問の受付期限	2014年4月14日午後5時
事業提案書の提出期限	2014年4月28日午後2時
最優秀応募者の決定	2014年8～9月
事業契約の締結	2014年8～9月
融資契約の締結	2014年9～10月

出所：Linking Melbourne Authority 「East West Link Stage One - Request for Proposal」 (2013年10月) より筆者作成

図表7 East West Link第1期事業におけるワークショップで想定される議題

<p>【技術・環境面】</p> <ul style="list-style-type: none"> * 主な設計コンセプト * 長期納品の調達戦略 * 全体の供用プログラム * 地盤工学上の情報 * 有用なインフラの情報と要件 * 事業提案段階とプロジェクト遂行段階におけるステークホルダー・エンゲージメントの戦略 * 都市計画 * 土地・地勢条件 * 追加の構成要素・事前に合意された修正事項 * その他提案事項 <p>【連絡マネジメント面】</p> <ul style="list-style-type: none"> * 総合的な連絡マネジメント * Hoddle Street Interchange 事業との連絡 * CityLink 事業との連絡・マネジメント * 料金徴収システム * 公共交通との連絡 * その他提案事項 <p>【商業・法律面】</p> <ul style="list-style-type: none"> * 金融手法 * 支払いメカニズム * 主なリスク分担と州のプロジェクト文書 * 保険 * 他の商業的事項 * その他提案事項

出所：Linking Melbourne Authority 「East West Link Stage One - Request for Proposal」 (2013年10月) より筆者作成

イドライン」を公表しており、その中で、基本的な考え方が整理されている。

PSC、PFI-LCCの算定は大きく3つのプロセスに分かれており、①設計、建設、維持管理、運営の各段階における経費の積み上げ、②法人税等公共施設管理者側に生じる収入等に関する「適切な調整」、③リスクの定量化と算入となる。

リスクに注目し、③のプロセスを具体的に見ると、手法としてはリスクの発生確率と発生時に必要な財政負担額を検討し、それらの総和からリスクの定量化を目指す

という方向性が示されている。他方で、そうした対応をするには、現状において、定量化するために必要なデータが不足している点や、今後の定量化に向けデータの蓄積を図ることが有効であると指摘されている。「VFMに関するガイドライン」は、平成13年に策定され、その後、平成19年、平成20年、平成25年、平成26年、平成27年に改定が行われている。ただ、今後の定量化に向けたデータ蓄積の必要性に関する箇所の記事は、平成13年の策定時から10年以上が経過した現在でも特に変更がみられない。また、平成20年度に内閣府が実施した委

図表8 日本におけるリスクの定量化について

- (4) PSCに参入するリスクの定量化とは、その事業を公共部門が実施する場合に、公共部門が負うであろう金銭的負担の期待値ということができる。すなわち、あるリスクについて、それが発生したときに公共部門が負うであろう財政負担とその発生確率の積で表される。
- (5) あるリスクについて、事業期間中の*i*年度目に*x*円の財政負担が発生する確率を*P(x)*としたとき、 $x \times P(x)$ の総和が*i*年度目に発生するリスクの期待値となる。本来、リスクによって発生する財政負担の額は、発生した事態の状況によって異なる。したがって、*x*の値は0円から想定される最高額までの数値が考えられ、厳密な計算を行うとすれば、期待値は「 $\{x \times P(x)\}$ 」で計算される。しかし、現状において、このような計算を行うことはデータが不足していること等から困難である。
- (8) したがって、これを簡略化することが適当であるが、ひとつの方法は、あるリスクに関し、各年度毎に、財政負担が発生するとすれば、その額が何円でその発生確率が何%かという数値の組み合わせを1組又は数組想定することである。例えば、5年度目に1億円の財政負担が発生する確率が1%で、2億円の財政負担が発生する確率が2%というような具合である。その上で、各年度毎にこの数値の積和を求め、現在価値に割り引いた上でその和を求める。
- (9) もうひとつの方法は、これをさらに簡略化して、あるリスクに関し、各年度毎ではなく、事業期間を通じて財政負担が発生する確率とその場合に想定される財政負担額（現在価値）の2つの数値を想定し、この積で計算するというものである。
- (10) あるリスクについて、財政負担が発生した場合の負担額とその発生確率は、リスクの種類や事業の置かれた状況等によってさまざまであり、本ガイドラインにおいてその指標を統一的に示すのは困難である。それぞれの公共施設等の管理者等において、その経験や市場調査等によって得られたデータ等をもとに想定することが適当である。なお、今後のリスクの定量化のため、それぞれの公共施設等の管理者等においてリスクに関するデータの蓄積を図ることが有益である。
- (11) また、これ以外に保険料の見積もりをリスクの定量化に用いることも可能である。あるリスクについて、これを適切にカバーするために保険契約を結ぶことが可能である場合、どの程度の保険料を必要とするかという額で定量化するものである。

