

### 第3部 英国のPFI（Private Finance Initiative）

#### I PFIの歴史的背景

##### 1 サッチャー政権が築いたもの

1979年にサッチャー政権が誕生した。保守政権といえども、後に女鉄人といわれたサッチャー氏の命題は、すでに拡大しすぎた財政赤字の再建と公共サービスの低下を改善する社会資本整備の拡充である。この矛盾する二つの課題克服のために、サッチャー氏は数々の業績と次の世代に繋げる礎を残した。

サッチャー保守政権は、まず、「小さな政府」を指向して様々な規制緩和と国営企業の民営化を実現した。1979年から1995年の間に政府の資産および企業を売却することにより、500億ポンド以上の収入を得た。表1は、英国における公共機関の職員数の変化を示したものである。1979年から1994年までの15年間で、各部門において人員数は大幅に減少している。

表1 英国の公務員数の変化

	1979年	1994年
地方公共団体	300万人	260万人
その他の公共企業体	210万人	60万人
厚生サービス部門	120万人	120万人
その他の中央政府	90万人	80万人
税務関係	30万人	20万人
合計	740万人	530万人

出所：<http://www.britcoun.org>

表2は、中央政府における市民サービスに係わる公務員数の変化を示したもので、1939年からサッチャー政権誕生までには、公務員に数が2倍以上に増加したが、1979年以降の民営化と行政改革で1996年まででピーク時の約30%削減している。

表2 市民サービスに係わる公務員数の変化

	人員数
1901年	116,000
1939年	347,000
1950年	746,000
1979年	732,000
1986年	594,000
1993年	554,000
1994年	536,000
1996年	500,000

出所：<http://www.britcoun.org>

## 2 ライリールール

民営化は、当初はガス、水道、電気などから始まり、鉄鋼、航空運輸などが民営化され、さらに刑務所、消防、警察などがその対象となっている。しかし、一方で財政赤字の削減は、かなり難航した。民営化の方法は、いままで官がおこなってきたものの中から、潜在的に利益が上がるものを民営化することになっているが、実際は、明らかに利益が出ているものの他は、補助金等を支出して利益が出る仕組作りをした上での民営化が多い。また、結果として、民営化の足を引っ張ったのが、1981年ライリー卿を委員長として、委員会を設置し、発表されたライリールールである。

ライリールールは、民間資金を公共事業に活用する場合は次の原則を維持することとした。

- (1) 公共が実施する事業のコストと比較して安価であること。
- (2) 導入した民間資金分だけ公共事業予算を削減する。

民営化を進めるはずの原則だが、ダイレクトに予算を削減するというアクションは、反って当局が予算を守るという消極的な対応を生んでいた。

しかし、1987年にクイーンエリザベス二世橋の建設運営をDBFO (Design Build Finance Operation) により民間コンソーシアムで行う決定がされた。これは、公的補助金を用いず、通行料金のみによって投資を回収するスキームであるため、ライリールールの適用対象にならなかった。このことにより、また、少し民営化は前進した。以後、第二セバーン橋、スカイ橋もこの方式に続き、1989年には当時の国務長官であったジョン・メージャーによりライリールールの緩和処置が発表された。クイーンエリザベス二世橋は、1991年に完成、スカイ橋は、1995年、第二セバーン橋も1996年に完成し供用されている。

## 3 CCT (強制競争入札) による地方自治体の改革

サッチャー政権は、地方自治体の行政サービスに対してもう一つユニークな手法を導入した。それは、CCT (Compulsory Competitive Tender 強制競争入札制度) と呼ばれる方式である。

CCT (強制競争入札制度) は、

- 1) 法律が定めた業務は、必ず入札にかけなければならないこと。
- 2) 入札の主催者である地方自治体も、従来はその業務の担当セクションは、一業者として入札に参加しなければその業務を失うというものである。

例えば、ごみ清掃の場合こういうことになっている。ある都市で、入札を募集したとしよう。民間

業者はもちろん、自治体の清掃局も入札に参加して、その結果民間業者が落札した。この場合、通常は清掃局の職員は、職を失うこととなる。しかし、CCT方式のもう一つの特徴がある。それは、この落札した民間業者は、自治体の職員を優先して雇用する義務が生まれる。ただし、この場合の自治体の職員はの給与ベース等の雇用条件は、公務員のベースを保証することをEC指令による英国規則（TUPE）に従わなければならないので、民営化による効率は、人件費の圧縮より業務の効率に重点が移る。

1988年の地方政府法の改正によって、CCTの対象範囲が拡大され、1989年には、100万ポンド程度であった適用実績が、1992年には、19億ポンドに拡大している。また、外部監査制度の導入、情報公開の拡充というチェック機能の整備が平行して行われ早いスピードで各自治体は、導入を推進していった。

しかし、一方問題点も浮上しており、その一は、保守党系自治体と労働党系自治体に導入に対する意識に大きな差が生じていること。保守党系自治体は、積極的に導入しているのに対して、労働党系自治体は、その一割にも満たない状態が生じているということ。

第二に、10～20%のコストダウンが公表されているが、その中に、品質の悪さを指摘されるものが多く含まれていた。

## II メジャー政権に交代

### 1 もう一つの行政改革

1990年代に入って、政権は、メジャー氏に交代した。氏は、サッチャー政権時代に国務大臣を歴任、民営化と行政改革の先頭を走ってきた人である。まず政府は、CCT方式の良さを地方レベルから国レベルにまで拡大を試みた。それが、ネクストステップといわれる行政サービスの独立機関方式による効率化である。雇用や社会保障・車の登録などのサービス部門を別個の機関に分離・委託し、効率化を目指す方法である。

また、地方自治体の職員を中心に、民間企業に負けないサービスの提供とコストを実現する気運も高まってきた。さらには、CCTに対する民間企業の参入に対する組織防衛として、買収会社方式（MBO）という、自治体幹部や労働組合が参加した外郭団体的企業を設立して、積極的に入札に参加し落札していった。

