

PPP/PFIに関する地方公共団体、民間企業等からのヒアリングの概要

1. 趣旨

産業競争力会議フォローアップ分科会（立地競争力等）における議論の参考とするため、地方公共団体、民間企業等から現場のニーズ等についてヒアリングを実施した。

2. ヒアリング対象者・日時等

- ①日本建設業連合会 総合企画委員会PFI部会長 土屋雅裕氏ほか
3月17日（月）15:30～16:30 日本経済再生総合事務局内会議室
- ②A社（匿名を条件にヒアリングに応じていただいた水環境分野の民間企業）
4月7日（月）17:15～18:15 合同庁舎4号館1202会議室
- ③日本政策投資銀行 執行役員経営企画部長 地下誠二氏ほか
4月10日（木）15:30～16:30 合同庁舎4号館1208会議室
- ④浜松市 市長 鈴木康友氏
4月11日（金）8:00～8:45 合同庁舎8号館講堂
- ⑤B社（匿名を条件にヒアリングに応じていただいた銀行）
4月24日（木）13:30～14:15 合同庁舎4号館120会議室

3. 出席者

<民間議員>

竹中議員（主査） ③及び④に出席
秋山議員 ④に出席

<有識者>

新日本監査法人 インフラ・PPP支援室長 福田隆之氏 ②～⑤に出席

<事務局>

金井 甲 内閣官房日本経済再生事務局参事官（4月10日まで）
宮国 永明 内閣官房日本経済再生事務局参事官（4月1日より）
真柄 昭宏 内閣官房日本経済再生事務局参事官ほか

4. 概要

①日本建設業連合会 総合企画委員会PFI部会長 土屋雅裕氏ほか

- 昨年9月より、日本建設業連合会内の総合企画委員会PFI部会において、コンセッション事業に関する考え方をまとめるべく、検討を開始した。コンセッション事業が官民の連携により安定的な事業として成立し、さらに、建設業を含めた民間企業のコンセッション事業への参入を促進すべく、運営権者の収益機会の確保、幅広い民間資金の流入の促進、官民の適切なリスク分担に基づく事業リスクの明確化の観点から、最も具体的な検討が進んでいる「空港」を対象として提言をまとめた。
- 国から派遣される国職員の職種、派遣人数、派遣期間等の条件については、運営権者との協議により柔軟に決定・運用されるべき。既存空港のオペレーションの中核業務には多くの国職員が直接従事していることから、コンセッションの開始と同時にすべての国職員を運営権者の職員に切り替えることは無理があり、少なくとも、引き継ぎ、教育等に要する一定期間、国は、これに必要な国職員を運営権者へ派遣する必要があるものと想定している。最低1年間の派遣が必要ではないか。重要な方には、長期間の派遣をお願いする必要が出てくるのではないか。
- 基本スキームでは、公募プロセスにおける競争的対話を通じて、派遣の条件について対話があることは評価されるが、実際の業務は運営開始後でないとわからないため、公募プロセス時に条件を決定したとしても、運営開始後に特に派遣期間の延長などの条件を修正できるようにするなど、国の柔軟な対応が求められる。
- 国職員の働き方として派遣だけでなく転籍も考えられ、国職員と運営権者の双方が望む場合には、スムーズに転籍できるよう国は対応すべき。
- コンセッション事業が幅広く民間投資資金の受け皿となるよう課税等の面で政策的な支援を認めるべきである。基本スキームでは、運営権者として会社法に基づき設立される株式会社を想定しており、いわゆる一般事業法人を予定している。一般事業法人への投資（株式購入）では、法人税支払い後の利益を原資として投資家に配当され、投資家個々の納税の段階でも再度、課税が行われる。コンセッション事業に幅広く多様な資金を集めるためには、こうした二重課税を回避する仕組みとすることが効果的である。例えば、不動産の証券化に当たって、特定目的会社や投資法人に係る税制上の優遇措置が与えられたように、コンセッション事業においても新たな政策的な措置を手当てされることを期待する。
- 空港機能施設（民間施設）については、自由に設備の増設等新規投資をできるようにするため、運営権者による所有とすべきである。ただし、特に事業期間後期における新規の資本的支出が阻害されないよう、それらの償却期間については、政策的な支援としての特例を認めるべき。民間施設にかかる投資は法令で定められた耐用年数で減価償却しなければならず、事業期間の最終年度までに償却が完了しないことが想定される。このような状況は、特に事業期間後期において、運営権者が投資を実行しにくくなる要因となり、運営期間満了間際になるほど運営権者による経営上の創意工夫が生まれにくくなる。民間施設に係る投資については、投資時点における法定償却期

