

第2部 米国の高速道路PPPに関する 主な論点

2009年4月20日

公共の利益の保護に関する主な論点

- 料金値上げ
- 利益率規制・収入分配・収入の用途
- 適切なサービス水準・資産管理の確保
- 対象プロジェクト・事業者の選定
- 外国企業

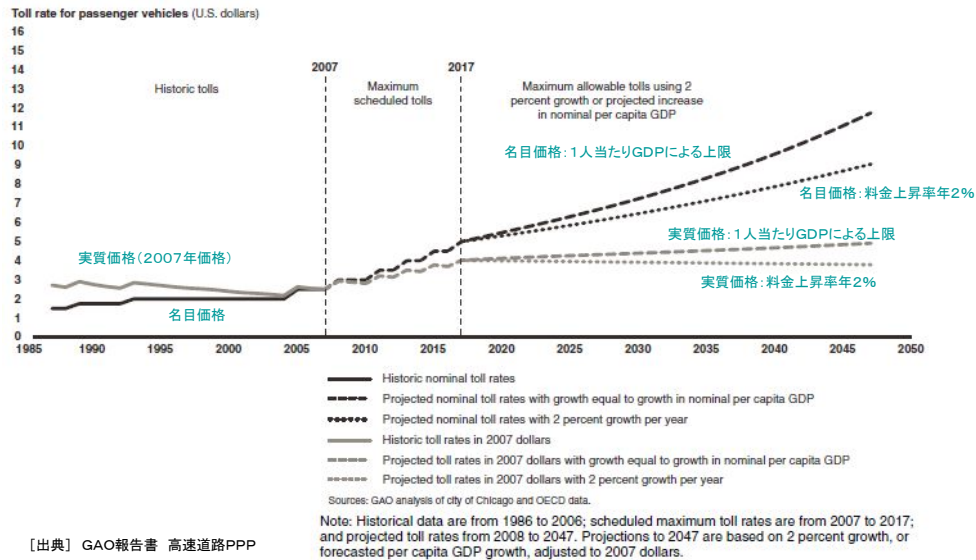
・ 連邦道路庁「PPP取引における公共政策の考慮」(2009年1月)では、14項目の論点が挙げられている。上記5項目との対応は、次のとおり。

- 料金値上げ : 1
- 利益率規制・収入分配・収入の用途 : 2、4、5
- 適切なサービス水準・資産管理の確保 : 7、8
- 対象プロジェクト・事業者の選定 : 10、11
- 外国企業 : (事業者選定の関連)

- ・ 14項目の残りの項目のうち、3(契約期間)と9(非競争条項)は第1部で議論されている。
- ・ 6(公共部門比較装置)は、イギリス、オーストラリアなどで行われているが、アメリカでは一般的、体系的に導入されるまでには至っていない。[GAO報告書]
- ・ 12(債務不履行・破産)、13(従業者)、14(環境規制)は、今回は取り上げていない。

料金値上げ

<シカゴ・スカイウェイの料金 1967年～2047年>







- ・シカゴ・スカイウェイは、2005年1月に、シカゴ市からCintra/Macquarieグループのコンセッション会社にリースされた(18億3千万ドル)。
- ・従前料金は普通車(2軸)で2.00ドルであったが、リースに伴い2.50ドルに値上げされ、本年(2009年)から3.00ドルとなっている。なお、従前は現金収受であったが、リース以降ETCが導入されている。
- ・リース契約では、2017年までに段階的に5.00ドルまでの値上げが認められており、その後は、①消費者物価指数(CPI)上昇率、②1人当たりGDP上昇率、③2%のうち最大のもを上限とした値上げが認められている。
- ・米国会計検査院(GAO)の報告書では、経済指標の推計に基づいたスカイウェイの上限料金の試算を行っている。料金の上限は1人当たりGDP上昇率を指標とする場合に最大となり、2047年までに実質価格(2007年価格)で4.91ドルまでの値上げが認められることとなる。
- ・スカイウェイのリースはシカゴ市議会の議決により行われたが、リースに際して大きな反対がなかった理由として、スカイウェイの利用者の多くがシカゴ市及びイリノイ州の住民以外であることが指摘されている。[ケストン研究所レポート]

<全国陸上交通政策及び歳入調査委員会報告>

○ PPP契約に含めるべき条件

- ・ 料金レートの引上げについて、消費者物価指数(CPI)から生産性(productivity)の向上に関する調整要因を差し引いたレベルを上限とすることにより、利用者の利益が保護される。

