

8. 民営化年次レポート2009年版 [2009 年 8 月] (部分訳)
リーズン財団

原典出所 http://reason.org/files/annual_privatization_report_2009.pdf

翻訳: 前関西業務部企画審議役 昆 信明

本報告書は、当機構が独自に翻訳したものであり、翻訳の間違い等についての責任は、各発行者ではなく、翻訳者である当機構にある。但し、日本語訳はあくまで読者の理解を助けるための参考であり、当機構は翻訳の間違い等に起因する損害についての責任を負わない。

陸上交通

A. 2009年のインフラ・ファイナンス

1. はじめに

2008年後半に始まった信用市場の危機は、インフラ・ファイナンスにも打撃を与えた。合衆国では、昨年上半年期において大規模な有料道路コンセッション・プロジェクトの1件が資金調達され(テキサス州のSH130第5・第6区間)、年末までに、いくつかのプロジェクトの取引が完了する見込みであった。しかしながら、危機以降(2009年の第1四半期を通じて)、合衆国で資金取引の完了に達したプロジェクトはフロリダ州のI-595プロジェクト¹のみであり、同プロジェクトは、料金収入ではなくアベイラビリティ・ペイメントに基づいて資金調達されている(アベイラビリティ・ペイメントは、コンセッションの期間にわたって政府によってなされる毎年の支払であり、その一部は、道路レーンが“利用可能”であること及び交通を処理している状態に基づいている。)。従って、このコンセッションの投資者は、施設の建設及び完成に関するリスクを負うが、交通及び収入に関するリスクは負っていない。

2008年における有料道路の交通量は一般的に減少し(2009年初めも継続している)、官民パートナーシップ(PPP)による有料道路も例外ではなかった。当初、交通量の減少は極めて高い燃料価格(2008年上半年期)を反映したものであった。しかし、燃料価格が2ドル/ガロン付近の“通常”水準に戻った後、それに代わって、有料道路を含めた全ての道路における自動車走行台距離の減少に関する主な要因となったものは、景気後退の深刻化であった。このような変化は、有料道路ファイナンスに本来伴っているリスクを増加させた。

国際的には、それでもいくつかの有料道路コンセッション・プロジェクトが資金調達されたが、信用危機によって、取引を実現させるために必要な資本(equity)の割合が大幅に増えることとなった。例えば、2007年末に資金調達されたバージニア州のI-495HOTレーン・プロジェクト^{2 3}では資本の割合は26%であり、また、2008年上半年期のテキサス州のSH130プロジェクト⁴では15%であった。しかし、既存のペンシルベニア・ターンパイクのリース⁵に関する Abertis の入札では、2008年9月までに資本の割合は50%に達するものと見積もられていた。また、2008年遅くに、Global Via Infrastructure がチリにおけるいくつかの既存有料道路を10億ドルで獲得したときは、41%の資本が必要であった。これとは対照的に、アベイラビリティ・ペイメントに基

¹ [訳注] 2009 年 3 月、フロリダ州交通省(FDOT)と ACS Infrastructure Development(スペイン)によるコンセッション会社は、I-595改良事業に関する35年間のDBFO契約を締結した。

(参考) <http://www.i-595.com/default.aspx>

² [訳注] ワシントンDC都市圏の環状道路であるI-495の一部区間に、新たにHOTレーンを整備する事業で、2007 年 12 月にバージニア州交通省(VDOT)と Transurban/Flour との間でコンセッション契約(変更契約)が締結され、資金取引も完了した。

³ [訳注] 相乗りの車(HOV:High Occupancy Vehicle)のみが通行できるレーンをHOVレーンといい、HOVレーンの要件を満たさない車(単独乗車の車)でも料金を支払えば通行できることとしたレーンをHOT(High Occupancy Toll)レーンという。

⁴ [訳注] テキサス州のトランス・テキサス・コリダー計画の一環として、SH130第5・第6区間を新規に整備する事業で、2007 年 3 月に州交通省(TxDOT)と Cintra/Zachry との間でコンセッション契約が締結され、2008 年 3 月に資金取引が完了した。

