

[岐ベログ]

インフロニア・ホールディングス
取締役 代表執行役社長 岐部一誠

第8回

日本のインフラに必要なアベイラビリティ・ペイメント

ステークホルダーのみなさま、インフロニア・ホールディングス社長の岐部一誠です。

いつも「岐ベログ」をご覧いただき、誠にありがとうございます。

本日はPPP（Public Private Partnership：官民連携）の中でも、欧米で主流になっているアベイラビリティ・ペイメント方式の必要性についてお話しようと思っています（日本政府も指標連動型業務委託と呼んで、昨年の骨太の方針に明記しましたので、普及させたいとの意図は汲み取れます）。

アベイラビリティ・ペイメント方式を取り上げるのは、インフラ整備におけるPPPの活用は日本でも始まっていますが、税収に限りがある中、本格的にインフラの維持管理や整備を進めるためには、同方式の普及が不可欠だと考えているからです。

この岐ベログでも何度か書いていますが、日本のPPPでは、インフラの運営権を一定期間、民間事業者の有償譲渡するコンセッション方式が一般的です。運営権を取得した事業者は、インフラが生み出す料金収入をベースに、運営や維持管理の責任を負うという形です。

事実、われわれのグループ会社が運営や維持管理を手がける愛知県有料道路や仙台空港、大阪市工業用水道、三浦市公共下水道（4月から開始）などの6件はコンセッション方式を採用しています。

民間の経営力をインフラの運営に活かすという意味において、コンセッション方式が極めて有効なのは間違いありません。ただ、現状のコンセッション方式には弱点があります。利用者から直接料金収入が得られないプロジェクトは対象になら

ないという点です。

コンセッション方式が導入されたのは、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）が改正された 2011 年にさかのぼります。

その時に導入された経緯を振り返れば、人口減少社会に突入する中で、老朽化するインフラを税収だけで維持管理していくことは可能なのか、維持管理に民間のノウハウや資金を導入しなければインフラを持続できないのではないか——という問題意識があったように思います。

そして、コンセッション方式が導入されたことで、空港や一部の有料道路、上下水道などの運営や維持管理に、民間のノウハウと資金が投入されるようになりました。

もっとも、身の回りのインフラを見れば、空港や上下水道など利用者から直接料金収入が得られるインフラは一握りです。都道府県や市町村が管理する道路や橋のように、無料のインフラの方がはるかに多いのが現実でしょう。

こういった料金収入の得られないインフラの維持管理に民間のノウハウと資金を導入するにはどうすればいいのか。

その有力な解決策が、冒頭に上げたアベイラビリティ・ペイメント方式です。

アベイラビリティ・ペイメント方式とは

アベイラビリティ・ペイメント方式とは、コンセッションの一種で、30 年なら 30 年の運営期間中、行政が民間事業者のパフォーマンスに応じて対価を支払う官民連携の仕組みです。コンセッションのように利用料をベースにするのではなく、利用料に相当する対価を行政が払うところに特徴があります。

行政が対価を払うのであれば、行政が維持管理に関わる従来のやり方と同じではないかという声上がるかもしれません。

でも、アベイラビリティ・ペイメント方式の場合、インフラの運営や維持管理に関わるのはあくまでも民間事業者です。運営や維持管理に民間の知恵とノウハウを活用することで、インフラの品質は落とさず、運営や維持管理にかかるコストを低減していくところに本質があります。

行政が対価を払うがトータルのコストも下げる。そういう提案ができる民間事業者に、運営を任せるということです。

先に述べたように、アベイラビリティ・ペイメント方式は海外では一般的です。

例えば、英ロンドン・ヒースロー空港の周辺には、M25 (M25 motorway) という無料の高速道路が走っています。このM25は、アベイラビリティ・ペイメント方式で運営されており、運営企業は英国の建設大手バルフォア・ビーティーです。

はっきりと開示されているわけではありませんが、出資金に対するリターン、すなわち EIRR (Equity Internal Rate of Return) は10%超を確保していると見ています。

この手の大規模なインフラプロジェクトでは、新規建設を伴うものが多いので、長期にわたるプロジェクトファイナンスで資金を調達します。金利変動などの金融リスクを考えれば、そのくらいのリターンは必要ということなのでしょう。

このリターンが高いか低いかは議論が分かれるかもしれませんが、運営期間全体で見れば、国が運営や維持管理に関わるよりも低コストになっているはずで、そうでなければ、コンセッションとして出す意味がありません。

