

コンセッション事業における改善検討事項 (案)

これまでのコンセッション事業に代表企業として参画した企業、海外のコンセッション事業に豊富な参画経験を持った上で日本国内のコンセッション事業にも参画していて比較の観点で示唆を得られる企業を中心にアンケートを行った。そして、その内容の詳細や背景を把握するためにヒアリング調査を実施した。

各社の回答や各社との議論を踏まえ、多くの企業が共通して持つ問題意識や特徴的な意見と考えられるものを整理した結果、コンセッション事業への民間企業の参画環境を改善するために今後検討が必要なものとして、以下の①から⑩の内容を提示する。

今後、関係府省と議論や過去の事例を踏まえて内容の精査を行った上で、必要な事項については法制度やPFI関連のガイドライン、関係府省によるガイドラインや通達等の整備・改善の可否を検討して頂く必要があるのではないかと考える。

<官民の最適ナリスク分担実現に向けて必要な検討>

① コンセッション実施契約 (以下、「実施契約」という。) において、管理者側に有利な責任分担の問題が指摘されており、以下のような管理者側での債務負担を伴う責任分担を可能とする仕組みが求められている。これが従来不可能とされてきたのは、管理者側 (国及び地方自治体による直接契約の場合に限り、特殊会社や外郭団体を除く) が債務負担行為の裏付けなく、契約に契約期間中の運営権者 (コンセッション事業を実施するためだけに作られる特別目的会社) への支払いの約束をどこまで規定できるかの検証がなく、一律に制度的に無理とされてきたためである。

- ✓ 管理者が運営権者に対して、コンセッション実施契約締結時点で、一定の条件の下で表明保証や瑕疵保証を行う。
- ✓ 運営権者が管理者に支払った運営権対価について、運営権者事由や不可抗力事由で契約が解除される場合に、損害賠償や罰金などの合理的な費用を差し引く前提で、未回収部分を運営権者に返還する。
- ✓ 契約終了時に、運営権者自身か、運営権者の有する資産・人材を、原則として管理者または管理者の指定する第三者が合理的な価格で買い取ることを約束する。
- ✓ コンセッション事業の管理者が誰であろうと、国・地方自治体による運営権者を狙い撃ち (ないしは意図的に適用せずに競争環境が悪化する) にするような法令等の実施に対しては、必ず救済措置・補償を受けられる仕組みとする。

② ①以外でも、以下のような契約の枠組みの改善が求められている。

- ✓ 運営権者の赤字 (通常の赤字とは異なるので定義が必要) が一定期間継続する場合の契約解除について、サービスレベルの低下による事故等の発生を防ぐために、要件を具体化した上で、合意

解除（運営権者が申し出て、管理者が認めるという仕組み）ではなく、強制解除とする。

- ✓ 要求水準については、可能な限り性能規定化し、簡素化を図る。各分野において使われている要求水準においてこれが徹底されているかを、定期的に管理者以外の第三者がチェックする。
- ✓ 管理者が行うモニタリングについても、セルフモニタリングと同様に可能な限り公表する仕組みとすると共に、上記の要求水準と同様の仕組みで簡素化を図る。
- ✓ 引継ぎにおいて必要となる関係者への説明（契約等の引継ぎで必要となるもの）同行や、引継ぎに関連する管理者側現場担当者から運営権者担当者のレクチャーについて、管理者側でも実施義務を負う形にする。
- ✓ 【空港分野に限った論点】今後の混雑空港における円滑な国際線の増便実施という観点から、国際線発着調整事務局と運営権者の連携関係（事務局に運営権者も関与など）や、管制との連携関係（運営権者から管制への増便提案や費用負担の仕組みの検討など）を再検証し、必要であれば改善を行う。

- ③ 【上下水道分野に限った論点】利用料金に管理者側が上限認可等の権限を有する前提で組み立てられるコンセッション事業については、燃料価格などの物価変動や金利などの変動を利用料金にタイムリーに管理者が反映させないと、運営権者の経営安定性が損なわれる懸念があるが、仕組み化されていないケースがある。こうした点を、個別の管理者の判断に依存させず、当該分野を所管する省庁が適切な形で仕組化、ルール化することが求められている。

