



ドイツにおける官民連携に関する 調査報告書

付 現地レポート

ドイツにおける官と民とのパートナーシップ

平成 19 年 12 月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

はじめに

「官と民とのパートナーシップ（Public Private Partnership : PPP）は、ドイツにおいては、主として様々なタイプの「民間資金調達イニシアティブ」（Public Finance Initiative : PFI）事業のことであり、また、官と民とがスクラムを組んで行う事業においては、事業を円滑に推進して行くためのキーワードである。

PFI 事業に関しては、ドイツにおいても様々な分野で取り組まれ、各地に相談窓口である「PPP コンペテンツセンター」も設置されているが、残念ながら、畜産を含む農業分野でこの手法を用いて事業を実施している事例は見当たらなかった。

一方、官と民とがスクラムを組んで行う事業については、EU の LEADER 事業を受けた農村開発のための事業において、事業の企画から実施に至るまで、役割分担を明確にしながら、放牧が産業の中心である農村エリアを対象として取り組んでいる事例が見られたので、そのうち「総合農村開発計画」について調査することとした。

この冊子は、上記のような視点に立って、平成 19 年 9 月 12 日から 21 日までドイツを訪問して調査を実施した結果をとりまとめたものである。

多忙な中にもかかわらず、私の調査に快く応じてくれたドイツ連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）、バイエルン（Bayern）州農林省及びバイエルン州ノイブルグ（Neuburg）市役所の担当の方々、ならびに一方ならぬご協力、ご支援をいただいた在ドイツ日本国大使館三上卓矢一等書記官、通訳をしていただいた是沢正明氏、井上英己氏に対し、この紙面を借りて、心から感謝申し上げる次第である。

農林水産政策情報センター

伊藤威彦

目 次

はじめに

冒頭要約	1
第1章 調査の目的と調査対象	3
1 19年度調査の趣旨	3
2 ドイツ調査の目的	4
3 調査日程及び調査対象	5
第2章 ドイツ連邦政府における官民連携	7
第1節 連邦政府の官民連携への取組み（概況）	7
第2節 連邦政府における官民連携の取組み	
－ 連邦・内務省調査結果 －	9
第3節 連邦・食料農業消費者保護省における官民連携の取組み	10
第3章 総合農村開発計画	13
第1節 事業の概要	13
第2節 連邦・食料農業消費者保護省の取組み	16
第3節 バイエルン州政府の実施状況	19
1 I L Eの実施状況	19
2 一問一答	27
3 I L Eの実施手順	29
第4節 バイエルン州ノイブルグ市の取組み	33
（参考）ドイツにおける官と民とのパートナーシップ	
－ 連邦・交通建設都市開発省レポート －	

冒頭要約

1 ドイツでは、1998 年の社会民主党と緑の党による連立内閣の合意である「国家と行政の近代化」において、改革分野の一つにパートナーシップの推進が取り上げられ、そのための 6 つの模範プロジェクトに取り組むこととなっていた。

2 ドイツ連邦政府では、パートナーシップについては、次のように理解しているようである。

① 公的業務の一部を民間にアウトソーシングすることは当然行われているが、これがパートナーシップ事業の一環であるという受け取り方はされていない。

② ドイツでいう「官と民とのパートナーシップ (Public Private Partnership : PPP)」は、ほとんどの場合、様々なタイプの「民間資金調達イニシアティブ」(Public Finance Initiative : PFI) 事業のことである。

しかし、畜産を含む農業関係の事業において PFI 方式によって事業を実施した例は見当たらない。

③ 官と民とがスクラムを組んで行う事業においては、PPP は事業を円滑に推進して行くためのキーワードになっている。

「総合農村開発計画」(Integrierte laendliche Entwicklung ; ILE) は、そうした事業の一つである。

3 農村開発事業について

(1) 事業を計画する際には、最初に事業全体のコンセプトを作って、EU の助成政策の中で調整する必要がある。

例えばバイエルン (Bayern) 州では、1 年半の歳月をかけて「バイエルンの農業および農村部の未来プログラム」という 2007~2013 年をカバーするプログラムを策定しており、農村部の生活のクオリティーの向上と農村経済の多様化が重点項目になっている。

(2) 総合型の農村開発事業においては、一番現場に近い行政機関と現地の様々な団体や市民、活動家達が協力し、様々な意見を集めて、その地域を発展、前進させて行くための施策を企画し、実施する。中心的な事業は、農地の整理や農村中心部の整備になっている。

重視されているのは、申請をしてきた地区の市民が本当に地方として一つにまとまって、独自にきちんと何かをやろうという意思があるかどうか、ということである。

(3) 事業の具体的な内容は、実際にそこに住んでいる人達が決め、かなりの部分を住民達が自分で行っている。そうした形で行うことにより、事業が終わった後に住民達は、この事業は私の事業だと言えるようになる。

中には事業に反対する人もおり、反対する人を説得するのは大変ではあるが、説得に納得を重ねて、皆が賛成してくれて実現したプロジェクトというのは、それがまたそのプロジェクトの大きな成功の要因になる。

(4) こうした事業の計画や実施にあたっては、国や民間のコンサルタントがいろいろなことに関してアドバイスをしている。アドバイス料は有料であるが、それを支払ってでも事業を実施しようという強い意思が求められている。

(5) 資金助成は、事業を行う者が自分の資金で事業を行い、その領収書を添えて申請すれば、資金の枠内で助成金が交付される、という形で行われている。しかし、全額助成されることはむしろ少ない。

(6) なお、バイエルン州ノイブルグ(Neuburg)市とその周辺のドナウモース(Donaumoos)地帯において、総合農村開発計画の現地調査を行った。

第1章 調査の目的と調査対象

この報告書のテーマは、「官と民とのパートナーシップの構築による公的業務の実施」であり、当センターでは、平成18・19年度において、「官民連携の強化による農畜産業行政の推進手法に関する調査研究事業」として、さらにこれを次の2つの小テーマに分けて実施している。

ア 畜産分野における官民パートナーシップの構築に関する調査研究

イ 畜産分野におけるパブリックインボルブメント手法の開発に関する調査研究

(注) 以下、アの事業を「パートナーシップ事業」、イの事業を「インボルブメント事業」という。

1 19年度調査の趣旨

(1) パートナーシップ事業の趣旨

「小さな政府」は、世界の行政改革のメインテーマの1つであるが、このことは、民営化の推進、すなわち従来公的部門で行われていた業務をまるごと民間に委譲することを推進する意味でもあった。しかしながら、世界的にはこうした段階はすでに終了し、今後は、従来「官」が全面的に担当してきた公的業務を、「官」と「民」で役割分担し、双方がパートナーシップを構築して当該業務の遂行にあたるという方向になりつつある。

この「官」と「民」とのパートナーシップによる公的業務の遂行は、今後、わが国の畜産を始めとする農林水産分野においても導入されていくことは必至であるので、パートナーシップを適用できる業務と出来ない業務の仕分け方、パートナーシップの構築の手法、危機管理のあり方等、その根幹をなす事柄について調査研究を行うこととした。

(2) インボルブメント事業の趣旨

従来行政運営は、もっぱら「官」が主導的立場に立って政策等の決定を行い、実施するものであったが、今後は、企画立案の段階から「民」を巻き込み（インボルブして）、「官」と「民」とが対等の立場で協力し合い、透明性の確保、民間関係者の意見の反映を図りながら政策等の決定を行い、実施にあたっては「官」と「民」とが緊密に意思疎通を図りながら遂行していく、という手法の導入も必要となってきた。

こうした手法は、「パブリックインボルブメント」と呼ばれて広く採用されているので、先進諸国において、その実施状況について調査を行うこととした。

2 ドイツ調査の目的

(1) パートナーシップ事業について

1998年の社会民主党と緑の党の連立にあたって出された「国家と行政の近代化」では、「4つの改革分野」のひとつに「パートナーとしての連邦」が謳われ、連邦政府と州政府、連邦政府と民間とがパートナーシップを組んで改革を推進することになっている。

しかしながら、日本で調べ、あるいは話を聞く限り、あまり進展していないように感じられたので、連邦政府全体、連邦・食料農業消費者保護省の両方の推進状況、パートナーシップに適した事業、責任分担など、次のようなことについて調査を行うこととした。

- ① どのような目的を持って、どのような業務に関して、パートナーシップによる事業を行っているのか。
- ② 官と民の責任分担関係
- ③ 官と民とが競争入札した事例

(2) インボルブメント事業について

ドイツでは、パブリック・インボルブメントという用語は使われていないものの、EUのLEADER事業による「総合農村開発計画 (Integrierte laendliche Entwicklung ; ILE)」は、事業のスタートから官と民とがスクラムを組んで取り組んで行くものであるところから、ILEの実施状況について、次のようなことについて調査を行うこととした。

- ① この事業を始めたきっかけ如何
- ② どのような条件を充たせば補助金が交付されるのか。
- ③ 基本的な事業実施のプロセス
- ④ 地方行政機関と民間部門との協力関係の構築手法
- ⑤ この事業の実施により、どのようなアウトカムが生じたか。

3 調査日程及び調査対象

- 9・12(水) 成田 →フランクフルト → ベルリン
9・13(木) 連邦・内務省 第01課及び第02課調査
9・14(金) 連邦・食料農業消費者保護省第511課調査
9・15(土) ベルリン → ボン
9・16(日)
9・17(月) 財団法人 Information.medien.agrar e.V (i.m.a.)調査
連邦・食料農業消費者保護省第122課及び第123課調査
ボン → ミュンヘン
9・18(火) バイエルン州農林省調査 (Mrs. Hammerschmid 及び Mr. Wiediger)
9・19(水) バイエルン州農林省調査 (Mr. Feil 及び Dr. Wohlgenschaft)
9・20(木) 現地調査 (バイエルン州ノイブルグ市)
9・21(金) ミュンヘン →
9・22(土) → 成田

第2章 ドイツ連邦政府における官民連携

ドイツでは、1998年の社会民主党と緑の党が連立を組むに先立ち、その合意を「国家と行政の近代化」という形で掲げ、その中の4つの改革分野の一つとして「②パートナーとしての連邦、a 行政レベルの協力、b 個人レベルの協力」があげられ、さらにそのための連邦政府による15の模範プロジェクトには、6つのプロジェクトが掲げられている。(次ページの図参照)。以降、ドイツ連邦政府では、こうしたパートナーシップ・プロジェクトへの取り組みが行われてきている。

第1節 連邦政府の官民連携への取り組み（概況）

1 連邦政府のパートナーシップ

(1) ドイツ連邦政府では、パートナーシップについては、次のように理解しているように考えられる。

- ① 公的業務の一部を民間にアウトソーシングすることは当然行われているが、これがパートナーシップ事業の一環であるという受け取り方はされていない。

公的業務の担当者の選定をめぐって官と民とが競争入札を行う、日本で言う「市場化テスト」は、論理的には考えられるとしながらも、調査者が聞いた限りでは、行われた例はなかった。

- ② ドイツでいう「官と民とのパートナーシップ (Public Private Partnership : PPP)」は、ほとんどの場合、「公的機関と民間の間の、長期的で、契約によって規定された協働」、すなわち様々なタイプの「民間資金調達イニシアティブ」(Public Finance Initiative : PFI) 事業のことである。

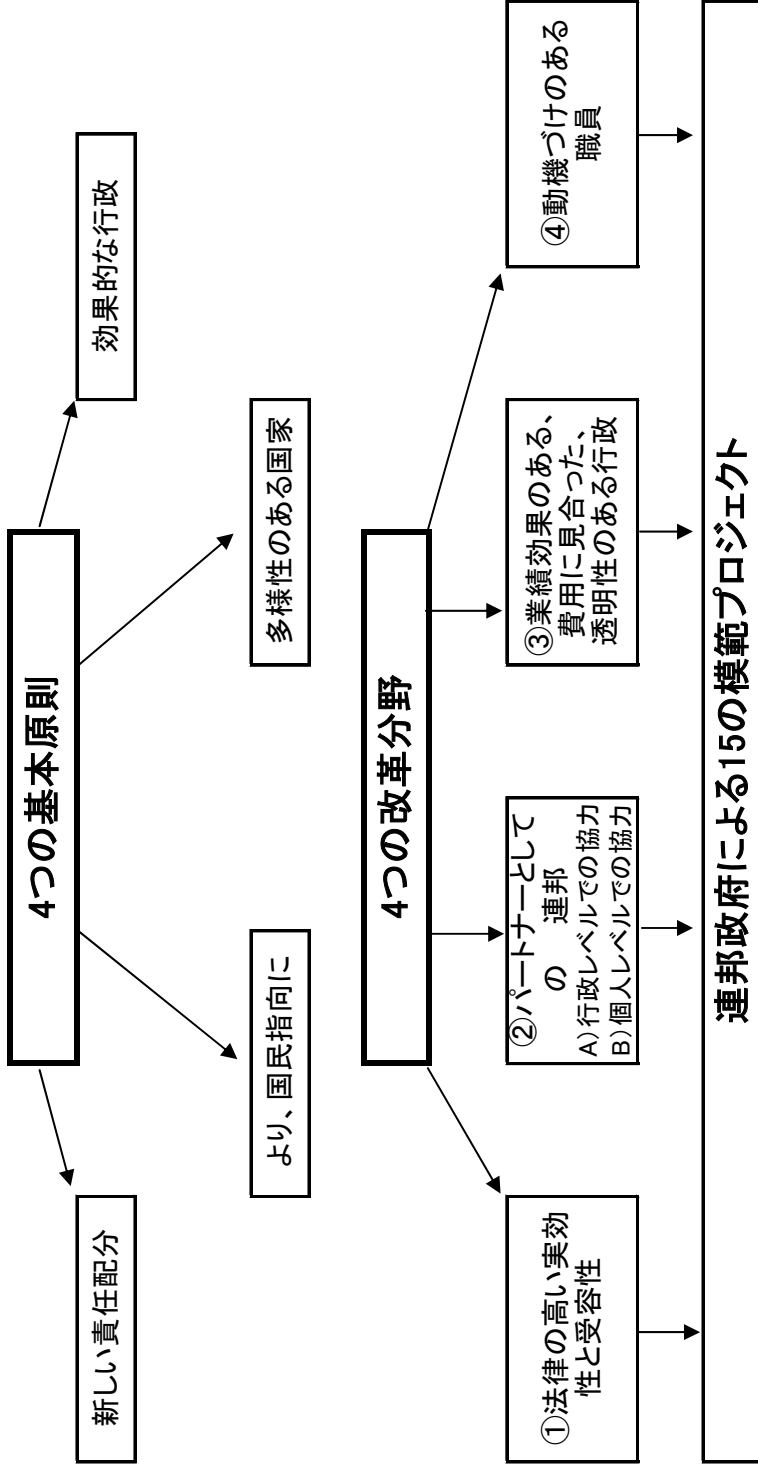
- ③ 総合農村開発計画 (Integrierte laendliche Entwicklung ; ILE) のような官と民とがスクラムを組んで行う事業においては、PPP は事業を円滑に推進して行くためのキーワードと受け止められている。第3章を参照されたい。

(2) (1) ②の PPP 事業に関しては、連邦、州、県、郡といった単位で、道路、学校、病院などの多くの事業分野において既に取り組まれており、連邦政府や州政府によって、相談窓口である「PPP コンペテンツ・センター」も設置されている。

しかしながら、畜産を含む農業関係の事業においてこの事業方式によって実施した事例は見当たらなかったため、今回の調査では詳細な調査は行わなかった。

なお、巻末の参考資料「ドイツにおける官と民とのパートナーシップ」参照。

ドイツ連邦共和国における国家と行政の近代化



- ① 法律の結果評価のためのハンドブック(内務省)
a) 新しいサービス業務における法的障壁の確認と整理(内務省、連邦教育・研究省)
②-A
a) 管轄の緩和 (連邦政府)
b) 州と市町村のより良い協力関係に向けた自己責務(内務省)
c) 連邦の建設任務の構造改革(財務省)
②-B
a) 公的、私的パートナーシップのための法的規則(内務省)
b) ドイチェランド21-情報化時代への出発(連邦政府)
c) データ保護の例にみる監査概念の促進(内務省)
- ③ ① 連邦政府と軍隊における近代化マネジメントの導入(内務省、外務省、財務省、連邦経済・技術省、連邦教育・研究省、防衛庁)
b) スタンダードKLRのテストと今後の予測(財務省)
c) ベンチマーキング・リング(連邦政府)
d) 情報自由法(内務省)
e) IT戦略(連邦交通・建設・住宅省、内務省)
- ④ a) 業務改正法(内務省)
b) 連邦行政における自己発展(連邦政府)

出典: (Moderner Staat- Moderne Verwaltung: Das Programm der Bundesregierung)

第 2 節 連邦政府における官民連携の取組み

－ 連邦・内務省調査結果 －

ドイツ連邦政府全体の「官と民とのパートナーシップ」の取組み状況について、統括課である連邦・内務省（(Bundesministerium des Innern ; BMI) 第 0 1 課の Radunz 氏を訪問し、調査した。

問 1 ドイツにおける官と民とのパートナーシップとは、どんな形態のものなのか。

答 民間企業とのパートナーシップを言うが、連邦政府で思いつくのは、道路建設と建築物がメインである。連邦政府としては、今後「官と民とのパートナーシップ (Public Private, Partnership ; PPP)」を積極的に推進して、数を増やそうとしている。

問 2 従来官で行っていた事業の全部または一部を民間に委ねる、ということについては、どうか。

答 ドイツでも、似たような方向のこともやっている。

一つのプロジェクトをライフサイクルで見るのであるが、プロジェクトの実施、工事、20 年間のメンテナンスを企業に委ねている。

2004 年にこのためのタスクフォースを作って PPP プロジェクトを推進していこうということが決まったが、最近はもっと進んで、会社組織を作ってこの会社が PPP の推進に対していろいろやっていこうということが決まっている。

ドイツは、英国の影響を強く受けている。

問 3 従来国の職員がやっていた業務を、官と民とが競争入札して担い手を決める、ということとはしているのか。

答 人材が沢山いる分野では引き続き官が担当するだろうが、少なければ、やらなければならない業務であれば民間に委託するであろう。ケースにもよるし、政治的な状況によっても変わってくる。

地方自治体で、地方自治体に属する企業体と民間の事業体が競争入札することはあるかもしれない。

第3節 連邦・食料農業消費者保護省における官民連携の取組み

連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）における「官と民とのパートナーシップ（Public Private, Partnership; PPP）」の取組み状況について調査するため、2007年9月17日（月）、BMELVのPPPの推進に関して最も詳しいとされている第123課の課長・Willi Pompe氏から話を聞いた。

問1 BMELVでは、公的な業務について、官と民とで競争入札して担当を決める、ということを行っているのか。

答（1）現在までのところ、そういうことはない。

しかしながら、今後このPPPが奨励されていくようになれば、将来的にはそういったやり方も考えられよう。

例えばITサービス分野で、BMELVの中にある情報通信課の部分を、費用対効果を比較してコスト的に見合えば、民間の業者に全部委託する、ということは可能かと思うし、民間の企業との間で競争入札というのは理論的には可能かと思う。

（2）これは、どのような業務分野で、その公的な分野がどのような業務体制をとっているかによって違ってくると思う。例えば政府サイドが持っている不動産や施設を管理するような業務の場合には、競争入札といったものは可能だと思う。

問2 BMELVでは、どういう業務をパートナーシップでやろうとしているのか。

答 IT分野に関しては、このパートナーシップが可能かどうか、過去においていろいろ吟味したのであるが、要は一般の民間のIT会社にとって、われわれの部門と協力関係を結ぶということは、非常に利益的にメリットが少ない。業務規模が小さすぎて、実現には至らなかった。

利益というよりも、どこかの省のITを請け負ったということだけで宣伝効果が高ければ可能かもしれないが、ドイツの場合にはそうではない。

問3 どういう業務がパートナーシップに向くか、裏返していえば、役所が絶対的に民間に委ねられない業務はどんなものなのか、ということについて、ドイツではどのように考えているのか。

答 国家的な安全部門が入っているようなところ、あるいは社会的なところ、あるいは法律を出すような分野は、民間に任せるのは難しいのではないだろうか。

確かに理論的には公権力と立法化の部分以外は、民間に委ねられると思うが、しかしながら、そこで考えなくてはいけないのは、民間に委ねたあとのコントロールである。以前の水準どおりに行っているかどうかをコントロールするための費用の方が逆に高くなってしまうのではないかということもある。したがって、民間に任せただけでイコールすぐコストが削減されるということではなく、いろいろな要素を吟味して、審査しなくてはならないのではないかと思う。そういう考えで民営化された、あるいは民間の業者に任せた部分が、逆に結果としては高いものについて、また公の部分にしたというところもある。

