

PPP/PFI コンセッション方式に係る

民間企業等ヒアリング概要

● 日豪経済委員会における豪州から日本側へのコメント

2014年10月10日の日豪官民対話におけるボブ・サイドラ氏豪日経済委員会副会長
発言より

- ・ 2011年の改正PFI法によりコンセッション契約が民間に開放されたことは大きな成果。また、改正PFI法に合わせて幾つかのPFIガイドラインが改訂されたが、英語に翻訳されたものを見たことがなかった。最近、日豪委員会が多額の費用をかけてガイドラインを翻訳したが、それを読むと極めて有益であり国際的に見てもベストプラクティスである。
- ・ JETROが2010年のレポートで記述しているが、今までの日本のインフラ・プロジェクトは機関投資家を引き付ける要素が不足し、主に銀行からの融資に依存していた。その原因として、特別目的会社（SPC）の営業利益や株主配当に対する課税等を指摘し、インフラ事業にもJ-REITのストラクチャーを使用するアイデアを提案している。我々は、このアイデアに賛成する。
- ・ 我々の理解では、日本では予算手続きやパブリック・セクター・コンパレーター（公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値、ここでは予定価格と同義）が市場に出る前に固まっており、この予定価格を下回ると落札されないが、マーケットが合理的なリスクについて認識する前に予定価格が固まることはないと理解している。豪州ではもっと柔軟な制度であり、予定価格は対話を通じて変更されていくもので、ガイドライン的なものにすぎない。

● 豪州での水道事業を行っている事業者からヒアリング

[事業構造]

- ・ 豪州の水道事業においては、州や市町村の水道公社がパイプライン以外の管の整備・維持管理を行い、料金設定や料金徴収を行っている。民はパイプライン、ポンプ場、浄水場の建設・運営・維持管理を行うケースが多い。
- ・ 契約期間は20～30年。水道公社と交渉して5年固定のfeeで契約している。Feeの計算式が固定されているので、リスクがわかりやすい。
- ・ 資産管理のSPCを設立し（州政府からフィー）、SPCから発注を受けて建設・運営会社がSPCからサービス料をもらう収入構造。SPCの親会社に対しては履行保証を求めることが多い。

[日本との比較]

- ・ 日本と比較して水道事業の規模が大きく、水系ごとに事業がなされる場合があるなど、効率的。
- ・ 競争的対話が進んでおり、議事録を残し、弁護士の立ち合いもある。
- ・ 資料作成の費用補助がある。コンサル市場が非常に大きい。

[その他]

- ・ 他国の事例であるが、料金設定（一定の計算式に基づく）と徴収の責任を民が持つような場合は、民が頑張っただけの利益に対し料金引き下げ圧力が生じて、魅力がなくなる場合もある。

● 豪州で鉄道の建設・運営を行っている事業者からヒアリング

[事業構造]

- ・ 地下鉄の延伸事業であり、高架橋とトンネルについては、州政府が実施し、我々は、駅舎、枕木・レールから上の鉄道システム、車両、オペレーションを建設5年・運営15年のコンセッション契約。
- ・ 需要見込みや料金は政府がリスクを負うので、政府からいくらもらえるかが重要である。2年間運営すれば、借入金の半分を州政府が返済してくれるので、やり易い事業となっている。

[日本との比較]

- ・ どのような形式で事業を進めるか、州政府が専門家を集め、民間企業等マーケットと対話した。効率的な調達のために、全体会議や分野ごとの個別協議を開催し、リスクの大きいトンネルと大規模な高架は州政府が事業を実施し、駅舎や鉄道システムはPPPが良いということになった。
- ・ 事前のプロセスに企業が参加しており、中には売り込み的な話もあるが、州政府はそのような内容は入札で決めるというスタンスであり、レギュレーションの部分は、皆同じ条件となる。
- ・ 入札コストが何十億とかかるので、最近は大体2社、多くても3社に絞り込んで競争的対話が行われるが、その費用は億単位でかかる。しかし、かかった費用の半分又は10億円を上限として支払われる。
- ・ SPCへの課税は、トラスト形式ではかからないが、一般的には課税される。ただし、その場合の配当は非課税となる。

[その他]

- ・ ブラウンフィールド（建設段階からではなく運営段階からの事業化）については、需要を見積もることができるのでやり易い面もあるが、オペレーターのノウハウはないので、オペレーターの予測にどれだけ信頼をおけるかはリスクとなる。

● チリで水道事業を行っている事業者からヒアリング

[事業構造]

