

## ドイツにおける道路事業の PPP（その 3）

— A-モデル及びF-モデル事業に関する報告書—

平成 25 年 2 月

独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構



# 全 体 目 次

はじめに.....	2
◆本書で紹介する文書の概要(3)	
◆本書をご覧になるにあたって(6)	
1. Aーモデル・Fーモデルの導入経緯とそれぞれの特徴	
2. 『入札』、『交渉手続』、『公募手続』	
3. 『報酬』と『補償』	
4. 法令の呼称について	
◆本報告書関係写真(8)	
1. Aーモデル・パイロットプロジェクト評価書(中間報告).....	11
Aーモデル事業位置図(14)	
2. Fーモデルに関する現況報告書（最終版）.....	55
当報告書についての VIFG の説明(59)	
Fーモデル事業道路の位置と諸元(60)	
3. 連邦長距離道路建設のための民間資金調達に関する法律（民間資金調達法）	131
(民間資金調達法の計算上の原価に関する照会と VIFG の回答(142)	
高速道路機構海外調査シリーズ報告書一覧.....	143

※ 1.と 2.については、それぞれの掲載箇所に詳細目次を載せています。

## はじめに

独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下機構と呼ぶ。）は、道路関係四公団の民営化に伴い、6つの高速道路会社とともに、平成17年10月1日に設立されました。機構の役割は、第一に高速道路に関わる債務の45年以内の確実な返済、第二に公的権限の適切な行使と高速道路会社と一致協力による安全で利便性の高い高速道路の維持・管理、第三に高速道路事業全体の透明性を高め、機構としての説明責任を果たすための積極的な情報開示を行うことであり、現在も懸命の努力を続けています。

機構は、以上の役割を果たすために、いろいろな面から調査研究を行っており、海外調査関係では、「高速道路機構海外調査シリーズ」として、現在までに巻末の一覧表のとおり20冊の報告書を発行しており、本報告書はNo.21となります。（なお、各報告書の全文は、当機構の以下のウェブサイトの出版物等のコーナーに掲載しています。  
<http://www.jehdra.go.jp>）

本書は、当機構海外調査シリーズNo.17・No.20「ドイツにおける道路事業のPPP（その1）・（その2）」の続刊「その3」です。No.17では、ドイツにおけるPPP事業についてその進め方を含めてその概要を、また、No.20では、PPP実施に当たって実施される経済性調査指針を紹介しました。本巻では、さらにドイツの二つのPPPモデルである、A-モデルとF-モデル双方の評価報告書を紹介します（双方のモデルの概要については本書p.6とNo.17 p.10に記してあります）。

ここに取り上げるのは、「A-モデル・パイロットプロジェクト評価書（中間報告）」と「F-モデルに関する現況報告書（最終版）」の2つの報告書と「連邦長距離道路建設のための民間資金調達に関する法律（民間資金調達法）」（全文）です。この報告書で示されている改善案は、No.17で紹介した「PPP-連邦長距離道路の実例」や「PPPハンドブック第2版」によるとすでにいくつかのプロジェクトで取り入れられています。また、F-モデルの理解には、その根拠法である「民間資金調達法」の理解が不可欠であることからこの全訳も掲載しました。

なお、いずれの報告書もNo.17で紹介したドイツ政府全額出資会社である交通インフラ融資会社（VIFG）からダウンロードした資料です。

## ◆本書で紹介する文書の概要

### 1. Aーモデル・パイロットプロジェクト評価書（中間報告）

この報告書は、ドイツ連邦交通省が、交通インフラ融資会社（VIFG）と共同で作成したものです。内容の構成として、組織、モデル、戦略という三つのテーマの側面からそのそれぞれについて、客観情勢、評価、結論という順で簡潔にまとめられています。その概略は次のとおりです。

- (1) 最も重要な点は、プロジェクトの選択である。このため、PPP 適合性テスト、またこれを満足した場合は、経済性調査を実施その採択の可否を決定する。
- (2) 現在のプロジェクト組織の業務内容の規定化、事業選択から契約マネジメントに至るまでに参画する組織の責任・権限の明確化が必要である。
- (3) 4つの段階からなる公募手続は、競争性を確保しつつ妥当な契約を導くうえで有効に機能している。公募手続の短縮には困難な面がある。
- (4) 事業モデルの報酬の仕組みについては、アベイラビリティ・ペイメント(\*本書 p.37[訳注]参照)を採用して簡素化することも可能である。
- (5) イノベーションについては、契約に性能規定を織り込むことなどによって部分的に達成されており、その検証と今後の進展が必要である。

以上のうち(4)に記したアベイラビリティ・ペイメントを取り入れた事業モデルについては、A9 号線事業契約で採用される予定(2011 年時点 (No.17 p.35 参照))であるとされており、今後、その詳細について調査する必要があります。

なお、本報告書の「報酬の仕組み」(III 2 b 本書 p.35～38)は、その原文の記述がかなり輻輳して読みにくいものとなっているため、その趣旨にそって和文を作成いたしました。

### 2. Fーモデルに関する現況報告書(最終版)

この報告書は、ドイツ連邦交通省が、VIFG を含む 3 会社に調査報告を求めたものです。F-モデルについては、既に No.17 でも紹介した通り、わずかに 2 つの事業が実現したに過ぎません。また、その進捗も、交通量も推計交通量を下回っており、必ずしも順調とは言いがたいものがあります。その原因には有料道路事業に対する経験不足、関連規定の不備といった点も指摘されています。このためか、この報告書の記載内容はすっきりとした印象にかけることが否めません(本報告書には、短縮版が発行されており、その中では、F-モデルに対する期待が醒めたものとなっているという記述もあります)。

またこの報告書の叙述の順序は、

- (i) 問題点の指摘（報告書 3.2）
- (ii) 是正可能な事項の指摘(同 3.3)
- (iii) 民間資金調達法の成立経緯を含めたその内容の分析(同 4.1～4.2)
- (iv) 法的に是正可能な事項の提案（同 4.3）

となっており、是正事項に関する記述が章を跨いで繰り返され、読みにくくなっています。さらに、報告書作成の受託会社の1社が弁護士法人であったことの影響か、民間資金調達法に関して細か過ぎると思える解釈論等をめぐる叙述も目につきます。

報告書の概略は次のとおりです。

- (1) 連邦長距離道路建設のための民間資金調達に関する法律（民間資金調達法）が1994年に施行されて以来、入札に付されたのは3つの事業で、実現したのは2つだけである。また、そのいずれもが推計交通量を下回っている。その原因として大きなものとしては次の事項を上げることができる。

- ① 料金抵抗が大きいことに加え、推計交通量の算出に欠陥があった。
- ② 資金調達法の柔軟な運用が可能であるにもかかわらず、実行されていない。
- ③ F-モデルへのプロジェクト提案には、単に、通常予算では実施されなかったため、これをあらためてF-モデルとして実施しようとしたものがあり、その検討が未熟であったものがある。
- ④ 行政側の料金決定手続が確定したものでなかった。

なお、リスクについては、交通量のリスクと工事地盤に関するリスクが中心的なものであることが明らかになった。

- (2) 以上の状況を踏まえ、将来に備えるには民間資金調達法上次のような方策が考えられる。

- ① コンセッション期間を、固定的にとらえる必要はなく延長することによって、年あたりの減価償却額と料金設定を低額にすることが可能である。
- ② 交通量リスクについては、コンセッション期間中の総料金収入で入札を行う方式を採用することや、性能要件や補償措置を活用してリスクをコンセッション委託者

受託者双方に配分することが可能である。

- ③ アベイラビリティ・ペイメントの考え方を報酬支払のメカニズムに取り入れることが可能である。
- ④ インセンティブ規定を用いて、受託者が能力を発揮する方式を採用することが可能である。
- ⑤ 補助金の支払い方法、用い方に工夫の余地がある。

(このうち②と③等についてはオーストラリア、イギリス、ノルウェー、チリの事例をあげ、その事例を範とする意欲が見られます。)

### 3. 連邦長距離道路建設のための民間資金調達に関する法律（民間資金調達法）

本法は、F-モデルを根拠づけるものであることから、F-モデルに関する報告書では、随所にこの法律について論じられています。このため、本法の翻訳を本来資料編として次巻に掲載予定でしたが、これを変更して本巻に収めました。ここでは、当初法と2005年改正法（＝現行法）を掲載しています（この途中の2002年改正法は掲載していません。）法律の組立てや内容に日本の法律では見られない部分もあります。

No.17、No.20 と併せて、ドイツにおける PPP 事業の理解に役立てば幸いです。なお、本書の作成に当たりまして、東日本高速道路株式会社海外事業部専門役 西川 了一氏からご助言を、一橋大学大学院の金子 善行氏にはドイツの会計制度についてご教示をいただいたほか、ドイツ VIFG 社の Brügge meier、Shahyari、Willmer の各氏からは訳者からの質問にご丁寧な回答をいただきました。ここに厚く御礼を申し上げます。

平成 25 年 2 月

独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構

#### ***Danksagung***

Herzlich möchten wir uns bei den Mitarbeitern der VIFG Herrn Brügge meier, Frau Shahyari und Frau Willmer für ihre susführlichen Antworten auf unsere Fragen bedanken. Ohne ihre Hilfe hätten wir unsere Arbeit nicht erfolgreich beenden können.

## 本書をご覧になるにあたって

### 1. A-モデル・F-モデルの導入経緯とそれぞれの特徴

道路利用の増大と道路予算の逼迫という状況は、「有料道路は交通に歪みをもたらす」としてアウトバーンの無料を長年にわたって堅持してきたドイツにも及んできました。これを受けて **1994年**に「長距離道路建設のための民間資金調達に関する法律」が制定され、有料道路を前提とする PPP 事業の実施が可能となりました。これが次の **F-モデル**です。

**F-モデル**：通行料金が民間事業者によって徴収され、自らの収入とされます。事業期間は 30 年とされ、次の点に特徴があります。

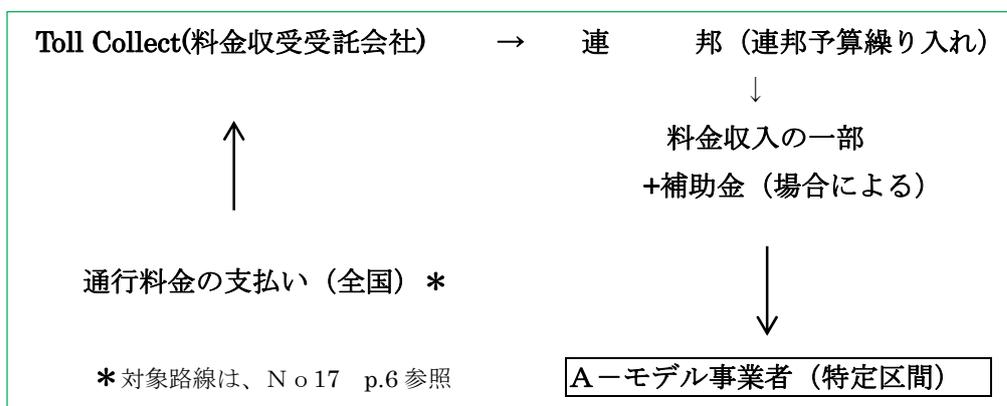
- ① 当該道路を通行する車両から料金を徴収し、これと補助金(投資額の 20%が限度で、支給されない場合もあります)を合算したものが当該道路の建設・管理に充当されます。
- ② 料金徴収の対象は車種を問わず通行する全車両です。
- ③ 対象事業は、アウトバーンに連なるトンネル、橋梁、山間狭隘地の通過道路に限定されています。

1995 年には、ユーロビニエットと呼ばれるステッカー方式による重量貨物車料金（固定料金制）がアウトバーンに導入された後、全連邦長距離道路（地域間道路）に全車種を対象とする対距離料金制度の導入を勧告するペルマン委員会報告が 2000 年 9 月に出されました。これを受けて、2005 年 1 月からアウトバーンに重量貨物車対距離料金が導入されました。これにあわせて採用された PPP 事業方式が、次の **A-モデル**です。なお、A-モデルでは、料金徴収権限は連邦であるため、F-モデルの場合のような事業の根拠法は不要とされています。事業期間は 30 年とされますが、有料制度そのものに期限は設定されていません。

**A-モデル**：通行料金が、連邦によって徴収され連邦予算の収入とされます。事業には、ここからの資金と補助金とが充てられます。事業期間が 30 年とされる点は F-モデルと変わりませんが、次のような点に特徴があります。

- ① A-モデル事業には、連邦予算となった料金収入と補助金（投資額の 50%が限度で、支給されない場合もあります）が充てられ、事業に供給される資金と道路利用とは直接のつながりもつものとはなっていません。
- ② 料金徴収の対象は、重量貨物車のみです。
- ③ 事業の対象は、アウトバーンの新設と車線拡幅が基本とする制度としてスタートしましたが、現在では維持管理、補修を事業対象とすることも可能です。

Aモデルにおける資金の流れは次のようになっています。



## 2. 『入札』、『交渉手続』、『公募手続』

本書で紹介されている文書の各所で、『入札』と『交渉手続』の語句が使用されています。これは PPP のための制度上の手続を指す場合が多く、必ずしもいわゆる入札行為や一般的な意味での交渉の実施を指しているものではありません。こうした用語の使い方は、ドイツでの PPP 事業での事業者選定が、まず、4 者を選抜し、これらの者との協議を経てこれを 2 者に絞り、さらにいわゆる入札で最終の 1 者に絞るといった制度となっていることから来ています。つまり、4 者が選抜されてから最終の 1 者が選ばれるまでを『入札』、またその間の協議を『交渉手続』(=これは法的名称ともなっています)と呼んでいる場合が多いのです。これに対して『公募手続』は、この『入札』、『交渉手続』に至る前段階の工事公告による事業者の募集を指したり、あるいは工事公告からそれ以降の最終落札までの過程全体を指すこともあります (No.17 p11、58、98、100 参照)。ただし、原著でも必ずしも厳密に語句を使い分けていないこともあります。

## 3. 『報酬』と『補償』

『報酬』の意味を有するドイツ語 (Vergütung) は語義が広く、業績に対する支払、単なる支払、損失に対する補償までも含意する語です。一方、日本語の『報酬』には、一般的に損失補填の意味はありませんので、この意味で原語が用いられている場合は、『補償』の訳語を当てています。

## 4. 法令の呼称について

法律より下位にある法規については一律に『規則』と訳しました。これは、細かく訳し分けても、必ずしも日本での法的名称と一致するものではないためです。

本報告書関係写真 (F-モデル関係写真 (原著には非掲載))

《トラーフエ横断道路 (ヘレントンネル)》(p. 61 ほか)



ヘレントンネルの現況

(写真提供)

© HOCHTIEF Aktiengesellschaft



トンネル工事中写真 (写真左上方がトンネルが代替するヘレン橋)

(写真提供)

© HOCHTIEF Aktiengesellschaft



ヘレントンネル開通後の2006年に撤去されたヘレン橋（可動橋であった）  
（写真出典）：“Wasser-und Schifffahrtsverwaltung des Bundes”

<<http://www.wsa-luebeck.wsv.de/wasserstrassen/bauwerke/archiv/herrenbruecke/>>

《ヴァルノー横断道路（ヴァルノートンネル）》（p. 61 ほか）



（写真出典）

（左）“Hansestadt Rostock” <<http://www.rostock.de/wohnen-arbeit-verkehr/warnowtunnel.html>>

（右）“Warnowtunnel” <<http://www.warnowtunnel.m-vp.de/willkommen/>>

位置図及び諸元は、ヘレントンネル、ヴァルノートンネルともに p.60 に記載。

《シュトラールズント横断道路（リュウゲン橋）》（p. 65 ほか） — F-モデル不採用



写真左側の斜張橋が新しいリュウゲン橋、右側が旧橋。手前のシュトラールズントの町から小島（デームホルム島）を経て対岸のドイツ最大の島（ドイツ北東部バルト海に位置する）リュウゲン島へと達する。新橋開通後も旧橋は使用されている。旧橋は、自動車、鉄道、歩行者用の橋からなる可動橋（跳ね橋）である。

（写真出典） “Stahl-Informationen-Zentrum / dpa-Report”

<[http://www.stahl-info.de/medieninformationen/Archiv/pm\\_staehternes\\_tor\\_nach\\_ruegen.asp](http://www.stahl-info.de/medieninformationen/Archiv/pm_staehternes_tor_nach_ruegen.asp)>

- 1 : A-モデル・パイロットプロジェクト評価書 [2008年1月25日]  
(連邦交通省道路建設/道路交通部による VIFG との共同作業中間報告)

原典表題 : Evaluierung der Pilotprojekte des A-Modells

Zwischenbericht der Abteilung Straßenbau / Straßenverkehr in  
Zusammenarbeit mit der VIFG (Stand : 25.Januar 2008)

原典出所 :

[http://www.vifg.de/\\_downloads/service/informationen-zu-modellen-und-projekten/2008-Evaluierung-A-Modell-Zwischenbericht.pdf](http://www.vifg.de/_downloads/service/informationen-zu-modellen-und-projekten/2008-Evaluierung-A-Modell-Zwischenbericht.pdf)

翻訳 : 総務部企画審議役 中田 勉

本報告書は、当機構が独自に翻訳したものであり、翻訳の間違い等についての責任は、各発行者ではなく、翻訳者である当機構にある。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、当機構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。



連邦交通省  
道路建設 / 道路交通部

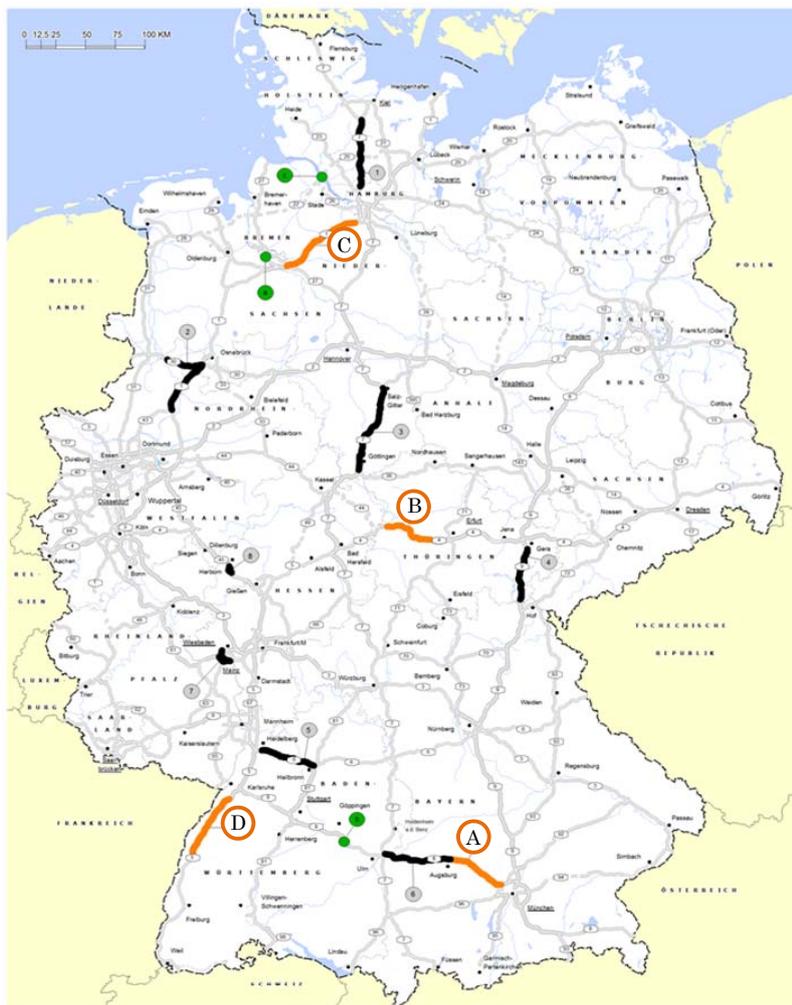
## A-モデル・パイロットプロジェクト評価書

### 中間報告書

道路建設・道路交通部・V I F G共同作業

(2008年1月25日現在)

Aーモデル事業位置図 (『PPP - 連邦長距離道路建設の実例』より再掲)



Aーモデル

パイロット・プロジェクト: 

Ⓐ : A8 号線,    Ⓑ : A4 号線,    Ⓒ : A1 号線,    Ⓓ : A5 号線

(本書 p.16 ~ 18 参照)

(位置図出典)

<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/70008/publicationFile/45846/oeffentlich-private-partnerschaften-beispiel-bundesfernstrassenbau.pdf>

## 目 次

I	要 約 .....	16
II	序 .....	18
III	客観情勢と結論 .....	21
1	組織の問題 .....	22
a.	入札前の連邦と州の協力 .....	22
b.	公募手続における連邦と州のプロジェクト組織 .....	24
c.	公募手続の選択と提案の審査 .....	27
d.	公募手続期間 .....	30
2	モデルの問題 .....	32
a.	潜在的イノベーションと入札の機能 .....	32
b.	報酬の仕組み .....	35
c.	リスクの配分とコンセッション契約の取扱い .....	38
d.	公共予算への影響 .....	40
e.	国の役務への影響 .....	42
f.	標準化 .....	44
3	戦略上の問題 .....	46
a.	プロジェクトの進展 .....	46
b.	中堅企業等の市場参加 .....	48
c.	適用領域 .....	50
IV	次 の作業と展望 .....	52
1	プロジェクトに関連する短期作業 .....	52
2	今後の事業の展望 .....	54

## I 要 約

A-モデルの個別の具体的プロジェクトは2003年7月2日の連邦交通網計画に沿って決定されている。2005年1月1日に重量貨物車料金の徴収が開始されたのち、当時のシュトルペ連邦交通大臣は、A-モデルのパイロットプロジェクトの実施を決定した。すでにスタートしている4つのパイロットプロジェクトの評価は入札手続き<sup>1</sup>と並行して現在進められているものであるが、その最終報告<sup>2</sup>は、すべてのプロジェクト入札手続きが完了するまでには完了する予定である。本報告書の目的は、実際の入札手続上の経験を分析し今後の連邦長距離道路建設における事業者モデルの推進に向けて、適切な事業構造に関する構想提案を引き出すことにある。

連邦、VIFG、プロジェクトに参加した州並びに民間企業は、次に示す結論を認めている。

1. 本調査は、プロジェクトの経済性をその対象とし、連邦予算の視点から入札公募時点に行われたものである。したがってこの事業方式については、さらに追跡していく必要がある。
2. 今後のプロジェクトに関する意思決定においてはこれが長期的に資金を拘束するものであるとの観点から、連邦長距離道路の予算に与える影響を考慮することが重要である。
3. 連邦政府が目標としている、イノベーションの促進、効率の向上、大規模事業の早期実施は、PPPの実施によってすでに部分的に達成されている。性能規定をより重視した入札を行うことによって、こうした効果が促進されることが期待される。この場合、提案書作成期間や提案の比較衡量に潜む限界に留意する必要がある。
4. 協議手続きの終了に至るまで厳正に競争を行わせると、PPPによる調達<sup>3</sup>の経済性に大きな影響が及ぶ。
5. 交通政策との関連から、今後も事業モデルは、大規模改築に重点が置かれるが、これに加えて、維持補修 — 基本的にはもっぱら通常の管理業務 — に関する業務もプロジェクトの対象項目として取り入れるべきである。
6. 透明性をより高める方向で現在の報酬の支払手法を簡素化するほか、リスク分担も修

<sup>1</sup> [訳注]この「入札」の意義については、p6.「本書をご覧になるにあたって」を参照。

<sup>2</sup> [訳注]この個別プロジェクトに関する報告は、本報告内容に取り入れられている。

正しよりの確なものとなるよう検討（例：シャドウトールの要素の強化、あるいは利用可能と結び付けた報酬の導入）すべきである。リスクが大きい場合については、その金銭的評価手法の開発をさらに個別に進める必要がある。

7. 法律制定や個別事業の実施方法によって連邦の歳入歳出や税務に及んだ影響について、VIFG を中心にして、交通省関係者間で議論を進めるべきである。
8. プロジェクトですでに活用されている資金調達手法のほか、別の資金調達手法（例：Forfaitierung<sup>3</sup>）についてもその経済的影響を調査するべきである。この場合、中堅企業の一層の参加を促すため、入札参加希望者への要求事項の修正を行うべきである。
9. プロジェクトの選択が特に重要である。PPP 適合テストや予備的経済性調査において、それぞれのプロジェクトについて最も有利な資金調達方式が検討されるべきである。経済性調査と入札手続きの分野については、標準化作業に手が付けられているが、これを促進すべきである。
10. PPP プロジェクトを実施する道路行政当局にモチベーションがより一層働くよう、A-モデルの予算上の取扱いに関する検討が必要である。
11. パイロットプロジェクトのために組み立てられたプロジェクト組織の拡充が必要である。戦略的な業務（連邦）と実際上の行政事務（委託行政担当者＝州）とは今後も峻別されるべきで、連邦は、その許可処分や、指導チームを通じた専門的、法的監督を行うことで事業に参画すべきである。
12. 最初の公募手続きは約 2 年を要したが、これは外国でも事業の複雑さが同じ程度であれば、変わらない。しかし、手続きに要する期間の短縮に努力すべきである。もっともその可能性はかなり限られている。
13. パイロットプロジェクトはコンセッションの全期間をとおして、契約のマネジメントとプロジェクトのコントロールのもとに置くことが必要である。将来のプロジェクトについてもその評価が必要である。

---

<sup>3</sup> [訳注]当機構海外調査シリーズ No.17 p.88 以下参照。

## II 序

A-モデルは、連邦政府の実施する PPP 事業の道路建設部門での事例である。A-モデルは連邦交通網計画の内容の一つである。連邦政府は、政府投資において PPP の割合を 15% にまでしようと努力している。A-モデルの実施によって連邦交通省が期待していることは、イノベーションの促進、効率化—これは、最終的には道路建設の実施が長期的により安価となるということである—行政手続きの簡素化さらには大規模事業の早期実施が挙げられる。

A-モデルの基本構造は、民間のコンセッション契約受託者が、現在 4 車線のアウトバーンを 6 車線に拡幅し、30 年間（建設期間を含む）にわたり全建設区間を維持、管理し、これに要する資金調達も行うというものである。この資金回収は、担当するアウトバーンの区間で徴収された重量貨物車料金（場合によりその一部）の契約受託者への配布<sup>4</sup>と—必要な場合には—競争入札でその額が決定される補助金の支給によって行われる。

連邦交通省によって重量貨物車料金の導入直後、連邦交通省によって次の 5 つのパイロットプロジェクトが選出された。<sup>5</sup>

■連邦アウトバーン 8 号線のアウグスブルク西＝ミュンヘン－エッセンリート間の通行を維持しながら 37km の区間の 6 車拡幅工事を実施する。また、この区間にミュンヘン－エッセンリート＝ミュンヘン－アルラッハ間とを合わせた 52km の区間の管理をコンセッション期間中に受託する。コンセッション期間開始日＝2007 年 5 月 1 日。

[P.12 事業位置図 ④参照]



<sup>4</sup> [訳注]これは一旦連邦政府の予算とされた後配賦されるものである（p.6、p.82～83 参照）。

<sup>5</sup> [訳注]ここに掲出する事業対象道路概略図は、原著に掲載されたものではなく、VIFG の別資料である。  
(<http://www.vifg.de/de/projekte/a-modell>)



- バーデン - ヴュルテンベルク州の連邦アウトバーン 5 号線 オフエンブルク = マルシュ間の 59.8km は、その維持・管理と 41.5km にわたって 6 車線化が行われる。提案書の締め切りが 2007 年 9 月 12 日となっており、コンセッションの開始期間は 2009 年 1 月 1 日である。

[P.12 事業位置図 ①参照]



- 以上のほか、ノルトライン・ヴェストファーレン州のパイロット事業が採択されているが、この報告の時点では、まだ公募手続に入っていない。

プロジェクトの評価は、公募手続きと並行して行われている。その目的は、今行われている一モデルの入札手続きの実際の経験の分析を行うことである。これを基礎に事業モデルとして適切な構造を推し進めていく構想の提案がなされることになる。

この初めての報告で示される評価は、連邦交通省の S 部局と V I F G 交通インフラ融資会社によってなされたものである。

以下、次の順で現在までの経験から重要と考えられる点とそこから導かれた A-モデルのパイロットプロジェクトに関する結論を示す。

■プロジェクト上の組織の設立について取り扱う

■A-モデルを決定づける要素について考察する。

■最後に、事業モデルを実施するうえで、地域を越えた問題について検討する。

ここでは原則として、A-モデルから得られた経験を基礎に、将来的どのように PPP プロジェクトの準備を行い実行に移すのかが問題となる。

当報告書は、実施中の業務の状況について短期的な考察と、連邦長距離道路における PPP 中・長期の見通しをもって締めるものとする。

### III 客観情勢と結論

以下の部分では、(1) 組織、(2) モデル、(3) 戦略の詳細について、同じプロセスを通して検討を行う。

[客観情勢の把握] 初めてのパイロットプロジェクトの実施過程において、個々の問題がどのように処理されたのか、その客観的な状況について述べる。

[評価] 次の段階では、選択された手法の長短を分析する、ここでは、その長短の発端となった考え方についても検討を加える。

[結論] 最後に結論として、将来のプロジェクトにおいて最適化と今後の発展に適うと思われる手法について述べる。

## 1. 組織の問題

### a. 入札前の連邦と州の協力

#### [客観情勢]

連邦交通省は、戦略的な観点からだけでなく運用上の観点からも、州を、A-モデルの指導的立場にある者としてプロジェクトの検討過程に参加させている。交通省による初めてのいわゆる12のプロジェクトリストが2001年に策定—2003年には連邦交通網に取り入れられた—された後、連邦と州行政当局とで協議が行われた。この協議では、A-モデルそのものと、同モデルから交通省が期待していることが細かく説明され、一部のプロジェクトについては個別の事項（例：プロジェクトの延長）についても意見が交換された。2001年から2002年の間に、交通省が中心となったグループが、財務省との連携もとったうえで、州行政当局、民間企業（いわゆるコンサル）と共同でコンセッション標準契約(MKV)<sup>7</sup>を検討した。2003年には、連邦交通省から州行政当局に対して、公募手続の準備について具体的な指示が出され、また公募の実施のために外部のコンサルタントを導入することについても指示があり、これに必要な費用の一部を州に提供することが検討された。連邦交通省・専門家グループは、州行政当局、民間企業と共同で公募手続の指針を策定した。

パイロットプロジェクトの実施には、組織的にも、資金調達のうちでも、特殊な取扱いが必要であり、プロジェクトの開始前に行政当局と詳細に至るまで議論をしておく必要がある。特殊であるというのは、一つには、パイロットプロジェクトの実施の際の手続きが連邦と州とで継続的に共同で実行されるという点（『委託事務が一つの机でなされる<sup>8</sup>』）であり、もう一つは、コンセッション受託者に通行料金収入から資金が供給（料金収入から最初に差し引かれる）されるという点で、連邦と州予算上、特別の財政的措置<sup>9</sup>が行われるという点である。もっとも公募手続の開始前に、コスト関連する問題のすべてが詳細に渡って明らかにされるものではない。これは、プロジェクトに並行して明らかになって行くものである。公募手続実施上の業務手続きも同様である。

#### [評価]

委託行政の関連では、連邦と州行政当局間の費用の分担について具体的な申し合わせが不足している部分がある。これは、まず、コンサルタント費用の一部を州が持つことと関連し、また、費用負担の割合とも関連している。民間事業者に対しては優先的に料金収入からこの費用負担割合に基づいて資金が供給されるが、補助金の支払いや補償金の支払い

<sup>7</sup> [訳注] Muster-Konzessionsvertrag

<sup>8</sup> [訳注] 連邦政府が州に委託する行政事務が、連邦と州とが共同で当たっていることを指している。

<sup>9</sup> [訳注] アウトバーンの料金収入は連邦に属する（現連邦長距離道路料金法第11条=旧アウトバーン料金法同条も同じ）ので、これが民間受託者に拠出されることが特殊であるとしているものである。

については『需要計画割合』にしたがった連邦予算の配布が登録される。さらに、直接費（連邦負担）と間接費（州負担）の区分の説明についても批判的に検討が加えられた。パイロットプロジェクトを巡っては、費用負担義務に関する申し合わせについては、主な点については進展があったのであるから、将来的にも明確な透明性を確保すべく、コスト負担に関する決定を前もって詳細にしておくことが望ましい。今後の事業モデルについて、州と連邦が費用負担義務を負うことは、法律上避けることのできない問題である。すなわち間接費は州が負担し、直接費は連邦が負担すべきなのである。

また、州行政当局からは、多くの点で不満が出ている。公募手続については、その独特の組織形態すなわち『委託事務が一つの机でなされる<sup>10</sup>』ということが生じていることから、従来の手続きでは処理できず、州行政当局は、交通省の専門家とも折衝しなければならないという点である。また審査チームや実行可能性検証チームの決定権限も十分でない部分もあると批判されている。

連邦や州の手続では、どの段階でも外部の専門家が常に参加しているが、民間の側でも常設のチームを活動させることが重要かつ必要であるという見解で一致している。その重要性はパイロットプロジェクトだけ留まるものではない。また、行政組織には、通常、民間の資金調達と PPP 独自の契約の作成の分野において必要とされる知見が（未だに）ないため、外部のコンサルタントとの連携が必要不可欠であることには疑問の余地がない。プロジェクトを外部コンサルタントと共同で営むのであれば、意思決定手続の透明性と検証可能性を確保しておくという意味で、連邦と州とが外部の者と共同で業務を実施する場合について、就業規則上の行為規範を明確にすることが必要である<sup>11</sup>。

## [結 論]

- プロジェクトの開始前に、連邦と州行政当局と間で予算上の取扱いと業務手続きに関して合意を取りつけておくことが必要である。これは、費用支出の義務について一文書により一詳細にその区分を明確しておくこともその一つである。
- 公募手続には将来も連邦の関与は継続するものの、連邦が参加し、あるいは意思決定を行う場合について明確に規定しておき、その関与は相当程度弱めておくべきであろう。また公共側の事業主体は、特に協議手続きにおいては、連邦内で広く組織を有する国際的な企業も相手方となることに配慮しなければならない。

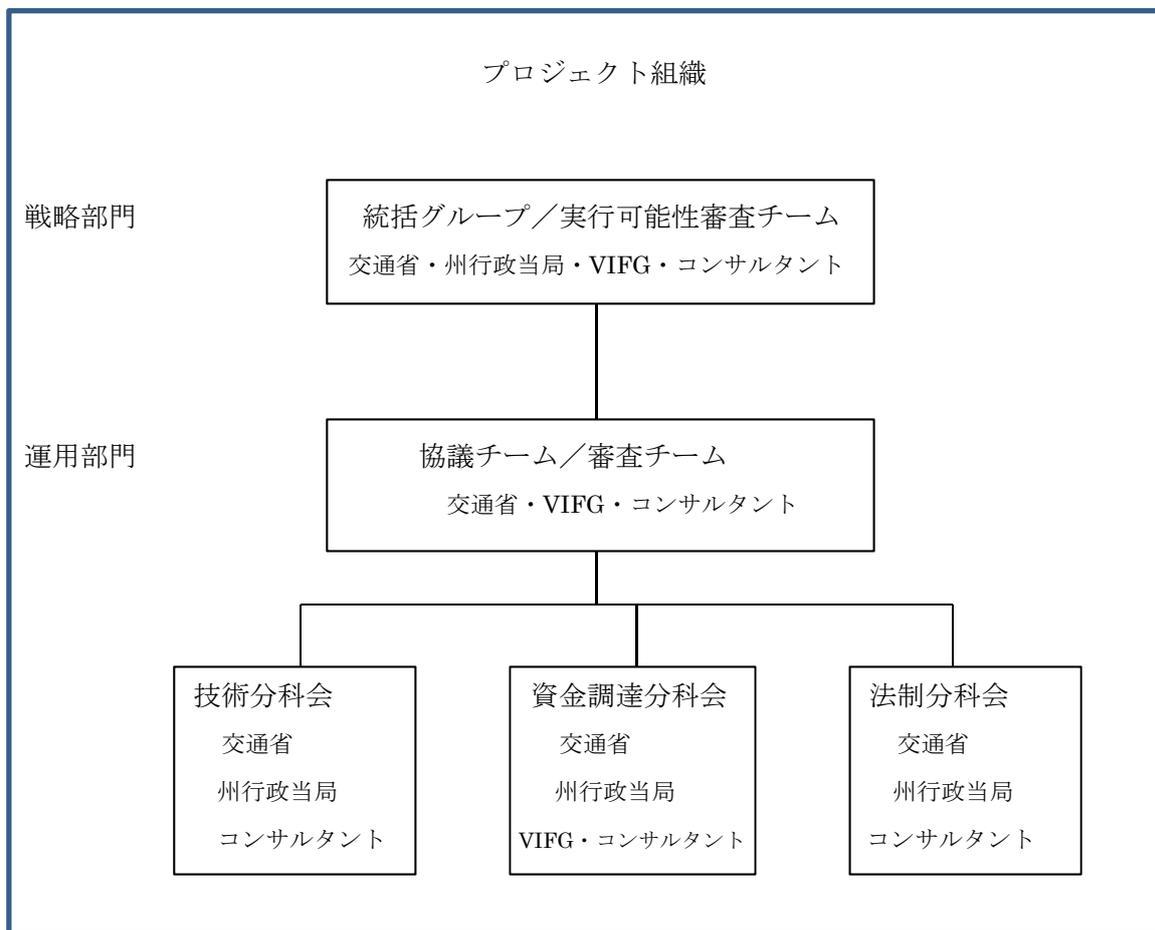
<sup>10</sup> [訳注] 訳注 8 と同様の内容を指すが、ここではこれとは異なり消極的にとらえられた側面について述べられている。