第3章 総合農村開発計画

第1節 事業の概要

ドイツにおいて官と民とがパートナーシップを構築してスクラムを組んで行う事業については、総合農村開発計画（Integrierte laendliche Entwicklung ; ILE）に着目して調査することとした。

（1）ILE（英語では、Integral Rural Development（IRD））は、2004年以降、EUによるLeaderの一環として行われ始めた事業である。

ILEの目的は、地域振興の過程を開始し、組織化し、管理することで、農村開発のコンセプトを策定し、地域管理を行い、それらを実施していくものである。

事業主体は、通常、地方公共団体で、地元の住民や関連団体、その他の地方公共団体等との密な協力関係の中で、コンセプトの進展と実施管理を請け負っている。

現段階の枠組みでは、コンセプトを進展させるためのコストの75%（上限5万ユーロ）までの財政補助があり、地域管理には、5年間を限度として、毎年コストの70%、7万5千ユーロの支援がある。

ILEのモットーは、「競争から協力へ」で、ボトムアップ、自発的な参加で行われる。訪独前の検索では、「農地の再調整」が大きな要素で、農地の統合が事業実現のための大事な位置を占めている、とされていた。

（2）ILEでは、今ある仕事を確保し、また新しい仕事や収入源を作り出すことを主たる目的として、次のようなことが達成されなければならない、とされている。

- ・ 経済発展の潜在的な可能性を確認し、地域の強みと弱みを見極め（SWOT分析）、潜在的な可能性の発展のためのコンセプトを樹立すること
- ・ 地域の発展を促進するための農地（land）の管理、地域の農地の調整、村落のリニューアルに関する活動のために必要な事項を決定すること
- ・ 地域のため、そして具体的な事業のための発展の推進力を与えること
- ・ 互いに通じる協力関係と機能的な側面に従った推進を開始すること
- ・ 地域振興にさらなる価値をつけるため、地域における一つ一つの事業を結びつけること。これによって、すべての単独の手段が、時間の枠組みや地域の枠組みで整理され、個々の活動分野の優先順位付けが行われる。
- ・ 個々の事業や具体的な手段（適切な農地管理のための実施戦略、組織化、資金手当て、等）の実施や実現のための基礎を作ること

- ・ 全ての要求を考慮し、農地紛争を解決すること
- ・ 地域住民の地域に対する思いを強めること

(注) SWOT 分析とは、

SWOT とは、強み(Strength)、弱み(Weakness)、機会(Opportunity)、脅威(Threat)をさす。戦略を策定するには、「自分」についての分析と「自分をとりまく環境」についての分析が必要であり、SWOT 分析は、そのための考え方と手法を体系化したものである。

自分の周辺環境がどのように動いているかが分かれば、その中で自分にどのような強みと弱みがあるかを分析することができ、周辺環境の分析と自己の分析を組み合わせることで、戦略が明らかになる。

具体的には、まず、どのような機会(Opportunity)と脅威(Threat)があるかを考え、同時に、次のように、自分の強み(Strength)と弱み(Weakness)は何かを考えていく。

- ① 自分の強みで取り込むことができる機会は何か、
 - ② 自分の強みで脅威を回避できないか、
 - ③ 自分の弱みで機会を逃がさないためには何が必要か、
 - ④ 脅威と弱みのはち合わせで最悪の事態を招かないためにはどうすべきか
- こういった視点で、攻めと守りの戦略を明らかにしていく。

(参考) LEADER について

1 EU 理事会規則の農村地域開発政策

EU の理事会規則では、これまで農村開発政策を構成する 3 つの軸 (Axis) である、第 1 軸：農林業の競争力の改善、第 2 軸：環境の改善及び土地管理の援助、第 3 軸：生活の質の改善及び経済活動多様化の奨励のための事業とは別に、第 4 の軸として、Local Action Groups を主体とする地域ベースの参加型総合開発戦略アプローチである Leader を実施するとされてきた。2005 年の新農村地域開発政策では、2007 年から 2013 年までを対象期間として、EU 資金の 5 パーセント以上を、Leader 軸に支出しなければならないとされている。(Leader approach)

2 Leader 及び Local Action Groups

Leader とは、仏語の Liaison Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale の略語であり、「農村経済 (rural economy) の発展のための活動 (action) 間の結びつき」という意味である。

地域においては、官と民のパートナーシップである Local Action Groups (LAG) を形成し、その地域をどのように開発すべきかの戦略を決め、開発計画を作成する。LAG は、官と民のパートナーとして、地域におけるさまざまな社会経済部門の既存の地域利害関係団体の代表によって構成され、その意思決定レベルにおいては、民間のパートナーが 50 パーセント以上を構成しなければならない。

これまでは、この活動を Leader として、EU から資金が支出されていた。Leader approach では、第 1 軸から第 3 軸までを Leader と結び付け、その開発計画に基づいてのみ農村地域開発プログラム (Rural Development Programme, RDP) の一定部分を実施できることとなった。

EU 資金の 5 パーセント相当とはいえ、地域住民に、農村地域開発戦略の方向性及び内容のみならず、実施プロジェクトの選択に関する決定権限を与えたのは、官民連携を推進する上で大きな一歩と考えられる。

なお、農村地域開発戦略は、文字どおり地域全体としての開発を対象としており、農林分野の開発だけを対象としたものではない。

第2節 連邦・食料農業消費者保護省の取組み

総合農村開発計画（Integrierte Laendliche Entwicklung ; ILE）については、事業全体の企画・調整を連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）が行い、実際の現場における運用は、各州政府が行っている。

そこで、BMELV の取り組み状況について、2007 年 9 月 14 日（金）、BMELV 第 511 課課長・Ulrich Neubauer 博士から話を聞いた。

（ILE を始めたきっかけ）

問1 ILE を始めたきっかけを教えてください。

答（1）もともと laendliche Entwicklung（農村地域の開発）は 2000 年頃から行われていたが、2004 年からは、より多くの手段を用いてということで、それに Integrierte（総合）を付けた形で実施しているわけである。EU の委員会においてドイツのフィッシャー委員がイニシアティブを取り、ヨーロッパにおける農村地域、田舎地域の意義をもっと高めるべきだということで、それまでにいろいろな政策プログラムがたくさんあったものを一つにまとめて、2004 年にこのような形にしたわけである。

（2）また二つ目の理由は、WTO 交渉に関するものである。グリーンボックスが可能な事業は何なのかを考えたとき、田舎地域の支援をしていくと、WTO でそれが認められる可能性は高くなるということである。

（ILE の 3 つの内容）

問2 この事業においては、どのようなことに対して補助金が出るのか。

答 laendliche Entwicklung という田舎地域の開発に関して、三つの考え方があある。

（1）一つ目は、農業従事者の競争力を高める、改善するということである。

例えば、家畜を飼う建物を新設することによって、非常に近代的なものとするとともに、なおかつ環境にも優しいという対策をとる、といった形である。

（2）二つ目が農業の環境対策である。

例えば、除草剤等を放棄しなさいということ等で、実際に除草剤を使っていないかどうかは各国によってチェックされる。除草剤の放棄を行うことによって収穫が落ちるが、落ちた分を国が補助する。

また、そういう農薬等を完全に放棄して無農薬のエコの野菜ということで、コンベンショナルな農法からパイオ農法に切り替えるときには結構お金がかかるので、プレミアムが出るが、安定してきたら支援金も少なくなる。

(3) 三つ目は、要するに所得の不足分を支援するというものである。

例えば、農家において民宿のような形で旅行客を受け入れる。それは誰でも参加できるが、例えば16ベッドまでとか、無限にということではない。また、ホテルは支援しない。要するに、田舎の宿泊施設でなくてはならないということである。

(申請手続きのためのスタッフ)

問3 地域で計画を策定し、州政府ないし連邦政府に申請する、といった一連の申請手続きは、誰がどのように行っていくのか。地方公共団体には、そうしたスタッフがいるのか。

答 そうした手続きに関しては州政府が決めている。大体は州政府が各地域においている農業担当局に農業事業者が申請書を出すことになっているが、それぞれの地域には州政府の行政官がいて、申請者の相談にのったり、指導したりしている。

例えば、家畜用の建屋に関しては、コンサルタントと一緒に申請書を出さなくてはならないし、その申請書はあらゆる条件を満たしていなければならない。例えば、牛舎建設の申請をするときは、製造するミルクに対してのランクがあって、所定のものを満たさなければならない。また建屋であるから、建設認可も申請しなければならないし、ふん尿の処理や、森までの距離はどれだけかなど、もろもろの環境面での諸要件を満たさなければならない。

ファイナンスのコンセプトがどうなのかということも提出しなければならない。ファイナンス的な背景、コンセプトがしっかりとしていないと、国も簡単に承認してはくれないので、その辺の要件も満たしていなければならない。そのファイナンスコンセプトの中には、例えば独自で出資をどれぐらい拠出できるか、銀行からの融資はどれぐらいなのか、等ということをしっかりと書いていなければならない。

こうしたもろもろのことを、地域の州政府の行政官（リージョナルマネージャー）が指導している。

(事業主体)

問4 この事業の事業主体は、地方公共団体ではないのか。

答 その農村地域の開発に対しての事業主体は、自治体である。だから、例えば村民の共同の建物を建てたいといったときや、その村の道路建設といった場合には、その自治体が行う。

しかし、家畜用の建物は、自治体ではない。この場合には、コンサルタントと一緒に個人の事業者が申請し、申請が受理されれば、助成金が支給されるということになる。

この場合、州のやり方には二つのシステムがある。一つはドッグレースのようなもので、早い者から貰っていき、お金が足りなくなったら、来年に持ち越すというやり方である。二つ目は芝刈り機のように、全体の金額をカットして同じように助成するというやり方で、各州は基本的にはこの二つの手法を使っている。

問5 日本で検索した資料では、農地の再調整が大きな要素であるということだったが、どうなのか。

答 ドイツでは、各州に耕地整備局のような機関があって、分散化している農地を区画整理し、ある程度価値のある経済的な形に持っていく、という事業をやっている。この手続きに参加した農地所有者は手数料を払わなければならないが、70%は国から補助金が出る。この事業では、その土地の大きさと価値等に合わせて換地を行うほか、経済道路、農道等も造っており、最終的に整備されたら、土地台帳に登録される。

(農地の再調整)

問6 この事業の狙いは、農地の再調整なのか。

答 昔は農業だけということだったが、今は総合的な地域の開発ということになっており、農地の再調整事業は柱の1つである。場合によっては国が特定の土地を買収してそれを環境のためにバイオトープ等を設ける、といったこともあり得るし、そのようなことがこの事業の一環に全部組み込まれて行われるということもあり得る。

第3節 バイエルン州政府の実施状況

前節でも述べたように、総合農村開発計画 (Integrierte Laendliche Entwicklung ; ILE) を直接実施するのは各州政府であるところから、2007 年 9 月 18 日 (火)、バイエルン (Bayern) 州 農林省の担当者・Stephan Wiediger 氏を訪問し、同州における実施状況を調査した。

1 ILE の実施状況

(ILE の大枠)

(1) ヨーロッパは、現在、EU に多数の国が一つにまとまっているが、その共同体の目的は、世界的な観点から見て EU 地区の経済力を高めていく、強化していくというところにある。ここで、経済力を高めるというのは、巨大都市の都市部だけを考えているわけではなく、そこには農村部も含まれている。そうした目的、目標を達成するために、EU が実施している助成プログラムの中の一つに、農村部の助成プログラムがある。

しかし、EU のレベルでは、このプログラムの非常に大まかな枠組みだけが定められていて、それを基に、フランスやドイツなどの各国が、それぞれの自分の国の需要に合わせた形で、その具体策を定めて実施していくという形になっている。このため、同じ総合的な農村開発のプログラムといっても、国によって全然条件が違ってくるので、全体像をつかもうとすると非常に難しいだろう。例えば、イタリアでは助成の対象になっているものが、ドイツでは助成されていないというような差異もはっきりとある。

(2) また、ドイツは連邦制をとっているので、プログラムをやるかやらないか、どのようなプロジェクトをやるか、といった個々の具体策を策定するのは、連邦政府ではなく、各州レベルになっており、他の国と比べると、ドイツの実施の仕方は特殊なものとなっている。もちろん連邦・食料農業消費者保護省 (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV) と調整はするが、基本的には各州で決めることになっている。

(3) バイエルン州では、かなり昔から、いわゆる村落更新プログラム (村のイノベーションのプログラム) と、農地整備のプログラム、言い換えれば、農村開発、農村振興のプログラムを続けてきている。例えば住民 500 人の村とか、そういったレベルでいろいろな施策をやってきたわけで、その村の人達が自分達で、どこに何が必要かと考えて、村の広場を新しく造り直したり、村の道路を整備したり、村民ホールのようなものを造ったりということをやってきた。

しかし、独立した形でそれぞれのプログラムが続けてやってきた中で、過去 10～15 年の間にはっきりとしてきたことは、そのような小さいレベルでやっていたのでは、造った直後はいいかもしれないが、中長期的に見たときには、バイエルン州にもある過疎問題といったような大きな問題の解決にはつながらない、ということである。

そのような経験を基に、この新しい考え方である「総合型の農村開発」という考え方が出てきたわけである。

(基本的な考え方)

(4)「総合型の農村開発」の中で私達が各自治体に要求していることは、近隣の村が幾つか一緒になって、こんなに近くに住んでいるのだから抱えている問題も似ているわけだし、これからやらなければならない課題もほぼ共通なものなので、そういったところがまとまって、一緒に協力して解決しなさいということである。

すなわち、簡単に言ってしまうと、規模の小さい村だと資金力がないので、一つ一つの村で学校や幼稚園、汚水の処理場、工業団地といったものを独自に運営していくのは、ちょっと無理であり、そういうところがある程度の規模にまとまって、同じ課題をみんな協力して対処していくべきだということである。

ただ、そのような基本的な考え方、アイデアを、すぐに「それはいいアイデアだ」というところもあれば、ところによっては、こちらの村とは仲がいいのでやってもいいが、こちらの村とは仲がよくないのであまりやりたくないとか、いろいろなケースがある。このため、そういったところに、州の事業としてプロジェクトに助成金を与え、ある意味でインセンティブのような形で魅力を与えるような形にしている。

(事業実施基準)

(5) 州政府のサイドから言えば、具体的な条件が決まっているわけではなく、例えば、一つのグループの中に幾つの自治体が含まれなければならないとか、どのような広さだとか、どのような地理的な構成でなければならないとか、そういった規定は全くない。唯一あるのは、全体を合わせた住民数が 3 万人を超えていることというような大体の基準である。

その理由は、そのくらい集まって初めて、ある程度広域的な決定を下して、広域的な事業が意味のあるものになると考えられるからである。それ以外には、そこの中でどんなことをしなければならないかといったことについても、全く規定がない。

(農村開発局への申請)

(6) バイエルン州には行政区画として七つの県があり、その県に一つずつ農村開発局がある。

それぞれの県の中にある自治体が幾つかまとまって、この ILE を始めとする農村開発

プロジェクトをやりたい場合には、それぞれの農村開発局に申請する。それぞれの地区の担当の農村開発局は、申請してきた自治体と連絡をとって、その審査を行うが、その中で何を見るかという、申請をしてきたその地区に、本当に地方として一つにまとまって、独自にきちんと何かをやろうという意思があるのかどうか、ということである。新しい資金源を得ようという単なる町長さん一人のアイデアである可能性もあるわけで、その陰に、地域全体の努力が隠されているのかどうか等について、十分に吟味する。場合によっては、ただ単に隣の村がその助成金をもらったというので、自分でもやってみようというレベルの場合もある。申請のあった後、申請だけして、その後全く音さたなしで、何も行われないう場合もあるので、実際に活動が行われ続けていくのか、しばらく観察を続ける。例えば、ある村長さんが提案している開発計画の中に、きちんと市民が参加しているかどうかといったところも確認する。

(ワークショップ)

(7) そういったいろいろな観察をして、活発に活動が行われているし、市民達も参加して自分達で何かをやろう努力をしようということが見受けられるし、どうもこれはうまく行きそうだということが確認できたら、それは単体の自治体の村でもいいし、ILEの場合は複数になるが、その人達をバイエルン州内に三つある村落農村開発学校に招待して、ワークショップを開く。

このワークショップでは、壁にいろいろな紙を張って、目的・目標とか、どんなことができるかとか、そういうことを分析させて、みんなにいろいろなことを書かせ、それによって、本当にその中心になってやろうとしている人達が、そのプロジェクトを最後までやり遂げられるだけのレベルに達しているかどうかを見極める。すなわち、やる気があっても、まだそこに達していない人達もいるわけで、そういった準備がもう整っている人達であるかどうかをそこで見極めるためのワークショップである。

(計画作成)

(3) そのワークショップの結果がいいということになれば、今度は農村開発局の担当者とその自治体の代表者との話合いに移り、それによって計画作成段階が始まる。

計画作成に当たっては、計画を作成するプロのプランナーを雇用する。例えば、都市計画や土地開発計画のプランナーである場合もあるし、建築家である場合もあるし、景観のケアをする景観設計士の人達であることもあるが、とにかくプロのプランナーを入れて実際にプランを組んで、それにかかる費用を割り出して、その費用のうちどれだけを自治体が自己負担しなければならないか、どれだけ助成するかがここで決まってくる。

(9) 最終的な計画というのは開発発展計画で、その中には、今後開発していく上で、将来的にどのように発展していくべきであるかという将来像と、それを実現していくため

の具体的な施策が盛り込まれていなければならない。また開発発展計画は、全ての項目が含まれた総合的なものであることが要求されており、その地区の学校や幼稚園、道路の整備など、そういうものがすべて総合的に組み込まれていなければならないし、自治体が幾つも一緒になっている場合は、その中のどこで何が行われなければならないとか、そういったことが全部盛り込まれていなければならない。

(個別事業の検討)

(10) そこまでできた時点で初めて、今度はそれぞれの具体的な事業について、どの助成の可能性があるかを吟味する。それが村落更新に当てはまるものであれば、その部分については、村落更新の予算の中から助成金を充てる。計画によっては例えば工業や産業なども含まれるところから、経済省の方の助成プログラムから助成金を得られるものもある。そういったところの調整やコーディネートをするのが、農村開発局の役割であるが、ただ、それはコーディネートだけで、実際にそれぞれの助成金の申請は、その当人達がやらなければならない。

(農村開発局の役割)

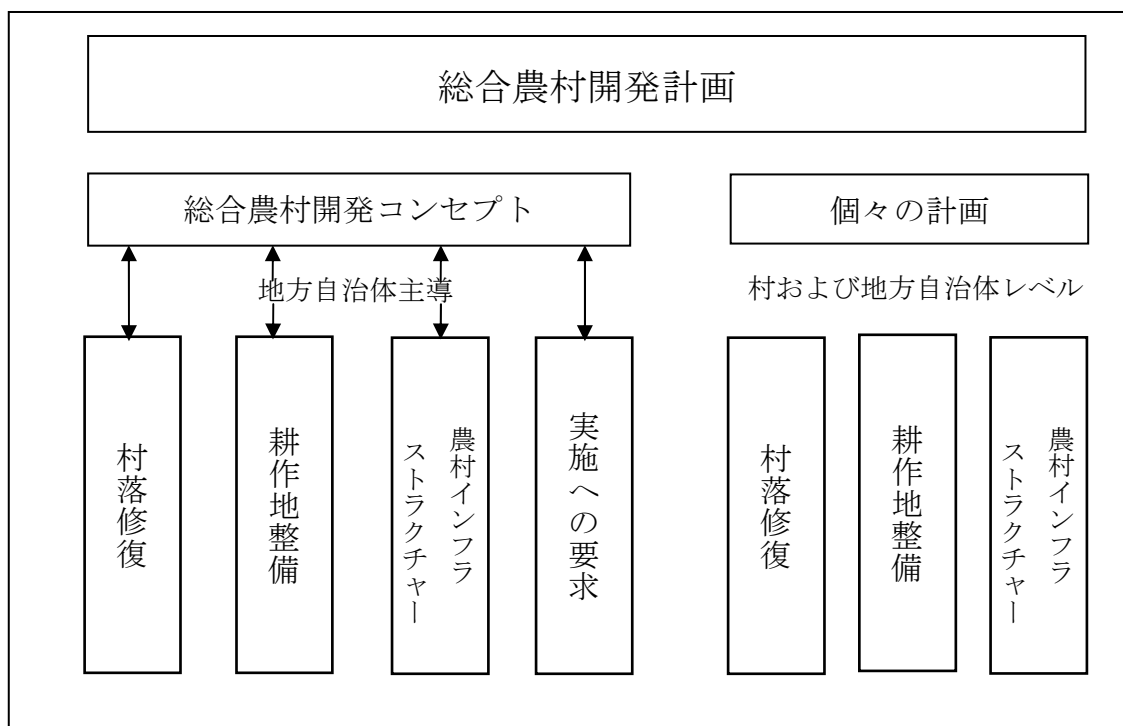
(11) このプロジェクトの全体を常にフォローしていくのが農村開発局の役割で、具体的に村落の更新が行われたり、農地の整備などが行われた場合には、そのプロジェクトを最後までずっと見守っていくというのも農村開発局の仕事である。

