

コンセッション制度の内容と 水道分野での可能性

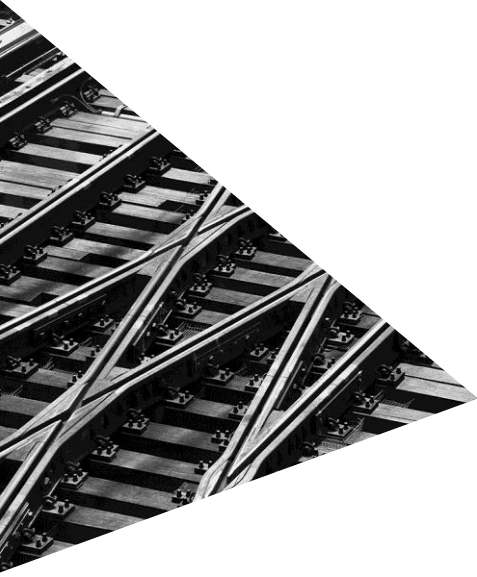
講演資料

2015年10月2日

本日本話したいこと

- ▶ **PFIの概要と課題について**
- ▶ **改正PFI法(コンセッション制度)の概要について**
- ▶ **政府と先行事例の動きについて**
- ▶ **水道分野のコンセッションの動きと可能性について**
- ▶ **企業への示唆について**

PFIの概要と課題について

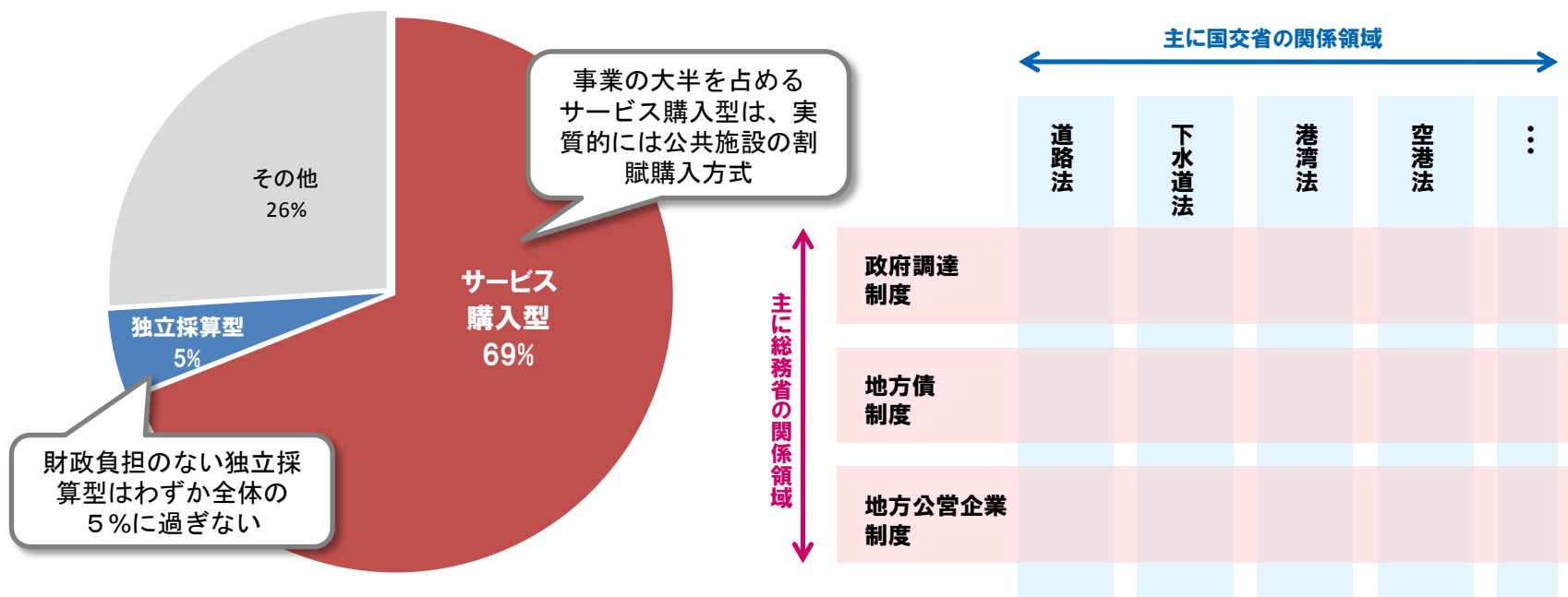


EY

Building a better
working world

従来の制度の運用状況と課題

- ▶ 日本でも1999年にPFI法が制定され、運用されてきたが、その主たる対象は前頁にあるようなインフラではなく、庁舎や宿舍、学校の校舎などの公共建築物であった。
- ▶ インフラを対象と出来なかった理由として、いわゆる公物管理法と呼ばれる既存の諸法制度がインフラにおける民間運営を前提としていなかった点が挙げられる。



出所) 内閣府 民間資金等活用事業推進室資料より作成

公物管理法の例

下水道法(抜粋)

第二章 公共下水道

(管理)

第三条 公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理は、市町村が行うものとする。

空港法(抜粋)

第二章 空港管理者

(国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港の設置及び管理)

第四条 次に掲げる空港は、国土交通大臣が設置し、及び管理する。

- 一 成田国際空港
- 二 東京国際空港
- 三 中部国際空港
- 四 関西国際空港
- 五 大阪国際空港
- 六 前各号に掲げるもののほか、国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港として政令で定めるもの

改正PFI法（コンセッション 制度）の概要について

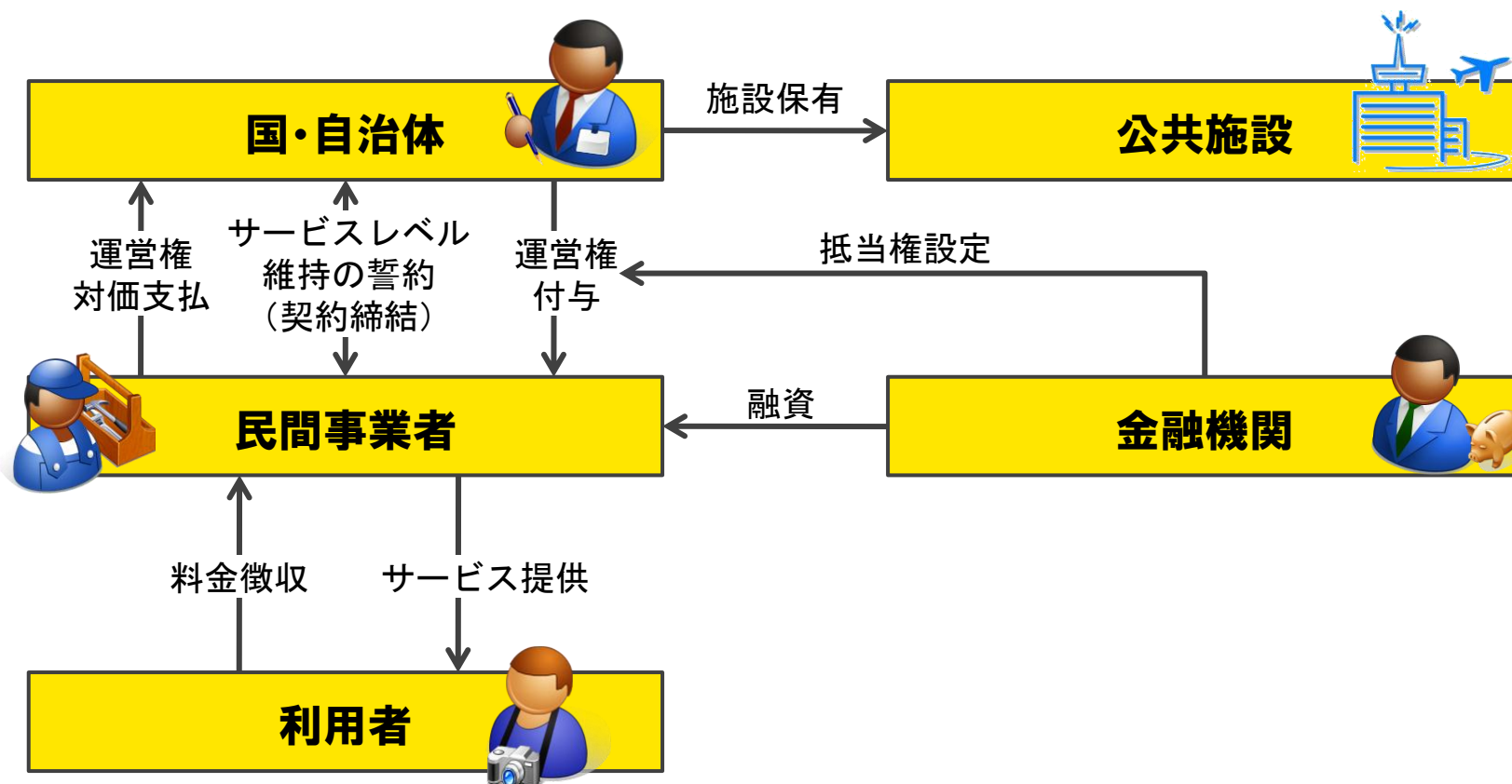


EY

Building a better
working world

改正PFI法に基づく公共施設等運営権制度の概要 (2011年6月)

