

平成 29 年 2 月 15 日

企業会計基準委員会 御中

株式会社民間資金等活用事業推進機構

実務対応報告公開草案第 48 号「公共施設等運営事業における運営権者の会計処理等に関する実務上の取扱い（案）」に対するコメント

株式会社民間資金等活用事業推進機構（以下、「当機構」という。）は、企業会計基準委員会より平成 28 年 12 月 22 日付で公表されました、標記の「公共施設等運営事業における運営権者の会計処理等に関する実務上の取扱い（案）」（以下、「公開草案」という。）に対して、下記の通り、コメントをとりまとめましたので、何卒ご高配を賜りますようお願い申し上げます。

記

質問 1

公共施設等運営権の取得時の会計処理、減価償却の方法及び耐用年数、減損損失の認識の判定及び測定における資産のグルーピング、並びにプロフィットシェアリング条項に基づき各期に算定された支出額の会計処理に関する提案に同意しますか。同意しない場合は、その理由をご記載ください。

【コメント】

公共施設等運営権の取得時の会計処理、減価償却の方法及び耐用年数、減損損失の認識の判定及び測定における資産のグルーピング、並びにプロフィットシェアリング条項に基づき各期に算定された支出額の会計処理に関する提案に同意いたします。

質問 2

更新投資に係る資産及び負債の計上、並びに更新投資に係る資産の減価償却の方法及び耐用年数に関する提案に同意しますか。同意しない場合は、その理由をご記載ください。

【コメント】

更新投資に係る資産の減価償却の方法及び耐用年数に関する提案に同意いたします。

一方、更新投資に係る資産及び負債の計上に関する提案については、下記の理由により、公開草案第 12 項(2)の会計処理のみとし、条件付きであっても同項(1)の会計処理を認めるべきではないと考えます。

(1) 事業の性質に起因する、財政状態・経営成績の実態表示に係る不確実性

公共施設等運営事業を含む独立採算型等 PFI 事業(利用料金を民間事業者が徴収し、これにより公共施設等の整備・運営を実施する PFI 事業)は、民間の資金、経営ノウハウ及び技術力の活用により、公共施設等を効率的に整備・運営することにより、国及び地方公共団体等の公共負担を削減するとともに、利用者サービス水準の向上や民間の新たな収益機会を創出することを意図して実施される事業です。

従来型の公共事業においては、あらかじめ定められた仕様に基づき民間事業者への施設整備・運営を委託する方式(いわゆる「仕様発注方式」¹⁾)が採用される傾向が強いのにに対し、独立採算型等 PFI 事業においては、民間事業者に対して施設整備・運用等に一定の性能(パフォーマンス)の確保を条件として課しつつ、施設の整備・運用方法等の詳細については民間事業者の自由裁量に任せる委託方式(いわゆる「性能発注方式」²⁾)が大前提となり、これは公共施設等運営事業においても同様です。

公共施設等運営事業において、運営権者は、実施契約に基づき運営権設定対象施設の維持管理義務を負いますが、実施契約においては当該義務の内容や対象となる施設等について規定する必要はありますが、当該義務の履行の時期、順序及び金額等については、民間の経営ノウハウや技術力等を最大限に活用する観点から、原則として、運営権者の判断に委ねられるのが一般的です。

そのため、運営権者は、課せられた維持管理義務の履行及び自己の利潤の最大化を目的として、実際の運営の過程で施設のメンテナンスを十分にを行い、当初予見されたよりも更新投資を先送り・抑制するなどによって、より効率的な事業運営を志向することにより、維持管理義務に基づく更新投資に係る支出額を削減するインセンティブが継続的に働きます。

また、公共施設等運営事業の運営期間は、短期の案件でも 10 年程度、長期の案件だと数十年に及ぶものもあり、公共施設等運営権(以下、「運営権」という。)取得時には予見できなかった技術革新、景気変動の影響や災害等の不可抗力事象の発生により、実際の更新投資の金額が当初の見込みから大きく変動する可能性があることに加えて、空港、上下水道あるいは有料道路等の対象となる公共施設等の性質にもよりますが、更新投資の規模が巨額に上る可能性が高く、少しの見積りのズレであったとしても当初見積りの変動額が巨額に上る可能性があります。

