

官製市場の民間開放のための 大胆な規制・制度改革

2013年7月19日

美原 融(東洋大学大学院・客員教授)

杉田 定大(同志社大学・早稲田大学客員教授)

- PFI/PPPは今後の社会資本整備や老朽化した施設の更新、公共サービスの提供に関し、不可避の選択肢の一つ。
- この事業規模を10年で3倍にするという成長戦略上の数値目標は評価したいが、これを実現するためにはリソースもツールも動機づけも必要で、このための制度改革が不可欠である。現状のままの体制では不十分。
- 戦略は細部に宿る。個別業法・管理法に入った徹底的、かつ緻密な制度改革が必要である。現状はイメージ先行、具体の案件の姿がないままに、政策のみが列挙されているがこれでは案件の実現は困難。国家戦略特区の枠組みの活用で、突破口を見つけるべきである。
- わが国のPFI/PPP制度手法の欠点は、効率的効果的に民意を吸い上げ、公的主体を含めた利害関係者を動機づける仕組みが徹底的に不足している点にある。政策的、経済的に、官民双方の利害関係者の案件形成に係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の実現に繋がる。

公共施設等運営権の効果的活用

公共施設等運営権は、現状の法律・ガイドライン等の考えでは、汎用性の無い、極めて限定的、使い勝手の悪い制度手法になっている。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。

公共施設等運営権は、既存のBrown Fieldのみに適用できる考えで新規Green Fieldに適用できる汎用的な考えではない。

新規公共施設整備の施設整備代金を将来の一定期間の利用料金で賄うコンセッション手法が認知されるように公共施設等運営権の定義を変えるべき

「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」では空港機能を一体化し、コンセッションに付すことが基本となるが、空ビルは三セク・民間施設。この利害を調整し、その売却価値をValuationし、公平、透明な手続きで公募に付すメカニズムは法定されていない

国会答弁では国の責任でやると公言しているが、如何なる権限で何ができるのか。国が一端支えて権利義務関係を調整するメカニズムが必要では(注: 関空・伊丹では個別法で措置済みでこの問題は起こらない)

国管理空港の運営権は空港基盤施設に限定される。空ビルは民間資産となり、利用者の利便性向上を図る投資は運営権の一部を構成せず、運営期間中に償却できず、償却損がでる。これでは民間は投資できない

機能的に一体化する空港の付加価値を向上させる投資を抑制する仕組みになる。運営権の適用範囲を合理的に広げることが必要。

現行水道法は施設の設置者と運営主体が同一主体であることを前提とした制度で、施設の設置者と運営主体が別主体となる指定管理者制度やコンセッション等に関しては両方の制度が整合しない問題が存在している

官と民のどちらが水道法上の水道事業者に該当するのか。水利権や渇水対策は民では対応できず、水道事業者の所掌とリスクを官民が分担する仕組みが制度として必要。

官民人事交流の更なる促進

公益性、公共性の強い業務に民間企業が参加し、民間主体が公共サービスを提供する時代:その構成員たる官民の職員間に人事交流が存在しないことはおかしい

国の「官民交流法」は範囲が狭すぎる。
地方公務員の「派遣法」は三セクのみで、
民間企業は対象外

反対の論拠:

地方公務員法第35条(職務専念義務)、同38条(営利企業等従事制限)、同30条(公共の利益の為に勤務)、
憲法第15条(全体の奉仕者) → 民が公共サービスを提供することを想定できえなかった時代の法規定。

地方公務員法、地方公益法人等の一般職の地方公務員の派遣等に関する法律を改定し、公的性格の強い民が担う業(PFI/PPP,指定管理者制度、公共サービス改革法等)を民が担う場合、当該企業への公務員「出向」(期間終了後の公務員復帰)を認める改革を特区の枠組みで実施し、公民の人事交流を促進する。

年金、退職金等の処遇の公平性が「出向」によってでも変わらないこと、一方、出向に伴う給与は業績により連動しうる
ことが基本となるべき。

多様な選択肢を制度的に具備することが最終目的で、移籍も視野に入れた制度改革が好ましい
加えて、民間人材の積極的登用も行う(英仏では企業出身者が政府調達の一時的役割)

投資モチベーションを高める改革

公共性・公益性の高いPFI/PPP事業に関しては、単純な補助金ではなく、リスクをとり、チャレンジすることに対する事後的な税務会計上の支援が投資モチベーションを高める。民がチャレンジし、パフォーマンスを達成したことに對し、効果的支援を考慮すべき。
(現状、PFI/PPP案件は投資リターンが低く、投資家の十分なインタレストを得られていない。税等を活用し、支援することが案件形成を促す)

親会社のプロジェクトの開発費用は受注した場合、SPCの事業費用として税務会計上認める

事業の応札、契約に至る迄の費用は、案件の規模・内容次第では巨額になるため、積極的に応札しないという行動選択を興している。現状、これらは親会社が損金処理するが、受注に成功した場合、SPCの開発費用として税務会計上認めることにより、より積極果敢に応札に応じ、チャレンジする行動を促せる

Quasi-Equityとなる劣後融資の建設期間中の金利支払い免除を認める

元本の返済時期が事業期間と同等に長くなるQuasi-Equityと呼ばれる劣後融資は機能的には融資ではなく出資に近い。欧米諸国では建設期間中の金利支払い免除に対するタックスルーリングにより事業費用総額を縮小できる仕組みがある。

投資減税や免税レベニュー債等の導入により投資家に誘因を与える施策を導入する

投資家にインセンティブを与え、実質的なリターンのレベルを向上させることが案件形成を加速化する(不動産流動化における投資家へのメリット還流を参考に、公共性の強い案件に税法上の恩典を付すことにより、利用料金・対価を変えずに事業性を向上できる)

