

道路プロジェクトのための
官民パートナーシップコンセッション:
入門書

U.S. Department of Transportation
Federal Highway Administration
Office of Innovative Program Delivery

Public–Private Partnership Concessions
for Highway Projects: **A Primer**

本資料は、公益財団法人高速道路調査会 海外情報提供小委員会
が独自に翻訳したものであり、翻訳の間違についての責任は発
行者ではなく、翻訳者である当委員会にある。但し、日本語訳は
あくまで読者の理解を助けるための参考であり、当委員会は翻訳
の間違い等に起因する損害についての責任を負わない。

目次

第1章: はじめに	4
第2章: どのようにPPPコンセッションは機能するのか?	5
コンセッションの目標—公的な観点	5
公共機関がPPPコンセッションを導入する理由	5
民間資本による当初の資金調達額の増加	6
民間資金調達による借入限度額の拡大	6
民間部門との収益・リスクの分担	6
適切な資産管理、納期内・予算内の納入へのインセンティブを提供	7
コンセッションの目標—民間の観点	7
コンセッションの補償—基本的なオプション	7
通行料金とプロジェクト収入（プロジェクトから民間部門に）	7
アベイラビリティ・ペイメントとパフォーマンス・ペイメント（公共部門から民間部門に）	8
シャドウツール（公共部門から民間部門に）	8
前払いの一時金（民間部門から公共部門に—既存施設に関する料金型のコンセッションに対して）	9
コンセッション期間—基本的なオプション	9
固定型	9
可変型	9
延長可能型	10
第3章: 誰がPPPコンセッションの主たる参加者で彼らの役割は何か	11
主要な公共部門の参加者	11
州議会	11
州知事	11
公共部門のプロジェクト・スポンサー	11
地方自治体（非スポンサー）	11
特別媒介発行機関	12
公共部門の契約アドバイザー	12
米国連邦交通省	12
他の公共部門のスポンサー	12
主要な民間の参加者	13
コンセッション会社またはコンセッショネア	13
専門的サービスの提供者	13
株式投資家	13
商業的貸し手	14
債権所有者	14
第4章: 実現可能なPPPプロジェクトにはどんな特徴があるか?	15
大規模	15
複雑	15
強力な公衆の支持	15
信頼できる収入源	15
環境保全プロセスが（ほぼ）完了していること	15
第5章: PPPに関する幾つかの共通の誤解とは?	16
PPPは収入の源である	16
PPPは民営化を意味する	16
PPPはあらゆるプロジェクトに適合している	16
PPPは自由に実践できる	16

PPPは成功することが保証されている	16
第6章: PPPコンセッションが多くないのはなぜか？	17
ふさわしい事業の不足	17
PPPを始める法的行為能力の不足	17
財源の不足	17
組織的能力の不足	17
第7章: 基本概念：プロジェクト・ファイナンス	18
PPPコンセッションにおける資本と負債	18
公共側のプロジェクトファイナンス	18
第8章: 典型的なPPPプログラム構築手順とは？	19
PPPワーキンググループの設立	19
法的権限の確立／プログラム開発	19
対象プロジェクトの選定	19
第9章: PPPの可能性を評価する際の典型的なステップとは？	20
プロジェクトの目標を立てる	20
業界説明会の開催	20
収入オプションの調査	20
財務その他リスクの評価	20
事業開発のための公共部門の能力評価と公共部門コンパレータの設定	21
PPPモデルの想定される利点の検討やバリュー・フォー・マネー分析の実施	21
PPPとして実施するか、またどのように実施するかを確定	21
第10章: PPP調達における標準的なステップとは？	22
第一次調達書類の準備：情報依頼書または資格審査要請書	22
第二次調達書類の準備：見積依頼（書）・提案依頼（書）	22
プロジェクト契約書ドラフトの準備	22
入札の実行	22
民間パートナーの選定	22
選定されたパートナーとの交渉	23
第11章: 一般的なPPPの実施ステップとは？	24
自己資本と負債を集める（民間パートナー）	24
設計、建設を開始し、しゅん工する（民間パートナー）	24
運営及び維持（民間パートナー）	24
性能を監視する（公共パートナー）	24
PPPの成否の評価と得られた教訓（公共パートナー）	24
第12章: PPPコンセッションの事例は？	25
Capital Beltway（バージニア）	25
マイアミ港トンネル（フロリダ）	25
プエルトリコ 22（プエルトリコ）	25
第13章: 他のPPP情報源は何か？	27
FHWA 革新的プログラム推進室のウェブサイト	27
州議会全国会議 PPPに関するPPPパートナープロジェクト	27
第14章: 要旨	28
第15章: 用語解説	29

第1章 はじめに

本書は、交通プロジェクトの資金調達のための官民パートナーシップ(PPP)コンセッションの簡単な入門書である。PPPコンセッションとは、民間部門が将来の特定の期間の収入や支払を受ける権利と交換に、交通インフラに関して資金を調達し、建設(またはリース)し、そして運営・維持を行うことに係る報酬やリスクの配分を受けるといふ官民契約のことである。

多くのPPP類型が存在するが、本書では、民間部門が、長期(例えば10年以上)にわたる運営及び維持、並びに資金調達に関するリスクを引き受けるPPPに焦点を絞る。このような長期にわたるPPPは、典型的には、設計・建設・資金調達・運営(DBFO)コンセッションと呼ばれる。なぜなら、民間部門が、何らかの方法による補償と引き換えに、施設の一定期間の設計、建設、資金調達、運営、および維持の責任を負うことになるからである。(民間部門が事業類型毎に負うとされるリスクや業務は表1を参照)

例えば、州交通省は、民間側が35年間の料金収入の受け取りと引き換えに橋梁の架け替えに関する設計、建設、資金調達、および運営を行うことに同意するPPP契約をすとしてしよう。建設、設計、そして資金調達と同時に長期の維持管理を受けることにより、民間部門は、設計の不備、予測不可能な地質条件または特定の天災による事業費超過、を含む多くのリスクを引き受けることになる。それぞれのPPP契約は、どのリスクが民間部門によって分担され、どれが公共部門に残るかを定義している。

本書はPPPプロジェクト資金調達コンセッションの基本構造を考察し、核となる官民それぞれの部門の参加者、およびそれらの役割を紹介する。また、本書は、官民それぞれの当事者のPPP参入の動機を明らかにし、いくつかの典型的なPPPコンセッションの特性を説明し、そしてPPPは何が達成できて、何ができないかに関する、一般的な誤解や勘違いを解消したい。最終的に、この入門書は典型的なPPPの実施過程を説明し、PPPコンセッションの事例を幾つか紹介する。

表1. 民間部門が負うリスク及び業務におけるPPPの分類

プロジェクト分類	民間部門が負うリスクまたは業務					
	設計	建設	資金調達	運営	維持	交通量
従来型 設計・入札・建設		X				
設計・建設	X	X				
設計・建設・資金調達	X	X	X			
設計・建設・資金調達・運営 (アベイラビリティ・ペイメント・コンセッション)	X	X	X	X	X	
設計・建設・資金調達、運営 (有料道路コンセッション)	X	X	X	X	X	X

注：網掛け部分が本編にて扱われるPPP

第2章 どのようにPPPコンセッションは機能するのか？

従来のプロジェクト開発の下では、ほとんどの公共庁はプロジェクトを設計し、そののちに建設のために民間部門に対して封をされた入札書を要求する。公共庁は最低価格入札者を選び、民間会社はプロジェクトを建設する。完成に際して、公共庁は将来の運営および維持の責任を負う。

PPPコンセッションは、公共庁が公共目的のプロジェクトを実施するための代替的方法の一つである。PPPコンセッションには大切な3つの要素がある。それは、コンセッションのゴール、補償構造、期間もしくは時間の長さである。各要素は、PPPコンセッションを導入する公共庁によって、場合によっては民間パートナーと交渉して、設定される。

コンセッションの目標—公的な観点

公共庁は、州の交通省、地方自治体、または他のプロジェクトスポンサーが従来のやり方でプロジェクト開発を引き受けた道路、橋、またはトンネルなどの新規施設の建設、または既存施設の拡張、または改築のためにPPPプロジェクト・ファイナンス・コンセッションを利用するかもしれない。

ある場合には、PPPに入る公共庁は、施設の建設、拡張、または改築を伴わず、むしろ財務的に問題のある施設の資金の借り換え(リファイナンス)、あるいは貨幣化(財務的にうまくいっている既存の施設のリースを認める代わりに、民間部門から補償を受ける)を伴う目標を持っている。

目標が新しい施設を建設することであるコンセッションは、しばしばグリーンフィールドと呼ばれ、その一方で既存の施設にかかわるコンセッションは、しばしばブラウンフィールドと呼ばれる。PPP取引の目標と性格は既存の施設の状態と将来計画によって非常に異なる場合がある。公共部門が拡張もしくは改築を望んでいるブラウンフィールドの有料道路には、良い状態の既存の有料道路よりもはるかに大きい資本的支出と、それほど多くないリターンのものである。混乱を避けるために、この入門書はブラウンフィールドという用語を、本質的な拡張や改築が発生せず、主たる目標がファイナンスの再構築や公共部門が既存の施設の価値の対価として金銭的な補償を受け取ることを可能にするプロジェクトに限定して使用することとする。既存の施設における他のすべてのPPPプロジェクト・ファイナンス・コンセッションをハイブリッドと呼ぶこととする。なぜならば、これらは資金調達目標だけでなく、施設の建設と改築を含んでいるからである。