この ILE に基づいて作った計画書の総合的コンセプトを「ILEK」と言うが、このコンセプトの中には、村落の更新や、農地の整備など、それぞれの具体的な項目がある。これは農業的なインフラで、例えば、農家の中にはまだ農場に向かう道が整備されていない所があったりするので、そういったインフラという意味である。また、さまざまな具体的な事業について、それを実施していく上で、まだこれについては調査が必要だとか、他のいろいろな準備が必要だというときには、実施補助といった項目があって、農村開発局はそういったところでもフォローしている。

(単体の事業)

(12) 以上は、総合的にやる場合であるが、例えば一つの村で道を1本整備するだけでいいとか、あるいは、農地整備も2軒の農家の農地を交換するだけで話が済んでしまう、といったような単体の事業で足りるところについては、そういった単体の事業で済ませる可能性が用意されている。

図 バイエレン州の ILE



(具体化の作業)

(13) プロジェクトが実際に始まり手続きが始まっている状態では、その中で市民に参加してもらいつつ、この大きなコンセプトの中で定められているさまざまな事業の中で、具体的に何をするのかという具体化の作業が始まり、やりたいことの希望のリストが大量にあがってくる。そういった事業を行うことによって、将来的にこの地区はこのように発展していくのだというイメージ・構想を一つにまとめ、それが出来上がったら、再びそれぞれの農村開発局に提出する。

その提出を受けて、農村開発局の担当者と申請している市町村の代表者達が集まり、通常やりたい事業がたくさん出てきて、資金的にも時間的にも全部行うというのは無理なので、その中でどれを選んで優先的に行うかを決めることになる。

(農村開発局の担当者の任命)

(14) 実際に実施する事業が決まった時点で、農村開発局の中にそれぞれのプロジェクトの担当者が決められ、そのプロジェクト担当者が具体的な事業計画の作成から、さまざまな官庁の許可手続きなどを全部行う。また自然保護の面で特殊な許可が必要な場合には、それも手続する。また、補助金がどれだけ出るのか、残りの自己負担分は誰が払うのかといった資金調達の統括も彼がきちんと行う。

(幹部会メンバーの選出)

(15) こうした作業は、農村開発局内のプロジェクト担当者が一人で全部やるわけではなく、そういった総合的な開発事業を行う自治体のグループには、必ず5～8名で構成される幹部会を設け、そのメンバーとして選出された人達に、農村開発局の職員であるプロジェクト責任者と、通常であればさらにプランナーが加わって、個々の事業のそれぞれの具体的な実施方法等を決めていくことになる。

(作業部会)

(16) その幹部会の人達が、実際にそこに住んでいる住民達に話を聞いたり、あるいはその中で特に関心のある人達に協力してもらって作業部会を作り、例えば、歩道を造るという場合には、歩道の幅をどれぐらいにしなければならないとか、身体障害者が車いすでも上がれるようになだらかになっている部分をどこにどう付けなければならないかなど、非常に具体的な部分を実際にそこに住んでいる人達が決める。

このようなやり方のいいところは、農林省サイドからいえば、昔のやり方だったら行政側が一から十まで全部やらなければならなかったところを、かなりの部分を住民達がやってくれる。かつ、そういった形でやると、終わった後に住民達は、この事業は私の事業だと言えるようになる。

しかしながら、野放しにしてしまうと、住民の希望がやたらと独り歩きしてしまつてとんでもない話になってしまう可能性があるわけで、場合によっては方向性がずれて全体の地区のコンセプトからずれてしまう可能性もある。したがって、そういったところをきちんとうまく制御して、一つのコースにとどめてまとめていくのも行政側、すなわち農村開発局の担当者の役割になるわけである。

プロのプランナーが入っているのは、やはり何を作るにしても技術的な知識が絶対に必要だからである。図面を引く人も必要だし、また、道などは安全の面からいろいろな規定があつて、そのような規格を確実に満たしていることが必要なので、プランナーは、そういったところの作業を担当し、プロジェクトの責任者およびこの幹部会の人達を補佐する。

(17) このように、官庁サイドではできる限り漏れのないように努力している。プロジェクトの責任者としての仕事をする人達は、1人で5～10件のプロジェクトを担当している。

(パートナーシップ)

(18) 官庁サイドと住民達との連携、パートナーシップというのは、最初に大体村長から申請が来て、そこを出発点としてだんだんと構築されていくものである。申請が来た時点で、農村開発局の方から誰か必ず自治体の方に派遣するし、また、その次の段階と

して、説明会を開催して人を集めたり、話がまた進んでいけばワークショップをやったり、そうすると、個人的なつながりも次第にできてくるので、それによって協力関係が構築されてくる。つまりこれは順々に組み上げられていくものなのである。

(19) プロジェクトは、非常にさまざまで、村長が非常に力のある、活動的ないい人であれば、そのプロジェクトは順調にいくが、あまり力のない村長で、あまりやる気もなかったりすると、せっかくのプロジェクトもなかなかうまくいかない。実際にこれが成功するかどうかは、現場の人達がどれだけ活動的に積極的にやってくれるかにかかっているわけである。

ドイツでは、いろいろな人達が、「フェライン (Verein)」というその地区で中心になるような団体またはクラブのようなグループを作っている。こうしたグループの人達は、常に活動的にやってくれ、特に会員でない人達も巻き込んでやってくれるようなところは話が前に進むのが非常に早くなっている。

(反対者への対応)

(20) もちろん、みんながみんなそのプロジェクトや計画、コンセプトにすぐに賛成して「いい」というわけではなく、あまり気に入らない人もいれば、反発する人もいる。関係者の人達がいろいろ話し合っていく中でそういう人達を説得し、参加・賛成を取り付けている。もちろん最後まで説得に応じない人もいる。しかし、その村自体がその方向に向かって進み始めると、村の中で孤立してしまう状態になるので、そうなると頑張りきれなくなっていて、いろいろなことを考えて、「じゃあ」と言って折れることも多い。

もちろん、ある人の私有地に何かしようとするときには、持ち主がやりたくないと言えばそれまでなので、それについて強制的に介入するようなことはできないし、することはない。

(21) そういう場合、法律上は強制収用も可能ではあるが、非常にいろいろな難しい状況があって、それを実現しようとなったら大変なので、強制収用措置を採るようなことはない。実際、強制退去ということを法律上やろうとしたら、その手続きがものすごく時間がかかるので、それより根気よく説得した方が早い。このため、農村開発の場合には、絶対にそういったやり方はしない。

各地の農村開発局の立場としては、自分の意思でやろうというものでなければ、行わないこととしている。関係者すべての上承が得られないのであれば、本当に全ての人達から上承が得られるまで、そのプロジェクトは棚上げにする。

要するに、反対から賛成に転じた人も含めて、基本的に 100% 同意でないと進められない、ということが原則となっている。自分の意思でやろうという、その前提があって初めてということである。

(22) 反対する人を説得するのは大変ではあるが、説得に説得を重ねて、皆が賛成して実現したプロジェクトというのは、それがまたそのプロジェクトの大きな成功の要因になるわけである。

例えば、まだ事業をやったことのない自治体が初めて事業を申請しようとする際には、近所の自治体に電話して、どうだったかということを必ず聞くが、みなが納得するまでは何も起きない、強制的なことは絶対やらないという話を聞くと、みなリラックスし、申請するにも敷居がそんなに高くなるなくなる。

(農地の整備)

(23) 村の集落部の内部に関するいろいろな事業の場合には、そこに住んでいる人達が、どういう経緯で、どのように決断して、どのようにそれが実現したのか、ということをしちゃんと知っていることが大事であるし、みんなそれを知りたがる。

村の更新のもう一つの柱として農地の整備があるが、それで農地の交換等をする場合に極めて重要なのは、最初に持っていた農地の価値と交換後の農地の価値が同じものでなければならない、ということである。それぞれの農家は、こちらの土地がいいとか、ここの方が耕作がしやすいとか、いろいろな希望があるので、それをできるだけすべて考慮に入れて、双方が納得する形での農地政策を実現することを目指している。

(24) バイエルン州の北部では、今でも区画が非常に小さい畑が多く、南部は比較的にはそれより大きい。チェコ、スロバキア、フランスなど、近隣のヨーロッパ諸国に比べると、一つの畑の面積が小さすぎる。小さいということは生産コストが高くつくということなので、それに対する対策として、できるだけうまく整備して、それぞれの持っている畑が幾つかに分かれて小さくなっているのではなく、ある程度まとまった面積で営農ができるように整備していくということである。

2 一問一答

問1 事前の資料検索では、「農地の統合」という項目がなければこの事業は成り立たないというように理解したが、そういうことなのか。

答 今日の話題になっている ILE は、総合的にコンセプトを作るという考え方であり、最初の出発点において総合的なその地区全体のいろいろなことを考えた上で、どのようなことが必要で、どのようなことを行うのか、そのリストを作ってその中から選んでいく。最終的にその中でできたものの一つとして、それが村落の更新であったり、農地の統合であったりするわけで、「農地の統合」が結果としてそこに出てきたものに含まれていることもあるし、含まれていないこともある。

問2 ILE では SWOT 分析を行うことになっているが、事業を開始するにあたって SWOT 分析を行うことは有効なのか。

答 バイエルン州で実際に本格的な SWOT 分析を行ったのは、EU のルールで各国ごとに具体的な内容を決めなければならないとされていたところから、総合コンセプトを作ったときだけである。

通常、農村更新や総合型の農村開発等の事業を行う場合にドイツで一般的に行われている強い所と弱い所の分析はもちろん行うが、一般に知られている SWOT 分析という手法で徹底的に行っているわけではない。

問3 できあがった施設の管理や企画されたいろいろな活動等などがきちんと行われているかどうかをモニターする体制は作るのか。

答 (1) 具体的に制度上あるいは組織的にそういったことをするという事はない。

この手続きが始まってから実際に完了するまでに大体 10 年ぐらいかかるので、その中で、いろいろな人にやる気を出して参加してもらうことによって、自分達の住んでいる地方の開発振興に熱意を持ってもらうことを期待しており、それによって、その後もそれが続いていくだろうと期待している。

(2) 今までの経験からいうと、その熱意が大体どこの地方も何人かの特定の人達によって維持されており、その人達がいろいろな理由でいなくなってしまうと、その後どうなるかは祈るしかない。しかし、それについて具体的に何か対策をしようというところまでは考えてはいない。

(3) 具体的に何かの建設事業で噴水や公民館のようなものを造って、それで助成金をもらった場合には、その建造物はその目的でその後 12 年間きちんと使われなければならないという義務が課されているので、そういった意味では施設の維持はきちんと行われている。

もし違反した場合には、理論上は助成金の払い戻しを要求できるが、常に確認しているわけではないので、違反したことを州政府がきちんと把握することはできていない。

3 ILE の実施手順

ILE の事業概要については、Stephan Wiediger 氏を訪問・調査したところであるが、その実施手順については、翌日の 2007 年 9 月 19 日（水）、同じくバイエルン州 農林省の担当者・Max Wohlschaf 博士を訪問し、調査した。

（ILE のコンセプトの作成について）

問 1 ILE のコンセプトは、どのようにして作成したのか。

答（１）こういう事業を計画する際には、事業全体のコンセプトを作って、EU の助成政策の中で調整する必要がある。われわれも、１年半かけてそれを作った。「バイエルンの農業および農村部の未来プログラム」というもので、2007～2013 年をカバーするプログラムになっている。このプログラムは、9 月 5 日に EU から正式に認証された。

（２）このプログラムの中には重点項目がいくつかあって、その中に ILE のコンセプトが入っている。その重点項目は、農村部の生活のクオリティの向上と農村経済の多様化である。

この総合型の農村開発のやり方は、一番現場に近い行政と各現地の様々な団体や市民、活動家達が協力して行っており、その対象となる地域について彼らが様々な意見を集めて、その地域を発展、前進させて行くためには、どのような施策がいいのかという提案をまとめ、コンセプトとして成文化する。手続きの最初にそういったものを作成する。その中で、農地の整理とか、中心部の整備とか、そういったものをキーププロジェクトとして考える。

地域のコンセプトを作成するためにかかった費用の 75% について、助成が行われる。

（一般市民の関わり）

問 2－1 一般市民はどのように関わっているのか。

答 中心となってコンセプトを作る事務局長が 1 人いて作業し、説明会を開く。その際、人脈のある市町村長などを通じて関係の人たちを招く（全員ではない。）。また Agenda 21 はボトムアップの市民活動で、そのときにもうそういった活動家のグループが各地にある。そういったものを利用して関係の人たちに集まってもらう。

問 2－2 一般住民の関わりは、説明会の席で意見を言うだけなのか。

答 最初の説明会は、これからこういうコンセプトを作りたいという説明会で、そこに集

まった人たちのいろいろな意見を取り込んでコンセプトを作っていく。したがって、それ自体が市民参加である。

問 2－3 まとめ役には一般の人も関わるのか。

答 コンセプトは、集まった人たち（行政側ではない）によって作られる。しかし、勝手に民間だけで作らせると、法律的な条件とか、できること、できないこと、いろいろあるので、調整する人が必要である。通常、リージョナル・マネージャー（行政側）と呼ばれる人たちがその役割を果たす。

（コンセプト作成以降の関わり）

問 3 コンセプトの作成に携わった人たちは、その後も事業の進行に関わっていくのか。

答（１）内容にもよるが、当事者は必ず最後まで関わることになる。例えば村落の中に新しく道を作るような場合、その地域の住民は当事者なので、当事者のグループを作って、その人たちが実際の細かいところまで話し合っていくことになる。

耕地整理のときは、法律上組織体が必要で、関連の人たちが当事者共同体を作って、話し合いの場とする。しかしこれは、法人というようなレベルのものではない。定期的なものではなく、必要なときに必要な人たちが集まる。

一部だけの課題については、各地には、Agenda21 のときに組まれたある程度のグループがすでにあって、そのグループの中でも話し合いが行われる。その事業が終われば、そのグループは自然に解散となる。

（２）大きなグループの中にいくつもの小さなグループを作って、細かい話はその小グループで話し合っていく。その中に自治体レベルの市町村長が入るが、それが官である。大きなグループには、コーディネーターがいて、法律上の問題などを調整する。それは官の人が多い。

（３）コンセプトを担うのは公式には自治体で、市町村長が代表者になっている。調整者は、それとは違うレベルの州政府の人になるかもしれないし、市町村長になるかもしれないし、関係の人たちの中から選ばれるかもしれない。

最も現場に近い行政機関は、7 県に置かれている州の農村開発局で、それと民である各自治体という感じで、その両者の間で協力が行われ、中間に入ってコーディネートする人は、各自治体の誰かがなっている。

市町村長は、この事業においては、民の代表者というスタンスである。

これが ILE のコンセプトである。

(4) 広域の自治体が1グループとなって、その傘下に様々な団体やグループ、宗教のコミュニティなどがある。それらの代表者が出てきて集会を持ち、コンセプトの内容を決めていく。その集会の進行役は、市町村長になることが多い。そこでできた各事業を、話し合いに参加した人たちが申請者となって、補助金を申請する。それを受け付けるのは、農村開発局である。

コンセプトを作成する際、農村開発局は作成作業の実施援助を行っている。どういった枠組みの中で、どんなことが可能なのかについて、役所が持っているノウハウを説明したりとか、それ以外にも様々な情報を提供して、出来ないものがあれば前もってそれを教えてあげたりとか、純粹に行政テクニカルな部分に限られる。内容が法律的に可能であれば、その範囲内で彼らが自分達で考えることなので、行政が関与することはない。

(官と民とで考え方の方向が異なるとき)

問4 法理的には問題なくとも、民間で考えた方向が州で考えている方向と異なっているときは、どうするのか。

答 彼らの考えていることと州の求めていることが違ふと不調和の状態になるので、それを防ぐために策定の支援、情報の提供をやってそれを防止する、すなわち調整している。しかし、実際には、彼らの考えていることと州の求めていることが完全にずれてしまうケースは、聞いたことがない。

最終的に助成金が全額出るわけではなく、なにをやるにせよ、自己負担分があるので、とんでもないものが出てくる、ということはない。彼らにもメリットがあるものに対して一定の助成金が出るだけなので、大きな差になることはない。また、一つ一つが行政が求めているものに全く合致する必要はないわけで、自由意志もある。

(事業の評価)

問5 事業期間が10年かかるとして、途中で評価作業は行われるのか。

答 大枠のコンセプトについては、10年の枠の中で中間評価があり、最終報告があるので、ひとつひとつを吟味し直す可能性はあり、大きな枠の助成策が意味がないということになれば、打ち切ることもある。

ひとつひとつのレベルでは、長いものの場合、基本的には一つだけの施策や事業だけでなく、多くの施策や事業が総合して一つの施策になっている。したがって、コンセプトの中にやる可能性があるものが沢山あって、その中で一番成功しそうなものを助成金の枠内で選択して、それを順に取り上げているので、それを途中の中間評価によって、全体がなくなってしまうことはない。当初優先順位が高かった個々のものが、時間が経って、そのときの判断で順番が入れ替えられることはありうる。

最初に計画が最後までうまくいくことを確認してから実施に入るのが原則なので、途中でやめてしまうということはほとんどありえない。その場合には、計画段階で失敗しているということになる。

(今後の改善方向)

問6 この事業の今後の改善方向如何。それとも、このまま定着を図るのか。

答 基本的に方向性は維持して行く予定である。補助金の条件が厳しくなってきた定期的な評価を行い、事業が終わった後には、事後評価を行うことになっているので、厳しくなっている。事後評価は外部評価者によって行われ、外部評価者は、EU の原則に基づき、入札によって決められている。募集はヨーロッパ全体に対して行われるが、実際に応募するのは、バイエルン州のことが良くわかっている地元のコンサルタントである。しかし、包括的に評価ができるコンサルタントの数は多くはない。

事後評価を行う際の指標については、事前評価の際に定めることとなっている。

第4節 バイエルン州ノイブルグ市の取組み

－ ノイブルグ市調査結果 －

平成19年9月20日（木）、バイエルン（Bayern）州農林省、及び同州ノイブルグ（Neuburg）市のご好意により、同市とその周辺のドナウモース（Donaumoos）地帯において、総合農村開発計画（Integrierte laendliche Entwicklung ; ILE）の現地調査を行うとともに、州農林局 LEADER 部長 Sebastian Wittmoser 氏や同市市役所の担当者（同市に関連した事項だけでなく、郡全体のプロジェクト事務局として機能している：以下「事務局」という。）を訪問し、調査を行った。

なお、調査時点当時、同市を中心とするノイブルク・シュローベンハウゼン（Neuburg-Schrobenhausen）郡の18市町村は、9月25日に迫った2007～2009プロジェクトの応募締め切りに向けて最終的な作業中で、当日も18市町村長による会議が開催されていた。

* ノイブルグ市について

ミュンヘンから北東へ約120kmのバイエルン州オーバーバイエルン（Oberbayern）県ノイブルク・シュローベンハウゼン郡に位置する人口27,878人（2006年12月31日調べ）の市。ドナウ川に面したノイブルク（Neuburg an der Donau）と呼ばれている。

ノイブルグの町は山手と下町に分かれ、山手にはドナウ川を見下ろすように公爵の居城（ちなみに Neuburg は新しい城という意味である）がそびえ建ち、下町は古いたたずまいの昔からの面影を残している。最近は音楽祭等も開催されている。市の周辺には、牛、羊の放牧場や、畑地が広がっている。

