

## 道路分野におけるコンセッション方式の活用について

本格的な人口減少社会の中で、新たなビジネス機会の拡大、地域経済好循環の実現、公的負担の抑制等を図り、経済・財政一体改革を推進するためには、様々な分野の公共施設等の整備・運営に、PPP/PFI、とりわけ民間の経営原理を導入する公共施設等運営権制度（以下「コンセッション方式」という。）を活用したPFI事業（以下「コンセッション事業」という。）を推進することが重要となっている。

政府としてもコンセッション事業の推進に積極的に取り組んでいる。PPP/PFIに関する政府の包括的方針である「PPP/PFI推進アクションプラン（2017年6月改訂版）」（以下「アクションプラン」という。）において、コンセッション事業の具体化のための重点分野に、従来の空港、水道、下水道、道路、文教施設及び公営住宅に加え、クルーズ船向け旅客ターミナル施設及びMICE施設も含めることとし、目標件数も従来の28件から37件に増やした。このうち道路については目標件数が1件で、2016年10月に愛知県道路公社が管理する有料道路にコンセッション方式が導入されたことにより、既にこの目標は達成されている。

本調査では、コンセッション方式について、その基本的な仕組み、導入に向けての法令等の整備及び先行事例である愛知県有料道路運営等事業について紹介する。

### 1. コンセッション方式とは

コンセッション方式とは、公共施設等の整備や管理運営に民間の資金や創意工夫を活用して効率的かつ効果的で良好な公共サービスを実現しようというPFIの一類型で、空港、上下水道、有料道路などのように利用料金の徴収を行う公共施設等について、施設の所有権を公共主体が有したまま、公共施設等運営権（以下「運営権」という。）を民間事業者に設定する方式である。

運営権とは、対象となる施設の運営等（運営及び維持管理並びにこれらに関する企画）を行い、利用料金を自らの収入として収受する権利である。ただし、運営等の範囲には、使用料の強制徴収や道路の通行止めなどの公権力の行使は含まれず、運営権に基づいて公共施設を第三者に貸与することもできないとされている。

また、運営権は物権とみなされ、不動産に関する規定が準用される。これにより、不動産と同様、譲渡、抵当権設定等が可能となり、運営権を担保とした資金調達もできるようになった。一方、税法上は、運営権は減価償却資産とみなされ、運営権を取得する際に要した金額について損益通算が可能となり、運営期間中の法人税が軽減される。

## 2. 法令等の整備

我が国においては、従来、コンセッション事業を想定した法制度はなかったが、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（以下「PFI法」という。）の2011年6月の改正によって、公共施設等のうち利用料金を徴収する施設について、運営権の設定と、これを活用した事業が実施可能となった。

「道路整備特別措置法」（以下「特措法」という。）においては、道路を新設又は改築して料金を徴収できる者を、都道府県等の道路管理者、地方道路公社や高速道路株式会社に限定しており、民間事業者による有料道路の運営は認められていない。しかしながら、2015年7月の構造改革特別区域法の一部改正により、地方公共団体が内閣総理大臣の認定を受けたときは、特措法の規定にかかわらず、地方道路公社は、民間の運営権者に有料道路の運営事業に係る利用料金を運営権者自らの収入として収受させることができることとなった。

なお、利用料金については、運営権者の募集に先立って地方道路公社が公表するコンセッション事業の実施に関する方針に従い、かつ、地方道路公社が国土交通大臣の認可を受けて定めた利用料金の上限の範囲内で、運営権者が設定するとされている。また、運営権の対価の額については、地方道路公社は国土交通大臣の認可を受けなければならないとされている。

## 3. 愛知県有料道路運営等事業について

愛知県有料道路運営等事業（以下「本事業」という。）は、我が国における有料道路への初めてのコンセッション方式導入案件である。愛知県は、本事業を実施するにあたり、道路利用者や地域、道路管理者である愛知県道路公社（以下「公社」という。）、運営権を取得する民間事業者の三者がそれぞれメリットを得られる「三方一両得」を目指した。すなわち、①道路利用者や地域にとっては、民間事業者の創意工夫による低廉で良質なサービスの享受及び沿線開発等による地域経済の活性化が、②公社にとっては、運営権の対価による建設費の確実な償還及びより効率的な道路の管理運営が、また、③民間事業者にとっては、新たな事業機会や本事業の経験を活かした他地域での同種の事業展開が、それぞれ期待できるといった、三者にとってメリットがあるプロジェクトの実現を目指した。

