

PPP／PFI の20年

法務・契約実務からみた現状と課題

たかはし れいじ
高橋 玲路

アンダーソン・毛利・友常法律事務所 弁護士

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）施行から20年が経過し、同法に基づく多数の案件が実施されただけでなく、PFI 案件の実施に触発され、PPP（Public Private Partnership）の多様なスキームが我が国でも導入されてきた。この20年は、産業の実態や官民のありようの変化に合わせて、社会・経済インフラの整備や運営における官民の役割分担が大きく変容した20年といえる。

法制度は社会の構成員の役割や行動を規制するものであり、この変容は PFI 法の制定、改正を通じて促されてきている。本稿では、PFI 法制定、改正の主要なポイントを振り返り、法務の観点から PFI 法がもたらした意義を再確認するとともに、今後の制度面の課題について検討してみたい。

1. PFI 法の制定と改正の経緯

(1) PFI 法の制定

平成11年に制定された PFI 法は、23の条文からなる短い法律であり、かつ、その多くは PFI 事業を実施するための手続きを定めたものであった。しかし同時に、PFI 事業の導入のため、国の債務負担行為の年限を財政法の原則である5年から30年に長期化し、国が PFI 事業を長期間の契約に基づくサービス対価を基礎として実施することを可能とする制度改正が導入されている。

この制度改正は、PFI 法が定義する「公共施設等」（ほとんど全てのインフラが対象になる。）の整備、維持管理および運営に民間企業を呼び込むための、「お金」の使い方の多様性を広げる意味があった。

逆にいえば、PFI 法制定前の公共セクターの「お金」の使い方は独特であり、民間とすり合わせるのが難しかったといえる。

すなわち、単年度予算主義のもと、国や自治体が締結できる契約の期間は1年が原則であり、財政支出を伴う長期の契約は極めて例外的な位置付けであり、PFI 法導入以前の制度は、インフラの整備、運営の主体はあくまでも国や自治体であり、民間企業が単年の契約発注の範囲で、個別にモノやサービスを提供する、という役割分担を前提にしていた。

PFI 法の制定は、国や自治体が民間企業との間で長期の契約関係を結び、民間企業がより重要な役割を担うことを正面から認めた意義があるといえる。

(2) 合築方式や民間収益施設の設置

平成13年（第1次改正）及び17年（第2次改正）に行われた PFI 法の改正は、国および自治体の「モノ」の使い方の多様性を広げるとともに、民間企業へのインセンティブを付与し、より投資価値のある事業を組成するための制度改正であった。

これらの改正では、以下の制度が導入されている。

- ① 国有財産法や地方自治法の特例として、PFI 事業のための行政財産の貸し付けを可能とした。
- ② 行政財産である土地において、公共施設と民間施設を合築により整備し、かつ民間施設部分の所有権と土地の賃借権を民間企業が保有すること、および、当該民間施設を売却する際に行政財産である土地の賃借権の移転も併せて可能とした。
- ③ 行政財産である土地において、PFI 事業の施設とは別に、関連する施設（「特定施設」と定義。）を民間企業が独自に整備する際に、特定施設のた



【高橋玲路氏のプロフィール】

アンダーソン・毛利・友常法律事務所 パートナー弁護士
PPP/PFI 案件における国や公共団体のアドバイザーを多数務める他、金融機関、スポンサーのアドバイザーとしても各種案件に関与。そのほか、インフラ・ファイナンス、水道事業等各種公益事業に関する民活又は民営化案件、各種ファンドの組成、海外プロジェクト案件等に従事。

めの民間企業への土地の貸し付けを可能とした。

この改正は、国や自治体が保有する財産の利用に係る制度としては大きな意義を有している。

我が国では、公法分野と私法分野の制度区分が厳格であり、行政目的で保有されている土地やその他の資産に対する使用は厳しく制限されている。

国有財産法や地方自治法に基づくこの規制では、庁舎用地等、行政財産である土地を民間企業が使用するには、行政処分としての使用許可に基づく必要があった。この使用許可は、賃貸借といった民法上の使用权と異なり、財産性がないため権利保護は弱く、期間も1年更新が前提とされている。つまり、行政財産はあくまでも行政目的のための国または自治体自身による使用のみを想定し、それを阻害しない範囲でしか他の目的での使用を認めない、という制度設計になっている。

