

GIC Discussion Paper

Center for Global Innovation Studies, Toyo University

No. 9
2019年4月

[ワーキングペーパー]

EU成長戦略におけるコンセッションの位置づけと日本への示唆

笹森 早苗 東洋大学グローバル・イノベーション学研究センター 客員研究員



TOYO UNIVERSITY

EU 成長戦略におけるコンセッションの位置づけと日本への示唆

東洋大学
グローバル・イノベーション学術研究センター
客員研究員 笹森 早苗

1. 序論

日本における PPP (Public Private Partnership) ・PFI (Private Finance Initiative) 事業は、1999 年「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI 法) の制定により制度化され、2018 年 3 月末現在、事業件数 666 件、契約金額総額 58,279 億円のマーケット規模である¹。そのうち、公共施設等運営事業又はコンセッション事業(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 PPP の一事業方式)は、2018 年 9 月時点で空港事業 6 件、道路事業 1 件、下水道事業 1 件、その他文教施設等で運営を開始している²。PFI 法制定以降、当初 10 年間は右肩上がりに PFI 事業が全国に普及したが、2008 年のリーマンショックを経て頭打ち状況になった。その後 2011 年に発生した東日本大震災の震災復興事業に PPP 事業の活用が検討され、2013 年以降は政府の成長戦略(日本再興戦略及び未来投資戦略)を実現するための政策の一つとして、コンセッション事業の推進がより明確に位置づけられ、特に民間セクターのノウハウの活用によるインバウンド需要の拡大等成長分野の取り込みや技術革新への対応、人口減少に備えたインフラ事業の効率化が期待されている。

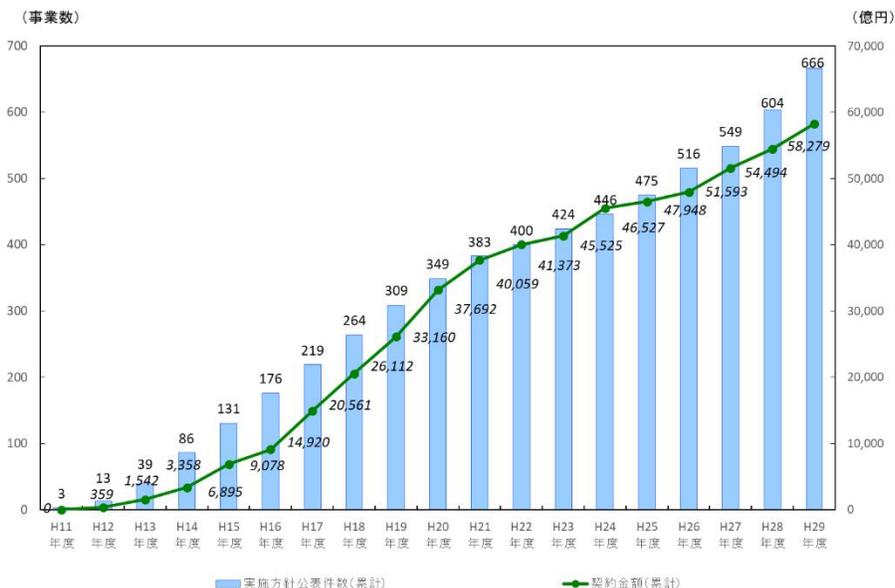
日本政府は 2018 年 6 月に新たな成長戦略となる「未来投資戦略 2018」を閣議決定した。第 4 次産業革命の技術革新を取り込み、「Society5.0」や「データ駆動型社会」への変革を目指す「未来投資戦略 2018」において、民間活力や技術革新の活用を図る政策の一つとして公共施設等運営事業(コンセッション事業又はコンセッション)を含む PPP ・PFI 事業の推進が位置づけられている。具体的には、港湾、空港、道路、上下水道などの所謂ハードインフラ事業、また新たに追加された国有林事業において、PPP を通じて民間事業者の参入を促進し、民間事業者

¹ http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_gaiyou/pdf/ppppfi_gaiyou_set.pdf

² ibid

の技術と創意工夫の活用によって、一段のコスト改善と公共サービスの質の向上を目的としている。

【図表 1 PFI 法に基づく PPP・PFI 事業数及び事業規模】



(出典：内閣府民間資金等活用事業推進室)