したがって、仕様発注のようにキャッシュ・フローの発生時期や金額がある程度予見しやすいような事業においては、公開草案第 12 項(1)の会計処理を適用しても、当初見積りと実態との乖離はそれほど大きくないと想定されますが、公共施設等運営事業においては、上記のような、運営権者の更新投資支出の削減インセンティブ、当初予見不能な事象の発生可能性及び変動額の影響の大きさを考慮すると、公開草案第 12

¹ 公共入札において、発注者が発注内容等について詳細に仕様を指定して民間委託を行う方式を、いわゆる「仕様発注方式」といいます。仕様発注方式による民間委託の場合、「仕様の遵守を求められる結果、経費削減のインセンティブが民間に働かなかつたり、委託者・受託者間の責任分担が曖昧であることから民間からの業務改善に関する提案の結果が採用されにくかつたり、採用されてもその効果が民間に還元されなかつたりするケースも多く、業務の効率化が進みにくい傾向」(「都市計画中央審議会基本政策部会下水道小委員会報告」(国土交通省、平成 12 年 12 月 14 日))があります。

² 「性能発注の考え方に基づく民間委託のためのガイドライン」(国土交通省、平成 13 年 4 月 23 日)においても同様の考え方が示されている。

項(1)の会計処理を適用して、運営権取得時の情報に基づいて見積もられた将来の更新投資支出の総額を資産・負債として計上し、一定の方法に基づいて期間配分したとしても、更新投資の見積額と実際発生額との乖離が每期生じる恐れがあり、かつ、その影響額が巨額に上る可能性があるため、運営権者（あるいはその親会社等）の決算が実態から乖離し、結果的に、財務諸表利用者の適切な意思決定を阻害する恐れがあると考えられます。

更に、公共施設等運営事業の対象事業の内容は、空港、上下水道及び有料道路等の公共性の高い事業で、部分的な民間委託は過去に実績があったとしても、包括的な事業運営は、従来、民間事業者が行っていなかった事業内容であることに加え、実際に事業運営が開始されている案件数が非常に少ない状況にあります。

一般的な取引で、かつ、取引事例も多い事業内容であれば、他の事例等を参考にし、将来の更新投資に係る合理的なキャッシュ・フローの見積りを行うことは可能かもしれませんが、公共施設等運営事業は、空港、上下水道及び有料道路等の分野ごとに事業内容が大きく異なること、同じ分野であっても案件の個性・地域性が非常に高く、運営権者がそれぞれの案件における将来の更新投資支出を、運営権取得時に合理的に見積もることは非常に困難であり、結果として、運営権者（あるいはその親会社等）の財政状態及び経営成績の実態表示に係る不確実性を高めてしまう恐れがあると考えられます。

また、運営権者（あるいはその親会社等）の財務諸表監査においても、会計監査人に対して、その見積りの合理性を客観的に証明することは非常に困難ではないかと考えます。

(2) 運営権設定期間に起因する、合理的な見積もりの実行可能性

公共施設等運営事業における運営権設定期間は、事業規模が大きな案件ほど、運営権者の投資回収期間を長く確保する必要があり、運営権設定期間が長期に及ぶ傾向があります。

現在、公表済みの個別案件（検討中の案件も含む）における運営権設定期間は下記の通り、非常に長期間に及んでいます。

	案件名称	運営権設定期間 ³	備考
1	仙台空港特定運営事業等	最長 60 年	当初 30 年、オプション延長 30 年以内
2	関西国際空港及び大阪国際空港特定運営事業等	44 年	-
3	神戸空港特定運営事業等	42 年	-
4	高松空港特定運営事業等	最長 50 年	当初 15 年、オプション延長 35 年以内

³ 不可抗力事象等に起因する運営権設定期間の延長を除く。

5	愛知県有料道路運営事業等	最長約 30 年	有料道路の路線ごとに運営権が設定されており、路線ごとに運営権設定期間が異なる。
6	浜松市公共下水道終末処理場（西遠処理区）運営事業	20 年	-
7	みなとみらい 21 中央地区 20 街区 MICE 施設運営事業	20 年	-
8	（仮称）旧奈良監獄の保存及び活用に係る公共施設等運営事業	最長 60 年	当初 30 年、オプション延長 30 年以内
9	富士山静岡空港特定運営事業	最長 40 年（予定）	当初 20 年、オプション延長 20 年（予定）
10	福岡空港特定運営事業等	30 年（予定）	-

