

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	PFI 事業及びその推進のための施策の状況—PFI 法平成 23 年改正後の状況を中心として—
他言語論題 Title in other language	Status of PFI Projects and Measures to Promote Them: Focusing on the Situation after the 2011 Revision of the PFI Law
著者 / 所属 Author(s)	内田 竜雄 (UCHIDA Tatsuo) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 国土交通調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	861
刊行日 Issue Date	2022-9-20
ページ Pages	1-25
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	PFI 事業は近年、PFI 法 23 年改正当時と比べより多くの独立採算型等の事業が行われているなどの状況である一方、小規模の地方公共団体の多くが実施経験がないなどの課題が指摘されている。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰 (めいせき) 性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

PFI 事業及びその推進のための施策の状況

—PFI 法平成 23 年改正後の状況を中心として—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 国土交通調査室主任 内田 竜雄

目 次

はじめに

I PFI が必要とされる背景及び PFI 法の現在の内容

- 1 PFI が必要とされる背景
- 2 PFI 法と PFI 事業のプロセス
- 3 事業の分類
- 4 PFI 法に基づく PFI 事業推進のための措置

II PFI 法の変遷及び PFI 事業推進のための施策

- 1 PFI 法制定時の経緯及びその後の PFI 法改正の状況
- 2 PFI 法平成 23 年改正時の政府における問題意識とその後の取組

III PFI 事業の実施状況、効果及び課題

- 1 PFI 事業の実施状況
- 2 PFI 事業の効果
- 3 PFI 事業の課題

おわりに

キーワード：PFI、PPP、官民連携、民間資金等の活用、コンセッション、社会資本、VFM、
空港、会計検査院

要 旨

- ① PFI 法（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（平成 11 年法律第 117 号））は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保することを目的としている。
- ② PFI 法は、平成 23 年に、民間事業者が利用料金を徴収する公共施設等について運営を行い、利用料金を当該民間事業者が自らの収入として収受するコンセッション方式による PFI 事業（コンセッション事業）を可能とする改正（以下「PFI 法平成 23 年改正」という。）が行われた。この改正は、当時、PFI 法に基づく PFI 事業は、量的には相当程度の事業が実施され定着してきてはいるものの、サービス購入型の事業が多いなど、民間の創意工夫をいかすことなどにより国民に対して低廉かつ良好なサービスを提供するという PFI 法の理念が十分に実現しているとは言えないとの問題意識によるものであった。
- ③ PFI 法平成 23 年改正の後も、政府は、数次にわたりコンセッション事業の促進を内容とするなどの PFI 法の改正案を提出したり、コンセッション事業を始めとした PPP/PFI 事業推進のためのアクションプランを内閣総理大臣を会長とする民間資金等活用事業推進会議において毎年改正・決定したり、コンセッション事業の推進のための個別法の特例を定める内容を含む法律案を提出するなどして、特にコンセッション事業のように民間の創意工夫をいかしやすい PFI 事業の実施の促進を図ってきた。
- ④ PFI 事業の近年の実施状況をみると、PFI 法平成 23 年改正当時と比べ、PFI 事業全体でも、独立採算型や混合型の PFI 事業についてみても、より多くの事業が行われている状況となっている。
- ⑤ 一方で、特に小規模の地方公共団体において PFI 事業を実施したことのある団体の割合が低い水準にとどまっていること、VFM の評価に用いる割引率が同時期に選定されたサービス購入型 PFI 事業において区々となっていること、また、PFI 事業のリスク分担について民間が需要リスクの大部分をとる事業方式は COVID-19 の拡大で問題が浮き彫りになったとされるなどの課題が指摘されている。

はじめに

PFI (Private Finance Initiative) とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法である⁽¹⁾。

平成 11 年に、「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」(平成 11 年法律第 117 号。以下「PFI 法」という。)が成立した。民間資金等活用事業推進委員会⁽²⁾(以下「PFI 推進委員会」という。)によれば、PFI 法施行後、平成 21 年 12 月までに、PFI 法に基づく PFI による事業(以下「PFI 事業」という。)の累積事業件数は 366 件、うち事業者が決定している 337 件の事業規模は約 4.7 兆円と推計され、その時点で、PFI は公共施設等に関する事業を行う場合の一手法として着実に定着してきているとされている⁽³⁾。

一方、その時点で、上記の事業の約 7 割がサービス購入型⁽⁴⁾、BTO 型⁽⁵⁾が占めるなど、民間の創意工夫、ノウハウを十分に活用し、国民に対して低廉かつ良好なサービスが提供されることを旨とする PFI 法の基本理念が必ずしも十分に実現されているとは言えないとされている⁽⁶⁾。

このような状況を背景に、PFI 法については、平成 23 年に公共施設等運営権を創設しコンセッション方式⁽⁷⁾による事業を可能とするなどを内容とする改正(以下、この改正を「PFI 法平成 23 年改正」という。)が行われ、また、政府は、平成 25 年に、PFI 事業等の目標及び具体的取組についての包括的な方針を定めた「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」(平成 25 年 6 月 6 日民間資金等活用事業推進会議⁽⁸⁾(以下「PFI 推進会議」という。)決定。以下「平成 25 年アクションプラン」という。)⁽⁹⁾を策定し、その後同プランを数次にわたり改定(以下、決定されたこれらの決定を総称して「PFI 等アクションプラン」といい、各年に決定されたものを「(決定された年(和暦))アクションプラン」という。)するなどして、PFI 事業の推進

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 4 年 7 月 22 日である。

- (1) 「PPP/PFI とは」内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/aboutpfi/aboutpfi_index.html>
- (2) PFI 法第 85 条(平成 22 年当時は同法第 21 条)に基づき内閣府に置かれる委員会で、民間資金等の活用による国の公共施設等の整備等の実施状況を調査審議するなどの機関。
- (3) 「中間的とりまとめ」(平成 22 年度 PFI 推進委員会報告) 2010.5.25, p.1. 内閣府ウェブサイト(国立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)により保存されたページ) <<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/2390456/www8.cao.go.jp/pfi/pdf/220525iinkaihoukoku2.pdf>> ここでは、PFI 法第 5 条に基づき実施方針が公表された事業を集計している。
- (4) PFI 事業を事業費の回収方法に着目して分類した場合の 1 類型である。なお、この分類については、後掲 I 3(2) 参照。内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI の現状について」(第 23 回 PFI 推進委員会 参考資料 3) 2010.4.19, p.8. <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/23kai/pdf/shiryo_a23r3.pdf>
- (5) PFI 事業を施設の所有形態に着目して分類した場合の 1 類型である。なお、この分類については、後掲 I 3(1) 参照。同上, p.7.
- (6) 「中間的とりまとめ」前掲注(3), pp.1-2.
- (7) 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。「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)の一部を改正する法律」(第 26 回 PFI 推進委員会 資料 1-2) 2011.8.24. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/26kai/pdf/shiryo_a261-2.pdf>
- (8) PFI 法第 83 条に基づき内閣府に置かれ、内閣総理大臣を会長とし会長以外の国務大臣のうちから内閣総理大臣が指定する者を委員とする機関。
- (9) 「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」(平成 25 年 6 月 6 日民間資金等活用事業推進会議決定) 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/kiji/pdf/action.pdf>> なお、PPP (Public Private Partnership) は官民連携事業の総称であり、PFI 以外に、指定管理者等の制度の導入、包括的民間委託、民間事業者への公有地の貸出などの手段がある(内閣府民間資金等活用事業推進室「PPP/PFI の概要」pp.2, 10. <https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_gaiyou/pdf/ppppfi_gaiyou.pdf>).

を図ってきた。

直近では、政府は、「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（令和 4 年 6 月 7 日閣議決定。いわゆる「骨太方針 2022」）において「民間の資金・ノウハウを公共施設等に活用する PPP/PFI について、新しい資本主義の中核となる「新たな官民連携」の取組として、新たなアクションプランに基づき、取組を抜本的に強化する。」とする⁽¹⁰⁾など、PFI 事業の一層の活用を図ることとしている。

本稿では、まず、第 I 章において、PFI が必要とされる背景、PFI 法の現在⁽¹¹⁾の内容（PFI 事業の主な類型を含む。）を概観し、第 II 章において、PFI 法の変遷を PFI 法平成 23 年改正当時の問題意識に触れながら示すとともに、平成 25 年 6 月に策定されて以降、数次にわたり改定されてきた PFI 等アクションプランの内容を中心とした PFI 事業推進のため執られてきた施策を示し、第 III 章において、令和 2 年度までの PFI 事業の実施状況及び PFI 事業の効果並びに今後の課題を整理する。

I PFI が必要とされる背景及び PFI 法の現在の内容

1 PFI が必要とされる背景

今日、公共施設等の整備に PFI の活用が必要とされている背景としては、国及び地方の財政事情が厳しいこと、また、多くの公共施設等が老朽化のため更新が必要となってくることが挙げられている⁽¹²⁾。

このうち、国及び地方の財政状況の厳しいことについては、国及び地方公共団体が抱える長期債務残高が名目 GDP 比 200% を超えていることが挙げられ⁽¹³⁾、また、公共施設等の老朽化による更新の必要性については、道路橋については令和 15 年 3 月において建設後 50 年を経過するものが 63%（令和 5 年 3 月時点では 39%）、下水道管きよでは同じく 21%（同 8%）などと今後 10 年余りで建設後 50 年を経過する施設の割合が大幅に高くなることが挙げられる⁽¹⁴⁾。

そして、それらの維持管理・更新に要する費用は、国土交通省所管分野の社会資本に限定しても、令和元年度から令和 30 年度までの 30 年間で 176.5 兆円から 194.6 兆円に及ぶと推計されている⁽¹⁵⁾。

(10) 「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（令和 4 年 6 月 7 日閣議決定）p.11. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2022/2022_basicpolicies_ja.pdf>

(11) ここでは、令和 4 年 7 月 22 日時点の状況について整理している。

(12) 民間資金等活用事業推進委員会総合部会「PFI 推進委員会総合部会中間報告—PFI のさらなる展開に向けて—」（第 11 回 PFI 推進委員会 資料 1）2004.6.1, p.4. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/11kai/pdf/shiryo_a_11_1.pdf>

(13) 令和 2 年度末時点（実績値ベース）。なお、令和 4 年度末時点の予算ベースにおいても超えている。「国及び地方の長期債務残高」財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/policy/budget/fiscal_condition/basic_data/202204/sy202204g.pdf>

(14) 「社会資本の老朽化の現状と将来予測」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/maintenance/02research/02_01.html> 同様の分析は、福田紫・中村純一「官民連携の経済分析—逆選択やシナジー効果に注目した理論・実証分析—」『フィナンシャル・レビュー』144 号, 2021.3, p.99 においてもなされており、同論稿はこのほか、「加速する少子高齢化と人口減から、社会保障関係費は増加の一途をたどっており、これまで通りの予算では行政サービスを維持していくことがますます難しくなっている。」ことも挙げている。

(15) 「国土交通省所管分野における社会資本の将来の維持管理・更新費の推計（2018 年度）」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/maintenance/02research/02_01_01.html> なお、本文の推計値は施設の機能や性能に不具合が発生する前に修繕等の対策を講じる予防保全を基本とした場合であり、施設の機能や性能に不具合が生じてから修繕等の対策を講じる事後保全を基本とした場合の推計値は 254.4 兆円から 284.6 兆円に及ぶとされている。

2 PFI 法と PFI 事業のプロセス

令和 4 年 6 月現在の PFI 法の目的及び基本理念並びに PFI 法に基づく PFI 事業の流れは、次のとおりである。

(1) 法の目的

PFI 法は、「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等⁽¹⁶⁾の整備等⁽¹⁷⁾の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保」することを目的としている⁽¹⁸⁾。

(2) 基本理念

「公共施設等の整備等に関する事業は、国及び地方公共団体…（中略）…と民間事業者との適切な役割分担並びに財政資金の効率的使用の観点を踏まえつつ、…（中略）…当該事業により生ずる収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等の理由により民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者に委ねるものとする」などとされている⁽¹⁹⁾。

