

公共施設等運営権方式の更なる活用拡大に向けて

—GDP600 兆円実現と財政への貢献—

平成 28 年 4 月 14 日

産業競争力会議実行実現点検会合

(公的サービス・資産の民間開放、国際展開)

主査 竹中 平蔵

我々は、アベノミクスの「新三本の矢」による GDP600 兆円の達成に向けて、PPP/PFI の活用拡大に向けた取り組みを大きく前に進めることを求められている。

そのためには、「日本再興戦略」改訂 2014 で掲げた数値目標を確実に達成¹することに留まらず、「日本再興戦略」改訂 2015 で掲げられた事業規模目標の見直しに取り組み、この活用のすそ野を広げる必要がある。具体的には、PPP/PFI の取組体制を英国、フランス、オーストラリアなど PFI 先進国並みに引き上げるという考え方に立ち、新たな目標を設定すべきである。

そして、この目標を前提に、PPP/PFI の重要な柱である公共施設等運営権方式の更なる活用拡大に向けた取り組みも必要である。従来の官民パートナーシップとは異なる同方式の活用によって政府の資本支出と経常支出の効率化に寄与するとともに、民間とのインセンティブ(リスクとリターン)の共有を図ることで新たな公的サービスの提供、産業・雇用の創出という好循環を生み出していく。

関係府省もすでにこの問題意識を共有し、一丸となって案件形成に努力する体制が構築されつつある。その結果として、今日までに空港分野では仙台空港、関西国際空港・大阪国際空港などの運営権者選定が完了し、潜在的な案件にも広がりが出てきている。有料道路分野でも愛知県道路公社で事業者選定に着手することができた。一方、なかなか進捗しない分野もある。

これまでの実行実現点検会合におけるヒアリング等を通して、各分野を巡る事業環境や既存の制度には大きな違いがあることを理解できた。ここから、公共施設等運営権方式の更なる活用拡大を図り、目標を達成につなげていくには、この違いを踏まえた推進戦略が必要である。

具体的には、公共施設等運営権方式が対象とする分野を、「国内外訪問客増加等による需要拡大に対応した公共施設と不動産の複合開発・運営が必要な分野群(成長対応分野群)」と「人口減少による需要減少に対応したアセットマネジメントの高度化や新規事業開発が必要な分野群(成熟対応分野群)」に分類する。前者については足元の追い風を活かすための、案件の速やかな横展開、規制緩和そして重点分野の拡大が課題である。後者については、ディスインセンティブを解消し、誰もが尻込みする難しい問題に果敢に取り組む“ファーストペンギン”(先行案件)を生み出す仕組みの整備が課題である。

¹ 公共施設等運営権方式(コンセッション方式)を活用した PFI 事業について、2022 年までの 10 年間で 2~3 兆円の事業規模目標を、2016 年度末までの集中強化期間に前倒すことを決めると共に、集中強化期間中の重点分野毎の案件創出に関する数値目標(空港 6 件、上水道 6 件、下水道 6 件、道路 1 件)を設定した。

本提言では、この分類と問題意識を踏まえ、今後政府として取り組むべきと考える施策を以下に整理する。

1. 成長対応分野群（空港分野＋新規分野）で取り組むべき施策

この分野群においては、政府による 2020 年までの訪日外客数 4,000 万人といった目標設定と、そのための努力によって大きな需要拡大が見込める一方で、インフラのキャパシティ不足が顕在化する可能性がある。これに対応するために、北海道内の複数空港などの大型案件を国家プロジェクトとして推進すると共に、公共施設等運営権の設定された空港において運営権者による設備投資を引き出すための国家戦略特区等を活用した規制緩和を推進するべきである。

- ① 公共施設等運営権が設定され、民間の活力を最大限に活かせる体制が整った空港に対して、国家戦略特区等を活用（特区×コンセッションの政策連携）して、積極的な規制緩和を速やかに実現する。
 - i. ユーザーの利便性向上の観点に立ち、安全性に配慮する工夫を凝らした上で、国内線の保安区域内に非旅客が入ることやエアサイドで重飲食の提供ができるように厨房機器や客用食器を持ち込めるようになること、国内線と国際線の二段階化が可能な保安検査場と CIQ 施設の移設を可能にすることが可能な仕組みを導入（ないしは運用を明確化）する。【国土交通省航空局】
 - ii. ユーザーの利便性向上の観点に立ち、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よう、国と運営権者の間で区分所有されている CIQ 施設の運営権者への所有権移転と国へのリースバックを進められるようにする。【国土交通省航空局・財務省関税局】
 - iii. ユーザーの利便性向上の観点から、入国エリア内での免税店設置を可能にするよう必要な要望を行う。【国土交通省航空局】
 - iv. コスト効率を高めてエアポートセールスの財源を捻出する観点から、運航に支障をきたさず、安全確保を担保した上で、制限区域内における工事の時間制限緩和や航空灯火使用可能製品の拡大を行う。【国土交通省航空局】
 - v. 国家戦略特区を活用して、出入国検査業務に関連する民間委託や地方自治体委託の可能範囲の拡大や、東北三県数次ビザの更なる活用を可能にする規制緩和（期間の拡大や所有資産・所得証明の基準額引き下げ、東北地方の空港利用の要件追加など）を行う。【内閣府地方創生推進室】
- ② ユーザーの利便性を飛躍的に高めるため、施設単体の公共施設等運営権方式活用の検討に留まらず、複数施設等を対象にした複合的・一体的な同方式活用の検討を政府で進め、地方自治体とともに案件発掘に取り組む。【内閣府 PFI 推進室】
- ③ 北海道における複数空港の公共施設等運営権方式の活用については、広域的な観光周遊ルート形成などの観光戦略の観点で、一体的な民営化を効率的に進める。また、これまでの