<sup>11</sup> [訳注] 当機構報海外調査シリーズ No.17 p.98(プロジェクトエンジニアに関する記述)参照。

## b. 公募手続における連邦と州のプロジェクト組織

### [客観情勢]

プロジェクトを実施する組織の構造は統一のとれたものであることが望ましい。このため、事業構築と事業進捗管理を行う組織が設置され、これは、全体統括・実行可能性の審査する作業グループと入札準備・提案審査・協議進行管理を担当するグループで構成された。全体統括グループでは、分野を跨いだ課題を取り扱った。このような課題には協議手続上の目標設定や協議戦略があった。実行可能性審査グループでは、落札決定の『モニタリング』を行った。



パイロットプロジェクトの構想段階では、交通省が州行政当局と共同して『運用』上の問題（上図参照）の検討に加わったのは例外的なものに限られた。交通省内での調整には、A-モデル作業グループが投入された。

交通省や州の委託行政機関の担当専門分野のコンサルタントとして交通省から委託を受けた専門家も同様の組織体系に加わり、作業が確実に滞りなく進捗するものとしている。

州の委託行政担当部局と DEGES<sup>12</sup>でもプロジェクトに併せて同様の組織を設置した。専属のプロジェクトチームが作業を集中的に実施した州と、既存の部局が作業を行った州とがある。後者では、既存の部局が労働時間の一部をプロジェクトの作業に当てたのである。

VIFG は、資金調達にかかる評価作業と調整作業を担当したほか、実行可能性審査チームと総括グループに関係者を出している。

## [評 価]

まず第一に、交通省とコンサルタントとが公募手続に継続して参加していたことから、パイロットプロジェクトの段階できるだけ統一性のとれた契約形態をつくりあげるとともに、高度な専門的要求にも対応することが可能であった。

経済性調査は、最初の二つの公募手続と関連づけて実施されたものであったので、この後の PPP パイロットプロジェクトについて経済性調査を実施する場合には、組織的な対応より円滑なものとするのが可能である。

プロジェクト関連業務は、そのスタートが困難であった。連邦・州のいずれのレベルにおいても、PPP の経験がなかったことがその主たる原因である。当初は、PPP に存在する特有の問題点に関して非常に神経質になっていたのである。これに加えて、プロジェクトの仕組みに不慣れであったし、専門的な要求事項に関してその調整に時間を要するということもあった。しかし、プロジェクトの進行とともに次のように効率が明らかに向上した。

■最初のプロジェクトを経て、基本的な問題点が明らかにされ、公募手続資料、コンセッション契約並びに提案審査手続きに、より統一性がもたらされることとなった。

■連邦の組織には変更がなく、プロジェクトチームメンバーもその多くが変わらなかった。このため、一つのプロジェクト経験が次のプロジェクトに生かすことが可能であった。同様に州のプロジェクトチームも円滑に経験を重ねることが可能となった。

パイロット段階を終えてからは、『現在運用されその有効性が実証されている委託行政に関する規定』が適用されるべきであろう<sup>13</sup>。これは、連邦と州の大半の意向に従うものである。特に、基本業務と委託業務とを分離しておくことが重要である。将来のプロジェクトのための組織に関して考慮すべきことは、委託行政事務に適用される規定に従って、連邦

<sup>12</sup> [訳注]ドイツ統一長距離道路計画・建設有限会社（当機構海外調査シリーズ No.17 p.29 参照）

<sup>13</sup> [訳注]この命題の出所は明らかでないが、結論的には連邦は州が実施に当たる事業に深く立ち入るべきでないとの趣旨になる。次頁以下でのその方向が示されている。建設業界からは、ノウハウの統合整理の観点から連邦と VIFG とがかかわることで効率が上がっているとする異論が出されている。

は、審査や準備作業からは退くが、連邦には資金調達に関する責任が背景にあること、また、プロジェクトの統一性の確保が要請されることから、連邦側は引き続き、適切な形で参画し、また、基準を示すべきだということである。このようにすることによって、非常に『役に立ち価値がある』と州行政当局が評価する経験の交換が行われるのである。州のプロジェクトグループによる特定プロジェクトの作業が、現在行われているような上部組織による指導監督に基づく作業よりも効率的であるという認識も一つの知見である。

プロジェクトの組織内における意見調整に非常に手間取るという苦言も州によっては出されている。しかしこの点については、州の行政当局は、初めてのプロジェクトはパイオニアとしての役割を担い、また、それゆえ意見調整に労力をより要したという事情も念頭におくべきである。

## [結 論]

今後も、PPP 事業を進める上で統一的な組織が必要である。連邦長距離道路建設に向けた今後の PPP 事業のために、PPP 契約の形態やその実際上の適用に可能な限り統一性をもたせ、これに見合うよう組織を構成するには、次の措置を講ずることが考えられる。

- 交通省が中心的な役割を担い、プロジェクトの進展、工事の実施（コンセッション契約、リスク分担、資金調達）ならびに連邦財務省との合意の必要性を見据えた経済調査をすすめる。
- 交通省の統一的行政基準により専門的基準を確実に維持する。
- トランザクションコスト削減を目的とする交通省と担当州行政部局との知見の交換（例えば、PPP 事業会議）を行う。
- 委託行政に関する基本法第 90 条<sup>14</sup>の規定に沿って PPP に関する報告書の方式や意思決定手続きを組立て、PPP 調達手続きの標準化をすすめる。これは、資金調達伴う事業で中心的な機能を果たす民間事業者の組織形態と整合性を持つものとする必要がある。さらに、公共側には、運用チームや戦略チームを常設しておくことが重要である。
- 契約マネジメントの実行。これは、契約上の権利義務の統一性の検証は、州行政当局の任務である。プロジェクトコントローラー事業進捗集の経済性の確保、効率性向上の推進は連邦の任務である。

---

<sup>14</sup> [訳注]第 2 項で連邦の委託により連邦長距離道路の管理を自治体に委ねるとする。なお、基本法(ドイツ基本法=憲法)については、No.17 p.53 訳注参照。

## ■プロジェクトの継続的な評価の実施並びに海外事例の評価

### C. 公募手続の選択と提案の審査

#### [客観情勢]

Aーモデルの30年コンセッション契約の公募のためにいわゆる交渉手続が定められ実施された。応募者との交渉や協議は、①契約期間が長期に及ぶこと、②プロジェクトが経済的に重要であること、③Fーモデルのシュトラールズント横断道路<sup>15</sup>の入札手続きが非公開であったという経過的背景から意味のあるもので、また必要不可欠である。

交渉過程は四つの段階からなる<sup>16</sup>。1. 競争参加への応募 2. 提案書提出 3. 協議 4. 最終提案と契約締結がこれである。このような民間側からも支持を得た手続きには、次のような長所がある。その一つは、第2段階において4つの応募者による競争圧力が加えられ、第3段階においては2つの応募者間で競争が行われることである。もう一つの長所は、応募者からの質問に対して回答するだけでなく、契約条項に関して交渉を行うことが許されていることである。こうして、コンセッションの開始前に、30年の長きにわたる包括的なコンセッション契約に関して共通の理解が得られるだけでなく、契約に関する三つの協議手続<sup>17</sup>を踏まえて、問題のある規定や実際にそぐわない規定をコンセッショ委託者側から修正することが可能となっている。最終提案は、応募者の共同企業体もしくは、すでにこの時点で設立されているプロジェクト会社に渡される必要があった。資金調達に関する契約は、落札日には締結が完了させておくことになっていた。資金調達が確保された提案に対して落札決定が行われるようにするためである。この規定は修正された。これは民間側から資金調達契約締結に時間を要することが主張されたためである。

初めての公募手続においては、競争参加資格審査の全過程で証明を求められる事項が多かった。このため、応募者に書類を過剰に要求することがあり得るといった印象が持たれたことから、その後の手続きにおいては、必要証明事項の削減が進められた。

公募手続の完了までは、手続きの事後審査を請求することが認められており、この審査申し立てを行う応募者もあった。

#### [評価]

四つの段階に分けられた公募手続は、パイロットプロジェクトにおいて有効に機能した。特に、交渉の場は、コンセッション契約を最適なものとし、また長期間の公共と民間の協

<sup>15</sup> [訳注]p.10 参照。

<sup>16</sup> [訳注]当機構海外調査シリーズ No. 17 p.58、p.99～100、No20 p.123 参照。

<sup>17</sup> [訳注]ここで示される協議過程のうち、資格審査後は具体的には、当初提案の提出、提案を巡る協議、最終提案の提出が行われる。これはこのことを指しているものと思われる。

力体制の基礎づくりに利用された。2つの応募者との協議は多くの時間と労力を要するものであったが、この手続き手法であればこそ最良の提案に向けた競争圧力を維持し、最良提案に向けて当初提案が改善されたのである。ここでの協議については、なお、無駄を省く必要はあるが、これは、手続きを本質的に変更するというにはならないものと考えられる。というのは、協議期間は現在までのところ平均して3.5ヶ月となっており、これは手続き全体から見ればむしろ必要時間としては少ないものだからである。

当初の審査と最終提案の審査上の配点のウェイト付けについては、その比率が技術と資金調達とで4対6とされたり、あるいは等分とされていることが批判されることもある。これは技術的に最適な提案が必ずしも有利になるとは限らないこととなるからである。A-モデルのようなプロジェクトにおいては資金調達が非常に重要視されているため、将来においても応募者の選抜に当たってはこの部分に特段の比重が置かれるに違いないであろう。

また、評価マトリックスを一どのような形態であれ—今後の手続きについて検討する必要がある。この場合、まず、(特に技術的分野において)どの部門を個別に切り離し、どのような比重で評価すべきか、また、当該部門における専門知識、業務能力、信頼性の証明を行うのにどのような資料が委託者側にとって必要であるのか、について検討すべきである。さらに、財務上の審査も必要である。これは、一つには主たる審査基準である『補助金収入が高額であること』は、誤った評価に結び付く可能性があるし(連邦から州への補助金の配分割合は決まっている)、また、例えば財務状況は、当初の提案の段階のものだけが重要であるというわけではなく、最適提案の提示の時点でも重要だからである。例えば、料金収入の割引総現在価値<sup>18</sup>の考え方も示唆に富むものである(Ⅲ2b参照)。財務、技術の両審査項目を結びつけることを要求する考え方もあるが、経済性調査の段階で事業の優位性が証明されることが必要であることには変わりはない。

標準化が進むことを前提とすれば、中・長期的には、行政側の手続きによらずに、非公開による競争参加資格者募集を先行して行って手続きの迅速化を図る—これを支持する見解もある—ことを検討することも可能である。確かに、現行のA-モデルのフェーズでは(プロジェクトの進行形態が多様であり得る以上)標準契約は、どのようなプロジェクトでも無制限に適用できるというものではないので、こうした手続きでこのフェーズの進行を早めるように思われる。また、交渉手続によるのではなく応募者間での競争的対話を将来的に採用できないか個々のケースについて検討すべきである<sup>19</sup>。

---

<sup>18</sup>[訳注]入札参加者が、将来の料金収入の割引総現在価値で入札を行うものである。当機構海外調査シリーズ No. 17 で紹介した (p.63)。なお、本書 p.98(チリの事例)参照。

<sup>19</sup>[訳注]交渉手続と競争的対話との相違については、No.17 p.100 訳注参照

従来の方式によるものと、PPP 方式によるものとを併行（複線化）して公募手続にのせることは技術的にできない。これは、従来からの入札ではその範囲が、PPP で実施される業務の一部のみしか対象としていないし、また、PPP と従来の方式の入札結果の比較は、従来の工事が PPP 対象工事と類似し、かつ、比較が可能なようにコスト計算を行った場合にしかできないからである。こうした事情は連邦のどこでも同じである。

また、コンセッション契約でなく事業モデルの形態に合わせた工事契約を検討することが可能であるという意見が出されることがある。工事契約においても一市場の成熟度と標準化の進み具合によって一交渉手続や競争的対話、あるいは行政側によらない参加資格者募集の選択が可能となろう。個々のケースにおいてどのような手続き形態が用いられるにしても、法的な不服申し立てが提出された場合には公募手続の事後的検証が排斥されることがあってはならない。

ある企業組合は、タイムスケジュールに一層透明性を持たせて信頼に足るものとするとともに、プロジェクトに遅れが生じた場合には、遅滞なく情報の提供を行うことを提唱している。このような提案は PPP の考え方の背景も踏まえて一受け入れるべきである。また、将来的には提案のフェーズにおける応募者協議の中で、匿名による応募者からの質問への回答を導入して、公募手続におけるコミュニケーションを改善し、応募者が提案提出状況から透明性を感得できるようにするべきである。

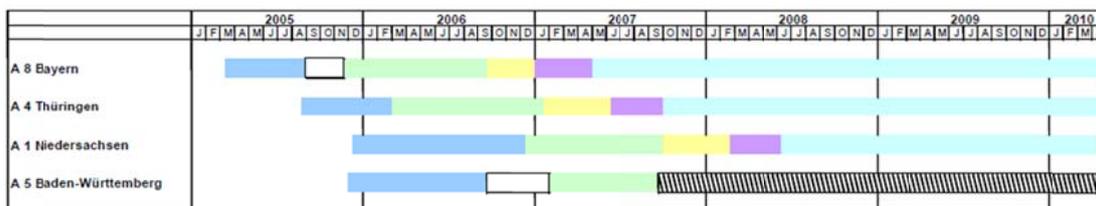
## [結 論]

- 実施されている交渉手続の構造は A-モデルのプロジェクトの目的に適うものであり、有意義なものである。次のプロジェクトにおいて、この形態は堅持すべきであろう。中・長期的には、一層の標準化が実現するのであれば一行政側によらない応募資格者募集を行うことが可能である。資格審査実施は、常に維持すべきである。
- プロジェクトの形態に合わせた工事契約の導入が考えられる。コンセッション契約による実行が強制的なものではない。
- 評価マトリックスの検討が必要である。採用された評価基準、その評価の比重、証明の必要な事項と範囲、並びに技術分野と資金調達分野の結びつきについての検討が特に必要である。
- 例えば、プロジェクトに遅れが生じた場合のすみやかな伝達のように応募者とのコミュニケーションの改善がさらに必要である。提案段階における応募者協議に応募者による質問の場を補完的に設けることを検討する。

#### d. 公募手続期間

##### [客観情勢]

当初の二つのプロジェクトの手続期間はそれぞれ約 26 ヶ月であった。



パイロットプロジェクトの時間行程

プロジェクトは、上から順に、p.2 事業モデル位置図の④③②①の各事業に対応

- 資格審査
- 当初提案の提出
- 交渉手続
- 最終提案提出/契約締結
- 建設管理段階
- 審査等期間 (例：契約担当部局の審査)

##### [評価]

Aモデルのプロジェクトに相当する海外のプロジェクトと比較した場合、同様、もしくはより長い手続き期間となっている<sup>20</sup>。

- M77 (スコットランド) 27 ヶ月
- A92 (スコットランド) 26 ヶ月
- Tranche 1 及び 1A (イギリス) 平均 17 ヶ月<sup>21</sup>
- Ostregion (オーストリア) 27 ヶ月
- 学校のプロジェクト (オッフエンバッハ：複合建築物) 20 ヶ月

ある関連団体は、入札にかかる準備作業、評価作業の中心部分の手続の縮減を提案している。しかし、コンセッション委託者、応募者のいずれもがその事務を正しく遂行するのに時間を要しており、期間短縮を行うとすれば入札担当の人員を相当増強するほかには可能性がないとしている。

<sup>20</sup> この算定には Online-Informationdienstes Infra-News を使用した。

<sup>21</sup> Highway Agency のインターネットサイトによれば、平均的な手続き期間は 14 か月である。この期間には、イギリスにおける資格審査手続きの平均 3 か月が含まれていない(<http://www.highways.gov.uk>)。

また、当初提案と最終提案の適性な審査作業時間については、応募者側に対し不適切な圧力を加えるほかには、これを短縮することはできない。

民間側は、資金調達関連書類の調製期間を延長し、現行の4週間から8週間とすることを支持している。こうした例から明らかなことは、手続き期間は全体としては、むしろぎりぎり設定されており、これをほとんど短縮できない場合が多いということである。

『通常手続き』であれば、おおよそ6か月を要する事業との比較は適正さを欠く。入札が、通常の形態の工事（建設のみか管理のみ）であるものとPPPのモデル（ライフサイクル期間の管理）のものとは比較が可能でないからである。

また、手続きの中では、応募者が一定の責任を負うこともある。例えば参加応募者もしくは入札参加者から、告発や再審査といった法律上の申立がなされた場合には、手続きに要する時間はもはやその手続担当部署だけの問題ではなくなってしまうからである。

したがって手続き短縮の余地はほとんど残されていないのであるが、それでもなおPPPによって効率性向上の効果が上がっているとはいえる。バイエルンのプロジェクト<sup>22</sup>は従来の資金調達方式に拠った場合には、次々と多くの手続きを片付けないと実現は可能とされないようであり、その完成を2013年以前に期待することはできないだろう。これに対しコンセッション契約による場合には、受託者は、6車線幅が非常に短期間で(3.5年)で済み、2010年末に建設段階が完了する見込みである。公募手続きが長く建設の着手に遅れが生ずるような特殊なケースでも、建設期間の短縮により従来の公募手続（従来、5-10kmの区間に分けて公募するのが通常であった）によるよりは早期に工事が完成するであろう。

## 【結 論】

■経験からすれば、それぞれの手続きに要する時間は、もとより切り詰めることはできない。何らかのプロジェクト目標の達成が必要なのであれば、プロジェクトが複雑な場合には、選択された手続きの種類とは関係なく一定の時間は必要不可欠である。費用を最小限にしつつ適切な企画を実施しようとするのであれば、不測の義務的経費を負担するリスクも受忍したうえで、計画確定手続完了<sup>23</sup>が宣言される前に手続を開始するのは、最適化を図るプロセスを十分に考慮したうえでのことでなければならない。

■PPPでは、建設工事の完成が早く、経済的に貴重な効果が発揮される。

<sup>22</sup> [訳注] 前頁の工程表の一番上 (A8Bayern) を指す。なお、当機構海外調査シリーズ No.17 p.37 参照。

<sup>23</sup> [訳注] 利害関係者との調整を含む包括的行政手続（計画確定手続）が完了し、行政法上の不可争性が具備されている状態をいう。当機構海外調査シリーズ No.17 p.70 訳注 61 参照。

## 2. モデルの問題

### a. 潜在的イノベーションと入札の機能

#### [客観情勢]

PPP の達成目標の一つにイノベーションの促進がある。これは、ライフサイクルを勘案した PPP プロジェクトや入札の機能を活用することによって達成することが可能である。

入札に際してどれだけ業務内容の記述を詳細にできるかということと、これによって発揮される入札の機能の程度とはプロジェクトによって違いがある。業務内容の記述は、部分的にはコンセッション委託者が提出する一選択可能な複数の一仕様にもとづくものである。二つのパイロットプロジェクトの場合には、建造物の設計見本が作成された。長大橋については、設計目的を明らかにし、『外観』も提供した。

入札担当窓口として当初意図していたのは、業務内容の指示に当たっては、可能な限り機能を明確するが、詳細な指示によってコンセッション受託者の施工技術記載事項が狭められることがないようにすることであった。しかし、指示書の作成作業で明らかになったのは、コンセッション受託者に厳しいコントロールと監督の義務が負わされている業務においては、どのような場合にも、具体的な施工技術記載が必要となるということであった。さらに、入札担当窓口が詳細に施工技術を記載することを求めた場合には、履行业務上の量的最小限度と質的最低限度を一定限度で保証することとなった。

すべてのプロジェクトにおいて、従来の業務で充足が要求されていた最低技術水準は、最低要求事項として掲げられた。

計画確定手続<sup>24</sup>は、いずれの事業においても完了しており、あるいは近く完了する予定であった。二つの計画確定決定が訴訟になっている。

コストを大幅に削減する可能性のある橋梁設計が別に提案されたが、公的な理由（計画確定との乖離）によって採用されなかった。その他道路の上部工、橋梁建設、土工工事、排水施設工事の業者は工法を自由に選択できるとされており、この選択権が行使された。

#### [評価]

プロジェクトの代替案は、プロジェクトの回を追うごとにその数が減った（当初は、代

---

<sup>24</sup> [訳注]前頁 訳注 23 参照。

代替案が二つというのが普通であったが、後にはむしろこれは例外的なものとなった)。代替案は独自のもので、また完成した案となっていなければならないため、応募者にとって代替案作成費用の負担が比較的大きい。さらに、技術的代替案が当初案と『同等の価値を有しない』ことを理由に取り上げられないというリスクを応募者が負うことになるし、リスクそのものも大きい。このため代替案の作成費には、提案が採用にならないという可能性をリスクとして常に見込んでおく必要がある。

潜在的イノベーションが出てくる可能性は、既に限られている。それは、計画確定により指示事項には順守義務があること、参考プランとして一部未完成の履行プランが選択可能な参考プランとして公表されていること（応募者が採用することは強制されない）、提案提出の法定期限が限られていること（6ヶ月）がその理由である。

イノベーションの促進と公募資料の詳細度、提案の比較可能性、民間における提案に価格費用との関係は非常に明確になった。公募資料の詳細度を下げてイノベーションを促進しようとする、提案の比較可能性が後退する。考えておくべきなのは、行政側が参考プランを提示した場合の民間事業者の有する手続き安定性とコスト縮減への影響である。

当初から建設段階、管理段階における性能要件に関して議論が生ずることのないようにするためには、公募資料を比較的详细に作り上げる必要があることも、また行政当局で認識されている。

イノベーションの進行は、さまざまである。

■パイロットプロジェクトにおける入札手続きによってイノベーションの余地が生じている。これは、特に道路上部工工事についていえる。ここでは、契約条件のなかに技術的追加契約条件として性能規定型契約<sup>25</sup>の要件が取り入れられているのである。建設手法に選択権（option）が与えられている場合には、業者は皆これを利用している。この場合には、審査上の要求事項やこれと関連する連邦の統一基準を満たしていることの証明水準が高い。

■特殊構造物の分野では、三つの事業方式<sup>26</sup>のすべてで、技術的イノベーションへの期待は満たされなかった。とくにこの分野では、現行の法規定や橋梁に関する指針には拘束力があり、イノベーションが出てくるには限度があるということがここでも言われている。

<sup>25</sup> [訳注] 当機構海外調査シリーズ No.17 p.10 参照。

<sup>26</sup> [訳注] 従来型の調達方式と、A-モデル、F-モデルを指す。

- 公募関係資料は、現在までの土工工事と灌漑施設工事についても、またコンセッション受託者に対する維持管理期間中に関する指示事項ないし要求事項についても、内容的に満足なものが示されていなかった。土工構造物と排水施設に対する技術的追加契約条件<sup>27</sup>の発令により、2008年以降、新たな可能性が切り開かれた。

イノベーションがもたらす経済効果が大きい（例：特殊構造物）と見られる場合には、コンセッション受委託者間のリスク配分の調整を行えば、民間側が技術的その他のイノベーション導入に前向きになる可能性が高まるだろう。

## [結 論]

- 業務内容が詳細に指示されていた場合には、免責条項を取り入れてイノベーションの促進することができないかを検証すべきである。免責条項が存在する場合には、業務内容を規律規定した公募手続に従わない場合の規定・手続きを明確にしておくべきである。リスク構造を修正することにより、民間事業者がイノベーションを進める姿勢をとることが可能になる。
- 技術的追加契約条件の手法(ZTV Funktion)は推進すべきで、これに関連する法規を整えるべきである。イノベーションの提案が全くなされていない部門については、その理由を分析し可能な場合には一業務内容の記述が性能規定型契約に見合うものとなるよう法規改正を進めるべきである。
- 技術的イノベーションは、入札手続きにおける交渉の対象とすべきである。
- 取捨選択が可能な参考プランを示すのは手法として優れている。この手法によれば、イノベーションの促進のために、目標がずれてしまったり、公募資料が詳細なものとなったり、提案が比較可能となるよう労力を使ったり、提案のための費用が高額化することを回避することができる。PPP事業の入札制度が性能規定型契約に合った性格を有するようさらに検討を進めていくことが必要である。

---

<sup>27</sup> [訳注]性能規定型契約(前頁訳注 25 参照)の契約の基礎となるものとして『道路建設における技術的追加契約条件(ZTV=Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen)とその指針』が出されており、本文の記載事項はこれを指す。なお、この場合の契約(Funktionsbauvertrag と呼ばれる)は、コンセッション契約ではなく通常の工事契約とされている。

## b. 報酬の仕組み

### [客観情勢]

Aーモデルにおいて、事業者が受け取る報酬は、連邦が徴収した重量貨物車料金（当該区間で徴収された収入を上限とする）と補助金によってまかなわれる。

- 料金は、①利用者が現実に支払い、②連邦がこれを徴収し事業者に配布される仕組みとなっている。

この二つの点から、いわゆるシャドウトールとの異同が存在する。

すなわち、

- ① シャドウトールでは利用者は料金を支払わない。
- ② 一方、連邦が事業者に資金（＝料金収入）を配布するという点では、シャドウトールと類似する（シャドウトールでは、料金は徴収されないが、事業者は政府から支払いを受ける）。

- 補助金は、パイロットプロジェクトのアウトバーン8号線と4号線の事業では、連邦側の見込み額を下回った。

### [評 価]

- 民間事業者へのリスクの移転による事業の効率化の期待とその実際

PPPプロジェクトは、交通量リスクを民間事業者に移転することが主な理由となっており、その効率性が上がるものと期待されていた。

しかし、こうした期待とは裏腹に、民間事業者は、自己がコントロールすることのできないリスクについては安全が保証されることを望んでいる。このような事例としては、重量貨物車料金に関する法的・技術的事項、料金の変更、排出ガス等級など多岐の事項にわたるものが存在する。民間事業者としては、安全の保証を得たいのであるから、リスク割増<sup>28</sup>を高く設定して補償を得ることもあり得よう。また、Aーモデルにおいては、上述のように補助金を得ることができる。そこで、民間事業者が、リスクの大きい事業については交通量は少なめに見積もり、必要補助金の額は相対的に多く見積もることも考えられる。これでは民間事業者へのリスク移転によって事業の効率性が高まるとの期

---

<sup>28</sup> [訳注]現行民間資金調達法第3条4項で、リスク割増の設定が想定されている。

待に逆行してしまう。

しかし、実際には、事業参加希望者の提出した推計交通量は、連邦の推計を上回るものとなっている一方で、補助金は連邦の推計を下回っている。これは、上述の事情を考えあわせると、単に落札しやすいよう交通量を推計しているに過ぎないものであると考えられる。これについては長期的にその傾向を把握する必要があるが、仮にこうした動向がなくなるのであれば、今度は効率性の向上以前に、交通量リスクの移転そのものに疑問が生ずる。

プロジェクトは二つがすでに実施されている。いずれも行政上の観点から経済性があるとされ連邦予算規則第7条<sup>29</sup>の要求を満たすものとなっている。しかし、民間事業者から出された事業提案では、そのコストの詳細が明らかにされていないため、事業のどの部分で効率化が達成されたかも検証することができていない。

以上からすると、民間事業者にリスク移転することによって効率性が向上するとの考え方は、その仕組みからも、また提出された資料からも実証されていないこととなる。

#### ■料金の算定に関連する数値の取扱い等

重量貨物車料金は、資金回収の手段であるとともに、

- ・環境政策や交通政策（環境適合車への乗換え、ルート選択による）
- ・より望ましい建設・維持管理の実施（増益を目指した業務の効率化）

ということに働きかける機能が期待されている。

このような複数の機能を発揮させるため、料金の算定は複雑になっている。

また、この料金を基礎に算出される重量貨物車料金収入は、事業者の報酬ばかりでなく、各種補償金額や毎月の料金収入限度額<sup>30</sup>の基礎ともなっている。

---

<sup>29</sup> [訳注] 連邦予算規則第11条によれば、予算の計上、予算の執行については、経済性、節約性の原則を尊重すべきこととされる。このため、財政に影響を及ぼす事項については、すべて適切な経済性調査を行うこととされている。しかし、この経済性調査に不足があるとの指摘がドイツ会計検査院からなされ、その整備が進められている（PPP-Handbuch p.300）。

<sup>30</sup> [訳注] 入札時の交渉で、料金収入が一定限度を超えた時は、その超過額部分は料金収入から差し引かれる（この差引部分を『料金控除額』(=Abzugsbetrag)と呼ぶ。）こととされ、残額が事業者に配賦されされる。この配賦される残額が料金収入限度額であり、事業者に実際に供給される金額となる。なお、当機構海外調査シリーズ No.20 p.107 参照。

そのうえ、料金収入に直接結び付く交通量リスクに対する補償を例にとっても、その減少原因が明確にできないものもあり、補償が受け取れない事例も生じている。

以上のように重量貨物車料金に関連する各種数値の取扱い・算定は、相互に入り込み、複雑になっている。また、行政側の立場から見て事業の遂行が優れたものであった場合、これを実施した事業者を報酬上どのように評価するかも明確にされていない。

## [結 論]

現在の民間事業者の報酬は、料金収入と補助金を大きな構成要素とするものである。しかし、料金額の設定が複雑で分かりにくいものとなっていることから、報酬についても同じ問題が生ずる結果となっている。さらに、リスク移転による事業効率化は、単に期待されると称するに留まりその実態が明らかでなく、また、事業者のより良い事業への取組等と受領する報酬との関係も明らかにされていない。そこで、次の是正策を採用することが考えられる。

- 報酬は、連邦が徴収した料金をベースに支払うことを原則として維持すべきである。そのうえで、報酬の仕組みを透明化し簡素化、さらに、事業効率化への事業主体の活動と報酬とを結びつける手法として、アベイラビリティ・ペイメント<sup>31</sup>を採用することが提案されている。アベイラビリティ・ペイメントは、シャドウトールにおける手法である。上述のように、ドイツでは道路利用者は実際に料金を支払うが、民間事業者がその支払いを受けるのは連邦からであって、ここにシャドウトールに似て非なる部分が存在する。そこで、民間事業者が政府（＝連邦政府予算に入る料金収入）から報酬として貨物車の実際の料金を基礎とした単一単価の基本シャドウトール料金（Sockel-Schattenmanutbetrag）を貨物車ごとに受領するという仕組みにするのである。この単価の設定に当たっては、あらかじめ契約当事者の合意が必要である。この場合、料金は実際の料金の加重平均とすべきであるが、料金クラスまでを算定の要素とすべきではない。また、交通量に巾（最小交通量ないし最大交通量）をもたせて交通量リスクの緩和に活用すべきである。このようにすれば、報酬額は、明確でありかつ簡素である。また、事業に対する評価も取り込むことが可能となる。
- 経済性調査の結果から、交通量リスクを受託者に移転し、建設工事と管理とを併せ持たせることによって、A-モデルの経済性を確保することができるとの結論が得られるかも

<sup>31</sup> [訳注]「コンセッション会社の収入が利用者料金ではなく、政府からの支払によるものであり、その支払額が、交通量ではなく、道路のアベイラビリティ（利用可能性）すなわち、どこで、どれだけの期間、車線を閉鎖したか、あるいは舗装の質、事故率などのサービスの質によって決定される方式である。」（高速道路調査会：海外高速道路情報平成20年7月号「アベイラビリティ・ペイメントの道路への警鐘（要約）」参照。）

しれない。しかし、事業者が楽観的すぎる交通量推計を出す傾向が続いており、このために交通量リスクの移転により経済性が継続的に確保されるように見えるのではないかを検査しておくことが必要である。

- A-モデルの報酬の仕組みの簡素化に合わせて、料金収入の割引総現在価値の考え方の利用を検討すべきである。これは、入札時において（割引利率と委託期間の基準が示され）、プロジェクト期間で目標とする料金収入額の総額を申し出ることとし、この料金収入が達成されたときに、（可変の）コンセッション期間は終了する方式である。
- 国内法規の税務上と企業財務上への影響について、VIFGを中心に、交通省関係者間で議論を行うべきである。

## C. リスクの配分とコンセッション契約の取扱い

### [客観情勢]

指名競争<sup>32</sup>では重要なリスクは、将来のコンセッション委託者・受託者間でその基本的配分が決定される。リスク配分原則は、当該リスクのコントロールを一番よく行える者がこれを負うというものである。したがって、いわゆる計画確定手続に関するリスクについては、その主導者が公共側であるのでコンセッション委託者がリスクを負い、竣工、管理のリスクは、これに主たる影響を及ぼすのがコンセッション受託者であるので、これが負担を負う。リスクの中には、そもそも交渉の対象とならないとされるもの—例えばA-モデルでは交通量リスクをコンセッション受託者に負わせることで特徴である—がある。

指名競争の提案の段階では、応募者は、コンセッション契約に関して交渉が必要な場合には、その実施の申出が許された。応募者側は、自らの変更提案によってどのような経済的効果が得られるかを説明することを希望していた。この交渉は、交通省が、応募者の事業戦略的やその価格面と関連性があると認めた場合に限り行われた。コンセッション委託者側は、提案についてすべてのリスクについて独自の金銭的評価を提示するには至らなかった。

応募者との協議において交渉の余地のある場合には、リスク分担の修正が行われた。こ

<sup>32</sup> [訳注]PPP事業者の選抜は、一定の資格要件のある4者を選抜したのち、協議・提案を経て2者に絞り込み、さらに協議・最終提案を経て1者に決定される。協議はあるが、有資格者間での競争性が確保されており、この意味でこのプロセス全体を指名競争と呼んだものである。

これは、経済性を向上させ市場での資金調達能力を高めるためのもので、補償金の支払い、解約の申し出とこれに伴う法的処理、保険、不測の事態、銀行の介入権の分野での修正であった。

### [評 価]

公募手続の分野では、リスクの配分は基本的に変更されなかった。もっとも、市場での資金調達能力を高め、またプロジェクトの実行の改善に役立つコンセッション契約の変更は行われた。このほかにも、応募者側からは、部分的には経済的に重要な結果—報酬の仕組みや交通量リスクに影響を与えるようなもの—をもたらす変更が要望されたが公募手続上の法的理由を根拠に受け入れられなかった。

応募者からの最終提案があった後、落札までの間に、委託者側がその提案に部分的に関与している基準利子率に変更が生じた場合、このリスクをコンセッション受託者が負うのは国際的には異例である。従来 of 公募手続に場合は、このリスクもやはり公共側が負担している。

双方の契約当事者がそれぞれのリスクの金銭価値を算定しているのであれば、リスクの負担は最適なものとするのが可能である。リスク配分は、経済性調査で根拠づけることが可能である。従来の手続きにおいて、コンセッション委託者がリスク評価を網羅的に実施することができなかったのは、行政側がリスク分析に手馴れていなかったことがその理由である。こうしたことは、従来 of 調達手続きでは発生することがなかったリスクや、リ発生してもその発生状況が異なるリスク（例えば、資金調達の部門における解約権、運用面におけるリスク評価）が問題となった場合に特に生じている。

コンセッション受託者が影響を及ぼすことのできないリスク—例えば料金額の変更、排出ガスクラスの変更、交通量全体の変動—によってリスク割増が増加することの無いようにすべきである。プロジェクトの経済性が最適なものとなるようにするためである。

### [結 論]

- リスク配分の基本は、適切であることが分かった<sup>33</sup>。リスク配分に影響が及んだコンセッション契約の変更がなされたものもあるが、経済的理由に基づくものであって、標準化という意味では逸脱するものではない。
- 交通量によるリスクを応募者が負担することは基本的に受け入れられている。シャドウ・トルや利用可能性の要素を考慮して、リスクの負担を緩和することについては、検証

<sup>33</sup> [訳注] 前頁[客観情勢]で触れられている「リスク配分原則」を指す。

されるべきであろう。

- あるコンセッション受託者には影響を及ぼすことが全くなく、他の受託者には影響を及ぼす可能性があるようなリスクの負担については、その経済的な原因をよく検討する必要がある。
- リスク分析は、可能な限り個々のリスクの金銭的評価（リスク査定）をベースに行うべきであろう。

#### d. 公共予算への影響

##### [客観情勢]

Aーモデルは連邦アウトバーンの拡幅事業であって、30年にわたるコンセッション期間中には連邦は事業者に対して、補助金を支給し、また、工事完了後には連邦予算（道路予算）収入<sup>34</sup>とされる重量貨物車料金収入を事業区間の割合に応じて配賦するという予算上の後年度負担が予定されているものである。4つのプロジェクトにかかる将来の予算額は、公募開始前の算定で、今後30年間で約35億ユーロである。長期間にわたって予算的にこれだけの負担があることを考慮しておかなければならない。

