

本稿は世界各国の高速道路政策の第4カ国目として、スペインの道路の概要、高速道路整備の歴史、EUの政策の影響、有力コンセッション会社の動向、我が国への示唆について報告するものである。

スペインの高速道路政策 Motorway Policy in Spain

西川 了一

1. 道路の概要

スペインは、ヨーロッパ大陸南西部のイベリア半島に位置する立憲君主国で、面積50万5,922 km² (日本の約1.3倍)、人口は4,695万人 (2010年、日本の約4割)、国内総生産は1兆539億ユーロ (2009年、日本の約3割) である。

スペインは、15～16世紀に多くの植民地を支配し黄金期を築いたが、その後無敵艦隊の敗北を機に衰退し、19世紀には多くの植民地の独立により、大国としての基盤を失った。1936年の市民戦争後、フランコ将軍の独裁政権が成立したが、1975年の将軍の死後、ブルボン王朝のファン・カルロス1世が元首となった。1986年のEC加盟後急速に経済が発展し道路網も整備された。

他の欧州諸国と同じように、17世紀までは人馬交通、19世紀はじめまでは馬車交通が主体であった。19世紀半ばに鉄道が登場し、その後、20世紀に入り自動車が陸上交通の主役となった。

交通機関別の分担率をみると、旅客については、2008年の人キロベースで、道路が89.5%と圧倒的であり、次いで航空が5.3%、鉄道は4.8%となっている。貨物については、トンキロベースで、道路が83.9%、内航海運が10.5%、パイプラインが3.0%、鉄道2.6%となっており、やはり道路の占める割合が圧倒的である (Ministerio de Fomento 2008)。日本は道路が、旅客のうち66%、貨物のうち59%を占めているので、日本と比較しても、道路への依存度が非常に高いといえる。

道路の総延長は2007年現在で166,011 kmであり¹、国道25,846 km、自治州道71,084 km、市町村道69,081 kmとなっている (INE 2009)。

高速道路 (13,507km) は、国、自治州、市町村が管理する無料のアウトビア (10,510km、2009年、このうち2,119kmはシャドウトルにより民間会社が運営) と民間会社にコンセッションされた有料のアウトピスタ (2,997km、2009年) とがある (図1参照)。

¹ スペインでは、道路の定義が「自動車のために計画・建設された公共物」であり、地域内道路は対象とならないため、フランス (1,000,960 km)、英国 (394,467 km) 等と比較して短い。

スペインにおける道路行政は、国土開発省（Ministerio de Fomento）の国土交通局道路部（Secretaria de Estado de Infraestructuras y Transportes）が所掌している。

有料高速道路（以下アウトピスタ）に関しては有料高速道路コンセッション会社管理部が監理・監督を行っている。スペインでは、1980年代の終わりに地方分権政策が取られ、国道の一部が自治州及び市町村に移譲された。国には、国家全体の利益となるインフラの立案・整備の責任のみが残された。現在自治州は17存在し、州内で完結する道路については、有料道路のコンセッションを付与する権限を有している。

スペインでは、2008年末において、29のコンセッション会社が、アウトピスタの運営を行っている。このうち22社は、3つのグループ Abertis (1718km)、Cintra (412km)、Itinere (661km) のいずれかに属している。



図1 スペインの高速道路網

出典 ASETA 2008

2. 高速道路整備の歴史

(1) 民間コンセッション会社による有料のアウトピスタの建設 (1960~81年)²

スペインでは、1953年に現在のコンセッション制度の先例となる民間による有料道路法が承認されたが、1960年にマドリッドの北西のグアダラマ山地を通る短い有料トンネルに対して付与されたコンセッションが最初だった。しかしながら、スペイン政府が、有料の高速道路ネットワークの整備について本格的に検討を始めたのは1960年代に入ってからだった。国内の2車線の国道網における混雑の悪化により、1967年に、4,800kmのアウトピスタを1985年までに建設する国家高速道路計画が決定された。都市間のアウトピスタは民間のコンセッション会社によって建設され、料金によって資金が回収されることとなった。

当時は、都市間のアウトピスタ整備において有料制で民間会社にコンセッションを付与することについて論争はなかった。なぜなら、スペインでは税金の財源が限られており、公共財源について他の多くの用途が競合していたためである。フランスとイタリアが既に有料の都市間高速道路建設を開始していたので、スペインはこれに追随した。さらに、スペインでは、主にバルセロナ、マドリッド、セビリア、及びビルバオ周辺の先進の工業地域だけが、近い将来に高速道路の建設を正当化するだけの交通量があると予想され、これらの富裕な地域においては、高速道路を国の税金を財源とするよりも、料金で資金調達するほうが公平であると考えられた。さらに、特に地中海沿岸のいくつかの高速道路については、外国の旅行者が主たる利用者であると予想され、有料制により、彼らがスペインのインフラ整備費用の応分の負担を行うことが合理的と考えられた。