借り換えと貨幣化の例

コロラド州のブルームフィールド郡はノースウエスト有料道路に関する借り換え融資についてポルトガル企業・BRISAと官民契約を締結した。インディアナ州はインディアナ有料道路について、38億ドルの前払い金の支払の代わりに75年間のリースの官民契約を締結し、州はこの金額を他の交通プロジェクトの財源として使用した。

公共機関がPPPコンセッションを導入する理由

公共庁が交通施設にPPPコンセッションを検討する主な理由のひとつが、資金調達能力の拡大である。公共部門がプロジェクト資金を調達できない場合や調達がためられる場合には、公共負債の代わりに民間パートナーによる出資、商業融資、および他の負債を利用することが可能である。資金調達能力がPPPコンセッションの検討のきっかけになることが多いとはいえ、資産管理の改善や納期内・予算内の納入を促

す等、コンセッションのもたらすインセンティブが公共部門にとっての総合的価値を増す場合もある。また、PPP モデルで可能となるリスク分担により、コスト超過から設計瑕疵、重大トラブルに至るまでさまざまなネガティブ・イベントのコストと影響に対してある程度の保護が提供される。次節では、こうした PPP コンセッションの潜在的メリットについて議論する。

民間資本による当初の資金調達額の増加

民間資本の出資は、プロジェクトの当初の資金調達を増やす重要なツールとなり得る。例えば公共部門が 10 億ドル規模のプロジェクトの実施を検討していて、従来の公共資金調達で 8 億ドル返済するのに十分な通行料収入が見込めるとする。公共部門が他の資金調達源やスポンサーを持っていないため差額の 2 億ドルを賄えない場合は、資本投資によってプロジェクト実施に必要な資金の先行調達を追加で行うことができる。資本はリターンを期待して投資されるものだが、この場合リターンは保証されない。企業が倒産すると株主が出資金を失うように、プロジェクトが資金面でうまくいかない場合は投資家が投資分を失うこともある。

民間資金調達による借入限度額の拡大

民間資金調達はその構造により、従来のプロジェクト開発よりも借入限度額総額を拡大できる場合がある。公共部門の場合は、発行できる債券の規模に法的限度がある、保守的な債券発行方針により公債発行が困難である、もしくは単にほかのオプションがあるので資金調達リスクを取りたくない、等の事情に制約されることがある。また、公共部門の借入方針によっては民間の貸し手より高い「coverage level」(将来の予想収益と債務返済額の比率)が必要な場合もある。民間の貸し手や投資家は長期の借入を好み、一定の収益に対して分配される価値額が運営・建設コストの削減によって増加することを期待する¹。

民間部門との収益およびリスクの分担

リスク配分も PPP を導入する主な動機のひとつである。資金不足が他の行政活動に影響する場合は特に、追加的な収益リスクの引き受けが不可能な場合や引き受けがためられる場合がある。例えば従来の財務モデルでは、新規有料道路建設のための資金の借入で債務返済に十分な通行料収入が見込めない場合には一般歳入で差額を埋めなければならないことがある²。PPP コンセッションによる資金調達では、リスクの一部または全体を民間部門に配分することでリスクを緩和できる構造になっている。この場合、公共部門は資金不足のリスクからは保護されるが、プロジェクトが資金的に成功した場合の追加収入の可能性の一部または全てを放棄することになる。収益下振れリスクのほとんどを民間部門に移転している場合でも、追加的な収入があればその一部を受け取る交渉を公共部門が行うことも多い。

従来のプロジェクト開発においては、公共部門は資金調達リスクに加え、プロジェクトのリスクのほとんどを自動的に引き受ける。設計瑕疵により建設費が上昇した場合や環境規制の変更により運営費が増加した場合は、公共部門がその全費用を負担する。一方 PPP では、各種のリスクを誰が管理するのか、不測の事態でコスト増となった場合に費用は誰が負担するのかを、公共部門と民間部門が交渉して決めることが

¹ 従来のプロジェクト開発では、建設・復旧プロジェクトで発生する不足分を既存施設の収入でカバーする「system pledge」を採用することで公共部門が能力を拡大できる場合がある。しかし、公共庁にとっては system pledge は大きな負担となる。新規プロジェクトで不足がある場合はそのコストを既存施設のユーザーが支払わなければならないからである。

² 公共部門が独立した公共機関として通行料徴収プロジェクトの資金を独立採算ベースで調達することも可能であることに注意。これは公共部門を資金調達リスクから守るオプションのひとつである。

できる。

民間部門は通常、ある種の補償と引き換えにリスクを引き受ける。リスクが適切に管理されていれば、その補償が利益を増やす可能性を持っている。例えば民間部門は、建設コストが予想より低ければコスト削減になることを見越して建設コスト超過のリスクを受け入れることがある。また、民間部門がプロジェクトの予定利益率にリスクの引き受けを織り込む場合もある。これはリスク・プレミアムと呼ばれるもので、民間部門がプロジェクトの追加的リスクを引き受ける見返りとして期待する追加的リターンである。リスク・プレミアムよりも低いコストでリスクを管理できる自信があれば、公共部門がリスクを取ることもできる。

リスク分担の例：マイアミ港トンネル

ビスケイン湾の謎が多くかつ不透明な土壌条件は、マイアミ港トンネル工事の甚だしい工期延長と工費増加をもたらした。PPP 契約のもとで、フロリダ州交通省はこのリスクをコンセッションネアと分担した。最初の地盤条件の変化に伴う1千万ドルの工費増加は、コンセッションネアによって支払われ、その次の一億五千万ドルは交通省、更にその次の二千万ドルはコンセッションネアによって支払われた。もし、これ以上の工費増が出たら官民のどちらも契約を破棄しうる。これは民間部門へのリスクの移転では無いが、その代わりに、民間部門がコストを極小化し、しかしながら無限大のリスクにさらされないようにする官民部門間の分担となっている。

適切な資産管理、納期内・予算内の納入へのインセンティブを提供

適正に構築された PPP コンセッションは、適切な資産管理や納期内・予算内の納入を行うインセンティブを与える。従来の調達モデルでは、民間部門が公共部門の設計仕様に基づいてプロジェクトを実施し、その後は公共部門が運営・維持に責任を持つ。長期コンセッションモデルは、将来の運営・維持コストを減らすために一つまり、ライフサイクルコストを最適化するために一施設建設の初期段階でより大きな投資を検討するインセンティブを民間パートナーに与える。

コンセッションの目標－民間の観点

民間コンセッションネアが PPP に参入する動機はより単純である。その動機とは、投資に対するリターンを得ることである。株式投資家にとっては、長期のコンセッションは、長期にわたるリターンを得る可能性を提供する長期投資の特別な形態である。あるプロジェクトが財務的に成功した場合は、株や債券等のような代替投資よりも、一定期間にわたって、より安定的なリターンを提供する可能性が高い。専門的サービス提供者のような他の民間参画者はコンセッションネアのためのサービスを遂行することにより利益を得ようとする。

コンセッションの補償－基本的なオプション

公共庁は、コンセッション事業の遂行にあたって民間部門を補償する多くのオプションを用意している。この基本的な補償オプションは本章において述べられている。

通行料金とプロジェクト収入（プロジェクトから民間部門に）

官民コンセッションにおける民間部門が担う役割の補償として、公共部門は、民間企業が道路施設から通行料金、もしくは他のプロジェクト収入を得ることを許可することがある。民間部門はこの補償形態を受諾することにより、次のようなリスクも引き受けることになる。すなわち、通行料金収入が負債の返済や株式の利益配当にあたって不十分になる可能性があり、その場合に道路施設の建設や事業の継続ができなくなるというリスクである。

この交通量・収入リスクは公共部門と民間部門の間で分担されることになる。例えば、公共部門は次のようなことを保証することになる。すなわち、株式投資家はある一定の総収入もしくは投資に対するリターンを受け取ることができる、または、コンセッション事業における収入不足の程度に応じてコンセッション期間を無償で延長する権利が与えられるという保証である。

公共部門は、下ぶれリスクと引き換えに、あるいは単に取引の一環として、民間部門に対して”上ぶれ”利益の配分を交渉することもありうる。この”上ぶれ”利益とは、将来収入がある一定の閾値を超えた場合に、民間部門はその収入の一定部分を提供しなければならない。

アベイラビリティ・ペイメントとパフォーマンス・ペイメント（公共部門から民間部門に）

アベイラビリティ・ペイメント・コンセッションにおいて、公共部門は民間部門の道路コンセッション事業に対し、道路施設の性能や利用可能状態の程度に応じて毎年、アベイラビリティ・ペイメントで補償することになる。しばしば、公共部門は道路建設が完了した際に最初にマイルストーン・ペイメントを与え、それから道路施設が特定の性能レベルで利用可能である各期間に対して毎年支払いを行う。例えば、公共部門は民間部門が特定の性能レベルで6車線の橋梁を建設、運営、維持することに対して1年間に1000万ドルを民間部門に支払うことに同意するかもしれない。性能要件は舗装の品質、清潔さ、事故処理の迅速さや他の指標を含むことが可能である。もし性能要件が満たされない場合は、アベイラビリティ・ペイメントは減額もしくは支払われないことさえありうる。このようなペナルティによりハイレベルの性能を確保することができるのである。

