

有識者に訊く



“上下水道コンセッション”の最前線

- PPPにおける監査法人系コンサルの役割
- デューディリ等で求められる財務会計的知識
- 解決策は自治体の状況を踏まえ判断すべき

大塚 淳氏

PwC アドバイザリー合同会社
インフラ・PPP部門 シニアマネージャー



コンセッションをはじめとした官民連携事業（PPP）が広がるにつれ、経営のプロである監査法人系コンサルの存在感が増している。PwCアドバイザリー合同会社の大塚淳インフラ・PPP部門シニアマネージャーに、PPPにおける監査法人の役割や、上下水道コンセッションに特有の課題などを解説してもらった。

■求められる経営的な視点

——ご経歴を。

2008年に大手監査法人から移ってきました。前職の時はどちらかというと行政改革の支援がメインでしたが、PwCではPPP全般に携わるようになりました。これまで行刑施設（刑務所等）やPRE（公的不動産の有効活用）なども担当しましたが、ここ5、6年前から上下水道分野に特化しています。海外インフラ輸出関係にも関わっていますが、直近3年ほどは国内案件が中心です。PPP/PFIやコンセッションに限らず、経営戦略や広域化の支援にも関与しています。また、自治体や国の支援のほか、上下水道分野を専門とする民間企業の支援なども手がけています。

PFI法が1999年に制定されましたが、PwCは当時から上下水道分野を含めPPP全般のサービスを展開しています。PPP市場全体では、当初は庁舎などのいわゆる「ハコモノ系」のPPP/PFIが流行しましたが、その時と同じような現象が今、上下水道分野のPPP/PFIにも起きているように感じます。PPP/PFIの概念が出てくるまで「ハコモノ」系と言えば建設コンサルタントが中心的な役割を

果たしていましたが、PPP/PFIが出てきてからは監査法人やシンクタンクの活躍の場も増えてきました。上下水道分野でも、もともと水コンが中心にやってきたところに、PPP/PFIやコンセッションをきっかけに監査法人系コンサルなどの参画も増えてきているのだと思います。

——その背景は？

PPP/PFIやコンセッションになると、より経営的な視点が重視され、監査法人やシンクタンクが担える一定の役割があるからではないでしょうか。

コンセッションに特有な話で言うと、会計処理が複雑になる点があげられます。浜松市の例で言えば、コンセッションの対象施設は西遠処理区の処理場とポンプ場なので、同処理区の管きょや、それ以外の処理区は市側が依然として事業を続けていくことになります。そのため、市と運営権者で利用料金を按分する処理を検討することになります。また、設備の改築に係る費用を国費、市の起債、運営権者で5対4対1で負担し合い、かつその1割についても耐用年数が事業期間を超える分は市側が負担するなど、詳細な整理が必要な場面が出てきます。すなわち、これまで自治体が完

結していた会計処理を自治体と運営権者に分けて処理する必要が生じます。これは従来型PFIや包括的民間委託に比べて高度な専門知識が求められます。公認会計士を擁する監査法人系コンサルが必要とされる背景はこの点にあると思います。

■正確な会計情報が必要

——PPPにおける監査法人の役割を具体的に。

PPPの導入にあたっては上下水道分野に限らず、デューディリジェンス（詳細調査）が必要です。詳細調査は、大きく「人」、「モノ」、「金」の3種類があります。「モノ」に関しては水コンを中心で、「人」は水コンでも監査法人でも大きく変わらない部分かと思いますが、「金」に関しては監査法人が強みを持っている分野だと思っています。具体的には、収入・支出、資産・債務について過去の実績を整理し、精緻な将来予測を行ったりする作業です。

もともとデューディリジェンスはM&A（企業の合併や買収）において使われる手法です。対象となる企業の適正な価格を把握するために、収支の実績と今後の予測を精緻に整理して示すことになります。扱う情報自体もそうですが、上振れ・下振れの要因も把握する必要があり、そういうところで専門性が求められます。監査法人はM&Aの実務に豊富な実績があります。コンセッションも事業を担うという観点でM&Aに似たところがあり、そこに投資できるか否かの判断には正確な会計情報が事業者から求められるところだと思います。

