

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」 (議事録)

(開催要領)

- 1 日時 平成 25 年 7 月 19 日 (金) 12:00～12:50
- 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 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

<有識者>

- 美原 融 東洋大学大学院客員教授
杉田 定大 同志社大学大学院客員教授

<事務局>

- 加藤 利男 内閣官房地域活性化統合事務局長
富屋 誠一郎 内閣官房地域活性化統合事務局局長代理
藤原 豊 内閣官房地域活性化統合事務局参事官
宇野 善昌 内閣官房地域活性化統合事務局参事官

(議事次第)

- 1 開会
- 2 議事 有識者等からの「集中ヒアリング」
- 3 閉会

○藤原参事官 東洋大学大学院の客員教授の美原融様、同志社大学大学院客員教授の杉田定大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。

○美原氏 それでは、最初10分ぐらい私、美原からお話しさせていただき、その後10分ぐらい、杉田教授のほうからお話しさせていただくという形で、お手元の資料をベースに御説明させていただく。

2 ページ、杉田教授共々、10年以上PFI/PPPを政策と実務の観点から議論しているが、やはりPFI/PPPというのは、社会資本整備とか老朽化した公共施設の更新あるいは公共サービスの提供に関して不可避な選択肢の一つではないかと思う。国として事業規模を3倍にする、あるいは戦略目標に数値目標を設定することは評価すべきだろうが、これを実現するためには、そのためのリソース、ツール、動機付けが必要である。このための制度改革も不可欠で、現状のままでは全く不十分というのが実態ではないかと思う。

政策の趣旨は結構だが、その実践に際しては個別業法とか管理法に関する徹底的な制度改革が必要であろうと。現状は、政治的なイメージ先行、政府もそれに乗っかっている。具体的な案件のないまま、政策のみが列挙されているけれども、これでは案件の実現などはまずあり得ない。国家戦略特区の枠組みを活用するなどして、突破口を見つけるような試みが必要ではないか。

それとともに、我が国のPFI/PPPは色々な制度がある。PFI、指定管理者制度、公共サービス改革法とか、特区みたいなものもその一部に入るが、効率的、効果的に民意を吸い上げて、公的主体を含めた利害関係者を動機付ける仕組み、モチベーションを付ける仕組みというのは徹底的に不足している。こういったところを政策的に補強し、官民双方の利害関係者の案件形成につながるモチベーションを高めるインセンティブなどの制度的施策を導入することが、効果的なPFI/PPPにつながると思っている。

3 ページ、コンセッションについて。公共施設等運営権は、税を使わず公共施設が何でもできるなどと今日の新聞の一面に記事があったが、こんなことはあり得ない。極めてミスリーディングな記事になっているが、この公共施設等運営権というのは、現在の法律・ガイドラインの考え方では汎用性のない、極めて狭い考え方になり、使い勝手が悪い。それとともに、より積極的な手法とするためには、細かいレベルでの制度改革が必要である。

例えば、公共施設等運営権とは、いわゆる公共施設、公物の所有権の中から運営権を切り出すという形で構成された物権で、残念ながら、今の法制度ではBrown Field、すなわち既設の案件にしか使えず、新しい新設整備には使えない。既設のコンセッションリースには最適な考え方になるけれども、新たな施設を整備し、その施設整備の対価を将来の一定期間の利用料金で賄うという考えを含む運営権の考えが含まれているわけではない。西欧で見られるコンセッションというのは、常識的にはこれら両方を含む考え方である。これは、物権という日本の制度的事情があるために、どうしても意図的に定義を狭くしてしまったという経緯になる。こういう問題をどうするのか、もう少し汎用的な制度に法はできる構成になっているけれども、その後、運営権の定義の仕方とか考え方が、ガイドライン等では段々狭くなってきているということが言える。

他にも、個別法に入ってくると、国管理の空港の民委託に関しては、これを可能にする法律が今次国会で成立したけれども、非常に大きな問題がある。運営権というのは空港の基盤設備のみに設定されるが、空港ビルは第三セクターで、民間施設であるため対象外になる。一体化して運営するためには、空港ビルを買収しなければいけないが、そのパリエーションというものをどうようにするのか、そのメカニズムは法律に書いていない。法案審議の過程の国会答弁で、国の責任で公募前に確実にやると政府は言っているが、どういう権限でやるのか。いわゆる利害関係の調整のメカニズムが法定されていない。ちなみに関西空港・伊丹空港では、個別法で措置されているけれども、国管理の空港の場合はそうはなっていないというのが実態で、利害関係の調整がうまく行かないということは、経済的には、例えば市、県が第三セクターを高く売ろうとすれば、結局コンセッションリースフィーが安くなる。それは、国から自治体に対する形を変えた補助金という形になりかねない。

あるいは、コンセッション、運営権の範囲をどう設定するかという問題もある。例えば、空港ビルに付加価値を付けて、利用者の利便性を向上する投資をしようとする。この空港ビルの投資は、いわゆる運営権の範囲に入らないという問題が起こってくる。そうすると、減価償却できず、減価償却損が出てくる。最初から損が出るということが分かっている投資をする民間の人たちはいないだろうし、こういうのは窓口を最初から狭くしてしまっている例である。