アベイラビリティ・ペイメントの額は調達過程で決定される。それぞれの民間入札者は対象事業の建設、財務、その他のコスト等の分析に基づいて異なったレベルのアベイラビリティ・ペイメントを受け取れることを提案する。公共庁はアベイラビリティ・ペイメントのレベルを最大価値の入札を選択する際の一つのファクターとして考える。アベイラビリティ・ペイメントは利用者の通行料に基づいているものではないので、公共部門はアベイラビリティ・ペイメントを実行するための収入源が必要になる。

公共部門がある道路施設に料金を課すことを選択するものの、民間部門に対しては道路施設の性能と利用可能性に基づいて支払うケースもあるだろう。

アベイラビリティ・ペイメントに基づいたコンセッションは海外で広く適用されているが、アメリカでは比較的新しいモデルである。しかしながらこのモデルへの関心は日増しに高まっている。

リスク保持した例：フロリダ州における州際道路595号

フロリダ州における州際道路595号プロジェクトにおいて、公共部門が幾つかの理由で料金収入リスクを保持することを決めた。プロジェクトのバリュー・フォー・マネー分析によると、プロジェクトの主目的は道路を利用する交通量を最大化することであるにもかかわらず、料金収入のリスクを民間部門に移転すると、コンセッションは交通量ではなく、収入の最大化を目指すという結果が出た。また、州は、民間部門に料金収入リスクが移転された場合、貸付人は、より好ましくない条件を提示し、より多くの株式投資を求めようになることを懸念した。州は、料金収入がコンセッションの全期間中の資金の半分くらいの額しか回収できそうにないことを前提として、これによるコストの増加は、それを実行するに値しないと考えた。

シャドウツール

シャドウツール・コンセッションにおいては、道路施設を利用する各車両に対する料金を民間コンセッションに支払う。シャドウツール・モデルは民間部門に迅速さ、予算内の工事完成、品質という成果に対するインセンティブを与える。政府の中には、シャドウツールの適用を減少させてきたところもある。というのは、民間部門は特定の道路施設の交通量を増加させるインセンティブを持つが、公共部門の目標は道路施設

全体の渋滞を減少させることである可能性があるからである。この懸念に対処するために、シャドウツールには通行車両台数に上限が定められており、民間部門への支払い額は、当該部門によって達成された安全や速度性能の閾値に基づいて増減されることになる。

一般的に、シャドウツールは公共部門がタイムリーな業務遂行や良好な管理に対するインセンティブを民間部門に与えることを望むものの、実際の通行料金を課すことは望まない場合に適用される。シャドウツールは道路施設利用者料金に基づいていないので、公共部門は民間部門に利用者料金を支払うための収入源を必要とする。公共部門は道路施設に関する料金を徴収することを選択するものの、民間部門に対しては交通量に基づいて支払うことになる。テキサス州は地方自治体と共同で”パス・スルー・ツール・ファイナンス”と呼ばれるシャドウツールに類似した方法を適用してきているが、国内のPPPに関しては現在までシャドウツールは適用されていない。

前払いの一時金（民間部門から公共部門へ既存施設に関する料金型のコンセッションに対して）

収益が負債の返済を上回る、もしくは上回ることが予想されている有料道路施設においてコンセッション事業が行われる場合、民間部門は公共部門に対して、将来収益を受け取る権利の見返りとして前払いの一時金を支払うかもしれない。これは、料金型のコンセッションの変型であり、予想収益により見込まれている以上の改築・改良を必要としないブラウンフィールド施設だけに適用することが可能である。民間部門は道路施設の運営・維持と将来の交通量・収入リスクを負担する。公共部門は前払いの一時金を受け取る代わりに道路施設からの将来収入を放棄するので、いかなる将来収入の不足および性能リスクも回避する必要がある。法律、規制あるいは政策によって前払いの一時金の使用方法が決定されることになる。公共部門が前払いの一時金を他の交通プロジェクトや他の政府目的のために使用することもありうる。

コンセッション期間——基本的なオプション

公共部門はコンセッションの期間を定める。多くの場合、公共部門は、良好な資産管理のためのインセンティブを与えるために、民間部門が負債を返済し、建設や更新への投資に対するリターンを得ることができる期間を設定する。コンセッション期間が施設の予想有効寿命を超えるなら、民間部門は、減価償却による利点と税に関するその他の特典を享受することができる。

公共部門は、民間部門に投資を回収するための十分な時間を与えようとするが、一方で、利用者に交通サービスを提供するのに必要な期間を越える収益の獲得をゆるさない。

固定型

公共部門は、35年、45年または50年といった特定のコンセッション期間を設定していることがある。期間は授權法や、政策、またはコンセッショネアとの協議の中で決められる。期間は、いつもではないが、長期のリースにおける減価償却及び他の税制上の利益の利用を促進するため、資産の寿命よりも長く設定される。歴史的に見て、合衆国では、固定コンセッション期間が採用されている。

可変型

ある PPP コンセッションは契約期間を限定せず、コンセッショネアが事前に合意された収入の現在価値または投資収益率に至った時、負債が返済された時、あるいは他のマイルストーンが達成された時に終了する。公共部門はこの可変型契約期間の中で最少および最長の期間を設定する。現在まで、合衆国のコンセッションで、この可変型期間は採用されていない。

期間可変型コンセッションの例

英国のダートフォード横断橋コンセッションは、事業による負債が完全に返済された時に終了した。このコンセッションは最大で20年間として組成されていたが、既存の負債が返済されるや否や、直ちに終了した。

延長可能型

公共部門は、限定的な条件下で延長しうるものとして期間固定を申し出ることもある。例えば、公共部門の責任であると考えられる遅延やコスト増加などをコンセッショネアに補償するオプションである。例えば、期間延長は、カルフォルニア州交通省が、プレシディオ有料道路のコンセッショネアに、遅延によるコストや追加工事のコストを補償することができる方策の一つである。

第 3 章 誰が PPP コンセッションの主たる参加者で彼らの役割は何か

主要な公共部門の参加者

PPP コンセッションは州またはその他の自治体レベルでの立法または行政レベルの主導で始まるかもしれない。それらの行動は一般的に政府のあるレベルで開始されるが、最終的には PPP は多くのレベルの政府を巻き込み、そして、時には、幾つもの段階で、異なる公共機関の参加や承認を求める。

州議会

一般に、州議会は州の実施する PPP コンセッションを総括する規則または条例を制定する。PPP コンセッションを開始するには、ほとんどの公共庁は民間部門パートナーに貸与または長期コンセッション契約を可能にする特定の授権法を必要とする。州の授権法は、しばしば、どんなプロジェクトが PPP として検討されるか、どのようにプロジェクトが選定されるか、コンセッション条件、そして他の事柄を明確にする。授権法は、通常は PPP コンセッションの基本的枠組みを設定するが、ある場合には、個別案件毎に賛成多数を持って承認されることを要求する。

州知事

時折、PPP コンセッションは州知事の主導によって始まる。この場合、州議会と共同して、プロジェクトや計画を実施するための法的権限を取得しなければならない。州知事は PPP に関する一般的または特定のプロジェクトについて調査するように、州交通省に指示するかもしれない。州知事は、独立した有料道路事業体、地方自治体、市や郡を含む他の公共庁と協力することもある。

公共部門のプロジェクト・スポンサー

州の授権法で認められるならば、州交通省または地方自治体は、PPP コンセッションのスポンサーになることができる。授権法に規定される制約のもとで、公共スポンサーは、ガイドラインを作り、目標を定め、プロジェクトを所有し、調達し、交渉し、そしてコンセッションを監督する責任を持つことになる。

PPPの公共部門のスポンサーの例

バージニア州交通省は首都圏環状道路の PPP における公共部門のスポンサーであり、テキサス州交通省は北タラント高速道路の公共部門のスポンサーである。

地方自治体（非スポンサー）

ある場合には、PPP コンセッションにより、市や郡の管轄内に州管理の施設が出来ることがある。この場合、PPP の公共庁のスポンサーは、しばしば、授権法により、地方自治体と協議する必要がある。例えば、PPP は、多くの場合、地方の大都市計画機関の交通改善計画に組み入れられる必要がある。

PPPに関する政府内の複数のレベルの調整の例

フロリダ州交通省は、マイアミ港トンネルの PPP 化についてマイアミ・デイド郡とマイアミ市の間の調整を行った。

特別媒介発行機関

民間公共事業債が資金供給源となる場合、公共部門は、民間部門パートナーに資金を供給する特別媒介発行機関を有していなければならない。特別媒介発行機関とは、民間公共事業債を他の行政上の目的のために発行している既存の州または地方機関、あるいは交通のために民間公共事業債を発行する目的で創設された機関である。

特別媒介発行機関の例

北タラント高速道路官民協働有料道路コンセッションのための民間公共事業債は、テキサス交通委員会によって設立されたテキサス PAB 地上交通社によって発行された。バージニアでは非営利首都圏環状道路基金が、事業のために 5 億 8 千 9 百万ドル相当の PAB を発行すべく設立された。

公共部門の契約アドバイザー

スポンサーの公共庁は民間部門からコンサルタントをアドバイザーとして雇用することがある。アドバイザーは PPP の候補事業を分析評価、PPP コンセッション候補の初期計画案の立案、およびコンセッションに係る協議を支援し、またある場合には、特定な事項の監視や監督業務を支援する。