出所：内閣府「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」（2015年12月）

託調査では、「VFMの算定において、リスク移転の影響を定量化して考慮したケースはほとんどない。質的な面からは、リスク移転に係る効果が言及されることが多い。しかし、対象事業において具体的にどのようなリスクが公共から民間に移転され、どのようなメリットを発注者にもたらすか、という点が明確に示されているケースは少ない。」²⁸とされているが、公共側のアドバイザー業務に従事する筆者の感覚としても、平成20年度から状況は変化していない。

つまり、日本のリスク分析の現状をまとめると、基本理念には明確には掲げられているが、実務においてはほ

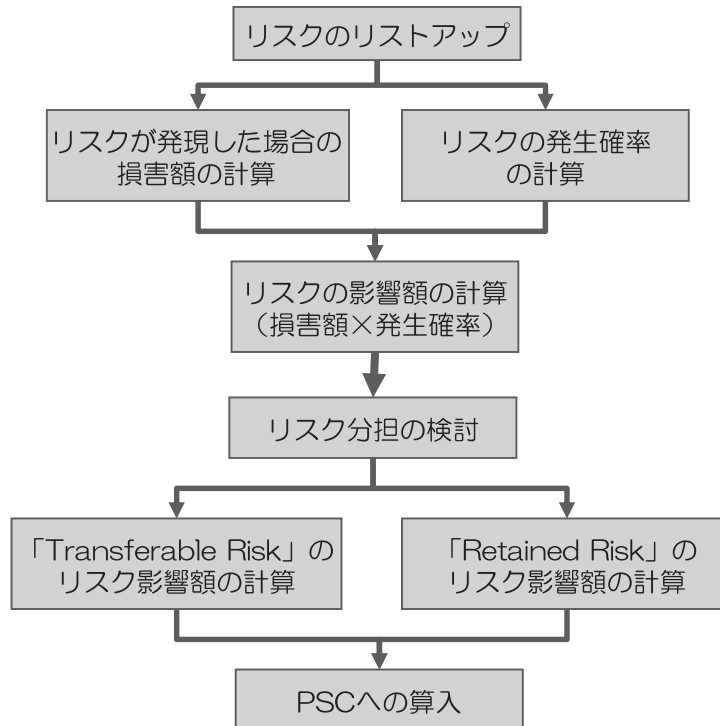
んど対応されていないと言える。

【オーストラリアにおける状況】

オーストラリアにおいてもPSCの算定プロセスは、日本と同様に3つのプロセスに分かれており、①経費の積み上げ、②法人税等公共施設管理者側に生じる収入等に関する「適切な調整」、③リスクの定量化と算入となる。

ただし、「リスクの定量化と算入」に関しては日本と比較して、より細かくステップが分かれている。まず、事業に関連するリスクを抽出したうえで、その影響について定量化を試みる。具体的にはリスクが発現した場合の影響を定量化したうえで、発生確率を計算し、そのかけ算か

図表9 オーストラリアにおけるリスクの定量化と算入のプロセスイメージ



出所：Infrastructure Australia [National Public Private Partnership Guidelines Volume 4: Public Sector Comparator Guidance] (2008年12月) より筆者作成

ら各リスクに関してリスク価値 (Risk Value) を整理する。そのうえで、抽出されたリスクに対し「Transferable Risk」(民間事業者に移転可能なリスク)、「Retained Risk」(行政側が保持する必要があるリスク)の2つに分けたうえで両者がPSCに算入されている。

