

中国の高速道路建設及び管理における PFI 方式の適用に関する考察

名古屋工業大学 学生会員 ○林 小虎

名古屋工業大学 フェロー 和久昭正

1. はじめに

高速道路は通行能力、速度、安全性の面で優れていて、様々の面で国民経済に大きな影響を与える。

しかし、高速道路の建設・管理において、

- ①投資額、工事規模が大きい
- ②経済的な採算性が重視されている
- ③建設に当たって、高い土木技術が必要である。
- ④国または一地方の行政や経済発展戦略に大きく影響を与える

などの課題がある。

本論では、高速道路の建設・管理における問題のうち、特に中国における特有的な問題を取りあげ、PFI の手法を適用する場合の解決策を考察し、提案する。

2. PFI (Private Finance Initiative) の概要

PFI とは、公共施工等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図る、という考え方である。しかし、中国では、未だ十分に適用されることには至っていない。

3. 中国高速道路の現状と問題点

1) 現状

1998 年から積極的な金融政策が実施されて以来、中国は世界最大の道路建設現場となった。高速道路は、平均毎年 4,000 キロの勢いで完成されている。2005 年末まで、高速道路総延長は 41,000 キロになった。また、「国家高速道路網整備計画」の中では、2020 年までに、総延長 85,000 キロ、全国の人口 20 万人以上の都市を全て連結する高速道路網の建設が計画されている。

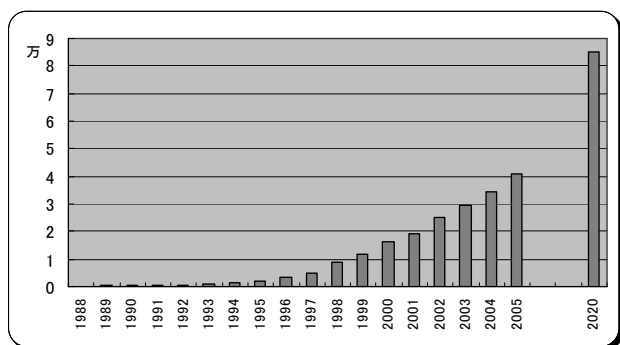


図1 中国高速道路延長の伸びと予想

この計画を実現するために、資金、技術、人材、そして戦略的な政策が必要とされている。

2) 問題点

今までの高速道路の建設・管理現場では、事業計画・融資・事業の公募・建設・運営管理の各方面から、さまざまな問題が出てきている。政府の財政難、道路利用率低下、談合、建設品質低下などがその代表である。

(1) 財政難：1990 年から 2003 年の間、14 年間で中国の道路建設に投入された資金は 2 兆元近く(約 30 兆円)、2020 年まで、さらに平均毎年 1400 億元の投資が必要である。

現在、中国交通基盤の建設資金調達方式は主に次の二つがある。

①政府投資方式：資金の不足分が拡大し、膨大になりつつ施設の新設・維持費用は、政府投資として賄われることが難しくなっている。

②BOT 方式：財政難や行政コスト高の打開策の一つとして、既に中国で広く応用され、よい効果も現れてきた。しかし、BOT 方式では、リスクの合理的分担や VFM の確保が難しい。その適用できる範囲が相当に限られている。

(2) 事業計画の不透明性：建設・投資の決裁は「ブラック・ボックス」の中で行われているといわれ、社会の監視が行き届かない。

(3) 低レベルな運営管理：政府・交通管理部門・運営企業の多岐管理のため、土地と道路の所有権益、管理法律の適用方法、利益と税金の分配など、様々な混乱が起こっている。

(4) そのほかの新しい問題：「国家高速道路網整備計画」の実施を契機として、道路建設の焦点が変わりつつある。大都市間だけでなく、中小都市を結ぶネットワークや、東部沿海地域から中部・西部へ、また、経済発達地域から経済後進地域へ拡張する。

