

国家戦略特区ワーキンググループ有識者等からの「集中ヒアリング」 (議事概要)

(開催要領)

日時 平成 25 年 7 月 19 日 (金) 11:00～11:50

場所 永田町合同庁舎 7 階 特別会議室

出席

<有識者>

座長 八田 達夫 大阪大学社会経済研究所 招聘教授

委員 秋山 咲恵 株式会社サキコーポレーション 代表取締役社長

委員 原 英史 株式会社政策工房 代表取締役社長

<ヒアリング対象者>

福田 隆之 新日本有限責任監査法人 エグゼクティブディレクター

<事務局>

加藤 利男 内閣官房地域活性化統合事務局 局長

富屋 誠一郎 内閣官房地域活性化統合事務局 局長代理 ほか

(配付資料)

- 有識者等からの提出資料
-

(議事概要)

○藤原参事官 新日本有限責任監査法人エグゼクティブディレクターでいらっしゃいます福田隆之様からお話を伺いたい。

本ヒアリングは、全体として50分間とし、最初30分くらいを目途にお話をいただき、その後、質疑応答と意見交換を行う。

資料と議事は原則公開とさせていただきます。

今回の趣旨だが、これまでの構造改革特区、総合特区が自治体及び事業者の手挙げ方式で提案があり、選定されているのに対して、今回の国家戦略特区は、国が主導してプロジェクト、規制改革事項などを地域と一緒に実現していくような運びとなっている。そのためのプロジェクトや規制改革事項のアイデアをまずは有識者の方々から伺うというものである。

○福田氏 簡単に自己紹介させていただくと、12年ぐらい前からPPP/PFIの分野にずっとかかわってきており、今は監査法人にいるが、1年半前まではシンクタンクに在籍しており、

職業属性はコンサルタントである。PPPとかPFIを活用したいと考える中央省庁や自治体に導入のためのサポートをしたり、導入することによってどういうメリット、デメリットがあるのかを客観的に整理するとか、実際に導入が決まった場合には、導入用のプロセス、実際に民間企業を募集するための募集要項をつくるとか、契約書をつくるようなドキュメントの作成であるとか、出てきた提案書の評価のサポートであるとか、最後、決めた相手と契約交渉をして事業をスタートさせるところまでのサポートを12年ほどしている。

ここ4年ぐらいは、国土交通省の中でこの分野についていろいろと見直しの動き、具体的には2011年に行われましたPFI法の改正によるコンセッション制度の導入に関連する有識者会議の委員やその空港の分野でのコンセッション制度の活用を検討していく委員会の委員などを務めさせて頂いた。その中で、新しい仕組みづくりを行政の方々と一緒になって考えてきており、その中で経験してきた今までの経緯や、この分野における制度上の課題等について、少しコメントしたいと思っている。

ワードの「PPP/PFI推進のための規制改革について」という資料を用意した。

各論の具体的にどういう制度改革が必要なのかという議論の前に、前提として4点話をしたい。

まず、インフラと呼ばれている分野の客観的な現状として、①のところにあるが、官製市場というものは何なのかというのがある。要は官が直営ないしは準直営をしている巨大な事業、市場があるということである。料金徴収型のインフラと書いたが、要するに官が利用者から料金を徴収して事業に必要なコストを賄うという、民間のビジネスに近い枠組みで回している公的なサービスが、実は非常に大きなサイズで存在している。概念としては電力市場であるとか、ガス市場に近いが、電力やガスのように実施主体は民間で、規制を行政がかけているのではなく、規制も行政、実施主体も官直営ないし官が出資している事業主体というタイプである。

これが実は財務データがきれいに整理されていないので、いろんなところからのデータの継ぎはぎで足し上げて、しかも減価償却されているものがあったり、されていなかったりという、前提はばらばらなのだが、いろいろ積み上げていくと簿価のベースで185兆円ぐらいのストックがありそうだ。そこに負債というのが96兆円ぐらいという、非常に大きなサイズに達するのではないかと試算をしている。これは産業競争力会議等でも同じような検討をして、データを出していると理解をしている。

ここから生み出されている現金収入、EBITDAと書いている。利払い前、償却前、税前の現金利益である。民間企業において事業買収・M&Aを検討する場合には、このEBITDAに対して5倍とか10倍、15倍という倍率で買い値の水準について議論したりする。そういう意味で言うと事業の価値をはかる基礎となるデータは、これを見ていくと合計で3.7兆円ぐらいである。売り上げベースでは7兆円ぐらいであるので、売り上げの半分ぐらいが現金利益になっていることになる。これがどういうことかということ、インフラというのは非常に償却の重い事業であるので、売り上げの半分ぐらいの部分を減価償却費が占めていて、こ

これは費用として立っているだけで現金の支出がないので、その部分が現金利益になっていて、つくったときにかかった借金の返済にこの現金収入が充てられている構図がある事業である。

内訳を見ると、有料道路や上下水道というのが、この中でも非常に高いウェートを占めているのが見えてくるので、下に少し参考でデータを載せている。このデータの見方としては、官の世界に非常に大きな事業体が存在している見方と、一方で200兆円近い簿価の資産は、当然いわゆる老朽化するインフラというところで取り上げられているインフラともかぶってくるので、つくってから大分期間が経過してくる中で、大きな更新投資ニーズの塊であり、将来的にはある種の負債になってしまう見方もできる。つまり、大きな事業ポテンシャルがある見方と、放っておくと財政的に大きな事業リスクがある見方と、両方あるのではないかと思う。

一方で、ここで挙げたような分野、上下水や有料道路、空港、港湾も、先進国を見ていくとほとんどの国で全てとはいわないが、民がやっているものもあれば官が直営しているものもあって、どこの国においても大体まだら模様になっているケースが多いと思うが、そういう意味で言うと完全に民が入っていない。官によって独占をされているケースは極めてレアであると認識をしている。

