

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事録）

（開催要領）

1 日時 平成29年1月16日（月）18:25～18:44

2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室

3 出席

<WG委員>

座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授

委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

委員 本間 正義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

<関係省庁>

村田 有 内閣府民間資金等活用事業推進室参事官

飯塚 秋成 総務省自治行政局地域自立応援課地域振興室長

北村 崇史 総務省自治行政局地域自立応援課地域振興室課長補佐

長岡 丈道 総務省自治行政局行政経営支援室課長補佐

今井 基貴 内閣府民間資金等活用事業推進室主査

山川 剛志 内閣府民間資金等活用事業推進室主査

<事務局>

藤原 豊 内閣府地方創生推進事務局審議官

坂井 潤子 内閣府地方創生推進事務局参事官補佐

（議事次第）

1 開会

2 議事 指定管理者制度の二重適用の解消について

3 閉会

○事務局 お待たせしました。本日は、内閣府のPFI室と総務省の両者に来ていただいております。「指定管理者制度の二重適用の解消について」ということでございます。

PFI室には、もう先週にもお越しいただきまして、現行の検討案ということで御説明をいただきましたけれども、PFI室と総務省の間で調整がまだ続いているというふうにそのときおっしゃっていただいておりますので、資料自体は非公表でというふうにそのときおっしゃってまして、もし今もそれが続いているのであれば同じ扱いになるのかとか、その辺も含めて、今、両者でどこがどういうふうに意見が食い違っているのかとか、そういった

部分について、それぞれ御説明いただければと思います。

よろしく申し上げます。

○八田座長 どうも、お忙しいところをお越しくださしましてありがとうございます。

それでは、早速、御説明をお願いいたします。

○村田参事官 内閣府のほうから御説明申し上げます。資料は引き続き非公表でよろしく
お願いいたします。

以前お配りいたしました、私どものポジションを示すためのガイドラインの新旧対照表を御覧ください。以前も御説明したのですが、新旧対照表の5から6ページ目に書かれている(9)の部分について、私どもとしては、このようなただし書きみたいなものがなくても、あらゆる場合について、転貸スキームが使えるのではないかと考えております。

一方で、総務省からは、目的の内外によって若干異なる取扱いをすべきだという御意見を賜っております。このガイドラインはPFI推進会議決定ということで、関係各省と調整を図った上で決定しなければいけないものでございますので、今まさに調整中の状況でございます。

私どもが、目的の内外を問わず、転貸スキームが使えるのではないかとっておる根拠につきましては、前回にも御説明させていただいたとおり、港湾法の54条の3第7項に基づいて、民間事業者が公の施設である行政財産を借り受けて、これを権原として特定第三者に転貸しているという法律もありますし、この法律に基づき、那覇国際コンテナターミナル株式会社が那覇港管理組合から岸壁やヤードを借りて、それを船会社のほうに転貸しているという事例もありますので、PFI法でも同じくできるのではないかと考えているところでございます。

御説明は以上です。

○八田座長 どうもありがとうございました。

それでは、委員の方から御質問、御意見を。

総務省から申し上げます。

○長岡課長補佐 総務省で指定管理者制度を所管してございます自治行政局の長岡と申し上げます。お時間を頂戴しましてありがとうございます。

私のほうからは、今、村田参事官からお話がありました総務省側の主張のお話について、若干御説明を申し上げたいと思います。

当省としましては、行政財産のみならず、地方公共団体の公の施設に係る一般ルールであります地方自治法を所管している立場から、PFI室のお考えにつきまして、少し懸念事項ということをお知らせしているところでございます。地方自治法上、単に行政財産ではなくて、公の施設というものは住民の福祉を増進する目的をもって、その利用に供するために設けるものである。ですので、利用関係の発生について、不当な拒否でありますとか、不当な差別的取扱いというのは、法律上明示的に禁止されているという状況でございます。

また、その設置管理に関する条項、事項というのは条例で定めるということになってございますので、管理者におきましては、これは指定管理者を含めた、地方公共団体も含めた管理者というのは、施設の種類に応じて、規模、構造、設備等を勘案して、施設の設置目的を十分達成せしめるように、適正に管理権を行使することが求められているということでございます。

こうしたことを担保することを含めまして、利用するという権利を十分保護するということを目的といたしまして、自治法には審査請求の特例なども設けられている。そういう状況でございます。

したがって、地方自治法でいうところの公の施設というのは、個別法に特別の定めがない限り、一般使用、自由に使用するということを原則としまして、一般使用では、その設置目的を達成できない場合は、許可使用、いわゆる行政処分だということを前提として構成されているということでございます。