⁵ [訳注] 2008 年 5 月、ペンシルベニア・ターンパイクのリースに関する入札において Abertis/Citi が落札したが、入札の有効期限である 2008 年 9 月末までに州議会の承認が得られなかったため、中止された。

づいたフロリダ州のI-595では、16%の資本しか必要としなかった。ポルトガルでは、7億1,700万ドルの有料道路プロジェクトである Baixo Alentejo は、料金収入とアベイラビリティ・ペイメントとの組合せを財源としており、2009年初めに30%の資本で資金調達された。

2. インフラ投資ファンド

Probitas Research によれば、2007年は、インフラに関するエクイティ・ファンドが343億ドルを集めた記録的な年となり、その後、2008年では247億であった。また、Probitas のレポートによれば、2009年初め時点で、70以上の新たなファンドが市場に登場し、又は登場しつつあり、920億ドル以上を集めようとしている。これを、Probitas による2004年から2008年までの集計である845億ドルと併せると、合計で1,765億ドルとなることを意味する(920億ドル全てが2009年に集められた場合)。この数字は、Kearsarge Global Advisers(情報源は Morgan Stanley)が2009年に得られるものとして見積もっている1,800億ドルに近い。より新しいファンドの多くは新興の市場に焦点を当てているが、半数以上は先進国の市場、すなわち欧州及び北米を志向している。上位10位までの規模のファンドを、表6に示す。

Table 6: Ten Largest Infrastructure Equity Funds as of December 2008				
Rank	Fund Name	Location	Year Funded	Size (\$B)
1	GS Infrastructure Partners	New York	In market*	7.5
2	GS Infra Partners II	New York	2006	6.5
3	Macquarie European	London, Sydney	2007	6
4	Macquarie Infra Partners II	London, Sydney	In market*	6
5	Global Infra Partners I	New York	2008	5.6
6	Macquarie Euro Infra Partners III	London, Sydney	In market*	5
7	Macquarie Infra Partners	Sydney	2008	4
8	Morgan Stanley Infrastructure	New York	2008	4
9	AIM Infrastructure Fund	London	In market*	3
10	AIG Highstar Capital III	New York	2007	3.5

Source: Probitas Research *"In market" means currently raising funds.

これらの又はその他のファンドには、誰が資金を提供しているのだろうか。Infrastructure Investor の表には、上位50位までの機関投資家について、名称、機関のタイプ、投資額、ファンド・マネージャーなどの一覧が掲載されている。表7は、その結果の要約である。

表7に要約されている上位50機関では、総投資額の31.4%を合衆国の投資家が占めている。その中には、メトロポリタン生命保険会社(Metropolitan Life Insurance Co.)、ハーバード大学基金(Harvard University Endowment)及び1ダース近くの公務員年金基金がある。後者の公務員年金基金には、次のものが含まれる。

- ニューヨーク市退職年金基金
- カリフォルニア州公務員退職年金基金(CalPERS)
- カリフォルニア州教員退職年金基金(CalSTRS)

- ワシントン州投資委員会
- オレゴン州公務員退職年金基金
- アリゾナ州退職年金基金
- インディアナ州公務員退職年金基金
- ニューヨーク市消防局年金基金

Table 7: Characteristics of Top 50 Institutional Investors		
Type of Institution	Amount (\$M)	Percent of Total
Public Pension Funds	\$1,708	45.6%
Insurance Companies	1,350	36.0
Sovereign Wealth Funds	251	6.7
Corporations and Corporate Pension Funds	244	6.5
Government Agencies	109	2.9
Endowments/Foundations	43	1.2
Supranational	40	1.1

Source: *Infrastructure Investor*, April 2009, p. 38

3. 有料道路コンセッション産業

国際的なPPPインフラ・プロジェクトに関する統計が、1991年以降、*Public Works Financing* (PWF)によるデータベースに記録されており、この産業の実績に関するニュースレターが発行されている。

道路の分野においては、計画中又は資金調達済みのPPP道路プロジェクトが、全世界の合計(1985年以降の累計)で、1,046件、5,800億ドルとなっている。このうち、500件(2,650億ドル)が、2008年10月時点で資金調達済みとなっている。合衆国は、この合計のなかで、特に欧州と比較して、相対的に小さな部分を占めているにすぎない。合衆国における計画中又は資金調達済みのPPP道路プロジェクトの合計は、77件、846億ドルである。このうち、2008年10月時点で資金調達済みのプロジェクトは、33件、143億ドルである。