これに対し、上記のPFI法の改正は、行政財産である土地において、民間企業に安定した使用权を付与することにより、PFI事業実施の基礎をより強固にするとともに、合築施設や特定施設の形をとって、公共施設と合わせた民間収益事業としての土地開発まで認めることを意味している。

(3) 公共施設等運営権（いわゆるコンセッション方式）の導入

PFI法の制定および第2次改正までは、民間企業が国または自治体に施設の整備とその維持管理サービスを提供し、長期のサービス対価の支払いを受ける、BTOやBOTのスキームを前提にした制度の整備であった。

これに対し、平成23年の第3次改正で導入された

「公共施設等運営権」は、空港や水道といった公益サービスの事業において、民間事業者が一般利用者に直接サービスを提供し、独立採算で事業を実施する権利を付与するという意味で、PFI事業のスキームを大きく広げるものとなった。

この公共施設等運営事業は、国または自治体が独占的に実施することが制度上前提とされていた公益サービス事業において、一定期間経営そのものを民間企業に移管することを認める制度である。

我が国の公益サービス事業において、民間の事業一般に行われている合併や営業譲渡といった、事業主体の交代は制度上ほとんど想定されていない。その根底には、国や自治体が保有する資産や事業を管理する権能（公物管理権）は、国や自治体に本来的に備わっているものであり、代替可能性が原則としてない、という考え方があ

る。例外的に、地方自治法の指定管理者制度が導入されているが、これも対象が限定的であって、前出の使用許可と同様に財産性がなく、料金設定が自治体の承認制であるうえ、指定管理者が行える業務（特に改築更新）の範囲も不明確であった。

これに対し、公共施設等運営権の導入にあたっては、PFI法の基本方針において適用可能な事業範囲が明確に示され、かつ、空港（平成25年）や水道（平成31年）の事業分野では、特別法の制定や既存の法律の改正を通じて導入のための措置が積極的にとられている。

さらに、公共施設等運営権は「みなし物権」として財産権であることが明確にされ、事業の経営権の保有が権利として保護されたうえ、料金設定は条例での一定の制約のもと届出制とされ、業務としても

改築や更新投資まで可能であることが明確にされた。

この法改正により、民間企業が自ら料金設定と投資の経営判断を行うことを通じて、事業の収益性の向上やコストの効率化を促し、事業の持続性を高めるといふ、民間経営の中心的な機能を、PFI事業として公益サービスの事業に取り入れることが可能となった。

これは、国や自治体の「お金」や「モノ」の使い方の多様化よりさらに進んで、国や自治体が経営主体である事業に、民間企業が経営主体として参画することを意図した、「役割分担」の多様化まで制度化した点において、大きな意義を有している。

(4) その後の改正

PFI法は、その後、平成25年（第4次改正）、27年（第5次改正）および30年（第6次改正）に改正されているが、これらは主に公共施設等運営事業を推進するために行われたものである。

まず、第4次改正では、官民ファンドである株式会社民間資金等活用事業推進機構（「PFI機構」）が設置された。公共施設等運営事業を中心とした独立採算型のPFI事業に対し、PFI機構がリスクマネーを供給することにより、民間の投融资資金を呼び込むことが企図され、PFI事業をより規模の大きいインフラ事業へ拡大させていくことが役割として期待されている。

第5次改正では、公共施設等運営権の設定により公益サービス事業を民間に移管するに際して、それまで同事業に従事していた公務員を、公共施設等運営権者に派遣するための制度が整備された（「人」の活用の多様化）。これにより、公共施設等運営事業のスムーズな立ち上げやノウハウの移転が可能になっている。

さらに、第6次改正では、水道事業に公共施設等

運営事業を導入し、その運営権対価を財政投融资からの地方債の繰上償還に充当する場合に、補償金の支払いを免除することを認めている。これは、運営権対価を地方財政の健全化に活用しやすくすることにより、水道事業への公共施設等運営事業の拡大を促すことを目的としている。

以上、大まかに改正内容を辿ったが、PFI法の制定・改正は、国や自治体を主体とし、発注者・受注者という民間企業との固定的な関係を前提にした従来のインフラ経営において、「お金」や「モノ」の使い方の多様化、さらに「役割分担」の多様化を実現した。特に、公共施設等運営権の導入は、主体の交代可能性まで含み、従来の行政領域における法制度の基本的な前提に対し、例外を正面から認める制度概念を導入している点で、法制度としても非常に深い意義を有している。

