

豪州に学ぶPPP事業

発注ノウハウ蓄積への課題

日本国内では、公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が対等な立場で連携して推進するPPP／PFI事業について、国が首頭を取りながら積極的な取り組みを展開している。一方で、特にPFI事業を円滑に推進するには、発注者側として行政組織内においてノウハウを蓄積していることが官民双方にとって重要となる。

PPP／PFIの先進国であるオーストラリアと比べた場合、日本では案件組成に対する政策的なコントロールや事業推進時の組織体制・情報取り扱い等における一貫性が弱く、ノウハウの蓄積には構造的な限界が存在している。今後、構造的な制約から一歩踏み出した取り組みを進められれば、発注者側もより複雑な事業に対応できるようになり、ビジネスチャンスの拡大につながるのではないだろうか。

PPP／PFI推進の号令

近年、国の戦略的位置付けにより事業規模を問わずPPP／PFI手法への注目は高まり、地方公共団
体においてもその推進に向けた機運
が生まれつつある。「日本再興戦略
2016」では「生産性革命を実現
する規制・制度改革」として「PPP

／PFI等による公的サービス・
資産の民間開放拡大」が盛り込まれ
ており、その推進に向けた各種取り
組みの強化が打ち出されている。ま
た、15年度に内閣府から発出され
た「多様なPPP／PFI手法導入を
優先的に検討するための指針」に基
づき、人口20万人以上の地方公共団
体に対しては、公共施設等の整備や

運営等において同手法を導入するか
どうかを優先的に検討するための仕
組み（優先的検討規程）を16年度末
までに定めることが要請された。同
指針では、事業費総額が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）、あるいは単
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）

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
研究開発部(名古屋) 兼 官民協働室
研究員
安田篤史
三菱UFJリサーチ&コンサルティング
研究開発第1部(大阪) 兼 官民協働室
副主任研究員
清谷康平

を優先的検討対象とし、PPP／
PFI事業の導入検討に関する基準
を設けている。このように、同事業
の推進に向けては、大枠としての基
本方針に関する理解が発注者側で深
められつつある。

しかし、実際に事業を推進しよう
としても、発注者側である行政にお
いて事業を推進・実行するノウハウ
が乏しければ、民間活力を十分かつ
効果的に引き出せない可能性が高い。
特に、PFI手法を採用して事業を
実施する際には、担い手となる民間
事業者を公募することが通常である
が、民間活力を最大限生かすことの
できない事業スキームとなっていた
場合、民間事業者が提案を行う余地
が限定される可能性が高く、事業の
魅力が低下し事業参入がない事態も
発生する懸念がある。こうした場合

には、再公募を余儀なくされ、そのための時間と費用をさらに費やすことになりかねない。

そこで、本稿ではPPP／PFI事業の発注構造について、先進国である豪州とわが国の状況を比較しながら、日本で今後一層推進する上での課題と取り得る方策について検討する。

PPP／PFIの推進に係る論点は多岐にわたるが、今回は発注者側におけるノウハウの蓄積に着目し、①案件組成に関する政策的なコントロール②事業を推進する際の組織体制の2点について考えたい。事業推進に係る日豪のプロセスの違いを確認することで、発注者側でノウハウを蓄積するための在り方を探ることとする。

なお、本稿において豪州に関しては「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。

案件組成へのコントロール

まず、案件組成段階において、発注者側でどのような関与がなされているかを見てみたい。

豪州では、連邦政府によって設置

された「Infrastructure Australia(以下、IA)」という独立機関が国家的に重要なプロジェクトに関するインフラ投資計画(Australian Infrastructure Plan)を策定し、諸条件を考慮しながら投資すべきプロジェクトの優先度を定めている。この投資計画により、地域を越えたプロジェクトの「優先順位」が明らかとなり、インフラ別の投資効率を向上させることに貢献している。投資計画に記載されている事業のうち、諸検討の結果を踏まえて適性のあるものがPPP事業として実施されることになる。

