

インセンティブ改革を通じた公共サービス改革の飛躍的進展と これを支える強固な体制の整備に向けて

平成 30 年 4 月 26 日
未来投資会議 構造改革徹底推進会合
「第 4 次産業革命」会合（PPP/PFI）
会長 竹中 平蔵

0. 概論

昨年 4 月 19 日に本会合に提出した提言のタイトルは、「公共施設等運営権市場の確立に向けて」であった。

このタイトルには、①産業競争力会議で始め、未来投資会議に至るまで続けてきた公共施設等運営権制度の法制面での基盤整備を完成させる。そして、②この制度を官民の対話を通じて絶え間なく改善する取り組みを始める、ということ意識したものであった。

関係する政務の皆様や関係府省の努力により、提言は『未来投資戦略 2017』や『PPP/PFI 推進アクションプラン（平成 29 年改訂版）』に反映され、その実現に向けた昨年度の関係府省による施策の実施につながった。

実施状況に対する本会合におけるフォローアップを通じて、①については指定管理者制度の二重適用や企業債の繰り上げ償還に伴う補償金支払いの問題など積年の制度上の課題解決に関する議論も進展し、概ね狙い通りの成果を上げたと評価している。

また、②についても、公共施設等運営権市場に参加した民間企業へのヒアリングから抽出された制度上の課題に対する解決策が、本年 3 月の運営権ガイドラインの大幅な改正などにより反映され、これも概ね狙い通りの成果を上げたと評価している。

以上のような法制面での基盤整備や官民対話の進展の成果は、北海道 7 空港における公共施設等運営権を活用した事業など、前例のない大規模案件の推進にも活かされており、市場の更なる発展と国民の受益拡大につながろうとしており、非常に喜ばしい。

こうした進展を踏まえて、今回の提言では今後の取り組みの方向性を示さなければならないと考えている。当然、その中には①と②の積み残した施策（派生して今年度の議論で必要性が生じたものも含む）の継続的な推進が加えられる。そしてこれに加えて、ここまでの成果を踏まえると、以下の 5 つの点に挑戦してもらうことができるのではないかと考える。

1. 「公共施設等運営権制度での経験を活かした新分野への挑戦」
2. 「公共施設等運営権制度や成果連動型民間委託による改革を広めるためのインセンティブ改革の実施」
3. 「政府の改革推進力強化のための抜本的な人材活用改革の実施」
4. 「先行案件における課題の把握を通じた制度の絶え間ない改善の実施」
5. 「『未来投資戦略 2017』記載施策の更なる推進」

それぞれの挑戦の必要性や具体的な施策については、以下に記載する。

1. 公共施設等運営権制度での経験を活かした新分野への挑戦

制度の基盤整備が進み、公共施設等の管理者が制度を安心して使えるようになったこともあり、2016年から17年にかけて、7件の公共施設等運営事業において事業者の選定が完了した。2015年以前に完了していた4件を含めて案件の数も増え、分野も広がっている。そして何よりも、実際に運営を始めた事業での民間企業らしい創意工夫に社会的な関心も集まっている。

こうした評判は重要である。方法論は成果を生むためのものであり、我々は成果を生むために方法論を議論しなければならない。そして、今のところこれはうまくいっているということではないかと考える。評判の高まりにより、更に新たな分野での制度活用ニーズや、新たなPPP手法の活用への刺激が生じていることも非常に喜ばしい。こうした動きを積極的に取り組み、改革の波を大きくしていくことが重要である。

以上のような問題意識を踏まえ、以下の点で公共施設等運営権制度の活用拡大や、そこでの経験を活かした新分野への挑戦を進めていくべきである。

- ① 新たな木材需要の拡大や生産性向上等の取組を行う民間事業者が、行政財産である国有林野の一定の区域で、長期継続的・大ロットの立木の伐採・販売という形で使用収益できる権利を得られるように、次期通常国会において国有林野の特例法の制定ないしは既存の法律の改正を行う。この制定・改正において民間事業者の権利として公共施設等運営権制度を活用することがより効果的で必要であれば、合わせてPFI法の改正も行う。【農林水産省林野庁、内閣府PPP/PFI推進室】
- ② 公共施設等運営権制度の整備を通じて得られた政府の経験を踏まえ、経済財政諮問会議での議論と連携して、内閣府において必要な体制を整備の上、国及び自治体における成果連動型民間委託方式を活用した案件の動向や課題に関する情報の集約と、関係府省へのモデル事業の組成の働きかけ、必要に応じたガイドライン等の作成や、関係府省への成果指標の標準化や契約条件などに関するガイドライン等の作成の働きかけを行う。【内閣府政策統括官（経済社会システム担当）】