図表 公共施設等運営権制度（コンセッション制度）の仕組み



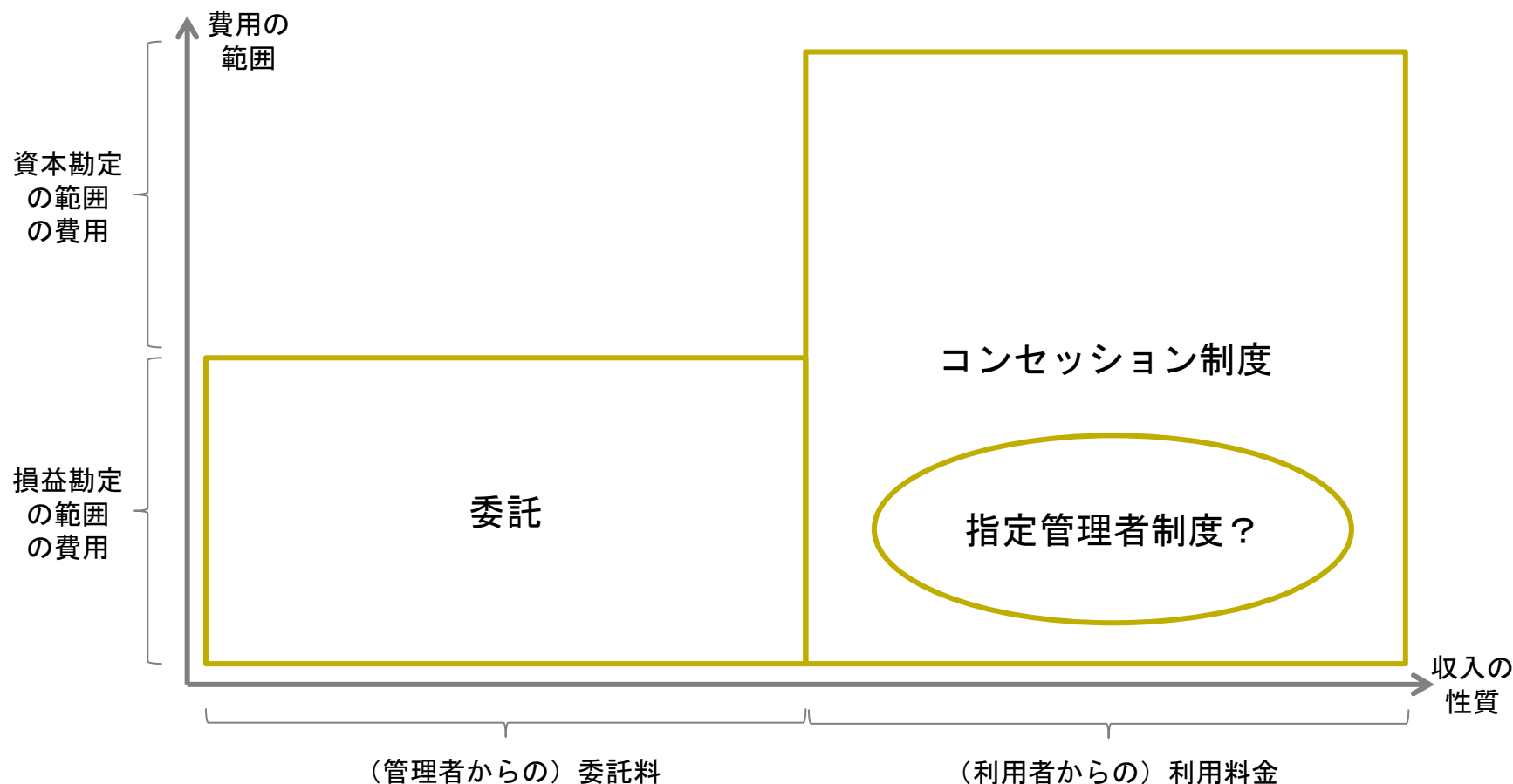
コンセッション制度の適用対象 (PFI法基本方針に示された公物管理法と運営権の関係)

事業名	運営権設定の可否	根拠法令	備考
水道施設	可	水道法	※
医療施設	可	医療法	ただし、医業本体への適用は不可。
社会福祉施設	可	社会福祉関係各法	※
漁港(プレジャーボート)	可	漁港漁場整備法	
中央卸売市場	可	卸売市場法	
工業用水道事業	可	工業用水道法	
熱供給施設	可	熱供給事業法	※
駐車場	可	駐車場法	
都市公園	可	都市公園法	
下水道	可	下水道法	
道路	不可	道路整備特別措置法	今後の料金制度のあり方とあわせて設定を検討。
賃貸住宅	可	公営住宅法等	
鉄道(軌道含む)	可	鉄道事業法・軌道法	※
港湾施設	可	港湾法	
空港	(可)	空港法・航空法	成田国際空港と中部国際空港のみ運営権せっては不可。他の空港には設定可能。
産業廃棄物処理施設	不可	廃掃法	
浄化槽	可	浄化槽法	

※各事業を運営するためには、別途、各事業法に基づく許可等を受けることが必要。

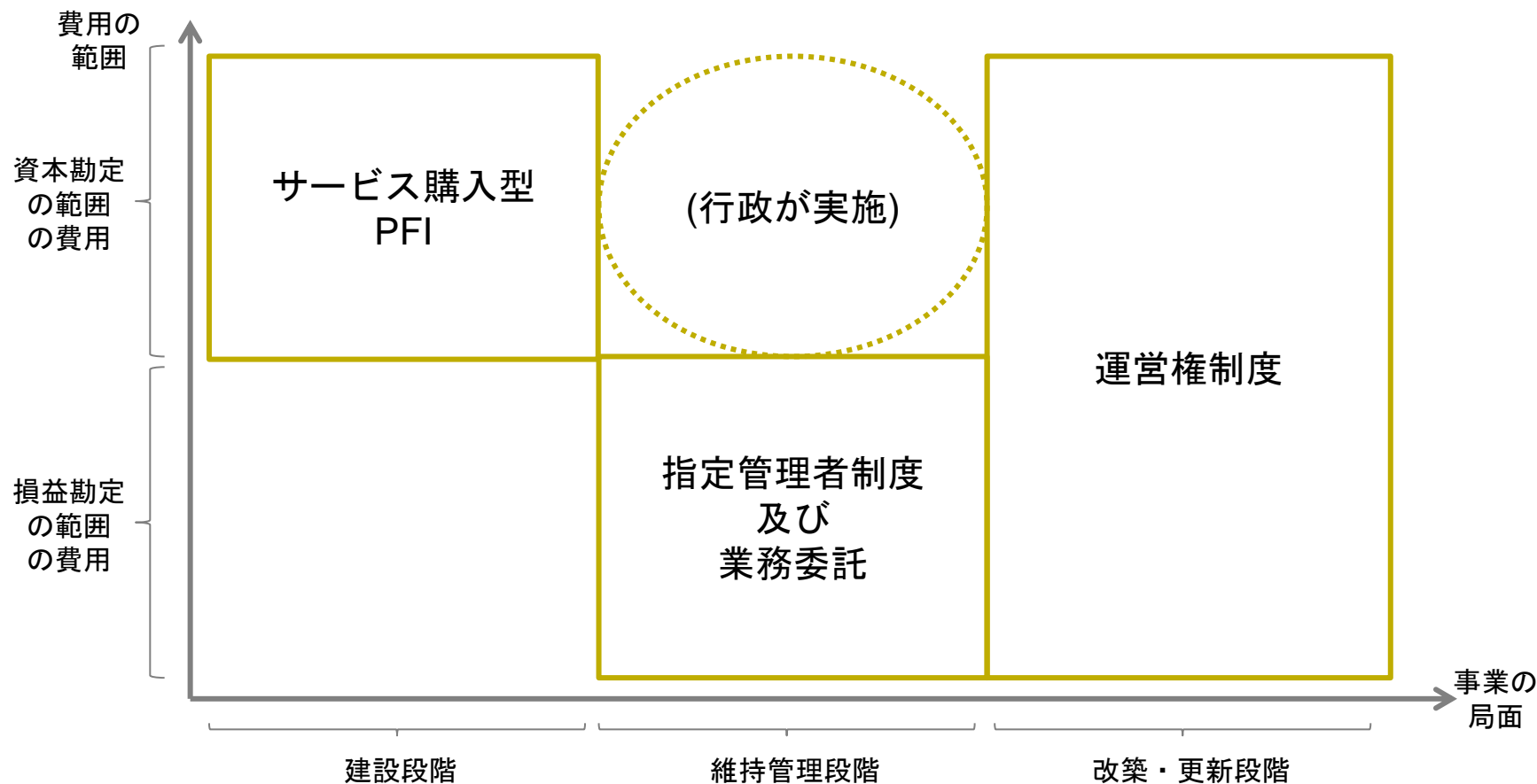
委託・指定管理者制度等との違い

- ▶ 従来から行われてきている民間委託との関係では、民間側の負担とされる費用の範囲も、民間側に発生する収入の性質もまったく異なり、事業を丸ごと民間企業に渡す形になる。
- ▶ 指定管理者については、コンセッション制度に近い運用も可能だが、実務上の課題がある。