2. ガイドライン、モデル契約等の整備

PFI法に基づく事業の拡大には、前述の法改正だけでなく、運用レベルでの制度インフラが積極的に整備されたことも大きく寄与している。

PFI法の施行以降、基本方針に始まり、各種ガイドラインの作成、改定が繰り返されたほか、ひな型契約の作成・公表、国や各自治体の実施した事業の実例の収集と公表など、PDCAサイクルが正しく回った結果、多くの案件創出につながっている。

このような制度インフラの整備体制において、所管官庁の職員、学識経験者のみならず、金融機関や事業会社等の事業の担い手、コンサルタント、会計士や弁護士等、案件を実際に手掛けるアドバイザーなども広く巻き込み、事例の蓄積と共有を重ねてきたことは非常に意義が深い。

この過程を経ることにより、仕組みや契約内容、制度運用の安定性、予測可能性が高まり、個別事業



の質が上がるとともに、PFI 事業への参入障壁を低減し、インフラ事業の経営といった新しい産業への企業の参入、民間ノウハウの導入まで実現できたといえる。

3. 今後の課題

以上の通り、PFI 法とその運用において、制度の転換と実務の蓄積を両輪で行ってきたことが最も大きな成果といえるだろう。20年にわたり、この制度が活用され続けているのも、この仕組みがしっかり回っていたからに他ならない。

他方で、我が国のインフラは、更新投資需要への対応、社会の高度化に合わせた技術やサービスの向上といった、重要な課題を依然抱えている。この課題への対処として、民間企業の体力や技術力、環境変化や技術進歩への即応性といった、民間企業が持つ強みを社会に導入していく手段は、引き続き有効であろう。その意味で、民間企業を単なるモノやサービスの納入者ではなく、経営上の問題解決の担い手と位置付け、その能力を活用するため、法制度や契約の改善を通じた、事業実施環境の最適化を引き続き検討する必要がある。

なかでも、今後より拡大するであろう、公共施設等運営事業をはじめとする独立採算型のインフラ事業に PFI 法の仕組みを適用するにあたり、今後の重要な課題として、例えば以下のものが考えられる。

(1) 公共施設等運営事業のスキームの深化

(a) 個別事業特性の正確な理解

公共施設等運営事業は、各種公益サービス事業の需要リスクや料金収入リスクを民間企業が負担するスキームであり、基本的に既存事業の承継の形をとるため、個別事業の特性に応じた考え方の整理が重要である。その意味で、従来型の新規施設整備によるサービス購入型 BTO 事業と比べ、スキームや契

約の雛形化は、かえって個別事業に不適合な仕組みを導入してしまうリスクがあることに十分注意が必要である。

例えば、潜在需要を開発し、収入のトップラインを引き上げることが可能な空港事業であれば、収益性の向上が見込める分、それに応じたりリスク負担の許容度は高いといえる。これに対して、安定した収入が見込める一方で、今後緩やかに需要が減少し、かつ収益機会の向上余地が多くは見込めない上下水道事業であれば、相対的にリスク負担の許容度は小さくなる。

他方で、空港には空港間競争が存在し、収益の下振れリスクもあるのに対し、上下水道事業は基本的に地域独占事業であり、各種費用を踏まえた料金規制のもと、収益の下振れリスクは小さい。

以上のように、個別事業の特性や市場環境、適用される規制を十分吟味し、民間企業にとって収益機会を求めてノウハウを投入する動機付けを正しく与える事業環境を作る必要がある。

例えば、法令変更による事業の外部環境の変動リスクに対して、収益性の高い事業であれば、通常の企業が直面しているリスクとほぼ同等といえるため、より広い法令変更リスクを民間負担とすることも十分合理的だろう。他方で、収益性が低く、限られた事業期間中の料金転嫁による費用回収が困難な事業の場合、法令変更リスクの受容性は相対的に低くなる。

こういった検討は、例えば、契約書において「特定法令変更」をどう定義するか、といった点に現れるため、事業特性を理解しないまま先行事例の定義をそのまま採用すると、問題が生じることになる。

(b) リスクの負担者

上記の収益性の議論と共通するが、公共施設等運営事業のリスク負担は、従来型のサービス購入型

PFI 事業とは異なる整理が必要である。すなわち、従来型 PFI でのリスク負担者は、国・自治体か民間企業か、という二者択一であったのに対し、公共施設等運営事業では、これに加えて利用者というリスク負担者が存在する。