2015年9月、愛知県は国から国家戦略特別区域として本事業を含む区域計画の認定を受け、翌月に公社による運営権者の募集と選定が開始された。審査の結果、2016年6月に前田建設工業(株)を代表とする企業グループが優先交渉権者に選ばれ、同グループとの交渉を経て、同年8月に同グループが組成した特別目的会社である愛知道路コンセッション(株)と公社の間で公共施設等運営権実施契約（以下「実施契約」という。）が締結され、同年10月に本事業が開始された。事業の概要は以下のとおりである。

### (1) 運営権者

運営権者は、本事業の遂行のみを目的として組成された特別目的会社である愛知道路コンセッション㈱(以下「ARC」という。)である。出資の構成は、前田建設工業㈱50%、森トラスト㈱30%、大和リース㈱10%、セントラルハイウェイ㈱8%及び大和ハウス工業㈱2%である。

### (2) 運営権設定路線と存続期間

運営権設定路線は、公社が管理している有料道路 8 路線で、総延長は 72.5km である。具体的には、知多半島を縦貫する①知多半島道路と②南知多道路、及び知多半島道路と中部国際空港を結ぶ③知多横断道路と④中部国際空港連絡道路（以上を総称して「知多4路線」という。）に加え、衣浦港の中央埠頭を東西に結ぶ沈埋海底トンネルである⑤衣浦トンネル、国道 419 号のバイパスである⑥衣浦豊田道路、名古屋市東部と奥三河地域とを結ぶ⑦猿投グリーンロード、東名高速道路から愛知万博会場へのアクセス道路であった⑧名古屋瀬戸道路で構成される。

運営権は、料金プール制を採用する知多4路線は一つにまとめて、その他の4路線については路線ごとに個別に設定された。運営権の存続期間は、公社が特措法に基づき国土交通大臣の許可を受けた各路線の料金徴収期間の満了をもって終了するとされており、①から④については約30年間、⑤と⑦については約13年間、⑥については約18年間、⑧については約28年間となっている。

### (3) 運営権対価

運営権対価は、運営権者の募集にあたり公社が基準額を示し、それに対して民間事業者が競争入札により金額を提示するというプロセスを経て決定された。基準額は、公社が引き続き運営を継続すると仮定した場合の期待収支を現在価値に割り戻した約1,220億円で、この内初年度の一時金を150億円以上とした。一時金を設定したのは、運営権者が一定額の資金調達をすることにより、貸出金融機関による監視機能が発揮されることを期待したことによるものである。

選定手続を経て ARC が運営権者となったが、運営権対価は基準額を上廻る 1,377 億円（内一時金 150 億円）で合意され、基準額との差額は、損失ほてん引当金（建設費の償還を完了できない有料道路の未償還額に充当することなどを目的とする引当金）にあてられた。

### (4) 利用料金

運営権者は対象路線の利用料金を自らの収入として収受して、道路の維持管理・運営業務等を行う。対象路線の利用料金は、公社が構造改革特別区域法に基づき国土交通大臣に認可を受けて定めた利用料金の上限の範囲内で、運営権者が弾力的に決定できる。ただし、運営権者は、あらかじめ、当該利用料金を公社に届け出る必要がある。

## (5) 事業の範囲

本事業は、以下のとおり、①維持管理・運營業務、②改築業務、③附帯事業及び任意事業に係る業務で構成される。このうち、①は運営権設定対象施設に関する業務で、②と③は運営権設定の対象外の業務である。なお、①及び②の業務と③のうち附帯事業に係る業務については、公社と運営権者との間で締結された一つの実施契約にまとめられた。