現行の会計実務における将来事象の見積期間に関する規定としては、税効果会計における将来の課税所得の見積りに際しての合理的な見積可能期間（おおむね 5 年）⁴や固定資産に係る減損会計における割引前将来キャッシュ・フローの見積期間（資産又は資産グループ中の主要な資産の経済的残存使用年数と 20 年のいずれか短い方）⁵がありますが、上表のとおり、現在公表済みの個別案件の大半が現行の会計実務における合理的な見積可能期間を大きく超過しており、今後の個別案件においても、この傾向は続くと思われま。

したがって、このような個別案件の状況において、仮に、運営権者が更新投資支出総額及び支出時期を合理的に見積ることが可能と判断し、公開草案第 12 項(1)の会計処理を適用したとしても、その見積りの不確実性は非常に高くなり、毎年度の見積りと実態の乖離が大きくなってしまふ恐れがあり、逆に、運営権者（あるいはその親会社等）の財務情報の信頼性・有用性を低下させてしまふ可能性があると考えられます。

(3) 民間所有施設等に係る資本的支出の会計処理との整合性

公共施設等運営事業を含む独立採算型等 PFI 事業においては、その事業内容にも依存しますが、収益施設を併設し、事業の採算性を上げるとともに、公共負担を削減あるいはゼロにする案件が多い傾向にあります。

そのため、公開草案第 12 項(1)の会計処理が求められると、民間事業者が、まったく同一の収益施設の整備・運営事業を行い、実質的な経済実態に大きな差異がないような場合でも、民間事業として行うのか、公共施設等運営事業として行うのかによって、会計処理に大きな差異が生じてしまふと考えられます。

例えば、民間事業者が、民間事業として商業施設等の収益施設を整備・運営する場

⁴ 監査委員会報告第 66 号「繰延税金資産の回収可能性の判断に関する監査上の取扱い」5.(1)④、5.(2)及び 6.(1)③

⁵ 企業会計基準適用指針第 6 号「固定資産の減損に係る会計基準の適用指針」第 96 項

合、施設の経済的耐用年数に渡って、外壁、空調設備、電気設備、給排水設備及びエレベーター等の補修に係る資本的支出を行うのが一般的ですが、現行の会計実務においては、対象施設が一般的な施設で、将来的な資本的支出総額及び支出時期を合理的に見積可能であったとしても、施設取得時に将来の資本的支出総額の割引現在価値を資産・負債として計上することは求められません。一方、公共施設等運営事業として収益施設を整備・運営する場合、公開草案第12項(1)の会計処理が求められ、運営権取得時に将来の資本的支出総額の割引現在価値が資産・負債として計上されることとなります。

また、公共施設等運営事業でも、案件によっては、収益施設を公設民営（施設の所有権は公共が保有）で施設整備・運営を行う場合と、民設民営（施設の所有権は民間が保有）で行う場合とが想定され、まったく同一の収益施設が事業の対象であったとしても、施設所有権の違いによって、厳密には固定資産税の負担等の差異はありますが、実質的な経済実態に大きな差異がないような場合でも、両者の会計処理に大きな差異が生じることになると考えられます。

更に、現行のPFI事業においても、従来型のPFI事業（サービス購入型PFI事業）においては、公共施設等運営事業と比べて、将来の資本的支出総額及び支出時期を合理的に見積ることができる可能性が相対的に高いと思われませんが、現行の会計実務においては、事業契約時点において将来の資本的支出総額の割引現在価値を資産・負債として計上することは民間事業者に求められておりません。

このように、公共施設等運営事業における更新投資に係る会計処理にのみ、公開草案第12項(1)の会計処理を求めることは、他の類似事業に係る会計処理との著しい不整合を生じさせ、財務諸表利用者の適切な意思決定を阻害する恐れがあると考えます。

(4) 民間事業者の財務信用力、資金調達力への影響

公共施設等運営事業のうち、例えば、大規模空港案件や上下水道事業で運営権設定対象資産として管路が含まれる案件のように、更新投資の規模が大きな案件の場合、公開草案第12項(1)の会計処理を適用すると、運営権計上額の数倍から数十倍の更新投資に係る資産・負債が運営権取得時に計上される可能性があります。