(3) PFI 法に基づく事業の流れ

PFI 事業は、政府による基本方針⁽²⁰⁾ののっとり、①実施方針の決定、②特定事業の選定、③民間事業者の選定、④事業の実施の順の手続で行われる。これらの各手続の概要を示すと、次のとおりとなる。

(i) 実施方針の決定

公共施設等の管理者等⁽²¹⁾は、PFI 事業を行うに当たっては、PFI 事業の対象としようとする特定事業⁽²²⁾の事業内容、事業を実施する民間事業者の選定方法等を記載した実施方針を決定する⁽²³⁾。

特定事業を実施しようとする民間事業者は、公共施設等の管理者等に、実施しようとする当該特定事業に係る実施方針を定めることを提案することができる⁽²⁴⁾。また、このような提案

(16) PFI 法第 2 条第 1 項において、①道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設、②庁舎、宿舍等の公用施設、③賃貸住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設、④情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設、⑤船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む。）等が「公共施設等」として示されている。

(17) 公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む概念である（PFI 法第 2 条第 2 項）。

(18) PFI 法第 1 条

(19) PFI 法第 3 条

(20) 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」（平成 30 年 10 月 23 日閣議決定）内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/kaisei/pdf/h30kaisei_kihonhoushin.pdf> 基本理念ののっとり閣議決定により定められる特定事業の実施に関する基本的な方針（PFI 法第 4 条）である。

(21) 公共施設等の管理者である各省各庁の長又は特定事業を所管する大臣、公共施設等の管理者である地方公共団体の長又は特定事業（後掲注⁽²²⁾）を実施しようとする地方公共団体の長、公共施設等の整備等を行う独立行政法人等の公共法人をいう（PFI 法第 2 条第 3 項）。

(22) 公共施設等の整備等に関する事業であって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるものをいう（PFI 法第 2 条第 2 項）。

(23) PFI 法第 5 条第 1 項及び第 2 項

(24) PFI 法第 6 条

を促すため、公共施設等の管理者等には適切な対応が求められている⁽²⁵⁾。

PFI 事業として実施される特定事業の事業期間⁽²⁶⁾について PFI 法上明文の規定はないが、国の場合、PFI 事業として実施する特定事業について債務を負担する行為により支出することができるのが当該会計年度以降 30 箇年度以内とされている⁽²⁷⁾ので、後年度における支出を契約内容に織り込むことを想定する事業の場合、実質的に同期間が上限となる。

また、公共施設等の管理者等は、実施方針を決定したときは、遅滞なく、これを公表するよう努めることとされている⁽²⁸⁾。

(ii) 特定事業の選定

公共施設等の管理者等は、実施方針を公表したときは、実施方針等に基づき実施することが適切であると認める特定事業を選定することができる⁽²⁹⁾。

特定事業の選定の基準については、基本方針において、PFI 事業として実施することにより、公共施設等の整備等が効率的かつ効果的に実施できることとされた上で、具体的には、民間事業者に委ねることにより、公共サービスが同一の水準にある場合において事業期間全体を通じた公的財政負担の縮減を期待できることなどが示されている⁽³⁰⁾。

そして、この特定事業の選定時の評価の方法については、「VFM (Value For Money) に関するガイドライン」⁽³¹⁾(以下「VFM ガイドライン」という。)の中でその方法が示されている。すなわち VFM ガイドラインにおいて、公共施設等の整備等に関する事業を PFI 事業として実施するかどうかについては、VFM⁽³²⁾の有無を評価することが基本となるとされている⁽³³⁾。具体的には、特定事業の選定の段階においては、民間事業者の計画がまだ明らかになっていないことから、公共サービス水準を同一に設定した上で、公共が自ら実施する場合の公的財政負担 (PSC) と PFI 事業とした場合の公的財政負担 (LCC) をそれぞれ算定し⁽³⁴⁾、これらを比較することが基本となるとされており、PFI 事業の LCC が PSC を下回れば、PFI 事業に VFM があることになる⁽³⁵⁾。

(25) 「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」p.9. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/process_guideline.pdf>

(26) 例えば、合同庁舎を新築しその後当該庁舎を維持管理運営していく事業の場合、庁舎の設計から維持管理運営の定められた終期までが事業期間として想定される。

(27) PFI 法第 68 条。なお、この規定は、財政法 (昭和 22 年法律第 34 号) 第 15 条第 3 項本文の規定 (国が債務を負担する行為により支出すべき年限を当該会計年度以降 5 箇年度以内とすることを定めたもの) の例外をなすものである。

(28) PFI 法第 5 条第 3 項。なお、公表しなければ特定事業の選定ができない (PFI 法第 7 条) ため、公表すること自体は、PFI 事業の実施に不可欠である。

(29) PFI 法第 7 条

(30) 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」前掲注(20), p.5. なお、方法として「公的財政負担が同一の水準にある場合においても公共サービスの水準の向上を期待することができること」も示されているが、後述するように、特定事業の選定の段階においては、この方法は基本的な方法ではない。

(31) 「VFM (Value For Money) に関するガイドライン」内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/vfm_guideline.pdf>

(32) VFM (Value For Money) とは、「一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方である。同一の目的を有する 2 つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを提供する方を他に対し「VFM がある」といい、残りの一方を他に対し「VFM がない」という。」とされている (同上, p.2.)。

(33) 同上, p.2.

(34) より正確に言えば、PSC (Public Sector Comparator) とは、公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値であり、PFI 事業の LCC (Life Cycle Cost) とは、PFI 事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値である。同上, p.2.

(35) 同上, pp.2-3.

そして、公共施設等の管理者等は、特定事業の選定（これにより選定された特定事業を「選定事業」という⁽³⁶⁾。）を行ったときは、その判断の結果を、評価の内容と併せ、速やかに公表することとされている⁽³⁷⁾。

（iii）民間事業者の選定

（ii）により特定事業を選定した公共施設等の管理者等は、当該特定事業を行う民間事業者を選定することとなる。選定は、PFI 法において、公募の方法等により行うものとされ、また、基本方針において、会計法令に基づき、一般競争入札によることが原則とされている⁽³⁸⁾。そして、一般競争入札による場合は、PFI 法において、民間事業者の選定は、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする⁽³⁹⁾とされていることから、いわゆる総合評価落札方式⁽⁴⁰⁾により落札者の決定が行われることになる。また、「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」⁽⁴¹⁾（以下「実施プロセスガイドライン」という。）において、事業スキーム、運営方法等多面的な観点から幅広い提案を求める必要があり、かつ、会計法（昭和 22 年法律第 35 号）第 29 条の 3 第 4 項に規定する随意契約⁽⁴²⁾によることができる場合は、企画競争等いわゆる競争性のある随意契約によることが考えられるとされている⁽⁴³⁾。

そして、VFM ガイドラインにおいて、事業者選定時点においても、選定する民間事業者の事業計画について VFM があることを確認することが適当であるとされている⁽⁴⁴⁾。

民間事業者の選定（選定された民間事業者を「選定事業者」という⁽⁴⁵⁾。）を行ったときは、その結果を選定過程の透明性を確保するために必要な資料と併せて速やかに公表することとされている⁽⁴⁶⁾。

（iv）事業の実施

（iii）による民間事業者の選定の後、選定事業は、基本方針及び実施方針に基づき、事業契約に従って実施される⁽⁴⁷⁾。

⁽³⁶⁾ PFI 法第 2 条第 4 項

⁽³⁷⁾ PFI 法第 11 条第 1 項；「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」前掲注⁽²⁰⁾、p.5。なお、この公表に当たり、VFM の評価過程等についても併せて公表することとされており、具体的には、原則として① PSC、② PFI 事業の LCC、③ VFM（金額）、④ VFM（割合）等を公表することとされているが、PSC 及び PFI 事業の LCC を示すことにより、その後の入札等において、正当な競争が阻害されるおそれがある場合等においては、PSC と PFI 事業の LCC の差又は比により VFM の程度を示すこととしても差し支えないこととされている（「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」前掲注⁽³¹⁾、pp.11-12.）

⁽³⁸⁾ PFI 法第 8 条第 1 項；「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」同上、p.6.

⁽³⁹⁾ PFI 法第 11 条第 2 項

⁽⁴⁰⁾ 国の場合、会計法第 29 条の 6 第 2 項に定められた落札者の決定方法で、価格及びその他の条件が発注者にとって最も有利なものをもって申込みをした者を契約の相手方とする方法であり、価格以外の要素も考慮して落札者を決定するところに特徴がある。

⁽⁴¹⁾ 「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」前掲注⁽²⁵⁾

⁽⁴²⁾ 契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合に行われる随意契約である。

⁽⁴³⁾ 「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」前掲注⁽²⁵⁾、p.22.

⁽⁴⁴⁾ 「VFM（Value For Money）に関するガイドライン」前掲注⁽³¹⁾、p.4.

⁽⁴⁵⁾ PFI 法第 2 条第 5 項

⁽⁴⁶⁾ PFI 法第 11 条第 1 項；「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」前掲注⁽²⁰⁾、p.7.

⁽⁴⁷⁾ PFI 法第 14 条第 1 項。なお、I 3(3) に後述するコンセッション事業の場合は、公共施設等運営権実施契約に従う。

実際の事業実施期間は相当長期に及ぶものも生じると想定され⁽⁴⁸⁾、実施プロセスガイドラインにおいて、公共施設等の管理者等は、事業契約等に定める範囲内で、選定事業者により提供される公共サービスの水準の監視、選定事業者からの事業契約等の義務履行に係る事業の実施状況報告の定期的な提出等の事業の監視等を行うこととされている⁽⁴⁹⁾。

3 事業の分類

PFI 事業を、①施設の所有形態、②事業費の回収方法、③公共施設等運営権の有無にそれぞれ着目した場合の類型をそれぞれ示すと次のとおりとなる⁽⁵⁰⁾。

(1) 施設の所有形態に着目した分類

PFI 事業を施設の所有形態に着目して分類すると、① BTO (Build-Transfer-Operate) 方式、② BOT (Build-Operate-Transfer) 方式、③ BOO (Build-Own-Operate) 方式等があるとされている⁽⁵¹⁾。

(2) 事業費の回収方法に着目した分類

PFI 事業を事業費の回収方法に着目して分類すると、①サービス購入型、②独立採算型、③混合型があるとされている⁽⁵²⁾。

(3) 公共施設等運営権の有無に着目した場合の分類

公共施設等運営権（以下「運営権」という。）とは、PFI 法平成 23 年改正により新たに設定することができることとされた権利である。運営権は、特定事業のうち、PFI 法に基づく運営権の設定を受けて公共施設等の管理者等が所有権を有する公共施設等（利用料金を徴収するものに限る。）について、運営等を行い、利用料金を自らの収入として収受するもの（公共施設等運営事業。以下「コンセッション事業」といい、コンセッション事業を行う民間事業者を「コンセッション事業者」という。）を実施する権利である⁽⁵³⁾。

コンセッション事業を行おうとする公共施設等の管理者等は、実施方針に運営権を設定する旨と当該運営権に係る公共施設等の運営の内容等を記載する必要がある⁽⁵⁴⁾ため、ある特定の PFI 事業がコンセッション事業であるかどうかは、実施方針公表の段階から判別ができることとなる。

⁽⁴⁸⁾ 前掲注⁽²⁶⁾；前掲注⁽²⁷⁾参照。

⁽⁴⁹⁾ 「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」前掲注⁽²⁵⁾、p.36。なお、この前提として、こうした行為が行えるよう事業契約で合意しておくこととされている（「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」前掲注⁽²⁰⁾、p.9.）。

⁽⁵⁰⁾ これらの分類については、大迫丈志「公共施設の整備・運営における民間活用—PPP/PFI 推進の方向性と課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』952 号、2017.3.24。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10316926_po_0952.pdf?contentNo=1> においても同旨の取りまとめがなされている。