Public Works Financing (PWF)のデータベースには、2008年時点での交通PPPにおける国際的なリーディング・カンパニーに関する表が掲載されており、建設中及び運営中のプロジェクト件数による順位が付けられ、また、プロポーザル提案中の件数も示されている。これらのデータは表8に示されているが、プロジェクトのタイプには、道路に加えて、空港、港湾、鉄道インフラも含まれている。このデータベースの2008年版(2008年10月時点)は、2007年版と比べて多少の変化がみられるが、これは、一部は継続的な成長によるものであり、また、一部は、様々なプロジェクトにおいて、ある会社から他の会社にプロジェクトの持分が売却されたことによるものである。

表8を一見して分かるように、プロジェクトの実績を有する企業の大半は欧州勢である。上位10社のなかでは、8社が欧州であり、1社がオーストラリア及び1社が中国である。上位20社のなかでは、スペインが7社、フランスが4社、中国が3社、ドイツ及びオーストラリアがそれぞれ2社、ポルトガル及びイギリスがそれぞれ1社である。合衆国の企業は、22位、24位及び27位に現れているに過ぎず、そのいずれも単独でコンセッション・プロジェクトを実施しているものではない。というのは、この3社は全て、基本的に建設会社であり、有料道路の所有者又は運営者ではない。

Table 8: Top 30 PPP Transportation Infrastructure Companies, 2008				
Rank	Company	HQ Country	# in Construction or Operation	#Active Proposals
1	ACS/Iridium	Spain	57	27
2	Macquarie group	Australia	44	18
3	Sacyr/Itinere	Spain	40	22
4	Ferrovial/Cintra	Spain	38	30
5	Global Via	Spain	33	17
6	Abertis	Spain	32	7
7	OHL	Spain	28	33
8	NWS Holdings	China	24	2
9	Hochtief	Germany	23	11
10	Vinci/Cofiroute	France	22	23
11	Road King	China	22	0
12	Acciona/Nesco	Spain	19	22
13	Bouygues	France	17	16
14	EGIS Projects	France	16	18
15	Alstom	France	15	11
16	Cheung Kong Infrastructure	China	15	9
17	Bilfinger Berger	Germany	13	9
18	BRISA	Portugal	9	7
19	John Laing	United Kingdom	9	4
20	Transurban	Australia	9	4
21	CCR Group	Brazil	8	9
22	KBR Brown & Root	USA	8	1
23	Siemens	Germany	7	8
24	Fluor	USA	7	5
25	Strabag	Austria	6	11
26	Bombardier	Canada	6	6
27	Bechtel	USA	6	5
28	Balfour Beatty	United Kingdom	6	2
29	Alfred McAlpine	United Kingdom	6	1
30	Skanska	Sweden	5	9

Source: Public Works Finance 2008 Survey of Public-Private Partnerships

4. 注目すべき連邦政府の報告書

2009年初めに、陸上交通インフラに関する2つの重要な連邦政府の報告書が発表された。ひとつは、道路プロジェクトにおける有料道路及び官民パートナーシップ(PPP)の現状と見通しを概観したものである。もうひとつは、陸上交通インフラ資金調達委員会の最終報告書である。

最初のものは、実際には有料道路資金調達に関する報告書とデータベースのセットであり、連邦道路庁のために Parsons Brinckerhoff の Ben Perez と Steve Lockwood が作成したものである。これには、報告書本体、4つのデータベース、3つのサマリー及び異なった分類によるデータの様々なソートが含まれる。⁶ データは、

⁶ [訳注] 米国連邦道路庁PPPのページから入手可能。< http://www.fhwa.dot.gov/ppp/toll_survey.htm >

1992年のISTEA⁷（同法は連邦補助道路の有料化を制限する連邦の規制を初めて緩和した）の施行から、2008年までの間に関するものである。同報告書による最も重要な結果のひとつは、この間において、高速道路規格の道路が平均で毎年150センターライン・マイル新たに追加されたが、このうち、50から75マイル（すなわち、3分の1から2分の1）が料金収入に基づいて資金調達された、ということである。確かに、料金収入は、道路に関する収入全体の5.4%程度を占めるに過ぎない（収入の大部分は連邦又は州の燃料税からくるものである）。しかし、トレンドは明らかに上昇しており、一般に公共部門が資金を蓄積することが最も困難な規格の高い道路網の部分に焦点を置いている。

