

2. 米国会計検査院（GAO）の連邦議会への報告書（2008年2月）

高速道路PPP(Public-Private Partnerships):潜在的な便益を確保し公共の利益を保護するために、より厳格な事前の分析が望まれる

原典表題 United States Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, *HIGHWAY PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS, More Rigorous Up-front Analysis Could Better Secure Potential Benefits and Protect the Public Interest*, February 2008(GAO-08-44)

原典出所 <http://www.gao.gov/new.items/d0844.pdf#search='GAO0844'>

翻訳 関西業務部 企画審議役

GAOが本件調査を行った理由

合衆国は、高速道路インフラを含む交通システムの需要に対応するに当たって、重大な転機を迎えている。州及び地方政府は、民間部門の参画の増大を含めて、代替手段を求めている。GAOは、次の事項に関する調査を求められた。(1)PPP(public-private partnerships)の便益、費用及びトレードオフ、(2)公共部門の担当官は、このような取引に当たって、どのように公共の利益を特定し、それを保護するために行動したか。(3)PPPにおける連邦政府の役割及びその役割の変化の可能性。GAOは、連邦の立法を調査し、連邦、州その他の担当官にインタビューし、オーストラリア、カナダ及びスペインにおける経験について調査した。GAOの作業は、高速道路に関連したPPPに焦点を置いており、全ての形態のPPPを調査したものではない。

GAOの勧告

議会は、高速道路PPPに潜在する全国的な公共の利益を明らかにするための客観的な基準を、議会その他の利害関係者の意見をきいて策定するよう、交通省長官に対し指示することを考慮すべきである。交通省は、調査結果及び結論のいくつかの点について懸念を挙げ、意見を異にした。また勧告のひとつの点についても同様であった。GAOは報告書の記述を明確にし、公共の利益を保護するために、より厳格な事前の分析を行うことが望ましいと引き続き確信している。

GAOの調査結果

高速道路PPP(public-private partnerships)は、州や地方政府が、公共の資金を用いることなく新規の施設を獲得し、既存の施設の価値を現実化するという利点をもたらす結果となった。公共側は潜在的にその他の便益も獲得することができ、例えば、民間部門とのリスクの分配、施設の効率的な運営及び維持、そして料金徴収による交通の流動性の増進、より費用効率的な投資の決定である。一方、潜在的なコスト及びトレードオフもある。PPPにおいて「無料(free)」の資金はない

のであり、民間が運営する有料道路の料金は、公共が運営する有料道路よりも大幅に値上げされることになるものと思われる。さらに、現実的な移動の代替手段がないために民間コンセッション企業がマーケットパワーを得たとすれば、施設の費用や合理的な収益率を超えて料金が設定されるリスクもある。高速道路PPPは、伝統的な調達手段よりも国民にとってコストが高いものとなる可能性があり、公共部門は、例えば料金レートに影響を与えることができるようなコントロールの手段を放棄している。結局、他の高速道路プロジェクトと同様に、公共の利益の保護について、多くの利害関係者とトレードオフが存在する。

調査対象とした高速道路PPPでは、概して、コンセッション契約の条件としてパフォーマンスやその他の基準を規定することにより、公共の利益を保護していた。例えばオーストラリアのような他の国では、公共の利益を特定し、評価するための体系的な手法を開発しており、公共社会資本に対する民間の投資を検討する場合には、それらを用いることを必要としている。合衆国でも類似の手法がある程度は使われていたが、より限定的であった。公共の利益を事前に評価する手法は、プロジェクトの期待される便益と費用を確定することを支援する。このような手法を使わなければ、公共の利益を保護する局面が見過ごされることに繋がるかもしれない。例えば、オーストラリアのプロジェクトでは地方及び地域の利益を考慮することを必要としているが、テキサス州では地方政府の懸念が考慮されていなかったため、地方政府の関与を必要とする州の立法がなされる結果となった。

直接的な連邦の関与は連邦資金が投資されている場合に限られており、他方、交通省は積極的に高速道路PPPを促進してきたが、高速道路PPPは、プロジェクトに直接的な連邦の投資がなされているか否かを超えて、例えば州際通商のような全国的な公共の利益との関わりを有している場合がある。しかしながら、これまでの高速道路PPPに対する連邦の最小限の資金供与を前提とすれば、潜在する全国的な公共の利益に対する考慮はほとんどなされていない。GAOは、新たなニーズに対応した連邦プログラムの基本的な再検証及び既存の政策との関連の分析を要請した。この再検証により、高速道路PPPに潜在する全国的な公共の利益を特定し、保護するための機会が得られることになる。

目 次

書 簡	113
結果の概要	117
背 景	120
高速道路PPPは便益をもたらす可能性があるが、コスト、リスク及び トレードオフも伴う	126
高速道路PPPは多くのやり方で公共の利益の保護を追求してきたが、 合衆国では公共の利益の判断基準の活用は種々様々である。	143
高速道路PPPに対する連邦の直接の関与は一般に限られてきたが、 高速道路PPPにおける全国の利益の特定が欠如している	158
結 論	169
議会において考慮すべき事項	170
行政的な措置の勧告	170
行政機関のコメント及び当院の評価	171
附録Ⅰ：調査範囲及び調査方法	176
附録Ⅱ：GAOによるPPPケーススタディの概要	179
附録Ⅲ（略）	

表

表1：GAOが調査した合衆国の高速道路PPPの解説
表2：高速道路PPPに関連した潜在的な便益、コスト及びトレードオフ
表3：公共の利益を保護するためのパフォーマンスの仕組みの選択事例
表4：公共の利益を保護するための資金的な仕組みの選択事例
表5：非競争条項の選択事例
表6：SEP-15の承認を受けた高速道路PPP 2007年6月時点

図

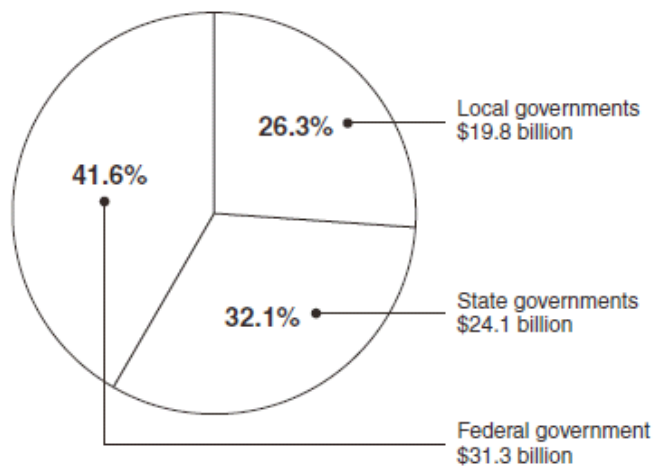
図1：各レベルの政府による高速道路資本支出の総額 2005財政年度
図2：高速道路プロジェクトにおける民間部門の参画の発展
図3：高速道路PPPにおける民間資本投資
図4：PPPを活用して資金調達され、完了した世界の高速道路インフラプロジェクト 1985年から2004年10月 地域別
図5：シカゴ・スカイウェイの料金の推移 1967年から2047年
図6：高速道路PPPに関連した様々な利害関係者の利益

2008年2月8日

議会の要請者(Congressional Requesters) 宛

米国の交通システムは、国内の旅客及び貨物の移動を促進する基本的な要素である。経済活動と移動は、ともに効率的な交通システムに依存している。合衆国は、交通システムの需要に対応する能力に関して、重大な転機を迎えている。「安全で、説明責任を果たし、柔軟で、効率的な交通公平化法 – 利用者への遺産」(Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act – A Legacy for Users(SAFE TEALU))は、高速道路、公共交通機関その他の交通システムのために、2009財政年度までの6年間で、2,860億ドルの権限を認めた。しかしながら、道路プログラムのための連邦資金を供給する主要な仕組である道路信託基金(Highway Trust Fund)は、早くも2012年には赤字になりかねない。ⁱ とりわけ、現行法のもとでは、道路信託基金の収入の大部分を構成する道路勘定(Highway Account)は、連邦の自動車燃料税及びトラック関係税を主たる収入源とする収入と支出との差の拡大によって、2009年までに赤字になると見込まれている。税収構造の変化をみれば、交通システムの需要に対応するために入手できる資金源をさらに浸食するインフレや燃料効率の高い自動車によって、状況がさらに悪化する可能性がある。2005年に、連邦政府は道路プログラムの資本支出において約40%を占めている(図1参照)。州及び地方政府の道路プログラムの資本支出に占める割合は、約60%である。

Figure 1: Total Capital Spending on Highways, by Level of Government, Fiscal Year 2005



Source: Federal Highway Administration.

また、全国的に財政の将来の見通しがなく、支えきれない状況となっている。ベビーブーム世代が退職するのと同時に、社会保障プログラムが増大し、今後の連邦支出の分担を増加させることが必要となっている。税制や支出のプログラムや政策に相当の変化がなければ、経済や生活の質を損なうおそれがある将来の支えきれない赤字や債務に直面することになる。のしかかりつつある財政の危機により、全ての連邦のプログラムやコミットメントについて、その結果を審査し、継続的な

意義と21世紀における相対的な優先順位をテストすることにより、基本的な再検証を行うことが必要となっている。この再検証で、次のことを行うことにより、緊急の必要性に対応する見通しが得られる。(1)時代遅れ又は非効率なプログラム及び政策の廃止。(2)引き続き意義のあるプロジェクト及び政策の現代化。特に高速道路に関する連邦プログラムは、再検証の機が熟している。インターステート高速道路網は完成したが、連邦補助道路プログラムの基本的な構造は変わっていない。以前の報告書にあるように、連邦交通プログラムは、資金提供のレベルと、具体的なパフォーマンスに関連した目標や移動性に関連したアウトカムの達成度とを結びつける仕組がなく、ほとんどの高速道路補助プログラムは定式的に配分され、受領者のニーズやキャパシティを考慮していない。会計検査院長(Comptroller General)が最近開催したパネル討論で、交通その他の専門家は、国の交通政策は焦点を失っており、交通全体の目標がより明確に定義され、個々の政策やプログラムが実際に達成した結果を評価するパフォーマンス基準とリンクされる必要があると述べている。関係者の間では、現在及び将来の移動のニーズに、戦略的、統合的かつ持続可能な方法で対応していくためには、交通政策に対する現在のやり方の転換が必要であるという幅広いコンセンサスがある。

最後に、全国的高速道路における渋滞はますます増大している。2007年2月の米国州道路及び交通担当官協会(American Association of State Highway and Transportation Officials)のレポートによれば、連邦道路庁(FHWA)は、道路の自動車台・マイル走行距離(vehicle miles of travel)が、今後50年で3兆から7兆に2倍以上増加するものと予測している。新たな交通容量の需要の増加に対応するため、州及び自治体は、交通インフラ及びサービスの政府による直接供給に代わる選択肢を求めている。これらの選択肢のひとつは、公共部門が追い付こうと努力しているインフラやサービスの提供について、民間部門の参画を増大させることである。

伝統的には、民間部門は、高速道路の設計及び建設の請負者として参画してきた。近年では、民間部門は、計画、設計及び資金調達を含めたその他の責任を引き受けることで参画の度合いを高めてきた。民間部門はまた、公共機関との間で幅広い種類の高速道路PPP取引に参入している。FHWAによれば、PPP(public-private partnership)の用語は、伝統的な調達手法と比較して、民間部門が、交通施設の計画、資金調達、設計、建設、運営及び維持において、より大きな役割を引き受ける、あらゆるシナリオを意味するものとして用いられる。¹これらの取引のいくつかでは、民間部門は、単に施設を建設するだけでなく、長期のリース保有のもとで、すなわちいくつかの事例では最大99年間にわたり、インフラの資金調達、維持及び運営を行う者としてみられている。ある事例では、新規の施設の資金調達及び建設を行い、その後特定の期間にわたって運営及び維持するものとなっている。一方、他の事例では、既存の有料道路について、公共部門に前払いの支払(up-front payment)を提供する代わりに、施設の運営及び維持を行うものとなっている。このような形態の高速道路PPPの提唱者は、それによって重要な新規のインフラ又はインフラの拡幅が、公共部門のみで実施した場合よりも早期に、市場主導の民間企業の効率性と技術革新によってもたらされる低コストで、公共資金によらずに民間資金で実現できるという潜在的な利点を主張してい

¹ 例えば、FHWAの見解では、デザインビルド契約、すなわち、一人の契約者が同一の契約のもとで設計及び建設を行うものもPPPであるとしている。

る。さらに、例えば高速道路の建設に伴うリスク、資金的に成り立つために十分な交通量及び収入を得られることのリスクのような、大規模なインフラプロジェクトのリスクを、公共部門から民間部門に移転することができる。このような取引は有料道路に関連して用いられることが多いことから、民間部門の収益は将来の料金収入を通じて獲得される。しかしながら、高速道路PPP取引は「リスクフリー(risk free)」ではなく、公共の利益がどのように評価され保護されるのかに関する懸念を引き起こしている。また、重要な資産に対する公共のコントロールが、最大99年間にわたって失われる可能性があることについての懸念も挙げられている。

2008年1月に、全国陸上交通政策及び収入調査委員会(National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission)は、陸上交通システムに関する報告書を発表した。² 委員会は、とりわけ、陸上交通システムの現在の状況と将来のニーズに関する総合的な調査検討を行い、陸上交通システムが合衆国のニーズに引き続き応えていくことを確保するための概念計画(conceptual plan)を、代替手法も含めて策定することを要請された。報告書は、高速道路、交通機関、旅客鉄道、貨物鉄道その他の分野において、連邦のリーダーシップと交通投資を国の利益と合致させるために、陸上交通プログラムの再構成と資金調達に関する多くの勧告を行った。報告書はまた、有料化(tolling)、混雑課金(congestion pricing)及びPPPの活用に関する勧告も含んでいる。これらの勧告には、州や自治体が、インターステート高速道路網の新規容量追加に必要な資金を確保するために料金徴収を柔軟に用いることができること、インターステート高速道路網での混雑課金をより柔軟に導入できるようにすること、すなわち人口100万人以上の大都市地域での新規及び既存の施設で可能とする、を含んでいる。報告書は、高速道路その他の陸上交通モードで、コンセッションを含めて、PPPを活用することを奨励しており、PPPは陸上交通システムの資金調達及び運営において重要な役割を果たすべきであると述べている。委員会は、PPPコンセッションに含められるべき基準について勧告しており、その中には、州による料金レートの上限設定(消費者物価指数(consumer price index(CPI))から生産性による調整(productivity adjustment)を控除した水準による)が必要であること、収入を交通以外の目的に用いることを禁止すること、特定の利用者を差別する料金レートの設定を行わないこと、そして料金徴収によって交通が他の施設に転換する可能性を十分に考慮すること、が挙げられている。委員会はまた、PPPを用いることの決定に関するさらなる透明性の確保及び適切な国民参加、州と民間コンセッショネアとの間の収入分配(revenue sharing)、そして民間部門による資金調達のほうが公共資金によって資金調達されるよりも、より良いバリュー・フォー・マネー(value for money)を実現できることの実証について勧告している。

議会が連邦の陸上交通及び高速道路プログラムを評価することを支援するために、当院に対して、交通インフラを国民に提供する場合における民間部門の参画の増大に関連する問題を明らかにするよう要請がなされた。その要請に応じて、本報告書では次のことを検討している。(1)高速道路PPPに関連した便益、費用及びトレードオフ。(2)公共部門の担当官は、高速道路PPP取引におい

² この委員会は、SAFETEA-LUのもとで創設された。

て、どのように公共の利益を特定し、それを保護するために行動したか。(3)高速道路P P Pにおける連邦政府の役割及びその役割の変化の可能性。

本報告書の目的から、「高速道路P P P(**highway public-private partnerships**)」の用語は、高速道路に関するプロジェクトで、公共部門が民間会社との間で契約、リース又はコンセッション契約を締結し、民間部門が、一般的には長期間にわたって、施設の設計、建設、運営及び維持のような交通サービスを提供するもの、という意味に限定して用いる。この定義は、有料道路に関する長期コンセッション(**long-term concession**)を含んでおり、ここでは、民間会社が公共部門とのリース又はコンセッション契約の期間にわたり料金収入の一部又は全部を受け取る。交通省(DOT)がP P Pとして分類している取引には他の多くの形態があるが、それらは含めない。例えば、役務に対して手数料を支払う(**fee-for-service**)取引は含めておらず、ここでは交通施設の実効的な所有は民間部門に移転しない。コンセッションが提供した役務に応じて支払いを受けるだけの取引や民間部門が連邦の不動産を改良することを認めるために用いられるP P Pも対象としない。P P Pは他の交通施設(例えば、公共交通機関)や、病院や刑務所のような交通以外の施設の提供のためにも用いことができるが、本報告者は高速道路におけるP P Pの活用に焦点を置いている。また、高速道路P P Pの他の形態、例えばシャドー・トール(**shadow tolling**)、すなわち公共部門が民間部門に道路の利用者数に応じた支払を行い、民間会社による直接の料金徴収はないものや、アベイラビリティ・ペイメント(**availability payments**)、すなわち利用者にとっての高速道路の利用可能性(**availability**)に基づいて民間会社が支払を受けるもの、もあることは認識している。これらの形態のP P Pは本報告書の範囲には含めておらず、本報告書の調査結果及び結論を、これらの形態又はその他の形態のP P Pに拡張することはできない。

これらの問題に対して、S A F E T E A - L Uを含む連邦の関連する法律及び規制を調査し、同様に、連邦助成プロジェクトにおけるP P Pの活用を認めるための連邦のガイダンスやFHWAの手続の関連する改正について調査した。また、次のプロジェクトに関するデータや分析情報を収集した。カナダの1プロジェクト、すなわちトロント近郊の407高速有料道路(407 **Express Toll Road**(E T R))。合衆国の次の4プロジェクト、そのうち2つは既存の交通施設のリースであり、2つは新規の建設プロジェクトであって、高速道路P P Pが用いられたか、又は用いられる予定のものである。(1)イリノイ州シカゴのシカゴ・スカイウェイ(**Chicago Skyway**)、(2)インディアナ州のインディアナ有料道路(**Indiana Toll Road**)、(3)オレゴン州ポートランドの市内及び周辺プロジェクト、(4)テキサス州のトランス・テキサス・コリダー(**Trans-Texas Corridor**(T T C))。これらのプロジェクトに関する説明資料、コンセッション又は開発契約の写し、及びこれらのプロジェクトの資金構成に関する資料を入手した。これらのプロジェクトを選んだ理由は、これらが高速道路P P Pに関する最近の事例であり、大規模な金額のプロジェクトであり、又は異なった手法を用いていることによる。高速道路P P Pを検討しているその他の州、すなわちカリフォルニア州、ニュージャージー州及びペンシルベニア州についてもインタビューを行った。また、オーストラリア、カナダ及びスペインにおける高速道路P P Pの活用に関するデータ及び情報を収集した。さらに、イギリスにおけるP F I (**private finance initiative**)で、どのように公共の利益が評価されるかに関

する情報を収集した。これらの国々は全て、交通インフラの取得における高速道路PPPの活用に関する先導者である。最後に、FHWA及び他の連邦担当官、選定した3プロジェクトに関連する州及び自治体の担当官、合衆国の高速道路PPP取引に関係した民間部門の職員にインタビューした。また、オーストラリア、カナダ及びスペインの政府及び民間部門の職員にも、広範なインタビューを行った。(調査の範囲及び方法に関する詳細は、附録I参照)

当院は、本件パフォーマンス検査を、2006年6月から2008年2月までの間に、一般に採用されている政府の検査基準に従って実施した。これらの基準は、検査目的に基づいた検査結果と結論に関する合理的な根拠を示す十分に適切な証拠を取得するように、検査を計画し実施することを必要としている。取得された証拠は、検査目的に基づいた検査結果と結論の合理的な根拠を示すものであると確信している。

A. 結果の概要

高速道路PPPは、公共部門に多くの便益をもたらすと同時にコスト及びトレードオフをもたらす可能性がある。現在までに実現した高速道路PPPは、州及び地方政府の観点から利点をもたらす結果となった。例えば、公共の資金を使わずに新たなインフラを建設し、あるいは既存の施設の価値を引き出して資金化し、交通やその他の公共プログラムに再投資している。例えば、インディアナ州は、インディアナ有料道路(Indiana Toll Road)のリースによって38億ドルを受け取り、その収入を10箇年の州交通計画の資金に充てた。高速道路PPPは、プロジェクトリスクの民間部門への移転又は分配を含めた他の便益をもたらす可能性もある。そのリスクには、建設コストやスケジュールに関するリスクや資金的に成り立つために十分な水準の交通や収入が得られることへのリスクが含まれる。さらに、公共部門は、革新的な技術利用の促進により、運営やライフサイクル・マネジメントがさらに効率化されるという便益を受ける可能性もある。最後に、料金徴収を行うことにより、高速道路PPPは、高速道路の運営や維持の真のコストを反映した課金を行うことや、需要を管理するために料金を調整することで移動性を高めることができる可能性をもたらし、また同様に、民間部門による、より費用効率的な投資の決定がなされる可能性がある。一方、高速道路PPPには、コストやトレードオフの可能性もある。「無料(free)」の資金はないのであり、高速道路PPPは公共部門の資金を用いることなく高速道路インフラの資金を獲得するために用いることができるが、その資金は民間が発行した債券によるものであり、それは投資に対する収益を求める民間投資者に料金収入によって返済されなければならない。コンセッション契約はコンセッショネアが料金を値上げできる範囲を制限することができるが、料金は、民間が運営する高速道路のほうが、公共が運営するとした場合よりも、大幅に値上げされることになるものと思われる。さらに、民間コンセッショネアが、大幅な移動時間の増加を必要としない現実的な他の代替手段がない道路についてマーケットパワーを獲得すれば、国民は、施設の費用や合理的な収益率に基づいた料金よりも高い料金を支払うことになる可能性もある。さらに加えて、既存の施設のリースにより、仮に将来の収入の流れの正味現在価値(net present value)(運営及び資本投資コストを控除したもの)が受領したコンセッションの支払額を超えていれば、公共部門は支払われた額以上の部分は放棄した

ことになる。逆に、民間部門は潜在的に実質的なリスクを引き受けていることから、反対の事態も起こりうる。すなわち、公共部門は、失ったもの以上に受け取る可能性もある。加えて、高額な前払いのコンセッションの支払の一部が差し迫って必要な資金のために使われていることから、コンセッション契約の期間にわたって段階的に高くなる料金を払い続ける可能性のある将来の世代に対して、長期間の便益をもたらすことになるのかどうかは分からない。高速道路PPPは、伝統的な公共調達と比較して、例えば、財務及び法務のアドバイザーを雇うための費用のような追加の費用を必要とする可能性もある。さらに、高速道路PPPでリスクを分配することができるが、例えば環境面又は政治面のリスクなど全てのリスクを分配することはできないし、又はすべきではない。最後に、どのような高速道路プロジェクトでも同じように、公共の利益の保護について、多種多様な利害関係者と潜在的な目標及びトレードオフが存在する。

調査対象とした高速道路PPPの公共部門の担当官は、概してコンセッション契約に含まれる契約条件を通じて公共の利益を特定し、保護していた。そして合衆国では、公共の利益を評価し、保護するために他のいくつかの国で用いられているような、より本格的な手法の活用については限定的であった。最もみられたものは、施設のパフォーマンスの確保(例えば、維持及び拡張の要求条件)や、料金レート、公共部門が国民に将来の交通サービスを提供する場合の柔軟性、及び従業員の問題を取り扱う契約条件である。さらに、契約条件には、民間共同事業者の義務の履行を確保するための監督及び監視の仕組が含まれていた。提案された高速道路PPPプロジェクトの費用と当該プロジェクトを公共部門で調達した場合の費用の見込みとを比較するために用いられる公共部門比較装置(public sector comparators(PSC))のような財務分析手法が、合衆国のいくつかのプロジェクトで用いられていた。オーストラリアやイギリスを含む他の国の政府は、契約が締結される以前に公共の利益を特定し、評価する体系的な手法を開発している。その中には、公共の利益の判断基準(public interest criteria)、評価手法の使用を含んでおり、公共インフラに対する民間投資を検討する場合にはそれらを用いなければならないこととしている。例えば、オーストラリアのある州の政府は、8つの具体的な地域において公共の利益がどのように影響を受けるかを決定する公共の利益のテスト(public interest test)を用いており、その中には、影響を受けるコミュニティの意見が聴かれ、権利が保護されているかどうか、そして手続が十分に透明であるかどうかということが含まれている。同様の手法が合衆国においてもある程度使われていたが、その利用はより限定的であった。このような手法を使わなければ、公共の利益の保護に関する局面が見落とされることになるかもしれない。例えば、テキサス州では、地方及び地域の政府による懸念によって、州に対して、将来の高速道路PPPにおいて地方及び地域の政府を大幅に関与させることを求める立法措置が行われる結果となった。他に、カナダのトロントでは、407ETRの料金レートの仕組みに関する透明性の欠如及び誤解が、プロジェクトに対する相当の反対を引き起こす主要な要因となった。事前に公共の利益を分析する手法を用いることにより、公共機関がプロジェクトの予想される便益及び費用、そしてプロジェクトに耐える適切な手段を決定することを支援することができる。

高速道路PPPに関する連邦の直接の関与は、一般的には、連邦資金が使われたか又は使われる予定であるために連邦の規制に従うことが必要なプロジェクトに対するものに限られてきた。調査対象とした高速道路PPPに対する連邦の直接の関与はいまのところ限られており、FHWA及び交通省は政策や実践を通じて高速道路PPPを積極的に促進している。その中には、一定の連邦の規制を除去し、民間投資を促す実験プログラムの開発が含まれる。最近の高速道路PPPは、かなりの規模の資金投資と重要な施設を含んでおり、プロジェクトに対する直接の連邦投資の有無を超えて、例えば州際通商のような全国的な公共の利益との関係を有することになりうる。例えば、インディアナ有料道路はインターステート高速道路網(Interstate Highway System)の一部であるが、その建設には最小限の連邦資金しか使われておらず、その資金は既に連邦に返済されている。このため、当該道路の交通量の60%以上(ある調査による)が現実に州をまたがっているにもかかわらず、連邦の担当官は、このコンセッション契約の契約条件の審査にはほとんど関わっていない。また、契約が締結される以前に、FHWAは州際通商に対する影響の可能性についていかなる評価もしておらず、インディアナ州に対してこれらの問題に関する評価を求めることもしていなかった。テキサス州は、TTCの一環として新たな国際的な国境横断路と物流回廊の建設を構想しており、それは北米自由貿易協定(North American Free Trade Agreement)に関連した他州へのトラック交通を大いに促進することになりうる。しかしながら、いまのところそのプロジェクトの開発について連邦資金は支出されていない。高速道路PPPに対するこれまでの最小限の連邦資金の供与を前提とすれば、それらに潜在する全国的な公共の利益を考慮するための仕組みはほとんど存在しない。例えば、FHWAの担当官は、公共の利益に関する連邦の定義はなく、公共の利益を特定し評価するための連邦のガイダンスもない、と述べている。全国交通システムにおける全国的な公共の利益について明確な特定及び増進がなされていないことは、高速道路PPPに限られたものではない。当院は、既に高速道路における連邦の役割に関する基本的な再検証を要請しているところであり、そのシステムにおける具体的な全国的な利益の明確な特定も含んでいる。このような再検証により、高速道路PPPにおける全国的な公共の利益を確立する機会が与えられ、どのようにすればこのような利益を最も増進できるかを検討する基礎をつくることができる。また、連邦資金を使った又は使う予定の高速道路PPPであって料金徴収を行うものは、法律によって、超過の料金収入(債務返済、民間主体への合理的な投資利益(reasonable return on investment)及び有料施設の運営・維持のために必要な額を超える収入)を連邦交通資金に適格なプロジェクトに充てなければならないこととされている。しかしながら、超過の料金収入を算定する手法は、明確ではない。