■法的な知見も求められる

アドバイザリー業務では、事業者を調達する手続きの支援も行います。従来の包括的民間委託などだと、運転・維持管理業務が中心で委託範囲が限定的なため、“交渉ごと”はそれほどありません。概ね示された書類どおりに契約が進むことが殆どです。一方、コンセッションでは、運営権者の裁量が大きく、要求水準に書ききれない分、自治体と事業者との対話（競争的対話）を通じて、

要求水準や募集要項、契約書などの内容を詰めていくことになります。こうしたやり取りをサポートするのですが、PPPや契約に関する専門的な知識が問われるものになります。上下水道に限らず、空港や病院など規模が大きく複雑なPPP事業には同様の傾向があり、監査法人系コンサルやシンクタンクは他分野で実績を積んでいる強みがあると思います。

——モニタリング（履行監視）での役割は？

モニタリングの支援も行いますが、財務面のスキルに加えてPPP特有の法務的な知識が必要です。モニタリングでは、契約関係書類と照らし合わせて事業が適切に行われているかを財務面・事業面・技術面でチェックすることが中心で、想定外の事象が起きて官民どちらが負担するかを協議する場合などでは法務的な知識・経験が求められます。

■解決策は一様ではない

——導入可能性調査(FS)も数多く手がけている。

導入可能性調査(FS)はPPPに古くから携わっている我々(PwC)に長けたところだと自負しています。導入可能性調査で監査法人やシンクタンクに期待されているのは、より経営的な視点からどういう方策をとるべきかの提案だと思います。上下水道分野は、他分野と比べてより厳しい環境にある中で、解決策は必ずしも一様ではありません。例えば浜松市のコンセッションが、他の自治体で同じように適用できるかというと、こうした自治体ばかりではありません。規模が小さい都市は規模が小さいなりの解決策が必要だと思います。

——業務領域が水コンと重なる部分もある。

我々が上下水道分野で仕事をする上で、水コンは不可欠な存在です。お互いにアドバイスを求める機会は多いですし、JV（共同企業体）を組むケースもあります。「ハコモノ」系のPFIが流行した時も同じような現象が起きており、建コンと我々は何かしら連携を図っていました。上下水道分野のPPPでも、我々だけが手がけるのではなく、水コンと監査法人・シンクタンクが連携していく

形が望ましいと思っています。

もう1つ、「ハコモノ」系のPFIで起こった話をしますと、もともと自治体側についていた（自治体から仕事を受けていた）建コンが、PFIによって事業主体が官から民へ移行するのに伴い、ゼネコンなどの民間事業者側につく（民間から仕事を受ける）ようになったケースも多くあります。同様に、上下水道分野でも水コンが民側で活躍する機会も増えるのではないかでしょうか。

これは水コンと我々の違いでもあり、我々はコンセッションをはじめPPPの事業者になることはできません。水コンはそこを狙っていく考えもあるでしょうが、監査法人は出資ができないため事業者にはなりません。あくまで自治体をサポートする立場であり、その客観性が良さでもあると思っています。

■議会対応や地元企業が重要

——上下水道コンセッションの特異な点は。

コンセッションは空港や道路の分野で先行して進んでいますが、上下水道分野との大きな違いは、アップサイド（利益が発生する可能性）が見込める点です。例えば空港だと、路線誘致や空港ビルの開発など旅客数や売上げを増やす要素が多い。一方、上下水道にはその要素が薄く、どちらかというとダウンサイ징や効率化が求められる傾向にあります。これは民間事業者からすると、あまり好ましいことではありません。空港などと比べ、商社や金融業、不動産業などが慎重な様子を見せてているのは、ここに理由があると思います。

とは言え、ここ1、2年で各社の上下水道分野のコンセッションに対する見方は変わってきていくように感じます。一時期に比べると、だいぶ積極的になっている印象です。ただ、まだ“前のめり”とまではいかないですが。

もう1つ、上下水道分野に特有な点が、住民との密着度の高さです。住民の判断が重視される事業であり、それゆえに、議会が慎重になってしまふケースも出てきています。議会（住民）に丁寧に接しながら合意形成を図ることが重要だと思いま

ます。

地元企業の役割をどうするかという視点も空港分野には少ない要素です。「ハコモノ」系PFIの時も同じような議論がありましたが、上下水道分野の方がより影響が大きい（より地元企業への配慮が必要な）印象があります。必ずしもそういう事例ばかりではないと思うのですが、仕事が奪われるようを感じる方もいらっしゃるかもしれません。個人的には、コンセッションにおいて地元企業が果たす役割は大きいため、しっかり対話をしながら組み立てることが重要だと考えています。