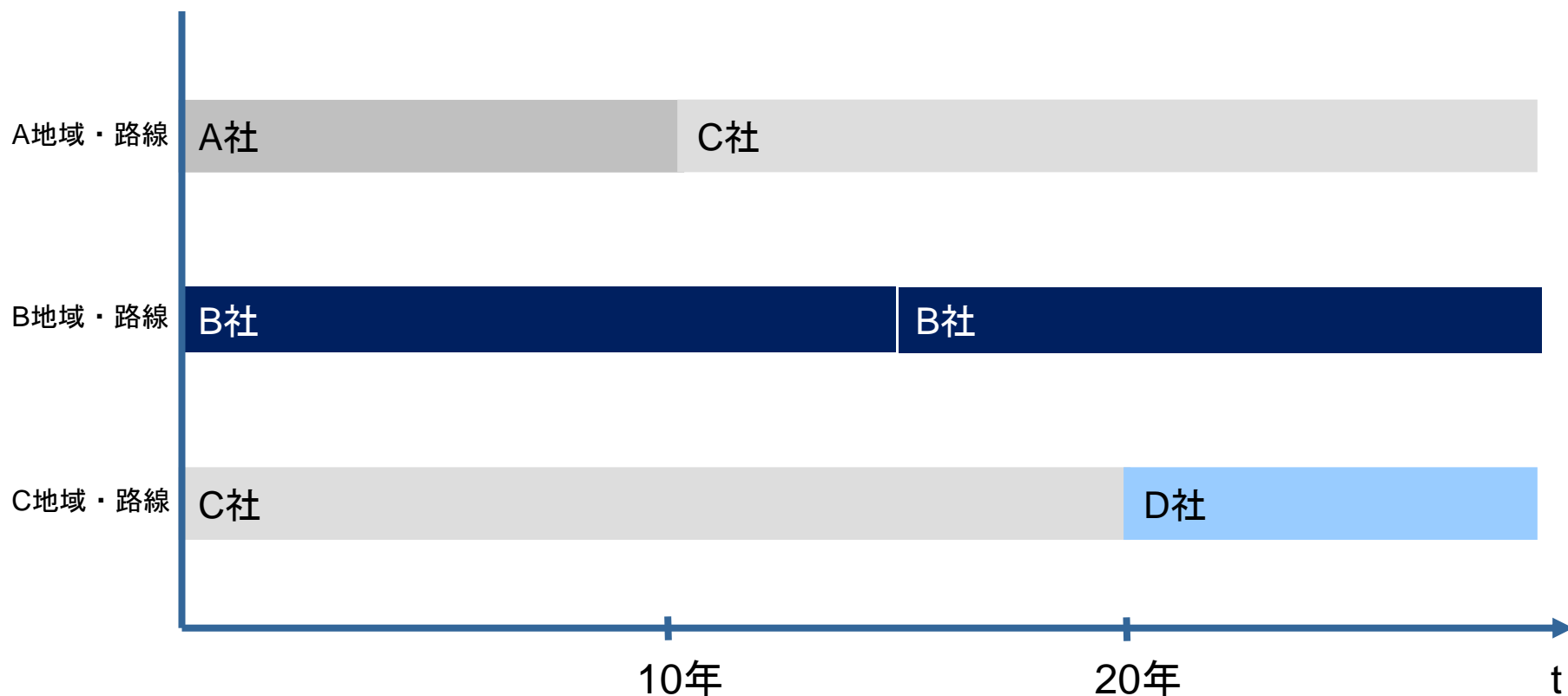
委託・指定管理者制度・運営権制度・サービス購入型PFIの違い

- ▶ 施設の新規建設に使われることが多いのがサービス購入型PFIで、指定管理者制度及び業務委託は維持管理段階の損益勘定の範囲内の支出に使われることが多く、両者は組み合わせて使われることもある。
- ▶ 運営権制度は、既に存在する施設の改築・更新段階で、両方を複合的に民間事業者が行うために使われる。



コンセッションの特徴①：期間を定めて競争性を確保し、よりよいサービスを引き出すことが可能

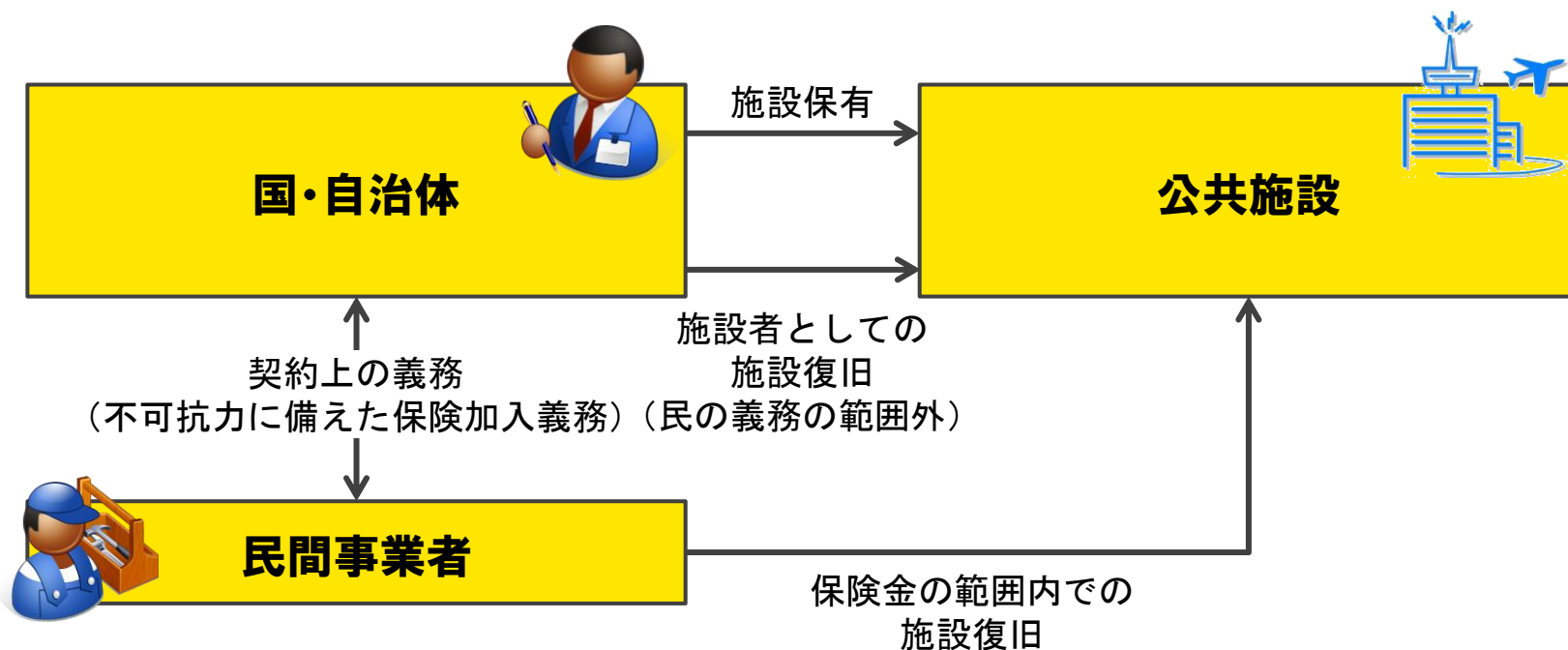
- ▶ 原則として特定の企業が半永久的に事業を担う民営化型とは違い、事業期間ごとに担い手となる民間企業を公募し、コンペで相手方を選定するために、民営化企業による独占を避けることが可能である。
- ▶ 民間企業側にとっても、競争に勝って、より長い期間経営に関与するためには継続的な努力が必要であり、インフラのような独占性の高い分野に向けた仕組みであると考えられる。