2. 公共施設等運営権制度や成果連動型民間委託による改革を広めるためのインセンティブ改革の実施

これまで本会合では、民間企業による運営への参画の前例のないインフラ分野での公共施設等運営権の活用を促し、これを活用する勇氣ある地方公共団体を支援してきた。その結果、前述のように案件が形成される流れを作り出すことができてきた。

これらの案件の形成過程に関与してきた本会合での経験を踏まえると、いずれの案件も、前例のない取り組みに果敢にチャレンジする、改革意欲に富む首長の決断に支えられ、進んできたものばかりであると痛感している。

案件が動き出すことで、公共施設等運営権制度が国民にもたらすメリットが確認され、活用される分野も広がってきた。今後は、このメリットを日本全体で発揮していくために、各分野での改革のすそ

野をより広くしていかなければならない。そのためには、首長個人の勇気に依存するだけでは、残念ながら限界がある。制度や仕組みの中に、改革を行うことが自分たちのためになるという動機付けを組み込んでいくことが不可欠である。そうすることで、自然に改革が進んでいく仕組みを整えていくことが重要である。

私たちは、昨年度の本会合で、オーストラリアのアセット・リサイクリング・イニシアティブを研究した。日本よりも早く、1990年代より PPP/PFI に取り組み、空港や港湾、有料道路などの重要インフラでの豊富な活用実績を持ち、国家運営に PPP/PFI 手法が埋め込まれていると言えるオーストラリアでも、既存資産の有効活用を図るうえで、連邦政府が州政府にインセンティブを与えているという事実は重い。

オーストラリアよりも手法として根付いていない我が国において、すそ野を広げていく上で、圧倒的なインセンティブの仕組みの必要性は言うまでもない。

以上の問題意識に基づいて、以下のような改革を進めていくべきである。

- ① 経済財政諮問会議での議論と連携して、北海道7空港における公共施設等運営権事業をモデルに、国の行う公共施設等運営権事業において、運営権対価を運営権ガイドラインの趣旨に沿って契約当初に支払われる一括払いで運営権者から国に支払わせた場合、当該対価が国に将来入るはずであった収入を前払いさせる性質を持つことを考慮し、対価の一定部分の国側での活用は将来必要となる投資に複数年に渡って充てることとする。【国交省航空局、財務省主計局、内閣府政策統括官（経済社会システム担当）】
- ② 国の行う成果連動型民間委託契約事業（これを目的とした補助制度等を含む）においては、これに記載する成果指標を測定する上で十分な契約期間を設定（複数年が必要な場合には複数年）して、民間事業者と契約を締結するよう努めると共に、複数年契約の場合には、その裏付けとなる債務負担行為等の取得に努めるものとする。【全ての関係府省】
- ③ 地方公共団体において先行的に取り組みされた成果連動型民間委託契約事業について、成果が確認された分野では、所管省庁として他の地方公共団体に確実に横展開させるための具体的な施策（ガイドラインの策定や評価指標の標準化を含む）を検討し、実施することとする。【厚生労働省】
- ④ 地方公共団体において先行的に取り組みされた成果連動型民間委託契約事業について、成果が確認された分野では、地方制度の所管省庁として他の地方公共団体に確実に横展開させるための具体的な施策（成果指標を効果的に測定する上で複数年契約を必要とする場合には債務負担行為の取得に努めることを促す通知の発出などを含む）を検討し、実施することとする。【総務省】
- ⑤ 地方交付税制度や国の補助制度について、改革のインセンティブを阻害する仕組みの排除や、改革を促進するためのインセンティブの組み込みを行うために、年末までに本会合で議論を行うと共に、関係府省に自らの所管する制度の点検と、提案を求めることとする。【全ての関係府省】

