
Quarterly "Urbanization" 2017 vol.1

季刊「都市化」2017 vol.1

「コンセッション方式考」

公益財団法人 都市化研究公室理事長 光多長温

2017年6月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

コンセッション方式考

2017年6月

公益財団法人都市化研究公室 光多長温

目次

1. はじめに.....	1
2. わが国のコンセッションスキームの特徴.....	2
3. フランスのコンセッションスキーム.....	4
4. フランスのコンセッションと比べたわが国コンセッションの特徴.....	7
5. 終わりに.....	8

1. はじめに

コンセッション＝公共施設等運営事業権制度とは、公共施設等の管理者等が選定事業者により公共施設等運営権を設定し、当該運営権に基づいて公共施設等の運営が民間事業者によって実施されることをいう。ヨーロッパで長い歴史を持つ方式であるが、わが国においてもこの適用拡大が行われている。契機は債務過多に陥っていた関西空港の処理である。2011年11月施行の改正PFI法により解禁されたものであり、2015年11月、新関西国際空港(株)は、関西国際空港と大阪国際空港の運営権を2兆円超¹でオリックス及びフランスの世界的な空港運営会社であるヴァンシ・エアポートを中核とするコンソーシアムに売却した。

その後、2016年に仙台空港にコンセッションが適用され、東京急行電鉄や前田建設等から成る運営会社仙台国際空港(株)に運営権が売却された。国土交通省は、更に、国管理の高松空港、福岡空港、広島空港等の空港でもコンセッションの導入準備が進められている。また、愛知県で有料道路にコンセッションが適用され、上下水道に対してもコンセッション契約が一部適用され、また、検討が進められている。政府は、2017年度の「PPP/PFI推進アクションプラン（行動計画）において公共施設等の運営権導入拡大を図ることとし、重点対象施設にクルーズ船旅客ターミナル及びMICE

（国際的イベント）関連施設を追加した。この外、地方公共団体が所有運営している水力発電や工業用水にも適用を検討する方向である。

¹ 運営権者は両空港の運営権対価などとして年490億円超を44年間にわたり新関西国際空港に支払う外、収益が1500億円を超えた場合はその3%を収益連動負担金として支払う。また、移管に合わせて、履行保証金として約1750億円を支払う。

2. わが国のコンセッションスキームの特徴

わが国において、「事業権」の概念は、一部、民間ビジネスにおいて鉱業権、漁業権等に見られるが、公共施設に関する運営権の概念はこれまでなかった。では、わが国のコンセッションはどのようなスキームであるのか。内閣府「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」をベースに大まかな概要を述べてみたい。

内閣府によると、コンセッションとは、「利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式(平成23年PFI法改正により導入)」とされ、この効果として、「公的主体が所有する公共施設等について、民間事業者による安定的で自由度の高い運営を可能とすることにより、利用者ニーズを反映した質の高いサービスを提供する」としている。

本スキームの特徴は、法的にはPFI法に包含されたことから、かなりPFI法の考え方を踏襲しているといえる。即ち、官民のリスクの分担、方式採用の基準、選定プロセス、ペナルティ等根幹はPFIの考え方を取り入れている。このため、官民連携の在り方、プロセスについてもかなりスムーズに導入されたものと言えるが、その反面、PFIの限界も踏襲している。具体的には次の点が挙げられる。

- ① コンセッション方式導入の判断基準については、「運営事業は、事業規模、事業内容、事業期間を踏まえ、リスクを定量的に把握・分析することが重要である。一方、定量的に評価できないリスクが一定程度存在することが考えられることから、定量的評価でVFMがない場合であっても、定性的評価により、総合的に事業実施の適否を判断することも考えられる。」として、PFI事業に比べてやや幅を持たせた表現としている。
- ② 運営権対価については、「運営権対価は、あらかじめ実施契約において管理者等・運営権者間で定めた金額であり、運営権対価の支払い方法・時期については、管理者等及び運営権者の合意により決定すること。」とし、「運営権対価の算出方法は、運営権者が将来得られるであろうと見込む事業収入から事業の実施に要する支出を控除したものを現在価値に割り戻したものの等の合理的な手法が考えられる。」としている。運営権対価の支払方法について「一括払いに限らず分割払いも可能である。分割払いの際は、必要に応じて、利息設定の有無及び利率の設定根拠を明示すること。なお、分割払いの際の利息収入は運営権対価には含まれない。」としている。
- ③ 施設の改修、増改築に対しては、「施設の増改築部分に既存の運営権を及ぼすことはPFI法上許容されていると解される。」「増改築が行われる場合において、当該増改築が行われた分に既存の運営権が及ぶときは、新たな運営権の設定手続は不要と考えられる。」としている。