豪州のPPP事業は、IAが制定しているガイドラインに基づいて実施される。このガイドラインでは、事業費総額が1億豪ドル(約82億円)を超える事業はPPPの導入適性があるとしている。先述の日本の「優先的検討規程」(事業費総額10億円以上で検討対象)と比べると、基準としての意味合いこそ異なるものの、豪州のPPP事業の規模ははるかに大きいことが分かる。

豪州の場合、実務的には州が発注主体となり、海外領土を除けば、発注主体の数は首都特別地域や北部準

州を含めても9団体と限定的である。なお、州の中には独自に設定したガイドライン(IAのガイドラインを補足するもの)を用いながら事業を実施している所もある。PPP事業の導入実績や取り組み姿勢は州ごとに違いがあるが、ある州では、PPP事業が継続的に発注されることを対外的にくみ取ってもらうため、マーケットの状況を見ながら年間の発注件数を調整し、事業が年間0本にならないよう発注の量および時期をコントロールしている。また、事業が複雑化する場合、プレーヤーとなる民間事業者の数も限定的となるため、他州のプロジェクト動向も見据えながらの判断が必要とされている。

実際の発注に当たっては、当然ながら予算との調整を経る必要があるが、豪州では基本的にプロジェクト組成段階からすべての案件のバランスが調整されている。各案件の発注そのものが統制されている状態に近いと言え、個別具体的な事案について最適解と最適時期を見いだすための環境が整っていると考えられる。

日本の場合、豪州のIAに相当する機関は内閣府となる。内閣府では、

PFI事業に関する各種支援ツール(事例集、ガイドライン等)を提供し、先進的なモデル事業の支援を含め、事業化に向けたサポート活動を実施している。特に、先述の「優先的検討規程」に関する一連の要請により、大規模な自治体を中心にPFI手法の導入が議論の俎上そじょうに載せられやすくなっていることもあり、PFI事業の促進に対しては積極的な活動が展開されている。一方で、内閣府では個別案件の進捗管理や優先順位付けまでは実施しておらず、事業の意識・理解醸成と事業促進に向けた幅広い後方支援が中心的な任務となっている。

日本のPFI事業では、国・都道府県・市町村のすべてが発注主体となるのが可能であり、国から村までいずれの階層の行政機関(このほか独立行政法人、特殊法人その他の公共法人含む)にも発注実績がある。ただ、内閣府が公表しているPFI事業の実施方針の公表件数で見ると、地方公共団体等が事業主体となる事業は累計527件中413件であり、全体の8割近くを地方公共団体等が占めている状況である(16年3月31日現在)。また、近年のコンセン

ヨン（公共施設等運営権）事業の動向を考慮しても、日本の事業の案件規模は豪州よりも明らかに小規模である。当然、事業化の検討および発注是非の判断も各主体が事業ごとに実施することになるため、第三者的な立場の外部機関が当該団体の発注をコントロールするという仕組みは原則として設けられていない。

また、日本では同一組織（県、市等）から発注される事業の件数が少なく、かつ仮に発注があったとしても、PFI事業は基本的に所管部署で取りまとめられる。このため、分野が多岐にわたる事業では、大前提として発注件数が少ない中、特定部署において事業が何度も推進されることは極めてまれであり、発注者側のノウハウが蓄積しにくくなっている。一方で、類似する事業は多数の行政機関から発注され、地域単位で見れば一定の案件数が存在すると考えられるため、PFI事業の実施に向けてのノウハウは局部的・地域的に散在してしまっていると言える。

事業推進時の組織体制

次に、発注が決定した案件の組織体制について見る。

豪州のPPP事業では、行政職員ではなく公募された「プロジェクト・ディレクター」が案件統括者となり、行政およびアドバイザーとしてのコンサルタントから成るプロジェクトチームを組織して発注事業を推進する。プロジェクトチームの規模は事業により異なるが、コンサルタントは商業、法務、技術等多岐にわたる、特に有料道路の整備・運営のような大規模なプロジェクトであれば総勢100人を超えるような体制が組まれることもある。

