

コンセッション制度の利活用を通じた成長戦略の加速

平成26年5月19日
 フォローアップ分科会（立地競争力等）
 主査 竹中 平蔵

<意義>

- 従来官が運営を独占していた空港、上下水道及び有料道路分野（以下「重点分野」という。）で、国及び地方公共団体等が民間に運営を委ねることができるようにするコンセッション（公共施設等運営権、以下「運営権」という。）方式は、建設業等インフラ関連企業（地域の企業を含む）や投資家にとって大きな新規のビジネスチャンスとなる成長戦略の柱の一つであり、インフラ輸出につなげることで、日本の有するインフラの運営ノウハウを活かし、海外から収益につなげることが期待される。
- また、今後巨額の更新投資が必要とされる重点分野において、運営権の導入を通じて民間の有するアセットマネジメントノウハウが導入されることで、今後大きな社会的な課題となる社会資本の更新・改築投資の効率性や機能性を高め、将来必要となる投資金額の見通しが精緻化されることで財政健全化を進める効果も期待される。

<必要な施策>

① 「運営権に関する10年間の数値目標の3年間での前倒し実現」と「数値目標の内訳となる省庁別案件数目標の設定」を通じた運営権導入の加速化

現在、国が日本再興戦略において掲げている目標は、平成34年までに10～12兆円のPPP/PFI事業を実施することであり、このうち運営権方式は2～3兆円となっている。ただ、企業や投資家が求めており、その行動の鍵を握るのは、向こう数年間にどのくらいの案件が組成されるかであり、これに応えるために以下の施策を実施する必要がある。

- ✓ 平成26年4月から向こう3年間を集中強化期間とし、国土交通省及び厚生労働省の担当部局（以下「重点分野を所管する省庁」という。）は、当該期間に実施する案件について数値目標（中期目標）を設定する。
- ✓ 数値目標の内容¹は、少なくとも、国土交通省（空港）6件、国土交通省（下水道）6件、国土交通省（有料道路）1件、厚生労働省（水道）6件とし、これら4分野の目標のうち地方公共団体分に相当する15件²については、地方制度を所管する総務省もその目標の達成に協力する。
- ✓ 内閣府の数値目標として、上記案件で行われる投資金額の合計³を集中強化期間で2～3兆円とし、平成34年度までの目標を前倒しで達成できることを目標とする。

¹ 数値目標は、①集中強化期間に実施契約を締結する予定の案件、②実施方針公表段階となる予定の案件のほか、③事業実施に向けて具体的な検討を行っている段階の案件をカウントするものとする。

² 空港については6件のうち2件が地方公共団体管理の港における数値目標とし、下水道、有料道路及び水道の合計値に2件を加算した15件を地方公共団体分としている。

³ 金額は、具体的な事業計画を精緻に積み上げたものではないが、実績のカウントの基本的な考え方としては、実施契約において管理者等と運営権者間で定めた運営権対価又は運営権対価と設定時において見込まれる期中の投資額を合計したものとする。

② 「公務員の派遣を可能とする制度の導入と不明確な会計・税制処理の明確化」と「関連する現行法制度の解釈明確化」を通じた運営権制度の課題解決

運営権方式を利活用する省庁や地方公共団体の障害となっている下記の制度上の課題⁴について制度整備を通じて解決を図る。それにより中期目標の達成に向けて行動する官民の関係主体が、ストレスなく利活用できる制度を実現する。