この調査は、1992年から2008年までの間に、33の州及び属領において新たな有料道路事業が行われていることを明らかにしており、そのなかには、235件の新規容量プロジェクトが含まれる。これらのプロジェクトは、表9に示すように分類される。

Table 9: U.S. Toll Road Projects, 1992-2008		
Stage	Value (\$B)	Lane-miles
Completed	\$40.0	3,900
In construction	17.8	1,734
In design/finance	19.4	1,887
In enviro review	23.3	2,266
In planning	60.5	5,900
Total:	\$161.0	15,687

Source: Federal Highway Administration, at www.fhwa.dot.gov/PPP/toll_survey.htm.

これらのプロジェクトを「民間部門による開発及び資金調達」の項目によってソートした連邦道路庁の表によれば、民間の参画について「可能性がある」としたものが24プロジェクトで363億ドル、民間が既に参画しているものが24プロジェクトで214億ドルとなっている。これらを併せると、総計1,610億ドルの36%を占めることになる。これはかなり低いように思われるかもしれないが、いくつかの州は授權法を昨年ぐらいに制定したばかりである。そのような州がPPP有料道路として実施する可能性があるほとんどのプロジェクトは、まだPPPとして明確になってはいない。さらに、最近の景気後退により、いくつかの大規模プロジェクトが公共部門からPPPにシフトする可能性もある。従って、連邦道路庁のデータベースは、見込まれるPPP有料道路事業の規模の可能性を、おそらく控えめにみているものと思われる。

もうひとつの重要な報告書は、全国陸上交通インフラ資金調達委員会による2009年2月の最終報告書である『私たちの道には自分で支払おう(Paying Our Way): 交通資金調達のための新たな枠組み』である(<http://financecommission.dot.gov>)。⁸ この報告書で注目すべきは、特に、全てのレベルの政府において陸上交通インフラに対して過少投資となっていることを記述し、道路に関する主要な財源として、燃料税から走行距離(VMT)当たり課金への移行を開始すべきことを勧告していることである。これは長期の困難な転換となりうることから、同委員会は、財源ギャップを減らしながら国をその方向に動かすことを促進するための短期的な手段についても勧告している。

同委員会は、大都市圏計画機関(MPO)及び州交通省(DOT)が混雑課金を大幅に活用することを認める

報告書本体の和訳は、高速道路機構HPから入手可能。< <http://www.jehdra.go.jp/pdf/research/r063.pdf> >

⁷ [訳注] 総合陸上交通効率化法(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)

⁸ [訳注] 報告書サマリーの和訳は、高速道路機構HPから入手可能。

< <http://www.jehdra.go.jp/pdf/research/r057.pdf> >

ため、都市部のインターステートを有料化することに関する制限を除去するよう、議会に勧告している。そして、同委員会は、(a)新規のインターステートの建設、及び(b)既存のインターステートの再建設について有料制を認めている、現行の2つのパイロット・プログラムの拡大を提案している。さらに、同委員会は、TIFIA⁹プログラム及び民間活動債(PAB)¹⁰プログラムの双方について、非常に重要な拡大及び自由化の提案も行っている。これらは、PPP有料道路に関する資金調達パッケージの組立てを促進するために、重要な手段となっているものである。