米国連邦交通省

州や地方自治体が米国のコンセッションの主体であるが、連邦交通省は、信用支援の提供、民間公共事業債発行の割当、議会によって承認された計画のもとでの有料公社の経営管理、連邦資金や連邦による信用支援を受けた事業の監督といった種々の機能を果たしている。

連邦交通省は、TIFIA による信用支援プログラムによる PPP プロジェクトの貸付人となる場合がある。TIFIA は適格プロジェクトに長期貸付、貸付枠、そして貸付保証を提供している。信用支援は、適格性のある事業の資金の 49%を超えてはならない。適格プロジェクトは連邦交通省に直接申し込まなければならない。TIFIA 融資プログラムに関する授權法に規定される基準を満たさなければならない。全ての TIFIA プロジェクトは連邦の求める要件を満たさなければならない。

連邦交通省は PPP 事業が免税融資と同等の便宜を得られるよう民間公共事業債プログラムのもとで権限の配分を行う。民間公共事業債の配分を受けるためには、プロジェクトのスポンサーは関係する州交通省の支援を取り付けたうえで、連邦交通省に直接申込をしなくてはならない。

連邦補助路線を有料化する権限を州に与える議会によって定められた有料課金例外化プログラムの 6 つの内のひとつに基づき、課金する権限を得るためにスポンサーは連邦交通省と協働するかもしれない。最後に、連邦交通省は、連邦補助資金または信用支援の使用、あるいは連邦補助道路システムにおけるプロジェクトのための、第 23 章に基づく、管理・監督の責任を行使する。これは、資金を受け取るプロジェクトのスポンサーに、連邦の要件を確実に遵守させることを含んでいる。連邦の要件は、主要なプロジェクトに要求される工事の建設基準、環境影響評価と報告手続き、原価の算定、財務計画、およびプロジェクト管理活動を含んでいる。

他の公共部門のスポンサー

プロジェクトの主たるスポンサーではない公的機関はプロジェクトの一部に相当する資金を公的基金から提供することがある。事業は、州交通省または州議会から提供された連邦補助または州によって分配された資金を受け取ることがある。またプロジェクトは、道路公社や公共交通機関といった地方公社または地方自治体から資金を受領することがある。これらのスポンサーはプロジェクトに資金を提供するための条件の

一部として、PPP プロジェクトにそれぞれの思惑を持ち込むかもしれない。

主要な民間の参加者

コンセッション会社またはコンセッショネア

コンセッション会社またはコンセッショネアはコンセッションを実施し、資金調達を組成し、公的機関と契約のための協議を行う権利を有する。ほとんどのコンセッション会社はSPVまたはSPEとして設立されている。それらはプロジェクトの入札に参加するため共同企業体を構成するための企業の連合である。

SPVによるコンセッショネアの例

フロリダ州・州際道路 595 号の 익스프레스・レーンのためのコンセッショネアは、AGS インフラ開発社により作られた共同事業体である I-595 高速 LLC 社である。首都圏環状道路の HOTレーンのコンセッショネアはフラウア社とトランスアーバン社による SPV である。

専門的サービスの提供者

コンセッション会社が自ら設計、建設、維持管理、そしてその他の機能の専門性の高い業務を十分に実施しない場合は、専門業者が契約してこれらを実施することがある。これらの専門サービスの提供者の業態は設計建設を一体で取り扱う建設会社、料金徴収をシステム構築も含む一連の運営ができる料金収受業者、組織運営及び事務的業務の行える企業、運営及び維持、法務や財務コンサルティング事務所、そしてその他PPPの重要な要素において活躍する専門家といったものを含んでいるであろう。

専門的サービス提供会社の例

フロリダ州・州際道路 595 号の優先車線完成の為に、Dragados USA 社、GLF 建設、そして Hubbard 建設は、主要請負人として活躍し、アース・テク社はエンジニアリング会社そして、Iridium インフラ・コンセッション社は維持管理会社として活躍した。

株式投資家

コンセッション会社に種々の投資家が資本を提供している。戦略的投資とはコンセッション会社の共同経営者、専門企業（例えば建設会社）から提供された資本金のことである。投資は民間サイドの観点からは「戦略的」と見なされている。何故なら、事業の一部となる仕事を参入できることを確実にするために資金を提供することに関心を寄せているからだ。資本投資は、戦略的パートナーに事業を完成させ、パフォーマンス目標を達成する十二分なインセンティブを与える。さもなくば、投資金を失うことになるからだ。インセンティブとは企業自身のお金を失うリスクに直面しているということに動機付けされている。その他の資本としてはインフラ部門の投資のための基金からの投入がありうる。これらの基金は、機関または個人投資家に長期のインフラ事業に投資できる機会を提供できるよう、投資銀行や他の機関によって集められている。公的、そして個人年金もまたPPPコンセッションへの投資に貢献しているであろう。長期的に安定した収入を得るために、年金基金はPPPコンセッションに投資している。米国内の少数の取引事例において、年金基金は地域の交通インフラプロジェクトに直接投資している。

株式投資家の例

テキサスの北タラント高速道路を建設したコンセッショネアであるノース・タラント・ 익스프레스・パートナーズはシントラ USA 社とメリディアン・インフラストラクチャー・ファイナンス社（投資基金）、そしてダラス警察及び消防年金機構の共同事業体である。

商業的貸し手

銀行はコンセッショネアに商業融資として資金の貸し付けを行いうる。これらの融資の利率は、非課税債券より明らかに高く、しばしばコンセッショネアはコンセッション期間中に借り換えを行わなければならない。

債券所有者

コンセッショネアは資本市場で債券を購入する個人投資家や機関投資家から資金を借りることもできる。非課税並みに最も安く資金を調達するためには、コンセッショネアは連邦交通省から民間公共事業債として起債の割当を申請し、認められなければならない。加えて、公共庁が債券を発行する特別媒介機関として従事しなければならない。

第 4 章 実現可能な PPP プロジェクトにはどんな特徴があるか？

PPP プロジェクトのスポンサーが、PPP プロジェクトを選択するための方法はいろいろある。プロジェクト名が授権法に明示され、指定されている場合もあれば、交通省または他の PPP プロジェクト・スポンサーが、プロジェクトの選択基準を設け、どのプロジェクトが自分たちに最も相応しいかを決定する場合もある。PPP プロジェクトとして選択されたプロジェクトは、以下の節に記述するような共通した特徴を持つことが多い。

大規模

公共部門側からすると、大規模プロジェクト(一般的には 5 億ドル以上のもの)は PPP プロジェクトとして成功を収める可能性を秘めていると言える。なぜなら、公共部門はそのような大規模プロジェクトを遂行し、完結させるだけの財務能力に欠く場合があるからだ。一方、民間部門側からすると、大規模プロジェクトは、調達手続きに参加するために必要な、相当額の投資をするに値する、十分な潜在的利益をもたらすものと考えられる。

複雑

公共部門は、複雑なプロジェクト、特に、公共部門によってこれまで実施されることがないと思われるようなプロジェクトに対し、民間部門が持つ専門知識を活用するべく、PPP プロジェクトとしての選定を検討する場合がある。民間部門もまた、コスト削減やより高いリターンが見込めるような本質的なイノベーションの機会となりうる複雑なプロジェクトには、より関心を持つものである。

強力な公衆の支持

PPP プロジェクトは、(PPP 以外のプロジェクトと比べて)より長期的な検討、より精密な調査が必要となることがあるため、公共部門は通常、すでに幅広い支持を得ているプロジェクトの方を好む。公衆からの幅広い支持があることで、民間部門は、当該プロジェクトが将来必要となる行政の承認を得られるものと確信することができる。

信頼できる収入源

すでにコミットした収益を確保しているプロジェクトであれば、民間部門は、当該プロジェクトが PPP として実現可能であり、投資に対するリターンを生み出しうるものだ、というある程度の確信を得ることができる。

環境保全プロセスが(ほぼ)完了していること

環境保全手続きが完了またはほぼ完了しているプロジェクトは、PPP の有力候補となりやすい。なぜなら、民間部門は、遅延や、未知数の環境保全コストについてさほど懸念する必要がなくなるからである。

第 5 章 PPPに関する幾つかの共通の誤解とは？

PPP とは何であり、PPP で何を成し遂げることができるのかについて、多少なりとも誤解が存在している。本章では、PPP が起こすことのない結果について触れる。

PPP は収入の源である

PPP コンセプションは、収入を生み出すものではなく、収入を求める存在である。現在利用可能な資金調達により、将来の収入を利用することは可能かもしれないが、公共部門としては、たとえば料金収入に代表される利用者料金、またはある特定財源化された売上、ホテルや他の税金、その他一般財源のような、活用可能な収入を認識し、その使用を認める必要がある。民間部門は、確かに株式等によりプロジェクトに投資をするが、コンセプションは投資に対して、利潤を得ることを期待している。

PPP は民営化を意味する

公共部門は、ほとんど常に道路 PPP に関連する施設の所有権を維持しつつ、一般的に多くの条件を付けて、民間部門にリースし、最終的に完全な支配権が公共部門に返還される。対照的に、完全民営化というのは、道路用地権を民間部門に完全に売却をすることを指しており、将来的に公共部門の支配に戻すことを予定していないものである。