こうしたことを前提にいたしまして、PFI法の解釈に関しての、当省としての考え方でございますが、PFI法69条6項、規定の創設の趣旨といたしましては、民間所有のPFI事業施設、いわゆるBOT施設です。こちらに行政財産上の賃借権を設定するということを目的として設けられた規定だと考えられます。

したがって、公の施設の設置目的を達成するために、特定の第三者にその利用権を設定する。PFI室がおっしゃるところの転貸を、公の施設の目的を達成するために可能なのだということとは、従来解されてきていないということがございます。

PFI室のほうで根拠としてお示しされている港湾法54条の3第7項の貸付けにつきましては、港湾法の特定埠頭という極めて個別特定の施設の利用形態に着目して、まさに個別法で行政財産の貸付けの制度を創設している。そもそも地方自治法の特例を置くということで、そういう旨の協議を受けている。それが規定の趣旨でございます。

翻りまして、PFI法69条6項というのは、個別特定の施設の利用形態に着目したものではありません。PFIという手法によった場合に、施設横断的に適用される規定でございますので、港湾法54条の3第7項の貸付けとは異なる趣旨で設けられた制度だというふうに我々としては解しているということでございます。

PFI法69条6項が、こうしたことを前提としてもなお処分に当たらない転貸を可能としているというふうに解釈を取る場合、こちらは本来処分として適用されていたところの行政通則法が、それぞれ適用されなくなるということに留意が必要なのだろうということでございます。例えば、行政手続法、行政不服審査法による不服申立て、行政事件訴訟法による取消訴訟の出訴の権利、こうしたものが住民の利用する権利を保護するために規定されているわけでございますが、こうしたものが適用されなくなる可能性があるということに留意が必要だろうと考えてございます。このあたりが、我々として解決すべき懸念事項だということございまして、PFI室に御相談をしているところでございます。

私からは以上でございます。

○八田座長 ありがとうございます。

○原委員 総務省にお伺いしたいのは、私はこの議論は最初から全然分からないのですが、元々コンセッションという制度が作られて、例えば、港湾のターミナルであったり、埋設施設について、国土交通省で運営権を与えることが認められている。そのときに運営権は与えられているけれども、施設を貸すことはできないわけですか。どういう制度が作られたことになっていたのかが、よく分からないのです。

○長岡課長補佐 おそらくPFI室から補足がある前提で、私から。

今議論になっておりますのは、運営権を設定したものに対して、運営権の中には、使用許可処分をする権限というのは含まれていないということが総務省側からすると関心事でございまして、つまり、運営権では引き続き物件でありますので、物件が付与されたからといって、行政処分を行う権限までは付与されていない。PFI法が、コンセッション制度が設けられたときからそう解されてきている。ですので、行政処分をする権限を付与するためには、指定管理者制度を併用する必要がありますねということでございました。行政処分をする権限を付与するという行為を、言わば転貸という行為に置き替えてクリアしていくことはできないだろうかというのが、今検討している課題でございます。

それはすなわち、行政処分でやっていたものを、転貸という私法上の権利を設定するという行為で代替できないかというお話なのだろうと我々としては理解をしているわけなのですが、そうする場合には、今申し上げました、本来行政処分であったならば、住民側に保護が確保されている、権利の保護のための規定というのが適用されなくなるのだろう。そういったもろもろの考え方の整理というのが、法令上やはり必要なのではないだろうかということをお話申し上げているところでございます。

もし、PFIのほうからあれば。

○原委員 確認ですけれども、港湾のターミナルを使わせるとか、会議場を使わせるといったことが、港湾のターミナル、あるいは埋設施設の場合には、運営の相当部分を占めるのだと思いますけれども、それはできないという前提で運営権という制度が作られていたという理解でよろしいのですか。

○長岡課長補佐 転貸のほうのお話もしていただいたほうがよろしいでしょうか。

○今井主査 PFI室です。

行政処分は、コンセッションだけだとできないので、その行政処分が不要になるように、契約というスキームで置き替えて解決を図っていかうということを検討しております。仮に転貸というスキームを取れば、指定管理者を併用せずに、コンセッション事業者が運営権に基づいて転貸できるのではないかとということで、我々は先ほど御説明させていただいたところです。

○原委員 転貸のやり方によると、総務省がおっしゃるように、この適用されない部分が出てきてしまうので、やはり法改正が必要ですね。

○長岡課長補佐 法令上の考え方でどう整理できるのかというのを、御相談を今まさにさ

せていただいているところです。

○原委員 いや、法改正が必要としか読めないです。

○今井主査 我々が、総務省に御相談申し上げている点はもう一点ございまして、先ほど住民保護という観点で御説明があったと思うのですけれども、我々の提示している転貸借スキームは、住民保護は全くできないというわけではございませんでして、PFI法に基づいて、例えば、運営権を設定するときに、運営の方法を行政側が細かく指定することができます。