PPP有料道路に関する可能な連邦の規制に関しては、同委員会報告書は、州が公共の利益を適切に保護することが確保されるようにすることを、連邦政府に求めている。多くのPPP有料道路プロジェクトがインターステート道路網(及びその他の連邦補助道路)を含むであろうことを前提とすれば、ある種の連邦による監督の役割(州際通商の観点に基づいた)は正当化される。しかし、これらの道路の全ては実際に州によって所有及び運営されていることから、「主たる監督の責任は、州のもとにあるべきである」とするのが適切である。連邦政府は、州のPPPに関する意思決定が「バリュー・フォー・マネー」分析に基づいて行われることを確保すべきであり(会計検査院(GAO)が2008年に勧告したように¹¹)、また、PPPを監督するためのベスト・プラクティスに関する有益な技術的援助を提供することができであろう。同報告書は、有料道路コンセッション(既存の有料道路のリース(ブラウン・フィールド)又は新規の有料道路の開発(グリーン・フィールド)のいずれも)による収入は全て道路及び公共交通に再投資することも求めており、それは合衆国法典第23編及び第49編で定められている。従って、州は既存の有料道路を長期コンセッションによってリースすることは引き続き自由であるが、リースによる収入は陸上交通インフラに再投資することが必要となるであろう(インディアナ州のインディアナ有料道路に関してはそのように取り扱われたが、シカゴ・スカイウェイではそうではなかった[交通目的以外にも使われた])。

B. 長期コンセッション：論争は続く

1. 連邦の当局者

PPPの関係者は、新たなオバマ政権が、メアリー・ピータース(Mary Peters)前長官による有料制・課金・PPPを支持する政策を継続する者を任命するのか、あるいは反対する者を任命するのかについて想像を巡らせながら、多少の不安を持って新たな交通長官の任命を待っていた。後任のレイ・ラフッド(Ray LaHood)長官の多くの交通問題に関する見解は、就任時においてはほとんど知られていなかったが、初めのころに自動車走行距離(VMT)課金への関心を表明したことは(ただし、ホワイトハウスの広報担当によって直ちに否定されはしたが)、将来有望に思われた。

その後すぐ、ラフッド長官は、ウォールストリート・ジャーナルのインタビューにおいて、政権は景気後退の間は燃料税の増税に反対であるので、「我々は、偏見のない幅広い発想が必要である。新規道路の有料制、新規橋梁の有料制、あるいは官民パートナーシップ(PPP)であろうと、あらゆる人々のアイデアを受け容れる必要がある。」と強調した。

⁹ [訳注] 交通社会資本資金調達及び革新法(Transportation Infrastructure Financing and Innovation Act)に基づいた、直接融資、債務保証及び与信枠による信用援助プログラム。

¹⁰ [訳注] 州政府がPPPの枠組みで民間主体に事業を行わせる場合に、州政府が発行する地方債と同様に、利子所得について連邦所得税の免除の特例が受けられる債券。

¹¹ [訳注] 会計検査院(GAO)報告書の和訳は、高速道路機構HPから入手可能。

< <http://www.jehdra.go.jp/pdf/research/r039.pdf> >

2月に議会が制定した景気刺激法¹²には、PPP有料道路の資金調達に関して、新たな積極的な要素が含まれていた。ひとつの規定は、民間活動債(PAB)を代替ミニマム税¹³の対象から除外するもので、同債券は完全に免税となった。この規定は、2009年及び2010年に発行される新規の民間活動債(PAB)に適用され、2004年から2009年までに発行された債券の借換えのために発行される民間活動債(PAB)にも適用される。

2番目の規定は、交通長官が、裁量補助に関する15億ドルの配分のうち2億ドル¹⁴を上限としてTIFIA信用援助プログラムに使用することを認めている。TIFIAは、いくつかの最近の大規模PPP資金調達において鍵となる構成要素であるが、その財源が乏しくなっていた。従って、(長官がこの条項を活用するとすれば)、このTIFIAに関する新たな支援は、2009年及び2010年の資金調達取引において重要となるであろう。

有料制及びPPPに関する見解の進展は、議会の主要な2人のリーダーのところできている。ジェームズ・オバスター(James Oberstar)下院議員(民主党ミネソタ州選出)¹⁵及びピーター・ディファジオ(Peter DeFazio)下院議員(民主党オレゴン州選出)¹⁶は、2007年にはPPP有料道路への反対者として登場し、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ついては明らかに反発していた。しかし、道路財源の不足が深刻に拡大し、それを国民が認識するようになると、彼らの態度も変化し始めた。