⁽⁵¹⁾ 内閣府民間資金等活用事業推進室 前掲注⁽⁴⁾、p.7。このうち、BTO 方式は、民間事業者が施設を設計・建設し、完工後に公共部門に譲渡し、公共部門が所有する当該施設を民間事業者が運営し公共サービスを提供する類型である。また、BOT 方式は、民間事業者が施設を設計・建設し、当該事業者が施設を所有したまま公共サービスを提供し、事業終了後施設を公共部門に譲渡する類型で、BOO 方式は、民間事業者が施設を設計・建設し、当該事業者が施設を所有したまま公共サービスを提供し、事業終了後施設を解体・撤去する類型である。

⁽⁵²⁾ 同上、p.8。このうち、サービス購入型は、事業を行う民間事業者のコストが公共部門から支払われるサービス購入料により全額回収される類型である。また、独立採算型は、事業を行う民間事業者のコストが利用料金収入等の受益者からの支払により回収される類型であり、混合型は、公共部門から支払われるサービス購入料と、受益者からの利用料金収入等の支払の双方により回収される類型である。

⁽⁵³⁾ PFI 法第 2 条第 6 項及び第 7 項

⁽⁵⁴⁾ PFI 法第 17 条

4 PFI 法に基づく PFI 事業推進のための措置

PFI 法には、PFI 事業の実施を推進するために、様々な措置が規定されている。例えば、表 1 に掲げるように、債務負担年限の長期化、行政財産の貸付け、公務員の派遣、株式会社民間資金等活用事業推進機構（政府が 2 分の 1 以上を出資して設立。以下「PFI 推進機構」という。）による支援などが挙げられる。

表 1 PFI 法に定められた PFI 事業推進のための措置の例

	項目	内容
1	国が選定事業について債務を負担する場合の支出年限（第 68 条）	国が選定事業について債務を負担する場合には、当該債務を負担する行為により支出すべき年限は、当該会計年度以降 30 箇年度以内（財政法（昭和 22 年法律第 34 号）第 15 条第 3 項の「5 箇年度以内」の特例）。
2	行政財産の選定事業者等への貸付け（第 69 条、第 70 条）	国は国有財産法（昭和 23 年法律第 73 号）第 18 条第 1 項の規定にかかわらず、行政財産を、選定事業の用に供するため選定事業者に貸し付けるなどすることができる（地方公共団体の行政財産についても、同旨の規定）。
3	国有財産又は公有財産の無償使用等（第 71 条）	国は、選定事業の用に供する間、国有財産を、無償又は時価よりも低い対価で選定事業者を使用させることができる（地方公共団体の公有財産についても同旨の規定）。
4	コンセッション事業者への派遣職員に係る特例（第 78 条、第 79 条）	国又は地方公共団体の職員が、任命権者の要請に応じて、退職してコンセッション事業者の職員となる場合、退職手当の計算上、退職派遣期間を 100% 通算等。
5	問合せに対する内閣府のワンストップ窓口による対応（第 15 条の 2）	公共施設等の管理者等又は民間事業者は、内閣総理大臣（内閣府）に、特定事業に係る支援措置や規制等について確認を求めることができ、求めを受けた内閣総理大臣（内閣府）は、当該求めが他の行政機関に係るものである場合は当該他の行政機関に確認を行い、確認を求めた者に回答・通知する。
6	株式会社民間資金等活用事業推進機構による支援（第 52 条等）	株式会社民間資金等活用事業推進機構（政府が 2 分の 1 以上を出資して設立）は、選定事業のうち利用料金を徴収する公共施設等の整備を行い利用料金を自らの収入として収受するものを実施する者等の支援のため、出資、基金の拠出、資金の貸付け、専門家の派遣等を行う。

（出典）PFI 法及びその改正履歴を基に筆者作成。

II PFI 法の変遷及び PFI 事業推進のための施策

1 PFI 法制定時の経緯及びその後の PFI 法改正の状況

(1) PFI 法制定時の経緯

PFI 法は、いわゆる議員立法⁽⁵⁵⁾により成立した法律である。

すなわち、PFI 法については、平成 11 年 6 月 4 日、衆議院建設委員会において、佐田玄一郎衆議院議員他 2 名から、自由民主党及び自由党の共同提案により、「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案の草案」を成案として、同委員会提出の法律案として決定すべしとの動議が提出され、同委員会における質疑を経て、採決の結果、賛成多数で、草案を成案として、同委員会提出の法律案とする旨決せられた⁽⁵⁶⁾。同日の質疑においては、

⁽⁵⁵⁾ 衆議院法制局ウェブサイトにおいて、「「議員によって法律案が発議され、成立した法律」は、一般に「議員立法」と呼ばれています」とされている。「議員立法」衆議院法制局ウェブサイト <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-giinrippou.html>

⁽⁵⁶⁾ 第 145 回国会衆議院建設委員会議録第 13 号 平成 11 年 6 月 4 日 pp.1, 9. なお、同草案は平成 10 年 5 月に提出された当初の法律案（議案提出会派は、自由民主党、社会民主党・市民連合、新党さきがけ）について、自由民主党、自由党、民主党、公明党・改革クラブ、社会民主党・市民連合の 5 党が修正協議を重ねた結果まとまったものである（提案者趣旨説明、同、pp.1, 2; 「議案名「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案」の審議経過情報」衆議院ウェブサイト <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/548A.htm>）。

鉢呂吉雄衆議院議員からの導入する制度の趣旨についての質問⁽⁵⁷⁾に対し、提案者である小杉隆衆議院議員から、投じたお金に対してどのくらいの効果があるか、そういうことを更に高めるということを狙いとしたものである旨、答弁がなされている⁽⁵⁸⁾。

同法律案は、その後衆議院本会議で可決された後、参議院においても、国土・環境委員会における審査⁽⁵⁹⁾を経て、平成 11 年 7 月 23 日、参議院本会議で可決、成立した。

(2) PFI 法成立後の PFI 法の法改正の状況

平成 11 年の PFI 法の成立後、同法の主要な改正⁽⁶⁰⁾は 6 回行われており、その法律案の種別や主な内容をまとめると表 2 のとおりである。

表 2 PFI 法の改正の状況

改正回次 (公布年月、法律案の種別)	主な改正内容
第一次改正 (平成 13 年 12 月、衆法)	<ul style="list-style-type: none"> ・「公共施設等の管理者等」に衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官等を追加 ・国及び地方公共団体が必要と認めるときは、選定事業の用に供するため、行政財産を選定事業者に貸し付けることができるようにした。
第二次改正 (平成 17 年 8 月、衆法)	<ul style="list-style-type: none"> ・法の目的に「国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保」を明記 ・民間事業者の選定に当たっては、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行う旨、規定 ・行政財産の貸付けを行うことができる場合の拡充 ・政府が PFI 法に基づく特定事業の実施状況について検討を加えその結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする附則の規定を、「この法律の施行の日から 5 年以内に」から「少なくとも 3 年ごとに」に改正
第三次改正 (平成 23 年 6 月、閣法)	<ul style="list-style-type: none"> ・コンセッション方式の導入 ・「公共施設等」の範囲を、公営住宅以外の賃貸住宅、船舶、航空機、人工衛星等にも拡大 ・実施方針を定めることなどに係る民間事業者による提案の制度を規定 ・内閣総理大臣を会長とする民間資金等活用事業推進会議の設置
第四次改正 (平成 25 年 6 月、閣法)	<ul style="list-style-type: none"> ・株式会社民間資金等活用事業推進機構の設立
第五次改正 (平成 27 年 9 月、閣法)	<ul style="list-style-type: none"> ・国及び地方公共団体からコンセッション事業者への職員の退職派遣について、退職手当の計算上派遣されている期間を 100% 通算するなどの規定の追加
第六次改正 (平成 30 年 6 月、閣法)	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設等の管理者等及び民間事業者からの特定事業に係る支援措置の内容等に係る確認に対して、内閣総理大臣が一元的に回答する制度（いわゆるワンストップ窓口）の創設 ・平成 30 年度から平成 33 年度までの間に上下水道事業についてコンセッション事業を行う実施方針に係る条例を定めるなどの地方公共団体について、当該上下水道事業に係る旧資金運用部資金の補償金免除の繰上償還を認める。

(出典) PFI 法; 日本法令索引による PFI 法の「法令沿革」<<https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000085800&searchDiv=1¤t=1>>; 各改正時の PFI 法の条文を基に筆者作成。

57) 「私どもは、むしろいわゆる PFI 制度を導入することによって、従来の公共事業、ともすれば非効率、不透明というような意味合いのものを、効果、効率を一層高めるという視点で、国民の貴重な税金を最大限有効に活用するということがこの制度の最大の眼目であるというふうと考えておるところでございます。提案者も同様の趣旨だというふうに思いますけれども、この点についての提案者としての御見解をお伺いしたいと思っております。」との質問。第 145 回国会衆議院建設委員会議録第 13 号 同上, p.2.

58) 「この法案のねらいは、従来の公共事業を民間事業者にも開放して、民間の持っている経営能力とか技術力とか効率性とか、そういったものを導入して、バリュー・フォー・マネーといいますが、投じたお金に対してどのくらいの効果があるか、そういうことをさらに高めるということをねらいとしたものであります。」との答弁。同上, p.2.

59) 同委員会において、小川勝也参議院議員からの、法律を生み育てた側からの政府に対する要望についての質問に対して、提出者側の小杉隆衆議院議員から、「特にバリュー・フォー・マネー、一定の金額に対してどれだけの効果を生み出すかという感覚をぜひ持っていただきたい。」旨の答弁がなされている。第 145 回国会参議院国土・環境委員会会議録第 23 号 平成 11 年 7 月 22 日 p.3.

60) 日本法令索引 <<https://hourei.ndl.go.jp/#/>> の PFI 法の「法令沿革」<<https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000085800&searchDiv=1¤t=1>> において、「第〇次改正」と表記されているものを集計した。

法律案の種別については、第一次改正及び第二次改正は、PFI 法の制定時に引き続きいずれも衆法（議員立法）となっているが、第三次改正以降は、いずれも閣法となっている⁽⁶¹⁾。

内容的には、いずれも、PFI 事業の対象範囲を拡大したり、PFI 事業の推進のための体制を整備したりするものとなっており、特に、第四次改正以降は、第三次改正で導入されたコンセッション事業の後押しをするものが多くなっている。

2 PFI 法平成 23 年改正時の政府における問題意識とその後の取組

(1) PFI 法平成 23 年改正時の政府における問題意識

PFI 推進委員会は、平成 22 年 5 月に取りまとめた中間的とりまとめ⁽⁶²⁾において、平成 11 年から平成 21 年 12 月までの状況について、表 3 のとおりの評価を行っている。

表 3 PFI 推進委員会の中間的とりまとめ（平成 22 年 5 月）における評価

平成 11 年から平成 21 年 12 月までの状況	左に対する評価
<ul style="list-style-type: none"> ・実施方針公表済みの累積事業件数 366 件 ・事業者が決定している 337 件の事業規模 約 4.7 兆円（推計値） 	PFI は公共施設等に関する事業を行う場合の一手法として着実に定着してきている
<ul style="list-style-type: none"> ・この間に生じた VFM 約 6600 億円 	我が国経済の基盤を支える社会資本の効率的かつ効果的な整備に大きく貢献
<ul style="list-style-type: none"> ・全体の約 7 割がサービス購入型^(注) ・全体の約 7 割が BTO 型^(注) ・事業規模では 100 億円以下の事業が約 8 割 	小規模・ハコモノが主流となっており、民間の創意工夫、ノウハウを十分に活用し、国民に対して低廉かつ良好なサービスが提供されることを旨とする PFI 法の基本理念が必ずしも十分には実現されているとは言えない

(注) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI の現状について」(第 23 回 PFI 推進委員会 参考資料 3) 2010.4.19, p.14. <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/23kai/pdf/shiryo_a23r3.pdf> によれば、平成 21 年 12 月までに実施方針が公表された 366 件中、サービス購入型が 262 件、BTO 型が 261 件となっている。

(出典) 「中間的とりまとめ」(平成 22 年度 PFI 推進委員会報告) 2010.5.25. 内閣府ウェブサイト (国立国会図書館インターネット資料収集保存事業 (WARP) により保存されたページ) <<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/2390456/www8.cao.go.jp/pfi/pdf/220525iinkaihoukoku2.pdf>> を基に筆者作成。

すなわち、PFI は定着してきているものの、サービス購入型⁽⁶³⁾及び BTO 型⁽⁶⁴⁾が多く、民間の創意工夫、ノウハウを十分に活用し、国民に対して低廉かつ良好なサービスが提供されることを旨とする PFI 法の基本理念が必ずしも十分には実現されているとは言えないとしている。

そして、平成 23 年の第 177 回国会において、前述のとおり、内閣からコンセッション方式の導入などを内容とする PFI 法を改正する法律案が提出された。その際、コンセッション方式

(61) 第三次改正の際、法律案が閣法により提出されたことについて、宮沢洋一参議院議員からの、議員立法で来ていたものを内閣が改正した意味についての質問に対して、蓮舫国務大臣から、「平成十七年、PFI 法をこれ改正をしたときに、附則として、政府は少なくとも三年ごとに PFI の実施状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講じる旨の規定が追加をされております。政府が PFI 法改正を提出することが前提をされているものでありまして、今回閣法という形で出させていただきました。」との答弁がなされている。第 177 回国会参議院内閣委員会会議録第 5 号 平成 23 年 4 月 19 日 p.9.