- ✓ 国及び地方いずれの案件でも課題として指摘されている運営権を取得する民間事業者（以下「運営権者」という。）への国家公務員及び地方公務員の一時的な派遣については、法的根拠の整備が進むまでは、官民交流法に基づく職員派遣、退職手当通算法人の活用、職員の出張、公務員派遣法に基づく退職出向、地方公務員法に基づく研修等、現行制度を活用して対応する。内閣府、公務員制度を所管する省庁において、重点分野を所管する省庁の協力も得ながら、仙台空港等での民間委託の状況や民間ニーズの確認などと並行して、必要な検証と法的根拠の整理等を進めた上で、次期通常国会までに、必要に応じて官民交流制度や公務員派遣法の対象法人について所要の措置を取る。
- ✓ 空港や上下水道において、運営権の価値をより高くする上で障害となっている会計基準・税務上の取り扱い（特に期中の更新投資の償却額が事業期間開始時点に近いほど小さく、終了時点に向けて逡増してしまい、運営権者に不利となる点）を解消するために、内閣府において重点分野を所管する省庁も正式に参画する検討会を設置し、世界の標準に合わせる観点から、会計処理方法について整理し、平成 27 年度に向けて必要となる税務上の対応について措置する。
- ✓ 下水道分野において、地方公共団体が管理者とされている下水道法の規定や地方公共団体が交付を受ける国庫補助制度と整合し、改築・更新投資や維持管理において民間企業による創意工夫が可能な運営権方式の実施契約書、要求水準書を地方公共団体が作成できるよう、国において平成 26 年度中に実施契約や要求水準の項目や考え方等について整理し、公表する。
- ✓ 水道分野において、「水道水源開発等施設整備費国庫補助」等の運営権方式に移行することで、地方公共団体が交付を受けられなくなる補助制度について、イコールフットィングが図られるよう、要項等の改正について平成 26 年度中をめどに行う。
- ✓ 指定管理者制度との二重適用の可否、地方公営企業法上の取り扱い及び現行制度において利用可能な国家公務員及び地方公務員派遣制度とその解釈、地方公務員派遣法による職員の再派遣と既存通知に記載された「地方公共団体の施策推進が著しく損なわれる等の特別な事情がある場合」の関係等、フォローアップ分科会（立地競争力等）での議論⁵を通じて明らかにした制度の運用については、平成 26 年夏をめどに総務省の通知の発出を受け、内閣府及び重点分野を所管する省庁において、ガイドラインや手引き等の改正等を通じて、明確化する。

③ 「数値目標の達成に協力してくれる地方公共団体への支援制度の拡充」を通じた数値目標達成へのインセンティブ付与

数値目標の達成を具体的に担保するために、集中強化期間に地方公共団体で行われる案件について、前例が乏しいことに起因して、準備に求められる費用負担が重くなることで地方公共団体が取り組みを断念しないように、国が集中的に支援する以下の仕組みを導入する。

⁴ 課題の具体的な内容は、配布資料「PPP/PFIに関する地方公共団体、民間企業等からのヒアリングの概要」を参照のこと。

⁵ 議論の具体的な内容は、別紙「分科会における質問回答（抜粋）」を参照のこと。

- ✓ 重点分野を所管する省庁は、内閣府の総合調整の下、関係省庁とも相互に連携しながら、案件形成を支援するため、集中強化期間中に運営権の実現を目指す地方公共団体のニーズに応じ、その運営権事業を実施するための準備事業の費用（導入可能性調査以降に必要となる費用）を補助する仕組みを措置し、総務省は当該補助の地方負担分に地方財政措置を行う仕組みを措置する。
- ✓ 運営権方式を活用することによって、従来地方公営企業や地方公共団体の特別会計等の法人課税が行われない仕組みの中で行われていた事業について、法人税を通じた地域から国への資金流出が生じてしまうこと（このことは法人税の軽減措置では解決されない）については、これを課題として認識し、地方財政措置による対応について総務省において検討する。
- ✓ 運営権方式の活用において必要とされる財務情報や施設情報の整理・開示が遅れている重点分野（特に地方管理空港及び下水道）については、当該分野を所管する省庁及び総務省において標準手法に基づく資産台帳整備と、これに基づくアセットマネジメントの仕組み作りについて、達成目標の設定や支援制度の導入を検討する。

④ 「官民連携インフラファンドと地域企業の連携加速」による地域企業による PPP/PFI の取り組みの支援強化

平成 25 年 10 月に設立された株式会社民間資金等活用事業推進機構（以下「官民連携インフラファンド」という。）については、地方公共団体や地域企業からの地域活性化への貢献という要望や、金融機関・投資家からの民間主導でのインフラファンド組成支援への貢献という要望があることを踏まえ、当該要望に応える業務を行えるようにする。

