

インフラ改革としての 運営権譲渡（コンセッション）

— 公共サービスの維持手法についての考察 —

Concession as the Reform of Infrastructure Industries: Considering the Sustainability of Public Services

野村宗訓

Concession is focused as one of the key policies in transportation industries, such as airport and road management. If private finance and excellent knowledges are introduced by concession, public facilities will be operated and rebuild efficiently, and the services will also be improved after a while. In addition, there is a merit of reducing public expenditure. Although a large amount of investment was put into infrastructure industries in the past, nowadays attention is paid to efficient operation and management due to the circumstances of the competitive market.

As concession is taking advantage of private entrepreneurship, it can be regarded as one device of privatization policies. However, it is distinguished from selling shares to private companies. We can understand that concession is one of the tactics under public ownership, because the government or municipal bodies still remain as owners of physical facilities. We have to confirm that concession is the effective method of PPP/PFI and that public intervention should be involved in future.

In this paper, the sustainability of public services focusing on the concession of infrastructure industries is considered. A case is made for the significance of concession policy and concrete cases in infrastructure industries and typical companies which promote concessions in global perspectives are investigated. Finally some issues which will be appearing in operation processes of concession in Japan are highlighted.

Munenori Nomura

JEL : L98

キーワード : コンセッション、インフラ産業、官民連携、公共サービス、民営化

Keywords : concession, infrastructure industry, PPP/PFI, public services, privatisation

はじめに

近年、空港や道路などの交通セクターを中心とするインフラ産業において、運営権を民間企業に譲渡するコンセッションという手法が注目を集めている。この手法を通して民間の知恵と資金の活用に基づき、公共施設の運営や更新を着実に実現し、サービスを向上させることができる。政府・自治体にとっても、公的負担の軽減を実現できる点でメリットがある。インフラ産業では過去に大規模な設備投資が実施されてきたが、規制緩和によって競争環境が整備されるに伴い、効率的な経営が重視されている。

コンセッションは民間企業の活力を利用する点では民営化の一種とみなされるが、株式売却によって経営主体を民間企業に移行させる施策とは明らかに異なる。特に、民間企業に運営権を売却する政府や自治体が、物理的な設備の所有者である点を捉えると、国有化または公有化に基づく措置と理解することもできる。コンセッションは PPP/PFI の一つの手法であるが、民間企業に対する公的な関与が依然として残る点に注意を払う必要がある。

本稿では、インフラ産業におけるコンセッションに焦点をあてることにより、今後の公共サービスの安定的な維持方策について探りたい。まず、コンセッションの政策的意義を明確にした上で、現実の具体的な事例について考察する。更に、これまで実績のある代表的な企業の戦略的な行動を把握し、世界的な規模でコンセッションが展開されている点を確認する。最後に、わが国でも今後、適用事例が増えてくると考えられるが、いくつかの運用上の問題点を明らかにする。

1 コンセッションの政策的意義

1-1 民間企業の活力を導入

1980年代以降、英米を中心とした先進国において新自由主義に基づく政策潮流が定着し、公益事業や公共サービスの民営化・規制緩和が推進されてきた。民営化の原語は「プライベートイゼーション」(privatisation)であるが、現実には多様な側面を持つ。表1は官民連携の手法と特徴を資産所有、運営・維持、更新投資、リスク負担、契約期間の点から示している。国有企業が行っている公共サービスの一部を外部委託によって民間企業に任せるような方法もあれば、リース（アフェルマージュ）を通して民間企業の運営を認める方法や、コンセッションに基づき民間企業に経営の裁量権を付与する方法もある。通常、民営化と広く理解されているのは、国有企業本体を株式会社化した上で、政府がその株式を売却する方法である。

業績の良好な企業であれば株式の公開売却が可能であるが、収益性の低い業種や需要密度の薄い地域については、株式売却の見通しが立たないことは言うまでもない。政府直営や国有企業のもとでサービスを維持すると、財源不足や品質低下を引き起こし、早晩、サービス停止に陥る危険性が高い。それに代わる方策として、政府がインフラ設備の所有者に留まり、民間企業に一定期間にわたる運営権を売却すれば、創意工夫に基づくサービスを継続させることができる。単に外部委託のように、競争入札に基づく短期的な契約ではなく、設備投資や料金設定で民間企業に自由裁量権を与えることで、長期的観点から運営会社に収益確保の機会を保障するのがコンセッションである。

表1 官民連携の手法と特徴

	資産所有	運営・維持	更新投資	リスク負担	契約期間
サービス契約	政府	政府 民間企業	政府	政府	1～3年
マネジメント契約	政府	民間企業	政府	政府	1～5年
リース (アフェルマージュ)	政府	民間企業	政府	政府 民間企業	10～15年
コンセッション (運営権譲渡)	政府 民間企業	民間企業	民間企業	民間企業	20～30年
B O T (Build, Operate and Transfer)	政府 民間企業	民間企業	民間企業	民間企業	特定せず
民営化(株式売却)	民間企業	民間企業	民間企業	民間企業	期限なし