「Transferable Risk」(民間事業者に移転可能なリスク)は、PPP事業の実施においては民間事業者側で保険等により対応される部分²⁹であり、こうした費用が適切にPSCに加算されていることから、PSCと事業者の提案額の比較を行う際にリスク移転の効果が明確に整理されていると言える³⁰。また、実際のPSCの計算について、国によるガイドラインの中で、モデル事業における算定の流れが整理されており、リスク分析についても具体的な分析例が記載されている³¹。

実際に算出されたPSCにおいても、リスクがしっかりと定量化されている。先述のEast West Link第1期事業では、下記の通り、リスク関連でのコストが明確に計算され、公表されている。当事業は設計・建設・維持

管理・運営に係るコストが2012年時点の実質価格で約5,299百万豪\$ (約4,719億円) という大型の事業であるが、事業全体のリスクとして約758百万豪\$ (約675億円) が計上され、PSCの総額は約6,057百万豪\$ (約5,394億円) となっている。また、各項目についてみると、あくまでも検討段階でのリスク抽出であることに留意し、「推計の不確実性によるリスク」や「検討対象の不確実性」といったバッファ部分が丁寧に計上されている。なお、前述の通り、利用者からの料金徴収は州側で実施するため、事業者側には需要リスク等は生じず、維持管理・運営期間におけるリスクは「隠れた瑕疵」「維持管理・ライフサイクルコスト関連」の2点のみとなっている。

4 | まとめ

①個別論点に関するまとめ

以上より、オーストラリアのPPP事業と日本のPFI事業における「対話」と「リスク分析」の違いについて整理してきた。民間事業者との「対話」という文言は同じでも

図表10 East West Link第1期事業のPSCにおけるリスク関連の項目について

<設計・建設期間>

リスク項目	リスクの種類	金額(2012年の実質額)
JHLD-JVによる積算に基づく設計・建設に係る不確実性の費用		
推計の不確実性によるリスク	民間事業者へ移転	187百万豪\$ (約167億円)
遅延・天候不順	民間事業者へ移転	244百万豪\$ (約218億円)
設計・建設に伴う不確実性	民間事業者へ移転	117百万豪\$ (約105億円)
設計・建設の見積における不確実性の費用の小計		548百万豪\$ (約489億円)
不確実性の費用におけるAPPから見た削減可能額	民間事業者へ移転	-169百万豪\$ (約-151億円)
LMAによるリスクワークショップで整理したリスク		
契約者の破綻	行政が保持	82百万豪\$ (約74億円)
契約協議関連	行政が保持	36百万豪\$ (約33億円)
労使関係	民間事業者へ移転	30百万豪\$ (約27億円)
土地取得	行政が保持	70百万豪\$ (約63億円)
既存の道路・インフラとの適合	行政が保持	18百万豪\$ (約17億円)
ロードリンクとポートとの適合	行政が保持	14百万豪\$ (約13億円)
計画の許認可	行政が保持	14百万豪\$ (約13億円)
検討対象の不確実性	行政が保持	43百万豪\$ (約39億円)
用地へのアクセス	行政が保持	12百万豪\$ (約11億円)
土地の状況・土壌汚染	行政が保持	10百万豪\$ (約9億円)
リスクワークショップで整理したリスクの費用の総計		329百万豪\$ (約294億円)
行政が保持するリスクの総計		300百万豪\$ (約268億円)
民間事業者へ移転するリスクの総計		408百万豪\$ (約364億円)
建設期間におけるリスク調整額の総計		708百万豪\$ (約631億円)

<維持管理・運営期間>

リスク項目	リスクの種類	金額(2012年の実質額)
隠れた瑕疵	民間事業者へ移転	7百万豪\$ (約7億円)
維持管理、ライフサイクルコスト関連	民間事業者へ移転	43百万豪\$ (約39億円)
維持管理・運営期間におけるリスク調整額の総計		50百万豪\$ (約45億円)

注：設計・建設についてはJHLD-JV (John Holland Leighton Dragados Joint Venture) の見積をAPP (APP Corporation) が分析する形でPSCを算定している

LMAは本事業を所管するLinking Melbourne Authorityのこと。

出所：PricewaterhouseCoopers「East West Link Stage One Public Sector Comparator Report」(2013年5月)