そのほか個別法でも省庁の方々はあらゆる公共施設に運営権を設定できるのだと言っている。確かに法技術的にはできるだろう。でも、実態法、個別法の中に入ってくると、実務的には難しい側面もあり、やはり個別法を変えなければ適用できないというのが実態ではないか。例えば水道法というのは、水道施設の設置者・管理者と運営主体が同一主体であることを前提にした制度で、いわゆるコンセッションとか指定管理者みたいに設置者と運営者が分かれる構造を可能にする法律にはなっていない。何が起るかということ、例えば、民間事業者は水利権あるいは湧水対策などのときの対応権限等を持っていない、あるいは対応できず、本来これらは地方公共団体が保持し、関連業務を担うことが適切となるが、一給水区域の水道管理者は一主体となり、公と民が業務を分担し、水道管理者の業務をするような制度の建付けになっていない。そもそも民間事業者の位置付けはどうなるか、自治体はどうなるか、水道管理者の機能が分担される場合、両者の位置付けはどうなのかという法技術的には水道法の考え方を整理しなければ、とてもではないけれども、水道法に適用できない。

下水法にも似たような問題があり、道路特別措置法にも似たような問題があるというのは御承知のとおりだ。

4 ページ、前提として、官民人事交流をさらに促進してはどうかということを提唱している。国の官民交流法は範囲が狭すぎる。地方公務員の派遣法は第三セクターのみ対象で民間の企業は対象外になり、やはり範囲は非常に狭い。地方公務員法と地方公務員の派遣

法を改定し、年金、退職金等の処遇の公平性が変わらない一定期間の出向という仕組みを認めることによって官民交流が促進するのではないか。PFI/PPPなど、本来公的主体がやるような公益性の強い業務に関しては、出向を認めてはどうかというところから少し間口を広げて官民交流を活性化させる。段階的に移籍も視野に入れるべきではないかと思うが、今、あまりにも地方公務員にとって官民の人事交流がないことが、やはりPFI/PPPの促進が阻害されている背景にあるのではないか。

5 ページ、欧米ではこういうことがなされているので日本でもどうかという考え方で、単純な補助金ではなくて、リスクを取ってチャレンジすることに対して事後的に支援してはどうかという様々な手法になる。パフォーマンスをチェックし、あくまでも効果を検証した上で支援することにより、案件形成やチャレンジングな投資を促すことができる。

例えば、開発費用をSPCの事業費用として税務会計上認める。日本では今、登記費用しか認めてくれないが、欧米ではタックスルーリングをとることによって認められる。そうすると、何千万円、何億円の開発費用を使って、成功すれば戻ってくるということから、非常にチャレンジングな案件形成をトライする人が出てくる。

同様にQuasi-Equity、準資本と言われる劣後融資は基本的にはエクイティ、出資金と似たような性格を持っているので、建設期間、無利息にするタックスルーリングを欧米では結構やる。これは資本金と見なすわけで、全体費用を安くする効果がある。税金の仕組みを効果的に用いることで、インセンティブを与える考え方でもあり、投資減税や免税レベニュー債等も同じ発想に基づき、税や会計という仕組みを利用しながら、利用料金を上げずに、全体の仕組みを効率的にさせながら、なおかつ事業者のリターンを一定程度豊かにさせるという効果がある。

ここからは杉田先生からお話しいただく。

○杉田氏 私は3年前に経済産業省を辞めたが、経済産業省の中でベンチャーの担当課長をやったりとか、あるいは防衛省で防衛調達の基本方針を立てたりそういうことをやってきた。特にこういう官製市場を民間開放することによって、明らかにイノベーションが起こり、新しい事業者が参入しやすくなるだろう。もう一つは、調達は非常に古い制度のままで、日本の調達制度は大きく変わることがなくずっとやってきたものだから、そういう意味では調達改革というのが非常に望まれるのではないかということで、それによってイノベーションが起こってくるだろうと考えている。

一昨年、日本経済新聞の「経済教室」に公共調達でイノベーションを起こそうということで書かせていただいたが、この中に欧米と日本の公共調達制度の比較という表を載せていただいて、これは非常に簡単な形ではあるけれども、特に欧州との関係が際立って日本と違うというところで、ここにあるように、例えば公共調達の目標については、政府支出の価値の向上、イノベーションの促進をうたっている。日本の場合は、調達価格を重視し、品質を確保する。ここがポイントで、価格が重視される。総合評価落札方式とかというのは入れられてはいるけれども、基本には価格重視であるということ。