例えば有料道路、アメリカであれば市政府であるとか州政府が持っている有料道路は、民間に運営権を売却しているケースがあるし、カナダについても90年代後半ぐらいからそういう枠組みが入っている。イギリスは若干仕組みが違って、利用料金を民間がとっているケースは少ないのだが、運営や維持管理、大規模修繕のようなものを包括的に民間に任せているケースがあるし、スペイン、フランス、イタリア、オーストラリアは、アメリカ、カナダと同様に、民間による有料道路の運営は既に行われている。

例えばアメリカのシカゴは、郊外の住宅地とシカゴの中心部をつないでいるバイパスの有料道路の運営権を2004年に売却して、売却価値が大体18.3億ドルになっている。シカゴ市は有料道路の事業を現金に変えて、老朽化した学校や福祉施設の建て替えにお金を回すようなことを行った事例もある。

効率性は、どこを比較するかというのががあるが、サンプル調査で見ると経費率というのは、海外の民間運営に移行した道路との差でいくと10~20%ぐらい日本が高い例もある。

上下水に関しても、特にこれはフランスが一番進んでいるが、同様の傾向が見られると思う。そういう意味で言うと、日本では比較的官が中心的に行っている市場だが、海外は必ずしもそうではないということが2つ目である。

3つ目としては、ではこういう分野に民間を入れていくことについて、日本政府としてもそういう方向性でコミットメントしようとしていると理解をしている。日本再興戦略でも触れているし、その前後に制定されたPPP/PFIの抜本改革のためのアクションプランでも、上に挙げたような分野の運営を民間に委ねる運営権制度の活用で、2~3兆円ぐらい向こう10年間で事業をしていこうと予定しているということであるので、日本も同様の流れに

あるというのが3点目である。

4点目は、これが今日おそらく一番重要なポイントだと私は思っているが、自治体であるとか利用者、特に自治体の側から見ると、ある種、選択権の確保の問題だと書いた。海外においては前述のとおり、例えば有料道路だからその国では全部民間が行うとか、全部官が行うとか、上水だから全部民が行う、官が行うという切り分けになっているケースは、私が知っている限りでも極めて少ない。そこは政策担当者としては個別の事業での必要性・課題を評価し、時代背景を見ながら民に任せるケースもあれば、直営で行っているケースもある。同じ国の中でも地域によってこの判断が分かれているケースが多い。例えばフランスの上水は長年民間に任せていたエリアの上水道のコンセッションの期間が切れたタイミングで、直営に戻しているケースもある。

そういう意味で言うと官か民かというのは選択の問題であるので、一概にどちらがいいとは言いきれないが、自治体にとって重要なのは選択権が確保されているか否かなのではないか。選択権が確保されている前提で、その都度官か、民か、ふさわしい人に任せられるということであろう。一方で現状の日本の法律では、国が一方的に実施主体を制度上、限定しているケースが多いので、自治体の判断で民間に任せようとしても、制度上、それを許さないケースがあって、どちらを選ぶか以前に、できるのが官であるという限定の中でしか選べないというのが問題としてあるのではないか。結果として官の独占が制度上担保されているがゆえに、独占であることを前提に事業を当事者が実施してしまうという点で、規律であるとか緊張感の面での問題も生じている。

これが官もできるし民もできるということになれば、双方比較されるのでベンチマークの効果が働いてくれば、官直営のところに対しても比較されるという規律を与えることができる。そういったことも現状ではできないという点で、どちらが行うのがいいのか悪いのかという議論よりは、選択権を確保して地域の判断に委ねられないのが、一番大きな問題なのではないかというのが4点目である。

そういう観点で、今この問題についてどのような議論が進捗しているのかというのが2. であって、1. ①で挙げた料金徴収型のインフラに関しては、従来はほとんどの分野で法律の中に運営主体を国であるとか市町村という形で限定している。

例えば下水道という分野があるが、下水道法の3条を見ると、公共下水は普通の都市部の下水であるが、公共下水道の運営であるとか維持管理、改築は市町村が行うものとするとして法律に明記されることがあったり、空港法を見ると、これもまた空港管理者を法律の中で誰それということをも明記するメカニズムがあったり、結局PFI法そのものは99年にあったが、一方で有力なインフラの分野で言うと個別の法律の規定が、従来どおり官が行うことを前提にしか規定していない。PFI法は民間に運営させると言っているが、個別法はそういう前提ではないという議論の中で、個別法が優先され、PFIの適用対象は非常に限られていた。

この象徴的な例として、おそらく日本のPFIの中でかなり先進的であったのは羽田の国際

線ターミナル。これはターミナルビル自体をPFIで民間事業者が国が土地を貸して建てさせている事業であるが、諸外国の例では、ターミナルビルだけを取り上げてPFIを行っているのは空港では非常に少ない。普通は空港を民間に任せるという場合は、滑走路とターミナルをセットで任せるのが通例。ところが、日本の場合は2005年に羽田でターミナルのPFIが行われたときには、滑走路は依然として国が運営していて、ビルを建てる場所だけを民間に任せている。

これはなぜかという、ターミナルビルは従来から民間が行うことのできる事業分野で、法律上、行政がやらなければならないものではないが、滑走路は当時、空港整備法という法律で、空港整備法上、行政が行うことを想定していたので、結局、行政を想定しているところは民間はやらない。制度上、民間に任せられるターミナルだけ切り分けて、民間が行っているという仕組みになっている。

よって、規制を変えるところから入ってPFIのあるべき事業スキームを組み立てるよりは、制度上、民間が入れるところを選んでPFIの仕組みを使わざるを得ないという展開が、残念ながら従来は中心であった。