- ✓ 官民連携インフラファンドの有するノウハウや地域金融機関との協力関係の活用を図りつつ、地域人材育成を行う官民連携による地域プラットフォームの形成促進、地方公共団体のスキル・ノウハウが共有できるようなネットワークづくりに取り組む。
- ✓ PFI 法上官民連携インフラファンドに認められている民間インフラファンドへの投資について、支援基準を踏まえ、取り組みを開始する。

⑤ 「関係省庁の体制強化のために官民からの人材確保」と「経済財政諮問会議ないしは産業競争力会議のリーダーシップ」の下でのフォローアップ」による本提言の実効性確保

集中強化期間における内閣府と重点分野を所管する省庁の業務処理能力と専門性を高めるために官民からの人材登用を進めると共に、複数の府省に関係主体がまたがる①から④の施策について経済財政諮問会議ないしは産業競争力会議のもとに、集中強化期間中の進捗状況をフォローアップする専門家組織を設置する。

- ✓ 重点分野を所管する省庁において、施策の実現に必要な法務や会計等の専門人材を民間から登用することとし、それに伴い必要な組織及び定員の確保・要求する。
- ✓ 内閣府において、施策の実現に向けて大きく膨らむ業務量に対応できるよう、国交省や厚労省、財務省、総務省などの協力も得ながら、現在の体制の充実強化を図る。
- ✓ 経済財政諮問会議ないしは産業競争力会議の下に数値目標の進捗や各施策の実施をフォローアップする専門家で構成された組織を設置する。

以上

分科会における質問回答（抜粋）

○公共施設等運営権制度における指定管理者制度の取扱いについて

【総務省・国土交通省（下水道・空港）・厚生労働省】

指定管理者制度の取扱いについては、以下の通り協議済みである。

「下水道事業における公共施設等運営権事業等の実施に関するガイドライン（案）」（平成 26 年 3 月。国土交通省）において、「下水道事業におけるコンセッション方式では、民間事業者による「公共施設の利用許可等」の公権力の行使は実施できないこと」「したがって、下水道事業におけるコンセッション方式においては、指定管理者制度を併用する必要はない」と整理・周知されているところ。

空港事業については、施設の使用の制限等は私法上の権限に根拠を置いており、「利用に係る処分」を民間事業者に行わせる場面が想定されないことから、指定管理者制度の併用は必要がないと整理しているところ。

水道法においては、民間事業者が水道事業を経営する場合においては市町村と同様に水道法に基づいて水道事業者の権限（公権力の行使を含む）を行使することが可能となる。

したがって、水道事業におけるコンセッション方式において、指定管理者制度を併用する必要はない。ただし、運営権者が行う水道料金の変更に対し、管理者が「承認」の形で関与する必要があると地方公共団体が判断した場合、指定管理者制度の併用を阻むものではない。

○公共施設等運営権を設定した場合に、地方公共団体側の業務を引き続き地方公営企業として存続させることができるか

【総務省】

運営権を設定した場合でも、運営権の取消権、利用料金の上限・幅や運営権者が行う業務の範囲を設定する権限等は地方公共団体にある。よって、運営権設定後の事業の最終的な経営権限は地方公共団体が有すると言え、運営事業者と一体的な事業の運営がなされる。（運営権設定後に地方公共団体が実施する業務も、引き続き地方公営企業に該当）