3. 政府の改革推進力強化のための抜本的な人材活用改革の実施

制度基盤の整備と共に分野も広がり、各分野での案件も増えてきている。こういった環境の中で、官民の連携という難しい仕組みづくりの品質を下げない努力も、我々には求められている。質を犠牲にし

て、案件の量を追求することであってはならない。

他方、前例のない手法の活用にチャレンジするのであり、現場での悩みや失敗を避けることも、また困難である。

こうしたジレンマを解くためには、公共施設等の管理者等が何でも相談することが可能で、そして何の相談にも答えてくれる関係府省の専門セクションの伴奏が不可欠である。そして、この専門セクションが機能するには、公共施設等の管理者等や民間企業の担当者から信頼される、PPP/PFIに必要な専門知識と経験を有する人材を登用することが不可欠である。

昨年度の本会合での調査を見る限り、国家公務員の中だけで人材を確保するのは困難であると考えられる。これを補う上では民間人材の活用は不可欠だが、それも特定の企業からの出向や若手の課長補佐レベル以下での登用では、求めるレベルの人材の確保は困難、という現実に直面していると考えられる。

こうした改革を率先してけん引すべき内閣府もまた、課題に直面している。水道や国有林野での改革の進展、そして成果連動型民間委託契約事業の活用推進など、PPP/PFI分野における議論は、幅広い関係府省を巻き込むものへと深化が続いている。こうした議論の広がりにより、制度を所管する内閣府の体制が必ずしも対応できていない。内閣府の体制を、幅広い関係府省を巻き込んだものにバージョンアップすることが不可欠であると考えられる。

加えて、内閣府は公共施設等の管理者等に対して、第三者として助言や勧告を行う必要がある。国において事業官庁が対象となる公共施設等の管理者等や規制を所管する省庁になる可能性があることを考えると、客観性の担保の観点から、財務省や総務省などの制度官庁を巻き込んだ体制を整備することも、合わせて必要になってきている。

以上の問題意識に基づいて、以下のような改革を進めるべきである。

- ① 公共施設等運営権制度を所管する内閣府及び、自ら大規模な公共施設等運営権事業を実施する国交省航空局は、「参事官級以上（参事官級以上の給与待遇を受ける責任ある職務を含む）」と「企業からの出向（退職出向を含む）ではない専任人材」という条件を満たす公共施設等運営権に関連する専門性と豊富な経験を持つ民間人材を速やかに配置し、体制の強化を図る。なお、人材の活用を行うに当たっては、広く公募し、適材適所の選定を行う。【内閣府 PPP/PFI 推進室、国交省航空局】
- ② 水道や国有林野での制度整備、成果連動型民間委託契約事業での議論の拡大に対応し、関係府省からの人材登用も拡大する（関係府省はそれに協力する）。【内閣府政策統括官（経済社会システム担当）、厚生労働省、農林水産省林野庁（1. ①により内閣府において国有林野での制度整備に対応する必要がある場合）、経済産業省】
- ③ 内閣府において、公共施設等運営権事業に対する助言や勧告などのスムーズな実施（権限行使の対象となる可能性のある関係府省からの出向者が関与する利益相反を防ぐため）や成果連動型民間委託契約事業の推進のために、②で示した体制を活用すると共に、制度官庁からの人材を巻き込んだ体制を構築する（制度官庁はそれに協力する）。【内閣府政策統括官（経済社会システム担当）、総務省、財務省】
- ④ 公共施設等運営権事業に関わる全ての関係府省では、民間からの職員を登用する場合には、職員登用や配置において、運営権者の選定やその関連業務の発注において利益相反が起こらないよう、徹

底する。【公共施設等運営権活用の重点分野を有する全ての関係府省】

4. 先行案件における課題の把握を通じた制度の絶え間ない改善の実施

0. で触れたように、2016年度の本会合で行った公共施設等運営権事業への参画企業へのヒアリングをベースに、『未来投資戦略2017』において運営権ガイドラインの改定に取り組み、官民にとってより透明で納得度の高いルールを整備を進めることができた。