## 2 PFI導入前夜

1991年メジャー政権は、シチズンズチャーターを公表した。その内容は、第一が Value For Money (VFM) といわれるもので、租税の運用については、その投入費用と得られる効果を推し量って、もっとも価値あるサービスの提供をおこなう。第二が、従来公共部門が対応していた公共事業等を民間民間に委ねて、政府はサービスの購入者になるというものである。

具体的には、翌年の1992年11月にラモント大蔵大臣が民間の資金と経営手法を積極的に導入する構想を発表。これが、Private Finance Initiative (PFI) である。

PFIには、法律でなく大蔵省等より順次出される要綱に基づいて実施されている。

導入当初は、行政側の不手際もありなかなか実績が上がらなかった。そこで政府は、93年にPFI推進機能を持たせた官民合同の組織（プライベートファイナンスパネル）を設置した。これ以来、急速にプロジェクトの提案がなされるようになった。

また、94年には、原則としてすべての資本プロジェクトはPFIの適用可能性を検討する。ユニバーサルテストという名の方針も打ち出された。そのため、PFIは、あらゆる分野から無視できないほどに期待されるようになり、PFIの浸透は、いよいよ佳境に入っていった。また、これを契機にEC官報に公告されるプロジェクトの数は日に日に増加していった。

しかし、一方、PFIによる資金の調達方法は、従来の伝統的な調達方法と異なり、多くの手続きと処理を必要とし参加できなかった民間事業者は多大な経費負担だけが残るなどの問題もあり、実際には、少しのプロジェクトしかスタートできていない状態が続いた。メジャー政権が97年に倒閣し、5月1日それまでの保守党政権にかわって労働党政権であるブレア政権が誕生した。

ブレア政権の誕生で、一時PFIの存続が危ぶまれたが、前政権以上に民間シフトに力を入れることを決定した。また、PFIについてPPP (Public Private Partnership) を協調し、官民連携の重要性を訴えている。労働党政権は、保守党政権で誕生したPFIを着実に拡大しようとしている。

### III 新PFIの誕生

#### 1 ブレア政権の誕生

ブレア政権は、過去5年間のPFIの分析検討を Malcolm Bates に委託した。その結果は、PFIを破棄することなく、そのプロセスを改善し市場の単純化を図ることによりさらにPFIは、活性化されるというものであった。

1997年8月のPFIの年次総会で大蔵大臣は、PFIの基本ポリシーを支持し、今後とも改善しながら進めていくことを次のように発表した。

1) PFIは、公共のサービスの供給において革命であるといえる。すなわち公共セクターは、資

産の所有者からサービスの購入者に変化したことである。しかし、P F I のシステムをより良くするためにさらに改善の必要がある。

- 2) P F I は、官民のパートナーシップであり、公共セクターはより価値の高いサービスを得、民間セクターは新しいビジネスの機会を得る。
- 3) P F I の将来は明るく、P F I による利益は英国のみに限られない。民営化の時と同じように、P F I は英国にとって一つの輸出産業となっている。
- 4) P F I は、既に英国のダイナミックな経済のなかで、質の高い公共サービスを供給する政府の一つのビジョンとして位置付けられている。
- 5) G D P の 4 0 % 以下まで政府予算を削減していく中で、公共サービスはこれまでどおり国民に供給され続けなければならない。P F I に対する民間の投資と専門知識は、インフラストラクチャーに対する巨大な投資と受け入れられるべき税金の投入の必要性を調和させるキーとなる。
- 6) 公共セクターにとっては立派なビルを所有することが目的でなく、サービスの質が評価されなければならない。P F I は、官民のパートナーシップを集中させることによって達成されなければならない。P F I は、金額に見合うより良い価値をもつ良いサービスが供給されなければならない。
- 7) この先の数年といった短期でなく、今後 2 5 年以上の長期のプランの中で、公共セクターはサービスの調達の方法の戦略的な計画策定に挑まなければならない。

参考文献：Chancellor's Speech to The Private Finance Annual Conference, August 1997

## 2 Task Force (タスクフォース) の誕生

1997年大蔵省内に Task Force (タスクフォース) という財務の機動部隊が誕生した。Task Force (タスクフォース) は、ポリシーチームとプロジェクトチームによって構成されており、ポリシーチームは、政策関連の問題、標準の契約書、手続きの合理化等について検討し、プロジェクトチームは、各省庁から提出される具体的なプロジェクトの提案のチェックやアドバイス等の支援を行う。プロジェクトチームのメンバーは、平均2年の任期で民間企業やP F I の専門コンサルタントが参加している。

また、1996年4月に、地方自治体ベースのP F I が4 P s (Public Private Partnerships Programme) という組織が誕生させたのを受けて、政府はこれを支援する要素をタスクフォースの中に織込んだ。これにより、地方公共団体も 政府の財政援助を受けて、より確実に官民のパートナ

ーシップを推進できるようになった。具体的には、自治体のPFIプロジェクトについて、省庁横断のプロジェクト審査グループ（PRG：inter-departmental Project Review Group）が審査を行い、必要に応じて政府から補助金（RSG：Revenue Support Grant）を決定できるようになった。

そして、政府が補助金を交付すると予想されるプロジェクトのリストが非公式に承認された時点でPRGから定期的に発表されるようになったため、民間企業は、OJECに公告される前に知ることができ柔軟な対応ができるようになった。

#### IV 新PFIタスクフォースの理念と仕組

##### 1 タスクフォースのリスク分担とPFI組成までの仕組

過去のPFIで曖昧さを残してきたのがリスクの分担である。

その理念の中で、リスク分担に関する原則として次のことが明記されている。

公共セクターか民間事業者の少なくとも一方のリスクに対するコストを管理できる側が、負担することである。しかし、すべてのリスクが官から民へ安易に移転されるべきでない。次の図に示すように、過分に移転されたリスクは、より高いリスク負担の価格を通してその費用を、結果的に公共セクターが負担することになる。リスクの移転の最大よりも、リスクの最適な分担が重要であり、投資に対する最大価値（Value for Money）が実現されなければならない。

