

近年の公共インフラへのコンセッションの導入 状況と今後の適用可能性についての考察

大沼 孝之¹・小川 智弘²・中尾 吉宏³

¹正会員 国土技術政策総合研究所 社会資本マネジメント研究室 (〒305-0804 茨城県つくば市旭一番地)
E-mail: oonuma-t924a@mlit.go.jp

²正会員 秋田県建設部 (〒010-8570 秋田県秋田市山王4-1-1) (前 国総研社会資本マネジメント研究室)
E-mail: ogawa-tomohiro@pref.akita.lg.jp

³正会員 国土技術政策総合研究所 社会資本マネジメント研究室 (〒305-0804 茨城県つくば市旭一番地)
E-mail: nakao-y2qi@mlit.go.jp

平成28年5月のPFI推進会議において「PPP/PFI推進アクションプラン」が決定され、平成25年度からの10年間で総額21兆円の新たな事業規模目標が設定された。その中でも特に、コンセッション事業に7兆円が設定され、推進の重点分野として示された。

本稿では、国が主導するコンセッション事業の現状を把握し分析することで、国や自治体としてコンセッション/PFI方式を導入する上での一方策を考察する。

Key Words : PPP/PFI, concession, special purpose company, real toll, shadow toll, availability payment

1. はじめに

内閣総理大臣を会長とするPFI推進会議において、平成28年5月18日に「PPP/PFI推進アクションプラン」¹⁾が決定された。アクションプランの中では、本格的な人口減少社会の中で、新たなビジネス機会の拡大、地域経済好循環の実現、公的負担の抑制等を図り、経済・財政一体改革を推進するためには、様々な分野の公共施設等の整備・運営に、多様なPPP/PFI、とりわけ民間の経営原理を導入する公共施設等運営権制度(コンセッション)事業を活用することが重要であるという観点を示された。また、官民連携事業に参入する側の民間事業者から見ると、そのコンセッション事業に参入することでいかに利益を得られるか、インセンティブの設定が重要となること等、解決すべき課題が示された。

本稿では、国が主導するコンセッション事業の現状を把握し分析することで、国や自治体としてコンセッション方式を導入する上での一方策を考察する。

2. コンセッションの概要

コンセッションは図-1に示すようにPPPの概念に含ま

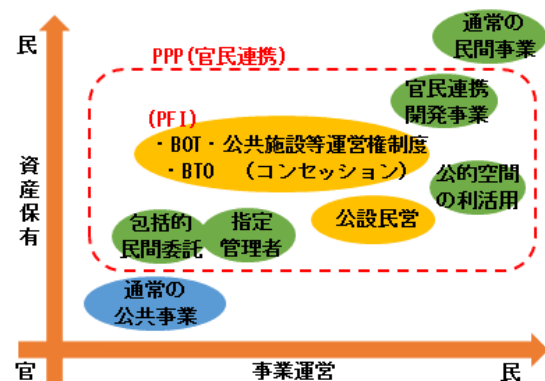


図-1 PPP/PFI 及びコンセッションの概念図²⁾

れ、PFIの手法の一つである。一般的にコンセッションは、公共施設の所有権を公的機関が保持したまま、施設の運営権だけを民間に与える事業形態であり、施設の運営を行う運営権者の民間事業者(SPC: Special Purpose Company)は、

- ① 利用料金を収入として徴収し、運営権を得るために使った資金は利用料金で回収する【独立採算型】
- ② 施設の設計・建設・維持管理・運営を実施し、発注者(管理者)がそのサービス提供に対して支払

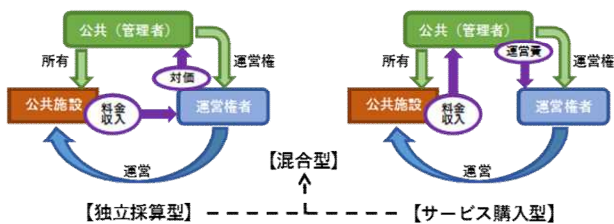


図-2 コンセッションの事業モデル概念図

う対価を得る【サービス購入型】

- ③ 上記①と②を組み合わせた形で対価を得る【混合型】

という大きく分けて3種類の事業モデルに分類できる(図-2)。

サービス購入型においては、平成23年に改正されたPFI法第2条6項の「公共施設等運営事業」の定義において「利用料金を自らの収入として収受する」という条文にそぐわないが、ここでは混合型の説明のため、コンセッションの一モデルとしている。