一部、2018年度に積み残している課題もあるが、この解決を着実に進めると共に、2017年度の本会合において明らかとなった課題についても、合わせて解決を進めるべきである。また、民間事業者との対話を通じたルールを整備という取り組み自体も、継続させていくべきである。

以上の問題意識に基づいて、以下のような改革を進めるべきである。

- ① 国管理空港においては、2016年10月20日の財政制度等審議会での空港の公共施設等運営事業に関する議論・提言や、昨年度の本会合における議論、これまでに取り組んだ案件での教訓や参画した企業の意見等を踏まえて、今後の公共施設等運営事業の目的の再整理や仕組みの改善点の取りまとめを今後の案件の実施方針公表までに行い、改善については速やかに実施する。取りまとめに当たっては、これまでの案件に関与していない有識者によって構成する委員会において検討し、参画企業へのヒアリングは国交省総合政策局が実施することとする。【国交省航空局、国交省総合政策局】
- ② 国管理空港においては、5年ごと（①を第1回とし、第2回のみは第1回の3年後）をめぐりに優先交渉権者の選定を終えた案件の、事業条件や運営権者選定手続き全般を振り返って妥当性の検証や反省点のとりまとめを行い、今後の案件の改善につなげる有識者委員会（委員会の構成と参画企業へのヒアリングは①と同様とする）を設置することとする。【国交省航空局、国交省総合政策局】
- ③ 公共施設等運営権事業において赤字（営業活動によるキャッシュフローにおける赤字）が一定期間継続した場合の契約解除の方法について、関係府省の意見と代表企業経験を有する民間事業者の意見等も踏まえて、内閣府はガイドラインを策定する。【内閣府 PPP/PFI 推進室】
- ④ 上下水道分野の公共施設等運営権事業においては、物価変動リスクを全て運営権者に転嫁するのは非現実的であり、一定の定義された範囲を超える物価変動が生じた場合には料金への転嫁を可能とする仕組みが必要である。年内をめぐりに関係府省において物価変動の定義と料金への転嫁に関する計算式を規定し、関連する自らのマニュアルや許可基準の中に規定するなど、活用を徹底する仕組みを構築する。内閣府では、これを受けてガイドラインを策定する。【厚労省医薬・生活衛生局（水道関係）、国交省下水道部、内閣府 PPP/PFI 推進室】
- ⑤ 優先交渉権者の選定を二段階で行う公共施設等運営権事業において、第一段階の審査において設定すべき資格基準や定量的評価基準、失格基準などの審査のあり方を考えるために、案件経験の豊富な国交省航空局において海外事例の調査やこれまでの経験からの示唆の整理を行い、結果を内閣府に報告する。内閣府においては、調査結果に加え、民間事業者やこれまでに取り組んだ事業のある関係府省の意見を整理し、これも踏まえてガイドラインを策定する。【内閣府 PPP/PFI 推進