<欧州各国の高速道路コンセッションにおける料金上限価格の算定式>

 イタリア	 フランス	 ポルトガル	 スペイン
70% * ΔCPI	70% * ΔCPI	90% * ΔCPI	100% * ΔCPI - X
ΔCPI=7月1日から6月30日までの過去12箇月間の実際の物価上昇率	ΔCPI=前年の実際の物価上昇率	ΔCPI=前年の実際の物価上昇率	<ul style="list-style-type: none"> • ΔCPI=前年の実際の物価上昇率 • X=予測された交通量の伸びと実際の交通量の伸びとの差の1%

[出典] Atlantia社資料 (<http://www.atlantia.it/it/pdf/FINAL-Presentation-at-2100-2007-10-25-London.pdf>)

* イタリアAutostrade社は、持株会社のAtlantia社とコンセッション運営会社のAutostrade per l'Italia社に再編。

- ・ シカゴ・スカイウェイのほかインディアナ有料道路等でも、スカイウェイと同様の料金上限が契約で定められている。料金値上げが認められることが、これらの道路のリースに高額な対価が支払われた主な要因となっている。
- ・ 物価上昇率を超えた料金値上げが認められることで、高速道路利用者は、高速道路を民間の管理のもとにおくことで期待される生産性・効率性の向上による利得の分配を受けないこととなるという指摘がある。[Germà Bel & John Foote「アメリカ合衆国及びフランスの高速道路の民営化」(機構米国報告書 添付資料 No. 7)]
- ・ 全国陸上交通政策及び歳入調査委員会*の報告においても、消費者物価指数(CPI)から生産性の向上に関する調整要因を差し引いたレベルを上限とすることで、利用者の利益が保護されるとしている。
 - * SAFETEA-LUに基づいて設けられた2つの委員会のうちのひとつ。
- ・ 公共主体はコンセッションの対価(前払いのリース料)による収入を得るので、この問題は、公共主体の収入の最大化(結果的に納税者の利益に還元される)と道路利用者の利益とのバランスの問題とみることができる。
- ・ 欧州各国の高速道路コンセッションでは、消費者物価指数(CPI)上昇率を下回る料金上限が設定されている場合が多い。

利益率規制・収入分配

利益率の規制



収入分配条項

<全国陸上交通政策及び歳入調査委員会報告>

○ PPP契約に含めるべき条件

- ・ 委員会は、利益率(rate-of-return)の規制を用いることは明確に排除する。規制経済における教訓から、利益率の規制は効率性のためのインセンティブを鈍化させる。
- ・ 料金収入が事前評価の段階で見込まれていたものよりも高い場合に公共部門への配分を確保するため、収入分配(revenue sharing)条項が設けられるべきである。

- ・ コンセッションにおいては、民間事業者の「合理的な利益」を認めるのが一般的である。
- ・ 初期のコンセッションの事例(SR91)では、民間事業者の利益率を直接的に制限する手法がとられていたが、利益率の規制は、民間事業者の効率性のためのインセンティブを阻害する結果となることが指摘されている。
- ・ このため、最近のコンセッションでは、民間事業者の利益が一定レベルを超えた場合には、公共部門と民間部門とで収入を分配する条項が定められる事例が多くなっている(ポカホンタス・パークウェイ、SH130第5・第6区間、首都環状道路HOTレーン等)。
- ・ なお、シカゴ・スカイウェイ及びインディアナ有料道路のケースはリース料を一括して前払いで支払っており、収入分配条項はない。民間事業者は利益を見込んだうえで入札を行っているので、競争入札による落札結果はマーケットによる合理的な利益率を反映していると説明されている。

収入の用途

シカゴ・スカイウェイ

○ 非交通の目的にも使用

インディアナ有料道路

○ 交通目的であるが、有料道路の所在地域以外にも配分

<全国陸上交通政策及び歳入調査委員会報告>

- ・ コンセッションによる公共主体の収入は、交通以外の目的や州の他の地域において使われるべきではなく、当該施設の改良・拡張又は同じルートにおける交通容量の改善に用いられるべきこと。

<連邦補助道路に関する規制(合衆国法典第23編第156条)>

- ・ 当初の資産取得について連邦補助がなされている場合、当該資産の売却又はリースによる収入のうち、連邦の負担割合に相当する額は、合衆国法典第23編に適格な交通プロジェクトに充てなければならない。