- ・ チリでは、完全民営化のような無期限のものと、有期（30年）のもの2タイプのコンセッションを行っている。
- ・ 料金は5年に1度の見直しがあり、監督官庁と交渉することになる。料金の設定手法が透明なので、投資家は参入しやすい。

[日本との比較]

- ・ 日本の課題としては、料金の決定メカニズムを透明化することと、民の事業について他の自治体の事業との比較など第三者から公平に評価される仕組みが必要。チリは、無収水率、料金等がオープンであり、誰でもわかるし、公と民の比較もできる。

[その他]

- ・ 民の利益に対する圧力については、ROEが保障されており資産ベースでのリターンが決まっている。住民は料金が多少上がっても、パフォーマンスが上がれば理解してもらえる。

● 民間金融機関 A社からヒアリング

[運営権者への法人税課税]

- ・ コンセッション導入による法人課税発生問題については、何らかのイコールフットイング措置が重要。
- ・ 不動産ファイナンス分野では二重課税回避スキーム等を活用しているが、コンセッションでは実務上の問題もあり適用が難しい面あり。税の還付が難しいのであれば、例えば、コンセッションのファイナンススキームに則した大規模改修等のためのリザーブに関し無税引き当てを検討することも一案。
- ・ まずもって重要なことは、事業の実力に係る目線を官民でしっかり合わせた上で適切なコンセッション対価を設定すること。この共通認識があってはじめて、イコールフットの議論も有意義なものとなる。官民の適切なリスク分担が極めて重要という点を、改めて関係者で共有すべき。

[公営企業債の繰上償還]

- ・ 地公体がコンセッション対価の活用を、より柔軟かつインセンティブを持って行えるような制度設計が重要。

[REITへの組み込み]

- ・ 海外で盛んなインフラファンドのような方向性として理解。但し、既存のPFI案件は株式譲渡制限条項等により流動化しにくくなっているため、今後のコンセッションでは流動化を前提とした組成を検討することが必要。ニーズがどれだけあるかも論点。
- ・ コンセッションは相応のリスクが伴うため、最初は中心的スポンサーを中央資本が担うにしても、事業が安定しリスクが低減した後で地域の資本が入っていけるよう

流動化を図ることが望ましい。いわばエリアとプレーヤーの両方の観点から「広域的再投資」とも呼べるモデルを進めることで、コンセッション案件組成と地域資本活用の両立につながる。

- ・ 上記のような展開に繋げるためにも、まずは幅広い案件発掘・形成の具体化が重要であり、そのためには①モデルケースの創出、②そのための大胆な支援措置の検討・整備などが重要。

[運営権対価の活用方策]

- ・ 豪州では、2014-15年予算において、The Asset Recycling Initiative スキームを開始。これは、財政的なインセンティブを持ったプログラムにより、公共インフラの民間売却と当該売却資金を用いた再投資を促進するスキーム。
- ・ 本スキームは、「コンセッションやPPPの実施を目的とするだけではなく、その先（紐付による再投資）を見据えた総合的戦略の中でPPPを有効活用することの重要性」への気付きを与えてくれる。
- ・ 豪州では、National Infrastructure Plan と呼ばれる長期計画を策定し、財政制約下において公共サイドによる無秩序なインフラ投資リスクが軽減されるような政策運営を実施。日本においても、国全体としての財政シミュレーションやアセットマネジメントをふまえた長期的な公共投資計画・キャピタルリサイクル計画のマスタープランを持つことが重要。

[空港コンセッション、施設周辺との一体開発]

- ・ 空港コンセッションの議論は、必ずしも地域や利用者のニーズからスタートしていないため、地域にとっての空港コンセッション導入メリットを明確化することが重要。
- ・ このため、まず地域発で、空港を核としたエリアマネジメント・周辺開発への再投資計画等を描き、それに必要な規制緩和や助成制度を組み合わせることで、空港コンセッション後のエリアマネジメントを進めていくための総合的支援を国が実施するような枠組が重要（例：「空港特区」など）。

[コンセッション適用対象（重点分野）の拡大]