また、特に道路事業において運営権者がキャッシュフローを得る方法は、独立採算型では「リアル・トール(Real Toll)」として道路利用者から直接通行料を徴収する方式があり、サービス購入型や混合型では、通行台数などに応じた仮想の料金を公共側から受け取る「シャドー・トール(Shadow Toll)」や、基準を満たした管理を運営権者が行うことで公共側から対価を受け取る「アベイラビリティ・ペイメント(Availability Payment)」方式が採用されるケースがある³⁾。

3. コンセッション事業の現状

平成28年度に示されたアクションプランの中では、PPP/PFI事業において、10年間の事業規模目標を当初12兆円の設定を拡大し、総額21兆円の新たな事業規模目標に見直され、そのうちコンセッション事業は7兆円に目標設定された。そして平成26～28年度のコンセッション事業の重点分野として空港、上下水道、道路のそれぞれで目標件数が設定され、進行中案件と検討中案件は表-1に示すとおりであった。ここで、コンセッション事業が民間事業者によって運営されるまでの流れとして、空港を例に図-3に示す。表-1中で進行中及び検討中とした案件は図-3中の流れを一般化し、「実施方針の策定・公表」から「運営開始」段階の件数、及び「資産調査」、「民間投資意向調査」段階の件数をそれぞれ計上したものである。

続いて、コンセッション事業の具体的な実施例として、空港分野の国土交通省が発注した「仙台空港特定運営事業等」と、道路分野の愛知県道路公社が発注した「愛知

表-1 コンセッション事業目標件数と現状

(平成29年5月現在)

分野	目標	進行中		検討中
空港	6 (達成)	4	仙台、高松、関西・大阪、福岡	3
		3	但馬、神戸、静岡	0
水道	6 (30年度)	0	—	0
		0	—	5
下水道	6 (29年度)	0	—	0
		1	浜松市	4
道路	1 (達成)	0	—	0
		1	愛知県有料道路	0

(上段：国関与案件、下段：地方自治体案件)

※目標は平成29年度のアクションプランにより一部見直し

【全体スケジュール(予定)】

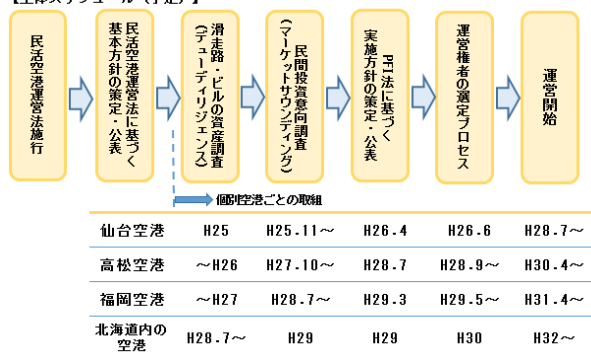


図-3 空港を例としたコンセッション事業の流れ⁴⁾

県有料道路運営等事業」を以下に示す。

(1) 仙台空港特定運営事業等

仙台空港特定運営事業等はPFI法に基づくコンセッション方式の第1号案件であり、仙台空港は日本初の「民間運営による国管理空港」である。

仙台空港特定運営事業等は、先に述べたコンセッションの分類では「独立採算型」となり、以下の3つの特徴が挙げられる。

- ① 国が所有、管理していた基本施設(滑走路、エプロン、航空灯火など)は、運営権者(SPC: 仙台国際空港株式会社)が運営するが、所有権は国に残る。
- ② 旅客および貨物ターミナルビル事業会社(第3セクター)の株式を運営権者が取得・子会社化し、施設の所有と運営を行う。
- ③ 航空管制と出入国管理業務などは国が引き続き実施する。