あとは、事業が始まった後のモニタリングという形で、コンセッション事業者が住民に不当な取扱いをしていないかどうかを行政の側がチェックすることとなっています。これが、問題が生じないようにする事前措置です。事後措置として、さらにPFI法に規定がありまして、仮に問題が生じたときも、PFI法に基づいて、コンセッション事業者に対して報告徴収、実地調査、指示を行うことができる権限も公共が持っております。

また、先ほど申し上げたような契約の内容ですね。住民に不利益な取扱いをしないように、その内容が違反していた場合は、運営権を取消しできる権限を行政側が持っています。

さらに、仮に問題が生じたとき、港湾の場合は転貸という司法上のやりとりをやっていますので、民事訴訟で問題解決を図っていると承知していますので、PFI法についてもそれと並びの整理をお願いしたいということが、我々の主張でございます。

○原委員 総務省の資料で、この一番下のところの行政通則法が適用されないことによる例として審査基準とか、不服申立てとかが挙げられていますけれども、これがPFI法などによって全部担保されるのですか。

○村田参事官 港湾法並びだということですね。

○原委員 港湾法並びで、PFI法の枠組みで全て担保される。

○村田参事官 司法上の枠組みでできるということです。

○原委員 そうであれば、別に法改正しなくてもよろしいのですか。

なお書きで書かれているのは別に構いませんということなのでしょうか。

○長岡課長補佐 そこを今、引き続き御相談をさせていただいている。同程度に保護の水準は確保されているのかどうかなどを含めまして、御相談をしているところです。

○原委員 それで、総務省のお話というのは、これまではそういった転貸でやるということまで認められているとは解釈されていなかったけれども、そこを解釈するのはいいです。

ただ、そのときに、この最後のなお書きで書かれているような問題があり得ますと言われているのですか。その前段もまだ議論がありますか。

○長岡課長補佐 仮にPFI法69条6項の解釈として、これまで行政処分と同視されてきた性質のものを、転貸という形でやるのだということが仮に成立したとした場合、こういう懸念が発生しますと申し上げております。

○原委員 それは成立しないことになるのですか。

○長岡課長補佐 転貸という形態を取ったとしても、公の施設の設置目的を達成するため

の行為で、特定の第三者に利用権を設定する行為でありますので、それは従来の考え方からすれば、行政処分だと解されてきたものではないのでしょうかということを我々としては懸念として申し上げております。

○村田参事官 ただ、一方で、既に港湾法の世界では、転貸のスキームを用いて那覇の国際ターミナルでは事業を行われているわけですし、何か問題が起こったときには、司法上の対応で措置をするという事例がございますので、その事例と別に、私どものPFI法と何が違うのですかということをお願いしているということです。

○原委員 何か伺っていて思いますのは、これは別に転貸でやれるのであったら転貸でやっていただければいいですし、どうしても総務省が、そこは行政処分で、公の施設の目的を達成するためなので難しいのですということであれば、そこはもう法改正して、できるようにされたらいい。どちらかで早急に結論を出されたらよろしいのではないのでしょうか。

法改正だともう時間がないので、早くされたほうがよろしいのではないのでしょうか。

○八田座長 その辺を今、議論していらっしゃるということですね。そういう着地点になる可能性も大いにあるということですね。

○長岡課長補佐 引き続き御相談をしていきたいと思っています。

○藤原審議官 これは原先生も御存じだと思いますけれども、私どもの諮問会議ないし未来投資会議の民間委員の方からも大変強いプレッシャーをいただいております。そもそも総理の前で福岡市長にお話しいただいたような話ですから、私どもとしては、解釈で行くのか、逆に法改正だったらもう時間がないので、すぐにそちらのほうに舵を切らないといけないというぎりぎりのタイミングだと思います。その辺は期限を区切っていただくしかないと思います。

○八田座長 法改正となると、具体的には特区法で決めるということですね。

○藤原審議官 一つの手法としては特区。PFI法の特例措置を特区法で書いていくということがあると思います。

○村田参事官 いずれにしても、未来投資会議のもとに置かれた推進会合において、この議論はなされておまして、1月30日に推進会合が開始されるという状況になっております。

いずれにしても、何らかの答えなのかどうなのか分かりませんが、その時点での回答というものを会合のほうにもしなくてはならないと承知しております。

○藤原審議官 推進会合のほうも、議長から本日また指示をいただいておりますので、次回会合がいつなのかはあまり存じ上げませんが、もうそういうタイミングだと思っています。

○八田座長 そこで特区法を変えるか、それとも解釈で行けるか、どちらかということが決まるということですね。分かりました。

どうも、お忙しいところありがとうございました。