1967年から1972年までに、フランス国境から地中海沿岸までのアウトピスタを整備するために5つの民間会社にコンセッションが付与された。2つの民間会社（ACE SAとAUMAR）にフランス国境からバルセロナまで、及び地中海沿岸のアリカンテまでの道路を建設するコンセッションが付与された。1960年に、グアダラマトンネルのコンセッションを付与された民間会社（Iberpistas）は、このトンネルの両側に70kmのアウトピスタを建設することが認可された。他の2つの民間会社（EuropistasとBiteca）は、スペインの他の2つの主要都市であるビルバオとセビリア近郊のコンセッションを付与された。

この初期のコンセッションがうまくいったので、政府は1972年に新アウトピスタ・コンセッション法で標準的なコンセッションの条件を規定した。多くの鍵となる条項により、コンセッションの資金調達について、可能な限り海外からの借入を行うこととされた。スペイン政府は、初期のコンセッションにおいて、国際収支の赤字を軽減し、国内の他のプロジェクトからの資金の流出を避けるため、費用の多くの部分を海外からの

² ここから、本節(4)までは、Jose A. Gomez-Ibanez and John R. Meyer, Going Private-The International Experience with Transport Privatization, 1993によっている。

借入によって賄うことを要求した。1972年法は最低限45%の建設費は海外からの借入金で、最低限10%は資本によって賄い、国内からの借入金は45%以下とするという規定を設けた。初期のアウトピスタの会社は海外の資金市場から資金を調達することが困難だったので、政府は交換条件としてこれらの借入金の一部を保証し、会社の為替変動リスクを負担することに同意した。1972年法には、政府が海外の債務の75%までの支払いを保証できるという規定が設けられた。さらにすべての海外の債務はペセタ建とされ、政府がすべての為替変動リスクを負うこととされた。コンセッションごとに当初の料金は異なっていたが、将来にわたる料金改定方法は、鉄、石油、及び労務費の上昇率に基づく率に等しくするという公式によって統一されていた。コンセッション会社が1972年法及びその関連法令を遵守することを監督するために、公共事業省にアウトピスタの政府代表部が設置された。

1973年に、政府は、目標延長6,594kmのアウトピスタを建設する新計画を決定することによりアウトピスタの建設計画を加速したが、これは1967年の最終目標を2,000km以上も上回るものだった。1973年から1975年までの間に新規の主要なコンセッションが7つの新しい民間有料道路会社に付与された。2つの会社(AVASAとACASA)がスペインの北半分を通過して、ビルバオと地中海沿岸を結ぶ500kmのアウトピスタを建設することになった。残りの5社はスペイン北部に散在していた。これらのコンセッションによって、12社の民間会社が合計で2,000km分を付与された。これらのコンセッションは1991年までにほぼ開通した。

1960年代の終わりと1970年代の初めに付与されたコンセッションが、競争性のある手続きによっていたかどうかは明らかではない。理論上は、政府は代替的な提案も考慮し、投下資本額、料金、コンセッション期間(最長50年)、及び保証または助成金の要請等いくつかの指標によってコンセッション会社を選定することになっていた。多くの場合1社しか関心を示さなかったため、競争はその会社と政府との協議という形をとったことが明らかになっている。

1社を除いてすべての会社が海外からの借入金の一部に対する政府保証および為替リスクに対する政府の助成金を受領した。アウトピスタ法は、政府が必要と認めれば、助成金または貸付金を与えることを認めていたが、他の助成金はほとんど提供されなかった。

1975年のフランコ将軍の死と1973~1974年及び1979年のオイルショックによって、スペインのアウトピスタ計画は根本的に見直されることとなった。政府の新規のコンセッションの付与計画はフランコの死とともに凍結された。いずれにしても、エネルギー危機により、すぐに民間コンセッション会社の多くは経営危機に陥り、さらにコンセッションを付与することは難しくなった。フランスと同様に、最も遅く建設を開始したコンセッション会社は、コストの上昇と交通量の減少の影響を最も大きく受けた。インフレによって建設コストと借入金の利率の両方が上昇し、有料高速道路建設に予想以上にコ

