

2013 年 12 月

福田 隆之

## 1. 本論の前提

## ① インフラ分野に巨大な官製市場がある

- 料金徴収型のインフラ事業で政府による支配下にあるものは、簿価で 185 兆円・負債で 96 兆円に達する規模。
- EBITDA（当該事業が毎年生み出す現金収入）で見ても、3.7 兆円の規模。
- 資産ベースで見ても、EBITDA ベースで見ても、以下にある通り、有料道路事業と上下水道事業の存在感がきわめて大きい。

分野	資産規模	EBITDA	主な事業主体
有料道路	約 45 兆円	約 1.45 兆円	NEXCO、道路公社
上水道	約 30 兆円	約 1.39 兆円	市町村
下水道	約 90 兆円	約 0.41 兆円	市町村

- 一方で、いずれの分野もいわゆる「老朽化するインフラ」の代表格であり、向こう 10 年で巨大な資産規模は、利用者・納税者の大きなコスト負担につながってしまう可能性が高い。

## ② 当該官製市場は多くの先進諸国で民間に開放されている

- 有料道路分野では、アメリカ・カナダ・イギリス・スペイン・フランス・イタリア・オーストラリア等の先進国で既に民間開放が行われている。
- アメリカのシカゴ市では、市の所有する有料道路の運営権を約 18.3 億ドルで売却し、売却で得た財源を老朽化した学校や福祉施設の建て替えに回した事例も存在する。
- また、民間運営に移行した海外の有料道路と日本の道路公社運営の道路を抽出し、売上に占める経費の比率を比較したところ、10%~20%程度日本の方が高いという結果の出たところもある。
- 上下水道についても有料道路と同様の傾向が先進諸国で見られる。

## ③ 日本政府も民間開放に向けてコミットしている

- 2013 年 6 月 14 日に閣議決定された『日本再興戦略』では、今後 10 年間で PPP/PFI の事業規模を 12 兆円（現状で約 4 兆円）にすると宣言している。
- 2013 年 6 月 6 日に民間資金等活用推進会議（全閣僚で構成される政府の PFI 推進主体）決定された『PPP/PFI の抜本改革のためのアクションプラン』では、上下水道や有料道路、空港の運営を民間に委ねる公共施設等運営権の活用について 2 兆円~3 兆円という目標を掲げている。

#### ④ これは自治体や利用者にとっての選択権の確保の問題

- 生活に密着するサービスであるインフラの運営を官自ら行うか、民に委ねるかは選択の問題であり、いずれか一方が絶対に正しいとは言い切れない。
- ただ、確実に言えるのは、いずれかの選択肢が法律上選択できないよう、国によって一方的に奪われるのはおかしい、ということである。
- また、選択肢が増えることで、現在は独占的な環境で運営できている官の関係者に対して規律と緊張感を与えることも可能になる。

## 2. 現状の進捗状況

- 1. の①にあげた料金徴収型のインフラについて、ほとんどの分野が従来は運営主体を国や地方公共団体に縛る法制度（総称して公物管理法）が設けられており、民間開放が困難であった。
- 具体的には、利用者からの料金徴収や運営の中で生じる大規模修繕の発注行為を民間が行うことが制限されていた。
- しかし、2011年6月のPFI法改正により、公共施設等運営権を活用する形で、上記の行為を民間が行政に代わって行うことが許されるようになった。
- 具体的には、2012年3月に閣議決定されたPFI基本方針に基づいて、以下のような適用関係が示されている。

事業名	運営権設定の可否	根拠法令	備考
水道施設	可	水道法	※
医療施設	可	医療法	ただし、医業本体への適用は不可
社会福祉施設	可	社会福祉関係各法	※
漁港（プレジャーボート）	可	漁港漁場整備法	
中央卸売市場	可	卸売市場法	
工業用水道事業	可	工業用水道法	
熱供給施設	可	熱供給事業法	※
駐車場	可	駐車場法	
都市公園	可	都市公園法	
下水道	可	下水道法	
道路	不可	道路整備特別措置法	今後の料金制度のあり方とあわせて設定を検討
賃貸住宅	可	公営住宅法等	
鉄道（軌道含む）	可	鉄道事業法・軌道法	※
港湾施設	可	港湾法	
空港	今後法改正予定	空港法・航空法	関西国際空港及び大阪国際空港については可能。また、国管理空港等については、第180回国会に法案を提出
産業廃棄物処理施設	不可	廃掃法	
浄化槽	可	浄化槽法	

※については事業を経営するために、別途各法律に基づく事業認可が必要

- 運営権の設定が不可とされている空港については、今国会で「民活空港運営法」が成立し、設定が可能となっている。
- ただ、主要な分野としては、有料道路について民間による運営を認める制度が存在しない状況

が続いている。

- ▶ また、1. の①で示した有力分野のうち、水道については※にある通り、水道法に基づく水道事業者としての認可が必要とされているが、当該許認可の運用や許認可の取得に伴って自治体側で求められる公営企業の取扱い、起債の取扱いについて詳細が示されず、事実上活用が困難な状況が続いている。