ノイブルグ市の歴史は古く、8世紀頃からの記録がみられる。ナポレオンを記念する丘があって、フランス陸軍の公式行事も行われている（土地の住民の話では、ここだけフランス領とのこと）。

町の一部にドナウモース（Donaumoos）と呼ばれる180km²に及ぶ南ドイツ最大の低層湿原地帯であり、バイエルン州最大の泥炭層地帯を抱えている。この地帯は、18世紀末頃から開発が始まったが、近年、開発等の影響によりこの湿地帯の光景が失われつつあるところから、これを維持するべく、市をあげて環境保全に取り組んでいる。

(プロジェクトのコンセプト)

(1) 今取り組んでいるプロジェクトは、アジェンダ 21 に基づくもので LEADER アプローチの一環であり、そのコンセプトは「エネルギーを効率的に利用しよう (EEE)」ということである。

このプロジェクトには、1999 年に郡が始めた「エネルギー節約 (ソーラー・ソーグルト) キャンペーン」という前身があった。これは、太陽エネルギーの利用方法等を市民に情報提供し、太陽エネルギーを利用するというモチベーションを高めてもらう活動であった。

(2) エネルギー節約というコンセプトは、他の地域でも行われており、全く違ったアプローチもたくさんあるが、このプロジェクトで力を入れていることは、次の 2 つである。

- ① 市民に「エネルギーを節約する」ことについての情報を提供して意識を持ってもらい、実際に活動して効果を実現してもらうような動機付けを与える。
- ② 郡や市町村が持っている公共の施設に現代的なエネルギー節約型の施設を整える。

(パブリック・プライベート・パートナーシップ)

(3) この事業には 3 つのキーワードがあり、「パブリック」、「プライベート」、「パートナーシップ」(PPP) である。「パブリック」は「郡、市、町、村」であり、「プライベート」は様々な職種の業者 (手工業者、大工、商人、他) である。

(エネルギーに関係ある企業・業者との話し合い)

(4) まず、郡が中心となって、郡内の「エネルギーに関係ある」企業・業者の全てを集めて話し合いを行った。「エネルギーに関係ある」とは、例えば、左官屋はどのような壁を造るかによってエネルギー効率が変わってくるし、電気工事の人も、大工も、エネルギー・コンサルタントも、それぞれが多かれ少なかれ関係があるので、それらの企業・人を一つにまとめた。

声をかけた際、50 社がパートナーシップに参加すると申し出てきた。そこで、パートナー同士が競争相手では困るので、現在、パートナー同士どういうふうに行動すべきか、行動の規範ともいえるべき、付き合い方のルールを作成中である。

(事業者や一般市民とのコンタクト)

(5) 最初の鍵となるのは、郡や、アクショングループである「ドナウ地区研究グループ」の人達が、直接、事業者や一般の人とコンタクトをとることである。相談にのることが主眼になっている。

簡単な例を言えば、市民は、報道などで自分の家もエネルギーを節約しなければならないということを、普段、知識としては持っているが、やろうとしても、どこから取り

組んでいいのか判らない。このため、こうした相談にのる人がいなかったら、最近家を建てた近くの建設業者のところへ聞きに行く。そうすると、建設業者は、防寒材を 10cm 入れれば OK と言う。次の日、暖房業者に聞くと、全部暖房が新しくならなければエネルギーの節約はできない、といったような全然違ったことを言われる。それぞれの利害に立った話しか聞けないので、市民は混乱してしまう。

こうした場合に中立、公共の立場で相談にのる窓口があって、実際どうすれば全体的に本当の意味でエネルギーの節約になるか、情報を提供できるところがあるということは、市民にとって非常に大切なことである。事業者や市民の中には、まだエネルギーの問題についての知識がなく、いろいろ知らないことがあって不安に思っている人達があり、そういう人達に正しい知識を伝えて、自信を持ってもらう必要があるからである。

(非集中型のコンタクト手法)

(6) 具体的なコンタクト手法は、まず常設のホットラインがあり、インターネット・ホームページでは市民が情報を見ればフィードバックが可能になるシステムになっていて、市民から問い合わせをすることもできるようになっている。

単にオフィスに座って相談に応じているだけでなく、事務局の方から市民の方へ出て行くという活動も行っている。郡の面積はかなり広いため、1ヵ所だけにしかないオフィスに居るだけでは、市民は、かなりの距離をやってこなくてはならないので、事務局の方から出て行って、講演会を行ったり、無料の相談日を設けて個別の相談にのったりしている。

相談内容は、自分の家はすごく古いがどういうエネルギー節約型の家に改築したらいいのかとか、建て直すときはどういう家に建て直すべきか、といったものである。

大事なことは、集中型ではなく、各地に出ていくということである。

(エネルギー節約見本市)

(7) 年に一度、郡の中で「エネルギー節約見本市」という現地会をやることとしている。いろいろな人が集まって情報を得ることができる。

毎年同じ場所でやるのではなく、地区の反対側といった全く違う場所でやっている。例えば、1年目はシュローベンハウゼン市で行い、2年目は反対側のノイブルグ市で行う、といった具合である。この郡は、現在、ノイブルク・シュローベンハウゼン群になっているが、もともと2つの市は仲が悪く、考え方も大きく違っているので、分けてやった方が良いということになった。

(8) この見本市では、コンセプトとして、普通はそれぞれの企業が勝手にブースを出すのだが、この見本市では業種項目ごとに1つの共同ブースを出す、というシステムになっている。各企業は、それぞれの立場で出てはいるが、業種としては1つのブースに出

て、その中で競合せずにまとまっている。

この見本市は、一番規模の大きなもので、年に一度郡の中でやるものであるが、それだけでなく、各地で産業展示会のような催し物もあり、そこにも参加している。

要は、非集中型の働きかけを重視している、ということである。

(助成金の支給)

(9) 事業全体の経費については、パブリックとプライベートの連携ということなので、両者が半分ずつ負担している。公共の方では、7万8千ユーロが LEADER+の資金で、残りは郡が負担している。

(10) 助成金は、LEADER という大きなプログラムの一項目なので、言わばプロジェクト全体に対して出ている。具体的な LEADER の助成のやり方は、実際にお金を使ったら、その領収書ないし証明書を提出すれば、その一部が戻ってくる、というものである。例えば、展示会の費用、ホームページの運営経費、資料作成、等の広報活動が対象になっている。

(11) 助成は、アクショングループ全体の活動が認定されれば、130 万ユーロの範囲内で受けることができるようになる。認定を受けた事業の範囲内で、EUの補助項目に該当していれば、基本的には、請求があれば支払われるが、どう使うかは比較的自由なので、リージョナルマネージャーが調整している。

計画全体でいくら (6500 万ユーロ)、その中で各アクショングループごとの計画にいくら (130 万ユーロ) 枠を用意するので、きちんと作業や仕事を行い、それにお金がかかったら、報告すれば、決まっている額を負担する、というシステムである。

計画があっても予算があっても、自己負担もあるので、助成金を獲得するのは大変で、使い切れないお金が残ることもあるが、計画の範囲内なら、他に回すこともできる。

(市町村による助成)

(12) 市民のエネルギー節約への取組みがより魅力的になるように、郡内の市町村にそれぞれ独自の助成プログラムを策定するように働きかけている。18 市町村のうち、最初のソーラー・ソークルト事業では 14 の町村が独自の補助金を出したが、新しい事業でも、現段階で 4 市町村が出すことにしている。市町村は、ここ数年、厳しい財政状況下にあるが、それでもこの周辺の市町村は予算をとってくれたことは、この事業にかける意気込みが感じられる。14 の町村は 1500 人から 2000 人規模の小さなものだが、1 万～2 万ユーロを助成にさいってくれた。

どこに助成するかの指針は、事務局で作成している。二重の助成にならないようしっかり管理しているので、一般市民からは信頼をもたれている。

(今後の展望)

(13) 大きく言うと、京都議定書が基礎にあって、それぞれの国が目標年次までに二酸化炭素排出量をいくら抑えるかを約束しており、ドイツもこれを守ろうとしている。そのためには、各地に出て行って、市民一人一人が行動しなくては実現できない。その意味では、前述した民間の人に情報を与えて、やる気を出してもらうことや、公共施設のエネルギー効率をあげることの両方にまだ不十分な部分があった。

(14) 特に市民については、具体的にどうすればよいかという知識が欠けていた。TV や新聞で新しく地域でこういうルールができた、というときに、具体的に自分の家で何をすればいいのか、判らない状態で実現に至らないところに、業者を集めて、そうした人たちが持っているノーハウや情報を市民に与えることによって、初めて実現する。

この活動の意味と内容は、やるのは自分達であり、今までは高いレベルの理想や目的と1人1人の市民の持っている知識との間にギャップがあったが、それをうまくまとめて実現に向けていこう、ということである。

したがって、この事業は、市民が自分達で省エネの活動をすることを動機付けることだけを目的としており、それ以上、何かの工事をしたりするものではなく、また次のステップは何、というようなものではない。

さらに、エネルギーに関する情報公開とか教育とかは、非常に早い時期に始めることが大事なので、こうした「エネルギーを節約する」という考え方を、どうやって学校に取り込んでもらうかは大事なテーマであると考えている。

(15) こうした活動を行うことによって、直接便益を受けている部分もあるが、それ以外に、パートナーシップによる活動を行うことによって、この地区の経済循環系の動きも活性化する。全体的な売上額が上がるし、最終的には自然の保護や二酸化炭素の低減にも繋がってくる。

(事務局の体制)

(16) 事務局で相談を受けている職員は、2人である。答えるのは、基本的に、どういった助成の可能性があるか、ということで、問題になるような微妙なところは、答えない。細かいことは業者に渡している。

例えばエネルギー政策に関して、ドイツでは、建物が条件を充たしていると補助金が出るなどの「エネルギー・パス」という特典がある。エネルギーパスの交付に際して、家全体のエネルギー効率を調べるということになると、事務局はパートナーであるエネルギーコンサルタントの会社を紹介し、専門の人たちが鑑定して、パスをもらえるようになる。事務局は、その場合の助成金に関して相談にのるが、助成金については、はっきりしているので、間違った答をすることはありえない。

現地レポート

ドイツにおける 官と民とのパートナーシップ

現地レポート ドイツにおける官と民とのパートナーシップ

1	PPP の定義	3
1. 1	PPP 発注プロセス	5
1. 2	PPP 契約モデル	7
2	現在に至るまでの PPP の発展	7
2. 1	連邦政府による PPP イニシアティブ	7
2. 2	地上建設公共工事における PPP	12
2. 3	道路交通セクターにおける PPP	13
2. 4	他のセクターにおける PPP	15
3	PPP 利用拡大の根拠	16
3. 1	経済効率性	17
3. 2	民間の視点からみた PPP	19
4	PPP タスクフォースの業務プログラムー内容と業務に対するスタンス	20
4. 1	パイロットプロジェクト	21
4. 2	基本業務	23
4. 2. 1	法律に関する現行の基本業務	24
4. 2. 2	委任立法に関する現行の基本業務	26
4. 2. 3	現場でまとめられたガイドラインの活用	28
4. 2. 4	法律および委任立法に基づく枠組み条件づくりの予定作業	29
4. 3	連邦制 PPP コンペテンツネットワーク構築に関する調整作業	30
4. 4	得られた知識の伝達および広報活動	32
5	見通しと今後の組織的发展	33
6	添付資料 1 : PPP 契約モデル	35
7	添付資料 2 : 連邦及び州における PPP コンペテンツセンター (専門センター) 概要	38
8	添付資料 3 : 連邦制 PPP コンペテンツネットワークにおける協働	40

現地レポート ドイツにおける官と民とのパートナーシップ

連邦政府は、そのイノベーション戦略の一部として、ドイツにおける官と民とのパートナーシップ（Oeffentlich-Privaten-Partnerschaften 英語では Public Private Partnership, PPP）¹をさらに強化発展させるべく努力している。その狙いは、行政を近代化、スリム化することにある。そして、これにより国は最重要の所轄事項に専心することができるようになる。

PPPとは行政が近代的、効率的に行動するためのものである。公的機関と民間が長期的に協働していくことをベースに、今までよりもインフラ公共事業²をより一層効率的に行う。これがその追求すべき目的である。斬新なのは一連のサイクルによるアプローチである。このサイクルを通し、取り組み全体の中で、施設の建設計画、建設、施設の運営、資金調達、場合によってはインフラ施策の活用、など全てを最善化する。こうすることによって、特に経済性がより一層高まるはずである。

PPPが適するケースで、かつ入念にプロジェクトの準備が行われる場合、PPPモデルを通して公共投資がより経済的、確実に行われる。実利主義的な民営化を行い、それ故総合的な公共サービス、公共インフラに対する責任とそれに伴うリスク責任を全て放棄することなく。そのため、PPPは「第3の手段」なのである。

1. PPPの定義

ドイツには民と官とのパートナーシップ、もしくはパブリック・プライベート・パートナーシップ（PPP）に対する法的に認められた定義はない。むしろPPPとはあるプログラムの概念を指しており、その概念の下、現場では公的機関と民間との間のさまざまな協働バージョンがとらえられている。

「地上建設公共工事におけるPPP」（2003）³のレポートから発展した定義はPPPイニシアティブの基本的なベースとなっている。

¹ 以下、一貫してPPPとする。

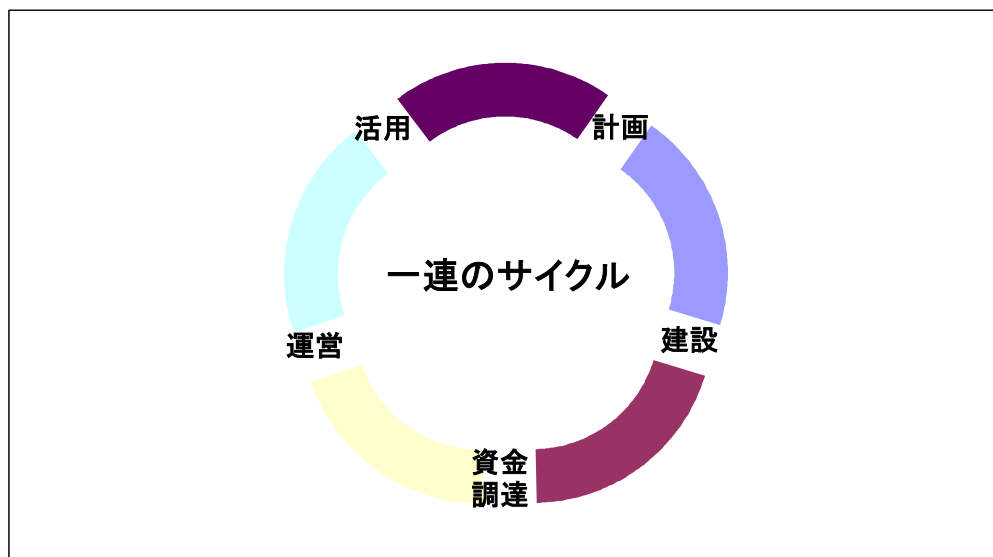
² インフラ公共事業には公的機関による投資が全て含まれる。（特に交通、IT、地上建設工事）

³ 連邦交通・建設・住宅省（2003年）：レポート「地上建設公共工事におけるPPP」（www.ppp-bund.de）

PPP とは公的機関と民間の間の、長期的で、契約によって規定された協働を意味する。その狙いは、プロジェクトの一連のサイクル全体を通して、公共的課題をより経済性を重視しながら解決していくことにある。課題を解決するために必要な資源（例えば、ノウハウ、施設の運営資金、資本、マンパワー、など）は、プロジェクトパートナーによって一つの共通した組織の形に集約され、プロジェクトに既存のリスクはパートナーのマネジメント能力に応じて、適切に分散される。

従来方式による公共事業の発注とは反対に、民間は需要に対応するため、切り離された仕事の一部を行うのではなく、プロジェクトの一連のサイクル全体に対して包括的な責任を負う。全体のモデルの中で、建設計画、建設、資金調達および施設の運営、場合によっては契約に基づき建設された施設の活用もが一連のサイクルに含まれる。

図 1：PPP モデルの一連のサイクル



よって、PPP は資金調達の別バージョンという枠をはるかにこえた、むしろ資金調達のもう一つの選択肢といえよう。PPP の概念を形づくる際は、施設の運営に移行することに特別な意味がある。例を挙げると、地上建設公共工事において、一連のサイクル全体でインフラ施策にかかるコストの約 3 分の 2 が施設の運営段階で発生することが調査で明らかになっている。プロジェクトに個別の、バランスのとれたリスク分散を行いつつ、施設の運営成果を民間に移すことが、効率性を上げる原動力として作用している。

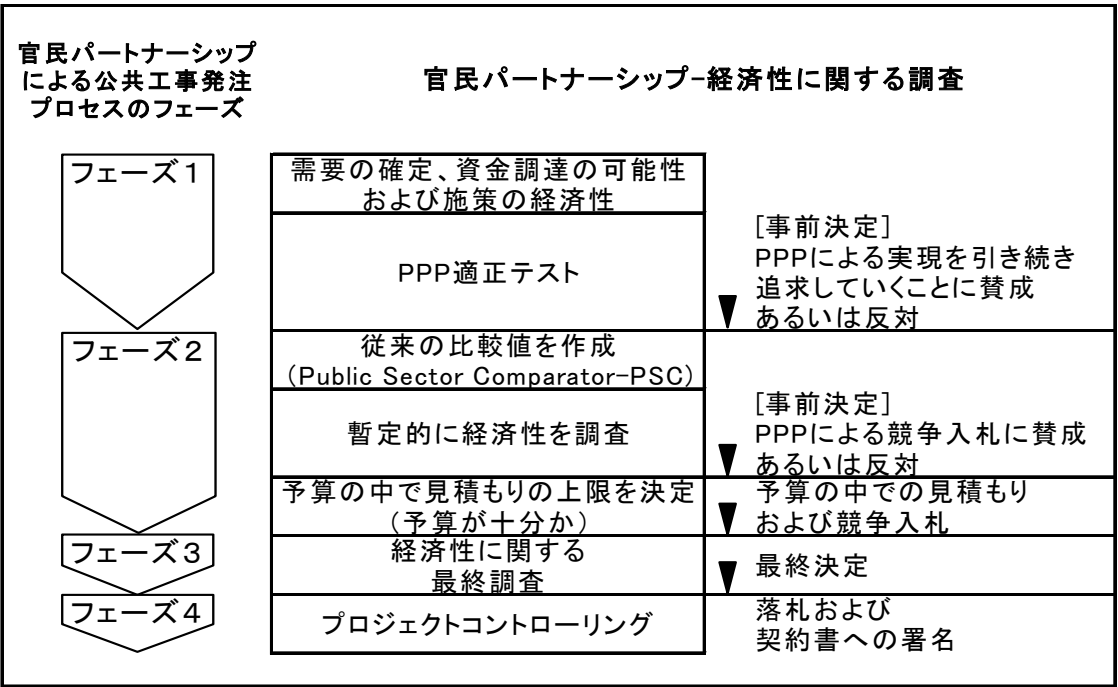
それに従うと、PPP に関して施設の運営成果を移譲することが、その概念を決定的にするものである。ただし、施設の運営段階も含めた一連のサイクルのうち、少なくとも 4 つの段階を含んだ PPP モデルだけが、連邦政府によるイニシアティブという意味で「真の」

PPP といえる。また、このモデルだけが「完全な」PPP、あるいは「総合的」PPP ととらえられている。

1. 1 PPP による公共工事発注プロセス

PPP による公共工事発注プロセスは、4つのフェーズに区分されている⁴。

図2：PPP による公共工事発注プロセスの諸段階



第1フェーズ：需要および PPP の適正性を確定する。これによって、PPP をさらに追求していくかどうかの賛否を前もって決定するためのベースがつけられる。PPP を実現していくことに賛成する決定はなお撤回できないことはない。しかしその一方で、この段階で PPP に反対する決定を行った場合は、PPP 手法によるプロジェクトを進展させるプロセスを中断し、場合によっては従来型の手法で公共事業を行わなければならない。PPP 適性テストの狙いは、原則として PPP による実現が適切であるかという観点から、計画案を早期にチェックし、必要なデータと情報を用意することにある。それによって、PPP 手法による公共工事発注プロセスをさらに追求していくか、あるいはそのプロセスを中断し、その上で従来方式による公共工事を発注し、実行に移していくかを決めることが可能となる。その限りにおいて、適性テストは特別の意味をもっている。

