米国：世界最大の新たな PPP マーケット

アメリカのインフラ再構築

著：Dan McNichol（*The Roads that Built America* の著者）

はしがき：William Marino

AIG

STAR AMERICA

はしがき

米国はインフラ・プロジェクトに関して、世界最大の官民パートナーシップ（以下 PPP）市場になりつつあります。崩れかけていたインフラを立て直し、優良な資産に生まれかえるチャンスがようやく訪れています。

数十年に及ぶ投資不足と人口増加の結果、インフラに対する今日のニーズは大きく、そしてますます増大しています。租税収入の減少と予算の削減を受けて、連邦政府、州政府、地方政府は新規プロジェクトの資金を独自で調達することが難しくなっています。これら 2 つの要因が、政治的な意志と、従来型の「デザイン・入札・ビルド（DBB）方式」に代わる資金調達手段を模索する意欲を高めています。米国政府および多くの州政府は、PPP モデルが官民の能力を最大限に活かし、総コストを抑えながらプロジェクトを速やかに実施することができると考えています。

本稿で概説される多くの要因は互いに関連性があり、PPP インフラ・セクターにおける良好な投資機会に必要な強固で拡大する基盤を生み出しています。わたしはこうしたニーズに対応するために、American Greenfield Infrastructure Fund を立ち上げました。また、PPP を通して成長促進のための政策を採用する州議会を支援し、発展の妨げとなる障害物を取り除き PPP の市場機会をさらに拡げるために、有力なインフラ企業と提携して Association for the Improvement of American Infrastructure（AIAI）を設立しました。すでに、33 州が PPP に関する何らの法律を制定しています。米国が正しい方向に向かっていることは間違いありません。政治的な意志の高まりとこのモデルの持続的な成功が、PPP の成長を一層加速する好循環を生み出すでしょう。

投資家はこうしたトレンドを認識しており、ますますインフラ・セクターに注目しています。プロジェクトを完了しようとするまたは新規プロジェクトを始めようとする公的機関は、その資金調達の可能性から PPP に魅力を感じています。こうしたトレンドが収斂することにより、米国の PPP 市場は着実な発展に向けた態勢ができています。

わたしは北米のインフラ・セクターおよび建設セクターに 30 年以上携わっており、多くの成長サイクルを経験しました。米国にまもなく訪れるとみられる PPP ブームは、最も機能する市場モデルを採用するために、米国だけでなく他の国々の経験についても学ぶ機会を米国に与えてくれるでしょう。

本稿では、官民パートナーシップのすべて”P”が、このパートナーシップ構造にとって重要であるという理由も示しています。公的部門は新たなインフラに投資を拡大することができ、民間部門は従来の手法よりも効率的なインフラを実施するためにベストプラクティスを活用することができます。そして何よりも重要なことは、官民それぞれの部門がすべての利害関係者にとってベストの成果が得られるように、連携して取り組む必要があるということです。

本稿が、米国の PPP 市場の歴史や現在のトレンドに関心がある人々にとって、お役に立てれば幸いです。

William A. Marino
Star America Infrastructure Fund
創立者、マネージング・パートナー

要旨

米国経済の力強さは、数世紀前に遡る民間によるインフラ投資の基盤の上に築かれています。ランカスター有料道路、大陸横断鉄道、ゴールデンゲートブリッジなどがその代表例です。港湾施設、内陸水路、運河、鉄道網、送電網、有料道路といった重要な輸送インフラ構築などの画期的な国内事業はこれまで、民間資金によって賄われるのが常でした。アメリカ経済が拡大するにつれ、連邦政府の基盤も強固になりました。アイゼンハワー全米州間高速道路などの意欲的な連邦政府プログラムは、1900 年代後半のモデルとなりました。しかし、今日の深刻な景気停滞、納税者の反発、そして政治的意思の欠落により、連邦政府による大規模プロジェクトはその支援を得ることが難しくなっています。各州レベルでのインフラの維持や拡張にかかる資金調達の責任は、それぞれの州政府に重くのしかかっています。したがって州政府はふたたび、インフラ構築の伝統的な手法である民間投資の活用に目を向けています。

堅牢で持続可能な官民パートナーシップ（PPP）市場を再構築するのに必要な構造プレートが変わり始めています。疲弊したインフラ、巨額の予算不足、そして地元選出の公職者たちの政治的意思の高揚が、米国内で新たな PPP 市場を生み出しました。地域社会が現在の厳しい経済状況に取り組むなか、PPP は直実に都市プロジェクト、特に輸送セクターにおける大規模且つ複雑な事業の資金調達において、実行可能な手段になっています。しかし、これは新たなチャンスばかりでなく、新しい課題ももたらしています。

Construction Casualty の上級副社長であり、AIG の Construction Industry Practice Group のエグゼクティブ・スポンサーである Thomas Grandmaison 氏は、PPP 内部のリスク管理強化の必要性を強調しています：「支払いに見合う最も高い価値のサービスを提供するという考え方である「VFM（value for money）」は、重大なリスクを公的部門から民間部門にシフトする PPP モデルの基礎になっています。民間部門のすべての参加者は、各自が安全と考える範囲を超えるリスクの引受、ならびに、従来からの方式を乗り越えることを求められる一方、リスクの大部分は通常の保険の補償範囲でカバーすることができません。そのため、先を見据えた効果的なリスク管理計画の策定とプロジェクト独自の保険プログラムの導入が、PPP 参入の成功と高収益にとって不可欠となります。」

ボストンに拠点を置く法律事務所、Donovan Hatem LLP の共同創業者である David Hatem 氏はさらに、民間部門が持つ効率的判断の必要性を説いています：「我々は今、PPP のリスク配分に関する考え方の初期的な形成段階にあります。賢明且つ思慮深いリスク配分を実現するための幅広いさまざまな機会があり、それと同時に逆の結果となる場合も数多く存在します。」