将来の高速道路PPPにおいて超過収入を連邦適格プロジェクトのために用いるという要件が満たされるようにするため、連邦投資を伴う高速道路PPPにおける民間投資者の合理的な投資利益率(reasonable rate of return)を含めて、超過の料金収入を確定する手法に関する連邦補助道路の規制を明確にするよう、交通省長官がFHWA長官に対して指示するよう勧告する。高速道路PPPの潜在的な利益と公共的及び全国的利益の保護とのバランスを図るため、交通省長官が、議会その他の利害関係者の意見を聴いて、高速道路PPPにおける全国的な公共の利益を明らかにするための客観的な判断基準を策定し、議会に提出することを、議会から交通省長官に対して指示するこ

とを考慮すべきである。この判断基準の策定において、長官は、将来の高速道路PPPで全国的な公共の利益が適宜適切に保護されることを確保するために必要な法的権限の追加、ガイダンス又は評価手法を明らかにすべきである。その判断基準は、高速道路PPPにおいて全国的な公共の利益が適切に考慮されることを確保するという、目標を絞った役割を交通省が果たすことができるように組み立てられるべきである。

当院は、本報告書の素案の写しを交通省に提示して意見を求めた。交通政策担当次官補(Assistant Secretary for Transportation Policy)及び交通政策担当副次官補(Deputy Assistant Secretary for Transportation Policy)は、2007年11月30日の打合せでコメントを提出した。交通省は、報告書素案の調査結果及び結論のいくつかの点について懸念を挙げ意見を異にした。また、勧告のひとつの点についても同様であった。当院は、報告書の記述を明確にし、適宜その他の変更を行った。例えば、交通省がコメントで引用した課金の潜在的な利点及び高速道路PPPによる資源効率性をより明確にするために報告書を修正し、高速道路PPPにおける公共の利益の特定及び保護のために具体的な州が行った取組みに関する情報を追加した。当院は、高速道路PPPにおける民間投資者の合理的な投資利益率(reasonable rate of return)を含めて、超過の料金収入を確定する手法に関する連邦補助道路の規制を明確にするよう、交通省長官がFHWA長官に対して指示するよう勧告した。交通省は、規制を再検証し、規制を明確にするために必要に応じて適切な措置を行うと述べた。このため、勧告についての変更は行わなかった。報告書素案ではまた、高速道路PPPにおける全国的な公共の利益を明らかにするための客観的な判断基準を含む立法提案を交通省が行うことを勧告した。交通省はこの勧告については不同意であり、それは州の固有の活動に対する連邦政府による侵害となりうるものであり、連邦の役割の拡大となると述べた。当院は、以前に要請を行った連邦交通プログラムの再検証によって、交通システムにおける全国的な利益を明らかにし、最も適切な連邦の役割を定める機会が得られると信じている。いったん確立されれば、連邦政府は、より目標を絞った、不必要に広範でない役割を果たすことができるものと信じている。従って、勧告については削除し、その代わりに、議会が交通省に対してこれらのことを行うように指示することを考慮するよう提案している。交通省及びその他の機関(ヒアリングした州及び外国政府を含む)は技術的なコメントも提出しており、それらは適宜取り入れられている。交通省のコメント及び当院の評価は、本報告書の巻末で議論されている。

B. 背景

高速道路への民間部門の参画と投資は、新しいものではない。1800年代に、民間会社は料金による収入で資金調達される多くの道路を造った。しかし、この活動は、鉄道や州・連邦が行う税金による高速道路建設の増大との競争のために衰退した。高速道路への民間部門の関与は、道路建設のために州と契約を行うという範囲に限定された。民間の有料道路がないので、州及び地方政府が道路の建設及び維持の責任を負った。1930年代に、多くの州は有料道路を建設する公社(public authorities)の設立を始めた。例えば、ペンシルバニア・ターンパイク(Pennsylvania Turnpike)があり、建設のための資金調達は融資及び民間投資者が購入する債券によっていた。1

1956年連邦補助道路法(Federal-Aid Highway Act of 1956)は、連邦の税金支援による全国州際及び防衛高速道路網(National System of Interstate and Defense Highways)を創設し、一般にインターステート高速道路網(Interstate Highway System)として知られている。さらに、連邦の1956年道路歳入法(Highway Revenue Act of 1956)は道路信託基金(Highway Trust Fund)を創設し、取り分け自動車燃料税からの収入が基金の資金となった。1956年連邦補助道路法は、有料道路の建設、再築又は改良のために連邦資金を用いることを一般的に禁止している。高速道路を建設及び維持する主たる責任は州にある。州は、道路の建設及び維持の資金を得るために、燃料税を含めた様々な資金源からの収入を集めるが、相当の連邦資金も受け取っている。例えば2005年には、全ての階層の政府によって道路に支出された金額は752億ドルであり、そのうち313億ドル(約42%)が連邦資金であった。連邦の道路資金のほとんどは、一連の定式的な補助プログラムを通じて分配されており、総体的に連邦補助道路プログラムとして知られている。連邦補助道路プログラムのための資金は、道路信託基金を通じて提供されており、その基金は「即金払い(pay as you go)」を基本としてインターステート高速道路網の建設のための資金に用いられてきた。道路信託基金の収入は2つの主な収入源によっており、自動車燃料に対する連邦税及びトラック関係の税金である。自動車燃料に対する連邦税からの収入は、道路勘定(Highway Account)の唯一最大の収入源を構成している。資金は、例えば新規建設、再築及び多くの形態の資本集約的(capital-intensive)な維持のような資本投資プロジェクトのために州に提供される。これらの資金は適格なプロジェクトのために利用することができ、ほとんどのプロジェクトでは費用の80%が支払われる。加えて、プロジェクトの計画及び選定の責任は、州及び大都市圏の計画機関によって取り扱われる。

次第に、連邦のプログラム及び立法は、民間部門の参画及び投資に対して受容的になってきている。例えば、1987年陸上交通及び統一移転支援法(Surface Transportation and Uniform Relocation Assistance Act of 1987)は、インターステート高速道路網を除いた7つの有料施設の建設又は再築のための資金調達に関して、連邦の参画を認めるパイロットプログラムを創設した。これらのプロジェクトの建設費用については、35%の連邦補助による負担が認められた。1991年総合陸上交通効率化法(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991(I S T E A))は、無料施設の有料施設への転換も含め、有料施設の新規建設又は再築のための資金調達への連邦の参画に関して、パイロットプログラムという制限を除去した。I S T E Aは、有料道路の建設費用に対する連邦の負担割合を50%に引き上げ、合衆国法典第23編による連邦政府に対する全ての責務に関する適合性が確保されることについて公共機関が引き続き責任を有していることを前提として、民間によって所有・運営される有料道路の資金調達について連邦が参画することを認めた。また、I S T E Aは混雑課金(congestion pricing)のパイロットプログラムも含んでおり、交通省長官は、混雑課金プロジェクトを開始し、維持し、監視するために、最大で5つの州、地方政府又は公社と共同協定を締結することが認められた。

1998年に、21世紀に向けての交通公平化法(Transportation Equity Act for the 21st Century(T E A-21))は、混雑課金パイロットプログラムの名称を「バリュー・プライシング(value-pricing)・パイロットプログラム」に変更し、支援の対象となるプロジェクト数を15件に拡大した。またT E A-21は、インターステート高速道路網における有料道路のパイロットプログラムを創設した。このパイロットプログラムのもとで、道路の再築又は再生を目的とするものであって、州が料金を徴収しなければ当該道路を適切に維持又は改良できない場合は、最大3つの州がインターステートで料金を徴収することができる。最後に、1998年交通社会資本資金調達及び革新法(Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act of 1998(T I F I A))は、民間部門のインフラ投資を促進する部分も含め、大規模な交通プロジェクトの資金調達を支援する新たな連邦プログラムを創設した。T I F I Aプログラムは、交通省長官が融資、債務保証及び与信枠(lines of credit)の提供を行うことを認めている。

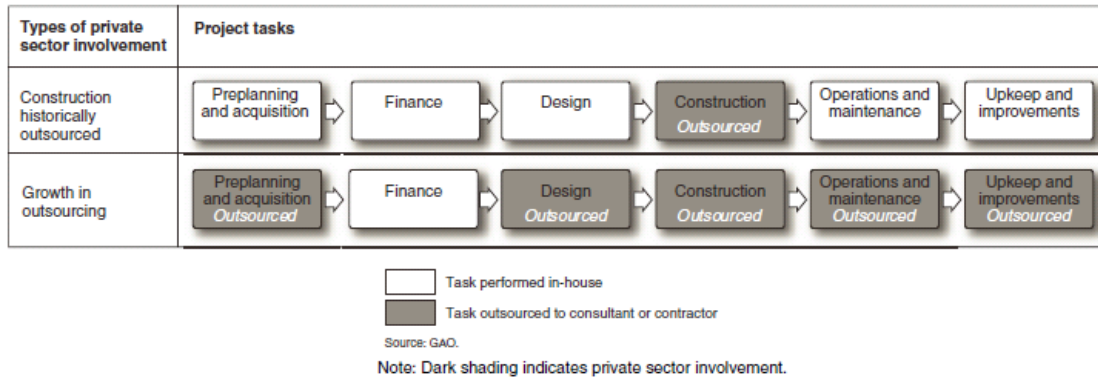
2005年にS A F E T E A-L Uは、それまでに創設された全ての有料プログラムへの資金の支出に関する権限を再付与した。また、S A F E T E A-L Uは、公共部門と民間部門の資金を複合させることを認めており、これにはT I F I A融資に適格となることを目的とした民間部門の施設の改良に連邦資金を投資することも含まれる。S A F E T E A-L Uは、エクスプレスレーン・デモンストレーションプログラム(Express Lanes Demonstration Program)も創設した。これは、高い渋滞レベルの管理、大気清浄法(Clean Air Act)による未達成又は保全地域での排気ガスの削減、又は渋滞の緩和を目的とした高速道路の拡幅に要する資金調達のために、インターステート高速道路網の施設も含めて、高速道路、橋梁又はトンネルで料金を徴収する15件のデモンストレーションプロジェクトについて、交通省長官が資金を提供することを認めている。最後に、S A F E T E A-L Uは、内国歳入法(Internal Revenue Code)を修正し、免税施設債(民間活動債(private activity bonds(P A B s)))とも呼ばれる)を発行することが認められる民間によって開発・運営されるプロジェクトの類型に、適格の高速道路又は陸上貨物転送施設を追加した。³ F H W Aによれば、P A B に関する条項の制定は、合衆国の交通インフラへの民間部門の投資の増大を望む連邦政府の意向を反映したものであった。S A F E T E A-L Uは、適格の高速道路及び貨物転送施設について、最大150億ドルのP A B s を交通省長官が配分する権限を付与している。2008年1月現在で、約32億ドルのP A B s が交通省によって認められている。

民間部門は、歴史的には、請負契約者(contractor)として建設段階に参画してきた。時につれ、民間部門は、プロジェクトの他の段階において、請負契約者又は管理者(manager)として、参画の度合いを高めてきた(図2 参照)。民間部門は、高速道路の設計、計画、準備段階のエンジニアリング及び維持を含めた幅広い範囲の業務に、より多く参画するようになってきた。加えて、エンジニアリング及び検査の業務、さらに品質確保の業務に関する請負契約者の活用の増大によって、プロジェクトの監督及びプロジェクトの品質確保に関して、請負契約者により多くの責任が与えられる

³ 適格の民間活動債(PABs)は州又は地方政府によって発行される免税債であり、それによる収入は、債券を発行した政府以外の主体によって特定の適格目的のために用いられる。

ようになってきた。請負契約者の活用の増大は、一部には、州の道路機関がスタッフ及び専門家を必要としていることに帰せられる。1996年から2002年までの州の道路部局に関する既存の調査によれば、完全にアウトソーシングされた業務の割合は約26%から約36%に増大している。

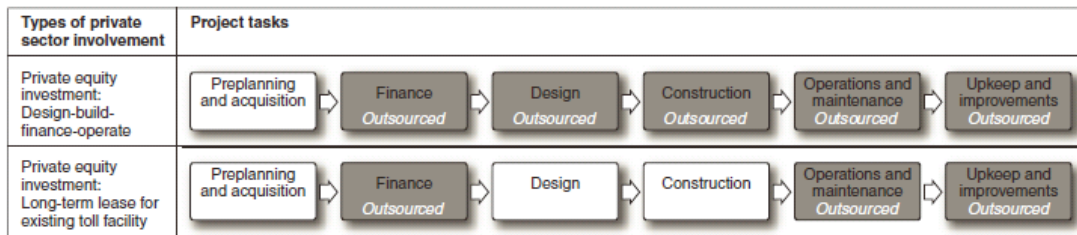
Figure 2: Evolution of Private Sector Involvement with Highway Projects



民間部門

の参画には、高速道路PPPも含めることができる。高速道路PPPは、建設における伝統的な契約上の役割を超えた民間部門のあらゆる参画の形態を含むものとして定義することができることから、高速道路PPPのモデルには多くの種類がある。例えば、デザインビルド(design-build)契約は、民間パートナーが高速道路の設計そして建設を一つの契約のもとで行うものであるが、交通省によればこれも高速道路PPPに当たるものとされている。いくつかの高速道路PPPは、民間部門による資本投資を含んでいる(図3参照)。一般に「グリーンフィールド・プロジェクト(greenfield projects)」と呼ばれる新規インフラの建設においては、民間部門は、施設の建設のために資金調達を行い、その後は一定の期間にわたって高速道路の全ての運営及び維持について責任を持つ。民間運営者は、一般に、料金を徴収することによって資金を得る。民間投資は、既存の有料道路の長期リース(long-term lease)を通じて、既存インフラに対してもなされている。これらの取引は、しばしば「ブラウン・フィールド(brownfield)」のプロジェクトと呼ばれるが、通常は公共部門へのコンセッション料の支払と引き替えに、一定の期間、民間運営者が資産の管理を引き受け、維持、運営及び料金徴収の責任を持つ。コンセッション料は、コンセッションの開始時における前払いの支払(up-front payment)の形態をとることもできるし、又は収入分配(revenue sharing)合意により期間にわたって支払われることもあり、その両方もありうる。多くの長期間にわたるPPPは有料の高速道路に関するものであるが、常にそうであるとは限らない。例えば、「シャドートール(shadow tolling)」の契約のもとでは、民間部門は、無料の高速道路の資金調達、建設及び運営を一定の期間行い、通行台数に応じて予め定められた金額が公共部門から支払われる。

Figure 3: Private Equity Investments in Highway Public-Private Partnerships



Task performed in-house
 Task outsourced to consultant or contractor

Source: GAO.

Note: Dark shading indicates private sector involvement.

本調査の対象としているプロジェクトは、主として、民間部門の資本を伴った有料道路の長期コンセッションである。このモデルは、多くの州が新規の高速道路インフラの建設にこのモデルを用いることを考慮するにつれて、ここ数年で強い関心を集めることとなった。例えば、テキサス州では、現在、このモデルによって多くの新規の高速道路を開発している。さらに、多くの州が、既存の有料道路の長期の運営及び維持のために民間投資を探求している。例えば、シカゴ市及びインディアナ州は、最近、それぞれシカゴ・スカイウェイ(Chicago Skyway)及びインディアナ有料道路(Indiana Toll Road)を民間部門に長期リースした。この調査の開始以降、他の州も既存の有料道路を民間部門にリースすることを探求し始めた。例えば、ペンシルバニア州は、ペンシルバニア・ターンパイク(Pennsylvania Turnpike)の価値を引き出すため、長期リースを含めた多くの選択肢を検討している。2006年に、バージニア州はリッチモンド地域のポカホンタス・パークウェイ(Pocahontas Parkway)について民間会社と長期リース契約を締結した。また、2007年に、デンバー地域では、ノースウエスト・パークウェイ高速道路公社(Northwest Parkway Public Highway Authority)が長期コンセッションを締結した。

本調査に含まれる合衆国の高速道路PPPプロジェクトは、様々である(表1 参照)。そのプロジェクトのうち2つ、すなわちTTCとオレゴン州のものは、インフラの建設を含んでいる。特に、テキサス州のプロジェクトは、旅客及び貨物鉄道も含めて、旅客及び貨物移動の相互接続された回廊の広範なネットワークとして構想されており、オレゴン州のプロジェクトは、主としてポートランド地域におけるもので、交通容量の拡大を含んでいる。調査対象としたプロジェクトのうち他の2つは、既存の施設のリースであり、インディアナ有料道路とシカゴ・スカイウェイである。双方の事例で、地方及び州の担当官は、それらの資産から、交通又は他の目的への再投資のための価値を引き出そうとしていた。(本調査の対象とした高速道路PPPに関するさらなる情報は、附録II 参照。)

表1 GAOが調査した合衆国の高速道路PPPの解説

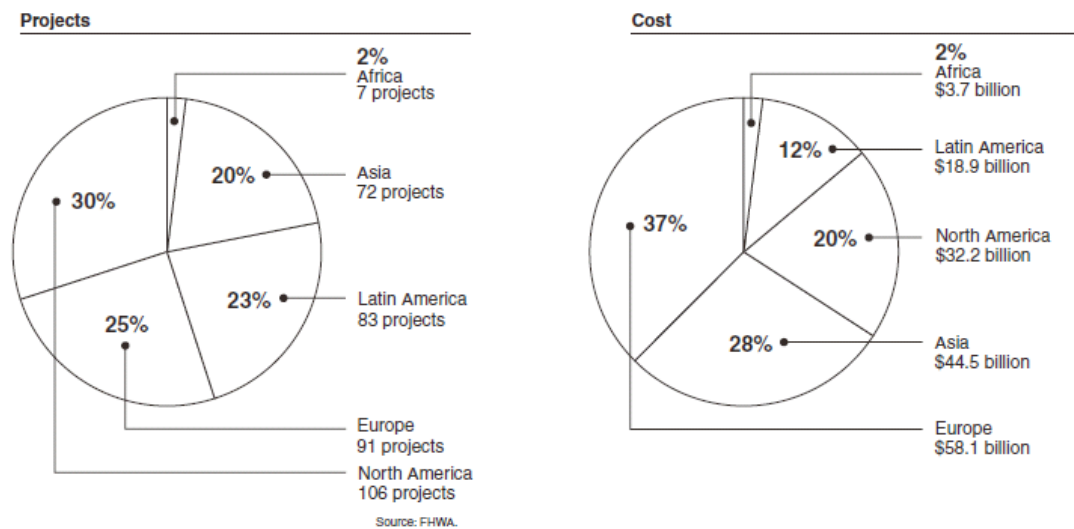
名称及び所在	解説	リース又はプロジェクトの開始日
新規建設		
TTC テキサス州	TTCは、有料高速道路及び分離された有料トラック道を含む相互接続された回廊による総延長4,000マイルにわたる州内全域のネットワークで、貨物、都市間及び通勤のための鉄道路線及び可能な公益施設の使用権設定もある。2002年6月、テキサス州交通委員会(Texas Transportation Commission)はTTCの優先区間を定めるアクションプランを採択した。2005年、州交通省は、オクラホマ州からメキシコまでのTTCの最初の部分(TTC-35)について、準備段階の概念及び資金調達計画の策定を行う総合開発契約(comprehensive development agreement)を民間コンソーシアムと締結した。この契約はまた、コンセッショネアが「接続施設」といわれる他のプロジェクトに入札することを認めている。2007年、州交通省はSH130(State Highway 130)の第5・第6区間の開発のための50年間のコンセッションを当該民間コンソーシアムに付与した。これはTTCへの「接続施設」となるものと予期されている。SH130は、テキサス州中部のオースチンとサンアントニオの間に新たに建設される高速道路である。	2002年6月
オレゴン州	2006年1月、オレゴン州交通委員会(Oregon Transportation Commission)は、オレゴン交通改良グループ(Oregon Transportation Improvement Group)(民間部門の共同事業者)との間で、3つの提案されたプロジェクトに関する開発前段階の作業に関する契約の締結を承認した。3つのプロジェクトは、ポートランドの東部の道路(Sunrise Corridor)の建設、I-205南部の拡幅、及びニューバーグ(Newberg)-ダンディー(Dundee)地域の11マイルの高速道路の建設である。	2006年1月
既存施設のリース		
シカゴ・スカイウェイ (Chicago Skyway) イリノイ州シカゴ	シカゴ・スカイウェイは1958年に建設され、シカゴ市の街路・下水道省(Department of Streets and Sanitation)によって運営・維持されてきた。7.8マイルの高架の有料道路で、シカゴ市内のI-94(ダン・ライアン高速道路)とインディアナ州境のI-90(インディアナ有料道路)との間を結んでいる。2004年10月、民間コンセッショネアに、99年間、約18億ドルでリースされた。	2004年10月
インディアナ有料道路 (Indiana Toll Road) インディアナ州	インディアナ有料道路は1956年から運営されており、インディアナ州北部のほぼ州境に沿って157マイルにわたっている。1981年から2006年まで、州交通省によって運営された。2006年6月以降、民間コンセッショネアにより75年間のリースのもとで運営されている。インディアナ州は、リースにより38億ドルを受け取った。	2006年6月

(出典) プロジェクトデータのGAOによる分析

国際的には、高速道路その他のインフラへの相当な民間部門の参画がなされている。特に欧州は、これらの契約の活用における先導者となってきた。スペイン及びフランスは、欧州における有料自動車道の開発に関する高速道路PPPの活用の先駆者となった。スペインは、1960年代に全国のアウトピスタ(*autopista*)のネットワークの建設のためにコンセッショネアを招き始めた。一方、

フランスにおける民間オートルート(*autoroute*)コンセッションは1970年代からである。インフラプロジェクトの資金調達又は高速道路関連プロジェクトの実施に関するPPP取引は、世界の各地に広がっている。高速道路PPPの発案は、世界の先進地域での継続する経済成長を支援し、世界の後進地域での経済開発を促進する。1985年から2004年の間に、PPPを活用して資金調達され完了した道路プロジェクト(道路、橋梁及びトンネルを含む)について、最も投資額が高かったのは欧州であり(581億ドル)、続いてアジア(445億ドル)、北アメリカ(322億ドル)であった(図4 参照)。FHWAによれば、欧州が卓越した役割を果たしたのは、とりわけ、高速道路のための特定の資金源がなかったこと、1990年代において公共のインフラシステムを民間が資金調達、開発及び運営するシステムに急速に転換したことに帰せられるとしている。

Figure 4: Worldwide Highway Infrastructure Projects Funded and Completed Using Public-Private Partnerships, 1985 to October 2004, by Region



Note: The term "highway infrastructure" includes roads, bridges, and tunnels.

C. 高速道路PPPは便益をもたらす可能性があるが、コスト、リスク及びトレードオフも伴う

高速道路PPPは多くの便益をもたらす可能性を有しているが、それはまた公共部門へのコスト及びトレードオフも伴っている。高速道路PPPの利点及び潜在的便益、同様にコスト及びトレードオフは、表2に要約されている。料金徴収を伴う高速道路PPPは、全ての状況に適しているとは限らない。公共部門の潜在的便益に加えて、高速道路PPPは、コンセッションの期間にわたって安定した収入のある長期の資産への投資及び各種の税制上の優遇措置によって、民間部門に便益をもたらす潜在的な可能性もある。

表2 高速道路PPPに関連した潜在的な便益、コスト及びトレードオフ

公共部門にとっての利点及び潜在的な便益	公共部門にとっての潜在的なコスト/トレードオフ
公共の資金を使わずに新規の高速道路建設の資金調達ができる	徴収者が民間部門か公共部門かにかかわらず、道路利用者は料金を支払う 民間の運営のもとでは、より高い料金となる可能性がある
既存の有料道路の長期リースによって前払いの支払を得る	期間中の料金が前払いの支払の価値を超える場合は、公共側は、得るもの以上については放棄する可能性がある。 長期の用途に比較して短期間に収入が使われる世代間の不公平—現在の便益を支えるために、将来の利用者がより高い料金を支払うことになりかねない
民間部門へのプロジェクトリスクの移転又は分配 ・建設コスト及びスケジュール ・十分な交通量及び収入の水準 ・プロジェクトコストの透明性の増大	全てのリスクを分配できない、又はすべきでない ・環境上のリスク ・政治的なリスク コントロールの喪失の可能性 ・非競争条項 ・料金レートの設定
運営及びライフサイクルマネジメントにおける民間部門による効率性の確保	公共部門のより高いコスト ・アドバイザーのコスト ・民間資金調達のコスト 税金の喪失の可能性
料金設定によって施設の運営及び維持の真のコストを反映した資産を取得できること並びにピーク需要の時間帯において道路を利用するドライバーに対するコスト及び影響を知りうること 料金徴収、混雑課金その他の効率的な意思決定による移動性の増進	民間コンセッションニアが実質的な移動時間の増加を要しない代替手段がほとんどない道路をコントロールすることでマーケットパワーを獲得した場合、合理的な利益率を含めた施設のコストに基づいた料金よりも高い料金を国民が支払うこととなるリスク 交通の転換 料金による利用者の公平性

1. 高速道路PPPは新規インフラの供給及び交通その他のニーズのための資金調達に活用され、他の便益をもたらす可能性を有している

高速道路PPPは、州及び地方政府の観点からは利点をもたらす結果となった。例えば、公共の資金を使うことなく新規の施設を建設し、前払いの支払の形態で、既存の施設から交通その他の公共プログラムに再投資するための価値を引き出している。さらに、高速道路PPPは公共部門に対して他の便益も潜在的に提供しうるものであり、それにはプロジェクトリスクの民間部門への移転、民間部門による運営及びライフサイクルマネジメントによる運営の効率性の増大、そして課金の便益及び料金の一層の活用による投資意思決定の改善を含む。

a. 新規建設の資金調達及び資産の資金化による前払いの支払の受領

合衆国及び海外では、公共主体は、新規の道路建設の資金調達のために高速道路PPP契約を締結してきた。2004年の報告書にもあるように、道路の建設のために民間部門を事業主体としてその投資に頼ることとした方が、州が自ら建設の資金調達を行うよりも、州は、(1)高速道路資本改良プログラムの資金を他のプロジェクトのために温存できる、(2)料金収入が道路の建設コストを賄い借入金の利子を支払うのに十分になるまでのギャップを橋渡しするために必要な事前の借入れのコストを避けることができる、(3)州が負うことができる債務の額を規律する立法又は行政上の制限を避けることができる。これらの結果すべては、州にとっての利点である。例えば、TTCは、テキサス州が様々な民間部門の投資者によって資金調達、建設、運営及び維持することを計画しているプロジェクトである。そのプロジェクトは、競争的な入札及び調達手続に基づいており、50年以上の期間で認可された個々の区間ごとに開発される予定である。

合衆国では比較的新しいものではあるが、高速道路インフラを獲得するために民間資源を活用することは、海外ではより一般的である。1960年代以降、スペインは高速道路PPPに積極的であり、概ね22の有料高速道路コンセッションを使って、3,000km(約1,860マイル)の全国道路ネットワークを国の政府のコストをほとんどかけずに建設した。⁴資本投資コストを公共財政の外におくことで、スペインは財政への要求を緩和し、欧州連合(European Union)の経済・通貨統合(Economic Monetary Union)の一員となるためのマクロ経済の判断基準に適合した。より最近では、オーストラリアの州政府は、シドニーやメルボルンでのいくつかの有料高速道路の資金調達及び建設のために、民間部門の建設会社や貸付者と高速道路PPPを行っている。オーストラリアのビクトリア州の担当官は、特に1990年代の厳しいリセッションの後で、政府が債務の水準を制限することとしたため、これらの道路の建設は、そのいくつかは何年間も交通計画に載せられていたにもかかわらず、民間による資金調達によらなければ困難であった、と述べている。

合衆国及びカナダのいくつかの政府でも、既存のインフラから価値を引き出し、交通や他の目的のための相当の資金を獲得するために、高速道路PPPを活用している。例えば、2005年にシカゴ市は、シカゴ・スカイウェイを、99年間、スペインとオーストラリアの企業によるコンセッション・コンソーシアムにリースすることで、約18億ドルを受け取った。市は、リースによる収入を様々な社会サービスのための資金に使用した。すなわち、シカゴ・スカイウェイの残りの債務(約4億ドル)を返済し、市の一般的な債務の一部を返済し、リザーブ・ファンドを創設した。そのファンドは、市の前任の財政主任(Chief Financial Officer)によれば、当該高速道路が生み出していた毎年の料金収入と同じ額の毎年の正味利息収入を生み出している。市の一般的な債務を返済することにより、市の信用格付けが改善され、将来の借入のコストを縮減している。