4つのプロジェクトには、平均して毎年1億ユーロの料金収入が入ることになっている。連邦長距離道路に対する年度投資額への財政支出ラインは47億ユーロであるので、これはその約2%にあたる。現在までは、Aーモデルへの予算の配布は、需要計画<sup>35</sup>の割合に基づき算定した額が州に配布されてきた。しかし、重量貨物車料金収入は、契約上の合意事項として事業者を支払われこととなっており、これは予算収入から優先的に支払われる特別の形式のものなのである。

現行の連邦・州の作業委員会の『予算法とその仕組み』草案によれば、Aーモデルの事業者を支払われる補助金と料金収入とは、その全額を併せて投資的支出として登録することが勧告されている。この勧告が、ヨーロッパ総合経済システム上で、Aーモデル(他のPPPについても)の位置づけにどのような結果をもたらすことになるかについては、その結論は判断しがたい。

<sup>34</sup> [訳注] p.22 訳注9 参照。

<sup>35</sup> [訳注] 当機構海外調査シリーズ No.17 p. 20 訳注28 参照。

## [評 価]

契約の締結により連邦予算に後年度負担が生ずる場合には、これは連邦予算規則の規定事項に従って処理される。後年度負担額は、2005年に連邦が行った料金収入推計（交通量動向に依存する）に基づいている。

連邦予算に収納された料金収入については、将来的には特別会計とせず一般会計とし連邦から関係州に対して建設資金として供給すべき<sup>36</sup>である、との意見が出された。これは今後のプロジェクトについて検討されるべきであろう。しかし、この点で考慮すべきなのは、PPPにおけるライフサイクルを基準とした考え方は、施設の耐用年数に応じて実施される通常の工事には適用されてこなかった（例えば、従来の方式で工事が行われている道路で損害が生じた場合に、交通管理者が<sup>37</sup>例えば走行速度制限の措置を行うということがあり得る。これは、PPP事業では契約上想定されていないことである。）ことである。現行の調達方式について言えるのは、ある区間について投資が行われ、必要な維持作業が連邦予算の配布に併せて実施されているが、ライフサイクルからいえば最適なものとはなっていないということである。このため、現行予算や中期財政計画にそって支出可能となっている予算は、最終的に必要となる投資額相当の資金を完全にまかなうという形のものになっていない。これに対して経済性調査においては、比較可能な限度で施工範囲や品質に関して、PPP事業と従来方式の事業方式との比較を行っている（PSC）。現在の予算状況を踏まえると、PPP事業は従来の調達方式と比べてより経済的なものとなる可能性はあるが（PPP方式とPSC方式との比較）、ライフサイクルコストとの関係では相当の資金を要することから、その経済的優位性（維持管理費用の削減）は限定されて予算部署への原資への還元は部分的なものにしかならないという可能性もある。こうした場合には、連邦予算にPPP事業の経済的影響が及んで他の施策を相対的にも絶対的に減少させることになる。道路予算に連邦資金を充てても、A-モデルで施工した場合と同様の品質水準が確保されて現実の需要が満たされ、また、予算原資が予算支出部署に還元されるのであれば、連邦で道路予算を用意することが適切であることとなり、このような従来の方式の事業提案が予算上有益なものとして全面的に実施することが可能となる。以上のことは今後の企画において、考慮に入れておくことが必要である。

連邦が推計するパイロットプロジェクト関連費用を前提とすると、プロジェクトの全期間の平均の義務的支出は約7億ユーロとなる。もっとも、ここでも通常の調達方式の場合と同様に付随費用が発生する。付随費用の発生は、債務負担行為が行われる場合にも考慮することが必要である。

<sup>36</sup> [訳注] 2012年連邦予算書では、料金収入は連邦長距離道路予算に目的拘束のかかった収入項目として直接計上されている。これを特別会計と呼んでいるものと思われる。

<sup>37</sup> [訳注] 警察権限で道路関係予算とは関係なく標識等が設置されることを指す。

## [結 論]

■連邦長距離道の分野における投資事業の 15%の割合<sup>38</sup>までに相当する資金を、一貫して PPP 事業に充てるというのであれば、実際の資金需要を調整しておくことが必要となろう。そうでないと、PPP 事業は連邦政府が原則として決定権を有する事項である以上、その権限行使によって従来の財政支出で使用が可能であった資金が相対的にも絶対的にも減額されてしまう。ここでまた注意しなければならないのは、PPP 事業に投入される資金は、そのすべてが投資的効果をもたらすものではなく、後々建設業界の受注状況ひいては雇用市場にマイナスの影響を及ぼすこともありうるということである。他方、従来の調達方式に比べて PPP に有利な点は放棄すべきではなかろう。それゆえ、PPP の実施が適切な範囲ではその活用を一層進め、特別会計を一部組み合わせた今までの A-モデルの資金調達方式は当面維持すべきである。

■投資支出が予算の上、長期的に拘束を受けることを明確にしておくため、従来の方式による事業についても A-モデルと同様に、最終的なコスト総額を比較可能な形で算出しておくべきである。こうすることによって、すべての調達方式におけるコストの透明性を高め、PPP 事業モデルと従来の事業方式とが一層よく比較することが可能となる。これは連邦政府の PPP 政策目標に合致するものである。

## e. 国の役務への影響

### [客観情勢]

A-モデル・アウトバーン 8 号事業では、2007 年 5 月 1 日のコンセッションの認可により直ちに管理業務がコンセッション受託者に移転された。行政側の職員が、コンセッション受託者を通じて業務に従事するというにはならなかった。これは行政当局が同時に改組されたためである。A-モデル・アウトバーン 4 号事業では、管理業務が 2007 年 10 月 15 日にコンセッション受託者に移転されたが、雪氷対策期間が迫っていたため 2008 年 5 月 1 日までを移行期間としてテューリンゲン行政当局が引き続き業務を実施することとされた。

連邦アウトバーンの一定の区間の管理を含むコンセッション契約については、通常様々な効果を伴う。

コンセッション対象区間の管理を行政当局自身が行っていた場合には、直接的な影響が出てくることがある。例えば、将来的にコンセッション受託者に管理業務が委ねられるこ

<sup>38</sup> [訳注] この数値は、PPP 事業の全体規模の目標値とされている(p.18 参照)。

とから、残存する区間が国に残されたまま非効率的になったり、場合によっては、コンセッション受託者による管理が開始するまでに行政側で不要となる人員の削減が必要となる場合が生じうる。

さらに、コンセッション区間と直接に接する区間については、影響は直接的である。とくに経済性の視点から、国が依然として役務の提供を行う場合に、その個々の具体的事情に応じて様々な観点からその体様を作り変える必然性が生ずるのである。

州が（利用者に対する関係から）さらに交通安全上の義務負っていることや、連邦長距離道路法第4条の義務<sup>39</sup>から、公共側にはA-モデルに対する監視活動が必要とされる。これのため、コンセッション契約全期間中において必要な人員を投入することが必要である（特に、雪氷対策に関する組織とその活動のコントロール）。

## [評 価]

コンセッション契約受託者への当該区間の引渡しと同時に、現行の管理人員を削減することは雇用契約上行うことができない。このため、当面人員に重複が生ずることが避けられないものと考えられてきたが、これはパイロットプロジェクトから得られた知見やプロジェクトの推進状況からは確認されていない。当初、暫定的に余剰人員の抱え込みが必要とみられていたケースでも最終的にはこのようなことは生ぜず、人員削減の必要はなかった。

管理事務所の配置基準によれば、効率的な管理を行うには、管理事務所は標準的には、片側2車線の場合、管理区間が70km程度であることが望ましい。これは雪氷作業の際、2班による除雪作業で主車線を2時間内で周回できることとするものである。州は、これに専門的検討を加え、コンセッション区間が短すぎず、また、管理組織を経済的に望ましいものとなることが可能なようにしている。さらに、可能な限りコンセッション区間の両端から35km離れた箇所が隣接の管理事務所所在地となるようにし、コンセッション区間の端から管理事務所所在地までを行政側の管理区間となるようにしている。これは、管理事務所の設置個所に関して新しい考え方からの批判や、国の管理機関が残存することによる経済的なマイナスの影響を少なくするためである。

管理事務所所掌範囲の最適距離については、これを80kmとする考え方もある。これは、地形・気象条件によっては許されよう。

評価の対象とされているパイロットプロジェクトの管理延長は、望ましいとされる70km

---

<sup>39</sup> [訳注] 道路管理者に対して、その建造物が安全上の要求事項をすべて満たすように配慮すること規定している。

程度のものとなっている。もっともパイロット事業は、その管理間延長が最適であるかを検討して採択されるものなのではない。むしろコンセッション事業者にとって、プロジェクトが必然的に非経済的となるものではないという点（最低限度の事業規模）に視点が向けられてきた。応募者からは、事業が理想的な区間延長を下回るという問題提起はまったくなされなかった。連邦長距離道路の管理に必要な固定費の視点から見た場合、その運用を最適なものとし、効率を向上させるためには、コンセッション区間の規模を最適なものとする必要があるとの考え方は肯首できよう。

管理業務を伴う区間についてコンセッション委託が行われる場合（特にコンセッションの工事区間に隣接して管理区間がある場合）や、また、この管理が引き継がれながら引き続いて行政側によって行われるような場合については、その区間やそこで行われる業務への影響については、かなりの傾聴すべき議論（当該道路網において工区割りを最適化すべきであるとの議論）がある。しかし、別の手法をとったとしても、道路網の状況が刻々と変わっていくことの影響を受けることを考慮すべきである。

#### [結 論]

- 連邦長距離道路の分野において、管理を含めた PPP プロジェクトを取り上げる場合には、上述した視点（特に行政側の管理活動が、プロジェクト区間に隣接してなお行われている場合）について一層の考慮が必要である。この検討をとおして、既存のアウトバーン管理事務所の担当範囲に相当するプロジェクト区間（70－80km）が設定されることとなれば最善であろう。
- 将来の PPP プロジェクトでは、コンセッション受託者によって管理行為が行われることになる。これによって事業区間が細分化されることやこれに付随する事業区分の境界の問題や責任範囲の問題を避ける（PPP 事業費におけるライフサイクルコストの視点）ことができる。国の行う役務に対するマイナスの影響については経済性調査の検討対象とすべきである。

#### f.標準化

##### [客観情勢]

パイロットプロジェクトの実施に向けて三つの部門で標準化作業が行われた。プロジェクトの開始前に、行政側と民間側とが共同で、①標準コンセッション契約を検討し、②交渉手続も策定した。プロジェクトと並行して、3番目の標準化作業として③連邦長距離道路における PPP 事業の経済性調査のシステムがつくられた。

実際には、交渉手続も、経済性調査も『標準』に非常に近い形で実施された。標準セッション契約は、プロジェクトの特性や実際の事情や、またプロジェクトの実施が経済的なものとなるように考慮すべき点があり若干の修正が必要であった。こうした修正の中では、特に報酬の仕組みの策定が重要なものであった。さらに、業務分担（例えば、特に管理業務が経済的に実施することが可能となるような管理区間の変更）の変更があった。

## [評 価]

プロジェクトの構造は、かなり早い時期から標準化がかなり進められていた。一般的に、標準化には長短があり、これは公募手続、経済性調査、プロジェクトの構造の三つの分野についてそれぞれ違いがある。

州行政主体の中には、標準化について、プラス面を見ている主体もある。これは、比較的短期間に多くの A-モデル事業が次々の実施することが可能であること、また、競争入札の経験や、公募手続資料や先行する A-モデル事業の評価資料の一部が、変更を加えずに後の事業に使用できることである。類似のことは、事業モデルや経済性調査についても言える。さらに、標準化された項目が「再三目に触れる」ことによって市場参加者の視点からの信頼が醸成されることになる。その上、標準化がうまく行けば、仕事が重複することが避けられ、トランザクションコストが低減することになる。

しかし、標準化に『反映されない』ことがあったり、あるいはプロジェクトの特別な事情に配慮が及ばなかった場合には、州にはこれが短所として認識されることになる。また、標準化にはかなりの費用と労力を要する。しかし、個別のモデルに基準が馴染まないということになると、標準化のための費用の投下は生きてこない。さらに標準的な指針が拘束力のきついものであるとプロジェクトでの（技術的）イノベーションを抑えることになる。

協議手続はその構造が明確であり、行政側からも民間側からもこれを活用することは意味のあることであるととらえられている。これは、信頼度が高くトランザクションコストを削減するのに寄与したからである。応募者は、同じ企業グループとして活動してきたものしたものがほとんどのケースであったので、手続が場合によって様々に異なるというものであったのなら、これに対応するという事は期待できなかったであろう。それぞれの行政主体が自ら手続を制定したのであれば、プロジェクト申請者にとっては、業務の重複やコスト増がもたらされたであろう。

同様に経済性調査の標準化も意味があるように思われる。現実の、また将来のプロジェクトについて統一的な審査基準がつくられているからである。プロジェクトと並行して策

定されることは、手続きが直接に審査され、また事後のプロジェクトには適合するように改められることを意味する。

以上に対して、プロジェクトの構造の全体の標準化は、目標としてふさわしいものではなかった。パイロットプロジェクトが明らかにするところでは、プロジェクトの個別の事情（道路網における併行する道路の存在、予想される今後の新設、改築区間、コンセッションの対象となっている区間の建設状況、交通用等）には大きな違いがあり、すべてのプロジェクトについて統一的な構造を採用することは不可能なのである。

#### [結 論]

- 協議手続きは、公募に関する法制度からも許容（第3章1.c参照）できるものであり今後も用いられるべきであり、公募手続きに関する指針も今後とも継続して用いられるべきである。連邦予算規則第7条は、透明性を確保し比較が可能となるよう、従来の方式によるプロジェクトについても経済性調査を行うことを求めている。
  
- プロジェクトの構造は、それぞれのプロジェクトの展開に沿って作り上げる必要があり（第3章3.a参照）、標準化に馴染むものではない。もっとも、プロジェクトを構成する個々の部分（例えば、報酬の仕組みの具体的内容、管理業務の具体的内容）については、標準化が可能である。これにより将来のプロジェクトについては、個々の部分を標準化することによって『ユニット原理』を開発することが可能である。
  
- すでに締結されたコンセッション契約は、将来の事業モデルの基本的構成要素として利用されるべきであろう。これは、プロジェクトの構造に変更が生ずる場合に限り調整を行うべきである。大きな変更を行わなくても、コンセッション契約の多くの部分はランザクションコストの削減するために採用することが可能である。

### 3. 戦略上の問題

#### a. プロジェクトの進展

##### [客観情勢]

Aーモデルは、さまざまな方向で検討がなされた。当初は、最初の12のプロジェクトを想定した基本構想が練られた。12のプロジェクトリストのうちそれぞれプロジェクトについては、実施に向けた研究がなされ、これをベースにしてパイロットプロジェクトが選定された。このプロセスと並行して、標準コンセッション契約の策定を進めるとともにAーモ

デルの基本構造の大枠（例：報酬の仕組み、リスク分担）が固められた。

パイロットプロジェクトの経済性の審査には困難が立ちはだかった。というのは、ドイツでは道路部門において経済性調査の基準が存在しなかったからである。このため、実現可能性に関する研究がプロジェクトの実施に先行することになった。

Aーモデルを実施するうえで時間を要したのは、戦略目標の設定の問題であった。民間側が資金調達を実施することが当面の問題だったのであれば、今日、PPP は特に 一従来の事業方式よりも経済的に優位であることを目標とする 一 別の実施可能な調達手法として理解されることとなったであろう。

### [評 価]

PPP プロジェクトには収入上のリスクが存在する。このため、プロジェクトの実現可能性の研究は、経済性調査の一部として理解することができる。パイロットプロジェクト実施の際には、道路部門においては経済性調査に関する基準が存在しなかった。そこで、実現可能性に関する研究が、時間的に先行して行われた。将来のプロジェクトについては、実現可能性に関する研究と経済性調査とを併行させ、これに経済性調査に関する他の作業を加えて、プロジェクトに関する検討が実施されることとなる。

標準コンセッション契約の（理論的）構成の作業を他の作業と分けて先行して行ったことは、状況にかなったものであった。締結されたコンセッション契約と現時点での契約案との調整作業を見ても、標準書式を基礎として個別にプロジェクトを組んでいくという進め方が、経済的に有利であることがわかる。個別にプロジェクトを進めた場合には、それぞれの状況に合わせて調達を進め、あるいは、代替手法の検討（予備的経済性調査での検討によって、報酬の仕組みや施工区間の割り振りによって金銭的な影響が出る）を行うことが可能であり、これが利点となる。

PPP 適合性を、質的な面（例：プロジェクトの規模）と量的な面（コストないし収入の概算）で掴むだけでも、当面のプロジェクト選定につながることもあり得る。これは、予備的経済性調査の段階で、調達方式を比較し、経済的な結論を導くうえで重要な条件となるものだからである。

いくつかのプロジェクトをまとめて統一的に取扱い、ほとんど同時に実行するというのはパイロットプロジェクトの段階では意味があった。これは必ずしも不可欠の前提条件となるものではない。個々の事業モデルの公募手続の時間的間隔が比較的大きければ、学習するゆとりが生まれるが、現在のように経験を踏んだ状況では必ずしも必要というわけではない。

## [結 論]

- プロジェクトの推進は、連邦の業務の核心である。将来における PPP モデルが経済的に実施することが可能となるためには、連邦としてプロジェクトを跨いだ戦略目標を明確にすることが必要である。
  
- プロジェクトの選択が特に重要である。PPP 適合テストは、長期間にわたる経済性調査の最初部分として実行しなければならない。PPP 適合テストと予備的経済調査を相互に補完させることによって、プロジェクトごと要求（業績に応じた報酬の支払いやリスク配分の割合）をできるだけ経済的に満たすパラメータを特定することが可能である。
  
- プロジェクトは継続的で、民間側が期待を持てるだけの実施量(いわゆる Deal Flow)が必要である。もっとも使用可能な予算にも注意を払わなければならない。
  
- さらに、性能規定型契約<sup>40</sup>を民間市場からの資金調達を用いた PPP モデルへと発展させることを検討する必要がある。

## b. 中堅企業等の市場参加

### [客観情勢]

パイロットプロジェクトは、市場の大きな関心を引いた。公募手続前に、連邦交通省と VIFG が開催した説明会には、内外の 100 を超える参加者を迎えるという反響があった。

パイロットプロジェクトには、多くの参加者が応募し、資格審査に申し込んだ。応募者は、一者の例外を除いてすべてがコンソーシアムを組んでの参加であった。ここで確認すべきなのは、ほとんどのコンソーシアムにも外国企業とドイツの中堅建設企業が参加していたことである。純粋に中堅企業だけのコンソーシアムであれば、入札に応募しても資格不足であった。手続のうえでは、一つの投資会社がコンソーシアムにいわば一つの投資組織として直接参加していた。投資会社は、この後のプロジェクトでもこれと同様の組織形態でプロジェクトに深くかかわっていくことになるであろう。

標準規定がさらに、A-モデルのプロジェクトの応募者に対し最低 10% の自己資本を要求したのであれば、連邦財務省がアウトバーン 8 号と 4 号線のパイロットプロジェクトへの入札準備の際に提示した中堅企業に有利な次の要求事項は廃止されていたであろう。

---

<sup>40</sup> [訳注] 当機構報告書 No.17 p.10 参照。

■売上額の提出・資金調達の概要の提出・財務コンサルタントへの付託の義務

- すでに履行済みの民間資金によるプロジェクト資料を 5 つ以内で提出すること。この場合、公募事業と比較を行うため、資金調達の規模やその複雑さの観点から適切なものをその対象とすること。

資料が提出されない場合には公募手続から外されることはないが、評価だけは下がる。連邦交通省は、公募手続の際に行われていた中堅企業との協議をもとにして、応募者の財務能力や施工能力に対する要求事項について検証を行ったほか、アウトバーン 5 号線と 1 号線の手続きでは資金調達に関する提出資料に関する要件を次のように緩和した。事業経験の証明については、資料は 3 つまで（従前は 5 つ）でよいものとした。資料として提出できるプロジェクトとしては、当該事業に応募者として活動したもの他、共同企業体の一員として、あるいは、提携企業として、また、資金調達に関する顧問として活動した事業でもよい。

外国の建設、管理会社コンツェルンは、その親会社もしくはドイツの関連会社とともにコンソーシアムに参加したものもある。またこれと関係なしに、コンソーシアムに参加し、または、コンソーシアムを組んだケースもある。今までのところ、外国のコンソーシアムで成功を収めたのは、ドイツの子会社と共同で、あるいはこれを經由して入札に参加したケースのみである。

外国の大規模な建設コンツェルンは、プロジェクト単位が対象として小さすぎることを強調している。

市場への関心は銀行界で大きい。どのコンソーシアムでも、通常の公募の際には、資金調達を担当する数行の銀行と連携を組んでおり、必要な資金量を超えるような場合もあった。欧州投資銀行－民間ベースの競争には参加しない組織－は、民間コンソーシアム経由でプロジェクトに入っている。

コンセッション受託者は、公募資料によれば、プロジェクト会社を設立しなければならないことになっている。この会社は、最終提案を提出するだけでなく、後日コンセッション受託者となる。この会社がプロジェクト・ファイナンスの道筋をつけるのである。この資金調達の形態は、二つの点で特徴がある。その第一は、資金調達はもっぱらプロジェクトからのキャッシュフローによって用立てられるということである。第二に、その資金調達は、事業モデルやプロジェクト特有の要求や、国際標準的な市場の基準を考慮した適正で柔軟なリスク配分を要求するものであるという点である。

## [評 価]

市場の関心が高ければ、これは基本的に入札の結果にプラスに働く。なぜなら、競争によって供給がより経済的な提案の提出が促進されるからである。

Aーモデルについては建設業界からは、実行上の問題や、細かな点について批判的な見解もあるが、全体としては積極的な評価を得ている。関係団体は、連邦政府に、PPP がプログラム継続され、第2弾がより円滑にスタートするよう求めている。

Aーモデルに対して消極的で失望的な見解を表明したのは、中堅の建設企業団体だけであった。同団体は、公募手続における要求事項のレベルが必要以上に高いこと、特に、資金調達と管理については中堅企業にそぐわず、中堅企業がこれを満足させることはできないとしている。関係団体はさらに、公募手続における要求事項とプロジェクトの工区割が、中堅建設企業に対しては構造的に不利に働いているとしている。応募者の指名競争参加の申請内容から見ると、競争参加からの除籍理由や競争参加からの敗退は、プロジェクトへの資金調達に関連する要求水準が高いことにあるのではなく、むしろ技術的側面がその原因となっている。落札を勝ち得るのに相当の影響があるため、資料作成に細心の注意を払うことである。競争参加申請書の内容と応募者からの協議が示すところでは、大規模（あるいは中規模）企業と共同での共同企業体によって競争を勝ち抜くことが可能である。

ある行政部局からは、パイロットプロジェクトの性格(だけ)を理由に要求事項の水準が高くなることが正当化されるものではないとされている。

## [結 論]

■プロジェクトの構造には柔軟性を持たせ、経済的観点からさらに発展させていくべきである。将来の PPP プロジェクトについては、適合性テストを通じてそれぞれの構造を検討し、そのうえでさらに企業の建設事業規模に見合った工事を検討すべきである。

■プロジェクトの資金調達方式として別の資金調達の利用を分析することが必要であり、将来的には PPP 適合テストに含め、予備的経済調査においてはその金銭上の優位性について分析を行うべきである。

### c. 適用領域

#### [客観情勢]

Aーモデルの策定に当たっては、このモデルによってアウトバーンの車線を4車線から6車線（例外的に6車線を8車線に拡幅する場合もある）に拡幅するプロジェクトが実現されることが想定されていた。Aーモデル(アウトバーンモデル<sup>41</sup>=Autobahnmodell)という名

<sup>41</sup> [訳注] 連邦交通省は、改築のためのモデル (=Ausbaumodell) が由来であるとする。当機構海外調査シリーズ No.17 p.34 参照。

称は、こうした背景から出てきたものである。このことは、A-モデルを用いて、既存のアウトバーン一部を閉鎖しこの部分を撤去<sup>42</sup>するということを排斥するものではない。

さらに、供用中に区間について、改築区間の範囲をこえてコンセッション区間<sup>43</sup>を設定することも可能である。

## [評 価]

最初のパイロットプロジェクトの経験から得られた“改築モデル”としてのA-モデルに関する知見を、さらに発展させるべきである。A-モデルに対する考え方の基本は、『重量貨物車料金収入を原資として、目標を明確にした投資によってアウトバーンのネットワークを改善する』ことであって、既存の道路の改築に限定されたものではない。その事業モデルの構造は、現在のモデルにおける次の基本原則を満たすものである必要がある。これは次の三つからなる。

- ① 重量貨物車料金は道路部門に検証可能な形で収納されるものでなければならないこと。
- ② 個々のプロジェクトに明確な投資目標・投資目的が必要であること。
- ③ 事業は、単なる改築ではなく広く連邦アウトバーンのネットワークを改善するものであって、コンセッション契約の対象の大半が維持補修となることもあり得ること。

この基本的な考え方からすると、通常の場合、間隙を埋めるような事業にはそぐわないのが普通である。これだと重量貨物車料金が比較的少なくなり、料金が経済的なプロジェクトの推進には不足することとなろう。

## [結 論]

- A-モデルに対する理解が進んだことを前提として、改築事業、また、維持補修の占める割合の高い区間について PPP 適合テストを実施し、その検討を進めるべきである。管理、維持補修のうえで最適となる区間距離を州と共同して決定しなければならない。
- 比較的短距離の区間—基本的には管理業務を含むもの—もプロジェクト選択の対象となり得る。

<sup>42</sup> [訳注] 道路の撤去については、当機構海外調査シリーズ No.17 p. 39 参照。

<sup>43</sup> [訳注] コンセッション区間には、改築区間の管理に加え、管理のみが委託される区間が含まれる場合がある。本書 p.18 の A8 号線はその例である。

## IV. 次の作業と展望

この報告書を基本に、連邦長距離道路の分野における連邦政府の PPP 政策の作業分担が定まってくる。これは、二つのカテゴリーに分かれる。一つは、短期に実行可能なプロジェクトの実行に向けた作業であり、連邦長距離道路の今後の事業モデルのための長期的展望の策定である。

### 1. プロジェクトに関連する短期作業

#### プロジェクトの選択

- 連邦長距離道路の改築に関する連邦交通省の基本目標にしたがい、次の PPP プロジェクトの重点は当面連邦アウトバーンの改築に置く。
- 目標に沿って可能なプロジェクト領域を決定し、PPP 適合テストを実施する。
- 人的資源として、内部の人員のみならず外部専門家も含めたうえでの作業計画を策定する。
- プロジェクトの選定、プロジェクトの工区割、プロジェクトのための組織、費用負担について州との合意を取り付ける。

#### プロジェクトの推進

- プロジェクトの選定後、具体化したプロジェクトについて PPP 適合テストを行い、事業範囲、事業区間延長、報酬の基本的構造のような事業内容に関する要件を最終的に固める。
- 適合テストを満足した場合には、予備的経済性調査を実施する。
- 適合テストの結果が非常に良い場合には、予備的経済調査と並行して公募手続の準備を行ってもよい。

## 事業モデル報酬の仕組みの標準化

●Aーモデル（準シャドウツール）のこれまでの報酬の仕組みにさらに検討を加え、具体的な代案（平均料金、交通量に一定幅を設けること、料金収入の割引総現在価値）を策定しその評価を行う。同時に、利用可能性の要素の適用に重点を置いて、運用実績に基づく報酬基準を設定することも可能である。

## 同時に策定作業を行うことが考えられる基本方針

●Aーモデルの経済性調査の基本原則に関する作業と連邦長距離道路に関する経済性調査指針の策定作業はすでに開始されているが、これをさらに推し進める。これにより、経済性調査指針に明記されている最適基準を、部門に合わせて適用するという連邦政府の勧告の実行が可能となる。このような指針は、モデルを跨いで策定することが可能で、部分的適合テスト、予備的経済調査、最終経済調査、契約マネジメント、プロジェクト管理（事後の経済性調査）をも包含するものである。

●システムリスクの評価手法の開発するほか、異なる報酬方式の比較やプロジェクト構造の比較を経済性調査の中で行う。

●プロジェクト会社の財務上の取扱や税務上の前提条件として明らかになってきた問題について検討する。

## 連邦・州のプロジェクト組織

プロジェクトの選択、準備や事業モデルの実施に関する交通省、州、VIFG、コンサルタント間の協力関係を、今までの経験を踏まえてより適切なものとし標準化することができる。まず第一に、現在、すでに入札手続中に入っているプロジェクトについては、審査チーム、実行可能性審査チーム、協議チームさらに指導グループに関する業務規則を制定することが必要である。第二に、事業選択から契約のマネジメントに至るすべてのフェーズにおいてこれに参加する連邦と州の業務範囲、責任や決定権限について法的拘束力ある規定を定めることが必要である。

## 2. 今後の事業の展望

連邦長距離道路の今後の事業の展望については、パイロット事業に対する評価がその出発となる。イノベーションの促進や効率性の向上、大規模規格事業のより迅速な実行といった連邦政府の PPP 関連の目標は、パイロットプロジェクトにおいて達成された部分もある。これをさらに進めて、性能規定型契約の方式に合わせた入札を推進することにより、こうした効果が強化されることが期待される。しかし、この場合には、そのための作業時間、計画確認手続きによる指示事項、提案の比較可能性の有無という事情によってそこに限界が潜んでいることも考慮しなければならない。

■連邦長距離道の分野における投資事業の 15%の割合<sup>44</sup>までに相当する資金を、一貫して PPP 事業に充てるというのであれば、実際の資金需要を調整しておくことが必要となろう。そうでないと、PPP 事業は連邦政府が原則として決定権を有する事項である以上、その権限行使によって従来の財政支出によって使用が可能であった資金が相対的にも絶対的にも減額されてしまう。他方、従来の調達方式に比べて PPP に有利な点を放棄すべきではなかろう。それゆえ、PPP の実施が適切な範囲ではその活用を一層進めるべきである。

- プロジェクトの種類と規模に合わせて、連邦長距離道路の分野において PPP 事業が継続的に実施されることを明確に発信するべきである。ここでは、十分な数の事業を予告し、民間側の市場展開が継続的に可能にすることが必要である。(Deal Flow)
- 『リスクを移転する』という基本的な考え方は維持すべきである。もっとも市場における別の方式(交通量リスクの軽減、利用可能性の要素の併用)の導入も行うべきである。
- 業務量に関しては、プロジェクトに需要動向を反映させて対応する(当面は引き続いて改築事業や維持補修事業重点に、場合によっては小規模な道路網に重点をおく)。
- 性能要件型契約(Funktionsbauvertrag)を民間の資金調達に基づく PPP 事業方式の一つへと発展させるよう検討、検証を行うこと。

短期業務と中長期の展望に関するこの報告書の結論については、行政当局と民間とのあいだで議論を行うべきである。

---

<sup>44</sup> [訳注] p.42 訳注 38 参照。

2 : F-モデルに関する現況報告書（最終版）（連邦交通省）[2007年]

原典表題 : Sachstandsbericht F-Modell

*Schlussbericht*

原典出所 :

[http://www.vifg.de/\\_downloads/service/2007\\_Sachstand\\_F-Modell\\_Langfassung.pdf](http://www.vifg.de/_downloads/service/2007_Sachstand_F-Modell_Langfassung.pdf)

翻訳 : 総務部企画審議役 中田 勉

本報告書は、当機構が独自に翻訳したものであり、翻訳の間違い等についての責任は、各発行者ではなく、翻訳者である当機構にある。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、当機構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。



## F-モデルに関する現況報告書

最終版



委託者： 連邦交通省

受託者： VIFG (交通インフラ融資会社)  
SERVATIS 社 (弁護士法人)  
Pricewaterhouse Coopers (コンサルタント会社)

\*この写真は原報告書の表紙に掲載されているものです。

## 目 次

1	報告を行う経緯と目標	61
2	要 約	62
3	主な調査結果	65
3.1	実際の状況	65
3.2	問題の原因	66
3.2.1	推計交通量と実際の交通量	66
3.2.2	料金に対する理解と料金抵抗	67
3.2.3	パイロットプロジェクトにおけるリスク配分	67
3.2.4	プロジェクトの選定・推進と公募	68
3.2.5	資金回収体制の整備	71
3.2.6	Fーモデルに対する市場からの支持	73
3.3	将来の企画がFーモデルで成功するための方策	76
4	将来における望ましい民間資金調達法の適用手法の導出	80
4.1	Fーモデルの柔軟な適用基準としての民間資金調達法	80
4.1.1	民間資金調達法の成立経緯	80
4.1.2	民間資金調達法の重要な法的規定	86
4.1.3	民間資金調達法の適用上の問題	89
4.2	民間資金調達法の諸制度を柔軟に活用するための法律上のゆとり	97
4.2.1	プロジェクトの代替手法としての外国の事例	97
4.2.2	予算・財政政策に対する指標となり限界を画する民間資金調達法	102
4.3	民間資金調達法の枠内でのFーモデルの柔軟活用に向けた方策	104
4.3.1	コンセッション期間	104
4.3.2	収入の割引総現在価値による公募	107
4.3.3	プロジェクトごとの財政的補完措置	108
4.3.4	利用可能性を要素とする資金回収の許容性	109

4.3.5	インセンティブコントロール	112
4.3.6	F-モデルにおける望ましいプロジェクトの推進と公募	113
4.3.7	工法と計画の熟度	115
4.3.8	資金回収体制の構築と変更(修正)を行うための法的環境の改善	122
付表 1	想定される競争的対話の進行例	126
付表 2	料金算定規則の規定事項	127

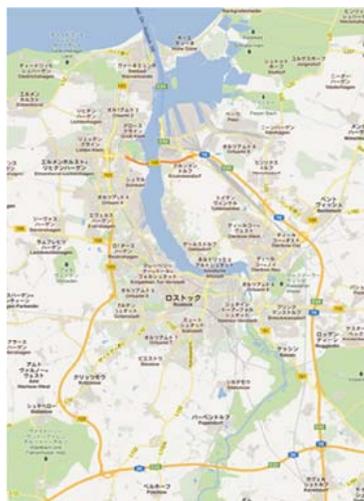
#### 当報告書についての VIFG の説明

『当報告書は、最新のもので、また、F-モデルに関する最も包括的な報告書となっています。この報告書の刊行後、その更新を要するような進展が F-モデルにはございませんでした。また、この間、別の F モデル事業が実現にも持ち込むことができなかつたため、この報告書における知見は、今後の F-モデルのスキームを発展させたプロジェクトの開発の基礎をなお提供するものとなります。もともと、これはポスト F-モデルによるプロジェクトが現在組み立てられているということではなく、むしろ、俎上に上がっているプロジェクトについては、その F-モデルあるいは他の一般の事業形態に対する適合性について結論が得られていないということです。さらに、個々のプロジェクトについて交通量が確保できるのか、広く議論がなされているところです。』

Fーモデル事業道路の位置と諸元<sup>45</sup>



ロストックの位置図



上部の河口を跨ぐのがヴァルノートンネル  
(迂回が可能。下部分東西路線=A20 号線)



リューベックの位置図



中央にヘレントンネルが位置する。

	トラーフェ横断道路(ヘレントンネル)	ヴァルノー横断道路(ヴァルノートンネル)
延長	2.1Km (トンネル構造物約780mを含む)	4.0Km (トンネル構造物約790mを含む)
区間	リューベック、トラーフェ川の横断トンネル 連邦道路75号と104号と接続	ロストック、ヴァルノー川の横断トンネル 連邦道路75号と104号と接続
投資総額	18,000万€	21,500万€
工事期間	4年	3.5年
コンセッション期間	30年	50年
開通	2005/08/01	2003/09/01
交通量(2010年)	17,000台/日	11,000台/日
推計交通量	37,000台/日	30,000台/日

<sup>45</sup> 資料出典：位置図：Wikipedia、地図：Google Map  
 ヘレントンネルの交通量、推計交通量：HANSESTADT LÜBECK(2011年4月27日)  
 ヴァルノートンネル推計交通量：Beckers:Die Realisierung von Projekten nach dem  
 PPP-Ansatz bei Bundesstraßen

## 1. 報告を行う経緯と目標

2005年9月のPPP促進法に基づき、料金規則の制定や私法上の料金の許可の発令権限が州に移管されたこと<sup>46</sup>に伴い、連邦交通省の業務は一段落している。しかし、『Fーモデルを基礎とした連邦長距離道路の事業モデル』については、依然として連邦交通省が、その連邦における統一的運用、その評価さらには、その一層の推進について引き続いて責任を有している。このような意味で、これまでの事業の経験について産業界にその概況を伝えることとされていた。

Fーモデルの基礎をなす1994年の民間資金調達法は、2回、改正されている。ヴァルノー横断道路とトラーフエ横断道路の二つのプロジェクトのために、連邦交通省は、それぞれの事業会社に対して料金規則を発令している。今後は、料金規則の発令は州が行うこととなるが、連邦は連邦からの委託行政制度の枠内で介入権を行使することができる。この場合には、州に手続き上留意すべきことを伝えるほか、重要度の高い事項については指示を発することができる。現在も、また、今後の事業においても道路料金を私法上の料金として<sup>47</sup>州が許可する場合については、交通省はなお同意権を留保してこれにつながりを有している（民間資金調達法第6条第4項）。新たな事業の実施については、交通省と州とが共同で審査しているところである。

