

ブラジルPPP／コンセッション制度 の概要について ～日本の制度との比較の視点を交えつつ～

2015年3月24日
森・濱田松本法律事務所
弁護士 岸 寛樹
(hiroki.kishi@mhmjapan.com /
hkishi@mattosfilho.com.br)

本日の主な内容

- **基礎概念**
 - ✓ 日本の概念との相違
 - ✓ コンセッションとは、PPPとは
- **PPPの手続概要**
- **PPP契約上の留意点**

1. 基礎概念

参考：日本におけるPPP・コンセッション

➤ PPP

- ✓ 「官民連携」の総称。
- ✓ PPPの中には、PFI、指定管理者制度、市場化テスト、包括的民間委託、自治体業務のアウトソーシング等も含まれる。

➤ コンセッション

- ✓ 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（以下「PFI法」という。）が2011年に改正され、PFI法下において、「コンセッション方式」が導入されたと言われる。
- ✓ ここでいう「コンセッション方式」とは、“民間事業者が、公共施設等の管理者等から「公共施設等運営権」の設定を受けて、公共が所有する公共施設等の運営及び維持管理を行い、施設利用者からの利用料金を自らの収入として収受する形態”をいう。
- ✓ 仙台空港や関西国際空港（関空）・大阪国際空港（伊丹）の事例で、コンセッション方式の導入が進められている。

参考：日本におけるPFI

➤ PFI(プライベート・ファイナンス・イニシアチブ)

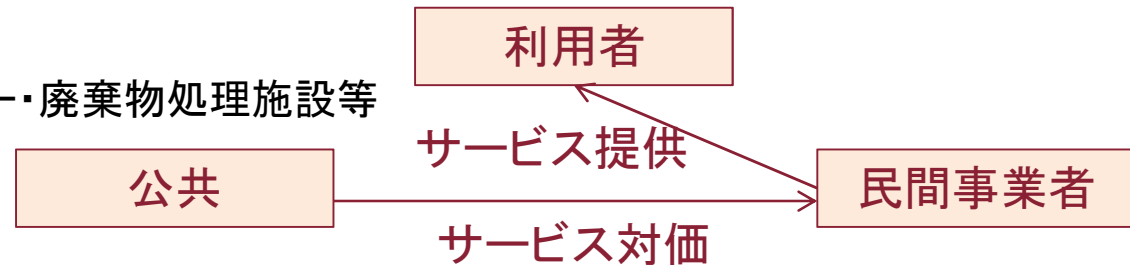
- ✓ 「公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法」(内閣府の説明資料)
- ✓ 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律は、英国のPFIを参考に導入されたため、PFI法と略称されているだけ。

参考：日本におけるPFI

➤ PFIの分類(対価の支払形態による分類)

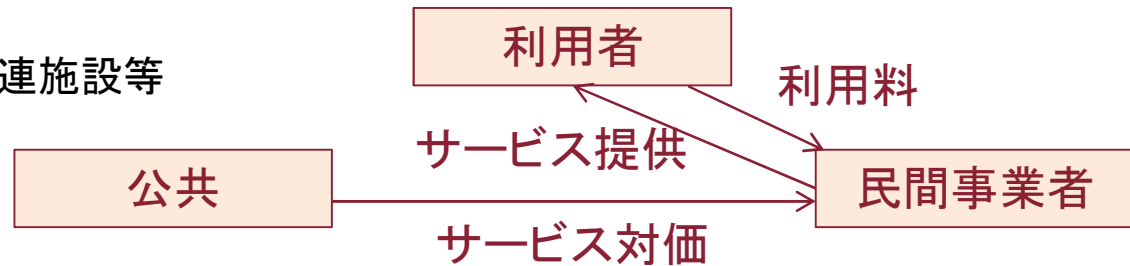
✓ サービス購入型

❖ 例：庁舎・給食センター・廃棄物処理施設等



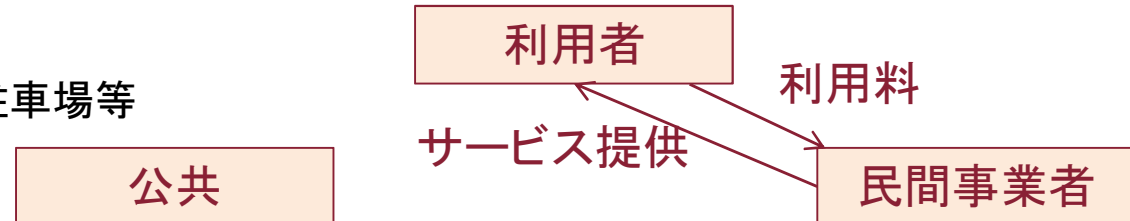
✓ 混合型

❖ 例：福祉施設・文化関連施設等



✓ 独立採算型

❖ 例：空港ターミナル・駐車場等



ブラジルのコンセッションとは

➤ コンセッション法上の定義

- ✓ 「公共サービスのコンセッション」(1995年連邦法第8987号(以下「コンセッション法」)第2条第II号)