但し、「仮に施設が増改築された場合に、無制限に自動的に運営権が増改築部分に及ぶとなると、運営権者としても想定外の負担を強いられるとともに、他の事業者との関係においても、民間事業者の選定手続の透明性を害しかねないおそれなしとしない。他方、多少の増改築であっても、既存の運営権が及ばず新たな運営権の設定が必要とすると、施設の運営等に現実的な支障が及びかねない。また、建物の増改築の場合、所有権の目的としての同一性は、増改築されたものが従前の建物の構成部分として付加する程度のものか、その程度を超えて別個の建物の建築として見られるべきかによって決せられるとされている。したがって、施設の運営等のため必要な一定の範囲において、施設が増改築部分にも既存の運営権を及ぼすことは PFI 法上許容されていると解される。」とした上で、「どの程度の増改築について既存の運営権を及ぼさせるかは、具体的には管理者等が個別に判断すべき事項と考えられる。例えば、水道施設の総体に運営権を設定した際、管路や浄水施設等の増改築を実施した場合には、これらの管路や浄水施設等についても、既存の運営権を及ぼすことが可能であると考えられる。」として、やや曖昧な中で一定の方向を示している。

- ④ 地方公共団体の公の施設に関しては、「公共施設の管理者としては、運営権の設定と指定管理者の指定を同一の者に対して同一の内容で行うことが可能である。」としている。やはり、指定管理者の軛から離れてはいない²。
- ⑤ PFI 法第 22 条において退職派遣制度を規定し、派遣職員を運営権者の業務に従事させることが可能としている。これは、「事業の初期段階において国又は地方公共団体の職員が有する専門的な知識及び技能を運営権者に継承することにより、運営事業の円滑な立ち上げを支援する目的で設けられた。」ものである。
- ⑥ 選定プロセスにおける競争的対話については、「要求水準書等の作成（調整）のため、事業スキーム、資金調達スキーム、運営等の方法等多面的な観点から幅広い提案を求める必要がある場合、管理者等の判断により、競争的対話方式の活用が考えられる。」「具体的には、『管理者等が応募者と提案内容の確認・交渉を行い、その結果に基づき要求水準等を作成（調整）すること』、『この対話終了後、提案書の提出要請を行うこと』、」として、やや制限的に導入することとしている。これについては、後述する。また、契約についても、「会計法の適用

² 但し、施設の運営権者が、収入源となる施設内へのテナントの出店を許可する際、従来は地方自治法に基づく指定管理者になっておくことが必要であったが、この運営権者と指定管理者の二重指定手続きを不要にするとの PFI 法改正を来年の通常国家に提出する予定とのことである。

がある契約の場合においては、競争性のある随意契約（公募型プロポーザル、企画競争等）によるものである。」とし、更に、「予算決算及び会計令の規定に基づき、予定価格を定める必要がある。」として、これも PFI 法の趣旨を延長適用している。

3. フランスのコンセッションスキーム³

①コンセッションの全体的動き

フランスでは、民間委託や受益者負担等に関して 100 年以上の歴史があり、これまで、いろいろな問題を解決してきた歴史を持ち、成熟していると言える。現在、コンセッションが成功している原因は、公共と民間とが対等の立場で交渉していることで、これを実現するのに 30 年かかった。公共はきちんとした交渉相手を求めている。不均衡な契約を締結すると、お互いに拙いことになる。利益は少なくとも公共性に寄与したいという企業も増加している。

この分野で、フランスは少なくとも 15 の企業が世界的な企業となっている。ヴェオーグは PPP の専門会社を創っている。ヴェオリア等も高速道路、水道会社等事業毎に専門会社を創っている。国内で 1300 億ユーロ/年、海外では 2200 億ユーロ/年の売り上げを達成している。