実際に運営権が付与されているのは①の国が管理していた滑走路等の基本施設であり、②の旅客・貨物ビルや駐車場の運営は「仙台空港特定運営事業等」の「等」に該当し、今まで国や第3セクター等が別々に管理運営していた施設を一体的に管理運営できる仕組みである。

運営主体	国土交通省	第3セクター (地方自治体+民間企業等)	(財)航空環境整備協会	地元自治体・経済界		
従前	上空部分 管理・管制	地上部分 (滑走路等) 着陸料の 設定・收受 滑走路 誘導路管理	貨物ビル 国際航空 貨物取扱	旅客ビル 商業施設運営 ビル管理 空港広告	駐車場 駐車場の 管理・運営	航空会社誘致 空港利用促進
民営化後	国土交通省	仙台国際空港株式会社 (東京急行電鉄、前田建設工業、豊田通商、東急不動産、東急エージェンシー、東急建設、東急コミュニティーが出資) ※航空会社誘致 空港利用促進は、地元自治体・経済界と協働				

図-4 仙台空港における従前との管理形態比較図⁵⁾

この事業は、東急電鉄グループ、前田建設、豊田通商等の出資により設立された仙台空港特定運営事業会社（仙台国際空港株式会社）により、平成28年2月から空港ビルの運営を継承し、7月から仙台空港の運営を開始している。現状として、ターミナルビルの一部改修工事を平成29年度初旬に完成させ、今後は店舗面積の増加等、利用者の更なる利便性向上を図り、さらに将来の便数や旅客数増加に対応するため、ゲート機能を確保した旅客搭乗棟を増築し、LCC等のエアライン誘致を図る計画としている。

(2) 愛知県有料道路運営等事業

愛知県有料道路運営等事業は日本初の有料道路コンセッション事業であり、その中での維持管理・運営業務はリアル・トル方式の「独立採算型（最低収入保証付き）」コンセッションに分類できる。当事業ではこの維持管理・運営業務を中心に、以下の4つの事業から構成されている。

- ① 運営権設定路線の維持管理・運営業務：対象路線の維持（修繕・更新含む）、料金徴収、交通管理等
- ② 改築業務：IC新設・追加、PA新設（2か所）、ETCレーン増設、橋梁床板防水、道路設備（情報板等）の機能向上、の調査・測量・設計・施工
- ③ 附帯事業：PA（利便施設）運営等
- ④ 任意事業：地域活性化事業（阿久比PA上り連結型事業、物流の拠点化事業、バイオガス発電事業、インターナショナルブランドホテル事業等）

ここでも運営権が付与されているのは①の対象路線だけでなく、②～④は「愛知県有料道路運営等事業」の「等」に該当する。この中で特徴的なのは、②の改築業務を①の維持管理・運営業務と一つのPFI手続きで契約を一本化している点である。この改築業務を実施することで高速道路の利便性向上を図る事と同時に、料金の変更と徴収期間の延長を実現して、コンセッションの核となる路線の事業期間（約30年間）を確保している。

運営主体	愛知県道路公社				
従前	交通管制他	維持管理 運営	改築業務	付帯事業	任意事業
事業内容	交通管制他 公的な業務 モニタリング 公社資産の整理	交通管理 維持・点検・修繕 危機管理 料金徴収等	知多4路線の 利便性・機能性 向上を図る業務	PAの 管理・運営	沿線開発、 地域経済活性化 に関する業務
民営化後	愛知県 道路公社	愛知道路コンセッション株式会社 (前田建設工業、森トラスト、大和リース、大和ハウス、セントラルハイウェイが出資)			任意事業 運営会社