公共施設等運営事業の案件数の少なさ及びPFI事業の専門性の高さから、運営権以外に巨額の資産・負債が計上されることによって運営権者（あるいはその親会社等）の財政状態が財務諸表利用者に正しく理解されない恐れがあり、結果的に、運営権者（あるいはその親会社等）の財務信用力（信用格付）や資金調達力に悪い影響を及ぼす可能性があります。

質問3

表示及び注記事項に関する提案に同意しますか。同意しない場合は、その理由をご記載ください。

【コメント】

下記の事項を除き、表示及び注記事項に関する提案に同意いたします。

「(3) 更新投資に係る事項 ④更新投資を実施した時に、当該更新投資の支出額を資産として計上する場合、翌期以降に支出すると見込まれる更新投資のうち、合理的に見積もることが可能なキャッシュ・フローの金額及びその内容」については、下記の修正案の通り、「(3) 更新投資に係る事項 ①主な更新投資の内容及び投資を予定している時期」で開示対象となった更新投資のうち、キャッシュ・フローの金額を合理的に見積もることが可能な更新投資に限定して開示すべきと考えます。

(修正案)

「(3) 更新投資に係る事項

- ① 主な更新投資の内容及び投資を予定している時期及び翌期以降に支出すると見込まれる主な更新投資のうち、合理的に見積もることが可能なキャッシュ・フローの金額
- ② (変更なし)
- ③ (変更なし)
- ④ (削除)」

上記コメントの理由としましては、長期に渡る将来見積キャッシュ・フローを開示することは、質問2に対するコメントで記載の通り、公共施設等運営事業の性質や運営権設定期間に起因する見積りの不確実性の高さから同意しかねますが、例えば、予定される主な更新投資のうち、すでに設計や着工が始まっており、支出金額及び支出時期についての不確実性が低いものについてまで開示を行わないのは、財務諸表利用者の適切な意思決定に資する点から問題だと考えられるからです。

質問4

その他、本公開草案に関して、ご意見がありましたら、ご記載ください。

【コメント】

「PPP/PFI 推進アクションプラン」⁶において、2022年度までにPPP/PFIの事業規模を21兆円に拡大するとの数値目標の達成に向け、空港、文教施設、クルーズ船向け旅客ターミナル施設、MICE施設等の成長対応分野と有料道路、水道、下水道、公営住宅等の成熟対応分野の双方の取組を強化する旨が明示されるとともに、2016年6月に閣議決定された「日本再興戦略2016」⁷においても、公共施設等運営権制度を活用したPFI事業を含む、PPP/PFI等による公的サービス・資産の民間開放拡大が示され、政府としてPFI事業を強く推進していく方向性が打ち出されております。

こうした状況の下、当機構は、全国の地方自治体に対してPFI制度や具体事例などの情報提供を行うとともに、中央省庁やPFI事業の担い手である民間事業者及び投資家等との意見交換を通じて、公共施設等運営事業を含む独立採算型等PFI事業の普及を推進

⁶ 民間資金等活用事業推進会議、平成28年5月18日

⁷ http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/2016_zentaihombun.pdf



してまいりました。

公共施設等運営事業は、その専門性の高さもあり、現時点での案件数（取引事例）は非常に限定された状況ではありますが、案件によっては取引規模が巨額に上ること及び運営権設定対象期間が数十年という超長期に渡ることを十分にご留意いただき、会計処理等について再度ご検討いただけますと幸甚に存じます。

（ご参考）

株式会社民間資金等活用事業推進機構について

当機構は、国及び地方公共団体の厳しい財政状況を踏まえつつ、我が国経済の成長の促進に寄与する観点から、公共施設等の整備等における民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用が一層重要となっていることに鑑み、公共施設等運営事業を含む独立採算型等 PFI 事業（利用料金を民間事業者が徴収し、これにより公共施設等の整備・運営を実施する PFI 事業）等を実施する者に対し、金融機関が行う金融及び民間の投資を補完するための資金の供給を行うことにより、独立採算型等 PFI 事業に係る資金を調達することができる資本市場の整備を促進するとともに、独立採算型等 PFI 事業等の実施に必要な知識及び情報の提供その他独立採算型等 PFI 事業等の普及に資する支援を行い、もって我が国において PFI 事業を推進することを目的として、平成 25 年 10 月に政府と民間企業の共同出資により設立された、本邦では初めてとなる本格的なインフラファンドです。

以上