2011年6月にPFI法を改正したが、ここにおいては個別の法律を所管している国土交通省を中心とした当局がいろいろ努力をして、公共施設等運営権という新しい制度を入れて、この制度を入れた部分について言うと、この下に表を載せているが、ここに書かれている多くの分野で、この運営権という制度を民間に渡せば、そこで民間が利用者から直接料金を徴収してサービスを提供したり、大規模修繕であるとか改築更新を民間が包括的に行うという、事実上の事業経営を民間に任せるとを可能にしたという意味で言うと、かなり制度改正を進めてきていると言えるのではないかと思う。

この中で依然として難しいと言われているのが道路と空港であり、表の中でも道路は不可とあり、空港は今後改正予定と書かれている。ただ、空港に関してはこの間、今年の通常国会で民活空港運営法という法律が通り、この法律によってほとんどの国及び地方自治体の管理している空港における運営権の設定が可能になったので、そういう意味で事業規模の大きな分野で現状でも運営権の設定が難しいのは有料道路のみという状況である。

加えて運営権の設定は可能だが、実は留保条件がついている有力な分野として、水道の分野がある。水道は実は水道法に民間事業者として水道事業を営むというのが、もともと想定されている。水道というのは例えばA市、B市という自治体があった場合に、基本的にA市に対する水の供給責任は水道法上その自治体、市町村に対して課されているのだが、水の供給責任を課されている市町村が認めた場合には、そのエリアを民間事業者任せにすることができる。その事業者に対しては認可を設定して、電力事業やガス事業のような形で事業を行うことが、一応制度上、認められてはいるが現実にこの制度が使われたことは、小規模な事業者での例外を除くと、一度もない。

認可の運用であるとか、例えば認可を取得すると自治体側は事業をクローズしなければならないが、自治体側が事業をクローズするときの手続であるとか、残っている借金の取

り扱いのような非常に細かな実務上の論点については、全く取り扱いの詳細が現状で示されていないので、自治体からすると許認可をとれば民間に任せてよいので、運営権と許認可をセットでとるよう言われているのだが、具体的にどのように移行手続を踏んで手続をしたらよいのかというのが見えないので、活用困難な状況が続いていると理解をしている。

なお、この有料道路や水の分野に関して言うと、有料道路は愛知県が特区を使って不可となっているところを任せてほしいと要望していると理解しているし、水道に関しては大阪市の水道局が民営化を検討すると6月に市長が表明しているので、市長の表明に基づいて民営化、運営権を使った上下分離も彼らの中では民営化の選択肢の1つとされているようだ。この運営権制度を使って民営化しようという検討の中で、自治体側には制度活用のニーズが生まれてきている状況だと理解をしているが、前述の制度上の論点をどう詰めていくかという課題がある。

下水道については設定ができると言っているし、国土交通省で検討会を設置して、ディテールをどのようにつくっていくかというのを議論していると理解していて、大阪府が実施する方向性を示して、そういう意味で言うと下水道は比較的各論の議論が進みつつあるので、前に動いている。空港もここには書いていないが、動いてきているという意味で言うと、空港及び下水はある程度議論が進んできていて、有料道路、水道あたりには若干まだ制度上の論点、課題が残されているという状況と理解している。

3. であるが、その2つの分野、最初にも触れたようにストックのボリュームも非常に大きい分であるが、どういう制度改革が必要とされているのかについて個人的な意見を、こちらにまとめている。上が有料道路で下が水道という形で施策を並べているが、まず有料道路のほうは、論点は大きく3つある。

まず①であるが、そもそも運営権という制度は民間事業者が利用者と直接向き合ってサービスを提供して料金を徴収するというものである。もちろん料金そのものを自由自在に上げ下げできるというような柔軟性はなかなか与えられないが、行政側が許容した一定のレンジの中で利用者と直接向き合って事業を提供することができるのが運営権の制度である。現状は道路整備特別措置法の42条と書いてあるが、利用者から料金徴収ができる者というのは法律上、限定列挙されていて、道路会社、機構、自治体、公社という形で限定的に書いてある。そういう意味ではここに運営権を与えられた民間事業者も料金を徴収することができるということを書かないと、そもそもこれらの主体と同様のビジネスを民間が行うことはまずできないというのが、1つ目の論点である。

2つ目の論点は、この表の中の②、③とかかわってくる論点であるが、道路の世界においては償還主義という概念がある。償還主義というのは大きく2つの特徴から成り立っていて、1つは利用者から徴収する料金に含めることができる原価、費用を政令の中に限定列挙していて、その範囲でしか利用者に対して価格転嫁できないが、その中に当然道路の建設にかかった費用、その減価償却相当の費用と、運営、メンテナンスにかかる費用というのは入っている。

加えて、当然多額の初期投資が必要な事業であるから、借入れをして金利が発生するので、その利息も利用者に対してチャージしてよいことになっているが、実はこの費用項目、費用とは呼べないかもしれないが、この料金の中に入れることができるものの中に、民間事業者に対する配当が含まれていない。あくまでもこれは法律としては有料道路の建設はJHであるとか、首都高、阪高のような公社公団が行っていた時代につくられた制度であるので、そもそもこれらの主体には配当という概念はないので、当時は特段の問題はなかったのかもしれないが、仮に民間がこの事業を営むとすると、借入れの金利は払えるが、自分が突っ込んだ資本金に対して配当を出すことができないことになるので、事業参画の動機が極めて限定されてしまう問題がある。

これは実はNEXCOという形で今、道路会社が株式会社化されているが、この道路会社にも適用されていて、道路事業は利益を上げてはいけない事業という形に取り扱われている。

○八田座長 公正報酬率は適用されているか。

○福田氏 報酬率というのは誰に対する報酬か。

○八田座長 普通の規制料金だと公正報酬率があって料金を設定する。

○福田氏 それは認められていない。いわゆる電気やガスでいう、事業主体の利潤に当たるところも含めて原価を構成している総括原価方式ではなく、単純に事業にかかった費用だけを費用に入れる。だから事業主体の報酬という概念が料金制度の中に存在しない形になっている。