“権限を有する当局が、予め定められた期間、自らの計算及びリスクにおいて公的サービスを実施することができる能力を示した法人又はコンソーシアムに対して、封緘競争入札の方法によって行う、公的サービスの実施の委託”

- ✓ 「公共事業が先行する公共サービスのコンセッション」(コンセッション法第2条第III号)

“権限を有する当局が、その実施能力を示した法人又はコンソーシアムに対して、予め定められた期間のサービス提供又は事業参加によって民間事業者の投資が回収又は分割回収されるような方式で、封緘競争入札の方法によって委託する、全部もしくは一部の建築、メンテナンス、改装、増築又はあらゆる公共の利益に関する事業の改善”

- ❖ 特定の方式に従った公的サービスの委託。

ブラジルのPPPとは

➤ コンセッションのうち、以下の類型に該当するもの

- ✓ 「スポンサード・コンセッション」(2004年連邦法第11079号(以下「PPP法」)第2条第1項)
 - “利用者によって支払われる使用料に加え、公的機関から付随的報酬が支払われる形態”
 - ❖ 日本の混合型PFIに近い。
 - ❖ 例: 鉄道や有料高速道路等の建設及び運営委託

- ✓ 「アドミニストラティブ・コンセッション」(PPP法第2条第2項)
 - “政府が直接又は間接にサービスの受益者となる契約”
 - 報酬は政府のみによって支払われる。
 - ❖ 日本のサービス購入型PFIに近い。
 - ❖ 例: 病院や刑務所等の建設及び運営委託

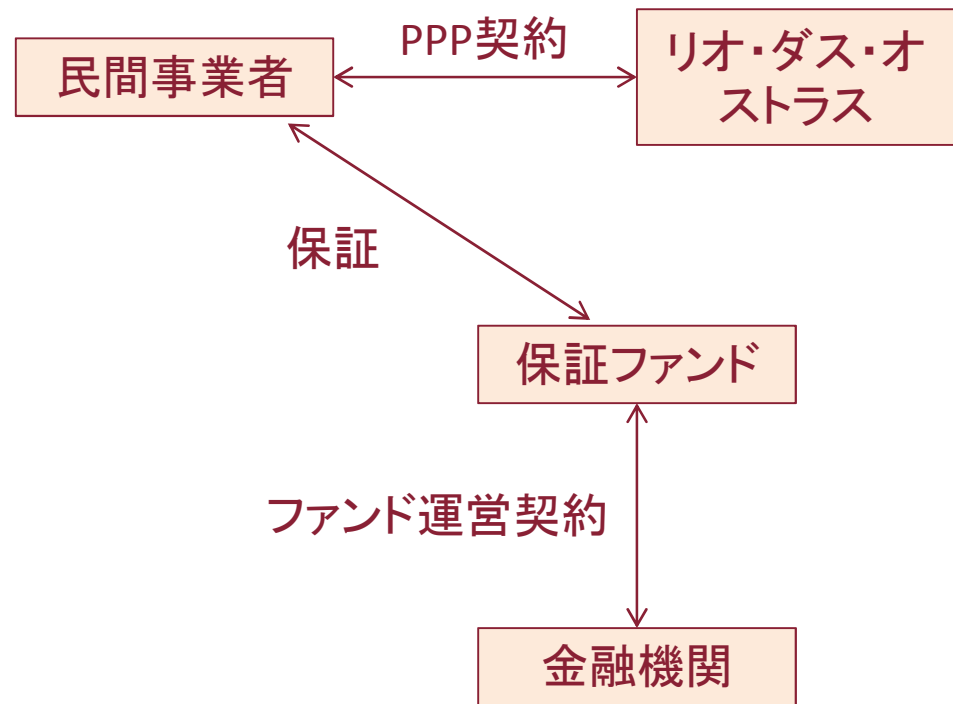
- ❖ PPP法施行以降、PPPに該当しないコンセッションは、PPPと区別して通常コンセッションと呼ばれている。
- ❖ PPP法に厳格な財政的規律が設けられたため、PPP法施行後、通常コンセッションでは、公共団体からの報酬支払は許されないと理解されている。