(出所) Universal Postal Union [2016], p.17 の図などを参考に筆者作成。

1-2 設備投資の実行と収益改善

コンセッションがリースと異なるのは、設備投資を民間企業に委ねる点である。着実に投資を実行させる点から、契約期間は 30 年ほどに設定されることが一般的になっている。どのような投資をするかについては、コンセッションを実施する国や業種によって異なるので、契約年数が固定されているわけではなく、個別のケースで交渉により決められる。どのタイミングで投資を行うのかにもよるが、投じた費用に見合った収益が得られるようにするためには、数年よりも数十年という期間が必要になる。逆に、百年を超える期間や無期限という設定も可能であるが、一定の期間で実効性のある設備投資を求めるためには、30 年程度が妥当と考えらえる。

途上国では資金とノウハウが欠如しているために、コンセッションを通してインフラ整備を実現しようとする動きが見られる。先進国の建設会社や金融ファンド会社が空港、鉄道、橋梁などの新規建設の案件に応札するケースが多い。それに対して、先進国では何らかの事情で民営化の機会を失った公的管理下にある企業や、収益悪化を招いた公益企業の運営権が売却されるケースもある。過去に既に設備投資を終えたものの、回収ができていない場合には、残された債務を返済するためにコンセッションが実施される。年間の収益との比較から妥当な返済額を考慮して、契約期間が設定されると 30 年を超える可能性もある。このようなケースでは、設備投資を更に実行するかどうかは、需要予測に依存することは言うまでもない。

1-3 地域経済へのプラス効果

まず第 1 に、コンセッションの導入によって公共サービスが継続的に維持できる状況が整えられるので、地域経済の活性化が促される。これは空港や道路などの交通セクターが地域経済の活動を支えている点を考えると、当然の帰結と言える。コンセッションが採用されなければ、財務状況の悪化した事業者の下で経営破綻に陥ってしまい、更新投資が行われず、最悪の場合にはサービス停止に至ってしまう。公益事業の多くが外部効果を持っている点から、コンセッションに基づくサービスの継続は、利用者への恩恵のみならず地域経済へ

のプラス効果が生み出される点で大きな意義がある。

第2に、コンセッション契約を引き受ける企業（コンセッショネア）の進出により、オフィスの移転や雇用の創出などの面で地域経済にプラス効果をもたらされる。とりわけ他業種を兼業している企業がコンセッショネアとなる場合には、副次的効果が生まれる。空港、道路、橋梁、スタジアム、パーキングのすべてについてノウハウを持つ専門企業は、複数のサービスを組み合わせる提供戦略をとるので、地域全体に与える影響度は大きくなる。例えば、ホテルなどの宿泊施設やテーマパークの運営事業者、不動産会社や物流会社などが空港経営のコンセッショネアになれば、旅客数や貨物量の増大が期待できる。他国企業が関与する場合には、観光やビジネスで新たな路線を開拓する可能性も出てくる。

2 コンセッションの手法と事例

2-1 空港

空港は滑走路やエプロンなどの飛行機の離着陸に要する基本施設と、主としてレストランと店舗の入るターミナルビルや駐車場などの商業施設によって構成される。通常、基本施設を使用するのは航空会社であり、商業施設を利用するのは乗降客である。基本施設をインフラの下部、商業施設を上部とみなすことができるが、これらの上下一体の施設に関して、所有者（オーナー）と運営者（オペレータ）に区分して、運営権を公的企業から民間企業に移行させる措置がコンセッションである。

コンセッションを適用するには、いくつかの理由があげられる。第1に、対象となる空港が良好な業績をあげていない場合には、株式売却が難しいために、コンセッションによって業務を委託することがセカンドベストの選択となる。第2に、公的企業の経営形態を変更する手続きが長期化すると考えられる場合に、運営権だけを民間企業に売却することにより早期に効率性向上が実現できる。第3に、株式売却によって完全に民間企業に移行すると、利用者便益の低下や地域間格差の拡大につながる場合には、一定の公的関与を残すことが

望ましいと判断される。

イギリスでは London Luton 空港が 1998 年からコンセッションを採用している。国有企業の Heathrow など 7 空港を運営していた BAA に続き、他の多くの自治体空港が株式売却を通して民営化を実施したが、Luton には株式売却に踏み切れない事情があった。当時、新興航空会社 Ryanair が Luton から近隣の Stansted に拠点を移したため、空港経営が不安定化する状況に陥った。そこで所有権は自治体である Luton Borough Council (LBC) に残したまま、2028 年までの 30 年間にわたる運営権を民間企業の London Luton Airport Operations Ltd. (LLAOL) に移管することになった。