事業者を選定する際にはいわゆる審査委員会が設けられ、当該事業のプロジェクト・ディレクターが審査委員長を務めた上で、事業立案・発注準備を行ったプロジェクトチームによる審査が実施される。プロジェクトチームは事業契約が締結された時点で解散となるが、プロジェクト・ディレクターを中心として、事前検討から事業者評価まで事業に一貫して携わることが特徴的である。

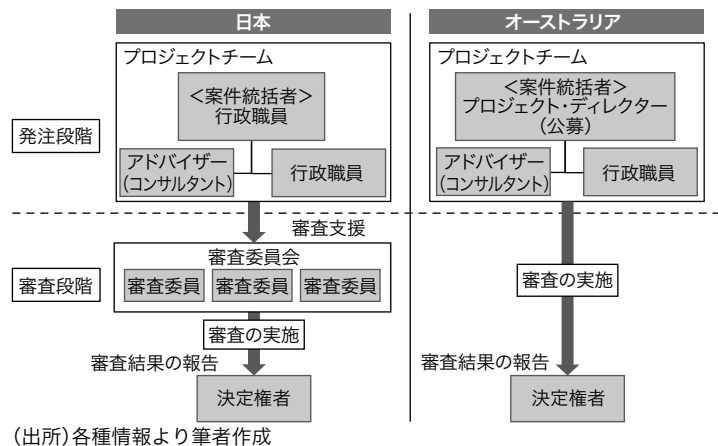
事業契約締結後は、契約実務を担う「コントラクト・ディレクター」が選任される。コントラクト・ディレクターは、特別目的会社（SPC）の重要業績評価指標（KPI）や契

約書の履行状況等をモニタリングするほか、リファイナンス等の契約に付随するすべての業務を行い、契約の履行に対するチェックにおいて重要な役割を果たしている。

なお、コントラクト・ディレクターにはプロジェクト・ディレクターが引き続き選任されることが多い。また、事業期間中は常にコントラクト・ディレクターが置かれることになっているが、任期途中で交代する可能性もあるため、コントラクト・ディレクターを集めたフォーラムや、行政側の担当者向け研修が定期的に開催されている。これらは州単位で実施され、契約の履行に必要な情報やノウハウの共有に向けた取り組みが組織的になされている。

先述の通り、豪州では案件規模が大きく、複雑化した案件のみがPPPの対象になり得るという特徴故に、企画段階から事業の理解度や交渉力が強く求められる。その結果、発注前から契約締結後に至るまで一貫して高い専門性やノウハウ・経験を有する複数の民間事業者と渡り合うためにも、事業方針や内容、情報等の一貫性を重視した組織体制が構

〈図表〉日豪におけるPFI事業の推進体制(イメージ)



築されていると考えられる。

日本の場合、プロジェクトチームは基本的に行政職員とアドバイザーという構成になるが、豪州と違い案件の統括者はあくまで行政職員である。案件内容にもよるが、現在の日本のPFI事業ではプロジェクトチームの人員が数十人に上る案件は珍しいと推測される。また、行政側における頻繁な人事異動はPFI事業においても例外ではなく、発注準備

の中核をなしていた職員が事業者選定を待たずに異動となる場合もゼロではないため、プロジェクトチームにおける各種情報等の一貫性をどのように確保するかが課題となる。

さらに、プロジェクト推進上の組織体制について豪州と根本的に違う点は、事業の発注準備を行うプロジェクトチームと、応募者の評価に決定的な役割を持つ審査委員会が組織的に独立していることである。日本の審査委員会は学識者を筆頭に各分野の専門家によって構成され、各委員が持つ専門性を生かし、事業に対して有意義な知見が提供されている。一方で、プロジェクトチームと比べると、本業を別を持つ審査委員が事業に対して投入できる時間は自ずと限られるため、投入時間だけで考えたとしても審査に制約が発生してしまう。

審査委員会には客観的・専門的な立場から事業者を評価するという重要な役割があり、委員会の存在が審査の公平性・透明性を高めるとともに、プロジェクトチーム（行政側）と審査委員が意見交換をしながら、審査が進められることが多いことも事実である。しかし、発注プロセス