### 3. 残されている課題（主に規制の面で）

#### <民間参入を可能にするための規制緩和>

- ▶ 1. の③で示した政府のコミットメントを実現し、自治体にとっての政策上の選択肢を確保するためには、有料道路と水道という2大分野での規制改革が不可欠。
- ▶ 民間事業者が十分に参画できる条件を作るという観点では、各分野について以下に示した規制緩和（法改正あるいは運用改善）が求められると考える。

分野	規制改革施策
有料道路	<ul style="list-style-type: none"><li>① 利用者からの料金徴収を道路会社や自治体、道路公社等に限定している規定を改正し、PFI法上の公共施設等運営権者にも認めること（道路整備特別措置法第42条）。</li><li>② 利用者から徴収する料金に含めることが出来る原価を限定列挙し、当該原価以外を料金に含めることが出来ない（＝公共施設等運営権者にとっての利潤が認められない）仕組みを改めること（道路整備特別措置法第23条）。</li><li>③ 現在の有料道路制度は事実上、建設にかかった費用を回収した段階で無料開放することを原則としており、多額の維持管理費用がかかるなどの例外的な理由に当てはまらない限り、償還後の料金徴収を認めていないが、これを改めること（道路整備特別措置法第15条）。</li><li>④ 現在、有料道路は税制上、②で示した利潤を料金に含めないことで固定資産税の免除対象となっているが、仮に公共施設等運営権者に利潤を認めた場合でも、これを維持すること（制度の新設）。</li></ul>
水道	<ul style="list-style-type: none"><li>① PFI法基本方針に示された解釈に基づいて公共施設等運営権者が水道法上の事業認可を受ける場合の申請手続きや認可基準、給水規定の変更に伴う認可基準を速やかに示すこと（水道法第6条、第14条）。</li><li>② 公共施設等運営権制度を活用して市町村の水道事業を民間事業者を引き継がせる場合、当該行為は水道法上の事業休止と位置付けて問題ないかの解釈を示すこと（水道法第11条）。</li><li>③ 公共施設等運営権制度に活用して水道事業を行う民間事業者は、市町村と同様に公益的な位置付けとなり、国庫補助の受給対象となれることを明確に示すこと（水道法第44条）。</li><li>④ 公共施設等運営権制度を水道事業に適用した場合、市が保有し続ける水道施設は地方自治法上の公の施設であるかを明確に示すこと（地方自治法第244条）</li><li>⑤ 公共施設等運営権制度を水道事業に適用した場合、市に残る業務を地方公営企業法上の「水道事業」、地方財政法上の「公営企業」と言えることを明確に示すこと。（地方財政法第5条、第6条）</li><li>⑥ 水道事業を経営する民間企業が活用できる会計基準を整備すること（制度の新設・水道法）。</li></ul>

#### <制度の活用しやすさを増すための規制緩和>

- ▶ また、公物管理法以外の制度面の課題としては、これまでも指摘され続けてきた「公務員の出向制度・転籍制度の整備」や「公共施設等運営権と指定管理者の二重適用の排除」、「会計や税務面でのイコルフットィング」を実現することが重要である。

#### 【公務員の出向制度・転籍制度の整備】

- ▶ 「公務員の出向制度の整備」は、インフラの運営を官から民に切り替えた際に、当該事業に従

事している公務員が、自らの身分を失うことに抵抗することに対する激変緩和策として必要とされているものであり、現在の官民交流法が小規模・3年から5年程度の出向しか想定していないことから、新たに数百人規模、10年~20年程度の出向を想定した仕組みを設けるべきである。

- また、公務員を転籍させる場合に、現在の労働契約承継の個別同意という手法ではなく、労働契約の包括的な承継（転籍前の条件で）を可能とする仕組みを導入するべきである（日本版TUPE）。
- 合わせて、転籍の場合には、公務員として加入していた共済年金の職域部分（平成27年10月以降の厚生年金との一元化以降は「年金払い退職給付」）と、民間企業が用意する年金制度との年金資産の移管を可能とする制度も用意するべきである。

#### 【公共施設等運営権と指定管理者の二重適用の排除】

- 「公共施設等運営権と指定管理者の二重適用の排除」は、有事には金融機関による経営介入によってインフラサービスの中断を避けるという重要な機能を確保するために公共施設等運営権への担保設定が可能になっているのに対して、指定管理者制度には当該機能が存在せず、地方自治法によって二重適用を強制されることが制度の足かせとなっている点で必要とされているものであり、公共施設等運営権を設定する場合には、公の施設であっても指定管理者の適用を受けないという地方自治法の改正を行うべきである。

#### 【会計や税務面でのイコールフットイング】

- 「会計や税務面でのイコールフットイング」は、従来は自治体が運営し、法人税の納税義務を負っていなかった地方公営企業をコンセッション制度に移行させた場合、結果として国に多額の法人税が納められてしまうという矛盾を解消するため、移行によって生じた法人税相当分を地方交付税の形で当該自治体に還元し、制度活用の動機付けを高めるべきである。
- また、下水道事業をコンセッションで運営する際に、従来は自治体に義務付けられていた会計検査院による検査受験の義務を、コンセッションを受ける民間企業に移すことを可能にすることで、制度活用の動機付けを高めるべきである。

※なお、本論は福田個人の見解をまとめたものであり、所属組織等の見解とは無関係である。

以 上