「PPP 市場は製造に不可欠なツールになりつつあります」と Grandmaison 氏は述べています。「米国の建設資金の調達モデリング・プロセスにおけるパラダイム・シフトの可能性を見越して、AIG は契約上の保険責任に関する問題に対応する商品を設計しています。他の国々と比べた米国の訴訟環境の違いから、PPP に関する契約は膨大になると予想しています。すべての利害関係者が学ばなければならない教訓が、この先もずっと出てくるでしょう。わたしたち AIG は、米国とカナダ全域において PPP の成功を支援する包括的な保険ソリューションを提供するために、適切な考え方でこれらのプロジェクトに関わっていく準備ができています。」

「賢明且つ思慮深いリスク配分を実現するための幅広いさまざまな機会があり、それと同時に逆の結果となる場合も数多く存在します」

PPP 構想は米国で全くの未知の領域というわけではなく、すでに複数の州が積極的に民間による投資を模索しています。関連性の高い順序で、バージニア州、テキサス州、フロリダ州が PPP の全国的な受け入れ姿勢の機運を主導しています。

サンベルト地帯（注釈：米国南部を中心に西はカリフォルニア州、東はノースカロライナ州までの日照時間の長い 15 前後の州を含む）の州政府は、人口の増加と経済成長に対する要求の高まりにより最も苦しんでいます。かつては資金調達の解決策として異例扱いされていた手段を見直す必要性に迫られています。とりわけこれらの州と全般にサンベルト地帯の州は、高額且つ長期的な公共事業の実施が常習的になっています。ここ数十年間、これらの南部の州はいくつかの複合的な PPP 事業の立ち上げに成功してきました。

「米国人は輸送およびインフラ関連の改善を圧倒的に支持しており、複数の資金調達手段を利用することに賛同している。78%の国民は民間による更なる投資を奨励し、72%は予算をオーバーするまたは期限に間に合わないプロジェクトに罰則を科すことに賛成している」

ニューヨーク州、ペンシルバニア州、マサチューセッツ州は、パイオニア的な南部の州に追随する位置付けにあります。これらの州や他の北部諸州が PPP モデルを採用すれば、彼らの成功が北部により強力な市場を生み出す可能性があります。過去数十年間にわたり、意欲的な建築的試みを管理し組織的ノウハウを持つプロジェクト・エンジニアは引退しています。この間に大規模プロジェクトがなかったことを考慮すると、若手のエンジニアが引退者の任を担う状況にはありません。意欲的なプロジェクトを管理運営する手段がない状況で、北部諸州は PPP の複雑性に適応することに手間取り、時には適応することができていません。加えて、北部の組合労働者や選出された公職者は従来、実行可能な方法としての PPP の採用に抵抗していました。発展を促進すべく圧力がかかるなか、労働組合の指導者や政治家は旧態依然のインフラを置き換えるための建設事業に着手する合法的な手段として、PPP を徐々に活用しています。

最近になって再び、米国は大規模プロジェクトを活用する意欲を示しており、PPP 市場がブームを迎えようとしています。国勢調査局は 2012 年後半、2012 年度の建設事業の支出として前年比 7.8%増の 8,516 億ドルを見込んでいると発表しました。今日、世界最大の新たな PPP 市場において、民間資金による公的事業の存在はほぼ皆無です。業界エキスパートの試算では、米国全体の建設事業の支出総額に占める民間投資の割合は 10%に達するとみられます[1]。比率にかかわらず、業界エキスパートと国民は、PPP が輸送プロジェクトの新たな推進役であるとの考えで一致しています。

ロックフェラー財団による最近のインフラ調査は、「米国人は輸送およびインフラ関連の改善を圧倒的に支持しており、複数の資金調達手段を利用することに賛同している。78%の国民は民間による更なる投資を奨励し、72%は予算をオーバーするまたは期限に間に合わないプロジェクトに罰則を科すことに賛成している。60%の回答者は全国インフラ銀行の設立を支持し、59%は交通債の発行に同意している」と指摘しています。興味深いことに、この同じ調査では、わずか 27%がガス税の増税を支持しています。通行税収入の主たる財源である連邦ガス税の値上げには乗り気ではないため、公共輸送事業における民間による投資はほぼ不可欠になっています[2]。

低金利が長期的に続くとの予想は、PPP 市場出現の新たな支援材料になっています。Macquarie Capital のマネージング･ディレクターである Chris Hogg 氏は次のように主張します:「債券投資家の志向について言えば、現在は最悪の状況にある。このことは、2012 年の大半において、投資適格債市場と投資非適格債市場の双方で上昇環境にあった事実によって裏付けられている。持続的な低金利環境を見据えて、投資家は高い利回りを得るために仕組債に注目する態勢を備えている。」

[1] 2012 年 11 月 1 日付、ワシントン DC、米国商務省、国勢調査局

[2] ロックフェラー財団、2011 年 2 月 14 日付、”Rockefeller Foundation Infrastructure Survey Reveals Bipartisan Support for Transportation and Infrastructure Investments and Reform.”

P3ーPPPートリプル P

米国運輸省（USDOT）は PPP を、「輸送プロジェクトの実施と資金調達における民間部門の参入強化を可能にする、公的機関と民間組織との間で形成される契約上の合意」と規定しています。

保険・保証・建築に関連する業務を 42 年手掛けている Marsh Global Construction Practice の Chairman を務める Mark Reagan 氏は、米国で新たに出現した PPP について強気に語っています：「過去 2 年間、我々は親会社レベルで、Marsh & McLennan Companies の中のすべての事業会社を通じて、インフラへの集中度を高めてきた。」

自らのキャリアと PPP の台頭との接点を振り返って、Reagan 会長は、「我々は具体的に、英国の PPP への草分けともいえる取組みを知るようになった。それが民間資金を活用した社会資本整備いわゆる PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ）の始まりであり、欧州やオーストラリアを通じてそしてカナダでも広がった同じ要因によって主導され、今は米国でも広がりを見せようとしている」と述べ、「足下の政治的議論、財政赤字と支出を巡る論議には終わりがないが、米国のインフラニーズは無限にある」と付け加えました。