(62) 「中間的とりまとめ」前掲注(3)参照。

(63) 鈴木文彦「PFI 事業の現状—公共施設等運営権導入でどう変わったか?—」『企業会計』Vol.69 No.9, 2017.9, p.108 においては、「受注後 PFI 事業者は自ら資金調達のうち公共施設を建設し、維持管理と運営を担い、自治体から契約期間にわたって対価を受領するという一連の流れ」は「使用主に代わってリース会社が設備一式を購入し、使用主が、購入対価、金利その他の諸費用を含めたすべてのコストをリース料としてリース期間中にリース会社に割賦払いするファイナンスリースに似ている。」とされている。

(64) 赤井伸郎『行政組織とガバナンスの経済学—官民分担と統治システムを考える—』有斐閣, 2006, p.220 においては、「PFI 事業（とくに、日本で見られる BTO のケース）は、民間がインフラを所有することによって民のノウハウを活かすことが狙いであるが、そのノウハウは主に、インフラのマネジメントや管理であり、それを用いた経営の創意工夫の余地は小さい。」とされている。

の導入の必要性について、政府側から「これまでの PFI は、行政側がサービス購入料を支払うという、いわゆるサービス購入型…（中略）…、そういった PFI が大半を占めておりました。」と、ところ、コンセッション方式の導入により、「運営権を物権とみなして抵当権の設定を可能にすることにより事業者の資金調達の手軽化を図るというものでございます。これによりまして、事業運営の自由度が高い独立採算型 PFI の活用が促進される」との説明がなされている⁽⁶⁵⁾。

(2) 平成 25 年アクションプランの決定

PFI 法平成 23 年改正の後、平成 25 年 6 月 6 日に、PFI 法平成 23 年改正により設置された PFI 推進会議（会長は内閣総理大臣）において、平成 25 年アクションプランが決定された。

平成 25 年アクションプランは、平成 11 年から平成 24 年度までで、PFI 事業は事業件数 418 件、契約金額で約 4.1 兆円となっているものの、その 4 分の 3 は、PFI 事業者が整備した施設等の費用と事業期間中の管理費等を、公共施設等の管理者等が税財源から「延べ払い」で支払う方式であり、この方式によらず税財源以外の収入（利用料金等）により費用を回収する事業はわずか 21 件にすぎないと当時の状況を認識している。また、その状況について、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保するという PFI 法の本来の目的が必ずしも十分に達成されているとは言い難い状況にある、と評価している。そして、基本的な考え方として、インフラの老朽化が急速に進展する中、今後は、民間の資金・ノウハウを活用することにより、インフラの運営・更新等の効率化、サービスの質的向上、財政負担の軽減が図られる事業については PFI 事業を積極的に活用することを基本とし、その際、PFI 事業について、従来から多く実施されてきた「延べ払い型」からの抜本的な転換を目指すこととし、PFI 法平成 23 年改正により導入されたコンセッション方式の活用を推進するなどして、税財源以外の収入等で費用を回収する方式の活用・拡大を図っている⁽⁶⁶⁾。

そして、平成 25 年アクションプランは、平成 25 年から平成 34 年までの 10 年間で、①コンセッション事業で 2 兆～3 兆円、②収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収する PFI 事業等で 3 兆～4 兆円、③公的不動産の有効活用など民間の提案をいかした PPP 事業で 2 兆円、④その他従来から取り組んできた PFI 事業を含めた「その他の事業類型」で 3 兆円の計 12 兆円規模の事業を推進する目標を掲げている⁽⁶⁷⁾。

(3) 平成 26 年取組方針の決定から令和 3 年アクションプランの決定まで

平成 25 年アクションプランの決定の後、PFI 推進会議は、平成 26 年 6 月に、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」（平成 26 年 6 月 16 日民間資金等活用事業推進会議決定。以下「平成 26 年取組方針」という。）⁽⁶⁸⁾を決定した。平成 26 年取組方針は、平成 26 年度から平成 28 年度までを「集中強化期間」とした上で、同

(65) 第 177 回国会参議院内閣委員会会議録第 5 号 前掲注(61), p.2

(66) 「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」前掲注(9), pp.1-2. このほか、25 年アクションプランは、より広義な官民連携である PPP (Public Private Partnership) についても、公的不動産の有効活用などを通じて民間の提案を大胆に取り入れた事業を推進することとするとしている。

(67) 同上, pp.2-5.

(68) 「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」（平成 26 年 6 月 16 日民間資金等活用事業推進会議決定）内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/kiji/pdf/actionplan-torikumihoushin.pdf>>

期間におけるコンセッション事業の事業規模目標を2兆～3兆円とするとともに、空港、水道、下水道及び道路を同期間におけるコンセッション事業を推進する重点分野として、重点分野別に同期間における具体化すべき事業案件の数値目標を設定した。

平成28年5月、PFI推進会議は、平成25年アクションプラン及び平成26年取組方針を廃止して平成28年アクションプラン⁽⁶⁹⁾を決定し、以降平成29年から令和3年まで毎年、前年に決定したPFI等アクションプランを廃止して新たなPFI等アクションプランを決定している。

平成28年アクションプランにおいては、コンセッション事業及びそれを含めた4つのタイプのPPP/PFI事業全体に係る10年間（平成25年度から平成34年度まで）の事業規模目標がそれぞれ7兆円及び21兆円に増額された⁽⁷⁰⁾。また、平成28年アクションプラン、平成29年アクションプラン⁽⁷¹⁾及び平成30年アクションプラン⁽⁷²⁾において重点分野を追加⁽⁷³⁾するなどの拡充・改変が図られるとともに、それらの達成のために各府省等が執るべき具体的な施策が記載されている。

平成25年アクションプランが決定された平成25年度から令和2年度末までに契約が締結された事業の事業規模についてみると、コンセッション事業について12.1兆円、それも含めた4つのタイプのPPP/PFI事業の合計で26.7兆円となっており、いずれも令和3年アクションプラン⁽⁷⁴⁾において平成25年度から令和4年度までにおいて達成を目指すとしてされた事業規模目標（7兆円及び21兆円）を上回っている⁽⁷⁵⁾。

(4) 令和4年アクションプランの決定

PFI推進会議は、令和4年6月3日に、令和3年アクションプランを廃止し、令和4年アクションプラン⁽⁷⁶⁾を決定した。

(69) 民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI推進アクションプラン」（平成28年5月18日民間資金等活用事業推進会議決定）内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan28_2.pdf>

(70) 同上、pp.20-22。なお、4つの類型は、①公共施設等運営権制度を活用したPFI事業（類型Ⅰ）（本文中で「コンセッション事業」と表記）、②収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPPP/PFI事業（類型Ⅱ）、③公的不動産の有効活用を図るPPP事業（類型Ⅲ）、④その他のPPP/PFI事業（類型Ⅳ）であり、サービス購入型PFI事業は④に分類されるとされている。また、事業規模目標は、PPP/PFIの活用により新たな民間の経済活動を創出するという施策の目標を踏まえ、民間事業者の総収入をもって測るものとされている。

(71) 民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI推進アクションプラン（平成29年改定版）」（平成29年6月9日民間資金等活用事業推進会議決定）内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan29_2.pdf>

(72) 民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI推進アクションプラン（平成30年改定版）」（平成30年6月15日民間資金等活用事業推進会議決定）内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan30_2.pdf>

(73) これらの追加の結果、令和元年アクションプランから令和3年アクションプランまでにおいては、平成26年取組方針において設定されていた①空港、②水道、③下水道、④道路に加えて、⑤文教施設、⑥公営住宅、⑦クルーズ船向け旅客ターミナル施設、⑧MICE施設、⑨公営水力発電、⑩工業用水道が施設種別ごとの重点分野として設定されている。なお、これら重点分野において、具体化すべき事業案件は、コンセッション事業を基本とするが、民間事業者の事業意欲が必ずしも十分でない場合は、将来コンセッション事業へつなげる事業類型も対象とされている。民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI推進アクションプラン（令和元年改定版）」（令和元年6月21日民間資金等活用事業推進会議決定）pp.18-29。内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan_r1_2.pdf>; 同「PPP/PFI推進アクションプラン（令和2年改定版）」（令和2年7月17日民間資金等活用事業推進会議決定）pp.20-29。同 <https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan_r2_2.pdf>; 同「PPP/PFI推進アクションプラン（令和3年改定版）」（令和3年6月18日民間資金等活用事業推進会議決定）pp.24-33。同 <<https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/kiji/pdf/actionplan2.pdf>>

(74) 民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI推進アクションプラン（令和3年改定版）」同上

(75) 内閣府民間資金等活用事業推進室「事業規模・公共施設等運営事業等の重点分野等の状況」（第18回PFI推進会議 参考資料1）2022.6.3, p.1。 <https://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/18kai/pdf/shiryo_18-11.pdf> なお、事業規模は、各年度に契約締結した事業から見込まれる民間事業者の契約期間中の売上げを一括計上（契約期間は10年を超えるものを含む。）したものである。

(76) 民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI推進アクションプラン（令和4年改定版）」（令和4年6月3日民間資金等活用事業推進会議決定）内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan_r4_2.pdf>

令和4年アクションプランは、令和3年アクションプランまでにおいて設定されていた平成25年度から令和4年度までの事業規模目標である21兆円を7年間で達成した⁽⁷⁷⁾ことを踏まえ、新たに令和4年度から令和13年度までの10年間におけるコンセッション事業及びそれを含めた4つのタイプのPPP/PFI事業全体に係る10年間の事業規模目標をそれぞれ7兆円及び30兆円と設定している⁽⁷⁸⁾。また、民間ビジネス拡大効果が特に高かったり、今後ストックの維持更新について大きな課題を抱えることが予想されたり、新たにPPP/PFIを導入することにより取組の加速が期待できたりする13種の施設を重点分野として指定⁽⁷⁹⁾するとともに、重点分野ごとに具体化するべき事業件数や、PPP/PFI推進のために各府省等が執るべき具体的な施策等が記載されている。

(5) PFI 事業推進のための措置

前述のとおり、PFI法には、PFI事業推進のための措置が種々定められており、また、PFI等アクションプラン等においても、PFI事業の推進のために各府省が執るべき施策が具体的に記載されている。PFI事業推進のための措置は、公共施設等の管理者等にPFI事業導入のための行動を促すもの、財政上の支援措置に係るもの、情報提供や技術支援に係るもの等様々であるが、それらの実施状況を例示すると、次のとおりとなる。

(i) 公共施設等の管理者等にPFI事業導入のための行動を促すもの

PFI推進会議は、平成27年12月15日に、「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」(平成27年12月15日民間資金等活用事業推進会議決定)を決定⁽⁸⁰⁾した。この指針は、公共施設等の整備等の基本構想の策定等を行うに当たっては、多様なPPP/PFIの手法の導入が適切かどうかを従来型手法に優先して検討(優先的検討)することが行われるべきとした上で、公共施設等の管理者等に優先的検討のための手続及び基準等(優先的検討規程)を定めることを促す⁽⁸¹⁾とともに、優先的検討規程を定める場合の準則を示したものである。

また、内閣府は、平成28年3月には、各地方公共団体が優先的検討規程を定める際の参考となるよう「PPP/PFI手法導入優先的検討規程策定の手引」(平成28年3月内閣府民間資金等活用事業推進室)⁽⁸²⁾を作成・公表しており、内閣府の調査によれば、令和2年度末時点で、国の13団体、47都道府県、20政令指定都市は、すべて策定済みで、人口20万人以上の市区は

(77) 同上, p.29.