ブラジルのPPPとは

- 対象事業は以下の要件を満たすものののみ (PPP法第2条第4項)
 - ✓ 契約価格: 2000万リアル超
 - ✓ サービス提供期間: 5年超35年以下
 - ✓ 契約の目的が、労働力の提供、施設の提供・設置、又は公共事業の遂行のみでないこと
- PPP独特の保証システムが用意されている点も大きな特徴
 - ✓ 投資規模が大きく、ブラジルの公共団体が報酬の債務者となるPPPにおいては、保証制度が整備されていることには大きな意義。

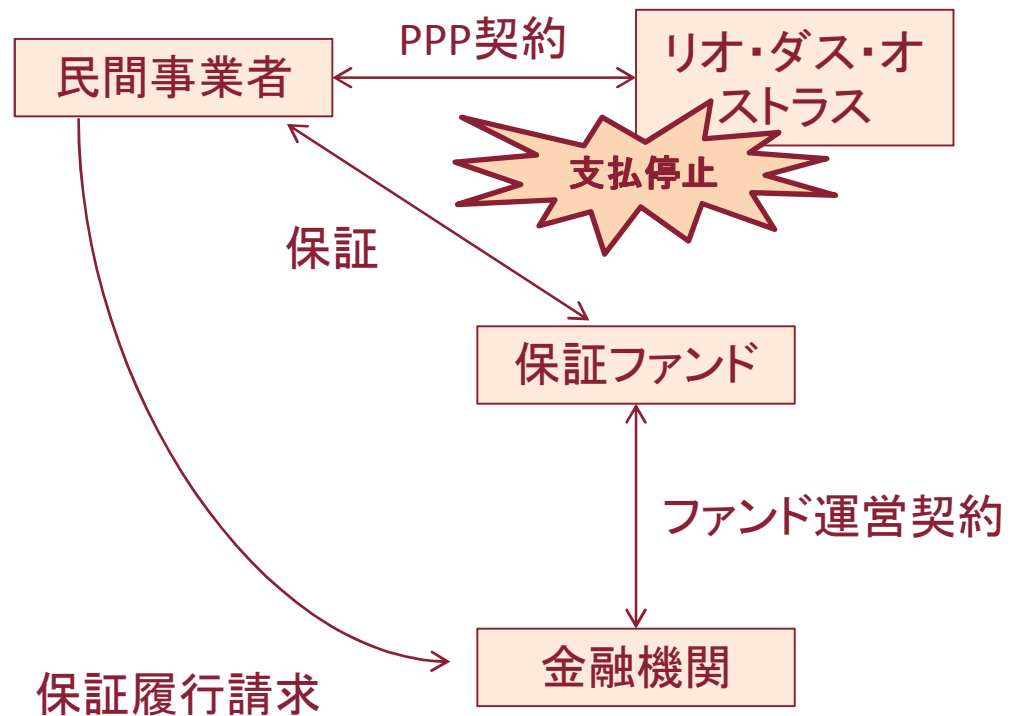
リオデジャネイロ州2013年9月裁判例

- リオ・ダス・オストラス市が2007年に契約締結した下水処理施設の拡張及び運営に関するPPP。
- 自治体の債務を保証するための保証ファンドが設立され、保証ファンドの運営に金融機関が当たっていた。
- 2009年から、PPP契約に基づきサービスが開始され、自治体から定期的に報酬が支払われていた。
- 2013年1月、新たに選出された市長によって条例が発令され、全サプライヤーに対する支払がストップ。



リオデジャネイロ州2013年9月裁判例

- 民間事業者は、保証ファンドを運営する金融機関に保証履行を求めたが、同時に、自治体側は、金融機関と保証ファンドの間のファンド運営契約を解除しようとした。
- 民間事業者は、保証履行の執行可能性を保全するため、訴えを提起。



リオデジャネイロ州2013年9月裁判例

- 裁判所は、
 - ✓ PPP契約が有する公共の利益、PPPにおける投下資本の重大性、契約関係の長期性などを重視し、
 - ✓ 金融機関に対して、ファンド運営契約上の義務を遵守し、代替の金融機関がファンド運営契約を締結するまで、民間事業者に保証契約上履行期の到来している債務を弁済するよう判示。