調達制度改革 1)

会計法・予決算に基づく旧態依然とした公共調達の在り方を変え、多様な公共調達の在り方を積極的に志向し、公共調達自体の効率化と民の意欲を促す改革を実施すべき
(会計法・予決算は戦後半世紀以上にわたって、一切抜本改正は行われていない)

民間提案手法を一つの効果的手法として位置づけるべし。

2011年PFI法改正により、PFIに関しては一部この考えが導入されたが、民のモチベーションを誘引する仕組みになっておらず、これでは民間提案が期待できない。

- ① 民間提案は段階的選定方式をベースに制度設計を図るべき。
- ② PFIにおける現状の民間提案方式は基本方針を定める提案となるが、要求される書類が多く、現実的ではない。必要性、有効性、有用性、実行性をまずテストした上で、これをパスした後、詳細提案を募る手法に改善すべき。
- ③ 利用料金制となる民間提案は、財政負担を伴わない以上、手続き的ハードルを低く設定し、提案しやすいような制度とすべき。
- ④ 官民で、インセンティブ制度として官コスト削減などの成果を分け合う仕組みを盛り込むべき。

民間の創意工夫やイノベーションを期待する民間提案手法はPFIに留めず、調達制度の中でより汎用的な手法として位置づけるべき

調達制度改革 2)

会計法・予決算の特則として位置づけるべき競争的対話手法

- 公的主体が明確な形で仕様を特定できないケースのPFI/PPPは「競争的対話手法」に基づき、競争的な環境の中で、交渉手続きに基づき調達を実現することが本来好ましい。
- 一般法の特則として、これを定義すべき。

(注)競争的対話手法

EU統一公共調達法の中で規定された新たな調達手法で、公的主体が発注仕様を明確に決められない案件等につき、競争性を担保した対話・交渉手続きに基づき、民間事業者を選定・発注する手法。

現行会計法・予決算では、公共サービスにおいて、民間の創意・工夫のイノベーションを誘発させるような創造的かつ柔軟な公共調達が行えない。

- 「SBIR(米国の中小企業技術革新制度)」の本格導入を行うべき。具体的には、国・地方自治体が中小ベンチャー企業などと共同開発し、優れた製品・サービスであれば、最初の顧客として調達する。
- 一部自治体で行われている「トライアル発注制度」の国等への拡大を考慮すべき。

(注)日本版SBIR

1999年に創設されたが、既存補助金の中小企業振り向けに利用され、革新的技術へのチャレンジにはまだ使えていない。

イノベーション・モデルの創出促進

既存のPFI/PPP手法の枠組みに入り難い、新しい公設民営やサービス提供のモデルを志向することが諸外国の先進事例。わが国にもその萌芽があり、積極的にかかる手法を包摂できる制度的枠組みを特区を利用し、実践する。**イノベーションを創出する官製市場開放**は新たな国家戦略特区の活用の有望分野である。

新しい付加価値・市民価値の創出

民のイノベーションを積極的に取り込む発想と行動

性能発注仕様、民によるサービス提供とマネジメント強化

積極的な官民人材交流と民間人材の登用

KPIの設定、業績連動型支払

会計法予決令など制度的課題の克服

- 再犯率減少を確約する刑務所における民による受刑者教育・訓練(再犯率減少を確認後、割増料金支払い。ニュージーランド、英国)
- 失業者就職あっせんで、教育・訓練し、一定期間就労定着が確認された場合の割り増し料金支払(英国)
- 生活保護者を訓練し、教育し、就業させ、定着させるビジネス(一定期間定着確認後、支援金支払)
- TSUTAYAを指定管理者とし、公民が資金を拠出し、改装した公民混在施設となる佐賀県武雄市図書館
- 指定管理者による公設民営でありながら、民投資を含み限りなくPFIに近い病院運営(みなとみらい赤十字病院～横浜市)
- 刑務所の矯正教育プログラムの充実(盲導犬の飼育、コンピュータプログラマーの育成)島根あさひ社会復帰センター)立川・昭島の国際法務総合センター案件:平成28年度予定(八王子医療刑務所等9つの行刑施設の統合)

官製市場改革・イノベーション特区

(立川・昭島国際法務総合センター案件をモデルとして)

官製市場改革・イノベーション
特区

民による官製市場改革提案や付加価値を高めるイノベーション提案を積極的に取り込める特区



- ◆ 新しい付加価値の創出
- ◆ 仕組みを変える、発想を変える、手順を変えることによるイノベーション
- ◆ 官民の動機づけを考慮した規制改革や制度改革の実践
- ◆ 民による積極的な提案を認めるアプローチ

(追記)外国人看護師就労資格の弾力化

- フィリピン、インドネシア、ベトナムの経済連携協定に基づき、外国人看護師候補者の滞在期間3年を上限として、研修を積み、国家資格試験に合格し、資格取得した者については引き続き就労を認めている。2012年度から試験時間の延長や漢字の読み仮名にルビ打ちなどの配慮を行ったものの、フィリピン人とインドネシア人で、311名が受験、30名が合格(9.6%、前年は11.3%)、1年の滞在期間延長も認めたが18人のみ合格。2009年度から12年度の累計合格者96名、研修人員742名、合格率13%
- 成長戦略では、国家戦略特区の中で、外国人に対する良質な医療サービス提供の一環として、外国人医師の医療行為の弾力化を図ることを検討されることになっているが、医療行為はチームワークが不可欠であり、外国人看護師も必要。



第一弾として、**外国人看護師の就労資格要件を緩和**し、まずEPAに基づき研修を行っている、あるいは行った看護師候補者に対し、**英語表記による国家資格試験の導入**を図る。