(78) 同上, pp.25-29. なお、4つの類型は、平成28年アクションプランから令和3年アクションプランまで(前掲注(70)参照)と同様であるが、類型Ⅳが「サービス購入型などのPPP/PFI事業(類型Ⅳ)」とされている。

(79) 同上, pp.29-41. ①空港、②水道、③下水道、④道路、⑤スポーツ施設(スタジアム・アリーナ等)、⑥文化・社会教育施設、⑦大学施設、⑧公園、⑨MICE施設、⑩公営住宅、⑪クルーズ船向け旅客ターミナル施設、⑫公営水力発電、⑬工業用水道が指定されている。なお、これらの重点分野については、民間のノウハウを導入し、施設のポテンシャルを最大限いかすため、基本的にはコンセッション事業の活用を目指すこととするが、個別分野の特性を踏まえ、他の官民連携手法が有効な場合にはその可能性も併せて検討することとされている。

(80) 「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」(平成27年12月15日民間資金等活用事業推進会議決定)内閣府ウェブサイト(国立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)により保存されたページ) <<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11684678/www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/pdf/shishin3.pdf>> なお、令和3年6月18日改定版は、「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針(令和3年改定版)」(令和3年6月18日民間資金等活用事業推進会議決定)内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/pdf/shishin3.pdf>>

(81) 地方公共団体については、当初は人口20万人以上の団体が優先的検討規程を定めこれに従って優先的検討を行うことが「求められる」(他の団体は「同様の取組を行うことが望ましい」)とされていたが、令和3年6月18日の改定で、人口10万人以上の団体が「求められる」とされた。

(82) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PPP/PFI手法導入優先的検討規程策定の手引」2016.3. <<https://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/sakuteitebiki/pdf/sakuteitebiki.pdf>>

74.8%、人口 10 万人以上 20 万人未満の市区は 14.1% が策定済みなどとなっている⁽⁸³⁾。

(ii) 財政上の支援措置に係るもの

(a) 補助事業における PPP/PFI の導入検討の一部要件化

平成 28 年アクションプランにおいて「下水道及び都市公園の交付金事業の実施又は補助金採択の際、PPP/PFI の導入検討を一部要件化する」とされた⁽⁸⁴⁾ことを始めとして、PFI 等アクションプランにおいて、補助金の採択の際等において PPP/PFI の導入検討を一部要件化することとされる分野が順次広げられてきている⁽⁸⁵⁾。

実際の要件は、それぞれの補助金等に係る交付要綱等において個別に定められることになるが、下水道（国土交通省）についてみると、表 4 のような定めがなされている。

表 4 補助事業における PPP/PFI の導入検討の一部要件化の例（下水道）

社会資本整備総合交付金交付要綱（平成 22 年 3 月 26 日制定）
（「附属第Ⅱ編 交付対象事業の要件」、「第 1 章 基幹事業」、「イ 社会資本整備総合交付金事業」、「イ-7 下水道事業」、「イ-7-（1）通常下水道事業」のうち）
2. 交付対象事業の要件
公共下水道事業（特定公共下水道事業及び特定環境保全公共下水道を除く。以下同じ。）、流域下水道事業、都市下水路事業、特定公共下水道事業、特定環境保全公共下水道事業に係る交付対象は、次に掲げる要件をそれぞれ満たす事業とする。
（1）地域・規模等要件（略）
（2）下水処理場における施設改築にあたってのコンセッション方式導入検討要件
人口 20 万人以上の地方公共団体が、下水処理場において工事契約 1 件あたりの概算事業費が 10 億円以上と見込まれる改築事業を実施する場合は、コンセッション方式の導入について、「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」（平成 27 年 12 月 15 日民間資金等活用事業推進会議決定）に基づき、地方公共団体が策定している、優先的検討規程等による検討を了したもの又は今後の検討スケジュールを明確にしたもの。
（3）下水処理場における施設改築にあたっての施設統廃合検討要件（略）
（4）汚泥有効利用施設新設に際しての PPP/PFI 手法導入要件
人口 20 万人以上の地方公共団体が、汚泥有効利用施設（消化ガス発電施設、固形燃料化施設、肥料化施設、リン回収施設、汚泥焼却廃熱発電施設、建設資材化施設等）の新設であって、当該施設の整備に際し実施する工事契約 1 件あたりの概算事業費が 10 億円以上と見込まれる事業を実施する場合は、PPP/PFI 手法（コンセッション、PFI、DBO、DB 等を言う。）を活用するもの。
（5）～（8）（略）

（注 1）交付要綱は、令和 4 年 3 月 31 日最終改正のものである。

（注 2）イ-7-（1）2 に記載の要件については、イ-7 の他の事業についても適用される旨の規定がある。

（注 3）防災・安全交付金事業についても、「ロ 防災・安全交付金事業」において、同様の規定がある。

（出典）「附属第Ⅱ編 交付対象事業の要件」『社会資本整備総合交付金交付要綱』（平成 22 年 3 月 26 日制定）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001284116.pdf>> を基に筆者作成。

(b) PPP/PFI の導入検討への財政支援

令和 2 年アクションプラン⁽⁸⁶⁾において「地方公共団体の PPP/PFI 導入検討への財政支援等」の項目が設けられ、アドバイザー費用について各分野の交付金等により適切に支援することなどが盛り込まれた⁽⁸⁷⁾。同様の項目は令和 3 年アクションプラン及び令和 4 年アクションプ

⁸³ 「優先的検討規程の策定・運用状況の概要」p.1. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/pfi/yuusenkentou/sakuteizyoukyou/pdf/sakuteizyoukyou.pdf>>

⁸⁴ 民間資金等活用事業推進会議 前掲注(69), p.9.

⁸⁵ これらの結果として、令和 4 年アクションプランにおいては、「PPP/PFI の導入検討を各分野の交付金等において一部要件化した事業分野」として、「公営住宅」、「下水道」、「都市公園」、「一般廃棄物処理施設」、「浄化槽」、「農業集落排水」、「卸売市場」、「水道施設等」、「公立義務教育諸学校等」、「市街地整備等分野のまちづくりに必要な施設等」、「警察施設」が挙げられている。民間資金等活用事業推進会議 前掲注(76), pp.13-14.

⁸⁶ 民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和 2 年改定版）」前掲注(73)

⁸⁷ 同上, p.10.

ランにも設けられていて、最新の令和4年アクションプランにおいては、地方公共団体が PPP/PFI 導入検討に際し実施する導入可能性調査等の調査費用を支援すること（令和3年度開始、令和4年度強化）などが盛り込まれている⁽⁸⁸⁾。

実際の PPP/PFI の導入検討への財政支援については、それぞれの補助金等に係る交付要綱等において個別に定められることになるが、内閣府によれば、令和3年12月末時点で、「一般廃棄物処理施設」及び「浄化槽」（環境省）、「水道施設等」（厚生労働省）、「国立大学」（文部科学省）、「農業集落排水施設等」及び「漁港施設等」（農林水産省）、「水力発電施設」（経済産業省）、「下水道施設等」、「都市公園」、「公営住宅」及び「市街地整備等分野のまちづくりに必要な施設等」（国土交通省）並びに「警察本部、警察署等」（警察庁）について、PFI 事業を実施するに当たり必要なアドバイザー費用を補助の対象に含めているとされている⁽⁸⁹⁾。

(iii) 情報提供や技術支援に係るもの

(a) 地域プラットフォームへの参加促進

平成28年アクションプランは、「地域における新たなビジネス機会の創出を図るため、…（中略）…、地域における PPP/PFI 事業の関係者間の連携強化、人材育成、官民対話等を行う産官学金で構成された地域プラットフォームの形成を推進し、地域の民間事業者による PPP/PFI 事業の案件形成力を高める。」としている⁽⁹⁰⁾。平成31年1月には、内閣府及び国土交通省が、一定の要件⁽⁹¹⁾を満たす地域プラットフォームと協定を結び、講師の派遣や PPP/PFI の事業化支援等を行うことにより、地域プラットフォームが行うノウハウの普及や官民対話の促進等の取組を支援する PPP/PFI 地域プラットフォーム協定制度を開始している⁽⁹²⁾。

内閣府及び国土交通省は、毎年度、上記の協定について募集を行っており、令和4年度において、27の府県における32のプラットフォームが協定先となっている⁽⁹³⁾。

(b) 各種ガイドライン等の作成

PFI 事業については、平成12年3月の段階で、実務上の参考指針をガイドラインとして明らかにする必要性が認識されており⁽⁹⁴⁾、平成13年1月に実施プロセスガイドライン及び「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」が PFI 推進委員会の審議を経て取りまとめ

⁽⁸⁸⁾ 民間資金等活用事業推進会議 前掲注(76), p.17.

⁽⁸⁹⁾ 内閣府民間資金等活用事業推進室「PPP/PFI 推進アクションプラン総括レビュー」（第56回 PFI 推進委員会 参考資料2（その2））2022.2.15, p.35. <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/56kai/pdf/iinkai_shiryo_a5612-2.pdf>

⁽⁹⁰⁾ 民間資金等活用事業推進会議 前掲注(69), p.9.

⁽⁹¹⁾ 令和4年1月から募集が開始された第4次募集においては、常時参画する地方公共団体、金融機関、民間事業者等を構成団体とし、代表者には、地方公共団体（原則として、都道府県、政令指定都市、人口20万人以上の市区町村のいずれか）が含まれることなどとされている。「PPP/PFI 地域プラットフォーム協定について」内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/shien/pf_kyoutei/pdf/pf_kyoutei4_b01.pdf>

⁽⁹²⁾ 内閣府民間資金等活用事業推進室・国土交通省総合政策局社会資本整備政策課「PPP/PFI 地域プラットフォームの協定制度の開始と協定先の募集（第1次）について」2019.1.25. <https://www8.cao.go.jp/pfi/shien/pf_kyoutei/pdf/pf_kyoutei_b00.pdf> なお、内閣府及び国土交通省では、それ以前から、国土交通省の地域整備局のエリアごとの9ブロックで PPP/PFI に関する情報・ノウハウの横展開を図る「地方ブロックプラットフォーム」の取組を行っている。

⁽⁹³⁾ 「PPP/PFI 地域プラットフォーム協定制度 協定先（令和4年度）」内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/shien/pf_kyoutei/pdf/pf_kyoutei4_k02.pdf>

⁽⁹⁴⁾ 内閣総理大臣官房内政審議室民間資金等活用事業推進室「第5回民間資金等活用事業推進委員会議事録」2000.3.31, p.1. <<https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/5kai/pdf/120331gijiroku.pdf>>

