

PPP/PFIと道路分野における海外での動向

編集委員会委員（委員任期2015年11月～2019年11月）

安部 馨 | ABE, Kaoru

ハイウェイ・トール・システム株式会社技術部調査役

2019年は、わが国でPFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）が制定された1999年から20周年にあたる。日本版PFIは、その後、何度かの改正もあり、2011年にコンセッション制度が導入される等、時代の要請に応じた変化を遂げてきた。小生、道路関係の仕事に携わる立場にある一方、日本での道路コンセッションが現時点で愛知県道路公社の事例に限られることもあり、ここでは、海外における道路関係のPPP/PFIというかなり限定的な観点で、その変化について考えてみたい。

PFIというと英国が本家のイメージであるが、コンセッション自身は、1960年頃からヨーロッパを中心に多くの国で採用されてきた。道路分野においては、イタリア、フランスにおける有料の高速道路網の整備が知られている。この2国に限らず、道路におけるPPP/PFIにおいては、コンセッションを取得した民間事業者が利用者からの料金で道路整備に投下した資金と完成後の道路の維持管理費を回収する、いわゆる有料道路方式が中心である一方、(利用者ではなく)道路管理当局等が予め定められていた単価と利用交通量に応じてコンセッション事業者に対価を支払うシャドートールという方式もある。この両方式に共通するのは、コンセッション事業者の収入(投下資金の回収財源)が利用交通量の多寡に影響されるという点である。PPP/PFIにおいて、官民間でのリスク分担が大きなポイントであるが、これらの方式はいずれも需要に関するリスクをコンセッション事業者が負っていることになる。

また、道路事業の場合、初期の建設費が相対的に膨大であり、それらを利用者からの料金収入と維持管理費との差額で回収していくことから、その回収期間も概して長期となる(米国のシカゴスカイウェイにいたっては99年)。つまり、これらの方式は長期的な需要に関するリスクを民間事業者が負うことになっているのである。

その点のマネージメントも含めてこそそのPPP/PFIとの考え方もあるが、アウトバーンを有料化し、その収入を財源にアウトバーンの建設、改築、維持管理をPPP/PFIで行っている(A-モデル)ドイツでは会計検査院が別の考えを表明している。同院は2009年の報告書の中で、リスク配分については最善のリスクコントロールをできる者がそのリスクを負担すべきとするとともに、収入の基本構成要素である通行台数と車種構成は、当該道路以外の道路網の整備状況、環境問題や通行料金に係る法規制の動向、さらには国の経済一般的動向に影響され、当該事業者が決定的な影響を与えることはできないとしている。

コントロールが難しい長期の需要に関するリスクを事業者から免じ、あくまで道路を利用できる状態にしておく(道路利用というサービスを供給する)ことに主眼を置いたPPP/PFIがアベイラビリティ・ペイメント方式であり、ドイツのみならずアメリカでもこの方式が増加しており、昨年11月末に全線が開通したロシアのモスクワ-ペテルブルグ間の高速道路(M11)でも採用されている。

このように、これまで官がやってきたことを民が行うといっても、PPP/PFI自身におけるリスク配分等重要な条件面においても大きな変化が生じている。また、PFIの本家たる英国においては、従来方式への批判や反省から2012年に制度の一部改正が行われた(PF2)ものの、新制度下での事業数は激減し、結局、2018年10月には英国財務省が事実上のPFI/PF2廃止宣言を行ってしまった。

そのような状況を踏まえれば、日本においても、「民ならとにかく効率的」とのイメージにとらわれず、個々の事業の置かれた環境に応じた契約条件等を策定するとともに、情報公開を通じた多方面からの評価を糧とすることが、道路分野に限らずPFIの今後の展開においても重要ではないかと考える次第である。