Granite Construction の Jim Roberts CEO は、「パートナーシップは必要に迫られた産物である」と話しています。「それが、官民パートナーシップのすべてである。各州はインフラ、とりわけ大都市圏の大規模プロジェクトを拡張したいと願っている。州政府はこうした複合的な PPP 事業に民間資本を呼び込むことで、資金を有効に使う必要がある。建築業界や投資運用業界の企業は、その目標をサポートするためにコスト効率の観点で採用されている。こうした動きが現在進んでおり、今後はますます盛んになるとみられ、国としては非常に前向きな展開である。」

Aon の PPP グローバル・リーダーである Geoffrey Heekin 氏は、PPP に関する一般的な誤解について言及しています：「おそらく PPP に関連する最大の誤った、不名誉にさえなっている言われ方は、官民パートナーシップが資産を民間部門に売却しているという部分である。」実際のところ、資産の所有者は公共機関のままです。Marriot を例に挙げ、Heekin 氏は次のように指摘します：「Marriot がホテルを所有することはほとんどない。彼らは運営に徹している。Marriot は随分前に不動産事業から徹底した。ブランド力および、運営力、施設管理、ホスピタリティ・マネジメントといったコア・コンピタンスを有効に活用している。実際に資産を所有しているのは、デベロッパーまたは不動産信託である。ざっくばらんに言えば、それが PPP の前提条件である。」

Heekin 氏は台頭する市場を数値で示しています。「米国では、PPP 事業の 2004 年の実績は 14 億ドルだった。2009 年には、民間投資が 67 億ドルに増大した。2010 年は同様に、総額 58 億ドルの 8 件のプロジェクトが締結された。2011 年、民間投資は 12 億ドルに失速した。2012 年は 50 億ドルの成約が見込まれ、2013 年には 70 億近くに増加すると予想される。2018 年までに、公共事業における民間投資は 150 億ドル程度に達すると我々は見ている。」

「足下の政治的議論、財政赤字と支出を巡る論議には終わりがないが、米国のインフラニーズは無限にある」

最後に、Heekin 氏は政治的な意志の高まりが朗報であるとみています：「政治的な要因もプラスに働いている。これまでは適切な政治的枠組み、スポンサー教育そして意識が欠落しており、これらの問題がディールに関する不満の原因になっている。そして PPP とは何であるのかについて人々が理解を深めるにつれ、PPP に対する国民の反感が最終的に緩和され取り除かれることになる。」

フロリダ州で長い歴史がある法律事務所 Carlton Fields の弁護士である Andrew J. (Josh) Markus 氏は、「地方自治体、州政府、そして国家レベルにおける予算が縮小するにつれ、埋めなければならないギャップが発生する」と考えています。「納得のいく投資収益が得られれば、民間資金の活用がそのギャップを埋めることができる。このプロセスに取り掛かることはそれほど難しいことではなく、莫大なコストもかからない。だが、通常は 20 年から 35 年の期間を要する長期的な取り組みである。」

今日、米国のインフラ GPA は D+です。ASCE によれば、向こう 5 年で、陸上輸送のインフラに推定 1.723 兆ドルが、鉄道セクターに 1,000 億ドル、そして航空セクターには 1,340 億ドルが必要となります。

通常、PPP プロジェクトは規模が大きく複雑ですが、従来の資金調達プロジェクトと比較すると、これまでの PPP は時間通りにそして予算通りに実施されてきました。Infrastructure Partnerships Australia は、2000 年から 2007 年にかけての PPP に関して詳細な調査を実施しました。時間について言えば、平均して従来の資金調達プロジェクトの 18%が工期遅延になったのに対して、PPP プロジェクトでの工期遅延は 10%にとどまりました。また、従来のプロジェクトは当初の予定よりも 26%遅れたのに対して、PPP プロジェクトではわずか 13%に留まりました。費用面については、従来のプロジェクトでは 45%が割増しで完了したのに対して、PPP での割増しはわずか 14%でした。加えて、費用が増大した場合、従来のプロジェクトでは予算に対して 35%の増加でしたが、PPP プロジェクトではそれが 12%増にとどまっていました[3]。

各州の状況

すべての州におけるほぼあらゆる種類のインフラの急速な悪化、重要な公共システムの構築および再構築に対する投資の不足、そして人口増加による既存システムへの負担増大の 3 つの要因が、米国における PPP 市場出現の原動力になっています。3 年前、米国は世界的なインフラの質において 9 位にランク付けされました。それから 36 ヵ月の間に、米国は世界第 24 位に後退しました[4]。米国のインフラ・システムが機能しなくなり租税収入が落ち込むなかで人口は増加しており、強固な PPP 市場が実現する可能性が高まっています。

好例：毎年 9,000 億ガロンの排水で米国の人口集中地域を汚染する破損していた下水管。環境保護庁（EPA）の試算では、全米の水関連インフラに必要な資金は約 3,350 億ドルです[5]。その他に、排水インフラに 2,980 億ドルが必要とされています[6]。水関連のインフラ・システムへの軽視の傾向は、インフラのほぼすべてのカテゴリーと同様に、公共の安全を脅かします。

地方自治体の水関連市場における民間とのパートナーシップは、間違いなく拡大します。2002 年の報告書は、全米の公共水処理施設の 98%が地方自治体によって所有されていることを示しています。これは、国民が米国の老朽化した水処理システムに注目した時期でした。優れた水処理施設は、優れた学校制度と同様に住宅購入者を魅了します[7]。

米国最古の土木工学組織である米国土木学会（ASCE）は、空港から固形廃棄物施設に至る全国 15 部門のインフラ施設の成績平均値（GPA）をトラッキングする定期的なレポートを発行しています。ASCE レポートカードが初めて公表された 1988 年、米国のインフラ設備の累積 GPA は C でした。そしてその後、GPA は着実に低下トレンドにあります。今日、米国のインフラ GPA は D+であり、2009 年レポートの D-からは若干改善し