○八田座長 そうすると、総括原価の場合は公正報酬の中に利払いが入るし、いろいろ入るが、当然、自社に対する配当も入る。この場合は、利払いは大丈夫だから、なるべく借金してやろうという動機になるのではないか。

○福田氏 そういう意味で言うと株式会社が事業を営むことが、もともと法律をつくったときの前提として存在していないということだと思う。そういう意味ではいわゆる道路公団は、ほとんど借入れで基本的には事業費を調達していたので、現状の法制度でも問題がないということで、本来的には民営化が株式会社というものが必要とする配当という概念として入れるタイミングでその整理をしなければならなかったのではないかと思うが、そこはどちらかという借金返済を優先するということがあったのかもしれないが、いずれにしろ、その辺の制度が民間事業者からすると不思議な制度になっていることは間違いないと思う。

加えて、この償還主義の観点でもう一つあるのが、原則として建設にかかった費用を回収したタイミングで無料開放するとされているので、建設にかかった費用を回収する。現状では、2005年に道路公団が民営化されたので、45年という償還期間が設けられていて、その間に借金をゼロにして、借金がゼロになったらそこから先は無料にするというのが制度の前提になっている。

借金を返し終わった後にそれでも料金をとるのは、維持管理費用が非常に大きいとか、例外的な理由がない限り、料金設定を認めていないことになっているが、この制度を前提

に例えば償還期間が残り20年ぐらいの事業を自治体が運営権を誰かに渡そうとすると、民間からすると残り20年の事業だけということになり、事業期間の面で魅力が非常に限られている。加えて民間の創意工夫を引き出して何らかの投資を引き出すにしても、事業期間が20年では、投資を回収しきれないまま、無料化しないとまらない状況に陥る。これが課題としてある。そういう意味で利潤の議論と運営期間を何年に設定するのかという議論が制度上、制限がいろいろとあるのが、償還主義から発生する民間に任せる場合の課題になるかどうかと思う。

加えて④について、これも若干特殊な議論であるが、現状で有料道路は税制上②にあるように利潤を含めていないという前提で固定資産税の減免対象になっているようであるが、仮に運営権者に利潤を認めると、固定資産税が課税されることになる。そうすると、運営権は固定資産ではなくて無形資産を民間に渡すので、民間事業者側に固定資産税は発生しないが、例えば地方の道路公社が持っている有料道路では、この公社は自治体ではなく、独立した法人であるので、本来、課税団体であるが、有料道路で利潤なしでやっている前提で課税が特別に免除される扱いになっているのが、民間事業者に利潤を認めた場合には課税対象になるのではないかという議論があり、これは同じ事業を行っていても違う人が行うだけで課税コストがかかってしまうという意味で言うと、当事者からすると新しい制度に踏み出そうということについて、少しためらう要素になっているあたりも論点としてある。

このあたりをイコールフットイングして、官と民の条件を均一にしていくなとか、民間事業者による事業を永続的に行う前提で償還主義の考え方を変えるとか、この辺は後述するが、おそらく制度上のジャンプはかなり大きいと思う。従来の日本の道路政策からすると、かなり抜本的な方針転換になるので、それを特区の中でどう取り扱うかは非常に大きな問題で、そういう意味でまさに国家戦略としての位置づけが必要になる可能性がある論点ではないかと、個人的には思っている。

加えて水道のほうは、法改正というよりは法律の解釈論が多いところであり、法律を変えなくても解釈がしっかりと示されれば、実施していけるものが多いのではないかというところである。例えば、運営権者が水道法上の事業認可を受ける場合、どのように申請するのかとか、認可基準がどうなるのかであるとか、実際、民間事業者が水道を運営すると料金認可の権利そのものが厚生労働大臣に移るので、厚生労働大臣が一体どういう基準で料金を認可するのか。先ほど八田座長が述べたような、原価の考え方であるとか、事業者の利潤の考え方であるとかを厚生労働省が基準として持たないと、申請する側が申請できないことになるわけだが、従来ほとんど使われていない制度なので、そういうところが明らかになっていない。

この辺はそういう前提、要は運営権者が水道事業を行うのであれば、水道法上の認可が要ということであれば、どのようにすればいいのかを国側が示してくれないと、自治体側が動けないことになろうかと思う。

さらにもう一つ非常に細かいが、仮にもともと市町村が行っていた水道事業を民間事業者運営権を使って渡す場合、水道法には事業認可の廃止と休止という2つが存在していて、運営権者に事業を委ねるのは廃止なのか休止なのか一体どちらなのかという論点がある。

これがなぜ重要かという点、完全に民営化するのではなく、資産は行政が持ち続けて、民間事業者が仮に失敗した場合は行政が経営に介入することも想定されているのがコンセッション制度であるので、そういう意味で言うと事業認可を完全に廃止するのではなく、休止しておいて、またスイッチングが必要になれば民間側がその休止された認可を再び再起動させることができるほうが、自治体側からすると安心感が高いのだが、要はどのような場合が廃止で、どのような場合が休止なのかも解釈が明確に示されていないので、こういうところが明らかにされないと自治体は動けない。水道法では水道事業を市町村が行う場合に国庫補助であるとか、財政支援する規定があるが、こういう規定も民間事業者が行う場合に適用対象になるのかも、示してもらわないとならない。また、自治法や地方再生法の関連の規制改革の論点として、もともと公営企業という位置づけで行っていて、地方債で借金をして施設をつくっているわけだが、運営権者に事業を委ねることになると、公営企業の廃止になるのか。廃止になると抱えている地方債は全部繰り上げ償還をしなければならないのか、借金を返すのは返すので区分経理をして、自治体側で引き続きスケジュールどおりに返してもいいのかどうかとか、そういう論点も明確になっていないところであり、水道に関して言うと解釈を工夫することによって法改正までいかにクリアできる余地も個人的には多いのではないかと思う。ただ、あまりにも示されていない論点が多いので、大阪市がこれから本当に検討されるとすると、国との間でこのような制度解釈のやりとりをしないとイケない。