②コンセッション方式導入の判断基準

地方自治体の立場からすれば、委託するか、コンセッションを採用するかは、リスクを相手に移転させたいかどうか、収入がどこから来るかによる。利回り収入が大きくなればなるほど、コンセッションとなる。

判断基準としての VFM 計算は、国では重視するが、地方公共団体ではあまり重視しない。地方公共団体が考えることはまず自分でやるか、自治体の外でやるかである。判断基準には「他での経験」「技術が自分にあるかどうか」等のベンチマークがある。数値比較考量は難しく、総合的判定となる。そもそも、人件費や税金の問題もあり、民間委託と公共直接執行とを比較考量すること自体が難しい。やはり、サービスの質がどうなるかを重点に置いて考えてきた⁴。

³ フランス委託運営研究所 (Institut de la Gestion Délégée 《IGD》) 及びフランス財務省インフラストラクチャー・ファイナンス支援室 (Fin Infra 《Mission d'Appui au Financement des Infrastructures》) からのヒアリング (2017 年 2 月) を中心にまとめる。

⁴ これに関して、FININFRA では、「コンセッションの場合は、現在は VFM 的なことはやっていない。法律上は、サービス購入型のみ VFM を明確にやることとしているが、

③コンセッションの形態

従来、新たに投資を行う場合を（狭義の）コンセッション、既存の施設の運営を民間に委ねる場合にはアフェルマージュとしてきたが、EU の法律改正により、コンセッション一本となった。国の補助以外に地方公共団体が赤字補填することは可能。ただし、初めから決めておくことが必要（赤字が発生した時に事後的に補てんすることは問題となる）。

30 以上の市町村がやり方を変えたいと思っているし、市町村単位でいろいろなやり方を行っている。

④コンセッション期間

コンセッション期間は、15 年を基準としてどの程度まで延ばせるかである。EU としては、投資の償却にリーズナブルな期間、即ち、民間企業の投資回収に必要な期間又は、民間が必要とする期間とする。ミヨーの高速道路は 98 年、空港は 30 年が一般的。水道は 20 年以内とするのが通例。無期限とすると売却と同じとなる。公共サイドが期間を提案して、交渉の中で延ばすことも可能。入札者間で多少異なるのは良いが、大きく異なるのは拙い。その場合が広く公告して、これによって他の入札者は新たな入札を行うことが必要となる。料金の上げ幅等も行政が当初に決める。

期間満了後、行政が自らやるノウハウをなくしてしまっているケースが多い。これに対応して、民間企業に仕事をやらせている間に公共が当該業務を直接やることのできるノウハウを身に付けることも考えられている。ニース市でも事例がある。フランスでも市町村の連合化（合併ではない）が進展しつつある。そこで、民間企業をやめた人を雇用して再び直営とする方法もある。

⑤コンセッションの事業範囲

例えば、水道事業の場合、貯水池から水道の蛇口まですべてコンセッションとして民間に渡すことが基本。実際には管から水漏れがあった場合に道路を掘って工事をすることを初期の契約に入れておくこととなる（管にはガス管等も入っている）。そして、行政は支出をしないで、すべて民間負担となる⁵。水道事業の場合は、民間事業者は取

コンセッションの場合も、サービス購入型のような事前評価もあり得る。最近では、「サービス購入型と同じような計算を行っていく方向にある。」として、コンセッションについても何らかの判断基準を考えたいとしているが、そもそも、フランスにおいては、サービス購入型においてもイギリスのような VFM 計算の意義を基本的に認めていないので、具体案があるとは思えなかった。

⁵ これについて、FININFRA で、「公共が一定の施設維持修繕を出す、又は一定のプロセスは公共が自ら行う（例えば水道の河川からの取水等）形があり得るのか」と質問したところ、「高速道路では民間が 100%やる。ただし、その後地質のリスク等は公共が負担

水して住民に配給する義務がある。河が汚染されたために取水が困難になったときは取水を辞める。ただし、水が汚染されたことを全く知らなかった時は、民間事業者の責任となる。河川管理は国の責任。従って、国が情報を出すべき。分権化していれば、民間企業の相手は、近いところ（地方公共団体）なので交渉しやすい。