＜官民の最適な対話実現に向けて必要な検討＞

- ④ マーケットサウンディングや運営権者の選定プロセス、選定された後の事業開始準備プロセスにおいて行われるデューディリジェンス&競争的対話について、管理者によっては以下のような問題が見られ、改善が求められている。多くの管理者にとって、マーケットサウンディングやデューディリジェンス、競争的対話という業務は慣れないものであり、参画している民間企業との認識・ノウハウ差が大きいと考えられる。業務の標準形を明確・詳細に示し、その枠組みの中に納まるようにする仕組みが求められている。
- ✓ 実施方針に先立って行われるマーケットサウンディングなどの事前の対話の場において、事業の大枠での条件付けが示されず、重要な条件に対する関心を持つ企業との対話の場が十分に（複数回）設けられないことがある。
 - ✓ 運営権者が管理する対象となる固定資産・動産・契約等の必要な情報（資産関係では調達価格や修繕履歴など）の添付されたリストの開示や、資産に対する専門家による分析がない、必要なものについて電子データでの開示がないことがある。
 - ✓ 競争的対話において重要な事項（契約条件など）が対話の対象から外れる、複数回の実務担当者ヒアリングや現地視察が用意されないことがある。
 - ✓ 競争的対話への参加人数が制限され、コンソーシアムメンバーやアドバイザーから必要な人員を参加させることができないことがある。

- ✓ 管理者から運営権者に PFI 法に基づく職員派遣が行われるケースで、派遣される人数や条件、予定されている職員のキャリア・スキルイメージが競争的対話で示されず、運営開始直前になって分かることがある。
- ✓ 応募するコンソーシアム側で共通に発生するデューディリジェンスについては、出来るだけ管理者側でやって、結果を提供してもらえると応募コストを低減できるが、不十分であるケースがある。
- ✓ 全ては難しいにしても、海外企業からの参画も想定しているのであれば、募集要項や実施契約、事業の概要、財務情報くらいは英語でも開示すべきだが、不十分であるケースがある。

⑤ 【空港分野に限った論点】国による空港コンセッション事業には、国が直接所有しないターミナルビル施設が含まれている。国が所有しないことから、当該ターミナルビル施設に対して国がデューディリジェンスの責任を負わず、表明保証もせず、既存株主からの株式等の引き渡し・運営開始に向けた引継ぎへの関与を一切しないという仕組みになっている。一方で、ターミナルビル事業の実施は運営権者に義務付けられており、運営権者は契約の当事者ではない第三者から確実に事業を承継しなければならない。第三者のせいで契約責任の履行に大きな影響を受けるリスクを運営権者のみが負うこの仕組みを、少しでも改善すること（ヒアリング対象企業からは国が一度買うべき、との声も存在するがそれに限らず）が求められている。

⑥ 運営権者の選定プロセスや評価基準について、以下のような改善が求められている。

- ✓ 事業の安全性の観点で重要な意味を持つ管理者からの職員派遣について、管理者から運営権者への派遣人数や派遣期間を少なく・短くする方向での提案を誘導する評価基準をさけるルール化が必要である。
- ✓ 提案書に記載・提案させる事業の範囲について、運営権者が直接責任を負うことができないものまで広げることの可否について、議論とルール化が必要である。
- ✓ コンセッションに関わる企業の中には、競争制限的な企業（同様のサービスを提供可能な企業の数著しく少ない企業）が存在する。そうした企業を抑えたものしか入札に参加できない、あるいは有利に働いてしまうような条件設定にならないようにルール化が必要である。
- ✓ 審査委員会について、議事録が公開されていないケースがある。コンセッション事業へ参入する民間企業による検討を深めるために、原則として議事録を公開するというルール化が必要である。

<プロジェクトの最適なガバナンス実現に向けて必要な検討>

- ⑦ 運営権者が管理者に支払う対価について、対価の分割払い部分が高いウェイトを占めるものが増えているが、以下のような観点から考え方を整理し、ルール化が求められている。
- ✓ コンセッション事業の仕組みの基本的な前提は、事業開始当初から運営権者が対価を支払うこ

とで投資負担をし、リスクを負い、当該投資を回収するために事業を継続し、改善する強い動機付けを持つというものである。これを前提に運営権者の裁量・権限を大きく認めるという考え方に立つべきである。