PPP はあらゆるプロジェクトに適合している

プロジェクトには PPP が適合しないものがある。民間部門は悪いプロジェクトを良いプロジェクトに変えることはできない。例示すると、PPP は適切な収入源がないようなプロジェクトには PPP を適用させることはできない。同様に、公共部門が PPP モデルなしで、より低いコストでプロジェクトを遂行できると決定したら、それは PPP のプロジェクトには適さない。

PPP は自由に実践できる

PPP はプロジェクトのスポンサーに対して追加的価値をもたらすことのできるモデルではあるが、導入のためには、資金、時間、そして諸資源が必要となる。公共部門は時間と資金両面において、PPP の潜在的な便益を得るために投資を必要とするであろう。

PPP は成功することが保証されている

PPP、あるいは伝統的なプロジェクト実施方法であっても、プロジェクトにはリスクが付き物である。伝統的な調達においては、公共部門のプロジェクト・スポンサーは自動的に、コストの超過、設計ミス、あるいは大災害による被害といった、ある程度のリスクを負う。PPP プロジェクトでは、公共部門は、これらのリスクを明示的に考慮し、リスクをもっとうまく対応できるよ当事者に対してリスクを配分するように努める。リスク分担がうまくいったとしても、公共部門は依然として財務的やその他の損失を被る可能性が残る。たとえば、マイアミ港トンネルプロジェクトの取引では、公共部門は従来の調達プロセスでは、分担する地質リスクの一部を民間部門に移転したが、留保している部分のリスクからの損失を被る可能性がある。これらの損失の大きさは、PPP を適用しなかったであろう場合と比べれば、小さくなっているものの、予見不可能な地質条件により、依然として公共部門がお金を失うことがあり得る。

第 6 章 PPP コンセッションが多くないのはなぜか？

過去 20 年間、米国では 24 件足らずのアベイラビリティ・ペイメントまたは有料道路 PPP コンセッションがなされた。さまざまな要因により、必要とされるかなりの数の事業のもとで比較的少数の事業となった。一部の州または自治体は PPP を検討することなく、または検討したものの政策的理由により、自らの法制度として、このモデルを否決してきた。これは、州や地方レベルのプロジェクトの開発に関する多くの決定と同様に、州の裁量の範囲内である。

ふさわしい事業の不足

一部の州は、PPP コンセッションが価値を高めるプロジェクトを特定しておらず、そのための立法化を求めず、PPP を検討する組織的能力の形成していない。一部のケースでは、州は十分な規模や複雑さを持つプロジェクトが不足している。

PPP を始める法的行為能力の不足

一部の州では、PPP 導入のための法的権限が不足したり、その法的権限が有効に用いられるのには制約されすぎている。

財源の不足

一部の州では官または民での事業実施を補償する財源が不足している。これは官であろうと民であろうと、あらゆる種類の開発の障壁となっている。

組織的能力の不足

一部の州は PPP に興味を示しているが、PPP 事業を検討、開発する内部もしくはコンサルタントの能力が欠けている。

貨幣化州の裁量の例

ケンタッキー州とインディアナ州はオハイオ川の橋梁プロジェクトについて、PPP を選択肢とすることを検討した。このプロジェクト 2 つの部分に分割された。ケンタッキー州は都心部を通過する調達手法として、設計・建設契約を採用するだろう。一方インディアナ州は東側の渡河を実施するためにアベイラビリティ・ペイメントによるコンセッション方式を採用するだろう。

第7章 基本概念：プロジェクト・ファイナンス

PPPのプロジェクト・ファイナンスを理解するためには交通プロジェクト・ファイナンスの基本的な理解が必要である。プロジェクト・スポンサーが現時点でプロジェクトを建設したいが、費用を賄うためのすべてのコストを払うことができない場合に、プロジェクト・ファイナンスが生じる。PPPコンセッションはプロジェクト・ファイナンスの1つのタイプである。コンセッション会社は、自らの資金をプロジェクトに投資し、自らが(例えば、市中銀行から)借りた資金を財源に加える。施設が既に建設されているなら、コンセッション会社は、公共側に一定の年数に渡って運営する権利に対して支払いをするために資本と負債を利用する。より一般的には、プロジェクトがまだ建設されていない、もしくは大がかりな改築が必要な場合は、コンセッション会社は建設費を支払うために負債と資本から得られた資金を利用する。

PPPコンセッションにおける資本と負債

PPPコンセッションの資金調達には、2つの基本的要素が含まれている。それは負債と資本である。コンセッション会社と投資家は、プロジェクトの始めにエクイティー・ファンド、すなわち資本を提供して、残りのコストを支払うために資金を借りる。コンセッション会社は、貸し手に返済するために将来のプロジェクト収入を使用する。プロジェクトが完成するまで収入を得ることができないので、コンセッション会社は予想収入を見積もらなければならないし、貸し手はその見積りに同意しなければならない。見積り(または、収益見通し)が間違っているなら、コンセッション会社は、ローンの支払をするために、自らの資金を使用しなければならないかもしれない。収入が予想以上であれば、コンセッション会社は、ローン支払いをした後に、毎年、余剰資金を得ることができるし、収入は配当として投資家に戻る。

公共側のプロジェクト・ファイナンス

また、公共側は費用の一部に公的資金を注入して、将来の返済を約束して、プロジェクトに同様の方法で資金を借りることができる。公共側がプロジェクトと引き換えに資金を借りるなら、それは、収入がプロジェクトコストの支払に十分ではないというリスクとともに、プロジェクトコストを賄うために必要な額以上の超過収入を得るという潜在的な報酬を持っていることになる。

PPPプロジェクトファイナンスの例

- PPPは10億ドルの有料橋の建設の資金調達のために採用される。
- コンセッション会社は、同じ期間の橋梁の改良、維持管理と引き換えに、45年間の同橋梁の通行料金を徴収する権利を得る。
- コンセッション会社は2億ドルを資本として提供し、残りの8億ドルを借入れるかもしれない。
- コンセッション会社は、収入が毎年のローンの返済に十分でなく、それによる倒産またはコンセッション喪失のリスクを負う。仮に事業が成功すれば、コンセッション会社はコスト以上の収入を得る可能性があり、投資家への配当の支払いが可能になる。

第 8 章 典型的なPPPプログラム構築手順とは？

PPPプログラムの構築方法は州によって異なる。本項では、典型的な手順の概要を、頻繁に取られる順序に従って解説する。

PPP ワーキンググループの設立

通常、PPPプログラムの構築は公共機関の職員によるプロセスの分析・検討から始まる。例えば、州の交通省職員が PPPプログラムをすでに構築している他州に連絡をとり、その州のベストプラクティスや教訓を調査する。PPPチームは最初は知事室や別の州立機関、議会等の所属となることもある。プログラムの開発を支援するコンサルタントを雇用する場合もある。

プログラム開発を支援するコンサルタントの活用：バージニア州

2010年、バージニア州は、既存のPPPプログラムの評価と変更の提言のためにKPMGインフラ・アドバイザー・グループを雇った。その結果、標準化されたプロセスとプログラムのアプローチをもった、全バージニアPPP複合交通モード室を分離して設立した。

法的権限の確立／プログラム開発

プロジェクトスポンサーによるプログラム構築を認める法律が存在する場合もあれば、プログラム開発に関心を持ったプロジェクトスポンサーがPPPの権限を付与する授権法を求める場合もある。通常、PPPチームは、前者の場合は授権法の実施、後者の場合は授権法の制定に取り組む。

対象プロジェクトの選定

授権法には、(a) 対象プロジェクトの選定プロセスを規定する場合、(b) 特定のプロジェクトを指定する場合、(c) 公共機関が独自のプロセスを開発することを認める場合がある。プロジェクト選定方法における重要な違いの一つが、募集提案方式と非募集提案方式である。募集提案方式では、民間側は公共機関の計画にすでに含まれているプロジェクトについて競争することを求められる。これにより自由で公正な競争が可能となり、公共機関の優先順位の高いプロジェクトを確実に実施することができる。だが、公共機関によっては、民間側が革新的な提案を提供できるようなプロジェクトの全てを選定できる立場にない場合がある。非募集提案方式では、公共側が検討していないプロジェクトについて民間側がPPPを提案することができる。これにより新しい革新的なコンセプトの提供が可能だが、公共側の優先度の低いプロジェクトを民間側が選定したり、プロジェクトの利益が見込める部分を民間側が「いいとこ取り」してしまうこともある。通常、公共側は、非募集型提案については提案者以外の企業との競争を義務付ける。募集型・非募集型提案の両方を実施する機関もあるが、承認に必要なプロセスはそれぞれ異なる。

非募集型と募集型の提案プロセス：テキサス州

テキサス州では、テキサス州交通局有料道路公社課(テキサス州交通局)と州地域モビリティ公社が、提案要請書の発行を認めると同時に非募集型提案書も受け取ることが認められている。テキサス州交通局は非募集型提案を受領したとき、妥当性を評価する。仮に妥当な提案書である場合、州交通局は他の全当事者に対して競合提案要請書(RFPs)と資格審査要請書(RFQs)を発行する。提案者は資格審査資料を提出し、交通局は提案者をショートリストに載せるかどうかを評価する。州交通局は、それからRFP案を発行し、ショートリスト上の提案者との2者会議を開催し、RFP最終版を発行する。募集型提案プロセスの主な違いは、テキサス州交通局が当初のRFQを非募集型提案を手元に持たずに始めることである。