例えば、ミヨー橋のサービスエリアで地域の開発も一緒に委ねたケースもある。

⑦ 契約変更

途中で重大な変更があった場合、（初期投資の 50%以上が変更になった時）は再入札となる。途中で契約修正ができる場合は、（1）契約で修正があり得ると記載している場合。（2）初期投資の 50%以上が変更となった場合（再入札となる）であり、（3）初期投資の 50%以下の変更の場合は、契約の修正が必要。

行政は常に、民間事業者とコンタクトしておく必要がある。重要事項すべてについて議会の議決を得ることが必要となる。

⑧ 民間事業者の選定

競争的対話を行うことが可能な地方公共団体であることが絶対要件。ただし、民間企業もノウハウを盗まれてしまうために、競争的対話を嫌う傾向があることも事実。競争的対話はやってもやらなくても良いが、競争をきちんとすることが必要。

以上、まとめると、フランスでは 100 年以上のコンセッションの歴史を持つが、コンセッションを適用するには次の点が要件となる。

- （1） 安定した法制ができていること。
- （2） コンセッションは、あくまで公共が強くなるためのツールであり、公共がしっかりしていなかったら、コンセッションをやるべきではない。
- （3） 公共がきっちりとコントロールしていることが必要。
- （4） 公共と民間とのリスクの分担を明確にすべき。公共はリスクを外に出そうとする。民間企業はリスク負担を（一定の収入を得ながら）受け入れる。この結果、結局高くつくことも多い⁶。

する。また、完成後の交通量の変化は公共が負担する。」とのことであった。

⁶ FININFRA では、「公共の経済政策により人と、GDP が低下した場合の影響がある場合は補填については、全体的な公共団体の政策の失敗とは言えないとの解釈。双方の権利と義務を契約で決める。」としている。

4. フランスのコンセッションと比べたわが国コンセッションの特徴

わが国においてコンセッションの概念が導入され、実施に移されつつあるが、上述したフランスのコンセッションの特徴と比べると、ややわが国の会計法等の公共調達法制度に引きずられ、「固い」スキームとなっている感がする。以下、いくつか述べてみたい。

第一に、フランスではコンセッションは独立採算制のものをいうのが基本であるが、わが国ではこれに公共資産運営権という概念をつけていることである。後述するように公共施設（この範囲も曖昧である）によっては運営概念として権利性が強いものと義務性が強いものがある。あえて、運営権という概念を創ることによる「固さ」も出てくることとなろう。フランスでは、むしろ EU の規定変更を受けての 2016 年の PPP スキームの見直しから、サービス購入型とコンセッション型とを対置させ、コンセッションは独立採算が維持できる（この独立採算についても弾力的であり、「一定のルールに則った」赤字補填も否定しない）業務委託という感じを受けた。

第二に、判断基準である。基本的に VFM 評価をベースとし、これが困難な時には定性的な判断でも可としている。しかし、フランスにおいては、財務省は何らかの定量的判断基準を必要としつつも具体案は未だできていない中で、IGB 等は独立採算であるので VFM は必要ないと主張している。現実には、企業の優良・不採算事業部門の売却にも似た面があり、むしろ、公営企業サイドからすると、長期的な収支から判断すべきものとも考えられる。

第三に、増改築、修繕に関してである。フランスの場合は、民間事業者が行う増改築には比較的寛容である。しかし、わが国では、コンセッションを（所有権は公共に残したままの）公共財産の運営権としたために、例えば民間企業が大きな増改築を行った場合にはその投資された資産は公共に属することとなり、一定の歯止めがかかってくる。空港のような権利性が強い公共財産と水道、公営住宅のような一定の義務性がある公共財産では異なる扱いをしても良いかも知れないが、スタートしたばかりであり、今後の動向を見て考えれば良いのではないかと考えられる。

第四に、選定プロセスにおける対話型選定の問題である。ヨーロッパのコンセッションでは PFI/PPP と同じく、このような価格競争ではなくプロポーザル提案に関しては、提案者と評価者間の意思疎通の中で選定が進められていく競争的対話が不可欠である。特に、公共的施設であるため、地域住民と大きな関わりがある施設の場合には、譲渡後の施設の運営のあり方について十分議論しておくことが望ましい。ガイドラインでは、競争的対話を「要求水準書等の作成（調整）のため、事業スキーム、資金調達スキーム、運営等の方法等多面的な観点から幅広い提案を求める必要がある場合、管理者等の判断により、競争的対話方式の活用が考えられる。」「具体的には、

