

PPP/PFI における マーケットサウンディングの重要性 ～空港のコンセッション～

デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社

インフラ PPP アドバイザリー

シニアヴァイスプレジデント 手計徹也

1. はじめに

2014年4月、国土交通省は仙台空港に関する公共施設等運営権制度を活用した民間委託に関する実施方針を公表した(仙台空港特定運営事業等)。2010年に当時の民主党政権が提唱して以来、歴代政権が掲げた成長戦略の中で常に位置づけられているPPP(Public Private Partnership)/PFI(Private Finance Initiative)活用の具体的な先行事例の1つとして高い注目を集めている¹。

もちろん、関心や役割が異なる公共と民間とが共に手を携えて事業を行うことは簡単なことでない。そうした中で重要となるのが公共と民間との対話(マーケットサウンディング)である。マーケットサウンディングとは、PPP事業を官民にて円滑に行う目的で、当該事業の実施前に公共が対象事業について民間からの意見聴取・意見交換を行うことである。これまでもマーケットサウンディングは実施されていたが、より本格的なPPP/PFI事業の展開を見込む現時点において、当該マーケットサウンディングの重要性は高まるものと考えられる。本稿では、空港コンセッションを例にマーケットサウンディングについて述べる。

2. PPPのあり方～公共と民間とのパートナーシップ

以前、当社の記事²でも書いたが、簡単におさらいしておこう。PPPとは、公共が民間の資金・知恵を活用して社会資本を整備・運営・更新する手法を言う。公共と民間の連携の仕方(度合い)によって、いくつかの類型に整理される。日本のPFI法に基づく手法(いわゆる日本型PFI)もその一部であるが、包括委託や指定管理者制度、市場化テストも含まれるより広い概念である。民営化もPPPのひとつの究極の形である。

¹ 第2次安倍政権の成長戦略「日本再興戦略～JAPAN is BACK～」(2013年6月14日)。成果目標として、「今後10年間でPPP/PFIの事業規模を12兆円(現状4.1兆円)に拡大する」と掲げられている。

² DTFA「官民連携(Public Private Partnership)(第1回～第3回)」(2011年11月～2012年2月)

当該パートナーシップにより実現したい事項は公共と民間とでは当然に異なる。公共は、民間の資金・知恵を活用した公共サービスの維持・向上にあり、民間は事業性を前提とした収益機会の獲得にある。

国内においては、インフラ整備期を終え、今後は人口減少も踏まえた維持・更新期に入るとされている。維持・更新時には、アセットマネジメントやストックマネジメント(例、公共施設のダウンサイジングや利用料金値上げ)が重要となる。

一方、経済成長に伴いインフラ整備期にある新興国では、政府財政の制約から民間の資金・知恵を活用してインフラ整備を加速したい意向を持っており、PPP/PFI の先進国である英国、豪州などの先例を見習って、韓国、インド、インドネシアなど ASEAN 諸国においても注目されている³。

3. 空港のコンセッション

空港事業の特徴は、一定の地域独占性がありつつも需要変動リスクが比較的大きい点と、設備産業である点、(人とモノの交流拠点として)外部経済が生まれる点にある。現在、日本全国には空港が約 100 箇所あるが、一部の会社管理空港(成田、中部、関空・伊丹)を除き、国ないし地方自治体等により管理されている。空港を構成する主な各要素としては、滑走路を含む基本施設と旅客・貨物ターミナル施設があるが、前者は国ないし地方自治体が保有・運営し、後者は民間出資を含む第三セクターが保有・運営している。これに対して、諸外国では両事業を同一事業者が運営することで効率的な運営を行っている例が多い。そのため、2010 年以降、有識者会議での議論を踏まえ、両事業の経営一体化をしたうえで、コンセッション(公共施設等運営権制度)を活用した民間委託が方向性として示された⁴。2013 年には関連する法令改正が行われ、運営の民間委託に向けた検討が進められている⁵。

冒頭に記載した仙台空港はコンセッション制度を活用した民間委託第1号案件となっている。宮城県は、仙台空港の民間委託を宮城および東北復興のシンボルとして位置づけ、早くから検討を進めてきた。それ以外の都市でも民間委託に向けた検討が進んでいる⁶。