コンセッションの特徴②：大規模災害発生時の復旧に対して政府の介入が容易な形で設計できる

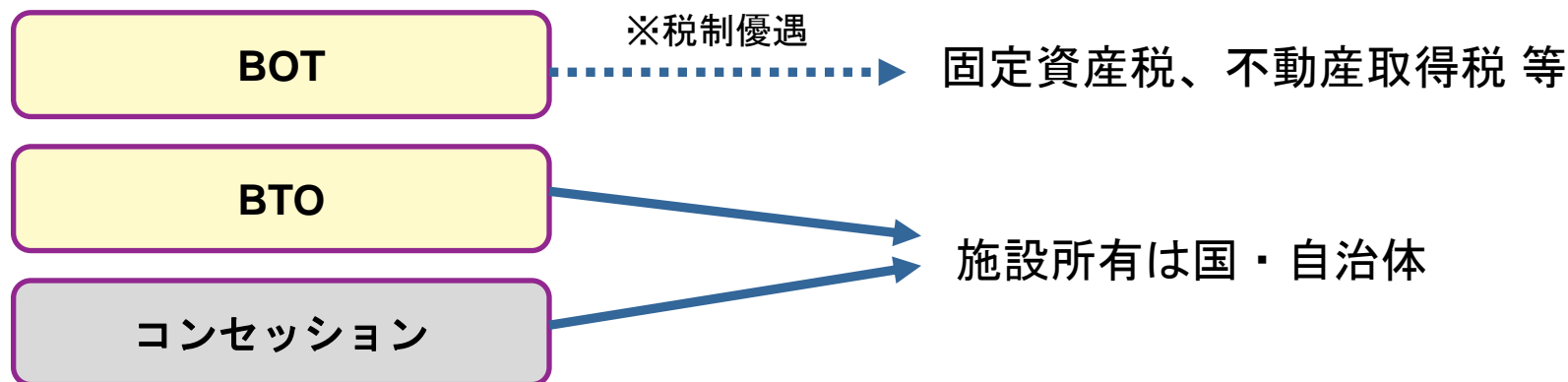
- ▶ コンセッション制度の場合には、施設の所有権が国・自治体側に残っているため、大規模災害発生時に国・自治体がどうしても自ら事業を復旧しない場合に、所有者として施設の復旧させることが可能。
- ▶ 所有権を手放してしまった場合、民間事業者の所有物に対してどのように公費を入れるか、という問題が発生してしまう。
- ▶ 結果、以下のような官民のリスク分担を設計することが可能である。

図表 空港コンセッションにおける大規模災害発生時の対応方策



コンセッションの特徴③：無用な課税コストや所有権リスクを避けることもできる

- ▶ 従来、民間に委ねる場合には、施設の所有権を民間企業に引き渡す必要があった。
- ▶ ただその場合には、民間企業に固定資産税や不動産取得税の課税が発生し、地方自治体から見れば「余分な」コストが発生してしまうというデメリットが存在した。
- ▶ コンセッション制度が税制面で位置付けられることで施設の所有権を必ずしも企業に移転させる必要はなくなり、こうしたコストを負担する必要はなくなる。
- ▶ なお、上下水道事業などのように事業を行う上で様々な動産・不動産を活用する事業では、従来の制度では所有権の保全が難しかったが、コンセッションが導入されることで保全しやすくなるというメリットも存在する。

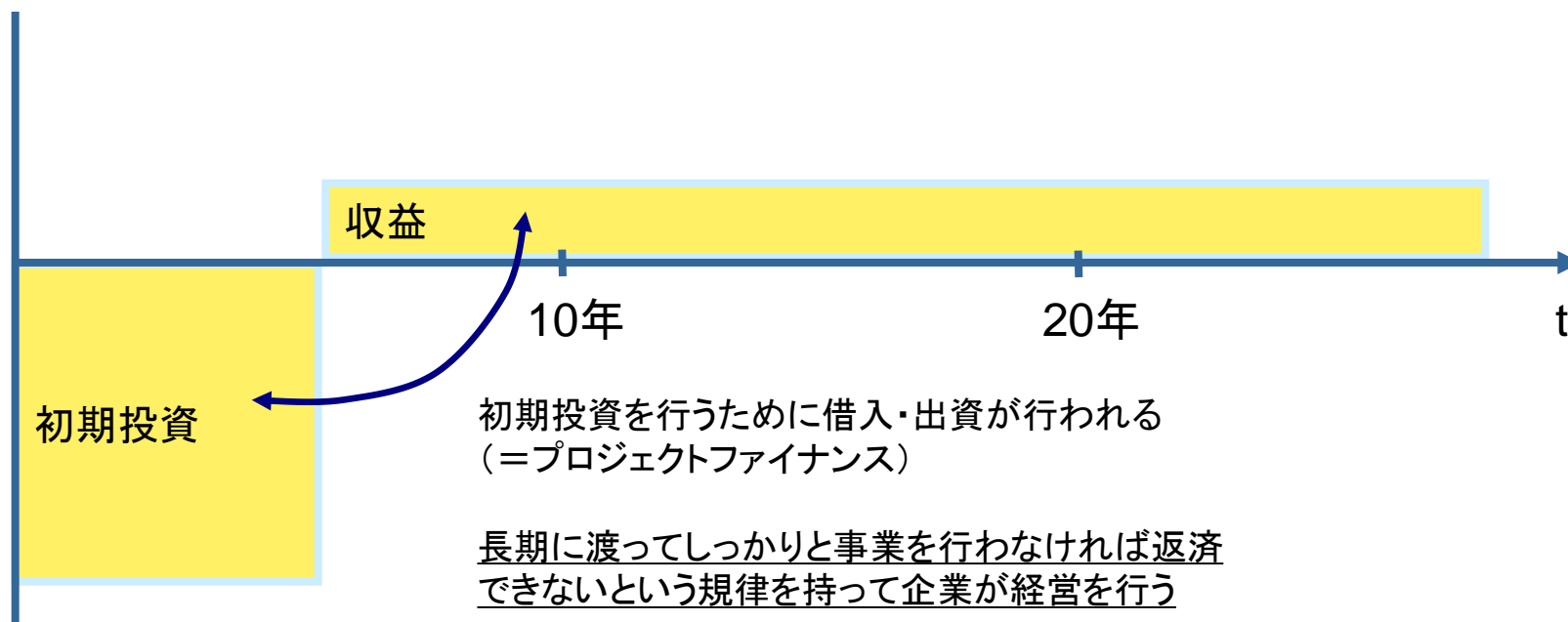


コンセッション制度化

コンセッションの特徴④：当初に投資をさせることで規律を保たせることが可能

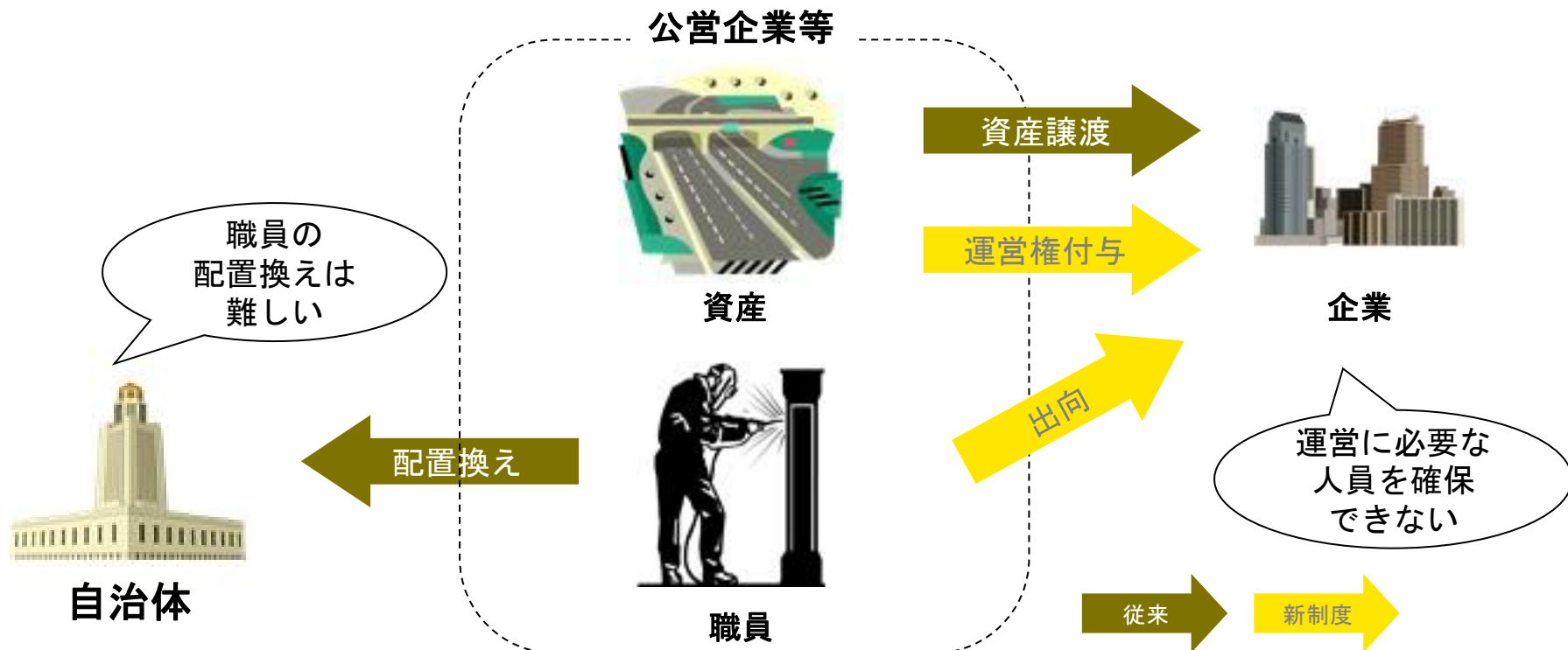
- ▶ 新たなPPP/PFIの場合、原則として事業期間当初に民間企業からの初期投資が行われる。
- ▶ 初期投資の内容は、建設投資の場合と運営権取得対価の場合の両方が想定される。
- ▶ 委託型の事業との最大の違いは、当初に行った投資の回収という動機付けで民間企業に規律を持たせると共に、金融機関からの経営監視を活用するという点にある。