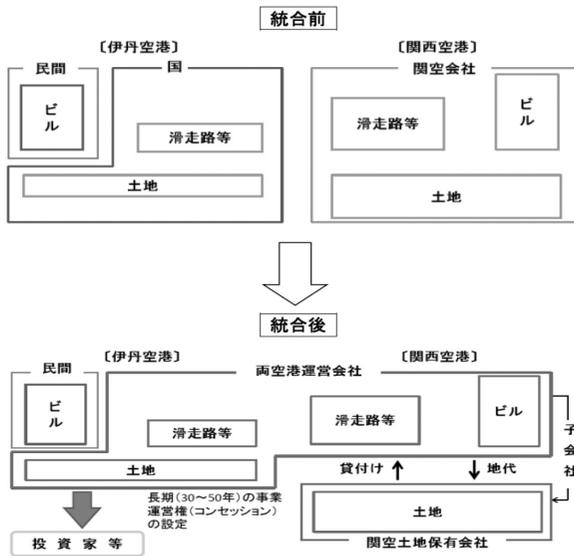
当初、LLAOL の株主となったのはイギリスの金融ファンド会社 Barcrays Private Equity/ Barcrays UK Infrastructure Fund であったが、2001 年に株式は建設会社 TBI に売却された。その後、2005 年にスペイン企業 ACDL が TBI を買収して運営権を得ることになった。Luton は格安航空会社である easyJet が拠点空港として大きな飛躍をとげたが、2013 年に自治体との間で設備投資をめぐる意見対立が生じたために、ACDL は契約期間満了前に撤退することを決定した。現在は、ACDL とは異なる別会社との間で新しいコンセッションが成立したので、空港経営は維持できている。

わが国では、2016 年に関西国際空港と大阪国際空港（伊丹）を保有する新関西国際空港株式会社が、オリックスとフランス VINCI の出資により設立された関西エアポートに運営権を売却した。両空港は 2011 年に「関西国際空港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律」に基づき、経営が統合された。わが国で複数一括運営による空港経営の先駆的事例となったが、統合するに至った直接的な理由は関空の 1 兆 3 千億円に及ぶ債務を軽減する点にあった。関空は世界的にも珍しい大型海上空港として建設されたが、莫大なコストにより毎年度 200 億円以上の利払いをしてきた。もともと旧関空会社は民間企業として設立されたので、本来は自律的経営を維持すべきであったが、結果的には政府の補給金に頼らざるを得ない状況に陥った。

関空・伊丹の経営統合とコンセッション契約による解決策は、2010 年 10 月に国土交通省から公表された「成長戦略」の中で明らかにされた。両空港の運

営主体が異なっていたことに加え、組織形態も違っていたので、現実の経営統合の作業は難航した。両空港の経営統合の変化を簡略化して示すと、図1のようになる。新関西国際空港株式会社は2012年4月に設立され、7月から業務を開始したが、土地部分を管理する会社を分離した上で、株式の100%を政府が保有する公的企業に移行した。「民間の知恵と資金」を活用する点を強調している成長戦略に基づき、新会社が国有化されることになった点は矛盾しているように映るが、コンセッションの推進主体が公的組織になる必要がある点から正当化されている。

図1 経営統合のイメージ図



（出所）関西国際空港株式会社 [2011] 「2010年決算説明会」

（<http://www.nkiac.co.jp/company/ir/invest3/pdf/ir11.pdf>）に基づき筆者作成。

2-2 鉄道

鉄道も空港と同様に業務内容から組織を区分すると、線路・信号・駅舎を下
部と捉え、旅客列車の運行を上部とみなすことができる。運営権売却について

は、「フランチャイズ」という用語が使われるが、一定期間、特定の民間企業に列車運行の権利を付与する点では、コンセッションと同義である。しかし、空港が上下一体化を前提にしているのに対して、鉄道では上下分離後、上部のみを売却する措置がとられる。多額の資金を要する固定設備の整備は所有者（オーナー）に委ね、運営者（オペレータ）は列車運行の専門会社となる。運営会社は固定設備費用を負わなくてよい立場になるが、列車運行の頻度に応じた使用料を線路保有会社に支払う必要がある。

経営状態が悪化していたイギリスの国有鉄道を民営化する政策として、フランチャイズは 1997 年に実施された。当時、25 の路線別に運営権が譲渡されることになったが、採算性の高い路線を獲得した民間企業は利益の一部を政府に払い戻す必要がある。採算性の悪い路線については、最低補助金額を申請した企業が運営権を取得できる。民間企業の知恵と資金を活用しようとしたインフラ改革であったが、結果的には線路部門は政府の出資を受ける組織に逆行し、列車運行についても補助金が支出されてきた。