——PPPの課題。

上下水道分野は基本的に市町村単位の事業であるため、事業規模の面でPPPを導入するのが容易でないケースもあります。仮に自治体がその気になっても、受け手になる事業者がいないケースもあるようです。

——その場合はどうすべきか。

国が主導して進めていますが、広域化が鍵になります。最初は個別の自治体で検討に着手し、検討を進めていく中で広域的なPPPへと移行するケースも出てきています。

——コンセッションに適切な都市規模は？

PPPで大切な要素の1つが、事業者間に競争が起きることです。そのためには複数の企業にとって良い条件が必要になります。その意味では、処理人口または施設規模が大きいことは重要な思います。浜松市の西遠浄化センター（現有処理能力：20万m³/d）はその点をクリアしていたのではないでしょうか。

ただし、施設規模が小さいから適さないということではありません。老朽化が進んでいれば改築更新の範囲が広く事業費としては一定の金額になることもあります。その点で言えば、施設の老朽化がある程度進んでいる自治体が導入しやすいとも言えます。

——小規模な都市でコンセッションは難しい？

どこに目的を置くかが重要ではないでしょうか。大幅なコスト削減は難しいかもしれません、経営の質や施設の安全性を高めることが目的であれ

ば小規模な自治体でもありえるのではないかと思う。例えば対象施設が管きよだけという場合、大幅なコスト削減は難しい。しかし、ストックマネジメントに基づき安全性を確保するという目的であれば、現行の体制では人が足りない自治体も多く、ノウハウやマンパワーの面で補完的に民間を活用していくことはあると思います。

■官民連携の理解を深めることが重要

——コンセッションを成功させるためには？

繰り返しになりますが、自治体の状況ごとに判断していくことが大事だと思います。ある自治体でうまくいった例がそのまま他の自治体でうまくいくとは限りません。施設の現状、求められる改築・維持管理の手法、これまでの民間委託の状況など、自治体ごとに異なる固有の要素が複雑に絡み合って今後の方向性が決まっていきます。そのため、個別の事情をどれだけ理解して判断していくかが大切になります。

また、性能発注をいかに実現するかもポイントです。これはコンセッションだけでなく、PFIやDBOでも同様です。民間事業者に裁量を与えること、もう1つ大事なのが、その部分（民間に与えた裁量）を適正に審査する仕組みづくりです。そこはセットであるべきです。そうでないと、実現性が曖昧な提案が通ったり、非常に安価だけど契約期間が終わると相当劣化が進んでいるなどの事態も起こりかねません。

加えて重要なことは、民間企業も含めて、官民

連携について理解を深めていくことだと思います。PPPは万能ではないですが、「民間企業は収益が確保できなければすぐに撤退する」などの意見はやや極端な見方だと思います。契約に定められていないと動かないという傾向は確かにあるかもしれません、CSR等も重視されるようになっていますし、民間企業の行動は厳しく監視され、好き勝手に行動できる環境ではなくなっているように思います。

■モニタリング体制の拡充が成功のカギ

それから、個人的な印象としては、PPPを導入する上で、下水道に長く携わってきた技術者が中心になって進めている自治体の方が進みやすい感触があります。そうした職員がいた方が、民間事業者との対話もより詳細に行えたり、モニタリングもしっかりできるからかもしれません。

このモニタリングは非常に重要です。経験上、上下水道に限らず、モニタリングがしっかりしている案件は順調に進んでいるように思います。また、失敗しがちなのは、PPPを導入したからと言って自治体側の人を減らし、モニタリングを行う人員がいないというケースです。ある程度モニタリングにも人を割くことは必要です。しっかりチェックしていれば、民間側も手を抜けないですし、官側の要望にも協力的になってくれることも多くみられます。技術の継承にもつながるため、PPP/PFI事業において特に重視いただきたい要素の1つです。

<http://www.kt-j.jp>

公共投資ジャーナル社 ホームページ

会社概要、弊社発行の各種書籍・定期刊行物（下水道情報（隔週刊）、環境施設（季刊）の紹介、リンク集などを掲載しています——隨時更新中