ストがかかることになった。さらに徐々に増加していた交通量も横ばいになり、政府の公式により算出される料金の改定も建設コストや資金コストの増加のスピードには追いつかなかった。この結果、アウトピスタ建設のための新たなコンセッションはそれから12年間付与されることはなかった。

(2) 無料のアウトピアとアウトピスタの再編 (1982~87年)

1982年のフェリペ・ゴンザレスの社会主義政権の成立により、スペインの高速道路政策は抜本的に見直されることとなった。政策の見直しは1984年に終了し、1984年から91年の国家高速道路計画では、有料のアウトピスタのコンセッションをやめて、無料のアウトピアの建設により高速道路網の大幅な延伸を図ることとした。既存のアウトピスタコンセッション会社は建設中の未完成区間を完成させることは許可されたが、それ以外の新たなコンセッションは特別な場合を除き付与されないこととなった。

① アウトピアとアウトピスタ

アウトピスタからアウトピアへの転換は、技術的であると同時に、政治的な決定であった。アウトピスタは、右翼のフランコ政権によって決定された政策だったので、新規の社会主義政権にとっては、好ましくないものと見なされた。また、有料制は、富裕層しか道路を利用できないので平等主義に反すると考えられた。

国家高速道路計画には、アウトピアのアウトピスタに対する優位性しか記載されていない。まず、公共事業省は、アウトピスタと並行する路線は、アウトピスタがあまり利用されないにもかかわらず、混雑していると述べた。このような状況はアウトピスタに料金が課されたこと、及び中短距離の利用者のために設計されておらず、魅力に乏しかったことにより引き起こされたとされた。

より重要な要因として、公共事業省は、アウトピアがアウトピスタよりも安いコストで建設することができると主張した。縮減の鍵となったのは、アウトピアが、既存の国道の用地と道路を利用できることだった。アウトピスタは、無料の並行路線がある場合にのみ建設することができ、全く新規の用地が必要だった。アウトピアは、可能な場合には、既存の2車線の国道を一方向の交通に利用し、新規の2車線を反対方向の交通のために建設することとした。このような別線方式により、アウトピアには、急カーブや短いランプ、左側レーンからの流出、平面交差が発生し、通常のアウトピスタの規格よりも劣っていた。しかしながら、これにより、キロ当たりの建設コストは2/3に節減できた。このローコスト設計によって、政府は新規の道路網をより多く建設することができ、高速道路投資における地域間の不均衡を解消することができた。

1984年から91年の高速道路計画は、5,700 kmのアウトピスタまたはアウトピアにより、交通需要に十分対応できるとされていた。既存の2,000 km近くのアウトピスタに加えて、新規の3,250 kmのアウトピアの建設のために3,300億ペセタ（当時の為替

レートで約 30 億ドル) が支出されることとなっていた。

アウトピスタ業界は、当初は政府のアウトピア建設の決定に反対した。彼らは、採用された別線方式は交通量の増加により、容量不足となり、最終的には完全に別の路線を建設しなければならなくなり、これには 2 倍のコストがかかるだろうと主張した。しかしながら、アウトピスタ会社はすぐに、この計画によって多くの利益を得られることがわかった。すなわち、新規のアウトピア道路網は、ほとんどの区間で、既存のアウトピスタと競合するのではなく、むしろ補完するように設計されており、アウトピスタに流入する交通量を増加させることがわかったのである。

② アウトピスタのコンセッション会社の再編

アウトピアの優位性に関する政府の見解は、ある部分では、アウトピスタのコンセッションシステムが深刻な危機にあるという認識に基づいていた。参入の遅かったいくつかのコンセッション会社は財政的に苦しく、特にそのうち 4 つの会社は困難を極めていた。

1)建設の遅延、2)区間の部分的完成、3)建設コストの増大による借入金の増加により、これらの 4 つの会社は倒産した。この倒産によって政府が海外からの借入金を補償することが必要となった。倒産は回避できても、外国ローンにおける為替リスクの政府による引受は年間約 400 億ペセタにのぼり、巨大なものとなった。これは、1980 年代初めのスペインの深刻なリセッションにより、ペセタの価値が大きく下落したことによるものである。

スペインの 1984 年の法改正理由の説明において、公共事業大臣の **Julian Campo** は、アウトピスタ・コンセッション制度のいくつかの特徴により、過大なリスクが国に移転されることとなったと述べた。同大臣は、第一に、会社が 10%しか出資しないことを認めたのは失敗だったと述べた。アウトピスタの過小資本により、彼らの年間利子支払額は、ほとんど総投資額と等しくなった。コンセッション会社が経営困難に陥っても、引き出すべき資金がなかった。