間にかかわらず、残存運営期間での償却を可能とするなど、償却期間について何らかの政策的な支援を行うべき。

- 運営権等の対価の支払い方法については、一括払いに限らず、分割払いやプロフィットシェア（予め合意された金額を上回る運営権者の一部を国に還元する仕組み）を導入することも含め、柔軟な対応を認めるべきである。事業者選定時には不確実な要素が多いため、運営権者により保守的な運営権対価が提案され、国が期待する対価と乖離する可能性があるが、プロフィットシェアであれば、事後的にその乖離を埋めることが出来る。
- 保険でカバーできない一定以上の損害については、国が負担すべきである。また、不可抗力による契約解除の場合も、運営権者の損害を補てんするため運営権対価の返還を行うべきである。
- 契約解除の際の損害賠償について、その内容、金額を予め明確にすべきである。
- 国及び現在の空港機能施設事業者は、運営権の設定対象となる施設等について瑕疵担保責任を負うべきである。
- 期日満了時に施設等の残余価値の買い取り、雇用の引き継ぎ等については明確な方針が定められるべきである。期間満了により契約が終了する場合、別の運営権者又は国が継続して空港を運営することを前提に考えるならば、事業の対象となる施設、不動産を使用可能状態に維持する必要があるが、それを運営権者に義務付けるならば、合理的な手続きを担保する必要がある。

② A社（匿名を条件にヒアリングに応じていただいた水環境分野の民間企業）

- 現在は浄水場中心に事業を行っているが、アライアンスの活用や人材集めを行って、水道事業プロセス全般を運営できるような体制を作ろうと模索している。
- 地方公務員が民間企業に出向する制度がないので、制度化してほしい。熟練水道技術者の技能の伝承による水道の安心安定に協力を求めたい。サプライチェーンの隅から隅まで全部知っているという技術者が来てほしい。今まで浄水施設や料金事務は民間委託が進んでいるが、管路については、漏水調査や補修工事という単発的なものは管工事組合等でやっているが、管路全体を包括的に管理するという事は民間では今までやっていない。官側に、そういう技術力を持った人がいるので、我々に来てくれると非常に助かる。送配給の部分や経営をやっている会社はいないので、財政的なものを含めて、今までやってきている方の力を借りたい。
- 同じ職場における複数の人事制度は軋轢を生じやすいため、公務員からの転籍を勧めしてほしい。
- 法人税の減免配慮を要望する。
- 運営期間中の新規建設投資に関する減価償却費の取扱いが、投資時期によっては運営中の経営状態を悪化させることが課題である。法人税にブレが出る。最初のうちは利益が出て、後半は赤字になるので、税金も問題である。
- 国庫補助制度、基準内繰入は、公営水道と同等にすべき。

- 小規模水道等で基準外繰入がある状況では、混合型コンセッションを促すべき。
- 資金調達において、コンセッショナによる地方公共団体金融機構の活用をできるようにすべき。それができなければ、PFI 機構が低利長期融資をできるようにすべき。
- 事前調査について、中小規模の水道事業者では通常実務で手一杯であるため、コンサルタントの現地派遣等による国等の支援体制を構築すべき。コンセッションを検討する場合、事業者のデータを見てコストやリスクを見積もるが、現状の図面等のデータ整備状況が不十分なため、リスク費の積み上げが大変である。中小規模の水道事業者では、その事業者の価値を調べようとしても、通常業務でいっぱい職員に余裕がない。国の支援体制が欲しい。
- 水道業界は非常に慎重で保守的である（安心安全が確立されたのはそのおかげ）。横の動きを見ており、先行自治体がうまくいけば、別の自治体でもうちも入れようとなる。乗り遅れを恐れる流れを作ることも必要ではないか。