### ① 維持管理・運營業務

運営権者は公社による要求水準書等に定める条件に従い、自らの責任及び費用において、交通管理業務、維持業務、施設点検及び修繕業務、危機管理対応業務並びに料金徴収等運營業務を実施する。ただし、通行止めの決定や道路占用許可といった公権力の行使は業務に含まれない。

### ② 改築業務

知多4路線における、パーキングエリア（以下「PA」という。）やインターチェンジの新設、ETCレーンの増設及び橋梁床版防水工事等あらかじめ特定された改築業務については、運営権者がコンストラクション・マネジャーとCM契約を締結のうえ実施し、改築業務に必要な諸費用は公社が負担するとされた。

また、諸費用の算定及び支払いに関する透明性を確保するために、運営権者は、公社に対して諸費用に関する情報を開示し、内部監査の他に第三者による監査を受けることとされた。

### ③ 附帯事業及び任意事業に係る業務

附帯事業及び任意事業は、運営権者又は運営権者に出資する構成企業等が実施する独立採算型の事業である。

附帯事業は、対象路線のPAにおける食堂・売店・自販機等の維持管理及び運営であり、運営権者によって実施される。

一方、任意事業は、運営権者又は運営権者に出資する構成企業等から公社に対する提案によって行われる事業で、事業区域内（道路区域の内側）においてはレストランのリニューアル等が、事業区域外（道路区域の外側）においては大型商業施設の整備・ホテルの誘致等が提案されており、これらは沿線を含め地域経済の活性化に資するものと期待されている。なお、事業区域内の任意事業は運営権者により実施されるが、事業区域外の任意事業については、有料道路の運営への影響を避けるため運営権者は実施できず、その構成企業等により実施される。

#### (6) リスク分担

リスクの分担については、運営権者に過度な負担を強いることなく、対象路線の維持管理・運営費用の縮減や利用の促進等事業全体の効率性の改善を確保すべく、主に以下のとおり取り決められた。

- ① 計画交通量に対する収入の増減分は、±6%以内の分は運営権者の帰属又は負担、それを超える分は公社の帰属又は負担となる。
- ② 物価変動に基づき増減した物価変動対象費用については、±1.5%以内の分は運営権者の負担又は帰属、それを超える分は公社の負担又は帰属となる。
- ③ 予定競合路線の供用開始等により増加し又は減少した料金収入については、減収を免れた金額相当額又は増収相当額は公社に帰属し、減収相当額又は増収を逃した金額相当額は公社の負担となる。
- ④ 地震、豪雨等不可抗力リスクについては、軽微な範囲の災害を除き、公社が災害復旧費用を負担する。

#### (7) 効率化への取組

交通量や物価変動による収入の増減については、上述のとおり運営権者と公社がリスクを分担するが、運営権者の創意工夫による経費節減によって生じた収益の増加は全て運営権者に帰属するとされている。経費節減のために以下のような取組がなされている。

- ① 技術面では、ドローンやポンプ車に取り付けたカメラ等を利用した橋梁等の点検作業、モバイルカメラによるパトロール、スマートフォンを活用した路面性状調査等を導入していくことによって道路管理の効率化を図る。
- ② 事務面では、通行回数券選別の自動化等による料金收受業務の効率化や修繕工事等を個別発注から包括発注に切り替える（複数の路線や様々な種類の業務をまとめて発注する）ことによって経費の削減を図る。

#### (8) 公社の役割の変化

コンセッション方式の導入により公社の役割は次のように変化した。

公社の業務は、導入前においては、①資産・負債の管理（建設費の償還等）、②維持管理・運営業務（交通管理・維持・点検修繕・危機管理対応・料金徴収等）及び③利便施設等運営業務（PAの運営）等多岐にわたっていたが、導入後は、①は引き続き公社の業務として残るものの、②と③については、公権力の行使（交通指令・道路管理者権限の行使等）等を除き、業務のほとんどを運営権者が実施することとなった。なお、運営権者が要求水準を遵守しているかのモニタリングが新たに業務に加わったが、コンセッション方式の導入により、人員の縮小や事務所の集約化等、公社の管理運営の効率化が図られている。