その実施内容には大きな違いがあり、また、リスクの分析についてもその具体的手法や運用面での実情には大きな違いがみられた。ただ、まったく別の考え方にに基づき実施しているため差があるのではなく、同じ基本的考え方を掲げたうえで、その具体的な実施方法についてオーストラリアの方が発展しているという状況にある。この他にも、日本ではPFI事業を実施する特別目的会社(SPC)の株式については、譲渡されず当初出資者が期間中保持し続けることが一般的であるが、オーストラリアにおいては建設会社の所有するSPC株式の売却が多く

行われている等、民間からの資金調達の手法も大きく異なり、多様な資金調達という観点では、オーストラリアの方が発展³²している。

このような差が生じた理由としては、日本におけるPFI事業がいわゆる「箱もの」事業と言われる、設計・建設・維持管理を中心とした事業に活用されている点や、オーストラリアに比べ案件規模が小さい点があげられるかもしれない。つまり、そもそも事業リスクの大きな案件がないため、応募者との対話やリスク分析について細かな対応をしなくても円滑な事業実施が可能であったと考え

ることでもできるだろう。オーストラリアにおけるPPP事業では、独立採算等民間事業者が大きなリスクを負担する事業が多い。その中で、前述のスタジアムオーストラリア³³やSydney Cross City Tunnel事業等といった事業は、実際に運営事業者であるSPCが破綻している³⁴。ただ、こうした民間事業者への高いリスクの付与と失敗を通じ、効率的・効果的な事業実施に向け、常に新しい取り組みの可能性を模索するとともに、失敗した場合には適切に次の事業にフィードバックを実施するという流れが確立³⁵されている。そして、それゆえにリスクに関する検討に十分な価値が置かれているとともに、そうしたリスクを協議する場としての対話が重要視されていると言える。他方で、日本においてはこれまでの歴史の中で、維持管理・運営においてSPCの破綻が起こったのは筆者の知る限り、福岡市の「福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業（タラソ福岡事業）」と名古屋港管理組合の「名古屋港ガーデンふ頭東地区臨港緑地整備等事業（名古屋港イタリア村）」の2件のみである。そのため、日本においてPFI事業は適切なリスク分担のもと事業が実施できているとの考え方もあるだろう。しかし、前述の通り日本も今後「質の拡大」を図ろうとしていることを踏まえると、今のプロセスを前提とするのではなく、実務レベルにおいても一回り成長が必要ではないだろうか。

また、問題はあるもののなんらかの理由で失敗が生じていない（表面化していない）ため、成長が促されなかった可能性もある。つまり、失敗が少ない一方で他国に比べるとリスク抽出、分担および定量化に関する検討が弱いということは、どこかで無理が生じている可能性もあると考えることもできる。たとえば、日本ではPFI-LCCを算定するために「削減率」³⁶という考え方をを用いるケースが多くPSCよりもPFI-LCCの方がより安価な事業実施が可能と考えられがちが、この点についてリスク移転の評価が適切に算入されておらず、官民の認識ギャップを生み出す要因となっているとの意見もある^{37,38}。もし、無理が生じている場合、今後「量の拡大」が進む中で、少なくない失敗が生じる可能性がある。

②今後への提言

本稿で取り上げたオーストラリアにおける対話やリスク分析について、事業規模や特性の異なる日本のPFI事業に単純に導入することが必ずしも適切ではない。ただ、対話やリスク分析は前述の通り、日本でもガイドラインには考え方として明記されているものの、適切に活用されていない事項であるため、オーストラリアの事例を参考に日本のあり方を改善する余地は大いにあるだろう。たとえば、事業提案を行った応募者に対し直接的な対話形式で審査結果をフィードバックする、リスクに関する基礎的な検討やデータの蓄積を開始するといった対応はすぐにでも導入可能である。

日本のPFI市場が急速に成長した一方で、近年はその質的成長の焦点は、コンセッション等新しい方式の導入、空港をはじめとする新分野への展開・制度構築といった「新しい」分野へ向いているように感じる。