それを仮に前向きに進めていけないのであれば、やはり法律から変えなければならないという話になるのかもしれないし、そこは両にらみで考えないとならない課題として残されているのではないかと思う。というのがいわゆる公物管理法の分野で、有料道路と水道という二大分野で残されている制度上の論点ではないかということで、それ以外に矢印の下の方の話になるが、これもずっと指摘され続けている論点であるが、公務員の出向制度という議論であり、特にここまで議論してきたインフラというのは新規にゼロベースで事業をつくろうというよりは、常に官が運営しているものを民に引き継ぐという話が多いことから、当然そこで働いている職員の処遇をどうするかという議論が出てくる。

普通に考えると転籍なのではないかという議論が出てくる。大阪市は転籍でしようとしている状況であるが、諸外国の例を見ると転籍ケースと、公務員の身分を残したまま民間事業者に出向できるという仕組み、フランスはそのような方法をとっている。自治体からすると選択肢のメニューは多いほうが、職員との交渉の中で1つしか出口がないのはやはり苦しいということになるので、例えば出向のようなものもできて、今、働いている人たちは公務員のまま徐々に退職していくと公務員は減って行って、その部分は民間人が新し

く雇われていくので、時間をかけて徐々に官民の従業員のウェートを変えていくような激変緩和措置を入れるほうが、こういう新しい制度に対しては踏み出しやすいのだが、現状では出向は官民交流という仕組みがあり、大体3～5年しか出向させることはできないとか、出向者の人数もあくまでもトレーニング目的なので、トレーニング目的を逸脱するような出向はできないとか、ここは非常に公務員制度の解釈が限定されていて、結局3～5年でみんな戻ってきてしまうので、その人たちはどうするのか。配置転換だけで飲み込めるような規模ではない場合は特に問題になってしまうというのが1つ大きな論点である。

そういう意味で言うと出向制度を受けるという方法もある。最後のページに書いてあるが、市場化テスト法があり、市場化テスト法は1回退職して、民間に行ってもらうのだが、また行政に戻れるという選択肢を相手に与えて、その場合は共済年金と普通の厚生年金など年金制度が違うので、共済年金に通算する仕組みが入っていたと思う。そういう意味では出向が難しいのであれば、退職、転籍を前提とするが、公務員と同様の就業体系を相手に約束させて、場合によっては戻っても共済年金に通算することができるというような方法も場合によっては、あるのではないかと思うが、やはり人間の問題というのが非常に議論としては多いので、ここについて今の全員を自治体側で引き取って配置転換するか、全員転籍させるかという極論の択一しか自治体に用意されていないというところは、やはり何らかのメニューをつくらないと制度の普及が進んでいかないのではないかと思う。

2点目について、これは公務員制度の問題に比べると非常にニッチな論点であるが、PFI法で公共施設等運営権という制度ができ、一方で地方自治法には従来から指定管理者という仕組みがあり、地方自治法はまた非常に大括りの法律で、自治体が運営していて、要は住民のサービスに供している施設というのは公の施設という概念で大きく括られていて、全部公の施設ということになっていて、自治法上はこの公の施設を民間に委ねる場合は、指定管理者でないとならないという解釈になっている。

PFIはそういう意味で言うと公の施設という概念とかぶってくるので、自治体からするとPFIで水道事業を民間に任せるのだが、一方で自治法の指定管理者の仕組みも両方とらせないといけないという、二重ライセンスをある意味、民間側にとってももらわないといけない仕組みが現状でも残ってしまっている。

ここも細かい論点であるが、PFIという仕組み自体は運営の権利を民間に買ってもらう仕組みになっている。それは水道が非常にわかりやすいが、毎年例えば50億のキャッシュを生み出す事業を民間に渡すのに、無償でその事業のライセンスを渡すというのは、相手方に有利過ぎるので、50億円の現金収入を享受できるライセンスを渡す代わりに、そのライセンスの価値に見合うお金を行政側がとる。とったお金で行政側が抱えている借金を返して事業を精算する枠組みになっている。

民間側からするとライセンスをとるときに資金調達をして、銀行からお金を借りてきて行政に権利金を払って運営権という権利を取得することになるので、これは実は民間側からすると規律の確保に非常に有効である。お金を積んで権利を買っているのです、3年、5

年やってみて、想定どおりにいかなかったからやめようという話ができるかというのと、それは銀行が許さないという話になるので、要は民間でお金を借りている人とお金を貸している人の間で事実的に事業をうまくいかせるように圧力をかけてもらうメカニズムを事業の中に組み込もうというのが、PFIの基本的な考え方になるので、ファイナンスが入ってくる。プライベート・ファイナンス・イニシアチブという言葉の略であるから、民間の金融機関によるモニタリング効果を最大限活用しようということで、PFIはライセンスを売却するという形をとっているが、指定管理者制度は全くそういう考え方が入っていないので、この指定管理者というライセンスには権利性がないということになる。

これはどういう違いがあるかというのと、公共施設等運営権は権利性がある。物件で担保が設定できるので、お金を貸した金融機関からすると、最悪の場合、貸している民間事業者が事業を実施しなかったら担保権を実行して、事業を召し上げて別の人に移すことで事業に介入して、事業の規律を保つ効果が確保されているが、一方で指定管理者はAからBに指定管理者を移すに当たって、必ず議会承認をとらなければならない仕組みになっているので、要は自動的に金融機関の都合でAさんからBさんに権利を移すことができない仕組みになっているので、銀行側からすると運営権と指定管理者の2つのライセンスがないと事業ができないとすると、運営権には担保を張っているからAさんからBさんに移せるが、指定管理者のほうには何も手当がないので、結局、事業に必要なライセンスの片方は移せないことになると、要はファイナンスをしている権利の担保性というのが著しく弱くなってしまいうので、お金を貸すのが難しくなってしまうという問題が、これは11年に改正した当初からこれを解決しないと非常に問題があるという議論は想定されていたが、結局解決されないまま法律がつくられていて、これはまた極端なことに国は関係ないことになっていて、国の事業の場合は議会承認をとらなくても、そもそも運営権は議会承認をとらなくてよいし、指定管理者制度は自治体の仕組みであるので国の事業には入ってこないため、空港とか国が自分で行うところではこの問題は発生しないが、自治体が行う事業においてのみこの問題が残った状態で法律がつくられてしまっている。

