

経済財政部局の動き：経済の動き

社会資本整備における指標連動方式（アベイラビリティペイメント）におけるメカニズムと展望

民間資金等活用事業（PFI）推進室
参事官補佐
村松 剛

はじめに

近年の我が国を取り巻く厳しい財政状況等を踏まえ、PPP・PFIは、着実に推進が図られてきたところであるが、空港等の利用料金を収受する公共施設等においては、公共施設等運営権（コンセッション）を中心とした資金調達に関する制度的な整備が図られ、PFI制度の積極的な活用が図られてきた。一方、キャッシュフローを生み出しにくいインフラにおけるPFI事業は対象施設に偏りが見られ、例えば道路においては、電柱地中化や駐車場のPFI事業は少数ながらあるものの、無料道路は、国・地方共に財政負担が大きい一方、PFI事業実施例が依然としてゼロである。こうした対象施設へのPPP・PFI推進を目的として、指標に連動したサービス購入型事業形式の一種としてアメリカで道路等に導入が進むアベイラビリティペイメントの導入が日本においても模索され、未来投資会議を嚆矢としてPFI推進委員会等で議論されてきた。その結果、令和3年2月2日のPFI推進委員会計画部会においてアベイラビリティペイメントの定義が本邦で初めて示され、また、PPP・PFIアクションプラン（令和3年6月18日民間資金等活用事業推進会議決定）において、その和名が「指標連動方式」として示されたところである。加えて、成長戦略実行計画（令和3年6月18日閣議決定）においても令和3年度中のガイドライン策定が定められており、政府としての更なる推進を図ることが求められているところである。

指標連動方式（アベイラビリティペイメント）とは

アメリカでは連邦高速道路局が2016年10月に示し

た『Public-Private Partnership Availability Payment Concessions Model Contract Guide』の中で、指標連動方式の定義を「合意されたパフォーマンスの測定基準に対応するプロジェクトのパフォーマンスに基づいて、事業者が定期的な支払によって報酬を受け取る取引」としている。本邦における定義については明確ではなかったところ、令和3年2月2日に開催されたPFI推進委員会計画部会において、「公共施設等の管理者等（PFI法第2条3項）が主に利用料金の生じないインフラに関して実施させるPFI契約等（包括的民間委託契約を含む）のうち、インフラの機能や持続性に対応した指標を設定し、民間事業者に委託等した際に支払う額等の一部又は全部が、当該指標の達成状況に応じて決まる事業」とその定義が示されたところである。本定義は、成果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success）の定義をベースに、主に利用料金の生じない公共施設等について実施される事業について、その機能等が利用可能な状態に対応した指標を設定し、それに応じた支払いをすることをベースに、維持管理部分は定額払いとすることもできるように、支払う金額の一部のみを指標に連動することもできる形で定義されたものである。

この日米の定義について比較してみると、いずれも指標に対応した支払いとしている点は同じであるが、日本は「インフラの機能や持続性に対応した指標を設定」し、支払う額を「一部または全部が、当該指標の達成状況に応じて決まる」と示されているのに対し、アメリカカリフォルニア州では「合意されたパフォーマンス測定基準」に基づき「定期的な支払」と示している点にそれぞれ特徴がある。アメリカでは後述の通り毎月の支払いをペイメント・メカニズムに組み込んでいる事例があり、この点については日本の指標連動方式においても大いに参考になる点であると考えられる一方、日本においては指標に連動しないサービス購入部分も可能とする余地をこの定義上残している。

米国におけるペイメント・メカニズムの事例

アメリカにおける指標連動方式については、交通分野が主流であった。以下米国ペンシルバニア州における「Pennsylvania Rapid Bridge Replacement Project」について取り上げる。本プロジェクトは、

同州運輸部が行った橋梁の架け替え及び維持管理プロジェクトである。事業期間は28年間で、民間資金を調達したSPC¹が2015年の契約締結後3年で558の橋梁橋を架け替え、25年間の維持管理を行うというパッケージとなっている。民間事業者への支払は、モビリティ・ペイメント（事業者が実施する予備作業の対価）、マイルストーン・ペイメント（橋梁の整備費について設計・建設にかかった実額）、アベイラビリティペイメントの3種類に分かれる。