他方で、すでにPFIが多数導入されているような分野における、レベルアップ、運用方法の改善の余地については十分な検討がなされておらず、これまでのやり方を前提とした「定型化」が進められている。迅速化、簡素化のみを求めるのであれば「定型化」にも大きな意義があるが、より良い公共サービスの提供という観点からは、既存分野における実務レベルでの実施プロセスの改善・発展も重要ではないだろうか。また、そうした日本のPFI事業における「地力」の向上は、事業リスクが大きい事業に取り組むうえで基盤となるはずであり、「新しい」分野への挑戦をサポートするものである。

既存分野における実務レベルでの実施プロセスの改善・発展を考えるうえで、海外の事例はひとつの参照点となる。海外での取り組みについて、実務のレベルに踏み込みひとつひとつ咀嚼したうえで、「日本化」を図ることが、PFI事業の本来の趣旨たるリスクの適切な管理を実現するうえで極めて重要であると筆者は考えている。

【注】

- ¹ サービス購入型事業かつ過去に同種の事業の実績が多く存在する事業のうち、①施設整備業務の比重が大きい、②維持管理・運営業務の内容が定型的のいずれかに該当する事業を対象にPFI事業実施の手続きの簡素化のポイントを示すとともに、各種書類の作成素材を提示した。なお、該当事業の具体例としては、事務庁舎、宿舍、公営住宅、学校（校舎）、学校給食センター等が挙げられている。
- ² 内閣府「平成27年度PPP/PFIに関する支援」では、地域プラットフォーム形成支援として「地域における官民連携のネットワークづくりやノウハウ共有を図るための基盤づくり等に関する取組」を対象に地方公共団体に対して内閣府から委託したコンサルタント等を派遣している。
- ³ 民間資金等活用事業推進会議決定「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」（平成27年12月）によれば「（1）事業費の総額が10億円以上の公共施設整備事業（建設、製造または改修を含むものに限る。）（2）単年度の事業費が1億円以上の公共施設整備事業（運営等のみを行うものに限る。）」とされている。
- ⁴ たとえば、事業実施上の細かな論点について整理された内閣府「PFI事業契約に際しての諸問題に関する基本的考え方」、内閣府「PFI事業契約との関連における業務要求水準書の考え方」はどちらも平成21年4月が最新版である。また、基礎的な情報の提供や国としての今後の方向性等の提示等の情報発信機能を目的に内閣府により発信されていた「PFIアニュアルレポート」は平成20年度以降発信されていない。
- ⁵ オーストラリアにおけるPPP事業の概況、経緯等については日本貿易振興機構「豪州及び日本のインフラ分野におけるPPPプロジェクト～民間部門参入の促進に向けて～」(2010年8月)や国土交通政策研究所「社会資本整備等における資金調達に関する研究（Phase2）～海外のPFIにおける資金調達とわが国の課題～」(2005年3月)が詳しい。
- ⁶ Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines Policy Framework」(2008年12月)より。
- ⁷ 日本貿易振興機構「豪州及び日本のインフラ分野におけるPPPプロジェクト～民間部門参入の促進に向けて～」(2010年8月)より。
- ⁸ 丸紅株式会社がNorth West Rail Link事業やゴールドコーストのトラム事業に出資者として参加している他、伊藤忠商事株式会社はヴィクトリア州における海水淡水化事業やクィーンズランド州における鉄道車輛供給事業に出資者として参加している。
- ⁹ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社による2015年の年間平均のTTBレートが89.06円であることからの概算。以下、同様。
- ¹⁰ 内閣府「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」(2015年12月)によれば「VFM（Value For Money）とは、一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方である。同一の目的を有する2つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを供給する方を他に対し「VFMがある」といい、残りの一方を他に対し「VFMがない」という。」(p2)である。PPP事業とすることで従来通りの発注手法で実施する場合に比べて生じる費用対効果の優位性を指しており、具体的には、同一のサービスをより少ない事業費用で提供できる場合や、同一の費用でよりよいサービスが提供できる場合にはVFMがあるという。なお、日本においては、PFI事業とした場合の事業総費用の削減割合を指すことが多い。