⁴ 比較参照 ガイドライン「PPP 方式でのプロジェクトにおける経済性調査」

(www.ppp-bund.de)

第2フェーズ：この段階では、従来手法での値を比較値（いわゆる Public Sector Comparator－PSC）としてまとめる。PSC をまとめあげることによって、あらゆるもの（施設の建設計画、建設、施設の運営、資金調達、リスク、場合によっては施設の活用）のトータルコストが見積もられる。場合によっては、収益も算定される。これは綿密な調査の中で、従来方式による公共工事発注で生じだろうと予想されるコストである。暫定的に行われるプロジェクトの経済性に関する調査の中で、PSC と PPP 方式での予測値、あるいは複数の PPP バージョンとが比較される。PSC とはその経済性調査におけるコストの上限値である。PPP 手法では、一定の質とスタンダードを維持しつつ、このコスト上限値を越えてはならない。これと関連して、連邦予算内での見積もりを行うための上限値が設定される。このフェーズの最終には、プロジェクトを PPP 方式による入札か、従来の方式で行うか、という決定を下さなければならない。

第3フェーズ：第1フェーズおよび第2フェーズからの見識と事前の作業を踏まえた上で、公共工事発注手続きが準備され、実行される。第3フェーズの狙いは、プロジェクトのプランニングを担う公的機関にとって、最も経済的なオファーかどうかを見極めることにある。契約交渉、または入札者との交渉を終えた上で、それ以前に確定された判断基準をベースに民間入札者のオファーを評価する。そして、経済面での収益性という観点からお互いを比較し、また、従来型の発注バージョンとも比較しなければならない。その後契約関係に入る見込みを得たオファーは、従来手法から得られた比較値（PSC）と比較される。経済性に関する調査の核となるポイントは、最終的に最も経済性のあるオファーとベンチマークとしての PSC とを比較することである。あるオファーに経済性があると証明されれば、ベストオファーを行ったとしてその入札者が落札し、契約が取り交わされることになる。

第4フェーズ：この段階では、契約がすすむ間に付随する最終的なプロジェクトコントロールが行われる。その上で、これに則して契約が結ばれる。場合によってはこの段階で、活用に関する検討を行う。あるいは契約に依拠した終了規定を作成することもできる。今までの地上建設工事で行われてきた契約モデルの大半は所有者モデルだが、この所有者モデルでは公的機関に所有権およびそれに伴う利用の際のリスクが残る。したがって、契約が切れた後、物件を引き渡すときの状態を契約によって規定しておくことが重要な意味をもってくる。

1. 2 PPP－契約モデル

PPP を用いた解決策の枠組みの中では、さまざまな契約モデルが利用される。レポート

「地上建設公共工事における PPP」では、「PPP 取得者モデル (Erwerbermodell)、所有者モデル (Inhabermodell)、リースモデル (Leasingmodell)、賃貸モデル (Mietmodell)、請負いモデル (Contractingmodell)、ライセンスモデル (Konzessionsmodell)、および会社モデル (Gesellschaftsmodell)」など、さまざまな契約モデル⁵が明らかになった。これらのモデルは、主に所有者の立場や終了規定、資金の再調達などによりその違いが区別されている。現場では混合モデルも利用され、列挙したモデルの要素がいくつか組み合わせられることもある。契約モデルを区別することの意味は大きい。というのも、異なる所有関係と終了規定がリスクの分散にかなりの影響を及ぼす可能性があるからである。さらに、それぞれ個別の契約モデルに対して、結果的にさまざまな法律（例えば、民法、税法、助成法など）によって異なる法的結論が出されることになる。このようにして、プロジェクトに適した特有の契約モデルをどれにするか決定しなければならない。さらに、経済性に関する調査を行う中で、個別のケースで選択された契約モデルが、PPP プロジェクトの経済性に直接与える影響を詳しく調べなければならない。

2. 現在に至るまでの PPP の発展

国際的な比較で見ると、いわゆるドイツにおける PPP モデルは全体的に長い年月をかけ、ゆっくりとした歩みで発展してきた。しかしその後、ここわずか数年におけるその進展にはめざましいものがある、と言ってよいだろう⁶。ドイツにおいて、PPP 方式は公的機関の公共工事発注方法として一段と定着しつつある。

2. 1 連邦政府による PPP イニシアティブ

ドイツにおける PPP イニシアティブの中身は、ここ過去十年に及ぶイギリスの経験に端を発している。イギリスは欧州において、民間資本の助けをかりて公共投資を可能にするスタンダードが発展していく中で、その先駆者として見なされている。まずこのために、「民間資金調達イニシアティブ (Public Finance Initiative – PFI)」(国や地方自治体の公共施設の建設・運営に、民間の資金とノウハウを活用する新たな公共事業の方式。)という手段が生み出された。そしてその後、今日を特徴づける PPP が発展してきたのである。

⁵ 比較参照 添付資料 1 – PPP 契約モデル –

⁶ ドイツ都市学研究所が PPP タスクフォースの委託をうけて行った調査「パブリック・プライベート・パートナーシップ・プロジェクトー連邦、州および各自治体における最新状況のレビュー」(2005年9月)は、2004年以降、真のブームが到来したことを物語っている。2004年および2005年に締結された PPP 契約数は、それ以前に比べ、倍増している。

イギリスは1992年、民間資金調達イニシアティブ（PFI）をスタートさせた。1997年には政府によってタスクフォースが設置された。タスクフォースの任務は、PPP方式によるプロジェクトで発生するコストをスタンダード化によって削減することだった。タスクフォースの仕事には決められた資金が期間限定でのみしか提供されず、それ故パートナーシップ的な構造が不可欠だった。このため、2000年にパートナーシップ UK（PUK）が設立された。この PUK は、約60名の職員とともにイギリス政府の PPP 戦略遂行をバックアップし、もっぱら官サイドのためにのみ動いた。重要なのは公的な民間会社ということであり、この民間会社では民間が持ち分の51%を保有している。

イギリスで PPP/PFI モデルが公共投資に占める割合は10～15%である。特に、このモデルは学校および病院などの大型プロジェクトで利用されている。他にこのモデルが活用されている重要なセクターは、警察／消防、交通インフラ、刑務所、廃棄物利用のためのごみ処理施設、および防衛分野となっている。イギリスでは今日まで PPP による契約がトータルで800件近く結ばれており、その投資額は140億ポンドを超える規模となっている。大型プロジェクトは毎年50以上にのぼっている。

連邦政府による PPP イニシアティブは、2002年、PPP コンペテンツセンター（専門センター）を連邦レベルで設置するという連邦首相の決断で始まった。2002年7月、いわゆる「地上建設公共工事における PPP」議事運営委員会、ならびにこの運営委員会の作業グループが設置された。この作業グループは、内容と手続きにしたがって活動の準備を行った。

議事運営委員会内には、連邦交通・建設・都市開発省、財務省、経済・技術省、各州の金融省、建設省、内務省の各会議、地方自治体の上位団体（ドイツ都市評議会、ドイツ市町村連盟、ドイツ郡会議）、建設業界（ドイツ建設産業中央連盟、ドイツ建設業中央会、ドイツセメント産業連盟）、クレジット業界（ドイツ公営銀行協会、ドイツ銀行家協会、ドイツリース会社協会）、連邦建築家会議所、および建設労組が名を連ねている。

議事運営委員会の作業グループには現在、議事運営委員会内に出席している機関と並び、連邦国防省、連邦会計検査院、ドイツ貯蓄銀行協会、および独立系相談窓口であるエンジニアコンサルタント協会が参加している。

この議事運営委員会によって、はじめて行政と民間が対話を行うためのプラットフォームが作られた。このプラットフォーム設置の目的は、PPP の枠組み条件改善を通して、ドイツにおける PPP システムをより一層拡大させていくことである。議事運営委員会は、その成り立ちの歴史をかんがみると、セクターを超えて設置されたわけではなく、その権限

は地上建設公共工事に限られている。横断的な課題が数多く存在していることを背景に、現在セクターを超えた方向性が議論されている。

ドイツの長距離道路建設セクターにおける PPP 方式による連邦プロジェクトは、連邦交通・建設・都市開発省の道路建設課、道路交通課が旗振り役となっていて行われている。このほかに連邦の協会が、道路分野の PPP コンペテンツセンターとして、交通インフラファイナンス協会とともに存在している。

議事運営委員会が委託する形で、コンサルタントコンソーシアムが2003年8月、レポート「地上建設公共工事における PPP」をまとめた。このコンソーシアムは、ドイツにおける PPP モデルを準備、実行するための法的基盤をまとめ、連邦レベルで PPP イニシアティブの運営システムを構築するための提言を行った。

2004年7月、ノイハルデンベルクで行われた非公開会議の中で、連邦政府は PPP の枠組み条件改善に全力を注ぎ、連邦制 PPP コンペテンツネットワーク構築のためのインセンティブを与えていくこと、また、政府自体、自身の課題を解決していくためにより一層 PPP を活用していくことで意見の一致をみた。この目的を果たすために、交通・建設・都市開発省内のコンペテンツセンターとして PPP タスクフォースの設置が決定された。

2004年7月、PPP タスクフォースは活動を開始した。設置規定によると、PPP タスクフォースの任務領域は以下のようになっている。

- ⇒ 5～10件のパイロットプロジェクトの始動と協力。
- ⇒ 基本方針の作成。
- ⇒ 調整作業。
- ⇒ 得られた知識の伝達および広報活動。

さらに、PPP タスクフォースは議事運営委員会のオフィスとしても機能している。PPP コンペテンツセンターは、連邦レポートの中で出された提言に応じて、連邦レベルに広く狙いを定めた行政単位としてではなく、交通・建設・都市開発省内の実効的な活動を行うためのプロジェクトグループとして発案された。

ドイツの連邦制というシステムを勘案すれば、連邦政府による PPP イニシアティブはネットワークを通じた課題の解決を目指している。もし、州レベル、地方自治体レベルでそ

れぞれ既存の権限を強め、連邦制 PPP コンペティツネットワークを構築し、実効的な仕事ができるようそれぞれの州を巻き込んでいくようなことをしなければ、PPP の枠組み条件改善や実効的な仕事を行う上でのさらなるスタンダード化へのプロセスが着手されることはなかっただろう。

連邦レポートでは、当時の法的状況が PPP を進展させていく障害とはならなかったものの、従来方式での発注に対し、はるかにそれが PPP の不利になっていたことが明らかにされた。議事運営委員会は、公共委託発注法、税法、手数料法、予算法、投資法に対する専門家の助言を 28 項目のリストにまとめた。そして、近いうちに設置されることになっていた PPP タスクフォースに対し、特にそれにふさわしい報告をするよう依頼した。この助言リストは 2004 年秋に始まり 2005 年夏に終了した作業のベースとなったが、この作業は「PPP 促進法」のために、社会民主党 SPD の連邦会議院内会派がイニシアティブをとって行ったものだった。法案の骨子は、連邦および州の各省、連盟、協会の代表者、アドバイザーとの協力によって作成された。この法律は 2005 年 9 月から施行されているが、これにより既に挙げた分野で PPP 枠組み条件が改善され、生じていた不利益がうまく解消されている。施行後まだそれほど時間が経過していないため、とくに PPP 方式でのプロジェクト件数から見た変化を現在の時点で評価することは不可能である。

しかしながら見過ごしてならないのは、連邦レベルのイニシアティブだけでは十分とはいえない、ということである。できるだけ統一された枠組み条件を整えるためには、それぞれの州法の中で適切な法改正を行っていくことが不可欠である。

2005 年 11 月 11 日の連立与党の合意の中では、PPP のさらなる発展と強化に賛意が表された。そこには数ある事項を規定し、試験的業務を委託する、という内容が含まれていた。それ以降、PPP は公共事業における赤字解消に狙いを定めた、成功が確実視される方策となっている。最優先で目指すべきは、今なお存在する PPP に対するネガティブな印象を取り除いていくことである。これと平行して、とくに中小企業が PPP から確実に利益を得ることができるようになっていかなければならない。連立与党は、「PPP 促進法」の改正と並び、地上および地下建設工事における PPP の枠組み条件をより一層改善していくことで合意している。同様に、パイロットプロジェクトの件数を増大させ、現行の PPP タスクフォースの業務を補強し、交通インフラファイナンス有限会社に課せられた課題を増やしていかなければならない。

2006 年 4 月、「PPP 促進法」（2005 年）を雛形に、「PPP 簡素化法」の法案を練るために、連立与党院内会派の作業グループが編成された。

州の財務会議はスタンダード化プロセスの中で2006年9月、ガイドライン「PPP方式でのプロジェクトにおける経済性調査」に賛同した。このガイドラインは、平行して会議を開催していた2つの作業グループによって作成された。州（ノルトライン・ヴェストファーレン州が指揮監督）と連邦（連邦財務省、連邦経済・技術省、連邦国防省、連邦会計検査院の参加のもと、連邦交通・建設・都市開発省が指揮監督）それぞれの作業グループがこれにあたる。この賛同により、PPP方式でのプロジェクトにおける経済性を調査するためのミニмумスタンダードに関する助言が初めて提出された。現在、連邦財務省への公報を経て、連邦レベルでの調査の実施方法が調整されているところである。

2006年12月、PPPタスクフォースはPPP契約モデルがEU、連邦および州の既存の助成金を得られる可能性に関するレポートを公表した⁷。このような包括的なレポートはそれまでにはなかった。

2. 2 地上建設公共工事における PPP

ドイツでは地上建設公共工事の分野でブレイクスルーが起こった。これは、連邦レベル、州レベル、そして地方自治体レベルにおいて、ドイツにおけるPPP方式によるプロジェクトの最新のトータル件数が物語っている⁸。

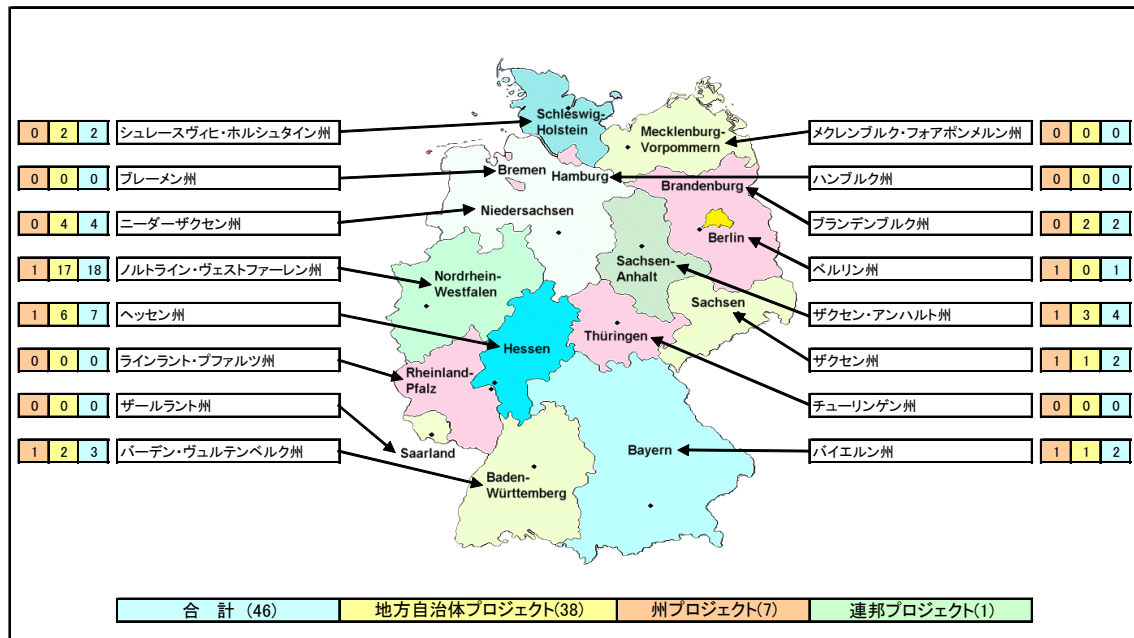
それによれば、2003年以降、すでにPPP方式によるプロジェクトが46件あり、その投資規模は14億ユーロにのぼっている。これらのプロジェクトでは、公的機関と民間のプロジェクト会社との間で契約が結ばれている。他の120件のプロジェクトは準備段階にある。その投資規模は高く見積もって約60億ユーロとなっている。地方自治体レベルでは38件、州レベルでは7件の地上建設公共工事のプロジェクトが確認されており、契約もすでに結ばれている。

⁷ www.ppp-bund.de で入手可能

⁸ 2005年にドイツ都市学研究所が調査した中では、2000年以降、PPPがさまざまな分野で活用されてきており、現在計画中のプロジェクト、あるいはすでに実現されたPPP方式でのプロジェクトは高く見積もって300件以上あることが確認された。高く見積もればその投資規模は70億ユーロを超える見込みである。プロジェクトには一連のサイクルの要素が3つ以上含まれていた。

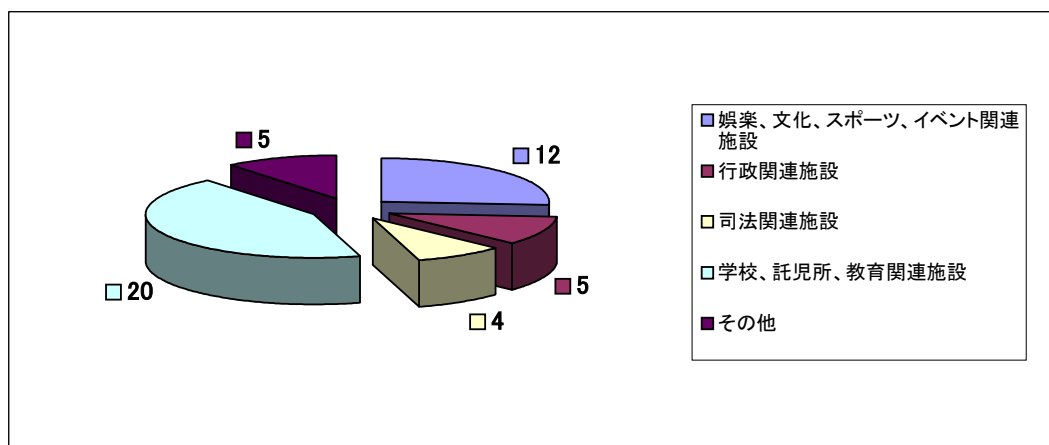
プロジェクトの地域的な配分は、図3のような概観となっている。

図3：契約締結済みの PPP 方式でのプロジェクトー地域ごとの配分



完了したプロジェクトを施設によって分類すると、図4のようになる。

図4：契約を取り交わした PPP プロジェクト。建物のカテゴリー別の配分。



連邦レベルでは、「グレーデ公爵の兵舎」というプロジェクトで PPP が計画されている。これは、連邦国防省の任務領域における地上建設工事では初めてのものとなる。この計画はすでに入札が行われており、2008年始めに契約が締結される予定である。

2. 3 道路交通セクターにおける PPP

始まりは1994年、連邦長距離道路建設民間資金調達法が可決されたことだった。この法案の可決により、道路交通セクターにおいて PPP が発展していった。この法律がベースとなっているいわゆる F モデルでは、法律で定義された区間（高速道路、一般道路に設けられた橋、トンネル、山岳地帯の林道、および一方通行のために分離された片側複車線の道路、など）の建設、整備、および運営のための資金を通行料で再調達することができる。これに遅れて大型トラックに対する通行料が導入されたが、この通行料と並んで、この法律が意味するのは — 例え制限付きであったとしても — 資金が連邦長距離道路網を使用する者によって回収されるようになった、ということである。この法的な権限をベースに、ロストックにあるヴァルナウ川の横断（2002年）とリュューベックにあるトラベ川の横断（2005年）という2つのプロジェクトが、地方自治体の **Baulast**（土地やその土地上面での建築の種類・方法に対して要求される諸事項を公法上で確保するための手法）という手法で実現の運びとなった。他の F モデルを連邦の **Baulast** という手法で実現させるかどうかは目下検討中である。

2003年、交通インフラファイナンス有限会社が設立された。この会社は、有限責任会社で、本社はベルリンにある。この会社の唯一の共同出資者はドイツ連邦共和国であり、連邦交通・建設・都市開発省がこれを代表している。法律で規定されている、交通インフラファイナンス有限会社の任務を以下に挙げる。この任務は連邦交通・建設・都市開発省が交通インフラファイナンス有限会社に委託できるものである。

