

## PPP その限界と可能性—道路事業を中心に—



南部 隆秋  
論説委員  
阪神高速道路（株）  
常務取締役 事業本部長

近年、日本でも PPP (Public Private Partnership) という言葉がごく普通に聞かれるようになった。

世界では、以前から PPP という言葉なしにはインフラの整備は語れないという状況になってきており、筆者も PIARC (世界道路会議 (世界規模の道路関係政府間会議としては唯一の国際機関) の PPP に関する技術委員会活動に既に八年以上にわたって参加してきた。

PPP によって、公共側は予算の制約を免れ、民間はビジネスチャンスを得る。だから、「PPP こそ解決策だ」あるいは「PPP でやりさえすればなんとかなる」という主張をする人たちもいるが、実際はそれほど簡単なものではない。

PPP 事業の費用は、当初民間によって調達されたとしても、最終的には Tax payer か Toll Payer が払うことになる。PPP は公共側にとって決して金のなる木ではない。

また、PPP における公共側の目的はより少ない予算によるインフラの整備・保全であり、民間側の目的はより多くの利益である。契約は双方にとってぎりぎりのところで結ばれ、契約期間中の経済状況等の周辺条件の変動によって見直しが必要となる。実際、リーマンショック後、世界中で PPP 契約の見直しが行われた。

PPP は幅広い概念\*であるが、実際に道路分野において国際会議等で議論されているものは、相当量の民間投資を伴う投資回収型事業と管理委託型事業の二つのタイプがほとんどである。

投資回収型事業の典型である有料道路事業でも、公共側の関与の仕方は、許可、補助あるいはシャドートールなど、多種多様である。また、道路分野での管理委託型のもの、パフォーマンス契約 (管理結果で契約しその実現手段は受託者に任せる) や長期契約との組み合わせが基本となっている。

有料道路事業等では、公共側で事業を実施した方が資金調達金利は一般的に低く、また、民間なら事業継続のために不可欠な、「利益」も出す必要がない。つまり、公共側が民間と同じように事業を行えば、公共側で行った方がコストは低い。

ではなぜ PPP が成立するのか。ひとつには官民の効率性の差によって民間側に利益確保の余地があること、及び民間側が通常公共側の負担するリスクをシェアすることによって公共側の負担を軽減できるためである。

ただし、官民の効率性の差は、公共側事業での、公共性、公平性の確保等のための制約が大きな要因の一つであり、もしも、PPP 事業者に、公共側に求めるのと同じレベルでの公共性、公平性等を求めるなら官民の効率性の差は大幅に縮小してしまう。

しかし、道路事業では、料金水準など、公共性を全く無視して事業を進めるわけにはいかない面も多い。公共性と利潤追求をどうバランスさせるかは、常に議論され続けている大きな課題である。

リスクシェアリングに関しては、民間のシェアできるリスクは、それを含めた上でも利潤を出せる可能性がある範囲内に限られるが、その限界の線引きは難しく、交通量、料金水準、金利等の有料道路の採算性を左右する諸条件が変動したとき、公共側と民間側がどのように負担しあうかという点について、現在も世界各地で、種々の試行、議論、見直しが繰り返されている。

問題も多いが、PPP は世界の趨勢であり、我が国でも経済社会の状況からその導入を求める圧力は今後とも強まっていくと考えられる。

そこで、日本での適用性を考えてみよう。多くの国で有料道路制度を PPP を取り入れて導入しようとしているが、有料道路に関しては、日本は世界の先進国の一つで、単独で採算がとれる有料道路区間のほとんどは整備されており、新たな一部区間のみを民間事業者にゆだねても、特に管理を含めた長期事業では、経済的な合理性だけからみればメリットはほとんどない。

しかし、管理委託型などでは、民間の技術力と利益追求の意欲を活用して、より効率的な事業を実現できる可能性がある。信頼される管理は、災害時などには、民間側も契約にこだわらずに全力を尽くし、公共側もそれに応えるといった官民の信頼関係があって初めて実現できる。このような関係は契約社会の欧米では難しいが、諸外国に比べ公共側と民間側との信頼関係が比較的あついで我が国においては、より円滑に事業が進められる素地がある。

また、PPP は民間の技術力等を活用する幅広い概念であり、公共側の技術者や技術力の不足が懸念されている現在、計画、設計、建設のマネジメントなど、これまで公共側の仕事と考えられてきた総合分野、川上分野で、PPP の一環として、コンサルタントだけではなく工事会社をも含めて民間の技術力を引き出し、活用することによって Value for Money を高めることも検討すべきである。

しかし、いずれの場合でも、公共側は丸投げすることは許されず、民間監理のためのしっかりとした公共側の技術と体制は必要である。

適切な PPP の方法は、それぞれの国のおかれている状況によって大きく異なり、また変化していく。成功させるにはそれぞれの国の実情に応じた導入が必要であり、はやりだからというだけで安易に飛びつくのは危険である。

PPP は、魔法の杖でもなければ、金のなる木でもない。試行の中で修正を重ね、適切な方法で使ってはじめて、有益で効率的に働く道具となりうるものなのである。

\* PIARC においては Terminology 委員会において PPP は下記のように定義されている

“A range of structures and concepts which allocate risks and responsibilities in construction, financing, maintenance and operation of infrastructure between public and private sectors.”