③日本政策投資銀行 執行役員経営企画部長 地下誠二氏ほか

<当行の取組みと基本認識>

- PFI 法成立時から、その時々課題に対応し、国内初 PFI 融資案件、大規模案件、地方案件に順次注力し、最近では象徴的案件に取り組み、PFI 市場拡大に注力してきた。また、水道事業など公営企業への応用検討（善通寺市水道事業民営化調査等）などのほか、近時はコンセッション導入へ向けた政策企画支援、国・地銀との連携による PPP/PFI セミナー開催等を実施してきている。
- PPP/PFI の推進には、長期的視点を持って、地方債制度と複線的に取り組んでいく視点も必要。現状では地方債よりも金融コストや事業選定コストが増加するので、それを超えるメリットを生むケースで経験を積み、官・民・住民・金融等の各セクターで経験値を共有していくプロセスが重要。また、経済的メリットを生むためには規模感が重要。当初はモデルケースが必要で、市町村合併の時のように、短期的に地公体に飴をあげるようなことも有用かもしれない。
- 民間企業や金融機関にとって、魅力的な PPP/PFI 案件の創出と健全なマーケットの育成が必要。

<PPP/PFI 推進のポイント（既存事業へのコンセッション導入を中心に）>

- 公有資産アセットマネジメントなど川上から取り組んでいくことが重要。
- 対象事業について適切な官民リスク分担の設定が重要。
- 特に、上下水道等の場合には、行政区域を超えた広域化が重要。公営事業のままだと広域化するのに限界があり、一部事務組合をつくらないと難しい。コンセッションを活用し、担い手事業者が複数の行政区の仕事を受けることで、バリューアップにつながる。虫食い状にコンセッションを実施するのではなく、面的広がりを担保することが重要。
- 公務員の適切な活用（対象事業への公務員派遣等）が重要。公営ガス事業の円滑な

引き継ぎのため、募集要領においてガス事業に従事した職員の派遣を明記して、民間側でノウハウを持つ人が派遣されるとの理解があったこともあり、順調に入札が成立した例がある。既存施設に PPP/PFI を導入する場合には、当該施設所有に関するリスクに課題がある。民間大手ガス会社であれば、将来のために、図面をきちっと揃えているが、公営ガスでは事業者固有の管理の仕方があるので、プロの人から見てわかりやすい整理かどうかは格差がある。手触り感がある人が対応するかどうか非常に重要である。

- 全ての自治体の公営事業において、維持管理の状況や資料の残し方が共通化していれば、問題は生じないが、自治体ごとに事業の進め方に固有の特徴がある。規模感もレベルが違う。人の問題が非常に重要である。水道などでは、地下埋設物の存在や更新のタイミングなどがあり、引き継ぎには5～7年はほしい。
- 行政サイドのモニタリング能力向上も重要。ただ、コンセッションへ移行すると、自治体側に現場感がなくなるので、共通のモニタリング実施機関を設け、そこへノウハウある大規模水道局などから出向してもらって実施するようなことも考えられる。
- 法人税は、国税なので、自治体から見れば取られるばかりであり、法人税をとられても賄えるだけのバリューアップをしないといけない。法人税の幾ばくかを自治体に還付する仕組みがあれば VFM が出やすい。
- 会計税務では、加速度償却を認めていただきたい。30年のコンセッションで、30年の均等償却のみでは厳しい。予想外の追加投資が出てくる可能性があるため、加速度償却を認めてもらって、かかる事態にも対応できるようにスタートすることが望ましい。
- 金融機関から見て困るのは、運営権者のインセンティブが次第に衰えていくこと。最初に損益で苦勞して、後は楽しみという感じにならないと、予想外の事態に備えづらい。次の承継の時に、他者も含め次の運営権者にもなりたいという事業にしていくな必要もある。会計上の負担は前に置いておいてほしい。定額償却でも対応のしようはあるが、コンセッションを推進するのであれば加速度償却も選択肢にあった方がよい。
- 事業者選定過程において、対話型の公募プロポーザルの更なる定式化や一層の柔軟な対応を図ることも重要。
- 公営事業をコンセッションへ移行させる場合、既存地方債の残債を承継した方がよいのか、繰り上げ償還して新しいファイナンススキームにした方がよいのか、ケースバイケース。まだ十分な実例はなく、これについての予測可能性を高めることも重要である。