キャッシュフロー



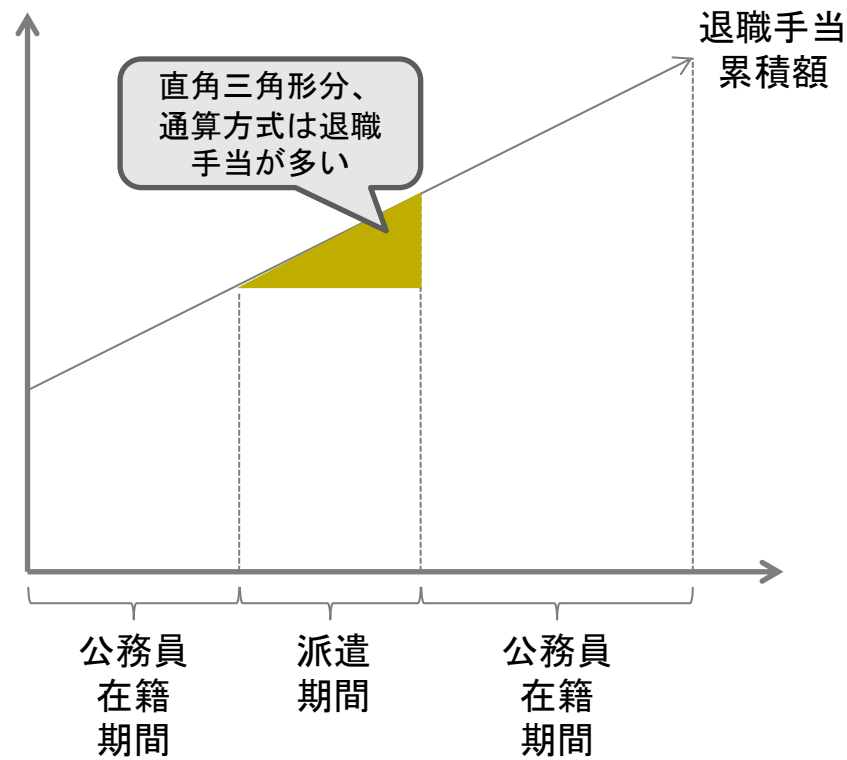
コンセッションの特徴⑤：公務員身分のまま職員が公営で培ったノウハウを民間事業者に移植することができる

- ▶ 2015年9月のPFI法改正で、PFI法上の運営権者に対して国・地方公務員を退職派遣した場合に、3年以内であれば年金を通算すると共に、再任用を可能とする法律を制定した。
- ▶ 地方公務員の場合、自治体による出資(1株でも可能)があれば、地方公務員派遣法に基づく同様の退職派遣が可能。
- ▶ 総務省は、自治体の政策推進に特別に必要な場合の再派遣も可能との立場を取っている。

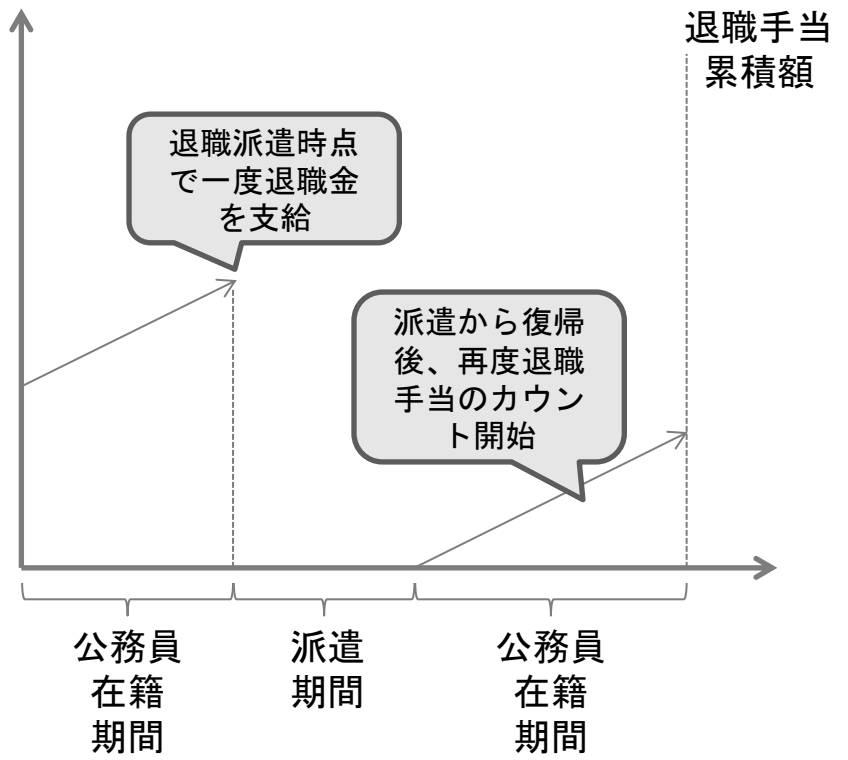


(参考) PFI法改正による退職派遣の意味

退職手当通算



退職手当除算



政府と先行事例の動きについて



EY

Building a better
working world

2014年5月に策定された「日本再興戦略」改訂版で、コンセッションの実施に関する政府の数値目標が設定されている

<p>意義</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 建設業を含む企業(地域企業含む)や投資家にとっての新規ビジネスのチャンスであり、ノウハウを積むことでインフラ輸出の加速にもつながる。 ● 民間のアセットマネジメントノウハウが公共インフラに導入され、今後巨額の財源が必要とされる改築更新の効率化につながる。
<p>数値目標</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 向こう3年間を「集中強化期間」とし、日本再興戦略で政府が掲げている数値目標である2~3兆円の運営権への投資を、この間に前倒しで実現させる。 ● 集中強化期間中に、少なくとも、空港(6件)、上水道(6件)、下水道(6件)、有料道路(1件)の案件(この4分野を重点分野とする)を実現させることを目標とする。
<p>制度基盤整備</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 運営権を取得した民間企業に公務員派遣する法的根拠の整備(内閣府・公務員制度所管省庁において次期通常国会までに)。 ● 期中の更新投資などの運営権の会計・税務上の課題の解決(内閣府・重点分野所管省庁において平成27年度税制までに)。 ● 運営権事業に移行することで生じる法人課税によって地域からの資金が流出する問題の解決(総務省において)。
<p>制度活用 インセンティブ設定</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方公共団体が運営権事業を実施する準備事業の費用補助の仕組みと、この地方負担分に地方財政措置を行う仕組みの措置(内閣府・重点分野所管省庁・総務省において平成27年度予算で)。
<p>地域企業等参入支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 官民連携インフラファンドによる地域企業やインフラファンドのPPP/PFI事業参入支援措置の実施(内閣府において)。
<p>施策フォローアップ・ 推進体制強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 重点分野の所管省庁での法務や会計などの民間専門人材の活用促進。 ● 政策推進の司令塔である内閣府の抜本的体制強化。 ● 経済財政諮問会議ないしは産業競争力会議によるフォローアップの実施。