事業会社が、明確に所有権と責任を持ちリスクをコントロールできるならば、事業会社は、すべてのリスクを管理できる。しかし、交渉の段階で公共セクターが所有権や責任およびコントロールを曖昧にしながらかリスクを移転しようとする、事業会社はやむを得ずリスク負担に見合う費用を増やそうとする。

リスク移転のメリットは、民間事業会社に効率性とより高いサービスを同時に提供するインセンティブを与えることである。当然、リスクと報酬の関連性は高い。

プロジェクトの中には常に様々なリスクが存在している。投資家は、PFIプロジェクトに対してコストとともにいずれのセクターがどのリスク管理をベストな方法を負っているかを求めている。

##### (1) PFI導入のリスク

プロジェクトの主なリスクとして次のものを例示している。

##### 1) 設計と施行のリスク（コストと時間）

工事遅延あるいは不良工事が発生した場合、PFI契約の規定に従って違約金が課される。これらのリスクは重大であり注意深く管理される必要がある。従って、一般にプロジェクトの責任を負う事業会社は、建設業者に「請求権なし」の定額の設計・施工契約を提示し、

これをPFIの契約条件と連動させている。

## 2) 権限および運営リスク（メンテナンスを含む）

入札企業は運営費用を計算し収入の算定基礎とする。長期間（一般には25－30年）にわたって提供されるサービスに対して契約される運営費用は、一般には消費者物価指数に基づいてスライドされる。入札企業は、運営費の判断を誤り、最初からすべての費用を十分に回収できないような価格を提示する可能性がある。契約を獲得した事業会社が、インフレあるいは労務費や契期間後半の維持管理費の増加の影響を過少評価した場合、事業会社は、収入を相殺してしまうほどのコストアップに直面することになる。

## 3) 需要リスク

病院や学校等にPFIを導入する場合、事業会社は公共セクターから提示された需要に基づいてサービスを提供する。実際の需要低下に伴うリスクについては、入札段階で慎重に検討して解消するか、あるいはリスクをどのように分担するかを決めておかなければならない。例えば、PFIによる学校では、サービスに対する報酬は生徒数に関係している。生徒数が減少しても、事業会社が計画需要に対してフルのサービスを提供し続ければ、収入とコストが不均衡になるのは明らかである。道路のように、設備の容量でなく実際の交通量に対して支払われることが契約で定められている場合でも、需要が減少すれば事業会社は、契約履行が困難になる。

## 4) 残存価値リスク

PFIでは、資産を事業会社に譲渡し、公共セクターは契約期間終了時に、その資産を取り戻すか、契約を延長するか、あるいは再交渉するかを選択ができるということが基礎となっている。したがって、事業会社には、別の用途では限られた価値しかなく、場合によっては価値がマイナスになる資産をかかえ、しかも公共セクターが引き続き満足のゆくサービスを受けられるように十分なレベルの維持管理を継続しなければならない。

## 5) 財務リスク

PFIプロジェクトの資金調達は、最も重要なリスクの一つである。いかなるPFIプロジェクトでも、事業会社は、参加企業の出資金および資産を担保にした借入金を利用するか、あるいはプロジェクトのキャッシュフローのみを担保した外部からの借入金による資金調達、という基本的選択を行う。前者は、企業が提供した担保によって返済が保証される負債であるためコストは少ないが、後者は貸し手にとってリスクが大きく手続きが複雑化する。

どちらのケースでも必要な資金の大部分を借入によって調達しなければならないが、最小限の出資が必要である。一般に出資金は、事業費の5－15%である。出資者のリスクは大

大きく、出資者は引き受けるリスクに比例した大きなリターンを要求する。この点から出資は最も費用のかかる資金調達方法であることを理解しなければならない。

#### 6) 入札のリスク

PFIプロジェクトの入札は、公共セクターが要求するサービスの水準、内容および契約期間を提示することによって始る。入札者は、この要件を満たす案とサービスに対する報酬を提示するため、従来の公共事業の調達方法に比べてもはるかに複雑な作業を行う。サービスの提供に対する報酬は、財務費用、設計および施工方法、運営管理といった多くの要因に左右される。このように、入札の準備段階で対応しなければならない分野がいくつもありいずれも費用がかかる。しかし、入札は3ないし4社の競争入札となるため、その数に比例して受注できないことを理解しなければならない。

このようにあらかじめリスクを定義づけることにより、リスクヘッジとリスク分担が明確にしようするのもタスクフォースの特徴である。これは、プライベートファイナンスパネル当時は、特に前項の入札リスクが大きく、PFIプロジェクトの入札に参加しないと意思表示する民間事業者が現れたこともあって、多くの改善方法をタスクフォースは、積極的に試みている。

#### (2) 民間事業者、資金の出し手から見たリスクと回避策

PFIプロジェクトにおいて、一つのリスクは他のリスクに関連している。例えば、道路プロジェクトにおいて、主なリスクは需要である。また、コストである設計・施工・維持管理がこれに関連する。廃棄物処理施設プロジェクトの大きなリスクは、住民合意である。最良の計画を提示しても住民グリーンピース等の反対があれば、設計・施工リスクを連動する。情報技術サービスのプロジェクトでは、技術の陳腐化に対応する対策を予め明確にしておく必要がある。

DBFOプロジェクトでは、事業会社に設計、施工および運営の責任が負わされている。この場合は、契約期間中の需要量が最大のリスク要因である。収入に直接関係する需要量の変化というリスクを事業会社は、負わねばならない。

PFIプロジェクトに参加する金融機関は、特に事業リスクをどのようにヘッジするか、また、運営開始後にそのプロジェクトが破綻をきたす可能性がある場合、金融機関が経営権を取り上げ、新たな経営者を探すこと、すなわちステップインライトが行使できるか否かのリスクがある。