[3] オーストラリアにおける PPP と伝統的な資金調達のパフォーマンス：Infrastructure Partnerships Australia、2007 年

[4] 世界経済フォーラム：国際競争力レポート、2011～2012 年：米国は世界ランクで 24 位

[5] EPA、飲料水のインフラニーズ調査と評価：議会への第 4 回報告書、2009 年 2 月

[6] EPA、水質浄化ニーズ調査、2008 年

[7] Failure to Act: Economic Impact of Current Investment Trends in Water and Waste Water Treatment Infrastructure、2011 年、p.V

ています。それでも、深刻な不足は投資要件と同様に憂慮すべき事態です。ASCE によれば、向こう 5 年で、陸上輸送のインフラに推定 1.723 兆ドルが、鉄道セクターに 1,000 億ドル、そして航空セクターには 1,340 億ドルが必要となります。

ASCE レポートは、「2013 年のレポートカードは、投資が実施されプロジェクトが前進すれば GPA が上昇し、全米のインフラの現状が改善できることを示している」としています。「例えば、鉄道部門における効率性と接続性のための民間投資の拡大は改善をもたらした；都市と州による新たな取り組みは、全米で最も脆弱な一部の橋梁の改善に寄与した；そして複数の部門は、連邦政府の補助金による短期的な恩恵を受けている。」

「インフラ投資は、健全で活力のある地域社会をサポートするのに不可欠である。インフラはまた、長期的な経済成長、GDP や雇用、家計所得、輸出等の拡大にとって決定的に重要な意味を持つ。その逆もまた然りであり、米国のインフラニーズを優先しなければ、状況悪化は経済成長の足かせとなる。」

2013 年レポートカードによれば、米国のインフラを良好な状況にするには、今から 2020 年の間に約 3.6 兆ドルの投資が必要になり、2009 年レポートカード以降では 1.5 兆ドル近くの増額になります[8]。この不足額に対処するには、民間部門の更なる関与、連邦政府の投資強化、州および地方自治体の歳入の活用が必要であると ASCE は強調しています。

ここ半世紀にわたり、連邦政府は大規模な公共事業の原動力となっています。しかしこの数年間で、その役割は州や地方政府の役割と同様に着実に低下しています。PPP が政府支出に取って代わるほど大きくなることはありませんが、不可欠な公共施設の機能停止を元通りにするには、政府支出だけではもう十分ではありません。

インフラへの公共投資の低下が依然として続くなか、国民は代替となる実施手段が必要なことを意識し始めています。2012 年 McGraw-Hill Construction Dodge Report によれば、「2011 年の公共工事は 14%減の 1,032 億ドルとなった。2012 年については、連邦政府レベルの 2012 年度歳出予算の縮小並びに州および地方政府の公共事業支出の削減を反映し、公共事業はさらに 6%減の 967 億ドルに落ち込むことが予想される。」

PPP が政府支出に取って代わるほど大きくなることはありませんが、不可欠な公共施設の機能停止を元通りにするには、政府支出だけではもう十分ではありません。

これに対して、州政府高官は民間投資を模索する意欲を示しています。Dodge Report は、「州政府はすでに、横ばいから減少トレンドに移行している連邦政府のサポートに適応し始めている。個別の大規模プロジェクト、とりわけ橋梁やアクセスが限定的な道路は負債による資金調達、官民合弁事業、そして有料料金制度の組み合わせを通じて資金が確保されている」と指摘しています。財政危機は、PPP に対する国民の意識を変え始めています。疲弊したシステムは、インフラ・プロジェクトの代替実施方式としての PPP の活用において、新たな意欲を持つ国民や選出された公職者に門戸を開いています[9]。

AIG の中南米およびカリブ海地域の建設工事保険部門の責任者である Dorian Grey 氏は、1965 年にロンドンでアンダーライターのキャリアを開始しました。「それ以降、わたしが関わった主な保険の種類のひとつが建設部門でした。アジアと中南米で AIG と共に働く機会に恵まれました。現在は、あらゆる種類の建設工事の保険契約を手掛けています。目下のところ、パナマのいくつかの道路、チリとアルゼンチン間のアンデス山脈全域の複数のパイプライン、並びにペルー、ボリビア、ブラジルのパイプライン工事の保険契約に携わっています。

[8] 米国土木学会、2013 Report Card for America's Infrastructure, http://www.infrastructurereportcard.org/, accessed 29 March 2013.

[9] McGraw-Hill Construction 2012 Dodge Construction Outlook Midyear Update, http://www.construction.com/about-us/press/new-construction-starts-to-rise-2-percent-in-2012.asp, accessed 29 March 2013.

また、チリ、アルゼンチン、ブラジル、コロンビアの多くの発電所についても携わっています。」

「わたしが 2000 年にテキサス州ヒューストンに引っ越したとき、アメリカのパイプラインがインドネシアあるいはチリよりもはるかにひどい状況だったことに驚かされました。もちろん、理由は明らかでした。米国のインフラは、インドネシアやマレーシアよりも数十年以上長く経過していたからです。」

「これらのパイプラインのいくつかは有料です」と Grey 氏は続けます。「多くのパイプラインはガス会社 1 社、またはその共同事業体の所有です。ルイジアナとニューヨーク間を運営する 2〜3 の事業体も存在します。我々はこれらの事業体と保険契約を締結していました。それは単に、通行料を徴する役割でした。政府はパイプラインにそれほど興味がありません。というのも、政府はパイプラインを供給する必要がないからです。しかし、そのインフラはかなり劣化しており、政府にはその対応が求められています。現在政府は、新たなパイプライン災害を回避するために取り組んでいます。有料施設の取り換えは PPP の拡大にとって絶好のチャンスになるでしょう。」