→ ブラジルのPPP事業における保証制度の重要性を示す好例

- ❖ なお、連邦憲法第100条は、連邦政府・州・自治体に対する判決に基づく支払は次年度予算に組み込まれなければならないとしており、これを背景として、公共団体から判決に基づいて実際に支払がなされるには、数年かかることもある。
 - 実務上、連邦政府・州・自治体に対する判決は無意味とも言われる。

PPPの保証システム

➤ PPPの保証形態 (PPP法第8条)

- ✓ 予算割当ての確約
 - ✓ 法律上認められた特例ファンドの設立・利用
 - ✓ 公共団体によるコントロールが及んでいない保険会社からのパフォーマンス・ボンド(契約履行保証状)の購入
 - ✓ 国際機関や、公共団体によるコントロールの及んでいない金融機関による保証
 - ✓ 保証ファンド又は当該目的の為に設立された州保有会社による保証
 - ✓ その他法律によって認められた手段
 - FGP (Guarantee Fund for Public-Private Partnerships, *Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas*) と呼ばれるファンドがPPP法に基づき設立されている。
- ❖ 入札の募集要項で、PPPの保証形態は特定される (PPP法第11条単項)

PPPと通常Concessionの比較

PPP

通常コンセッション

(ユーザ使用料+)公共団体からの報酬



ユーザ使用料のみ

契約価格・期間による限定あり



契約価格・期間による限定なし

独自の保証システム



保証システムなし

日本のPFI類型との対比

ブラジル

日本

通常コンセッション



独立採算型

スポンサード・コンセッション



混合型

アドミニストラティブ・コンセッション