- ・ 収入の用途に関しては、道路利用者とその他の国民一般、道路所在地とその他の地域、現在の世代と将来の世代などの利益のバランスに関する議論がある。
- ・ シカゴ・スカイウェイのリースによるシカゴ市の収入は、スカイウェイの残債務の支払に充てられたほか、市の他の債務の返済や交通以外の施策費にも使用された。
- ・ インディアナ有料道路のリースによるインディアナ州の収入は、州の10箇年交通計画の財源に充てられるが、同道路が所在する地域(7郡)のほか州全体に配分される。
- ・ 全国陸上交通政策及び歳入調査委員会の報告では、対象道路の改良・拡張又は同じルートにおける交通容量の改善に用いられるべきとしている。
- ・ また、連邦法の規制により、連邦補助が行われた施設に関する収入のうち連邦の負担割合に相当するものは、合衆国法典第23編(連邦補助道路法)に適格なプロジェクトに充てる必要がある。
- ・ なお、シカゴ・スカイウェイ及びインディアナ有料道路は、いずれも1950年代にシカゴ市及びインディアナ州が建設した道路であり、連邦補助はほとんど行われていない。(シカゴ・スカイウェイの改修費等に連邦補助がなされているが、リース収入の一部がスカイウェイの債務返済に充てられたことで、連邦の規制はクリアされた。)
- ・ さらに、収入の用途の問題とは別に、シカゴ・スカイウェイやインディアナ有料道路のような、インターステート網の一部を構成し、現実に州際交通の割合が高い道路が、ほとんど連邦の関与なしにリースされたことの問題が指摘されている。[GAO報告書]

適切なサービス水準・資産管理の確保

サービス水準 (LOS: Level of Service) の設定

良好な資産管理の確保

- 常に最新のベスト・プラクティスを採用する義務
- 契約終了時まで良好な資産状態が維持されることの担保

資本的改良投資 (Capital Improvements) の義務

- サービス水準 (LOS) を維持するための容量改善の義務

公共主体による監督・監視 (Oversight & Monitoring)

- ・ 公共施設の管理を民間事業者にした場合、民間事業者は利益の追求に専念して、施設の良好な管理を行わないのではないか、という議論がある。他方、民間事業者には、顧客を引き付けるために施設を最高のコンディション及びパフォーマンスで管理する強いインセンティブがあると主張されている。
- ・ この問題に対応するため、コンセッション契約において必要な条項が設けられている。
- ・ 維持管理については、少なくとも公共主体が管理する場合と同等の水準を確保するための基準が契約で定められている。さらに、常に最新のベスト・プラクティスによる管理を求めている事例もある(テキサス州等)。
- ・ 契約期間の終期では資産を良好に管理する民間事業者のインセンティブが弱まる可能性があることから、返還時まで良好な資産状態を維持するための担保措置を定めている契約もある(信用状、準備金等による担保措置)。
- ・ サービス水準 (LOS) の維持に関して、サービス水準の低下が見込まれる場合には、民間事業者に対して道路拡幅を含めた資本的改良投資の義務を課している例もある(テキサス州等)。

対象プロジェクト・事業者の選定

授権法でプロジェクトを限定する場合

授権法でプロジェクトを限定しない場合

募集提案方式
(solicited proposal)

第1段階: 資格申請の募集(RFQ: Request for Qualifications)

第2段階: 詳細提案の募集(RFP: Request for Proposals)

非募集提案方式
(unsolicited proposal)

非募集提案の提出を認める場合、受理された提案を公告し、一定期間内に競合する提案を行う者がいないかを確認する手続がとられる。

- ・ PPP授権法を制定している25州のうち、限定されたプロジェクトについてPPPの実施を認める授権法を有するものが14州、授権法ではプロジェクトを限定せずに広範なPPPの実施を認めているものが9州である。(残りの2州は高速道路が対象外)[2008年時点]。
- ・ 授権法でプロジェクトが限定されていない場合、対象プロジェクトを当局が選定して当該プロジェクトに関する提案を募集する方式(募集提案方式)に加えて、民間事業者側からの発意により随時に提案を提出することを認める方式(非募集提案方式)をとる州もある(バージニア州、テキサス州等)。
- ・ 募集提案方式では、第1段階として資格申請の募集を行い、プロジェクトを実施する資格能力を有すると認められる民間事業者を選定し、第2段階として選定された民間事業者に対して詳細提案の提出を求めることとしている場合が多い。
- ・ 非募集提案方式では、民間部門から革新的な提案がなされる可能性がある一方、利益が見込めるプロジェクトのみを「いいとこ取り」する可能性や公共部門の計画過程を混乱させるおそれなどが指摘されている。
- ・ 非募集提案の提出を認める場合は、受理された提案を公告し、競合する提案を行う者がいないかを確認する手続がとられる。