民間資金調達法の到達点やその評価に関する状況を把握することは連邦交通省の所管である。このため、連邦交通省は、現況報告を委託した。その主たる結果をここに記す。

この現況報告の第一の目的は、Fーモデルによる事業経験を評価し実際上の法適用の上での改善提案を行うことである。ヴァルノー横断道路とトラーフエ横断道路プロジェクトで得られた経験をもとに、特に、料金算定規則<sup>48</sup>に網羅する詳細な事項を導き出さなければならない。この算定規則は、連邦交通省が民間資金法第4条の規定にもとづいて、連邦財務省と連邦経済省の同意を得て発することができることとされているもの

---

<sup>46</sup> [訳注]改正前の規定（2002年9月1日付け民間資金調達法）では、連邦が担当していた（第3a条第2項）。

<sup>47</sup> [訳注]現行民間資金調達法は、道路通行料金を公法上の課金とするか、私法上の料金とするかを選択可能なものとしている（第1条第5項及び第2条第2項参照）。

<sup>48</sup> [訳注] VIFGに照会したところ、現在のところ未制定で制定時期も未定。

である。今後、料金額の決定を所管することとなる州からは、法律が確実に統一的に運用されることが、ここしばらく一層望まれてきており、連邦交通省が行う料金算定規則の準備作業は、2005年9月8日のPPP促進法に基づく民間資金調達法律の改正を側面から援護するものと見られている。

報告書の第二の目的は、F-モデルをいわゆるモデルレベルで改善することと、モデルの適用、実施の推進の見込みを示すことである。現行法規の枠組みも、その検討視点として役立つであろう。連邦交通省はVIFG、法律事務所SERVATIUS、Pricewaterhouse Coopers Corporate Finance Berating 有限会社にF-モデルの現況報告書の作成を委託した。連邦交通省からの受託者としてここに最終報告書を提示する。

## 2. 要 約

連邦交通省は、民間資金調達法に規定するF-モデルの実施条件が、ヴァルノー、トラーフェ、シュトラールズントの各プランの経験に照らして、今後、新たなF-モデル事業を実行可能なものとするうえで適正なものであるかを検討させた。

F-モデル適用の改善は可能

本調査によれば、F-モデルがその構造上、料金徴収権限を限定することができず躓いてしまうに違いないとの意見を根拠づける見解は確認されていない<sup>49</sup>。とはいえ、連邦交通省は、F-モデルの実施条件を改善し法的安定性を高めるよう料金算定に関する規定をさらに詳細に定めるべきであろう。プロジェクトの構造や進め方を検討すると、民間資金調達法には、法律全体をとおして、実際にプロジェクトで実施されたものよりも柔軟な運用が可能となるゆとり<sup>50</sup>が残されていることがわかる。建設、維持、管理、資金調達にかかる業務の実施を民間に移転<sup>51</sup>したことから民間にリスクが生ずることとなるが、道路行政当局は、上述のゆとりを活用してこのリスクに適切に介入する可能性が与えられているのである。

<sup>49</sup> 例えば、Grawel, Private Finanzierung von Fernstraßen— Erfahrungen und Probleme, Wirtschaftsdienst 2005, Heft 3, 173(176) を参照。(採算上必要な料金額と交通需要減とが悪循環のスパイラルとなる可能性を示唆している(訳者)。)

<sup>50</sup> [訳注]ここにいる『ゆとり』(Spielräume)は、裁量規定と関係規定が存在せず法の具体的運用に任された部分の双方を含むものと思われる。

<sup>51</sup> 法律上の正確な記載である。爾後、簡略化のため事業モデルの『確立』あるいは『F-モデルの実現』と呼ぶこととする。

民間資金調達法のベースとなる考え方は、連邦その他の道路行政当局が、道路の建設管理についてその資金調達も含めた事業モデルを構築し、一定の道路区間において特定の利用者（＝その道路区間の利用者）から資金調達を行うことを可能にするというものである<sup>52</sup>。この方策によってFモデルは、具体的な特定区間について予算外の資金を稼働させて、一般財源に対する連邦の責任を補完することになる（特定区間の料金収入はその使用目的が厳格なものとされる）。こうした目的を達成するには、建設、維持、管理、資金調達の業務を民間に委ねる前に、事業が経済的で資金上実施が可能となるよう、その前提条件を事業目的に沿って整えておくことが最も望ましい。民間資金調達法に基づき、財政目的に適用特定区間の事業モデルを立ち上げるには前提条件がある。それは、リスクの負担や料金の額、そして、料金抵抗を勘案しても、なお資金の回収が可能であり、さらに道路行政当局が継続的に財政支出の責任を負うということがない、ということである。こうした条件づくりのためには、民間資金調達法上の規定のゆとりを活用することが可能である。

Fモデル特徴とメルク  
マール

具体的には、資金回収期間（『コンセッション期間』）をそれぞれの事業ごとに適用される建造物の償却期間に合わせるという手法がある。また、応募者が競争過程で算定した料金収入の割引総現在価値を織りこんで柔軟なコンセッション期間を設定するよう、民間資金調達法に沿って調整を行うということも一つの方法である。また、道路行政当局から資金供給を部分的に受ける合意を取り付けることも可能であり、これにはさまざまな形態がある。例えば、事業の管理段階で、交通量があらかじめ定められていた一定幅の交通量から乖離した場合に民間事業者が資金供給の請求を行うことが可能とするものや、あるいは、道路の利用の可能性や品質基準に対する満足度によって行政側から資金供給の取消が可能となるものがこれである。資金の一部を供給する場合にはこれは補助金としての性格を持ち、それが様々な形態でその供給が可能である場合には、実施が許されるのはそのうちの一つに絞られる。したがって資金を補完的に供給（資金負担の軽減）する場合には、当該プロジェクトに最も適したものを選択しなければならない。

民間資金調達法の規定のゆ  
とりの活用例

事業の実施が資金上可能なものとなるよう、その前提条件を整えるたまには、リスク負担範囲を適正に設定することが重要である。これは、

リスクと資金上の負担可  
能性を見据えたプロジェ  
クトの推進

<sup>52</sup> 『特定の利用者からの資金調達』と『建設資金の調達を含む事業モデル』という概念は、Aモデルのように国が民間を取り込んでインフラを整備するという別の手法とFモデルとを概念上区別するものである。詳細は4.1.1.

特に民間資金調達法による特殊構造物（橋梁、トンネル、山間狭隘地の通過道路）の場合には、よく生じることである。料金抵抗の効果についても、道路管理者はその建設リスクの一環として、利用者が支払う料金を資金として利用する、という観点からの徹底した分析が必要であり、予測できない費用の増は自らが負担しなければならない。また、利用者料金が資金化されていることから、連邦が工事を先行したり、プロジェクト一部分をなすインフラの建設費を別の予算に計上することが差し控えられる場合の検討も同様に必要である。管理段階における生産性向上の観点から、民間企業が生産性向上に傾注するようモチベーションを刺激する方策について合意を取り付けることも、民間資金調達法で実施することが可能である。また、コンセッション期間を建造物の技術的耐用年数に併せることも可能である。民間側から生産性が向上したことが証明された場合には、料金収入の一部を原資にして、プロジェクトに見合った追加的利益として報酬が支払われる。これは自己資本利回りを上回る<sup>53</sup>ものである。その他の生産性向上は利用者の利益に帰することとなる。

効率的事業推進へのモチベーション

連邦と州行政当局が、民間資金調達法を活用して、プロジェクトを道路事業として画定できるよう事業ごとに予算外の資金を確保するには、その前提として、道路整備手法に関する戦略を明確にした後、Fモデル適合テスト基礎にプロジェクトの成否に重要な部分を明確にしておくことが必要である。これはプロジェクトの進捗プロセスに大きな意味合いを持つものである。また、『政策上の基本的な調整』（例えば行政側が実施する設計・準備のコストに関連する事項の調整や、当該計画に関連する他の計画の経済的条件との調整）を行い、事業が可能となるよう環境整備を行うことが必要である。さらに引き続いて行われる経済性調査では、実行可能性について掘り下げた検討が必要である。この調査で、Fモデルのプロジェクトを実施する上で道路管理者の介入が必要となるリスクが明確にされる。これは後のプロジェクトの構造を決定する基本となる。

Fモデルへ適合性とそ  
の実施可能性

Fモデルをより柔軟に運用するよう上述の方策（コンセッション期間、料金収入の割引総現在価値、補助的な資金供給、モチベーション）を採った場合、これが事業を円滑に遂行するうえで有意義なものであるかどうかは、この経済性調査の段階でシステムチックに評価が行われる。こ

事業モデルの個別的適用

<sup>53</sup> [訳注] 自己資本利回りを上回る利益の帰属が認められていることを意味する。自己資本利回りは、管理会計の原価項目である計算上の利息である。「民間資金調達法の計算上の原価に関する照会と VIFG の回答」(p.142) 参照。

の後プロジェクト実行可能性の検証を、その様々な形態を前提に、競争的対話<sup>54</sup>を用いて市場と間接的に接触して行うことが手続上可能となっている。競争的対話は、技術上の問題の検討（例えば『トンネルか橋梁か』）を企画競争を通じて行うこととは別に、民間資金調達法にかかるプロジェクトの公募に関し公募規則<sup>55</sup>（Verordnung über Vergabe öffentlicher Aufträge(Vergabeverordnung=VgV）第 6a 条第 1 項第 2 号にしたがって実施することが可能なものである。

プロジェクトの進め方と公募に関して、以下報告書が述べているところによれば、コンセッション契約は事後協議を禁じているが、行政側が当該契約によってリスクの配分をあらかじめ固定してしまうことは、将来的には望ましくない。コンセッション契約の考え方に従えさえすれば個々のプロジェクトに経済性と実行可能性が備わることになるというのは、限られた範囲内のものに過ぎない。もっとも、現在の標準コンセッション契約については、その個々の規定の変更や改訂が提案されている。これは標準契約が、なお個々の契約作成においてなおその方向性を示すことができるからである。

プロジェクトの採算が確実に確保できるようこれを推進して行くためには、補完的な措置として民間資金調達法第 4 条に基づく料金算定規則を制定することが必要である。将来、政策上実施されることとなる料金算定について、民間側が広く理解できるようにしておくことが必要である。これにより、料金申請の審査がその内容面でもまた法律的にもしつかりと行うことができるようになり、また、申請料金の減額する場合に、行政側がその根拠を説明するようなことも少なくなる。

料金決定の法的安定性
------------

### 3. 主な調査結果

#### 3.1 実際の状況

現在までのところ、民間資金調達法に基づく F-モデルのプロジェクトは、3つしか公募にかけられてきていない。シュトラールズント横断道路は、入札に至らず、ヴァルノー横断道路とトラージェ横断道路の二つが管理段階にまで到達している。

<sup>54</sup> [訳注] 当機構海外調査シリーズ No.17 p.11 参照。

<sup>55</sup> [訳注] 上述の公募規則の規定は、現在、公募及び調達契約に関する規則（建設編）、（役務編）のそれぞれ第 3 a 条、第 3 条に規定し直されている。

いずれの道路も今のところ当初の推計交通量に達していない。双方のプロジェクトとも、すでに提案されたコストを実際の建設コストが上回っている。このため、コンセッションの公募の時点で一部公にされた料金の額は維持されなかった。この間に民間事業者側で生じた減価償却の必要性については詳細な報道がなされている<sup>56</sup>。

実務の状況

こうした実際の状況から F-モデルは交通の分野の広い範囲にわたって適用が可能なものであるとはとらえられていない。特に、交通量リスクは民間側から制御可能なものであるとは見られていないといわれている。さらに F-モデルは、トランザクションコストの負担が大きい。これは、資金回収の体制の整備に関して特にあてはまり、これには区間の設定基準、資金貸与の基準、料金決定規則、料金の認可などが関連する。

## 3.2 問題の原因

現在まで実現したプロジェクトが僅少である理由や F-モデル適合テストを通じて明らかにされた懸念については多くの分野にまたがる。

### 3.2.1 推計交通量と実際の交通量

実際の交通量が入札時に期待された交通量を明らかに下回っていることは、料金収入に依存するプロジェクトの経済的有用性を脅かすものである。いずれのプロジェクトについても、推計の基礎とされた交通量推計に関する想定とその手法が、料金設定に参加した専門家側から批判されている。これは交通量推計のシステム、すなわち地域間あるいは地域内の交通需要に交通ネットワークが及ぼす影響と関係するもので、別の道路区間である連邦アウトバーン 20 号線<sup>57</sup>の運用開始がこれである。高めの交通量予測が出された原因としては、調査対象地域の人口動向にかかわる諸条件や想定を挙げることができる。もともとこれらの横断道路プロジェクトを目的として、課金がない場合の交通量推計が実施されており、同様の条件を基礎に交通量の増加があまりに楽観的に評価されていたのである。また、課金を前提としてなされた交通量推計では、道路のネットワークをとおした料金回避行動の詳細な検討が不十分であった。

道路網・ルート選択の影響

<sup>56</sup> “Infrastrukturfonds stoßen auf Hindernisse” in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 26. Januar 2007 (Nr. 22), S. 45. (現在入手が難しいが、法的仕組みが事業に困難な点を生じさせていることが指摘されていた模様である (訳者))

<sup>57</sup> [訳注] p. 60 ヴェルノートンネル位置図参照。

### 3.2.2 料金に対する理解と料金抵抗

ヴァルノー・トラフェ両横断道路の経験が示すところでは、料金に対する理解が道路利用者から余り得られておらず、これが有料道路利用の回避（料金抵抗）へとつながっている。結果的に交通量が少なくなり、他のパラメータ要素（例えば、通勤のための通行者の数、地域内交通量等）にさらにマイナスの影響を及ぼしている。

料金額と『有料』時の交通量推計

利用者が潜在的に道路から受けると想定されていた便益（優位性）も、現実には計画が想定したほどには至らなかった。有料を前提にプロジェクトで行った将来の利用車両の推計値には、貨物車料金が決定的に影響した<sup>58</sup>。利用者の料金抵抗を勘案すれば、料金徴収費用の前払いを行ったり、計画策定のコストを制限なく投入した場合には、経費の節減（例えば企画競争）でこれをまかなうことはできず、非建設的だということになってしまう。

### 3.2.3 パイロットプロジェクトにおけるリスク配分

プロジェクトはいずれも、主たるリスク、すなわち交通量によるリスクを民間に負わせている。両プロジェクトでは、資金の回収期間が30年に限られたり（ヴァルノー横断道路）、交通量が少ない場合に期間延長をすることができる条件が絞られたり（トラフェ横断道路）していることから、このリスクを受ける度合いが高くなっている。

工事地盤に関するリスクは、民間資金調達法にいう特殊構造物に典型的なものであるが、コンセッション委託者がこれを全面的に負担するのでも、また、危険が生じないよう措置をとるものでもない。むしろこれは、予測しえないコスト増が生じる結果となった場合に限り、民間の負担となった<sup>59</sup>。これが料金に転嫁されるものとして取り扱われ、また資金

地盤に関するリスク、予測不能のコスト増、料金抵抗

<sup>58</sup> [訳注] 2010年には、ヴァルノートンネルにおける3軸、4軸以上の重量貨物車の交通量が、全体の3.5%であったという(HANSESTADT LÜBECK(2011年4月27日))。なお、同トンネルの重量貨物車料金(最高値)は、2012年現在普通車料金の約4倍となっている。

<sup>59</sup> [訳注] 標準コンセッション契約第11条は、事前の委託者側による土地の状況の資料の提供と、受託者によるその認識を前提として、なお、受託者が取引上要求される注意義務を履行しても予測できない費用増が生じた場合には、一定の割合を限度に負担し、この限度を超える場合は、委託者側が受託者側に補償するものとしている。

回収期間がそのままであるとすると、民間側に交通量と料金抵抗によるリスクが高まることになる（トラーフエ横断道路）。民間側が計画上及び計画変更上のリスクを負う場合にも同じことがいえる（ヴァルノー横断道路）。

コンセッション委託者側が代替路線を開通させた場合については、両プロジェクトにおいて委託者側の補償義務が想定されていた。ヴァルノー横断道路の場合には、民間側が、地方道路線計画について説明を求める権利行使を行っている。これは当初地元ロストック市当局によって行われていなかったものである。

プロジェクト外の資金が欧州横断道路網のための資金として、ヴァルノー横断道路では建設及び管理費用の約 18%に相当の資金である 3 億 500 万€が、またトラーフエ横断道路には建設費の約 58%に相当する 8800 万€が供給された。

### 3.2.4 プロジェクトの選定・推進と公募

民間資金調達法によるプロジェクトには、通常の前算では資金調達ができないものや、従来の工事方式ではその優先順位が後順位とされているが、なお、さしあたりその実現が望まれているものが出されていた。これらは、PPP 適合テストや費用の負担可能性に関する判断基準に基づいてリストに挙げられたというものではない。むしろ、従来の前算の方式において実現可能性の見込みがあるという観点から挙げられたものであった。これは、連邦、州、民間がプロジェクトリストへの企画の採用に向けて『提案してもよい』ということであって、これは提案が F-モデルに適合するかを検討したということではないのである。

『本来の目的に適合しない』プロジェクトの推進

事業の採択は政治的影響を受けてその優先度が決まるということもあり、こうしたプロジェクトは今日的な視点から見ると、その根底に実行可能性に関する検討がなかったことが見て取れる。費用上実行が可能なものについてプロジェクトを展開するという本来の意味での方針は、構想に挙げられたリストとの関係では存在しなかったのである。例えばプロジェクトリストには、計画確定手続<sup>60</sup>との関連でいうと、路線の選定さえ始まっていなかったものが載っていた。その結果、経済的に意味の

<sup>60</sup> [訳注] p.31 訳注 23 参照。

ある進展がないままに、数年にわたって棚ざらしになるという企画も生じたのである。このように業務の停滞したプロジェクトに民間が参加し、企画競争を基礎として、建設、維持、管理、資金調達の実施の委託が行われることになると、そのプロジェクトでは非生産的なコストが早くもその準備段階から有料道路料金に織り込まれる形になってしまう。

ライフサイクルをベースに、インフラ整備の計画と実施を長期間にわたって行うという形態は、PPP パイロットプロジェクトでは取られていない。パイロットプロジェクトの構想策定やその公募での実際の進め方を見る限り、これは、現時点での知見、経験からすれば、優れた事例としての価値はないように思われる。

PPP 方式の学習効果

民間資金調達法によって事業の構想をシステムチックに組み立てるということは、いままでのところごくわずかしが行われていない。いわゆる標準契約書評価チーム<sup>61</sup>は、モデルを利用して資金回収が容易にできるようにすることをその在職期間（2001年）の目的課題としていた。チームのプロジェクト推進に関する検討結果は、公共の建物建設をシステムチックに実施するうえで 2003 年から採用され、また、PPP 適合テストや、経済調査へとつながるプロジェクトの主だった開発ツールへとつながっていったが、まだ十分なものではない。無料の併行区間が政治的な影響を受けて設定されるような場合には、プロジェクトに構造的な影響がもたらされることとなるが、こうした事項は適切な形で PPP 適合テストの土台にはめ込めば、資金上実施可能なプロジェクトとして実施する方向をとるのか、あるいは、実現するだけの適合性を欠くプロジェクト構造を有するものなのかを議論となるきっかけとなった可能性は大きかった（シュトラールズント横断道路がその例である）。

プロジェクト推進ツールは不完全

実施可能性の存在を前提にプロジェクトの展開を考えるという姿勢を欠いていたために、個別の F モデルプロジェクトについて既存の法律によって生じる事柄をあらゆる方面から検討するということが十分になされていなかった。民間資金調達法によってコンセッション期間の 30 年間だけ、民間企業に対してその支出の回収を完全に保証すると、経営

硬直した法の運用

<sup>61</sup> [訳注] PPP 事業モデルに関する公募手続、規定、標準契約書の検討に当たった専門家グループである。検討された標準契約書は、連邦交通省が発行した『Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik』（2001年（H.822））に所収されている。以下、同書を「標準契約書評価書」と記載する。なお、契約に関する見解等の多くは、同書から引用されている。

上通常 80 年までの利用が可能な施設においては、利用の初期に費用が集中することとなり、人工的に料金が『値上げされている』ことになる。民間企業に対して、コンセッション期間の 30 年にのみ維持管理に負債を負わせるというのは、このことを無視して長期間使用可能な財貨を設置していることになる。これは経済的にいえば、資金回収期間におけるコストを増加させているということである。

パイロットプロジェクトにおいては、競争参加資格を前提とした制限的入札が行われることとなった。しかし、これは、民間資金調達法に基づくプロジェクトについては、その目的にそぐわないことが明らかになった。この公募方法では交渉の禁止を広範囲にわたって順守させる必要があるためである。特に、民間資金調達法を根拠とする事業については、そのリスク配分は、事業フレームがその経済的負担に耐えられることとなる条件について交渉を行うことが不要となるように設定されたものでもないし、あるいは、その方向でコントロールを行っているものでもないのである。また、連邦長距離道路の建設、維持、管理と資金調達の実施をもっぱら標準コンセッション契約に基づいて委託する場合には、経済的に個別の事情があつて統一的な取扱を行うことが難しい中でも、事業の進め方や公募に関して統一的な取扱を押し進めようとするものとなる。以上のことは、かなりのトランザクションコストが生ずることを意味する。

高額なトランザクションコスト

企画競争は、優れた手法であるとして早くからその採用が勧められている。これはこの方法によると自由度の高い公募手続<sup>62</sup>を行うことができ、また民間事業者が一層ライフサイクルコスト（運用経費の最適化）を配慮したプランを打ち出すこととなる、というのがその理由である。しかし、この手法は、プランの検討に非常に高いコストがかかることになり、これが料金の額に大きな影響を及ぼす。ヴァルノー横断道路の場合には、入札手続は企画競争を基礎に行われ、この横断構造物については 24 の技術的手法が提案されることとなった。しかし、すでに存在していた都市計画上、また港湾の経済的事情から好ましいとされた 12 ものトンネル方式の案は、橋梁方式による 12 の提案が出されても、なお、放棄されることはなかったのである。

『柔軟性ゆえの』コスト

<sup>62</sup> 資格審査を前提とした競争参加方式による協議手続きである。

### 3.2.5 資金回収体制の整備<sup>63</sup>

ヴァルノー・トラーフェ両横断道路計画の資金回収体制は、料金徴収の権利を民間事業者に与えるとともに、これにあわせて料金関係法規を発令するという形で整えられている。こうした形が、民間側の事業に対する期待に直接マイナスに働くということにはなかった。両事業とも、料金については料金の額、料金額の種類いずれも供用に間に合うように認可が行われた。もっとも、料金設定手続きは、考えられていたものよりも明らかに複雑であった。民間資金調達法の規定に配慮した結果、料金の申請は、ヴァルノー・トラーフェ両事業の事業者にとって経営的観点から目的に適い、あるいは『理想的』であると思われた料金体系、例えば、供用当初は料金を低く抑えたり、あるいは、料金に最高限度額や平均額を設けて料金設定に相当の自律性を認めるということを全面的に押し出したものにはならなかった。

複雑な料金決定手続き

民間事業者側の観点からすると、民間資金調達法の規定内容は法的に不安定である。事業者側は、料金認可申請については、はやくも 2002 年の民間資金調達法の法改正<sup>64</sup>の動向を見とっておくことが必要になった。2002 年から 2005 年における連邦交通省の実務運用からみると、現行の料金額決定と料金徴収の認可に係る民間側からの申請についても法的な不安定さがいまだに残っていることがわかる。そもそも、民間資金調達法第 3 条第 2 項から第 5 項にそって、行政実務を確立させることは言うに及ばず、同法第 4 条（旧第 3a 条第 1 項＝2002 年 9 月 1 日付改正法）による料金算定規則に基づいた決定を行うということは不可能だったのである。行政実務が存在しない以上、連邦交通省は、料金決定手続きに関する規則制定者として料金価額設定上の法的標準規定をより具体化する必要があった。連邦交通省は、この際、民間側の法的整備に対する要望を十分に把握することはできなかった（例えば、費用計上の期間に関すること、あるいは費用の後日の補填の可能性と限界）。要するに、連邦交通省によって実施された料金決定手続きは、民間資金調達法の想定と

料金決定をめぐる法的不安定性

<sup>63</sup> [訳注]本節の記述は実務内容に踏み込んでいるためわかりにくい、制定当初の民間資金調達法（p.140 以下）の規定が非常に簡略で、料金算定根拠となる費用についても不明確であったことがその記述の前提となっている。第 3 条（＝新旧両法）を参照。なお、VIFG 社の説明（p.142）も参考となる。

<sup>64</sup> [訳注] 民間資金調達法の当初法は規定がきわめて簡略であり、通行料金の算定内容に具体的に触れていない。2002 年の改正法は、これを補完する内容（＝現行法と同じ内容）を網羅するものであった。民間事業者は、これに対応する必要があった。

は異なり、民間事業者が決定した料金申請を、法的に処理したものとは言えないのである。

資金回収に関係する個別の問題について、規則制定当局や許認可官庁の判断に法的不安定性が存在することは、民間事業者にとって問題である。これは、行政側委託者や、料金決定や料金許認可当局の担当者が異なる場合にも生じる。こうした事情は、いずれの事業においても生じた。

料金で回収される費用の詳細が法的に明確でなく（例えば、行政側委託者の計画や準備費用の負担、あるいは、事業に取り入れられるアクセス道路の取扱い）、あるいは、民間事業者の資金回収の考え方に関連して、例えばそのコスト計算が担当官庁に承認されていないのであれば、期限に間に合うよう建設を完了させることには民間事業者は相当のリスクを負担しなければならない。料金決定に関する規定の適用が、先だった試行によりしっかりとした評価を得ているものでないのであれば、こうした規制上の枠組みは危険を感じさせるものである。現在までの実施状況からすれば、適切な料金額が長いこと判然としないことよりも、事業者の立場から見て経営的にも、財務上からも十分であると考えていた資金回収に関する自らの考え方が具体的に実施することが可能なかがはっきりしないことの方がより困難な問題に思われる。民間資金調達法が改正されて、民間事業者には料金規定の発令を請求する余地が認められることとなり<sup>65</sup>、現行法上の資金回収の仕組みが機能するベースが相当程度固められることになった。しかし、現行法の適用に関する事業者の理解は、現在、高まってきてはいるものの、事業者がその資金回収の基礎とする経済的な考え方（例えば、当初の料金を低く抑える考え方や、料金に差額を設けることによって交通量を刺激する考え方）が許容されるものであるかどうかは、なおはっきりとしたものではない。ヴァルノー・トラーフェの両プランにおける料金決定手続きの経験を踏まえ、料金規定の発令を求める法的請求権を事業者に認めれば、これが民間企業が担うリスクに相応する『規定制定者による十分な対応<sup>66</sup>』となるということが期待された。そしてこれが民間資金調達法改正根拠となったようではある。しかし、民間事業者全体の視点からはこれは確認されていないことは確かである。

投資と資金回収の詳細についての決定とが同時に行われていないこと。

現在までのプロジェクトにおいて、規則との関係で面倒であったのは、

当事者の意思とコントロールの法的妥当性

<sup>65</sup> [訳注] 現行民間資金調達法第6条第3項

<sup>66</sup> BT-Drs 14/8447 vom 06.06.2002, S.11(訳者注: BT-Drs とは、Bundestagsdrucksache の略で、連邦議会内報と呼ぶべき印刷物である。)

コンセッション委託者側や、料金決定を行う部署において多くの人が関わっていたことである。これは、コンセッション委託者が料金額に対する基本的な考え方やその構成を公募手続に際しての決定を基礎に早期に行ったり、コンセッション契約には料金算定に関する詳細規定を盛り込んだり、また料金によってまかなわれるコストも明示してしまっていたことも関係する。ここで目標として追求されている事項は、料金支払い義務を確実にし、あるいは、その履行を高めるという自治行政の観点からのものであったり、予算上の理由からコンセッション受託者に、行政側委託者が行った事前の事業のコスト負担を負わせるという予算上の理由のものであったりした。申請された料金について純粋にその法適合性の審査を行うことを任務とする規則制定者の視点からすれば、そこで用いる尺度には必ずしも疑問の余地なしとするものではなかったのである。ここでは、それぞれのコンセッション受託者にとっては、委託者に対し契約に忠実であることと、申請可能な料金申請の合法性とをめぐる潜在的な対立が表面化したのである。このような対立状況は、一つの自治体がコンセッション委託者でありかつ料金決定部局であった場合においてさえ潜在的に生ずるもので、これは完全には排除されなかった。このような自治体は、コンセッション委託者側である一方、道路管理者の利益を代表しており、その決定するところは料金並びに道路利用者の私法上の利用料金の認可にまで及んでいる。

### 3.2.6 Fーモデルに対する市場からの支持

道路利用者の側では、Fーモデルに対する理解が低く当該地区のパイロットプロジェクトの対象道路の利用を避けようとする傾向が強いことはすでに示した。これとは逆に、事業参加への応募者の側では、これを支持する向きがなお存在した。2つのプロジェクトが競争に付された。

Fーモデルに対する理解やその市場性を巡っては、パイロットプロジェクトに係る道路が初めて開通したときのイメージもあり、しばらくの間批判的な問題提起がなされた。今後、プロジェクトが市場で支持を得られるかどうかは、リスク負担のありかた、あるいは、期待通りにいかない場合において当事者間の円滑な関係を維持しながら実行可能な解決方法を見出す能力を当事者が有しているかがこれを決定づけることとなる。現在までの経験によればこうした事情については、次のような認識が関係当事者や専門家間で広く固まってきている。

- 民間事業者には料金収入が割り当てられ、場合によっては補助金が追加して与えられる。しかし、そのほかは民間事業者が資金調達上のリスクを自らの経費でまかなうこととなっている。
- 通常30年のコンセッション期間で民間事業者が成功するかは定かではない。資金回収が順調に進むかは、当該区間料金と利用台数による。
- 交通量、弾力性、料金回避にかかるそれぞれリスクは、原則として民間事業者が負担する<sup>67</sup>。このため、民間資金調達法が想定するリスク割増が与えられる<sup>68</sup>。もっとも、コンセッション期間が有限であることや料金抵抗があることから、自己資本の想定利回りやリスク割増が有意なものとなるかは確実なものではない。
- 結局のところ民間事業者は、リスクをコンセッション契約規定に相応した料金額に応じて負担することになる。コンセッション当事者が本来意図していた料金算定の手法が採用されない場合には、これは民間事業者における資金回収の基盤に後々少なからぬ影響を及ぼす。

一方、料金設定の際、料金によってまかなわれるものとして計上される管理費用の範囲については、今までのところそのコントロールは弱い。すなわち民間資金調達法第3条第3項では「合理的な企業経営」を遂行するうえで必要なコストを料金が負担するものとして計上することを承認する権限が規則制定者に認められているが、そのコントロールは、計上されたコストが権利乱用かどうかを審査することが限度なのである。コンセッション受託者が、自らが実施する投資や支出についてその資金の回収が、交通量が期待でき十分に見込みがあるものと評価する限り、料金回避によってこれとは逆のことが証拠づけられるまでは、初期費用やランニングコストを最適にするという動機づけは同受託者には存在しないのである。もっとも、民間事業者が適切なリスク配分を要求した場合には、道路利用者、道路管理者、政策責任者は、その費用効率に対して高い関心を持つことになる。関係者がF-モデル事業を進めるには、いずれの者も少なからぬ負担ないし理解を求められざるを得ないというのが明らかなのである。

<sup>67</sup> コンセッション契約には、リスク配分に関する例外的な要件が定められている場合がある。この場合、一定の状況の下でコンセッション期間を延長することによって、リスクをコントロールする手段を与えている。

<sup>68</sup> 現行民間資金調達法第3条第4項

■民間事業者の視点からすると交通量のリスクは一少なくともプロジェクトを進める上でその存在が認識されているが一非常にコントロールが困難なものであって、期間が30年に限定されていることを前提とする業務範囲の広いFーモデルにおいては禁止的と言えるほどのものである。経済的観点からみて非常に堅実な長期プロジェクトであるヘレントンネルでも2005年の供用開始から交通量は事前の推計交通量からは大きな隔たりがある。日々の全日交通量も、また、車種別交通量の比率についても隔たりがある。ヘレントンネル周辺の道路工事が完成(連邦アウトバーン20号。現在まだ北部一部区間建設中)したため、ヘレントンネルに関連する道路網の交通量推計が確実なものとなるのはトンネル供用の数年後となるものと思われる。

Fーモデル事業を推進する上で民間事業者に求められる負担と理解

■管理段階について事業会社が算定する費用は、行政側からコントロールすることは困難である。料金算定手続きでの実際では、個々に算定されたコストの修正は行われていないか、あるいは行われてもそれは、基本原則に沿って認められた場合に限られる。このような実情からはFーモデルは社会一般に批判されることがあり得よう。すなわち、民間事業者にコストを最適化するという経済的インセンティブが与えられておらず、客観的には正当化できない費用が隠れて積まれており、また、過大な費用が上乘せされている一方で、これに対して利用者に対する保護が有効なものでないというのである。いわゆるモチベーションによるコントロールという現代的手法に追いついていない以上、Fーモデルはその限度で時代遅れであるとの批判が出てもおかしくない。

Fーモデル事業を推進する上で社会一般に求められる負担と理解

■収支均衡を優先してインフラ整備の検討を行なうと利用者は『敗者』であるとの感覚を持つ。収支が黒であれば、インフラ整備に経済的優位性が存在しインフラに対する需要は価格機能によって調整されることになる。言い換えると、整備コストの負担が可能であることが『明らかな』需要にあわせてインフラが整備され、交通インフラが効率的に無駄なく供給され、租税も下がるというのである。しかし、その効果のすべてを利用者が内部化する可能性があるものではない。そこで利用者からの視点からすると、自分たちばかりに『専属的に』特別の負担(道路料金)が及ぶことになるのである。<sup>69</sup>

Fーモデル事業を推進する上で道路利用者に求められる負担と理解

<sup>69</sup> [訳注] この箇所は、収支が黒となる外部経済効果を持つ道路施設が有料道路として整備された場合、利用者は料金を払う一方で、利便性、地域の経済発展その他の効果のすべてを受け取ることはできないので、損をしたような感覚を持つということを述べたものと考えられる。

こうした状況の中で、有料道路プロジェクトを信頼性のあるものとする意味で、資本市場関係者、銀行関係者からは、プロジェクトの構造を整理することが求められている。それは、時々の経済的状况にあわせて、柔軟な運用が可能なキャッシュフローを確立し（交通量推計、リスク配分、リスク緩和手法）、公募手続の無駄を省き、また、コンセッション委託者側の所掌組織を確立することを求めるものである。建設管理関係者の示すところでは、関連道路管理者との機能的なパートナーシップが必要であることも示されている。彼らは、資金回収に柔軟性を持たせることや F-モデルに関連したトランザクションコストを一般的に削減することに努力を傾けている。

以上の問題状況からすると、当報告書に求められることは F-モデルのどこどうすればこれを柔軟に活用できるかを明確にすることである。これは具体的なプランのそれぞれの経済的状况に応じて必要とされることである。こうして、危険負担の配分、危険負担への介入、あるいは費用上実行可能なプロジェクトの進行や、公募手続に関して、規定の裁量部分を利用して問題の解決をはかることになるのである。

### 3.3 将来の企画が F-モデルで成功するための方策

民間資金調達法は、プロジェクトに対する負担を継続的に可能なものとし、その成功への期待を妨げているものではない。Fモデルの基本的な考え方をここで変更する必要はない。将来的にも、Fモデルの基本的特徴は次のとおりである。

#### ■ 『ライフサイクルコスト』を基本に据えること：

ある区間の設計、建設、維持、管理並びに資金調達の実施を全面的に民間事業者に委ねる。

F-モデルの基本的構成要素

#### ■ 『負担は直接道路につらなるものであること』：

民間事業者は、設計、建設、維持、管理並びに資金調達のために支出した費用を特別の料金、有料道路料金によってその回収を行う。アウトバーン料金法にもとづく貨物車料金の場合と異なり、民間資金調達法は、民間事業者に料金収入を割り当てることを実現しているが、これは徴収された料金収入と徴収の目的とを厳格に結び付けたものであ

る。この意味で、Fモデルでは『特定の利用者からの資金調達<sup>70</sup>』が実現している。

■『公共の道路』:

Fモデルで完成した区間や建造物は、私道となるのではなく、所管道路管理者が建設したもとして残り、公法の枠組みに入れられることになる。この関係は、当該区間や建造物の利用者にも当てはまり、また認可料金に関する基準についても同様である。

以上の事項について Fモデルでは変更がないもとすると、現行法規のもとで今後の企画を実施する際には、次の規定上ゆとりのある部分を Fモデルの柔軟な実施に利用することができる。

■コンセッション期間:

パイロットプロジェクトや標準コンセッション契約においては、法律的に、その期間を30年に限定することは必要とはされていない。民間資金調達法においても同様に、その期間は経営上、通常、建造物の耐用年数とみられる期間に合わせることもできる。それぞれのプロジェクトの実行において、ケースごとに、資金回収期間を延長して料金を下げる（料金抵抗の低減）ことが可能なのか、あるいはどのような条件下であればこれができるのかを検討すべきである。他人資本にかかる利息は資本の運用期間に依存するので、これを最低額におさえるために民間事業者が一定の資産価額を残したままライフサイクル期間にわたる事業から撤退し、あるいは撤退と共にこれを後継のコンセッション事業者に移転することができるように、国の買い戻し義務をその限度で認めることも考えられる。

資金回収期間

■料金収入の割引総現在価値による公募の考え方

民間資金調達法で取り得る方法としては、さらに、コンセッション期間を一定額の利益あるいは収入が達成されることと結びつける形態が考えられる。この考え方では、応募者が算定した価額(料金収入の割引総現在価値)でコンセッションが落札されることとなり、収入がこの額に達した時にコンセッションは終了する。国際的な事例では、この考え方は、コンセッション委託者から示される最高料金徴収額と組み合

交通量リスクの中和

<sup>70</sup> Fモデルと異なり利用者からの資金調達の形態が穏やかになっていることについては4.1.1以下で詳細を参照のこと。

わせられている。実際の交通量が提案で見込まれた交通量に及ばない場合には、支出した資金の回収のためにこれに応じてコンセッション期間を延長する。こうして、交通量による直接のリスクを民間側から排除するのである。しかしこれは、リスクをコンセッション委託者に負わせるということでもない。料金収入の割引総現在価値との考え方からは、最低交通量に保証を与えることが必要とされているわけではないのである。

#### ■個別の補助の実施（例えば、利用可能性<sup>71</sup>を要素として）

補助金の支払いを保証することは、民間事業者に対して資金回収のリスクを下げることの可能な方策である。しかし、民間資金調達法の適用領域においては、補助金の支給が、民間事業者に有利な方向でリスクに介入する唯一の方策というわけではない。道路管理者は、自らがその支払いを保証する補助金をこのような形ではなく<sup>72</sup>、一定の交通量を下回った場合に『最低収入の保証』という意味で、道路開通後の収入の下支えとして実施することができる。計画によっては、補助金の支給はさらに、道路の利用可能性に対する対価として、民間事業者が充足可能な品質上、あるいは、安全上の基準を尺度に準備しておくことができる。道路管理者が補助金を支出する際には、建設費と管理費のおおよそ 20%に相当する額については中身が決定していない。連邦から支出される補助金等は、その経済効果がプロジェクトごとに最適に発揮するようにしなければならない。

資金補助は個別に考えることができる

#### ■インセンティブのコントロール

Fーモデルには、『市場での競争性』が欠けているとの批判がある。しかし、将来、道路の維持管理費をめぐって管理目標が活用されることができるようになると Fーモデルにも、管理目標とのつながりを用いることによって、『市場競争』の形が整っていくことになる可能性がある。行政側コンセッション当事者が民間事業者に対して、節減されたコストの一部を保留することを認める形で、管理費を恒常的に最適化させる義務を負わせるのは、法律上の料金算定基準に合致している。インセンティブコントロールの目的に応じた考え方を実行に移すのは行政側コンセッション当事者の役割である。

市場の競争性の取り込み

<sup>71</sup> [訳注] p.37 訳注 31 参照

<sup>72</sup> [訳注] もともとの補助金は、応募者の積算提案額に含まれているもので現実の交通量と直接関連付けられているものではない。ここではこれと異なった取扱いについて記述されている。

### ■公募手続

現在でも、Fーモデルを柔軟に実施する可能性があるということは、これを可能にする資金上、法律上の実施条件が、道路管理者に具体的には明らかになっていないということである。こうした場合には、競争的対話による手続きが利用可能である。これにより市場との直接の接触を保ち、目標に向けて対話を行い、個別提案について議論を行い、資金的に実行の可能な手法を探り出して、事業モデルを具体化してプランの実現の基礎を作り出すというのがこの仕組みである。

対話を通じた資金上の実行可能性の探索

### ■料金算定規則

今までの料金設定の実際においては、民間資金調達法の法文からは直接結論の出ない問題が数多く生じた。実務的要望されたものが民間資金調達法の規定を受けた Fーモデルとは合わず、実際の料金設定においては、料金算定上の個々の問題点ごとに柔軟に対応されることとなった（4.1.3 参照）。それぞれの費用項目について、それを料金の負担範囲とするかどうかという具体的基準においても同様のことが生じた。将来の計画においては、民間資金調達法の適用の法的不安定性とランザクションコストを解消するよう、民間側、また、担当の道路行政当局双方において以上の経験が活用されるべきである。こうした目的のため、連邦交通省には料金算定規則の発令が授権されている（第4条）。

料金額決定の予測可能性

### ■プロジェクトの選択と推進

要するに、今後プランを推進していくためには、それぞれのプロジェクトに関する事情を考慮したうえで、どのような実施条件が経済的に必要なものであり、そしてそれが運用可能なものなのかという問題点に相当重点を置いていくことが必要なのである。標準コンセッション契約の思想は、このような基本的な立脚点と単純に一致しているというものではない。必要なのは、それぞれのプランについて実現可能性に関する研究の質を高め、その中でそれぞれのプランが有する交通政策、経済政策さらには地域政策上の特徴を明確にして、それがプランの実行可能性に与える影響を分析することである。

個別のプロジェクトの条件

各プロジェクトにおける Fーモデルの実行可能性の分析にはしっかりとされた経済性分析が必要である。この経済分析では Fーモデルの実行を可能となるように、重要事項を組織的に整理しなければならない。

しっかりとされた経済性分析

民間資金調達法の法的規定にはゆとりがある。それぞれのプロジェクトに見合った構造を構築するようこれを用いるべきである。プランの必要経費が調達可能となる条件が明確になった場合には、その条件を整える政治的意思を醸成することが必要である。

#### 4. 将来における望ましい民間資金調達法の適用手法の導出

##### 4.1 Fモデルの柔軟な適用基準としての民間資金調達法

民間資金調達法の適用を改善するための手がかりは、現行の法的枠組みの基礎から見出すことができた。Fモデルの法的基礎の概要は次のとおりである。

1994年民間資金調達法

###### 4.1.1 民間資金調達法の成立経緯

民間資金調達法の制定により、民間事業者が連邦長距離道路網の整備に以前よりも深く関わるようになった。これは民間資金調達法の目的として、その第1条第1項に明確されている<sup>73</sup>。この規定は1994年8月30日の法律原案にすでに記載されていたもので、それ以降変更されていない。

民間資金調達法原案の制定根拠として、立法者は財政政策上の理由を大きく取り上げている。それは、道路建設事業において民間資金の利用が可能となる事業モデルを法的に根拠づけることにより、『経済的にはもとを取れるが、現時点の予算の状況に照らして優先度が低いものとされ、実施にされないでいる道路建設計画を実現できるようにする<sup>74</sup>』ということである。また、これは長期的に連邦予算にとっても有益であるという。というのは、民間事業者が資金を調達して工事を行うことにより予算の使用が最小限のものとなるし、コンセッション期間の経過後は、行政当局に道路が引き渡される<sup>75</sup>という形で事業が進められるからである。このような目標を見据えて連邦予算委員会は、民間資金調達法案は連邦の予算の実情と両立するものであると評価した<sup>76</sup>。

制定根拠

<sup>73</sup> [訳注]「連邦長距離道路網に対する投資を強化するため」と記載されている。

<sup>74</sup> BT-Drs.12/6884,S.5.

<sup>75</sup> Ebd.

<sup>76</sup> BT-Drs.12/7556,S.1.

さらに民間資金調達法の制定には、道路費用の利用者負担に関する欧州共同体の規定整備の動向が影響した。1993年10月25日の指令93/89/ECで、有料区間が橋梁、トンネル、山間部の隘路<sup>77</sup>、あるいはアウトバーン類似の改築された連邦道路<sup>78</sup>である場合を除いて、有料道路料金は、固定制と対距離制による料金を同時に徴収することができないものとされた。民間資金調達法の適用対象は、これを受けてこの固定・対距離料金制双方が適用可能な範囲とされたのである。すでにこの民間資金調達法案の作成段階、ドイツでは1995年1月1日以降総重量12トン以上の貨物車から、上記指令にいう固定制の道路料金<sup>79</sup>を徴収することが決定されており、民間資金調達法適用の範囲が決まったのはその後であった。欧州の固定制、対距離制の道路利用料金の併用に関する規定は1999年6月17日に指令1999/62/ECで途中改正があったが2006年5月17日の指令で存続している。

1994年8月30日時点での民間資金調達法上の規定<sup>80</sup>では、Fーモデルに関する規定は、後の改正法と比較すると最小限のものであったことがわかる。この当初法は、基本的な考え方にそって事業モデルを構築するのに必要となる事項を圧縮して規定したものであった。この基本的な考え方は次のとおりであり、これは、後に行われた法律改正でもそのままに残された<sup>81</sup>。

すなわち民間事業者は、

- ① 基本的に道路料金を資金源として民間資金調達法に基づいて連邦長距離道路網の新設改築に広範囲に参画することが許される(第1条第1項)。
- ② この場合、道路の建設、維持、管理ならびにこれに要する資金調達の実施を民間事業者に委託することができる(第1条第2項)。
- ③ 事業を委託される民間事業者には、道路料金を徴収する権利が与

<sup>77</sup> BT-Drs.12/6884,S.5.また、1999年6月17日EU指令1999/62第7条第3項を参照。この規定は、2006年5月17日の道路の費用に関する改定指令2006/38によってもその大半は変更を受けていない。

<sup>78</sup> BT-Drs.12/6884,S.5.sowie Fn.15

<sup>79</sup> BT-Drs.12/6884,S.5. なお、これは、ユーロピニエットによる有料制を指す。

<sup>80</sup> [訳注] 制定当初の法律を指す。法文がきわめて簡略である(p.140以下参照)。

<sup>81</sup> この後記載する1994年8月30日付の民間資金調達法の規定は、2003年1月20日付で公告された2002年9月1日付同法改正法によって改定されている。上述の基本原則規定はPPP促進法によって民間資金調達法が再度改正されることになったものの一日もなお変更を受けずに存続している。

えられ、その収入は、民間側に帰属するものとされる（第2条第1項第3文）。

簡略に言えば1994年の民間資金調達法は、事業費を自ら調達する者が遂行すべき事業形態、あるいは、遂行することがふさわしい事業形態を想定したうえで、特定道路の利用者から対距離料金を徴収して資金調達を行う法的枠組みを創り出しているのである。

Fーモデルが、連邦の業務や利用者からの資金を調達するという手法とどのように関連しているかを明確にするため、同モデルについて記しておくことが有益であろう。

特定の利用者からの資金 調達
-------------------

2002年4月5日のアウトバーン料金法（アウトバーンを利用する貨物車に対する対距離料金に関する法律）に基づいて12トン以上の貨物車が負担する費用は、アウトバーンの全路線網に係る費用である。しかし、Fーモデルの場合には、道路利用者が負担するのは、利用者が直接走行する区間のコストだけである。

また、アウトバーン料金法第11条第1項は、徴収された料金の使途についても、その大半をアウトバーンに充て、その残りについては交通インフラ改善に、それも交通機関を跨いで（鉄道、道路水路）投入されるべきであるとしている<sup>82</sup>。交通機関を跨いだ支出がなされることから、アウトバーン料金法では、目的税的な考え方は、利用者の視点から見るとFーモデルに比べ緩いものとなっている。すなわちアウトバーン利用者は、利用者負担を根拠にアウトバーンの費用を払っているのに、徴収された料金は連邦予算として取り扱われ、自らが負担した資金がどの交通機関に投入されるかはわからないのである。

これに対してFーモデルの場合には、コストの負担（『資金がだれから由来するのか』）と資金調達の目的（『資金が何に利用されるのか』）との関連性が、特定した区間ではっきりと具体的に現れてくる。すなわち料金収入が厳格にその目的に沿って使用されている。言い換えれば、特定区間の利用者が負担する料金によってその特定区間に必要な資金が確保されている。そこで、Fーモデルでは、事業の実施に要する資金を調達する

<sup>82</sup>[訳注] 現行法では、この料金収入を他の交通インフラにも充てるとした規定は廃止された。しかし、現行法においても、料金収入は、連邦長距離道路に充てるとされており、料金支払者の通行区間の支出に充てられるという直接的な関係はない。当機構海外調査シリーズ No.17 p.16、p.19 参照。

責任を民間事業者に移転している。すなわち事業に係る資金は、公共側が道路を建設する場合と異なり予算外で整えられる。まさしく、民間事業者にプランの実施のための資金調達の責任を移転したからこそ、民間事業者には料金を徴収して資金を回収することが認められ、『事業費を自ら調達する者が特に実施すべき』事業、『事業費を自ら調達する者が実施することがふさわしい』事業、あるいは『自ら調達する建設費に見合った』事業を民間事業が実施するということがFモデルはある程度実現しているのである。

これに対して A-モデルの事業モデルは、当該事業区間の資金の負担を行うべき者が、当該事業区間を通行する者に限定されるようには想定されていない。この意味で、資金の負担と事業に供給される資金とが『対応』していない。さらに A-モデルにおいては、民間事業者には支払われる報酬は、その大枠を当該区間の交通量をもとに算定することとされているが、これは道路網全体の料金収入の影響も受ける。つまり、A-モデルは、当該区間の事業資金がもっぱら当該区間の利用者から調達されるという仕組みなのではなく、利用者全体から資金を調達するという広範囲のシステムの一部になっているのである。資金の調達の形態がこのようになっているため、その性格上、F-モデルのように、資金の拠出元とその使用先とが直接の結び付くということはない。こうしてアウトバーン料金法にもとづいて徴収された料金は連邦の収入とされ、これは同法第 11 条第 2 文<sup>83</sup>が明示するところとなっているのである。

因みにこの二つの資金調達方式は、併用して利用することはできず、基本的に区間や構造物ごとに別々に利用されることとなる。アウトバーン料金法<sup>84</sup>に基づいて対距離料金が広く国内に導入されてからは、特定の道路区間の利用者から資金を調達する方式には、現在のところ、橋梁、トンネルその他の特殊構造物という比較的小規模な適用領域が残っているにすぎない。これは、1994 年の民間資金調達法がその適用領域を、欧州法の枠組みも考慮に入れ（上述参照）特殊な構造物（橋梁、トンネル、連邦アウトバーンもしくは連邦長距離道路に連なる山間狭隘地の通過道路、第 3 条第 1 項）と方向別に車線分された複数車線の連邦道路（第 3 条第 2 項第 2 号）に早くから限定したためである。この F-モデル物的

---

<sup>83</sup> [訳注] p.22 訳注 9 参照。

<sup>84</sup> 現連邦長距離道路料金法

適用対象は、これ以来ほとんど変わっていない<sup>85</sup>。

1994年の民間資金調達法には、料金の上限額に関する原則的規定（第3条第2項）が設けられており、これが、民間資金調達法の民間事業者の資金回収に対する基本的な考え方を示すものとなっている。これはその後の同法の改正でも踏襲されている。その他、個別の事業に関する資金回収については、連邦交通省が、その対象となる関連道路、関連構造物に関する事項や事業ごとの料金額に関して規則を制定することができるものとされている（第3条第3項）。また、具体的費用項目や料金決定手続きに関する規定を検討することが可能であったが、法文に見られるように当初の法律にも下位の法律にも、また、これに対応する道路行政当局の適用指針にも規定は定められなかった。

1994年民間資金調達法の資金回収の仕組み

資金回収の仕組みと形態については、その基本的な考え方を根底から具体的に確立してその体制づくりあげるべく、その後数年にわたってFモデルの拡充検討が行われた。民間資金調達法によって特定道路の利用者から資金を調達することは許されることとなったが、これをどのようにして法的に適切な形態に整えるかが中心的な問題であった。具体的には、建設関連の費用を利用者に負担させるということ、料金の額、料金の間差額の決定が具体的な問題であった。このような点を踏まえFモデルプロジェクトの適用条件を具体化することを目的として、2002年民間資金調達法の改正が行われた<sup>86</sup>。この改正は、その前の段階で、連邦交通省の委託により標準契約書評価チームにおいて検討された専門家の勧告を基礎とするものであった<sup>87</sup>。

2002年民間資金調達法

PPP促進法によって、民間資金調達法は再度改正された。法改正は、主に民間側からの要望によるもので、Fモデルの資金回収方式を公法上の課金とせず私法上の料金とすることによって、より実際の要求にあわせようとするものであった。連邦交通省はモデルの全体像から見て、経

2005年PPP促進法

<sup>85</sup> もっとも2002年の民間資金調達法の改正により、もはや『新設の』橋梁トンネルについてのみ料金を徴収することができるというのではなく、この法律の基準に従って設置される建造物についても徴収できるとされた限度で、その適用範囲が拡大された（巻末所収同法の制定当初条文と現行条文（第3条第1項）を比較参照のこと（訳者））。

<sup>86</sup> 2003年1月23日付で公布された2002年9月1日付の民間資金調達法改正である。この法律変更の趣意書では、『1994年の民間資金調達法の中心的な部分で運用上欠けている部分があることから』、ヴァルノー・トラーフエの両計画の実施上困難な点が生ずる可能性があることを明確に取り上げている（BT-Drs.14/9447,S.1参照）。

<sup>87</sup> [訳注] p.69 訳注 61 参照

済界、関係団体が考えるように私法上の料金に優位性があるのか、『料金』と『課金』とを比較しながら検討するよう依頼したが<sup>88</sup>、特定の資金回収方式の優位性を明らかにすることはできなかつた。現在、民間資金調達法は、選択方式を採用している。すなわち民間事業者がその支出の回収を、公法上の課金を基礎とするのか、あるいは私法上の料金を基礎とするのか、その希望により選択することができるのである<sup>89</sup>。この間に行われたトラージェ横断道計画における第二期（2006年10月1日以降）の料金の申請は、引きつづき公法上の取扱いとなった。

その後、資金調達との関連では、2005年9月8日の民間資金調達法第3条第4項の変更があった。この変更により、民間事業者は、調達された自己資本についてその導入時期に応じ、異なる利率を適用することができるようになった。ただしこれは、コンセッション期間の全般にわたって機会費用とリスク割増について、規定に沿って適切かつ平均的な利率が用いられている場合に限られる。

このように議会は法律の規定内容をより明確にし、ヴァルノー・トラージェの両計画については、当面の料金決定手続きが進められた。この手続きにおいては、自己資本利率については、期間ごとに厳格に適用して、必要な場合には修正を行うということではなく、期間全体（コンセッション期間）に対して適用するということにされた。また、PPP促進法によって料金決定の担当部署が連邦から州に移行することが規定された<sup>90</sup>。

民間資金調達法における規定は、その規律の対象が限定されている。すなわち、この規定は、2002年の民間資金調達法改正法と2005年のPPP促進法制定後の資金調達法に基づく建設事業を基本とする特定の利用者から料金という形で資金を調達する体制を確立することを目的とするもので、このために重要な機能を有する事項を規定しているにすぎないものである。この事項には、業務実施を民間に移転することと利用者に対する民間業者の法的地位を付与することがある（このそれぞれにつ

---

<sup>88</sup> Uechtritz et.al., Prüfung der rechtlichen Zslässigkeit der Umstellung des Fern ernrstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz von „Gebühr“ auf „Entgelt“ sowie der wirtschaftlichen und rechtlichen Vor- und Nachteile einer etwaigen Umstellung, Gutachten im Auftrag des BMVBS, März 2004.

<sup>89</sup> 現行民間資金調達法第1条第5項、第2条、第5条、第6条参照。

<sup>90</sup> 現行民間資金調達法第5条、6条参照。

いては 4.1.2)。

Fーモデルに係る民間資金調達法の法的重点項目について検討が行なわれたが、これとともに法運用上の実際上の問題点が浮上してきた。それは、リスクの分配、補助金による資金供給の保証、民間資金調達法に基づく計画の公募、料金に負担を求めることの可能なコストの範囲、許容される料金算定手法である（さらに 4.1.3 参照）。

#### 4.1.2 民間資金調達法の重要な法的規定

民間資金調達法には、特定道路の利用者からの資金を調達するという建設事業モデルに必要な最低限のものが規定されているが、この規定は民間事業者を道路管理者の領域に引き込むだけでなく民間事業者と道路利用者との法的関係を規律することにも及んでいる。

##### ◇民間事業者の道路行政当局に対する法的地位

民間事業者法的地位を道路行政当局との関連で見ると、事業施行に向けて行政所管の業務や資金を調達する上での業務が民間に移転することと、民間事業者が道路利用料金を徴収することが認められる点にその特徴がある。道路管理者の業務に民間事業者を組み入れる手法は、1994 年の民間資金調達法以来変更されていない。民間事業者は、道路法上の意味での道路管理者ではなく、業務実施に当たるだけである（行政補助、『機能的』民営化）。道路は、民間事業者によって、料金が徴収され、管理され、また資金の調達が行われても、公共の道路としての使命は保たれたままである。それゆえ、道路の建設・維持・管理の上で公権力を背景に強制力を持って実施すべき事項は、現行の民間資金調達法の考え方では、これは基本的に道路行政当局が実施することが想定されている。

実施業務の移転
---------

Fーモデルの背景となる業務や組織の形態については、1994 年の民間資金調達法成立以来問題とされて来ていないし、今日もなお根本的に疑問が提示されているということもない。民間事業者が道路の建設、維持、管理と資金調達の実施に当たるとするのは、従来からの計画方式（有効な計画確定決定手続を基本にすえた入札）の場合も、また、企画競争（計画段階への民間事業者が参入する）の場合も存在する。法律的には民間資金調達法にいう『建設』には、實際上、この計画段階が含まれている。

委託業務が完全に実施できるよう民間事業者に料金徴収の権利が付与されることが認められている（第2条第1項第1文）。民間事業者によって資金回収を目的に必要となる料金の徴収が行われると、これは道路利用者の自由と財産への侵害となるため、これに対する授権が公法上必要となる。しかし、民間資金調達法の関係規定によるだけでは、行政当局が重要な事項に関して権限授与を行う根拠としては不十分である。料金徴収の委託に伴い民間事業者が民間人利用者に対して無権限の行為（『行政行為』）を行う可能性が生ずることを無視することはできないのである。

授権の範囲については、ヘレントンネルのプロジェクトの途中で、民間事業者に対して『料金不払者』について、料金の支払い請求を後日行う場合に利用者に対する強制執行の準備する権限を民間事業者に対して追加して与えることが必要であるとされた<sup>91</sup>。民間事業者に対してこうした権限を与える法的根拠は、民間資金調達法第2条第1項第1文の規定に2005年9月8日のPPP促進法で創設された。

Fーモデルによる対距離料金をもとにした資金調達に関する主要法規の整備は、1994年の民間資金調達法第3条3項によって整えられている。この規定により、連邦交通省は、該当する州最上級道路建設部局の同意を得て、道路通行料金の額と、その利用について料金を徴収することのできる道路、建造物を規則（いわゆる料金額に関する規則と料金徴収の対象区間に関する規則）をもって定めることができるとされている。

標準契約書評価チームはこの規定に関して憲法上の疑義を表明した。これは、州最上級道路建設部局の同意が州に有利になるもので基本法第80条第1項第1文<sup>92</sup>に抵触するからである。実際には、1994年の民間資金調達法第3条第3項が規定する特定区間の料金に関する規則の制定権限の行政当局への授与は、それ以上にFーモデルの実施に関する法律上の重要項目であるにとらえられている。これは、2002年の民間資金調達法の改正によって料金決定手続きについて、民間的視点をより強めた形での評価を下すことができるようになったためである。

2002年9月1日の同法第3a条第2項第2文では、道路管理者から委

<sup>91</sup> Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über den Herrentunnel in Lübeck und zur Übertragung zur Beleihung zur Festlegung der Höhe von Mautgebühren vom 07. März 2006, GBVL. Schleswig-Holstein vom 30. März 2006, S.39.

<sup>92</sup> [訳注] 連邦から州への権限移譲は法律によって行うのを原則とする規定である。

託を受けた時は、民間事業者は道路管理者を通して料金規則の発令を請求することができる」と定め、民間事業者に対して法的安定性を相当程度与えることになった<sup>93</sup>。議会が料金決定請求権を認めたのは、『コンセッション契約が成立した時点で規則制定者から十分な対応のあることが』適正であるとの考え方がその基本的根拠であった<sup>94</sup>。

料金決定手続きと料金の決定の審査基準については、標準契約書評価チームは、『料金の額、料金の基礎となるコスト、また、提出されたコスト関連資料に関する最終判断は、専ら連邦交通省に委ねられる（べきである）』との意見を堅持している<sup>95</sup>。このコストを『コントロールする手続き<sup>96</sup>』については2002年の民間資金調達法の第3a条第2項の追加によって新たに規定されている。これによると連邦交通省は、各々の区間の料金額をコスト組入の可否に関する法的基準を尊重して決定することとされている<sup>97</sup>。料金決定の実際において、連邦交通省への申請金額の審査申請は、その法的妥当性を踏まえながら基準を適用して行われている。

コストのコントロールを行うものとしての料金額

#### ◇民間事業者の利用者に対する法的地位

民間事業者がF-モデルで建設工事を施行する場合には、この建造物の利用者から工事資金の供給を受けることとなる。この場合、どの範囲の工事費をこの資金の負担もって充てることが許されるかという点で、事業者と民間利用者との間には法的に重要な問題が生じてくる（4.1.3を参照のこと）。この点に関しては、2002年の民間資金調達法が詳細な規定を置き、2005年のPPP促進法で補正があり、連邦交通省によって民間資金調達法第4条をベースに料金算定に関する詳細事項がさらに規定されるようになってきている<sup>98</sup>。現在までのところ、情報保護については、料金決定の実際においてはここで考慮しておくべきほどの必要性を帯びているものではない。もっとも、ヘレントンネルの事案からすると民間事業者による料金徴収の実施については、州規定によって詳細について補完的な規定を設けることが必要であることがわかっている（上述参照）。

<sup>93</sup> 現行民間資金調達法第5条第1項第3文参照。

<sup>94</sup> BT-Drs. 14/8447 vom 06.03.2002.S11.

<sup>95</sup> 標準契約書評価書 p.214。

<sup>96</sup> 標準契約書評価書 p.215。

<sup>97</sup> これは、2005年9月8日付民間資金法第3条第2項から第5項より、また一料金規則が発令される場合には一同法第4条に基づく料金算定規則から導かれる。

<sup>98</sup> [訳注] p.61 訳注 49 参照。

### 4.1.3 民間資金調達法の運用上の問題

現在まで法律実務の中では、法律の具体的運用について疑問が多く出されてきている。そこで次に、どのように法が運用されてきたのか、その主な部分について概略を記載する。この運用状況が、本報告書における F-モデルの適用条件の改善案の策定へとつらなっている。

#### ◇リスクの配分

民間資金調達法による事業について、危険負担に関して定まった方法を法的に規定したものはない。民間資金調達法による計画について、その目的に適う危険負担のあり方については、標準契約書評価チームがその大筋については検討を行っており、実施に至ったパイロットプロジェクトについては引き続き観察を行っている。

標準コンセッション契約の利用が推奨されている。この契約では、具体的な事業において個々のリスクを客観的に配分に関する個別規定があるが、この規定からは、標準契約書評価チームは、危険負担を固定的にとらえることが必須のものと考えているわけでないことがうかがえる<sup>99</sup>。一方、民間資金調達法が具体的に適用される場面を考えると、公募手続においては、コンセッション受託者には、同者がコントロールすることができない事件や事象について通常では考えられないリスクを負わせてはならないということが、公募手続上の重要な付帯事項とされていることが指摘されている（公募及び調達契約に関する規則（建設編<sup>100</sup>）第 9 条第 2 項<sup>101</sup>）。こうした準則があるとはいえ、標準契約書評価チームの見解からも、實際上、リスクが、特にこれが資金調達に関連するものである場合には、広範囲にわたって民間事業者に移転することは妨げられない。これは、コンセッション受託者は自らに託された区間から得られる『果実』を得ようとするものである以上、通常のリスクは同者が負うこととなるからだという。こうしたリスクには、第一に、『経営上のリスク、（交通）市場でのリスクと資金調達上のリスク』がある<sup>102</sup>。工事地盤上のリスクを民間に負わせるのは、一般的なものではないと考えられてい

標準契約に基づくリスク  
の配分

<sup>99</sup> 例えば、コンセッション期間延長の前提に関する標準コンセッション契約（通常型）第 15 条第 2 項参照

<sup>100</sup> 標準契約書評価書 p.305 以下及び p.386。

<sup>101</sup> [訳注] 現第 7 条第 1 項第 3 号

<sup>102</sup> 標準契約書評価書 p.305。

る。なぜならコンセッション受託者に対して土地を提供しているのが行政主体だからである。また、政治的なリスクをコンセッション受託者に負わせるというのは尋常ではないと判断されている<sup>103</sup>。

個々のリスクについては、標準コンセッション契約は、非常にバランスのとれた妥当な結論を導いている。

標準コンセッション契約  
による個々のリスク

■遅滞リスクは、遅滞が民間側に帰すべき場合にのみ、民間側が負う<sup>104</sup>。

この前提のもとで、民間側は、コストが予測しがたい増加費用であり料金の算定の際に考慮されるものである場合を除いて、違約金と遅滞によって生じたコスト増を負担しなければならない<sup>105</sup>。

■コスト増のリスクは、基本的にコスト増に対して責任を有するコンセッション当事者が負担する<sup>106</sup>。

コストが予定を上回ったのが、許認可の遅れを原因とする遅滞によるもので、それが民間側の責任によるものでない限り、民間側はコスト増が予測不能であったこと主張でき、これを通行料金によって回収することができる<sup>107</sup>。行政側の計画の欠陥によって費用が増加した場合には、プロジェクトの趣旨に沿って民間側が決定すべき金額までは民間が負い、その他は行政側が負うものとする。この場合、民間において生じた増加費用が『最高限度額』に達した場合には、料金を算定する際にこれを考慮に入れることができる、このため、コンセッション受託者の負担とならない増加費用が受託者に残存することはない<sup>108</sup>。もっともこれによりリスク負担の態様が変わる（料金抵抗が強まる）ことに注意すべきである。

■標準コンセッション契約による工事総額が、予測しがたい費用を含むのである場合には、当契約額合計額は、建設工事の提案総額を最高限度額としている。これを超える費用は、コンセッション委託者が補償することとなる<sup>109</sup>。

<sup>103</sup> 標準契約書評価書 p.306。

<sup>104</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第10条第2項第1文

<sup>105</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第10条第2項第1文、第2文

<sup>106</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第11条第3項及び第6項

<sup>107</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第11条第6項

<sup>108</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第11条第3項

<sup>109</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第11条第7項

■予測しがたい費用増には、地盤条件によるリスクすなわち土壌の有害性、史跡や不発弾の存在のように入札手続きにおいて提供された建設用地調査資料からはその存在が想定できなかった場合も含まれる<sup>110</sup>。公募及び調達契約に関する規則（建設編）第9条第2項<sup>111</sup>の考え方にならって、標準コンセッション契約は、建設用地にかかるリスクは最終的には行政側が負担するものとしている。標準コンセッション契約は、こうした地盤条件によるリスク、すなわち、史跡や不発弾の処理のようなケースでは、行政側は、民間側の損失を補てんして契約を解除できることをさらに規定することにより、このようなリスク分配をなお一層明確にしている<sup>112</sup>。

■維持管理における費用増加のリスクは、民間事業者側が提案した維持管理費用に脱漏が生じていた場合に限り、民間側が負担する<sup>113</sup>。個々のケースごとに定められることとなっている最低交通量を超えた場合、また技術基準や維持管理に関する法規に変更（法律変更のリスク）が生じた場合には、予測しえない費用増を料金算定に組み入れることができる<sup>114</sup>。

■交通量と資金回収のリスクについては、一定幅（交通量）で民間が負担する<sup>115</sup>。

■自らが引き受けた義務による資金回収に関するリスクについては、同様に民間側が負担する<sup>116</sup>。

本報告書の、中心的な関心事項は、プロジェクトの推進には実行可能性の視点が非常に重要であることを明らかにすることである。こうした経済的な観点からすれば、『標準契約』が持つ意味合いはかなり相対的なものとなる。標準契約におけるリスク分配は、個別のケースでのリスク分析に代えることができるというものではないのである。リスクを個別に分析した場合、標準契約が想定していない民間事業者側に対するてこ入れが必要であるとの結論が出されることもあり得る。標準コンセッ

---

<sup>110</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第11条第5項

<sup>111</sup> [訳注] p.89 訳注 101 参照。

<sup>112</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第36条第1項第5号

<sup>113</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第18条第1項

<sup>114</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第18条第2項～第4項

<sup>115</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第11条第15条

<sup>116</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第36条第1項第6号との関連する第23条。

ョン契約はこうした意味で、もっぱらリスク配分についていずれの事業についても適合する『法的な指針』であると理解し、個々の企画に合わせて適用すべきものであると解釈するのなら、この標準契約は、民間事業者の視点からは、それが、基本的事業モデルについてのみ運用されるものである限り、民間事業者の視点からは許容しがたい障碍となるものではないこととなろう。

コンセッション期間を通常30年とすることが優先的事項であるかのようには言われることがあるが、これが経済的にもたらす結果についてはすでに言及した。コンセッション期間を30年とすることによって、プランの経済的運用可能性に長く問題もたらす条件を作り出している。契約規定の対象となる事項については、標準契約書を用いて個別にチェックすることが望ましい。契約当事者の想定からかけ離れた料金額が、行政当局によって決定されるというリスクもこれに該当する。これは民間側にのみを負担を負わせるべきものではなく、例えばコンセッション期間の調整を行うこともできるようにしておくべきであろう。

#### ◇補助金

『市場経済で必要な収益性』が事業上確保できるように、連邦交通省はかねてから補助金やインセンティブを活用することができないかその可能性を検討してきた。この検討の結果、まず、その方法としていわゆる補助金が実地導入された。

1994年の当初の民間資金調達法では、資金調達に対して補助金を出すことは盛り込まれていなかった。法律上の規定がなされる前に、補助金の支出がなされたというのが実際である。トラーフェ横断道路の計画では、ヘレン橋の改築が連邦によって実施することが必要とされていたところ、連邦が所管責任から離れることになり、この橋をトンネルに変更するために必要となる基本補助金と呼ばれる資金を連邦が支出したのである。ヴァルノー横断道路について連邦は補助金を用意しなかった(3.2.3参照)

2002年の民間資金調達法の改正によって、ようやく、補助金の文言が法律で明記された。資金回収の対象となる建造物の調達費ないし製造費

法規定上の補助金
----------

を基準額とした償却費は料金によって資金回収される。この補助金規定は、この償却費がいわば保証された補助金分だけ減額されることを定めるものである<sup>117</sup>。

民間資金調達法においては、第3条第3項第8文の規定以外には、そのほか補助金に関する定義条項、その機能、支給、取り消し、適用可能範囲とその管理についてはなんら記されていない。わずかに標準コンセッション契約に定義条項があるのみで、コンセッション受託者において生じるコンセッション区間の工事対象物の建設コストの一部を補填することを保証するものであるとしている<sup>118</sup>。標準コンセッション契約の推奨するところでは、応募者が希望する補助金の額は、その提案額を最高限度として算定される。落札者に認められた補助金は、『工事費の支出に併せて配布するが、工事の進捗状況によっては減額することができる。』<sup>119</sup>この報告書においては、現行法において、補助金が他の形で成り立つ余地があるのか見当を行った。これは、4.3 で取り扱う。

#### ◇プロジェクトの進め方及び公募手続に関する現在までの推奨事項

標準契約書の公募手続

民間資金調達法に基づくプロジェクトの実施の公募手続上の法的手続については、標準契約書評価チームは、『通常方式』と『企画競争方式』とにわけて意見を述べている。

結論的には、Fモデルにおけるプロジェクトの場合には、補助金の抛出に問題がなければ、公共調達契約ではなくコンセッション契約の公募行うこととするということが結論である。事業を進めるうえでは、手続きの合法性、審査基準・落札基準の根拠を明確にしておく必要がある。

通常の計画手続の場合については、標準契約書評価チームは、指名参加競争方式—業務履歴を記載した業績の申し出をベースとする—によって行われることが普通であるととらえている。以上をスタートに、工事応募者による提案が公表された後には、例外的な場合を除いて協議は行われず、また協議が行われてもその内容は提案の変更や価格に及ぶことは許されないことが前提となっている。このため、入札資料については、現在までの考え方に沿ってその詳細をコンセッション契約の規定で確定

<sup>117</sup> 2002年9月1日付民間資金調達法第3条第3項第8文

<sup>118</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第24条第2項第1文

<sup>119</sup> 標準コンセッション契約（通常型）第24条第2項第2文

しておくことが必要である。この点に関しても、通常の手続きにおいて協議は行われない。協議が許されるのは、指名競争の場合における、参加希望者からの技術的・経済的能力に関して説明が行われる場合だけである（入札規則（建設編）第24条第1項第1号参照）。『企画』競争の場合でも、民間資金調達法の領域においては、競争参加資格審査の後に協議手続きが踏まれるのは計画に関する指示が確定していない場合だけである。