- ・ 当行作成レポートによれば、国内のスタジアムやアリーナ施設の約半数が2012年時点で築20年以上を経過。文化施設や体育施設の老朽化問題や運営・経営改善問題を課題に持つ地公体は多く、コンセッション活用可能性ありと史料。
 - ・ 但し、活用検討にあたっては、以下のような点に配慮することが重要。
 - ① 地域の持続的経営・アセットマネジメントの視点による施設のあり方検討
 - ② スマートベニュー®のような複合施設化等による最適エリアマネジメント
 - ③ 混合型スキームの構築含め適切な官民リスク分担の設定
- また、活用対象事業の検討・選定に、民間の目線を取り入れることも重要。例えば、我孫子市の民間提案制度なども参考に、公共から事業リストを幅広く開示した上で、民間から自由に提案を募るような仕組みも有効。
- ・ なお、地域の人材不足に対応するためにPPPを活用していく視点も重要。一例とし

て、団塊世代の大量退職により熟練工等の技術者が不足する中で、後継者育成や技術承継をどのように行うか。公共が教育の場を用意できれば良いが、人材や資金の不足から難しいなか、例えば地域企業や大企業の社内研修施設等を公共が認定し、地域の人材育成に活用するようなスキームも有意義。公設民営の学校経営に係る特区申請例などもあるが、重要な観点。

[水道事業の課題]

- ・ 水道事業における大きな課題は「料金格差」と「広域化の必要性」。
- ・ 料金格差については、当行作成レポートにおいて、最大で 10 倍程度の格差が発生していることを指摘。これは生存権に係る問題であり、今後の是正へ向けた方策検討が急務。
- ・ これに関し、例えば規制機関を導入して料金算定基準を強制統一したとしても、水道料金はそもそも事業者毎の総括原価格差に由来することから、料金平準化への影響は限定的。但し、現状では本来徴収すべき料金を徴収していない事業者が多いことから、水道事業の経営改善に資する可能性があるほか、事業者の経営透明化の進展を通じて広域化の引き金になり得る可能性あり。
- ・ 今後はユニバーサル料金制度等も検討の余地があるかもしれない。

[官民連携の重要性]

- ・ 当行実施の公共施設再編等に係る住民調査においては、多くの住民が地域の持続的経営へ向けて危機感を持ち、相応の負担を覚悟しているという結果が得られている。
- ・ これらをふまえると、今後は公共だけの一存で事を進めるのではなく、実態や数字をしっかりと開示したうえで、民間が早い段階から積極的に提案できるような形で進めることが重要。そのためには、豪州の例等も参考に、民間目線を入れた国レベルでの官民連携支援協議会組織の整備・活用によって PPP を推進することなども重要。

[その他]

- ・ 豪州の The Asset Recycling Initiative のように、インセンティブを設定した上でキャピタルリサイクルによる再投資に繋げるような制度設計も重要。

●民間金融機関 B 社からヒアリング

[運営権者への法人税課税]

- ・ これまでインフラを担う主体が非課税主体であることにより、最終的な住民のコスト負担を軽くしてきたということがあるので、コンセッションを導入したら課税されてしまうというのはやはり望ましくない。
- ・ 基本的にはこれまで公営企業等の公的主体が担ってきたインフラ対象とする場合は非課税のままとしてほしい。事業の性質上困難との判断がある場合も、法人税減税でなくとも、引当てや会計・税務処理でうまく認めてもらうような工夫ができれば良いと思う。

[公営企業債の繰上償還]

- これまでの財投改革の流れの中で事業の見直しを相当実施したところについては、財投から借り入れをしている部分の繰上げ返済について、手数料・罰金を免除するなど、柔軟な解釈をするなどしてインセンティブを付けてきた経緯がある。コンセッション実施に当たり繰上償還可能な債務には柔軟に対応することが望ましい。一方、公営企業会計を残存させ公的な役割を併用することも必要であり、債務の中で市場公募したものは物理的に繰上償還が困難であることもあり、どこを繰上げ償還すべきかという議論が必要であると思う。

[REIT への組み込み]

- J-REIT にインフラ資産を組入れることについては、全銀協でも改正要望を出している。
- 導管体にした場合に、二重三重に税がかからないよう柔軟に緩和していただくようお願いしたい。

[その他]

- コンセッションの対価を分割払いで払うことについては、民間事業主体にとって確定的な支払が多ければ多いほど、財政面の制約が大きくなり事業運営の工夫を行う余地が狭くなる。コンセッション対価をある程度一括で支払って、それを適切にデットとエクイティで調達し、運営権者の状況を適切にモニタリングするという金融の機能を活用すれば、運営権者の足腰を強くすることに繋がるのではないか。
- なお、これまで集中改革期間として、空港・上下水道・道路といったセクターで数値目標が設定されてきているが、この対象を拡大すべきではないか。例えば、各地方自治体におけるPREの活用のような、今後重点的に取り組むべき事業にも数値目標を設定することが望ましい。