既存のインフラから価値を引き出したもうひとつの事例では、2006年に、インディアナ州が、シカゴ・スカイウェイをリースしたのと同じ民間企業のコンソーシアムとの間で、インディアナ有

⁴ スペインでは、1985年から1995年までは、その間の政権の政府が無料道路を推進したことから、新たなPPPは行われなかった。

料道路を75年間、38億ドルでリースすることにサインした。その収入は、主として、知事の10箇年の州全体にわたる「大きな動き(Major Moves)」交通計画の資金に使われる予定である。インディアナ州の担当官は、インディアナ州は今後10年間の交通計画のための資金を満額確保できている唯一の州であると述べた。インディアナ州はまた、リースの収入から、将来の資金のためのリザーブも設けた。最後に、カナダのオンタリオ州政府は、これらのコンセッション契約に先立って、1999年に、トロント地域の高速道路407ETRを民間コンソーシアムに長期リースし、その代わりに31億カナダドル(1999年価格で約26億米ドル、2007年価格で32億米ドル)を受け取った。オンタリオ州の担当官によれば、407ETRのリースによる収入は、州の一般的な収入の資金に加えられたが、長期の投資や他の特定の資本プロジェクトに向けられてはいなかった、とのことである。

b. リスクの移転に関連した便益の可能性

公共部門は、民間部門へのリスクの移転又は分配によって利益を受ける可能性がある。これらのリスクには、プロジェクトの建設及びスケジュールのリスクを含む。様々な政府の担当官は次のように述べている。民間部門はプロジェクトのライフサイクルにわたるコスト、収入及びリスクを分析するので、プロジェクトの着手時点で大きなリスクを受容れることができるが、とはいえ民間部門は全てのプロジェクトリスクを価格化し、含まれるリスクのレベルも踏まえて最終入札の提案を行っている。

建設コスト及びスケジュールのリスクの民間部門への移転は、公共プロジェクトにおけるコスト及びスケジュール超過の発生頻度を前提とすれば、特に重要で価値がある。1997年から2003年の間に、当院は、主要な連邦資金による高速道路及び橋梁プロジェクトでの問題及びFHWAによるそれらプロジェクトへの監督に関する問題を明らかにした。当院は、情報を入手できた多くのプロジェクトにおいて、コストが時にはかなり大幅に増大しており、増大の原因にはいくつかの要因があるが、当初のコストの見積りが信頼できるものよりも少なかったことも含まれる旨の報告を行った。さらに、コストの抑制はFHWAによる監督に関する明確な法定の又は規則上の目標となっておらず、同庁はコストの抑制が州のプロジェクト・マネジメントの構成要素であることを確保させようとすることはほとんど行っていない旨報告した。その報告以降、議会及び交通省は、主要なプロジェクトのパフォーマンスと連邦による監督を改善する行動を起こしたが、問題が継続していることを示す兆候は残っている。2004年に、交通省は、主要な連邦資金によるインフラプロジェクトの95%が、プロジェクト又は契約の同意で定められたコスト及びスケジュールの目標に合致し、又は定められた目標の10%以内を達成するというパフォーマンス目標を定めた。連邦資金による航空及び公共交通機関のプロジェクトはこの目標を達成した一方、連邦資金による道路プロジェクトは、過去3箇年のいずれの年もこの目標を達成できなかった。⁵

海外では、建設のリスクを移転した成功事例のなかに、オーストラリアのメルボルンでのシティ・リンク(CityLink)高速道路プロジェクトがある。このプロジェクトは、建設中にいくつかの難

⁵ 2004年では道路プロジェクトの74%が目標を達成し、2005年で79%、2006年では82%が目標を達成した。

題に直面した。それには困難な地質的条件及びトンネル事故も含まれており、プロジェクトの遅延及びコストの増加を招いた。オーストラリアのビクトリア州政府の担当官によれば、建設リスクは民間部門が負っていたので、全てのコスト及びスケジュールの超過は民間コンセッショネアの負担となり、政府は追加のコストを全く負わなかったとのことである。建設コストに関連した高速道路PPPのもうひとつの便益は、高速道路PPPの契約は公開され、コスト及びスケジュールの超過は一般に民間部門によって引き受けられるので、公共プロジェクトで行われる場合よりも、プロジェクトのコスト及び工期に関する国民への透明性がより高くなるということである。

交通量及び収入のリスクも、民間部門に移転することができる。いくつかの高速道路PPPプロジェクトでは、交通量及び収入が低く、民間部門がコストを負わされているが、公共部門の直接のコストには繋がっていない。例えば、ポカホンタス・パークウェイ(Pocahontas Parkway)は、2002年5月から段階的に開通した。交通量が予測よりも少なかったため、道路の収入は予測よりも低くなった。バージニア州は、料金徴収によって建設に使った州の当初の資金を償還し、運営及び維持を賄うために十分な収入を得るまでの間は、パークウェイの運営及び維持のために公共及び民間の資金を使った。交通量の予測では、2003年に毎月約84万台の通行(収入では約140万ドル)が見込まれるとしていた。しかしながら、2004年1月時点で、交通量は毎月約40万台(収入では約63万ドル)であった。2006年6月に、修正された開発契約のもとで、当該道路は長期の優良な投資であると確信する民間コンセッショネアが、99年間の期間で当該道路の運営責任を引き受けた。民間コンセッショネアはポカホンタス・パークウェイの全ての債務に関する責任及び高速道路の収入が全てのコストを賄うのに十分とはならないリスクに関する責任を負っている。同様に、オーストラリアでは、シドニーのクロスシティ・トンネル(Cross City Tunnel)の建設は民間資金によって行われたが、実際の交通量及び収入が予測よりも低かったため、そのプロジェクトは資金的な問題に見舞われた。当初の2年間の運営で、民間運営者は破産管財人の管理下に入った。2007年9月に、クロスシティ・トンネル・プロジェクトは、競争的な入札手続によって新たなオーナーに売却された。ニューサウスウェールズ州の政府担当官は、2007年春の時点で、交通量及び収入のリスクは民間部門が負っているため、政府に対するコストは生じていないと述べた。

c. 運営及びライフサイクル・マネジメントにおける効率性の可能性

高速道路PPPは、他の潜在的な便益を生み出す可能性があり、例えば、運営における効率性やプロジェクトの存続期間にわたる総コストを縮減するライフサイクル・マネジメントによる資産の管理である。例えば、2004年のFHWAの報告によれば、プロジェクトの個別の段階のコストに焦点を置いた伝統的な高速道路の契約手法と比較して、高速道路PPPは、革新的な技術を最大限に活用することについて、より柔軟性があるとしている。このような技術は、品質の向上、そして高速道路施設の設計及び建設について、より迅速で費用が少ない手法の開発に繋がるものである。交通省によれば、高速道路PPPは、プロジェクトのライフサイクル・コストも縮減する。例えば、シカゴ・スカイウェイの事例では、民間コンセッション会社は、シカゴ・スカイウェイの運営を引き受けた最初の年に電子的な料金徴収技術への投資を行った。これは、長期的には、新規技術の当

初コストは、移動性の向上、交通量の増大、料金収受人のニーズの縮減、交通処理量の増大による料金所の渋滞の縮減によって引き合うからである。シカゴ市の Assistant Budget Director によれば、電子的料金徴収を導入するための高額な初期コストは、市の限られた年間予算を前提とすれば、市が同様の投資を行おうとしても認められなかつたであろうとしている。海外の担当官も、ライフサイクルによるコスト配分及び管理が高速道路 PPP の主たる便益であると述べた。

高速道路 PPP は、高速道路の維持及び資本的修繕について、より予測可能な資金を確保することを可能にする。公共主体によって資金調達され運営される伝統的な高速道路では、運営・維持及び資本的改良の費用は、毎年の予算割当ての周期に依存している。これは、公共機関が必要な資金を入手できるかできないかのリスクを増大させる。しかしながら、高速道路 PPP のもとでは、コンセッショネアは、一般的に、契約条項によって、高速道路をコンセッションの期間にわたって一定の基準のレベル(時として州自身による場合と同様か、それ以上のレベル)まで維持することが義務づけられており、コンセッショネアは全ての維持費用の資金を負担しなければならない。さらに、可能な道路の拡幅を含む資本的改良を行うことを、契約によってコンセッショネアに求めることにより、必要に応じてそのような工事が実施されることを確保することもできる。最後に、交通(そして、それによる収入)を引き付けるためには安全で良好に維持された道路であることが必要で、これが民間運営者が有益で効率的な運営及び維持の技術及び実践を導入するインセンティブとなりうる。

d. 課金設定及び投資の意思決定における便益の可能性

高速道路 PPP は、料金の活用によって、公共部門に移動性の向上その他の便益をもたらす可能性もある。調査対象とした高速道路 PPP は、全て有料道路である。高速道路 PPP は、施設の運営及び維持の真のコストを反映したインフラへの価格設定ができるという潜在的な便益があり、それにより、公共インフラのコンディション及びパフォーマンスの改善を実現するという公共の便益をもたらす。さらに、高速道路 PPP は、ドライバーが需要のピークの時間帯に道路を利用することのコストを事前に判断し、ピーク時間中の道路の需要を潜在的に減らすように設計された料金設定の手法を活用することができる。混雑課金(congestion pricing)により、料金は混雑時間中に予め定められたサービス水準(level of service)を維持するように変動して設定される。このような料金は、ドライバーが運転の意思決定をするときにコストを考慮するインセンティブを生み出す。それに対応してドライバーは、料金の支払を減らすために、相乗りし、公共交通機関を利用し、混雑が少ない(一般にオフピークの)時間で、又はより混雑が少ないルートで移動する。このような選択は、ピーク時間における混雑及び道路への需要を潜在的に減らすことができ、遅延がほとんどなく、既存の道路の容量を需要に適応させることができる。例えば、カナダのオンタリオ州政府の担当官によれば、407ETR は並行する公共資金による無料の高速道路から交通を引き付けることで、トロントの渋滞を緩和するのに貢献した。実際に、州政府のアドバイザーによれば、407ETR の最適な交通の流れを達成するという予め定められた目標に基づいて、407ETR の料金スケジュールが設定されている。

料金徴収は、的を絞った、合理的で、効率的な投資の意思決定に繋がる潜在的可能性もある。全国の道路政策は、長らく、利用者負担の概念を組み入れており、それによれば、道路の利用者は、道路の建設及び維持の費用を、一般的には自動車燃料に対する税金や、例えばタイヤに対する税金、自動車の登録手数料、運転免許の取得手数料といった自動車の運転に組み込まれたその他の税金によって負担している。しかしながら、ますます意思決定者は他の収入源を探し求めてきており、その中には所得、財産及び売上に対する税金も含まれ、利用者負担の原則に固執しないやり方で道路の資金調達をしている。しかし、料金徴収は、利用者負担の原則に一層整合しており、なぜならある道路で料金徴収し、料金収入をその道路の建設及び維持に充てることは、コストとユーザーが受け取る便益をより密接に整合させることになるからである。さらに、道路の投資は、料金による資金調達のほうが、より効率的となりうる。なぜなら、便益を受ける利用者は、新規容量の建設や既存容量の増大のための追加投資について、便益がコストを超えていると思う場合のみ支持するであろうからである。加えて、有料プロジェクトの建設は、典型的には債券の売却によって資金調達され、将来の料金収入によって裏打ちされているので、プロジェクトは市場による存立性のテストに合格し、投資者が求める目標に合っていないなければならない。これにより、料金によって資金調達される道路について十分な需要があることが確保される。しかしながら、このテストによったとしても、プロジェクトが常に存立可能であることの保証にはならない。

e. 民間部門の便益の可能性

民間部門、特にエクイティ・ファンド及び年金基金のファンド・マネージャーは、近頃、公共インフラへに対する投資にますます関心を持っていることを表明している。彼らは、公共インフラ部門を、安定的で、潜在的に高い収益が見込める長期資産を代表するものとしてみている。これらの民間部門の投資者は高速道路PPPから便益を得る可能性がある一方で、高速道路PPPによって資金を失う可能性もある。一般に、利益はコンセッション契約の最初の10から15年間は現実化しないが、民間部門は、コンセッションの期間にわたって、投資に対する利益というかたちで高速道路PPPの便益を受け取る。民間部門の投資者は、一般に、コンセッション期間の初期に、多大の公共部門の便益となる資金調達を行い、それには、既存のプロジェクトのリースによる前払いの支払、又は新規の大規模な交通プロジェクトの建設のための資本支出を含む。その代わりに、民間部門は、あらゆる又は全ての前払いコスト(新規施設の建設コスト又は既存施設について公共部門に支払われたコンセッション料のいずれかを問わず)を回収することを期待しており、同様に継続する維持及び運営のコストを回収し、投資に対する収益を生み出すことを期待している。投資会社によれば、有料交通プロジェクトからの将来の料金収入は、信頼できる長期の投資機会を提供するものである。さらに、民間部門が生み出すコスト節約又は運営の効率性、例えば、電子的料金徴収の導入、維持作業の改善、又は他の方法による顧客満足度(customer satisfaction)の増進は、交通量及び料金収入の増大を通じて、投資利益率をさらに押し上げる可能性がある。

民間部門は、民間部門が投資した資産の減価償却(depreciation)によって税金控除(tax deduction)を受けられる可能性もあり、調査対象とした高速道路PPPのいくつかの事例では、このような控除を受けられることが、民間部門が参画するための重要なインセンティブとなっていた。しかしながら、このような控除を受けられるためには長期のコンセッション期間が必要となる。合衆国では、連邦の税法により、民間コンセッション企業が施設(新規又は既存を問わずコンセッションによって取得した施設)の減価償却による所得税の控除を主張することが認められるのは、コンセッション企業が財産の実効的な所有者(effective ownership)である場合である。実効的な所有者であるためには、とりわけ、コンセッションの期間が資産の有用な経済的寿命に等しいかそれより長いことが必要である。財務及び法務の専門家は、シカゴ及びインディアナの取引に関係した者も含め、シカゴ・スカイウェイ及びインディアナ有料道路の契約におけるコンセッションの期間は有用な寿命を超えているので、民間投資家はリース契約の当初15年間以内で資産の減価償却に関する税金控除を全額主張できると述べた。⁶ 実効的な資産の所有者であることを明確にする必要から、シカゴ・スカイウェイ及びインディアナ有料道路のコンセッション期間はそれぞれ99年間及び75年間となった。ある税務の専門家によれば、一般に、高速道路PPPにおいて民間部門によって取得されたインフラ資産(高速道路のような)は、15年間にわたって加速的に減価償却することが認められる。

民間投資家は、2005年のSAFETEA-LUで認められた免税の資金調達を利用することによる便益を受けられる可能性もある。民間活動債(Private activity bonds)が、高速道路PPPのもとで新規の高速道路施設を建設するための資金を生み出すために民間部門が活用することができることとなった。この免税措置は、高速道路PPPプロジェクトの資金調達における民間部門のコストを引き下げることになる。2008年1月時点で、交通省は、5件のプロジェクトで総額32億ドルの民間活動債を承認しており、⁷ さらに3件のプロジェクトで総額22億ドルが申請中となっている。交通省によれば、2008年中にさらに12件のプロジェクトで総額100億ドル以上が民間活動債の配分の申請を行うものと見込まれている。

最後に、民間部門は、投資のリファイナンスによって得られる利益によって便益を受けられる可能性がある。公共部門及び民間部門の担当官はともに、高速道路PPPではリファイナンスがよく行われることを認めている。リファイナンスはコンセッション期間の初期に行われることがあり、当初の投資家が、投資を「資金化(cash out)」、すなわち投資を他者に売却してその収入を他の投資機会に充てようとするか、又は既存の投資について新たな、より低いコストの資金を得ようとするものである。リファイナンスは、高速道路PPPにおける当初の資本投資を縮減するためにも用いられることがある。リファイナンスによる利得は、コンセッション期間を通じて発生する可能性がある。

⁶ シカゴ・スカイウェイの Chief Executive Officer によれば、「コンセッションの権利(concession rights)」は内国歳入法第197条の無形資産(intangible assets)として扱われるので、リース期間や資産の有用な寿命にかかわらず、15年間で無形資産償却をすることができる。しかしながら、有形資産(tangible assets)に配分される費用は、通常の減価償却のルールに従う。この担当官はまた、シカゴ・スカイウェイのリース額のうち約15億ドルは「コンセッションの権利」であり、3億3,400万ドルが有形資産として割り当てられた、と述べた。

⁷ FHWAは、さらにもう1件テキサス州のSH121のために18億6,600万ドルの民間活動債を承認した。しかしながら、テキサス州は、現在、公共有料機関である北部テキサス有料公社に契約を付与しており、同公社はこのプロジェクトのために民間活動債は使わないことを表明している。

それは、プロジェクトリスクは典型的には建設完了後は減少し、プロジェクトは予測よりも好成績となるかもしれない、又は金利が一般的に下がっていくかもしれないからである。シカゴ・スカイウェイの事例では、コンセッション会社は、市との契約取引を完了させるために短期間で多額の資金を確保しなければならなかった。スカイウェイ・コンセッション会社(Skyway Concession Company)のCEO(Chief Executive Officer)によれば、会社はその時点で最も有利な金利によるローン・パッケージを獲得し、契約取引の完了から7箇月以内にリファイナンスを行ったとのことである。同氏は、リファイナンスは、レバレッジ及び金利を含めて良い条件の取引となったと述べた。⁸シカゴ・スカイウェイのコンセッションに関係した投資銀行は、リファイナンスのプランは、しばしば、当初のビジネス・ケースに組み込まれており、入札者の競争入札の重要な部分を構成している、と述べた。例えば、もし有料道路がリファイナンスされなければ、投資は当初のビジネス・ケースに対して成績不良となる。投資銀行によれば、シカゴ・スカイウェイに関してはリファイナンスによる利得はない、なぜなら当該利得は既に当初の投資の枠組みの一部として計画されており、シカゴ市への資金的な申出の中に反映されているからである、とのことである。いくつかの事例では、リファイナンスによる利得は予期されておらず、又は資金的な申出のなかに組み込まれておらず、コンセッションの期間の後のほうで実現するかもしれない。イギリス並びにオーストラリアのビクトリア州及びニューサウスウェールズ州の政府によれば、より低いコストの資金調達による利得が潜在的にありうることを認めており、現在は、民間によって資金調達される契約における条項のひとつとして、コンセッショネアが獲得したリファイナンスの利得は、料金の計算の要因として考慮されていなければ、政府との間で均等に分配することとしている。例えば、オーストラリアのビクトリア州は、イーストリンク(EastLink)プロジェクトと呼ばれるメルボルンの高速道路PPPプロジェクトのリファイナンスにより民間投資者が得た利得を分配した。

2. 高速道路PPPは全ての状況で適用できるとは限らない

高速道路PPPは、料金徴収への抵抗及び民間部門が利益を挙げる必要性を前提とすれば、全ての状況で適用できるとは限らない。料金徴収は移動性を増大させ交通施設の資金調達を行う手法として有望ではあるが、担当官は、料金を導入することに対する国民及び政治的な支持を獲得するのに多くの問題に直面する。2006年6月の報告書にあるように、49州の交通省へのインタビューによれば、料金徴収への反対は、道路は燃料税その他の特定の資金源で賄われており、料金徴収は二重課税とみなされるという論争に由来している。さらに、公平性に関する問題がしばしば取り上げられる。それは、料金の支払に関する低所得者と高所得者との間の不平等の可能性を含む。同様に、州の一部地域の交通ニーズに対応して料金徴収を行い、有料地域の連邦及び州の資金を浮かせて、州の他の地域の交通ニーズに充てるということも含む。州の担当官は、料金徴収を導入する場合に実務的な問題にも直面する。それは、料金徴収の法律的な根拠の獲得、運転者が有料施設を避けようとする結果による交通の転換への対応を含む。当院の2006年6月の報告書では、州及び地方の政府は、次により、これらの問題に対応することができるとしている。(1)料金徴収の手

⁸ 同氏はまた、リファイナンスにより、プロジェクトの当初の資本投資(概ね50%)が縮減され、債務が増えたと述べた。投資の担当官は、典型的には、高速道路PPPにおける民間投資は資本40%、債務60%であると述べた。

法によって生じる問題に誠実に、率直に対応する。(2)料金徴収を促進する制度的枠組みの組み立てに焦点を置いた戦略を追求する。(3)リーダーシップを発揮する。(4)利用者にとって具体的な便益がある有料プロジェクトを追求する。

高速道路PPPは既存の道路の再築に活用することも概念的には可能であるが、実際にはこれは非常に困難である。というのは、既存の無料の道路から料金徴収することに対する国民の及び政治的な反対があるからである。橋梁及びトンネルは別として、既存のインターステート高速道路網は、特定のパイロット・プログラムによる場合を除き、一般的には料金を課することはできない。そのようなプログラムのひとつであるインターステート網再築及び再生パイロットプログラム(Interstate System Reconstruction and Rehabilitation Pilot Program)は、1998年に創設され、大規模な再築又は再生に要する資金調達のために、3つの州が既存のインターステート高速道路に料金を課することを認めた。2つの州が申請を行い、準備段階の承認を得た。それは、2003年のバージニア州、2005年のミズーリ州である。そして、ペンシルバニア州が、2007年に申請を提出した。バージニア州の有料プロジェクトは環境影響評価の手続が進められているが、ミズーリ州のプロジェクトは保留されており、ペンシルバニア州の申請は承認待ちとなっている。さらに、他の3つの州が申請を提出し、取り下げた。それは、一部には、料金徴収に対する国民の及び政治的な反対によるものである。4番目の州がこのパイロット・プログラムに対する「関心の表明(Expression of Interest)」を提出したが、その州は公式の申請を行わなかった。シカゴの大都市圏計画機関の担当官は、イリノイ州では有料の高速道路は困難であり、特に国民が無料の代替手段に慣れている場合はそうである、と述べた。カリフォルニア州交通省の担当官もこの感想を繰り返しており、高速道路PPPは交通インフラのために継続的に必要な資金のための代替手段又は最終的な解決策ではない、と述べている。

高速道路PPPが全ての状況において適用できるとは限らないもうひとつの理由は、民間部門は利益によって動機付けられるのであり、投資に対する十分な利益率が見込まれる新規の建設プロジェクトのための高速道路PPPのみを行おうとするということである。このため、高速道路PPPは、渋滞が問題となっており、交通量が料金収入による正味利益を生み出すのに十分と見込まれる地域における新規インフラの建設に最も合っていると思われる。例えば、オレゴン州は、ポートランド地域で可能性のある高速道路PPPプロジェクトのひとつを見合わせる決定をした。理由は、予測された収入が、民間投資者にとって成立可能な料金収入を挙げるのに十分高くなかったからである。同様に、テキサス州はTTCの全ての区間が有料で成立するわけではないと結論づけており、それらの区間は直接的な民間の関心を集めず、他の区間のコンセッション料か、又は、可能であるならば、公共資金を含めた他の資金によって助成される必要があるとしている。テキサス州交通省によれば、いくつかのプロジェクトは部分的に有料で成立するものであり、公共と民間の双方の資金が必要となるだろうとしている。連邦交通省の担当官は、オレゴン州及びテキサス州の双方について、現時点では、公共調達によってこれらのプロジェクトを調達するための資金は得られない、と述べた。

3. 高速道路PPPは、公共部門へのコスト及びトレード・オフを伴う可能性もある

高速道路PPPは、公共部門へのコスト及びトレード・オフを伴う可能性がある。コストには、公共の有料道路である場合よりも高い料金となる可能性、及び公共によって調達されるプロジェクトよりも費用がかかるプロジェクトとなる可能性を含む。公共部門は民間部門にプロジェクトリスクの一部を移転又は分配することによって便益を得ることができるが、全てのリスクを移転することはできないし、又はすべきではない。そして、公共部門は高速道路PPPによってコントロールの一部を失うかもしれない。最後に、PPPには、多くの潜在的な目標があるのと同様に、多くの利害関係者が存在し、そして多くの政府が影響を受けることから、公共の利益の保護におけるトレード・オフが存在する。

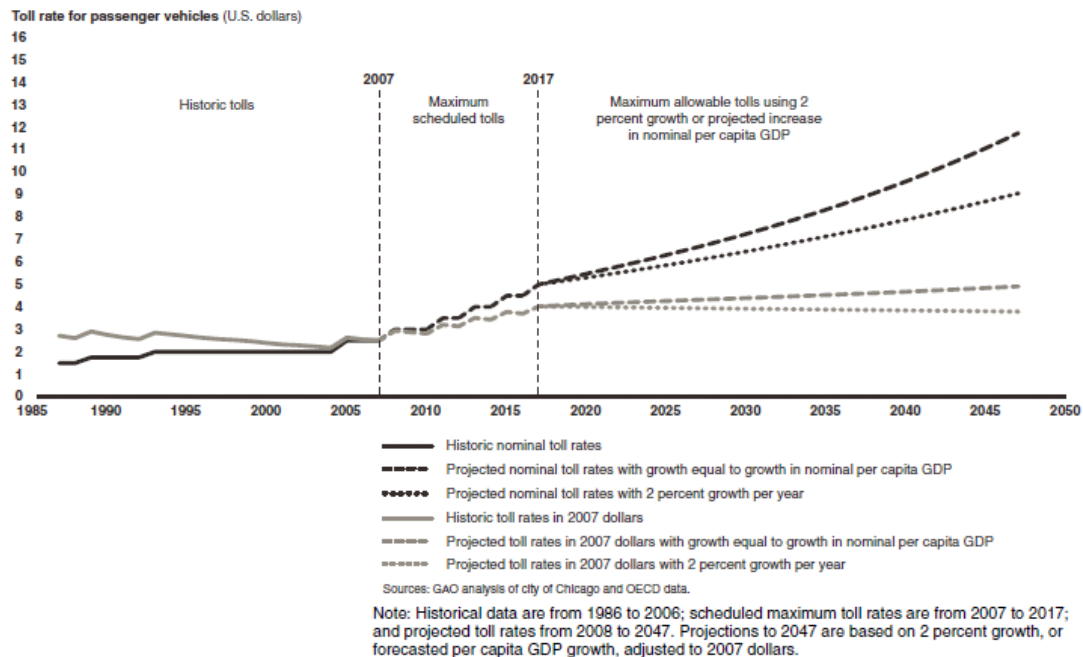
a. 資金調達コスト及びトレード・オフの可能性

高速道路PPPは、高速道路インフラのための資金を公共部門の資金を使わずに獲得するために活用することができるが、高速道路PPPにおける「無料(free)」の資金は存在しない。むしろ、この資金は、民間によって発行された返済の必要がある債券の形態をとっている。民間コンセッションネアは、主として料金収入によって投資に対する利益を生み出す。コンセッション契約によってコンセッションネアが料金を値上げする範囲を制限することができるが、料金は、公共が運営する有料道路よりも民間が運営する高速道路のほうが大幅に値上げされるように思われる。例えば、シカゴ・スカイウェイが公共によって運営されていた間は、料金は希にしか改定されず、1989年から2004年までの間に、実質価格(2007年価格)では概ね25%現実に値下がりした(図5 参照)。シカゴの前任の Chief Financial Officer によれば、シカゴ・スカイウェイは赤字で運営され、未払いの債務があるにもかかわらず、歴史的には、法律で要求されない限り料金を値上げしてこなかった。他方、民間の運営のもとでは、料金の上限は一般にコンセッション契約に従って設定され、公共部門とは対照的に、許される料金値上げは頻繁で、かつ自動的となりうる。シカゴ・スカイウェイとインディアナ有料道路のコンセッション契約では、どちらも毎年の料金レートの引上げを認めており、最低で2%、そして最大で消費者物価指数(CPI)又は一人当たり名目国内総生産(GDP)の年変化のどちらか高いほうに基づいて設定される。⁹ 名目GDP及び人口の増加の推計を基にすれば、シカゴ・スカイウェイの料金は、2007年から2047年までの間に実質で約97%、すなわち2007年価格で2.50ドルから4.91ドルに値上げすることが認められることになる。¹⁰ これも、図5に示している。これらの将来の料金の推計は、許される最大の料金レートを反映したものであり、その料金レートはコンセッション契約において公共部門によって認められているものである。