提案の審査については、資金調達、建設技術、システム設計（料金徴収）に関する審査基準に基づいて行うことが推奨されており、企画競争の場合には以上に加えて計画も審査対象とすべきであるとされている。標準契約書評価チームは、この場合、資金調達に関する審査に特に比重を置くことを推奨している。その基準としては、応募者が希望する補助金額や根拠の明らかなコンセッション期間中のコスト総額が考えられる。ここで審査基準として推奨されていないのは料金額である。通常のコンセッション契約期間が30年以上のものと考えられていることから、料金額を限定してこれを明記したり、あるいは、料金収入の割引総現在価値を基本に据えた公募については議論に取り上げられなかった。

審査と落札基準

民間資金調達法対象事業のためのコンセッション公募については、標準契約書評価チームが推奨事項を明らかにしている。現在までのところこれはF-モデルの入札実務と広い範囲で一致している。法律上、制限的競争を適用することが推奨されているが、実際には計画確定手続の完了した場合にはF-モデルにはそぐわない<sup>120</sup>。資金調達に関するリスクは、民間に負わされているが、これはコンセッション期間が一定期間に限定されていることや、あるいは、交通量の想定が必ずしも正しいかどうか不確実であるという事情から影響を受ける。このため応募者それぞれのリスクマネジメント戦略が、かなりかけ離れたものとなって行くことになり、事業者の個々のリスク状況や契約当事者としてのポジションを巡って協議を行う要求が上がってくることになる。しかし、この場合には、協議を実施して業者選定を行うのは、広範囲にわたってその内容が固定しているコンセッション契約の適用を前提とする場合には、実際上適切なものではない。こうした状況での民間資金調達法に基づく事業の公募手続については4.3で取扱う。

公募の実際

<sup>120</sup> [訳注] 計画確定決定が完了すると競争的対話が前提とする「委託者側が必要な技術的事項を示せない」という要件が成立しなくなることを指すものと思われる。当機構海外調査シリーズ No.17 p.11～12 参照。

## ◇コストの料金へ転嫁の可能性と料金算定

Fーモデル事業の実行可能性について、問題の中心となるのは事業に要する費用を料金に転嫁することができるのかということと料金算定方法である。これは、①それぞれの区間のコスト負担のモデルに対する世論や政界からの評価と、②特別の負担が追加されることに対する利用者の態度、の双方に関わってくる(3.2.3.参照)。この問題は、有料道路料金の根底を基礎づけるものであり、また、民間事業者が投下資金を回収する条件を知り、また自ら利益を生み出すことが可能かを判断することとも直接関係してくる。このため民間資金調達法の成立以来、料金の算定と料金への転嫁の可能性に関してその原則と細かな問題点について数多くの専門家が詳細にわたって研究を行い<sup>121</sup>、2002年の民間資金調達法改正法、2005年のPPP促進法をへて法律的にも整理されたものとなったのである。(4.1.1参照)。

Fーモデルが成功するか、また一般から受け入れられるかには、資金回収上の問題が大きく反映する。この点についてはFーモデルの実際上の問題の分析で論じた(3.2.5参照)。利用者を過大な負担から保護するためには、料金申請に関して、許認可官庁等によって行われる合法性審査の役割が大きい。この関連では、現在までの料金決定においては、行政側によって行われた先行事業や関連インフラへの支出を、料金に転嫁するものとしてよいのかが厳しく審査された。検討材料とされた具体的類似例では、先行事業に対する自治体の資金調達が租税を通じて行われていた。このため、コストを料金に転嫁する尺度として物理的な関連によってこれを判断するという従来の考え方は、料金決定の実際の場合で批判に遭うことになった。一方、民間資金調達法に基づく道路料金と自治体の税法による利用料金とが類似しているとの意見<sup>122</sup>は、料金決定手続の場面では取り上げられることがなかった。道路利用者に対して対価の支払いという負担がかかることを考慮して、民間資金調達法の立法過程で独特の課金法規が創設された。これは自治体による料金関係法規と比較

料金転嫁の合法性審査

<sup>121</sup> 標準契約書評価書、脚注6、Uechtritz et.al.脚注22；Gutachten zur Überprüfung eines Probe-Mautantrags für Betreibermodell nach dem Fernstraßenprivatisierungsgesetz(neutralisierter Schlußbericht,2001)

<sup>122</sup> [訳注] 以下の記述は、道路料金以外に州が設定する料金の法律上の取扱いとの関係に関するもので、詳細が明らかでないため正確に理解することが困難である。ただ、ここでは道路料金については、他の料金と異なる規定を創設したこと、その取扱いにより大きな裁量の余地があることが強調されている。

してある程度ゆとりのある規定となっている。(例：コスト発生期間の厳格な取扱い)。道路料金はこのように、実務上その設定がなされる場合には、民間資金調達法か、その上位法にのみ拘束されている。

全体的に見れば、2002年9月1日付の民間資金調達法によって基準となった料金転嫁に関する諸原則と料金決定において同法の規定で使用された用語とは、全体的に見て実務上十分なものであることがはっきりとした<sup>123</sup>。しかし、料金の決定については、各々の申請者ごとに様々な問題が提起されているのが実情である。(3.2.5 参照)。

特に次のようなものが問題とされている。

- ① 料金設定関連条項が、事業の基礎をなすコンセッション契約の費用関連条項と法律的に関連がないこと
- ② 適正な利益(第2条)と自己資本利息(第3条4項)の関係
- ③ 第3条第5項に定める後日回収可能となる費用の範囲
- ④ 例えば計画確認手続きによって事業内容に変更が生じた場合に、料金に転嫁可能とされる関連インフラの範囲や国の先行事業の範囲

さらに議論の対象となったのは、料金算定方法として別の手法が認められるのか、具体的には料金をいわゆる可変料金とすることの許容性である。これは、民間資金調達法におけるコスト発生時期に関する原則と関連するだけでなく、民間事業者が料金を算定する場合に、『市場の動向』ないし『市場からの支持の度合い』に柔軟に対応して料金額を設定(平均料金、最高料金、利用料、売り上げを最適とする料金)することができるような料金設定方式とも関連する。現在までの料金決定手続きは、その体系をつくりあげるといった経過から、行政当局が単に申請に対して決定を下すという法的プロセスを意味するだけのものではなく、新たなものを創り出すということや新規プロジェクトという性格ゆえに、行政当局が基準さらに示しあるいは基準を満足させるような検討を行うことが必要不可欠であったという側面がある。

<sup>123</sup> [訳注]ヴァルノー横断道路とトラーフェ横断道路の開通は、それぞれ2003年9月、2005年8月であるので、その料金には改正法が適用された。

現況報告書は民間資金調達法で用意されている法的手法を集中的に活用しようという検討を行なっているものである。同法の法的枠組は、端的に言ってその規律対象を機能的に重要なもの（長距離道路の管理への民間事業者の組み込み、資金回収体制の根拠づけ、料金算定の基準）だけに著しく限定する形となっていることにその特徴がある。この枠組みは、有料道路制度を『現代的に』運用する礎を創り出すことを可能とするものであった。これにより、有料道路料金は自治体の課税権に拘束されるという考え方が各方面から主張されていたのであるが、この考え方が払拭されたのである。また、民間資金調達法は、行政側がもっぱら実施することだけを定めているということがその基本的な方向とされている。しかし、道路料金設定という分野は、もとより行政上の実績がないところであるので、当然のことながら、今のところこの方向は現実のものとなっていない。こうした事情から、民間事業者は、細かな点で法律の取扱いが統一されていないとの印象を受けたし、トランザクションコストが著しく高くなることを身をもって体験している。このような状況の進展を背景に、連邦交通省は、民間資金調達法にかかる現在までの実態を評価すべくこの報告書の作成を依頼したのである。法適用の改善に向けて検討された方策については後で述べる。

## 4.2 民間資金調達法の諸制度を柔軟に活用するための法律上のゆとり

この報告書においても、Fーモデル活用のための改善方策を可能な限り導出すべく、外国のプロジェクトの方向性を調査した(4.2.1)。また、Fーモデルで得られた知見を適用することが法的に可能かどうかを探るため、民間資金調達法が用意する制度の範囲や限界に関する分析も引き続いて行った(4.2.2)。外国で実施された手法を(部分的に)Fーモデルに導入することも推奨可能である。

### 4.2.1 プロジェクトの代替手法としての外国の事例

外国の事例を見ると<sup>124</sup>、外国の有料道路プロジェクトは今まで実施されたFーモデルと比較してプロジェクトの構造に際立った特徴があるものもあれば、また、Fモデルの代替となるものもある。

---

<sup>124</sup> 以下の記述は、その大半が一般に入手可能なプロジェクト関係文書によるものである。

例えば、シドニーの **Cross City Tunnel** のプロジェクトでは、有料区間の利用便益比較が前もって行われている。この場合、時間の節約、車両の消耗の減少、燃料の節減を考慮するとこのトンネルの利用により平均で 2.5 オーストラリアドルが内部化されたことになるという。この金額を乗用車の料金の最高額に設定し、その 2 倍の額を貨物車の最高額に設定した。最高額以下の料金についてはコンセッション受託者が自由に設定することが許されている。

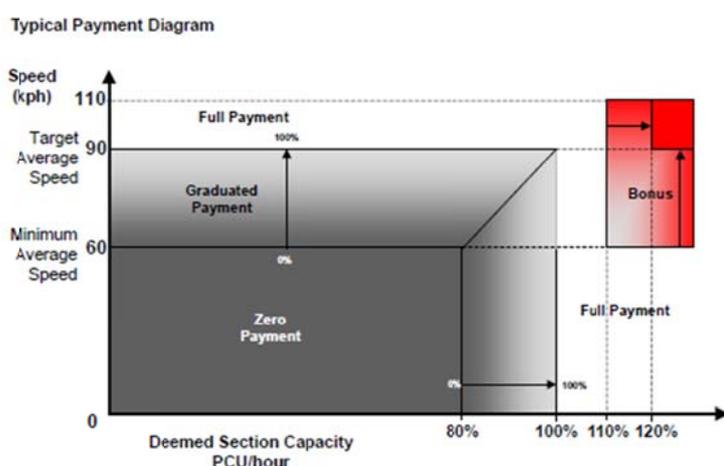
チリでは、**Santiago から Vina del Mar 間の高速道路**が、『料金収入の割引総現在価値<sup>125</sup>』の考え方(“Least Present Value of Revenue”=LPVR)を用いて 1998 年に供用された。このプロジェクトは、高速道路の既存区間 130 キロの改修と拡幅並びに 3 つのトンネルの建設を行うものであった。料金収入の割引総現在価値の概念のもとで、参加企業は将来においてこの価値に相当する累積料金を要求するのである。この場合、入札時に適用すべき割引率が提示される。最低額の『料金収入の割引総現在価値』を提示した者が落札者となる。コンセッションは、料金徴収累計額が提示された価額に達したときに『自動的に』終了する。最近の落札者が提示額 (37400 万米ドル) は、同国建設省が積算した建設・管理コストを僅かに下回った。ここから、収入の割引総現在価値の考え方によってリスクを減少させることが可能だということが考えられる。公募を担当する建設省は、コンセッションの買戻が可能という条件で料金収入の割引総現在価値の考え方を採用した。

イギリスの **Stockbury と Sheerness 間の A249 の DBFO プロジェクト** は、2004 年 2 月に 30 年のコンセッション期間で公募が行われた。これは、延長約 17 キロの区間で、このうち 5 キロは 4 車線の高架である。投資額はおおよそ一億ポンドである。このプロジェクトは、その報酬の支払い方法が革新的なものであることがその大きな特徴で、“Active Management Payment Mechanism”(AMPM)と呼ばれており、シャドウ・トルモデルが発展したものということができる。コンセッション受託者は、次の二つの要素からなる報酬を受け取ることがその核心である。

■**渋滞マネジメント**：基本報酬額が契約で定められており、これは時間ベースでまとめて支払われる部分と、6 つの道路区間について支払わ

<sup>125</sup> [訳注] p.28 訳注 18 参照。なお、ドイツでは、LPVR を Mindestbarwert と呼んでいる。

れる部分とに均等に分けられている。この6つの区間への支払のうち2区間 については、利用可能性に基づく報酬が支払われ、残る4つの区間については、“Congestion Management Payment”-Schemaによって報酬が支払われる。この報酬請求額の算定には、道路利用状況と利用者の平均走行速度が使用される。計測システムの設置・管理の責任は事業者側が負うが、コンセッション委託者が定めるアウトプット・システム仕様に従わなければならない。次の図<sup>126</sup>は以上の関係を表したものである。



平均走行速度が 60 k m/h 以下あるいは、交通量が交通容量比の 80%以下であると、支払いは行われず。一方、交通量が容量を超え 120%となっても、走行速度が目標値 90km/h を超えていると、ボーナスが支払われる。(訳者記す)

- 安全マネジメント：安全マネジメントに基づく報酬請求額を査定するには、プロジェクト区間を安全指標で評価することによって行う。この場合、過去3年の平均の人身事故件数が重要な基準となる。安全指標は、定期的（例えば毎年）に見直される。特定の道路部分のプロジェクトの区間における安全指標に変化がなく一定の水準（例えば、人身事故件数が年間で±4）にあれば、事業者の報酬の増減はない。こ

<sup>126</sup> Private Financing of Projets in the Highways Agency and the A1 Darrington to Dishforth DBFO Project. (なお、この方式については、当機構海外調査シリーズNo.4「マドリッド工科大学バサロ教授講演会報告書」(p.76)でも触れられている。)

の部分以外では、渋滞マネジメントによって報酬の増減が直線的に生じる。

ノルウェーのE 39は、海岸沿いの道路の混雑を緩和するためのものである。この報酬モデルは、料金徴収が行われるがコンセッション受託者は交通量のリスクを負わないところに特徴がある。これは成功しているが、それは、国有の非営利会社によって料金徴収が行われているためである。報酬のメカニズムは、実際の料金収入とは切り離されたものなのである。具体的には、コンセッション受託者は、次の4つの要素で構成された報酬を受領している。

- 利用可能性に基づく支払い：コンセッション委託者による安全上の要求を満たさない場合、あるいは施工不良の原因として一部が通行止めとされた場合には減額される。
- 業績に基づく支払い：維持管理に対する所定の基準に基づく支払いである。この支払は、例えば雪氷作業や情報提供機器の運用が対象となる。
- 安全度に対する支払い：事業区間あるいはノルウェー内類似の道路区間の安全に関する統計が利用される。
- 交通量に基づく支払い：計画の基礎となっている推計交通量と比較して貨物車の利用がかなり多い場合に支払われる。

最後に挙げた交通量の要素は、交通量のリスクをコンセッション受託者に負わせるものではなく、むしろ道路損傷が大きくなったこととそれに伴う補修費用の増加に対する補償となるものである。

イギリスのSevern川に架けられた通称Severn Crossing<sup>127</sup>は、イングランド南西の高速道路とウェールズを結んでいる。この橋梁は古く、1966年に開通しフェリーやおよそ110キロの迂回路に代わるものとなった。

併行区間を有料とする取扱い

<sup>127</sup> [訳注]この事業は、当機構海外調査シリーズ No.16「英国の道路と道路行政」p.47でも触れられている。

橋梁の延長は 1.6 キロで片側双方向 2 車線である。この橋は、公共予算で設置されたものであるが、利用料が徴収されていた。80 年代には、交通量が激増し、ひどい渋滞を引き起こすようになった。このため 1986 年に第二橋の架橋が決定され、PPP が利用されることとなった。こうして民間のコンソーシアムに、橋梁の建設、管理とその資金調達が委ねられた。新旧双方の料金収入は、資金回収のため、コンソーシアムに帰属する。落札決定の中心となる基準は、想定される料金収入累積額（ネット）であった。コンセッション期間は可変で、その終了期間は 2016 年当初と見込まれている。

(参考写真)



手前が、古い橋梁で、後方が第二橋 (Wikipedia)

“第二 Severn Crossing”の PPP 事業の際立った特徴は、既存の橋梁が新橋梁架設の資金調達に利用されていることである。この特徴によって、次のような状況が生じている。

- 新規建設が行われている時点ですでに恒常的な収入が確保されているため、資金調達コストが減少している。
- 併行する両橋梁に課金され、いずれもコンセッション受託者に帰属することから、料金抵抗によって交通が逃げるリスクが大きく後退している。
- 公共側と民間側が行う有料道路区間相互間での価格競争が発生し得ない。

以上の効果に加え、交通量によるリスクが大きく取り除かれている。これは、一定の料金収入累積額がコンセッション受託者に帰属しているためである。このためコンセッション受託者が負担するリスクもはや、料金収入が『得られるのか』ではなく、料金収入が『いつ』得られるかなのである。

以上に挙げた諸事例から、さらに次のような指摘が可能である。それは、事業モデルを“従来に倣った形で”で実行するほかに、別の手法が存在するということである。新機軸の手法には、プロジェクト組み立て（Cross City Tunnel、A249、Severn Crossing、E39）や公募手続（Santiago、Severn Crossing）に優れた点を有するものがある。このような背景から、民間資金調達法においても個々のプロジェクトにおいて柔軟に対応する余地ないかが問題となる。外国での事例にそって、料金収入の割引総現在価値と利用可能性を要素とする報酬支払基準の民間資金調達法への適合性が検討された。

#### 4.2.2 予算・財政政策に対する指標となり限界を画する民間資金調達法

民間資金調達法の柔軟な活用方法を考えていく出発点には、事業モデルを魅力的なものに修正すれば、市場のF-モデルへの理解が一層進むであろうとの見方がある。有料道路制度に対して道路利用者から高い理解を得たり、特定道路の利用者から資金を調達するという考え方に対して地元社会一般からのより強い支持を得ることを期待するのであれば、例えば、民間事業者が投ずる管理費用が常に最適なものにすることが先だということである。民間事業者やこの事業者と組んで資金を供給する金融機関も、リスクの分担（交通量、弾性値、料金抵抗のリスク）の多くが、規定によって硬直的に決まってしまうのではなく、それぞれの事業内容にふさわしいように柔軟に取り扱われることが可能になれば、F-モデル事業に魅力を感じるようになるだろう。F-モデルを柔軟に活用していくゆとりの部分があるかどうかを検討するには、民間資金調達法が用意する手法の範囲とその限界に関する議論を踏まえることが不可欠である。

道路管理者たる連邦とその受託者である州行政当局の視点から見ると、民間資金調達法は、連邦長距離道路への投資の強化を目標において、公的予算以外に資金源を開拓するという役割を果たすものとなっている。

資金調達法は予算外の資金源の開拓を目標とする

この目標—長距離道路網への投資が量的に満足なものとし、道路整備の効果も迅速に上げるというのが決まり文句である—を達成するため、インフラ施設への資金調達責任を道路管理者に負わせず、具体的な事業について特定の利用者から資金を調達するという建設事業モデルを構築することが民間資金調達法によって可能となったのである。この民間資金調達法という法的手段の活用が求められているのである。

民間資金調達法が用意する手法を活用する場合、所管の道路管理者には、同法の基本的な考え方に従い、資金的に実行可能なプロジェクトの構想を取り纏めてこれを実施する権限が与えられている。道路管理者には法律の目的にそって最大限の権限が与えられている。その権限には、リスクの配分の主だった部分を決定するという重要な権限が含まれている。つまり、道路管理者は、民間資金調達法に基づく事業体制の構築に際して、実行可能性の観点に立ち、プロジェクトの構造とその資金回収条件が有利な形になるようリスクに介入することが許されているのである。

道路利用者からの資金を調達することを基本に個別のプロジェクトを実行するには、その目的ふさわしい体制を整えて、適切な工事手法を採択すべきである。これには、そのプロジェクトに併せて、法的に柔軟な対応ができる部分を活用していくことが必要である。経済的な条件をシステムチックに検討した結果、道路管理者が道路施設のために資金を調達する責任を負うことなく、特定道路の利用者から長期的に継続してその資金を得ることが可能であるとの結果が得られたのであれば、道路管理者は、民間資金調達法に基づいた事業体制を構築するよう、その目的に沿って権限を行使することになる。この場合、プロジェクトの推進と公募入札手続きに対応した組織体制が整っていることが必要である。競争的対話は、その組織体制を整える道具として活用することができる。これにより直接市場との接触を通して、様々な選択肢に変更加えて資金的に実行可能な工事手法を組み上げて行くことが可能となる。

個別のプロジェクトの展開

民間資金調達法に適合し、実行可能性を見据えたリスク管理の方策としては、コンセッション期間を構造物の耐用年数に合わせ、あるいはプロジェクトに独自の期間としたり、さらには、料金収入の割引総現在価値の考え方のようにコンセッション期間に柔軟性を持たせる手法がある。事業者の資金運用を補強するため、道路の利用可能性や交通量のパラメ

許容されるリスクへの介入  
形態

一タと関連を持たせた補助金を提供することも一つの方法（4.3 で述べる）である。ここでは、F-モデルの法的枠組みを『拡げる』ことが必要なのではなく、実行可能性という視点でプロジェクト展開を見据えてすでに存在するゆとりのある部分を十分に活用することが必要なのである。

道路管理者側がリスクに介入することによって、事業の実施が経済的に可能となるようその前提条件を創出しつつ民間事業者への業務の移転が整えられていく。このようにして『リスクコントロール方針』がまとめられ、予算面からもその経済性を満足すると判断されると、道路管理所管庁の予算確保の責任は、道路管理者から民間事業者に（事業の実施に向けて）移転し、民間資金調達法に基づく特定の道路利用者からの資金調達にとって代わることになる。これ以降、追加的な補助的施策が（新たに）行われても構わないが、これは所管庁の予算確保責任を民間事業者に移転するというリスクへの介入の考え方の延長線上にはないものであるし、またこうした補助的施策が行われる場合には、予算上、また憲法の財政原則上これを根拠づける法的根拠が要求される可能性がある。

リスク移転の限界

手短かに言えば、民間資金調達法が目的とするところによって、プロジェクトに見合うリスクのコントロールやリスクへの介入について手法については、少なからぬ領域が切り開かれているのである。これについて以下説明する。

### 4.3 民間資金調達法の枠内での F-モデルの柔軟な活用に向けた方策

民間資金調達法の射程内には、リスクコントロールを可能にする方向での具体的方策が存在する。

#### 4.3.1. コンセッション期間

コンセッション期間は資金回収期間を規律するもので、また、リスク規模がその期間で決まってくる。このためコンセッション期間は、民間のリスク負担上中心的な存在として重要なものであるが、民間資金調達法はその最長期間について何ら述べるところがない。同法が規定しているのは、ただ漠然と『コンセッション期間』（第3条第3項第7文、第5項第2文）とか『コンセッション契約』（第3条第5項第2文）と述べるにとどまっている。他の法規についても、コンセッション期間の最長期

間に言及する文言はない。

以上ように見ると『設備の全耐用年数にわたるコンセッション期間』は法的には許容されることとなる。すなわち、コンセッション期間を建造物の通常使用が経営上可能と評価される期間に合わせるということである。このような形をとらない場合には、施設の償却期間と資金回収期間とには間が空くことになるが、これをコンセッション期間の調整によって埋め合わせるというのは、いままでのところ政策的に受け入れられていない。このため、2002年の民間資金調達法との関係では、資金回収期間と技術上の耐用年数との乖離は法的には問題がないものとして取扱われている。すなわち、民間資金調達法の適用領域においては、民間資金調達法第3条第3項第7文で導入された規定が明らかにするように、たとえいわゆる減価償却費を均等化する機能が阻害されるようなことがあっても、換言すると、償却を一定期間に集中させることがあってもよいとされているのである。法は、再調達価格による減価償却を否定していた<sup>128</sup>。コンセッション期間の終了時になお残存する回収資金については補償精算条項で処理するという解決策をとるという余地もあるが、これも、また同様に否定している。ここであらためて明確になるのは、民間資金調達法は、プロジェクトに関する資金調達責任を後々まで公共予算の外に移しているということである。補償精算条項はこの法律の目的とは端的に言って相容れないのである。しかし、資金回収期間と耐用年数とを調整することはそういうわけではない。

全耐用年数にわたるコンセッション

以上のようにコンセッション受託者を長期にわたって拘束することには、道路建設行政当局においても、政治の場でもためらいがあるが、これは実際問題としては、一定の最低期間（20、25、もしくは30年）経過後のコンセッションの買い戻し<sup>129</sup>につながる可能性がある。民間資金調達法第3条第1項は2002年の改正法によって変更され、『民間資金調達法に基づくプロジェクトのコンセッション期間中に、その残存期間について、あるいは新たに設定したコンセッション期間について入札・公募を行うことができる』ものとされた<sup>130</sup>。法がこの法改正の際に想定していた

可能な手法

<sup>128</sup> [訳注] (VIFGによれば、連邦、または、連邦から委託を受けた州が連邦長距離道路を建設する場合については、減価償却は行われない。しかし、コンセッション契約での事業については、民間コンセッションの収支計算上償却規定の適用が必要になるという。なお、減価償却に関する民家資金調達法第3条第3項の規定は、法案提出の際に批判があった模様である。

<sup>129</sup> 『新たな』の語が『この法律による基準によって設置された』に置き換えられた。

<sup>130</sup> BT-Drs.14/8447,S.10. (ここには、法案の趣意が記されており、上記の引用文は、

のは、当初のコンセッション受託者が支払い不能に陥り、このためコンセッションの引継ぎが必要となった場合がその第一の問題であった。しかし、コンセッション受託者の支払不能は、『残存コンセッション』をその残存価値をもって次のコンセッション受託者に引き継ぐための必要条件であるということではない。引続くコンセッション期間について新たなコンセッションの入札があることが示されているように、法自身としては、支払い不能があった場合を引継ぎが行われる唯一のケースと考えてはいなかったのである。したがって、設備の耐用年数の全期間にわたるコンセッションを念頭にそれぞれ個別に決まってくるコンセッション期間終了時における残存価値をもって次のコンセッション受託者に引き継ぐ（『残存価値モデル』）ということは、民間資金調達法によって与えられた行為の手法なのである。国の債務に関する法規との関連では、資金調達の期間が長いことは、将来の世代の負担となることを意味するのではなく、むしろ、特定の建設費を国庫の負担から外すことによって、国家の支出行動が、『使用に応じて支払う（pay as you use）』という負担配分の原則に接近することになる。道路建設当局が資金回収後、償却を終えた建造物を引き取ると、当局はコンセッション期間中に建設され、予算外の資金で手当てされた維持補修作業の施された建造物を受領することとなる。このため、引取りの時点では、その後も建造物はなお使用が可能であり、これにかかる資金に対する利息も元本の償還も要しないのである。これに対して、予算を用いた従来の調達方式は、PPPによる調達方式の特徴である財貨を経済的効用から把握するという観点は持ち合わせていないである。基本法第115条<sup>131</sup>にしたがって憲法が要求する将来の負担（公債）と将来の機会（投資）との均衡の観点からは、F-モデルは価値上適切なものであり、それゆえ模範的であるといえる。

実際に規定上のゆとりを活用する場合には、会計期間ごとの償却率を下げることによって生ずる優位性が、資金回収期間を延長することによって必然的に生じる費用増によって相殺されることがあってはならない。『施設の全耐用年数にわたるコンセッション』を具体事例に適用する場合には、これに相応して生ずるリスクからプロジェクトを保護するために、検討しておくべき事柄がある。それは、これによって資本市場で資金調達をどれ

実行上の構想の必要性

---

料金徴収対象施設を『新たな』ものに限らないものとするによりこのような取扱いが可能となるとの述べたものである。（民間資金調達法の当初法（p.140）と現行法（p.133）の第3条冒頭部分を比較参照のこと。）したがって、こうした取扱いについて直接規定した条文を追加する法改正がなされたものではない（訳者記す）。

<sup>131</sup> [訳注]公債の発行等将来の支払いの原因となる行為について、法律で限度額が定められることを規定している。

だけ軽減できるのかということ、また、国によるコンセッション（残存価値）の買い取り義務を費用負担（残存価格査定手続、最高額の決定）に影響を与える契約締結前の追加的实施項目として規定することが可能なものであるのかということである。

#### 4.3.2 収入の割引総現在価値による公募

建設財源を最終的には公共予算から切り離すことが民間資金調達法が望むところである。このためには、公募手続前にはコンセッション期間をおよそ定めず、一定額の利潤が得られたこととコンセッション期間とを結びつけるという形態が考えられる。こうした形態は、料金収入の割引総現在価値（『Least Present Value of Revenue』）にかかる事業者からの最低額の申し出、あるいはその最低額に対する要求へとつながるものである。

料金収入の割引総現在価値の考え方は、プロジェクトのリスクの分担にはっきりと影響が出るものである。最も重要なことは、交通量リスクがもはやコンセッション受託者が負うべきものとはならないことである。コンセッションは、累積純料金収入が合意された収入累積額に到達したときに終了する。交通量が予測を下回る場合には、コンセッション期間が『延長<sup>132</sup>』されることでその『補償』を受け取ることになる。

交通量リスクは間接的

この仕組みは、道路管理者が最低交通量の保証を行うこととは異なる。この最低交通量の保証では、交通量が予想を下回った場合にはコンセッション委託者はコンセッション受託者に対して保証金を支払う。しかし、料金収入の割引総現在価値の考え方による公募の場合には、金銭の支払いによる補償は行われず、コンセッション期間が自動的に適切に調整されるからである。

コンセッション受託者が交通量のリスクを直接負うことはないが、交通量のリスクを間接的に負うことは大いにありうる。それは、料金収入が『あるかどうか』がリスクとなるのではなく、料金収入が『いつ』入るのかがリスクとなるためである。このリスクによって、自己資本出資者に対する配当がどのくらいの額になるかが不確実になるほか、外部資本出資者から

<sup>132</sup> コンセッション期間が規定されていないため、語句の上では延長は問題とならない。むしろ、コンセッション期間が終了すると見込まれる時期が『先送り』となる。

は特別の条件について合意を得る必要が生ずる。このため、一方でコンセッション受託者は、いつの時点においても特別に償還期限を設定することが可能であるが、また他方、外部資本提供者は、コンセッション期間が計画期間を超えて延長される場合に、この償還期間の延長に応ずるだけの用意がなければならない。外部資本の調達コストがかさむことになる。これは算出が可能であり、また、料金収入の割引総現在価値の中に織り込まれることとなる。

要約すると、料金収入の割引総現在価値の考え方は民間資金調達法の視点からは一応目的に適うものである。直接的な交通量リスクを遮断するのは、建設事業モデルとしてのF-モデルを運用可能にする前提の創出に適切なものである。そしてこのF-モデルは、予算による財源確保を特定の利用者からの資金調達へと継続的にかつ最終的に置き換えることが期待されているのである。同時に、民間資金調達法が想定していた資金回収の仕組みも保たれている。民間事業者は、公共予算を使用せず料金収入をもとにした資金調達を行っており、料金収入と事業とは強い連関が明確になっている。逆に、公共側が資金調達への補充をおこなったり、あるいはリスクに対して介入したりすることは、理論的にはもはや不要である。コンセッションの概念上は、リスク分配の概念が残ったままではあるが、民間側が支出した資金の一部または全部は、建造物設置後の利用によって回収されることから、利用上のリスクは民間事業者に残るのである。

#### 4.3.3 プロジェクトごとの財政的補完措置

事業体制が確立する以前に、道路事業へ資金供給が、道路行政側からのものから道路利用者からの資金の調達に完全に入れ替えることがおよそ可能かということについて合意が形成されていたのであれば、長距離道路行政当局がプロジェクトに直接、財政的援助を行っても、この場合に限ってこれは民間資金調達法と整合しているものとされる。危険負担については委託契約上の合意がなされるよう公募手続法上のプロセスで法的調整がしておかれる<sup>133</sup>。これによって法的にどのような結果が生ずることとなるのかとは別に、事業目的上ふさわしい財政的補完措置を行う余地が民間

<sup>133</sup> 建設コンセッション契約の法的構成要件は補助金の形での資金調達の補完を行うことを排斥していないことが、ヘレントンネルに関するプロジェクトとの関連で裁判において明らかにされた。また、調達規則（建設編）においても、その法律上の要件は、リスク配分（リスクへの介入）についてその実行範囲をコンセッションで運用可能な標準的なリスク配分に限定するところではない。調達規則が、F-モデルにおけるリスク配分の基準となる民間資金調達法に優位するというものでもない。

資金調達法には存在する。

民間資金調達法の考え方は、道路管理者が、例えば、交通量リスク、つまり、道路管理者側で留保している推計上のリスク、弾性値に関するリスク、代替道路の利用に関するリスクを軽減するために、補てん引当金の形で補助金を用意することを妨げるものではない。これは、交通量が一定の幅から離れた場合に準備金の引き当てを行うもので、この準備金は、弾性値のリスクや代替ルートが生じた場合にバランスをとるため、ある程度の資金を事業体制を設定する際に確保しておくものである。『交通量に代わる』ものとして財政資金を充てるとするのは、収入の割引総現在価値による公募と並んで、間接的に交通量のリスクを負う民間企業のリスク費用を少なからず軽減するものである。

#### 4.3.4 利用可能性を要素とする資金回収の許容性

民間側にとって交通量のリスクのコントロールは、とにかく困難であるという印象がある。そこで資金回収をいわゆる利用可能性に対する報酬として行うという考え方に改める方向も一部では出てきている。利用可能性の考え方では、その業績を示す値、とりわけ道路の利用可能性を表す数値をベースに、民間事業者に確実な収入を保証していくことになる。この報酬の仕組みは、交通量に直接依存する測定値で組み立てられるものではない。

問題は、民間資金調達法が現在、利用可能性による報酬を純粋な形で認めているかどうかである。F-モデルの問題の核心は、A-モデルと異なり、民間事業者に料金徴収の権限が与えられ、料金収入から利益を得る権利が認められている点である。それゆえ F-モデルは、純粋に利用者料金をベースとするものと言える。つまり、この利用者料金から関係道路区間に投じた費用を、直接、回収することができるのである。これに対して、民間事業者の資金回収が交通量とのつながりが完全にはずされて純粋な意味で利用可能性に対する報酬であった場合には、民間資金調達法が拠って立つところである料金収入と資金回収との関連性は失われることとなる。民間事業者は、契約に応じた業績を上げたのであれば、料金収入額とは関係なく交渉で認められた完成報酬を受け取る権利を得て、報酬全額を請求することができ、料金収入が一交通量が少ないために一この要求額に

利用可能性に基づく報酬のモデル固有の限界

満たない場合でも、その要求を貫徹することができるのである。この差額は、道路管理者が別の資金（例えば税金）で埋めることになる。

利用者が支払う料金そのものと利用可能性による報酬とが相容れるものであるかは、いまなお疑問である。民間事業者に対する報酬を利用可能性の要素にかからしめることを許容する場合には、これは、特定の道路利用者からの資金供給を受けるという民間資金調達法の前提条件からこれが導かれるものであることが必要であろう。これは最低限、道路管理者が事業モデルに並行して生ずる予算について責任を持つということがないことを意味する。すなわち、道路管理者には、収支が合わない場合に、予算に制限されることなく利用可能性に基づく請求金額と料金収入との差額を必要なだけ埋め合わせるという意味での責任がないということである。民間資金調達法に基づく事業が構築されて以降、同法の考え方によれば、従前の道路管理者の財政責任はもはや存在せず、存在しても限定的である。というのは、事業を実施するために資金を調達する責任はもはや移転しているからである。

もつとも、このような条件のもとでも調整可能な方法がある。それは、道路管理者が、事業者の資金に補助金を与えることが可能な場合、この給付額と利用可能性の評価点数とを一定範囲で結び付けるのである。このようにした場合、補助金と料金収入の割引総現在価値による公募とがどのように結びつくかについては、次のように言われている。「古典的な補助金には介入機能があるものとされていた。しかし、コンセッション期間を可変なものとする原則の下では調達価格あるいは製造価格に『上限』を設ける必要がなく、その限度で入札価格が価格の上限を画するという機能は失われることとなる。この場合には、連邦は道路管理者として、補助金もたらす効果の『方向性変える』ことが可能である。すなわち、契約の締結前に交付金額の上限を定めておき、道路管理が開始以降、事前に設定した基準に従ってこの金額を減額して支給するのである。」

許容可能な利用可能性  
の考え方

関連道路区間の実際の状況（例：当該区間の月間利用可能時間、料金所での最大渋滞時間）を検討して、ドイツ工業規格（1076 竣工検査基準）に準拠する道路の規格の一定水準の保持などが問題なる箇所では、上述の補助金の給付基準には、道路水準の保持状況や利用可能性の要素を十分に盛り込んでおけばよい。この補助金給付基準には、交通量をその要素として取り込んでおくことも可能であるので、全体として民間事業者側のキャッシュフローの安定にも資するものである。こうした形態で補助金を支給

した場合には、民間事業者の料金収入に代わって補助金が資金回収の主たる源泉となるわけではない。これは、民間資金調達法が容認しうる代表的な道路管理者から支援となるものであるが、道路管理者がもとより負っている関係道路区間に対する予算上の予算の責任を軽減し、関係のプロジェクトを税収で実施することを排除する形態で行われるものなのである。どのような形態の補助により、あるいはどの程度の補助金額があれば、有料道路料金での資金調達の運用が可能となるのかは — 現在まで補助金額について実施されてきたように — 入札手続き内で調査される。

道路の利用可能性を基準として補助金を供与するという方向をさらに推し進めると、料金が民間事業者によって徴収されるのではなく、国の機関によって徴収され、民間への報酬がこの基準に基づいて国家機関から支払われるステップへと進むかもしれない。こうした方式を民間資金調達法が許すこととなるかどうかは、国家の機関が同法第 2 条にいう『民間事業者』たりえるかということに依存する。しかし、建設、維持、管理および資金調達を民間に実施させるという民間資金調達法が選択した構想は、民営化と結び付いたものである。つまり、国家が行う連邦長距離道路に関する行政上の業務や権限を民間が実施するのに『ふさわしい』形に変更したうえで、道路管理者の関連業務を今後、民間事業者が『遂行』するものとしようということである。民間資金調達法が選択したこの構想を実現するには、『純然たる』民間企業が組み込まれることが一番望ましい。料金への組入れが許されるコストに関する民間資金調達法の規定、すなわち同法第 3 項第 2 項から第 5 項の計算上のコスト基準は『純然たる』民間企業を想定して用意されたものである。民間資金調達法第 3 条第 4 項が導入資本についてリスク割増を行うことを認めているということは、同法は、自己資本には喪失リスクが存在することをあたかも当然の前提こととして取り扱っていることを示すものである。しかし、国家機関が形式的に民営化された場合には、その民営化企業を実質的に見た場合、自己資本が喪失するというケース見当たらないであろう。民間資金調達法の法律趣意書<sup>134</sup>においては、かねてからここにいる民間人とは、こうした『事業モデル』にかなう事業者を指しているのである。

純粋な混合形態は許容されない

民間資金調達法に照らして、料金徴収を国家機関が実施することは想定外であろうと思われる以上、ノルウェーの E39 がその基礎とするような混合モデルを F-モデルに適用することには現時点では法律上の懸

『信託モデル』の見込み

<sup>134</sup> BT-Drs.12/6884,S.5,14/8447,S9.