「流行はまた蘇る」の典型的な例であり、今日の PPP は公共事業を実施する古くからのやり方に深く根ざしています。

PPP の先例

今日の近代的な PPP 市場の出現は、米国では標準的な建築方法の再来と言えます。「流行はまた蘇る」の典型的な例であり、今日の PPP は公共事業を実施する古くからのやり方に深く根ざしています。

米国では官民ベンチャーは極めて普通のことであり、1956 年に開始し 1990 年代まで工事が行われていたインターステート・ハイウェイのような大規模プロジェクトの資金を拠出した連邦政府や州政府の大盤振る舞いは例外です。連邦政府と州政府に安定的な税収基盤がなかった第 2 次世界大戦以前、政府は公共事業を実施するために、資産の活用、特権の付与、そして民間企業との提携など、それまで行っていたことを再開しました。

増え続ける人口と、経済発展のための大規模な公共事業に必要な十分な財源がなかった 1800 年代前半の建国間もない米国では、民間による投資が国の有料道路や後の鉄道網を建立しました。こうした取り組みの見返りに、州政府や連邦政府は潤沢に保有していた土地を民間企業に提供しました。優先権は公有地の供与という形式で入札が行われました。国民は民間企業が公有地に作った道路や鉄道の恩恵を受けました。道路や鉄道を運営する民間事業は高収益になることが多く、更なる改良を加えることが可能になり、経済発展の健全なサイクルを生み出しました。

1933 年から 1937 年にかけて建立されたゴールデンゲートブリッジは、伝統的スタイルの官民パートナーシップの典型です。地球上で最も景観の優れた最大級の吊り橋の建立には、カリフォルニアに拠点を置く大手銀行と民間投資企業 4 社が提供した商業ローン 3,500 万ドルが必要でした。建設ローンのため、一般市民は不動産を担保として拠出することに同意しました。ワシントン D.C.の陸軍省とカリフォルニア州サクラメントに拠点を置く州議会が許可を与えました。1920 年代に、ブリッジの両端にある 6 つの郡の地主が Bridge District(注釈：ゴールデンゲートブリッジの運営体)を形成しました[10]。

[10] Zee, John 著、”The Gate: The True Story of the Design and Construction of the Golden Gate Bridge,” Simon & Schuster、ニューヨーク、1986 年、p.291

1930 年代のゴールデンゲートの意欲的な官民パートナーシップの推進力となったのは、現在の PPP 市場の牽引役と同様に財政破綻でした。大恐慌さなかの 1932 年、Bridge District の役員たちは、20 万ドルの前払い金と商業銀行による資金拠出の約束をもとに、事業を推し進めることに合意しました。Bridge District が抱いていた公的資金への期待は、1929 年の株価大暴落により消えてしまっていました。ハーバート・フーヴァー大統領の大恐慌時代の緊急避難的な資金提供機関である復興金融公社（RFC）からの期待薄の資金拠出を待つよりも、Bridge District は民間部門からの融資受け入れを選択し、建設着工に官僚主義的な遅れが出るリスクを回避しました。

それから 75 年が経過した現在、Golden Gate Bridge and High Way District（注釈：橋と高速道路の運営体）が賞賛され熱狂的な支持を得ている官民パートナーシップは、引き続き課金収入を得る一方で、年間 3,800 万台の車両が利用するブリッジの驚異的な橋梁上部構造を維持しています。準民間主導の PPP はまた、2 つの公共郵送システムを形成するバスとフェリーを運営しています。ゴールデンゲートブリッジに通じるプレシディオ・パークウェイと呼ばれる幹線道路を立て直すための新たな PPP プロジェクトが、現在進行中です[11]。

1989 年、全米で初めての近代的な PPP が着工されました。コロラド州デンバー外側の E-470 と呼ばれる 47 マイルのハイウェー・プロジェクトは、まもなく開港となるデンバー国際空港への将来的な交通量に対応するために、8 つの郡と市によって作られました。連邦政府または州政府からの資金拠出がない E-470 は、民間資金によって賄われました。新空港開港 4 年前の 1991 年にオープンした有料道路は、経済発展の地固めとなる役割を果たしました。

全国的には、E-470 は電子通行料徴収装置を設置した最初の有料道路でした。地域的には、有料道路は米国西部ではなじみがありませんでした。現地では、E-470 街道に沿った成長が経済の下地を作り、有料道路の街道に沿った人口は向こう数年間で倍増が見込まれています。

E-470 に続く有料道路は、拡大する米国市場において標準的な PPP 事業になりました。シカゴスカイウェイ（2005 年）、インディアナ有料道路（2006 年）、ポカホンタス・パークウェイ（2006 年）、ノースウェスト・パークウェイ（2007 年）は、最近の PPP 有料道路プロジェクトの例です。E-470 の着工から 25 年が経過し、米国における PPP の対象領域は遂に高速道路の枠を超えて拡大しています。

米国の PPP 市場が発展するにつれ、インフラ投資に対する意欲もまた着実に高まっています。2008 年には早くも、運用資産 2,300 億ドル以上を有する米国最大の公的年金基金であるカリフォルニア州職員退職者年金基金（CalPERS）が、資産の 3%をインフラ投資に配分する意向を表明しました。カリフォルニア州教職員退職年金基金（CalSTRS）、ワシントン州投資運用委員会、テキサス州教職員退職年金基金（TRS）、オレゴン州投資評議会、ニューメキシコ州投資評議会、アラスカ州永久ファンド公社、カンザス州職員退職者年金基金などの他の米国の年金基金も、インフラ投資に向けて同様の取組みを行いました[12]。民間部門サイドでも、インフラはより魅力的な投資の選択肢になっています。具体的には、多くの組合年金基金の投資家である Ullico Investment は、米国のインフラに投資するための資金を調達しています。TIAA-CREF による I-595 の買収やダラス消防・警察年金基金のノースタラント高速道路や LBJ 高速道路プロジェクトへの投資など、米国を拠点に置く資金源による PPP への投資回復の兆しが見え始めています。全体として、インフラ投資と特に PPP は米国ではまだ初期段階ですが、同セクターに対する国内の運用機関による関心は高まっています。