## 2 PFIのハイリスク・ハイリターン

メジャー政権当時のPFIは、その推進の中心として大蔵省の内部にプライベート ファイナンス パネルが設置されていた。この時代のPFIを支えるファイナンスは、主幹事の金融機関が中心となって行う協調融資であったり、その事業そのもの収益力を保証源としたプロジェクトファイナンス（事業性融資）であった。PFIのスタート時は、契約期間が、10年でLIBO+140-150bpのレートが維持されたが、世界的な金融緩和や事業リスクの低減から借入金利は、低下の傾向にあり、また、PFI案件も道路・学校・病院等の契約期間20年を超えるケースが増加しており。DBFO型、すなわちデザイン・建設・資金調達のすべてを行い、また20年を超えて事業運営を行う場合は、実質的には、民間事業そのものといえる。この場合、金融機関として当初に金利率を見積もることは困難である。

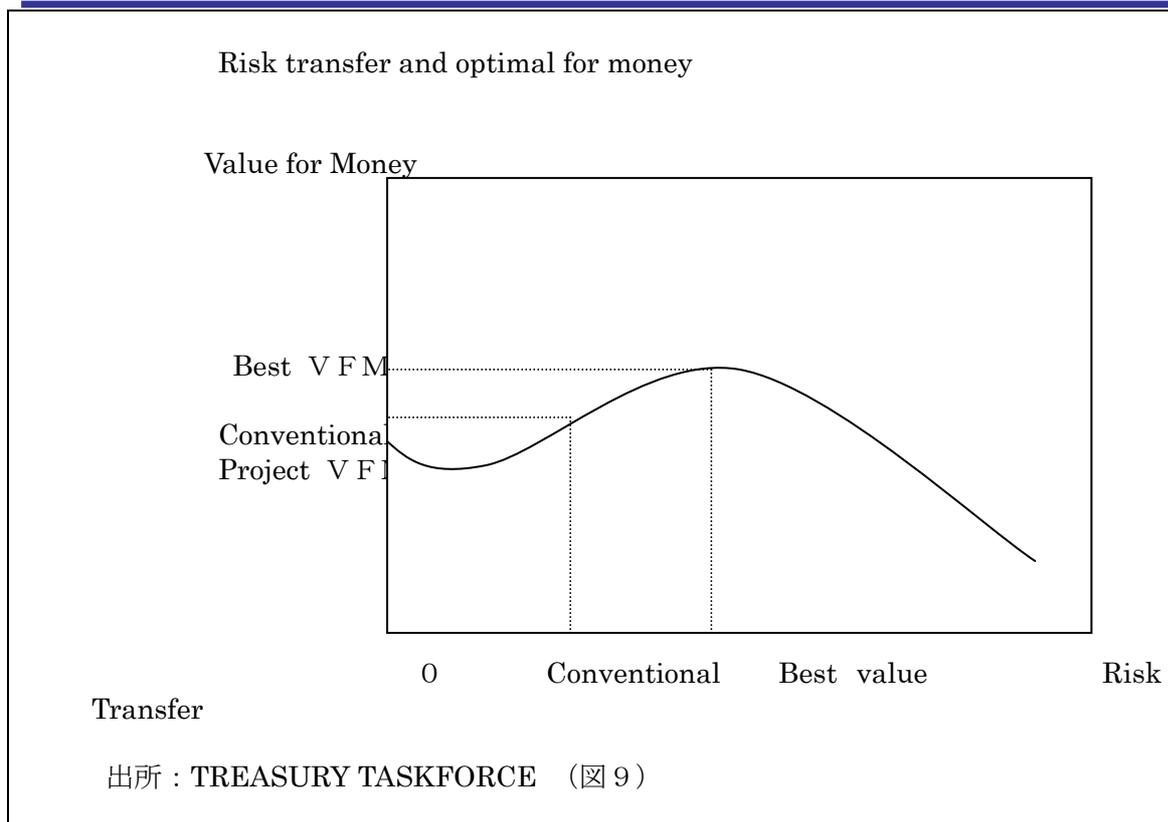
しかし、現在のファイナンススキームは、債券発行による資本市場からの調達等ハイリスク・ハイリタンの投資型に移行しようとしている。また、将来的には、株式公募するケースもありうるとしている。

## 3 Value For Money（最適投資価値）

「原則民間、例外公共」という、官民の役割分担に関する考え方が明確になって、すべての資本プロジェクトにPFIの検討をする必要になった。民営化の可否をチェックするツールとして誕生したのが、バリューフォーマネー（VFM）という考え方である。

VFMは、租税収入の運用すなわち租税という対価に対して最も価値のあるサービスを提供するという考え方で、費用対効用分析と競争的な民間事業者の選定を経て、最適な手段を選択する手法である。

理論を簡単に説明すると、図のように、通常プロジェクトとリスクの関係は、事業費が増えるにつれて、ある時期までリスクが増大していきその後はリスクが減少するという山形の曲線を示す。その頂点になった事業費にあり方がベストのVFMである。



#### 4 PFIへのプロセス

前章までの事項を整理して、ここでタスクフォースにおいて、PFIのスキームが実施されるに当たってのガイドラインについて述べる。

- (1) 各省庁、地方自治体は、各プロジェクト案件について、民営化が可能かどうかを検討する。
- (2) 民営化が出来なくても、民間資金の利用が可能か否かを検討する。
- (3) 管理・運営とそれに伴うリスクが、民間部門に完全に移転可能か否かを検討する。
- (4) 該当するサービスは、公共側が提供する必要があるか否か、過大な新規投資なく民間部門に移転することができるか否かを検討する。
- (5) 民間資金利用がVFM基準に適合しているかどうかを検討する。
- (6) 基準に適合している場合は、プロジェクト案件を入札開示する。
- (7) 民間業者による競争入札が開始される。
- (8) 事前審査で、参加資格の有無が検討される。(ショートリスト)
- (9) 入札の開始。
- (10) 入札の内容について、その内容はVFM基準に合致するか、公的および民間資金の利用は、