念がないわけではない。ただ、民間事業者が徴収料金を使用する場合に、民間資金調達法によってそこに制限が加えられていると直接に見て取ることはできない。例えば標準契約書評価チームの評価書<sup>135</sup>では、料金収入請求権を後日譲渡することができるかについて疑問が出されているが、民間資金調達法によれば、有効に取得した料金収入は、何ら制約を受け得ること処分する権利がある。したがって、民間事業者が最終的に受領した料金は、例えばこれを信託財産として受託者に委ね、そこから利用可能性の基準に基づいて報酬を受けることも可能であろう。この場合には、受託者が交通量リスクを事実上負担することとなるが、この受託者は民間事業者が単独でプロジェクトを実施する場合よりもより規模の大きなポートフォリオを用いて、一層経済的な運用を行うことができるのである。市場で運用が可能な金融的手法が生きて来るのである。

#### 4.3.5 インセンティブコントロール

道路管理者と民間事業者とはコンセッション契約にモチベーションの要素を入れることができる。両者がこれを目的に適うものとする場合に限ってのことである。これは、民間事業者が所定の設定目標数値に達したとき、あるいはこれを超えたときに、コスト削減がされていた場合には、この削減されたコストの一部を追加的利益として留保することを認める合意によって行われる。この場合、確定的な数値を設定することができるかどうかは、プロジェクトごとの実行可能性テストで検証しておくことが必要である。検証の結果が良好である場合には、競争的対話の場でその内容が調整されて行く。市場において落札を『獲得するための』競争が終わると、『市場での』競争はなくなってしまうが、モチベーションによる支払いはこれに代わる機能を果たすのである。

模 擬 的 競 争

民間資金調達法第3条第2項から第5項による料金算定基準とコスト削減額を『留保』を容認することとが両立するものかを検討すべきである。この場合、第3条第3項第1文の『合理的な企業経営』の基準との関係で、このコスト削減額を留保することが権利の適正な行使であるのか乱用となるものであるのかが問題となる可能性がある。しかし、基本的には、資金調達法の規定に抵触することが確認されているものではない。民間事業者が所定の目標値を超えた場合に合意に従って獲得する追加利益は一その額とその獲得の状況からみてこれが相当と認められる限り一当期に

モチベーションによる利益たる『適切な企業利益』

<sup>135</sup> 標準契約書評価書 p.403 以下

おける料金に組入れる『借方』に記載されるものでも、あるいは第3条第4項に基づく自己資本利回りに加算されるものでもない。この意味で、民間資金調達法第2条第1項第3文に従ってプロジェクト上適切な企業利益が承認されていることから、自治体の課税対象外となる特別の業績に対する報酬ないしモチベーション条項による利益が成立することになる。

必要経費に関して基準が存在することから、民間資金調達法の適用範囲では、料金額の決定の際には、料金の設定と料金の負担となるコストとが比例原則に従っているのかを検証することが必要となる。しかし、この場合、法律上存在する規定上の幅が変更を受けるということにはならない。この点、行政コストとの比較の結果によって、地方自治体の課税権に変更をきたすことがあるのとは異なる。行政コストと比較対照を行っても、民間資金調達法の適用範囲においては、これは意味をなさないのである。

#### 4.3.6 Fーモデルにおける望ましいプロジェクトの推進と公募

民間資金調達法の規律対象は限定されている。同法は、特定の道路利用者から資金調達を行う体制を整えるため、それに必要な建設事業のモデルを確立することを目的とし、必要な料金徴収権限を民間事業者に付与するほか、料金に組込むべき費用に関する規定をおくことをその対象範囲としている。プロジェクトの進め方に関する規定は同法にはない。この規定のない部分を活用することにより、道路管理者が採算の合う事業を計画し、自らの財政上の責任を代替させることが可能となるのである。

需 要 の 確 認

#### ◇プロジェクトに対する政治的姿勢の確立

どのような事業を進めるにせよ当該区間の新設に需要が存在することがそのスタートである。プロジェクトが有する交通政策上、地政上、現場自治体の行政上の目標は、その需要との関連づけて明確にしておくことが必要であり、工事手法の選択や工事工程（例えば、新施設による旧施設の代替時期）について早めに見込みがまとめられていることが望ましい。需要の存在とプロジェクトの目標については、関係地方議会が重ねて確認を行うことが必要である。

實際上、プロジェクトをFーモデルとして実施するのか、あるいは従来の方法によって行うべきかについては、まず最初に政治的決断が必要とな

るかもしれない。公共予算の実情も手伝って、理屈の上では、連邦交通網計画のうち緊要度の高いものとされていないプロジェクトがなお F-モデルとしての事業の対象となることがある。F-モデルとしてその実現が「より強く望まれる」と、従来の方式によって実現する余地がなくなってしまう可能性がある。しかしやはり、しっかりとした需要分析を踏まえて、客観的視点から見てもやはり優先度が高く、F-モデルとして実施することが実行手法の選択枝のなかで第一順位となるものでなければならない。もしこの手法が費用の上で実行可能であるとの結論が得られないのであれば、プロジェクトの計画者は、問題の解決手法として従来の方式を代替案として考えるべきであろう。

プロジェクトが正当なものと認められるには、これに向けた政治的な意思が形成されていなければならない。また、こうしてプロジェクトが正当なものと認められれば、後日、プロジェクトの公募、さらには建設、管理の段階に至るまでのプロジェクトの進行過程において、プロジェクトの担当部局がプロジェクト発注者側の利益を代弁し、あるいはその利益を追求することのできる範囲がはっきりとする。プロジェクトに対する基本的な政治姿勢が明瞭であれば、行政機関が困難な局面に直面した場合でもその行動指針がそこから定まってくる。これは、後々の行政機関の行為の予測が可能となることや行政機関の行為を適正保つという意味で、民間事業者の視点からも必要不可欠なものである。

政治的正当性の確保

現在までのパイロットプロジェクトから明らかになってきたのは、行政側は長期にわたるパートナーとして自らの役割をシステマチックに準備しなければならないということである。行政側は、プロジェクトのどの時点においても自らの目標と実施可能な措置について具体的な考え方を有していなければならない。また、プロジェクトを側面から支えられるよう長期的に人材を確保しておく必要がある。落札業者が決まってプロジェクトが完了するわけではなく、長期にわたるパートナーシップが開始するのである。このパートナーシップが機能を発揮するかどうかは、それぞれ相手方の能力と相手方との継続的な関係に大きく依存する。

長期間にわたるパートナーシップ

#### ◇地域計画と路線決定、交通量推計と技術的な実行可能性

交通需要が確認され、必要な場合には環境評価が行われた後、それぞれの担当地方自治体は、特に、路線が新設のものである場合には、路線

決定までの必要な計画手続き（地域計画手続き、路線決定手続き）をすべて自らの責任で実施しておくべきであろう。この段階で実施される交通量推計の手法は、民間の事業への応募者が、将来、推計交通量データを適切に利用できるようなあらかじめ考慮のうえ選択しておくことが必要である。[例えば、既存の道路網の存在や（ヘレントンネルの場合）あるいは、新たな道路網の設置（ヴァルノー横断道路の場合）を前提に実施したプロジェクト関連の交通状況分析をもとにした起終点調査資料がその例である。この場合関連道路網で将来工事が実施されることが公表済みであるか、または何らかの形で言及されているのであればこれも必ず考慮に入れておく。]

同様のことは、技術面での実行可能性の問題についてもあてはまる。これは、いわゆる優線路線の選定や具体的な路線選定手続きの準備に向けて行う路線の比較の際に生ずる問題である。この計画段階における地質調査、地盤の強度調査はおよそ疑問を残すようなものであってはならない。また、施工上のリスク、コスト上昇のリスク、工事遅延のリスクがあれば早めに明らかにしておくことが必要である。

#### 4.3.7 工法と計画の熟度

計画確定手続きの段階においては、通常、発注者は必要な技術手法（橋梁かトンネルか）を計画確定決定が行える程度まで詳細に詰めておくことが必要である。技術手法に関して企画競争を行っても、また競争的対話を行っても一極めて限られた例外的事例を除いて一採用された技術的手法によってそのプロジェクト関連部分が成功を収めることが保証されるというわけではない。むしろ、当該プロジェクトでは企画競争や競争的対話の実施によってコストが料金に上乗せされた場合には、パイロットプロジェクトの実情から見ても利用者がこれに敏感に反応することが予測される。しかし、工事のコストがより有利になったと考えられることを理由に、この企画競争等のためのコストの上乗せは少なくとも計画費増加の限度で正当化されるに違いない。

プロジェクトの基本的な技術的手法が都市計画上の利害関係や実情を考慮したうえで固まったものであるときは、発注者は、地盤調査を考慮した施工方法を基礎に実行可能性の検討を行なって工事区間を最適なものに設定することが必要である。こうして検討対象となった具体的

例外としての『企画競争』
--------------

工法（例えば、推進工法によるトンネル、沈埋トンネル、蓋架工法）について決定を下し、あるいは、外部の専門家を招致してその決定を行わせるべきであろう。しかし、特定の工法について安全性が十分に確保されない場合（例えば推進工法によるトンネル）については、その限度で企画競争が用いられるべきであろう。具体的施工方法については、民間事業者が新規の技術（例えば、基礎工事の技術、建設工法）を用いる余地が存在する。

#### ◇経済性調査

経済性調査という手法は、近年、公共建造物の建設を PPP で実施の際に議論がなされ、その手法が開発されてきた<sup>136</sup>。これは、その機能からいうと、経営上あるいは意思決定の道具であると見られている。すなわち、プロジェクトの進行、プロジェクトの構造的検討、公募、契約の運用を支える道具として理解されているのである。このようにとらえられる背景には、経済性調査は、プロジェクトにおける事業内容やその遂行上の経済性について、単に一時点においてその検証を行うだけのものではないという考え方がある。この一時点において検証を行うという考え方は連邦や州、その他の自治体での予算法規に関する今までのとらえ方に対応するものといえるだろう。しかし、プロジェクトは一步步進んで行くプロセスであるので、経済性調査は、そのために望ましい調達方式（従来の方式とするのかあるいは PPP か）を検討するだけでなく、さらにプロジェクトの全体像の組立てを検討して行く意思決定を支援すべきものなのである。

マネジメントの道具としての経済性調査

民間資金調達法に基づく事業の経済性の証明義務に関しては、予算上の取扱い上、F-モデル事業には独特の事情が存在する<sup>137</sup>。それでもなおプロジェクトの進捗全体像を考えていくという方法をそこにとり入れることは推奨するだけの価値がある<sup>138</sup>。ここでは、具体的なプロジェクトについて、まず F-モデル適合性のテストを行い、その後実行可能性テ

<sup>136</sup> Hochgutachten, Leistungsteil III. Ausführlich auch die Darstellung von Weber/Moß/Parzych, Wirtschaftskeits-Untersuchungen, in: Weber/Schäfer/Hausmann/Alfen/Drömann(Hrsg.). Praxishandbuch Public Private Partnership, München 2006, S.449ff.

<sup>137</sup> F-モデル実施の際、予算が必要となることを根拠づける場合には、これは A-モデルを基礎に道路改築を行う場合とは異なるものとなる。すなわち、民間資金調達法による計画は、その資金の大半が料金を徴収される利用者から調達されるものである点で異なっているのである。

<sup>138</sup> [訳注]A-モデルでは料金収入は、連邦予算とされその意味で F-モデルよりもプロジェクトの全体像が問題となるという意識があるものと思われる。

ストを行うという流れで、F-モデル用の経済性調査を行うという方法がとられる。

民間資金調達法に基づくプロジェクトが経済的に実行可能なものとなるかは、代替路としての関連交通網とこの交通網の後々の状況に大きく依存する。F-モデルは、事業対象道路で生じた交通流から資金を回収し、その事業モデルは公法から強い規制を受ける。コンセッション委託者は、管理段階では、道路利用者から資金調達によって自治体が利益を受けていることや、交通政策上も有利であることをアナウンスすることが必要である。こうした事情の下で、民間資金調達法に基づくプロジェクトには課題が多く生ずる。従って、個別具体のプロジェクトが民間資金調達法により企画、実施するのに適合するかを、個別に検証する必要がある。発注者となる道路管理者は、プロジェクトに不可欠な前提条件を整えることが可能なのか、また、これを整える意思を有しているのかを自らに問う必要がある。このようにさまざまな問題が生ずることからプロジェクトは F-モデルの適合テストにかけられるのである。

F-モデル適合テスト

プロジェクト早期の段階では、適合テストは比較的抽象的なレベルで、質的な基準 [例えば、プロジェクトの戦略的到達目標、工法選定の前提、地盤に関する基本的な問題、管理に関する要求事項、交通量予測、交通網、リスク、地元の政治情勢、プロジェクトに係る組織] を適用して実施されるべきであろう。F-モデル適合テストの重点事項はプロジェクトごとに定められるべきである。プロジェクトの評価は、報告形式で取りまとめ、プロジェクトの取扱いに関する提言 (プロジェクトの積極的推進、プロジェクトの中止) にも及ぶべきであろう。プロジェクトを積極的に推進すべきであるとの提言が出された場合には、経済性調査の基礎をなすものとして実行可能性調査が引き続いて実施されることとなる。

実行可能性調査の目的 (狭義) は、プロジェクトが、その資金調達をベースに、技術、計画、採算、法律、財政の各側面から見て、費用面で負担が可能で、実行可能な条件を明確にすることである。パラメータのうちプロジェクトに特有でその影響度が大きいものは特定しておく必要があり、プロジェクトの実行上、経済的に重要な事項についてはよく詰めておく必要がある。影響度の大きいパラメータは、ここでシナリオ分析に織り込むことにより、プロジェクトがどのような負担に耐えられるものであるのか

F-モデルの実行可能性

その全体像が得られるようにする。所管の道路管理者は、シナリオ分析を用いることによりその負担限度を考慮してリスク管理手法を決定することが可能となる。さらに、ここで生ずる事業モデルのゆとり部分の活用(コンセッション期間、料金収入の割引総現在価値の考え方、補助金の制度設計、インセンティブ要素)を図ることができる。このような観点で、実行可能性を引き上げることについては、競争的対話で議論することが可能であり、引き続き今後の事業モデルにつなげて行くことも可能である。

実行可能性の検討によってプロジェクトの成否の要素を確認することができるかは、コンサルタント側が投入できる力量と事業資金不足との溝を個々のケースでどのように克服できるかということに大きくかかっている。パイロットプロジェクトの経験から F-モデルについての知見として強調されていることは、ほとんどトートロジーであると言い得るもので、プロジェクトでの交通事情(交通網の影響、地域間、地域、地区内の交通機関への交通需要の配分等)に関する分析、予測が、もっとも優先度が高いものだということである。

交通量推計の意義

実行可能性調査の結果のうち重要なパラメータやシナリオ分析については、常に関係者にフィードバックすべきである。こうして政治の方面にも、連邦、州、都市の道路関係者と同様に関連事項についての情報が与えられることとなる。このような手法により、実行可能性調査は、プロジェクトが政治の場でも議論が可能となるための条件整備(リスクの管理)に向けた意思形成に資することになる。プロジェクトの規模とその影響範囲に応じて実行可能性調査は、例えば、潜在的に利害関係を持つ民間側すなわち、銀行、建設業界、投資家にもフィードバックされてよい。

政治的な駆け引き

プロジェクトを進める場合、その採算を確保するだけの交通量と利益が期待できることが重要であることはすでに指摘されている。このため、実行可能性の検討が重要だということになる。いわゆるケーススタディという形で、Standard & Poor's 社は、自ら開発した手法により、需要についてリスクを抱える PPP プロジェクトを数例調査し、推計交通量が現実的なものかを検討している。調査手法はプロジェクトの特徴や“Traffic Risk Index”によって異なり、これが一つのマトリックスに結び付けられている。プロジェクトの特徴の相違によって特定のリスクが導かれ、これがインデックスで評価されるのである。

収益の推計は重要

交通量推計を行う際に最も重要なのは、プロジェクト開始時における交通量推計に信頼性があることである。いわゆる『立ち上げ』の時期においては、利用者にとっては、料金が新たに取られるということ同じように、この交通量も新しいものである。そして管理段階の最初の年の交通量は少ないものとなる。

潜在的な利益を推計するには、この点を考慮しておかなければならない。欧州横断道路網としての規格を持つプロジェクトに関する経済性調査においては、保証制度が機能するかが検討されることとなっている。これは、有料道路によるプロジェクトの立ち上げの時期にその導入を欧州委員会が準備しているものである。

#### ◇公募手続

この現況報告を契機に実施されるプロジェクトでは、公募規則第6 a 条<sup>139</sup>による競争的対話が用意されている。この競争的対話の実施は、公募が計画確定手続の前に行われる（企画競争）ものであるのか、あるいは計画確定手続決定が公表された後に行われる（従来の方式）ものであるのかとは関係がない。後者の場合においても、プロジェクトを経済的に実施する余地が広く残されているため、今後、提出され得る個別提案にどのような経済的工法をベースとするのかについて対話を行うことが可能であるし、また、行うべきである<sup>140</sup>。この対話が終了してようやく、調達上の資金的、法律的条件が十分に練られて決定されたということができる。

Fーモデルにおける経済上の複雑さ

道路行政当局が、民間事業者に補助金を供給する際に、利用可能性をその決定要素としたり、あるいは交通量が少ない場合にはその埋め合わせのため資金を留保することを必要に応じて検討するということがあれば、『交通量リスク』や『リスク割増』といった複雑に絡み合った問題に関して異なった解決手法が現れることになる。そこで民間事業者に対する補助金については、その請求基準を決定するためにプロジェクトに関して対話を行うことが要請されることもあり得る。この手続きを通じてもっとも効率的な補助金の積み上げ（リスクに関する費用やリスク割増の具体的構成に関わる）が検討されることになる。

対話のテーマとなり得る事項

<sup>139</sup> [訳注] p.65 訳注 55 参照。

<sup>140</sup> [訳注] 計画確定手続が完了してしまっても、工法の選択には未だに幅があることから、競争的対話に意味があることを述べたものである。

この対話はさらに進んで、コンセッション期間、あるいは料金徴収金額の上限を固定したうえでその収入の割引総現在価値を基本とした入札をその議論の対象とすることもあり得る。インセンティブ規定を設けた契約形態の導入も対話の対象となる。民間資金調達法に基づくプロジェクトの実施に際して、道路行政当局がその目標品質の向上と支出のコントロールに用いる指標を自ら用意することができないのであれば、①当面の管理目標を設定し、②所定の目標達成度をこの管理目標を基準にして計測することについて民間側に受け入れ態勢が整っているのかを、事前の対話の段階で議論しておくことが、特に、全体耐用年数の期間にわたるコンセッションとの関係では合目的的である。

上述のように事業上さまざまな要素が存在することから、行政側には、事業構造の組立てる上で『調整ツール』が多く存することになる。こうして資金調達の上でもまた、法的にも異なった調達条件が出てくることになり事業への取り組みが複雑化する。これが計画を実施する際の、資金計画や法律の条件内容を十分に確定できないことの直接の原因となっている。このような場合には、競争的対話が手続きとして有効である。民間事業者に対して提案の提出が要求される前に、この競争的対話の場においてプロジェクトの構造を一定の事業モデルとして固めることが可能となる。つまり、こうした対話が完了すると、特定プロジェクトの形態が資金計画や法律上の観点から具体的に一定ものに決まってくるため、民間事業者側が事業の実施について、自己拘束力のある提案を行うことができるようになるのである。道路管理者が ー 手続きに関する事前予告として ー 当該事業モデルを、対話<sup>141</sup>の完了後公表し、対象事業モデルの対話参加者全員にはこれを提供する場合（『統一的解決』）も、競争的対話の実施条件に適合するものとされている。

独自の事業モデルの確定

『統一的解決』を目指した競争的対話を基礎とした場合には、交渉を単線的なものとするのか、あるいは複線的に行うのが優れているのかという、形式的な問題は生じない。対話の完了後、対話の段階で見出されたリスク分担、コスト分担が、コンセッション契約に正確に反映され、民間事業者からはこれをベースに提案が出される。まさしく対話を通じて、一つの事業モデルにまで資金計画や法律上の制度的な枠組みが深められることになるのである。このことからすると、制限的競争に類似した後続的な協議

<sup>141</sup> [訳注] ここでの対話は、公共側と個別事業者ごとの対話（＝協議）を意味している。

142を法律的に規定しておくことが当然の帰結と思われる。つまり、行政側は提出された提案に対してその詳細、内容の明確化、補足を、求めることはできるが、基本的な要素の変更はもはや認めないとするのである。以上を基礎とすれば例えばコンセッション契約に基づくリスク分担、コスト分担について併行的な交渉を行うことができるのである。これは、提案提出の段階になるともはやその余地がない。行政側にとっては、諸提案を比較する限度で『リスクに対応する』ことが不可欠なものとなり、その分だけ提案の審査が容易になるであろう。

どのような形で市場が公共側の委託者との対話に臨むかは、それぞれの対話手続きの形で決まってくる。また、提案手法に関連する機密の保護が、提案者側から見て適正に配慮されるのかという点も関係する。このような関係もあり、『統一的解決』の目指した手続きをとった場合には、法的、資金的な面での方策を探る場合の方が、技術面での調達手法の探し出すものよりも、市場は積極性になる（ノウハウの保護）可能性がある。また、応募者に対しては、PPP の手続きにおいては、共同出資者や銀行に、あまりに早く資金の拠出について言質を得るといふことのないよう要請されている。プランが競争的対話に基づいて実施されるものである場合には、これは正当な要求であるといえよう。事業に対する適性と能力があることを証明する対話においては、この段階で資本提供者の負担を最小限にするため、負担能力に対しては対話参加者からの直接の言質しか要求していないというのがその根拠である。調達手続き法第 6a 条第 1 項第 2 号<sup>143</sup>の意味での『解決策』が対話の俎上に上がる前の段階では、資金調達について拘束力ある証明を取り付けるのは、市場参入に対する差別的取扱いとなることはもちろんである。もっとも、対話手続きの後に続く提案提出の準備段階では、資金調達について拘束力のある証明が要求されることとなろう。資金調達のためのトランザクションコストについては、なお軽減することが可能である。これは、F-モデルに基づく事業については、必要な利払いについて確定的な証明を求められるのは、最終的な落札者のみだからである。この目的のため、提案提出を要請される入札参加者に対しては、利子率曲線を提供しておくべきであろう。提案者は、これ基礎に審査対象となる利子率を設定することになる。対話的競争で取られうる手続きの例を

応募者の利益

<sup>142</sup> [訳注] 制限的競争においては、あらかじめ参加企業に一定条件が課されこの条件を覆すことは許されない。これに類似して、いったん提案された事項を覆す形でその後の協議の協議が行われることを認めないことを指している。

<sup>143</sup> [訳注] p.65 の訳注 55 のとおりであるが、この規定は競争的対話手続内容を詳細に定めておりその趣旨を指したものである。

付表1に示す。

#### ◇契約マネジメント

契約のコントロールは、最終的に委託されたコンセッション契約をその対象とする。このコントロールは、その時点時点における政策の基本的姿勢に見合った『運用』が可能なものとしておくことが必要である。それには、必要な人材を継続して確保しておくことが必要である。契約の履行については一公募の段階からすでに - その柔軟な運用が行えるよう弾力条項を用意しておく必要あり、また、管理段階に入ってから、事業上の主たる事項については、政治にフィードバックすることを必要としないよう契約締結時点からその根拠付けをしておくことが必要である。契約の『管理委員会』が（場合によっては常勤の『運用』作業部会を設置することにより）常時活動可能なようにし、また、委員会の招集が困難となる手続きを置くようなことがあってはならない。

#### 4.3.8 資金回収体制の構築と変更（修正）を行うための法的環境の改善

民間資金調達法に基づく資金調達体制を確立し、これが現行の法施行の枠組みと広く合致するようにするためには、同法第4条に基づく料金算定規則が発令されることが望ましい。

法律施行の端的な目標

民間資金調達法は、民間事業者の役割分担と、料金決定・料金認可組織の役割分担を基本的に明確にすることを目指しており、第4条に基づく料金算定規則の発令は、これに必要となる補足的規定を定めるものである。民間資金調達法の基本的な考え方によれば、料金決定手続きは、まず、民間事業者側からの申請が行われる。『私法上の料金』としてその料率が決定される場合でも、基本的には行政法の手続規定が適用されて認可官庁から強い影響が及ぼされる可能性あるが、民間資金調達法の基本的な考え方からすれば、許認可官庁の役割は限定的なものとなっている。つまり、この場合でも許認可官庁の役目は民間事業者から提出された料金申請を法律的にチェックすることだけなのである。したがって、所管官庁が今後実施する料金申請の審査の対象は、そもそもこれが純法律的に許容できるもので、その申請が公正なものとなっていなければならない。このような申請だけがされるようになる（トランザクションコストが削減される）には、

法律施行のための追加的基準としての料金算定規則

料金算定基準が民間側の要望に適い、また、法律の裁量規定の運用が経験を経るごとに深められ、また広く知られたものとなって行くことが必要であろう。これには、料金算定規則を制定することによって、法律上の基準を具体化し、法的不安定性を取り除くことが適切である。この点、料金算定規則は、PPP 促進法の制定以来料金設定等の所管庁となっている州が民間資金調達法を連邦内において統一的に運用するのに役立つであろう。

詳しく言うと、主に民間資金調達法第 3 条第 2 項から第 5 項が規定する料金基準の内容とその限界について明確な説明がなされることが望ましく、料金組入れの許される個別のコスト、許容される料金算定方法、料金間差額について所定の限度と幅の解説が必要である。検討の対象となる規則の対象については付表 2 に掲げる。

料金組入可能コスト

将来の料金申請者に審査の枠組みを明確に示すためには、さらに、料金に組み入れることが可能な費用かどうかについて料金申請で実際に生じている限界的な取扱事例を明示することが望ましい。こうすると、類例という形を用いて比較基準を示すことになる。この基準は、F-モデルによる事業モデルが運用可能となるための前提条件に関する指針を作り上げていくうえで、コンセッション当事者双方に有用なものである。その取扱事例としては次のようなものがある。

- 行政側が支出したもののうち料金組み入れ可能なコスト（準備費用）  
コンセッション契約の規定との関係では：
- 落札決定から漏れた応募者に対する補償、トンネルの利用に全く利用されないか、あるいは部分的にしか利用されず、なお料金の徴収とも関連のない建造物、
- 追加工事の取り扱い
- 許容されるインフレ条項の形態

さらに民間事業者にとっては、各料金収入対象期間に対するコストの割振りの詳細が基本的な関心事項である。料金収入額の変動について使用可能なパラメータを決めておくには、料金算定の基本原則を確立しておくことが必要であろう。これは一般に知られている「静的」「動的」な算定モデルから得られるもので、このモデルからはその限界も導き出される。ここで注目されるのは、リスク経費（自己資本利回り）の分野で実際に適用されているような、特定のコストを事業の全期間に渡って割り当てるとい

コスト対象期間の割り振り

う厳格な期ずれ禁止に対する例外は民間資金調達法との調整が必要であり、PPP促進法に拠って改正された民間資金調達法第3条第4項第3文をもって法制化されているということである。自己資本利子率の引き上げによって『異時点間で損失を補填』したり、『費用を事後的に回収』することについても、プロジェクトの進行中における投下資本の投入に関する民間資金調達法第3条第4項第3文のような詳細規定を定めておくことが必要なのである。料金算定規則には、さらに、いわゆる長期間にわたる減価償却と維持補修費用の算定方法に関して、民間資金調達法に適合する規定を置くことが必要である。民間事業者において、規則制定庁や許認可を下す担当官庁による法の適用が予見でき、対応が可能となるようこれに対応した詳細な規定が必要である。

補助金の支給が行われることがあるが、道路料金はこれと並んで、Fモデルの事業者が自らの投資を回収することができ、また、回収すべき中心的な手段である。その意味でこの道路料金という手段は、事業者が資金回収リスクを最小限にする形で柔軟に用いることが重要である。そのような方向での柔軟な規定としては、実際上の経験から編み出された平均料金、最高料金、利用料金、売上最大化料金という構想を取り入れることができよう。

以上のようなことに対応して、一般に受け入れられる事業モデルの枠組をつくりあげるためには、料金支払い義務者の負担が、法治国家において受忍可能な最低限度のものに保たれていることが前提である。これには負担義務者に予測可能性と確実性が与えられていることが必要である。負担を求めるために必要となる法的構成要件が満たされている場合には、その料金の額の設定を市場価格に任せるという意味で民間に任せて柔軟なものとするということは許されるものではない。道路料金が『課金』であれ『料金』であれ、こうした拘束があることには変わりがない。法的な許容性の視点からは、料金の額を法的に認められる上限額(『売上最大化料金』)を下回るものとして算定するという余地はなお存在する。許容しうる料金の形態と民間資金調達法に適合する算定手法に関してその重要点を規定しておくことが必要である。また、民間資金調達法第3条第2項第3文の規定を基準とすれば料金算定に相違を生ぜしめるだけの選択の余地が残されているが、担当部局は詳細基準となり得る事項を示してこれを具体化することが可能である。

料金に要求される一定の事項
---------------

規則制定権者は、民間事業者が料金算定を申請する場合に説明を要求される事項についても、民間資金調達法第4条に基づく権限の範囲内で、これを料金算定規則に明示すべきである。これに関連する事項を付表2に示す。

料金の申請に係る審査規定が詳細に定められても、これが料金算定の根拠や料金の額に係るものである限り、これは民間資金調達法第4条に適合するものである。第4条が所管官庁に規則制定権限を付与する目的は、料金算定に関する第3条第2項から第5項に定める基準の詳細を定めることである。この規則制定権限の授与の内容と範囲とは、もっぱらこの権限付与の目的から導くことができるものである。その目的は、第3条第2項から第5項が混然として包摂する基準をいかに表現すべきかということという問題と密接不可分の関係にある（物理的関連性）。民間資金調達法第5条、第6条に関しては、規則制定の権限授与は想定されていない。審査規定が第5条、第6条の領域に及んだとしても、これは、民間資金調達法が前提とする料金算定のコントロールが、民間側の実施事項を行政側が精査するという形（基本法第80条）で実施されたということになる。担当部局が定める算定資料の基礎的根拠や基本的算定資料に関する規則内容には、民間資金調達法が想定しないような質的事項が追加されることはないことになる。むしろ、この規定は、民間資金調達法第4条が目指す目標を推し進める役割を果たすものである。すなわち、料金算定に関する法的判断が確実なものとし、法的不安定性を取り除く条件を整備するものなのである。

## 付表 1 想定される競争的対話の進行例

競争制限防止法第 101 条第 5 項による競争的対話は多くの段階で行われる。次に示す進行過程は、事業上の法律上、あるいは資金回収上の条件を決定するうえで有用である。競争的対話は、別の形で実施することも可能である。

- 行政側による入札手続きの決定と資料の作成
- 行政側による調達の実施、落札基準、実施手続予定を全欧州における公募。ここでは、対話の結果に基づいて法律上、資金的調達上の条件が設定され、これを前提に提案の提出を広く求めることとなること示す。
- 適合性のある企業を採択するための指名競争手続
- 競争的対話に参加することが求められる企業の選抜
- 選抜企業と競争的対話を開始し、これによって調達内容を確定する。  
(公募規則第 6a 条第 3 項)。
- 対話を行う。法的、資金的条件について市場の動向を探り、そこから運用の可能なある方策を見出すように対話が次々と何度も行われることもある。F モデルの進んだ事例として、この報告書では『調整弁』がいくつか推奨されており考慮に値する。その主なものには、次のような事例がある。『資金調達に際して補助金を出すもの』、『資金調達に際して補助金を出す場合にこれを交通量や利用可能性を結びつけるもの』、『最低調達価格の考え方を取り入れたもの、委託者側から料金の限度額を設定するもの、イニシアティブの観点の採用 (利用可能性の尺度、コストパラメータの計測)、コンセッション期間の長さ、その他必要となるプロジェクトの構造の改編 (併行区間や代替路に対する課金)
- 工法 (法的、技術的条件 = 事業モデル) の決定または工法の採択ができなかった場合における対話終了の宣言 (公募規則第 6 条 a 第 5 項)。
- 対話の終了を参加企業に対して通告する、場合によっては同時に、対話

段階で見いだされた工法（＝事業モデル）に基づいた企業からの最終提案を、さらにこの段階では、応募者と共同企業体を組む出資者や金融機関からの工事への資金供給の許諾書を提出するよう要請する。

- 落札基準に基づく提案と経済状況の申告の落札基準に基づく審査（公募規則第 6 条第 6 項）
  
- 公募規則第 13 条に基づく通知
  
- 公募規則第 13 条第 2 文による期間経過による落札決定
  
- 落札者となれなかった対話的競争参加企業に対する適切な補償（公募規則第 6 条第 7 項）。

## **付表 2      料金算定規則の規定事項**

### **1. 民間資金調達法第 3 条第 2 項から第 5 項に基づく料金の基準**

- a) 民間資金調達法第 4 条に基づく料金算定規則に特に定義しておくべきものは次のとおりである。

- 自己資本利率と比較して適正な企業のプロジェクト利益の機能と課題

追加的利益をプロジェクトとして適正と認めるために、料金関係法規の視点から通常の場合に必要とされる前提条件（インセンティブ方式による利潤）

- 支出額/コスト
  
- 用地費
  
- 計算上のコスト
  
- 計算上の利息

■自己資本

■計算上のリスク

■収支

■収支の増減の適時かつ適切な均衡の回復

b) 料金組入が可能なコストの基準として該当する事項は次のとおりである。

- 準備工事費用
- プロジェクト事業に接続するインフラのコスト
- 委託者側による事前の工事のコスト
- 非落札者に対する補償金の支払い
- インフレ率算定手法の許容度

c) 料金の算定とコストの算定期日に関する説明

- コスト算定期日の原則とその例外となるケース
- コストの事後的回収が許される場合とその限界
- 民間資金調達法第3条第4項第3文に基づく自己資本利率の変更の範囲と限界
- 料金の設定を柔軟に行う考え方の許容性とその限界（売上最大化料金、平均料金）

## 2. 料金申請の文書に関する指示

○料金申請文書記載事項のリスト例は次のとおりである。

■建造物の構成部分も示した建造物の位置図

■料金に組み入れるものとして申請されるコストの導き方、額、算定の根拠を記載した文書

■料金に組み入れるものとして申請されるコストの導き方、額、料金の間差額を導く算定モデル

- 算定モデルの説明文（モデルに関する記述）
  
- プロジェクト会社の年末決算書の資産
  
- コンセッション契約、必要に応じ他の契約の抜粋（借入金に関する文書）
  
- 交通量に関する評価
  
- 料金組入れ可能なコストの額を証拠づける資料
  
- 資金調達コスト及び資金調達の条件
  
- 自己資本の利子
  
- 資料（必要な場合）



### 3. 連邦長距離道路建設のための民間資金調達に関する法律

(民間資金調達法)