2008年夏に、ディファジオ議員は欧州を視察し、その間、フランス及びスペインにおけるいくつかのPPP有料道路プロジェクトを訪れ、両国の交通当局者と会談した。2008年9月に開催された米国道路交通建設業協会(ARTBA)の官民ベンチャー会議における講演で、同議員は、新規の道路容量を開発するためのPPP有料道路プロジェクトについて、他の公益施設の場合と同様に、公共の利益を保護するために規制されている限りにおいて、それを支持すると発言した。質問に対する回答のなかで、同議員は、それは連邦政府というよりは州によってなされるものであると述べた。また、2009年4月、オバスター議員は、資金調達委員会が提案したように、自動車走行距離(VMT)課金に向けて進めていくことへの支持を表明した。

2009年4月、PPP有料道路に影響を与えうるいくつかの法案が提出された。米国トラック協会(ATA)によって支持された2組の法案は、既存の有料道路のリースを中止させることを意図している。S.884(Jeff Bingaman 上院議員(民主党ニューメキシコ州選出)提出)は、州の道路延長の計算から“民営化”された延長を控除しようとするもので、その計算は連邦道路財源の配分に用いられる。この条項は既存の道路だけでなく新規の有料道路にも適用されるので、料金収入と燃料税収入を複合させることが必要な多くのグリーンフィールドのPPP有料道路に必要な資金調達を切り落とすことになる。もうひとつの法案であるS.885(同じくBingaman 上院議員提出)は、民間企業にリースされた有料道路プロジェクトについて加速償却の適用を禁止するものである。¹⁷ この条項は、既存の有料道路のリースに関する魅力を減じるだけでなく、大規模なHOTレーン又はそのネットワーク・プロジェクトのためにPPP有料道路コンセッションを活用することが州にとって重要な手段となる可能性があるときに、既存のHOVレーンをHOTレーンに転換する場合にも適用されるこ

¹² [訳注] 米国再生・再投資法(ARRA: American Recovery and Reinvestment Act of 2009)。同法のうち道路に関する規定の概要は、次の連邦道路庁のページを参照。

(参考) <http://www.fhwa.dot.gov/economicrecovery/summary.htm>

¹³ [訳注] 代替ミニマム税(alternative minimum tax)は、高額所得者の節税を制約するために、各種控除等で支払うべき所得税の金額が低くなった場合でも最低限支払うべき税金として計算される。

(参考) http://en.wikipedia.org/wiki/Alternative_Minimum_Tax

¹⁴ [訳注] 2億ドルは財政コストの権限であり、これによる信用援助の規模は20億ドル程度となる。

(参考) <http://www.dot.gov/recovery/ost/faqs.htm>

¹⁵ [訳注] 連邦議会下院交通・社会資本委員会委員長。(参考) <http://transportation.house.gov/about.aspx>

¹⁶ [訳注] 連邦議会下院交通・社会資本委員会道路・公共交通小委員会委員長。(参考) 同上。

¹⁷ [訳注] 米国の税法では、リース期間が資産の有用な経済的寿命よりも長い場合は、コンセッションが資産の実効的な所有者として減価償却を行うことが認められ、この場合、加速償却も認められる。

とになる。

より促進的なものとして、Kay Bailey Hutchison 上院議員及び John Cornyn 上院議員(いずれも共和党テキサス州選出)がS.903を提出している。それは、連邦道路プログラムのほとんどを課税権限とともに州に委譲しようとするものである。反PPPの制限を伴わないのであれば、このような委譲により、州が、既存のインターステートを改良又は拡張するためにPPP有料道路取引を利用することについて、大幅な柔軟性が得られることになる。

2. テキサス州PPP有料道路調査委員会報告書

テキサス州において、公共部門の有料道路公社とPPPコンセッション契約による民間企業のいずれが新規の有料道路を建設すべきかに関する大変な議論の後、2007年に、州議会は、新規のPPP有料道路プロジェクトを2年間凍結(moratorium)する法律を制定するとともに、「有料道路への民間参画に関する議会調査委員会」を設置し、2008年末までに問題を調査し勧告を行うこととした。9名の委員のうち、Rick Perry 州知事が任命する3名の委員の一人として、リーズン財団の Robert Poole が選ばれた。