第 9 章 PPPの可能性を評価する際の典型的なステップとは？

プロジェクトの目標を立てる

あるプロジェクトが実現可能性のある PPP として評価のために選定されれば、公共部門はキーとなる目標を設定することになる。このキー目標には、どの程度の規模の建設や改築が必要なのか、どのようなリスクが割り当てのために考慮されるべきなのか、さらにどんな運営及びパフォーマンスの測定が重要なのかを含んでいる。

業界説明会の開催

あるプロジェクトが特定されれば、公共側は PPP としての可能性のある当プロジェクトへの民間産業界の参入を認可するために業界説明会を開催することを選択することになる。これらの業界説明会は、PPP プロジェクトの開発過程において、後で開催することも可能である。この会議の目的は、プロジェクトの実施に関する潜在的な障壁と同様に、PPP モデルにより可能となりうる技術革新、およびプロジェクトに関する民間側の見方についての付加的な情報収集を行うことである。

収入オプションの調査

公共スポンサーは通常対象プロジェクトに関連する、可能性のある収入オプションを調査する。この調査は、通常、当プロジェクトのユーザーや受益者を確定することにより開始される。

例えば、トラックと鉄道の協同一貫輸送施設は、トラック運送会社、貨物鉄道会社および海運会社により使用されるだろう。これらのユーザーは、当施設の建設するためのコストのうちいくらかを返済することが可能となる利用料金を支払う意思があるかもしれない。新しい HOT 車線は通勤者、バス乗客および車線に付随した商業資産を所有する不動産開発業者に利益をもたらすだろう。

ユーザーは通勤時間を減らすために快く利用料金を払うことになるだろう。その一方で、資産所有者は彼ら自身の資産への輸送アクセスを改善するために財産税としての割り当て分を快く献納するだろう。公共側は収入オプションに関する付加的な分析を実施するだろう。この分析には初期料金の実現可能性調査、収入実現可能性調査、他の適用可能な州政府補助金プログラムおよび他の可能性のある財源の再検討を含む。

財務その他リスクの評価

収入源が確定されれば、公共プロジェクトスポンサーは収入源によりどの程度の資金調達が可能かについての初期の見積もりを行うことができる。例えば、あるプロジェクトが毎年、1000 万米ドルの料金を徴収可能であると公共側が見積もるならば、15 年債券の発行が資金調達面において 9000 万米ドルになると見積もることになるだろう。正確な調達資金量はその時の市場の状況、収入予想の信頼性に依存する。

公共側は環境面、その他の許認可の状況、並びに考古学的、地盤工学的およびその他の条件も分析することになる。本質的には、潜在的な PPP に対するプロジェクト開発ステップは従来のプロジェクトに対して実施されるステップと類似している。ただし、公共側が、民間側の関与が付加価値を生むかどうかを決定するためにリスクに基づいた分析のための情報収集を行うことは除く。

プロジェクト開発のための公共部門の能力評価、すなわち公共部門コンパレータの設定

収入と潜在的なプロジェクトリスクの検討後、公共部門は従来手法によるプロジェクトを遂行するための能力を評価する。しばしば当局は、プロジェクトを実施すると仮定した場合のコストとリスクを表現する公共部門コンパレータを設定する。例えば、10億ドルの橋梁架替えのため、公共部門は、過去の伝統的開発プロセスの下で実施された類似のプロジェクトにおけるコスト超過と工程遅延を分析し、新たなプロジェクトに起こる類似のコスト超過と工程遅延のリスクを定量化するかもしれない。

PPPモデルの想定される利点の検討やバリュー・フォー・マネー分析の実施

公共部門は、通常、PPP調達の想定される便益を検討し、プロジェクトの分析を下にどのモデルを目指すかを検討する。開発された公共部門コンパレータは、プロジェクトをPPPとして実施したときの予想されるリスク調整コストと比較される。このプロセスはしばしば、PPPを通してプロジェクトが進められた場合に得られる付加価値(もしあれば)を見積ったバリュー・フォー・マネー(VfM)分析と呼ばれる。

PPPとして実施するか、またどのように実施するかを確定

公共部門は、PPPとしてプロジェクトを実施するかどうか、どの補償モデルを用いるか、及びコンセッションの一般的な枠組みを確定するためにVfM分析を用いる。例えば、州際道路 595 号HOT車線プロジェクトのためにフロリダ州が実施した分析は、有料コンセッションよりも、アベイラビリティ・ペイメント補償モデルが公共部門の目標により合致することを示していた。

第 10 章 PPP調達における標準的なステップとは？

第一次調達書類の準備:情報依頼書または資格審査要請書

VfM(バリュー・フォー・マネー)分析の結果が、プロジェクトを PPP として実施することによって、公共側が追加的な価値を得られことを示している場合、公共スポンサーは第一次調達書類を準備する。第一次調達書類は、プロジェクトの情報および公共側の目標を提示すると同時に、関心を有するコンセッショネア(民間受託者)に対し情報または資格要件の提示を要求するものである。これは通常、二段階ある調達手続きのうちの第一段階目である。公共側は、この資格審査要請/情報依頼(書)のステップを通して、当該コンセッションを成功裏に実施するために必要な要件を満たしていないコンセッショネアチームを候補から外すことができる。例えば、1 億ドルを超える規模のプロジェクトを完了させた経験を持つ企業を保有しないコンソーシアムは、5 億ドル規模のプロジェクトの主要コンセッショネアになるための要件をおそらく満たさないものと考えられる。

第二次調達書類の準備:見積依頼(書)・提案依頼(書)

第一次調達書類が受領された後、公共側は第二次段階の入札に招待する選抜候補者を選定することができる。見積依頼(書)・提案依頼(書)には、第一段階にて受領した資格審査要請(書)/情報依頼(書)から、公共側がどんなことを学んだかについても言及される。例えば、公共側が橋梁のコンセッションを提案した際に、橋のアプローチを囲む土地のうちどの程度をプロジェクトに含める必要があるか、また、どのような通行料金の制限が、プロジェクトの実現可能性を保ちつつも公共の利益を保護するか、というようなことが、産業界との会話によって明らかになった、というような具合に。

プロジェクト契約書ドラフトの準備

調達の詳細について詰める段階の一部として、公共側はプロジェクト契約書ドラフトを準備する場合がある。このプロジェクト契約書ドラフトは、契約の基本概要、例えば、施設の性能基準やコンセッション期間、収益をどのように分配するか、といったことを定めるものである。すべての詳細がこれにより定められるとは限らず、入札者からの提案とするものもあれば(例:収益分配の水準など)、入札により落札者が決定した後の交渉とするものもある。

入札の実行

続いて、公共側は調達手続きの実施に入る。関心を有する企業は、同日同時刻に、秘密入札書を提出する。多くの場合、初めの資格審査要請(書)/情報依頼(書)により、必要な要件を満たしているとみなされた選抜候補者のみが入札に参加できる。入札者は、財政面および技術面において、当該コンセッションを完了させる能力を有することを示したり、手付金または保証金を支払ったり、もしくは信用力を証明したりする必要がある場合もある。

民間パートナーの選定

公共の目標と合致するよう開発された基準を用いて、政府機関は入札者の中から1者を選出する。伝統的なプロジェクト開発とは異なり、入札による落札者決定にあたっては、コストは数ある検討項目の内の一つに過ぎない。経験および技術力も考慮される。例えば、もしトンネル建設工事を含むプロジェクトであれば、

キーとなる評価基準は、入札者のトンネル建設経験や、大規模プロジェクトにおけるリスク管理経験になるであろう。

選定されたパートナーとの交渉

パートナーが選定されると、見積依頼(書)・提案依頼(書)の段階において制作された契約書ドラフトに基づき、公共側は最終版のプロジェクト契約について協議することができる。

民間側も、支払方法について等、詳細について協議を希望している場合もあろう。(例: 民間側から公共側への収益分与の支払、または、公共側から民間側へのアベイラビリティ・ペイメントなど)

第 11 章 一般的なPPPの実施ステップとは？

自己資本と負債を集める(民間パートナー)

民間パートナーは、コンセッションにおける施設の建設あるいは改築に要するために、十分な資本を投資し、および資金を借入れる必要がある。多くの場合、プロジェクトに関わる多くの貸し手と債券発行者はファンドが同時に構築されることを好む。これにより、コンセッショネアがプロジェクトを建設し、負債を返済していくために使用される資金的な補償のフロー(すなわち収入)を開始することができることが保証されるからである。このプロセス、すなわち全ての貸し手の要求に応え、プロジェクトの建設のための十分な資本と負債を提供することに関する法的に拘束力のある同意を獲得することを、ファイナンス・クローズの成立または、財務的取引の完了と呼んでいる。

設計、建設を開始し、しゅん工する(民間パートナー)

民間パートナーは、建設を財務的取引の完了後、できるだけ速やかに建設に取り掛かる。多くの場合、契約書は、民間パートナーが、自己のコントロールできる範囲内にある工期の遅れを発生させてしまった場合の損害のための規定を設けている。適用される PPP モデルによっては、建設期間中に、PPP のコンセッショネアが、プロジェクトの進行に応じ、支払いを受けることがある。

運営及び維持(民間パートナー)

一旦プロジェクトが建設されると、民間パートナーは、プロジェクト対象物をプロジェクト契約に規定された性能基準以上に保つように運営及び維持する義務を負う。性能基準には、ピーク時間帯に一定の車線数を確保するとか、一定の時間内に事故を処理するとか、路上の落下物やごみを一定の時間内に除去するかといったものがある。