室、国交省下水道部、国交省道路局、国交省航空局、国交省観光庁、国交省総合政策局、文部科学省、法務省矯正局】

- ⑥ 優先交渉権者の選定を二段階で行う公共施設等運営権事業において、第一段階の審査結果が出たから、第二段階の審査結果が出るまでの間の情報開示の方法について、民間事業者やこれまでに取組んだ事業のある関係府省の意見を整理し、これも踏まえて内閣府においてガイドラインを策定する。【内閣府 PPP/PFI 推進室、国交省下水道部、国交省道路局、国交省航空局、国交省観光庁、文部科学省、法務省矯正局】
- ⑦ 北海道における 7 空港（新千歳空港・函館空港・釧路空港・稚内空港・女満別空港・旭川空港・帯広空港）での公共施設等運営権の活用において、前例のない数の空港を国や地方公共団体から運営権者に、安全性を損ねないように引き継ぐことになる。これを円滑に進めるために PFI 法に基づく国家公務員及び地方公務員の派遣を応募者が希望する場合には、国交省航空局は、応募者が必要と考える初期段階の引継期間を与条件なく提案させると共に、意向確認のヒアリングを行い、その結果を内閣府に報告する。その提案と現行のガイドラインの規定に矛盾が生じる場合には、内閣府において、運営権ガイドライン見直しの必要の可否について検討し、応募者の要望が正当である場合にはこれを踏まえて改定するものとする。【国交省航空局、内閣府 PPP/PFI 推進室】
- ⑧ 混合型の公共施設等運営権事業を行う場合で、その事業に国庫補助が行われる場合の「契約額の妥当性」、「施設の仕様の妥当性」、「契約手続きの合規性」が確保されていることを確認するために必要な仕組みを関係府省において整理し、地方公共団体に対して周知する。合わせて関係府省は、自ら（関係府省と関係する団体も含む）で有する標準仕様書や設計指針等において運営権者が行う創意工夫の取組を積極的に取り込むよう、今後の各分野の先行案件の取組みに合わせて、改定を行う（関係する団体に対しては関係府省が改定を働きかける）こととする。【国交省航空局、国交省下水道部、厚労省医薬・生活衛生局（水道関係）】
- ⑨ 成長戦略の策定を通じた、公共施設等運営権制度の絶え間ない改善のために、公共施設等運営権事業に参画した国内外の企業や関係する有識者等との意見交換や海外の先進事例の収集を随時行い、必要な改善点の取りまとめを行う。【内閣官房日本経済再生総合事務局、内閣府 PPP/PFI 推進室】

5. 『未来投資戦略 2017』記載施策の更なる推進

『未来投資戦略 2017』に記載され、実施してきた施策のうち、昨年度中に完了に至っていない以下の施策については、昨年度の本会合における議論を踏まえて、今年度も継続して以下の内容を実施する必要がある。

<成長対応分野群で取り組むべき施策>

- ① 安全性に配慮することを前提に、国内線の保安区域内への旅客以外の者の入場、同区域への厨房機器等の持込み、国内線と国際線の保安検査の二段階化と CIQ 施設の移設を可能とする仕組みの導入又は運用の明確化について、運営権者の対応に合わせて検討する。【国交省航空局】
- ② 国と運営権者の間で区分所有されている CIQ 施設について、運営権者への所有権移転及び国へ

の貸与を進め、ターミナルビル内の柔軟なレイアウト変更を可能にすることを運営権者の対応に合わせて検討する。【国交省航空局】

- ③ 北海道における 7 空港（新千歳空港・函館空港・釧路空港・稚内空港・女満別空港・旭川空港・帯広空港）での公共施設等運営権の活用については、広域的な観光周遊ルート形成などの観光戦略の観点から、「未来投資戦略 2017」に記載した 5 原則に基づいて具体化・推進し、2018 年 3 月に出された実施方針に基づいて、競争環境を作った上で、平成 31（2019）年までの運営権者選定を図る。【国交省航空局、内閣府 PPP/PFI 推進室】
- ④ （公共施設等運営事業の円滑かつ効率的な遂行を図るため、）指定管理者でない運営権者が、特定の第三者に対して、公共施設等の設置の目的の範囲内であっても使用を許可することが可能となるよう、PFI 法を改正する。【内閣府 PFI 推進室、総務省、内閣府地方創生推進室】
- ⑤ クルーズ船旅客ターミナルについて、公共施設等運営権方式が活用されるよう、福岡市ウォーターフロント再開発・公共施設等運営権案件等において、海外の事例やユーザーのニーズを踏まえたスキーム構築を支援し、先行事例の形成を図る。【国交省港湾局】