調達統括的な組織がありやなしや、欧米の場合はある。

専門人材がいる。特に官でも民でも、あるいは総合交流、先ほどお話があったように、そういうものがある。

後で御説明するが、競争的対話方式について。新しい一般競争入札、指名競争入札、あるいは随意契約でもない新しい競争的対話方式という調達方式を開発してきたところ。

特に官に対するインセンティブ、民に対するインセンティブを用意されて、官でも民でもなるだけ公共調達のイノベーションを起こすような工夫がなされている。

これは後で御説明するが、中小企業技術革新制度（SBIR）という制度があり、こういうものも日本版というものに、残念ながら意味のあるものがないが、その典型例で、日本版では補助金制度になって、アメリカではしっかりした調達制度になっている。実は日本版PFIもその似たようなもので、我々は昔日本版のPFI法の原案を作ったし、「市場化テスト」の原案も作ったけれども、換骨奪胎を途中でされて別のものに出来上がっているというのが現状である。

6 ページ目、まず調達制度の改革ということで、我々、会計法・予算決算及び会計令、非常に昔からある制度であるが、この制度は戦後半世紀にわたって本則はいじられていない。基本的には附則なり、他の法律に基づいて改正を行ってきたという形であるが、そろそろこれを見直してやるべきではないか。実は過去、構造改革特区の形の中で調達制度を一部見直して、例えば、特別に刑務所を民間に開放するとかやっこられていた。そういう意味では実例がある。構造改革という流れの中で、従来なかなか刑事施設でいじれなかったものが対象になったり、あるいは市場化テスト法によってそれが一般化されるということがなされているが、そういう意味では国家戦略特区の法律に基づいて、より深掘りしていただく意味があるのではないかと思う。

まず、民間提案方式というのがある。2011年PFI法改正で入ったが、本当に使えるのかどうか疑問である。先ほど美原教授から何度か御指摘があったが、制度は作るけれども、魂がこもっていないから、魂がこもっていない制度に使い勝手がいいはずがないと我々は思っている。民間提案についてももう少し段階的な選定をまず行った上で、その中で本当に意味のあるもの、ないものや必要性とか有効性とか実用性等々をテストした上、これに通過したものについて詳細提案を図るというような工夫をすべきではないか。この過程の中で官民で対話して、どのようなあるべき姿なのかということを決めていけばいいのではないか。

そういう意味で、なるだけ特に利用料金制度の場合は料金という形で収入が入ってくるから、そういう意味では少しハードルを低くして提案させる、してもらおうということもあるのではないか。ポイントはインセンティブをちゃんとこの中でどういうように入れるか。基本的に調達によって節約したものについては、官と民で例えば半分ずつ分け合うとか、そういう工夫も必要ではないか。

7 ページ、調達制度の改革ということで、競争的対話方式をそろそろちゃんと導入する

べきではないか。実はこれはEU指令の中で十数年前にもう既に位置付けられている。これは一般競争入札、指名競争入札、随意契約とは別のもう一つの項目として競争的対話方式が認められており、我々、実は過去欧州に出張して対応している場面を見てきたこともあるが、これは何かというと、基本的には公がなかなか発注の仕様を自分では決めにくいとすると、もう少し民間の知恵、ノウハウをインバイトして、そういうものを入れ込んだ形にして、その過程で我々は官と民の間で対話を行うあるいは交渉を行うということをやっている。なるだけ民間にも発注しやすい、民間も受け入れやすいものをこの中で作っていくという形である。

特に、官と民の距離感が今の入札制度の中で非常に厳しいものになっているから、よりこういうものをやることによって民間の意見、民間の考え方を組み入れながら官の中で咀嚼をし、入札制度を行っていくことが大事ではないかと思う。

もう一つの話は、SBIRという制度で、これはSmall Business Innovation Researchという制度であるが、実は私もアメリカのDOD、国防省でやっている側面に出くわしたことがある。アメリカの国防省が昆虫ロボットを5 km飛ばせるようにして、だけれども、やり方はどういうやり方でもいいと。形としては性能発注で、5 km飛ばせる昆虫ロボット、これは爆弾とかカメラを積んで偵察に行くというようなことができるようなもので、それを官と民で共同開発しよう。共同開発していい人であれば、官が、防衛庁が、国防省がファーストクライアント、最初の顧客になるという制度である。そういう意味では、官と民が共同開発し、最終的に自分が調達してあげるという道が開かれているという制度で、実はこれは日本では単なる補助金の制度になっている。補助金をもらっても、経済産業省含めて、どの役所も必ずしもコミットされていない。だから、そういう意味ではこういう制度をそろそろちゃんと盛り込むべきではないか。

もう一つはトライアル発注という制度がある。これは既に一部の自治体がやられている。いわゆる試行的に民間で技術開発されたもの、例えば震災のときの機のストッパーみたいなもので、そういうものを積極的に調達するというで、これも産業部局では技術開発の制度はあるが、例えば土木部にちゃんと通じているかということ、土木のほうではそれは何だという話になっていて、自治体も政府も全体で積極的に取り組むというものをやるべきではないか。そういう意味では、ちゃんとした調達制度の中でこれを位置付けてやっていくということが大事ではないか。