契約期間は当初、約 7 年間に設定されていたが、表 2 に示される通り、近年は平均で約 10 年になっている。政府はサービス向上を促す観点から契約期間を長期化したい意向がある。現実には利益を確保できる路線は一部に限られているので、入札企業にとって契約期間を長引かせるインセンティブは大きくない。過去に契約期間満了前に運営会社が撤退した事例もある。バス会社が鉄道経営に参入できた点から、フランチャイズは経済活性化に寄与した面もあるが、政府が株式売却に代わる民営化を強引に適用した点には問題がある。

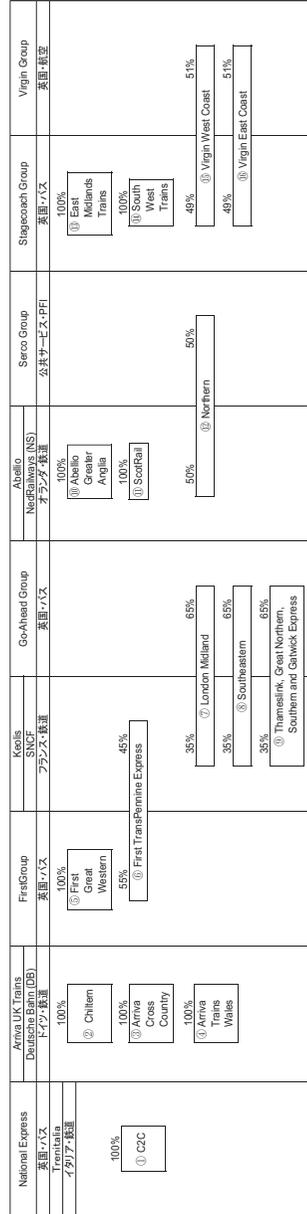
フランチャイズの実態は図 2 に示している通り、近隣国のイタリア、ドイツ、フランス、オランダの元国鉄による支援を受けて、イギリスの鉄道ネットワークが維持されている。更に、16 のフランチャイズのうち 7 つが、親会社 2 社による共同出資で運営されている点も明白になる。つまり、単独で経営するメリットがないので、共同出資で乗り切っていると考えられる。図中の⑨ Thameslink、Great Northern、Southern、Gatwick Express は複数の路線を統合して、1 つのフランチャイズにまとめたものである。このように運営権を民間企業に譲渡したフランチャイズが開始されて 20 年以上が経過したが、イ

表 2 列車運行会社とフランチャイズ期間

運行会社	親会社	期間	更新
① National Express	C2C	2014/9 - 2028/11	15年3か月
② Chiltern Railways	National Express Group	2002/3 - 2021/12	18年10か月
③ Arriva UK Trains	Arriva UK Trains	2007/11 - 2016/10	9年
④ Arriva CrossCountry	Arriva UK Trains	2003/12 - 2018/10	14年11か月
⑤ Arriva Trains Wales	Arriva UK Trains	2007/11 - 2016/10	(1) 2013/10 - 2019/9 (2) 2015/9 - 2019/3
⑥ First Great Western	First Group	2006/4 - 2013/10	7年7か月
⑦ First TransPennine Express	First Group	2004/2 - 2016/4	12年3か月
⑧ London Midland	Go-Ahead Group	2007/11 - 2016/4	8年6か月
⑨ Southeastern	Go-Ahead Group	2006/4 - 2014/10	7年7か月
⑩ Thameslink, Great Northern, Southern and Gatwick Express	Govia, a joint venture between Go-Ahead Group and Keolis (the latter majority owned by the French state rail operator)	2014/9 - 2021/9	7年1か月
⑪ Abellio Greater Anglia	Govia, a joint venture between Go-Ahead Group and Keolis (the latter majority owned by the French state rail operator)	2012/2 - 2014/7	2年6か月
⑫ ScotRail	Abellio, owned by NedRailways (Nederlandse Spoorwegen)	2015/4 - 2025/4	2014/7 - 2016/10
⑬ Northern	the latter owned by NedRailways (Nederlandse Spoorwegen)	2004/12 - 2014/4	2014/4 - 2016/4
⑭ East Midlands Trains	Stagecoach Group	2007/11 - 2015/10	2015/10 - 2018/3
⑮ South West Trains	Stagecoach Group	2007/12 - 2017/6	2015/10 - 2018/3
⑯ Virgin West Coast	West Coast Trains	1997/3 - 2012/12	(1) 2012/12 - 2014/11 (2) 2014/11 - 2017/9
⑰ Virgin East Coast	Virgin Group and Stagecoach Group	2015/3 - 2023/3	8年1か月