⁹ シカゴでは2017年まで、インディアナでは2010年半ばまで、予め定められた額で料金値上げを行う。

¹⁰ この分析におけるシカゴ・スカイウェイの将来の可能性のある料金は40年後までに制限しているが、これはその期間を超えたGDPの見通しに信頼性がないことによる。この分析で使われた料金の予測に関するさらなる情報については、附録Iを参照。

Figure 5: Change in Chicago Skyway Tolls, 1967 to 2047



市場の条件に応じて、国民は、施設の運営及び維持、さらに合理的な利益率を含めた真のコストを適切に反映した料金よりも高い料金を支払うこととなる可能性がある。コンセッション契約で公共部門によって認められた許容される最大の料金レート以内で、料金レートは、道路の通行需要といった市場要因によって変更され、一方で、有料道路のコンセッショネアが直面する競争の度合いに影響される。この競争は、それぞれの施設によって様々である。無料の公共道路又は他の交通モード(例えば、バス又は鉄道)が有料道路に対する現実的な代替交通手段である場合は、これらの競合する代替手段によって料金レートは抑制されうる。他の場合で、有料道路に対して移動時間の相当な増加を要しない現実的な代替交通手段がないときは、コンセッションの契約条件以外には料金レートを抑制する要因はほとんどない。このような場合には、コンセッショネアは実質的なマーケット・パワーを持ち、それによりコンセッショネアは、合理的な利益率も含めた有料道路のコストを超えて、コンセッション契約で認められた最大のレートを下回っている限りにおいて、料金レートを設定することが可能となる。どのコンセッショネアが代替手段が限られているために実質的なマーケット・パワーを持っているかを特定してはいないが、このことは高速道路PPPを行う場合に適切に考慮されるべきである。

高い料金の可能性に加えて、公共部門は、既存の施設から価値を引き出すという視点において、高速道路PPPによるコンセッションの支払によって受け取る金額を超える部分は放棄してしまう可能性がある。逆にいえば、民間部門は実質的なリスクを取っているので、反対の場合もありうるということであり、すなわち、公共部門が失ったもの以上に受け取る可能性もある。コンセッションの前払いの支払と引き替えに、公共部門は、例えば75年間又は99年間といった長期間にわ

たる将来の料金収入の流れに対するコントロールを失う。失った将来の料金収入の流れの正味現在価値(net present value)(運営及び資本投資の費用を除いたもの)は、受け取ったコンセッションの支払額よりも多額である可能性がある。コンセッションの支払額は、可能な、又はあるべき額よりも少ない可能性がある。インディアナ州は、会計コンサルタント会社を雇ってインディアナ有料道路の正味現在価値に関する調査を行い、その価値は20億ドルをやや下回る額であると評価した。この評価では、将来の料金値上げは過去と同様であると仮定している。すなわち、頻度は少なく、公共が運営してきた履歴に沿った線によっている。コンセッションに反対する立場から、ある経済学者によってなされた、この有料道路のリースの価値に関する他の評価は、正味現在価値モデルの前提のいくつかを変更し、異なった結果を導いた。それによれば、約110億ドルとしている。この評価は、公共機関による毎年の料金レートの引上げを4.4%と仮定しており、これと比較して、州の評価で用いられた率は2.8%である。¹¹ 当院は、この評価結果に関する検討は行っておらず、その妥当性に関して何らの結論も有していない。他の評価によれば、また異なった結論になる可能性がある。しかしながら、この評価の結論は、料金レートの仮定が資産評価、従って期待されるコンセッションの支払に、いかに影響するかを例証しているものである。

同様に、予見できない状況によって、施設の市場価値と比較した将来の料金収入の価値を大幅に変化させる可能性がある。1999年に、カナダのオンタリオ州政府は、407 ETRの長期リースと引き替えに31億カナダドルのコンセッション料を受け取った。コンセッション契約以降の何年かで、407 ETR沿いの商業及び住宅開発は当初の政府の見通しを上回り、当該道路の価値は増大した。2002年にコンセッションの投資者によって行われた評価によれば、施設の市場価値はほぼ倍増し、31億カナダドルから62億カナダドルになった。この評価には、407 ETRが当初建設された以降に追加された新たな40 kmの区間を含んでおり、同様に追加された駐車場及び値上げされた料金を含んでいる。

既存の施設から価値を引き出すために高速道路PPPを活用することは、それによる収入の用途に関する問題や現在の便益のために将来の利用者が高い料金を支払うことになるのではないかという問題も引き起こす。いくつかの事例では、前払いの支払は当座のニーズのために使われ、それらの用途が、コンセッション契約の期間にわたって民間部門に段階的に高くなる料金レートを支払い続ける可能性がある将来世代に対して長期間の便益をもたらすことになるのかどうかは、まだ分からない。シカゴ及びインディアナの双方で、リース料は、その一部が当面の財政需要のための資金に使われた。例えば、シカゴではリースの収入は市の様々なプログラムのための資金に使われ、一方、インディアナ州は、リースの収入を主として「大きな動き(Major Moves)」10箇年交通プログラムの資金に使った。しかしながら、シカゴでは、その収入をシカゴ・スカイウェイ及びいくつかの市の債務の償還のためにも使い、シカゴ及びインディアナの双方で、リース収入から長期の準

¹¹ 上述で議論されたように、コンセッション契約の条件及び名目GDPの増加の見通しによれば、当院の分析では、シカゴ・スカイウェイでは2007年から2047年までに実質で97%近く(年率で約1.7%)の値上げが認められる。名目では、全体で39.7%近く(年率平均で4%をちょうど上回る率)になる。

備金を設けた。これとは反対に、カナダのトロントの407ETR高速道路のリースによる収入は、州の一般的な収入の資金に充てられ、交通省の担当官はその支払がどう使われたかは分からないとのことであった。従って、これらの収入の用途が将来の道路利用者の便益になるかどうかは明らかでない。

高速道路PPPは、伝統的な公共調達と比較して、公共部門に追加のコストが必要となる可能性もある。これらのコストは、次のものに関連した追加のコストの可能性を含む。(1)財務及び法務のアドバイザーの必要。(2)公共部門による資金調達と比較した民間部門による資金調達のコスト。南カリフォルニア大学による2007年6月の研究によれば、合衆国の交通部門は長期コンセッション契約に関する経験がほとんどなく、州の交通省は、高速道路PPPを計画、監督、実施するために必要な部内の専門家を持つことは期待できない。FHWAもこの問題を認めており、2006年の報告書によれば、いくつかの州では、有望なプロジェクトが、自信を持って契約を締結するスタッフの能力と経験がないために遅延していると記している。さらに、公共部門は、もし法務及び財務の企業が民間投資者にも助言している場合は、利益の相反の可能性を防ぐために相当の注意を払わなければならない。加えて、高速道路PPPプロジェクトは、民間部門の資金調達によって高いコストとなる可能性がある。なぜなら、公共部門の機関は、一般に免税債を利用できるのに対して、民間会社はできないからである。

資金的なトレード・オフは、連邦の税金の問題も含みうる。前述のように、公共の有料機関とは異なって、民間部門は連邦政府に所得税を支払っており、民間部門が税務目的で実効的な所有者となっている高速道路PPPの資産について減価償却費を控除することができることで、税金の義務を縮減することができる。これらの控除の範囲及び連邦及び州政府にとって失われた収入の額が、もしあれば、それを特定することは困難である。というのは、それは、高速道路PPPを行う民間部門の課税利益の額、控除の総額及び限界税率といった要因に依存しているからである。とはいえ、失われる収入は、何百万ドルの金額となりうる。例えば、民間部門が免税の民間活動債を活用した場合は、税収が失われる可能性がある。2004年の報告にあるように、民間部門が参画した3つのプロジェクト、すなわちポカホンタス・パークウェイ(Pocahontas Parkway)、サザン・コネクター(Southern Connector)及びラスベガス・モノレール、の資金調達に使われた免税債による連邦政府の2003年のコストは、2,500万ドルから3,500万ドルの間であった。¹² 州及び地方の債券も税金控除ができることから、公共による資金調達を用いた高速道路PPPにもコストの可能性はある。政府の収入に対する税金面の影響にかかわらず、減価償却の控除ができることが民間部門のコンセッションネアにとって重要となりうる。前述のように、財務の専門家によれば、シカゴ・スカイウェイ及びインディアナ有料道路の取引に伴う減価償却の控除は重要であり、仮に控除による利益を受けられなかったとすれば、シカゴ及びインディアナのコンセッションの支払は、それぞれ18億ドル及び38億ドルよりも少なかったであろう、としている。

¹² 交通省の担当官によれば、これらのプロジェクトは、本報告書が焦点を置いているPPPとは異なる形態で資金調達された。

b. コントロールを失う可能性

高速道路PPPでは、公共部門が、既存の資産を改良し、変更を加える計画を実施することに関するコントロールの一部を、長年にわたり失う可能性がある。例えば、コンセッション契約には、リースされた有料道路と競合し、交通を引き抜く可能性がある高速道路又は他の交通施設による競争を制限し、又は補償が行われるように組み立てられた非競争条項(noncompete provisions)が含まれる可能性がある。カリフォルニア州のSR-91の事例は、非競争条項の影響の可能性に関する、初期の、極端な例証である。1991年に、カリフォルニア州交通省は、既存のSR-91のなかにエクスプレス・レーン(express lane)を建設するために高速道路PPPを活用した。エクスプレス・レーンは民間コンセッショネアによって所有及び運営され、公共部門は引き続き隣接するレーンを所有した。コンセッションは、隣接する公共レーンの改良又は拡張を禁止する条項を含んでいた。コンセッション契約の締結から8年後に、地方の交通公社が有料のエクスプレス・レーンに対するコンセッショネアの権利を買い取り、それにより交通施設の改良が実施されることを可能とした。¹³ SR-91以降のプロジェクトにおける非競争条項は、一般に、必要がある場合に近隣の既存の道路を改良し、新規のインフラを建設することについて、より柔軟なものとなった。この問題は、本報告書の次章でさらに議論されている。

公共部門は、高速道路PPPを行うことによって、料金レートの設定に関するコントロールの一部を失う可能性もある。高速道路PPP契約は、一般に、民間運営者がコンセッション契約で定められた条項に従って料金を値上げすることを認めている。民間運営者は、事前の承認なしに、年ベースで料金を値上げすることができる。公共部門は、例えば高速道路網の需要を管理するために、料金レートを調整したいと思うかもしれないが、料金設定はコンセッション契約及び民間運営者によって排他的に定められているため、そのようなことはできない可能性がある。

c. 高速道路PPPでは全てのリスクを移転することはできないし、又はすべきではない

公共部門は、高速道路PPPにおけるリスクの移転により便益を受ける可能性があるが、全てのリスクを移転することはできないし、又はすべきではなく、トレード・オフとなる可能性がある。環境問題に関連したコスト及びリスクが存在し、それらは、高速道路PPPにおいて民間部門に移転することができないか、又はすべきではない。例えば、あるプロジェクトが、プロジェクト期間を通じたどの時点でも、連邦資金に適格となる場合は、長期間の環境影響評価手続を完了しなければならず、それは、国家環境政策法(National Environmental Policy Act(NEPA))によって、連邦資金を使った全てのプロジェクトに要求されていることと同様である。様々な連邦の許可や承認が必要となる可能性もある。環境影響評価手続(及びプロジェクトが承認されるか否か)に関連した資金的なリスクは、一般に、公共部門が負っており、それは、環境影響評価手続がプロジェクトのコストを追加し、プロジェクトの重大な遅延を招く可能性があるからである。加えて、民間部門は、公共によってコントロールされる環境影響評価手続に関連したリスクやプロジェクトの不確実性を受容れたがらない。環境影響評価を受けているプロジェクトで経験された遅延の事例として、カ

¹³ カリフォルニア州交通省の Chief Financial Officer は、当該道路の買戻しの費用は、仮に公共部門がそれを建設するとした場合の費用よりは低く、当該道路は価値のある資産であることが証明されている、と述べた。

リフォルニア州のサウスベイ高速道路(South Bay Expressway)がある。州は、1991年に、このプロジェクトの民間事業主体を選定した。しかしながら、プロジェクトの環境影響評価書に関する決定の最終記録を争う訴訟が2003年3月まで解決せず、建設は2003年6月まで開始されなかった。もうひとつの事例は、テキサス州の民間部門の担当官によれば、民間部門はTTCの環境影響評価手続には関与しておらず、コストの追加及びプロジェクト実施時間の増大は前提となっている、とのことである。テキサス州交通省によれば、環境影響評価は政府の中心的な機能であり、リスクは公共部門に最も適していると思われる。

最後に、高速道路PPPを行う場合に、公共部門は政治的なトレード・オフに直面する可能性もある。例えば、TTC及びテキサス州における他の高速道路PPPに対する国民の反対は、依然として強い。テキサス州の知事が州の交通施設のニーズに対応するための資金の不足を明らかにしているにもかかわらず、TTCに対する国民の激しい反対と地方政府の関与がなかったために、2007年6月に、州の立法府は州内の将来の高速道路PPPを2年間凍結(moratorium)する法律を制定することとなった。¹⁴ トロントの407ETRの場合では、オンタリオ州交通省のコンサルタントによれば、政府は取引について国民から批判され、道路利用者は、政府がその取引を行った理由や将来の料金レートがどうなるかについてほとんど理解していなかった、とのことである。その結果、政府は国民の激しい反発に見舞われた。同様に、ニューサウスウェールズ州政府は、シドニーのクロスシティ・トンネル(Cross City Tunnel)のコンセッション会社との契約の一部として、トンネルプロジェクトの一環で、ダウンタウン地域の渋滞を緩和するために、いくつかの街路を閉鎖した。政府の意図はシドニーのダウンタウンの渋滞を軽減することであったにもかかわらず、多くのドライバーは有料のトンネルに転換させられたと感じ、政府はその措置によって批判されることとなった。

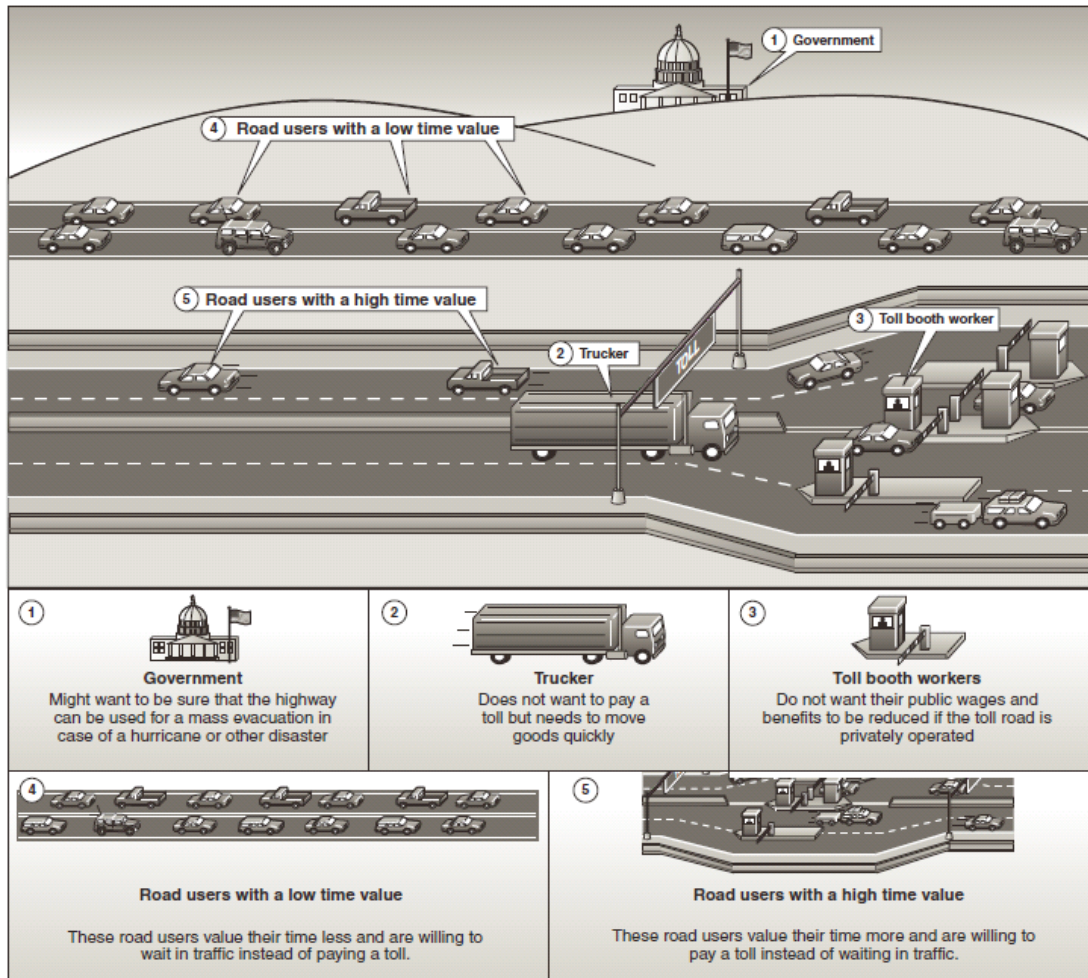
4. 高速道路PPPを行う場合、公共の利益を考慮すると同様に、公共の目的に反し、コストやトレード・オフがある可能性についても考慮することが重要である

調査対象としたタイプの高速道路PPP、すなわち長期コンセッションの便益及びコストの多様性及び不確実性は複雑であり、将来のパートナーシップの利点についてはケース・バイ・ケースで慎重な評価が必要であることを示唆している。上述のように、高速道路PPPは便益をもたらす可能性があり、それは例えば、公共の資金を用いない新規施設の建設、プロジェクトリスクの移転又は分配、民間部門の運営及びライフサイクル・マネジメントによる運営の効率性の増大である。しかしながら、前述で議論したように、コスト及びトレード・オフも存在し、それは例えば、料金設定に対する公共部門のコントロールの喪失、公共が調達するプロジェクトよりもプロジェクトコストが高くなる可能性である。州及び地方政府は、特定の公共目的を達成するために高速道路PPPを追求し、それは例えば、渋滞の緩和、移動性の確保、貨物の移動性の増大である。いくつかの場合では、高速道路PPPによる便益の可能性がコスト及びトレード・オフの可能性を上回り、高速道路PPP及び長期コンセッションが将来にわたって国民に寄与することになりうる。他の場合では、コスト及びトレード・オフの可能性が便益の可能性を上回り、このような契約は公共の利益に寄与しないこととなりうる。

¹⁴ テキサス州交通省は、当該凍結措置には多くの例外が含まれていると注記した。

国民の観点からは、高速道路PPP及び長期コンセッションの便益及びコストの可能性に関する分析の重要な構成要素は、公共の利益の考慮である。他の高速道路プロジェクトと同様に、高速道路PPPには多くの利害関係者が存在し、それぞれが固有の利益を有している。利害関係者には、通常の有料道路利用者、商業トラック及びバスの運転者、緊急対応車両、有料道路の従業員、そして高速道路PPPによる付随的な影響を受ける国民、例えば、近隣道路の利用者、土地所有者、特別な利害のあるグループ、及び納税者一般である(図6 参照)。公共の利益の特定はスケールとの関係で定まり、利害関係者の範囲や考慮される地理的及び政治的範囲に応じて変りうる。全国レベルでは、公共の利益には、移動のニーズに対応することと同様に、州際通商を促進することが含まれる。しかしながら、州及び地方の公共の利益では、全国的な移動性の目的よりも、地方のニーズに対応した、又は交通計画の債務の縮減、資金の獲得のために最大の前払いの支払が得られる新たなインフラに優先順位が置かれるかもしれない。コンセッション契約の期間にわたる競合する利害のために、トレード・オフが必要となる。例えば、移動性がプロジェクトの目的である場合は、ピーク需要時間帯に高い料金レートとすることで、ピーク時間帯の利用者を抑制し、混雑を緩和することができる。しかし、レートが高すぎる場合は、交通が無料の代替の公共道路に転換し、それらの道路のドライバーに逆に影響を与えるという意図しない結果になるかもしれない。

Figure 6: Various Stakeholder Interests Associated with Highway Public-Private Partnerships



Source: GAO analysis of FHWA data.

D. 高速道路PPPは多くのやり方で公共の利益の保護を追求してきたが、合衆国では公共の利益の判断基準の活用は種々様々である。

高速道路PPPにおける公共の利益は、多くのやり方で考慮し保護することができ、かつ、されてきた。調査を行ったプロジェクトの州及び地方の担当官は、コンセッションの契約条件に大きく頼っていた。ほとんどの場合、これらの契約条件は、次のことに焦点を置いていた。すなわち、資産のパフォーマンスの確保、料金レートのような資金的な問題の取扱い、国民に対する交通サービスの提供に関する公共部門の責任及び柔軟性の維持、従業員の問題への対応、そして契約期間にわたってこれらのコンセッションの契約条件に対応することができることの維持、である。加えて、監督及び監視の仕組みが、民間パートナーがその義務を履行することを確保するために用いられた。コンセッションの条件に加えて、信頼できる財務分析が、公共の利益の保護のために用いられてきた。例えば、公共部門比較装置(PSCs)、それは高速道路PPPによるプロジェクト・コストの見積りを公共部門がプロジェクトを実施した場合と比較しようとするもの、がいくつかの高速道路プロジェクトで用いられていた。いくつかの海外の政府も、公共の利益の判断基準のテストに加え

て正式の公共の利益の評価ツールを用いていた。しかしながら、これらのテストやツールの活用は、合衆国では限られたものであった。正式の公共の利益の判断基準及び評価ツールを用いなければ、公共の利益の局面が見逃される可能性があり、高速道路PPPを行う前に正式の分析を行うことで、プロジェクトの予測される便益及びコストを整理することに役立つといえる。

1. 調査した高速道路PPPでは、公共の利益の保護のためにコンセッションの契約条件を活用していた

調査した高速道路PPPでは、資産のパフォーマンス、契約の資金的な側面、公共部門が公共の財及びサービスを提供する責任の維持、雇用の保護、及びコンセッションの監督といった事項に関連した条件をコンセッショナーに遵守させることによって公共の利益を保護するため、様々な仕組みを用いていた。これらの条件に合意することは資産の評価価値を引き下げる可能性があるため、公共部門はこれらの条件の見返りとして、より低い支払を受けた可能性がある。

a. 資産のパフォーマンス指標(Performance Measures)

高速道路PPPを行う公共部門は、高い安全度、維持及び運営の基準を支えるように資産のパフォーマンスが保持され、必要があれば改善されることを確保することにより、公共の利益を保護しようとしてきた(表3 参照)。運営及び維持の基準は、インディアナ有料道路及びシカゴ・スカイウェイのコンセッション契約に組み込まれていた。調査した資料によれば、インディアナ有料道路の基準は、75年間のリース期間にわたって高速道路のパフォーマンスが縮減しないことを確保するために、コンセッショナーがどのように道路の状況、設備、安全度の水準を維持しなければならないかを詳述している。その基準はまた、例えば、標識、防護壁のような安全設備の使用、氷雪の除去、維持されるべき舗装の平滑さの水準といった幅広い道路の問題について、コンセッショナーがどのように対応しなければならないかについても詳述している。インディアナ州交通省の Deputy Commissioner によれば、その基準は、実際には、州が高速道路を運営していた場合よりも高い水準のパフォーマンスをリース受託者に確保させることとなる。なぜなら、州はインディアナ有料道路を州自身の基準で維持するだけの資金を有していなかったからである。シカゴ・スカイウェイに関しては、コンセッショナーは、業界のベスト・プラクティスに基づいた詳細な維持及び運営の基準に従うことが必要であり、その基準は、例えば、道路の維持、排水施設の維持及び道路の安全面の機能のような維持の問題に対応するとともに、例えば、料金収集の手続、非常時の計画、氷雪時の管理のような運営の問題にも対応している。コンセッションに用いられた基準の作成に関与したシカゴ市の技術コンサルタントによれば、シカゴ・スカイウェイが公共管理のもとにあったときは、従業員は正式の基準に従うことを要求されていなかった、とのことである。

表3 公共の利益を保護するためのパフォーマンスの仕組みの選択事例

問 題	プロジェクト	詳 細
運営及び維持の基準の詳細	シカゴ・スカイウェイ	コンセッションネアは業界のベスト・プラクティスに基づいた詳細な維持及び運営の基準に従うことが必要であり、その基準は、例えば道路の維持、排水施設の維持、道路の安全面の機能のような維持の問題に対応するとともに、例えば料金収集の手段、非常時の計画、除雪のような運営の問題にも対応している。
拡幅の契機	インディアナ有料道路	コンセッションネアは、インディアナ有料道路のサービス水準(Level of Service(LOS))が地方部でレベルC又は都市部でレベルDに達することが見込まれる場合は、サービス水準(LOS)を改善するための措置を行わなければならない。

(出典) GAOによるコンセッション契約の分析

LOSは、交通渋滞の指標である。LOS C の場合、交通密度による影響が目立つようになり、交通の流れのなかでの運転の自由度が他の車両によって影響を受ける。LOS D の場合、運転の自由度が交通混雑によって非常に制限され、増大する交通量によって運転スピードが縮減される。

コンセッションは、一定の交通処理量のレベルを確保し、渋滞を回避するために、移動性及び容量の観点からのパフォーマンスの維持を必要とする条項を含む場合がある。高速道路PPPは、渋滞が一定のレベルに達した場合には、コンセッションネアが施設を拡幅することを必要とする場合もあり、LOSの見通しに基づいた容量及び拡幅の契機について定めることもできる。LOSは渋滞の質的な指標であり、インディアナ有料道路のコンセッション契約によれば、LOSが7年以内に一定のレベルを下回ることが予測される場合は、コンセッションネアは、例えば容量を追加する(追加レーンのような)ことにより、LOSを改善し、将来予測される渋滞を緩和するための措置を講じなければならない。これらの条項は移動性の状況が悪化するのに先行して拡幅することを必要としていることから、高度な渋滞が今後は起らないことを意図しているようにみえる。テキサス州交通省の担当官によれば、SH130(State Highway 130)の第5・第6区間プロジェクト(表1 参照)のコンセッションネアは、道路の車両の平均スピードが予め定められた水準を下回った場合は、交通の流れを改善するために、拡幅によって容量を追加するか、又は交通をより良く管理することが必要となる。カナダのトロントの政府担当官によれば、407ETRの民間運営者もまた、一定の交通の流れ及び道路の交通量の増加を維持することが求められており、そうしなかった場合には資金的なペナルティを課せられる。

b. 資金的な仕組み

公共部門の機関は、例えば料金レートの設定の制限(表4 参照)のような資金的な仕組みによって、高速道路PPPにおける公共の利益の保護を探求していた。しかしながら、調査した合衆国の高速道路PPPで用いられていた料金制限は、民間部門にとっては十分に寛大なものであり、効果的に料金の値上げを制限することにはならない可能性がある。料金制限は、民間コンセッションネアが制

限がなければ設定したかもしれない、利益を最大化する高い料金レベルを抑制している。前述のように、シカゴ・スカイウェイの料金は、リースの当初12年間に予め定められた水準まで値上げすることができる(2軸の車両で、2.50ドルから5ドルに値上げされる)。その後は、料金は3つの指標のうち最大のものによって毎年値上げすることができる。その指標は、2%、消費者物価指数(CPI)の増加率又は1人当たり名目GDPの増加率である。コンセッション契約によれば、インディアナ有料道路の料金は、2010年半ばまでは設定された水準で値上げすることができ、その後は、最低で2%、又は最大で前年の消費者物価指数(CPI)又は1人当たり名目GDPの増加率によって値上げすることができる。一般に、これらの制限は、料金レートの引上げを規制する意図を持っている。名目GDPは過去20年間で概して年率で4%から7%の間で上昇してきたので、この規制は料金の値上げを効果的に制限することにはならない可能性がある。

