



わが国の一般道路整備における PFI の適用課題に関する考察

H 9 6 0 9 1 辻 正亀
担当教員 岩倉 成志

1. 背景と目的

景気後退や高齢化の進行に伴う財政事情の悪化により、民間による資本調達を基本とした社会資本整備手法である PFI (Private Finance Initiative) が注目されている。今まで公共が実施してきた公共事業の一部を民間の手に委ね、その技術や資金調達ノウハウを投入することによって公共事業の効率的な整備を促す事がその主眼である。

このうち道路分野において提唱されている PFI に関しては、その仕組みの理解しやすさ、日本企業の海外における実績からもっぱら高速自動車国道など有料道路の整備のみに焦点が当てられがちである。しかしながら平成 10 年度の総道路投資額 15 兆 7 千億あまりのうち、一般道路に投入されている金額は 1 兆 2 千 4 百 0 0 億にも上り、高速道路を含めた有料道路の建設費、年間 3 兆 2 千 0 0 億をはるかに上回ることから、その事業の選択と効率化は財政再建という観点から大きな意義をもつものと考えられる。有料道路と一般道路における PFI 導入を比較した場合その差異は投資資金の回収法においてもっとも顕著に表れる。料金収入をもたらさない一般道路事業への民間資金導入についてはその回収先を必然的に公共の側に求めなければならない。

筆者は上記の理由から、料金収入をもたらさない一般道路事業に対する PFI 手法の検討が今後必要であると考えた。このため本研究では日本の一般道建設に民間活力を導入することを仮定し、PFI 導入で先駆的役割を果たしている英国における経験を元に、日本において適用する際に発生すると考えられる問題を整理、考察することを目的とする。

2. 調査概要

英国 Highways Agency, Treasury Taskforce, 等の資料より以下の様な日英で相違するポイントを考慮した。

- . 日英の PFI 導入理念の差異
- . 土地事情の差異
- . 行政システムの差異
- . 契約システムの差異
- . 補助金の扱いに関する差異
- . 国土の地理的特性の差異

これらの事項を念頭に日本における法案および背景を比較検討し、PFI 導入のあり方について考察する。

3. PFI のもたらす効果

PFI を実行する効果は下記に示すようなものである。

民間の創意工夫の導入によって事業費を削減。

VFM(Value for money)を実施することによる費用対効果の明確化。

市中にある民間資金の社会資本整備への還流。

新しい事業機会の創出。

民間実績を元にした公共の適正な人員規模の把握。

工期の遅延や設計変更による支出増大の回避。

しかし同時に以下のようなデメリットも指摘される。

入札準備に必要な多額の費用と時間。

特殊なノウハウを持つ特定企業による寡占。

長期的なサービス対価支払いの固定化から来る、

将来における財政支出配分の柔軟性の欠如。

4. DBFO 方式に見る一般道路への適用課題

英国における PFI 事業の内、道路分野における手法として定着している DBFO (Design Build Finance and Operate) は Shadow toll (影の料金) と呼ばれる交通量実績に応じた代金を政府から受け取り、投下資金を回収していくことにより成立する PFI の一手法である。英国では例外を除き道路使用は無料となっている。

