

道路コンセッションへの 挑戦—民の力でインフラ を使いこなす—



事業開始記念式典（2016年10月1日）。前列中央が大村愛知県知事

小磯 修二 (こいそ しゅうじ)

地域政策プランナー、(一社) 地域研究工房代表理事

1948年大阪市生まれ。京都大学法学部卒業後、北海道開発庁（現国土交通省）に入庁。99年釧路公立大学教授、地域経済研究センター長、2008年同大学学長、13年北海道大学公共政策大学院特任教授などを経て、現在は地域政策プランナーとして活動。専門は地域開発政策、地域経済。公職に国土審議会委員など。

1 はじめに

最近インフラのコンセッションが注目を集めている。特に空港のコンセッション事業に関心が寄せられているが、空港だけでなく、上下水道事業や道路事業、展示場施設や旧刑務所の活用まで幅広い分野で、公共施設を運営する権限を民間企業に譲渡するコンセッションという手法が広がってきている。コンセッションは民営化の一種ではあるが、インフラの所有権は国や自治体にあり、運営権のみを売却する制度であることから、完全な民間の株式会社化ではなく、官民のパートナーシップと理解した方がいいだろう。

そもそも民営化の歴史は古い。その先駆けは1980年代の中曽根内閣時代における国鉄（日本国有鉄道）や電電公社（日本電信電話公社）の民営化である。その後、民間活力の導入に向けたPFI法が1999年に制定されたが、小規模な事業導入にとどまり、本格的な展開には至らなかった。その理由としては、国や自治体がこれまでの公共事業発注の意識から抜けきれず、一方、民間は事業機会創出に伴うリスクの大きさから慎重になってしまったことなどが挙げられている。この反省を踏まえて、2011年にPFI法が改正され、「コンセッション方式」が新たに導入された。思い切って民間の主体性を認め、長期的に規模の大きい社会インフラの事業運営を担う道を開いたことで、次第に民間の関心と呼ぶようになり、浸透してきたという経緯がある。

今後、公共事業についてインフラの維持、管理が大きな課題になっている中で、世界の投資家や民間企業の力を利用しながら、インフラを有効に活用し、そのストックとしても効果を高めていくコンセッションの役割は一層高まっていくものと思われる。特に、これまでのインフラの建設、維持、管理を担ってきた建設業にとっては、今後受注市場が縮小していくなかで、得意分野であるインフラ分野のコンセッションへの参画は今後の大事なテーマであろう。

本稿では、今後のコンセッションの方向を考えていくために、建設業を中心とする企業グループが道路運

営のコンセッション第1号として取り組んでいる愛知道路コンセッション株式会社（以下「ARC」）の取り組みを紹介しながらインフラコンセッションについて考えていきたい。

2 愛知県有料道路コンセッション事業

名古屋市内から中部国際空港に向かう知多半島道路は有料道路であるが、2016年10月からは道路運営を目的とする特別目的会社（以下「SPC」）であるARCによって運営されている。通勤時間帯の料金割引など弾力的な料金設定で、利用も料金収入も着実に増えている。それ以前は、愛知県道路公社（以下「公社」）が管理していた有料道路を、コンセッションにより前田建設工業(株)を中心とする民間企業グループの出資するSPCが運営権を取得したのだ。対象は、知多半島道路を含む8路線、計72.5kmの区間（図参照）で、総額1,377億円の対価支払いを条件に運営権を取得した。道路を対象にしたコンセッションの事業としては全国で初めてのケースである。運営期間は、路線ごとに異なるが、最長で30年間である。ARCへの出資は、前田建設工業が50%、森トラスト(株)が30%、大和リース(株)が10%、料金徴収を行うセントラルハイウェイ(株)が8%、ダイワハウス工業(株)が2%となっている。運営権対価1,377億円のうち、ARCは最初に150億円を公社に支払い、残りは運営期間に応じて分割で支払い、公社はその対価を建設費の償還に充てる仕組みとなっている。

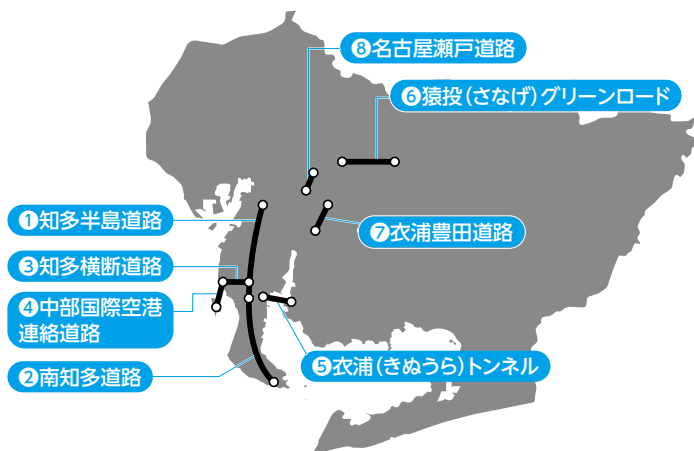


図 ARCによる運営路線図

3 幅広いコンセッション事業

ARCが行う事業は、大きく分けると①対象となる8路線の維持管理、運營業務、②パーキングエリア（以下「PA」）の運営などの付帯事業及び事業区域内の任意事業（民間からの自主的な提案事業）、③改築事業、④地域活性化のための事業区域外での任意事業の4つの事業である。