同大臣は、同等に重要なこととして、海外からの借入金の 75%までの政府保証、およびすべての為替リスクを政府が引受けたことによって引き起こされたインセンティブを取り上げた。1983 年までに、アウトピスタ業界によって、調達された資金 4,590 億ペセタのうち 75%が海外からの資金（このうち 52%が政府保証付）であり、12%が国内資本、13%が国内からの借入であった。為替リスクを政府が引受けたことは致命的だった。なぜならば、これによって、会社は、為替リスクに係わらず、最も低い表面金利の海外からの借入金を追求するようになったからである。

これらの問題は、主要な建設会社がアウトピスタコンセッション会社を支えている場合の潜在的な利益相反に対する予防措置がとられていなかったために悪化した。同大臣は、建設会社、あるいはこれらの建設会社の大株主である銀行が、コンセッション会社

の主要な株主になることを認めたこと、または、主要な株主と建設契約を締結することを禁止しなかったことは失敗だったと主張した。このような利益相反により、いくつかのコンセッションの付与の際の建設費の過大積算と交通量の過大推計につながったとしている。また、同大臣も認めているようにエネルギー危機がインフレを増長し、交通量を減少させることによって非常に大きな影響を与えたことは確かである。しかしながら、いくつかの事例では、エネルギー危機のみによって予想と実績の差異を説明することは難しい。これらの事例では、建設費は事前の見積額の4倍から5倍に達し、交通量は当初推計の1/3にしかならなかった。

同大臣は、旧体制は、コンセッションを付与した際に、会社が作成した交通量推計及び財務的予測のみに依存し、独自に何もしなかったことにより、このような過大な楽観主義を助長したと主張した。会社が経営危機に陥ったときに、政府は、料金の引き上げ、建設期間及びコンセッション期間の延長、外部からの借入限度額及び保証限度額の増額により、コンセッション条件を変更した。

財務上最も困難に陥っていた3つのコンセッション会社（AUDSA、AUCALSA、AUDENASA）が、1984年に政府に引き取られた。政府は継続的にこれらの会社の営業損失を補填し、途中まで進んでいた工事を完成させるためのコストをまかなうために無利子の貸付を行った。他の2つの経営体力が弱い会社（ACASAとBetica de Autopista）は、料金の引き上げと優良路線のコンセッション期間の延長と引き換えに、強い会社と合併された。政府は既存の海外からの借入金のうち最悪なもの借り換えまたは再協議をするように指導すること、及び提案された新規借入についてより慎重に審査を行うことによって、為替リスクを減らそうとした。政府の年間の為替差損の支払額は、ピークの1985年における830億ペセタから1990年の90億ペセタに減少した。しかしながら、1980年代の終わりにおける、ペセタの価値上昇の方がより大きな影響を及ぼした。

社会主義政権のアウトピスタ・コンセッション制に対する批判は、ある程度は当たってはいても、完全には公正なものではなかった。1960年代及び1970年代初めにおけるアウトピスタに対する投資は、経験のないもので、投機的な性質を持つものであったために、より大きな出資を要求することは不可能だった。旧政権は、自らの事情により外国からの借入に依存することに固執した。これは、当時は、政府保証なしでは実現不可能だった。同大臣も認めているように、エネルギー危機は、コストオーバーと交通量不足の大きな原因だったことは明らかである。しかしながら、過小資本と政府保証の組合せは、明らかに株主のリスクと分別を持つことについてのインセンティブを低下させ、1980年代の経営危機の一因となったことは明らかである。

(3) アウトピスタとアウトピアの役割の検討（1987～95年）

国が新規のアウトピアを建設中に、新規のアウトピスタに対する関心が再燃してきた。

復活は1980年代の終わりに、カタロニアの地方政府から始まった。同政府はバルセロナ地域における急速な交通量の増加と都市の発展並びに1992年に開催予定のオリンピックを懸念していた。カタロニア政府の予算はオリンピックのために逼迫していたので、料金による資金調達は魅力的だった。さらに、バルセロナでは、スペイン最古の最も成功したアウトピスタ・コンセッション会社（主にACE SA）が営業していたので、カタロニアの自動車運転者は、有料道路に慣れていて、また同地域には既に大規模なアウトピスタ道路網が存在していたので、アウトピアの建設計画は相対的に少なかった。