「サービス購入型」が機能しない理由

実は、日本のPFIには、アベイラビリティ・ペイメント方式と同様の「サービス購入型」と呼ばれる仕組みがあります。国や地方自治体が民間事業者による公共サービスの対価としてサービス購入費を支払うところから、こう呼ばれています。

このサービス購入型を PPP にも広げればいいではないかという話になりますが、サービス購入型には問題があります。サービス購入型の場合、行政の求める仕様通りに進めなければならない場合が多く、民間事業者の創意工夫が限られているという問題です。

これは、法律がそう定めているわけではなく、行政の運用レベルで民間の自由な経営を認めていないという話です。

PPP の目的は民間の資金を活用することに加えて、民間の経営ノウハウをインフラ運営に取り込み、効率化させるところにあります。それなのに、民間の自由度を縛るのであれば、従来の行政のやり方をアウトソーシングしているだけで、ほとんど意味がありません。

それゆえに、アベイラビリティ・ペイメント方式を導入する場合は、行政が維持管理などの仕様を細かく決めるのではなく、民間事業者が経営ノウハウを自由に発揮できるように、性能発注のように一定の品質基準を満たしていれば手法は問わないという仕組みをセットにすべきでしょう。

現在の PFI 法では、料金収入のあるインフラを除きコンセッション方式が認められていませんが、あらゆるインフラの運営や維持管理を最適化するため、コンセッションでもアベイラビリティ・ペイメント方式の導入を真剣に考えるべき時だと思います。

なお、話が少し脱線しますが、現在のコンセッションが対象としているのは、料金収入のあるインフラ、かつ既存のインフラ（ブラウンフィールド）に限られています。つまり新規で整備するインフラ（グリーンフィールド）については、コンセッションは適用できません。

ただ、グリーンフィールドについては「BT+C（コンセッション）」という形で、事実上、コンセッションが活用できるようになりました。

これは、民間事業者が施設を建てた（Build）後、所有権を公共に移し（Transfer）、その上で同じ民間事業者が施設の運営に関わるというもので、愛知県新体育館や新秩父宮ラグビー場の整備では、この BT+C が採用されています。

無料インフラの利用者負担も検討課題

インフラの維持管理に話を戻すと、アベイラビリティ・ペイメント方式の導入の先の話として、インフラの利用者負担についても議論を始めるべきだと思います。

地方自治体の道路管理者と話をしていると、節約のために高速道路を迂回して一般道を走るトラックの話がしばしば出てきます。

大型トラックが下道を通れば、道路はすぐにボロボロになる。その道路を修繕するのは、一義的には管理している自治体だが、本来は国が負担すべきではないか——という不満です。道路の維持管理費はバカになりませんから、その不満も理解できます。

この手の修繕に、先のアベイラビリティ・ペイメント方式を活用するのは一つの手です。ただ、トラックのような重量のある車両が良く通るのであれば、車種や利用状況に応じて、一般道のような無料のインフラでも利用料を徴収すべきかもしれせん。

現に、ドイツが既にそうしています。

ドイツの高速道路、アウトバーンは無料で知られていますが、一部の大型トラックについては利用料を徴収しています。

欧州連合（EU）の東方拡大によって、欧州の中間に位置するドイツでは、交通量が増加しました。特に増えたのは、EUの工場と化したポーランドやハンガリーからのトラックです。ドイツをただ通過するだけのものも少なくありませんでした。

その中で、道路の維持管理や周辺環境対策にドイツの税金を使うのは妥当なのかという声が上がリ、ドイツを通過するトラックに利用料を課すことにしたのです。

先に挙げたロンドンも、市街地に車で入るには料金を徴収されます。しかも、電動車とガソリン・ディーゼル車で料金に差をつけています。利用料の徴収を、市内中心部の渋滞緩和とカーボンニュートラルに向けた政策誘導に活用しているということです。

テクノロジーの進化によって、わざわざ入場ゲートを設けなくても、GPSなどで車両が走った区間は捕捉できます。一般道であっても、利用者負担の仕組みを入れることは難しくありません。

一般道のような無料インフラの利用者負担は、あくまでも将来に向けた検討課題で、まずはアベイラビリティ・ペイメント方式の普及が先です。でも、その議論は避けて通れないように思います。

普及を促すためにも、海外と同じように、日本におけるコンセッションの定義の中に公共施設等運営事業（日本におけるこれまでのコンセッションの通称）に加えて、シャドー・トール型（例えば道路であれば、利用者からでなく道路管理者から対価が支払われる）のアベイラビリティ・ペイメント契約も加えるべきだと考えています。