「日本再興戦略」で積み上げた施策を総動員する。あわせて、市管理空港に係る地方交付税措置や補助等については、独立採算型ではない公共施設等運営権方式の活用によっても財政規律が損なわれない形でイコールフットイングが保たれることを明確にする。【国土交通省航空局、総務省】

また、実行実現点検会合において新たに重点分野に指定することとなった「文教施設」（スポーツ施設・社会教育施設・文化施設）についてはこの分野群に分類すべきである。その上で、集中強化期間を向こう3年間として、3件の公共施設等運営権案件形成数値目標を設定する。その上で、以下の施策に取り組むこととする。

- ④ 都市部の「文教施設」における案件形成においては、当該施設のみでの運営効率化に留まらず、周辺他施設も包含した複合的運営による集客力拡大、投資促進を検討する仕組みを導入する。【文部科学省、内閣府 PFI 推進室】
- ⑤ 指定管理者制度との二重適用不要な仕組み・法令解釈の整理や、補助金等のイコールフットイングなどの、公共施設等運営権方式を進める上で他の分野でも障害となった論点の整理と解決を本年度中を目途に行う。【文部科学省、総務省、内閣府 PFI 推進室】
- ⑥ 他の重点分野で整えている、地方自治体が重点分野で行う公共施設等運営権方式の準備事業等に関する負担に対する支援の仕組みを来年度に導入する。【文部科学省】

実行実現点検会合におけるヒアリングで把握した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については、これを国家プロジェクトとして後押ししつつ、以下のような施策に取り組む。

- ⑦ この分野での公共施設等運営権方式が「グローバルスタンダードに沿う仕組み」、「施設のユーザーにとって魅力的な仕組み」、「全ての関係府省が仕組みの実現に協力する」という3原則に則って実現するよう、関係府省と関係地方自治体が協力して、海外のベストプラクティスの整理や船社などのユーザーのニーズ把握調査を踏まえたスキームを構築する。【国土交通省港湾局】
- ⑧ 上記調査も踏まえて整理されたスキームを実現する上で必要な制度改正、法令解釈（補助金のイコールフットイングや指定管理者制度との二重適用不要な仕組みを含む）を行う。【国土交通省港湾局、総務省、内閣府 PFI 推進室】
- ⑨ 港湾法や、都市計画法上、臨港地区において人流（旅客）を意識した商業活動が可能な仕組みづくりや、臨港地区における MICE 施設の周辺環境整備に、政府の有する関連メニューを活用して推進する。必要であれば国家戦略特区等も活用して実現する。【内閣府地方創生推進室、国土交通省港湾局、同都市局】
- ⑩ 「クルーズ船ターミナル施設」及び「MICE 施設」については、公共施設等運営権方式の活用ニーズが確認されたことを踏まえ、同方式の重点分野に指定する前提で、関係府省において数値目標の設定を行う。【前者：国土交通省港湾局 後者：国土交通省観光庁】

2. 成熟対応分野群（有料道路・水道・下水道分野＋新規分野）で取り組むべき施策

この分野群においては、規制や人口減少などの理由から収入の大幅な増加は見込めない一方で、老朽化などによる将来的な設備投資需要は大きく、これを効率的に乗り切り、利用者への料金転嫁を最小限に抑えるためには、広域化を含む事業基盤の強化を図るとともに、民間のアセットマネジメントノウハウの活用や事業に付随する新規事業（海外展開を含む）による収入増が不可欠である。

この分野群は、案件の形成が相対的に遅れている分野を含んでおり、世の中に民間活用の成果を示すモデルとなる先行案件を形にするための制度上の論点の解決や、先行案件に限定したインセンティブ作りが不可欠である。また、海外における民間活用の事例の収集に取り組み、情報発信を行うことで、前例がなくとも、関係者が仕組みやメリットを理解しやすいようにする必要がある。