いくつかの海外の政府では、料金値上げを制限するために異なった方法をとっており、それは、より抑制的な制限となりうるものである。例えば、スペインでは、コンセッショネアは、概してスペインの毎年の物価上昇率によって料金値上げを制限されている、とのことである(交通量の水準に基づいた若干の調整がなされるが)。それに対して、合衆国における年間の物価上昇率は、典型的には名目GDPの成長よりも低い(実質GDP成長率がマイナスである年を除く)ので、シカゴ及びインディアナで許される最大の料金値上げは合衆国の物価上昇率を超えるものと思われる。オーストラリアのイーストリンク(EastLink)プロジェクトでは、料金レートは、コンセッションの入札において料金レートの水準を下げる入札参加者を求めることで低く抑えられてきた。すなわち、契約は施設を最も低い料金で運営することに合意した入札者に付与される。政府の担当官は、この手続によって、オーストラリアにおける有料道路のなかで最も安いkm当たりの料金レートとなる結果となった、と述べた。しかしながら、入札者を最も低い料金に抑える手続を用いることは、政府による助成を求められる可能性がある。オーストラリアのビクトリア州のイーストリンク・プロジェクトでは、競合する道路の閉鎖や政府による助成は行われていなかったが、オーストラリアのシドニーのクロスシティ・トンネル(Cross City Tunnel)プロジェクトでは、政府による助成の可能性が含められた。ニューサウスウェールズ州政府の担当官によれば、クロスシティ・トンネル・プロジェクトに関しては新たな政策が採用され、料金を一定の予め定められた水準に維持するため、政府は有料道路プロジェクトに対する助成を行う用意がなされていることが条件づけられていた、とのことである。本報告書の素案に対するコメントにおいて、交通省の担当官は、異なった政府機関は、それぞれ、料金を低く抑えること以外にも、異なった高速道路PPPの目標を有することがありうる、と述べた。その他の目標としては、新規施設の供給数を最大化する、最大の前払いの支払又は毎年の収入分配を得る、又は移動性及び選択を最大化するために高い料金を活用する、などが含まれうる。

収入分配(revenue-sharing)の仕組みも、コンセッショネアが、ある水準の収入を公共部門に分配することを必要とすることにより、公共の利益の保護のために用いられてきた。例えば、テキサス州ではSH130の第5・第6区間における収入は、民間コンセッショネアの投資利益率が高くなるほど、州への配分が高くなるように、州に分配される。例えば、2,500万ドルの1回払いの前払いの支払を行った後で、民間コンセッショネアの年間の投資利益率(return on investment)が

11%以下である場合は、州は総収入(all revenues)の5%の分配を受け取ることができる。投資利益率が15%を超える場合は、テキサス州は正味収入(net revenues)の50%を受け取ることができる。収益が高くなるほど、州への収入分配が高くなることを保証している。テキサス州交通省の担当官は、収入分配は、リース締結時における1回の多額の前払いの支払に対して、長期間にわたって公共の利益を保護し、公共部門と民間部門が共通の目標を共有することを確保する、と述べた。シカゴ及びインディアナの担当官は、シカゴ・スカイウェイ及びインディアナ有料道路のコンセッションにはいずれも収入分配の取決めはなかった、と述べた。

表4 公共の利益を保護するための資金的な仕組みの選択事例

コントロールのタイプ	プロジェクト	詳細
収入分配 (revenue sharing)	TTC	コンセッションネアの投資利益率(return on investment)に基づく
料金レートの制限	インディアナ 有料道路	2010年半ばまでは定められた値上げ、その後は、2%、1人当たり名目GDPの伸び又は消費者物価指数(CPI)の伸びのうち、いずれか高いものによる毎年の値上げが認められる

(出典) インディアナ及びテキサスのデータのGAOによる分析

海外の政府も、高速道路PPPの公共の利益を保護するため、民間プロジェクトに対する公共助成のコントロール及びリファイナンスの利得の分配のような他の資金的な仕組みを用いてきている。例えば、スペインでは、公共の助成を必要とする高速道路プロジェクトのコンセッションネアは、政府のコストを下げるために、最も低い助成となるような入札を行うことがよくある、とのことである。他の高速道路プロジェクトで、スペイン政府は、民間プロジェクトに対して、返済の金利が交通量の水準に基づいて決められる融資を行う予定である。すなわち、交通量の水準が低ければ、金利も低くなる。調査した資料によれば、オーストラリアのビクトリア州及びニューサウスウェールズ州の双方で、資産のリファイナンスによってコンセッションネアが獲得したいかなる利益も、政府に分配されなければならない、としている。2007年5月、オーストラリアのニューサウスウェールズ州政府は、リファイナンスによる利得に関するガイダンスを発表した。¹⁵ニューサウスウェールズ州の担当官によれば、高速道路PPPのリファイナンスに関する政府の一般的な立場は、全てのリファイナンスは、取引完了の時点で予期されていたものを除き、政府の承諾が必要である、とのことである。政府の承諾はプロジェクトのリファイナンスにおいて基本的な役割を果たす。というのは、リファイナンスは、とりわけ、債務を増加させ、投資者の長期的な資金的インセンティブを縮小することによって、プロジェクトのリスクを増大させる可能性があるからである。カナダでは、連邦の政策により、道路の建設のために使用された連邦資金は、その後その道路が民間コンセッションネアにリースされる場合は、連邦政府に返済されなければならない、とされている。

¹⁵ 本報告書で既に議論されているように、リファイナンスはコンセッション期間の初期に行われる可能性があり、それは当初の投資者が、投資を「資金化」、すなわち、投資を他者に売却して、その収入を他の投資機会に充てようとするか、又は、既存の投資について新たな低いコストの資金を調達しようとする場合に行われる。リファイナンスは、PPPにおける当初の資本投資を縮減するためにも使われる。

c. 責任及び柔軟性

高速道路PPPを行う政府は、政府がコンセッションによって完全に制約されるのではなく、引き続き交通インフラを供給できることを確保することで、公共の利益を保護していた(表5 参照)。この柔軟性は、完全に制限的な非競争条項(noncompete clause)を避けることで達成されてきた。オレンジ郡が当初は合意していた制限的な非競争条項にこれ以上拘束されたくないためにSR-91の管理レーンを買戻して以降、高速道路PPPを行う政府は、このような制限的な条項を避けようとしてきた。¹⁶より最近の非競争条項は、「補償条項(compensation clauses)」と呼ばれることがあり、それは、それらの条項によって、計画されていなかったプロジェクトによる公共部門の収入(特定の場合の)がコンセッションの有料道路の収入を奪うこととなる場合は、公共部門がコンセッションに補償することを必要としているからである。例えば、テキサス州のSH130のコンセッションでは、新規の公共の道路が当該有料道路に及ぼすこととなる積極的及び消極的な影響が明らかにされ、潜在的に、テキサス州交通省は、コンセッション有料道路の収入の損失をコンセッションに補償することとされている。しかしながら、新たに公共的に建設される道路によってコンセッション有料道路の交通量が増加することが示されれば、それによるクレジットで、テキサス州交通省は、補償の支払を相殺することができる可能性もある。さらに、テキサス州交通省によれば、SH130のコンセッションでは、コンセッションが締結された時点で既に州の20箇年交通計画に載せられているプロジェクトは、このような条項から除外されている。その他の特定のプロジェクトも除外されており、例えばI-35(並行する既存のインターステート高速道路)の拡幅又は安全のための改良、地方、市又は郡が行う改良事業、複合モード鉄道プロジェクトは除外される。テキサス州交通省によれば、いかなる場合も、他のいかなる政府機関も、必要なインフラを建設することを妨げられるものではない、とのことである。非競争条項は、民間コンセッションにとって他の道路による競争の可能性を低めるものであり、従って、潜在的な収入を増大させる。このため、非競争条項がない契約では、他の条件が同じならば、民間部門から、より低いコンセッションの支払を引き出すこととなる。

表5 非競争条項(noncompete provisions)の選択事例

プロジェクト/所在地	詳細
テキサス	補償条項(compensation clauses)一州は、新規の建設による収入の損失についてコンセッションに補償しなければならない。ただし、既存の交通計画に載っているプロジェクトを除く。
インディアナ	州がインディアナ有料道路から10マイル以内で20マイル以上の延長の高速道路を建設することを禁止する条項。その他の全ての事業は認められる。
シカゴ・スカイウェイ	非競争条項はない。

(出典) 選択された高速道路PPP契約に関するGAOによる分析

¹⁶ 既に議論されているように、オレンジ郡交通公社は、隣接する無料の公共運営レーンにおいて必要な事業を実施することを妨げる非競争条項によってこれ以上制約を受けないようにするために、SR91管理レーンを運営する権利を買取った。

インディアナ州の担当官によれば、インディアナ有料道路に関する非競争条項では、州がインディアナ有料道路から10マイル以内で20マイル以上連続する新規のインターステート規格の高速道路を建設した場合に、新規の高速道路によってコンセッショネアが失った収入に等しい額を州がコンセッショネアに補償することを必要としている。インディアナ州の担当官は、インディアナ有料道路のコンセッション契約は州が競合施設を建設することを禁止してはならず、当該有料道路周辺の州の交通ネットワークの維持及び拡張に関する許容度は大幅にあり、この条項による制限は当該有料道路の近隣での必要な事業に重大な制約となるものとはみていない、と述べた。他の者によれば、インディアナ有料道路の料金レートによって相当のレベルの交通量が周辺の道路に転換した場合には、州は困難に直面する可能性もある、と指摘している。そのような場合、州は増加した交通を処理するために必要な改良を行い、又は新たな施設を建設することを制限されることになるかもしれない。シカゴ市の担当官は、シカゴ・スカイウェイの契約では非競争条項を締結しなかった。市の担当官は必要となるかもしれない将来の事業のための選択肢を自由にするために非競争条項を含めないことを決定したものであるが、市の担当官によれば、コンセッショネアがそのような条項のないリース契約に合意した理由は、地理的な制限によって競合施設の建設がほとんどありえないからである(シカゴ・スカイウェイは、高度に開発された都市地域内で、ミシガン湖に近接したところに位置する)。

スペインの担当官は、公共の利益のために必要がある場合に、コンセッション契約の再交渉ができることを留保しておくことで、柔軟性を保持している、と述べた。これは、コンセッション契約の「再均衡(rebalancing)」と呼ばれている。例えば、政府が、あるコンセッション高速道路に容量を追加することが公共の利益であると信ずる場合は、政府が収入の損失に対して適正な補償を提供する限りにおいて、政府がコンセッショネアに容量の追加を要求することができる。同様に、例えば、交通量が予測された水準よりも低い場合には、コンセッションの経済的バランスを回復させるために、政府はコンセッショネアとの間で契約の再均衡を行うことができる。この場合、政府は、コンセッショネアが投資を回収するための時間を認めるために、コンセッションの期間を延長する提案を行うかもしれない。スペインのあるコンセッショネアの経営者は、政府が再交渉できるということは重要であり、コンセッショネアは一般に政府が求めることには合意する、と述べた。

d. 従業者

公共の利益の保護は従業者にも拡大され、この分野でもコンセッションの条項が活用されてきた。いくつかの事例では、既存の有料道路に関する高速道路PPPを行う公共部門の機関は、従業者が仕事を維持することができるようにすること、又は他所での雇用が提供されることにより、既存の有料道路の従業者の利益を契約的に保護してきた。いくつかの公共部門の機関は、従業者利益の問題にも対応してきた。例えば、シカゴ・スカイウェイのコンセッションでは、コンセッションが開始された時点で105名の市の従業者がいた。コンセッション契約によれば、市はコンセッショネアに次のことを求めた。(1)生活賃金(living wage)の規制を遵守すること。¹⁷ (2)全ての建設業務に

¹⁷ 生活賃金(living wage)は、連邦又は州の最低賃金の規制を上回る賃金であって、フルタイムの従業者が、家族を連邦の最低生活水準をいくらか上回るレベルで養うために必要な賃金とみなされている。

ついて一般的な賃金(**prevailing wage**)を支払うこと。(3)資産が移転する前に、仕事を求めるシカゴ・スカイウェイの全ての従業者に対して面接(求められた場合に)を行うことに最大限の努力を払うこと、ただし、必ずしも雇用を提供する必要はない。シカゴ市の担当官によれば、コンセッショネアが運営を開始した際に、5名の従業者がシカゴ・スカイウェイでの雇用を維持することを選択し、一方、100名は市の他の職に就いた。¹⁸ 市の他の職に就いた従業者は、従前の従業者利益を保持している。

インディアナ州もインディアナ有料道路の従業者を保護するためにコンセッションの条項を活用した。コンセッション契約によれば、これらの条項により、コンセッショネアは差別禁止法及びマイノリティ所有企業に関する条件のような一定の法律に従うことが求められた。インディアナ州の担当官によれば、リース契約に先立って、インディアナ州知事は、インディアナ有料道路の従業者は、新たな雇用に伴って賃金又は従業者利益が縮減されることなく、民間コンセッション会社又は州から雇用が提供されることを誓約した。インディアナ州交通省によれば、インディアナ有料道路の全従業者(リース契約の開始時点で約550名)がコンセッショネアによる面接を受け、従業者の約85%が、従前と同等か又は高い賃金で民間運営者に移籍した。有料道路コンセッショネアの担当官によれば、インディアナ有料道路の従業者の平均賃金は、時間当たり11.00ドルから、時間当たり13.55ドルと16.00ドルの間に増加した。インディアナ州の担当官によれば、約115名の従業者がインディアナ州での配置転換を提供され、州の機関での雇用を維持した者は未消化の休暇及び病欠時間を継続した。州の機関を離れた有料道路従業者(コンセッショネアに移籍した者を含む)は、既に発生していた未消化の休暇時間について、最大225時間を限度として有給扱いとなった。また、インディアナ州の担当官によれば、州の機関を離れた従業者は州の年金プランの加入者ではなくなるが、その者の負担分及び既得の州の負担分は保全され、そのような従業者はコンセッショネアから401kプランの提供を受けている。

調査対象としたもう一つの高速道路PPPであるTTCは新規建設に関するものであり、調査時点ではコンセッションの段階には至っていなかった。オレゴン州の事例も新規建設であり、コンセッションの段階には至っていなかった。既存の施設の場合とは異なり、新規建設の場合は、民間部門が運営を始める時点で、雇用を失ったり又は相当に異なった労働条件に直面するような既存の従業員は存在しない。しかしながら、高速道路PPPで建設される高速道路を建設及び運営するために雇用される将来の従業者を保護するために、コンセッションの条件を活用することができる。例えば、テキサス州の別の高速道路PPPプロジェクトで、既にコンセッションが締結されたSH130第5・第6区間では、コンセッション契約により、一般的な賃金レートはテキサス州交通省が設定し、さらに、コンセッショネアは、女性、マイノリティ及び不利な立場にある企業(**disadvantaged business enterprise**)の雇用に関連した目標を達成しなければならないこととしている。テキサス州交通省によれば、コンセッショネアは、小企業援助 (**small business mentoring**) プログラムを作成及び実施することも求められている。

¹⁸ スカイウェイ・コンセッション会社によれば、5名の従業者のうち誰もコンセッショネアのもとに留まっていない、とのことである。

他の国でも、高速道路PPPでの従業者保護の措置を行っていた。例えば、イギリスでは、高速道路PPPプロジェクトで獲得される価値は従業者の犠牲によって獲得されるものではないことを確保する措置がとられていた。イギリスの従業者に関する実務規範(Code of Practice)によれば、民間コンセッショネアの新規及び移籍の従業者は、「公正妥当(fair and reasonable)」な雇用条件を提供されるものとし、それには、適用しうる公共部門の年金と少なくとも同等な年金プランの加入者となることを含む。イギリス財務省の担当官によれば、この実務規範は雇用者と職能別組合との間で合意され、2003年に施行された。

e. **コンセッションの監督(oversight)及び監視(monitring)**

公共部門は、コンセッショネアが公共の利益を保護する義務を履行することを確保するために、コンセッショネアの監督及び監視を引き受ける。そのような仕組みによって、要求条件に適合していない場合を明らかにすることができ、民間部門が義務を履行しない場合に改善を求めるための証拠を提供することができる。インディアナ州では、州の従業者及び民間市民によって構成されるアドバイザリー委員会としてインディアナ有料道路監督委員会(Indiana Toll Road Oversight Board)が設けられ、コンセッショネアのパフォーマンス及び運営を審査し、義務順守がなされない事例がある場合はそれを明らかにすることとなっている。この監督委員会は、少なくとも四半期ごとに開催され、交通事象、州の居住者及び有権者から挙げられた懸念、そして施設への電子的料金徴収の導入といった事項について議論している。シカゴ・スカイウェイのコンセッションにも監督が組み込まれている。監督には、コンセッショネアが作成した財務文書及び事象報告書のような各種の報告書の審査、そして、コンセッショネアの建設プロジェクトを監督するための独立した技術者の雇用が含まれている。インディアナ及びシカゴの双方で、コンセッショネアは公共部門の監督及び監視のための費用を負担しており、インディアナでは毎年最大15万ドルで物価調整した額となっている。

監督及び監視は、コンセッショネアが義務を履行しない場合のペナルティも含めている。例えばシカゴ及びインディアナの高速道路PPP契約では、コンセッショネアに契約の重大な不履行がある場合は、公共部門が無償で資産の管理を究極的に取り戻すことを認めている。さらに、公共部門は、コンセッショネアの不履行について制裁金を課することができることとしている。例えば、テキサス州交通省によれば、テキサス州では、TTCのコンセッショネアに対して独立した技術者が割り当てられ、パフォーマンス基準に合致しないコンセッショネアに対して「罰点(demerits)」を付けることができることとする予定である。これらの罰点は、改善されない場合は、コンセッショネアの債務不履行に繋がりうる。

海外の政府も、コンセッショネアへの監督及び監視を行ってきた。スペインでは、公共事業省(Ministry of Public Works)が、それぞれのコンセッションのパフォーマンスを監視するために公共的技術者を割り当てる。これらの技術者は、工事が適切に行われることを確保するための建設期間中のパフォーマンスを監視するだけでなく、運営期間中のパフォーマンスも監視する。技術者は、利用者の苦情やコンセッショネアがコンセッションの条件を遵守していない事象を記録することで監視を行う。オーストラリアのコンセッションでは、説明責任及び監督の仕組みも組み込まれて

きた。ビクトリア州及びニューサウスウェルズ州の双方で、プロジェクトは、公共及び民間部門の義務に関する国民への適切な情報提供が組み込まれており、監督の仕組みが存在することを明らかにしなければならない。いくつかの事例では、政府の部外の者を長とする独立した法定の主体が監視を行うこととしており、それはオーストラリアのメルボルンのシティ・リンク(CityLink)で行われた。¹⁹ オーストラリアの民間コンセッションネアの担当官によれば、コンセッションのパフォーマンスを審査するために、州の道路及び交通公社(Road and Traffic Authority)との会合が概ね毎月あるとのことである。さらに、ビクトリア州及びニューサウスウェルズ州の双方の会計検査院長(Auditor General)も、監督に関与していた。両方の州で、会計検査院長は承認された高速道路PPPの契約を審査する。ニューサウスウェルズ州では、法律により、これらの審査結果及び契約の概要の公表が必要となっている。ビクトリア州では、政府の政策により、プロジェクトの概要とともに契約を公表することが必要とされており、その中には公共の利益の考慮に関する情報が含まれる。

2. 財務分析及び入札手続も、公共の利益の保護のために活用されてきた

政府は、公共の利益を保護するために、資産評価のような財務分析及び調達手続も活用してきた。調査対象とした2つの既存の高速道路PPPを行った州及び地方の政府は、資産評価に関する分析を大幅に抑えていた。例えば、シカゴ市及びインディアナ州の双方が、コンセッションを締結する前に、シカゴ・スカイウェイ及びインディアナ有料道路のそれぞれの評価を行うためにコンサルタントを雇った。インディアナ州では、州のコンサルタントは有料道路の正味現在価値評価(net present valuation)を行い、当該有料道路は州にとって約20億ドルの価値があると算定した。州が受領した入札成功額の38億5千万ドルはコンサルタントが評価した価値よりも大幅に多かったので、インディアナ州は、取引が公共の利益にかなっていることを正当化するために当該評価を用いた。シカゴ市の assistant budget director によれば、シカゴ市は、有料道路から8億ドルから9億ドルの間しか獲得できないだろうと評価されていた。担当官は、その後、市が入札成功者から受け取った18億ドルと評価の金額とを比較して、コンセッションは公共の利益にかなっていたと結論づけた。双方の評価において、将来の料金レートは、公共のコントロールのもとで制限された範囲でしか値上げされないことを前提としていた。

さらに、調達手続を通じて公共の利益を保護するための方策がとられた。シカゴ及びインディアナの双方で、競争入札手続が用いられ、その中で資格のある入札者は同じ契約を提示され、同じ条件において入札を行った。この手続は、入札成功者は価格のみ(コンセッション料の最高額)によって選定されることを保証した。というのは、その他の重要な要素及びパフォーマンス基準や料金レートの基準のような公共の利益に関する考慮は全ての入札者にとって同一となるからである。テキサス州でも、TTCの調達手続を通じて公共の利益を保護するための方策をとっていた。テキサス州交通省はTTC-35に関する総合開発契約(comprehensive development agreement)を民間コ

¹⁹ メルボルン・シティリンク公社が、当初、シティリンク有料道路の監督の責任を有していた。この組織は、最終的には、すべてのビクトリア州の道路に関する責任を有する公共機関であるVicRoadsに吸収された。

ンセッショネアと締結したが、それはTTCのどの区間のコンセッションも当該民間会社に付与されることを保証するものではない。全ての区間は競争調達手続に付せられ、当該基本開発のコンセッショネアは、いくつかの区間について最初の交渉を行う権利を有しているものの、テキサス州と交渉を行わなければならない、詳細な施設計画を提示する必要がある。さらに、テキサス州交通省によれば、当該コンセッショネアは、とりわけ、プロジェクトの収支を分析し、プロジェクト実施の手法を提案する施設実施計画も同時に提出することが必要となる。

3. 海外の政府は、公共の利益の判断基準及び評価手法を開発した

いくつかの海外の政府は、高速道路PPPにおける公共の利益の問題の重要性を認識し、これらの問題に対する体系的な取組みを行ってきた。その取組みには、公共の利益の構成要素を決定し評価するための手続及び判断基準の開発及びPPPにおける公共の利益を評価するための手法の開発を含んでいる。それらの手法には、PPPを行う場合に考慮すべき定性的な公共の利益の判定及び判断基準を含むとともに、バリュー・フォー・マネー(Value for Money(VfM))及び公共部門比較装置(PSCs)のような定量的な判定も含んでおり、これはPPPによってプロジェクトを行うことが調達に関する可能な最善の選択肢であるかどうかを評価するために用いられる。オーストラリアの州政府(ニューサウスウェールズ州)の文書によれば、インフラ・プロジェクトの民間資金調達に関するガイドライン(公共の利益の評価手法の開発を含む)は、民間によって資金調達されるプロジェクトの選定、評価及び実施のために、安定的で、効率的で、透明性があり、説明責任を果たす手続を提供することによって、政府が公共サービスの最善の実施レベルを達成する責任を果たすことを支援している。

いくつかの政府では、PPPにおける公共の利益の構成要素を整理し、このような契約を行う場合にこれらの構成要素がどのように考慮されるべきかの判断基準を示している。これらの手順により、高速道路PPPも含めたPPPにおいて、主要な公共の利益の問題が手続の当初から明白に考慮されることが担保される。例えば、オーストラリアのビクトリア州では、全ての提案されたPPPプロジェクトについて、公共の利益の8つの要素がどのように影響を受けるかを明らかにする評価を行うことを必要としている。

- **有効性(effectiveness)** プロジェクトが政府の目的に合致して有効であるかどうか。目的は明確に定められなければならない。
- **説明責任(accountability) 及び透明性(transparency)** 地域集団(communities)が公共及び民間部門の責任に関する情報を知らされること、及びプロジェクトに対する監督がなされること、PPP取引において担保されているかどうか。
- **影響を受ける個人及び地域集団** PPPによって影響を受ける者が計画段階において有効に関与できたかどうか、及び申立(appeal)や紛争解決手続を通じてそれらの者の権利が保護されたかどうか。
- **公平性(equity)** 不利な立場にあるグループが、そのインフラを有効に利用することができるかどうか。

- **公共アクセス(public access)** 必要不可欠のインフラに対する公共アクセスを担保するための保証がなされているかどうか。
- **消費者の権利(consumer rights)** 消費者、特に政府が保護の高度の義務を負っている者及び最も弱い立場にある者に対する保護措置がなされているかどうか。
- **安全性(safety and security)** プロジェクトが、地域集団の健康及び安全を保護することを担保しているかどうか。
- **プライバシー(privacy)** プロジェクトが利用者のプライバシーの権利を適切に保護しているかどうか。

同様に、オーストラリアのニューサウスウェールズ州政府も、PPPを行う前に、公共の利益を公式に考慮している。公共の利益は、ビクトリア州と同様に8つの要素に焦点を置いており、それらは、政府の目的に合致することの有効性、バリュー・フォー・マネー(VfM)、地域集団への意見聴取、消費者の権利、説明責任及び透明性、公共アクセス、健康及び安全、プライバシーである。公共の利益の評価は、市場への募集手続に先立って実施され、詳細提案の募集の前、提案評価の終了後、政府が契約文書に署名する前を含めて、頻繁に更新される。

さらに、海外の政府は、公共の利益を特定及び評価し、PPPとしてのプロジェクトの実施が最善の選択肢であり、国民に価値をもたらすものであるかどうかを判断するため、定量的な判定も活用している。一般に、VfM評価はプロジェクトの総コスト及び便益を検証し、PPPによる手法が当該プロジェクトにとって公共の利益にかなっているかどうかを政府が判断するために用いられる。VfMテストは、公共部門比較装置(PSC)を通じてなされることが多く、PSCは、提案されたPPPプロジェクトを行うコストと、そのプロジェクトを公共供給モデルで行った場合のコストとを比較するものである。VfMテストは、プロジェクトの資金的な価値以上のものを検証し、定量化することが困難な要素、例えば、設計のクオリティ及び機能性、建設のクオリティ、民間部門に移転された定量化できないリスクの評価、といったものも検証しうる。VfMテストは、オーストラリア、イギリス、及びカナダのブリティッシュコロンビア州で一般的に利用されている。

PSCsは、VfMテストの一部として使われることが多い。一般的に言えば、PSCテストは、当初の建設コスト、維持及び運営コスト、そしてコンセッションの期間にわたって発生する資本的改良のコストを含めたプロジェクトのライフサイクル・コストを検証する。PSCは、民間部門に移転された様々なタイプのリスクの価値もみることができ、それによって、民間部門に移転されるリスクが多いほど公共部門にとっての価値は高くなる。例えば、イギリスでは、PSCを用いることが、国及び地方レベルの全てのPPPプロジェクトに義務づけられている。カナダのブリティッシュコロンビア州も、全てのPPPの提案についてPSCを実施しており、提案されたプロジェクトをPPPとして調達した場合の全てのライフサイクル・コストと伝統的な設計施工分離方式(design-bid-build)との比較を行っている。ブリティッシュコロンビア州のPSCは、プロジェクトのコストを比較するだけでなく、様々なリスクの価値の評価も行っている。ブリティッシュコロンビア・パートナーシップ(Partnerships British Columbia)の担当官によれば、PPP提案において公

共部門から民間部門に移転されるリスクが多いほど、他の条件が同等であれば、公共にとっての価値は高くなる。例えば、この担当官によれば、そのP S Cは一定レベルの建設リスクを評価し、P P Pを通じてそのリスクを民間部門に負わせることによる公共部門の価値(当該コスト及びそのリスクが発生する確率に基づく)を決定する。また、ブリティッシュコロンビア・パートナーシップの担当官は、リスクが発生することの価値は、伝統的な公共のコスト見積りには含まれないことが多く、それが公共部門のインフラプロジェクトでコスト超過がよく起こる理由である、と述べた。ブリティッシュコロンビア州は、プロジェクトの調達手法の決定を支援するためにP S C sの結果を用いている。ブリティッシュコロンビア州の担当官によれば、P S C sの結果が、民間実施の場合に十分なバリュー・フォー・マネーがないとされたために、伝統的な公共調達によって行われたプロジェクトも多い、とのことである。