(出所) Butcher [2015] 及び各社公表資料等に基づき筆者作成。

図 2 フランチャイズ親会社の出資状況



(出所) National Audit Office [2015] 及び各社公表資料等に基づき筆者作成。

ンフラ施設を再国有化した上で、列車運行業務を他国鉄道会社の支援と共同出資の形態により維持しているのが実情である。

3 コンセッション企業の多面性

3-1 スペイン ACDL

2005 年 1 月にスペインの建設会社 Airport Concessions & Development Ltd. (ACDL) が Luton 空港の運営権を取得した。その出資者はバルセロナに本社を置く Abertis Infraestructuras と、スペイン国内の 47 空港を運営する Aena Internacional で、出資比率は前者が 90%、後者が 10%である。Abertis は高速道路、通信、空港のコンセッションを専門とする企業である。空港については、表 3 に示されるように多くのコンセッションとマネジメント契約に加え、民営化空港の運営をも手掛けてきた。LCC の成長によって利用者数の増加は期待できたが、空港民営化によって競争が激化していることを背景に、2012 年から 14 年に Abertis はすべてのコンセッションを他社に売却し、空港部門から撤退した。

Luton については 2013 年 8 月に、5 億 200 万ユーロで運営権を売却する決定が下された。Abertis の運営権売却は、自治体である LBC との間で設備投資をめぐる考え方の違いに起因している。選定事業者である LLAOL は毎年、設備投資を行ってきたが、LBC に支払った総額は、2 億 1,000 万ポンドに達す

表 3 Abertis の空港コンセッション

グループ	空港	終了年
TBI	イギリス・ロンドン・ルートン	2028
	アメリカ・オランダ・サンフォード国際 (ターミナル・ビル部分)	2037
	ポリビア・エル・アルト	2022
	ポリビア・ビルービル	2022
	ポリビア・ジョージ・ウィルスターマン	2022
DCA	メキシコ・12空港	2048
	ジャマイカ・サングスター国際	2033
	コロンビア・アルフォンソ・ボニラ・アラゴン	2020
	チリ・アルテウロ・メリノ・ベニテツ	n.a.
Codad	コロンビア・エル・ドラード国際	2015

(出所) Abertis の公表資料に基づき筆者作成。

る。2012年にマスタープランの作成過程で、いつまでに設備を拡張するかという将来構想をめぐって、所有者であるLBCと意見対立が起きてしまった。Abertisの共同出資者Aenaと新たなパートナーのフランスの新興ファンド会社AXA Private Equityが、それぞれ51%と49%の出資比率でLLAOLを継承することになったので、結果的に空港運営に大きな支障は出なかった。

この案件から導き出せる教訓は、以下の通りである。第1に、マスタープランの作成を民間企業の運営者に全面的に任せるのか、あるいは所有者である自治体も何らかの関与をすべきなのか。第2に、将来の航空需要に不確定な要因が伴う環境下において、投資リスクを民間企業だけに負わすべきなのか。第3に、運営事業者が交代した時に、過去の計画を遵守させるのか、それに代わる新計画を策定させるのか。まだ、Lutonのコンセッションの失敗について詳細に検証されていないのが実情である。今後、空港をはじめとする公共インフラを合理的に維持するために、トラブルの伴った事例の精査が求められる。

3-2 フランス VINCI

欧州のインフラ産業や公共サービスにおけるコンセッションの主体は、土木建設・エンジニアリング部門に属する企業が多い。コンセッションを多くの分野で展開している企業としてフランスのVINCIをあげることができる。同社の前身は、1890年代末から1900年代初期に設立されたGTM (Grands Travaux de Marseille) とSGE (Société Générale d' Entreprises) である。2000年に両社の合併により、コンセッションと委託契約の専門会社VINCIが誕生した。当初の筆頭株主は、水道会社のSuez Lyonnaise des Eaux (19.7%) とVivendi (8.7%) の2社であった。2013年6月末の株主構成は、機関投資家が約3分の2を占めている。2010年から、カタールの政府系ファンド会社QIAの子会社で不動産会社のQatari Diarも参画している。

現在の社内組織はコンセッション部門と委託契約部門に分けられ、更に、前者は高速道路運営と駐車場・空港・鉄道・道路・スタジアム運営に、後者は建設一般、エネルギー・電力、道路建設に細分化され、多数の子会社を持つ。2012年末の従業者数は19万3千人であるが、その比率はコンセッション部門が約

8%の1万5千人であるのに対して、委託契約部門は90%を超える17万6千人に及ぶ。同年の収入は386億3,400万ユーロだったが、その比率はコンセッション部門14%、委託契約部門86%である。利益の比率は両部門ともほぼ均衡している。活動拠点はフランス国内と欧州圏内であるが、成長率の高いアフリカとアジアにも進出する動きが見られる。

空港コンセッションに関するデータは、表4のように整理できるが、年間乗降客数は1億人を超えるほどの規模にまで成長している。同社が空港運営に入ったのは、1995年にカンボジアの首都 Phnom Penh においてコンセッションを開始したのが最初である。その後、観光促進や港湾開発を視野に入れ