このように、日本においてコンセッションを含む PPP・PFI 事業は、成長戦略の一施策として位置づけられてきた。同時に、コンセッション事業の円滑な推進のため、PFI 関係法令及び各種ガイドラインが改訂されている。政策上の明確な意義づけを背景として、法制度も着実に整備されつつあり、コンセッション事業の推進はある程度軌道に乗っているといえる。

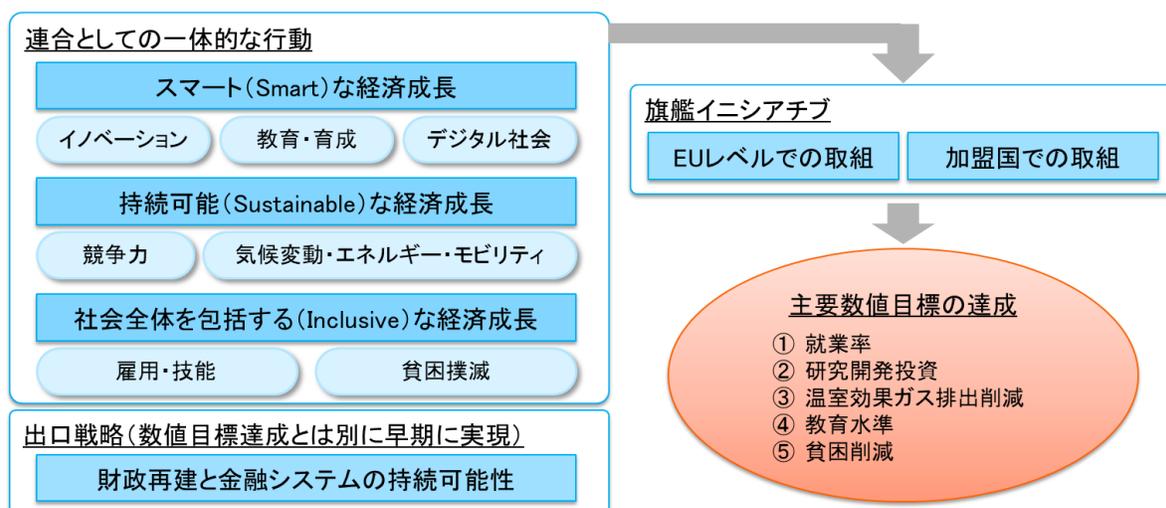
本稿では、日本のコンセッション制度の更なる改善を模索するため、先進事例として EU におけるコンセッション事業を含む公共調達と成長戦略を概観し、日本のコンセッション制度への示唆を考察する。まず、第二章では、EU の現成長戦略である「EUROPE 2020」（欧州 2020）を概説し、コンセッションを含む公共調達の目的、政策的位置づけを分析する。第三章では、「EUROPE 2020」を実行するための法改正の一環として実施された 2014 年の公共調達改革とコンセッションに係る EU 指令を分析し、成長戦略実現のためのツールとしての公共調達（コンセッションを含む）を検討し、今後の日本の検討課題を考察する。

2. EUROPE 2020 におけるコンセプションの位置づけ

1) EUROPE 2020

「EUROPE 2020」(欧州 2020)³は、2010年に終了したリスボン戦略の後継として打ち出された、2020年を期限とするEUの現中期成長戦略である。金融危機によって経済・社会の進展が喪失し危機以前よりEUが抱えていた構造的脆弱性が露呈したこと、またグローバル化、資源の争奪と気候変動、金融システムの持続性等の長期的な課題を問題意識として強く認識している。金融危機からの脱却を図るため、EUが有する連携力・影響力を適切に活用し、“連合(Union)”で行動する重要性を強調している。具体的には、就業率向上・生産性向上・社会的一体性を達成するため、①研究開発・教育・ICTに基づくスマートで(Smart)、②持続可能で(Sustainable)、③社会全体を包摂する(Inclusive)経済成長を3つの優先分野として、7つの関連テーマ・旗艦イニシアチブを定めた。併せて2020年までの主要数値目標を設定し、加盟国は本戦略に基づき国別の改革計画を提示する義務を負っている。なお、金融危機の出口戦略は、数値目標達成とは別に早期に実現すべきものとしている。