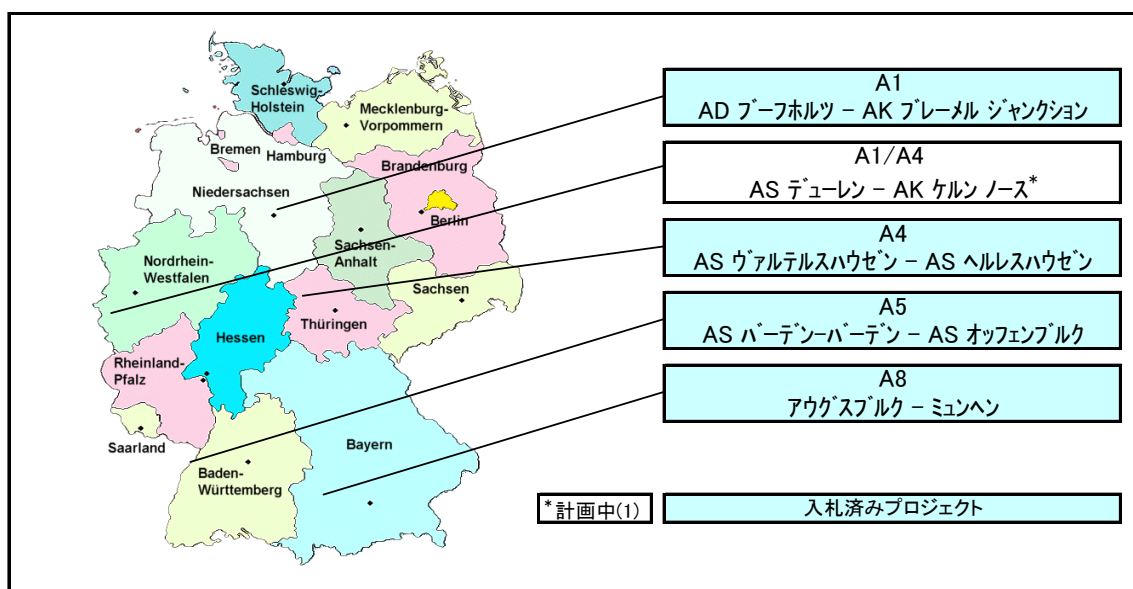
⇒ 長距離道路および水路の新設、増設、整備、運営、保守、および連邦鉄道線路の敷設、増設、再投資のための資金調達。

⇒ 連邦長距離道路建設民間資金調達法に沿ったプロジェクトの準備、実行、展開、および他の比較可能な民間による交通道路インフラプロジェクトに関連した任務。

Fモデルと称されるモデルに対し、その後いわゆるAモデルが連邦交通・建設・都市開発省によって開発された。Aモデルでは、民間のパートナー会社が既存の高速道路に走行車線を追加する工事を行い、契約期間を通して認可項目全てを獲得し、運営する。そして、指示されたやり方どおりに資金調達を行う。見返りとして、民間パートナーは認可のある区間で発生する大型トラックの通行料収入と、場合によっては、立ち上げに必要な資金を獲得する。その額は競争に左右される。すでに、建設規模が約12億ユーロである、5つのプロジェクトが選ばれ、そのうち4つのプロジェクトが発注手続きの段階にある。この初めてのパイロットプロジェクト（ミュンヘン－アウグスブルク間のA8号線高速道路の一部）に対する認可はまもなく下りることになっている。

パイロットプロジェクトを活用した上で、運営モデルを道路交通セクターでさらに発展させ、将来的な形に作り上げていくかどうかの判断が下される予定になっている。

図5：道路交通セクターにおける連邦レベルでのPPP方式によるプロジェクト



2005年以降、地方道路および市町村道路の分野において、PPP活用のポテンシャルがより詳しく検証されるようになってきている。バイエルン州では2005年、PPPモデルを採用した初めての地方道路、ミルテンベルクのローカルバイパスの落札が行われた。ノルドラインヴェストファーレン州では、リップレ郡の地方道路および市町村道路が準備段階にあり、ハルゼヴィンケルの市町村道路プロジェクトがすでに発注されている。

交通インフラファイナンス有限会社はこれと平行して、PPP タスクフォースと共同で「市町村道路」の分野も担当することになっている。プロジェクトへの関心を表明する手続きは、州に設置された PPP 担当窓口を通して各自治体で行われた。パイロットプロジェクトの目的は、PPP が活用される分野全体に関連する横断的テーマに対し、知識を得ることにある。

2. 4 他のセクターにおける PPP

PPP は地上建設および交通分野だけに限られているのではなく、その活用の広がり是多岐にわたっている。例えば、都市開発、電機・ガス・水道の供給、およびごみ処理などの公共サービスや IT などの分野である。これは、ドイツにおける PPP 拡大に関する調査結果（ドイツ都市学研究所による調査 2005 年）からも理解できる。

PPP タスクフォースには、多くの部分セクターでパイロットプロジェクトを責任をもって進めていくための問い合わせが数多く寄せられている。連邦レベル、州レベルでは、公安および電子政府を含めた行政分野において、PPP の意味合いがますます高まっていくことが期待されている。

3. PPP 利用拡大の根拠

PPP 活用の決め手となる正当性は、公共的課題をより経済的に解決していくことにある。PPP 活用が適する場合で、かつプロジェクトを入念に準備すればこれが可能であることは、1990 年代初頭からイギリス⁹で得られた経験、ドイツにおいて初めて活用された総合的 PPP 方式によるプロジェクトの評価分析の双方が物語っている。それによると、ドイツにおける地上建設工事で実現の運びとなった 46 件の PPP プロジェクトでは、予想された経済効率性が発注時点で平均 16% だったことが明らかになっている。

地上建設公共工事における契約締結済みの PPP プロジェクト（抜粋）

プロジェクト責任者	プロジェクト	投資規模	契約モデル	契約締結	経済効率性
ライメン市	プール	10.8	不明	2005.4	20.00%
ボーデン湖郡	郡役場	11.5	所有者モデル	2005.8	20.00%
オッフェンバッハ郡(西部)	学校	100	所有者モデル	2004.3	19.30%
オッフェンバッハ郡(東部)	学校	100	所有者モデル	2004.11	18.10%
フランクフルト アム マイン市	教育センター	42	賃貸モデル	2003.7	25.00%
アーヒム市	学校	8.4	所有者モデル	2005.8	18.40%
ケルン市	学校	34	所有者モデル	2005.4	10.00%
モーンハイム市	学校	24	所有者モデル	2004.1	15.00%
ライン・エアフト郡	学校	15	所有者モデル	2004.2	10.30%
ヴィッテン市	学校	13	所有者モデル	2004.8	9.30%
ギュータースロー郡	学校	10	所有者モデル	2004.6	5.00%
ベートブルク市	学校	11	所有者モデル	2005.3	10.00%
ウナ郡	郡公民館	20	所有者モデル	2004.9	6.20%
レバークーゼン市	職業学校	26	所有者モデル	2005.6	15.00%
グラートベック市	市役所	16	所有者モデル	2004.9	13.50%
ミュンスター市	スポーツ競技場	6.5	所有者モデル	2004.6	15.00%
ザクセン自由州	司法センター	74	所有者モデル	2006.9	14.30%
バーレーベン自治体	学校	7	所有者モデル	2006.2	21.00%
ハレ／ザーレ	学校	54	所有者モデル	2006.12	12.00%
ハレ／ザーレ	託児所	8	所有者モデル	2006.12	19.00%

⁹ Arthur Andersen Enterprise／London School of Economics (2000)、「Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative」；National Audit Office(2003)、「PFI:Construction Performance」；Scottish Audit Office(2005)、「PPP in Scotland－Evaluation of Performance」

3. 1 経済効率性

連邦政府による PPP イニシアティブで最も重要なことは、実現可能な経済効率を生み出すことである。PPP の経済効率のポテンシャルは、一連のサイクルを始動させることにより、コスト全体を最適化することで引き出される。また、インターフェースのマネジメントや手続きの流れを最適化することで、コストを全体的に抑えることができる。さらに、具体的な計画に合わせてリスク分散を最適に行うため、民間にインセンティブを与えるメカニズムが効果を発揮する。

レポート「地上建設公共工事における PPP」、およびプロジェクトのこれまでの経験事例の結果によれば、経済効率が生み出されるのは異なる要因に基づいている。

- ⇒ あらかじめ定められた一定の質とコストを確実に遵守する際に、追加リスクを軽減することで建設コストを抑えた。
- ⇒ 納期を確実に遵守する際に、計画や建設に要する時間を最適化し、コストを抑制した。施設の利用が始まらないと民間は業務報酬を得られない。したがって、民間にはプロジェクトを早期に完了させようというインセンティブが大きく働いた。
- ⇒ 一連のサイクルを始動させることで運営コストを抑制した。不動産の価値を確実に維持した。
- ⇒ 契約で規定された刺激メカニズムが効果を発揮した。例えば、成果を重視した業務報酬。(成果が上がらない場合には業務報酬をカットする。)
- ⇒ 民間の自己資本が出資した。(プロジェクトの成果に対する投資側の明確な関心。)
- ⇒ 民間イノベーションのポテンシャルを利用した。
- ⇒ 収益と相乗効果が生み出された。例えば、官と民が相互に活用することで、施設の土地稼働率を最適化した。計画および利用コンセプトの作成でお互いに調整があった。共通の行動マネジメント。宣伝広告のスポンサー料による資金調達、など。

これら経済効率のポテンシャルを実際に引き出すためにも、レポート「地上建設公共工事における PPP」、および国内外の経験事例¹⁰の結果で示される、規定の前提条件を満たす必要がある。この前提条件に数えられるのが特に以下の項目である。

¹⁰ Arthur Andersen Enterprise/London School of Economics (2000)、「Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative」; National Audit Office(2003)、「PFI:Construction Performance」; Scottish Audit Office(2005)、「PPP in Scotland – Evaluation of Performance」

- ⇒ 政策を推進させていこうという意思。これまでのプロジェクト経験によると、きたるべき投資プロジェクトの実現を目指し、革新的な別手段で公共工事発注を行おうとする公的行政側の受け入れ態勢がプロジェクトを成功させる主たる前提条件となっている。また、この心構えが PPP 適性テストの重要な構成要素となっている。
- ⇒ 法的、制度的な枠組み条件。例えば、中立的な形での立法、組織的なつながり。
- ⇒ 公的機関と民間の契約パートナーとの間でバランスのとれたリスク分散を行うこと。（例えば、民間が活用の際のリスクを負う場合、民間の関心はコスト、質、維持をそれぞれ最適化することにある。なぜなら、利益計算が全てそれに左右されるためである。）
- ⇒ PPP 特有の手続き規定の遵守。例を挙げると、発注を行う公的機関の組織体制が明確であること。内部服務規程に基づき、プロジェクトを準備すること。主要手続きを最適に行うため、先行して手続きを行うこと。一連のサイクルの要素を成果の詳細記述に含めること。契約を履行していく中で十分なインセンティブを与えること、など。（ボーナスポイントーマイナスポイントルール）

PPP が公的機関による公共工事発注プロジェクトに適しているケースはほんの一部である。発注プロジェクトの大半は従来方式で引き続きカバーされている状況にある。なぜなら、プロジェクトが規定の要求を満たさなければならないからである。規定で定められた要求事項は、とくにリスク分散や成果の規模、アウトプットに基づいた成果主義、競争、などを指している。PPP がプロジェクトに適切な場合にのみ、経済効率面で高いポテンシャルを期待することができる。

このような理由からしても、PPP は需要をカバーする万能薬といえるものではない。従来方式で発注する場合と同様、PPP モデルは公的予算の中で負担となることもある。PPP は妥当な財政政策としての代替策でもないし、また、PPP を通して従来方式で資金調達不可能な計画が実現されるというものでもない。PPP 方式でのプロジェクトの場合も、需要の見極めや経済性に関する調査、予算が採算に見合うのかという調査で、従来方式でのプロジェクトを実現させるのと同じ要求が適用される。そのため、そもそも公共的課題を担う者は指定されたプロジェクトの資金調達を長期的に行っていくことができるのだろうか、つまり、予算内でやっていけるのだろうか、という疑問に対する答えを初期段階で出しておかなければならない。答えが基本的にイエスならば、ここで初めて最も経済性のある発注方法がテーマとなってくるのである。

また、連邦と各州にある会計検査院の考え方が、この PPP イニシアティブの支柱を支えるものともなっている。ドイツの会計検査院も同様に、PPP モデルを通じて公共インフラの需要に対応していくメリットとデメリットを入念、かつ現実的に評価するよう要求しているのである。その評価によれば、PPP は他の発注方法に対し、一つの公平な選択肢を意味するもの、とされている。会計検査院は 2006 年 5 月に行われた事務総長会議で基本方針を打ち出した¹¹。というのも、PPP モデルを採用すれば、それに関連して公的機関の予算の中で長期的な制約が発生するからである。現場のプロジェクト遂行者は PPP の決定を下す場合、常にこの基本方針を考慮に入れておかなければならない。この方針は、連邦政府による PPP イニシアティブの内容をできるだけ加味するという基本路線に基づいて作成された。経済性を証明することは要求項目であるが、この基本方針は特に PPP の活用を決定的に正当化し、一連のサイクル全体を通じたインフラ施策の経済性を有効に証明するものである。会計検査院が PPP に付随する長期的なリスクを引き続き指摘したとしても、会計検査院の決議でははっきりと、発注の別手段である PPP に対する根本的な懸念は一掃された、とされるだろう。

PPP を通じて、特に一連のサイクルにおいてかかってくる実質コストに対する意識が高まる。経済性に関する調査の中では、一連のサイクル全体でかかる従来方式での発注コストにも透明性が出てくる。

適切な場合に PPP を活用する。これは、公共投資をより効率よく行っていくことに貢献し得る¹²。国が行動するあらゆる領域において実り多きインフラを維持、構築していくことは、産業拠点にとっての一つの重要なファクターである。ドイツの競争力、とりわけ雇用はこのファクターに左右されている。

3. 2 民間の視点からみた PPP

民間もまた、PPP モデルの実行に大きな関心を示している。投資活動が活発になることで成長へのはずみが生まれ、これがインフラの改善につながる。そして、それに伴い産業拠点の魅力が向上する。その一方で、新たな市場領域が開拓される。例えば、建設会社はサービス提供者としての立場をより強め、銀行は自己資本を提供する新たな形を見つけることができる。また、PPP が貢献して、中小企業の土建業、または建設業は現在の厳しい

¹¹ 比較参照。2006 年 5 月付け連邦および州の会計検査院事務総長の共通のポジション (www.ppp-bund.de)

¹² ドイツ都市学研究所の調査によると、自治体の 2000～2009 年までの全ての投資需要だけで約 7 億ユーロにのぼっている。

価格競争に対抗していくことができる。この競争ではそれに付随して質の低下が起きている。施設の建設とその運営を組み合わせることによって、持続的で高質的、高価値の成果が確保されるが、この成果は頻繁に施設が利用されることで長期的にもたらされるものでなければならない。したがって、事業領域を広げ、かつ協働体制を作り上げることは中小企業にとっても有益である。

さらに、経済界は行政における IT プロジェクトをより一層進めていくよう促している。公的機関の持続可能性を保証し、電子政府のもとでドイツを進展させていくためである。とくに行政が一つのセクターにもっと積極的に関与していくことがテーマにもなっており、その付加価値は IT 分野において非常に高いと見積もられている。

同様に、政府系金融機関や民間の金融機関も、自分たちの事業領域を PPP 方式でのプロジェクトに拡大していくことに高い関心を寄せている。金融機関はリスクを引き受け、制約をつけることで、PPP 方式でのプロジェクトの成功に大きく寄与する。融資のコンセプトを発展させる金融機関は、スタンダード化プロセスの中において重要なパートナーなのである。その際、金融機関は自己資本を調達するための商品を PPP プロジェクトに取り入れられるようにするため、ドイツ市場特有の条件に合わせて商品をより一層アレンジしていかなければならない。副次的な市場がつくられることで融資はより魅力的なものとなる。また、この市場では自己資本の一部を取引することができる。PPP 方式でのプロジェクトに対する独自の資産区分（アセットクラス）を設けることで、さらに投資家の信頼が醸成されるかもしれない。PPP 方式によるプロジェクトが長期に及ぶという背景を踏まえると、PPP は投資家にとって将来的に安定感のある、持続可能な投資手段を意味し得るのである。

4 PPP タスクフォースの業務プログラム—内容と業務に対するスタンス

連邦政府による PPP イニシアティブを継続して発展させていくために、PPP タスクフォースは 2006 年 9 月 28 日付で、2006 年から 2009 年までの業務プログラムを発表した。このプログラムは部局で調整済みのものである。業務プログラムには、中期的に PPP の公共投資への割合を他の比較可能な先進国レベルに引き上げるという、連邦政府の目標が考慮に入れられている。このレベルは 15% までとなっている。この目標値に到達するには、連邦、州、地方自治体の間での徹底的な行動が不可欠である。

業務プログラムの骨子は、パイロットプロジェクトへの取り組み継続、枠組み条件の改善、連邦制 PPP コンペテンツネットワークの構築（調整作業）、得られた知識の伝達およ

び広報活動である。PPP タスクフォースにはこれを行うための調整機能が課せられた。

各部局は、部局を超えた支援という要望に対し、それぞれの管轄領域を顧慮した上で、個別の問題を勘案しながら PPP タスクフォースの業務をサポートしていくことを承知している。

4. 1 パイロットプロジェクト

現在、PPP タスクフォースは業務プログラムに合わせて、地上建設工事において連邦国防省の管轄から連邦プロジェクトを1件、また自治体のパイロットプロジェクト5件に協力している。自治体プロジェクト5件のうち、4件は学校建設プロジェクトで残りの1件は自治体交通助成法の分野のプロジェクトである。工事の発注、または契約の締結は完了済み、あるいは2007年に予定されている。

PPP タスクフォースは、このパイロットプロジェクトでプロジェクトの経験を役立たせ、取り入れていきたい意向である。また、プロジェクトが進展していく中で発生する諸問題を解決し、得られた知識を将来の PPP 方式でのプロジェクトに利用していきたい、としている。特に、国内で統一された PPP のスタンダードと枠組み条件を整えていくことに狙いを定めている。

詳細を以下に掲げる。

- ⇒ 連邦国防省の管轄における連邦パイロットプロジェクト「ヴレーデ公爵の兵舎」では、2006年8月に告示の公表を行った。これにより、欧州全体に対する工事発注手続きをスタートさせることができるようになった。2008年第1四半期に契約が結ばれることが期待されている。
- ⇒ ハレ（ザーレ）市、キール市、フライブルク市、ゴースラー郡の学校建設セクターにおけるパイロットプロジェクトでは、その状況は違いを見せている。2つのロット（学校と託児所）に分割されたハレ（ザーレ）市のプロジェクトの契約締結は2006年12月に行われた。託児所建設プロジェクトの契約パートナーは地元中小の建設会社である。経済効率性に関しては、従来方式での発注に対して、学校建設プロジェクトでは19パーセント、託児所建設プロジェクトで12パーセントが達成可能と証明された。

- ⇒ キール市とゴースラー郡（ランゲルスハイム学校建設プロジェクト）のプロジェクトでは、現在経済性に関する調査が終わり、入札用の書類が作成されているところである。入札手続きの開始は２００７年第１四半期に予定されている。
- ⇒ ２００６年１１月、「フライブルク市の学校と消防署」プロジェクトが当分の間中止されることになった。プロジェクトの実現は、市営住宅の販売収入に連動することとなった。しかし、計画されていた住宅販売は市民の決定により中断された。この計画を引き続き実行していくかどうかの決定は、２００７年第２四半期に下されることになっている。
- ⇒ ライプツィヒの交通会社によるパイロットプロジェクト「ハイターブリック技術センター」では、PPP タスクフォースが関与し、自治体交通助成法に基づいた助成金を組み込むことが根本的に法的に認められるかどうか、という問題が解決された。プロジェクト施行者によって委託された暫定的な経済性に関する調査は、PPP 方式には収益性があるということで終了した。プロジェクトの施行者は、調査終了後すぐにザクセン州経済労働省に助成金枠に対する申請書を提出した。この申請に関しては近々決定が下されることになっている。

PPP タスクフォースはさまざまなパイロットプロジェクトに協力しているが、これはタスクフォースが平行して行っている基本業務にとって価値ある情報源になることが証明されている。プロジェクトでの経験はすぐに現在進行中のスタンダード化作業に取り入れられる。