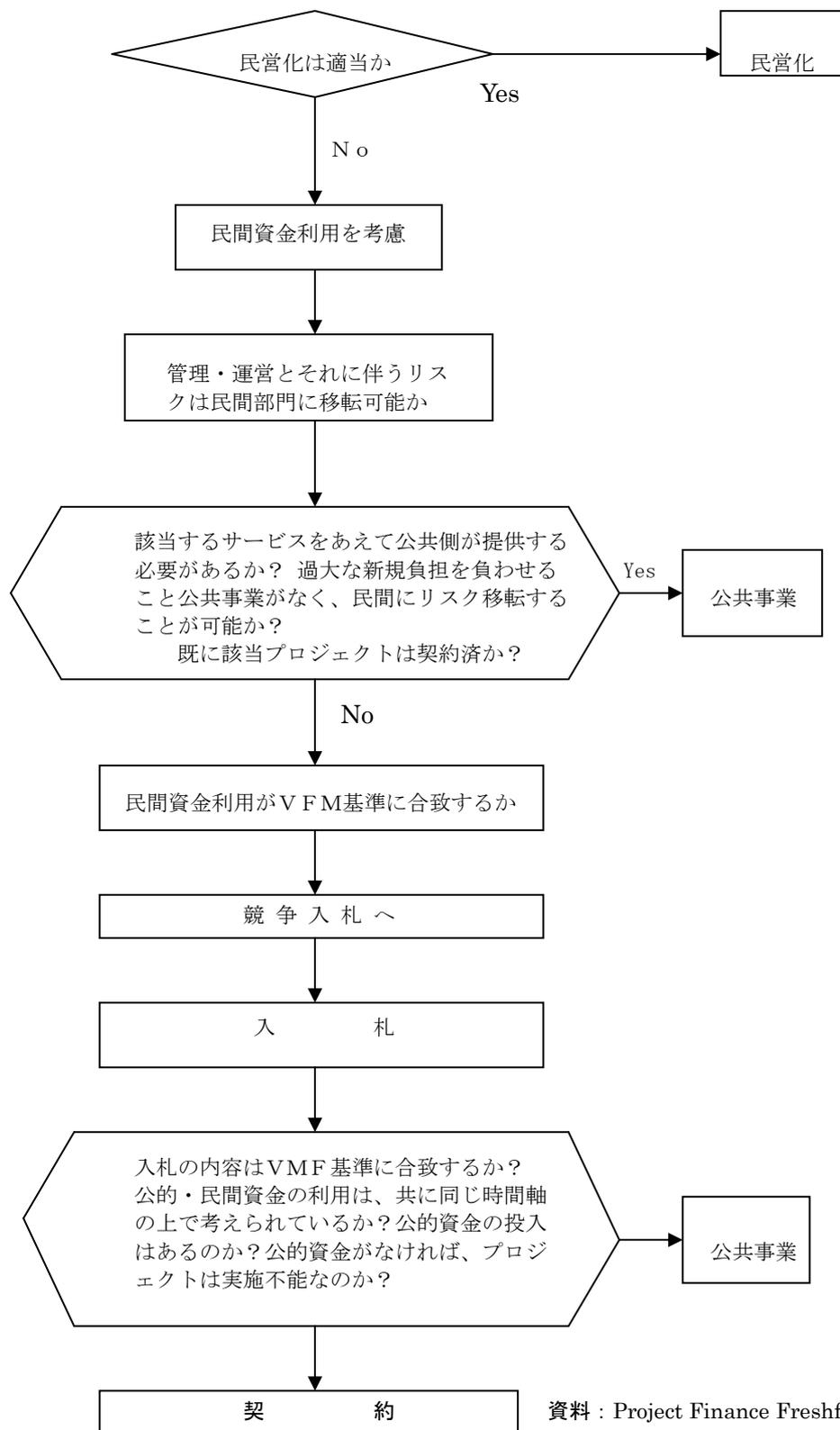
---

共に同じ時間軸の上で考えられているか、公的資金の投入はあるか、リスク分担は適切に配分されているかなど、再度検討される。

(11) そして、PFI案件として適合されたものが、その適合性、リスク分担が明確化な形で条項化され契約の締結となる。

以上を図解すると次のようになる。

(図10) PFI実施にあたってのガイドライン



資料：Project Finance Freshfields

## 5 PFI 組成までの主な流れ

タスクフォースでは、PFI 組成に関して、「PFI の理念」「VFM バランスについて」「リスク分担について」「タスクフォース（大蔵省財務特別委員会）のポリシーチーム・プロジェクトチームについて」「CITU（技術支援専門サービス）について」「会計基準とNAO（監査機関）について」など、実例をいれて小冊子にまとめている。この中にプロジェクトの発案から運営契約までのアウトラインを次の14のステップにまとめている。

ステップ1 ビジネスニーズを設定する。

ステップ2 オプションを評価する。

ステップ3 マーケットリサーチを含めた、プロジェクト概要を説明する。  
タスクフォースにPFI 案件としての提案をおこなう。

ステップ4 プロジェクトチームを形成する。

案件に関係の深い民間企業が中心となって、事前資格審査応募のためのコンソーシアムを形成する。

ステップ5 OJEC（欧州共同体）の広報誌にPFI 案件の概要を掲載する。

ステップ6 入札資格者の決定について。

公共部門は、民間業者が入札参加に必要な情報を適切に開示する必要がある。入札の事務に余分な時間、資源、費用を最大限に節約する合理的な方法を考慮しておくこと。また、広報に掲載されたプロジェクト案件について、第1次の予備入札を行い3～4社の入札資格者を決定する。