---

[11] Van Der Zee, John 著、"The Gate: The True Story of the Design and Construction of the Golden Gate Bridge," Simon & Schuster、ニューヨーク、1986 年、p.152

[12] Pension Fund Investment in Infrastruture (A Survey): OECD、2011 年 9 月
Global Infrastructure （2012 年冬）: Bingham McCutchen LLP、2012 年

台頭する連邦政府の影響力

USDOT（米国運輸省）は年間予算 740 億ドルを擁し、PPP に最も影響力のある連邦政府機関です。巨額の資金を管理する一方で、PPP に影響を与える領域の行政管理を統制しています。州や準州にとって、USDOT は、PPP が成功する風土を有する国々の重要な機関である社会基盤省またはインフラ銀行に最も近い存在です。

USDOT は PPP プロジェクトの潤沢な資金源となっています。この巨大な政府機関は陸上交通プロジェクト（高速道路、橋梁、トンネル、鉄道網、輸送システムなど）や海港、空港、パイプライン向けの政府拠出金を管理します。USDOT 内部では、職員 3,500 人を擁する連邦道路管理局（FHWA）が、既存の PPP プロジェクトに最も関連するインフラ・プロジェクトの道路や橋梁の建設、改良、保全において技術面と財政面での支援を直接監督します。FHWA は助成金、人事、ノウハウを提供することで新たに出現する PPP 市場の発展を支援し、交通インフラの代替実証方式としての PPP を重視しています。

大統領官邸に指名された FHWA の管理責任者 Victor Mendez 氏は、USDOT の監察総監室（OIG）宛ての書簡のなかで、民間部門が提起する高度なリスク管理の複雑さを強調しています。リスクが PPP に及ぼす影響に焦点を当て、Mendez 氏は OIG レポートについて言及し、PPP がインフラの発展に寄与している効果を同レポートが過小評価していると指摘しました：「OIG レポートで取り上げられていない重要、且つ、時には決定的となる事柄は、リスク評価関連です。これらの具体的な評価がなければ、PPP における比較可能な財務指標上のメリットに対して明確な結論を引き出すことは不可能です。」

実行可能なシステムとして PPP を更に推進したい民間企業からの不満の多くは、政府が民間企業に課す非現実的なリスクの配分です。Mendez 氏は PPP を促進する最良の方法は、公的機関と民間機関との公正なバランスを見出すことであると考えています。同氏はこれに関して：「PPP の財政面での実行可能性の総合的分析は、リターンに対するリスクを評価することです。民間部門の資本コストが上昇するとの前提でスタートし、民間パートナーが意欲的に責任を負うリスクに対して公的スポンサーは金銭的価値を付与しなければなりません[13]。」

「OIG レポートで取り上げられていない重要、且つ、時には決定的となる事柄は、リスク評価関連です。これらの具体的な評価がなければ、PPP における比較可能な財務指標上のメリットに対して明確な結論を引き出すことは不可能です。」

PPP における FHWA の現在および将来の役割は極めて重要です。管理部門の多くの責務の一つは、47,000 マイルに及ぶドワイト・デーヴィッド・アイゼンハワー全州間高速道路の管理です。この連邦政府による道路は全米の道路網全体の 2.5%未満ですが、国内交通量全体の約 25%をカバーしています[14]。PPP プロジェクトの多くは接続道路、または PPP の最も成長率の高い領域の一つである相乗り専用レーン（HOT レーン）の形態をとっています。

FHWA によって管理されている HOT レーンは、道路の 45%が渋滞している市街地の交通渋滞を削減する解決策として浮上しています。HOT レーンは州間高速道路の交通渋滞に伴うボトルネックを軽減することに成功しており、通勤者はこうした専用レーンを支持する傾向にあります[15]。

---

[13] 2011 年 7 月 21 日付、「監察総監室のレポートに対して」および「交通関連の官民パートナーシップの財務分析」と題する管理者 Victor M. Mendez 氏から総括監察官 Calvin L. Scovel III への覚書

[14] 2013 年 3 月 29 日にアクセスされた連邦道路管理局のホームページ、http://www.fhwa.dot.gov/interstate/faq.htm#question19 の FAQ

[15] 連邦道路管理局が発表し、2013 年 3 月 29 日にアクセスされた、”Hot Lanes, Cool Facts,” http://ops.fhwa.dot.gov/publications/fhwahop12031/fhwahop12027/fhwahop12027.pdf

2006 年以降、イリノイ州とオハイオ州を結ぶ I-80 の 150 マイル強の部分にあたるインディアナ有料道路は、PPP によって管理運営されています。それでも、運営権者はニュージャージー有料道路、ペンシルベニア有料道路、そしてフロリダ州のアリゲータ・アレーとの長期契約の交渉に成功していません。政治的反発が強硬なためです。しかし、インディアナ有料道路プロジェクトの成功を踏まえれば、既存の有料道路とオハイオ有料道路の様に、長期契約を獲得することはあり得るでしょう。

「わたしはニューヨーク州、ペンシルベニア州、マサチューセッツ州が次のビッグ 3 市場になると予想します」

広大な「無料」の州間高速道路を有料にすることは、今後の PPP プロジェクトにとって膨大な可能性を秘めています。連続する各連邦運輸予算案は、その可能性の門戸を大きく広げています。公的実験のための FHWA の州間高速道路再建設･改築パイロット･プログラムは 3 つの道路で実施されます。ノースカロライナ州の I-95、バージニア州の I-95、ミズーリ州の I-170 です[16]。