られて以来、数々のガイドライン等が取りまとめられてきた。

また、PFI 等アクションプランにおいても、マニュアル等の整備・周知による地方公共団体の負担軽減を図ることが掲げられてきた⁽⁹⁵⁾。

令和3年度までに作成されているガイドライン等をその使用する段階等ごとに整理して例示すると、表5のものが挙げられる。

表5 PFI 事業に係る各種ガイドライン等の状況

ガイドライン等の名称（作成年、最新改正年）	ガイドラインを使用する段階			
	段階①	段階②	段階③	段階④
PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン（H13、R3）	○	○	○	○
PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン（H13、R3）			○	○
VFM に関するガイドライン（H13、H30）	○	○		
契約に関するガイドライン（H15、R3）			○	
モニタリングに関するガイドライン（H15、H30）				○
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（H25、H31）	○	○	○	○
PPP/PFI 手法導入優先的検討規程 策定の手引き（H28）、運用の手引き（H29）	○			
PPP/PFI 導入可能性調査簡易化マニュアル（H31）	○			
VFM 簡易算定モデル、VFM 簡易算定モデルマニュアル（H29）	○			
地方公共団体向けサービス購入型 PFI 事業実施手続き簡易化マニュアル（H26）	○	○		
PPP/PFI 事業民間提案推進マニュアル（H26、R3）	○			
PFI 事業における事後評価マニュアル（R3）				○

（注）表中の段階①～④は以下を指す。

段階①：事業の発案から実施方針の策定・公表まで

段階②：特定事業の選定から民間事業者の選定・公表まで

段階③：事業契約等の締結等

段階④：事業の実施・モニタリング、事後評価まで

（出典）内閣府民間資金等活用事業推進室「PPP/PFI 推進アクションプラン総括レビュー」（第56回 PFI 推進委員会 参考資料2（その3））2022.2.15, p.47. <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/56kai/pdf/iinkai_shiryō_a5612-3.pdf> を基に筆者作成。

（c）専門家の派遣

内閣府では、平成23年度から、PPP/PFI 事業に取り組む地方公共団体を支援するため、専門的知見や経験を持つ専門家を地方公共団体等に派遣する支援を行っている⁽⁹⁶⁾。PFI 等推進アクションプランにおいても、専門家の派遣による支援は平成28年アクションプラン以降継続的に盛り込まれている⁽⁹⁷⁾。

（iv）PFI 推進機構による支援

PFI 推進機構は、前述のとおり（I 4 及び II 1(2)）、平成25年のPFI法の改正により政府が2分の1以上を出資して設立することとされ、特定選定事業（選定事業のうち利用料金を徴収する公共施設等の整備を行い利用料金を自らの収入として収受するもの）を実施する者等に対し、出資、資金の貸付けを行うなどする株式会社である。

⁹⁵ 例えば令和2年アクションプラン（民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和2年改定版）」前掲注(73), p.10）においては、事後評価等のためのマニュアルの作成・周知が挙げられている。

⁹⁶ 内閣府民間資金等活用事業推進室「PPP/PFI 推進アクションプラン総括レビュー」（第56回 PFI 推進委員会 参考資料2（その3））2022.2.15, p.51. <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/56kai/pdf/iinkai_shiryō_a5612-3.pdf>

⁹⁷ 令和元年アクションプランから、内閣府に加えて国土交通省も専門家の派遣を行うこととされている。

すなわち、PFI 推進機構は独立採算型等（コンセッション事業を含む。）の PFI 事業等に対する出融資を主な業務としており、これにより、独立採算型等の PFI 事業の推進を行うとともに、インフラに対してリスクマネーを供給する自律的な市場が形成されていくことが期待されている⁽⁹⁸⁾。

PFI 推進機構は、平成 25 年 10 月 7 日に、政府から 100 億円の出資を受けて設立されて（政府の出資比率 50%）以降、令和 3 年度までで、支援決定件数は 52 件（うち、15 件がコンセッション事業、1 件がインフラ投資ファンドへの出資）となっている⁽⁹⁹⁾。

なお、PFI 推進機構の損益等をみると、第 3 期（平成 28 年 3 月期）までは継続的に当期純損失を計上していたが、第 4 期（平成 29 年 3 月期）から第 9 期（令和 4 年 3 月期）までは継続的に当期純利益を計上しており、第 9 期末において 19 億余円の利益剰余金を計上⁽¹⁰⁰⁾している。

（v）個別法の改正等

PFI 事業は PFI 法に基づき行われるものであるが、空港、道路等の社会資本の整備や運営については、同時に空港法（昭和 31 年法律第 80 号）や道路法（昭和 27 年法律第 180 号）等それぞれの施設に対応した個別法の適用も受けることとなる。そして、個別法の内容によっては、公共施設等の管理者等が希望する内容のコンセッション事業の実施が困難であるなどの場合がある。

空港、道路及び上水道については、コンセッション事業の推進を内容に含む新法の制定や個別法等の改正が行われており、その内容は表 6 のとおりとなっている。

表 6 コンセッション事業の推進のための法改正等の状況

	法律の改正等	対象	コンセッション事業推進に係る内容
1	関西国際空港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律（平成 23 年法律第 54 号）の制定	空港	関西国際空港及び大阪国際空港の運営を行う新関西国際空港株式会社を設立することを定めるとともに、関西国際空港の整備に要した費用に係る債務の早期の返済を図るため、両空港に係る運営権の設定を行うために必要な措置（航空法（昭和 27 年法律第 231 号）、空港法（昭和 31 年法律第 80 号）等の特例を含む。）を定めたもの
2	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（平成 25 年法律第 67 号）の制定	空港	民間の能力を活用した効率的な空港運営を図るため、国や地方公共団体が管理する空港について、コンセッション事業が行われる場合における関係法律の特例等（航空法、空港法等の特例を含む。）を定めたもの
3	構造改革特別区域法（平成 14 年法律第 189 号）の一部改正（平成 27 年法律第 56 号）	道路	地方公共団体が、その設定する構造改革特別区域について、内閣総理大臣の認定を受けたときは、地方道路公社は、その管理する公社道路について、運営権を設定し民間事業者に料金を自らの収入として収受をさせることが可能となることを定めたもの
4	水道法（昭和 32 年法律第 177 号）の一部改正（平成 30 年法律第 92 号）	上水道	地方公共団体が、水道事業者としての位置づけを維持したまま、厚生労働大臣の許可を受けることにより民間事業者に運営権を設定することが可能となることを定めたもの
5	道路法（昭和 27 年法律第 180 号）の一部改正（令和 2 年法律第 31 号）	道路	道路の附属物である自動車駐車場、特定車両停留施設等について、民間事業者に運営権を設定して当該民間事業者に料金を自らの収入として収受をさせることが可能となることを定めたもの

（注）各法改正等に係る法律案は、すべて閣法である。

（出典）各法の条文及び法律案に係る国会における質疑を基に筆者作成。

⁽⁹⁸⁾ 「機構概要」民間資金等活用事業推進機構ウェブサイト <<http://www.pfipcj.co.jp/about/overview.html>>

⁽⁹⁹⁾ 内閣府民間資金等活用事業推進室 前掲注⁽⁹⁶⁾、pp.52-54; 「支援対象一覧」民間資金等活用事業推進機構ウェブサイト <http://www.pfipcj.co.jp/activity/support_list.html>

⁽¹⁰⁰⁾ このほか、剰余金の配当を第 8 期及び第 9 期中にいずれも 4 億円行っている（民間資金等活用事業推進機構の第 8 期決算に係る株主資本等変動計算書 <http://www.pfipcj.co.jp/business_report/dl/r2/statement_of_changes_in_net_assets.pdf>; 第 9 期決算に係る株主資本等変動計算書 <http://www.pfipcj.co.jp/business_report/dl/r3/statement_of_changes_in_net_assets.pdf>）。

Ⅲ PFI 事業の実施状況、効果及び課題

1 PFI 事業の実施状況

PFI 事業は、内閣府の調査によれば、平成 11 年度の制度創設から令和 2 年度までで、875 件の実施方針が公表（うち、コンセッション事業は 41 件）⁽¹⁰¹⁾されており、それらに係る契約金額はコンセッション事業における運営権対価を含めない当初契約ベースで 6 兆 9706 億円⁽¹⁰²⁾、コンセッション事業における運営権対価は 3.1 兆円⁽¹⁰³⁾に及んでいる。

また、近年の実施方針公表の件数をみると、平成 28 年度から令和 2 年度までの 5 年間の件数は、年平均で 65 件程度となっており、平成 13 年度から令和 2 年度までの 20 年間の平均 43 件程度を大きく上回る状況となっている⁽¹⁰⁴⁾。

875 件について分野別の事業件数をみると⁽¹⁰⁵⁾、表 7 のとおりであり、「学校施設」が 201 件（875 件に占める割合 23.0%）と最も多くなっており、以下、「公営住宅等」が 127 件（14.5%）、「廃棄物処理施設」が 49 件（5.6%）、「スポーツ施設」及び「庁舎」がともに 44 件（5.0%）などとなっている。

表 7 PFI 事業による分野別の整備件数（令和 2 年度まで）

（割合：％）

区分	学校施設	公営住宅等	廃棄物処理施設	スポーツ施設	庁舎	宿舍	社会教育施設	浄化槽	道路	空港	その他	合計
件数	201	127	49	44	44	32	31	25	24	20	278	875
割合	23.0	14.5	5.6	5.0	5.0	3.7	3.5	2.9	2.7	2.3	31.8	100

（出典）内閣府民間資金等活用事業推進室「PPP/PFI 推進アクションプラン総括レビュー」（第 56 回 PFI 推進委員会参考資料 2（その 1））2022.2.15, pp.11, 12. <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/56kai/pdf/iinkai_shiryō_a5612-1.pdf> を基に筆者作成。

これらを実施主体別にみると、875 件のうち、国が 91 件（875 件に占める割合 10.4%）、都道府県が 157 件（17.9%）、政令市が 122 件（13.9%）、政令市以外の市区町村が 450 件（51.4%）などとなっている⁽¹⁰⁶⁾。

また、内閣府の調査によると、平成 25 年度以降に令和元年度までに実施方針が公表された PFI 事業を事業収入源別に分類すると、全体の 5 割弱がサービス購入型で、1 割強が独立採算型、4 割弱が混合型となっており、PFI 法平成 23 年改正や平成 25 年アクションプラン決定前に比べ、利用料金収入等からの収入により事業費を回収する事業の割合が増加している状況となっ

(101) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PPP/PFI 推進アクションプラン総括レビュー」（第 56 回 PFI 推進委員会参考資料 2（その 1））2022.2.15, pp.7, 9. <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/56kai/pdf/iinkai_shiryō_a5612-1.pdf> なお、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念しサービスの提供に至っていない事業は含んでいない。

(102) 同上, p.8. 実施方針を公表した事業のうち、当該年度に公共負担額が決定した事業の当初契約金額を内閣府調査により把握しているものの合計額。

(103) 同上, p.5. 令和元年度までの集計で、契約締結した事業から見込まれる契約期間中の運営権対価を一括で計上。なお、日本 PFI・PPP 協会編『PFI 年鑑 2021 年版』2021, pp.14-16 によると、運営権対価のうち金額の大きなものとしては、「関西国際空港及び大阪国際空港特定空港運営事業等」の 2.2 兆円、「福岡空港特定運営事業等」の 4260 億円、「北海道内国管理 4 空港特定運営事業等」の 2920 億円がある。

(104) 内閣府民間資金等活用事業推進室 前掲注(101), p.7 から筆者が集計。

(105) 同上, pp.11-12. なお、「複合施設」は、本文、表 7 とも「その他」の分類に含めている。

(106) 同上, pp.11-12. なお、このほか、独立行政法人等が実施主体となったものがある。

ている⁽¹⁰⁷⁾。

2 PFI 事業の効果

(1) 基本方針における想定

PFI 事業が着実に実施された場合に期待される効果として、基本方針では、①「国民に対して低廉かつ良質な公共サービスが提供されること」、②「公共サービスの提供における行政の関わり方が改革されること」、③「民間の事業機会を創出することを通じて経済の活性化に資すること」の3点を挙げており⁽¹⁰⁸⁾、これらについて、以下で補足して論じる。

(i) 国民に対しての低廉かつ良質な公共サービスの提供

この効果は、前述のとおり、平成11年の議員立法によるPFI法の制定当時から眼目とされていた効果であり、平成17年のPFI法改正により、目的規定にも明記されている(II 1)。