ステップ7 事前資格審査の終了。

ステップ8 ショートリスティング（最終選考候補の選定）

ステップ9 最終選考候補者と計画の詳細な協議を行う。

ステップ10 入札条件を整備する。

プロジェクトまたはサービスの提案について必須項目となるものの明確化  
入札のための評価基準

ステップ11 資格審査によって絞られた3-4社と計画の詳細を煮詰め協議する。

ステップ12 最終入札者の選定とファイナンススキームのクロージング

ステップ13 PFI契約の締結。

契約者の名称等は、OJECに開示される。

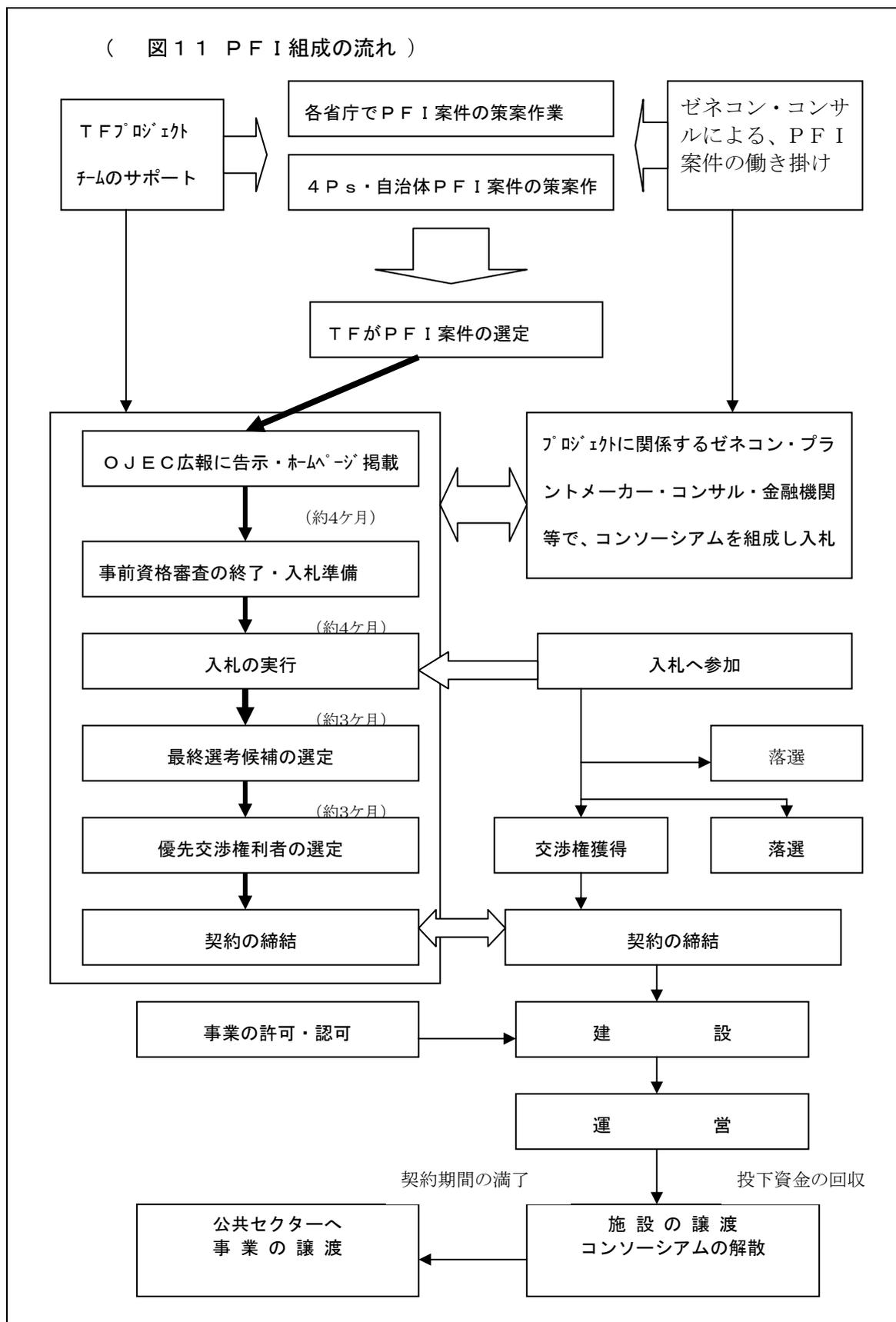
ステップ14 運営に関する契約の締結。

また、PFIの組成にあたっては、公共側と民間側そしてこれを仲介するタスクフォース・PPP・技術コンサル・PFIコンサルが随所で意見交換や条件折衝を行うなど、公共と民間が対立関係でなくプロジェクトのパートナーシップであることが強調されている。

この辺のノウハウは、ぜひ日本におけるPFI導入の際に取り入れてほしいと切望するのは、筆者だけでないだろう。そこには、談合とか力によるトップダウンはなく、多くの専門家が中心となってフェアな形でのPFI組成が成り立っている。

プロジェクトの提案から組成までを次に図解する。

( 図 1 1 P F I 組 成 の 流 れ )



## V 監査機関ナショナル オーディット オフィス

### 1 監査機関ナショナル オーディット オフィスについて

National Audit Office and Audit Commission（会計検査機関 NAO および監査委員会 AC）は、1983年に大蔵省と会計検査院の機能の一部を引き継ぐ形で議会直属の機関としてスタートした。NAOでは、通常の使途監査に加えてVFM監査を重点におこなうこととされており、税金の使われかたの効果評価を行い問題がある場合には改善勧告を公表して行う。また、行政の情報公開も徹底しており、行政の行うPFIを含むすべての事業にアカウンタビリティ（説明責任）がもとめられている。

また、タスクフォースのガイダンスの中に公費の取扱いと共通する会計基準と決算報告に関することが明記されており、政府関係機関、自治体PPPP、監査委員会にその摘要を強制している。

これは、公的機関の会計制度が歳入歳出を主体として捕らえられおり、時として民間ベースでは理解できないことが多い、また、VFM分析には、費用と収益の概念を明確にすべきことから生じている。