『管理者等が応募者と提案内容の確認・交渉を行い、その結果に基づき要求水準等を作成（調整）すること』、『対話終了後、提案書の提出要請を行うこと』⁷として、入札前どころか、要求水準書作成段階において行うとの趣旨が述べられているが、これでは真の意味の競争的対話は難しい。会計法、地方自治法上制度的に難しい点は理解できるが⁷、コンセッション方式を導入するからには選定段階における競争的対話の導入は不可欠であろう。競争的対話なきコンセッションという方式で真のコンセッションが実現できるのであるか。

第五に公共団体の職員の民間企業への派遣であるが、これは現実的であろうか。むしろ、民間企業の専門家が公共団体に入って民間感覚で公共施設の運営に当たる方が効果的ではなかろうか。

5. 終わりに

—わが国におけるコンセッション方式導入の今後の方向—

これまで述べたように、わが国もコンセッション元年といわれるような時期に来ている。これを導入する目的は国及び地方公共団体の債務負担軽減（関西空港はまさにこれに当たる）、更には公共施設運営の効率化、効果化であろう。今後コンセッションを導入していくに際して、（繰り返しになるが）次の点に留意して明確なスキームを構築していくことが望まれる。

第一に、公共サービスの提供が権利であるか義務であるかということである。国は、独立採算型事業に対する資金調達を容易にするために、この運営権を「みなし物権」として、抵当権の目的とすることができることとしているが、これはファイナンスを容易にするための措置としても、本来、公共サービスの提供は権利か義務か、これはコンセッション創設段階においてかなり議論されたところである。たとえば、空港は、ある面、運営権にふさわしいかも知れない。それは海外においては民営空港もあるように、本来民間でも可能な事業であるからであろう。しかし、たとえば、上下水道事業の行政サービスは権利なのか、又は行政が提供すべき義務であるかは国により、又は地方により異なる。わが国では地方によっては、水道は生活権の一部となっているケースも多く、水道を一つの商品としてこれを民間事業者に委ねること⁸には依然抵抗が多いのも事実である。

第二に、施設によっては、地方において極めて大きな地域資源であり、地方振興上

⁷ 例えば、段階的提案、段階的価格入札、Best & Final Offer の実施等は現在のわが国の制度からは難しい。

⁸ もちろん、一定の供給責任を負わせること、及び一定の範囲内での料金とすること等は契約により定めるとしてもである。

の大きな施設となっているケースがある。例えば、地方の空港は、地方振興上の大きな意味を持つ施設であり、これの運営自体が地方自治体の大きな業務であるケースも多い。例えば、地方によっては新規航路の開設等、地方自治体の大きな業務であるべきであるケースも多く、これにコンセッション方式を導入する場合には、これを阻害しない（地方自治体の努力とコラボレートするような）スキーム作りが必要であり、コンセッションの安易な導入により却ってマイナスの側面が出ないようにすべきである。

第三に、コンセッションの導入に際しては、企業の事業部門や資産の一部売却と同じく、その損得を十分に精査すべきである。例えば黒字の公営企業の売却に関しては、ある面、（東芝の半導体事業の売却に見られるように）金の卵を産む鶏を処分することになるので、一時金が必要な場合は別として、自治体にとっての長期的収支損得計算を行うことが必要となる⁹。また、また、官民コスト比較においては自治体等の「経営努力後」との比較を行うことも必要である。また、赤字で大きな債務残高がある場合においては、コンセッション受託企業の収益と既存公営企業会計の債務処理との比較感案を行うことが必要である。コンセッション受託企業が財産価値を下回る価格で落札し、これの運営利益を上げている一方、公共団体が債務の償還に長いこと苦しむ場合には、これの比較考量を十分に行うべきである。

（以上）

⁹ この場合、民間企業には、地方公共団体等において課されなかった税がかかる場合がある。税効果も含めて比較考量すべきである。税の導管理論からすれば、コンセッション運営の民間企業には一定の税の減免措置を考えても良いのではないかと考えられる。