表 4 VINCI の空港コンセッション

国	空港名	契約期間	乗降客数(2015年)
カンボジア 3空港	Phnom Penh	1995-2040	3,079,000
	Siem Reap	2001-40	3,297,000
	Sihanoukville	2006-40	95,000
	小計		6,471,000
フランス 11空港	Grenoble-Isère	2004-09	296,000
		2009-23	
	Chambéry-Savoie	2004-13	213,000
		2013-29	
	Clermont-Ferrand Auvergne	2008-26	400,000
	Quimper Cornouaille	2009-16	89,000
	Rennes Bretagne	2010-24	539,000
	Dinard Bretagne		130,000
	Pays d'Ancenis	2011-18	n.a.
	Nantes Atlantique	2011-65	4,395,000
	Saint Nazaire Montoir		23,000
Toulon Hyères	2015-40	510,000	
Poitiers-Biard	2013-19	123,000	
小計		6,718,000	
ポルトガル 10空港	Lisbon	2012-63	20,090,000
	Porto		8,088,000
	Faro		6,437,000
	Maderia 2空港		2,728,000
	Azores 4空港		1,605,000
	Beja		n.a.
小計		38,948,000	
チリ	Santiago du Chile	2015-35	17,230,000
ドミニカ共和国	Aerodom Airports	2015-30	4,570,000
日本 2空港	関西国際空港	2016-60	23,190,000
	大阪国際空港		14,510,000
	小計		37,700,000
合計			111,637,000

(出所) VINCI Airports, Activity Report 2015 などに基づき筆者作成。

て Siem Reap と Sihanoukville の運営権も獲得するに至った。フランスについては、Nantes Atlantique 以外のほとんどの空港は 50 万人以下の地方空港である。VINCI はアルプスの山岳地帯を含む小規模な地方空港を運営しているが、地元の自治体がパートナーとなっている点に特徴がある。

2012 年には、ポルトガルで 10 空港のコンセッションを行う空港会社（ANA Aeroportos de Portugal）を取得した結果、年間乗降客数を大幅に引き上げることに成功した。当時、Lisbon が 1,500 万人を扱うハブ空港であり、LCC による近隣欧州路線とブラジルなどのポルトガル語圏への路線が定着している点に魅力があったと考えられる。その後、チリとドミニカ共和国に加え、関西国際空港と大阪国際空港についてもコンセッションに基づき運営権を獲得し、着実に空港経営を拡大している。

4 わが国での普及と運用上の問題点

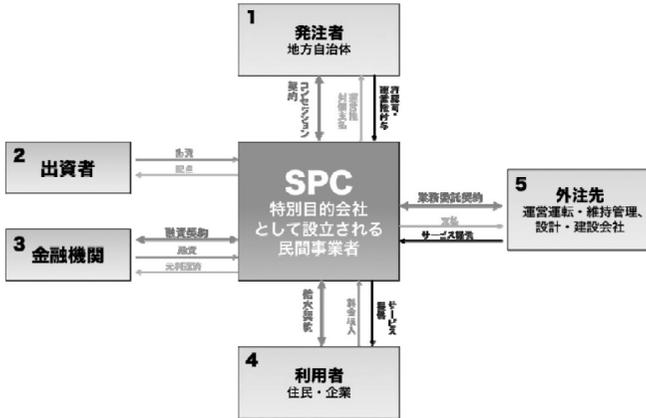
4-1 雇用とサービス水準

コンセッションネアとなる民間企業は特別目的会社（SPC）を設立して、独立した組織で実際の運営業務を行う。図 3 は水道事業におけるイメージを表している。公的企業であった組織の従業員が入れ替わるようなことはなく、原則として以前通りの条件が維持される。インフラ産業では特殊な専門的知識を求められる職種が多いため、従業員は民間企業への転籍という形態をとるのが一般的であり、新たに従業員を採用することは現実的な判断とは言えない。経営者層には新たな人材が参画してくるが、コンセッション後も労働条件を軽視してはならないことは言うまでもない。しかし、長期的にはコンセッションネアが効率性追求の観点から、配置転換や新規採用の停止などの方策をとる可能性は否定できない。

コンセッションを実施する政府・自治体が最も注意を払わなければならないのは、サービス水準の維持と料金引上げの程度であろう。基本的に、契約段階でこれらの点は大筋において決められている。また、事後的なモニタリングは第三者委員会によって実施されるものの、明確なルールが存在するわけではな

い。インフラ産業によってサービス水準の評価方法が異なることに加え、サービスが供給される地域によっても同一基準を使用することはできない。財務上の効率性が改善されたのかに関する情報公開や、利用者保護の視点に立った常設の監視機関が不可欠であろう。施設の所有者が政府・自治体である点を踏まえると、コンセッション後にサービス低下や料金高騰に至ることは避ける必要がある。