※応募時の要件により、道路運営と任意事業を一体的に提案している。

図-5 愛知有料道路における従前との管理形態比較図

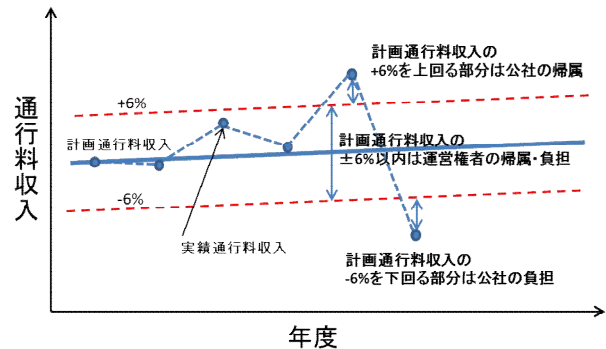


図-6 会社と運営権者のリスク分担のイメージ図

また、当事業では、民間事業者のリスク範囲として、交通量収入のうち計画収入の±6%の範囲が事業者側の帰属・負担となる。一方、その範囲を下回る差分は公社側の負担（最低収入保証）、それを上回る差分は公社側への帰属とし⁶⁾、事業者に過度のリスク負担を強いることのない条件となっており、独立採算型としても特徴的な事業内容である。

4. 国等によるコンセッション/PFI事業拡大のための一考察

平成28年度のアクションプランの目標を達成できたのは空港と道路の2分野であったが、道路は1件のみの目標であり、国が管理している案件での事業展開は空港のみとなっている。このような現状を鑑み、国や自治体としてコンセッションやPFIの活用を拡大するための方策の一つとして、国等が管理している無料の自動車専用道路での導入の可能性について考察する。

国等が直接管理している無料の自動車専用道路は有料道路ではないので、サービス購入型や混合型での「シャドー・トル」⁷⁾、もしくは府中市の道路等包括管理事業で導入が検討されている⁷⁾「アベイラビリティ・ペイメント」方式の採用が現実的となる。

また、自動車専用道路周辺用地を合わせた土地の利活用をPFI事業に組み込むことで、例にあげた仙台空港や愛知道路コンセッション事業のように、スケールメリッ

トがあり、一体的な管理運営が可能となるPFI事業になると考えられる。ただし、その規模や立地条件等によって、民間事業者にとって採算がとれる事業になるかは十分な調査検証が必要であり、さらには愛知道路の例のように、民間事業者へ過度にリスク負担を強いることのないような官と民との適切なリスク配分の検討が必要である。

謝辞：

本研究を進めるにあたり、愛知県道路公社、愛知県建設部道路維持課有料道路コンセッション推進室、府中市都市整備部管理課、前田建設工業株式会社及び前田道路株式会社の皆様には、資料提供やヒアリングにおいて、多大なるご協力をいただきました。心より感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 内閣府：民間資金等活用事業推進室（PFI 推進室）、PPP/PFI 推進アクションプラン、2016、2017.
- 2) 国土交通省：総合政策局官民連携政策課、官民連携政策について
- 3) 福島隆則、菅健彦：よくわかるインフラ投資ビジネス、pp.155-156、日経 BP 社、2014.
- 4) 国土交通省：航空局空港経営改革推進室、空港経営改革について、2017.
- 5) 仙台国際空港株式会社：仙台国際空港 FACT BOOK、2016.
- 6) 愛知県道路公社：愛知県有料道路運営等事業 実施方針、2015.
- 7) 府中市：府中市道路等包括管理事業（北西地区）に関する公募型プロポーザル募集要項、2017.

(2017.10.18 受付)

IMPLEMENTATION STATUS OF CONCESSION FOR PUBLIC INFRASTRUCTURE AND STUDY ON THERE FUTURE APPLICABILITY

Takayuki ONUMA, Tomohiro OGAWA and Yoshihiro NAKAO

The Council for the Promotion of Private Finance Initiatives of the Cabinet Office established the "Promotion Action Plan for PPP/PFI" on May 18th 2016. This action plan aims to intensively promote PPP/PFI projects to expand new business opportunities, realize a virtuous circle of regional economy, reduce the public burden, and promote integrated reform of economy and finance. And it is important to utilize various PPP / PFI, especially the concession project introducing the private management principle, for the maintenance and operation of facilities etc.

In this paper, future direction for further introduction of the concession method is studied by analyzing the current state of the concession project.