- ⑪ 成熟対応分野群においては、公共施設等運営権方式を活用することで地方自治体の直営では発生しない新たな税負担（地方自治体の歳入に帰着しないもの）が生じる。この負担の一方で、公共施設等運営権方式の導入による効率化効果は、前例がないために可視化しにくく、導入前の検討では負担感のみが大きく見えてしまうという問題が生じている。この問題が特に顕在化している水道分野で、問題を解決して先行案件を形成するために、同方式の国内における成果が確認される前に地方自治体が行き届く仕組みなど一定のものに限って、交付金や補助金による措置や準備金制度の導入などによって、当該地方自治体の新たな負担感を最大限なくする仕組みを導入する。【厚生労働省医薬・生活衛生局（水道関係）、内閣府PFI推進室】
- ⑫ 公共施設等運営権方式の導入の可否を検討する材料を地方自治体等に提供するために、海外における先行事例の収集・分析を本年中に行い、関係者に周知する。【内閣府PFI推進室、厚生労働省医薬・生活衛生局（水道関係）】
- ⑬ 水道分野において地方自治体が安心して公共施設等運営権制度を活用できるように、公共施設等運営権方式活用時において地方自治体が水道事業へ関与できる根拠を残す仕組みや、運営権者の経営状況や水質等の業務品質を国が重点的にチェックする仕組み、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の明確化などについて詳細を議論し、水道法の規定として導入することを検討する。【厚生労働省医薬・生活衛生局（水道関係）】
- ⑭ 運営権者が水道法や工業用水道事業法上の認可を取得する場合の具体的な申請手続き方法や認可基準について、本年中に明確にした上で関係者に周知する。【厚生労働省医薬・生活衛生局（水道関係）、経済産業省経済産業政策局】
- ⑮ 公共施設等運営権方式を成熟対応分野の事業に導入する地方自治体が、当該事業に有する債務を運営権対価等で繰上償還する際に、事業の効率化が図れる場合には、補償金を支払わ

ないことが出来るように、内閣府を通じて関係府省と協議できる制度を、PFI法の改正等を通じて、来年の通常国会までに整備する。【総務省、内閣府 PFI 推進室】

- ⑩ 運営権対価を一括で支払うことと、運営権者側の税務・会計処理との不整合を考慮し、水道分野において、期中の設備投資費用を準備金等の形で積み立てる措置を講じる。【厚生労働省医薬・生活衛生局（水道関係）、内閣府 PFI 推進室】

また、実行実現点検会合において新たに重点分野（PPP/PFI 全体での指定）に指定することとなった「公営住宅」については、公共施設等運営方式のみではなく、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」に記載された事業類型²全体で数値目標を達成することを前提に、この分野群の重点分野に分類し、6 件の案件形成数値目標を設定する。

3. 分野横断の施策

ここまで示してきた分野群別の施策に加えて、分野群を横断する、以下のような共通する課題とこれに対する解決施策も必要である。

- ⑪ 今後の空港等における公共施設等運営権案件拡大と大型化に備えて、応募する可能性のある民間企業との対話の場を速やかに設け、企業による投資可能性を高めるために必要な取り組みの意見聴取を行い、その内容を今年中にまとめ、今後の政府内での議論に活かす。
【内閣府 PFI 推進室】
- ⑫ 幅広い分野で公共施設等運営権方式が採用され、従来は民間企業が担っていなかった分野が民間企業に開放されることによって生じる人材ニーズ等を把握し、適切な人材供給が図られ、海外への展開も視野に、適切な産業としての発展がなされるように、必要な環境を整備する。【全関係府省】
- ⑬ 先行案件の横展開を図る上で、地方自治体間の情報・ノウハウの共有が重要になる。したがって、関係者が具体的案件形成に向けて検討する PPP/PFI 地域プラットフォームの取り組みを推進すると共に、確実な案件形成につながるように運用を工夫する。【内閣府 PFI 推進室、国土交通省総合政策局】

以上の施策を推進することで、重点分野に指定された分野において先行事例&ベストプラクティスを形成し、従来からある経営手法に対する、公共施設等運営権方式を活用することの意義を明らかにすることが可能であろう。

ただし、GDP600 兆円への貢献という観点では、こうしたミクロな取り組みの積み上げだけでは不十分である。経済財政諮問会議で議論されている一定の人口規模以上の地方自治体の事業での

² 「公共施設等運営権制度を活用した PFI 事業」、「収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収する PFI 事業等」、「公的不動産の有効活用など民間の提案を生かした PPP 事業」の 3 類型を指している。

PPP/PFI 手法の優先検討といったようなマクロな枠組み作りの議論も同時に進め、その中に、ミクロな取り組みの成果を確実に反映させ、全体に波及させていくことも重要である。具体的には、各重点分野での取り組みに対して PDCA サイクルをしっかりと回し、先行案件において具体的な成果を確認できた分野では、公共施設等運営権方式の適用義務化などを考えることも有効である。こうした検討・取り組みを政府として更に進めてもらうことも、合わせて提言するものである。

以 上