2015年6月の日本再興戦略の再改定により、制度整備の総仕上げが行われようとしている

地方公共団体が実施する コンセッション事業 に対するインセンティブ

- ▶ 地方管理空港において、優先的に運用する空港をスクリーニングした上で、コンセッション準備事業を行う地方公共団体に必要となる数億円に及ぶ諸費用を国が支援し、地方公共団体がコンセッションに取り組みやすくする仕組みを導入する。（国土交通省航空局）
- ▶ 匿名組合等を用いるスキームにおいて、実施契約に定める内容や運営権者への出資方法と導管性課税が認められる要件が矛盾しないことを確認した上で関係する管理者等に周知するなど、安定して導管性が確保される環境を整備する。（内閣府PFI推進室・金融庁）
- ▶ コンセッションに取り組むことで法人課税や公営企業債の繰上償還に伴う補償金等の追加負担の生じた地方公共団体について、地方創生の新型交付金が適用される仕組みを導入する。（内閣府PFI推進室・内閣官房まち・ひと・しごと創生本部）
- ▶ 運営権者が地方公共団体に一括で運営権対価を支払うことを阻害する要因を排除するために、公営企業債の繰上償還に伴う補償金の減免や公営企業会計で所有される運営権設定対象施設への投資に充てるための引当金制度の導入など、具体策を検討し、半年で結論を出す。（内閣府PFI推進室・総務省自治財政局）
- ▶ コンセッション事業に対して、導入時・事業期間中・事業終了時のいずれにおいても、普通交付税の減少要因とならない運用を確保する。（総務省自治財政局）
- ▶ 水道事業において地方公共団体に交付されている補助金の全てについて、コンセッションを導入した場合に、地方公共団体を経由して運営権者も活用できる仕組みを導入する。（厚生労働省水道課）
- ▶ 下水道事業でのコンセッション事業について、運営権者が行う改築更新事業に社会資本整備総合交付金が充てられる場合、交付不足になるリスクを低減し、安定した事業運営が可能となるような交付金の運用を行う。（国土交通省下水道部）

国のコンセッション事業に協力する地方公共団体に対するインセンティブ

- ▶ 国管理空港においてコンセッションを実施した場合に国に生じる運営権対価の一定額を上限に、コンセッションを実施する国管理空港において、コンセッション実施の前段階（運営権者による運営権設定対象施設の運営開始前まで）までに、優先的に国が必要な施設整備を実施する運用（キャピタルリサイクル）を導入する。（国土交通省航空局）

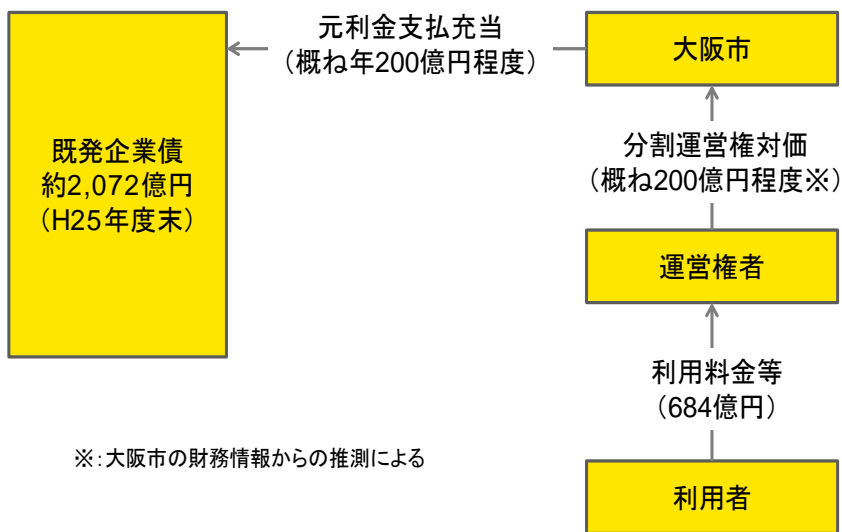
コンセッション実施後の地方公共団体に対するインセンティブ

- ▶ 運営権者やコンセッションの実施されているエリアにおいて、地方公共団体や運営権者が希望する場合には、特区等を活用した積極的な規制緩和を行う。（内閣府PFI推進室・国土交通省航空局・内閣府地方創生推進室）

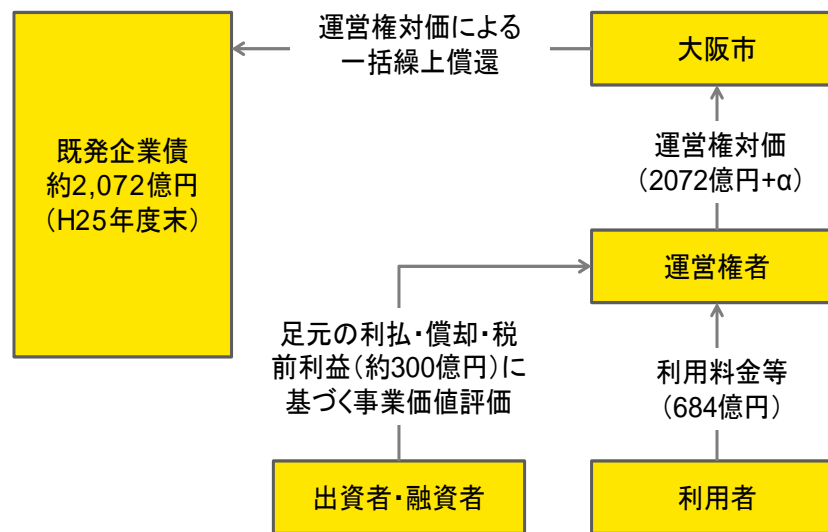
財政投融资の繰上償還

- ▶ 大阪市で検討が進んでいる水道事業でのコンセッション第一号案件である大阪市水道局コンセッション事業では、以下の図表の「分割払い運営権対価方式」で準備が進んでいる。
- ▶ 一方で、2015年の日本再興戦略再改定で言及されている一括払い方式を採用することに伴う課題の解決が進めば、以下の「運営権対価一括払い方式」での事業が可能になり、地方公共団体において財政投融资資金の繰上償還と民間資金への借り換えを大きく進めることが可能になる。

大阪市水道局の分割払い運営権対価方式の概説
(公表情報ベースでの整理)