P S C sは公共の利益を特定し評価するのに役立つが、限界もある。オーストラリア、カナダ及びイギリスの担当官によれば、P S C sは多くの仮定と将来の長年の予測によって構成されている。P S C sは、長期間の事象をモデル化し、信頼できるコストの見積もりを行うことが困難となる可能性もある。さらに、将来の収入の流れの現在価値を算定するためにP S C sで用いられる割引率が、政府によって指示されなければ、調達機関によって恣意的に選択される可能性がある。ニューサウスウェールズ州の会計検査院の担当官は、同様の懸念を挙げ、仮定の多さと不安定性によってP S C sの妥当性や精度に関して問題が生じる、と述べた。²⁰ イギリス政府の担当官によれば、P S Cの限界は、それが交通施設から病院まで全ての民間資金調達プロジェクトに適用される一般的な手法であるということであり、そのため、交通プロジェクトには的確でない可能性があるいくつかの標準的な仮定がモデルに組み込まれている、と述べた。その担当官は、加えて、政府は部門ごとに特化したP S Cを策定することを検討している、と述べた。しかしながら、これらの問題にもかかわらず、話を聞いた者の間では、P S C sが有用な手法であることについて一般的な合意があった。

海外の政府は、P S C s及びその他の公共の利益の評価手法の活用について幅広い経験を有していたが、これらの手法は経験や教訓に基づいて発展を続けている。正式の手法や手続を用いることは、高速道路P P Pが重大な懸案や問題に直面しないことを保証するものではない。例えば、調査した文書によれば、オーストラリアのシドニーのクロスシティ・トンネル(Cross City Tunnel)の評価のため、コンセッション契約による建設及び運営がなされる以前に、正式の評価手続及びP S Cが使われたことが示されていたが、この評価は、本報告書の初めで議論された、低い交通量、有料道路への国民の反対及び破産の問題を防ぐことはできなかった。この問題の経験から、今後、P P Pをどのように取り扱い、評価するかについての見直しがなされた。ニューサウスウェールズ州の財務金融省の Director によれば、クロスシティ・トンネルから学ばれた大きな教訓のひとつは、

²⁰ ニューサウスウェールズ州財務省の担当官は、ニューサウスウェールズ州は、資本的資産評価モデル(Capital Asset Pricing Model)に基づいた、割引率の決定に関する、よく確立された手法を有している、と述べた。2007年2月に、ニューサウスウェールズ州政府は、公共部門プロジェクトに関する民間資金調達の提案を評価する場合の適切な割引率の決定を支援するための技術文書を公表した。

パブリック・アウトリーチ及コミュニケーションの重要性であった。ニューサウスウェールズ州政府の文書も、公共の利益の手法が強化されたことを示していた。例えば、2006年12月に、ニューサウスウェールズ州のPPPに関するガイドラインが改定され、とりわけ、利用者及び納税者の観点からVfMテストを実施すること、及び調達手続を通じてその見直しを必要とすることによって、VfMテストを強化した。さらに、ニューサウスウェールズ州の財務金融省は、PSCsの重要な構成要素である割引率の適切な決定方法に関する新たなガイドラインを公表した。手法の発展は、他の国でも同様に発生した。ブリティッシュコロンビア州の担当官によれば、PSCテストの方法論が独立した会計検査官によって審査され、方法論への改善が継続的に行われている。公共の利益の評価手法の変更が他所でも行われた。イギリスの財務省の担当官によれば、VfMの潜在的な利点とコンサルタントによって開発されたPSCモデルの使用に対する批判の後に、イギリスは、アドバイザー主導のPSCから財務省主導の2部構成、4段階のVfMモデルに移行し、そこでは単純なスプレッド・シートと定性的な評価が用いられる。この新しいモデルも、複雑な契約の問題のために改定が検討されている。

4. 合衆国における公共の利益に関する公式の手続及び手法の利用は、より限定的である

合衆国において、公共の利益の問題を特定し、評価するための体系的で公式な手続及び手法の利用は、より限定的であった。オレゴン州及びテキサス州の双方で、PSCsの様式が使われてきた。例えば、オレゴン州では、コンサルタントを雇って、ニューバーグ(Newberg)ーダンディー(Dundee)間プロジェクトに関する民間部門の提案の見積りコストと、そのプロジェクトを公共部門が引き受けた場合のモデル、すなわち地方債及びTIFA融資を含む様々な公共資金調達の資金源を用いた場合とを比較するPSCを開発した。オレゴン州交通省の Innovative Partnerships Project Directorによれば、このモデルの結果により、当該プロジェクトにおけるリスク移転の価値が限られていることを前提とすれば、プロジェクトをPPPとして実施した場合の追加コスト(民間投資者の投資利益率の必要性を前提とする)は正当化されないと結論となった。このPSCは、プロジェクトが正式のコンセッションに出される前に行われたものではあるが、民間パートナーが相当の初期開発の作業を行った後にPSCが作成された。

PSCと類似のものとして、テキサス州では、2つの高速道路PPPのために「影の入札(shadow bids)」を開発した。「影の入札」では、設計及び建設コスト、そして運営コストの詳細な見積り、さらに詳細な資金調達モデルを作成し、その結果と民間部門の提案が比較された。テキサス州によって用いられたモデルは、それぞれのプロジェクトごとに固有のものではあるが、使われた手法(例えば将来コストの見積り)は類似している。さらに、テキサス州交通省のテキサス・ターンパーク公社(Texas Turnpike Authority)の Directorによれば、PPPにおける公共の利益を定義した法律又は規則の規定はないが、PPPの調達を行う場合には、交通省は、その特定の調達に関する具体的な評価の手続及び判断基準を作成し、州の利益にかなうものと判断された契約条項を作成する。交通省が受理したPPPの提案は、それらのプロジェクトの判断基準に照らして評価される。しかしながら、これらの判断基準はプロジェクトに固有のものであり、全てのプロジェクトに共通に適用される標準的な判断基準はない。シカゴ及びインディアナのどちらも、シカゴ・スカイウェイ及

びインディアナ有料道路のリースに先立って、公共の利益のテストは作成しておらず、P S C s も用いていなかった。その代わりに、これらの取引の分析は、概ね資産の評価及び具体的なコンセッションの条件の策定に焦点を置いていた。調査した他の州及び地方政府によれば、公共の利益の公式な判断基準の手法及びテストの利用に関する経験は限られていた。例えば、カリフォルニア州交通省の **Chief Financial Officer** によれば、交通省は、現在、公共の利益の問題に関するガイドラインを作成するために、カリフォルニア州交通委員会(California Transportation Commission)とともに作業しているが、この作業はまだ完了していない、と述べた。さらに、ニュージャージー州及びペンシルバニア州では、この2州は既存の有料道路を梃子上げするために民間の関与も含めた選択肢を探求しているが、この両州の担当官によれば、P S C s のような公共の利益の公式な判断基準又は評価手法はまだ作成していない、と述べた。イリノイ州交通省の担当官も、同州はまだ公共の利益の判断基準又は評価手法を作成していない、と述べた。

公共の利益の公式なテスト及び手法を用いないことは、公共の利益の各側面が見過ごされる可能性があることを意味する。例えば、V f Mテストによって、他の伝統的な手法とは異なり、政府がプロジェクトをP P Pとして実施する場合の便益及びコストを分析することができるので、このようなテストを用いなければ、公共が管理する有料道路からの将来の潜在的な料金収入が適切に考慮されないことがありうる。シカゴ及びインディアナのどちらも、有料道路の管理を継続することによって得られる潜在的な料金収入について真剣な考慮をしていなかった。これに対して、テキサス州のハリス郡(Harris County)では、2006年に、公共有料道路網の選択肢に関する広範な分析を行った。この分析は、V f Mテストに多少類似したものであった。この分析は、公共管理及びコンセッションを含めて、可能なシナリオのもとでの資産評価を行った。この分析により、郡は長期コンセッションによって獲得できるものはほとんどなく、より積極的な課金手法によって、郡は道路網の管理を維持したままでコンセッションによって実現したかもしれないものと同様の資金的な収入を実現できるものと結論づけた。

公共の利益の判断基準及び評価手法は、一般に、公共の利益の具体的な側面がP P Pにおいて考慮されるべきことを求めているので、これらの判断基準及び手法が用いられなかった場合には、公共の利益の側面が見過ごされる可能性がある。これらの側面には、次のような事項が含まれる。

- **透明性 (transparency)** 調査した資料によれば、オーストラリアのビクトリア州及びニューサウスウェールズ州の双方で、地域集団及び国民が情報をよく知らされるように、P P Pプロジェクトにおける透明性を必要としている。しかしながら、カナダのトロントの担当官によれば、そのような要件は求められておらず、407ETRのコンセッションに関して、料金レートの構造に関する情報も含めて透明性が欠如していたために、一部の人々が、料金の構造だけでなくコンセッションの目的についても理解しておらず、プロジェクトに対する重大な反対に繋がった、と述べた。インディアナ州の行政管理・予算局(Office of Management and Budget(OMB))の **前 Director** によれば、インディアナ州の立法府には、他の者と同じく、インディアナ有料道路のリースは「秘密裏(in secrecy)」に行われたという不満があった、と述べた。

- **地域集団及び影響を受ける利益の考慮** 地方及び地域の政府は、TTCプロジェクトに関して、国民と同様に、それらの政府との連携が限られていたと考えている。地方及び地域の利益及び問題意識への考慮が欠如していたことが、地方及び地域の政府による反対に繋がった。その反発が、PPPにおいて地方及び地域の政府を広範に関与させることを州に求める立法を加速することを助長した。シカゴ市は、シカゴ・スカイウェイのリースにおける市の利益は考慮していたが、例えば地域の移動性のような他の主体の利益は必ずしも考慮する必要はなかった。シカゴ大都市圏計画機関(Chicago Metropolitan Agency for Planning)(シカゴ大都市圏の大都市圏計画を行う組織)の Executive Director によれば、例えば、シカゴ・スカイウェイの高い料金の結果として発生するかもしれない地域の道路への交通の転換のような地域の利益の問題は、リースの検討のなかでは対応されていなかった、と述べた。さらに、その結果、シカゴ・スカイウェイの近隣にある他の路線が転換した交通を吸収できなければ、地域の移動性の問題を引き起こす、と述べた。

公共の利益の正式なテストを用いることにより、公共機関は、PPPのコスト及びトレードオフと同様に、プロジェクトの便益についても評価することが可能となる。さらに、そのようなテストは、便益がコストを上回っているかどうか、パートナーシップによるプロジェクトの遂行が最善のモデルであるかどうか、又は別の調達及び資金調達モデルによるプロジェクトの実施のほうがよいかどうか、の判断を支援することができる。

E. 高速道路PPPに対する連邦の直接の関与は一般に限られてきたが、高速道路PPPにおける全国の利益の特定が欠如している

高速道路PPPにおける連邦の直接の関与は、一般に、連邦資金が使われたか、使われる予定であるために連邦の規制が遵守されなければならないプロジェクトに限定されてきた。高速道路PPPに対する連邦の資金は、これまでのところ限られているが、連邦交通省及びFHWAは、特定の連邦の規制を除去し、民間投資を助長するような実験プログラムの策定を含め、政策及び実践を通じてそのようなパートナーシップを積極的に推奨している。高速道路PPPに関する連邦の関与は、概ね、連邦の直接の投資がある場合に限られているが、最近の高速道路PPPは、例えば州際通商や安全保障のような全国の利益と密接な関係を有することがありうる。しかしながら、FHWAは、高速道路PPPにおける全国的な公共の利益の可能性に関してほとんど考慮してこなかった。当院は、高速道路プログラムも含めて連邦プログラムの基本的な再検証を要請しており、明確な目標及びニーズに適合するように既存のプログラムを再構成するため、交通システムにおける具体的な全国的利益を特定することを求めてきた。この再検証は、高速道路PPPにおける全国的な公共の利益を明らかにし、そのような利益がどのようにすれば最も保護されるかに関するガイダンスを策定する機会を提供することとなる。交通インフラの資金調達及び運営における民間部門の役割の増大により、全国的な公共の利益に関する潜在的な問題が引き起こされている。また、連邦資金を使った、又は使う予定の高速道路PPPで料金徴収を行うものは、法律により、超過の料金収入(債務の返済、民間主体の合理的な投資利益率、運営及び維持のために必要な額を超える収入)を連邦交通資金に適格なプロジェクトのために充てなければならないこととされている。しかしながら、超

過の料金収入を算定する手法は、明確ではない。

1. 高速道路PPPに対する連邦の直接の関与は、一般に、連邦資金が投資されたプロジェクトに限られてきた

高速道路PPPプロジェクトに対する連邦の直接の関与は、一般に、高速道路プロジェクトに連邦資金が使われたか、又は使われる予定であるかどうかによって決定される。その結果、調査対象とした4つの合衆国の高速道路PPPプロジェクトのそれぞれについて、FHWAは多少異なった関与をしてきた。

a. インディアナ有料道路

2006年6月以降、インディアナ有料道路は、75年間のリースのもとで民間コンセッショネアによって運営されている。インディアナ有料道路は主として州の資金によって建設され、その後インターステート高速道路網に組み込まれた。約190万ドルの連邦資金が当該高速道路の特定のインターチェンジの建設のために使われたが、その後インディアナ州はそれらの資金を返済した。FHWAの担当官によれば、連邦の資金は全く含まれておらず、合衆国法典第23編(title 23 of the U.S.C.)による義務はないので、FHWAは当該高速道路の民間部門へのリースに関する審査は行わなかった、と述べた。

b. シカゴ・スカイウェイ

シカゴ・スカイウェイは、2004年10月に民間コンセッショネアにリースされた。FHWAの担当官によれば、FHWAはシカゴ・スカイウェイのリース契約の締結前に、その審査は行っていなかった。シカゴ・スカイウェイには、限られた額の連邦資金しか投資されていなかった。FHWAによれば、イリノイ州は、1961年に、シカゴ・スカイウェイからインターステート94へのオフランプの建設のために約100万ドルを受け取った。さらに、1991年に、ISTEAによる予算計上によって約1,400万ドルの連邦資金を受け取った。シカゴ市の Assistant Budget Directorによれば、後者は、塗装その他の様々な改善のための資金であった。FHWAの担当官は、リースの取引は新たな連邦資金の支出を伴うものではないので、取引が実行される前に、FHWAがリースを審査及び承認する必要はなかった、と述べた。FHWAの担当官によれば、当該取引におけるFHWAの主な役割は、施設について料金を徴収することをシカゴ市に認めた1961年の有料協定の修正に関することであった。

しかしながら、連邦資金が含まれていることから、FHWAは、連邦法の2つの事項が適用可能であると判断した。ひとつは、資産のリースによる収入、すなわち18億ドルの前払いの支払がどのように使われるかを規律するもの、もう一つは料金収入の用途を規律するもの、である。

- **リースの収入の用途** 連邦資金によって取得された資産のリースによる収入は、連邦資金が一部であっても、合衆国法典第23編第156条によって規律される。同条は、そのような資産

の売却又はリースについて州は適正な市場価格(fair market value)を課すことを必要とするとともに、売却又はリースによって得られた収入のうち、当初の投資(本件では、約1,500万ドル)に対する連邦の負担割合に相当する分については、州は第23編に適格のプロジェクトに充てることを必要としている。第23編適格プロジェクトには、新規の交通インフラの建設も含まれる。FHWAによれば、シカゴ・スカイウェイにおける連邦の負担割合は0.88%から2.95%の間であり、それは、ISTEAによって予算措置された資金が不動産への付加とみなされるかどうか、また、I-94への接続路の管理が契約者に移転したとみなされるかどうか²¹、によっている。合衆国法典第23編は連邦補助道路資金に適格な広範な活動をカバーしており、それには再築、復旧、再生、再舗装、さらに第23編適格プロジェクトの債務の返済も含まれている。FHWAは、シカゴ・スカイウェイの債務の返済(3億9,200万ドルで、リース収入の25%近く)に充てられたことのみをもって、第23編第156条の義務に適合していると判断した。

- **料金収入の用途** 連邦補助道路について料金徴収が認められる場合、料金収入の用途は、一般に、合衆国法典第23編第129条によって規律される。第129条により、料金収入は、最初に次の使途に充てられなければならない。(1)債務の返済。(2)プロジェクトに資金提供した民間主体の合理的な投資の利益(reasonable return on investment)。(3)有料施設の運営及び維持。これらの使途を超過する収入がある場合であって、州又は公共機関が施設が適切に維持されていることを認証したときは、州又は公共機関は、超過の収入を第23編に適格な目的で使用することができる。FHWAによれば、シカゴ・スカイウェイには連邦資金が使われているので、FHWA、イリノイ州交通省、シカゴ市及びクック郡(Cook County)との間で有料協定(toll agreement)が施行されており、それには料金収入は第23編第129条に従って使用されると定められている。

FHWAは超過の料金収入を規律する条項は適法であると判断したが、民間投資者の利益率が合理的であるかどうかを特別に判断していなかった。利益率は超過の収益が存在するか否かを判断するための重要な要素である。FHWAの担当官によれば、何が「合理的な投資利益率(reasonable rate of return)」を構成するかに関する標準的な定義はない。従って、FHWAは、利益の合理性を評価するための基準はないと判断した。さらに、FHWAの担当官は、1995年に同庁の Executive Director が発行したガイダンスによれば、民間投資者の投資利益率の合理性は州によって判断される事項である、と述べた。FHWAの担当官は、利益率が合理的であることについては、シカゴ市がそれを保証したことに基づいていた、と述べた。交通省の担当官によれば、FHWAは、コンセッションの価値は公正で公開された競争手続を通じて確定されたものであることから、利益率は合理的であるとみなされるべきであると判断した。コンセッション契約の調査によれば、シカゴ市は、リース契約が「民間運営者に合理的な利益を生み出す」ものと考えており、市は99年のリース期間にわたって「その判断を変更又は取り消

²¹ コンセッショネアの担当官によれば、シカゴ・スカイウェイからI-94への接続ランプは、リースの一部として移転されていない。

さない」ことを約定していることが示されている。シカゴ市の Assistant Budget Director も、リースの締結に先立って競争的な入札手続が用いられていることから利益率は合理的なものとなると想定され、また、コンセッション契約は料金がいくらまで改定できるかに関する制限を含んでおり、これは料金の水準が利益率に重大な影響を与えることから重要な制限であると述べた。

FHWAの担当官は、連邦資金が大幅に使われた施設に関するコンセッション契約は、第23編第156条及び第129条の要件に適合するために、より困難な状況に直面することを認めている。例えば、80%の連邦資金で建設された高速道路のリースによって、州が10億ドルの前払いの支払を受けた場合は、州は、他の第23編適格プロジェクトに対して、受取額のうちの8億ドルを投資することが必要となる。

c. トランス・テキサス・コリダー

テキサス州交通省の Texas Turnpike Authority Division の Director によれば、テキサス州の利益は、全ての交通インフラプロジェクトを、可能な場合にはいつでも、連邦助成に適格とすることである。本件調査の時点では、トランス・テキサス・コリダー(Trans-Texas Corridor(TTC-35))プロジェクトには連邦資金は支出されていなかったが、テキサス州はコリダーの各部を完成させるために連邦資金を用いることを考慮している。

連邦資金に適格となるプロジェクトは、FHWAによる別段の定めがない限り、全ての連邦の規制に適合しなければならず、それにはNEPAのもとで必要な環境影響評価手続を含む。TTC-35プロジェクトは、現在、NEPAによる2段階の評価手続を受けている。第1段階では、テキサス州交通省は、実際のコリダーが通る予定の10マイル幅の潜在的コリダーを特定し、プロジェクトが地方及び地域の環境に与える影響を評価する環境影響評価文書の素案を作成し、決定の記録(record of decision)による連邦の承認を待っている状況である。決定の記録は、とりわけ、好ましい代替案を明らかにし、環境への影響を防止し、最小化し、及び埋め合わせるために採用された手段に関する情報を提供する。第1段階の手続は、2008年の初めまでに完了する見込みである。手続の第2段階は、実際の道路又は鉄道路線の配置を特定するために行われ、それぞれの施設のいくつかの部分又は施設の区間全体について行われる予定である。この手続には、第1段階と同じように、コリダーの具体的な区間の特定、それぞれの区間に関するパブリック・コメントの募集、そして建設を認める最終承認が含まれる。2003年の当院の報告書にもあるように、FHWAによれば、連邦補助道路プロジェクトに関する環境影響評価文書は、完了までに平均で5年間を要している。

テキサス州はまた、TTC-35に関して、特別実験プロジェクト第15(Special Experimental Project No. 15(SEP-15))²² の協定をFHWAと締結している。FHWAによれば、この協定の

²² SEP-15のもとで、FHWAは、環境影響評価の手続が完了する以前に、プロジェクトへの民間部門の関与を認めるため、一定の連邦規制の除外を認めている。SEP-15に関するさらに詳細な議論は、本報告書で後述している。

もとで、FHWAは、テキサス州交通省が環境影響評価の手續の完了に先立って提案募集(request for proposal(R F Q))を行い、デザインビルド契約(design-build contract)を締結することを認めている。このような手順は、連邦高速道路に関する当時の既存の規制のもとでは認められなかったものである。²³ SEP-15協定に従って、テキサス州は、TTC-35のマスター開発計画(Master Development Plan)の策定、さらに環境影響評価文書及び分析の準備を支援させるために、民間部門のコンソーシアムとの契約を締結した。マスター開発計画は、州がTTC-35に関して可能性のある開発の選択肢を明らかにするとともに、プロジェクトに関する開発前段階の作業を開始することを意図するものである。また、マスター開発計画は、民間コンソーシアムが他の高速道路施設を開発することも認めている。この契約と連携して、2007年3月に、民間コンソーシアムはSH130の第5・第6区間(State Highway 130, segments 5 and 6)を建設、資金調達、運営及び維持するための50年間のコンセッションを付与された(当該高速道路は、TTC-35に接続することが予定されている)。

d. オレゴン州

テキサス州と同様に、オレゴン州の革新的PPPプログラム(Innovative Public-Private Partnerships Program)は、民間部門を参画者として活用し、交通プロジェクトの計画、用地取得、資金調達、開発、設計、建設及び運営を行う、オレゴン州のプログラムである。このプログラムのもとで、3つのプロジェクトが特定されている。それらは、(1)ポートランド(Portland)地域のインターステート205(I-205)の10マイルの区間を拡張する可能性、(2)ポートランド東部で、既存の工業開発及び将来の住宅・商業開発に資するための高速道路の開発(サンライズ・コリダー(Sunrise Corridor)と呼ばれる)、(3)ニューバーグ(Newberg)-ダンディ(Dundee)間の11マイルの高速道路の建設、である。

オレゴン州は、これらのプロジェクトについてFHWAのSEP-15の申請を行い、承認された。FHWAによれば、SEP-15の承認は、オレゴン州交通省が、環境影響評価手續の完了に先立って提案募集(R F Q)を行い、デザインビルド契約を締結できることとする柔軟性を認めたもので、当時の既存の連邦高速道路に関する規制のもとでは認められなかったものである。上述したように、この規制は現在は改正されている。SEP-15の承認に引き続き、2005年10月に、州は、FHWAと初期開発協定(Early Development Agreement)を締結した。その協定は、環境影響評価手續に先立って、州が民間部門を開発前段階の作業に従事させることを認めた。2006年1月に、オレゴン州は、3つの提案されたプロジェクトについて開発前段階の作業を実施するために、民間部門のパートナー(オレゴン交通改良グループ(Oregon Transportation Improvement Group))と開発準備契約(preliminary development agreements)を締結した。2007年1月時点で、オレゴン州は、サンライズ・コリダーについては、料金収入が建設及び運営のコストを賄うために十分では

²³ FHWAの担当官は、本プロジェクトに対するFHWAのSEP-15の承認以降、連邦議会はSAFETEA-LU第1503条を制定し、同条は、環境影響評価手續の完了以前に、提案募集(RFP)を行い、デザインビルド契約を付与することが可能となるように、FHWAがデザインビルド規制を改正することを必要とした、と述べた。2007年8月14日、FHWAは、新たな規制を実施する最終規則を公布した。

ないと判断されたことから、そのプロジェクトは推進しないことに決定した。むしろ、オレゴン州は、伝統的な資金源を求めることを計画している。2007年7月に、州は、州及びオレゴン交通改良グループはニューバーク-ダンディ・プロジェクトの推進を取りやめた、と発表した。オレゴン州交通省によれば、2007年11月時点で、3番目のプロジェクト(I-205のレーン拡幅)は、地域の交通計画にまだ位置付けられていないが問題なく計画に追加される予定である。2007年5月時点で、ニューバーク-ダンディ・プロジェクトの環境影響評価、計画及び道路敷地(right-of-way)の取得といったことのために、連邦資金(2,090万ドル)が使われていた。

2. 連邦政府は政策及び実践を通じて高速道路PPPを奨励及び促進している

高速道路プロジェクト及び高速道路PPPに対する連邦の関与は、概ね、プロジェクトに対して連邦の直接の投資があるか否かによって規律されているが、交通省及びFHWAは高速道路PPPの活用を積極的に奨励及び促進してきた。この努力は、例えばSEP-14及びSEP-15手続の創設、高速道路PPPに関する様々な出版物及び啓発材料の作成などの政策及び実践を通じて行われてきた。

a. 交通省及びFHWAは高速道路PPPを積極的に奨励及び促進している

高速道路PPPの奨励は、大統領のマネジメント・アジェンダ(Management Agenda)で表明され、行政管理予算局(Office of Management and Budget(OMB))を通じて実施されている、連邦の全政府的な取り組みである。OMBは、とりわけ、伝統的に公共部門によって実施されてきた業務について民間部門からの競争の水準を増大させることを促進している。交通省は、その政策表明に高速道路PPPを組み込むことによって、これをフォローしている。2006年5月の「米国の交通ネットワークにおける混雑緩和のための全国的戦略(National Strategy to Reduce Congestion on America's Transportation Network)」は、連邦政府は「交通インフラの建設及び運営における民間投資に対する障壁を除去及び縮減」すべきである、と述べている。

FHWAは、連邦補助道路プロジェクトにおける民間部門のさらなる参画を認めるために、その行政的な弾力性を活用して、3つの実験プログラムを創設した。最初のもものはSEP No. 14又はSEP-14で、1990年から実施され、連邦資金によって建設される道路に関して必要とされている連邦法の競争入札手続の条項について、それによらない契約的な手法を採用することを認めたものである。²⁴ その実施以降、これらの手法がFHWAによって幅広い利用に認めらるにしたがって、このプログラムは、例えば最高価値(best value)²⁵による契約者の選定及び建設リスクの民間請負者への移転のような、他の代替の契約手法も認めるように改定された。州はSEP-14のもとで認められた手法を活用して、交通インフラの建設及び運営において、伝統的な調達手法による場合よりも多くの民間部門の参画を認めた。例えば、州は、1992年から2003年の間でFHWAによって承認された約300件の様々な建設及び運営プロジェクトにおいて、デザインビル

²⁴ これらの代替的手法のなかには、費用+工期による入札(cost-plus-time bidding)、レーン・レンタル(lane rental)[訳注:工事に伴うレーン閉鎖の影響を考慮した入札]、デザインビルド(design-build)契約、及び保証(warranty)条項を含む。