① バルセロナ近郊の新規のアウトピスタ・コンセッション

1987年と1990年の間に、バルセロナ地域に、カタロニア政府によって3つ、国によって1つのコンセッションが付与された。カタロニア政府によって付与されたコンセッションのうち2つは、バルセロナと発展中の西側の地域を隔てていた山を貫通するトンネルを建設し、そのトンネルからさらに西側に延びるアウトピスタを建設するものだった。建設費が非常に高かったため、トンネルのコンセッションはカタロニア地方政府とバルセロナ市によって設立された新会社（TABASA）に付与された。トンネルの西側のアウトピスタは、民間の関心を引くのに十分な利益が上がると予想され、民間の新会社であるAUTEMAに付与された。バルセロナの北側及び南側の沿岸部にある2つの短区間道路のコンセッションは、2つの民間会社、すなわち1つは新規の会社（AUTEMA）、他の1つは既存の会社（ACE SA）に付与された。ACE SAは、新区間は採算が非常に悪いと考えたため、交換条件として国に対して既存区間のコンセッションを延長するように要求した。

② 国の動向

カタロニア政府が新規のアウトピスタのコンセッションの試行を行っていた間も、国はいくつかの重要な方法でアウトピア計画を進展させていた。アウトピアの建設は、1984年に策定された計画よりも遅れていたため、1992年のバルセロナオリンピックとセビリア万国博に間に合わせるために建設が促進された。1988年に決定された国家高速道路計画は、アウトピスタとアウトピアの合計計画延長を、6,100 km弱に増加させ、費用の見直しを行った。この計画では新規のアウトピア3,550 kmを、1984年から1992年までに、6,410億ペセタで建設することとされた（以前の計画では1984年から1991年に3,300億ペセタで3,250 km建設）。

さらに重要なことは、これ以降アウトピアは、アウトピスタと基本的に同一の規格で建設されたことである。当初の別線方式の設計は、すでに受け入れがたい安全性の問題（事故率が50%高い）を引き起こし、交通容量を減少させていると認識された。改正された規格は、新規のアウトピアに適用されただけでなく、最も深刻な問題を解消するために、いくつかの既存のアウトピアの改良にも適用された。このような規格変更とインフ

レが、コスト増加の主な原因だった。

1990年初頭までに、アウトビアの計画は予定通りに進んだが、国の財政は非常に逼迫した。1988年以降の国のアウトビアの毎年の建設費は1,000億ペセタに達していた。

アウトビアの高コスト化により、政府は有料道路に関する方針を再検討することとなった。長期間の交渉の後、1990年に、政府は料金改定率の公式を改定した。アウトピスタ業界は、ほとんどのコンセッションの建設が完了したのに、従来の公式は改定率の2/3は建設資材（鉄と石油）の価格に依存し、1/3しか、運営費（労務費）に依存していないので、実態を反映していないと主張した。そのために、料金の改定率は消費者物価指数の95%とされた。

より重要なことには、政府は、1993年の高速道路計画においては、財政逼迫により有料のアウトピスタの採用の可能性について議論し始めていた。しかしながら、残っている未建設区間では、料金だけでは採算が取れないため、民間の有料道路の可能性は、限定されていた。既存のアウトビアの有料化もまた、実現可能性はないようにみえた。なぜならば、典型的なアウトビアは、既設の国道の敷地に建設されており、無料の代替路線が存在しなかったからである。

(4) アウトピスタの復活 1996年～2009年³

1996年に、14年間続いた社会主義政権から、保守的な国民党政権に交代した。新政権の主な政策は、単一通貨を目指すEUプロジェクトに参加することだった。そのためには、財政赤字、公的債務、インフレなどマクロ経済の基準達成に向けて必死の努力を必要とされた。財政赤字を封じ込めることが新政府にとって最大の難関だった。これが、新政府が交通インフラに民間資金を活用できるように再びコンセッション方式を導入した主たる理由である。このようにして、政府はインフラ投資のペースを取り戻せし、同時に財政赤字も封じ込めることができるようになった。1996年から現在までに、新規のアウトピスタ1,003kmに対してコンセッションが付与された。

① 既存の高速道路の改築等のコンセッションの導入

最近まで、スペイン政府によって導入された高速道路コンセッションは、グリーンフィールドとよばれる新規の高速道路に対するものだった。しかしながら、数年前に、政府は既存のインフラの改良、改築、維持、運営を行うコンセッション（ブラウンフィールドとよばれる）の導入を開始した。ここでは、シャドウトルとパフォーマンスに基づく支払いを組み合わせる方法が採用されている。これらの契約の目的は、1980年代の初めに社会主義政権によって建設されたアウトビアの規格を向上させること、およびコンセッション期間における維持と運営の質を向上させることだった。