<PPP/PFI の推進に重要なプロセス等>

- 上記のようなポイントについて適正な方向性を創出するには、個別ケースに応じた検討の蓄積が重要で、そのためのモデルケース創出のためには、数年間にわたる息切れしない経費、人材などの検討コストを国が支援する枠組み策定が必要である。その際、既に存在する民間のコンサル機能を国が上手く活用するとの観点が重要である。

- 契約概念には予見性が必要であり、先例ができると慣行となり期待感ができるため、モデルケースが重要であるが、創出には検討コストがかかる。
- コンセッション方式と指定管理者方式が併存せざるをえない場合には、コンセッション事業に融資する側からすれば、融資期間（20年等）にわたりコンセッション事業者に安定的な地位を得てもらわないと困るところ、指定管理者の指定期間は例えば10年などであり、10年後も再指定してもらえるのかという問題がある。このあたりの予測可能性を制度的にすっきりさせてもらうことが重要である。
- 想定される事業（上下水道等）の優先順位付けを行い、経験値を蓄積していくことも重要である。
- コンセッションの担い手企業とは、自治体からの出資の有無等にかかわらず公益性の高い企業であるといえるはずであり、公務員派遣等の課題解決にあたっては、それを法制上どう位置づけるかといった議論も重要である。
- 以前当行が携わったモデルケース（善通寺市水道事業）のシミュレーションにおけるコンセッションの定量的メリットは、主に長期にわたる設備投資の合理化努力によるもの。公営だと単年度予算主義による公共発注のルールにしばられてしまうが、民間だと長期的に投資の最適化を図ることができるのはやはり大きなメリットといえる。

④ 浜松市 市長 鈴木康友氏

- 施設の老朽化、耐震化による長期的資金需要への対応、人口減少等による料金収入の減少傾向、組織のスリム化による技術継承への懸念という上下水道事業の抱える課題に対応して、PFI法に基づくコンセッション方式の可能性を検討し、その結果、運営の効率化等、コンセッション方式の導入に効果があると認められたところ。
- 「地方公務員派遣法」における退職金の通算が保障された派遣制度の適用をコンセッション方式にも拡大し、また、派遣期間3年の上限の撤廃を求める。公務員を運営権者に派遣する際、短期間ではなかなかノウハウの伝達ができないので、ある程度長期に派遣すべき。官民一緒に運営していくことにより、我々自治体側も民間のノウハウを吸収できる。1年、2年の短期では、それはできない。上下水道事業の性質上、長いスパンで考えていくべきで、職員を長期に派遣できる仕組みを作ってほしい。そうすることにより、派遣される職員も安心する。
- 自治体が今まで継続してきたものを、民へ丸投げではコンセッション方式の導入は進まない。今まで積み重ねた知見や経験があり、そういうものを引き継ぐとなると時間がかかる。一定期間一緒になって仕事をしていかないといけない。特に技術者については、現場のことを分かっていないといけないので、かなりの時間がかかる。経験とノウハウを運営権者に引き継ぐためには時間がかかる。規模感は今示すことができないが、ある程度の人数が必要。何年なら良いかは、やってみないとわからないが、感覚的には10年間位は必要になると思う。
- 転籍については、1人、2人なら可能だと思うが、数がまとまるとなると対応が