外国企業

<主なコンセッション取引の落札企業>

シカゴ・スカイウェイ	Cintra(スペイン)/Macquarie(オーストラリア)
インディアナ有料道路	Cintra(スペイン)/Macquarie(オーストラリア)
ポカホンタス・パークウェイ	Transurban(オーストラリア)
ノースウェスト・パークウェイ	Brisa/CCR(ポルトガル) *CCRは、ブラジルのBrisa関連会社
TTC35(SH130第5・6区間)	Cintra(スペイン)/Zachry(アメリカ)
首都環状道路HOTレーン	Transurban(オーストラリア)/Fluor(アメリカ)
ペンシルバニア・ターンパイク *議会承認未了により中止	Abertis(スペイン)/Citi(アメリカ)

[資料] 連邦交通省レポート、GAO報告書により作成。

- ・ 米国では、1950年代以降、燃料税による無料の高速道路整備が進められ、また、有料道路についても免税地方債の発行が認められる公共主体が中心であったことから、民間主体による有料高速道路整備のマーケットはほとんど存在しなかった。
- ・ このため、近年のPPP取引の落札企業は、欧州及び豪州の企業が中心となっており、米国の社会資本を外国企業に委ねることについての批判もなされている。
- ・ 最近の取引では有料道路運営のノウハウを有する外国企業と米国企業が提携する事例も現れており、マーケットの拡大に伴い、近い将来に純粋の米国有料道路企業が出現する可能性もあるといわれている。[リーズン財団レポート]

[参考] 欧州の主な国際的有料道路企業

国名	企業名	概要	主な国外プロジェクト(欧米地域)
スペイン	Abertis (アベルティス)	<ul style="list-style-type: none"> ・スペインでは1960年代から民間会社にコンセッションを付与。 ・2003年に、国内大手コンセッション会社の合併により同社が誕生。国内シェアNo.1(68%)。 ・2006年に、Autostrade社との合併を発表したが、イタリア政府の反対により中止。 	<ul style="list-style-type: none"> ・フランスのSEMCAの民営化に伴い、Sanef社を取得。 ・ペンシルバニア・ターンパイク(米国)を落札(州議会の承認未了により中止。)
スペイン	Cintra (シントラ)	<ul style="list-style-type: none"> ・スペインの大手建設会社であるFerrovial社のグループ会社。 ・社名は、スペイン語で交通インフラ・コンセッションの頭文字による。 	<ul style="list-style-type: none"> ・407ETR(カナダ) ・シカゴ・スカイウェイ、インディアナ有料道路(米国) ・TTC35(SH130第5・6区間)(米国)
フランス	Cofiroute (コフィルート)	<ul style="list-style-type: none"> ・1970年代にコンセッションが付与された民間会社のうち、現在まで存続している唯一の会社。 ・フランスの大手建設会社であるVinci社のグループ会社。 ・同グループは、SEMCAの民営化に伴い、ASF社を取得。 	<ul style="list-style-type: none"> ・SR91(米国)(後にオレンジ郡が買収) ・トールコレクト社(ドイツの大型貨物車両課金の運営会社。ドイツテレコム、ダイムラークライスラーと共同出資。)
イタリア	Autostrade (アウトストラデー)	<ul style="list-style-type: none"> ・1950年代に国営企業として発足。 ・1990年代に民営化が進められ、2000年には完全民営化された。国内シェアNo.1(56%)。 ・2006年に、Abertis社との合併を発表したが、イタリア政府の反対により中止。 ・持株会社(Atlantia)とコンセッション会社(Autostrade per l'Italia)に再編。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ダレス・グリーンウェイ(米国)(後にMacquarieが買収) ・M6 Toll(イギリス)(Macquarieと共同出資) ・オーストリアの大型車課金システムの設計・運用。 ・ポーランドの有料高速道路
ポルトガル	Brisa (ブリーサ)	<ul style="list-style-type: none"> ・1970年代に国営企業として発足。 ・1990年代に民営化が進められ、2001年には完全民営化された。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ノースウエスト・パークウェイ(米国)

[資料] 高速道路機構調査報告書、連邦交通省レポート、リーズン財団資料ほかにより作成。