特に「地上建設公共工事における PPP」議事運営委員会の勧告にしたがって、他のパイロットプロジェクトに関して今まででまだ手がつけられていない分野（例えば、病院、大学、文化およびスポーツ施設などの部分セクター）におけるプロジェクトの企画に力を注いでいる。PPP タスクフォースは、「地上建設公共工事における PPP」議事運営委員会と調整しながら、分野およびパイロットプロジェクトを選択している。

連邦政府の他の管轄領域では、プロジェクトに適切な PPP 方式が確認され、その担当部局の指揮監督のもとプロジェクトが遂行されている。PPP タスクフォースは自分たちのノウハウをこのプロセスに取り入れることにしている。

4. 2 基本業務

PPP タスクフォースは、パイロットプロジェクトによって専門能力を獲得していくことを通して、特に自分たちの部局の権限に合わせて関係していかなければならない他の省庁、あるいは監督指揮する立場にある他の管轄省庁と協力しながら、PPP の枠組み条件改善を進捗させることに取り組んでいる。これには、PPP 方式でのプロジェクトを行っていくために国内で統一された法的な枠組みをさらに発展させていくこと、とりわけ委任立法の枠組み条件がばらばらになる危険性を避けることが含まれている。手続きや契約を形作っていくためのミニマムスタンダードを整えていくことがこれらの業務を構成する要素となっている。目的は「青写真」を作ることにある。プロジェクト施工者は、この青写真のおかげで PPP 方式での発注プロセスを最後まで進めていくことができるのである。

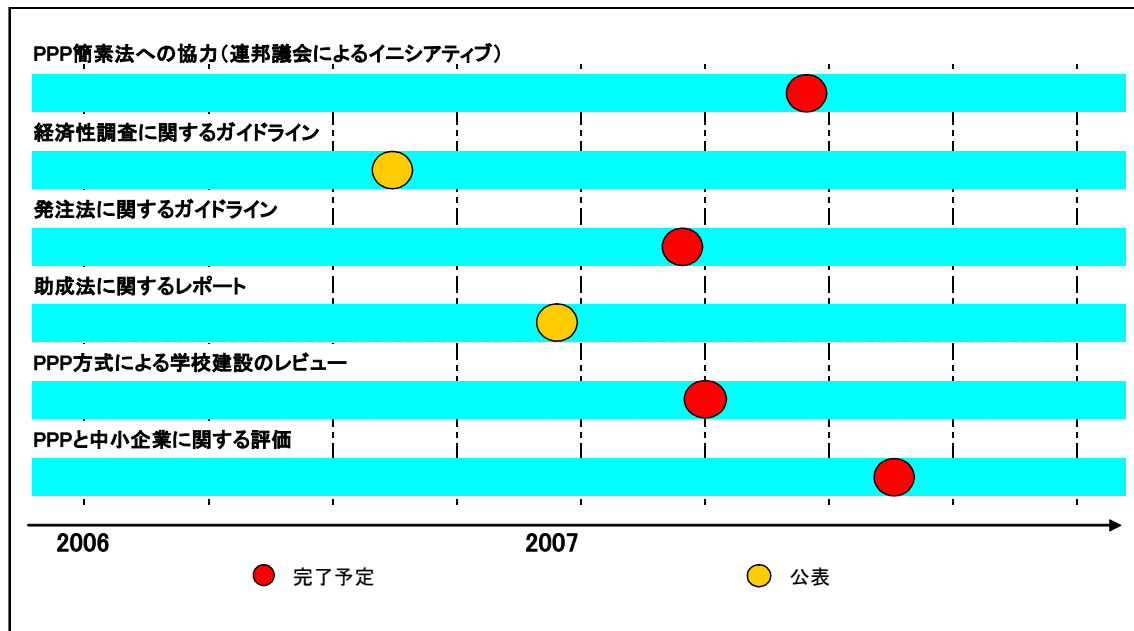
現行および将来的な基本的課題でテーマとなるのは、できるだけモデルに公平で、一連のサイクルを重視したフォームを作り上げることである。複数の発注方法で真の競争を生み出すことがその目的である。

スタンダード化を進捗させていくことは、比較的（まだなお）高い取引コストを削減することにも寄与する。取引コストの削減がうまく実現できる場合にのみ、PPP モデルへのアプローチをためらわせる敷居が全体的により低くなり、中小企業もここから恩恵を得ることになるだろう。

PPP タスクフォースは、選択された他のパイロットプロジェクトに応じて、セクターの特徴に合わせた業務を掘り下げていく。この中で特に、病院、大学、文化およびスポーツ関連施設の分野に重点を置いていくことにしている。

図 6 は、最新の基本業務に関する概観である。

図 6：基本業務



4. 2. 1 法律に関する現行の基本業務

現在、「PPP 簡素法」(PPP 促進法Ⅱ)のための作業で、「PPP 促進法」によって処理されていない事項、あるいは検討されていない事項の報告を行うことが、議事運営委員会に再び要求されている。キリスト教民主社会同盟 CDU/CSU と社民党 SPD の連邦会議院内会派の連合プロジェクトグループは、「PPP 促進法」のための作業を雛形として、テーマごとに計 7 つのプロジェクトグループを立ち上げた。テーマはそれぞれ、健康、福祉関係のインフラ、国防、交通プロジェクト、発注法、資金調達法/予算法および助成法、ならびに税法である。

PPP タスクフォースは、それを専門とする所轄部局の代表者と並び、各テーマの作業グループ全てに出席しているが、それぞれの作業グループの進行状況は違いを見せている。国防と発注法の作業グループは、すでに協議を終えている。したがって、協議内容の結果を現在仕上げの段階にある「PPP 発注法に関するガイドライン」の中に取り上げるよう、PPP タスクフォースに要求している。

売上税法

国家主権的なセクターに関して、もし公的機関が自分たちの職員を使って計画の成果、または運営の成果を出すならば、この成果に対して売上税は課税されない。なぜなら、公的機関の活動では営利目的の運営は問題とならないからである。しかし、この種の成果が民間のパートナーによってもたらされる場合は、売上税の課税対象となる。PPP モデルにおいては、公的機関はこれらの成果を民間から受け取る。非営利企業としての公的機関には税引き前控除の権利がない。したがって、売上税に関していえば、成果は高くつくことになる。

従来方式での実現と比較して、この売上税に関して PPP モデルが不公平に扱われているという問題がある。この問題は現在、「税法」管轄の作業グループが「PPP 簡素法」を作成する中で取り組んでいる。税負担が重くなると特にこれは、例えば病院経営などのようにとりわけ人員が多く必要とされる分野での成果において、経済性に関する調査結果に重大な影響を与えることになりかねない。現在 PPP タスクフォースの支援を受けながら、連邦財務省が考え得る解決策を検討中である。

投資法

「PPP 促進法」では、投資法を適切に改正することでオープン型不動産ファンドによる投資機会を拡大させたいとしている。（土地に対する用益権取得に関する投資種類の拡大）。立法手続きの結果、まず論点として「オープン型不動産ファンドのポートフォリオの中に、PPP 方式でのプロジェクトを行う会社を 10%まで組み込むこと」、また、「クローズドファンドとして、固定資本を有する PPP 投資株式会社に対し、インフラファンドを創設すること」が再度取り上げられた。リスクをランク分けする目的で PPP 方式でのプロジェクトに対し、「アセットクラス（資産区分）」を設けること自体、投資家の信頼を醸成し、資本市場の力を改善するための大きな助けとなるだろう。いずれにしろ予定されている投資法の改正の枠の中で、適切な変更が不可欠である。投資法の改正および他の法律改正に関する議論は行われており、公表された案によれば、2007年1月半ば、インフラファンドが創設されることになっている。（インフラ特定ファンド）。

助成法

レポート「PPP と助成法」の結果を受け、現在 PPP タスクフォースは、現行の助成金プログラムをモデルに公平で、一連のサイクルを重視した形に整えるはずみをつけようと、これに取り組んでいる。「PPP 簡素法」のための立法手続きでは話し合いが行われているが、これとは別に、現場から PPP タスクフォースにある報告があげられた。PPP 方式でのプロジェクトが、従来方式でプロジェクトを実現した場合に対し、助成法で不公平な扱いを受けている、という内容である。PPP タスクフォースはこの報告内容を分析した上で、助成金融機関（例えば、復興信用金庫グループ）に改善提案と共にこれを回している。

4. 2. 2 委任立法に関する現行の基本業務

⇒ PPP 方式でのプロジェクトにおける経済性調査に関する連邦・州のガイドライン

ガイドライン「PPP 方式でのプロジェクトにおける経済性調査」は、ノルトライン・ヴェストファーレン州の指揮監督のもと設置された、州にこだわらない財務省会議の作業グループと連邦の作業グループ（連邦交通・建設・都市開発省、連邦財務省、連邦経済技術省、連邦国防省）が徹底的に協働し、連邦および州の会計検査院がこれに協力する形でまとめられた。財務省会議は、2006年9月に出されたガイドラインを了承した旨を明らかにしている。ガイドラインの中にある推奨事項を実行に移すことに関しては、地域の法人それぞれがこれまでの手続きの枠内で決定することができる。これは、連邦レベルで各部署が調整したと判断される連邦財務省の公報を見て決定しなければならない。

⇒ 調査計画「学校建設における PPP」

調査プログラムの中で予定されているまとめ作業は非常に先行して進んでいる。この作業は、PPP 適性テスト、成果重視の入札を行うための必要書類、暫定的ながらも経済性に関する最終調査のための電子データ処理プログラム、「PPP 所有者モデルと地上権付き賃貸モデル」のためのサンプル契約など、これらのための雛形をまとめることである。ばらばらになることを回避するために、現在ノルトライン・ヴェストファーレン州の PPP タスクフォースが作成した現行ガイドラインをベースに、サンプル契約が作成されている。これに加え、ザクセン・アンハルト州の文化省と協力して、さらなる助成金ガイドラインを作成するよう専門家が依頼を受けている。このガイドラインは、助成金支給に必要とされ

る調査プロセスを補助するものである。これにより、現行の助成金プログラムが PPP 方式でのプロジェクトに取り入れられやすくなるはずである。

この作成には、議事運営委員会と連邦制 PPP コンペテンツネットワーク周辺の専門家が関わった。この際、幅広い指摘が作業結果の中に盛り込まれることとなった。

⇒ 現状レポート「PPP と助成法」

PPP の仕組みを継続的にうまく実行に移していくための主たる前提条件は、それに適した法的枠組み条件を作ることにある。PPP の枠組み条件をよりモデルに公平で、一連のサイクルを重視した形でデザインすることができた場合にのみ、PPP の占める割合が増加し、国際的な通常レベルに落ち着くのである。これは特に、国のあらゆる行動領域における公的助成法にあてはまる。

今の時点で、現在の助成規定が PPP 方式のプロジェクトにとってすでにどれほど周知のものになっているか、という疑問を解決するために、PPP タスクフォースは EU レベル、連邦レベル、州レベルで現在の助成活動の現状を把握するよう、専門家から成るコンソーシアムに委託した。特に調査対象になったのは、現場で最も重要とされている学校、病院、自治体施設、交通インフラなどの各種プロジェクトにおける現行助成プログラムである。各州にある省、州立の投資銀行および復興信用金庫グループ、欧州投資銀行など 100 以上に及ぶ機関との調整プロセスを経た上で、2006 年 12 月、レポート「PPP と助成法」が公表された。このレポートは EU レベル、連邦レベル、州レベルでの現在の助成金に対する包括的な分析と活用重視のガイドラインを含んだロングバージョンである。調査結果は、議会によるイニシアティブ「資金調達と助成法を管轄する作業グループ」のグループ長に宛てたティーフェンゼー大臣からの通達によって、「PPP 簡素法」のための作業に取り入れられた。

⇒ ノルトライン・ヴェストファーレン州 PPP タスクフォースとの協働による発注法に関するガイドライン

このガイドラインはノルトライン・ヴェストファーレン州 PPP タスクフォースと協働で作成するよう委託されたものである。PPP タスクフォースは、このガイドラインを使って PPP 発注手続きを規定どおり進めていくための手助けを行っていきたい考えである。管轄領域「発注法」の担当作業グループが「PPP 簡素法」に関して協議した結果は、すでに考慮に入れられている。作成は、連邦での管轄（連邦経済技術省と連邦交通・建

設・都市開発省)、議事運営委員会および連邦制 PPP コンペテンツネットワークのメンバーと調整しながら行われている。ガイドラインは近々公表される予定である。

⇒ 中小企業参加の評価／経済性の問題

プロジェクトの規模が大きく、PPP 方式でのプロジェクトは複雑であるため、中小企業側には、PPP 市場の立役者になるには不十分なのではないか、という不安がある。そのため PPP タスクフォースは、2006 年 12 月、ドイツ都市学研究所に対し、ノ르트ライン・ヴェストファーレン州の PPP タスクフォースと協力して、ドイツで既に委託されている PPP 方式での地上建設公共工事プロジェクトを学術的に評価するよう依頼した。合わせて 30 件の PPP 方式でのプロジェクトが調査される。調査される内容は、中小企業が参加することに関する疑問点と PPP と中小企業の根本的な適性についてである。同じように、プロジェクト施行者に経済性に対する見通しをヒヤリングすることになっている。この調査は 2007 年後半に公表される予定である。

4. 2. 3 現場でまとめられたガイドラインの活用

まとめられたガイドラインとスタンダードは適切に合致しているだろうか。この点については継続的に検証していかなければならない。このため、現場からの現地レポートが不可欠となる。

行動支援としてまとめられた諸事項をきちんと実行し、プロジェクトから得た情報をフィードバックして確実に反映させる。この目的のために、PPP タスクフォースは現在、連邦と州が合法的に資金調達を行う権利を考慮に入れながら、特別プログラムを始動させている。例えば、PPP 方式による入札準備と実施にかかる費用を賄うために、学校建設セクターにおけるプロジェクト施行者 50 社に対し、2 万ユーロの規模で資金を提供することになっている。プロジェクトはいずれも PPP 方式で行われる。その見返りにプロジェクト施行者は、改訂されたガイドラインを使用し、ミニマムスタンダードを遵守し、自分たちがプロジェクトで得た経験（例えば、入札手続き、契約の形態、経済性に関する調査、など）を科学的付帯調査の目的に進んで提供する用意があるとはっきり表明しなければならない。

4. 2. 4 法律および委託立法に基づく枠組み条件づくりの予定作業

PPP 方式でのプロジェクトに関連して発生する取引コストを下げる。このために、引き続き枠組み条件を整え、スタンダード化プロセスをより一層進捗させていかなければならない。これは分野を越えた横断的テーマ同様、活用に特有な枠組み条件にも関わってくることである。

PPP タスクフォースは、枠組み条件を改善するため、所轄の連邦部局とそれぞれ事前調整を行いながら、特に以下のことを計画中である。

⇒ PPP タスクフォースは、「PPP 方式プロジェクトの資金調達：抗弁放棄の輸出債権買取金融とプロジェクトファイナンス」というテーマに対して、一連のワークショップを行った。その目的は、具体的な問題提起を行うこと、および2つの資金調達フォームに関連した問題を詳細に議論することにあった。議論の結果はノルトライン・ヴェストファーレン州の PPP タスクフォースとの協働で出されることになっているガイドラインの主要部分となることだろう。

⇒ 「PPP と自治体法」（いわゆるオーデルヴィッツの判決¹³を考慮にいたした予算法の許認可要求）と「PPP と労働法（業務を譲渡した場合の法的状況および被雇用者の共同決定権と参加権に関する情報）」というテーマに対して、ワークショップ開催が予定されている。

⇒ 「PPP と建築術／建築環境」のワークショップを準備するためにスタートした作業は、連邦建築会の PPP 専門家グループが側面援護している。この専門家グループが、PPP タスクフォースの協力のもと、重点テーマとして取り上げているのは次の項目である。品質保証、PPP 手法における建築家および技術者の役割と業務領域、PPP による都市建設への促し、ならびに職業権の観点。

⇒ 数多くの問い合わせから、コンサルタント業務によって入札の仕組みを作り上げることに強い要望があることが判明した。PPP タスクフォースはこの要望を取り上げ、入札の仕組みを作り上げていくための推奨事項をまとめることにしている。

¹³ 比較参照。2002年12月12日付け自治体監査の職務上の責任に対する連邦最高裁判所判決、Az. III ZR 201/01

⇒ さらに、PPP 契約モデルでの収益税および売上税の扱いに関するガイドラインの作成が計画されている。

⇒ このほかに、新たな法的規定を設けるという目標設定がある。特に、中小企業が PPP から確実に利益を得られるようにするための法的規定である。また、資金調達分野で、PPP 方式を採用したプロジェクト会社の自己資金を高めることは非常に重要である。特に中小企業にあてはまるのが自己資本比率の低さである。この自己資本比率の低さと PPP における民間（企業）へのバランスのとれたリスク分散を考慮すると、自己資本調達を行う場合の新たな方法が必要不可欠である。

それと平行して、手続きと契約を行うためのスタンダードを整えていく。これによって、中小企業は PPP モデルを採用しやすくなる。中小企業が様々な知識を学び、プロジェクト経験を増やしていくにしたがって、このスタンダード化を通じ、彼らにとって大きな負担となっている取引コストが削減されることもありえるだろう。

その他の点では、連邦と州の作業委員会「予算法と予算の体系学」（連邦財務省の指揮監督）がテーマ「連邦と州の予算における PPP の概算」についての推奨事項をまとめている。これについても現在、調整作業が行われている。

さらなる規定が必要とされているのは、特に PPP を利用するための特有の枠組み条件に関してである。これら枠組み条件の規定には、PPP タスクフォースが4つのパイロットプロジェクトと調査計画「学校建設における PPP」を行いながら、学校建設セクターにおいてその作業を集中させている。病院建設など他の分野は、PPP タスクフォースが次に照準を定めようという分野である。

4. 3 連邦制 PPP コンペテンツネットワーク構築に関する調整作業

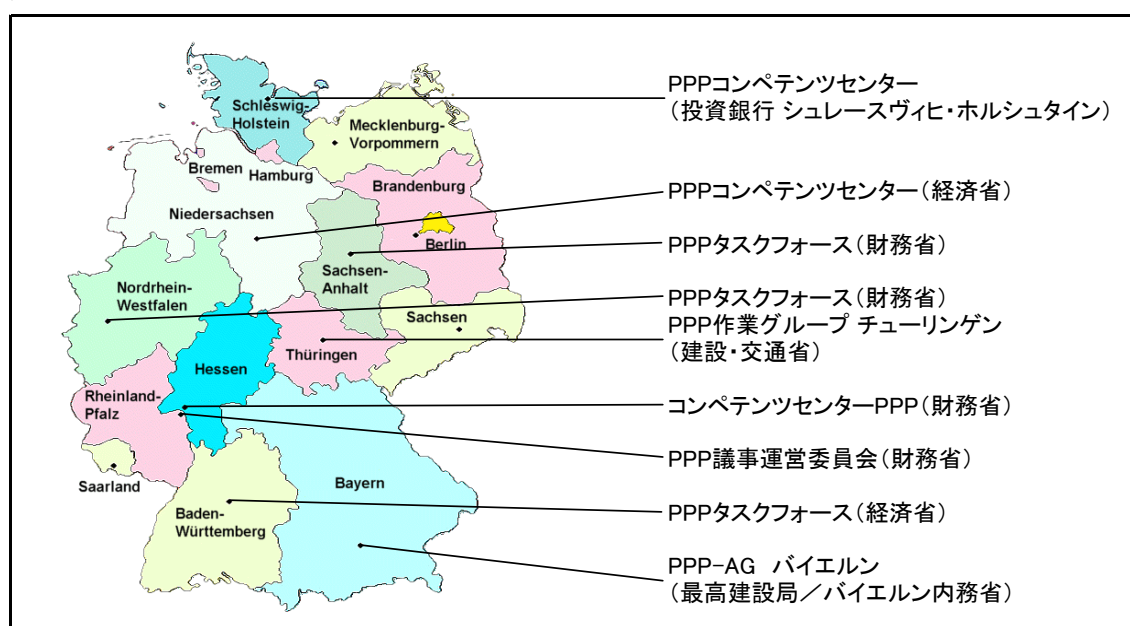
PPP タスクフォースの仕事には、「地上建設公共工事における PPP」議事運営委員会の枠組の中における調整作業がある。他の連邦部局とともに PPP 特有の問題に対処する場合の調整、および特に州と共に連邦制 PPP コンペテンツネットワークを構築する場合の調整である。