8 ページ、イノベーション・モデルの創出促進について。基本的に調達制度の中で色々なイノベーションが起こるはずだと思っていて、そういう意味では人材の登用とかKPIの話等々あるけれども、具体的にニュージーランドでは刑務所サービスの中で再犯率が減少したり、割増料金の支払い等々行うことによってインセンティブを与えたり、もろもろこういうようなインセンティブが書いてある。最近では、TSUTAYAが指定管理者になって、佐賀県の武雄市の図書館で、TSUTAYAのマネジメントで公民混在型で施設を運営するということがあるし、あるいはみなとみらいの赤十字病院とか、非常に成功例と言われているのは刑

務所のサービスである。

これは島根あさひ社会復帰センターとあり、今、四つの刑務所が民間経営されている。二つがPFIで、二つが公設民営であるけれども、その中で島根の例が挙がっている。実は構造改革特区の制度を使って、従来、刑事収容施設で官しか独占できなかったのが、例えば直接受刑者に触れないような業務は民間に任せるべきではないかということで列挙して、それで構造改革がまず動き、今や市場化テスト法で一般化されて、どこでも一般に民間に業務を委託することができるという形になっているわけであるが、その中で色々な問題があった。特に進んでいるというところでは矯正教育プログラムに民間の知恵を色々入れてきたわけで、色々問題があるというものを次のステージでは是非改善していくということが今回の国家戦略特区の中でできるのではないかと我々は期待している。実は今、立川と昭島のまたがったところに国際法務総合センターというのがあって、これは28年度から着手で、八王子の医療刑務所とか色々な刑務所や研修施設を合体するというもの。

9 ページに提案があるが、実は官製市場改革・イノベーション特区という形で、特に今刑務所サービスが一番国の中では進んでいる。なぜ進んだかということ、過去色々な問題事案が起こって、どうしても刑務所に民間事業者を入れていくべきではないかという声が出てきて、それを我々がサポートさせていただいた。今回は、八王子に医療刑務所、東京と神奈川に医療少年院というのがあって、それから研修施設、こういうものを昭島に統合させようという構想である。そういう意味では、これをうまく使いながら、新しいイノベーションをここで動かさないかということを考えている。

例えば、今、既に国庫債務負担行為が認められるとか、あるいは予算を余しているということがかなり進んではきている。しかしながら、余った予算をどうしようかお互いにインセンティブとして使い合うとか、そういったことを例えばこのモデルの中で実現していけないかということ今考えていて、是非この中で先ほどから申し上げていた問題点を導入していけないか、改善していけないかということを考えている。

最後に、実は今回のPFI/PPPとは違うけれども、最後のページにあるが、以前からEPA、経済連携協定の交渉にもかかわってきたもので、外国人医師、看護婦の問題は非常に大きな問題だと考えていて、特に今回成長戦略で外国人医師の就労については少し弾力化しようという動きがあるが、是非外国人看護婦についても弾力化をお考えいただけないか。医師だけでは医療行為はできない。過去、弾力化するときに医師会の反対を受けたのはどうということかということ、医師と看護婦はチームワークでやらなければいけないから医師だけ緩和されても困るということ言われた。逆に医師だけ緩和しても、看護婦も緩和しないとチームワークで外国人の医療は充実しないだろうということ、今、現実には2012年からようやく試験期間を少し延長するとか、難しい漢字にルビを打つなどということはやり始めたけれども、昨年度は311名が受験して30名が合格した。1割弱である。1年の滞在延長を認めたもので、その30人のうち18名は延長を認められた方が合格したということ、累計で既に4年やってきたが、96名の合格者、合格率13%である。

あとの人たちはみんな帰っていかざるを得ないということで、本当にこれは無駄であり、思い遂げられず帰国した人に申しわけなく思う。せつかく日本の医療制度を勉強してもらったのに帰って行ってしまうということで、そういう意味では、是非この国家戦略特区の中で、こういう方々に例えば英語表記による国家試験を導入することによって受験をしやすくさせるとか、そういう工夫を、まずはEPAに基づいて研修を行っている、あるいは行った人たちに対してやり、それを段階的に拡大していく必要があるのではないか。

○秋山委員 御質問というか、もう少し補足的に御説明をお願いしたいのは、9ページ目に最後お話いただいた、特区では是非官製市場改革をとということで、言及されているのが8ページの最後に出ていた立川昭島のプロジェクトのことだと思うけれども、具体的に例えば規制の改革なのか、あるいは何か別のもののイノベーションなのか。

○杉田氏 今九つの施設、一つが八王子の医療刑務所で、あと少年院の刑務所が二つある。あと研修施設、これは公安調査庁の研修施設とか法務省の研修施設である。医療刑務所と研修施設、二つのものがある。まずは医療刑務所についてはPFIでやろうということを考えられている。建物も民間で造ってもらって、中の運営も民間でやっていただくということを考えている。ここは二つの側面、普通の刑務所と医療、病院的な性格があるから、おそらくそれぞれ色々まつわる規制がある。実は今までやってきた刑務所では手を付けられていないような制度改革、先ほど申したような競争的な対話方式の話とか、民間提案公募方式はいいのだけれども、どうももう少し精度の高いようなやり方ができないのかとか、こういったような形でなかなか今の会計法・予算決算及び会計令では読めない、あるいは制度改革が必要なものを国家戦略特区で改正することによってできるようにする。