図 3 コンセッションの事業スキーム



(出所) 株式会社ジャパンウォーター HP。

http://www.japanwater.co.jp/concession/basic/basic_3

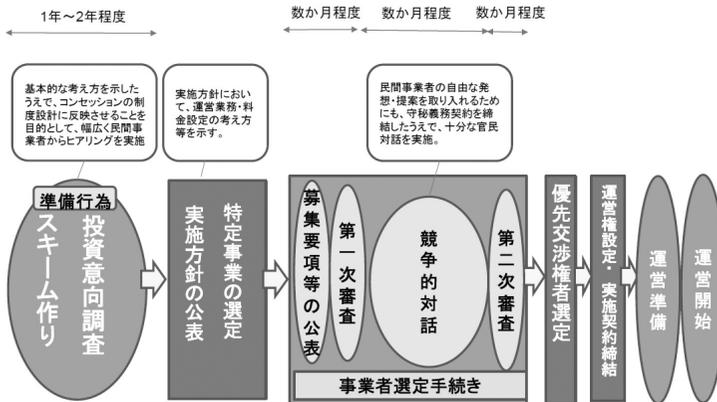
4-2 リスク負担のバランス

インフラ産業の中で特定の公共施設について、コンセッションを実施する方針が公表されたとしても、現実に入札に応じる企業が現れるかどうかはわからない。実際の手続きとしては、図 4 のように「投資意向調査 (マーケットサウンディング)」という事前の情報提供と応札希望者の意向調査が行われる。事業者の選定手続きが開始された後には、競争的対話という形でコンセッションを実施する主体と、候補となっている民間企業の間で官民対話が行われる。こ

のプロセスにおいては、複数の候補者が現れることを想定して、守秘義務契約の締結が必須となる。

コンセッションが実現した後のマーケット・リスクは、基本的に民間事業者が負担することになる。しかし、すべてのリスクを民間事業者に負わせるという条件では、応札者が現れない事態を招く。リスクには自然災害やテロなど様々なタイプのものがあり、保険ではカバーできないようなケースも起こり得る。リスク分散を考慮に入れて、民間事業者がコンソーシアムを組んで応札する場合もあるが、参加企業数が多くなると経営戦略をめぐる合意形成が困難になる。多数の企業から成るコンソーシアムは、しばしば「奉加帳方式」と批判されるように、一貫性を欠いた経営に陥る危険性がある。所有者である政府・自治体がリスク負担者となる可能性を残すことにより、コンセッションの成立が容易になると考えられる。

図 4 コンセッション方式実施プロセス



(出所) 内閣府民間資金等活用事業推進室 [2016], p.9.

4-3 地方創生に向けた展開

わが国では地方の公共施設を有効活用する手法として、コンセッションの推進が提唱されている。表 5 は内閣府から公表されたコンセッションの個別事例

を整理しているが、空港、下水道、道路の部門で新たな展開が見られ、今後も同様の地方主導型のコンセッションが増えてくると予想される。更に、現段階では具体的な方向性は公表されていないが、発電所、地方鉄道、路線バス、郵便局なども候補にあがる可能性が高い。これらは人口減少地域において、存続させることが難しくなっているが、サービスを停止するわけにはいかないのも事実である。コンセッションにより特定の事業者によるサービスの継続を委ねるのが合理的な判断になるだろう。

コンセッションは SPC 形態に基づき独立的に運営されるが、複数の業務を兼ねることや、異なる地域の業務を行うことは可能である。つまり、不採算部門と採算部門の間で収支を償う内部相互補助によって、継続的なサービス提供が支えられる。政府の計画では、人口 20 万人以上の自治体においてコンセッションを普及させようとしているが、地方都市に投資を行うだけの担い手が出現するかどうかは疑問が残る。国内外で実績を持つ企業や金融機関、ファンド会社が候補にならない場合には、地域密着型企業や NPO が主体とならざるを得ない。これは公共サービスが社会的企業に委ねられることに等しいの