主な項目を次に紹介する。

#### (1) 民営化部門の会計基準

PFIおよび同様な取引に関連する会計基準は、「基準会計実務21（SSAP21）および「金融報告基準5（FRS5）による。

#### (2) 会計士等へ会計基準の通知

PFIの計画の前にFRS5の基準を説明、理解をもとめておくこと。

#### (3) 公共部門の監査役は、PFI案件の決定に関しても前掲の会計基準を採用する。

#### (4) FRS5は、決算報告書に対して、真実かつ公正の意見を与えている。

#### (5) 公費の支出に関して、その会計仕訳は、FRS5によらなければならない。

### 2 NAO（会計検査機関）の監査報告概要

具体的に、NAOがどのような活動役割を担っているかであるが、PFIプロジェクトの監査報告の概要から理解できるものと思われる。

手元に、DBFO方式の道路事業の会計検査機関報告がある。これにより、その活動の主なも

のを次に紹介する。

報告は、3つのセッション構成となっており、第1セッションは資金の調達プロセスについて、第2セッションはDBFO契約とPFIの原則そしてVFMについて、第3セッションは行政機関であるエージェンシーによる契約遵守と監視について、となっておりPFIの組成が将来的にも公正妥当であるかどうかの監査状況を報告している。

第1セッションは事業会社選定および資金調達プロセスについての報告

#### 1) 調達のプロセス即ち事業会社選定のプロセス

調達のプロセス即ち事業会社選定のプロセスは、1994年8月EUの官報に公告に始まり、1995年1月に4社のコンソーシアムが入札に呼ばれ、ショートリストを経て1995年の後半に最終のオファーが出された。プロジェクトは、複数案件が一括提案の形であったがプロジェクト毎に分断し、それぞれに優先入札者および予備入札者が決定された。

優先入札者との詳細な交渉を経て、1996年1～3月に4ヶ所の契約に署名された。

#### 2) 事業会社は、道路の資本コスト、運営費、および維持管理費に対する資金調達の責任を負うことが明確化されている。

3) ハイウェイエージェンシーの目的は、以下のとおりであった。

(1) Value For Moneyを実現する。

(2) 技術革新を促進する。

(3) 環境の影響を最小限にする。

(4) 異なるタイプのプロジェクトを対象にして、DBFOに関する市場の動向をテストし、民間分野での道路維持管理産業の成長を支援する。

#### 4) 交通省は、外部の財務アドバイザー、法律アドバイザーおよび建設コンサルタントに対し、発注者側の支援を依頼した。

#### 5) 交通省は、市場調査を実施するとともに利害関係者から意見を聴取し、EU公告よりも先にDBFOプロジェクト関係者にその状況を周知させることができた。

#### 6) 事前資格審査に対して17のコンソーシアムが応募し、各プロジェクト毎に4つのコンソーシアムが選ばれた。決定要因の重大な項目は、資金調達能力であった。

#### 7) 入札に際して、指定された品質基準を守ることは当然であるが、住民訴訟および未知または潜在的な瑕疵という2つのリスクに関して提案することも要求された。

#### 8) エージェンシーは、職員およびそれぞれのアドバイザーからなるチームを使って入札の評価決定を行った。

また、建設コンサルタントからも支援を受けた。入札の主な評価基準はシャドウツールに対す

る割り戻し価格および移転リスクの価値の明確化であった。

- 9) エージェンシーにおいての入札決定は、単に最低入札価格が決定されたわけでない。低価格の入札者は資金調達能力が低いという懸念を持っていた。

また、チームは、独自に2種類の交通量予測を行い、入札者が提出した財務モデルを検証した。

## 第2セッションはDBFO契約とPFIの原則そしてVFMについての報告

- 1) 費用対効果の最大化をはかるVFMの評価のために、Public Sector Comparator (公共部門の比較) を用意した。これは、公共事業として従来の調達方法を採用した場合の事業見積りと民間資金調達が従来の調達方法よりも投資効果の最大化を比較するために使用される。

### 2) VFMの評価の指針である割り戻し率の感度分析について

大蔵省のアドバイスで、1989年以降交通省は、鉄道プロジェクトと公共投資による道路の投資評価のための割り戻し率として実質的条件として年間8%を採用している。これにより感度分析を行うと、今回の道路プロジェクトの現在価値は、公共部門の比較より25%以上も低い。従って、DBFO道路は、技術革新が最大限提供されているとされている。しかし、割り戻し率が高ければ高いほど、将来のキャッシュフローに配分される価値は低くなる。高い割り戻し率は、DBFO案のシャドウツールを大きく割り引くため、従来の方法で資金調達を行う案と比較して、明らかにDBFO案の費用を減少させる。

次に、割り戻し率8%と6%の感度分析比較を示す。

表3 一定の比率で割戻した現在価値、単位100万ポンド

実質年間割戻率		Aプロジェクト		Bプロジェクト		Cプロジェクト		Dプロジェクト	
8%	シャドウツール		232		154		112		62
	従来の調達による場合	238		167		96		50	
	リスク移転価格	106		37		27		7	
	公共部門の比較削減効果(追加費用)		344		204		123		57
6%	シャドウツール		288		192		104		78
	従来の調達による場合	257		182		106		58	
	リスク移転価格	115		40		31		8	
	公共部門の比較削減効果(追加費用)		372		222		137		66
			84		30		-3		-12

第3セッションでは、建設着工、完成までに契約遵守について監査報告している。

#### 1) 代理人による監督

建設段階において、ハイウェイエージェンシーが関係する事項は、交通省の代理人によって監督される。代理人は、新規道路区間の設計、建設、試験、委託、完成および運営について、完成証明書が発行されるまで責任を持つ。

#### 2) 代理人の適任者

代理人は、すべての場合において外部の指名とし、従来の方法によって調達したこれまでの道路プロジェクトで主たる設計者であった業者を対象とする。これは、代理人が、監視の役割を果たすのにプロジェクトの細部にわたって理解しているからである。

#### 3) 契約違反と修復について

契約の重要な違反に対しては、必要な手続きがとられる。契約違反は2つに分類できる。一つは行政の契約違反ともう一つは事業会社の契約違反である。事業会社の契約違反は、工期までに完成道路を引き渡すことができなかつた場合の破産、或いはハイウェイエージェンシーが要求する機能を果たせない事態が生じた場合が含まれる。こういった場合には、賠償責任を伴うことなく事業会社をプロジェクトから排除することができる。

ハイウェイエージェンシーによる義務不履行に対しては、事業会社は契約を解除するか、或いは完全な損害賠償を得ることができる。また、不可抗力により契約が解除される場合は、リスク負担は、ハイウェイエージェンシーと事業会社で折半される。