³ こうした新興国におけるインフラ整備需要を日本企業の新たなビジネスチャンスとして捉えようというのが海外インフラ輸出である(DTFA「海外インフラ輸出(第1回~第5回)」(2013年1月~2013年6月)参照)。海外インフラ輸出に関しては分野別に官民での情報交換の場が設けられている。例えば、航空分野では2013年から「航空インフラ国際展開協議会」が設立され、今後大きな需要が見込まれる海外航空インフラプロジェクトでビジネス機会の獲得推進を官民連携で行うこととされている。

⁴ 国土交通省「空港運営のあり方に関する検討会」(2010年~2011年)。報告書は「空港経営改革の実現に向けて」(2011年7月)。

⁵ 「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」(2013年7月)および国土交通省「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する基本方針」(2013年11月)

⁶ 国土交通省の資料によれば、国管理空港では広島、高松、福岡など、地方管理空港では北海道、青森、静岡などで民間委託に関する検討が行われている。

空港コンセッションにおいて、双方が期待するものは一体何であろうか。公共にとってみれば、まず民間のアセットマネジメント・ストックマネジメントのノウハウを活用することで空港の整備・維持管理に関する財政負担の軽減にある。さらに言えば、空港の利用促進、それによる地域活性化・交流人口増加にあると考えられる。人口減少社会を迎える日本にとって外からの玄関口となる空港のあり方は重要な政策課題である。一方、民間にとってみれば、ある程度の一定の集客が見込まれる地点における新しいビジネス機会である。特にターミナルビル事業は、不動産や商業施設運営事業との親和性があると考えられる。事業参画に際しては、自らの創意工夫を活かした事業採算性が重要であり、そのためには、規制緩和や裁量余地が重要となる。

4. コンセッションとM&Aの違い

ここで、簡単にコンセッションとM&A(事業譲渡)の比較をしておく。ポイントは、所有権を移さない有期の事業の経営委託である点と、公共が主体であるため事業内容および選定プロセスに公平性・透明性の確保が義務付けられている点にある。

	コンセッション	M&A (事業譲渡)
取引主体	公共から民間へ	民間から民間へ
取引対象	事業の運営権 (所有権含まず)	事業そのもの (所有権含む)
効力期間	有期 (運営権の設定期間)	無期限 (売買)
根拠法	PFI法 ⁷	会社法
価値の源泉	対象事業の将来CF	対象事業の将来CF (ないし資産そのものの価値)
選定プロセス	PFI法で定めるプロセスあり 公開での選定が前提	法律上の定めはなし 公開だけでなく相対の取引も
情報開示	<ul style="list-style-type: none"> マーケットサウンディング時の資料 実施方針や特定事業の選定など各段階における法令所定の情報開示 選定プロセスにおける競争的対話 	<ul style="list-style-type: none"> インフォメーションメモランダム開示 デューデリジェンスレポートなどによる情報開示 (設計は自由) 選定プロセスを通じた条件交渉

注: 事業譲渡は典型的な場合を想定した。

出典: デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社作成

5. 仙台空港コンセッションとマーケットサウンディング

2014年4月25日、国土交通省により開催された仙台空港のコンセッションに向けた実施方針が公表された。5月2日の説明会には、新聞報道によれば、多数の事業者が参加したと言われている。

⁷ 正式名称は「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」

これに先立ち、2013年11月に仙台空港のコンセッション実施に関しての「基本スキーム案」(仙台空港特定運営事業基本スキーム(案))が公表され、合わせて民間に対するマーケットサウンディングが行われていた。これは、公共側から守秘義務契約に基づく情報開示を行い、民間に当該事業の実施に係る具体的な運営形態や経営手法および運営権者の選定方法等について、幅広く提案を募集するものであった。

基本スキーム案と今回の実施方針を比較したところによると、今回の実施方針には当該サウンディング結果が相応に反映され、基本スキーム案に比べると取り扱いが明確にされている。例えば、不可抗力リスクに関する取扱いがあげられる。今回の実施方針においては不可抗力による施設の滅失や特定法令等の変更に関するリスクについて公共の負担範囲がより明確にされた。また既存の基本施設に関する瑕疵担保についても明確にされた。

コンセッションは民間がリスクを負う部分が大きいため、民間でコントロールが難しい不可抗力リスクなどの負担関係や事業運営時の自由裁量度、事業持分(出資・融資)の譲渡可能性は、事業採算性に特に大きく影響するとされている。選定プロセスを含めて高い公平性・透明性を持って行うことが義務付けられている公共にとって、より多くの民間事業者の参入意欲を促すうえで、マーケットサウンディングによる意見聴取・意見交換は重要である。また、民間にとっては事業参画の可能性検討(運営権対価の額含む)をしやすくなる効果がある。