²⁵ 最高価値(best value)による契約では、請負契約者の選定は技術点と価格との複合に基づく。

ド契約²⁶を用いており、それらのプロジェクトには既存の道路の再舗装、橋梁の再生及び架替え、追加の高速道路レーンの建設が含まれる。

第2番目の実験プログラムは、革新的資金調達テスト及び評価プログラム(Innovative Finance Test and Evaluation Program (TE-045))で、1994年に創設された。このプログラムは、州が、州のニーズに最も合ったコンセプトを提案し、テストするための場を提供する目的で考案され、その後運営された。TE-045は新たな資金を生み出すものではなく、その主たる目的は、交通プロジェクトの資金調達において直面する資金的、制度的及び行政的な障害を克服するための新たな、柔軟な戦略を明らかにし、実施することであった。このプログラムのもとで、高速道路債務の返済の担保となりうるような、高速道路プロジェクトのための収入を生み出す可能性及び代替の収入源を含めて、州が提案を行うために多くの分野を検討することが奨励された。また、州は、高速道路PPPを促進するための連邦助成の活用についても検討を奨励された。FHWAによれば、TE-045のもとで、いくつかのタイプの資金調達手法が州によって提案され、テストされた。それらのなかには、例えば、フレキシブル・マッチ(flexible matches)やセクション129プロジェクト融資のような、プロジェクトの資金調達に関する民間部門の役割を拡大する手法も含まれていた。

第3番目の実験プログラムであるSEP No. 15又はSEP-15は、幅広い視点のものであり、高速道路PPP及びその他のタイプの連邦補助道路手続におけるイノベーションを促進するために考案された。SEP-15は、4つの異なった分野におけるFHWAの政策及び手続の修正を、それが適切な場合には、認めている。その分野は、契約手続、環境面の規制の遵守、道路敷地(right-of-way)の取得及びプロジェクト資金調達である。FHWAによれば、SEP-15によって、FHWAの担当官は、「連邦補助交通プロジェクトについて、プロジェクト管理の柔軟性を増大させ、イノベーションを奨励し、適時のプロジェクト建設を改善し、そして新たな収入の流れを生み出す」ために、州の交通プロジェクトをケース・バイ・ケースに審査することが可能となった。このプログラムは連邦補助道路に関する規制を全般的になくするものではないが、州が高速道路関連やその他の交通プロジェクトにおいてPPPを活用するための支障を縮減する手続や手法を、FHWAが策定することができるように仕組まれている。表6は、FHWAがSEP-15の承認を与えた高速道路プロジェクトの概要である。

表6 SEP-15の承認を受けた高速道路PPP(2007年6月時点)

プロジェクト	SEP-15の承認日	説明
TTTC-35 テキサス州	2004年2月	テキサス州におけるメキシコ国境からオクラホマ州境までの新規の南北高速道路、鉄道及び公益施設のコリダーの提案されている開発

²⁶ デザインビルド契約では、契約機関が最終結果及び設計基準を特定し、入札予定者はその者の設計、資材及び建設手法に基づいた提案を提出する。デザインビルド契約方式は、プロジェクトの設計及び建設をひとつにまとめて付与する結果となり、従って、建設段階で入札手続を分離する必要をなくする。

オレゴン・イノベーター・パートナーシップ・プログラム オレゴン州	2005年5月	高速道路PPPの包括プログラムであり、そのもとで、南部I-205コリダー、サンライズ・プロジェクト及びニューバーグ-ダンディ交通改良プロジェクトの3つのプロジェクトが実施のために特定された。
テキサス有料道路 全州オープンロード 料金徴収システム・プロジェクト(テキサス 料金徴収システム) テキサス州	2005年5月	契約者が全州のオープンロード(open-road)料金徴収システムを設計、建設、運営及び維持することの承認
いくつかのテキサス 州交通省プロジェクト についてのTIF IA要件の適用除外 テキサス州	2006年2月	ダラス/フォートワース大都市地域のI-635、サンアントニオのU.S.281/Loop 1604有料プロジェクト、アービング及びグランドプレーリーを通るSH161(State Highway 161)プロジェクトについて、民間主体が開発、設計、建設、資金調達、運営、維持し、料金を徴収することの承認
TTC-69 テキサス州	2006年4月	テキサス州北東部からメキシコ国境までの新たな交通回廊の構築で、有料トラック及び乗用車レーン、通勤、貨物及び高速旅客鉄道軌道、公益施設及びモード間施設を含む。
ポカホンタス・パーク ウェイ(Pocahontas Parkway) バージニア州	2006年8月	既存のポカホンタス・パークウェイの運営、維持及び料金徴収、並びに新たなリッチモンド空港接続路の建設、維持及び運営のためのもの
合衆国道路290 (U.S. Highway 290) テキサス州	2006年9月	テキサス州トラビス郡(Travis County)において、既存の4車線高速道路を無料の連絡道路が付いた有料道路に転換する事業
コネクティング・アイ ダホ (Connecting Idaho) アイダホ州	2007年5月	州の13ルートにおける260マイルの道路を推進するためのGARVEE債(Grant Anticipation Revenue Vehicle bonds)に関する規定
ニックアーム・クロ ッシング(Knik Arm Crossing) アラスカ州	2007年6月	アンカレッジ市とMatanuska-Susitna 町(borough)を繋ぐ橋梁

(出典) FHWAのデータのGAOによる分析

SEP-15による柔軟性は、テキサス州及びオレゴン州の調査対象とした高速道路PPP取引を、連邦資金の適格性を維持したままを進めることができるために重要な役割を果たしている。例えば、2007年8月までは、連邦の規制により、NEPAのもとで連邦によって義務付けられた環境影響評価手続が完了するまでは、民間契約者は州の交通省と高速道路のデザインビルド契約を締結することが認められていなかった。テキサス州は、TTCプロジェクトのためにSEP-15²⁷による当該規制の適用除外を申請し、連邦の環境影響評価が完了する前に、コリダーの将来に関する決定を導くために、民間契約者が総合開発計画の素案の作成を開始することを認めた。FHWAはこの適用除外を承認し、環境影響評価の手続が行われている途中での契約者の作業を認め、それにより、最終的にコリダーのプロジェクト期間を短縮することが可能となる。テキサス州交通省によれば、州交通省及びFHWAは、常に、NEPAの意思決定過程に関するコントロールを維持している。デベロッパーの役割は、プロジェクトの他の利害関係者と同じである。同様に、オレゴン州は、ポートランドの市内及び周辺の3つの可能性のあるプロジェクトについて、プロジェクトの開発段階の初期にデベロッパーと契約するというコンセプトの実験のために、SEP-15手続を活用した。テキサス州と同様に、オレゴン州は、NEPA手続の完了に先立って民間部門が参画することを求めた。

b. FHWA及び交通省の実践も高速道路PPPを促進している

FHWA及び交通省は、プロモーション的な実践によっても、法的及び政策的取組みを補強している。このような活動は、次のものを含む。

- **出版物の作成** 出版物には、高速道路PPPに関して州の交通担当官を啓発し、その活用を促進するための材料からなるPPPマニュアルが含まれる。そのマニュアルは、高速道路の維持及び建設に関する連邦の資金提供の選択肢に関する章、さらに、環境影響評価手続を含めて、高速道路PPPに関連した連邦の法的規制の差異の概要に関する章を含む。また、PPPに関するユーザー・ガイドも含まれる。ユーザー・ガイドは、交通インフラプロジェクトのPPPの開発・実施に関する多くの参加主体、開発段階及び要素(例えば、技術的能力、プロジェクトの優先順位及び選択の判断基準、手続)について記述している。
- **高速道路PPPを検討する州のためのモデル立法案の作成** このモデル立法は、入札手続、契約構成、施設の州への復帰、賠償、債券、連邦資金及び財産税の免除、その他の事項に対応している。
- **PPPに関するインターネットのウェブ・サイトの創設** このウェブ・サイトは、PPP、関連の連邦の規制、資金調達に関する情報を、州及び他の交通専門家に提供するクリアリングハウスとしての役割を果たしている。このサイトは、FHWAのモデルPPP立法、高速道路PPPの事例の概要、主要な交通省の政策文書、FHWAのPPPマニュアルその他の資料へのリンクを掲載している。

²⁷ テキサス州は、当初、SEP-14のもとで申請を行ったが、FHWAによってSEP-15プログラムに転換された。

- プレゼンテーションの実施** 連邦交通省及びFHWAの担当官は、高速道路PPPを支持するために講演を行い、また、少なくとも一つの州に一つの書簡を送った。例えば、テキサス州が州のPPP立法の修正を検討していたときに、FHWAの主任法律顧問(Chief Counsel)は、テキサス州交通省に書簡を送り、もしテキサス州が高速道路PPPの主導をやめるのであれば、「テキサス州に流れていた民間資金は、他所に向かうであろう」と警告した。連邦交通省も、高速道路PPPを支持する議会証言を行っている。例えば、連邦議会での最近の証言において、連邦交通省の政策担当次官補(Assistant Secretary of Transportation for Policy)は、高速道路PPPは「交通部門における最も重要な潮流のひとつ」であり、PPPを拡大することは、混雑を縮減し、パフォーマンスを改善するために交通省が実施している取組みにおける主要な構成要素であると証言した。
- 料金徴収を渋滞緩和の主要な構成要素とする** このような戦略は、料金が長期の収入の流れであり、投資者を引き付ける鍵であることから、高速道路PPPを促進する役割を果たしうる。渋滞に対応するための2006年5月の連邦交通省の全国戦略の重要な部分のひとつは、都市パートナーシップ協定(Urban Partnership Agreement)である。都市パートナーシップ協定のもとで、連邦交通省及び選定された大都市地域は、渋滞に対応した積極的な戦略を策定する。これらの積極的な戦略の主要な構成要素は、料金徴収及び混雑課金である。混雑課金には、既存の高速道路における有料レーンのネットワーク、有料道路及び橋梁も含めた路線全体での可変の利用料、又は渋滞地域内での全ての道路への課金を含めた地域全体での課金を含む。

3. 高速道路PPPにおける全国的な利益が明らかにされる必要がある

高速道路PPPに対する連邦の関与は、概ね、連邦の直接の投資がなされている場合に限定されているが、高速道路PPPは、例えば州際通商のような広範な全国的利益を包含することがありうる。FHWAの担当官によれば、連邦資金を受け取るために州が遵守しなければならない様々な連邦の法律及び規制は、国及び公共の利益を保護するために組み立てられており、例えば、連邦が資金提供するプロジェクトは、NEPA手続による環境上の承認を受けなければならない。さらに、TIFA融資は、投資適格でなければならないとともに、いくつかの公共の利益の判断基準に関する政策的な考慮に合致しなければならない。しかしながら、FHWAの担当官によれば、全国的な公共の利益に関する具体的な連邦の定義はなく、全国的な公共の利益を特定し、評価するための連邦のガイダンスもない。このように、プロジェクトに連邦資金が含まれていない場合には、全国的な公共の利益が特定され、考慮され、及び保護されることを確保するための仕組みはほとんどない。その結果、調査した高速道路PPPにおける最小限の連邦資金を前提とすれば、これらのパートナーシップでは全国的な公共の利益の可能性についてはほとんど考慮されていなかった。

最近の高速道路PPPはかなりの規模の資金投資や重要な施設を含んでおり、全国的な公共の利益が存在していることを示唆している。例えば、シカゴ・スカイウェイ及びインディアナ有料道路の双方がインターステート高速道路網の一部である。インディアナ有料道路はシカゴとニューヨークとの間の最も直接的な高速道路ルートの一部であり、ある調査によれば交通量の60%以上は現

実に州際交通である。しかしながら、連邦の担当官は、これらのコンセッション契約が締結される前に、これらの契約の条件の審査にほとんど関与していなかった。インディアナの事例では、FHWAは、当該高速道路のリース及びリースに伴う全国的な公共の利益の審査について何の役割も果たさなかったし、それらの利益をインディアナ州が審査することを求めることもしなかった。同様に、TTCの開発は、北米自由貿易協定(North American Free Trade Agreement)に関連した全国的なトラック交通を大幅に促進する可能性がある。TTCはNEPA手続の途中ではあるが、いまのところ、そのプロジェクトの開発について連邦資金は全く支出されていない。本報告書の素案に対するコメントにおいて、連邦交通省は、全国的な利益を包含する可能性がある主要なプロジェクトを、関係する州が、州の資金のみを使って公共的に資金調達するプロジェクトとして実施した場合でも同様の問題の多くが起こりうると記している。しかしながら、州及び連邦交通省の担当官は、PPPによらなければ、これらのプロジェクトは進まなかっただろうと断言している。さらに、PPPは全く別の問題を引き起こすかもしれない。というのは、PPPは最大99年間の長期の関与と公共の直接の管理の喪失を含みうるし、含んできたものであり、それは州が資金提供したプロジェクトでは生じない問題である。また、民間主体は国民に対して公共機関と同じような責任を負っていないという事実もある。

全国交通システムにおける全国的な公共の利益に関する明確な定義がないことは、高速道路PPPに限ったことではない。当院は、高速道路における連邦の役割の根本的な再検証及び、例えば物流の分野も含めて、具体的な全国的利益の明確な定義を求めてきた。高速道路プログラムを含めた連邦の陸上交通プログラムの根本的な再検証は、緊急のニーズに対応し、既存の政策の妥当性をテストし、21世紀のためにプログラムを現代化する機会を提供する。高速道路施設の資金調達及び運営における民間部門の増大する役割は、全国的な交通システムにおいて民間部門がどのような役割を果たすことができ、また、果たすべきであるか、さらに、連邦資金を伴うことが連邦が関与することの正しい判断基準であるのかどうか、あるいは他の考慮事項が採用されるべきであるかどうか、という問題を引き起こす。例えば、連邦交通省は、財物の移動の全国的な重要性及び州境をまたがった大規模な複合モードのプロジェクトの問題を認識し、全国の最も重要な通商ルートのいくつかにおける混雑を緩和するために、州が州の境界を超えて考えることを奨励する「コリダーズ・オブ・ザ・フューチャー(Corridors of the Future)」プログラムを創設した。連邦交通省は、州際複合モードの路線の投資に伴う制度的及び規制による障害を、プロジェクト事業主体が縮減することを支援するため、これらの路線の開発を促進することを計画している。全国的な利益があるとみられるこのような路線が、その一部が民間の実効的な所有のもとにある場合に、開発することができるのかということは、一般的な及び特にPPPにおける全国的な公共の利益を特定する場合に、対応されるべき多くの問題のひとつである。高速道路PPPにおける全国的な利益が、より明確に明らかにされれば、明らかにされた利益を保護し、増進するための連邦の適切な役割が確立される。

全国陸上交通政策及び収入調査委員会(National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission)の最近の報告書は、一般的な及び特にPPPにおける全国的な公共の利益を明

らかにすることの課題を表明している。その報告書は、連邦のリーダーシップと連邦の交通投資を全国的な利益に合わせるための総体的な戦略の一環として、陸上交通システムの資金調達及び運営の重要な構成要素として、PPPの活用を奨励した。前述のように、当該委員会は、州がインターステート網において料金徴収及び混雑課金を行うための柔軟性を拡大するよう勧告したが、また、インターステート高速道路網におけるPPPの承認について連邦議会が厳格な判断基準を採用すれば公共の利益に最も資するものとなる、とも勧告した。その判断基準には、認められる料金の値上げの制限、非競争条項の禁止、及びコンセッションネアが公共部門に収入を分配することを必要とすること、を含む。この公共の利益の明確化は、3名の委員の少数意見及び本報告書の素案に対して連邦交通省から提出されたコメントとは対照的なものである。委員会報告書の少数意見では、見解を異にする委員は、委員会の勧告は交渉された契約条件を連邦の規制で置き換えるものであり、民間の有料道路運営者を地方の公有有料道路機関よりも大幅な連邦による精査に従わせることになる、と述べた。本報告書の素案に対するコメントにおいて、連邦交通省は、そのような契約が成長し、それによる便益を提供することができるようにするために、連邦の関与を制限することによって、全国的な利益が図られることになる、と述べた。これらの全く異なった見解は、連邦議会が高速道路PPPにおける適切な全国的利益及び連邦の役割を考慮する場合に、議会を支援するべきである。

F. 結論

高速道路PPPは、増大し、費用のかかる交通需要に対応するために、それが適切な場合には、実現可能な選択肢として有望である。公共部門は、公共インフラの設計、建設、運営及び維持に関連したリスクを民間部門に潜在的に配分しながら、新たなインフラを獲得し、又は既存のインフラから価値を引き出すことができる。しかしながら、高速道路PPPは全ての交通システムの需要に合致した万能薬ではなく、また、公共部門に対する資金的及び非資金的な実質的コスト及びリスクの可能性がないものではなく、トレードオフがなされる。民間投資者は重要なインフラについて何十億ドルもの資金をつくることができるが、これらの資金は概ね新たな借入金であり、数世代にわたる可能性のある期間で、道路利用者によって返済される。高速道路PPPには、「無料(free)」の資金はない。

多くの形式のPPPが、交通部門の内部及び外部に存在しており、長期コンセッション契約も含めて、高速道路PPPから引き出された結論が、必ずしも他のタイプ及び他の部門のパートナーシップからも得られるとは限らない。高速道路PPPは合衆国では新しいものであり、公共の利益に資することを意図しているとしても、公共的及び全国的利益の正式な特定及び考慮が欠如しており、確立した判断基準による公共の利益の問題に関する事前の分析が限られている場合には、これらの利益が保護されていることを確信することは困難である。高速道路PPPの検討は、より首尾一貫した、厳格で、体系的な事前の分析によって便益を得ることができる。この便益は潜在的なものであり、すなわち、便益は保証されたものではなく、PPPが具体的な状況のもとで適切であるか否か、またそうだとした場合、どうすれば最善に実施できるか、を判断する注意深い総合的な分析を通じて、便益をコスト及びトレードオフに対して比較考量することによってのみ達成することができる。

注意深い分析の必要性にもかかわらず、連邦レベルでの取組みは完全にバランスがとれているものではない。連邦交通省は便益の奨励については多くのことを行ったが、それと比較して、州及び地方が潜在的なコスト及びトレードオフを比較考量することの支援や、高速道路PPPにおいて重要な全国的利益が潜在的にどのように保護されるかの評価はほとんど行っていない。これは、多くの点で、連邦プログラムの仕組みによる作用の結果である。といのは、連邦資金が使われておらず、使われる予定もない場合には、全国的な利益を明らかにするメカニズムがほとんどないからである。連邦資金の存在による伝統的な判定は、高速道路の資金調達において連邦政府が大きな役割をはたしていたときには適切であったが、新たなプレイヤーと、相当の潜在的な民間資金を含めた複合的な資金調達源がある場合には、もはや適切ではないかもしれない。しかしながら、連邦の規制は、高速道路PPPの活用によって達成されうる、例えば運営の効率性のような潜在的な便益を損なうことがないように、注意深く組み立てられなければならない。高速道路における連邦の役割の再検証は、高速道路PPPにおける全国的な公共の利益を含めて、現われつつある全国的な公共の利益を明らかにする機会を提供する。

最後に、将来的には、州は、高速道路PPPのための連邦資金の増大を求め、又は連邦資金が使われた資産のさらなる資金化を求める可能性がある。その場合には、料金収入の一部は、連邦交通資金に適格なプロジェクトのために用いることが必要となる。高速道路PPPにおける超過の料金収入及び合理的な投資利益率を決定するための手法の明確化は、州及び地方が高速道路PPPを実施する場合の明確なガイダンスとなり、また、民間部門及び資金市場に対する不確実性を軽減することにも役立つ。

G. 議会において考慮すべき事項

連邦交通プログラムの再検証は、高速道路PPPがどのように全国的なプログラムに適合しているかを判断し、また、高速道路PPPに伴う全国的な利益を明らかにする機会を提供する。高速道路PPPの潜在的な便益と重要な全国的な利益の保護とをバランスさせるために、議会は、交通省長官に対し、議会その他の利害関係者の意見を聴いて、高速道路PPPにおける全国的な公共の利益を特定するための客観的な判断基準を作成し、提出することを指示することについて考慮すべきである。このような判断基準を作成する場合、交通省長官は、将来の高速道路PPPにおいて全国的な公共の利益を確保するために、適切かつ必要がある場合は、追加の法的権限、ガイダンス又は評価手法を明らかにすべきである。この判断基準は、交通省が、高速道路PPPにおいて全国的な利益が考慮されることを確保するために的を絞った役割を果たすことができるように組み立てられるべきである。

H. 行政的な措置の勧告

超過の収入が連邦の交通目的に適確な用途に充てられることに関する連邦の規制に、将来の高速道路PPPが適合することを確保するため、連邦の投資を含む高速道路PPPにおける民間投資者の合理的な利益率(reasonable rate of return)を含めて、超過の料金収入(excess toll revenue)を確定するための手法に関する連邦補助道路の規制を明確にするよう、交通省長官がFHWA長官に対

して指示すべきであることを勧告した。

I. 行政機関のコメント及び当院の評価

当院は、最終報告に先立って報告書の素案を交通省に提示し、コメントを求めた。交通省は、2007年11月30日に行われた交通政策担当次官補(Assistant Secretary for Transportation Policy)及び交通政策担当副次官補(Deputy Assistant Secretary for Transportation Policy)との会合において、コメントを提出した。交通省は、報告書素案の調査結果及び結論のいくつかの点、さらに勧告のひとつの点について実質的な懸念を挙げた。特に、交通省は、報告書素案は現在の政策及び伝統的調達手法の文脈における高速道路PPPの利点を分析していない、とコメントした。交通省は、高速道路PPPは、交通省及びGAOが数年にわたり明らかにしてきた連邦補助道路プログラムにおける現在の及び現われつつある政策の失敗に対する強力な対応策となる可能性がある、と述べた。例えば、交通省は、現在の連邦補助プログラムは、(1)資源の不適切な配分を促進し、(2)渋滞のコストを含めて、交通資産への適切な課金を促すことがなく、(3)定められた結果の達成と結びついておらず、(4)イノベーションに対するインセンティブが弱い、と断言した。交通省はまた、PPPは、合衆国の交通インフラの改良のために多額の追加の資本を提供するのに加えて、交通ネットワークの政府による管理及び伝統的な調達手法におけるパフォーマンスの危機に対する対応策である、と述べた。交通省は、高速道路PPPは意思決定過程での訓練となり、資源をより効率的に利用することとなり、また、より低い資本的及び運営のコストをもたらし、その結果、伝統的な公共の調達過程によるよりも、より低いプロジェクトの総コストとなる、と述べた。交通省は、伝統的な調達手法は、相対的により劣った結果となる、と述べた。

当院は、高速道路PPPが多くの便益をもたらす可能性があること、及び多くのパフォーマンスに関する問題が現在の連邦補助道路プログラムを特徴付けていることは、交通省と同意見である。報告書素案でも、交通省が引用した潜在的な便益について議論していたが、交通省がコメントで引用していた高速道路PPPの課金及び資源効率性に関する潜在的な便益をより明確にするために、報告書素案の修正を行った。しかしながら、交通省が引用する便益は、すべて潜在的なものであり、保証されたものではなく、具体的な状況においてPPPが適切であるかどうか、そうだとすると、どのように構成することが最も良いかに関する注意深い、総合的な分析を通じてのみ達成されるものである。交通省が引用した便益のなかには、高速道路PPPは交通インフラの改良のために追加の資本を供給できること、がある。本報告書で述べているように、この資本は無料(free)の資金ではなく、むしろ民間により発行された債券の形態であって、投資に対する利益を求める民間投資者が料金収入を集めることによって返済されなければならないものである。連邦補助道路プログラムの政策の失敗についての交通省のコメントに関しては、当院は、パフォーマンスの問題に対応する最も直接的な戦略は、交通システムの全国的な利益、具体的なパフォーマンスに関連した目標及び移動性に関するアウトカムといった要素を考慮した、プログラムの再検証及び再構築であると確信している。そのような再構築によって、(1)より良い資源の調整及び配分、(2)適切な課金の促進、(3)定められた結果の達成、(4)イノベーションへのインセンティブの提供、が促進される。当院の報告

書は、高速道路PPPを、このような再検証において考慮されるべき実現可能な潜在的選択肢であるという適切な文脈に置いており、従って、報告書のそれ以上の修正は行わなかった。

交通省が交通ネットワークの政府による管理におけるパフォーマンスの危機として特徴付けたこと、及び伝統的な調達手法は相対的に劣った結果となっていると断言したことに関しては、当院の過去の調査においても、特定のプロジェクト及び公共機関に関する懸念を認識していたし、公共調達過程一般において必要な改善についても認識していた。PPPによって調達されたプロジェクトと伝統的な調達手法によったプロジェクトとの結果を体系的に比較することは、今回の調査の範囲ではない。しかしながら、当院の調査及び他の調査によっても、交通省が公共の管理を「危機」であると特徴付けし、又は伝統的な調達手法がPPPに比較して劣った結果をもたらしているという広範な結論を支持するのに十分な根拠は示されていない。従って、報告書について、さらなる修正は行わなかった。

交通省はまた、高速道路PPPにおける公共の利益の保護に関する当院の議論の多くに不同意であった。交通省は、多くの連邦及び州の法律は、高速道路PPPを含めて交通プロジェクトがどのように選定され、実施されるかを規律しており、報告書素案は、なぜPPPによって実施される高速道路プロジェクトが公共の利益の保護について追加的な課題を課せられることになるのか、又は州及び地方政府によって建設及び運営される高速道路よりも大きな利益が存在しなければならぬのか、について説明していない、と述べた。交通省のコメントに答えて、高速道路PPPにおける公共の利益を特定し、保護するために特定の州が行った取組みに関する情報を最終報告書に追加した。当院は、伝統的な高速道路の調達を規律する連邦及び州の法律が公共の利益を保護する仕組みを含んでいること、及び問題となる公共の利益の多くはプロジェクトがどのように実施されるかにかかわらず同じであることには同意する。しかしながら、コンセッション契約が長期であるという性格(いくつかの事例では最大99年間)、公共のコントロールを失う可能性及び民間主体は公共機関と同じように国民に対して責任を負っているものではないことを前提とすれば、高速道路PPPには追加的で、より体系的なやり方が必要であると確信している。

同様に、交通省は、全国的な公共の利益に関する当院の議論には不同意であり、報告書素案は、なぜ高速道路PPPによって実施される高速道路プロジェクトが、州や地方がそれらを実施する場合よりも、潜在的な全国的利益の問題を多く引き起こすのかについて説明していない、と述べた。交通省は、本報告書は高速道路PPPが、例えば州際通商のような全国的な利益にどのように影響を及ぼすのかについて適切に説明しておらず、そうすれば、政策策定者は問題の本質をより明確に理解し、それに対応するためにどのような措置が必要かを評価できるようになる、と述べた。上述のように、当院は、州や地方政府によって実施される高速道路プロジェクトも多くの同じような問題を引き起こすことは同意するが、高速道路PPPについては追加的で、より体系的なやり方が必要である。さらに、特定のプロジェクトについて何が公共の利益の問題であることを明らかにすること、又はそのような問題に対応するためにどのような措置が必要かを示唆することは、本報告書の目的ではない。むしろ、本報告書は、そのようなプロジェクトは全国的な利益に密接な関連がある可能性があり、潜在的な問題が特定され、評価され、解決されることを確保するために、意思決定

過程の前段階において、そのような利益及び関連性を考慮することが重要であることを表明している。現時点では、プロジェクトに連邦資金が含まれていない場合に、そのような考慮を行うことができる仕組みはほとんどない。本報告書で議論したように、以前の報告書で要請した連邦交通プログラムの再検証によって、連邦プログラムに最も適した構成を明らかにし、高速道路PPPがその構成のどこに適合しているかを判断し、そして高速道路PPPに伴う全国的な利益を特定するための機会が得られる。

最後に、交通省は、当院の調査の範囲は主として長期コンセッションを含めたPPPのサブセットに焦点を置いており、その結果、当院の結論は他のタイプのPPPに一般化することはできない、と述べた。当院の調査の範囲が全てのタイプのPPPのうちのサブセットに焦点を置いていることは同意する。本報告書は、交通以外の分野、また同様に、交通の他のモード(例えば公共交通機関)におけるPPPが存在することは認識している。また、アベイラビリティ・ペイメント(availability payments)のような高速道路PPPにおける他のタイプが存在することも認識しており、それは調査範囲には含まれていない。交通省のコメントに答えて、報告書においてこれらの範囲の限定を明確にし、報告書の調査結果及び結論は必ずしも他のタイプのPPPに対して拡大されるものではないことを認めた。