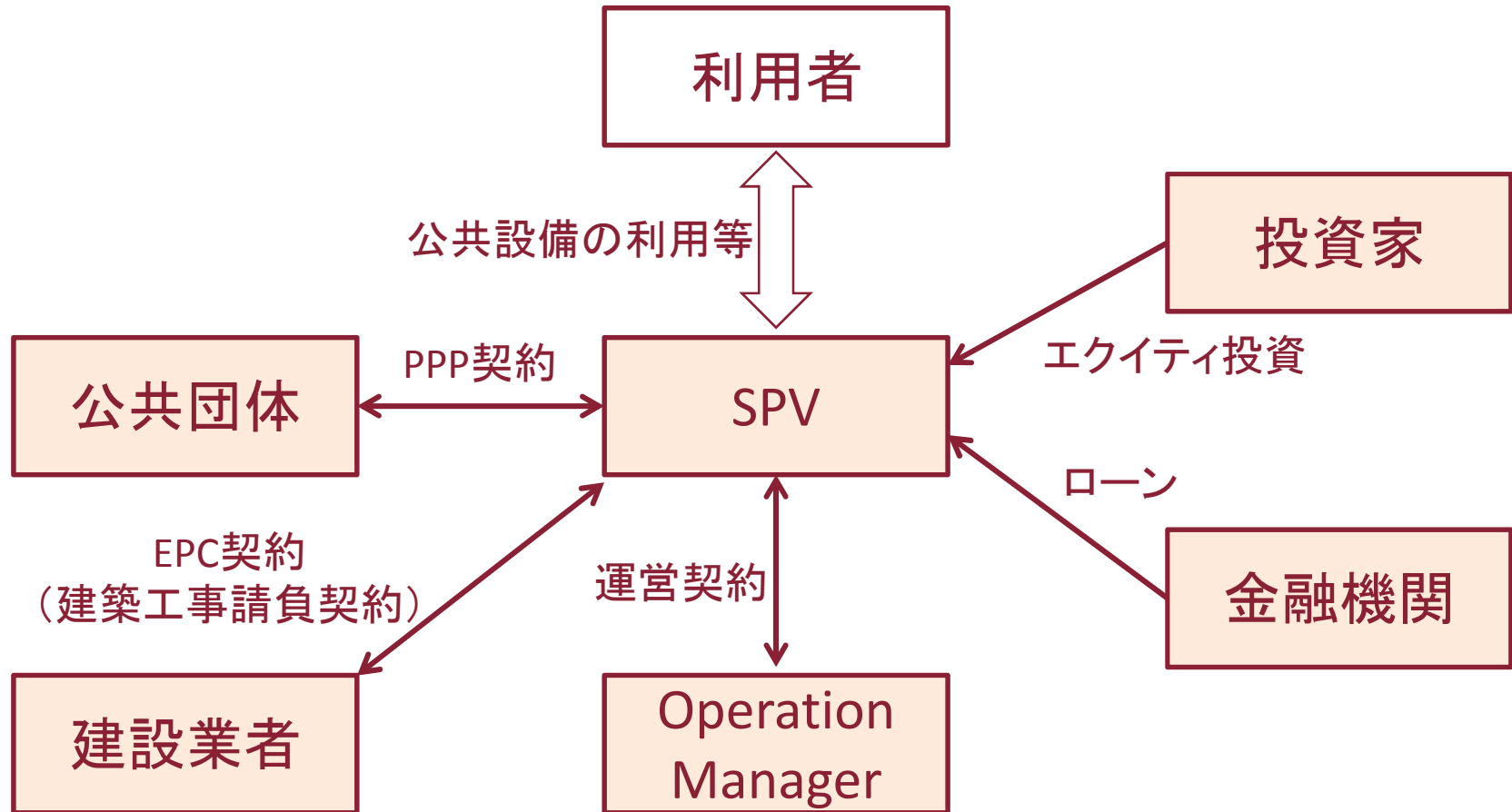


サービス購入型

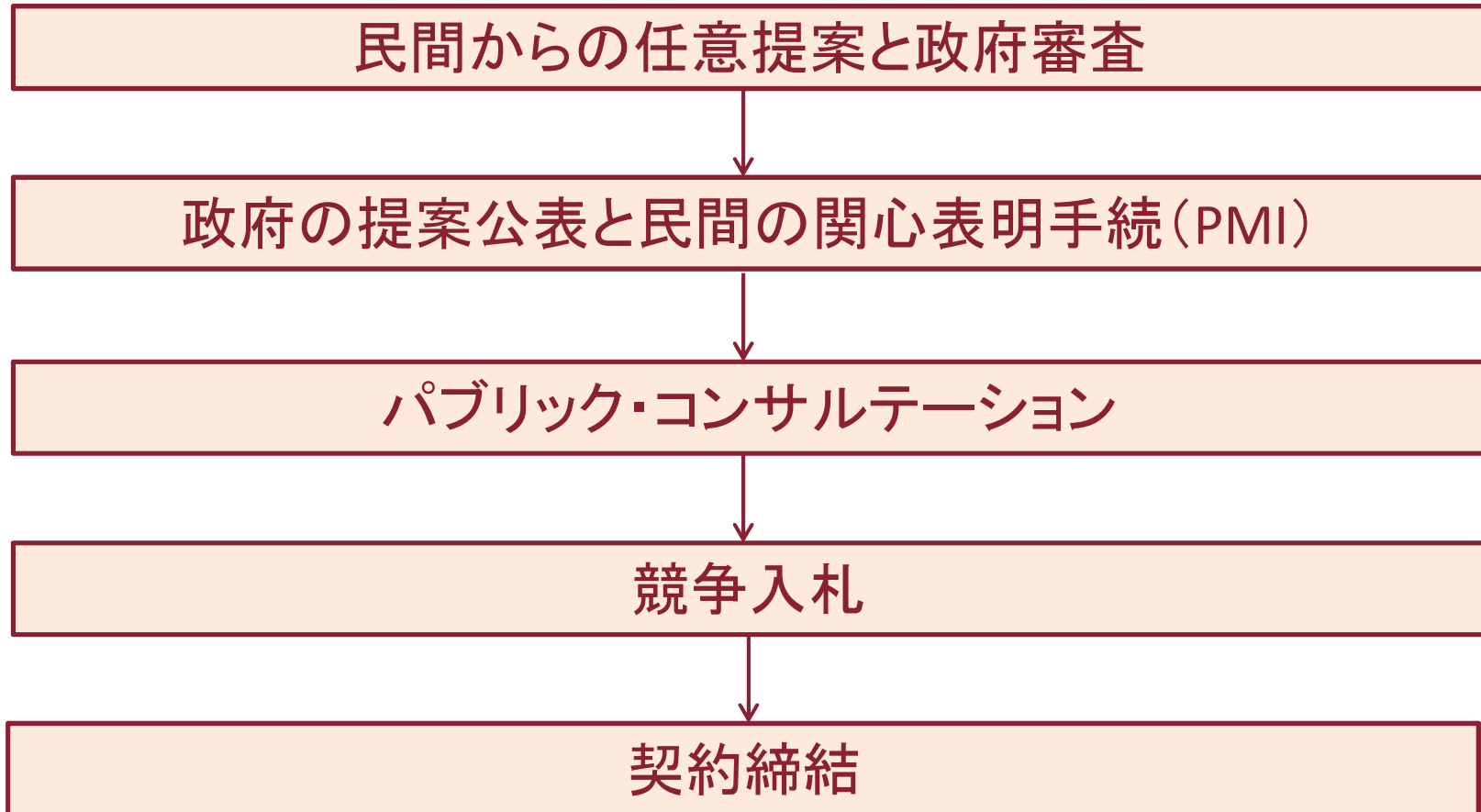


2. ブラジルPPPの手続概要

スキーム図



手続の流れ



手続の流れ・各論

➤ 民間提案からPMIに至るまで

- 1) 民間事業者から政府に対して事業提案(政府からの募集に基づく場合も)
- 2) 政府による審査
- 3) 政府による提案募集の公表

通知内容:

- 募集目的
 - 民間事業者から以下の事項に関する提案を受ける旨
 - 技術・金融・経済・環境・法的側面からの実現可能性に関する考察
 - 事業遂行の方法論及びシステムに関する調査
 - 公共団体が自ら事業を行った場合と比較した場合のコスト削減内容(Value For Money)
 - 提案事業が最も適切なモデルに合致していることを示す事情
 - その他提案事業の実現可能性に関する詳細
 - 当該プロジェクトにおける公共団体と民間事業者の関係
 - 関心表明した民間事業者が調査を行う期間
 - 手続に関するガイドライン
- 4) 政府提案に対する民間からの関心表明書の提出
 - 5) 政府との個別折衝

手続の流れ・各論

➤ PMIの重要性

- ✓ 関心表明書を提出した後、政府との間で折衝を行う。
- ✓ PPP契約の詳細に関する交渉は、この段階で行う必要がある。
 - ❖ PPP契約は、この後のパブリック・コンサルテーションで公表される必要があるため、これより後の段階で、PPP契約の詳細な条件について交渉する機会はない。
- ✓ この段階で、後の競争入札手続において技術要素を勘案すべき必要性について強調しておくことも可能。（例えば、技術面の優位性がその後のサービス内容にどのような影響を与えるかに関する資料を提出するなど）