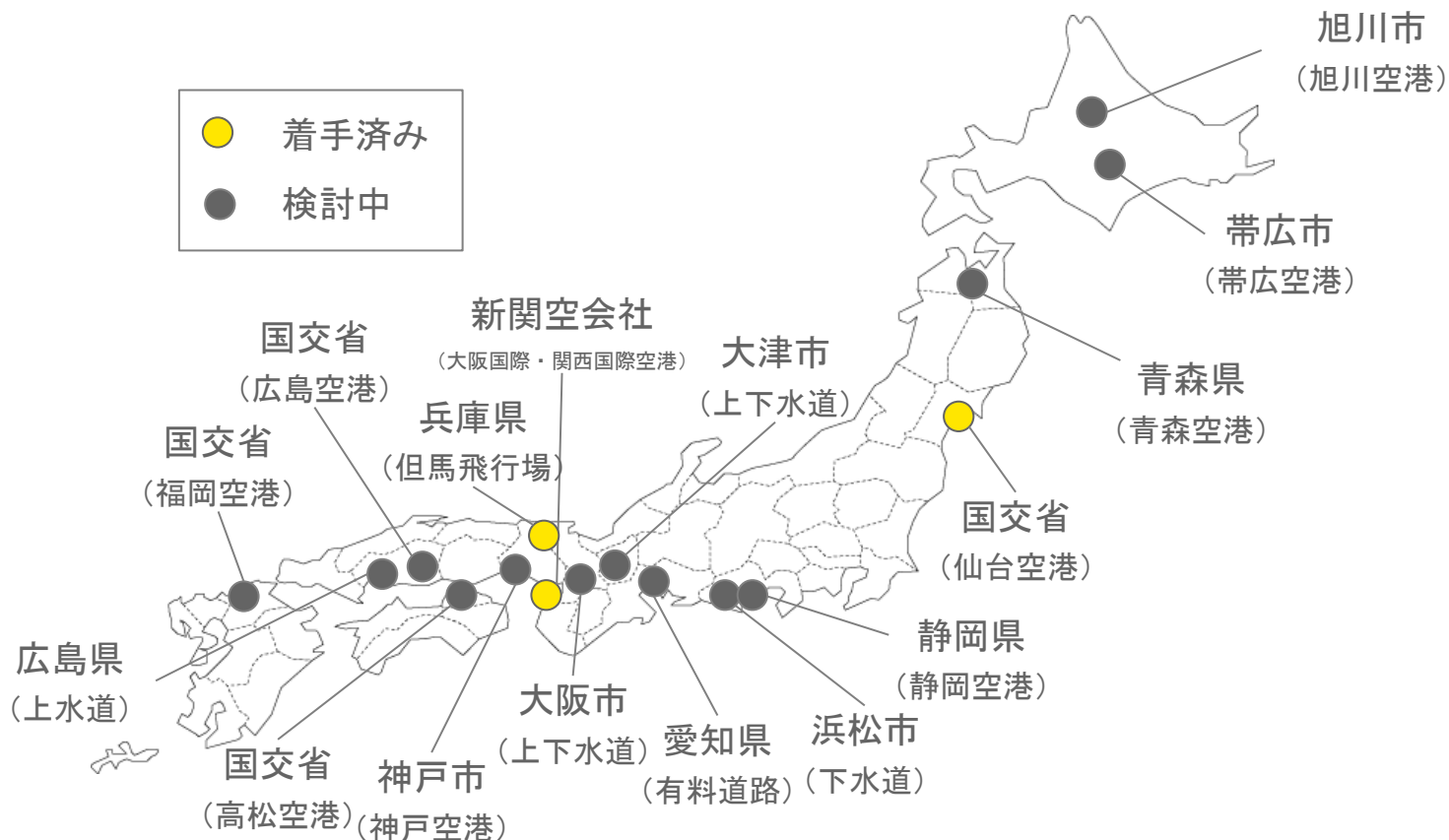


運営権対価一括払い方式の場合の仕組み



全国の案件の状況

図表 主なコンセッション着手・検討中案件



注：「着手済み」は実施方針公表済み案件、「検討中」は調査を行っている案件を指す。

出所：公表情報から新日本有限責任監査法人作成

水道分野のコンセッションの動きと可能性について

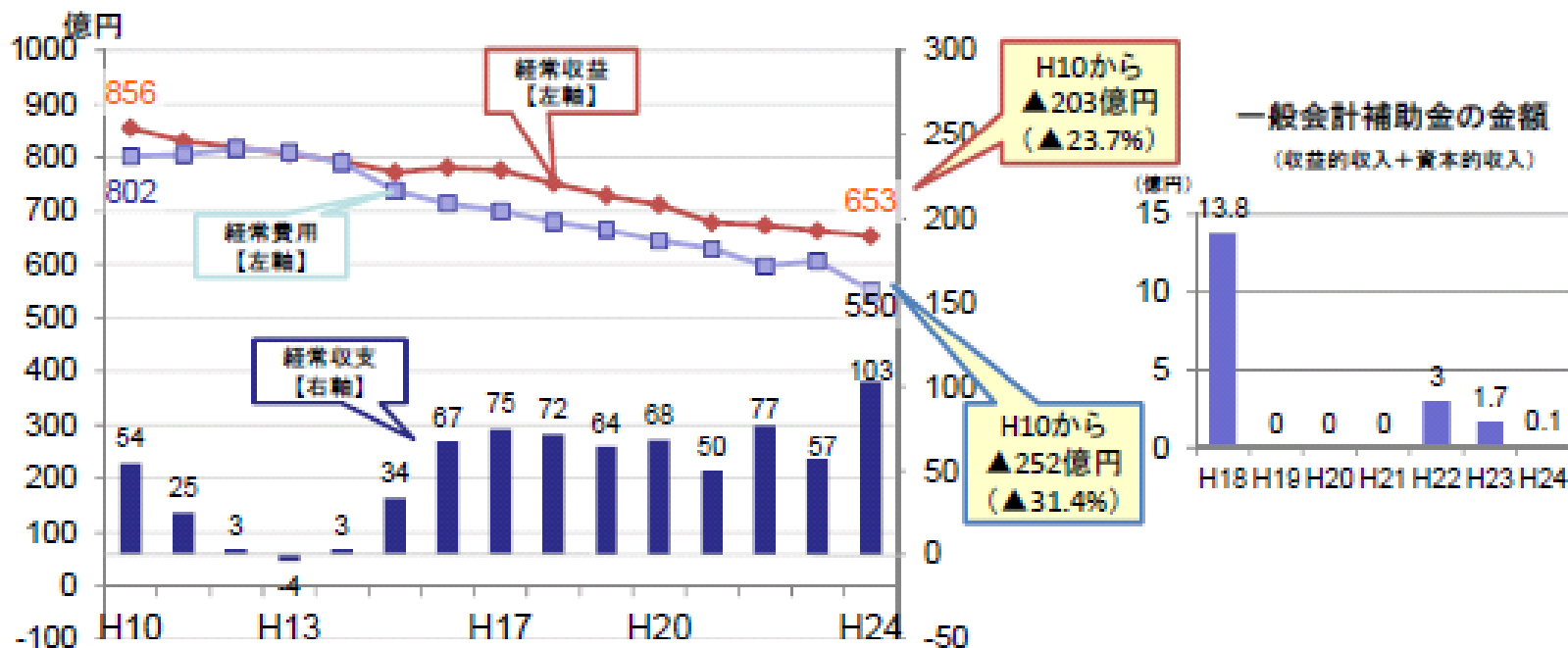


EY

Building a better
working world

大阪市水道局の状況

- ▶ 足元の年間売上(経常収益)は650億円で、過去10年間の経常収支は50億円~100億円程度の間で推移している。
- ▶ 借入金の残高は平成24年度時点で2,200億円となっている。



出所)大阪市水道局『民営化素案』より

解決された論点

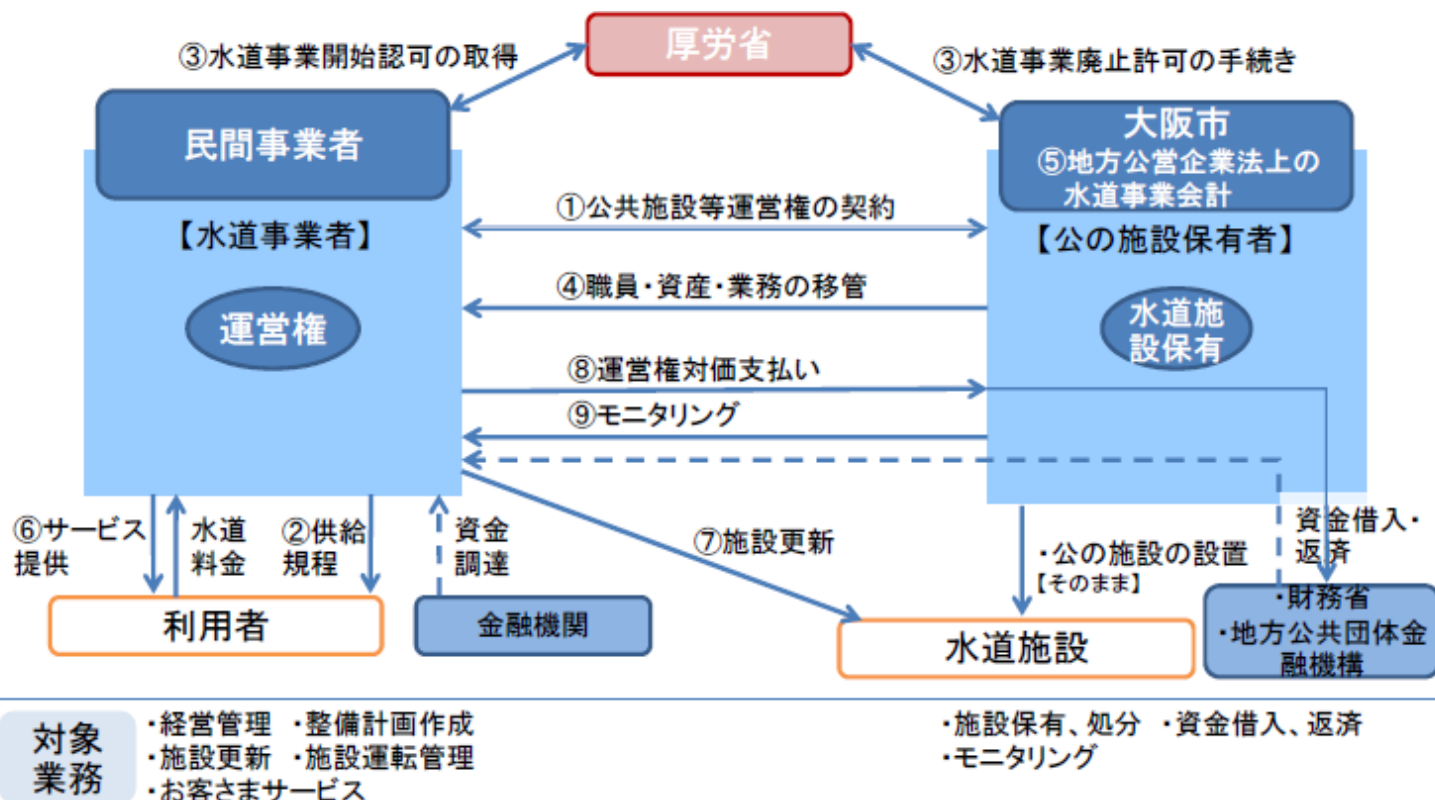
▶ 実施方針案の公表により、以下のような制度上の論点が解決されている。

対象府省	調整事項
厚労省	<ul style="list-style-type: none">● 運営権の設定を受けて水道事業を営む運営権者の水道法上の地位について（認可は誰が持つ必要があるのか？）● 運営権設定後の事業者に対する国庫補助の交付について
総務省	<ul style="list-style-type: none">● （認可を運営権者が受ける場合）大阪市に残る資産・債務の会計上の取り扱いについて● （認可を運営権者が受ける場合）災害発生時等の地方交付税の取り扱いについて● 運営権者が指定管理者を受取るか否かについて
国交省	<ul style="list-style-type: none">● 大阪市水道局が有する水利権の取り扱いについて
内閣府	<ul style="list-style-type: none">● 運営権の会計処理（特に更新投資の取り扱い）について