- ¹¹ Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines Volume 1: Procurement Options Analysis」(2008年12月)より。
- ¹² 民間資金等活用事業推進会議決定「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」(平成27年12月)より。
- ¹³ Australian Bureau of statistics「Estimated Resident Population, States and Territories (Number)」(2015年6月)より。
- ¹⁴ 日本においても、関西国際空港及び大阪国際空港特定空港運営事業のように、第1次審査で一度応募者を絞り込んでから、対話を進め、第2次審査で事業者選定を行っている事業もある。また、内閣府「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」においても、競争的対話方式としてオーストラリアのプロセスと同様のプロセスが整理されている点には留意が必要である。
- ¹⁵ Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines ; •Volume 2 Practitioners Guide」(2008年12月)において、ショートリストに多くの応募者を残すことは公共側からすれば競争性の確保という観点から望ましいが、応募者側からすれば、多くの応募者が残っていることは自らの提案が採択される確率が低いと見なされる恐れがあるとの指摘がある。オーストラリアではPPP事業の事業提案書の作成に膨大な提案コストが必要となるため、採択確率が低いと見なされると、応募者側で十分な提案コストが確保されない（事業提案がリスクの高い投資と見なされ、応募者の社内で予算の確保が難しくなる）との考えだと思われる。
- ¹⁶ 閣議決定「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」(平成27年12月18日)の中で、PFI事業として実施するかどうかの判断において、「公共施設等の整備等が効率的かつ効果的に実施できることを基準とすること」や、その判断基準として「民間事業者に委ねることにより、公共サービスが同一の水準にある場合において事業期間全体を通じた公的財政負担の縮減を期待することができること又は公的財政負担が同一の水準にある場合においても公共サービスの水準の向上を期待することができること等」が明記されている。
- ¹⁷ Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines Volume 1: Procurement Options Analysis」(2008年12月)では、VFMが期待できる事業の特性（VFMの源泉）として「複雑なリスクがありかつ民間へのリスク移転が可能、維持管理・運営まで見据えたコスト計画、民間事業者によるイノベーション、アウトプットが計測可能、資産の有効活用、包括契約が可能」等を挙げている。
- ¹⁸ 富樫哲之「豪州PPPの動向及び我が国への示唆」(2013年7月)ではオーストラリアのPPP事業のプロセスについて、「事業者選定の基本的な流れについては、我が国のPFIと大きな違いはないと言えるが、民間のイノベーションを引き出すという観点から運用がなされている。最大の特徴は、正式な事業者選定の手続の開始にあたるRequest for EOI（Expression Of Interest：事業への関心表明）に至る前の段階で、民間事業者に対するマーケットサウンディングが重点的に実施される点である。このマーケットサウンディングを通して事業の前提条件に関する調整が行われ、官民双方にメリットがあることが確認されたうえで、正式な事業者選定手続が開始される」(p3)と評価している。
- ¹⁹ 内閣府「PFI事業における総合評価等入札手続の実態の把握及び今後の在り方に関する調査」(2007年3月)では、平成18年度までの累計では、平成18年12月末日現在で実施方針が公表されているPFI事業の7割弱は総合評価一般競争入札方式を採用していたことがわかっている。一方で、公募型プロポーザル方式を採用したPFI事業の比率は、平成12年度から平成18年度まで毎年減少し続けていたという。