【図表2 欧州 2020 概要】

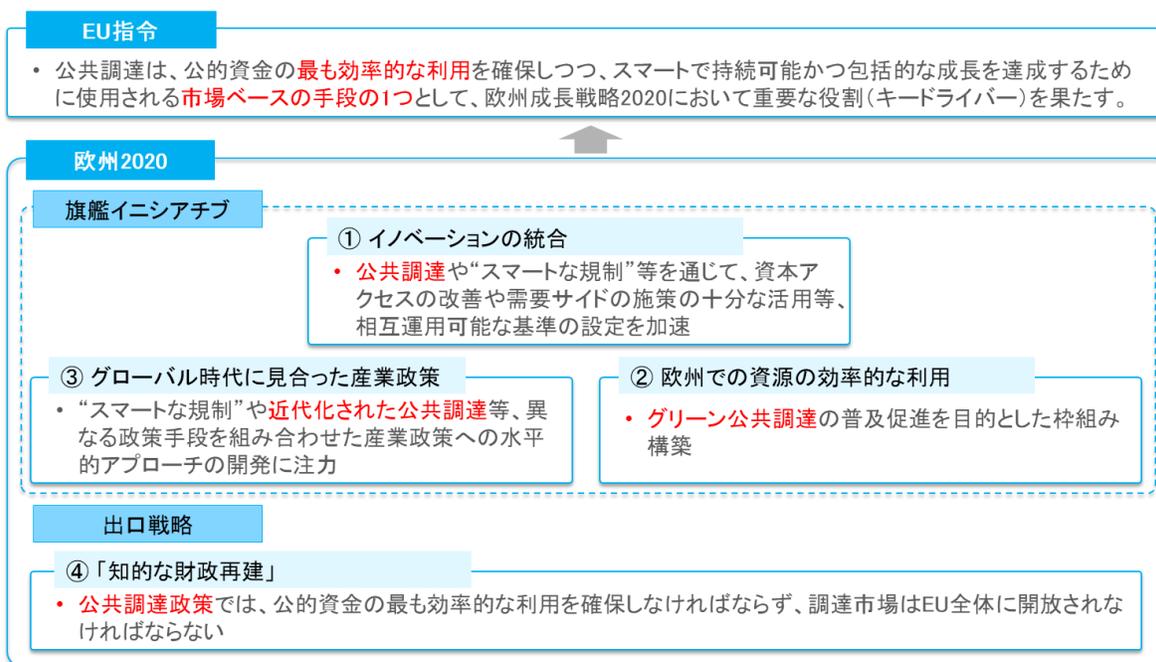


(出典：EUROPE2020 より筆者作成)

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>

コンセッションを含む公共調達（Public Procurement）は、7つの旗艦イニシアチブのうち、「イノベーションの統合（Innovation Union）」、「欧州での資源の効率的な利用（Resource efficient Europe）」及び「グローバル時代に見合った産業政策（An industrial policy for the globalization era）」の3つのイニシアチブと金融危機の出口戦略において、重要な市場ベースの手段として明記されている。市場ベースの手段とは、補助金、税金等と同様に経済的インセンティブに基づく政策のことで、経済的インセンティブを通じ公共調達の需要サイドにも働きかける効果がある。欧州2020において、公共調達はスマート化された規制とともに、産業政策、特に革新的な中小企業のビジネス環境を改善する政策、及びグリーン公共調達を通じた低炭素化社会への移行を促す政策として位置づけられている。また、金融危機からの出口戦略では、公的資金の効率的な利用のため、調達市場の開放と競争の担保が謳われている。

【図表3 欧州2020における公共調達の位置づけ】



(出典：EUROPE2020 より筆者作成)