PPP と人口の急増

ほとんどの公共事業と同様、PPP 発展の展望は地理的な場所と政治風土に関係しています。当然のことながら、労働権確立法があるサンベルト地帯の州は PPP に適しています。「国中に微笑みをといったように、PPP はバージニア州に根付いて成功しており、カリフォルニア州までの長い道のりを南下しています」と AON の Geoff Heekin 氏は述べています。「南部は他の地域よりも PPP に適しており、代替プロジェクトの実施に素早く対応することができます。」北部の州は最初、公共サービスへの民間の関与に労働組合が抵抗していましたが、今では行き詰ったプロジェクトを前進させるのには PPP が合理的な手法であると捉えています。

PPP が米国で勢いを得るにつれて、弁護士の David Hatem 氏は次の主要市場として新たに東部の 3 州を想定しています：「地図を見れば、PPP が全国規模であることは一目瞭然です。現在、33 州が PPP を実施できる法律を有しており、これはこの 3 年間で 50%の増加です。わたしはニューヨーク州、ペンシルベニア州、マサチューセッツ州が次のビッグ 3 市場になると予想します。ニューヨーク州は法案を審議中です。法案が可決されれば、PPP はブームを巻き起こすでしょう。ペンシルベニア州は 7 月に法案を可決したばかりです。ここでも、ブームが起こると予想します。そして、マサチューセッツ州は PPP を大胆に活用しようとしています。特に橋梁に関しては、同州では PPP の必要性が差し迫っています。紆余曲折が想定されます」と Hatem 氏は警告します。「PPP を推し進めるには政治的な根気が求められます。州が法案を可決したからと言って、その州がきっかけを作り長期的に PPP を実施できるとは限りません。」

Macquarie Capital（USA）Inc.の Christopher Voyce 氏もまた、広範囲に及ぶ収益機会と捉えています：「歴史的に最も積極的な州は：ミッドタウン・トンネル・プロジェクト（Macquarie グループが運営するファンドが 50%の持ち分を所有）を始めとして、2007 年以降に 3 つの取引を締結したバージニア州；利用度合いによって支払額が決定する「アベイラビリティ・ペイメント」モデルの下で、I-595 整備計画とマイアミ港トンネル・プロジェクトの 2 つのプロジェクトを完了したフロリダ州；そして、2007 年以降 3 つのプロジェクトを完了したテキサス州です。カリフォルニア州はプレシディオ・パークウェイ・プロジェクト（ゴールデンゲートブリッジ型アプローチ）を完了し、PPP が更に幅広く受け入れられれば極めて大きな市場になる可能性があります。新しい法律がオハイオ州とペンシルベニア州で成立しており、これらの州も我々にとっては有望であると見ています。」

世界第 8 位の経済圏であるカリフォルニア州は、公共事業における民間による投資に適した土地柄です。

[16] http://www.fhwa.doc.gov/ipd/revenue/road_pricing/tolling_pricing/interstate_rr.htm

Malcolm Dougherty 氏は、140 億ドルの予算を管理し 21,000 人の職員を擁するカリフォルニア州運輸省のディレクターです。これら職員の 1 人は PPP の専門家であり、Dougherty 氏の直属の部下です。50,000 マイルのハイウェイ、400 の公営飛行場および通勤者用鉄道サービスを維持運営するために、カリフォルニア州では向こう 5 年間で 5,000 億ドルが必要になることを考えると事は深刻です。利用できる公的資金はわずか 2,000 億ドルであり、納税者の負担を軽減するには不足分のある程度は民間からの投資によって賄われる必要がありそうです。

Dougherty 氏は次のように振り返ります：「2012 年 10 月 12 日、我々は州法の下に権限を与えられた最初の PPP プロジェクトであるプレシディオ・パークウェイのフェーズ II に取り掛かりました。この複数機関によるパートナーシップは、象徴的なゴールデンゲートブリッジとサンフランシスコ市を結ぶ米国ハイウェイ 101 の 1936 Doyle Drive 部分を入れ替えるために形成されました。カリフォルニア州で事業を展開する著名な共同事業体である Golden Link Concessionaire, LLC が必要な資金全額を確保し、現在は新しい橋梁、主要なポスト・トンネル、バッテリー・トンネル、そしてハイウェイのこの部分を毎日運転する 10 万人のドライバーの壮観で安全なハイウェイにするための Girard Road 交差点を建設中です。」

「米国がカナダの市場シェアと同じ比率で投資をすれば、米国の投資額は約 800 億ドルに達することが可能であり、そうすべきである」

ロサンゼルスに拠点を構える Marsh Global Construction Practice のマネージング・ディレクターである Geoff Clark 氏は次のように述べています。「地方自治体レベルも含めて特定の管轄区域に注目すると、連邦政府の資金拠出に依存せず自らの手腕で物事に対処する州や場所があることがわかります。」Clark 氏は続けて、「Measure R（注釈：消費税の一部を輸送インフラへの投資・維持費の一部とする法案）を通してロサンゼルスをみれば、輸送関連支出のために設けられた消費税があり、これは資金を調達する上で大成功を収めています。これらの資金は、路面電車や陸上輸送などさまざまなプロジェクトに使うことができます。ニーズについては誰もが納得しますが、問題は誰がそしてどうやって資金を工面するのかということです。民間部門にとって、プロジェクトは実行可能且つ不可欠なだけでなく、収入を生み出す利益要素を備えていなければなりません。」

今後の展望

カリフォルニア州そして更には他の米国の地域も、インスピレーションを得るにはカナダを見るだけで十分です。カナダの経済規模はカリフォルニア州よりも若干小規模ですが、カナダのインフラにおける民間投資は現在の米国の民間投資総額よりも約 10 億ドル多い金額です。AON の Geoff Heekin 氏によれば、「カナダは人口と GDP で米国の約 10 分の 1 の規模です。今年、カナダは約 40 億ドルの民間資金を公共事業に投資します。来年の民間投資額は 10 プロジェクトで 80 億ドルが見込まれています。繰り返しますがカナダでは来年 80 億ドル、対して米国ではわずか 70 億ドルです。」