これは金融機関か何かからすると非常に不利益なのでどうにかしてほしいという議論は残されているという、この職員の雇用の問題と指定管理者との二重適用の問題が、実務的な論点として残されている状況となっていると思う。

最後だが、指定管理者の問題など大きな問題ではないかもしれないが、これは道路整備特別措置法や水道法、国家公務員法、地方自治法、地方公務員法など、かなり行政の根幹をなす大規模な法制度を見直していかないとできない仕組みであるので、その前提として大きな価値観の転換であるとか、そういうことを求められる仕組みであることを考えると、求めている自治体がいればという話にもなるのかもしれないが、国家戦略というステータスで取り組んでもらうような意義は、個人的にはあるのではないかと考える。

○秋山委員 産業競争力会議のときも、今回のワーキンググループのときも、償還主義の問題について国土交通省と話をする機会があったが、ある意味これは大前提になっている

ので、なぜ今あるいはこれからこうでなければならないのかというロジックが私にはまだあまりよく理解できていなくて、むしろいろんな経緯、歴史はあったとしても、将来に向けてという意味で償還主義を乗り越えていくロジックというのは、どういう考え方、切り口でいくのが建設的に物事が進むのかということについて、教示いただきたい。

○福田氏 いろいろな見方があると思うが、私はどちらかというバックグラウンドが経済や財務、金融であるため、その観点からの問題提起として思う。例えば45年で借金をゼロにするという前提で料金を設定するのと、100年とか150年で例えば償還をするという形で料金を設定するのと、同じ投資をしたときの単年度に発生する元本の返済額は、言うまでもなく100年とか150年の場合の方が小さい額である。要は45年で全部借金を返して無料にするということは、その期間に債務を全て返済し切らないとならないことになってしまうので、単年度で見た負債の返済額は期限が100年、150年よりも大きくなる。当たり前の話である。

一方で、事業は生き物であるので、45年前につくった建物が45年後、同じ姿では存在していないので、現実には借金をゼロにする事業経営は存在しなくて、大体20年、30年経てくると老朽化が始まるため、そういう意味で言うと初期投資が償却されていくのに加えて、その時点でメンテナンスの費用が発生してくるので、結局45年で借金をゼロにすることは起こり得ない。20年目、30年目ぐらいから逆に言うと初期投資の価値が減価されてくる分、メンテナンスの費用が償却に乗っかってきて、結局、一定の水準で資産と負債のサイズというのがフラットしながら、均衡しながら半永続的に事業が動いていくというのが生き物としての事業の姿だと思うが、現在の制度は償還主義という形で初期投資を回収するところに偏り過ぎて資金充当される仕組みになっているので、本来であれば初期投資の借金の返済に回さずに、更新投資のほうにお金を回して、45年目においても残債が残っていても優先すべきメンテナンスだという考え方に変えられないのか、というのが老朽化時代の我々が向き合う、大きな制度上の論点としてあると思う。

そのときにユーザーの立場から見たときに、要は借金がゼロになっているという状況にこだわるのか、資産の劣化をある意味止めるための投資のほうが借金の償還よりも優先だと考えるのかというのが、重要な論点としてあるのではないか。

おそらく多くの人たちが今の日本のインフラの状況を考えると、借金の返済も重要だが、必要な老朽化対策は行わなければならないと考え始めている人はいるのではないかと思う。自治体の中にもそういう意識は出てきている。最終的には地域ごとの受益者との相談の中でどちらを選択するかという話であるので、どちらが一概によいと言い切れる話ではないが、やはり先ほどの選択権の問題で、メニューを用意して、どちらがよいのかを議論の中で選択していくことができるようにするのが必要なのではないかというのが1つのロジックかなと。

もう一つのロジックは、半永久的に料金をとる。更新投資は大事で、お金を使って投資していかなければならないという話になると、一方で借金の返済という圧力の中で埋め込

まれていた財務的なガバナンスが弱まってしまうという問題がある。そこで、更新すべき投資の選別であるとか、その中で更新費用をできるだけ最小化するようにとどめていく工夫、創意工夫はそれなりに必要とされるので、そうなったときに民間の事業者をプレイヤーとして経営に参画できるようにし、そういう創意工夫であるとか、投資の優先判断を料金の値上げをできるだけ避ける枠組みの中で、コストをどうやって押さえていけるかということの工夫を彼らに出してもらおうというのがもう一つ必要になってくるという流れになるのではないかと。彼らからすれば、コストを抑えることで一定の利潤が発生し、これを投資家に配当するところに投資の規律が働き、創意工夫を彼らはしようとするわけだが、コストを下げれば下げるほど利潤が認められないので、料金が下げられていく今の道路制度では、そもそもコスト削減をする動機が当事者に全く存在しないので、それではおそらく民間を入れる意味が全くないという話が2つ目の発想、議論としてあるのではないかとと思う。