手続の流れ・各論

➤ パブリック・コンサルテーション(PPP法第10条柱書第11号)

- ✓ 日本のパブリックコメント手続に相当。
- ✓ 入札要項ドラフトとPPP契約のドラフト等が公表される。
- ✓ 同時に通知される内容：
 - 入札手続の根拠
 - 事業範囲
 - 契約期間
 - 契約価格
 - パブリック・コンサルテーションに付される期間
 - ❖ 少なくとも30日間以上でなければならず、期間最終日から入札開始までは7日間空けなければならない。

手続の流れ・各論

➤ 競争入札手続・契約締結

- ✓ 原則：資格審査と価格審査／価格要素・技術要素加重平均審査（以下「価格等審査」と総称）の2段階があり、通常は、資格審査が先行する。
 - この場合、資格要件を満たしたと認められた入札者のみが価格等審査に参加できる。

- ✓ 例外：入札要項に記載されれば、先に価格等審査を行うことも許容される（趣旨：手続の迅速化）。
 - この場合、価格等審査で最も高評価だった入札者の資格審査書類のみが開封され、それが資格要件を満たしていると認められれば、その時点で当該入札者が落札することとなる。

- ✓ PMIで事業提案等を行った者以外の民間事業者が落札した場合には、落札者は補償を行う。



3. PPP契約上の留意点

PPP契約上の留意点

➤ 報酬の支払

- ✓ 公共団体の支払は民間事業者の仕事の完成以後でなければならない。
 - 原則として、サービス提供開始時期以降でない、公共団体に報酬の支払義務を負わせることができない。
 - 但し、入札要項及びPPP契約に規定されれば、提供開始可能になったサービスに対応する部分や、サービス提供開始前であっても、工事の達成度などに応じて、一部報酬を支払うアレンジも可能。