<成熟対応分野群で取り組むべき施策>

- ⑥ 地方公共団体による公共施設等運営権方式の上下水道事業への導入を促進する観点から、一定の期間を設け、今後の横展開の呼び水となる先駆的取組みを通じ当該事業に有する債務を運営権対価で繰上償還する際に、補償金の免除により特例的に支援するため、PFI 法を改正する。【内閣府 PPP/PFI 推進室、総務省、財務省、厚労省医薬・生活衛生局（水道関係）、国交省下水道部】
- ⑦ 平成 30 年通常国会における水道法改正が成立した場合の、公共施設等運営権方式に関する事項で政省令等に委任されている部分や、民間企業が水道事業の運営に関わることを前提にした料金原価の算定方法等に関する事項について、関連する地方公共団体や民間企業、専門家の意見等を踏まえながら、必要な措置を講ずる。【厚労省医薬・生活衛生局（水道関係）】
- ⑧ 水道事業において、先行案件を形成するために、公共施設等運営権方式の国内における成果が確認される前に取り組む案件など一定のものに限って、交付金や補助金による措置等によって、地方公共団体の新たな負担感を最大限なくす仕組みの導入を検討する。【厚労省医薬・生活衛生局（水道関係）、内閣府 PPP/PFI 推進室】

<分野共通で取り組むべき施策>

- ⑨ 政府の公共施設等運営権に関する取組みを広く世界に周知するために、内閣府及び国交省総合政策局は、制度や個別事業の取組みについて、国内外の主要都市において、事業者や投資家向けの説明会を開催する。合わせて、公共施設等運営権制度に対するその他の関係者の理解を広げるための施策を、民間企業のノウハウも活用して考え、これに取り組むこととする。【内閣府 PPP/PFI 推進室、国交省総合政策局、全ての関係府省】

以上に加えて、昨年度の本会合での議論を踏まえて、公共施設等運営権制度の基盤となる制度整備

の一環という観点で、以下の施策について追加で実施するものとする。

- ① 北海道における 7 空港での公共施設等運営権事業において明らかとなった国庫補助及び地方交付税上のイコールフットィングに関する措置については、関係府省において速やかに整理し、他の地方公共団体に周知することとする。【国交省航空局】
- ② 本年秋までに、金融庁は公共施設等運営権を投資法人が保有した場合の税制のあり方を検討するために、PPP/PFI に先進的に取り組む諸外国において公共施設等運営権に類似する権利を保有する主体への法人税等の非課税措置の事例を整理し、我が国への示唆を整理する。内閣府は、この整理を踏まえて、公共施設等運営権の取得に動いている民間事業者のニーズを年内に確認する。【金融庁、内閣府 PPP/PFI 推進室】
- ③ 内閣府は、公共施設等運営権制度が作られて以降、関係府省において作られた公共施設等運営権に関連する法令、通達、ガイドライン等（日本再興戦略や未来投資戦略の関連部分の抜粋を含む）を、内閣府の HP において一覧で見られるように掲示する。【内閣府 PPP/PFI 推進室】
- ④ 内閣府が公共施設等運営権事業に対して報告要求、助言、勧告を行う場合には、基本方針及び運営権ガイドラインに基づいて行うものとする。【内閣府 PPP/PFI 推進室】
- ⑤ 内閣府へ地方公共団体や民間事業者が確認や助言を求める際の、内閣府における相談窓口を明確化すると共に、当該相談に関する内閣府内の情報管理の仕組みを構築するものとする。【内閣府 PPP/PFI 推進室】

6. 重点分野のフォローアップと新たな分野の指定

公共施設等運営権方式の活用に関して設定している重点分野のうち、下水道分野が 2017 年度末で期間満了となるため、フォローアップを行った。その結果は以下の通りとする。

- ① 下水道分野については、6 件の数値目標の達成を認める。ただし、6 件のうち実施方針の策定完了済みという後戻りしない手続きまで到達している案件は 2 件に過ぎないため、引き続き重点分野とし、6 件の実施方針の策定完了の達成までフォローアップを続けるものとする。なお、6 件の実施方針の策定完了までの目標期間を 2019 年度末までとする。【国交省下水道部】

新たな重点分野の設定としては、「未来投資戦略 2017」や、昨年度の本会合における議論を踏まえて、以下のとおりとする。

- ② 公営水力発電分野を新たな重点分野として設定し、数値目標を 3 件とする。達成期限は 2020 年度末までとする。【経済産業省資源エネルギー庁】
- ③ 工業用水道分野を新たな重点分野として設定し、数値目標を 3 件とする。達成期限は 2020 年度末までとする。【経済産業省地域経済産業グループ】

以上