○秋山委員 議論の中で例えば今日指摘があったある自治体で道路のコンセッションを今、既存の特区の枠組みの中で、検討が進められているわけなのだが、私が説明を聞いて理解をしている範囲内では、それについても償還主義の見直しということではなくて、解釈というか、結果として利潤が出た場合は、それは仕方ないという解釈で乗り越えているように理解をしているが、その世界でやる限りは要するに事業者が将来に向けての資金調達をするための前提条件が成り立たないことが大きな問題になってくるはずだと思うし、特にこのコンセッション方式は成長戦略だけではなく、国家財政の財政規律の問題にも貢献できる手法だと思っているので、今、解釈で乗り越えている部分を、そこで留めなくて、そこは乗り越えていかなければならないためのさらなるロジックというか、もしそこがあれば教えてほしい。

○福田氏 実は去年、愛知県が検討会を置いていて、私もその検討会の委員で入っていたので、その解釈論の議論というのは、県で議論されたときにも出ていた。

どういう考え方かというと、ある人を運営権者に選ぶ。その運営権者に選ばれた人じゃ、何年の事業期間かわからないが、設定された事業期間の間の事業計画を有している。その事業計画上は収支が均衡していないと現状の制度と矛盾してしまうので、その事業をスタートするときの計画としては料金を下げるが、債務の償還の前倒しにすることで収支を均衡させる。ただ、動き出してみると、それはあくまでも計画なので誤差が出てくる。その誤差に関しては民間事業者がとつてもよいという考え方で設計をすれば、事実上そこで利潤が出てくるのではないかというような、愛知県の検討会で議論したときにはそういうお話だったと思う。

これは私が思うに、おそらくNEXCOがそういう枠組みに近い形で行っているので、NEXCOの枠組みを援用しているのだろうと理解をしたが、1つ大きな違いがあることを認識しないとならないのは、NEXCOと道路公社の関係は相対の関係であるので、要は計画をどのように設定するかは、正直言って国とNEXCOのさじ加減次第であるから、一定程度の利潤ができ

るような計画の設定の仕方もあるのかもしれないが、一方で運営権者の選定は競争プロセスを通じて行われるので、その1つの会社には選ばれる前の段階で、例えば三者なら三者がそれぞれ事業計画を書いて、こういうコストで、こういう収入計画で事業をやるという提案をすることになると思う。

そうすると、お互いに手の内が見えないから、当然、行政側がある意味関心を持ってくれるように、我々だったらこのぐらゐのコスト効率を実現できるということを当然競うであろうし、そこを競わせないと民間に提案させている意味がないので、そういう状況になったときに当然民間側からするとお互いに手の内が見えないわけだから、自分たちで実現できるだけの提案は頑張ってしまうとして、ある意味、競争段階で計画がかなり厳密な計画に絞り込まれた状態でスタートしてしまう可能性がある。

そこからさらに誤差が出たら民間の利潤だとか言われてしまうと、提案段階で一度雑巾をきつく絞って、かなり水が飛んだ状態になった上でもう一回スタートして、さらにそこから水を出したら、言ってしまうと利潤だと言っているに等しい話になるので、それではフィージビリティがないのではないかという議論をしていた。

もちろん誤差とか残差の考え方を生かす方法もあるのかもしれないが、その説明だけでフィージブルだとは理解できなかったもので、本当にその誤差とか残差の概念で対応しようとするのであれば、もう少し実現可能性のあるアイデアが出てこないかと、委員御指摘のとおり、それだったら民間の人たちも満足できるねという選択肢では、私自身の理解ではなかったように記憶をしている。

そういう意味では制度運用や制度解釈の工夫で、そこをブレイクスルーできるのであれば、それは1つ検討の余地が当然あるのだが、今のようなアイデアしか出てこないのであれば、制度の運用や工夫に限界があるので、それはあるべき姿で法改正も意識してアプローチすべき話であるし、そこについて言うと1年半ぐらゐこの議論がスタートしてから経過していると思うが、今、私が話した以上の何か運用の工夫を超えるものというのは、私自身は今のところ聞いたことがないので、そうだとするならば、やはり限界があるという考え方なのかなと思う。

○八田座長 アメリカやカナダでは償還主義を採用しているのか。

○福田氏 海外の道路は、少なくともアメリカ、カナダは私が理解している限り、そういう制度ではないと思う。

○八田座長 では、どのように運営しているのか。

○福田氏 無料の道路も当然、海外に行くときが多いので、そういう意味で言うと日本のようにある特定の法論かそうでないかのような、そういう二者択一の制度というよりは、例えばここを出したシカゴの例であれば、道路を管理しているシカゴ市がどういう枠組みで行うかということに基づいて制度を設計できる。そういう自由度がある仕組みだと理解している。

○八田座長 混雑がない道路は基本的には無料で運営し、税金で償還すべきだと思う。し

かし、混雑がある場合には、いろんな料金の取り方がある。料金で償還するとしたら、例えばシカゴの場合、どのように償還するのだろうか。

○福田氏 基本的には利用者に料金をチャージすることで回収をしていたと思う。

○八田座長 回収してしまった後で、さらに取る根拠はどのようにしているか。

○福田氏 基本的に道路に関して言うと、例えばこのシカゴの例は確か99年のコンセッションであるので、ほぼ半永久的に料金を取るような前提である。海外の人たちと話すと99というのは期間に意味があるのではなくて、ほぼ永久だよという考え方に限りなく近い、要は香港の租借で百何十年みたいな話と彼らの感覚は近いものがあるようだ。その先の料金をどうとるかというところの議論はあまり聞いたことがないのが正直なところ。とりあえず99年の料金を設定して、今、シカゴも動き出して5～6年なので、その先のことはおそらくそのときの人を考えるのではないかということだと思う。

○八田座長 その際の料金は、例えばシカゴでは何らかの形で規制はしているのか。

○福田氏 キャップがかかっている。

○八田座長 そのキャップはどのようなものか。

○福田氏 基本的にはこのシカゴの場合は、提案者に提案をさせている。当然、料金を上げると運営権対価の売却価値は上がるので、要はその枠組みを提案させることは多くの国で採用されている。このぐらいの料金制度を許してもらえるのだったら、このぐらいで買えるし、このぐらいに抑えるのであれば、価値はこうなるというメニューを出させて、その中の選択を行政側で行う。ここまで上げられてしまうと、さすがに利用者はついてこないだろうとか、今と変わりがないとこのぐらいしかある意味、運営権価値がないといったメニューの中から選んでいく。