PPP契約上の留意点

➤ 支払額調整・インフレ補正

- ✓ 支払額の調整・改定基準はPPP契約で明示されなければならない。
- ✓ 数学的なインデックスと算式を使用した支払額の自動調整条項に基づく支払額の調整は、請求書の提示から15日以内に公共団体から拒絶の根拠が提示されない限り、公共団体による更なる承認を要しない。

PPP契約上の留意点

➤ 公有財産の提供

- ✓ PPP契約では、サービス提供に必要な公有財産を民間事業者に提供する旨の規定を置くことができる。
 - 当該規定に基づいて、民間事業者は、事業期間中に当該公有財産を使用する権限を取得する(所有権自体は公共側に残る)。
 - ❖ 公有財産の提供として、金銭の提供を行うこともできる。但し、当該金銭はすべてCAPEX(資本的支出)として使用されなければならない。
 - ❖ 一般に、CAPEXの50~60%は公共から提供されることが多い。
 - かかる公有財産の提供(金銭提供の場合を含む)は、税法上益金参入されないため、所得税、CSLL、PIS/PASEP、COFINS等で課税されない。
- ✓ PPP契約終了時に、提供された公有財産は、サービス提供に必要な設備・動産等と共に公共団体に返還され、サービス提供の継続に利用されることとなる。
 - 公有財産の返還は、返還される当該財産への追加投資部分・増改築部分等のうち未償却分があれば、未償却分に係る補償金の支払と共に行われる。

PPP契約上の留意点

➤ 不可抗力事由発生時のリスク分担

- ✓ 一般論として、リスクを低コストでコントロールできる側がリスクを負担するのが理想。
- ✓ 基本的に、大規模災害等のリスクは、民間事業者が保険に加入することによって対応する例が多い。付保義務が課される例も多い。
 - 付保可能な範囲については民間事業者が負担し、その範囲を超えるリスクについては、ケースバイケースながら、公共側が負担する例も。
- ✓ 法令変更・政策変更などの政府による行為

PPP契約上の留意点

➤ 契約の終了

- ✓ 公共の利益に基づく返還要求
 - 契約期間中であっても、公共団体は、公共の利益に基づいてサービス提供の返還を要求することができる。
 - 但し、返還は、補償金の支払及び返還を許可する特別法の施行後に限られる。
- ✓ 公共団体による解除
 - 民間事業者が債務不履行があった場合、公共団体は違約金の支払を求め、PPP契約の解除を行うかを選択できる。
 - PPP契約の解除を行うには、事前に、行政手続において民間事業者が債務不履行があることが決定されなければならない。
 - 行政手続では、民間事業者が防御の機会が与えられ、適正手続が保障される。
- ✓ 民間事業者による解除
 - 公共団体が債務不履行があれば、訴えを提起することにより、民間事業者による解除も認められる。
 - 但し、最終の裁判所の判決まで、サービス提供を中断することは許されない。

ご清聴ありがとうございました。



岸 寛樹

Hiroki Kishi

アソシエイト

Hiroki Kishi / Associate

東京大学法学部、中央大学法科大学院、米国コーネル大学ロースクール(LL.M.)卒業、ニューヨーク州司法試験合格。2012年6月から1年間、みずほ証券株式会社IBプロダクツグループに出向し、クロス・ボーダー案件を含むストラクチャード・ファイナンス案件等を幅広く担当。2014年10月からは、ブラジルのMattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga法律事務所(サンパウロオフィス)にて執務している。

ストラクチャード・ファイナンス／REIT／金融商品取引法等を専門とするほか、不動産取引、M&A、企業法務等を幅広く取り扱う。

主な著作・論文に、「企業取引実務から見た民法(債権法)改正の論点(8・完)各種の契約」(NBL第928号、2010年、共著)などがある。

tel. +81-3-6266-8592 hiroki.kishi@mhmjapan.com

/ tel. +55-11-3147-2753 hkishi@mattosfilho.com.br

本資料使用に当たってのお願い

本資料及び本セミナーは、ブラジルにおける法律上・実務上の留意点等、有益と思われる情報を、可能な限り、分かりやすく、且つ、日本語で説明することを目的としておりますので、日本語の概念と現地語の概念が必ずしも厳密には一致しない場合や、また、詳細な内容は割愛している場合がありますので、ご留意ください。

また、ブラジルでは、法改正が常に行われておりますので、実際の検討に当たっては、最新情報をご確認いただきますよう、お願いいたします（当職にご連絡をいただいても、喜んで対応させていただきますので、ご遠慮なくご連絡ください。）。