州レベルでは、ノルトライン・ヴェストファーレン州が2002年にノルトライン・ヴェストファーレン州 PPP タスクフォースを編成したのを皮切りに、州のコンペテンツセンターが形成されつつある。しかし、まだ制度化されたストラクチャーと呼ぶには程遠い¹⁴。

構造が統一されていない場合、州の機能として権能のある PPP 部隊が PPP イニシアティブにとって重大な意味をもつことになる。とはいうものの、州レベル、自治体レベルでのプロジェクトを進捗させ、かつ連邦で統一された枠組み条件づくりの基本作業を前進させていくことが肝要である。この場合、距離的に自治体のプロジェクト施行者に近いことから、州の中にコンペテンツセンターを設置することが特に有益であることが明らかになっている。州に特有の規則がさまざまであるのを鑑みると、現地に問合せ窓口があると都合もよい。また、連邦制 PPP コンペテンツセンターが調整することで、行動推奨事項が一貫して利用されやすくなる。枠組み条件にばらつきが生じることを回避することもできるだろう。

現在、図7で示す各州に正式なコンペテンツセンターまたはタスクフォースがある。

図7：州別の PPP コンペテンツセンターまたはタスクフォース



¹⁴ 比較参照。添付資料2：連邦および州における PPP コンペテンツセンター（専門センター）概要

連邦制 PPP コンペテンツネットワークを構築していく中で、連邦の PPP タスクフォースは、州の PPP コンペテンツセンター、あるいは州の PPP 担当窓口と定期的に会合を開いている。PPP タスクフォースは、連邦制 PPP コンペテンツネットワーク内での仕事を調整している。会合は、情報交換や現在行われているスタンダード化作業の調整に役立つものとなっている。現在あるいくつかの資源をまとめるために、分野に特有の作業とネットワーク内での横断的テーマが分業で着手される計画になっている。この際、連邦と州の関係者はネットワーク的な協力関係を作り上げるべきである。例えば、病院、大学、スポーツ施設、自治体道路建設などのセクターにおけるパイロットプロジェクト、あるいは特定の横断的テーマ（同上参照）に取り組んでいる連邦と州の関係者は、ネットワーク的な協力関係を作り上げるべきである。その上でこのネットワークでは、諸経験を交換し、共同でワークショップを行い、さらに必要な場合には、PPP 方式による学校建設のレビューに沿って、テーマに特有のガイドラインを作成することになっている¹⁵。

PPP タスクフォースは欧州 PPP コンペテンツネットワークで連邦を代表しており、ネットワーク構築を手助けしている。このため、2006年10月、ルクセンブルクで欧州 PPP コンペテンツネットワークの会合が行われた。この会合で参加者たちは、欧州 PPP コンペテンツセンター（European Expertise Centre – EPEC）が重要不可欠である、ということで意見を一致させた。センターは2007年1月、ルクセンブルクにある欧州投資銀行に設置されることになっている。欧州投資銀行の現在の任務は調整機能にあるが、例えば EU 委員会、加盟国のさまざまな担当者、欧州復興開発銀行とともに、そのようなセンターを組織上まとめたり、資金調達を処理する。

4. 3 得られた知識の伝達および広報活動

PPP タスクフォースは、連邦、州、自治体、民間、また関心をもっている市民からの質問と提案に対応する窓口である。この窓口はまさに市民の側から活発に利用されている。

同様に、PPP タスクフォースのインターネットのサイト（www.ppp-bund.de）も情報を伝え、独自の作業結果を公表する役割を果たしている。

そのほかに、2006年、PPP タスクフォースだけでも積極的に90以上の PPP のプレゼンテーションに参加した。あるいは連邦交通・建設・都市開発省の大臣、事務次官級のプレゼンテーションを準備した。

また PPP タスクフォースは、2005 年は発注手続き、2006 年は PPP プロジェクト資金調達の問題などを通して、ピックアップされたテーマに対する独自のプレゼンテーション、またはワークショップを開催した。テーマ「病院建設分野における PPP」に対するワークショップは他の専門部局も参加して、2007 年春に開催される予定になっている。

5. 見通しと今後の組織的發展

ここ数年、PPP プロジェクト数が絶え間なく増加している。これはドイツにおける PPP がブレイクスルーしたことを示している。連邦政府の PPP イニシアティブはこのブレイクスルーに多大な貢献をした。PPP は投資需要をカバーする、公的機関の考え得るもう一つの発注バージョンとして定着しつつある。今日すでに、利用分野ほぼ全体に PPP システムが見られる。また、PPP 促進法（2005 年）によって、PPP のための法的な枠組み条件が決定的に改善された。委任立法の段階ではガイドラインの助けを借りて、重要なスタンダード化プロセスが導入された。

しかし、ドイツにおける PPP のポテンシャルはまだ 100%引き出されている訳ではない。一連のサイクルを重視した PPP モデルの全投資に占める割合が増加傾向にあるとはいえ、ドイツでは現在、ざっくり見積もってその割合は 2～4%の間を推移している。ドイツ国内の PPP の割合を他の先進諸国と比較可能なレベルにまで高めるためには、さらなる努力が必要である。さもなければ、PPP イニシアティブは、最初の一步を踏み出し、少し前進した後、ダイナミックさが失われてしまうのではないかと懸念されている。

PPP をスタンダードな資金調達バージョンとして定着させるための PPP システムを安定したものにしていくためには、機能的で、高い遂行能力のある、政治的責務と実行意欲によって支えられた、連邦レベル、州レベルの PPP チームが不可欠であろう。必要なのは、比較的まだなお割高な取引コストを下げるべく、比較的時間と手間のかかる PPP 資金調達プロセスについて、他のあらゆる方面からポジティブに評価されるモデルおよびスタンダードを作ることである。

¹⁵ 比較参照。添付資料 3：連邦制 PPP コンペテンツネットワークにおける協働に対する関心表明。2006 年 11 月 29 日付け。

連邦交通・建設・都市開発省の中の PPP タスクフォースは、ゴールに導く貢献を行うことができた。だが、現在はさらなる大きな挑戦課題を目の前にしている。それは、より包括的で一般的な、あらゆる分野を把握する問題提起を行うことである。このためには、PPP に関連する多くの横断的テーマを通じ、PPP コンペテンツセンターに対し、分野にとらわれない方向性を与えることが重要だと思われる。

これと並んで、実効可能な分野において計画を効率的に履行する。このためには、分野に特有の既存のシステムと特別な専門知識を利用することが求められる。例えば、連邦長距離道路建設の分野では、道路関係の PPP コンペテンツセンターとして、PPP での連邦の道路建設プロジェクトをうまく実行していくための機能的なシステムがすでに存在している。これには連邦交通・建設・都市開発省の中の道路建設部、道路交通部、州の委託行政と交通インフラファイナンス有限会社も加わっている。このシステムを、PPP 交通インフラプロジェクトでさらに発展させていくために利用していかなければならない。

これらのスタート時の状況をベースにいろいろと調査していくべきである。PPP タスクフォースは PPP イニシアティブをより一層強化させるという目的を担っている。この現在の PPP タスクフォースが任務および運営システムを引き続き発展させていけるのか、どの程度発展させていけるのか、さらに、現在の行政システムをこれまで以上に発展させていけるのか、またその一方、場合によっては民間資本とノウハウを取り入れていく中で、民間の法形式に PPP タスクフォースを組み込んでいく意義はあるのか、これらに関する調査を行っていかなければならないであろう。

添付資料 1 : PPP－契約モデル

■ 取得者モデル (Erwerbermodell)

委託された民間会社は、公的機関が使用する施設の建設計画、建設、資金調達、およびその施設の運営を引き受ける。施設は民間会社に所有権のある土地の上に建設される。建物の有効期間は通常、20～30年である。土地と建物の所有権は契約終了時に委託した公的機関に譲渡される。業務報酬は規定に基づき委託された民間会社に支払われるが、これは契約を結ぶときに定められる。業務報酬を構成する中身は、施設の建設計画、建設、施設の運営（ファシリティ・マネジメントー企業や団体が使用する全ての施設、環境を経営的観点から総合的に企画、管理、活用し、人や組織、社会に貢献していく経営管理活動のこと。）、資金調達、土地を含めた不動産の取得である。収益に対しては割増報酬が考えられ、業務報酬にはこの割り増し報酬も含まれる。この収益はリスク分散もカバーする。このモデルは、BOT モデル (Build-Operate-Transfer この場合 Transfer とは、契約期間が終了した時点で、民法上の所有権が委託した公的機関へ譲渡されることを表す。)、もしくは建設計画と施設の運営者の両要素を含んだ割賦購入、または両要素を含んだ買取選択権付賃貸借と呼ばれている。

■ 所有者モデル (Inhabermodell)

所有者モデルは根本的に取得者モデルに相応する。しかし、取得者モデルとは異なり、プロジェクトは委託した公的機関が所有する土地に関係する。この土地の上に、委託された民間会社が新たに建物を建設する。あるいは建物の改築を行う。そのため、委託した公的機関は建物を新築、または改築すると同時に将来的に建物の所有者となる。あるいは所有者にとどまる。施設の運営期間内は、委託された民間会社に建物の全面的な使用および所有の権利が認められる。これによって、委託された民間会社は運営段階での業務に対する法的根拠を得ることになる。この業務は合意に基づくもので、独立して行われる。このモデルは、BTO モデル (Build-Transfer-Operate この場合 Transfer とは、契約期間が始まった時点で、すでに民法上の所有権が委託した公的機関へ譲渡されることを表す。)、もしくは建設計画と施設の運営者の両要素を含んだ割賦購入、または両要素を含んだ買取選択権付賃貸借と呼ばれている。

■ リースモデル (Leasingmodell)

リースモデルでは、委託された民間会社は、施設の建設計画、建設、資金調達、および施設の運営を引き受ける。とらいうものの取得者モデルの場合と異なるのは、契約期間が終了した時点で建物の所有権の譲渡義務が存在しない点である。むしろ委託した公的機関には選択権が残されている。建物を返還するか、または前もってきちんと算出された残存価値で取得する、という選択である。購入という選択肢のほかに、リース契約の延長、または利用事項を取り決めることもできる。委託された民間会社に対し、委託した公的機関は契約時に確定された規定の率（「リース率」）で利用報酬を支払う。この率は、建設計画、建設、資金調達費用の（部分）割賦償還および施設の運営（ファシリティ・マネジメント）に対する報酬という要素から構成されるものである。同様に、すでに契約時点で、委託した公的機関が契約終了時に所有権を獲得できる価格が定められている。またこのモデルは、BOO モデル（Build-Operate-Own 基本的に契約期間を過ぎても、委託された民間会社が資産の所有者にとどまる。）、または投資家モデルと呼ばれている。

■ 賃貸モデル (Mietmodell)

このモデルは概ねリースモデルに相当する。しかし、前もって決められた購入価格で購入できる選択肢がない。必要であれば適正市場価格で建物を取得することができるが、この適正市場価格は契約が切れた時点で算出しなければならない。委託された民間会社に対し、委託した公的機関は契約時に確定された規定の率で利用報酬を支払う。この率は、使用の委託（「賃貸」）および施設の運営（ファシリティ・マネジメント）に対する報酬から構成されている。このモデルも同様に、BOO モデル（Build-Operate-Own 基本的に契約期間を過ぎても、委託された民間会社が資産の所有者にとどまる。）、または投資家モデルと呼ばれている。

■ 請負いモデル (Contractingmodell)

このモデルでは、委託された民間会社が委託した公的機関の建物内に特定の技術的施設、あるいは施設の一部を建設する（ビルトイン作業）、またはその施設に対する経営学的な最善策を講じる、と理解されている。使用期間は約5～15年となっている。委託された民間会社の建設計画、建設、施設の運営、および資金調達費用をカバーするために、報酬は契約時に定められた規定に沿って支払われる。

■ ライセンスモデル (Konzessionsmodell) (使用者による資金調達)

ライセンスモデルでは、委託された民間会社は特定のメリットを市民に直接もたらすようにしなければならない。これを自らの経済的リスクで行う。その見返りとして、委託された民間会社は、かかった費用を各種料金や使用料で賄う権利を得る。委託された民間会社と施設の利用者は、直接的な契約関係にあるというわけである。各種料金または使用料を徴収する正当性は、使用料徴収の権利を付与することで委譲される。あるいは民間が受け取るべき報酬を発生させるため、料金表で定められた料金請求方式を承認することで正当化される。ライセンスの対象としては、建設、サービスの双方が考えられる。

ー サービスライセンス

重点の大部分がファシリティ・マネジメント、施設の運営、あるいは資金調達などのサービスを生み出すことに置かれているならば、サービスライセンスとされる。

ー 建設ライセンス

しかし、建設によるアウトプット（施設の建設／改築）が、契約の履行内容の大部分を占めているならば、建設ライセンスの資格が与えられなければならない。これは発注法に関するドイツの判例に従うものである。

このため、契約が切れた時点で所有権が譲渡されることを鑑みると、異なる規定が考えられる（選択肢の例として、支払いが終わらないうちに自動的に所有権が委託した公的機関に譲渡される。取り決められた価格、あるいは適正市場価格で補償する。契約の延長、などがある。）。資金調達にとりかかる中で、委託した公的機関が委託された民間会社の費用を一部負担する、または現行の運営施設への助成金を確約することも考えられる。

■ 会社モデル (Gesellschaftsmodell)

いわゆる会社モデルでは、公的課題（例えば、インフラプロジェクトの履行や資金調達）が対象となる会社に委ねられる。対象会社には民間企業が一社、あるいは複数の民間企業と並び、公的なパートナー（ほとんどの場合）も同様に関わっている。この会社に対する民間企業の持ち分を公的機関がもつこともある。会社モデルの契約協定は、他の PPP 契約モデルと組み合わせることもできる。

別の言い方をすれば、これは「協働モデル」である。この協働モデルは、特に水道供給あるいは下水処理の分野で利用されているが、組織面からするとほとんどの場合、「所有会社」と「運営会社」に分けられる。「所有会社」には施設の所有権があり、数多くの施設が公的機関に属している。また、「運営会社」は所有会社から施設を借り受ける、あるいは賃借りして自己責任で施設を管理運営していく。

添付資料２：連邦および州における PPP コンペテンツセンター
(専門センター) 概観

連邦／州	組織の単位	所属官庁	権限領域	議事運営委員会または類似の審議会(参加機関の数)、その他(振興協会など)
連邦	PPPタスクフォース	連邦交通・建設・都市開発省	インフラ、全般的な調整	議事運営委員会「公共地上建設工事におけるPPP」
	交通インフラファイナンス有限公司	有限会社; 指揮監督: 連邦交通・建設・都市開発省	交通インフラ	
バーデン・ヴュルテンベルク	タスクフォース	バーデン・ヴュルテンベルク州経済省	自治体プロジェクト: 経済省; 州プロジェクト: 財務省; 交通プロジェクト: 内務省	2005年5月以降 議事運営委員会
バイエルン	PPP作業グループ バイエルン	バイエルン州内務省最高建設局	連邦プロジェクト、州のプロジェクト; あらゆるセクター	最高建設局会合(最高建設局、財務省、経済省、内務省、経済界、連盟、会計検査院; PPP作業チーム; 自治体プロジェクトに協力するPPP株式会社)
ベルリン	作業グループ	都市開発省と財務省	地上建設工事と交通; 州のプロジェクト、自治体プロジェクトにおける準備と調査	地域フォーラム PPPベルリン/ブランデンブルク(ベルリン工科大学と建設産業)
ブランデンブルク	専門部局	財務省	州プロジェクト/PPP基本方針に関する	
ブレーメン	名称不明	建設・環境・交通省	名称不明	市のファイナンス株式会社 大規模プロジェクト
ハンブルク	専門部局	財務局	連邦プロジェクト、州のプロジェクト; あらゆるセクター	
ヘッセン	コンペテンツセンター	財務省	地上建設工事、自治体プロジェクトにおける州のプロジェクト(コンサルタン)	審議会、「ヘッセン州におけるPPP」連盟
メクレンブルク・フォアポメルン	専門部局	財務省(連邦の地上建設工事)、内務省(自治体プロジェクト)	地上建設工事(連邦の地上建設工事)	なし
ニーダーザクセン	自治体のためのコンペテンツネットワーク; 州プロジェクトのためのプロジェクトグループ	中核ネットワーク=投資促進銀行ニーダーザクセン有限公司+経済・労働・交通省; プロジェクトグループ: 法務省、内務・スポーツ省(行政のモダン化総括室)	ネットワーク: 地上建設工事における自治体プロジェクト; プロジェクトグループ 地上建設における州プロジェクト	州のプロジェクトのための 議事運営委員会
ノルトライン・ヴェストファーレ	PPPタスクフォース	ノルトライン・ヴェストファーレン州財務省	連邦プロジェクト、州プロジェクト; あらゆるセクター	なし
ラインラント・プファルツ	建設におけるコンペテンツセンター	財務省	あらゆるセクター	2005年12月以降、 20機関
ザールラント	専門部局	経済・労働省	連邦プロジェクト、州プロジェクト; あらゆるセクター	
ザクセン	名称不明	公営ザクセン州不動産および建設マネジメント	州プロジェクト	
ザクセン・アンハルト	PPPタスクフォース	財務省資産および経済担当部局	連邦プロジェクト、州プロジェクト; あらゆるセクター	なし
シュレースヴィヒ・ホルシュタイン	投資銀行シュレースヴィヒ・ホルシュタイン(投資銀行)内PPPコンペテンツセンター; 財務省内PPP	投資銀行シュレースヴィヒ・ホルシュタイン	包括的	
チューリンゲン	コンペテンツセンターの権限をもった作業グループ	チューリンゲン州建設・交通省	連邦プロジェクト、州プロジェクト; あらゆるセクター	

添付資料 3 : PPP 連邦制コンペテンツネットワークにおける協働

課題領域	連邦制コンペテンツネットワークにおける 協働への関心を表明している州
(部分)セクター:病院	○ バーデン・ヴュルテンベルク州 ○ ブレーメン州 ○ ヘッセン州 ○ ノルトライン・ヴェストファーレン州 ○ シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州 ○ ザールラント州
(部分)セクター:大学	○ ハンブルク州 ○ ヘッセン州 ○ ノルトライン・ヴェストファーレン州 ○ チューリンゲン州
(部分)セクター:スポーツ	○ バーデン・ヴュルテンベルク州 ○ ヘッセン州 ○ ニーダーザクセン州 ○ ノルトライン・ヴェストファーレン州 ○ ラインラント・プファルツ州 ○ シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州
(部分)セクター:文化	○ ハンブルク州 ○ ノルトライン・ヴェストファーレン州
セクター:自治体道路/地方道路	○ ヘッセン州 ○ ニーダーザクセン州 ○ ノルトライン・ヴェストファーレン州 ○ ザールラント州 ○ シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州 ○ チューリンゲン州
(部分)セクター:学校	○ ノルトライン・ヴェストファーレン州 ○ ラインラント・プファルツ州 ○ ザクセン・アンハルト州 ○ ザールラント州
(部分)セクター:司法執行機関	○ バーデン・ヴュルテンベルク州 ○ ベルリン州 ○ ニーダーザクセン州
セクター:IT	○ ノルトライン・ヴェストファーレン州 ○ シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州
セクター:公共サービスとごみ処理	○ バーデン・ヴュルテンベルク州
セクター:近距離公共旅客交通	○ バーデン・ヴュルテンベルク州 ○ ベルリン州
セクター:鉄道	○ ノルトライン・ヴェストファーレン州 ○ シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州

横断的テーマ	連邦制コンペテンツネットワークにおける 協働への関心を表明している州
労働法	○ ザクセン州
建築術	○ ヘッセン州 ○ シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州 ○ ラインラント・プファルツ州
コンサルタントの選定	○ ヘッセン州 ○ ノルトライン・ヴェストファーレン州 ○ ザクセン州
金融	○ ヘッセン州 ○ ノルトライン・ヴェストファーレン州
中小企業	○ バーデン・ヴュルテンベルク州 ○ ヘッセン州 ○ ノルトライン・ヴェストファーレン州 ○ ラインラント・プファルツ州

備考：バイエルン州は具体的な個別のケースで協働するか、またどのように協働していくか決めかねている。