2008年12月に、最終報告書がオンラインで公表された。

<http://www.senate.state.tx.us/75r/senate/commit/c820/SB792Report.pdf>

同報告書は、州の膨大な道路財源の不足を記述し、伝統的な手法では、その足しにはなるものの不足を解消する見込みはないことを示している。また、同報告書は、有料道路コンセッションがテキサス州にとってどのような意味があるのかに関して、非常に歪められた図柄となっていたものを是正している。

新規の道路がほとんど全てPPP有料道路になることを懸念する者に対して、同報告書は、「比較的少ない数のプロジェクト(主として混雑した都市部に位置するもの)は100%有料制で成立しうるが、有料道路及びPPPが州を覆うことにはならない」と説明している。また、同報告書は、立ち上がり(グリーンフィールド)の有料道路は、(ダラスのSH121で論争となったように¹⁸)他のプロジェクトにも充てうる何十億ドルもの資金を生み出す大規模な“金の壺”というよりは、一般的にリスクの高い案件であるということを示すデータを提供している。

同報告書は、有料道路コンセッションが妥当な事例において、どのようにすれば公共の利益が最も保護されるかに焦点を置いている。非常に重要な勧告は、[公共側の]都合による解約と前払いの支払という2つの論争点に関するものである。前者について、事前に買戻し価格の算定式を定めておくこと(委員の一部からは支持されている)は、民間部門に対して、有料道路が予想よりも良い成績となった場合には州が利益を取ってしまい、一方、成績が悪い場合には民間部門が損失を被らなければならないと言っているのと同じことになる。同報告書は、州が[民間部門に]“棚ぼた”の利益が発生することを避けようとしたのであれば、より良いやり方は契約期間にわたる収入分配(revenue-sharing)であるとしている(これは、プロジェクトの成功に関する両当事者の利害を一致させる)。前払いの支払に関する問題については、同報告書は、否定的な勧告をしている。この場合においても、より賢明なやり方は収入分配であり、“金の壺”として描き出すことができない大多数のプロジェクトにとって、より適している。

委員会が直面した最も困難な問題は、“地方優先”の原則である。これは、新規の有料道路開発については地方の有料道路機関が常に優先順位を有するべきであり、当該機関がプロジェクトを実施できない、又は実施するつもりがない場合に限り民間部門による選択肢を考慮できるというものである。この政策は、大規模

¹⁸ [訳注] SH121は、当初、PPPとしての調達手続が進められ、Cintra/JP Morgan グループの提案が採択されていたが、その後手続がキャンセルされ、北部テキサス有料道路公社(NTTA)が事業を実施することとなった(2007年8月)。

で良好に運営されている有料道路機関を有している2つの大都市地域(ダラス及びヒューストン)では、それほど大きなマイナスの影響はないかもしれないが、より小さな都市地域において、新設の地域移動公社(RMA)が、本質的にリスクが高い単独の有料道路プロジェクトを立ち上げようとする場合には、多くの困難をもたらす可能性がある。

同報告書は、“地方優先”の原則を全ての状況に適応できるように再定義しようと試みるよりは、特定の有料道路プロジェクトを実施するために、公共部門が行う場合と民間部門が行う場合の便益を定量的に比較する手法を勧告している。それは、公共部門比較装置(Public Sector Comparator)であり、オーストラリア、イギリス及びカナダでは日常的に行われているものである。多くの場合、この分析を行う主体は専門の組織であり、例えば、カナダのブリティッシュコロンビア州におけるパートナーシップス・ブリティッシュコロンビア(Partnerships BC)やオーストラリアのビクトリア州におけるパートナーシップス・ビクトリア(Partnerships Victoria)がある。このため、同報告書は、テキサス州においても同様の主体を設け、民間部門からの法的及び財務的な専門家をスタッフとすることを勧告している。

3. 公共の利益の保護に関する全国的な報告書

長期有料道路コンセッション取引において、どのように公共の利益を保護するかについて、4つの全国的な機関が長文の報告書を発表している。それらは、南カリフォルニア大学ケストン研究所、全国共同道路研究プログラム(NCHRP)、ピュー・センター及び公共利益調査グループ(PIRG)である。