³ 本項は、Jose M. Vassallo, *The Spanish Solution, PPP Infrastructure*, November 2009, Ausgabe によっている。

② 地方政府のコンセッションの増加

この期間におけるもう一つの特徴は、地方政府が有料およびシャドウトル⁴のコンセッションを導入し始めたことである。1980年代の終わりに、重要な地方分権政策が実施された。これにより、国の管理下にあった道路網の一部が地方政府に委譲された。さらに、地方政府は自らの管理する道路網の管理と資金調達において自主権を拡大された。これにより、多くの地方政府が高速道路コンセッションを導入するための特別法を制定することとなった。1996年から現在までに、スペインの地方政府は合計で1,246 kmのシャドウトルの高速道路と416 kmの有料高速道路にコンセッションを付与したが、これは同期間に国が付与したコンセッション延長を上回るものだった。

③ 新コンセッション法の制定

2003年5月に、民間資金の活用を担保する新法が、1972年のアウトピスタ法を拡張し、グレードアップして制定された。

この新コンセッション法の主な目的は、旧来の高速道路コンセッション法をグレードアップして、あらゆる種類の公共事業の建設と維持に民間資金を活用できるようにすること、公共インフラの建設と維持における民間資金の活用を促進すること、新たなリスク分担方式を提供することだった。新法はこれまで認められていなかったシャドウトルによる高速道路コンセッションの導入を認めた。

この法律の特徴は過去の経験に照らして、政府保証をできるだけ少なくしていることである。しかしながら、公共部門が、最終的にはコンセッションの経済的実施可能性の向上に貢献できるような制度を組み込んでいる。

さらに新法では、民間資金の調達方法についても、優先ローンと劣後ローン、債券や他の証券の発行、証券化、コンセッション資産や持分の担保提供などを定めている。資本市場に対してインフラへの投資が安全なフレームワークの下になされるように意図されている。この法律が制定されるまでは、スペインでのインフラ投資はほとんど銀行団によるシンジケートローンだった。

さらに、新法はピーク時における交通量マネジメントに関して、社会的便益の最大化のために可変料金制を認めた。ただし、料金の変動について、2つの制限を設けている。第1の制限はピーク時の最高料金であり、第2の制限は年間の平均料金に関するものである。これらの制限値は、インフレ率や労働コストなどによって毎年見直される。上限規制はピーク時におけるコンセッション会社の権利の乱用を防ぐためであり、平均値規制は独占的地位に配慮したものである (Vassallo 2009)。

⁴ コンセッション会社の収入が、料金ではなく、政府から交通量に応じて支払われる方式である。

3. EUの政策の影響

EUは単なる国の集まりから、次第に政治統合にむかい国家としての体制をとりつつある。また、独自の政治理念に基づき政策を決定することが多くなり、加盟国に対する制約を強化し、高速道路を中心とする交通政策についても介入が多くなっている。

(1) 高速道路整備への影響

EUのスペインに対する影響としては、統合を推進するための構造基金及び結束基金からの補助金による高速道路整備の進展がある。

スペインがEUの構造基金および結束基金から受け取った補助金は、1989～93年において187億ユーロ、1994～99年において506億ユーロ、2000～06年において619億ユーロ、2007～2013年において314.57億ユーロとなっている。このような多額の補助金により、スペインでは高速道路整備が急速に進み、1980年には約2,000kmに過ぎなかった高速道路延長は、2009年には13,507kmに達している。スペインの面積あたり高速道路延長は、2009年において約26.7km/1000km²であり、フランス(20.2km)やイタリア(22.0km)を上回っている。

(2) 経済全体への影響

EUへの加盟は道路整備だけでなく、スペイン経済全体の活性化に大きな影響を与えている。スペインは政治的な独裁体制のため、長い間EUへの加盟を認められず、民主化後の1979年に加盟交渉を開始してからも、EU内部の事情やスペイン自身の後進的産業構造から交渉が難航し、1986年ようやく加盟が認められた。

このような経緯から、スペイン国民にとっては、EUへの加盟は民主主義体制を確立させ、経済発展に拍車をかける好機とみなされた。実際に1980年代後半の同国の設備投資は年率10～20%の伸びを示し、投資ブームとなった。

EUへの加盟により、域内関税や為替管理の撤廃、資本移動の自由化、さらには付加価値税の導入、会社法、独占禁止法の改正、金融システムの再編などが必須となり、同国にとって、急速な自由化と国際化の契機となった。