この影響を受け、さらに、建設コスト高騰などの要因が加わり、高速道路の開発事業は、採算性が悪くなりつつある。

(5) まとめ：従来方式で中国高速道路建設・管理の現場のさまざまな矛盾と問題点を、事業遂行の手順に合わせて整理すると表 1 の通りである。

キーワード：中国, 高速道路, PFI, 民間資本

連絡先：〒466-8555 名古屋市昭和区御器所町 TEL/FAX 052(735)7983

表 1 中国高速道路現場の問題点

事業の段階	主な問題
①事業調査	国の計画と地方・投資者の利益の対立
②施策案の選定	政府の決定と住民の意見が不一致時の対応
③費用算定	建設費とライフサイクル費用の最小化
④資金調達	財政予算、政府担保融資による財政負担増加・不良債務の増加・事業権利の不透明性
⑤公募・施工	募集が不透明、表に出ない利害関係が存在することによる無駄・品質問題・腐敗の発生
⑥運営管理	奉仕意欲が不足することによるサービスレベル低下・コスト増

4. 日本の PFI 事業検証

日本の PFI の発足は 1999 年「PFI 法」の実施をきっかけに、2005 年までに、すでに 200 近くの事業が公表され、稼働施設も 20 以上に達している。

道路事業への PFI の適用については、今後検討、試行が進められるものと思われる。

5. 中国高速道路現場における PFI の導入

各事業遂行の段階の順に、PFI 方式を適用した場合に予想されるメリットを表 2 に示す。

表 2 中国高速道路への PFI 適用

事業の段階	PFI 的な解決案	メリット
①事業調査	サービス購入型で対応する	国の戦略計画の実現と地方利益保護の両立
②施策案選定	PFI を導入する	民間の声を聞き入れる
③費用算定	VFM を追求する 外部コスト算定概念の導入する	LCC 最小にする 社会コスト最小にする
④資金調達	民間資金を活用する プロジェクトファイナンスを適用する	財政負担減 健全な融資返済
⑤公募・施工	透明な募集の流れを表明する 施工・運営の一括発注	不祥事の消滅 自発的なコストコントロール
⑥運営管理	全ライフサイクルを対象とする	自発的にサービス向上させる

これらの手法は独断的に応用されることはなく、事業に合わせて総合的に PFI を適用することにより解決策を講じ、それを実施することにより、威力が発揮し始めると考えている。

具体的な効果として、

- ①複雑に絡み合っている所有権関係や管理従属関係などが簡単明瞭になる
- ②資金源を確保することができ、健全な融資が可能になる
- ③「小さな政府」の実現が可能になる

などがあり、中国高速道路建設・管理現場における問題が大きく改善できると考える。

6. 中国への PFI 導入における検討課題

1) PFI 関連法律や制度の制定

中国の制度は旧来の制度が色濃く残っており、PFI の導入につれ新たに制定しなければならない法律が多数ある上、従来の法律との不整合により、従来法システムの改正が必要となる場合も多くなると思われる。

特に中国に PFI を導入するにあたり、現在急務に整備すべき法律は、以下の通りである。

①民間参加できる範囲の確定

②施設の建設だけではなく、管理運営も民間に委ねることにより、従来公共物管理法律との不整合の解決

③リスクの明確な分担

④収益管理の方法

⑤PFI 実施プロセスの公平性と透明性の確保

2) インフラ建設における政府の働きの見直し

政府は従来の管理者からサービス提供者に転換していき、従来では政府の行政主導で実施していたが、今後は法律の枠内で、市場経済の原理に従って民間に任せるようになるべきである。

3) 税金の減免制度

PFI 事業の公共性を考慮し、税制上の特例措置が認められべきであると考えている。

4) 人材の確保と育成

PFI 事業のリーダーとして、企業財務や金融の知識が不可欠である。また、法・税制度の認識運用能力が高く要求されている。これらに土木の知識を加え、PFI の全面像をはっきり認識できる能力がなければならない。こういう人材の育成と確保は、PFI 事業を順調に推進する必要条件の一つであると考えている。

7. おわりに

本論では、中国の高速道路建設・管理現場におけるいくつかの PFI の手法の応用を提案した。

しかし、PFI は複雑なシステムであり、土木、金融、企業財務、法律など、多数の分野に繋がっている。また、中国は広くて多様である。諸国で有効性が確認された PFI の諸手法が、中国では必ずしも通用するとは限らない。この点について、今後詳細に検討を進めていく必要がある。

[参考文献]

- (1) 西野 文雄：日本版 PFI
- (2) 三井 真：行政マンのための自治体 PFI 相談室
- (3) 日本 PFI 協会：PFI 年鑑 2005 年
- (4) 中国交通部ホームページ
- (5) 中国国家统计局ホームページ