1番目の対象路線の維持（修繕、更新を含む）、料金徴収、交通管理などの業務はコンセッションの主要業務である。交通規制等の指示や警察協議は公社が行うが、それ以外の巡回、施設点検や修繕、危機管理対応など道路構造物に対するトータルな管理を行っている。そこでは建設業で培われたノウハウと知見を活用しながら、道路インフラ全般に係る長期的な経営によって期待される収益を実現していく民としてのマインドが感じられる。さらに、随所でインフラマネジメントの新しい技術に挑戦しており、建設業の本業部門の技術力強化に資する実践フィールドとしての位置づけもあるようだ。

料金徴収については、19の料金所、400名を超える収受スタッフの効率的なマネジメントに取り組んでおり、72種類にのぼる回数券の仕訳作業に対する自動仕訳機の導入など効率化に向けた取り組みを進めている。

2番目の事業は、PAの新設や運営などである。ここでは、すべてのPAを一体として新たな地域ブランドを創出することを目指している。具体的には、地域特産である、魚介、農業、醸造、花などの特性を生かした物販や飲食施設を設けて、リピーターや観光訪問客の増加につなげていく自主的な提案事業を積極的に進めている。

3番目の改築業務について、ICの新設やIC出口の追加工事、PAの新設やETCレーンの増設などの工事であるが、これらはCM（コンストラクション・マネージメント）方式を採用して、工期の短縮や原価の透明性を図りながら効率的な整備に努めている。費用負担する公社と運営権者であるARCが実施契約を結び、

ARCと前田建設工業とでCM契約を結ぶ。前田建設工業はコンストラクション・マネージャーとして、設計や工事の発注の検討、工程管理、コスト管理などのマネジメント業務を行い、実際の調査、設計や施工は地元企業を含む設計会社、建設業者や専門業者が行うという図式だ。ここではコストプラスフィー契約・オープンブック方式が採用されている。「施工体制事前提出方式」ともいわれるが、直接工事費や共通仮設費、現場管理費などのコストをすべて開示し、それらのコストと、コストに対する報酬（フィー）を発注者がARCやコンストラクション・マネージャーに実費として清算するものだ。

4番目の事業区域外で行われる地域活性化のための任意事業については、ARCに出資する企業が独自に幅広い取り組みを予定しており、このコンセッションにおける特徴的な取り組みとなっている。まず阿久比^{あぐい}上りPAの隣接地に食と安らぎのリゾート施設として「愛知多の大地」を整備する予定であり、そこでは地域の生産者や企業、団体との連携を目指している。敷地面積は10万㎡、事業規模は35億円を想定しており、今後用地確保を進めていく予定だ。また、コンベンションの拠点化事業として、「中部りんくう都市（空港島）インターナショナルブランドホテル」の誘致を計画している。魅力ある施設で道路利用者の増加を図るとともに、周辺の空港機能との連携でトータルな収益を高めていこうという計画だ。

その他の任意事業としてバイオガス事業や物流事業への展開も計画している。周辺地域とのヒアリングを通じて酪農生産者がかかえる牛糞^{ぎゅうふん}処理の問題を解決しながら地域産業との連携、共生を目指す。さらに、航空・自動車産業向けの物流拠点の整備も想定している。

このように他のコンセッションに比べて自主的な提案による任意事業が多いのが特徴となっている。

4 愛知有料道路コンセッションの経過

実はこれまではインフラコンセッションに向けて道

路分野での展開は難しいとされていた。その理由は、道路整備特別措置法に基づいて有料道路を運営できる者は、都道府県の道路管理者や地方道路公社に限られているからである。しかし、愛知県では、民間による事業機会の創出と民間によって低廉で良質な利用者サービスの提供を目指して、国家戦略特区を提案して有料道路事業のコンセッションに挑戦したのである。背景には、構造改革特区や国家戦略特区を積極的に活用しながら規制緩和によって民間の力を最大限に高めていこうという愛知県の産業戦略がある。愛知県は有料道路運営以外にも航空宇宙産業などの分野に挑戦している。

愛知県の提案は、2014年6月の政府による日本再興戦略においてPPP/PFIの活用に関する取り組みとして位置づけられ、「地方道路公社の有料道路事業における公共施設等運営権制度の導入に向けて早期に法制上の措置を講ずる」こととされ、法律改正を経て2015年9月に国家戦略特区として認定された。