最も幅広く総合的なものは、NCHRP分析レポート391号“Public Sector Decision Making for Public-Private Partnerships”である。NCHRPは、交通研究委員会(TRB)が各州の交通省(DOT)と共同で実施している研究プログラムである。その分析レポートは一般的によくできており、本件のレポートも例外ではない。同レポートは、Cambridge Systematics の Jeff Buxbaum 及び Iris Ortiz によって執筆されており(以前に、より簡潔に同じ分野をカバーしているケストン研究所レポート¹⁹の執筆者)、長期コンセッションPPPに関する総合的な手引書となっている。同レポートは、この手法を用いる場合及びやり方に関して、政府はどのように意思決定すべきかを記述し、公共の利益の問題に関する幅広い議論を提供するとともに、それをどのように取り扱うのが最も良いのかを明らかにし、そして、PPPに関する次のような誤解に関する有益な議論を提示している。

- 硬直的な非競争条項が常に定められる。
- PPP取引は常に有料制を意味し、“棚ぼた”の利益を生む可能性がある。
- 公共部門は施設に対するコントロールを失う。

このように重要なレポートとしては残念であるが、いくつかの事実及び解釈の間違いによって損なわれており、そのいくつかは交通研究委員会(TRB)が訂正を約束している(リーズン財団の2009年4月 *Surface Transportation Newsletter* における議論を参照。reason.org で入手可能。)。

ピュー・センターのレポートは、“Driven by Dollars: What States Should Know When Considering Public-Private Partnerships to Fund Transportation”である。このレポートは、2008年のペンシルベニア・ターンパイクのリースに関する提案を巡る論争に刺激されたものである。同レポートは、ペンシルベニア州がこの取引を進めるにおいて正しかったか間違っていたかを公正に見ている。同レポートのほとんどは既存の有料道路のリースに焦点を置いているものではあるが(それは今後数十年間で起こりうる道路PPP取引のごく一部である)、同レポートによるガイドライン及び教訓は非常に的を射たものである。(このレポートにも、いくつか

¹⁹ [訳注] レポートの和訳は、高速道路機構HPから入手可能。<<http://www.jehdra.go.jp/pdf/research/r044.pdf>>

事実の間違いがある。例えば、合衆国におけるコンセッションの期間は、ほとんど75年間又は99年間であると主張しているが、カリフォルニア州では35年間であり、テキサス州では50年間であることから反証される。）

PIRGのレポート“Private Roads, Public Costs: The Facts About Toll Road Privatization and How to Protect the Public”は、PPP有料道路コンセッションに対する全面的な攻撃であり、これ以前の2008年に同グループが発表したレポートと類似のものである。同レポートは、現在のトレンドを、主として既存有料道路の長期リースに関するものとして描いているが、合衆国でそのようなリースが行われたのは4件のみであり、一方、新規容量を創出するための多くのグリーンフィールド・プロジェクトが資金調達され、又は、調達手続の様々な段階にある。また、同レポートは、PPP有料道路取引のほとんどは75年から99年間であり多額の前払いの支払を伴うとしているが、いずれも事実ではない。さらに、同レポートは、“良い政府”の原則として、「いかなる民間取引においても、同じだけの料金値上げに基づいて公共機関が借入れによって生み出しうる金額と比較して、資金を節約できるということを具体的に示さなければならない。」と述べている。このような資本コスト比較の議論(PPP批判者である Dennis Enright も用いている)は、いくつかの点で間違っている。初めに、この主張は、免税の民間活動債が利用できることを無視しており、同債券によって、PPP取引における債務コストを公共部門で広く用いられている免税の債券に非常に近いものとすることができる。より重要なことは、この主張は、PPP有料道路に伴って起こりうる大幅なリスクの移転による価値(これは公共部門比較装置(PSC)モデルにおける大きな要素である)、さらに、PPP手法によるライフサイクルコストの節約の可能性を無視していることである。

欧米のロードプライシングに関する調査研究報告書

発行日 平成 21 年 10 月

発行者 独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構

所在地 〒105-0003

東京都港区西新橋 2-8-6 住友不動産日比谷ビル

Tel.03-3508-5161

ホームページアドレス <http://www.jehdra.go.jp>