この効果については、前述のとおり(I 1(3))、VFMが公共サービス水準を一定にした上でPSCとPFI事業のLCCを比較するなどして算定することとされていることから、これがどの程度あったか⁽¹⁰⁹⁾がその測定方法の1つとして考えられる。内閣府の調査によると、平成11年度から令和2年度までで調査の対象とした451事業の特定事業選定時のVFMは平均で7.9%、落札時の最終VFMは16.8%となっている⁽¹¹⁰⁾。

(ii) 公共サービスの提供における行政の関わり方の改革

この効果は、公共サービスの提供のうち民間事業者に委ねることが適切なものについて民間事業者の自主性、創意工夫を尊重しつつ民間事業者に委ねることを通じ、官民の適切な役割分担に基づく新たなパートナーシップが形成されるなどというものである⁽¹¹¹⁾。

この効果の発現に寄与するものとしては、価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により民間事業者が選定される⁽¹¹²⁾ことにより民間事業者による積極的な質の向上のための提案が想定されるほか、PFI法第6条第1項に基づく民間事業者による特定事業の実施方針を定めること自体への提案⁽¹¹³⁾も大きく寄与するものと考えられる。

上記の提案による事業化の実績としては、内閣府の調査によると、令和2年度末時点で6件が報告されている⁽¹¹⁴⁾。

⁽¹⁰⁷⁾ 内閣府民間資金等活用事業推進室 前掲注(89), p.27 から筆者集計。なお、同資料において「公共からのサービス対価のみを事業者の収入とする事業」とされているものを本文中では「サービス購入型」と、同じく「利用料金・付帯事業収入のみを事業者の収入とする事業」を「独立採算型」と、同じく「公共からのサービス対価と、利用料金・付帯事業収入のいずれも事業者の収入とする事業」を「混合型」と分類している。また、PFI法平成23年改正前の状況(サービス購入型の割合が約7割)については、前述II 2(1)を、平成25年アクションプラン決定前の状況(サービス購入型の割合が全体の4分の3など)については、前述II 2(2)を、それぞれ参照。

⁽¹⁰⁸⁾ 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」前掲注(20), pp.2-3。

⁽¹⁰⁹⁾ VFMの公表については、前述のとおり、PSC及びPFI事業のLCCを示すことにより、その後の入札等において、正当な競争が阻害されるおそれがある場合等においては、PSCとPFI事業のLCCの差又は比によりVFMの程度を示すこととしても差し支えないこととされている(前掲注(87)参照)。

⁽¹¹⁰⁾ 内閣府民間資金等活用事業推進室 前掲注(89), pp.23-24。なお、内閣府は、実施方針公表を把握しているPFI法に基づいた事業のうち、特定事業の選定時及び落札時のVFMがいずれも公表された事業を調査の対象としている。また、VFMの割合(%)は、 $(「PSC」 - 「PFI事業のLCC」) / 「PSC」 \times 100$ の式により算定される。

⁽¹¹¹⁾ 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」前掲注(20), p.2。

⁽¹¹²⁾ PFI法第11条第2項

⁽¹¹³⁾ PFI法第6条; 「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」前掲注(25)参照。

⁽¹¹⁴⁾ 内閣府民間資金等活用事業推進室 前掲注(89), p.44。

(iii) 民間の事業機会を創出することを通じての経済の活性化

この効果は、従来主として国、地方公共団体等の公的部門が行ってきた公共施設等の整備等の事業を民間事業者に委ねることにより民間に対して新たな事業機会をもたらすことに加え、他の収益事業と組み合わせて実施することによっても新たな事業機会を生み出すというものである⁽¹¹⁵⁾。

この効果は、PFI 法平成 23 年改正前に多く行われていた BTO 型・サービス購入型による PFI 事業よりも、コンセッション事業のように民間事業者に新たに委ねる部分が多い PFI 事業により、より多く生じるものと考えられる⁽¹¹⁶⁾。

内閣府の調査によると、コンセッション事業のうち平成 25 年度から令和元年度までに契約したものの当該契約期間中に見込まれる民間事業者の契約期間中の売上げは 11.6 兆円に及ぶとされており、この額は、令和 3 年アクションプランにおいて掲げられていたコンセッション事業に係る平成 25 年度から令和 4 年度までの事業規模の目標である 7 兆円を上回るものとなっている⁽¹¹⁷⁾。

(2) 期間満了又は満了時期の近い PFI 事業に係るアンケートで挙げられた効果

内閣府は、平成 30 年 11 月から 12 月にかけて、平成 31 年度末までに期間が満了する 122 の PFI 事業（実際に期間が満了している 79 事業を含む。）を対象に、事業の効果や問題についてのアンケート調査を行っている⁽¹¹⁸⁾。

上記の調査によると、期間満了（平成 31 年度末までに満了するものも含む。）時点における評価として、PFI 事業の方が「従来手法と比較して効果があった」と答えた割合が高かった項目としては、「財政負担（事業費総額）の縮減」（「どちらともいえない」及び「従来手法と比較して効果はなかった」も含めた回答総数の 84%）、「公共側の事務負担の軽減」（同 61%）、「財政負担の平準化」（同 60%）、「サービス水準の向上」（同 59%）となっていた⁽¹¹⁹⁾。

3 PFI 事業の課題

PFI 事業についてこれまで指摘されてきた課題の中で、現在においても課題として継続していると考えられるものとしては、次のようなことが挙げられる。

(1) 事業を実施する地方公共団体の割合について

前述のとおり、令和 2 年度までで、PFI 事業の 8 割以上が地方公共団体において実施されており（Ⅲ 1）、地方公共団体による PFI 事業の件数は 729 件に上っている⁽¹²⁰⁾。

⁽¹¹⁵⁾ 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」前掲注(20), p.3.

⁽¹¹⁶⁾ 鈴木 前掲注(63); 赤井 前掲注(64)参照。

⁽¹¹⁷⁾ 内閣府民間資金等活用事業推進室 前掲注(00), p.3. なお、売上額は、各年度に契約締結した事業から見込まれる民間事業者の契約期間中の売上げを一括計上（契約期間は 10 年を超えるものを含む。）したものである。

⁽¹¹⁸⁾ 内閣府民間資金等活用事業推進室「期間満了 PFI 事業の検証」（第 2 回 PFI 推進委員会事業推進部会 資料 2）2019.2.26, pp.3-6. <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/jigyous/02kai/pdf/iinkai_shiryosjsb0202.pdf>

⁽¹¹⁹⁾ 同上, p.9. なお、「公共側の事務負担の軽減」の具体的内容としては、民間資金等活用事業推進委員会計画部会「PPP/PFI 推進アクションプラン前半期レビュー」（第 50 回 PFI 推進委員会 資料 1-1（その 1））2019.2, p.41. <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/50kai/pdf/iinkai_shiryos_a5001-1_1.pdf> において、「従来手法であれば、年度毎あるいは修繕等の対象毎に発注を行う必要があったが、PFI 手法ではそれらが必要なくなった」旨が示されている。

⁽¹²⁰⁾ 内閣府民間資金等活用事業推進室 前掲注(00), pp.11-12. なお、件数は、実施方針が公表されたものの件数である。

一方で、表 8 に掲げるように PFI 事業を行う地方公共団体の数自体は平成 24 年度末時点よりも増加しているものの、人口 20 万人未満の市区町村において、PFI 事業を実施したことのない団体が過半を占めるなど、依然として特に規模の小さい地方公共団体において多くの団体が PFI 事業を実施したことのない状況となっている⁽¹²¹⁾。

表 8 PFI 事業の地方公共団体の規模別の実施状況

(左：平成 24 年度末、右：令和 2 年度末)

	都道府県 (47 団体)	政令市 (20 団体)	市区町村 (下欄は令和 3 年 1 月 1 日時点人口)		
			20 万人以上 (111 団体)	20 万～10 万人 (152 団体)	10 万人未満 (1,456 団体)
PFI 事業実施件数 (件)	98 → 157	61 → 122	68 → 153	41 → 96	78 → 201
PFI 事業実施経験あり (団体)	28 → 35	19 → 19	48 → 64	33 → 61	61 → 152
「経験あり」の割合 (%)	59.6 → 74.5	95.0 → 95.0	43.2 → 57.7	21.7 → 40.1	5.4 → 10.4

(出典) 内閣府民間資金等活用事業推進室「PPP/PFI 推進アクションプラン総括レビュー」(第 56 回 PFI 推進委員会 参考資料 2 (その 1)) 2022.2.15, p.22. <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/56kai/pdf/iinkai_shiryu_a5612-1.pdf> を基に筆者作成。

このような状況が生じている要因としては、地方公共団体によっては、① PFI 事業を導入検討するのに必要なノウハウが不足していること⁽¹²²⁾、② 地元企業が参画できるか不安があること⁽¹²³⁾などが指摘されているほか、③ 事業規模が小規模となり PFI 事業を実施するメリットが小さいこと⁽¹²⁴⁾も考えられる。

なお、4 年アクションプランでは、優先的検討規程の策定の促進を図ったり、首長等への機運醸成のためのセミナー等を実施したり⁽¹²⁵⁾、民間の経営手法や創意工夫をいかすことができる事業規模を確保するべく事業の広域化やバンドリングを促進するなどの取組を行うこととさ

(121) 限られた地方公共団体によって多くの PFI 事業が実施されている状況について、町田裕彦「経営学から見た官民連携 (PPP/PFI)」『日経研月報』519 号, 2021.9, p.14 においては、平成 31 年 4 月 1 日までのデータを基に「8 割程度の公共団体等においては、実施がなされていない」一方、「限られた公共団体等では、官民連携が繰り返し実施されている」とし、「我が国の PFI 事業の増加は、実は PFI 事業のリピーターである地方公共団体によってもたらされたということも可能」と紹介されている。

(122) 民間資金等活用事業推進委員会計画部会「PPP/PFI 推進アクションプラン前半期レビュー」(第 50 回 PFI 推進委員会 資料 1-1 (その 2)) 2019.2, p.18. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/50kai/pdf/iinkai_shiryu_a5001-1_2.pdf> においては、平成 30 年 9 月時点の内閣府の調査で、地方公共団体の 88% が「PPP/PFI を導入検討するにあたって必要なノウハウが不足している」と回答している結果が示されている。また、阿部俊彦「地域活性化に繋がる PPP/PFI の推進」『人と国土 21』47 巻 1 号, 2021.5, pp.24-25 においては、「潜在的には大きな可能性がありながら、PFI をはじめとする官民連携がなかなか進まない理由」について「発注者 (公共側)、受注者 (民間側) とともに「PPP/PFI に対する不慣れ」がある」と言われているとされている。

(123) 松田隆「PFI 普及、重い足取り一都道府県含む約 8 割の自治体が未経験 地元への発注減懸念、成功例を数字で示す必要一」『日経グローバル』434 号, 2022.4.18, pp.24-25 においては、PFI に取り組んだ経験のある自治体が約 2 割にとどまっている理由について、「よく言われているのが、地域企業への発注が減ってしまうのではないかという懸念だ」と挙げている。一方、内閣府民間資金等活用事業推進室 前掲注(89), p.26 では、令和元年度に事業契約を締結した 47 事業における地域企業の参画状況を内閣府が調査した結果、地域企業が参画している事業の割合は 87%、地域企業が代表企業として参画している事業の割合は 47% となっている旨が示されており、松田氏 (日経グローバル主任研究員) もその旨を指摘している。

(124) PFI 事業では第 I 章で示したように従来型の整備手法ではなかった様々な手続が必要となる。小規模事業の場合、その負担がメリットを減じる可能性がある。