愛知県は、認定される以前からコンセッションに向けて国土交通省と協議を進めるのと並行して、あらかじめ民間事業者から幅広く意見を募るために、愛知県としての「コンセッションに関する基本的な考え方」を示している。上述のような任意事業を取り入れる手法は、この基本的な考え方の中で提案されたものである。事業区域外においても任意事業の取り組みを認めたことが、結果的に幅広い民間事業者の参加意欲を醸成し、一方でコンセッションが沿線地域の開発を含めた地域経済の活性化につながる仕組みとしての魅力を引き出していったように感じている。

このコンセッションにおいては「三方よし」の思想が基調だ。コンセッションにより、民間事業者は新たな事業機会を創出し、自治体は効率的なインフラ管理と確実な償還を確保し、利用者は、より低廉で良質なサービスを受けることができるというウィン・ウインの関係を目指している。

運営権者の選定に向けては、2015年10月に公社から

実施方針が公表され、11月には募集要項が示された。5グループからの応募があり、1次審査で上位の3グループに選ばれ、2次審査を経て2016年6月に前田建設工業を代表企業とするグループが優先交渉権者として選定された。なお選定に当たっては、国の出資を受けた中日本高速道路会社などの参加は認められていない。

公社が事前に提示した運営権対価の最低価格は1,219億7,700万円であり、前田建設工業グループの提案は最低価格を157億円上回る、1,377億円であった。ARCは利用料金を自らの収入として徴収するとともに、自らの費用負担において道路の維持管理等を行うが、このコンセッションのスキームでは、ARCの努力によって生み出された利益についてはインセンティブとしてARCに付与する仕組みとなっている。また、公社が事前に予測した料金収入に対して±6%の範囲であればその分はARCの帰属あるいは負担となり、±6%を超える増収や減収については公社の帰属、負担となる仕組みだ。大きな利益を上げることは出来ないが、大きな損失を被ることもないという安全装置のスキームといえる。

興味深いのは、前田建設工業は、公社の推定を上回る料金収入が見込めるという独自の予測から、ARCの取り分を増やすことが出来るなら、運営権対価を1,543億円に引き上げるという「バリューアップ提案」を選定時に提出していることだ。民間の力を駆使すれば交通量はまだまだ伸ばすことが出来るという意欲的な提案であり、選定時の評価には反映されなかったが、交通量の実績を見ながら今後協議していくこととなっている。

5 今後の展開と可能性

このコンセッションを主導している前田建設工業は、経営目標の一つに「脱請負」を掲げている。発注者から受注を受ける請負は受け身であり、また景気変動の影響を受けやすいが、インフラ運営は自助努力により長期にわたり収益が見込める安定性にある。早くから

PFI担当の部署を置き、オーストラリアの金融機関マッコーリー・グループなどと長くコンセッションを勉強してきた実績が花開いてきているともいえる。

一方で、道路運営事業については、現時点では国内市場は限定的だ。「道路整備特別措置法*」が、道路を新設または改築して料金を徴収できる者を、都道府県などの道路管理者や、地方道路公社および高速道路株式会社に限定しており、民間事業者による有料道路の運営を認めていないためである。さらに、同じ法律で、一定期間内に徴収される通行料収入で道路建設費を償い（償還主義）、その後は無料開放することを前提にしており、新設・改築・維持・修繕、その他管理費用を超える利益を通行料に含めることができないのだ。愛知県のように国家戦略特区の認定がなければ難しい状況である。

しかしながら、自治体が声を挙げることで、この大きな壁が超えられたのも事実だ。欧米では、道路事業のコンセッションはかなり定着してきており、その仕組みも通行料収入を民間事業者の収入に充てるタイプから、あらかじめ決められた管理、運営の水準に従って、公共サイドから民間事業者にサービス対価が支払われる「アベイラビリティ・ペイメント」方式が主流になりつつある。この方式であれば料金収入がない一般道路にも適用が可能となる。この動きの背景には、投資家の期待があるといわれている。公共サイドが関与する割合が高いので安定したインフラ投資につながるからだ。

人口減少時代においては、域外からの投資を積極的に呼び込みながら地域経済の活性化につなげていく戦略が一層重要となる。受け身でなく、積極的にコンセッションの手法を駆使しながら投資を呼び込み、インフラを使いこなす、そこから地域の経済活力を高めていく提案を地域の側から出していく必要があるだろう。また、これまでインフラの維持、管理を支えてきた建設業にとっては、その技術力を活用しながら事業チャンスをつくり出す好機でもある。

* 道路整備特別措置法

昭和31年法律7号。高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道のうち、その通行または利用について料金を徴収することのできる道路の新設、改築、維持、修繕、料金種別、料金対象、料金基準その他の管理について、それらを機能的に行えるよう、道路法、高速自動車国道法の規定に対する例外規定を含めて、特別措置を定めたもの。