DBFO 方式の特徴と実績をまとめると下記ようになる。

DBFO の特徴

投資資金の回収に「影の料金」を用いる

設計から運営まで、一括した契約により包括的なコスト削減手法の検討が可能である

プロジェクト発案/ルート選定/土地買収のリスクは公共側が担う

公共性維持の為、事業破綻や業務怠慢の際は官庁が運営に介入する権利を保持する

実績

英国で行われた 8 つの DBFO 道路事業ケースでは、コストの平均節約率が 15% と計算された。

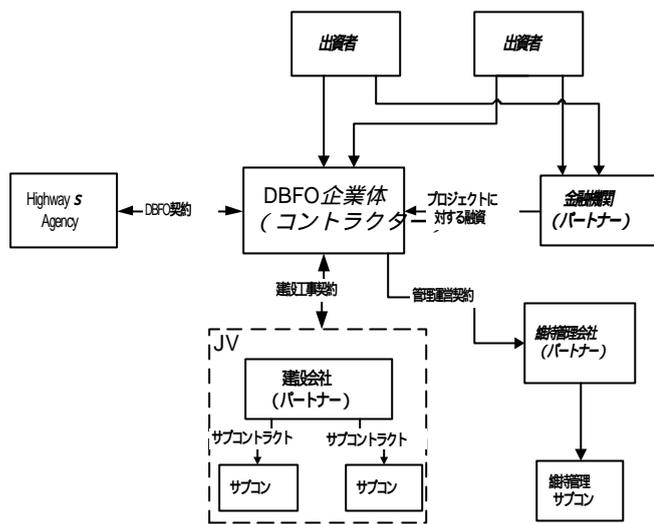


図1 - DBFOによる道路事業ストラクチャー

このDBFOに関する資料を基に、日本において一般道路建設にPFIを導入する際に生ずる可能性のある、次のような課題を抽出した。

VFMの達成

PFIの手法を用いてプロジェクトを実行する場合、その資金は民間金融機関で作るコンソーシアムからのプロジェクト・ファイナンスより調達することになる。一方従来の一般道路建設では基本的に一般財源や公債など低利の資金調達先から拠出が行われてきたことから民間が公共以上のパフォーマンスを得ようとする場合、自らの革新努力によって調達コストのハンディキャップを克服する必要がある。

交通量の集計

高速道路と異なり、一般道路では多数の道が交差することから交通量を精度高く予想する事が困難である。従って提供されたサービスに対する影の料金の算定方式を工夫する必要がある。

ペナルティ項目

運営にあたる事業体の意欲を高めるために、公共から事業体への支払い規定には安全性と車線の閉鎖に対してボーナスとペナルティの条項が盛り込まれている。しかし一般道路運営への導入を仮定する場合、信号や水道工事など第三者による因果関係が複雑に絡み合うことが予想されるため、その対応を事前に明確に規定する必要がある。

リスクを包括した契約

DBFO契約では、公共からの支払いは施設建設の対価としてではなく、サービスの提供の対価と位置づけられる。従って建設・運営に関わる大部分のリスクは原則として民間側が負担することになるが日本

ではこのようなランブサム契約が一般的でなく民間企業は意識の改革と共にリスク定量化などのノウハウを積み上げる必要がある。

5. PFI導入効果を向上させるための提案

道路建設にPFIを導入するにあたり、より効果を上げるため、次のような事項の検討を提案する。

道路事業と周辺開発の一体型整備

開発業者に事業道路周辺の優先的な新規開発権や再開発権を与えその利益を事業収入に還元することによって公共の財政負担を削減することを期待する。計画段階における民間の参画

計画段階への参画は民間企業にとり非常に大きなリスクを伴う。英国における現在までの例でも公聴会など法的な計画リスクが終了した段階での実施である。しかし事前の概略設計など初期の段階から民間のノウハウを加える事でより効率的な事業手法の投入が期待される。但し事業の立案やルート策定など公共がより適正に処理できると考えられる分野のリスク移転については慎重に考慮する必要がある。

「影の料金」を用いる手法の拡大

一般道路建設のみでなく有料道路の建設に対しても必要に応じて「影の料金」という考え方を導入し、料金徴収と併用することによって商業ベースのみでは採算の見込めない事業のPFIとしての成立を助ける。但しプロジェクトの必要性、VFMの徹底や経営に関するリスクを民間で負うことを明記し、従来手法との差異点が明確となる必要がある。

6. 最後に

日本における道路建設は特定財源や高貯蓄に支えられた財投資金など、諸外国に比べ豊富で恵まれた財源によって支えられてきた。しかし一方で財源をどのように有効利用すべきかという議論がなおざりにされてきた感も否めない。PFIの導入はこの財源の有効活用という問題に改めて光を当てるよい機会であるといえる。日本版PFIには、その導入の経緯や目的において不明確かつ曖昧な部分が数多く残っている。殊に一般道路にPFIを導入することについては他の種の案件以上に課題が山積し、その効率性についても当初はVFMの検討段階で従来の手法を下回る可能性がある。しかしながら多少の不利益を被ったとしてもまずは実施すること自体に意義があると考えられる。いくつかのパイロットプロジェクトを選定し、それをベースにして日本における効率的な運用方法を培っていく必要がある。