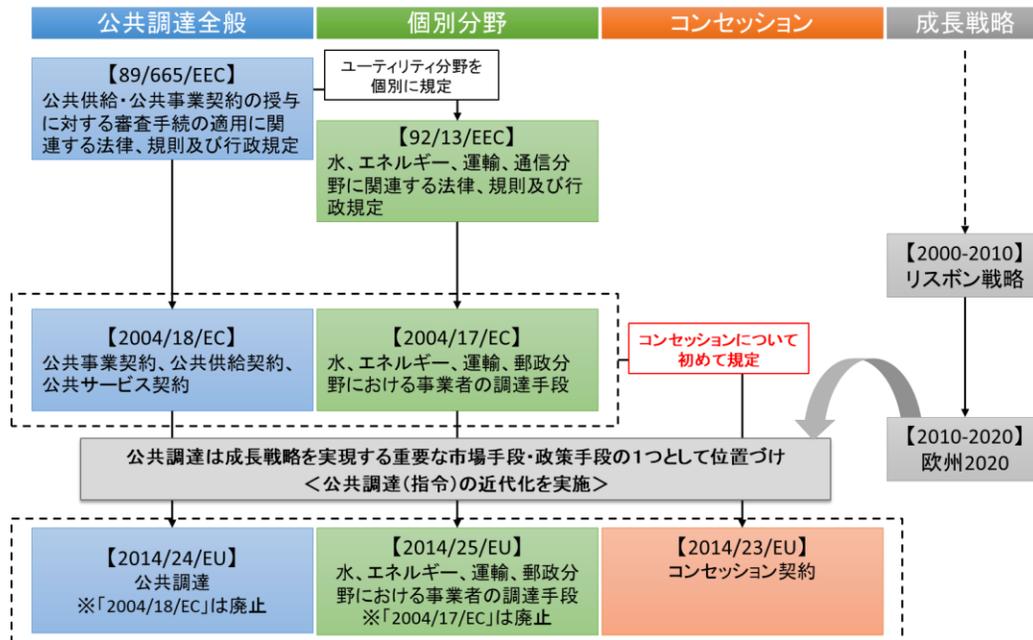
EU の公共調達ルールは、本来、欧州連合条約に則り、競争性・透明性を担保し域内の自由貿易促進を目指している。一方、上述のとおり、欧州 2020 において公共調達は、物品・サービスの調達を超えた、より広範な、成長戦略に掲げられた目的—スマートで持続可能かつ包摂的な成長—を達成するための市場ベースの手段として位置づけられている。公共調達の経済効果のみならず、環境・社会問題にも対応し得る政策手段として、運用方法を含めて検討されているといえる。

3. コンセッション指令

1) 欧州 2020 と公共調達改革

欧州 2020 で掲げる、スマートで持続可能かつ包摂的な成長という新たな政策課題の解決のため、公共調達に係るルールを近代化すべく、2014 年に公共調達に係る EU 指令が改訂・制定された。既存の公共調達 (Directive 2004/18/EC) 及び個別ユーティリティ分野 (Directive 2004/17/EC) に係る指令の改訂と併せて、新たにコンセッションに係る指令が制定され、公共調達の制度改革が実施された。EU の公共調達をより競争的にし、自国製品の調達を促すような運用を阻止し、物品とサービスの自由な移動を促進するため、手続きを簡素化・近代化し、公平性を担保する内容になっている。

【図表 4 公共調達に係る EU 指令の経緯】



(出典：EUROPE2020 より筆者作成)

コンセッション指令とは、コンセッション契約の授権に関する 2014 年 2 月 26 日の欧州議会及び理事会指令 (Directive 2014/23/EU)⁴を指し、公共調達に係る指令の改訂と同時に 2014 年新たに制定された。当時、EU は、公共調達におけるコンセッション手法の活用について、透明性・公平性の一般原則に基づく明確な共通ルール・方針が存在しない中で案件形成が進み、事業者の選定手続きに透明性や競争性を欠く直接契約 (Direct award of Contract) に基づき事業化されるなど、EU の単一市場原則に深刻な歪みが発生し、癒着や腐敗のリスクが問題となっていた。また、コンセッションの不適切な手続きによって複数のインフラ事業が遅延やキャンセルに至ったとの欧州会計検査院の指摘もある⁵。特に中小企業は、情報制約等によりコンセッション市場へのアクセスが制限され、重要なビジネス機会を獲得することが難しい状況であり、その結果として、市民はベストプライスで最も質の高い公共サービスを享受できずにいた。コンセッション指令は、コンセッションに係る明確な法的アプローチを設定し、中小企業を含めた欧州の全事業者がコンセッション市場にアクセスできるよう保証するとともに、将来的には主要な公的サービスにおいて民間投資が可能となるよう努めるものである。