図表1 アベイラビリティペイメントの算出方法

計算式	$AP_{m,y} = \left[MAP_{m,y} \times \left(\frac{PB_{sc,m-1}}{PB_t} \right) \times CDF_{m-1} \right] - MMPD_{m-1}$	
AP m,y	アベイラビリティペイメント（月額）： Availability Payment	
MAP m,y	アベイラビリティペイメントの支払限度額（月額）： Maximum Availability Payment	
RB sc,m-1	前月までに架け替えが完了した橋梁の数：the number of Replacement Bridges for which Substantial Completion	
RB t	本事業において架け替えが予定されている橋梁の数：the total number of Replacement Bridges	
CDF m-1	前月時点における完了控除係数：the relevant Completion Deduction Factor ※RB sc に応じて設定される。	
MMPD m-1	その他の減額（月額）：Monthly Maintenance Payment Deduction	
※ CDF の設定	RB sc	CDF
	0～50	0.0%
	51～552	65.0%
	553～全橋梁-1	97.5%
	全橋梁	100%

（出所）内閣府民間資金等活用事業推進室「令和元年度 諸外国におけるPPP/PFI事業調査報告書」

アベイラビリティペイメントは図表1の通り基本的な考え方として、架け替えが完了し、維持管理を実施している橋梁の数に応じて支払われ、減額要因の発生に応じて減額がなされる。特徴的なのは、早期の架け替えを誘導することを目的として、架け替えた橋梁の割合が一定の水準に届かない場合には減額がなされる点である。具体的には、アベイラビリティペイメントの支払額を0～97.5%に制限する規定が盛り込まれている。また支払いが月額とされている点も特徴的であろう。

今後の課題と展望

本年6月の成長戦略において令和3年度中のガイド

ライン策定が求められているところ、次のような点については今後の検討課題になると考えられる。第一に、施設特性に合わせたペイメント・メカニズムの策定である。米国の事例を精査しつつCAPEX（資本的支出）を伴わない事例についても分析し、ペイメント・メカニズムのモデルケースを政府が事業者へ例示することが求められるであろう。第二には行政事業レビュー・政策評価等との連携である。本方式は、対象事業の特定の指標に連動させて支払う事業であることから、政策目的と本事業における指標との関係について適切なロジックモデルを描き整理することが重要となる。その際、ロジックモデルではインフラの機能や持続性については主にアウトプットに該当し、アウトカムを成果指標とする成果連動型事業（Pay For Success）との差異についても整理が可能であろう。第三に施設整備におけるCAPEXを伴う指標連動方式事業の推進である。道路等の施設は歳出も大きく、民間資金活用により財政需要の平準化が期待できるが、CAPEXを伴う場合、収入が十分保障されないリスクがある中、資金調達コストについても事業者側がこなす必要がある。加えて、キャッシュフローを生まない施設向けの公共施設等運営権制度やBOT方式によって担保を設定することでファイナンスを行うことや、官民の適切なリスク分担を整理する必要があると考えられる。最後に、指標連動方式により今後期待される対象分野であるが、上述の道路や学校等、これまでのサービス購入型ではPPP・PFIの進捗が見られなかった施設に加え、脱炭素度合やCO2削減量を指標とした公共施設の総合的な省エネ化事業、公共職員の労働時間削減を指標としたデジタル化等による省力化事業、これらの分野横断事業等が考えられる。いずれにせよ、歳出削減のみならず、現下の政策課題に対応した適切な活用が求められる。

参考文献

令和3年2月2日内閣府民間資金等活用事業推進委員会計画部会資料
内閣府民間資金等活用事業推進室「令和元年度 諸外国におけるPPP/PFI事業調査報告書」

村松 剛（むらまつ ごう）

1 特定目的会社（Specific purpose company）