実施契約において民間企業の負担とされたリスクであっても、当該リスクに伴うコストを利用料金の改定を通じて転嫁可能であるならば、最終的なリスク負担者は民間企業ではなく利用者となり、民間企業がリスクを一旦負担することは比較的容易である。

したがって、利用料金の設定自由度と国・自治体と民間企業間のリスクの振り分けは、常にセットにして考えることが重要である。

インフラ事業の料金設定には受益者負担の原則があり、例えば、外的環境の変化に伴う費用増加を利用料金に転嫁することは、この原則に適合的である。にもかかわらず、公共施設等運営事業において利用料金の上昇を過度に抑制してしまうと、民間企業が負担できないリスクが増え、国・自治体のリスク負担範囲が広がることになる。この国・自治体によるリスク負担は、結果として一般会計（つまり納税者）による負担になる。

公共施設等運営事業のスキームを検討するにあたり、国・自治体は、リスクを料金規制を通じた受益者による負担とするのか、一般会計からの支出という納税者による負担とするのか、という観点から、契約上の仕組み全体を評価することを十分念頭に置いておく必要がある。

(2) 不可抗力リスク発生時の対応

インフラ事業は大規模な構造物、設備の存在を前提にする事業であるため、事業の規模や資産内容、事業の実施エリアを状況に合わせて柔軟に変化させていくことが難しい。このようなインフラ事業の性格上、公共施設等運営事業をはじめとする独立採算

型 PFI 事業では、「続ける必要」と「止める判断」のバランスが非常に重要となる。前者はインフラ事業の公益性の性格に伴う事業継続の必要性に関連し、後者は民間事業者にとっての事業継続判断の自由度に関連する。

昨今規模の大きい自然災害が多発している状況下、特に不可抗力発生時のリスク分担において、このバランスが問題となる。

対象事業がインフラである以上、災害時にこそサービス提供は止まってはならない。これは民間企業が事業の実施主体となった場合でも基本的に変わりはない。ただし他方で、その災害の影響が一定限度を超えた場合、もはや民間企業が行いうる独立採算事業としては継続不可能と判断しなければならない。このような場合には、リスクやコストについて耐性の強い（気にしなくてよい）国や自治体が主体的な役割を担う必要があるだろう。

事業リスクを民間に移転するのが独立採算型事業の基本であるが、それはあくまで民間ビジネスとして通常選択できる手段が確保されていることが前提である。インフラ事業の継続性を強調するあまり、甚大な災害に対して民間企業に無理に事業継続のリスクを負担させてしまうと、そもそもそれは民間企業では担えない事業条件になってしまう。

したがって、民間企業がノウハウを活用する動機付けを十分意識しつつ、国・自治体の財政支出による負担だけでなく、事業期間、料金転嫁の可否や頻度、事業期間の延長オプション等、さまざまな仕組みを一体として理解し、事業適性に応じたリスク分担の在り方を検討することが重要である。

このように、独立採算事業のリスク分担は事業特性を踏まえる必要があるため、ハコ物のような標準化は採りにくい。既存事業を承継する形で実施されることが多い公共施設等運営事業では、事業の個別性が非常に高いということも併せて認識する必要が



ある。したがって、雛形化を検討するのではなく、典型的な論点について、どのような考え方をとるべきなのかをマーケットで適切に蓄積し、論点ベースで類型化していくことが今後課題になる。

なお、リスクの負担は契約の内容のみで行うわけではないことにも注意がいる。その産業そのものに地域的広がりがあり、規模も大きいマーケットになれば、地域分散の形で民間企業が不可抗力リスクを負担できる余地は広がる可能性がある。また、マーケットの拡大により参画者が多様化し、参画企業の規模拡大や技術力向上を促すことにより、不可抗力リスクへの耐性が強い複数の民間企業を生み出すことも可能であろう。

その意味では、いかにマーケットを広げ、どのような民間企業を成長させていくか、という産業全体のデザインとしてPFI事業を考えることも、不可抗力リスクへの対処として重要な方法になるといえる。

ここで重要なのは、民間企業にとって当該領域に入って事業活動を行う動機付けとなるのは、それに適した環境が用意されていること、という点である。制度が整っていないマーケットには出にくい、というのは、海外市場であっても、国内の新規事業分野であっても同様であり、良いプレーヤーを多く集めるための環境整備として、適切なリスク分担や、民間企業からみて、契約終了の選択肢も含めた経営の自由度がどこまで確保されているか、ということも極めて重要である。