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-19_en.htm?locale=en

コンセッション指令は、その前文 3 において、コンセッションと欧州 2020 の関係について明確に述べている。まず、公共調達に公的資金の効率的な利用を確保しつつ、スマートで持続可能かつ包摂的な成長を達成するための重要な施策との位置づけを確認した上で、コンセッションは、インフラ及び戦略的公共サービスの長期的かつ構造的発展のため、加盟国内の競争を促進し、民間セクターの知見を活用し、効率性と革新性の達成を可能とする重要な手段と認識している⁶。

2) コンセッションの定義と EU 指令適用範囲

EU 指令におけるコンセッションとは、業務 (works) 又はサービス (service) の提供・管理を企業に委託する金銭的利益に係る契約で、委託された企業 (コンセッション運営者) は、業務やサービスに係る独占的権利・特別権利 (運営権) を獲得する。業務コンセッションは主に建設工事、サービスコンセッションは主に運営管理を業務範囲とし、前者は公共調達指令 (Directive 2004/18/EC) の一部として定められていたが、後者に係る規定は存在しなかった。コンセッション指令では、コンセッションを運営リスクのコンセッション運営者への移転と定義し、コンセッションと通常の公共調達とを区別している。運営リスクとは、需要、供給、またはその双方の市場変化に晒されるリスクで、実施した投資を回収できないリスク又は追加投資を負担せざるを得なくなるリスクを指す。最低収入補償等による損失補填のある事業はコンセッションには含まれないが、運営者に帰責のない事由 (例: 欧州連合法の遵守) によるコンセッションの早期終了や不可抗力などに係るリスクについては、契約上の取り決めにより制限が可能である。この定義に基づくと、EU 域内の PPP のうち 60% がコンセッションに該当するという調査結果もある⁷。

また、ユーティリティ分野において、選定手続きを経ずに国内法等に定められた独占的権利に基づき実施されるコンセッション事業については、選定時に競争が発生しないため本指令の適用対象外である。国や自治体、公的機関等がサービス提供の唯一の存在である場合、EU 競争法に互換性のある各種法令・規制に基づき独占権を享受することができ、その場合は、本指令を適用することなく公的機関にコンセッションを付与することが可能である。具体的には、エネルギー、公共交通・輸送、空港・港湾・その他のターミナル施設・内陸水路、郵便サービス等

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

⁷ *ibid*

ユーティリティ分野において、事業を実施する加盟国で①市場の完全開放、②直截な競争環境の確保、③手続きの設定等の条件が満たされている場合には、本指令は適用されない。

コンセッション事業の運営期間は、過度に長期の場合は市場における競争縮小を招く慮があるため制限されるとしているが、投資回収（必要な初期投資及び更新投資等）を確実に行うために長期契約が必要である場合には一定程度認められる。ただし、5年超過の場合は、投資回収期間を運営期間とする。本指令は一定価格以上の大型の事業に適用される（2017年の改訂により、現在の閾値は€5.548百万⁸）。

一方、PPPの一類型で、PPP事業者のサービスの提供に対して公共主体が対価を支払うサービス購入型PFI事業は、コンセッション指令制定以前では公共調達指令（Directive 2004/18/EC）の対象であった。コンセッション指令では、コンセッションをコンセッション運営者に対する運営リスクの移転と定義しているため、サービス購入型PFI事業がコンセッション指令の対象となるかは議論の分かれるところである。運営リスクのうち需要リスクについては、政府や自治体が施設利用者数（囚人、学生、患者等）を一定水準にコントロールしており、PPP事業者にはサービスの提供が為される限り約定対価が支払われることが多いことから需要リスクは移転されていないと考えられる。より解釈が難しいのは、供給リスクの移転についてであり、移転されるリスクが予見可能だが不確実性を伴うか、また、このリスク移転はどの公共調達にも共通した類のものではないかが検討されるものの、損失の発生が供給リスクの顕在化なのか、経営管理の不良（Bad Management）によるものかの区別は難しく、欧州投資銀行のレポートは、これらは個別判断になり汎用的な解釈は無いとの見解を示している⁹。

3) コンセッション運営者の選定手続き及び選定基準

コンセッション指令の大部分は、コンセッション運営者の選定手続き及び選定基準を定めている。手続きの透明性・公平性を担保し競争環境を整備する観点から、詳細な情報開示・事前通知義務が規定されている一方、コンセッション事業は、運営者が事業に係るリスクと責任を負