表 5 コンセッション方式を活用した事例

分類	施設	事業実施動向
空港	但馬	2015年1月に事業を開始し、運営事業を実施中。
	関西国際・大阪国際	2014年7月に実施方針を公表。2015年12月にオリックス、ヴァンシ・エアポートコンソーシアムの新会社(SPC)と実施契約を締結。2016年4月に事業を開始し、運営事業を実施中。
	仙台	2016年6月末までの事業完全移管に向け、2014年4月に実施方針を公表。2015年12月に東急前田豊通グループの新会社(SPC)と実施契約を締結。2016年2月からビル事業を開始、7月から全体運営開始。
	高松	2018年4月頃の事業開始に向け、2016年9月に募集要項を公表。
	神戸	2018年4月頃の事業開始に向け、2016年10月に募集要項を公表。
	静岡	2019年4月頃の事業開始に向け、2016年5月からマーケットサウンディングを実施。
下水道	福岡	2019年4月頃の事業開始に向け、2016年7月からマーケットサウンディングを実施。
	浜松市	2018年4月の事業開始に向け、2016年2月に実施方針、5月に募集要項等を公表。
	大阪市	2015年2月に「大阪市下水道事業経営形態見直し基本方針(案)」を公表し、コンセッションの導入に向けた具体的な検討を進めている。2016年7月に新会社設立。
	奈良市	2017年4月の事業開始に向け、2016年2月に実施方針の条例案を議会に提出。
道路	三浦市	2018年4月の事業開始に向け、2017年1月頃に実施方針を公表予定。
	愛知県 有料道路	地方道路公社の有料道路事業へのコンセッション導入に向け、2015年の通常国会において特区法が改正。2016年10月の事業開始に向け、2015年10月に実施方針、11月に募集要項を公表。2016年8月に前田建設などのグループが新会社(SPC)と実施契約を締結。10月より運営事業開始。

(出所) 小川智弘・大沼孝之・鷲徳次・後藤充志 [2017]、及び内閣府民間資金等活用事業推進室 [2016] に基づき筆者作成。

で、運営権対価などの条件設定に関して政府・自治体による配慮が求められる。

結び

本稿ではインフラ産業のコンセッションに焦点をあててきたが、いくつかの根本的な問題点が浮き彫りになる。第1に、インフラ産業で実施されるコンセッションは、図書館やスタジアムなどの公共施設と比較すると大型案件が多いので、運営権を購入できる民間企業は限られている。第2に、契約期間が長期に及ぶが、市場環境が変化する可能性が高いために、数年タームで契約内容の見直しが必要になる。第3に、コンセッショネアが公共サービスの提供を行う点からは、サービス品質と料金動向のモニタリングを行う専門的な機関が不可欠と考えられる。

公的負担の増大を回避する目的だけが先行して、安易なコンセッションの実施を許すと公共サービスの継続が危機に晒されることになる。リスク負担の当事者として政府・自治体がコミットする姿勢を示さないと、応札者が出現しない事態を招く。更に、コンセッショネアと政府・自治体間で契約条件の解釈をめぐって見解の相違が生じると、期間満了前に退出する決定を下すこともあり得る。そのような場合には、利用者保護の観点から再公有化などの公的介入が求められることもあるだろう。今後、他国でのスキームを参考にしながら、公共サービスを合理的に存続させる方向でコンセッションに取り組む必要がある。

参考文献

- Butcher, L. [2015], *Railway passenger franchises*, House of Commons Briefing Paper, SN 01343.
- Graham, A., S. Saito and M. Nomura [2014] “Airport management in Japan: Any lessons learnt from the UK,” *Journal of Airport Management*, Vol.8 No.3.
- National Audit Office [2015], *Reform of the rail franchising programme*.
- Universal Postal Union [2016], *Guide to public-private partnerships for e-services in the postal sector*.

- 石田哲也・野村宗訓 [2014] 『官民連携による交通インフラ改革』 同文館出版。
- 小川智弘・大沼孝之・驚徳次・後藤充志 [2017] 「公共施設等運営権制度（コンセッション）について」 『JACIC 情報』 115 号。
- 佐藤正謙・岡谷茂樹 [2014] 「コンセッションを活用した空港経営改革」 『月刊 資本市場』 No.343。
- 塩見英治監修，鳥居昭夫・岡田啓・小熊仁編著 [2017] 『自由化時代のネットワーク産業と社会資本』 八千代出版。
- 内閣府民間資金等活用事業推進室 [2016] 「PPP/PFI 推進について～コンセッション事業を中心に～」，
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shisetu/040/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2016/06/06/1371402_3.pdf)
- 内閣府民間資金等活用事業推進室 [2017] 「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程運用の手引」，
(http://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/unyotebiki/pdf/unyotebiki_01.pdf)
- 長峯純一編著 [2015] 『公共インフラと地域振興』 中央経済社。
- 野村宗訓 [2016a] 「郵政民営化の実態と課題－欧州の経験から得られる示唆－」 『JP 総研 Research』 Vol.33。
- 野村宗訓 [2016b] 「民営化・規制緩和とインフラ・ビジネスの展開－イギリスの実験からグローバル化の課題を考える－」 『産業学会 研究年報』 第 31 号。
- 野村宗訓 [2017] 「空港民営化の政策分析－官民連携の将来像を考える－」 『経済学論纂（中央大学）』 第 57 巻 第 3・4 合併号。
- 福島隆則・根本貴弘 [2012] 「我が国におけるコンセッション方式の導入についての考察」 『ARES 不動産証券化ジャーナル』 Vol.08。
- プライスウォーターハウスクーパース株式会社 [2011] 『諸外国における PFI・PPP 手法（コンセッション方式）に関する調査報告書』。