一番の問題は例えば、予算をせつかく合理化して使い残すということをやっても、使い残した予算をどういうように使うのか。国庫へお返しするだけなのか、お互いに官民で分け合って、国庫には例えば4分の1はお返しするが、4分の1は省庁でもっとより合理的な制度に設計できるように使えるようにして、あとの2分の1は民間にインセンティブとして与えるとか、そういったものをこの制度の中でできないものかと考えている。

かなり変わってはきていて、国庫債務負担行為もできるようになった。使い残しても財務省から怒られないようになってきている。会計検査院からまだ怒られるけれども、そういう制度がせつかく出来上がっているならば、インセンティブをどう作るのか。これは官と民のリスクをどう分担するかが当然あるが、その裏にはどういうように官と民に対してそれぞれインセンティブを与えるかというものがないと、なかなかPFIとかPPPというのは進んでいかないのではないか。欧米はそこを工夫しながらインセンティブを付与しているところ、そこに工夫がある。それを特区で実践できないかと我々は考えている。

○秋山委員 6ページ目の調達制度改革の今おっしゃったのは4番。

○杉田氏 そのとおり。

○秋山委員 7ページ目の競争的対話手法について、他に今回のプロジェクトでは是非実現されたいものはあるか。

○杉田氏 この特区の中に入るかどうか分からないが、SBIRの制度。一緒に共同開発をして、ちゃんと調達までつなげるという制度。実は経済産業省も一度トライはしようとはしたけれども、結局会計法・予算決算及び会計令でちゃんと書かないとこれはできないから、できないものはダメだということで結果的には技術開発の補助金だけに終わってしまった。

特に、非常に会計法・予算決算及び会計令という壁は高い。財務省の中でも非常にプロの集団がやられているもので、過去、大蔵省の方々とも議論したことがあるけれども、なかなかプロの集団のところを破っていくのは難しい。だから、これは数十年もの間、本則のところはいじられてこなかったと思う。そういう現状である。

○八田座長 今の7ページのSBIRというのは、基本的には防衛技術に関することか。

○杉田氏 防衛だけではなくて、色々なところで、例えば土木工事などもやっている。

○八田座長 例えばどういう土木工事で技術革新しているのか。

○杉田氏 例えば、土木工事で非常に画期的な橋を架けたいと思っていると、この橋の架け方をこういう性能発注をして、アーチ型にすると色々ある。提案を出してくれと、いいものがあれば新しい工法を建設当局と民間事業所と一緒に共同開発して、あとこれはいいと思ったら積極的にそれがまず土木部局が調達するというようなやり方をやっている。

○八田座長 国は、ある場所に橋を造りたいのならば、一番安い企業に発注すればよいと思う。技術開発は、企業が勝手にやればいいことなのではないか。国が直接手を出す必要はないと思う。

○杉田氏 そこは基本的にイノベーションを起こして、先ほど申したように、彼らは政府調達の中でイノベーションを起こしたいという考え方が基本的にある。価格も重視されるけれども、新しい工法をこの中で考えて、それが合理的なものであればそれは積極的に調達していく。当然、原価計算はおそらくチェックするのだと思うけれども、でも単なる原価計算、私ども防衛省に行って経験してきたが、単価はずっと決められているから、これを毎年毎年例えば5%とか10%カットしていくだけでコストを効率化しているというやり方で、この中にはイノベーションが起こるきっかけ、オポチュニティは出てこないから、そういうのを打ち破ろうというのがアメリカのSBIRの制度だと思っている。イノベーションを起こすのに、中小・ベンチャー企業にチャンスを与えるという考え方である。

○八田座長 例えば、鹿島と大成建設が入札して片一方が安ければ何か工夫しているに違いないわけだから、色々考えずにそちらを受注したらいいのではないか。

○杉田氏 でも、それは単価競争が中心で、総合評価落札方式で新しい手法は入れられてはいるけれども、あれも価格がまずメインで、副として性能があるわけで、もう少し性能をどうするかによって新しいものを入れ込むことによって、将来、トータルで、ロングライフで見ると当然安くなり、かつ合理的なものが調達できるということ。

○八田座長 例えば有料でない橋だとして、性能は決まっていて何年もつという規定をして、安く札を入れたほうに落札させれば、それで話は済むのではないか。

○杉田氏 多分そういう入札の方法はあると思う。そういうレベルの橋を求めるのだった

ら。

○八田座長 もちろん今のは軍事については当てはまらない。軍事については、性能自体が入札の対象になると思うから。だけれども、橋みたいなものについて本当にそんなものが要るのかなと思う。

○杉田氏 我々が聞いている話では、土木の関係でもそういうことをやっている。多いのはおっしゃるとおり軍事技術のところ結構多い。

○八田座長 もしやるとしたら、例えば今度の福島原発の廃炉の技術などに関しては、そういう色んな技術を国が共同開発するということもあり得るのかもしれないと思う。しかし、標準的なものについては共同開発は考えられないのではないかな。