#### 4) 主要投資機関の役割

主要投資機関は様々な企業連合を支援しており、ハイウェイエージェンシーとの直接合意の交渉を行っている。主要銀行は、不履行に陥る事業会社の義務履行を確保するために、契約の条件が定める正確な一定期間においてその業務等に介入することができる。

また、新設道路の建設中に事業会社の不履行が発生した場合には、保険会社または投資機関は履行保証金を預託し、この保証金はプロジェクトの主要管理点に到達するまで回収することができない。

#### 5) 契約期間満了後の施設・権利の移転について

30年間の契約後に、道路が完全に契約内容に適合した状態で移転されるように、移転についての特約条項が契約に記されている。要求される残余寿命は、道路の施設別に定められている。例えば、車道の少なくとも85%は返還時に10年の残余寿命がなくてはならない。場所によって長期間の存続が不可能なものもあり、それらは新しいものとの交換が要求される。

#### 6) ハイウェイエージェンシーの義務

道路に関する日常の責任事項は、受注した企業連合に契約期間の30年間にわたって移譲される

が、ハイウェイエージェンシーは、大臣を代表して安全事項に関する制定法上の責任を有する。

## VI PFIストラクチャー

### 1 英国における公共投資とPFIプロジェクトの推移

表4のように公共投資額は、徐々に低下しPFI案件が増加している。筆者が98年4月下旬から5月にかけて英国に出張し、PFI関係者にインタビューを実施した感触から判断すると、2000年を契機にプロジェクトの案件は大きく増加すると思われる。

表4 英国における公共投資額とPFIプロジェクトの金額の推移

	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年
公共投資額(£)	215	200	207	206	197	180	178	177
PFIプロジェクト外金額(£)	-	1	2	4	11	25	37	43
合計	215	201	209	210	208	205	215	220

注:£の単位は億ポンド 97年以降は計画数値による

出所:大蔵省「Financial Statement And Budget Report 1997-1998」

プロジェクト案件は、導入当初は道路や橋梁といった分野が中心であったが、刑務所、病院、学校と広がりを見せている。また、地方行政の集成的PFI推進母体である4Psでは、廃棄物処理に関するPFI案件が多く登場してくるといっている。

表5 PFIの導入が決定しているプロジェクト

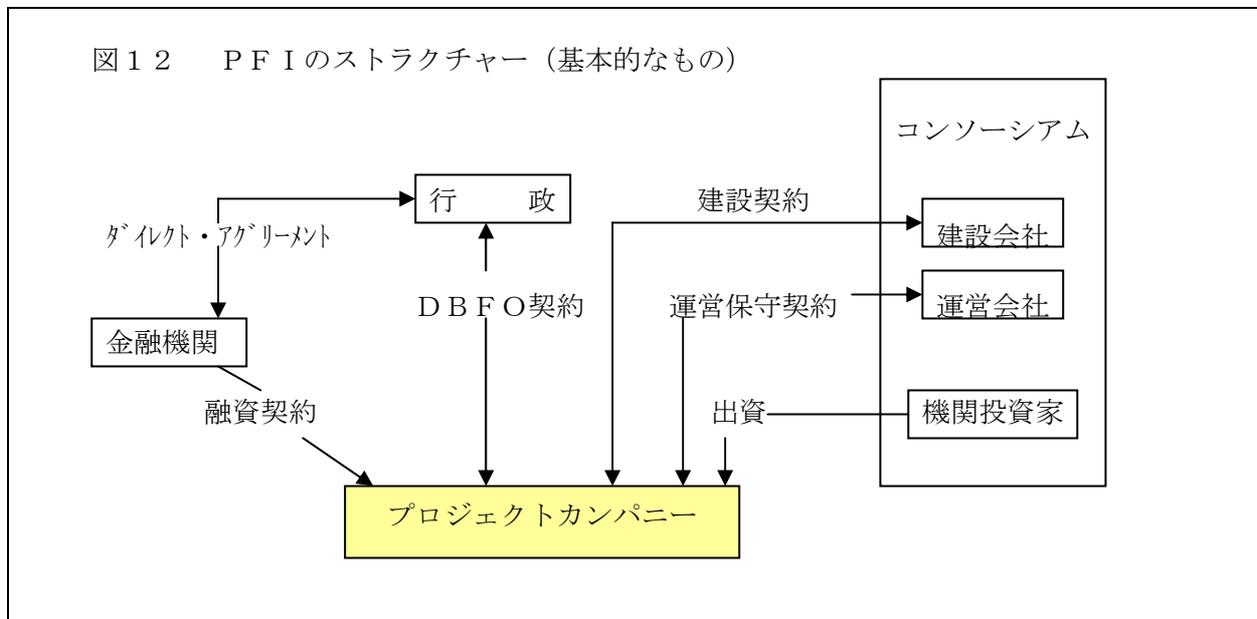
担当官庁	PJ数	合計金額	主要なもの	担当官庁	PJ数	合計金額	主要なもの
内務省	5	266	刑務所	スコットランド州	3	84	橋梁・庁舎
運輸省	15	4,911	橋梁・道路・鉄道	ウェールズ州	2	22	病院
社会保険省	3	390	保険システム	北アイルランド州	1	26	
厚生省	6	489	病院	環境省	2	215	廃棄物処理
国防省	9	408	通信・訓練設備	その他	2	56.5	博物館

注:単位は100万£ PJは、プロジェクトの略

出所:タスクフォースレビュー

## 2 PFIストラクチャーの例

### (1) 基本的なストラクチャーの例



DBFO 契約とは、Design（設計）・Build（建設）・Finance（資金調達）・Operate（運営）を総合的にする契約である。このすべてを民間企業が出資するプロジェクトカンパニーが行う。また、ダイレクト・アグリーメントは、プロジェクトカンパニーの事業遂行が不可能となった場合にプロジェクトを継承するコンソーシアムを指名する権利を金融機関に認めるものである。