このような自由化、国際化により、同国の企業は生産性の向上、技術革新による新製品開発、財務構造の改善などを目指して設備投資を進め、急速に国際競争力を高めていった。また、外国資本との提携も積極的に進められたことから、同国に対する外国からの直接投資も急増することとなった。

1990年代に陥った経済危機も、EU経済通貨統合に参加することを大目標として、インフレ抑制、失業率抑制、財政赤字の削減に大胆に取り組むことにより克服した。これにより、同国はEU内の先進国に急速にキャッチアップし、「移民を送り出す国から移民が押し寄せる国へ」、「資本輸入国から資本輸出国へ」と変貌している。また、民主主義の進展により貧富の差が縮まり、機会の平等も高まったと評価されている。

以上のように、スペインはEUから補助金を得るだけでなく、EU加盟による規制を経済・社会の構造改革の契機として活用することにより、大きな発展を遂げたといえる。

(3) EUの重量貨物車課金政策の影響

EUは基本政策として、持続可能な発展を維持するために、道路交通から鉄道等へのモーダルシフトを推進しており、スペイン政府もこれに沿って、重量貨物車に対する対距離課金を導入する方向に動いている。しかしながら、運送業界の反対とこの課金の導入が自国の製品の国際競争力にマイナスの影響があることを懸念して導入が遅れている。一方で、コンセッション会社は、課金が導入されれば新たなビジネスの機会となることから全面的に賛成している。

4. 有力コンセッション会社の動向

交通関係の金融専門紙である Public Works Financing によると世界の交通開発事業者のランキングで、トップ10のうち、7社はスペインの会社である。これらは、ACS、Global Via、Abertis、Ferrovial/Cintra、OHL、Acciona、Sacyr であり、南米、欧州及び北米で活動している。

表 6-1 交通プロジェクト事業者のランキング

順位	会社名	国名	実施中プロジェクト数	計画中プロジェクト数
1	ACS/Iridium	スペイン	60	52
2	Global Via	スペイン	45	37
3	Abertis	スペイン	40	7
4	Ferrovial/Cintra	スペイン	38	12
5	Macquarie	オーストラリア	36	9
6	Vinci/Cofiroute	フランス	35	14
7	OHL	スペイン	29	18
8	NWS Holdings	中国	28	2
9	Acciona	スペイン	23	13
10	Sacyr	スペイン	22	12

出典：Public Works Financing, October 2010

分野としては、南米では有料道路、水道、風力発電、液化石油ガス、空港等のインフラである。北米では有料道路を中心に、空港、塩分除去工場、風力発電、地熱発電において活動している。

これらのスペインの会社は、単なる建設会社から設計、建設、管理、資金調達等を総合的に実施する総合開発事業者への脱皮に成功し、近年高い成長を維持するとともに、コンセッション事業が主な収益源となっている（図 6-2 参照）。