(125) 民間資金等活用事業推進会議 前掲注(76), pp.13-14. なお、優先的検討規程の有効性と首長のリーダーシップの重要性について、鳥取県企業局経営企画課「鳥取県営発電所の PFI (コンセッション事業) について」『公営企業』53(7), 2021.10, pp.72-73 は、鳥取県の県営発電所の運営事業についてコンセッション事業を行うこととした経緯について、同県のコンセッション事業への取組はかなり後発であった一方、同県が策定した優先的検討規程において同事業が検討対象になっていたことと、県議会において同県知事の「やりようによっては対応可能なレベルではないかと考えるため、検討の組上に載せたい。」との前向きな発言があったことを挙げている。

れている⁽¹²⁶⁾。

(2) VFM の評価について

(i) VFM の評価に用いる割引率について

前述のとおり、特定事業の選定に当たっては VFM の有無を評価することが基本となることとされ、また、選定事業者の選定の際にも VFM の評価を行うことが適当であるとされている（I 2(3)(ii)及び(iii)）。そして、VFM の評価は、PSC と PFI 事業の LCC を比較することにより行うことが基本とされ、PSC も PFI 事業の LCC も将来発生する費用は、それぞれ割引率を用いて、現在価値へ換算して比較することとされている⁽¹²⁷⁾。

施設の建設及びその後の管理を事業内容とするサービス購入型の PFI 事業の場合、建設費が事業期間にわたり延べ払い的に支払われることとなるため、施設の竣工時までには建設費を満額支払う従来型の整備手法に比べ、後年度における支払の割合が大きくなるのが一般的となる。そのため、こうした PFI 事業に係る VFM の評価においては、割引率を高く設定すればするほど、PFI 事業に係る費用の現在価値が小さくなるため、PFI 事業の経済的優位性がより高く評価されることとなる。

VFM の評価は、PFI 事業を実施するか否かの決定に直接関わる点に留意する必要がある。割引率の設定については、VFM ガイドラインにおいて、「割引率については、リスクフリーレートを用いることが適切である。例えば、長期国債利回りの過去の平均や長期的見通し等を用いる方法がある。」とされている⁽¹²⁸⁾。

会計検査院は、令和 3 年 5 月に公表した国会及び内閣に対する報告⁽¹²⁹⁾の中で、サービス購入型の 65 の国の PFI 事業の割引率は、平成 14 年度から平成 27 年度までに PFI 事業の選定を行った 61 事業のうち、35 事業は 4%⁽¹³⁰⁾、26 事業は 0.746% から 1.8%⁽¹³¹⁾、また、平成 28 年度以降に選定を行った 4 事業⁽¹³²⁾は、内閣府が平成 28 年 3 月に定めた「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程策定の手引」に参考として示されている 2.6% に設定されていることを報告している。そして、会計検査院は、各府省等は、今後、「サービス購入型の PFI 事業に係る VFM 評価に当たり、PFI 事業の選定期間等における金利情勢を十分に考慮するなどして割引率を設定する」点に留意する必要があるとしている。

(ii) 現行の VFM の評価では評価できない効果について

令和 4 年アクションプランにおいては、PPP/PFI に期待される効果について、「民間の創意

⁽¹²⁶⁾ 民間資金等活用事業推進会議 同上, pp.10-11. なお、「バンドリング」とは、「同種又は異種の複数施設を一括して事業化する手法」をいうとされている（民間資金等活用事業推進委員会事業部会「民間資金等活用事業推進委員会事業部会報告書」2017.3, p16. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/jigyou/pdf/houkoku_jb02.pdf>）。

⁽¹²⁷⁾ 「VFM (Value For Money) に関するガイドライン」前掲注(31), p.11.

⁽¹²⁸⁾ 同上

⁽¹²⁹⁾ 「国が実施する PFI 事業について」会計検査院ウェブサイト <<https://report.jbaudit.go.jp/org/r01/ZUIJI12/2020-r02-Z2000-0.htm>>

⁽¹³⁰⁾ このうち、34 事業は、「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針」（平成 16 年 2 月国土交通省）等において示されている社会的割引率 4% を主な設定根拠にしたとしている。

⁽¹³¹⁾ 10 年国債の応募者平均利回りの平均値等を主な設定根拠としていて、このうち 24 事業は財務省が行った事業となっている。

⁽¹³²⁾ いずれも国土交通省が行った事業となっている。

工夫を活用する PPP/PFI 手法は、2050 年カーボンニュートラルの実現に向けた脱炭素化、デジタル技術の社会実装など、新たな政策課題への取組においても有効であり、SDGs（持続可能な開発目標）の達成にも寄与すると考えられる。」としている⁽¹³³⁾。

また、公共サービスに民間の新たな知恵や技術を導入していくためには、PPP/PFI 事業の活用が有効と考えられ、人口減少、高齢化、施設・インフラの老朽化、財政逼迫等の我が国地域が直面する課題を解決するには、民間の知恵や技術の導入が不可欠となるだけに、官民連携による新技術導入の取組等の活用が重要であるとの指摘もある⁽¹³⁴⁾。

一方、こうした効果の発現に関し、昨今進化の著しい民間 ICT 等を適切かつ迅速に導入するには、既存の制度・枠組みや VFM 等の既存の概念では評価しにくいという指摘⁽¹³⁵⁾や、現状では新技術の価値評価等に基づく VFM の把握は容易ではないと思われる旨の指摘がある⁽¹³⁶⁾。

(3) 官民のリスク分担について

PFI 事業は、前述のとおり事業期間が 10、20 年以上の長期に及ぶものも当然に生じることから、その間に生じるリスクをどのように官と民とで分担するかが重要となる。

リスク分担については、基本方針において、想定されるリスクをできる限り明確化した上で、リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担するとの考え方に基づいて事業契約で取り決めることとされている⁽¹³⁷⁾。

また、内閣府においては、PFI 事業におけるリスク分担等を検討する上での留意事項等を示した実務上の指針として、「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」を公表している⁽¹³⁸⁾。

一方で、リスク分担については、様々な課題が指摘されており、例えば、需要リスクについては、民間が需要リスクの大部分をとる事業方式は今回の COVID-19 の拡大でその問題が浮き彫りになったという指摘がある⁽¹³⁹⁾。

また、事業が長期に及ぶことによる条件の変化については、上水道や下水道の運営について、公募時に与えられた原水の性質や下水汚泥の性状といった条件が運営中に変わってきてプラントの運転条件をそれに応じて変えていく必要があり、計画よりもコストがかかるケースが出て

⁽¹³³⁾ 民間資金等活用事業推進会議 前掲注(76), pp.1-2.

⁽¹³⁴⁾ 生田美樹・嶋本翼「分野別事例にみる我が国 PPP/PFI の 20 年（その 9）—「スマート PPP/PFI」官民連携による新技術の導入—」『日経研月報』497 号, 2019.11, pp.72-73.

⁽¹³⁵⁾ 宮澤恵太「DBJ グループの PPP/PFI 推進に向けた取り組みについて—PFI 法 20 年の振り返りと新たなステージの考察—」『BELCA NEWS』174 号, 2021.1, p19.

⁽¹³⁶⁾ 生田・嶋本 前掲注(134), p.81. なお、本来事業費等の貨幣的要素以外の要素も取り入れて VFM 評価を行うことが望ましいがそれが行われていない PFI 事業への指摘としては、大島誠「水道 PFI 方式の有効性と限界—川井浄水場再整備事業を事例に—」『地方自治研究』36 巻 1 号, 2021.5, pp.71-72 などがある。

⁽¹³⁷⁾ 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」前掲注(20), pp.8-9, 12.

⁽¹³⁸⁾ 「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/risk_guideline.pdf> なお、コンセッション事業については、「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」同 <https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/uneiken_guideline.pdf> においても、リスク分担についての留意事項が示されている。

⁽¹³⁹⁾ 植田和男「PFI・PPP の最新事情」『BELCA NEWS』174 号, 2021.1, p.8 において、「コンセッション事業における最大の課題は、誰が、どれだけ、どのように需要リスクをとるかにあった。空港コンセッションに代表される、民間が需要リスクの大部分をとる事業方式は大変危ぶまれていたが、今回の COVID-19 の拡大でその問題が浮き彫りになったと言ってよい。」とした上で「いまだにリスクを民間事業者に取らせることがコンセッション事業の目的であるかのような誤った考え方が存在する。」とされている。

なお、仙台空港、高松空港、福岡空港、熊本空港、新千歳空港など 9 の国管理空港においてコンセッション事業が実施されており、それらの実施契約によれば、国は、不可抗力（実施契約の義務の履行に影響を与えるものであって、疫病等の事象のうち、国又は運営権者によっても予見し得ないなどのもの）により運営権者に発生し

きているという指摘がある⁽¹⁴⁰⁾。

おわりに

PFI 法附則第 2 条において、政府は、少なくとも 3 年ごとに、PFI 法に基づく特定事業の実施状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされている中、前述のとおり、政府は、平成 23 年から平成 30 年にかけて 4 次にわたり PFI 法を改正する法律案を国会に提出したことに加え、平成 28 年以降毎年、PFI 等アクションプランを見直すなどの、PFI 事業の推進のための施策を行ってきた。

そして前述のとおり、我が国における PFI 事業は、平成 11 年の制度創設以降、令和 2 年度までで、875 件の実施方針が公表されており、その活用分野も学校施設、公営住宅、廃棄物処理施設、スポーツ施設、庁舎、宿舍、道路、空港等多岐にわたっており、コンセッション事業についても、令和 2 年度までに 41 件の実施方針が公表されている。

一方、PFI 事業導入の必要性は、昨近の国及び地方の財政状況の厳しさやインフラの老朽化等からみて、制度創設当時より一層大きくなっているものと考えられる。前述のとおり、政府は、「経済財政運営と改革の基本方針 2022」において民間の資金・ノウハウを公共施設等に活用する PPP/PFI について、新しい資本主義の中核となる「新たな官民連携」の取組として一層の活用を図ることとしている。

今後とも、PFI 事業により、効率的かつ効果的な社会資本の整備及び国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供が確保されるため、課題に対応した適切な施策が執られることが求められるよう。

(うちだ たつお)

た損害等を負担しないこととされている一方、運営権者は、不可抗力により空港運営事業について損害等が発生するなどした場合、空港運営事業期間を延長することなどについて、当該不可抗力により発生した損害等を回復するために必要がある場合には国に協議を申し入れることができ、国は、必要な範囲でこれを認めることができることとされている（会計検査院「新型コロナウイルス感染症の影響下における航空・空港関連企業を対象とする支援施策パッケージの実施状況及び空港整備勘定の歳入、3 空港会社の収益等の状況について」『令和 2 年度決算検査報告』<<https://report.jbaudit.go.jp/org/r02/2020-r02-0690-0.htm>> 参照）。そして、国土交通省が空港に係るコンセッション事業の仕組みの更なる改善策等の検討を行うため令和 3 年 11 月に設置した有識者から成る「民間委託空港状況フォローアップ会議」が令和 4 年 3 月に取りまとめた報告書においては、コロナ禍のような不可抗力が発生した場合の影響を踏まえ、事業期間の延長の弾力的な変更が可能となる仕組みや、事業期間の延長以外の損害補填措置を検討することが望ましい旨などが提言されている（民間委託空港状況フォローアップ会議「取りまとめ報告書」2022.3, pp.2, 8-9. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001469293.pdf>>）。

⁽¹⁴⁰⁾ 森田弘昭ほか「座談会 こうすればもっと良くなる官民連携—PPP/PFI の課題と処方箋—」『下水道協会誌』714 号, 2022.4, p.9 において、PPP 事業に民の立場から携わってきた高橋正章氏（メタウォーター（株）PPP 本部プロジェクト運営部長）が最近課題に感じていることとして、「一つ目はよく言われることかもしれませんが、PPP は 20 年以上という長期間にわたる事業が多いので、公募時に与えられた条件が運営中に変わってくる場合があります。例えば、上水道では原水の水質、下水道では可燃分率や、含水率といった下水汚泥の性質が、要求水準として示されますが、これらの値が年を経ると徐々に変化することがあります。」とした上で、これらの変化に対応してプラントの運転条件を変えていく必要があり、計画よりコストがかかる場合が出てきているとしている。