性能を監視する(公共パートナー)

公共側は、契約に示された義務について、民間パートナーを監視する。もし民間パートナーが各条項を遵守できなければ、公共パートナーは、契約に定められた手続きをとる。契約によっては、違反行為に対して、公共側が金銭的なペナルティを課することができるようになっている。あるいは、深刻な違反に対して、「デフォルト・ポイント」を適用することができる契約もある。また、コンセッショネアがあまりにも多くの「デフォルト・ポイント」を課された場合には、コンセッションそのものを破棄したり、公共側が他のコンセッショネアに付与したり、あるいは公共側の支配に戻すことを可能にしている契約もある。

PPP の成否の評価と得られた教訓(公共パートナー)

PPP プロセスにおいて、公共パートナーは、公共の目標を達成するための努力の成否を評価することができる。初期段階においては、公共パートナーは建設を工期通りに進捗させるために契約がどれだけうまく機能しているかを評価するかもしれない。その後の段階では、公共パートナーは、コンセッションで設定された性能基準が適切かどうか、また公共パートナーが次のコンセッションで異なる動きをするかどうか、そして契約を修正する必要があるのかどうかについて評価する。

第 12 章 PPP コンセッションの事例は？

Capital Beltway (バージニア)

Capital Beltway HOT レーン の PPP は、北バージニアにある州際 495 号の 11 マイルに及ぶ混雑区間を拡幅するという 21 億ドル、80 年の PPP コンセッションである。バージニア州交通局は事前検討でコストを 26.8~32.5 億ドルと見積もっていた。当初計画では 300 近くに住居移転や 32 の商業施設への影響が生じ、交通局や地元にはプロジェクトを完遂する資金が無かった。コンセッションは、2002 年、Fluor Daniel からの非募集型提案がきっかけとなった。その後 Fluor は、現在のコンセッションアである Transurban と JV を構成した。

Fluor の革新的なデザインにより、プロジェクトのコストのみならず、その住居移転や商業施設への影響が軽減された。またそのプロジェクトには、50 の橋梁や HOT レーン外側の跨道橋を含む、2 億 6 千万ドル分の老朽化した社会資本の改築が含まれている。これにより、カープール、バンプール、公共交通あるいは有料ドライバーにとって、Beltway における最初の渋滞の無い、HOV ネットワークが構築されることになる。バージニア州交通局は、そのコストのうち 4 億 900 万ドルを負担した(一つには、一般レーンや構造物が相当程度改善されたことが原因である)。PPP 資金調達計画には、5 億 8 千 600 万ドルの TIFIA ローン、5 億 8 千 600 万ドルの PAB、3 億 4 千 900 万ドルの民間資本も含まれている。詳細情報は Capital Beltway プロジェクトのウェブサイト(<http://virginiahotlanes.com/>)を参照のこと。

マイアミ港トンネル(フロリダ)

マイアミ港トンネル PPP は、国内有数の港へのアクセスルートを追加する 35 年のアベイラビリティ・ペイメントのコンセッションである。同港は Biscayne 湾内の島に位置し、現在、その島と本土は一本の橋で結ばれている。貨物船及びクルーズ船用の交通が同じルートを使用していることから深刻な渋滞が発生しており、また、2030 年までにトラック交通は 2 倍になると予想されている。マイアミ港トンネルにより、貨物用トラック、バスあるいは港への代替ルートを望むユーザーに新たなアクセス方法が生まれることになる。

フロリダ州交通局は、インハウスにはないトンネル技術に関する民間部門の専門知識を得ることができること、資金調達ができること、長期間のアセットマネジメントに対するインセンティブを付与できることから PPP モデルに非常に興味を持っていた。2009 年、フロリダ州交通局は、Miami Access Tunnel LLC、すなわち Meridiam Infrastructure と Bouygues Travaux Publics のコンソーシアムとコンセッション契約を締結した。11 億ドルのプロジェクトコストは、3 億 4 千 150 万ドルの優先銀行債務、3 億 4 千 100 万ドルの TIFIA ローン、8 千 50 万ドルの資本拠出、3 億 980 万ドルのフロリダ州交通局の資金で調達される予定である。詳細情報はマイアミ港トンネルプロジェクトのウェブサイト(<http://www.portofmiamitunnel.com/>)を参照のこと。

プエルトリコ 22 (プエルトリコ)

プエルトリコ 22 (PR-22) PPP は、プエルトリコ北部の海外沿いを走る 52 マイルの有料道路の改築、延伸を目的とした 40 年のハイブリッド・コンセッションである。PR-22 の直近の無料の代替路では 45 分余計に所要時間がかかる。プエルトリコ道路・交通局(PRHTA)は、縮小され、ETC 導入を含む有料道路改築に必要な資金を調達する資本市場へのアクセス方法が無い状態であった。このため、PRHTA は、道路改築や地域内道路のための資金を拠出するため、既存資産を貨幣化できる民間パートナーを探していた。2011 年 6 月、PRHTA は、Goldman Sachs と Abertis Infraestructuras による特定目的会社(SPC)である Autopistas

Metropolitanas de Puerto Rico LLC をコンセッショネア(両道路の 40 年リース)として選定した。そのコンセッションにより十分な資金提供が行われ、プロジェクトの既存の負債 9 億 200 万ドル、道路の安全性向上およびその他の資本的改良(PR-5 の 2.5 マイル東方延伸を含む)のための 3 億 5 千 600 万ドル、およびその他プロジェクトのための 1 億 7 千 800 万ドルを棒引きすることが見込まれている。2011 年 9 月、コンセッション料は資本拠出により約 40%、及び長期借入金により約 60%が資金調達されることにより、コンセッションは財務的取引の完了に至った。PR-22 および PR-5 のコンセッション並びにその他プロジェクトの詳細情報は Puerto Rico Public- Private Partnership Authority のウェブサイト(www.p3.gov.pr)を参照のこと。

第 13 章 他のPPP情報源は何か？

FHWA 革新的プログラム推進室のウェブサイト

FHWA 革新的プログラム推進室はホームページで、出版物、プロジェクト紹介及びその他 PPP と革新的資金調達についての情報を含んだ革新的プログラム実施に関するあらゆる側面の情報を提供している (www.fhwa.dot.gov/ipd)。

州議会全国会議 PPP に関する PPP パートナープロジェクト

州議会全国会議(NCSL)が、ツールキット、教育訓練と PPP に関する出版物を提供している。より詳細な情報については、NCSL のホームページを参照。

(<http://www.ncsl.org/issues-research/transport/partners-project-on-public-private-partnerships-p.aspx>.)

第 14 章 要旨

本書は、道路プロジェクトのための PPP コンセッションに関するいくつかの鍵となる点について、簡潔ながらレベルの高い解説を行うとともに、PPP が、従来型の高速道路プロジェクトの開発と、どのように異なるかを示している。表2は、従来型の道路プロジェクト開発と PPP コンセッションとが、財源、費用超過および建設リスク、期間、および公共庁の役割に関して、どのように異なるかを要約している。より詳細かつ技術的な情報は、革新的プログラム推進室及び NCSL の前掲のウェブサイトですぐ入手可能である。

表 2 官民パートナーシップ・コンセッションプロジェクトと従来型の交通プロジェクト開発の比較

比較項目	従来型プロジェクト開発	官民パートナーシップ・コンセッション
資金調達源	歳入による支出、または公共庁による借入金（債券または融資）またはTIFIAによる信用支援	株式、民間公共プロジェクト債、民間借入金、またはTIFIAによる信用支援
費用超過または工期遅延のリスク	公共庁が負担する：予算超過は、公共予算に影響を及ぼしうる	完全または部分的に民間企業に転嫁される
工事の不履行または問題のリスク	民間企業が負担する。（一般的には最低価格入札による調達の場合）	民間側が負担するが、リスクの中には共有されるものもある。
契約期間	建設期間（一般的には6年未満）	公共庁によって定められる：一般的には、最低限で施設の寿命（35年以上）
公共庁の役割	設計、建設監督、および長期にわたる運営および維持	官民パートナーシップ契約の監督

第 15 章 用語解説

Availability payment (アベイラビリティ・ペイメント):

PPP における資金調達方式で、道路施設の利用可能状態と運営・維持において達成されたサービス・レベルに基づき、民間企業に対し定期的な支払いをすることを、公共事業体が同意しているものである。シャドウトールと違い、アベイラビリティ・ペイメントは交通量に依存しない(「シャドウトール」の項参照)。米国ではアベイラビリティ・ペイメントは交通プロジェクトではより一般的である。フロリダ州のインターステイト 595 号の管理レーンプロジェクトは、初めて米国において本方式を採用した事例である。

Bid stipend (入札給付金):

入札において、競争を促すため、または取引費用を相殺する為に、公共事業体によって入札者に支払われるお金。給付金は、落札はできなかったが、自らの提案がプロジェクトの最終設計に組み入れられる可能性のある特定のコンセプトを提案したことに対する報奨金として使われることもある。

Bond (債券):

債務の存在を証明する流通可能な証券または証書を指す。債券の額面価格と利子を将来時点で支払うことを約束する、一方の当事者(発行者)から他の当事者(投資者)に売却される法的な契約である。

Bondholder (債券保有者):

支払いがなされる債券の所有者または保有者。

Brownfield project (ブラウンフィールドプロジェクト):

既存の施設の資金の借り換え、または貨幣化を目的としたコンセッション。

Concession (コンセッション):