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2366&from=EN>

⁹ http://www.eib.org/attachments/epec/epec_ppps_and_procurement_en.pdf

う長期かつ複雑な契約であるため、選定手続きの決定・運営には一定の柔軟性が認められている。

特筆すべきは、競争性を担保しつつも、単純な価格ではなく全体的な経済的利益（“an overall economic advantage for the contracting authority or the contracting entity”¹⁰）を勘案した選定基準が認められている点にある（コンセション指令 41 条）。選定基準には、環境、社会、イノベーションに関連した基準を含めることも可能で、これら価格以外の要素は選定基準のほかに技術仕様書の要件として設定することも可能である。更にイノベーションに関しては、公募時に想定しなかった革新的な提案があった際には、応札後に選定基準の順位付けを変更することも例外的に認めている。指令前文 63 は、非価格要素の選定基準についてかなり詳細な例示を列挙している。選定基準や業務要求水準に求める社会的・環境的要素は、原材料の採掘から商品の廃棄に亘るプロダクトライフサイクルのどのステージを対象とすることも可能であると、例えば、熱効率の高い機械の使用、フェアトレード商品の使用、下請け業者への最低価格の保証、廃棄物の最小化、資源の効率的使用等を挙げている。

総合評価方式の導入は、2014 年の公共調達改革全体を通じて実施されている。公共調達指令（Directive 2014/24/EU）では、総合評価（the “most economically advantageous tender” , or MEAT）を「ライフサイクルコスト等の費用対効果分析を用いて入札価格を評価し、また、質的、環境的、社会的要素を加味した選定基準により価格と質の比率により選定する方法」と定義している¹¹。この MEAT の概念は、旧公共調達指令（Directive 2004/18/EC）で初めて打ち出されたが、2014 年改訂版では、質、環境、社会的要素など MEAT の明確な定義付けが為された点が新しい。これら非価格要素は、欧州 2020 に定められた戦略を実現するため、公共調達に期待される役割を明確化したものといえる。更に 2017 年 10 月、欧州委員会は公共調達戦略（Public Procurement Strategy）を公表し、公共調達の戦略的利用を明確化した。6 つの優先分野の第一番目には、革新的で環境・社会に配慮した調達（innovative, green and social procurement）の幅広い推進を掲げ、新たな公共調達の在り方について周知している¹²。

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

¹² http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy_en

4) 非価格要素を考慮した選定基準導入にかかる課題

欧州委員会は、公共調達戦略の策定にあたり外部の有識者会議（Commission stakeholder expert group on public procurement¹³）を設け、質、環境、社会的要素を考慮した新しい選定基準の導入について議論している。非価格要素を選定基準に含めることについて、これら要素が正しく定義づけられるのであれば、公正で競争的な価格付けに寄与する一方、選定基準を満たす入札者を限定し競争が阻害されるリスクがあると指摘している。また、欧州全体で見ると、そもそも各国の社会・環境政策の水準が異なるため、非価格要素の一律の導入の妨げとなっている。国レベルでみた場合でも、中央政府、州政府、下位の行政機関では実行能力に差があり、特に町村レベルでは複雑な入札を実行し適切にモニタリングする体制、予算、キャパシティが十分ではない点も課題である。物資の調達を含む事業のサプライチェーン全体に関わる環境・社会項目もあり得るため、限らてた予算と人員で下請け・孫請けの契約順守をモニタリングすることの難しさが指摘されている。また、中小企業の参入を阻害せず、革新的な技術提案を可能とするためにも、入札基準・契約に柔軟性を持たせることが必要で、これら社会・環境要素を技術仕様書に含めるか、選定基準または性能基準とするか多様な方法が今後検討されるべきと提言している。

5) コンセッション指令の国内法への転換事例

コンセッション指令のEU加盟国の国内法への転換期限は2016年4月である。例えば、フランスでは、2年間の協議プロセスの後、2016年にコンセッション契約に関する二法令が採択された（2016年1月29日のオルドナンス2016-65号¹⁴（オルドナンス）及び2016年2月1日のデクレ2016-18号¹⁵（デクレ））。オルドナンス及びデクレにおいて、コンセッション指令で明示された技術革新、環境、社会分野等の非価格要素についての規定が確認された。オルドナンス33条では、コンセッション契約の履行条件（業務要求水準等）にこれら非価格要素を含められる点が明記され、併せて同47条で、事業者選定は全体的経済的利益の観点から最良の提案を提出した入札者に授権される点を明確に定めている。デクレでは、環境、社会、技術革新関連の選定基準の記載や革新的な提案があった場合の選定基準の順位の変更の可能性を定めている