- ²⁰ 2006年の「PFI 関係省庁連絡会議幹事会申合せ」により、競争的対話の意義や方法等が確認された。その後、行政刷新会議公共サービス改革分科会が2012年3月に公表した「競争的対話方式の実施に係る基本的考え方(案)」によれば、対話の状況について、「競争参加者が独自提案を行ったり、契約機関と競争参加者の間で仕様の詳細を詰めていったりという本格的な対話や交渉にまでは至っていない」とし、「対話や交渉による手続が普及していない」という認識を明確にしており、これを検討の背景として競争的対話方式の導入につながった。
- ²¹ たとえば、内閣府「地方公共向けサービス購入型PFI事業実施手続簡素化マニュアル」(平成26年9月)の中で、作成素材として入札説明書のひな形が示されているが、対話については「個別対話は行わない場合が一般的であるが、業務要求水準書で事業者に意図を伝え切れていない、応募者とのコミュニケーションが不足しているなどの場合は、実施すると効果的である」(別冊、p49)とされている。また、作成素材では回数は1回の前提であり、また、時間についても「所要時間は●分程度を想定」(別冊、P49)(なお、●については作成素材であり●部分を各地方公共団体が検討し埋めればよいように作成されている)と非常に短時間の想定をしていると言える。
- ²² 事業中止となったものを含む。平成28年2月末時点。
- ²³ ガイドラインでは、公募型プロポーザル方式(競争性のある随意契約)を採用する場合に、必要に応じて競争的対話を活用することを規定している。
- ²⁴ 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「競争的対話の導入に向けて—欧州における実績とわが国への適用に向けた課題—(中間報告)」(2014年7月)によれば、競争的対話について「既に実施されているPFI事業においても、入札公告前の意見聴取を競争的対話と称して、実施している例も散見する。これらの事業においてはその要求水準を明確にする過程において事業者との意見交換を行うことを競争的対話と称しているものがほとんどであり、最終的には同一の要求水準のもとに総合評価一般競争入札により事業者を選定している。本報告書で対象とする競争的対話とは異なるものと言える。」とし、競争的対話方式の導入理念と実情の乖離を指摘している。
- ²⁵ Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines ; •Volume 2 Practitioners Guide」(2008年12月)。
- ²⁶ 2014年11月に実施された州議会選挙において、野党であった労働党が与党の保守連動(自由党・国民党)から政権を奪取した。
- ²⁷ 要望すれば必ず実現するわけではない。州政府側が要求する場合には各応募者に均等な機会を与える必要があり、また、応募者側が要望する場合には州政府が承諾した場合に限られる。
- ²⁸ ㈱日本総合研究所「PFI事業におけるリスクマネジメントの在り方に関する調査 報告書」(平成21年3月)(p8)
- ²⁹ なお、Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines Volume 4: Public Sector Comparator Guidance」(2008年12月)においても、当該部分において、保険商品があるリスクについては保険額をリスクの影響額の算定の参考とできる旨の記載がある。
- ³⁰ なお、Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines Volume 4: Public Sector Comparator Guidance」(2008年12月)の中では適切なVFMの計算に向けて、民間事業者が提案したPFI-LCCに対し、「Retained Risk」(行政側が保持する必要のリスク)を加算する必要性も指摘されている。
- ³¹ Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines Volume 4: Public Sector Comparator Guidance」(2008年12月)内「Part Two: Public Sector Comparator Worked Example」。
- ³² オーストラリアにおけるインフラファンドの状況については、福田・谷山・竹端「入門インフラファンド」(2010年9月)が詳しい。
- ³³ 詳細についてはプライスウォーターハウスクーパース株式会社「諸外国におけるPFI・PPP手法(コンセッション方式)に関する調査 報告書」(2011年1月)に詳しい。
- ³⁴ なお、財自治体国際化協会 シドニー事務所「オーストラリアにおける官民連携手法について」(2011年12月)では、オーストラリア内でのPPP事業に対する批判的な意見を紹介するとともに、Sydney Cross City Tunnel 建設事業を対象に失敗例の分析を行っている。また、富樫哲之「豪州PPPの動向及び我が国への示唆」(2013年7月)においては、道路事業における収入リスクの分担の観点から整理を行っている。
- ³⁵ この点、たとえば、福田隆之/谷山智彦/竹端克利「入門インフラファンド」(2010年9月)では、インフラ投資に関して、リーマンショック後の状況を指して「環境変化から得られた教訓を取り込みつつ、事業に必要な資本を確実に獲得するため後戻りせずに深化を模索しているのが、本格的なマーケット確立から約15年が経ったオーストラリアにおける、PFI/PPPやインフラファンドの状況と言えるだろう。」(p36)と評している。
- ³⁶ PSCに比べてPFI事業で実施する場合、一定割合のコスト削減が可能との考えに基づき、PSCの費用項目から一定の割合(10%等)を削減し、PFI-LCCを計算する方法。
- ³⁷ ㈱日本総合研究所「PFI事業におけるリスクマネジメントの在り方に関する調査 報告書」(2009年3月)では「英国、フランスでは「リスク移転の評価無しにVFMが出ることはない」、つまり、PFIとして実施するための建設費や維持管理費は通常PFI・PPPの方が低くなるという理解はされていない。」(p10)と述べた上で、リスクの定量化・算入ができていない日本の状況を踏まえ、「PFI事業とすることによってリスク移転の観点からどのようなメリットがあるのか、発注者が認識しないまま事業の検討が進むことになる。このことは、PFI事業に対する基本的な理解がなされないまま事業化の段階だけが進んでいくことを意味し、後々において官民の認識ギャップを生み出す要因になっていると考えられる。」(p10)と述べている。
- ³⁸ このVFMの源泉に対する認識の違いは、前述したオーストラリアでは公募前にPSCしか計算しないこととも関連すると考えられる。つまり、日本では後述のような「削減率」の活用等、PFI事業とすることで民間事業者のノウハウを活かしより低コストでの事業実施が可能との期待がある。そのため、事業費用の積算におけるPSCとPFI-LCCの比較が重要となる。これに対し、リスクマネジメントこそがPFI事業の効率性(事業費用の低下)の源泉との観点に立てば、PSCの計算の中で、民間事業者に移転可能なリスクの総量が適切に整理されていれば、当該部分を持ってPFI事業による定量的なメリットがあるとの説明が可能である。