既存または新設の公共施設の民間のコンセッションネアに特定期間の貸与を伴う PPP プロジェクト実施手法の一形態。一般にコンセッションネアは、施設貸与期間中に、その施設の建設、または維持・運営、または施設改良を行うことに同意するのと引き換えに、リース期間中(典型的な期間は、25~99 年間)施設から直接得られる収益か、アベイラビリティ・ペイメントを受け取る権利を得る。

Concessionaire (コンセッションネア):

コンセッション契約の民間部門の当事者。特別目的事業体(SPV または SPE)を参照。

Conduit issuer (特別媒介機関):

コンセッション企業のために、公的事業債を発行する公共企業体。

Coverage ratio or debt service coverage ratio (DSCR) (債務支払いカバー率):

将来における純収益がどれだけ同時点の債務支払いを賄えるかを比率で表したもの。DSCR が1の場合、純収入は債務支払をちょうど実施できることを意味し、DSCR が1より大きい場合(例えば1.75)は、予想収入は債務支払い額を越えていることを表す。DSCR が1より小さい場合は、予想収入が債務支払額を行うためには十分でないことを意味する。

Design-Bid-Build (DBB) (設計・入札・建設型事業):

米国における伝統的な交通プロジェクトの調達方式であり、プロジェクトの開発プロセスにおいて、施設の設計及び建設が順次段階的に実施され、かつ、各段階で入札が行われ、最低額提示者が落札する。これは官民パートナーシップではない。

Design-Build (DB) (設計・建設一体型事業):

プロジェクトに係る設計や建設を一体で、一企業または複数社より成る一企業体で請け負う形式の発注方式または事業遂行方式。これは、設計、建設の順を追って個別に発注する従来の方式と異なる方法。見込まれる利点は、時間、経費の節減、リスクの共有そして品質の向上などが挙げられる。

Design-Build-Operate-Maintain (DBOM) (設計・建設・運営・維持一体型事業):

設計建設ばかりでなく、維持管理も同一の企業体に任せる事業方式。

建設建設

Design-Build-Finance-Operate-Maintain (DBFOM) (設計・建設・資金調達・運営・維持一体型事業):

施設の設計、建設、運営または維持において幾分かの民間の資金調達を含むプロジェクトの実施方法。DBFOM では、公共側が施設の所有権を保有し、施設の運営から上がる収入(例えば利用料)を民間パートナーへの返済、およびその他の建設のための資金調達のために使用する。潜在的な利点としては、資金調達に関するリスクを民間の請負人に移転できること、およびライフサイクル・コストの最適化が挙げられる。

Equity (株式または持ち分):

プロジェクトが財務的に成功した場合には、将来の収益を得ることを期待して、プロジェクトの投資家により、プロジェクトの資金調達のために民間から拠出される金額。

Greenfield project (グリーンフィールドプロジェクト):

新規施設の建設を目標とするコンセッション。

Handback provision (引渡条項):

民間側事業体が契約の満期または打ち切りにより、公共側に施設を引き渡す際の条件を規定する契約書に定められた期間、条件、要件、および手続き。

Hybrid project (ハイブリッド・プロジェクト):

既存の施設の大規模な改築、または拡張を含む PPP のコンセッション。

Innovative finance (革新的資金調達):

交通施設の建設、維持、または運営の資金調達に関する代替的手法。この用語は、PPP のように民間資金、または公共資金を新規の方法で利用する場合を含む広範な非伝統的な資金調達に対して使用される。

Junior debt (劣後債務):

債務の支払いの請求権において、優先債権者よりも低い優先順位を持つ債務。劣後債務は優先債務が支払われた後に支払われるため、よりリスクが高く、そのため通常はより高い金利を付されている。

Lease (リース):

⇒コンセッションを参照。

Life-cycle cost (ライフサイクル・コスト):

プロジェクトの組成から使用寿命の終了までの総費用。PPP の潜在的な利点の一つは、より高い規格で施設を作り、期中の運営および維持に係る費用の最小化を図るか、または改良が頻発しないように運営および維持を強化することによってライフサイクル・コストを最適化することである。

Monetization (マネタイゼーション):

既存の施設から得られる将来的な収入と引き換えに、民間側から公共側が前払いの一時金を受けるブラウンフィールド・コンセッション。要するに、公共側が自ら所有する資産を貨幣化(すなわち現金にする)することである。

Municipal bond (地方債):

運営または資本コストを調達するために、州または地方自治体により発行される利付債務。伝統的に、地方債が他の資本市場証券と区分されている主たる性質は、利子収入が連邦所得税を免除されていることである。

Performance measure (性能測定基準):

PPP 契約において基準を特定するために用いられる成果主義型の測定基準。これらの測定基準はプロジェクトの全ての段階において使用され、そして公共側に、契約の規定を順守するために民間側が満たさなければならない仕様を公共側が決定することを可能にする。これらの基準を満たすことができない場合は、民間側の当事者は、一定額の罰金を科されるか、最終的にはコンセッション契約の破棄に繋がる「破棄ポイント」を受ける。

Privatization (民営化):

公共インフラの民間への完全移転。所有権が公共側に残る PPP とは区別される。

Private Activity Bond (PAB) (民間活動債):

PPP のように、民間によって開発され、運営されるプロジェクトのために、州または地方自治体によって、またはそれらに代わって発行される免税債による資金調達形態。これにより民間事業者は利子に対する非課税という恩恵を受ける。

Project revenue (プロジェクト収入):

通常、利用料という形で、施設の運営から生じる金額。

Public-private partnership (P3) (官民パートナーシップ(PPP)):

公共側及び民間側の当事者間に形成される契約上の合意であり、民間側の資金調達を含み、伝統的な手法よりも、より大きな民間側の参画を可能にする。合意は民間企業が、施設またはシステムを、改築、建設、運営、維持、または管理する契約を、公共側が契約することを含む。公共側が施設を所有するが、民間側は、プロジェクトまたは任務をどのように遂行するかについて、追加的な意思決定権限が与えられることもある。

Public sector comparator (PSC) (パブリックセクター・コンパレータ):

伝統的な調達方法によって実施された場合のプロジェクトの費用についての客観的な評価であり、潜在のおよび実際の民間側の契約上の入札および評価と比較して判断することが可能である。

Revenue bond (事業収入債):

交通施設の建設や維持のための資金を調達するために公共側で発行される債務の形態。一般債務債券と異なり、事業収入債は政府による完全な信用保証は無く、代わりに資金調達された道路や施設からの収入に依存している。

Revenue risk (収入リスク):

特定の収入源が、債務やプロジェクトコストの返済、または、期待されるリターンを支払うために必要な資金を提供しないリスク。

Risk (リスク):

発生した場合には、PPP の目標に良、または悪影響を及ぼす不確実な事象または状況。

Risk allocation (リスク配分):

PPP 契約においてリスクを公共側と民間側の当事者に配分するプロセス。原則は、一般的には主要なリスクをそれを最もうまくコントロールできる側に配分する。例えば、コンセッションアは、一般的に、維持・運営に関する費用の増加に関するリスクを負うべきである。なぜならば、その会社がこれらの費用の増加を最もよくコントロールできる可能性が高いからである。

Risk premium (リスクプレミアム):

リスクが高い資産に投資する投資家がリスクを補償するために支払わなければならない追加的に必要な報酬率。

Senior debt (優先債務):

債務支払いの資金に対して優先的な請求権を有する債務。

Shadow toll (シャドウツール):

PPP における資金調達手法において、スポンサーの公共庁が、民間の運営者に対して、施設の利用に基づいて支払いを行うことに同意し、それが民間側に、利用量の最大化のインセンティブを与えるもの。したがって、シャドウツールは施設の利用者によっては支払われない。シャドウツールはアベイラビリティ・ペイメントに類似しているが、シャドウツールは交通量に依存している。(「アベイラビリティ」を参照)

Special Purpose Vehicle (SPV) or Special purpose Entity (SPE) (特別目的事業体、SPC または SPE):

官民パートナーシップを遂行する為に特別に組成された複数企業の会社組織(通常はある種の有限責任会社、または有限責任パートナーシップ)。

Subordinate debt (従属債務):

「劣後債務」の項を参照。

Traffic risk (交通量リスク):

十分な交通が施設を利用せず、結果的に予想よりも収入が少なくなるリスク

Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act (TIFIA) (交通インフラ資金調達及び革新法):

このプログラムは、PPP を含む主要な陸上交通プロジェクトの公共または民間のスポンサーに対して、直接的な融資、融資保証、またはいつでも利用可能な信用枠といった形での連邦政府の資金支援を提供する。このプログラムは、交通インフラへの多くの民間投資および非連邦の共同投資を引き付けることによって連邦資金にてこの効果を与えることを目的とする。

Unsolicited proposal (非募集型提案):

公共側の要求の結果から発生したものでない民間側による提案。任意の提案は、往々にしてインフラ整備の需要とそれを民間の資金調達によるプロジェクトによって満たすことのできる機会を民間が発見することによって、提起される。そういったプロジェクトはインフラ運営に係る革新的な提案や新技術の移転の可能性を含んでいる可能性がある。

Value for Money (VfM) (マネーフォーバリュー):

PPP による実施手法を用いて、資産の全ライフサイクルと全契約期間中のすべてのプロジェクトの要素を考慮したプロジェクト費用の見積もり節減額。