がプロジェクトチームと審査委員会を分断して実施されることで、事業全体を見渡したプロジェクトマネジメントが弱められている可能性も否定できない。

また、事業契約の締結後、事業をモニタリングしていくための定期的な研修を制度化している行政機関は乏しく、事業推進全工程における継続的な官民連携という点で課題がある。

期待される方策と今後の展開

前述のように、豪州と比べると日本では発注者側においてPFI事業に関するノウハウを蓄積するには案件組成および推進体制上で構造的な限界があり、案件推進に非効率な面がある。

PFI事業は発注から事業推進に至る工程および実施内容が複雑なため、発注者側に求められる知識・スキルが多岐にわたり、従来方式よりも発注準備に時間を要することが多い。しかし、準備時間やノウハウが不足していることにより類似他事例の模倣にならないように十分留意した上で、過去の経験や改善事項を丁寧に洗い直し、地域固有の事情と最

新の潮流を複合的に検討することが事業推進に必須である。そのためにも、発注ノウハウの蓄積方法を洗練させ、効率的かつ効果的に事業を推進することが重要と考える。

まず案件組成に関しては、全国的な優先順位付けを行うことは現実的に難しいため、例えば都道府県単位でプロジェクトリストを取りまとめ、大規模かつ類似施設の事業に関しては発注主体が互いにチェックしながら発注時期を調整し合うといった取り組みが考えられる。また、一つの行政機関における発注件数が少ないことを考えると、地方自治体単独でPFI事業を推進するよりも、複数の行政機関によって実務を共有した方がノウハウを蓄積する上で効率的であろう。そのためには、産学連携

機構九州に設立された九州PPPセンターが取り組むような地域単位での情報共有の仕組みが解決策の一つとして挙げられる。

次に、事業推進上の組織体制について、現在の日本の政策決定の在り方を考えれば、プロジェクトチームと審査委員会を完全に一体とすることは非常に困難である。また、外部専門家がプロジェクトチームを統率

する形も、現在の運用上は採用しづらいだろう。しかし、プロジェクトチームと審査委員会の一部を共通化させるといふ方法であれば、実現可能な形で、発注準備における一貫性を確保しやすい体制を構築できると考えられる。例えば、従来は事務局としての立場にあったプロジェクトチームの1人が審査委員を兼務し、事業に深く関与している実務的な立場から委員としての意見を積極的に述べるといふ形式が想定される。その場合、今までの審査委員とプロジェクトチーム（事務局）でなされていた意見交換よりも、積極的な議論展開と当事者意識に基づいて検討をより一層深めることが可能ではないだろうか。

このような取り組みにより、発注者側でノウハウの蓄積が進めば、発注者の意向を十分にくみ取った上で民間事業者の意欲・ノウハウを最大限盛り込んだ提案を広く引き出せるようになり、官民共にビジネスとしての市場拡大を図ることができると考えられる。特に、事業の収益性拡大に向けては、より高度な事業スキームの構築も目指されるようになるだろう。

筆者が豪州のPPPに携わる現地職員の話聞く中で印象的と感じられたのは「豪州のPPP事業は、失敗を経験しながら仕組みとして洗練されてきた」と皆が口をそろえて言及したことである。1980年代からPPPを進めてきた豪州とは歴史の長さこそ異なるものの、日本のPFI事業も制度創設から20年近く経過し、コンセッションの導入をはじめとして転換期を迎える中で、発注者側でどのようにノウハウを蓄積し、実際の事業展開に反映できるかが問われつつあるのではないだろうか。

【筆者紹介】

安田篤史（やすだ・あつし） 東

大院修了後、三菱UFJリサーチ&コンサルティング入社。PPP／PFI分野の事業化支援・モニタリング業務等に従事。

清谷康平（きよたに・こうへい）

同志社大卒業後、三菱UFJリサーチ&コンサルティング入社。PPP／PFI分野の調査業務や公共施設整備の基本構想・計画策定支援等に従事。