報告書素案は、交通省が、高速道路PPPにおける全国的な公共の利益を特定する客観的な判断基準を確立する立法的な提案を策定し、議会に提出することを勧告した。そのなかには、交通省長官が、将来の高速道路PPPにおいてそのような利益が保護されることを確保するために、適宜適切な規制、ガイダンス及び評価基準を策定するために必要な追加の法的権限も含まれる。交通省は、この勧告については不同意であり、報告書素案は、なぜ連邦政府が州の固有の活動に介入すべきなのかを説明するための、又はより広範な連邦の役割を正当化するための十分な証拠を示していない、と述べた。その代わりに、交通省は、このような契約が成長し、可能な便益を提供できるようにするために、連邦の関与は制限されるべきである、と述べた。本報告書で議論されたように、連邦交通プログラムの再検証によって、連邦プログラムに最も適した構成を明らかにし、高速道路PPPがその構成のどこに適合しているかを判断し、そして高速道路PPPに伴う全国的な利益を特定するための機会が得られる。これらの具体的な全国的利益が確立されれば、必ずしも連邦の役割をさらに拡大しなくても、連邦政府はよりの絞った役割を果たすことができると確信しており、それには、高速道路PPPにおける特定された全国的利益が、州又は地方によって適切に考慮されることを確保することも含まれる。従って、当院は、その勧告は削除し、その代わりに、議会が交通省に対してそのような措置を講ずるよう指示することを考慮するよう示唆した。

当院はまた、高速道路PPPにおける高速道路PPPにおける民間投資者の合理的な利益率(reasonable rate of return)を含めて、超過の料金収入(excess toll revenue)を確定するための手法に関する連邦補助道路の規制を明確にするよう、交通省長官がFHWA長官に対して指示すべきであることを勧告した。交通省は、この勧告に応じて、規制の再検証を行い、そして規制が明確になることを確保するために、必要に応じて適切な措置を講ずる、と述べた。このため、この勧告は変更しなかった。

交通省は技術的なコメントも提出し、それは適切に組み込まれた。当院はまた、本件調査の対象である州、地方主体、さらに海外の国の機関からのコメントも取得した。一般に、これらのコメントは本質的に技術的なものであり、適切な箇所に組み込まれた。

当院は、本報告書の写しを、適切な議会の委員会、交通省長官、FHWA長官及び行政管理予算局長官に送付した。また、要望に応じて他者も入手できるよう写しを作成した。さらに、本報告書はGAOのウェブサイト<<http://www.gao.gov>>から無料で入手できる。

JayEtta Z. Hecker
Director
Physical Infrastructure Issues

議会の要請者(Congressional Requesters)

連邦議会上院(United States Senate)
環境及び公共事業委員会(Committee on Environment and Public Works)
筆頭委員(Ranking Member)

The Honorable James M. Inhofe

連邦議会下院(House of Representatives)

交通及び社会資本委員会(Committee on Transportation and Infrastructure)

高速道路及び公共交通機関小委員会(Subcommittee on Highways and Transit)

委員長(Chairman)

The Honorable Peter A. DeFazio

連邦議会上院(United States Senate)

The Honorable Richard J. Durbin

附録 I : 調査範囲及び調査方法

当院の調査は、連邦の陸上交通及び高速道路プログラム、そして公共交通インフラの供給における民間部門の参画の活用に関連した問題に焦点を置いていた。特に、(1)高速道路PPPに伴う便益、コスト及びトレードオフ、(2)公共部門の担当官は、PPP契約における公共の利益を、どのように特定し、評価し、それを保護するために行動したか、そして、(3)高速道路PPPにおける連邦の役割、及び必要とされる役割の変化の可能性、に焦点を置いた。調査範囲は、高速道路インフラのためにPPPを活用するに関連した主要な問題を明らかにすることに限れており、特定の契約に関する便益及びコストの詳細な財務的な分析を行うことではない。当院は、意思決定過程を理解するために、シカゴ・スカイウェイ及びインディアナ有料道路のリース、オレゴン州の計画、トランス・テキサス・コリダー(TTC)のような最近のプロジェクトを調査対象として選定した。これらのプロジェクトを選定した理由は、これらが高速道路PPPの最近の事例であり、多額の資金のプロジェクトであり、高速道路PPPの異なった手法を用いているからである。当院はまた、カリフォルニア州、ニュージャージー州及びペンシルバニア州を含めて、高速道路PPPを検討している州からも話を聴いた。

合衆国における全ての高速道路PPPを調査することが、当院の意図ではない。また、高速道路PPPの全てのタイプを調査したものでもない。例えば、シャドー・トール(shadow tolling)又はアベイラビリティ・ペイメント(availability payments)を含む高速道路PPPは調査していない。シャドー・トールでは、民間会社が直接に料金を徴収するのではなく、公共部門が、道路の利用者数に応じた金額を民間部門会社に支払う。これらは調査範囲に含まれておらず、本調査の結果及び結論は、必ずしもこれらの又はその他のタイプのPPPに拡大することはできない。当院の意図は、高速道路PPPの調査において、プロジェクトを是認し、又は反対することではなく、むしろ、高速道路インフラの供給のためにPPPを活用することに伴う主要な公共政策の問題を明らかにすることである。

有料の高速道路プロジェクトのためのPPPに伴う便益、コスト及びトレードオフを明らかにするために、コンセッション契約、計画文書、料金の計画、ガイダンス、学術文献、企業又は政府の報告書を含めた関連する文書を収集し、分析した。当院は、シカゴ・スカイウェイのコンセッション会社から料金計画のデータを入手し、そのデータと、議会予算局(Congressional Budget Office)による将来の国内総生産(GDP)及び消費者物価指数(CPI)の伸び率の推計、国勢調査局(Census Bureau)による人口増加の推計(1人当たりGDPの推計を行うため)を用いて、将来の最大の料金レートの幅の推計を行った。また、州の交通省、政治家、公共の利益のグループ、自治体の計画機関からの公共部門の代表者、FHWAの代表者、その他の自治体、州、連邦レベルの代表者にインタビューを行った。また、海外の見解を理解し、他国で経験された共通の便益、コスト及びトレードオフを明らかにするために、イギリスの政府の代表者から話しを聴き、カナダ、スペイン及びオーストラリアの関連する公共部門及び民間部門の代表者を訪問した。高速道路PPPに関する情報を入手するために訪問した国は、高速道路インフラのために高速道路PPPを活用してきた歴史があり、相当の期間にわたり高速道路PPPを実施してきたことで、教訓が明らかにされ、また、公

公共の利益の問題を評価する手法が開発されていた。これらの海外のPPPの経験は、合衆国における経験と比較された。民間部門のコンセッショネア、資金の投資者、さらに公共及び民間部門の法務、技術及び財務のアドバイザーにもインタビューを行った。最後に、シカゴ・スカイウェイ、インディアナ有料道路及びカナダのトロントにある407高速有料道路(ETR)を含むPPPプロジェクトも訪問した。

シカゴ・スカイウェイの料金データの履歴の信頼性を審査するため、(1)市が行った可能性のあるコンセッション会社からの資格申請の募集、学術資料及び関連の雑誌記事を含め、料金履歴に関する情報に関する資料を調査し、(2)データの問題を明らかにするため、シカゴ市の **Assistant Budget Director** と緊密に作業を行った。当院は料金レートの不整合を発見し、当該担当官に注意を喚起し、正しい料金レートの履歴を確定するために、ともに作業を行った。データは、本報告書の目的のために十分に信頼性があると判断した。毎年1人当たりGDPの推計に必要な毎年の人口を推計するため、国勢調査局の暫定人口推計を使用した。当該推計は2004年に作成され、10年ごとの人口増加を推計している。当院は、10年ごとの推計人口から毎年の平均増加率を算定し、そして10年の期間ごとの毎年の平均増加率によって各年の人口を推計した。人口推計の基礎として、2008年1月1日で3億3百万人をちょうど超える程度という国勢調査局の人口推計を用いた。毎年の推計された名目GDPをその年の推計人口で除することにより、1人当たり名目GDPを算定した。国勢調査局のデータについては、明白な間違いや欠落がないか、また、異常なデータ点のような特異なものがないかをチェックし、信頼性があるものと判断した。過去の及び推計した料金レートを2007年価格に変換するために、消費者物価指数(CPI)を用いた。海外の通貨で表示された金額を変換するために、OECDによるGDPの購買力平価(purchasing power parities)を用いて、2007年時点の米国ドルに変換した。コンセッション契約の価値及びリースによる収入の用途に関する情報を得るため、コンセッション会社及び州の代表者から財務関係の情報を入手した。

公共部門の担当官が、PPP取引における公共の利益を、どのように特定し、評価し、それを保護するために行動したかを判断するために、高速道路PPPの箇所を訪問し、高速道路PPP実施の長い経験を有する海外の国を訪問した。ポートランド都市圏地域の可能性のある3つのPPPプロジェクトを調査するために、オレゴン州を訪問した。また、シカゴ・スカイウェイ、インディアナ有料道路、テキサス州のTTC、そしてカナダのトロントの407ETRを訪問した。さらに、スペイン、オーストラリアのニューサウスウェールズ州及びビクトリア州も訪問した。それぞれの訪問で、州の交通省、資金調達関係機関のような関連する公共機関の担当官、法務、財務及び技術アドバイザーを含めた公共部門のコンサルタント及びアドバイザー、民間部門の運営者、そして利用者グループのようなその他の利害関係者と面会した。インタビューは幅広い範囲の話題をカバーしており、それには、関連するPPPプロジェクトにおいて、公共の利益が、どのように特定され、評価され、保護されたかに関する議論も含む。インタビューの実施に加えて、法的な契約文書、公共の利益の評価手法のガイダンス、調達関係文書、財務的な文書、報告書を含む関連の文書を収集し、必要に応じて分析を行った。必要な場合には、具体的な公共の利益の仕組みに関する契約の調査を行った。これらの訪問に加えて、カナダのブリティッシュコロンビア州及びイギリスからの担当

官とも面会し、公共の利益を評価し、保護するための手続及び手法について議論した。さらに、FHWAの担当官にインタビューを行い、公共の利益の問題に関連した政策及び法的な文書を収集し、分析した。

高速道路PPPにおける連邦の役割の問題に対応するため、関係の立法、これまでのGAOの報告書及び証言、そしてFHWA、州交通省、海外の国及び地方の政府の文書を調査した。これには、交通省の政策文書、FHWAが開発したPPPのインターネット・ウェブサイト、FHWAが作成したモデル立法、FHWAのPPPマニュアル、そして高速道路PPPの問題に関してFHWAの担当官が行った様々なプレゼンテーションを含む。また、FHWAからSEP-14及びSEP-15手続の活用に関するデータを入手した。それには、これらの手続の利用を承認されたプロジェクトのリストを含む。さらに、FHWAから、高速道路関係プロジェクトでの民間活動債(private activity bonds)の利用に関するデータも取得した。明白な間違い又は欠落をチェックした後、これらのデータは調査における利用について信頼性があるものとみなした。高速道路PPPにおける減価償却費の収入からの控除を含め、連邦税に関する事項について、FHWA及びシカゴ・スカイウェイのリースに関係した税務の専門家と議論を行った。高速道路プロジェクトにおける全国的な利益に関する議論は、交通省の2006から2011財政年度までの戦略計画、国防省の戦略的高速道路ネットワーク(Strategic Highway Network)に関する文書、そして全国幹線道路網(National Highway System)に関連した立法に関する調査に基づいている。また、FHWAの担当官、州交通省及び地方政府の担当官、民間投資会社の担当者、そして高速道路その他のPPPを実施している海外の国及び地方政府の担当官にインタビューを行った。FHWAとの議論には、民間投資がある高速道路プロジェクトに関する合理的な投資利益率や民間部門にリースされた高速道路施設に連邦資金が入っている場合の収入の用途のような問題について、FHWAがどのように判断しているかを明らかにすることも含まれていた。可能な場合には、これらの説明をFHWAからの文書によって確認した。

当院は、本件パフォーマンス検査を、2006年6月から2008年2月までの間に、一般的に採用されている政府の検査基準に従って実施した。これらの検査基準は、検査目的に基づいた検査結果と結論に関する合理的な根拠を示す十分で適切な証拠を取得するように、検査を計画し実施することを必要としている。取得された証拠は、検査目的に基づいた検査結果と結論の合理的な基礎を示すものであると確信している。

附録Ⅱ：GAOによるPPPケーススタディの概要

1. ケーススタディ:シカゴ・スカイウェイ(Chicago Skyway) シカゴ イリノイ州

プロジェクトの説明： シカゴ・スカイウェイは、シカゴのインターステート94(ダン・ライアン高速道路(Dan Ryan Expressway))とインディアナ州境のインターステート90(インディアナ高速道路)とを結ぶ、7.8マイルの高架の有料道路である。スカイウェイは、1958年に建設され、シカゴ市街路及び下水道省(Department of Streets and Sanitation)によって運営及び維持されてきた。2004年3月に、シカゴ市は、当該施設を長期リースによって運営することに関心がある入札希望者からの資格申請の募集(request for qualification)を行った。市は10件の申請を受け取り、2004年5月に、5グループについて提案の準備を求めた。入札は、2004年10月に提出され、10月27日に、Cintra及びMacquarieによるスカイウェイ・コンセッション会社(Skyway Concession Company(SCC))に長期コンセッションが付与された。これは契約が署名された日付である。

プロジェクトのコンセッション料： Cintra/Macquarie が18億3千万ドルで入札

コンセッション期間： 99年間

組織のアレンジ： CintraはFerrovialグループの一部で、欧州で最も大きなインフラ開発会社のひとつである。Macquarie Infrastructure Groupは、オーストラリアの最大の投資銀行であるMacquarie Bank Limitedの支配下にある。SCCは、2005年1月24日に、シカゴ・スカイウェイの運営を引き受けた。SCCはシカゴ・スカイウェイの全ての運営及び維持コストについて責任を負っているが、全ての料金及び貸付収入に対する権利を有している。SCCと事業主体であるシカゴ市との間の本件契約は、合衆国における既存の公共有料道路に関する最初の長期リースであった。

資金調達： 当初の資金構成は、Cintraの資本(equity)が4億8,500万ドル、Macquarieの資本(equity)が3億9,700万ドル、銀行融資が10億ドル(概算)であった。SCCは、その後、2005年に資本構成をリファイナンスし、Cintra及びMacquarieの資本持分を概ね5億ドルまでに縮減した。当初は欧州の銀行によってファイナンスされ、15億5千万ドルのリファイナンスにはCitigroupも含まれていた。リファイナンスは、満期21年で金利5.6%相当のキャピタル・アクリション債(capital accretion bonds)(9億6,100万ドル)が含まれていた。さらに、4億3,900万ドルの12年の変動金利ノート(notes)及び1億5千万ドルの銀行の劣後融資があり、これは、Banco Bilbao Argentaria、Santander Central Hispano of Spainにより、Calyon of Chicagoとともに提供された。

収入源： 料金に基づく。料金は、最大で2008年まで2.50ドル、2011年まで3.00ドル、2013年まで3.50ドル、2015年まで4.00ドル、2017年まで4.50ドル、2017年から5.00ドル。

リースの収入： 契約からの収入は次のものに充てられた。シカゴ・スカイウェイの既存の債務の支払に4億6,300万ドル、長期及び短期の債券の返済その他のシカゴ市の債務の支払に3億9,200万ドル、シカゴ市の長期の準備金に5億ドル、中期の準備金に3億7,500万ドル、近隣、人的及び企業のインフラ基金で5年間にわたり引き出されるものに1億ドル。

2. ケーススタディ:インディアナ有料道路(Indiana Toll Road) インディアナ州北部

プロジェクトの説明： インディアナ有料道路は、延長157マイルにわたり、オハイオ州境からイリノイ州境までのインディアナ州最北端を通っており、イリノイ州境でシカゴ・スカイウェイ及びシカゴ中心部への主たる接続路となっている。インディアナ有料道路は、五大湖地域の主要都市と東海岸地域とを結んでおり、さらに、南部及び湾岸地域の方向に繋がるインターステート65及び69と接続している。過去25年間、インディアナ有料道路はインディアナ州交通省によって運営されてきた。2005年に、インディアナ州知事は、インディアナ州財務局(Indiana Finance Authority)に、当該有料道路を民間主体にリースすることの実現可能性の検討を命じた。2005年9月28日に、有料道路コンセッション案の提案募集が公表された。10月26日の締切りまでに、11チームの提案が提出された。リース契約は、Cintra と Macquarie との間の対等のPPPで構成されたインディアナ有料道路コンセッション会社(Indiana Toll Road Concession Company LLC(ITRCC))に付与された。

プロジェクトのコンセッション料： ITRCCが最高額の38億ドルを入札した

コンセッション期間： 75年間

組織のアレンジ： ITRCCは、Ferrovial グループの一部である Cintra と Macquarie Infrastructure Group との間の50対50のパートナーシップで構成されている。インディアナ有料道路のリース取引は、権限付与の立法が条件となっていた。一般には「大きな動き(Major Moves)」として知られている、下院登録法1008(House Enrolled Act 1008)が、2006年3月中旬に署名され法律となった。2006年4月12日に、ITRCCとインディアナ州財務局は、「インディアナ有料道路コンセッション及びリース契約」(Indiana Toll Road Concession and Lease Agreement)を締結した。契約の定めに従い、インディアナ州財務局は、従来のインディアナ州交通省への運営リースを終了させることに合意した。10名の理事会(board of directors)が、ITRCC及びそれによるインディアナ有料道路の運営を監督する。ITRCCは、2006年6月29日に、当該有料道路の運営の責任を正式に引き受けた。

資金調達： 資金構成は、Cintra の資本(equity)が3億8,500万ドル、Macquarie の資本(equity)が3億8,500万ドル、銀行融資が30億3千万ドルである。融資は、7つの欧州の銀行が行っており、(1)Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA、(2)Banco Santander Central Hispano SA、及び(3)Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid、これらは全てスペイン、そして、フランスのBNP Paribas、ドイツのDEPFA Bank、スコットランドのRBS Securities Corporation、及びベルギー・フランスの銀行Dexia Crédit Local である。

収入源： 料金に基づく。2軸の車両について2010年6月30日まで8.00ドルで、3軸から7軸までの車両はより高い料金となる。2011年6月30日からは、料金は、2%、消費者物価指数(CPI)又は1人当たり名目GDPの上昇率のうち、いずれか大きいものに基づく。

リースの収入： コンセッション料は、「大きな動き(Major Moves)」プログラムの資金に充てられる予定であり、それは州内の200の新規建設及び200の主要な保全プロジェクトを支えるもので、エバンズビルとインディアナポリスとの間のインターステート69の建設の開始を含む。収入は当該有料道路が通る7つの郡(counties)のプロジェクトにも充てられ、また、州の92郡すべてに対して、道路及び橋梁のために、2年間で1億5千万ドルが提供される。

3. ケーススタディ:トランス・テキサス・コリダー(Trans-Texas Corridor) テキサス州

プロジェクトの説明： TTCプログラムは、自動車交通のための有料高速道路、トラック運送会社の交通のための分離された有料トラック道、貨物、都市間旅客及び通勤のための鉄道路線、そして様々な公益施設の敷設を含んだ、相互接続された一連のコリダーの4,000マイルのネットワークとなることが想定されている。テキサス州交通委員会(Texas Transportation Commission)は、2002年6月に、TTCアクションプランを正式に採択した。それは、4つの優先区間を特定しており、概ね次の既存のルートに並行したものである。オクラホマ州からサンアントニオまでのインターステート35及びサンアントニオ南部からメキシコ国境までのインターステート37、テクサーカナ、ヒューストン、ラレード、リオグランデ溪谷下流を結ぶインターステート69、ダラス-フォートワースからヒューストンまでのインターステート45、そして西部のエルパソからルイジアナ州境のオレンジまでのインターステート10。計画では、TTCは、テキサス州の交通需要に応じた優先順位により、50年間で完成されることが求められている。州の交通関係機関であるテキサス州交通省が、計画、建設及び維持を監督するが、民間主体も日常の運営を含めた業務を行うことができる。

2005年に、テキサス州交通省は、テキサス州のインターステート35沿いの600マイルのコリダーを構成する区間を含んだTTC-35について、その準備段階のコンセプト及び資金計画を策定するため、競争的な調達手続による総合開発契約(comprehensive development agreement(CDA))のもとで、Cintra 及び Zachry Construction Corporation に率いられたコンソーシアムを選定した。この計画には、ダラスとサンアントニオの間のインターステート35に隣接して、最終的には分離された有料トラック路を含みうる4レーンの有料道路、公益施設、そして貨物、通勤及び高速の鉄道路線から構成される施設を含む。CDAの契約条件により、Cintra-Zachry は、TTC-35のマスター開発及び資金計画を作成する。マスタープランが完了すれば、道路、鉄道、公益施設又はそれらの組合せによる個々のプロジェクト区間が、マスタープランの一部として、個別の施設実施計画において特定され、開発される。Cintra-Zachry は、テキサス州交通省の承認により、マスタープランによって開発されるいくつかの施設の開発に関する最初の交渉を行う権利を有する。テキサス州交通省によれば、契約は、少なくとも4億ドルの価値があるコンセッション契約について、交通省が誠意を持って(in good faith)交渉することを必要としているだけである。上述した、SH130第5・第6区間(State Highway 130,

segment 5 and 6)のコンセッションの付与は、CDAの要件に完全に合致している。しかしながら、Cintra-Zachryは、将来のTTC-35施設においても考慮される資格がある。

プロジェクトのコスト： テキサス州交通省の2002年6月のTTCプランの報告によれば、4,000マイルのTTCプロジェクト全体の当初の費用見積りは、2002年価格で、1,450億ドルから1,840億ドルの範囲である。テキサス州交通省によれば、これは2002年計画で想定された高速道路及び鉄道モードが全て建設されることを含んでいる。テキサス州交通省は、提案された多くの施設又はモードが必ずしも必要ではないことを認めている。この計画の実施には、必要なもののみを建設する柔軟性が含まれる。

組織のアレンジ： Cintra-Zachry, LPのコンソーシアムは、85%がCintra Concesiones de Infraestructuras de Transporte, S.A.によって所有され、15%がZachry Construction Corporationによって所有されている。Zachry Construction Corporationは、テキサス州サンアントニオに所在する民間の建設及び維持サービス会社である。Cintra-Zachryチームは、TTC-35のマスター開発計画及び資金計画を作成した。この計画は、2006年にテキサス州交通省に採用された。そのチームは、テキサス州交通省及びFHWAの承認により、当該コリダーの承認された開発計画の区間の資金調達、計画、設計、建設、維持、さらに料金徴収及び運営のようならなる活動を行うことを選択することができる。

プロジェクトの資金調達： TTCプログラムの全体に関して未定である。Cintra-ZachryのTTC-35の最終提案は、ダラスとサンアントニオとを結ぶ有料道路に60億ドル、そして当該施設を50年間運営する権利に関するテキサス州交通省へのコンセッションの支払いに12億ドルを要するものとした。テキサス州交通省によれば、現在のマスター開発計画では、それぞれ概ね88億ドル及び20億ドルと示されている。

収入源： 料金。Cintra-Zachryとテキサス州交通省との間のCDAでは、料金レートがどのように設定され、調整されるか、また、コリダーのいかなる有料コンセッションの期間も特定していない。テキサス州交通省によれば、州の法律及び交通省の政策により、全てのレートの設定及び値上げの算定手法はテキサス州交通省の承認が必要である。CDAは、Cintra-Zachryがこれらの規制を遵守することを必要としている。SH130の契約は、料金レート及び将来の調整の算定式を具体的に設定している。

リースの収入： 未定である。

4. ケーススタディ:オレゴン州

プロジェクトの説明： 2006年1月に、オレゴン州交通委員会(Oregon Transportation Commission)は、3つの提案されたPPP高速道路プロジェクトに関する開発前段階の作業について、オレゴン州交通省がオレゴン交通改善グループ(Oregon Transportation Improvement Group(OTIG))と契約を締結することを承認した。3つのプロジェクトは、サンライズ・コリダー(Sunrise Corridor)、インターステート205南部の拡幅、及びニューバーグ(Newberg)-ダンディー(Dundee)交通改善プロジェクトである。提案されたサンライズ・コリダーは、SE172への新たな4レーンのアクセス制限された車線の建設(第1区間)、そして新たに設立された市で

あるダマスカス(Damascus)のための追加の交通インフラの建設(第2区間)である。提案されたインターステート205南部回廊改良プロジェクトは、ポートランド大都市地域における主要な南北の貨物及び通勤ルートの拡幅である。提案されたニューバーグ-ダンディのプロジェクトは、概ね延長11マイルの代替路(バイパス)であり、ニューバーグの東端から始まり、デイトン(Dayton)近郊のオレゴン18とのジャンクションで終了する。

Macquarie との契約により、Macquarie は、全ての3つのプロジェクトについて、それぞれ個別の契約によって開発前段階の作業を実施する。プロジェクトが実施される場合は、それぞれのプロジェクトの開発前段階のコストを内部化させ、プロジェクトが実施されない場合は、プロジェクトの開発前段階の作業について、オレゴン州交通省が Macquarie に弁済する。

プロジェクトの最新情報：

サンライズ・コリダー(Sunrise corridor)： OTIG及びオレゴン州交通省は、サンライズ・コリダーは有料道路としては成立しないものと判断し、プロジェクトを無期限に延期することを決定した。この決定は、プロジェクトが当該地域での他の代替ルートに対して潜在的な時間節約とならないこと、及び提案されたプロジェクトの交通量の予見可能性が不確実であることに基づいていた。オレゴン州交通省の担当官によれば、プロジェクトは保留され、将来再検討されるかもしれないが、現時点では優先順位が高いものとは考えられていない。オレゴン州交通省は、Macquarie に、調査の費用として50万ドルを支払った。

インターステート205南部拡幅： オレゴン州交通省の担当官によれば、このプロジェクトは、まだ地域の交通計画に位置付けられていないが、環境影響評価手続は既に始まっている。このプロジェクトを実施するかどうかの最終決定は、環境アセスメントが完了するまではなされない予定である。

ニューバーグ(Newberg)-ダンディ(Dundee)： 2007年7月に、OTIG及びオレゴン州交通省は、ニューバーグ-ダンディ間の有料バイパスのPPPによる開発を取りやめることに合意した。それは、このバイパスのみに料金を課する計画は、PPPコンセッション契約のもとで計画されたプロジェクトを賄うために十分な収入を生み出さないという独立した分析結果が出されたことによる。その代わりに、オレゴン州交通省の担当官によれば、当該プロジェクトは、民間部門を契約請負者として使用する伝統的な公共部門の調達手法のもとで継続されることになりそうである。当該担当官によれば、当該道路は依然として有料となるものと見られている。

5. ケーススタディ:高速道路407ETR トロント カナダ

プロジェクトの説明： 高速道路407ETRは、トロント大都市地域を通過して108kmにわたっている。1998年に、当時のカナダの歴史における最大の民営化プロジェクトの一部として、オンタリオ州は、当初の68kmの高速道路の運営及び残りの40kmの建設の要求を入札に付した。国際的な競争入札の後、1999年に、Grupo FerrovialのCintra、SNC-Lavalin及びCapital D'Amérique CDPQに率いられた407ETRコンソーシアムが、99年間の契約を付与された。

プロジェクトのコスト： 99年間のリースで、31億カナダドル

組織のアレンジ： 407ETRコンソーシアムは、当初、Grupo Ferrovial の Cintra、SNC-Lavalin 及び Capital D’Amerique CDPQ に率いられていた。2002年に、Macquarie Infrastructure Group が、Capital D’Amerique CDPQ の当該有料道路の持分すべてを買い取った。

収入源： 料金は、交通の流れの水準に基づく。料金レートは、当初15年の間は年2%の値上げが保証されており、交通量が一定の交通水準を超えた場合にはコンセッショネアが設定した金額まで上げられる。

リースの収入： 収入のほとんどは一般的な収入基金に納入され、オンタリオ州の各住民は政府から200ドルの小切手を受け取った。