今後、一般的な考え方を整理した上で、地方公共団体に周知する予定。

○運営権者への公務員の出向等について

【内閣府、国土交通省（空港）】

1. (空港分野での) 国家公務員については、事業期間開始前の引継ぎ期間の設定、引継ぎの徹底に加え、
 - ・業務の移行プロセスにおける暫定措置
 - ・職員の出張
 - ・民間事業者に対する研修・講習の実施
 - ・退職手当通算法人への職員の派遣等の方法が考えられる。
2. その他の重点分野については、地方公共団体が施設管理者であり、地方公務員の問題になる。各省庁が実施するニーズの詳細調査を踏まえる必要があるが、地方公務員については、引継ぎ期間の設定、引継ぎの徹底に加え、
 - ・業務の移行プロセスにおける暫定措置
 - ・職員の出張
 - ・民間事業者に対する研修・講習の実施
 - ・公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣に対する法律（派遣法）に基づく退職出向
 - ・地方公務員法に基づく研修等の方法が考えられる。

【総務省】

1. 総務省としては、公務員制度を所管する立場から、実際に公務員を派遣する場合の手法や留意点について周知等するなど、必要に応じ、協力を行ってまいりたい。
2. 派遣法（「公益法人等への一般職の公務員の派遣等に関する法律」）では、公益性を示すものとして「出資」を要件としているが、出資比率等に係る制約は一切ない。また、派遣期間の上限は3年であるが、地方公共団体の施策推進が著しく損なわれる等特別の事情がある場合には、引き続き、再度の派遣も可能である旨の通知を発出している。

加えて、派遣法以外にも、条例による休職派遣や任命権者の判断による研修目的での派遣等があり、地方公共団体の全体的な人事管理の観点も踏まえ、これらの選択肢が活用されるもの。

○公共施設等運営権制度を活用した PFI 事業に対する国庫補助制度の適用

【国土交通省（下水道）】

PFI 事業で整備された公共施設に対し、補助金を交付することは可能である。(地方公共団体が PFI 事業を実施する際の補助金等の適用に関する国土交通省基本方針（平成16年3月）より)

地方公共団体と運営権者の資金の受渡しについては、両者間の契約に基づき適切に行われると考えている。

以上

コンセッション制度の利活用を通じた 成長戦略の加速

(説明資料)

2014年5月19日
フォローアップ分科会（立地競争力等）
主査 竹中平蔵

コンセッション（運営権）方式による官業の民間開放の加速

意義	<ul style="list-style-type: none">● 建設業を含む企業（地域企業含む）や投資家にとっての新規ビジネスのチャンスであり、ノウハウを積むことでインフラ輸出の加速にもつながる。● 民間のアセットマネジメントノウハウが公共インフラに導入され、今後巨額の財源が必要とされる改築更新の効率化につながる。
数値目標	<ul style="list-style-type: none">● 向こう3年間を「集中強化期間」とし、日本再興戦略で政府が掲げている数値目標である2～3兆円の運営権への投資を、この間に前倒しで実現させる。● 集中強化期間中に、少なくとも、空港（6件）、上水道（6件）、下水道（6件）、有料道路（1件）の案件（この4分野を重点分野とする）を実現させることを目標とする。
制度基盤整備	<ul style="list-style-type: none">● 運営権を取得した民間企業に公務員派遣する法的根拠の整備（内閣府・公務員制度所管省庁において次期通常国会までに）。● 期中の更新投資などの運営権の会計・税務上の課題の解決（内閣府・重点分野所管省庁において平成27年度税制までに）。● 運営権事業に移行することで生じる法人課税によって地域からの資金が流出する問題の解決（総務省において）。
制度活用 インセンティブ設定	<ul style="list-style-type: none">● 地方公共団体が運営権事業を実施する準備事業の費用補助の仕組みと、この地方負担分に地方財政措置を行う仕組みの措置（内閣府・重点分野所管省庁・総務省において平成27年度予算で）。
地域企業等参入支援	<ul style="list-style-type: none">● 官民連携インフラファンドによる地域企業やインフラファンドのPPP/PFI事業参入支援措置の実施（内閣府において）。
施策フォローアップ・ 推進体制強化	<ul style="list-style-type: none">● 重点分野の所管省庁での法務や会計などの民間専門人材の活用促進。● 政策推進の司令塔である内閣府の抜本的体制強化。● 経済財政諮問会議ないしは産業競争力会議によるフォローアップの実施。