○杉田氏 おっしゃるように標準的なもの、道路でも決まった道路、一般規格、そういうものは無理だと思う。

○八田座長 仮に廃炉に用いるロボットの場合も、こういう性能を持ってほしいという評価基準を決めれば、これもまた各社で検討してもらって、その性能を満たすようなものの中で比較的安いものに発注すればすむのではないかな。いい性能を満たしたものを造ればちゃんと買ってもらえるのだから、ロボット製造会社だって技術開発に頑張るわけで、そこに政府が何で関与していく必要があるかな。

○杉田氏 それは大手の企業が中心になって決めるという世界をなかなか崩しにくいのだと思う。やはり大企業中心の入札システムになってしまっていて、例えば防衛もそう。大手メーカーが中心になって全部決めてしまうから、そこに新しい事業者がどうやって入ってくるのか、非常に難しい。そういう意味では、そこをアメリカはものすごく工夫しているのだと思う。新しい知恵をどんどん入れて、新しいものを入れて、そこで新しいイノベーションを起こそうと。

○八田座長 アイデアの段階で入札してもらって、そして落札したところに対しては融資するという制度で進まないのかな。

○杉田氏 そのときにもう一つ大事なものは、官と民が共同研究をやるということが結構SBIRで意味がある。

○八田座長 そうすると、大手建設会社には不利になるではないかな。中小企業には国の補助でさんざんお金が入って、大企業は相当いいものを作っているからダメだというのはおかしいではないかな。

○杉田氏 だけれども、大きいところは大きいなりに既得のところではドミナントしている。先の一般規格の道路とか。

○八田座長 でも、技術開発を国がやるならば大きいところも対等のチャンスを与えないとまずいと思う。

○杉田氏 そうかもしれないけれども、これはSBIR、スモールビジネスというところでは力を入れている。

○八田座長 私は財務省が何を反対しているか知らないけれども、反対しているならばそ

れなりの理由があるのだらうと思う。そして、その理由に対して突き破るだけの論理がなければまずい。そこがよくはつきりしない。

○杉田氏 おそらく八田先生がおっしゃるように、大企業も中小企業も両方やればいいのではないかというのがあるかもしれないが、まずは中小企業から、スモールなビジネスのところでイノベーションを起こさせるといところで焦点を当ててやるべきではないかと思って議論した。そのときになぜかといったら、ポイントは、技術開発の補助金とかの制度ではなくて、調達をするといところだと思う。ファーストクライアントになれるかなれないかといところだと思う。一種これから結果随意契約になっていく世界だと思う。

○八田座長 先ほど財務省が長年反対してなかなか打ち破れないのだとおっしゃったのは、こういう制度か。

○杉田氏 この制度というよりは、どちらかといると競争的対話方式である。もう少し本質論の部分だと思う。だから、この制度は別に随意契約でもないという扱い。今回、一部PFI法のガイドラインの中で、随意契約の一類型として競争的対話方式を御議論されているようであるけれども、それでは多分ダメではないかと思う。

○八田座長 では、競争的対話手法が使えるのは軍事以外ではどういうものがあるのか。

○美原氏 仕様を特定できないような案件になる。

○八田座長 例えばどんなものか。

○美原氏 パフォーマンス、こういうものが欲しいというのは分かっているけれども、その過程・手段が分からず、仕様を特定でない場合。例えば、建物で言えば四角が箱なのか、どういうパフォーマンスがあるか、その期待している成果は分かっているのだけれども、その過程が分からない場合等。

○八田座長 例で何かないか。やはり軍事に関することか。

○杉田氏 私たちが欧州、ヨーロッパに行ったときに見たのは、警務サービスみたいないところで競争的対話方式をやっていた。だから、割と役務型のものの中では議論しやすいのだと思う。

例えば、防衛も刑務所サービスも役務の固まりみたいないもので、だからイギリスで、あるいはアメリカで進んできたのだと思う。かつ、防衛とか警察には労働組合もないもので、そういう意味では労働組合の抵抗もなかった。

○美原氏 例えば軍用ヘリコプターの初期訓練サービスだが、英国の軍隊での実例で、民が資産を所有し、初期訓練サービスを提供するが、ヘリコプターの機種、仕様、シミュレーターを使うのか使わないのか、色々なパターンや選択肢がある。そういう組合せや機材の在り方は、発注する軍隊のほうは必ずしも最適解が分からないわけで、対話により段階的に詰めていかないと調達すべき仕様が分からないというようなケース。

○八田座長 それはまさに廃炉の技術だ。そうすると、それに競争的対話手法を使おうとすると、例えばロボット開発にどういう手法を使うのか。ここのPFI/PPPで競争的対話手法に基づいてやるというのは、廃炉に使えるロボットの場合にはどういう形で従来の調達と

は違うか。

○美原氏 やはり目的は分かりながら手段の有効性を検証できないケースである。そういったものは本当に大丈夫なのかどうか。パフォーマンスを実現できる手段と言えるのかどうかというのか、議論してみないと正当性を評価できない。納得した上で調達しようという形になる。