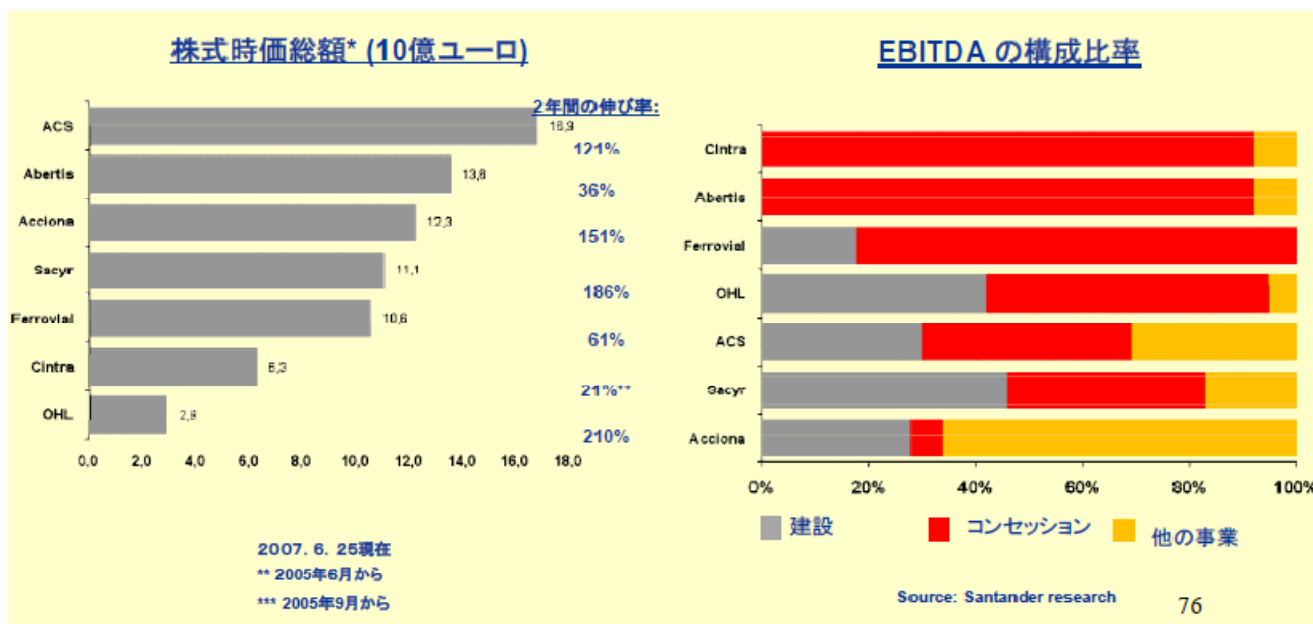


図 6-2 コンセッション会社の株式時価総額と EBITDA 構成比率

新しいコンセッション事業者の特質はコンセッションという多様な業務内容（設計、用地買収、建設管理、資金調達、電子技術）を統合するノウハウを蓄積していることである。

また、スペインの業者の強みとして、銀行が非常に強力であることが挙げられ、総合開発事業者は、金融機関を恒常的なパートナーとしていることが多い。

4. スペインの高速道路政策からの示唆

(1) 産官学一体となった政策研究による法整備の先進性

スペインでは 2003 年に、新コンセッション法を制定し、先進的なコンセッション制度を道路だけでなく、他のインフラにも採用できる体制を整えた。このような先進的な法制度の背景には、コンセッション制度を学術的に研究し、進歩させようとする学者の存在がある。マドリッド工科大学の Isquierdo 前教授、Vassallo 教授や、バルセロナ大学の Germa-Bell 教授は、この領域の専門家であり、同国や他の国の法制度設計のアドバイスを積極的に行っている。民間会社もこのような研究に対して助成金を支出している。

このような産官学一体となったコンセッション制度に関する継続的な研究は、我が国も学ぶべき点であると思われる。

(2) 民間活力の活用

スペインでは、当初から、高速道路整備に競争入札による民間へのコンセッション制度を導入したが、これは現在の世界の潮流となっており、先進性を有するものであった。

これにより、隣国のフランスよりも、地形条件が悪いにもかかわらず、高速道路の建設単価が約半分であることや、同国のコンセッション企業が世界の市場に進出し、入札に勝利するほどの競争力を持つようになっている。この点も現在の我が国に示唆を与えるものである。

(3) 負担の地域間格差

スペインでは、当初有料道路制度の活用により、高速道路を整備してきたが、政権交代によって、無料制に転換されたため、結果的に、地域によって高速道路整備費用の負担の格差が大きくなっている。これが長期的には持続可能ではないとして、建設費を公共財源で賄い、維持・運営費用を利用者負担とすべきと主張する者もいる (Bel and Fageda, 2005)。このような状況は、基本的に全国画一料金制をとる我が国と逆であるが、建設がほぼ終了した時点での維持管理有料制を示唆しているという点で参考になる。

(参考文献)

- ・ (財) 高速道路調査会、世界の高速道路 1999 年
- ・ Estadísticas de Transporte y Servicios Postales 2008, Ministerio de Fomento
- ・ INE, Anuario Estadístico de España 2009
http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuario09/anu09_14servi.pdf
- ・ Izquierdo, R. Gestión y financiación de infraestructuras de transporte terrestre. AEC. Madrid. 1997
- ・ Jose A. Gomez-Ibanez and John R. Meyer, Going Private-The International Experience with Transport Privatization, 1993, Brookings Institute
- ・ Jose M. Vassallo, The Spanish Solution, PPP Infrastructure, November 2009, Ausgabe
- ・ Bel, Germa and Fageda, Xavier, Is a mixed funding modes for the highway Network sustainable over time? The Spanish case, ed. Ragazzi, Gioglio and Rothengatter, Worner, Procurement and Financing of Motorways in Europe. Elsevier 2005
- ・ (独) 日本高速道路保有・債務返済機構、マドリッド工科大学バサロ教授講演会報告書—世界の有料道路事業の潮流から見た日本の高速道路事業—、2008 年 12 月