13

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2807&NewSearch=1&NewSearch=1>

¹⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2016/1/29/EINM1527673R/jo/texte>

¹⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031963717>

(デクレ 27 条)。一方、コンセッション指令前文 63 で示されたような、選定基準や業務要求水準の参考となるような具体例や考え方についてのガイダンスはなく、指令の規定を必要最小限置き換えた内容にとどまっているといえる。ただし、筆者がヒアリングを実施したドイツでは、大型事業では非価格要素、例えば CO2 排出量削減を含む選定基準の導入などはみられるようになったという意見も聞かれた。

4. 日本のコンセッション制度への示唆

日本において、コンセッション方式は 2011 年 6 月の PFI 法改正により導入された。PFI 法そのものにはコンセッション事業の調達に係る規定はなく、代わりに、内閣府作成の「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」¹⁶（コンセッションガイドライン）が実施方針の策定、民間事業者の選定、運営権対価の算定方法等の調達に関する運用指針を定めている。例えば、実施方針の策定では、実施方針に記載すべき事項を列挙し、民間事業者の選定では、選定方式を選択する際の原則を「公平性・透明性・競争性を確保しつつ、民間の創意工夫を生かすことができる最適な選定方法・選定プロセスを選択すること」と定め、望ましい選定方式（企画競争、公募型プロポーザル等競争性のある随意契約や競争的対話方式の活用など）を例示している。また、総合評価一般競争入札による事業者選定を行う場合であっても、技術提案制度の活用を認め、技術対話や民間提案に基づく予定価格の作成など民間の創意工夫やイノベーションを活用し得る柔軟な調達が可能となっている。

このように、日本のコンセッションガイドラインは、運営事業者の選定方法・選定プロセスに関して EU 指令以上に詳細な規定を定め、また民間の創意工夫を活かすための柔軟性にも考慮した内容になっている。一方、EU におけるコンセッションが公共調達の一手法として、成長戦略における位置づけが明確化され、公共調達の戦略的活用が広く周知されているのに対して、日本のコンセッションと成長戦略との接続はそれほど明確ではない。未来投資戦略 2018 は、インフラ管理の効率性向上の施策として PPP・PFI を位置づけ、民間事業者の技術と創意工夫の活用によってコスト改善と公共サービスの質の向上を目指している。同様に、コンセッションガイドライン 1-1-(2) は、運営権導入の目的を、民間事業者の創意工夫による既存インフラの価値向上と利用促進、管理者にとっては運営権対価の徴収による施設収入の早期回収や、民間事業者のノウハウ活用による運営効率化とサービス向上の実現と定めている。コンセッションは、インフラの効率的管理の枠組みによって議論されており、第 4 次産業革命の技術革新の

¹⁶ https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/h30uneiken_guideline.pdf

取り込みや、「Society5.0」・「データ駆動型社会」へ変革を促すという、より高次の成長戦略を実現し得るツールとしては位置づけされていない。

欧州の事例から分かる通り、コンセッションを含む公共調達には、経済的インセンティブを通じて、質的・環境的・社会的問題に対応可能な政策手段になり得る。例えば、事業者の選定において、価格要素以外の非価格要素の設定によっては、より質・環境・社会面を重視した事業提案の選択を促すことが可能である。このためには、コンセッションを含む PPP を広く公共調達及び行政サービスとして捉え直し、第四次産業革命の社会実装において公共調達がどのような役割を果たしうるのか一体的かつ戦略的な議論が有用である。このためには、公共調達の需要サイドへのインパクトの検証、即ち、経済的インセンティブを通じてどのように調達の需要や産業政策にも影響を及ぼし得るのかを整理し、公共調達の政策手段としての有用性を再確認し、成長戦略との接続をより明確化し、必要な運用制度を見直すなど、一段のアップグレードについて今後の検討の余地がある。

GIC Discussion Paper

No. 9

発行日
2019年4月15日

発行人
竹中平蔵

発行所
東洋大学グローバル・イノベーション学研究センター
Center for Global Innovation Studies
〒112-8606 東京都文京区白山5-28-20
Tel: 03-3945-7769 / fax: 03-3945-7906