【参考資料】

- ・閣議決定「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」（2015年12月18日）
- ・行政刷新会議公共サービス改革分科会「競争的対話方式の実施に係る基本的考え方（案）」（2012年3月）
- ・国土交通政策研究所「社会資本整備等における資金調達に関する研究（Phase2）～海外のPFIにおける資金調達とわが国の課題～」（2005年3月）
- ・財団法人国際化協会 シドニー事務所「オーストラリアにおける官民連携手法について」（2011年12月）Clair Report No.369
- ・富樫哲之「豪州PPPの動向及び我が国への示唆」（2013年7月）みずほ総合研究所Working Papers
- ・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 PFI/PPPレビュー・提言部会「競争的対話の導入に向けて－欧州における実績とわが国への適用に向けた課題－(中間報告)」（2014年7月）
- ・内閣府「地方公共向けサービス購入型PFI事業実施手続簡素化マニュアル」（平成26年9月）
- ・内閣府「PFI事業における総合評価等入札手続の実態の把握及び今後の在り方に関する調査」（2007年3月）
- ・内閣府「PFIの現状について」（2016年1月）
- ・内閣府「PFI 関係省庁連絡会議幹事会申合せについて」（2006年11月）
- ・内閣府「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」（2015年12月）
- ・内閣府ウェブサイト「PFI事業導入の手引き」（<http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/>）
- ・日本貿易振興機構「豪州及び日本のインフラ分野におけるPPPプロジェクト～民間部門参入の促進に向けて～」（2010年8月）
- ・(株)日本総合研究所「PFI事業におけるリスクマネジメントの在り方に関する調査 報告書」（2009年3月）
- ・日本貿易振興機構「豪州及び日本のインフラ分野におけるPPPプロジェクト～民間部門参入の促進に向けて～」（2010年8月）
- ・野村総合研究所 福田隆之／谷山智彦／竹端克利「入門インフラファンド」（2010年9月）東洋経済
- ・ブライズウォーターハウスコーパース株式会社「諸外国におけるPFI・PPP手法（コンセッション方式）に関する調査 報告書」（2011年1月）
- ・民間資金等活用事業推進会議決定「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」（2015年12月）
- ・民間資金等活用事業推進会議決定「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」（2013年6月）
- ・Australian Bureau of statistics「Estimated Resident Population, States and Territories (Number)」(2015年6月)
- ・Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Policy Framework」(2008年12月)
- ・Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines Volume 1: Procurement Options Analysis」(2008年12月)
- ・Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines Volume 2: Practitioners Guide」(2008年12月)
- ・Infrastructure Australia「National Public Private Partnership Guidelines Volume 4: Public Sector Comparator Guidance」(2008年12月)
- ・Infrastructure Australia「PPP projects contracted」(2015年5月)
- ・Linking Melbourne Authority「East West Link Stage One - Request for Proposal」(2013年10月)
- ・PricewaterhouseCoopers「East West Link Stage One Public Sector Comparator Report」(2013年5月)