○八田座長 もし自治体が所有する道路の料金を、競争入札で自治体の収益を最大化するように請負企業に設定させると、自治体の独占権が行使されるので、弊害が発生する。したがって、自治体が自由に収益を最大化するのではなく、料金にキャップを設定した上で入札にかけることには意味がある。しかし、そこでのキャップの設定の仕方というのは何らかの根拠があると思う。その根拠は償還なのか。

○福田氏 私も全ての事業を把握しているわけではないが、オーストラリアやアメリカ、ヨーロッパなどで運営している人たちと議論をしているのは、道路の料金というのはどこの国でも取るのは難しいというのが大体通例であるということ。そういう意味で言うと従来設定されている料金は基本的に償還主義に近い。要は建設にかかったコストを回収するための料金設定として、日本ほど厳密に制度化をされているケースはあまり聞いたことがないが、事実上、道路ごとにその方法で費用を計算して設定しているケースが多いが、結局そこからスタートして、それを2倍、3倍にするような提案を受け入れるのは、自治体にとってハードルがかなり高い。

結局、利用者がほとんどその自治体の地元の人であったりするケースが、海外でやっている道路に関して言うと多いので、複数の自治体にまたがる道路は大体国が運営している

ケースが海外でも多いことから、国は国で別途考えるのであろうが、大体自治体が運営しているケースが多くて、自治体の場合は結局ユーザー＝自分たちがある意味納税者、有権者であるので、その規律であるとか政治判断の中でどのぐらいの料金が適正なのかを個別に判断している。

その意味で言うと海外でコンセッションを行おうとすると、外人の言葉で言うとビジネススペースと彼らは言うのだが、かなり事前にフィージビリティスタディをやって、こういうような費用構成になりそうで、こういうような料金を取った場合にはユーザーはこういう反応をしそうだというのを、政府が事前に時間をかけて検討した上で移行しているので、そういう中で個別に彼らなりに理屈を見つけてやっているという話なのではないかと思う。

○八田座長 その理屈が一番肝心である。

例えば自治体なり国がずっと道路を運営し続けるにしても、償還した後、料金をゼロにしなければならないならその後の補修ができない。今の償還主義というのは破綻する。

料金だけで高速道路の費用を賄おうとすると、償還した後の補修もきちんと追加できるように料金徴収期間を延ばしていく必要がある。道路が使われ続ける限り、料金を取り続けていく必要があるからだ。これを「拡大償還主義」と呼ぼう。残存償還費用と補修費用との合計を、道路存続期間を通じて回収できると当局が積算した料金をかけることを前提にして入札するものだ。結果的に当局の積算より運営会社が節約して儲けてもその部分は事業者が取れるようにすればよい。

○福田氏 基本的には海外でもほとんどの道路は料金にキャップがかかっている、1回設定されたキャップはCPIに連動させているケースがほとんど。

ではキャップはどのように計算しているかというのと、30年なら30年の事業期間の事業計画を出させて、こういう費用構成で利潤を乗せるとこうであるというのは、当然政府側に全部ファイナンシャルプランを開示することになるので、政府側は複数のファイナンシャルプランを見ながら、先ほどのような料金との関係も加味しながら適正な原価であるとか利潤を見つけて、それをキャップにして、後から話が違うから値上げするようにといった勝手な話には原則応じられないので、自分が約束した原価を実現するようにと。それが実現できずにサービスレベルが落ちればペナルティを課したり、場合によっては契約解除するというのを武器として持ちながらモニタリングしている形だと思う。

○八田座長 前提として今の国営なのかNEXCOなのか知らないが、そういうものについても償還主義はプールしないで個別にして見れば、補修が要るので、破綻しているはずだ。

そこを個別の道路で切り離れたときに、補修ができるような料金をかけるのが、上で定義した「拡大償還主義」だ。これは従来方式の部分的な改善策である。元来は、混雑していないときは無料にして、混雑しているときには高くするという料金制度がよいが、少なくとも「拡大償還主義」のほうが今よりはよくなるということだろう。

海外でもおそらく補修のことや何かを考えて、拡大償還主義を採用している可能性があるから、その制度を調べてみる必要がある。

○福田氏　そういう意味で言うと、シカゴはいわゆるグランフィールドという既にできている道路に運営権を設定しているケースで、しかも期間が99年とかなり長いので、結局その期間の費用を民間側が見積りながら料金設定をしているという点では、おそらく参考になる事例であると思う。

○八田座長　その99年をとっているということは、まさに補修を考慮に入れているから意味が出ているということだろう。

○福田氏　そのとおり。

○藤原参事官　水道法のところで、これはPFI法で定められた最近の公共施設等運営権者の話をしてもらっているが、水道法は過去から水道事業者、民間も入れるという形になっていると思う。そこはとりあえず基準や何かをきちんと整備したが、今回のPFI法上の運営権者のほうには、こういった整備がなされていないという理解でよいか。

○福田氏　従来もない。要はそもそも民間が入ることについて、どのような入り方をするかということそのものが決まっていない。

○藤原参事官　一応でも参入している方もいるが。

○福田氏　いわゆる市町村が給水義務を負っている水道事業に関して言うと、その免許の中で運営している人はいない。専用水道であるとか、簡易水道という都道府県知事の許認可でできる部分について言うと、本当にごく一部、民間が入っているケースがあるが、簡易水道か普通の水道かというのは人口規模で決まるが、人口規模のかなり大きな市町村で普通に簡易水道でない免許で行われているところで民間が入っているケースは1例もないはずである。

○八田座長　どうもありがとうございました。