○八田座長 そうすると、具体的には何社か候補があるときにどうやってやるのか。

○美原氏 競争環境を保持しながら、対話をして公平なルールを決めて、どうあるべきなのかというのを議論して、最後に入札の対象にする。

○杉田氏 多分ロボットの機能も色々違う。美原先生の仮定形のものに乗かって御説明すると、機能も違って、多分造り方も違うとしたときに、その比較を官のサイドで分かるかどうか。原価計算だけの問題ではない。対話の中で彼らの仕組み、精度あるいは基本的な考え方、パテントをどういうように取っているのかとか、そういうのを対話の中でチェックしていくということだと思う。今の官と民はものすごく距離感があって、先ほど美原先生がおっしゃったようにコストなのだと。一部サービス基準とかは入っているけれども、そこだけで決められているから、民間も提案しにくい。こういうやり方でやりましょうとか。

○八田座長 今も提案型入札はある。

○杉田氏 あるけれども、あれは随意契約だから、単なる提案公募をするだけで、こういうものをやろう、それを官がチェックして、一応形として、国の場合は公募する。ちゃんともう一回入札をかけなければいけないから。その提案した人たちが必ずしも結果的にそれが取れるかどうか分からないというのが今回のPFIの中に位置付けられている。地方自治法は緩くなっているから、そういうものについては結果随意契約をやっている。

○八田座長 例えば、空港などは色んなデザイナーが提案して、その中から一発選ばれるのでは。

○杉田氏 それは提案して、一応競争にはちゃんとさらしている。

○八田座長 そうすれば済むのでは。

○杉田氏 何度も言うが、提案をした後、競争的対話方式で何が起こるかというのと、入札基準を国が弾力的に変えていく。普通の提案公募は、国が入札基準を変えない。基本的には対話を見て、自分の入札基準と民間提案を見比べて判断する。この競争的対話方式の柔軟なところは、国も入ってお互いに寄り合う。防衛省で商議というのがあるが、入札を決めるときに何を議論するかというのと、ほとんど価格だけだから。今回のものは何が違うかというのと、やり方もお互いに調整しよう。そんないいアイデアがあったら、我々は取り入れていきたいということがこの制度であればできる。だけれども、能力を蓄積しないと簡単にはできない。官と民でお互いにもっと人事交流することも含めて、そういう前提の中でこういうことを導入すべきではないかと提案している。かつ、EUはこの制度を認めているから、我々はこの制度を作ってもちゃんと勝てると思う。

○八田座長 先ほどの問題に戻ると思うけれども、そうした色々なアイデアを聞きながら最後に入札の基準を作ったら、アイデアを出したところは不利という問題が起きる。

○杉田氏 これは一定の競争を担保しながら、そういうアイデアを出した人に発注しやすいという制度。ここが特色で、随意契約ではないのだけれども、非常に随意契約的なことがこれでできる。その代わり、制度的には常に透明性を担保している。自分たちでどういう議論をしているのかというのを外に見せるようにしている。それによって競争性を担保する。

○八田座長 財務省が反対する主たる理由は何か。

○美原氏 随意契約の範疇になるからだろう。

○杉田氏 日本には随意契約という範疇しかないから、それが随意契約になってしまうわけ。発想が違うから。

○八田座長 だけれども、今度の競争的対話手法というのは、ほとんど随意契約と同じではないか。今伺っても相当曖昧な話だ。改めて全部競争入札にするのならば話は別だけれども。

○杉田氏 だからこそ透明性が大事だ。随意契約は透明性がないから。

○八田座長 財務省を説得できるかどうかという問題が結構難しいのではないか。

○美原氏 最終的には公平性、競争性を担保する入札になる。

○秋山委員 コンセッションのところで、利害関係者に対する動機付けというのは確かに非常に重要だと思うけれども、それに関して少し具体的に言っているのは、3ページ目の空港の話などで権利義務関係を調整するメカニズムが必要だと。関空・伊丹では個別法で措置済みなのだけれども、あるいは個別法で措置済みの内容のもので、他の例えば空港だけではなくて道路だったり上下水道だったり、色々コンセッションの候補は考えられると思うけれども、権利関係を調整するメカニズムについてのアイデアもしくは空港の事例ではこうやった点がよかったというようなことがあれば教えていただきたい。

○美原氏 空港というのは一体化しなければ意味がなく、関空・伊丹の場合には法律の構造そのものが土地と上物を一体化するという前提になっている。ところが、国管理空港というのは、国の基盤施設、コンセッションの対価のベースとなるのは空港基盤インフラ、すなわち滑走路とか航行援助施設等だけである。一方、空港ビルはというと民間施設である。空港を一体化するためにはこれを何らかの形で第三者がバリエーションして、正当な対価で買わざるを得ない。ところが、利害関係者になっている、県と市が入っている三セクで、民間主体も入っているのだから、第三者が入って、中立的な立場でバリエーションして買収の前提を設ける必要がある。本来、国が公募の前提としてやる必要がある。何らかの形で国がメカニズムを作って、権限を与えて一定の強制権を行使しながら一体化するような方式がないとなかなかうまく行かない。