現行版 (2005.9 最終改正) 及び制定当初版(1994.8 制定)

(Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private)

(参考)

この法律は、F-モデルの根拠法です。A-モデルには、民間事業者に料金徴収権限が付与されないため、法的根拠は必要ないものとされています。また、連邦長距離道路料金法も、A-モデルを基礎づける法律ではありません。

## 連邦長距離道路建設のための民間資金調達に関する法律（現行）

### 第1条 建設と民間事業者からの資金調達

- (1) 連邦長距離道路網に対する投資を強化するため、通行料金によって資金調達を行うことを基本に、民間事業者において連邦長距離道路の新設及び改築を実施することができるものとする。
- (2) この場合、連邦長距離道路の建設、維持、管理及び資金調達の実施を民間事業者に委託することができる。
- (3) 民間事業者は、連邦長距離道路法第7a条、第16a条第3項、第18f条、第19条及び第19a条に基づく道路管理者の権限を有し義務を負う。
- (4) この法律に別段の定めがない限り、統治権に係る権限は民間事業者には委ねられない。
- (5) この法律にいう通行料金は、公法上の課金(Gebühren)又は私法上の料金(Entgelte)である。

### 第2条 民間事業者による料金の徴収

- (1) 州政府は、第3条第1項第2文に基づく規則によって定められた連邦長距離道路計画による業務を契約によって引き受けこれに対して義務を負う民間事業者に対して、同条同項同文によって定める連邦長距離道路区間の建設、維持、管理に必要な権限を、特に、料金を徴収する権限ならびに第3項から第5項の基準が示す交通標識及び交通施設を運用する権限を授与する権限を有する。同政府は、この権限を規則に基づいて州最上級建設部局に移譲することができる。通行料金は、第1条第2項に基づいて委ねられた業務の遂行に関連して発生した費用の回収に充てるほか、計画上の適正な企業利益にも充てられる。通行料金は、第3条第2項から第4項の基準に従い、第5条第1項に基づく公法上の課金として、又は、第6条第1項による許可に基づく私法上の料金として、民間事業者によって徴収される。通行料金収入は民間事業者に帰属する。民間事業者は、それぞれを担当する州の最上級道路建設部局が監督する。同部局はこの監督権限を下位部局に移すことができる。
- (2) 所管の州の最上級道路建設部局は、その関係する連邦長距離道路の区間の一般供用

の開始時期が概ね定まったときは民間事業者に対して、通行料金の徴収を公法上の課金として行うのか、私法上の料金として行うのかを、同部局に対して宣言するよう求めなければならない。民間事業者はこの要請を受けたときは、1か月以内にその宣言を行わなければならない。宣言が行われない場合には、通行料金は公法上の課金として徴収される。

- (3) 料金徴収が開始された次の会計年度以降に、公法上の課金を私法上の料金とし、あるいはこれを逆に変更する場合には、当該会計年度の終了の遅くとも6か月前までに担当の州最高道路建設部局に申請をしなければならない。
- (4) 通行料金が公法上の課金として徴収される場合には、民間事業者によって請求された料金額に対して異議を申し立てることはできない。公法上の課金の強制徴収は、各州法規に基づく行政強制手続によって行われる。
- (5) 民間事業者は、区間の管理に必要なすべての交通標識及び交通施設の調達、設置、維持及び撤去を行う義務を有する。民間事業者はその設置につき、区間の供用開始の遅くとも4か月前までに交通標識の計画を添えて担当道路交通部局に申し出なければならない。後に変更が必要となった場合には、遅滞なく申請を行わなければならない。民間事業者は、道路交通部局の命令と指示に従う限度でその監督に服する。
- (6) 民間事業者は、料金徴収を実施するために必要となる交通標識及び交通施設を道路交通部局の認可を受けた交通標識計画の基準に従って運用する権限を有する。
- (7) 民間事業者は、現に有効な通行料金が、通行者から見やすく、また、読みやすいよう掲示する義務を有する。

### 第3条 通行料金

- (1) 第2条に規定する通行料金は、この法の基準によって設置された
  - 1. 連邦アウトバーンと連邦長距離道路に連なる橋梁、トンネル及び山間狭隘地の通過道路の自動車による利用
  - 2. 方向別に車線分離された複数車線の連邦長距離道路の大型自動車による利用について徴収することができる。

連邦交通省は、関係州政府の同意を得た場合には連邦参議院の同意を得ることなく、この法律及びこれに関連する規則に基づいて、建設、維持、管理及び通行料金に拠る資金調達が行われる区間を設定する規定を制定することができる。

- (2) 通行料金は、建設、維持、管理ならびに区間改築の費用に基づくものである。この場合通行料金は、少なくとも道路区間及び車両の種類を考慮に入れた場合に、平均的な利用便益と適切な関係にあるものとしなければならない。料金の額は、利用頻度や利用時間帯に基づいたものとする事ができる。
- (3) 費用は、経営原則にしたがい、合理的な企業経営を行うに必要なものを計上しなければならない。これは、基本原価と計算上の原価<sup>144</sup>からなる。道路区間の維持管理費、補修費、公租公課（所得税及び法人税とそれぞれの課税時点での法規によって定められるこれへの割増金を除く）は基本原価である。基本原価には、事業に用いる原材料・資材費、外部委託費、人件費及び外部資本への支払利息が含まれる。計算上の原価には、減価償却費、計算上のリスクと計算上の利息がある。減価償却の算定は、調達価格又は製造価格を基本とする。減価償却額は、設備ごと、又は、それぞれの設備の部分ごとの経営上の通常耐用年数に割り振るものとするが、コンセッション期間を最大限度とする。減価償却額の算定の際、調達価格又は製造価格から、これに充てられた補助金又はその他の公から支出された投資促進費を控除しなければならない。特別償却が行われたり租税により加速償却が行われたりした場合には、控除は行わない。計算上の利息は、民間事業者が自己資本調達のために要した費用を指す。
- (4) 民間事業者が導入した自己資本利子率は、会計処理期間として想定される 20 年の期間について 10 年ものの連邦公債の平均利回りに、企業リスクに対応する適切なリスク割増を加えたものであれば適切である。リスク割増は、自己資本利子率に比して過大なものであってはならない。全コンセッション期間中の利子率が第 1 文、第 2 文に相当する限り、民間事業者は、自己資本に対して償還期間ごとに異なる利子率を適用するものとする事ができる。
- (5) 収支差の上下変動が著しいばあいには、適宜、適切な調整が必要である。民間事業者が、コンセッション契約に基づいて、道路区間の建設、維持、管理を固定金額で行うこととする合意があつて、この金額がコンセッション期間中に均等に割り当てられるものとされている場合には、この調整は行わない。この固定金額の算定は、

---

<sup>144</sup> [訳注]これは、管理会計の原価項目である。この法律でこれに言及することについては、VIFG 社から説明を得たので掲載する (p.142)。

コンセッション契約に明らかにしておかなければならず、本条第 2 項及び第 3 項の規定、第 4 条の規定に基づく規則、ならびに第 5 条に基づく規則又は第 6 条に基づく許可に従ってなされる具体的な料金額算定の際には、検査を受けなければならない。当該区間の管理費用および料金徴収施設の管理費用もこの固定金額に関する合意内容に含めることができ、同様の取扱いを要する。

#### 第 4 条 料金算定規則

連邦交通省は、連邦財務省と連邦経済技術省の同意を得て、連邦参議院の承認を得た命令により料金算定に関する詳細な規則を第 3 条第 2 項から第 5 項にしたがって発することができる。

#### 第 5 条 通行料金規則

(1) 州政府は、

1. 民間事業者が第 2 条第 2 項第 1 文及び第 2 文の宣言をし、又は、通行料金を課金として徴収することを第 3 条第 3 項に基づいて申請した場合、  
又は、
2. 第 2 条第 2 項第 3 文の事情が発生した場合には、  
料金規則により、一つの料金規則において第 3 条第 1 項第 2 文で規定された道路区間について第 3 条第 2 項から第 5 項まで規定に従い料金の額を、また第 4 条に基づく規則を定めることができる。

同政府は、規則によりこの権限を州道路建設最高部局に委任することができる。民間事業者は業務の委託を受けたときは、第 1 文による規則の制定を求めることができる。料金算定の根拠となる費用が最終的に決定されていない場合には、第 1 文に基づく規則による金額の決定は、その内容が正確であることを証明済である民間事業者の提案に基づく費用を基礎として行う。ただし、この証明は、速やかに確実な判断が行える費用を掲げるものでなければならない。

- (2) 民間事業者は何時でも州政府に対し、第 1 項第 1 文に基づく規則の規定する料金額の変更を申請することができる。現に有効な料金規定の基礎となる事実と重大な変更が生じたときは、民間事業者は、規則の発令を求めることができる。規則が第 1 項第 2 文によるものである場合は、申請は州最上級道路建設部局に対して行わなければならない。

## 第6条 通行料金の認可

- (1) 民間事業者が第2条第2項の宣言をし、又は、第2条第3項の通行料金を私法上の料金として徴収することを申請した場合は、料金額の決定には担当の最上級道路建設部局の認可が必要である。
- (2) 認可は、
  1. 第3条第1項第2文による規則によって道路区間が定まっており、
  2. 料金の算定については、第3条第2項から第5項の基準と第4条に基づく規則を順守している場合に、  
下すことができる。

第5条第1項第4文は、準用する。

- (3) 民間事業者は何時でも、最上級道路建設部局に対して、新たに料金の認可を求めることができる。民間事業者は現に有効な料金規定の基礎となる事実に変更が生じたときは、認可の発令を求めることができる。
- (4) 認可を行う前に、最上級道路建設部局は、連邦交通省の同意を得なければならない。
- (5) 認可は、行政手続法上の取下げ及び撤回に関する規定にかかわらず、民間事業者が撤回を求めたときはこれを撤回することができる。

## 第7条 料金の免除

軍用車両、災害救助用車両、消防等緊急用車両、連邦・州警察用車両、税関用車両、及び道路管理用車両は通行料金を無料とする。通行料金を無料とするためには、当該車両が上述の目的のものであることが確実に認識できるか、あるいは、疑義を生ずることなくこれを証明できなくてはならない。車両が組み合わさったものである場合は、通行料金の免除は駆動車両を基準として行う。

## 第8条 通行料金の支払義務者

通行料金の支払義務者は、

1. 車両の使用する者、
2. 車両を運行する者、
3. 車両を所有する者、

である。通行料金の支払義務者が複数であるときは、連帯債務とする。

## 第9条 通行料金の徴収

- (1) 債務者は、第5条第1項第1文に基づく規則、又は、第6条第1項に基づく認可によりそれぞれ定められた料金を遅くとも、料金徴収対象区間の通行の開始までに、又は、支払いの猶予を受けた場合はその定められた時点までに民間事業者を支払わなければならない。
- (2) 民間事業者は、債務者が料金を現金で支払えるようにしなくてはならない。また、料金の口座引き落とし又は自動收受を行うこともできる。債務者の要求があった場合には、領収書を発行しなければならない。
- (4) 料金の口座引落とし又は自動料金收受を行う場合には、民間事業者は、料金支払義務者が道路の利用が可能のように（料金の算定データ）し、料金を精算（料金の精算データ）し、データを管理するのに必要な限度でのみデータを収集、処理、利用を行うことができる。これらのデータは、次に掲げるとおりである。
  1. 料金算定データ
    - a. 車両の登録番号
    - b. 料金額算定のための車両の主たる特徴又は車両の組み合わせ
    - c. 徴収すべき料金額
  2. 料金精算データ
    - a. 料金支払義務区間の利用時刻と利用区間
    - b. 徴収し又は徴収すべき料金の額とこれにかかる利用時刻
    - c. その他本条第6項に基づく規則により認められた支払精算手続きに必要なとなるデータ
  3. 管理用データ
    - a. 車両の登録番号と写真
    - b. 料金額算定のための車両の主たる特徴又は車両の組み合わせ

- c. 徴収し又は徴収すべき料金の額とこれにかかる通行時間
  - d. 料金支払義務区間の利用時刻と利用区間
  - e. 当該区間を利用する者氏名
- (5) 債務者は料金の徴収に際して第 10 条の趣旨に従い協力しなければならない。債務者は料金徴収設備を適切に利用して、料金徴収に必要な事項を入力しなければならない。
- (6) 民間事業者が別に、料金の算定・精算に関する契約を締結していた場合、データ処理に関する規定はその委託契約業務に適用しなければならない。第 2 項および第 3 項の規定は、この契約受託者に適用する。
- (7) 連邦交通省は、担当の最上級州道路建設部局の意見を聞いて、連邦参議院の承認を得た規則に基づき第 3 項によって民間事業者が実施するデータの収集、処理及び利用の方法とその範囲に関して補充規定を定めることができる。

#### 第 10 条 料金徴収の証拠と管理

- (1) 債務者は、民間事業者からの求めに応じて、適正に料金を支払ったことを証明しなければならない。債務者が前もって料金を支払い領収書受け取った場合には、これを道路を利用する際に携行し、管理権限のある者の求めに応じてその確認のために提示しなければならない。
- (2) 債務者が料金の全部又は一部を支払わなかった場合、民間事業者は料金の強制徴収、取立て、通告書の発行のため、データを利用することができる。

#### 第 11 条 データの消去と業務統計

- (1) 民間事業者は次の義務を負う。
- ① 料金算定データは、これが料金の精算に用いるデータでない限り料金の算定を行った後遅滞なく消去すること。
  - ② 料金の精算に用いるデータは、料金が第 9 条の規定に従い徴収されたことが確認され、法的措置が取られておらず、あるいは、法的措置の期限が不正確であることが確認されたときは、消去すること。

- ③ 通行料金の徴収が正規に行われたことが確認された場合には、管理データを速やかに消去すること。
- ④ 車両に料金支払い義務がない場合には、データ管理の目的で保管された映像とデータは、管理上の処理を終えた後直ちに消去すること。

通行料金が公法上の課金として徴収される場合で、支払告知書に記載された法律上の期限が正しいものであった場合には、データは手続きの完了後遅くとも1か月以内に消去しなければならない。料金が第9条の規定に従って徴収されなかった場合には、行政手続、行政裁判手続、料金の取扱に関する訴訟手続、もしくは、行政罰又は刑事手続が、法律的に終了し又は最終的に完了したときから遅くとも1か月以内に消去しなければならない。

- (2) 領収書の発行について合意があった場合には、領収書の発行データは、領収書の発行後遅滞なく消去しなければならない。
- (3) この法律の規定によって保管されたデータは、民間事業者は匿名の形で業務統計の作成に用いこれを保管、変更、修正することができる。

## 第12条 過料

- (1) 故意又は過失により、
  - 1. 第9条にいう第5条第1項第1文に基づく規則、又は、第6条第1項に基づく許可に違反して、道路通行料金を支払わず、又は適切な時点で支払わず、
  - 2. 第9条第3項および同条にいう第6項、場合により第5条第2文に違反して、データの収集、処理を行い、
  - 3. 第11条第1項又は、第2項に違反して、データを消去せず、又は、適切な時期に消去しなかった者は、  
  
秩序違反行為を行ったものとする。
- (2) 秩序違反行為に対しては、第1項第1号の場合には1000ユーロ以下の過料、その他の場合には、20万ユーロ以下の過料を科すことができる。

## 第13条 経過規定(略)

## 連邦長距離道路建設のための民間資金調達に関する法律 (制定当初版)

### 第1条 建設と民間事業者からの資金調達

- (1) 連邦長距離道路網に対する投資を強化するため、通行料金によって資金調達を行うことを基本に、民間事業者において連邦長距離道路の新設及び改築を実施することができるものとする。
- (2) この場合、連邦長距離道路の建設、維持、管理及び資金調達の実施を民間事業者に委託することができる。
- (3) 民間事業者は、連邦長距離道路法第7a条、第16a条第3項、第18f条、第19条及び第19a条に基づく道路管理者の権限を有し義務を負う。
- (4) この法律に別段の定めがない限り、統治権に係る権限は民間事業者には委ねられない。

### 第2条 民間事業者による料金の徴収

第1条第2項に基づいて事業の実施の委託を受けた民間事業者は、通行料金の徴収を行う権利を有する。通行料金収入は民間事業者に帰属する。

### 第3条 通行料金

- (1) 第2条に基づく道路料金は、新たに設置された
  1. 連邦アウトバーンと連邦長距離道路と連なる橋梁、トンネル及び山間狭隘地の通過道路
  2. 方向別に車線分離された複数車線の連邦長距離道路の自動車による利用について徴収することができる。
- (2) 通行料金は、建設、維持、管理ならびに区間改築の費用に基づくものである。この場合通行料金は、道路区間、車両の種類及び通行の可能な車両総重量を考慮に入れ、平均的な利用便益と適切な関係にあるものとしなければならない。料金の額は、利用

頻度や利用時間帯に基づいたものとするができる。

- (3) 連邦交通省は、州最上級道路部局の意見を聴いて、利用料金の額及びその利用について利用料金が徴収される道路又は建造物を、連邦参議院の同意を要することなく規則により決定する権限を有する。

#### **第4条 料金の免除**

軍用車両、災害救助用車両、消防等緊急用車両、連邦・州警察用車両、税関用車両、道路管理用車両は通行料金を無料とする。通行料金を無料とするためには、当該車両が上述の目的のものであることが確実に認識できるか、あるいは、疑義を生ずることなくこれを証明できなくてはならない。車両が組み合わさったものである場合は、料金免除は駆動車両を基準として行う。

#### **第5条 通行料金の支払義務者**

通行料金の支払義務者は、

1. 車両を使用する者、
  2. 車両を運行する者、
  3. 車両を保管する者、
- である。

通行料金の支払義務者が複数である場合は、連帯債務とする。

#### **第6条 料金の徴収**

料金は、道路利用の直前、又は各利用の後もしくは利用中に行わなければならない。料金の徴収は、自動的な施設を用いて行うことができる。

#### **第7条 料金徴収施設**

料金徴収施設は、連邦長距離道路法第1条第4項にいう連邦長距離道路に帰属する。

#### **第8条 効力**

この法律は、その公布の日から効力を有する。

## 民間資金調達法の計算上の原価に関する照会とV I F Gの回答

### (照会事項)

#### 民間資金調達法にかかる計算上の原価について

民間資金調達法には、計算上の原価に関する規定があります。この規定は、同法がPPPに関する法律であることから規定されたものなののでしょうか。そして、その場合にはこの規定を設ける目的は何でしょうか。それとも、投資に必要とされるコストに関する法律については、このような規定を設けるのがドイツではごく当然のことなののでしょうか。企業経営上、計算上の原価を考えることは分かりますが、日本では、通常、計算上の原価、特に、自己資本利率に関して法律に規定を設けることはありません。

### (回 答)

ドイツでは、Fーモデルでは、現在のところ二つのプロジェクトが実行に移されています。両者とも、トンネルのプロジェクトで、ロストックとリューベックのものであります。いわゆるFモデルは、民間資金調達法が法律上の基礎となって可能となったものです。Fーモデルの名称もこの法律名にちなんだものです。

この法律が、まずもって基本的に規律しているのは、民間事業者がFーモデルによる事業の法的権限、すなわち利用者から料金を徴する権限を付与することです。もともと、ドイツでは法律上、利用者から直接料金を徴収することは、認められないのです。このため、民間事業者は、この法律によってこの権限を付与されることが必要なわけです。ここにいう利用者は、Fーモデルのプロジェクトの区間、例えばトンネルを走行する車両を指し、また、救急車のように料金が免除されるケースは含むものではありません。しかし、民間事業者が料金の額を決定する権限が与えられているものではありません。この権限は、なお、所管の公共機関の手中にあります。この所管は、通常、州の道路部局ですが、大都市においては当該都市の道路部局になります。そこで、民間事業者は、その収入と支出とを計算のうえ必要な料金を算定しなければなりません。この料金の額は、道路部局に申請をすることが必要で、道路部局はこれに対して許可を下すことが義務づけられています。この後、民間事業者は料金の徴収を行うことができることになります。

計算上の原価（法律の同箇所の規定による拠る基本コスト含みます）の規定は、料金を算定する際にどのようなコストが計算上の原価として、計上されてよいものかを規律しているものです。法律が規定しない計算上の原価が計上されている場合には、申請は拒絶されることになります。つまり、同法の規定は、『基本コスト』、『計算上の原価』及びこれに含まれるコストの詳細についての定義条項となっているというわけです。

ですから、計算上の原価に関する規定は、PPPに独特の規定であるということになります。それは、こうした規定は、民間事業者が料金を徴収するときにしか必要とされないからです。

## 高速道路機構海外調査シリーズ報告書一覧

No.	名称	発行 年月	概要
1	欧州の有料道路制度等に関する調査報告書	2008. 4	有料道路の先進国であるフランス、イタリアについて高速道路及び有料道路制度等の現状、投資回収の仕組み、入札競争条件、財政均衡確保の仕組み、リスク分担、適切な維持管理を行うためのインセンティブ等について調査した。
2	欧州の有料道路制度等に関する調査報告書Ⅱ	2008. 9	上記報告書の続編として、近年活発な高速道路整備を進めているスペイン及びポルトガルを中心として、同様の内容について調査し、併せて EU の政策がこれらの国々に与えた影響、コンセッション会社の事業戦略について調査したものである。またフランス、イタリアについての最新の情報（会社の利益規制、アウトストラードの契約改定等）についての追加調査の内容も盛り込んでいる。
3	米国の高速道路の官民パートナーシップ（PPP）に係る最近の論調に関する調査報告書	2008. 12	世界の超大国である米国で、現在急速に進められている高速道路の官民パートナーシップ（Public Private Partnerships: PPP）についての主要な論調に係る報告書および議会証言等を取りまとめたものである。
4	マドリッド工科大学バサロ教授講演会報告書 －世界の有料道路事業の潮流から見た 日本の高速道路事業－	2008. 12	当機構が、欧州だけでなく世界の有料道路制度の実情と理論に詳しいマドリッド工科大学のホセ・M・バサロ教授を招聘して東京及び大阪で実施した講演会及び同教授から提出された最終報告書を取りまとめたものであり、主に欧州におけるコンセッションに関して、会社の利益と道路インフラの品質やサービス水準の確保、リスク分担の方法、スペインの道路会社の世界進出などの実情と理論的基礎、また、このような世界潮流から見て、我が国の高速道路制度がどう評価されるかについてのバサロ教授の見解が述べられている。
5	米国陸上交通インフラ資金調達委員会報告書「私たちの道には自分で支払おう (Paying Our Way) － 交通資金調達のための 新たな枠組み－ エグゼクティブサマリー	2009. 4	現在の中期陸上交通授権法である SAFETEA-LU による法定委員会による答申であり、米国の陸上交通システム（道路および公共交通システム）は、長期にわたる投資の不足により、危機的な状況に陥っており、このような状況に対処するために、2020 年までに、課税方法を現在の自動車燃料税によるものから、走行距離に基づく利用者負担に変更するとともに、また、それまでの当面の対策として、現在の連邦ガソリン税をガロン当たり 18.4 セントから 28.4 セントに値上げし、インフレによる目減りを防ぐため物価連動とすること等を勧告している。
6	米国の高速道路の官民パー	2009. 7	2008 年 12 月に発行した「米国の高速道路の官民パート

No.	名称	発行年月	概要
	トナーシップ（PPP）に係る最近の論調に関する調査報告書Ⅱ		ナーシップ（PPP）に係る最近の論調に関する調査報告書」の続編であり、当機構が本年4月に開催した「米国における官民パートナーシップに関する調査報告会」説明資料、米国連邦道路庁による「米国における有料道路事業の現状—調査と分析」、および「PPP取引における公共政策の考慮」、2009年2月の米国陸上交通資金調達委員会報告書「私たちの道には自分で支払おう（Paying Our Way）の紹介を取りまとめたものであり、米国における高速道路PPPの公益性に関する論点、有料道路プロジェクトの最新の状況、新たな道路財源のあり方等が理解できる。
7	欧米における大型車のサイズおよび重量の取締り状況に関する調査報告書	2009.8	本報告書は、米国連邦道路庁が米国道路及び交通関係州行政官協会（AASHTO）と共同で2007年7月に発行した報告書「欧州における商用車のサイズと重量の取締り」および、インディアナ州交通局副交通監理官のMark Newland氏が2006年1月に行ったプレゼンテーション資料「インディアナ州交通局の挑戦：我々の道路をどのようにして保全するか」およびその講演録を当機構において翻訳したものであり、現在大きな社会的問題となっている大型車のサイズおよび重量違反による走行を車両の走行状態で自動的に測定する動態荷重測定（Weigh-in-motion：WIM）技術を利用して取締る方法について欧米の先進事例を紹介したものである。
8	欧米のロードプライシングに関する調査研究報告書	2009.10	本報告書は、ロードプライシングの種類、世界各国の先行事例、そこから得られた教訓、現在検討中の計画に関する7つの報告書を取りまとめたものである。また、8つ目として、有料道路の資金調達、PPPについて最新の動向を知るために米国のリーズン財団の民営化年次レポートの2009年版を付け加えている。
9	高速道路機構海外調査シリーズ連続講座 「欧米のロードプライシング」	2010.1	本報告書は、No.8の「欧米のロードプライシングに関する調査研究報告書」を、機構等の職員研修用として再構成し、簡潔にわかりやすく要約するとともに、これまでの欧米の有料道路制度調査のエッセンスと最新情報を付け加えて実施した「高速道路機構海外調査シリーズ連続講座」（Eメールで配信）の内容を取りまとめたものである。 本報告書では、ロードプライシングの定義、種類、世界各国の有料道路制度の変遷、ロードプライシングの先行事例、そこから得られた教訓、現在検討中の計画が簡潔に紹介されている。
10	NCHRP（全国共同道路研究プログラム）報告書 第632号	2010.2	本報告書は、米国の人流および物流において決定的な重要性を持つインターステート道路網をよりよく管理するため既存の道路の保全に留まらないあらゆる投資に適用

No.	名称	発行年月	概要
	「インターステート道路網に関するアセットマネジメントの枠組み」 [2009年4月]		すべきアセットマネジメントの手法が取り扱われている。内容は、アセットマネジメントの概要、インターステートの管理者が作成すべきインターステート・アセットマネジメント計画の策定方法、インターステート道路網のシステム機能停止リスクをアセットマネジメントに組み込む方法、利用可能なデータおよび分析ツール、パフォーマンス指標、およびアセットマネジメントの導入方法に関するガイダンスとなっている。
11	欧米の高速道路整備の基本思想 —歴史的検証—	2010. 3	本報告書では、欧米の4カ国（英国、米国、フランス、スペイン）における、古代ローマ帝国時代から現代までの道路整備の歴史の変遷を辿ることにより、道路整備において、どのような基本思想が存在していたか、また、高速道路の有料・無料がどのような要因により決定されてきたか、さらに、今後の道路整備を進める際に参考となる点はないかについて調査した。 道路に関わる基本思想として、基本人権としての移動の自由があり、そのことは社会の経済的・文化的発展にとって必要不可欠と認識されていた。そのため道路は常に公的所有だった。 高速道路整備の有料・無料の決定要因として、①公共財源の多寡、②利用者の負担力、③政権政党の政治思想、④過去の政策の成功と失敗、⑤類似の制度の存在の有無等が関係していた。 今後の道路整備を進める際に学ぶべき点としては、①基本的人権としての交通権の尊重、②持続可能な総合的な交通体系構築のための有料道路料金の活用があった。
12	FHWA（連邦道路庁）国際技術調査プログラム 道路インフラに関する官民パートナーシップ（PPP）： 国際的な経験を活かす	2010. 6	本報告書は、米国が今後 PPP を本格的に適用するに当たり、世界で既に実施されている PPP の事例を調査しとりまとめたもので、その目的は、①PPP の事例について検証を行うこと、②それらの事例から教訓を導き出し文書化すること、③米国において PPP を適用するための提言を行うこと、の3つである。 机上調査の他に、官・民・学から成る専門チームにより、PPP を積極的に導入しているオーストラリア、ポルトガル、スペイン及びイギリスを訪問し、政府側機関や運営する民間会等から情報収集を行った内容も含まれる。
13	海外調査プログラム ロードプライシングによる渋滞緩和と交通整備財源の確保	2010. 12	本報告書では、米国連邦道路庁が米国州道路及び行政官協会（AASHTO）、交通研究委員会（TRB）と合同で行ったロードプライシングに関する海外訪問調査の報告を紹介する。 当調査報告は、シンガポールと欧州（5カ国）の実例（オランダは計画のみ）に加え、ロードプライシングを円滑に導入し効果を収めるために重要と考えられる事項を、訪問で得られた次の9つの知見としてまとめている。

No.	名称	発行年月	概要
			<p>それによると、①政策目標の明確化と市民の理解、②ロードプライシングの有用性を体験する場の市民への提供、③綿密な計画策定と効果測定、④利用者の利益に見合った料金設定、⑤一般市民への広報、⑥開かれたシステム設計、⑦相互利用性確保への取組み、⑧公平性・プライバシーへの配慮、⑨公共交通機関に対する投資や土地利用計画との連携、が重要であるとされる。</p> <p>また、訪問調査の対象事例のうち対距離課金を行っているドイツ・チェコについては参考資料を掲載した。</p>
14	<p>EU 交通白書(2011 年) 欧州単一交通区域に向けてのロードマップー競争力があり、資源効率的な交通システムを目指して</p>	2011. 7	<p>2011 年 3 月に公表された EU の交通白書である。欧州が、その地域内における均衡のとれた発展とその一体性を確保して、対外的にも一つの統一体として行動することが、競争力を保持して、質の高い生活を実現するうえで重要であるとの認識に立ち、その基盤として欧州単一交通区域実現に向けた方策を提言している。モダリティシフトに向けた姿勢において前回 2001 年の白書と方向性を同じくするが、今回は、エネルギー効率の向上に強い関心が向けられており、交通部門における温室効果ガスの削減について具体的年次における数値目標を掲げている。</p>
15	<p>米国における管理レーンへの取り組み</p>	2011. 10	<p>交通需要が増大し道路の新設や拡幅が望まれる一方、これに要する資金が不足するという状況下で、米国では、既存の道路をより有効に活用する一つの手法として「管理レーン」を活用する動きが見られる。本書は、米国連邦道路庁の発行した「管理レーンの手引き」によりその状況を紹介する。この中で管理レーンは、能動的な管理という考え方を根底に持つところが通常のレーンと異なるものであるとしている。また、管理レーンの不正取締りに関するリーズン財団の報告書「HOT レーンの自動取締り」と同財団の「民営化年次報告書(2010)：陸上交通」もあわせて紹介する。</p>
16	<p>英国の道路と道路行政 英国道路庁派遣報告書</p>	2012. 3	<p>2010 年 8 月から翌 2011 年 8 月までの 1 年間にわたり当機構職員を英国道路庁に派遣し、英国内の道路行政や道路庁の業務を調査した報告書である。</p> <p>主な内容としては、第一に英国の道路行政についての中央政府と地方自治政府との関係を、法令による位置づけで整理している。第二に、道路庁の維持管理の現場や、大規模プロジェクト(拡幅工事)の現場を訪問した他、高速道路を実際に走行し路面状況や標識・案内板の設置状況を確認するなど、実地の調査を行った。走行調査にはフランスの高速道路も含まれている。第三に、PFI/PPP について、英国での最近の動向やこれまでのプロジェクトの評価を、現地の報道や道路関係者へのヒア</p>

No.	名称	発行 年月	概要
			<p>リングを中心にまとめている。近年は PFI/PPP のデメリットも改めて認識されており、採用にあたってはよく検討する必要がある。</p> <p>さらに、主にイングランドにおける最近の道路政策の経緯や、地方自治体と道路庁との関係についての調査も行っている。</p>
17	<p>ドイツにおける道路事業の PPP (その 1)</p> <p>— PPP 事業の概要とアウトバーン有料化関連『ペルマン委員会』最終報告書 —</p>	2012. 5	<p>ドイツにおける道路事業の PPP について、その概要を紹介するものである。資料の理解を助けるため、「ドイツにおける PPP 事業概要・その法的環境の整備と道路概況」の章を当機構で執筆し掲載している。事業の概略を説明する資料としては、①「PPP—連邦長距離道路建設の実例」(連邦交通省作成)、②「PPP ハンドブッカー PPP の手引き第 2 版」(連邦交通省・ドイツ貯蓄銀行編) ③「ニーダーザクセンにおける PPP」(ドイツニーダーザクセン州財務省) を紹介する。</p> <p>①は一般向け、②は自治体に配布されたやや専門的内容のものとなっている。③は、PPP の事業の採択から工事施行・完了までの事務手続きを説明している。また、以上の資料に加えて、ドイツのアウトバーンの有料化の背景を理解するうえで不可欠であるがこれまで国内では十分に紹介されていなかった『交通インフラ資金調達委員会』(委員長の名を採って『ペルマン委員会』と呼ばれる) の最終報告書を紹介する。同報告書は、全連邦長距離道路(地域間道路)における全車種の対距離料金の可能な限りの実施、連邦長距離道路融資会社の設立、料金徴収システムの構築、料金と租税の調整、工事入札へのコンセッションの公募を提言している。なお、この報告書は、鉄道、水路についての提言を含むもので、ここではその全文を紹介している。</p>
18	欧米の高速道路政策	2012. 6	<p>欧米の道路先進国(英、米、仏、独、伊、西 EU)の道路の概要、高速道路整備の歴史、最近の動向、およびわが国への示唆を以下のとおりまとめている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・道路に関わる基本思想として、基本的人権としての移動の自由が存在しており、そのことが社会の経済的・文化的発展にとって必要不可欠であると認識されていた。</li> <li>・高速道路の整備は、個人のモビリティの向上および経済発展には必須であるが、公共財源の不足と地球環境問題が足かせになっている。これに対処するため、各国では、ロードプライシングの導入、道路という一つの交通モードを超えた総合的な交通体系の検討、官民パートナーシップ(PPP)の増加、および道路事業者のグローバル化が進んでいる。</li> </ul>

No.	名称	発行年月	概要
			<p>・わが国への示唆としては、①基本的人権としての交通権の尊重、②持続可能な総合的な交通体系構築のための有料道路料金の活用、③料金制度の方向性として地域別課金、環境課金、電子的対距離課金、④料金制度の変更に当たって注意すべき事項として、丁寧な広報活動による世論の支持獲得、プライバシーへの配慮、外部費用に関する総合的な調査研究の必要性、を挙げている。</p>
19	幹線道路網の立国的意義と戦略課題へのチャレンジ	2012. 9	<p>産業革命以来、先進諸国が進んできた経済成長モデルが転換期を迎え、いずれの国も国家財政の逼迫、経済成長の鈍化し、新たな立国モデルを模索している。このような中であって、欧米各国は、国家の最大のインフラである幹線道路の整備、維持、更新について様々なチャレンジをしており、これまでの報告書では個別にその状況を紹介してきた。</p> <p>本書は「幹線道路網の立国的意義と戦略課題へのチャレンジ」と題して、高速道路を巡る戦略な観点をこれまでの報告書を基に体系的にまとめようと試みたものである。</p>
20	ドイツにおける道路事業の PPP (その 2) — PPP プロジェクト経済性調査指針・A モデル経済性調査指針 —	2012. 12	<p>No.17 に引き続き、ドイツの PPP について紹介するものである。本書では、PPP 事業を実際に行うに当たりその経済性を確認するための調査指針として、連邦交通省が中心となって作成された、「PPP プロジェクト経済性調査指針」と「A-モデル事業公募のための経済性調査指針」を紹介している。</p> <p>前者は、ドイツにおける PPP 事業導入初期に策定されたもので、建物建設がその対象として想定されていた。PPP 事業の経済性を採択から管理までわたる 4 段階で検証しつつ、事業を進めるものとしている。後者は、これを踏まえ、道路事業のための指針を策定したもので、PPP と従来の方式での費用比較やリスクの検討等具体的内容を含むものとなっている。</p> <p>両者を通じ、事業採択の重要性、従来の方式との比較、や責任分担の明確性の重要性について言及されている。</p>
21	ドイツにおける道路事業の PPP (その 3) — A-モデル及び F-モデル事業に関する報告書 —	2013. 2	<p>ドイツの道路事業の PPP モデルである A-モデル事業と F-モデル事業の評価報告書を紹介するものである。このうち、前者は、プロジェクトの選択、組織を明確化の重要性が述べられているほか、公募手続きは有効に機能したとしつつその短縮は困難であるとしている。なお、効率の向上やイノベーションの促進については、部分的に達成されたとしている。一方、F-モデルについては、事業上の経験不足を認めるほか、今後の方策として、より柔軟な法的運用が必要であるとしている。</p> <p>なお、本書には、F-モデルの根拠法である民間資金調</p>

No.	名称	発行 年月	概要
			達法全文を掲載した。



## ドイツにおける道路事業の PPP (その 3)

— A-モデル及びF-モデル事業に関する報告書 —

---

発行日 平成 25 年 2 月

発行者 独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構

所在地 〒105-0003

東京都港区西新橋 2-8-6 住友不動産日比谷ビル

Tel.03-3508-5161

ホームページアドレス <http://www.jehdra.go.jp>

---