

公共インフラへのコンセッション方式導入における課題と土木分野の役割



大川尚哉
論説委員
前田建設工業株式会社
常務執行役員

東日本大震災の当日、2011年3月11日に、PFI法改正案と関空・伊丹経営統合法案が閣議決定されてから4年半以上が経過した。この公的部門の産業化の動きは、震災により厳しさを増した財政の再建と経済成長とを両立するための重要施策として現政権にも引き継がれ、安倍内閣の三本目の矢にも掲げられている。この施策の中心となるのが、コンセッション（以下本文ではCCSと略す）方式による官民連携であり、2016年度までを集中強化期間として、空港・上下水道等を対象に計19件、2～3兆円規模に上る取組みが目標として掲げられている。

CCS方式とは、従来のPFIの枠組から一歩進め、空港等の施設の所有権は官が保有したまま運営権を民間に設定し、民間のノウハウを活かし高い社会サービスを効率的に提供しようというものである。VFM (Value For Money) 向上が期待されるCCS方式の早期実現に向けて、行政サイドはガイドラインの整備、インフラファンド創設等の環境整備を鋭意進めている。

元々CCSの歴史は古く、仏では16世紀まで遡ると言われているが、1990年代から欧米において急拡大した。この海外の実情にも触れながら、当方式推進における課題と土木部門が果たすべき役割について述べてみたい。

CCSにおいて、運営者であるコンセッションネア（特定目的会社；SPC）は自ら資金調達し、収入源の変動リスクを抱えながら、性能を保持する運営責任と投資家への配当責任を負う。このためSPCのメンバーは、様々なリスクに対応する企業群で構成されることも多い。SPCにとって最大のリスクは、資金調達と長期需要予測であろう。運営権の獲得には、時には数千億円超規模の巨額資金が必要である。また事業は数十年以上に亘ることが多く、将来の需要変動予測を基にした的確な事業収益性の評価が求められる。従って、これらの重大リスクを担う金融セクターや商社などが、SPCのメインプレーヤーとなることが適切と想定される。

ところが、世界の建設会社の売上ベストテンの推移をみると、違った姿が浮かび上がる。1980年のベストテンは、日本のゼネコンが5社、米国4社、そして10位に仏1社であった。しかし2013年にはその顔ぶれは大きく変動している。中国の5社を除くと、日本企業は0、米国は1社のみ、その他4社は欧州勢（仏・スペイン・独）が3兆円以上の売上を誇る巨大企業として台頭している¹⁾。彼ら欧州の建設会社は、CCS事業での売上を急拡大させて世界に進出し、高収益の総合インフラマネジメント企業として成長したのだ。この事実は、世界の多くのCCS事業において、

建設業が中心的プレーヤーになっていることを意味している。

興味深いことに、彼ら欧州インフラマネジメント企業には、利益への貢献度が低い建設部門を現在も保有している企業が少なくない。すなわち、インフラの真の健康状態と寿命を把握し、超長期に亘る健康管理の処方箋を描けることが、CCS事業における彼らのコアコンピタンスであり、その能力を有するのが自社建設部門だという企業構造が読み取れる。

一方、我が国のインフラ運営は、これまで多くを公共セクターが担っており、国内の建設産業はそのノウハウに乏しい。政府が推進しているインフラ輸出が進まないのも、民間会社が運営ノウハウを保有していないことが一因である。集中強化期間に開始されるCCS事業は、建設会社が事業の主要プレーヤーの一員として、その運営ノウハウと経営手腕を修得する場として極めて重要である。その際に建設会社の経営陣は、CCSにおける顧客は官ではなく、社会・市民そして投資家・金融市場に替わるのだという根源的な意識改革が必要となる。

またCCS方式自体にとっても、集中強化期間の取組みは成功に向けた重要な試金石となる。海外でも景気変動リスク等による失敗・破綻事例がある。主に官側が需要変動リスクを担うアベイラビリティ・ペイメント型の導入など、適切なリスク分散により社会サービスを維持する仕組みの整備や、魅力的なインフラ投資市場の形成など、海外の成功・失敗例から学び、健全なCCS方式と制度環境を構築していく必要がある。

次に、社会とのコンセンサス形成である。欧米諸国の多くでは、行政などの公的システムは市民が努力して獲得した権利であり、民と官は一定の連続性を持った存在と認識されている。このためCCSは社会に違和感なく受容され易い。一方、官と民とは対立する概念とされることが多い我が国において、社会にCCS方式が広く受容されるのか懸念がある。ここでも、CCSの民側プレーヤーでありながら公共の概念を強くもつ土木部門こそが、資本の論理と公共の論理とのバランスを取るマネジメントの担い手として、社会に期待される資質を有していると考えられる。

さて、concessionの動詞形はconcedeであるが、この単語には「意に反して(unwillingly)」譲渡するというニュアンスがある。CCSは運営権売却という打出の小槌ではなく、社会に対する価値向上が真の目的である。よってconcedeの主語は官ではなく社会であり、また社会資本は我が国の国富であることを、全てのプレーヤーが改めて共有することが第一に必要である。そして、より高いサービスに加え災害対応力も保持し、かつそのインフラを核とした地域活性化にも配慮した民間ならではの計画等により、地域社会がwillinglyに事業者に権利を与える、その様な我が国の実状や文化に合致したCCS方式を、社会と共に作り上げていくことが肝要である。その役割の主たる担い手は、我々土木部門であることは間違いない。

1) 資料出所；Engineering News Record（2014年9月1日号）