出所)大阪市水道局『民営化素案』より

コンセッションスキーム (今年4月公表の民営化基本方針より)

- ▶ 大阪市の有している水道事業の許可は廃止とし、運営権者が新たに水道事業の許可を取得する前提となっている。
- ▶ 運営権対価は分割払いとなり、大阪市側に残る借入金の返済に充てられる。



出所) 大阪市水道局『民営化素案』より

スキームのポイント

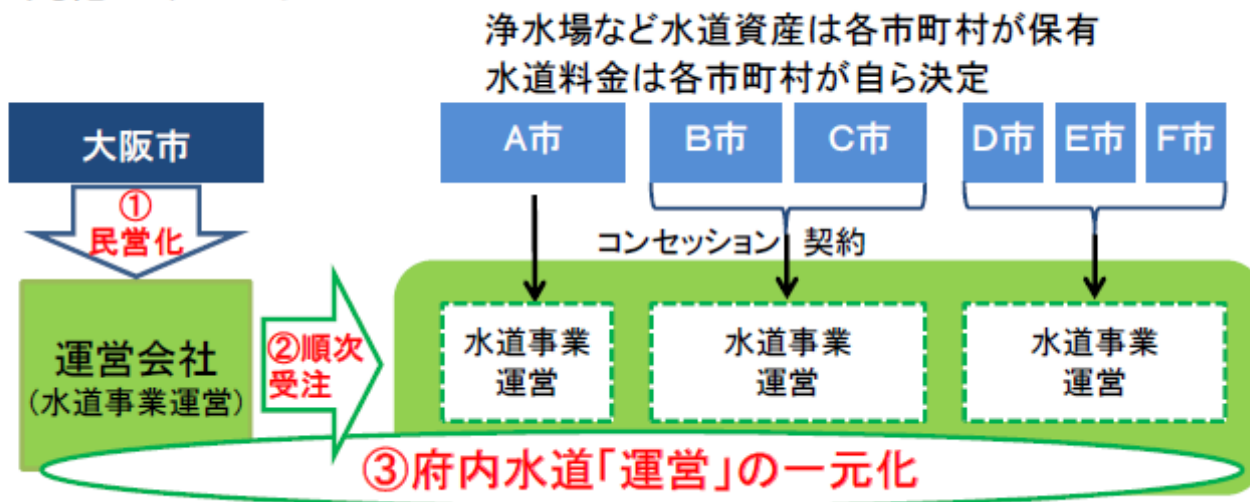
番号	解説
(1) 事業移管手続き	
①	民間事業者を公共施設等運営権設定会社を選定し、運営権契約を締結、公共施設等運営権を設定する。
②	民間事業者が水道料金を設定し、料金、給水装置工事の費用等の供給規程を定める。
③	水道事業の認可は民間事業者が取得する。市は水道法上の水道事業を廃止する。
④	職員及び必要な資金等を民間事業者へ移管(現物出資等の手法)。
(2) 上下分離方式での運営	
⑤	水道局は廃止し、資産の管理、処分などの業務、民間事業者との契約やモニタリングを行う水道担当部署を設置。→地方公営企業法上の水道事業会計に該当する。
⑥	民間事業者が水道施設を運転し、お客さまへ給水サービスを行い水道料金を収受。 水道事業者である民間事業者に給水義務や給水停止、給水装置工事事業者の指定に関する権限、責任がある。
⑦	実施方針に基づく施設更新を民間事業者が実施。 更新資金は原則民間事業者が調達(料金収入及び外部)。市は、必要に応じて資金調達を行う。
⑧	運営権の対価を民間事業者から市へ支払い。
⑨	市は民間事業者が契約通りに運営をしているかどうかモニタリングを実施。業務改善の指示や、場合によっては運営権の取消しが可能。

出所)大阪市水道局『民営化素案』より

広域化へのアプローチ

- ▶ 大阪府下の水道事業体の統合については、民営化を先行させた上で以下のようなアプローチで取り組んでいく方針が示されている。
- ▶ 料金も一体化される官と官の統合による統合ではなく、運営ベースで同意の得られる自治体から一体化していくという方針。

府内一元化のイメージ



出所)大阪市水道局『民営化素案』より

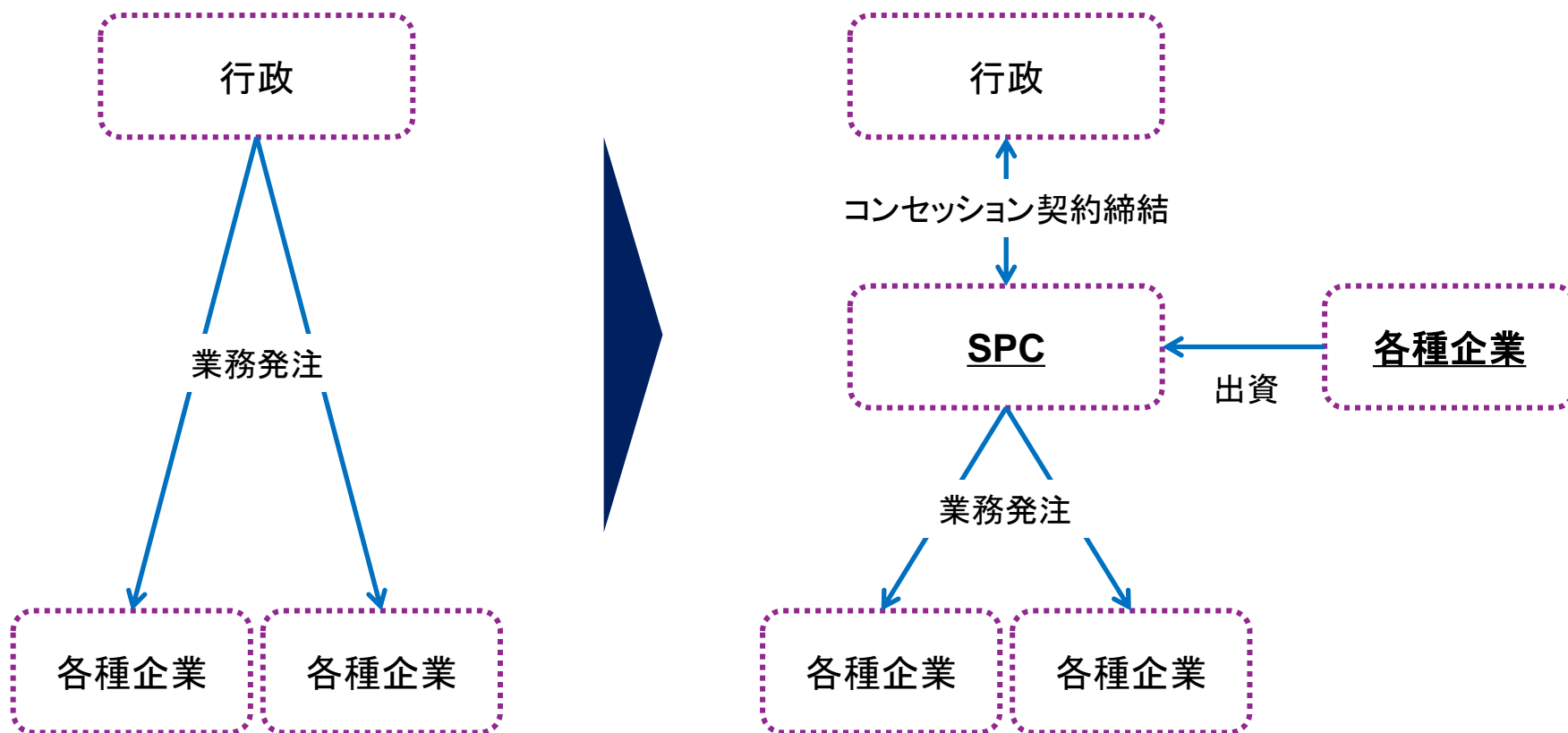
企業への示唆について



EY

Building a better
working world

コンセッション等の手法が導入されていくということは、多くの事業会社にとっては発注者の交代を意味する



-
- 意見交換をご希望の方は以下にご連絡下さい。

新日本有限責任監査法人

インフラストラクチャー・アドバイザリーグループ

インフラ・PPP支援室長／エグゼクティブディレクター

福田 隆之

fukuda-tkyk@shinnihon.or.jp