- ✓ 運営権者の選定プロセスにおいて、一括で支払われる対価と分割で支払われる対価が単純に額面で同額と評価されるケースが見られる。1年後に支払われる対価と30年後に支払われる対価では運営権者による支払確実性が違ふとみるべきであり、不払いリスクを適正に評価し、その分を減額して評価するルールを整えるべきである。
- ✓ 分割で支払われる対価について、実施契約での取り扱いに幅がある（収益連動の仕組みがあり、将来支払額が確定しない場合があるなど）ことを勘案し、運営権者のバランスシートへのオンバラ、オフバラのルールなどを明確化すべきである。

⑧ 運営権者の株主（議決権付き部分）の変更について、コンセッション事業においては参加資格要件を満たすことを前提に、「運営権者の株主の名前」ではなく、「運営権者の計画」と「運営権者のコミットメント」を評価して、計画の実行をモニタリングしながら事業を行っていることを前提に考えるべき。その前提から、管理者による株主変更の承認権限の過度に硬い運用は制度趣旨に反するので、以下のような観点から承認基準をより明確化することが求められている。

- ✓ 管理者が承認しないケースについてできる限り明確化（ネガティブリスト化）し、運営権者との間で共有するようにすべき。
- ✓ 一定の譲渡制限期間を設定するなどの工夫とセットで、上記のネガティブリストの条件を最大限緩和するようにすべき。
- ✓ 今後は機関投資家による株式保有もありうることを念頭に、基準等（LPS等による議決権株式保有を現実的に可能とする仕組みなど）を設定するようにすべき。

⑨ コンセッション事業における運営権者の株主構成について、管理者側から地方自治体による出資枠を設定することが義務付けられる場合がある。これについては、以下のようなルールの明確化が求められている。

- ✓ 地方自治体に出資枠を設定することの必要性の明確化と、当該必要性が他の方法（地方自治体と運営権者間の協定の取り交わしなど）で対応不能であることが明らかである場合以外には、原則として実施せず、運営権者を純粋な民間企業とし、管理者に外部から厳しくチェックされる存在とするべきである（例えば、運営権者事由での契約解除等の場合に、地方自治体が管理者であり、出資者であると、その間に利益相反が生じることも懸念される）。
- ✓ 地方自治体に出資枠を設定する場合でも、出資額に対して過大な株主権限を要求するような条件（例えば、通常の民間企業の株主間なら役員を出せないような寡少な議決権比率で役員ポストを要求するなど）を付すべきではない。
- ✓ 地方自治体に出資枠を設定する場合でも、運営権者の選定プロセスにおいて、地方自治体の出資額が確定せず（上限で出資比率が記載されるなど）、運営権者側の資金調達必要額が不確定にな

るような条件を付すべきではない。

- ⑩ コンセッション事業における運営権者の株主構成について、優先交渉権者の決定後から実施契約の締結までに構成員の株主構成を一定の比率の範囲内で変更できる規定について議論がなされている。これについては、「敗れたコンソーシアムの構成員の運営権者への敗者復活」が可能になるなどの弊害が想定されるので、前述の実施契約締結後の株主交代の枠組みの中で対応するようにルール化が求められている。

＜最適なプロジェクトの創出と絶え間ない制度の改善に向けて必要な検討＞

- ⑪ 管理者と運営権者の対話を深め、コンセッション事業において新たなイノベーションが生まれる素地を保つことや、特に未経験な地方自治体によるコンセッション遂行能力を高めるために、以下のような仕組みの導入の検討が求められている。仕組みの導入によって、コンセッション事業の品質を一定の水準に保つことが、内外の投資家が安心して、最小限の手間とコスト投資できる環境を維持することにつながる。
- ✓ ガイドラインを作って終わりではなく、ガイドラインに記載されたことの実現が具体的に担保されるために工夫・仕組み（ノウハウに乏しい地方自治体への対応を含む）を具体的に考えるべき。
 - ✓ 管理者内部の担当者の異動によるノウハウの断絶を回避して、安定的に管理者サイドにノウハウをためる仕組みを具体的に考え、担当者が継続的に関与して案件を超えてノウハウが蓄積されている民間企業側とのノウハウ格差が広がらないようにすべき。
 - ✓ 管理者と運営権者という二者の関係の中で全てを決めるのではなく、コンセッションの全プロセスに第三者が関与し、客観的な目線で、新たな取り組みを生み出させる工夫を考えるべき。

以 上