厳しいと感じる。一定の規模になると、きちっとした枠組みを作っていく必要がある。

- 運営権者への法人税の軽減措置の導入、地方公共団体への地方財政措置による法人税収入の国税分の還流というようなインセンティブとしての優遇策を講じることを求める。我々自治体が運営すれば法人税がかからないが、民間企業の運営となると利益に対して法人税が課税される。本市の上水道事業については、今は利益が出ている。しかし、民間の立場からすると、現状で法人税未発生 of 事業であり、移管された段階でそのまま税負担が発生するということになるのであれば、官で運営していた方がよいとなる。そこで、法人税の軽減措置を検討いただきたい。我々にとっても、法人税は、国、県に収納されるため、基礎自治体として頑張っても還元されないことになり、制度に配慮いただきたい。
- 更新投資に係る減価償却費が平準化されるような、新たな会計・税務処理等に関する規則を定めることを求める。会計・税務については、償却を運営期間内に行うということであると、期間後半に償却費が重くのしかかってくる。事業のシミュレーションをすると、後半部分の採算性が非常に悪くなる。平準化しないと、手を挙げてくる事業者がいなくなる。会計・税務上の問題を解決しておかないと、実際に事業に踏み出すのが難しい。
- コンセッション方式を導入する場合においても、国庫補助制度を確実に活用できるようにすることを求める。
- コンセッション方式の導入に積極的に取り組む地方公共団体の準備費用に対して、国庫補助制度の創設を求める。流域下水道を引き受けるにあたっては、膨大な資産の調査が必要。民間に引き受けてもらうためには、詳細な調査やシミュレーションが必要となる。今後の更新費用について、ある程度目安が必要。シミュレーションを作っていくときに、精緻なデータが必要となり、多額の事務コストがかかる。支援が欲しい。
- 民間の事業者を選んでコンセッションをやっていくということになると、相当のデータを示す必要。調査として数千万円、契約まで含めて数億円の単位の調査が必要。どれだけのコストがかかり、どこまで踏み込んでいくか難しい課題。まだよくわからないものに対して、これだけコストがかかるということについて、議会説明と了承が必要になる。ある程度実績ができていれば容易となるため、そういう実績を増やす支援をしてほしい。
- 全体の事業運営の中で、民間が計画的に事業を進めるところに期待する。

⑤ B社（匿名を条件にヒアリングに応じていただいた銀行）

- PFI への取り組みについては、平成 14 年以降、九州内外の案件に参画している。その中でもいわゆるハコモノ PFI と呼ばれるサービス購入型が大勢を占めている。
- 九州においては、福岡空港に関してコンセッションの議論がなされている。現状、入口の議論がされている状況にあり、議論の成り行きを踏まえながら取り組みの検討を行っている。

- 福岡市とともにPFIのプラットフォーム事業に取り組んでいる。PFI事業は従来型の公共事業と性質が異なり、資金調達も異なる事業スキームとなるため、今までの建設業者をはじめ公共事業に係わる業者にノウハウがない。特に地元の企業にノウハウが欠落しているという問題意識から立ち上げたものである。
- 福岡市は財政局内にアセットマネジメント推進部という、PFIに特化した横串の組織がある。知る限りでは、こういった仕組みを作っているのは福岡市だけ。それぞれの局が、一からPFIを勉強して案件を積み上げるのでは時間がかかる。銀行から見ても窓口が分かりやすく、また専門色が強いいため話が進みやすい。この体制はモデルケースになると思っている。アセットマネジメント推進室は財政局の中にあり、技術系の方で現場の老朽化の危機感を持っている人が担っている。
- アセットマネジメントが進み、どれだけお金が必要か、施設の更新のタイミングがどのように来るのかが見えるようになってくると良い。私たちも興味を持っているところである。我々はまさに今仕掛けている最中で、財政の中身を調べ、アセットの中身を調べて、ソリューション提案をしようとしている。まだ入口の準備段階であるので、そこをしっかりこなしていけば、自治体のニーズは出てくるし、それが自治体のためになると思っている。

以上