今回のマーケットサウンディングによる民間意見の反映は、まだ改善の余地が依然として相当程度あるが、コンセッション実施に向けた第一歩としては、上述の明確化などにより、民間の事業参画の意欲・検討余地は広がったものとして評価することができる。

6. おわりに

今後、関西国際空港および大阪国際(伊丹)空港を所有する新関西国際空港株式会社がコンセッションに向けてこの夏にも実施方針を公表すると言われている。また、空港以外では、愛知県が有料道路事業についてコンセッションを前提としたマーケットサウンディングを行っている⁸。また、上下水道事業でも今後コンセッション活用が期待されている。

コンセッションは全国の地方自治体や地域金融機関からも注目を集めている。コンセッションが本当に利用促進、地域活性化や交流人口増加に役立つのか否か、そこが見えれば検討したいという声も数多く聞かれる。さらに最近では国内外の年金基金などの機関投資家からも新たな投資対象として注目されており、今後形成される案件の数や事業スキーム次第では市場が大きく成長する可能性を秘めている。

⁸ 愛知県「民間事業者による有料道路事業の運営に関する意見募集について」(2014年4月)

コンセッション制度はまだ新しい制度であり、M&A と同様これですべてが解決する万能なツールではない。制度的な改善や後押しはまだ必要であろう。こうした状況下、公共と民間とが対等な形でインフラ事業の維持・運営について協議・連携する手段の 1 つであるマーケットサウンディングは重要である。双方が互いの立場・利害を慮ったうえで最適な業務分担・リスク分担を行うことで、人口減少・高齢化社会に突入する日本のインフラの維持・更新を効率的・効果的に行えるかが決まってくる。単に誰がインフラ事業の運営権者になるのかというだけでなく、どのような官民連携の枠組みが構築されるのか、先行事例での今後の動向が注目される。

本文中の意見や見解に関わる部分は私見であることをお断りする。

以上

トーマツグループは日本におけるデロイト トウシュ トーマツ リミテッド(英国の法令に基づく保証有限責任会社)のメンバーファームおよびそれらの関係会社(有限責任監査法人トーマツ、デロイト トーマツ コンサルティング株式会社、デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社および税理士法人トーマツを含む)の総称です。トーマツグループは日本で最大級のビジネスプロフェッショナルグループのひとつであり、各社がそれぞれの適用法令に従い、監査、税務、コンサルティング、ファイナンシャルアドバイザー等を提供しています。また、国内約 40 都市に約 7,300 名の専門家(公認会計士、税理士、コンサルタントなど)を擁し、多国籍企業や主要な日本企業をクライアントとしています。詳細はトーマツグループ Web サイト (www.tohmatsu.com)をご覧ください。

Deloitte (デロイト)は、監査、税務、コンサルティングおよびファイナンシャル アドバイザーサービスを、さまざまな業種にわたる上場・非上場のクライアントに提供しています。全世界 150 を超える国・地域のメンバーファームのネットワークを通じ、デロイトは、高度に複合化されたビジネスに取り組むクライアントに向けて、深い洞察に基づき、世界最高水準の陣容をもって高品質なサービスを提供しています。デロイトの約 200,000 名を超える人材は、“standard of excellence”となることを目指しています。

Deloitte (デロイト)とは、英国の法令に基づく保証有限責任会社であるデロイト トウシュ トーマツ リミテッド(“DTTL”)ならびにそのネットワーク組織を構成するメンバーファームおよびその関係会社のひとつまたは複数指します。DTTL および各メンバーファームはそれぞれ法的に独立した別個の組織体です。DTTL(または“Deloitte Global”)はクライアントへのサービス提供を行いません。DTTL およびそのメンバーファームについての詳細は www.tohmatsu.com/deloitte/ をご覧ください。

本資料は皆様への情報提供として一般的な情報を掲載するのみであり、その性質上、特定の個人や事業体に具体的に適用される個別の事情に対応するものではありません。また、本資料の作成または発行後に、関連する制度その他の適用の前提となる状況について、変動を生じる可能性もあります。個別の事案に適用するためには、当該時点で有効とされる内容により結論等を異にする可能性があることをご留意いただき、本資料の記載のみに依拠して意思決定・行動をされることなく、適用に関する具体的な事案をもとに適切な専門家にご相談ください。