国や自治体の側からみれば、今後のインフラ事業の課題を解決する力のある民間企業を引き付けるため、契約条件等を通じてどのような事業環境を用意できるか、産業間および自治体間での競争が生じていることを意識する必要がある。

(3) 広域の自治体経営パートナーシップへの展望

PFI法改正の経緯が示す通り、地域の公益サービ

ス、インフラ事業において、民間企業の役割はより中核的なものへ広がっている。

今後の社会の抱える課題へのより効果的な手段として、自治体と民間企業の長期のパートナーシップによる、インフラ事業の高度化が考えられる。例えば、インフラ分野での社会実験的な技術導入を官民が共同して行い、その成果をそのまま事業化していくといった展開が考えられ、このようなケースでは、個別具体の事業実施というよりは、民間企業を自治体経営のパートナーと捉えることになる。

我が国の公共調達規制に基づく自治体の契約手続では、このようなより広いパートナーシップを長期契約により構築することが、制度的に想定されていない。公共調達規制は、自治体の個別の支出行為を適正化するための制度であり、支出単位での契約手続を対象とするため、いったん社会実験的な共同事業を官民で行ったとしても、その成果を踏まえた事業化の段階で、再度入札手続きが要求されることになってしまう。このため、事業化の段階での成果獲得を予め約束できず、官民のより広いパートナーシップを効果的に成立させることができなくなっている。

また、例えば、上下水道事業では、事業の広域化が重要な課題となっているが、ある自治体で公共施設等運営事業により民間企業が新しいサービスや技術を導入したとしても、それを周辺自治体に展開することが当然に可能となっていない。しかし、事業の広域化は、同一水準の技術導入により効率化が見込める以上、個々の自治体が個別に事業者選定を行うことは非効率であり、また現実的でもない。

現状、料金格差などの問題から、一部事務組合の設立といった、自治体側での事業の広域化が容易ではないことを考えると、同一の民間企業が隣接する自治体のサービス実施主体となり、事実上の広域化を実現することも重要な手法ではないだろうか。

公平性や競争性といった公共調達原則に対して、どのような形で説明責任を果たしていくのか、という点との整合性が課題となるものの、インフラ事業の広域展開レベルでのパートナーシップ構築方法について、公共調達規制での制度的な整理を改めて試みる必要性は高いと思われる。

(4) 主体の交代に関する制度整備

公共施設等運営事業を実施する場合、民間企業の破綻時のリスクがしばしば懸念点として挙げられる。前述したとおり、マーケットの拡大、成熟により代替可能な民間企業を増やすことを通じて、このリスクに対応することが重要であるが、最終的な安全装置として、スムーズな国・自治体への事業の復帰も重要な課題である。

この課題については、例えば、国や自治体が行う公益サービス事業について、会社法に基づく会社分割のような、包括承継の制度を設けることも検討に値すると思われる。

公務員と非公務員といった職制の相違、公会計と企業会計、公有財産規制等、民間企業間での組織再編とは異なる問題があり、制度設計として容易ではないだろう。しかし、公益サービスにおける官民の役割分担の多様化が今後も重要であることを考えれば、これまでのPFI法改正の延長として、官民を超えた組織再編制度も、公法と私法の区分を乗り越える一つのテーマと考えてもよいのではないだろうか。

4. 終わりに

PFI法改正の変遷をみるにつけ、そこで議論され、探求されたのは「官か民か」という二者択一の議論ではない。成熟し、高度化した社会ニーズに応えつつ、人口減少や財政難、既存インフラの大量更新需要への対応といった、社会の変化や課題に対し、社会を構成する多様な主体が持つ資源や能力を何処にどう振り向けるべきかという、処方箋の模索が繰り返された過程といえる。

持続可能性、環境、社会的責任といったキーワードがビジネスの世界でも重要な要素になっているが、これは民間企業が社会において果たす役割や存在が、少なくとも20年前よりはずっと重く、かつ大きくなっていることの表れともいえる。

我が国の公法と私法の厳格な区分は、比較的官と民の領分が明確であることを前提とした制度設計であったが、この区分を組み替えているという意味で、PFI法により整備された各種制度は、法務の面からみても実は非常に大きな意義を持っている。

PFI法改正の経緯は、インフラ全体が抱えた課題への対応策の変遷の鏡であり、改正が繰り返されたこと自体、課題の難しさとその回答の多様性を示している。このことは、その鏡が今後の社会を照らす鏡となるよう、引き続き模索が必要であることを物語っていると見えよう。