今の国土交通省の考え方は、協議会という曖昧な組織であうんの呼吸で表と裏でやろうという非常に不透明な形が流れている。けれども、本来、やはり一定の法的な強制権を持

ってバリエーションしながら正当な価格を提示して利害関係を調整するということが必要だろう。

○秋山委員 調整機能の法的根拠をあらかじめ組み込むとは、法的措置が必要だという意味か。

○美原氏 そのとおり。今はない。

○原委員 空港のようにばらばらになって一部民間になったりとかという状況は、港湾についてもやや似た、他国と比べたときに競争力の低い要因の一つとして、歴史的に民間になっている部分があったりとかという問題が時々指摘される。港湾についてのここ何年間で色々な改革も進められているが、現状をどう御覧になっているか。

○美原氏 御指摘のとおり、港湾はもっと難しい。これは港運業界の利害関係とか、慣習等が複雑になるため。今の法体系の基本的な考え方は、公社を企業にし、民営化するという考え方で、一応論理性のある形で民営化のステップは法的にも現実にも起ころうとしている。

でも、制度よりも港湾というのは実際の運営慣行に関する利害関係があって、なかなか今の既存の船会社、荷主、港運会社の関係を崩せない。そこに非合理性があり、制度外の民民間の問題も抱えているというのが港湾の一番の難しさではないかと思う。これは飛行場にはあまりないけれども、御指摘のように飛行場は物の資産の在り方が結構複雑だが、関係者は少ないのでまだ整理できる余地がある。国の意思と何らかの制度が決まれば合理的にできるだろうけれども、今の法律の建付けだと大変だろう。どのように利害調整をするのかというのはうまいこと仕組みを設けないと時間がかかる。できないことはないだろうけれども、ものすごく時間がかかるのではないかと思う。

○原委員 もう一つ、官製市場の民間開放と言ったときに、先ほどからお話のあった刑務所などというのは、いくつか課題は残っていながらも先行してだいぶ進んできた類型だとは思いますが、まだこれから残されている、日本では本当はこういうものをもっとやるべきだったというのはあるか。

○杉田氏 明らかに防衛。私は艦船武器課長というのを装備局でやっていたけれども、これはチャンスだと思って、当時、実は制服組と一緒に連れてイギリスに研修、見学に行ったことがあった。残念ながら、防衛庁も一部施設のいわゆる住宅、公務員住宅とかをやっているが、本質的に刑務所サービスと非常によく似ているのは役務の部分が多い。防衛の関係の基地業務サービスとか、先ほどのヘリコプターのトレーニングとか、こういったところはかなり民間が入ってやれることができた。例えば、ヘリコプターのトレーニングとか、飛行機のトレーニングをイギリスではやったときに、ブリティッシュ・エアウェイズの人も研修を受けに行く。一種、サードパーティイニシアティブという呼び方で、他の事業者も入れることによって、そこでもうけた収益は官と民でお互いに分け合うというようなことをやったりして、非常に柔軟である。我々もそういう柔軟にもっと防衛の正面装備にちゃんとお金を付けて、後ろはもっと節約することが本当はできるはずだ。

もう一つ言えば、防衛省の制服組は職員の再就職は非常に厳しくなっている。そういうものも本当に専門職であれば、イギリスでは必ず専門的な防衛施設業務を行うようなサービス会社に就職されている。どの企業でとっても本当の専門職がかなりちゃんと使われるというのがあるから、そういう意味では、防衛業務は、イギリスでも防衛と刑務所が一番先に進んだ国では、是非とも防衛でこういうものをやるべきだと以前から考えている。残念ながら、本当に困られていないのか、何が問題なのか、最近の事情はよく分からないけれども、あるとすれば防衛施設関係だと思う。

○八田座長 これは特区に該当するかどうか別にして、防衛においては最も重要なことだろうと思う。壮大なテーマだ。節約できる余地も大きいだろうし、性能を上げる余地も大きいだろうと思う。

防衛以外のところでは、先ほど挙げられた空港のことを何とか改善するというのが一番特区に結び付きやすいし、手っ取り早いかなという気がする。先ほどのバリュエーションの問題は、どうやっても今既に空港ビルの運営権を持っている民間企業は不満を持つだろう。外からそんなものを指定して自分の財産を売れるかというと思う。むしろ彼らに自発的に価格を提示させて、それを買うところが出るかでないかは市場に任せるというやり方はだめなのか。

○美原氏 それは否定されていない。当然プロセスの中にはそういう考え方もあるだろうし、例えば福岡空港などというのはその考え方が非常に強く出てくるのではないかと思う。プロセスを明確にして、でもチャンスは今いる人たちにも公平にというのは正しい考え方になると思う。

それと先ほどの分野で、利用料金制で、おそらく地方自治体で一番大きいのは水道だ。これは今後様々な施設の更新とか管路の大規模補修が出てくるので、何とかしないと大変なことになるが、コンセッションリースというのは、うまく使うことができれば一つの効果的な手法ではないかと思う。

○八田座長 どうもありがとう。