Heekin 氏の要点：「米国がカナダの市場シェアと同じ比率で投資をすれば、米国の投資額は約 800 億ドルに達することが可能であり、そうすべきである。カナダの行動は理に適っており、行動力は世界一である。民間部門に向き合い、弁護士や技術アドバイザー、財務アドバイザーを採用し、皆が Infrastructure Ontario（注釈：オンタリオ全域のインフラの補修、再構築、刷新を手掛ける州が所有する事業体であり、地域の官民パートナーシップの監視責任を担う）の内部で働いている。カナダ政府はテーブルを挟んで民間部門と向き合う交渉力を備えており、公共の利益を守るために必要な信頼性と専門的ノウハウをもって業務を遂行している。」カナダ政府同様に、民間部門も行動力が必要になっています。

AIG の Grandmaison 氏は、PPP がより幅広く採用されれば変化が訪れると想定しています：「業界、お客様、所有者、DOT（米国運輸省）、そして将来の PPP に役割を果たすすべての人々にとって、これは大きな変化であるとわたしたちは考えています。」同氏はまた、「わたしたちは現在のそして将来の PPP に関わる利害関係者のニーズを満たすために、引き続き新たな商品やサービスを監視し開発していきます」と述べ、また、次のように指摘します：「わたしたちがこの大変貌あるいはパラダイム・シフトを活用するにつれ、わたしたち AIG もそして他の誰も、すべてを管理するあるいはすべての答えを導き出すことはできないでしょう。わたしたちの業界は自らの過ちから学び、過ちが起こったときにそれを認識し、適応して必要な変化を取り入れ、そして同じ過ちを繰り返さないようにすれば、物事はマクロベースで適切に管理されます。」

ハリケーン・サンディの風と水の破壊力は、インフラにおける PPP の発展を決定づける 3 つの重要なニーズを表しています：人的および天然の災害を乗り切ることができる堅牢な構造の新しい標準；老朽化したインフラの品質強化；そして資源を保存する持続可能なインフラの発展です。ニューヨーク市の Andrew Cuomo 市長は、「ハドソン川の水はものすごい勢いでグラウンド・ゼロの地点に流れ込んでおり、我々は地盤構造自体について危惧していた」と述べました[17]。「我々は現在、100 年に一度の洪水を 2 年ごとに経験している。こうした天候のパターンについては、新しい現実が始まっている。我々は陳腐化したインフラとシステムを所有しており、いい組み合わせとは言えない[18]。」

これからの巨大なハリケーンは、インフラニーズを再考しなければならない内陸州を脅かします。1,000 マイルに広がったハリケーン・サンディは、テキサス州よりも広範囲でした。風、水、雪が米国のほぼ半数の州に大損害を与えました。Brookings Institution のメトロポリタン・インフラストラクチャー・イニシアチブの上級研究員でありディレクターの Robert Puentes 氏は、サンディの官民への影響を次のように説明しています：「ハリケーン・サンディは人々を行動に駆り立てますが、それは必ずしも政府の巨額支出といった部分ではありません。成すべきことは、21 世紀の経済が求めるインフラニーズが何であるか、そしてこれまで経験した嵐などに持ちこたえるのに何が必要かを見極めることです。」[19]

財政に不透明感がありグローバル経済が厳しいなか、米国のインフラは急速に劣化しています。100 年に 1 度の大嵐が驚くべき頻度で発生する現状を克服するには、インフラへの備えが不可欠です。米国では PPP の活用強化に向けた緊急のニーズが生まれており、AIG は米国とカナダ全域での PPP の実施成功を支援するための包括的な不動産保険、災害保険、プロ保険、スペシャリティ保険の解決策を提供すべく、正しい考え方でこれらのプロジェクトに取り組んでいく用意があります。

[17] Daniel Geiger、”Cuomo assesses damage of WTC site,” Crain’s New York Business、http://www.crainsnewyork.com/article/20121030/REAL_ESTATE/121039991。2013 年 3 月 29 日にアクセス

[18] Darren Goode、”Hurricane Sandy update: Cuomo notes weather’s new reality, toll on states,” http://www.politico.com/news/stories/1012/83055.html#ixzz2PPPziJ6ER。2013 年 3 月 29 日にアクセス

[19] Andrew Ross, “Sandy highlights fragile infrastructure,” San Francisco Chronicle, http://www.sfgate.com/business/bottomline/article/Sandy-highlights-fragile-infrastructure-4001695.php。2013 年 3 月 29 日にアクセス

ゴールデンゲートブリッジの写真は Michael Cialowicz 氏(www.michalography.com)によって提供されたものです。

Bring on tomorrow

AIG グループは、世界の保険業界のリーダーであり、100 以上の国や地域でお客様にサービスを提供しています。AIG グループ各社は、世界最大級のネットワークを通して個人・法人のお客様に損害保険商品・サービスを提供しています。また、米国では生命保険事業、リタイヤメント・サービス事業におけるリーディングカンパニーです。持株会社 AIG, Inc. はニューヨークおよび東京の各証券取引所に上場しています。
日本では、AIU 損害保険株式会社、アメリカンホーム医療・損害保険株式会社、富士火災海上保険株式会社、AIG 富士生命保険株式会社、ジェイアイ傷害火災保険株式会社、AIG 富士インシュアランスサービス株式会社、テックマークジャパン株式会社などが事業を展開しています。
詳細は、ウェブサイト www.AIG.com をご覧ください。

このレポートは、AIG が 2015 年 7 月に米国で発表した資料の翻訳です。レポートに掲載のデータは一般向けのものであり、特定の用途を意図しておりません。また、レポートで取り上げた各種データを弊社が保証するものではありません。

資料お問い合わせ先
AIU 損害保険株式会社
コーポレートディストリビューション担当常務執行役員室　服部和哉
〒100-8234　東京都千代田区丸の内 1 丁目 8 番 3 号
丸の内トラストタワー本館 20 階
TEL; 03-3218-7086 E-mail; hattori.kazuya@aig.co.jp

Copyright 2013 American International Group, Inc. All rights reserved.
04/2013